当代中国城镇失业治理的历史经验

CONTEMPORARY CHINA'S GOVERNANCE OF URBAN UNEMPLOYMENT

REN XIAOWEI

任晓伟

ABSTRACT

After the founding of New China, there was always the pressure of urban employment in China's economic and social development. In the 1950s, China started its economic development plan to achieve full employment in the planning system. Under the state-led planning system, however, not only did China's urban employment remain unresolved, it worsened. After the Cultural Revolution, when social and political revolution began to subside, the grave employment situation has increasingly become a prominent problem in China's urban transformation process.

Keywords: *China economy, group central budget economy, socialist market economy, planned economy*

© Ateneo de Manila University
http://journals.ateneo.edu

一、1979年的知青返城与失业治理

1979年，甚至是出现了城镇就业危机，其规模和社会政治影响，远远超过了建国初期以及20世纪60年代初期的城镇就业压力。如何解决这一问题，一定程度上决定着中国经济社会变迁的历史方向。

1979年出现城镇就业危机，主要是由于返城知青的就业冲击。从1967年到1979年，在十多年的上山下乡运动中，累计有1600多万城市青年被下放到农村。

"文革"后，大量知青开始返城，仅1979年一年回城的人数就为395.35万人(国家统计局社会统计司, 1987, 110-111)。 除了知青之外，要求返城的还有60年代精简回乡的职工、长期下放农村改造的干部、1969年战备中疏散到农村的城市居民、三线建设期间调往农村的城镇职工等，加上当年城镇适龄劳动青年，1979年一年累计城镇待业青年达到了2000多万人(萧东连, 2006)。其中在1979年回城的知青，一般是没有过硬的关系或后台，或没有专业技能和扎实的文化知识，因为有关系或专业文化的知青大多在招工、参军或高考恢复后离开了农村（参王鸣剑, 1998, 297）。

从这2000万人的构成来看，主要是：大专院校毕业生、技校毕业生、转业军人105万、留城知青320万人、插队知青700万人、城镇闲散劳动力230万人、历次政治运动中处理错的需要重新安置就业的85万人（中共中央文献研究室编, 1982, 109）。在返

© Ateneo de Manila University
http://journals.ateneo.edu

城知青的冲击下，城镇就业这个“经济”问题，已经产生了严重的社会政治影响。据北京市当年的一份调查报告，由于无法就业，“部分青年经济非常困难，难以维持正常的生活。精神负担和压力很重，许多人思想苦闷，悲观失望。家庭争吵，婚姻困难，个别青年想自杀。大批青年无所事事，游荡在社会上，惹事生非，犯罪率上升，败坏社会风气。”(蔡昉编， 1998， 53-54)不仅如此，许多地方的待业知青发起要求就业的集会、示威和游行，比如，1979年3月1日，哈尔滨500多知青在市革委会办公楼门前集会，个别青年呼喊“要民主、要自由、要工作”的口号，围观群众3000余人，堵塞交通达5小时之久。1979年前后，全国21个省、市、自治区相继发生返城知青、城镇待业青年集会、游行、请愿和哄闹政府机关的事件，成为严重的社会问题(王爱云, 2009, 6)。

从1979年当年解决城镇就业的具体举措来看，最初的做法主要是，第一，通过宣传动员，组织已经返城的知青重新回到农村。比如，1979年8月黑龙江国营农场组织了知青慰问团，“分赴京、津、沪、杭、哈等城市，在城市有关部门和知青家长的配合下，向盲目回城的知识青年介绍农场的大好形势和当前农业生产的情况，鼓励他们迅速返回农村干四化。”通过宣传动员，上述5个城市中有4200多名知青重新回到了农村。在一些地方，重返农村的知青比例非常高。比如，在上海苏家港街道，94

© Ateneo de Manila University
http://journals.ateneo.edu

名返城青年中有84名重新回到了农村。(人民日报， 1979， 8-22)这种方法，在当时也只能是消极的权宜之计。

第二，试图以国家为主，通过国营企事业单位和一些带有“国营性质”的集体经济部门来安置城镇失业人员。在这方面，主要有四种方式，一个是重新恢复被“文革”打断的城镇职工正常的退休制度。1979年，城镇职工中到了正常退休但却没有退休的大约有320万人；一个是清退城镇里的计划外农村劳动力，这部分人当时大约有500万人，一个是通过行政要求的方法，按照行业、部门对城镇劳动力进行安置。

在这个过程中，产生了两项非常有特色的就业制度，子女顶替就业和创办劳动服务公司。子女顶替就业，即在父母退休、退职后由其子女来顶替空下来的岗位，进入原单位进行工作。子女顶替就业在建国初期就开始在一些部门实行，但直到70年代，规模并不大。1979年后，在返城知青的冲击下，城镇就业形势严峻，子女顶替就业的方式也得到了大规模的实施。

从1978-1983年，全国子女顶替就业的人数约有900万(王爱云, 2009， 6)。以服务公司为主要形式的“全民办集体”的就业方式，是由国营企事业单位分拨一部分设备、资金、技术条件来创办以服务为主的集体性质的事业机构，主要吸收城镇待业青年从事工业生产、房屋修缮、木器加工、装卸搬运、锅炉检修等活动。到1980年6月，全国兴办了831个劳动服务公司，吸收了城镇劳动力150多万人(人民日报,1980, 06-24)。

© Ateneo de Manila University
http://journals.ateneo.edu

到1981年，全国创办各种形式的劳动服务公司达7200多个，共组织和安置了270多万的失业人员(袁伦渠，1990，299)。 上述这些方式，在缓解城镇就业压力方面，起了重要的作用，1979年城镇新就业人数达到了900万人。但是，面对1979年的2000多万城镇待业人员以及1980-1985年3700万（这是1980年全国劳动就业会议估算的数字）的城镇就业压力，这些就业方式的局限性也就非常清楚了。

为了进一步推动城镇就业的扩大，1980年8月，中央召开了全国劳动就业工作会议。这次会议不仅在中国劳动制度改革史上，而且在整个中国经济体制改革史上具有极其重要的意义，这次会议在根本上明确了一个认识，即要解决城镇就业问题必须要推动就业制度和经济体制的改革。这次会议最为重要的成果就是明确指明了旧的经济体制和经济结构是阻碍城镇就业规模扩大的根本原因。万里在会议上的报告中指出："劳动制度的毛病和整个经济体制的毛病是分不开的。

从经济体制来说，毛病主要是没有从我国的实际情况出发，不允许在国营经济、集体经济占优势的条件下多种经济成份并存，而且不适当地强调向全民所有制过渡，小集体向大集体过渡，压制乃至取消个体经济。这样一来，劳动就业的许多门路被堵死了，剩下的只是全民所有制和带有全民所有制性质的集体经济单位。"

© Ateneo de Manila University
http://journals.ateneo.edu

此外，长期以来，以重工业为主的经济结构也导致了就业结构的不合理，因为同等资本条件下，轻工业部门吸收的劳动力要远远多于重工业部门。“这种状况，不仅影响了国民经济的发展，妨碍了人民生活的改善，而且加剧了劳动就业的严重性。”(万里文选, 1995，160)这里，万里事实上指出了导致城镇就业水平不高的两个根本原因，一个是单一的经济体制，一个是畸形的经济结构。

会议通过了《进一步做好劳动就业工作》的文件，这是指导当时城镇就业工作的一个纲领性文件。文件提出必须对我国经济体制包括劳动体制进行全面改革。在就业的方式上，提出实现劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合的方针。“三结合”的方针，既开始打破了长期以来形成的对城镇劳动力进行统包统配的就业体制，同时，或者说，更重要的是开始突破了“大、公、纯”的经济体制，为集体经济和个体经济的发展开了口子。“今后，对集体企业应当在政治上一视同仁，在经济上不搞平调”。

“在今后一个相当长的历史时期内，个体经济将起积极作用，应该适当发展。在十年浩劫中，个体经济被当作‘走资本主义道路’、‘资本主义尾巴’横加批判，大砍大杀。这是完全错误的。”(人民日报，1980，08-13)尽管这一认识还带有当时的历史局限性，但“三结合”方针的形成，客观上把中国推向以多种

© Ateneo de Manila University
http://journals.ateneo.edu

经济成份共同发展的市场化道路，中国的就业方向也开始了从统一的计划就业向市场就业转变。《进一步做好劳动就业工作》的文件还深刻论述了旧的经济结构与新的城镇就业需求不相适应的问题，认为经济结构没有能够适应中国人口多、底子薄的基本特点，提出在建立某些技术先进、劳动生产率高的企业和部门的同时，还要"大量发展容纳劳动力较多的行业和部门，这样不但就业量可以大大增加，我国丰富的劳动力资源还将成为具有竞争力的经济优势。"

1980年的全国劳动就业会议标志着中国对城镇失业的治理思路开始发生了重大的变化，不再把重点放在的旧的体制框架内进行安置，而是在体制外广开门路，由此带来了经济体制和经济结构的新的变化。在这次全国劳动就业工作会议精神的指导下，城镇就业问题的解决出现了新的突破。1980年城镇安置就业人数达900万，1981年为820万人，1979-1981年城镇累计安置就业人数为2622.6万人，城镇待业率从5.4%下降到3.8%，1984年后由进一步下降到2%以下。(国家统计局社会统计司：《中国劳动工资统计资料（1949-1985）》，第109-110页) 至此，中国在改革开放初期渡过了由于知青返城带来的第一次就业危机。

© Ateneo de Manila University
http://journals.ateneo.edu

二、1998-2002年间的大规模国有企业职工下岗与治理

20世纪80年代中期，中国的城镇失业率一直比较低，基本上保持在2%左右，1985-1987年的城镇失业人数分别为239万、264万、277万(国家统计局社会统计司,1989，110-111)，属于典型的高增长、高就业发展时期。这种发展状况一直持续到90年代中期，但从90年代后期开始，由于在国有企业改革的过程中，大量国有企业职工下岗，形成了改革开放以来第二次严重的就业冲击。

改革开放以来，国有企业改革虽然在"放权让利"、"所有权与经营权的分离"、"企业承包制"等不同的发展阶段上取得了重要的成绩，但存量领域的改革与增量领域的改革相比，总体上比较滞后，国有企业陷入持续性的亏损中(到1989年，实行承包制的国有企业占到了国有企业总数的90%以上，但这并没有能够解决国有企业的经济绩效问题。国有企业的亏损额从1986年的54亿上升到1991年的367亿，亏损总额占利润总额的比重也由1986年的7.3%上升到1991年的47.7%（任晓伟,2009，320），并给国有银行造成了大量呆帐坏帐。在1997年东南亚金融危机的背景，国有企业改革的滞后可能造成的后果显然非常突出，加强对国有企业的改革，已经是一个非常迫切的问题了。1997年党的十五大指出，搞好国有企业改革，对建立社会主义市场经济体制和巩固社会主义制度，具有极为重要的意义。要着眼于搞好整

© Ateneo de Manila University
http://journals.ateneo.edu

个国有经济，抓好大的，放活小的，对国有企业进行战略性改组，标志着党的十五大后中国经济改革开始深入到体制的核心层面。

长期以来，国有单位（也包括集体单位）一直是推动城镇就业的主渠道。虽然改革开放后，非国有单位的就业数量和就业率不断增加，但在就业的绝对数量上，国有单位则一直占有主导。1980年，在国有单位中就业的城镇劳动力总数是8019万，1990年突破了1亿，1997年达到最高点1.1044亿(蔡昉编, 59)。

从国有经济部门来看，国有企业中职工人数与劳动生产率之间的反比例关系越来越清晰(许涤新, 1988，242)。从这些数字看，国有企业吸收的职工人数与其劳动生产率并不对称。从王爱云对改革开放初期子女顶替就业制度的研究来看，1979年，不仅大量技术能力不强的人进入国有企业，而且一些盲、聋、哑、呆、傻甚至是精神病患者进入了用工单位，比如在长春第一汽车制造厂。1979年后顶替进厂的职工子女185人中，23人有劣迹行为，多数身体欠佳，约50人患有心脏病、高度近视等疾病（王爱云，2009, 6)，其所承担的 经济职能和社会政治职能之间的矛盾逐渐变得十分突出。由于国有经济的持续亏损，冗员过多、人浮于事的问题很快开始显性化。

90年初期就已经出现了职工下岗的现象，1993年全国城镇下岗职工为300万，1995年为564万，1996年为892万(沈立人, 2006, 83)。在国有企业的战略性重组和“三年脱困”中，一方面由于减

© Ateneo de Manila University
http://journals.ateneo.edu

员增效，另一方面由于国有企业单位数量的减少，导致了国有企业职工的大规模下岗。1998年国有企业新增下岗职工560多，1999年610多万，2000年240多万，三年期间新增下岗职工1500万。在2001-2003年，累计新增下岗工人为530万。(蔡昉编, 1998, 60)

上述两项合起来，1998年以来到2003年，国有企业下岗职工人数超过了2000万，如果再加上1998年以前和2003年以后的下岗职工，最保守的估计，国有企业下岗职工人数也超过了3000万，城镇就业压力远远超过了1979-1981年，以下岗职工为主体的城镇群体性事件也骤然上升。(胡联合等，2009，144-145)对于大规模国有企业职工下岗导致的严重就业问题，党的十五大指出，"党和政府要采取积极措施，依靠社会各方面的力量，关心和安排好下岗职工生活，搞好职业培训，拓宽就业门路，推进再就业工程。"(江泽民文选2， 2006，22)但事实上，大规模职工的下岗所造成的严重社会后果，远远超过了事前的估计。如何以下岗职工的再就业为重心推进城镇就业的扩大，成为了具有重大社会政治意义的问题。

1998年5月，中央召开了国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议，江泽民在会议上的报告中指出，安置国有企业下职工的再就业，"不仅是重大的经济问题，也是重大的政治问题"，"一定要把它作为头等重大的问题抓紧抓好。"(江泽, 2006, 378页)关于下岗职工的再就业工作安排，江泽民提出 一个

© Ateneo de Manila University
http://journals.ateneo.edu

总的原则，即坚持减员增效同促进再就业相结合、职工下岗分流同社会承受能力相适应的原则，打开思路、广辟门路，建立全方位、多渠道、多领域的再就业体系。从具体的解决路径来看，江泽民提出两个重要的举措，一是要求各地普遍建立再就业服务体系，明确了再就业服务中心的性质、功能、资本构成等重要问题。"凡是有下岗职工的国有企业，都要建立再就业服务中心，负责把下岗职工组织起来，保障他们的基本生，抓紧进行培训，提供就业指导，帮助他们实现再就业。"(江泽， 381) 二是大力推动体制外经济的发展及其对下岗职工的吸收，"对于企业职工转岗就业、下岗职工自谋职业或自愿组织起来就业的，国家要在财政、税收、金融、工商业管理等方面制定优惠政策，加以支持。"(江泽民, 382)

根据这次会议的基本精神，1998年6月，中共中央、国务院下发了《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》，"通知"把保障下岗职工的就业作为今后一个时期党和国家工作的首要任务，并从保障和发展的视角进一步厘清了解决下岗职工就业的基本路径，所谓保障，就是强化再就业服务中心的保障功能，推动下岗职工再就业。所谓发展，就是要求抓住经济结构的调整机遇，积极培育经济增长点；因地制宜地发展劳动密集型产业，扩大就业；积极把发展第三产业，作为下岗职工再就业的主要方向。在此基础上，"通知"着眼于社会主义市场经济的良性运转，进一步提出完善社会保障体

© Ateneo de Manila University
http://journals.ateneo.edu

系的问题，要求“在所有企业以及外商投资企业的中方职工中推行和深化养老、医疗、失业等社会保险制度以及住房制度的改革，建立健全社会保障体系，为劳动力资源的合理配置和正常流动创造条件。”(新时期经济体制改革重要文献选编，1590)关于市场经济基础上的就业方式，“通知”提出并具体阐述了“劳动者自主择业、市场调节就业和政府促进就业”的基本方针，为社会主义市场经济条件下劳动力市场建设指明了方向。

国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议后，中国的城镇就业出现了一种奇特的发展态势，一方面，国有企业继续在排斥劳动力，另一方面，通过再就业服务中心和其它渠道，下岗职工又不断在新的行业领域中得到大规模的安置。到1998年9月，全国95%以上的有下岗职工的国有企业建立起了再就业服务中心。再就业服务中心这种形式对于保障下岗职工的生活、推动下岗职工的再就业起到了重要的作用。

到1999年初期，浙江建立再就业服务中心4383个，接受下岗职工11.86万人，湖南的再就业服务中心累计接受下岗职工90.63万人，并帮助其中的43.1万人实现了再就业，上海的再就业服务中心接受下岗职工58.2万人，其中出中心再就业率为72%(钱江等,人民日报,1999-05-07)。从1998到2002年，四年期间，全国累计1680多万下岗职工实现了再就业，与此同时，全国还净增3400多万个就业岗位(人民日报， 2002， 04-29)。至此，由于国有

© Ateneo de Manila University
http://journals.ateneo.edu

企业职工大规模下岗形成的就业压力及其对社会稳定的冲击基本上被化解了。

2001年起，国有企业排斥劳动力的速度放缓，当年新增下岗职工总数是234.3万，2002年为162.1万，以后不断逐年减少(蔡昉编，1998，60)。但是中国城镇就业的压力依然很大，这主要是由于城镇新增劳动力带来的就业压力开始上升。高校自从1999年扩招后，当年人数达到160万，此后，每年增加50-60万人，2007年达到了566万，占到了适龄人口的1/4（蔡昉编，1998，67-68)。同时，在城镇化进程中被征地农民的就业以及农村富余劳动力的转移，使得城镇新增劳动力供给在2000-2005年间每年为2200多万人，而每年新增劳动岗位700 800万，每年的城镇失业人口估计在1400-1500万人(江泽民文选3，2006，505)。

很显然，在大规模国有企业下岗职工的再就业基本上得到解决后，城镇新增劳动力由于供求和结构的不平衡所形成的就业压力就将是一个更具有常态性、持续性和紧迫性的问题。

2002年9月，中共中央、国务院召开了全国再就业工作会议。这次会议虽然仍然把下岗职工的再就业作为研究的重要问题，但对于城镇失业的治理，更多地着眼于市场经济基础上劳动力市场的建立健全和就业方式的根本变革，思路开始了从安置就业向积极扩大就业转变。这次会议集中解决了三个重要的理论问题，一是科学分析了中国城镇就业的基本矛盾及其根源，指出："我国就业方面的主要矛盾，是劳动者充分就业的需要与劳

© Ateneo de Manila University
http://journals.ateneo.edu

动力总量过大、素质不相适应之间的矛盾。这将是一个长期存在的问题。当前，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。”(江泽民文选3，505)二是明确提出了扩大就业的基本目标及其实现路径。基本目标就是要“走出一条既能够充分促进就业、又能够保证经济持续快速健康发展的路子。从长远来看，我们要逐步加快培育和发展劳动力市场，完善就业服务体系，建立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。”(江泽民文选3，510)基本路径则是正确认识和处理五对关系，即正确处理发展经济和扩大就业的关系，通过发展经济扩大就业，通过扩大就业发展经济；正确处理经济结构调整和扩大就业的关系，在推动资本密集型产业发展的同时，要重视发展劳动密集型产业；正确处理深化改革和扩大就业的关系，坚持减员增效与促进再就业的关系；正确处理城乡经济协调发展和扩大就业的关系，把引导农村富余劳动力的转移与解决“三农”问题联系起来；正确处理就业工作和社保工作的关系，二者要整体部署，协调推动。三是进一步明确了国家在扩大就业中的积极作用，指出：“为办好就业这件大事，国家该花的钱必须花。要精打细算，节省一切可以节省的资金，首先保证多用一些在就业和社会保障。”“我国是世界上劳动人口最多的国家，就业任务繁重，财政再困

© Ateneo de Manila University
http://journals.ateneo.edu

难，也要拿出钱来支持就业。”(江泽民文选3，512)　2002年的全国再就业工作会议在中国治理城镇失业的历史上具有重要的地位和意义，这次会议关于当前城镇就业的基本形势、基本矛盾、就业困难的根源以及积极扩大就业的基本战略等问题的分析和认识，既为下岗职工再就业问题的进一步解决提供了指导，又为今后更加理性、务实地积极应对城镇就业的压力提供了理论上的指导。

三、改革开放以来中国治理城镇失业的基本经验

改革开放以来，在应对和缓解由于知青返城以及国有企业职工下岗推动形成的两次严重城镇就业冲击的过程中，中国积累了丰富的关于治理城镇失业的历史经验，这些历史经验，就其基本的方面来说，主要是：

1．始终能够把解决城镇就业与推动经济体制改革、经济结构调整结合起来，不断解放思想，致力于建立和完善社会主义市场经济体制。改革开放后，中国在就业问题上最大的思想解放就是实现了从全民就业向充分就业的观念转型，也就是以理性的态度接受和承认了失业的存在。但是，中国并没有由此把城镇失业作为消极的因素，而是相反，始终把城镇失业和城镇就业的压力作为推动经济体制改革和经济结构调整的积极因素。在1979年知青返城的就业压力下，中国就认识到“要从根本上解决劳动就业的问题，必

© Ateneo de Manila University
http://journals.ateneo.edu

须改革包括劳动制度在内的整个经济体制。”(万里文选，160)以此为契机，中国实际地打开了增量领域中的经济体制改革，集体经济、个体经济以及以此为基础为的私人经济的发展事实上已经是一个不可抗拒的发展趋势，这些新的经济成份是与千家万户的就业问题内在关联在一起。

1998年后的国有企业职工下岗是与以国有企业为核心的存量领域中的实质性改革联系在一起。大规模国有企业职工的下岗，一定程度上说，是历史上国有企业过度就业不可避免的结果，同时又是国有企业市场化改革和中国经济体制不断多样化发展的重要因素。城镇就业压力在推动经济体制改革的同时，也在不断推动着经济结构的调整，特别是重工业与轻工业、资本密集型和劳动密集型产业的关系。在等量资本的条件下，轻工业和劳动密集型产业的就业容量要比重工业和资本密集型产业大得多。在面对巨大城镇就业需求的硬约束下，在推动发展资本密集型产业的同时，更应该致力于推动劳动密集型产业的繁荣和发展，以利于增加城镇就业的容量。中国城镇就业的出路主要在于非公有制经济和第三产业，这是中国在治理城镇失业过程中形成的极其重要的经验。

2．始终能够在治理城镇失业的过程中既注重发展市场的作，同时又注重发挥国家计划的作用。改革开放前，中国试图通过国家计划的手段实现城镇全民就业，实践证明，对于

© Ateneo de Manila University
http://journals.ateneo.edu

像中国这样一个落后的发展中国家来说，这条就业道路是走不通的。历史已经证明，在当前的条件下，“全民就业”的道路只能使整个社会经济的发展付出了严重的代。

改革开放后，城镇就业逐渐开始从单一的体制内就业向市场经济基础上的多样化就业方式转变，但中国在推动就业方式市场化的同时，并没有因此就忽视和放弃国家在就业问题上的重要作用。无论是在1979年后对知青的就业安置中，还是在国有企业下岗职工的再就业安置中，事实上起基本作用的还是国家的力量，后来江泽民在强调政府在安置城镇就业过程中的作用时说，“实践证明，实行党政一把手负总责，是完成经济社会发展的重大任务和解决社会突出问题的一个行之有效的方法。”(江泽民, 386)

这实际上是对国家在推动城镇就业中重要作用的认识。从改革开放以来治理城镇失业的历程来看，中国一直在同时使用市场和计划两个手段的作用，而且城镇就业的形势越是严峻，计划，或者说，国家的力量也就越大。与改革前不同的是，国家不再试图包办城镇就业，而是在经济和就业制度的层面引导和保障城镇就业的发展。

3．始终能够不断致力于把社会主义的价值理念与中国国情结合起来，探索符合中国国情的城镇就业方式和道路。在治理知青返城和国有企业下岗职工失业的过程中，中国创造出了一系列诸如劳动服务公司、子女顶替就业、再就业服

© Ateneo de Manila University
http://journals.ateneo.edu

务中心等有特色的就业方式，从今天来看，这些方式本身都存在一些不足之处，但是在总体上却是富有成效的，对于解决不同阶段的城镇就业起了重要的作用。在这些有中国特色的就业方式中，既包含着社会主义以人为本的价值理念，同时又体现了中国的城镇就业国情。如何根据社会主义的价值理念和中国特殊的城镇就业实际，依据不同阶段的发展特征，积极探索和创新具有中国特色的城镇就业道路，将是中国在治理城镇失业的过程中长期面对的一个重要问题。

4．始终能够在发展的视域中认识和处理城镇就业问题。首先是能摆正就业和发展的关系，坚持用发展的眼光来认识和处理城镇就业，而不是把城镇就业问题孤立化和片面化，反过来，经济社会的不断发展又为推进和扩大城镇就业提供了宽松的环境。无论是在对返城知青失业的治理上，还是在对国有企业下山职工失业的治理上，这一点体现得都非常鲜明。从国有企业下岗职工的再就业方式来看，90%以上的人是在新兴部门实现了就业。(蔡昉编,1998, 61)没有实实在在的发展，这一点是很难做到的。其次是在城乡统筹发展的整体层面不断推进和扩大城镇就业的发展。虽然在改革开放初期通过清退农民工为城镇就业提供了一些岗位，这种做法当时也确实为增加城镇就业起到一些作用，但这一作用是有限的。实践证明，城乡分割就业只是一

© Ateneo de Manila University
http://journals.ateneo.edu

条死路。从30多年来的整个发展来看，中国并没有试图通过城乡分割来解决城镇失业，而是一直把城镇就业和农村富余劳动力转移统一到城乡统筹的层面来认识，既缓解城镇就业的压力同时又不断转移农业部门的富余劳动。

与改革开放以来历史上的城镇就业压力相比，当前的城镇就业压力仍然非常严峻，甚至是更为严峻。据中国国际金融有限公司的估计，2011年中国城镇失业人数将达到3100万人(中国证券报，2010，06-18)，在今后一个发展时期内，这种高压力的城镇就业状况将具有持续性。从当前城镇就业压力的特点来看，主要不是由诸如知青返城、国有企业职工下岗这些非常态性因素推动的，而更多地是由于城镇新增劳动力的大规模增长引发的，这一点在当前和今后相当长的时间里将具更加具有常态性，由此决定了中国在治理新的城镇失业的过程中必须要在科学发展观的指导下，“着眼长远，创新思路，积极探索符合我国国情的就业发展战略”(人民日报，2003，08-17)，特别是要致力于构建以就业优先的包容性经济社会发展模式和发展体制，只有这样一种常态性的模式和体制才能在根本上不断开拓城镇就业的空间和创新城镇就业的模式，并在市场经济的基础上保障劳动者的充分就业和体面就业。这一任务无疑是艰巨的，也是困难的，因而需要执政的中国以更大的政治勇气和改革决心来面对。

© Ateneo de Manila University
http://journals.ateneo.edu

参考文献

References

任晓伟,《城镇就业压力与计划经济在中国的历史命运》，《中共党史研究》2010年第5期。

胡联合等：《中国当代社会稳定问题报告》，红旗出版社2009年版，第144-145页。

任晓伟，《社会主义计划经济的历史和理论起源》，人民出版社2009年版，第320页。

王爱云，《试析中华人民共和国历史上的子女顶替就业制度》，《中共党史研究》2009年第6期。

江泽民，《论社会主义市场经济》，中央文献出版社2006年版，第381-382; 386; 378页。

江泽民，《江泽民文选》第2, 3卷，人民出版社2006年版，第22页;第505, 510, 512页。

沈立人：《中国失业者》，民主与建设出版社2006年版，第83页。

萧东连,《中国70年代末的就业危机与城镇非国有经济发展的契机》，《中共党史研究》2006年第1期。

钱江等，《迈向新天地的桥梁——再就业服务中心的创建和发展》，《人民日报》1999-05-07（1）

王鸣剑，《上山下乡：一场决定3000万中国人命运的运动之迷》，光明日报出版社1998年版，第297页。

蔡昉编，《中国劳动与社会保障体制改革30年研究》，经济管理出版社1998年版，第53-54；59；60 - 61；67-68页。

袁伦渠：《中国劳动经济史》，北京经济学院出版社1990年版，第299页。

许涤新，《当代中国人口》，中国社会科学出版社1988年版，第242 页。

《中金称中国明年或出现千万失业大军》，《中国证券报》2010-06-18。

© Ateneo de Manila University
http://journals.ateneo.edu

《新时期经济体制改革重要文献选编》下，中央文献出版社，1998年版，第1590页。

《万里文选》，人民出版社1995年版，第160页。

国家统计局社会统计司：《中国劳动工资统计资料（1978-1987）》，中国统计出版社1989年版，第110-111页。

国家统计局社会统计司：《中国劳动工资统计资料（1949-1985）》，中国统计出版社1987年版，第109-110页。

《全国再就业工作座谈会在京举行》，《人民日报》2003-08-17日（1）。

《我国再就业工作成效显著》，《人民日报》2002-04-29（2）。

中共中央文献研究室编：《三中全会以来重要文献选编》上，人民出版社1982年版，第109页。

《解决劳动就业问题的根本途径》，《人民日报》1980-08-13（1）。

《全国大中城市已建立八百多个劳动服务公司，组织行业青年劳动服务和就业训练》，《人民日报》1980-06-24（1）。

《黑龙江妥善安置重返农场的知识青年》、《一批回沪青年重返农业战线》，《人民日报》1979-08-22（3）。

About the author: Prof. Ren Xiaowei acquired his Doctor of Law degree from the School of International Studies of Peking University in 2005. He is a professor of Shaanxi Normal University, teaching Modern China's History, Economic and Political Thoughts. Prof. Ren is currently studying at the Ateneo de Manila University with the support of the United Board Fellows Program.

© Ateneo de Manila University