

建立 市场导向 就业机制

主编 于法鸣

JIANLI SHICHANG DAOXIANG JIUYE JIZHI

- 分析形势
- 总结经验
- 研究问题
- 提出对策



中国劳动社会保障出版社

劳动和社会保障部重点课题

建立市场导向就业机制

主 编 于法鸣

中国劳动社会保障出版社

版权所有

翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

建立市场导向就业机制/于法鸣主编. —北京:中国劳动社会保障出版社,
2001.3

ISBN 7-5045-3109-X

I. 建…

II. 于…

III. 就业制度—研究—中国

IV. F249.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 01505 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码:100029)

出版人:唐云岐

*

北京印刷集团有限责任公司印刷二厂印刷 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 16 印张 277 千字

2001 年 3 月第 1 版 2001 年 3 月第 1 次印刷

印数:3000 册

定价:36.00 元

读者服务部电话:64929211

发行部电话:64911190



前言

这部书稿是劳动和社会保障部 2000 年度重点研究课题《建立市场导向就业机制问题研究》成果的结合。

建立市场导向就业机制是现实提出的重大历史课题。它是由大量下岗职工出中心、进市场提出的问题,也是国有企业改革和发展中劳动力存量调整提出的问题,是迫切需要解决的现实问题。同时,建立市场导向就业机制还是自实行劳动合同制度以来用人制度改革的继续,是历史课题。在进入国有企业的体制转换和结构调整的攻坚阶段情况下,我们必须实现企业用人机制的根本转变,否则,无论是国有企业改制,还是国有经济调整,都很难迈出步子。劳动和社会保障部设立这个课题,其任务就是探讨在当前下岗职工出中心,国有企业改革攻坚阶段和国有经济战略调整过程中,建立市场导向就业机制的基本任务、战略途径和对策思路。

课题组在深入研究下岗职工劳动关系处理的基础上,先后到四川、重庆、武汉等地进行了专题调研,并与国家经贸委及各地的经济综合管理部门、改制企业、下岗职工进行座谈,同时对劳动力市场、失业保险进行了专题研究,形成了分报告。课题组还分设上海、深圳、天津、山东、温州 5 个分课题组,并分别撰写 5 个分报告。在此基础

建立市场导向就业机制

上,总结5个分报告地区、各项专题研究和调查地区情况,并吸收世界银行委托劳动科学研究所实施的沈阳、武汉抽样调查的数据,形成了课题总报告。

课题调查和研究得到诸多单位和个人的支持帮助。我们衷心感谢四川、重庆、武汉、沈阳等地劳动保障部门,他们为课题有关调查提供的周到安排和协助,使调研得以顺利完成;我们还要感谢陈淮、董克用、杨体仁、杨宜勇、吕云生、常凯、胡伟略、姚裕群、李志宁、韩孟、张小建、毛健、邱小平、何平、苏海南、孔繁新等专家学者,他们无私地提供意见、建议,使我们的成果得以改善;我们还要特别感谢劳动保障部规划财务司科技处和李丽虹同志,是他们的大力支持使我们得以提前完成课题研究;同时,我们还要感谢上海、深圳、天津、山东、温州5个分课题组的同志,在整个研究过程中,我们进行了愉快的合作,是他们的工作才使课题研究取得全面、系统的成果。

本课题于2000年10月通过劳动和社会保障部科学技术办公室组织的专家评审。以董克用教授为主任的评审委员会对课题成果作出了高度评价,认为:“本课题紧密结合当前的下岗职工出中心和国有企业改革形势进行研究,立意新颖。课题成果由总报告、分报告、专题报告等多种形式组成,体现了研究的科学性、系统性和全面性。课题研究内容丰富,框架合理,许多观点具有新意。”“报告提出的政策建议具体,可操作性强,对有关部门制定政策,处理好下岗职工出中心问题以及国有企业改革中劳动力存量调整问题有重要的参考价值。”“经过评审,专家们一致认为,本课题完成了合同规定的任务,达到了国内同类研究的领先水平。建议将研究成果送有关决策部门参考。”

但是,这项课题研究由于时间紧,也受到课题组人员视野和水平的限制,研究成果难免存在反映情况不全面,认识不到位等问题。我们欢迎广大读者批评指正,以利于我们进一步开展这方面的研究。

编 者



目 录

总报告

建立市场导向就业机制研究·····	(3)
-------------------	-------

分报告

1. 对上海建立市场导向就业机制的构想 ·····	(37)
2. 深圳市场就业机制研究 ·····	(63)
3. 从温州经验看建立市场导向的就业机制的思路和 对策 ·····	(76)
4. 天津市建立市场导向就业机制研究 ·····	(99)
5. 山东省建立市场导向就业机制研究 ·····	(111)

专题报告

1. 国有企业下岗职工劳动关系处理问题研究 ·····	(125)
2. 沈阳和武汉两城市下岗职工状况抽样调查分析报告 ···	(144)
3. 我国劳动力市场宏观政策研究——兼论我国劳动 力市场的统一性问题 ·····	(176)

建立市场导向就业机制

- 4. 失业保险基金承受能力研究 (199)
- 5. 市场导向就业机制的建立必须结合企业改制同步实现
——四川、重庆、武汉调研报告 (216)

附录

- 1. “建立市场导向就业机制研究”课题专家研讨会观点综述..... (227)
- 2. “建立市场导向就业机制研究”课题专家研讨会发言摘要..... (232)



Contents

General Report

The Study of the Construction of Labor Market Orientation Employment Mechanism	(3)
---	-------

Sub Reports

1. The Program about the Construction of Labor Market Orientation Employment Mechanism in Shang Hai	(37)
2. Research about the Labor Market Employment Mechanism in Sheng Zheng	(63)
3. The Study of the Construction of Labor Market Orien tation Employment Mechanism in Tian Jin	(76)
4. Viewing the Counter Measures in the Construction of Labor Market Orientation Employment Mechanism through Wen Zhou Experiences	(99)

建立市场导向就业机制

5. About the Study of the Construction of Labor
Market Orientation Employment Mechanism in Shan Dong Province
..... (111)

Reports on special topics

1. The research about the Solutions of Labor Relation Problems of the
Laid-off Workers of the SOEs (125)
2. The Analysis Report about the Sampling Survey on the Condition of the
Laid-offs in the Two Cities of Sheng Yang and Wu Han (144)
3. The Study about the Macro Policies of Labor Market (176)
4. The Study of the Sustainable Capacity of the Unemployment
Insurance Fund (199)
5. The Construction of Labor Market Orientation
Employment Mechanism Must be Combined with the Reconstruction
of the SOEs——The Survey Report in Chong Qin, Wu Han and Shi
Chuan Province (216)

Appendix

1. The Summary of the Experts' Viewpoints in the
Symposium on the Project "The Study of the Construction of Labor
Market Employment Mechanism" (227)
2. The Summary of the Speeches by the Experts on
the Symposium on the Project "The Study of the Construction
of Labor Market Employment Mechanism" (232)

总 报 告



总报告

建立市场导向就业机制研究

概 要

建立市场导向就业机制是现实提出的重大历史课题。说它是现实的问题,是因为建立市场导向就业机制首先是大量下岗职工出中心、进市场而提出的问题,而且不仅仅是解决下岗职工和离岗职工的问题,还要解决国有企业改革和发展中甚至包括事业单位和机关的职工队伍存量的调整。特别是在下岗职工问题上,我们面临重大的抉择:即要不要和能不能让他们出中心、进市场。这是异常紧迫的现实问题。说它是重大的历史课题,是因为每一阶段的国有企业改革,我们都试图建立起能进能出的用人机制,但至今为止并没有能实现这样的目标。而在进入国有企业的体制转换和结构调整的攻坚阶段,我们必须实现这个目标,完成这个任务,否则,无论是国有企业改制,还是国有经济调整,都很难迈起步子。本课题的任务就是探讨在当前下岗职工出中心,国有企业改革攻坚阶段和国有经济战略调整

建立市场导向就业机制

过程中,建立市场导向就业机制的基本任务、战略途径和对策思路。

现在所提出的市场导向就业机制,既不同于原先的计划安置就业,也有别于市场经济的市场就业,体现的是转轨时期的一种特定内涵。它是一个过程,体现着时间的过渡性、内容的特定性和政策的特殊性。

在这个角度上看建立市场导向就业机制,关键点在于国有企业的改革。这几年各地的国有企业改革和国有经济调整的实践证明:存量劳动力进入市场是国有企业改革的必然要求。国有企业的产权制度没有根本改革,单靠政府的推动,企业不可能建立新的用人机制,不能确立用人的主体地位。凡是“人的问题”解决得好的地方,都有这样几个共同点:在国有企业改革上方向明确,措施坚决,为劳动力结构调整创造前提;下决心投入资金支付改革成本;把解决“人的问题”放在首要位置。特别是结合国有企业产权制度改革的“人资分离”做法,为建立市场导向就业机制探索出了一条有效途径。在结合国有企业改革的人员调整和建立新机制过程中面临着几个重要问题:一是加快还是延缓国有企业改革的问题。即在财政资金紧张的情况下,是选择筹集改革资金,完成改制,还是一再延缓企业转制及劳动力存量调整的问题。二是国有企业改革与经营机制转变及建立市场导向就业机制的“两张皮”问题。这是做企业改制的表面文章,还是彻底砍断政府与企业的脐带,放企业进市场,从而建立新机制的问题。三是改革的资金缺口和如何筹集问题。即是继续鼓励进中心,资金主要用于保生活,还是转向鼓励出中心,以及投入资金于企业改制,转变职工身份,从根本上解决建机制问题。

虽然建立市场导向就业机制要从根本上解决,但是当务之急却是妥善解决下岗职工出中心的问题。这也是整个职工队伍存量调整的突破口。而解决下岗职工出中心的关键又在于妥善处理好下岗职工的劳动关系,促进在中心的下岗职工尽快分期分批出中心,完成由中心保障下岗职工基本生活向失业保险转轨。同时,注意政策上的衔接,并加强有关的制度建设,为今后职工队伍存量与劳动力市场接轨探索经验,走出一条直通道。

建立市场导向就业机制是一项社会系统工程,需要诸多的条件。就目前的现实情况看,存在许多不利条件和制约因素,如就业环境不宽松,社会保险制度不完善,劳动力市场的制度性分割仍然十分严重,劳动力市场服务体系不完善等等。我们应充分认识这些不利条件和制约因素,这是我们制定相关政策并实现向市场就业平稳过渡所必需的。

面对众多制约因素,建立市场导向的就业机制会出现不同的战略途径。第一

种战略选择是延缓进程。即长期保留再就业服务中心,继续维持原有体制中国有资产和职工队伍存量,让国有企业顺其自然,以市场的力量自然淘汰。第二种战略选择是局部建立机制。即集中力量分期分批解决好当前下岗和不在岗的职工出中心、进市场问题,存量劳动力维持目前先进中心、再进市场的过渡方式。第三种战略选择是全面建立机制。即结合国有企业改革转变原固定工的身份。具体来说,就是在企业改制和国有经济的战略调整中,通过对原固定工给予经济补偿的方式,了结其“国家职工”身份。仍然在改制或重组企业就业的职工,在用人主体改变的情况下,重新确立劳动关系,以“企业职工”身份进入企业,完成身份的转变;出企业的职工,直接进入市场。第三种战略是我国建立市场导向就业机制的必然的战略选择。

实施第三种战略,需要一系列的政策保证。包括从根本上解决国有企业国家职工身份,促进市场导向就业机制的形成;尽快取消下岗职工进中心的政策,加快下岗职工出中心的步伐;实行特殊的就业扶持政策,千方百计促进下岗职工和失业人员再就业;进一步提高失业保险基金的承受能力,完善城镇居民最低生活保障制度;改进就业服务体制,提高服务水平和质量;打破市场分割,建立统一竞争的劳动力市场。

建立市场导向就业机制研究

建立市场导向就业机制是党的十五届四中全会提出的重大任务,因此本课题列入 2000 年度劳动和社会保障部重点课题。劳动科学研究所课题组在深入研究下岗职工劳动关系处理的基础上,先后到四川、重庆、武汉等地进行了专题调研,并与国家经贸委及各地的经济综合管理部门、改制企业、下岗职工进行座谈,同时对劳动力市场、失业保险进行了专题研究,形成了分报告。课题组还分设了上海、深圳、天津、山东、温州 5 个分课题组,并分别撰写了 5 个分报告。本报告力求反映 5 个分报告地区、各项专题研究和调查地区情况,并吸收世界银行委托劳动科学研究所采集的沈阳、武汉抽样调查数据,旨在探讨在当前下岗职工出中心、国有企业改革攻坚阶段和国有经济战略调整过程中,建立市场导向就业机制的基本任务和战略途径,并提出我们的对策思路。

一、现实提出的重大历史课题

建立市场导向就业机制是一个亟待解决的现实问题,也是一项重大的历史课题。它是关系数以千万计下岗职工出中心、进市场问题的急迫任务,它与国有企业改革和国有经济战略调整密切相关,是经济体制转轨的历史重任。

(一) 严峻的现实问题

建立市场导向就业机制首先是因大量下岗职工面临着出中心、进市场而提出的问题。自1998年以来,各地按照中央的要求普遍建立了再就业服务中心,在国有企业离岗人员中有上千万下岗职工进了中心。虽然中心的下岗职工这两年有进有出,但总体是进大于出。到2000年上半年,滞留中心的下岗职工已达677万人,且今后新下岗职工还会不断涌入中心。按照政策的要求,下岗职工在中心的期限最长不能超过3年。有些地方,如北京、上海、大连、深圳等地政策规定为两年。这就使我们面临的形势陡然严峻起来。我们不能不作出抉择:要么协议到期,下岗职工不出中心。这样做的结果,可能是用暂时的安定换来朝令夕改的政府形象、国有企业改革停滞和改革成本加大,并使政府处于进退维谷的境地。如果坚持政策兑现,那么,今后三年将进入下岗职工出中心的高峰期。预计全国2000年出中心的人数达40万人,此后两年每年将达300万人左右。加上已经出中心但没有解除劳动关系下岗职工,以及一部分游离于再就业服务中心之外的离岗人员,总数估计达到1100万人以上。对这批已经调整出来的劳动力,既要坚持按既定政策到期能够出中心,又不能简单地采取一推了之的做法。也就是说,要通过一系列政策妥善解决这部分职工的劳动关系问题,使之能够顺利出中心、进市场,完成下岗职工出中心的“软着陆”。能否做到这一点,关系到国有企业改革既定目标的实现,关系到市场经济体制能否如期建立,关系到社会的稳定和发展。这是建立市场导向就业机制的首要任务。

建立市场导向就业机制不仅仅要解决下岗职工和离岗职工问题,而且要解决国有企业改革和发展中职工队伍存量的结构调整。如果我们把思路限制在就出中心论出中心上,那么将陷入没完没了的解决出中心问题的怪圈中,工作越来越被动,路子愈走愈狭窄。目前,国有企业改革与发展已进入到“转换机制、收缩战线”的攻坚阶段,即根据“抓大放小”和“有进有退、有所为有所不为”的方针,进行国有企业的战略性改组、国有经济布局的战略性调整 and 建立现代企业制度,职工队伍存量的结构调整成为决定国有企业改革和发展成败的一个重要因素。虽然经过前段

改革和调整,国有企业职工人数已由 1997 年末的 7 131 万人,减少到 1999 年末的 5 978 万人,减少了 16%,但仍然有大量的职工需要从企业中分离出来。据国家经贸委最近的估计,还有 1/3 的人员要出来,数量达到近 2 000 万。

广而言之,建立市场导向就业机制还不仅包括国有企业的劳动力存量,还应包括事业单位和机关的劳动力存量调整。按照国务院对国家机构改革和事业单位体制改革的要求,目前约有 1 000 多万各级政府公务人员,要精减 50% 左右;而 2 500 多万的事业单位工作人员约有 70% 左右要分流。这将使我国国有、集体单位劳动力存量大量向劳动力市场释放。据国家统计局统计,2000 年 6 月末,城镇单位不在岗职工 2 138 万,其中国有单位 1 362 万,集体单位 549 万,其他单位 227 万。这意味着在 670 万进中心的下岗职工出企业、进市场的同时,还有数量超过其 2 倍的离岗职工也要进入市场。就整个存量而言,6 月末城镇单位有在岗职工 11 536 万人,其中国有单位 8 226 万人、集体单位 1 583 万人。这些职工队伍存量将随着各项改革的深入逐步要转变身份,进入新的用人机制中。这种传统体制下的劳动力存量没有进入市场与体制外市场化就业双轨并存的格局,造成劳动力市场价格扭曲,使高素质的人流入市场,而低素质的人却留在旧体制的保护伞下,极不利于国有经济结构的调整和国民经济实力的增强。为此,迫切需要研究建立一种将旧体制下的劳动者引入市场的机制,尽快变就业的双轨制为单轨制。

因此,解决好下岗职工和国有企业存量劳动力进入市场问题,已成为当前的严峻现实提出的急迫任务。

(二) 艰巨的历史重任

归根结底,建立市场导向就业机制是经济体制改革和转轨、国有企业改革和发展提出的问题。回顾国有企业的改革历程,每个阶段都要求而且伴随着企业用人制度和机制上的突破。

改革以前的计划经济条件下,国民经济高度集中统一,经济所有制和企业生产经营方式单一化,政府通过指令性计划和行政手段包揽就业和调配劳动力,企业无用工自主权,工资、福利、保障由国家负担;职工为“国家职工”,无选择职业的权利,这是计划经济的典型特征。其结果是企业难以辞退职工,人员能进不能出;劳动者难以自主择业和流动。之后不同阶段的国有企业改革,都为解决这个问题而努力,力图实现人员能进能出的改革目标。

从 20 世纪 80 年代初到 1986 年底,国有企业改革以放权让利为主要内容,调整国家与企业的利益关系,在企业用人上进行了建立劳动合同制度的尝试,开始在

新招用职工中实行劳动合同制度。

从1987年初到1993年底,国有企业改革进入转换企业经营机制阶段,改革的重点从放权让利转变到转换企业经营机制的轨道上来。1992年7月,国务院颁布了《全民所有制工业企业转换经营机制条例》,明确赋予国有企业包括用工自主权在内的14项经营自主权。与此相配合,在劳动领域实行了优化劳动组合、“破三铁”和全员劳动合同制,开始大范围地推动固定工制度改革,企业与职工通过签订劳动合同的形式确定劳动关系。然而,由于国有企业的计划体制没有从根本上改变,《条例》赋予企业的14项经营自主权无法全面落实,通过劳动合同调节劳动关系的机制也无法从根本上实现,不仅原固定工劳动合同很大程度上还只是形式,而且新招劳动合同制职工也已经开始固定工化,不能实现人员能进能出的目标。

自1993年起,进入国有企业产权改革的新阶段。党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,明确了国有企业改革的目标是建立适应市场经济要求的“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度。之后,进行了国有大中型企业的现代企业制度试点、优化资本结构试点、综合配套改革试点和国有控股公司试点等。随着改革的日益深入和经济结构调整步伐加快,下岗问题集中出现。原有旧体制下形成的利益格局失去了均衡,包括国家、地区、企业、职工在内的利益关系开始了新的调整。为此,于1998年开始实行通过普遍建立再就业服务中心保障下岗职工基本生活政策,大力实施再就业工程,并设想通过这种方式让下岗职工逐步进入市场,逐步形成社会主义市场经济体制下的新的利益关系和新的运行机制。

目前,我国已进入国有企业的体制转换和结构调整的攻坚阶段。按照党的十五届四中全会《关于国有企业改革和发展的若干重大问题的决定》的要求,国有企业改制、改组和从战略上调整国有经济布局将大大加快步伐,这势必使国有企业劳动力存量调整的问题更加突出出来。如果说,以前的职工下岗是传统就业体制历史积累问题的爆发加上企业经营不善和市场疲软的结果,那么,现在的职工下岗则是国有企业改革全面攻坚的必然结果。经济结构调整、盘活资产存量与劳动力结构调整、盘活职工队伍存量已经是密不可分的整体。不解决好存量劳动力进入市场问题,无论是国有企业改制,还是国有经济调整,都很难迈出步子。存量劳动力进入市场问题,已经是国有企业改革和发展中的瓶颈。面对这一新形势,我们不可能再采取下岗分流、建再就业服务中心的政策,而必须建立一种更为有效可行的劳动力存量的调整机制,即《决定》中提出的“市场导向的就业机制”。