



就业蓝皮书

BLUE BOOK OF EMPLOYMENT

No.1

中国就业发展报告

(2019)

主编/莫荣

副主编/陈云 熊颖

ANNUAL REPORT ON CHINA EMPLOYMENT
DEVELOPMENT (2019)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2019
版



就业蓝皮书

**BLUE BOOK OF
EMPLOYMENT**

中国就业发展报告 (2019)

ANNUAL REPORT ON CHINA EMPLOYMENT DEVELOPMENT
(2019)

主 编 / 莫 荣
副主编 / 陈 云 熊 颖



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国就业发展报告. 2019 / 莫荣主编. --北京:
社会科学文献出版社, 2019. 4

(就业蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 4564 - 0

I. ①中… II. ①莫… III. ①就业 - 研究报告 - 中国
- 2019 IV. ①D669. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 054685 号

就业蓝皮书

中国就业发展报告 (2019)

主 编 / 莫 荣

副 主 编 / 陈 云 熊 颖

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 关少华

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 26.25 字 数: 395 千字

版 次 / 2019 年 4 月第 1 版 2019 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 4564 - 0

定 价 / 198.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究



权威·前沿·原创

皮书系列为

“十二五”“十三五”国家重点图书出版规划项目

《中国就业发展报告（2019 年）》

编 委 会

顾 问 张小建

主 编 莫 荣

副 主 编 陈 云 熊 颖

编委会成员（以文序排列）

莫 荣	陈 云	曹 佳	李宗泽	孟续铎
张小建	柏 莉	田光哲	马永堂	吴 玮
潘伟梁	沈嘉贤	熊 颖	孙佛明	胡小玲
罗瑞瑞	张丽宾	李 娟	鲍春雷	匡校震
韩春光	张伟峰	李付俊	邓宝山	殷宝明
翟燕立	陈大红	刘明媛	翁仁木	

主要编撰者简介

莫荣 主编

现任政协第十三届全国委员会委员，人力资源和社会保障部中国劳动和社会保障科学研究院副院长（正司级）、研究员，兼任中国就业促进会副会长、《中国劳动》主编、人力资源和社会保障部专家咨询委员会委员，是“新世纪百千万人才工程”国家级人选，国家社科基金重大项目首席专家，享受国务院政府特殊津贴。1986年本科毕业于清华大学精密仪器系，1988年研究生毕业于北京经济学院劳动经济系，曾在英国牛津大学、新加坡南洋理工大学等做访问学者。1988年开始研究劳动就业、职业培训、人力资源管理、国际劳动保障等理论和政策问题，完成国家社科基金重大项目“产业转型升级下高校毕业生就业研究（14ZDA068）”和重点项目“我国失业预警模型构建及应用研究（13AJY009）”，以及省部级、国际组织、地方政府和企业合作课题等170多项。先后为中共中央政治局、全国人大常委会集体学习讲解就业专题，在《人民日报》《求是》《管理世界》等报刊发表论文230余篇，著作20余本，主编了我国第一本就业蓝皮书。

陈云 副主编

现任中国劳动和社会保障科学研究院就业创业研究室副主任、副研究员，主要从事就业创业与社会政策研究。2009年毕业于中国人民大学，社会学博士。2011年以来一直承担就业形势分析工作，系列分析报告为研判就业形势提供重要依据。先后完成“金融危机中的中国就业策略”“我国人口老龄化与人口政策”“就业结构性问题及对策研究”“我国积极就业政策评估”“完善创业带动就业政策体系研究”“十三五时期就业与经济增长”

“加强新就业形态扶持问题研究”“中美贸易摩擦对就业影响调查分析研究”“中国就业 40 年改革发展研究”“深度贫困地区人社部门脱贫攻坚工作对策研究”“完善就业制度积极应对老龄化挑战研究”等各级各类课题 60 多项，研究成果为相关部门决策提供参考。发表论文文章 100 多篇，合著和参写《当前就业热点问题研究》、《中国就业报告》（就业蓝皮书）、《中国社会形势分析与预测》（社会蓝皮书）、《中国人民大学中国社会发展研究报告》等著作 20 多部。

熊颖 副主编

现任广州红海人力资源集团股份有限公司董事长，兼任广州市越秀区人大代表、广州市工商业联合会执委、中国劳动学会劳务派遣专业委员会副会长、广东省人力资源研究会副会长等。获得 2017 年广东省“最具社会责任感企业家”和“越秀善行人物”等称号。英国伯明翰大学市场营销专业硕士研究生，现就读于北京大学光华管理学院 EMBA。2009 年进入人力资源服务业，在经营企业的同时，也对相关专业问题进行了深入研究。在《中国劳动保障报》和《中国劳动》等报刊发表《中国人力资源服务业发展形势与路径探析》《快递服务企业精益劳动经营研究——以北京 E 邮宝劳务承揽项目为例》《项目制人单合一的实践与应用》等多篇文章。《劳务承揽：助推企业转型的人力资源服务创新实践》2016 年荣获第三届广东省卓越人力资源研究成果奖二等奖。

摘 要

《中国就业发展报告（2019）》以权威翔实的统计监测数据和实地调查资料为依据，讨论了中国就业的总体状况和未来形势，涉及中国就业40年改革发展的总结研究、当前就业形势及未来走向、新技术变革对就业影响、新就业形态发展、人力资源市场供求、职业技能培训、高校毕业生等重点群体就业创业等方面内容。本报告内容既有全面的形势分析、敏锐的前沿观察、浅明的理论阐述、精准的政策解读，也有深入的调查研究、典型的地方经验和精彩的案例剖析，是政策性、系统性、实用性、前瞻性和可读性都较强的一部专业研究报告。

《中国就业发展报告（2019）》由总报告和五个专题篇组成，共19篇研究报告。

总报告包括《中国就业40年改革发展报告》和《当前就业形势与未来展望》两篇，梳理了中国就业40年改革发展的历程，分析各时期就业形势背景变化、就业理论和理念演进、方针政策的制定，总结历史性成就和贡献，提炼工作经验和规律，系统全面分析当前的就业形势与未来走势，解读就业政策新进展。

经济与就业篇，分析技术进步和智能化对就业的影响，研究新就业形态的发展状况。

就业服务与就业扶贫篇，研究全方位公共就业创业服务体系建设与浙江省“最多跑一次”公共就业服务经验，分析人力资源服务业发展状况，系统分析就业扶贫政策及实施情况，以及连片特困地区就业扶贫经验。

群体就业与创业篇，对各类群体就业创业状况开展深入调查分析，包括中国青年创业状况、北京市高校毕业生就业质量以及残疾人就业创业状



况等。

职业技能培训篇，主要包括大规模职业培训、国外职业技能培训典型模式及经验借鉴等。

劳动力市场篇，包括就业质量评估指标体系以及提高就业质量的国际比较借鉴研究，人力资源市场指数、北京市就业指数以及中国劳务用工指数等最新研究成果。

关键词：就业形势 就业质量 新就业形态 就业扶贫 职业技能培训

目 录



I 总报告

- B.1** 中国就业40年改革发展报告····· 莫 荣 陈 云 / 001
- B.2** 当前就业形势与未来展望····· 莫 荣 陈 云 曹 佳 / 027

II 经济与就业篇

- B.3** 智能化对就业的影响····· 李宗泽 / 045
- B.4** 中国新就业形态发展报告····· 孟续锋 / 064

III 就业服务与就业扶贫篇

- B.5** 加快构建全方位公共就业服务体系
····· 张小建 柏 莉 田光哲 马永堂 / 084
- B.6** “最多跑一次”公共就业服务优化案例报告
——浙江经验····· 吴 玮 潘伟梁 沈嘉贤 / 102
- B.7** 人力资源服务与就业····· 熊 颖 孙佛明 胡小玲 罗瑞瑞 / 125
- B.8** 就业扶贫政策及实施情况····· 张丽宾 / 144
- B.9** 连片特困地区就业扶贫报告····· 李 娟 / 163



IV 群体就业与创业篇

- B. 10** 青年创业跟踪调查报告 鲍春雷 / 183
- B. 11** 北京高校毕业生就业质量分析 匡校震 韩春光 张伟峰 / 211
- B. 12** 中国残疾人就业及政策分析 李付俊 / 227

V 职业技能培训篇

- B. 13** 大规模开展职业技能培训报告 邓宝山 / 246
- B. 14** 国外职业技能培训典型模式及经验借鉴 殷宝明 / 269

VI 劳动力市场篇

- B. 15** 就业质量评估指标体系设计及测量
..... 翟燕立 陈大红 刘明媛 / 289
- B. 16** 提高就业质量的国际比较借鉴 殷宝明 / 315
- B. 17** 人力资源市场指数构建分析 孟续铎 鲍春雷 李付俊 / 331
- B. 18** 北京市就业指数分析 莫 荣 翁仁木 / 347
- B. 19** 中国劳务用工指数研究报告 张丽宾 / 368
- B. 20** 后记 / 388
- Contents ● / 390

总 报 告



B.1

中国就业40年改革发展报告

莫 荣 陈 云*

摘 要： 改革开放 40 年来，在改革开放初期、社会主义市场经济体制建立和完善时期以及中国特色社会主义新时代，我国就业改革发展始终与经济社会发展相适应，针对不同时期的就业形势和主要矛盾，实事求是、不断创新就业理论和政策实践，坚持以人民为中心的价值立场，始终把就业摆在经济社会发展的优先位置，不断创新、丰富和完善就业方针、政策，实现了就业局势的长期持续稳定，就业规模持续扩大，就业结构不断优化，政策和服务体系不断完善。

* 莫荣，中国劳动和社会保障科学研究院副院长，研究员，研究方向为就业、职业培训、人力资源管理、国际劳动保障等；陈云，中国劳动和社会保障科学研究院就业创业研究室副主任，副研究员，研究方向为就业创业、劳动力市场问题。



关键词： 就业改革 中国特色就业理论 积极就业政策 高质量就业

就业是最大的民生，是民生之本、财富之源、稳定之基。我国政府始终高度重视就业问题。改革开放以来，经济社会发展经历了翻天覆地的变化，经济社会体制机制深刻变革，经济社会结构不断调整，我国就业发展的宏观环境条件、形势任务、制度政策、体制机制、组织体系等也经历了一系列深刻变革，在不断改革创新中适应经济社会发展趋势，从改革初期的应对城镇就业压力，到农村劳动力大规模转移就业，到国企改革下岗职工分流，再到国际金融危机冲击，经济新常态下经济结构调整和转型升级影响等，总体保持了就业局势的稳定，既实现了就业增长，保障了基本民生，也为促进经济发展、保持社会稳定提供了有力支撑。

纵观改革开放 40 年，随着改革的不断深入，我国劳动就业制度发生了根本性变革。计划经济时代“统包统配”的就业制度实现根本转变，市场导向的就业机制逐步建立并不断完善。劳动力市场体系不断丰富完善。一是就业方针不断与时俱进，从 20 世纪 80 年代初的劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合的“三结合”就业方针，到 20 世纪 90 年代末“劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业”的就业方针，再到党的十八大以来“劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业”的新时代就业方针。二是促进就业政策体系不断完善。从以解决进城青年就业为主，到规范推动农村富余劳动力转移就业，再到促进下岗职工再就业，到应对金融危机对劳动力市场的冲击，再到适应经济新常态和新经济新技术发展挑战，积极的就业政策体系与时俱进，日臻完善，并进一步发展到中国特色社会主义新时代以实现更高质量和更充分就业为目标的就业优先政策。三是就业发展法制化进程取得新进展。从劳动合同制试点到实行劳动制度四项改革，从《劳动法》出台到《就业促进法》《劳动合同法》实施，促进更加统一、公平、高效的劳动力市场体系建设的法制化进程不断取得新进展。深入研究总结改革以来我国就业发展的经验，对深化中国特色就



业理论和政策的认识，更加科学地把握中国特色社会主义建设过程中就业发展的内在规律，以及应对当前和今后一段时期的就业挑战，具有重要的理论和现实意义。

一 改革开放初期的就业改革与发展

改革开放初期，我国再次面临巨大的就业压力，突出表现在以下几个方面。一是人口增长，劳动就业的总量压力巨大。20世纪60年代初期生育高峰形成的新成长劳动力，成为巨大的压力。邓小平曾指出：“现在中国有近十亿人口，娃娃们长大了要就业，一年就有七八百万，世界都在谈就业问题，我们这里就更复杂。”1980年全国劳动就业工作会议指出，尽管前三年全国城镇已经安置2000万劳动力就业，预计1980~1985年仍将有3700万人需要就业。二是农村土地制度改革后，农村生产率提高，大量富余劳动力需要转移就业。邓小平曾指出农村剩余劳动力要合理转移，大量农业劳动力转到新兴的城镇和中小企业。三是城镇上山下乡青年需要回城就业。要求回城的还不只是知青，据全国调查，要求回城和复职的人员有九类之多。1979年6月，中共中央、国务院发出《关于处理当前部分人员要求复职复工回城就业等问题的通知》，指出各方面欠账很多，特别是劳动就业问题是一个很突出的矛盾，要审慎地妥善地处理。四是改革发展需要对旧经济部门进行改造，科学技术的发展和改革造成失业风险。邓小平指出企业改组就会产生人员的去留问题；国家机关的改革，会产生相当一部分工作人员要转做别的工作的问题。他还指出解放和发展生产力是社会主义本质特征的内容之一。与之相伴的是科学技术的发展与现代化生产的发展，这也必然带来就业的问题。在各方面因素的共同影响下，20世纪70年代末期，中国面临巨大就业危机，城镇就业形势十分严峻。1979年，城镇积累的待业人员近2000万，是新中国成立以来的第二次就业最高峰。大城市就业压力更大。失业人员尤其是大量失业青年的存在，引发了一系列社会问题。



面对严峻的就业局势，各城市为解决就业问题采取了一系列措施，如号召未达到退休年龄的职工提前退休，允许子女顶替；实行分片包干，限期解决，要求各个机关、企业、事业单位把职工子女中的待业青年包下来，提倡一个人的工作两个人干，三个人的饭五个人吃；组织待业青年积极投入城市集体所有制企业，广开就业门路；进一步清理压缩计划外用工，动员压缩下来的计划外用工回农村，来自农村的临时工、合同工、协议工、亦工亦农人员等都要进行清退，不得再使用。但这些方法都未能从根本上解决就业问题，反而造成了大量的隐性失业，造成经济生产效率低下，也成为潜在的巨大社会风险。

同时，中央领导人开始重新思考我国的就业问题，重新认识社会主义的就业问题并进行政策革新。在综合考虑各方面因素的基础上，逐步形成了应对当时就业局势的总体思路，明确就业问题是一个综合的政治、经济和社会问题，不能靠单一的路子和办法解决，需要系统考虑，从扩大就业需求，改革体制机制，控制劳动供给等方面做出了重大改革。

（一）坚持实事求是，解放思想，破除社会主义不存在失业的认识禁锢

首先，在改革开放前的计划经济体制下，由于对马克思未来社会普遍就业理论的教条式、片面化理解，失业被认为是资本主义特有的现象，充分就业是社会主义的本质表现，社会主义制度的建立就是应该消除失业，从而导致我国在改革开放前的较长时期内一直致力于消灭失业，实现人人有工作。在劳动力的配置机制上用计划和行政控制替代了市场，在追求普遍就业的同时，得到的是现实的大规模隐性失业，无论是城镇就业压力问题还是农村隐性失业问题都较为严重。改革开放前期，围绕社会主义计划经济向有计划的商品经济转变的问题，在理论上对劳动力商品、劳动价值论、失业和隐性失业等问题进行了讨论，从思想认识和理论上逐步打破了社会主义计划经济体制下的一些思想和认识界限。一个直接体现就是认为社会主义也存在失业问题，对未就业人员的名称逐步从“待业”人员转变为“失业”人员。其次，



在宏观经济体制变革下，反思计划经济体制下的劳动就业政策思路，指出计划体制下的统包统配是造成就业问题的重要原因。1980年8月中共中央召开全国劳动就业工作会议，指出多年来由于压制乃至取消个体经济，加上在劳动制度上对所有城镇劳动力采取了由国家包下来统一分配的办法，因此年年有大批需要就业的人等着国家分配。

（二）坚持以改革开放和发展经济解决就业问题

首先，认识到实行城乡分割的劳动力管理体制和引导城镇劳动者进入农村也不能有效解决就业问题。1978年3月28日，邓小平指出：“要研究如何使城镇容纳更多劳动力的问题，现在是搞上山下乡，这种办法不是长期办法。”在这样的思想指导下，中央从接收知识青年返城开始，逐步打开了城市就业市场的大门，也为后来农村改革后农村劳动力转移就业提供了基础。

其次，在经济制度上“要开辟新的经济领域，做到容纳更多的劳动力”，通过对社会主义基本经济制度的再认识，大力推动经济体制改革，通过发展多种所有制经济，促进经济的全面发展。在农村，一方面通过农村土地制度改革，实行土地承包制，实施多种经营，激发农民生产积极性，促进农业快速发展；另一方面大力发展农村工副业和养殖业以及乡镇企业等，鼓励农民进入小城镇投资、务工。中共中央发出的《关于1984年农村工作的通知》还肯定了农民离开耕地，转入小工业和小集镇的服务业，并提出“允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户”。在城镇，发展个体工商经济和私营经济，鼓励多种经营，推动低效的国有和集体企业改制改组，重新建立有效的生产体系，提高企业生产经营效率，建立可持续发展的经济体系，保障劳动者的稳定就业，解决隐性失业问题。

（三）着手改革就业制度，探索劳动力市场建设

全国劳动就业会议明确提出在解决劳动就业问题上，要打破劳动力全部由国家包下来的老框框，实行在国家统筹规划和指导下，劳动部门介绍就业、自愿组织起来和自谋职业相结合的“三结合”就业方针，陆续出台了



一系列文件，如《进一步做好城镇劳动就业工作》《关于广开门路，搞活经济，解决城镇就业问题的若干决定》《国务院关于城镇劳动者合作经营的若干规定》等，逐步实现允许城镇劳动力在一定范围内流动；逐步推行公开招工、择优录用的办法，使企业与劳动者有一定的选择权；放宽对集体经济、合作经营以及个体经济的限制等一系列政策措施。并提出了具体的“6条门路”：大力扶持兴办各种类型的自筹资金、自负盈亏的合作社和合作小组，支持待业青年办独立核算的合作社；在城镇郊区发展以知识青年为主的集体所有制场（厂）、队或农工商联合企业；鼓励和扶持个体经济适当发展；某些行业或工种可以改革用工制度和工时制度；发展职业技术教育；建立劳动服务公司，担负介绍就业，输送临时工，组织生产、服务，进行职业教育等任务。

如果说中央在改革初期提出的“三结合”就业方针与促进科技人员流动，在某种程度上是为缓解当时的城镇就业压力而采取的应急性对策，那么之后进行的招工制度和劳动合同制度，则是在源头机制上进一步消解了统包统配的劳动就业制度。1983年2月，劳动人事部颁布了《关于招工考核择优录用的暂行规定》，1986年7月，经全国省长会议讨论修改和国务院常务会议通过发布《国营企业实行劳动合同制暂行规定》《国营企业招用工人暂行规定》《国营企业辞退违纪职工暂行规定》《国营企业职工待业保险暂行规定》等四个暂行规定。1987年9月，劳动人事部召开全国搞活固定工制度试点工作会议，提出劳动制度改革的目标模式，是将当前以固定工为主体的用工制度逐步改变为多种用工形式并存的劳动合同制，无论是长期工、短期工、季节工、临时工都必须与企业签订合同，实现企业和职工的相互选择，把职工队伍的相对稳定和合理流动统一起来，建设有中国特色的社会主义劳动制度体系。与此同时，国家也开始对科技人员和技术工人等最初实现计划调配的人员实施促进其流动的政策。针对一些部门和单位科技人员严重不足，而另一些部门和单位却存在科技人员积压或用非所学、用非所长的现象，1983年7月，国务院颁发了《关于科技人员合理流动的若干规定》，1986年7月，又发出《关于促进科技人员合理流动的通知》，推动科技人员