

东北老工业基地就业压力及对策分析

张涵

(吉林大学中国国有经济研究中心, 吉林 长春 130012)

内容摘要: 振兴东北老工业基地必须要对东北地区业已存在的巨大就业压力给予重视。随着我国加入 WTO, 东北老工业基地的制度创新步伐加快和产业结构优化升级, 就业问题日渐突出, 成为影响东北地区改革和发展的前提之一。通过加速国有企业改革, 大力发展劳动密集型产业, 鼓励民间资本投资, 完善社会保障体系、提高东北地区城市化水平和提供更多职业培训等, 东北老工业基地的就业压力可以得到缓解并向良性方向发展。

关键词: 东北老工业基地; 就业压力; 对策

中图分类号: F243 **文献标识码:** A

2003 年, 党中央、国务院本着促进各区域协调发展的思想, 在新形势下提出调整、改造和振兴东北等老工业基地的任务。这一重大战略举措的提出, 给东北等老工业基地带来了又一次新的发展机遇, 在这一机遇面前, 东北老工业基地的新一轮发展面临诸多选择, 是延续以往的发展思路, 靠项目投入带动单纯产出增长, 还是应该把着眼点放在制约这一地区深化改革的突出的就业矛盾上, 是理论和实践上都应该给予明确回答的。笔者认为, 经过几十年的改革发展, 东北老工业基地的就业问题日积月累, 已经到了非常严重的地步, “就业是民生之本”, 这一问题已经成为制约东北地区国有企业改制、改组, 制约农村地区经济发展和农民增收增收, 制约三次产业结构调整的主要障碍, 成为解决东北老工业基地诸多问题的前提和关键。

一、东北老工业基地面临巨大的就业压力

1、国有企业深化改革产生的富余人员

由于多年的积累, 东北老工业基地的国有企业至今仍在背负的历史包袱是相当沉重的。其中最大的负担就是国有企业办社会负担和人员负担。根据财政部 2002 年企业财务决算统计, 2002 年末东北三省共有国有企业办社会机构 7183 个, 年末职工人数 491000 人, 企业补助经费为 153.8 亿元, 全国企业为企业办社会的支出为 456.3 亿元, 占全国企业办社会职能机构经费支出的三分之一。从下岗职工情况来看, 东北地区占全国的比重也是非常高的。据统计, 辽宁省仅 2002 年国有企业下岗职工就达 76.5 万人, 目前城镇登记失业人员 83 万人, 城镇有就业需求的人员达 160 万人。吉林省的失业人员已达到 80 万, 预计未来五年城镇约有 230 万下岗失业人员和新生劳动力需要就业。黑龙江省的下岗职工总数已达 60 余万人, 保守估计企业还有 60 多万富余人员, 目前城镇登记失业率已达 5%。

随着东北地区市场化进程的加快和国有企业产权改革的进一步深化, 这些负担已经严重影响企业公平参加市场竞争, 削弱企业对内、对外的吸引力。试想一辆严重超载的货车如何能与轻装上阵的汽车在路上并驾齐驱, 而在不卸掉超载部分的情况下, 对车辆的修理和改进就没有任何意义。因此, 国有企业的改革、发展必须从主业、辅业分离和减员增效开始, 这就不可避免地会向社会释放出大量劳动力, 加之原来的下岗和失业人员, 东北老工业基地城

镇的就业压力可想而知。

2、资源型国有企业转型中出现的失业人员

在全国各个地区中，东北地区国有经济的比重偏高。到 2001 年底，辽宁、吉林、黑龙江三省国有经济比重分别为 78.2%、86.2%和 87.2%，远远高出全国 64.9%的平均水平。同时，这么大的国有经济成分大多集中在传统的采掘业和加工制造业，对资源型工业依存度高。其中采掘业和原材料工业的产值占重工业总产值的 64.2%，比全国平均数高出 14.5 个百分点。这就决定了东北地区城镇就业人口中的绝大多数都直接或间接依赖资源型工业部门，当某个城市或地区的资源型产业出现衰退，甚至该地区呈现出资源枯竭时，大量下岗和失业人员的出现就不可避免。以吉林省为例，全省有辽源、白山、通化、舒兰、蛟河等 18 个资源型为主的城市，还有一批小城镇，涉及总人口 800 万人，占全省人口近 30%。受资源枯竭和环境保护等因素的制约，产业需整体转移的有煤炭、森工两大行业，分别涉及职工 30 万人和 33 万人、离退休人员 63 万人和 73 万人、总人口 80 万人和 73 万人。另外，还有 4 个采煤沉陷区面积达 113 平方公里，涉及矿区居民 5.7 万户。

3、农村地区游离出的隐形失业人员

到目前为止，虽然经过大力调整农业种植结构，东北三省粮食作物种植面积仍占农作物种植面积的 84%，三省粮食产量占全国粮食产量的比重为 12%左右，其中吉林和黑龙江两省的粮食产量居全国前列。¹但是，由于经营规模小、粮食政策不到位、农业结构不合理等多种因素，造成目前所谓的“新东北现象”，表现为农产品大量积压、农民增收缓慢、农业经济效益下滑。东北地区的农民纯收入增长率下降、甚至出现收入绝对下降，农业劳动生产率偏低，其结果是东北地区表现出比沿海发达地区更为明显的二元经济结构。城乡收入差距加大，农村表现出地少人多趋势，农村人口自然增长率高，必然造成传统农业中存在的大量“隐蔽性失业者”向城市转移，加剧城市的就业压力。以吉林省为例，到 2002 年末，吉林省农村约有 200 万富余劳动力需要向城镇转移，这部分劳动力由于受教育程度不高，掌握技术种类和水平有限，就业面相对狭窄，就业难度较大。

二、东北老工业基地就业问题的理论和现实分析

1、东北老工业基地制度变迁和制度创新中必须重视就业问题。

东北地区的国有经济比重与全国水平相比偏高，必然给这一地区蒙上强烈的计划经济色彩，有人形象地将东北地区称为“中国计划经济的最后一块阵地”。对于处在从计划经济向市场经济转轨过程的东北地区而言，前一阶段所进行的改革已经初见成效，由制度创新所带来的预期收益较为突出地显现出来，可以说是一种帕累托改进型的制度创新。而对于目前的改革而言，更是一种卡尔多-希克斯改进型的制度创新²，涉及到各个利益主体之间的利益重新分配。在改革进入攻坚阶段后，制度创新的成本问题更加突出，老工业基地中的大量下岗失业人员成为改革成本的主要承受者，虽然不可避免地要承受这种阵痛。但是，目前东北老工业基地的就业压力已经接近老工业基地本身的承受能力，成为改革进一步深化的阻力。理论上来说，一种制度变迁能否发生或制度创新能否成功，起决定作用的是制度变迁或创新本身的预期收益和预期成本之比。东北老工业基地目前所进行的制度变迁，由于表现出更为明显的强制性制度变迁特征，制度创新时滞的存在时间变长，改革的效益显现放慢。因此，国家作为制度变迁或创新的主体，对于现存的日益突出的劳动力供需矛盾不能不加以重视，对于其在改革中的成本效应不能不给予充分考虑。

2、东北老工业基地的就业情况呈现出明显的区域特点。

据统计，东北三省 1991 年末第一、第二、第三产业的从业人数分别为 1811.4 万、1633.5

万和 1049.5 万,到 2001 年末,分别为 2077.1 万、1180.6 万和 1571.6 万。这十年来,第一产业就业人员增长了 14.7%,有所上升;第二产业就业人员的增长率为-27.7%,下降幅度较大;而第三产业的就业人员则增长了 49.6%,上升幅度较大。³一般认为,随着经济发展,劳动力在三次产业间的分布将发生从第一产业移动至第二产业,然后再从第二产业向第三产业转移的变化趋势。东北地区劳动力在三次产业的分布表现出与传统理论的相悖的特征,这是由于该地区在我国经济、政治格局中的特殊地位:东北地区是我国重要的商品粮生产基地,人均耕地面积在全国处于前列,在农村地区人口不断增加的情况下,可以吸纳一部分新增劳动力;东北地区第二产业格局的形成,是我国重工业优先发展战略选择的结果,在经济发展过程中,由于体制、资源、产品等原因第二产业吸纳劳动力的能力不断降低;近十年来,东北地区第三产业虽有很快发展,但与东部沿海发达地区相比,第三产业的发展水平不高,商业饮食业、交通运输和仓储业等传统第三产业从业人员比例偏高,旅游、金融保险、房地产、咨询和技术服务等新兴第三产业部门就业主渠道作用远未得到充分发挥,由于第三产业对第一、第二产业的依赖程度较强,在东北地区总体经济增长情况不佳,人均收入水平尚低的条件下,第三产业的发展空间十分有限。

3、加入“WTO”对东北地区就业形势将产生负面影响。

入世以来,我国的就业情况将变得更为复杂:一方面,入世前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,入世后出现的结构调整加剧型失业和劳动力观念滞后型失业将凸现出来。对于东北老工业基地来说,入世对于就业的负面影响尤其明显。东北地区的农业以粮食生产为主,而我国对农产品保护的过渡期结束后,国外大量进口农产品尤其是粮食的涌入,将对东北地区的粮食生产造成巨大冲击,从而使第一产业的就业机会呈绝对减少的趋势。同时,由于东北地区的第二产业偏重,入世后钢铁、石油、冶金等重工业由于技术、管理等方面落后于国外同行业,产品质量和成本不具有竞争力,经营情况不容乐观,而东北老工业基地原有的装备制造业、重要原材料工业等资金和技术密集型产业吸纳劳动力能力较弱,使该地区的就业问题愈发严重。再者,东北老工业基地为迎接入世挑战,对于产业基础进行了整合与重塑,对劳动力的质量和就业观念也提出了更高的要求,如果劳动力的素质没有相应的明显提高,结构性失业的加剧不可避免。

三、解决东北老工业基地就业问题的对策分析

1、加快国有企业改革步伐,提高企业经济效益。

东北老工业基地国有企业的下岗职工人数增长幅度较大,国有企业中制造业的失业人数增长较快,成为失业大军中的主力;另外,国有经济在东北地区的重要地位决定了其他相关服务性产业的发展状况。因此,在当前经济结构调整阶段,一方面要加快企业破产、兼并、重组的步子,鼓励企业主辅分离,进一步减员增效;另一方面,要对有竞争力的优势企业在融资、法规、政策等方面多加考虑,争取国有资产质量有明显的质的提高,提高企业经济效益。只有这样,才能发挥大中型国有企业在区域、产业链上的规模优势,形成积聚效应,带动为其提供服务的金融、零部件、物流、咨询等企业的建立和发展,将第二、三产业的吸收就业潜力充分挖掘出来。

2、大力发展产品有市场的劳动密集型产业。

发达国家的工业化进程一般分为三个阶段,工业机构由轻型结构向重化工业发展,再呈现出产业结构的高度化趋势。但是就东北地区而言,第二产业以资金、技术密集型为主,集中在汽车、钢铁、机电、石油、化工、建材、造船等重化工业部门,而纺织、服装、食品加工、小家电、精密仪表等偏轻的劳动密集型产业部门发展十分不足,尤其是一些原来具有优势地位,具有较强吸纳劳动力能力的企业由于体制原因,产品不能适应市场变化,大量破产、

倒闭。因此，东北老工业基地的工业化进程，不仅是产业结构的高度化问题，不仅是对重化工业技术改造和大力发展高新技术企业的問題，还涉及到发展产品有市场的劳动密集型产业的问题。劳动密集型产业的发展，不仅可以消化重化工业中的冗员，而且将极大拓宽重化工业的产品市场，为它的调整改造提供有利条件。

3、扶持中小企业和民营企业发展，鼓励个人创业。

发达地区的经验证明，中小企业已经成为城镇劳动力就业的主要场所，劳动力总量的 60%—70% 在各类中小企业长期或阶段性就业，这种灵活、见效快、门槛低的就业途径已经得到越来越多的重视。近年来，东北地区的政府不断改善投资环境，鼓励民间投资，但是与发达省份相比，东北地区的中小企业和民营企业却暴露出总量小、规模小、效益不高、布局分散等局限性。这主要是由于东北地区在长期计划经济体制下，形成国有经济比重大、历史包袱沉重、市场化程度低、开放水平不高、观念落后等不利因素，要克服这些因素，提高东北地区投资回报率，主要在于改善整个地区的投资软环境，投资前期、中期、后期的各项工作具有连贯性、制度化，给投资者以明确而稳定的投资预期，这才是发展东北地区中小企业和民营企业的关键。

4、建立健全覆盖城乡的社会保障体系。

就业和社会保障是一个社会稳定和发展的稳压器，二者是通过相互补充来发生作用的。西方发达国家的失业率一度达到甚至超过警戒线，但是并没有发生大的社会动乱，这就在于这些国家建立了系统而完备的社会保障体系，从而在一定程度上缓解了就业压力。东北老工业基地的下岗和退休人员多数为产业工人，并具有聚居性，加之东北特殊的地缘环境，容易对国家安全构成威胁。另外，对于农村地区而言，医疗、养老保险制度的缺失，一方面使大量丧失劳动能力的人及其家庭陷入贫困中，并有一部分脱贫人口因此返贫，违背社会主义国家目标；另一方面使农村劳动力没有稳定的收支预期，引发进城打工潮，增加城市就业压力。因此，在东北地区建立覆盖城乡的社会保障体制是极为迫切的，这其中主要涉及国家偿还对国有企业职工的历史欠帐和增加对农民的直接补贴。

5、加快城市化进程，提高城市就业水平。

东北地区存在明显的二元经济结构，尤其是吉林、黑龙江两省城市化水平偏低，城市功能不健全，大中城市还有很大发展空间，还存在巨大的就业潜力有待挖掘。随着城市化进程的推进，必然要带来房地产、交通、物流、商业、服务业等行业的发展。其中房地产和交通等城市基础设施建设具有产业关联度高的特点，将有力地促进建筑、建材、交通运输设备制造等行业的增长；城市化进程还将催生社会服务业的兴起和发展，以社区为基本单位的相关服务业是典型的劳动密集型产业，对就业者具有进入门槛低、就业方式灵活、适应速度快的诸多优点，从而大大提高城市消化、吸收劳动力的能力。

应注意的是，东北地区现阶段应以发展大中城市为主，而不要追求小城镇的遍地开花。这是因为大中城市规模大、人口多、交通便利，不但是商业中心，而且是文化教育中心、信息中心、金融中心等，第三产业有良好的发展条件。而小城镇由于靠近农村地区，居民在生活习惯、方式等方面仍未摆脱农村的影响，商业、服务业规模相对偏小，第三产业的市场有限，吸纳劳动力能力也就有限。

6、通过教育、培训体制创新提高劳动者就业能力。

东北地区拥有丰富的教育资源，但是这一资源一直未能得到充分利用，使之成为提高本地劳动者素质的主要途径，尤其在所学和所用之间存在严重的脱节现象，教育体制亟待创新。另外，东北地区的政府组织的职业教育和培训在提高劳动力就业能力方面也没能有效发挥作

用。1998年吉林省的一项问卷调查结果表明,在实现重新就业的职工中有46.3%的人是亲友介绍工作,42.3%是自谋职业,而依靠社会关系再就业的职工中,认为有必要接受职业培训的比例是很低的。⁴这说明,政府在职工再就业中并没有发挥指导作用,再就业职工接受职业教育和培训的比例不超过50%,考虑到农村失业人口和城市其他失业人口,整个失业人口中接受培训的比例非常低。随着我国加入WTO,这种状况引起的结构性失业人口将大幅增长,不仅会影响城镇就业水平,而且对于东北老工业基地发展新型工业和第三产业形成桎梏。因此,政府应该通过提供更多的免费培训机会,发布更多就业信息,提供更为便利的培训条件等手段来提高劳动者素质,提高劳动力产品附加值。

参考文献

- [1]陈佳贵.完善积极的就业政策[N].北京:光明日报,2003-03-25
- [2]杨宜勇.把促进就业作为经济社会发展的基本优先目标[J].石家庄:探索与求是,2003,(1)
- [3]赵军山.中国就业问题的现状及就业增长战略[J].沈阳:日本研究,2002,(3)
- [4]胡鞍钢.实施就业优先战略,为人民提供更多的工作岗位[J].北京:改革,2001,(1)
- [5]赵建国.有企业过剩就业的释放及再就业转移[J].北京:经济学动态,2000,(2)

The analysis of employment pressure and countermeasure in the northeast old industrial base

ZHANG Han

(Center for China Public Sector Economy Research in Jilin University, Changchun 130012, China)

Abstract: The immense employment pressure in the old northeast industrial base must be paid great attention to. After entry into WTO, the step of the system innovation is speeding up and the industrial structural is optimizing in the northeast old industrial base. The employment problem has been one of obstacles that stand in the way of reforming and developing in northeast area. By accelerating state-owned enterprise reform, developing labor-intensive type industry, encouraging civilian investment, perfecting the system of social security, advancing urbanism level in the northeast area and offering more job training, etc, employment pressure of the northeast old industrial base could be relaxed.

Key word: northeast old industrial base; employment pressure; countermeasure

收稿日期: 2004-10-20;

作者简介: 张涵(1977—),女,辽宁本溪人,吉林大学经济学院博士研究生。

-
- ¹ 曲伟,范海燕.“新东北现象”与东北三省粮食增产又增收的对策[J].长春:社会科学战线,2003,(1)
- ² 卡尔多-希克斯改进型的制度创新是指,尽管新制度安排损害了其覆盖下的一部分人利益,但另一部分人因此而获得的收益大于受损人的损失。
- ³ 韩桂兰.东北经济区劳动就业形势分析与对策[J].哈尔滨:黑龙江社会科学,2003,(2)
- ⁴ 刘大志.东北老工业基地国企改革中人力资源重组探析[J].长春:经济纵横,2000,(4)