

中共中央国务院《关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》(中发〔2002〕12号 2002年9月30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：

1998年以来，按照党中央、国务院的部署和要求，各级党委政府坚决贯彻执行“鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效、实施再就业工程”和建立国有企业下岗职工基本生活保障制度、失业保险制度、城市居民最低生活保障制度“三条保障线”等政策措施，确保了绝大多数下岗职工的基本生活，并使一大批下岗职工通过多种途径实现了再就业。实践证明，这些政策措施是完全正确的，必须继续全在贯彻执行。当前和今后一个较长时期内，我国就业形势仍十分严峻。我国就业方面的主要矛盾，是劳动者充分就业的需求与劳动力总量过大、素质不相适应之间的矛盾。当前，主要表现在劳动力供求总量矛盾和就业结构性矛盾同时并存，城镇就业压力加大和农村富余劳动力向非农领域转移速度加快同时出现，新成长劳

动力就业和失业人员再就业问题相互交织。焦点集中在下岗失业人员再就业上，这已经成为一个带有全局性影响的重大经济和社会问题。为了确保社会稳定，为深化改革和促进发展奠定更好的基础，必须采取切实有效的措施，进一步做好就业工作特别是下岗失业人员再就业工作。现就有关问题通知如下：

一、统一认识，加强领导，明确再就业工作目标和责任

（一）各级党委政府和各有关部门必须充分认识就业和再就业工作的极端重要性。要从维护改革发展稳定大局，实现国家长治久安的高度，将就业和再就业工作作为一项长期的战略任务和重大的政治任务，作为全面贯彻“三个代表”要求的重要措施，着眼长远，立足当前，统筹兼顾，坚持不懈地抓好。要坚持通过发展和改革的办法促进就业和再就业，正确处理发展经济、经济结构调整、深化改革、城乡经济协调发展、完善社会保障体系与扩大就业的关系，逐步走出一条既能充分促进就业，又能保证经济持续快速健康发展的路子。要坚持市场导向的就业机制，实施积极的就业政策，多渠道

道开发就业岗位，努力改善就业环境，支持劳动者自谋职业和自主创业，鼓励企业更多吸纳就业，帮助群体就业。当前和今后一个时期，要在进一步巩固“两个确保”，逐步完善社会保障体系的基础上，重点做好有劳动能力和就业愿望的下岗人员再就业工作。

（二）各级党委、政府对本地区就业工作负主要责任。要把控制失业率和增加就业岗位作为宏观调控的重要指标，纳入国民经济和社会发展计划。把净增就业岗位、落实再就业政策、强化再就业服务、加大再就业资金投入和帮助困难群体就业作为具体工作目标，层层分解，督促落实，并作为政绩考核的重要内容，定期进行检查。对落实好的予以表扬，对落实不好的予以批评，对因工作不力造成严重后果的要追究领导责任。

各级劳动保障、计划、经贸、教育、民政、财政、建设、税务、工商、银行、物价等部门要切实发履行职责，加强协调配合。要充分发挥各民主党派、工商联和工会、共青团、妇联等人民团体的作用，群策群力，共同做好就业特别是下岗失业人员再就业工作。

（三）充分发挥基层党组织和思想政治工作在促进就业和再就业工作中的作用。在实施企业改制重组、关闭破产、下岗分流和再就业工作过程中，必须把保障群众生活、促进就业和维护社会稳定作为基层党组织的主要任务。要动员全社会都来关心和支持就业工作特别是下岗失业人员的再就业工作。充分发挥党的思想政治工作优势，大力宣传党和政府的有关方针政策，用再就业的典型事例，帮助下岗失业人员理解和支持企业改革，转变观念，自强自立，自觉维护社会稳定，在国家政策扶持和社会帮助下，依靠自身努力实现再就业。

二、努力开辟就业门路，积极创造就业岗位

（四）坚持扩大内需的方针，保持国民经济必要增长速度，积极调整经济结构，千方百计扩大就业。在制定涉及全局的经济社会政策和确定建设项目时，要在注重提高竞争力的同时，把扩大就业作为重要因素考虑。积极发展具有比较优势的劳动密集型产业和企业，提高经济增长对就业的拉动能力。

（五）努力开辟就业和再就业的门路。

大力发展第三产业，继续拓展商贸、餐饮等传统服务业领域的就业渠道，努力发展旅游业增加就业，尤其要积极开发社区服务业的就业岗位，重点开发面向社区居民生活服务、机关企事业单位后勤保障和社区公共管理的就业岗位以及清洁、绿化、社区保安、公共设施养护等公益性岗位。

鼓励发展个体、私营、外商投资、股份合作等多种所有制经济扩大就业，积极发展有市场需求的劳动密集型中小企业，继续发展劳动就业服务企业，更多吸纳下岗失业人员。

促进跨地区的劳务协作和对外劳务输出。鼓励就业压力大的地区特别是资源开采型城市和独立工矿区，按市场需求发展接续性产业，组织下岗失业人员到有劳务需求的地区就业，到农村承包荒山、荒地，从事种植业和养殖业。

鼓励有条件的国有大中型企业在进行结构调整、重组改制和主辅分离中，利用非主业资产和闲置资产，通过多种方式分流和安置企

业富余人员，对破产企业要利用其有效资产安置职工。

鼓励下岗失业人员通过非全日制、临时性、季节性、弹性工作等灵活多样形式实现就业。通过发展劳务派遣、就业基地等组织形式，为他们灵活就业提供服务和帮助。

三、完善和落实促进再就业的扶持政策

（六）实施再就业扶持政策的对象范围是有劳动能力和就业愿望的下列人员（以下简称下岗失业人员）：

1. 国有企业的下岗职工；
2. 国有企业的失业人员；
3. 国有企业关闭破产需要安置的人员；
4. 享受最低生活保障并且失业一年以上的城镇其他失业人员。

（七）鼓励下岗失业人员自谋职业和自主创业。

1. 对下岗失业人员从事个体经营（国家限制的行业除外）的，3年内征营业税、城市维护建设税、教育费附加和所得税，并免收属于管理类、登记类和证照类的所有各项行政事业性收费。国务院有关部门和省级人民政府要明确免收的项目，并向社会公布。严禁各

种形式的集资、摊派和乱收费。各类中介机构对下岗失业人员从事个体经营涉及和各种服务性收费，要按照最低标准收取，严禁强制服务和强行收费。

2. 各省、自治区、直辖市和地级以上城市要建立下岗失业人员贷款担保基金，所需资金主要由同级财政筹集，担保机构由当地政府确定。为下岗失业人员自谋职业和自主创业提供的小额贷款，按照个人自愿申请、社区推荐、劳动保障服务机构审查、担保机构承诺担保、商业银行核贷的程序进行。贷款额度一般掌握在 2 万元左右。贷款期限最长不超过 2 年，到期确实需延长的，可申请展期 1 次。贷款利息按照中国人民银行公布的贷款利率确定，对从事微利项目的，由中央财政据实全额贴息，展期不贴息。担保最高限额为担保基金的 5 倍，期限与贷款期限相同。各国有商业银行、股份制商业银行、城市、商业银行和有条件的城市信用社，都要开办此项贷款业务，并且要简化手续，提供开户和结算便利。

对下岗失业人员合伙经营和组织起来就业的，可根据人数和经营

项目扩大贷款规模。

3. 各级政府和有关部门要切实转变职能，改革行政审批程序，简化下岗失业人员开业的相关手续，提高服务效率。根据需要，有条件的地方应设立专门窗口，由有关行政审批部门参加，提供“一条龙”服务。

4. 各级政府在城市规划建设和整顿市容时，要统筹解决好下岗失业人员自谋职业和自主创业的经营场地问题。有条件的地方，可安排相对集中的生产经营培育性场所。

5. 对下岗失业人员以非全日制、临时性和弹性工作等灵活形式就业的，要适应其特点，抓紧制定劳动关系形式、工资支付方式和社会保险等方面的配套办法，保障他们的合法权益。

（八）鼓励服务型企业吸纳下岗失业人员。

1. 对现有的服务型企业（国家限制的行业除外）新增加的岗位，当年新招用下岗失业人员达到职工总数 30%以上，并与其签订 3 年以上期限劳动合同的，经劳动保障部门认定，税务机关审核，3 年

内根据招用人数按年度应缴所得税额的一定比例减征企业所得税。

2. 对新办的服务型企业（国家限制的行业除外）当年新招用下岗失业人员达到职工总数 30%以上，并与其签订 3 年以上期限劳动合同的，经劳动保障部门认定，税务机关审核，3 年内免征企业应缴纳的营业税、城市维护建设税、教育费附加和企业所得税。当年新招用下岗失业人员不足 30%的，根据招用人数，按应缴所得税额的一定比例减征企业所得税。

3. 对各类服务型企业（包括商贸、餐饮、服务业企业，国家限制的行业除外）新增岗位新招用国有企业下岗失业人员，并与其签订 3 年以上期限劳动合同的，经劳动保障部门审核后，从再就业资金中按招用人数提供为期 3 年的社会保险补贴。补贴标准按单位应为所招人员缴纳的养老保险费和失业保险费之和计算，个人应缴的养老保险费和失业保险费仍由本人负担。

（九）对国有大中型企业通过主辅分离和辅业改制分流安置本企业富余人员兴办的经济实体（国家限制的行业除外），凡符合以下

条件的，经有关部门认定，税务机关审核，3 年内免征企业所得税。

1. 用原企业的非主业资产、闲置资产或关闭破产企业的有效资产；

2. 独立核算、产权清晰并逐步实现产权主体多元化；

3. 吸纳原企业富作人员达到 30%以上；

4. 与安置的职工变更或签订新的劳动合同。

（十）上述有关社会保险补贴和减免税费的政策暂定执行到 2005 年底。

（十一）适当提高营业税和增值税的起征点。具体办法由财政部、国家税务总局制定。

（十二）各级政府要把有劳动能力和就业愿望的男性 50 周岁以上，女性 40 周岁以上，就业困难的下岗失业人员作为再就业援助的主要对象（以下简称大龄就业困难对象），提供即时岗位援助等种帮助。由政府投资开发的公益性岗位要优先安排大龄就业困难对象。在社区开发的公益性岗位安排原属国有企业大龄就业困难对象

就业，从再就业资金中给予社会保险补贴。补贴标准按单位应为所招人员缴纳的养老保险费和失业保险费之和计算，个人应缴的养老保险费和失业保险费仍由本人负担。同时，各地可根据实际提供适当比例的岗位补贴，补贴标准由当地政府确定，资金由地方财政解决。

（十三）各级政府要调整财政支出结构，加大再就业资金投入，将促进再就业资金列入财政预算。在《政府预算收支科目》中增设“就业补助”款级科目，以反映各级财政用于社会保险补贴、岗位补贴、小额贷款担保和贴息、再就业培训补贴、职业介绍补贴等项支出。各级财政还要安排资金用于社区劳动和社会保障工作经费与劳动力市场信息网络建设。

各级财政原来安排用于国有企业下岗职工基本生活保障的资金规模不减，在确保下岗职工基本生活的前提下，根据当地工作需要，安排一部分用于促进再就业。

对中西部地区 and 老工业基地，中央财政将在原国有企业下岗职工

基本生活保障专项转移支付资金项下，增加再就业补助资金，支持地方促进再就业工作，严禁挪作他用。

中央财政增加的再就业补助资金，主要用于补助：（1）小额贷款贴息的全部资金；（2）社会保险补贴的部分资金；（3）部分职业介绍和再就业培训补贴的部分资金。

（十四）各级党委和政府要采取有力措施，认真抓好再就业扶持政策的落实。要组织劳动保障、监察、计划、经贸、公安、财政、建设、文化、卫生、税务、工商、银行、物价等部门和工会每年对再就业扶持政策的落实情况进行专项检查，并充分发挥社会监督和群众监督的作用，使再就业扶持政策真正落实到基层单位和下岗失业人员身上。

（十五）各地要严格掌握扶持政策的对象范围。各级劳动保障部门负责为符合条件人员免费核发《再就业优惠证》，作为享受扶持政策的凭证。要依托街道和企业审核认定下岗失业人员，对证件发放和使用进行严格的管理和监督。对出租、转让和伪造《再就业优

惠证》的行为，贪污严肃处理。对采取各种形式骗取国家资金和优惠政策的企业和个人，要严肃查处，情节严惩的依法追究刑事责任。

四、改进就业服务，强化再就业培训

（十六）各级政府要建立公共就业服务制度，对城镇登记失业人员和国有企业下岗职工，提供免费职业介绍，对城镇就业转失业人员和国有企业下岗职工提供免费再就业培训，所需经费主要由地方财政承担，中央财政对困难地方给予适当补助。要建立再就业援助制度，为就业困难对象提供专门的帮助和服务。在各级公共职业介绍机构中，要实行求职登记、职业指导、职业介绍、培训申请、鉴定申报、档案管理、社会保险关系接续“一站式”就业服务。要加快就业服务信息化建设，健全劳动力市场信息网及其公开发布系统，提供及时、便捷的就业信息服务。

要根据劳动力市场变化和产业结构调整的需要，大力加强职业教育和再就业培训。各地要充分利用全社会现有的教育资源，组织开展多层次、多形式的再就业培训，提高下岗失业人员的就业能力。

对从事技术性工作的劳动者开展的技能培训，应与推行和规范国家职业资格证书制度相结合。对有开业条件的人员开展的创业培训和开业指导，应提供项目咨询、跟踪扶持等服务，加快培养一批创业带头人。

各级政府可在资质认定的基础上，委托社会各类职业培训机构和职业中介机构为下岗失业人员提供职业培训和就业服务，由政府给予资金补贴的免费培训和服务项目，要进行严格、科学的效果评估。

（十七）城乡基层组织要承担起做好下岗失业人员再就业和企事业单位退休人员的管理、服务工作的责任。街道和工作任务重的乡镇，可设立或确定负责劳动保障事务的机构，具体由各地党委、政府根据实际情况决定。要充分发挥社区在就业和社会保障方面的服务功能，街道劳动保障工作机构要在社区聘用专门的服务人员，并提供工作经费，建立统一的社会保障和劳动就业工作体系。

（十八）规范劳动力市场秩序，加强对各类职业中介行为的监管，严厉打击非法职业中介和各类欺诈行为。加大劳动保障执法监察力

度，规范执法监察行为，对各类企业招聘人员不签订劳动合同、滥用试用期、随意压低和克扣工资、拒缴社会保险费等违法行为，要依法查处。根据工作需要，充实劳动保障执法监察队伍的人员，保证工作经费。

五、坚持统筹兼顾，搞好就业的宏观调控

（十九）正确处理深化国有企业改革与扩大就业的关系，既要坚持国有企业改革方向，推进企业减员增效，又要切实加强对关闭破产企业职工安置和政党生产经营企业裁员的指导。实施政策性关闭破产的企业职工安置方案必须经职工代表大会讨论通过，并报当地政府企业兼并破产和职工再就业工作协调小组审核批准。凡职工安置方案和社会保障办法不明确、资金不到位的，不得进入关闭破产程序。正常生产经营企业成规模裁减人员，人员裁减方案要经企业职工代表大会讨论。凡不能依法支付解除劳动合同的经济补偿金并妥善解决企业拖欠职工债务的，不得裁减人员。国有大型企业一次性减员超过一定数量和比例的，要事前向当地政府报告。

各地要按属地管理原则，将中央企业的再就业纳入当地的再就业工作规划，统筹安排落实。中央企业集团公司（总公司）也要切实负起责任，配合地方共同做好下属企业的再就业工作。中央企业关闭破产由地方与中央有关单位组成联合工作班子，负责协调离退休人员管理、企业办社会职能移交、职工安置等工作。

（二十）建立城镇劳动力抽样调查制度，定期开展全国城镇劳动力抽样调查，及时反映全国及各地的就业和失业动态变化。建立失业预警机制，在下岗失业总量接近或警戒线时，各级政府要及时采取措施缓解矛盾。

（二十一）在重点做好下岗失业人员再就业工作的同时，要统筹兼顾城镇新成长劳动力的就业和农村富余劳动力的转移工作。对城镇新成长的劳动力，要引导和帮助他们参与市场竞争就业，对城镇未能继续升学的初、高中毕业生普遍实行劳动预备制度，加强职业教育和培训，延缓就业压力。对农村劳动力进城就业要公平对待，合理引导，完善管理，搞好服务，认真清理不合理的限制政策，切

实保障他们的合法权益。各类企业招用农民工，应签订劳动合同，必须依法缴纳社会保险费。

六、巩固“两个确保”，完善社会保障体系

（二十二）各级政府要继续按照“三三制”原则落实下岗职工基本生活保障资金，努力扩大社会保险覆盖范围，加强社会保险费的征缴，进一步巩固“两个确保”，不得发生新的拖欠。中央财政对中西部地区 and 老工业基地，继续通过专项转移支付的方式给予支持。

积极稳妥地做好下岗职工出中心向失业保险并轨工作。完善社会保障体系的省级试点目前只在辽宁进行，其他地方要从实际出发，在确保稳定的前提下，因地制宜、分类指导、分别处理，积极探索下岗职工出中心向失业保险并轨的办法和途径。对企业新裁减人员和出中心的下岗职工，要按规定及时提供失业保险，符合条件的，纳入城市居民最低生活保障。对协议期满暂时无法解除劳动关系的下岗职工，各级政府和企业要继续运用现有各类资金渠道筹措的资金保障其基本生活。

加强城市居民最低生活保障工作。将所有符合条件的城市贫困居民都纳入保障范围，做到“应保尽保”。对特殊困难群体的最低生活保障情况进行检查，帮助解决他们在生活保障以及医疗、住房、取暖、子女入学、水电煤气等方面遇到的问题。

（二十三）完善下岗失业人员的社会保险关系接续办法，做好接续服务。下岗失业人员离开企业时，其过去的社会保险缴费年限和个人账户继续保留，企业和个人欠缴的社会保险费要一次性补缴。下岗失业人员由企业招用再就业的，应由新的用人单位和职工个人按规定继续缴纳社会保险费；自谋职业和灵活就业的，可以按照个体工商户参保办法参加养老保险。继续参加养老保险并按规定缴费的，达到退休年龄后按实际缴费年限计发基本养老金。对接近内部退养年龄的下岗职工，经企业与职工协商一致，在解除劳动关系时，可以签订社会保险缴费协议，按规定缴纳社会保险费。

社会保险经办机构要开设专门窗口，方便下岗失业人员继续参保缴费，并积极探索适合下岗失业人员从事个体经营和灵活就业的社

会保险办法。对尚未纳入基本医疗保险范围的下岗失业人员，实施社会医疗救助。

各地区、各有关部门要结合实际，抓紧研究制定贯彻本《通知》的具体办法和实施细则，确保本《通知》精神落到实处。