



No. C1999010

1999-5

传统工业城市：福利惯性下的劳动力市场

——南京市就业形势和政策体制调查报告

北京大学中国经济研究中心劳动力市场课题组

内容摘要

南京市是典型的旧体制下的中国工业城市，国有大型企业在城市经济中占重要地位，南京市的问题，是全国大多数工业城市，尤其是北方城市面对的普遍问题。南京市面临的失业形势很严峻，下岗、失业、隐性失业人员总量在 50 万人以上。另一方面，南京市作为一个传统工业城市，上到市政府，下到各企业，有很强的福利传统。在财政实力不足的情况下，政府的对策就是把人包在企业。由于人员重负无法解除，国企改革深受阻碍。

南京市政府的滚动式“梳理定位、分类管理”政策在严峻的经济形势和就业形势许诺长期福利，将损害南京经济的发展。在南京市政府限制企业破产、控制职工下岗数量的政策下，南京的下岗压力尚未完全释放。南京市对外劳力的限制措施在顽固的福利壁垒下得以在国有经济部门生效，形成了南京市劳动力市场的基本二元结构。但在国家控制力较弱的非国有经济部门，二元结构已趋于模糊和消失。只有改革旧的扭曲劳动力市场的福利体制，真正解脱企业的人员重负，南京市才可能走出经济萧条。报告还发现，南京市的再就业工程实施机构具有分散化的特点，街道、企业各为中心，这为形成一个统一高效的劳动力市场提供了基本条件。

传统工业城市：福利惯性下的劳动力市场

——南京市就业形势和政策体制调查报告

北京大学中国经济研究中心城市劳动力市场课题组*

引言

南京市是典型的旧体制下的中国工业城市，国有大型企业在城市经济中占重要地位，南京市的问题，是全国大多数工业城市，尤其是北方城市面对的普遍问题。

南京市面临的失业形势很严峻，下岗、失业、隐性失业人员总量在 50 万人以上。面对 1/6 市区人口失业的冲击，南京市政府在实施再就业工程的过程中，创造了一些新经验，如分类梳理，如养老统筹的个人投保办法；这些开创性的工作为平稳地、合乎经济原则地解决中国当前的城市工人下岗问题，顺利完成企业体制改革提供了新思路 and 试验样本。报告还发现，南京市的再就业工程实施机构具有分散化的特点，街道、企业各为中心，这为形成一个统一高效的劳动力市场提供了基本条件。

另一方面，南京市作为一个传统工业城市，上到市政府，下到各企业，有很强的福利传统。在财政实力不足的情况下，政府的对策就是把人包在企业。调查发现，南京市的再就业中心机构仍在企业，企业没有能够摆脱人员负担。在福利惯性背景下，透支未来、牺牲国家利益成了博弈的最后结果。

本报告结构如下：第一部分说明南京市当前经济结构和就业结构面临的问题；第二部分、第三部分分别从南京市政府再就业工程和外劳力控制两方面考察南京市政府的对策并分析政策出台的动机及其经济后果；第四部分总括经济学意义上的南京市劳动力市场的整体态势；第五部分对南京市政府的就业政策发表一点评论和建议；最后是一个简短的结论。

一、问题的提出

1. 经济结构

南京市占地面积 6516 平方公里，市区面积 975.8 平方公里；总人口 529.8 万，从业人员 300.8 万；市区人口 273.3 万，城镇从业人员 166 万；1997 年 GDP755 亿元，人均 GDP14057 元¹。南京市是中国东部地区重要的经济发展核心区。

南京市产业结构，大致是一个 1: 5: 4 的关系。在工业结构中，重工业占主要地位，轻重工业比例达到 1:3.3。与之相适应，国有企业，特别是大型企业比重较大：65 家国有大型工业企业的产值占全部独立核算工业企业总产值的 46%。

*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。在中国经济研究中心周其仁教授主持和带领下，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，以及劳动和社会保障部刘丹华、李苏、刘康先后进行了对广东中山市、上海市、浙江温州市、四川绵阳市和江苏南京市的调查。本报告是对南京市劳动力市场调查的个案报告，是课题组在南京市劳动局的协助下，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。

本此调查得到了国家劳动和社会保障部、南京市劳动局、南京市计委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，概与其他机构和个人无关。

¹ 数据来自《南京统计年鉴，1998》，本节引用的数据，除特殊注明外，均来自历年南京统计年鉴。

表1 97年独立核算国有工业经济效益表

	利税总额 (亿元)	盈亏相抵后利润总额 (亿元)
轻工业	7.16	1.57
重工业	48.35	15.88
大型工业	48.50	17.40
中型工业	5.47	-0.25
小型工业	1.54	0.29
部属企业	46.11	16.91
省属企业	4.11	1.02
市属企业	5.29	-0.48

如上表所示,轻重工业利税总额的比例为 1:6.75, 盈亏相抵后利润总额的比重更高达 1:10。几乎所有的利润都来自大型企业和部属企业。重工业生产滑坡,上半年产值仅比去年同期增长 7.97%,虽然轻工业增长较快,增长率有 25.33%,但由于重工业在南京经济中的重要地位,整体经济情况堪忧。98年 1—5月,全市国有企业及年销售收入超过 500 万元的独立核算工业企业实现利税总额 23.96 亿元,与去年同比下降 17.6%,其中,利润总额为 5473 万元,比去年同期下降 89.2%;全市亏损企业亏损额达 13.22 亿元,比去年同期增长 101.1%。盈亏相抵后是净亏损 12.67 亿元。虽然非国有工业增速较快,上半年股份制经济累计增长 39.64%,外商及港澳台经济累计增长 43.53%,其他经济累计增长 73.46%²,但由于份额较小,对整个城市经济的滑坡回天乏术。1998 年上半年,物价指数只有 96%,说明经济紧缩相当严重。

2. 城市就业结构

表2 三次产业和不同所有制经济的就业结构

	90	91	92	93	94	95	96	97
从业人员								
其中: 第一产业	30.2	29.9	29.4	28.3	27.6	26.5	25.9	25.6
第二产业	44	43.7	44.5	42.8	42.6	42.8	41.7	40.9
第三产业	25.8	26.4	26.1	28.9	29.8	30.7	32.4	33.5
职工人数								
其中: 国有经济	70.9	71.0	71.6	71.4	71.2	70.7	71.2	72.8
集体经济	27.0	26.5	25.3	23.5	22.4	21.8	21.0	19.1
其它经济	2.1	2.5	3.0	5.2	6.3	7.4	7.8	8.1

上表表明了南京市城市就业分布情况。和经济结构相适应,第二产业从业人员近年来呈现萎缩的趋势,但还占总量的 40%以上。职工则主要分布在国有经济部门,比例总在 70%以上,加上集体经济则达到 90%以上。仅制造业和能源工业就吸纳职工数约 70 万人。当国有经济不景气,产业结构面临调整之际,也就不可避免地引发了严重的企业职工大规模下岗问题。

3. 下岗和失业

按照国家劳动部的规定,南京市自 1992 年起实行全员劳动合同制。合同分两种:有固定期限和无固定期限。所谓无固定期限,也就是终身制合同。按照文件规定,当 1992 年时已在企业服务满一定期限的,可与企业签订无固定期限。而实践中有许多不满足这一条件的职工也与企业签订了 10 年以上的长期合同。据调查,目前南京市国有企业中,与企业签订无固定期限和 10 年以上长期合同的职工比例在 3/4 以上。可以说,全员劳动合同制并没有给南京人带来多少触动:大多数职工与企业的关系牢不可破,失业距离

² 1998 年 7 月 13 日南京市统计局局长顾常宁的新闻发布稿:《经济运行总体平稳,扩大需求仍需努力》

他们很远。南京市登记失业率一直在 2—3%，1998 年 1-6 月份的数字不过是 2.41%，5.6 万人而已。

但是自 1993 年开始，南京市的经济增长速度放慢（附图 1），许多国企陷入困境，逐渐有职工下岗。南京市下岗人数究竟有多少？没有确切的全市范围的统计数字³。据市劳动局统计，从 1996 年到 1998 年年初，市属企业职工累计下岗 21 万人次，98 年 1—6 月新增下岗人数 2.1 万人，则累计数达到 23 万；再加上部省属企业下岗人数： $39.4 \times 25\% = 9.85$ 万⁴，总数当在 33 万人以上。报表反映，到 98 年 6 月份为止，下岗未就业人数达 8.1 万人，失业未就业人数达 3.6 万人，总量超过 10 万人！⁵

综上所述，南京市面临的问题有如下特点：

- 1、 南京市的国有经济占绝对主导地位，旧体制根深蒂固，福利惯性很大；
- 2、 南京市的城区人口仅 270 万，又受到宏观经济紧缩的影响，总需求不足，原本不大的就业消化能力更打了折扣；
- 3、 下岗、失业规模大；
- 4、 政府财力不足，难以支撑上海式的再就业工程⁶。

那么，在这样一个就业容量较小，处在经济紧缩期，福利传统深重，政府对经济的行政控制力强而财力不足的中等城市，解决大规模失业问题的出路何在呢？

二、政策选择及其效果（一）：再就业工程

从 1997 年开始，南京市政府正式启动再就业工程，为就业困难的下岗职工寻找出路。

一、在机构上，建立了三级再就业服务网络。1) 市劳动局下设再就业工程领导小组办公室，负责全市再就业工程工作的协调和指导，再就业解困基金的管理和使用。2) 以行业为中心，建立再就业基地，吸纳本行业下岗职工，市劳动局给予它们资金支持和优惠政策。到调查期为止，南京市共建立行业再就业服务中心 23 个，再就业基地 13 个。3) 以街道为中心，各街道、居委会承担职介工作，并开展社区服务、自办实体等。

二、设立再就业解困基金。基金的主要用途是发放下岗职工生活费、建立再就业基地和补贴下岗职工的培训经费。97 年解困基金 3000 万，来源是失业保险 1000 万⁷，财政预算 2000 万；98 年解困基金预算为 9000 万，来源是失业保险 2000 万，外劳 1000 万，社会资助 500 万，预算外资金 1500 万，财政预算资金 4000 万。再就业解困基金由劳动局根据行业上报下岗统计发到行业再就业中心，再由行业再就业中心根据企业上报的下岗情况发到企业。南京市对下岗职工的生活费没有明确规定。

三、确定了“梳理定位、分类管理”的模式。面临大规模下岗的沉重压力，1997 年南京市政府在南京火柴厂试点搞“梳理定位、分类管理”，当年年底召开现场会，1998 年 4

³ 南京作为省会城市，有两级行政部门：市局和省厅。市劳动局只管市属企业，统计数字不反映部省属企业的情况。据南京市统计年鉴，1997 年全市 144 万职工中，市属单位职工 94 万，部省属单位职工 50 万，企业职工总额 112 万；若按相同比例计算，则市属企业职工 73 万，部省属企业职工 39 万。

⁴ 根据调查笔记，部省属企业下岗职工占职工总数的 25% 左右。

⁵ 据南京市劳动局提供的数字，南京市市属企业 98 年初结转的下岗未就业人数为 8.1 万，上半年分流了 3.6 万，又新增下岗 2.1 万；另根据调查笔记，部省属职工下岗未就业比例（占下岗职工数）约为 15%，则目前下岗未就业人数为： $8.1 + 2.1 - 3.6 + 9.85 \times 15\% = 8.1$ 万人。另外，又一说为南京市 98 年初市属企业下岗人数是 15 万。

⁶ 参见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》，《改革》1998/4。

⁷ 外劳管理基金入失业保险，所以这 1000 万中外劳也做了贡献。但 1998 年起资金使用上有了点改变，外劳管理基金虽然仍入失业保险，但成立专项，所以有下文所述，1998 年的解困基金外劳贡献 1000 万的情况。

月市劳动局制定出台“南京市行业再就业服务中心管理办法”，对这项工作进行了规范。该办法规定：

1、对男 51 岁、女 45 岁以上，年龄偏大的下岗职工，企业又没给他们办内退手续的，实行留职定补，保障他们的基本生活；

2、对男 36—50 岁、女 36—45 岁的下岗职工，按照两种不同的情况，区别对待。对有求职要求，又符合托管条件的，进中心托管，帮助他们再就业，这些人就是再就业工作的重点对象；对不需要组织上推荐再就业的，实行离岗挂编；

3、对 35 岁以下的下岗职工，因为他们再就业竞争能力较强，为他们提供转业转岗培训，利用优惠政策，鼓励他们走向市场竞争就业。

对三大类别、不同情况的人员，经过梳理后分别签订留职定补、托管就业和离岗挂编三种协议书来进行定位，定位后再进行分类管理。对留职定补人员，发给基本生活补贴、门诊医疗补贴、缴纳社会保险费；对托管就业人员，发给生活补贴（标准低于留职定补）、门诊医疗补贴，来自破产、停产等困难企业的，由中心为其代缴各项社会保险费用，个人应缴部分由个人负担；对离岗挂编人员，原则上不投入解困和再就业资金，由企业和下岗职工本人协商处理。此项工作由行业再就业服务中心和企业工作站具体负责。

四、养老保险允许个人参保。南京市今年上半年出台的新政策规定，自 1998 年 6 月起，“下岗职工自谋职业，有一定经济收入的，本着自愿的原则，……到市社会保险经办机构领取《职工基本养老保险缴费卡》，次月起向指定银行缴费。”缴费金额由下岗职工自行选定，最低 70 元，最高 550 元。

养老统筹的个人投保办法为建立统一的社会保障体系提供了一条可行的新路子。个人帐户、个人投保，这是发展方向，虽然目前还处于探索阶段，并且南京市出台的个人投保政策仍然要求一定的身份（城里人、下岗职工等），但实际上并无法进行身份识别⁸，这将是将来社会统筹的发展方向。只有解决了养老、医疗的社会统筹问题，劳动力的有效自由流动才能真正实现。

这些政策是在上文总结的几项约束条件下出台和实施的，应该肯定的是，它们对于保证人们的基本生活，避免社会动荡，为企业改制、经济转型创造一个良好的社会环境，起了积极作用。但是，他们同时也是政府、企业和职工各方面讨价还价、制约和平衡的结果，产生在福利传统的背景之下，和劳动合同制改革一样，这些政策也不可避免地受到福利惯性的支配，其负面影响将是巨大和深远的。

（壹） 政府和企业⁹

政府和企业固然都是国家的代表，但不同系统彼此之间显然也存在利益冲突，在改革中，就有谁来承担改革成本的问题。具体在职工下岗这个问题上，矛盾焦点在于“下岗之后怎么办”，即下岗职工的生活保障和就业分流。在南京市这样的传统城市，在社会保障体系缺失的条件下，福利惯性决定了不可能把职工直接推上社会，那么，就得有人善后，不是政府，就是企业，必须把他们包起来。

南京市财政为再就业工程支出巨大，光帐面上就已掏出 7500 万，所谓三家抬，外劳那只脚却是跛的（见下文），解困基金主要是政府撑着。由于财力不足，南京市政府不可能采用上海式的再就业中心工作方式¹⁰，政府最终把烫手的山芋抛给了企业：职工虽然下岗，但政府不设接管部门，人就只能仍然闷在企业内。表现得最明显的就是南京市政府对

⁸ 南京市目前实行下岗证和就业登记证两证合一，因此下岗职工和失业人员都可以个人投保。

⁹ 指国有企业。

¹⁰ 上海 1997 年 9 个行业再就业中心计划托管职工 25 万，计划经费 10 亿元。就算南京市政府只按报表数字 8 万人托管市属企业下岗职工，那一年也需要至少 3 亿元经费。即使按三家抬方案，财政也得拿出 1 亿元来，何况南京与上海不同，外劳力这一块收不了那么多，差额又得是财政补。

企业破产的限制。由于职工的抵制，南京市企业极少能采用买断工龄的方式处理破产后的职工问题，而南京市的困难企业又以较大型企业为主，一破产往往涉及千人以上。没有了企业，这些职工谁来管？于是南京市政府出台规定，若没有收购方，一般不允许企业破产。政府和企业讨价还价的结果，形成了下岗人员滞留企业，多家机构辅助搞再就业工作的基本格局。

1、 企业成为南京市再就业工程的中心机构。

南京市的下岗职工并没有割断与企业之间的联系¹¹。只要企业仍存在，下岗职工的生活费就在本企业领。生活费的发放没有统一标准，看企业效益，境况好一点就多发一点，还是拖的老政策和平均主义残余。假设平均每个下岗职工发放生活费1年，每人每月150元，那么，南京市累计下岗33万人，就需要资金近6亿元。而解困基金总额才1.2亿元，可见主要的负担还是落在了企业身上。而且分流工作也主要是企业在做，事务上也没有得到解脱。下表是南京市市属企业下岗职工分流情况的统计。可以看到，企业内分流是下岗职工分流的主要形式，占报告期分流人数的94%，行业再就业中心几乎形同虚设；而企业内分流中，离岗退养（即企业内提前退休或内退）又是主要去向。离岗退养职工的收入一般比在岗工人略低一点，这似乎是职工下岗对企业的唯一点积极意义，但从绝对值上看，却又比下岗生活费高得多了。总的说来，让职工下岗并没有给企业卸下包袱。

表3：南京市市属企业职工分流及下岗情况统计（98年1-6月）

结转及报告期新增下岗人数	75167	
报告期分流人数	33286	
其中：企业分流	31174	100%
其中：自办经济实体	1382	4.4%
劳务输出	1685	5.4%
自谋出路	6169	19.8%
离岗退养	12715	40.8%
其他 ¹	9223	29.6%
其中：社会分流	2100	100%
到其他单位	576	27.4%
自谋职业	915	43.6%
提前退休	72	3.4%
其他	537	25.6%

注1：包括行业余缺调剂、清退顶岗。

这产生了两大后果。第一，因为职工下岗不能解除企业的人员重负，所以仍有大量职工以冗员的形式滞留在企业。南京市基本上还维持着计划经济时代企业对职工大包大揽的格局，下岗压力没有完全释放，企业改革尚长路漫漫。据调查，在下岗率已达到25%的企业里，冗员率仍有15%以上！再考虑到困难企业破产不得、苟延残喘的情况，南京市下岗、失业、隐性失业的人数应在50万人以上。第二，企业的着眼点在于把人请走，而不是再就业，因而分流的主渠道首先是提前退休，内退职工占企业内分流总数的40%以上¹²。

¹¹ 需要特别指出的是，南京市的再就业工程并不包括部省属企业，他们理所当然必须自己解决职工下岗后的一切善后事宜。

¹² 请注意，这是1998年上半年的下岗分流情况，而大规模职工下岗是从1996年开始的，符合条件的内退人员早已退了。据南京市电子局负责同志介绍，电子行业现有在册职工2.3万人，下岗、内退比例达到48%，而报表只反映下岗数7000人，占在册职工比例为30.4%，有理由认为，这18%的差额是已经内退的职工。考虑到部省属企业是完全靠自己分流下岗职工，对他们的考察应更能说明当职工下岗而不出厂时企业的反应。我们调查的3家部省属企业，内退人员占下岗分流人数的比例分别为65.4%，68.2%，74.3%。事实上，在部省属企业里，下岗分流主要只是两种方式，内退和留职停薪，这两种形式占到分流总人数的90%以上。

这一企业对职工最后的福利提高了这部分城市工人在劳动力市场上相对于外劳力的竞争力，扭曲了要素市场。

2、由于企业独力难支，为了清理企业包不住的溢出部分，再就业工作的铺开面就必须很大。

职工下岗本就是国有企业走不出困境被逼出来的，不把这个负担卸下，企业就不可能起死回生。因而有一部分压力还是从企业溢到社会上了，政府必须就此另作安排。在南京市，参与再就业工作的，除了行业再就业服务中心之外，还有民政系统的街道和居委会、劳动和教育系统的培训部门。

在这一体系之中，街道和居委会是最活跃的，成为南京再就业工程的一大特点。但民政系统参与这一工作，带有明显的城市福利色彩，他们更关注的是本社区居民的生活保障而非劳动力资源的有效配置¹³。培训部门参与职介是其搜集岗位信息、决定培训项目的副产品，规模很小。行业再就业服务中心主要是通过行政工作的形式与某些单位联系安插下岗职工，他们的做法甚至不是一种市场行为。

● 专栏 ●

南京街道参与下岗再就业的两种模式

1. “不挑不拣，24小时再就业”——竞争性劳动力市场的雏形

“不挑不拣，24小时再就业”是南京新街口街道98年帮助下岗职工再就业提出的口号。意即只要下岗职工向街道承诺“不挑不拣”，街道就可以在24小时内为下岗职工安排就业岗位。

对于到街道求职的下岗人员，街道要求他们改变就业观念，不挑不拣。街道将登记求职人员的性别、年龄、文化程度、基本技能、求职方向、工资要求等诸方面情况全部输入再就业中心电脑，以便随时对号入座。为了替下岗人员找到去向，新街口街道在用人单位信息的收集和发布上着实下了大力气。他们向驻区各单位发出再就业岗位供需联系表，建立用人单位需求岗位台帐，并输入电脑，利用居委会的再就业信息收集站和各种媒体广泛收集市场信息，并用板报和橱窗的方式及时发布。值得一提的是，新街口街道对所有再就业职工实行跟踪服务制度，为每一位再就业的职工建立人员去向资料，向用人单位发放信息反馈表。

新街口街道“不挑不拣，24小时再就业”的做法真正实现了劳动力市场中介的职能。街道通过自身的信誉减少了供需双方的信息不对称性，从而减少了风险，使得下岗

劳动力市场得以顺畅地运行。街道培育的劳动力市场基本上没有得到政府的资金支持，因而也不受政府部门的节制。街道在给下岗人员介绍工作时，不必考虑转移劳动人事关系，所以这是自由竞争的不带福利身份的劳动力市场。这种自下而上培育起来的劳动力市场，构成了全市劳动力市场的分支，而且必将是未来劳动力市场的雏形。

2. 社区服务产业化——利用契机发展个体私营经济

丹凤街街道以推进社区服务产业化的方式解决辖区内下岗职工的再就业问题。

丹凤街街道社区服务产业化主要从三方面着手。第一，大力发展以生活服务为主、生产服务为辅的家政服务，如家电维修、净菜配送、幼儿接送等便民利民的社区服务业。98年来，共兴办实体近百个，安置下岗人员210多名。第二，充分利用社区位于市中心的地域优势发展第三产业，如鲜花店、布料店、快餐店、食品店等。这些小店面都是租用目前闲置或者街道腾出来的场地，街道不花一分钱，还得到了租金收入。全街道已设立了496个便民服务网点，既方便和丰富了市民生活，又解决了部分再就业岗位。第三，结合鼓楼市民广场的扩建和丹凤街商业

¹³ 街道在南京市再就业工程中扮演了特殊的角色。

一条街的建设，98年夏投资20多万，集中开办了“再就业百人百岗灯光夜市”，将一条商业街的摊位全部用于再就业工程。夜市亭子由街道下岗人员自办的冷作加工社制作，再通过街道出售给下岗职工。

丹凤街街道的再就业对策并没有囿于仅仅出一笔钱，给下岗职工找一个出路，而是非常注重资金的运作效率。街道负责投入启动资金，利用一些下岗优惠政策兴办各种社区服务业，而后便能从中回收投资。另一方面，街道在对外出租店面时并不强调招租者为下岗职工。直接将社区服务业给没有任何经验的下岗职工经营，极有可能扶持一家死一家。如果让颇有经验的小老板从事社区

服务业，利用政策倾斜诱使他们雇用下岗职工，则可能是解决再就业问题长期有效的对策。

在此，我们不难想象，丹凤街街道利用下岗再就业优惠政策推行社区服务产业化的一个可能的结果是个体私营经济的蓬勃发展。排除意识形态中所有制的局限，发展个体私营经济的确是当前结构调整，劳动力资源重新配置的可行的途径。技能不足、竞争力不强的下岗职工转移到小型服务业将带动产业结构的优化。至于这样的个体私营经济是否能长成大企业，是否能在今后的产业升级中占有重要的地位，我们拭目以待。

在这种情况下，南京市劳动力市场建设没有体系，管理混乱。这些部门在就业工作中不可避免地只追求短期效果，所提供的岗位多数为零工，或是摆摊设点，导致再下岗率畸高；更何况，这种局面本身也难以为继，以上这些部门都不可能长久地从事职业介绍工作。

可见，在南京市，大部分下岗成本还是由企业承担了。但由于南京市下岗规模很大，财政上仍然叫苦连天、捉襟见肘。下岗职工就算闷在企业里，毕竟还要财政补贴，不如干脆不让下岗。98年4月，南京市又出台新规定：凡职工下岗超过本单位职工人数10%的，必须先制定分流方案，经职代会讨论通过后，上报主管部门批准才行。这样的规定是福利传统对企业改革最后的¹⁴反抗。

（贰） 现在和未来

南京市的再就业工程不但带着浓重的福利色彩，而且倾向于把权宜之计长期化，用牺牲未来的方法应付眼前的社会矛盾。

在强大的失业压力下，南京创造性地提出了“梳理定位、分类管理”的新方法。把人员按年龄段分类，充分考虑到了职工下岗问题的历史因素，符合社会公平原则；下岗人员与企业根据各自特殊的情况而签订不同的协议，把义务责任界定清楚，有利于消除下岗职工的依赖心理，把他们推向市场。根据南京市劳动局统计，截止到98年上半年，8.1万名统计市属企业下岗职工中已有7.7万名与企业签订了定位协议，定位率为95%。其中，留职定补2.9万人，占37.7%；托管就业1.3万人，占16.9%；离岗挂编3.5万人，占45.4%。这样，需要由政府安排再就业的人数不到17%，而已经再就业的人员中，通过个人努力实现再就业的占42%¹⁵，极大地减轻了政府再就业工作的压力，也使劳动力市场有机会自发成长。

这原本是一个好想法。但在实施中，在城市福利体制惯性下，理应是一次性的以年龄为界的补偿变成了滚动式福利均沾。再就业工程文件规定：“...对于留职定补人员，协议期限主要依据劳动合同期限；如果劳动合同期限是有固定期限，协议期限只能小于或等于合同期限；如果劳动合同期限是无固定期限，协议期限则可签到退休年龄。托管就业人员一般托管两年。离岗挂编人员则由双方商定，等到了相应的年龄段后，也可以改签托管就

¹⁴ 但愿是最后的。

¹⁵ 资料来源：南京市劳动局。

业或留职定补协议。”也就是说，合同期限有多长，国家就得背多久，在此期间达到 45/51 岁年龄段的，事实上都可以享受到类似提前退休的待遇，拿到政府或企业给的补贴。这其实就是在提前退休政策受到限制的情况下，以新的形式搞提前退休，铺开面甚至比本来提前退休的范围更广。毫无疑问，这种以透支未来的方式推卸责任、转移矛盾的方法将“分类梳理”这个富有创意的思路变成了又一副沉重的福利负担。

三、政策选择及其效果（二）：限制外来劳动力

作为腾岗位的另一重要举措，南京市对外劳进行了清理。

据南京市外劳管理部门估计，南京市的外来经济人口大约有三四十万人¹⁶，这个数字据说比较稳定，历年间没有太大变化。他们的行业分布，据南京市劳动监察大队提供的数字及调查笔记，建工部门使用外来劳动力约有 8—10 万人，分布在餐饮娱乐业及从事个体小商贩活动的外劳约有 10 万人¹⁷，则企业用外来工的数字应不低于 10 万人。

当城市下岗问题凸现时，政府一个自然的反应就是限制外来劳动力。南京市对外劳的限制性法规包括：征收就业管理费（工资总额 8%）、就业调节金（100/200/500/年）、暂住人口管理服务费（30—40/月、人），以上收费均入失业保险，自 1998 年开始，劳动监察大队从中提取一定比例作为办公经费；行业、工种限制；城市工人优先原则；用工单位须经审批。据南京市劳动监察大队提供的数字，1997 年南京市清退外劳 25341 人，1998 年上半年又清退 11000 人，共 36000 人。

但是当地劳动局的负责同志也承认，外来工其实是清而不退的。不光清退不了，连收费也无法收齐。1996 年全年只收了 215 万元，1997 年 957 万，1998 年上半年加大工作力度，迄今已收 902 万元。但即使按照市劳动监察大队的统计数字 14 万人计，收费总额也应达到 1.1 亿元¹⁸，实际进帐仅 1/10 不到！而且，即使连企业的用工数字，劳动部门也掌握不了。虽然规定企业应先向劳动部门申请然后才能招用外来工，但实际上，企业是自行招工，被查到后才补办手续，惩罚规定形同虚设¹⁹。南京市外劳政策效果甚微。

在南京现行的劳动制度下，新招工人只有两种：合同工和临时工。合同工作为正式工人，企业需为其缴纳各种统筹费用。这笔费用约占工资总额的 60%²⁰。另外，南京市尚未实行医疗统筹，都是各企业自己核销。据调查，企业的一般做法是退休工人全额报销，在职职工个人承担部分费用（通常在 20% 以下）。企业总的医疗费用约占到在职职工工资总额的 10—26%。临时工则没有这些费用。就工人拿到的报酬来说，基本是同工同酬。合同工和临时工的用工成本之比约为 1.8:1。企业内的外来工，一般都是临时用工。

在这样的用工成本差异下，以市场为导向的企业，即非国有经济部门，自然倾向于多用临时工。在我们走访的一家合资企业中，临时工占的比例达到员工总数的 60%（据劳资处介绍，日方合资经理特别指出，在可能的范围内，尽量使用临时工）。而临时工已不仅仅是没有城市户口的外来工，700 多名临时工中，农民工和城镇工平分秋色，各为 300 多人。因非国有企业在经济上的独立性，政府即便想干预其用工制度，也是心有余而力不

¹⁶ 南京市公安局 1997 年发放外来人口暂住证 20 多万份，市劳动监察大队统计的数字是 140618（截至 1998 年 6 月）。

¹⁷ 据外劳管理部门介绍，南京市 98 年 3 月统计南京市共有洗头房 3700 多家，小餐馆 2 万多家，这些地方几乎为外劳垄断，设平均每家使用外劳力 3 人，则有 7.11 万人，另外，各类市场上外来工占到 50% 以上，市内流动饮食网点也多为外劳力，说这一行业容纳了 10 万外劳力应是个谨慎的估计。

¹⁸ 临时工工资按每月 300 元，就业调节金按每年 150 元，暂住人口管理服务费按每月 30 元计算。

¹⁹ 在外劳管理问题上，也没有一个全市统一管理的部门。有市劳动监察大队，又有省劳动监察大队。

²⁰ 养老统筹单位负担 20%（个人 5%），失业保险 1% 并即将改为 2%（改革后个人也将负担 1%，今年即将实行），工伤保险 0.2-0.5% 不等，生育保险 0.8%，各种市政收费约 4%，住房公积金 6%（个人 6%），福利 14%，共约占工资总额的 60%。

足。没有胡萝卜，大棒使不上劲。

在国有经济部门，使用的外来工普遍很少。据劳动局介绍，南京市使用农民工最多的是南京汽车厂，有 1200 人，但这个厂正式职工约有 2 万人，使用农民工的比例才不过 6%。这些农民工之所以被留在企业，是因为企业里一些苦脏累险、而报酬相对很低的岗位无法招到城镇工人，企业迫不得已使用农民工代替。如南京化纤厂，长丝车间使用的全是农民工，而长丝车间工作环境极差，既有有毒气体和强腐蚀性物质，车间温度又高达 45℃ 以上，每月工资才只有 300 多块。

与其他城市相比，南京市规定的外劳管理措施并不特别严格，对外劳力就业的监察力度也不特别大，构成外来工就业障碍的不是政府行为。那么，在几乎没有政策限制的情况下，为什么企业负责人违背利润最大化的经济原则，仅仅将农民工作为补充，而不能主动利用他们的廉价劳动力资源以平抑企业的用工成本，从而增强企业的竞争力？一句话，什么原因导致了国企负责人排斥农民工的自觉性？

既然经济上不能解释，我们转而求助于体制因素。国企负责人具有双重身份，一方面是企业的经营者，可同时又是一级政府官员。企业经营业绩与他们没有直接的联系，他们没有激励使用外来工以降低用工成本；相反，在可以使用城里人的时候使用外来工，这在多年来根深蒂固的城市本位体系下，特别是在城市就业形势恶化的条件下，却会给国企负责人带来个人政治成本，影响晋升。南京市国有经济部门对外来工的排斥，很大程度上源于国有企业经营者的城市既得利益集团成员的身份和预算软约束的条件²¹。

四、劳动力市场

南京市与所有的城市一样，原先几乎不存在所谓劳动力市场，只是在整个国家城乡二元背景下，在城市统分统配体制之侧，80 年代末 90 年代初逐渐生成一个外劳力市场。起初，这些农村剩余劳动力在城市里主要从事建筑业、小商小贩及餐饮娱乐业，或苦脏累工种，和城市工人在两个层次上运行。随着企业改革的逐步铺开和 1992 年全员劳动合同制的实行，城市工人也破天荒面临失业问题，农民工和失业（下岗）城市工人终于短兵相接。

农民工在南京工作就个人来说几乎不用交什么钱；单位交钱也不是硬性的，基本上没有什么制度成本。这为形成城乡通开的劳动力大市场提供了有利条件。但由于国有经济部门顽固的城市福利体制壁垒，南京市劳动力市场就大的层面来说形成了两块，即国有经济部门、主要是国有工业部门的二元劳动力市场和非国有经济部门的高度融合的劳动力市场。在国有经济部门，外劳力还是处在填补城市工人的空白的位上，互不相干；而在非国有经济部门，城里人和外来工已在一个统一的市场上竞争。如上文提到的，在一家合资企业中，临时工已占职工总数的 60%，其中城镇工人和外来工各占一半；另外，根据南京市劳动部门提供的数字，下岗、失业人员进入第三产业，搞小商贩等经营活动的比例相当大，据就业处提供的资料，登记失业人员再就业进入第三产业的比例为 61.5%（98 年第二季度），而这一行业，如上文提到，原来外劳占了相当比重。城市工人几乎在被推上市场的同时，遭遇了经济的不景气和体制的转型，他们被迫放下架子，与农民工竞争。在第二产业和第三产业，他们已狭路相逢。

从更细的层面来看，南京市的再就业政策使城市工人内部产生了分层。（1）提

²¹ 中国的工业化借助于剥夺农业积累而进行，历史上，农民由于缺乏组织性就一直是社会生活中的劣势集团。城市工业化人口则不同，他们从工业化中得到发展，并天然具有组织能力，得以获得并保有一个全方位的福利体制，成为国家最大的既得利益集团。外劳力的进入冲击着这个福利体制，是城里人所坚决排斥的。特别是在现在这样严峻的就业形势下，矛盾格外突出。国企经营者也属于这个城市既得利益集团，他的最大利益在于职位的晋升，在无须为企业的盈亏负责的情况下，雇佣外劳力的利益就与个人基本无涉，对个人而言，有的只是负面成本，即（1）违反政策的后果；（2）引起被解雇城里人的不满，可能导致社会动荡，而社会稳定是当权者，亦即其考核者的最大利益。

前退休、内退和留职定补人员，其生活费或者由社会统筹，或者由企业负担，每月有 400—600 元，可保障基本生活，且无后顾之忧；（2）主动劳务输出：单位仍发基本生活费（100—200），代交统筹费用，在外打临工维持基本生活，可能回原单位恢复上岗，他们在劳动力市场上不是全心全意的，主要在短期工市场上；（3）两不找：同上，但单位不发生生活费，因而积极参与劳动力市场，要另寻出路，但在原单位保留劳动关系是他们在劳动力市场上竞争力较强的一大因素。与外来工相比，由于南京市政府的福利式再就业政策，这些下岗职工在劳动力市场上处于有利地位，使劳动力市场发生了一定程度的扭曲。

目前，南京市劳动力配置的市场化程度还是比较低的。截至 1998 年 6 月，劳动部门 16 个职介所登记求职数仅为 9.4 万人，其中“由就业转失业人员”和“其他失业人员”仅 1.1 万人；介绍成功的失业人员有 2015 人，下岗职工有 3192 人。另外，私人机构华文职介所自 1997 年 10 月开办至 98 年 6 月，共有 5000 余人进行了求职登记，介绍成功的有 1500 人，其中，下岗职工占 70%（约 1000 人）。更多的下岗职工是靠关系、靠行业安置找到工作。

可见，当前的南京市劳动力市场还处在初步发展阶段，由于各种力量的制衡，表现出二元结构的基本特点，但这一结构已在迅速消解和交融。

五、评论和建议

南京的传统福利体制表现得最明显的是一个“包”字：企业包下岗职工的生活费发放和再就业安置；政府将职工包在企业，不允企业自由解聘工人。一旦出现冗员，企业必须先包着。企业自己包不了，则由国家以给企业财政补贴或银行政策性贷款的方式间接地背冗员包袱。企业真正被拖垮后，国家便从幕后走向幕前，实施再就业工程安置下岗职工。制定的分流政策也是处处为包职工的福利待遇服务的。“包”将旨在短期减缓社会震荡的再就业工程长期化，政府又自觉不自觉地承担起城里人从摇篮到坟墓的各项开支。在此，我们计算了提前退休和滚动梳理对南京市整体经济造成的负担。

98 年上半年南京市属企业下岗分流人数中，离岗退养和提前退休的占报告期分流人数的 38%。根据个案资料，部省属企业内退的占分流人数的 60.1%。这样，南京市提前退休的人数为 14.7 万。如果提前退休人员的月平均工资是 500 元，福利保障占工资的 60%，那么企业和政府一年将支付 14 亿元。最多支付 5 年后，这些职工正式退休，由社会统筹负责。

但是事情远没有这么简单。如果能够做到确实切断福利分流的源头，那么即便一开始下岗职工很多，再就业压力很大，总可以慢慢通过存量置换的办法解决固定数量的职工下岗问题。然而，南京市针对下岗职工出台的分类梳理政策，在实践中变成了滚动梳理。一旦存在允许分流职工从离岗挂编滚动到托管就业，再从托管就业滚动到留职定补的政策漏洞，下岗人潮就会源源不断地挤进福利保障最全面的留职定补，即提前退休里去。企业和政府每年支付的提前退休经费不会越来越少，反而有可能越来越多。

我们在前面提到，合同工与临时工的用工成本之比为 1.8:1，非国有企业使用的临时工占员工总数的 60%。如果南京市各种所有制经济部门都能按照市场决定的要素价格进行劳动力资源的优化配置，那么使用低成本的临时工就将比完全不使用临时工的用工成本低 27%。97 年南京市人均工资水平为 8847 元，全市范围使用临时工将使这一工资水平下降到 6488 元，总的工资成本减少 107.7 亿元。现在的实际情况是，国有和集体经济的职工人数占总职工人数的 92%，但其使用的临时工人数仅占部门内职工总数的 5%不到，临时工平抑用工成本的作用只有 4.2%²²，节约的工资成本只有 16.75 亿元，机会成本损失高达 90.95 亿元！90.95 亿不仅可以抵补 28.5 亿的当年亏损，还超过了当年 85 亿的利税总额。想一想，

²² $(1.8-1)/1.8 \times (92\% \times 5\% + 8\% \times 60\%) = 4.2\%$

只要放开用工制度，多少企业可以扭亏为盈，又有多少企业可以将更多的盈利用于设备更新和技术改造，从而提高企业在市场经济中生存与发展的能力。随着企业生产能力的增强，其吸纳就业的能力也会不断增强，使用临时工不仅能救活企业，还能在不远的将来为下岗职工提供就业岗位，一举两得。

六、结论

南京市是个传统工业城市，福利体制根深蒂固。在强大的福利惯性支配下，再就业工程以新一轮福利性措施为特点。政府财力不足，被迫把冗员闷在企业，职工下岗而不出厂，企业承担了职工下岗的主要成本。由于人员重负无法解除，国企改革深受阻碍。南京市政府的滚动式“梳理定位、分类管理”政策在严峻的经济形势和就业形势下许诺长期福利，将损害南京经济的发展。在南京市政府限制企业破产、控制职工下岗数量的政策下，南京的下岗压力尚未完全释放。南京市对外劳力的限制措施在顽固的福利壁垒下得以在国有经济部门生效，形成了南京市劳动力市场的基本二元结构。但在国家控制力较弱的非国有经济部门，二元结构已趋于模糊和消失。只有改革旧的扭曲劳动力市场的福利体制，真正解脱企业的人员重负，南京市才可能走出经济萧条。

附图：

图1 GDP增长率

