

转轨时期国有企业职工下岗问题与对策

□ 庞利英

进入 90 年代以来,随着我国计划经济体制向社会主义市场经济体制的转轨,国有企业职工的下岗问题日益显现,成为制约国有企业改革的一大障碍,引起了社会的广泛关注。

下岗,是近年来国有企业改革过程中出现的新现象,指的是部分国有企业职工离开工作岗位,只领取部分生活费,一定时期无工作可做,或无限期失去工作的现象。也称为待业、歇业,实际上就是失业。目前主要有以下四种形式:(1)承包制国有企业优化劳动组合裁减的富余人员;(2)国有企业关停并转和企业进行租赁、拍卖等形式的产权重组后部分职工失去工作岗位;(3)产业结构调整中部分职工未能及时进入新的产业;(4)接近退休年龄的职工提前离开工作岗位,即通常所说的“内退”。下岗者主要是中老年职工、女工、非熟练工和非技术工。在劳动密集型的传统产业中,下岗问题尤为突出。从总体上看,下岗职工是非自愿性失业群体。国有企业部分职工下岗是我国经济发展和体制转轨过程中不可避免的现象,随着国有企业改革、改组、改造的深入和国民经济结构的调整,这一问题在今后一定时期内还会更加突出。

一、转轨时期下岗问题的必然性

从表面上看,部分国有企业职工下岗的直接原因是:企业裁减冗员;产权重组后排斥部分原有职工进入新的企业;等等。究其深层原因,则是经济转轨时期暴露出来的旧体制和旧的经济结构的后遗症使下岗在新时期成为必然现象。其客观必然性体现在以下两个方面:

1、国有企业改革必然使长期存在的隐性失业演变为公开下岗

在传统的计划经济体制下,一方面,国有企业的劳动力需求是由国家计划统一安排和调配的,企业必须接受计划部门下派的就业数量,这是考核企业及其领导者的指标之一。在企业自愿的劳动力需求量小于计划就业量时,企业也必须按计划完成就业指标。另一方面,由于企业预算约束软化,国有企业领导人的权力、地位、升迁等都是与包括职工规模在内的企业规模成正比的。因此,企业在普遍存在投资饥渴症的同时,也同样存在人员编制饥渴症;国有企业都有使本企业职工人数不断增加从而企业规模日益壮大的偏好。这样,在我国劳动力资源丰富、大量新劳动力不断涌现的背景下,隐性失业广泛存在,并成为计划经济体制运行中的一个制度性缺

陷,在该体制内不仅难以克服,而且呈膨胀发展之势。

改革逐渐加强了对国有企业的预算约束,要求企业自负盈亏。国有企业无限增加职工人数的偏好没有了,按市场供求状况和价格信息配置劳动力等生产要素的内在机制开始形成。有关法规、条例也给予企业越来越大的用人自主权。但事实是,一方面,政府强调国有企业“内部消化”富余人员阻止隐性失业公开化,要求国有企业担负本该由政府承担的就业目标;另一方面,由于国有企业产权不明晰,政企关系未理顺,企业上级主管部门代表政府尽减少失业、保持社会稳定之职或出于自身利益,对企业的用人决策仍然有相当多的干预,尤其对企业富余人员的辞退决策形成强有力的约束。这样,国有企业对劳动力需求规模和结构的调整只能集中于职工增量上,而对劳动力的存量需求仍然表现为无限大。

改革虽然使新增的劳动力的就业选择多了,进入非国有部门就业的人数不断增加,但是已在国有企业就业的劳动者却有更多理由继续留在国有部门:(1)国有企业职工离开国有部门要放弃各种形式的企业福利以及工龄和在原企业工作时间的一定积累,在非国有部门又有年龄偏大、知识老化、家庭风险承受力低等劣势。(2)国有企业中由于计划配置失当存在的过剩劳动力,一直享有规定的最低工资,从个人成本、收益比较的角度看,这部分劳动者留在国有企业更有利。(3)国有企业职工对国有部门有留恋心态。除国有部门客观上有较高的社会声望和较完善的社会保障制度等因素外,心理障碍也是一个重要原因。部分国有企业职工即使在企业长期亏损、社会保障不兑现的情况下,仍宁愿留在原国有企业而不去非国有部门就业。

建立社会主义市场经济体制要求以市场为基础配置各种生产要素,劳动力市场化配置是必然趋势;建立完善的劳动力市场、实现就业市场化是国有企业成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的市场经营主体的必要条件。在计划体制向市场体制的转换中,必然要求将企业承担的社会目标交给政府和社会,使企业真正成为市场经济的微观主体。因而,90年代以来,随着国有企业改革的深化,长期存在的隐性失业必然走向公开化。一般认为目前国有企业冗员占职工总数的30%左右,按1亿国有企业职工推算,冗员高达3000万。这是当前和今后一段时期内下岗职工的重要部分。

2、国民经济结构调整和国有经济重新布局必然使部分国有企业职工结构性下岗

国民经济结构调整首先要求调整产业结构,由此产生国有企业职工结构性下岗。结构性下岗指的是由于经济结构调整所带来的职工在退出原有工作岗位后,不能

及时进入新的工作岗位时的失业状态。根据我国国民经济发展需要,国有经济在关系国民经济命脉的重要部门和关键领域要占主导和支配地位。现实中的情况是,应由国有经济重点发展的公共性、公益性和基础性产业发展不足,而适合非国有经济发展的一般加工业,各地却大规模重复投资。同时,伴随产业结构升级,新产业不断涌现,传统产业不断被淘汰。我国国有企业大量集中在第一、第二产业,能吸纳大量劳动力的第三产业相对滞后,随着第三产业和高新技术产业的发展,国有企业职工的流动就是不可避免的。另外,由于地区间未能根据各地资源差异和经济发展水平构建产业结构和合理布局生产力,导致各地产业结构趋同,地区间产业分布相互隔绝,也使得国有企业及其劳动力分布不合理,这也对国有企业职工流动提出了要求。

经济结构调整要求改变国有企业组织结构的不合理状况,这也会导致部分国有企业职工结构性下岗。就经济发展的客观要求而言,除了产业结构合理外,处于各行业的国有企业也应组织合理、规模适度,这样才能获得较好的经济效益。但我国国有企业组织结构不合理的状况却明显存在:适于大规模经营的行业,如汽车业,企业规模过小且数目太多,应形成以少数大型企业为竞争主体的市场结构。对产品由大量零部件组成的产业,没有形成大中小企业合理分工协作、规模适当的市场结构,各自为政、独成一体,缺乏整体效益。规模经济效益不显著的产业,适于小规模经营,但由于历史的原因,它们却广泛存在,且规模过大,亟待“消肿”。企业组织结构的调整实际也是企业劳动力的重新组合,在这种劳动力重组过程中,结构性下岗在所难免。

此外,当前经济改革的重点是对国有企业“抓大放小”,重点抓好关系国民经济全局的1000家大中型企业,放开放活大量中小企业。这将带来大量中小国有企业的产权重组,引起结构性下岗。部分国有小企业实行股份制或出租、拍卖,也会使部分职工下岗。竞争性行业的国有企业按照市场竞争的优胜劣汰法则,随着市场竞争的加剧和企业破产制度的实行,一些经营不善、缺乏竞争力的国有企业,被迫缩小生产规模甚至破产倒闭,将造成部分职工下岗。

总之,在国有经济调整的过程中,始终离不开劳动力的优化组合和重新配置。在劳动力供给大于需求的现实国情下,部分国有企业职工结构性下岗具有客观必然性。

二、缓解下岗问题的政策建议

部分国有企业职工下岗是我国历史积累下来的问

题在转轨时期的显现,是经济发展和国有企业改革中不可避免的现象。在现实中,下岗具有必然性和合理性,又具有危害性。其合理性在于:(1)有利于从宏观上优化产业结构,合理布局生产力,提高宏观经济效益;(2)能合理分流国有企业劳动力,使国有企业劳动力真正进入重点和关键产业,充分发挥国有经济在国民经济中的骨干和主导作用;(3)减少国有企业冗员,减轻其负担,为塑造平等竞争的市场主体创造条件;(4)通过下岗,引进竞争机制,完善培训制度,提高劳动者素质,激励在岗职工敬业进取,鞭策下岗职工掌握新的技能,为再就业创造良好条件。下岗的负面影响或危害性在于:(1)使下岗职工个人收入明显下降,直接影响职工个人和家庭的生活;(2)社会成员收入差别加大,分配不公加剧;(3)下岗职工生活困难是影响社会安定的重要因素,处理不好还会危及国有企业的进一步改革和社会的稳定。妥善处理这个问题需要政府、企业、个人和社会各方面共同努力,其中政府负有主要责任。政府要通过立法和采取各种政策措施,促进经济增长,创造就业机会,努力缓解下岗失业给下岗职工、国有企业和整个国民经济带来的矛盾和困难,减少不利影响。为此,提出如下政策建议:

1、改革国有企业劳动制度,确立劳动者的双重身份,全面实行劳动合同制

改革国有企业劳动制度的关键是确立劳动者的双重身份,即从宏观上看,国有企业职工是国有资产的所有者;从微观上看,他们又是国有企业聘用的对象,是劳动力的所有者。这也是国有企业全面实行聘用制(劳动合同制)的基础。从前一个层面上看,进入国有企业的劳动者与未进入国有企业的劳动者对国有资产享有同等的权利,以社会福利和公益事业的享有权利来体现。劳动者不能因进入国有企业而比其他公民拥有任何特权。从后一个层面来看,劳动者受聘进入国有企业,成为国有企业职工后,纯粹是将自己的劳动力出让给某个国有企业,根据其向该企业提供劳动的质和量获取工资收入,按《劳动法》和双方签订的劳动合同的规定,享有劳动者的权利,履行应尽义务。企业按有关规定聘用和辞退职工都是合情合理的。就此而言,国有企业职工的身份只是暂时的,国有企业职工与其他企业职工在身份上没有根本差别。现实中也要求消除计划经济体制下形成的国有企业职工的特殊身份。在此基础上,按市场经济要求实现资产和劳动力的自由和合理流动,创造有序竞争、充满活力的市场环境。经济发展了,就业机会增多了,才能缓解下岗问题。

2、处理好就业与经济增长的关系,扩大社会就业需求,积极探索适合国情的就业模式,拓宽就业渠道

(1)以经济增长方式转变带动经济增长,创造就业机会,缓解下岗问题。一方面,我们首先要强调集约型经济增长,即通过增加投资的技术含量来扩大生产规模,促进经济发展。这对新兴技术产业尤其重要。另一方面,又要考虑到我国劳动力、尤其是非技术劳动力资源丰富的现实,要保留适当规模的粗放型经济。当前应鼓励劳动密集型产业的发展,大量发展第三产业。充分利用劳动力资源优势,增加活劳动投入,替代资本等稀缺要素投入。可借鉴国外做法:在富余劳动力多的地区或当劳动力成本较低的时候兴建一些大型基础工程。加速资本利率的市场化改革,使各产业、企业的资源配置更合乎资本稀缺、劳动力相对过剩的现实国情。在一定的经济增长速度下,多利用劳动力,就能增加就业需求,创造更多就业机会。

(2)继续鼓励个体经济、私营经济、股份合作经济、三资经济、混合经济等非国有经济的发展,充分发挥其在吸纳劳动力就业、分流下岗职工的作用。制定配套措施,鼓励国有企业富余职工自谋职业,引导个人资金投入生产经营领域。

(3)鼓励中小企业发展。中小企业吸纳劳动力能力较强,在目前经济调整时期,生存环境也较为宽松。在政策上予以扶持,使中小企业迅速发展起来,形成稳定的中小企业群,将来可以成为吸纳劳动力的主力军。

(4)大力发展大中城市的社区服务业,使之成为我国第三产业就业的新的增长点。随着改革的深入,企业逐渐并最终完全摆脱企业办社会的羁绊,不再承担过多的福利义务。这同时也为社区服务业的发展开辟了广阔前景,其便利性、服务性使之与居民生活联系更为密切,可弥补商业服务业的不足。一般而言,社区服务工作对劳动者素质要求不高,工作琐碎但强度不大,是国有企业大龄下岗职工再就业的好渠道。另外,社区服务用工形式比较灵活,为探索和推广新的用工形式和就业模式提供了条件。

(5)探索新的就业模式和用工形式。为减轻就业压力,可以试行女职工孕期、哺乳期、幼儿教育期“歇业”3至5年,然后重新就业;在家庭负担重的时期职工自行选择多种非全日制的工作。鼓励企业根据自身特点探索新的用工形式。

3、完善失业保险等社会保障制度,健全社会保障体系

(1)教育劳动者端正失业保障观念。建立失业救济、失业保险等失业保障制度不是重建“铁饭碗”,不是要使职工失业后端社会的铁饭碗,而是由于劳动力和劳动力市场具有不同于其它要素和要素市场的特点,劳动者在

劳动力市场上作为供给主体,个人就业决策直接影响本人及其家庭的收入和基本生活,风险承受力较弱。因此,社会向劳动者提供失业保障,仅仅起保护劳动者和维护社会安全的作用。

(2) 加快社会保障覆盖全体城镇企业职工的步伐,免除国有企业职工脱离国有部门的后顾之忧,不因不同所有制企业社会保障待遇的巨大差异而滞留。实现这一目标需要一定时间。当前,可探索过渡性办法,为下岗职工构筑通向劳动力市场的载体。如上海纺织行业成立再就业服务中心,发放下岗生活费,办理各种社会保险,组织劳务输出、生产自救等。下岗职工通过中心分流、中心的运转基金由政府、企业和社会各承担 1/3。这有利于减轻国有企业下岗职工因被突然推向劳动力市场而引起的心理失衡和失落感。

(3) 明确国有企业职工与国有资产的产权关系,中止国家财政对国有企业职工就业的无限保证责任,规范国有企业职工的工资和福利,加速住房商品化,降低职工到非国有部门再就业的机会成本,鼓励富余人员主动分流。

(4) 加强失业保险管理体制的构建,加强基金管理,防止流失。坚持失业保险基金征缴、管理、使用三分离的原则。财政部门要负责编制社会保障预算,将基金收支

(上接第 92 页)是:地方文献仅指内容上涉及某一区域的记载,还是包括全部地方人士的著述和所有地方出版物。我认为,确定公共图书馆收藏地方文献的范围,主要是看这些文献所反映的内容是否与区域有关。那种把所有地方人物的著述以及所有地方出版物都视着地方文献加以收藏的观点是不恰当的。只有明确了地方文献所涉及的内容及范围。才能确定收藏重点。那么,哪些是收藏的重点呢。

1. 区域事件。如:地方史、地方志、大事记、地方年鉴等,具有较高的参考价值。

2. 区域物貌资料。如:区域农业生产资料,区域动、植物资料,区域地矿、物貌资料以及土特、名优产品,名胜古迹等。具有较高的实用价值。

3. 区域人物。如:区域人物传记、传略、评传等。

4. 区域文件图片资料。如,政府会议文件、政策、法令以及各类型的厂史、社会团体等资料,以及各行各业技术改造,科技生产成果的资料。

至于地方人士的一般著述和地方出版社出版的一般读物可按其内容分编,并纳入正常的管理使用。无需与特藏室的地方文献排在一起。

最后是地方文献的地位和作用的讨论。目前各地图书馆在开展地方文献工作方面已积累了许多宝贵的经

纳人预算管理,监督基金征管和支出的使用效果,制定社会保障收支的财务管理办法。并分别设立专门机构负责基金征缴和使用。

4、发展职业技能培训,建立畅通的劳动力市场信息渠道。

经济发展和产业结构调整对劳动者素质不断提出新的、更高的要求,必须大力加强和发展职业技能培训,使之成为促进就业的重要手段。要拓宽经费来源渠道,多方筹集,采取国家、地方、企业、个人共同分担、联合办学、谁受益、谁投资等办法,坚持市场导向,根据市场发育和产业结构调整的实际状况,不断调整职业培训的方向和重点,促进下岗职工尽快再就业。

劳动力市场是配置劳动力资源的基本途径,要通过劳动力供求信息的收集、发布和传播,指导就业,缩短劳动力在劳动力市场的滞留时间。为此,一方面要建立劳动力供求信息中心,配备专职的信息收集员,从制度上保证信息的准确性和权威性;另一方面要规范和完善劳动力市场供求信息发布制度。通过多种渠道公开劳动力供求信息,对供求双方的查询提供免费服务,充分发挥劳动力市场信息引导职业选择、合理配置劳动力资源的作用。

作者庞利英:厦门大学经济研究所博士生

验,取得可喜可贺的成果,事实与经验告诉我们,要明确地方文献工作在公共图书馆的地位和作用。首先要求公共图书馆的领导及全体工作人员,对地方文献工作要有较高的认识。只有把地方文献工作当作是公共图书馆的基本建设来看待,才能把地方文献工作摆在重要的位置上。反过来,地方文献工作在公共图书馆有了较高的地位,势必引起人们对这项工作的高度认识,势必更好地发挥地方文献的作用。这样地位和作用就形成了一种相互依存又相互作用的关系。因此,公共图书馆要把地方文献工作纳入议事日程,并配备专业人员加强地方文献的征集、开发与利用工作。设立地方文献特藏室,确定收藏重点,建立健全各项制度,通过各种形式向政府部门、人民群众宣传有关保护、收藏地方文献的重要性,并通过地方文献的开发和利用,更好地发挥公共图书馆在两个文明建设中的作用,扩大社会影响,完成好它的使命。

主要参考文献:

- ① 骆伟《论地方文献》,载《广东图书馆学刊》,1988年第3期。
- ② 方文真《地方文献在公共图书馆中的地位与作用》,载《广东图书馆学刊》,1986年第3期。
- ③ 刘子明《论地方文献的概念》,载《图书馆理论与实践》,1991年第3期。

作者张涛:福州市图书馆干部