

浅论当前再就业工程 面临的几个突出问题及对策

李忠东

摘要 再就业工程是社会关注的热点,实施以来在取得很大成绩的同时,又面临着许多问题,突出地表现在以下几个方面:民工潮冲击着城镇就业市场;招工集资风使再就业陷入困境;企业负担人为加重造成再就业工程恶性循环;素质低劣的企业领导队伍导致再就业大厦摇摇欲坠;劳动部门孤掌难鸣,实施起来步履维艰;培训工作不能有效开展以及失业保险存在诸多不完善地方阻碍了再就业工程。

作者提出,政府要把再就业工程作为大事来抓;劳动就业服务管理机构要加强对各培训点的管理、协调、指导、服务、监督职能;重塑再就业工程主体——企业和职工;还要加大计划生育执行力度。

作者 李忠东,男,1971年生,大专文化,助理工程师,现在江苏省射阳县劳动就业管理处从事秘书工作。(江苏射阳 224300)

再就业工程是经济发展、社会进步过程中的一个重要问题,它直接关系到一个国家的社会稳定、人民生活,是全球普遍关注的热点问题。自1995年4月16日国务院转发了劳动部《关于实施再就业工程的报告》以来,各地、各有关部门积极响应,采取了企业安置、自谋职业、社会帮助安置三结合的再就业渠道,使再就业工作取得明显成效。截止1996年10月底,全国已组织500万名企业下岗、失业人员参加再就业工程,其中有近250万人实现了再就业,使我国再就业形势在一定程度上得到了缓解。但是,我国的再就业形势依然严峻,再就业工程面临着许多新的问题,严重地阻碍了再就业工程的实施,突出地表现在以下几个方面:

一、无节制的民工潮冲击着城镇就业市场

据统计,目前我国约有1200万农民工进城打工,仅武汉市就有外来劳动力达70万人左右。1996年底,苏北某市在一次清退农民工时发现,该市市属以上企、事业单位中,农民工(含临时工、季节工、轮换工、农民合同制工)就占整个就业岗位的22%,而这些岗位中有4%的岗位是许多城镇失业青年所望尘莫及的,还有12%的岗位是失业职工和企业富余人员想从事的,仅剩6%的岗位才是城镇劳动力无人问津的。造成大量的农民工进城的原因:一是庞大的农村剩余劳动力队伍中,绝大多数人要求进城就业,他们或是为挣钱,或是为满足虚荣心,或是求发展;二是农民用起来比城镇劳动力廉价、更能吃苦耐劳,而且被招用时企业可以获得一笔高额集资款,企业想方设法进行私招乱雇;三是部分地方政府通过“农转非”、卖工作性质等形式来搞地方经济创收,给农民工进城打开了政策之门;四是少数劳动部门对企业招用农民工把关不严,不能严格按照国家关于招用农民工的规定去做,对一些农民工通过拉关系、走后门到城里就业的行为,也不加追查。许多地方虽然曾多次组织清退农民工,但力度不大,收效甚微,存在前门出、后门进现象。

大量农民工盲目而无节制地涌入城市,极大地冲击着城市就业市场,使城镇劳动力的就业岗位愈发狭窄。

二、屡禁不止的招工集资风使再就业陷入困境

国家曾三申五令严禁企业招工集资,不得以风险抵押金、上岗抵押金、股金、培训费等形式变相集资。许多地方能积极响应,但也有一些地方,我行我素,招工集资风有增无减,集资额少则二三千,多则四五万元。这些集资招工的企业,有的是名好听,实为负债累累的企业;有的是带有极大破产隐患的企业;有的甚至是属

四无(无固定资金、无生产设备、无生产资料、无产品销路)企业;有的企业虽然效益好一些,但已人满为患。说到底,企业集资招工,绝大多数是醉翁之意不在人,而是在钱。集资招工使一大批求职者受骗上当,相当一部分人交了集资款没班上,也有的是上了班拿不到工资或领个基本生活费。某些亏损单位领导把职工的集资款不是用于企业扭亏增盈、培养新的经济增长点去发展经济,而是用来供他们吃喝玩乐、搞权钱交易。当企业处于半停产、停产,甚至破产、倒闭时,这些企业领导便脚底抹油,逃之夭夭,职工们通过东拼西凑来之不易的集资款却无着落。当这部分丧失集资款的下岗、失业职工,准备重新集资进入效益好的企业或是另谋他路时,却因囊中羞涩,而寸步难行。

集资招工,不但违反了企业用工公平竞争原则,使一大批高素质的求职者因无力集资而望厂兴叹,失去了用武之地,而且使大批失去集资款的下岗、失业职工陷入了再就业的困境。

三、人为加重企业负担形成再就业工程恶性循环

企业的发展就好比一个国家的发展,它除需一个良好的内部环境,还需一个宽松的外部环境。现在有相当一部分经济效益好的企业,因人为造成外部环境的不宽松,致使企业负担过重、压力过大,经济效益直线下降,甚至造成破产、倒闭,形成一大批人为失业。这种不宽松的因素主要来自两个方面:一是企业无止境进人,造成岗位少人多、僧多粥少。少数地方政府领导为追求任职期间的政绩,不顾企业是不是需要人,需要什么样的人,硬性分流安置下岗失业人员,致使一大批效益好的企业因人员过多而被挤垮。冀中某市现有一破产企业就很有代表性,该企业原是市内的明星企业,年创利税、产值名列全省同行之首。但后来因主管部门强行分流和安置了一批企业富余职工和失业人员到这家企业,加之方方面面能对企业有影响的部门、权威人士介绍进人,使企业人员严重超编。该企业原本只需600人,现在一下子人员增至1300人,形成一大批隐形失业人员,最终因费用太大,资金周转不灵,二年后宣告破产。二是额外经济支出过大。现在,有许多地方把经济效益好的企业当作一块大肥肉,不将其吃光、吃尽,绝不罢休。这些企业每年除了要拿出一大笔无法拒绝的赞助、摊派、集资、募捐款外,还要支出一笔应付新闻媒介采访、行业之间“学习”、方方面面部门检查所需的开支。有些地方政府、企业主管部门把效益好的企业当作小金库,任意挥霍,许多不好走的帐从这里走,不好支的钱从这里支,直到企业被掏空为止。

人为造成企业外部环境的不宽松,不但加大了社会上隐形失业比例,而且加重了企业经济负担,压垮了一大批企业,使再就业陷入恶性循环,阻碍了经济发展。

四、素质低劣的企业领导队伍使再就业大厦摇摇欲坠

“穷庙富方丈”现象严重地腐蚀着再就业大厦的根基。当今,有相当一部分心术不正的企业“老板”利用手中的职权,大搞权钱交易,侵吞国家和集体的财产,挥霍着职工群众的血汗,轻则造成企业连年亏损,职工们的基本生活都难以维持,重则造成企业破产倒闭,职工大规模失业。企业搞垮了,这部分“富方丈”便脚底抹油溜之大吉,有的甚至易地做官,明降暗升。鲁西南某县有个能在当地呼风唤雨的孙某,在4年之间连续创办了3个企业,办第一个企业时,为拿足回扣购回了前西德的过时生产设备,使1600多万元的国有资金化成废铁一堆。办第二个企业,待厂房建好,办公楼装潢好,宿舍楼盖好随即又去办第三个企业。第三个企业投资了近0.5亿元,上马不到半年,因领导层贪污现象严重,亏损500多万元。这三个厂先后在5年之间相继倒闭,造成近2000人失业。而这位神通广大的孙厂长如今腰缠万贯,现在宁可官降三级到该县效益最好的企业当一个厂办主任。真可谓老谋深算。

俗话说:“能者上,庸者下”。而有的地方在任用企业领导干部时,不坚持用人的“四化”原则,不是任人为贤而是认亲为贤、认钱为贤、认势为贤。这些通过关系上来的企业领导,或是缺乏责任心,上新项目赶时髦、随大流,不研究市场行情,不注意科学论证;或是不务实、搞花架子,追求假政绩;或是毫无组织能力,导致领导班子涣散;或是缺乏管理能力,造成企业经济上“跑、冒、滴、漏”,使企业资产大量流失;或是思想守旧、故步自封,没有起码的市场经营意识、风险意识。某县曾有6个支柱企业,工业经济实力在全省也小有名气。后来为降低经营风险,这几家先后都上了新项目,成立了分厂。由于任用了一批素质不高的企业领导者,致使新办的6家企业在不同程度上存在这样那样人为造成的问题,到头来,不仅没有带来经济效益,反而拖垮了原有的企业。现在这个县的经济面临崩溃境地。

低素质的企业领导队伍,占据了企业领导岗位,贻误了经济发展,搞垮了企业,酿成职工大幅度地下岗失业,加大了社会压力。

五、劳动部门孤掌难鸣,实施起来步履维艰

地方政府对再就业工程缺乏足够重视。一些地方政府实施再就业工程,存在雷声大、雨点小,重轰动效应、轻实际效果,重假政绩、轻实绩,虽然重视,但缺乏得力措施,难以形成社会化、制度化。真正涉及到政府去牵头、去解决的难点问题,就一拖再拖。某县政府领导在大会、小会上经常强调再就业工程如何如何之重要,但对劳动部门经过反复研究制定出来,早就上报了的再就业工程实施方案竟一直没有批示,也没有任何形式的答复,时至今日足有两年之久。而对地方上人为造成职工大批失业、下岗的企业里的蛀虫,睁一只眼、闭一只眼。此外,目前还存在着一些地方政府行为与国家关于实施再就业工程的部署有不协调之处。表现一是导向性政策措施的不协调。有些地方为了抓经济收入,还在搞卖城镇户口、卖工作性质等名堂,不但增加了城市劳动力安置的难度,而且有意无意地认可了“全民”、“集体”等性质价值,不利于动员求职者到私营企业、乡镇企业工作和自谋职业。表现二是鼓励广开门户与再就业具体工作不协调,有些地方动员经商却没有提供合适的场所,对去乡镇、私营企业的富余人员在继续办理养老保险手续等方面不按政策办,各行其是,甚至搞不正之风,在社会造成很坏影响。

企业在实施再就业工程的主体问题上还存在错误认识。部分企业认为再就业工程是政府和劳动部门的事,其主体应该是政府。一些企业刚有点不景气,不是设法去扭亏增盈,搞内部挖潜、优化劳动力资源和培养新的经济增长点来把本单位富余、下岗人员当财富加以开发利用,而是坐以待毙,把这部分人当包袱,简单地推向市场,加重社会压力。

下岗、失业职工的市场就业观念淡薄。其一,表现为不重视自身素质的提高。据调查分析,我国目前导致大规模职工下岗和失业的主要原因是由于职工的文化程度低、技能素质差不能适应产业结构的调整和升级需要。就拿江苏省常州市现在的6万名下岗职工和企业富余人员来说,他们的文化程度普遍偏低,且无一技之长,初中及初中文化以下的占65.8%,大多数只能做熟练工和辅助工。而这部分下岗人员中,要求参加文化技术、技能培训的只占该市参培职工总数的2%,参培的绝大多数只是在职职工。其二,挑剔现象严重。农民工进城所干的大部分工作,在城里人看来,这些工作是又苦又累、又脏又险。有相当一部分下岗、失业人员对工作挑肥拣瘦,抱着不切实际的期望值。如南京某饭店,为缓解再就业形势,曾照顾招收10名下岗女工,但是还没到两个月就走得一个不剩。原因是这种工作同过去相比又苦又累,而且端盘子、伺候人低人一等。其三,“等靠要”思想根深蒂固。到目前,仍然有许多下岗职工抱着过去的统包统配就业观念,把现在政府实施再就业工程当成是以往的行政安置。在盐城市某县副科级以上人员与下岗人员帮扶结对活动中,有27%的下岗职工指定要进本县目前效益最好的企业,另有32%的下岗职工拒绝介绍进本县效益一般的企业。某市花了数百万元的资金,创办了小商品市场批发一条街,安置了企业下岗、失业人员500名,竟有47%入场经营的下岗职工借口生意清淡,理直气壮地要求劳动部门无偿地为他们组织货源和联系销售渠道。

再就业工作,如果政府不能出实招、办实事,企业和下岗、失业人员的思想观念不转变,社会不支持,仅凭劳动部门单打独斗,也只能是无济于事。

六、失业保险方面存在着诸多不完善的地方,阻碍了再就业进程

失业保险覆盖面过窄。目前我国失业保险仅限于国有企业和少数集体企业职工,却很少覆盖到私营、个体和三资企业。而没有覆盖到的这部分企业从业人员,流动性大、稳定性差、风险也大,迫切需要社会保障机制解除他们的后顾之忧。失业保险覆盖面过窄的局面限制了劳动力在不同性质、类型企业间的正常流动。这样,劳动者择业时择业意向就会倾斜于高保障低风险的国营企业,忽视集体、个体、私营和外资企业。

失业保险承受能力与潜在的失业压力矛盾突出。目前,我国城镇尚有登记失业人数520万(1995年底的统计数),而收缴的失业保险金只能为100万职工发放救济,仅相当于全民企业职工总数的1%。这种有限而微薄的失业保险基金对于庞大的失业队伍来说只能是杯水车薪。

失业保险的管理还存在诸多问题。失业保险工作面广、量大,管理中常常出现漏洞,给本来就有限的基金造成更大的损失。一方面管理部门常常挤占、挪用、借用失业保险基金。某市失业保险机构为谋求高利,竟将失业保险基金贷款给保障性不大的私营企业,造成近300万元的国有基金无法收回。华东某县因财政紧张,人员工资发不出,从失业保险基金中借出320多万元,现在仍然没有返还到帐。有的地方将绝大部分失业救济金投入到特困职工的扶贫解困上,造成相当一部分失业职工领不到救济金。也有一些劳动部门变相地将转业训练费用于创办三产,名为创办训练基地,实为考虑小集体利益,与社会效益毫不相关。另一方面职工骗

领失业救济金。许多到劳动部门注册过的失业职工,再就业后,边挣大钱边领失业救济金,出现开出租车、骑摩托车、坐“的士”来领失业救济金的怪现象。

失业保险基金筹集难度大。失业保险首要问题是失业保险金的筹集,失业保险是失业保险的基础,作为失业救济的来源,可以减轻再就业压力。而我国目前失业保险金用起来捉襟见肘,就其主要原因是失业保险基金筹集难度大。首先,企业拖欠失业保险基金现象严重,有的企业以效益差为借口拒缴;有的企业扣除占用了职工个人缴纳保险基金部分;有的企业通过多家开户、开多头帐户逃避银行扣款等方法故意拖欠失业保险基金;有的企业宁可多些招待费,也不愿投保。江苏某县失业保险金收缴率呈逐年下降趋势,1994年为92%,1995年为85%,1996年为63%,三年累计欠缴失业保险金110.2万元。其原因:一方面企业经济效益差,确实无力缴纳;另一方面企业持有“吃亏论”、“不平衡论”的观念,造成故意拖缴。所谓“吃亏论”,是指企业法人代表认为职工缴纳失业保险基金是加重企业负担,就是不投保,职工失业了,政府不可能不管不问。所谓“不平衡论”,是指目前由于某些地方政府行为,在失业保险金操作运用过程中违反失业保险政策规定,存有部分不合理问题,给企业造成心理上的不平衡。如,将失业救济金发放给一些平时不参加,甚至是一些故意拖欠失业保险金的单位,而部分该享受失业救济金的单位却享受不到或是享受金额很少。

失业保险是就业服务体系中四大环节之一,这个环节出了故障,势必影响再就业工程的实施。

七、培训工作不能有效地开展,加大了再就业工程的难度。

举办培训班只考虑经济效益,不考虑社会效益。一些地方办培训班,科目单一,内容雷同,并集中在人们兴趣点所关注的轻闲或收入丰厚的个别科目上,而忽视社会所急需的生产技能型人才的培养。苏北某县在二年间累计举办了电脑打字员培训班和厨师培训班32期,培训人数达1700多人,造成这方面人员严重过剩,而对本地企业急需但需求量不大的其他技术技能型工种,则很少开班。有的办班流于形式,做表面文章,搞一刀切,不根据企业生产形势及具体岗位的不同要求,确定不同的培训方式,学员经过培训后,只了解皮毛,缺乏岗位的针对性、适用性。有的办学单位为了满足社会上少数人想拥有学历文凭的需要,以学历为诱饵,出现了只要报名费、学费,不参加学习、考试就拿到文凭的现象。

地方政府、企业、劳动者对培训重视不够。培训可以有效地提高劳动者素质,增强劳动者就业竞争能力。而目前部分地方政府对劳动者素质培训缺乏重视,在培训工作方面,投资小、鼓励少,造成培训工作的软、硬件严重跟不上。在企业中也存在轻培训现象。有的企业重文凭轻水平,认为工程师、大学生、知识分子才是企业人才,对生产一线工人培养缺乏足够重视;有的企业经营者只顾在任职期间的短期效益和目标,认为在岗职工和下岗职工的技术技能培训周期长,见效慢,认为花钱搞技术工人培训,是为下任企业领导者铺路搭桥的;也有的企业领导者认为,抓培训不如抓市场来得快,花钱搞培训,不如花钱做广告,搞回扣抓市场。劳动者轻培现象也普遍存在。现在仍有一大批劳动者对自身素质要求不高,尤其是一些下岗职工和失业人员,他们宁可找一些临时活干,宁可在家等招工、撞运气,也不愿参加培训,把就业与培训看成是两码事。

由于培训工作跟不上,一方面社会上出现了一大批不能适应技术岗位的失业人员,另一方面企业中的技术力量出现了青黄不接的局面。劳动者素质不能得到提高,将直接影响企业产品质量和市场竞争能力,影响经济的发展,加大了失业隐患,削弱了再就业的竞争能力。

上述存在的种种问题如果不及时采取强有力的措施设法解决,那么实施再就业工程也只能流于形式,再就业大厦的根基就不会牢固。笔者认为,要想夯实再就业大厦基础,实施好再就业工程,以下几个方面不可忽视:

1. 各级党委、政府要把再就业工程真正地当作一项压倒一切的大事来抓

思想上重视是前提。要意识到“再就业工程”是一项系统而又复杂的“民心工程”、“德政工程”,关系到国家经济建设,人民生活安定。只有政府牵头,全社会重视,才能实施好这项工程。

落实到行动上是关键。坚持做到“四实”,即说实话、出实招、办实事、求实效。要成立以地方行政长官为首的再就业工程领导小组,制定实施再就业工程的长远规划和近期目标,把控制失业率和分流安置企业失业人员和富余职工率列入年终政绩考核项目的首要位置。要职责明确到人,层层签订责任状,一级抓一级,层层抓落实。对再就业工程中出现的新的、难的问题,要及时解决,千方百计地为失业、下岗人员创造重新就业的条件和机会。

制定政策措施是保证。第一要制定出有利于全社会凝聚共识的政策措施。让部门、行业、企业、劳动者都

来重视和参与再就业工程,加强劳动、税务、工商、城建、卫生、工会等部门间合作,使全社会上下形成一种强烈的实施再就业工程的氛围,产生一种向心力和合力。第二要克服失业保险面临的种种问题。加大失业保险宣传力度,扩大失业保险覆盖面,提高失业保险金的收缴率,严格按照失业保险有关规定管好、用好失业保险基金。第三要把提高劳动者素质与再就业工程紧密结合起来。大力宣传培训工作的重要意义,使企业认识到市场的竞争,就是人才的竞争;使在岗职工认识到,素质跟不上就不能适应经济发展,极易造成下岗失业;使下岗者认识到只有提高自身素质,再就业竞争能力才能增强。第四要加大培训投资力度,鼓励和支持社会各界举办各种类型的培训班,确保培训工作正常进行。第五要控制好农民工进城尺度。一是必须坚持大力发展农村经济,加快非农产业的发展,搞好乡镇经济,加大农村就业容量,减轻农民工对城镇就业市场的冲击;二是必须严格按照国家规定控制农民工进城;三是花大力气清退不符合规定的农民工,杜绝前门出、后门进现象;四是堵塞农民工以“农转非”形式进城就业渠道;五是制止卖工作性质现象。

消除隐患是根本。要想从根本上实施好再就业工程,必须消除失业隐患,防止人为造成再就业恶性循环。

——严格把好企业领导者选用关。坚持公正合理的用人制度,按照“四化”原则选用企业干部,杜绝用人中认亲为贤、认钱为贤、认势为贤现象发生。

——坚持反腐倡廉,下狠心挖出企业内蛀虫,严惩“穷庙”里的“富方丈”。

——切实减轻企业负担,为企业发展提供良好的外部环境。要本着减人增效的原则,谨防在分流安置失业、下岗人员时,将显性失业转化为隐性失业这种追求任职期间的显政绩现象的发生。

——想方设法挽救那些扭亏有望的企业,尤其在资金上给予一定的扶持,巩固和发展好目前效益好的企业。

——培育好新的经济增长点,对新上项目,要注意做好科学论证,严格把关。

——加大劳动用工督查力度,杜绝企业用人集资现象。

——建立预防失业警报机构,对有可能造成失业的新动向要及时预报,以便将隐患消灭在萌芽状态。

2. 各劳动就业培训管理机构,要充分发挥对各培训点的管理、协调、指导、服务、监督职能

在培训形式上,既要坚持对劳动者的思想素质、文化素质、技术技能素质全面培训的原则,又要坚持做好岗前培训、在岗培训、下岗后培训的原则;在培训办班种类上,要根据地方实际,认真研究劳动力市场供求情况,确定办学科目,要克服只求经济效益,不讲社会效益这一不良现象;在培训层次上要针对劳动者与企业的实际情况,根据企业对不同岗位的要求,区别对待、灵活地确定培训的深浅度和方式、方法,避免千篇一律的做法。在培训质量上要严格把关,警惕拿钱买文凭现象发生。

3. 重塑再就业工程主体——企业和职工

企业要树立起与市场经济相适应的企业经营思想,提高管理水平和企业素质,增强自身活力和生机,成为消化和吸纳劳动力的蓄水池;下岗、失业人员要树立自立、自强意识,通过提高自身素质,充分利用政府创造的良好外部环境,走竞争就业、自谋职业之路。

4. 进一步加大计划生育执行力度,最大限度地控制人口增长

我国是世界上人口最多的国家,且经济不发达,劳动力供大于求的矛盾将长期存在。据预测,到2000年我国总人口将达到13亿,人口基数如此巨大的惯性将使我国人口压力不堪承受,而实行计划生育是减轻再就业压力的重要途径。因此,我国必须进一步加大力度,采取经济、行政和法律并用的手段,特别是运用法律手段,最大限度地限制我国的人口增长。

总之,在实施再就业工程中,我们既要采取分流安置、内部挖潜、优化劳动力资源等应急措施来扑灭大批人员下岗、失业这一“近火”,又要把经济搞上去,巩固和扩大就业岗位,同时通过完善失业保险机制、提高劳动者素质,加大计划生育执行力度,提高全社会重视和支持再就业工程的程度,来扑灭再就业工程这一“远火”。我们只有坚持“近火”、“远火”一起扑,两手硬的做法,才能使再就业工程得到标本兼治。如果只扑“近火”,则“远火”越烧越旺,后患无穷;如果只扑“远火”,则“近火”迫在眉睫。