

国有企业改革与职工再就业问题研究

刘霞辉 莫荣

一、国有企业职工下岗状况分析

1. 国有企业职工下岗的原因，从表面看是经济效益不佳造成的，但实际上有其深刻的社会经济原因。

首先，国有企业冗员包袱过重。在过去几十年计划经济体制下，国有企业习惯于听从计划安排，愿意多从国家争取人、财、物的投入，以增加企业的产出和地位，从而使国家重视并使企业能获得更多的新的投入。在中国劳动力总体供大于求的情况下，政府、劳动者个人也愿意国有企业多用人，从而导致国有企业从业人员过多，并出现富余人员。据国际劳工组织 1995 年 2 月至 3 月对北京、上海、广州、天津和沈阳 300 家企业的调查结果（以下简称 ILO 企业调查），国有企业平均用人规模为 2385 人，远高于劳服企业（206 人）、乡镇企业（395 人）和合资企业（1434 人）的水平。ILO 企业调查还表明，国有企业的在岗富余劳动力为 15.6%。

其次，国有企业的社会负担过重。国有企业为职工承担了一系列生活设施和社会服务，包括住房、医院、幼儿园和学校及安全保卫等公共服务。这些设施和服务占用了大量用于非生产目的的资金，从而抵销了企业提高效益的努力。企业的负担不仅在于设施成本上，还在于要负担设施中工作人员的人工成本。据 ILO 企业调查表明，在社会福利设施中工作人员约占国有企业职工总数的 5.4%。另外，国有企业一般都提供了良好的养老、医疗和失业保险，上述保险目前约占职工工资的 40%。正是因为与其他所有制企业相比，国有企业有良好的社会福利、社会保险和稳定的工作，国有企业对职工具有较强的吸引力，并导致职工不愿离开企业。

第三，国有企业在市场经济竞争中面临产业、产品结构的调整。目前，中国正处于产业结构调整时期，这必然带来劳动力的调整（见表 1）；产品几十年一贯制的国有企业也要适应市场需要，更新换代适合市场需求的新产品，也会使技能不适应的部分职工下岗。在这一过程中，纺织、机械等行业受到了较为严重的冲击，不可避免地出现较大量职工下岗的现象。据劳动部劳动科学研究所对武汉市的调查表明，1996 年该市纺织、机械系统下岗职工分别占职工总数的 31.2% 和 21.5%。

表 1 中国三次产业产值结构和就业结构的比重变化 单位：%

	第一产业		第二产业		第三产业	
	GDP	就业	GDP	就业	GDP	就业
1985	28.4	62.4	43.1	20.9	28.5	16.7
1990	27.1	60.1	41.6	21.4	31.3	18.5
1995	20.5	52.2	48.8	23.0	30.7	24.8
1996	20.2	50.0	49.0	23.5	30.8	26

资料来源：《中国统计年鉴（1997年）》第32页。

第四，国有企业改革不可避免出现职工下岗。在国有企业改革的措施中，兼并、破产、减员增效、抓大放小、优化资本结构、两个根本性转变等改革，都会带来职工下岗问题（见表2）。从表2可以看出，在1991至1996年中，从1994年开始，国有企业职工总数逐年下降，到1996年，其职工总数比1991年还少98万人。因此，中共十五大报告明确提出“实行鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效和再就业工程，形成企业优胜劣汰的竞争机制”。据劳动部调查组对四川省绵阳市的调查，作为国家“优化资本结构”和省“两个转变”的试点城市，1996年以来，该市已破产62家国有企业，破产企业职工2.1万多人，占全市国有企业职工的7%。国有企业改革使下岗和再就业问题成为党和政府十分关心的问题之一。

表 2 近几年城镇企业职工人数 单位：万人

	总计	国有企业	集体企业	其他企业
1991	11176	7502	3458	216
1992	11109	7643	3465	280
1993	11436	7642	3269	535
1994	11371	7545	3080	746
1995	11365	7544	2945	876
1996	11172	7404	2828	940

资料来源：《中国统计年鉴（1992—1997年）》。

2. 国有企业下岗职工不仅数量大、分布广，而且存在许多尖锐的矛盾，加大了再就业工作的难度。

（1）下岗职工数量大、分布广。据国家统计局统计（见表3），1996年全国共有891.6万下岗职工，约占国有企业职工总数的10%。又据国家统计局1996年末的抽样调查表明，

该年底下岗无业的人员为 534 万人,占同期下岗职工的半数以上,占同期国有企业职工 7%。如果把下岗无业与城镇登记失业人数相加,那么,1996 年中国实际失业人数达 1056.8 万人,城镇失业率为 6.1%。下岗不仅发生在经济不发达的内地、国有企业多的东北老工业基地,也发生在经济较发达的北京、上海和广东等地,成了全国性的经济问题。

表 3 下岗及下岗无业职工基本情况 (1996)

项 目	数 值
下岗职工总数	891.6 万人
年龄构成	
24 岁以下	11.1%
25—39 岁	70.4%
40 岁以上	18.5%
下岗无业	534.0 万人
性别构成	
男性	40.8%
女性	59.2%
年龄构成	
16—24 岁	11.1%
25—40 岁	70.4%
45 岁以上	18.5%
文化构成	
大专及以上	2.3%
高中	27.1%
初中	56.8%
小学及以下	13.8%

资料来源：国家统计局。

(2) 局部地区、行业、企业下岗矛盾十分突出,可能引发社会不稳定。据劳动部劳动科学研究所的调查,在老工业基地——辽宁省本溪市,1996 年中旬有下岗人员 11.6 万,大体相当于全市从业人员的 15%。在四川省,下岗职工主要集中在森工、煤炭、制糖、纺织、军工等行业。如内江的制糖业,由于产品成本高,整个行业全部停工停产,职工全下岗。由于停工停产、破产、兼并等原因,已经在局部地区引发了游行、上访等事件。

(3) 下岗人员素质普遍偏低,技能老化。根据国家统计局 1996 年的抽样调查(见表 3),下岗无业的职工中,初中生居多,占 56.8%,大专及以上占 2.3%,高中生占 27.1%,小学及以下占 13.8%。而在全部城镇就业人员中,初中文化程度的仅占 32%。据对劳动部劳动科学研究所对北京市东城区的调查表明,下岗职工中,初级工、服务员和其他人员占 90%;北京市劳动局的调查表明,下岗职工中初级工、服务人员和其他人员占 92.5%。

(4) 下岗人员年龄偏高、女工人数偏多。据国家统计局 1996 年对 750 万下岗职工的统计(见表 3),24 岁以下的人员占 11.1%,25~39 岁的占 70.4%,40 岁以上的人员占 18.5%。

据全国总工会 1996 年在 11 个省、市、自治区组织的调查表明，这些地区下岗女工占下岗职工的 60%以上。劳动部劳动科学研究所对北京市东城区的调查表明，36 岁以上的下岗职工占 75%，其中 41 - 45 岁的占 28%；下岗女工占下岗职工总数的 64.3%。

(5) 下岗的产业工人偏多，技能单一。从全国看，煤炭、纺织、军工、森工、机械等行业下岗职工比例最高。从北京市看，工业企业下岗人员占总数的 64%。而这些产业工人在社会化大生产下只掌握较为单一的技能，行业性的不景气使他们难以在本行业内迅速找到工作，跨行业转移，由于技能不适应有较大的难度，而转业转岗培训无论在时间、资金还是在职工本身素质上都存在许多困难，制约了他们的再就业。

(6) 下岗职工心理承受能力较差，择业观念陈旧。由于受几十年计划经济影响，国有企业职工在心理上有一种优越感，很多人从来没有想到过失业和下岗问题。而一旦这种事情发生，在心理上接受不了。在对下岗职工调查中，不少人都谈到自感无脸见人、把自己锁在家中。据扬州市妇联 1996 年对 1000 名下岗女工的调查，怕丢面子、怕失身份、怕社会议论等心理使 79% 已找到新工作的下岗女工辞去新工作。而更多的下岗职工由于择业观念等原因，仍没有找到工作。据河北省妇联对 455 名女工的调查，下岗两年以上的女工占 52.7%。

3. 1994 年以来，劳动部启动再就业工程，对长期失业者、下岗职工进行再就业服务。

再就业工程于 1994 年在辽宁省试点以后，1995 年 5 月国务院转发了劳动部关于实施再就业工程的文件，使再就业工程在全国推广开来。1996 年 10 月，劳动部在山东省济南市召开了全国 200 个城市实施再就业工程现场交流会。1997 年 5 月，劳动部等部委在北京召开了全国解困暨再就业工作经验交流会，并出台了劳动、计划、经贸等 10 部委《关于进一步做好企业职工解困和再就业工作的通知》。

再就业工程主要是综合运用政策扶持和各种就业服务手段，调动政府、企业、职工和社会的积极性，促进长期失业者、下岗职工尽快就业的工程。具体对政府各部门讲，劳动部门充分发挥就业服务的功能和作用，通过职业指导、职业介绍、就业训练、劳服企业和失业保险等综合手段，促进下岗失业职工就业；工商部门对从事个体、私营经济的下岗职工给予优先办理执照，减免工商管理费；税收部门对安置下岗职工超过 60% 的劳服企业实行所得税“免三减二”的政策；财政、税务、劳动和其他渠道共同出资建立“再就业基金”，用于再就业工程；国有资产部门允许劳服企业优先并有偿使用国有资产等。对企业，组织下岗职工参加转业转岗培训的，劳动部门可给予一定的资助；接收下岗职工并签订稳定劳动关系的，可给予相应的资金支持；兴办独立核算企业并安置下岗失业人员达一定比例的，可享受税收优惠政策等。对职工个人，老职工临近退休 5 年以内的，可提前办理内部退休；自谋职业的可一次性领取失业保险金或破产清算补贴；从事个体经济的下岗职工，继续缴费的养老保险可以连续计算；保留劳动关系进行劳务输出；等等。

经过多方的努力，1996年，全国共组织500万名失业、下岗职工参加再就业工程，其中300万人接受了职业指导，74万人参加了转业转岗培训，为339万人次提供了失业救济，组织了100万人开展生产自救，并通过政策引导和就业服务，使245万下岗失业职工实现了再就业。再就业工程的实践证明，只要政府重视，全社会关心和支持，政策有力，资金有保障，再加上下岗职工的努力，下岗职工的再就业问题是可以解决的。

二、再就业工程仍存在不少困难和问题

1. 国有企业职工观念、心态的转变较难。长期形成的职业安定感、社会保险体系的不完善，以及年龄、健康状况、技能等原因，阻碍了下岗职工的再就业。尽管失业人员就业很难，许多岗位却没有人愿意干，只能用农民工。

2. 再就业工程资金投入明显不足。尽管国务院已明确指出建立“再就业工程基金”，但从实际运作看，建立基金的地方很少，资金渠道不稳定，即便是建立了基金，其数量也十分有限，难以真正发挥应有的作用，从而影响了再就业工程的发展。今后一个时期职工大量下岗、失业是不可避免的现象，解决这一问题仅靠正常的失业保险基金保障和企业负担经济性裁员的办法是不够的，必须有一笔资金，首先解决长期积累的问题，然后才能真正建立起就业、失业、再就业的正常机制。

3. 少数企业存在着只重减员，不改机制，不努力改善管理的问题。实施减员增效如果不与转换机制相结合，机制不转变，再过若干年后，全社会还会出现大规模的下岗问题。只讲减员，不会真正增效，而且隐藏着更大的危机。

4. 下岗分流政策尚需完善和加强。解决再就业问题，开发就业岗位是关键，而这方面的政策目前比较少。对减员增效企业的下岗老职工各地虽有一些政策，但体现补偿不够，将不同年龄职工一样对待，不尽合理。所得税减免的政策，安置下岗职工的劳服企业难以享受到，因为这些企业一方面必须安置大量的下岗失业人员，另一方面由于这类企业往往效益不佳，几乎是微利或亏损，减免所得税起不到作用。就业转岗培训政策，由于政府的资助资金有限，其作用也十分有限。如此等等。

三、几点政策建议

1. 提高认识，转变观念。职工的观念需要转变，政府、企业、社会的观念也需要转变，只有形成全社会关心下岗职工、为下岗职工着想的舆论环境，完善、加强有利于再就业的政策，政府部门把职工再就业工作列入议程，加上下岗职工的努力，才能促使下岗职工尽快实现再就业。

2. 建立再就业基金的正常渠道。中央财政如能列专项资金投入，可调动地方的积极性。宁可少上几个项目，也要拿出一笔钱来，解决下岗、失业人员的再就业问题，为国有企业机制的转变铺平道路。同时，企业、职工也承担相应责任。各级财政则应对所属国有企业负责，明确筹资渠道，广泛争取社会支持，积极筹措资金。

3. 建立“减员增效”的竞争机制。从一定意义上说，经济改革和社会稳定存在着矛盾。当前，正确处理保持稳定与推进改革的关系是很重要的，既不能因求稳怕乱而延缓改革，也不能只讲改革，不考虑社会的承受能力。在保证下岗、失业人员基本生活的前提下推进改革；保证基本生活，又要对下岗、失业人员区别对待，确实困难的要保护，极少数老职工要养起来，并且最大限度地调动有能力的下岗职工自主就业的积极性。

机制转变有两个重要内容：转换企业经营机制和建立职工再就业机制。当前要进行两方面改革，一是企业内部用人分配制度的改革，真正引入市场机制，做到职工能进能出，工资能高能低，干部能上能下。二是外部劳动力市场的建设和社会保障体系的完善，包括市场规则、服务手段、信息网络等基础建设和逐步消除劳动者的各种身份界限，促进劳动力合理流动。

4. 宏观经济政策要充分考虑到对就业的影响。国家应特别重视就业岗位的问题，在制定各种社会经济政策时兼顾扩大就业的需要，并将创造就业岗位的数量作为经济发展的一个调控目标。在目前特殊时期，国家应有一套力度较强的政策，金融机构要给予专项信贷资金支持。在金融政策、税收政策、工商政策上，都应有一些更有力的政策，鼓励新办各类企业，鼓励企业多用人，多创造就业岗位。相反，对于有可能造成就业岗位减少的政策，应格外慎重。有关部门应尽可能减少行政事业性收费，减轻企业负担，促进企业发展。除此之外，应对下岗、失业人员自主创业给予宽松的条件和一定的优惠政策，最大限度地调动他们自身的积极性。

5. 实行积极的劳动力市场政策。在推动企业用人、分配制度改革的同时，切实建立适应市场经济需要的劳动力市场，完善各项法规制度，健全就业服务网络，促进劳动力按需有序流动。并按照职工不同的年龄、贡献，制定一些基本政策，如对年龄较大、工龄较长的

职工延长托管时间，托管期间保证基本生活，允许多次择业；对一些有特殊贡献的老职工制定专门政策，给以照顾。大力发展职业培训，完善职业资格证书制度，并采取措施，鼓励各类民办职业培训机构的发展，鼓励劳动者学习技能。