

甘肃

问题研究

GANSU JIUYE CHUANGYE WENTI YANJIU

就业创业

张嘉选 著

人民出版社

甘肃

就业创业

问题研究

GANSU JIUYE CHUANGYE WENTI YANJIU

张嘉选 著

责任编辑:王世勇

图书在版编目(CIP)数据

甘肃就业创业问题研究/张嘉选 著. -北京:人民出版社,2013.4

ISBN 978-7-01-011815-4

I. ①甘… II. ①张… III. ①就业问题-研究-甘肃省 IV. ①D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 047393 号

甘肃就业创业问题研究

GANSU JIUYE CHUANGYE WENTI YANJIU

张嘉选 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球印刷(北京)有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:18.75

字数:297 千字 印数:0,001-1,500 册

ISBN 978-7-01-011815-4 定价:42.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序

自 20 世纪 80 年代中后期国有企业改制以来,就业与再就业便成为一个社会问题而进入了人们的视线,引起了社会各界的广泛关注。到了 20 世纪 90 年代中后期,国家对大中专毕业生不再包分配以后,每年有数以百万计的应届大中专毕业生加入到自谋职业的行列,使得我国就业压力进一步增大;再到 21 世纪伊始,数以亿计的农民工涌入城镇,更使得我国就业形势陡然吃紧。于是,就业与再就业遂成为一突出的问题呈现在党和政府及广大人民群众面前。就业是民生之本。强调“以人为本”并代表最广大人民根本利益的中国共产党,必须直面这一问题,必须倾其力量解决这一涉及民生、涉及千家万户的头等重要问题。二十多年来,党中央、国务院及人力资源部门制定并颁发了一系列关于做好各类劳动者就业与再就业工作的文件,并要求全国各级党委政府务必将中央的有关精神不折不扣地贯彻落实,确保国有企业下岗职工、大中专毕业生、复员转业军人以及社会上所有无业、失业人员能够充分就业。党的十八大第一次将鼓励创业纳入就业方针。党的十八大报告指出:“要推动实现更高质量的就业,实施就业战略和更加积极的就业战略”,再次重申了就业是民生之本。正是由于党和政府的高度重视和积极应对,我国的年终登记失业率一直维持在 4% 左右。

从绝对数字来看,4% 左右的失业率应该说是比较低的。比如在美国和欧洲许多国家,4% 简直是一个“梦幻”般的数字——这些国家的失业率在很长一个时期都处在两位数的状态。但在中国,4% 却是一个让党和政府感到不轻松的数字。中国的人口基数大,4% 的失业率所涉及的人数较多,确应引起高度重视。

中国每年有 600 万大中专应届毕业生走出校门,走向社会。他们的就业

2 甘肃就业创业问题研究

又成为党和政府的一个牵挂,同样也是各级地方党委和政府的一个不小的难题。面对所有的就业难题,中国共产党始终坚持积极应对。2012年2月20日,中共中央政治局就实施更加积极的就业政策进行集体学习,胡锦涛主持学习并讲话。胡锦涛指出:要实施更加积极的就业政策,把促进就业放在经济社会发展的优先位置。能把就业放在经济社会发展的优先位置,充分证明了党中央对就业工作的高度关注和重视。

就业是一项实践性很强的工作。换句话表述,就业问题必须在实践中加以解决。但理论是实践的先导,一切实践无不是在经过理论研讨之后方始进行。就业同样需要做深入细致的理论探讨。这是因为,就业工作固然是一个重大问题,但就业问题同样期待哲学的思辨:

——知道一个地区的就业状况应该是什么样的,说明这是一个明智的政府;

——知道一个地区的就业状况实际上是什么样的,说明这是一个有经验的政府;

——知道怎样可以使就业状况越来越好,说明这是一个有作为的政府。

每一个地方政府在就业问题上要能够做到这些,就必须用哲学的思辨研究就业问题,探寻就业途径,制定就业决策,采取就业措施。因此,对就业理论的研究同就业实践一样,将成为各级政府、各有关部门及广大理论工作者长时期的课题和长时期的任务。

甘肃省在贯彻落实党中央、国务院有关就业政策的实践过程中,根据本省的实际,制定并颁发了相应的政策性文件。这些文件对每一个时期,每一个阶段的就业工作的指导思想、主要任务、主要对象、工作重点、主要途径及最终的目标等都作了明确的规定。如针对大中专毕业生的就业问题,中共甘肃省委、甘肃省人民政府于1998年颁发了《关于进一步做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的意见》;2007年和2008年连续颁发了《中共甘肃省委、甘肃省人民政府关于进一步做好下岗失业职工再就业工作的意见》、《甘肃省人民政府关于进一步完善下岗失业人员再就业政策的通知》。2011年6月17日提出了《关于进一步促进普通高等学校毕业生就业工作的意见》(以下简称《意见》),《意见》强调要将行之有效的就业促进政策贯彻好、落实好。这个《意见》是在三年的时间里针对同一个问题连续三次颁发的法规性文件。同

时,甘肃省人力资源和社会保障厅、省财政厅等有关政府职能部门,分别针对不同就业群体制定了不同的专门性文件,明确了国有企业下岗职工再就业工作的主要任务、调控目标,广开就业门路、促进再就业工作资金投入,完善下岗失业人员再就业扶持政策、扶持对象范围;对再就业资金的使用和管理、对大龄就业困难人员再就业援助政策等方面也都作了十分明晰、十分具体的规定,其可操作性非常强,贯彻落实的效果也比较好。

促进就业的最有效途径之一就是劳动者的自主创业。甘肃省第十二次党代会召开以来,为了帮助、促进民众自主创业,省委、省政府专门制定并颁发了一系列关于创业带动就业的相关文件。2008年甘肃省人民政府办公厅以红头文件的形式向省直各有关单位颁发了《甘肃省人民政府批转省劳动保障厅等部门关于进一步促进以全民创业带动就业工作意见的通知》。2012年中共甘肃省委办公厅、甘肃省人民政府下发了《甘肃省全民创业行动实施方案》,专门就创业就业工作作了全面安排部署,对促进以全民创业带动就业的思想认识、工作目标、政策扶持、优化创业环境、拓宽创业领域、培育创业主体、健全服务体系、增强创业能力等诸多方面分别作了具体规定。几年来的实践证明,这些文件精神、政策规定已经产生了积极的影响和很好的效果。

劳动者自主创业的目的首先是为了就业。但就业绝不是创业的唯一结果。党中央、国务院以全民带动就业思路,可以说具有战略性。全民创业必能带动大面积的劳动者就业。更多的人得以就业必然能够创造巨大的物质财富。而物质财富的积累必能繁荣和发展一方经济,必能富裕一方百姓,必能和谐一方社会。由之,自主创业的意义不仅体现于经济,而且体现于政治和体现于全社会。所以,党中央、国务院提倡全民创业,省委省政府鼓励全民创业,省人力资源和社会保障厅等政府部门帮助全民创业,其所产生的影响是非常巨大的。尽管甘肃经济社会欠发达,人民百姓欠富裕,全民创业还缺乏资金、环境;尽管甘肃的百姓创业还存在思想观念跟不上,以及经验不足、能力不够等实际问题,但只要全省上下密切配合,心往一处想,劲往一处使,甘肃的全民创业一定会渐入佳境。

我认为,由我厅就业服务管理局和省委党校张嘉选教授等联手策划和完成的专著《甘肃就业创业问题研究》,有四个方面值得肯定。其一,由政府部门和学术理论界共同对一个重大现实问题进行研究是一个很好的思路,也是

4 甘肃就业创业问题研究

一个很有意义的尝试。作为政府部门了解和掌握全省就业创业情况,以“务实”见长;作为理论教学、研究工作者熟悉、掌握相关理论,以“务虚”见长。如此,“实”与“虚”的联手合作,是各扬其“长”的契合,其研究成果应该说是具有说服力的。其二,该课题比较宏观,既有中外就业理论及相关制度的研究,又有中外就业举措的探讨;既有对国家层面的政策、措施及特点的总结,又有对省域层面示范做法的介绍;既有甘肃“十一五”就业创业状况的回顾,又有甘肃“十二五”就业创业前景的展望。可以说是纵横捭阖,深入浅出。其三,该课题比较微观,作者将笔触深入到各个劳动者就业群体,从大中专应届毕业生到国有企业下岗职工;从复员退伍军人到农民工都是作者的研究对象,并对每一类就业人群的心理活动、心理诉求;对他们各自的就业创业困难;对帮助他们实现充分就业政府应该做的诸项工作等,都做了细致的探究。其四,该课题所持观点比较公允,有关观点及论述比较客观。一是作者对西方就业理论的综述及评价比较客观,不褒不贬,实事求是。二是对甘肃就业创业问题的研究比较客观,对所取得的成绩不放大,对所存在的问题不缩小,体现出公允、平实和令人信服。

甘肃的创业就业是一个大题目,要将之研究深、研究透非常困难。虽然本书作者已经付出了艰辛的劳动,呈现于读者面前的是一部洋洋二十余万字的著作。但可以肯定地说,甘肃的就业创业问题研究仍有许多可挖掘之处,仍有许多遗漏需要继续做深层次地研究。加之未来在促进就业创业工作的实践中必然会产生新的矛盾、新的问题,这就给大家提供了很多、很大的研究空间。我们热忱欢迎更多的理论工作者和实践工作者加入到对甘肃就业创业的研究中来,努力将甘肃的就业创业这门功课做得更充分、更好。同时,我们也相信,只要全省人民共同努力,在甘肃就业创业问题上一定能够给全省人民交出一份满意的答卷。

当然,我们还必须看到,无论是全国,或者是甘肃,就业压力依然很大,就业形势依然严峻。就业问题,是一个永恒的话题,需要研究探索的问题还很多。我们热忱欢迎政界、学界联起手来,对就业与创业问题进行更加全面、更加系统、更加具体、更加深入地探讨。我们在祝贺《甘肃就业创业问题研究》出版发行的同时,期待更多的研究就业创业问题的优秀成果问世。我们相信,有党和政府的高度重视,有地方党委、政府的积极努力,有学术理论界的深入

研究和探讨,有广大劳动者的不懈追求,我国的就业工作一定会做得更加出色,百姓就业的明天一定会更加美好!

以上廖廖数语,姑且为序。

杨俊斌

2013年3月20日

目 录

序	杨俊斌 1
---------	-------

导论 就业:政府的责任与民众的期待	1
一、就业是民生之本、安国之策	2
二、现阶段就业形势分析	6
三、就业问题的原因分析	11
四、促进就业是政府的法定职责	14

第一篇 就业:一个国际性问题

第一章 就业问题是一个全人类共同面对的难题	25
一、就业问题挑战亚洲未来发展	25
二、失业是非洲经济面临的主要难题	28
三、欧洲深受就业问题的困扰	30
四、就业问题是美国的核心问题	33
五、拉美国家面临严重的劳工问题	35
第二章 中外就业理论及创业理论	39
一、对西方就业理论的梳理	40
(一)古典经济学派的诞生及人口与资源均衡发展的思想 萌芽	40
(二)新古典经济学派就业理论的诞生	40
(三)凯恩斯就业理论的问世	42

(四)二元经济结构下的劳动力转移理论	43
(五)人力资本与就业理论	43
(六)新古典综合派的就业理论	44
(七)新自由主义的就业理论	44
二、西方经济理论的启示	45
三、中国的就业理论及创业理论共识	50
(一)中国的创业理论	50
(二)中国创业理论研究概况	52
第三章 部分国家解决就业难题的举措	59
一、以立法治理就业	59
二、设立专门机构解决就业问题	61
三、加强职业介绍、咨询等服务,帮助解决就业问题	63
四、加强职业培训,提升失业者的就业技能	65
五、制定优惠经济政策扶持就业	69
六、亚洲、欧洲、美国的绿色就业举措助推就业	70
简短的结语	71

第二篇 就业:中华神州直面的“国家任务”

第四章 扩大就业:一项没有终点的民生工程	75
一、新中国成立以来的六次失业高峰	75
二、新中国不寻常的就业之路	78
(一)就业体制从“统包统配”走向市场调节	79
(二)大量农村剩余劳动力向城镇转移,统筹城乡就业取得 积极成效	81
(三)就业方式趋于多样化,就业结构得到优化和提升	82
(四)劳动者就业权益得到保障,就业服务体系不断完善	83
三、后危机时代中国就业的几大问题	86
第五章 我国解决就业问题的五项措施、十项政策	89
一、解决就业问题的五项措施	89

二、政府解决就业的十项政策	90
(一) 税费减免政策	91
(二) 小额贷款政策	91
(三) 社保补贴政策	92
(四) 就业援助政策	92
(五) 主辅分离政策	92
(六) 就业服务政策	93
(七) 财政投入政策	93
(八) 社会保障政策	94
(九) 企业裁员政策	94
(十) 社会平台政策	95
三、以鼓励创业为导向的积极就业政策及其意义	95
第六章 他山之石:全国各地具有示范意义的就业举措	99
一、十省、自治区、直辖市解决就业的举措	99
二、堪称示范的就业新举措	101
(一) 山东就业总体架构——“五个必须”与“五个突出”	101
(二) 青海省出台十项政策,力促创业带动就业	104
简短的结语	106

第三篇 盘点“十一五”:甘肃五年就业工作取得的成就

第七章 “十一五”期间甘肃劳动就业的状况及工作目标	113
一、进入“十一五”甘肃面临的就业状况	113
(一) 人口增长与从业人员的增多	113
(二) 从业人员的结构	114
(三) 城镇失业人员与失业率	114
(四) 城镇下岗职工人数	114
二、“十一五”期间甘肃劳动就业的工作目标	114
(一) 指导思想	114
(二) 主要任务	115

(三) 工作目标	115
第八章 “十一五”期间甘肃保障就业的工作思路	117
一、强化政府促就业的责任	117
二、坚持以市场为导向,实施积极的就业政策,社会和谐稳定	118
第九章 “十一五”期间甘肃劳动就业的主要成就	125
一、城市就业规模进一步放大	125
二、农村劳务输出进一步扩展	126
三、全民创业进一步推进	127
(一) 创建创业型城市工作全面启动	127
(二) 创业扶持政策逐步健全	127
(三) 创业服务不断完善	127
(四) 小额担保贷款扶持创业成效明显	128
四、重点人群就业进一步改善	128
五、公共就业服务能力进一步提高	129
(一) 基层平台建设不断加强	129
(二) 充分就业社区创建进展顺利	130
(三) 就业援助工作成效明显	130
六、保障就业的工作经验进一步丰富	131
(一) 促进就业的法律法规体系逐步完善	131
(二) 政府促进就业的责任体系和工作机制日益完善	132
(三) 促进劳动者平等就业、体面劳动的权益维护和保障机制 不断健全	132
七、就业管理水平进一步提升	132
简短的结语	133

第四篇 放眼“十二五”:甘肃绘制的就业蓝图

第十章 “十二五”期间甘肃就业的指导思想和工作目标	137
一、“十二五”期间甘肃就业的总趋势	137
(一) “十二五”期间甘肃就业形势向好的五大支撑	137

(二)“十二五”期间甘肃就业面临的四大挑战	140
二、“十二五”期间促进甘肃就业的指导思想及工作目标	142
(一)指导思想	142
(二)工作目标	142
三、“十二五”期间甘肃就业工作坚持的原则	144
第十一章 甘肃省政府确定的就业任务及就业保障	146
一、“十二五”期间甘肃省政府确定的就业任务	146
(一)实施更加积极的就业政策	146
(二)进一步促进自主创业	147
(三)加强公共就业服务体系建设	147
(四)加强职业技能培训	148
(五)突出重点群体就业	148
(六)构建和谐劳动关系	149
二、就业保障措施	151
简短的结语	152

第五篇 现状扫描:甘肃的就业之困

第十二章 “十二五”期间甘肃就业面临的难题	159
一、经济发展拉动就业仍存变数	159
二、转变发展方式带动就业仍有难度	161
三、城镇化提速进一步加大就业压力	162
四、失业人员的再就业任务艰巨	164
五、农村剩余劳动力输转困难	167
六、公共就业服务基础相对薄弱	171
第十三章 创业带动就业:一条光明而曲折之路	174
一、大学生自主创业之困	174
二、农民创业之难	178
三、妇女创业之忧	185
第十四章 甘肃就业之困的宏观层面分析	192

一、经济社会发展较慢,对就业拉动乏力	193
二、劳动力供给总量不平衡加大就业压力	194
三、劳动供求结构不合理导致“就业难”与“招工难”的结构性 矛盾	195
四、劳动力资源与产业发展不相适应	196
五、体制、机制障碍对劳动力市场的开放和发展形成制约	197
六、不同群体的就业问题相互交织加剧就业矛盾	199
七、小额担保贷款面临挑战	204
八、部分地区就业政策落实不到位	205
简短的结语	208

第六篇 负重前行:健步走在就业大道上

第十五章 政府发力,力推就业工作上新台阶	211
一、进一步调整就业工作的思路	211
二、进一步完善政府扩大就业的政策体系	216
(一)进一步完善积极的劳动力市场政策	217
(二)进一步丰富促进就业、扩大就业的金融政策	220
(三)进一步完善扩大就业的社会保障政策	221
三、进一步加大对农民的培训力度	224
(一)对农民工进行培训还存在着诸多问题	224
(二)可资借鉴的国外培训农民的经验	226
(三)培训农民要做好几个结合	228
(四)对农民培训应采取的具体措施	232
四、扎实推进小额担保贷款工作	235
(一)积极探索小额担保贷款工作新模式	235
(二)进一步扩大小额担保贷款对象的范围	236
(三)尽可能提高小额担保贷款额度	237
(四)将小额担保贷款与创业培训和信用社区建设相结合	238
(五)完善激励机制,充分调动各承办机构的积极性	239

五、加强劳动力市场建设,进一步完善就业服务体系	239
第十六章 创新创业:解决就业问题的根本路径	241
一、不断解放思想,建树创业就业新观念	241
二、打造创业文化,拓展创业空间	247
三、优化创业政策环境,培育创业主体	248
四、加强自主创业机制建设,切实做好创业培训工作	249
五、创业者主体实现自主创业的措施及路径选择	251
(一)对失业人员自主创业应采取的措施	251
(二)引导大学生自主创业要有足够的政策和充分的举措	258
(三)推动妇女自主创业工作上新台阶	265
(四)农民创业大有可为	270
简短的结语	280
 后 记	 282

导论 就业:政府的责任与民众的期待

在社会主义市场经济条件下,就业已越来越成为影响经济发展、社会稳定的关键因素,也是执政党执政能力的重要体现。着眼于国家的长治久安和人民群众的福祉,研究和把握就业的规律,推动经济社会又好又快的发展,是一项长期任务和历史性课题。

从某种意义上讲,就业是伴随着社会分工而产生的,并随着社会的发展和体制的变革,赋予其不同的内涵。在计划经济条件下,就业往往是一种狭义的概念,认为“就”者,靠也,依附也;“业”者,行业也,事业也,劳动力只有在国家机关、事业单位和国有企业等,有一份正式的、长期的、有稳定收入的工作,这才叫就业。基于中国文化传统和长期形成的共识,“就业”对新劳动力还意味着不但有了一份长期工作,而且自己将成为某个行业的专业工作人员,并与自己的人生事业有关。此外,“就业”还隐含人身依附的意蕴。因此,对一般民众说来,这种意蕴的“就业”往往不包括钟点工、临时工、季节工、零工、自由职业者,也不包括长期合同勤杂工(因为勤杂工没有“业”可言),还不包括临时收入和收入不稳定的工作。一般从事这些工作的劳动力(包括长年的)多认为自己还没有真正地“就业”。

在市场经济条件下,就业的内涵发生了重要的变化,可以说成为了一种广义的概念:凡是有相对稳定且有报酬的工作就是就业。按照国家人力资源和社会保障部的定义,凡是达到法定劳动年龄(16周岁以上)、具有劳动能力、参加社会劳动并依法取得劳动报酬的即为就业。

一、就业是民生之本、安国之策

古往今来,就业始终是民众生存之大计。就业问题解决好了,家庭才能和谐,社会才能安宁,人民才能安居乐业,经济才能健康发展,国家才能长治久安。治国安民,首要是重视解决就业问题。

(一)就业是个人生存发展的基础

就业对于个人的重要意义是不言而喻的。2001年国际劳工组织通过的《全球就业议程》强调:“工作是人们生活的核心。不仅是因为世界上很多人依靠工作而生存,它还是人们融入社会、实现自我以及为后代带来希望的手段。这使得工作成为社会和政治稳定的一个关键因素。”

1.满足人的基本需求是就业的首要目的。就业的目的是为了满足人类的需要。美国学者亚伯拉罕·马斯洛将人的需要划分为五个层次:基本的生理需要、安全的需要、社会的需要、地位的需要和自我实现的需要。其中,生理需要是最主要的,是其他需要的前提,是最先应该满足的。生理需要又分为衣、食、住、行等几个方面,最重要的应该属进食需要。显然,人类最初的就业就是为了填饱肚子,让自己能在这个世界上继续生存下去。在没有分工、缺少交换的原始社会,人人都尽力依靠自己的劳动取得生活资料。在分工广泛实行之后,人类不再是由自己直接获取每样生活资料,而是把精力集中在某项自己擅长的工作上,然后用由此产生的剩余产品去与其他人交换其他生活用品。这就是社会分工后产生就业问题,首要的还是满足人生存的基本需要。

2.就业能够使人过上有尊严和体面的生活。物质生活是精神生活的基础。有了相对稳定的工作,有了一定的经济收入,人的精神生活才能丰富,人生活的质量才能提高,也才能生活得更更有尊严、更加体面。古人讲,仓廩实而知礼节。仓廩实,离不开稳定的工作。“让人民生活得更加幸福、更有尊严,让社会更加公正、更加和谐”,这是我们党对人民的庄重承诺。要实现这个承诺,离不开人的劳动,离不开人的比较稳定的就业。正当的职业、体面的劳动、应有的价值、有尊严的生活,这是每一个人的愿景。