

HEXIESHEHUI

就业促进与和谐社会

——理论、对策与个案分析

主 编 沈开艳

副主编 刘社建 雷新军 陶纪明

天津人民出版社
TIANJINRENMINCHUBANSHE

就业促进与和谐社会

——理论、对策与个案分析

主 编:沈开艳

副主编:刘社建 雷新军 陶纪明

天 津 人 民 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

就业促进与和谐社会:理论、对策与个案分析/沈开艳主编.
—天津:天津人民出版社,2005.11
ISBN 7-201-05137-7

I. 就... II. 沈... III. 就业—研究—上海市
IV. P249.275.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 112766 号

天津人民出版社出版

出版人:刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码:300051)

邮购部电话:(022)23332446

网址:<http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱:tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

天津市永源印刷有限公司印刷 新华书店经销

*

2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月第 1 次印刷

880×1230 毫米 32 开本 8.25 印张 2 插页

字数:220 千字 印数:1-1300

定 价:19.80 元

促进就业,推动经济发展 和社会和谐(代序)

左学金

一、解决好就业问题是实现社会主义和谐社会的一个关键

扩大就业是政府宏观经济管理的重要目标之一。扩大就业对于中国这样一个劳动力资源丰富的发展中国家来说具有尤其重要的意义。

党和国家高度重视促进就业的重要性。十六大报告将实现比较充分的就业列为全面建设小康社会的一个重要目标,党的十六届三中全会《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》(以下简称《决定》)将“健全就业、收入分配和社会保障制度”列为完善社会主义市场经济体制的任务之一,并要求“把扩大就业放在经济社会发展更加突出的位置,实施积极的就业政策,努力改善创业和就业环境”。针对我国劳动力市场城乡二元结构的情况,《决定》要求“逐步统一城乡劳动力市场”,“形成城乡劳动者平等就业的制度”,为今后我国城乡劳动力市场的改革和发展指明了方向。

就业对于提高收入分配的公平性,扭转城乡收入差距不断扩大的趋势,扩大消费需求和国内需求,提高中国经济的宏观经济效率和保持经济的稳定增长,构建社会主义和谐社会都具有十分重要的意义。

二、我国 1990 年以来就业增长趋势

我国有关统计数据表明,最近十多年来,中国经济高速增长,但是

就业增长却相对缓慢。1990~2003年,中国经济年增长率平均高达9%以上,但是同期就业增长速度仅为1.01%,其中非农就业的增长速度为1.03%。或者粗略地说,1990年以来我国经济增长的就业弹性仅仅达到0.1左右,相比之下,20世纪80年代中期以前这一弹性为0.3以上。

我国城镇登记失业率从20世纪90年代初的不到2.5%上升到2003年的4.3%。但是根据普查数据计算的城镇失业率大大高于城镇登记失业率。普查失业率总计为3.58%,市为9.43%,镇为6.24%,县为1.15%。有10个省份的普查失业率超过了10%。它们分别是:辽宁17.68%,黑龙江15.43%,天津13.96%,吉林13.88%,海南13.42%,青海12.30%,上海11.99%,内蒙古11.35%,重庆10.76%,江西10.33%。但是由于城镇“隐性就业”的存在,普查失业率可能高估了实际失业率。实际失业率可能介于登记失业率与普查失业率之间。

我国没有农业劳动力失业的统计,因为没有从事非农就业的农村劳动力通常都被看成是农业就业,因此农业就业在很大程度上反映的是农业劳动力的供给。实际上,农村的就业不充分或失业情况比城镇要严重得多。许多研究估计,中国农村有1.5亿富余劳动力,约占农村全部劳动力的30%。在其他国家,由于农村劳动力可以比较自由地向城市迁移,城市失业率在一定程度上反映了农村的失业情况,而在我国,城乡迁移的制度性障碍大大减弱了城乡失业率的相关性。

三、产业结构变化与就业变动

我国2003年的总就业为7.4亿多,比1990年的6.4亿多增加了将近一个亿。从分三次产业的就业数据来看,我国就业的显著特点是第一产业就业比重过高(占总就业的将近一半),农村就业比重过高(占总就业的近三分之二),第三产业就业比重过低(不到总就业的30%)。

分三次产业的就业统计表明,在1990~2003年的13年中,我国总就业增长约9700万,其中第一产业减少了近2400万,第二产业增加了2200多万,而第三产业增加了9800多万;第二和第三产业共同推动了

就业增长,第三产业对就业增长的贡献最大。

但是在最近 5 年中(1998 ~ 2003),我国总就业增长约 3800 万,其中第一产业增长了约 1400 万,第二产业减少了 500 多万,而第三产业增加了近 3000 万;第三产业成为非农就业增长的惟一源泉。

服务业是就业增长的主要源泉,但是与世界上收入水平相近的发展中国家相比,我国第三产业的就业比重明显偏低。如果我国第三产业的就业达到总就业的一半左右(目前不足 30%),则第三产业就业可增加 1.5 亿人以上,大约相当于目前我国农村富余劳动力的总量。

第三产业的发展需要人口的集聚即城市化。长期以来城乡二元的制度安排、限制人口迁移和城市化的政策造成了中国的“低度城市化”,也制约了第三产业的发展。政府对金融、高等教育和医疗服务等现代服务业过度管制使得这些产业的发展滞后,不能满足不断增长的社会需求。

表 1 三次产业就业状况(1990 ~ 2003)

年份	合计(百万)	第一产业(%)	第二产业(%)	第三产业(%)
1990	647.49	60.1	21.4	18.5
1991	654.91	59.7	21.4	18.9
1992	661.52	58.5	21.7	19.8
1993	668.08	56.4	22.4	21.2
1994	674.55	54.3	22.7	23.0
1995	680.65	52.2	23.0	24.8
1996	689.50	50.5	23.5	26.0
1997	698.20	49.9	23.7	26.4
1998	706.37	49.8	23.5	26.7
1999	713.94	50.1	23.0	26.9
2000	720.85	50.0	22.5	27.5
2001	730.25	50.0	22.3	27.7
2002	737.40	50.0	21.4	28.6
2003	744.32	49.1	21.6	29.3

四、劳动就业政策

劳动就业政策可以粗略地分为积极的就业政策和消极的就业政

策。消极的就业政策主要是指对失业人员提供收入支持。目前我国消极的就业政策包括下岗职工基本生活保障制度和失业保险制度,但是世界各国的经验表明,消极的就业政策固然可以对失业人员提供基本生活保障,但对于促进就业的作用是有限的。

积极的就业政策的主要内容是促进就业和创业。目前我国积极的就业政策所依据的方针是坚持劳动者自主择业、市场调节就业和政府促进就业。它的政策框架包括:1)宏观经济政策:通过促进经济增长来拉动就业;2)扶持政策:重点促进下岗失业人员再就业;3)服务政策:改善劳动力供求合理匹配;4)宏观调控政策:控制和减少失业;5)社会保障政策:保障基本生活,促进再就业。

由于我国经历了从计划经济体制向社会主义市场经济体制的转型,数千万国有企业职工下岗,所以如何促进下岗工人再就业成为我国积极的就业政策的一个重要方面。目前我国各地采取的促进下岗工人再就业的政策包括:税费减免政策、小额贷款扶持政策、社会保险补贴政策、再就业援助政策、鼓励国有大中型企业分流安置富余人员的政策和就业服务政策等。

但是,劳动就业政策只是促进就业的一个重要因素,还有许多宏观经济因素和政策因素也会对就业产生重大影响。从某种意义上说,主要由劳动部门实施的就业政策只是“胳膊”,而一些影响就业的宏观经济社会政策则是“大腿”,胳膊可以帮助大腿,但是“拗不过大腿”。根据目前我国的实际情况来看,推动产业政策和就业政策的协调,加快我国城市化步伐和第三产业的发展,对于我国今后的就业将具有更加重要的意义。

五、产业政策与就业政策的协调

我国 20 世纪 90 年代以来产业发展的一个重要特点是“重型化”,资金密集度不断提高,经济增长与投资增长的就业弹性不断下降。这种情况加重了解决就业问题的困难。

十六届三中全会《决定》要求“改革发展和结构调整都要与扩大就业紧密结合。从扩大就业再就业的要求出发,在产业类型上,注重发

展劳动密集型产业；在企业规模上，注重扶持中小企业；在经济类型上，注重发展非公有制经济；在就业方式上，注重采用灵活多样的形式。”《决定》强调了产业结构、企业规模与就业方式要有利于推动就业增长。

从 20 世纪 90 年代以来，各地政府纷纷制定以选择优先发展的产业为主要内容的产业政策。产业政策将注意力集中于制造业，各地优先发展的产业趋于雷同，偏重于钢铁、化工、汽车、电子等资金密集的“先进制造业”。

各地产业政策的基础应该是各地由于资源禀赋不同所造成的比较优势不同，但是各地产业政策的雷同表明各地的产业政策脱离了各地的比较优势。盲目追求钢铁、化工、汽车、电子等资金密集的“先进制造业”的发展，与各地政府对经济活动的过度干预有关，也与国有商业银行主导的金融体制资金配置的无效有关，今后可能造成新一轮生产能力过剩和大量投资的浪费。

根据《决定》的要求，有必要重新审视我国的产业政策，将产业政策的重点从选择优先发展的产业转向鼓励竞争和研发，鼓励能创造更多就业机会的服务业的发展，鼓励城乡劳动力自主创业。

六、城乡分割的劳动力市场和城市化不足对就业的影响

在计划经济时期，我国长期实行优先发展重工业和城市偏向的发展战略，形成了城乡二元的社会经济结构和城乡劳动力市场分割的制度安排。改革开放以来，城乡二元的格局和旨在保护城市居民的“城市保护政策”未能从根本上得到改变。城市保护政策从局部来看对各个城市是有利的，但是从中国经济发展的总体来看，却造成许多中国所特有的问题，尤其是低度城市化和第三产业发展不足、就业问题和城乡收入分配差距过大的问题，这些又最终加剧了城市部门生产能力过剩、商务成本过高和缺少活力，显然对统筹城乡发展和构建社会主义和谐社会不利，并且最终对城市的经济社会发展也不利。

党的十六届三中全会《决定》提出了明确的要求：“改善农村富余劳动力转移就业的环境。农村富余劳动力在城乡之间双向流动就业，

是增加农民收入和推进城镇化的重要途径。”“取消对农民进城就业的限制性规定,为农民创造更多就业机会。逐步统一城乡劳动力市场,加强引导和管理,形成城乡劳动者平等就业的制度。深化户籍制度改革,完善流动人口管理,引导农村富余劳动力平稳有序转移。加快城镇化进程,在城市有稳定职业和住所的农业人口,可按当地规定在就业地或居住地登记户籍,并依法享有当地居民应有的权利,承担应尽的义务。”

我们可以很清楚地看到,《决定》强调了农村劳动力流动就业的重要性,对于逐步统一城乡劳动力市场,形成城乡劳动力平等就业的机制都第一次提出了非常明确的要求。但是目前一个非常重要的问题是,如何通过具体的配套政策来为地方政府切实执行中央要求提供激励。实际上城市对于农村劳动力进入城市就业,还是存在许多担心和政策障碍。

地方政府对于农村劳动力向城市迁移的担心,既有计划经济时期城乡分割和城市偏向的发展战略的传统体制和习惯的影响,也有目前以人均指标为核心的城市评估体制、以属地为筹资单位的社会保障体制与社会福利体制的影响,以及保护城市劳动力免受外来农民工的就业竞争的考虑。

应该通过配套政策来为地方执行中央的要求提供激励。应该对现有城市职工“岗位权利”的消失给予制度化的货币补偿,同时鼓励他们参加劳动力市场的竞争,对到城市寻找就业机会的农村劳动力给予更加平等的国民待遇。同时要防止城市福利制度造成城市职工就业(创业)意愿的下降。

要进一步改革与完善社会保障制度,例如实现基本养老保障的省级统筹和国家统筹。各地的差别可以通过个人账户的差别来反映。社会医疗保险和低保制度也要逐步提升到省级统筹。

七、人口变动与就业

中国 20 世纪 70 年代的生育率下降是人类历史上空前的。在 70 年代的 10 年中,中国妇女的生育率从平均每个妇女生育 5~6 个孩子

下降到平均每个妇女生育 2~3 个孩子。1980 年以后,中国保持了较低的生育率并且在 1990 年以后生育率持续下降。这使得中国有可能利用“人口学红利”加快中国的经济增长。所谓人口学红利是指在生育率下降的一段时期内,人口的少年抚养比显著下降,但是老年抚养比还不会显著上升。这样劳动年龄人口在总人口的比例可在相当长的时间内保持在较高的水平,有利于经济增长。

但是这种人口学红利不会无限地保持下去。中国的生育高峰是 20 世纪 50 年代与 60 年代,随着这些人在 2015 年以后逐步进入老年,中国的人口学红利也将在 2015 年以后逐步终结。10 年以后,中国劳动力密集型制造业将逐步失去其在国际市场的竞争力。这些产业将转移到劳动力成本更低的国家,如南亚的印度、孟加拉国。中国的产业结构将被迫升级。

对于产业升级的最好的准备,不是政府主导的对优先发展的产业的大量投资,而是要进一步完善鼓励公平竞争的市场经济制度,政府从微观经济活动的干预中退出,以及加大对于人力资本的投资。

(作者单位:上海社会科学院经济研究所)

目 录

促进就业,推动经济发展和社会和谐(代序)	左学金(1)
----------------------------	--------

上篇:宏观经济与就业

第一章 信息化战略与就业战略的协调推进	周振华(3)
第二章 政府为弱势群体创造就业岗位:经验与意义 ..	顾光青(14)
第三章 协调劳动关系 构建和谐社会	王大奔(29)
第四章 政府选择与就业促进	刘社建(41)
第五章 服务业的发展与就业	陶纪明(55)
第六章 劳动力转移、城市化和城乡就业	黄建富(68)
第七章 发达国家的贫困研究与促进就业的社会保护政策 的改革	张启新(80)
第八章 就业状况与社会保障制度安排问题和对策	胡苏云(98)

下篇:上海城市就业

第九章 上海人口、就业与社会经济的协调 发展研究	周海旺 肖黎春(113)
第十章 上海市产业结构与就业结构的变化 特征分析	雷新军(128)
第十一章 上海郊区农村劳动力就业特征、问题及对策	高 慧(146)
第十二章 上海市女性工程技术人员就业现状研究	沈开艳等(162)

第十三章 国际大都市中央商务区就业问题研究 权 衡(178)

第十四章 浦东新区改善创业环境促进社会就业
的研究 王 振 周海旺 王红霞(195)

第十五章 浦东新区社区就业和社区就业服务
机制研究 苑学武(211)

第十六章 上海青年失业状况调查分析 战新华(225)

第十七章 2004 年上海部分高校应届本科毕业生就业
状况调查 陆建民 万仁孝(238)

上篇：宏观经济与就业

第一章 信息化战略与就业 战略的协调推进

周振华

在一个静态分析框架下,信息技术的发展及其对传统产业的改造,并不只是产生单一的“就业缩减效应”,同样也存在“就业增补效应”。由于这双重效应是相互抵消的,所以信息化最终对就业产生什么样的影响,取决于这两种效应的力量对比。而且在不同的发展阶段,其主导性效应也可能是不同的。这表明信息化战略和就业战略从长期过程来讲,本质上是兼容的,但在某些时点上会有较大的矛盾与冲突。因此,我们要特别注重在某些特殊时点上存在的矛盾与冲突,通过因势利导,充分利用时间差来扩展其兼容性,缓解其矛盾与冲突。

我国在加快工业化进程中已启动了信息化,并将其不断地引入工业化之中,力争走出一条新型工业化的道路。与此同时,中国工业化进程必须兼顾充分就业,最大限度地吸纳农业过剩劳动力的转移。因此,我们必须同时实施信息化战略与就业战略。但在此过程中,有一个统筹协调的问题,需要从理论上加以分析和说明,以便在实际推进中找到一个较好的结合点。本文就此进行探讨,提出一些不成熟的看法。

一、问题的提出

实施信息化战略是我国顺应世界信息化浪潮,实现工业化与信息化的互动,走出一条新型工业化道路的重大战略举措。在此过程中,

随着现代信息技术的扩散,以及在国民经济和社会中的广泛使用和对传统产业的改造,势必形成新的生产方式和经济结构,对经济、社会产生重大影响。其中,包括对就业及就业结构的影响。

我国作为发展中的大国经济,劳动力趋于无限供给、就业压力十分沉重是一个客观的事实。在“十五”期间,劳动力的供求矛盾就已经十分突出。每年需就业人口总数约 2000 万人,而每年能提供的就业岗位只有 1600 万人,五年下来累积的失业人数总共将达到 4000 万人。我国将很快进入高失业和就业结构大调整时期。在这种情况下,实施就业战略势在必行,而且将日益上升到非常重要的位置上来。

显然,这两大战略都是十分重要的,并具有很强的现实针对性。但问题在于,根据传统经济理论,新技术的采用往往会产生对劳动的替代,导致就业对经济增长的弹性系数下降,从而减少对劳动的需求。信息技术的采用,当然也不例外。更何况,信息化的过程,与一般的新技术在个别部门运用不同,它是一种渗透到各个领域的极其广泛的新技术运用,由此可能将会对就业带来更大的负面效应。在发展中国家,为了充分利用劳动力趋于无限供给带来的劳动低成本的比较优势以及增加就业,则要尽量实行劳动对资本、技术的替代,大力发展劳动密集型产业。由此而论,为增加就业,似乎应该减少或减缓对信息技术的运用。

这就提出了一个非常尖锐的问题,即信息化战略与就业战略是否“兼容”?具体讲,就是信息化战略的实施是否会加剧我国劳动力的供求矛盾,恶化就业形势;或者说就业战略的实施是否会延缓信息化进程。对于信息化战略与就业战略是否兼容,从现有的文献来看,虽然少有直接针对这两大战略是否兼容的讨论,但在关于技术与就业关系的众多阐述中,实际上已显现出两种截然不同的倾向性观点。一种观点认为,由于技术进步、管理水平提高,尤其是资本有机构成的提高,我国的就业弹性出现了不断下降的趋势。就业弹性的下降,导致劳动力需求的下降。另一种观点认为,技术进步与就业弹性下降之间没有必然的联系。显然,这个问题如果不弄清楚,势必会影响甚至动摇我们对这两个战略的实施;因此,我们必须研究与探讨信息化战略与就业战略之间的关系,从理论上回答和解释这两大战略是否兼容的问题。

二、信息化对就业的影响：双重效应

推进信息化的重要内容之一,就是现代信息技术发展及其向全社会的扩散与运用。随着现代信息技术的发展,目前已呈现出一种全新的信息技术结构,其中包括信息的采集技术,主要体现在各种传感器和智能卡的发展上,具有自动化趋势;信息的传递技术,主要体现在通讯和网络技术的发展上,具有网络化趋势;信息的储存技术,主要体现在多媒体技术发展上,具有数字化趋势;信息的处理技术,具有计算机化趋势。因此,目前已形成了信息技术的新范式(唐·泰普斯科特和阿特·卡斯顿,1999)。

现代信息技术作为对有关信息进行收集、传递、储存和处理的技术,既是针对特定工序的专业技术,更是适用于各种环境的通用技术。作为一项通用技术,IT被广泛地应用于农业、教育、行政管理、医疗保健、制造业、金融、银行、交通、贸易、出版、能源保护和环境管理等各个领域。正如戴维·莫谢拉指出的,从比较抽象的角度看,数字技术总体目的的性质似乎可应用于几乎为无限的用途……每一代改进产品的价格——性能比只是扩大了成本——效益潜在利用的范围,而且往往是前所未料的(戴维·莫谢拉,2002)。

因此,信息技术的发展及其广泛运用,像任何一种技术进步一样,会带来劳动手段的革新。这不仅将降低劳动强度,使劳动者从繁重的脑力与体力劳动中解放出来,而且先进的劳动工具和设备会在更大程度上替代一部分劳动力,相应减少生产中的劳动力数量,降低劳动力使用总成本,从而提高劳动生产率。与此同时,信息化进程对劳动者的熟练程度、劳动技能、技术和知识水平也不断提出新的要求,即要求劳动力素质的不断提高,以适应信息化的要求。因此,信息化在形成对劳动需求数量减少的压力同时,又成为提高劳动供给质量的动力,这就构成了对劳动力供求的双重影响。

显而易见,信息技术发展及其运用对劳动手段革新的直接效应是提高了劳动生产率,从而减少了单位产品中对劳动力使用的需求,即减少就业人数或减少劳动时间。我们将其称之为“就业缩减效应”。