

头等大事， 第一位的工作

—— 国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作指导

劳动和社会保障部培训就业司 编著
劳动和社会保障部劳动科学研究所



经济科学出版社

头等大事，第一位的工作

——国有企业下岗职工基本生活
保障和再就业工作指导

劳动和社会保障部培训就业司
劳动和社会保障部劳动科学研究所

编著

经济科学出版社

一九九九年一月

责任编辑：戴小敏

责任校对：徐领弟

版式设计：周国强

技术编辑：刘 军

头等大事，第一位的工作

——国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作指导

劳动和社会保障部培训就业司

劳动和社会保障部劳动科学研究所

编著

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京博诚印刷厂印刷

出版社电话：62541886 发行部电话：62568479

经济科学出版社暨发行部地址：北京海淀区万泉河路66号

邮编：100086

*

850×1168毫米 32开 8印张 200000字

1999年1月第一版 1999年1月第一次印刷

印数：0001—3000册

ISBN 7-5058-1645-4/Z·2 定价：15.00元

序

近几年来，国有企业下岗职工问题日益突出，引起了全社会的普遍关注。党中央、国务院一直非常重视和关心下岗职工的基本生活和再就业问题，明确要求各级党委和政府采取积极措施，切实保障下岗职工的基本生活，大力促进再就业。1998年5月，中共中央、国务院召开了“国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议”，就是在这次会议上，江泽民总书记提出：“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来抓紧抓好。”朱镕基总理提出：“这是首要任务，是第一位的工作，要实行一把手负责制”。1998年6月9日下发的《中共中央、国务院关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》（中发〔1998〕10号），对做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作，明确提出了任务目标和政策措施，对工作进行了全面的部署和安排。《通知》指出，“根据国有企业改革的总体部署并考虑到社会各方面的承受能力，中央要求，当前和今后一个时期，主要解决国有企业下岗职工的基本生活保障和再就业问题，把保障他们的基本生活作为首要任务，并力争每年实现再就业的人数大于当年新增下岗职工人数，……争取用5年左右的时间，初步建立起适应社会主义市场经济体制要求的社会保障体系和就业机制。”同时，制定了

“普遍建立企业再就业服务中心，保障国有企业下岗职工基本生活”，“加大政策扶持力度，拓宽分流安置和再就业渠道”，“加快社会保障制度改革，完善社会保障体系”，“加强劳动力市场建设，强化再就业培训”等政策措施。

半年多来，我们劳动和社会保障部门按照中央的要求，制定了“三二一”的工作目标，即“三个重点、两个确保、一个统一”。所谓“三个重点”，一是促进国有企业下岗职工再就业，二是深化养老保险制度改革，三是推动医疗保险制度改革；所谓“两个确保”，一是确保国有企业下岗职工的基本生活，二是确保离退休人员养老金的发放；所谓“一个统一”，就是对社会保险实行统一管理。1998年下半年，我们在任务集中、矛盾突出、时间紧、要求高的情况下，提出了奋战七八九3个月，决战第四季度的工作任务。在各级党委和政府的领导下，全国劳动保障部门的干部，经过艰苦的努力，较好地完成了中央交给我们的任务。在进中心、保发放和促就业等方面取得了阶段性成果，基本实现了预定的工作目标。

但是，也要看到，在我们进一步深化工作的过程中，仍还存在许多矛盾和问题，需要我们去研究解决。比如，如何进一步发挥再就业服务中心的作用，在组织下岗职工进中心、保障基本生活的同时，帮助他们尽快再就业；再就业培训和就业服务如何有效展开，如何实现再就业服务中心与市场就业的连接和过渡；劳动力市场的科学化、规范化和现代化如何进一步付诸实施；如何将扩大就业与经济增长更加紧密结合；如何加快市场就业的进程并更有效地调整下岗职工的劳动关系，等等。这些问题不仅是当前我们工作中遇到的急迫问题，也是今后我们面向市场做好就业工作的关键性问题。如果我们在工作中注意研究这些课题，在实践中探索解决这些问题的政策措施和办法，就能够在做好下岗职工基本生活保障和再就业工作中更加自觉，更加主动，更加有成效。

《头等大事，第一位的工作——国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作指导》一书，从理论与实际相结合的角度，针对当前和今后一段时期下岗职工基本生活保障和再就业工作所面临的问题和实际工作的要求，选编了劳动和社会保障部张左己部长最近的工作报告、几位部领导先后到20几个省市和自治区进行调研所形成的部分调研报告，特别是汇集了一些实际工作者和科研工作者学习中央10号文件开展重点课题研究的成果。这本书的出版，对我们开拓思路，做好实际工作，具有参考和借鉴意义。对于全国从事下岗职工生活保障和再就业工作的同志一定会有所启迪和帮助。

下岗职工基本生活保障和再就业工作，涉及改革、发展、稳定的全局。我们劳动保障部门要按照中央的要求，坚定信念，认真工作，积极进取，在各级党委和政府的领导下，以高度负责的精神投入到工作中来。我坚信，经过广大干部的积极努力，我们一定能够实现中央提出的目标，为实现党的十五大提出的跨世纪的宏伟蓝图创造良好的社会环境。



一九九八年十二月十四日

目 录

工作报告

全力以赴，抓好落实，确保中央的部署在

1998 年初见成效 张左己 (3)

巩固成果，再接再厉，全面实现 1998 年的

工作目标 张左己 (8)

政策研究

下岗职工基本生活保障和再就业工作是当前的

头等大事 夏积智 (31)

国有企业下岗职工产生的背景和原因 莫 荣 (36)

突出重点，加强宏观调控 张丽宾 (44)

政府、企业和个人在再就业工作中的地位和

作用 邓宝山 (51)

培育新的就业机制，对下岗职工再就业至关

重要 郑东亮 (61)

培育新的经济增长点，促进就业增长 莫 荣 (71)

发展城市社区服务业，促进结构调整、体制

改革和下岗职工再就业 郭 悦 (81)

大力开拓农村市场,促进城乡就业统筹	卢爱红 (91)
再就业服务中心的建设与发展	卢爱红 (99)
下岗职工劳动关系的调整与处理	郑东亮、郭悦 (110)
下岗职工的“隐性就业”问题及对策	谷雨 (120)
劳动力市场运行的科学化、规范化与现代化	徐恒熹 (129)
激发下岗职工的创业活力,促进小企业的 发展	邓宝山 (136)
再就业培训,是一项积极的就业措施	王文珍 (146)
转变观念,自强自立,自主就业	张丽宾 (159)

情况调研

上海、浙江国有企业下岗职工基本生活保障 和再就业工作调研报告	劳动和社会保障部赴上海、浙江调研组 (171)
山东、山西国有企业下岗职工基本生活保障 和再就业工作调研报告	劳动和社会保障部赴山东、山西调研组 (178)
甘肃、宁夏国有企业下岗职工基本生活保障 和再就业工作调研报告	劳动和社会保障部赴甘肃、宁夏调研组 (187)
新疆、青海国有企业下岗职工基本生活保障 和再就业工作调研报告	劳动和社会保障部赴新疆、青海调研组 (193)
广东、广西国有企业下岗职工基本生活保障 和再就业工作调研报告	劳动和社会保障部赴广东、广西调研组 (200)
福建国有企业下岗职工基本生活保障和再就业 工作调研报告	劳动和社会保障部赴福建调研组 (204)

附录

中共中央、国务院关于切实做好国有企业 下岗职工基本生活保障和再就业工作 的通知(中发[1998]10号)	(210)
关于加强国有企业下岗职工管理和再就业服务 中心建设有关问题的通知 (劳社部发[1998]8号)	(222)
关于进一步加强就业服务大力促进下岗职工 再就业的通知(劳社部发[1998]13号)	(228)
关于印发《劳动力市场信息网建设实施纲要》 的通知(劳社厅函[1998]87号)	(231)
劳动力市场信息网建设实施纲要(1998年~2000年) ...	(232)
后记.....	(243)

工 作 报 告

全力以赴，抓好落实， 确保中央的部署在 1998 年初见成效

劳动和社会保障部部长 张左己

(1998 年 5 月 15 日)

党中央、国务院召开的这次会议，对切实保障下岗职工的基本生活和深入实施再就业工程进行了全面的部署和安排。江泽民总书记发表了重要讲话，吴邦国副总理做了工作报告，朱镕基总理还将作重要讲话。党中央、国务院领导同志的重要讲话，从改革、发展、稳定的战略高度，从亿万人民群众的切身利益出发，深刻阐明了做好这项工作的重要性和紧迫性，对我们提出了明确的任务、目标和要求。我们坚决拥护，将全力以赴抓好贯彻落实，确保中央的部署在今年初见成效。

下面，我简要汇报劳动和社会保障部的工作安排：

一、抓好会议精神的学习和贯彻，把劳动和社会保障工作的中心放到国有企业下岗职工基本生活保障和再就业上来

大会闭幕后，我们马上召开劳动和社会保障厅局长会议，请与会的劳动和社会保障厅局长再留下一天，进一步学习和领会党中央、国务院领导同志的重要讲话和会议精神，对如何抓好贯彻落实做出具体安排。根据本届中央政府对劳动和社会保障工作提出的任务和要求，遵照这次会议的总体部署，我们把劳动和社会保障部的工作任务概括为“三个重点、两个确保、一个统一”。所谓三个重点，一是下岗职工再就业工作的组织和落实，二是医

疗保险制度改革的启动和试点，三是养老保险制度改革的深化和完善。所谓两个确保，一是确保国有企业下岗职工的基本生活，二是确保离退休人员养老金的发放。所谓一个统一，就是对社会保险实行统一管理。以上几项工作，每一项都和下岗职工的基本生活保障和再就业工作息息相关。当前，一方面要切实抓好会议精神的传达贯彻，使各级劳动和社会保障部门的同志务必明确，做好下岗职工基本生活保障和再就业工作是党中央、国务院赋予劳动和社会保障部门的首要任务，各级劳动和社会保障部门要增强使命感和责任感，把这项工作作为头等大事，全力以赴，尽职尽责。另一方面是，按照中央确定的指导原则和方针政策，尽快组成专门班子，制定切实可行的工作方案，并层层落实责任制，精心组织实施。

二、重点工作要尽快抓出成效

贯彻落实会议精神，最紧迫的任务是保障国有企业下岗职工的基本生活，最重要的基础工作是抓好企业再就业服务中心的建设，最关键的问题是落实资金。做好这些工作，保证政策落实、机构落实和资金落实，各级劳动和社会保障部门责无旁贷。大会以后，各级劳动和社会保障部门要同经贸、财政等部门紧密配合，马上组织得力人员深入到有下岗职工的企业，共同研究组建和完善再就业服务中心的办法，加强对中心建设和工作的指导，在年底以前实现“自下而上建立再就业服务中心组织体系”的要求，使已下岗的职工都能进入中心；同时，共同研究资金筹集的具体办法，采取一切必要措施，保证所需资金落实到位。工作中，还要注意抓好再就业服务中心工作人员的培训，推广一些地方和企业的成功做法，使他们较好地掌握具体政策和方法，成为下岗职工的贴心人，为下岗职工服好务。各级劳动和社会保障部门要会同财政部门，管好用好为保障下岗职工基本生活而筹集的资金，绝不允许挪作它用，对违反规定者，一定要作出严肃处理。

理，决不姑息。

三、加强同有关部门的协作和配合

搞好下岗职工基本生活保障和再就业工作是劳动和社会保障部门义不容辞的责任，同时也离不开全社会的帮助和各部门的支持。劳动和社会保障部门要发扬协作精神，主动与有关部门建立协调配合机制。这次会后，我们要根据中央和国务院文件的要求，会同计划、经贸、财政等部门及其他有关部门抓紧制定配套政策文件。同时，指导各地劳动和社会保障部门在当地党委和政府的领导下，结合本地实际，制定贯彻中央文件的具体政策和办法。在建立再就业服务中心、筹集和使用资金、开辟就业门路、搞好再就业培训、转换就业观念等主要工作环节上，都要同有关部门加强协商，密切合作。要加强同工会、共青团、妇联、各民主党派和工商联的联系与合作，充分动员社会各方面力量，共同做好工作。

四、在做好下岗职工基本生活保障和再就业工作的同时，千方百计解决好部分地区和行业欠发离退休职工养老金的问题

离退休职工养老金的发放和下岗职工基本生活保障一样，也是关系社会稳定的大事。我们一定要采取切实有效的措施，在做好下岗职工基本生活保障和再就业工作的同时，千方百计解决好部分地区和行业欠发离退休职工养老金的问题。各级劳动和社会保障部门要切实负起责任，并根据实际情况，采取相应的措施。对于参加养老保险社会统筹的企业，确因企业经营困难无力按时缴纳养老保险费的，不能一停缴就停止发放养老金。对这类企业可给3~6月的缓缴期，在缓缴期内要按时足额发放养老金。要加大基金收缴力度，提高基金支付能力，确保养老金的正常发放。有条件的地区，要在更大范围内进行基金调剂。还要注意控制退休费用的过快增长，特别是要严格控制提前退休。要切实加

强养老保险基金的管理，尽快实施养老基金的财政专户和收支两条线制度，保证基金的安全和完整。抓紧清缴被挤占挪用的资金，用于养老金的发放。

五、加快建立健全社会保障制度和现代化的就业服务体系，从根本上解决下岗职工的社会保障和市场就业问题

当前对下岗职工采取的保障措施，是在我国劳动力市场不健全、社会保障制度不完善的情况下进行的，而劳动力的分流和调整是市场经济条件下经常发生的。因此，在全力抓好当前再就业工作的同时，要加快健全和完善劳动力市场和社会保障制度的步伐，争取经过3~5年的努力，初步建立起适应社会主义初级阶段生产力发展水平，符合社会主义市场经济要求的劳动制度和社会保障制度，使广大城镇劳动者得到比较充分的就业和基本的社会保障。经过坚持不懈的努力，真正形成经济运行的“减震器”和社会稳定的“安全网”。为保证国有企业走出困境，建立现代企业制度，为保证国民经济持续、快速、健康发展作出贡献。当前，要抓紧扩大社会保险覆盖面，提高社会保险统筹层次，加强基金征缴和管理。要抓紧研究和解决好现行保障制度的配套问题，搞好下岗职工基本生活保障与失业保险、城市居民最低生活保障制度的衔接，以充分发挥综合功能。同时，要进一步完善就业服务体系，加强劳动力市场规划和建设，并努力使之科学化、现代化，为最终实现市场就业创造条件。

六、加强调查研究，转变工作作风

做好下岗职工基本生活保障和再就业工作，是党和政府赋予我们的光荣任务，是人民群众对我们的信任和重托，我们深感责任重大。各级劳动和社会保障部门一定要牢固树立大局观念、服务意识和求真务实的工作作风，深入企业、街道和职工家庭，及时掌握下岗职工的动态，了解他们的疾苦，帮助他们解决实际困

难。要切实加强调查研究，及时总结、交流和推广新鲜经验，对工作中出现的新情况、新问题，要认真研究解决，重大问题要及时准确地向党中央和国务院报告。当好党委和政府的参谋助手，将我们的工作扎扎实实地做好，努力实现既定的工作任务和目标。

巩固成果，再接再厉， 全面实现 1998 年的工作目标

——张左己部长在全国劳动和社会保障厅局长座谈会上的讲话

(1998 年 10 月 10 日)

同志们：

这次是今年以来第三次跟全国劳动和社会保障厅局长们见面了。5 月份第一次厅局长座谈会提出了三二一工作任务，7 月会议部署了七八九 3 个月的工作目标，这次座谈会的主要任务是总结第三季度工作情况，分析当前的形势，部署四季度的工作。下面，我讲三个方面的问题。

一、雷厉风行，埋头苦干，七八九 3 个月工作取得阶段性成果

在过去的 3 个月中，各级劳动保障部门按照党中央、国务院的统一部署和要求，在各级党委、政府的领导下，紧急动员，埋头苦干，发扬不怕困难、敢于胜利的精神，打了一场三季度攻坚战，较好地完成了七八九 3 个月的各项任务，取得了两个确保的阶段性成果。

——国有企业下岗职工全部进入再就业服务中心的目标基本实现。为落实中央 5 月会议精神，吴邦国副总理在 7 月会议上提出了 9 月份下岗职工全部进入企业再就业服务中心并领到基本生活费的要求。当时的形势是，一季度进中心仅为 12.6%，到 6