

河南省“九五”哲学
社会科学规划项目

河南省城镇失业和再就业问题研究

项目负责人	范炳良	周修亭		
主要参加者	李葆珍	闻英	臧梅	
	耿俊德	肖战锋	谭雁	
	卢小周	司劲松	程蕴	

一九九九年六月三十日

河南省“九五”哲学
社会科学规划项目

河南省城镇失业和再就业问题研究

项目负责人 范炳良 周修亭

主要参加者 李葆珍 闻 英 臧 梅

耿俊德 肖战锋 谭 雁

卢小周 司劲松 程 蕴

一九九九年六月三十日

目 录

一、目前我省城镇职工失业的基本状况	(1)
二、解决失业和实施再就业工程的重要意义	(7)
三、控制我省城镇失业率和失业规模的具体措施	(11)
四、我省城镇失业保险制度的基本框架	(17)
五、我省城镇再就业工程实施的现状和问题	(31)
六、我省城镇再就业工程实施的目标、步骤和主要措施	
.....	(41)

一、目前我省城镇职工失业的基本状况

党的十一届三中全会以来,我国经济实现了持续快速发展,劳动就业也取得了显著成绩,主要表现在:劳动就业规模逐年扩大,城乡就业人数大量增加,就业结构有所改善,劳动生产率进一步提高。但是,近几年来,随着经济结构调整力度的不断加大和市场竞争机制的不断完善,全国广大城镇普遍出现了职工下岗、失业现象。我省也是一样。截止到 1998 年底,我省城镇职工总数为 832.5 万人,公开失业人数为 21.6 万人,公开失业率为 2.6%。这个数字未全面反映出我省当前失业状况的严重性。因为以上失业人口数仅是公开登记数,大量已失业但因种种原因而未登记的失业人口并不包括在内,所以上述失业率只是公开失业率。同时,现在城镇各类企业尤其是国有经济单位存在大量的隐蔽性失业或半公开失业人口,这部分失业人口系由于国有企业亏损而或领取部分工资,或停薪留职,或下岗待业,或属于冗员。对这部分特殊的失业人口,目前尚无官方统计,自然也就不在以上公开统计的失业人口之列。

实际上除公开失业人数之外,我省城镇尚有约 22 万多人下岗和停产企业职工。因此,尽管公开失业率 2.6%,但实际失业率(登记失业人数与下岗人员数之和同城镇劳动力总数之比)约为 5.2%。

我省城镇职工失业原因是多方面的,总的来看,主要有以下几个方面:

第一,体制上的原因。经济体制改革的市场取向,对“三个人的事五个人干”这种传统的就业安置模式提出了根本性挑战。过去,我们对公有制企业尤其是国有企业实行行政性安置,使企业沉淀了大量的富余人员。现在,现代企业制度中的效率因素,迫使企业自身对就业存量进行必要的排挤。同时,由于 70 年代以

前,人口发展处于无计划状态,加上对人口与经济发展问题的片面理解,使我省人口出生率一直处在超经济增长的状态。到 70 年代末,我国人口的发展虽然进入了有计划发展阶段,人口生育率出现了超经济的下降,但是受人口增长的惯性和累进性质的影响,人口问题仍像滚雪球似的不断膨胀。总人口不断膨胀,从而使劳动人口也随之不断膨胀。大量的劳动人口沉积在企业,形成了国有企业严重存在的隐性失业。改革,终于使企业的隐性失业问题公开地暴露出来,从而形成职工下岗。

第二,结构上的原因。目前,中国的经济结构面临着深刻的变革,正处在快速的转型时期。无论是产业结构、生产要素结构还是劳动力结构,都在不断调整和整合的过程之中。我省的情况也是如此。在这个过程中,除了加强政府的正确指导和调控,进一步为企业和劳动者创造宽松的环境,使之更加符合社会主义市场经济体制要求的问题之外,不可避免地会诱发结构性和摩擦性失业。而且,随着社会主义市场经济新体制的逐步建立,在经济活力加大的同时,劳动者个人和企业的风险都明显加大,劳动者随时都有可能面临暂时失去工作的风险,失业在所难免。

第三,民工潮的冲击。由于城乡之间的管制逐步放松,农村剩余劳动力对城镇本来就相当严峻的就业格局又带来了挑战。1979 年以来,以实行家庭联产承包责任制为契机,我国经济体制改革由农村到城市,不断向纵深推进。计划经济体制下长期被“隐性化”了的农村剩余劳动力问题随市场经济因素逐渐扩大而被显形化出来。尽管随着我省城市经济的迅速发展,为农村劳动力的转移和流动创造了一些空间和机遇,但是,由于我省是人口大省,农村人口基数庞大,而且还在不断产生新的剩余劳动力,对城市经济构成了一股巨大的就业压力。大量农村劳动力进入城镇加剧了城镇日益紧张的就业问题,乡镇企业虽对增加就业做出了突出的贡献,但是近两年出现了资本替代劳动的趋势,使得乡

镇企业吸纳剩余劳动力的能力开始减弱。再加上我省乡镇企业本身的发展与东部沿海地区相比又存在着差距,能吸纳的剩余劳动力也是有限的。

第四,经济周期的干扰。经济增长周期的波动无疑也会给就业问题带来干扰。当经济增长周期处在上升段或谷峰时,利率相对较低,投资冲动大,劳动力需求相对增强,失业问题就稍微松缓一些;当经济增长周期处于下降段或低谷时,利率相对较高,投资冲动被抑制,劳动力需求相对下降,失业问题就更加严峻一些。我国自 80 年代以来,宏观经济的运行至少已经历三次较为明显的波动,其中每次波动的下半周期都曾因社会需求大幅度收缩而使得市场疲软,销售不畅,企业普遍开工不足,进而导致大量劳动力就业不足,形成一支人数相当可观的“在职失业”和下岗待业队伍。我省经济增长周期与全国是基本一致的,城镇职工下岗、失业也与全国基本同步。近几年来,由于需求不足,我省尤其是消费需求和出口需求不足,尽管政府采取了许多办法,消费需求仍难以启动,经济增长周期仍处于低谷,这必然伴随着严重的失业问题。未来中国市场经济的运行仍然摆脱不了周期性波动,甚至更加强烈的波动。

第五,技术进步对劳动力的排斥。现代市场经济增长中,技术进步含量越来越高,而对劳动力数量增加的依赖程度正在降低。我省城镇的改革,在实现经济体制转变的同时,也在实现着经济增长方式的转变,技术进步正以前所未有的速度加快发展着,这必然带来一部分人的技术型失业。因为技术进步的一个重要的特征就在于,单位劳动力的装备水平及其推动的生产资料数量持续上升,于是社会总资本的有机构成便不断提高,社会总资本用于生产资料的部分将快速增长,而用于支付人员报酬部分的增长则将相对迟缓。但与此同时,劳动力的供给则往往呈上升趋势。主要表现在:一方面,每年新增加的社会劳动力将源源不断

地加入到劳动大军队伍；另一方面，技术进步和各部门、各企业劳动生产率的提高使得原有就业人口中的一部分被分离和排挤出来，需要寻找新的工作。

第六，劳动者总体素质偏低。劳动者总体素质偏低一直是制约我国国民经济和社会发展的的重要因素。我省更是如此。从一般层面上看，劳动者素质低不能充分满足国民经济和社会发展的需要；从更高层面来看，国民经济和社会发展需要高素质劳动者的创新和推动。在今后十年，我省城镇因劳动者素质低造成的结构性失业问题将仍然存在，并且比“八五”时期更加严峻，同时劳动者素质低也将成为我省城镇经济增长方式转换的一个重要制约因素。

第七，国有企业效益降低。国有企业是我省城镇生产力承担者，吸纳的劳动力数多，但从当前来看，我国正实现向社会主义市场经济体制的转轨进程，各种深层次矛盾急剧地显现，特别是由于各种非公有制经济的冲击，在日趋激烈的市场竞争中，不少国有企业招架不住，陷入了前所未有的困境，纷纷停工停产，有的甚至破产倒闭，从而形成了大量下岗待业职工。可以说，目前庞大的下岗待业队伍中的绝大部分，就是因为所在企业在市场竞争中失利而失去原来的工作的。因此，市场竞争的劣汰性实际上是当前我省城镇失业人口显著增加的最重要的、最直接的原因。从未来看，即便将来广大国有企业渡过了体制转换的难关，步入了社会主义市场经济的正常轨道，这种因市场竞争而产生的失业仍将会是经常存在的，只不过在规模上可能不会像现在如此之庞大，速度上可能不会像现在如此之迅猛罢了。

从当前实际情况看，我省城镇职工的失业具有以下几个方面的特点。

(1)失业类型相当复杂。我省当前的失业是由多方面原因造成的，因而失业类型多种多样。这里，既有因城乡新增劳动力大

量增加而社会就业岗位相对有限所形成的需求短缺性失业,又有因企业转换经营机制、建立现代企业制度而大量排挤出下岗职工,使隐性失业显性化造成的失业;既有因经济结构调整、产业结构升级以及职工本身能力素质等条件的制约而产生的结构性失业,又有因劳动力市场不完备、供求信息不畅通或失业者主动寻找工作不力而造成的摩擦性失业;既有大量要求就业而一时难以找到工作的非自愿性失业,又有相当数量的下岗失业职工因囿于传统就业观念,对重新就业抱有不切实际的过高要求而迟迟找不到合适工作所形成的自愿性失业,等等。由于失业原因和失业类型复杂,因而使得安置就业、减轻失业压力的工作格外艰巨,其中尤以下岗失业职工的再就业工作最为困难和复杂。

(2)失业叠加严重,失业时间相对集中。除了70年代以来持续大量增加的新增劳动力造成的就业压力,以及改革以来农村过剩劳动力挣脱土地的束缚大量加入寻求职业者行列外,当前使就业矛盾特别突出的主要原因在于:近年来城镇下岗失业职工迅速增加,导致失业叠加严重,失业时间相对集中。长期的计划经济体制使得国有企业积下了大量富余人员,但传统体制的深层次矛盾直到近几年才真正充分显露出来。由于改革向纵深推进,转换经营机制的力度加大,企业不得不对过多的就业存量进行优化和稀释,从而使长期存在的失业隐蔽化、企业化迅速为显性化、社会化所替代,于是便在较短时间内使失业人员大量、集中地出现。从目前情况看,在体制转型、结构调整、技术进步等多重因素的夹击下,今后一段时期内我省城镇职工下岗失业仍将有增无减,失业时间将继续相对集中。

(3)失业保障制度改革滞后,保障体制脆弱。面对骤然膨胀的下岗失业队伍,当前因相关改革滞后,失业保障体制显得极不适应。中国社会科学院牛仁亮博士曾根据国际经验,按照我国现阶段的实现负担能力,以及失业者处于富余人员状态下的基本收

入状况,测算出每年全国社会保障费用约需 300 亿元。实际上,目前国家安排的失业救济(含医疗补助费)准备金仅 12 亿元,实际发放 5.3 亿元。由此可见这方面的缺口有多大。由于失业保障制度不健全,不少破产企业的失业人员只能领到很少的保险费。据河南省总工会对 6508 名失业职工的调查,有 34% 的职工靠节衣缩食和变卖家产度日,有 20% 的职工靠亲友接济生活。失业保障制度改革的滞后,已严重影响了我省城镇下岗失业职工的基本生活,成为当前解决失业问题过程中又一个重要的难点所在。

(4)下岗人员境况堪忧。目前,相当数量的下岗人员心理负担沉重,生活艰难,贫困面增大,贫困化加剧,其中不少人基本生活没有保障,有病得不到治疗,子女无钱上学,形成了一个特殊的城镇贫困阶层。据河南省总工会周口地区办事处的一项调查表明,在停产、半停产三个月以上的企业中,发部分工资职工 24638 人,占 38%。其中,每月发工资在 100 元以下的职工 7712 人。不发工资或生活费的职工 40140 人,占 62%。其中,停发工资或生活费半年以下的职工 12583 人,占 19.4%;停发工资或生活费半年以上的职工 27557 人,占 42.6%。再从漯河市劳动局和总工会一项调查来看,在全部困难企业中,减发、停发工资的职工有 27787 人,占困难企业职工总数的 74.3%;长期放假的职工达 15466 人,占 41.3%;减发、停发退休费的离退休人员有 2635 人,占困难企业退休职工人数 7853 名的 33.6%。这种情况直到中央提出 1998 年 9 月底以前国有企业下岗职工全部进入再就业服务中心并发放基本生活费的要求以后才开始好转。

(5)再就业难度较大。目前,下岗失业职工的再就业面临较多障碍,再就业愈益困难。据省劳动部门调查,1998 年我省国有下岗职工的再就业率仅 55.3%,平均失业周期由以前的四个月增加到一年,将近半数的下岗职工未能及时找到新的工作。造成这

种现象的原因很复杂,其中主要的有:一是下岗人员文化技术素质较低。由于长期实行计划经济体制,企业外部与内部普遍缺乏竞争机制与竞争压力,因而相当一部分职工文化水平不高、知识老化、技能单一,在劳动力市场独立谋生的能力较低。全国总工会保障工作部对河南省 9917 名待岗人员作了调查,发现其中小学与中学(中专)文化程度的就占了 95.5%。下岗人员中,技术人员占 17%,而一般工人占了 68.9%。二是下岗职工中女职工比例较高。据省劳动厅统计,1997 年底,我省城镇失业人员总数为 19.9 万人,其中女性为 10.6 万人,占 53.3%,而在同等条件下,女职工重新就业的机会要比男职工少。三是下岗职工大多需转行业才有望重新就业。不少下岗职工原先所在的企业大多为产业结构调整中须压缩的对象,或者是经济效益较差的单位,因而职工下岗后要在同类企业安置便相当困难,只有转向其他企业才有重新就业的机会。这也给再就业增加了难度。四是下岗职工就业观念未能及时转变。不少下岗人员仍固守着计划经济时期的老观念,不切实际地指望能重新捧上“铁饭碗”,对重新就业的岗位要求过高,因而使得再就业难度加大。

二、解决失业和实施再就业工程的重要意义

城镇职工失业的不断扩大会影响劳动制度的改革,而且在一定条件下会爆发示威、罢工、犯罪等严重的政治问题,削弱社会稳定的基础,恶化经济发展环境,抑制经济增长速度,同时还不利于社会主义共同富裕目标的实现。因而,对我省城镇职工失业和再就业问题进行研究,找出实施再就业工程的有效对策和措施,不仅有助于我省劳动力市场的完善和效益优先,兼顾公平分配机制的形成,而且有助于社会保障体系的建立,消除失业的消极影响,促进我省“一高”、“一低”、“一稳定”战略目标的实现,保证我省由计划经济向社会主义市场经济的过渡能够平稳顺利地

推进。具体地说：

(1)解决失业和实施再就业工程是城市解困的需要,能够体现社会主义制度优越性。当前,部分职工下岗失业,是我国社会转型时期,经济持续高速发展带动农业社会向工业社会、传统工业向现代工业转变的同时交织出现过程中的必然现象,是我国经济发展由速度效益型转向结构效益型过程中经济结构优化、企业结构重组、物质资源和劳动力重新配置的必然产物,也是我国由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨,以及相应的就业模式转换的历史过程中的必然结果。尽管从长远看,这种深刻的社会转型和变革,将带来我国经济、社会的巨大进步和生产力的持续快速发展,最终将造福于广大人民群众,但短期内,大量下岗失业职工则由于失去原有工作和收入,将不可避免地陷入困难境地。现在,部分失业下岗职工已经形成城市新的贫困人口。切实解决好这部分职工的生活困难问题,使他们能平稳地度过当前的困难时期,既是维护社会安定、营造良好的改革与发展环境的基本要求,也是社会主义制度本质属性的具体体现。要切实做好这项工作,显然需多方协同、上下左右共同努力。其中,由政府组织和推动、全社会参与的再就业工程,在这方面已经并将继续发挥出极其巨大的作用和极为重要的力量,借助全社会的关心、支持、帮助,使下岗失业职工及时得到经济资助,获得新的就业信息和就业机会,受到实用有效的转岗培训,尽快找到新的工作,从而将社会转型和体制改革给广大职工带来的“阵痛”有效地减轻到最低程度。

(2)解决失业和实施再就业工程是社会安定的需要,可以为改革与发展提供稳定而宽松的环境。我国目前面临的失业压力是多重的、集中的,对社会产生的短期冲击和震动尤为剧烈,极易造成社会的不稳定。如何有效地减轻和化解失业压力,是一个事关改革与发展全局的大问题。当前的失业大多表现为结构性和

摩擦性失业,即一方面存在着失业,另一方面社会对劳动力的总需求并没有绝对减少。在目前我国劳动力市场尚处于初创阶段,市场对劳动力供求的调节作用远未充分发挥出来的情况下,劳动力的供给和需求普遍缺乏较为畅通和合适的沟通渠道。而再就业工程具有全社会关注、多方面参与和介入的特点,对沟通劳动力供求可发挥良好的媒介作用,因而客观上便暂时起到了劳动力市场所应当起到的作用。这在劳动力市场形成初期是十分必要的,它使短时期内大量出现的就业问题有了一个缓冲的余地,很大程度上缓解了大量的下岗失业职工骤然涌现对整个社会产生的巨大冲击力,使改革与发展有了一个较为稳定的环境和相对宽松的氛围。这对推动我国改革和发展顺利渡过最困难的阶段,尽快步入社会主义市场经济新体制下持续稳定发展的坦途,显然具有至关重要的意义。

(3)解决失业和实施再就业工程是发展经济的需要,可以促进国民经济的持续、稳定、健康发展。当前的就业问题,是前进中的问题,是改革与发展取得巨大成就的过程中出现的问题。现在,企业改革已进入实质性攻坚阶段,一旦取得突破性进展,我国改革过程中多年来未能解决的中心问题将可顺利解决。经济增长方式的转变也正面临极好的机遇,切实推进增长方式尽快转上集约化轨道,将极大地提高国民经济的整体素质,可为争得下世纪我国经济的持续快速健康发展奠定坚实的基础。但无论是改革还是发展,现在都受到巨大的失业压力的掣肘:大量职工下岗失业,使企业改革因不能不顾及职工的眼前困难和切身利益,而难以大力度地快速推进;经济增长方式由粗放型向集约型转变,也不能不兼顾尽量多安置就业,减轻下岗失业压力,因而只能量力而行逐步推进。在这一情况下,旨在切实解决城镇职工下岗失业问题的再就业工程的实施,便对清除改革和发展的最大的制约因素起到了直接的推动作用。从这个意义上说,再就业工程本身

就是一项重大的发展工程,它促使改革和发展可尽量少受失业问题的制约,而更加顺利地向前推进。同时,再就业工程是发展工程还有另一层含义,即再就业工程的实施也为劳动者自身的发展提供了契机。根据市场需求择业就业,为下岗职工展示了更大的活动空间。过去一岗定终身,使很多人学非所用、用非所长。现在,在市场经济条件下再就业,无疑为劳动者提供了更多选择的机会,为发挥自身的特长提供了更大的余地,为实现自身价值提供了更广阔的舞台。如果广大的下岗职工以积极的姿态,按照市场需求重新设计自己,便不但会找到新的工作岗位,而且还会获得新的成功,变再就业为大展鸿图的再创业。

(4)解决失业和实施再就业工程是增强凝聚力的需要,能够产生为中华民族振兴而奋斗的社会向心力和民族凝聚力。我国是社会主义国家,各级政府都是人民的政府,为人民谋利益、办实事是我们的宗旨。因此,在实施再就业工程中,处处体现着社会主义市场经济无情竞争与有情操作的结合,从而使得再就业工程具有强大的社会向心力和凝聚力。这里,所谓“有情操作”,是指各级政府在实施再就业工程中,始终将广大职工的切身利益置于心中,依据“政策调节与市场服务相结合”的原则,运用失业保险的经济杠杆,结合职业介绍、转岗培训和生产自救等就业服务手段,为市场就业中的弱者提供帮助和服务,提高其竞争就业和自主就业的能力;同时,立足于开发和利用劳动力资源,大力拓展就业渠道,创造就业机会,充分发挥下岗职工的聪明才智和创造精神,借助政策倾斜和提供多方面优惠等措施,发展能容纳更多劳动力就业的第三产业、中小企业以及社区服务等就业增长点,增加就业岗位,在二次开发中实现下岗职工的重新就业。通过有情操作,可以切实解决好失业下岗职工的各种实际困难,为其重新就业扫除障碍、铺就坦途。这样,就可以使他们真正感受到政府的关心和社会主义的温暖,从而增强自强自立的信心,在适应市

场经济的过程中,尽快找到自己人生新的停泊地。这样做,无疑体现了人民政府为人民的本质,同时,也使得再就业工程具有了浓烈温馨的人情味和强大的人心凝聚力。反过来,这又为再就业工程的进一步顺利实施,提供了广泛的群众基础。

(5)解决失业和实施再就业工程是树立形象的需要,可以在全世界树立有中国特色社会主义形象。从世界范围看,无论是发展中国家,还是一些前社会主义国家,都找不到像中国这样的再就业工程这么一个全社会共同努力、共同参与而建立起来的非盈利性的系统工程。再就业工程是全社会对下岗失业问题高度关心的产物,是社会责任心的凝聚。从参与再就业工程的角度看,虽然目前带有较浓的政府行为的色彩,但这种政府行为已成功地扩展和影响到了全社会,已被社会所认同、被市场所认同;因此,最后解决再就业问题的并不是政府的硬性安排,而是市场的接受和选择。这种情况也只有在正奋力推进社会主义市场经济建设的中国,在社会主义协作精神与市场体制的结合点上才会产生。可以说,它是有中国特色的社会主义在解决就业这一世界性难题方面的一个成功范例。它集中反映了社会主义在解决职工下岗失业的问题上,走的是一条同资本主义那种一端是财富的积累、另一端是贫困的积累所完全不同的路子。共同富裕原则是再就业工程之魂。通过再就业工程,有中国特色的社会主义树立了自己鲜明生动的形象,它有力地向人们昭示:社会主义有望更为合理、圆满地解决现代经济普遍存在的失业问题,促使劳动力与其他各种经济资源形成最佳动态结合,最终创造出比资本主义还高的社会劳动生产率,从而推动社会经济更为健康地向前发展。

三、控制我省城镇失业率和失业规模的具体措施

失业问题是一个非常复杂的社会经济问题。从根本上讲,解决失业问题的出路在于发展经济,保持国民经济持续、快速、健康

的发展,提供更多的就业机会,满足劳动者就业的需要。但经济的发展是一个渐进的过程,不可能在短期内满足劳动者充分就业的需要。因此,我们根据我省城镇职工失业的实际状况,从多方面进行了深入研究,提出如下具体措施:

(1)从总量上控制劳动者的增长,加快新经济组织的发展,扩大劳务输出,逐步建立劳动力增长对就业压力的缓冲机制。一个国家和地区劳动力的供求状况主要取决于劳动力的供给和经济发展对劳动力的需求。因此,解决失业问题从根本上来说,首先要控制劳动力的供给。我省是全国第一人口大省,近年来,我们狠抓了计划生育工作,有效地控制人口的过快增长,但在我省农村,尤其是部分落后地区的计划生育工作比较薄弱,超生现象仍然十分严重,这就给将来的劳动力问题埋下祸根。农村劳动力的大量过剩,必然冲击城镇就业岗位,给城镇劳动力市场带来新的压力。因此,解决城镇失业问题,必须从源头抓起,从源头上控制我省劳动力的过快增长,从根本上缓解就业压力。其次,应大力发展乡镇企业,组织农村剩余劳动力就地做工,这样既能繁荣农村经济,提高农民收入,又能从源头上控制农村剩余劳动力对城镇劳动力市场的冲击,减轻城镇就业压力。另外要大力发展劳务输出,积极开拓国际劳务市场。目前,世界上许多发达国家和我国发达地区劳动力资源较为紧缺。我们应利用我省劳动力资源丰富的优势,与国家及兄弟省区的有关部门加强联系,疏通劳动力输出渠道,积极参与国际竞争及省际竞争,有组织地开展劳务向国外和国内发达地区的输出,拓宽就业渠道,缓解就业压力。

(2)改革分配制度,采取倾斜政策,促进劳动力的合理配置和流动,逐步建立劳动就业的激励机制。目前,我省广大城镇一方面存在着“有人没活干”,失业率上升的现象;另一方面,又出现了“有活没人干”的现象。一些劳动强度大、劳动条件差、劳动报酬低的苦脏累险行业的工种严重缺人。据有关部门统计,目前滞留

在我省城镇的农民大约有 200 多万人。这种就业难与招工难并存的现象,一些经济学者把它称之为结构性失业。权威学者认为造成这一问题的主要原因是目前我国社会和企业内部分配不公,劳动力的流向不尽合理。解决我省城镇职工结构性失业的一项重要的工作,就是要运用经济手段调节社会分配,认真解决社会和企业内部分配不公问题。要采取倾斜政策,向苦脏累险行业和岗位倾斜,向一线职工和技术岗位倾斜,切实把职工的劳动所得与劳动技能、劳动强度、劳动效益挂钩,促进劳动力向苦脏累险行业和高技术岗位流动,促进二三线职工向一线流动,以消除结构性失业和下岗职工增多问题。

(3)运用税收手段,加强宏观调控,努力建立企业劳动力宏观调控机制。为缓解失业压力,建议政府有关部门能够借鉴市场经济发达国家,如美国政府为鼓励企业多吸纳劳动力,对裁员少、雇佣情况良好的公司企业,政府适当给予降低失业保险税率的奖励,对那些裁员较多的公司,政府适当提高失业保险税率。1992 年美国公司雇主实际交纳失业保险税,约为雇员工资总额的 2.2%,有的高达 9%。运用经济手段,调节企业裁员,以促进劳动就业。

(4)加强职工培训,提高失业和富余职工的素质,逐步形成劳动就业的培训机制。目前我省劳动力市场的主要特征是劳动力过剩,实际上许多行业尤其是一些技术水平较高的高新技术行业,却人才奇缺。这种劳动力数量型过剩与质量型奇缺,劳动者劳动技能与工作岗位所需要的技能不相适应的状况,迫切需要进一步提高劳动者的素质。因此加强职业培训,提高劳动者素质不仅是开发利用劳动力资源的重要内容,而且是解决失业和富余职工问题的重要措施。为此,专家们建议各级政府及其主管部门要大力加强职工培训工作。具体建议:一是要加强就业前培训,努力提高新增劳动力的素质。对初高中毕业生在升学无望,需就业

的应经过两年左右的就业技能培训,才能就业上岗。这样既可以
提高新增劳动力的素质,又可推迟新增劳动力上岗时间,缓解就
业压力。二是要加强职业培训,提高在岗劳动者技术素质。三是
要加强失业和下岗职工的转岗培训。要在调查研究,掌握信息,
摸清市场需求的基础上,根据市场需求开展失业和下岗职工的转
岗培训,努力提高失业和下岗职工的技术水平,提高他们的岗位
竞争能力。

(5)逐步建立政府、社会多渠道组织就业与失业和富余职工
自谋职业相结合的就业促进机制。解决失业和富余职工问题不
仅需要政府和企业的积极性,而且需要失业和富余职工的自身努
力。实践证明,失业和富余职工组织起来自谋职业是解决失业和
富余职工安置问题的一条有效措施,各级政府和企业应鼓励 and 支
持失业、下岗职工组织起来自谋职业。失业和下岗职工也要勇于
转变就业观念,消除计划经济体制下形成的只有进了工厂门,端
起铁饭碗才算就业的传统就业观念及“等、靠、要”的思想,勇敢
地迎接市场经济的挑战。失业和下岗职工从事个体经营或自己组
织起来就业,各级政府、社会和企业应予以支持。工商、城建、税
务等部门应优先办理,并在政策上予以优惠。凭工商行政管理部门
颁发的营业执照,劳动就业管理机构可将其应享受的失业救济金
、医疗费等一次性发放给本人,以鼓励失业职工组织起来就业
和自谋职业,逐步建立起失业和富余职工自谋职业的劳动就业促
进机制。

(6)适当缩短劳动者在职工作年限,逐步建立劳动就业调节
机制。一个国家和地区劳动力的供求状况同时受人口基数的自然
增减变化、经济规模、产业结构、技术水平、经济周期等多种影
响,因而各个国家和地区劳动力的供求状况各不相同。从现在起
到 2010 年将是我国经济、社会发展的极为特殊的时期,人口增长
周期造成的劳动力相对无限供给的局面和特定经济发展阶段劳