

职工下岗与再就业评说

余晋礼 编

辽海出版社

前 言

世纪之交，我国改革处于攻坚阶段，发展处于关键时期。我们党正在高举邓小平理论的伟大旗帜，为把建设有中国特色社会主义事业全面推向 21 世纪而奋斗。当前，随着改革的深化，我国长期存在的隐性失业问题突出地以下岗分流、减员增效的形式表现出来，引起全社会强烈而广泛的关注。做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作，对贯彻落实十五大精神，深化国有企业改革，引导、保护和发挥职工群众的积极性，促进国民经济持续快速健康发展，巩固和发展安定团结的社会政治局面，全面推进建设有中国特色社会主义事业，具有十分重大的意义。



就业问题是一个世界性的问题。改革开放以来，党和政府为解决好就业问题制定了一系列方针政策，取得了伟大的成就。当前，随着改革深化、结构调整和社会发展，出现了企业下岗职工的增多的现象。这一现象的凸现是国民经济运行深层次矛盾在新的时代条件下的反映，是历史和现实诸多因素综合作用的结果。市场经济是优胜劣汰的经济，失业本是市场经济运行的伴生物，是产业结构优化和升级过程中不可避免出现的

经济现象和社会现象。尽管失业问题是当今世界共同面对的艰巨课题，是各国宏观调控的基本目标之一，但由于各国经济、政治和文化等的差异，失业问题也就必然带有民族的和地域的特点。我国是一个劳动力资源十分丰富的发展中的大国，在推进传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转变、粗放型经济增长方式向集约型经济增长方式转变的历史进程中所产生的下岗再就业问题带有深刻的转轨烙印和浓厚的过渡色彩。当前，令众多下岗职工感到疑惑不解的一个问题是，为什么我国的经济发展了，社会进步了，下岗职工反而增多了？是不是改革越深化，下岗职工人数就越多？要正确认识这个问题，仅有微观的观察是不够的，还需要从宏观的视角来进行分析。江泽民同志在党的十五大报告中指出：“随着企业改革深化、技术进步和经济结构调整，人员流动和职工下岗是难以避免的。这会给一部分职工带来暂时的困难，但从本质上说，有利于经济发展，符合工人阶级的长远利益。”党中央、国务院决定，用三年左右的时间，通过改革、改组、改造和加强管理，使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境，力争到本世纪末使大多数国有大中型骨干企业初步建立现代企业制度。要确保国有企业这一改革和发展目标的顺利实现，必须努力解决好企业富余人员过多的问题，认真做好下岗职工的安置和再就业。

当前出现的下岗职工暂时增多现象，之所以是我国经济发展中必然要经历的一个历史过程，主要原因在于：第一，是国有企业富余人员长期积存的结果。我国国有企业的一个突出问题是富余人员过多，企业负担沉重，不仅人浮于事，还互相扯皮，影响职工积极性的发挥和企业效益的提高。国有企业要三年摆脱困境，减员是一个主要途径，富余职工下岗分流是一个方向，是振兴国有企业的一项根本措施。第二，部分富余劳动

力下岗分流，是体制转换的客观要求。我国过去长期实行“大锅饭、铁饭碗”的计划经济体制，在经济建设中存在“大而全、小而全”和盲目建设、重复建设等弊病，导致企业冗员过多，而产品没有市场，企业经营难以为继。第三，相当长时期内，我们在就业制度、就业模式上，对劳动力统统实行由国家、主要是国有企业包下来的办法。实践证明，这种统包统派的就业制度是以牺牲效率和劳动力资源不充分利用为代价的。随着社会主义市场经济的发展和现代企业制度的确立，企业日益成为独立的经济实体和市场竞争主体。企业在根据市场需求配置资源的过程中，更加注重效率和效益，国家不能再像过去那样向企业指令性配置劳动力。企业为提高效率，就会把多余的劳动力释放出来。第四，下岗分流和再就业是结构调整的现实需要。长期以来，我国的经济结构严重失衡，突出地表现为第二产业所占比重畸高，第三产业发展滞后；资本密集型的重工业比重畸高，劳动密集型的轻工业比重畸低。我国国有企业亏损面扩大，在一定程度上源于这种失衡的产业结构。随着经济的发展，收入水平的提高和需求结构的变动，结构调整与优化势在必行。在结构优化与升级的重要时期，产品的更新、技术的进步、资本有机构成的提高，客观上要求对大量劳动力和闲置资源进行重新配置，一些职工必然要调整和转移就业岗位。第五，就业状况还受各种政策因素的影响，如技术政策、人口政策、货币政策、财政政策等的变化，也会对就业状况产生明显的政策效应。

搞好国有企业的减员增效、下岗职工基本生活保障和再就业工作，不仅是重大的经济问题，也是重大的政治问题；不仅是现实的紧迫问题，也是长远的战略问题。国有企业的广大职工，几十年来为国家经济建设、改革开放和国有企业的发展壮

大，做出了重大的贡献。我们要时刻关心和维护国有企业广大职工的切身利益。实行减员增效、下岗分流，减轻国有企业的负担，帮助下岗职工搞好再就业，从根本上说都是为了把经济更快地搞上去，为最终实现包括职工群众在内的全体人民的共同富裕创造更有利的条件。下岗职工个人所牺牲的一些眼前利益，是为了企业和国家发展的全局，也是为了自己将来生活得更好。总之，下岗职工的基本生活保障和再就业工作，关系到职工群众的切身利益，关系到坚持党的全心全意依靠工人阶级的方针，关系到改革开放和建设的全局。我们必须从这样的高度来认识这个问题，增强紧迫感和自觉性，满腔热忱和极端负责地切实做好这项工作。

二

搞好下岗职工的基本生活保障和再就业工程，要进一步坚定信心。下岗职工安置和实施再就业工程，事关改革、发展和稳定的大局。在改革攻坚阶段和社会发展的关键时期，解决再就业问题所面临的困难是多方面、多层次的：国有企业富余职工一般年龄偏大，技能单一，缺乏在劳动力市场上独立谋生的能力，与新增劳动力相比处于明显的劣势，再就业存在一定的难度；由于长期实行计划经济，“低工资、多就业”的指导方针形成了国有企业中“一个人的活两个人干，三个人的饭五个人吃”的状况，国有企业职工市场竞争意识不强，没有失业的观念和紧迫感，对下岗、再就业还没有足够的思想准备和技能储备。许多实际情况表明，缺乏心理上的准备是部分下岗职工再就业困难加大的一个不可忽视的因素；富余职工数量庞大，据有关部门测算，目前，国有企业富余人员近 2200 万，停产、半停产企业涉及职工近 900 万人。如果在劳动力本已供大于

求、社会保障体系不健全的情况下，把国有企业的富余人员全部推向社会，社会也是难以承受的，可能会造成不良的社会后果；部分下岗职工的择业观念还不适应市场经济的要求。部分地区特别是经济不发达地区，国有企业富余职工和破产企业的失业人员，不愿意到非国有经济单位就业。这一方面是传统就业观念的影响，认为只有到国有经济单位工作，有稳定的工资和保险福利，才算就业。另一方面，在这些经济欠发达地区，国有经济与非国有经济在工资收入的稳定性和保险福利水平有着明显的差别。由于这些原因，解决国有企业富余职工和失业人员的再就业问题，将是一项十分艰巨的任务。

同时，我们也应看到，对国有企业减员增效等深化改革所带来的职工下岗和再就业问题是前进中的问题，同西方国家经济危机时期发生的大量失业现象是根本不同的。在减员增效、下岗分流的过程中尽管会遇到许多困难，但是我们完全有条件有能力克服这些暂时的困难。十一届三中全会以来二十年来的改革开放，取得了举世瞩目的伟大成就，特别是近年来随着市场化宏观调控实践的不断加强和逐步完善，国民经济得到持续、快速、健康发展，呈现出“高增长、低通胀”的良好态势，形成了买方市场格局。这就为深化改革、促进发展，解决再就业问题提供了一个较好的社会环境；经济结构的调整 and 人民生活水平的提高，促进了新兴第三产业的发展，从而扩大了下岗职工再就业的空间，为下岗职工提供了新的就业机会；随着所有制结构的不断调整和完善，多种所有制经济得到长足的发展，大大拓宽了再就业的领域和渠道；同时社会各界已逐步认识到再就业问题的重要性和紧迫性，国家已出台并还将继续出台很多促进再就业的政策和措施，而且，各地在改革和发展的过程中，也逐步摸索出一些促进再就业的成功做法和经验。

这一切有利于我们增强解决好下岗职工再就业问题的信心。

三

解决好下岗职工的再就业问题，是一项社会系统工程，要依靠全社会的力量，千方百计、广开思路，努力创造多渠道、多形式、多层次的就业工作格局。

首先，要以企业为主体，加快经济发展。经济理论和经济实践表明，失业率和实际经济增长率之间存在着负相关关系。经济增长快慢是影响就业状况的一个最重要的因素。经济增长率太低，既不利于就业问题的解决，也不利于现有设施、设备、资源的合理利用。因此，要从根本上解决下岗再就业问题，在长期内保持适度较高的增长速度是十分必要的。据有关资料测算，国内生产总值每增长一个百分点，就可以创造 80 万个就业岗位。可见，确保今年 8% 的经济增长目标的实现，对改善就业形势，缓解就业压力，做好下岗再就业工作，意义是十分巨大的。

第二，继续深化改革，进一步挖掘就业潜力。增加就业，关键靠发展。经济要发展，离不开改革的动力支持。改革中出现的就业问题是前进中的问题，需要继续深化改革才能得以解决。这就要求我们继续深化国有企业的改革，通过改革、改组、改造和加强管理，确保国企改革到位，提高企业的经济效益，增强大中型国有企业的活力，从而落实其促进就业的社会责任。同时，积极贯彻国有企业改革“抓大放小”的方针，发展中小企业，尤其是发展劳动密集型的中小企业，以弥补国有大中型企业生产经营和城镇就业的困难。实际表明，中小企业不仅数量大，而且以其投资少、见效快、转产变型容易，适应市场能力强，吸收劳动力多而成为扩大城镇就业的重要增长

点，对缓解经济增长方式转变与扩大城镇就业的矛盾具有十分重要的作用。为此，应在资金、信贷、税收等方面对中小企业予以积极支持，发挥其明显的就业效应。

第三，积极调整经济结构，拓宽就业渠道。历史经验表明，产业结构的优化与升级，是社会发展的一个不可逾越的阶段。产业结构的调整虽然会释放出一批劳动力，引起结构性失业，但也会开辟出新的就业领域。特别是第三产业的发展，因其在同样的资金投入条件下能够吸纳相对较多的劳动力而成为解决就业问题的有效途径，成为就业潜力最大、最有发展前途的产业。据测算，第三产业发展每增加一个百分点，就可以提供 150 万个就业岗位。目前，我国第一二产业吸纳就业的能力已逐渐减弱，第三产业还很不发达，具有相当大的发展潜力，因此，大力发展第三产业，理所当然地应成为解决城镇就业的增长点。根据我国国情发展第三产业，既要注重发展传统的交通运输、商业、饮食业，还应积极发展新兴的邮电通讯业、信息业、咨询业、旅游业，以利于调整产业结构，增加就业岗位。大中城市的社区服务业由于其点多面广、收费低廉、服务质量高而填补商业服务业的空白，应成为我国第三产业的新的城镇就业增长点。各级政府应积极从战略的高度调整产业结构，大力发展第三产业，深挖第三产业的就业潜力。进一步加快中西部特别是西部地区的开发步伐，组织一些暂时停产半停产的企业和一些下岗职工，有领导有组织地投入西部地区的开发。

第四，把再就业与所有制结构改革调整结合起来，积极鼓励和引导个体、私营等非公有制经济健康发展，扩大和增加社会就业机会。据统计，“八五”期间，全国城镇私营、个体经济组织新增就业人员达 1385.8 万人，相当于同期城镇新安置就业的 40%，这说明非公有制经济实际上已成为我国就业的

一个重要的增长点。因此，我们应进一步解放思想，以“三个有利于”为标准，积极调整和完善所有制结构，充分发挥非公有制经济在解决再就业问题上的作用。

第五，加快培育劳动力市场，逐步形成统一、开放、竞争、有序的劳动力市场体系，强化其对在配置劳动力资源方面的作用，为劳动力合理流动和失业人员通过劳动力市场再就业创造条件。要加强职业介绍、职业指导等就业服务，促进就业。要加强职业技能培训，减少结构性失业。特别是在产业结构调整的过程中，对劳动者的素质提出了更高的要求，需要下大力量扩大培训规模，提高培训质量。在就业形式上，要大力发展非正规部门的就业、弹性工作、非全日制工作、小时工等多种灵活的就业形式，以拓宽就业渠道。

第六，转变就业观念，牢固树立再创业意识。下岗再就业，既是一个严峻的挑战和考验，又是一个发展的机遇。为了切实转变下岗职工过去那种重国有、轻集体，重固定、轻临时，重城区、轻乡镇，重安置、轻自救的观念，要通过政策宣传、就业指导、典型示范等办法，使下岗职工正视现实，树立自强自立观念、转业转岗观念和职工平等观念，为实现再就业提供必要的思想准备。

下岗与再就业，是对劳动力的一次再解放，可以促进劳动者自觉提高自身素质，实现劳动力资源的优化配置。下岗再就业也是一个体制创新的过程，势必有力地促进适应社会主义市场经济需要的劳动力市场的形成。只要全党坚持按照中央确定的再就业工作思路去做，我们就一定能够建立起全方位、多渠道、多领域的再就业体系，卓有成效地解决好下岗职工的再就业这一重大问题，并在解决这个问题的进程中，把改革开放和现代化建设事业推向前进。

目 录

前 言	1
一、党和国家领导人谈职工下岗和再就业问题	1
1. 江泽民同志在国有企业下岗职工基本生活保障 和再就业工作会议上作重要讲话	1
2. 朱镕基同志在国有企业下岗职工基本生活保障 和再就业工作会议上作总结讲话	7
二、就业形势剖视	13
1. 未来的就业形势十分严峻	13
2. 就业压力增大的诸多因素	19
3. 就业：一个重要的社会经济问题	23
4. 我国就业问题格局与状况分析	27
5. 我国失业的测度与警戒线	37
三、职工下岗成因透析	49
（一）下岗职工增多的主要因素	50
1. 造成下岗的诸原因分析	50

2. 下岗：社会转型期的一种特殊现象	54
3. 我国失业问题的特殊性	57
(二) 正确对待职工下岗	60
1. “下岗风”与“不公平”：两个突出问题	60
2. 辩证地看待下岗转岗	63
3. 在岗与下岗，都是国家的主人	66
4. 下岗，符合工人阶级整体与长远利益	69
5. 不能把下岗群体视为不安定因素	72
四、再就业问题综评	79
(一) 实施再就业工程	80
1. 全国实施再就业工程回顾	80
2. 最根本的是拓宽再就业渠道	84
3. 省委书记谈再就业工程	86
4. 再就业工程是“命脉工程”	88
5. 再就业工程要体现良性发展	91
6. 推进再就业工程的五个途径	96
7. 实施再就业工程要做到“五到位”	98
(二) 保持经济适度快速增长与再就业工程	99
1. 解决再就业要多做“加法”	99
2. 发展经济是解决就业的根本途径	100
3. 增加就业关键在于创造岗位	102
4. 再就业与再创业	104
(三) 用市场经济的办法实现再就业	107
1. 实施再就业不能搞消极“救急”	107
2. 第三产业：解决再就业的重要渠道	113
3. 改革与市场经济：解决就业的两大法宝	120

4. 就业优先：工业化发展的理性选择	125
(四) 实施再就业要多向选择	131
1. 再就业中的“等”、“靠”、“压”与“抓”	131
2. 就业服务社会化的重要性	135
3. 把下岗者转移到社会服务领域	137
4. 提高素质：解决失业的金钥匙	139
5. 发挥信息传播手段在再就业中的作用	140
五、实施再就业对策	143
1. 把有限专项资金用在刀刃上	143
2. 实施再就业的十一项对策建议	148
3. 必须建立完善劳动关系新机制	154
4. 实施充分就业与推动经济的健康发展	158
5. 优先考虑、科学规划与宏观调控	160
6. 解决再就业应处理好三个关系	163
六、再就业工程中政府职责点评	169
1. 政府对保险的适度投入不可忽视	169
2. 无情调整与有情操作	172
3. 政府的作用应体现在增加岗位上	177
七、就业观念转变漫说	183
1. 心理革命与当务之急	183
2. 政府、社会、企业与个人都要革新就业观念	186
3. 怎样才算就业	190
八、社会保障体系论衡	193
1. 构造“安全网”与“减震器”	193

2. 养老保险与医疗保险要有突破进展	200
九、再就业杂叙	202
1. 构建再就业工程的法律保障体系	202
2. “腾笼换鸟”并非良策	210
3. 对失业者实施“心灵的扶助”	212
4. 延长教育时间, 推迟就业年龄	215
5. 发挥“职介”的重要作用	218
十、各地再就业经验介绍	222
1. 北京: 再就业工作不能当口号喊	222
2. 北京: 建立解困工作联合会制度	224
3. 北京: “四轮驱动”的就业服务体系	227
4. 上海: 重点抓好四个环节	232
5. 天津: 用市场经济的观念做好再就业工作	237
6. 山西: 解决就业不能拆东墙补西墙	242
7. 青岛: 实施再就业工程的四个结合	243
8. 南京: 梳理定位、分类管理与信息市场化	248
9. 徐州: 把再就业当作深化改革的攻坚工程	250
10. 杭州: 八成以上下岗职工实现再就业	252
11. 南昌: 实行下岗职工月报表制度	254
12. 武汉: 下岗职工择业出现“三多三少”	256
13. 广州: 大力推进再就业工程建议	257
14. 重庆: 再就业不能苦熬傻等	261
十一、海外就业做法借鉴	264
(一) 总论: 外国失业的透析	264

1. 失业是个世界性难题	264
2. 国外失业的主要原因与解决办法	275
3. 降低失业率：世界各国的共同课题	283
(二) 发达国家的再就业政策及启示	294
1. 西方发达国家再就业政策的共性	294
2. 经合组织成员国就业状况分析	305
3. 美国：失业保险拒绝“过度保护”	307
4. 英国：“福利化”与“大政府”倾向	308
5. 欧盟国家解决就业的政策与措施	316
6. 丹麦：失业保障与促进就业措施	320
7. 荷兰：经济发展的“第三条道路”	322
8. 技术进步与就业	324
9. 更新知识与保住饭碗	326
10. 人才流动与创造机遇	328
(三) 发展中国家再就业思路及启示	331
1. 新加坡：“再培训——全民就业保障”良方	331
2. 阿拉伯国家：发展经济与增加岗位	332
3. 埃及：重视并建立新的社会保障措施	334
 附一：切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和 再就业工作	337
附二：全局的大事 重要的任务（《人民日报》社论） ...	346
 编后小识	349

一、党和国家领导人谈职工下岗和再就业问题

1. 江泽民同志在国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议上作重要讲话

中共中央、国务院召开的国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议今天在北京开幕。中共中央总书记、国家主席江泽民在会上作了重要讲话。江泽民指出，全党动手，动员全社会的力量，共同做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作，对贯彻落实党的十五大精神，深化国有企业改革，引导、保护和发挥好职工群众的积极性，促进国民经济持续快速健康发展，巩固和发展安定团结的社会政治局面，全面推进建设有中国特色社会主义事业，具有十分重大的意义。

中共中央政治局常委李鹏、朱镕基、胡锦涛、尉健行、李岚清出席了会议。中共中央政治局常委、国务院总理朱镕基主持会议。

江泽民说，我们的国有企业改革已进入了攻坚阶段。中央提出，用三年左右的时间，通过改革、改组、改造和加强管理，使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境，力争到本世纪末使大多数国有大中型骨干企业初步建立现代企业制度。要确保

国有企业这一改革和发展目标的顺利实现，必须努力解决企业富余人员过多的问题。造成许多国有企业陷入困境、富余人员过多的状况，因素是多方面的。有历史的原因，也有现实的原因；有客观方面的原因，也有主观认识和工作方面的原因。比如，多年来由于搞了许多盲目建设、重复建设，造成不少国有企业招了很多职工，而产品却没有市场，企业经营难以为继；有些国有企业由于用人不当，管理不善，结果把企业搞垮了，造成停工停产，职工不得不下岗待业；有些国有企业由于经营机制转变慢，不适应市场经济发展要求，一直处于人浮于事，效率低下的状态；随着国民经济的发展和科学技术的进步，企业的产品、技术和组织结构需要调整，一些职工必须要调整和转移就业岗位。还有一个很重要的原因，就是相当时期我们在就业制度、就业模式上，对劳动力统统实行由国家主要是国有企业包下来的办法，实践已证明这种办法是行不通的。所以必须进行改革，必须实行减员增效、下岗分流，使国有企业尽快适应社会主义市场经济的要求。

江泽民指出，要充分认识到，搞好国有企业的减员增效、下岗职工基本生活保障和再就业工作，任务是非常艰巨的。这项工作不仅是重大的经济问题，也是重大的政治问题；不仅是现实的紧迫问题，也是长远的战略问题。各级党委和政府，一定要把它作为一个头等大事抓紧抓好。

江泽民说，国有企业的广大职工，几十年来为国家经济建设、改革开放和国有企业的发展壮大，做出了重大的贡献。各级党委和政府要时刻关心他们，切实维护他们的利益。实行减员增效、下岗分流，减轻国有企业的负担，帮助下岗职工搞好再就业，从根本上说都是为了把经济更快地搞上去，为最终实现包括职工群众在内的全体人民的共同富裕创造更有利的条

件。要向国有企业职工特别是下岗职工说清楚，使他们认识到个人牺牲一些眼前利益，是为了企业和国家发展的全局，也是为了自己将来生活得更好。总之，下岗职工的基本生活保障和再就业工作，事关职工群众的切身利益，事关坚持党的全心全意依靠工人阶级的方针，事关经济发展、社会稳定和国家长治久安的大局。全党同志和各级干部必须从这样的高度来认识这个问题，增强紧迫感和自觉性，满腔热忱和极端负责地切实做好这项工作。

江泽民指出，搞好国有企业下岗职工的基本生活保障和再就业工程，关键是要坚定信心、组织有力、措施得当。我们继续深化各项改革，不仅有比较雄厚的物质条件，而且有坚实的群众思想基础。我们对国有企业进行减员增效等深化改革的工作，是前进中的问题，同西方国家经济危机时期发生的大量失业现象是根本不同的，也不同于我国 60 年代初经济困难时期出现的就业需求严重不足的情况。在减员增效、下岗分流的过程中尽管会遇到许多困难，但是我们完全有条件有能力克服这些暂时的困难。

江泽民说，加强组织协调，加强统筹兼顾，加强对群众的组织工作，历来是我们党开展工作、克服困难、取得胜利的一个重要的基本经验。因此，江泽民强调，一是对国有企业职工的下岗分流和再就业要把握好宏观调控力度。要坚持减员增效同促进再就业相结合、职工下岗分流同社会承受能力相适应的原则，制定切实可行的计划，有步骤地分期分批地加以安排和实施。二是对国有企业职工的下岗分流和再就业要确定一些基本的程序和制度。企业安排职工下岗，必须同时提出基本生活保障和再就业的意见，不能放任自流。三是要把国有企业的下岗职工组织起来。任何一个企业都不能把下岗职工向政府和社