

开拓再就业之路

国内外促进就业的做法

国务院研究室综合司·工贸司编

中国言实出版社

开拓再就业之路

——国内外促进就业的做法

国务院研究室综合司、工贸司 编

中国言实出版社

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

开拓再就业之路/国务院研究室综合司、工贸司编
—北京：中国言实出版社，2002.7

ISBN7-80128-366-X

I. 开…

II. 国…

III. ①就业—经验—中国②就业—方法—世界

IV. D582

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 045923 号

责任编辑：黄长军

责任校对：红旗

封面设计：联合创意

中国言实出版社出版发行

(北京市西城区府右街 2 号 邮政编码 100017)

电话：64924761 64924716

<http://www.zgyscbs.com>

新华书店经销

北京市国安印刷厂印刷

880×1230 毫米 32 开 10 印张 220 千字

2002 年 9 月第一版 2002 年 9 月第一次印刷

印数：1~5000

定价：14.00 元

积极促进就业和再就业

(代前言)

魏礼群

在以江泽民同志为核心的党中央坚强领导下，我国改革开放和现代化建设大勢磅礴地胜利前进，取得了举世瞩目的伟大成就。当前，国民经济保持良好发展势头，经济增长质量不断提高，经济结构调整步伐加快，各项改革深入推进，社会政治保持稳定，总体形势很好。前进中的一个突出问题，是下岗失业人员增加，就业和再就业压力大。这个问题解决得好坏，直接关系到改革发展稳定的大局，关系到人民群众的根本利益，关系到国家的长治久安，关系到社会主义现代化事业的进程。积极促进就业和再就业，势在必行。

一、必须把促进就业和再就业作为一项重大而紧迫的任务

党中央、国务院高度重视就业和再就业问题，近几年来作出了一系列重大决策。1997年，针对深化国有企业改革中遇到的新问题，及时提出了实行鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效和实施再就业工程的方针。1998年，党中央、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，提出建立国有企业下岗职工基本生活保障制度，积极促进下岗职工再就业。同时，加快改革和完善城镇职工养老、失业、医疗保险制度，实行“两个确保”和“三条保障线”，建立城市居民最低生活保障制度。实践证明，中央制定的一系列方针政策是完全正确的。就业和社会保障工作取得了显著成效。主要表现在：一是创造了大量就业岗位。1998年到2001年底，全国净增加就业岗位3400多万个，从总体上稳定了就业大局。这几年，国有企业下岗职工累计2550万人，已实现再就业1700万人。二是建立起“三条保障线”，即国有企业下岗职工基本生活保障、失业保险和城市居民最低生活保障制度，从而保证了下岗职工、失业人员和低保对象的基本生活。这几件事情意义十分重大。在推进改革和发展的同时，维护了社会稳定。可以说，没有这些决策和工作，我国就没有今天这样好的政治、经济形势。对于已取得的显著成绩，必须予以充分肯定。

同时，我们也要清醒地看到，我国仍然面临着严峻的就业形势。一是我国人口多，正处在劳动力增长高峰时期，劳动力总量供过于求的矛盾将长期存在。“十五”期间，新增加劳动力和结存的下岗失业人员，每年城镇需要就业的人数将达到2200多万人；同时，农村还有1.5亿剩余劳动力需要转移，就业压力巨大。二是产业结构调整要继续推进，企业改革仍要深化，加入世贸组织后，国内外市场竞争更加激烈，企业减人增效成为必然选择，有些职工下岗失业难以避免。三是就业弹性下降，

就业难度加大。上个世纪 80 年代，我国国内生产总值每增长一个百分点，可吸纳劳动力 120 多万人。近 10 年来，国内生产总值每增长 1 个百分点，仅能增加 80 万个就业岗位。下岗职工再就业率逐年降低，1998 年再就业率还在 50% 以上，2001 年已经下降到 30% 以下。现存的下岗失业人员中，年龄大、文化水平低、技能差、失业时间长、生活困难的，占了相当比例，这些也增加了再就业的难度。

因此，就业和再就业问题已成为全社会关注的热点问题，必须给予高度重视。采取更有力的措施，积极促进就业和再就业，这是当前和今后时期一项重大而紧迫的任务。

二、研究借鉴国外市场经济国家解决就业问题的做法

我们是在实行社会主义市场经济改革和对外开放的情况下，研究解决艰巨的就业问题的。市场经济有自己的运行特点和规律性，要正确解决就业问题，固然必须要充分考虑我国的国情，同时也需要借鉴国外市场经济国家的做法。“他山之石，可以攻玉”。研究和学习国外的有益经验，无疑有助于更好寻找扩大就业的有效之策。从目前掌握的材料看，国外解决就业和再就业的做法，大体有以下几个主要方面：

（一）实行积极的就业政策，扩大就业需求

许多国家都把失业率作为反映经济形势好坏和宏观经济调控的重要指标，实施有利于增加就业岗

位的经济社会政策。美国、日本、韩国等在经济发展低迷时期，都采取国家干预的办法，增加公共投资，促进经济增长，以带动就业。一些发展中国家还积极开展劳务输出，鼓励到国外就业。意大利、希腊等国积极投资开发落后地区，增加新的就业岗位。不少国家还采取缩短劳动时间、降低退休年龄等办法，尽可能多地创造就业机会。

(二) 大力调整就业结构，积极开拓就业岗位

首先是发展第三产业，扩大服务业就业。目前发达国家第三产业就业比重普遍达到了60%以上，一些国家甚至达到了70%以上。第三产业涵盖面广，不但包括运输、商业、餐饮、修理、家务劳动等传统服务业，而且包括金融、保险、信息、咨询等新兴服务业，能够创造大量就业机会。其次是扶持中小企业发展，以增加更多的就业岗位。许多国家大量的就业岗位是由中小企业提供的。美国、欧盟、日本等都制定了许多优惠政策，包括提供信贷、鼓励出口、改进管理等方面的服务，为中小企业发展创造条件。有的国家还积极推行灵活多样的弹性就业方式。最近10多年来，不少国家发展非全日制就业、派遣就业、自营就业、临时性就业等形式，都取得了明显效果。欧盟国家还完善和制定法律法规，依法承认和保护灵活就业方式，并通过补助措施鼓励灵活就业。

(三) 实行就业优惠政策，促进失业人员再就业

许多国家加大政府对就业经费的投入，提供就业资金保障。英国、美国、韩国等还针对失业高峰

期，采取专项筹款用于促进就业。一些国家实行就业补贴政策，鼓励企业雇用失业人员。例如，美国对雇用失业人员的企业，在一定时间内给予不同程度的减税；英国对雇用失业人员的企业在一定时间内给予一定的工资补贴，对自谋职业人员，减免各种费用。欧盟一些国家对失业人员从事自营就业，给予一定的就业津贴，并提供小额贷款、经营场地、信息技术等方面的服务。自营就业在发达国家已占有较高比重，一般占到就业人口的1/4左右。

（四）加强就业培训，完善就业服务

许多发达国家非常重视职业技术培训。德国建立了系统的培训制度，全方位提高劳动者的职业技能，“终身学习”、“继续培训”已成为一种社会风尚。德国、美国、加拿大、法国等都建立起合作培训机制，采取市场化和社会化的培训管理方式，政府委托或通过招标由培训公司负责培训，政府购买培训成果。许多国家的劳动行政部门都设立了就业服务机构，建立起比较完善的就业服务体系。美国还实行“一站式”、“个性化”的就业服务方式，有针对性地解决失业者的就业问题。

（五）加强劳动就业立法管理，完善失业保险制度

许多国家都建立起完备的劳动就业法律法规体系，实行依法管理。有些发达国家近年来针对失业保险待遇过高、许多人自愿失业、政府财政负担加重的问题，大力改革失业保险制度。强化失业保险登记，严格享受失业津贴条件，同时加强失业保险的促进就业功能，从保障基本生活转向促进失业者

就业。例如，英国将失业保险制度改为“求职津贴”制度；日本、加拿大改为“就业保险”制度；德国将失业保险与职业培训结合起来，促使失业人员尽快实现再就业。

总之，世界上许多国家都根据自己的实际情况，实行有利于促进就业的政策措施，取得了很好效果，我们应当认真研究和借鉴。

三、认真总结和推广国内各地促进就业的经验

近几年来，我国各地在促进下岗职工和失业人员再就业方面进行了积极探索，成效明显，也积累了许多经验。

首先，强化政府职责，建立就业目标责任体系。一些地方党委和政府高度重视，普遍建立再就业工作领导小组，实行工作目标责任制。不少地方都把促进就业作为“一把手工程”和为民办实事的重要内容，纳入当地经济和社会发展规划，加大了再就业工作的力度，明确规定了下岗失业人员再就业率、城镇登记失业率，并把其作为考核工作业绩的重要指标。同时，制定了促进再就业政策，把扩大就业与经济发展和结构调整结合起来，积极探索扩大就业的新路。

其次，大力开拓就业领域，努力创造就业岗位。主要是积极扩大第三产业就业，拓宽就业空间。一方面，发展传统商业服务业，如商品批发零售、衣食住行服务，也包括新兴的商场超市、连锁店、配送中心、快餐业等；另一方面，发展现代服务业，如房地产、物业管理、家庭装修、旅游、保险、通信、电脑网络、会议展览、现代物流等。大

力发展社区服务业，特别是环保、家政服务业。进一步发展有市场、有效益的劳动密集型加工工业，如纺织、服装、食品、轻工等，尽可能多地吸纳就业人员。大力发展个体私营、城乡集体等多种所有制经济，重视发展各种类型的中小企业。充分利用国有企业现有条件，通过主辅分离，改制兴办或转产创办独立核算、自负盈亏的法人经济实体，尽力在企业内部安置富余人员。有的地方还实行“退二进一”，即从第二产业转向第一产业，扶持下岗失业人员到农村承包“三荒一塘”，从事种植业和养殖业。

第三，发展灵活多样的弹性就业方式，积极开发公益性就业岗位。各地结合发展社区服务业，创造了许多适合下岗失业人员特点的灵活就业方式，包括钟点工、非全日制工，以及临时性就业、阶段性就业等，这些就业方式已成为促进下岗职工再就业的重要途径。与此同时，针对下岗失业人员中的就业特困群体，开展就业援助活动。通过政府出资、社会扶持，建立社区公益性就业组织，就近安置下岗职工，主要从事卫生清洁、环保绿化、交通管理、治安联防等工作，对就业困难的下岗失业人员起到了“雪中送炭”的作用。一些地方还重视发展“打工经济”，开展劳务输出，有组织地到省外或境外就业，拓展了就业空间。

第四，实行就业优惠政策，加大扶持力度。一些地方对吸收特困群体就业或提供公益性就业岗位的，给予财政补贴。对下岗失业人员自谋职业从事个体经营或到社区就业的，实行一些环节的免费措

施；对于从事公益性岗位就业的下岗失业人员，给予一定的工资补贴和社会保险补贴。许多地方都以不同形式开辟了“再就业一条街”、“再就业市场”，为下岗失业人员提供经营场地，简化登记注册手续。有些地方还建立信贷基金，对录用下岗失业人员达到一定比例的企业，以及下岗失业人员组织起来就业或自谋职业的，给予贴息贷款。与此同时，为解除大龄下岗失业人员再就业的后顾之忧，通过“内退”、“协保”、“续保”等办法，及时接续他们的社会保险关系。

第五，加强职业培训和就业服务，加快劳动力市场建设。各地积极开展职业技能培训，有针对性地把职业培训与职业介绍结合起来。劳动部门建立起面向下岗失业人员的劳务市场，定期举办各种招聘会，开展再就业“一条龙”服务，免费提供职业信息和就业指导。加快就业信息网络建设，实现计算机联网发布职业供求信息。同时，强化劳动力市场监管，整顿劳动力市场秩序，为下岗失业人员再就业创造良好的环境。

事实和经验都证明，我国现阶段扩大就业的潜力是很大的。只要采取有力的政策措施，加大工作力度，就会取得明显成效。

四、注意研究解决我国就业和再就业面临的难点问题

我国目前就业问题是多方面的，需要全面加以研究解决。从各地反映的情况看，当前促进就业工作的着力点，应该放在妥善解决以下一些难点问题

题。

一是国有企业下岗失业人员和老工业基地再就业面临着越来越大的困难。在我国就业和失业问题上，现在最突出的是两个方面：一个是国有企业下岗失业再就业困难的人员；另一个是下岗失业比较集中的资源枯竭矿区。这应该成为就业政策倾斜和扶持的重点。目前留在“再就业中心”和失业的，大都是就业困难人员，基本上是年龄大、文化水平低、职业技能差的一些人。这些人家庭生活困难，亟待再就业。问题比较大的就业困难地区，主要是老工业基地和资源枯竭城市，以及煤炭、军工、森工等行业。这些地区和行业破产关闭的企业多，下岗职工集中，就业空间狭窄，问题更加突出。

二是下岗职工出中心、解除与企业的劳动关系，向失业保险并轨比较困难。应该说，建立国有企业下岗职工基本生活保障制度，是根据我国国有企业改革的特殊情况所采取的一种过渡办法，是通向市场经济就业体制的桥梁。不少企业已到了下岗职工大批出中心，向失业保险并轨的阶段。目前遇到的问题主要是：（1）再就业和建立新的劳动关系困难。现在还没有就业的下岗失业人员，很难找到长期固定的岗位就业，只能采取灵活就业的方式，甚至其中一部分人可能无法就业，只能采取失业保险和“低保”的办法解决基本生活问题。（2）经济补偿金问题。下岗职工解除劳动关系，按规定企业应付给一次性经济补偿。有些困难企业无力支付这笔资金。（3）企业所欠职工的各种债务。包括所欠工资、医药费、集资款、欠缴的社会保险费等，而

大多数下岗职工的原企业处在停产、半停产状态，也没有能力偿还这些债务。

三是集体企业下岗职工再就业的问题也很突出。近年来，城镇集体企业职工大量下岗，减员总数达1 500多万人。集体企业下岗职工没有享受国有企业下岗职工基本生活保障的政策，而是靠困难补助和直接进入城市“低保”的办法加以解决。集体企业下岗职工文化水平、劳动技能普遍较低，再就业更加困难。现在反映较大的是厂办集体，特别是国有大中型企业的厂办集体，下岗职工往往与国有企业职工攀比。近来，集体企业下岗职工群体性上访有增加的趋势，影响到社会稳定。

四是下岗失业人员中存在的隐性就业问题需要解决。下岗失业人员中隐性就业大量存在，其中一些人已经有经常稳定的收入，不同于就业困难人员。现在的问题是，许多下岗失业人员就业观念没有转变，不认为隐性就业就是就业，他们还抱着希望安排固定单位就业的观念，一些人一边从事隐性就业，一边领取基本生活费或失业救济金，同时还要求解决他们的再就业问题。隐性就业中劳动合同管理比较混乱，社会保险关系接续困难。

以上这些问题，是在深化改革和调整结构的特殊时期产生的，应当采取特殊的有效政策和措施。这些问题解决好了，不仅有利于维护企业和社会稳定，而且有利于推动整个再就业工作。

五、务必妥善解决我国就业和再就业问题

为了妥善解决我国就业和再就业问题，必须借鉴国外市场经济国家的做法，总结国内各地的经

验，结合我国现阶段的实际情况，形成促进就业和再就业的正确思路。

中国的就业和再就业问题具有其特殊的复杂性和艰巨性，主要表现为“三个并存”：劳动力总量长期供过于求与结构性下岗失业并存；传统的计划经济体制就业机制与新的市场化就业机制并存；农村大量剩余劳动力问题与城镇就业压力大问题并存。我们是在继续推进改革开放和加快工业化、发展信息化的特殊背景下来研究解决中国的就业问题的。在这样的新形势下，解决我国的就业问题，必须既遵循市场经济规律，又充分考虑我国国情特点，尤其要注意把握好以下几个方面：

第一，正确认识和处理效率与就业的关系，既要着力增强经济竞争力，又要积极缓解就业压力过大的矛盾。要适应国内外市场竞争更加激烈的新情况，继续深化企业改革，广泛应用先进技术，这就要求进一步解决国有企业人浮于事的问题，以提高劳动生产率，增强市场竞争力；同时，面对我国严重的就业问题，尽量增加就业岗位，把失业率控制在社会可承受的限度。为此，必须兼顾效率和就业。企业不提高效率，增强竞争力，企业就没有前途，国家也没有希望，就业问题就会更加严重。而如果不考虑就业问题，就会造成下岗失业人员过多，社会难以稳定，也就会妨碍改革开放和现代化建设的顺利进行。所以，要在着力增强经济竞争力的同时，充分考虑扩大就业的需要。这就要求正确处理改革与稳定的关系、发展高新技术产业与发展劳动密集型产业的关系，以及发展大型企业集团与

发展中小型企业的关系，把增进经济效率同扩大就业恰当地统一起来。

第二，正确认识和处理市场和政府的关系，既坚持市场化就业取向，又高度重视政府的宏观调控和管理。在我国实行社会主义市场经济条件下，促进就业和再就业，必须充分发挥市场机制的基础性作用，坚持市场化就业的方向，政府不能包，也包不下来。同时，我国是社会主义国家，政府更有责任帮助有劳动能力者就业。因此，必须高度重视政府的调控和促进作用，努力创造劳动力市场需求，实行积极促进再就业的政策，千方百计扩大就业和再就业。要继续坚持扩大内需的方针，增加投资和消费需求，拉动经济持续较快增长，尽量多创造就业岗位。积极扩大对外开放，通过利用外资和扩大出口，增加就业岗位。积极实施西部大开发战略，扩大经济发展和就业空间。要大力调整就业结构，广辟就业领域，把解决就业问题的重点，转变到服务行业就业、非公有制经济就业和灵活多样的就业形式上来。要在工商登记、税费减免、场地安排、财政信贷等方面加大扶持力度，并加强督促检查，真正把各项优惠政策落到实处。对于就业特困人员，实行就业援助政策和措施，提供公益性就业岗位。要切实抓好劳动力市场建设，整顿和规范劳动力市场秩序，健全再就业服务体系，促进市场化就业健康发展。

第三，正确认识和处理就业与社会保障的关系，在加快完善社会保障体系的同时，下大力气做好就业和再就业工作。扩大就业和加强社会保障工

作二者必须并进，不可偏废。有就业就必然会有失业，有失业就必须有社会保障。对于有就业能力的下岗失业人员，积极帮助他们实现再就业；而对于那些由于各种原因无法实现再就业的困难人员，还是要立足于保障基本生活，确保“人人无饥寒”。当前社会保障工作的重点，仍然是搞好“两个确保”，加强“低保”，做好“三条保障线”的接续工作。要在进一步完善社会保障体系的基础上，积极促进和扩大再就业，从根本上缓解就业和社会保障的压力。要认真研究和解决下岗职工出中心、解除劳动关系过程中遇到的问题，善始善终地做好下岗职工基本生活保障工作，积极稳妥地实现向失业保险并轨，进一步加强城市“低保”制度建设，切实做到应保尽保。

第四，正确认识和处理解决当前就业问题与长远就业的关系，既高度重视解决当前就业面临的紧迫问题，又把促进就业作为我国经济社会发展一项长期的战略任务。要立足于当前，通过采取特殊性的扶持政策和措施，抓紧解决当前国有企业下岗失业人员再就业的突出矛盾，妥善解决老工业基地和资源枯竭矿山城市的再就业问题；也要重视解决其他方面的就业问题，包括集体企业下岗失业人员问题。同时，又要着眼于长远，通过深化改革和体制创新，加快建立与社会主义市场经济相适应的就业机制和社会保障体系，统筹考虑和解决城乡劳动力的就业问题，促进农村劳动力的合理流动，逐步建立起全国统一、竞争、有序的劳动力市场体系，使我国解决就业问题走上制度化、规范化的轨道。

解决好我国的就业和再就业问题，确实难度很大。我们必须充分认识这项工作的艰巨性和长期性。同时也必须充分看到有利条件，增强信心。我国经济将保持快速增长，会创造大量的就业机会；经济结构调整和升级将开辟新的就业空间；党中央、国务院高度重视就业和再就业问题，已经制定了一系列有力的政策措施；各地也探索和积累了丰富的经验。只要各方面齐心协力，扎实工作，开拓进取，我们就一定能够取得就业和再就业工作的更大成绩，把改革开放和现代化建设更好地推向前进。