

劳动预备制度 工作指导手册

LOYABZHDGZZHJSHHC



劳动和社会保障部
劳动预备制度试点工作指导小组 / 编
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

劳动预备制度工作指导手册/劳动和社会保障部劳动预备制度试点工作指导小组编. - 北京: 中国财政经济出版社, 1998.6

ISBN 7-5005-3849-9

I. 劳… II. 劳… III. 劳动制度-中国-手册 IV. F249.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 15071 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

e-mail: cfeph @ drc. go. cn. net

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 7.875 印张 183 000 字

1998 年 6 月第 1 版 1998 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5050 定价: 16.00 元

ISBN 7-5005-3849-9/F·3519

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

要普遍实行劳动预备制度，对城镇未能继续升学的初、高中毕业生，进行 1—3 年的职业技术培训。

——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》

编 委 会

主 编：张小建

副主编：王 竞 王 喆

成 员：刘 康 戴晓初 张 斌
 李占武

前 言

建立和实施劳动预备制度，是党中央、国务院交给劳动和社会保障部门的一项重要任务，中央领导同志对此都高度重视并有明确指示。搞好这项工作，对保持我国就业局势的稳定和提高劳动者整体素质具有重要意义，对实现两个根本转变和科教兴国战略也具有积极作用。同时，实施劳动预备制度也是深化劳动制度改革的重要措施，是培育和发展劳动力市场的一项基本建设。要将这项工作与当前抓好再就业工程紧密结合起来，进行统筹安排；要把加强对新生劳动力的培训工作同对劳动力资源进行有效调节结合起来，努力建设一种以职业培训为主导，以相应的组织管理为基础的就业培训新机制。

1997年，劳动部选择了就业任务较重、职业培训和就业工作基础较好的36个城市（地区）进行了劳动预备制度试点。各省也根据实际情况选择了31个省级试点城市同步开展试点工作。试点工作取得了一定成效，并已初步积累了一些经验。今年，劳动和社会保障部决定将实施劳动预备制度试点工作扩大到200个城市，1999年在全国推行。

为使各试点城市在实际工作中掌握劳动预备制度的基本内容和方法，借鉴其他城市的一些具体经验、做法，进一步做好劳动预备制度试点工作，我们组织编写了这本手册。手册编录了有关文件、部分城市实施方案和经验介绍，并编写了与实施劳动预备制度有关的23个问答题，同时，还收录了一些理论文章和国外

相关资料，供大家学习和参考。

在此，我们对为本手册提供资料的地方劳动部门和有关同志表示感谢。由于时间仓促，本书不足和疏漏之处在所难免，欢迎大家批评指正。

编 者

1998年5月

目 录

劳动预备制度试点情况综述.....	(1)
第一部分 文件选编.....	(9)
劳动部《关于进行劳动预备制度试点工作的通知》	(11)
国家级实施劳动预备制度试点城市（地区）名单 ...	(19)
省级实施劳动预备制度试点城市（地区）名单	(21)
劳动部《关于进行劳动预备制度试点工作的补充通 知》	(22)
劳动部职业技能开发司《关于印发〈劳动预备制度 培训基本要求（试行）〉的通知》	(26)
劳动部职业技能开发司《关于做好劳动预备制度宣 传工作的通知》	(33)
劳动部职业技能开发司《关于使用劳动预备制培训 公共课试用教材的通知》	(40)
第二部分 试点方案及政策措施汇编	(43)
鞍山市人民政府办公厅《关于印发鞍山市劳动预备 制度实施方案的通知》	(45)
南昌市人民政府令《南昌市劳动预备制度实施办 法》	(53)
德阳市人民政府《关于印发〈德阳市建立国家劳动预 备制度改革实施方案〉的通知》	(58)

苏州市人民政府关于批转市劳动局《关于实施劳动 预备制度试点工作的意见的通知》	(64)
上海市劳动局《关于劳动预备制培训工作的实施 意见 (试行)》	(70)
长治市人民政府办公厅《关于实行就业准入和实 用工预报制度的通知》	(78)
佛山市劳动局《关于规范用工行为实行就业准入制 度的通知》	(81)
部分城市实施劳动预备制度试点政策措施汇编	(83)
第三部分 经验选编	(97)
打基础 抓重点 推进劳动预备制度试点工作 鞍山市劳动局	(99)
广泛发动 先行试点 积极推进劳动预备制 襄樊市劳动局	(108)
搞好劳动预备制度试点 推动再就业工程的实施 上海市劳动局	(125)
狠抓落实 做好劳动预备制度试点工作 湘潭市劳动局	(129)
从实际出发 积极稳妥地推进劳动预备制度试点工 作	佛山市劳动局 (135)
搞好培训与就业结合 推动劳动预备制度试点工作 的开展	马鞍山市劳动局 (140)
积极探索 认真实施 把劳动预备制度试点工作推 向深入	苏州市劳动局 (147)
扎扎实实做好劳动预备制度试点工作 通化市劳动局	(154)
第四部分 实施劳动预备制度问答	(161)

1. 什么是劳动预备制度?	(163)
2. 为什么要建立和实施劳动预备制度?	(163)
3. 建立和实施劳动预备制度有何法律依据?	(165)
4. 劳动预备制度的基本工作内容有哪些?	(165)
5. 如何管理适合参加劳动预备制度的人员?	(166)
6. 如何组织报名工作?	(166)
7. 如何做到按市场需求组织培训?	(167)
8. 怎样进行职业需求预测?	(167)
9. 如何指导培训机构设置专业?	(168)
10. 劳动预备制度培训有哪些基本要求?	(168)
11. 如何选用劳动预备制度培训教材?	(169)
12. 实行就业准入控制应把握哪些环节?	(169)
13. 如何解决企业急需新生劳动力的问题?	(170)
14. 如何筹措和使用培训经费?	(170)
15. 检验劳动预备制度取得成效的标准有哪些?	(171)
16. 哪些人员应参加劳动预备制度?	(171)
17. 新生劳动力参加培训是否要经过入学考试?	(172)
18. 新生劳动力参加培训的具体期限有何规定?	(172)
19. 学费标准有何规定? 对生活困难者如何照顾?	(172)
20. 新生劳动力就业前必须经过培训有哪些具体要求?	(173)
21. 劳动部颁布的实行就业准入控制的工种有哪些?	(173)
22. 参加劳动预备制度培训的青年若想继续升学深造怎么办?	(174)
23. 新生劳动力参加劳动预备制度培训后如何就	

业?	(174)
附录一 工作研究	(177)
建立和实施国家劳动预备制度的基本思路	
..... 劳动预备制度研究小组	(179)
提高劳动者素质延缓就业压力的有效措施——建立	
和实施劳动预备制度	张小建 (192)
试点之初——上海、马鞍山、苏州市劳动预备制试	
点情况调查报告	(199)
劳动预备制——就业之桥	
..... 《中国劳动报》记者张洁	(212)
附录二 国外相关资料	(225)
一、立法类	(227)
二、实施类	(230)
三、小企业创业培训	(235)

劳动预备制度试点情况综述

一、背景

1996年8月，劳动部领导在北戴河向中央财经领导小组专题汇报就业工作时，提出了“对新生劳动力实行追加1至2年职业培训，以缓解就业压力，提高劳动者素质”的建议。对此，江泽民总书记和李鹏总理等中央领导同志高度重视并表示赞同，李岚清副总理还要求将追加培训和职业教育的期限进一步延长至3年。

为了落实这项工作，劳动部有关部门成立了研究小组。召开了地市劳动局长和省市劳动部门同志参加的座谈会，还组织北京大学、中国人民大学、中国社会科学院、国务院政研室、国家体改委、国家计委等单位的专家学者进行研讨论证，并组成专题调研组，赴5省8市进行实地调查研究。在全国劳动工作会议上，征求了劳动厅（局）长的意见，还专门整理了国外有关资料。

经过深入研究和认真论证，大家普遍认为，对新生劳动力追加一定期限的职业培训，可以有效地提高青年劳动者素质，优化劳动力结构，促进劳动力资源的合理配置，还可缓解就业压力，为下岗职工的再就业创造较宽松的条件。同时，通过这种办法，探索了一条道路，使现有教育培训资源得以充分运用，为大批初、高中毕业后升不了高级学校的城乡青年提供了接受培训教育的机会，填补了职业教育的一块空白。鉴于这项工作涉及面

广，影响较大，只凭一般性号召难以实现，应通过建立相应的制度加以实施。经研究论证，这一制度被定名为“劳动预备制度”。

实施劳动预备制度，对劳动工作的整体发展也有积极作用，它能起到在劳动力资源管理中加大提高劳动者素质力度的作用，能加强培训实体办学的导向，有利于增强职业资格证书推行的力度，加快就业准入制度的建立，扩大用工监察的范围，等等。因此，实施这一制度是劳动制度改革的重要内容，是发展劳动力市场的一项重要举措。

目前，实施劳动预备制度已具备一定条件。一是有法律依据。国家相继出台的《劳动法》、《职业教育法》，对建立就业前培训制度均有明确要求。二是有培训能力。据调查，仅各地技工学校和就业训练中心就有 30 % 左右的培训容量尚不饱满。三是有实施基础。几年来，全国已普遍开展了就业前培训工作，积累了一定经验。烟台、鞍山等地已开始实行新生劳动力就业前必须经过培训，在取得相应证书后就业的制度。四是有承受能力。现有职业学校和培训机构的办学经费是多方筹集的，其中，学费占较大比例。从实际情况看，学生和家长无论在认识上还是在经济上都有一定的承受能力。

在充分研究的基础上，1996 年底，劳动部制定了《劳动预备制度实施方案》，印发了《关于进行劳动预备制度试点工作的通知》。1997 年 2 月，劳动部向国务院报送了《关于建立和实施劳动预备制度的报告》。随后，劳动部还分别制定下发了《关于进行劳动预备制度试点工作的补充通知》、《关于印发〈劳动预备制度培训基本要求（试行）的通知〉》、《关于加强劳动预备制度宣传工作的通知》等文件。在国务院有关会议上李鹏总理还对这项工作提出了期望和要求。国务院办公厅批转国家计委关于 1997 年工作计划安排中，也专门对做好劳动预备制度试点工作

提出要求。1998 年，在中共中央、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》中明确提出：“要普遍实行劳动预备制度，对城镇未能继续升学的初、高中毕业生，进行 1—3 年的职业技术培训。”

劳动部制定的《劳动预备制度实施方案》明确了以下几条主要原则：

1. 劳动预备制度的主要任务是：有计划、有步骤地将城镇初、高中毕业后不能升入更高一级学校学习，并有就业愿望的青年组织起来，要求他们在就业前参加 1 至 3 年职业培训和相关教育，取得相应的职业资格后，为参与市场竞争、就业上岗做好准备，并在国家政策的指导和帮助下实现就业。同时，有步骤地组织农村初、高中毕业后不能升入更高一级学校学习，并准备向非农产业转移或进城务工的青年参加这一制度。各地还可根据实际情况，引导社会其他失业人员参加这一制度。

2. 劳动预备制度实施的主要内容，一是对新生劳动力资源进行调查并进行管理。组织适合参加这一制度的人员进行登记报名；对劳动力市场需求进行分析，指导有关职业学校和培训机构设置相应专业。对这些人员进行职业指导。二是组织有条件的职业学校和培训机构，对这些人员免试招收入学后，根据市场需求和专业（工种）情况，进行 1 至 3 年职业培训和相关教育。三是对培训期满的人员，进行考核和职业技能鉴定，并由职业介绍机构纳入劳动力资源信息系统，进行专项管理，并开展专项就业服务。

3. 实施劳动预备制度采取的相应措施，一是加强政府领导，进行广泛宣传；二是精心组织培训，搞好职业资格鉴定；三是实行就业准入，提供专项服务；四是加强监督检查，规范用工行为；五是拓宽经费渠道，实行政策扶持。

4. 实施这一制度采取先行试点，总结经验后逐步推开的方法。1997年，劳动部在全国选择了就业压力较大、职业培训基础较好的36个城市（地区）作为劳动部试点单位。各省、自治区、直辖市根据实际情况，可选择3至5个城市（地区）同步开展试点工作。

二、试点实施情况

自劳动部部署了劳动预备制度试点工作以来，各试点城市劳动部门积极行动，研究制定本地区试点实施方案，并注重争取地方政府的领导和宣传动员工作，加强与有关部门的协调配合。至1997年底，劳动部选择的36个试点城市中，已有34个城市制定了实施办法，其中，南昌、宝鸡等16个城市还通过市政府颁发文件的方式推动工作。长治、德阳等11个城市成立了由市政府领导挂帅的领导机构。与此同时，湖南、湖北、江西、江苏、吉林、山东等省也在省内分别选择了一些城市和地区（共31个）作为省级试点单位同步开展试点工作。

劳动预备制度的出台，在社会上产生了较强烈的反响。社会各种新闻媒体给予了积极的关注，国家教委也表示全力支持实施这一制度，并号召职业中学积极承担职业培训任务。

为推动这项工作的开展，劳动部采取了边试点、边总结、边提高的工作方法。1997年6月初，在各试点城市准备迎接第一批劳动预备培训人员的关键时期，劳动部有关部门在鞍山市联合召开了推进劳动预备制度试点工作会议。参加会议的有劳动预备制度试点国家级和省级共计60余个城市劳动局主管局长、有关省劳动厅的同志。会议交流了经验，对有关难点和重点问题进行了专题研究，并对下一阶段工作进行了安排。与会代表普遍反映，通过会议，进一步提高了认识，开阔了工作视野，理清了下

一步工作的思路。

截止 1997 年底，36 个国家级和 31 个省级试点城市中，已有 18 万人报名参加培训，有 11 万人进入定点培训单位参加培训。各试点城市在地方政府领导下，认真落实各项工作，取得了可喜进展。鞍山市成立了由主管市长为组长，劳动、教育等部门参加的试点工作领导小组。建立了从中学到培训单位再到用人单位之间的直接联系，对初中即将毕业的学生，根据学生自身条件和意愿进行分流，对不再继续升学、要求就业的学生纳入劳动预备制度中，由指定的培训单位根据用人单位的需求，开展定向培训。佛山市将实施这一制度的有关内容通过当地电台、电视台和报纸进行宣传，主管市长还亲自在电视台上发表讲话。他们还将就业前必须经过培训的规定向社会公告，全市各职业介绍机构对不具备职业资格的新生劳动力要求参加培训，否则不予办理就业手续。对急需新生劳动力的单位，采取企业招收定向培训生的形式，由企业与企业签订培训合同，在指定的培训机构学习专业理论，在企业进行技能训练和生产实习。上海市对所有升学考试未被录取的学生发放征求意见通知书，由区街道劳动部门组织报名，并规定学员中参加一年以上职业培训，且各门课程考试成绩达到 80 分的，第二年可直接进入相关专业的技工学校学习；已参加一年以上培训，要求就业的，纳入劳动力信息网络，进行专项管理，推荐就业。在没有就业前，仍可在原培训机构学习。襄樊市建立了市、区县、乡镇、街道和企业四级工作网络，在摸清全市劳动力状况和用工状况的基础上，把适合参加这一制度的城乡青年都组织到定向培训中去。他们多渠道筹措经费，除按低于职业学校标准收取学费外，还从教育费附加中提取一定比例，市财政也拨出专款用于实施劳动预备制度。高邮市在培训工作中，采取了全日制、非全日制（利用晚上和节假日学习）以及学分

制、自学等灵活的办学形式。马鞍山市还对生活特困户和父母均为下岗职工等七类人员减免培训费。

试点城市的实践表明，实施这一制度对调节劳动力供求，缓解就业压力具有重要作用。如包头市组织上千名新生劳动力进行就业前培训，使往年直接进入劳动力市场的新生劳动力减少了，为失业和下岗职工让出了就业岗位，有力地配合了再就业工程的实施。实施这一制度，还可以充分利用现有教育培训资源。湘潭市各类职业学校和就业训练中心以及社会力量办的培训机构挖掘潜力、组织生源，招收学员 10000 多人，与当年全市各类职业学校招生数持平。实施这一制度，从客观上也推动了职业学校教育的发展，1997 年 36 个城市各类职业学校的招生人数均有明显增加。同时，这项工作得到了各级政府、部门和企业、培训机构的肯定和社会各界的支持与参与。一些试点城市的市长认识，实施这一制度，有利于提高后备劳动者素质，对促进本地经济发展，实现两个根本转变大有好处。企业领导也感到，对新生劳动力进行上岗前较系统的职业培训，对提高职工队伍的技术业务水平，保证生产发展是十分有利的。这样做，还可减轻企业对新生劳动力进厂后培训的负担。学员及家长也普遍感到，这样做实际上是给这些没有升入高一级学校的“落榜生”提供了一个学习机会，真正体现了政府对这些青年的关心和帮助。

鉴于这项工作涉及面广、政策性强、影响较大，试点工作又刚刚起步，因此，还存在不少困难和问题。综合各地反映，主要有这样四个方面。一是这项工作作为一项新的工作，需要各级领导和有关部门的支持，但由于一些地方的领导重视程度不够，实施的力度较小，致使效果不大；二是对于这项国家推行的制度，不能单靠学员缴费，需各级财政对培训实行一定的经费补贴，但目前许多地方经费落实困难很大；三是由于社会上重学历轻职业

培训的观念仍较严重，导致相当一部分学生不愿主动报名参加培训；四是一些地方宣传工作不到位；等等。

为进一步推行这一制度，劳动和社会保障部决定在总结试点工作经验的基础上，逐步扩大试点范围。1998 年将在 200 个城市扩大试点，1999 年开始在全国推行这一制度。