

政策交流

[稿件來源]：大陸地區

[文獻引用]：張小建（2014）。大陸地區促進就業的政策及其實踐成果。《就業與勞動關係》，4（1），105 - 108。

就業與勞動
關係季刊



尊重人的
無限潛能

大陸地區促進就業的政策及其實踐成果

張小建

中國就業促進會會長、中國僑聯副主席（兼職）
人力資源和社會保障部原副部長

主席，各位代表：

非常高興有機會參加這次會議，並與臺灣和港澳地區的同行人們進行交流。下面，我介紹一下大陸地區促進就業的政策及其實踐成果。

壹、基本情況

大陸人口眾多，人力資源豐富。大陸地區有 13 億人口，7.7 億勞動力。3.8 億在城鎮，每年需要安排 2,500 萬人，每年實現就業 1,200 多萬人，但仍有 1,000 多萬人處於失業；3.9 億在農村，已實現轉移 2.6 億，仍有幾千萬富餘勞動力。我們的就業與發達國家、轉型國家和發展中國家有很大不同，他們主要面對的或是結構性失業，或是總量性矛盾，或是轉型失業問題，也就是說，其所面臨的問題較為單一，而我們面對的是勞動力供求總量矛盾與就業結構性矛盾同時並存，城鎮就業壓力加大與農村富餘勞動力轉移加快同時出現，青年勞動者就業與中高齡失業人員再就業相互交織的複雜局勢，可謂“三碰頭”。因此，大陸地區的就業工作的任務之長期、艱巨而繁重，是其他國家不可比擬的。

[編者註] 本文為張小建會長來台參加由中華勞動與就業關係協會、中華職業教育社、臺灣海峽兩岸法律交流協會所共同舉辦「2013 年勞動與就業關係學術研討會」（2013 年 9 月 25 日）在焦點座談議程上的發言稿原文。

貳、執政理念

新千年之後，我們提出，“就業是民生之本，促進就業是安國之策”，這是指導就業工作最重要的思想根基。就業工作關係到億萬人民群众的切身利益，就勞動者來講，他們依靠就業取得收入和維持生存，進而實現人生價值，獲取社會尊重，分享發展成果，因此我們將就業看作是民生之本，是人民群众最關心最直接最現實的重大問題，是保障和改善民生的頭等大事。就國家來講，社會是由億萬勞動者及其家庭組成，就業問題是否得到解決，對整個經濟社會都會產生重大影響，關係到社會能否穩定，經濟能否健康發展，政權能否穩固，因此我們將促進就業作為安國之策。

三、戰略方針

我們在大陸“十二五”規劃中明確將實現充分就業作為經濟社會發展的優先目標，簡稱為“就業優先”，這是基於以人為本、民生優先的科學發展觀背景下提出的。所謂“優先”，一是理順民生就業與經濟發展的關係：經濟發展是為了民生，經濟發展要服務於民生，當經濟改革發展與就業產生矛盾時，要首先考慮是有利於就業還是不利於就業，進行選擇和權衡後再做決策。二是在解決民生問題過程中，理順就業與其他專案的關係：就業是民生第一要務。民生重大問題還有收入分配、社保、教育、醫療、住房、社會安全、環境、文化等專案，都要解決好，但首先要從解決基礎的問題入手。就業是勞動者安身立命之本，勞動者實現了就業才有基礎有條件解決其他問題。因此講，就業是民生的頭等大事。

實行就業優先戰略，具體體現在五個方面：一是選擇有利於就業增長的經濟發展方式，形成經濟發展與擴大就業良性互動的長效機制。二是在確定經濟發展速度和經濟結構調整目標時必須考慮實現充分就業的要求，在進行宏觀調控時必須要防止失業風險。三是將促進就業融入經濟社會發展全部進程，在轉換經濟發展方式的過程中不斷提高對就業的拉動力，在促進城鄉一體化的過程中推進就業的城鄉統籌。四是持續加大對就業的資金投入，實行有利於促進就業的公共財政保障。五是把就業作為評價國家和地區經濟社會發展成果最主要的指標，對實現充分就業狀況進行評估考核。

我們在新時期的就業方針是貫徹**勞動者自主就業、市場調節就業、政府促進就業和鼓勵創業**的方針，就是要更加注重發揮勞動者在就業中的主體作用，更加注重發揮市場機制在人力資源配置中的基礎作用，更加注重發揮政府通過制定就業扶持政策、提供公共就業服務促進就業的作用，更加注重發揮創業對就業的帶動作用。

肆、積極的就業政策

實現充分就業目標，在堅持就業優先戰略的同時，還必須以實施更加積極的就

業政策來保障。新世紀後，我們學習借鑒和吸收了國際上先進的就業工作理念和政策內容，結合大陸實際制定和實施了積極的就業政策。

相對一般性的政策，積極的就業政策更具主動性：**強調**在解決下崗失業問題上不僅要有失業保險的生活保障，更要注重幫助再就業；**強調**在大力開發就業崗位的同時，更加注重提高勞動者素質；**強調**在擴展多種管道促進就業中，更加注重推動勞動者自主創業來帶動就業；**強調**結合綠色經濟的發展，推進綠色就業，努力實現可持續就業。

相對單一性政策，積極的就業政策是作為系統工程來發揮作用的：**一是通過對經濟發展施加政策影響，使之有利於擴大就業**——大力發展吸納就業多的第三產業，即服務業；鼓勵發展就業容量大的個體、私營、外資、股份合作等多元化經濟；扶持發展有市場需求的中小微型企業；推動發展具有比較優勢和社會需求的勞動密集型企業；在內部發展從中西部地區到發達地區的跨地區勞務輸出，對外開拓國際勞務市場。**二是通過對勞動者自主創業、靈活就業予以政策支持，調動他們自主創業和就業的能動性**——對初始創業的小微企業實行三年內免徵稅費，並給予小額擔保貸款，由政府來貼息；鼓勵支援勞動者以臨時性、季節性、彈性工作等靈活多樣的形式實現就業，可以享受政府給予的社會保險補貼，免除他們的後顧之憂。**三是通過對企業的用人給予政策引導，使之願意更多地吸納就業**——鼓勵企業吸納重點群體人員，由政府給予三項扶持，其一是按新增就業人數給予社會保險補貼，其二是按新增就業人數累積減免稅收，其三是按人數成倍擴大信貸金額。**四是通過對困難群體加大政策扶持，幫助他們擺脫失業困境**——通過開發公益性就業崗位來安排就業，由政府提供崗位補貼和社會保險補貼來給予幫助。**五是通過對市場供求匹配施加影響，強化公共就業服務**——建設統一、規範、靈活的人力資源市場，為各類人群提供及時準確的就業資訊和便捷高效的公共服務，政府對困難人員求職就業給予求職補貼。**六是通過對勞動者提高素質做出安排，形成面向全體勞動者的培訓制度**——建立職業培訓制度和推行職業培訓計畫，擴大培訓規模，延長培訓時間，提升培訓水準，政府增加對勞動者培訓補貼，增強培訓的針對性和有效性。**七是通過將治理失業的防線提前，進行預防和調控**——政府為鼓勵企業在經濟下滑時不裁員或少裁員提供相關政策支援，如為企業培訓員工提供培訓補貼，為企業減輕負擔對社會保險費徵繳進行調整，同時運用失業保險金為停工停產人員提供崗位補貼和社保補貼，以此來說明企業在不裁員情況下渡過難關。**八是通過對社會保障制度進一步完善，使之與促進就業形成聯動**——完善社會保障制度，不管勞動者在哪個地方就業，都可以享有相應社會保障；不管勞動者流動到哪裡，社會保險接著算。

國際勞工組織對我們制定和實施積極的就業政策給予了高度評價，認為這一套政策不僅汲取了國際先進就業理念和各國成功經驗，並且結合自己的實際創造性發展，執行力強，富有成效，表示要在國際上推廣大陸經驗。

在實施積極就業政策的基礎上，我們在2008年又制定實施了《就業促進法》。今後，隨著形勢變化和工作進展，我們還要進一步充實完善積極就業政

策體系，一方面，實行更加有利於促進就業的產業、貿易、財政、稅收、金融等經濟政策，並使之與促進就業進一步緊密結合；另一方面，加強就業政策與教育培訓政策、社會保障及其他社會政策的組合配套，形成以就業為導向的綜合政策體系。同時，更好地落實《就業促進法》，推進法制化建設，加強就業服務、職業培訓和各項就業工作制度的建設，以形成促進就業的長效機制。

伍、實踐舉措與成果

好的戰略和政策，必須有好的執行力，才能有好的效果。為此，我們採取了三項大的舉措：**一是**建立了就業工作聯席會議制度，從中央到地方省市，都由政府主要領導牽頭，與就業相關的二十個部門參加，共同制定政策並指導本部門落實政策，形成對就業工作的多部門的齊抓共管，特別注重發揮工會、婦聯、共青團、殘聯等社會夥伴的作用。**二是**建立起各級政府就業工作目標責任制，每年將新增就業人數和調控失業率作為政府重大責任指標，層層分解落實到基層。在《就業促進法》中還規定，對就業任務指標完成情況進行監督檢查，完成好的給予表彰，完成不好的要追究責任。**三是**加大就業宣傳和職業指導，宣傳就業形勢，宣傳就業方針，以使全社會瞭解就業，支持就業；宣傳就業新觀念，加強職業指導，以引導人們特別是青年走出就業的誤區；宣傳表彰自主創業的典型，以引導更多人自主創業；宣傳表彰承擔社會責任吸納就業多的企業典型，引導更多企業為就業做更大貢獻。

我們實行積極就業政策和實施《就業促進法》，使就業取得巨大進展。這裡舉三個實例及相關資料：**一**是在 2008-2012 年的近 5 年中，城鎮就業新增 5,800 多萬人，農村勞動力轉移 3,700 多萬人。其中新創業者達到 1,000 多萬人，由於 1 人創業平均能夠帶動 3 人就業，一大批新創立的中小微型企業成為新增就業的主力軍。**二**是通過就業推動扶貧的效果十分明顯，在城鎮新增就業中，有 800 多萬人原屬於就業困難群體；在農村轉移就業中，有上千萬人原屬於貧困人群。扶助這些人實現了就業，也就幫助他們及其家庭解脫了貧困。**三**是在 2008-2009 年，國際金融危機對大陸地區的經濟和就業也產生巨大衝擊，新增就業降到最低，失業率達到最高。但我們用了 9 個月的時間，即在 2009 年的第四季度，就使就業恢復到危機前的水準，並在近兩年使新增就業達到歷史最高。

當前世界經濟低迷，許多國家失業嚴重，大陸地區的就業之所以能保持穩定增長，一方面是由於經濟發展的穩定，另一方面則依賴於我們貫徹實施積極就業政策取得的實際效果。儘管如此，大陸地區就業仍面臨長期艱巨任務和重大挑戰。我們已提出了到 2020 年全國實現充分就業的目標，並且要大力提高就業品質，我們將為此繼續努力。