

JUYE YU PEIXUN
ZHENGCE YU SHIWU

上海市社会保障重点学科专题研究系列丛书
劳动和社会保障国家职业资格证书考试教材
高等教育自学考试劳动和社会保障专业教材

就业与培训： 政策与实务

李正龙 范君晖 孟卫军 等◎编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

上海市社会保障重点学科专题研究系列丛书 (项目编号P1403)
上海市科委科技攻关重点项目系列研究成果 (项目编号065111037)
2005年度国家社会科学基金资助项目 (项目编号05BJY108)

就业与培训： 政策与实务

李正龙 范君晖 孟卫军 等◎编著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

就业与培训:政策与实务/李正龙,范君晖,孟卫军等编著. —北京:北京大学出版社,2008.5

(上海市社会保障重点学科专题研究系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 301 - 13697 - 3

I. 就… II. ①李… ②范… ③孟… III. ①劳动就业 - 中国 ②职业培训 - 中国 IV. F249.214 C975

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 055758 号

书 名: 就业与培训:政策与实务

著作责任者: 李正龙 范君晖 孟卫军 等编著

责任编辑: 林君秀 解惠琴

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 13697 - 3/F · 1892

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926

出版部 62754962

电子邮箱: em@pup.pku.edu.cn

印刷者: 北京宏伟双华印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米 × 980 毫米 16 开本 18.75 印张 317 千字

2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

印 数: 0001—5000 册

定 价: 35.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010 - 62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

上海市社会保障重点学科专题研究系列丛书
劳动和社会保障国家职业资格证书考试教材
高等教育自学考试劳动和社会保障专业教材

编 委 会

丛书主编：汪 泓

副 主 编：张健明 吴 忠 陈心德 马力中

委 员：张伯生 王裕明 李正龙 史健勇

杨国平 王宇熹

总 序

哈耶克曾经说过：“社会保障乃社会安全之网络，足以摄取命运多舛者之心。”老有所养、病有所医、失有所补、育有所保、弱有所助、劳有所得、安居乐业是人民群众的基本要求。社会保障制度的改革和发展，是一项涉及广大人民群众切身利益的“民生工程”，不仅在我国是一个社会热点问题，在世界其他国家也是一个十分敏感的社会问题。

社会保障制度改革与发展还是一项高度复杂的社会系统工程。它涉及政治、经济、社会生活方式等各个方面，关系到社会各个利益群体，直接影响社会稳定。由于社会保障制度改革“牵一发而动全身”，各国政府都给予了高度关注，制度设计极为谨慎，操作规范极为严格。

上海社会保障问题研究中心的研究人员，凭借上海市社会保障重点学科建设平台，运用现代统计方法、系统动力学等现代科学的研究手段和研究方法，探究社会保障领域中的一系列复杂问题，在社会保障模式国际比较研究、社会保障定量分析及其研究、社会保障政策研究三个方向上进行了长期深入的理论研究和实践探索。他们与上海市总工会、上海市发展与改革委员会、上海市劳动和社会保障局、上海市医疗保险局等政府职能部门以及上海城区政府紧密合作，坚持理论和实际相结合，将研究成果运用到社会实践之中，推进了社会保障学科的理论 and 实践创新，形成了鲜明的学科研究特色。许多研究成果不仅得到了同行专家的认同和高度评价，也得到了政府职能部门的充分肯定和高度重视，许多研究成果被政府有关职能部门采纳并转化为社会政策，取得了比较显著的社会效益。

为了使读者进一步了解社会保障制度，也将研究成果更好地服务于社会，我们组织部分从事社会保障学科教学和研究的教师撰写了社会保障学科系列丛书。

本丛书在编写过程中，体现了以下五个方面的特点：

(1) 观点的创新性。丛书讨论了现实中的热点、难点问题，并结合中国特别是上海的实际对社会保障一些重大问题进行了创新性的论述。例如对建立完善我国城镇职工基本养老保险制度，提出了独特的解决路径和方案



设计等。

(2) 定性研究和定量分析相结合。丛书与其他同类著作不同,许多研究成果,如养老基金的财政合理投入优化模型构建、上海市养老保险基金隐性债务测算等,既有定性理论阐述,又有严密的定量分析,做到了定性研究和定量分析的紧密结合。

(3) 理论与现实的紧密结合。丛书编写中高度注重与中国特别是上海社会保障现实的结合。由于社会保障制度设计的决策和政策操作业务具有很强的实践性特征,而且社会保障水平在我国不同区域差异很大。因此,丛书每本分册和其中每一部分内容的选择,都力求把握社会保障制度改革发展所具有的实践性特征,体现与我国社会保障发展现实高度结合。

(4) 理论体系和内容的完整性。丛书编著做到了体系框架完整,比较系统地探讨了我国社会保障问题。在内容安排上,既包括了对国内外社会保障制度历史沿革的回顾和总结,对现行社会保障制度基本轮廓的梳理;又包括了从理论、方法和实践层面上,对社会保障制度发展与改革的探索和设想。内容涉及社会保险的五大项目、社会保障基金运营、社会保障管理体制、社会救济、社会保障法、劳动标准和劳动监察等多方面内容。丛书体系完整、结构严谨、逻辑顺序合理、重点突出。

(5) 学科内容上的交叉性和综合性。丛书作者对社会保障学的研究,借鉴了政治学、社会学、经济学、管理学学科研究成果,借助了自然科学的研究方法探索和研究社会保障改革发展的内在规律。

丛书共分为六册:《养老保险:政策与实务》、《医疗与生育保险:政策与实务》、《工伤与失业保险:政策与实务》、《劳动标准与劳动监察:政策与实务》、《就业与培训:政策与实务》和《劳动关系与争议处理:政策与实务》。丛书涵盖了社会保险的主要项目,概括了我国社会保障最新政策和实务要求,反映了社会保障学科的最新研究成果,可作为劳动和社会保障专业的本科教材和“劳动和社会保障国家职业资格证书”考试教材。

本丛书在编写过程中参阅了大量的中外文献资料,借鉴了社会保障领域同行的许多研究成果,在此我们向国内外有关学者表示衷心的感谢。

汪泓

2008年2月

前 言

党的十七大报告中指出：“实施扩大就业的发展战略，促进以创业带动就业。就业是民生之本。要坚持实施积极的就业政策，加强政府引导，完善市场就业机制，扩大就业规模，改善就业结构。完善支持自主创业、自谋职业政策，加强就业观念教育，使更多劳动者成为创业者。健全面向全体劳动者的职业教育培训制度，加强农村富余劳动力转移就业培训。建立统一规范的人力资源市场，形成城乡劳动者平等就业的制度。完善面向所有困难群众的就业援助制度，及时帮助零就业家庭解决就业困难。积极做好高校毕业生就业工作。完善和落实国家对农民工的政策，依法维护劳动者权益。”

我国有 13 亿多人口，就业问题比任何一个国家都严重，都复杂，都更紧迫。改革开放以来，党和政府已采取一系列行之有效的政策措施，就业和再就业工作取得显著成绩。但我国就业形势仍十分严峻。我国就业方面的主要矛盾，是劳动者充分就业的需求与劳动力总量过大、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，新成长劳动力和失业人员再就业问题相互交织。焦点集中在失业人员再就业上，而且这个问题已成为一个带有全局性影响的重大经济和社会问题。这些情况说明，扩大就业、促进再就业，任务十分紧迫，工作非常艰巨。

作为提高劳动者素质、促进就业的重要社会保障措施，我国的职业培训由劳动保障行政部门管理的体制长期以来一直是比较稳定的。我国的职业培训与我国经济体制、就业制度和教育体制改革同步，处在深化改革、不断发展和逐步完善的过程中。

本书分为上、下两篇，分别是就业与培训。在内容上，重新梳理了就业和失业的基本理论；回顾和总结了劳动力市场的建立与发展、国有企业下岗职工基本生活保障制度以及职业介绍、职业培训等方面工作的发展情况；探讨了中国当前就业与失业的现状和问题以及妇女、未成年人、农村劳动力和



特殊群体的就业工作。如能以此引起广大读者对就业、失业与培训的进一步关注和探索,也就让我们编写该书的初衷得以如愿了。

就业与培训是内容丰富且不断发展的社会保障工作。就业培训,在界定其解决目标方面是一个有着非常明确和清晰对象的“实际”课题。但是,在确定其解决路径和方案设计方面又是一个存在着较大歧义和相悖的“理论”课题。我们深知其研究的艰难和艰辛。

在本书的撰写过程中,始终得到本丛书的主编、上海工程技术大学校长汪泓教授的热情敦促和悉心指导,她为本书的框架设计、内容确定和撰写宗旨提出了大量宝贵的意见和建议。本书第1、2、4、5章由孟卫军编写,第3、6、7、8、9章由孙瑞虹编写,第10、11、12、13章由范君晖编写,第14、15、16、17、18章由胡田编写;全书由李正龙教授统稿;汪泓教授对本书进行了审阅。另外,在本书的撰写过程中,也得到了上海工程技术大学管理学院和社会科学教学部公共管理系众多师生的关心和支持。特别要提到的是,在本书的撰写过程中还得到上海市总工会王立铭、顾学庆等同志的具体指导和多次仔细的审阅及校对,在此表示深切的感谢。本书在编写过程中参阅了大量的中外文参考书和文献资料,在此对国内外有关作者表示衷心的感谢。

由于就业培训问题的复杂性以及编者水平和时间所限,如有疏漏,敬请广大读者批评指正。

编 者

2008年3月



目 录

(48)	.....	1.0
(10)	.....	2.0
(20)	.....	3.0
(001)	.....	4.0
(100)	.....	5.0
(100)	.....	6.0
(118)	.....	7.0
(25)	.....	8.0
(150)	.....	9.0
(158)	.....	10.0
(081)	.....	11.0
(130)	.....	12.0
(142)	.....	13.0
(221)	.....	14.0
(221)	.....	15.0
(100)	.....	16.0
(100)	.....	17.0
(100)	.....	18.0
(100)	.....	19.0
(100)	.....	20.0
(100)	.....	21.0
(100)	.....	22.0
(100)	.....	23.0
(100)	.....	24.0
(100)	.....	25.0
(100)	.....	26.0
(100)	.....	27.0
(100)	.....	28.0
(100)	.....	29.0
(100)	.....	30.0
(100)	.....	31.0
(100)	.....	32.0
(100)	.....	33.0
(100)	.....	34.0
(100)	.....	35.0
(100)	.....	36.0
(100)	.....	37.0
(100)	.....	38.0
(100)	.....	39.0
(100)	.....	40.0
(100)	.....	41.0
(100)	.....	42.0
(100)	.....	43.0
(100)	.....	44.0
(100)	.....	45.0
(100)	.....	46.0
(100)	.....	47.0
(100)	.....	48.0
(100)	.....	49.0
(100)	.....	50.0
(100)	.....	51.0
(100)	.....	52.0
(100)	.....	53.0
(100)	.....	54.0
(100)	.....	55.0
(100)	.....	56.0
(100)	.....	57.0
(100)	.....	58.0
(100)	.....	59.0
(100)	.....	60.0
(100)	.....	61.0
(100)	.....	62.0
(100)	.....	63.0
(100)	.....	64.0
(100)	.....	65.0
(100)	.....	66.0
(100)	.....	67.0
(100)	.....	68.0
(100)	.....	69.0
(100)	.....	70.0
(100)	.....	71.0
(100)	.....	72.0
(100)	.....	73.0
(100)	.....	74.0
(100)	.....	75.0
(100)	.....	76.0
(100)	.....	77.0
(100)	.....	78.0
(100)	.....	79.0
(100)	.....	80.0
(100)	.....	81.0
(100)	.....	82.0
(100)	.....	83.0
(100)	.....	84.0
(100)	.....	85.0
(100)	.....	86.0
(100)	.....	87.0
(100)	.....	88.0
(100)	.....	89.0
(100)	.....	90.0
(100)	.....	91.0
(100)	.....	92.0
(100)	.....	93.0
(100)	.....	94.0
(100)	.....	95.0
(100)	.....	96.0
(100)	.....	97.0
(100)	.....	98.0
(100)	.....	99.0
(100)	.....	100.0

上篇 就 业

第 1 章 就业和失业概论	(3)
1.1 就业的基本理论	(3)
1.2 失业的基本理论	(5)
1.3 中国的就业、失业现状与问题	(10)
第 2 章 促进就业的宏观政策	(16)
2.1 影响就业的主要因素	(16)
2.2 促进就业的宏观政策	(23)
第 3 章 劳动力市场概述	(36)
3.1 上海市劳动力市场概述	(36)
3.2 我国劳动力市场概述	(39)
第 4 章 就业服务	(54)
4.1 就业服务概述	(54)
4.2 就业服务机构	(55)
4.3 职业介绍和职业指导	(56)
4.4 公共就业服务与就业困难群体的援助	(59)
4.5 完善就业服务体系	(61)
第 5 章 国有企业下岗职工基本生活保障	(67)
5.1 国有企业下岗职工问题的产生	(67)
5.2 国有企业下岗职工基本生活保障	(69)



5.3	促进国有企业下岗职工再就业	(74)
5.4	下岗职工基本生活保障向失业保险并轨	(78)
第6章	对妇女、未成年人、特殊群体就业的保护	(84)
6.1	妇女就业权益保护	(84)
6.2	特殊群体的就业政策及概况	(91)
6.3	未成年人就业保护	(96)
第7章	农村劳动力就业	(100)
7.1	农村劳动力就业的基本情况	(100)
7.2	我国农村劳动力转移与跨地区流动就业	(106)
7.3	上海农村劳动力就业状况	(118)
第8章	涉外就业	(126)
8.1	涉外就业基本情况	(126)
8.2	港澳台居民及外国人在我国的就业政策	(128)
第9章	青年就业	(139)
9.1	我国青年就业概述	(139)
9.2	我国青年就业的政策及举措	(145)
下篇 培 训		
第10章	职业培训	(155)
10.1	职业培训的基本理论	(155)
10.2	职业培训对上海社会、经济发展的作用	(158)
10.3	职业培训的具体实施	(160)
10.4	我国职业培训工作发展历程及取得的经验	(163)
10.5	现代化进程对上海劳动力就业的影响	(166)
10.6	职业培训的改革目标和发展趋势	(169)
第11章	就业前培训和其他培训	(178)
11.1	就业前培训概述	(178)
11.2	劳动预备制度	(180)
11.3	实施劳动预备制的典型案例——上海市青年 职业见习计划	(187)

11.4	企业职工培训	(197)
11.5	妇女职业培训	(205)
11.6	上海市残疾人职业培训	(209)
11.7	流动人员职业培训	(213)
第 12 章	高技能人才职业培训	(216)
12.1	高技能人才的地位和作用	(216)
12.2	上海高技能人才的现状及分析	(218)
12.3	加快高技能人才队伍建设的对策措施	(220)
12.4	上海高技能人才培养计划	(224)
第 13 章	再就业职业培训	(227)
13.1	再就业培训概述	(227)
13.2	再就业培训的期限规定和实施	(229)
13.3	上海再就业培训的具体实施	(231)
第 14 章	创业培训	(244)
14.1	创业培训概述	(244)
14.2	主要创业政策法规及政府补贴培训	(248)
14.3	创业培训实践	(253)
第 15 章	职业介绍	(260)
15.1	政府对职业介绍机构的管理	(260)
15.2	我国职业介绍的发展	(264)
第 16 章	职业分类与职业标准	(268)
16.1	职业与职业分类	(268)
16.2	职业标准	(272)
第 17 章	职业技能鉴定和职业资格证书制度	(275)
17.1	职业技能鉴定	(275)
17.2	职业资格证书制度	(277)
第 18 章	职业技能竞赛和技能人才培养	(282)
18.1	职业技能竞赛和技能人才培养概述	(282)
18.2	我国职业技能竞赛与技能人才培养的特点	(284)
参考文献	.....	(286)



上 篇

就 业

- 第1章 就业和失业概论
- 第2章 促进就业的宏观政策
- 第3章 劳动力市场概述
- 第4章 就业服务
- 第5章 国有企业下岗职工基本生活保障
- 第6章 对妇女、未成年人、特殊群体就业的保护
- 第7章 农村劳动力就业
- 第8章 涉外就业
- 第9章 青年就业

第1章 就业和失业概论

本章关键词

就业 失业 失业的类型 就业的总体形势 失业人员

学习目标

通过本章学习,学生应主要掌握就业的概念、就业的分类、就业的功能;失业和失业者的概念、失业的类型、失业的主要影响、就业与失业的统计指标;中国的就业的总体形势、就业面临的主要问题、失业人员就业难的原因等主要内容。

1.1 就业的基本理论

1.1.1 就业的概念

市场经济条件下,劳动力就业和失业是政府、社会 and 居民普遍关注的重大经济和社会问题。从经济学角度规定,就业的定义是指:劳动者通过一定的组织形式实现同生产资料相结合,从事一种合法的社会劳动,取得一定的报酬或收入,被视为实现了就业。它反映的是劳动力作为一种经济资源被利用的状况。

1.1.2 就业的分类

1. 非正规就业(或称为“非正规部门就业”)

此概念于20世纪70年代初由国际劳工组织正式提出。非正规部门就业主要是指规模很小的从事商品生产、流通和服务的单位。主要包括微型企业、家庭的生产服务单位及独立的个体劳动者。国际劳工组织将非正规部门就业定义为“发展中国家城市地区那些低收入、低报酬、无组织、无结构



的很小的生产规模的生产或服务单位”。在非正规部门就业的劳动者则称为非正规就业(也称为“分散性就业”)。从这个定义可以看出,我国城乡大量存在的私营和个体劳动者都属非正规就业。而且随着经济进一步搞活,非正规就业人员还会大量增加,并成为中国就业大军中的重要组成部分。

2. 不充分就业(也称为“就业不足”)

中国在1995年就确定了不充分就业的统计定义。不充分就业是指非个人原因,在调查周内工作时间不到标准工作时间的一半(20小时),并愿意从事更多工作的人员。在实际操作中,判断不充分就业人员的标准有三条:一是调查周内工作时间不到标准时间的一半;二是工作时间短并非个人原因;三是愿意从事更多的工作。只有同时具备这三条才能统计为不充分就业人员。目前,国内外也有学者认为只要“愿意从事更多的工作”,这种就业就应视为不充分就业。

3. 弹性就业

是指不限时间、不限收入、不限场所的灵活多样的就业形式。它是相对于全日制就业形势而言的。弹性就业包括非全日制就业、临时就业(如短期就业、季节就业、承包就业、传呼就业、独立就业)、派遣就业(雇佣型派遣就业和登记型派遣就业)、钟点工等。目前我国城镇广泛存在着弹性就业现象。

4. 阶段性就业

是指在劳动者的职业生涯中,自愿退出社会劳动一个阶段后,再参加社会劳动的一种就业形式。它是与终生就业相对应的。我国目前存在的在职人员脱产上学实际上就是阶段性就业的一种形式。近年来,一些专家学者提出,妇女在生育期和幼儿成长期,可以在家承担哺育子女的职责而暂时退出社会劳动,待子女上幼儿园后再去就业,这也是阶段性就业的重要形式之一。

1.1.3 就业的功能

1. 就业对劳动者个人的功能

(1) 生活保障功能。就业是劳动者个人谋生的手段,劳动者通过就业,取得一定的收入,从而获得自身生存以及养育后代所需的生活资料。从这个角度上来说,就业具有保障劳动者基本生活的功能,也是其他功能的基础与前提。

(2) 劳动者实现和发展自我价值的功能。就业是劳动者个人能力、才智显示和发挥的条件。劳动者具备一定的知识与能力,需要在适合自己的岗位上显示和发挥自己的才智,得到社会的承认,同时使自己的思想道德、智力、技能水平得到不断完善和发展,这种要求也只有就业才能实现。

(3) 劳动者服务社会的功能。就业是劳动者服务社会的重要途径。社会劳动者的劳动总和,为社会创造出各种财富,满足民众日益增长的物质文化需求。实际上,人们用自己在社会就业岗位上的劳动成果与他人的劳动成果进行交换,通过交换,个人在满足自己的需求的同时,也满足了其他社会成员的需求。从这个角度讲,就业协调了人与人之间分工与协作的关系,使每个劳动者为自己也为社会劳动,从而为人们服务。

2. 就业的社会功能

(1) 增加社会财富的功能。马克思说过:“任何一个民族,如果停止劳动,不用说一年,就是几个星期,也要灭亡。”就业使分离的生产要素得以结合,从而生产出物质财富和精神财富,为人类社会的存在和发展提供经济基础。创造财富的劳动的前提是劳动者必须实现就业,从这个角度讲,没有就业活动,人类的财富就失去了源泉。

(2) 稳定社会的功能。就业不单是一个经济问题,而且是一个政治问题和社会问题,就业问题解决得如何,关系到社会的平等与稳定的环境。劳动就业可以使社会成员各得其所,安心工作,使良好的工作秩序、生活秩序和社会秩序得以维护。相反,如果就业问题没有得到很好的解决,失业人口比较多,有劳动能力的人长期得不到安置,那么不仅会影响到他们自己的物质生活状况,也会影响到社会的稳定。正因为如此,大多数国家都把充分就业作为宏观经济调控的首要目标。

(3) 社会发展的功能。就业是一种经济活动,对社会的发展有着重要的作用。一个社会就业水平高,经济资源利用充分,表明就业的效果好,社会财富也就丰富,人们的物质文化水平就高,从而推动社会的文明发展与进步。

1.2 失业的基本理论

1.2.1 失业与失业者

失业,是指劳动力供给与劳动力需求在总量或结构上的失衡所形成的、



具有劳动能力并有就业要求的劳动者处于没有就业岗位的状态。在我国,根据统计制度规定,失业人口是指非农业人口,在一定年龄内(男性为16—50岁;女性为16—45岁),有劳动能力,无业而要求就业,并在当地就业服务机构进行了求职登记的人口。由此计算失业率而对外发布和使用。按照国际劳工组织的定义,失业人员是指在一定年龄以上,在参考时期内没有工作、目前可以工作而且正在寻找工作的人。国际上判断是否为失业人口主要根据“三要素”,即没有工作、能够工作、寻找工作。在失业者中,有的是第一次加入劳动力队伍的新失业者;有的是为寻找新工作,离开旧职但没找到新工作,已登记注册的失业者;也有的是被辞退而无法返回岗位的失业者。

1.2.2 失业的类型

1. 摩擦性失业

即便劳动力市场处在均衡状态,即在现行市场工资率下,劳动力供给与劳动力需求正好相等,也总会有一些人处于转换职业之中,或者刚进入劳动力市场,正在寻找职业,或因用工需求的随机波动引起一些人不得不暂时处在工作交换甚至职业变换状态之中,这些就是摩擦性失业。它是由以下三个方面的原因产生的:一是劳动力市场的动态属性;二是信息不完善;三是求职者与拥有职位空缺的雇主之间相互寻找、洽谈需要一定的时间。

2. 结构性失业

结构性失业是指由于经济结构、体制、增长方式等的变动,使劳动力在包括技能、经验、工种、知识、年龄、性别、主观意愿、地区等方面的供给结构与需求结构不相一致而导致的失业。结构性失业产生的根源在于劳动力供求结构上的不一致,从而表现为失业和空位并存的特征。同时由于造成劳动力供求结构不一致的原因和其表现形式多种多样,也就导致了其类型的多样化。

3. 季节性失业

季节性失业是指由于某些部门的间歇性生产特征而造成的失业。例如,有些行业或部门对劳动力的需求随季节的变动而波动,如受气候、产品的式样、劳务与商品的消费需求等季节性因素的影响,使得某些行业出现劳动力的闲置,从而产生失业,主要表现在农业部门或建筑部门,或一些加工业,如制糖业。

4. 周期性失业

周期性失业又称为总需求不足的失业,是由于总需求不足而引起的短