

丛书主编/范恒山
国有
企业
改革
指导
书丛

国有企业

下岗职工再就业 运作实务

徐平华 毛代云 耿仁发 编著



沈阳出版社

图书在版编目(CIP)数据

国有企业下岗职工再就业运作实务/范恒山主编. -沈阳: 沈阳出版社, 1998. 3

(国有企业改革指导丛书; 6)

ISBN 7-5441-1096-6

I. 国… I. 范… III. 国有企业—劳动就业—概论—中国 N. F279.241

中国版本图书馆CIP数据核字(98)第02833号

沈阳出版社出版发行
(沈阳市沈河区南翰林路10号 邮政编码110011)
辽宁美术印刷厂印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 字数: 287千字 印张: 12.625

印数: 1-4000册

1998年8月第1版

1998年8月第1次印刷

责任编辑: 李应福
封面设计: 冯守哲

责任校对: 刘捷

版式设计: 姚德军

定价: 18.00元

《国有企业改革指导丛书》 专家指导委员会

(以姓氏笔画为序)

于光远 厉以宁 多静如 刘迎初 何 伟 肖灼基
吴树青 周叔莲 周百祝 郑邦俊 贺光辉 姜宪志
高尚全 徐冠华 杨启先 董辅初 慕綏新 蔺文斌

《国有企业改革指导丛书》 有关编撰人员

丛 书 主 编：范恒山

丛书副主编：侯书森

编 著 者：陈翔云 王云标 陈习才 张朝晖
梁修云 王 芳 白泽生 侯书森
徐平华 毛代云 耿仁发 李友声

丛 书 策 划：李应福 潘晓翊

特 约 编 辑：于立源 赵庆武 张德利 佟辑云

责 任 编 辑：李应福 潘晓翊 刘果明

装 帧 设 计：冯守哲

序 言



中国的经济正处在激荡的变革时代，中国的企业也正处在前所未有的变革时代。由传统的计划经济转向社会主义市场经济，这是我们所处时代的主旋律，而国有企业改革，正是这一主旋律中最激昂的乐章。由被动地听任国家的计划安排到主动地面向市场，根据市场调节的无形之手开展经营，这是社会主义企业亘古未有的事业，是中国企业发展的新曙光，也是中国经济振兴的新曙光。

党的十五大以后，我国的国有企业改革进入了最后的冲刺阶段，江泽民同志在党的十五大报告中，高瞻远瞩，指出搞好国有大中型企业的重要性、紧迫性，阐述了深化国有企业改革方针、方法及途径，为我国国有企业改革指明了方向。

毋庸讳言，我国国有企业目前也正处在最艰难的时期。传统体制的惯性，仍在束缚着人们的手脚，传统的经营观念也还在束缚着人们的大脑。随着改革的不断深化，国有企业在传统的计划体制下所积累的一些最尖锐、最复杂的问题也日益暴露出来。解决这些问题，从根本上来说，需要我们高举邓小平理论的旗帜，贯彻党的十五大和九届人大一次会议关于国有企业

改革的精神，同时，也需要我们根据市场经济规律的要求，创造性地工作，不断地研究新问题，探讨新思路，提出新方案。

在这场国有企业改革的攻坚战中，经济理论工作者和企业工作者一样，肩负着重大的使命。理论来源于实践，又可以指导实践，不断地将国有企业改革实践中所提出的新问题进行理论思考，提出改革的新思路，帮助广大企业工作者开阔视野，设计方案，这是一项十分有意义的工作。正因为如此，国家经贸委、国务院经济体制改革办公室、人民日报社、中共中央党校、中国社会科学院、中国人民大学等中央国家机关和北京、辽宁两地的科研机构、高等院校的一批富有理论创新精神的政府政策研究者、理论工作者，编写了这套“国有企业改革指导丛书”。该丛书由著名青年经济学家、国务院经济体制改革办公室综合试点司副司长范恒山主编。通览全书，我认为这套丛书具有如下特色：

一是贯彻体现了党的十五大精神以及九届人大一次会议精神，深入探索了国有企业改革中的难点、热点问题。“丛书”以邓小平理论为指导，紧密结合国有企业改革的实际，积极探索国有企业改革中的难点、热点问题，力图提出一些改革的新观点、新思路。

二是具有针对性、实用性和可操作性。该“丛书”理论联系实际，针对国有企业改革中普遍存在的难点问题，在深入调查研究的基础上，提出可操作性的解决问题的方案，因而具有较强的实用性。

三是该丛书不但是企业干部必读书籍，而且也可作为党政干部指导国有企业改革的教科书。

我祝贺这套“丛书”的出版，希望它能对广大企业工作者和党政机关干部在深化企业改革、实现九届人大一次会议所提出的三年搞好国有企业的目标提供有益的帮助。

目 录

序 言	(1)
导 言	(1)
一、职工下岗失业潮：前所未有的冲击波	(1)
(一) 愈来愈严重的职工下岗和失业问题	(1)
(二) 职工下岗，我国经济社会发展所面临的 重大难题	(3)
二、探根溯源：国有企业职工下岗的主要原因	(5)
三、任重道远：把解决职工下岗问题作为一项重大 而紧迫的任务	(10)

上篇 解决下岗职工再就业问题的 途径、方法与措施

第一章 实施再就业工程，积极推动下岗职工再就业	(23)
一、再就业工程概述	(23)
(一) 什么是再就业工程	(23)
(二) 国家劳动主管部门关于实施再就业工程 的具体政策	(24)
(三) 全面实施再就业工程的设想及其措施	(26)
(四) 实施再就业工程的主要对策	(27)

二、实施再就业工程所面临的问题	(32)
(一) 国民经济发展和管理水平与促进再就业的需要不相适应	(32)
(二) 再就业工程资金严重短缺	(34)
(三) 许多职工对失业或下岗承受能力较低	(40)
三、对下岗职工进行再就业指导和职业指导	(45)
(一) 对下岗职工进行再就业指导的意义	(45)
(二) 对下岗职工再就业进行指导的主要内容	(46)
(三) 职业指导人员的条件和职责范围	(47)
四、建立切实可行的再就业机制	(47)
第二章 深化改革, 建立市场就业制度	(51)
一、积极推进劳动就业制度改革	(51)
(一) 我国劳动就业制度的产生	(51)
(二) 我国现行劳动就业制度的弊端	(55)
(三) 劳动就业制度改革应遵循的原则	(57)
(四) 建立科学的劳动就业管理体制	(59)
二、积极培养和发展我国的劳动力市场	(62)
(一) 劳动力市场的一般特征与运行机制	(62)
(二) 我国劳动力市场目前状况的分析	(65)
(三) 加快培育和发展我国劳动力市场的步伐	(69)
(四) 对培育和发展劳动力市场若干政策问题的思考	(73)
三、加强劳动就业服务体系的建设	(83)
(一) 我国劳动就业服务机构的概况	(83)
(二) 建立再就业服务中心	(85)
第三章 对下岗职工的就业训练与转业培训	(88)

一、对下岗职工的就业训练	(88)
(一) 就业训练的概念和原则	(88)
(二) 就业训练合同	(93)
(三) 就业训练的程序	(96)
(四) 就业训练经费	(100)
二、对下岗职工的转业培训	(102)
(一) 转业培训的概念和特点	(102)
(二) 转业培训的意义	(105)
(三) 转业培训的原则	(108)
(四) 转业培训的实施	(109)
(五) 转业培训的保障	(113)
第四章 倡导自救：下岗职工的自谋职业与创业	(118)
一、自我创业，下岗职工也可以大有作为	(118)
(一) 认识并发挥自己的潜能	(119)
(二) 方法比潜能更重要	(121)
二、下岗职工自我创业的若干策略	(125)
(一) 稳打稳扎，开个好头	(125)
(二) 面向市场，从事小产品开发	(132)
(三) 面向大众生活，从事服务业	(138)
三、下岗职工自我创业的成功事例	(149)
第五章 走向市场：下岗职工的求职策略与技巧	(158)
一、认识自我，根据自身的条件与特点选择职业	(158)
(一) 根据自己的气质选择职业	(159)
(二) 根据自己的性格选择职业	(161)
(三) 根据自己的能力选择职业	(162)
(四) 根据自己的兴趣选择职业	(163)
二、做好求职的各项准备工作	(165)

(一) 求职信息的收集·····	(166)
(二) 求职目标的拟定·····	(170)
(三) 求职文字材料的准备·····	(173)
三、求职面试的技巧·····	(183)
(一) 求职面试的意义、特点与形成·····	(183)
(二) 努力给主考人员留下良好的第一印象·····	(191)
(三) 求职面试中的自我推销技巧·····	(201)
第六章 关怀妇女：积极推进女性职工的再就业·····	(209)
一、女性职工下岗失业问题的严重性·····	(209)
二、促进女职工再就业的主要途径·····	(212)
三、积极推行妇女阶段性就业政策·····	(217)
(一) 妇女阶段性就业的概念和形式·····	(217)
(二) 妇女阶段性就业应尽量兼顾事业与家庭·····	(219)
(三) 关于妇女阶段性就业的争论·····	(222)
(四) 妇女阶段性就业应当“有为而治”·····	(226)
第七章 设立保险：保障下岗职工的基本生活·····	(233)
一、建立失业保险制度的必要性及其重要意义·····	(233)
(一) 失业保险的含义与特征·····	(233)
(二) 建立失业保险制度的意义·····	(235)
(三) 我国现行失业保险制度存在的主要问题·····	(236)
(四) 进一步完善我国失业保险制度·····	(237)
二、失业保险基金的建立与运作·····	(239)
(一) 失业保险基金的统筹·····	(239)
(二) 失业保险基金的管理与使用·····	(242)
三、失业职工管理及失业保险待遇·····	(248)
(一) 失业职工的管理·····	(248)
(二) 失业职工享受失业保险的方法·····	(253)

下篇 中外有关下岗职工和失业人员 再就业的经验借鉴

第八章 解决下岗职工再就业问题的基本做法及其 经验·····	(259)
一、辽宁省解决下岗职工再就业问题的基本做法··	(259)
(一) 辽宁省企业职工下岗和失业的基本情况··	(259)
(二) 辽宁省再就业工程的实施及其难点·····	(264)
(三) 解决好辽宁省下岗职工再就业问题的主要 对策·····	(268)
二、辽宁省安置破产企业职工的主要途径·····	(274)
(一) 破产企业职工安置的难点·····	(274)
(二) 妥善安置破产企业职工的基本做法·····	(276)
三、东北三省扶持困难企业及对富余职工分流安置 问题的基本做法·····	(278)
(一) 东北三省扶持困难企业及对富余职工 分流安置的基本情况·····	(278)
(二) 东北三省扶持困难企业及对富余职工 分流安置的基本经验与做法·····	(279)
(三) 东北三省扶持困难企业及对富余职工 安置分流的几点启示·····	(283)
四、上海市实施再就业工程的基本情况·····	(287)
(一) 上海市再就业工程的实施办法·····	(287)
(二) 上海市再就业工程的实施情况及面临 的新问题·····	(289)
(三) 上海市关于深入发展再就业工程的一些	

设想	(293)
五、山西省做好失业保险工作的基本情况	(297)
(一) 山西省失业保险的基本情况	(297)
(二) 山西省失业保险工作中的困难和问题	(297)
第九章 西方国家就业政策与就业模式的借鉴	(299)
一、西方国家的就业目标和就业机制	(299)
(一) 西方国家的就业目标和原则	(299)
(二) 西方国家的市场就业机制	(303)
二、西方国家的个人择业模式	(309)
(一) 个人选择职业的途径	(309)
(二) 职业的转换	(317)
三、西方国家的企业雇佣模式	(323)
(一) 企业招聘职员途径和标准	(323)
(二) 职工的职业培训	(332)
(三) 雇佣关系的解除	(338)
四、西方国家的就业中介机构	(345)
(一) 西方职业介绍机构的类型	(345)
(二) 职业介绍机构的主要职能	(354)
五、西方国家政府促进就业的政策	(365)
(一) 政府对劳动力市场的调节	(365)
(二) 建立完善的社会保障体系	(375)

导 言

近年来，我国城镇企业职工失业和下岗人数急剧增加，这已经成为日益突出的经济问题和社会问题。这一问题不仅影响着下岗、失业者的个人与家庭生活，而且影响着国有企业的深化改革，影响着国家的安定团结，因此，必须花大力气认真解决这一问题。

一、职工下岗失业潮：前所未有的冲击波

（一）愈来愈严重的职工下岗和失业问题

据统计，1994年全国城镇企业失业职工人数猛增到180万人，相当于前7年失业职工人数的总和；平均失业周期也延长到半年，比过去增加一半。此外，还有300多万企业职工下岗停工。同时，城镇企业职工人数也呈下降趋势。

到1995年末，我国城镇失业人数已增加到520万人，其中失业职工有261万人，比上年增长45%，城镇登记失业率达到2.9%。由于我国现行失业统计口径偏窄，统计数据也不够准确，使失业统计数值偏低。据有关部门调查，在实际处于失业状态的城镇劳动力中，去劳动部门登记的人员不到一半。因此，上述统计失业人数和失业率都明显低于实际水平。目前，国际上通常采用抽样调查方法来测算失业率。据国家统计局于1995年在全国进行1%人口调查作的推算，1995年我国城镇失业人数（不包括下岗职工）约为878万人，城镇调查失业率为4.5%。此

外,据国家统计局统计,1995年全国城镇企业下岗人员达564万人。这些下岗人员实际上已经处于濒临失业状态,只是由于政府限制企业辞退富余职工而仍与企业保持劳动关系,并由政府发给一定的生活费。按照我国的有关规定,就业人员是指每月获得的劳动收入能够维持当地同期最低生活水平的从业人员。目前我国城市最低生活保障线一般为100元。因此,如果下岗职工从企业领取的生活费低于100元,可以将这类下岗人员视同于失业者。为便于区分这类失业者与登记失业人员,我们可以将这类下岗人员称为“下岗失业人员”或“准失业人员”。据西安市有关部门所做的抽样调查显示,在西安市下岗职工中,这类下岗失业人员约占下岗职工总数的72.5%。如果按这一比例对全国的下岗失业人员数量进行推算,那么1995年我国城镇的下岗失业人数约为409万人。因此,同年全国城镇综合失业人数共计1287万人,城镇综合失业率达7.2%。

1996年我国城镇失业状况更加严重。据统计,1996年我国城镇登记失业人员为553万人,其中失业职工有339万人,城镇登记失业率达到3%。如果按抽样调查方法进行测算,并参考1995年调查失业与登记失业之间的数量关系,那么1996年我国城镇失业人数估计有1000万左右,城镇调查失业率估计会超过5%。此外,全国预算内国有工业企业中亏损企业所涉及的职工有1552万人。据不完全统计,全国破产、停产、半停产企业有4.3万户,涉及职工801万人。到1996年末,在国有企业和城镇集体企业中被停发、减发工资的职工已达1008万人,占同口径职工总数的10%,累计停发、减发工资197亿元。在东北、西北和西南等严重困难地区被停发、减发工资的企业职工所占比例则高达15%。其中,黑龙江省停发、减发工资的职工达158万人,停、减发工资29亿元;四川省停发、减发工资的职工达

118 万人，停、减发工资 13 亿元。1996 年的全国城镇企业下岗职工已增加到 815 万人，其中仅国有企业下岗职工人数就达 542 万人。如果按前面下岗失业人员占下岗职工的比例进行推算，1996 年我国城镇下岗失业人数约有 591 万人。据此推算，全国城镇综合失业人数大约合计 1590 万，城镇综合失业率将达到 8.6%。这表明，目前我国城镇的实际失业水平已经建国以来的历史最高纪录，并且形成第三次失业高峰，失业危机的警钟已经敲响。

从今后的发展趋势来看，由于我国劳动力供求总量与结构性矛盾在相当长的时期内难以根本解决，在继续推行“两个根本性转变”，进一步加大企业改革力度，对大批亏损企业实施兼并和破产措施，国有企业和城镇集体企业经济效益持续滑坡的局面在短期内仍然难以扭转的情况下，企业职工失业或下岗人数将会继续增大。

（二）职工下岗，我国经济社会发展所面临的重大难题

在市场经济条件下，企业职工下岗失业虽然是不可避免的，但由于在体制转变时期，如果对部分人员的再就业和生活问题解决不好，就会影响社会稳定，影响改革的深入和经济的发展。因此，职工下岗，不仅是经济本身的问题，而且是重大的政治问题。

第一，这个问题解决不好，深化改革、体制转换的进程将会受阻。国有企业的改革成功与否，决定着经济体制改革的成败，决定着社会主义市场经济体制能否最终建立起来。转换企业经营机制和建立企业优胜劣汰机制是当前和今后一个时期深化国有企业改革的重要途径。在现实中，要落实这两项措施，都

要求解决富余职工和破产企业失业人员再就业问题。如果大批下岗职工得不到妥善安排,国有企业的经营机制就难以转换,国有企业的效益就难以提高;同样,资不抵债的国有企业兼并、破产就无法实施,市场优胜劣汰机制也就无法建立。

第二,这个问题解决不好,经济增长方式由粗放型向集约型的转变难以实现。进行我国增长方式由粗放型向集约型的转变,一个重要的方面是加大结构调整的力度,加快结构升级的步伐。这种变化必然相应的对劳动力增长的需求减弱,而对劳动者素质的要求提高。下岗失业人员在量上过剩,在实质上又有相当部分的人不适应结构升级对劳动者素质的要求。不安排好这批下岗失业人员,经济结构调整就无法落到实处,经济增长方式的改变也将难以真正实现。

第三,这个问题解决不好,我国的可持续性发展会步履艰难。实现我国可持续性发展,必须正视我国现阶段经济增长而面临的基本矛盾:一方面,经济的发展要求通过资本有机构成的提高实现产业结构的升级换代;而另一方面,由于我国资源特点,人均资本占有量和人均资源占有量相对不足,还需进一步采用适宜的劳动密集技术。伴随着中国经济发展,上述矛盾日益尖锐。解决这一矛盾的根本出路只能是制度创新。而在此过程中,下岗人员的再就业不能适时、适度地安排,制度创新无法进行,可持续性的发展也就很难有实质性突破。

第四,这个问题解决不好,社会稳定将受到威胁。据有关资料提供,通货膨胀率加失业率,如果超过25%,社会稳定将受到威胁。目前,我国社会保障体系还不够健全和发达,绝大多数劳动者是通过就业获得收入来维持生活的,失去了职业就可能使家庭陷入困境。因此,解决困难职工的生活难题,最关键的是使他们能够再就业,重新找到工作岗位。否则,这部分

人的基本生活条件就得不到保障，甚至矛盾激化，乃至酿成全社会的大问题。

第五，这个问题解决不好，党和政府的形象和威信将受到影响。国有企业的下岗人员通过多年工作，为社会创造和积累了财富，其中有相当一部分人曾经做出过重要贡献。在新的情况下，由于年龄、体质、技术等客观原因，使他们下岗失业。如果对他们不妥善安排，“主人翁”的意识就可能错位，将影响到他们对党和政府的感情，甚至会动摇他们对改革的支持，以致对社会主义的信念。

二、探根索源：国有企业职工 下岗的主要原因

国有企业职工下岗的原因是多方面的，不同的企业，原因也不尽相同，但从总体上来说，下岗的原因有以下几个方面：

1. 改革，使国有企业中的隐性失业公开地暴露出来

曾几何时，我们的理论宣传理直气壮地告诉人们：社会主义没有失业，失业是资本主义社会特有的产物。长期的计划经济生活经验似乎也让人们对“社会主义不存在失业”深信不疑。然而事实上，我国绝大多数企业一直存在着隐性失业，即大量地存在着人浮于事的状况，“三个人的活五个人干，三个人的饭五个人吃”，就是这种状况的写照。70年代以前，由于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，促使我国人口出生率一直处在超经济增长的状态。到70年代末，中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，人口的问题仍像滚雪球似的不断膨胀。中国总人口不断膨胀，从

而使劳动人口也随之不断膨胀。大量的劳动人口沉积在国有企业，形成了国有企业严重存在的隐性失业。改革，终于使国有企业的隐性失业问题公开地暴露出来，从而形成职工下岗。

2. 市场经济的供给与需求结构的差异性和市场经济的周期性，导致部分职工下岗失业

在市场经济的活动中，供给和需求是两个最基本的方面，供给与需求是决定经济运行稳定均衡与否的最重要因素。现实的市场经济运行中，供给与需求间的结构性差异则是常存的，即供给量中的某些部分相对于需求而言是过剩了，而另一部分可能短缺了。因此，就有必要及时压缩过剩产品的生产，而扩张短缺产品的生产。这样，原先生产过剩产品的部门和企业便会有相当一部分技术人员、管理人员和操作工人不得不失去工作而下岗。如果他们因种种原因不能很快为生产短缺的产品的企业和部门所吸纳，那么就会失业。这种失业源于市场经济条件下供给与需求结构的不一致，因而是一种结构性失业，是任何经济都不能避免的。我国市场经济中经济结构的调整又将是范围广、力度大的调整，因此所造成的这种下岗失业也将是十分突出的，也将导致部分职工下岗。市场经济运行的周期性，游离出失业。市场经济是周期性波动的经济，即扩张——收缩——再扩张——再收缩……是市场经济的必然运行方式。资本主义市场经济如此，社会主义市场经济也不能例外。由经济运行的周期性引起的失业，便是“需求不足型失业”。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。未来中国市场经济的运行仍然摆脱不了周期性波动，甚至更强