

中国实施再就业工程的 意义、现状与建议

邓大松 甘泉

目前,深化中国国有企业改革面临着一个绕不开的难题:即如何分流安置企业内富余人员和解决破产企业失业人员的再就业?这个问题不仅关系到广大职工群众的切身利益和国有企业改革的成败,而且对中国能否稳健地跨入21世纪将产生重大影响。因此,如何在中国实施再就业工程已引起中国社会的普遍关注。

一、再就业工程的提出及其意义

1. 再就业工程的提出

中华人民共和国成立以后,由于种种原因,人们片面地认为消灭失业是社会主义制度优越性的表现。基于这种认识,长期以来,中国实行的是低收入、高就业的就业制度。一方面,有限的岗位尽量让更多的人来就业,一个人的活几个人干,结果,使国有企业的职工人数不断膨胀。另一方面,为了满足人口大国就业的需要,各地在几十年中建设了许多低水平重复建设的项目,形成“大而全”、“小而全”的不合理经济结构,企业普遍活力不足,效益低下。从80年代中期开始,中国致力于国有企业改革,改变职工吃企业“大锅饭”,企业吃国家“大锅饭”的状况。1986年《破产法》的出台,打破了企业“能生不能死”的禁忌;1992年颁布的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》,使企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的主体,企业当然要按市场原则配置生产要素,以往囤积的过多的剩余劳动力或迟或早要从企业中分离出来。国有企业职工那种“能进不能出”、手捧“铁饭碗”、吃着“大锅饭”的日子已成为过去,劳动者流动转岗,手捧“泥饭碗”、吃着“改革饭”将成为一种必然趋势。据统计,中国国有企业破产案1990年为32件,1994年为1625件,到1996年,已高达6232件。企业破产造成失业人数增加,1994年中国失业职工人数为180万人,1996年城镇登记失业人数已达553万人,其中失业职工

人数为339万。与此同时,城镇企业下岗人员数也持续攀升,从1994年的300万上升到1996年底的891万。^①1997年,中央政府进一步提出,要靠减员增效、下岗分流、规范破产、鼓励兼并来推动国有企业经营机制的转换,建立社会主义市场经济体制下的优胜劣汰新机制,以此促进国民经济结构的调整,解决国有企业面临的困难。全国一些低水平重复建设、亏损严重的行业如纺织、轻工、电子、冶金、机械、采掘、建材等行业进一步加大了调整力度,到1997年底,全国累计下岗职工达1274万人,登记失业人数为576.8万人。^②下岗、失业人数增多,是我国经济发展多年积累的深层次矛盾的综合反映,也是改革和发展过程中不可逾越的阶段。没有这个过程,国有企业无法摆脱困境,现代企业制度更无法建立。但也必须看到,在大量存在的下岗失业人员不仅是劳动力资源的极大浪费,还会酿成一些社会问题,成为制约改革开放和影响社会安定的隐患。可见,大量的国有企业职工下岗或失业是深化国企改革必然,同时,合理分流和安置下岗或失业人员又是建立和完善中国社会主义市场经济制度的有效保证。因此,如何面对国企改革中出现的问题尤其是采取何种措施分流和安置企业富余人员,这是中国党和政府目前所面临的重要课题。而实施再就业工程就是在这种背景下提出来的。1993年,有关部门根据中国国情,借鉴国际上的成功经验,提出了再就业工程方案,并于1994年初开始在上海、沈阳、青岛、成都、杭州等30个城市进行了试点。1995年4月,经国务院办公厅批准,再就业工程在全国范围内实施。1997年1月,国务院召开国有企业职工再就业会议之后,于1998年5月,中共中央、国务院召开国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议,两次会议在总结以往经验的基础上,进一步强调了实施再就业工程的意义和措施。其主要内容包括:

(1)凡是有下岗职工的企业都要求建立再就业服务中心或者类似机构,下岗职工不多的企业也可由现有科室代管,对下

岗职工负责到底。再就业服务中心要同本企业下岗职工签订协议,向他们发放基本生活费,代缴养老、医疗、失业等社会保险费,组织他们参加职业指导和再就业培训,引导和帮助他们实现再就业。

(2) 建立和完善“三条保障线制度”。即建立和完善以企业再就业服务中心为基础的下岗职工基本生活保障制度,对国有企业下岗职工在未实现再就业的特定期间内的基本生活提供保障;其次,建立和完善失业保险制度,对劳动者在失业期间的的基本生活提供保障。原则规定,三年后仍未再就业的下岗职工,与原企业解除劳动关系,转到失业保险机构领取失业保险金;再次,建立国家财政支持的城市居民最低生活保障制度,对因各种原因导致的家庭人均收入低于当地最低生活标准的城镇居民提供生活保障。享受失业保险两年后仍未就业的,也转到民政部门领取城镇居民最低生活费。

(3) 建立健全就业服务组织,完善职业介绍信息网络。动员社会各方面力量,大力开展再就业培训,积极推进劳动力市场建设。

(4) 普遍实行劳动力预备制度,对城镇未能继续升学的初、高中毕业生,进行一至三年的职业技能培训。继续鼓励和引导农村剩余劳动力就地就近转移,合理调控进城务工的规模。一方面提高青年劳动者的素质,另一方面缓解、减轻城镇就业与再就业的压力。

(5) 深化养老、医疗、失业等社会保险制度及住房制度的改革,建立健全社会保障体系,为劳动力资源的合理配置和正常流动创造条件,为解决下岗职工基本生活和再就业问题奠定基础。

(6) 切实落实国家关于下岗职工基本生活保障和再就业的各项扶持政策和优惠措施,不断开拓新的就业领域,拓宽分流安置下岗职工和再就业渠道。

2. 实施再就业工程的意义

从再就业工程的内容看,它的实施,有着重要的现实意义:

(1) 它保障了下岗职工的基本生活,维护了职工的基本权益。尽管改革开放以来,我国居民收入已经明显提高,但绝大部分城镇家庭的生活来源仍对就业具有很强的依赖性,一旦失去工作,其生存就会受到威胁。而再就业服务中心的建立,一方面为下岗职工发放基本生活费,保障下岗职工当前基本生活,另一方面代下岗职工缴纳社会保险费,保障其将来的生活。更为重要的是,再就业服务中心以促进再就业为目的,为下岗职工指出了根本出路。

(2) 再就业工程有利于缓和社会矛盾,维护社会稳定。下岗与失业人口的存在与增加,容易引起社会分配失衡和心理失衡,从而引发一系列社会问题。尤其在某些原有支柱产业衰退或结构急剧升级的地方,短期内下岗人数骤增,区域内失业率升高,生活水平普遍下降的情况下更易如此。中国1995年以来

出现的多次劳动者请愿活动乃至过激行为,绝大多数都发生在这些地区和企业。再就业工程采取的保障下岗职工基本生活、拓宽就业渠道和促进下岗失业人员再就业等种种措施,无疑会起到缓解矛盾,稳定社会的作用。

(3) 再就业工程是实现国企三年改革和脱困目标的前提。中国现时的国有企业改革已进入攻坚阶段。中央提出用三年左右的时间,通过改革、改组、改造和加强管理,使大多数国有大中型企业摆脱困境,力争到本世纪末使大多数国有大中型骨干企业初步建立起现代企业制度。理论和实践说明,国有企业深化改革和走出困境,减员增效是关键。因为,减员意味着企业将逐渐丢掉沉重的冗员包袱;意味着科技进步和资本有机构成提高。当然,减员不能简单理解为把富余人员推出企业了事,而是要努力做好下岗分流等被减人员的后续工作。这是由中国社会主义市场经济的本质特征决定的。可见,实施再就业工程,妥善安置下岗人员是深化国有企业改革的前提和条件。

(4) 再就业工程是过渡到健全的劳动力市场和完善的社会保障体系的桥梁。中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。市场经济的建立必然要求有完善的保障体系和健全的劳动力市场,为其“保驾、护航”和实现劳动力市场化就业。但是,目前中国的社会保障制度和劳动力市场相对滞后,同时,加强这两项建设也并非一朝一夕所能完成的,它需要一个长期的过程和适当的条件。显然,再就业工程的实施,通过把人的要素从原有体制下解脱出来,形成新的有效的劳动力资源配置机制,缓解落后的劳动力市场建设与改革要求之间的矛盾,并为过渡到健全的劳动力市场创造条件。另一方面,通过“三条保障线”相互衔接和相互补充,形成当前具有中国特色的社会保障制度,为最终建立适应社会主义市场经济体制要求的社会保障体系奠定基础。

二、再就业工程实施的现状

再就业工程自实施以来,一直受到中国党和政府的高度重视。1997年国务院10号文件把实施再就业工程同经济结构调整和深化国有企业改革密切联系起来,特别是党的十五大从政治高度确立了再就业工程的地位。这就使再就业工程从过去简单意义上的促进下岗和失业职工再就业,变为推进改革和发展的一项根本性措施。

综观几年的再就业实践,各地政府根据中央的指示,紧密联系本地的实际,因地制宜,创造出了不少实施再就业工程的有效形式和办法。诸如上海市推出了“政府推动,社区吸纳、就地消化、职工自助、社会援助”20字再就业发展战略,效果十分明显。1990年到1996年,全市累计下岗109万人次,有89万人次得到分流安置。1996年上海市又推出重要举措,成立了由政府帮助、社会支持和企业出面组建的纺织、仪电系统“再

就业服务中心”。“中心”所需经费由政府、社会和企业三方筹集,控股集团公司和困难企业共同负责,对下岗人员进行托管、培训和安置,形成了有利于国有企业破产兼并和待岗人员再就业的新机制。到1997年,有8.5万人进入纺织中心,其中有3.2万人实现再就业。仪电系统成立了14个分中心,103个工作站,1996年底进入中心人数31742人,占全系统职工人数的37%,分流18188人,占进入中心人数的57%。^⑧北京市政府积极推进劳动就业制度改革,经过几年的努力,逐步地形成了“职业介绍、就业培训、失业保险、生产自救‘四轮驱动’的就业服务体系”。到1998年初,全市已建立起职业介绍机构290家,形成了面向城乡劳动力市场的信息网络,网上信息累计达16万条,安置下岗企业人员近43万人。^⑨山西省黎城县把再就业工作当作改革、发展和稳定的大事来抓,采取了“内部分流、行业调正、实行兼并、自谋职业、下岗回乡和外出务工经商”六种就业模式,使再就业工作取得了可喜成绩。1998年全县下岗1008名职工,其中977名职工经过培训,重新就业,再就业率达97%。^⑩又如,黑龙江等省市从实际出发,采取了“退二进一”或“退二进三”的就业战略,即退出“二产”向“一产”的农业、养殖业等要岗位,或退出“二产”向第三产业寻求岗位。在煤炭行业实行了“三分”战略,即三分之一职工搞主业,三分之一职工搞多种经营和三产,三分之一职工搞农林牧业。由于措施适当,煤炭行业的就业矛盾大大缓解。青岛市则以资产经营者为主体,把优化资本结构、盘活存量资产与优化劳动力配置、合理开发利用劳动力资源结合起来,同步设计、同步实施,在资本结构优化重组中实现劳动力结构的优化重组。他们通过企业安置、行业调剂安置、社会分流安置三个层次对下岗职工分流。妥善地解决了产业结构调整和提高企业劳动生产效率同保证就业和稳定社会之间的矛盾,为全国实施再就业工程提供了宝贵的经验。

社会各界对再就业工程的参与程度也很高。人大、政协、工会、妇联、共青团等做了大量工作。上海市总工会仅1996年一年就帮助了3万名职工重新上岗。厦门市总工会举办的培训班免费为下岗女工培训电子收银技能,社会各界对此给予高度评价。哈尔滨市则充分发挥区、街和居委会的作用,大力发展社区服务,使街道、居委会成为实施“再就业工程”的一支生力军。

各行各业也充分发挥主观能动性,增强自我消化的能力,先后推出了开发型安置、政策型安置、挖掘型安置、输出型安置和储蓄型安置等五种消化企业富余人员的措施,力争不让一个勤奋的职工长期下岗待业。更为引人注目的是,大批下岗失业职工相继破除了“等、靠、要”思想,他们自强、自尊、自信、自立,在政府和社会的大力支持下,走上了自谋职业的道路,涌现了一大批再就业明星。

再就业工程在全国实施至今,可以说,进展顺利,成绩斐

然。截至1997年,各地已建立起职工再就业服务中心1333个,各类职业介绍机构3.4万多家。全国各大中城市及区县基本上建立起了劳动力市场,华南、华东、华北区域劳动力市场信息网络实现联网,连接了21个省区市,覆盖全国面积的40%和5亿多劳动人口。各类培训机构近3000个,年培训能力超过4000万人,再加上企业内部和民间社会团体举办的各类职业技术培训,全国各大中城市已初步形成职工培训服务网络^⑪。在1274万下岗职工中,有640万人实现分流,占下岗人数50.2%,分流人员中实现再就业的433.5万人,占分流职工的67.8%。在未得到分流的634万下岗职工中,434.8万人得到妥善安置,或者进入再就业服务中心,或者已领取基本生活费。^⑫

值得指出的是,尽管中国实施再就业工程取得了很大的成绩,但问题也不少。其一,中国的就业形势依然相当严峻。据有关专家测算,“九五”期间,中国城镇新增加的劳动力人数为5400万,能上岗的为3800万,还有1600万不能就业。加上现已有的下岗人员,共有3000万劳动力处于失业状态。就农村而言,尚有2亿1千多万剩余劳动力,其中通过各种途径“消化”7700万以外,还有1亿3千7百万农业劳动力需要转移。将上述几项相加,“九五”末期,中国的总失业人口达1亿8千3百万,相比总劳动人数6亿5千8百万,失业率为27.7%^⑬。可见,中国的就业形势不可谓不严峻。其二,人们对下岗失业问题和再就业工程认识不够,从而影响了某些地方政府、企业和个人的行为和决策。就某些地方政府而论,由于认识不够,在实施再就业工程的过程中,容易产生短视,只局限于采取一些“送温暖工程”式或各种以工代赈式的临时性安置措施,缺乏长远规划。事实上,目前不少城市实行“腾笼换鸟”政策,试图依靠清退农民工来解决再就业问题。此种做法也是对实施再就业工程的认识不到位所致。就企业而言,一方面,富余职工所在的某些企业一心想当“甩手掌柜”,忽视企业内部安置的潜力和能力,把包袱扔给政府和社会;另一方面,一些有劳动力需求的企业不愿意吸纳下岗者就业。在劳动待遇、人格尊重问题上也不能平等对待。某些下岗人员也不能正确对待下岗失业问题,将之视为耻辱。同时,在择业观念上也存在诸多误区,眷恋国有“铁饭碗”,不愿到非国有经济部门任职,或择业期望高,不愿接受条件艰苦,待遇稍差的就业机会,等等。其三,就业岗位供给滞后,对劳动力需求短缺。解决再就业问题,关键是要提供相应数量的新就业岗位。过去,中国的国有企业在吸纳就业人员方面曾发挥了主渠道作用。然而这种情况近年发生了明显变化。在市场竞争中日益暴露出来的国有企业设备老化、结构不合理、管理不善等问题,使其经济效益持续滑坡,大批企业陷入亏损、停产半停产和濒临破产的困境。国有企业不仅不能提供更多的就业岗位,反而还必须向企业外分流多年来累积的大量冗员。此外,由于体制和认识上的惯性,

许多新的经济增长点如非公有经济发展缓慢,不能在吸纳新增劳动力方面充分发挥作用。尤其是中国目前产业结构还正处在从工业化初、中期向中、后期转换阶段,资金密集型和技术密集型产业比重不断上升,经济增长对就业人员的吸纳能力下降(“七五”期间就业弹性为0.329,“八五”期间仅为0.108)。随着经济增长方式向集约化方向的转变和规模经济的普遍采用,中国的劳动力供给与需求的矛盾将更加尖锐与突出。其四,社会保障制度落后,成为制约下岗人员再就业的因素。长期以来,中国社会保障的保障范围局限在城镇公有制企事业单位,其他经济形式的劳动者基本上无享受社会保障权利的资格。即使到改革开放的今天,这种局面也没有多大改变。因此,国有企事业单位的干部职工通常不乐意下岗,即使是下岗了,由于经济利益关系,也不愿意在没有社会保障利益的部门就业。其五,下岗职工再就业难。下岗职工普遍年龄偏大,文化与技能水平低,就业竞争力弱。据中国统计局统计,1996年,下岗职工中24岁以下的人员占11.1%,25—40岁的人员约占70%,40岁以上的人员占18.5%。而从文化程度看,初中及以下文化程度者占70.6%,高中、中专、技校文化程度者占27.1%,大专以上者占2.3%。^⑧再者,许多地方的有关调查结果所反映的下岗职工的职业技能水平也是相当低的。据河南省对9 917名下岗职工的抽样调查显示,非技术工人占68.9%,技术工人占17%,而专业技术人员只占7.2%。^⑨如此素质的下岗失业人员在劳动力市场上与年轻但学历层次较高的新增劳动力抗衡,必然处于劣势。其六,劳动力市场发育不健全,限制了下岗人员的择业渠道。如今,中国还没有一个全国统一的劳动力市场。地区、部门、城乡人为分割,尚未形成按市场规律和市场原则配置劳动力资源的机制。对劳动力市场的管理也欠规范,投入重复,机构重叠,效率低下。大部分劳动就业服务机构的作用只限于公开招聘和从事职业介绍,还不能发挥储备劳动力资源的功能和大量收集并整理分析劳动力市场的信息,指导和引导劳动力流动与再就业。

三、对实施再就业工程的几点建议

1. 进一步深化对失业、下岗和再就业工程的认识

失业作为一种经济社会现象,既是社会化商品生产的产物,又是社会化商品生产的必备条件。因此,一定数量的劳动者失业是市场经济条件下的正常现象。目前中国部分职工下岗,作为一种特殊的失业形式,也并非个人意志行为所致,或由于改革开放造成的后果。这种使传统观念难以接受的下岗失业现象,除了反映市场经济和社会化大生产的一般规律外,还在于中国长期以来重复建设、盲目建设及企业经营机制和产业结构深层次矛盾积累的结果,是计划经济条件下实行的就业体制和就业政策在经济转轨过程中的必然反映。至于实施再就业

工程,决不是要实现失业率为零的就业水平,或重走过去以行政手段安排就业的老路。再就业的实质也不是“铁饭碗”的外在延续,而是试图通过各种改革尝试,彻底割断劳动者与“大锅饭”体制的联系,帮助劳动者提高就业竞争能力和自主择业,促进劳动力流动与生产要素优化重组,建立社会主义市场经济条件下的择业机制与就业新秩序。基于上述认识,各级政府应转变就业安置思路,把主要精力投入到加大改革力度,制定产业和再就业政策,支持和保护非公有经济发展,开发再就业门路,进行再就业教育和建立统一规范的劳动力市场中来,为失业下岗职工再就业创造一个良好的内外部环境。我们认为,不论是国有企业,还是其他企业,都应本着对社会、对劳动者负责的态度,积极配合政府妥善安置企业富余人员。作为“分流企业”应通过内部挖潜,创办多种经营,广开就业渠道,尽可能把部分下岗职工“消化”在企业内部。作为“接收企业”不能把流入的下岗职工当成包袱,而应作为引进人才看待。除妥善安置外,尊重其人格,保护其基本权益。对于下岗职工而言,应正视现实,转变观念,树立有利于再就业的自立自强意识、职业平等意识和大就业意识,走出择业误区,积极主动地从事那些曾被瞧不起的却利国利民又利己的行业。

2. 积极培育新的经济增长点,加速国民经济发展

发展才是硬道理,经济发展了,才能创造出更多的就业岗位,带动广就业。因此,经济的快速增长是解决中国就业问题的根本出路。促使经济高速增长,关键在于确定和培养新的经济增长点。根据中国当前实际和将来预期的国情,除继续发展国有经济以外,应把大力发展第三产业和非公有经济作为新的经济增长点。第三产业多属于劳动密集型产业,投资少,见效快,安排岗位多。据估算,每投资1万元,在第一产业仅增加1个就业岗位,在第二产业增加1.7个就业岗位,而在第三产业则可增加就业岗位7~8个。到2000年时,若使第三产业所占份额达30%,那么,它可提供2 700多万个就业机会。^⑩可见,第三产业是吸纳劳动力能力最强的产业之一。以1992年至1996年提供的新增就业岗位为例,第二产业新增就业岗位为2 398万个,而第三产业同期新增就业岗位高达5 090万个,在绝对数量上高出第二产业一倍。而且,第三产业在中国发展前景十分广阔。从全球范围看,目前发达国家第三产业所占份额约为70%,而中国的第三产业所占份额大约只有24%。^⑪非公有经济是中国社会主义市场经济的重要组成部分,它发展潜力大,发展空间也十分宽广。因此,同第三产业一样,非公有经济也是吸纳能力最强的就业领域。仍以1992年至1996年的新增就业岗位为例,非公有经济(包括城镇个体私营经济、外商和港澳台经济)新增就业岗位达1 945万个。而同期的国有经济,新增与净减相抵,新增就业岗位只有581万个。作为公有经济原城镇集体所有制经济,从1992年到1996年,就业岗位不仅没有增加,相反,减少原就业岗位612万个。^⑫事实说明,中

国新的经济增长点的选择,非第三产业和非公有制经济莫属。各级政府应在政策上进一步支持第三产业和非公有制经济的发展,以便使它们提供更多的就业岗位,在解决劳动力供需矛盾中发挥主要作用。

3. 发展农村经济,改善农村产业结构,就地消化农村剩余劳动力

中国虽然改革、开放、发展 20 多年,但广大农村的经济发展水平仍然很低。如今,大多数地区经营形式单一,乡镇企业和小城镇建设只是在少数发达地区才初具规模,还有大量的荒坡、荒地、滩涂和水域尚待开发,农业基础设施的建设及大江大河的治理工程浩大,任务相当繁重。因此,挖掘农村资源潜力,推动农村经济向深度与广度发展,促进农业剩余劳动力在农村经济内部的开发性转移,潜力巨大,前景广阔。我们建议,各级政府应继续贯彻农业是国民经济发展的基础这一指导思想,始终把发展农业摆在首位。当务之急,应在农村产业结构与布局、土地使用与农业工程建设、户籍管理与社会保障以及小城镇体制与建设等方面出台一些优惠和倾斜政策,使全面发展农村经济能够在政策上得到保障。其次,继续扶持不发达地区根据本地条件,发展多种经营、开办乡镇企业和进行小城镇建设,充分利用农村的物质资源和劳动力资源。据计算,截止 1997 年,中国的乡镇企业已安排的就业人数占全部农业劳动力数的 1/4;1.9 万多个小城镇累计吸收农村劳动力 3 000 多万,约占农村剩余劳动力转移总量的 30%。^⑨不难看出,农村的乡镇企业和小城镇已成为吸收农村剩余劳动力的重要基地。再次,引导农村组建大型农业开发性公司,如农田水利建设公司、江河整治公司、土地开发公司、农业科技推广公司和农业环保公司等。本着谁组建开发,谁利用受益的原则,放手让上述公司根据市场原则自主经营、自负盈亏、自我稳定发展。各级政府及有关部门除在政策和资金方面给予大力支持,以及在宏观上进行必要的管理外,其公司的内部事务及运作完全由公司自主决定,政府及有关部门不应干预。可以肯定,农业开发性公司的组建与发展,不仅能增强农业抵御严重自然灾害的能力、夺取农业丰收和推动传统农业向现代化农业转变,而且还能增强就地“消化”农村剩余劳动力的能力,减轻农业劳动力转移对城市就业市场形成的压力。

4. 用直接或间接的方式,把一部分国有资产转移给下岗失业者,使他们实现再就业

所谓“直接”转移,包括两方面的内容:一是国家可把那些濒临破产的国有企业卖掉,用其收入的一部分,按照一定原则和规范,直接发放给下岗失业者,并切断他们与原有企业的关系,让其自谋职业;二是以低于市场价的价格将没有转机企业的一部分国有资产直接卖给企业职工,以此盘活资产,扩大生产,吸纳部分下岗失业者重新就业。所谓“间接”转移,是指将变卖国有资产所获得收入,用于发展那些市场需求量大、

有利可图且劳动密集型的产业,通过国有资产转形再生,创造就业岗位吸纳富余劳动力。当然一部分人对出售国有资产有所顾虑,担心会导致国有资产流失。我们认为,这种顾虑是可以理解的,但大可不必。因为,出售的是那些不能增值或者说是那些快要丧失全部价值的国有资产。如果说,这些国有资产通过变卖可以盘活的话,那么,国有资产不仅不会流失,相反还可增加国有资产的存量。况且,国有资产出售的只是极小的一部分,从根本上说无碍大局。

5. 建立统一的劳动力市场,完善再就业服务体系

前文已指出,中国的劳动力市场是一个各地不统一、竞争不公平、管理不规范、效率非常低的市场。随着社会主义市场经济体制逐步建立和下岗失业人员增多,这种落后的市场越发显得与中国的实际不相适应。因此,必须对现有的劳动力市场加以改造和重建。第一,从深化改革、加快发展和保证稳定的要求出发,进一步打破城乡、行业、部门和行政区域分割的局面,适时建立健全城乡统一、行业、部门和区域相通的劳动力市场。第二,建立健全各级各类就业服务机构和大区域乃至全国性的职业介绍网络中心,为用人单位和求职者提供周到、快捷的服务。第三,建立和完善就业培训中心,开展多形式多层次的职业、技能和岗位培训。有条件的地方,可举办以人才市场需求为导向的各种职业技术学校,也可受有关大专院校委托,举办较高层次的讲习班和学历班。将在职或离岗培训同相应的学历教育结合起来,为提高劳动者的再就业竞争能力创造条件。第四,成立全国性的劳务出口管理委员会。其职责是:加强与国际劳工组织和各国劳务市场的联系,搜集国际劳务市场供求信息;组织劳务出口人员的业务和思想素质培训;设法扩大劳务出口,充分发挥中国劳动力资源丰富的优势。第五,强化劳动力市场的法制化和规范化管理,各级政府要加大劳动监察力度,对在招聘和用工过程中违犯劳动法规的行为,应给予坚决打击,确保用人单位和再就业人员的合法权益。

6. 改革和完善社会保障体系,扩大社会保障的覆盖面,为下岗失业人员构筑社会安全网

长期以来,国有企事业单位职工能进不能出、有些国有企业“垮而不破”、下岗失业职工不愿分流到非国有企业等等,其中一个重要的原因是:走进国有单位能享受较优厚的社会福利保障,一旦走出国有单位或国企破产,就失去这种保障,流入非国有企业也没有这种保障。于是,中国社会保障的低水平和不成熟性已成为劳动用工制度改革和劳动力市场发育的严重制约因素。为顺利有效地实施再就业工程,必须对现存社会保障制度的某些方面进行改革:首先,把社会保险的保障范围扩大到所有非公有经济的企业和单位,使各种类型企业的劳动者都有资格享受社会保障待遇,排除因经营实体之间的保障权益差别而影响劳动力自由流动的障碍。其次,社会保险应实行更大范围内的社会统筹,以利于劳动者持有的社会保险帐户具有

更加广泛的社会性、适用性和更强的权威性,促进劳动力在更大的空间流动。再次,进一步改进和完善某些社会保障待遇的计算办法。例如,工龄计算问题,劳动者尤其是下岗、失业职工不论在何种性质的单位再就业,其原有工龄应与新形成的工龄连续计算,即使在私营企业和外资企业就业形成的工龄,也应该给予承认;又如,下岗失业工人重新就业后,其下岗失业前的那一部分养老保险待遇的补偿问题,根据公正、合理原则,这一负担不应转嫁给新企业,而应当由政府、原企业单位和社会三方负担,并以货币形式一次性补给下岗失业职工,由下岗失业职工本人再将补发的养老金以保费的形式交给新企业单位,并入社会养老保险基金。还有就是下岗失业的国有企业职工到非公有经济单位工作后,在子女上学和社会购房方面,都应与原企业单位的在业职工一样,按照条件享受应得的优惠待遇。这样做,可消除下岗失业职工的转业换岗之忧,激励他们快上岗,早就业。

7. 大力发展教育事业,提高劳动者素质,降低劳动力参与率

在中国,劳动供给人数占全部人口数的比重即劳动力参与率一直较高。在发达国家这一比重通常约为40%,发展中国家约为30%,而中国却高达57%。^⑧大家知道,中国是一个人口大国,也是一个资源相对贫乏的国家,劳动力供给长期大于资本供给。如此之高的劳动力参与率,再加上对劳动力的过度使用,使中国本来就存在的劳动力供给过剩和对劳动力需求不足的矛盾更加激化和复杂化。因此,缓解劳动力市场供求矛盾,减轻就业压力,降低劳动力参与率不失为一条重要的措施。那么,如何降低劳动力参与率呢?我们认为,可行的办法主要有两个:一是发展中等专业技术教育,推行劳动预备制度。要求中考和高考落选的学生,必须经过相应的正规职业技术教育并毕业后,才能走上工作岗位。据估算,通过实行劳动预备制度,对城镇不升学的初、高中毕业生一律实行2—3年的职业技术教育,城镇15—19岁青年人口劳动参与率将由60%减少至30%,可使500万刚进入劳动年龄的城镇劳动力以就学替代就业。^⑨二是以多种模式、多渠道发展中国的普通全日制高等教育和成人高等教育事业。突破高等教育只有政府办的限制,鼓励和支持私人办大学、合资办大学和社区办大学。中国每年的城镇新增就业人数,大部分来自过严的入学考试而被大学拒之门外的适龄学生。今后,随着各类大学数量增加,应逐步改变传统的“严进宽出”的做法,积极贯彻“宽进严出”的指导思想,适当放宽升学条件,使更多的适龄青年有接受高等教育和深造的机会。这样做既有利于提高未来劳动力的人文素质与职业技能,也有利于延缓劳动者进入就业市场的时间,降低劳动力参与率。

8. 学习借鉴外国成功经验,完善中国的就业体系

在国外,尤其是发达国家都不同程度地面临失业问题的困

扰。过高的失业率不仅减缓经济增长速度,而且引发一系列社会问题。为发展经济、稳定社会,发达国家经过多年摸索和实践,在解决失业与就业矛盾方面,开创了许多成功的做法。例如:专设机构,行使政府就业政策与就业计划的权力,推动企业富余劳动力资源的开发和利用;制定和实施再就业长远规划(如德国的劳动促进方案、新西兰的就业计划工程、澳大利亚的“特别服务”计划、英国的青年学生训练计划、法国的“五年就业”方案、瑞典的“重创企业”计划),从根本上促进就业问题的解决;把社会保险的生活保障与再就业计划的工作保障结合起来,既重视“输血”功能,更着重“造血”功能,既注意给特困者以生活保障,更注意给特困者以工作出路;形式多样的职业培训方式和完善的劳动力预备制度;用法律法规的形式保证劳工就业工程的实施、协调和稳定劳资关系,保证劳资双方的合法权益等等。上述的有效措施和成功经验是没有国界的,中国应根据国情,有目的、有选择地加以学习借鉴,为建立健全劳动就业体系服务。

注释:

①杨宜勇:《失业冲击波——中国就业发展报告》,216、218页,北京,今日中国出版社,1997。

②《1997年度劳动事业发展统计公报》,载《中国劳动报》,1998—06—20。

③孙斌等:《上海市“再就业工程”调研报告》,载《复旦大学学报》,1997(3)103页。

④王成景等:《北京:43万下岗失业人员再就业》,载《人民日报》,1998—02—28。

⑤参见《中国社会报》,1999—03—03。

⑥参见张根明、郭永中:《1998年我国就业形势分析与预测》,载《中国软科学》,1998(1)。

⑦参见彭嘉陵:《与深化改革同行——全国实施再就业工程三年回顾》,载《人民日报》,1998—05—13。

⑧参见张卫东:《经济改革中的社会问题》,载《长江日报》,1999—03—12。

⑨⑩参见金维刚:《解决失业问题有没有好办法》,载《中国经济时报》,1998—03—26,1998—03—26。

⑪⑫参见范芹:《就业:困境与对策》,载《经济与管理研究》,1997(6),17~18页。

⑬⑭⑮参见牛仁亮:《国有企业职工下岗的原因及建议》,载《人民日报》,1998—05—28。

⑯参见胡鞍钢:《关于降低我国劳动力供给与提高劳动力需求重要途径的若干建议》,载《中国软科学》,1998(11),37页。

(作者单位:武汉大学公共管理与社会保障学系

武汉 430072)

(责任编辑:曾国安)