

改革开放30年就业政策与实践探析

陈跃^{1,2}, 尤勇²

(1. 武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072; 2. 西南大学 政治与公共管理学院, 重庆市 400715)

摘要: 就业政策是党和国家政策的重要组成部分, 它关系到广大人民群众的工作、生活状况和社会的稳定。改革开放以来, 随着经济社会的不断发展, 就业政策也不断进行着调整和完善。回顾改革开放以来我国就业政策的发展, 认真思考其实践影响, 对于我们在新时期条件下进一步完善就业政策, 推动就业实践的发展具有重要意义。

关键词: 改革开放; 就业政策; 就业实践

中图分类号: C913.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-9841(2008)06-0117-05

就业是国家社会经济发展中极为关键的问题, 它关系着社会的稳定与发展, 关系着亿万劳动者的福祉。我国改革开放以来, 面对严峻的就业形势, 党和政府为创造更多就业机会做出巨大努力, 取得巨大成绩, 逐步将中国劳动力资源带入合理化的市场轨道, 为国民经济的发展打下了坚实的基础。

一、改革开放新时期就业面临的复杂形势

在计划经济末期, 传统的“统包统分”劳动就业制度已难以维系, 城镇就业形势不断恶化, 到1978年末、1979年初已经积累了大量待业人员, 就业形势相当复杂严峻。

(一) 传统的就业观念和政策面临严峻挑战

新中国建立以来, 由于我们在较长时期对于“什么是社会主义”的认识不够清楚, 特别是受马克思主义关于未来社会发展理论的影响, 把失业看成是资本主义的特有产物, 认为社会主义不会产生失业, 也不允许失业的存在。在这种理论的指导下, 我国采取了“全民就业”政策。这种观念和政策在建国初期对社会稳定曾发挥过积极作用。但是, 随着人口的不断增加, 就业压力的不断加大, 特别是进入改革开放新时期, 经济结构、产业结构和就业方式的变化, 对传统的就业观念和政策形成了严峻挑战, 这就从客观上提出了改革传统就业体制的要求。

(二) 经济体制改革和产业结构调整对就业提出了新要求

任何改革创新都必须有效整合效率与社会的认同。因为前期的制度化过程, 同时也是利益分配格局的型塑进程。人们对前期制度所付出的大量和持续的成本投入使制度刚性化, 从而加大了制度变革与创新的难度。随着1992年社会主义市场经济体制改革目标的确立, 就业结构进入急剧调整期。大量处于“隐性失业”状态的劳动力在这一时期公开化并被推向市场, 而新兴正规部门(如股份制合作单位等)和非正规部门的发展相对滞后, 导致新增就业岗位无法充分吸纳从传统正规部门流出的劳动力, 造成失业人口不断上升。在这种情况下, 保证高效率、高经济增长、社会稳定就成为党和政府急需解决的矛盾。这就需要政府在“国家调节市场, 市场引导企业”的经济体制改革思路中, 通过市场机制调节就业水平、就业结构和劳动力的合理流动, 实现最优化的微观就业效率, 同时运用经济杠杆、法律手段与必要的行政措施在宏观领域调控市场, 弥补其局限性, 从而营造出稳定健康的经济社会局面。

(三) 农村劳动力转移和新增劳动力给就业带来新的压力

随着农村经济体制改革, 特别是家庭联产承包

* 收稿日期: 2008-07-24

作者简介: 陈跃(1959-), 男, 四川自贡人, 武汉大学政治与公共管理学院, 博士研究生; 西南大学政治与公共管理学院, 教授, 主要研究马克思主义基本理论与思想政治教育。

责任制的发展,农村大量富余劳动力开始向城市转移。同时随着20世纪60年代生育高峰期出生的人口到80年代进入就业大军的行列,从而形成了持续的就业压力。据统计,新成长的劳动力和劳动年龄人口比重在逐年上升,1982年为61.5%,1990年为66.7%,1995年为67.2%,2000年为70.1%,2002年为70.3%。第五次人口普查表明,2004年全国有迁移人口超过1.25亿,其中省内迁移为9146万人,跨省迁移为3314万人。在省内迁移人口中,52%为农村到城市的移民;在跨省迁移人口中,78%为农村到城市的移民^{[1]73-75}。这些迁移劳动力大规模进入城市的非国有经济部门和国有企业中的低级岗位就业,形成对城市劳动力的间接竞争,使得城市就业面临更加严峻的形势。“十五”期间每年城镇需要安排就业数达到2200~2300万人。按经济增长速度保持在7%左右,每年新增的就业岗位700~800万个,年度供大于求的缺口在1400~1500万个左右,劳动力供大于求的矛盾十分尖锐。

(四) 劳动力自身素质的局限给就业造成新的阻力

由于受到我国教育规模和水平的局限,我国劳动力总数大却质量低。据统计到1986年底,平均每万人中,有大学生17.8人,中学生504人,小学生1249人^[2]。到2000年,根据人口普查数据,我国城乡劳动力素质仍然处于较低水平。全国15岁到59岁劳动年龄人口中,文盲和半文盲占5.2%,初中以下的劳动力比重高达79.0%^{[1]81}。在改革过程中为了进一步提高生产效率以应对日益增强的市场竞争,客观上需要对劳动力资源进行产业部门间的调整配置,而我国目前的劳动力素质的确在很大程度上限制了就业机会的获得,结构性和摩擦性失业使就业形势更加严峻。

(五) 扩大对外开放与交流对就业形成新的冲击

随着我国改革开放不断深入,对外经济合作与交流更加密切,劳动力资源日趋国际化。新产业的发展,对劳动力质量提出更高更具体的需求,并形成一种全新的就业体制和用工机制。这对于大量缺乏现代经济和技术素质的中国劳动力的就业,形成一种新的冲击,出现有就业机会无就业能力的现实。并且国际市场变量的进入,打破了原有的就业格局,对传统就业岗位和经营方式造成冲击,增加了文化程度较低、适应力较差、年龄较大的人群的

失业风险,形成巨大的就业压力。

二、改革开放新时期就业政策的发展

面对改革开放以来就业面临的种种严峻形势,党和国家相继提出、实施了一系列符合当时政治经济形势的促进就业的政策,有效地提高我国整体的就业率,为国家的现代化建设创造了稳定的环境。

(一) 由全员就业向双轨制就业转变,实现就业政策的重大突破(1978-1992年)

20世纪70年代末,面对严峻的就业形势,政府积极寻求更加灵活的安置就业制度。党的十一届三中全会以后,全党全国在解放思想、实事求是方针指引下,为突破传统就业制度提供了宽松的政治环境。1980年8月,全国劳动就业工作会议发布的《进一步做好城镇劳动就业工作》的文件提出:实行在国家统筹规划和指导下,劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和个人自谋职业相结合的“三结合”就业方针。中央还明确提出,有步骤地在城市和就业任务繁重的县城中建立劳动服务公司,作为贯彻实行“三结合”就业方针的重要组织措施。

为了进一步做好城镇就业工作,1981年10月,中共中央、国务院颁布的《关于广开门路、搞活经济、解决城镇就业问题的若干决定》指出:“除个别地区以外,争取在1985年以前大体上解决好历年积累下来的城镇待业青年的就业问题。”强调要把解决就业问题和调整所有制结构、产业结构密切结合起来。

随着国有企业改革的逐步推进,国务院在1986年7月12日发布了《国营企业实行劳动合同制暂行规定》,在用工制度上实行双轨制,使国有企业的固定工制度逐步向劳动合同制转变。就业制度的改革也由1979-1985年所侧重的宏观层面转向了微观层面。1987年开始,在巩固“三结合”方针和劳动合同制的基础上,又采取择优上岗、劳动优化组合、合同化管理等多种形式搞活固定工制度,逐步实行统一的劳动就业模式。

(二) 实施劳动合同制和再就业工程,构建新型劳动就业政策和机制(1993-2001年)

1993年11月,党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,明确提出建立社会主义市场经济体制的改革目标,并确立了现代企业制度的基本特征。这些特征为劳动用工制度、工资制度、失业及社会

保障制度的改革指明了方向。劳动部于1993年12月发布了《关于建立社会主义市场经济时期劳动体制改革总体设想》，明确提出全面推行劳动合同制的时间表。1994年7月正式颁布实施的《劳动法》进一步从法律上明确了劳动合同制的地位和作用。1994年8月，劳动部发出的《关于全面实行劳动合同制的通知》指出，《劳动法》关于“建立劳动关系必须订立劳动合同”的规定是建立适应社会主义市场经济劳动制度的必然要求；到1996年底要在全国范围内达到全面实行劳动合同制的目标。1995年1月劳动部向国务院提交了《关于实施再就业工程的报告》，同年4月，国务院转发了劳动部的报告，要求结合实际在全国范围内推行再就业工程。1995年10月，劳动部、国家经贸委和全国总工会又联合发出《关于加快建立劳动合同制的通知》，要求各地加强建立劳动合同制的实施工作，切实推动改革的深化，促进用人机制的转换。1997年1月国务院提出“鼓励兼并、减员增效、下岗分流、规范破产和实施再就业工程”的指导方针。这些政策的相继出台，表明党和国家是将再就业工程作为经济改革和发展的一项根本措施推进的。

(三) 将社会就业与经济发展、社会保障结合起来，形成具有中国特色的积极就业政策和机制(2002年以来)

2002年9月12日中共中央、国务院在京召开全国再就业工作会议。江泽民指出，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，不仅是重大的经济问题，也是重大的政治问题。各级党委和政府一定要充分认识就业和再就业工作的极端重要性，把就业和再就业工作，始终作为关系改革发展稳定的大事，务必抓紧抓实抓好。明确提出要正确处理扩大就业与发展经济、结构调整、深化改革、城乡经济协调发展、完善社会保障体系五个方面的关系，明确了在新的历史条件下进一步做好就业和再就业工作的指导思想、方针政策、工作重点和基本要求。提出实施积极的就业政策，初步形成了中国特色的积极就业架构，其中包括五个基本方面：(1)宏观经济政策。通过保持较高经济增长速度，调整产业结构、所有制结构、企业结构等，扩大就业总量，创造就业岗位，提高经济增长对就业的拉动能力；(2)再就业扶持政策。运用优惠政策杠杆，将所创造的岗位优先用于促进目前就业困难的下岗

失业人员再就业；(3)劳动力市场政策。通过强化就业服务、职业培训和完善市场功能，帮助劳动者了解需求信息，提高就业能力，提高劳动力供求匹配的效率，缓解结构性失业问题；(4)宏观调控政策。通过严格规范企业裁员行为，建立失业预警制度等措施，减轻社会失业压力；(5)社会保障政策。通过完善社会保障体系，消除下岗失业人员的后顾之忧，促进劳动力合理流动，为市场就业机制的运行提供安全网^{[3][16]}。2007年8月30日，全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国就业促进法》，将积极就业政策上升为法律，建立起市场经济条件下促进就业的长效机制，使就业工作纳入我国经济社会发展总体战略。党的十七大报告指出：“实施扩大就业的发展战略，促进以创业带动就业。就业是民生之本。要坚持实施积极的就业政策，加强政府引导，完善支持自主创业、自谋职业政策，加强就业观念教育，使更多劳动者成为创业者。健全面向全体劳动者的职业教育培训制度，加强农村富余劳动力转移就业培训。建立统一规范的人力资源市场，形成城乡劳动者平等就业的制度。完善面向所有困难群众的就业援助制度，及时帮助零就业家庭解决就业困难。”^[4]

三、改革开放新时期就业政策的实践及影响

随着党和国家就业政策的调整与改革，我国就业实践中进行了不断的探索，基本适应了我国就业形势的发展，有力地推动了经济社会的发展，营造了和谐稳定的就业环境。

(一) 以双轨制就业机制缓解就业压力

1979-1980年的全国劳动会议以后，各地积极落实会议精神，经过各地区、各部门的共同努力，改变了长期以来安排就业只靠国营企业招工的单一渠道，开辟了城镇集体经济和个体经济的就业空间。1980年新就业人数达900万人，城镇失业率从1979年的5.4%降至4.9%。到1980年10月，已有10个省、市、自治区把1979年以前的待业人员基本安置完毕。到1985年底，在城镇社会劳动者中，集体职工和个体劳动者分别由1980年的23%和0.8%上升到26%和3.5%，全民所有制职工有76.2%下降到70.2%。这样，持续30年之久的密集型产业政策也开始松动，为能够吸纳更多劳动力的劳动密集型产业的发展打开了局面。

随着双轨制就业机制的建立和发展,劳动服务公司这种就业机制在实践中发挥出积极作用。到1985年末,全国共建各级各类劳动服务公司45 659所,共安置待业人员614.57万人,组织培训177.16万人,管理临时工123.8万人。到1986年末,有700万人在劳动服务公司就业^[5]。在“三结合”就业方针的正确指引下,1979-1985年的劳动就业工作取得了显著成就,3 400万城镇待业人口的就业安置问题得到解决。1988年-1991年,劳动合同制有了较大进展,合同制职工比例由1987年底的6.6%上升到1991年的13.6%^[6]。一时期的就业高峰期顺利平稳度过,并突破了“统包统分”的传统就业格局,促进了就业渠道多元化格局的形成。双轨制的就业机制适应了当时国内经济社会发展的形势,为进一步推进以市场化为目标的就业机制改革奠定了体制、机制与观念上的基础,推动了市场在更大程度与范围内配置劳动力资源,也为推进市场经济体制下的就业体制改革奠定了基础。

(二)推动劳动合同制和再就业工程,实现就业制度创新

在政府劳动合同制与再就业政策的引导下,到1994年底,我国已有300多个市县的各类企业全面实行了劳动合同制,初步解决了1986年以后用工制度上所实行的双轨制问题^{[7]6}。到1996年5月底,全国企业实行劳动合同制的职工达到9 566万,占企业职工总数的88.7%;到1997年底,实行劳动合同制的城镇职工已经达到10 728.1万,占同口径职工总数的97.5%^[8]。1997年在111个试点城市共分流169万企业富余人员,其中2/3以原企业为母体从事其他有收入的工作,1/3退休、提前退休、自谋职业;全国国有企业分流及下岗职工总人数达1 274万,其中分流职工640万,已实现再就业的有433万,在下岗的634万职工中有434.8万得到妥善安置或进入再就业中心,或领取了基本生活费^{[7]12}。

1990年到2001年年底,我国从业人员增加8 300万人,其中城镇增加6 900万人。第一产业从业人员占全部从业人员的比重在“九五”期间首次下降到50%以下。第三产业就业人员所占比重由1990年的18.5%增加到2001年的27.7%。个体私营经济从业人员增加了5倍,所占比例从4%提高到15%。农村劳动力有8 000万人进入城市就业^{[3]12}。随着劳动力市场逐步发育完善,计划经

济下的就业观念和模式逐渐得以转变,劳动力资源的市场化配置越来越强,为进一步的就业制度的改革奠定了坚实的基础。

(三)以积极的就业政策为指导,开创就业工作新局面

积极就业政策强调经济发展与扩大就业的良性互动。通过大力发展广就业产业、行业与企业多渠道多方式增加就业,不断完善促进就业的财税金融政策,发挥自主创业与自谋职业的作用,大力构建面向全体劳动者的包括创业培训与再就业培训的职业技能培训制度。以创业带动就业,逐步形成了城乡统一的人才市场与劳动力市场。2006年底,全国就业人数达到7.64亿,2003年到2006年,共帮助1 965万下岗失业人员实现了再就业,其中大龄就业困难人员再就业537万人;全国城镇新增就业年均1 000万人,其中2006年城镇新增就业人数达到1 184万人。2007年前8个月全国城镇新增就业842万人,完成了全年预期目标900万人的94%,创实施积极就业政策以来同期最好水平。2003年底,全国登记失业率为4.3%,2004年底和2005年底为4.2%,2006年下降到4.1%^[9]。前劳动力总量矛盾和结构矛盾十分突出的情况下,我国就业局势保持了基本稳定。

四、改革开放新时期就业政策与实践给我们的启示

改革开放30年来,我国就业政策与实践的发展,适应了经济社会发展。特别是不断深化改革开放、实现体制创新的需要推动了我国就业政策与实践的不断创新与完善,为提升广大人民群众的生活水平和维护社会稳定做出了积极贡献,也给我们以深刻的启示。

(一)就业问题是人口大国经济社会发展的关键性问题

就业对一个国家的经济社会全面发展、广大人民群众的生活水平改善都至关重要。特别是中国作为有着13亿人口的发展中国家来说,就业问题比任何一个国家都繁重,它具有经济与社会的双重意义。就业问题也是我国当前全面建设小康社会中的一个重要环节,就业的良性发展是我国实现全面小康社会的主要手段。江泽民指出:“就业是民生之本。”我们一定要充分认识就业工作的极端重要性,从改革发展稳定的大局出发,为实现国家的

长治久安,努力将就业问题作为长期的战略任务和重大的政治任务,作为科学发展观实现科学发展的重要举措,作为实现和谐社会的重要内容坚持不懈地抓好抓牢。

(二)就业政策要与经济社会发展水平相协调

一个社会的总体经济状况从根本上决定了就业状况、就业水平、就业分布及就业前景,而就业政策又反映着经济生活的诸多方面,在一定程度上反作用于经济总体及其局部领域。经济发展速度的快慢以及经济结构的变化,影响着社会产品的需求总量和需求结构,从而影响整个社会的就业总量和就业结构^[10]。因此,就业政策必须从我国目前的经济社会发展水平考量,使二者形成和谐的互动关系。实践中,就业政策应充分发挥我国现有的人力资源和产业链效能,兼顾近期与中长期就业结构的转换。另一方面,我们在产业结构调整中要注意技术均衡,构建创造就业的产业链(劳动密集型产业)与尖端型技术产业链的共赢格局,最终实现产业结构的战略转型,从而在更高层面实现就业结构的完善升级。

(三)就业实践必须有利于调动劳动者的积极性,维护社会稳定和发展

就业实践应该充分发挥人作为主体的自觉的、能动的和创造的特性即人的主体性,这也是社会主义制度实现人的全面自由发展的内在要求。政府

要不断加强引导,完善支持自主创业、自谋职业政策,加强就业观念教育,不断提高人的能动性,使更多劳动者成为创业者,并通过转变经济发展方式来实现发展经济与扩大就业的良性互动。大力发展教育和职业培训体系,不断提升人力资本水平。不断完善就业托底机制,为维护经济社会稳定发展打下坚实的基础。

参考文献:

- [1] 《中央关注的若干重大问题》编写组. 中央关注的若干重大问题[G]. 北京:中共中央党校出版社,2004.
- [2] 冯兰瑞,江渭渔. 社会主义初级阶段劳动就业问题研究[M]. 长沙:湖南人民出版社,1988:125.
- [3] 劳动和社会保障部培训就业司. 对积极的就业政策的解读和解析[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2003.
- [4] 十七大报告辅导读本[M]. 北京:人民出版社,2007:37.
- [5] 陈少晖. 从计划经济到市场就业:国有企业劳动就业制度的变迁与重建[M]. 北京:中国财政经济出版社,2003:149.
- [6] 杨宜勇. 中国转轨时期的就业问题[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2002:8、67.
- [7] 胡鞍钢,程永宏. 中国就业制度的演变[J]. 经济研究参考,2003(51):25.
- [8] 高书生. 中国就业体制改革20年[M]. 郑州:中州古籍出版社,1998:73.
- [9] 新华. 十六大以来我国就业总量稳步增长 新增就业持续增加[J]. 劳动保障世界,2007(11):6.
- [10] 姚裕群. 市场经济下的就业理论与就业促进[M]. 北京:中国劳动出版社,1996:207.

责任编辑 刘荣军

A Study of the Policy and Practice of Thirty-Year Employment Since the Reform and Opening to the Outside World

CHEN Yue, YOU Yong

(School of Politics and Public Administration, South West University, Chongqing 400715, China)

Abstract: Employment policy is an important part of the Party and state policy. And it is connected with people's working and living and social stability. Since the reform and opening up, with the continuous development of social economy, our Party and government are adjusting and perfecting employment policy accordingly. The retrospect of the development of the employment policy and the thinking of its influence on practice is of great significance in further perfecting the employment policy and promoting the employment practice.

Key words: reform and opening up; thirty years; employment policy and practice