

前 言

就业是民生之本，是人民改善生活的基本前提和基本途径。

中国有近 13 亿人口，是世界上人口最多的国家。在中国，解决就业问题任务繁重、艰巨、紧迫。

中国政府从亿万人民的根本利益出发，高度重视就业问题。中国政府依据《中华人民共和国宪法》，以及《中华人民共和国劳动法》等法律法规，保障劳动者的就业权利，采取各种政策措施积极促进就业，不断满足劳动者的就业需求。

中国政府从国情出发，通过实践探索并借鉴国际经验，制定和实施了一系列积极的就业政策。目前，中国已建立起市场导向的就业机制，计划经济时期形成的企业富余人员问题基本得到解决，在经济发展和经济结构调整中就业规模持续扩大，就业结构逐步优化，就业渠道不断拓宽，就业形式更加灵活，总体上保持了就业形势的基本稳定。

按照相互尊重、平等互利的原则，中国政府积极参加国际劳工事务。中国批准了《准予就业最低年龄公约》、《禁止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动公约》、《对男女工人同等价值的工作赋予同等报酬公约》、《就业政策公约》等国际劳工公约。在劳动就业领域，中国与国际劳工组织、联合国开发计划署、世界银行、亚洲开发银行等众多国际机构以及许多国家进行了卓有成效的交流与合作。

一、就业基本状况

中国劳动年龄人口众多，国民教育水平较低，就业矛盾十分突出。主要表现在：劳动力供求总量矛盾和就业结构性矛盾同时并存，城镇就业压力加大和农村富余劳动力向非农领域转移速度加快同时出现，新成长劳动力就业和失业人员再就业问题相互交织。

人口与劳动力

2003年，中国总人口达到12.92亿（不包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾省）。全国16岁以上人口为99889万人，其中城镇42375万人，农村57514万人；经济活动人口76075万人，劳动力参与率为76.2%。16岁以上人口中，初中以上文化程度占61.7%，大专以上文化程度占6.6%；技术工人中，初级占61.5%，中级占35%，高级占3.5%。

就业总量

2003年，中国城乡从业人员达到74432万人（见图1），其中城镇25639万人，占34.4%（见图2），乡村48793万人，占65.6%。1990-2003年，共增加从业人员9683万人，平均每年新增745万人。

图 1

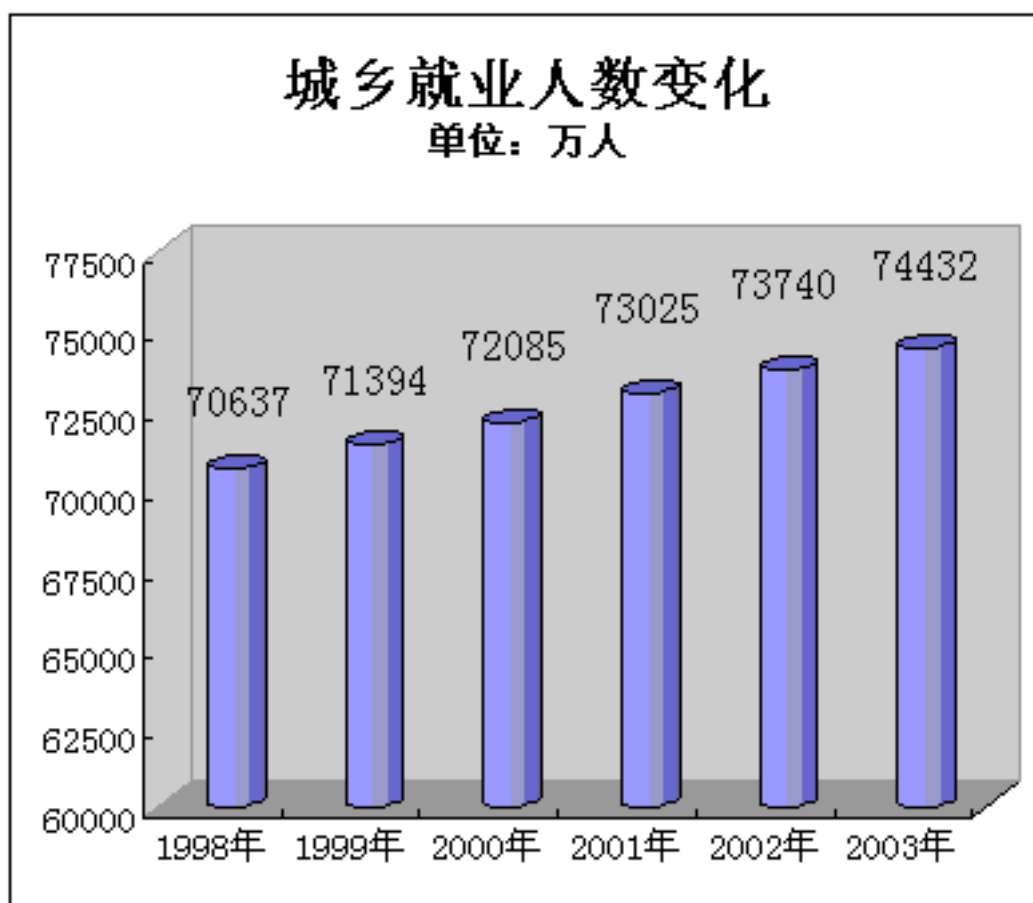
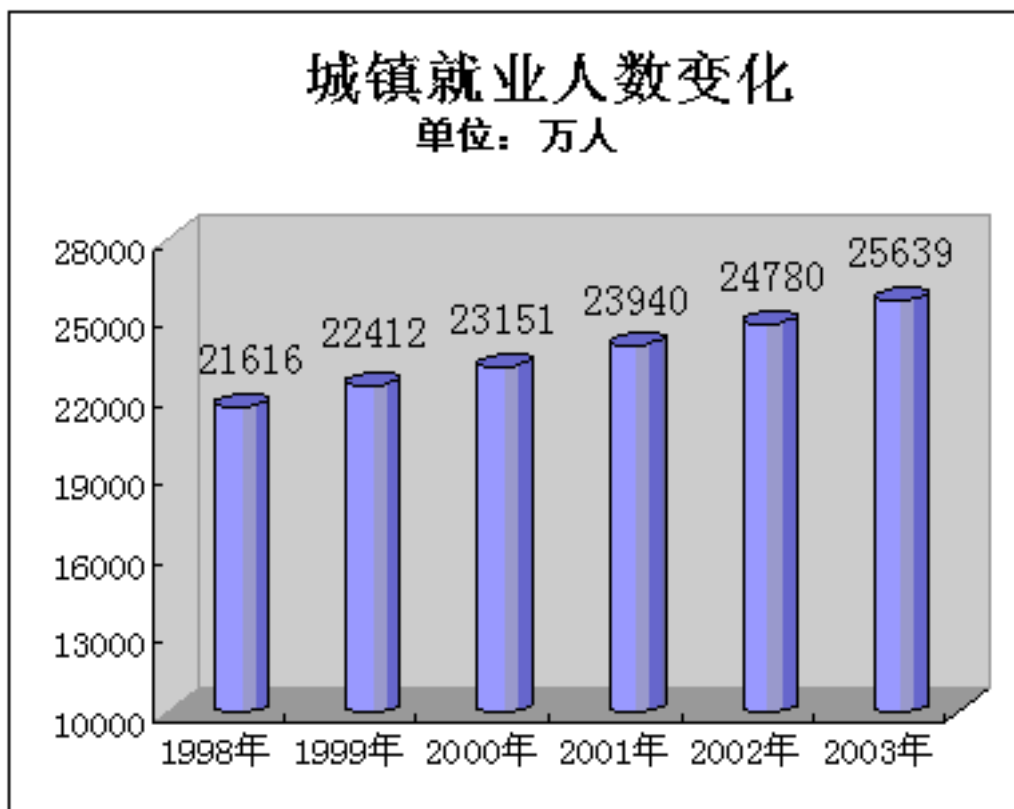


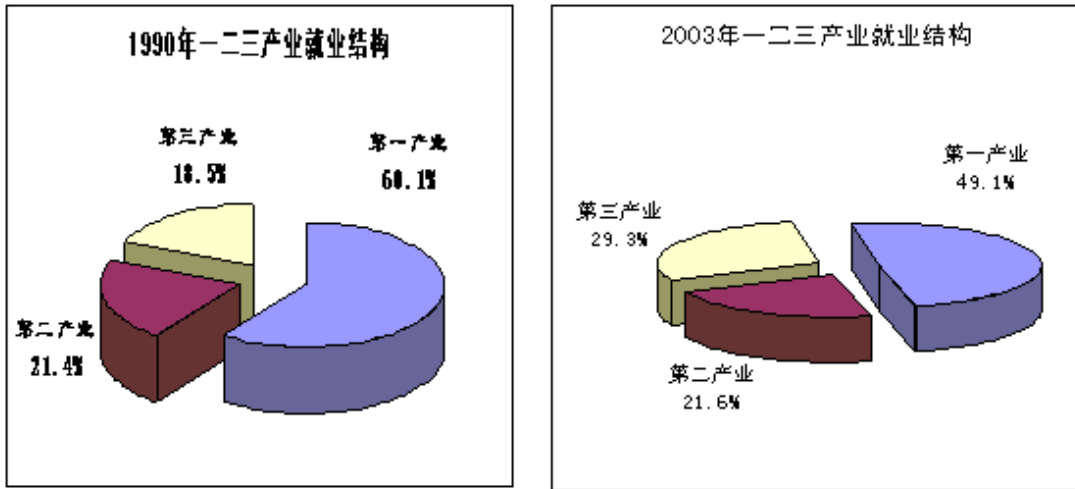
图 2



就业结构

从三次产业就业结构看，1990-2003年，第三产业从业人员所占比重稳步增长，由18.5%提高到29.3%，从业人员达到21809万人；第二产业从业人员所占比重稳定在21.6%，从业人员达到16077万人；第一产业从业人员所占比重有所下降，由60.1%下降到49.1%，从业人员为36546万人（见图3）。从城乡就业结构看，1990-2003年，乡村从业人员所占比例由73.7%下降到65.6%。从不同经济成分就业结构看，1990-2003年，国有单位从业人员减少3470万人，为6876万人；城镇个体私营经济组织的从业人员增加3596万人，为4267万人，占同期城镇新增就业人数的46.5%；各种外商投资和多种形式经济，非全日制、临时性、季节性、钟点工、弹性工作等各种就业形式迅速兴起，成为扩大就业的重要渠道。

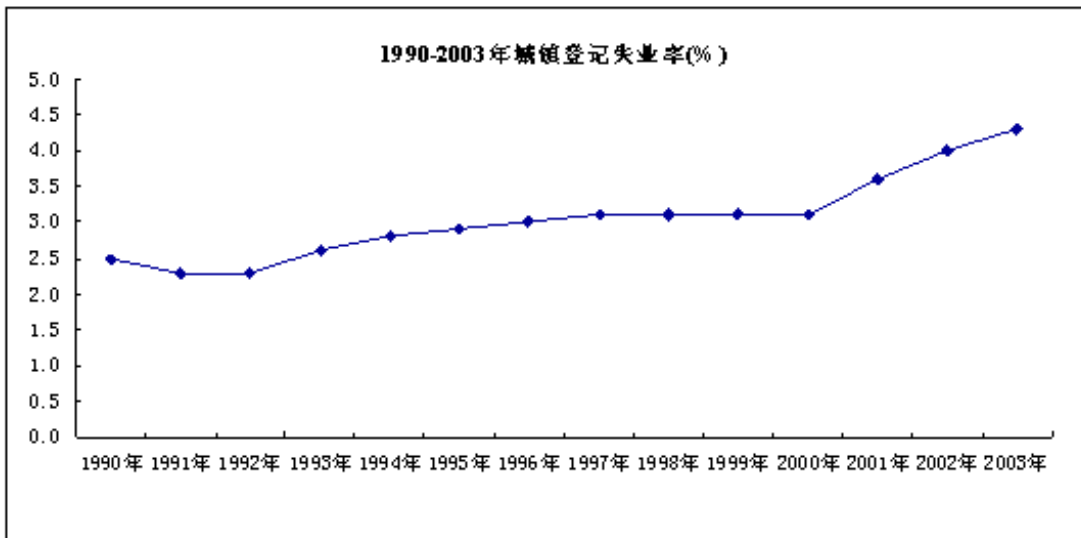
图 3



失业率

近年来，在就业压力持续加大的情况下，中国政府采取多种措施控制城镇失业率的急剧上升。2003年底，城镇登记失业率为4.3%，城镇登记失业人数为800万人（见图4）。

图 4

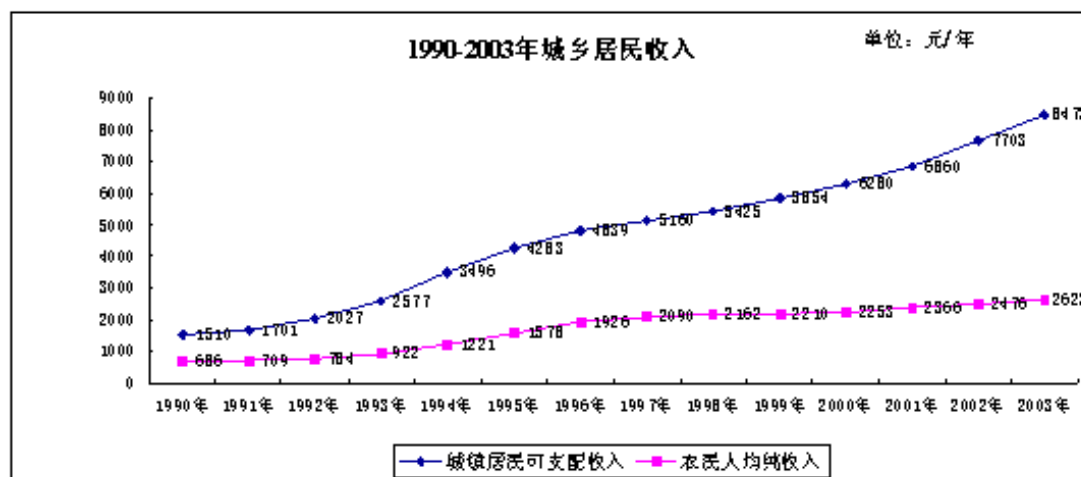


2004年，中国政府确定就业再就业工作目标为新增就业900万人，下岗失业人员再就业500万人，其中困难人员再就业100万人，城镇登记失业率控制在4.7%左右。

城乡居民收入

随着经济的发展和就业机会的增多，居民收入不断增长。1990-2003年，城镇居民人均可支配收入由1510元增长到8472元，增长4.6倍，实际增长1.6倍；农村居民人均纯收入由686元增长到2622元，增长2.8倍，实际增长77%（见图5）。

图 5



二、积极的就业政策

中国实行积极的就业政策，确立了“劳动者自主就业，市场调节就业，政府促进就业”的就业方针。中国政府坚持通过发展经济、调整经济结构、深化改革、协调发展城乡经济以及完善社会保障体系促进就业，并采取各种有效措施，千方百计增加就业，扩大就业规模，努力把失业率控制在社会可承受的限度内。

发展经济，调整结构，积极创造就业岗位

——通过发展经济扩大就业。中国政府始终将促进就业作为国民经济和社会发展的战略任务，将控制失业率和增加就业岗位作为宏观调控的主要目标，纳入国民经济和社会发展规划，坚持实行扩大内需的方针，实施积极的财政政策和稳健的货币政策，保持国民经济平稳较快的发展，并积极调整经济结构，提高经济增长对就业的拉动能力。

——发展第三产业，扩大就业容量。中国政府坚持把发展服务业作为扩大就业的主要方向，鼓励发展社区服务、餐饮、商贸流通、旅游等行业，更多地增加这些行业的就业岗位。2002年，中国政府制定了大力发展第三产业、拓展传统服务业领域的就业渠道、努力发展旅游业等增加就业岗位的扶持政策，重点是开发社区公益性就业岗位，帮助和促进下岗失业人员和其他就业困难群体再就业。

——鼓励发展多种所有制经济，拓宽就业渠道。中国政府注重发挥劳动力资源优势，积极发展具有比较优势和市场需求的劳动密集型产业和企业，特别是就业容量大的私营、个体经济和中小企业，吸纳的劳动力占城镇就业增量的80%左右。2002年8月，中国颁布了《中小企业促进法》，进一步规范和推动了中小企业的发展。

——发展灵活多样的就业形式，增加就业途径。中国政府鼓励劳动者通过灵活多样的方式实现就业，积极发展劳务派遣组织和就业基地，为灵活就业提供服务和帮助。政府制定了非全日制用工、临时就业人员医疗保险等政策，在劳动关系、工资支付、社会保险等方面建立制度，促进和保障灵活就业人员的合法权益。

完善公共就业服务体系，培育发展劳动力市场

——建立市场导向的就业机制。中国政府积极培育和发展劳动力市场，逐步确立企业作为劳动力市场的用人主体、劳动者作为供给主体的地位。同时，协调推进社会保障制度、住房制度、户籍制度等项改革，劳动力市场发育的客观环境明显改善，市场机制已经在劳动力资源配置中发挥基础性作用。

——发展完善公共就业服务体系。二十世纪九十年代后期以来，中国政府大力加强劳动力市场科学化、规范化、现代化建设，建立公共就业服务制度。目前在大中城市和部分有条件的小城市，市、区两级普遍建立了以公共职业介绍机构为窗口的综合性服务场所，地级以上城市基本建立了街道社区劳动保障工作平台，完善了基层就业服务组织网络。在

全国近 100 个大中城市建立了劳动力市场信息网，实现了市、区就业服务机构的信息计算机联网，部分城市已经将信息网络连接到街道、社区。全国已有 89 个大中城市按季向社会发布劳动力市场职业供求分析信息，对促进劳动力资源合理配置和职业培训事业的发展起到了引导作用。政府还鼓励和规范民办职业介绍机构的发展。2003 年底，全国共有各类职业

介绍机构

2.6 万个，其中各级劳动和社会保障部门举办的公共职业介绍机构 1.8 万个。公共职业介绍机构每年为近 2000 万人次提供就业服务，成功介绍 1000 万人次实现就业。

——完善失业保险制度。二十世纪八十年代中期，中国建立了失业保险制度，为失业人员提供失业救济和失业医疗补助，开展失业人员管理和服 务，并充分发挥失业保险促进就业和再就业的作用。1999 年 1 月，中国政府发布《失业保险条例》，进一步完善了失业保险制度。据劳动和社会保障部统计，2003 年全国失业保险基金收入 249 亿元，支出 200 亿元，滚存结余 304 亿元。2003 年底，全国参加失业保险人数 10373 万人，年末领取失业保险金人数为 415 万人。

促进下岗失业人员再就业

在中国长期处于劳动力供大于求的背景下，随着经济结构的不断调整，从传统产业分流了一大批下岗失业人员。

1998-2003 年，国有企业累计下岗 2818 万人。近年来，中国政府提出了一整套促进下岗失业人员再就业的政策：大力开发就业岗位，搞好再就业服务，增加再就业资金投入，强化再就业技能培训，积极引导下岗失业人员转变就业观念。

1998-2003年，中央财政共安排国有企业下岗职工基本生活保障和再就业资金731亿元。2003年，经过全国各级政府的共同努力，共有440万下岗失业人员实现了再就业，其中有120万为男50周岁、女40周岁以上的困难人员。

——建立再就业服务中心。中国政府组织各方力量在有下岗职工的国有企业普遍建立再就业服务中心，为下岗职工提供基本生活保障，代缴养老、医疗等社会保险费，并为他们提供一次职业指导、三次就业信息服务和一次免费的职业培训机会。

——实行税费减免和小额担保贷款扶持政策。对下岗失业人员自谋职业，从事个体经营的，三年内免征有关税费；对下岗失业人员自谋职业和自主创业提供小额担保贷款，由政府建立担保基金，并提供财政贴息。

——实行社会保险补贴和减免税收政策。对各类服务型企业 and 商贸企业新增岗位招用国有企业下岗失业人员，由政府提供社会保险补贴。为鼓励企业多吸纳下岗失业人员，对服务型企业、商贸企业、劳动就业服务企业中的加工型小企业，以及街道社区具有加工性质的小企业实体，在当年新增岗位中招用下岗失业人员达到30%以上的，三年内减免有关税收。

——通过再就业援助帮助就业困难对象。对有就业能力和就业愿望的男50周岁、女40周岁以上就业困难的下岗失业人员，作为就业援助的主要对象，提供即时岗位援助等多种帮助。政府投资开发的公益性岗位优先安排大龄就业困难对象。在社区开发公益性岗位安排原国有企业的大龄就业困难职工就业，政府给予社会保险补贴和岗位补贴。

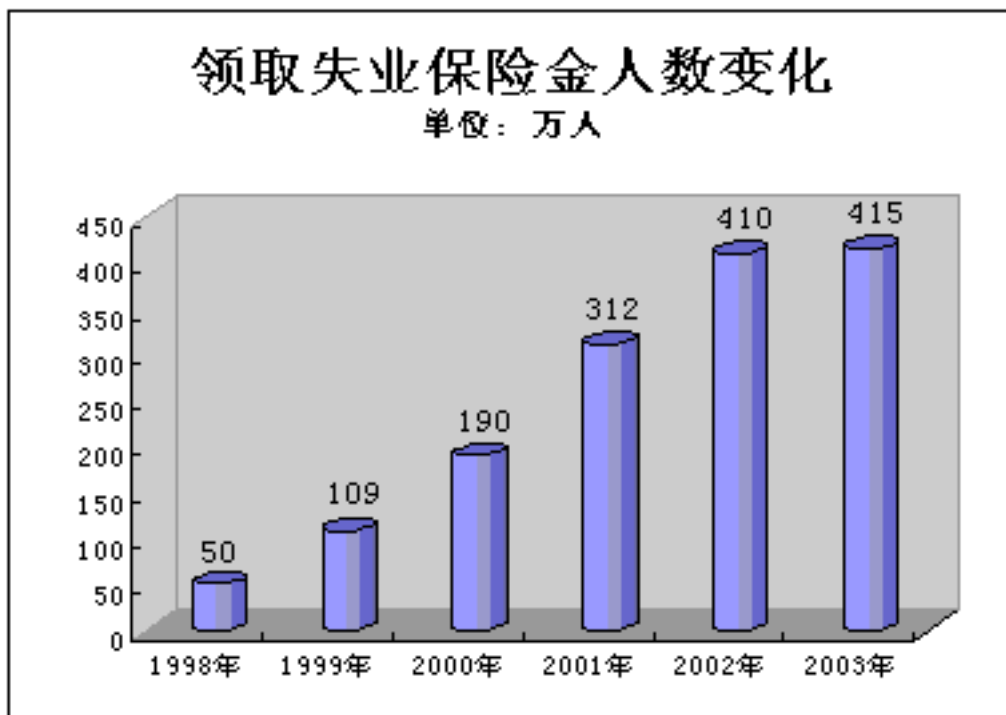
——鼓励国有大中型企业分流安置富余人员。鼓励国有大中型企业通过主辅分离、辅业改制，分流安置本企业富余人员。对改制企业以及兴办的经济实体安置富余人员达到一定比例的，三年内可免征企业所得税。

——加强对下岗失业人员的就业服务。在各级公共职业介绍机构中，对下岗失业人员实行求职登记、职业指导、职业介绍、社会保险关系接续“一站式”就业服务，并开展免费职业介绍和职业培训。运用现代化的信息网，为下岗失业人员及时准确地提供就业信息。对下岗失业人员自谋职业和自主创业，在有条件的地方设立专门窗口，实行工商登记、税务办理、劳动保障事务代理等“一条龙”服务。组织开展多层次、多形式的再就业培训，提高下岗失业人员的就业能力。对有开业条件的人员开展创业培训和开业指导，提供项目咨询、跟踪扶持等服务，通过培养创业带头人带动更多人就业。

完善社会保障体系，维护劳动关系的和谐稳定

——建立“三条保障线”制度。1998年以来，中国政府建立了以国有企业下岗职工基本生活保障、失业保险和城市居民最低生活保障为内容的“三条保障线”制度。在有下岗职工的国有企业普遍建立再就业服务中心，下岗职工在中心期间可领取最长为三年的基本生活费。三年期满出中心后没有实现再就业的下岗职工和其他失业人员，已参加失业保险并足额缴费的，可按规定领取最长期限两年的失业保险金（见图6）。城市居民家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的下岗失业人员，可按规定享受城市居民最低生活保障标准。通过建立“三条保障线”，将下岗失业人员的生活保障、社会保障和再就业紧密联系起来。

图 6



——加强社会保障服务。中国政府采取各种措施，积极探索建立独立于企业事业单位之外、资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系。1998 年以来，建立了下岗失业人员的社会保险关系接续制度，促进下岗失业人员再就业。下岗失业人员离开企业时，其过去的社会保险缴费年限和个人账户继续保留，再就业后继续参加养老保险并按规定缴费的，其前后缴费年限合并计算。对下岗失业人员以非全日制、临时性、弹性工作等灵活形式就业的，初步制定了适应其就业特点的社会保险办法和劳动用工管理制度。

——建立新型劳动关系调整机制。中国政府积极推动建立“双方自主协商、政府依法调整”的劳动关系协调机制，推动建立通过劳动合同确立劳动关系的制度。劳动合同制度已在城镇各类企业中广泛实施。政府鼓励企业不断加强职工代表大会和工会的职能，完善职工

民主参与制度，积极探索和推行通过平等协商签订集体合同的制度。到 2003 年底，全国签订集体合同 67.2 万份，覆盖企业 123 万家，覆盖职工 1.75 亿人。其中签订工资专项集体合同的企业 29.3 万家，覆盖职工 3579 万人。中国全面启动建立符合本国国情的政府、工会和企业三方协商机制，对涉及劳动关系的重大问题进行沟通 and 协商。目前，全国已有 30 个省、自治区、直辖市先后建立起省级三方劳动关系协调会议制度，已建立各级三方协商机制 5062 个。与此同时，中国还建立了劳动争议调解、仲裁和法律诉讼制度，将劳动争议纳入依法处理的轨道。

——保障劳动者就业权利。中国法律规定，劳动者就业，不因民族、种族、性别、宗教信仰不同而受歧视。中国法律严禁用人单位招用未满 16 周岁的未成年人，国家严厉查处非法使用童工和介绍童工就业的行为。中国政府通过加大执法监督力度，督促企业认真落实法律法规中有关平等就业的规定，纠正劳动力市场上的各种歧视行为，禁止在媒体上刊登或播出有歧视性的招聘广告。同时，提高劳动者的维权意识和能力，营造良好的舆论氛围，支持和鼓励劳动者运用法律武器保护自身劳动就业权益。中国政府不断完善职业安全与卫生的国家标准、行业标准和地方标准，于 1999 年颁布了职业安全卫生管理体系标准，并全面开展了认证工作。2003 年，国务院颁布了《工伤保险条例》，并于 2004 年 1 月 1 日起施行。

三、提高劳动者素质

中国政府通过多种途径，积极发展各类教育与培训事业，实行学历证书和职业资格证书并重的制度，全面提高劳动者的就业能力、创业能力和适应职业变化的能力。

发展各类教育事业

——普及中小学教育。2003 年，全国小学学龄儿童入学率达 98.6%，初中毛入学率达 92.7%；高中阶段教育（包括普通高中、职业高中、成人高中、普通中专、成人中专和技工

学校)共有学校 31900 所,在校生 3241 万人,高中阶段毛入学率达 43.8%。其中,中等职业教育(包括职业高中、普通中专、成人中专和技工学校)共有学校 14800 所,在校生 1254 万人。

——发展高等教育和成人教育。2003 年,高等教育总规模达 1900 万人,高等教育毛入学率 17%。2003 年,全国各类学校举办的各种形式的成人非学历教育结业人数达 7436 万人次,目前有 5844 万人正在接受各类培训,其中职业技术培训学校全年共培训 7242 万人次。2003 年,各级各类民办学校共有 70000 所,在校生总规模达 1416 万人。

建立职业培训体系

中国的职业培训包括就业前培训、转业培训、学徒培训和在职培训,涵盖了初级、中级、高级技师职业资格培训和其他适应性培训等层次。国家通过发展高等职业院校、高级技工学校、中等专业技术学校、技工学校、就业训练中心、民办职业培训机构、企业职工培训中心等职业培训机构,努力形成全方位、多层次的职业教育和培训体系,加强对城镇新生劳动力、下岗失业人员、农村转移劳动力和在岗职工的培训。技工学校是以培养技术工人为主,同时开展各类长短期培训的综合性职业培训基地;就业训练中心是培训新生劳动力和失业人员的基地,以实用技术和适应性培训为主。截至 2003 年底,全国共有技工学校 3167 所(其中包括高级技工学校 274 所),在校学生 191 万人,面向社会开展各类培训 220 万人次;就业训练中心 3465 所,社会培训机构 17350 所,全年开展培训 1071 万人次。

——加强就业前培训。中国全面实施劳动预备制度,普遍建立和实行新生劳动力的就业前培训制度,形成了覆盖城乡的职业培训网络,使城镇绝大多数新生劳动力能够接受劳动预备制培训,并逐步将农村新生劳动力特别是从事非农产业和向城镇转移的农村劳动力纳入劳动预备制培训范畴。2003 年,有 126 万城镇未能继续升学的初高中毕业生参加了劳动预备制培训。

——加强劳动者技能培训。从 2002 年开始，国家实施《加强职业培训提高就业能力计划》和《国家高技能人才培训工程》，并启动了“三年五十万新技师培训计划”，在全社会广泛开展技能振兴行动，加快培养一大批技术技能劳动者特别是高级技能人才，提高全体劳动者的就业能力、工作能力和职业转换能力。着重开展新技术、新材料、新工艺、新设备的培训，培养一批企业急需技术技能型、复合技能型人才，以及高新技术发展需要的知识技能型人才。2003 年，全国的企业在职职工中，当年接受各种岗位技能培训的达 3400 万人次。

——加强再就业培训。中国政府把再就业培训作为促进下岗失业人员再就业的常规性制度确立下来。1998-2000 年，政府组织实施了“三年千万再就业培训计划”。三年间，累计培训下岗职工 1300 万人，其中 65% 的人实现了再就业。在总结经验的基础上，又组织实施了第二期“三年千万再就业培训计划”。2001-2003 年，通过灵活多样的培训形式，共组织 1530 万下岗失业人员参加再就业培训。1998 年以来，在全国 30 个城市开展创业培训工作。通过组织开展培训指导、政策咨询和跟踪服务，切实提高下岗失业人员从事个体、私营经济或创办小企业的 ability。全国各级工会开办的职业培训机构，累计培训了下岗失业人员 360 万人次。2003 年，全国共有近 28 万人参加了创业培训，其中有近 14 万人成功创业或自谋职业。

——发展远程培训。中国政府利用信息技术和卫星数据传输技术，大力发展远程培训。国家加快远程职业培训总体规划的制定和实施，逐步形成社会化、开放式的培训网络。

全面推行职业资格证书制度

中国自 1994 年实行职业资格证书制度以来，已初步建立起职业资格证书制度的法律法规和工作体系。1999 年，中国政府要求在全社会实行学历证书、职业资格证书并重的制

度。2000年，初步建立起就业准入制度框架。目前，中国已基本建立起与国家职业资格相对应，从初级、中级、高级技工直至技师、高级技师的五级职业资格培训体系，并使之成为劳动者终身学习体系的重要组成部分。目前，全国有职业技能鉴定机构8万多个，职业技能鉴定考评人员18万人，职业技能鉴定平均通过率为84%，共有4500万人（次）获得职业资格证书。

开展技能竞赛和技术能手表彰活动

中国的职业技能竞赛分为国家、省和市三级竞赛。国家级技能竞赛一般每两年举办一次。同时，政府、工会、企业三方密切合作，开展行业性的和企业一级的职业技能竞赛，提高职工的职业技能水平。2003年，全国参加技术练兵、技术比武活动的职工达1800余万人。从1995年开始，国家每年评选表彰10名“中华技能大奖”和100名“全国技术能手”。

四、农村劳动力就业

农村人口占中国人口的大多数，中国政府高度重视农村的就业问题。中国政府坚持走大中小城市和小城镇协调发展的中国特色城市化道路，统筹城乡经济社会发展，调整农业和农村经济结构，扩大农村就业容量，采取多种措施推动农村富余劳动力向非农产业转移，并逐步消除不利于城市化发展的体制和政策障碍，引导农村劳动力合理有序流动。

调整农业和农村经济结构

中国政府积极调整农业和农村经济结构，大力发展传统种植业以外的农业产业，扩大农业综合开发，提高农业综合效益。国家大力推进农业产业化经营，发展农产品加工、销售、储运、保鲜等产业，延长农业产业链。采取财政、税收、信贷等方面的优惠政策，扶持一批重点龙头企业加快发展。鼓励农业服务组织创新，培育经纪人队伍，全面发展农业社会化服务。中国政府将发展乡镇企业作为解决农村富余劳动力就业的一条重要出路。20

多年来，通过体制创新、技术改造、布局优化和产业升级，不断提高乡镇企业的市场竞争力。目前，乡镇企业已经具有相当的规模和经济总量，成为繁荣农村经济、增加农民收入的重要力量和安排农村富余劳动力就业的主渠道。2003年，全国乡镇企业实现增加值36686亿元，占国内生产总值的31.4%，已经成为国民经济的重要支柱；吸纳农村富余劳动力1.36亿人，占农村劳动力的27.8%。

引导农村劳动力合理有序流动就业

2003年，中国农村劳动力到乡以外地方流动就业的人数已超过9800万人，是1990年1500万人的6倍以上。二十世纪九十年代后，农民离乡外出就业平均每年以500万人左右的规模迅速增加，成为农村劳动力转移的主要渠道。九十年代以来，中国对农民工进城实行“公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务”的方针，对农民工进城就业加强引导和服务，建立了劳务协作制度、就业服务制度、重点监控制度等有效的管理服务制度，充分发挥政府在信息导向、管理服务方面的职能作用。在此基础上，大力加强公共就业服务机构建设，建立健全劳务用工信息网络，开展用工信息调查并及时分析发布企业用工需求信息。加强农村劳动力职业培训，制定《2003-2010年全国农民工培训规划》，将在七年内对拟转移的6000万农村劳动力开展引导性培训和职业技能培训，提高农民工整体素质和就业能力。中国政府从国民经济和社会发展的全局出发，积极采取措施，引导农民工按需有序流动就业。

维护农民工合法权益

中国政府逐步健全对进城务工农民的劳动合同管理，用人单位招用农民工，必须依法签订劳动合同，明确单位和农民工的权利和义务。加强劳动力市场清理整顿，加强对用人单位、中介机构的监督检查力度，加强对工资支付、劳动条件等方面的管理，集中开展农民工权益保障专项执法检查，严肃查处非法职业介绍和编造虚假用工信息坑害农民工的行

为，有效维护了农民工合法权益和劳动力市场秩序。积极探索发展农民工社会保险的途径，广东、福建、北京等主要劳务输入地区已经将社会保险的覆盖范围向农民工延伸，制定了相应的政策法规，积极开展农民工工伤、医疗、养老等社会保险工作。

实施农村劳动力开发就业试点

1991年以来，中国政府在一些地区实施农村劳动力开发就业试点项目，探索不同自然、经济和社会条件下农村劳动力开发就业的具体途径、实现方式和政策措施，建立与各种就业方式相配套的社会化服务体系和组织管理形式，研究政府统筹管理城乡就业的政策、法规和宏观调控办法，促进农村劳动力就业。目前，以城乡就业统筹、返乡创业、农村劳动力转移培训和推进西部开发就业为主要内容的试点工作，正在全国26个省市的98个县市深入开展。

五、妇女、青年和残疾人就业

中国政府一贯十分关注和高度重视妇女、青年和残疾人就业问题，对男女平等就业赋予了法律保障，积极采取优惠政策保护残疾人就业。

保障妇女平等就业权利

《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国劳动法》、《中华人民共和国妇女权益保障法》对保障妇女就业权利均有专门规定。国家保护妇女享有与男子平等的劳动权利，消除就业性别歧视，实行男女同工同酬，保障女职工在经期、孕期、产期和哺乳期以及在工作场所受到特殊劳动保护。2001年5月，中国政府颁布《中国妇女发展纲要（2001-2010年）》，确定了促进妇女就业的发展目标。随着经济的持续快速增长，以及适合女性就业的产业和行业的发展，妇女就业人数不断增长，就业领域不断拓宽。中国城乡妇女就业人数从1990年的2.91亿增加到2003年的3.37亿。目前，城镇单位女性从业人员为4156万人，占城镇单位从业人员总数的38%。在中国政府推进经济体制改革和经济结构调

整过程中，出现了一批女性下岗失业人员。为扶持女性特别是大龄女性下岗失业人员再就业，各级政府积极开发和拓展适合女性就业的行业和领域，实行更加灵活的就业形式，为不同就业需求的女性提供就业机会；政府公共职业介绍机构免费为下岗失业女性提供政策咨询、岗位信息、职业指导和职业介绍等服务，积极开展对女性的职业技能培训。1998-2003年，在累计1336万女性下岗失业人员中，共有972万人实现了创业和再就业。政府支持妇联组织积极开展妇女创业和再就业工作，1998-2003年，各级妇联共培训下岗失业妇女580万人次，直接帮助250万名妇女实现再就业。政府建立了生育保险制度，规定生育保险费由企业缴纳，职工个人不缴费，为妇女平等参与就业竞争营造了良好环境。

促进青年就业

中国青年人口规模大，每年新成长劳动力数以千万计，青年就业问题日益突出。城镇登记失业人员中，35岁以下的占70%左右。为缓解全社会的就业压力，提高青年劳动者的技能素质，中国对未能升学的初高中毕业生全面实行一至三年的劳动预备制培训。在各类中等职业学校开设了职业指导的必修课程。同时，以促进学生充分就业为目标，大力加强职业指导工作，加强就业服务和创业教育工作。为解决大学毕业生就业问题，中国政府实施了促进高校毕业生就业的若干措施，主要有：坚持市场导向、政府调控、学校推荐、学生与用人单位双向选择的改革方向，鼓励高校毕业生到基层和艰苦地区工作，充实城市社区和农村乡镇单位；鼓励各类企事业单位特别是中小企业和民营企业聘用高校毕业生；鼓励高校毕业生自主创业和灵活就业，为他们提供税收优惠、小额贷款和创业培训；建立健全高校毕业生就业服务信息网络，做好就业指导和就业服务工作。同时，引导高校适应市场要求调整专业结构和人才培养结构。2003年，政府实施高等职业院校毕业生职业资格培训工程，集中职业技能培训优质资源，对高等职业院校中没有落实工作的毕业生提供培训和服务，为高等职业院校毕业生自主就业创造条件。上海等地实施了青年见习

计划，按照政府补偿、社会援助、企业自愿的原则，在有条件的企业建立高等院校毕业生就业实习基地，组织暂时未就业的毕业生进行实际锻炼，增强上岗适应性。

帮助残疾人就业

中国目前有残疾人 6000 万人，约占全国人口总数的 5%。其中处于劳动年龄段的有 2400 万人。改革开放以来，中国在促进残疾人就业方面，积极发挥政府和社会的主导作用，努力创造残疾人平等参与社会生活的良好环境。中国法律规定，国家保障残疾人劳动的权利，政府对残疾人劳动就业统筹规划，为残疾人创造劳动就业条件。为保障残疾人就业的合法权益，政府加强监察执法，及时发现和纠正用人单位违反法律法规侵害残疾人合法权益的行为。中国实行集中就业与分散就业相结合的方针，采取优惠政策和扶持保护措施，通过多渠道、多层次、多种形式促进残疾人就业。集中就业是指国家和社会举办残疾人福利企业、工疗机构、按摩医疗机构和其他福利性企业事业组织集中安排残疾人就业。政府通过给予税收减免等优惠政策，鼓励发展福利企业，以吸纳更多的残疾人就业。分散就业是指用人单位按比例安排残疾人就业，并为其选择适当的工种和岗位，达不到规定比例要求的，单位要缴纳残疾人就业保障金。国家还采取各种优惠政策和扶持措施鼓励城乡残疾人个体劳动者就业，并通过扶贫贴息贷款方式帮助具有一定劳动能力的贫困残疾人进行自主创业和发展一些能够增加收入的项目。同时，政府和社会组织积极开展对残疾人的就业服务，为残疾人免费提供职业指导、职业介绍和职业培训。截至 2003 年底，全国城镇残疾人已就业人数为 403.1 万人，其中集中就业 109.1 万人，分散就业 123.6 万人，个体就业 170.4 万人。农村残疾人已就业人数为 1685.2 万人。残疾人就业率为 83.9%。

六、二十一世纪前期就业展望

二十一世纪前 20 年，中国进入全面建设小康社会的新时期。中国政府清醒地认识到，由于受人口基数、人口年龄结构、人口迁移以及社会经济发展进程等诸多因素的影响，二

十一世纪前 20 年中国仍然面临较大的就业压力。未来 20 年，中国 16 岁以上人口将以年均 550 万人的规模增长，到 2020 年劳动年龄人口总规模将达到 9.4 亿人。“十五”时期

（2001-2005 年）劳动年龄人口增长最为迅速，年均增长 1360 万人。在劳动年龄人口持续增长的同时，目前尚有 1.5 亿农村富余劳动力需要转移，有 1100 万以上的下岗失业人员需要再就业。在劳动力供求总量矛盾尖锐的同时，劳动力素质与岗位需求不相适应的结构性失业问题日益凸显。

还应该看到，在二十一世纪前期，解决中国的就业问题也存在诸多有利条件：中国政府高度重视就业问题，坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展，为进一步解决好就业问题提供了思想认识基础；经过多年的探索和实践，解决就业问题的大政方针已定，方向明确，措施配套，以市场为导向的就业机制初步形成，为解决好就业问题提供了政策和机制保障；经济保持持续、快速、协调和健康发展，财政收入增长较快，经济结构调整顺利推进，企业经济收益明显好转，第三产业发展加快，必将对就业形成强有力的拉动；坚持推进西部大开发、振兴东北地区等老工业基地、促进中部地区崛起、鼓励东部地区加快发展的促进地区协调发展战略的实施，以及城镇化步伐的加快，将为解决就业问题带来新的机遇；随着各项促进就业政策的深入落实和完善，政策效应将进一步释放，就业和创业环境将进一步改善；加入世界贸易组织，对外贸易的不断增长，中国经济与世界经济联系的更加紧密，将为解决就业问题提供良好的外部环境。

总体目标

二十一世纪前期，中国解决就业问题的总体目标是：按照全面建设小康社会的总体要求，树立和落实科学的发展观，适应经济社会发展对人力资源的开发利用的需求，满足广大劳动者参与劳动和提高收入水平的愿望，努力实现社会就业比较充分，将失业率控制在社会能够承受的范围内。通过发展经济、改善结构带动大量就业岗位的开发，通过加强教

育培训带动劳动者就业能力的开发，使中国丰富的劳动力资源得到比较充分的开发和合理利用；创造更加良好的劳动者自主择业、自由流动、自主创业的环境，形成稳定的促进就业政策和制度，健全城乡统一、内外开放、平等竞争、规范有序的劳动力市场，保持就业渠道通畅；将社会失业率和平均失业周期控制在社会可承受的范围内，使有劳动能力和就业愿望的劳动者都能够得到平等就业机会或处于积极准备就业的状态。到 2020 年，就业总量达到 8.4 亿，失业率控制在社会可承受的水平；大部分人有机会就业，少量失业者基本生活有保障并为就业做准备，社会总体上处于比较充分的就业状态。

主要措施

——继续保持经济较快增长，把就业和再就业工作放在更加突出的位置。坚持扩大内需的方针，保持国民经济持续快速健康发展，为扩大就业提供强大动力。制定经济增长和产业调整政策时，突出创造就业岗位和扩大就业的战略目标，把创造更多的就业机会作为重要发展目标，并积极体现到制定国民经济和社会发展规划、产业政策、财税政策、投资政策、金融货币政策等宏观经济政策上来，实现国民经济快速健康发展和促进充分就业的双重目标。

——经济结构调整与就业结构改善协调推进，扩大就业容量。加大产业结构、所有制结构和企业结构的调整力度。注重发展劳动密集型产业，更充分地发挥其在吸纳劳动力就业方面的重要作用。将第三产业作为今后扩大就业的主攻方向，特别是利用服务业的社会需求大和发展前景广阔的优势，进一步发挥其扩大就业的作用。继续支持和引导非公有制经济发展，进一步贯彻落实鼓励中小企业和多种所有制经济发展的各项政策措施，在投融资、税收、技术服务、市场开发、信息咨询和人员培训等方面加大扶持力度，支持它们在促进就业和再就业方面发挥更大作用。在继续深化国有企业改革中，通过实行主辅分离、

辅业改制，分流安置富余人员，实现国有企业改革、经济结构调整与就业结构调整的协调推进。

——坚持城乡经济社会协调发展，统筹城乡就业。坚持大中小城市和小城镇协调发展、走中国特色的城镇化道路，消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍，为农民创造更多的就业机会。取消对农民进城就业的限制性规定，逐步统一城乡劳动力市场，加强引导和管理，形成城乡劳动者平等就业的制度。依法维护进城农民工的合法权益，引导农村富余劳动力平稳有序转移。推进乡镇企业改革和调整，大力发展县域经济，积极拓展农村就业空间。

——建立和完善以劳动者自主就业为主导、以政府法律制度为基础的市场就业机制。更充分地发挥市场机制在劳动力资源配置中的基础性作用，特别是要形成以劳动者自主就业为主导的新格局。顺应用工需求多样化的趋势，因势利导地推行灵活多样的就业形式；改善创业环境，鼓励个人创业，以创业带动就业；全面加强政府公共就业服务机构建设，加强职业介绍、职业指导、职业培训，提供优质就业服务。加强法制建设，明确政府促进就业的责任，规范企业用人行为和劳动力市场秩序，保障劳动者平等就业权利的实现。加快培育和发展劳动力市场，建立起以劳动者自主就业为主导、以市场调节就业为基础、以政府促进就业为动力的就业机制。

——提高教育水平，加强职业培训，使人力资源能力建设水平与经济发展和要求相适应。充分发挥各种教育资源的作用，加强人力资源能力建设，着力推进素质教育，重视培养实践能力，努力提高教育质量，为社会主义现代化建设造就数以亿计的高素质劳动者、数以万计的专门人才和一大批拔尖创新人才。适应市场需要和劳动者素质提高的要求，加强基础教育，积极发展高等教育，大力发展职业教育、成人教育和其他继续教育，逐步形成社会化的终身培训、终身教育体系。适应经济发展和科技进步对劳动者的知识水平和劳

动技能提出的越来越高的要求，进一步调整职业教育结构，增加投入，建设现代职业教育体系，大力加强技术工人尤其是高级技术工人和技师的培养。适应农村经济结构调整和农村富余劳动力转移的要求，重视农民的基础教育和各类专业技能培训。全面推行劳动预备制度和就业准入制度，实现提高青年劳动者就业能力和调节劳动力供给双重目标。建立和完善职业资格证书制度，大力推行学历证书与职业资格证书并重制度，在全社会所有技术性职业工种全部推行职业资格证书制度，实现从学校教育到社会就业的紧密衔接。

——合理安排社会保障与就业，对困难群体实行基本生活保障和就业援助。通过不断完善失业保险制度和城市居民最低生活保障制度，切实保障困难群体的基本生活。继续大力实施就业援助，开发适合困难群体特点的就业岗位特别是公益性就业岗位，通过优惠政策鼓励企业招用、免费就业服务等政策措施，促进困难群体实现再就业。

——提高对外开放水平，发挥中国劳动力资源优势。大力组织具有优势的劳动密集型农产品的生产和加工。在不断增加高技术含量和高附加值工业品出口的同时，努力提高劳动密集型产品的出口竞争力和市场占有率，以保持和增加国内就业岗位。合理引导外商向劳动密集型产品或劳动密集型和资本密集型相结合的产业投资，尽可能多地增加就业岗位。积极实施“走出去”战略，努力开拓国际劳务市场。

中华人民共和国 国务院新闻办公室

二〇〇四年四月 北京