

# 我国就业制度改革30年发展历程

## 把“职工有困难找工会”落到实处

——青海工会保障工作扫描

□本报特约通讯员 李忠云

青海省总工会紧紧围绕全省工作大局，牢牢把握全面建设小康社会这个新时期工人运动的基本主题，在全面履行工会各项职能的前提下，把维护职工群众合法权益的职能放在突出位置，着力推进工会保障工作的创新与发展。如果说“职工有困难找工会”已成为广大职工的共识，那么，竭诚为职工群众服务，则是工会保障工作的第一要务。

“送温暖”为困难职工排忧解难

工会送温暖活动是在我国经济体制转轨、经济结构调整和国有企业战略性改组时期，工会履行维护的基本职责，协助党委和政府解决困难职工生产生活问题的一个创举。

17年来，青海8000多基层工会组织深入近10万户困难职工家庭调查了解和核实困难职工生活状况，建立困难职工档案，并逐年对建档数据进行更新。

居民生活必需品价格持续上涨，这对低收入职工的家庭生活带来一定影响。全省各级工会紧紧围绕解决困难职工最关心、最直接、最现实的利益问题，积极协助党委和行政落实保障和改善民生的政策措施，及时反映物价上涨的实际情况，推动政府落实和完善对低收入保障对象的补助办法。通过“金秋助学”、“劳模低收入补助、困难劳模帮扶金”的发放，因难职工帮扶中心的日常帮扶救助，青海第一次实现了对4万户建档困难职工走访慰问的全覆盖。

“金秋助学”为困难职工子女圆了大学梦

“靠低保维持生活的家庭，孩子上学就是一场灾难”，原青海铸造厂单亲职工李桂贤说。困难职工李桂贤现年54岁，经过省总工会三年的扶持，李桂贤的一双女儿已经完成学业走上工作岗位。她们在给省总工会的信中写道：“我会努力工作，用知识回报所有帮助过我、关心过我的人。”

省总工会从2005年开始组织实施“金秋助学、姐妹献爱心”活动，不断拓展送温暖活动的内容和形式，三年来共筹集助学资金1148万元，资助4727名困难职工子女圆了大学梦，保障了困难职工子女平等接受教育的权利，托起了困难职工家庭明天的希望。今年，省总工会通过新闻发布会，向社会承诺继续帮助包括农民工子女在内的2000名困难职工子女迈入大学校门。工会金秋助学活动在社会上产生了更为广泛的影响。

“就业援助”为下岗职工带来一片新天地

扩大就业、减少失业率和实现充分就业，是工会维护职工合法权益的一项重点工作。

省总工会全面实施一个坚持、二个突破、三个重点、四个服务的就业工作目标，在两轮就业再就业三年行动中，为34128名下岗失业人员提供政策咨询和职业介绍；帮助19545名下岗失业人员开展就业培训；通过各种渠道帮助15233名下岗失业人员实现再就业，其中52名下岗失业人员成为全省创业带动就业先进个人，受到省政府的表彰奖励。1251名工会干部根据结对帮扶对象的意愿，为他们提供用工信息，使2753名下岗失业人员有了新的工作岗位。

“联动维权”为职工撑起“保护伞”

省总工会注重职能整合，积极构建职工维权工作新格局。在与广东等省市工会签订省际间（工会）农民工维权工作协议书的同时，又建立了有政法、经委、劳动、民政、司法、工会等15个部门组成的青海省维护职工合法权益工作联席会议，明确了各成员单位的职责和联系内容，使工会维权工作链条得以延伸。

在各部门的配合下，全省集体合同工作有了突破性进展，1291家企业签订了集体合同，覆盖职工15万人，4644家企业签订了劳动合同，覆盖职工27万人；在劳动关系和谐企业创建活动中，8万多职工投票选出困难企业10名厂长经理为“关爱职工的好心人”；会同劳动等9个厅局在全省范围内组织开展了打击非法用工专项检查，涉及用人单位1789个，劳动者60873人，查出各类侵权案件614件。

点就是“维权”，维护职工的合法权益是工会的基本职责，也是构建和谐社会的基本要求。一是要抓好建会工作，这是维护职工权益的基础。二是要抓好标准化建设，使得工会的内外外部环境都有效改善，工会活力日益增强。三是要抓好民主管理，让广大职工知情，参与决策、管理和监督的手段。工会组织要总结以往维权实际经验的同时，对当前的维权工作进行富有成效的创新。

2.注重工作实效。做好工会工作首先要结合本单位、本部门实际，注重工作实效。其次要坚持制度创新。要运用工会的优势区开展形式多样、丰富多彩的活动，不断焕发工会的生机与活力。第三要坚持队伍建设创新，提高工会自身的能力。它包含两个方面，第一方面是加强职工组织队伍建设，二是加强完善工会干部队伍自身素质建设，更新工会干部观念，加速工会干部知识更新，提高工会干部的沟通能力、协调能力。（本文作者为山东省青岛市总工会主席）

### 提 要

就业是民生之本，就业制度是经济体制的重要组成部分。我国就业制度的改革始终与宏观经济体制改革相联系。改革开放30年来，我国经济社会发生了翻天覆地的变化。随着改革的深化，就业制度也发生了深刻变化，即由以统包统配为主逐步转向主要由市场配置劳动力

资源。经过30年的改革实践，市场机制已经在劳动力资源配置中发挥基础性作用，劳动者自主选择业、市场调节就业、政府促进就业的就业新机制基本形成。就业渠道和方式日益多元化。就业服务体系不断完善。促进就业的法律体系基本形成。

## NO.1 就业体制经历三个阶段

用人单位作为需求主体、劳动者作为供给主体的劳动力市场供求主体地位基本确立，就业客观环境明显改善……

市场就业机制已经在劳动力资源配置中发挥基础性作用。用人单位作为需求主体、劳动者作为供给主体的劳动力市场供求主体地位基本确立。人力资源市场发育的客观环境明显改善，劳动者自主选择业、市场调节就业、政府促进就业的就业新机制基本形成。

改革开放后，我国的就业体制的发展经历了三个阶段。

1.实施“三结合”就业方针，触动“统包统配”制度。由于“文革”期间大批知识青年上山下乡，造成了1979年开始的1500万知识青年大返城，加上城市新生劳动力，使城市失业率一度超过5%，影响了社会的稳定。这是新中国成立以来的第二次失业高峰。

1980年，中央提出了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自谋职业相结合的“三结合”就业方针，打开了就业的“三扇门”。在这一方针指导下，密切结合国民经济调整和企业整顿，通过调整所有制结构和产业结构扩大就业门路，大力发展劳动服务公司吸纳

返城青年，加强就业前培训，发展知青场队和企业办农副业基地吸纳就业等措施。

在中央一系列就业方针、政策推动下，城镇就业工作取得了突破性的进展。1981年全国城镇有800万失业青年走上工作岗位。1982年，已有24个省、直辖市、自治区把1980年底以前积累下来的失业青年基本安置完毕。1979年~1984年，全国共安置4500多万人就业，占全国城镇社会劳动力总数的36.8%。城镇失业率从1979年的5%以上下降到1984年的1.9%，在几年内缓解了城市的沉重失业压力，并开始触动不适应形势发展的“统包统配”制度，为向社会主义社会宏观调控下的市场就业过渡做了一定的准备。

2.正确认识劳动力商品属性，确立劳动力市场名称。1985年前，我国的劳动力市场多被称为劳务市场、人才市场、职工市场、农民工市场等。1985年以后，针对劳动力商品属性的讨论非常丰富。在劳动者不是商品，但劳动力具有商品的属性上达成了一致，将劳动力作为一个特殊的商品来

## NO.2 就业形式日趋灵活多样

劳动力在不同所有制、不同行业和不同地域间流动频繁，就业形式日趋灵活多样……

改革开放以来，我国的社会职业构成发生了重大变化，新的职业群体不断形成。劳动力在不同所有制、不同行业和不同地域间的流动频繁，就业形式日趋灵活多样，不仅成为扩大就业的重要渠道，也满足了企业和社会多样化的生产和生活需求。就业政策随着劳动力市场的变化和日益深化，建立了积极的就业政策体系，初步探索形成了农民工就业的政策。

1.实施再就业工程和下岗职工基本生活保障政策。

20世纪90年代中期以来，结构调整引起职工下岗问题日益突出，隐性失业率也很高。1994年初，再就业工程在沈阳等就业服务工作基础较好、失业人员较多的30个城市开始试点工作。从某种意义上讲，再就业工程是转变就业机制、运用失业保险金的作用，综合利用职业介绍、转业训练、生产自救等手段，促使失业人员再就业的“工程”。1997年9月，中央决定用3年左右的时间，使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境，并且明确“实行鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效和再就业工程，形成企业优胜劣汰的竞争机制”。结构调整和国有企业改革带来职工下岗问题，1997年底，有1200万职工下岗，600万失业人员。这是我国第三次失业高峰。

1998年5月中旬，“国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议”召开，下岗职工基本生活保障和再就业工作作为“一把手”工程。具体政策措施：一是加强宏观调控。二是通过建立再就业服务中心，完善社会保障体系，积极稳妥地保障下岗职工的基本生活。三是千方百计创造就业岗位，积极推进劳动力市场建设，开展职业培训和就业服务，促进下岗职工尽快实现再就业。1998年底，国有企业下岗职工中有604万人进入

了企业再就业服务中心，其中，有93.2%领到了基本生活费。全年共有610万下岗职工实现了再就业，再就业率达到了50%。成功解决了面临的失业压力。

1998年，我国政府采取了再就业和基本生活保障措施来缓解就业压力，治理失业问题。一是继续实施“再就业工程”，二是构筑“三条保障线”，三是加强职业技能培训，实行劳动预备制度。

2.实施积极的就业政策，解决国有企业下岗职工就业问题。

2002年9月，党中央、国务院召开全国再就业工作会议，颁布了《关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》。实施税费减免、小额担保贷款、社保补贴、岗位补贴、辅辅分离、免费就业服务和职业培训等扶持政策，初步形成了有中国特色的积极就业政策框架，使解决下岗职工问题从提供“基本生活保障”为主及时转到以实行“就业保障”为主的轨道上来。

2005年底，在总结3年实践的基础上，国务院制定了《关于进一步加强就业再就业工作的通知》，对其进行了延续、扩展、调整和充实，使我国积极的就业政策进一步完善。从实际执行情况看，2003年~2006年，通过大力实施积极的就业政策，我国就业再就业工作取得世人瞩目的进展：平均年度新增就业人员近1000万人，比20世纪90年代后期的700万人多增加近300万人；4年中，总计有近2000万国有、集体企业下岗失业人员实现再就业，全国已基本完成下岗向失业的并轨；通过开发公益岗位，4年共帮助500多万困难群体人员实现再就业，扶助了一大批原来就业无门、靠救济苦熬的下岗失业人员走上工作岗位，成功地解决了经济

处理，从而为我国劳动力市场的发展创造了条件。

1992年10月，中国共产党十四大作出了关于建立社会主义市场经济体制的决定，十四届三中全会正式提出培育和发展“劳动力市场”。1992年国务院颁布的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》规定，国有工业企业用人不受时间和数量的限制，进一步推动国有企业进入劳动力市场。1995年1月开始执行的《劳动法》，又明确规定了企业实行劳动合同制度，从制度上保证了国有企业的用人自主权。目前，我国城镇企业基本上实行了劳动合同制度。

3.确立新时期就业方针，坚持就业的市场化进程。1998年6月，在中央10号文中，提出了“劳动者自主选择、市场调节就业、政府促进就业”的新时期就业方针。这一方针的指导思想就是发挥市场调节就业的基础作用，明确政府在经济条件下促进就业的作用。这标志着我国的就业政策更加开放，更加符合市场经济的要求。1999年，党的十五届四中全会明确提出建立市场导向的就业机制后，就业及相关制度改革步伐不断加快。用人单位作为需求主体、劳动者作为供给主体的劳动力市场供求主体地位基本确立，人力资源市场发育的客观环境明显改善，劳动者自主选择业、市场调节就业、政府促进就业的新机制基本形成。新时期就业方针一是明确“劳动者自主选择”，充分调动劳动者就业的主动性和能动性，促进他们发挥就业潜能和提高职业技能，依靠自身努力，自谋职业和自主创业，尽快实现就业。二是明确“市场调节就业”，充分发挥人力资源市场在促进就业中的基础性作用。三是明确“政府促进就业”，充分发挥政府在促进就业中的重要作用，通过发展经济和调整产业结构，实施积极就业政策，扩大就业机会；通过规范人力资源市场，维护公平就业；通过完善公共就业服务和加强职业教育 and 培训，创造就业条件；通过提供就业援助，帮助困难群体就业等。

2.统筹城乡劳动力市场。统筹城乡就业，就是从我国经济社会城乡协调发展的大局出发，在搞好城镇就业再就业工作的基础上，大力推进农村劳动力向非农产业和城镇转移就业，从体制、政策和工作体系入手，建设城乡一体化的劳动力市场，促进城乡劳动者实现比较充分的就业。

总体看，统筹城乡就业试点工作按照建立城乡一体化的劳动力市场，形成保障城乡劳动者平等就业的制度，促进城乡劳动者实现比较充分的就业的目标不断推进。注重了“开发就业、平等就业、素质就业、稳定就业”的主题，不断探索制度创新，取得了重要成果。通过统筹城乡就业试点，取得了积极成效，表现在以下五个方面：一是试点树立了统筹城乡发展的意识，扩大了统筹城乡就业的影响。二是试点强化了统筹城乡就业的服务

结构调整中下岗失业人员的再就业问题。

3.探索农村劳动力转移，解决农民工就业问题。

80年代中期，大批农村劳动力开始向各城市和地区流动，流动就业的企业也主要是非国有企业，就业的岗位也多为相对“苦、累、脏、险”的工作，与城市劳动力的就业主要是一种“互补”，而不主要是一种“替代”的关系。由于当时缺乏对农村劳动力流动的有效引导，民工的流动往往具有一定的盲目性，曾经流传在民工中的“东南西北中，发财到广东”的口头禅，导致了1989年1月春节后，百万民工下广东的“民工潮”。

从1991年5月开始，劳动部、农业部、国务院发展研究中心共同推动了《农村农村劳动力开发就业试点项目》，这一试点最后扩大到10省约150个县、市参加。在试点的基础上，1993年以来，施行了“农村劳动力流动有序化工程”，1999年在全国建立了100个农村劳动力流动观点。

2003年，农村劳动力流动就业政策又取得新的突破，包括取消对企业使用农民工的行政审批，取消对农民工进城务工就业的职业工种限制，不干涉企业自主合法使用农民工；在办理农民工进城务工就业和企业用工的手续时，除按照国务院有关规定收取的证书工本费外，不得收取其他费用；切实解决拖欠和克扣农民工工资问题；做好农民工培训工作；改善农民工的生产生活条件，高度重视农民工的生产安全和职业病防治问题，做好将农民工纳入工伤保险范围等。

2006年《国务院关于解决农民工问题的若干意见》提出“着力完善政策和管理，推进体制改革和制度创新，逐步建立城乡统一的劳动力市场和公平竞争的就业制度，建立保障农民工合法权益的政策体系和执法监督机制，建立惠及农民工的城乡公共服务体制和制度，拓宽农村劳动力转移就业渠道，保护和调动农民工的积极性，促进城乡经济繁荣和社会全面进步，推动社会主义新农村建设和中国特色的工业化、城镇化、现代化健康发展的指导思想。

会的神圣职责，是广大职工的期盼和希望。但工会的维权机制过于分散，工会相关的维权法律法规滞后，维权手段不够灵活，维权能力不足，我们甚至听到职工反映，在企业中“听不到工人的声音”。工会在社会宏观层面上的维权机制发挥了作用，微观层面尤其是基层企事业单位还相对薄弱，需要强化。

3.对困难职工生产、生活帮扶救助工作要进一步研究。解决困难职工生产生活方面的困难和问题，主要是靠党和政府，靠法律和政策。

## NO.3 就业服务体系逐步建立

按照制度化、专业化和社会化建设的需求，公共就业服务制度逐步完善，覆盖城乡的就业服务体系基本形成……

按照制度化、专业化和社会化建设的需要，公共就业服务制度逐步完善，覆盖城乡的就业服务体系基本形成。目前，全国城市和大部分县基本实现了免费职业介绍服务，并逐渐发展成为职业介绍、职业培训、职业指导和劳动保障事务代理等多项内容一体的“一条龙”服务。

1.确立劳动力市场地位，建立完善公共就业服务结构。1992年10月，党的十四大作出关于建立社会主义市场经济体制的决定，十四届三中全会正式提出培育和发展“劳动力市场”的目标。与市场经济发展相适应，为适应劳动力市场的发展，我国职业介绍机构应运而生，还建立了包括职业介绍服务、就业培训、劳动就业服务企业和失业保险四项内容的具有中国特色的就业服务体系，这在促进就业方面起到了十分重要的作用。

2.统筹城乡劳动力市场。统筹城乡就业，就是从我国经济社会城乡协调发展的大局出发，在搞好城镇就业再就业工作的基础上，大力推进农村劳动力向非农产业和城镇转移就业，从体制、政策和工作体系入手，建设城乡一体化的劳动力市场，促进城乡劳动者实现比较充分的就业。

总体看，统筹城乡就业试点工作按照建立城乡一体化的劳动力市场，形成保障城乡劳动者平等就业的制度，促进城乡劳动者实现比较充分的就业的目标不断推进。注重了“开发就业、平等就业、素质就业、稳定就业”的主题，不断探索制度创新，取得了重要成果。通过统筹城乡就业试点，取得了积极成效，表现在以下五个方面：一是试点树立了统筹城乡发展的意识，扩大了统筹城乡就业的影响。二是试点强化了统筹城乡就业的服务

## NO.4 就业法律在实践中完善

在颁布实施劳动法的基础上，又先后颁布实施了职业教育法、劳动合同法、就业促进法和劳动争议调解仲裁法……

在上世纪90年代颁布实施劳动法的基础上，我国又先后颁布实施了职业教育法、劳动合同法、就业促进法和劳动争议调解仲裁法。国务院先后颁布实施了女职工劳动保护规定、劳动保障监察条例、残疾人就业条例、职工带薪休假条例等法规。

1.就业法律完善的三个里程碑阶段。1994年7月5日，《劳动法》经第八届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过，由中华人民共和国主席令第28号公布，自1995年1月1日起施行。《劳动法》是新中国成立以来第一部专门保障劳动者合法权益的基本法律，是劳动保障法制建设中一个重要的里程碑。

2007年6月29日，《中华人民共和国劳动合同法》被十届全国人大常委会第二十八次会议高票通过，于2008年1月1日起施行。这部法律在1994年劳动法基础上进一步提高了对员工的保护力度。

2007年8月30日，《就业促进法》经十届全国人大常委会二十九次会议表决通过，于明年1月1日施行。它是继《劳动合同法》之后，又一部完善劳工制度方面的重要法律，为解决就业问题提供积极有力的法律保障。

2.实行劳动合同制度，保障劳动者权益。1986年7月，国务院颁布的“四项规定”中的《国有企业实行劳动合同制暂行规定》，明确了国有企业实行劳动合同制，打破了职工能进不能出的限制，明确了国有企业的用人主体地位。它第一次以劳动法规的形式对中国

实行劳动合同制度这一世界通行做法加以肯定，但将该暂行规定的适用范围仅限于国营企业的新招职工。

1986年之后，随着中国经济体制改革的不断深入，特别是社会主义市场经济理论的出现，我国劳动合同立法出现了第二次突破，即1994年公布的《劳动法》。《劳动法》从法律上根本改变了用人单位劳动用人依靠行政手段分配的计划管理体制，使用人单位和劳动者双方真正成为劳动关系的主体。

我国《劳动合同法》自2008年1月1日起施行。《劳动合同法》是对劳动合同制度的进一步完善，扩大了《劳动法》的适用范围，增加了民办非企业单位等组织及其劳动者，规定引起劳动关系产生的基本法律事实是用工，而不是订立劳动合同，规定劳动合同应当具备一系列必备条款等。

3.树立公平就业的旗帜。《就业促进法》中的一个亮点是树立一面旗帜，即确立了公平就业的旗帜。法律单设“公平就业”一章，明确规定，劳动者就业，不因民族、种族、性别、宗教信仰等不同而受歧视；规定残疾人、传染病病原携带者和进城就业的农村劳动者等群体享有与其他劳动者平等的劳动权利。要求用人单位招用人员，职业中介机构从事职业中介活动，不得实施就业歧视。这些规定，为解决当前存在的就业歧视的突出问题，提供了有力的法律保障。

（本文作者为人力资源和社会保障部劳动科学研究所副所长、研究员。）

## 回首30年·劳动论坛

□李皓

工会的作用是拾遗补缺，救急济难。随着社会保障体系的不断完善，社会救助扩大到了低保边缘户，政府保障已经全面覆盖了工会的救助对象。这就需要工会对困难职工的帮扶救助工作进行思考，一要向政府反映困难职工的诉求和困难，从政策上解决他们的困难。二要帮助困难职工进入政策救助体系，及时得到政府的救助。三要采取救急不救贫的方式，帮助发生暂时困难的职工解决实际困难，把工会救助的补充作用发挥好。

抓好重点 注重实效

工会工作不断出现的新情况，要求我们不断创新观念、思路、机制和方法，与时俱进的做好工会工作。

1.要抓好工作重点。当前工会工作的重

工会工作只有坚持开拓创新，才能焕发新的活力。开展创新工作，必须首先要找好着力点，要清楚当前工会工作存在的主要问题，不断研究解决办法，促进工会工作的不断完善。

当前工会工作面临的主要问题

随着社会主义市场经济体制的建立和发展，我国的经济结构、产业结构、所有制形式、企业经营管理方式等都发生了很大变化，企业与政府的关系、企业内部劳动关系、利益分配关系、企业工会组织性质都有明显不同，工会工作面临着一系列新情况、新问题，迫切需要我們研究解决。

1.工会组织体系、运行机制与不断发展变化的新形势有诸多不适应；基层工会组建和会员发展任务仍十分艰巨。

随着工业化、城镇化进程的日益加快，城乡二元经济结构逐步改变，工会原有的组织形式、工作机制需要调整，工会工作的视野必须向改制企业、非公企业转移。现在的

街道、社区集中了大量职工，有的农村村成为工业村、工业园区，按照原有的工会组织体系，工会工作难以覆盖到乡镇、街道、村和社区。为此，工会一定要跟上企业状况的变化、职工队伍的变化、工业化、城镇化的变化，确保工会会员不流失，企业工会不弱化，组织体制不断层，同时将组织网络不断向基层延伸。

2.工会组织领导下的维权机制建设仍需加强，维权的实效性还不够。

代表和维护职工合法权益，是赋予工