

就业制度改革三十年的回顾与反思

刘社建

摘要:三十年来的就业制度改革是政府与劳动力市场共同发挥作用配置劳动力资源的过程,基本遵循了努力发挥市场配置劳动力资源的市场化改革原则。本文在简要考察计划经济体制下形成的统包统配制的就业制度的基础上,探讨就业制度改革三十年来的简要进程,反思三十来的就业制度改革,分析展望未来一段时期我国就业制度改革的前景,提出在构建社会主义和谐社会的过程中有效扩大就业与实现社会就业比较充分的对策。

关键词: 就业改革 三十年 回顾 反思

一、引言

就业作为民生之本,劳动者的就业状况不仅关系到经济发展而且影响到社会稳定,就业制度改革作为经济体制改革不可或缺的重要部分,其进程对于经济社会事业全面协调可持续发展具有重要影响。计划经济体制时期形成了与当时经济体制相适应的统包统配制的计划就业制度,文革结束后严峻的就业形势迫使不得不在全面推进经济体制改革之前先行进行就业制度改革,在缓解就业压力的同时也为在经济体制改革进程中逐步发挥市场配置劳动力资源的作用奠定了一定的基础。随着经济体制改革的逐步推进,与双轨制的经济体制改革相适应形成了双轨制的就业制度。社会主义市场经济体制改革目标确立后,与经济体制改革总体进程相适应实施了以再就业工程为核心的就业制度改革。20世纪90年代后期随着经济体制改革的持续推进与社会的深刻变革,就业形势较为严峻,劳动关系不断紧张。为有效扩大就业,国家开始推进以积极就业政策为核心的全方位的就业制度改革并提出了实现社会就业比较充分的目标,政府促进就业责任目标体系逐步完善,劳动力市场配置劳动力资源的基础性作用不断增强,一系列法律、财税、创业、培训等政策体系发挥了较好的扩大就业作用。

根据经济体制改革与就业制度改革进程,将就业制度改革划分为三个阶段。第一阶段,1978年至1991年:就业制度改革主要是在计划经济体制总体改革框架内推进,主要是为解决当时极为严峻的就业问题,双轨制作为一种过渡性的就业体制计划就业仍是配置就业的主要形式;第二阶段,1992年至2001年:深入推进市场化就业改革,政府促进就业责任体系不断健全完善,劳动力市场配置劳动力资源的基础性作用不断加大,计划就业仍占据一定地位;第三阶段,2002年至2007年:加速推进市场化就业制度改革积极就业政策是就业制度的核心,就业总量问题结构矛盾较为突出,劳动关系成为影响构建社会主义和谐社会的重要因素,社会就业比较充分的就业目标仍任重道远。

2020年前的就业制度改革重点是健全完善就业制度法律法规,努力扩大就业,积极构建和谐劳动关系,使扩大就业成为改善民生促进和谐与加强社会建设的重要内容。如何充分发挥劳动力市场配置劳动力资源的基础性作用,有效形成政府、劳动力市场、劳动者与企业合力,积极提升劳动者的就业、创业与职业转换能力,努力以创业带动就业,有效构建和谐就业的宏观环境,尽快实现社会就业比较充分,是这一时期的重要任务。

二、就业制度改革三十年的简要回顾

（一）计划经济体制下统包统配制的就业制度

新中国成立后与当时计划经济体制以及建国初期面临的严峻就业形势相适应，逐步形成了以统包统配制为主要内容的计划就业制度。1952年以后正式确立了适应重工业导向发展战略的统包统配制的就业制度，统包统配制是对城镇劳动力统一由国家包揽就业，用行政手段实行统一计划、统一招收、统一调配的一种劳动就业制度¹。在这种制度下劳动者就业由政府包揽，劳动力配置靠行政调配，企业无用工自主权只能执行国家招工计划，工资、福利、保障与就业制度相适应全部由国家承担，劳动力无法流动，企业既不可能辞退职工又不允许职工流动。

传统计划经济体制选择了统包统配制这种计划配置劳动力的方式是一个必然选择，重工业优先发展战略要求劳动力统一计划配置，城镇工业对劳动力的吸纳能力有限，主要依靠计划配置手段要求企业录用超过其现实需要的劳动力以实现表现上的充分就业，实际造成企业内隐性失业人口大量存在。

统包统配制的就业制度内生于计划经济体制，这种就业制度在计划经济体制内达到了一种低效率的动态均衡，随着推进经济体制改革这种就业制度也必须做出相应变革。但是受到长期计划经济体制观念的影响，这种计划就业制度在经济转轨时期以及以社会主义市场经济体制为目标的改革过程中对就业制度改革均有重要影响，乃至现在计划就业观念仍据有较大市场，十七大报告有关就业部分也提出加强劳动者就业观念教育。这种计划就业制度既在相当大程度上决定着就业制度改革路径的选择，也在相当程度上决定着就业制度改革的成效。

（二）1978年至1991年的双轨制就业制度

1978年至1991年是逐步推进经济体制改革并形成双轨制经济体制的时期，与双轨制经济体制相适应形成了双轨制的就业制度改革。一方面，在传统国有企业内部逐步推行合同制，“新人新办法，老人老办法”，没有实施实质性的变革；另一方面，在私营经济等新兴经济实施的主要是市场化配置劳动力资源的方式。随着计划经济体制向双轨制经济体制的变革，国有企业的劳动力需求逐渐从统分统配的用工制度向更加灵活的与具有契约性质的劳动合同制转化。在国有企业内部企业并不能自由解雇在传统体制下所雇用的劳动者，但是已经拥有招聘和解雇新职工的自主权。其他类型企业基本上按照市场经济原则在劳动力市场上自由聘用所需要的劳动力。在城镇国有企业新增长的需求和非国有企业劳动力的需求一起构成劳动力的市场需求，新增长的劳动力人口和农村流动劳动力人口一起构成城镇劳动力的市场供给，劳动力供求及其流向基本遵循一般的市场原则，根据工资水平高低来调节。

改革开放之初就业形势相当严峻，1980年8月提出了解决就业问题的根本途径，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”的“三结合”的就业方针。“三结合”方针是在计划经济体制尚未进行根本变革前引入的市场化扩大就业措施，这也是就业制度改革市场化路径的先声。这种方针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，取得了较好的效果。

¹袁志刚、方颖，《中国就业制度的变迁》，山西人民出版社，1998年

随着国有企业改革的逐步推进，国有企业的固定工制度逐步向劳动合同制转变。国有企业一方面在新招收的工人中推行劳动合同制，另一方面对于占绝大比例的固定工基本维持现状，为改革换取比较稳定的外部条件，俗称“老人老办法，新人新办法”。国有企业用工制度的变革与“三结合”就业方针相结合，正式形成了双轨制经济体制下的双轨制的就业制度²。

双轨制就业制度打破了传统计划体制下的统包统配制，但是这种改革并没有真正触动传统劳动就业制度的本质，只是旧框架内一种比较灵活的替代性措施。国有企业劳动用工制度的转变是与当时国有企业紧密结合在一起并作为国有企业改革不可或缺的一部分，就业制度改革处于一个从属的地位。双轨制的就业制度改革符合当时政治经济形势的需要，虽然这种双轨制就业制度存在一定的问题而且留下了较多的后遗症，但无疑是当时可能采取的唯一正确选择。这种就业制度较好发挥了提高资源配置效率与提升劳动生产率的积极性，有意无意地回避了一些问题，这些问题当时既无可能也无能力解决而且随着时间的推移逐步加剧，这也是双轨制就业制度必须付出的改革成本。双轨制就业制度作为符合当时政治经济形势的就业制度，为进一步推进以市场化为目标的就业制度改革发挥劳动力市场配置劳动力资源的基础性作用奠定了体制、机制与观念上的基础，为市场在更大程度与范围内发挥配置劳动力资源的基础性作用具有积极作用，对日后的就业制度改革进程与成效均具有重大影响，也在一定程度上为推进以社会主义市场经济体制为改革目标的经济体制改革奠定了基础。

（三）1992年至2001年的以再就业工程为中心的就业制度改革

1992年确立社会主义市场经济体制改革目标后，以国有企业改革为核心的经济体制改革要求就业制度做出根本性的变革。为了有效提高经济整体运行效率与提升国有企业效益，在计划经济体制下形成的国有企业内部的大量隐性失业人员公开化并被推向市场，安置这部分被推向市场的隐性失业人员就成为这一时期就业制度改革的核心任务，再就业工程应运而生成为这一时期就业制度改革的核心环节，双轨制就业制度逐步向市场化就业改革演变。

在以再就业工程为主要内容的就业制度改革的过程中，为有效推进就业同时采取了大力实施职业培训与职业指导、实施劳动预备制度等积极促进就业措施，与经济体制改革进程相适应劳动力市场逐步发育健全完善发挥着配置劳动力资源的重大作用，计划就业观念逐步被打破市场就业观念逐步确立，农村富余劳动力转移等问题逐步显现但仍不是突出问题。到20世纪90年代末与21世纪初，当再就业工作取得一定成效，而就业形势不断严峻且就业矛盾与问题不断突出时，要求就业制度做出更加全面的变革，政府与劳动力市场将在扩大就业中发挥更加有效的作用。

确立社会主义市场经济体制的改革目标后，随着国有企业改革的深入国有企业内部隐性失业人员逐步释放，为扩大就业岗位缓解就业压力，政府制定了“鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效和实施再就业工程”的就业方针，采取了多种措施扩大就业³。现代企业

²高书生，《中国就业体制改革20年》，中州古籍出版社，1998年

³陈少晖，《从计划就业到市场就业——国有企业劳动就业制度的变迁与重建》，中国财政经济出版社，2003年

制度作为国有企业改革的方向对就业制度改革提出了新的要求，劳动制度改革从和计划经济相适应的固定工制度彻底向全员劳动合同制转变。社会保障制度改革在向市场就业体制改革的过程中发挥了重要作用，社会保障的建立与完善成为现代企业制度改革的必要条件。国有企业隐性失业的彻底显性化采取了一个逐步的过程，下岗人员通过由政府、社会、企业及个人等全方面构成的再就业工程安置分流，那些再就业实在困难和无望的人员再逐渐演化成公开的失业。

再就业工程是由政府劳动部门为主推进的，通过一定的资金投入，综合运用政策扶持和各种就业服务手段，充分发挥政府、企业、劳动者和社会各方面的积极性，实行企业安置、个人自谋职业和社会帮助安置相结合，为失业六个月以上的长期失业者和生活困难的企业下岗富余下岗职工提供就业指导、职业介绍、转岗培训、生产自救等服务和手段，促使他们尽快实现再就业。同时政府通过不断完善推进社会保障体制和体系的建立和完善，尽量将养老、医疗保险社会统筹，将企业的福利分房货币化，将企业办社会的部门和机构社会化和市场化。2001年起国有企业原则上不再建立新的再就业服务中心，企业新的裁员由企业依法与其解除劳动关系，按规定享受失业保险待遇。进入再就业服务中心已经期满，尚未找到新的工作岗位的下岗职工要离开中心，并转入失业保险，由市场化方式实现就业。随着劳动力市场的发育完善以及计划就业观念的逐步转变，市场在配置劳动力资源的作用越来越强，为进一步的就业制度改革奠定了较好的基础⁴。

这一时期的就业制度改革更多呈现出一种局部式而非全局式的制度改革，导致了既不可能解决大部分就业问题，也对于可能产生的就业问题没有做出有效的预防，决定了必须采取一种更加全面与更有成效的就业制度改革。在以市场经济体制改革为目标的就业制度改革中，就业制度作为配合国有企业制度改革不可或缺的重要组成部分，在这一时期改革之初作为一种无奈的制度推进，其重点也放在国有企业下岗职工再就业，以再就业工程为中心的就业制度改革占有重要地位。但是这种国有企业内的制度改革对于推进总体就业制度改革以及改变就业观念具有极大的促进作用，在相当程度上加速了总体经济制度改革，促使劳动力市场在逐步发育的过程中市场在配置劳动力的过程中发挥着重大作用。这一时期政府促进就业工作的重点在于再就业，一些深层次的就业问题尚未真正突现，政府促进就业也处于一个不断探索的过程。

（四）2002年以来以构建积极就业政策为中心的就业制度改革

针对日趋严峻的就业形势2002年提出了积极的就业政策，在积极就业政策的框架内，政府进一步完善促进就业的责任体系，从财政投入、税收优惠等多方面大力促进就业，不断优化创业环境，针对特困人员进一步完善就业托底机制，积极就业政策在扩大就业与维护社会稳定以及应对不断出现的就业形势等方面发挥了极为重要的作用。《中共中央关于构建社会主义和谐社会的若干决定》中提出了社会比较充分就业的目标，强调要于2020年要实现社会就业比较充分。

⁴陈佳贵、王延中，《中国就业岗位开发与创业扶持政策》，《中国工业经济》2003年第1期

改革开放之初鉴于当时日趋严峻的就业形势，国家就出台了一系列的措施，以有效促进就业缓解就业压力。随着经济体制改革的不断深入，在确立社会主义市场经济体制后，伴随着国有企业改革与就业体制改革以及产业结构调整与升级，总量就业压力不断提升，结构性就业问题日渐突出，为此出台了积极就业政策，并把就业再就业指标纳入宏观调控目标，随着经济社会的不断发展，积极就业政策也在不断健全完善中，积极就业政策较好地发挥了扩大就业与维护社会稳定的应有作用。

积极就业政策重点强调实现经济发展与扩大就业良性互动，大力发展广就业产业、行业与企业多渠道多方式增加就业岗位，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，促进以创业带动就业，逐步形成城乡统一的人才市场与劳动力市场，规范发展就业服务机构。针对就业中的突出问题，强调在强化政府促进就业职能的基础上，加强劳动者就业观念教育，做好城镇新增劳动力就业等特殊群体就业人员的工作，努力帮助零就业家庭与就业困难人员就业，积极构建和谐劳动关系。随着《中华人民共和国合同法》与《中华人民共和国就业促进法》的颁布实施，进一步从法律上确立了扩大就业的政策体系，更注重建立促进就业的长效机制，有效保护劳动者权益，明确了建立市场机制促进就业的方向与政府在促进就业中的重要职责。

积极就业政策不断健全与完善随着经济社会的发展以及就业形势的变化，从单纯注重政府作用到政府作用与市场作用并重转变，从关注再就业人员就业到所有就业人员转变，从较为狭窄的促进就业手段从多渠道、多范围地促进就业手段转变，从不重视经济增长扩大就业的作用向到强调实现经济发展与扩大就业良性互动转变，从政府促进就业到充分发挥劳动密集型产业、服务业与中小企业等的作用的转变，大力强调发挥财税金融政策促进就业的作用转变，在向构建覆盖所有劳动者的过程中与特点解决特殊就业群体相结构，强调注重和谐劳动关系对于促进就业的重大作用。积极就业政策在扩大就业、构建托底机制、维护社会稳定与促进经济发展等方面发挥了应有的作用。但是受到多种因素的影响，积极就业政策仍存在较多的问题，有必要在未来扩大就业的过程中尽快解决存在的问题，以更加良好地发挥积极就业政策的作用。

三、三十年就业制度改革的反思

（一）就业制度改革舍本逐末？

三十年的就业制度改革基本达到了预期效果，通过构建积极促进就业的政府责任体系，不断加强职业培训工作，大力改善创业环境，深入促进劳动力市场发育，有效扩大就业维护了社会稳定。由于就业制度改革要充分顾忌对社会稳定的不利影响，导致就业制度改革一个鲜明特点是就业制度改革必须有效维护社会稳定。

正是较多地从维护社会稳定的角度而推进就业制度改革，结果是过于重视与强调政府在促进就业尤其是促进失业下岗人员以及弱势群体就业方面的努力，这样既影响了劳动力市场配置劳动力资源的基础性作用从根本上不利于促进扩大就业，而且可能导致忽视了从源头上解决就业问题，即通过有效培育高素质劳动力不断促进经济发展以及通过经济发展有效创造

就业岗位，也在相当程度上造成了一些弱势群体劳动力过于依赖政府的痼疾。

作为理想化的就业制度改革，一方面应通过推进经济发展方式转变有效发挥经济发展扩大就业岗位的根本性作用，而这需要通过不断提升劳动力的综合素质作为前提；一方面应通过不断健全完善劳动力市场，更加充分有效地发挥劳动力市场配置劳动力资源的基础性作用，政府不能影响与干预劳动力市场的有效运行。在这两方面重要作用的基础上，政府对于弱势就业群体也有必要发挥政府就业托底的作用，但是这种政府就业托底的作用不应也不能成为主流与重点。

而问题在于，因为经济发展难以发挥有效促进就业的应有作用，不仅现有就业问题没有得到根本性解决，而且出现了诸如大学生就业困难之类的问题。尽管大学生就业问题具有教育、社会与大学生自身等多方面的原因，而在经济发展的过程中对于提升就业劳动者素质的忽视，使得经济发展难以有效创造就业岗位。劳动力市场的分割与不完善，不但影响到劳动力市场作用的正常发挥，也造成社会不公，从总体上不利于社会公平与公正。这种舍本逐末式的就业制度改革，政府虽然为扩大就业付出了大量物力财力，而实际上效果并不理想。正是这种重视社会稳定而轻视经济发展的作法，可能使得我国就业制度改革陷入了一种方向上的偏离。

（二）政府是救火队员？

在就业制度改革的过程中，政府通过出台一系列扶持政策，从财税、资金等多种途径不断为扩大就业提供优惠条件，尤其是创造了再就业工程等一系列有效扩大就业措施，为扩大就业与维护社会稳定发挥了极为重要的作用，当前政府促进就业责任体系已逐步完备，一系列成熟完善的政府促进就业责任体系在扩大就业中发挥着重要作用⁵。

但是过犹不及，政府作用的发挥至少从两个方面予以考察。一是政府有无做了应该做的，二是政府做的是否发挥了应有的作用或者说是否起到了一些不利的负作用。虽然从经济社会体制改革的总体进程而言，还难以从根本上破除一些瓶颈诸如户籍制度等限制，但是总体而言政府可能并没有发挥应有的作用，而且发挥了不应该发挥的作用，模糊了政府与市场的边界，政府可能更多的充当了一个救火队员的作用，离真正政府扩大就业应该尽到的角度尚有一定的距离。

政府没有发挥出通过促进经济发展创造就业岗位的应有作用，这也是政府不得不耗费大量的人力物力实施积极的就业政策以不断扩大就业的重要原因。但是这种以扶持弱势群体就业尤其是针对下岗失业人员再就业的政策既不利于发挥劳动力市场作用，也不利于社会公平与公正。在改革推进一定年限后，失业下岗人员再就业应予以其他劳动力主体同等的待遇，过分对失业下岗人员的扶持既影响到政府促进就业作用效率的发挥，也影响到公平与公正。

在深化社会主义市场经济改革的过程中，政府促进就业的方式与重点必须与时俱进符合社会主义市场经济体制的要求，必须在国家宏观调控下由市场对资源配置发挥基础性作用，而在劳动力资源配置上显然政府发挥了更多的作用。当前劳动力市场发育有待健全完善，离

⁵刘社建，《和谐社会构建中的就业促进》，泰山出版社，2005年

城乡统一的劳动力市场相距甚远，劳动力市场的发育仍任重道远。

在一定程度上政府充当了救火队员的角色，对于弱势就业群体尤其是失业下岗人员关注过多，在城镇的就业托底机制也在不同程度上影响到了劳动力市场作用的发挥，而对于其他本应关注的包括提升劳动者人力资本水平以及完善劳动力市场等方面付出不够。

这种救火队员的角色注定了促进效果不会理想，虽然每年政府扩大就业的目标如期完成，以干预劳动力市场以及高额投入为代价的目标完成虽然不能说得不偿失，但肯定有提高效率的余地。必须充分意识到这种救火队员角度的不利之地，而在促进就业的理念与政策等方面构建统筹兼顾的一套政策体系。

（三）劳动者自身在就业中究竟应该发挥什么作用？

劳动者作为社会主义市场经济中的微观主体应在实现就业中发挥重要作用。劳动者自身解决就业并非无条件，这些条件除了自身禀赋与努力等因素外，也有一些必要条件需要国家予以提供，包括接受良好教育的机会，健全完善的社会保障体系与医疗体系，健全完善的劳动力市场，以及通过经济发展创造的足够的就业岗位等。

劳动者实际并不具备良好的解决自身就业的必需条件，在当前教育体制的情况下并非所有的公众都能接受必需的教育，社会保障体系与医疗体系也并不能确保每位公众的健康，劳动力市场中的分割与不公正远未消除，经济发展与扩大就业良性互动任重道远。在这种情况下，许多劳动者并不能仅靠自身的努力获取必需的提升自身就业能力的机会，难以解决自身就业也属无奈。

政府推出的一些就业政策在一定程度上加剧了劳动者尤其是弱势劳动力对于政府的依赖而忽视了自身的努力，主要是政府在城镇推出的促进就业责任体系与对弱势就业群体过度的扶持所导致。如何使劳动者真正成为劳动力市场主体，在外界条件即定的情况下完全依赖自身解决就业问题，是政府必须要着力解决的重大问题。这既包括要创造良好的条件使劳动者不断提升自身人力资本水平，也要培育健全完善公正的劳动力市场，大力改善创业环境，通过转变经济发展方式不断创造就业岗位，同时也要减少对劳动者的过度扶持。需要通过一系列的政策体系，使劳动者在具备一定人力资本水平的基础上，成为具有一定就业、创业与职业转换能力的劳动者，成为劳动力市场上的真正主体。

（四）劳动力市场与企业究竟应发挥何种作用？

劳动力作为促进经济发展的重要资源，无疑需要由劳动力市场发挥配置劳动力资源的基础性作用，这既是社会主义市场经济体制的应有之义，也是有效扩大就业的必要前提。改革开放以来虽然劳动力市场经历了一个由无到有逐步完善的过程，但是距离符合社会主义市场经济体制要求的劳动力市场相距甚远，劳动力市场分割、歧视等问题在不同程度上均有存在，劳动力市场发育仍有相当长的路要走。是否能充分发挥劳动力市场配置劳动力资源的基础性作用，是决定能否有效扩大就业的必要前提。

企业作为劳动力市场上的需求主体，在有效扩大就业方面发挥着重要作用。企业作为追求利润最大化的微观主体，其本性决定了尽可能降低用工成本追求利润最大化，减少用工与

努力缩小劳动支出由此而导致的需求减少以及劳动关系紧张就成为经济中的必然现象，尤其是在总体劳动力供大于求的情况下。企业有必要努力肩负社会责任，大力构建和谐劳动关系。政府有必要在督促企业构建和谐劳动关系这方面发挥更大的作用。

四、有效扩大就业的思考

未来一段时期，我国就业制度改革的方向应在充分发挥劳动力市场配置劳动力资源基础性作用的基础上，努力实现经济发展与扩大就业良性互动，通过发展教育与完善职业培训体系不断促进提升劳动者的就业、创业与职业转换能力，改进提升政府扩大就业的方式与效率，进一步完善积极就业政策，积极改进完善创业环境，有效督促企业构建和谐劳动关系，充分发挥劳动力市场、政府、劳动者与企业的合力，有效扩大就业与不断构建和谐劳动关系。

未来一段时期在构建社会主义和谐社会的过程中，为更好地扩大就业实现社会就业比较充分改善民生促进和谐加强社会建设，有必要通过发挥政府、劳动力市场、企业与劳动者的共同作用，努力创造宽松良好的就业形势，积极构建和谐劳动关系，通过转变经济发展方式不断创造就业岗位，实现经济发展与扩大就业的良性互动，不断完善创业环境大力促进创业发挥创业带动就业的重大作用，进一步完善就业托底机制，积极健全完善劳动力市场充分发挥劳动力市场配置劳动力资源的基础性作用，大力发展教育与职业培训体系不断提升劳动者人力资本水平，通过完善法律法规督促企业肩负社会责任有效构建和谐劳动关系，劳动者不断提升自身的就业、创业与职业转换能力自我解决就业真正成为劳动力市场上的就业主体，为最终实现充分就业与构建社会主义和谐社会奠定坚实的基础。

作者系上海社科院人力资源研究中心就业与保障研究室主任、副研究员