

国有企业职工失业与再就业问题研究*

胡学勤

摘要 本文分析了当前我国国有企业职工失业的三大特征,即严重性、潜在性、结构性。阐述了国有企业职工失业与再就业的六对矛盾:劳动力增加过快与需求相对减少的矛盾;亏损企业失业与盈利企业安置再就业的矛盾;进城农村劳动力与国有企业职工再就业的矛盾;企业改革与职工再就业的矛盾;劳动体制改革与劳动力市场培育缓慢之间的矛盾;失业职工流入社会同社会保障滞后之间的矛盾。研究了影响国有企业失业职工再就业的社会障碍和失业职工自身的障碍,并提出了解决国有企业职工失业与再就业的对策。

作者 胡学勤,男,1957年12月出生,河南大学经济系副主任、副教授,硕士研究生导师。

近年来,随着经济体制的转轨,企业转机建制改革的深化,一个突出的新问题发生了:国有企业职工失业。这不仅是一个影响社会经济稳定发展的大问题,也是改革深化亟待解决的棘手问题。

—

对于失业问题的认识,我们存在着两种缺陷:一是把失业问题看作资本主义所固有,否认社会主义存在失业问题。进而把我国的失业人员称之为“待业人员”、“富余人员”、“下岗职工”、“待岗职工”等。二是对失业的外延认识过窄,仅看到公开性失业的一部分。从1986年至今的统计来看,我国城镇失业率总在2.0—3.0%之间徘徊,在世界上是失业率较低的国家,属于国外充分就业的范围。这种失业率统计并不能全面反映我国失业的真实情况:首先,失业人数和失业率的统计仅限于城镇不包括农村上亿的剩余劳动力。其次,失业统计仅限公开失业,大量的非公开失业没有统计在内。其三,失业统计仅限于长期失业,大量的短期失业没有包括在内(国外有的国家对失业起始时间的统计定在四周以上)。其四,失业者中只统计到失业保险管理机构登记的人,由于各种原因没有登记的不算在内。所有这些均淡

化了我国失业问题的严重性,使人们减弱了对失业危机的警觉。

失业,就是具有劳动能力和愿望的劳动者在一定时间内失去工作或职业。广义失业按显示程度不同分为公开性失业(显性失业)和非公开性失业(隐性失业)。公开性失业是指劳动者完全处于闲置状态,即劳动者零工时零收入。对非公开性失业有两种理论研究值得重视:一种研究是R. Krishna作出的,他提出了计量非公开性失业的四个标准。第一,在时间标准上,劳动者在一年中劳动的天数或时数低于充分就业下的天数和时数;第二,在收入标准上,劳动者在一年获得的收入低于某种必要的最低额;第三,在意愿标准上,劳动者愿意工作的时间大于他目前工作的时间;第四,在效率标准上,劳动者从目前就业中撤出来而不减少产出。另一种研究是O. E. Dwards作出的,他对广义失业作了具体划分:(1)公开失业。包括自愿失业和非自愿失业。(2)就业不足,指实际工作的时间少于劳动者能够并愿意工作的时间。(3)形式上在工作而实际不得其用。包括a. 伪装的就业不足;b. 隐蔽的失业(劳动者因无工作而选择非就业活动);c. 过早的退休。(4)健康受损。(5)无生产性劳动(劳动者生产出的经济效益不能补偿他的工资)。上述五种形式的后四种属于非公开性失业范畴。按照以上失业标准和失业形

* 本文是河南省“9·5 社科规划”课题项目的阶段性成果。

式,可以断言,我国是存在着严重的失业问题的。

二

在我国当前城镇失业问题中,比较突出的是国有企业职工失业问题。其表现有如下特点:

1. 失业具有严重性

从我国国有企业职工失业的类型来看,大概有:(1)经济运行中的失业,包括磨擦型失业、结构型失业、周期型失业、技术型失业、季节型失业等。(2)转轨变制中的失业,包括效率型失业、制度型失业、求职型失业、流动型失业。(3)劳动供过于求型失业。

综观起来,当前我国国有企业存在着八大失业源:(1)企业与职工双向选择形成失业源。企业对职工选择,使一些职工被辞退、除名或开除;另一方面,职工对企业选择,可主动辞职,另谋高就。(2)破产企业形成失业源。(3)濒临破产企业精减冗员形成失业源。(4)企业兼并但人员未被全部兼并录用形成失业源。(5)按国家规定被解散的企业形成失业源。(6)企业停产整顿人员形成失业源。(7)终止或解除劳动合同形成失业源。(8)隐形失业人员的显性释放所形成的失业源。

大量国有企业职工失业将带来严重的社会经济问题。首先,使劳动者物质利益受损,生活水平急剧下降;其次,大量职工失业极易诱发犯罪、动乱和管理无序事态的发生,削弱社会稳定的基础;其三,恶化改革和经济发展的环境。

2. 失业具有潜在性

目前,在我国国有企业失业人员的构成中,显性失业是少量的,大量的为隐性失业,即在职失业。他(她)们分布于如下的失业类型:(1)时间型。一方面,许多企业职工的劳动时间低于规定的时间;另一方面是职工能够并且愿意劳动的时间大于实际工作时间。(2)多机构型。国有企业的-一个特点是企业办社会,企业内存在着重叠繁杂的机构。许多人员散布在与企业功能不符或多余的机构里,若进行精简机构,势必释放出大量的显性失业人员。(3)低技术型。不少国有企业的机器设备超期服役,带病运转,低技术水平的设备蓄积了大量的劳动力。若进行以技术进步为主导的设备更新,将排斥大量的剩余劳动力。(4)低效率型。国有企业长期接受高就业、低效率的用工政策,普遍存在着人浮于事,三个人活五个人干、出勤不出力现象,若进行旨在提高工作效率的改革,就会形成新的失业大军。(5)政策型。一方面为落实大学生分配、转业军人安置等政

策,企业等单位继续超负荷地吸收职工;另一方面优势企业在行政干预下兼并破产、半破产企业的职工,增加了富余人员。

大量隐性失业者将陆续变为显性失业者,这将预示着国有企业职工的失业问题会越来越严重。

3. 失业具有结构性

从失业分布的区域结构来看,改革开放深化程度不同的地区,其失业状况也有所不同,在改革开放程度比较高的东南沿海地区,由于经济发展快,吸收劳动力功能强,失业较少。改革开放过于滞后的地区,由于还维持着旧经济体制的格局,失业危机还没有完全显示,失业职工也较少。而中等程度改革开放的地区则显示较高的失业率。

从失业的行业结构来看,明显有三个结构特征:第一,传统工业(纺织、煤炭、冶金等)失业比新兴工业(电子、信息等)失业问题严重;第二,城市国有企业失业比农村国有企业失业问题严重;第三,军工企业失业比民用工业失业问题严重。

从失业的人员结构来看,在年龄结构上,中年职工在待岗人员中占较大比重。据河南省总工会对9917名下岗人员的调查,下岗待工人员的年龄分布为25岁以下的占9.4%,26—45岁的占76.4%,46岁以上的占14.2%。据上海市对下岗人员年龄的统计,36—45岁的人员占总数的56.8%。在性别结构上,失业职工女性比例较大。上海市全市下岗率为5.2%,其中女职工下岗率为7.0%,男职工为4.0%。在文化、技术结构上,失业人员一般文化技术水平较低,在河南省9917名下岗人员中,大专以下文化程度的占95.5%,大专以上占4.5%;其中专业技术人员占7.2%,技术工人占17%。熟练工人占68.9%。

三

目前,我国国有企业存在着失业与再就业的诸多矛盾,具体可以从以下六个方面分析。

1. 劳动力增长过快与需求相对减少的矛盾

从劳动力的供给来看,主要的增长源是:a. 在人口自然增长上,建国后的三次生育高峰,增大了劳动力资源基数,加快了增长速度。b. 在解决历史遗留问题上,平反昭雪大量冤、假、错案,几次下乡知识青年大返城,加大了国有企业劳动资源的供给。c. 在落实政策上,大量农转非人员要求在国有企业就业。d. 在城镇化道路上,许多农民在国有企业充当临时工、季节工、合同制工人等。

从对劳动力的需求来看,国有企业却呈相对减少态势:a. 经济发展、技术进步对劳动力资源需求的趋势是:数量相对减少,素质不断提高。b. 由于历史和政策的原因,国有企业的职工已有大量剩余,不可能继续大量安置劳动力就业。c. 国有企业的大面积亏损和破产企业的增多,使之吸收劳动力的功能明显弱化。

由于劳动力供给过快与需求相对减少的尖锐矛盾,使得国有企业职工失业问题日趋严重并进而引出国有企业失业职工再就业问题。这是一个两难问题。

2. 亏损企业失业与盈利企业安置再就业的矛盾

国有企业由于负担较重、管理不善等原因,经济效益难尽人意。目前是三分之一明亏,三分之一暗亏,只有三分之一盈利。亏损企业蓄积或释放着大量失业职工。就目前情况来看国有企业内部解决失业问题的主要办法有两条:一是亏损企业“自我消化”。这就形成了一种恶性循环:“亏损企业→安置失业职工→企业负担重→继续亏损”,最终无济于问题的解决。二是盈利企业兼并亏损企业并负责安置亏损企业失业职工。这种兼并如果对于盈利企业有利,将有助于兼并企业的发展;倘若这种兼并是在行政干预下进行,盈利企业并非自愿的,势必形成:兼并企业背上债务和富余人员的包袱→竞争中失去优势→成为亏损企业→释放更多的失业者”的恶性循环。所以,不讲求企业效益的硬性兼并将使再就业之路越走越窄。

3. 进城农村劳动力与国有企业职工再就业的矛盾

在我国城镇有的行业(主要是:脏、累、苦行业)存在着进城农村劳动力与国有企业失业职工之间的竞争。据统计,农民在城镇就业的职工为全国城镇1.47亿职工的30%,在实行承包制的国有企业,承包者往往喜欢雇佣农民工,而不愿招收全民失业工。这是因为:第一,雇用农民工成本低。农民工一是工资低;二是不用缴纳社会保险费;三是不要福利保障(住房、养老、医疗等)。第二,吃苦耐劳,服从领导;第三,用工灵活,好管理,既可作为合同工,也可作为临时工,可聘、可辞。这就形成了一方面大量农民工顶岗上班;另一方面国有企业职工待岗在家的现象。

4. 企业改革与职工再就业的矛盾

企业改革与职工再就业的矛盾具体可作如下分析:(1)宏观与微观矛盾。政府为了社会稳定总会出

台一些降低国有企业失业率的政策,而企业为其自身发展的需要用工上也采取与政府就业政策相违背的企业对策。a. 用初次就业者而不用再就业者,因为初次就业者年纪轻、素质高,而再就业者年龄偏大、素质较低。b. 国有民营企业实行优亲组合形成“亲戚厂”、“夫妻店”而使一些非亲非故者下岗。c. 承包企业采取提高上岗集资款、不落实职工福利等措施“挤岗”;d. 采用大量临时工,农民工顶岗等。这就使国有企业职工就业难。(2)公平与效率的矛盾。要实现公平就要保证国有企业原有职工充分就业,要提高效率就要精简机构,大量裁员。而作为具有自主性、逐利性、竞争性的企业总把效率放在首位,较少考虑公平问题,这也造成了国有企业下岗职工就业难问题。

5. 劳动体制改革与劳动市场培育缓慢之间的矛盾

劳动体制改革的方向是通过劳动市场的配置实现企业自主用工,劳动者自主择业,从而达到人尽其才,才尽其用的目的。然而我国的劳动市场培育却比较缓慢的,表现在:(1)没有形成经理、厂长人才市场。现在我国的企业领导人多是官派的,具有“不倒翁”的性质,有些管理者,文化程度低、管理水平差,这是造成国有企业经营不佳的主要原因。市场经济应该通过人才市场,公平竞争选拔优秀企业管理人员。(2)把劳动市场仅看作职业介绍所,不注重培育劳动市场机制。这主要表现在:a. 不注重劳动力合理流动机制的建立,劳动力流动存在着人事、户籍、地区等障碍;b. 忽视劳动力价格调节劳动力的市场供求机制,还某种程度地存在着劳动力统统配现象;c. 劳动力还不能通过市场公平竞争实现就业。(2)劳动市场的运作还不规范,缺乏系统而全面的政策和法规作保障。(3)劳动市场运行中受条块分割制约,难以形成复盖全国的大市场。总之与其他市场相比,我国的劳动市场发展是相对落后的。这一现象也使失业者再就业面临种种困难。

6. 失业职工流入社会同社会保障滞后之间的矛盾

我国现有国有企业职工的福利保障一般还是依赖企业解决。职工一旦失掉工作单位,就等于失去了福利保障。国有企业失业职工流入社会后,其福利保障应由社会来承担,但我国的社会保障却十分滞后。主要表现在:(1)失业保险覆盖面窄、统筹范围小;(2)失业救济津贴范围小、数量少、时间短、

难于满足失业救济的需要；(3)失业职工安置基金筹集难、数量少、难于启动失业职工再就业；(4)失业培训公费少。由于这一矛盾就使失业者一方面生活十分困难，另一方面难于再就业。

四

国有企业失业职工再就业的障碍有来自社会的，也有来自职工自身的，具体来讲，主要存在着如下障碍：

1. 政策制度障碍

在政策上我国的现行政策对失业职工再就业来讲，有的是合理不合法，有的是合法不合理。如有些地区、部门的就业保护主义政策限制了失业职工跨地区、跨部门就业。在制度方面，现行人事制度、户籍制度、福利制度也使不同城市之间存在劳动力就业的客观分割，这不利于在宏观上调剂劳动力余缺。

2. 资金障碍

由于长期实行低工资制，国有企业职工一般没有过多的积蓄，而现在亏损或破产企业只发给失业职工很低工资或生活补助费，难以发放就业安置金。而失业职工再就业面临着两方面资金短缺的困扰：第一，到新单位就业需集资上岗，缴纳风险抵押金、合同金等；第二，自谋个体经营，也需要经营本金。没有资金，再就业就会落空。

对亏损或破产企业来讲，现在许多企业资不抵债，缺乏资金，也不能兴办新的实体安置失业工人再就业。

3. 知识、技术障碍

随着科技进步，产业现代化，用人单位对就业人员的知识、技术水平要求不断提高。在我国的大中城市、特区城市对就业者要求具有研究生以上的学历、大中城市要求其有大学本科以上的文化程度，并对就业者要求有新的实用、复合技术。而国有企业的失业中年职工多是经历了“上学闹革命”、“离校去下乡”、“返城找工作”、“工作顾家庭”的人生历程，一般文化技术水平较低，很难适应新的就业岗位对文化技术素质的需要。

4. 年龄障碍

由于我国劳动力资源多、增长速度快，社会上已蓄积了大量待业青年，他(她)们一般年龄轻、文化素质高。从用人单位的需求来看，大都要求就业年龄轻，从大量的招工广告来看，一般要求就业者年龄在30岁以下，即使极少数用工单位特招，要求就业者的年龄也不超过35岁(如空嫂限35岁以下)。根据调

查，国有企业的失业职工多数在35岁以上。这种年龄，对再就业者来讲，不能说不是一个障碍。

5. 性别障碍

除个别行业(纺织、医护等)外，一般行业的招工有两点性别上的限制：一是只招或多招男工；二是不招已婚或带孩子的女工。他们的考虑是：a. 男性职工在体力上强于女性职工，固而体力型劳动，男性职工完成作业量大于女工。b. 在习惯上，男主工作，女主家庭，女性职工比男性职工要承担更多的家务负担，因而工作责任心男性职工强于女性职工。c. 在生育负担上，女性职工比男性职工要更多地承担生、养、教育子女的负担，进而分散工作精力。d. 因生理需要女性职工比男性职工需要增多的假期(月经期、怀孕期、哺乳期等)和支出更多的福利。由于这些原因，很多单位招工是“宁要武大郎，不要穆桂英”。而在国有企业失业职工的性别中，女性职工多于男性职工，并且女性职工已婚带孩子，她们就业就更困难了。

6. 失业者求职心理障碍

长期以来国有企业是城里的老大，很多国有企业职工有着短期难以消除的心理优势，这种优势形成了国有企业失业职工求职的心理障碍。(1)求洋心理。人往高处走、鸟往高枝飞，很多失业职工不愿到集体企业、个体企业去供职，而愿到特区企业、三资企业去工作。因为特区企业、三资企业工资高。(2)求城心理。特区城市、特大城市的失业职工不愿到大中城市就业，大中城市不愿到小城市或农村乡镇企业去工作。(3)求名心理。失业职工希望到效益好、收入高的名厂、名店去就业，不愿到收入低的小企业去工作。(4)求稳心理。希望找到的工作长期稳定，而不愿去作临时工、季节工。(5)求全心理。希望用工企业既提供工资又提供福利保障(医疗、失业、住房、养老等)，而不愿接受低工资无福利保障的工作。(6)求逸心理。希望找到的工作条件好、又卫生、又安逸，不愿从事脏、累、苦的工作。这些求职心理影响了失业职工的再就业。

五

解决国有企业职工失业和再就业是一项复杂的社会系统工程，需要认真研究及早采取对策。为此，笔者特提出如下建议：

1. 各级政府高度重视失业和再就业问题，采取措施，狠抓落实

首先，在指导思想上要把国有企业职工失业看

作关系党和国家命运和前途的大事,引起各级政府的高度重视。

其次,采取措施,实施帮贫解困工程。就目前来看,所要采取的措施包括:a.深化国有企业改革,减亏增盈,进一步搞活国有企业。b.增加财政投入,用于破产企业失业职工安置、救济、转业培训等。c.兴办公用工程优先安置国有企业失业职工等。

其三,狠抓失业职工再就业工程的落实。(1)建立政府再就业工程目标责任制,用最低就业率、最高失业率等指标来硬化。(2)制定政策、法规限制承包企业和国有民营企业随意性减员。具体为:a.增设失业税、对失业率低的企业减少该税种的数量或免税,对失业率高的企业收重税。b.在职业保障、劳动条例、工会章程等法规中增设反随意裁员的条款。c.按企业失业人数增收失业保险金和失业津贴。(3)设置失业与再就业的预警、协调、监督机构以确保政策和措施的落实。(4)控制失业总量,包括控制破产企业、农村劳动力盲目进城、企业失业人员有序释放等。

2. 根据企业情况,采取多种方式安置失业职工再就业

对破产企业,以企业自有资金为主,国拨资金为辅安置失业职工再就业。具体形式可有:a.对兼并破产企业的企业,规定其承担安置失业职工的就业,政府协助解决所需资金问题,可采取拨放安置金、减税和提供低息贷款等办法来解决。b.多形式地发放失业职工安置金,具体形式有:与工龄挂钩发放,即根据职工工龄长短不同发放不同数额安置金;与国有企业脱钩,即对自谋职业者可给予一次性大额发放;对长期失业者,与失业救济金分开发放;对多次失业者给予一次性发放。c.对不能再就业者(老、弱、病、残)发给生活救济金。

对一般企业,鼓励合理转移保留人员。具体形式有:a.开发型转移。鼓励企业采取拓展多种经营、组织劳务输出、发展第三产业等办法转移企业富余人员。b.外向型转移。鼓励企业职工打破地区、所有制、职业界限进行流动。c.培养型转移。企业对

富余人员进行文化知识、岗位技能的培训,使之适应新的岗位。d.保护型转移,对老、弱、病、残职工根据不同情况,安置力所能及的工作。

3. 大力发展职业培训和继续教育事业,增强失业人员的就业能力和适应性

国内外在解决失业和扩大就业问题上都十分注重培训和继续教育。强化培训对解决我国失业和再就业问题也是一项良策。强化职工培训应采取如下措施:(1)制定培训的政策、法规,硬化政府、企业和职工个人搞好培训,如制定职业教育条例,就业培训条例等。(2)以政府为主导,企业为主体建立多元化培训机构,包括官办培训机构、企业培训机构、社团培训机构、私人培训机构等。(3)采取灵活多样的培训形式,包括岗前培训、在职培训、脱产培训、升级培训和失业培训等。

4. 搞好社会保障工作

首先,强化保险意识,增强企业职工参加失业保险的主动性、自觉性,可在有关政策、法规中增设强制集体和个人参加失业保险的条文。其次,多方筹集失业职工安置基金,基金可采取国家拨一点,企业垫一点、职工个人拿一点,三点集资方案。其基金和失业保险金由地方政府直接或督导有关机构经营管理,用于发放失业职工的保险金、津贴或救济等。

5. 加快培育劳动市场,加强劳动用工制度的改革

在培育劳动市场上,要作到:首先,在指导思想上,培育和发展我国市场体系近期要以劳动市场为重点。其次,全面而系统地制定并实施劳动市场法规,规范劳动市场运作。其三,创建经理、厂长人才市场。使企业领导人在市场上公平竞争产生。其四,建立劳动力合理流动的机制。其五,把发展职业介绍所与培育劳动市场机制密切结合起来。

在劳动用工制度上,采取措施努力扩充就业容量。包括:(1)卡紧固定工增量的入口,放松其出口;(2)招工形式多样化,具体可为小时工、日工、季节工等;(3)苦、累行业实行轮换制,进一步缩短劳动时间;(4)妇女婚后采取自由从业制。妇女怀孕、哺乳期间社会发放津贴,允许长期歇业,等等。