

人力投资与再就业

——兼评“腾笼换鸟”政策

赵 泉

(北京商学院 经贸系, 北京 100037)

摘要: 本文揭示了城市大量职工下岗的外在环境与职工内在原因, 针对一些地方政府为解决下岗再就业问题而推行的“腾笼换鸟”政策, 从人力资本收益角度分析论证了“腾笼”难以“换鸟”, 同时对推行此项政策进行后果分析, 提出可行的对策建议。

关键词: 人力资本投资; 再就业; 帕累托改进

中图分类号: F241.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2000)01-0027-05

Human Investment and Reemployment

ZHAO Quan

(Department of Economics and Trade, Beijing Business College, Beijing 100037)

Abstract: This article has probed into the causes of urban laid-off workers. Against those policies of vacating working posts for urban laid-off workers implemented by some local governments the study has made an analysis from aspect of human capital income. It argues that vacated working posts can not solve the problem of laid-off workers, predicts the consequences of these policies and puts forward corresponding suggestions.

Key words: human investment; reemployment; Pareto's improvement

近来,在产业结构调整 宏观经济形势严峻,城市新增就业压力加大的同时,又面临着严峻的大量职工下岗问题,一些地方政府为了稳定当地经济、政治形势,设法解决下岗者的再就业问题,推行“腾笼换鸟”政策,将大批在城里工作的农民工解雇,腾出的位子用来安置下岗者。但就各地反馈过来的信息看,这种政策的效果不理想:多数下岗者对政府提供的位子不感兴趣,宁可在家呆着也不愿屈就;而那些用工企业则设法避开政府有关部门的监管,私下使用农民工。从推行这种政策的地方政府角度看,他们犯了哪些错误呢?对待这个难题采取什么样的政策才能有效呢?笔者从

人力资本其报酬的角度对这个现象进行分析。

一、下岗的原因

当前的下岗有着比较复杂的原因,除了经济周期的因素外,从根本上说主要有两点:1. 经济结构调整。由于持续近二十年的高速发展,我们已处于传统工业化向工业现代化转变的阶段,有学者预测这个阶段要持续到2010年^[1],在这个阶段,突出特征是现有经济结构面临着调整和升级,很多企业在调整和升级的过程中经营困难,利润率下降,一部分企业经过市场的选择会倒闭,伴随着企业困难和倒闭的是大量职工下岗、失业。2. 人力资本的内容不适应结构调整的需要。表现为一方面存在着大批职工的下岗和再就业安置困难,另一方面却是一些企业招不进所需的人才。在这个巨大的结构调整面前,我们现有的人力资本结构显得尤其不适应,主要是现有人力资本层次较

收稿日期:1999-11-15

作者简介:赵泉,女,四川人,北京商学院经贸系讲师,经济学硕士,从事价格理论、人力资本、风险理论等研究。

低 主体因受教育程度低在进行新的人力资本投资时
要花费更多的成本和时间;到 1998 年年底,我国的下
岗职工已达 1300~1500 万人,其中大部分职工的文
化程度为初中以下,而年龄结构则主要集中在 35~
50 岁之间,以女性更为明显。这个年龄段的职工大
多经历了“文革”和“上山下乡”,受到的教育不但时
间短而且质量低,这使他们在未来进入新的职业时
需要较高的培训成本,而更加不利的是,新一代受过
更好教育的年轻人也成长起来,岗位的竞争显然对
这些下岗者是不利的。伴随着传统户籍制度有限
度的打破,人力资本的流动也开始兴起,主要体现在
大批农民进城务工,这些农民工年轻、身体强壮,
能胜任比较繁重的体力劳动和其他城里人不愿
从事的低技术和无技术的职业。以上海市为例,
在上海务工的外来劳动力年龄中位数为 26.5 岁,
其中男性占 73%,而下岗者的年龄则集中于 35~
45 岁,且以女性为主,占 68.9%。而且外来劳
动力受过相对良好的教育^[2],他们进城务工领
域主要在体制外企业里和那些城里人不愿从事
的职业、职位上,当前,他们对“城里人”产生
的替代不算大。

城市职工大批下岗并难以进入新职业的原因
体现在外在环境与职工自身素质两个方面。

二、从人力资本收益角度理解“腾笼”为何难“换鸟”

人力资本具有极其丰富的内容,即使在最低
层次的人力资本——与人的生命力、耐久力紧密
相连生活中常体现为非技术劳动——之间,也是
相互难以替代的。人力资本内容的差异性既是
社会分工产生的必要条件,又是社会分工进一
步发展的必然结果。在城里做工的农民,从事
的大多是“脏、累、苦、险、差”等城里人不
愿进入的“坏”职业,这些职业的收入水平低
于城里人从事的“好”职业。那些下岗者在
下岗前的单位里,不但得到的货币收入要高于
这些职业,而且还有各种可以转化为货币收益
的福利补助,这是农民工所羡慕而且享受不到
的。从人力资本的角度看,人力资本的衡量与
评价是个困难的事情,下岗者评价自己人力资
本价值的依据主要是以前工作岗位提供的收
入,那么,下岗前的收入就是他进入新职业
的机会收益或参照物,如果低于自己以前的
收入,下岗者就会认为自己的人力资本价值
被低估,因不合算而拒绝这个交易。主体在
评价自己的收益时,既考虑货币收益,还要
考虑非货币收益;非货币收益包括受人尊崇
的社会地位;更好的职业预期——收入增加
、提拔和晋升等;良好的工作环

境与人际关系以及因职业的原因带来的其他
便利或优势等无法用货币衡量的要素。在农
民工所从事的职业里,非货币收益很低甚至
是负值(非货币收益取决于就职者的主观
评价),对这些职业的非货币收益城里人的
评价更低,而长期均衡的条件下,人力资本
价格=投资成本+合理收益+非货币收益+工
作差别补偿^[3]。因为“坏”职业的非货币
收益为负值(象尸体整容工、搬运工、垃圾
清扫工等“坏”职业,城里人如果进入,很
可能连配偶都难以找到,而寻找配偶及教
育子女的便利显然是非货币收益的一种),
那么,如果要城里人从事这些职业就必需
对非货币收益方面的损失进行补偿,也就
是,进入这些职业的条件是在原来收入
(货币收入加上各种福利)的基础上,提
高货币报酬,使主体(城里人)损失的非
货币收益得到一定数量的货币补偿,而这
种补偿没有一家雇用他们的企业愿意为
他们支付,政府在设计“腾笼换鸟”政策
时也未予考虑。

相反,那些以前使用农民工的企业(主
要是体制外企业),因这些城里人的生产
率低于农民工(农民工的生产率比城里
人高 50%左右),而且要支付给他们的
报酬远高于农民工的报酬并提供各种福
利(农民工是不享受这些福利的),必然
增大了他们的成本开支(根据上海市的
调查报告,相对于农民工来说,安置城
里人使企业的人工成本提高了约 4 倍)
^[4],进而减少利润。企业不愿雇佣这
些城里人,尽管迫于地方政府的压力接
受了他们,但心里不满意,表现为对下
岗者的“歧视”上,挑剔他们的行为,
态度恶劣^①,总之,城里人从这里得
到的非货币收益仍是负的。现在的职业
 (“坏职业”)本已令他们感到“没面
子”、“丢面子”,又遭遇企业的“歧
视”、“挑剔”,“幸运的”重新上
岗者必然将这些信息传递给那些等待
重新上岗的下岗者(城里人),这些信
息又对等待上岗者起到了

^① 有基层工作经验的人都知道,一些国有企业内的
劳动纪律是相当松弛的,那些效益不好的国有企业尤其
明显。根据经验得知,一些地方的企业里,普遍存在着
职工盗窃企业财物的现象:纱厂的职工偷布、纱等;烟
厂的职工偷烟、白糖(从烟厂职工那里笔者才知道白
糖是造烟的原料之一)等;电缆厂的职工偷铜、电缆
等;味精厂的职工偷味精和各种原料;罐头厂职工偷
肉、成品罐头……。盗窃企业财物的职工因担心其
他职工的揭发,就裹胁着这些职工一起偷盗。笔者
认为这是一部分国有企业效益不好的最重要原因之
一,职工的偷盗可能是小规模的,但这种行为具有较
强的示范效应,一旦形成风气,则士气便受到严重
打击,企业很难经营好,而经济理论界很少对这种
现象进行关注。政府和理论界可以忽视这种状
况,但准备雇佣从这些企业里下岗的职工的新
企业——尤其是非国有企业——却决不会忽
视这种状况的客观存在,从这些企业里下岗的
职工,其职业道德、诚实程度以及遵守劳动纪
律的可能性等自然要受到新企业的怀疑。

有效的遏制作用；计划经济时代政府的“父爱”行为，对城里人来说是非常熟悉的，在困难面前，他们普遍有“政府不能不管我们”的预期，而政府提供的岗位如果不满意还有讨价还价的余地，这也是他们不愿“屈就”的另一张王牌。至于那些需要强体力劳动的职业，城里人尤其是下岗女工根本无法替代。结果，农民工被驱赶走了，而腾出的位子下岗的城里人却不愿进去。

三、“腾笼换鸟”的后果分析

首先，“腾笼换鸟”损害了农民工的利益。农民工也是国家的公民，在法律上他们享有的各种权利与城里人是一样的，在出售他们的人力资本方面，他们也是平等的市场主体，有追逐利益和幸福的权利与自由，只要这种追逐不违法。城里人下岗就要他们先牺牲自己的利益，是一种歧视，从公平的角度说不过去^①。如果连法律规定的公民权都因各种借口而随意受到侵害，那么法制社会的目标永远难以企及。其次，“腾笼换鸟”损害了使用农民工的企业的利益。农民工被驱赶走后，这些企业必须为所雇用的城里人支付更高的报酬，增大了成本，而城里人的低效率又降低了经营收益，他们成了这种政策最大的受损者。再次，从根本上损害了社会效率。当城里人面临下岗威胁时，意味着他们现有的人力资本与市场需要不一致，只有进行新的人力投资，调整人力资本的内容和结构以适应市场的需求才是根本出路，而“腾笼换鸟”使他们弱化了进一步学习或参加培训的动机，失去了增加全社会人力资本的机会，相对高层次的人力资本短缺状况仍未以此为契机得到改善。他们在新企业内的低效率（没有积极性、忍受不了强体力劳动等）也降低了产出，从企业的方面看，他们比农民工更加难以管理，增大了管理的难度和成本。

一般说来，政府制定和推行政策的首要原则是帕累托改进，即该政策能使各方的利益都有所增进，即使做不到，也要对受损者给予适当的补偿，减少他们承担的成本和缓解他们的不满与反对，而“腾笼换鸟”却使各方都认为自己是受损者，没有一方认为自己是这种政策的受益者。政府承受着来自各方的指责和压力，而政策实施的效果却是完全出乎政府预料的，可以说是劳而无功，我们也可以因此而推断这种政策是失败的。但即使这样，一些地方政府的有关部门也未愿愿意废止“腾笼换鸟”政策，哪怕他们已经认识到这种失败。为什么？在“腾”哪些“笼”，“进”什么“鸟”方面，地方政府部门的具体操作者有

着很大的权力，而通过这种权力设租、寻租的便利是显而易见的：通过干预企业与外来民工间的自由交易，规定哪些企业可以招聘报酬低的外地人，哪些企业必须使用报酬高的城里人或本地人（“好职业”限制外来者进入，即使与公有制没有多少关系的外企招聘职工，一些城市政府也规定，招聘广告上必须有“限本地户口”的声明），这对那些体制外的企业有着非常重要的意义，得到使用农民工的许可意味着可以降低成本，提高利润率，当限定必须使用城里人时则可能使企业因成本过高而难以为继，因此，那些企业必然会设法与掌握这方面权力的人讨价还价，向他们提供好处或贿赂。所以，这些地方政府部门和官员因有寻租的便利是欢迎“腾笼换鸟”政策的，他们是“腾笼换鸟”的惟一受益者。

四、应采取的对策

政府和公众面临的每一次经济危机或困难，也同时是走出困境提高经济质量的契机。挑战与机遇是伴生的，当前的困难也不例外。我们不但面临着内部产业结构调整 and 升级以及由此造成的各种困难，知识经济时代的到来又从外部给我们带来冲击，如果我们能够成功地完成结构调整与产业升级，那么在即将到来的 21 世纪无疑争取到了更长的增长时间。面对双重制约，只有加速开发人力资本，改善人力资本的层次和结构，使人力资本更新争取在物质资本的更新前面，才是最好选择；面对不确定的未来，只有积累更多的人力资本才是惟一可以依赖的。政府在更新全社会人力资本和对人力资本进行投资、开发方面是应有所作为的。

1. 废止“腾笼换鸟”政策，鼓励职工进行人力投资

市场经济条件下，每一个主体都必须自我负责，自己对自己的前途作出决策和安排，政府的帮助是有限的，只有那些认识到这些并依靠自己的力量解决自己困难的人，才可能尽早地获得人力资本和增加收入的能力。农民工进城工作与城里人在大多数行业和企业并不构成竞争，而是他们必要的补充和

^① 盛洪先生曾指出：在没有公众一致认可的社会福利函数时，应遵循“自由高于民主”原则。在剥夺外来民工的利益方面，城里人是能够联合起来共同对付他们的，特别是传媒也站在城里人一边，按少数服从多数的原则（城里人占相对多数），能够将外来民工赶出去，但少数人的利益不能因为他们人数少，声音弱就应该受剥夺。当前一部分人（像私营企业主、著名的演员等）已经富裕起来，他们是少数人，但法律保障了他们不被大多数可能的嫉妒者所剥夺的权利，那么剥夺农民工的工作权利就是没有根据的。

分工,低技术或非技术劳动者进城并提供廉价劳动必然降低成本,创造更多的积累和市场机会,即使在一部分行业与城里的非技术劳动者产生了竞争,也是应该受到鼓励的;对城里人低技术的替代从反面刺激着城里人更新人力资本和技术,而接过了城里人不愿从事的“坏”职业则为城里人提供了各种各样的便利,正是这种廉价的劳动力(是一种技术分工)使城里人腾出手来进行技术进步和人力资本积累,进城者与城里人之间的分工与替代是促进各种层次人力资本不断开发的动力。下岗职工应积极接受教育,参加培训,根据市场需要开发某些特定内容的人力资本。

市场的兴旺和创新的出现离不开企业家才能,政府应设法促进市场竞争,打破各种非经济垄断,使那些有市场优势的企业和企业家脱颖而出,资源配置在有效率的企业里就是实现了优化配置,而且,这些企业的成长壮大必然会创造更多的就业机会(使用低技术、非技术劳动者)和提供更多的经济剩余,只有全社会的企业素质提高,才可能真正使我们降低失业率,确保就业安全。

2. 加紧开展对下岗者的培训,增加这方面的投入

人力资本的形成主要是教育和培训的结果,而我国的产业结构即使升级也必然是在现有基础上采取“小步快走”^[5]的方式进行,也就是说,物质资本的更新状况决定了人力资本的内容,大多数主体(现有职工)所需掌握的知识技能不会对主体的文化素质有着极高的要求^①,中低级技术仍是我们技术结构的主体,那些具有一定知识技能基础的城里人,通过参加学习和培训,提高自己的知识技能层次,使之达到中级时,不但改善了整个人力资本结构,而且提高了自己获得收入的能力。当下岗者众多,找工作困难时,因搜寻成本高昂而有利于这些主体转而对自身进行新的人力投资。

人力资本投资是要花费较长时间的,未来的各种不确定性因素使投资者面对极大的投资风险。如果市场变化使主体的人力资本无法“适销对路”,那么,主体会因此遭受较大的损失。另外,人力资本投资以及以后的使用会产生“技术溢出”,带来较大的外部经济性,这种使他人受益的外部经济本人却无法计入自己的收益账户,因此,市场机制在人力投资领域是失灵的。政府为了鼓励主体进行人力资本投资,除了对投资者进行未来人力资本市场需求状况

预测和向他们提供信息披露外,还要设法降低他们的投资成本——由政府(或限定企业)支付全部或部分直接投资成本,象在职培训,培训下岗者、失业者等,国外都是由政府和企业支付培训费用的。

3. 增加对教育的投入并加大教育体制改革的步伐

教育在传统上被认为属于消费范畴,而现代经济社会的发展和人力资本理论的提出,使越来越多的人认识到任何教育都是人力资本投资的方式,几乎每一个国家的统计数据都显示出,教育的收益率高于物质资本的投资收益率,在经济周期处于萧条阶段时,加大对教育的投资力度,既是最有利可图的投资机会,也是推动经济走出衰退的契机。当前,因就业压力和人力资本短缺两方面的挑战,使增大教育投资具有更重要的意义。首先,加大对普通高中、职业高中以及中专等的投入,应建更多这类学校并扩大这些学校容纳学生的数量。我国初中生能够升入高中或中专的比例较低,而不能升学的年龄大致在15~17岁左右,他们的就业不仅意味着较低层次人力资本的增加,而且加剧了与成年人的竞争,如果能够扩大高中阶段的入学率,可以有效的增大入职年龄缓解就业压力,而且更多的青少年接受更长时间的教育,使他们在面对不确定的未来时,较容易得到培训机会和更低的失业可能,国家也能从公众的受教育程度提高中得到各种收益(更少的福利依赖和更低的犯罪率等)。其次,加大对普通高校的投入,使现有的高校能够接收更多的高中生。我国成年人受高等教育的比例在世界各国中属于最低者行列,更多的公众接受高等教育是一个民族迎接知识经济挑战的惟一办法,通过增加受高等教育的人数也是开发人力资本和缓解就业压力的有效途径。现有的高校在数量和质量方面都无法满足广大待学青少年的需要,政府应尽快开放高等教育领域,促使私立大学的兴起,政府对私立大学可给予适当的资金、校舍用地等方面的支持,私立大学的兴起不但动员起全社会的力量进行人力资本开发,而且效率常常更高。私立大学的竞争有助于加快公立学校教

^① 知识经济时代有代表性的人力资本内容体现在高科技方面的知识技能,这方面的知识技能对主体受教育程度有着很高的要求,根据中国面临的巨大就业压力和低素质劳动者的客观制约,我们只能大力发展劳动密集型产业,在相当长的时间内,都不会大规模的发展知识技术密集型和资本密集型产业。这使我们现有的人力资本逐步改进了可能。

育体制的改革,促进高校内人力资本价格体系趋于合理(高校内的人力资本价格体系不合理主要指教师等人员的报酬偏低,“脑体倒挂”等,这引致教学人员缺少积极性,使公立高校的产出效率低)。因公立高校的低效率,政府不宜再新建高校,将对高等教育投资的资金转向私立高校,促进私立高校的兴起。再次,应加快公立高校内教育体制的改革,在高校间、教师间以及非教学人员间引入竞争机制,促进人力资本的流动,提高高校的产出效率;尽快精简非教学人员,发达国家高校内教学人员与非教学人员的比例大致为2—3:1,而我国当前大致为0.6:1.0^[6],庞大的非教学人员是计划经济留给我们的沉重包袱,严重制约着教育体制改革的进程。一旦高校内各种关系理顺,必然能够吸纳更多的学生,而公立高校内的教师到私立高校去任课,解决了私立高校创建之初的师资问题,又提高了公立高校内教师的收入,对社会对教师本人都是有利的东西。通过这两个途径,使受高等教育的人数大大增加,既能缓解当前的就业压力又开发了高层次的人力资本,而高等教育“溢出”的其他效益都直接或间接地落入政府的口袋里。

4. 促进人力资本的流动

人力资本流动也是人力投资的一个方面,它虽不直接增加现有人力资本存量,但却使现有人力资本得到更合理的使用,这对高层次人力资本短缺的我们来说更具有现实意义。人力资本流动的障碍主要是计划经济时代的户籍制度、劳动制度和干部人事制度等,“不流动的陷阱”带来人力资本使用上的巨大浪费。促进人力资本流动就是要尽早打破现行的不合理的户籍制度等,鼓励人力资本主体积极寻找更有利的市场机会,为此,政府可向他们提供帮助和指导。完善市场体系,打破劳动力市场严重分割的不利局面。当劳动力市场体系完善时,就业者可以在更大的范围内选择职业,增大了入职的可

能,完善的市場还提供比较真实充分的信息,有利于劳动力的流动和人力资本均衡价格的形成。建立健全劳动力市场中介组织,沟通信息,为下岗者重新就业提供更好的入职服务。更多的市场中介组织为待业者开辟入职渠道,有利于人力资本尽可能快的进入企业与物质资本结合形成生产力。另外还应尽快建立和完善社会保障体系,降低下岗或失业对职工带来的冲击,确保他们的基本生活在一定时期内的安全,为他们寻找职业或接受新的教育提供一定的帮助和支持。

五、结语

造成当前困难的成因是多方面的,从短期的角度看,没有什么灵丹妙药,只有以此为契机,加速人力资本的开发和积累才是摆脱困境的根本途径。“腾笼换鸟”做法在损害了用工企业和农民工利益的前提下,不仅达不到下岗者和政策设计者的愿望,还为一些部门和官员提供了寻租的机会,助长了腐败行为,破坏了社会公平,因此,这种政策是弊大利小的,应尽快废止。对下岗者,政府除了进行救助和积极安排外,主要的帮助就是有组织的对他们进行培训和再教育,而不是也不可能“包起来”——“包起来”肯定会压垮政府,应鼓励下岗者自谋职业。作为职工来说则应积极的接受教育和参加培训,掌握新知识、新技能,并承担由此造成的部分成本和收入减少甚至没有收入的痛苦,或者根据自己的特长和兴趣重新寻找职业。

参考文献:

- [1] 江小涓. 经济发展阶段与经济结构调整. 求是, 1998(2).
- [2] 北大课题组. 上海: 城市职工与农村民工的分层与融合. 改革, 1998(4).
- [3] 萨尔·D·霍夫曼. 劳动力市场经济学. 上海: 上海三联出版社, 1993.
- [4] 同[2].
- [5] 林毅夫. 笔谈发言. 社会经济体制比较, 1998.
- [6] 潘懋元. 大学教师待遇偏低评析. 新华文摘, 1995(2).