



孟加拉国吉大港西部船厂的工人。

更多的工作， 更好的工作

卡尔帕纳·可查尔、普拉蒂普·米特拉、瑞玛·纳亚尔

南亚的劳动力激增，要求政策进行跨部门改革，以支持高质量工作岗位的不断增多

在提高薪酬、减少贫困的同时，过去10年间，南亚每年为其劳动力市场投入将近1000万人口。不管是工作岗位的数量还是质量都得到了提高。但在接下来的20年中，所面临的就业挑战将会比已经过去的20年要大得多。

到2050年，南亚（阿富汗、孟加拉国、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡）将会占世界劳动年龄（15—64岁）人口增长数量的40%。该地区的就业政策的重要性也因而将具有全球性的意义。南亚需要增加能够真正提高工资和削减贫困的新的、高质量工作岗位。

历史记录

南亚的就业增长大致平行于劳动年龄人口的增长。如果按就业增长从高到低排列的话，该地区排名前五位的国家分别为巴基斯坦、尼泊尔、孟加拉国、

印度和斯里兰卡，这一顺序实际上与上述国家劳动年龄人口的增长情况排序一致。

工作岗位不仅在数量上有所增加，而且在质量方面也得到了提高。用于评估工作岗位质量的两大标准是个体经营者（雇主、独立劳动者和无报酬家庭劳动者）的贫困程度以及付给雇佣工人的实际工资。雇佣工人包括临时工（按天、不定期或按件计酬）以及能够定期获得工资和薪水者（在国有或私营单位定期获得工作报酬，并且通常可获得休假和补助者）。南亚个体经营者中的贫困人口有所减少（见图1）；同时，临时工和定期领薪者拿到的实际工资也有所增加；雇佣工人的贫困率也降低了。

然而，随着时间的推移，劳动力在这三大广义就业类型中的构成情况并没有出现很大变化（见图2）。个体经营者人口所占比例最大。这表明，在大部分地区，农业占据优势地位；临时工居其

次。尽管每种就业类型的贫困率都有所降低，但是贫困率最高的阶层依然是临时工，最低的是可定期获得工资和薪水的工作者，这一点没有什么变化。

迄今为止，工作岗位质量的显著改善发生于每一广义就业类型内部，而非通过不同类型之间的流动而产生。但是，每名劳动者的水平存在变化。例如，在孟加拉国、印度和尼泊尔的农村，教育会帮助一个人从农业部门转移到属于非农经济部门的工业和服务业的更好的工作岗位上，而教育的欠缺则更可能使一个人从非农经济部门流动到农业部门。实际上，在印度，教育程度低的工人失去一份非农部门工作的机会大约为获得该工作机会的3倍。

工作岗位质量改善的首要原因在于GDP的增长，虽然这在不同的国家存在差异。在过去的数十年当中，孟加拉国、印度和斯里兰卡的经济出现了显著的增长。而巴基斯坦的增长在近几十年则呈现出下降趋势，其增长情况极为不稳定，在20世纪90年代到21世纪的头10年期间，曾经出现过大幅的提升。在GDP增长缓慢的国家——尼泊尔，工作质量的提高归因于该国劳动力的大规模输出，这促使留守人员的实际工资得到了提高，而工人们大量汇款回国（估计占GDP的1/4）则使得贫困指数降低了一半。

南亚每一名工人所带来的GDP的增长为这些良好的发展奠定了基础，而这大部分更多地要归功于总要素生产力（投入使用效率的变化和技术变化的组合）的大幅增长，而不是每名劳动者的物质资本和教育程度的增长。从长远来看，当总要素生产力的增长继续扮演重要角色的时候，劳动力大军要吸引新的力量加入，物理和人工资本的更高效积累就会变得不可或缺。

前方就是陡坡

要吸收南亚不断增长的劳动力，就需要在2010—2030年间每年增加1200万个工作岗位。并且，如果该地区三个最大国家（孟加拉国、印度、巴基斯坦）出现像东亚国家表现出来的那样，女性参与劳动力市场的比例上升的话（目前这些国家的女性就业程度在发展中国家中处于最低水平），那就意味着需要增加到1500万个工作岗位——这相当于每年增加一个雅加达市的人口数量。这一增长将会比1990—2010年间的年度增加数值高出20%—50%。

在低收入和中低收入国家，这些劳动力新成员将会被吸收到那些劳动

者人均产出越来越低的工作岗位。在这些国家，社会保障制度的缺乏将会阻碍公开失业的产生。在其他条件同等的情况下，新成员越多，为了能够吸收这些新成员，新增岗位的劳动者人均产出就会越低。

但是该地区所面临的就业挑战在于，如何创造劳动者人均产出更高的工作岗位。这就需要加快劳动力从农业到工业和服务业的流动，在后两者当中，劳动者的人均产出更高——东亚高速增长时期的例子体现了这一点——同样，也需要将劳动力从工业和服务业的低生产力单位转移到高生产力单位。

虽然持续的高增长令人期待，但是我们不一定能依赖它去解决就业挑战问题。国际经验表明，保持高速增长远比触发它要困难得多。这就需要在劳动力市场的供需两方面都进行结构改革。

人口增长将会使劳动力人口发生膨胀。但是这一增长的年龄构成却会潜在地减轻就业压力。在下一个20至30年期间，“人口转型期”——劳动年龄人口的增长速度快于需要他们抚养的人口的增长速度的时期——能够为大部分南亚国家的政策改革提供助力。被抚养人口较少将会使资源得到储备，从而形成一个“人口红利”。这一红利可以用于必要的优先度高的物质和人力资本投资，以创造出更好的工作岗位。但是利用该红利需要一个有助于分解积累的商业环境，以促进潜在积累转化为真正的投资。由于政策产生效果需要时间，并且大部分南亚国家的人口机会窗口预计将会在2040年结束，所以，寻求老年需抚养人口的出路，加强政策改革已经刻不容缓。

工作岗位增长的制约因素

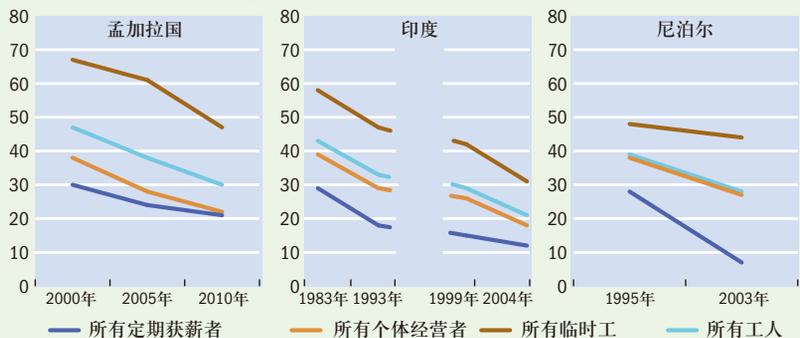
如果让在大城市中创造过工作岗位的南亚正规经

图1

降低贫困率

贫困率整体趋于减少，但是临时工贫困率的排名却一直处于最高水平。

（在贫困线以下的劳动者家庭占比，按就业情况计）



资料来源：世界银行（2012年）。

济部门公司的经理列举一下影响他们发挥其运作和发展能力的三个最大制约因素是什么的话，尽管处于不同地区，但是他们的回答却都是：“电力、腐败和政治不稳定”。相比那些没有增加雇佣的公司，对于这些已经扩大雇佣规模的公司来说，这些制约因素是最为典型的严重问题，举例来说，他们对于电力供应、道路、

状态中或者冲突后的国家。

很明显，需要优先解决电力部门的问题。改革需要进行公共投资和私人投资——目前这正在开展——以减少供需之间的巨大鸿沟，同时需要进行费率调整，改善电费征收方式，提高生产力，加强管理机构的独立性，以提高电力事业的财政状况和盈利能力。公共

包括来自南亚的证据在内，我们具有足够的证据可以说明，改善营养将会使终生学习得到加强，还能提高劳动力市场的生产力。

司法以及其他商业环境维度方面的需求会更多（见图3）。

在一些南亚国家，例如阿富汗、孟加拉国和尼泊尔，电力制约所带来的影响要高于其他收入水平类似的发展国家的类似公司（在规模、部门、地点、所有权性质以及国际化程度方面）。在2000—2010年间，上述国家几乎所有的公司每个月都有过停电的经历。为了减少不确定的电力供应带来的影响，很多公司通过使用发电机的方式来应付这一问题——这种高成本的解决方法在南亚非常普遍，远远多于其他收入水平类似的地区。在孟加拉国、巴基斯坦和斯里兰卡的乡村工业和服务业公司以及印度的城市非正规经济部门公司的报告中，用电被列为最大的制约因素之一。

另一被公司排名较高的制约因素是处理公司和政府之间事务过程中的腐败现象。经理们必须在公用设施部门或者税务部门的官员身上花费大量的时间以及进行行贿，这样就提高了其经营成本。而政治不稳定是公司运营的另外一个制约因素，尤其是在处于冲突

事业管理上的改善同样非常重要。

及早干预

对于所有的南亚国家来说，另外一项需要优先进行的工作是提高各级学习的质量，向毕业生们传授雇主需要他们掌握的分析和动手技能，而这正是他们目前所缺少的。但是要获得最大的人力资本投资回报，应当从儿童开始接受正规教育前进行干预。

南亚5岁以下儿童营养不良率高居全世界之首——甚至高于撒哈拉以南非洲地区（见图4）——还有极度贫血和严重的碘缺乏症。包括来自南亚的证据在内，我们具有足够的证据可以说明，改善营养将会使终生学习得到加强，还能提高劳动力市场的生产力。仅仅收入增长并不能阻止营养不良问题的出现。倘若要防止不可逆转的认知功能障碍，儿童早期干预需要处理营养、卫生、早期认知刺激以及针对弱势群体的有效学前培训计划。

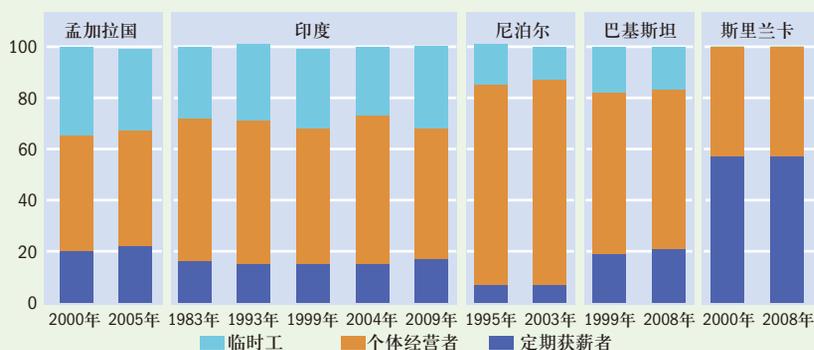
虽然目前南亚已经有一些具有远见的儿童早期干预试点计划，但是尚缺少大规模的计划。设立上述计划将会使儿童在学校中的成功预期得到提高，从而最终在劳动力市场中获得成功。

雇佣和解雇

印度正规经济部门的制造业雇主们在对其雇员数量进行调整时，更倾向于为非永久性合同员工新增和减少工作岗位，而非面向定期获得工资和薪水者。实际上，在印度的大型制造公司当中，对于合同工人而言，工作岗位创

图2
相同的老故事

迄今为止，各大工作类型之间的劳动者的流动量并不大。
（占年龄在15—64岁的劳动人口总数的百分比，按就业类型计）



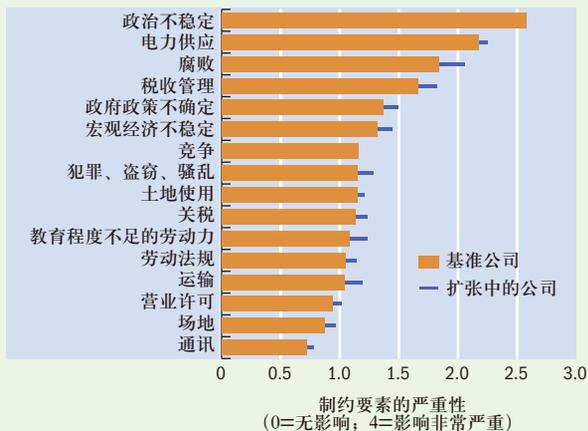
资料来源：世界银行（2012年）。
注：在斯里兰卡，由于数据无法单独识别临时劳动者，所以定期获薪者指所有靠工资生活的劳动者。

图3

限制因素

对于南亚不同国家的公司来说，发展的最大制约因素具有相似性（“基准公司”），在城市正规部门，制约因素有政治不稳定、电力供应和腐败。对于创造工作岗位的公司来说，上述制约因素带来的影响尤为严重。

（指标，0—4）



资料来源：世界银行（2012年）。

造率（一年中新增的工作岗位除以该年度的平均就业数字）和工作岗位丧失率（一年中减少的工作岗位除以该年度的平均就业数字）是正式工人的2倍。造成这一现象的部分是劳动法规，据印度的经理人以及尼泊尔和斯里兰卡类似人员的报告，相比在其他同等人均收入国家的类似公司（在规模、部门、地点、所有权性质以及国际化程度方面），劳动法规的制约对其运营和发展业务带来的影响明显要严重得多。

要解雇正式员工的高昂成本实际上就是一笔雇佣他们需要支付的税金。在正规经济中，欲进行改革，鼓励创造工作岗位，就要降低这些仅仅能够保护少数劳动者的成本。制定上述改革措施的时候，应能够同时帮助到正规和非正规经济部门的工人们，让他们能够适应劳动力市场的冲击，并增加他们将来的潜在收入。改革包括对失业提供的收入支援以及积极的劳动力市场计划，包括经济有效的培训和就业服务。在现有计划的基础上逐步建设似乎是最佳的进展方式，尤其是在非正规经济部门。

就业投资

包括一些高质量的岗位在内，南亚创造了许多工作岗位。相对而言，工作岗位的质量更加重要，因为它的数量已经随着适龄人口的增长而实现了广泛的增长。

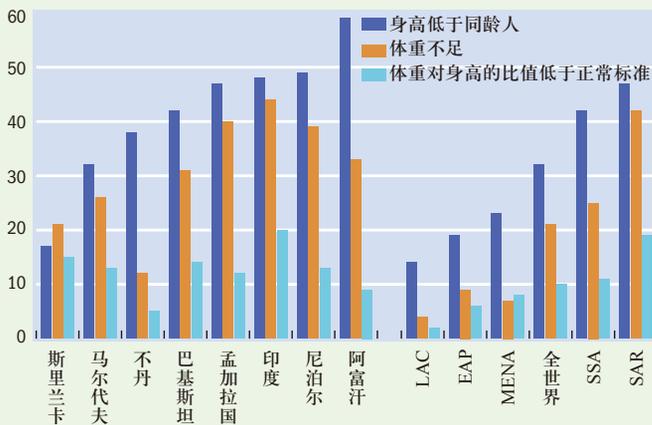
面临着这样的就业挑战，在接下来的20年内，南

图4

儿童营养

最大的回报或许来自于解决儿童早期的营养严重不良问题。南亚的营养状况指标在全世界最差。

（5岁以下儿童所占百分比）



资料来源：世界银行（2012年）。

注：LAC=拉丁美洲和加勒比地区；EAP=东亚和太平洋地区；MENA=中东和北非地区；SSA=撒哈拉以南非洲地区；SAR=南亚。

亚将要吸收高于前20年20%—50%劳动力人口，同时还要提高人均劳动力产出。要应对这种挑战，就需要更加快速地将劳动力从农业迁移到工业和服务业；在工业和服务业部门内，则是从生产力低的工作岗位迁移到生产力高的工作岗位。这就需要进行物质资本投资，例如：投资于电力，因为不可靠的电力供应会阻碍工作岗位的增加。但同时也需要进行人力资本投资。要让一个劳动者具备脱离农业的条件，就需要对其进行教育，使其掌握雇主们所需要的技能。

上述投资依赖于广泛的政策改革，这些改革将会有助于电力投资、提高教育的范围和质量、减少雇佣和解雇工人的成本。不管在哪里，上述改革形成的条件对于创造工作岗位都非常重要。但在南亚，这一点尤为紧迫。人口转型期或许会提供一些助力，但是这一助力不会一直存在，而政策的开花结果是需要时间的。■

卡尔帕纳·可查尔（Kalpana Kochhar）是世界银行南亚地区的首席经济学家，瑞玛·纳亚尔（Reema Nayar）是该地区的高级经济学家。普拉蒂普·米特拉（Pradeep Mitra）是世界银行欧洲和中亚地区的前首席经济学家，现任南亚地区顾问。

本文根据2012年世界银行报告《南亚更多更好的工作》撰写而成，该报告是在瑞玛·纳亚尔的指导下完成的。