

我国西部欠发达地区与非洲地区 劳动力市场状况比较研究^{*}

苏姗姗, 李海涛, 刘 兵

(河北工业大学, 天津 300130)

摘 要: 我国西部欠发达地区与非洲地区的经济同样处于相对落后的位置, 与人力资源开发相关的一些问题也存在相似性。本文主要就我国西部欠发达地区的劳动力市场总体状况与非洲地区进行了比较, 包括就业情况、工资待遇、社会保障、人才情况等。在总结非洲经验教训的基础上, 结合我国西部欠发达地区的特点, 对其劳动力市场发展提出了一些建议, 旨在使西部欠发达地区人力资源发挥最大效能。

关键词: 西部欠发达地区; 非洲; 劳动力市场; 人才

一、引言

通常情况下, 经济资源可以被划分为两种: 物质资源和人力资源。人力资源最具能动性, 在经济增长和社会发展中的作用越来越被人们所重视, 而人力资源创造价值主要依靠劳动力市场来实现。本文从广义角度来理解劳动力市场, 即不仅包括一般人力资源的供给需求状况、工资待遇等, 也包括人才资源的利用。我国西部欠发达地区的经济发展水平较低, 而非洲地区在世界范围内经济也比较落后。由于同样处于发展落后的位置, 我国西部欠发达地区与非洲地区的劳动力市场总体状况必将存在一些共性, 但由于所处环境、地域、文化的不同, 也必然存在一定的差异。因此, 了解我国西部欠发达地区及非洲地区的劳动力市场总体状况, 分析它们的共性与差异, 总结非洲劳动力市场发展的经验和教训, 可以帮助我国进行西部欠发达地区的人力资源开发。

二、西部欠发达地区与非洲地区劳动力市场现状比较

(一) 就业情况比较

根据联合国报告, 非洲近几年来经济持续快速发展, 但失业率偏高, 2006年, 中东北非地区的失业率达到 12.2%, 居世界第一位; 撒哈拉以南非洲地区的失业率达到 9.8%, 居世界第二位^[1]。例如南非, 博茨瓦纳、纳米比亚等国, 正规部门的就业人数只占有劳动力资源的很小部分, 大量的劳动力就业于非正规部门, 失业情况经常发生。在非洲很多地

区, 失业者以青年人为主。2005年非洲青年失业人数占到总体失业人数的 57.4%, 男女比例无明显差异, 但非洲地区不工作的青年也很多, 尤其是受传统思想的影响, 有 50.2% 的青年女性没有工作^[2]。青年是社会生产的主力军, 不解决青年的失业问题, 长期的贫困状态就难以改变。由于失业率偏高, 且逐年递增, 20世纪 90年代中期以来, 南部非洲国家的人类发展指数呈下降之势, 人均国内生产总值与社会发展水平均处于全球靠后位势。总体上讲, 非洲地区一般人力资源的供给量充足, 但无国界医生组织发表报告说, 非洲地区医护人员严重缺乏, 由于缺少能正确使用药品的医护人员, 世界各国向非洲捐赠的物资和药品无法发挥最大作用, 很多病人也得不到有效地救治, 这是非洲人力资源供给面临的一个最重要的问题。

我国西部欠发达地区的一般人力资源供给量也相对充足, 2007年第三季度, 我国西部地区职位供求比为 1: 2.32, 职位总数较 2007年第二季度增加了 1.8万个, 求职人员总数增加了 12万人。虽然劳动力市场表现为供大于求, 但我国西部地区的失业率并没有像非洲一样严重, 失业率处于比较正常的水平。例如 2006年全国城镇登记失业率平均为 3.9%, 西部各省失业率基本与全国水平保持一致^[3], 但西部失业率为中东部相比还是略高。失业人口大多是素质较低, 技能水平较低的劳动者。除此之外, 西部欠发达地区一些国有企事业单位及农村还存在着大量的隐性

作者简介: 苏姗姗 (1980—), 女, 河北工业大学管理学院, 在读博士, 研究方向: 人力资源管理

^{*} 基金项目: 国务院西部开发办重点调研课题 (XBB07—A04)

失业现象，即员工在岗位上或是无事可做，或是存在着大量的空闲时间，名义上处于就业状态，而实际上却是处于失业或半失业状态。农村大量的剩余劳动力，企业开工不足等所造成的就业不足、低效率和冗员等问题，都给欠发达地区经济的发展背上了沉重负担。我国西部欠发达地区女性不就业的问题也比较明显，尤其是很多农村妇女，缺乏就业意识，没有就业技能，影响了劳动力市场的供给和人力资源价值的发挥，也加剧了很多家庭的贫困。

（二）工资待遇及社会保障比较

非洲很多地区，尤其是撒哈拉以南非洲地区很多人收入水平很低，2003年在就业人口中，每天生活费在1美元及2美元以下的比例很大^[4]，尤其是撒哈拉以南非洲，生活费每天2美元以下的人口比例近90%。而且很多地区的人口生活依赖于农业生产和非正规经济部门的雇佣，例如2005年非洲地区农业就业人数占全部就业人数的63%左右，但从事农业生产收入较少，贫困程度要高于城市人口。很多在农村的青年人为了摆脱生活的贫困，到城镇找工作，加剧了城镇青年的失业问题。青年人大都有较重的家庭负担，因此很多在正规经济部门找不到工作的青年人随便接受可以给他们提供工作机会的非正式部门的雇佣，但这些非正式组织提供的薪酬水平较低，而且工作时间较长，稳定性差。尤其是很多女性在劳动力市场受到歧视，工资待遇及就业情况更差。由于经济发展落后，非洲一些地区社会保障的资金能力也较弱。据世界银行的统计资料，撒哈拉以南非洲国家社会保障开支在政府预算中的比例是世界上最低的。多数社会保障福利待遇都与正式职业挂钩，因此享受社会保障福利待遇的也只局限于在正规经济部门就业的工薪人员，而农村人员基本享受不到保障。除了工伤和养老保险以外，医疗保险在非洲地区的覆盖面还不够广泛，这些都加剧了人才的流失和贫富差距的扩大^[5]。

我国西部地区员工工资水平在全国范围内处于落后位置，2006年全国就业人员平均报酬为20856元，西部地区除西藏、青海、宁夏外，其他各省的就业人员平均收入全部低于全国平均水平，而且企业单位的员工待遇，尤其是非国有企业，普遍低于机关和事业单位的员工工资^[3]，其特点与非洲地区类似。另外，西部地区农、林、渔、牧等行业也吸纳了绝大部分劳动力，但员工平均工资普遍低于其他行业。我国社会保障的资金来源渠道非常单一，基本上是靠财政支出，覆盖面较窄^[3]。2004年全国财政支出合计

28486.89亿元，用于社会保障总支出是1524.5亿元，其中西部社会保障补助支出仅占22%。这对我国庞大的西部农村人口来说，无疑是杯水车薪^[6]。西部省份离退休人员工资水平与其他地区没有特别明显的差距，但企业单位离退休人员的工资要低于机关和事业单位。目前西部的主要社会保障措施仅限于城市职工，而广大的农村还没有普及正式的社会保险，整个医疗、养老都由家庭负担。

（三）人才资源比较

人才资源是人力资源中具有较高学历、较高知识技能水平、能够创造巨大价值的人力资源。非洲地区虽然普通人力资源数量充足，但人才资源极度缺乏，供给不足，而且存在结构失衡的问题。2007年全球人才短缺调查报告指出，南部非洲最紧缺的人才为工程师、技术人才、财会人才。而且南部非洲一些国家人才能力分布有“文强理弱”的特点，高级技术人才普遍不足，主要原因是高等院校开设理科专业较少。另一类比较缺乏的人才在农业领域，非洲地区从事农业生产的人员较多，但具有丰富知识技术的却很少，农业技术方法得不到改善，劳动生产率低下。大多数人才主要集中于正规经济部门，而非正规经济部门的人才极度匮乏，影响了生产力的全面发展。非洲人才流失情况十分严重，据国际移民组织的统计数字，非洲已经流失了三分之一的人才，而且还正在以更高的比例继续流失。估计从1990年开始，非洲每年大概有20000名医生、大学教授、工程师和其他技能人才流失。现在大约有30万人才在国外，其中3万具有博士学位。在流向发达国家的非洲人才中，以医护类居多，这使本来就已经疾病肆虐的非洲大陆雪上加霜。

同非洲类似，我国西部欠发达地区人才数量很少，人才综合竞争力水平较差，根据2006年出版的《中国人才发展报告》的数据^[7]，在全国31个省市区的“人才综合竞争力排名”中，除四川、陕西外，其他西部地区都处于落后位置，尤其是西藏、青海、宁夏等省区人才问题更为严重，人才竞争力水平在全国后几位。西部地区人口占全国的近30%，但西部地区各类专业人才仅占全国总量的20.4%，高级专业技术人才占13.6%。例如中科院38岁及以下专业技术人员博士比例为32.4%，西部研究所仅为22%。据人事部有关统计，每万人口国有单位专业技术人才，全国平均为230人，西部地区仅为161人，相当于全国平均水平的70%，如果考虑到非国有经济领域的人

才状况，西部地区仅相当于全国水平的 60%。西部地区人才分布不均衡，从地域看，人才主要集中在一些大城市和老工业基地；从行业分布看，人才主要集中在冶金、军工、矿产、纺织等传统行业，高新技术、金融、外贸、法律等专业人才严重不足；从单位看，西部人才大都集中在高等院校、科研院所和军工企事业单位，大约 35% 的科技人员集中在中央部属企业，这与非洲人才主要集中于正规经济部门也是极为类似。西部欠发达地区医疗人才供给情况好于非洲，但是与我国其他地区医疗人才相比，数量和质量上都没有优势。西部欠发达地区人才流失严重。自 20 世纪 80 年代以来，人才流出量是流入量的两倍以上，特别是中青年骨干人才大量外流。新疆近年来调往内地的专业技术人才高达两万多人，青海省 20 年来调走或者自动离开的科技人员估计在 5 万人以上。我国每年从不发达地区通过高考参加大学学习的优秀学生很多，但学成后选择回家乡谋求发展的很少。例如甘肃省每年在外地高校培养的非师范类毕业生的回归率只有 40%，甘肃农业大学培养的 27 名畜牧业硕士研究生现已全部调走。除此之外，每年还有大量的高级技术人才通过不同渠道调离不发达地区，仅深圳每 100 名科技及管理人才中就有 70 名来自西部欠发达地区。

三、非洲地区劳动力市场发展经验教训

（一）非洲地区劳动力市场发展存在的问题

有研究发现，非洲一些国家，一些以采矿业为支柱产业的城市，由于缺乏保护劳动者的工资福利法，当矿产资源枯竭之后，当地经济一片萧条，犯罪率直线上升。19 世纪末 20 世纪初，非洲很多地区曾经颁布过一些劳动力市场的政策法规，例如最低工资标准等，但由于失业率的增加，现在一些国家政府允许一些私有部门以低于最低工资率的水平雇佣员工，政策法规的执行要求也比较宽松，使得很多雇员工作强度大，但得到的报酬少，影响到家庭经济状况，只有大部分正规经济部门才会严格执行劳动力市场政策法规。因此非洲很多地区，尤其是在非正规经济部门工作的劳动者得不到公平的报酬和有保障的社会福利。

由于受传统思想的影响，非洲人口增长处于世界最高水平，人口的不断增加使得劳动力供给不断丰富，人口结构年轻化，也使得失业率不断提高。另外，非洲很多家庭处于贫困状态的一个重要原因就是妇女接受教育比例较少，文化素质较低，就业意识淡化，甚至很多不愿意参加工作。另一方面，非洲很多

地区劳动力市场对女性有较强的就业歧视，这不仅影响了家庭收入，加剧了很多家庭的贫困，还促使非洲地区生育率不断提高，逐渐形成了恶性循环。非洲经济的落后和人口的增加使得人们受教育水平也较低，尤其是接受高等教育的人很少，教育资源和水平有限，使得人力资源的质量不能满足劳动力市场和经济发展的要求。

非洲人才匮乏和流失严重的主要原因包括工资待遇水平较低，社会福利制度不健全；非洲很多地区社会经济发展落后，缺乏令人满意的生活状况和交通等服务，基础设施建设发展缓慢，影响了人们对生活质量的满意度；对很多科技工作者来讲，更重要的原因是科研环境不理想，给人才提供研究的机会和资金不足，科技人才的能力不能得到充分发挥，使得人才的职业发展缺乏前景，阻碍了科技成果的形成，进而又影响了经济的快速发展；非洲地区人才流失还受到社会动荡等政治因素的影响，例如刚果等地，不稳定的社会环境使人才流动频繁，人才效能发挥受到制约。

（二）非洲发展劳动力市场的有效措施

非洲一些国家劳动力市场发展方面的政策法规是比较全面的。例如 19 世纪 70 年代，南非进行了劳动法的改革，建立了无种族工会以保证人们在劳动力市场上的平等地位。在 1982 年，南非颁布了《人力资源培训法案》，要求企业应该拿出一部分资金用于对员工的在职培训，而且加大了对培训基金的监管力度，劳动者素质不断提高。针对劳动力市场的不平等现象，南非还出台了《平等雇用法》，规定公司规模大于 50 名员工，必须禁止各种形式的歧视^[8]。通过较为全面的立法，加强了对劳动力市场的约束，但由于失业率的增加，一些政策法规没有得到有力的实施。

针对现阶段非洲一些地区失业率过高的问题，很多国家开始采取措施解决。例如阿尔及利亚，社会政治局势的逐步稳定以及三年经济振兴计划的实施，使得失业率逐步降低。同时，近年来阿尔及利亚政府出台诸如青年就业计划、预就业计划、35—50 岁失业人员再就业计划等多项就业促进措施，通过对失业人员进行技术技能培训、提供创业资金支持等方式提升人民就业水平。另外，针对青年失业问题，在联合国青年就业网络的支持下，解决青年就业的国家行动计划开始实施。在非洲的很多国家，也开始鼓励很多私营小企业为年轻人提供很多就业机会。

政府也开始关注非洲人才缺乏的问题，非洲联合

组织提出要提供必要的条件控制人才的外流。非洲很多国家领导人决定加强对科技人才的培养，确立了每百万人中需有 200 名科学家的培养目标；一些国家为年轻的科研人员提供专项资金，重奖在基础科学和应用科学领域取得重要科研成果的人才，而且通过建立符合国际标准的实验室，改善科研条件和环境，减少人才外流；一些国家开始鼓励年轻人，特别是年轻女性学习和掌握科学知识，为非洲的发展储备后续力量。除了要留住本土人才，近两年尼日利亚曾派遣了庞大的代表团前往美国招募本国留学生回国创业；贝宁、加纳等国则努力对海外人员进行爱国教育，鼓励他们用资金和技术报效祖国；经济条件优越的南非则放宽移民法规，准备大量吸纳本国和国外的高级人才。非洲统一组织、非洲经济委员会与联合国等机构广泛合作，实施“非洲人才回归计划”，通过大型科研项目吸引国外的非洲人才回归参与国家和整个非洲的建设，减轻了非洲国家在人才方面的损失^[9]。为了弥补人才的不足，非洲国家还高薪聘请外国专家，每年用于支付外国专家工资的开销高达 40 亿美元，仅此一项就耗费非洲每年所获外来援助资金的三分之一。

四、我国西部欠发达地区劳动力市场发展建议

我国西部欠发达地区劳动力市场现状很多都与非洲地区类似，基于非洲劳动力市场发展的经验教训，本文认为我国西部欠发达地区发展劳动力市场需要政府部门、各类企事业单位和劳动者的共同努力。

（一）健全劳动力市场政策法规，保证其有力执行

现阶段我国劳动力市场主要依靠劳动法的约束，由于我国西部很多地区劳动者素质较差，很多人因家庭贫困不能接受教育，我国政府可以借鉴南非经验针对西部地区特点，制定一些要求企业对员工实施培训的政策制度，不仅可以提高劳动者素质，使他们更好地为企业创造财富，也能够解决很多因员工自己没有经济能力接受教育培训的问题。另外，西部地区少数民族较多，政府应该通过立法监督来实现就业、尤其是女性就业平等，而且执行过程还需要有力的监督，保证其有效实施，以防出现现象非洲一些地区一样，政策法规落实不到位的问题。要完善西部地区社会保障体系，加大投入力度，不仅重视正规企业、事业、机关单位的员工社会保障，而且要着重监督私营企业对员工雇佣的合法性，重视全面完善员工的医疗、失业、工伤等保险，最重要的是加强西部地区农村人口

的社会保障工作，尽可能缩小城乡差距。

（二）发展多样化的产业结构，鼓励失业者再就业

虽然我国西部欠发达地区失业情况并不严重，但同非洲很多地区一样，西部地区在经济发展的过程中，也需要逐渐调整以农业为主的经济结构。西部地区应该注意发展多样化的产业结构，既要考虑产业对经济发展的促进作用，又要考虑能否扩大就业，吸纳更多的人力资源。不仅要发展公有制经济，而且要鼓励一些私营企业的发展，关注人民的就业问题，否则西部地区的贫困状况会更加严重。另一方面，对已有失业者，政府部门应该尽量创造更多就业机会，尤其是鼓励青年失业者再就业甚至自主创业，给他们以政策上的优惠，开办一些技能培训班，以防止由于失业造成的贫困加剧。

（三）加强西部发展宣传力度，提高核心人才福利待遇

由于西部总体经济落后，发展缓慢，环境恶劣，很多人才不愿到西部发展。因此，应该加大对西部开发的宣传力度，让人们认识西部发展的巨大潜力，了解西部充足的自然资源，吸引更多的人才到西部来，尤其要鼓励西部本土人才建设自己的家乡。另外，非洲有一项措施是进行爱国主义教育，靠感情留人，我国西部欠发达地区的本土人才保持需要加强思想素质教育，激发他们热爱家乡、建设家乡的热情，自觉地发挥自己的知识技能。由于西部欠发达地区财力资源有限，现阶段需要将薪酬福利待遇提高的重点投入在紧缺型人才上，保障他们拥有较为舒适的生活环境，例如农业技术人才、高级医疗卫生人才、金融保险人才等。更重要的是，尽可能将财力资源投入到对经济建设起到关键性作用的科研、实验领域，给人才提供良好的工作环境。对于有突出贡献的专家、学者给与重奖，使他们得到的回报具有同其他地区一样的公平性。除此之外，对于真正能够对西部发展贡献巨大价值的外部人才，包括国外优秀人才，要舍得投入力量，加强吸引。

（四）积极与东部发达地区合作

西部欠发达地区应该加强发展与中东部地区的项目合作。由于西部人才总量较少，各类人才层次不高，吸引和保持又具有一定难度。因此，可以在中东部地区发展以西部建设为主的大型项目，让东部发达地区关注西部的发展，即加强东西部合作，利用发达地区的人才来开发西部地区的项目。或者在开发西部

项目时邀请其他地区人才的参与,采用暂时“借力”的方式进行西部建设。这样既可以充分利用到高层次人才发展西部,又可以免除人才不愿永久服务西部的问题。南非放宽移民法规进行人才引进,我国西部欠发达地区也可以适当放宽户籍制度,以消除人才流动的制度限制。另外,由于西部地区自身条件的限制,在人才吸引上可以使用灵活的方式,例如我国现在实行的动员大学生到西部支教,但不需要永久留在西部。对于利用特别优惠政策吸引到的人才,可以进一步加强对其实约束机制,保证其为西部的服务时间和质量。

(五)各经济部门积极贡献力量,劳动者积极提高自身素质

各级企事业单位,应该从思想上注重企业人力资源管理,尤其是民营企业应该积极贯彻劳动法及各类社会保障法规,做到正规雇用,避免各类歧视,尤其是传统思想中的女性歧视,提高员工的工资待遇,注重对员工的激励,争取吸引更多高层次人才参与企业发展,并努力为社会创造就业机会。加强对员工的在职培训投入,以使员工技能不断提高,适应企业的发展需要和激烈的竞争。从劳动者自身角度来讲,应该积极主动接受更多的教育,注重自身素质的提高;改变就业意识,尤其是一些素质较高的人才,不要将目光盯在政府机关、事业单位和国有企业,应该开拓自己的就业范围,尝试到民营企业发展锻炼,这样不仅能够缓解机关单位的就业拥挤现象,也能够使自己有更好的基层锻炼机会;除此之外,有经验、有专长的人才也可以考虑自主创业、自我雇用,这样不但解决自身就业问题,还能够为社会提供就业机会。

综上所述,制约我国西部欠发达地区经济发展的劳动力市场一些问题与非洲地区具有一定的相似性。非洲地区劳动力市场发展方面的一些教训可以为我国西部开发起到警示作用;非洲地区为了摆脱贫困,也在积极采取措施解决这些问题,而且取得了一些成

效。在这些方法措施中,有一些对我国西部欠发达地区的劳动力市场发展具有适用性,我们也可以借鉴使用。总之,人力资源对西部欠发达地区的经济发展促进作用是巨大的,解决西部存在的人力资源问题是西部大开发的基础性环节。

参考文献:

- [1] UN news service, Global unemployment remains at historic high despite strong economic growth [N]. 25 January 2007.
- [2] International labor office, Regional labor market trends for youth Africa, ILO Youth Employment Programme [R]. September 2006 p2.
- [3] 中华人民共和国统计局, 2007年中国统计年鉴 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2008.
- [4] Economic Commission for Africa, The poverty challenge in Africa placing decent employment at the heart of the battle [R], Economic Report on Africa 2005 91—127.
- [5] 杨光, 温伯友. 当代西亚非洲国家社会保障制度 [M]. 北京: 法律出版社, 2000.
- [6] 刘莉莉. 西部农村社会保障问题与对策 [J]. 广西青年干部学院学报, 2007, (1): 72—74.
- [7] 潘晨光. 中国人才发展报告 NO3 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006 115—116.
- [8] Susan A. Lynhan, Peter W. Cunningham, human resource development the south African case, Advances in Developing Human Resources Aug 2004 315—325.
- [9] 许艺. 经济欠发达地区人才开发问题与对策研究—以云南为例 [D]. 昆明理工大学硕士学位论文, 2007, 4.

(编辑校对: 余朝锡 李金发)