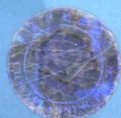


顾问 朱之鑫 杜 鹰

中国劳动力市场发展与政策研究

ZHONGGUO
LAODONGLISHICHANG
FAZHAN
YUZHENGCEYANJIU

主 编 孔泾源
副主编 胡德巧



中国计划出版社

顾 问 朱之鑫 杜 鹰

中国劳动力市场发展与政策研究

主 编 孔泾源

副主编 胡德巧

中 国 计 划 出 版 社

图书在版编目 (C I P) 数据

中国劳动力市场发展与政策研究 / 孔泾源编著. — 北京:
中国计划出版社, 2006. 6
ISBN 7-80177-662-3

I. 中... II. 孔... III. 劳动市场—研究—中国
IV. F249. 212

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 045897 号

中国劳动力市场发展与政策研究

主 编 孔泾源

副主编 胡德巧

☆

中国计划出版社出版

(地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码: 100038 电话: 63906382 63906433)

新华书店北京发行所发行

世界知识印刷厂印刷

787 × 1092 毫米 1/16 28 印张 544 千字

2006 年 6 月第一版 2006 年 6 月第一次印刷

印数 1—2000 册

☆

ISBN 7-80177-662-3/F · 130

定价: 56.00 元

欧盟 ASEM 信托基金支持
国家发展改革委就业和收入分配司 合作研究项目
世 界 银 行

《中国劳动力市场发展与政策研究》

编辑人员名单

顾问 朱之鑫 杜 鹰

主 编 孔泾源

副主编 胡德巧

编 委 (按姓氏笔画排序)

丁小浩	王小卓	王延中	孔泾源	邓海滨
纪 宁	朱 玲	刘 浩	刘建进	沈琴琴
张车伟	张本波	杨宜勇	胡德巧	蔡 昉

编辑小组 陈丽佳 荆 超 张新梅 陈 俊 唐 玲

前 言

就业是民生之本。千方百计扩大就业，是促进国民经济和社会协调发展的重要保证，是构建社会主义和谐社会的重要着力点，是实现全面建设小康社会宏伟目标的重要前提。近年来，我国国民经济保持了平稳较快增长，以市场为导向的就业机制初步形成，就业规模不断扩大。但是，作为拥有 13 亿人口的发展中大国，我国新增劳动力供给正处于高峰期，大量农村富余劳动力需要向非农产业和城镇转移，体制转轨、经济转型和结构调整也在加快进行，就业形势十分严峻。统筹城乡就业的政策体系、法律制度也还不完善，不能适应扩大就业的需要。如何加快建立城乡统一的劳动力市场，形成较为完善的促进就业的政策体系和法律制度，是我国经济和社会发展中的一个关键环节和长期任务。

党中央、国务院历来高度重视就业问题。自 2002 年以来，针对我国体制转轨和结构调整过程中国有企业集中分流富余人员等突出问题，党中央、国务院多次召开再就业工作会议，制定了一系列促进就业的政策。党的十六大和十六届三中全会在提出全面建设小康社会的奋斗目标和推进各方面工作的方针政策时，明确将扩大就业等民生问题放在经济社会发展更加突出的位置。2006 年 3 月，十届全国人大第四次会议批准通过了我国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要，为我国经济社会发展描绘了今后五年的宏伟蓝图，对扩大就业也提出了战略目标和宏观政策，要求继续实行积极的就业政策，统筹和扩大城乡就业，努力控制失业规模。这为我国进一步促进和扩大就业提供了良好环境和制度保障。

国家发展和改革委员会就业和收入分配司，作为研究制定国家就业和收入分配长期规划、年度计划和宏观政策的职能机构，参与了党和国家有关促进就业政策的研究制定及实施工作。自 2003 年 11 月起，在欧盟亚欧信托基金的支持下，我们与世界银行合作开展了“中国劳动力市场发展政策研究”项目。该项目在国内劳动就业领域的优秀专家以及国外专家的参与下，从我国经济发展的实际出发，对劳动力市场及政策进行了较为全面的分析，提出了既借鉴国际经验又符合中国国情的就业政策及相关建议。其内容包括劳动

力市场总体状况、积极的劳动力市场政策、农村劳动力转移、失业保障制度、灵活就业、人力资源开发和劳动力市场法规与劳动者权益保护等方面。“中国劳动力市场发展与政策研究”的项目成果，为我们贯彻落实党和国家的就业政策、组织实施“十一五”规划纲要、促进就业与经济的协调发展，提供了丰富的、可供参考的理论依据和政策建议。

以项目研究成果为主要内容编辑而成的《中国劳动力市场发展与政策研究》一书，共由九篇组成，分别由有关研究机构、高等院校和政策研究部门的著名专家研究完成。项目的两位国际咨询专家艾兰·艾伯瑞哈特（Alan Abrahart）先生、费奥娜·麦克菲尔（Fiona MacPhil）女士还分别对有关研究报告提供了国际经验支持。为拓展视野，我们还选编了世界银行专家戈登·贝特曼（Gordon Betcherman）先生的《全球劳动力市场纵览：重要发展趋势与主要政策问题》一文作为附录，供读者参考。

纵览全书，《中国劳动力市场发展与政策研究》基本涵盖了劳动力市场领域的各个方面，从总体状况到政策法规，从特定的就业形式到人力资源开发，从变迁社会中的农村劳动力转移到城乡统筹的劳动力市场的一体化建设，从积极的就业政策到应对市场风险的失业保障制度，都进行了深入、独到的研究，较为全面地反映了我国劳动力市场发展走向。由于研究项目得到了国外有关专家的参与和指导，研究成果也更为全面、客观，具有国际视野。此外，作为政府职能机构主导的研究项目，研究报告在广泛涉及劳动力市场领域的各个方面时，抓住了当前劳动力市场的一系列热点和难点问题，有针对性地进行深入的研究，提出相关政策建议，较好地体现了宏观问题与具体领域、前瞻性视角与操作性层面、理论研究与实证分析的结合。该项研究成果具有一定的系统性和权威性，无论是对理论研究人员还是实际工作者，都有重要的参考价值和借鉴意义。

“中国劳动力市场发展与政策研究”项目的成功开展和研究成果的顺利出版，得到了各方面的关心和支持。国家发展和改革委员会朱之鑫副主任、杜鹰副主任作为该研究项目的总负责人并担任本书的顾问，付出了大量的心血。世界银行北京代表处人类发展部于小庆女士、张岚松女士，欧盟亚欧信托基金对项目的实施给予了大力支持。劳动和社会保障部、国家统计局等部门也参与了本次项目的研究活动。各位咨询专家为研究活动倾注了大量的智慧。中国计划出版社为本书的顺利出版做了很多工作。在此，一并表示感谢。

由于本书专题报告由各位专家分别组织研究和撰写，内容上有所交叉或理论见解与政策主张不尽一致在所难免，由此也体现了百家争鸣精神。另因时间仓促和业务水平，本书在编辑过程中存在的疏漏错讹之处，当由编者负责。

编者

2006年5月20日

目 录

第一篇 劳动力市场发展战略和政策选择	1
一、劳动力市场供求分析	1
二、劳动力市场发展状况	6
三、劳动力市场发展面临的主要问题	10
四、影响就业增长的宏观经济因素	13
五、劳动力市场发展的政策选择	21
六、结论和建议	31
第二篇 劳动力市场总体状况	36
一、“十一五”期间劳动力供求关系的总体判断	36
二、劳动力供给的中长期趋势	39
三、劳动力需求的行业和地域结构特征	45
四、经济冲击和劳动力市场状况	48
五、社会保障和再就业政策	51
六、劳动力市场发育	54
第三篇 城镇劳动力市场状况和趋势	66
一、经济增长、改革与就业	66
二、劳动力供给和需求趋势分析	74
三、劳动力市场的主要结果	82
四、劳动力市场结果的区域差异	92
五、就业的非正规化趋势会继续吗	97
六、几个值得关注的问题	103
第四篇 农村劳动力转移就业	107
一、农村劳动力及其转移就业	107
二、农村劳动力外出就业的状况	116
三、农村劳动力输入地的状况	128
四、农村外出劳动力对输出地的影响	139

第五篇 灵活就业的形成与发展	168
一、灵活就业政策的引入	169
二、灵活就业产生的原因分析	171
三、灵活就业的形成过程	174
四、灵活就业发展的特性及分类	175
五、灵活就业规模的估算	180
六、灵活就业者的特征分析	187
七、“上海模式”下的社区灵活就业	217
八、灵活就业者的工资影响因素	227
九、关于灵活就业政策的讨论	231
第六篇 失业保障及其制度完善问题	240
一、劳动力市场保护概况	241
二、失业现状、特点与趋势	253
三、对当前失业保险制度的评估	262
四、完善失业保障的政策建议	278
第七篇 人力资源开发与促进就业	284
一、人力资源开发与促进就业的背景分析	284
二、教育、培训与劳动力市场连接中的主要问题	297
三、促进就业的人力资源开发体系建设	308
第八篇 积极的劳动力市场政策	321
一、积极劳动力市场政策概况	321
二、积极劳动力市场政策的国际经验及分析方法	344
三、对劳动力市场政策的总体评价和对策建议	350
第九篇 劳动力市场法规体系建设与劳动者权益保护	357
一、劳动力市场法规体系的演变及其对劳动者权益保护的影响	357
二、劳动力市场发展趋势及其对劳动者权益保护的挑战	367
三、劳动力市场法规体系存在的主要问题及改进方向	384
附录：全球劳动力市场纵览：重要发展趋势与主要政策问题	397

第一篇

劳动力市场发展战略和政策选择

中国经济长期持续快速的发展,有效地带动了就业岗位的增加。但在劳动力供给高峰、经济结构调整、农村劳动力转移等多方面压力下,就业矛盾依然突出,促进就业是中国政府一项长期的战略任务。改革开放以来,以市场为导向的就业机制初步形成,政府也制定了一系列以再就业为重点的就业政策,对解决失业问题发挥了重要作用。但总体来看,现行的劳动力市场仍不适应当前就业形势的需要,各项宏观政策的目标并不完全一致,对其就业效果缺乏系统性的评估。建立和完善统一的劳动力市场政策体系,是实现就业增长的关键环节。为此,我们在分析中国劳动力市场发展状况的基础上,讨论中国劳动力市场中宏观经济政策对就业的影响,研究构建统一劳动力市场的主要制约因素,并提出完善中国劳动力市场、促进就业增长的宏观政策框架。

一、劳动力市场供求分析

劳动力供求分析是判断就业形势的前提,也是制定劳动力市场政策的基础。劳动力供给主要取决于劳动力资源及其就业参与率;劳动力需求则主要取决于经济增长及其就业弹性。以下我们从供给和需求两个方面分析“十一五”时期中国面临的就业形势。

(一) 劳动力供给预测

“十一五”期间仍然是劳动力供给的高峰期,2005年和2006年人力资源(16岁及以上人口数)年增量都在1700万人左右;从2007年开始增长有所趋缓,但仍然保持在较高的水平上,劳动力供给压力将持续存在(见图1-1)。

劳动力供给还取决于劳动力参与率。中国劳动力参与率一直呈下降趋势,2000—2004年,每年约下降0.4个百分点(如表1-1所示,2004年前的数据根据国家统计局年鉴和统计公报计算,2005年以后的数据为预测数)。我们假设2005年以后,劳动力参与率逐年下降到2010年的74.35%,则“十一

五”期间的劳动力供给量如表 1-1 所示。

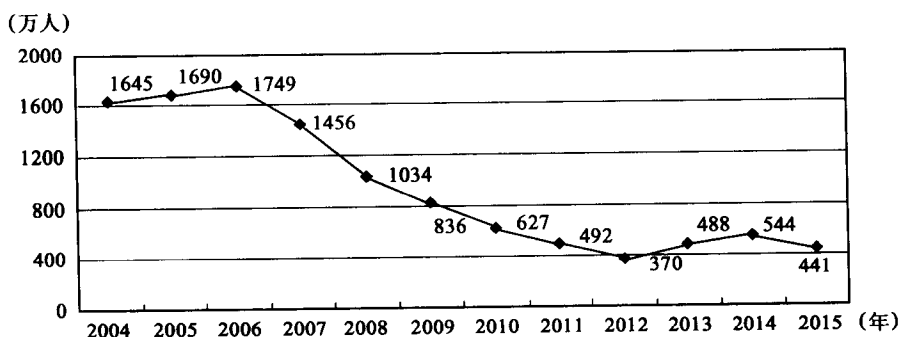


图 1-1 2005—2015 年劳动力资源增量 (万人)

表 1-1 “十一五”期间劳动力供给预测

项 目	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
16 岁以上人口数 (万人)	101417	103107	104856	106312	107346	108182	108809
劳动力资源增量 (万人)	1645	1690	1749	1456	1034	836	627
劳动力参与率 (%)	75.75	75.35	75.05	74.80	74.60	74.45	74.35
劳动力供给量 (万人)	76823 *	77691	78694	79521	80079	80541	80899

* 为 2004 年经济活动人口数

(二) 劳动力需求预测

劳动力需求取决于经济增长及其就业弹性系数两个方面。为了对就业形势有一个基本的判断,我们分别在经济增长速度为 7%、8% 和 9%,就业弹性系数分别为 0.12、0.14、0.16 的假设下,对劳动力需求进行预测 (见表 1-2)。

表 1-2 “十一五”期间劳动力需求预测 (万人)

GDP	就业弹性	2004 年 *	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
9%	0.12	75200	76012	76833	77663	78502	79349	80206
	0.14	75200	76148	77107	78079	79062	80059	81067
	0.16	75200	76283	77381	78496	79626	80773	81936

续表

GDP	就业弹性	2004 年*	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
8%	0.12	75200	75922	76651	77387	78130	78880	79637
	0.14	75200	76042	76894	77755	78626	79507	80397
	0.16	75200	76163	77137	78125	79125	80138	81163
7%	0.12	75200	75832	76469	77111	77759	78412	79071
	0.14	75200	75937	76681	77433	78191	78958	79732
	0.16	75200	76042	76894	77755	78626	79507	80397

* 为国家统计局公布 2004 年从业人员数。

(三) 劳动力供求平衡分析

2004 年, 中国经济活动人口数为 76823 万人, 从业人员为 75200 万人, 全国失业人员总量约为 1623 万人, 其中, 城镇失业数约为 1550 万人 (登记失业 827 万人), 实际失业率水平约为 5.53%。

“十一五”期间, 由于劳动力供给增长仍然处于高峰, 全国劳动力供求压力将持续存在。如图是在 0.14 的就业弹性系数假设下, “十一五”期间城镇失业率测算。在 2006、2007 年, 城镇失业率会处在一个相对较高的水平, 从 2008 年开始有所缓解 (见图 1-2)。

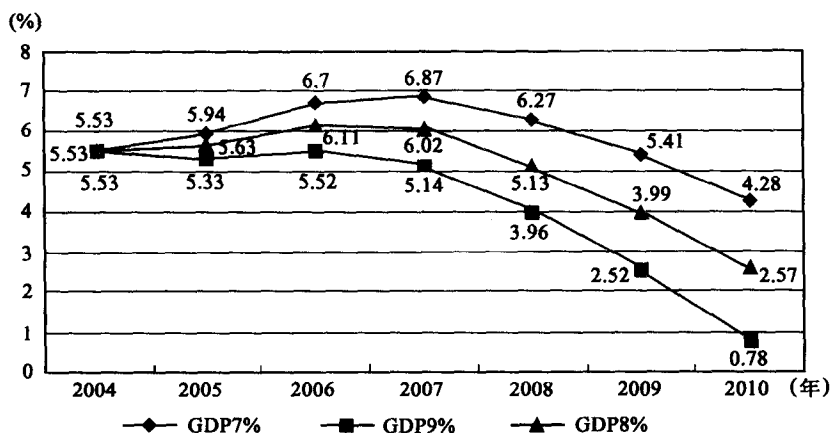


图 1-2 “十一五”期间城镇失业率预测 (%)

从预测数据来看 (见表 1-3), 2004 年城镇失业率水平约为 5.5%。“十一五”期间如果就业弹性达到 0.16 的水平, 经济增长保持 8% 的速度, 就可以保证城镇失业率不会上升; 即使 7% 的经济增长, 失业率也不会突破 6.1%。

如果就业弹性保持在 0.14 的水平, 要保持目前的失业率水平, 经济增长需达到 9%; 当经济增长为 7% 时, 失业率最高会达到 6.8%, 比 2004 年增长 1.3 个百分点。

如果就业弹性系数为 0.12, 即使在 9% 的经济增长下, 失业率也会上升到 6.35% 左右; 而在 7% 的经济增长速度下, 失业率会上升到 7.8%。

表 1-3 “十一五”期间城镇失业率预测

单位: %

GDP	就业弹性	2004*	2005	2006	2007	2008	2009	2010
9%	0.12	5.53	5.75	6.34	6.35	5.58	4.54	3.24
	0.14	5.53	5.33	5.52	5.14	3.96	2.52	0.78
	0.16	5.53	4.90	4.68	3.89	2.29	0.39	-1.83
8%	0.12	5.53	6.01	6.83	7.07	6.53	5.73	4.67
	0.14	5.53	5.63	6.11	6.02	5.13	3.99	2.57
	0.16	5.53	5.26	5.38	4.93	3.69	2.17	0.35
7%	0.12	5.53	6.26	7.32	7.78	7.46	6.89	6.05
	0.14	5.53	5.94	6.70	6.87	6.27	5.41	4.28
	0.16	5.53	5.61	6.07	5.95	5.05	3.88	2.43

* 根据 2004 年国家统计局劳动力调查数据推算。

(四) 对“十一五”期间中国就业形势的判断

从劳动力供求平衡分析来看, 如果中国经济继续保持快速稳定增长, 到“十一五”后期, 就业压力会有所缓解。这一预测结果反映的是劳动力供求总量的变化, 实际失业状况并不必然和劳动力供求总量变化趋势相一致。在劳动力总量矛盾减轻的情况下, 劳动力供给和需求之间的结构性矛盾仍然可以造成失业上升, 而劳动力成本优势和人口红利则有利于就业增长。

1. 劳动力资源丰富也带来了劳动力成本的竞争优势, 对扩大就业有积极的促进作用

根据世界银行的统计, 中国 2001 年制造业年劳均成本为 729 美元 (根据购买力平价折算), 在发展中国家中处于较低的水平, 如同期印度为 1192 美元, 埃及为 1836 美元, 菲律宾为 2450 美元, 印度尼西亚为 3054 美元。可以预期中国的制造业在今后相当长的时期内都将具有竞争优势, 并成为吸纳就业的最重要的行业。

2. 人口红利为经济社会发展提供了机遇, 可以有效缓解就业压力

根据中国人口发展的趋势, 由于第三次生育高峰人口逐步进入劳动年龄,

未来十年内劳动力供给总量将持续增长。虽然老年人口比重不断上升,但由于少儿人口比重的显著下降,15—64岁人口比重反而有所上升,人口抚养比由1995年的48.8%下降到2000年的47.6%,据预测到2012年左右将下降到39%左右。此后人口抚养比逐步回升,直到2025年以后才能回升到目前的水平(见图1-3)。因此,从人口学意义上说,21世纪前20年是中国劳动力供给丰富而人口负担较轻,是经济社会发展的黄金时期。

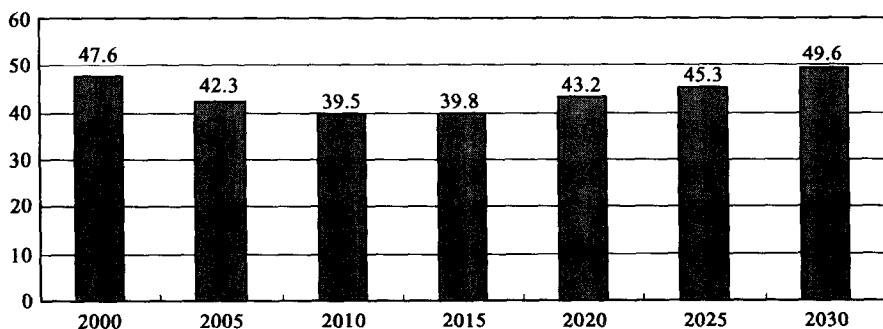


图1-3 2000—2030年人口抚养比(%)

资料来源:根据1995年全国人口抽样调查数据推算。

3. 就业结构转换滞后,城乡分割的矛盾进一步凸显出来

中国的就业结构转换严重滞后于产业结构的转换。2004年三次产业产值比重分别为15.2%、52.9%、31.9%;而就业比重为46.9%、22.5%、30.6%。大量人口滞留在农村和第一产业,形成了庞大的剩余劳动力,粗略估计在1.5亿左右,既是劳动力资源的巨大浪费,也对城乡就业造成了巨大的压力。与此同时,农村劳动力转移就业呈加速趋势,根据农业部固定调查点的调查,2004年全国共有1.026亿农村劳动力转移就业,比上年约增加460万人;2005年又增加了564万人。随着城镇化进程提速,今后一段时期内,农村劳动力转移就业的速度会进一步加快,劳动力市场就业岗位竞争会更为激烈。

4. 就业的结构性矛盾日益突出,长期性失业问题严重

经济结构调整和经济增长方式转变将会带来劳动力素质与新增就业岗位需求不适应的矛盾。截至2003年,中国16岁以上劳动年龄人口中,具有初中以上文化程度的劳动者占61.7%,具有大专以上文化程度的劳动者仅占6.6%;同时,大量资源投入正规教育导致针对劳动者的职业技能培训严重滞后,在技术工人中,初级技工占61.5%,中级技工占35%,而高级技工仅占3.5%。地区不平衡性将进一步加剧,中西部和东北地区等老工业基地特别是资源枯竭城市的失业问题严重。据国家经贸委统计,国有大中型企业长期亏损或资源枯竭的矿山将陆续实行关闭破产,涉及职工近400万人。高失业率

与长期失业问题并存,就业问题的复杂性和难度更大。长期沉淀的下岗失业人员形成庞大的就业困难群体,根据劳动和社会保障部的调查,在下岗职工中,大龄人员(男性50岁、女性40岁以上)和初中以下文化程度的人员均占40%左右;下岗职工多为3年沉淀下来的老困难户,下岗3年以上的占50%,下岗1—2年的占38%;失业人员中失业1年以上的占50%,失业6—12个月的占27%。

二、劳动力市场发展状况

建立全国统一的劳动力市场,已经成为解决中国中长期就业问题的共识。从总体上看,中国劳动力市场的市场化程度不断提高,市场正在成为解决就业问题越来越重要的手段;旨在促进劳动者实现体面就业、保障其劳动权益的劳动力市场政策和法规体系也逐步建立和完善。

(一) 劳动力市场的市场化程度不断提高

市场化的一个重要标准是市场在配置资源方面的主导作用。中国就业结构的多样化,从一定程度上反映了市场化程度的提高。从城镇就业增长来看,1978—2003年期间,国有单位雇用的劳动力比重从占城市全部就业的78.3%下降到26.8%;城市集体单位就业比重从21.5%下降到3.9%;其他城镇新兴单位如有限责任公司、股份有限公司、私营企业、港澳台商和外商投资等单位的就业则从无到有,已经占到全部城镇就业的66.6%。这标志着在一个更为灵活的劳动力市场机制下,就业结构形成了多样化的局面。

市场化程度的提高还反映在就业渠道和就业方式多样化上。一个突出的现象是就业的非正规化特征。在城市打工的农民工的就业,以及下岗和登记失业者的再就业,是上述非正规渠道就业的主要组成部分,也是近年来就业总量增长的贡献者。到2003年城镇非单位就业人数达到9908万人,比国有单位和集体单位就业之和还多出1/4,占全部城镇就业的39%。非正规就业具有一些自身的问题,如就业稳定性差,工作条件和工资水平低,就业安全和社会保障程度低等。但是,中国目前出现的非正规就业形式,有利于打破旧体制的工资刚性。因为城市职工如果没有竞争者,或者在仍然没有流动的情况下,其工资水平的决定继续表现出制度刚性,即只能向上提高,而不能向下调整。城镇部门针对老职工的这种工资形成的制度刚性破坏了劳动力市场机制,不利于就业的扩大。

(二) 劳动力市场就业服务体系初步形成

自20世纪80年代以来,随着劳动力市场的发展,中国就业服务体系不

断发展形成。到2004年末全国共有各类职业介绍机构33890所,其中公共职业介绍机构23347所,向社会提供包括职业介绍、职业指导、就业训练、社区就业岗位开发服务等内容的公益性就业服务。全国有117个城市实现了市、区就业服务机构的信息计算机联网,建立了职业供求信息分析制度,按季向社会发布信息,分析就业变化趋势,提供工资价位参考,为广大求职者与用人单位通过双向选择实现就业服务,在缓解就业压力、促进下岗职工和失业人员再就业方面起到了重要作用。2004年公共职业介绍机构成功介绍职业1336万人次,比上年增长15.6%。但另一方面,全国统一的劳动力市场信息网络还没有建成,部分城市和省份没有建成市场信息网络,或建成了但利用率不高;公共就业服务经费无稳定来源,提供公益性就业服务的对象范围较窄;公共就业服务同样存在体制性和区域性分割,服务的效率和质量有待进一步提高。

(三) 劳动力市场政策和法规体系逐步建立和完善

劳动力市场政策的目标,一是着眼于创造有效的就业岗位,二是保障劳动者的权益,实现体面就业。中国的劳动力市场政策主要包括以下几个方面的内容:

1. 完善就业保护法规

所谓就业保护,就是通过法律、制度或政策限制企业裁员从而达到保护就业之目的,其主要作用是保持劳动力市场的稳定性。就业保护政策主要包括对企业裁员的法律、制度和政策的规定,解除劳动关系的经济补偿,内部退养,提前退休等等。

中国劳动力市场法规体系主要由以下几部分构成:一是《劳动法》;二是国务院行政法规;三是劳动行政主管部门的行政规章;四是最高人民法院的司法解释;五是指地方人大的地方性法规和地方劳动行政主管部门的地方性行政规章。1994年7月颁布实施的《劳动法》从法律的角度规定了对就业能够得到何种形式和程度的保护,主要包括调整劳动关系、劳动标准、促进就业和社会保障、劳动行政执法及其执法监督等方面的内容。《劳动法》适用对象为企业、个体经济(统称用人单位)和与之形成劳动关系的劳动者,以及国家机关、事业组织、社会团体和与之建立劳动合同关系的劳动者。因此,凡是与用人单位签订了劳动合同的个人都受到《劳动法》的保护。

对特殊就业群体也有相应的就业保护措施。如保障妇女就业权利,促进男女平等。保障残疾人就业,通过税收减免等优惠政策,鼓励企业雇用残疾人就业,鼓励福利企业发展等。

2. 建立失业保障体系

失业保护的目的是为劳动者失去工作后提供基本生活保障。当前的失业

保障政策可以概括为三条基本生活保障线：“国有企业下岗职工基本生活保障”、“失业保险”、和“城镇最低生活保障”。这三项制度相互衔接，筑起了一道抵御城市贫困的“安全网”，形成了目前劳动力市场上失业保护的政策主体。由于这些政策或制度分别从收入支持和社会救助的角度为城镇下岗失业人员提供保护，因而属于“消极的”失业保障政策。

3. 实施积极的就业政策

积极的劳动力市场政策一般包括以下几个方面的内容：

直接创造就业机会：通过公共工程、以工代赈、政府购买社会服务等手段，为劳动力市场上的弱势群体直接提供就业岗位，协助其增加收入，减少对社会保障和社会救济的依赖。

加强就业中介服务：通过各类就业服务机构为失业者提供职业信息咨询、就业分类指导、求职技能培训等服务，协助失业者更有效地实现就业。

提供教育培训：通过为失业者以及在职人员提供职业技术和技能培训，提高其就业或转岗的资格和能力。

创业扶持政策：通过小额贷款、小企业孵化器等项目，为失业者提供信贷、技术、法律、管理等服务，协助其实现自主就业和独立创业。

就业补贴政策：通过向雇主支付一定的工资补贴或社会保障补贴，鼓励企业雇用劳动力市场上求职较为困难的失业下岗人员。

中国实施的积极就业政策在此基础上又有所扩展，并主要体现在三个方面：一是通过发展经济直接创造就业岗位。二是实施再就业工程，三是统筹城乡就业。

(1) 通过发展经济开发就业岗位。深化改革、促进发展、调整结构与扩大就业相结合，在制定涉及全局的经济社会政策和确定重大建设项目时，把扩大就业作为重要因素考虑；在注重提高竞争力的同时，确立有利于扩大就业的经济结构和增长模式。

鼓励、支持和引导个体、私营等非公有制经济发展，在推动第三产业和多种所有制经济发展中广开就业门路。

注重发展具有比较优势的劳动密集型行业 and 中小企业，增加就业容量。对就业容量大且有市场需求的行业，制定相应的鼓励增加就业的扶持政策。

推进跨地区的劳务协作和对外劳务输出。鼓励资源开采型城市和独立工矿区按市场需求发展接续产业，引导劳动力转移就业。

鼓励劳动者通过多种形式实现就业，加快完善 and 实施与灵活就业相适应的劳动关系、工资支付和社会保险等政策，为灵活就业人员提供帮助和服务。

坚持城乡经济协调发展，调整农村经济结构，加快小城镇建设，引导和组织农村劳动力向非农产业转移和向城市有序流动。

(2) 完善和落实再就业政策。中国从1995年开始推行旨在促进城镇失业