

公 / 共 / 管 / 理 / 研 / 究 / 书 / 系

群体失业风险的 政府管理机制研究

魏红英 葛梅 张凤华

著



华中科技大学出版社
<http://www.hustp.com>

公 / 共 / 管 / 理 / 研 / 究 / 书 / 系

群体失业风险的 政府管理机制研究

魏红英 葛梅 张凤华

著



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

群体失业风险的政府管理机制研究/魏红英,葛梅,张风华著. —武汉:华中科技大学出版社, 2014.5
ISBN 978-7-5609-9675-2

I. ①群… II. ①魏… ②葛… ③张… III. ①失业-社会管理-风险管理-研究-中国
IV. ①D669.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第087181号



群体失业风险的政府管理机制研究

魏红英 葛梅 张风华 著

策划编辑:张馨芳

责任编辑:肖细明

封面设计:刘卉

责任校对:邹东

责任监印:周治超

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)81321915

录排:华中科技大学惠友文印中心

印刷:华中理工大学印刷厂

开本:710mm×1000mm 1/16

印张:10.75 插页:1

字数:210千字

版次:2014年8月第1版第1次印刷

定价:36.00元



本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

目录

Contents

...

.....

引言 /1

一、选题的背景和意义 /1

二、群体失业概念界定与理论支持 /2

三、群体失业风险管理的国内外研究现状及评述 /4

四、研究思路与主要内容 /7

第一章 群体失业风险与政府责任 /10

一、政府就业职能及其演变 /10

二、中国对群体失业风险管理的职责 /16

三、我国政府就业风险管理职能与组织结构分析 /21

第二章 群体失业风险的识别及群体化的度量 /25

一、群体失业风险分类及其特征 /25

二、群体失业风险测度：群体失业度 /34

第三章 群体失业风险的监测与评估机制 /40

一、风险监测的尝试：我国失业动态风险监测 /40

二、我国动态失业风险监测存在的问题 /43



三、完善群体失业的综合性风险监测机制 /47

四、建立完善我国失业风险评估机制 /48

第四章 多元联动的群体失业预警机制 /52

一、失业预警的理论和实践 /52

二、构建群体失业预警系统 /55

三、建立多元参与的风险预警联动机制：以大学生失业管理为例 /58

第五章 避免群体失业转化为群体事件的阻隔机制 /66

一、失业群体事件及其特征 /66

二、群体失业向群体事件传导的要素干预机制 /70

三、“预防、预警、控制”三重阻隔体系和机制 /73

第六章 群体失业风险管理的保障机制 /78

一、失业救助：群体失业管理意义上的贫困救助 /78

二、失业保险：失业后生活保障的制度性安排 /80

三、就业促进：我国群体失业风险的社会性管制分析 /87

四、广东省大学毕业生就业促进政策分析 /94

第七章 群体失业风险的公平保障机制：以残疾人就业为例 /99

一、我国残疾人就业政策发展历程和成就 /99

二、我国残疾人就业政策的功能不足分析 /104

三、现行残疾人就业保障政策的完善的对策建议 /115

第八章 政府管理失业群体的方式创新：购买公益性岗位 /123

一、政府购买公益岗位：群体失业人员的就业援助 /123



二、非市场化:地方政府购买公益性岗位存在的主要问题	/132
三、完善地方政府购买公益性岗位的建议	/139
四、进一步的讨论	/143

第九章 国外群体失业风险管理的经验与启示 /145

一、德国政府的青年就业服务合作机制	/145
二、法国政府青年就业政策的探讨	/148
三、美国退伍老兵失业的政府管理及其启示	/153
四、英国失业群体差异化的协同治理机制	/157
五、结语	/160
参考文献	/163
致谢	/166

引言

Foreword



...

.....

一、选题的背景和意义

群体失业是指一定区域(范围)内基于相同或相似的地域、产业、年龄、身份、性别等人群的失业现象^①,它是失业问题常态化、严重化、人群分化的结果。中国失业人员的“群体化”特征越来越明显。继改革开放初期国有企业出现男 50 周岁以上、女 40 周岁以上的具有就业愿望和劳动能力的下岗职工群(下面简称“4050”人群)之后,资源枯竭型城市又出现了带有“产业性”、“区域性”的失业人群。金融海啸和全球经济同步放缓,导致了城镇企业集体裁员和农民工失业,同时,缺乏工作经验的大学生或年轻人加入了“新失业群体”,进一步扩大了失业队伍。^② 随着我国经济出现的刚性调整以及国际贸易摩擦的增大,外向型企业中失业人员的行业性、产业性群体特征越来越明显。他们共同构成对中国经济社会发展影响深远的失业群体,即下岗失业人群或“4050”人群、资源枯竭型城市失业群体、失业的农民工群体、大学生毕业失业人群、同类工种或行业的失业人群,以及特殊失业群体,如退伍军人、妇女、残疾人等。

群体失业是我国突发群体社会事件的主要风险源之一,也是我国社会转型期社会风险的重大隐患之一。降低失业风险损失的最好方式是根据风险管理理论提前预防,而不仅仅是群体失业事件发生后的救助与处理。基于对社会政治经济的前瞻性战略性思考和群体事件的防范,群体失业风险管理应该纳入理论和政策的研究范围。因此,该选题具有理论意义和实践价值。

(1) 理论意义:探讨并尝试揭示群体失业风险管理的一般规律,提出中国群体

① 魏红英.我国群体失业风险管制政策的再就业功能分析[J].太平洋学报,2009(10).

② 孙立平.关注“新失业群体”[J].财经政法资讯,2004(1).

失业治理机制模型,该研究结果将有助于扩展和深化现有失业理论研究。一方面深化失业研究领域,拓展学界对失业问题研究的深度和广度。目前研究仍集中在个体失业方面,对于群体失业的研究刚刚起步,还需要理论概括和提升。另一方面,有助于构建中国本土背景的失业理论。虽然发达国家失业治理理论比较成熟,但是由于我国非完全市场经济体制以及社会转型的背景与发达国家不同,因此,构建适合中国实际的失业风险管理理论意义重大。

(2) 实践价值:在关注安全的现代社会,研究群体事件的源头之一——群体失业——以及政府的相关管理,有利于从源头上预防和控制群体失业,从而有利于社会安全和社会稳定的维护。在组织化不断加强的中国,以群体失业这一组织化的形式发现问题并防控预警,考验着政府和社会的风险管理能力。认识失业群体的社会风险以及尽早化解风险,可以增强我国群体失业风险管理的效率和质量,促进公平就业、充分就业和均衡就业。

在理论研究的基础上,针对当前存在的问题,有针对性地提出优化建议,可以为政府有效地介入失业风险管理提供一定的参照。本研究的对象是社会的弱势群体,对他们的关注本身体现着一种人文关怀。本研究有助于和谐社会的建设。

在学科建设上,群体失业管理机制研究将进一步促进我国行政学学科和社会保障学科之间交叉学科的发展,探索政府社会管理的新路径。

二、群体失业概念界定与理论支持

(一) 群体失业的界定

对“群体失业”的界定从“失业”开始。

根据国际劳工组织(ILO)的定义,“失业”指有劳动能力并愿意就业的劳动者找不到工作的社会现象,其实质是劳动者不能与生产资料相结合,是一种经济资源的浪费。失业者具备三个条件:一是劳动者具有劳动能力。根据世界上大多数国家的规定,一般将16~65周岁的劳动年龄人口等同于有劳动能力的人。中国规定16~60周岁的男性及16~50周岁的女性属于劳动者。二是愿意就业。在中国,对是否愿意就业的衡量方式为是否在就业登记机构进行了就业登记。三是没有就业。指一定的时间周期内工作时间少于一定数量。欧洲一些国家将一周内从事过1~4小时以上合法劳动并获取合法报酬视为就业。与“失业”对应的“就业”一词在我国《教育大辞典》中被定义为适龄劳动人口中有劳动能力的人从事一定社会劳动或经营活动,并取得劳动报酬或经营收入的经济活动。中国登记失业率还要求具有当地非农业户口。根据2003年我国劳动和社会保障部关于失业的定义,失业是指有工作能力和工作意愿,却无工作机会,不能顺利实现向劳动力市

场过渡的状况。

失业的种类有许多。根据造成失业的不同原因有不同分类,如自愿失业和非自愿失业;摩擦性失业、季节性失业、技术性失业、结构性失业、周期性失业、需求不足性失业、隐蔽性失业和等待性失业等。在这些失业类型中,技术性失业、结构性失业的群体性更强。根据研究需要,这里群体失业只注重失业事实,在非自愿失业中,几乎不考虑失业原因,只有在具体建议中才加以区分。

群体失业指由于经济波动、结构调整、性别、年龄、资历等内外原因导致的某类人群失业的状况。衡量该类失业人员的群体性的方式有两种,一是绝对数;二是比例法,用群体失业率表示,计算公式为某类失业人员数除以总失业人数,或某类失业人员数除以就业人数。具体方式和标准见第二章“二、群体失业风险测度:群体失业度”。群体失业管理实质上是一种风险管理,指政府通过失业风险预防、预警、控制等政策措施,将群体失业的风险控制在一定的范围内,或解决某一群体失业问题,将群体失业的比例或总人口数控制在一定限度内。它并不能完全消除失业现象。

最早的群体失业管理可以追溯到17世纪初英国的济贫法案,它将失业贫困者与老弱病残贫困者加以区分管理。20世纪初,发达国家经历了史无前例的失业人口大增的经济危机,开始细分各类失业人群。1934年和1936年,英国分别通过了《失业法令》和《农业失业法令》,专门对农业失业人群给予补偿。1935年美国通过《社会保障法》,将失业保险与养老保险、盲人补助、老年补助、未成年人补助纳入统一的社会保障法管理中。为了给予不同人群生活保障,美国还实施针对特殊失业人群的救助计划,如贸易再调整津贴方案和北美自由贸易同盟间接调整援助方案。对由于增加进口和建立北美自由贸易同盟增加从加拿大和墨西哥的进口,或将产品转移到这两个国家生产而导致的失业人群(可视为经济结构性失业人群)提供援助。法国则将失业者划分为年轻的求职者、近期的鳏寡者、离婚者、分居夫妇或有子女的独身妇女、新近退伍的老战士、学徒、长期失业者及囚犯等失业群体,并提供基本津贴、初次就业津贴、社会保险权利终止津贴和团结津贴共4种失业津贴。其中,前两项津贴属于社会保险的范畴,后两项津贴属于社会援助的范畴。德国和日本都有专门针对年轻人就业的管理服务政策。可见,各国都有针对不同失业人群的服务和管理政策。

(二) 理论支持

群体失业管理的相关理论有就业能力论、就业经验论、就业平等论和产业结构论等。

(1) 就业能力论。在劳动力市场,某些人群的就业能力相对较弱,如老年人、中年女性,他们在接受新技术新方式方面能力较弱,在新技术革新和产业升级过



程中被淘汰的可能性更大。发达国家 55~64 周岁老年人的就业率低。一般情况下,女性相对于男性更容易被解雇或不被雇用。早期妇女尤其是单亲母亲在全职和兼职之间摇摆性就业,成为失业保险救助对象的可能性较大。

(2) 就业经验论。20 世纪 90 年代,青年失业人数剧增,21 世纪青年失业问题更加严重,这引起各国政府的关注,也引起学者的探讨。国际上把青年就业作为一个重要的议题。青年失业原因在于年轻人的工作经验与企业需求的脱节。国际劳工组织 2013 年度报告显示,2013 年,世界范围内失业人数达 2.02 亿人,其中最受打击的是 24 岁以下的年轻人。全球有 7450 万青年人没有工作,失业率为 13.1%。国际劳工组织 2010 年度调查报告显示,全球 15~24 岁的青年约 8100 万人处于无业状态,这个数字创下了历史新高,比 2007 年的统计人口多出 780 万。并且随着新就业者的不断涌入,这种趋势将变得更为严峻。英国国家实习计划、美国青年创业、德国政府“双轨制”职业培训和青年失业救助津贴制度等旨在帮助年轻人增加就业经验和企业接纳初次就业者。我国学者孙立平在 2003 年将城市里的年轻失业人群称为“新失业群体”,以区别于之前国有企业和集体企业下岗的“旧失业群体”。

(3) 就业平等论。某类人群失业率居高不下的原因在于就业市场的就业歧视,包括性别歧视、年龄歧视、身体歧视,从而影响妇女、老年人、残疾人的就业。因此,早在 20 世纪 70 年代后期,国际劳工组织就制定了就业平等原则,并被大多数国家所认同。

(4) 产业结构论。在产业结构调整中,传统产业的转移、淘汰、更新都会造成大规模的同类产业人群的失业。经济领域中产业性失业具有传导性,直接或间接导致其上下游产业链的失衡,扩大失业人群范围。21 世纪的金融危机就是一例。对外依存度极高的中国经济遭遇贸易壁垒,势必导致相关产业的群体失业问题。

上述理论大多从群体失业产生的原因的角度进行分析。本研究的特殊之处在于,在上述研究基础上,进一步探讨群体失业风险的防范和控制问题。

三、群体失业风险管理的国内外研究现状及评述

(一) 群体失业的国内外研究

1. 国外研究

国外有关失业问题的理论研究比较成熟,群体失业研究蕴含其中。从学派的角度大体可分为古典经济学失业理论、凯恩斯主义失业理论、新古典经济学失业理论、发展经济学失业理论等。经历了从就业总量控制到结构改革、从自由放任到政策干预、从宏观到微观的视线转移等一系列过程。在政府对失业风险管理方

面,学者们研究了失业原因、政府管理失业的理由、政府管理失业的工具措施,回答了政府要不要干预就业以及如何管理就业的问题,比较有代表性的理论观点有:①以萨伊和马歇尔为代表的古典学派提出供给能够创造其本身的需求的观点,通过有伸缩性的工资政策减少失业;②凯恩斯主义提出实行政府干预经济的政策来提高社会的有效需求,实现充分就业;③货币学派的失业治理理论代表密尔顿·弗里德曼将失业问题归结为“自然失业率”假说,指出政府可以通过改善劳动力市场,降低自然失业率;④供给学派阿瑟·拉弗等认为,就业问题是由于供给不足造成的,税率过高是造成供给不足的主要原因,要实行供给管理,核心是减税;⑤理性预期学派认为,国家干预经济的任何措施都是无效的,反对政府通过财政扩张和货币扩张来提高产量和增加就业;⑥发展经济学派的二元结构失业理论的代表人物刘易斯、弗景汉、拉尼斯和托达罗等人认为,发展中国家城市中的失业和乡村中的过剩劳动力或非公开性失业会长期存在。发展中国家应加快现代工业部门的资本积累,以此增强其吸纳传统农业部门劳动力的能力,以解决二元结构失业问题;⑦20世纪80年代中期,新凯恩斯主义对失业治理理论进行了新的探索性研究,提出名义工资粘性理论和实际工资粘性理论以及相应的理论模型,有埃德蒙·费尔普斯的职业搜寻理论模型、萨缪尔森定律、奥肯定律等。

2. 国内研究

国内关于失业问题有大量的研究成果。本书主要研究群体失业,就此而论,可资借鉴的成果主要有:①关于二元经济条件下农村劳动力转移问题(蔡昉,1990;周天勇,2001;何景熙,2001);②关于缓解失业的政策建议与措施的研究(陈淮,1999;邓大松,2002;程连升,2002;胡鞍钢,2004);③对转轨时期失业治理的研究(董克用,1998;程连升,2002;曾咏梅,2003;张允健,2007;宋其超,2004)等。

20世纪80年代前的“零失业制度”认为失业是资本主义国家的特有现象,中国是社会主义国家,采用低工资广就业政策,全面消除失业。

我国早期对失业人群的细化可以上溯到20世纪90年代,很多失业群体的救助扶持政策几乎在“群体无意识”状态下进行。金融危机后,为了认定就业弱势群体并给予救助,中国的社会保障制度对救助人群进行划分。主要以失业人员的性别、年龄等自然状况为标准,划分出老年失业人群、妇女失业人群、青年失业人群、残疾人失业人群等,后来随着经济结构的调整和国际贸易对就业影响的加剧,划分出区域类失业人群、资源类失业人群、产业类失业人群等。

关于群体失业的研究更晚。随着国有企业职工下岗现象出现,群体失业问题引起了学者的关注和研究。就目之所及,最早提出“群体失业”概念的是2009年魏红英在《太平洋学报》发表的《我国群体失业风险管制政策的再就业功能分析》一文。^①之前,我国学界和政府文件中使用的是“失业人群”、“下岗人员”、“就业困

^① 魏红英.我国群体失业风险管制政策的再就业功能分析[J].太平洋学报,2009(10).



难职工”、“4050”人群。2003年,学者孙立平用“新失业群体”指代毕业失业人员。

从目前研究的失业群体看,主要有以下六类。①新失业群体。孙立平于2003年在《经济观察报》上发表《关注“新失业群体”》一文,首次提出“新失业群体”的概念。相关研究有赖德胜(2008)的毕业失业问题研究,曾群(2006)的青年失业与社会排斥风险研究,徐章辉(2005)的青年失业现状与再就业政策评估研究。②农民工失业群体(徐建玲,2007)。③城镇失业群体。陈芳(2008)在中国城镇就业难点与反失业政策研究中,将失业分为资源枯竭型失业、国有企业职工下岗失业、弱势群体失业等三类。另外还有袁志刚(2007)的中国城乡劳动力流动与城镇失业的理论和经验研究,马晓平(2007)的老工业基地失业问题的经济学分析。④失业弱势群体。相关研究有钱再见(2006)的失业弱势群体及其社会支持研究。⑤资源型城市失业群体(蔡昉,2005,2008)。⑥残疾人失业群体(张琪、吴江,2005)。还有其他研究:纪韶的中国失业预警的理论方法研究(2008),郭小聪的地方政府与失业治理(2004),赵曼的《转轨时期反失业的公共政策》(2004),孔德威的劳动就业政策的国际比较研究(2008),胡鞍钢等著的《扩大就业与挑战失业——中国就业政策评估(1949—2001年)》(2002)。这些研究为本书研究提供了丰富的文献资源和有价值的视角。

3. 研究的未来趋势

研究的未来趋势可概括为以下几点。①从研究失业产生的原因的前置研究向失业后如何促进就业的后置研究转变。②从失业造成的原因的分类分析向失业后的状态后果的分类分析转变。③从过去政府要不要管理的探讨转向研究如何管理更有效。④研究方法,存在“三多三少”:从经济学家角度研究的比较多,而从政府管理和公共服务角度研究的较少;泛泛的建议和对策多,针对已有政策和管理效果的评估和改进的少;针对个体失业的研究多,针对群体失业的研究相对少。这些研究缺乏介于宏观失业理论和微观单一失业群体之间的中观群体失业研究,尤其是对政府群体失业管理机制的研究明显不足。

(二) 风险管理的研究

20世纪30年代风险管理理论萌芽,50年代形成理论体系,到70年代后发展为广受认可的新兴管理学科。1952年美国学者格拉尔在《费用控制的新时期——风险管理》中首次提出并使用了“风险管理”一词。20世纪60年代开展风险管理的系统研究。1983年美国风险与保险管理协会年会通过了“101条风险管理准则”,标志着风险管理的发展进入了科学化和规范化的新阶段。80年代后,风险管理运用于国家公共事务的实践和研究:①全局与重点兼顾的职能设定;②权威和实际操作并存的机构设置;③以全面风险为范围的对象设计;④以重点风险为关键的操作设定;⑤以标准管理为特征的操作平台;⑥以全盘改革为基点的运行规

划等。

20 世纪 80 年代我国开始重视风险管理的教学和研究。自“非典”之后,政府风险管理迅速兴起。目前我国的政府风险管理主要集中在以下方面。①对国外政府风险管理经验的介绍与总结,以唐钧等人为代表。②研究建立政府风险管理体系。在一些学者看来,失业不是一个所谓的失业问题,而是工业社会本身的一种意义深远的制度性危机。高军和王睿等人提出从风险的识别体系、衡量体系、决策体系、决策方案的执行体系、评价体系等方面构建政府风险管理体系。曹丁和谢少华等人从地方政府管理机制角度出发认为其应该包括法律机制、预警机制、处理机制、应对机制、恢复机制和监督机制等六个部分。③研究危机管理和应急管理。由于我国风险管理起步晚,且与危机管理的界限一直没有厘清,微观实践层面没有得到足够重视,政府工作侧重于风险爆发后的应对和恢复,目前才开始关注风险的预测。

四、研究思路与主要内容

(一) 本书的研究思路和方法

本书在中国社会管理和公共服务型政府建设的背景下,运用风险管理理论和社会管制理论,遵循失业前、中、后实施的失业预防、失业保障、就业促进的逻辑思路,在文献研究方法和实证研究方法相结合的基础上,从组织、运行、保障三个维度,按照风险管理的一般步骤,依次分析了政府管理群体失业风险的识别机制、监测机制、预警机制、风险阻隔机制、风险保障机制,以及政府群体失业管理方法创新(购买公益岗位)等。最后,根据从发达国家的经验得到的启示提出了建议。

本书一共由引言和九章组成。

引言。围绕选题的理由、价值做了回答,并简要说明了研究的核心概念、文献、研究内容和方法等。

第一章 群体失业风险与政府责任。组织化的现代社会,仅有个体失业风险的管理远远不够。本章分析政府就业职责演进历程,即从消极应对到积极保障、从救助个体失业到保障群体就业、从失业后救助向失业前预防、从生活保障到就业能力提升的过程。阐述了政府在群体就业管理中的职能,以及五个机制体制(管理理念、组织结构、工作机制、运行机制、保障机制)。回答了在中国特色的劳动力市场和市场经济体制下,政府介入群体就业的必要性、程度以及干预的手段方法。提出了政府扶持不同失业人群政策的原则:弱势群体优先权及用人单位的选择权。分析了我国群体失业管理机构及其职能分工的现状和问题。

第二章 群体失业风险的识别及群体化的度量。风险识别是风险管理的第



一步,也是风险管理的前提和基础,识别的准确与否在很大程度上影响风险管理的效果。本章根据群体失业风险的主要来源,指明了我国群体失业风险源的六种类型,界定了群体失业率,提出了失业风险的群体化度量的绝对数标准和相对数标准。这是整个研究的基础,也是本研究的一个创新。

第三章 群体失业风险的监测与评估机制。分析我国失业动态监测机制的现状、问题并提出改进建议。业界认为,失业动态监测只是我国失业监测的一种,也是失业监测的尝试,远远不能满足政府对群体失业治理的需求,需要建立群体失业风险监测、综合性失业风险监测机制。并且,在失业动态监测方面,需要对监测的对象、方法、内容等作进一步改进。

第四章 多元联动的群体失业预警机制。完整的群体失业风险预警机制由群体失业预警系统(失业警情系统、失业警兆指标系统、失业预警方法系统)和失业预警机制组成。本章构建了大学生毕业失业预警的组织体制的理论模型。

第五章 群体失业转化为群体事件的阻隔机制。突尼斯的失业年轻人自焚引发阿拉伯世界政治海啸这一事件给各国政府管理敲响了警钟。如何避免群体失业风险转化为群体事件?本章依据群体事件的生成机理,构建了中国失业群体向群体事件转化的风险阻隔机制。该机制由“预防、预警、控制”三重过程阻隔机制和失业危机传导的心理、信息、舆论等要素干预机制组成,是“防火墙”的闭合模式。

第六章 群体失业风险管理的保障机制。群体失业风险管理并不能彻底根除群体失业现象,而只能将失业风险尽量降低。当风险发生后,政府如何管理?建立社会保障制度是行之有效的方法。本章分析了社会保障制度发展的三个递进的政策工具:失业救助、失业保险、就业促进。具体评估了我国群体就业政策工具(失业前的集体解雇限制、失业中的失业保险、失业后促进就业制度)的效果以及对失业群体就业的影响。根据我国转型期经济社会特征,提出了要选择适合中国的管理工具或者工具组合的建议。

第七章 群体失业风险的公平保障机制:以残疾人就业为例。本章以残疾人就业为例,分析了新中国残疾人就业政策变迁的三个阶段及其特点。随后,分析了我国残疾人就业政策体系的政策内容、结构特点、动态发展趋势及存在的问题。提出了对残疾人就业保障政策的结构、内容,结构与内容的相互衔接及政策的具体化方面的改进建议。

第八章 政府管理失业群体的方式创新:购买公益性岗位。分析了我国各级政府自20世纪末开始,在就业领域逐步尝试向非营利性部门和私营企业购买工作岗位的政策背景。作为公共服务的方式,地方政府购买公益性岗位是一种新型的政府就业援助。分析了地方政府购买公益性岗位还存在非市场化、竞争性不足等问题,对此提出了完善建议。

第九章 国外群体失业风险管理的经验与启示。以德国、法国、美国、英国为代表,阐述了发达国家群体失业管理机制的成功经验:失业风险管理要从失业后的救助向积极的失业预防转变,实施积极的群体失业风险预防;实施失业人群的差异化管理,对就业弱势群体进行政策倾斜;建立失业风险化解的多元协同的治理和服务机制,为就业困难群体提供教育和技能培训服务,并利用科技手段,保障就业服务的高效率;实行积极的财政支持政策,给予雇主补贴和求职者津贴;充分利用各种政策工具和管理手段,包括市场化购买岗位,为就业人群提供就业岗位和创业环境等。这些构成我国未来群体失业风险管理的发展方向。

(二) 本研究的创新之处

本研究在中国社会管理和公共服务型政府建设的背景下,运用风险管理理论和社会管制理论,将对个人实施的社会保障与为了公共安全的社会性管制相结合,在分析群体失业产生的原因以及政府管理职责的基础上,具体探讨群体失业风险的防范和控制问题。界定政府以一定方式对群体就业进行干预,尝试揭示群体失业风险管理的一般规律,提出中国群体失业治理机制模型,构建适合中国实际的失业风险管理机制。为我国面临的群体失业的治理提供参考性的解决思路。

(三) 本研究的不足之处及未来需进一步研究之处

群体失业具有广泛性,本研究的对象只选择了大学生失业群体、残疾人、退伍兵三类,代表因政策调整、个人原因及特殊原因而失业的群体等。对于农民工、下岗职工、产业失业群体还需要做进一步分析。尽管建立了群体失业风险管理机制模型,但是模型的运用还需要得到进一步检验。

群体失业风险与政府责任



就业是民生之本。历史地看,政府就业职能经历了从消极应对到积极保障、从救助个体失业到保障群体就业、从失业后救助向失业前预防、从生活保障到就业能力提升的发展过程。现代政府履行群体就业管理职能,应当从管理理念、组织结构、工作机制、运行机制、保障机制五个方面下手,确定失业风险的群体化意识,建立政府、社会、用人单位多方参与的就业管理组织体系,建立和完善失业群体管理责任机制、弱势就业群体工作机制、群体失业风险管理机制和群体失业保障机制等。

一、政府就业职能及其演变

(一) 政府管理职能的一般理论

政府群体失业风险管理的职能源于政府管理职能。西方传统行政管理中的政府职能理论产生于国家与社会相对分离之后,主流学说有国家干预主义和自由主义。前资本主义国家认为,管得最少的政府是最好的政府,对经济和市场采取自由主义的政策,对劳动力市场几乎采取少干预或不干预政策。尽管在 19 世纪末和 20 世纪初,西方国家大多建立了失业保险制度,但是其保险范围窄,保障水平低。第二次世界大战前后,市场失灵使国家干预主义盛行,政府直接运用社会保障政策拉动需求。最有代表性的是 1935 年美国建立了统一的社会保障政策,出台《社会保障法》,将失业、养老、工伤等社会保险与社会救助相结合,奠定了现代社会保障制度的基础。英国则在贝弗里奇思想的影响下,于 1948 年宣布建立福利国家。他们通过提供无后顾之忧的高福利保障,拉动需求,促进就业岗位增加。20 世纪 70 年代,经济滞胀以及公共福利所带来的人们的依赖性等消极后果,促使政府职能转变。

20 世纪 80 年代以后,为了解决政府公共服务失灵问题,新公共管理理论、治理与善治理论等对政府职能范围以及履行方式进行重新界定。他们的观点大体有如下几类。

一是以科斯和布坎南为代表的公共选择理论,主张政府职能不能无限扩大,政府应有选择地干预“市场的失败”。

二是世界银行提出的政府核心职能:建立法律基础;维持有效的宏观经济政策环境;投资于基本社会服务和基础设施;建立社会保障体系;保护环境。

三是新公共管理理论,也称为“以市场为基础的公共行政”、“后官僚主义范式”、“企业家政府”,它以现代经济学为理论基础,主张引入市场竞争机制,确立政府有限责任,采用私人部门管理理论、方法及技术,以市场或顾客为导向,重新调整国家、社会、市场三者的关系,提高公共管理水平及公共服务质量。以奥斯本、盖布勒为代表的企业家政府理论主张政府的职能主要在于“掌舵”(即做决策工作)而非“划桨”(即做具体的服务性工作)。20世纪90年代英国率先提出了公共服务和公共物品供给实行公私合作的理念,并付诸实施。

四是以罗伯特·B.登哈特夫妇为代表的新公共服务理论,认为政府的职能是服务,而不是“掌舵”,其作用主要在于实现社会公共利益的最大化。

对于如何履行政府职能,学者主要从提供公共服务的主体和方式两个维度进行探讨,提出了公共服务市场化、公共服务民主化和公共服务社会化三种趋势。

(二) 政府就业职能的理论基础^①

1. 人本主义理论

“人本主义”(humanism)一词来自拉丁文的 humanitas。“humanitas”最早出现在古罗马作家的著作中,意思是“人性”、“人情”或“万物之灵”。^②经过康德、黑格尔、费尔巴哈等对其进行诠释,人本主义思想演变至现代已经有了新的内涵。现代西方人本主义哲学的本质特征是强调个体的具体生存及其意义,它对弱势群体的关爱体现在每一个个体之中。例如人本主义哲学思想中最具代表性的存在主义理论认为:存在先于本质,人首先存在,然后才能规定自己。尼采说,“任何意志的衰退都是损失”^③,“我们应该争取生存、工作与幸福之权力”^④。萨特说,“我们的出发点是个人的主观性”^⑤,因为“更没有什么真理能比得上‘我思故我在’了,因为它是意识本身能找到的绝对真理”^⑥。进入后现代社会以后,欧洲人本主义思想进一步发生转型。主要表现为,主张“他异性”(otherness),强调尊重他人,关心人

① 该内容根据吴美平提供的资料改编。

② “humanism”一词,国内也有人译为“人道主义”或“人文主义”,从中文词义看,这三者还是有一定差异的。本书认为“人道主义”、“人文主义”是“人本主义”思想的一部分或分支,故不单独述及。

③ [德]尼采. 权力意志[M]. 张念东,等,译. 桂林:漓江出版社,2000:93.

④ [德]尼采. 权力意志[M]. 张念东,等,译. 桂林:漓江出版社,2000:102.

⑤ [法]萨特. 存在主义是一种人道主义[M]. 周煦良,译. 上海:上海译文出版社,1988:21.

⑥ [法]萨特. 存在主义是一种人道主义[M]. 周煦良,译. 上海:上海译文出版社,1988:22.