



改革开放30周年重点图书

庆祝新中国成立60周年重点图书

中国就业的 改革发展

The Reform and Development of China's Employment

主编 张小建



中国劳动社会保障出版社



改革开放30周年重点图书

庆祝新中国成立60周年重点图书

中国就业的 改革发展

The Reform and Development of China's Employment

主编 张小建



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国就业的改革发展/张小建主编. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2008
ISBN 978-7-5045-7481-7

I. 中… II. 张… III. 劳动就业-体制改革-研究-中国 IV. F249.214

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 196672 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人 : 张梦欣

*

中国铁道出版社印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 23.75 印张 0.5 印张插页 417 千字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

定价: 45.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

前 言

就业是民生之本，安国之策。就业问题是全世界所面临的一个重大课题。我国是最大的发展中国家，也是人口最多的国家，既面临庞大新成长劳动力就业压力，又面临结构调整、体制改革中历史遗留的下岗失业人员再就业问题，还有数以亿计农村劳动力转移就业问题，就业问题总量之大、矛盾之复杂，是任何国家以往都未曾遇到过的。党中央、国务院高度重视就业工作，制定实施了一系列促进就业的方针政策。30年来，我国就业制度的改革发展始终与我国经济体制改革同步进行、相辅相成。通过发展经济努力增加就业机会，全国就业人数增加3.7亿人。成功解决再就业问题，帮助3000万国有企业下岗失业人员实现了再就业，为国有企业改革和经济体制转型奠定了重要基础。2亿多农业富余劳动力转移就业和进城务工，成为经济建设的生力军，提高了农民收入，推进了“三农”工作整体改观。30年的改革发展，就业工作功不可没。它有力地支持、推动了改革开放和经济社会发展，有力地促进和改善了民生。

30年来，我们初步摸索出了一条符合中国实际情况的解决就业问题的道路，积累了丰富的工作经验，形成了良好的工作方法，这是一笔宝贵的精神财富，它有利于我们解决今后的就业问题，从容应对更为严峻的就业挑战，增强信心，坚定方向，不断取得更加辉煌的工作成绩。

30年的成就令人鼓舞，30年的经验弥足珍贵。30年来，我们有过争论和困惑，有过坎坷和曲折，有过成功和喜悦，但始终伴随我们的，是各级党委政府对就业工作坚强有力的领导和推动，是结合中国国情解决实际问题坚韧不拔的创新和开拓，是解决人民群众最关心、最直接、最现实利益问题坚定不移的信心和决心。

今后一个时期，我国就业压力依然很大，就业任务依然繁重。党的十七大就加快以改善民生为重点的社会建设作出了全面部署，提出了实现社会就业更加充分的新要求，明确了实施扩大就业的发展战略，促进以创业带动就业。我们将通过总结借鉴和充分运用30年就业工作的成功经验和有效作法，用百倍的努力，共同把这项关系民生之本的大事抓实、做好。

编写《中国就业的改革发展》，记录30年来的风雨历程，采取叙事与综合评述、总结经验规律、突出理论阐述相结合，从宏观到微观阐明我国就业促进事业的发展脉络和制度性变革——以此感激多年来高度重视和悉心关怀就业工作的各级领导，感谢社会各方面关心支持就业的人们；感谢成千上万奋战在就业工作第一线的同行，激励今后一个时期从事就业工作的人们。

编 者

2008年12月

绪论 1

第一部分 实行“三结合”就业方针 建立劳动服务公司 25

第一章 就业制度改革背景与举措 27

- 一、城镇就业长期积累的问题集中爆发 27
- 二、传统的统包统配制度难以应对 29
- 三、经济体制改革带动劳动就业制度改革 31

第二章 “三结合”就业方针 40

- 一、“三结合”就业方针的提出 40
- 二、“三结合”就业方针的具体内容 42
- 三、实施“三结合”就业方针的政策措施 44
- 四、“三结合”就业方针的实施效果和意义 48

第三章 劳动服务公司 52

- 一、劳动服务公司的兴起和发展 52
- 二、兴办集体经济扩大就业门路 57
- 三、开展就业服务促进就业工作 60
- 四、对劳动服务公司的历史评价 63

第二部分 改革国有企业用工制度 确立市场就业主体地位 67

第一章 经济体制改革推动企业用工制度改革 69

一、经济体制改革拉开搞活企业序幕 69

二、搞活企业必然改革企业用工制度 72

三、企业用工制度改革的初期实践 75

第二章 实行新的劳动合同制度 77

一、劳动合同制度试点 77

二、对新招职工全面实行劳动合同制 79

三、初步成效与面临的新问题 83

第三章 改革固定工制度 87

一、国有企业经营体制的转换 87

二、新劳动合同制与固定工制度的矛盾 88

三、推进固定工制度的改革 90

四、新老职工一律实行劳动合同制 95

第三部分 实施再就业工程 建立市场导向的就业机制 97

第一章 实施再就业工程 99

一、国有企业冗员问题突出 99

二、富余职工安置与企业解困 102

三、再就业工程的提出与实践 104

四、建立下岗职工基本生活保障制度 108

第二章 建立市场导向的就业机制 112

一、市场导向就业机制的提出 112

二、市场导向就业机制的目标任务 114

三、面临的紧迫问题和应对的措施 116

四、积极稳妥地实现并轨 119

第四部分 打破城乡分割 促进农村劳动力转移就业 125

第一章 农村改革为农村劳动力就业拓展新领域 127

一、联产承包制带来农村劳动力的解放 127

二、农村劳动力就业领域的拓展 129

第二章 对农村劳动力就业问题的研究与思考 133

一、对“民工潮”现象的认识 133

二、对农业富余劳动力转移就业的研究 136

第三章 开展农村劳动力开发就业试点 139

一、开发就业门路的探索 140

二、改革就业管理服务的尝试 143

三、重点领域政策与机制的试验 147

第四章 实施农村劳动力跨地区流动有序化工程 150

一、有序化工程的推出 150

二、组织农民工有序流动 153

第五章 逐步实现城乡统筹就业与平等就业 157

一、取消限制性政策和不合理收费 157

二、为农村劳动力提供免费服务和培训 159

三、建立全面解决农民工问题的政策框架 164

四、以平等就业为重点的统筹城乡就业试点 170

第五部分 培育发展劳动力市场 建立完善公共就业服务体系 175

第一章 劳动力市场的形成与发展 177

一、改革开放与劳动力市场的建立 177

二、劳动力市场的培育和发展 180

三、全面加强劳动力市场建设 187

第二章 公共就业服务体系的建立与发展 198

一、就业服务机构的初创 198

二、就业服务体系的形成与发展 201

三、公共就业服务制度的完善 207

第三章 统筹不同群体就业 217

一、对困难群体的就业援助 217

二、对特定群体的就业促进 224

三、公平就业的新要求 234

第六部分 从积极的就业政策到就业促进法 237

第一章 积极就业政策的产生和发展 239

一、实施积极的就业政策势在必行 239

二、积极就业政策的形成发展 243

三、积极就业政策的实施效果和重要意义 247

第二章 积极就业政策的框架和基本内容 250

一、实施有利于就业增长的经济政策 250

二、实施鼓励劳动者创业的政策 252

三、实施鼓励企业吸纳就业的政策 256

四、实施主辅分离分流安置富余人员的政策 259

五、实施对就业困难人员的援助政策 261

六、加强公共就业服务的政策 263

七、强化职业技能培训的政策 265

八、加大就业资金投入的政策 268

九、搞好失业调控和治理的政策	271
十、形成社会保障与促进就业联动的政策	272
第三章 建立推动政策落实的有效机制	274
一、坚持就业是民生之本的施政理念	274
二、建立多部门的就业工作协调机制	277
三、健全就业工作目标责任制度	280
四、完善推动政策落实的措施方法	283
第四章 推进就业工作法制化建设	286
一、《就业促进法》的立法过程	286
二、《就业促进法》的重要意义	289
三、《就业促进法》的主要内容	291
四、《就业促进法》的贯彻实施	295
五、加强促进就业的相关法规规章建设	297
 第七部分 中国就业 30 年成就、经验和未来展望	 303
第一章 中国就业 30 年取得的主要成就	305
一、实现就业规模的扩大和结构的优化，就业局势保持稳定	305
二、实现从统包统配到市场机制的跨越，发挥市场基础配置作用	307
三、建立公共就业服务体系，健全职业培训制度	309
四、基本形成促进就业的法律体系，强化政府促进就业的责任体系	311
第二章 30 年就业改革发展经验	313
一、始终坚持市场导向的改革不动摇	313
二、始终坚持强化政府促进就业的责任不放松	314
三、始终坚持发展经济与扩大就业的良性互动不偏离	316
四、始终坚持城乡统筹就业的发展道路不停步	319

五、始终坚持扩大就业与强化职业培训结合不分离	320
------------------------	-----

第三章 中国就业未来展望 323

一、正视中国就业新的挑战	323
二、明确充分就业的目标和蓝图	324
三、实施扩大就业的发展战略	327

大事记 334

重要文件索引 351

参考文献 362

后记 365

改革开放 30 年，就业作为其中一个重要领域也同步进行深刻改革，走出了一条坚持以市场为导向，不断推进城乡统筹的改革之路。经济体制由计划经济走向市场经济，就业体制也随之由计划管理走向市场调节和市场配置，就业制度的改革是与经济体制的改革相辅相成的。我国人口众多、劳动力资源丰富的国情，决定了就业问题始终是发展中的大问题，通过改革来充分发挥人力资源的作用，广开就业门路，不仅能够解决就业矛盾，也能够更好地促进经济发展。本书对 30 年来就业领域的重大改革进行了逐一的回顾和总结，目的是为今后改革的深化与持续发展奠定坚实的理论和实践基础。

一、与经济体制改革同步，改革统包统配就业制度。实行“三结合”就业方针，广开城镇就业门路，缓解了城镇就业矛盾。与此同时，在农村实行联产承包责任制，使农村劳动力得到极大解放（1979—1985 年）

（一）主题事件：“三结合”就业方针

1980 年 8 月，为解决因“文化大革命”积累的就业矛盾和数百万下乡知青回城形成的就业高峰，中共中央及时召开了全国劳动就业会议，在总结历史经验的基础上，提出了“在国家统筹规划和指导下，实行劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合”的方针。1981 年、1983 年，党中央、国务院先后颁布实施了广开门路搞活经济、发展城镇非农业个体经济、城镇集体所有制经济、城镇劳动者合作经营等一系列政策措施，不仅有利于解决多年积累的城镇待业的问题，而且打破了过去就业主要靠国家统包统配和全民所有制企业招工的模式，使就业格局发生了根本性变化。

（二）“三结合”就业方针产生的背景

1. 经济体制改革的背景

1978年，党的十一届三中全会提出，把工作重点转移到经济建设上来，实行对内搞活、对外开放的政策，在农村推行联产承包责任制，在城市开展经济体制改革。全会提出了要注意解决国民经济重大比例失调问题，搞好综合平衡的要求。全会还提出了当时发展农业的一系列政策措施，之后一些重要的农业方面的文件相继制定和发布施行，有力地推动了农村改革的进程。

1984年，党的十二届三中全会召开，通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，阐明了加快以城市为重点的整个经济体制改革的必要性、紧迫性，确定了改革的方向、性质、任务和各项基本方针政策，成为指导我国经济体制改革的行动纲领。同时，对城市改革的各方面、各环节提出了系统的意见和措施，使远比农村的改革范围更广泛、内容更复杂的城市改革这一巨大工程正式启动。

2. 长期积累的青年就业问题的爆发，促成对原有制度的改革

传统的就业制度以城乡劳动力分割、城市就业统包统配、低工资高福利为主要特征，它是在计划经济条件下产生和发展并与国家确定的重工业优先发展方针相对应的。随着经济体制由计划经济向有计划的商品经济体制的过渡，在社会经济发展中计划经济的成分逐渐减少，市场经济成分逐渐增加。在这种背景下，传统的计划性制度安排与日益扩大的企业招工、用人要求产生了矛盾。在计划经济条件下建立的高度集中的就业制度与当时城市就业安置需求之间的矛盾冲突日益明显。最为直接的原因是大批“上山下乡”的知识青年返回城市要求提供就业机会，而城市积累的大批待业人员等待就业，使得1978—1979年就业形势愈加严峻，就业矛盾愈加尖锐。面对知青返城和新增城市劳动就业的双重压力形成的严峻的就业形势，在经济发展难以提供足够就业岗位、传统的就业安置办法行不通的情况下，对就业制度的改革成为客观必然。

（三）实施“三结合”就业方针带来的重大变革

1. 打开了集体、个体经济就业渠道，拓展了轻工业、服务业就业门路

十一届三中全会以后，随着国民经济的调整和各项经济事业的发展，在国家统筹规划和指导下，推行“三结合”就业方针，使城镇就业情况迅速好转。1979年，我国城镇积累的待业人员达到高峰，当年需要在城镇安置就业的达到1500多万人。各地区、各部门、各单位在“三结合”就业方针的指导下，广开就业门路，经过努力，到1983年，5年中累计安置了3916万人就业（包括统一分配人员），平均每年安置783万人。

一方面,“三结合”就业方针打破了传统的就业观,城镇待业人员由消极待业向积极创业的方向转化。除了通过国家分配或招工外,国家支持和鼓励青年自筹资金,用自己的劳动积累来发展集体经济或个体经济,走集体创业和自谋职业之路。这样一来,就业的天地更加广阔。到1983年年底,在近4000万新就业的人员中,除大中专、技工学校毕业生,以及复员退伍转业军人等由国家统一分配外,2660万城镇新就业人员中,到国营单位就业的占30%左右,到集体经济单位就业的,以及从事临时性劳动和个体经营的共计占70%左右。

另一方面,“三结合”就业方针适应了产业结构的调整,使就业向多渠道的方向转化,也相应调整了就业结构,使扩大就业取得较好的社会经济效益。针对过去产业结构中重工业比重过大而带来的就业结构不合理,各地开始重视发展与人民生活息息相关的日用消费品工业、商业和其他服务性行业,使这些行业的就业人数有较快增长。1979—1983年的5年中,工业职工净增870万人,其中2/3增加在轻工业,轻工业产值每年也以11.3%的速度递增,超过了重工业的增长速度,轻重工业比例逐步趋于协调。商业、饮食业、服务业有了较大发展,安排了不少人就业。如果加上文化、教育、卫生等部门增加的人数,5年间这些部门净增667万人,仅次于工业部门而成为容纳就业人数较多的部门。同时,通过社会集资和个人集资发展集体和个体经济,对于促进产业结构调整也起到了不容忽视的作用。

总之,“三结合”就业方针打开了集体经济、个体经济的就业渠道,拓展了轻工业、服务业的就业门路。就业面的扩大,促进了国民经济的繁荣,也促进了社会的安定和社会风气的好转。

2. 为执行“三结合”就业方针建立了劳动服务公司

1980年,中央召开全国劳动就业会议,明确要求建立劳动服务公司,具体担负介绍就业,组织生产、服务,进行职工培训等项任务。同时,采取行政手段和经济手段相结合的方式,通过自身举办或推动社会各方面举办集体经济,扩大就业门路。从1979年提出建立劳动服务公司以来,到1983年年底,全国已有23900多所劳动服务公司。绝大多数城市和就业任务比较重的县都建立了劳动服务公司。一大批国营企业和事业单位也建立了劳动服务公司,主要是利用自身具备的条件,发展集体经济,安置本单位职工子女就业。通过劳动服务公司对待业人员进行登记管理,把待业人员组织起来进行培训,半工半读,并且根据社会需要,介绍就业或创造条件就业。由于劳动服务公司既掌握劳动力资源,又具有培训和组织经济事业的手段,能够更有效地使劳动者与生产资料结合起来,自力更生,艰苦创业。到1983年年底,通过劳动服务公司组织起来的人员已达570万人。其中394万人在劳动服务公司所组织的集体企业就业,80万人从事临时性

劳务, 96 万人在各种培训班和培训中心学习。劳动服务公司集体经济的生产、经营和劳务收入合计已达 134 亿元, 利润 12 亿元。

许多企业、事业单位, 通过举办劳动服务公司, 发展生产和服务事业, 不仅安排了本单位职工子女就业, 也解决了许多社会公益事业和生活服务事业方面长期不能解决的问题。有的劳动服务公司还开始承担安置本单位富余职工的任务, 发挥了调节和“吞吐”社会劳动力的“蓄水池”的作用。

(四) 同期推进的有关重大改革

农村联产承包责任制解放了劳动力, 带来农村就业的新变化, 包括乡镇企业的发展, 农民的兼业和向小城镇的流动。

农村联产承包责任制是指农户以家庭为单位向集体组织承包土地等生产资料和生产任务的农业生产责任制形式。一般做法是将土地等按人口或劳动力比例, 根据责、权、利相结合的原则分给农户经营。承包户和集体经济组织签订承包合同, 具体形式有包干到户和包产到户。家庭联产承包责任制是我国农村集体经济的主要实现形式, 主要生产资料仍归集体所有, 在分配方面仍实行按劳分配原则, 在生产经营活动中, 集体和家庭有分有合。

以包产到户为基本特征的家庭承包责任制的推行, 从根本上带动了农民的种田积极性, 也部分地消除了农民自主流动的体制性障碍。随着农村经济体制改革的迅速推进, 家庭联产承包责任制的普遍实行, 农产品产量大幅度提高, 农民也开始拥有了财产权和自身劳动力的自由支配权。从这一时期开始, 迅速崛起的乡镇企业成为农村富余劳动力转移的重要渠道。1984—1988 年, 乡镇企业从业人员增加到 9 545 万人, 1984 年、1985 年乡镇企业每年新增近 2 000 万人就业。与此同时, 政府逐步放松对农村富余劳动力流动的管制, 允许农村富余劳动力的城乡交流并开始重视贫困地区的劳务输出工作。其原因主要有: 一是农村经济体制的改革提高了农民种田的积极性, 促进了农产品产量的大幅度增长, 基本上能够满足农民进城就业所需的粮食供给; 二是随着城市经济体制改革的全面推进, 新增了大量的就业机会, 城乡非农产业和新型乡镇企业需要大量吃苦耐劳的农村劳动力; 三是伴随着人民公社的解体和农产品统购统销制度的改革, 部分地消除了农民自主流动的体制性障碍。总的来说, 这一时期农村劳动力的转移和流动进入了一个较快增长的阶段。

二、结合国有企业改革，打破固定工制度。实行劳动合同制度，初步建立市场就业主体。与此同时，农村劳动力开发就业列入日程（1986—1994年）

（一）主题事件：以实行劳动合同制为标志，改革企业用人制度

1986年7月，国务院正式颁布实施了国营企业实行劳动合同制、招用工人、辞退违纪职工和待业保险等四个方面的暂行规定。对劳动合同制度中企业和劳动者双方的权利和义务予以了明确，对废除企业内部招工和不再实行退休职工子女顶替提出要求，对企业职工违反劳动纪律辞退作出规定，对企业实行劳动合同制后出现的待业问题也制定了解决办法。尽管四个暂行规定与社会主义市场经济所要求的劳动制度还有一定的差距，但基本方向都是正确的，使用工制度改革有了一个比较完整的配套体系，为劳动合同制的全面实行打下了坚实的基础。

1992年7月，国务院发布实施了《全民所有制工业企业转换经营机制条例》，成为我国经济体制改革，特别是企业改革的一件具有里程碑意义的大事，对推动企业走向市场发挥了重要作用。条例明确规定的企业14项自主经营权中，包括了劳动用工权，人事管理权，工资、奖金分配权，企业实行职工能进能出、能上能下，收入能高能低，可由企业自主决定招工时间、条件、方式和数量，实行劳动组合，解除劳动合同，辞退、开除职工，对企业富余人员的安置等，也作出规定。在人事管理方面，建立选拔任用人才的机制，对打破企业干部终身制作出相应规定。在内部分配方面，针对企业分配中的平均主义，规定企业可根据职工的劳动技能、劳动强度、劳动责任、劳动条件和实际贡献，自主决定职工的晋级增薪、降级减薪的条件和办法。

（二）改革企业用人制度的背景

1. 固定工制度已经严重不适应经济发展和企业用人的需要

改革前，我国实行的是一种固定工制度。公民被国家机关、国营企业、事业等用人单位招收以后，即被认作“国家职工”，在各单位固定下来，“能进不能出”，企业单位在国家计划外自行招用的“临时工”，往往也辞退不了，职务和工资待遇也都“能上不能下”。人们形象地描述为“铁饭碗”“大锅饭”。这种劳动制度，不仅造成用人单位机构臃肿，人浮于事，效率低下，而且泯灭了劳动者个人竞争进取的活力。其根源有三：其一，我国长期实行统包统配的就就业政策。就业并不以如何合理配置与开发利用劳动力为核心，而是以安置为核心。只要劳动

力被安置进入一定的劳动组织，不论是否合理，都算解决了就业问题。结果是企业冗员越来越多，人为地加重了企业的内部负担。其二，企业在劳动力管理上实行固定工制度。“一次就业定终身”，“能进不能出”，劳动者一旦进入国营企业，就等于与国家建立了终身不变的劳动关系，其工作单位、劳动岗位就永久性地被固定下来。既排斥了企业选用、辞退劳动者和采取适当用工形式的自主权，又排斥了劳动者选择就业岗位的自主权，阻碍了劳动力的合理流动。其三，缺乏完善的社会保险体制。传统的劳动保险制度，就是职工的一切保障费用由国家、企业负担，不仅加重了“铁饭碗”的固化模式，并且形成了劳动力管理社会化和流动市场化的障碍，成为以后企业社会责任畸轻畸重问题的隐患。

2. 建立社会主义市场经济体制要求明确劳动者与企业的市场主体地位

1992年，邓小平同志南方谈话，强调改革的必要性，并提出衡量各项工作的“三个有利于”的判断标准，即是否有利于发展社会主义社会的生产力，是否有利于增强社会主义国家的综合国力，是否有利于提高人民的生活水平。同年10月召开的党的十四大，提出了建立社会主义市场经济体制的经济体制改革目标，明确要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，为社会主义市场经济体制绘制了蓝图。继十四大提出建立社会主义市场经济体制的战略目标后，1993年十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，成为改革的纲领性文件。《决定》从现代企业制度，建立全国统一开放的市场体系，转变政府管理经济的职能，实行以按劳分配为主体、效率优先、兼顾公平的收入分配制度，建立多层次的社会保障制度和建立相应的法律法规体系等六个方面，确定了新体制的基本框架。

十四届三中全会后，改革前进的速度明显加快，改革的内容开始全面覆盖到经济体制的各个方面。国有企业改革开始向最核心、最本质的问题深入，其中最重要的变化，一是微观基础的发展，包括国有企业改革和布局的调整，以及非公有制经济的发展；二是市场体系的建设；三是政府职能的转变、宏观调控体系与相关配套改革的建立和完善。

（三）劳动合同制带来的改革

1. 招工、辞退方面的变化

改革了高度集中的计划经济体制下的企业招工办法，劳动人事部于1983年2月对招工考核择优录用作出规定：全民所有制单位在劳动计划内招收新工人时，都要实行德智体全面考核，择优录用；招收新工人，应当从技工学校、职业学校毕业生和经过培训的城镇待业人员以及其他城镇待业青年中招收，经省级人民政府批准方可从农村招收。1986年国务院发布的《国营企业招用工人暂行规定》，