

再就业服务中心 的建立与运作

中国劳动学会 组织编写
北京市劳动学会



. 23

中国劳动出版社

版权所有

翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

再就业服务中心的建立与运作/田小宝主编. —北京: 中国劳动出版社, 1999.3

ISBN 7-5045-2447-6

I. 再…

II. 田…

III. 就业-社会服务-组织机构-中国

IV. D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 04781 号

中国劳动出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码:100029)

出版人:唐云岐

新华书店经销

北京朝阳北苑印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 4.625 印张 118 千字

1999 年 3 月第 1 版 1999 年 3 月第 1 次印刷

印数:5000 册

定价:10.00 元

编审委员会

主 编	田小宝			
副 主 编	吴久鑫	贾广才		
编写人员	吴久鑫	贾广才	陈 唯	
	金 锋	宋丰景	石长桥	
	刘华明			

序

党中央、国务院十分关心国有企业下岗职工的基本生活保障和再就业问题。1998年5月，中央召开了“国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议”，中央、国务院主要领导同志都出席会议并作重要讲话，会后很快下发了10号文件，明确了这项工作的指导思想、方针政策和主要措施，要求各级党委和政府，把它作为头等大事抓紧、抓好。其中，建立再就业服务中心，同时建立自下而上的再就业服务体系，是确保下岗职工基本生活和尽快实现再就业的重大举措和组织保障。根据中央、国务院的决策和部署，劳动和社会保障部迅即作出安排，全力推进再就业服务中心建设，并与国家经贸委、财政部等6部委联合发出了关于再就业服务中心建设和管理的实施意

见。截至目前，全国各地凡有下岗职工的国有企业已普遍建立起再就业服务中心或类似机构，承担起给下岗职工发放基本生活费、代缴社会保险费、组织职业培训和开展再就业服务等重任，有力地推动了下岗职工基本生活保障和再就业工作的开展。

新年伊始，国务院再次召开再就业工作会议，部署 1999 年全国再就业工作，充分表明我们党和政府对下岗职工的深切关怀。为确保中央和国务院的方针政策落到实处，建设好再就业服务中心，使之规范而有效地运作，是一条重要措施。针对企业在建立再就业服务中心和实际运作过程中大家共同关心的一些问题，中国劳动学会和北京市劳动学会共同组织编写了《再就业服务中心的建立与运作》一书。这本小册子把认识与实践、政策与管理有机地结合起来，侧重于实际操作方法的介绍，有较强的实用性。本书的出版，将为国有企业再就业服务中心的建设和规范运作，提供一个既简明又实用的参考。

我衷心地希望，再就业服务中心和各级劳动保障部门的同志们，时刻把下岗职工的冷暖

放在心上，以高度的责任感，全心全意、扎扎实实地做好下岗职工基本生活保障和再就业工作，为国有企业深化改革，为保证国民经济在稳定的前提下快速、健康发展，作出新的贡献。

林用三

1999 年 1 月

目 录

第一章 为什么要建立再就业服务中心 (1)

第一节 什么是再就业服务中心..... (1)

第二节 为什么要建立再就业服务中心..... (7)

第三节 建立再就业服务中心的目的、意义和作用
 (14)

第二章 怎样建立再就业服务中心 (18)

第一节 建立再就业服务中心的条件..... (18)

第二节 建立再就业服务中心的工作程序..... (29)

第三章 再就业服务中心的工作职责与任务 (56)

第一节 对下岗职工进行有效的管理..... (56)

第二节 帮助下岗职工调整心态、转变观念..... (62)

第三节 帮助下岗职工实现再就业..... (73)

第四章 再就业服务中心工作人员须掌握的相关法规 (79)

第一节 劳动关系..... (79)

第二节 劳动合同..... (82)

第三节 其他法规..... (92)

附 录 (95)

附件 1 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) (95)

附件 2 国有企业下岗职工基本生活保障和再就业
工作最新信息 (104)

附件 3 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) (107)

附件 4 认清形势 明确任务 满怀信心地做好新
时期的劳动和社会保障工作
——张左己同志在全国劳动和社会保
障厅局长座谈会上的讲话 (114)

第一章 为什么要建立再就业服务中心

第一节 什么是再就业服务中心

江泽民总书记在 1998 年 5 月 14 日召开的“全国国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议”上指出：“凡是有下岗职工的国有企业，都要建立再就业服务中心，负责把下岗职工组织起来，保障他们的基本生活，抓紧进行培训，提供就业指导，帮助他们实现再就业。这种服务中心，应该成为保障下岗职工的基本生活和帮助他们再就业的机构。”中共中央、国务院在《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）中也明确指出：“建立再就业服务中心是保障国有企业下岗职工基本生活和促进再就业的有效措施，是当前一项具有中国特色的社会保障制度。”这些论述都深刻地揭示了再就业服务中心的本质特征，全面阐述了再就业服务中心的深刻内涵。因此，所谓再就业服务中心就是指由企业建立的，与社会就业服务机构连接的，负责下岗职工管理，保障其基本生活，为其缴纳各项社会保险费用，并通过各种手段促进其再就业的管理与服务机构。

一、再就业服务中心是企业建立的，与社会就业服务网络和劳动力市场相连接的，实施下岗职工基本生活保障和再就业工作的组织体系

再就业服务中心在组织定位上具有两个明显特征：其一是再

就业服务中心建在企业。它是企业负责管理下岗职工，提供基本生活保障和促进就业服务的组织机构。吴邦国副总理在“全国国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议”上指出：“这里，需要特别强调，再就业服务中心一定要建在企业，有下岗职工的企业都要建立再就业服务中心或工作站。”“今后，再就业服务中心都要建在企业，每个下岗职工都要进入本企业的再就业服务中心。”再就业服务中心只能建在企业，不能建在行业，更不能建在政府或社会。其二是要在企业建立再就业服务中心的基础上，“自下而上”地形成完善的再就业服务中心组织体系。这个体系的支点是企业建立的再就业服务中心，它同行业、社会、政府成立的再就业服务指导中心共同构成整个再就业服务的组织体系。行业、政府、社会的再就业服务指导中心负责对再就业服务中心的政策指导，同时，实现再就业服务的组织体系与社会劳动力市场的信息连接，形成企业、行业、社区联通的再就业服务网络。

中央关于再就业服务中心的组织定位的确定，主要出于以下几点考虑：第一，从劳动法律关系的角度看，职工虽然暂时离开了原工作岗位，但是，却并未与企业解除（终止）劳动关系，劳动合同仍然有效。在这种情况下，企业就仍然应该依据劳动合同承担责任，其义务包括对下岗职工的管理、承担基本生活保障、提供就业机会等。第二，有利于把下岗职工组织起来，促进其再就业。企业对本企业的下岗职工的基本状况，包括素质状况、技能水平、家庭生活、再就业意向、工作阅历等的了解，比其他部门更清楚，各项工作开展更方便，有利于避免因把职工推向社会而引发的社会矛盾。第三，在实施再就业工程的过程中，强化企业对下岗职工基本生活保障和再就业的责任，是在当前的国情条件下惟一的正确选择。众所周知，实施再就业工程，开展国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作，是在我国社会保障体系

不健全，劳动力市场发育不成熟的情况下，所采取的一项过渡性措施，同时，也是在保持社会稳定的前提条件下，解决下岗职工基本生活保障和再就业问题，以及最大限度地减轻企业负担所采取的变通措施。因此，其特殊性本身就决定了，在目前条件下，不能采取西方国家那种把职工推向社会失业的做法，而只能从我国的国情出发，由企业承担起来，同时，政府给予积极的政策扶持，最大限度地减轻国有企业负担。江泽民总书记强调：“任何一个企业都不能把下岗职工向政府和社会一推了之，而应对他们负责到底。”吴邦国副总理也指出：“企业要对本企业的下岗职工负责到底，不能向社会一推了之。下岗职工与企业没有解除劳动关系，理所当然地要关心，这也是企业厂长经理、党政工团义不容辞的责任。现在下岗职工的顾虑很多，最大的顾虑就是怕下岗后没人管。企业对本企业下岗职工的情况最熟悉，在保障下岗职工基本生活，提供再就业服务等方面，可以做大量工作，下岗职工也比较容易接受，这并不是又回到计划经济用工制度的老路上去。下岗职工进入再就业服务中心是在社会保障制度还不健全的情况下，向就业市场化转变的一种过渡办法，不是要求将下岗职工背到底，而是在实现再就业之前，在政府和社会的帮助下，保障下岗职工的基本生活，提供再就业服务，承担应有的责任。”第四，自下而上地建立再就业服务中心的组织体系，有利于充分发挥政府、社会、企业和社区等方面的积极性，共同做好下岗职工再就业工作。再就业工程是一项涉及各方面的社会系统工程，这项社会系统工程的顺利实施离不开社会各界的广泛支持和积极参与。

二、再就业服务中心的根本任务是促进下岗职工再就业

关于再就业服务中心的任务，中发〔1998〕10号文件和吴邦国副总理的报告已经作了明确的阐述。归纳起来主要是三个方

面：一是向下岗职工发放基本生活费；二是代下岗职工缴纳养老、失业和医疗保险费用；三是对下岗职工进行职业培训、提供就业指导，帮助他们实现再就业。其中，第一项任务是向下岗职工发放基本生活费，确保下岗职工的基本生活，让每一个下岗职工都有饭吃，这是完成其他几项任务的前提，下岗职工的基本生活有了保障，就不至于出现大的问题，就能保持社会的基本稳定。在这个基础上，职业介绍、职业培训的文章就好做了。而促进下岗职工再就业，则是再就业服务中心的根本任务，是建立再就业服务中心的目的所在。有了基本生活保障，只能说是为促进其再就业提供了工作的时间和条件，其目的，应该是使下岗职工能重新走上新的工作岗位，从再就业服务中心走出去，实现再就业。通过劳动获取报酬，解决生活问题，而不是靠国家救济。如果忽视了再就业服务中心的这一根本任务，把工作重点仅仅放在保障基本生活和发生活费上，那么，建立再就业服务中心就失去了意义。下岗职工不能总是呆在再就业服务中心领基本生活费，根本的出路是要分流出去，找到新的就业岗位，人尽其用，各得其所。

再就业服务中心还有一项任务，就是代下岗职工缴纳养老、失业和医疗保险费用。中央之所以把它作为再就业服务中心的一项重要任务，就是因为各项社会保险问题对于下岗职工而言，确实非常重要，不解决社会保险问题就无法解除下岗职工的后顾之忧，也就意味着下岗职工不能得到基本保障。这些问题对下岗职工而言，都是很实际的问题，同时，也是下岗职工很担心的问题，这些问题解决不好，就很不利于其再就业。

这里还需要指出的是，再就业服务中心还有一项非常重要的职能，就是负责下岗职工的日常管理。这项职能是完成上述三项任务的基础，如果没有严格的管理，其他几项任务就无从谈起。尤其是职业介绍和职业指导，需要根据下岗职工的具体动态情况

开展工作，否则，下岗职工就无法得到最基本的就业服务，只能呆在中心领生活费。

三、再就业服务中心是新时期有中国特色的社会保障体系的有机组成部分

对下岗职工的生活保障主要包括以下几个层次和内容。首先，是下岗职工基本生活保障。这种保障通过建在企业的再就业服务中心组织实施。其次，是下岗职工进入社会失业后可享受失业保险。失业保险是对失业者的一种物质救助。目前，我国已经初步建立了失业保险制度，但是，由于运作时间短，基金承受能力弱，其社会保障功能还没有充分发挥出来。第三，是城市居民最低生活保障制度。它是由政府实施的对家庭人均收入达不到城市居民最低生活保障线的城镇生活困难居民进行物质帮助的一种社会保障制度。城镇居民最低生活保障线根据经济增长、物价指数等综合经济指标测定。目前，已有 200 多个城市建立了城镇居民最低生活保障制度。

下岗职工基本生活保障制度、失业保险制度和城镇居民最低生活保障制度三者之间相互补充、前后衔接，发挥综合保障功能，形成了具有中国特色的社会保障体系的重要组成部分。职工下岗后，暂不进入社会，而是进入由企业建立的再就业服务中心，进行基本生活保障，促进其再就业。在进入再就业服务中心 3 年以后仍未能实现再就业的下岗职工，则进入社会失业，按有关规定由失业保险接过来，享受最长不超过 2 年的失业救济。失业救济期满以后仍未能实现就业的，由城镇居民最低生活保障制度最后兜底，按规定申领城镇居民最低生活保障金。

从新时期有中国特色的社会保障体系的总体状况来看，对下岗职工通过再就业服务中心实施基本生活保障，是三条线中的第一条，也是最能体现时代特征和中国特色的一种保障制度。首

先，它不同于西方市场经济国家的社会保障。在成熟的市场经济国家，职工一旦失去工作，直接进入社会失业，享受失业救济，而且，失业救济水平较高，西方福利国家失业救济金水平一般是其在职工资的 70% 左右，甚至更高，因此保障功能非常强。我国设计建立下岗职工基本生活保障制度，既充分考虑到了我国的生产力水平不高，失业保险承受能力不足的问题，同时也考虑到了劳动力市场发育不成熟，企业自主用人的机制尚不完善，下岗职工本人承受能力有限的问题，体现了中国特色。其次，这种保障制度不同于计划经济无所不包的保障制度，它体现了由计划经济向市场经济过渡时期的时代特点。一方面，它是一种有时限的保障，中央规定进入中心的时间最长不超过 3 年，而且考虑了与失业保险的衔接；另一方面它是一种基本保障，这种保障只是对其基本生活和基本的社会保险提供有限的保障。

四、再就业服务中心同原来的行业“托管”有何区别

1996 年，上海率先在纺织等行业建立起再就业服务中心，开展了以“行业托管”为主要内容的再就业服务中心试点工作，随后北京等“优化资本结构试点”城市也都结合各地实际，陆续开展了“托管”试点。目前，中央要求企业建立再就业服务中心，是在总结上海等地“托管”工作的基础上，提出的一个解决下岗职工再就业问题的重大决策。从目前再就业的政策体系看，再就业服务中心与行业“托管”不论是在形式上，还是在运作上都有着根本的区别。

首先，再就业服务中心要求建在企业，它是企业对下岗职工实施生活保障和再就业的一个管理与服务机构。而“托管”则是将再就业服务中心建在行业（有的地方甚至建在社会，或者政府），是企业委托行业、社会或者政府部门对下岗职工进行管理的一种方式。

其次，再就业服务中心和“托管”在劳动关系政策上有着根本的不同。由于“托管”是企业委托其他机构对下岗职工管理，而再就业服务中心则是企业成立机构进行管理，因此，从劳动关系角度来看，职工进入再就业服务中心，其和企业签订的劳动合同没有发生根本的变化，原劳动合同仍然有效，而下岗职工进入“托管”，由于签订合同的主体已经发生变化，则必然带来劳动关系的变化。

第三，两者的出发点不完全相同。就保障生活、促进再就业、减轻企业负担三者而言，“托管”政策首先考虑的是减轻企业负担，其次是保障生活和再就业，由于“托管”政策要求在企业以外建立一套新的组织体系，弱化了企业的责任，而新的机构又很难全面承担起对下岗职工的再就业责任，很难避免对下岗职工的“托而不管”，促进再就业的效果不理想。中央关于在企业建立再就业服务中心的政策，面对全国的实际情况，正确处理了三者之间的关系，前提是保障生活，目的是促进再就业，有计划、分步骤地减轻企业负担；同时，为了把保障生活和促进再就业落到实处，强化了企业对下岗职工再就业的责任，有效地避免了“托管”当中存在的问题。

第二节 为什么要建立再就业服务中心

90年代中期，一些企业停工停产，职工基本生活出现困难，部分职工下岗或者失业。为了帮助长期失业者和下岗职工实现再就业，劳动部门于1993年底提出实施再就业工程，1994年初开始在上海、沈阳、青岛、成都、杭州等30个城市进行试点，在总结经验的基础上，从1995年4月起，再就业工程在全国范围内实施。与此同时，以保障下岗职工基本生活为目标的解困工作也逐步地开展起来。在实施再就业工程的过程中，上海市于

1996年7月率先创建再就业服务中心，此后，全国111个“优化资本结构试点”城市普遍建立了再就业服务中心。随着国有企业改革的进一步深化和下岗职工大范围的急剧增加，为了保障下岗职工基本生活和做好下岗职工再就业工作，党中央、国务院要求凡是有下岗职工的企业都要建立再就业服务中心。把建立再就业服务中心作为解决当前下岗职工再就业问题的重要步骤和关键环节，这是党中央、国务院作出的一个重大决策。

一、建立再就业服务中心是当前最实际、最有效地解决下岗职工基本生活保障和再就业问题的最好形式

就下岗职工问题而言，当前急需解决的问题有两个：一是解决基本生活保障问题；二是解决下岗职工的再就业和重新上岗问题。由于大量国有企业经济效益低下，甚至处于停工半停工状态，致使大量职工不但失去了工作岗位，甚至失去了基本生活来源。1998年上半年，全国有下岗职工1 000万人，其中，有300万人领不到基本生活费。这是一个重大问题。如何去解决？有几种方式可供选择。其一，是建立、完善社会保障制度。这一选择从长远而言，无疑是正确的、科学的，但是，却无法解决当前紧急的下岗职工的吃饭问题，因为建立社会保障体系绝非一日之功。同时下岗职工享受社会保障待遇，则必须首先从企业出来进入社会失业，因此即使目前有一个非常完善的社会保障体系，也不可能把1 000万下岗职工全部推向社会去享受社会保障待遇，劳动力市场的发育和成熟也是一个不可忽视的制约因素。其二，是仍由企业全部负担，采取行政命令等方式迫使企业全部接受下来。这无疑也是一种选择，但是其后果十分严重。它不但使企业无法减轻负担，轻装上阵，而且也必将延缓我国国有企业改革和经济结构调整的总体进程，进而使我国经济失去进一步增长的后劲。况且，相当一部分企业已经处于停产半停产状态，已无经济

来源，根本无法保障下岗职工的基本生活。可见上述两种选择均非最优，惟一的办法，就是第三种，即把下岗职工从原有岗位上减下来，进入由企业成立的再就业服务中心，用“三三制”的办法筹集资金，解决下岗职工的基本生活保障问题，即财政预算安排1/3，企业负担1/3，社会筹集（包括从失业保险基金中调剂）1/3。这样不但减轻了企业的负担（起码减轻了2/3的负担），也为企业的改组、改制、改革和结构的调整提供了必要的内外部环境及前提条件，同时，又避免引发新的社会矛盾。

保障基本生活是治标，解决就业才是治本，可见这一个问题远比前一个问题重大，解决好了意义则更加深远。解决下岗职工的再就业问题，同样也面临着几种不同的选择。其一，是沿用计划经济的方式，用统包统配的就业制度去解决，这种方式从历史的角度来看有解决问题迅速的优点，但是却和我国建立社会主义市场经济体制的改革目标背道而驰，而且，这种安置方式是以牺牲经济效益为代价的，从长远看是杀鸡取卵，可见不是最佳的选择。其二，是全面按照市场经济国家的做法，用市场去调节。从长远的战略角度来看这无疑方向性的，但是，考虑到我国当前劳动力市场发育不成熟的现实，企业自主用工的机制还不完善，劳动者自主择业意识还刚刚处于萌芽状态，尤其是下岗职工，长期以来在计划经济体制下形成的就业观念根深蒂固，不可能一夜之间全部消失，如果全部照搬市场经济国家的做法，不但下岗职工很难接受，而且，有可能引发新的社会不安定因素。其三，是采取再就业服务中心的做法，既不马上把下岗职工全部推向社会，同时，又不是像计划经济那样全部包下来，而是通过再就业服务中心，采取多种方式、多种措施去帮助其实现再就业。这样，再就业既是企业和再就业服务中心的主要责任，同时，也是下岗职工自己的责任，可以进一步促使下岗职工增强自主择业意识，有利于下岗职工再就业问题的解决。