

待业保险工作的调查与思考

——北京市东城区劳动局接收两个停产整顿企业后的报告

张树槐 刘 湘

1993年新春伊始,北京市东城区劳动局先后接收了北京电冰箱配件厂、北京地毯四厂两个停产整顿企业。北京市劳动局的同志在接收这两个企业后经过半年多工作和调查研究后,写出了这篇对这两个企业和待业保险工作的调查与思考,现发表在这里供有关研究和改革工作参考。

作者:张树槐,男,1953年生,北京市东城区劳动局副局长。

刘 湘,女,1945年生,北京市东城区劳动局劳动力管理监察科科长。

一、两个停产整顿企业概况

北京电冰箱配件厂和北京地毯四厂都是50年代末兴办的街道集体小厂,都随着经济体制的改革、政策的调整,走过他们的坎坎坷坷,也曾有过他们的辉煌,在建厂30多年后的今天,却又都跌入低谷,连年亏损,负债累累。其中北京电冰箱配件厂亏损153万元,负债170万元,北京地毯四厂亏损310万元,负债371万元,无法继续经营,终于被上级领导批准停产整顿。

他们为什么会落到如此境地?除了领导问题、管理问题等诸多主观因素外,我们分析还有三个共同的原因:

一是这两个小厂是计划经济的产物,在市场经济的激烈竞争中失败了。在计划经济体制下,他们可以不问市场需要的“春夏与秋冬”,按计划生产,而统购包销的政策可以保护其铁饭碗照端,大锅饭照吃;随着经济体制改革的深入,统购包销被以销定产替代,行业之间竞争激烈,再加上产业结构不合理,产品单一应变能力差,使他们很快被市场经济的大潮冲垮,成为当然的落伍者。

二是这两个厂均是大跃进年代的产物,先天不足,不俱备竞争条件。首先是职工中中、老年妇女居多,男职工占1/3弱;年龄大,平均年龄40岁以上,文化素质低。其次是退休职工多,地毯四厂现有职工323人,退休职工440人,平均每个在职职工负担1.4个退休职工;电冰箱配件厂现有职工155人,退休职工409人,平均每个在职职工负担2.63个退休职工。企业背负着沉重的负担,就象负重的蜗牛。

三是上级单位的行政干预,统得过死,几次三番的合并、分离,不合时宜的转产,企业根本没有自主权。以电冰箱配件厂为例,从70年代起,先是经历了与丝印厂、和平里晒图厂的合并,后又分出塑料十七厂、塑料十九厂,1981年划归拉锁总厂,1986年又归属雪花公司……,几经折腾,终于底气耗尽,从70年代区属工业行业骨干落到今天的局面。

二、救助的实施

东城区劳动局自1993年1月7日接到北京市劳动局关于两厂停产整顿期间享受待业保险的通知以后，东城区按照市劳动局有关政策、规定，分别向两个企业实施了救助。

首先按照每人月标准工资的75%计发待业救济金（低于65元的按照65元发给），同时每月每人增发6元粮油调价补贴，5元粮价补贴，5元民用燃料补贴，12元肉蛋菜补贴。8个月来，为电冰箱配件厂发放待业救济金132775.50元，报销医药费4.6万元；为地毯四厂发放待业救济金259940.50元，报销药费47141.71元，批准其免交统筹基金12万元。两厂总计实施救济48.4万余元。

为帮助企业安置富余人员，东城区劳动局先后与北京饭店、首都宾馆等单位联系劳务承包，因种种原因成效不大，仅成交17人。

目前，两厂停产整顿即将期满，经过各方努力，特别是企业自身的努力，地毯四厂已出现生机，可望重振雄风，再次投入市场竞争行列；而电冰箱配件厂虽多次登报“征婚”终因退休职工的包袱过重，无人敢与“联姻”，目前转机不大。

综观劳动部门在此期间的救助工作，按时将救济金发到了职工手中，按规定为职工提供医疗费用，保障了职工的基本生活，稳定了人心，为企业改革提供了契机，成绩是显著的。但在事关企业“起死回生”的大问题上，如启动生产资金短缺、大批富余人员无法安置等，作为一级待业保险机构，却又显得力不从心或无能为力。因此我们认为，目前我们的待业保险工作仅仅完成了基本生活救济保障，还是消极和被动的，尚不能令企业和我们自身满意。

三、思考与对策建议

如何变被动救济为主动支持，能够将待业保险工作延伸到企业之中，在支持企业深化改革，帮助企业开辟生产经营门路，安置富余人员、扶持企业启动生产等诸多方面发挥积极作用，我们认为这是当前待业保险工作应研究解决的问题。

（一）关于如何用好、用活待业保险金问题

待业保险制度是国家为保障待业职工在待业期间基本生活，并通过转业训练、生产自救等手段促进再就业建立的一种制度，而待业保险基金则是为这项制度而设置的专项基金，是待业保险制度的物质基础，如何用好用活待业保险基金关系到如何更好地发挥待业保险在劳动制度改革中的积极作用，关系到如何最大限度地支持企业改革，促使企业充分利用待业保险，加快改革步伐，加大改革力度的问题，也是待业保障事业成功的关键。

据了解，自1986年建立待业保险制度以来，全国共征收待业保险金46亿，支出15亿，支出占收入的32%；北京市东城区共征收待业保险金350万元，支出64万元，支出占收入18%。从以上数字可以说明，一方面作为政府职能部门积累了大量的待业保险金，没能充分发挥其功能；另一方面，停产整顿企业急需资金注入活力，富余职工急需安置，待业保险基金在这些重大关键问题上没有发挥其应有的作用，至少是没有充分发挥作用；从企业收缴的基金并没有全部或大部用于企业，这至少说明待业保险工作还没有到位，待业保险基金还没有用好、用活。

我们认为用好、用活基金，一要解决领导观念问题，既不能重积累轻支出，更不能满足于管住看好基金就行，应在解放思想，拓宽待业保险基金使用领域上下功夫。二要利用区县待业保险机构直接参与对企业的救济优势，赋予权利，以充分发挥其主观能动性，改变目前区县待业保险部门仅仅作为市里的“会计室”、“使唤丫头拿钥匙”的被动状况。三是市里应适当放宽基金使用权限，按照基金收缴比例，给区里留一部份基金，用以在必要时支持企业恢

复生产，或者实行对企业的“两级诊断制度”，即：根据区县的申请报告和可行性分析，经市区两级诊断后，拨付“启动生产基金”，切实使待业保险金在支持企业深化改革中发挥作用。

（二）关于如何更好的发挥生产自救基地作用问题

生产自救基地是随着社会主义市场经济的发展，配合企业转换经营机制、劳动制度改革深化，为安置和容纳流向社会的待业职工而产生的一种以工代赈的安置形式，建立生产自救基地是扩大待业职工就业的好渠道，也是利企利民的好形式。

1988年，北京市东城区劳动局在市劳动局的支持下，先后组建了东四旅馆和东城金刚石厂两个生产自救基地，基地建立初期，在安置东城区富余职工，缓解就业压力方面作出了积极贡献。近两年来，由于两级管理制度（东四旅馆由东四办事处主管，金刚石厂由东城区劳动服务公司主管），造成管理上的脱节，作为待业保险机构，又缺乏必要的约束制度和手段，致使两个基地均有不同程度的转向和失控现象，改变了其以工代赈的性质转而成单纯以盈利为目的的企业，没有能在此次接收停产整顿企业中发挥作用，更没有担负起在全区范围内吞吐待业职工、缓解待业矛盾的任务。

这个教训使我们感到，要真正使生产自救基地成为“自己”的基地，成为安置富余人员的基地，在劳动制度改革中发挥作用，必须改变两级管理，建立一级管理制度，使其直接挂在待业保险机构下，其人事、财务、管理、安置权均直接掌握在待业保险机构手里，成为待业保险机构的附属机构，成为待业保险机构向企业和职工实施救济的组成部分。

（三）关于待业保险工作的劳动监察问题

待业保险制度是适应劳动制度改革和转换企业经营机制的需要而建立的，是社会保障体系的重要组成部分。几年来，它在填补社会保险空白，促进就业服务发展，促进改革，稳定社会等诸方面发挥了重要作用。随着待业保险工作的逐步实施和推行，越来越多的企业认识到此项工作的重要性，并给予相应的支持和重视，主动向劳动部门缴纳待业保险金，但也仍有不少企业着眼于局部利益和眼前利益，拒不执行待业保险有关规定，拒不缴纳待业保险金。以北京市东城区为例，目前仍有1/3弱的单位没有缴纳待业保险金。

从理论上讲，待业保险制度从建立的那天起，除了它的互济性、社会性、救助性外，还具有强制性质，即企业必须无条件地按时间、按标准到指定的待业保险机构缴纳待业保险金，但由于政府没有赋予有关部门监察职权，劳动部门又没有提供有效的措施和保证，因此时至今日待业保险基金的筹集和收缴仍有困难和阻力，仍处于“姜太公钓鱼——愿者上钩”的被动局面。

因此我们认为在待业保险制度建立7年后的今天，尽快建立待业保险监察机制，赋予劳动部门监察权利已成为当务之急，对拒不执行国家待业保险规定的企业，劳动部门有权通过银行强行划拨，并采取罚款、缴滞纳金、追究企业领导和主管责任等手段来保证待业保险基金的筹集，保证待业保险工作的正常运转。

责任编辑：张志敏