

张小建 / 主编

中国就业改革  
发展40年

ZHONGGUO JIUYE GAIGE  
FAZHAN 40 NIAN

张小建 / 主编

中国就业改革  
发展40年

ZHONGGUO JIUYE GAIGE  
FAZHAN 40 NIAN

图书在版编目(CIP)数据

中国就业改革发展40年/张小建主编. -- 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2019

ISBN 978-7-5167-3726-2

I. ①中… II. ①张… III. ①就业问题-研究-中国 IV. ①D669.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第041768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)

\*

北京市艺辉印刷有限公司印刷装订 新华书店经销  
787毫米×1092毫米 16开本 20.25印张 227千字  
2019年3月第1版 2019年3月第1次印刷  
定价: 78.00元

读者服务部电话: (010) 64929211/84209101/64921644

营销中心电话: (010) 64962347

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 50948191

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

## 编 委 会

主 编 张小建

执行主编 王锡赞

副 主 编 毛 健 刘燕斌

编写人员 李燕萍 刘明媛 郭蓉蓉 颀孙静

陈 蕊 王 琦 陈 寅 梁亚洲

苏 颖

论证专家 于法鸣 莫 荣 柏 莉 郑灿栋

张亚力 刘丹华 党晓捷 田小宝

马永堂 田光哲 孙怀波

## 前言

从 1978 年到 2018 年，中国改革开放走过了 40 年的历程。中国就业事业作为中国改革开放的重要组成部分，伴随着改革开放步伐，在数次面对困难风险和重大考验中，始终坚持改革方向，砥砺前行，奋力拼搏，取得了一个又一个战役的胜利，正在迈向实现更加充分和更高质量就业的新的征程。

本书汇集了中国就业 40 年改革发展的十一个重大事件，真实再现了每一个重要时期就业工作面临的挑战，就业事业改革发展的方略和作为，经过努力所取得的成果，以及从中汲取的经验和教训。一些亲历者讲述，更加生动地再现了改革开放中就业工作者拼搏奋斗的过程和心路历程。

希望读者与我们一道，通过回顾历史，传承就业“铁军”的光荣传统和良好作风；同时以史为鉴，明确深化改革的方向和前进道路。

本书也是人力资源社会保障部 2018 年重点课题研究成果。课题成果是在就业工作前辈们以往工作的基础上，由中国就业促进会组织秘书处的青年工作者完成的。该书可作为向中国就业改革开放 40 年

献上的一份厚礼，并以此向所有为中国就业改革发展做出贡献的同志们致以崇高的敬意！

張小建

2019 年 1 月

## 内容摘要

中国就业改革发展 40 年，历经经济社会发展的不同阶段，在解决就业的突出矛盾问题、稳定就业局势、推动就业扩展和质量提升中走出了一条有中国特色的就业道路，也为世界就业树立了样板。

——改革统包统配制度，实行“三结合”就业方针。20 世纪 70 年代末，“文化大革命”积累的就业矛盾和数百万下乡知青回城形成了就业高峰。为解决此问题，1980 年 8 月，党中央召开全国劳动就业会议，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“三结合”就业方针，并启动就业制度改革，打开了国营企业、集体企业和个体工商服务业“三扇门”。在“三结合”就业方针的指导下，各地、各部门积极开展工作，广开就业门路，特别是建立了集发展经济和社会管理组织为一体的劳动服务公司，组织多种就业活动。这期间，党中央、国务院先后颁布实施了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，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，改变了旧的就业格局，使多年积累的城镇待业问题得以化解。

——改革企业用工制度，实施再就业工程。为搞活企业，改革企

业用工制度，1986年7月，国务院印发了《关于发布改革劳动制度四个规定的通知》，启动对企业固定工制度的改革，实行劳动合同制，明确企业与劳动者双方的权利和义务，并废除企业内部招工，不再实行退休职工子女顶替，对企业辞退职工作出规定，对解决待业问题也制定了办法，由此形成对企业用工制度的配套改革。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》，明确规定企业14项自主经营权，包括劳动用工权，人事管理权，工资、奖金分配权等；企业实行职工能进能出、能上能下，收入能高能低。劳动合同制也从城市试点在新招工人中实行，再逐步扩展到企业中老职工。1994年《中华人民共和国劳动法》颁布后，对新老职工一律实行劳动合同制。

随着企业改革深化和劳动合同制实施，出现一批企业终止、解除劳动合同人员，大量国有企业富余人员也要分流安置，因而凸显出再就业的问题。1993年，劳动部总结各地经验，提出了“再就业工程”，从而与初次求职就业的人员划分开，明确提出“再就业”工作的任务，并且集结了当时所有政策与服务的效能来推进工作。1995年，国务院办公厅转发了劳动部《关于实施再就业工程的报告》，在全国大中城市推广。1997年年初，国务院召开全国国有企业职工再就业会议，提出“鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效、实施再就业工程”的方针在全国进行部署。再就业工程的实施，为搞好政策、服务、保障等措施相结合来推进工作提供了样板，也为以后制定和实施积极就业政策提供了实践基础。

——确保下岗职工基本生活，创立积极就业政策。1998年，亚洲金融危机和国内产业结构调整不期而遇，给国有企业带来重大冲击，出现大量企业职工集中下岗失业，面临工资发不出、职工生活无

保障的困难局面。为解决好这个问题，1998年5月，党中央、国务院召开了国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议。中共中央、国务院同年6月印发《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》，把保障下岗职工的基本生活作为首要任务，建立再就业服务中心（以下简称“中心”），按照“三三制”（财政补助1/3、社会筹集1/3、企业自筹1/3）的原则筹集专项资金，为下岗职工发放基本生活费。这一保障制度作为一种过渡性措施，在当时社会保障体系不完善、市场机制不健全的情况下，有效保障了下岗职工的基本生活，维护了改革、发展和稳定的大局。

2002年，我国改革进入攻坚阶段，城镇新增劳动力进入高峰，大批国有企业下岗职工面临在中心三年期满后出中心的出路问题。为了解决好这个新难题，党中央、国务院及时作出了大力推进再就业的重大决策，并于2002年9月召开全国再就业工作会议进行部署安排。9月30日，中共中央、国务院印发《关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》。这个文件在全面总结国内工作实践并学习借鉴国际经验做法的基础上，提出了积极的就业政策，确定了新的“三结合”就业方针，即劳动者自主就业、市场调节就业和政府促进就业，并从提高经济增长对就业拉动能力的宏观经济政策，促进下岗失业人员再就业的扶持政策，加强就业服务和职业培训促进市场供求合理匹配的劳动力市场政策，规范企业减员、引导大企业分流富余人员、减轻社会失业压力的失业调控政策，继续做好保障下岗失业人员基本生活的社会保障政策五个方面，构筑了积极就业政策的基本框架。随后，劳动保障部等十个部门和单位制定了八个配套文件。与此同时，建立起再就业工作部际联席会议制度（2005年调整为“就业工作部际联席会议制度”）、就业工作目标责任制度和就业工作监督检查机

制并发挥效应，就业服务体系也开始向街道、社区延伸。这套政策的实施，化解了下岗失业大潮的冲击，使中国就业走出了困境。

——发展积极就业政策，颁布就业促进法。2005 年年底，为保持下岗失业人员再就业工作的持续性，并统筹考虑集体企业职工下岗失业问题以及农民工流动就业和青年就业问题，国务院印发《关于进一步加强就业再就业工作的通知》，对原有的政策进行了延续、扩展、调整和充实，增强了针对性和有效性。文件明确要求，今后三年重点解决好下岗失业人员再就业问题，同时努力做好城镇新增劳动力就业和农村富余劳动力转移就业工作，有步骤地提高城乡统筹就业和劳动者素质，探索建立市场经济条件下促进就业的长效机制。其后，国务院就业工作部际联席会议各成员单位起草完成了综合配套以及相关操作性文件，推动城镇新增就业人群较大增长，帮助困难对象再就业成果显著，在平稳解决体制转轨遗留问题的同时，也促进了青年就业和农民工转移就业，并取得新的进展。

2007 年 8 月颁布的《中华人民共和国就业促进法》，将扩大就业作为经济社会发展的重要目标，明确了就业工作的重要地位，明确了政府促进就业的重要职责，并将行之有效的积极就业政策措施法制化、制度化。该法规定了有利于促进就业的产业、财政、税收、金融政策，以及城乡统筹、区域统筹、群体统筹，灵活就业、就业援助、失业保险十大政策；还确定了就业工作政府职责、公共就业服务和就业援助、人力资源市场管理、职业能力开发、失业保险及预防五大制度。

——应对严重自然灾害，实施特别就业援助。2008 年 5 月 12 日发生的四川汶川特大地震，对灾区经济社会发展和人民群众生命财产造成巨大损失，也给就业带来严重冲击。5 月底 6 月初，人力资源社

会保障部在深入灾区现场考察的基础上，提出面对灾情必须实行特别政策。国务院连续召开会议，确定将扩大就业和实施就业援助作为支援灾区恢复重建的重点工作之一。根据中央领导同志对灾区促进就业工作的重要指示，国务院启动对口就业援助，动员组织多个支援省、市，帮助灾区劳动者实现异地转移就业，并结合援建项目促进就地就近就业。2008年6月至2009年2月，国务院制定实施了一系列政策，进一步加大对受灾地区的就业援助力度，对保障灾区群众生计和确保就业稳定发挥了积极作用。

——应对国际金融危机冲击，实施更加积极就业政策。2008年9月后，国际金融危机突发，我国经济受到严重冲击，大批企业关闭停产，岗位流失严重，上千万农民工失业返乡，几百万大学生毕业后就业面临困难。为应对危机，党中央、国务院果断决策，采取有力措施，在保持经济增长的同时实施更加积极的就业政策。2009年2月，国务院印发《关于做好当前经济形势下就业工作的通知》，并先后制定综合性文件和三个专门文件；国务院就业工作部际联席会议有关部门联合制定了三个文件，组合成应对危机做好就业工作的六大举措，包括：（1）发展经济拉动就业；（2）帮扶企业稳定就业；（3）开启创业带动就业新的增长点；（4）实施特别职业培训计划；（5）开展公共就业服务系列活动；（6）对高校毕业生、农民工和就业困难人员等重点群体的促进就业措施。中央财政也进一步加大对就业工作的投入。六大举措的实施，有效地应对了国际金融危机对我国就业的冲击，确保就业在稳定中重新扩展，从而为保增长、保民生、保稳定做出了重要贡献。

——做好农村劳动力转移流动工作，推进城乡人力资源市场一体化进程。随着农村改革与城镇就业改革的深化，城乡间的就业壁垒被

一步步打破，东部沿海地区以及大城市的快速发展产生了众多就业机会，提供了更高收入，农村劳动力开始更多地涌入城市。1989年春节前后，首次出现了农村劳动力大规模跨地区流动的“民工潮”，引起各级政府和有关部门的高度关注。1990年劳动部进行了重点研究，明确提出了“国家统筹指导，社会提供服务，集体组织就业与个人自主创业相结合”的农村就业方针。而后，劳动部（劳动保障部）联合有关部门在部分地区先行先试，从鼓励农民多渠道转移就业的“农村劳动力开发就业试点”，到为农民进城务工开辟通道的“有序化工程”，再到消除各种障碍推进城乡平等就业的“统筹城乡就业试点”，明确了实现城乡统筹就业的基本目标、实现途径，并探索实施了推动工作的措施办法。

1993年，劳动部在劳动体制改革总体设想中，将建立竞争公平、运行有序、调控有力、服务完善的现代劳动力市场作为重要目标。1993年11月，党的十四届三中全会明确提出要发展要素市场，改革劳动制度，逐步形成劳动力市场。1999年，劳动保障部提出实施“双轨”“转轨”“并轨”三步走策略，为市场就业机制的建立和完善打开了新的局面。20世纪90年代中期，初步形成职业介绍、就业训练、失业保险、生产自救“四位一体”就业服务体系框架；90年代后期，按中央有关文件要求推进公共就业服务“三化”（科学化、规范化、现代化）建设；2003年后，推进“新三化”（制度化、专业化、社会化）建设和开展“人本服务”，确立了公共就业服务体系的基本格局。2006年1月，国务院印发的《关于解决农民工问题的若干意见》，确立了“建立城乡统一的劳动力市场和公平竞争的就业制度，建立惠及农民工的城乡公共服务体制和制度”的目标，使原来面向城镇的就业服务体系向农村延伸，覆盖到农村劳动者，相应建立

乡、镇、村级劳动保障工作平台，逐步形成统筹城乡的就业工作体系。2008年以后，按照中央整合人才市场和劳动力市场、建立统一规范的人力资源市场的要求，形成了促进就业和推进人力资源开发并行、公共服务与经营性服务并重、有形市场和无形市场结合的就业服务体系。

——新时期明确就业优先战略，提升和创新积极就业政策。随着我国城镇化、工业化、市场化和国际化步伐加快，就业总量压力和结构性矛盾并存，高校毕业生等重点群体就业问题突出。针对经济发展方式转变和就业格局变化，2009年12月，中央经济工作会议指出，扩大就业是保障和改善民生的头等大事，要把促进就业放在经济社会发展优先位置。2011年，国家“十二五”规划纲要中明确提出实施就业优先战略并进行部署安排，将选择扩大就业的发展方式、实施更加积极的就业政策、加大对就业的资金投入、建立“就业优先”指标评估体系等措施作为实施就业优先战略的重点内容，在实践中不断充实完善。党的十八大以来，更是把稳定和扩大就业作为宏观调控的重要目标，将促进就业的目标融入稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险等经济社会发展的各个领域。

党的十八大以来，随着我国经济发展进入新常态，面对经济下行状况下就业工作的新形势，中央明确提出，把创业和就业结合起来，以创新创业带动就业，催生经济社会发展新动力。2015年4月，国务院印发《关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》，对积极就业政策进行丰富与发展、提升与创新。实施对象范围覆盖城乡各类劳动者，政策惠及面不断扩大；工作定位将促进就业与鼓励创业相结合，导向更加积极；政策的操作性也更加细化务实，含金量越来越高。2017年4月，国务院印发《关于做好当前和今后一段时期就业

创业工作的意见》，提出坚持实施就业优先战略、支持新就业形态发展、促进以创业带动就业、抓好重点群体就业创业、强化教育培训和就业创业服务五个方面的政策措施。核心特点就是继续强调通过稳增长保就业，支持新就业形态发展，对已有政策进行了充实完善，并为解决重点群体和行业在就业中的突出矛盾和问题采取针对性新举措。

——“双创”开启新局面。2015年6月，国务院印发《关于大力推进大众创业万众创新若干政策措施的意见》，提出大力推进大众创业万众创新的重要举措。加快实施创新驱动发展战略，通过制定和完善鼓励各类劳动者、企业创业创新的政策措施，使市场活力和创新动力全面激活。在“大众创业、万众创新”推动下，创业带动就业倍增效应进一步释放，逐步形成创业带动就业的新高潮。

——促进贫困劳动力就业创业助推脱贫攻坚。2016年，国务院印发《“十三五”脱贫攻坚规划》，明确提出六项“就业扶贫”专项行动，即劳务协作对接行动，重点群体免费职业培训行动，春潮行动，促进建档立卡贫困劳动者就业，返乡农民工创业培训行动，技能脱贫千校行动。2017年1月，国务院印发《“十三五”促进就业规划》，明确就业扶贫重点从劳务输出为主向多渠道就业创业并重转变，工作手段从大规模招聘为主向以精准识别、精准施策为基础的个性化服务转变，就业渠道从劳务协作为主向就业创业新载体转变，这些新举措在实施中开始取得成效。

自改革开放以来，伴随着经济体制的改革，我国劳动就业体制改革不断深化，彻底改变了计划经济体制下“统包统配”就业制度，形成了适应社会主义市场经济要求的就业管理体制。进入21世纪后，实施扩大就业的发展战略，制定并实施积极的就业政策，使我国就业取得举世瞩目的成就。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心

的党中央坚持以人民为中心发展思想，将就业视为“最大的民生”，全面深化就业创业机制体制改革，不断完善促进就业创业政策措施，开拓出就业工作的新局面。

中国就业 40 年改革发展取得了重大成就。一是实现就业规模的扩大和结构的优化，保持就业局势总体稳定；二是实现从统包统配到市场就业机制的跨越，较好发挥市场配置作用；三是建立和完善公共就业服务体系，健全和强化职业培训制度；四是以实现更高质量和更充分就业为目标，推进新时期就业工作迈上新台阶。

中国就业 40 年改革发展的经验启示是：坚持以人民为中心促进就业的初心，牢固树立就业是民生之本理念；坚持市场导向改革，明确并强化政府促进就业的责任；将就业作为经济社会发展优先目标，坚持发展经济与扩大就业的良性互动；坚持从中国国情实际出发，推进城乡统筹就业的发展；坚持与时俱进，确定每一个时期的就业方针和政策；强化执行力，务求实效。

展望未来，中国就业迈上新的征程。就业工作面临新形势下的新问题，新征程中的新挑战，党的十九大提出了新时代就业工作新的目标任务，任重而道远。要坚持以人民为中心，坚持发挥就业战线“铁军”精神，坚持改革不停步，继续攻坚克难，为实现充分就业和持续提高就业质量而努力奋斗。

 目录

第一部分 发展历程 .....	001
第一章 改革统包统配制度，实行“三结合”方针，化解知青 就业问题（1979—1985年） .....	003
一、长期积累的问题集中爆发，催生就业制度改革 .....	004
二、改变传统就业模式，制定实施“三结合”就业方针 .....	006
三、“三结合”就业方针的实施效果和意义 .....	018
• 亲历者讲述 .....	021
第二章 改革企业用工制度，实施再就业工程，启动再就业 （1985—1998年） .....	024
一、改革国有企业用工制度，启动对企业内存量改革 .....	025
二、再就业工程的出发点和切入点 .....	032
三、再就业工程的实施效果和意义 .....	038
• 亲历者讲述 .....	040

第三章	针对国有企业职工下岗，建立再就业服务中心， 确保基本生活（1998—2002 年）	043
一、	为保证社会稳定和推进改革攻坚，必须实行 “两个确保”	044
二、	采取超常规高强度的政策措施，全力推进 “两个确保”	048
三、	实现“两个确保”的成果和意义	057
	• 亲历者讲述	058
第四章	抓住根本，创立并发展积极就业政策，大力促进 再就业（2002—2007 年）	061
一、	创立积极就业政策的必要性	062
二、	创立积极就业政策的实践基础、总体思路和部署推动	066
三、	全面综合且针对性强的政策体系	072
四、	在实施中的延伸发展和成效意义	079
	• 亲历者讲述	087
第五章	促进农村劳动力转移就业，推进城乡统筹就业和 人力资源市场一体化进程（1980—2008 年）	091
一、	促进农村劳动力转移就业	092
二、	推进城乡统筹逐步实现平等就业	101
三、	培育发展城乡一体化人力资源市场	103
四、	促进农村劳动力转移和城乡一体化市场发展的主要成效	118
	• 亲历者讲述	120
第六章	制定实施就业促进法，推进就业政策和就业 工作制度化（2007—2008 年）	124
一、	制定就业促进法的背景和要旨	125