



No. C1999011

1999-6

**粘连：自己的梦自己圆**  
**——吉林市就业状况调查报告\***

北大中国经济研究中心劳动力市场课题组

执笔：顾义河 白艳

**内容提要：**随着企业改革的深入，国企职工下岗成为吉林市重工业比重过大的畸形经济结构不可避免的后果；下岗职工不愿离开企业，形成对企业的“粘连”。由于财力状况有限，政府一方面提出“自己的梦自己圆”：即下岗职工主要应该依靠自己另谋出路，但另一方面又希望解决就业问题的“梦”由上级政府的优惠政策来圆。我们认为政府的“梦”也应该由自己来“圆”，“圆梦”的可能方式是通过改革促进经济结构的调整，大力发展广义上的第三产业，促进非公有制经济的发展，引进外资等。

**全文共分五大部分：**第一部分指出大批职工下岗是吉林市畸形经济结构调整过程中的不可避免的结果，并分析了下岗职工“粘连”于原企业的原因；第二部分剖析了国有企业在解决这一问题上的困境；第三部分评述了政府解决下岗职工“粘连”问题的措施及其局限性；第四部分提出了解决这一问题的几条可能出路；最后一部分是结语。

---

\*本报告是中国经济研究中心接受劳动和社会保障部委托，对中国城市劳动力市场研究的阶段性个案报告之一。在中国研究中心周其仁教授的主持和带领下，课题组成员丁琳、倪金兰、范敏、李晶（北京大学经济学院）、唐志宏、顾义河、白艳及劳动和社会保障部的刘丹华、刘康、李苏等同志先后调查了广东中山市、上海市、浙江温州市、四川绵阳市、江苏南京市和吉林省吉林市。本报告是对吉林市劳动力市场调查的个案报告，是课题组在吉林市就业局的协助下，在掌握了大量第一手资料的基础上，经过反复讨论和修改形成的。周其仁教授对报告的写作给予了全面和具体的指导。

本次调查得到了国家劳动和社会保障部、吉林市劳动局和其他企业和个人的多方帮助，在此表示衷心的感谢。当然，本文的所有观点和可能的错误都由作者负责，与其他机构和个人无关。

进入九十年代，国有企业改革迫在眉睫，减员增效被认为是一味良药，于是国企的“主人翁”也面临着“下岗”问题——具有中国特色的失业。曾经认为企业用人权放开后，职工自主择业便会水到渠成，但是国企职工在参与市场竞争时，面临专业化才能、国家宏观经济条件、年龄结构诸约束，因此仍然愿以企业为家，不愿意离开原企业而另求发展，即便在企业陷入停产，连基本工资也无法发放时，也不改初衷。这样，我们就看到了一种特殊现象——下岗职工对企业的“粘连”。

经济学中认为，理性的人会作出最大化自己收益的选择。如果说以前国有企业职工因为“铁饭碗”而不愿意到其它部门工作时，他们考虑的是国企收益流的稳定和其它部门收入的不确定性；那么在企业回天乏术，处于停产或半停产状态，连工资都无法正常发放时，职工对企业仍然“痴心不改”，国有企业的下岗职工作出的这一选择是否合乎经济学的基本假定呢？面临这一现象，政府又如何选择自己的政策？而且这种现象在一个地区的严重程度和这个地区国有企业的比重似乎是正相关的，这也就意味着东北地区的日子更为难过，国有经济比重较大的东北地区背水一战的压力较其它地区更大。吉林市就是一个典型的例子，国有企业在吉林市这个经济中所占比重为14.5，而其职工人数、资产和实现利税所占比重则分别达到62.1%，80.3%，76.8%<sup>1</sup>，而截至97年末，吉林国有经济的亏损比重占30.9%，全市共发生下岗职工13.7万人，占其国企职工总数的将近25%<sup>2</sup>。在下岗职工中，长期放假在家也不愿与企业脱离关系者大有人在。下岗职工的这一选择背后究竟蕴含着什么样的经济学逻辑呢？以下我们主要基于吉林市的材料来探讨一下这个问题。

## 一、职工：畸形经济结构与不可避免的下岗问题

吉林市是吉林省第二大城市，1997年全地区人口427.6万人，其中市区人口140.8万，非农业人口110万。作为我国重要的老工业基地之一，国家“一五”期间投入的156项重点工程在吉林市建设的有7项半，工业基础比较雄厚，其中国有经济在整个经济中占主导地位。国有经济与非国有经济的比重为8:2，由表一可以清楚的看出国有经济在吉林市的重要地位：

表一

<sup>1</sup> 除特别说明，数据均来自于吉林市历年统计年鉴。

<sup>2</sup> 《吉林市国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作及养老保险工作情况汇报》，1997年7月。

	工业企业		亏损企业		职工		资产		实现利税	
	企业户数	比重 %	个数	比重 %	人数	比重 %	总额(万元)	比重 %	总额(万元)	比重 %
合计	2584	100	588	22.8	504,587	100	8,072,630	100	449,407	100
国有经济	375	14.5	116	30.9	313,534	62.1	6,478,955	80.3	344,153	76.6
集体经济	1873	72.5	398	21.2	140,530	27.9	589,248	7.3	57,148	12.7
其他经济	336	13.0	74	22.0	50,523	10.0	1,004,427	12.4	48,106	10.7

资料来源：《吉林市 1997 年统计年鉴》

1997 年，国有企业 375 户，占整个经济的 14.5%。但是其容纳的职工数、所有资产和实现的利税都在整个经济中占有绝对的优势。国有经济的经济结构、经营效果因此对整个吉林经济有着举足轻重的作用。由于国家以前实行的赶超战略，片面追求重工业的优先发展，导致吉林市产业结构不协调，一二三产业的比重分别为 8:23:19，第二产业比重偏大（如果考虑到 92 年以来由于第三产业的迅猛发展对上述比重的影响，第二产业比重过大的问题会更为严重）；从行业比例来看，重工业比重偏大，而在第二产业内部，轻重工业比为 3:17，重化工业偏重。我们知道，重工业一般是资本密集型的产业，容纳的人员较第三产业少，而第三产业的发展受到限制使得过多不必要的人员滞留在工业企业中。历史上，吉林市国有企业为其经济发展作出了非常大的贡献，提供了很多的积累，但是在这些贡献的背后，劳动者的贡献被严重低估，其所获报酬与付出劳动不相称，职工将这个差额作为与国家交换退休津贴的条件；而企业利润为国家或地方政府作为利税收走，技术改造长期跟不上（在我们的调查中，曾经是全国新闻纸龙头企业的吉林造纸厂中竟然还有张作霖时代留下来的设备！），企业的效益明显不见好转，同时由于国有企业职工长期以来一直在增加，当企业的当期现金流入无法支持当期的现金支出（如银行利息、职工工资、国家税收）时，企业就陷入尴尬境地。而国有企业因为种种原因不能破产，这一压力就通过它的种种变型，如长期亏损、借旧债还新债、拖欠职工工资等等方式表现出来，职工的大批下岗只不过是企业破产压力的另一种表现罢了。95 年以来，由于国内持续低迷的经济形势的影响，吉林市经济增长放慢（如表二），尤其是重化工企业（很多都是基础原材料企业）受到的冲击更大，长期积累下来的许多问题都尖锐起来，下岗成为其集中表现。

表二

年份	93 年	94 年	95 年	96 年	97 年	平均增长率
GDP (90)	15.5%	16.8%	11.2%	13.0%	2.2%	11.7%
第一产业	19.5%	8.4%	-0.6%	34.3%	12.8%	14.9%
第二产业	11.2%	17.0%	14.7%	9.0%	-10.9%	8.2%

第三产业	21.4%	20.1%	10.5%	11.9%	18.6%	16.5%
------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

97年问题更加严重，全年增长率仅为2.2%，而同期多于1/5的企业亏损，而国有企业亏损面达1/3，困难企业和职工人数急剧增加。停产半停产企业624户，与上年同期316户相比增加97.4%。其中，停产企业371户，比上年同期147户增加152%，停产企业职工48,114人，比上年同期19,102人增加65.3%，目前需要救助的特困职工28,030人，比上年同期16,565人增加69.2%，全市困难企业和困难职工数量达到了历年来最高点。

这一下岗人数与吉林市总劳动人数比较起来问题更为严重。吉林市1997年末总人口为427.6万人，全部从业人员为216.1万人。职工总数为89.3万人，其中国有经济单位职工61.2万人，城镇集体单位21.5万人。至97年末，全市国有企业共发生下岗职工13.7万人，近1/4的国有企业职工下岗，其中市及市以下11万人。几年来，通过多种渠道分流安置国有企业下岗职工7.22万人，没得到安置的6.48万人。而根据预测，吉林市“九五期间”每年新成长的城镇失业人员约1万人，加上历年结转失业人员1万人，预计五年内新增失业人员将达到6万人；按照现在的形势发展下去，如不采取有力措施，下岗职工，每年将增加2万人左右，“九五”期末将达10万人，加上现有的6.48万名下岗职工，失业人员总量将达到22.48万人。此外，还有近10万农村剩余劳动力需要消化和转移，即使考虑到就业岗位每年有适当增加，再就业形势仍然十分严峻。在此背景下，下岗问题已成为吉林市的头等大事；如何解决就业问题成为一件刻不容缓的工作<sup>3</sup>。

就业状况如此严峻，下岗职工又该做何种决策呢？他们面临着三种选择：

一是与企业签定“离岗挂编”协议。与原企业协议保留劳动关系，但企业不再管他的工资和保险金，由职工个人缴纳养老保险金与失业保险金，自谋出路，企业无权再对他的行为进行干涉。

二是进入再就业服务中心（站），每月领取近150元左右的基本生活费，并享受由再就业服务中心代缴养老保险金的待遇；再就业中心会对他进行转岗培训，提供就业信息，但对于无故三次不参加就业培训的人将被解除劳动关系。三年之后仍不能再就业者，会被强制性解除与原企业的劳动关系。

三是选择“粘连”于原企业，不进入再就业服务中心（站）。企业不给他发工资，但会为之缴纳养老保险金和失业保险金（但目前绝大部分企业均拖欠养老和失业保险金。）。职工个人可以自由在市场上选择工作，如果企业经营状况转好，他便可以回到原企业上班。

<sup>3</sup> 《吉林市 城市扶困与再就业现状、问题、对策及建议》，1997年12月。

由于吉林市下岗职工的构成特点、吉林市的经济结构的具体特点，以及政府关于下岗再就业的某些政策，使得职工偏向于选择“粘连”，这使得再就业任务的解决异常艰巨。

下岗以后，女职工重新找到工作的可能性要比男职工小，在竞争中落伍的素质低下者找到工作的难度也比别人大，年老者找到工作的概率要低于年轻人；重新找到工作的概率越小，这一部分人越不愿意离开原企业。而吉林市下岗职工总体来说有以下特点：一、女职工比男职工偏多，下岗女职工 71,609 人，占 52.5%。二、从下岗的年龄上看，以三十六岁为界大概各为一半。其中，25 岁以下的有 19,623 人，占全部下岗职工总数的 14.3%，26-35 岁的有 47,123 人，占总数的 34.33%；36 岁至 45 岁的有 48,781 人，占 35.54%；46 岁以上的 31,732 人，占总数的 15.83%。三、从下岗的时间上看，近 1-2 年的居多，占总数的 48.4%，主要是 96-97 年吉林市批量破产 33 户企业产生的下岗职工。四、在下岗、失业职工队伍中，有一半以上是由于素质低下而导致竞争中落伍的，而在其中又有 60% 以上由于技术素质单一或无技能而不能实现再就业。下岗职工中初中及其以下文化程度的有 74,775 人，占总数的 54.48%；高中及其相当文化程度的有 58,060 人，占总数的 42.3%；大专及其以上文化程度的有 4,424 人，占总数的 3.22%<sup>4</sup>。

女职工比重较大、素质低下者较多，使得下岗职工更不愿意与原企业脱离关系；中老年职工比重较大，在加上下岗者多来自于重化工企业，技术严重专业化，重新学习的难度使得他们很不情愿离开原企业。但是，吉林市下岗职工中，近 1-2 年下岗者较多且多来自于破产企业，这部分人似乎更容易转变就业观念，可如果他们的行为策略主要按照以前下岗职工的出境来考虑，当前景一片迷茫时，留在原企业（他们可能认为，这些企业总会有人来收购，或者国家不会将他们弃之不管）就成为其最佳选择。

吉林市的经济结构特点使得下岗职工的“粘连”倾向更为明显。如前所说，吉林市偏重于重工业的经济结构使得国有企业职工的减少成为一个必然趋势。同样因为这种不合理的经济结构，其它产业和其它所有制经济的发展受到抑制，不能为整个经济提供足够的就业机会；这一类经济的发展不足又使得它们的工资与福利长期无法提高，与国有企业相比，差距显得特别明显。因此，国有企业的下岗职工重新在非国有部门找到一份就业岗位的潜在机会就非常小；而且即便找到，所能得到的工资、福利收入也根本无法与国有部门相比；再者，同等工资水平下的非国有部门的劳动强度要比国有部门大许多，对于一向“悠哉悠哉”的国有企业职工来说，难度委实太大；更为

---

<sup>4</sup> 《吉林市实施再就业情况汇报》，1998 年。

要命的是，在非国有部门工作，时刻都面临着被“炒鱿鱼”的危险，工作的风险增大。而在国有企业工作的人是风险极其规避的，他们习惯于稳定，确定性收益即便是小于不确定性收益的平均值，他们也是偏好于较低的确定性收益的。所以，一些下岗职工经过短期收益与长期收益的比较，确定性与不确定性比较后，选择不离开国企。

另外，“吉林市企业下岗职工进入再就业服务站后尽快实现再就业的意见”的第5项规定“各级再就业服务中心（站）根据市场需求，针对托管人员素质现状开展有针对性的技能培训，结合下岗职工的志愿，组织有目的的转业训练，对无故三次不参加培训可解除劳动关系，促使培训与就业的紧密结合”。这一规定从字面上看，可以使就业中心站能够更快的对市场需求作出反应，减少职工寻找工作中的盲目性，另一方面也使得主管部门加大了对下岗职工再就业方向的发言权，而且，“对无故三次不参加培训可解除劳动关系”，从这样的规定中可以看到政府对于解决“粘连”问题的决心。然而由于以前并不存在政府对下岗职工培训及帮助寻找工作的先例，而且政府也没有作出具体的培训计划，一切还只是政府的良好愿望。因此在我们的调查中，下岗职工意见最大的正是这一条，其最有力的理由是政府可能对培训及提供就业敷衍了事，藉此随意解除职工与企业的劳动关系。显然这种顾虑一定程度上打消了职工进入再就业中心站的积极性，增加了下岗职工对企业的“粘连”倾向。

面临如许约束，大部分下岗职工选择“粘连”于企业的确是其最佳策略。98年6月后，中央要求下岗职工100%进入再就业服务中心（站）。但是，由于上述原因，下岗职工的进站积极性严重不足，于是企业和再就业中心为了100%的进站指标，不得不采取种种措施予以敷衍搪塞。根据1998年8月26日“吉林市就业局扶困与再就业工作简报”称，“经过历时十天的下岗职工进站攻坚战”，截至6月末，全市国有企业下岗未就业职工总数为6.48万人，扣除破产企业下岗未就业职工人数，实际为48,206人，全市应建再就业服务中心站762个，已建762个，达到100%，应进站下岗职工总数30588人，全部进站。但是我们对这些数字的真实性表示怀疑。就对吉化公司、吉诺尔电冰箱集团的调查看来，实际进站人数远小于这个数字。引一例来看，9月4日访问吉诺尔集团时，该集团劳资科长介绍有1154人下岗，应进站1000余人，实际进站只有285人，还不到总数的30%。然而，8月26日的简报声称该企业下岗职工进站达到100%。

## 二、企业：其实不想留

企业为了解决这一问题也都绞尽脑汁，采取了种种措施。吉化的做法比较典型。86-88年，吉化组建特大集团，政府为扶植当地企业，将13家亏损企业划归吉化，其中，辽源市属化工企业就有1.2万人，吉化的包袱越来越重。截至97年年底，吉化共有12467人下岗；占职工总数的10%，吉化集团积极采取措施分流安置人数众多的下岗职工。分流方向为：一，大力发展生产以及化工主业。由于吉化集团由若干个分厂组成，对目前盈利的分厂大力扶持，将亏损企业的下岗职工安置其中，通过这种方式安置下岗职工7000余人。二是发展三产，鼓励下岗职工成立小实体，自谋职业，安置下岗职工2000余人。三，大力开展劳务输出，吉化集团是劳动部企业的第一家拥有对外劳务输出许可证的试点企业。多次组织劳务输出到新加坡、赞比亚、韩国、德国等。四，对外承揽工程。五，凭借吉化集团占地面积大，发展养殖业，缓解就业压力。六，清理外用工。将原来由外来劳动力从事的苦、脏、累、险的工作由本企业职工从事。截止98年6月30止，吉化集团已安置下岗职工7747人。吉化领导人认为，要发展化工主业，就要合理、科学的使用劳动力，主要安排高技能的职工，把精简职工妥善安置；企业真正从事三产的还不到位，通过发展住宅区批发市场，发展养殖业，或是通过转岗培训，使得下岗职工能够向国外输送（吉化的职工培训工作种，很注重对职工的英语培训，这样使得其职工在向外输出时，比较具有竞争力。）<sup>5</sup>

企业的这一自发行为主要来自于外界经济压力。92-94年经济高涨时，吉林市企业的日子普遍好过，甚至有的企业在年终还在想办法如何多发奖金，那时似乎没有人想到今日的苦日子。95年以来，面临经济增长乏力，企业效益大幅度滑坡，职工工资大量拖欠，职工下岗问题严重，企业的领导人感到了压力，不得不勒紧腰带过日子。可是，企业内部分流能力毕竟有限，尤其是在企业面临困境时，解决下岗职工这一难题还需要多方面的努力。

此外，许多企业实行离岗预退，如造纸厂实行距法定离退年龄提前七年的做法。还有些企业在鼓励职工停薪留职方面也采取诸多优惠措施，如不收取管理费，企业继续为其缴纳养老保险金等；造纸厂还对停薪留职一年以上的发放1000元启动金；有些企业对下岗放长假职工发放比例工资或120-260元不等的生活费。而且，企业大多实行买断工龄和放长假。<sup>6</sup>

面临着这样的经济环境，企业的这种作法尽管对于解决下岗职工的“粘连”情结起到了一定的作用，但是国有企业的情形各不相同，毕竟象吉化、

---

<sup>5</sup> 资料来自访谈笔录。

<sup>6</sup> 吉林市就业服务局关于对吉林松江水泥厂等15户市直属企业下岗职工分流安置和再就业工作调查指导的阶段性报告》，1998年4月。

造纸厂这样有实力的企业尚属少数，从总体上来说，单纯通过企业自身来解决的下岗再就业问题有限。显然在这里需要外力的介入。

### 三、政府：对策及其尴尬境地

尽管，政府对于解决下岗问题也作出了诸多努力，但是“巧妇难为无米之炊”，资金的捉襟见肘使得政府在这个问题上无法拿出什么有效的解决方案；而下岗职工数目日增，政府的压力更大。非常问题似乎必须有非常解决之道。我们可以将吉林市政府对于下岗及“粘连”问题的对策转变加以对照，来剖析政府的现行政策的局限性。

#### （一）政府 98 年 6 月份前的政策

这一时期的政府政策基本上没有对“粘连”现象作出什么反映，其政策的主旋律主要是为企业的下岗职工寻找短期的谋生之道。这一时期政府对下岗职工去向的影响，分别包括：

1，各类扶贫解困市场。98年初，全市市区内共开设5处扶贫解困市场，11处早市，8处夜市，并在这19处早夜市中开设了扶贫解困区段，同时，为进入扶贫解困市场、区段的下岗职工提供优惠政策。目前，解困市场与解困区段可供下岗职工经营的摊位2225个，98年6月已进入市场经营的下岗职工1656人，摊位使用率达74.5%。下岗职工劝业大厦（吉林市再就业培训中心）、鑫地购物中心（下岗青年职工培训基地）和临江小商品批发市场三处地方共安置下岗职工1020人。<sup>7</sup>

2，社区服务。创办托儿所、托老所、保姆中心、家教中心、搬家中心、净菜净水、食品配送等多项服务共解决了约1000人。

3，农转非，鼓励城市下岗职工和暂时停工、停产或开工不足的企业到农村从事种植业和养殖业，搞技术服务、生产服务、销售服务和人员培训服务等。

4，内转外。利用吉林市现有的和继续开辟的窗口扩大境内外劳务输出；97年，全市组织国外、埠外劳务输出7千人次，<sup>8</sup>如吉化多年来大力在国外承揽工程，鼓励劳务输出，每年约在500人左右。

5，职工消费合作社。97年以来，市总工会成立了职工消费合作社，现已发展基层分社150家，拥有职工会员28万人，安置下岗富余职工320人。职工消费合作社采取集体购物、货买源头的方式，直接从厂家进货，减

<sup>7</sup> 《全市国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议经验材料》，1998年6月。

<sup>8</sup> 吉林市政府，《创造就业岗位，促进多元就业》，1998。



少中间环节，连锁经营，让利职工，为职工提供各种生活必需品。目前总社和各分社销售总额已达到190万元，职工受益额达到12.8万元。<sup>9</sup>

除了这些解决燃眉之急的短期措施以外，吉林市自1995年末业已开始实施再就业工程。至97年9月底，吉林市成立市级再就业服务中心1个，行业再就业服务中心3个，企业再就业服务站9个，进入市级再就业服务中心235人，进入企业再就业服务站4032人。再就业中心的主要职责是：对下岗职工进行托管、负责转岗培训、生产自救、就业指导和职业介绍。为进行托管的下岗职工发放基本生活费、限额医疗费，缴纳养老、失业等社会保险费用。

再就业中心托管费用来源只有企业的托管费，即企业每托管一人向托管中心缴2000元托管费。再就业中心以此作为下岗职工一年的最低生活费。由于企业不愿意或拿不出这笔钱，由企业自愿向再就业中心托管职工难度较大。破产企业资产变现难，致使拖欠职工的工资、集资款等无法支付，托管费更是无处可出。

在解决下岗职工问题时，吉林市政府也考虑到了清退外来工人这一步棋。1996年，为了分流安置20户破产企业职工，市政府出台《市政府关于清理外来劳动力、党政机关和企事业单位临时用工岗位的通知》，对企事业单位临时岗位进行清理，清理的范围主要包括党政机关、企事业单位的零散用工和城建制进入吉林市的外来劳动力；以及驻吉林市国、省营企事业单位使用的外来劳动力；三资、私营、个体、股份制企业使用的外来劳动力。清理后，将破产企业职工安置在这些岗位上。根据清理临时用工和外埠劳动力的调查报告，全市市以上的用工单位共624户，职工人数为35,301,180，使用临时工总数19,750人；此次行动共清理临时工岗位7298人，全部都安置上下岗职工，占临时工总数的37%。<sup>10</sup>在此之后，吉林市又进一步梳理全市33处集贸市场，为下岗职工清理出1483个摊位，截至98年6月，已安置1034人。

1997年吉林市进一步强化对劳动力输入输出的管理，颁布了《吉林市劳动力输入输出管理办法》。根据规定，劳动力输入应符合下列条件：（1）本地用工来源不足的；（2）允许使用外来劳动力的岗位和工种；（3）具备向外来劳动力提供食宿等生活条件。

用工单位招用外来劳动力须持有关文件，申报用工计划，经审查批准，方可组织招收，并办理《外来人员就业登记证》，每证10元。外来劳动力则必须持居民身份证、婚育证明和《外来人员就业登记卡》，到市、县劳动力输入输出管理机构办理求职登记手续。用人单位按规定还必须向劳动行政

<sup>9</sup> 《全市国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议经验材料》，1998年6月。

<sup>10</sup> 吉林市政府，《创造就业岗位，促进多元就业》，1998。

部门缴纳用工管理费，外省劳动力按每人工资的8%缴纳，本省城镇劳动力按每人工资的5%缴纳，雇佣本省农村劳动力的用人单位需缴纳该劳动力工资的6%。对于私营个体的用人单位由于其给予的工资额不好掌握，实行固定数额管理费，城镇的5元每月，农村8元，外省市15元。对于收入高的行业或特种行业实行特殊办法，外来劳动力须持特行许可证、上岗证方可上岗。

看来，随着下岗问题的日益严重，吉林市开始加强对外来劳动力的管理和限制。

但是，从以上叙述中我们看不出政府为解决下岗问题方面有什么长期政策，也看不出政府对于“粘连”现象提出的有效对策；显然政府也在回避这个问题。但是这个时候，“自己的梦自己圆”已经越来越成为共识：下岗职工不能老等着政府解决问题；吉林市也不能老等着中央解决。显然，政府对于第一个问题的共识要大于第二个。

## （二）政府：98年6月后的政策

为了响应朱总理的指示，确保98年8月末前100%的下岗职工都能进入再就业服务中心目标的完成，吉林市对下岗职工采取先进站后规范的原则。

进入再就业服务中心站的对象主要是实行劳动合同制度以前参加工作的国有企业的正式职工（不含从农村招聘的临时合同工），因企业生产经营等客观原因而下岗，未在社会上从事其他职业的人员；也包括实行劳动合同制度以后参加工作，合同期未满的下岗职工。

“吉林市企业下岗职工进入再就业服务站后尽快实现再就业的意见”规定：

1，企业要通过自身努力，采取各种内部渠道，如开发新的生产项目，自办经济实体，劳务输出等，积极安排下岗职工的再就业。

2，对35岁以下的下岗职工，原则上实行“离岗挂编”的办法，对其协议保留劳动关系，代缴三年养老保险和失业保险，下岗职工从事自谋职业，可享受再就业优惠政策。

3，对男36岁至50岁，女36岁至45岁的下岗职工区别对待。对既有求职要求，又符合托管条件的作为再就业工作的重点对象，帮助其再就业；对从事自谋职业或其他临时性工作的，实行“离岗挂编”的办法。

4，企业不分所有制，只要在工商部门登记，有正常生产经营活动，都必须为其职工按比例缴纳社会保险金，以解决下岗职工的后顾之忧。

5，各级再就业服务中心（站）根据市场需求，针对托管人员素质现状开展有针对性的技能培训，结合下岗职工的志愿，组织有目的的转业训练，对无故三次不参加培训可解除劳动关系，促使培训与就业的紧密结合。

显然，第 2、3、4 三条开始对“粘连”现象提出了解决方案：第 2、3 条对下岗职工按照年龄段和性别实施不同方案，这样就考虑到了不同层次的下岗职工与企业的“粘连”倾向，尽管这也不一定是政府第一次提出的方案，但能够看得出政府确实为了解决下岗职工与企业的问题而出台了这些较为坚决的政策；第 4 条的思路在于解决职工的风险承受意识，如果早拥有一个良好的社会保障体系，职工的下岗问题就不会有现在这么严重了，但这一政策对于解决历史原因造成的下岗问题起不了什么太大的作用；有些新意的是第 5 条，但是如前文所说，正是这一条加强了“粘连”倾向。如果政府作出这一规定的出发点确实在于为职工寻找一份合适的工作，那么就必须对政府在何种情形下才能够实施这一政策作出限制，而且政府对于如何培训和提供就业机会作出具体的规定。

为了与上述规定相衔接，吉林市同时出台了一系列优惠政策以鼓励下岗职工积极自我寻找工作，鼓励企业雇佣下岗职工，由此增加下岗职工再就业的预期收益，降低其粘连倾向。这些政策包括：

1，进入再就业服务站的下岗职工自谋职业，并与企业解除劳动关系的，再就业服务站可根据实际情况，将其基本生活费和限额医疗费一次性发给本人。

2，进入再就业服务站的下岗职工，可以享受再就业服务站的待遇，并允许从事一定的临时性工作，以补贴其正常生活。

3，企业批量招工，应按不低于 30% 的比例招用符合条件的下岗职工；凡是招用下岗职工比例低于 30% 的用人单位，每少招一人，应交纳 1000 元的安置补助费，纳入同级再就业资金管理。用工单位不按规定工种目录使用外来劳动力的，每年每人加收 500 元再就业资金。且招收下岗职工的条件要放宽，一般工作岗位年龄要放在男 45 岁、女 40 岁，特殊岗位招工条件要经劳动部门批准后执行。

4，当年安置失业下岗人员占从业人员总数 60% 以上的企业免征所得税 3 年；当年安置失业下岗人员占从业人员总数 30% 以上不足 60% 的企业，免征所得税 2 年；当年安置下岗职工达到从业人员总数 10% 以上不足 30% 的企业，免征所得税 1 年。

安置失业下岗人员占从业人员总数 60% 以上的各类经济实体，按先征后返办法，减征 10% 增值税 3 年。安置失业下岗人员不到 60% 的，按实际所达到的比例响应下调增值税比例。

凡组织下岗职工或下岗职工本人从事为老年人残疾人、婴幼儿、婚姻、殡葬服务及社区便民服务等项目，经劳动就业部门认定，民政部门优先办理《社区服务证书》，所得服务收入 3 年内免征营业税、个人所得税以及各项行政性收费。

5, 新办的各类市场, 要划出不低于 50% 的摊位专门用于安置下岗职工。对经过劳动就业部门批准兴办安置下岗职工百人以上的再就业基地, 经劳动部门认定, 税务、工商部门批准, 免收 1 年的税费。

6, 鼓励城转乡, 扶持下岗职工承包荒山、荒地、荒水、荒滩, 从事农、林、牧、渔等种植业、养殖业。凡下岗职工从事上述行业的, 经劳动就业部门认定, 税务、土地等有关部门核准, 可减免土地使用费, 自有收入起 3 年内免缴农业税、农业特产税和水利建设专项资金。

上述政策的基调就在于增加下岗职工重新择业的预期收益, 通过利益驱动加速其观念的转变。而对于托管职工来说, 则按照下属规则进行: 被托管职工基本生活费发放标准按省政府规定以市城镇居民最低生活保障线标准为基数, 第一年按 120% 元发放; 第二年按 110% 发放; 第三年按 100% 发放。根据吉林市的实际情况, 市区托管职工基本生活费, 第一年按 144 元发放; 第二年按 132 元发放; 第三年按 120 元发放。托管职工限额医疗费为 18 元/月, 养老保险费按基本生活费的 29% 交纳, 即第一年为 41.76 元, 第二年为 38.28 元, 第三年为 34.80 元; 失业保险费按基本生活费的 3% 交纳, 即第一年为 4.32 元, 第二年为 3.96 元, 第三年为 3.6 元。即第一年每个下岗职工每月获得 162 元, 第二年每个下岗职工每月获得 150 元, 第三年每个下岗职工每月获得 138 元。

以上我们可以看出吉林市政府在“自己的梦要自己圆”的第一点共识, 即职工不能老依靠政府这一点上, 有了充分的认识; 但是对于第二点共识的认识程度, 即吉林市也不能老等着中央解决这一点上, 远不如第一点。

**这一问题明显反映在再就业资金的筹集的问题上。再就业服务中心**

(站) 用于保障下岗职工基本生活和缴纳社会保险的费用来源包括以下几种渠道: 破产企业从依法取得的土地使用权转让所得中拨付, 被兼并企业由兼并企业负责; 盈利企业和国有参股、控股企业由企业负责; 亏损企业原则上采取“三三制”的办法, 即财政预算安排三分之一、企业负担三分之一、社会筹集(包括从失业保险基金中调剂)三分之一。社会筹集的部分, 要分级筹集分级使用。社会筹集主要是失业保险基金缴费比例提高二个百分点所增加的部分, 这部分资金必须全部用于下岗职工。这样每个企业第一年要为每个进入再就业中心的下岗职工向再就业服务中心缴纳 832.32 元, 第二年缴纳 696.96 元, 第三年缴纳 633.6 元<sup>11</sup>。

### **(三) 政府的尴尬地位**

---

<sup>11</sup> 《吉林市劳动局转发省劳动厅关于吉林省再就业服务中心(站)管理暂行办法的通知》, [1998]52 号。

吉林市再就业工程的实施困难重重，政府处境尴尬，这一问题主要表现在：

1， 就业岗位的减少与劳动力增加的矛盾十分突出。一方面，现有国有和集体企业几乎没有新的吸纳能力。而且通过减员增效，还要有部分职工下岗；新上较大的项目一般都是高科技含量的技术密集型的项目，所需要的劳动力一般都是高知识、高技能型的，下岗职工很难顶替。另一方面，劳动者整体素质低下，成为制约再就业的重要因素。从劳动力资源总体素质上看，文化知识和职业技能普遍偏低，新成长的劳动力中有 50% 以上没有经过必要的职业培训；从企业来看，吉林市企业技术工人队伍的技术构成是：高级技术工人占 7%，中级技术工人占 35% 左右，大部分工人只掌握初级的技术水平；在下岗、失业职工队伍中，有一半以上是由于素质低下而导致竞争中落伍的，而在其中又有 60% 以上由于技术素质单一或无技能而不能实行再就业。因此，下岗、失业职工再就业，不仅仅来自数量压力，同时还有素质因素在内的“双重压力”，结构性失业在吉林市还会继续存在。

2， 资金紧张。城市扶困基金与再就业资金征缴困难，力度不够。扶困基金“保本用息”的使用原则难以实现。98 上半年筹集再就业资金 1,420 万元，其中财政 200 万元，社会筹集 220 万元，机关干部捐款到户 1,000 万元。机关干部捐款占筹集资金总数的 70.4%，这一部分资金是通过扣除机关干部奖金和一部分工资实现的。吉林市本级国有独资亏损企业下岗职工发放基本生活费等三方面资金，全年需 1 亿 3 千万，按今年筹集 3000 万计划看，缺口还有 1 亿元左右。截止 8 月末，企业应筹集给进站职工 3 个月的基本生活费和养老保险和失业保险金的 1/3，即 1,906 万元，已筹集 824.2 万元，只占应筹资金的 43.2%。目前企业连这一部分钱的一半都出不起，更惶惑以后的再就业资金了。由于许多企业资金紧张，甚至拖欠在职职工的工资。亏损企业更是无力承担 1/3 的筹资款。当它们筹集不到应筹集的数额时，政府出于稳定考虑，必然会让财政出这笔钱。然而财政已经自身难保，1997 年吉林市市区财政收入 9,4930 万元，财政支出 142,074 万元，财政赤字约为 47,144 万元。

3， 养老保险与失业保险两金挤占现象严重。市社会保险公司截止 1998 年 3 月 30 日共挤占“两金” 4,801 万元。其中，养老基金 2815 万元，占总额的 58.6%；失业保险基金 1,986 万元，占总额的 41.4%。许多企业拖欠或没有按时足额发放企业离退休人员养老金。

4， 据有关调查统计，在下岗失业职工中，隐性就业者较多。他们一般不与新的用工单位签定劳动合同，而由原单位支付养老保险金、医疗费等。隐性就业的负面效应不容忽视，它影响政府对就业情况作出正确的判断和决策，应尽快健全社会保障体系和规范劳动力市场运作。

#### 四、经济学家：出路何在？

吉林市劳动就业部门在解决这一世纪性难题过程中，已经作出了很大努力；但是，问题似乎积重难返，上述举措实属杯水车薪，吉林市政府处于尴尬境地也就不难理解。关键在于，解决下岗职工的问题需要使得下岗职工感觉到重新择业带来的收益大于“粘连”在企业得到的收益，这首先需要强有力的产业结构调整，唯有如此才能为下岗职工提供良好的外部环境，改变其预期。而这需要资金的注入和人的观念的转变（包括上文所说的关于圆梦的两个共识）：资金的注入可以为国有企业的结构调整提供原动力；如何采取公平合理的办法解决下岗职工的“粘连”现象，促进其转变就业观念，为国有企业实施减员增效方案提供条件。吉林市似乎在这两个方面都还没有找到适当的突破口。下面，我们将结合调查材料对这一问题加以阐述。

##### （一）促进经济结构调整，大力发展第三产业。

吉林市政府对于解决下岗问题的突破口何在？下岗职工不愿意与原企业解除劳动关系自谋发展，而宁愿留在原企业，形成这种奇特的“粘连”现象，其最主要的原因在于未来的不确定性。如果经济形势好转，到别的地方发展时会有一个较高的收入，那么职工与企业保持“粘连”的动机无疑会被弱化。现在的问题就在于政府如何有效地实施其产业政策，促进经济结构调整——但是，从吉林市政府的做法中，我们似乎还没有看到政府对这个问题的明确认识。

吉林市政府将其发展战略概括为“二三一”战略，即优化重组第二产业，加快发展第三产业，巩固提高第一产业，基本形成比较协调的三次产业结构，其中，（1）突出调整工业内部结构，巩固壮大化工、汽车主导产业，构筑化纤、食品、电子、冶金医药支柱产业群，加快发展高新技术产业；（2）实施产品创新工程，开发、扶植一批名优产品和出口创汇产品，大面积地推进常规产品升级换代；（3）实施资产重组工程，积极稳妥地搞好国有企业资产重组，培育发展一批大企业集团，引导国有资产向重点行业和优势企业集中，进一步提高国有经济的质量和控制在；大力发展非公有制经济和多种形式的混合型经济，实现多种经济成份相互融合、竞相发展的格局；（4）实施区域开发工程。加快建设吉林高新技术产业开发区、九站工业园区和吉长工贸走廊，大力发展各具特色的城区和县域经济，有重点地规

划建设一批新兴小城镇，逐步构筑起以中心城市为依托，城乡对接、优势互补的城乡经济发展体系。<sup>12</sup>

这一举措的出发点不错，但是问题在于有多大的可行性。第二产业的调整无疑要以国有企业改革为突破口，而国有企业本来就存在诸多问题，要想在短期内解决这些问题几乎不太可能，尤其是现在全国经济不振，国有企业下岗职工问题严重，国有企业改革也止步不前；政府也没有足够的财力来对国有企业的技术改造进行支持。更重要的是，国有经济比重过大本就是吉林市就业问题的“软肋”，而按照上述举措，国有经济的比重看不到降低的趋势，在此基础上要解决国有企业的下岗问题也有巨大的困难。企业要想进行技术改造，增强企业活力，就必须承受职工下岗分流的压力；或者改革一步到位，由社会对企业的下岗职工承担起责任，让企业轻装上阵，用最优规模的职工队伍进行生产；或者逐步裁员，让企业逐步增加效率，这一做法的社会压力较小，但是会使得改革的进程减缓，长期来看，企业所要承受的负担也并不轻松。企业的改革一定要坚决，因为政府根本无法解决所有下岗职工的问题，长期以来政策模模糊糊只能对下岗职工发出错误信号，使得职工对企业的期望值提高，增加其保持“粘连”的倾向。

采取一定政策扶持高新技术企业的发展是很有必要的。例如，华星集团是国家电子产品半导体的重点厂家，政府应该对其实施政策倾斜，帮助其减轻包袱，加大技术改造力度，力争实现产品上新台阶。但是，现在财政紧张，下岗职工尚且顾不过来，恐怕政府心有余而力不足。而且，鉴于已经有很多地方将电子产品作为重点支持对象，吉林市政府再选择电子产品作为具体拳头产品时，必须权衡自己的优劣，以免陷入盲目投资。

吉林市第三产业在92年以来有了很大的发展。92-96年吉林市三类产业所占GDP比重，一直没有太大变化，总体来说，第二产业所占比重在52%以上，第一产业在12~15%之间徘徊，第三产业未超过34%。这一局面在97年有了一些改变，第二产业的比重只占46.1%，第一产业比重达到15.9%，第三产业达到38.0%，各产业所占比重的转变反映出一个大趋势，即经济结构调整需要大力发展第三产业，优化重组第二产业，巩固提高第一产业。这样的改革思路已经反映在吉林市政府的施政纲领之中。但是，回顾93-97年以来三类产业的此消彼涨，我们可以大概看出这里的趋势。93年以来，吉林市的第三产业增长率分别为21.4%，20.1%，10.5%，11.9%，18.6%，93-97年平均为16.5%，相对于同期第二产业8.2%的增长率来说，已着实不低，尤其97年，在工业负增长-9.8%，建筑业负增长-18.7%的情形下，第三产业保持了18.6%的增长率，这对吉林市实现GDP2.2%的增长起

<sup>12</sup> 吉林市计划委员会，《关于“吉林市1998至2000年经济结构调整规划”的汇报提纲》，1998。

到了决定性的作用。在第三产业的增长中，社会服务业 97 年增长达 53.1%，批发和零售贸易、餐饮业增长为 16.0%。第三产业加快发展的后果是，97 年与 96 年相比，第三产业从业人员增加了 3.5 万人，而全部从业人员增加了 3.6 万人，其中第二产业从业人员减少了 6.2 万人，第一产业从业人员增加了 6.3 万人。

第三产业的发展确实对吉林市经济的发展作出不少贡献，但是要想第三产业有更为长足的发展，还需要从广义上看待第三产业。第三产业不仅仅局限于批发、零售和餐饮服务业等，它还包括金融、邮电、通信业、信息服务业等等；政府所应该做的是打破垄断，引入竞争，提供良好的创业环境。虽然某些行业的开放尚需时日，政府应该高瞻远瞩，看到开放的趋势，早做准备。只有让参与经济活动的主体有信心、有激励去创新、创业，经济才会走出低谷，实现长足的发展。

## **(二) 大力发展非公有制经济**

吉林市由于其独特的经济结构，国有经济占绝大比重，重工业又偏重于基础原材料行业，这样的经济结构很大程度上依赖于宏观经济的景气状况，经济高涨时，对原材料的需求会大大上升，那么这一类企业的效益好转有进一步拉动这个经济的增涨。这一类企业的致命弱点在于技术老化，管理体制僵化，市场意识淡薄，当突然需要从计划走向市场时，感到很不适应；吉林造纸集团在 1997 年还有指令性计划，而在 1997-98 年进口纸通过正道或走私途径大肆入侵时，吉林造纸慌了手脚。而且，这些国有企业的通病还在于资产的流动性奇差：帐面上的资产原值可能也为数不少，但是对银行的大量欠款无法及时或甚至无法归还，导致银行不愿意继续提供流动资金，而且累积的利息则越来越多，如果在以前因为银行、国企是一家，银行迫于政府压力不得不继续发放贷款，那么现在银行的独立性有所增强，自身呆坏账的累积已经开始威胁其生存基础，银行贷款时，顾虑逐渐增多。

针对吉林市国有经济比重过大、而效益又欠佳的局面，通过非公有制经济的发展来恢复经济活力势在必行。

非公有制经济可以分两类看：（1）大部分主要集中于一些较小的企业。这些企业一般规模小，经营面较窄，但所选行业和产品获利能力较强。对于这样的企业，政府可以采取优惠措施，给与其优惠政策，扶持其发展，这样一方面有助于搞活经济，吸收就业，另一方面也有助于加快下岗职工就业观念的转变。（2）对于一小部分规模较大，发展有潜质的私营企业，政府应该在融资政策、企业并购等方面加以扶持，并就企业的发展取向加以指导，这儿重要的是，政府要给与私营企业和其它经济主体同样的竞争环境。在国有经济举步维艰，私营经济一息尚存时，不要因为拯救国有经济而使得这些真正



具有活力的经济成分也跌入泥潭。吉林市对于私营企业的政策是较为宽松的，但鉴于吉林市国有经济比重过大这一现实，必须对私营经济发展的一些制度性阻碍加以革除，比如中小私营企业借款难的问题是否可以通过借鉴一些变通性的作法而加以解决。

个体经济对于吸收就业，分流下岗职工也有着不可替代的作用，98年上半年，吉林市个体工商户和私营企业较97年末分别增加了11504户和344户，从业人员分别增加了12509人和2150人，全市个体私营经济从业人员已达到26万4千多人。个体工商户总产值和销售总额分别达到22亿元和63.9亿元，比去年同期增长53%和64%，私营企业总产值和销售总额分别达到6.5亿元和12.5亿元，比去年同期增长了23%和21%，非公有制经济的健康快速发展促进和繁荣了经济，也吸收了大量下岗职工<sup>13</sup>。97年初的举办的两次下岗失业人员招聘会，提供就业岗位3千多个，主要来自于非国有企业。<sup>14</sup>

在解决下岗职工问题时，个体经济已经取得了较为明显的成就。但是，如何把个体经济发展与整个的经济调整相协调，这仍然需要加以考虑。而且，个体经济的发展仍然需要以整个经济状况的发展状况为前提。如果经济依旧低迷，个体经济依旧无法有长期发展。我们从调查中了解到，个体经济这两年的经营状况较以往已经相差很大，这里面既有从业人员数量增加的因素，也有经济不景气导致的市场萎缩。应当说，如果整个经济景气好转，个体服务业从业人员数量的增加是一个好趋势，这预示着吉林市经济转型期的开始。各级政府也确实在处心积虑的利用个体经营这一条路来解决众多的下岗职工问题。

好在我们从调查中了解到，目前吉林市明确提出要加快个体私营经济的发展，尤其在经营范围、注册手续、资产构并等方面放宽限制；而且提出金融部门要扶持个体私营经济发展等措施，这一较为宽松的政策无疑将为吉林市的私营企业和个体经济的发展提供较好的条件。

私营、个体经济的扩大，国有企业的转制，再辅之以企业内部的分流，对于吉林市短期内解决下岗职工问题应该是一条较为有效的路，但似乎也仅限于短期。如果国家的宏观经济状况得不到好转，吉林市的经济状况无法摆脱困境，那么上述调整措施将无法支撑众多的下岗职工，吉林市老百姓的生活状况还会进一步恶化。

### **(三) 外资：可能的出路**

<sup>13</sup> 《全市国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议经验材料》，1998年6月。

<sup>14</sup> 吉林市政府，《创造就业岗位，促进多元就业》，1998。

在这个经济转型过程中，如何解决改革所需的资金、如何促进职工就业观念的转变是两个关键环节；在这一点上，外资正好具有比较优势。而且，吉林市也确实存在着进一步加大招商引资的有力条件。

### 1、良好的基础设施

吉林市坐落在松花江上，水源丰富，工业用水和生活用水都不成问题；丰满电站就在吉林市内，其发电量目前除可以维持吉林市用电外还可以向外输出；吉林市地势平坦，交通状况良好，铁路、航空均较为发达，此外还有高速公路与长春相连。这样的基础设施条件是很多城市所渴望拥有的；他对吸引外来投资应该是大有裨益的。

### 2、熟练工人

此外，吉林市雄厚的工业基础也培养出了一大批优秀的熟练工人，这同样极富有比较优势。现在的众多下岗工人再就业难，部分原因在于这批工人的专业化程度相对较高，当前整个制造业状况都很不景气，因此，他们在寻找其他职业的过程中，不得不放弃自己的比较优势，去干那些不怎么需要技术的活儿；这样对社会来说，既浪费了熟练工人的技术，又加剧了其他行业的竞争。如果能够争取到资金，完成对现有企业的技术改造，并且在深加工上下工夫，努力促进经济结构转换；这样这些熟练工人不但可以找到自己的用武之地，企业的经济效益也会得到巨大的提高。在这个过程中，外来的投资可能会在一部分行业占有较大份额，其获利也可能较为可观，但如果这些投资不足以构成垄断，不妨放开让内外企业通过竞争以获益。而且，吉林市的工资水平相对于沿海开放城市来说要低得多，基本生活消费水平也比较低，因此在劳动力成本上很有优势。

### 3、有利的原材料基础

如前所述，吉林市的支柱企业，如吉化、铁合金厂、碳素厂、造纸集团，都曾在全国同行业中处于领先地位，这些原材料价格较低，由于进一步的深加工能力不能保证，产品的附加值低，即便在经济高涨期，其获利也较小。如果充分利用本地的原材料优势，在狠抓深加工上下工夫，吉林市的相关产业还是很有比较优势的。

### 4、有利的政策。

吉林市委、市政府 1998 年 3 月 31 日颁发《关于促进经济增长的若干规定》，为了扩大招商引资制定了若干优惠政策，在税收减免方面、土地使用方面、投资范围、收费制度方面均给予了很大的优惠。

我们认为，在这样的条件下，吉林市应该能够增加对于外资的吸引力。外资的注入，不但可以为吉林市的经济结构调整带来必要的资金，更主要的是从长远看，外资企业经营与管理对于整个吉林市下岗职工转变就业观念也会有很大的作用。

## 五、结语：竞争中求得生存

在经济前景暗淡、企业状况不佳的背景下，下岗职工对于企业的这种强烈“粘连”倾向是符合经济学逻辑的。下岗职工本身的特点、国有经济与非国有经济之间的收益差距、政府政策的限制、第三产业的发展不足和持续低迷的经济景气，使得下岗职工重新就业的机会很小，就业成本反而很高，因此“粘连”现象普遍存在也就不难理解了。

“粘连”是对潜在就业压力的一种反映，它对国有经济的改革和整个经济的发展有着深层次的影响。因此，政府必须对“粘连”问题加以解决。其关键在于提供一个良好的、公平竞争的经济环境，最大限度的放开对经济的管制，由利润动机所驱使的经济主体自然会去寻找各种经济亮点；其次要坚决实施市场取向的企业改革，大力发展非国有制经济，充分利用各种有利条件招商引资。只有拥有合理的经济结构，拥有富于创新精神的企业和企业家，人们对整个经济的前景才会乐观；而这种信心才是转变就业观念、消除“粘连”倾向的良药。

解决“粘连”问题的首要任务是促进下岗职工就业观念的转变。除了通过促进经济结构调整已改变其预期之外，政府在作出一些政策选择时，也应该充分考虑其可能后果。比如，对于在国有企业转制中所遇到的职工安置问题，应当说让收购方接受一部分职工的要求是合理的，但是在企业转制和职工安置上，不一定非得要求接受方非得把两个问题放在一起考虑。比如可以规定收购方必须安置一定比例的职工，但具体如何实施交有企业和职工协商解决，这种谈判的交易成本似乎会小一些；职工看不到政府在后面的支持，其期望值便会减小，企业在选择留用职工是如果遵循某些较为公平的非人格化标准，职工的怨言也会大为减少；对于那些确实需要救济的困难职工，政府不妨加以救济。如果政府在企业转制过程中立场僵硬或要价过高，收购企业很可能望而却步；最后的结果是原企业依旧死气沉沉，职工下岗依旧。可见，政府可以在解决下岗职工的“粘连”问题上起到一定的作用，但是干预必须在一定的限度之内。

## 参考文献:

1. 《吉林市国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作及养老保险工作情况汇报》，1997年7月。
2. 《吉林市 城市扶困与再就业现状、问题、对策及建议》，1997年12月。
3. 吉林市委办公厅，《关于吉林市实施职工再就业情况的报告》，1997年。
4. 吉林市就业服务局关于对吉林松江水泥厂等15户市直属企业下岗职工分流安置和再就业工作调查指导的阶段性报告》，1998年4月。
5. 《全市国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议经验材料》，1998年6月。
6. 吉林市政府，《创造就业岗位，促进多元就业》，1998。
7. 《全市国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议经验材料》，1998年6月。
8. 吉林市政府，《创造就业岗位，促进多元就业》，1998。
9. 《吉林市劳动局转发省劳动厅关于吉林省再就业服务中心（站）管理暂行办法的通知》，[1998]52号。
10. 吉林市计划委员会，《关于“吉林市1998至2000年经济结构调整规划”的汇报提纲》，1998。
11. 《吉林市实施再就业情况汇报》，1998年。
12. 《全市国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议经验材料》，1998年6月。
13. 吉林市政府，《创造就业岗位，促进多元就业》，1998。
14. 吉林市政府，《关于“关于吉林市1998至2000年经济结构调整规划”的汇报纲要》，1998。
15. 《吉林市政府工作报告》，1998年1月5日。
16. 吉林市政府，《吉林市劳动力输入输出管理办法》，1997。
17. 《吉林市1998年再就业工程实施方案》，1998年5月。
18. 吉林市就业局，《关于企业下岗职工进入再就业服务站后尽快实现再就业的建议》，1998年8月26日。
19. 《吉林市人民政府关于企业破产试点职工分流和安置的暂行规定》，1996。
20. 《王照环市长在全市经济形势报告会上的讲话（摘要）》，《江城日报》1998年8月14日。
21. 《吉林市委市政府关于全面推进企业改革的决定》，《江城日报》1998年8月20日。
22. 北京大学中国经济研究中心劳动力市场课题组，  
《转型中的大城市劳动力市场：进城民工和下岗工人再就业（上海市）》，北京大学中国经济研究中心内部讨论稿，No. C1998012。  
《中山劳动力市场的新挑战》，北京大学中国经济研究中心内部讨论稿，  
No. C1998013  
《中西部新兴劳动力市场：经济转型与劳动力市场开放（绵阳市）》，北京大学中国经济研究中心内部讨论稿，No. C1998014。

《温州市劳动力市场调查报告》（第三稿），  
《传统工业城市：福利惯性下的劳动力市场（南京市）》（第三稿）。