

· 理论研究 ·

# 新中国70年就业政策的 创新发展与经验总结

惠建国, 刘冠军

(首都经济贸易大学 劳动经济学院, 北京 100070)

**摘要:** 新中国70年既是一部中国共产党带领人民开拓创新中国特色社会主义的奋斗史, 也是一部就业质量不断提高、就业政策不断创新发展的历史; 在创造性地提出中国特色的计划经济体制、“双轨制”经济体制和社会主义市场经济体制的过程中, 依次形成了新中国创立发展时期的“统包统配”就业政策、改革开放新时期的“双轨制”积极就业政策和新时代的高质量就业政策。中国就业政策接续不断的创新发展, 不仅突破了西方经济学框架的狭隘, 而且始终坚持与经济发展、经济体制机制创新相结合, 始终坚持以人民为中心的核心价值观, 不断丰富就业内涵、增加就业形态、提高就业质量以惠及广大人民, 其最根本的原因在于中国共产党的坚强领导及其强大的政治保障, 这也是新中国70年就业政策创新发展最重要的经验。

**关键词:** 新中国70年; 就业政策; 高质量就业; 创新发展; 经验总结

**中图分类号:** F241.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-176X(2020)09-0018-08

新中国70年是一部中国共产党带领人民不断开拓创新中国特色社会主义的奋斗史。70年砥砺前行, 中国发展在创造了一个个中国奇迹的同时, 在作为最大民生的劳动就业方面取得了举世瞩目的伟大成就, 其突出的表现是在不断创新体制机制、激发生产力发展活力的同时, 接续不断地推进就业政策的创新发展, 有效保障和不断扩大就业规模、不断优化就业结构和不断提高就业质量, 使中国这一世界上人口规模最大国家的就业问题从注重就业规模发展向注重就业质量提高转变, 并向着高质量就业的更高形态迈进。本文根据新中国(1949—1978年)、新时期(1978—2012年)和新时代(2012年至今)三个发展阶段的特点与背景, 系统梳理和研究中国就业政策的70年创新发展历程并进行经验总结, 对实现新时代中国的高质量就业目标、应对当前世界经济低迷和“无就业增长”困境以及破解世界性就业难题具有重大意义。

收稿日期: 2020-06-22

基金项目: 全国文化名家暨“四个一批”人才项目“马克思‘科技—社会’思想及其发展研究”(中宣发[2016]133号)

作者简介: 惠建国(1982-), 男, 山东临沂人, 博士研究生, 临沂大学讲师, 主要从事劳动经济学研究。E-mail: huiyouwei@163.com

刘冠军(1963-), 男, 山东安丘人, 教授(博士生导师), 主要从事科技劳动价值论和科技哲学研究。E-mail: wlgj636@163.com

### 一、新中国创立发展时期就业政策的艰辛探索和“统包统配”的就业政策

1949 年新中国的成立，标志着中国人民彻底结束了百年屈辱史而站了起来，标志着中国人民在中国共产党领导下为实现中华民族的伟大复兴而开辟了新纪元，标志着中国人民从此“站起来”了。新中国成立后，中国共产党带领全国各族人民创造性地完成了由新民主主义革命向社会主义革命的过渡，社会主义制度的确立实现了中国历史上最深刻最伟大的社会变革，使中国人民走向了崭新的社会主义道路。同时应当看到，新中国成立初期，中国共产党和全国各族人民面对的是一个饱受战争创伤、一切百废待兴的局面，面临的任务是如何巩固新生的人民政权和保护这来之不易的胜利果实，急需解决的是恢复和发展国民经济以及“中国这个占世界四分之一人口的东方大国”<sup>[1]</sup>人民的就业吃饭问题，同时要采取强有力的政策措施尽快安置历史遗留的大量人员的就业。因此，新中国创立之后党在民生方面所面对的崭新课题，是在巩固人民政权的前提下解决全国人民的就业吃饭问题，这在没有经验可资借鉴的前提下需要不断探索和创新符合中国国情的就业政策。

要解决人民就业吃饭问题就必须尽快恢复生产和大力推进经济发展，而要巩固人民政权就必须发展重工业，因此，新中国成立后很快就选择了优先发展重工业的路径<sup>[2]</sup>。在国民经济基础薄弱的条件下发展重工业，就需要集中和调配包括劳动力资源在内的一切有限资源。在这种发展环境影响和发展战略指引下，为了使饱受战火涂炭的劳动人民能够获得足够的安全感和幸福感，中国共产党人结合国内外发展经验创造性地提出了符合当时国情的“统包统配”的就业政策。

在城镇，1949—1952 年三年恢复时期任务完成后，于 1953 年提出了过渡时期的总路线，确定目标为在一个相当长的时期内实现社会主义工业化和对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造，并确定了三十多个国家重点建设项目，其中房屋建筑面积确定为 2 700 万平方米。如此庞大的建设规模是中国历史上不曾有过的，这就需要大批量的优质劳动力，客观上要求国家采取劳动力统一调配的政策措施，东北、京津等地区为此而设立了相应的职能机构。从 1955 年起，这种统一调配制度逐步从建筑业扩展到矿山和运输等行业，各企业部门要向劳动部门申报用工需求的数量、待遇和计划等，需要由劳动部门批准方可招工用工。同时，由于“三反”“五反”，一些严重扰乱社会秩序的私有企业倒闭，增加了当时的就业压力。国家针对这两个方面并存的状况，一方面，加大人员培训力度、实行用工“统包统配”政策；另一方面，鼓励“还乡生产”，开始限制农民进城就业、统一调配城镇居民就业。由此，城乡二元的就业体制开始形成，其标志是政务院于 1952 年颁布的《关于劳动就业问题的决定》。

与此同时，政务院于 1952 年和 1955 年先后出台针对粮食供销的计划管理办法，限制粮食自由买卖，并强化了城乡粮食供销制度的分割，逐步派生出隔离城乡居民自由流动的城乡户籍制度。1958 年，《中华人民共和国户口登记条例》在全国人大常委会上获得通过，中国农民从此被排除在城市就业系统之外，城乡二元经济结构和二元就业结构已然形成。这在一定程度上避免了不存在完善劳动力市场制度条件下的市场混乱，也标志着中国城镇“统包统配”的就业政策已经形成。

在农村，这种“统包统配”就业政策体现得更加明显。1950 年颁布了《中华人民共和国土地改革法》，逐步实现了农民耕者有其田的朴素目标。随着 1953 年过渡时期总路线的提出和农业改造的完成，农村个人所有的土地所有制逐渐演变为社会主义集体所有制，农村经济组织形式逐渐由互助组、初级社演化为高级社、人民公社。在人民公社组织形式下，生产资料由集体全体成员共同占有，并由人民公社统一调配农村劳动力、统一使用生产资料、统一生产和平均分配。农村“统包统配”的就业政策也已形成。

随着“一化三改”的逐步完成和社会主义生产资料公有制的建立，人民政权得以巩固，国民经济得以快速恢复，劳动人民的就业问题也得到了解决，“统包统配”的就业政策得到完全确立和推行。但是，随着生产力和国民经济的发展，“统包统配”的就业政策日益固化乃至僵化，形成了畸形的就业结构，主要体现在：首先，所有制就业结构方面，从多种所有制结构逐步转化为单一公有制结构。城镇全民所有制、集体所有制和个体户的就业职工分别由 1952 年的 63.5%、1%和 35.5%，依次演化为 1958 年的 85.6%、12.5%和 1%。其次，城乡就业结构方面，城镇就业比重偏低，农村就业比

重畸高。农村就业比重一直较高,在1978年以前始终在70%以上。最后,轻重工业就业结构方面,轻工业就业比重由新中国成立前后高于重工业就业比重发展为低于后者的状况。尤其是在第一个五年计划完成后,轻工业就业比重急速下降,最低值是1958年的19.6%(重工业就业比重为80.4%)<sup>[3]</sup>,虽然后来有所回升,但一直没有超过50%。

“统包统配”就业政策是新中国创立以后党领导全国各族人民进行社会主义道路探索的创新性成果之一,它符合中国共产党和全国各族人民巩固和壮大新生人民民主政权,快速恢复国民经济发展,以及保护和增加人民利益以彰显社会主义制度优越性等各方面迫切需要和美好心愿,因而具有重大的积极作用。但是,随着人民政权的巩固、国民经济恢复发展和生产力水平的提高,不断强化的全面集中的计划经济体制和“统包统配”的就业政策,开始显现其不适应生产力发展的消极一面,表现在重积累、轻消费的发展模式和重工业比重过高、轻工业比重过低的经济格局,而重工业就业吸纳能力有限,就业吸纳能力强的农业、轻工业发展又相对缓慢,最终形成“就业的低效率的动态均衡”,陷入了“一管就死、一放就乱”的就业困境,严重影响到了劳动人民的生产积极性。生产力的发展呼唤经济体制和就业政策等的改革创新,探索和改革计划经济体制、创新劳动就业政策已成为中国社会主义经济发展和民生建设的必然要求。

## 二、改革开放新时期“双轨制”就业政策的创新发展和积极就业政策

20世纪70年代末,“世界经济快速发展,科技进步日新月异,而‘文化大革命’十年内乱导致我国经济濒临崩溃的边缘,人民温饱都成问题,国家建设百业待兴”<sup>[4]</sup>。在党和国家面临何去何从的重大历史关头,党的十一届三中全会于1978年胜利召开,作出了实行改革开放的历史性决策,开启了改革开放“富起来”的中国特色社会主义新时期。新时期的中国共产党人带领全国各族人民开始探索实行“双轨制”经济体制下的就业政策,创新发展社会主义市场经济体制下的积极就业政策,使市场在就业调节中越来越具有基础决定作用,以保障广大劳动人民充分就业的主体地位,激发个体的就业活力。

### (一) “双轨制”就业政策的探索

党的十一届三中全会以后,国家为了缓解城市待业劳动力的就业压力,于1980年提出了“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”的促进劳动就业“三结合”方针。这个方针在改革计划经济体制的初期提出,而在计划经济体制向市场经济体制的转换期发挥了重要作用,因而成为中国就业政策市场化改革的先声。在这个方针指导下,中国的就业政策伴随国有企业改革而不断地得到创新发展。国有企业改革越深入、范围越大,企业用工问题、员工就业问题就越凸显。针对国有企业经营和员工就业问题,国家提出了“老人老办法、新人新办法”的“双轨制”就业政策。这是对“三结合”方针的进一步延伸和深化,深入到了企业用工机制,按照“人才能进能出,干部能上能下”的原则,对员工实行聘用制<sup>[5]</sup>,中国“双轨制”就业政策就此正式形成。

“双轨制”就业政策的探索是对过去“统包统配”就业政策的“辩证扬弃”,既有符合改革开放初期中国实际情况的一面,也有在实行改革开放后的很长一时期内受时代、认识水平和经济社会发展状况等因素限制的一面。此时的就业政策改革只是从属于经济体制改革,并没有真正触及到传统就业政策的根基,必将随着经济体制改革和市场化改革的推进而发生新的变化。主要体现在以下两个方面:一是城镇的就业政策市场化改革呼声越来越高。1990年前后,价格改革和国有企业改革快速推进,国有企业大量的冗余劳动力开始推向市场,下岗待业已经越来越普遍,人们在思想认识上越来越认同劳动力资源市场化配置改革。1992年党的十四大提出并确立社会主义市场经济体制改革目标以后,通过市场之手实施再就业工程已成为20世纪90年代就业政策改革的主要任务和中心环节。市场对就业的调节作用日益得到凸显,进一步破除“双轨制”中计划的干预、加快包括劳动人口流动机制在内的就业政策改革已是当务之急。二是农村的剩余劳动力加速向城市转移。从1984年《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》、1985年居民身份证制度实施到1997年《国务院批转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意见的通知》、1998年《国务院批转公

安部关于解决当前户口管理工作中几个突出问题意见的通知》，城乡户籍制度改革悄然开启，城乡户籍制度隔离开始松动，农村剩余劳动力由“禁止流动”开始向城市进行“有限转移”。2001年《国务院批转公安部关于推进小城镇户籍管理制度改革意见的通知》的颁布标志着户籍制度改革的全面推进，户籍制度隔离彻底松开，最终促成了2012年《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》的出台，城乡就业逐步实现了均等化、自由化，农村剩余劳动力开始由“有限转移”演化为“自由转移”。

城乡体制机制改革激发了劳动力的市场活力，保证了劳动力供给的规模。与此同时，国际产业转移带来中国经济的快速发展、国内外投资企业大量涌现，劳动力需求大幅增加，二者既存在数量上的矛盾，也存在结构上的矛盾。面对劳动力市场供求或就业供求的新形势、新变化，国家一方面大力发展职业技能培训、职业介绍，另一方面实行鼓励兼并、规范破产、下岗分流的就业再造工程，实行“劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业”的就业方针，鼓励个人自谋职业、企业安置就业、社会帮扶有机结合，并逐步在全社会范围内推行劳动合同制（1983年劳动合同试点、1995年1月1日起开始实行《中华人民共和国合同法》）、失业保险制度（1995年推行社会保障制度，1999年实行《失业保险条例》）等。这些法律法规的颁布实施加快了就业体制的市场化改革，市场在劳动力就业和再就业方面越来越具有决定作用<sup>[6]</sup>，“双轨制”就业政策逐步退出历史舞台，采用符合社会主义市场经济发展要求的积极就业政策，已经成为紧迫任务。

## （二）积极就业政策的创新与发展

中共中央、国务院于2002年9月在北京召开了改革开放以来就业和再就业方面最高规格的会议，并在当年发布的《关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》中正式提出了积极就业政策。这一政策的关注群体依然以失业人员为主，但是，其关注的群体范围已经开始向所有劳动力人口扩大。也正是从2002年开始，劳动就业被纳入到国家宏观政策体系中，并在《中共中央关于构建社会主义和谐社会的若干决定》中提出了到2020年实现充分就业的发展目标。从此，就业政策开始摆脱经济体制改革的从属身份，成为宏观政策体系的重要组成部分。

在2003年，党的十六届三中全会确认“我国经济体制改革在理论和实践上取得重大进展。社会主义市场经济体制初步建立，公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度已经确立，全方位、宽领域、多层次的对外开放格局基本形成”<sup>[7]</sup>。中国劳动力就业和就业政策开始正式按照社会主义市场经济体制的要求稳步发展。同年召开的全国再就业工作会议强调就业是民生之本，要放在经济社会发展的突出位置，加快就业政策改革，实施积极扩大就业的长期战略。2005年《关于进一步加强再就业工作的通知》则提出了更加综合的就业政策目标和任务，尤其是在城乡二元经济背景下提出了将统筹城乡就业纳入宏观就业政策的任务，强调经济增长与扩大就业的协调性，这说明积极就业政策已经基本成熟。2006年发布的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》则进一步推动了积极就业政策的完善和发展。

在关注经济增长和就业增长的同时，党和政府日益关注经济增长和就业增长这两方面的质量问题和协调性问题。譬如，进入新世纪以来，中国国民经济一直保持中高速增长，但就业规模增长率始终保持低位，即使在就业率较高的2001年也仅仅达到了0.99%的增长率，整体上呈现稳中趋降的特征，并没有出现“奥肯定律”所认为的经济增长可以较好地促进就业增长的状况。因此，2007年颁布并于2008年1月实行的《中华人民共和国就业促进法》强调，必须“促进经济发展与扩大就业相协调”，经济发展体现在就业方面的质量问题开始得到党和政府的关注与重视。与此同时，2008年1月施行的《中华人民共和国劳动法》，实行最低工资保障制度，就业政策发生了新的变化，从只关注就业规模转换为关注就业规模与就业质量并重。2008年确定了“坚持劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业”<sup>[8]</sup>的就业促进方针，标志着中国就业政策创新发展开始进入新时代。

## 三、新时代“双创”背景下就业政策的创新发展和高质量就业政策

自党的十八大开始，中国人民迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大时代，中国特色社会主义进入了新时代。新时代的中国经济发展步入新常态，与之相适应的就业形态突破了传统雇佣式就业模

式,劳动者自主择业的灵活就业、市场调节的非正规就业、政府推动的自主创业促进就业的新业态不断涌现,自主创业规模快速增长,就业质量随着就业规模扩张不断提高,就业政策也随之从扩大雇佣就业规模为主要目标发展为以鼓励创业、高质量就业为主要目标。

### (一) “大众创业、万众创新”的“双创”新时代

2008年爆发的全球金融危机压缩了本就有限的世界市场空间,在一定程度上影响了对外贸易对中国经济增长的拉动作用,但是,国内的互联网第三次浪潮(2009—2014年)在一定程度上抵消了此种的影响,使国内经济在世界范围内呈现“风景这边独好”的良好局面。“互联网+”的崛起带来了新的经济增长动能,带动了工业、零售、包装和快递等行业产业的发展,利用互联网技术进行创业的人数不断增加,自营网店和网店店主随之大量出现,非正规就业相伴而生。尤其是伴随着PC互联网向移动互联网过渡,团购网站、网店迅速增加,非正规就业和个体创业规模空前高涨。据统计,互联网经济对中国经济增长的贡献份额达到7%—22%,到2025年可以创造4600万个就业岗位。在就业形态不断增加的同时,促进劳动人口流动的体制机制改革也在继续加快。譬如,2013年11月发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,全面放开中小城镇落户限制,并控制大城市人口规模,农村剩余劳动力开始由“自由转移”演化为“全面转移”。从此,农村剩余劳动力、城市新增劳动力(主要是青年学生)和下岗失业人员开始成为中国城市内部各行业劳动力供给的三大主要群体。规模日益扩大的劳动供给人口极大地减缓了资本边际收益递减的趋势,有利于更加充分地发掘国内人口红利。

基于国内外经济环境变化、互联网经济崛起和人口流动等情况,党的十八大提出了“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,市场导向的就业机制逐步完善,创业时代随着经济体制改革的加快和各项扶持措施的出台而快速来临。这些重大改革和扶持举措包括:2013年《关于金融支持小微企业发展的实施意见》得以颁布和实施,从信贷资金、基地建设和税收优惠等多个方面大力扶持小微企业的发展;同年10月,国务院常务会议部署和推动商事制度改革,也就是公司资本注册登记制度改革,实施“先照后证”制度,即变审批为先申请营业执照后续再办理相关手续;以及2014年全国企业信用信息公示系统(河南)上线运行,企业年度报告公示制正式运行,等等。这些重大举措的实施,大大激发了群众的创业热情,推动中国积极就业政策开始发生新的变化,从单一增加雇佣就业开始转向促进雇佣就业和自主创业并重,大众创业正在成为中国就业发展的新亮点。

2014年9月在夏季达沃斯论坛上,国务院总理李克强首次公开发出了“大众创业、万众创新”的号召。2015年又将“双创”写入政府工作报告,并于2015年发布的《国务院关于大力推进大众创业万众创新若干政策措施的意见》,以更加科学、精准地实施“双创”就业政策。由此,全国范围内掀起了“大众创业、万众创新”“草根创业”浪潮,中国就业正式进入“双创”时代。“双创”政策是中国就业政策创新发展的延续和升华,生动体现了发展依靠人民、发展为了人民、发展成果由人民共享的高质量就业状态。

### (二) “双创”与高质量就业的政策创新

国家对积极就业政策和创业扶持政策的重视程度不断增强,并最终将其完全上升到国家战略的高度。2015年国务院发布了《关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》,要求“以创业带动就业”,这被称为“就业政策4.0”<sup>[9]</sup>。在“十三五规划”中明确提出了就业优先的战略;2017年党的十九大进一步提出“就业是最大的民生。要坚持就业优先战略和积极就业政策,实现更高质量和更充分就业”<sup>[10]</sup>。2019年的政府工作报告首次“将就业优先政策置于宏观政策层面”,明确稳定经济增长的首要目标是为保就业。在强调经济发展与就业增长协调的基础上通过就业政策地位提高来强调经济增长的首要目标是就业,再次凸显了党和政府为实现高质量就业中的责任和担当,也体现出就业工作顶层设计的不断深化。

进入新时代,党和政府在减税降费、优化营商环境等方面持续发力,同时,各地创办创业大学、建设高标准的创业孵化基地和园区,通过政策、培训、场地等方面立体式、深入地推动大众创业。作

为配套措施,积极调整、完善用工政策和社保政策,有效适应非正规就业、灵活就业等不断涌现的就业新业态,进一步调整、优化户籍和人才引进等方面的体制机制,进一步促进劳动人口的自由流动。这些“组合拳”从就业供给侧和需求侧同时助推高质量就业的实现,以及高质量就业政策的探索、创新和发展。目前,尽管国内外理论界尚未对高质量就业加以界定,只是在欧盟、国际劳工组织等地区和组织中有一些关于就业质量指数和体面劳动等方面的探索实践,但中国的高质量就业及其政策的关注重点在于就业机会充分与否、收入与分配、工作条件与环境、劳动关系和谐程度等方面。同时,基于新经济、新业态的不断出现,就业质量评价和高质量就业政策还要兼顾新业态的就业问题。

同时应当看到,1978年中国拉开改革开放大幕以来的就业研究主要集中在城镇,对农村的就业问题研究较少,这与农村经济社会发展滞后有很大关系。但是,自2014年全国人大常委会第七次会议表决通过了关于修改《中华人民共和国农村土地承包法》的决定、2016年进一步明确了“所有权、承包权、经营权”三权分置的具体做法后,农村经济在乡村振兴战略的大背景下又重新焕发出活力。之前的集体经济组织形式更加注重“统分结合”下作为农村主要生产资料的土地的“分”,新的集体经济组织形式则更加注重“统分结合”下土地资源的“统”。这种新的“统分结合”,保证了集体经济的公有制底色,有利于共同富裕目标的实现,又因为各类型企业在此诞生而激活了土地这一生产要素,激发个体经营活力、提高个体经营效率和就业创业效率。就其就业影响和作用而言,新的集体经济组织形式既增加了当地有限空间上的分工和岗位,吸纳区域内外人口的就业,又间接地、有效地缓解了城镇的就业压力。从本质上讲,农村经济发展和集体经济新组织形式的出现有力地推动了当地劳动人民的就业向着“自由劳动”的高质量就业阶段快速迈进,与城市高质量就业的推进遥相呼应,共同推进中国总体高质量就业目标的实现。

#### 四、新中国 70 年就业政策创新发展的经验总结

以史为鉴,可以知兴替,“历史从哪里开始,思想进程也应当从哪里开始”<sup>[11]</sup>。中国的社会主义事业发展到哪个阶段,劳动人民就业发展到哪种状态,我们关于就业政策的思考研究和总结就要到哪里。站在新时代的历史方位上,梳理和研究中国就业政策 70 年的创新发展历程可以发现,劳动人民的就业正在由“低效率的动态均衡”加速向“高效率的动态均衡”转变,新中国的就业政策在适应生产力发展的过程中持续创新发展和调整完善,先后出现了具有中国特色的新中国“统包统配”的就业政策,新时期的“双轨制”就业政策和积极的就业政策,以及新时代的“双创”就业政策和高质量就业政策。这些创新发展的背后有着非常深刻的经验需要总结和挖掘,这必将对世界经济发展、全球就业问题的更好解决贡献中国智慧和方案。

##### (一) 中国共产党的全面领导是中国就业政策不断创新发展的根本政治保障

新中国创立以来就业政策的三个阶段创新发展是接续不断的,既有区别,又有联系,新时期的就业政策是对新中国成立后“统包统配”就业政策的辩证扬弃,而新时代的就业政策是对新时期就业政策的否定之否定。从借鉴苏联计划经济体制模式到“摸着石头过河”,再到将就业作为经济发展的首要目标和推出就业优先战略,已经鲜明地展示了中国就业政策创新发展的顶层设计在不断加强,有力地展现了中国共产党和全国人民的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信。

就业政策的创新形式和内容不断发生变化,但其目标和宗旨是一成不变的。无论是为了解决中国经济发展和人民吃饭问题的“统包统配”就业政策,为了激发劳动人民生产积极性、实现人民共同富裕而不断探索和提出的“双轨制”就业政策、积极就业政策,还是新时代以人民为中心的“双创”与高质量就业政策,都鲜明地揭示:无论在哪个发展阶段,中国共产党都不会忘记初心、都会牢记使命,始终都把人们对美好生活的向往视为自己的奋斗目标。这充分说明:中国共产党的全面领导是中国就业政策创新发展而初心不变的根本政治保障,高质量就业战略目标的实现同样也必须坚持中国共产党领导。

##### (二) 生产力发展和经济增长是高质量就业增长和就业政策制定的前提条件

在新中国成立之时,落后的生产力发展水平、积贫积弱的国民经济决定了当时的就业政策必须是“统包统配”,集中力量办大事。在改革开放的新时期,生产力得到了极大的解放和发展,国民经济

一直保持高速增长,决定了就业政策的快速市场化,从计划管理与市场调节并存演化到社会主义市场经济体制下的积极就业政策,就业规模不断扩大、就业结构不断优化、就业质量不断提升。在新时代,科技创新日益成为经济增长的主要推动力,中国生产力发展质量得到了巨大提高,国民经济已经从积贫积弱发展为世界第二大经济体,大大激发了各行各业劳动人民的创业热情,催生了“双创”就业政策。这足以说明中国生产力发展和经济增长是就业发展、就业政策制定的前提条件,同样也是实现未来高质量就业目标的前提条件。

需要注意的是,包括劳动、资本、科技和土地等在内的影响经济增长的决定要素是基本相同的,但它们的组合方式或表现方式往往因为体制机制的不同而不同<sup>[12]</sup>,进而决定了就业表现的不同。因此,在加快科技创新以推动经济增长的同时,需要注意经济发展方式,需要重新设计经济组织形式和体制机制,兼顾高质量经济发展与高质量就业目标。

### (三) 体制机制改革是高质量就业政策创新发展的重要影响因素

很长时期以来,受西方经济学影响的经济学者在研究就业和就业政策等问题时往往忽略了问题背后的生产关系问题,然而要理解各种经济社会现象,包括就业及就业政策的变化,就必须关注生产资料所有权、生产模式等因素<sup>[13]</sup>。因此,如果生产资料的剥夺与劳动者生存危机、就业危机存在着一种不可逆的因果关系,如果私有制不能兼顾个体效率与公共就业,似乎废除私有制并使劳动资料所有权重新回归劳动者才是正道,还需要在协作和“靠劳动本身生产的生产资料的共同占有的基础上”重新设计个人所有制<sup>[14]</sup>,以保证个体和整体具有足够高的效率。

正是看到了私有制的弊端,中国人民才在中国共产党领导下选择和走上了社会主义道路,通过“一化三改”建立了社会主义生产资料公有制,真正地实现了人民当家做主。中国就业政策的创新发展就是在社会主义制度下实现的,随着从单一的公有制经济向公有制为主体、多种所有制并存的转变和全面集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变而不断创新发展。可以说,社会主义市场经济体制是“我们党的一个伟大创举”<sup>[15]</sup>,它创造性地重构和再造了社会主义与市场经济有机结合的体制机制<sup>[16]</sup>,在协作生产和生产资料公有制基础上探索和重建劳动者个人所有制,兼顾共同富裕与个体效率;在实现就业增长目标的同时通过增加非就业收入来弱化就业作为谋生手段的工具性、强迫性,增加劳动者就业的自由度、获得感和幸福感。中国未来高质量就业目标的实现和高质量就业政策的制定同样需要继续全面深化体制机制改革,全面优化社会主义生产关系和不断探索、设计新的经济组织形式。

### (四) 以人民为中心是中国就业政策创新发展的内在要求

长期以来,就业研究主要停留在经济学领域,而经济学领域的就业研究是要服从资源配置下的产值最大化研究的。在这种研究范式下,劳动人民的就业不过是生产函数中的一个变量而已,以至于在出现就业危机时,研究者和政策制定者只能纠结于生产要素之间的替代关系和“无就业增长”这两个方面的数字调整,这对实际问题的根本解决并没有实质意义。中国经济社会的实践和就业政策的创新发展共同打破了这一局限,即就业不仅是一个变量的变化问题,还是一个社会问题、民生问题、伦理问题和文明问题,需要将人的发展放置在经济学研究、就业研究和就业政策创新发展的核心地位。中国就业优先战略将经济发展的首要目标设定为促进就业发展,坚持以人民为中心的发展理念破除了西方经济学长期坚持的“财富中心”理论桎梏。

总之,新中国70年就业政策的创新发展及其经验总结充分揭示一个道理:经济高质量发展必然要求有高质量的就业和高质量的就业政策,要实现这一目标就必须在坚持中国共产党领导的前提下推动生产力发展和推动生产关系变革以及二者的有机协调。民族的也是世界的,中国就业政策的创新发展及其经验总结也是贡献给世界的宝贵财富,必将为世界各国解决本国的就业难题贡献中国智慧和方案。

### 参考文献:

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net  
[1] 习近平. 在纪念毛泽东同志诞辰120周年座谈会上的讲话[N]. 人民日报, 2013-12-27.

- [2] 林毅夫 蔡昉 李周. 中国的奇迹: 发展战略与经济改革[M]. 上海: 上海人民出版社, 1999. 25-27.
- [3] 任纪军. 中国轻重工业的结构变动[J]. 经济学家, 1990 (5): 47-58+127-128.
- [4] 习近平. 在庆祝改革开放 40 周年大会上的讲话[N]. 人民日报, 2018-12-19.
- [5] 高书生. 中国就业体制改革 20 年[M]. 郑州: 中州古籍出版社, 1998. 89.
- [6] 陈佳贵, 王延中. 中国就业岗位开发与创业扶持政策[J]. 中国工业经济, 2003 (1): 5-13.
- [7] 中共中央文献研究室. 十六大以来重要文献选编(上)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2005. 464.
- [8] 王世强. 社会组织法律法规与政策[M]. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2017. 78-93.
- [9] 桑伟林 蔡智. 改革开放 40 年来青年就业政策演进及其优化研究[J]. 中国青年研究, 2018 (10): 12-18+40.
- [10] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2017. 46.
- [11] 马克思 恩格斯. 马克思恩格斯文集(第二卷)[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林编译局译, 北京: 人民出版社, 2009. 603.
- [12] 林毅夫. 新结构经济学: 反思经济发展与政策的理论框架[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012. 77.
- [13] 阿玛蒂亚·森. 贫困与饥荒[M]. 王宇 王文玉译, 北京: 商务印书馆, 2001. 12, 198.
- [14] 马克思 恩格斯. 马克思恩格斯全集(第二十二卷)[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林编译局译, 北京: 人民出版社, 2006. 832.
- [15] 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义经济建设论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2017. 64.
- [16] 周文. 新中国 70 年中国经济学的创新发展与新时代历史使命[J]. 中国高校社会科学, 2019 (5): 4-14+156.

## The Innovative Development and Experience Summary of New China's Employment Policy in the Past 70 Years

HUI Jian-guo, LIU Guan-jun

(School of Labor Economics, Capital University of Economics and Business, Beijing 100070, China)

**Abstract:** After the founding of People's Republic of China (PRC) in 1949, the past 70 years is a history of the struggle to innovate the socialism with Chinese characteristics for the Communist Party of China (CPC) leading the people, but also a history in which the employment quality gets continuous improvement and the employment policies see innovation and development. In the process of putting forward the creative planned economic system with Chinese characteristics, the 'double track' economic system and socialist market economic system, the new employment policy of 'centralized allocation of labor' in the period of new China's founding and development, the active employment policy of 'double-track' in the new period of reform and opening up and the high-quality employment policy in the new era are forming in a successive way. The continuous innovation and development of China's employment policy breaks through the narrow western economics. For the sake of people, it adheres to the combination of economic development and innovation of economic system and mechanism, adheres to the people-centered concept, improves the connotation, the form and the quality of employment, the most fundamental reason for this lies in the strong leadership of the CPC and its strong political guarantee, which also are the most important experience after the 70 years' innovation and development of the employment policy in new China.

**Key words:** 70 Years of New China; employment policy; high quality employment; the innovation and development; empirical summary

(责任编辑: 刘 艳)

[DOI]10.19654/j.cnki.cjwtyj.2020.09.002

[引用格式] 惠建国, 刘冠军. 新中国 70 年就业政策的创新发展与经验总结[J]. 财经问题研究, 2020 (9): 18-25.

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>