

□ 刘荔娟 庄卫民

## 城市隐性失业公开化的对策研究

### 一、九十年代城市隐性失业公开化的特点

1. 实现形式的特点。我国城市隐性失业公开化的进程是从90年代加快的,它主要表现为企业将大批富余人员剥离生产岗位,以下岗、待工、提前离退休等形式,逐步推向劳动力市场。根据青岛、上海两个城市的部分情况,可看出实现形式的一些特点。

青岛市1994年1—6月隐性失业公开化实现形式中放假形式的占37.3%,提前离退休的占48.2%,停薪留职人员占14.5%。

上海市1996年下岗工人中转岗占46%,待退休者占6%。提前退休和准退休者占6%,待工者占35.2%,失业者占6.8%。

2. 时间分布的特点。我国城市隐性失业公开化的进程是从90年代以来加快的,并呈现出下岗待工人员逐年增加的趋势。其原因是多方面的,最突出的是大量劳动者不能适应产业结构调整中的新兴产业的就业岗位的需要,就业观念没有及时更新。据有关资料显示,随着城市经济的发展与增长,劳动者适应性的增强,2000年后,这一矛盾将逐步缓解。总之,大规模的隐性失业公开化是我国体制转轨时期的特定现象,而且比较集中在90年代,特别是90年代中后期,但要走出目前的困境还要持续到下个世纪初。

3. 区域分布的特点。隐性失业人员主要集中在一些老工业基地所在城市,这是因为传统的产业结构、体制结构在老工业基地遗留的历史包袱比较沉重,在经济体制转折关头他们暴露的问题最明显,最突出。此外,改革开放步伐较快、市场经济初具规模的城市,下岗待工人员的再就业安置也相对容易。因为经济发展较快,就业岗位比较多。另外,地方政府也有一定的财力提供下岗待工时的社会救济。而改革开放比较滞后,经济发展速度较慢的城市,有的由于企业仍旧维持原有计划经济模式,隐性失业危机尚未完全显露。有的虽已产生大量下岗待工人员,但由于就业岗位有限解决起来比较棘手。

4. 行业分布的特点。隐性失业公开化从行业分布看,工业部门是下岗待工人员产生的主要源头。上海市1995年在下岗待工人员中,工业占67%,交通财贸占22.3%,建筑占5.1%,其他占5.6%。湖北省26个市县被调查的下岗人员中,工业企业占42.2%,其他行业占57%。从工业内部来看,据上海市统计,下岗待工人员多的工业行业依次排序为:纺织、二轻、轻工、仪表、机电等。这是由于在产品结构、产业结构调整中,这些传统工业部门受到冲击最大。

5. 文化、技术结构的特点。据河南省有关部门调查,在待岗人员中,按文化程度分组,小学文化程度占24.3%,中学(中专)文化程度占71.2%,大专以上文化程度占4.5%。按技术水平

分组,专业技术人员占7.2%,技术工人占17%,熟练工人占68.9%。据上海市统计局调查,上海市到1996年5月底处于待工状态的人员中,初中以下文化程度的占72.3%,中专、技校、职校文化程度的占23.7%,大专以上文化程度的占4%。按技术水平划分,管理人员占5.9%,工程技术人员占3.8%,工人、服务人员占90.3%,由上述数字可以看出下岗待工人员绝大多数是文化程度较低,仅掌握某项初级技术的劳动者。换言之,文化程度与技能状况是与下岗待工人数呈反向变动趋势,这也提示我们,解决再就业问题必须强化转岗培训。

6. 年龄、性别结构的特点。上海市统计局对全市下岗待工人员年龄分组,30岁以下占8%,30—35岁占16.1%,36—40岁占28.1%,41—44岁占22.9%,45岁以上占24.9%。在全部下岗待工人员中,女性占55.2%,这组数字反映出40岁以上中年职工,特别是女职工在下岗待工人员中所占比重较大。

## 二、隐性失业公开化及再就业对策思路

失业问题是一种困扰世界各国的社会现象,当政者无不把治理失业作为一项重要任务认真对待,据1994年联合国对世界115个不同类型城市市长们的问卷调查,将失业问题作为严重问题的占47%,居第一位。我国各级政府应努力探索如何兼顾效益和安定,控制失业规模,使适度的失业率成为劳动者行为的风险机制和企业效益的激励约束机制。

1. 牢固树立“人力资源是我国社会经济发展第一资源”的观念,宏观发展战略立足于既有利经济发展,又有利于人力资源开发利用。

一个国家的国力由自然资源、物力资源和人力资源综合而成。众所周知,我国的自然资源、物力资源在世界上不具优势,唯有人力资源处于优势地位。隐性失业与公开失业都是对人力资源的一种浪费,研究对策首先要以发挥优势、充分开发利用人力资源为立足点。

人力资源是指包含在人体内的一种生产能力,是表现在劳动者身上的以劳动者的数量和质量表示的资源。在确认我国人力资源为第一资源的同时,还应清醒地承认人力资源质量偏低的现象。各级政府的宏观发展战略,应立足于既有利于经济发展又有利于人力资源开发。充分开发和利用人力资源应成为我国经济发展的一项基本国策。一个国家的现代化必须是物的现代化和人的现代化的同步发展,我们唯有牢固树立人是第一资源的观念,坚决实施人力资源优先开发的战略,才能将人口“包袱”变成社会财富。以人力资源开发促进经济社会发展,以经济社会发展促进广泛就业,以广泛就业促进社会稳定是各级政府工作的主导方向。

2. 三大产业协调发展,在重视第三产业发展的同时,加快第二产业内部结构的调整,扩大第二产业就业容量和消化隐性失业人员的能力。

第三产业具有投资少,吸纳劳动力就业功能大的优势。1994年我国第二产业投资4941.3亿元,净增就业444万人;第三产业投资4433.7亿元,净增就业1386万人,相当于第二产业所吸纳就业人员的3倍多。今后要继续加快第三产业的发展,充分发挥其吸纳劳动力的潜力。然而我们不能认为,第二产业剩余劳动力的唯一或主要出路就是第三产业。

第二产业中的制造业是决定人均收入提高和就业结构优化的关键产业。工业系统领导和职工,应采取切实有效措施加快加工工业内部结构调整和产品结构升级换代,将提高加工附加值和加工深度作为产业发展的目标。

产业结构高度化不仅指新技术产业比重增加,还包括加工深度的提高。从工业化国家的经验来看,电子、机械加工及装配、石化等产业都曾产业结构高度化的主体。我国经济现状是机

械化、自动化水平还很低,过早地抑制电子、仪表、机械工业的发展是不利于经济持续发展的。上海等城市,继纺织行业不景气,大量隐性失业公开以后,电子仪表、机械行业也陷入困境,大量富余人员进入再就业工程,准备转入第三产业,笔者认为这不是长久之计。在数以百万计的富余人员中,不乏年富力强、掌握一技之长的技术工人,他们经过多年实践,积累了丰富的操作经验和技巧,进入第三产业,原专业技术无用武之地,是一种浪费。从全局考察,我国的电子工业、机械工业并不是真的过剩,只是由于产品缺乏竞争力,打不开国际市场,国内市场又被同类进口产品所占领,由此出现了生产能力和产品相对过剩。如果能加速电子、仪表、机械、纺织等行业的技术改造,产品升级换代,在提高产品质量、性能、辅以国家政策扶植的基础上,夺回失去的国内市场完全是可能的。

国家经贸委最近透露:我国将按国际惯例保护民族工业,特别是高新技术产业和关系国计民生的支柱产业。我们要抓住机遇,加速第二产业的结构调整、产品升级换代,提高加工工业的加工深度和附加价值,这是第二产业自我消化过剩职工的有效途径。

近十年来,在产业结构调整中有一种观点很占上风,即“退二进三”,尽快使第三产业的产值和劳动力比重超过第一、二产业,实现由“二、一、三”向“三、二、一”转化。这种提法,从理论上讲,从发展趋势讲,从特定城市的特定区域(如上海市中心)看,是正确的,然而,笔者认为目前还不能作为我国各类城市的战略方针。因为实现“二、一、三”向“三、二、一”转化,是需要条件的。至少要求第一、二产业劳动生产率的大大提高;人民生活水平有了质的飞跃;社会分工大大发展。唯有这样,第三产业的发展才能有物质基础和社会基础,才有服务对象和可供服务的优质商品,用人为的放慢二产速度而增长起来的第三产业,只能是虚假繁荣,泡沫经济,结果必然是好景不长,国民经济患“软骨病”。这类教训国际舞台上屡见不鲜,我国不少大城市90年代以来,一些传统产业升级缓慢陷入困境,大量富余人员转入第三产业,大小商店鳞次栉比,精品商厦越造越高级,有的商店营业员比顾客多,一天的营业额不够支付电费和房租,开业数月即宣告关门停业,刚转岗就业的职工面临第二次下岗待业。这种盲目发展三产造成财力、物力、人才浪费的现象应该引起各级决策者的重视。

3. 兼顾企业效益和社会安定,运用宏观控制,适度抑制隐性失业公开化的速度和幅度。

企业根据市场原则,剔出富余人员下岗待业,实行劳动岗位的优化组合,这是提高企业效益的重要条件,关键是要处理好深化改革、企业效益和社会安定的关系。

兼顾企业改革和社会安定的根本对策是大力发展经济,扩大就业岗位,提高劳动生产率。具体办法在不同时期有不同的侧重面。一般在经济发展水平低下,社会失业人员多时,会暂时牺牲一些企业效益,扩大就业;而当经济发展水平达到一定程度,社会失业人员较少时,则侧重于提高企业效益。90年代大中城市应该采取二元政策:对一些重要的生产部门,采用现代科技、产出效率高的企业和行业,要坚持按先进合理的原则定员定额,力求创造高的效益。国家还可以增加投资,积极引进新技术、更新设备、提高劳动生产率,提高产品加工深度,开拓新的就业岗位;对有市场需求的企业增加财政预算,降低企业税费,提供优惠贷款等政策,促进就业岗位的增加;对一部分耗资少、用人多的劳动密集型企业、辅助生产部门和服务部门,不必急于提高技术密集程度和资本有机构成,以便依靠这些部门和企业吸纳大量劳动力。

就企业而言,可以先对本厂职工有效工时率和边际生产力作一番研究,采取分步剥离对策。第一步将有效工时率低于20%,边际生产力为零(即不因职工人数而增加总产量的)过剩劳动力剥离出来,推向市场;第二步再将有效工时率低于50%,边际生产力低于工资的过剩劳

动力剥离出来,推向市场。分步策略实施的时间跨度为多长较合适?有人建议用5年时间,笔者认为操之过急。按1995年国际劳工组织和中国劳动部联合调查得出各类城镇企业综合隐性失业率为18.8%,国有企业则高达30%的口径,目前,国有企业共有1.1亿职工,隐性失业人员约3000万,如果用5年时间完成公开化,每年要从在职人员中分流600万公开失业者,再加上每年新增劳动力未能及时找到工作者,全社会的公开失业率将会突破5%。隐性失业公开化的速度和幅度应该成为各级政府宏观控制的指标之一,否则会给社会带来冲击,不仅待业者不安定,即使就业者也有后顾之忧,不能安心工作,最终又会导致经济效益的下降。正象江泽民总书记所说的那样,开拓就业岗位,实施再就业工程,不是权宜之计,而是一项长期任务。

参照国外成功经验,在处理企业效益和社会安定关系时,还可以采取就业机会分享,通过缩短劳动时间,提前退休,延长义务教育年限等措施,将就业者的一部分工作转给失业者,从而达到适度控制隐性失业与公开失业的比例。

4. 加强对农村和外来劳动力的宏观调控管理,在大城市全面推行“就业证卡”制度,缓解城市就业岗位被农村劳动力过多顶占的趋势。

随着农村经济体制改革的深化,劳动效率明显提高,加之国家逐渐放松了户籍管理和限制农民向外转移的一些政策,广大农村剩余劳动力在城乡收入显著差异的吸引下,成群结伙形成“民工潮”,大规模跨城乡、跨省市流动,已经成为世人注目的大事。从民工潮十多年的历史看,虽然对增加农民收入、繁荣家乡、改善从业结构、促进社会变革和市政建设等方面起到了积极作用。但是,民工潮带来的负作用也不容忽视,尤其在顶占城市就业岗位方面,加重了城市隐性失业公开化和再就业的难度。权衡民工潮的利弊得失,应该运用宏观手段控制农村劳动力向城市转移的速度。在积极保护农民利益的前提下,加强农业内部挖潜,提高农业产品的加工程度和附加价值,大力发展乡镇企业,更多地就地吸纳农村剩余劳动力。

对农村和外来劳动力推行“就业卡制度”是一种比较行之有效的对策。浙江、江苏等许多城市都明文规定,严格控制和减少使用农村劳动力,实行使用农村和外地劳动力的审批制度,严格按照招工“先城镇、后农村,先本地后外地,先省内后省外”的就业原则,对招用的农村劳动力进行总量控制,分类管理,凭证就业。凡属未经批准、擅自招用和虽经批准但未办证的,以及超计划招用的农村劳动力,一律限期予以清退;有下岗职工的企业,一般不能使用农村与外地劳动力。这样才能保证城市企业富余职工能及时分流安置。

5. 大力发展职业培训,为在岗人员转业和下岗待业人员再就业创造文化技能条件。

职业培训又称职业教育和技术培训,是我国劳动法的重要组成部分,通常分为就业前培训、在职培训、转业培训三种形式。为了贯彻“先培训后就业”方针,我国规定了多种就业前培训方式,其中主要的有学徒培训、技工学校培训、职业中学培训。在职培训是就业后培训,即对在职职工进行文化知识、专业技能的训练,以提高职工的文化技术水平和工作熟练程度的一种培训制度。转业培训是为了适应劳动者转变就业岗位的需要而对劳动者进行的专门教育和培训,目的就在于帮助转业者获得一技之长,及早重新就业或自谋职业。

西方发达国家将职业教育作为黄金产业,予以高度重视,据资料报导,德国培养一线工人平均每人花费6—7万马克,约合23—27万元人民币。而我国对职业培训的资金投入少,职工对职业培训的自觉性差。我国企业职工每年每人的培训费仅60元人民币。虽然国家对企业职工教育经费占企业职工工资总额的比例有规定,但经常资金不到位或挪作他用。长此以往在职职工技术水平下降,影响生产效率;富余人员分流之后适应不了新岗位要求,很难及时找到合

适的新工作。

在竞争中求发展的企业急需技术人才,在竞争中求生存的职工需要掌握技术,只有通过职业培训,才能从根本上解决“有些岗位无人干,有些人无岗位干”的矛盾现象。我们应该遵循劳动法的规定,采取各种措施,发展职业培训事业,开发劳动力的职业技能,提高劳动者素质,增强劳动者的就业能力和工作能力。把职业教育看作另一种“希望工程”大力搞好,并注意培训与使用相结合。上海市杨浦区利用社区劳动服务中心,将职业培训与职业介绍结合起来,扩大培训范围,建立多层次、多专业、多系统的就业训练网络,大大提高了企业富余职工和失业人员的再就业能力,并将再就业教育培训延伸到在职在岗的职工,进行就业风险意识和竞争意识教育,开展适合职工特点的新技能培训,要求职工尽力掌握两门以上的专业技能和相关知识,提高他们对下岗、失业的忧患意识以及抗风险能力、再就业适应能力,这些成功经验都是值得推广的。

#### 6. 做好舆论导向,转变劳动者的就业观念,持之以恒地开展再就业工程

舆论是行动指南,要让人们心理上承受,行动上接受失业,就必须有正确的舆论导向,引导、推动劳动者转变就业观念。首先,要让人们了解,失业待业是与市场经济相伴而生的,适度的失业率是一种正常现象。第二要宣传竞争上岗、择优聘用的招工原则。劳动者要能寻找好工作,保住“金饭碗”,必须参加学习、培训、不断提高自身素质、更新知识和技能。第三,要宣传多渠道就业,实行国家、集体、个人三轮驱动的就就业政策。第四,引导劳动者树立正确的择业观念,消除非国有或三资企业不进,非经济效益好收益高的单位不应聘的思想。一切要从自身条件和就业环境出发,提高自谋职业、自主择业的积极性和主动性。防止由于择业观念不端正从被动待业转为自动失业,这样对个人对家庭对国家都是一种损失。

为了帮助数以千万计的失业人员重新走上新的工作岗位,再就业工程是增强人的生存能力、就业能力,重新合理配置劳动力资源,促进生产力发展的需要,具有自然属性和经济功能;同时,再就业工程又是改革劳动用工制度的政策性需要,是保证社会安定和顺利发展的政治需要,具有社会属性和政治功能。再就业工程是一项复杂的社会系统工程,涉及面广、政策性强,事关社会稳定、经济发展大局,各级政府应加强领导,成立专门机构,加强宣传,动员社会各方面力量关心和支持再就业工程,并持之以恒地做好这项工作。

上海市以构建再就业服务中心来托管下岗职工这一再就业新机制,不仅得到了国家劳动部的充分肯定,而且已在全国许多省市推行。再就业服务中心是由政府支持、社会赞助、行业(部门)组建的托管企业下岗待工人员的新模式。使下岗职工既不滞留于企业内部,又不简单地把他们推向社会,好比一座桥梁,专门承载企业的下岗职工,从企业过渡到社会重新就业。有些区实施“依托社区、立足社区、着眼社区”结合加快社区建设,强化社区管理,完善社区服务,发展社区经济,多层次、多形式地拓宽就业渠道,积累了许多经验。

#### 7. 从企业保障走向社会保障,建立完善的失业保障制度。

在传统的、高度集中的计划经济体制下,国有企业和集体企业是一个社会福利性组织,通过发挥各种社会组织功能,解除职工后顾之忧,逐步构成了企业保障制度格局。在市场经济条件下,不仅具有一定的自然风险,而且存在着许许多多市场竞争风险,这种风险的普遍性、社会性、突发性是原来的企业保障制度无法保障的,市场经济要求建立和完善社会保障体系。

新型的社会保障体系包括养老保险、工伤保险、失业保险、生育保险、医疗保险、其他保险五大子系统。失业保障是社会保障体系中的重要组成部分。

失业保障是国家通过立法强制实行的、由社会集中基金对因失业而中断生活来源的劳动者提供物质帮助和再就业培训的制度。其基本功能是两条:生活保障和促进就业。

我国自1986年实行《国营企业职工待业保险暂行规定》以来,每年都要发放一笔失业救济金,分散失业风险,使暂时处于失业状态的劳动者的生活得到基本保障,并接受再就业培训,使一部分失业者达到就业安置。

失业保障金有强制性、社会性,应实行国家、企业、个人共同负担的原则筹集资金。失业保障金总额的多少,由国家政府根据全社会失业率、通货膨胀率以及维持基本生活费用的需要而统一确定,筹集后由中央与地方两级政府掌握,以便在较大范围内调剂使用。

城市失业救济金的发放标准,以保障失业职工基本生活需要为立足点,按照当地居民维持基本生活所需消费品数量、价格、赡养人口系数加以确定,发放标准都应根据物价指数的变动而及时调整,以略高于本城市收入贫困线为宜。

同时,还应加快社会保障制度的改革步伐,当前重点要搞好与失业保障制度相配套的社会救济和医疗制度改革。按现行政策,失业救济金以工龄为依据,工龄满五年和五年以上者,最多发二年救济金;工龄在五年以下者最多发一年救济金。在此之后,仍找不到工作者,就得依赖社会救济和医疗制度的改革,以保障失业者的基本生活和治病需要。

综上所述,我国城市隐性失业问题是很严重的,根本的出路在于坚持配套改革,持续稳定地发展经济,使第一、二、三产业协调发展,充分挖掘吸纳劳动力的潜力。

(作者系上海财经大学教授、副教授;单位邮编:200433)

(上接第35页)

$$\sigma_{R(x)} = \frac{1-T}{1-x} \sigma_r$$

显然  $\sigma_{R(x)}$  随  $x$  的增大而增大,也即企业负债的增加会加大股东收益的风险,这正是企业经营运用财务杠杆的必然结果,高报酬一定伴随着高风险。

#### 参考文献:

1. 陈国明等著:《股份公司财务管理》,中国大百科全书出版社上海分社,1994年版。
  2. 王利军:《企业债务重整的帐务处理》,《财务与会计》,1996年第5期。
  3. Eugene F. Brigham. James L. Pappas:《Managerial Economics》,The Dryden Press,1976.
  4. Takayama A.,"Mathematical Economics"(Second Ed.),Cambridge University Press,1985.
- (李元旭:复旦大学管理学院教师,博士;欧阳秀子:复旦大学管理学院研究生;单位邮编:200433)