

转轨时期的就业政策选择： 矫正制度性扭曲

蔡 昉

【提要】 随着城乡经济体制改革的深化,城市劳动力市场形成一种二元结构:国有企业与非国有经济的就业体制与工资形成机制并存且彼此消长。经济增长速度放慢、产业结构调整和企业改制导致失业、下岗现象的严峻化,迫切要求深化劳动就业体制改革。本文通过对就业及其体制现状的分析,提出进一步改革从而根本解决失业现象的政策建议。

【作者】 蔡昉 中国社会科学院人口研究所所长、研究员。

1. 传统体制下的就业模式

作为整个计划经济体制组成部分的中国传统城乡就业体制,旨在达到下面几个目标:

第一,保障城镇劳动力的全面就业。在重工业优先发展战略条件下,政府通过垄断稀缺资源的配置,以及对城乡经济剩余的控制,把重工业作为投资重点而形成畸重的产业结构。由于重工业具有资本密集程度高的特征,这种发展战略吸纳劳动就业的能力较弱。如果政府不对劳动力市场进行干预,就会产生过高的失业率,影响社会稳定,妨碍国家工业化进程。因此,在城镇实行保证全面就业的政策,归根结底是推行传统发展战略的要求。

第二,保持城镇职工的低工资水平。在当时的经济发展水平下,重工业发展面临着严重的积累困难。如果由市场来诱导产业发展,重工业这种不符合比较优势的产业,显然不能自发地得到发展。因此,政府人为地扭曲生产要素的价格,包括压低工资水平,也是合乎这种发展战略要求的。此外,在城镇实行全面就业政策,无异于一种分享式的就业制度安排,工资自然也具有分享的性质,即全国的国有企业实行统一的工资制度。从50年代开始,企业就无权决定或调整职工的工资标准、工资定级和升级办法以及增长幅度,以致到1978年,工资水平基本未变。

第三,分割城乡劳动力市场。实行低工资高就业的政策需要两个条件与之配合。一是为了维持劳动力的正常再生产,要求实行包括农产品在内的基本生活用品的低物价政策。为了保证低价农产品的供给,政府相应地实行了农产品统购统销政策,以垄断农产品流通;建立人民公社体制,以阻止农村生产要素的自由流动。二是为了保障职工及其家庭的基本生活,还要在货币工资之外辅之以生活必需的实物福利和社会性服务,如住房、医疗、教育、托幼等等作为职工工资的补充。这与全面就业一样,必须把受惠者的范围加以限制。因而旨在阻断人口和劳动力资源在城乡之间自由流动的户籍制度便进而形成。

在这种城乡就业政策之下,城乡之间的劳动力流动微乎其微,城乡人口结构以及劳动力配

置结构变化甚小。这使中国的城市化进程和非农产业化进程,大大滞后于其发展阶段的要求。1978年农村人口仍然占全国人口的82.1%,农村劳动力占全国劳动力总数的76.3%。农村劳动力的部门结构呈现出强烈的偏向农业特别是种植业的特征。1978年,在农村劳动力中,从事农林牧渔业的占92.9%,在社队工业中就业的农村劳动力仅为5.7%。据一项局部性的调查(庾德昌,1989),1980年全部农业劳动力中,77.7%从事种植业。城镇就业的特征则表现为所有制结构和产业结构的单一性,以及劳动力资源配置的低效率。1978年,在全部城镇从业人员中,78.3%在国有经济单位就业,21.5%在集体经济单位就业,其他所有制单位几乎不存在。当时在工业部门就业的劳动者中,大约60%在重工业部门。全面就业和低工资制度扭曲了劳动力的真实成本,在没有准确地衡量企业经营绩效办法的情况下,企业可能通过改变职工雇用数量而隐瞒生产成本,截取企业生产剩余,侵犯国家的权益。因此,把劳动用工权统一掌握在专门的主管部门手里,有助于把劳动力分配与整个计划经济体制相协调。但是,这种僵死的劳动就业制度,不能适应实际经济发展状况的变化,从而在资源配置上是低效率的。同时,企业管理人员没有奖惩职工的物质手段,因而激励机制十分孱弱。

2. 二元劳动力市场的形成

由于传统体制下的就业政策,是单一面向城市居民的全面就业制度,偏于重工业的产业结构也降低了经济发展对劳动力的吸纳能力,因此,企业实际雇用工人数量往往超过实际需求。在微观放权改革使企业劳动效率提高的情况下,企业冗员现象就显在化了。由于国有企业承担维持稳定就业的职能,所以仍然雇用着超过需求的劳动力。

因此,国有企业中的在职职工可以分为两部分。那部分恰好与企业实际需求数量相符的职工,其工资在新古典的假设下应该等于劳动的边际生产力。然而,由于存在着有一部分超过企业实际需求的职工,而所有职工的工资又是相同的,因此,企业中的一部分职工的工资等于其劳动边际生产力,另一部分职工的工资高于其劳动边际生产力。平均起来,国有企业中全部在职职工的工资高于劳动边际生产力。可见,在国有企业所依托的这个劳动力市场上,职工工资并不是由劳动的边际生产力而是由制度决定的,具有分享的性质。

不仅如此,目前国有企业中参与工资分享的还包括退休职工。在改革以前采取统收统支财务体制的情况下,退休职工的养老基金由国家统一筹集和统一负担,企业并没有为职工积累起这种基金。因而,一旦这部分费用转为由企业负担,就意味着要由在职职工来分摊。根据比较保守的估计,国有企业通常有1/3的冗员。1996年国有单位离退休人员总数为2515万人,其中约一半左右是1988年以前离退休的,接近1/3是1985年以前离退休的,1978年以前离退休的不到6%。目前,大约5.9个在职职工要负担一个离退休人员。由此推算,与根据实际需要雇用劳动力,且无须负担已经退休职工的养老金的情形相比,现在国有企业要多支付大约46%的工资基金。

不仅如此,相对于企业工资决定的这种分享特征和生产率提高幅度,其工资总水平并不低。从70年代末开始的国有企业放权让利式改革,赋予企业更多的经营自主权,增强了企业谋取利润的动机,企业管理人员有了较大的权力决定职工工资和福利水平,也有相当大的动机提高职工的工资和福利水平。所以,相对于产值增长而言,改革以来国有企业工资增长速度快于其他部门,更不必说快于其效率的提高速度了。在货币工资之外,企业还要为职工支付各种福利补贴。从平均名义工资来看,1996年国有经济单位比城镇集体经济单位高46%,比其他经济单位低24%。然而,国有经济单位为职工所提供的工资外福利和保险费用却是其他经济单位

所无法相比的。这里所谓职工保险、福利费用主要包括医疗卫生费、集体福利事业补贴、集体福利设施费等,涉及职工医疗卫生、住房、培训、疗养、托幼等等。在“大锅饭”的体制下,具有不同素质和熟练程度的工人,往往只能得到相同的报酬。只是随着劳动力市场的二元化,那些有较高劳动技能并且在国有企业得不到较高报酬的职工,开始有了“跳槽”的愿望和机会。

与此相反,在市场取向改革中成长起来的非国有经济,从一开始,其就业与工资决定就是一种市场行为。首先,其就业吸纳乃至产业选择都是从中国劳动力丰富的特点出发。因改革以来转移障碍的减少,长期以来农村滞留大量剩余劳动力,开始在城乡之间大规模流动。面对这种供给状况,市场化就业本身就决定具有创造就业的功能。其次,这些部门是在计划控制之外得到发展的,无须承担吸纳超出需求的劳动力的责任。而且,除了市场水平的工资以外,这类部门大多不额外承担职工其他福利保障,因而没有收入分享机制,工资水平完全根据特定行业的企业对于劳动力的需求,以及符合需要的劳动力的市场供给决定。又由于这些部门管理体制中责任、权利和利益明确,管理人员有对于特定人力资本进行辨别、度量和监督的激励,因而人力资本对于生产效率的贡献比较容易观察到,可以针对不同的生产率,对工人支付有所差别的报酬。

3. 当前就业形势与体制转换

近年来,因企业转制、转产和开工不足而造成的失业现象增多及部分企业工资支付不足,使城镇企业中潜在的就业不足转化为公开或半公开的失业。那些把城市企业冗员和农村剩余劳动力也计算在内的失业率(冯兰瑞,1998)固然是不恰当的,根据下岗无业和登记失业人员计算的失业率,已经达到6.2%(李培林,1998)。当前出现的严重失业和下岗问题,不是由某种单一因素造成的,而是多种原因同时促成的。而只有把握住这种多因性质,才能针对不同区域,有重点、有区别地选准治理对策,从而避免南辕北辙式的政策取向。否则,不仅最终解决不了失业问题,而且会贻误劳动就业制度的改革。

导致当前失业和下岗问题的首要原因是宏观经济的相对低沉、社会总需求不足、市场萧条,从而生产能力未能充分发挥。过去连续数年,国家采取适度从紧的货币政策,以控制过热的宏观经济。这个过程的效果是成功地实现了宏观经济软着陆。与此同时,中国经济从长期处于短缺状况逐渐向买方市场转变,从而宏观经济进入相对冷却的状态。从职工工资总额、全社会固定资产投资、社会消费品零售总额和商品零售价格等年度增长指数看,1994年以后均呈明显的降低趋势(见图)。这种宏观经济状况必然影响就业的增长,因而,1994年以后城镇从业人员总数的年增长率也呈下降趋势,1994年为5%,1995年和1996年为4%,1997年只有2%。

其次,产业结构调整使得一部分丧失比较优势和国际竞争力的部门排挤出大量劳动者。国有企业长期执行着重工业优先发展战略,其产业结构具有资金密集程度高、调整速度缓慢的特征。由于80年代以来中国经济的对外依存度大大提高,产业、产品的比较优势与相对竞争力,决定着产业结构的调整方向。面对国际市场的不断变化和非国有经济部门的竞争,国有企业产业结构的调整迫在眉睫。这个过程不可避免地要伴随一部分职工处于摩擦性失业状态。而一旦这些失业者的劳动技能不能适应产业结构调整的要求,这种失业就可能是长期的。

再次,国有企业改革使得原来以冗员形式存在的隐性失业变为公开的下岗或失业。国有企业严重冗员是一个由来已久的现象,也是其与迅速发展的非国有经济竞争中的一大弱势。随着企业自主权的落实、企业改制的加快和“减员增效”口号的推动,富余职工开始下岗,其中一部

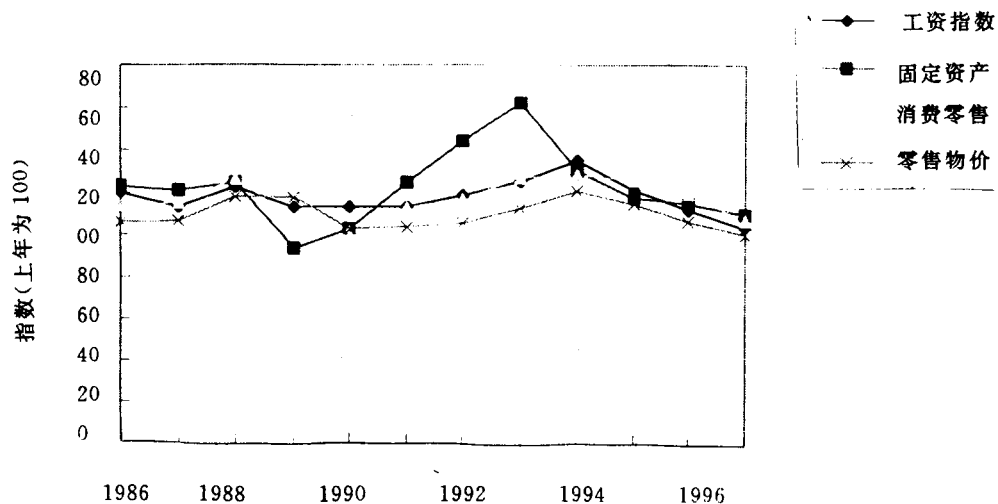


图 社会总需求指标变化

资料来源:国家统计局《中国统计年鉴》,中国统计出版社,1998年。

分被推向社会。然而,值得指出的是,这种因素造成的下岗和失业,仍然与宏观经济形势及产业结构状况紧密相关。因为事实上企业早就获得劳动用工自主权,但管理人员并未运用这种权力,直到经济效益滑坡、经营难以为继,才被迫让富余职工下岗。

根据在东北地区对9家国有企业的调查,职工下岗率的高低与企业经营状况直接相关(李培林,1998)。一般来讲,如果失业现象是由于企业对职工素质选择的结果,则失业者的基本素质要低于从业人员,教育水平则是一个表征指标。但全国的统计数字表明,目前失业人员的受教育程度并不低于从业人员(见表1)。而一项在55个城市对1300名下岗职工的调查也表明,下岗职工的年龄和受教育程度与在岗劳动力的平均水平没有明显的差别。这意味着下岗与否与职工的劳动技能及生产效率无关,而取决于其所就业的企业、部门和地区(王天星等,1997; Meng, 1998)。

为了进一步观察实际影响就业增长的因素及其显著程度,我们以1993~1996年分省就业人数为被解释变量,以实际国内生产总值、职工平均工资、非国有工业比重为解释变量,全部取自然对数进行回归(见表2),结果发现,经济增长的速度对就业增长具有重要的影响,即实际国内生产总值每增长1%,就业可增长0.8%,意味着宏观经济景气的恢复对于就业增长十分重要。因而中国政府在1998年强调经济增长速度的政策倾向,至少对于治理失业现象是积极的。平均工资水平的降低也具有惊人的增加就业的效果,即平均工资每降低1%,可以增加就业1.1%。考虑到中国国有经济中尚存在的制度工资现象,这个结果意味着传统工资制度改革的重要性和潜在的实际效果。非国有经济比重对于就业增长的效果十分不明显,也是在意料之

表1 从业人员与失业人员受教育程度比较 %

	不识字	小学	初中	高中	大专以上
从业人员	11.6	34.8	37.9	12.1	3.5
失业人员	0.9	9.8	51.6	33.6	4.1

资料来源:国家统计局:《中国统计年鉴》,中国统计出版社,1998年。

中的,国有企业既造成失业又起着失业保障的双刃剑作用。

目前,企业和政府采取了一系列手段降低城市失业率。从地方性的政府反失业政策来看,倾向于采取以消除外来劳动力就业竞争为

目标的对策。许多地方政府把外来劳动力看作是本地城镇职工的竞争对手,从而制定了一系列排斥和歧视外来人口就业的政策。例如,通过各种收费渠道加大农村劳动力转移的成本;明确规定出诸多的岗位不允许雇用外地劳动力;以“再就业工程”的名义,通过奖罚手段诱导企业用本地失业工人替代外来劳动力,等等。

此外还有一种普遍性的政策倾向,就是要以企业内部消化为主。地方政府往往通过行政命令、道义劝告和利益刺激等手段,鼓励企业少裁员或接纳失业人员。例如,在地方政府的干预下,国有银行对产品没有市场、已经不具备偿债能力的企业继续发放贷款,企业则靠借贷支付工资,维持职工就业。另一种方式是政府干预企业兼并过程,让财务状况较好的企业把经营不善企业的职工包下来。为此,企业只好立足于在内部消化剩余人员,采取诸如减少工时、轮流上岗、提前退休等办法解决岗位与职工的数量矛盾。这种种反失业政策倾向表明,由于当前所遇到的失业压力,劳动力市场发育进入徘徊阶段。

4. 转向市场轨道

在失业严重化的情况下,是否就业体制转换和劳动力市场发育的进程就一定要减缓呢?要回答这个问题,有必要看一看这些妨碍劳动力市场发育的政策措施,是否真正具有从根本上治理失业的效果。

首先,清退农民工的办法能不能增加城镇职工的就业机会?事实上,外来劳动力与城镇劳动者的就业领域在很大程度上并不重合。据调查,目前城市中外来劳动力主要分布在自我雇佣、私人企业、集体企业和三资企业中,而在国有企业中的就业比重远远低于城镇居民就业的比重。同时,这些外来劳动力所从事的职业又是以脏、险、累和非熟练劳动为特征的。所以这种政策倾向不仅不利于劳动力市场发育,也并无助于减轻城市的失业率。由于中国农村劳动力剩余大约占 1/3,就业不足导致农民收入增长缓慢。清退农民工不仅不会减轻整体的就业压力,还会因为农民收入下降而对市场需求产生不利影响,反过来增加城市失业。实际上,农民收入的提高本来可以通过扩大农村消费市场,从而启动相对冷却的宏观经济。此外,由于同样的岗位雇用城市职工,企业要支付更高的工资,所以,这样做的结果还会提高整体工资水平,降低中国经济的竞争能力,与反失业政策的初衷是相悖的。

其次,要求企业内部消化,以及旨在减少劳动力参与程度的政策措施,能不能缓解失业压力呢?由于目前国有企业所采取的种种内部消化的方式,都意味着以降低劳动效率为代价维持富余职工的福利待遇,不仅与国有企业改革的思路相去甚远,而且一部分提前退休和暂时不上岗的职工还会寻找第二职业以取得双份收入,结果并未减少劳动力市场上的劳动力供给。劳动力再生产费用中包含可变成本和固定成本,缩减工时、过早退休等减少劳动力供给的方法,实际上仅仅减少了企业对劳动力可变成本的支出,而长期积累的劳动技能等人力资本因素则已由企业在以前支出了。让有经验的职工回家,腾出岗位雇用新工人,反而会提高企业的平均劳动力成本,最后并没有达到鼓励企业创造就业机会的目的。

由此可见,深化就业体制改革不是向传统体制后退,并不会加重失业压力。事实上,从根本

表 2 影响就业因素回归结果

	系数	T 检验值
固定系数	4.7743	11.7534
实际国内生产总值	0.8118	16.1481
平均工资	-1.1309	-9.8549
非国有经济比重	0.0257	0.2036
调整过的 R ²	0.8600	
观察值数	120	

注:以年末就业人数为因变量,全部取自然对数。

资料来源:国家统计局:《中国统计年鉴》,中国统计出版社,1995、1996、1997 年。

上解决转轨时期特有的失业问题,归根结底还有赖于进一步的市场化改革,特别是加快劳动力市场发育。如前所述,重工业优先发展战略下人为扭曲生产要素价格的宏观政策环境,是造成国有企业冗员问题的根本原因,而目前进行的国有企业改革仅仅是把冗员现象公开化和外部化了而已。由于90年代以前国有企业的改革,并没有涉及资产存量的调整,所以其继续保持了资本密集程度高、劳动吸纳能力弱的特点。与此相反,非国有经济大多具有劳动密集型的特征,其发展的就业弹性较大。由于目前各级政府均要求国有企业承担一部分社会职能,即企业仍然要在内部消化冗员,所以国有企业对于失业问题来说,具有一种双刃剑的作用——既是造成失业的根源,又起着消弭严重失业的保障作用。而解决问题的出路则在于把扭曲的生产要素价格迅速矫正过来。

一旦价格信号的扭曲被矫正之后,国有企业就可以从一系列政策负担中解脱出来,提高竞争力,并按照比较优势调整产业结构。与此同时,与传统的宏观政策环境相适应的就业体制和工资制度,也就逐渐丧失其存在的必要性。首先,中国目前的比较优势在于丰富的劳动力资源,产业结构扭曲现象的矫正,意味着整个经济倾向于劳动密集型,就业机会可以大大增加。我们以不同所有制工业企业固定资产净值在全部工业部门中的份额,与其工业增加值的份额相比,表示不同所有制企业的资本相对密集度。1995年国有工业企业的资本相对密集度为1.22,集体企业为0.57,股份制企业为0.96,外商投资企业为0.83,港澳台投资企业为1.03。可见国有企业的资本密集程度仍然较高。由于其所吸收的就业仍然占全部工业企业就业的2/3左右,固定资产净值的比重也占将近2/3,其通过技术选择和产业结构调整转向相对的劳动密集型,所增加的就业机会将是巨大的。

再次,在相对宽松的就业环境下,劳动力市场发育加快可以消除决定工资的制度性特征,也有助于扩大就业。我们知道,由于政策对国有企业职工的保护,造成冗员现象持续存在,从而使国有企业的实际工资成本支出高于其职工的劳动边际生产力。换句话说,国有企业职工无论在岗还是下岗,都享受偏高的福利收益,这构成了非国有经济部门扩大劳动吸收规模的一个障碍^①。非国有经济部门只有通过雇用农村劳动力,才可以解决其劳动需求。而由于廉价劳动力的供给,总体上降低了这些部门发展的成本,反而有能力根据自身的需求,用高工资吸引国有部门的高素质人才。这给予国有企业足够大的压力和紧迫感,迫使其在一定的限度内进行劳动工资制度的改革。这种改革由于可以降低国有企业和非国有企业雇用劳动力的成本,因而可以增加就业机会。

参 考 文 献

1. 庾德昌主编:《全国百村劳动力情况调查资料集(1978~1986)》,中国统计出版社,1989年。
2. 国家统计局:《中国统计年鉴》,中国统计出版社,1997年。
3. 王天星执笔:《困境与出路》,《社会学研究》,1997年第6期。
4. 李培林:《老工业基地的失业治理:后工业化和市场化——东北地区9家大型国有企业的调查》,《社会学研究》,1998年第4期。
5. 冯兰瑞:《关于“九五”末期失业率及计算》,《社会学研究》,1998年第4期。
6. Lin, Justin Yifu, Fang Cai, and Zhou Li (1996), The China's Miracle: Development Strategy and Economic Reform, The Chinese University, Hong Kong.
7. Meng, Xin (1998), Recent Development in China's Labour Market, unpublished paper, Australian National University.

(本文责任编辑: 朱 萍)

^① 制度性决定的工资、福利以及下岗补贴提高了雇用国有企业职工的最低工资水平,继而提高了闲暇的成本,降低了该部门职工(即使是下岗职工)积极寻求新的就业门路的愿望。此外,失业和下岗的补贴政策也提高了失业者与下岗职工寻找新工作时的保留工资。