

基于产业结构调整中从业人员就业分流安置问题研究

王娜

重庆图书馆，重庆，400037；

摘要：随着技术进步和市场需求的变化，新兴产业逐步发展，部分传统产业逐渐衰退，在传统产业转型过程中从业人员的就业问题引起广泛关注。以煤炭产业为例，近年来，随着结构调整，部分从业人员面临失业或转行的困境，如何有效安置与引导原产业从业人员，关系到劳动力市场的稳定、社会和谐以及经济持续发展。为此，对产业转型中从业人员的就业分流安置问题的研究具有深远的社会与经济意义。

关键词：产业结构；从业人员；分流安置

DOI：10.69979/3029-2700.25.07.020

随着经济的持续高速增长，产业结构的不平衡性逐渐凸显，特别是能源产业，由于产能过剩，导致行业发展困难，为达成高质量经济发展目标，对产业结构的调整与优化显得尤为重要。2015年11月，中央财经会提出“供给侧结构性改革”，2016年初国务院相继出台《关于煤炭产业化解过剩产能实现脱困发展的意见》、《关于钢铁产业化解过剩产能实现脱困发展的意见》等政策，各地方政府紧随国家步伐，积极开展能源行业去产能工作。然而，产业结构调整不是一蹴而就的，是一个相当漫长的过程，在这个过程中，从业人员的就业分流安置、劳动关系处理、社会保障衔接、辞退员工生活补助等诸多问题应运而生，给社会稳定和经济发展，带来诸多不定因素。其中，从业人员就业分流安置问题是其中最重要的问题，同时也是企业和政府部门较难处理的问题。

1 从业人员分流安置主体

随着用工关系转变，用人单位与劳动者之间除了直接用工外，还存在多方用工、不稳定用工和短期化用工等多元化用工模式，造成了劳动关系不清的现象。因此，只有确定好用工方式，才能确定分流职工的主体地位，进而着手开展好人员分流安置工作。对于临时借调用工、劳务派遣用工等劳动关系不清的员工，在进行人员分流安置时，一般不会被视作为分流安置的主体，但是如果企业将此类员工安置在一些主营岗位，且使用时长超过六个月，就可能被认定为是具有事实劳动关系的用工，从而纳入分流安置主体，享受相应的安置政策。

2 从业人员分流安置方式

一个产业的结构调整既涉及国有企业，也涉及民营企业，需要分流安置的人员数量也较多，因此，在确定好安置主体人员，具体实施人员分流安置时，需要采取妥当的方式进行人员分流安置。2021年1月，重庆市全面启动煤矿退出工作，所涉职工大约3万余人。在确定好安置主体，具体实施人员分流安置时，遵循“企业主

体、部门指导、属地帮扶、依法安置”四个原则，重庆市政府调集全市国有资产管理信息系统资源，充分整合重庆能源集团、市属国有企业、属地区县单位，采取集团内部安置、市属国企定向安置、属地区县协调安置、整体划转安置、参照退休安置、内部退养安置、兜底帮扶安置等七种安置方式，采取“优先先基层一线、再矿厂科室、最后职能部门”与“劳动模范、先进职工、困难职工优先安置”两结合的措施，由从业人员自主选择分流安置方式，有序推进人员分流安置工作。

3 从业人员安置的政策法规

3.1 提前退休规定

3.1.1 提前退休条件

1978年5月2日《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》中规定，对全民所有制企业的工人，是否可以提前退休分两种情况。第一种受连续工龄十年限制的，按年龄多少包含三个层级：一是男满60周岁、女满50周岁；二是从事如井下、高温等特殊工种男满55周岁、女满45周岁；三是经劳动委员会鉴定完全丧失劳动能力男满50周岁、女满45周岁^[1]。第二种不受连续工龄十年限制，因工致残并经劳动委员会鉴定完全丧失劳动能力^[2]。无论是第一种三个层级还是第二种情况，只要满足条件之一的，个人和企业可以按规定缴纳基本养老保险后提前办理退休手续，最终按照相关规定享受基本养老保险待遇。

另外，1994年10月25日《国务院关于在若干城市试行国有企业破产有关问题的通知》中再次明确，因工致残或患严重职业病、全部或大部分丧失劳动能力的职工，作为离退休职工进行安置^[3]。同时，对距离退休年龄不足5年的职工，经本人申请也可以提前办理离退休^[4]。

3.1.2 提前退休补贴税费

2011年1月17日国家税务总局第6号《关于个人

提前退休取得补贴收入个人所得税问题的公告》中规定,个人提前退休所得的一次性补贴收入不属于免税范畴,需按照“工资、薪金所得”项目征收个人所得税。其计税公式为:应缴纳税额={[(一次性补贴收入÷办理提前退休手续至法定退休年龄的实际月份数)-费用扣除标准]×适用税率-速算扣除数}×提前办理退休手续至法定退休年龄的实际月份数^[5]。

3.2 内部退养规定

3.2.1 内部退养条件

2016年4月7日国家人社部、发改委等七部门《关于在化解钢铁煤矿行业过剩产能实现脱困发展过程中做好职工安置工作的意见》中规定,对距法定退休年龄5年之内、再就业有困难的,在职工自愿选择、企业同意并签订协议后,可实行内部退养^[6]。由企业发放生活费,并缴纳基本养老保险费和基本医疗保险费,个人缴费部分由职工继续缴纳,达到退休年龄时正式办理退休手续^[7]。同时,个人和企业均可以不再缴纳失业、工伤和生育保险等费用,内部退养人员在未达到法定退休年龄前不得领取基本养老金。

3.2.2 内部退养管理

内部退养职工因企业主体消亡,不得与原单位终止劳动合同的,可根据自身意愿选择领取经济补偿或者等待退休。对选择等待退休的,企业应结合当地经济社会发展水平,一次性预留出其缴纳至法定退休年龄的基本养老保险费、基本医疗保险费和基本生活费,交由地市级以上政府指定的机构代缴代发^[8];对属于个人缴纳部分则由自己继续缴纳,待达到法定退休年龄后,本人自行办理退休手续。

3.3 企业内部分流

3.3.1 内部分流方式

以重庆能源集团为例,该集团自成立以来,逐步形成了以电解铝、机械制造、爆破材料、材料生产为主的,多元融合、多元支撑、协同发展的传统产业体系。在2021年前后该集团所属煤矿关闭退出过程中,该集团充分利用公司现有场地、管理团队、设备技术,结合转产转型、多种经营、主副分离、市场拓展等措施,对有转岗意愿职工进行岗位实操培训、职业技能培训、提升职工文化程度,分流安置一批富余人员。同时,对所属暂时性经营管理困难的其他企业,则采取灵活工时、协商薪酬等措施优先稳住现有工作岗位,并鼓励吸收关闭煤矿企业职工。

3.3.2 内部分流政策

按照国家七部门《关于在化解钢铁煤矿行业过剩产能实现脱困发展过程中做好职工安置工作的意见》政策规定,对企业利用闲置厂房、仓库及设施、技术进行转型发展的,或通过改造建设众创空间、对社会开放创业

创新资源的,按创业孵化基地政策予以帮扶支持,引导企业转型发展与“双创”相结合,使其通过职工自主创业、企业内部再创业实现转型升级^[9]。尤其是对从事个体经营或者注册公司企业的,可以给予场地安排、贷款担保、税费减免等政策扶持。

3.4 解除劳动关系

在此次煤矿关闭过程中,对不能实现转岗分流、也不符合内部退养条件的部分职工,在解除劳动关系后,结合个人需求及其家庭实际,企业也应充分给予帮助,积极协调其就业,同时,需按照相关规定支付一次性经济补偿或补缴齐社会保险,最大限度保障这部分群体人员的权益。

3.4.1 经济补偿金

按照《中华人民共和国劳动合同法》的规定,将此类人员参照裁减人员进行处置,与其解除或终止劳动合同时,考虑其家庭是否有无其他就业人员、是否有需要帮扶的老人或未成年人员,结合当地经济社会发展水平,兑现偿还拖欠职工在岗时期工资,并一次性支付经济补偿金。对有劳动者严重违反单位规章制度、给单位造成重大损害、负伤治疗期内、女职工孕产期哺乳其等,不符合裁减类别的,双方协商酌情支付经济补偿金。

3.4.2 补缴社会保险

2011年7月《中华人民共和国社会保险法》相关意见,在其实施前已经参保,参保缴费后中断缴费,并在国家规定的劳动年龄之内、且未领取基本养老金人员,可要求企业按基数、比例补缴年度基本养老保险费及滞纳金,但对于符合参保条件未参保人员,不可要求企业补缴年度基本养老保险费^[10]。同时对其实施后,用人单位未按时足额缴纳养老保险费用的处理,按照《中华人民共和国社会保险法》、《实施〈中华人民共和国社会保险法〉若干规定》执行。

3.5 工伤人员待遇

对解除劳动关系的工伤职工,五至十级工伤按《工伤保险条例》结合重庆市相关规定为其支付工伤待遇,并终止工伤保险关系;对一至四级工伤和已经办理退休的一至十级未终止工伤保险关系的,按重庆市老工伤人员提取工伤保险费后,直接纳入工伤保险统筹管理。

4 从业人员就业安置核心

2021年重庆市煤矿整体关闭退出市场,直接影响3万多名职工就业分流安置,间接影响3万余个家庭生存,波及綦江区、永川区、南川区等13个区县经济社会发展,如何妥善分流安置从业人员,营造和谐稳定的社会环境,属地政府、企业关键应做好以下五个核心环节。

4.1 适时动态分析分流安置人员结构。

企业可通过工资发放登记表、社会保险名单等资料数据,摸清需要分流安置人员基本情况,并结合家庭环境、社会关系等综合因素进行全面深入分析,这样有利于及时掌握人员数量结构,从而准确估算出所需分流安置资金费用,保证企业合理规划使用资金,最终有针对性地做好分流安置工作。

4.2 寻求人力资源机构服务引导。

人力资源服务机构在推动产业发展和人员就业方面扮演着至关重要的角色。企业可及时与人力资源服务机构沟通信息、了解需求,精准匹配人员,在人才资源信息共享、教育培训、技能提升等方面达成协同。此外,企业还可与相关部门机构联合打造再就业信息平台,积极协调职工进行相关就业政策对接,以解决职工的困惑和顾虑。

4.3 提升人员素质增强再就业能力。

对于一次性解除劳动合同的人员,应采取积极的措施来帮助他们进行再就业。一方面鼓励其积极参加各类再就业职业技能培训,增强再就业竞争力,另一方面当地政府和相关部门,也可以适当地给予职业培训机构或再就业职工学费补贴,以减轻其经济压力,甚至可以考虑减免一定社会保险费用。通过职业技能培训帮助失业人员尽快实现再就业目标。

4.4 加强心理引导辅助职工转变观念。

煤矿关闭进程中人员分流安置时,由于员工背景各异,面对分流时会有不同的思想倾向。部分员工可能感到焦虑,而另一些则视为机遇。为帮助员工顺利适应,不仅要做好职工劳动关系协调,还需格外注重职工心理疏导和政策安抚等工作。企业、政府部门应建立健全相关咨询机制、政策解释场所人员,通过这些机制和人员,职工可以获得及时、准确的信息,从而减少疑虑和不安。同时,强化人文关怀和社会关爱,帮助职工在转变观念时得到心理支持,循序渐进地引导职工认识新形势,理解分流安置的必要性,进而协同做好人员就业安置工作,实现职工的平稳过渡和社会的和谐稳定。

4.5 加强就业困难和零就业家庭兜底帮扶。

对就业困难人员问题,当地政府与企业需积极实施“一对一”帮扶援助计划。从经济补助层面为用人单位提供支持,如岗位性补助及社会类保险等方面的经济补助,以激励其积极招录失业登记的就业困难人员。此外,对于那些因年龄偏大或其他原因无法顺利就业的困难人员,以及家庭内无就业人员的零就业人员,可考虑从物业保洁安保、机构及社区养老护理、家政服务公益

性岗位方面实施社会性兜底帮扶,为他们提供合适的岗位,从而实现再次就业。

5 结语

综上所述,在国家推进供给侧结构性改革的大背景下,传统产业面临结构化退出的进程中,妥善处理从业人员就业分流安置问题显得尤为重要。考虑到该问题的复杂性和可能引发的社会不稳定因素,企业制定人员安置方案时,必须严格遵循政策依据,确保方案的合理性和合法性。同时,应积极集思广益,充分听取并尊重职工的意见建议。通过召开职工大会、依靠工会组织、寻求律师建议等方式,充分保障每一位职工的诉求和利益,更好地推动人员分流安置工作的顺利进行,促进社会的和谐稳定。

参考文献

- [1]《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》(国发〔1978〕104号)第一条。
- [2]《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》(国发〔1978〕104号)第一条。
- [3]《国务院关于在若干城市试行国有企业破产有关问题的通知》(国发〔1994〕59号)第五条。
- [4]《国务院关于在若干城市试行国有企业破产有关问题的通知》(国发〔1994〕59号)第五条。
- [5]《国家税务总局关于个人提前退休取得补贴收入个人所得税问题的公告》第6号第二条。
- [6]《国家人社部发改委等七部门关于在化解钢铁煤炭行业过剩产能实现脱困发展过程中做好职工安置工作的意见》(人社部发〔2016〕32号)第三条第一项。
- [7]《国家人社部发改委等七部门关于在化解钢铁煤炭行业过剩产能实现脱困发展过程中做好职工安置工作的意见》(人社部发〔2016〕32号)第三条第一项。
- [8]《重庆市社保局关于办理城镇企业职工基本养老保险补缴业务有关问题的操作意见》(渝社险发〔2009〕35号)。
- [9]《国家人社部发改委等七部门关于在化解钢铁煤炭行业过剩产能实现脱困发展过程中做好职工安置工作的意见》(人社部发〔2016〕32号)第三条第一项。
- [10]路亚楠,供给侧改革背景下煤炭产业生态化转型中员工安置问题的政策分析[J].企业改革与管理,2017,(19)86-87.

作者简介:王娜(1984-)女,汉族,重庆,人力资源管理师,本科,单位:重庆图书馆,研究方向:人事管理,绩效管理。