我国隐蔽性失业问题的探讨

国家劳动部　涂　萍

更新政府的失业观念是推动“整”、“治”和指导宏观就业实践的迫切需要

就业与失业是一对孪生兄弟，失业是就业的反面，社会在产生出某种就业观念的同时，也就形成一定的失业观念。政府的失业观念是宏观决策层关于社会失业现象的认识，态度和思想意识。它来源于经济运动的现实或传统折射，并对经济运动的循环产生巨大的反作用，促进或者阻碍社会经济的正常运行。国家干预经济的社会是这样，有计划的商品经济国家尤其如此。

从传统的计划经济体制向有计划商品经济体制的过渡伴随着一系列陈旧观念与新生观念的猛烈碰撞，其中就包括政府新旧失业观念的较量和变更。我们要树立起适合商品经济需要的新的失业观念。那末与传统经济体制密切相关的旧的失业观念就成为众矢之的，非破除不可，当然，极端化的失业观念“更新”亦在破除之列。

我国传统就业体制改革的突破性进展，首先表现为过时的统包统配就业观念的分化和瓦解，较广泛地疏通和开拓了多条就业渠道，基本渡过了七十年代末八十年代初的就业难关。当初，我们还没有摆脱传统的“社会主义无失业”观念的束缚，把“失业”称之为“待业”，以求同资本主义的失业划清界线。然而，“待业”即表明存在具备劳动能力、渴望就业但却找不到职业的求职者，这正是“失业”的基本内涵。如今，面对“待业”现象的持续存在，“待业”人数的增加和“待业”时间的延长，我们终于正式认可了失业、失业率的概念和现实，这说明决策层失业观念正在发生变化，即从“无失业”向“有失业”转变，从“待业”向“失业”转变。

但是，目前的概念性变化仅仅属于失业观念的浅层更新，还有许多深层的失业问题没有弄清楚，有的“更新”甚至走向了另一个极端，这有碍于就业体制和用工制度改革的深化。只有在深层更新传统的失业观念，才能满足社会主义初级阶段发展商品经济的基本要求，培育和形成有管理的市场就业机制，确保新体制和新秩序的逐步建立与正常运转。

中国的实际失业率远在2%以上

近年来我国的失业率到底是多少，这似乎是一个人人皆知的已解之谜，其实不然，可以说至今还没有一个准确的答案。一般认为：“目前中国的失业率为2%。”

一个国家的失业率是指该国失业人数被劳动力总数相除而得出的比率，劳动力总数由就业人数与失业人数构成。年失业率取决于两个要素，即该年度的失业人数和平均失业持续期。西方市场经济国家通常采用以下代数式来计算全国性的年失业率：

$$\text{年失业率} = \frac{\text{该年度失业人数}}{\text{就业人数}+\text{失业人数}} \times \frac{\text{平均失业持续期}}{52\text{周}}$$

我们迄今还没有建立全国性失业统计体系，对失业人数的统计仅限于城镇“待业”范围，将广大的乡村排除在外，对求职者失业时间平均长度的统计仍然是一个空白。显然，在这种情况下不可能得出较为准确的全国性年失业率指标。

在社会劳动力城乡分割、宏微切块的隐蔽失业的状态下，可以分别定期（如逐月逐季）统计城镇显失业率①、乡村失业率和企业隐失业率②等指标，当年末或翌年初进行加权平均，得到较为接近实际的年失业率数据，供宏观决策参考。

城镇显失业率。截至1988年为止，中国统计年鉴上只有城镇待业率指标，其公式为：

$$\text{城镇待业率} = \frac{\text{城镇待业人员}}{\text{城镇社会劳动力}} \times 100\%$$

只要把“待业”观念更新为“失业”观念就不难发现，它实质上是城镇显失业率的计算公式。该公式存在一个缺点，即它忽略了失业时间的平均长度这一影响年失业率高低的重要因素，亟需改进和完善。按照上述公式，得出1986年至1988年我国城镇显失业率为2%左右。

乡村失业率。随着联产承包责任制的全面推行和商品经济的逐步发展，我国农业生产效率有了一定程度的提高，乡村劳动力在总量上供过于求，在结构上出现了继业、转移和滞存的分化。目前，我国农村种植业的富余劳动力有1.2亿人，如果把他们当作半就业者来看待，则乡村失业人数为6000万，隐失业率高达15.4%，只是由于乡村劳动力从业主要依附于土地的缘故，才使这一失业现象采取了隐蔽的形式，没有完全转化为明显的社会问题。

企业隐失业率。为了渡过十年前的失业高峰，我们初步改革了统包统配的就业制度，取得了一定的成效。问题在于，企业对社会劳动力的吸纳超过了其自身的承受能力，使“一个人的活三个人干”，“三个人的饭五个人吃”的弊病更加严重，以致在企业内部沉淀了大量的富余职工。从某种意义上来说，这不过是把社会上的失业人口部分地转嫁到了企业，实际上是隐蔽失业。显失业率的降低在某种程度上是以隐失业率的提高和就业效益的下降为代价，这样就在城镇形成了两类失业率，即显失业率和隐失业率。据统计测算，目前国有企业约有2000多万富余职工。如果将富余职工视为半失业者，则企业失业人数为1000多万，企业隐失业率高达10.7%。由于强调富余职工在企业内部自我消化，这一失业现象暂时没有演变成明显的社会矛盾，而是处于隐蔽状态。此外，企业停机停产、开工不足，劳动者被动就业，干非所愿、用非所长、流动困难，效率低下，人才浪费等等，同样属于半失业的范畴，这类失业人口尚不包括在上述统计之内。

中国当前的实际失业率基本上由城镇显失业率、乡村和企业隐失业率所组成。人们所谓的“我国失业率为2%”，比较确切地说是指城镇的显失业率，只是实际失业率的一小部分。按照新的失业观念和现有的计算公式，可推出我国目前的实际失业率大约为11.96%。

---

① 显失业率：指明显的或公开的失业率。

② 隐失业率：指隐蔽的失业率。

1988年中国实际失业率

$$\text{实际失业率} = \frac{\text{失业人数}}{\text{社会劳动者}+\text{失业人数}} \times 100\%$$

$$= \frac{\begin{matrix}\text{城镇结转}\\\text{失业人数}\end{matrix}+\begin{matrix}\text{城镇就业转}\\\text{失业人数}\end{matrix}+\begin{matrix}\text{企业隐蔽}\\\text{失业人数}\end{matrix}+\begin{matrix}\text{乡村隐蔽}\\\text{失业人数}\end{matrix}}{\begin{matrix}\text{社会结转}\\\text{劳动者}\end{matrix}+\begin{matrix}\text{城镇新增}\\\text{社会劳动者}\end{matrix}+\begin{matrix}\text{乡村新增}\\\text{社会劳动者}\end{matrix}+\begin{matrix}\text{社会}\\\text{失业人数}\end{matrix}} \times 100\%$$

$$= \frac{300\text{（万）}+65\text{（万）}+1000\text{（万）}+6000\text{（万）}}{52783\text{（万）}+312\text{（万）}+1110\text{（万）}+7365\text{（万）}} \times 100\%$$

$$= \frac{7365\text{（万）}}{61570\text{（万）}} \times 100\% = 11.96\%$$

我们在谈论中国失业率的时候，不可忽视企业和乡村两大隐蔽失业率的存在，因为它们对我国的体制改革、社会稳定和经济建设起着很大的制约作用。否则，就有可能使我们陷入盲目乐观的泥潭，在潜伏的严峻失业形势面前掉以轻心。前几年城镇显失业率下降较快，不少人把大中城市显失业压力的暂时缓和误认为中国失业问题的基本解决，放松了对就业工作的有效指导和宏观调控，这种精神状态会使我国的劳动就业工作面临新的困惑。

在城镇深化企业经营机制改革以增强企业活力，乡村从自然经济向商品经济迈进的过程中，宏观经济运行的市场化管理成为改革的主要指向，企业和乡村劳动力的隐蔽失业现象必将逐渐趋于明显化，客观上要求加强社会失业统计工作，逐步建立和完善局部性及全国性的失业统计体系，科学地计算出一定时期的社会失业率，使政府胸中有数，决策有据，为社会劳动力资源的高效利用和综合开发服务。

显失业率必呈上升趋势

在动态经济条件下，失业率必然会上下波动。我国的失业率将怎样发生变化，主要不是取决于政府、企业和劳动者的主观愿望，而要由社会经济的运转状况来决定。有些同志认为："中国2%的失业率不会有更大增加。"这需要进行冷静的分析。

政府要使显失业率维持在现有的水平上而不致有更大的增加，需要具备四个条件：一是在经济发展速度既定的前提下，新增加的劳动力保持较低的增长规模；二是在新增长的劳动力保持现有规模的基础上，社会经济以较快的速度向前扩展；三是隐蔽失业人口不向社会释放，企业和乡村继续作为社会失业的两大承受载体；四是城乡劳动力的素质有较大程度的提高，从而为扩大就业门路创造必要的主观条件。我国目前乃至今后一段时间内都很难完全满足这些要求。

首先，我国正处在劳动力持续增长的高峰时期。由于过去几十年的人口政策失误和人口基数扩大，致使人口急剧膨胀。到1989年4月14日，大陆的总人口达到11亿，新出生的人口对十几年以后的劳动就业工作将产生不可低估的影响，而十九年前出生的人口至今已陆续进入了就业年龄，要求获得就业的机会和岗位。据初步匡算，从1989年至1995年城镇劳动力供给量将达到5300万人，年均760万，超过近七年来实际就业人数。同期，农村新增长的劳动力预计可达到1.1亿人，平均每年1500万人。

其次，我国尚处于社会主义的初级阶段，商品经济很不发达，社会所创造的就业机会和劳动岗位有限。特别是在新旧经济体制转换时期，各个方面错综复杂的关系一时很难理顺，更加制约了经济增长的规模和社会发展的速度，难以为众多的求职者提供足够的工作岗位。1988年我国出现了严重的通货膨胀，需求过旺，结构失衡，政府采取了治理和整顿的紧缩措施。从长远来看，我国经济将处于紧运行的状态。经济降温、投资收缩、发展减速等等，都会限制社会对新增劳动力资源的需求、吸收、利用和开发。由于压缩基建项目，有些本可容纳大量劳动力的行业或部门，在减免新的就业负担的同时，还要向社会输送一部分富余劳动力。国有企业冗员过多，在吸收社会新增劳动力就业的过程中所起的作用将会大大缩小。集体、个体和私人等经济形式的发展受外部环境的制约，短期内难以开辟更大的就业门路。

再次，增强企业活力是经济体制改革的中心环节，深化企业经营机制的改革，不能回避隐失业的明显化问题。企业要成为真正的自主经营、自负盈亏的经济实体，应当切实拥有根据经营特点和工作需要招工裁员的自主权。劳动者有权辞去不满意的职业，企业有权辞退不需要的职工。一味强调不要把优化组合后多下来的富余人员推给社会，要求在企业内部安排或消化，并非上策。这会影响企业推行优化组合的积极性，增加企业的就业负担，并与企业的法人地位相矛盾。我们似乎站在两难选择的十字路口：要企业活力，还是要社会稳定？的确，社会尚不具备一下子全部接受企业富余职工的能力，那样风险太大，但优化劳动组合、增强企业活力的要求又很紧迫。可供选择的出路是：根据社会对显失业率的容忍限度，将企业隐失业人口阶段性地分层向社会释放，使之逐渐转化为半明显——明显的失业人口。具体来说，先由企业为主、劳动者和社会为辅共同承担伴随优化而来的失业压力，然后逐步地从企业消化为主过渡到社会承受为主，最后完全由社会承受的轨道，使企业从既精简又吸收的两难困境中解脱出来。所谓“不要把（富余人员）矛盾推向社会”，虽然有益于社会的稳定，却不利于企业的发展，而经济缺乏活力的结果反过来又有损于社会的稳定。应该兼顾社会稳定、体制改革和企业发展的多元需要，企业富余人员的失业矛盾必有一部分要推向社会，发展的趋势则是完全由社会来承担。这样，城镇显失业人口将会有所增加，显失业率也会有所上升，而企业隐失业率则会有所下降。由于企业失业人口和失业率的社会化是一个渐进的过程，受到各级政府劳动部门的严格控制，尤其受制于社会和劳动者的承受能力，城镇显失业人口和失业率的增加不可能太猛。

一九八五年以来，农村调整经济结构，政府允许劳动力合理流动，城乡壁垒开始出现某些缺口，大量乡村富余劳动力进城务工经商和承包工程。现在政府要求农民工重返乡村从事种植、开发性农业生产或其他农村经济事业，这可以在短期内缓和城镇显失业等社会矛盾，但不是长久之计，因为我国农业已经存在1.2亿富余劳动力，广大农民就业很不充分。他们需要向非农产业转移，而非农产业的开拓和发展在一定时期内也是有限度的。应当走乡村内部、县城集镇、大中城市按比例逐步转移消化的新路子，这势必在一定程度上增加城镇显失业的压力。进城民工回农村后，将在某种程度上增加乡村隐蔽失业人口，从而使乡村隐失业率趋于上升。

最后，我国城乡劳动力的素质普遍较低，近期内不可能有较大的改观。改革10年来我们一再重申要大力发展教育事业，提高劳动力素质，但收效甚微。我国有近50%的初中毕业生不能升入高中，高中毕业生的升学率只有25%。教师弃教改行，学生辍学经商，文盲、半文盲人数大量增加，这是众所皆知的现实。从目前的教育和培训能力来看，今后七年中能够接受

教育和培训的劳动力最多为3500万人，仅占城镇劳动力资源的60%。这既限制了求职者就业能力的提高，也不利于社会经济的高效率发展，妨碍就业机会的不断增加。

人们关于失业率不会有更大增加的判断是“失业率越低越好”观念的反映。实际上，我国城镇2%的失业率不是偏高，而是偏低。就象失业率过高可能带来严重后果一样，人为压低的失业率也会对社会发展、体制改革和经济建设造成不良的影响。例如，企业招工不足和严重窝工并存，劳动惰性上升，经济效率下降等。我们根本不具备把城镇显失业率维持在2%的经济条件，却要人为地维持较低的失业率水平，这也就会加剧就业与失业、精简与招工的冲突。

从实际出发确定我国的显失业率

失业率是社会稳定和经济增长的一块晴雨表。有的同志认为，我国目前是世界上失业率最低的国家之一。从城镇显失业率来说，这一判断基本属实，但从国际对比口径来看，该判断是不真实的。西方国家对失业人数的统计及失业率的计算是以社会劳动力和全国失业者为对象，主要是显失业；我国则仅限于城镇劳动力和城镇显失业人员，而且是世界上隐失业最严重的国家。2%的失业率并不能反映我国失业率的实际情况，无法进行国际比较。

在我国经济建设中曾经出现过不切实际地追求“大跃进”、“放空炮”、要面子、好虚荣、粉饰太平的问题，这会阻碍政府失业观念的深层更新。我们把“无失业地区”、“无失业城市”或“失业率最低”作为孜孜以求的就业目标，这是可以理解的，问题在于是否有这种可能性和必要性、会不会陷入“高就业、低效率”的不良循环。前两年，福州市的显失业率为0.5%，广州市宣布“已经消灭了失业”，河北省的显失业率由1978年的6.73%下降到1987年的0.51%，被列为全国失业率最低的省份之一。然而，这些城市的纺织、冶金、煤炭、机械、塑料等行业企业都常常因招不到足够的急需劳动力而影响微观经济的正常运转。另一方面，许多企业存在大量富余职工，他们上班打扑克、练骑车、看电视、侃大山，“窝里斗”，内耗丛生，人们称之为“在职的失业大军”。企业生产岗位空置与组织纪律涣散，“有事无人干”和“有人无事干”共存，这同社会劳动力“短缺”、就业无风险有着密切的关系。

在传统的统包统配就业体制下，人们认为失业与社会主义水火不能相容，把“消灭失业”作为社会主义优越性的一大特征。现在我们已经认识到国家还不可能完全消灭失业现象，在商品经济社会里也没有必要这样去做。但是，如果象西方国家那样发展商品经济，我国很可能会成为世界上失业率最高的国家之一。这主要是由人口众多和经济落后两个基本因素所决定的。劳动力总供给相对过剩和人均占有资源相对稀少的大缺口以及劳动力总需求不足与总供给过剩的严重矛盾相互交织，在市场机制的作用下，很可能把我国推向世界失业率的高峰，名列美国、联邦德国、澳大利亚等国失业率之首，而与高失业率的英国、法国、意大利诸国等量齐观。

我国终究还没有成为世界上失业率最高的国家，恰恰相反，戴上了“世界上失业率最低”的桂冠。1979年我国的城镇显失业率为5.9%，此后逐年下降，到1985年达到了最低点，即1.8%。我们究竟是靠什么力量降低了城镇显失业率呢？主要是靠实行“三结合”就业方针，调整所有制和产业就业结构，开展职业技术教育，创建和发展了劳动服务公司，此外靠行政手段、接班顶替、城乡壁垒和“大锅饭”体制，以致企业超量吸收城镇显失业人口。相当一

部分社会失业率被企业和土地隐蔽起来了，代价是牺牲部分微观经济效率，延缓宏观经济发展。应当正视这些问题并从中汲取深刻的教训，纠正失业观念和就业实践中存在的各种偏差。当然，我国的体制改革和经济建设需要有一个比较稳定的社会环境，显失业率不能超过失业者和政府所能承受的限度，必须对失业率实行有效的控制。

既然我国不能作为世界上失业率最高的国家，又不可能成为世界上失业率最低的国家，那末就应该为我国的显失业率（首先是城镇显失业率）寻找一个适当的位置，它只能在世界上失业率最高与最低之间上下摆动，这就是无论失业者还是政府都可以容忍的适度失业率。八十年代西欧共同体各国的平均失业率为9.5%左右，如果取其中间值，再综合考虑体制改革、承受能力和社会稳定等因素，则我国城镇适度显失业率大约在3—4%之间。七十年代美国经济顾问委员会认为5%或5%强的失业率比较接近适度水平。根据1988年《中国统计年鉴》，我国城镇显失业率在1952年是13.2%，1957年是5.9%，1978年为5.3%，1982年为3.2%，1985年为1.8%，近几年为2%左右。七十年代末八十年代初曾发生过因失业问题得不到解决而游行示威、上访请愿的风潮。当时的失业者完全受传统就业观念的支配，失业承受力几乎等于零。十年来传统的失业观念得到初步更新，失业承受力也有了一定程度的提高，在这样的背景下显失业率的适度上升不会引起社会的混乱。有些人比照西方国家的现行标准，认为我国“只要失业率不超过6%，或者说，失业率控制在4%左右，就是适度失业”。把2%的失业率放宽到4%，意味着失业率翻了一番，放宽到6%，等于增加了两倍，这在近期内是不可行的，它超过了失业者和政府当前可容忍的限度。显失业率上升过猛，有可能诱发失业者的逆反心理，导致社会动荡，务必慎之又慎。我们不妨这样设想：政府在1989—1990年期间，把3%的城镇显失业率确定为适度的控制指标；随着体制改革的日益深化和社会失业承受能力逐渐增强，在1991—1995年期间，政府可以确定4%的城镇失业率适度控制目标；1996—2000年可容忍5%的城镇显失业率。由于农村经济存在一定的自然特性，乡村的显失业率可以考虑随着商品经济的进程单独统计和计算，暂时不要同城镇显失业率混合在一起。在城乡二元经济结构转变为一元商品经济以后，就应及时将城乡显失业率合二为一。

争取实现充分有效就业的政策目标

长期以来，人们普遍认为劳动后备军是资本主义所特有的社会经济现象。十年前，面对突然爆发的失业挑战，社会各界全力以赴地促进“全劳就业”①工作，无暇讨论这一问题。随着城镇显失业率的下降、双向选择机制的培育以及社会分配不公等问题的出现，许多大中城市的国有工业企业招收不到急需的劳动力，无法及时完成用人计划，影响了微观生产规模的扩大和经济效益的提高。十年改革，社会范围的全劳就业目标从来就没有真正达到过，大中城市总有一部分失业人口，县城集镇、矿山、森工、铁路沿线、地质、勘探、边远地区的显失业压力一直很大。针对这些情况，有些人主张建立一支失业大军或“逐步形成劳动力后备军”。看来，颇有必要对这一失业观念作些科学的剖析。

在失业问题上，失业者、企业和政府部门各持不同的看法和要求。让我们分别考察一下有计划商品经济条件下这三个相关方面对劳动后备军的不同观念反映。

失业者的观念。社会显失业者由两大部分人所组成。一部分是自愿失业者，指那些由于

① 定义为社会劳动力全部参与就业。

立法、社会习俗、集体议资、适应迟缓、冥顽固执等种种关系，拒绝或不能接受现行工资水平与工作条件的无业劳动力，他们不愿在近期内寻找参与社会劳动的机会。另一部分是非自愿失业者，指那些具有劳动能力、渴望工作、愿意接受现行工资水平与工作条件但仍找不到职业的劳动力。绝大多数无业劳动力属于非自愿失业人口，通常所讲的失业主要是指非自愿失业，这也是政府和社会所关注的失业焦点。由于他们是非自愿失业，而失业意味着没有正常的经济收入和平等的社会地位，会使失业者生活水平下降，甚至贫困潦倒，遭受歧视，心理失衡，所以他们的就业欲望十分迫切，谁都不愿成为劳动后备军的一分子。失业率与就业率成反比。社会失业率越高，参与就业的机会就越少，反之便越多，并使劳动者在与企业的相互选择中处于有利地位。因此，大多数失业者认为社会失业率越低越好。

企业的观念。企业是从事商品生产、交换和分配的经济实体，自主经营、自负盈亏、自我发展，既要调动企业内部劳动者的积极性，又要根据生产经营和工作特点的需求招用或辞退一部分劳动力。由于社会上失业人口的存在，企业能够随着生产经营规模的扩大及时招收到足够数量的急需职工，补充劳动力之不足；在生产经营规模缩小或更新职工时，把不需要的劳动力转送给社会，补充排缺人员，还可以据此增加企业内部职工的就业压力，促使他们在失业风险、下增或少加薪金的条件下努力工作。这种作用的大小一般和社会上失业人数的多少成正比。失业人口越多，对企业就越有利，反之则有利于职工同企业的讨价还价。企业似乎更倾向于建立一支劳动后备军，以供其利用。

政府部门是建立在失业者与企业之上的社会权力组织和服务机构，不应偏袒任何一方，既要代表失业者的利益，又要代表企业利益，尤其要代表整个社会的长远利益。对政府部门来说，它要负责指导和调节社会劳动力资源的宏观有效配置，这有赖于社会劳动力资源在微观层次配置的有效性。因此，政府部门要致力于把失业者和企业的利益统一起来，使微观需要与宏观需要相互结合，实现近期目标与中长期目标的总体一致性。

在就业与失业的选择上，我们似乎处于左右不是的两难境地。如果政府部门要消灭失业现象，或在就业负担很重的情况下人为地将社会显失业率压得过低，甚至通过行政的传统途径把社会显失业人口硬性地超量塞进企业，那就很难满足企业经营过程及运转周期对劳动力增减变化的需要，势必损害企业的利益并使之失去应有的活力；如果政府部门不加限制地允许社会显失业率过高，就会降低失业者的正常生活水准并使就业者人心不稳，造成社会劳动力资源的部分闲置浪费，严重时会影响社会的安定局面。

尤其值得指出的是，如果政府部门提倡形成劳动力后备大军，要求提高失业率水平，可能会使失业人口把他们同企业的就业冲突转移到政府部门身上，从而制造政府部门与失业人口的直接矛盾，产生失业者对政府的信念危机，反过来形成某种失业人口横向联系的反政府力量。在这个问题上，我们应当保持清醒的头脑和高度的警惕。

有些人不厌其烦地论证失业者与失业机制一起“为资本主义商品经济作出了无可估量的贡献”。不可否认，失业人口和失业机制确实是资本主义生产方式的存在条件之一，但现代西方国家政府的失业观念并不认为有一支庞大的劳动后备军是好现象，反而纷纷制定和实施充分就业计划，提出种种解决失业问题的方案和对策，以便把失业率控制在最低水平或社会可以忍受的限度之内。减少失业人口和降低失业率是西方国家政府所奉行的失业观念和所追求的就业目标，几乎没有任何一个理智的政府愿意自找麻烦和接受失业困扰。

我主张把“适度失业下的充分有效就业”作为政府部门的就业目标。这一目标主要包括

三个方面的含义。第一，默认适度失业的不可避免性，通过宣传教育帮助广大群众划清正常失业和异常失业的界线。我们现在既没有能力也没有必要消灭失业现象，那就应该默认这一现象的客观存在和合理限度，这比不顾事实否认失业现象的传统观念要强得多。第二、保证绝大多数劳动力都能参与社会就业，尽可能提高就业率，降低失业率。所谓充分就业，并不是指百分之百地就业，而是指不超过正常失业率，即社会容许程度的就业水平。政府的就业目标就是要促进经济社会的发展，增加就业机会，提高失业者的就业竞争能力，主要通过经济和法律手段把劳动力的增长率和失业率控制在社会所容许的范围内。第三，通过有效就业取得最大的经济效益和社会效益。在就业方式上，引进市场竞争机制，实现就业行为的市场化，确保劳动市场的正常运转以及求职者和用人单位公开平等地行使相互选择的权利，充分发挥劳动者的主动性和创造力，及时满足企业的用工要求；在就业结构上，按照客观需求比例把社会劳动力资源合理地配置于各个地区、部门和企业以及多元经济形式，促使社会经济的不同组成部分协调发展。

我们不可能专门制定一项社会失业计划。如果要在就业与失业问题上作出某种抉择，那末只能而且应当制定充分有效就业计划，主要是明确特定时期切实可行的适度失业率、就业率目标以及具体指标，并提出成龙配套的落实和防偏政策措施。我们在失业观念和就业政策上出现过一系列的失误，包括脱离现实地消灭失业的思想；把社会失业人口硬性转化为企业失业人员；不是通过市场机制而是依靠所谓指令计划或行政手段来配置社会劳动力资源；幻想实现社会范围的全劳就业目标等，大大弱化了就业的有效性，扭曲了就业的充分性。我们在制定和实施充分有效就业计划的时候，应该考虑显失业的正常程度，并将社会劳动力资源的行政配置方式改变为有效管理的市场配置，通过有效管理的市场配置方式来达到适度失业下充分有效就业计划的政策目标。

正视失业的风险压力

西方资本主义国家经历了一个从就业无保障到失业有救济的过程，增加了社会生活的安全系数。起初，失业者个人及其家庭承受了失业所带来的一切损失，继而由教会或其他慈善机关承担了失业救济的某些责任，接着这种责任转移到了乡镇和城市的行政部门，后来才演变成为由省级和中央政府负责的社会失业救济体系。“先使大棒，再加胡萝卜”，这是西方市场经济国家失业观念和失业政策体系逐步完善的一大特点。

我国自改造私有制以来，政府大包大揽城镇劳动力的就业安置和福利待遇，实行就业、福利、保障相重叠的刚性就业保障制度。随着经济体制改革的渐次推进和传统失业观念的初步更新，政府开始承认“最低失业”现象的客观性，并着手把传统的企业就业保障制度改革为社会失业救济制度。失业对于失业人口和企业职工来说，既是增强市场就业竞争素质的压力，又是提高自身劳动力素质的动力。在失业救济金发放数额的问题上，社会各方的意见不尽一致：失业者重视失业救济金的生活福利性，认为多多益善；企业着重失业救济金的国家规定性，主张愈少愈好；政府强调失业救济金的社会稳定性，至于失业对失业者可能造成的损失和压力，没有也不愿如实地予以说明。“即使失业，我们也有社会保障，基本生活将不会发生问题。”有的城市在推行失业保险制度的过程中，保证失业者在重新找到职业之前可向社会领取大部分工资。

我国正在建立和健全失业保险制度，适度失业并不可怕。同时也要指出，失业毕竟表明

失业者原有生活水平的下降和社会地位的丧失，要求失业者及其家庭付出直接的和间接的、经济的和心理的代价。突出失业保险的利益机制作用，对它带来的风险压力避而不谈，有可能产生两种副效应：

其一，使劳动者或求职者在观念上感觉不到失业所带来的损失和压力，以致在一定程度上弱化改善自身素质和竞争素质的社会机制，微观经济仍然走不出低效率的怪圈。

其二，容易使政府在不知不觉中滑向福利国家主义的陷阱。尽管失业救济金取之于民，用之于民，所有企业都必须为失业保险基金支付必要的款项，但福利经济对劳动者和全社会的腐蚀作用不可低估，在一个低收入的福利国家中，尤其是这样。

当前，我们需要强调失业的压力作用，在实行失业保险制度时应当量力而行，正确处理效率与公平以及稳定、改革和建设的关系。

我国劳动者在传统就业保障体制下长期习惯于平均主义的“大锅饭”分配方式，缺乏失业风险的压力和威胁，青年一代几乎没有从社会方面接受过必要的失业教育。因此，在发展商品经济、建立新经济体制和社会保险制度的同时，应当补上社会失业之课，首先要在失业观念方面为新体制的形成和新秩序的运行奠定心理基础。

传统的就业保障制度培养了普遍的工作惰性，没有失业风险的冲击，很难从根本上改变十分严重的平均主义“大锅饭”观念。如果劳动者在失业以后所得到的救济金比就业期间的个人收入相差无几，那末人们就可能宁愿选择失业而不愿付出艰辛的劳动。

世界上福利国家的实践为我们提供了引以为戒的明镜。第二次世界大战结束后，“福利国家论”大为流行。英国率先实行“福利国家”政策，以部分工业国有化、实现充分就业和社会福利为纲领，先后施行了包括失业保险在内的四种社会福利法案，结果背上了沉重的财政负担和低效率经济的包袱，胡萝卜超量发放是一个重要因素。在美国自愿失业的劳动力中，有部分失业者是由于领取的失业救济金比参加相关层次工作的收入还要多，这成为某些劳动岗位空置的原因之一。

我们在向社会说明劳动者失业后可享受社会保险的同时，指出失业者在失业期间将减少收入的问题，不但可以安抚人心，稳定社会，而且能够让失业者和企业职工体验到失业压力的重负，激发他们奋发图强，在劳动市场上和职业竞争中掌握就业的主动权。从长远来看，利益和风险兼施并用是社会经济有效运行的两个强有力杠杆。

综上所述，在政府失业观念的深层更新问题上，我们要反对和防止四种主要偏向：第一种偏向是基本沿袭传统的失业观念，虽然不坚持“消灭失业”的空想，但企图不管社会经济是否需要和可能人为地把显失业率压到最低水平，并采取以非经济手段为主的就业安置方式，盲目追求世界之最；第二种偏向是置社会对显失业率的容忍程度于不顾，提出形成一支劳动力的后备大军，致使政府惹火烧身，埋下社会经济大动荡的苦果；第三种偏向是要通过福利国家式的社会保险制度把失业者养起来，忽视失业机制的压力作用，这同样不利于社会就业效益的提高和人力资源的开发；第四种偏向是对我国失业问题的严重性及长期性认识不足，视而不见，听而不闻，陶醉于虚假的表面现象。应当看到，在一个实行国家干预和有计划的商品经济社会里，政府失业观念的深层更新是劳动就业工作进入一个新的时期和境界的前提条件。