

就业蓝皮书

2003-2004年

——中国积极就业政策的实践

中国

劳动和社会保障部劳动科学研究所组织编写

莫荣 主编

就业

报告

BLUE
BOOK
THE
CHINESE
EMPLOYMENT

就业蓝皮书

2003—2004 年：

中国就业报告

——中国积极就业政策的实践

劳动和社会保障部劳动科学研究所组织编写

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

2003—2004 年：中国就业报告/劳动和社会保障部劳动科学研究所组织编写. —北京：中国劳动社会保障出版社，2004.4

就业蓝皮书

ISBN 7-5045-2558-8

I. 2… II. 劳… III. 就业 - 研究报告 - 中国 - 2003—2004
IV. D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 020290 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

北京外文印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 1/16 开本 18.2 印张 286 千字

2004 年 4 月第 1 版 2004 年 4 月第 1 次印刷

印数：3200 册

定价：32.00 元

读者服务部电话：010-64929211

发行部电话：010-64911190

出版社网址：<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话：010-64911344

就业蓝皮书

2003—2004 年：中国就业报告

——中国积极就业政策的实践

顾问 于法鸣 游 钧 郑东亮

主 编 莫 荣

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

王晓君 刘 军 刘建进

李天国 苏海南 张车伟

张丽宾 陈 淮 明瑞锋

郑东亮 侯元瑞 胡鞍钢

莫 荣 郭 悦 崔传义

蔡 昉

摘 要

2003 年,我国面临着十分严峻的就业形势,除了下岗失业人员再就业任务繁重之外,就业呈现新的特征。特征之一是高校毕业生的就业问题突出,青年就业问题成为社会关注的热点;特征之二是“非典”对就业产生较大影响,旅游业等第三产业受到较大的冲击,并对就业产生了较大的影响。2003 年还是我国将增加就业和控制失业率列为国民经济和社会发展宏观调控主要指标的第一年,面对严峻的就业形势,在党中央高度重视下,经过各方面的努力,克服了“非典”不利影响,全面完成了全年的增加就业、再就业和控制失业率的目标。

2003 年扩大就业目标的实现与我国经济增长和积极的就业政策的贯彻落实分不开。经济克服了“非典”的影响,增长率达到 9.1%,为增加就业岗位奠定了良好基础。积极的就业政策全面贯彻落实,同时,党中央、国务院在 8 月中旬召开了下岗职工再就业工作座谈会,进一步放宽了再就业的政策空间,为扩大困难群体再就业和实现全年就业调控目标提供了保证。

2004 年的就业形势依然不容乐观。一方面,要集中精力为解决好国有企业、集体企业下岗失业人员这“一代人”的就业和社会保障问题打一场攻坚战;另一方面,还要面对长期失业人员增加,大学生等青年就业问题凸显,拓宽农村劳动力就业的渠道,为他们提供优质就业服务,创造平等就业环境等问题。2004 年的城镇失业率可能增加,主要因素包括:一是当前正是面临自然新生劳动力的高峰期。当前我国正处于自然新生劳动力增长的又一个高峰期,新生

劳动力供给增大。2004 年城镇劳动力供给的年增加量为 1 500 万人。某种意义上, 大学毕业生初次就业率下降, 就是新生劳动力增长处于高峰的一个反映。二是下岗职工出中心后转化为失业人员。2003 年年底仍然有 260 万下岗职工滞留在中心, 他们在今后将逐步出中心, 部分没有实现再就业的下岗职工将成为失业人员。这部分人员中, 更多的人员再就业困难, 面临长期失业问题。一些没有进入中心的下岗职工也将逐步与企业解除劳动关系, 成为失业人员。三是结构调整的因素。随着入世后我国政府的一些承诺的期限临近, 企业将面临国际市场更加激烈的竞争压力, 进一步调整产业和产品结构成为越来越紧迫的要求, 因此必然引发就业结构调整。

虽然 2004 年的就业形势比较严峻, 但也有有利的因素: 一是预计我国经济仍将保持较快增长的势头, 为增加就业机会、调整就业结构提供了基础; 二是各级政府高度重视就业问题, 将就业工作摆到政府工作的更加突出的位置, 积极的就业政策进一步贯彻落实, 为扩大就业提供了保证; 三是更加重视职业培训和劳动力市场建设, 就业服务不断发展; 四是在促进青年就业特别是大学生就业方面, 政策进一步明确, 体制障碍逐步被打破, 为促进就业创造了条件。

当前需要保持经济发展速度, 调整经济结构, 形成经济发展与扩大就业良性互动, 充分开发利用劳动力资源; 进一步明确政府在就业工作中的职能定位, 不断改善创业和就业环境, 积极促进就业; 加强劳动力市场建设, 增强就业服务的针对性、实效性, 推进就业服务的专业化、制度化和社会化; 加强基础工作, 不断完善就业政策。

Summary

China witnessed serious employment situation in the year of 2003. While we were facing the heavy task of reemployment of laid off workers from SOEs, new problems emerged with the college graduates' employment getting more and more difficult and becoming a focus of whole society and the affection of SARS on employment especially in service and tourist sector. The Chinese government for the first time took the employment improvement and unemployment control as one of the major targets in its macro economic and social adjustment work. Facing the serious situation, the central government paid much attention to employment and all the concerning parties spared no efforts to tackle the problem. And we overcame the negative impact of SARS and fulfilled our targets of increasing employment and controlling unemployment rate.

The achievement was attributed to the economic growth and the implementation of the Active Employment Policy. The economic growth, which was 9.1% in 2003, laid down a solid foundation for the increase of employment. And at the same time the Reemployment Meeting held by the Central Committee of CPC and the State Council, the implementation of the Active Employment Policy further enlarged employment spaces and ensured the employment target to be fulfilled.

The employment situation in 2004 is still not optimistic. While we are facing the hard task in improving the employment of laid off worker of SOEs and collective enterprises, we must face the newly emerged problems: the number of long-term unemployed are increasing; the employment problem of college graduates are becoming more

and more serious; the enlargement of employment channels, better employment services and equal employment environment for rural labor forces are in desperate need. The employment rate of 2004 is likely to increase because of the following reasons: first, we are experiencing another peak of labor force booming with 15 million newly born labor forces supply each year and far exceeding the demand. The decrease of the employment rate of college graduates is in a sense a reflection of the supply peak. Second, some laid off workers will leave the Reemployment Center and become unemployed in terms of statistics. Most of these laid off workers are difficult persons in employment and they will likely become long-term employed. Third, china will conduct further restructuring to meet its commitment to the requirement as a WTO member, and enterprises will face more severe competition, which will cause the employment restructuring and the increase of unemployment.

Although we are facing serious situation, we have several active actors and advantages: First, a fast economic growth rate is expected which would provide good foundation for employment. Second, government at all levels attaches great importance to employment issue and takes it as its high priority which will provide the guarantee to employment improvement. Third, more attention are paid to vocational training, employment service and labor market construction. Forth, the policy to improve college graduates' employment is further clarified and system obstacles are further cleaned.

At present we are facing the following tasks: to maintain the economic growth momentum and restructure the economic structures and form beneficial interaction between the economic growth and employment growth; to clearly identify the government role in employment work and continuously better the employment environment and improve employment; to strengthen the labor market construction enhance the practical efficiency and individually orientation in employment services and push forward the specialization and systematization and socialization of employment services; to strengthen the basic works and improve the employment policies.

序

就业是民生之本，也是安国之策，关系广大群众的基本生活，关系经济的发展，关系社会的稳定，关系国家的长治久安。

党中央、国务院高度重视就业和再就业工作，针对形势的发展变化，及时作出战略部署。2002年9月12日，党中央、国务院召开了全国再就业工作会议，会后于9月30日颁布了《关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》，出台了包括努力开辟就业门路、积极创造就业岗位、鼓励和扶持下岗失业人员自谋职业和自主创业、鼓励服务型企业吸纳下岗失业人员、鼓励国有大中型企业主辅分离安置富余人员、鼓励和支持下岗失业人员灵活就业、对大龄就业困难对象实施再就业援助等项促进再就业困难群体再就业的政策措施。这是继1998年建立国有企业下岗职工基本生活保障制度，与失业保险制度、城镇居民最低生活保障制度相互衔接，共同构建“三条保障线”之后的又一个重大决策，形成了具有中国特色的积极就业政策体系。

2003年8月15日至16日，党中央、国务院又在北京召开全国再就业工作座谈会。这是新一届中央领导集体专门部署就业和再就业工作的一次十分重要的会议。这次会议的主要任务是：以“三个代表”重要思想和十六大精神为指导，检查贯彻落实2002年全国再就业工作会议精神和《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》的情况，总结交流做好再就业工作的经验，研究解决存在的问题，进一步推动再就业工作。会上，胡锦涛总书记发表重要讲话，温家宝总理作部署安排，黄菊副总理作总结讲话。胡锦涛总书记在讲话中全面分析了当前及今后一个时期的就业和再就业形势，明确提出了做好再就业工作的任务和要求，强调要继续把就业和再就业工作作为一项利国利民的重大任务抓紧抓好，特别

是要集中力量抓好开发再就业岗位、落实再就业扶持政策、增加再就业资金投入、强化再就业技能培训、搞好再就业服务、转变就业观念、落实社会保障政策等方面的工作。同时，提出并深刻阐述了涉及长期就业战略的五个重要问题。一是要坚持发展这个党执政兴国的第一要务，把就业和再就业工作放在更加突出的位置；二是大力提高经济竞争力，注重发展就业容量大的产业和企业；三是继续深化国有企业改革，采取多种方式分流安置富余人员；四是加强人力资源能力建设，不断提高劳动者的创业和就业能力；五是提高对外开放水平，通过扩大国际交流发挥我国劳动力资源优势。要求着眼长远创新思路，积极探索符合我国国情的就业发展战略。温家宝总理对做好当前就业和再就业工作进行了全面部署，重点强调了五个方面的工作。一是落实和完善促进再就业的政策，进一步明确了有关政策界限；二是重点做好困难地区、困难行业和困难群体再就业工作；三是统筹做好全社会就业工作；四是强化公共就业服务；五是继续加强社会保障工作。同时，围绕这些重点工作提出了具体任务和工作要求。黄菊副总理的总结讲话，对各地贯彻落实再就业工作座谈会精神作出了具体安排，强调将学习贯彻会议精神与推进再就业工作取得实效相结合，进一步明确了再就业的政策措施和下半年实现目标任务的工作要求。

1998年5月以来的5年多时间里，党中央、国务院先后召开了三次高层次、高规格的就业工作会议，出台了一系列促进就业和再就业政策措施。2003年以来，以胡锦涛同志为总书记的新一届中央领导集体，将就业和再就业工作摆到更加突出的位置，作为实践“三个代表”重要思想、实践执政为民的一项重大措施，作为经济和社会发展全局工作的一项重要内容，充分体现了党中央、国务院对就业和再就业工作的高度重视。

当前，我国就业形势依然十分严峻。一方面，就业的总量矛盾长期存在，当前劳动力市场继续保持供大于求的态势。我部定点的90个劳动力市场监测城市公共职业介绍机构获得的最新统计信息表明，在城市劳动力市场上，平均每100名求职者大约只有80个左右的就业岗位。另一方面，就业的结构性矛盾依旧突出。一是求职者年龄结构发生了变化，青年失业人员增加，16~34岁求职者约占总求职人数的70%。二是劳动力的文化素质与经济社会发展的要求还有较大的差距，职业技能有待进一步提高。三是县级城镇就业问题

更加突出，据国务院发展研究中心对几个经济状况属于该调查省份较好的县进行的典型调查，不包括农民在内的失业率已经超过了两位数。四是资源枯竭的城市就业比较困难，20世纪50~60年代建设的国有矿山有2/3正进入老年期，几十个矿山城市资源衰竭，将影响几百万劳动者的就业。

在新形势下，我国就业状况逐渐呈现出三个新特点。一是进一步提高城乡统筹就业的水平已成为当务之急。能否有效推进建立城乡统一劳动力市场，不仅关系到农村劳动力转移的顺利进行，而且关系到城市产业结构和就业结构的顺利调整，关系到内需潜力能否挖掘、国民经济增长潜力能否实现。二是经济社会发展对劳动标准问题、就业质量问题、劳动者技能素质提出了更高的要求。过去，我们在就业问题上关注的重心是困难群体的就业和再就业，今天，在继续关注这个问题的同时，我们还必须正视劳动者权益保护问题、就业的质量问题。三是随着灵活就业的迅速发展，完善相关政策的要求越来越迫切，需要认真研究解决。

就业问题关系改革发展稳定大局，这已经成为全社会的共识。我认为，这里包含着两层含义。一方面，就业问题解决得好坏，直接影响改革、发展和社会稳定；另一方面，就业问题的形成和发展、就业问题的解决，又受到宏观经济和社会环境的制约，改革、发展、稳定的状况和进程，直接影响就业问题的性质、特点和发展趋势。从这个意义上说，有必要牢固树立就业问题需要综合治理的观念，不能就就业说就业，就就业抓就业，而必须把就业问题置于宏观经济和社会发展大系统之中。

需要强调的是，劳动保障工作是一个有机的整体，培训就业、劳动关系调整、收入分配、社会保障等工作之间有着密切的内在联系，每项工作都很重要。但就业在整个劳动保障工作中具有特殊的重要性，是整个劳动保障工作的基础和核心，是劳动保障工作各个链条中的关键环节，是龙头和“牛鼻子”。之所以这样说，道理其显而易见。从逻辑关系讲，一般是先有就业，后有劳动关系；先有劳动关系，后有收入分配；先有收入分配，后有社会保险关系。劳动力市场、劳动标准、劳动法制、社会保障等工作都是在就业的基础上派生出来的，都是围绕就业而展开的。抓住就业带动其他工作，就能全盘皆活，实现良性互动。特别是在我国就业压力长期存在、就业问题十分突出、就业的新情况不断出现的情况下，更应

该重视就业和再就业问题,更应该研究由此产生的劳动关系、收入分配和社会保障等问题,更好地促进就业和再就业的健康发展。

理论研究是制定政策的基础。新的形势对积极开展就业问题理论研究,更好地促进就业和再就业提出了迫切要求。就业问题十分复杂,从其属性看,不仅是一个经济问题,也是一个社会问题、政治问题。在转型期的中国,就业问题具有其突出的特殊性和复杂性。国外的就业理论和政策实践经验对我们有一定的借鉴意义,但我们不能简单地将国外的理论、做法照搬过来。要有效地指导我国的就业工作,必须建立有中国特色的就业理论体系。要正确、全面地把握中国就业的客观规律,建立和完善与我国国情相适应的就业理论,用以指导就业工作。必须深入调查研究,充分掌握有关就业和劳动力市场的信息资料,不断深化我们对就业问题的认识,努力将这些认识上升到理论的层面,在实践过程中不断完善和发展就业理论。

作为从事就业政策研究、提供决策支持的重要研究机构,劳动和社会保障部劳动科学研究所紧跟形势的发展变化,围绕劳动保障工作的重点、难点,组织力量开展了一系列的就业政策和学术研究,取得了丰硕的成果。特别是2003年在“非典”对就业的影响、大学生就业问题和未来20年就业预测和政策研究等方面的科研成果,为政府正确及时地决策发挥了重要作用。这种把握大局、服务中心、突出重点、形成合力的科研路子和以科学的精神、科学的态度从事科研的品格,以及埋头苦干、淡泊名利、乐于奉献的作风,弥足珍贵,值得表彰弘扬。我认为,以“积极的就业政策”作为2003—2004年中国就业报告的主题,是非常适宜的,充分体现了劳动科学研究所与时俱进,服务劳动保障中心工作的主导思想。相信劳动科学研究所就在就业理论探索和就业政策研究方面,能够不断进取,努力创新,有更多更好的科研成果问世!



劳动和社会保障部副部长

2004年3月10日

目 录

总论	2003—2004 年的就业形势和政策	(1)
	2003 年中国就业形势	(1)
	对 2003 年的几个就业现象的分析	(11)
	2004 年的就业趋势与政府定位	(16)
第 1 篇	宏观经济与就业政策	(20)
	1. 宏观经济政策与促进就业	(20)
	1.1 20 世纪 90 年代后半期经济增长模式的变化	(21)
	1.2 经济增长与就业增长	(22)
	1.3 资本增长与就业增长	(23)
	1.4 20 世纪 90 年代的就业增长	(25)
	1.5 宏观经济政策与就业政策的转变	(32)
	2. 就业政策环境的改善	(33)
	2.1 增加就业和控制失业列入年度社会经济发展主要指标	(33)
	2.2 政治局集体学习就业问题	(35)
	2.3 中央召开再就业工作座谈会	(37)

3. 就业政策的变化	(39)
3.1 再就业政策的新突破	(39)
3.2 促进灵活就业的配套政策	(40)
3.3 农村劳动力流动就业政策的突破	(42)
3.4 中央对再就业政策执行情况进行督查	(43)
4. 缓解就业压力的政策建议	(44)
4.1 当前宜加大区域性政策的特殊扶持力度	(44)
4.2 对特困群体要更多采取救助促进就业	(45)
4.3 加大劳动力的流动性应当成为缓解就业压力的重要战略	(46)
4.4 政府援助下的劳动力退出政策	(46)
第 2 篇 SARS 对就业的影响	(48)
1. SARS 对就业的影响	(48)
1.1 SARS 对就业的影响程度大于对经济的影响	(48)
1.2 SARS 对服务业就业岗位的影响	(51)
1.3 SARS 对城市就业市场的影响	(52)
1.4 SARS 对农村劳动力流动就业的影响	(53)
1.5 SARS 使我国部分地区和行业达到失业警戒线	(57)
2. 应对 SARS 的措施和经验	(58)
2.1 引导企业不裁员或少裁员,以保留工作岗位,减少失业	(58)
2.2 对受冲击的困难群体实施紧急援助	(59)
2.3 加强分类指导,分地区推进再就业工作	(59)
2.4 进一步落实政策,积极恢复原有岗位和创造新的就业机会	(60)
2.5 改进就业服务方式,搞好就业援助	(62)
2.6 统筹兼顾,合理安排好大学毕业生就业	(62)
2.7 确保农村劳动力安全流动	(62)
3. SARS 引出危机意识和建立预警机制的问题	(66)

	3.1 SARS 提出紧急状态处理问题	(66)
	3.2 我国部分地区采取一些紧急措施保持 就业局势的稳定	(68)
	3.3 从五个方面构筑失业预警和应急调控 机制	(70)
	4. 专家谈 SARS 对就业的影响	(73)
第 3 篇	转型时期企业劳动关系的调整	(81)
	1. 当前劳动关系现状及其变化趋势	(81)
	1.1 当前我国劳动关系出现的新变化	(81)
	1.2 现阶段我国劳动关系面临的主要问题	(83)
	1.3 当前劳动关系状况的三大特点	(84)
	1.4 现阶段劳动关系发展变化的五大趋势	(85)
	2. 规范和理顺劳动关系的对策	(87)
	2.1 指导思想和工作思路	(87)
	2.2 解决突出问题的政策措施	(88)
	3. 建立集体谈判和集体合同制度	(91)
	3.1 我国集体谈判和集体合同制度状况	(91)
	3.2 如何建立真正的集体谈判制度	(92)
	3.3 国有企业的集体谈判制度	(96)
第 4 篇	职业培训的新发展	(98)
	1. 劳动力素质及与就业的关系	(98)
	1.1 我国劳动力素质的国际比较优势	(98)
	1.2 劳动者素质与就业的关系	(102)
	2. 高技能人才队伍的建设	(104)
	2.1 高技能人才队伍建设的新发展	(104)
	2.2 高技能人才的评价和使用	(110)
	3. 终身职业能力建设	(113)
	3.1 高职毕业生职业资格培训工程	(113)
	3.2 企业的在职培训	(116)
	3.3 再就业培训	(117)

	3.4 创业培训	(120)
	3.5 农村劳动力转移培训	(123)
	4. 技能人才培养体系的发展	(124)
	4.1 技工学校	(124)
	4.2 民办培训和中外合作办学机构	(127)
	4.3 其他职业培训机构的发展	(129)
	4.4 远程培训的发展	(130)
第 5 篇	下岗失业人员的再就业	(132)
	1. 基本情况	(132)
	1.1 就业和下岗失业状况	(132)
	1.2 积极的就业政策实施情况	(135)
	2. 资源枯竭型城市的再就业问题	(140)
	2.1 资源枯竭型城市就业问题的特征	(140)
	2.2 政策建议	(143)
	3. 蓝领就业问题	(146)
	3.1 蓝领岗位对就业的贡献并未减少	(146)
	3.2 发展蓝领就业是中国工业化的迫切之需	(147)
	3.3 “中国制造”正在带来广阔的蓝领需求	(149)
	3.4 蓝领就业已成为全球化竞争的主要组成部分	(150)
	3.5 政策应当为促进蓝领就业提供更多援助	(152)
第 6 篇	大学生群体的就业	(155)
	1. 大学毕业生就业的现状和形势	(155)
	1.1 近年来大学毕业生就业问题凸显	(155)
	1.2 大学毕业生供求趋势不容乐观	(156)
	1.3 有就业意愿但未能就业的大学生群体 值得关注	(157)
	2. 大学毕业生就业问题分析	(158)
	2.1 大学毕业生的就业机制有待改革	(158)
	2.2 大学毕业生的就业渠道亟待畅通	(158)

	2.3 大学毕业生的就业服务有待加强	(159)
	2.4 全社会和大学生个人的就业观念要有所改变	(159)
	2.5 大学专业结构和教育体制需要进行调整和改革	(160)
	3. 促进大学生就业的政策建议	(164)
	3.1 加强领导, 推动改革, 协调政策落实	(164)
	3.2 取消大学毕业生流动就业的各种限制	(164)
	3.3 制定鼓励大学生自主创业的扶持政策	(165)
	3.4 制定鼓励大学生到基层就业和中西部地区就业的政策	(165)
	3.5 强化大学生就业指导	(165)
	3.6 建立和完善大学生实习和毕业生见习制度	(166)
	3.7 完善公共就业服务制度	(166)
	3.8 推行学历文凭和职业资格证书并行的“双证书”制度	(166)
	3.9 完善灵活就业办法, 引导大学毕业生灵活就业	(167)
	3.10 进一步深化高等教育体制改革	(167)
	4. 2003 年大学毕业生就业工作的基本情况	(168)
第 7 篇	灵活就业中的劳务派遣	(175)
	1. 劳务派遣产生的背景和作用	(175)
	1.1 劳务派遣的概念	(175)
	1.2 劳务派遣产生的背景	(177)
	1.3 劳务派遣在促进就业方面的作用	(178)
	2. 劳务派遣的现状及存在的问题	(187)
	2.1 劳务派遣的发展现状	(187)
	2.2 劳务派遣运作过程中存在的主要问题	(191)
	3. 发展劳务派遣的政策建议	(197)
	3.1 有针对性地鼓励发展一批劳务派遣企业	(197)