

就业机会是政府必须提供的一种公共产品吗?

陈南华 余文建

摘要: 就业机会不具备公共产品的非竞争性、非排他性的基本特征,它是私人产品;在市场经济里,就业机会主要是由市场或企业家提供的,而不是政府;尽管政府可以通过提供法律制度、基础设施以及宏观政策等促进就业,但提供就业机会的基本力量仍然是市场。长时间的政府非理性干预以及市场经济体制不完善是现阶段我国失业的主要原因。

关键词: 就业机会;公共产品;私人产品;政府;市场

中图分类号: F241.4

文献标识码: A

文章编号: 1671- 8402(2006)10- 0058- 04

近几年,就业问题成为社会关注的一个焦点,学界也对现阶段失业的原因以及政府应采取的对策提出不同的意见。有一个观点认为就业机会是一种公共产品,因而必须由政府提供。《经济学动态》2004年第7期发表的冯彦明、夏杰长撰写的《就业机会:政府必须提供的一种公共产品》一文(以下简称“冯文”)就是持这种观点。对此,笔者不敢苟同,感到该文把就业机会说成公共产品显得牵强,论证也缺乏逻辑。同时由于文章涉及到如何认识市场经济中政府作用的重大问题,所以觉得有必要提出几点异议,就教于冯、夏两位老师。

一、就业机会不具备公共产品的基本特征

所谓就业机会就是社会经济发展对劳动力提出的需求,它并不具备公共产品的基本特征,这可以从以下与私人产品的几点比较中得到说明:

1、公共产品的供给具有整体性,同质性。所谓整体性是指它一旦由政府生产出来,其效用就具有不可分割性,例如国防安全,全体公民均可以享受,它

不可能分割成一块一块出售给每个公民。所谓同质性是指政府提供给每个公民的安全都是同等的无差异的。而就业机会是由市场或者说企业家提供的,在具体时间里所能提供的就业岗位不仅是可分割的,而且是不同质的。不同企业、地区、行业等对就业岗位都有具体的要求,有很大的差别。

2、公共产品的消费具有非竞争性。正因为公共产品供给具有整体性、同质性,所以其消费是不具竞争性,即一些人消费不会减少另一些人的同等消费。如上述的国防安全,只要是居住在该国,就可以享受不受别国入侵的生活。而就业机会因为其数量有限,总是存在着竞争。在劳动力供给超过其需求时,由于就业岗位有限,这种竞争就更加激烈,一些人就业了,另一些人就无业可就了。即使在就业机会充足即市场对劳动力需求很强时,也仍然存在着就业机会的竞争,原因是就业机会是不同质的,那些被认为是好的就业岗位就更是稀缺了,因此竞争是不可避免的。

作者简介:陈南华(1971—),女,厦门大学经济学院财政系博士研究生;余文建(1968—),男,厦门大学经济学院金融系博士研究生。

3、公共产品的消费还具有非排他性。非排他性是指无法阻止不付费的消费者,原因是由于公共产品具有整体性、同质性、非竞争性,例如国防安全,如何排除一个不交税的公民享有国防安全呢?除非把这个人驱逐出境。而就业机会具有排他性,每个就业岗位都是由其供给者与需求者谈判确定的,作为劳动者如果无法提供相应的就业岗位对技术、知识能力的要求,就不可能获得这个岗位。

4、公共产品的价格具有强制性。公共产品价格不是由市场竞争决定的,它是由一定法律程序来确定,而且一经确定就带有强制性的。经济学家通常把税收看成是公民向政府购买的公共产品的价格,每个公民者必须依法纳税。而工资是由市场竞争决定的,即由企业家作为劳动力的需求者与劳动者作为劳动力供给者在自愿基础上确定。任何一方都不可能强制对方。

5、公共产品只能由政府而不能通过市场提供。正由于上述公共产品的基本特征,所以企业家不可能提供公共产品。例如,由于公共产品消费的非排他性,即不付费也可以消费,这样个人就没有付费的积极性,出现搭便车行为,在无法获利的情况下,就不会有企业家的市场行为。而就业机会是由市场提供,当雇佣的劳动力的边际收益大于其成本(工资)时,追求利润的企业家将不断扩大就业量。我们所说的劳动力市场就是由其供给与需求形成的市场,而公共产品是不可能出现通常意义上的市场。

“冯文”也是从公共产品的基本特征来论证就业机会的公共产品属性的。“冯文”认为就业机会本来就是无限丰富的,失业是在资本主义商品经济条件下,随着以大机器为代表的科学技术的出现与被广泛采用,才产生相对过剩的劳动力。认为如果我们按照人性化使用我们的科学研究成果,如果社会拥有无限的就业机会,一个或一些人享用就业机会并不会排斥其他人也同时享用这些机会,那么就业机会也就符合公共产品的消费非竞争性与非排他性的基本特征,既然是公共产品也就必须是由政府提供。这里的理论逻辑是令人费解的。我们只想指出,“冯文”得出就业机会具备非竞争性的与非排他性的结论是建立在相互联系的两个假定条件上的,一是假定“如果我们按照人性化的要求使用我们科学研究的成果”;二是假定“如果社会拥有无限的就业机会”。问题是这两个“如果”或这两个“假定”本身都是不存在的,因此结论也就没有意义了。

二、就业机会主要是由市场或企业家提供

就业机会是社会经济发展对劳动力提出的需求。早期社会是以传统农业为主导的,社会的生产活动是分散的,同时是以家庭为单位采取自我雇佣的形式,因而也不存在就业与失业的问题。近代市场经济的发展根本改变了农业社会的生产活动与就业形式,工业替代了农业成为经济社会的主导产业。分工发展、生产技术进步与规模效应以及追求更低的交易费用都导致了企业组织的出现。社会生产活动通常不是以家庭为单位而是由资本所有者或企业家通过企业组织来实现的,现在拥有各自生产要素的个人比较少采取自我雇佣的形式从事生产活动,而必须是通过他人的雇佣即拥有生产条件的企业家雇佣才能就业,并取得收入。

根据奈特(1923年)、熊彼得(1912年)的论述,企业家是指那些比平常人有更敏锐的市场眼光而且敢于承担风险的人,企业家的职能是创新,这就是引进新技术、新产品,开辟新市场,控制原材料的新供应来源,以及实行新的企业组织形式。当企业家发现市场有获利的机会时,他就会筹措资本,雇佣一定数量的劳动者,从事生产活动以获取利润,也就创造了新的就业机会。而对于劳动者来说,他需要根据社会经济的进步,不断地学习新知识新技能,也就是不断改变人力资本的投资方向以提供市场所需要的劳动力,否则他就面临着失业。因此,就业机会是由市场或者说企业家提供的,而不是政府。

新古典经济学有关市场均衡理论是有道理的,在完全竞争的市场经济里,由于市场自身具有内在稳定力量,经济自然地会在充分就业状态下运行。这是因为劳动力价格即工资水平可以协调劳动力市场的供给与需求的均衡。当劳动力供给大于需求时,工资水平将下降,这必然导致企业家因成本降低而扩大雇佣,或者以劳动替代资本。在相反情况下,工资将上升,工资成本上升可能导致企业家以资本替代劳动,从而阻碍了就业机会的增加。正是供给与需求的变动形成了劳动力的市场价格,在这个价格水平下,愿意提供的劳动力与企业家对劳动力的需求是均衡的。同时,劳动者将根据他们对市场劳动力需求的预测,改变人力资本的投资方向,以适应社会产业发展对劳动力素质提出的需求。这就是说,从动态上说,劳动力的供给与需求也会是均衡的。当然,现实市场经济更多的是不完全竞争市场,因而政府的一定规制与宏观调控措施是需要的。但,劳动力资源配

置的基本力量是市场,而不是政府。

“冯文”第二部分的标题是“单靠市场力量不能提供充分的就业机会”,这个标题使“冯文”的理论逻辑又一次陷入了自相矛盾之中。本来“冯文”的主题词是就业机会是公共产品,既然是公共产品则只能由政府提供,但在这个标题下,“冯文”又说作为公共产品的就业机会与其他的公共产品是有差别的,市场是不可能提供的其他公共产品,但就业机会则不同,市场总会自发提供一些就业机会,只是提供的就业机会不能完全满足市场的需要。”既然市场可以提供,虽然是“不能完全满足”,那就不是公共产品了。

三、就业机会:政府能够发挥什么样的作用?

就业机会是由市场或者说企业家而不是政府提供的,这并不是说政府是不重要的。整个社会经济发展或者说市场经济是离不开政府的。我们认为政府增进就业水平的作用是不可替代的,主要有下面几个方面:

1、政府提供并实施的保护私有财产安全和所有公民权利的法律秩序。这是一个国家经济持续发展的最重要的保证。只有当公民对于从事经济活动所带来的财富有稳定的安全的预期,公民才有从事投资以及经济活动的主动性与积极性,才会有承担风险与勇于创业的精神,这是社会经济发展与增进就业机会的最重要的保证。

2、政府为企业发展提供必要的基础设施,港口、道路、供水系统、通讯系统等作为基础设施是一种公共产品,会吸引更多的企业家投资积极性,也就创造了更多的就业机会。

3、政府向企业提供一个合适的规制,这些规制是政府对企业的不是完全是公正的市场行为进行直接的控制或干预。其中包括了对劳动者的工资水平(如最低工资法)与雇佣合同的法律法规。为企业的生存与发展提供了良好的软环境,也是社会扩大就业机会的基础。

4、政府向民众提供平等的竞争机会。政府向孩子提供义务教育对于提高整体就业水平是至关重要的。

究竟政府的宏观经济政策如财政政策、货币政策对于创造就业机会有没有作用?经济学家并没有完全一致的意见。

在很长的时间里,经济学家都主张自由放任政策,20世纪30年代,凯恩斯对古典自由主义政策提出

了挑战,指出有效需求不足所导致的悲观情绪会引起投资下降,从而产生大面积的非自愿失业,因此政府应该运用扩张性的货币和财政政策来控制经济周期,实现充分就业。1946年美国通过了“就业法案”,并建立了总统经济咨询委员会,允许联邦政府采用各项政策维持高水平就业,这被看成是国家干预主义的胜利。但到了70年代初,由于凯恩斯政策无法应付通胀与衰退同时出现的局面而陷入了困境。一些经济学家指出“理性的预期”使个人能够从经验中学会如何对付政府的政策,例如当政府增加货币供应时,工人就会要求提高工资,结果造成通货膨胀而不会增加产出与就业机会。因此,70年代以后更多的经济学家否认了政府宏观政策对增进就业水平的积极作用。

“冯文”既然认为就业机会是公共产品,由于公共产品是不可能由市场提供的,所以是必须由政府提供。但究竟政府应该怎样提供就业机会?“冯文”的说明再一次让我们感到困惑:“冯文”认为提供就业机会是政府公共财政的职能。首先是公共财政的资源配置的职能,认为公共财政的资源配置职能着眼于社会资源在公共部门与私人部门之间配置,其实更重要的应该是全社会作为一个整体的资源配置问题,失业是资源配置的不合理表现,所以解决就业问题,也就成了公共财政的资源配置职能。这里只想提醒一点,这就是市场经济里社会资源配置的基本力量是市场而不是政府,我国从计划经济转向市场经济也正是使资源配置的力量由政府转向市场。因此,提供就业机会或者说社会劳动力资源的配置的基本力量也就由政府转向了市场。其次,“冯文”认为提供就业机会是政府公共财政的收入分配职能,认为通过税收手段调节收入分配是消极的,而提供就业机会,让人努力工作,实现劳动者和生产资料有机结合,才是政府调节收入分配的积极措施。但政府怎样才能提供就业机会,实现劳动者和生产资料有机结合,这岂不是应该说应该由政府财政投资举办国有企业从而提供就业机会吗?最后,“冯文”认为提供就业机会是公共财政的经济稳定职能。这在上面分析中我们已经作了说明,凯恩斯的财政与货币政策是否能够稳定经济增进就业,今天的经济学家大多持否定态度。这就是说尽管市场经济在自身运行中会出现波动,如失业,这是市场失效的表现,但没有理由认为“市场失效”就必须由政府干预,“冯文”的理论逻辑是以政府干预不会出现“政府失效”或

者说“政府失效”一定比“市场失效”的程度更低为前提的,但问题是理论与实践都没有证明政府不会失效。显然,当政府干预带来的失效比市场更糟时,那么我们还是选择市场的自我调整。即使政府宏观调控在有效需求不足时可以创造更多的就业机会,那也只是对市场的一种间接调节,只是扩大社会就业的辅导手段。提供就业机会的直接的主体的力量仍然是市场。

四、现阶段我国的失业不是市场失效,而是政府长期干预的失效

我国正在从传统的计划经济转向市场经济,市场化改革已成为不可逆转的趋势,是新旧世纪之交我国政治经济生活中的大事件。尽管政府在市场经济中究竟应该发挥什么样作用,经济学家还在争论之中。但在市场经济里,政府主要功能是提供公共产品,社会资源配置的基本力量是市场而不是政府,这已经形成共识,也为理论与实践所证实。虽然“冯文”对于政府如何提供就业机会的论述不是很具体。但从文章多次的论述中,我们知道“冯文”主张由政府财政直接来提供就业机会的。例如,“冯文”认为提供就业机会需要一定量的最少资本金,这不是每一个人都能拿得出,因此,就需要政府提供。又如,他说,国家为提供就业机会所支付的投资需要在一定期限内收回。再如,“冯文”认为,提供就业机会,实现劳动者和生产资料的有机结合,是政府刺激经济发展,调节收入分配的积极而有效的措施。“冯文”认为,国家拥有政治权力,可以通过各种手段聚集全社会资金、技术力量和专业人员,国家提供足够的就业机会的能力远强于个人。显然根据“冯文”的主张,由政府提供充分就业机会,就必须由政府提供投资金,也就是由政府来筹办国有企业。极端形式就是传统的计划经济,由政府提供所有的就业岗位。但以往实践证明这是不成功的,由政府直接配置社会资源的效率远远低于市场经济。

全面分析我国现阶段失业原因以及对策不是本文的主要任务,这里只想指出,现阶段我国失业不是市场化改革的结果,而是政府长期干预的失效。我们以几个典型案例作简单的分析:一是农业中仍然滞留大量的过剩劳动力,二是市场化改革过程中,国有企业的“下岗”问题。三是近两年受到人们重视的是大学毕业生就业难的问题。通过分析,我们认为所有这些都不是市场化改革产生的,而是传统体制中长期积压的问题,是长期政府干预失效的结果。

一是长期压制市场力量推行重工业发展战略与城乡分离制度的结果,一些经济学家指出,一方面由于重工业作为资本密集型产业难以吸纳更多的劳动力,阻碍了工业化进程中农村劳动力的转移,另一方面城乡分离制度也不允许农村中过剩劳动力向城市转移。由于耕地有限,随着农村人口增加,农业中必然出现大规模的隐性失业。随着市场化改革与城乡分离制度的某些松动,部分过剩的劳动力必然涌向城市,形成了所谓的“民工潮”。

二是长期计划体制下的国有企业,其预算约束是软的,同时政府为减轻安置就业的困难以及体现社会主义优越性,也不允许企业解雇工人,这使国有企业内部同样存在着大量的在职失业,这也是一种隐性失业。市场化改革使国有企业面临着非公有制企业的激烈竞争,这时原有体制下隐性失业必然显现出来,造成体制转轨时期特有的所谓国有企业“下岗问题”。

三是我国市场化改革还没有根本改变以户籍制度为基础我国二元体制,由于二元体制阻碍了农业劳动力转移以及政府对城市集团利益的保护政策,导致了我国在存在大量过剩劳动力压力下,城市非农产业的工资与福利仍然在上升,高工资水平或者说较高的企业成本,使一些经济活动的利润空间变小,或者无利可图,甚至亏损,从而限制了就业岗位

的扩大。四是长期的政府城乡分隔的政策不仅造成城市与农村的巨大差距,而且还有大城市与中小城市的差距,大城市的公共产品供给,包括教育、医疗、文化生活、社会福利以及工资水平等方面都有很大的优势。这不仅导致这些毕业生就业的工资期望值过高,而且就业首选地点往往集中在有限的大城市,这是目前大学毕业生就业难的主要原因。因此很难理解,我们这样大学教育水平相对落后而经济又处于迅速发展时期却出现了大学毕业生就业难的矛盾。

五是市场化改革还不彻底,对私有经济的发展还存在着歧视与限制,政府仍然保护着垄断性的国有行业,市场竞争还不能在机会平等的基础上展开,政府的各种不规范的管制还盛行,一个透明的法制社会还在建立过程中,所有这些都严重约束社会的创业精神,都会加重创业的不确定性与风险,从而也就制约着就业机会的扩大。

(作者单位:厦门大学经济学院,福建 厦门 361005)

(责任编辑:陈 燕)