

中国加入 WTO 后的就业问题

国家发展和改革委员会宏观经济研究院课题组

【摘 要】 加入 WTO 对中国就业的影响,既有短期问题,又有长期问题,既有就业机会问题,又有就业环境问题。从近期来看,劳动力的岗位调整要加剧;从远期来看,就业机会总体上仍然是不断增加的。因此,我们在应对加入 WTO 后的就业问题时,既要抓体制建设,完善政府与市场就业之间的关系;又要抓制度建设,协调劳动与资本的冲突。

【关键词】 世界贸易组织 就业机会 就业环境

一、加入 WTO 后就业机会的发展趋势与问题

中国加入世界贸易组织(WTO)后,就业情况变得更加复杂。一方面,加入 WTO 前具有的人口总量过剩型失业和体制转轨型失业仍然存在;另一方面,加入 WTO 后出现的结构调整加剧型失业和劳动力观念滞后型失业凸现出来。由于中国加入 WTO 过渡期内有关保护政策的作用,加入 WTO 对于中国产业结构和就业结构的影响,到目前为止未能充分展开。从近期来看,劳动力的岗位调整要加剧;从远期来看,就业机会总体上仍然是不断增加的。

(一) 近期发展趋势

1. 对就业机会的冲击没有原来预计的那么大

从 2001 年 12 月至 2002 年 11 月的情况来看,实际经济增长速度和就业形势都没有原先社会上普遍预计的那样悲观,实际执行情况要比预计的好得多,估计 2002 年全年经济增长速度可能高达 8%,既高于原来预计的 7%,又高于 2001 年的实际经济增长速度(7.3%);城镇登记失业率可能达到 4%(登记失业人数大约 772 万人),尽管比 2001 年底(3.6%)高出 0.4 个百分点,但低于原来预计的 4.5%;国有企业再就业服务中心的下岗职工大约 450 万人,其余社会上的其他下岗职工大约 200 万人,与 2001 年底的情况基本持平。之所以出现这种情况,原因是多方面的。

第一,受美国经济缓慢复苏的影响,世界经济发展一度相对有所好转。中国在加入 WTO 后不久,没有赶上世界经济继续下滑,对经济增长和就业的负面影响有所减少。有关部门原先在这方面的预计有点过于保守。2001 年美国经济持续回落,日本经济持续低迷,世界经济增速放缓。在拉动中国经济增长的“三驾马车”——外贸、内需和投资中,外贸出口从 2001 年第二季度起明显下滑。2001 年中国外贸仅增长了 6.8%,低于全国经济增长水平。加入 WTO 后,中国由于出口限制松动和美元贬值等

* 本文所用数据除特别注明外,均来自中国劳动力市场信息网监测中心及北京、广州、郑州、哈尔滨、西安、洛阳、重庆和福州市劳动力市场信息网监测中心。

因素的影响,出口形势大幅度好转,加之国内需求有所回升,2002年中国经济出现了缓慢上升、逐季走强的势头。

第二,由于中国加入WTO后有一个过渡保护期,保护期的政策起到了一定的缓冲作用,一些行业冲击效应可能弱化或者延迟,有的行业甚至反转,制造业的优势凸显出来。中国加入WTO后,不仅出口大于进口的局面没有根本改变,相反制造业的比较优势进一步发挥出来。2001年12月以来,中国的外贸形势大大超出预期,进出口增长持续回升。据中国海关初步统计,2002年1~11月全国进出口总值为5601.81亿美元,同比增长21.0%,其中,出口2936.94亿美元,同比增长21.6%;进口2664.87亿美元,同比增长20.5%,进出口顺差272.07亿美元,同比增长33.2%。2002年11月当月出口312.05亿美元,同比增长30.0%,创历史新高;进口287.39亿美元,同比增长37.9%,进出口顺差24.66亿美元,同比增长22.0%。中国制造业产品出口呈现出三大主力,机电和高新技术产品成为拉动出口增长的主要动力,电子及通信设备制造业6月份交货值同比增长达到45.2%,高于纺织业和服装业20.1%和11.5%的增长速度。与此同时,外商投资企业保持较快增长,外商投资企业出口占中国出口总额的比重在2001年超过国有企业后,2002年已达51.7%。民营、集体企业成为外贸出口的又一支生力军,出口82.6亿美元,增幅高达54.1%。2002年1~8月全国累计生产汽车202.81万辆,比上年同期增长32.45%;销售汽车207.62万辆,比上年同期增长32.19%。原先预计2002年汽车行业将面临较大的负面冲击,导致相当比例的汽车行业职工下岗。事实上,汽车进口并不“凶猛”,而是世界上大的汽车公司采取了在中国国内广泛合作的发展方式,不断推出新款,使得国内汽车消费“火爆”,造成了汽车工程师和技术工人短缺的局面。加入WTO冲击效应弱化的一个原因是,世界市场是分层次的,中国目前还处在垂直分工体系的下端,劳动力资源比较优势在加入WTO后有了更加广阔的发展余地;另一种解释是,中国在申请加入关贸总协定时,就开始了向WTO迈进的步伐。经济外向依存度不断提升,实际上也在一定程度上起到了预防加入WTO过度冲击的效果。

第三,外资进入中国的速度不断加快,在一定程度上起到了增加就业的作用。据外经贸部统计,2002年1~11个月外商对华实际投入的金额平均每天达到1.49亿美元。2002年1~8月,全国新批外商投资企业21470家,同比增长31.36%,合同外资金额623.07亿美元,同比增长42.42%,实际使用外资金额344.42亿美元,同比增长25.52%。预计2002年全年外商对华实际投资金额将首次突破500亿美元大关,创历年最高记录。

外国直接投资有利于中国就业机会的增长,这一点在服务业方面表现得更为明显。2002年1~7月,中国服务业利用外资强劲增长,共吸收外资合同额77.7亿美元,同比增长26.5%,实际吸收外资59.3亿美元,同比增长76.5%(新华网,2002年)。这些在一定程度上有力地促进了服务业就业机会的增加。

第四,中国企业“走出去”战略初见成效,劳务输出开始启动。截至2002年6月底,累计设立境外企业(不含金融类)6758家,协议投资总额132亿美元,中方投资额88.8亿美元。其中,境外投资办厂加工装配企业382家,年带动出口约20亿美元。油气、紧缺矿产等境外资源开发合作开始取得成效,带资承包正在取得进展。2002年1~11月,对外工程承包和劳务合作营业额115.0亿美元,11月末在外人数48.4万人。

上述因素的综合作用,使得加入WTO一年来对中国就业机会的影响总体上产生利大于弊的效果,当然这些影响目前还只是暂时的,对于中国就业机会的深远影响,还需要更长的时间才能充分展现。

2. 城市劳动力市场化就业状况略有好转

加入WTO后,尽管一方面城镇登记失业率上升,但另一方面城市劳动力市场的市场化就业状况有轻微的好转。2002年第三季度中国劳动力市场信息网监测中心,对全国89个城市劳动力市场进行

的调查表明^①,从总体情况看,劳动力总量仍然是供大于求,求人倍率(需求人数/求职人数)为 0.78,与上季度和 2001 年同期相比分别上升了 0.04 和 0.03。

(1) 劳动力需求的新特点

加入 WTO 以后,中国第二产业的劳动力资源比较优势进一步显现,成为新的就业增长点,但是,其增长潜力究竟如何还需要继续观察。2002 年第三季度以第三产业为主体的产业需求结构相对稳定,第一、二、三产业需求人数所占比重依次为 2.2%、27.0%和 70.8% (见表 1)。

中国加入 WTO 后,在第二产业就业中,制造业是新的增长点;在第三产业就业中,社会服务业和批发零售贸易餐饮业成为了新的增长点。从产业进一步细分来看,各行业对劳动力的需求依然集中在批发零售贸易餐饮业、制造业和社会服务业三大行业,其用人需求分别为 32.9%、21.5%和 20.1%,三者合计约占总需求的 74.5%。与上季度和 2001 年同期相比,社会服务业和批发零售贸

表 1 城市监测网 2002 年第三季度按产业分组的需求人数

产 业	需求人数 (人)	所占比重 (%)	与上季度相比 需求变化 (百分点)	与 2001 年同期 相比需求变化 (百分点)
第一产业	43 844	2.2	0.3	0.1
第二产业	534 307	27.0	-1.7	0.4
第三产业	1 402 172	70.8	1.4	-0.5
合 计	1 980 323	100	—	—

资料来源:中国劳动力市场信息网监测中心。

易餐饮业呈现上升态势,社会服务业分别上升了 2.0 和 2.9 个百分点,批发零售贸易餐饮业则分别上升了 1.1 和 1.9 个百分点;制造业与上季度相比略有回落,下降了 0.3 个百分点,但与 2001 年同期相比依然上升幅度较大,增长了 3.5 个百分点。其余各类行业的变化幅度均较小。

加入 WTO 后,股份制企业、个体私营企业、外商投资企业进一步发展的趋势逐渐明朗,加上其用工制度灵活且趋于规范,人员要求又涉及各个行业,且企业规模以中小企业为主,这些单位已经成为吸纳就业的主要渠道。从用人单位看,企业用人占绝对主体地位,所占比重达 94.3%,与上季度相比增长 1.7 个百分点,其中,私营及个体企业和股份制企业的用人需求占多数,两者所占比重之和约为 58.6%。私营及个体企业、股份制企业,与上季度相比分别上升了 2.5 和 1.9 个百分点;与 2001 年同期相比,分别上升了 0.8 和 3.0 个百分点。其余各用人单位的需求变化幅度均不大。

加入 WTO 后,为生产直接服务的职业岗位增加,而为生产间接服务的职业岗位的增量相对有所减少,其中生闻运输设备操作工需求较大,与制造业的初步繁荣是相一致的。从劳动力市场对各类职业的需求状况看,2002 年第三季度商业服务业人员和生产运输设备操作工依然是用人需求的主体,所占比重分别为 42.0%和 28.6%,二者合计约占总需求量的 70.6%。与上季度相比,各类职业的需求变化幅度较大的是专业技术人员和生产运输设备操作工,前者下降了 1.3 个百分点,后者则上升了 1.9 个百分点;与 2001 年同期相比,变化幅度较大的职业有生产运输设备操作工、商业和服务业人员、专业技术人员和单位负责人,其中生产运输设备操作工上升了 4.5 个百分点,专业技术人员、商业和服务业人员均下降了 1.6 个百分点,单位负责人的需求下降了 1.4 个百分点。

加入 WTO 后,劳动者的性别差异日益淡化,而其综合素质、专业技能和才能越来越被看重。从用人单位对年龄、文化、技能和性别要求来看,75.5%的用人需求对求职者的性别有明确要求;近

^① 这 89 个城市分布在全国各大区域,拥有市区人口 1.24 亿人,占全国地级以上城市市区人口的 48%;拥有市区从业人员(含城镇个体劳动者)5 391 万人,约占全国地级以上城市市区从业人员的 55%。本文所统计的数据为这些城市劳动和社会保障部门公共职业介绍服务机构所采集的劳动力供求状况信息,均为本季度有效数。89 个城市中,用人单位通过劳动力市场招聘各类人员约 198 万人,进入劳动力市场求职的劳动力近 253 万人。

90%的用人需求对劳动者的年龄都有所要求,16~34岁之间的劳动者构成单位用人需求的主体;90%的用人需求对求职者文化程度有要求。

(2) 劳动力供给的新特点

中国加入WTO后,由于就业结构变化日趋频繁,劳动者出现了主动适应劳动力市场需求结构的倾向。从求职情况来看,2002年第三季度求职人数相对集中的职业也是商业服务业人员和生产运输设备操作工,所占比重分别为35.0%和25.5%,两者合计约占总求职人数的60.5%。与上季度相比,求职人员中除生产运输设备操作工(上升1.1个百分点)变化幅度较大外,其余各类职业均变化不大;与2001年同期相比,除专业技术人员和农林牧渔水利生产人员变化不大外,其余各类职业均有较大变化。其中,生产运输设备操作工的求职比重上升了3.6个百分点,而办事人员和有关人员、商业服务业人员和单位负责人的求职比重分别下降了2.8、1.5和1.1个百分点。

下岗职工求职比重下降和失业人员求职比重上升,与下岗职工出中心,一部分没有实现再就业的下岗职工直接转为失业有密切的关系。2003年下岗职工再就业服务中心的进口将关闭,新产生的下岗职工将直接转为失业人员,这也将成为导致未来失业人数增加的一个主要原因。2002年第三季度,在所有求职人员中失业人员所占比重高达58.4%,其中就业转失业人员占25.9%,新成长失业青年占20.7%,其他失业人员占11.8%;下岗职工占10.5%;其他人员(主要是农村剩余劳动力)占22.1%。从总体上讲,各类求职人员中失业人员仍呈现上升态势。具体说来,与上季度相比,除失业人员的比重上升了0.3个百分点、其他人员(主要是农村剩余劳动力)上升了0.9个百分点外,其余各类别求职人员略有下降,但变化幅度不大;与2001年同期相比,失业人员的比重上升了5.4个百分点,其中上升幅度较大的是就业转失业人员,增长了3.7个百分点,此外,其他人员(主要是农村剩余劳动力)、在业人员、下岗职工分别下降了2.1、1.5和1.3个百分点,下降幅度也较大。

(3) 劳动力供求状况对比的新特点

中国加入WTO后,商业和服务业与生产运输设备操作工工种的就业机会有所增多,而单位负责人和专业技术人员的就业机会有所减少。这一点也在大学生分配难上得到了印证。2002年大学毕业生一次就业率只有70%左右,比2001年有所降低。从供求状况职业对比来看,2002年第三季度各职业(大类)的供求状况均处于求职人数大于需求人数的状况,求人倍率均小于1。其中商业和服务业人员、生产运输设备操作工的求人倍率相对较高,均在0.8以上。与第二季度相比各类职业的供求变化不大,其中办事人员和有关人员、商业服务业人员和生产运输设备操作工的求人倍率略有上升。与2001年同期相比,除单位负责人和专业技术人员的求人倍率略有下降外,其余各职业(大类)求人倍率均有小幅上升,其中办事人员和有关人员的增长幅度较大(上升了0.15)。

从劳动力市场的增量来看,女性的就业状况略好于男性,45岁以上的求职者在劳动力市场上实现再就业的难度较大。从供求状况性别对比来看,男性和女性的求人倍率分别为0.72和0.85。与第二季度和2001年同期相比,男性和女性求人倍率均有不同程度的增长,就业压力略有缓和。从供求状况年龄对比看,各年龄组的劳动力供给均大于劳动力需求。25~34岁年龄组的求人倍率(0.89)高于其他年龄组。除45岁以上年龄组外,与上季度和2001年同期相比,其余各年龄组的求人倍率均略有上升。

人才在劳动力市场具有明显的竞争优势,其中技师和高级技师尤为稀缺。从供求状况技能对比来看,各技术等级的求人倍率均大于1,劳动力市场出现劳动力需求大于供给的态势,其中求人倍率最大的是职业资格一级(高级技师)和中级专业技术职务,其求人倍率分别为1.55和1.45。与第二季度相比,除初级专业技术职务的求人倍率略有下降外,其余各技术等级的求人倍率均有不同程度的上升,其中上升幅度最大的是职业资格一级(高级技师),上升了0.49,其次是中级专业技术职务,上升了0.14。与2001年同期相比,各技术等级的求人倍率均有较大幅度的增长,其中增长幅度最大的是

职业资格二级(技师),增长了 0.73,其次是职业资格一级(高级技师)和中级专业技术职务,均增长了 0.53。从供求状况文化对比来看,各文化层次的劳动者均处于求职人数大于需求人数的状态,求人倍率小于 1。除初中文化程度的求人倍率略高,大专文化程度的求人倍率较低外,其余各组基本呈现文化程度越高劳动力市场的供需状况越相对趋于缓和的态势。今后,提升大专毕业生的就业竞争力显得比较紧迫,大专毕业生应该以培养高级专业技术工人为导向。

综上所述,中国加入 WTO 后,一方面用人单位对技术等级的要求与求职者拥有的技术能力出现落差,匹配较难成功。企业应根据实际需要选择求职者,而不应一味地提高文化程度、技能水平来抬高企业“门槛”,完善企业的“形象”。此做法势必阻挡了部分有能力胜任工作而技术等级又不具备招聘广告要求的求职者进入企业,加大了求职者实现就业的难度。另一方面,作为求职者应积极参与转岗转业技能培训,提高自己的文化素质,不断调整自己,包括择业观念,早日选择到适合自己的就业岗位。

3. 农村就业机会不足,农民工外出就业增多

中国加入 WTO 后农村劳动力流动就业的新特点是,企业新招的农村劳动力增加,且支付的工资也增加,农村劳动力返乡和外出量均下降,但外出人数仍然多于返乡人数,求职成功率增加。

据 2002 年二季度对重点监控地区的调查(中国劳动力市场信息监测中心,2002),中国加入 WTO 后农村劳动力流动就业的具体变化如下。

第一,农民工返乡减少效应大于外出减少效应。2002 年二季度输出地农村劳动力外出总量较 2001 年同期减少 2.2%。从外出结构上看,初次外出、返乡后外出总量同比分别减少 7.5%和 2.3%,培训后外出的农村劳动力总量比 2001 年也略有减少。从流向上看,去省外务工的农村劳动力数量依然最多,已占 50.7%;去省内县外务工的其次,占 28.6%;去县内乡外务工的最少,仅占 20.7%。与此同时,农村劳动力返乡总量较 2001 年同期减少 7.2%。从返乡结构上看,从省外、县内乡外返乡的农村劳动力同比减少 11.6%和 0.8%,从省内县外返乡的农村劳动力有所增加,增幅为 5.2%。从返乡农村劳动力的来源上看,从省外返乡的农村劳动力数量还是最多,已占 49.4%;而从省内县外和县内乡外返乡的农村劳动力分别只占 31.1%和 19.5%(见表 2)。

第二,城市企业为农民工提供了更多的就业机会。被监测企业新招的农村劳动力同比增加 10.7%,退离的农村劳动力同比减少了 7.8%,被监测企业使用农村劳动力总数比 2001 年同期增加 4.3%(见表 3)。

第三,外出农民工就业收入增加,说明这种就业是由有效需求直接拉动的。在城镇就业的农村劳动力人均月收入为 645.4 元,比 2001 年同期增加 2.7%(见表 4)。

第四,东部农村的就业机会增多,而中、西部农村的就业机会相对不足。输入地各省使用来自东部、中部和西部地区的农村劳动力结构比例为 31.8:42.2:26,与 2001 年同期相比,来自东部的农村劳动力略有减少,而来自中部和西部的新招农村劳动力略有增加。

第五,由于对农业冲击的压力开始初步显现,农村劳动力开始主动向外寻找机会转移,而事实上,中国加入 WTO 后也给城市经济提供了更多的发展机遇,使得外来农民工的求职成功率大幅度上升。2002 年二季度农村劳动力求职人数和求职成功率较 2001 年同期都分别增加了 18.2%和 21.6%。

表 2 固定监测点各季度农村外出劳动力人数

万人

	2000 年				2001 年				2002 年	
	一季度	二季度	三季度	四季度	一季度	二季度	三季度	四季度	一季度	二季度
初次外出	2.19	2.20	2.47	1.18	1.29	1.16	1.22	0.71	1.48	1.07
返乡后外出	5.54	4.28	3.98	2.43	5.16	2.95	3.03	1.98	5.94	2.88
培训后外出	1.97	1.64	1.71	0.79	2.07	1.54	1.61	0.59	2.07	1.51

注:根据中国劳动力市场信息网监测中心发布的资料推算。

表 3 被监测企业使用农村劳动力人数

万人

	2000 年				2001 年				2002 年	
	一季度	二季度	三季度	四季度	一季度	二季度	三季度	四季度	一季度	二季度
季末人数	17.96	26.29	25.03	24.86	18.5	24.9	26.86	22.08	24.92	25.97
本季新招	2.39	4.14	3.12	2.11	2.5	2.97	3.15	1.47	2.88	3.29
本季离退	1.48	2.50	1.83	4.48	2.3	1.95	1.64	2.79	1.77	1.80

注:根据中国劳动力市场信息网监测中心发布资料推算。

表 4 被监测企业使用农村劳动力平均月工资

元

	2000 年				2001 年				2002 年	
	一季度	二季度	三季度	四季度	一季度	二季度	三季度	四季度	一季度	二季度
平均月工资	650.8	603.9	626.4	623.7	626.1	600.1	567.9	533.2	659.0	645.4

注:根据中国劳动力市场信息网监测中心发布资料推算。

(二)长期发展趋势

据各方面测算,中国加入 WTO 后,尽管对目前就业机会的冲击不大,但就业机会的结构转换将在 2004~2006 年间加剧显现。

1. 就业机会虽呈净增加的状态,但没有一些人原来估计的那么乐观

从总体上讲,加入 WTO 对中国经济的增长和就业机会的增长都是长期利好的。2001 年,经济增长 1 个百分点对就业机会的带动是 0.18,相当于 130 万人。以后每年因加入 WTO,直接拉动经济增长 1.6~1.8 个百分点,中国将增加大约 200 万个就业机会。我们估计,其中由于结构调整和企业基于市场竞争的重组,转岗人员将大量增加。

2. 就业结构不断升级

加入 WTO 后,第一产业的就业机会将呈绝对减少的趋势。由于劳动力资源的比较优势,未来第二产业在中国还有较大的发展空间,尽管第二产业内部有些行业就业机会减少(如冶金和石油等),但是有些行业就业机会会明显增加(如纺织和汽车制造业等),两者相抵,第二产业就业总量还会继续增加。从长期来看,未来第三产业、特别是社区服务业的就业总量将呈迅猛发展的势头,但是,一些新兴服务业的发展对于劳动力的素质要求越来越高。

3. 结构性失业成为主要特征

由于经济结构和就业结构升级加快,这个时期中国的就业问题主要是结构性失业。这其中既包括劳动者文化素质和技能与新增就业机会岗位要求之间的不匹配问题,也包括劳动者创业精神不足与市场潜在机会增多的不匹配问题。

在过渡期结束后,中国的经济和就业将获得更加强劲的发展动力和更加广阔的发展空间。由于社会保障制度的完善和生活模式(中国劳动力参与率开始自觉不自觉地降低,由 1995 年的 0.78 下降到 0.76,到 2005 年可能是 0.74)的转变,就业形势将趋于稳定和缓解,城镇调查失业率将持续在自然失业率(5%左右)之上。但是,在这个过程中,我们必须特别关注如何提高经济增长的就业弹性,使得加入 WTO 不仅有利于经济的发展,而且有利于就业的增长,以遏制城镇登记失业率不断攀升的势头。

二、加入 WTO 后就业环境的发展趋势与问题

我们认为,加入 WTO 对中国就业的影响,主要的不是就业机会问题,而是就业环境问题。因此,在应对加入 WTO 后的就业环境问题时,既要抓体制建设,完善政府与市场就业之间的关系;又要抓制度建设,协调劳动与资本的冲突。

(一) 低端劳动力市场就业质量有所下降

从就业的质量来看,中国加入 WTO 以后,经济全球化的影响将进一步加深:一方面,由于国际劳工组织的倡导,人们未来将追求和主张“体面的就业”机会;另一方面,由于对资本的吸引和企业出于国际竞争力方面的考虑,一些简单、通用、熟练型的工种可能出现就业质量下降。这就是国际上说的不是“追赶竞赛”(Race to the top),而是“寻底竞赛”(Race to the bottom),这一点过去已经在乡镇企业和一些外商合资企业(外来加工型)中得到了证明。

就业质量下降的一种极端表现是就业者的生命健康权受到严重侵害,这一点在农民工身上表现得最为明显。由于受到地域文化的限制,加上安全意识的缺乏,特别是部分用工单位片面追求经济效益,忽视对农民工的安全教育和安全培训,再加上安全管理不明确、现场监督不到位、安全措施不落实,导致农民工伤亡事故居高不下。据初步统计,2002 年 1~5 月份,上海市农民工共死亡 67 人,占上海市安全生产事故死亡总人数的 60.4%。

一般说来,更长的劳动时间,更加恶劣的生产环境(有毒、有害),更加低廉的小时工资,更加裸露的社会保障制度,将成为就业向下竞争的主要标志。这是由资本的意志所决定的。中国未来的就业质量会在一定程度上毫不例外地向下发展,究竟向下发展到什么程度,取决于这两种力量的平衡状态,特别取决于工会作用的到位程度。

(二) 劳资纠纷、劳动争议大量增加

中国加入 WTO 后,一些地方政府为了追求 GDP 的增长速度,不得不屈服于资本强权,人为地制造一种不利于劳工生存和发展的环境;劳工迫于劳动力市场就业机会短缺的压力,可能会忍气吞声地接受这种现实,但内心的不满情绪会增长。如果这种状况长期持续下去,随着劳资矛盾的不断尖锐,一旦有风吹草动,或者因为某个极端事件作为“导火索”,会造成大规模的旨在维护劳工权益的群体性事件。比如,据劳动和社会保障部权威人士透露,2002 年 1~10 月份各地累计拖欠农民工工资近 300 亿元,这样的情况就应该引起足够的重视。另据湖南省劳动和社会保障厅介绍,2002 年上半年湖南省发生 30 人以上的集体上访、罢工事件共 487 宗,其中因拖欠工资引起的就有 335 宗,占总宗数的 68.8%。企业欠薪问题已成为当前影响社会稳定的主要问题。

在全球化的背景下,20 世纪 90 年代以来,中国劳动争议案件数量呈现直线上升的趋势。以 2001 年为例,全国各级劳动争议仲裁委员会共立案受理劳动争议案件 15.5 万件,比上年增长 14.4%,涉及劳动者 46.7 万人,比上年增长 10.5%。其中,集体劳动争议案件 9 847 件,涉及劳动者 28.7 万人,分别比上年增加了 19.4%和 10.5%。全年各级劳动争议仲裁委员会审理结案 15 万件,结案率为 92%。此外,各级劳动争议仲裁委员会还以非立案的方式调解处理劳动争议 6.4 万件(劳动和社会保障部、国家统计局:2001)。中国加入 WTO 以后,工人的各种知识和意识普及加快,尤其是法律意识,他们对于贯彻中国已经签署的国际劳工组织公约和维护《中华人民共和国劳动法》赋予他们的权益将变得越来越主动,通过法律程序来解决问题的一个标志是劳动争议案件不断上升。

(三) 加强工会特别是基层工会的职能

加入 WTO 以来,中国工会组织的扩展问题已经提到议事日程,特别是外资企业、合资企业和私营企业中工会的组建问题,显得尤其紧迫。如何改进现有工会的工作,使工会更加代表工人阶级的利益,在集体谈判、下岗分流、破产关闭、兼并收购、搬迁转产等项关系工人切身利益的问题上,充分代表工人的利益和主张,将是一个非常现实的问题。因此,基层工会在中华全国总工会和省总工会的指导下,应该在推行集体谈判方面承担更多的责任,通过实现劳工与资本的对话,维护劳工的就业基本权益不受到伤害。

从就业环境的发展趋势来看,如何防止就业环境继续恶化的倾向是重中之重。一方面要完善体制建设,找到解决问题的机制所在;另一方面要加强法治建设,使各项有效的规章制度法制化。

三、加入 WTO 后就业宏观调控的着力点

尽管加入 WTO 后,就业问题和就业形势变得更加复杂,但政府全面促进就业的思路不能复杂。各种应对办法必须分清层次、分清主次。所谓加入 WTO 后就业宏观调控的着力点,就是要解决举纲的问题,一般说来,解决就业问题有两种办法,一种是事前解决,从战略上安排好,重在治本;另一种是事后解决,从战术上进行修补,重在治标。两者都发生作用,但前者的效果更加具有决定性的意义。加入 WTO 后,中国的就业政策要转型,要提升到新的境界,要由积极的劳动力市场政策转向把促进就业作为国民经济和社会发展的基本优先目标,我们要更多地习惯从战略上思考就业问题的解决。

(一) 把促进就业作为国民经济和社会发展战略的出发点

在发达国家中,失业率、经济增长速度、通货膨胀率和国际收支平衡都是重要的宏观调控目标。其中,把失业率排在首位是因为失业率是效率和公平的结合点,失业率过高必然导致收入差距拉大,从而使得效率发生的社会环境产生变化,效率势必由此大打折扣。失业率同时也是近期发展目标和长期发展目标的结合点。当前是未来的出发点,只有把当前的就业问题处理得比较好,才具有经济社会可持续发展的可能。同样,只有把未来的失业率控制在合理的范围,才能把潜在的经济增长速度尽可能地发挥出来,否则就是劳动力资源的浪费。因此,无论是中央政府还是地方政府在制定国民经济和社会发展战略时,都应该对宏观劳动力的供求平衡算一本账,以此为重要的约束条件,求解具体的经济发展措施和社会发展措施,并且把控制失业率和新增就业机会作为国民经济和社会发展战略的出发点和地方政府政绩的主要考核指标。

(二) 充分利用财政政策、货币政策和收入政策调控失业率

虽然治理失业是一件困难的事情,但政府也决不是无能为力。从经济发展的角度来看,财政政策、货币政策和收入政策都是可用的工具,一个工具不好使,可以多个工具组合起来使用。

比如,积极的财政政策对于促进就业就有较好的作用。积极的财政政策包括两个方面的内容:一方面从财政支出的角度来看,可以通过加大公共投资项目,刺激经济需求,带动社会投资。1998~2002年,中国的国债项目就发挥了较好的作用,6 600 亿元的国债投资创造了 750 万个就业机会。另一方面从税收的角度来看,减税也是积极财政政策的一种有效形式。

随着国民经济市场化程度的加深,货币政策对于就业的调节作用日益明显。积极的货币政策,将有利于经济活动的繁荣。中国目前银行存贷差已经达到 3.6 万亿,这主要不是货币政策的问题,而是银行体制问题和社会信用问题。现在企业难贷款、银行贷款难是制约经济发展和就业增长的一个现实问题。解决这个问题,一要对货币政策进行积极的微调,二要改革商业银行管理体制,三要重建社会信用体系。

收入与就业密切相关,这是不言而喻的。企业聘用多少工人,肯定要考虑劳动力成本问题,劳动力成本过高,企业就会少使用劳动力,通过延长劳动力的使用时间或者采用先进技术来生产;如果劳动力成本降低一些,企业就会增加劳动力的使用,通过扩大市场规模或者延缓使用先进技术来生产。不仅严重的通货膨胀发生时,而且当总体就业形势非常严峻时,政府可以通过制定人工成本指导线的办法,避免就业机会的过多损失。现在西方一些大的跨国公司开始注重社会形象和增强社会责任。在需要裁员时,先与职工代表商议用降低 10% 的工薪福利的办法替代 10% 的裁员计划,如果一年以后公司的业绩没有好转,才考虑实施裁员的计划。这一点对于我们无论是宏观层面还是微观层面都具有一定的参考和借鉴意义。

(三) 保护就业困难群体

微观经济无疑是效率绝对优先的,这是由资本的力量所决定的。宏观经济也是效率相对优先的,因为一定的效率是解决公平的前提和物质基础。经济发展的确是就业之母,但是,经济发展不可能自

动解决所有的就业问题。即使在比较理想的情况下,自然失业率(目前西方发达国家一般为 6%左右)的水平也是不可能长期打破的。那么,这个时候政府必须采用事后的办法,通过财政转移支付,来解决下岗失业人员的后顾之忧。一方面要解决他们的基本生活保障问题,另一方面要通过提供有效的培训,帮助他们尽快重返劳动力市场。保护就业困难群体是一个政府最基本的功能之一。中国幅员辽阔,经济发展很不平衡,其中东北三省由于产业结构调整,就业弱势群体相对比较集中,地方自身解决有一定的困难。前几年,中央加大了对老工业基地改造的力度,在保障下岗失业人员基本生活方面也加大了中央财政转移支付的支持力度,取得了一定的效果。未来三年,中央应进一步加大保护就业困难群体的力度,通过国民经济和社会发展战略的优化,把工作重点从保障下岗失业人员基本生活转到扩大就业上来,创造更多的市场化就业机会,彻底解除部分下岗失业人员的后顾之忧。对于一些年龄偏大、劳动技能偏低、无法实现市场化再就业的老职工,也要通过政府购买一定的公益性就业岗位的形式,帮助他们重续职业生涯。

(四) 维护就业公平

政府不是市场经济的运动员,但是必须当好市场经济的裁判员。在促进市场化就业的同时,一方面要保护就业弱势群体,另一方面还要维护就业公平。中国目前是一个二元经济特征十分明显的国家,由于城乡收入水平的拉动和城市经济发展的现实需要,现在有数以千万计的农民工进入城镇工作,其中跨省的是 4 000 万,跨乡镇的是 1.4 亿。2001 年,国家计委出台了取消针对农民工乱收费的文件,2002 年一季度我们在一些地方调查时发现很多地方工作计划是暂停向农民工收费而不是取消,因此必须防止反弹。此外,也有一些农民工写信反映在一些地区不合理的费用还在收,这种情况不能够再继续下去了。现在在一些招聘资料中,或者从一些企事业单位招聘人员的口中,我们经常能够发现“限男性,年龄 35 岁以下”的要求,这种明显的就业性别歧视和年龄歧视也是政府必须旗帜鲜明地反对的。

(五) 积极开发人力资本

人力资源不等于人力资本。在一个时期内,人力资源是相对不变的,人力资本是可以大幅度提升的。现代市场经济需要的不是一般意义的人力资源,而是浓缩了人力资本的人力资本。所以,政府必须坚定不移地普及义务教育,鼓励发展中等普通教育和职业教育,积极引导高等普通教育和职业教育。目前,教育经费明显不足,我们要通过加快教育体制改革,形成全民办教育的局面,突破教育经费“瓶颈”的制约;现在中国培养的同档次学生,掌握的知识比外国学生多,但是技能和创新精神比外国学生差,我们要通过加快教育方式改革,努力培养具有市场经济精神和适应市场经济要求的合格人力资源。

参考文献:

1. 中国劳动力市场信息网监测中心(2002):《2002 年第二季度农村劳动力流动就业重点监控报告》。
2. 劳动和社会保障部、国家统计局(2001):《2001 年度劳动和社会保障事业发展统计公报》。
3. 新华网(2002):《外商投资中国的形式发生了深刻变化》,9 月 30 日。

(执 笔: 杨宜勇)

(责任编辑: 朱 犁)