

当前我国就业政策选择的思考

董以涛

(山东省工会管理干部学院, 山东 济南 250100)

[摘要] 当前我国就业难的问题充分暴露出我国长期以来就业政策存在的深层次问题: 如城乡分割的劳动力市场、社会保障不健全等。为完善就业政策, 一要转变就业观念, 实行灵活就业; 二要培育和完善城乡一体化的劳动力市场; 三要健全社会保障制度; 四要建立欠薪追缴制度。

[关键词] 金融危机; 就业政策

[中图分类号] C913.2 [文献标识码] A [文章编号] 1008-6153(2009)06-0025-02

[作者简介] 董以涛(1966—), 男, 山东荣成人, 大学学历, 山东工会管理干部学院国际交流学院院长、副教授。

中国作为世界上人口最多的发展中国家, 也是人均自然资源和经济资源相对贫乏的发展中国家, 就业问题一直困扰着中国的经济和社会发展。而在当今中国经济的转轨时期, 就业问题表现得更为突出。胡鞍钢认为 21 世纪的中国面临的最大的挑战是全国突发性的、大规模的“下岗洪水”和“失业洪水”。^[1]除了区域上的非均衡性、体制上的制约性外, 我国当前面临的就业困境主要体现在以下几个方面:

1. 城镇累积的下岗失业人员较多, 难以被劳动力市场消化

因我国经济结构的调整、经济体制改革的深化、产业的兴衰转移和劳动力市场结构失衡等因素导致的城市下岗失业人员越来越多。根据有关部门数据, 2000 年登记失业人口为 595 万人, 2004 年登记失业人口 827 万, 失业率达 4.2%, 下岗失业人员合计 1999 年是 1227 万, 2000 年是 1252 万, 2003 年是 1060 万, 连续十几年每年一千多万的下岗失业人口是我国解决劳动就业问题的难点和重点。^[2]大部分下岗职工生活困难, 家庭可支配收入下降, 这严重阻碍了我国的经济向纵深发展, 影响社会的和谐稳定。

2. 农民工“非正规就业”缺乏稳定性

随着我国现代化建设的推进, 农村剩余劳动力向城市转移是不可抗拒的潮流。据估计, 2000 年中国约有 1.42 亿农业剩余劳动力, 占中国农业劳动力总数的 42.45%。预计到 2010 年全国农村剩余劳动力将达到 2 亿左右。据调查, 现在每年约有 7500 万农村剩余劳动力自发进入大中城市打工, 形成了声势浩大的“民工潮”。2003 年, 我国农村劳动力到本乡以外地方流动就业的超过 9800 万人, 是 1990 年 1500 万人的 6 倍以上。^[3]截至 2007 年底, 中国的农民工人数已达 2.26 亿人。但长期以来, 由于城乡二元就业制度的存在, 在我国登记失业率中, 农民工并未纳入统计体系, 他们在城市中大多是脏、累、差、收入低的工作, 属于“非正规就业”。这些岗位大多产生于临时性需要, 稳定性较差, 导致农民工群体不断地处于失业和再就业的状态。

3. 高校毕业生就业率低

我国普通高等教育从 1999 年起实行扩招, 1999 年当年招收 159.68 万人, 2005 年招收 475 万人。2003 年(扩招后学生毕业的第一年), 普通高校的毕业生 212.2 万, 平

均就业率为 70%, 其中高职就业率只有 55%, 2003 年—2004 年共有约 140 万学生未就业。2004 年的毕业生人数是 280 万, 平均就业率是 73%。据教育部公布的数据显示, 2005 年全国普通高校毕业生人数达到 338 万人, 比 2004 年增加 58 万人, 增幅达 20.71%。国内人力资源研究专家预测, 今后大学生的一次就业率在 65% 左右可能是常态。2007 年研究生计划招生 42.4 万人, 比 2006 年增长 6%。招生规模的扩大, 必然会引起新的供求不平衡。部分硕士生为暂时逃避就业, 选择去考博。但博士生就业面比较窄, 用人单位从成本考虑, 对博士生的需求量非常小, 很多高校博士生就业同样不容乐观。因此, 如果研究生的招生规模不加以控制, 必然导致就业形势更为严峻, 出现一千多名研究生应聘卖猪肉的现象就不足为怪了。高校毕业生规模逐年扩大与就业机会的紧缺之间的矛盾是我国大学生就业面临的主要问题。^[4]

4. 失业保险制度存在缺陷, 体制内与体制外存在较大差别

我国从上世纪 80 年代开始构建失业保险制度, 一方面促进了经济体制改革尤其是劳动制度改革的进行, 它是推行劳动合同制的重要配套措施, 为搞活企业创造了一定的外部环境, 填补了社会保险体系的一项空白, 把职工就业期间的保险与失业(待业)期间的保险有机联系起来, 促进了我国社会保险制度的改革和完善; 另一方面较好地保障了失业职工的基本生活, 维护了社会稳定, 促进了失业人员的再就业。但现行失业保险制度在促进再就业方面存在很多问题。如我国失业保障筹资机制的缺陷, 削弱了失业保障基金对促进再就业工程保障力度; 失业保险管理体制分散, 运行不规范, 直接影响了再就业工程的实施; 失业保险基金支出结构不合理。

那么, 完善我国就业政策的思路是什么呢?

1. 转变就业观念、实行灵活就业

在一个时期, 尽管政府可以采取一些措施增加就业机会, 但其增长潜力总是有个限度的。因此, 在失业问题比较严峻时, 还可以考虑采用灵活就业的方式, 实现就业机会的分享, 从而使更多的人实现就业。一般说来, 灵活就业包括三大类: 一是非全日制就业; 二是临时就业, 具体形式有短期就业、季节就业、承包就业、传呼就业和独立就业; 三是派遣就业, 其中又分为雇佣型派遣就业和登记型派遣就业两种。灵活就业的就业门槛低, 对从业人员的性

别、年龄一般限定不严,对技术、技能和资金的要求一般不高;行业和门类庞杂,包容性大,对不具备就业优势的下岗失业人员来说,选择的余地和空间较大;机制灵活,进退方便,有利于吸引各种择业取向的人们加入。

在我国,鼓励失业人员转变就业观念是一个不可忽视的问题,要打破只有在国有企业端铁饭碗才算就业、一业定终身的传统观念,树立自食其力、劳动光荣的观念,树立临时就业、阶段性就业、弹性就业等灵活就业都是就业的观念。观念一变天地宽,只要观念转变过来,就容易找到就业岗位。

2. 培育完善城乡一体化的劳动力市场

目前我国的劳动就业制度还没有完全改变,尤其是国有企业行政化的劳动就业制度与市场化的劳动就业制度尚有相当距离,劳动合同制还没有真正建立起来。更为重要的是,在我国还没有建立起真正符合市场经济要求的劳动力市场,劳动者的各种所有制身份还没有完全消除,劳动者还不能平等地竞争就业岗位;地区之间、城乡之间、行业之间、部门之间、企业之间劳动力正常流动的机制还没有建立起来,劳动力流动还受到部门所有制性质、职工的所有制身份和严格的户籍管理等各种制度的限制。要建立和健全劳动力市场,必须打破这种身份限制,实现劳动力的自由流动、自由择业。

政府要逐步培育和发展统一的劳动力市场。统一的劳动力市场是建立统一的企业用人制度的基本条件,也是打破劳动制度仅限于城镇人口的一个前提,统一的劳动力市场意味着劳动者进入市场是无任何障碍的、平等的、没有身份界限的。目前,我国的劳动力市场被分成三块:一是机关事业单位干部和企业管理人员的人才市场;二是城镇一般职工的劳动力市场;三是农村劳动力市场。这种分割是由于管理体制的不同造成的,它使劳动者一进入市场就按身份进行划分,从一开始就处于不平等状态。因此,要建立现代的劳动就业制度,就必须打破市场间的界限,让所有的劳动者都能平等地进入,各类市场的运转不再是自我封闭的而是开放有序的。根据我国的实际情况,可以分两步走:第一步,建立和发展局部地区的劳动力市场,即部分劳动力市场可在一定时间、单位进一步开拓职业介绍市场、技术工人交流市场、劳务输出市场、科技人员市场等,为广大企业下岗职工再就业服务;第二步,建立全国统一的劳动力市场,即全部劳动力在整个时间、空间上随意流动的场合,全国所有的劳动力都可以在国家法令、政策规定指导下流动,不受所有制、区域、部门、职业等限制。

3. 健全社会保障制度

目前我国还没建立起完善的社会保障制度,无法从医疗、就业等方面保障国民的基本需求,因此从就业的角度出发,政府要积极实施再就业工程,建立中国的就业网络体系,加强失业保险制度、再就业培训制度、再就业服务制度建设,使失业人员有较为稳定的生活保障,并能提高其知识素质和技能水平,保障其拥有再就业的机会。

社会保障体系是再分配的一个重要机制,是社会稳定

的一个“安全阀”,是切实保障困难群众基本生活的一道安全网。从实际出发,既要逐步扩大保障的覆盖面,又要合理确定保障水平,实现社会保障的可持续性。具体来说,要继续完善城镇职工基本养老和基本医疗、失业、工伤、生育保险制度,认真解决进城务工人员的社会保障问题;认真研究并逐步解决群众看病难看病贵问题;继续深化医疗卫生体制改革,完善公共卫生和医疗服务体系,基本建立新型农村合作医疗制度。同时要进一步完善社会救助体系,维护弱势群体的基本利益。当前要着重消解城乡之间和城市内部的二元社会结构,保障社会成员劳动机会和创业机会的平等,这样的机会平等既能做到效率优先,又体现了公平的原则,有利于保持社会和谐。

4. 建立欠薪追缴制度

在市场经济条件下,一旦发生雇主欠薪的情形,劳资关系就会发生激烈冲突,损害劳工权益,危害社会秩序,影响社会和谐。近几年来,在我国欠薪问题大量发生,已成为全社会关注的问题之一,而相关的制度和法律仍不健全,影响了社会的稳定,从我国的具体国情看,建立欠薪保障制度尤为必要。建立欠薪保障制度虽然意义重大,但涉及直接或者间接向企业征收费用,事关企业的财产权,因此,根据依法治国的精神,应当通过立法加以确立。欠薪保障制度应当体现社会共济、低收费、广受益等原则。在缴费主体方面,应明确为企业缴费,劳动者作为纯受益人,不承担缴费责任。在受偿主体方面,针对我国欠薪多为欠农民工工资的实际现象,从平等保护原则出发,应明确企业里的所有从业人员,不论是城镇职工还是农民工,一旦遇到欠薪的情况,都可以申请通过欠薪保障基金受偿,尽可能扩大受益面。在缴费标准方面,目前,我国尚不具备通过政府财政拨款成立统一的欠薪保障基金的条件,因此,可以通过企业缴费的途径解决欠薪保障制度的资金来源。为了便于基金的管理,可以设立欠薪保障基金委员会,由政府部门、工会、企业代表组织共同组成,对欠薪保障基金进行管理。欠薪保障基金委员会的设立应当由政府批准,同时,政府作为监督机构,对欠薪保障基金委员会进行监督,违反法律的,可给予必要的惩处乃至撤消、变更。欠薪保障项目的设定应符合国情,可以将保障项目集中在工资和社会保险费两项基本内容上,同时设定必要的最高限额,各地可以有所差异。

参考文献:

- [1] 北京国际城市发展研究院. 观点中国——影响中国经济决策 100 名专家前沿观点[M]. 北京: 光明日报出版社, 2002: 53—54.
- [2] 翟年祥, 夏淑梅. 我国当前的劳动就业问题与社会保障[J]. 中国行政管理, 2005(6).
- [3] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国的就业状况和政策[J]. 经济日报, 2004—04—27.
- [4] 唐丽萍, 黄德良. “社会投资型国家”对解决就业困境的探索[J]. 社会科学, 2006(4).

(责任编辑: 张希宇)