

人力资源

抑制我国社会充分就业的因素及对策分析

邱向宁

(重庆工商大学 财政金融学院,重庆 400015)

摘要:就业问题是一个世界性的难题。实现社会充分就业是政府施政的基本纲领,是社会稳定的基础,是全面建设小康社会的基本要求。目前我国政府正面临极大的就业压力。劳动者就业供需矛盾十分突出,形势严峻,究其原因既有客观体制的因素,又有运行机制的原因,还有微观主体失业者自身的问题。因此,要实现充分就业,缩小收入差距,促进社会进一步稳定,笔者提出了大力发展个体工商户和中小企业,最大限度创造就业机会;改进工商管理制,改善创业和就业环境等对策建议。

关键词:失业率;充分就业;抑制因素;竞争能力;就业机会;对策

中图分类号:C976.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2005)03-0125-03

Analysis of the Factors Restraining Full Employment and the Countermeasures of Our Country

QIU Xiang-ning

(College of Finance and Public Finance, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400015, China)

Abstract: The employment questions is a world difficult problem. To realize social full employment is government's basic administrative program, is a foundation of the social stability, and is the basic demand to build the well-off society in an all-round way. Our government is facing the great employment pressure at present. The imbalance between Labourer supply and demand is very conspicuous, and the employment is situation severe. The reasons include the objective factor of system, the problem of operating mechanism, and the jobless' own problem. Therefore, I propose such countermeasures and suggestions as developing the self-employed entrepreneur and small and medium-sized enterprises in a more cost-effective manner to create the maximum employment opportunity, reforming the industrial and commercial management system, improving the environment of starting enterprise and of employment, etc. to realize full employment and narrow the income gap, promote the society to be steady further.

Key words: unemployment rate; full employment; restraining factors; competitive competence; employment opportunities; countermeasures

就业问题是一个世界性的难题。对于拥有 13 亿人口的发展中国家——中国来说,实现充分就业就是一个巨大的系统工程。近年来,党和政府高度重视就业问题,将实现充分就业提高到了战略国策的高度。在此背景下,笔者拟对抑制我国社会充分就业的因素及对策进行研究。

一、政府面临极大的就业压力

(一) 失业率攀升,就业率下降

改革开放以来,我国经济一直快速增长,即使在东南亚金融危机时,经济增长速度也高达 7%。可是,在经济高速增长的同时,失业率持续攀升,就业率却持续下降。有资料显示,1996 年全国城镇登记失业率为 3.1%,1997-2000 年一直保持在 3.1%,2001 年升高到了 3.6%,2002 年升至 4%,2003 年达到 4.2%。而就业率则从 1990 年的 56% 以上,下降到了 2002 年

的 49%。2002 年 120 万国有企业下岗职工实现再就业的比率仅有 26.2%。可见就业形势十分严峻。

(二) 新增就业人口使就业压力进一步加大

当前,学校毕业生、退伍军人以及新增农民工成为新增就业人口的主体。2003 年是大学毕业生就业人口的高峰年(扩招后第一批学子毕业),212 万人毕业需要工作,加上中等学校毕业生构成了学校毕业生就业大军;随着军事变革和军队装备现代化步伐的加快,军人退伍速度也在加快,大批退伍军人需要安置,构成退伍军人就业安置大军;农村每年新增劳动力 200 万富余人员,再加上累积起来的上亿富余人员,构成了农民工就业大军。这就使政府面临的就业压力进一步加大。

二、实现社会充分就业的意义

(一) 实现社会充分就业是各国政府施政的基本

纲领

凡是经历了20世纪30年代初严重的经济危机后的发达市场经济国家,纷纷认识到政府在解决就业问题中的重要作用,并逐渐把充分就业作为政府施政的纲领,形成了积极的政府就业促进政策。如1944年贝费里奇的《自由社会中的充分就业》一书为政府干预就业奠定了理论基础;《就业政策白皮书》公开表明了英国政府维持“较高的稳定的就业水平”的决心;《就业法案》规定了美国联邦政府必须争取“最大的就业、产出和购买力水平”。将充分就业作为优先目标的国家还有澳大利亚、比利时、加拿大、法国、荷兰、新西兰和挪威等。我国在完善市场经济的过程中,自然要借鉴国际经验,把实现充分就业作为政府施政的基本纲领。

(二) 实现社会充分就业是社会稳定的基础

当前,我国正处于经济转型时期,在这个转变过程中,体制变化和产业变化都异常迅速,劳动力资源的流动性大大提高。这必然给每一个人带来前所未有的冲击,不可避免会造成部分劳动者失业,由此产生不稳定的因素。但是,如果能够最大限度地维持就业的增长,把失业率压到尽可能低的水平,使居民收入能持续增长,就能化解改革和调整带来的冲击,保持社会稳定。

(三) 实现社会充分就业是全面建设小康社会的基本要求

就业是关系国计民生,涉及千家万户的大事。在我国13亿人口中,有7.4亿人就业,在4亿城乡家庭中,2/3以上的家庭成员是劳动者,就业收入构成家庭收入的主要部分。如果就业不充分,一些家庭就会陷入贫困状态。有调查显示,在目前城镇领取最低生活保障的人口,失业和下岗人员占到了40%。因而,实现充分就业是全面建设小康社会的基本要求。

众所周知,当今世界上提高人均收入水平的根本途径有两种:一种是就业人口的工资水平不断提高,但另一部分人口没有就业或就业不充分,收入没有什么提高。另一种途径是依靠更加广泛人口的就业,平均工资可能增长不快,但总体人均收入水平却可以快速提高,而且收入分配比较均等。显然,在人口众多而失业率又居高不下的我国,要提高人民生活水平,缩小收入差距,共同奔小康,主要应选择后一种途径。然而,在实施这一政策的过程中,却遇到了许多障碍,抑制了就业的扩大。究其原因,笔者作了以下几方面分析。

三、抑制社会充分就业的因素分析

(一) 体制问题抑制就业

其一,工商管理对企业经营限制过多。一是在登记制度方面,几乎一切自然人性质的工作都必须登记注册,一些就业和创业因注册障碍而无法从事。如擦鞋修鞋、修理自行车、临时性小贩、季节性小企业等等,大都因为烦琐的注册登记障碍而无法扩大。据专家估计,中国城镇在这方面损失的就业机会在1000万左右。二是在工商管理对企业经营范围的限制方面,如对每一企业经营范围都进行严格限制,一旦经营别的项目,就以超范围为由,进行罚款;外地人,没有本地户口,异地不能注册登记个体户,甚至企业;一些不影响他人的经营活动也不允许以自己的住宅为住所登记企业;增加一个股东或稍微变更一下企业地点,就要在年检时被罚款。

其二,税费太多,负担过重。我国的个体工商户和中小企业所承担的各种税费与世界各国相比,是最沉重的。按照国家颁布的税收政策,对中小企业给予了许多优惠,有利于就业。但在实际执行中,这些年许多地方税务部门从上到下都下达年税收增长计划,同比增幅一般都在30%—40%之间。下级税务部门如完不成增长计划,就要影响政绩,影响工资、奖金。必须完成增长计划,上级财政才能给其返还较多的税收,地方财政也才能养活大规模的吃皇粮的机构人员。税负重,必然抑制企业发展,从而抑制就业机会的扩大。个体工商户和中小企业不仅要纳税和交工商行政管理费,而且还要向政府的其他部门交几十项费用,甚至还要承担一些机关工作人员的餐饮、旅游等费用。据专家分析,工商行政管理系统从个体工商户和企业中收取的各种登记注册费、会费、年检费等所取得的收入最保守估计有300亿元的规模。收费直接影响了资本额小、就业容量大的中小企业的生存。如果最低年收入5000元可以解决一个劳动者就业,那么,由于工商管理系统收费造成的就业损失大约就有600万人。如果再加上税收与其它政府部门的几十项收费,导致企业不能正常营运,或关闭、或不能扩大规模,损失的就业机会估计可增至1600万左右。

其三,审批手续繁琐。企业开办前的一系列审批手续之繁多,时间之长,确实令人头疼,有的几十项,有的多达上百项。开办一个企业平均时间为9个月。这期间,一分钱挣不到,成本倒增加了不少,等层层审批,各种手续办下来,市场机遇已经丧失,还未生产就只好申报停业的例子并不少见。因此,因审批而丧失的就业机会又有1000—2000万左右。

(二) 政策性障碍抑制就业

其一,大量中小企业融资难。资料显示,个体私营经济自20世纪90年代以来,解决了70%以上的新增城镇就业,70%以上的城镇再就业和80%以上的进城务工农民就业。个体、私营经济就业2001年就业总量相当于国有集体经济就业总量的2/3,个、私经济对国民生产总值的贡献也占到40%,但能从银行获得的短期贷款却只相当于国有和集体经济的8.3%。就平均起来看,2001年到2002年,国有和集体企业中的职工平均贷款余额为6—7万元,而个、私经济的职工平均贷款金额只有2500元。目前,政府虽然已推出针对个体工商户和中小企业的小额贷款政策,但在执行中,由于缺乏有效的担保,往往使贷款无法落实。由于中小企业融资难,不能适时扩大规模,损失的就业机会大约在800万左右。

其二,“低保”发放办法存在缺陷。享受低保的人,许多都是无学历,又无特别技能,在市场上竞争力弱,即使他们找到工作,工资收入也不高。以重庆市为例,“4050”群体中,妇女从事家政服务的一般月收入在300元左右,男性再就业后一般在400—500元左右,一家三口“吃低保”可获得555元/月的救济,基本能维持生活,如果双双就业,收入不足1000元/月,但“低保”将被全部取消,如果一人就业,仅仅是补足555元。他们感到就业与吃“低保”生活水平差异不大,一些人认为:就业了,钱挣不了多少,且又辛苦又劳累,不如继续吃低保,国家的钱不要白不要。因而无意出去找工作。显然,现行“低保”发放办法给失业者以选择,这种缺陷有“养懒汉”之嫌。

(三) 失业、下岗人员受教育程度低实现再就业的

竞争能力弱

实现再就业是失业、下岗人员摆脱贫困的根本途径。然而,统计数据表明,我国失业、下岗人员的再就业率趋于降低。1998年为50%,1999年降到40%,2000年下降到36%,2001年进一步下降到30%,2002年上半年仅为9.1%。由此可以看到一个失业、下岗人员边缘化的趋势。在失业、下岗人员中,那部分具有正常劳动能力的人群,可以通过一个时期在劳动力市场上的竞争,较早地实现再就业,而遗留下来的群体(如“4050”现象就是一个典型例子)往往年龄大、学历低、技术水平差,竞争中往往处于劣势,难以实现再就业。众所周知,“4050”人员是一个特殊困难群体,由于历史原因造成了他们受教育程度偏低,就业和创业能力较差。用全国第五次人口普查数据,把全国劳动年龄人口划分为15-39岁组和40岁以上组,发现其教育程度构成明显不同。后组中,具有初中及以下教育水平的人口比例,比前组中的同一比例高13%。与此对应的是,前组中,具有高中及以上教育水平的人口比例,比后组中的这一比例高13%。由于这种在人力资本水平上的差异,导致两个年龄组在获得就业机会,下岗、失业的概率,以及实现再就业难度的不同。可见,失业下岗职工受教育程度的劣势也是造成他们就业难的原因之一。

(四)不正确的就业观对再就业的实现形成抑制

计划经济体制下,国有、集体企业的职工,如果不犯政治、经济、生活作风上的错误,工作中混日子,也不会丢饭碗,久而久之,养出了一批懒汉。市场经济体制下,各行各业都在讲效益,那些曾经在公有制经济里混饭吃的下岗职工,面对激烈竞争的市场,且不谈这些人有无竞争力,就是政府给他们提供了岗位,他们既嫌工作苦和累,又嫌工资低,甚至认为一些工种下贱(如环卫、家政服务),死死抱住计划经济时期吃大锅饭的模式,等待政府给他一个又轻松、又舒适、工资又高的岗位。如果达不到要求,或怨气冲天,大骂政府;或整天在牌桌上度春秋,无心出去找工作;有的甚至干出鸡鸣狗盗之事。这些人不仅自己难以实现再就业,他们的错误就业观还在社区形成负面影响,成为社会的不安定因素。

四、促进社会充分就业的对策

当前,我国劳动者就业供需矛盾十分突出,形势严峻。造成这种局面既有客观体制的因素,又有运行机制的原因,还有微观主体失业者自身的问题。因此,要实现充分就业,缩小收入差距,促进社会进一步稳定,必须实施以下几方面对策。

(一)大力发展个体工商户和中小企业,最大限度创造就业机会

世界性的一个经济规律是:一国和一个地区全部企业的99.5%以上是中小企业,全国总劳动力的65%-80%在中小企业就业,一个中小企业从业人员一般为8-15人;而且,经济发展水平越高,每千人中小企业数量一般为45-55个。我国目前全国中小企业数量1163万个,每千人中小企业数量8.9个;城镇中小企业916万个,每个中小企业平均从业人员13个,城镇人口每千人19个中小企业。城镇劳动力的47%左右在中小企业中就业。可见,无论从每千人中小企业数量比例,还是从劳动力在中小企业中的就业比例来看,与市场经济国家相差甚远。严重缺少就业机会,

就业压力还会不大吗?因此,应千方百计的发展个体工商户和中小企业,最大限度创造就业机会,缓解就业压力。

(二)完善工商管理制度,为改善创业和就业环境创造条件

工商管理部门是代表政府规范市场,维护市场秩序的政府机构。在当前就业形势如此严峻的情况下,工商管理应更多地考虑到就业的压力,改善创业和就业环境,从体制上消除那些阻碍扩大和创造就业机会的因素,提倡就业优先原则。如:改进工商管理制,放宽对自由职业者、个体工商户和微型企业的管理,实行备案和非登记非审批制度;放宽企业注册登记的各种条件,降低登记成本和门槛,大幅度取消企业注册登记的各种审批程序,放宽企业登记注册经营范围,缩短注册登记时间;取消向个体工商户和私营企业收取工商管理年检费、个体和私企协会费等项费用,给个体工商户和中小企业一个宽松的创造与生存环境。

(三)尽快建立中小企业融资、信用担保体系

资本短缺是制约中小企业发展的又一重要因素。政府应积极与四大银行协调,促成银行给中小企业贷款;同时建立和发展专门为中小企业服务的中小银行,并尽快建立中小企业融资信用担保体系,改善中小企业融资难的局面。

(四)提高认识,转变观念,改进“低保”发放办法

政府要最大限度关心、救助那些确有困难的失业、下岗人员。但对有劳动能力又提供给工作岗位而自动放弃,依赖“吃低保”的人,政府要加大宣传市场经济意识的力度,提倡勤劳致富,使那些对形势认识不足,甚至就业观错误的人,提高认识,转变观念,帮助他们树立自尊、自立、自强的劳动价值观。对屡教不改,坚持好逸恶劳的人,民政、劳动、社保等部门应联合出台相应的政策,改进“低保”发放办法,如:全部取缔或降低发放金额。“低保”不能成为养懒汉的“大锅饭”,社保制度不能成为游手好闲之徒的避难所。而对那些积极争取就业,并带动他人就业者,应有奖励的办法或措施。

(五)增加教育投资,加强对失业下岗人员的培训,提高其就业竞争能力

对文化水平低,劳动技能差,职业道德和敬业精神不够好,缺乏竞争能力的失业下岗人员,政府应增加教育投资,对其实行免费强制培训。除了在技能上提高竞争力,还应重视职业道德、人格修养、敬业精神等的培训。培训中对学员要实行严格管理,凡是学习效果好,经考试合格,届时获得结业证书者,要给予物质与精神奖励。培训不合格者,延迟发放低保费,以示惩罚,培训合格后方可领取。通过培训学习做到人人有专长,个个有修养,改变失业、下岗人员在竞争中的劣势,尽快实现再就业。

参考文献:

- [1]重庆市2003年扩大就业和再就业工作报告[R].重庆:2003.
- [2]唐华东.社会保障与就业的关系[N].中国经济时报,2003-09-16.
- [3]蔡昉.为什么要讲就业优先的原则?[J].经济形势瞭望,2002,(12):48-51.