

**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》（中发〔1998〕10号 1998年6月9日）**

各省、自治区、直辖市党委和人民政府，各大军区党委，中央和国家机关各部委，军委各总部、各军兵种党委，各人民团体：

近几年来，国有企业职工下岗问题日益突出，引起全社会的普遍关注。党中央、国务院一直非常重视和关心下岗职工的生活和再就业问题，明确要求各级党委和政府采取积极措施，切实保障下岗职工的基本生活，大力实施再就业工程。通过各级党委、政府和社会各方面的共同努力，下岗职工基本生活保障和再就业工作取得了一定成效。但是，也必须清醒地看到，我们面临的形势依然严峻，做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的任务还十分艰巨。当前和今后一个时期，我们要确保党的十五大提出的国有企业改革目标的实现，完成国有经济布局的战略性调整，必须进一步采取强有力的措施，切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作。为此，特通知如下：

## 一、统一思想认识，增强紧迫感和责任感

各级党委和政府要充分认识到，近年来出现职工大量下岗的现象，是计划经济条件下实行的就业体制和就业政策在经济转轨过程中的必然反映，也是长期以来重复建设、盲目建设以及企业经营机制深层次矛盾多年积累的结果。我们要建立起社会主义市场经济体制和现代企业制度，不可避免地要经历这样一个历史过程。从长远看，随着改革深入、科技进步和经济结构的调整，劳动力的相应调整与流动也会经常发生。要用 3 年左右的时间使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境，促进国民经济发展实现良性循环，一个重要条件就是要切实解决企业人员臃肿、人浮于事的问题。虽然这会给一部分职工带来暂时的困难，但从根本上说，有利于经济发展和社会全面进步，符合工人阶级的长远利益。同时，还必须充分认识到，妥善解决国有企业下岗职工基本生活保障和再就业问题，不仅是一个重大的经济问题，也是重大的政治问题；不仅是现实的紧迫问题，也是关系长远的战略问题。做好这项工作，既是社会主义制度的本质

要求，也是党和政府应尽的责任。它关系着国有企业改革的成败，关系着社会稳定和社会主义政权的巩固。因此，必须从改革、发展、稳定的全局着眼，增强紧迫感和责任感，采取一切必要的措施，切实把这件事情办好，为实现党的十五大提出的跨世纪宏伟蓝图创造良好的社会环境。

## 二、明确目标任务，加强宏观调控

根据国有企业改革的总体部署并考虑到社会各方面的承受能力，中央要求，当前和今后一个时期，主要解决国有企业下岗职工基本生活保障和再就业问题，把保障他们的基本生活作为首要任务，并力争每年实现再就业的人数大于当年新增下岗职工人数，1998年使已下岗职工和当年新增下岗职工的50%以上实现再就业。争取用5年左右的时间，初步建立起适应社会主义市场经济体制要求的社会保障体系和就业机制。

各地区、各有关部门(行业)要坚持认真负责、尽力而为、突出重点、加强调控的指导思想，围绕落实上述目标任务，制定切实可行

的工作计划，明确具体目标和要求，使这项工作有组织、有计划地进行。同时，要坚持减员增效与促进再就业相结合、职工下岗与社会承受能力相适应的原则，把握好企业兼并破产、减员增效、下岗分流的节奏，加强宏观调控。要规范职工下岗程序，建立职工下岗申报备案制度。企业要充分考虑国家利益和社会责任，对本企业的职工负责到底。企业拟定职工下岗方案，应同时提出下岗职工基本生活保障和再就业的措施，在充分听取职代会意见后组织实施。为保障职工家庭的基本生活，夫妻在同一企业的，不要安排双方同时下岗；不在同一企业的，如果一方已下岗，另一方所在企业不要安排其下岗。要尽量避免全国及省(部)级劳动模范、烈军属、残疾人下岗。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。要继续鼓励和引导农村剩余劳动力就地就近转移，合理调控进城务工的规模。

### 三、普遍建立再就业服务中心，保障国有企业下岗职工基本生活

建立再就业服务中心是保障国有企业下岗职工基本生活和促进再

就业的有效措施，是当前一项具有中国特色的社会保障制度。各地要自下而上地建立再就业服务中心组织体系。凡是有下岗职工的国有企业，都要建立再就业服务中心或类似机构，下岗职工不多的企业也可由有关科室代管。再就业服务中心(包括类似机构或代管科室)负责为本企业下岗职工发放基本生活费和代下岗职工缴纳养老、医疗、失业等社会保险费用，组织下岗职工参加职业指导和再就业培训，引导和帮助他们实现再就业。为加强再就业服务中心的组织、管理力量，可从行政机关抽调得力人员到中心工作。

进入再就业服务中心的对象，主要是实行劳动合同制以前参加工作的国有企业的正式职工(不含从农村招收的临时合同工)，因企业生产经营等原因而下岗，但尚未与企业解除劳动关系、没有在社会上找到其他工作的人员。对于实行劳动合同制以后参加工作且合同期满的人员，可按照《中华人民共和国劳动法》和国务院有关规定终止劳动关系；合同期未滿而下岗的，也要安排进入再就业服务中心。下岗职工在再就业服务中心的期限一般不超过 3 年；3 年期满

仍未再就业的，应与企业解除劳动关系，按规定享受失业救济或社会救济。下岗职工在再就业服务中心期间的基本生活费，原则上可按略高于失业救济的标准安排并按适当比例逐年递减，但最低不得低于失业救济水平，具体标准由各地根据实际情况确定。

再就业服务中心用于保障下岗职工基本生活和缴纳社会保险费用的资金来源，原则上采取“三三制”的办法解决，即财政预算安排三分之一、企业负担三分之一、社会筹集(包括从失业保险基金中调剂)三分之一，具体比例各地可根据情况确定。财政承担的部分，中央企业由中央财政解决，地方企业由地方财政解决。对于困难较多的中西部地区 and 老工业基地，中央财政给予一定的支持。国有独资盈利企业和国有参股、控股企业保障下岗职工基本生活的资金，原则上都由本企业负担。财政承担和社会筹集的资金，由财政部门按专项资金管理。资金的安排，由再就业工作主管部门商财政部门研究提出意见，然后由财政部门统一拨付。保障下岗职工基本生活的资金，一定要加强管理和监督，保证专款专用，不得挪用于其他任

何方面开支。再就业服务中心的管理费用和工作人员的工资、福利等，不得在保障下岗职工基本生活的资金中列支。

国务院确定的 111 个企业“优化资本结构”试点城市，以及兵器工业总公司、航天工业总公司列入《全国企业兼并破产和职工再就业工作计划》的企业和纺织行业下岗职工分流安置和再就业工作，仍按国务院的有关规定执行。

#### 四、加大政策扶持力度，拓宽分流安置和再就业渠道

我国人口众多，做好就业工作是一项长期任务。解决这一问题的根本途径，是保持国民经济持续快速健康发展，不断开拓新的就业领域。各地区和有关部门要抓住调整和优化经济结构的机遇，积极培育经济增长点，继续加强基础产业和基础设施建设，因地制宜地发展劳动密集型产业，以利于扩大就业。要把发展第三产业，特别是商业、饮食业、旅游业、家庭和社区居民服务业等，作为下岗职工再就业的主要方向。对下岗职工从事社区居民服务业的，要简化工商登记手续，3 年内可免征营业税、个人所得税以及行政性收费。

要把发展中小型企业、劳动就业服务企业作为促进再就业的重要途径。各国有商业银行应设立小型企业信贷部，为其发展提供必要的贷款支持。要大力发展集体和个体、私营经济，鼓励下岗职工自谋职业或组织起来就业。对下岗职工申请从事个体工商经营、家庭手工业或开办私营企业的，工商、城建等部门要及时办理有关手续，开业一年内减免工商管理等行政性收费；对符合产业政策、产品适销对路的，金融机构应给予贷款。要鼓励企业主动吸收安置下岗职工，对企业利用现有场地、设施和技术发展多种经营，多渠道分流本企业富余人员和安置下岗职工的，要给予必要的政策扶持。具体政策措施，由各省、自治区、直辖市人民政府研究制定。

有条件的地区，还应安排专项资金，组织下岗职工参加市政与道路建设、环境保护、植树种草等公共工程，为下岗职工提供更多的就业机会。一些边远地区和矿区，可采取相应政策，鼓励下岗职工开发荒山、荒地、荒滩，从事农、林、牧、渔业生产。

## 五、加快社会保障制度改革，完善社会保障体系

要与建立社会主义市场经济体制和现代企业制度的要求相适应，在所有企业(包括个体、私营等非国有企业)以及外商投资企业的中方职工中推行和深化养老、医疗、失业等社会保险制度及住房制度的改革，建立健全社会保障体系，为劳动力资源的合理配置和正常流动创造条件。

对于下岗职工无论以何种方式实现再就业或不再就业，过去的连续工龄和养老保险缴费年限与以后的缴费年限合并计算，达到法定退休年龄时，按规定享受相应的养老保险待遇。下岗职工分流安置和再就业后，在原企业的住房，已按房改政策购买的，应根据有关规定明确个人和原企业的产权关系；未购买的，可以继续租用，租金标准按当地政府规定执行。对生活特别困难的下岗职工子女就学，应减免学杂费。要加快建立城市居民最低生活保障制度，使下岗职工家庭的基本生活得到保证。同时，要使社会保险制度、下岗职工基本生活保障制度和城市居民最低生活保障制度相互衔接、相互补充，不断完善社会保障体系。

为了完善失业保险机制，提高失业保险基金的支付能力，从1998年开始将失业保险基金的缴费比例由企业工资总额的1%提高到3%，由企业单方负担改为企业和职工个人共同负担，其中个人缴纳1%，企业缴纳2%。

在做好国有企业下岗职工基本生活保障工作的同时，要继续深化企业职工养老保险制度改革，加快立法步伐。要确保离退休人员的基本生活，保证按时足额发放养老金，不得发生新的拖欠，对过去拖欠的应逐步予以补发。要扩大养老保险覆盖面，加强养老保险基金的收缴工作，努力提高收缴率。1998年，要在全中国实现基本养老保险省级统筹，建立养老保险基金调剂机制，省、自治区、直辖市社会保险经办机构实行系统管理；中央有关部门(单位)实行养老保险行业统筹的企业改为参加地方统筹，具体实施办法请有关部门抓紧研究制定。要尽快完善养老保险基金收支两条线的管理办法，形成财政、银行、社会保险机构相互监督的机制。要将养老保险基金差额缴拨为全额缴拨，推进社会化管理进程。要严格控制企业职

工提前退休。除国务院规定的 111 个企业“优化资本结构”试点城市的破产工业企业和 3 年内有压锭任务的国有纺织企业的细纱和织布工种中符合条件的职工，可提前退休外，各地区、各部门不得自行扩大提前退休的范围。

## 六、加强劳动力市场建设，强化再就业培训

要建立和完善市场就业机制，实行在国家政策指导下，劳动者自主择业、市场调节就业和政府促进就业的方针。要按照科学化、规范化、现代化的要求，大力加强劳动力市场建设。各地区特别是各大中城市要充分利用电视、广播等现代化信息网络，提供求职、招聘、职业指导等方面的信息和咨询服务。公共职业介绍机构要开设专门服务窗口，加强对下岗职工的职业指导，并实行免费服务。要进一步加强街道就业服务工作，对再就业难度较大的下岗职工要逐一列出名单，由专人负责帮助他们实现再就业。对用人单位要实行空岗报告、招聘广告审查等制度，鼓励用人单位优先招用下岗职工，特别是下岗女工。要认真贯彻执行《中华人民共和国劳动法》及其

他有关规定，不得歧视下岗职工，切实保护他们的合法权益。要加强劳动力市场的管理、监督和检查，防止乱收费等不正之风，坚决取缔非法劳务中介，严厉打击欺诈行为，维护劳动力市场秩序。

要动员社会各方面的力量，大力开展再就业培训。实行在政府指导和扶持下，个人自学、企业组织和社会帮助相结合的办法，根据下岗职工特点和社会需要，突出培训的实用性和有效性，提高下岗职工的再就业能力。对为下岗职工提供再就业培训的，可给予一定的补贴。劳动力市场建设和促进再就业的经费，由财政部门核拨。

## 七、切实加强思想政治工作，搞好宣传教育

要充分发挥我们党的思想政治工作优势，发扬党同人民群众同呼吸、共命运、心连心的优良传统，切实加强下岗职工的思想政治工作。各级领导机关和领导干部要不断改进工作作风和工作方法，坚决制止和克服官僚主义倾向。要深入企业、深入下岗职工家庭，及时了解 and 掌握下岗职工的生活状况，体察他们的疾苦，听取他们的呼声，主动为他们排忧解难，决不允许采取不闻不问、麻木不仁的

态度。企业经营者在抓好企业生产经营、千方百计使企业摆脱困境的同时，要积极组织下岗职工开展生产自救，努力帮助他们解决生活中的困难和问题，做好经常性的思想工作，坚持与职工群众同甘共苦、不搞特殊化。要动员全社会都来关心、支持下岗职工基本生活保障和再就业工作，多为他们办好事、献爱心、送温暖，形成良好的社会氛围。要大力宣传党和政府的有关方针政策，教育下岗职工及广大人民群众理解和体谅国家困难，积极支持企业改革，自觉维护社会稳定。要注重树立并大力宣扬下岗职工自强不息、积极创业的先进典型，引导下岗职工摒弃“等、靠、要”的思想，帮助他们树立正确的择业观，使他们认识到在国家政策、法律允许的范围之内，做任何工作都没有高低贵贱之分，不论从事什么职业都是光荣的，从而去主动适应社会主义市场经济的要求。

八、切实加强领导，确保国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作顺利进行

各级党委、政府和有关部门必须把国有企业下岗职工基本生活保

障和再就业工作列入重要议事日程，实行党政“一把手”负责制，并纳入政绩考核的重要内容。

要结合本地区、本部门(行业)实际，抓紧研究制定贯彻本通知的具体办法，确保本通知精神落到实处。要充分发挥各民主党派、工商联和工会、共青团、妇联等群众团体的作用，群策群力，共同做好这方面的工作。要认真总结和推广好的经验与做法，及时研究解决工作中遇到的新情况、新问题，不断把这项工作引向深入。为有利于这项工作的开展，中央确定，由国务院国有企业改革工作联席会议负责指导和组织协调，具体工作由劳动和社会保障部、国家经济贸易委员会组织实施。各地区也可采取相应的组织形式，以确保国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的顺利进行。

城镇集体企业下岗职工基本生活保障和再就业工作，由各省、自治区、直辖市党委和人民政府根据本地区的实际情况研究制定具体办法。