

关于福利企业改革发展的思考

□ 黄 建 孙 静

目前我国残疾人就业包括集中就业、按比例分散就业和个人自谋职业三种形式,其中以福利企业为主要载体的集中就业形式是我国解决残疾人就业问题的独创和特色,曾在较长历史时期内作为安置残疾人就业的主导形式。但随着市场经济体制改革的持续推进,当前福利企业普遍面临生存和发展的困境,具体表现为产品竞争力弱、盈利能力差、人才流失严重等问题。其根源是福利企业对由国家管理体制向市场竞争体制过渡这一环境变化的不适应性。在市场经济条件下,要促使福利企业进一步改革发展,应明确处理“福利”与“企业”孰轻孰重的定位问题,同时做好中长期发展规划,明晰政府责任,以确保残疾人集中就业工作稳步、有序推进。

根本性问题：找准市场经济条件下福利企业的定位

长期以来,政府对福利企业治理机制的转型改革没有提出明确统一的图式,因此福利企业的定位模糊问题始终妨碍到福利企业的健康发展。2007年,福利企业税收优惠政策的调整更是引起理论界和政府管理部门对“福利”与“企业”孰轻孰重问题的讨论。所以,新形势下福利企业生存发展的核心问题是找准市场经济条件下自身定位。笔者认为:首先,福利企业从本质上应纳入企业的概念范畴,特别是在当前社会主义市场经济体制不断建立完善的背景下,福利企业应作为独立市场主体参与市场

竞争,必须坚定不移地走现代企业化管理道路。从某种意义上来说2007年福利企业税收优惠政策调整正是建立在这一理念基础上制定实施的。其次,“企业”属性不能否认福利企业应承载的社会职能,即福利企业要在市场化运作机制下提高残疾职工保障水平,进一步增强吸纳残疾人集中就业的能力,这应视为福利企业区别于一般性社会企业而需承担的特殊的企业的社会责任。最后,不能人为割裂福利企业中“福利”与“企业”的天然联系。福利企业通过市场机制提高运行效率和盈利水平,通过企业的良性运转进一步改善残疾职工的根本利益,两者相辅相成、紧密相联,福利企业以企业机制运行并不必然导致安置残疾人集中就业社会目标的实现。基于以上观点,可尝试更新福利企业定义为:福利企业是社会主义市场经济中重要的企业组织形式,其特殊性在于国家和社会赋予这一类企业承担更多的安置残疾人集中就业的社会责任。

中长期规划：福利企业改革发展的方向

福利企业要在激烈的市场竞争环境中赢得生存机会并取得发展,就要摒弃“等、靠、要”的陈旧理念和惯性思维,最大限度地利用自身资源、发挥自身优势,用好用足各项优惠政策,不断强化内部管理,注重开发技术含量高、附加值高的新产品,科学制定实施市场营销策略,注重人力资源梯度建设,全面提升市场竞争力。在此基础上,实行集团化组织管理、开展与优势互补社会企业

联盟以及在社区层面实现转型可以作为福利企业中长期改革发展可选择的三个方向。

(一)集团化。福利企业实行集团化组织管理的出发点是通过内部资源优化和完善产业链来增强市场竞争力,从而达到“1+1>2”的组合效果。集团化就是要改变过去福利企业单打独斗的不利局面,将规模相对较大、经营效益相对较好的骨干福利企业联合起来,以优质福利企业为中心,逐步整合发展为福利企业集团,调整优化企业产业结构,重点培育基础条件较好、发展前景广阔的市场品牌,打造核心竞争力,从而巩固和扩大福利企业市场份额,形成集群效应。

福利企业集团化发展模式已有成功实践。瑞典政府在20世纪70年代建立了萨姆豪尔(SAMHALL)集团公司,该公司现有26家子公司,建立了800个生产厂家或服务网点,目前年收入约90亿克朗,现有雇员3.22万人,其中大部分都是残疾人,每年约有1000名熟练残疾工人自愿流动到一般社会企业工作。萨姆豪尔集团公司集团化、规模化发展既充分保障了残疾员工的就业权益,又提高了残疾人集中就业企业整体实力,这是值得我国福利企业借鉴的发展模式。

(二)联盟化。推动福利企业与一般性企业进行联盟合作主要基于对现阶段福利企业优劣势的分析判断:一方面福利企业在历史发展过程中积累了一定资源相对优势,如土地使用权、知名著名品牌、社会支持等;另一方面福利企业缺乏足够的资金用于优势资源的整体

开发利用,同时在资产管理和市场运作等方面也缺乏足够的经验。因此,福利企业应扬长避短,在保持相对独立性和正常生产延续性的前提下,利用自身掌握的优势资源撬动社会资本,积极联系接洽一些与福利企业优势互补的社会企业,条件成熟时与其结成联盟并开展深度合作,培育新的利润增长点,引入先进管理团队,提升福利企业发展后劲,从而在互利共赢中发展壮大福利企业。

2012年以来,北京市市属福利企业北京市民政工业总公司在科学评估的基础上以土地入股为主、资金参股为辅,与某社会企业共同组建新公司,通过发挥社会企业在文化创意园区建设与经营方面丰富的管理经验和市场影响力,致力于打造园林式甲级创意产业园区,这是福利企业开展与社会企业联盟合作以实现可持续发展的有益尝试。

(三)社区化。不可否认的是,在20世纪90年代前期福利企业大发展过程中出现了一些不具备生存能力和发展前途的福利企业,这类企业的共同特点是规模很小、技术落后、独立性差。同时,随着我国产业结构升级和环境保护意识的增强,一些市场需求萎缩、污染严重的福利企业的生存空间在日益萎缩,将这些福利企业强制推向市场必然无法实现预期目标。可行的办法是向社区公益性组织转型,从营利性机构回归非营利机构,积极争取社会慈善力量的支持,并通过生产满足社区需要的产品和服务得以存续。

从社区公益服务来看,这一类就业岗位内容丰富,涵盖范围广泛,技术要求和身体素质要求一般较低,对资本投入的要求不高,工作方式相对灵活,便于残疾人就近工作和融入社区,这对于在开放市场上竞争能力较弱的福利企业及其残疾职工非常适合。比如福利企业可以转型成为社区公益性劳动组织,安排残疾人从事诸如商业服务业、社区清

洁与绿化、餐饮、文印、修理维护等工作,通过这种社区支持性就业获得的适当补偿全部用于改善残疾人生活状况,同时也在社会融合的环境下解决了残疾人就业问题。

重要的支持：福利企业改革发展中的政府责任

福利企业在承担安置残疾人集中就业这一社会责任的情况下,如果不能由此获得适当补偿而直接参与市场竞争,显然是不公平的。因为安置残疾人集中就业必然影响到福利企业的市场竞争力:一方面经营管理灵活性被一定程度上削弱,企业战略发展和产业布局调整受到相对限制;另一方面为了满足残疾人上岗的特殊要求,需要在软硬件方面配备或耗费更多的人力物力资源。因此,将福利企业推向市场既不意味着福利企业社会福利性的减弱,更不能因此导致政府责任的退出。从维护福利企业与一般社会企业市场公平竞争的角度出发,福利企业为国家解决更多残疾人就业问题而得到政府适当扶持和补偿不仅合情合理,而且十分必要。

但在市场经济条件下,政府不能沿用原来大包大揽的管理投入方式,而是要选择恰当的政策工具,找准支持福利企业的着力点。首先,要基于市场治

理机制和理念体现政府扶持,政府不宜再作为投资主体设立或扩大福利企业,也不能直接参与甚至干预其市场运营管理,要把福利企业视为独立市场主体。其次,福利企业是承担政府赋予的安置残疾人集中就业这一社会职能的特殊企业,因此政府应该以福利企业因承担特殊社会责任造成市场竞争力减弱等因素作为政策扶持和资金支持的出发点和落脚点。再次,政府支持要致力于调动福利企业改革发展的积极性,促进顺利转换经营机制,尽快建立现代企业制度,增强福利企业市场竞争和自我发展的能力。最后,要加强对福利企业的服务监管,特别要针对市场需求加大对残疾人职业技能培训和就业服务力度,完善管理办法,将福利企业日常运行和残疾职工劳动保护纳入规范化、法制化轨道,切实保障残疾职工的合法权益。可以在适当的领域实行倾斜性政策支持,如提供贴息贷款、残疾职工社会保险补贴和岗位补贴,部分产品专产专营和优先政府采购等等,进一步发挥税收优惠政策的引导作用,提高福利企业吸纳残疾人集中就业的积极性和主动性。

(作者单位:首都经济贸易大学
北京外国语大学)

责任编辑 张 敏

福利企业与一般社会企业中政府责任的比较分析

比较点	福利企业	一般社会企业
运营环境和运行机制	市场经济体制, 作为市场独立主体运行	市场经济体制, 作为市场独立主体运行
安置残疾人就业比例	残疾人职工占比不低于 25%	按照不低于 1.5% 比例 安排残疾人就业
企业社会责任	较重	一般
政府介入原因	弥补因超出一般社会企业承担 特殊社会责任造成的市场竞争力 下降的影响	弥补市场运行机制的不足
政府介入手段	税收优惠; 社会保险补贴; 优先政府采购; 政府监管等	宏观调控和政府监管