

新政府与老百姓闯关丛书之一

与职工谈谈下岗安置与再就业

下岗职工基本生活保障与再就业工作手册

徐建川 邹定春 赵旭薇 ○ 编著



中国建材工业出版社

• 新政府与老百姓闯关丛书之一 •

与职工谈谈下岗安置与再就业

下岗职工基本生活保障与再就业工作手册

徐建川 邹定春 赵旭薇 编著

中国建材工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

下岗职工基本生活保障与再就业工作手册/徐建川等编著. —北京:中国建材工业出版社,1998.8

(新政府与老百姓闯关丛书;1)

ISBN 7-80090-761-9

I. 下… II. 徐… III. ①失业救济,下岗—中国—手册②劳动就业—中国—手册 IV. D669-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 19137 号

中国建材工业出版社出版
(北京市海淀区三里河路 11 号)

兵器工业出版社印刷厂印刷

新华书店经销

1998 年 8 月第 1 版 1998 年 8 月第 1 次印刷

开本:787×1092 毫米 1/32 印张:7

字数:150 千字 印数:1—5000 册

全四册总定价 51.20 元 每册定价 12.80 元

《新政府与老百姓闯关丛书》

总 序

根据党的十五大精神，在九届人大一次会议上，朱镕基总理代表新一届政府提出了跨世纪的施政纲领：“一个确保”、“三个到位”、“五项改革”和“科教兴国”。

新一届政府将全面领导以国有企业改革为核心的，包括企业体制、金融体制、投资融资体制、劳动就业体制、住房制度、医疗制度、财政税收制度、科技教育制度、政府机构等多方面体制改革的宏大的改革工程，使我国在下个世纪初，基本建成现代企业制度和社会主义市场经济体制。

在所有这些重大的改革问题中，有四个与普通老百姓、与企业职工的切身利益直接相关的，需要政府与老百姓同心同德、一齐努力才能解决的问题，那就是：

——在改革过程中，如何解决下岗职工的基本生活保障和再就业问题？

——在改革过程中，如何解决普通职工、低薪收入阶层的住房问题？

——在改革过程中，如何解决广大职工的失业保险、医疗保险、养老保险等社会保障问题？

——在改革过程中，如何解决职工的财产所有权问题？如何从企业产权关系上落实职工的主人翁地位？

从改革的战略角度考虑，任何一种改革的成功，必须既能够激发人民群众的巨大的潜力和创造力，另一方面，又必须考虑到改革所带来的利益重新分配的公平性，即考虑到人民群众，尤其是处于弱势地位的那部分普通劳动者对改革的承受力。试想，如果有庞大的失业人群无法再就业，如果低薪收入阶层连基本的住房条件都得不到，如果职工的失业、医疗、养老等各方面的社会保障没有着落，如果在企业的股份制和股份合作制改造中，企业产权被少数人独占，而普通职工一无所得，重新变为纯粹的雇佣劳动者，那么可以断言，广大职工是不可能支持改革的，改革是不可能被深度地和彻底地完成的，改革所带来的某些成果很可能被改革所带来的负面影响所抵消，甚至可能酿成严重的社会危机，使我国改革事业功败垂成，半途夭折。

从改革的性质角度出发来考虑,我国的改革,是要建立社会主义的市场经济,而不是资本主义的市场经济,因此,必须坚持全心全意依靠工人阶级的方针,必须切实维护广大劳动者的财产所有权、劳动权和社会保障权等基本权利。如果上述四大问题不能很好地解决,那么很显然,即改革能侥幸成功,所建成的也绝不是一个公正合理的制度。

从改革的主体角度考虑,改革绝不仅仅是单方面的政府行为,也应当是广大人民群众自觉的、主动的行为。工人阶级和劳动人民,过去是革命与建设的主力军,现在,也应当是改革的主力军。广大职工,应当积极地把自已的利益、愿望、要求和创造性建议,反映到改革方案和政策中去,而不能仅仅成为改革的被动承受者。应当把自身的利益与改革的大局、与全民族和整个国家利益结合起来,为政府献计献策,为政府分忧解难,克服长期计划经济体制下形成的“等、靠、要”等消极的、不良的观念、心态和习惯,在政府的帮助下,自立自强,用自己的双手开辟新的生活道路。

本套丛书共包括《下岗职工基本生活保障与再就业工作手册》、《职工住房制度改革工作手册》、《社会保障

制度改革工作手册》、《职工持股工作手册》四种。作者都是有关方面的专家、学者，每本书都具有较强的理论前瞻性和操作实用性，并有充分的政策、法律依据。本套丛书可以成为各级政府部门（尤其是劳动与社会保障部门、体改部门、房改部门）、企业和工会实施再就业工程、房改、社会保障制度改革以及股份制和股份合作制改造的操作指南，也是广大职工改变观念、开阔眼界、学会如何维护自己合法权益的知心读物。随着改革进程的深化，新情况、新问题、新政策的出现，本套丛书还将进一步修改和完善。

《新政府与老百姓闯关丛书》主编

徐建川 王江松

1998 年 7 月

前 言

切实有效地解决国有企业下岗职工的基本生活保障和再就业,这不仅是重大的经济问题,也是重大的政治问题;不仅是现实的紧迫问题,也是长远的战略问题。最近,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,对此作出了全面部署,确定了目标任务和工作重点,我们应当以对党和人民极端负责的精神,高度重视,加强领导,齐心协力,满腔热忱地做好这项工作。

搞好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作,是国有企业改革必须解决的重要问题。由于各种原因,国有企业普遍存在冗员过多、效益低下的状况。如果不解决冗员问题,不加大改革的力度,国有企业就无法在市场竞争中求生存、求发展,而这些年的改革成果也就会前功尽弃,广大职工的长远利益和根本利益就会受到影响。但加大国企改革力度、解决国企冗员问题不等于把下岗职工简单推向社会,必须处理好减人与增效、下岗与分流、改革与保障职工基本生活的关系。减员、下岗、分流都是手段,增效才是目的。国企改革是增效的必然要求,保障下岗职工基本生活则是改革成功的必要条件。因

此，一定要紧紧围绕增效这一中心，抓住分流这一重点，切实搞好下岗职工再就业和保障下岗职工基本生活，否则，就可能挫伤广大职工的改革热情和生产积极性，进而影响改革的进程。

搞好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作，是维护稳定的重大举措。保持社会稳定是顺利推进改革开放和现代化建设的前提。国有企业职工是城市生活的主体。职工队伍的稳定是社会稳定的基础。保持社会稳定首先要保持职工队伍的稳定。这就决定了在国企改革进程中必须坚持减员增效同促进再就业相结合，企业下岗分流同职工承受能力相适应的原则，使改革力度、改革速度与职工承受程度相协调，职工下岗与基本保障同步实施。企业既要有效益观念，又要有社会责任意识，努力做到先挖渠，后放水。只有这样，才能使改革、发展、稳定形成良形互动关系。

搞好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作也是贯彻落实全心全意依靠工人阶级这一根本方针的客观要求。应当看到，国有企业今天的冗员问题因素是多方面的，有历史的原因，也有现实的原因；有客观的原因，也有主观认识和工作方面的原因，要作出全面科学的分析，不能把责任推到职工身上。国有企业的改革必须坚定不移地依靠工人阶级。这就要求企业改革方案必须经职代会讨论，让广大职工理解支持和参与，而不能搞“暗箱操作”，少数人说了算；既要认真抓增效，又要扎实抓依靠，这首先要求各级政府部门一定要从讲政治的高度，研究新情况，解决新问题，为下岗职工排忧解难，不折不扣地贯彻落实中央制定的各项政策措施。同时，广大职工也应当以主人翁的姿态，承担和忍受改革中的阵痛，正确认识

和对待下岗和再就业问题,正确处理眼前利益与长远利益的关系,自觉地服从大局,维护大局。过去,工人阶级为克服国有企业面临的困难,做出了重大贡献,表现了为国分忧为企业解难的高度主人翁责任感;今天,在国企改革面临攻坚的关键时刻,更加需要工人阶级发扬顾大局、识大体的主人翁精神和革命英雄主义精神。

工会是工人阶级的群众组织,是党联系职工群众的桥梁和纽带。在贯彻党的全心全意依靠工人阶级的根本方针,引导职工参与改革、支持改革、发挥主力军作用上,肩负着重要责任。各级工会要倾听职工的呼声建议,做好深入细致的思想工作,帮助困难职工排忧解难,大力实施送温暖工程和再就业工程,协助党和政府妥善安排下岗职工。要切实履行维护这一基本职责,进一步加大维护职工合法权益的力度,协调处理好劳动关系,引导好、保护好、发挥好广大职工的积极性,为改革、发展、稳定创造良好的环境。

“积力之所举,则无不胜也;众智之所为,则无不成也”。减人增效、下岗分流,既是挑战更是机遇。只有我们同心同德,开拓进取,扎实工作,就一定能取得国企改革攻坚战的最终胜利,从而把一个充满希望的中国带入二十一世纪!

目 录

第一章 我国的失业问题及就业形势	(1)
一、失业是世界共同的难题	(1)
二、失业已成为我国社会的重大问题	(3)
三、我国职工下岗的基本情况	(5)
四、如何看待我国目前的就业形势	(6)
第二章 解决我国就业矛盾的对策措施	(13)
一、就业概念.....	(13)
二、我国出现失业、下岗职工较多的原因	(14)
三、我国下岗职工再就业中存在的问题和困难.....	(17)
四、各地实施下岗职工再就业工作的主要经验.....	(19)
五、解决就业矛盾的基本对策和措施.....	(23)
六、设立下岗职工基金,帮助下岗职工再就业	(31)
七、发展非公有制经济,拓宽就业渠道	(33)
第三章 我国劳动就业制度的改革	(38)
一、建立和完善劳动预备制度.....	(38)
二、进一步完善凭“双证”就业制度.....	(39)
三、确立国家宏观指导下的市场竞争就业制度.....	(41)
四、提高素质,减少结构失业	(42)
五、完善以全员劳动合同制为中心的用人制度.....	(43)

六、完善调整劳动关系的劳动争议制度·····	(44)
七、培育和发展统一的劳动力市场·····	(45)
八、确立相应的配套改革措施·····	(46)
第四章 实施再就业工程的内容和途径 ·····	(48)
一、实施再就业工程的主要内容·····	(48)
二、全面实施再就业工程的要求·····	(51)
三、上海市实施再就业工程的经验和作法·····	(52)
四、沈阳市实施再就业工程的经验和作法·····	(59)
第五章 树立新的择业观念与思想政治工作 ·····	(66)
一、职工的行为选择与再就业·····	(67)
二、影响职工再就业的利益关系障碍·····	(69)
三、“等待安置”是一种过时的观念·····	(71)
四、加强新型择业观的教育·····	(74)
五、鼓励富余人员自谋职业·····	(76)
六、解决就业矛盾的几个认识问题·····	(78)
七、下岗职工的思想状况和思想政治工作·····	(80)
第六章 促进就业和职业培训工作 ·····	(85)
一、地方政府促进就业的职责·····	(85)
二、职业培训工作·····	(92)
三、我国职业培训体系·····	(94)
四、职业培训的法律政策规定·····	(96)
五、如何加强职业培训工作·····	(97)
六、国外职业培训的经验和作法 ·····	(102)
第七章 工会促进下岗职工再就业的作用 ·····	(106)
一、工会促进再就业工作的内容要求 ·····	(106)
二、工会参与再就业工作的主要做法和经验 ·····	(109)

三、工会如何进一步参与再就业工程工作	(112)
第八章 国外解决失业、富余人员的措施和经验	(116)
一、各国解决就业问题的基本经验	(116)
二、政府为被裁人员再就业采取的措施	(123)
三、企业安置富余人员的措施及其效果	(127)
四、企业被裁人员的生活保护措施	(128)
五、工会在解决失业问题中的作用	(130)
第九章 国家和地方扶持下岗职工再就业的优惠政策规定	(133)
一、税收	(133)
二、工商登记	(137)
三、资金	(139)
四、有偿使用国有资产	(150)
五、其它	(153)
附：法规·文件选编	(162)
1. 国有企业职工待业保险规定	(162)
2. 国有企业富余职工安置规定	(167)
3. 国务院关于做好劳动就业工作的通知	(170)
4. 国务院关于在若干城市试行国有企业兼并矿产和 职工再就业有关问题的补充通知	(175)
5. 劳动部等十部委关于劳动就业服务企业发展 第三产业安置富余人员若干问题的通知	(184)
6. 劳动部关于全面实施《再就业工程》的通知 ...	(190)
7. 关于实施再就业工程的报告	(193)
8. 就业训练规定	(197)
9. 职工指导办法	(204)

- 10. 关于做好困难企业职工生活保障、生产自救和分流安置工作的通知 (207)
- 11. 劳动部办公厅关于全面实施再就业工作工程有关问题的通知 (212)

后 记..... (162)

第一章 我国的失业问题及就业形势

一、失业是世界共同的难题

失业问题不仅是压在工业化发达国家身上的一块巨石,而且也是笼罩在经济转型国家头顶上的一块乌云,发展中国家的失业问题也不容掉以轻心。所以,缩减失业大军,解决就业问题已经摆在全世界各国面前。

根据 1982 年第十三届国际劳工统计学会的有关定义,失业者是指达到或超过某一特定年龄并且在某一特定时间里,符合以下情况的所有人员:1. 没有工作、没有受雇或自佣。2. 目前可获得工作:根据某些条件,特定时间里可获得受雇或自佣机会。3. 正在寻找工作:在最近某一定时间里通过登记、申请等特定方式正在寻求受雇或自佣。

目前,全球工业化发达国家的失业人口超过 3400 万,其中欧盟国家的失业问题最为严重,欧盟已有失业人口 1800 万,其中愿意随时就业并对就业岗位没有过高要求者在 700 到 800 万人之间,而目前失业者所能得到的培训机会总数不到 10%。西班牙失业率高达 22%,比利时失业率高达 14.5%,德国、法国、

意大利都在 12% 以上。英国为 8% 左右；加拿大的失业率将近 10% 的水平，美国的失业率在工业化发达国家中算是低的，也超过了 5%。

发展中国家的失业问题总的来说，因地区的不同有很大的差异。一方面，发展中国家每年就业机会平均增长 2%；另一方面，由于人口基数庞大，每年增加的可就业人口数量非常大，因此造成了比较复杂的就业市场。1997 年上半年以前，因国民经济发展快而被国际社会称做“新兴市场”的东南亚和东亚国家和地区就业比较充分。但是，自从亚洲金融危机骤起，不少企业倒闭后，许多人失去了工作，失业问题开始成为这个地区的难题。在拉丁美洲，哥伦比亚失业人口高达 10%，而在阿根廷、玻利维亚、厄瓜多尔、牙买加、乌拉圭和委内瑞拉等国，失业人口在城市中有所增长。在非洲，就业形势不容乐观，因为总的来说非洲地区人口的增长大于就业机会的增长。

中东欧国家通过社会变革转向市场经济已有七年多，这期间虽然初步建立了适应市场经济运作的大框架，但随之而来的却是劳动者大规模失业和社会贫困等问题的加剧。

东欧国家最大的变化之一是“爆炸性的失业增长”。以斯洛伐克为例，不到一年失业率便从名义上的零猛增到 15% 以上。保加利亚、匈牙利和波兰在不到两年内失业率也上升到相似水平。

经合组织内，除日本、韩国等连续多年保持了较高的就业水平，美国、英国、荷兰及新西兰等国失业率有不同程度持续下降的势头外，其余近 2/3 的成员国即欧盟国家都保持着较高的失业率。失业问题的严重性还表现在结构性失业比例高、(一年以上的)长期失业人口多、青年失业人口的比重大等方面。

面对严峻的就业现状,经合组织于 1994 年提出了“经合组织国家就业战略”,对各国就业方针提供建议并加以指导。最新统计和预测表明,经合组织成员国,尤其是欧洲国家回升势头强劲、总体经济指标看好,不少国家将在今后一二年内摆脱低速徘徊的阴影,可望出现较高的增长速度,这对改善就业环境无疑是一个好兆头。尽管如此,要指望在短期内克服多年积累的问题是不切实际的。况且经济全球化的不断发展、欧元的即将出台,对解决就业问题来说,即可成为机遇,也能成为障碍。

二、失业已成为我国社会的重大问题

我国的就业问题是一个跨世纪的问题,在下个世纪我国劳动力供大于求的矛盾也将长期存在。改革开放以来,我国经济的快速发展,为城乡劳动力提供了 2.5 个亿的新增就业岗位。但是,随着人口——劳动力的自然增长,特别是由于历史上人口政策的失误和就业方面遗留的问题较多,市场经济的发展,经济增长方式的转变,又使许多隐蔽的失业显性化,失业已经成为当前我国社会经济生活中一个比较突出的问题,由失业所引发的社会问题日益严重。

我国的失业,主要不是结构问题,而是劳动力的总供给大大超过劳动力的总需求,需要就业的人口大大超过现有的就业岗位。据有关部门的预测,“九五”期间由于劳动年龄人口增加而要求扩大就业规模的为 4356 万人,每年新增近 1000 万劳动力。“七五”和“八五”期间,许多涉及到裁员的改革措施没有真正落实,企业破产和人员精减等方面的工作都累积到“九五”期间。据测算,随着企业改革的深入和机关事业单位的精简,将有 2000