

国家社会科学基金项目

中国城市 社区就业 促进研究

张再生 著

天津大学出版社

国家社会科学基金项目

中国城市 社区就业 促进研究

张再生 著

天津大学出版社

内 容 提 要

本书系统分析了国内外社区发展与社区就业发展的历程,利用大量第一手资料对我国城市社区就业的现状与问题进行了深入分析,并对不同类型城镇进行了专题研究。在实证分析的基础上,对社区就业的机制与实践模式进行了深入的理论分析,提出了社区吸纳的“社区服务模式”与“社区发展模式”以及社区就业促进的五种实践模式。对不同国家社区就业促进的政策与措施进行了国际比较,并据此提出了系统的促进城市社区就业的公共政策建议。

本书理论联系实际,对政府进行社区就业、社区发展等相关决策具有重要参考价值,对于其他学者开展劳动就业、社区发展等相关研究具有一定的参考价值。

图书在版编目(CIP)数据

中国城市社区就业促进研究/张再生著. —天津:天津大学出版社, 2007.6

ISBN 978-7-5618-2481-8

I. 中... II. 张... III. 城市-就业-研究-中国
IV. D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 087887 号

出版发行 天津大学出版社
出 版 人 杨欢
地 址 天津市卫津路 92 号天津大学内 (邮编: 300072)
电 话 发行部: 022-27403647 邮购部: 022-27402742
网 址 www.tjup.com
短信网址 发送“天大”至 916088
印 刷 迁安万隆印刷有限公司
经 销 全国各地新华书店
开 本 169mm × 239mm
印 张 11.75
字 数 251 千
版 次 2007 年 6 月第 1 版
印 次 2007 年 6 月第 1 次
印 数 1~2 000
定 价 22.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

前 言

20 世纪 80 年代以来,伴随着我国人口规模与劳动力数量的持续增长,社会经济发展也进入了急剧转折期。经济体制的转轨和经济增长方式的转变,使企业的兼并、破产成为正常现象,也使下岗、失业问题日益严重;传统农业社会向现代工业社会的转型和加入 WTO,使农村剩余劳动力增加;高校的持续扩招,更加重了就业形势的严峻性。经济体制与就业体制的转变,使人们难以在一个单位从一而终,人们正从业已习惯的“单位人”向“社区人”转变。社区作为社会的基本构成单位和现代社会成员参与社会生活的基本场所,正逐步取代单位成为人们参与社会生活的媒介,社区在个人与社会发展中的作用日益突出。为解决日益严重的失业、下岗及由此带来的社会问题,将社区发展与促进就业相结合成为一种研究和实践的新思路。许多城市对社区就业进行了积极的探索,并取得了一定的成效。因此,立足不同城市的实践,比较研究不同社区发展模式对社区就业的影响,探讨社区就业的潜力、机制与模式,既是社会实践发展的迫切要求,也是丰富和发展社区就业理论的现实需要。

我个人从事就业问题的研究始于 1992 年参加国家自然科学基金项目“组群式城市地域农业劳动力转移机制研究”;而我关注社区问题的研究则始于 1996 年参加国家计划生育委员会专家组课题“农村社区发展与计划生育研究”,并在 1998 年 4 月完成了我的博士学位论文“中国农村社区可持续发展理论研究”;将社区研究与就业研究相结合则始于 1998 年我主持的天津市哲学社会规划项目“天津市社区发展与再就业工程研究”。本书是我主持的国家社会科学基金项目“中国城市社区就业的推动及其机制与模式研究(02BJY037)”的课题研究成果,也可以说是我十几年来关于就业与社区问题研究的一次总结。

本书共分六章,系统分析了国内外社区发展与社区就业发展的历程,利用第一手资料对我国城市社区就业的现状与问题进行了深入分析。在实证研究的基础上,对社区就业的机制与实践模式进行了深入的理论分析,提出了社区吸纳的“社区服务模式”与“社区发展模式”以及社区就业促进的五种实践模式,并对就业促进政策与措施进行了国际比较,据此提出了系统地促进城市社区就业的公共政策建议。

在本课题的研究过程中,适逢我去日本爱知大学作交换研究员,为期一年的合作研究拓宽了我在该领域的学术视野。2004 年 6 月,我从南开大学调到了天津大学工作。因此,在课题的研究过程中得到了南开大学经济学院、天津大学公共管理学院领导和同事的大力支持,在此对他们表示衷心的感谢。南开大学经济学院学生工作办公室的高琪老师为我组织学院的 30 余名本科生和研究生在全国有关城市开

展了问卷调查，劳动经济学专业的研究生孙静、沈晓波、邵梅、张彦、秦元元、孙琳、郭朝辉等同学不仅参与了课题调研以及课题数据的处理工作，还撰写了部分专题调研报告，我的博士生肖雅楠、杨勇也为课题做了大量的工作，对他们表示感谢。在课题调研过程中，被调查社区和对象给予了积极的配合与帮助，课题写作过程中参阅了国内外大量文献资料及前人的研究成果，对他们表示深深的感谢。

同时感谢天津市社科规划办的杨向阳同志为课题结项所付出的辛勤劳动。感谢我的妻子王乃利女士对我事业的一贯支持与帮助，是她的默默付出换来了我事业的成果。

张再生

2007年春于新园村

目 录

第1章 导论	1
1.1 课题研究的目的与意义	1
1.2 课题研究的背景	3
1.3 基本概念、数据与方法	8
1.4 课题研究的主要内容与框架结构	11
第2章 社区发展与社区就业的兴起	14
2.1 社区与社区发展	14
2.2 社区就业的内涵与发展	29
2.3 欧美国家的社区就业及其经验分析	32
第3章 城市社区就业的现状与问题分析	35
3.1 失业下岗人员状况的宏观分析	35
3.2 城市社区就业状况的调查与分析	48
3.3 城市社区就业状况之天津篇	56
3.4 城市社区就业状况之沈阳篇	82
3.5 城市社区就业状况之苏州篇	88
3.6 城市社区就业状况之宿州篇	95
3.7 城市社区就业状况之临城篇	101
3.8 城市社区就业存在的问题与制约因素分析	106
第4章 社区就业的机制与实践模式	111
4.1 社区就业的内在机制分析	111
4.2 社区经济发展及其就业吸纳力分析	119
4.3 社区服务业产业化及其就业吸纳力分析	122
4.4 社区就业促进政策与实践模式分析	128
第5章 社区就业促进的国际比较研究	139
5.1 德国的就业促进经验与借鉴	139
5.2 英国的就业促进措施与借鉴	146
5.3 日本的就业促进经验与借鉴	149
5.4 国际劳工局开展的就业促进项目	155

第 6 章 城市社区就业促进的公共政策建议	158
6.1 调整宏观经济发展战略, 扩大就业容量	158
6.2 积极推进社区建设, 增加社区就业吸纳能力	162
6.3 完善公共就业服务体系, 加快劳动力市场建设	169
6.4 更新就业观念, 提高个人技能, 增强就业能力	174
6.5 积极开拓公益性就业岗位, 不断完善社会保障体系	176
参考文献	178

第 1 章 导 论

1.1 课题研究的目的与意义

当前,我国正处在社会经济发展的急剧转折期,正确处理好改革、发展与稳定的关系,在“稳定中求发展”,在“发展中求稳定”,是指导我国经济和社会发展的—条重要原则。然而随着经济体制的转轨和经济增长方式的转变,企业的兼并、破产成为正常现象,员工的下岗、失业问题也日益严重;传统农业社会向现代工业社会的转型和加入 WTO,使农村剩余劳动力增加,更加重了当前就业形势的严峻性。“十一五”期间,中国还将继续面临着加入 WTO、劳动力持续增长和再就业规模不断扩大的多重挑战,失业、下岗人数还会继续增加。而且由于我国劳动力的素质普遍偏低,择业观念陈旧,从传统产业淘汰下来的失业人员难以适应新形势下对高素质劳动力和从事特定工作形式的要求,劳动力供求结构的矛盾日益突出,由此导致城市失业下岗群体的规模也将不断扩大。

失业下岗人员规模的扩大,不仅有失社会发展的公平,潜伏着巨大的社会危机,也将对中国社会经济的进一步发展产生重要影响。由于失业下岗群体家庭收入显著减少,其家庭成员的生活水平下降,对未来的预期降低,其健康状况将日益恶化;同时,其子女的受教育机会减少,个人素质和未来发展将受到影响,由此也必将导致犯罪率的增加而影响社会稳定。可见,失业下岗问题已经成为影响中国社会公正和社会经济进一步发展的重大问题,解决这一问题已迫在眉睫。要解决失业下岗问题,除了要完善社会保障制度和救助体系以治标之外,最重要的是要为失业下岗人员提供就业机会,建立失业下岗群体就业促进的社会机制来治本。朱镕基总理在 2002 年的政府工作报告中明确提出,“积极扩大就业和再就业是增加居民收入的重要途径,对弱势群体给予特殊的就业援助”。这显示出中央政府对这一问题的重视,由此也引发了各级政府和全社会对弱势群体就业问题的关注。

伴随着经济体制与就业体制的转变,失业下岗已成为正常现象,这也使人们难以在一个工作单位从一而终,人们所居住的社区成为最可靠的归宿。人们从业已习惯的“单位人”在不断向“社区人”转变。社区作为社会的基本构成单位和现代社会成员参与社会生活的基本场所,正逐步取代单位成为人们参与社会生活的媒介,社区发展在个人与社会发展中的作用日益突出。社区也成为人们观察和解决社会问题的重要途径。

为解决日益严重的失业、下岗和就业问题,许多城市对社区就业都进行了积极而富有成效的探索,并取得了明显的成效。特别是在 2002 年的中央政府工作报告强调要促进弱势群体就业后,许多地区和部门也相继提出并逐步实施了一系列就业援助措施。2002 年 6 月,劳动和社会保障部下发了《关于开展再就业援助行动的通知》。北京、上海、天津、杭州、山东、江苏等省市相继出台了就业援助制度,一些省市还开展了失业下岗群体情况的调查,并形成了具有一定特色的就业援助行动方案,如公益就业制度、免费培训和培训补偿制度、就业吸纳补偿制度、自主就业扶持与优惠制度等,许多城市还专门出台了社区就业鼓励措施。这些制度的建立对促进当地失业下岗群体的再就业产生了积极的作用。但在推进失业下岗人员再就业特别是社区就业的过程中,由于行政管理体制、传统就业制度、社会保障制度以及医疗保障制度等的限制,社区就业规模的扩大与发展面临着许多制度上的约束,在实践中遇到了许多问题,难以达到预期的目标。因此,亟须探讨和了解当前社区就业的状况,弄清制约弱势群体就业的障碍因素,并积极探讨建立全社会统一社区就业促进机制。

社区的概念可以有不同的范畴,本课题将城市社区界定在城市街道和居委会层次上,并将其作为本课题的研究对象。目前,发达国家的社区就业份额约占就业总人口的 20%~30%,发展中国家的社区就业份额约占就业总人口的 12%~18%,而我国只有 3.9%,发展潜力巨大。在目前城市失业、下岗和就业问题非常严峻的情况下,劳动力供给呈现过剩状态。城市社区就业就是把扩大就业、促进就业与社区社会经济一体化发展结合起来,依托社区,发动和组织社会力量开展社会化服务,向社区要岗位,为社区居民提供就业、生活、照料等各种服务和方便活动,开发社区就业潜力,增加就业需求。目前,我国城市社区就业具有需求潜力大,综合性、辅助性强,福利性与赢利性并存等特点。特别是随着未来城市社区事务管理的自治性、民主性和群众性的日益增强,社区就业将成为未来城市就业的重要增长点。

近年,社区就业作为一种新的研究和实践思路,引起了国内学界和各级城市政府部门的浓厚兴趣和广泛关注。归纳起来,国内这方面的研究和实践大致有两类:一是调查分析居民对社区服务的实际需求,以及有关社区因素对社区服务的需求影响,包括社区经济、社区组织、社区文化因素等;二是考察某一方面的社区服务对再就业工作的影响,从扶贫和再就业的角度对社区的就业功能进行了一些探讨。尽管当前关于城市社区问题的研究如火如荼,但社区就业问题的研究则刚刚起步,尚未取得重要的理论与实践突破,未能建立一套完善的城市社区就业系统理论。

国外关于社区发展问题的研究始于 20 世纪 50 年代。在联合国的推动下,社区发展计划在亚洲、非洲、南美洲等一些落后地区的农村推行后,收到了明显的

成效,随后被推广到发达国家的城市,用以解决工业化与城市化带来的一系列社会问题。至今已有七十多个国家推行了社区发展计划。实践证明:社区发展对推动各国社会与经济的协调发展,提高人民的生活质量和社会管理水平等都有着广泛的现实意义。

综观社区就业问题的研究,可以发现:对某一具体社区的研究较多,不同社区之间的比较研究较少;片面强调社区服务功能的研究较多,综合研究社区就业的托管、培训、就业中介及就业吸纳功能、社区就业需求的影响因素、社区就业促进的公共政策支持机制等的较少,尤其缺乏理论与实践相结合、比较不同城市社区就业的模式与机制的研究,因而亟须对制约社区就业发展的社会公共政策领域的深层次问题进行研究。国外在城市社区发展研究方面起步较早,形成了比较完备的理论支持,值得我们借鉴;但其研究的着眼点并未集中在就业问题上,且由于国情不同,国外的社区和社区发展的概念、机制与我国的实际差别较大。因此,本课题从当前就业理论研究与社区发展实践的双重需要出发,立足中国的实践,比较研究不同城市社区就业的机制与模式,探讨影响中国城市社区就业的因素、不同社区就业模式形成的内在机制及其未来发展趋势,对深化人们对社区运行机制的认识,丰富和发展社区理论,明确有中国特色的社区和社区发展的内涵与机制,具有重要的理论意义。同时,通过对社区经济发展及社区社会经济一体化发展等问题的研究,对充分发挥社区的就业功能,拓展就业空间,缓解就业压力,保持社会稳定,促进个人及社区发展,进而对促进整个社会经济的发展具有重要的实用价值;同时,对于推动城市社区建设、社会工作、居民发展与社区就业的结合,进一步探索有中国特色的社区就业机制与模式具有直接的政策含义。

1.2 课题研究的背景

20世纪70年代末期以来,中国选择了一条独特的渐进式的经济体制改革之路,逐步用市场机制代替计划机制,经过二十多年的努力基本实现了从计划经济体制到市场经济体制的平稳过渡。在这一过程中,不仅中国经济保持了快速持续发展,劳动力市场的发育和国有企业劳动制度的改革也使中国的劳动就业状况发生了重要变化。在就业总量持续增加的同时,中国的就业结构也在进一步改善,其成就举世瞩目。但伴随着社会经济转型和经济增长方式的转变,由此也带来了严重的城市失业、下岗问题,并有日益严重之势。

改革开放以来,我国经济经历了持续高速发展,1981~2004年经济增长率最低的是1990年的3.9%,最高的是1984年的15.2%,1991年至今连续14年保持了7%以上的经济增长率(参见表1-1)。中国的经济发展取得了举世瞩目的成就。

表 1-1 1981~2004 年中国经济 (GDP) 增长率

单位: %

年份	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
增长率	4.5	8.5	9.2	15.2	13.5	8.8	11.6	11.3	4.1	3.9
年份	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
增长率	8.0	14.2	13.5	12.5	10.5	9.7	8.8	7.8	7.1	8.0
年份	2001	2002	2003	2004						
增长率	7.3	8.0	9.1	9.5						

资料来源:《中国统计年鉴》、国家统计局网站。

不容回避的是,在经济高速增长的同时,中国劳动力就业状况也经历了独特的发展变化轨迹。统计数据显示,与乡镇企业在农村中的急剧扩张,成为吸纳新增劳动力的主要场所一样,从改革开放前的 1978 年直至 20 世纪 90 年代中期,城镇中的国有经济部门一直是吸纳新增就业人口的一个最重要部门。表 1-2 反映了 20 年来中国从业人员在各种经济类型组织中的分布及变化情况。

表 1-2 中国城镇就业人口分布状况

单位: 万人

年份	1978	1980	1985	1990	1992	1993	1994	1995
城镇就业人口	9 514	10 525	1 2808	16 616	17 241	17 589	18 413	19 093
其中: 国有经济单位	7 451	8 019	8 990	10 346	10 889	10 920	11 214	11 261
集体经济单位	2 048	2 425	3 324	3 549	3 621	3 393	3 285	3 147
其他经济单位	15	81	494	835	1 120	1 324	2 316	2 939
年份	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
城镇就业人口	19 815	20 207	20 678	21 014	23 151	23 940	24 780	25 639
其中: 国有经济单位	11 244	11 044	9 058	8 572	8 102	7 640	7 163	6 876
集体经济单位	3 016	2 883	1 963	1 712	1 499	1 291	1 122	1 000
其他经济单位	3 290	3 779	4 897	5 289	5 387	5 851	6 853	7 855

注: 1990 年以后依据人口调查资料标准、分项相加不等于总计。

其他经济单位包括私营、个体、港澳台投资、外商投资、股份制经济及联营经济单位等。

资料来源:《中国统计摘要》(1998~2004)。

从表 1-2 中可以看出,国有经济部门的从业人员在 1978~1995 年一直保持上升的态势,只是到了 1996 年才开始下降。集体经济单位也表现出大体相同的趋势。而私营、个体企业在 1994 年后就业人员才呈现明显上升的势头。与此同时,城镇失业人员从 1994 年起不断上升(见表 1-3、1-4)。即使按照政府公布的城镇登记失业率数字,也可以明显地看出近几年中国又进入了一个失业“高峰期”。

表 1-3 中国城镇登记失业人数与失业率

年份	1978	1980	1985	1988	1990	1992	1993	1994	1995
城镇失业人数 (万人)	530.0	541.5	238.5	296.2	383.2	363.9	420.1	476.4	520.0
城镇失业率 (%)	5.3	4.9	1.8	2.0	2.5	2.3	2.6	2.8	2.9
年份	1996	1997	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
城镇失业人数 (万人)	552.8	570.0	576.8	571.0	575.0	595.0	681.0	770.0	800.0
城镇失业率 (%)	3.0	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.6	4.0	4.3

资料来源:《中国统计摘要》(1998~2004)。

表 1-4 中国城镇统计公布失业率与推算失业率的比较

年份	城镇从业人口 (万人)	统计公布失业人口 (万人)	统计公布失业率 (%)	城镇人口从业率 (%)	按照 55% 劳动参与率推算的城镇失业人口 (万人)	实际城镇失业率 (%)
1980	10 525	541.5	4.89	54.99	2.01	0.019
1985	12 808	238.5	1.83	51.04	993.7	7.20
1990	17 041	383.2	2.195	6.44	—	—
1995	19 040	519.6	2.66	54.13	305.7	1.58
1997	20 781	570	2.67	52.68	915.95	4.22
1999	22 412	694.8	3.01	51.23	1 649.4	6.85
2000	23 151	717.7	3.01	50.43	2 097.3	8.31
2001	23 940	861.8	3.47	49.81	2 459.2	9.44
2002	24 780	991.2	3.85	49.35	2 836.6	10.27

资料来源:周天勇,《中国城镇的失业率究竟是多少》,载《财贸经济》,2003(11)。

特别是 20 世纪 90 年代以来,随着国企改革的深入,国有企业加快了下岗减员的力度,失业下岗的规模也不断扩大。1990~1995 年,国有经济部门下岗的职工为 1 500 万。“九五”期间全国城镇国有单位在岗职工减少 3 159 万人,城镇集体单位减少 1 648 万人,两者合计减少 4 807 万人。虽然非国有部门的就业有显著增加,但总体就业状况不断恶化。第 5 次全国人口普查结果表明,2000 年中国的城镇失业劳动力为 1 951 万人,失业率为 8.36%,已处在相当高的水平。而 1990 年中国第 4 次人口普查时的市人口(第二口径)失业率为 2.45%,镇人口(第二口径)的失业率为 3.92%^①。可以发现,1990~2000 年期间中国城镇失业率大幅度提高。近年城镇登记失业率也不断升高,由 2001 年的 3.6%,2002 年底的 4%,上升到 2003 年的 4.3% 和 2004 年的 4.2%,其真实失业率据其他学者及笔者的调查估计都认为在 10%~15% 或更高(谭琳,张再生,1999;李强,等,2001;张曙光,2002),失业率达到了很高的程度。

在失业率不断攀升的同时,中国的就业结构也发生了重要变化。到 2003 年底,中国 49.1% 的就业人口从事第一产业,第二产业和第三产业从业人口分别占 21.6%

① 市人口是指设区的市所辖的区人口和不设区的市所辖的街道人口;镇人口是指不设区的市所辖的居民委员会人口和县辖镇的居民委员会人口。1990 年第 4 次人口普查时调查的是“待业”,实际上待业就是失业。

和 29.3%，全国城乡总就业人口为 74432 万。国有部门的就业在 1993 年以前是不断增加的，1993 年之后也只有轻微的下调。1985 ~ 1990 年，国有部门提供了城镇所有新增工作岗位的 70%，但在 1993 年以后开始明显下降，1993 年开始集体经济单位的就业规模明显下降，1996 年开始国有经济单位的就业规模显著下降。而城镇就业中增加最快的是私营经济和个体就业，分别从 1996 年的 620 万人和 1 709 万人，增加到 2003 年的 2 545 万人和 2 377 万人，成为城镇就业的主要增长点。农村就业增加的主要部门是乡镇企业。由于国有企业在 20 世纪 80 年代及 90 年代初期一直吸纳劳动力，在产出比重不断下降的情况下又不能大量解雇劳动力，致使冗员大量增加。非国有企业虽然在不断吸纳劳动力，但由于工资和福利的差距及农村劳动力的不断涌入，非国有企业并不足以吸纳国有企业过多的劳动力和新增的劳动力。这样，国企的过多劳动力的安置就成为改革后期要解决的重要问题^①。因此，从总体上看，中国劳动就业状况的发展变化过程呈现两个特征。首先它表现为一种在城乡二元经济结构基础上并存的城乡二元体制结构。一方面，由于新兴部门的发展和市场的生成，农村大量的劳动力和一部分城镇劳动力逐渐由市场来配置，从而催生了中国劳动力市场的逐渐发展成长和企业用工制度的市场化；另一方面，由于国有企业在改革开始后长达十余年的时间里继续大量吸纳劳动力，计划配置劳动力的机制和劳动力的“铁饭碗”制度没有根本打破，从而延续了原有计划体制下的用工制度。计划与市场使劳动人口的就业机制分成两块，形成了一种二元体制结构。其次，国有经济部门在劳动力安置中扮演了一种“先吸后吐”的角色。虽然在 1985 年以后，国有经济部门的就业增长率和就业比重就呈下降趋势，但国有经济部门仍长期保持了 70% 的城镇就业份额，吸纳了大多数的城镇新增就业人口，就业绝对数仍是增长状态，直至 1995 年才接近零增长，1996 年以后呈现负增长。大体上从 90 年代中期国有经济部门成为劳动力的吐出部门，这一期间失业人口和下岗职工的显著增加就证明了这一点。

纵观近年中国的就业问题可以发现其呈现以下特点。

(1) 劳动力总量矛盾没有缓解，结构性矛盾和区域性問題日益突出。目前，我国的人均 GDP 已超过 1 000 美元。按照国际经验，其社会经济发展已进入结构调整期，其就业结构也将进入急剧的调整时期。城市化进程的加快将使农村劳动力的转移规模增大，在目前每年 1 000 多万人基础上，每年至少还将继续增加 200 万人；国有经济将进行战略调整和深化改革，劳动力需求持续减少，估计国有企业最终减员将达到 30%，其总量近 1 500 万人，国有基层机关、事业单位改革，也将向劳动力市场释放劳动力；经济的全球化、科学技术加速发展和应用，对普通劳动力的排斥，在短期内都将加剧对就业的消极影响。同时，由于经济发展不平衡和产业结构调整等原因，一些地区，尤其是老工业基地、资源枯竭的矿山、中西部的资源型城

① 《世界发展报告（1996 年）：从计划到市场》，75 页，北京，中国财政经济出版社，1996。

市,就业矛盾特别突出。我国进入了历史上前所未有的高失业和就业结构大调整时期。

(2) 在就业总量矛盾与结构性矛盾交织状态下,就业弱势群体持续扩大。主要就是低素质、高年龄、高就业期望值的劳动者,在劳动力市场上越来越没有竞争能力,呈现出数量急剧增加的趋势。主要包括:一是35岁以上的失业下岗人员,根据劳动和社会保障部2001年对10个城市抽样调查结果,35岁以上的下岗职工超过72%,其中能够再就业的仅占三成;二是长期下岗、失业者,据武汉、沈阳的调查,若下岗职工失业的延续时间平均接近5年,则其再就业的可能很低;三是下岗失业人员中无技能和低技能劳动者,成为就业困难的群体;四是女性下岗职工群体,调查表明,女性下岗职工再就业率比男性下岗职工低20个百分点左右。这些弱势群体再就业越来越难,引致城镇贫困阶层扩大。

(3) 农村劳动力供大于求趋势加剧,就业问题突出。第一,农业就业空间不断缩小,人地矛盾突出,全国有600多个县人均耕地面积低于0.8亩。第二,乡镇企业处于调整中,就业增长缓慢。20世纪80~90年代,乡镇企业吸收了大批农村富余劳动力,最高峰时的1996年达到1.35亿人,1997年急剧减少,虽然其后的几年有所回升,但增长缓慢,在2000年为1.28亿人,直到2003年才超过了1996年的水平。第三,在城镇化过程中,城镇吸纳农村劳动力的环境不宽松,吸纳条件不足,影响了吸纳能力的提高和农村劳动者向城镇的稳定转移。第四,入世后,进口的大宗优质低价的农产品,不仅造成农业就业机会减少,也对农业劳动者的素质和技能提出新的、更高的要求,这在一定程度上也限制了农村的就业。

(4) 从人群来看,就业压力大的是大学生、农民工、下岗失业人员;从地区看是中西部地区的资源枯竭型城市、老工业基地等地区。对于这些人员和地区的就业,政府应给予特别关注。

(5) 就业压力的长期性和持续性。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,21世纪前20年中国仍然面临较大的就业压力。2000年中国劳动力总量为8.7亿人,根据全国第5次人口普查数据建立的人口仿真模型预测,未来20多年里,我国人口与劳动力供给总量将持续上升。2005年1月6日中国总人口达到13亿,2010年将达到13.8亿,2020年达到14.7亿,2030年达到15.21亿,2042年达到峰值15.42亿,然后开始下降。未来20年,中国16岁以上人口将以年均550万的规模增长,其中“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。到2013年,劳动年龄人口将达到峰值10亿左右,要到2025年我国劳动人口规模才会出现逐步下降趋势。其中,劳动适龄人口比重将继续上升,并始终高于世界平均水平及各种收入水平国家的平均水平(《中国教育与人力资源问题报告》,2003)。由此可见,中国的就业难将是未来一定时期内的一个长期而艰巨的问题。

从国际上看,失业问题是世界性难题。近年联合国把保障人类参加经济活动的

权利,即就业权置于非常突出的地位,特别是把失业者获得保护和再就业的权利作为全球努力的目标,各国都纷纷将失业治理上升为各自政府的头等大事来抓。由于历史、经济发展水平、生产技术等因素的影响,发展中国家的就业问题一直很严重。1960~1990年,发展中国家的失业率从6.7%增加到8.2%,呈不断上升趋势。进入20世纪90年代,失业已成为全球最大的发展难题之一。发达国家失业率居高不下,已经形成长期性的挑战。发展中国家完全失业人数不断上升,此外还存在大量的非公开失业人口。近年来,亚、非、拉美地区的就业机会虽然有所增加,但远远落后于劳动力人数的增加;东南亚国家因受金融危机冲击,失业率大幅度攀升;前苏联和东欧经济转型国家出现“突发性失业增长”。据国际劳工组织2001年《国际就业报告》提供的数字,全球劳工总数为30亿,其中完全失业的人口约为1.6亿,处于失业或半失业状态的人口则高达10亿,相当于全世界劳动人口总数的30%,其中大部分在发展中国家。

目前,我国正处在社会经济发展的急剧转型期,经济体制的转轨和经济增长方式的转变,使企业的兼并、破产成为正常现象,也使员工的下岗、失业问题日益严重;传统农业社会向现代工业社会的转型和加入WTO,使农村剩余劳动力增加,更加重了当前就业形势的严峻性。在我国社会经济的转型过程中,促进就业不仅仅是一项阶段性的目标,而且是一项长期的、艰巨的任务。同时,在市场经济体制的建立过程中,由于市场机制的作用,结构调整和技术进步产生的失业问题也日益显性化,使得再就业问题成为当前的重中之重。所以,就业是长期的问题,下岗职工再就业是迫在眉睫的问题。因此,必须把长期的客观规律和近期的特殊情况相结合,从战略的高度审视就业问题;“就业是民生之本”,必须把促进就业作为经济社会发展的优先目标。因为就业不仅能为劳动者提供收入,而且可以使劳动者获得社会的承认和满足自尊的需要。因此,借鉴国际经验,用长期和发展的眼光,从宏观和微观相结合的角度探讨促进社区就业的对策,具有重要意义。

1.3 基本概念、数据与方法

1.3.1 基本概念的界定

本课题所使用的失业与下岗概念,是按照国家统计局与劳动和社会保障部的统计口径界定的。国家统计局将失业者定义为:年龄在16周岁及以上,有劳动能力,在调查周内未从事有收入的劳动,当前有就业可能并以某种方式正在寻找工作的人员。

1997年初,国家统计局和原劳动部统一了“下岗”的定义:由于用人单位生产和经营状况等原因,劳动者已经离开本人的生产或工作岗位,并已不在单位从事其他工作,但仍与用人单位保留劳动关系的职工。该定义表明“下岗”必须同时具有三条标准:(1)下岗的原因不是个人而是单位;(2)本人已离开工作单位或岗

位；(3) 与原单位仍保留劳动关系，这种劳动关系在企业一般是劳动合同，在机关事业单位一般是保留档案或“在册”。不难看出，所谓“下岗”的概念，带有非常明显的计划经济特色，它强调的是劳动力的工作单位或岗位，而不是劳动力是否实际从事着有收入的社会劳动。事实上，“下岗人员”是非常复杂的一个群体，根据他们实际所处的劳动状态可分为三类。

(1) 就业者：有相当一部分下岗人员，已通过各种渠道实现了“再就业”。也就是说，他们已经成为就业者，甚至有些人已经经历了“再失业”后的“再次就业”。从市场经济的视角看，劳动力的就业与失业状况不可能是一成不变的，因此，所谓下岗后的“再就业”就是“就业”。据 1998 年 12 月天津市统计局在市内六区的劳动力情况调查发现，下岗人员中的 47.39% 自己报告已经重新就业，实际上，还有一些人也已重新就业，但却因种种原因没有报告。

(2) 自愿失业者：还有一少部分下岗人员，虽有劳动能力，有些甚至自报有劳动意愿，但由于种种原因，下岗后没有采取任何方式寻找工作，这类人员应视为自愿失业者。这类人员也很复杂，有的的确不想寻找工作了，也有的想等待单位“安置”，还有的可能目前已经从事某种工作（可能是非正式部门的工作，例如家庭保姆、贩卖商品或开出租车等），但不想报告，希望国家或单位给“安排”其他工作。

(3) “失业者”：也有一部分下岗人员，有工作意愿，也有劳动能力，正在通过各种方式寻找工作，这部分人是名副其实的“失业者”。在上述天津市统计局的调查中，此类人员占 41.36%。

非正规就业是指下岗失业人员个人或组织起来，通过参与社区的便民利民服务、市容环境建设中的公益性劳动，为企事业单位提供各种临时性、突击性的劳务及以家庭手工业、工艺作坊等形式开展生产自救，无法建立或暂无条件建立稳定劳动关系的一种就业形式，大多也是没有纳入社会保障制度的就业形式。

非正规就业的提出源于 20 世纪 70 年代初国际劳工组织实施的一项“世界就业计划”。国际劳工组织认为，非正规就业有如下特征：①容易进入；②主要依赖本地资源；③家庭所有制或自我雇佣；④经营规模较小；⑤劳动密集型的适用性技术；⑥劳动技能不需要在正规学校获得；⑦较少管制或竞争较充分。在我国，上海市是最早提出“非正规就业”的。1996 年 7 月，上海市《关于实施再就业工程试点工作的若干政策》中，首次提出成立生产自救性的劳动组织及社会服务等非正规就业性质的劳动组织，承诺对这类组织在 3 年内不收地方税费，也不收取基本社会保障费用以外的所有社会性缴费。同年 10 月，上海市再就业领导小组办公室又专门制定了《关于鼓励下岗人员从事非正规劳动组织就业的若干试行意见》。1999 年以后，浙江、安徽、青海等省开始响应上海的非正规就业的做法。到 2001 年上半年，已有 17 个省、自治区、直辖市制定了相应的管理办法，出台了减免税收、简化程序、降低融资信贷门槛等扶持措施，推动了非正规就业的发展。

失业者和下岗群体中的“失业者”才是本课题的研究对象，也是政府再就业工

程应该重点关注的对象。

职工大批下岗,是我国经济体制转型阶段的一种非规范的劳动经济现象。因为在规范的市场经济条件下,企业应按生产或发展之需招收和辞退员工,企业停产后职工就应另谋职业或工作。但是,由于我国的失业保险等社会保障制度尚不健全,不容许将大批职工作为失业人员推向社会,于是才出现了大量职工“下岗”现象。近年随着失业保险制度的建立,由下岗转向失业的人员不断增加。因此,在市场经济体制不断发展和完善的过程中,规范企业的就业行为,促进下岗失业人员再就业就成为政府和全社会面临的一项重大课题。

1.3.2 本课题研究的思路、数据资料与方法

本课题是在我国经济体制转轨以及社区作为居民的自治组织在社会发展中作用日益增强的背景下进行的。整个研究建立在“通过社区社会经济一体化发展增加社区就业需求”的理论假设基础上。社区社会经济一体化发展由社区经济发展、社会发展(包括居民社区意识增强)两部分组成,其中社区经济是有别于市场经济和厂商行为的、与社会发展紧密相关的独特经济成分,具有福利性和盈利性双重特点。社区社会经济一体化发展就是通过政策引导、科学管理和政府扶持,建立社区经济发展与就业新机制;通过合作经营、市场开发和网络建设促进社区服务业及相关产业发展;并以社区经济发展和社区组织建设为中介和纽带将社区发展与社区就业结合起来;二者协调一致共同实现社区社会经济一体化发展和促进社区就业的目的。

为达到上述目标,本课题在广泛收集国内外相关研究成果和历年劳动就业与社会保障及相关统计资料的基础上,按照城市社区发展的不同水平,于2003年暑期在天津、沈阳、上海、武汉等城市选取了具有不同特色的社区居委会进行了弱势群体及其就业促进情况的典型问卷调查和个案访谈。调查采用抽样调查和个人深入访谈相结合的方式,以获取影响失业下岗群体就业的全面资料。在掌握大量第一手材料的基础上,课题采用理论分析与实证研究相结合、系统分析与比较研究相结合、总体分析与个案研究相结合、定性分析与定量研究相结合等方法,对影响社区就业促进的因素、影响途径与机制等进行分析和研究:一方面将城市社区就业促进问题作为一个综合性的系统问题,对其影响因素和现实状况进行系统分析和比较研究,并据此对城市社区就业促进机制与模式进行理论研究和政策探讨;另一方面,探讨社区就业促进的公共政策支持体系和具体政策方案,以增强课题研究的应用价值和政策意义。

同时,本课题还利用课题负责人以往与天津市统计局和天津市妇联的合作开展的《城镇劳动力状况补充调查》和《妇女与社区发展状况调查》的有关数据资料开展本课题的研究。除特别说明外,本课题所使用的资料主要来自:国家劳动与社会保障部、国家统计局、有关城市的市统计局、劳动与社会保障局、总工会、民政局、人才市场等部门公布的统计资料,中国统计年鉴、天津统计年鉴以及课题组所做的问卷调查资料和访谈资料。本课题在综合分析了有关资料的基础上,对中国城