

大讲堂

人力资源和社会保障大讲堂

当代中国 就业与劳动关系

- 张小建 中国就业目标和发展战略
蔡 昉 如何认识宏观经济与就业的关系
周天勇 落实创业带动就业的体制和政策环境
莫 荣 我国公共就业服务和政策均等化的状况和政策建议
曾湘泉 人力资源市场与公共就业服务
杨志明 新时期发展和谐劳动关系的主要任务
常 凯 国外协调劳动关系的做法与启示
苏海南 深化收入分配制度改革，增加城乡居民收入



中国劳动社会保障出版社

大讲堂

人力资源和社会保障大讲堂

当代中国 就业与劳动关系



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国就业与劳动关系/张小建等著. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2008

ISBN 978-7-5045-7447-3

I. 当… II. 张 III. ①劳动就业-研究-中国②劳动-生产关系-研究-中国
IV. D669.2 F249.26

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 196562 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

*

北京北苑印刷有限责任公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 11.75 印张 1 插页 148 千字

2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

定价: 28.00 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

人力资源和社会保障大讲堂

编审委员会

主 任 张梦欣 王志明

副 主 任 王玉君 张立新

委 员 曾令萍 王洪玉 吴秀君 仲艳平

贾 华 吴春星 陈晓丽

总 策 划 王玉君

本期策划 王洪玉

目

Contents

录

张小建

人力资源和社会保障部
副部长

中国就业目标和发展战略 /1

一、就业与经济社会发展 /1

二、就业形势 /5

三、就业目标和发展战略 /7

四、积极就业政策 /13

五、就业促进法 /20

蔡 昉

中国社会科学院人口与
劳动经济研究所所长

如何认识宏观经济与就业的关系 /26

一、积极就业政策需要完善的方面 /26

二、关于经济增长与就业的传统认识

/28

三、在政策制定中树立就业优先原则

/30

四、城乡就业扩大保障经济增长良性循环

/32

五、以当前“两防”的政策选择为例

/34

周天勇

中共中央党校研究室
副主任

落实创业带动就业的体制和政策环境 /39

- 一、创业和就业的一些理论和实践问题 /40
- 二、建设创业型国家的重大战略意义 /44
- 三、创业需要的体制和政策环境及我国存在的问题 /47
- 四、建设创业型国家的战略和体制 /49
- 五、建设创业型国家，要处理好的一些重大的战略关系 /50
- 六、实施建设创业型国家战略的政策建议 /51

莫 荣

人力资源和社会保障部
劳动科学研究所副所长

我国公共就业服务和政策均等化的状况 和政策建议 /54

- 一、中国公共就业服务的历史演变 /55
- 二、公共就业服务的均等化现状 /61
- 三、公共就业服务不均等的根源 /71
- 四、通过就业再就业服务均等化促进人类
发展公平的政策建议 /73

曾湘泉

中国人民大学劳动人事
学院院长

人力资源市场与公共就业服务 /76

一、我们为什么要研究公共就业服务

/76

二、国外人力资源市场与公共就业服务研

究现状 /77

三、我国人力资源市场与公共就业服务的

发展现状 /79

四、关于加强公共就业服务体系建设的几

点政策建议 /90

杨志明

人力资源和社会保障部
副部长

新时期发展和谐劳动关系的主要任务 /94

一、探索发展和谐劳动关系的有效途径

/94

二、新时期发展和谐劳动关系的主要任务

/102

常 凯

中国人民大学劳动关系
研究所所长

国外协调劳动关系的做法与启示 /115

- 一、国内外劳资关系的特点 /115
- 二、国外劳动关系的理论和政策 /129
- 三、劳动关系系统理论的内容和模型
/133
- 四、国外劳动关系调整类型和模式
/136
- 五、国外劳动关系的调整方式 /138
- 六、国外协调劳动关系做法的启示
/140

苏海南

人力资源和社会保障部
劳动工资研究所所长

深化收入分配制度改革，增加城乡居民 收入 /152

- 一、我国收入分配现状和进展 /152
- 二、我国收入分配问题及原因分析
/159
- 三、我国收入分配制度改革目的、任务、
思路 and 原则 /166
- 四、我国收入分配制度改革的主要措施
/168
- 五、高度重视，加强领导，共同推进收入
分配制度改革 /179

中国就业目标和发展战略

张小建*

一、就业与经济社会发展

就业不仅是一个重大的经济问题，也是一个重大的社会问题。减少失业、扩大就业是每一个国家经济社会发展的基本目标，经济社会发展要最终体现在人的发展上，而就业在人的生存发展中具有本源作用。

（一）就业是民生之本

国际劳工组织在 2001 年全球就业论坛上通过的《全球就业议程》明确提出：“工作是人们生活的核心。不仅是因为世界上很多人依靠工作而生存，它还是人们融入社会、实现自我以及为后代带来希望的手

* 张小建，人力资源和社会保障部副部长。

段。”就业，是每一位劳动者生存的经济基础和基本保障，也是其融入社会、共享社会经济发展成果的基本条件。

辽宁棚户区改造中的再就业

棚户区产生于20世纪50年代末，当年为了加紧生产而修建的简易房子从未翻修过，后来成为一片片低矮破旧的危房，不仅居民生活环境极差，并且下岗失业严重，社会治安混乱，有人将其比喻为城市的“贫民窟”。2005年3月，辽宁省委、省政府将棚改列为全省“1号工程”，用了21个月，彻底改造了连片的破旧棚户区，使120万棚户区百姓住进了新楼房；紧接着，实施“就业促安居工程”，对棚改回迁居民中有劳动能力和就业需求的失业人员在60天内提供相对稳定的就业岗位，对零就业家庭力争实现双就业，并使稳定就业率达到70%以上。这样，使居民走上靠劳动获得收入的道路，确保“住得起、住得稳”，真正实现安居乐业，群众满意，社会安定。

汶川抗震救灾中的就业援助

2008年汶川特大地震给灾区人民生命财产造成巨大损失，使当地社会经济发展受到极大破坏。在重灾区，生产生活设施变成一片废墟，城乡居民在失去亲人的同时，失去了岗位，失去了收入来源，许多人一贫如洗。在紧张的抢救生命、谋求生存阶段之后，成千上万在帐篷中生活的劳动者首先考虑的就是今后的生活出路。四川等灾区政府在灾后重建中，把就业放在突出位置，大力开展就业援助，组织一批劳动者参加救灾的社会服务，组织一批企业职工开展生产自救、投入重建项目，组织一批农村劳动者到外地打工，并运用就业政策和资金给予扶持。不仅使灾区劳动者靠就业走出困境，并且为保证灾区人心稳定和社会安定奠定良好基础。

2002年9月，江泽民同志在全国再就业工作会议上指出，就业是民生之本。扩大就业，促进再就业，关系改革发展稳定的大局，关系人民生活水平的提高，关系国家的长治久安。

2008年4月，张德江副总理在国务院就业工作部际联席会议全体会议上指出，我们常常讲“安居乐业、国泰民安”，首要的是大家要有工作做，有钱赚，有饭吃，这样才能实现安居乐业，达到国泰民安。如果相当多的人没事做，就会无事生非，一遇问题就会出乱子。

（二）促进就业是安国之策

《全球就业议程》强调：“就业是社会和政治稳定的关键，是使经济增长和繁荣的潜力得以发挥的基本条件。”

2003年8月，胡锦涛总书记在全国再就业工作座谈会上指出，就业是民生之本。做好就业和再就业工作，关系人民群众的切身利益，关系改革发展稳定的大局。促进就业和再就业是一件利国利民的大事，是安国之策。

2007年6月，华建敏同志在就业工作座谈会上指出，我们常讲国计民生，国计是为了民生，国计是服务于民生，国计是改善民生。民生问题主要是“三乘三加一”，共10个问题。第一个层面是就业、分配和社保。就业是民生之本，分配是民生之源，社保是民生安全网。第二个层面是教育、医疗和住房。这是老百姓目前最关心、反映最突出的三个问题。第三个层面是安全问题，包括生产生活安全、环境安全和社会安全。再加一个，就是人民群众的文化需求问题。其中，就业问题是民生问题之首，是民生第一要务。因此，就业是老百姓安身立命之本，促进就业是党和政府安国兴邦之策。

世界上许多国家都把解决公民就业问题作为政府的重要任务和执政的重要目标，作为政党竞选的重要砝码和施政纲领的重要内容。

目前，全党正在进行贯彻落实科学发展观教育和实践活动，其中一个重要内容，就是要通过加强社会发展来转变经济与社会发展的不平衡，通过强化以人为本来扭转以GDP为本。而不论是社会发展还是以人为本，最终都要落实在民生问题的解决和改善上，就业作为民生之本和民生首要问题，在落实科学发展观中应得到更高的重视，更好



的解决。

法国巴黎骚乱事件映射的失业问题

2005年10月,法国巴黎发生了重大骚乱事件。起因是巴黎市郊两个移民青年在被警察追捕时意外触电身亡,引发了当地移民青年群体的街头暴乱,并迅速蔓延至全法300个市镇,甚至殃及到德国、比利时。骚乱者不仅焚烧汽车,还对政府机构、警察机构、法院、学校、商店和仓库实施纵火。期间有6000多辆汽车被焚毁,1500余人被拘留。事件的根本原因,是大批移民青年长期失业,就业无门,并深感移民在教育 and 就业上受到严重歧视。法国政府采取“高压+安抚”措施来平息骚乱。高压措施是出动了防暴警察和宪兵戒严;而安抚措施最主要内容就是就业,政府承诺向750个城镇找不到工作的年轻人提供培训、实习和初次就业机会。巴黎骚乱发端于失业、平息于就业,这充分说明,就业这一民生问题不解决,再民主的社会也难安定。而解决类似的社会群体矛盾,就业是首选之策。

德国政权更替中的就业因素

2001年,德国失业率高达12%,施罗德为争取连任,提出了三大举措:一是实施积极促进就业的“哈茨计划”,承诺将失业率控制在10%以下;二是承诺对东德地区投入增加,主要用于东德失业者培训和就业;三是组织庞大商业考察团来中国推销产品、签订订单,以扩大就业机会。施罗德由此获得民心,使其政党再次赢得选举。但到2005年,德国失业率并未下降,东德地区的就业状况也未得到有效改善,承诺没有兑现,民众甚为失望。在2005年秋季的选举中,被默克尔取而代之。德国政权的更迭,最直观地说明,就业是民众衡量执政党执政成效的最重要指标,就业的局势直接影响着政治的格局。

二、就业形势

(一) 全球就业面临的挑战

根据国际劳工组织发布的报告，世界就业形势面临四大挑战：一是失业者数量依然庞大。2006年年底，失业人数达到1.95亿人，为历史最高点，全球失业率为6.3%。二是工作穷人现象依然严重。所谓工作穷人，是指虽然在从事一定的工作，但家庭人均生活费每天低于2美元的人。2006年年底，全世界有工作穷人13.7亿。就业的不充分，收入的低微，社会保障的缺乏，都使他们难以走出贫困。三是特殊群体失业严重。2006年年底，全世界失业青年占失业总人口的44%，专家称之为“全球的现实难题与未来之忧”。妇女的就业参与率为49%，远低于男性就业参与率74%，就业性别差距明显。四是就业地区差异突出。2006年年底，发达经济体和欧盟地区失业率略有下降，为6.2%；东亚地区失业率为3.6%，保持世界最低；南亚地区失业率是5.2%；而中东和南部非洲地区是12.2%，为世界最高。

(二) 中国就业面临的难题

我国有13多亿人口，是世界上人口和劳动力最多的国家。我国的就业问题不同于发达国家，他们主要面临青年劳动力的就业问题；也不同于其他转轨国家，他们主要面临转轨带来的结构性失业和再就业问题；还不同于其他发展中国家，他们主要面临农村劳动力的转移就业问题。我国就业所面临的是转轨就业、青年就业和农村转移就业同时出现、相互交织的“三碰头”局面，决定了就业问题之复杂，就业工作任务之艰巨，是世界任何国家都未有过的。突出表现为：

1. 劳动力供大于求的总量性矛盾长期存在。这是由我国人口众多的基本国情决定的。“十一五”期间，城镇需要安排的劳动力年均达

2 400 万人，每年能够安排 1 200 多万人，供求缺口在 1 200 万人左右；与此同时，农村富余劳动力还有 1.2 亿以上，每年转移的劳动力为 900 万人。

2. 就业的结构性矛盾越来越突出。主要表现为：一方面劳动者素质与岗位需求不适应，技能劳动者供不应求，部分地区企业招工难问题进一步加剧。另一方面部分困难地区岗位不足、困难群体就业难的问题依然突出。

3. 青年就业问题已逐步上升为矛盾焦点。大学生需要就业的人数持续增加，五年内从 145 万上升到 560 万；而学校教育设置与就业市场需求的脱节，学生择业观念与就业社会现实的脱节，学生就业渠道与就业政策措施的脱节，更成为影响大学生就业的重大障碍。另外，“80 后”的新生代农民工已超过 1 亿人，带动着整个农民工群体在转移就业中发生转变：由亦工亦农的兼业为主转向全职从事非农就业为主，由城与乡双向的流动转向更多地融入城市，由以谋生存为主转向谋发展和求平等。这使得解决农民工问题的复杂程度大大增加。

4. 工作体制和工作手段亟须完善。我国长期以来城乡分割所产生的二元经济结构、市场的分割、公共服务的欠缺、人力资源能力建设的不足等，都是我们在推进就业工作中必须解决的难题。

（三）做好就业工作的有利条件

一是近年来我国经济发展持续在较高位上运行，国民经济持续快速协调健康发展，为拉动就业持续增长提供了基本条件。二是在经济结构特别是产业结构调整中，第三产业特别是传统服务业的发展，非公有制经济和劳动密集型中小企业的发展，进一步拓宽了就业空间。三是政府高度重视，将就业列为国家宏观调控的四大目标之一，纳入国民经济和社会发展规划，制定实施中国特色的积极就业政策。同时，各地、各部门创造了许多好经验和做法，也为做好就业工作奠定了坚实的实践基础。特别是随着《就业促进法》的贯彻实施，将为促进就

业提供强大的法律和制度支撑。

三、就业目标和发展战略

党的十七大提出了实施扩大就业的发展战略，实现社会就业更加充分的目标。如何理解“充分就业”的含义，如何制定相应的经济社会发展战略和政策措施，对做好我国就业工作具有重要的现实意义和长远的战略意义。

（一）实现社会就业更加充分

20 世纪 30 年代资本主义世界经济大危机以后，凯恩斯（1936 年）提出了有效需求不足的理论，认为在资本主义社会中，除了有“自愿失业”和“摩擦性失业”外，还存在“非自愿失业”（即劳动者愿意接受一定市场工资水平的就业但仍得不到就业机会）（见图 1）。凯恩斯认为，通过刺激有效需求的增加，从而增加就业岗位，就能消除“非自愿失业”，实现“充分就业”。“充分就业”并不是指一切有劳动能力的劳动者全部都就业，而是指在一定市场工资水平下，愿意就业的劳动者都能够就业的状况。此时，因为信息不对称等问题，仍会存在供求不匹配的摩擦性的失业。这种情况下的失业率被后来的经济学家（弗里德曼）称为自然失业率。经济学家们最初认为自然失业率为 2%~3% 即为充分就业，随着 20 世纪 70 年代中期以后发生的经济和技术变革，标志充分就业的自然失业率水平也上升到 5% 左右。当代经济学家们还认为，实现社会充分就业时还有三个特征：一是劳动力供求基本平衡；二是劳动关系相对稳定；三是劳动者素质得到充分开发，并对其就业产生积极作用。

实现充分就业也是国际劳工公约的基本内容。国际劳工组织在就业政策公约（1964 年第 122 号）号召各会员国将充分就业作为一项主要目标，实行积极的政策，促进充分的、自由选择的生产性就业（生

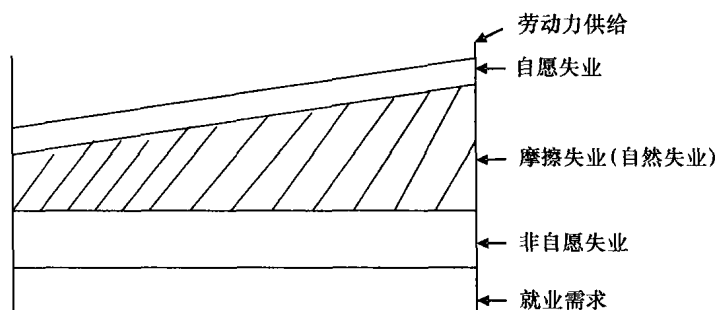


图 1

产性就业是指有社会和生产效益的就业，而非无效就业)。

十七大提出，到 2020 年，我国要实现社会就业更加充分的目标。届时，城乡劳动者应普遍得到教育培训和就业机会，社会就业总量和结构应更加均衡、就业环境更加完善、就业保障更加健全、就业质量更加良好。具体体现在四个方面：

一是人力资源得到更加充分的开发和利用。突出体现在社会有更多就业机会、劳动者有更高就业能力。就业岗位与有效劳动力资源大体平衡，绝大部分劳动者可以顺利实现就业。届时，我国的新增就业每年保持在 1 500 万人左右，在总体规模上能够使新增劳动力得到基本消化，就业总量将由现在的 7.6 亿人提高到 8.5 亿人左右。城乡统筹就业和服务业就业水平大幅度提高：城镇就业人数由现在的 2.8 亿人提高到 5.1 亿人，农村富余劳动力转移出 1.5 亿人；城乡就业结构比例从现在的 3.6 : 6.4 变为 6 : 4；第一、二、三次产业就业比重由目前的 45%、24%、32% 变为 30%、25% 和 45%。

劳动者素质大幅提高，面向全体劳动者的职业技能培训制度健全，基本实现人人有知识，个个有技能。新进入人力资源市场的劳动者都经过中等以上教育或职业资格培训，持职业技能资格证书的比例达到 80% 以上。

二是就业渠道通畅，劳动者自主择业、自由流动、自主创业的环境良好。突出体现为劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业

的格局进一步健全。以《劳动法》为核心、《就业促进法》等法律为主干的劳动保障法律体系健全完善，政府、用人主体、劳动者和社会中介组织的行为依法调整；统一开放的人力资源市场机制发挥基础作用，城乡就业的体制分割基本消除，劳动力价格在劳动力配置中发挥主导作用；在法律的保障下，劳动者的自由流动成为现实；劳动者自主择业和自主创业政策环境良好；遍布城乡直到社区村镇且信息联通的管理和服务体系更加完善；在公共财政支持下，公共就业服务和职业培训能够较好地满足劳动者实现就业和提高素质的基本需要。

三是有就业能力和就业愿望的劳动者都能享有平等的就业机会，社会失业率和平均失业周期控制在社会能承受的范围内。突出体现为劳动者的公平就业和对失业的积极应对。到 2020 年，城镇调查失业率控制在 6% 以下，城镇登记失业人数 1 200 万左右（城镇登记失业率 4% 左右），社会平均失业周期控制在半年内；失业人员能获得失业保险并通过就业服务组织到相应的就业准备活动中，失业半年以上者将得到有效的就业援助。

调查失业率与城镇登记失业率的区别

项目 内容	调查失业率	登记失业率
范围	城镇+农村进城人员	城镇人员
方法	入户抽样调查	到劳动部门登记
标准	没有工作且愿意工作；收入低于基本标准	没有工作且寻找工作
结果	5.5%（2005 年 11 月） 5.24%（2006 年 11 月）	4.3%（2005 年年底） 4.2%（2006 年年底）
应用	判断就业总体形势和变化趋势	判断地区就业变化趋势；分析政策执行效果

四是劳动者的就业权益得到有效保障，就业的稳定性进一步提高。突出体现为劳动者的主体地位进一步提高。在劳动合同的保障下，劳