

湖南经济和社会发展研究丛书

湖南失业保障社会系统工程研究

● 邓微 / 主编

● 湖南人民出版社



湖南失业保障社会系统工程研究

● 邓 微 / 主 编

● 湖南人民出版社

湖南经济和社会发展研究丛书

责任编辑:唐 艳
装帧设计:胡薇薇

湖南失业保障社会系统工程研究

邓 微 主编

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市银盆南路 78 号 邮编:410006)

湖南省新华书店经销 湖南省出版发行学校印刷厂印刷

1999 年 5 月第 1 版第 1 次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:11.125

字数:217.000 印数:1-1,000

ISBN7-5438-1979-1
F·321 定价:16.50 元

湖南省哲学社会规划课题
《湖南省改革开放过程中失业与社会保障
系统工程研究》课题组

课题组组长、课题主持人：

邓 微

课题副组长：

赵运明 立 文 谢自强 洪 艳

课题组成员（以姓氏笔画为序）：

邓 微 立 文 叶民英 刘 丹 刘紫玉

向社菊 赵运明 吴露明 季新詮 欧桂芳

洪 艳 贾红瑞 盛 琳 曹桂芝 谢自强

谢芬芳 谢玉华 蒋立群

编 委：

邓 微 赵运明 立 文 谢自强 洪 艳

吴露明 贾红瑞 刘 丹 季新詮

各章作者：

第1章：邓 微 第2章：邓 微 第3章：洪 艳
第4章：季新淦 第5章：立 文 第6章：蒋立群
第7章：邓 微 第8章：谢玉华 第9章：曹桂芝
贾红瑞

第10章：叶民英 第11章：谢自强 第12章：盛 琳
第13章：邓 微 第14章：赵运明 第15章：邓 微
专题一：刘 丹 专题二：邓 微 专题三：谢芬芳

本书社会调查队员：

吴明实	畅 新	季新黎	伍新高	李 健
阳连湘	邱鹏飞	胡玉兰	周军华	李东朝
刘荏新	肖 索	张喜龙	陈 名	义国友
欧开莲	刘瑶清	杨勇进	唐 莉	蒋民生
雷幸文	滕 峰	周 英	张春梅	刘国正
曾国松	李常红	黄四女	曹晓云	袁文昌
黄惠霞	肖华招	肖问军	肖国军	

序

中共湖南省委常委 周伯华
湖南省人民政府常务副省长

失业，是一个世界性的问题。失业问题，在我国由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的过程中，也慢慢地展现出来，并成为政府和人们日益关注的问题。

失业现象是一个超越社会性质的问题，失业问题存在的根源是商品经济，由于商品经济是人类社会发展的必经阶段，所以失业的出现与存在有其客观必然性。从某种程度上说，失业的存在也是市场经济自身无法克服的缺陷。因此，预防、治理和消化失业是市场经济条件下政府的一大重要任务。一个多世纪以来，各国政府都在寻找能够有效治理失业的良方，将治理失业、实现适度充分就业当作自己的重要执政目标之一。

我国由计划经济向市场经济转体，实行政企分开，将企业变成了“自负盈亏、自主经营、自我约束、自我发展”的市场主体，使劳动用工制度发生了巨大的变革，沉淀在企业中的冗员显形化；同时，经济增长方式

由粗放型向集约型转变会淘汰缺乏产品市场的夕阳产业，造成劳动者就业岗位丧失；生产过程新技术、新工艺的使用，促进社会生产水平不断提高，使生产等量产品所需要的劳动力减少。经济体制的转换、经济增长方式的转变、生产技术的不断提高、结构的不断调整，造成劳动者就业时间和就业岗位不断的重新排列组合，使得失业的出现成为不可避免。

党和政府十分重视对失业的治理和预防，以 1986 年国务院颁发的《国营企业职工待业保险暂行规定》为起点，我国开始了治理失业制度化的伟大实践。十多年来，党和政府采取建立失业保险制度和实施国有企业下岗职工再就业工程等措施，探索有中国特色的治理失业、促进就业的方式，取得了一定的经验。然而，治理和预防失业毕竟是我们面对的一个崭新的重大的理论和现实课题，因此，这一问题的解决，需要更多的人去思考、去研究、去实践。很高兴湖南行政学院的邓微等同志加入了研究这一问题的队伍之中。邓微同志主持的湖南省哲学社会科学规划课题“湖南省改革开放过程中失业与社会保障系统工程研究”的研究成果——《湖南失业保障社会系统工程研究》经过两年多的努力，终于形成了一部系统的专著，即将由湖南人民出版社出版。

《湖南失业保障社会系统工程研究》一书，将通常所讲的“失业社会保障”扩展为“失业保障社会系统工程”，提出要建立有全社会参与的、调动方方面面的积极性来预防、治理、消化失业的社会系统工程，这看似

一个小小的变化，却表示着一种思路的转换、一种视角的开拓。“失业社会保障”侧重于社会对失业人员的帮助，是一种事后的补救；而“失业保障社会系统工程”则把对失业的治理提到事前，从预防失业开始，到失业出现后的失业治理（失业保障），再到消化失业（促进再就业），具有一定的前瞻性。应该说，这一研究成果对失业保障制度的完善、有效地治理失业提供了一个可行的思路。

现代企业的产品生产讲求“定位”，确定产品的消费对象，有目标地进行生产，才能保证产品的畅销。作为我们的社会科学工作者及其专家学者，其产品就是文章著作，这种产品也应该有一个正确的“定位”，才能保证其新思想、新观点得到社会认同。《湖南失业保障社会系统工程研究》这本书的定位是得当的，它立足于湖南，从湖南的实际出发，提出了与湖南实际相结合的对策，并为湖南治理失业提供了一些崭新的思路、提出了一些可行的办法，这就保证了这本书中所包含的成果不会被束之高阁。同时，我希望全省的理论工作者，在进行理论研究时，能够更多地与湖南的实际相结合，更多地为政府决策提供依据。

湖南经济和社会发展研究丛书

(第一批, 已出)

湖南经济结构研究

湖南人口研究

湖南城市区街经济研究

湖南西线战略布局与开发研究

湖南工业资源开发研究

湖南拳头产品发展研究

湖南经济的“复关”对策研究

(第二批, 已出)

湖南外资与外向型经济研究

零陵地区经济发展研究

湖南经济循环与预警研究

湖南跨世纪经济发展战略研究

湖南建设农业强省的对策

长江开发开放与湖南经济发展研究

湖南长株潭经济区发展战略研究

目 录

第 1 章 失业与失业保障社会系统工程	(1)
1·1 “失业保障社会系统工程研究”课题的提出	(2)
1·2 失业保障社会系统工程的构想	(12)
第 2 章 失业的科学认识与监测	(27)
2·1 正确地认识失业的产生与存在	(27)
2·2 辩证地认识失业存在的正负面效应	(39)
2·3 科学地监测失业	(43)
第 3 章 我国失业保障的历史回顾	(55)
3·1 中华人民共和国建国前和建国初“失业保障”的 探索	(55)
3·2 计划经济条件下“失业保险”的异化	(60)
3·3 改革开放条件下的失业保障	(63)
3·4 市场经济条件下的失业保障	(67)
第 4 章 湖南劳动力供需矛盾与调控措施	(71)
4·1 湖南的劳动力资源状况	(72)
4·2 湖南劳动就业的结构调整	(77)
4·3 湖南未来三年城镇劳动力供需的趋势预测	(81)
4·4 缓解劳动力供需矛盾的对策与措施	(83)
第 5 章 湖南劳动力市场与失业保障	(87)
5·1 湖南劳动力市场概况	(87)
5·2 湖南劳动力市场现状评价	(91)
5·3 劳动力市场对失业保障体系的影响与作用	(95)

第 6 章 湖南国有企业改革与失业保障	(101)
6.1 湖南国企改革中“人往哪里去”的困惑	(101)
6.2 深化国有企业改革与失业保障	(104)
6.3 国有企业解决富余人员的办法分析	(109)
第 7 章 湖南失业保险制度的建立和完善	(114)
7.1 湖南以统分统配方式代替失业保险的历史回顾.....	(114)
7.2 湖南建立失业保险制度的探索	(118)
7.3 湖南失业保险制度的积极作用及其不足	(124)
第 8 章 湖南失业保险基金的增资、管理与覆盖面的拓宽	(129)
8.1 湖南失业保险基金的增资	(129)
8.2 湖南失业保险基金管理的规范化和法制化	(138)
8.3 湖南失业保险社会覆盖面的拓宽	(143)
第 9 章 湖南再就业工程及完善	(149)
9.1 失业保障与再就业工程	(149)
9.2 湖南再就业工程回顾	(153)
9.3 加大湖南再就业工程力度的措施	(159)
第 10 章 湖南再就业职业培训	(165)
10.1 湖南下岗失业人员素质状况与劳动力市场需求.....	(165)
10.2 湖南下岗失业人员再就业培训的社会组织.....	(170)
10.3 再就业职业培训的内容和方法.....	(177)
第 11 章 完善湖南再就业社会化服务体系	(182)
11.1 湖南再就业社会化服务体系的现状.....	(182)
11.2 湖南再就业社会化服务体系存在的问题.....	(187)
11.3 完善湖南再就业社会化服务体系的措施.....	(190)
第 12 章 湖南失业保障与宏观经济调控	(195)

12·1	湖南失业保障与政府调控·····	(195)
12·2	湖南失业保障与积累和消费水平·····	(202)
12·3	湖南失业保障与宏观经济杠杆·····	(206)
第 13 章	湖南社会就业观念的转变与失业治理 ·····	(213)
13·1	当前湖南社会就业观念状况·····	(213)
13·2	推动就业观念转变的措施·····	(226)
第 14 章	湖南失业社会心理调适与失业治理 ·····	(234)
14·1	社会心理在治理失业中的作用·····	(234)
14·2	失业社会心理与社会环境调适·····	(238)
14·3	失业社会心理与失业者失业态度的调适·····	(245)
第 15 章	湖南失业保障社会系统工程的优化 ·····	(252)
15·1	优化失业治理的预防调控体系·····	(252)
15·2	优化失业治理的失业保障体系·····	(268)
15·3	优化失业治理的劳动力市场体系·····	(279)
15·4	优化失业治理的社区环境体系·····	(284)
专题一：	西方国家失业保险制度比较与借鉴 ·····	(291)
1·1	西方国家失业保险制度历史巡视 ·····	(291)
1·2	西方主要国家失业保险制度内容简介 ·····	(294)
1·3	西方国家失业保险制度比较 ·····	(298)
1·4	西方国家失业保险制度对中国的借鉴意义 ·····	(302)
专题二：	发展中国家与经济体制转轨国家的失业保障制度及借鉴 ·····	(308)
2·1	发展中国家与经济体制转轨国家用的失业和失业保障制度掠视 ·····	(308)
2·2	发展中国家失业保障制度的类型 ·····	(311)
2·3	前苏联东欧国家在经济体制转轨时期的失业保障制度 ·····	(316)

2·4 对发展中国家与经济转轨国家失业保障制度的借 鉴	(321)
专题三：我国省（市、区）失业保障制度比较与借鉴	(325)
3·1 我国失业保障制度现状	(325)
3·2 各省（市、区）失业保障制度与模式简介	(330)
3·3 我国各省（市、区）失业保障制度对湖南的借鉴 意义	(335)
参考文献	(340)
后 记	(342)

第 1 章

失业与失业保障社会系统工程

失业，是当今发达市场经济国家和向市场经济转轨的国家普遍存在的社会问题。失业问题不仅关系到千家万户的切身利益，并且事关国家经济、社会改革、稳定和发展的大局，因此，失业问题已理所当然地成为一个倍受关注的跨世纪的挑战性问题。

失业问题既是一个劳动就业方面的社会经济问题，也是一个综合性的社会问题。作为一个具有综合性特征的社会问题，失业问题的出现与社会经济和发展有着密切的关系，但其解决，又不会单纯以经济的发展为条件。失业问题的出现，给失业者带来了极大的痛苦，给社会稳定带来了重大的危害，给社会发展带来了很大的困难，失业问题的解决与否，关系到国家和人民眼前利益与长远利益的科学兼顾。而失业问题的解决，需要社会经济、政治、文化措施综合使用，进行综合治理。因此，我们对失业问题的研究治理，既要跳出传统的失业保险的范畴，又要超出现代的失业保障的范畴，将失业这个综合性的社会问题，放到整个社会环境中，放到社会的经济、政治、失业保障、社会文化这个大系统中，进行动态的、立体的、系统的研究。

1.1 “失业保障社会系统工程研究”课题的提出

1.1.1 出现在中国的失业问题，需要治理良方

计划经济理论认为：在社会主义生产资料公有制条件下不会出现失业人口，失业人口是资本主义剥削制度的产物。因而直到80年代初，我国的就业方针都以充分就业为基本目标，以政府计划安置就业为手段。这种就业方针的坚持和就业方式的实施，虽然从表面上消灭了旧社会遗留下来的严重失业现象，但是这种就业方针和方式的长期实行，又以损害正常的社会运行机制和牺牲效率为前提。其直接结果：一是使劳动部门背上了沉重的包袱，每年都需要通过行政手段，动用极大的人力物力解决大量的劳动力就业问题；二是这种就业方针一开始便坚持“计划就业”、“不得辞退”、吃“大锅饭”的就业终身制原则，使劳动者丧失了失业危机的压力和提高自身素质的动力；三是在计划经济条件下，由于企业领导的地位和权力是和企业规模的大小、职工人数的多少成正比例的，因此，企业领导人普遍存在企业规模越大越好、职工人数越多越好的愿望和要求。正像企业患投资饥饿症一样，企业也患上了人员编制饥饿症，从而使隐性失业在旧体制中能始终存在并不断发展。

党的十一届三中全会以来，随着改革力度的不断增强，以市场化竞争就业为取向的劳动用工制度的改革力度也不断加大，计划经济条件下的隐形失业问题日益显露。特别是在建立社会主义市场经济体制的号角吹响以后，失业问题不容置疑地摆在我们面前。1993年，国家统计局将使用了多年的“待业”概念改为“失业”，我国将治理失业的问题，摆上了党和国家的重要议事日程。

失业的治理是艰难的，尽管以1986年7月12日国务院颁布《国营企业职工待业保险暂行规定》为起点，开始了制度化的失

业治理，然而，被关闭在计划经济体制栅栏中 30 多年的失业，在冲出计划经济体制的束缚后，像一只放荡不羁的猛兽难以驯服，90 年代以来，城镇登记失业率直线上升，全国、湖南省的状况均为如此（见表 1—1）。

表 1—1 全国与湖南几个年度城镇登记失业率 （单位：%）

年度 区域	1992	1993	1994	1995	1996	1997
全国	2.3	2.5	2.8	2.9	3.0	3.1
湖南	3.0	3.5	3.7	3.8	3.9	3.9

资料来源：《中国统计年鉴》、《湖南统计年鉴》。

与此同时，国有企业下岗职工也随着国有企业改革力度的加大而日益增多，到 1997 年末，全国下岗职工总数 1151 万人，按当年城镇登记失业人口 570 万，社会登记失业率 3.1% 推算，如果把下岗职工计算在内，1997 年我国城镇的社会实际失业率为 9.36%。^① 湖南省到 1997 年末，国有企业下岗职工总数为 87.44 万人，全省城镇登记失业人员 53.12 万人，城镇登记失业率为 3.9%，比全国平均水平多出 0.8 个百分点。^② 如果按 1997 年底湖南省城镇登记失业率推算，将下岗职工计算在内，则湖南省 1997 年城镇社会实际失业率为 10.24%，高出全国实际失业率 0.84 个百分点。

在市场经济条件下，失业的存在有其必然性，然而从社会发展稳定性的要求和劳动者生存和发展的基本要求看，失业率必须

① 资料来源：国务院发展研究中心《结构调整中的就业问题》课题组，《中国经济时报》1998 年 6 月 16 日第 7 版。

② 资料来源：湖南省劳动厅厅长谷新珊《推进下岗职工再就业，深化企业改革的探索》，《湖南日报》1998 年 6 月 2 日。

控制在一定限度内。国家统计局从我国的具体国情出发，提出了全国、直辖市、中心城市和小城市等四类失业警戒线（见表 1—2）。

表 1—2 全国和不同类型城市的失业警戒线 （单位：%）

地区 \ 警戒线	绿 线	黄 线	红 线
全国	3	5	6
直辖市	2	3	4
中心城市	3	4	5
小城市（镇）	4	6	8

资料来源：国家统计局人口与就业统计司。

照此标准，1997 年我国的城镇实际失业率 9.36%，已超出红线警戒线 3.36 个百分点，湖南省城镇实际失业率 10.24% 已超出红线警戒线 4.24 个百分点。综上所述，采取有效措施，解决失业问题是中国也是湖南迫在眉睫的事情。

1.1.2 单纯的失业保障并非根治失业的良方

失业现象是一个超越社会性质的社会经济问题，其存在的根源是商品经济。自然经济阶段不存在大工厂制度，绝大多数劳动者与生产资料没有分离，因而对社会上绝大多数劳动者来说，无失业问题。劳动者男耕女织，自给自足，日出而作，日落而息。人们在青壮年期养儿育女，老年期由儿女赡养自己，没有失业、更没有失业保险之说，家庭就是人生自始至终的“保险”。

工业革命推动了整个社会构成的改变，大工厂制度的诞生使得商品可以大批量地生产，商品经济的时代到来了。大工厂制度使社会生产急骤集中，小商品生产者在机器大工业的挤压下纷纷倒闭。机器大工业的发展还迅速地向农村社区延伸，无情地迫使