

新中国 70 年就业政策的变迁

谢秀军 陈 跃

内容提要:就业是民生之本。新中国成立 70 年来,就业政策始终坚持以回应民生期盼、化解民生难题、谋求民生福祉为导向,以保障和改善民生为根本,以维护社会稳定为前提,以实现更高质量和更充分就业为目标,为新时代做好就业工作提供了有益借鉴。新时代完善就业政策,应在调结构、保民生、补短板等方面持续用力,在全面建成小康社会的决胜期使广大劳动者生活得更加体面、更有尊严。

关键词:新中国成立 70 年;就业政策;民生导向;高质量发展

中图分类号:C913 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2019)04-0016-11

党的十九大报告指出:“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……注重解决结构性就业矛盾,使人人都有通过辛勤劳动实现自身发展的机会。”^[1]在我国这样一个人口大国,就业问题是关乎社会民生的根本问题,不仅关系到国家长治久安,而且关系到人民的民生福祉,关系到人民对美好生活的追求和幸福指数的提升。新中国成立 70 年来,党和政府始终把就业工作作为重要工作,把解决就业问题摆在重要位置,并不断进行实践探索,积累了许多宝贵经验,获得了诸多经验启示,为新时代创造性解决就业问题提供了镜鉴。

一、新中国 70 年就业政策的变迁与主要成就

70 年来,我国的就业政策历经变迁,较好地解决了人们的就业问题,体现出鲜明的时代性、阶段性、规律性、法制化和体系化等特征。

(一)新中国 70 年就业政策的变迁及其主要特征

新中国成立 70 年来,就业政策随着经济社会实际和社会主要矛盾的变化而不断调整,呈现鲜明的时代性。在制定和实施就业政策过程

中,高度关注人民群众的民生福祉,将解决就业问题和自身发展问题统一起来,不断朝着更高质量和更充分就业的目标迈进。

1.1949~1956 年的稳定就业政策

新中国成立初期,就业政策立足于巩固新生政权和进行社会主义改造,以稳定就业为目标,从分散管理逐步迈上集中调配的轨道,体现出“阶段性调整”的鲜明特征。为解决旧社会遗留下来的公职人员的就业问题,1949 年中共中央发出《关于旧人员处理问题的指示》,通过采取“包下来”的政策,解决了 600 余万公职人员的就业问题。1950 年以后,面对严重的社会失业难题,中央先后发布《关于失业救济问题的总结及指示》《关于劳动就业问题的决定》等文件,实施失业救济政策,明确了失业救济和安置失业人员的办法。为减少失业人员,对私营企业提出了“公私兼顾、劳资两利”的方针,妥善安置工人的就业问题。针对农村劳动力不断流入城市的问题,1952 年全国劳动就业会议召开,会议制定了对劳动力实行“统一调配、限制农村劳动力流入”的政策。1952 年 8 月,政务院劳动就业委员会发布了《关于失业人员统一登记办法》,实行城市失业人员登记制度,对私营企业解聘工

基金项目:国家社会科学基金项目“新时代我国社会主要矛盾变化的人民主体性研究”(18BKS071)。

作者简介:谢秀军,西南大学博士研究生;陈跃,西南大学政治与公共管理学院教授、博士生导师。

人作出了明确规定,标志着就业政策正式转向“统一介绍、统一调配”。随着国民经济的逐步恢复,从1953年开始,中央将劳动用工制度的管理纳入经济社会建设计划,着手调整我国劳动用工管理政策。1955年,劳动部第二次全国劳动部门局长会议正式确定了“统一管理、分工负责”的劳动用工政策,形成了统包统配、能进不能出的劳动管理体制。

2.1956~1978年的统包统配就业政策

1956年,在“三大改造”基本完成以后,我国确立了使全体劳动者实现“全面就业”的目标。在这一目标的指引下,我国制定了“统包统配”的就业政策,并呈现鲜明的计划性特点。为缓解城市失业压力,中央于1958年颁布了《中华人民共和国户口登记条例》,明确提出将富余劳动力向农村转移,并通过户籍、城镇就业登记等制度限制农民进城。根据中共八大二次会议确立的社会主义建设总路线,我国掀起“大跃进”高潮,迎来自新中国成立以来最大规模就业高潮。“大跃进”运动造成的“劳动力不足与充分就业”的假象,在相当长时间降低了社会对失业问题的担忧。随着大量农村劳动力涌入城市,农业生产和城市粮食问题日益突出,给城乡经济发展带来较大挑战,城市失业现象严重。为缓解这一局面,1961年,根据中共八届九中全会作出的“调整、巩固、充实、提高”的国民经济发展方针,中央实施了“精简职工、鼓励返乡和‘支农’‘支边’”的就业政策,但收效并不明显。为从根本上解决农村经济发展、城镇青年就业问题,1968年中央开展了知识青年“上山下乡”活动。1973年,中央下发《关于知识青年上山下乡若干问题的试行规定(草案)》等文件,各省也纷纷制定“上山下乡”政策性文件。通过知识青年“上山下乡”,大量劳动力向农村转移,形成了“亦工亦农”的独特就业模式。

3.1978~2002年的保障就业政策

计划经济体制下的“统包统配”就业模式和“全民就业”政策,导致城镇就业形势不断恶化,失业问题突出。这一阶段,党和政府根据经济结构、产业结构和就业方式的变化,提出要改革统

就业体制,并制定了“三结合”“劳动合同制”“再就业工程”等保障就业政策,使我国就业政策体现出统筹性、多元化、市场化的鲜明特征。1980年8月,中共中央转发全国劳动就业工作会议通过的《进一步做好城镇劳动就业工作》的文件,明确“三结合”的就业方针,即“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”。我国就业政策从“统包统配”就业模式正式向多元就业模式转变。1983年,根据国有企业改革的用工需要,劳动人事部发布了《关于积极试行劳动合同制的通知》《关于招工考核择优录用的暂行规定》等文件,使劳动合同制的就业政策初步确立。为推进劳动用工制度的并轨,1986年中央出台了国营企业劳动用工专项规定,按照“老人老办法、新人新办法”的原则建立劳动用工“双轨制”。“双轨制”所建立的固定工制度,使集体经济和个体经济赢得空前的发展,社会就业安置能力大幅提高。随着1994年《中华人民共和国劳动法》的颁布,全员劳动合同制的就业政策得以全面推行。市场经济的发展和现代企业制度的建立,使我国富余劳动力的再就业问题突出。为解决这一问题,1995年1月劳动部发布了《关于全面实施再就业工程的通知》,明确提出实施“再就业工程”,统筹处理好国有企业改革和再就业工程的关系,规范国有企业破产,并做好富余劳动力的再就业安置工作。世纪之交,中央根据经济社会发展形势需要,提出将就业与经济、社会保障相结合的就业政策,并逐步放宽对农村劳动力的就业限制,为跨地区流动就业创造了条件。

4.2002~2012年的积极就业政策

党的十六大以来,我国将就业工作提高到关乎改革发展全局的高度,明确提出积极的就业政策,初步建立起以“就业促进”“就业扶持”“社会保障”“就业服务”为内容的就业政策体系,使我国就业工作呈现体系化、多样化、法制化、发展性的鲜明特征,从增加劳动量、降低失业率的政策取向,向着实现“更高质量和更充分就业”的政策目标迈进。从2002年开始,为适应市

市场经济发展和国营经济体制改革的需要,我国开始实行扩大内需、促进经济增长和劳动就业的政策,制定并执行有利于发挥就业弹性的措施,大力发展第三产业、劳动密集型产业和个体私营经济。我国实行以对接就业需求为导向的劳动力市场政策,大力发展劳动力市场,完善劳动力市场服务功能,以政策扶持完善公共就业服务体系。国家相继制定一系列鼓励自谋职业和自主创业的政策,对服务型企业给予政策支持,通过拓展公益性岗位拓展就业空间,完善劳动力市场就业服务体系。为减少失业,中央制定了一系列宏观调控政策,建立完善就业失业统计制度和失业预警机制,做好企业富余人员的分流安置工作,最大限度降低失业率。社会保障政策作为稳定就业态势的“防护网”,是新世纪新阶段我国就业政策的工作重心。2002年,《中共中央、国务院关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》等文件印发,初步建立起以基本生活保障制度、社会保险制度、城镇居民最低生活保障制度为核心的社会保障体系。2008年《中华人民共和国就业促进法》的颁布,标志着我国就业再就业工作迈上法制化、制度化的轨道。2011年12月,我国第一部促进就业的国家级专项规划《促进就业规划(2011~2015年)》发布,标志着中央开始统筹经济结构调整和就业结构之间的关系,强调要以产业带动就业、以就业带动创业,为就业空间的拓展提供了基本遵循。党和政府一直将大学生就业问题作为工作重心,将推进大学生就业工作作为一项重要任务,先后制定下发了《关于加强普通高等学校毕业生就业工作的通知》等系列文件,通过市场导向、政府调控、学校推荐、双向选择等政策推动大学生就业,以创新创业教育带动大学生就业,服务经济社会发展需要。

5.2012年以来的就业优先政策

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央实行就业优先战略,将就业工作放在六大民生工程的首位,强调要“努力让劳动者实现体面劳动、全面发展”,使我国就业政策朝着

实现更高质量和更充分就业的新目标迈进。按照这一目标要求,党和政府明确将就业工作作为扶贫脱贫的重要手段、供给侧结构性改革的重要保障、新业态发展的重要动力,从而使我国就业工作获得了新定位。我国在坚持积极就业政策的基础上,将就业创业工作纳入政策范围体系,制定并实施了《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》,大力推进大众创业、万众创新。为推动公共服务均等化发展,推动城乡要素合理流动,构建劳动者终身教育培训体系,中央制定了《人力资源市场暂行条例》《关于推行终身职业技能培训制度的意见》等,从而使我国人力资源市场迈上规范化、市场化的新台阶。

(二)新中国70年就业政策的巨大成就

在70年的光辉历程中,党和政府始终立足于我国是一个人口大国的客观实际,将解决人民就业问题放在重要地位。在不同的历史时期,我国根据经济社会发展实际和社会主要矛盾的时代转换,坚持将解决劳动者就业问题作为优先的政策目标,不断调整和完善就业政策,积极开展探索,使我国就业渠道更加通畅,就业结构显著优化,就业保障机制更加完善,就业管理体制更加科学,就业工作逐步迈上法制化的轨道,取得了举世瞩目的巨大成就。

1.就业规模不断扩大,有效维护了社会稳定

就业是最大的民生,直接关系到民众的生存需求,关乎到社会的稳定和谐。新中国成立初期,一度出现了不少企业关门、解雇工人等现象,造成城镇劳动力大量失业。据统计,1949年我国城镇失业者高达474.2万人,失业率高达23.6%。全国就业人员从1949年的18082万人增加到2018年的77586万人,扩大了3.29倍;城镇就业人员从1949年的1533万人增加到2018年的43419万人,增长了27.32倍;城镇失业率从23.6%降低到3.8%。我国适时地制定并实施了符合国情的就业政策,既满足了广大劳动者的基本生存需求,又维护了社会稳定。

2. 就业结构显著优化, 劳动者素质明显提高

新中国成立时还是一个典型的农业国, 工业所占比重较小, 因而大量劳动力集中在农村, 城镇劳动力比例相对较低。经过 70 年的发展, 我国的产业结构、经济结构都发生了巨大变化, 由此带来了就业结构的变化和劳动者素质的提高。据统计资料显示, 1949 年, 全国城镇就业人员只有 1533 万人, 仅占全国就业人员的 8.5%, 绝大部分劳动者在乡村就业。2018 年, 我国城镇就业人员已经达到 43 419 万人, 占全国就业人员的比重达到 55.96% (见图 1、图 2)。城乡就业结构也发生了巨大变化。在城乡就业结构发生根本性改变的同时, 劳动者在三大产业中的就业比例发生了根本性改变。与 1952 年相比, 2017 年我国就业总人数由 20 729 万人增加到 77 640 万人, 其中从事第一产业的占比从 83.5% 下降到 27%, 从事第二产业的占比从 7.4% 提高到 28.1%, 从事第三产业的占比从 9.1% 提高到 44.9% (见图 3)。劳动者在产业结

构中的就业比例的变化充分表明, 我国的产业结构在不断优化, 城乡二元经济发展差距在不断缩小, 劳动者的整体素质明显提高, 适应就业压力的能力不断增强。与 1952 年相比, 2017 年我国就业人员平均教育年限从 5.8 年提高到 10.2 年, 其中, 大专及以上学历文化程度者所占比重由 0.9% 上升到 19.5%; 小学及以下文化程度的比重由 62.6% 下降到 19.2% (见图 4)。

3. 社会保障机制不断完善, 构建了良好的就业缓冲平台

新中国成立 70 年来, 社会保障经历了从无到有、从城镇到农村、从职业人群到城乡居民、从不完善到比较完善的发展过程。社会保障的内容不断丰富, 从传统的社会求助、社会福利、优抚安置、住房保障和慈善事业到现在的最低生活保障、失业保险、医疗保险、养老保险等社会保险, 实现了从单位福利向统筹互济的社会保险的转变。在社会保险内容不断扩大的同时, 社会保险管理服务体系也更加完善, 全国已经

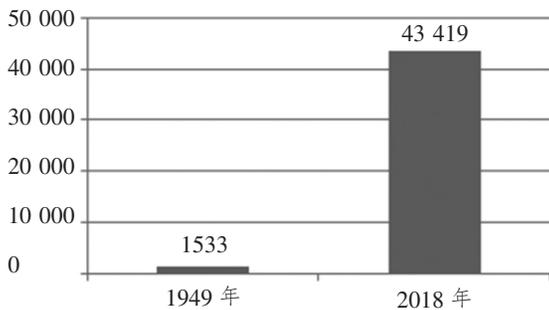


图 1 1949 年、2018 年城镇就业人员数比较 (单位: 万人)

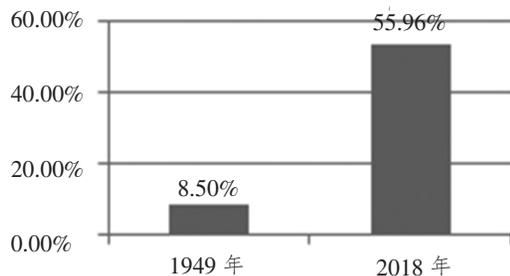


图 2 1949 年、2018 年城镇就业人员占全国的比重 (单位: %)

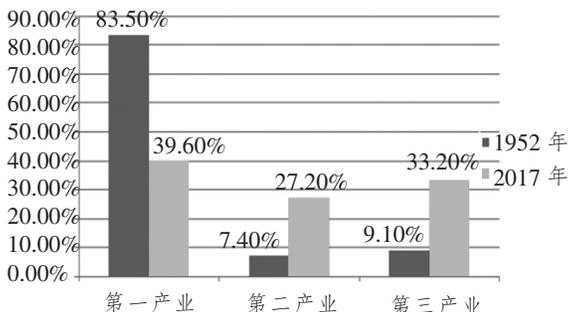


图 3 1952 年、2017 年三次产业从业人员占比

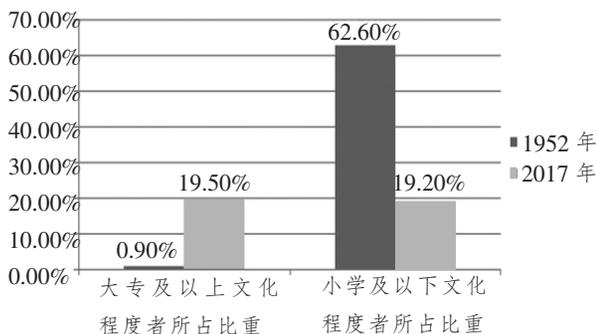


图 4 1952 年、2017 年就业人员受教育程度比较

建立 7400 多个社会保险经办服务机构,在城市街道、乡镇普遍建立劳动保障事务所,不断推进对参保人员的社会化管理服务。据统计资料显示,随着我国经济社会的不断发展,社会保险的覆盖面不断扩大,待遇水平显著提高。这为社会的困难群体,特别是富余劳动力实现就业和再就业构建了一个缓冲平台,使他们有机会获得更适合自己的就业岗位。

4. 就业管理体制基本形成,逐步迈上法制化的轨道

在不断的改革和实践创新中,我国的就业管理体制更加灵活多样,实现了由计划安置就业、计划安置与市场调节相结合就业到以市场供求决定就业为主的就业管理体制的转变,使劳动者和用人单位作为劳动力市场供需双方的主体地位得以确立,由市场供求决定的就业双方选择机制初步形成。随着市场经济的发展,我国就业渠道更加宽广,就业形式更加多样,就业范围逐步扩大,人口流动机制更趋科学。随着 1994 年《中华人民共和国劳动法》等一系列法律的出台,我国劳动就业法律体系日趋完善,就业管理体制逐步走上法制化的轨道。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央将促进就业摆在经济发展的优先地位,坚持将就业工作作为社会和谐稳定的压舱石,在深化制度改革创新中不断落实以人民为中心的发展理念,先后制定出台了《关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》等一系列政策文件,使我国高校毕业生就业创业、农民工就业创业以及农村贫困人口就业脱贫等进入快车道,扩大就业与经济联动的效应日益凸显。

二、新中国 70 年就业政策变迁的基本经验

新中国 70 年的奋斗历程,是不断谋求民生福祉、切实改善人民群众生活状况的实践历程。在从生存型幸福迈向发展型幸福的伟大实践中,我国就业政策始终以保障和改善民生为根本,以巩固社会稳定为前提,以严控失业率和增加就业率为目标,以适应经济发展水平和经济体制改革为基准,在实现更高质量和更充分就

业的基础上,朝着民生幸福的宏伟目标迈进。

(一) 就业政策以保障和改善民生为根本

就业是最大的民生,也是维护社会公平与正义的基本保障。我国就业政策的立足点和出发点,就是要解决人们的基本生存和物质生活问题。以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人坚持“人人享有劳动的权利、不劳动者不食”的就业理念,认为保证公民的劳动权是由社会主义国家的性质决定的。只有人民安居乐业,才能促进经济社会发展,从而为我国就业政策的制定提供了基本遵循。改革开放以来,以邓小平同志为主要代表的中国共产党人,提出要想尽一切办法来解决广大劳动者的就业问题,让每个人都有施展才能的劳动岗位,使劳动者自身得到发展,价值得到实现。以江泽民同志为主要代表的中国共产党人明确提出了“就业是民生之本”的重要论述,认为扩大就业、促进再就业,关系到人民生活水平的提高。以胡锦涛同志为主要代表的中国共产党人提出,就业是人民群众改善生活的基本前提和基本途径。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央积极贯彻以人民为中心的发展理念,提出实行就业优先战略。我国就业政策的演进充分体现了保障民生、关注民生、发展民生的理念。

(二) 就业政策以维护社会稳定为前提

就业不仅是一个民生问题,而且是一个政治问题、社会问题。它不仅与普通民众的生活相联系,而且与社会稳定发展相联系。新中国成立以来,党和政府始终把就业作为关系社会稳定的重要问题来抓。新中国成立初期,以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人针对各种反动势力对新生政权的攻击,特别是失业的知识分子和失业工人的不满情绪影响到新生政权的巩固和完善问题,强调指出,要“……拿出二十亿斤粮食解决失业工人的吃饭问题,使失业工人拥护我们”^[2]。改革开放以后,党中央更加关注就业问题。针对中国是一个农业大国,农村劳动力相对富余的情况,强调不解决农民的生活问题,就没有中国的安定。以邓小平同志为主要代表的中国共产党人认为:“落实政策问题、就业问

题、上山下乡知识青年回城市问题,这些都是社会、政治问题。”^[3]以江泽民同志为主要代表的中国共产党人进一步强调了就业问题的重要性,明确指出:“扩大就业,促进再就业,关系改革发展稳定的大局。”^[4]以胡锦涛同志为主要代表的中国共产党人认为就业是民生之本,关系到改革发展稳定的大局,因此应高度关注就业和再就业工作,将其作为保障和改善民生的头等大事。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央将就业工作置于关乎国家和民族认同的高度,强调指出:“就业是社会稳定的重要保障。一个人没有就业,就无法融入社会,也难以增强对国家和社会的认同。”^[5]从实践的角度看,从动员知识青年上山下乡到鼓励支持下岗、失业人员再就业,以及鼓励大学生多渠道就业创业,都是根据经济社会发展的需要,从社会稳定的角度作出的务实选择。

(三)就业政策以适应经济发展水平和经济体制改革为基准

就业的规模和质量受经济发展水平和经济体制的制约,经济发展方式、经济增长速度、经济体制的改革对就业政策都会产生影响。在传统的计划经济体制下,由于实行的是粗放型经济发展方式,只重视经济发展速度,忽视经济发展效益,由此产生的就业政策体现出大量劳动力的投入,实行全员就业的政策,在实践上表现为对劳动力实行统包统配、计划安置,不允许劳动力特别是农村劳动力自由流动。改革开放以来,特别是确立社会主义市场经济体制以来,由于经济发展方式的变化,劳动力资源配置不再是简单地通过行政手段来进行,而是通过市场来进行配置,劳动力可以自由流动,用人单位获得了较大的用人自主权,就业政策及实施开始体现出市场性、多元性和灵活性的特点。在推动经济发展过程中,我国制定了科学合理的就业政策,从扩大企业用人自主权,到推行“三结合”的就业政策,再到全员劳动合同制以及城乡统筹就业政策及实施的发展过程,乃至新时代推进“大众创业、万众创新”的举措,充分体现了适应经济发展和经济体制改革的要求,也是我国

就业政策与时俱进的重要表现。

(四)就业政策以控制失业率和增加就业率为目标

随着历史的车轮迈进新世纪新阶段,我国经济社会发展进入了历史发展的关键期。所谓关键期,就是各种利益关系交织、各种经济社会矛盾日益激化的时期,是改革更加困难的攻坚期。在历史关键期的各种矛盾和冲突中,就业再就业问题是较为突出的矛盾和冲突,特别是作为一个人口大国,面临着人口基数大、劳动年龄人口总数大、农村富余劳动力规模大、就业困难群体数量大的现实。如何有效地控制失业率,努力创造条件增加就业岗位,提高就业率,成为关系国计民生、社会稳定和谐的重大问题。正是在这样的环境下,党中央、国务院站在新世纪新阶段全面推进中国特色社会主义现代化建设的时代高度,在总结国内外就业政策的经验教训的基础上,推动就业政策由保障基本生活向促进就业发展的转变,提出了体现阶段性发展特色的积极的就业政策:以扩大就业、促进就业,实现社会就业更加充分为目标,强调大力发展经济以扩大就业规模;以政策扶持鼓励劳动者自谋职业和创业;以税收和保险优惠鼓励企业吸纳下岗失业人员;加强职业培训,促进城乡统筹就业发展;进一步完善社会保障制度,构建相对稳定的就业环境;加大就业政策扶持,推动大众创业、万众创新,提高就业质量;坚持将就业作为脱贫致富的重要手段,以产业带动就业,以创业促进就业等。强调以控制失业率和促进就业率为目标,就是要做好就业政策的战略设计,站在经济社会发展的大局思考就业问题,形成以经济增长带动就业扩大,就业扩大推动经济发展,进而形成经济社会良性运行、耦合互动的良好格局。党的十八大以来,特别是中国特色社会主义进入新时代以来,以控制失业率和增加就业率为目标的就业政策效应进一步增强。

三、新中国 70 年就业政策变迁的启示

我国正处于经济社会发展的历史转型期,既有经济发展方式和经济结构、产业结构的转

变调整,又有统筹城乡发展和农村大量富余劳动力的转移,加上历史上生育高峰产生的适龄劳动力高峰供给的影响,21世纪前20年都将面临较为严重的就业和再就业问题。解决好这一问题,成为我国相当长时间内的一个重大课题。总结新中国70年就业政策变迁的经验教训,结合当前我国经济社会发展的特点,特别是就业和再就业发展的实际,新时代做好就业和再就业工作,需要正确处理好五方面的关系。

(一)正确处理好经济发展、产业结构调整与扩大就业的关系

从经济社会发展的总体态势来看,经济发展与扩大就业是相互促进、相互影响的关系。经济发展对扩大就业有促进作用,经济发展是扩大就业的重要途径。也应看到,经济发展方式的变化在不同时期对就业的影响是不同的。当经济发展主要依靠信息技术推动时,经济发展对就业的影响可能不是扩大就业而是减少就业。这就清楚地告诉我们,在加速国家工业化,特别是以信息化带动工业化、以工业化促进信息化的发展过程中,一定要把经济发展与扩大就业结合起来,注重发挥经济发展在拉动就业中的弹性效应,妥善处理产业结构和就业结构的关系,努力实现经济发展与扩大就业的良性互动。

经济结构、产业结构的调整与扩大就业也是相互促进、相互影响的关系。经济结构、产业结构的调整,一方面会增加一些新的技术含量较高的就业岗位和就业机会,使掌握现代科学技术的劳动者有机会获得就业岗位,对扩大就业有促进作用;另一方面会减少一些技术含量低的就业岗位和就业机会,使一些技术含量低、生产设备落后、生产能力过剩企业的从业人员失去就业机会,产生挤出效应。因此,在进行经济结构、产业结构调整的过程中,一定要从我国人口多、劳动力相对丰富且素质总体不高的实际出发,有计划、有步骤地推进经济结构和产业结构调整,不搞一刀切,在大力发展高新技术产业,推进信息化、技术化的同时,要注重发挥我国劳动力资源优势,不断优化投资环境,积极支

持和发展就业容量大、市场需求旺的劳动密集型企业;在大力发展公有制经济、增强国家总体实力的同时,积极鼓励非公有制经济的发展,为扩大就业构建更加宽广的平台;不断调整一、二、三产业的就业结构,充分发挥第三产业在扩大就业中的作用。

(二)正确处理好政府促进就业、完善社会保障与扩大就业的关系

在社会主义市场经济条件下,政府对扩大就业的作用与计划经济条件下有着很大的区别。政府对扩大就业不再实行统包统配,而是强调加强宏观指导,主要发挥如下作用:一是提供政策导向、政策扶持,构建扩大就业的政策平台;二是建立和完善就业环境,挖掘就业资源,开拓就业市场,提供就业服务;三是规范就业秩序,完善就业制度,督促检查就业法律法规的实施情况,使扩大就业在有序合法的轨道中推进。

解决好就业问题,必须确保社会保障制度与扩大就业之间的良性互动。社会保障制度的建立为劳动力的合理流动构建了稳定的平台,对缓解社会失业压力、促进扩大就业具有积极意义。扩大就业既可减少社会保障的支出,又能增加社会保障基金收入。处理好社会保障与扩大就业的关系,就是要科学合理地确定下岗失业人员的最低生活保障标准,既要确保下岗失业人员的基本生活得到保障,又不能助长“懒汉”行为。社会保障应在解决下岗失业人员基本生活问题的同时,激发下岗失业人员不安于现状、努力寻求就业和再就业的热情和斗志。要不断完善社会保障机制,扩大覆盖面和受众面,为合理的社会流动提供政策保障。与此同时,还要积极创造条件,努力帮助下岗失业人员实现就业和再就业,不断扩大就业规模和比例,从根本上提高广大劳动者的生活保障水平。

(三)正确处理好高校办学模式与大学生就业的关系

大学生就业问题是党和政府高度重视的问题,也是解决当前就业问题的首要问题。因此,应将解决大学生就业问题摆在更加突出的地位,将变革高校办学模式、推动人才培养模式改

革作为重点。在推动高等教育改革上,将产教融合、校企合作作为办学重点,将培养学生的创新精神和实践动手能力作为重点,不断提高高等教育人才培养与市场需要的匹配度,从而实现人才培养与市场需求的对接。

解决好我国大学生就业问题,必须从根本上解决人才市场的结构性失调问题。一要处理好高校办学理念与大学生培养目标的关系。积极变革高校办学理念,按照错位竞争、特色发展的要求,突出学生创新能力和实践动手能力的培养,使高校人才培养更加贴近市场需求。大力推进高等教育供给侧结构性改革,优化高校区域布局、学科结构、专业设置,推动高等教育分类发展,形成多元开放的发展新格局,为大学生就业奠定基础。二要处理好课程和专业设置与大学生就业的关系。根据创新型、复合型、应用型人才的要求,积极贯彻“以学生为本、需求导向、持续改进”的新理念,以产业发展引导课程改革,以行业需求优化专业设置,在持续改善学生素质结构的基础上,不断提升学生的综合竞争力,为大学生就业提供更好的智力支撑。三要处理好高校的培养目标与大学生就业的关系。高校人才培养目标定位必须遵循市场经济规律,建立学科专业动态调整机制,始终坚持将培养目标的功能性要求作为第一需要。按照“适销对路”的要求,根据市场发展和经济社会实际,分类设置人才培养目标,全面推进教学内容、课程体系、教学方法、实践育人体系等方面的系统变革,不断创新人才培养方式,大力提高大学生的创新精神和实践动手能力,着力培养具有创新精神和实践动手能力的社会主义建设接班人。

(四) 正确处理好统筹城乡发展与农村富余劳动力转移的关系

我国的就业问题不仅是城镇劳动力的就业问题,而且在未来的发展中更多地会表现为农村富余劳动力的转移和安置问题,特别是在统筹城乡发展的历史进程中,如何解决农村劳动力的转移问题将成为解决就业问题的重要问题。

统筹城乡发展,应积极促进农村富余劳动

力向非农领域的就业转移。一是在统筹城乡发展中要重视发展农村教育,不断提高广大农村富余劳动力的素质,转变旧意识和观念,树立体现城市文明的规则意识、交通意识、卫生意识、生态意识以及城市公共生活意识等,提高农村富余劳动力的就业能力。二是在统筹城乡发展中要加强二、三产业的发展,提升就业容量,为加快农村富余劳动力的转移构建发展平台。三是在统筹城乡发展中要鼓励和支持非公有制经济的发展,为非公有制经济的发展创造公平竞争的环境,为大量农村富余劳动力的转移创造更多的就业机会。四是在统筹城乡发展中要不断深化户籍管理制度改革,彻底打破因户籍制度造成的城乡二元分割格局,构建城乡劳动者自由流动的良性互动机制,促进农村富余劳动力稳定有序转移。

(五) 正确处理好国际合作与劳动力国际流动的关系

随着经济全球化的发展,各国之间的联系会越来越紧密,各国之间的相互交往会更加频繁。国际经济合作中的劳动力流动不仅会带动经济的发展和商品的流动,而且会影响各国劳动力的就业状况,形成新的就业压力和就业冲击。

正确处理好国际合作与劳动力国际流动的关系,要求在加强国际合作时做好如下方面的工作:一是在调整出口产业结构、提高国际竞争力的同时,从我国劳动力资源丰富的实际出发,突出劳动密集型产业和产品的优势,参与国际经济竞争,减少国内就业压力。二是在劳务输出中要加强对劳动力的培训教育,提高劳动者的知识文化水平,使其掌握国际劳务常识和惯例,增强竞争意识和风险意识,为劳动力的国际交流与合作奠定基础。三是进一步打破服务贸易壁垒,营造劳动力自由流动的良好环境。在国际服务贸易发展平台上,致力于促进国际多边合作,逐步削减和消除贸易壁垒,构建劳动力自由流动的国际市场环境,以便更好地借助国际劳务市场解决国内的就业压力,使大量劳动力通过劳动密集型产品的出口带动劳动力的跨国流动,通过直接的劳务输出缓解国内

的就业矛盾。

四、新时代完善就业政策的对策建议

就业问题作为关系民生福祉的重要问题,已成为当前制约民生幸福指数的重要影响因素。推进新时代就业水平的提升,需要在调结构、保民生、补短板等方面持续用力,在全面建成小康社会的决胜期使广大劳动者生活得更加体面、更有尊严。

(一)坚持就业优先战略,以创新创业激活就业工作的内生动力

就业是最大的民生。解决就业问题要靠发展,只有通过高质量的发展,才能达到高水平就业,因此应将创新创业作为推动高质量发展的关键,在高质量发展中实现优质就业,达到“高水平生活”的目标。坚持就业优先战略,应从如下方面着手:一是选择有利于扩大就业的社会发展战略,发挥经济增长对就业的拉动效应。实践证明,经济增长并不直接拉动就业,“无就业增长”已经成为当代新型经济体的常态。就业弹性作为衡量二者关联度的标准,近年来在我国持续走低,已从20世纪80年代的0.32降低到目前的0.1左右^[6]。事实表明,我国经济增长对就业的拉动效应在降低,这种局面在大数据和智能化时代将表现得更为明显。在推动经济发展中,应将小微企业作为拉动就业的重点,发挥高质量发展对拉动高水平就业的耦合效应。二是积极推动以“双创”带动就业的“倍增计划”。实践证明,“双创”计划对拉动就业效果显著。要进一步加大就业创业政策扶持,通过税收优惠、金融支持、创业补贴、场租补贴等措施,为就业创业工作提供政策保障。着力加大就业创业平台建设,积极打造“互联网+”就业创业服务平台,加大创业培训,加强创业指导,积极推进创业孵化基地建设,完善就业创业服务体系和工作机制。

(二)加快第三产业发展,提高产业结构与就业结构的匹配度

产业结构与就业结构的匹配度决定着劳动力就业状况。实践证明,“若某一产业的结

构偏离度为正,就是说就业比重高于增加值比重,则说明该行业相对劳动生产率较低,存在劳动力转出的可能;反之则存在劳动力转入的可能。”^[7]推动第三产业发展,提高产业结构与就业结构的匹配度,应从如下方面着力:一是坚持第三产业的发展主体地位,大力提高现代服务业质量。着力发挥现代服务业对其他产业的渗透性和拉动就业的高辐射效应,加大传统服务业的转型升级,通过引入人才、技术、信息等新要素,推动我国服务业发展从满足基本生存需求向追求高品质生活的转变。二是大力发展生产性服务业,推动服务业结构调整。应突出生产性服务业在产业交融与拉动就业方面的驱动作用,将信息咨询、现代物流、新兴产品的研发和会计税务等作为产业发展重点,推动生产性服务业加快发展。要高标准制定生产性服务业发展规划,从严落实生产性服务业标准体系。三是大力加强职业技能培训,完善第三产业劳动力供给结构。大力推行农民职业教育,切实抓好公共就业服务,完善就业培训服务体系。完善农业富余劳动力再就业培训机制。大力发展现代职业教育,推进产教融合与协同育人,为现代服务业发展对口输送人才。

(三)实行就业托底工程,加大对特殊重点群体的就业帮扶力度

始终坚持将解决就业问题作为民生工程的“兜底”工程,将特殊重点群体就业帮扶体系建设作为重点。习近平总书记强调指出:“要切实做好以高校毕业生为重点的青年就业工作,加强城镇困难人员、退役军人、农村转移劳动力就业工作,搞好职业技能培训、完善就业服务体系,缓解结构性失业问题。”^[8]具体而言,应从如下方面着手:一是深入实施高校毕业生就业创业促进计划。认真落实《关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》,加大高校大学生的就业指导和专项服务,引导大学生做好职业生涯规划,提高就业的针对性和竞争力。切实抓好大学生基层就业服务计划^[9],引导毕业生在基层岗位锻炼成长、建功立业。二是切实抓好返乡农民工的就业再培训工作。积极创

造平台,抓好再就业培训工作,优化用工信息服务,规范人力资源管理,提高农民工就业创业能力,推动农村富余劳动力的转移^[10]。积极探索“互联网+培训”的多元合作机制,切实提高就业培训管理和就业培训效率,培养现代新型农民。推行新时代农民工技能培训专项行动计划,根据产业行业需要开展针对性的技能培训,为乡村振兴输送专业人才。三是加大对就业困难特殊群体的资金扶持。将解决困难群体就业问题与精准扶贫结合起来,建立多元化对口帮扶机制,完善特殊群体救助体系,通过社会保障的“兜底工程”为脱贫攻坚提供政策保障。

(四)完善就业服务体系,积极创造良好的就业环境

推动就业工作离不开良好的外部环境,应大力完善就业政策,推动就业服务制度的有效供给。要“实施更加积极的就业政策,完善创业扶持政策,加强对灵活就业、新就业形态的支持,提高技术工人待遇”^[11]。一是构建以“就业式增长”为核心的公共政策体系。积极推动产业结构和就业结构的有序衔接,大力发展有利于增加就业的生产性服务业、规模以下小微企业和微型企业,制定科学合理的投资政策,完善劳动力市场机制,提高产业结构与就业结构的匹配度,确保实现“高就业增长”。二是建立更加灵活高效的人才管理机制。突出解决好人才流动的体制机制性障碍^[12],建立科学合理的人才流动机制。加大创新型人才的培养,建立适应新业态的劳动用工和社保制度,努力形成有利于人才发挥作用的机制,为“双创”工作提供人才支持。强化就业创业服务体系建设,为大众创业、万众创新搭建平台。三是大力推进就业服务公共事业建设。加大配套资金支持,强化劳动力就业的指导功能,推动就业服务的专业化、数字化建设^[13]。建立就业登记制度,完善就业信息发布制度,构建统一开放的就业服务平台,推动劳动力资源的科学配置。完善政府绩效考核体系,将就业率纳入政府绩效考核范围。四是加大新时代工会建设,发挥工会组织

在职业培训、职业介绍中的纽带作用^[14],推动工会工作与政府就业信息的互联互通,着力提高工会组织在劳动力就业与培训中的建设性作用。**Reform**

参考文献

- [1] 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[N].人民日报,2017-10-28(02).
- [2] 毛泽东文集(第6卷)[M].北京:人民出版社,1999:74.
- [3] 邓小平文选(第2卷)[M].北京:人民出版社,1994:195.
- [4] 江泽民文选(第3卷)[M].北京:人民出版社,2006:506-507.
- [5] 与国同庆 与国共兴——中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在北京举行[J].民族论坛,2014(10):4-8.
- [6] 宜冰.促进就业:工会应有的主张和作为[J].工会信息,2018(17):21.
- [7] 施刚.江苏第三产业构成分析——基于主成分分析[J].产业与科技论坛,2016(15):82.
- [8] 稳中求进推动经济发展 持续努力保障改善民生[N].人民日报,2013-05-16(01).
- [9] 韩伟亚,谭建伟,陈周燕.就业导向下的高校课程体系研究[J].重庆理工大学学报(社会科学),2018(8):78-86.
- [10] 张亮,李亚军.就近就业、带动脱贫与农民工返乡创业的政策环境[J].改革,2017(6):68-76.
- [11] 中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报[N].人民日报,2015-10-30(03).
- [12] 程龙,于海波.供给侧视角下高校科技人才流动政策研究[J].中国高校科技,2018(12):10-13.
- [13] 刘海滨,杨晓慧.高校大学生智慧就业服务体系构建研究[J].思想政治教育研究,2018(2):148-154.
- [14] 沈琴琴.金融危机冲击下劳动就业面临的

新问题与工会对策[J].河南师范大学学报
(哲学社会科学版),20098(6):72-75.

The Change of Employment Policy of the PRC from 1949 to 2019

XIE Xiu-jun CHEN Yue

Abstract: Employment is the foundation of people's livelihood. Since the founding of the PRC, China's employment policy has always been guided by responding to people's livelihood expectations, resolving people's livelihood problems and seeking people's livelihood well-being. It is based on ensuring and improving people's livelihood, premised on maintaining social stability, aiming at achieving higher quality and full employment, which provides a useful reference for the employment work in the new era. In order to improve the employment policy, we should make sustained efforts in adjusting the structure, protecting the people's livelihood and making up for shortcomings, so as to make the majority of workers live a more decent and dignified life in the decisive period of building a well-off society in an all-round way.

Key words: 70 years after the founding of the PRC; employment policy; livelihood oriented; high quality development

(责任编辑:文丰安)