

吴绮雯,武力. 改革开放40年来我国城镇就业体制和劳动力转移政策变迁探析[J]. 求实, 2019, (2): 61-72.

改革开放40年来我国 城镇就业体制和劳动力转移政策变迁探析

吴绮雯,武力

(中国社会科学院 当代中国研究所,北京 100009)

[摘要]就业体制改革是我国市场经济体制改革的重要内容之一,城乡劳动力迁移是中国经济增长奇迹的关键支撑。改革开放40年来,我国的就业体制发生了根本性变革,由“统包统配”发展为市场化的就业体制。城乡二元分割的就业体制被打破,一体化劳动力市场逐步形成并完善。城镇就业体制变革和劳动力转移形成了具有中国特色的典型特征,形成了可供借鉴的历史经验,为新时代劳动力市场发展奠定了坚实的基础。

[关键词]改革开放;就业体制;城镇就业;劳动力转移;政策变迁;劳动力市场

[中图分类号] F249.2 [文献标识码] A [文章编号] 1007-8487(2019)02-0061-12

一、改革开放40年来城镇就业体制变革

改革开放之前,我国生产力水平低下,以重工业为主导的计划经济体制要求配套建立计划就业体制,统一招收和调配制度为国民经济恢复和大规模经济建设提供了劳动力保障,但这一就业体制也具有明显的弊端,如隐性失业问题突出、劳动力资源配置效率低下、就业结构单一、劳动者的自主性和能动性发挥不足等。改革计划就业体制势在必行。

改革开放40年以来,我国城镇就业体制发生了根本性变革,大体可以划分为四个阶段。

(一) 改革计划就业制度,形成双轨制的就业制度(1978-1991)

[收稿日期] 2018-12-19

[基金项目] 国家社科基金重大委托项目“中国改革开放历史经验研究”(2015MZD009)。

[作者简介] 吴绮雯(1982-),女,安徽宿州人,中国社会科学院当代中国研究所博士后,主要从事中华人民共和国经济史和就业问题研究;武力(1956-),男,北京人,中国社会科学院当代中国研究所副所长、研究员,主要从事中国近现代经济史研究。

1978年,以党的十一届三中全会为标志,我国开启全面改革开放和现代化建设的新时期。1984年以国企改革为主要内容的经济体制改革全面展开,伴随着国有企业改革的深入推进,逐步形成了与经济体制相适应的双轨制的就业制度^[1]。1980年8月,为缓解就业压力,政府提出“三结合”的就业方针,基本上解决了就业问题。1979年至1985年,我国城镇新就业人数超过5400万人,失业率由1979年的5.4%下降到1985年的1.8%^[2]。1986年7月,国务院发布以改革用工制度为中心的四项改革办法,核心内容是新职工实行劳动合同制,老职工仍然保留固定工制度,即用工制度双轨制。到1987年底,劳动合同制工人总数已经达到873万人,比1986年增加了249万人。双轨制标志着城镇就业体制改革全面展开,为市场化的就业制度改革奠定了基础,但双轨制并没有从根本上改革计划就业制度。

(二) 实施劳动合同制和再就业工程,确立市场导向的就业体制(1992-2001)

1992年,党的十四大提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。就业体制变革随着社会主义市场经济体制改革逐步推进,全面推行劳动合同制,建立劳动力市场,实施再就业工程,明确了建立市场导向的就业体制。1993年12月,劳动制度改革要求推行全员劳动合同制。1995年1月开始实施《劳动法》,核心内容是全面实行劳动合同制,打破以行政方式配置劳动力资源的格局,初步形成了企业自主用工、职工自主择业的机制。到1997年底,全国城镇已有10728.1万职工与企业签订了劳动合同,占同口径职工总数的97.5%。随着国企改革的深化,国企职工下岗逐渐成为就业工作的核心问题。据劳动部门公布的资料,1997年下岗职工累计达到1152万人。1998年,国务院开始实施再就业工程,构筑以“三条社会保障线”为主要内容的企业职工基本生活保障制度,以此来保障职工基本生活,促进下岗职工再就业。劳动力市场是市场化就业制度的要素之一。1998年6月,中共中央、国务院明确提出“要建立和完善市场就业机制”的目标。1999年9月,中共中央提出“要积极发展和规范劳动力市场,形成市场导向的就业机制”。

(三) 实施积极就业政策,确立就业优先战略,市场化的就业机制逐步完善(2002-2012)

2002年党的十六大提出了建立社会主义市场经济体制的改革目标,同时将“社会就业比较充分”作为全面建设小康社会的一个重要目标纳入到国家发展战略。党的十七大提出要建立促进就业的长效机制。这一时期的就业体制发生了深刻变革,建立了市场导向的就业机制,确立了就业优先战略,形成了积极就业政策体系。2001年底,全国城镇登记失业率为3.6%,创出了自1981年以来的新高^[3]。为了应对这一状况,2002年9月,中共中央、国务院研究制定了一整套促进就业和再就业的政策措施,确立了积极就业政策的基本框架。2003年出台的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,第一次将实施积极的就业政策写进党的文件。2005年11月,国务院对原有政策进行了延续、扩展、调整 and 充实。2009年2月,着眼于稳定就业,积极就业政策不断丰富和完善。2003-

2005 年,下岗失业人员中有 1460 万人实现再就业,基本实现了下岗职工基本生活保障向失业保险的并轨,市场导向的就业机制基本建立,标志着我国市场就业机制改革即将进入一个新的阶段^[4]。2007 年 8 月 30 日,第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过的《就业促进法》,确立了市场化就业方针的法律地位。2011 年“十二五”规划正式提出实施就业优先战略。

(四) 就业优先战略进一步丰富发展,推动实现了更高质量的就业(十八大以来)

2013 年 11 月党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出经济体制改革的核心问题是如何处理好政府与市场的关系,要求发挥市场在资源配置中的决定性作用。党的十八大以来,以习近平为核心的党中央把促进就业摆在经济社会发展的优先位置,实现了经济发展和扩大就业的良性互动,不断深化就业领域改革,构建了以创业促就业的新机制,公平就业制度不断健全,推动了更高质量和更充分的就业^[5]。

实施就业优先战略,形成经济发展和扩大就业的互动机制。《促进就业规划(2011-2015 年)》明确提出将促进就业放在经济社会发展的优先位置。2015 年,国务院强调深入实施就业优先战略,实现经济增长和扩大就业的良性互动。2017 年,进一步强调稳增长的主要目标是保就业。十八大以来,就业优先战略不断得到丰富和发展,在经济社会发展中取得了新定位^[5]。这一新定位体现在以下三方面:一是就业优先战略成为扶贫脱贫的重要手段,就业与扶贫协同推进的工作机制已经建立,累计帮扶 800 多万建档立卡贫困劳动力实现就业增收^[6];二是就业优先战略成为供给侧结构性改革的重要保障,110 万去产能职工得到妥善安置^[6];三是就业优先战略成为新业态发展的重要推动力。

实施积极就业政策,构建以创业促就业的新机制。党的十八大第一次将鼓励创业纳入就业方针。十八届三中全会要求健全促进就业创业体制机制,统筹建立推动创业、创新与就业协调互动发展的普惠性政策措施,形成部门之间、部门与地方之间的政策联动和政策合力。2017 年,国务院下发《关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的意见》《关于强化实施创新驱动发展战略进一步推进大众创业万众创新深入发展的意见》,对进一步做好就业创业工作进行了全面部署和升级,要求支持新就业形态的发展,推动创新创业生态环境系统性优化,深入推进大众创业、万众创新。

完善城乡均等的公共就业创业服务体系,构建劳动者终身职业培训体系。2012 年,国务院提出要建立省、市、县三级公共就业服务机构。2015 年,国务院要求健全覆盖城乡的公共就业创业服务体系,形成有利于公平就业的制度环境,加快建立统一规范灵活的人力资源市场。党的十九大以后,政府把破除妨碍劳动力、人才流动的体制机制弊端作为重点,2018 年 10 月 1 日起施行的《人力资源市场暂行条例》,是改革开放以来我国人力资源要素市场领域第一部行政法规,其目的是推动建设统一开放、竞争有序的人力资源市场体系,促进人力资源自由有序流动和优化配置,是做好新时代人力资源市场建设工作的基本依据和

准则^[7]。十八届三中全会首次提出要构建劳动者终身职业培训体系。党的十九大提出要大规模开展职业技能培训。2018年4月,国务院通过《关于推行终身职业技能培训制度的意见》,要求建立并推行覆盖城乡全体劳动者的终身职业技能培训制度。相关统计显示,过去5年我国职工技能素质显著提升,77.8%的职工参加过单位组织的培训,其中90.4%的职工提高了技术等级或专业技能^[8]。全国技能劳动者目前达到1.65亿人,其中高技能人才有4791万,获得相应等级职业资格证书的共有7625万人次^[9]。

二、改革开放40年来劳动力转移政策的演进

城镇就业体制改革为农村劳动力大规模向城镇转移创造了条件。农村劳动力转移是改革开放以来中国经济增长奇迹的重要支撑,劳动力迁移政策从严格限制转向适度控制、再到全面自由流动,顺应了我国改革开放的大势。

(一) 劳动力转移政策松动:从限制流动到允许流动再到控制盲目流动(1978-1991)

新中国成立初期,为了保证城镇充分就业,政府对农村劳动力流动采取严格限制的措施。以1958年《户口登记条例》为标志,我国正式确立了城乡分割的二元就业制度,农民被严格限制在农村。虽然大跃进时期有过短暂的农民进城,但总的来说,人口的流动受到严格限制,农民无法自由流向城市就业。

1978年,改革率先从农村开启,农业生产得到迅速解放,农村出现了大量的剩余劳动力。此时,劳动力转移政策有所松动,农村剩余劳动力开始向非农产业和城镇流动,城乡劳动力分割的局面被打破。一方面,通过大力发展乡镇企业鼓励农村剩余劳动力向乡镇企业转移就业。1982-1986年,中共中央连续下发五个一号文件,鼓励乡镇企业发展,鼓励农村剩余劳动力离土不离乡进入乡镇企业就业。到1991年,乡镇企业从业人员达到9606万人,占农村就业人数的20.1%^[10]。另一方面,劳动力向城镇转移的相关政策经历了由限制流动到允许流动再到控制盲目流动的演变过程。1984年,国务院下发《关于农民进入集镇落户问题的通知》,准许有条件的农民落户城镇。1986年7月,国务院发布《国营企业招用工人暂行规定》,允许城市国营企业招收农民,允许农民自带口粮进城务工经商。1988年下半年开始的经济整顿使得城市劳动力市场就业形势恶化,为此,1989年4月,民政部、公安部要求严格控制农民外出务工。1990年,我国建立临时务工许可证和就业登记制度,目的是控制农村劳动力的盲目外流。至此,初步涌现的“民工潮”得到暂时抑制。

(二) 实施跨地区流动有序化政策:引导有序流动(1992-2001)

党的十四大提出要推进建设全国统一开放的市场体系和现代企业制度,加速农村剩余劳动力向城镇转移就业。1993年,国务院取消了粮食统销制度,为农民进城就业提供了口粮保证。十四届三中全会要求鼓励和引导农村剩余劳动力逐步向非农产业转移和在地区间有序流动。随着城镇就业体制改革的不断深化,国家开始适当放宽对农村劳动力流动的

政策限制,并对户籍制度进行了一定程度的改革。1996年7月1日,开始启用常住人口登记表和居民户口簿,进城务工者身份得以重新界定,自此,“盲流”概念退出历史舞台^[11]。1997年,国务院批转的公安部《小城镇户籍管理制度改革试点方案和关于完善农村户籍管理制度的意见》规定,符合条件的农村人口可以在小城镇办理城镇常住户口。2001年《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》要求取消对办理小城镇常住户口的指标限制,对落户小城镇的人员不得实行歧视性政策。2001年,农村劳动力转移规模达到15773万人,占劳动力总量的32.13%。

(三) 统筹城乡就业和平等就业:积极引导、公平对待流动(2002-2012)

党的十六大以后,市场经济体制改革持续深化,劳动力市场需求强劲,“民工荒”开始显现。同时,“农业新政”开启,进一步释放了农村劳动力。国家开始打破城乡分割的二元就业制度,以统筹城乡就业的思路对农村劳动力转移政策作出根本性变革,由引导转移就业到鼓励、支持、服务农村劳动力转移就业,实现农村劳动力的公平流动、平等就业。2002年1月,中共中央、国务院首次提出对农民进城务工“公平对待,合理引导,完善管理,搞好服务”的十六字政策原则。2003年1月,《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》标志着农民工政策导向发生根本性转变,国家开始从农民权利和发展的角度对待农民工。2004年,中共中央1号文件首次提出“进城就业的农民工已经成为产业工人的重要组成部分”标志着农民工新社会阶层身份在政治上得到正式确认。2005年2月,我国在全国范围内开始实行城乡劳动者平等的就业登记制度,至此,农民工可以自由地流动就业。2006年1月,《关于解决农民工问题的若干意见》确立了农民工工作的基本原则,提出逐步实行城乡平等的就业制度,标志着国家已将解决农民工问题上升到国家战略的高度。2008年开始实行的《就业促进法》,明确以平等就业为目标的统筹城乡就业的法律地位,赋予农村进城劳动者平等就业的权利。农民工转移就业总量从2002年的11481万人,增加到2012年的13829万人,增长20.45%。

(四) 创造公平发展机会:农民工市民化(十八大以来)

党的十八大提出要推进农业转移人口市民化;十九大明确提出要建立健全城乡融合发展的体制机制,促进农民工多渠道就业创业,加快农业转移人口市民化。农民工政策目标开始由实现农民工平等获得就业的权利向平等获得城市发展权利转变。2012年2月,国务院出台落实放宽中小城市和小城镇落户条件的政策。2014年7月,国务院进一步要求促进有能力在城镇稳定就业的常住人口有序实现市民化,户籍制度改革进入全面实施阶段。同时,政府制定出台“人地钱”挂钩机制等一些关键性配套政策,进一步完善支持农民工市民化的政策体系,建立农民工市民化奖励机制,为加快推进农民工市民化提供内生激励机制。由此,我国户籍人口城镇化率从2012年的35.3%增长到2017年的42.35%,8000多万农业转移人口成为城镇居民。

居住证是户籍制度改革的重要内容,也是确保农民工充分享受城市公共服务的载

体^[12]。2014年7月,国家提出“全面实施居住证制度”的目标,并以此来逐步剥离附加在户口上的教育、医疗、卫生等权益,并通过居住证制度实现公共服务的均等化。2016年1月1日《居住证暂行条例》开始施行。之后,有关部门相继出台文件,将在城镇稳定就业的外来务工人员纳入公租房保障范围,建立以居住证为主要依据的随迁子女入学政策,将农民工纳入城镇公共文化服务体系,在城镇进行失业登记,并提供就业服务和政策扶持。到2017年底,农民工参加城镇职工养老、医疗、工伤、失业保险的人数分别达到6202万人、6225万人、7839万人、4897万人,比2012年底增长36.5%、24.6%、9.3%、81.2%。

三、主要特征、成就和历史经验

改革开放40年来,作为世界人口最多、最大的发展中国家,我国始终坚持从基本国情出发,以市场化改革为导向,全面改革城乡就业体制,推动城乡劳动力有序自由流动,不断完善就业创业政策制度。我国城乡一体化劳动力市场基本建立,市场化的就业体制逐步完善,就业结构持续优化,就业质量明显改善,就业成为经济社会发展的重要“稳定器”。

(一) 主要特征

改革开放40年以来,我国的城镇就业体制和劳动力转移政策呈现出明显的特征,主要表现在就业战略的选择、就业目标的调整、就业体制的变革和就业政策的转变等几个方面。

1. 经济发展战略和就业战略方面

改革开放40年来,我国经历了经济优先战略到就业优先战略的转变。计划经济体制下全面就业目标是与经济增长并列的首要经济目标。改革开放后的一段时期内,我国的就业目标日益从属于经济增长的需要^[13]。从2002年起,以实施积极就业政策为标志,国家更加注重经济增长与就业增长的关系,将实现经济增长与就业增长的良性互动作为解决就业问题的根本途径。党的十六大提出“国家实行促进就业的长期战略和政策,并把就业列为宏观调控的主要目标”;十七大强调“实施扩大就业的发展战略”;2011年的“十二五”规划提出坚持把促进就业放在经济社会发展的优先位置,正式提出实施就业优先战略;十八大提出“实施就业优先战略”;十九大则进一步强调了坚持就业优先战略。

2. 就业目标方面

伴随着经济体制的改革和发展战略的转变,我国的就业目标也从计划经济时期的全面就业逐步转变为比较充分就业、更加充分就业和更充分就业。计划经济时期,为了体现社会主义制度的优越性,国家确立了全面就业的就业目标。改革开放之初,我国也只承认“待业”现象。随着计划经济向市场经济的逐步转变,劳动力的商品属性得以确认,失业逐渐成为一种常态;十六大提出了比较充分就业的目标,正式承认了失业的存在;十七大提出了实现社会就业更加充分的奋斗目标;十八大提出了实现更高质量的就业目标;十九大则提出了实现更高质量和更充分就业的新时代就业目标。从改革开放以来我国就业目标的演变

可以看出,一方面,我国就业矛盾从总量矛盾向结构性矛盾转变;另一方面,我国解决就业的着力点从主要解决数量问题向解决数量和提高就业质量转变。新常态背景下我国劳动力供求关系和就业形势必然呈现新特点,就业总量矛盾退居其次,结构性和摩擦性矛盾日益突出。

3. 就业体制机制方面

伴随着市场化改革,我国的就业体制由计划管理向市场化转变。20 世纪 80 年代初,国家实行三结合就业方针,确立了劳动者就业的主体地位;同时改革固定工制度,搞活企业用工机制,推行劳动合同制,确立了企业用人的主体地位。20 世纪 90 年代,国家提出“劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业”的就业方针,明确了建立市场导向的就业体制目标。党的十八大提出“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。2013 年,十八届三中全会提出要发挥市场在资源配置中的决定性作用,强调要健全促进就业创业的体制机制^[14]。党的十九大进一步明确提出要鼓励创业带动就业。从计划就业体制向市场化就业体制的转变,其最显著的标志是市场机制在劳动力资源配置中的作用越来越明显。党的十八大以来,我国坚持发挥市场在劳动力资源配置中的决定性作用,形成了供求双向选择、劳动者自主就业创业的新格局,市场导向的就业体制不断完善^[6]。

4. 就业政策方面

改革开放 40 年来,根据不同时期就业矛盾的特点,我国采取不同的就业政策,实现了由相对积极的就业政策到消极的就业政策、再到积极的就业政策和更加积极的就业政策的演变,十八以来更加突出就业和创业的紧密结合、支持发展新就业形态、拓展就业新空间,实现了积极就业政策的迭代升级^[6]。改革开放之初,为了解决日益严峻的就业问题,按照“三结合”的就业方针,政府采取多种措施,广开就业门路,搞活经济,允许城镇劳动力在一定范围内流动,以此来解决城镇就业问题。这种就业政策实质上是经济政策在就业上的体现,由政府安置转为采取多种方式鼓励城镇居民自愿组织起来就业和自谋职业,取得了积极效果,初步解决了改革开放之初的就业问题。随着国有企业改革的深化,就业问题日趋严峻,为了配合国企改革,根据当时的形势,我国实施了再就业工程,构筑了“三条社会保障线”,以此来保障国企职工的基本生活,促进再就业。这实质上是一种消极的就业政策,也是一种过渡性措施,目标是建立市场导向的就业机制。进入 21 世纪,一方面消极的就业政策难以解决日益严峻的就业问题,另一方面为了适应建立市场导向的就业机制的需要,政府在积极借鉴和实践的基础上,逐步创新、积累,形成了一套具有中国特色的积极就业政策,并在实践的基础上不断调整、充实和完善。这一就业政策不仅实现了从解决和保障失业人员基本生活向促进就业的转变,也实现了就业政策的长效化。党的十八大提出了更加积极的就业政策,我国的积极就业政策在经济新常态下被不断赋予新的内涵。

我国的就业政策还有一个显著的特征,就是城乡就业政策经历了从城乡分割到城乡统

筹就业、再到统筹城乡就业和平等就业、再到创造城乡劳动者公平发展机会的演变。计划经济时期,为了适应优先发展重工业的需要,尽快实现工业化,同时也为了实现充分就业,城市就业实行计划管理,严格限制农村劳动力向城市转移,甚至实行逆城市化的劳动力倒流,形成了城乡二元分割的就业体制。改革开放以后,户籍政策不断调整,农村劳动力开始向乡镇企业和城镇流动,城乡劳动力分割的局面被打破。劳动力市场的发展为农民进入城市就业创造了条件,政府开始引导农村劳动力实现有序流动。党的十六大以后,市场经济体制改革持续推进,劳动力市场需求强劲,国家开始打破城乡分割的二元就业制度,以统筹城乡就业的思路对农村劳动力转移政策作出根本性变革,由引导转移就业到鼓励、支持、服务农村劳动力转移就业,实现了农村劳动力的公平流动、平等就业。特别是党的十八大以来,国家开始推进农民工市民化,创造公平发展机会,实现了农民工平等获得就业权利向平等获得城市发展权利的转变。

(二) 主要成就

改革开放40年来,我国的就业制度改革不断深化,逐步形成了适应市场经济发展要求的就业体制机制,推动我国就业规模持续扩大、就业结构不断优化。

1. 法律法规和制度体系不断健全,积极就业政策进一步丰富完善

改革开放以来,按照依法治国和建设法治政府的要求,我国不断加强促进就业方面的立法,保障劳动者的就业权。目前,我国已建成以《宪法》为依据,以《劳动法》为基础,以《就业促进法》《劳动合同法》《社会保险法》为主干,相关法律法规为配套的劳动保障法律体系,促进就业和劳动关系调整的法律体系日益完善^[15]。改革开放40年来,从“三结合”就业方针到实施“再就业工程”,从“积极的就业政策”到“更加积极的就业政策”,我国的就业政策从消极转变为积极,积极的就业政策在实践中不断丰富完善。

2. 就业规模持续扩大,就业形势总体稳定

改革开放40年来,国家根据不同时期的社会矛盾和就业状况,制定宏观经济政策和就业政策,城乡就业持续稳定发展。全国城乡就业人员总量从1978年的40152万人,增加到2017年的77640万人,增加了37488万人,年均增加937.2万人,年均增长1.7%。城镇就业人员总量从1978年的9514万人快速增加到2017年的4.2亿人,40年增长了3.5倍,年均增速3.9%。乡村就业人员总量经历先增后降的过程,从1978年的大约3亿人增长到1997年的高峰4.9亿人之后开始下降,2017年为3.5亿人,较1978年就业规模仅增长14.8%,年均增速为0.4%。我国城镇登记失业率一直保持在4.3%以下。进入新常态以来,我国就业形势呈现了总体平稳、稳中向好的态势。2013-2017年,全国城乡就业总量年均增加187万人,城镇就业人员年均增加1072万人^[16];全国城镇登记失业率更是稳定在4.1%以下,2017年仅为3.9%,是时隔15年后再次降到4.0%以下,2018年二季度末全国城镇登记失业率3.83%;城镇调查失业率低于全球平均水平,稳定在5.0%左右的较低水平,2018年6月末全国城镇调查失业率4.8%;劳动力市场运行平稳,求人倍率持续保持在1.0

以上^[17]。

3. 就业结构持续优化 结构格局不断改善

从产业分布看 就业产业结构发生历史性变化 就业产业结构从一、二、三产业格局转变为三、二、一产业格局。1994 年第三产业就业比重第一次超过第二产业 2011 年第三产业就业比重第一次超过第一产业 2014 年第二产业就业比重第一次超过第一产业 到 2017 年 第一、二、三产业就业比重分别为 27%、28.1% 和 44.9%。从城乡分布看 城乡就业结构发生根本性改变 2014 年城镇就业人员数量首次超过乡村 城乡就业格局发生历史性转变。2017 年城镇就业人员进一步增加到 42462 万人 占比为 54.7%。从所有制结构看 个体私营经济吸纳就业能力持续增强 成为城镇就业的主渠道。1978 年全国城镇个体从业人员仅有 15 万人 1990 年个体私营企业就业人员为 2300 万人 仅占全国城乡就业总量的 3.3% 到 2016 年个体私营经济就业总量达到 3 亿人 占全国城乡就业比重达到 40% 其中城镇个体私营经济就业总量占城镇就业人员总量首次达到 50%。2017 年全国个体私营经济从业人员达到 3.41 亿人 占全国城乡就业比重进一步提高到 44%。从区域看 区域就业结构更加合理 西部城镇就业增速超过东部城镇就业增速。改革开放以来 我国劳动力流动的方向一直是由中西部乡村向东部城镇流动 但十八大以后 西部城镇就业增速开始快于东部。2012 - 2016 年 西部城镇就业增速为 16.8% 而东部增速为 10.9% 中部增速为 10.4% 东北增速为 6.5%。中西部城镇就业增长对全国就业增长的贡献率达到 50.9% 比东部地区高出 6.8 个百分点。

4. 就业服务和质量快速提升 社会保障覆盖面持续扩大

改革开放 40 年来我国经济社会快速发展 就业服务和就业质量不断提升 劳动关系总体和谐稳定 社会保障覆盖面快速扩大。从早期开办劳务市场和人才市场 到劳动力市场、人才市场向人力资源市场整合发展 五级公共就业服务网络基本建立 公共就业服务制度逐步完善 人力资源市场体系建设有序推进^[6]。人力资源市场已经成为人力资源流动配置的重要手段。截至 2017 年底 全国共建立各类人力资源服务机构 3.02 万家 从业人员 58.37 万人 全年营业收入达到 1.44 万亿元 为 2 亿多人就业创业和流动提供了人力资源服务^[7]。就业质量快速提升 劳动者的获得感、幸福感、安全感持续提高。党的十八大以来 累计约 1.14 亿人次接受政府职业培训补贴 城镇非私营单位就业人员年平均工资年均增长 9.6% 城镇私营单位就业人员年平均工资年均增长 10.5%^[18]。截至 2017 年末 全国企业劳动合同签订率达到 90% 以上 基本养老、失业、工伤、生育保险参保人数分别达到 9.15 亿、1.88 亿、2.27 亿、1.93 亿 医疗保险覆盖超过 13 亿人 基本实现全民医保^[17]。

(三) 经验启示

从城镇就业体制和劳动力流动的发展历程来看 我国的就业体制演变置于后发的大国工业化选择和完善的背景下。就业体制与不同历史时段我国国情、基本经济制度、经济发展战略密切相关 我国的就业体制始终受到工业化水平、经济发展战略以及发展阶段等因

素的制约。

1. 城镇就业体制变革和农村劳动力政策与经济体制改革相互融合

新中国成立以来,我国的经济体制经历了一个由新民主主义到计划经济的社会主义、再到社会主义市场经济的巨大变化,与此相对应,就业体制也实现了由计划管理到市场化就业、再到就业优先成为国家战略的转变,推动着更高质量和更充分的就业。经济结构和经济体制改革既要有利于就业,又要有利于发展。把扩大就业作为经济社会发展的优先目标,而不是以经济增长速度目标代替或代表就业目标,才能实现宏观经济发展、产业结构调整与扩大就业的良性互动。反之,我国的就业制度和就业政策也作用于经济发展和产业政策。改革开放以后,随着经济体制和发展战略的调整以及资本积累水平和渠道的变化,劳动力在产业之间、地区之间的流动逐步加快,障碍越来越小,实现了将劳动力绝对剩余的劣势转化为劳动力资源丰富的人口红利特别是大量农业劳动力向非农产业的转移,成为中国经济高速增长的主要原因。随着经济的快速发展,到20世纪末,中国基本上解决了温饱问题,也形成了买方市场,加上受劳动力价格上涨、资源短缺和环境恶化的制约,中国经济在经历了一个短暂的重化工业化阶段后,开始向资本和技术密集型的中高端产业的结构转型,并开始步入老龄化社会。在人口红利逐渐消失的经济新常态背景下,走产业结构升级和创新发展道路成为必然选择,这就要求大力提升人力资本水平,实现经济高质量发展与更加充分就业的相互协调,新时代中国经济发展战略和就业优先战略也被赋予了新的内涵。

2. 城镇就业体制和农村劳动力流动政策经历了一个渐进式改革过程

中国是世界第一人口大国和社会主义国家,人口多,底子薄,发展不平衡。新中国成立以来,就业始终是一个大问题,关乎社会主义制度优越性、经济发展和社会稳定。中国实现由农业大国向工业大国转变,带来劳动力从农业转向二、三产业,基于人口80%在农村、农村存在大量剩余劳动力和劳动力总量过剩但存在供给的结构性短缺的劳动力资源条件下,我国的就业体制经历了一个渐进式变革过程。改革开放以来,农村劳动力转移政策经历了限制流动、允许流动、控制盲目流动、引导有序流动、公平对待到统筹城乡创造公平发展机会、农业转移人口市民化的过程;伴随着这一改革过程,农村进城劳动力也逐步取得流动权、就业权和发展权。

3. 市场调节和发挥政府主导作用缺一不可

新中国成立后前30年,我国实行政府集中管理的计划就业体制,这与当时的经济发展战略和尽快建立独立完整的工业体系要求相适应。但随着“贫困陷阱”的突破、工业体系的形成和国际环境的改善,单一的计划就业体制暴露出僵化和低效的弊端,因此,必须借助于“市场之手”来共同推进。改革开放以来,我国就业政策的市场化改革取向,符合经济发展规律和就业规律。因为劳动力资源在不同产业、不同行业、不同所有制经济、不同地区的自由流动,有助于提高资源配置效率,也有助于提高市场就业供需双方的匹配度。劳动力

资源和就业岗位的有效配置,必须通过市场这只看不见的手来实现,但与此同时也要更好发挥政府作用,逐步强化政府在促进就业中的责任,克服市场失灵、弥补市场缺陷,加强劳动力市场的制度建设,维护公平正义^[14]。《促进就业法》明确规定了政府在促进就业中的责任,归纳起来有两点:一是维护市场秩序、制定交易规则、扫除交易障碍,以此来促进劳动力市场的发育和发展,实现供求双方的公平交易;二是通过一系列措施提高劳动者的就业能力,增加就业岗位。

4. 在发展中解决就业问题

新中国成立特别是改革开放以来,我国政府高度重视就业问题,但有些问题是发展中的问题,不是单靠政策就能够解决的。中国人口多,劳动力就业压力大,一直是摆在中国政府面前的重大难题之一。特别是在体制转轨的过程中,一方面企业要根据利润最大化原则确定劳动力需求计划,这必然导致一部分富余人员被剥离出来,成为失业人员;同时,城乡二元结构的藩篱逐渐被打破,大量的农业劳动力需要转移就业。另一方面,体制转轨尚未完成,经济发展活力不足,经济发展创造的就业岗位难以满足人们的就业需求。这些问题仅靠政策是解决不了的,必须依靠发展来解决。

5. 以人民为中心的发展思想引领就业优先战略的实施

就业是民生之本,以人民为中心的发展思想最直接最重要的体现就是就业问题。改革开放 40 年来,党中央、国务院先后解决了回城知青失业问题、下岗职工和企业离退休人员生活保障问题,确保了经济体制改革的顺利推进。进入 21 世纪,我国政府高度重视就业问题,制定了积极就业政策,成功应对国际金融危机的冲击,使几千万农民工和大学生实现稳定就业。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持把就业作为最大的民生,把就业摆在突出位置,为就业优先战略注入新的内涵,将促进就业的目标融入经济社会发展的各个领域,贯穿在经济发展战略的各个环节,努力创造就业岗位、提高就业质量。新时代人民群众对就业提出了更高要求,需要继续实施就业优先战略,在不断提高就业数量、质量的同时,实现更加公平、更加平等的就业^[19]。

参考文献:

- [1] 刘社建. 就业制度改革三十年的回顾与反思[J]. 社会科学, 2008 (3).
- [2] 宋士云. 中国劳动就业制度改革启动的历史考察[J]. 聊城大学学报(社会科学版), 2015, (5).
- [3] 赖德胜, 孟大虎, 李长安, 田永坡. 中国就业政策评价: 1998 - 2008 [J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2011 (3).
- [4] 王少男, 李艳秋. 筑牢民生之本——十六大以来我国实施积极就业政策纪实[N]. 中国劳动保障报, 2012 - 11 - 07.
- [5] 蔡昉. 十八大以来就业优先战略的丰富发展[N]. 人民日报, 2017 - 03 - 21.

- [6] 把就业这个最大的民生抓紧抓好——改革开放40年来我国就业工作取得的成就和经验 [N]. 人民日报 2018-08-08.
- [7] 国新办举行《人力资源市场暂行条例》有关情况吹风会 [EB/OL]. http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/fbh/201807/t20180717_297517.html. 2018-07-17.
- [8] 大兴调查研究之风 推进新时代职工群众工作——第八次全国职工队伍状况调查领导小组负责人答记者问 [J]. 中国工人 2018 (2).
- [9] 樊曦, 齐中熙. 在新时代党的真挚关怀下不断奋进——习近平总书记关心工人阶级和工会工作纪实 [EB/OL]. 新华网 2018-10-21.
- [10] 国家统计局. 中国统计年鉴 [M]. 北京: 中国统计出版社, 1997.
- [11] 吴绮雯. 改革开放我国就业发展经验及展望 [J]. 江西社会科学 2018 (10).
- [12] 真情服务农民工 砥砺前行不止步——十八大以来农民工公共服务工作综述 [N]. 中国劳动保障报 2017-10-08.
- [13] 胡鞍钢, 程永宏. 解决就业问题需从宏观政策着手 [N]. 经济参考报 2003-08-20.
- [14] 刘燕斌. 历程非凡 成就重大 经验宝贵 40年中国就业栉风沐雨 [J]. 中国人力资源社会保障 2018 (1).
- [15] 文华. 学会用宪法维护自身的权利 [J]. 现代班组 2018 (4).
- [16] 国家统计局人口和就业司. 就业总量持续增长 就业结构调整优化 [N]. 中国信息报 2018-09-13.
- [17] 国家统计局. 就业总量持续增长 就业结构调整优化——改革开放40年经济社会发展成就系列报告之十四 [N]. 2018-09-12.
- [18] 郑秉文. 社会保障: 稳增长拉内需保民生 [J]. 中国社会保障 2017 (10).
- [19] 张车伟. 十八大以来我国就业新特点和就业优先战略新内涵 [N]. 人民日报 2017-07-19.

责任编辑 刘绛华

rational cognitive state; the vast majority of the people are positive and optimistic about the future; the ruling party and the government need to formulate and implement policies and measures that reflect public opinion and the trend of the times at the appropriate time.

Key words: social construction; thought regarding people's livelihood; people's livelihood problem; deepening reform in every field; institutional innovation; social justice; interest coordination; social class; Policies on people's livelihood

**Analysis on the Changes of Urban Employment System and
Labor Transfer Policy in China since Reform and Opening up** (61)

WU Qi - wen & WU Li

(Institute of Contemporary China Studies , Chinese Academy of Social Sciences , Beijing 100009)

Abstract: Employment system reform is one of the important parts of China's market economic system reform. Urban - rural labor migration is the key support for China's economic growth miracle. In the past 40 years of reform and opening up , China's employment system has undergone a fundamental change , from "centralized labor allocation system" to market - oriented employment system. The urban - rural dual division of employment system has been broken , and the integrated labor market has gradually formed and improved. The transformation of urban employment system and labor transfer are endowed with typical Chinese characteristics , which provides experience for reference and lays a solid foundation for the development of the labor market in the new era.

Key words: reform and opening up; employment system; urban employment; labor transfer; policy change; labor market

**The Stakeholder Participation Model of Social Stability Risk Assessment
in Major Decision - making and its Operation: A Case Study
on the Stability Evaluation of Taxi Industry Reform in City H** (73)

ZHANG Yu - lei¹ & ZHU De - mi²

*(1. School of Law Politics and Public Management , Huaiyin Normal University , Huai'an , Jiangsu 223001;
2. School of International and Public Affairs , Shanghai Jiaotong University , Shanghai 200030)*

Abstract: The essence of the major decision - making social stability risk assessment mechanism is the participation of stakeholders in the fundamental purpose of promoting the acceptance of major decisions. The uncertain nature of social stability risk , the limitations of expert rational model , the bottom - up decision logic followed by stability assessment , the development of civil society and information technology , etc. , determine the inevitable trend of constructing a stakeholder participation model in stability evaluation. In order to verify the applicability of this model , the taxi industry reform in city H was selected as a typical case , and the whole process was deeply analyzed and summarized. The results show that the premise of this model is the accurate identification and classification of stakeholders , the core is the risk communication between stakeholders , and the goal is to respond effectively to the interests of stakeholder-