

上海失业、下岗人员现状及发展趋势

肖黎春

【提要】 90年代以来,上海加大了国有企业改革和产业结构调整的力度,使得历史上长期积存下来的企业富余人员在就业存量中加速排放,形成了中国特有的失业现象——下岗待工。本课题主要根据1995年10月1日全国1%人口抽样调查总资料(上海地区)和有关的统计资料,对下岗待工问题作一较为深入的分析探讨。

【作者】 肖黎春 上海社会科学院人口与发展研究所, 实习研究员。

劳动就业是国家社会经济发展过程中一个极为重要的问题,关系到劳动者的生活和劳动权的实现,关系到社会的稳定和社会主义市场经济的有序建立。自80年代末,上海市部分企业开始实行以优化组合为核心内容的劳动用工制度改革,特别是部分企业因产业结构的大幅度调整及少数企业出现亏损、停产、破产后,开始出现一定数量的失业、下岗待工人员,而且规模迅速扩大。

如今失业、下岗待工人员的基本状况如何?趋势怎样?存在什么问题?失业、下岗会对他(她)们的生活、对社会带来什么样的影响?有关部门该如何解决这些问题,采取什么对策?为此我们试图运用1995年上海1%人口抽样调查(实际抽查2.2%)资料(如未加以写明,则数据出处为此调查资料),对上海市失业下岗人员的情况作一分析,并提出若干建议以供有关部门参考。

1. 调查对象、标准时间和抽样方法

本次抽样调查的对象是常住在抽中地区具有中华人民共和国国籍的人。调查人口包括:

(1)居住在本乡、镇、街道,并在本乡、镇、街道登记了常住户口的人;(2)在本乡、镇、街道居住半年以上,常住户口登记在外乡、镇、街道的人;(3)在本乡、镇、街道居住不满半年,离开常住户口登记地半年以上的人;(4)调查时居住在本乡、镇、街道,由于各种原因户口待定的人;(5)原住本乡、镇、街道,现在国外工作或学习,暂无户口的人。

本次抽样调查,以1995年10月1日零时为标准时间。调查采取分层、多阶段概率比例的抽样方法,调查的最终样本单位为调查小区。这次在全市20个区县中共抽取113个本乡、镇、街道的983个调查小区,实际调查95777户,306995人,抽样比为0.02235。

2. 上海市劳动力状况及在业、不在业的一般情况

根据上海市1995年1%人口抽样调查资料显示,劳动力人口196345人,占总人口数的63.96%,其中男性劳动力人口占总人口数的33.60%。据此推算,1995年上海市劳动力人口共有892.4773万人,劳动力年龄构成较轻,人口年龄金字塔呈中间最宽,顶部略宽于底部的“成年型”,且劳动力年龄主要集中在30~49岁,这部分人口占劳动力总人口的

60.63%。丰富的劳动力资源，给就业造成较大压力。此次调查表明，上海市15岁及以上年龄人口中在业人员有170 770人，其中男性在业人口91 383人，占53.51%。按此推算，上海市在业人口共有776 22万人。在业人口中，受过大专以上高等教育的占11.44%，高中占27.73%，初中占42.2%，小学占14.46%，进过扫盲班的占0.92%，未上过学的占3.20%。不在业人口共计83 599人，其中男性占41.84%。调查将不在业人口情况列成8项，分别是：在校学生占17.37%，从未工作正在寻找工作的占2.14%，失去工作正在寻找工作的占7.81%，企业停产等待安置的占3.54%，料理家务的占1.61%，离退休的占2.60%，丧失劳动能力的占0.66%，其他的占0.27%。不在业人口中受过大专以上高等教育的占9.81%，高中的占20.33%，初中占24.64%，小学占21.42%，进过扫盲班的占0.25%，未上过学的占2.13%。

3. 上海市失业及下岗待工人员的现状及主要特点

失业是指劳动者在就业年龄范围内，具有劳动能力，并有工作愿望，由于各种原因暂时没有找到工作，失去工资收入的现象。在这里失业人员包括那些虽然仍隶属于某企业、单位，因各种原因被精简下来，自己正在寻找其它工作，但暂时未找到的人。下岗待工人员是指仍隶属于某企业、单位，因各种原因被精简下来后，没有再去寻找其它工作的人。

3.1 基本情况

被调查人员中共有失业、下岗待工人员11 284名，其中男性5 675人，女性5 609人。按此推算，上海市共有失业、下岗待工人员约51.2909万人，占不在业人口的13.50%，占总人口的3.68%，与在业人口的比重为6.61%。其中男性占50.29%，女性占49.71%。年龄在36岁以上的中年占41.53%，青年占58.47%。在30～39岁这一年龄段最集中，占全部失业、下岗待工人员的41.37%。从地区分布看，浦东新区是全市失业和下岗待工人员最多的地区，主要是浦东的开发造成了大量的尚待安置的征地农民及大量的迁入人口。

3.2 失业、下岗待工人员的行业分布情况

根据《1996上海统计年鉴》，1995年上海城镇新就业人数为39.64万人，而各行业下岗待工人员（包括所有仍隶属于某企业、单位，因各种原因被精简下来的人员，无论其是否再找工作）亦达36.08万人，占职工总数的7.7%。其中制造业平均每10个职工中有1个是下岗待工人员；其次是批发和零售贸易、餐饮业，平均每25个职工中有两个是下岗待工人员。下岗待工人员最少的行业要属金融保险业以及国家机关、政党机关和社会团体，平均每500个职工中才有1人是下岗待工人员。

企业下岗待工人员大体可分为两大类，一类是生产性下岗，一类是结构性下岗。从其产业、行业分布看，第二产业占绝对多数，达70.6%，其中工业制造业就占了66.93%；第三产业占28.4%，其中批发和零售贸易、餐饮业，占12.8%；第一产业最少，仅占1.0%（见表1、表2）。

3.3 上海市失业、下岗待工人员的特点

3.3.1 尚未安置的下岗人员总量较大、增长较快。据1994年上海市总工会的调查表明：1989年底正处于下岗待工状态的职工总人数为16 580人；1994年6月底达199 038人，是1989年的12倍，占全体职工总人数的5.2%；其中1992年的增长幅度最大，高达206.7%，近三年时间下岗待工人员增加了4倍多。据1995年上海市1%人口抽样调查数据，截止到1995年10月1日，未安置的下岗待工人员（由于调查资料所限这里仅指因企业停产等待安置未找工作的人员）共有2 961人，推算后，则全市约有13.4591万人下岗后仍隶属原单位且没有再找工作。另据上海市统计局数据，到1996年5月底全市有下岗待工

表 1 1995 年上海市不同行业下岗待工人员的情况

行 业	下岗待工职工 (万人)	下岗待工职工占 职工比重 (%)	下岗待工职工中 待退人员 (万人)	待退人员占 职工比重 (%)
总计	36.08	7.7	8.08	1.7
农、林、牧、渔业	0.38	8.1	0.12	2.4
采掘业	—	6.1	—	2.3
制造业	24.15	10.4	5.85	2.5
电力、煤气及水的生产和供应业	0.04	0.6	—	0.1
建筑业	1.27	5.4	0.22	0.9
地质勘探业、水利管理业	0.01	0.7	—	0.2
交通运输、仓储及邮电通信业	2.23	7.4	0.27	0.9
批发和零售贸易、餐饮业	4.63	8.0	0.91	1.6
金融保险业	0.01	0.2	—	—
房地产业	0.12	2.4	0.03	0.5
社会服务业	0.96	3.2	0.26	0.9
卫生、体育和社会福利业	0.27	2.0	0.09	0.6
教育、文化艺术及广播电影电视业	0.40	1.2	0.14	0.4
科学研究和综合技术服务业	0.36	3.6	0.14	1.4
国家机关、政党机关和社会团体	0.02	0.2	0.01	0.1
其他行业	1.23	27.5	0.04	0.8

资料来源：《1996 年上海统计年鉴》，中国统计出版社。

表 2 上海市下岗待工人员在不同产业的分布情况

产业分布	全 市	第一产业	第二产业	第三产业
下岗待工职工数 (万人)	36.08	0.38	25.46	10.24
下岗待工率 (%)	7.7	8.1	5.8	3.9
分布比例 (%)	100.0	1.0	70.6	28.4

资料来源：根据表 1 计算。

表 3 1989 年底 ~ 1995 年 10 月底上海市下岗待工人员增长情况

年份	1989 年底	1990 年底	1991 年底	1992 年底	1993 年底	1994 年底	1995 年 10 月	1996 年 5 月
下岗待工人数 (人)	16 580	18 366	27 554	84 505	154 254	271 200	134 591	241 300
较上年增长率 (%)		10.8	50.5	206.7	82.5	75.8	-50.3	79.3

资料来源：上海市总工会《关于目前上海企业下岗待工问题的现状及解决的思路、对策研究》；《1995 上海统计年鉴》，上海市统计局；上海市 1995 年 1% 人口抽样调查，1995 年 10 月 1 日。

人员 24.13 万 (见表 3)。

3.3.2 下岗待工人员中女职工的情况。据上海市劳动部门统计与预测，至 1995 年 3 月，全市累计有 66.5 万职工下岗 (已分流消化 42.2 万)。其中女性占 58%，远高于职工总数中 42% 的女性比例；而在“九五”期间，还将有 60 万职工须下岗。如果仍按 58% 的比例计算，从过去至将来的 10 年间，全市累计有 70 余万妇女需要下岗再就业 (陆建民，1996)。

1994 年全市共有待工人员 27.12 万人，其中女性占 52.2%，高出女职工占职工总数 (42.6%) 的比例近 10 个百分点。女职工下岗待工率为 6.9%，其中采掘业女职工下岗率最高，达 20%。其次是工业制造业，为 9.3%。女职工下岗率最低的几个行业是地质勘探业、水利管理业、金融保险业、国家机关、政党机关和社会团体 (见表 4)。据上海市总工会统计，1994 年在区属企业为主的集体单位，下岗待工女职工的比例高达 67.1% (女职工的下岗待工率已达到 16.1%)，其中 36 岁以上的女性占已下岗待工总人数的 53.02%。

上海市 1995 年 1% 人口抽样调查显示：1995 年全市因企业停产等待安置的待工人员女性占 61.1%，比 1994 年有所上升，推算女性下岗总人数达 8.2182 万人。女职工下岗待工率为

表 4 1994 年分行业女职工人数和待工人数

行 业	女职工人数 (万人)	女职工中 待工人数 (万人)	女职工占职工 总数的比重 (%)	女性待工人员 占女职工数 的比重 (%)	女性待工人员 占待工人员总 数的比重 (%)
总计	203.75	14.16	42.6	6.9	52.2
农、林、牧、渔业	1.44	0.07	28.9	4.9	0.26
采掘业	0.05	0.01	29.7	20	0.04
制造业	108.34	10.05	45.5	9.3	37.06
电力、煤气及水的生产和供应业	1.58	0.01	24.1	0.6	0.04
建筑业	4.97	0.32	20.4	6.4	1.18
地质勘探业、水利管理业	0.21	...	18.6
交通运输、仓储及邮电通信业	7.27	0.45	23.7	6.2	1.66
批发和零售贸易、餐饮业	27.80	1.82	49.9	6.5	6.71
金融保险业	2.44	...	49.4
房地产业	1.58	0.08	32.6	5.1	0.29
社会服务业	12.69	0.62	41.8	4.9	2.29
卫生、体育和社会福利业	9.15	0.07	64.1	0.8	0.26
教育、文化艺术及广播电影电视业	17.02	0.15	50.8	0.9	0.55
科学研究和综合技术服务业	3.45	0.10	34.3	0.9	0.37
国家机关、政党机关和社会团体	3.75	...	26.0
其他行业	2.01	0.41	44.8	20.4	1.51

资料来源: 同表 1。

注: “...” 表示该项数字极小, 不到计量单位的 1%。

表 5 1994 年、1995 年各年龄组下岗待工
女职工所占比例 %

年龄组 (岁)	1994 年	1995 年
30 以下	54.8	62.6
31 ~ 35	57.1	63.1
36 ~ 40	58.7	61.4
41 ~ 45	61.5	64.9
45 以上	51.3	53.4

资料来源: 1994 年数据来自上海市总工会: 《关于目前上海企业下岗待工问题的现状及解决思路、对策研究》。

再有随下岗待工人员年龄组的提高而呈上升的趋势, 青年女性不再继续占有年龄优势, 其下岗比例有所上升, 各年龄组女职工下岗比例无明显差异 (见表 5)。

3.3.3 失业、下岗待工人员受教育情况 (见表 6)。失业、下岗人员中具有高中文化程度的占绝大多数, 为 80.72%; 其次是大专以上文化程度, 占 9.23%; 再次是初中文化程度, 占 7.92%; 小学文化程度的占 1.80%, 从未上过学的占 0.29%, 参加过扫盲班的占 0.04%。

3.3.4 国有经济单位下岗待工人员约占六成。1996 年 5 月底国有企业下岗待工人员占全市的比重为 58.9%, 集体经济单位占 34.6%, 两者合计占了全市下岗待工人员的 93.5%; 其他经济单位占 6.5%。^①

3.3.5 下岗待工率与企业自身经济效益呈负相关, 相当一部分企业自身安置的能力较弱。

① 《上海综合经济》, 1996 年第 8 期。

表 6 分性别、按受教育程度划分的失业及下岗待工人员状况

受教育程度	失业及下岗待工人员(人)			占同等学历不在业人口的比重 (%)			占同等学历在业人口的比重 (%)		
	合计	男	女	合计	男	女	合计	男	女
大专以上	442	291	151	5.30	3.55	1.75	2.26	1.49	0.77
高中	3 865	1 948	1 917	22.75	11.46	11.29	8.16	4.11	4.05
初中	379	186	193	1.84	0.90	0.94	0.53	0.26	0.27
小学	86	31	55	0.48	0.17	0.31	0.35	0.13	0.22
扫盲班	2	—	2	0.98	—	0.98	0.13	—	0.13
未上过学	14	1	13	0.79	0.06	0.73	0.26	0.02	0.24

企业下岗待工人员主要分为两部分。一部分是下岗职工，主要是企业劳动用工制度改革过程中出现的企业富余人员，这些人大部分分布在市属国有企业或经济效益较好企业。由于这些企业自身条件较好，安置能力比较强，因此下岗职工中大部分已经重新上岗或正在得到安置。另一部分是待工人员，主要是指近几年来为产业结构调整以及因生产任务不足，经营发生严重困难或因市政建设、土地批租等因素停工、停产回家待工的职工。这部分人主要集中在产业结构调整幅度较大的纺织、仪表等行业和地区集体的困难企业，这些企业自身条件较差，安置能力十分低下。据上海市总工会 1994 年 6 月统计，平均下岗待工率为 5.2%，盈利单位仅为 2.2%，而亏损单位为 8.9%，双停单位高达 53.8%，即双停企业有一半以上职工处于下岗待工状况。从尚未安置的 19.9 万人员的分布来看，微利、亏损和双停企业占了 82.5%，靠这些企业本身的力量来安置已相当困难（见表 7）。

表 7 1994 年 6 月前上海市下岗待工人员在不同经济效益单位的分布、下岗待工率

经济效益分布	总计	盈利	微利	亏损	双停	其它
职工总人数(人)	3 792 402	1 381 444	1 347 868	818 186	60 303	184 601
下岗待工人数(人)	199 038	29 754	61 081	72 733	30 458	5 012
其中分布比例(%)	100.0	14.9	30.7	36.5	15.3	2.5
下岗待工率(%)	5.2	2.2	4.5	8.9	53.8	2.7

资料来源：同表 5。

注：“双停”指停产半停产企业；“其它”含事业、机关系统中的全额拨款单位。

3.3.6 下岗待工周期趋长，下岗待工人员尤其是残疾下岗职工家庭生活困难较重。据上海市总工会调查统计，在下岗待工人员中下岗一年以上的有 39.5%，而两年以上的达 21.8%。集体单位中下岗待工周期更长，下岗待工期一年以上的占 44.2%，两年以上的达 34.0%。下岗待工时间较长的职工由于较长时期收入受影响，解决生活困难已成为迫切需要。据调查统计，下岗待工人员月生活费收入 160 元以下的比例高达 49.9%，其中月收入低于城镇居民最低生活保障线 120 元的有 14.8%。市里制定的最低工资标准和职工定期生活困难补助等政策，在一些困难行业和一些地区集体企业中很难真正到位。

由于中高年龄职工在未安置人员中占多数，其中不乏上山下乡回沪顶替父母的职工，两代人在一个企业（一老退休）、夫妇双方在同一个单位的情况比较多。绝大多数人处在上有老下有小的生活阶段，家庭生活负担比较重，其中 4.5% 的下岗待工人员的家庭人均收入低于城镇居民生活保障最低标准。

另外到 1994 年 6 月残疾（包括肢残、智残）职工下岗待工总数为 8 952 人，占下岗总人

数的 4.5%。且有 65.6% 残疾下岗职工分布在微利、亏损企业，他们在生活和再就业方面遇到的困难更为突出。

3.4 下岗待工人员的分流安置情况及存在的一些难点问题

3.4.1 企业安置能力仍在下降，短期内难以大规模回流安置。一是微利、亏损企业进行产业结构调整，实施扭亏为盈需要时间，近期内很难大批量、成建制地安置下岗职工重新上岗；二是企业通过挖掘场地、资金潜力兴办第三产业，创造就业岗位进行再安置的能力也接近饱和，并且不能指望在近期内有较大提高；三是这些企业的非生产性负担仍在加重，除要承担大量停工待岗人员的基本生活保障费外，还需要承担生活费标准逐年递增的部分和陆续出台的各项社会保障费用。因此，在今后相当长一段时间内，这些企业难以成为“再就业”的主力军。

3.4.2 社会性安置岗位总量不足，与仍在加速的下岗总量不成比例。动态分析显示，随着现代企业制度的逐步建立，劳动用工制度的改革、市政重点项目的上马，尤其是产业结构的调整，上海市企业停工待岗总数仍呈上升势头。在这种情况下理应用社会化的方法解决这一社会问题，但是现实中的种种障碍限制了社会化方法的推行。其表现形式，一是跨企业、跨行业、跨所有制安置困难重重；二是新辟岗位增速缓慢；三是劳动力跨地区大规模转移还没有量的突破。积极型安置受企业经济效益和地区社会经济发展情况等影响，具有一定的局限性。从已分流的情况来看，1994 年通过转岗、劳务输出的积极型安置不足三分之一，且分布极不平衡。国有单位积极型安置率为 31.3%，与全市平均值接近；集体单位则仅为 21.3%。另外从经济状况看，亏损、双停企业的积极安置率低于全市平均水平，分别为 29.9% 和 26.3%，说明这些企业的安置工作更难。

据专业部门预测，“九五”期间，上海市需求新增岗位 100 万个，而按目前安置机制只能产生就业岗位 50 万个，而安置能力严重不足将成为今后 5 年须着力解决的突出矛盾。

3.4.3 待退休比例较高，有的属企业人为造成。该项比例在各安置分流类型中仅次于“转岗安置”。企业内部待退休作为分流下岗人员的途径之一，对部分产业结构调整幅度较大的纺织、轻工企业，或因生产任务不足濒临破产倒闭的街道企业，无疑是一条有效的安置途径。由于这些企业无能力安置下岗人员，转岗一旦下岗就很难再有上岗的机会，其待遇也因企业效益不佳只能维持社会最低生活水平。因此，在这些企业待退休还属于对中高年龄下岗待工人员特别是大龄女职工的一种照顾政策，在不得已的情况下，较受下岗待工人员的欢迎，然而在执行政策过程中出现了一些偏差。有的企业不尊重职工个人意愿，在用工制度改革或人员结构调整过程中把它作为一种裁减中高年龄职工的手段，对达到一定年龄（有的甚至为 42 岁）以上的职工实行“一刀切”，一律划为待退休对象，在职工中反响较大。

3.4.4 中、高龄女性下岗待工人员安置比例低。调查数据显示，至 1994 年 6 月，上海市下岗待工人员中 36 ~ 45 岁的中高年龄女性下岗待工者达 34.0%，然而该年龄段的女性职工在企业内部安置转岗的仅占 10.3%。

3.4.5 下岗职工劳动力素质偏低，同产业结构调整对职工的要求不相适应。除前述下岗待工人员年龄偏大、女性偏多、文化偏低等不可逆变化的因素外，还有不少职工劳动等级偏低，劳动技能单一，敬业精神缺乏，风险意识不强，因整体素质不符合用工单位要求而屡试不爽。下岗待工人员由用工单位组织或出资培训录用的比例还十分低。调查反映，该项比例仅为 5.0%。这也是安置率较低的一个重要原因。

3.4.6 职工就业观念陈旧，加大了安置难度。长期的计划经济指导下的企业用工模式，造成了部分企业职工择业观上的陈旧。一是消极的依赖感，部分职工由于长期躺在企业身上，盈亏与共，一旦下岗便无所适从，唯有消极等待企业重新安置；二是虚荣心，有的国营、集体企业的下岗职工，即使有服务性岗位的上岗机会，也因怕“坍台”而一再放弃，情愿拿少量的生活费，也不愿受人耻笑；三是狭隘的得失观，不少职工害怕失去原有企业的劳保、工龄、工作环境，即使停工时间再长，安置岗位条件再优越，也再三犹豫，不愿转岗。这便加大了安置的难度。

4. 上海职工失业、下岗待工的基本成因和趋势

4.1 上海职工失业、下岗待工主要是企业用工制度改革和经济结构调整的结果

由于长期对国有企业尤其是对大中型企业实行行政性安置，刚性的就业政策从体制上否定了作为资源有效配置必须具有的双向流动机制，劳动力供给的弹性系数极小。此外，在计划经济体制下，企业没有相对独立的经济利益，只需按计划完成生产定额和产值指标，并不关心企业实际的经济效益，致使企业冗员长期沉淀，隐性失业严重。产业后备军主要由新增劳动力构成，使社会平均失业率长期保持在一个较低的水平上。而现代企业制度中的重要一条是落实企业用人自主权。现代企业制度中的效率因素，迫使企业自身加速对就业存量进行必要的排挤，成为城镇安置就业的一种对抗力量。

1992年以来，国有工业企业由试点到全局推行劳动、人事、分配等三项制度改革。1996年上半年，中央同意上海加大破产兼并力度，有43家企业破产；1996年下半年，全市工业系统中首批52家市属小企业正式划转区县，加快了结构调整步伐；全市现代企业制度试点工作，也由原来的140家扩至200家。这些企业用工制度的改革本质上是使原先隐性的、均衡的不饱和就业转化为显性的就业与失业分离，排出冗员。经济体制改革，使政府与企业不再是行政隶属关系，当企业成为独立的经济利益主体后，必然要考虑企业的实际经济效益，减人增效、减人增资已成为一种难以遏止的趋向。在放小搞活的新一轮改革中下岗待工人员的分流安置问题必将成为一个突出矛盾。尽管这些改革措施是企业走向市场经济、建立现代企业制度所必需的，而且切实提高了国有企业的经济效益和劳动生产率，然而具体到个人的显性失业问题要比均衡的隐性失业刺眼得多，所以在短时期内构成了严峻的社会、经济问题。

与用工制度改革相伴的宏观经济结构调整产生了另一个失业难题——结构性失业。所谓结构性失业问题，是由于经济环境改变而造成的失业问题，是指由于经济结构和劳动力结构方面的特点而形成的工作岗位与劳动者文化技术水平的不相适应。与一般性失业问题不同，它并不是指一般性地缺乏工作岗位，而是指虽然社会上存在着工作岗位（职位空缺），但现有的没有工作的劳动者却不适应这些岗位的需求。为使上海早日实现现代化、国际化的发展目标，上海市选择了冶金、汽车、家电、电站设备、精细化工和通讯设备等行业作为重点发展的支柱产业。而传统的纺织、轻工等行业由于缺乏竞争能力，不得不大幅度减员。1988年，纺织局系统有职工55万人，到1993年末已减少到45万人。市仪表局系统的12万职工也已有近万人下岗。由于这些行业的职工一时难以适应其它产业的技术要求，出现了大量的结构性失业。

目前的失业人员中，属于排冗性失业和结构性失业人员具体的比例不得而知，两者在许多情况下是交织在一起的。直观地说，过去两年中由改革引起的排冗性失业占的比例较大。

随着改革的全面铺开, 排冗性失业在今后两三年中仍会占据主导地位。然而从长期趋势来看, 产业结构调整引起的结构性失业必将取代排冗性失业, 成为主导因素。国家经济发展的经验表明, 随着经济总量的扩张, 第一产业的劳动需求将会逐步减少, 第二三产业的劳动力需求将会逐步增加, 特别是第三产业将会日益成为吸纳劳动力就业的主导部门。纵观 1978 年以来上海市产业结构的演变, 以国内生产总值计, 第一产业基本维持在 2.5%~4% 的水平, 第二产业由占 77.4%, 逐年递减到 57.3%, 而第三产业由占 18.6%, 逐年递增到 40.2%, 第三产业替代第二产业的过程已经稳步进行了 17 年。以就业比重计, 第三产业比重由 21.4% 上升到 35.7%; 第二产业由 44.1% 上升到 54.5%, 第一产业由 34.5% 下降到 9.8%, 宏观上表现为第二产业和第三产业共同替代第一产业^①。如此看来, 上海的就业结构进化尚落后于产业结构调整, 所以长期而论, 就业结构“三产化”必然产生, 结构性失业将会成为上海经济、社会发展的一个“韧性”难题, 应当引起有关方面高度重视。

4.2 外来流动人口对上海职工失业、下岗的影响

据上海市第五次流动人口抽样调查资料推算, 外来人口中约有 187 万人属于经济型流动人口, 再除去非就业原因流动人口, 实际在上海市就业或有就业动机的外来民工估计达 140 万人。上海市 1995 年常住及流动人口调查和上海市 1995 年流动人口调查资料表明, 上海本地人同外来流动人口在餐饮服务、物资、仓储业和建筑及勘探业这两个行业中存在直接的就业竞争。流动人口大多数从事餐饮服务、物资、仓储业, 该行业就业率达 41.9%, 是其就业率最高的行业, 而上海本地人从事该行业的仅有 12.7%; 流动人口在建筑及勘探业的行业就业率为 16.7%, 本地人只有 3.1%。此外, 本地人中有一半从事工业 (51%), 流动人口是 27.4% (也比较多) 存在部分竞争; 本地人从事科研、文教、卫生行业的人数与机关团体行业人数相加, 合计就业率达 17.3%, 而流动人口两项相加仅 1.1%; 流动人口只有 0.8% 的人从事城市公用、金融保险业, 本地人略多, 为 3.2%; 本地人最少从事的行业是农林、水利、气象业, 而流动人口中有 2.6% 的人从事该行业。

从从事的职业来看, 上海本地人口与外来流动人口在商业、饮食业和服务性工作方面存在直接的就业竞争, 流动人口中有 28.7% 和 18.6% 的人从事这些职业, 而本地人只有 6.5% 和 8.8%。在生产、运输工人和有关人员这一职业存在间接的部分的竞争, 上海本地人口与外来流动人口分别有 39.9% 和 43.1% 的人员集中在此职业。此外, 流动人口几乎很少从事各类专业、技术工作以及办事员、国家机关、党群组织、企事业单位负责人等工作, 将这几项相加其就业率之和也只有 4.8%; 反之, 本地人则较多地从事这类职业, 其就业率相加达到 36%。本地人极少成为农林牧渔劳动者, 仅有 0.7%; 流动人口略多为 2.5%。在这些职业上海本地人口与外来流动人口没有明显的就业竞争。

分析了上海市常住人口及流动人口在沪工作分行业、职业的就业状况, 可以得出以下结论:

(1) 外来流动人口在某些行业 (如餐饮服务、物资、仓储业、建筑及勘探业、工业)、某些职业 (如商业、饮食业、服务性工作, 生产、运输工人和有关人员) 存在直接的就业竞争。但这些行、职业, 尤其是由外来劳动力所从事的岗位、工种一般具有以下两个特点: 一是技术含量低, 对人员素质要求不高; 二是工作苦、脏、累、重、险, 基本上是上海劳动力不愿意承担或不屑与争的。据 1993 年上海市劳动局对 40 个市属单位及 6 个县区的调查, 外来劳动力从事该市招不到的苦、脏、累、重、险、有毒有害、高温等工种 (即 A

^① 《1996 上海统计年鉴》, 中国统计出版社。

类工种)的占64%;从事本地招不到工的中等工种(B类)的占20%;从事该市能招到工的一般工种(C类)的仅占16%。按全市50万个单位用工推算,有近8万人占据了本地职工愿意就业的C类工种,形成了局部范围的就业竞争和工作替代。

(2) 由于外来流动人口使得基础行业的工资率压低,在一定程度上间接排挤了城市职工,其年龄优势又使上海职工在竞争普通岗位方面明显处于劣势,并对下岗职工的再就业造成障碍。有关调查表明,外来民工的收入水平一般相当于城市职工平均工资的六到七成,这样的工资收入水平对上海人甚至是失业者都是较难接受的。对于用人单位,使用低工资的外来民工可以达到提高经济效益的目的,特别是在一些就业岗位没有得到有效保护的行业和部门,工资率被充足的廉价外来劳动力所压低,外来民工通过工资率杠杆将上海市的劳动力间接地排挤出来。

上海市第五次流动人口抽样调查数据表明,1993年外来人口年龄在20~24岁的人数最多,占全部外来人口的22.60%;年龄在15~34岁间的占外来人口总体的63.72%;外来人口的年龄中位数是26.28岁。而上海下岗职工多为中高年龄,这些中高年龄下岗待工人员大多数是当年下过乡、插过队,70年代末返城顶替进入老企业或地区街道企业的“老三届”毕业生。由于历史的原因,绝大多数人文化低、技能差、身体弱,与当前大量涌入上海市的身强力壮的外来“廉价劳动力”相比,在竞争普通岗位方面明显处于劣势。

总之,当前产生的下岗待工人员的突出矛盾,是体制转型过程中产业结构调整 and 劳动用工制度改革等诸多因素造成的过渡性历史现象,它是城市劳动力结构难以适应大幅度产业结构调整而引发的结构性失业与外地农村一般劳动力大量涌入所产生的局部劳动力供需失衡并存的复杂的就业问题。即一方面未安置的下岗待工人员中有相当一部分中高年龄人员由于自身条件差,难以符合新兴产业对劳动者素质的要求;另一方面,一般的劳动岗位,由于受农村劳动力转移的影响,局部劳动力供大于求,且劳动报酬低下,不能满足下岗待工人员“养家糊口”过正常城市人生活的基本要求。

5. 解决的宏观思路

调整产业结构,改革劳动用工制度以及加快城市基础设施的改造是发展经济的必要前提,也是解决失业、下岗待工人员的根本所在。但要区分不同行业、地区的不同情况,或采取推进的办法,或采用抑止的手段,有效地控制下岗待工的人数比例和下岗待工的周期。目前应以提供就业岗位和保障其基本生活为主要措施,集中力量重点解决过渡时期部分就业和生活发生双重困难的对象,以迅速减缓目前出现的就业压力。

5.1 加快经济发展,培植新的增长点,扩大社会就业容量。尽管经济增长与就业弹性之间存在反向相关关系,经济增长与就业容量不能同步增长,但从总体上来看,经济增长与就业容量之间还具有正向相关关系。国民生产总值每增长一个百分点,就会创造出一定数量的就业机会,社会就业量会相应扩大,这一点已被国内外经济发展事实所证实。加快经济发展是实现充分就业的根本出路,但实施这一对策时应注意,决不能用大幅度的无限制的货币超量发行和财政赤字来刺激经济增长。

5.2 调整产业结构,分流就业范围。世界经济发展历程表明,在经济发展和人均GNP的特定水平上,都应有与之相适应的产业结构,才能促进经济有效增长,资源合理配置。从国外分流劳动力的趋势来看,第三产业对拓宽就业范围增加劳动需求,降低失业率,有着举足轻重的作用。目前发达国家的第三产业所吸纳的劳动力已超过就业总量的50%。而最能

吸纳劳动力的第三产业部门是商业、饮食、旅游、公共服务、物资供销、仓储、居民服务等行业。这些部门对劳动力的文化程度要求不高，可大批吸纳包括下岗待工人员在内的普通劳动力。有关部门应以优惠政策扶持这些劳动密集型行业的发展，促进简单劳动力的流入。

5.3 把妥善安置企业富余人员同促进新兴产业的发展有机地结合起来，推动产业结构的调整。目前上海产业结构调整的过程，实质是劳动力结构的调整和职工利益格局的调整，因此，必须把产业结构的调整与劳动力结构的调整，特别与各项社会发展规划统筹考虑。当前首先要结合产业发展规划来制定分产业、分行业的具体就业规划和政策。对国民经济重点优先发展的产业、行业，在制定规划和政策时，不仅要考虑各生产要素的合理配置和结合，还应兼顾上海市劳动力结构的内在平衡和社会各阶层利益的调整幅度及承受能力。以劳动力的结构的调整特别是下岗待工人员的转移来推动新兴产业的发展，把就业特别是富余劳动力的安置转移与产业发展更紧密地结合起来。

5.4 解决国有企业富余人员目前应坚持两条腿走路，即企业消化——社会消化相结合。从理论上讲，变企业消化为社会消化，减轻企业负担，把企业富余人员推向社会，由社会向其提供失业保险金，并为其创造再就业机会，是市场经济条件下解决国有企业富余人员的根本出路。然而在目前情况下，政府和社会都不具备这个承受能力。如果全部由企业自行消化富余人员，在短时期内企业也不可能消化这么多人，难免产生“僧多粥少”的局面。因此，从国情出发只有充分发挥企业和社会的积极性，坚持两条腿走路，才是在计划经济向市场经济转轨“磨合”阶段使企业富余人员较快获得再就业机会的现实选择。

5.5 培育和发展劳动力市场。劳动力市场是商品经济的重要组成部分，国有企业富余人员的分流，迫切需要劳动力市场体系和与此相适应的宏观调控体系的建设。当前中国劳动力市场还处于初期发展阶段，很不成熟，功能不齐全，吞吐能力较弱，与大量企业富余人员走向市场的大趋势极不相称。要加强劳动力市场的建设，使之成为具有吸纳、预测、培训、安置多种功能和调节社会劳动力合理流动的“蓄水池”和“调节器”，逐步形成企业富余人员的吸收、管理、培训、再就业的良性循环和规范运行，使企业富余人员有一座从失业通向再就业的桥梁，推动富余人员由企业消化向社会消化过渡。

5.6 大力推进“再就业工程”和“农村劳动力跨地区流动有序化工程”的发展。失业和不充分就业，意味着烦躁，也意味着流动。单一的农村—城市流动模式，已逐渐演变成农村—城市与城市—农村双向流动模式。1995年实施的“再就业工程”和“农村劳动力跨地区流动有序化工程”就是政府干预、引导劳动力流向的成功尝试。

5.7 建立健全失业立法。失业作为市场经济运行的组成部分，国家对它的调控管理应建立在法制基础上，依法调控，科学管理。目前，中国还没有制定出一部有关失业的法律，只有1986年由国务院公布的《国营企业辞退违纪职工暂行规定》和1993年公布的《国营企业职工待业保险规定》两个行政性法规。为保证劳动制度改革的顺利进行，以及为保障企业、企业负责人和失业人员的合法权益，当前急需加强立法工作。在立法中应借鉴市场经济国家的成功经验，提高立法起点和水平，使对失业的监控与国际惯例接轨。立法应包括以下内容：一是失业法；二是失业保险法；三是职业培训法；四是辞退法。失业立法是一项涉及多层次的社会工程，只有在建立完善市场经济体制的大环境中才能最终形成。

6 对策和建议

6.1 提高失业、下岗人员素质，以培训促进就业。结合新兴产业发展的规划和对劳动

力素质的要求，有组织地进行职业培训，有计划地进行行业间富余劳动力的转移，通过制定有关政策和采取一系列行政措施保证落实。

有关促进待工人员就业转移的实施计划应包括每年可由社会容纳、安置的下岗待工人数和具体办法。可规定每年新增加的一些工作岗位，必须有计划地用于安置下岗待工人员，以及有计划地帮助企业每年分流一部分下岗待工者。也可伴随社会保险事业的发展，把由企业承担的养老金发放、退休人员管理等社会职能分离出来，逐步建立社会化服务机构，并通过定向培训组织安置一部分企业富余人员。

6.2 制定优惠政策鼓励下岗、待工人员面向社会寻找就业岗位。凡愿意脱离企业的下岗、待工人员，可视其工作年限给予一笔安置费（拟每一工作年限给予一个月的全市职工平均工资），年满40岁且工龄在10～15年以上的中高年龄职工在未找到新工作之前，可长期享受失业救济和医疗保险等待遇，以消除和减轻下岗人员走向社会的顾虑和压力。暂时保留供给关系的，在由企业支付下岗生活津贴的同时，鼓励他们到社会从事其它有劳务性收入的工作，不影响其待工生活费的发放，并给予报销一次职业培训费用。

6.3 制定行业录用外地劳动力的有关细则及企业非法录用外地劳动力的处罚规定，发挥政府对劳动力市场的宏观调控职能，逐步规范劳动力市场的运作过程。当前首先要加强对外地农村一般劳动力流向城市的控制，严格把握劳动力供需总量的平衡，为规范劳动力市场运作、发挥劳务价格的调节功能和促进城市就业率的提高创造条件。外地劳动力的使用规模及外地劳动力的流向直接影响本市失业、下岗人员的妥善安置，对中高年龄职工就业影响更大。因此，必须根据目前下岗待工者的素质特性，规定允许招用外劳力行业、工种和规模，如要明确服务员、营业员等工种不允许招用外地农村劳动力等。尽管《上海市单位使用外地劳动力管理规定》已颁布实施，但非法招用外劳力现象还较普遍。因此应制定责任明确、处罚手段到位的配套政策（非法招用者处罚金额要数倍超过使用本市劳动力平均价格），处罚所得钱款用于本市就业基金，为下岗待工人员创造一个正常合理的就业环境。

6.4 结合产权关系改革，建立地区就业基金，为安置解决下岗待工人员提供资金来源。在产权关系改革过程中，转化部分国有存量资产（其中也有下岗待工人员的积累和贡献）作为就业保障基金的主要来源，即从现有国有资产中切出一块来，作为基本就业基金，然后在此基础上，定期从财政、保险等收入中扣除一部分，为解决下岗待工人员这一过渡性问题，最终也为新型就业机制的建立提供基本基金。就业基金的建立，可为企业分离负担的社会责能提供物质保证，也可为亏损企业实施破产，社会资源重新组合和当今国有企业转制提供有利条件。

6.5 对40～50岁中高年龄下岗待工人员制定过渡性的特殊保护政策。考虑到这部分以原“老三届”为主体的下岗待工人员的特殊历史经历和现实条件，理应对其采取一些特殊的政策予以保障，以增强有关改革政策措施的合理性和可行性。凡属此类下岗待工人员，确实难以安排合适工作岗位的，可以每月按不低于上年全市职工平均工资水平的60%发给“特种生活费”作为该职工工资的一部分，以鼓励企业招用中高年龄职工。与此同时，研究制定有关中高年龄职工就业保护法规政策，明确规定企业在用工制度改革中安排中高年龄职工下岗待工或辞退的限制条件，以利于下岗待工问题的妥善解决。

6.6 加强劳动监察力量。目前在劳动力市场形成过程中，有相当一部分用工单位在劳动用工行为上还不很规范，特别是一些新企业，问题尤为突出，严重扰乱了正在建立中的劳

动力市场秩序。尽管有些法规政策已经制定,但由于劳动部门监察力量比较薄弱,诸多法规难以落实到位。可建立一支在劳动部门领导下由工会具体组织的兼职的职工劳动监察队伍(可参照职工物价监督组织样式),配合政府劳动部门检查监督企业执行劳动法规的情况,纠正用人单位在处理劳动关系方面的违法、违规行为。

6.7 建立和完善职工失业保险制度,增加失业承受力。按市场经济的原则,企业富余人员由企业流向社会最终由社会消化是一个总趋势。富余人员从失业到再就业有一个社会上流动的过程。由于当前社会保障体系不完善,大部分地区尚未建立起失业保险制度,因而没有一个向失业人员在求职期间提供起码的生活救济的社会机构。失业人员基本生活费、医疗保险费等没有着落,加上受传统观念影响和束缚,他们对失去“铁饭碗”,进入劳动力市场或到社会上谋职,又存有心理障碍,使之很难顺利地流入市场,阻碍了富余人员的消化。因此,必须尽快地按照《中华人民共和国劳动法》的规定,建立起包括失业保险在内的职工社会保险系统。用人单位要依法为职工缴纳社会保险金,为失业人员解除后顾之忧。

6.8 积极型安置要同保障失业、下岗人员的基本生活同步进行。解决下岗待工人员的基本出路是安排他们重新上岗和就业。然而目前未安置的下岗待工人员,相当一部分是在企业和社会千方百计安置后沉淀下来的就业困难者,无论从培训的可能性,还是从设置工作岗位的局限性来看,要全部安排上岗就业相当困难。因此,除了对有能力从事工作的要尽量安置或为他们再就业牵线搭桥;对有条件培训转岗的,要组织他们学习掌握新的劳动技能,帮助他们提高择业能力外,对其中一部分培训、就业和生活都有困难的中高龄职工,特别是女职工,可考虑采取为他们提供基本生活费保障的办法来减缓就业压力。

参 考 文 献

- 1.上海市总工会:《关于目前上海企业下岗待工问题的现状及解决的思路、对策研究》。
- 2.丁金宏、吴绍中、孙小铭、黄晨熹:《外来民工对上海市职工再就业的影响及对策研究》,《人口学刊》1995(3)。
- 3.曹新:《提高劳动生产率在解决结构性就业问题中的作用》,《厂长经理日报》,1996年4月17日。
- 4.张得志:《“八五”期间失业率的变化》,《上海经济年鉴·1996》第十七编,就业·保障·生活。
- 5.杨斌:《关于解决当前就业矛盾的宏观治理对策》,《经济纵横》,1996(5)。
- 6.林用三:《劳动就业——深化改革、促进经济健康发展的关键课题》,《工人日报》,1995年6月20日。
- 7.杨宜勇:《“九五”期间我国就业面临的突出矛盾》,《企业家》,1995。
- 8.陆建民:《阵痛中的城市中年职业女性》,《上海妇女》,1996(4)。
- 9.叶建平:《就业何时不再沉重》,《经济参考报》,1996年1月20日。
- 10.汪竞成:《论失业的形成机理与治理对策》,《劳动经济与人力资源管理》,中国人民大学复印资料,1995.1。
- 11.梅兴无:《浅谈消化国有企业富余人员的途径》,《劳动经济与人力资源管理》,中国人民大学复印资料,1995.1。
- 12.谢华平:《上海破产企业职工安置问题调查》,《上海改革》,1996(3)。

(本文责任编辑:朱 萍)