

● 崔槐青 储素绚 陈如凤(执笔)

关于国营企业富余人员出路问题的探讨

1991年9月中央工作会议,把转换经营机制作为国营大中型企业深化改革的方向。根据部署,上海半数以上国营大中型企业年内加入改革试点,普遍推广劳动工资改革,继续推行全员劳动合同制,凡有条件的单位要大面积推广上岗合同制。把竞争机制引入企业的劳动管理,以搞活固定工制度为重点,对企业的劳动人事和工资分配等制度进行配套改革,实行动态优化劳动组合,通过竞争,择优上岗,把富余职工撤出岗位,以促进企业提高经济效益。但又要保障社会安定,不能大量增加社会失业。从目前来看,这一改革面临的重大困难,是如何妥善安置富余人员的问题。这也是当前社会普遍关注的热点问题。

一、上海企业富余人员现状与形成原因

所谓富余人员,就是在现有生产和技术条件下,通过科学管理,在先进合理的定额、定编和定员的基础上,凡生产或工作上不需要和不适应的人。富余人员实质上就是企业在职在编的失业人员。凡是将企业内部各种部门或各个工种、岗位上的富余人员相加,就是企业结构性富余人员数。从企业结构性富余人员数内减去企业结构性短缺数,便是企业总量富余人员数。在我国目前情况下,国营企业职工在总量上富余是非常普遍的现象。

40多年来,由于我国在用工制度上一直采用“统包统配”、“包办安置”的办法,不管企业是否需要劳动力,一律都要进人,采取低工资多就业,三个人的活五个人干,致使企业职工人数越积越多。在招工制度上,职工只能进不能出,终身端上“铁饭碗”,严重挫伤了劳动者的积极性,使企业劳动生产率长期在低水平上徘徊。

1988年9月底,据对上海市198个全民所有制企业调查,有95%以上的企业在总量上有人员富余。当时,这些企业结构性富余人员共有49000多人,相当于这些企业职工总数的15.02%;如果扣除这些企业外借人员1633人,非计划用工1285人,以及生产上缺员4847人,这些企业的总量富余人员为31135人,占职工总数的11.16%。如果以这个比例推算全市500万职工中的富余人员,就达55.8万人之多。

时隔3年,即1991年下半年,上海第二纺织机械厂、上海工业缝纫机厂、上海日化二厂、上钢三厂和上海柴油机厂等不同类型企业先后进行全员劳动合同制改革试验。这5个企业43700多名职工,实行优化组合,对工时定额进行调整和压缩,按照工作岗位的需要和本人的实际条件,做到能上能下,在什么岗位,干什么工作,享受什么待遇。经过考核竞争,择优上岗,先后撤出富余职工5000多人,约占职工总数11.4%。如果以这个比例推算上海500多万职工中的富余人员数,全市富余人员总数可能有57万多人。

二、消化企业富余人员的经验与办法

面对几十万的富余劳动力，对于世界任何一个国家都会感到十分棘手的事，更不用说，这是即将发生在产业工人集聚地上海。从长远看，企业的富余人员应该通过劳动力市场的途径来解决。但是，鉴于目前我国社会劳动力调节机构不健全，以及社会保障体系还没建立，特别是社会失业保险制度还不完善，因此，要想在短期内简单地把几十万人推向社会，显然是行不通的。所以，从现在来看，解决富余人员的出路，只能以立足于企业内部自行消化为主、社会消化为辅的方针，采取内外结合“消化”的措施，从而达到逐步解决的目的。

3年来的实践，许多企业摸索出内部安置富余人员的办法，创造了不少好经验、好形式。

（一）大力兴办第三产业，开辟多种经营渠道。

企业通过兴办第三产业，安置富余人员，是一种比较好的形式。我们曾在“应当怎样安置企业富余人员为好”的问卷调查中，45%的干部和42%的下岗工人都认为兴办第三产业和多种经营是安置富余人员的最理想出路。这种方式不但符合当前内部安置富余人员的精神，使富余人员有机会创造新的价值，企业也增加了经济效益，而且由于富余人员的工资、奖金可以从新创造的价值中支付，使企业扩大了可以灵活支配的工资基金，从而为企业进一步贯彻按劳分配原则，改革工资制度创造了条件。总之，搞得比较成功的都是利用了本企业的优势，扬长避短，“修旧利废、拾遗补缺、因地制宜、用人所长”。例如，上海电线电缆（集团）公司采用多种形式，发展第三产业。具体做法是：1. 发挥富余人员特长，开展修理服务，成立家用电器维修组。2. 回收企业外包项目由富余人员承担，营业项目价值达40余万元。3. 挖掘潜力，修旧利废。仅电线一厂富余人员加工过去当作废品卖给回收站的花线，就曾为企业增收近万元。4. 承接小五金加工和设备安装。5. 开设商业网点等。

据了解，上海许多企业有不少外包项目和闲置场地，还有不少边角余料和多余设备。只要企业领导重视，清一清自己的家底，算一算外包项目，查一查本企业的边角余料，广开门路，利用富余人员创造新的生产力，创建具有本行业、本企业特色的第三产业，便能为妥善安置富余人员开辟新路。

（二）发展劳动服务型的集体经济，起到安置就业和疏通富余职工生活出路的作用。

富余职工一般都具有劳动能力，只是目前生产（工作）岗位不需要或一时用不上而多余的人员。因此，企业应该把这部分富余人员看作是一种财富和生产力，充分用其所长，并结合本企业富余人员特点，让其与新的生产资料尽快结合，从而创造出新的价值。发展企业劳动服务公司就是一个好办法。

劳动服务型的集体经济具有容纳人数多、投入少、上马快的特点，通过自身积累和企业资助，自力更生，艰苦奋斗，可以逐步创业。例如，上海新联印染整理厂，为了不断增强企业自我消化能力，专门成立了“上海新利劳动服务部”，除了做好富余人员的日常管理工作外，还发展多种经营和兴办第三产业，建立了劳动服务所、服装缝纫社等11个机构，为安置富余人员创造新的就业机会。在开办初期，企业领导采取了一系列扶持措施，提供必要的生产场地和设施，适当贷款用于购置必要的器材工具和原材料，3个月内的工资、奖金也适当给予贴补。企业“劳动服务部”成立后，不但妥善安排了90多位富余人员，同时也为企业带来了经济效益。

劳动服务公司经济事业的另一个特殊职能，就是吞吐劳动力。由于劳动服务公司的集体经济活动，绝大多数单位是从事简易劳务，对劳动力选择性较小，容纳的人数弹性较大，因而便于发挥吞吐劳动力的作用。为了进一步适应经济发展，特别是行业结构调整之后，有些单位要求专业性较强，对劳动力选择较严，于是相当一部分企业的劳动服务就必须从简易劳务转为技术劳务、产品生产和技术加工，需区别对待不同的生产、服务单位，对本企业劳动服务公司人员进行专业培训，集体承包国营企业内原由非计划用工完成的任务及外包和外发加工的一部分任务，这样，既可以增加富余人员的收入，又可降低国营企业的成本。

为了帮助企业消化富余人员，还可以兴办生产自救性的劳动基地。比如，上海市闸北区开封街道创办的“五自”（即自由组合、自筹资金、自找场地、自寻业务、自负盈亏）企业，就属生产自救性形式。这为我们安置企业富余人员又拓宽了一条新路。

（三）用企业富余人员替代外聘农民工。

目前，上海市许多企业一方面在册人员大量富余，另一方面又出现大批聘用非计划用工（其中主要是农民工）的矛盾，据对87个企业调查，聘用非计划用工占职工总数的3.8%。为了解决企业这一扭曲现象，我们建议用企业富余人员替代外聘农民工岗位。具体措施：

1. 采用节支提成办法，增加苦、脏、累、毒等工种的津贴，使一部分富余职工自愿去顶替外地农民工的岗位。

2. 由地区劳动服务公司联合企业内部劳动服务机构组织有关企业的部分富余人员，共同承包这些企业原包给外地农民工的生产任务。如上海市南市区劳动服务公司，同上海溶剂厂、耀华玻璃厂和十六铺客运站协商，把这些企业包给农民工做的任务，改由南市区劳动服务公司来承包，同时接纳这些企业的部分富余人员，同社会上的一部分待业人员结合起来替代农民工，企业富余人员的工资也由南市区劳动服务公司发放。

总之，我们认为，第一种措施如能尽快组织试点，并能推广，则是近期内企业内部为安置富余职工的理想途径；第二种替代办法是要通过地区劳动服务公司，而在当前劳动服务公司人力等条件限制下，要想广泛展开比较困难，但其优点可以在现行财务制度允许条件下逐步进行。因此，我们主张采用多种形式并举的办法，广开渠道，力求把安置企业富余职工与替代外聘农民工结合起来。

（四）适度发展个体和私营企业，鼓励个人或合伙经营。

党的十一届三中全会以来，由于实行了对内搞活、对外开放的方针，并通过广大工商干部的努力，积极发展个体经济，使一部分待业人员消除疑虑，走上自谋职业的道路。经过10多年的发展，个体、私营经济的积极作用充分显示出来，主要体现在：

1. 为社会创造了大量就业机会。据1991年底统计，全国个体、私营经济吸纳社会劳动力达2430多万人，这是任何一个产业部门都无法比拟的。

2. 补充国营、集体经济的不足。个体、私营经济起到了拾遗补缺的作用，既方便了人民群众的生活，又满足了社会各方面多样化的需求，已成为人民群众生活中不可缺少的部分。

3. 繁荣了社会主义有计划的商品经济，为国家积累了一定数量的资金。1981年到1988年，全国个体、私营经济累积纳税109.52亿元。

4. 对社会的安定起了积极作用。个体、私营经济是一个“蓄水池”，当社会就业紧张时，它可以大量吸纳一部分人就业，一旦就业机会增多时，它又可转移大批劳动力。这样有利于整个社会的稳定。

因此，发展个体和私营经济，也是安置企业富余人员的一个途径。据1991年底统计，上海市有16万人从事个体、私营经济（其中城镇从业人员只有7万多人），与本市鼎盛时期的1953年、1955年——20多万人从业相比，还相差一段距离。特别是市区近700万人口密集地带，每天还有流动人口70多万，群众生活仍有诸多不便，发展个体经济仍有很大潜力。

（五）发挥部分富余人员技术、经营管理和销售等特长，为内地、边疆及农村集体经济咨询服务。

上海是我国工业、商业、科学技术及文化中心，也是世界上有名的大城市，培育了许多初、中、高级专业技术人才。解放以来，为了支援国家建设，上海有数百万职工奔赴全国各地，到处都有上海人的足迹，除了在经济上支援外，还在智力上进行劳务输出，帮助老、少、边区经济开发，撒下科学的种子，并开花结果。以上海人的聪明、能干闻名于世。跨入90年代改革开放的大好形势，上海除搞好自身发展外，也有责任带动外地经济发展，组织部
分科技人员和富余职工为全国经济，特别是老、少、边区经济发展服务，这是上海一贯的传统，也是一个广阔天地。

（六）大力搞好社区服务，与政府部门联合发展社会福利事业、社会公益事业和社会综合服务事业，缓解社会矛盾，方便群众生活，共同创造良好的社会环境。

上海市区700多万人口，散居在全市143个街道。随着经济发展和社会进步，城市化进程不断加快，社会结构、家庭结构、人口结构以及人们的生活方式都发生了巨大的变化。出现人口寿命延长、独生子女增多、核心家庭和老年家庭增加、居住形式和人际关系变化等一系列情况：老年人与子女分居；邻居同住一幢公寓大楼，而互不相识已成为普遍现象，等等。另一方面，随着物质生活不断提高，人们的需求也不断增长，对业余文化、饮食、商业、卫生、家庭服务等方面不断提出新的要求，社会生活需求与供给的矛盾日益突出。面对这种情况，必须大力兴办社会福利和社会服务事业。

特别是当前在经济体制改革、新旧体制转换时期，由于“双轨制”的作用，一方面许多传统东西在制度上已经破裂，另一方面许多崭新的东西还没有在人们的价值观念和行为规范上确立起来，于是双重体制带来双重价值观念和行为规范上的摩擦和冲突，出现了诸如失业问题、社会风气问题、物价问题、赌博问题、犯罪问题、精神病人问题、残疾人问题、老年人问题、婚姻家庭问题等。自然，解决上述问题的根本途径是要深化改革，使经济发展与社会发展相协调。但就社区服务的作用而言，它可以缓解在推进改革过程中不可避免的摩擦和震荡，起到社会减震器的作用，从而有利于各项改革措施的胜利实施。

例如，现在企业面临实行劳动制度改革，最难办的就是解决隐性失业问题，而企业内部又往往难以消化，在劳动力过剩的情况下，推向社会必将成为严重的社会问题，增加社会不安定因素。那末，通过大力发展社区服务，使之成为第三产业的一个特殊领域，可以为社会提供非常可观的就业机会，吸收大量企业富余人员。诸如安全治保、环境卫生、民事纠纷调解、计划生育、家务劳动、照顾老人及小孩和日用生活品零售等。此外，全市143个街道下属1000多个居委会干部，绝大部分都是离（退）休人员，年龄普遍偏高，文化程度较低，专职人员很少，居委会干部后继乏人。居委会管辖的里弄第三产业人员也全是退（离）休职工和部分外聘农民工。针对上述情况，我们建议将企业部分富余人员充实到社区服务第一线去，这不仅加强了社区基层组织建设，而且也安置好了企业富余人员。

企业内部实行优化组合后，下岗的残疾人也需要适当的安置。我们认为发展街道福利工

厂，是企业富余人员中这些特殊对象能获得第二次就业机会的重要途径。据调查，全市有68.62%的街道反映，街道福利工厂普遍存在资金短缺，抑制了福利工厂生产的发展，根据现有的规模和条件，也无法满足社会的需求。为此，我们建议企业可以适当提供点资金、产品任务、剩余设备、场地等，与社区民政部门、医疗卫生和教育单位联合发展社会福利事业，共同发展社区服务。

（七）迎接世界经济挑战，带动劳务输出。

从80年代初开始上海开展跨国经营，发展海外企业，已批准建立海外非贸易性和贸易性企业达200家左右，在促进和扩大出口创汇、利用和扩大引进外资、带动劳务出口等方面，起到了积极作用。但应看到，上海每年组织劳务出口几千人的状况，这与在全国经济中的地位和发展海外企业的潜力相比极不相称。为了改变这种落后局面，上海必须加快步伐利用海外企业和网点，大力发展劳务输出，缓解企业劳动力过剩。

国际上输出劳务，用以缓和本国的就业问题，赚取外汇，平衡本国的国际收支，是屡见不鲜的事。有的国家更成为一项国策，为此制定了法律，鼓励和保障本国劳动力到海外就业。菲律宾劳动法规定，政府“保护志愿在国内或到国外工作的公民，向他们提供最好的就业条件”。以南朝鲜为例，是以劳务、技术和商品相结合。他们为了加强劳务输出，禁止南朝鲜公司承包的土木工程在海外招工，需要大量的技术人员和劳动力，由国内专门技术训练和人力机构供给，培训技术工人，特别是培训退伍军人，并按军事编制形式，工作效率很高。

三、关于进一步消化企业富余人员的若干对策

企业优化劳动组合，继而实行全员劳动合同制以后，富余人员的问题急剧暴露。现在的处理原则是“企业内部消化为主，社会调剂为辅”。但是，相当一部分企业仍然没有能力开辟新的门路安置富余人员，如果推向社会，由于富余人员的数量太大，社会劳动力调节的机构又不健全，社会失业保险也不完善，承受不了巨大的就业压力。所以，不管在企业内部消化，还是推向社会上去，都是个很大的问题。这个问题，不仅使劳动制度改革受到相当大的限制，甚至使破产法也很难实施。我们认为，解决这个矛盾的根本出路，是广开社会生产服务领域，增加就业岗位。为此，我们建议：

（一）建立全市劳动制度改革领导小组。

改革固定工制度，消化企业富余人员是一项严密的系统工程，它涉及企业的产权、经营管理、劳动就业、工资分配、劳动保险、干部人事以及党政领导等制度，需要相关部门的协作和多项改革措施的配套。比如，要想在女职工中试行阶段性就业制度，或者特许某些行业试行苦、脏、累、毒工种5天工作制，或者缩短劳动工作时间等等，都是政策性强、涉及面广的大问题，需要诸多有关部门协调，才能作出可行的决策。因此，这项改革仅仅依靠劳动部门去组织领导是远远不够的，必须要由分管副市长牵头，市经委、市体改办、市劳委、劳动局、财政局、总工会、卫生局、法制中心等部门参加，组成上海市劳动制度改革领导小组，研究和领导协调解决企业在转化机制改革中出现的种种问题。

（二）企业应普遍建立劳动服务专门机构，负责管理企业富余人员工作。

企业内部的劳动服务机构职能：一是对富余人员的日常行政管理；二是对富余人员进行继续教育，有针对性地进行技术培训，帮助他们具备转岗或转业能力；三是组织富余人员为

企业或社会开展多种生产经营服务活动；四是加强横向联系，组织富余人员与地区劳动服务公司或与外企业劳动服务机构联合经营某项生产服务活动；五是组织协调富余人员赴国外劳务输出；六是允许富余人员到各类劳动服务机构和劳务市场登记就业；七是处理劳务纠纷等。

(三)在企业转换机制期间，政府各部门应在财力、物力上给予大力支持，并在政策上加以具体指导，帮助企业渡过难关。

40多年来，上海大中型企业历来上缴利润是全国之冠，为国家作过许多贡献，而对企业自身生产设备更新却是很少，厂房破旧，人员臃肿，步履艰难。进入90年代后，适逢迎接世界经济挑战，要振兴上海经济，企业就必须轻装上阵。为了妥善安置好企业的富余人员，解除企业的后顾之忧，政府部门需给予一些政策优惠：

1. 凡是企业富余人员所从事经营的生产服务项目，给予免税或减少税收；
2. 亏损大户企业安置富余人员所需经费，财政部门应给予享受无息贷款；
3. 适度发展个体和私营经济，鼓励富余人员个人或合伙经营，执照、场地和贷款应给予方便；
4. 允许下岗人员留职停薪，从事第二职业可收取管理费，保留劳保待遇；
5. 企业富余人员中系老、弱、病、残者，可适当提前退休等。

(四)加速完善上海社会保障体系，健全社会劳动力调节机构，多渠道筹集社会失业保险基金。

当前经济体制改革为上海社会保险制度，特别是社会失业保险制度改革提供了新的机会和可能性，我们要充分利用这个有利条件和时机。在转换机制期间，企业把富余职工撤出工作和生产岗位，逐步把企业消化不了的富余人员流到社会上，通过劳务市场转换职业。这时候就必须给失业职工享受必要的失业保险金。现在，实际上上海失业救济的对象主要是国营企业退下来的合同制工人和被辞退的违纪职工，其余各种所有制的固定工、临时工等都没有参加失业保险，失业保险的范围过窄。

因此，我们认为必须扩大失业保险的范围，全民所有制、集体所有制、中外合资经营企业以及外资企业使用的固定工、临时工等都应参加，由用人单位按照工资总额的一定比例向失业保险管理机构缴纳失业保险费。在失业期间，职工可向保险机构申请领取失业救济金与医疗辅助金。失业救济的标准应适当高于社会救济标准。但是，失业时间超过一定期限的，应改由社会救济的渠道及其标准给予救济，以促进失业者积极寻找职业。职工失业保险基金从目前的按职工标准工资的1%提取，提高到按3%提取。据初步预计，上海15万失业人员中如有8万人属领取失业救济金的失业职工，按人均每年需2000元计算，共需支付失业救济金、医药费等开支1.6亿元，而按上海500万职工，每月平均标准工资95元的1%缴纳计算失业保险基金，每年最多只能筹集5700万元，尚缺1.03亿元，故可由企业从目前按本市职工平均标准工资的1%提取，提高到按2.8%提取解决。为贯彻合理负担的原则，如条件许可，除企业缴纳外，在职职工也可每月缴纳少量失业保险金（其标准先按本市职工月平均标准工资的1%计算）。于是，企业缴纳的失业保险基金便可相应降低为按职工平均标准工资的2%提取，从而达到多渠道筹集社会失业保险基金的目的。