

## 人力资源开发与就业

# 适时地推进国有企业劳动就业体制的转换

何筠<sup>1</sup> 何震<sup>2</sup>

(1. 南昌大学 经济与管理学院, 江西 南昌 330047;

2. 复旦大学 世界经济系, 上海 200433)

**摘要:**“下岗”是一种“准显性失业”，再就业工程只是一种具有过渡意义的特殊的社会保障制度，因此，存在着局限性。这些局限性不可避免地导致了在再就业工程的实施中，“隐性就业”与下岗职工“生活保障权利虚置”，所以，必须有步骤地采取措施，推进国有企业劳动就业机制的完全转换。

**关键词:**劳动就业体制；准显性失业；隐性就业；生活保障权利虚置

**中图分类号:**F241.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-4149(2002)01-0060-06

## To Properly Facilitate the Transformation of Employment System of the SOEs

HE Yun<sup>1</sup> HE Zhen<sup>2</sup>

(1. Economic and Management Institute, Nanchang University, Nanchang, Jiangxi province, 330047;

2. World Economics Department, Fudan University, Shanghai, 200433)

**Abstract:** “Laid off” is quasi-apparent unemployment. Reemployment project is a special social security system in transition only, so it is restricted by some factors. These factors inevitably undermined to carry “implicit employment” and “living security rights of laid off people” into execution in reemployment project. So it is necessary to take some measures to facilitate complete transformation of employment system of the SOEs.

**Keywords:** employment system; quasi-apparent unemployment; implicit employment; living security rights in vain

从80年代中期起，国有企业对新增职工开始实行劳动合同制。这也意味着国有企业的用工制度开始由计划调节转向市场调节。但由于历史原因和现实的经济环境，国有企业内部劳动力存量的就业始终还是沿用传统的配置方式。90年代中期以来，国有企业改革进入了攻坚阶段，调整结构，减员增效，下岗分流已成为国有企业发展的必然选择。这样，长期淤积在企业内部的富余职工才与生产资料分离，成为企业的下岗职工。然而，将下岗职工分流到再就业服务中心，与让他们直接进入劳动力市场，由市场调节就业是不同的，“下岗”是一种“准显性失

收稿日期: 2001-04-18

作者简介: 何筠(1964-), 女, 南昌大学经济与管理学院教授。

业”，再就业工程只是一种具有过渡意义的特殊的社会保障制度。并且，由于下岗再就业这种调节方式本身的局限性，导致在再就业工程的实施过程中，出现了“隐性就业”与下岗职工“生活保障权利虚置”两种不正常现象，因此，必须抓住国有企业三年解困、调整经济结构的有利时机，有步骤地、积极而稳妥地推进国有企业劳动就业机制的完全转换。

### 一、“下岗”只是一种“准显性失业”

“下岗”作为我国经济转轨、结构调整中国有企业出现的一种特有现象，是指国有企业职工虽未与企业解除劳动关系，但实际上已与原有岗位分离，失去了工作。从理论的角度分析，“下岗”是一种特殊的显性失业形态，它使旧体制下的隐性失业显性化。

经济学理论认为，失业是指具有劳动能力的劳动者在规定的年龄内，愿意工作而没有工作，并正在寻找工作。广义的失业是显性失业和隐性失业之和。显性失业是指劳动力完全处于闲置状态；隐性失业则是指劳动力虽形式上未被闲置，但实际上没有被充分和有效利用。为了准确地测度失业，经济学家克里希纳(R. Krishna)进一步把显性失业定义为零工时零收入，而对隐性失业则提出了时间、收入、意愿、生产力等四个标准，认为在非零工时与非零收入情况下，只要满足以上四个标准之一就是隐性失业。根据上述理论，企业内部的富余职工应该属于隐性失业，而目前国有企业的下岗职工则属于显性失业。因为“下岗”职工虽然表面上还是受聘于某一个国有企业，与该企业仍保持着劳动关系，但实际上已从岗位上退下来，与生产资料完全分离，处于劳动力完全闲置的零工时状态。企业发给的基本生活费并不是职工现时的劳动创造，只是相当于失业救济金的一种生活补贴。这与原来富余职工淤积在各个岗位上“一个人的活三个人干”的隐性失业状况是不同的。“下岗”意味着国有企业沉积多年的隐性失业问题已浮出水面，国有企业已着手对劳动力存量进行调整。

然而，在目前特定形势下采取“下岗”与一般的公开失业虽然同属“显性失业”，并且有着许多相同之处。但“下岗”毕竟不是一种典型的显性失业形态，只是目前我国经济转轨中一种特有的社会经济现象，政府相应实施的再就业工程也只是一项特殊的社会保障措施。下岗再就业与直接由劳动力市场进行调节的就业还有一段距离。国有企业的劳动用工制度还处于转轨的过程中，企业长期背负的富余职工的包袱还未真正卸下。这主要表现在：

1. 劳动用工的市场机制尚未完全建立。现在我国每年只有少量的国有企业职工的失业及再就业是由市场机制调节的。企业在遵守国家的劳动法规的基础上，根据企业的经营状况，对这部分人行使了充分的用工自主权，失业者的再就业也主要是在劳动力市场上进行双向选择。而“下岗”则不同，虽然企业有让职工从某一个岗位退下来的权利，但是，企业没有与下岗职工解除劳动关系的权利，按政策规定，企业的下岗职工都必须进入各企业的再就业服务中心，并且下岗职工的再就业也是采取企业、政府分流安置与个人自谋出路相结合的办法，市场机制的调节作用还有限。

2. 企业还要承担下岗职工管理和保障方面的职责。在就业由市场调节的情况下，只要企业平时按规定为在职职工缴纳了社会保险金，当企业与职工解除劳动关系后，失业职工的基本生活保障、培训都由失业保险机构提供，企业不需要再承担相关职责。而目前下岗职工的管理及相关费用仍需要由企业来承担。一方面企业要负责下岗职工的培训、分流安置的具体事务；另一方面又要承担下岗职工的基本生活费和培训安置费的1/3。不仅如此，企业还要继续为下岗职工交纳相当于职工工资总额的30%左右的各项社会保险金。

综上所述，“下岗”实际上是企业富余职工由隐性失业走向显性失业的一种过渡形式，是一

种“准显性失业”。对于国有企业来说，符合现代企业制度要求的、新型的劳动用工制度还未真正建立起来。

## 二、两个难以克服的问题：“隐性就业”、“下岗职工保障权利虚置”

下岗再就业这种过渡性的就业模式，不仅对国有企业发展还存在着限制，而且，在当前再就业工程实施的过程中，不可避免地出现了影响下岗职工切身利益和再就业政策效果的问题。

### 1. “隐性就业”问题

隐性就业是指劳动者与生产资料表面上呈分离状态、但实际上劳动者通过市场调节参与社会劳动并获取收入、而政府对其没有进行有效管理的就业。目前我国最典型的“隐性就业”形式就是国有企业下岗职工的“隐性就业”。

下岗职工通过市场找到了新的岗位，但与新单位并未建立正式的劳动关系，却与原企业还保留名义上的劳动关系。这就是我们通常所说的下岗职工的隐性就业。下岗职工隐性就业产生的根源在于下岗再就业制度本身，在这种制度下各个相关的微观主体都作出符合自身利益的理性选择。

首先，国有企业为了降低和转移解除劳动关系的成本与风险，对隐性就业采取“容忍”的态度。在再就业工程的实施中，下岗职工都必须进入所在企业的再就业服务中心，由企业进行管理。由于企业强制下岗职工流动的成本和风险都比较大，下岗职工即便已在其他企业就业，企业对这些“隐性就业者”也不愿去追究。这主要是因为：（1）经济补偿成本比较高。按政策规定，如果企业要进行裁员必须对被解雇职工进行经济补偿。这样，企业势必要一次性支付大笔的补偿费。相形之下，将下岗职工转入企业的再就业服务中心，对其隐性就业不予以干涉，企业的成本要小一些。（2）来自职工的阻力比较大。由于下岗职工对市场经济不太了解、不适应，并且国有企业与非国有企业也的确存在着福利待遇上的差距，因此，一旦国有企业强行解除下岗职工的劳动关系，便立即会遭到职工的反对。所以，在这种情况下，即便隐性就业的数量较大，国有企业不可能主动与他们解除劳动关系。真正完全推向市场的只是极少数在非国有企业已工作多时，工作稳定，收入比较高，对原有的契约关系不看重的职工。这部分职工因故长期不上班，也不与企业签定下岗再就业合同，企业一般以违反厂纪为理由辞退他们。上述分析可以从武汉市的一项调查中得到证实。该调查表明，在盈利企业中要求给予经济补偿，并解除劳动关系的下岗职工只占9%，而要求上岗的下岗职工有60%；在亏损企业中，有58%的下岗职工要求将三年的基本生活费一次性算清，再按《劳动法》给予补偿，另有32%的下岗职工要求继续同企业保留劳动关系<sup>[1]</sup>。

其次，再就业的巨大风险，迫使国有企业的下岗职工选择隐性就业。下岗职工一般都是在非国有单位实现再就业，但再就业以后他们感觉到风险比较大。这主要表现在：（1）虽然非国有企业职工的收入比较高，但劳动强度大，专业技术水平要求高，管理严，压力大。（2）目前非国有企业一般不能提供住房，医疗保险，养老保险等一系列保险福利待遇。如果职工保留了与原企业的劳动契约关系，则意味着可以继续享受企业的部分工资和福利待遇。并且一旦非国有企业的前景不妙，职工便可退回原单位。因此，他们也不会轻易地解除与国有企业的劳动契约关系，而愿采取隐性就业形式。

最后，政府行政管理部门鉴于管理成本太高，职责不明确而疏于管理。由于隐性就业的劳动者的公开身份与实际身份不一致，具有隐蔽性，而完全由市场机制调节又造成了隐性就业的流动性和不确定性，导致政府对隐性就业人员的信息收集、整理成本太高，加大了政府管理难

度,使得政府对这种就业形态难以进行有效的管理。

国有企业隐性就业实质上是我们体制转轨过程中出现的一种过渡性的劳动就业形式。通过这种形式,国有企业人浮于事的状态得以缓解,企业用工自主权在一定范围内起作用;通过这种形式,国有企业职工接受了一个自主、自担风险的主动就业模式。它意味着就业体制正向市场化迈进,在一定程度上促进了劳动力资源的有效配置。

但是,隐性就业也不可避免地产生一些消极影响,损害了下岗职工的利益。这主要体现在:(1)严重影响再就业工程的实施效果。由于隐性就业者与一般的下岗职工一样享受基本生活补贴和企业为之交纳的保险金,使有限的再就业资金流失。此外,再就业工程大量就业服务工作在隐性就业者身上也成为无效。从各地的情况来看,隐性就业使政府的再就业政策缺乏针对性,成为当前再就业工程实施中的严重障碍。(2)不利于规范的劳动关系的建立。本来,隐性就业者已经有了新的就业单位,应该建立新的劳动关系,但是由于他们与原来的企业不愿意终止劳动关系,这样与新的单位的劳动关系也建立不起来。由于没有劳动合同,隐性就业者在新单位的合法权益无法得到保障,往往是就业不久就失业。

## 2. 下岗职工生活保障权利虚置的问题

自实施再就业工程以来,虽然党中央、国务院非常重视这项工作,为此召开了多次全国性的会议,并且在1998年6月还颁发了《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》。《通知》明确规定下岗职工必须进入企业的再就业服务中心。再就业服务中心负责为本企业下岗职工发放基本生活费 and 代下岗职工交纳养老、医疗、失业等社会保障费用。其资金来源采取财政预算安排1/3、企业负担1/3、社会筹集1/3的方法解决。但是,由于再就业工程本身的原因所致,下岗职工的基本生活保障始终成为一个大问题。在不少地方下岗职工的基本生活保障处于虚置状态。

由于从性质上说,再就业工程是一项具有过渡意义的特殊的社会保障制度,因此,与其他的以政府作为主体的社会保障制度不同,它要求由企业来负责下岗职工的再就业工作、负责支付下岗职工的基本生活费。但这一规定本身就为下岗职工生活保障权利虚置留下了缺口和可能。企业是一个经济组织,在一个健全的社会保障制度下,企业不需要承担这些本该由政府来承担的社会职责。所以,一个企业下岗再就业工作做得如何,下岗职工的利益是否得到保障,只能看企业领导对这一工作的热情。如果企业领导重视、企业管理规范,那么这个企业的下岗职工的待遇可能得到保障。而有一些企业则把为下岗职工提供生活补贴和再就业服务看成是额外的负担,对此并不热心。更有甚者,有的企业从自身的利益出发,对下岗职工撒手不管,不仅不能保证自己该支付的1/3的基本生活费如数支付给下岗职工,而且连政府、社会下拨的另外2/3的基本生活费也挪作它用。下岗职工是弱势群体,在与企业的关系中处于不平等的状态,非常容易受到侵害,其基本生活保障的权利需要政府的切实保障。但在目前的情形下各地政府都只能是三番五次地发文件作规定,并进行一定程度的监督。由于监督管理的难度大、成本高,效果并不理想。目前企业下岗职工基本生活费发放的随意性很大的问题大量存在。这些问题的存在使一部分下岗职工的生存受到威胁,生活非常艰难。

## 三、适时推进劳动就业机制的转换

通过上述分析可以看到,“下岗”与由市场机制调节的失业是有区别的。它还是一种准显性失业,是我国经济转轨时期一种过渡性的劳动就业形式,是解决我国失业问题的一种权宜之计。在规范劳动关系,减轻企业负担,为企业创造平等竞争的环境等方面还显得不彻底。再就

业工程也只是一种具有中国特色的过渡性的社会保障制度,存在着自身无法完善的缺陷,只是通往市场就业的桥梁。要解决目前再就业工程中出现的隐性就业和下岗职工基本生活保障虚置问题,必须在做好目前的下岗再就业工作的同时,逐步加大利用市场机制调节就业的力度,为实现五年内建立起新型劳动就业体制的目标创造条件。

### (一)确定新型劳动就业体制建立的时间表

1. 2000年底以前主要是按照国有企业三年脱困目标,解决计划体制下遗留下来的国有企业富余职工问题。在此之前的下岗职工都必须签协议进入企业的再就业服务中心。

2. 2001年至2003年应采取双轨制,实行“老人老办法,新人新办法”。即在此之前已经进入企业再就业服务中心还没有实现再就业的下岗职工,继续按协议,由再就业服务中心管理;国有企业新裁员的下岗职工,则直接进入劳动力市场,由社会保险机构提供失业保险金和再就业服务。

3. 到2004年所有的下岗职工与再就业服务中心签定的协议都已期满,他们必须全部进入劳动力市场,由劳动力市场调节就业。届时,适应社会主义市场经济需要的新型的劳动力市场便初步形成,淤积多年的国有企业富余职工问题基本解决。

### (二)采取适当措施,促进劳动就业体制的转换

在上述时间表下,我们的当务之急是采取下列办法确保下岗职工的基本生活,促进下岗职工实现再就业。这是促进劳动就业体制转换的基础。如果这些工作做不好,劳动就业体制转换将受阻。

(1)用法规来保障下岗职工的基本权力。必须制定一个全国性、全省性的下岗职工基本生活保障管理条例,对资金的来源、发放对象、发放标准、管理方式给予明确规定,使下岗职工的基本生存权得到确实的保障。

(2)建立有效的就业统计申报制度。首先,应该建立一套完整的就业统计指标体系,对诸如工作时间,收入等就业标准进行界定和量化。而后在此基础上建立职工就业申报制度,要求凡是符合就业标准的职工都要到有关机构进行申报,对瞒报的采取一定的处罚措施,使有限的再就业资金用在刀刃上,进而提高再就业工作的效率。

(3)提高职工的劳动技能。进入新的岗位需要一定的劳动技能,岗位有可能再失去,技能则受用一辈子。因此,政府要加大职工转岗培训的力度,充分发挥劳动部门在职业培训方面的优势,广泛动员社会力量,形成多渠道、多形式、多层次的就业训练和转岗训练网络,让职工学会一技之长,顺利地进入新的岗位。

(4)为职工再就业提供优惠政策及必要的帮助。为了缩短下岗职工再就业的进程,对自谋职业的下岗职工和招收下岗职工的企业,政府应在工商登记、税收以及银行信贷等方面给予优惠,并且给予适当的资金支持。目前各地都制定有相关优惠政策,关键是如何落实的问题。

在做好上述工作的同时,我们还要不失时机地为建立新型的劳动力市场提供条件,做好准备。

(1)探索各种使职工自动与企业解除劳动关系的路子。目前在一些经济发达地区建立跨企业、行业的社会托管机制,是职工可接受的方法。这类机构的建立,可以改变企业各自分散管理下岗职工的局面,一方面有利于减轻企业负担,另一方面有利于降低管理成本。它就象一个“蓄水池”,由企业“流”出来的下岗职工,经过一段时间的培训,再让他们进入劳动力市场。另外,有条件的企业还可以采取经济补偿,买断工龄的办法,使下岗职工自行进入劳动力市场。其具体做法是,根据工龄的长短规定不同的补偿金额,下岗职工自愿解除劳动关系的,可一次

性得到一笔补偿金。下岗职工拿到这笔钱可作为其再就业的启动资金,也可用于补贴生活。通过上述方法既可以使职工解除与企业形式上的劳动关系,又为职工再就业建立了一个缓冲的屏障。

(2)严格实行下岗限时制。为了促进劳动体制的转换,降低转换成本,缩短职工的职业转换时间,严格实行下岗限时制是必要的。下岗限时制是一种将保障机制与约束机制结合在一起的措施,它将下岗职工在有生活保障的前提下逐步推向劳动力市场。但是,现在有的下岗职工害怕一旦签定了下岗协议,政府规定的下岗期一过,便自动与企业解除了劳动关系,因此,不愿与企业签定下岗合同。对这一问题有关部门和企业应按政策办事。当然对于那些下岗期已满,尚未找到工作的职工,应自动转为民政部门的救济对象,由民政部门提供生活救济金。

(3)完善社会保障制度。完备的社会保障制度是新型劳动体制建立的前提。因此,应加快社会保障制度的改革。目前重点是要做好以下工作:A. 建立保障功能齐全、覆盖面较大的失业保险制度。B. 探索出非公有经济部门养老保险和医疗保险模式。C. 完善社会救济制度,为公民提供一个最低生活保障线。D. 做好各项制度的衔接工作,尤其注意各社会保险制度之间、社会保险和社会救济之间的衔接。

参考文献:

[1] 许建新. 隐性就业者“断奶”了. 工人日报, 1999-7-29.

[责任编辑 崔凤垣]

(上接第 24 页)

- [ 8 ] 李树茁等. 陕西省略阳县和三原县男孩偏好文化传播调查[ J ]. 人口与经济, 1999, (增刊): 35~47.
- [ 9 ] 杨勇. 论招赘婚姻对解决农村人口老龄化问题的积极意义[ J ]. 人口与计划生育, 1998, (6): 31~34.
- [ 10 ] 刘书鹤. 婚嫁大变革[ J ]. 人口与经济, 1997, (6): 54~57.
- [ 11 ] 李树茁, 朱楚珠. 略阳县上门女婿户的典型个案分析[ J ]. 人口与经济, 1999, (增刊): 85~93.
- [ 12 ] 李中清, 王丰. 人类的四分之一: 马尔萨斯的神化与中国的现实[ M ]. 北京: 三联书店, 2000: 111~112.
- [ 13 ] Li Shuzhuo, Marcus Feldman, and Li Nan. Cultural transmission of uxori-local marriage in Lueyang, China[ J ]. Journal of Family History 2000, 25(2): 158~177.
- [ 14 ] Li Shuzhuo, Marcus Feldman, and Li Nan. A comparative study of determinants of uxori-local marriage in two counties of China [ J ]. Social Biology, in press, 2001.
- [ 15 ] 同[ 13 ]
- [ 16 ] 同[ 14 ]
- [ 17 ] 李树茁. 中国农村男孩偏好文化的传播与演化专辑[ J ]. 人口与经济, 1999 (增刊).
- [ 18 ] 胡远怀. 松滋民俗(内部资料). 松滋县地方志办公室, 1990: 60~62.
- [ 19 ] 严梅福. 婚嫁模式影响妇女生育性别偏好的试验研究[ J ]. 中国人口科学, 1995, (5): 11~16.
- [ 20 ] 严梅福, 石人炳. 中国农村婚嫁模式在生育率下降中的作用[ J ]. 中国人口科学, 1996, (5): 32~38.
- [ 21 ] 同[ 13 ]
- [ 22 ] 同[ 14 ]
- [ 23 ] 同[ 1 ]
- [ 24 ] 同[ 13 ]
- [ 25 ] 同[ 14 ]
- [ 26 ] 同[ 17 ]
- [ 27 ] 鄢盛明, 陈皆明, 杨善华. 居住安排对子女赡养行为的影响[ J ]. 中国社会科学, 2001, (1): 130~140.
- [ 28 ] 陈功, 郭志刚. 老年家庭代际经济流动类型的分析[ J ]. 南京人口管理干部学院, 1998, (1): 29~34.
- [ 29 ] 杜鹃. 中国 谁来养老[ M ]. 厦门: 鹭江出版社, 2000: 126~128.
- [ 30 ] 同[ 28 ]
- [ 31 ] 同[ 27 ]
- [ 32 ] 鄧玉玲. 浙江省家庭代际互助关系的调查分析[ J ], 人口研究, 1999 (6): 63~66.

[责任编辑 王树新]