

— 史册, 杨怀印 —

中国非农失业 “三方合作”管理研究



吉林人民出版社

本书为国家自然科学基金项目：我国非农失业管理制度的设计研究
(71273046) 的阶段性研究成果

中国非农失业 “三方合作”管理研究

史 册 杨怀印 著

吉 林 人 民 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

中国非农失业“三方合作”管理研究 / 史册, 杨怀印著.

— 长春: 吉林人民出版社, 2015.10

ISBN 978-7-206-11976-7

I. ① 中…

II. ① 史… ② 杨…

III. ① 失业—社会管理—研究—中国

IV. ① D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 248091 号

中国非农失业“三方合作”管理研究

著 者: 史 册 杨怀印

责任编辑: 陆 雨 韩春娇

封面设计: 孙浩瀚

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 7548 号 邮政编码: 130022)

咨询电话: 0431-85378033

制 版: 吉林人民出版社图文设计印务中心

印 刷: 长春市中海彩印厂

开 本: 700mm×1000mm 1/16

印 张: 15 字 数: 230 千字

标准书号: ISBN 978-7-206-11976-7

版 次: 2015 年 10 月第 1 版

印 次: 2015 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社联系调换。

摘 要

失业是市场经济发展过程中的必然产物，不论是发达国家还是发展中国家，它都是一个社会公众普遍关注的问题。我国是劳动人口大国，劳动力资源丰富的同时也隐藏着高失业率的危机，随着经济的高速发展以及社会的不断变革，出现了很多突发性、偶然性以及具有中国特色的失业问题。根据课题组截至 2013 年年底的三年调查发现，多数非农失业人员，包括农民工、大学毕业生、复员转业军人以及低保对象等社会群体中的无业人员，都没有在当地失业登记部门进行失业登记。他们有的不在当地失业登记范畴之内，有的是不愿意被认定为失业，他们享受不了失业保险、再就业培训、再就业心理辅导等保障，一旦长期失业对社会的稳定与经济的可持续发展会造成很多不良影响。

我国的失业保险起步较晚，失业管理方面仍存在很多问题。实践中发现，完全由政府管理失业问题已经出现了很多弊端，会发生市场失灵、政府失灵的现象。通过理论与调查研究表明，非营利组织的发展可以弥补失业管理中的缺陷，能够承担政府失灵和市场失灵的公益性服务，能够有效地节省政府资源、缓解社会压力。在失业治理方面，我国的财政暂时还不富裕，法律也尚不完善，政府包办型的失业管理存在很多弊端，调动非农失业人员与非营利组织参与非农失业管理的积极性，能够有效地节约管理成本、提高再就业培训的质量，并且促进非农失业人员实现再就业，促进非营利组织更规范化的发展。

本文通过大量的调查数据对非农失业管理的现状及问题进行分析，并总结产生问题的原因，从而建议构建非农失业三方合作管理模式，即，构建政府、非农失业人员、参与非农失业管理的非营利组织的三方相互合



作、相互监督的非农失业管理模式，解决我国失业管理中存在的问题，帮助非农失业人员积极再就业，减轻政府压力，缓解社会矛盾是本文研究的直接因素。本文主要分七章进行论述：

第一章是导论，主要阐述的是本文的研究背景、意义，指出了研究中的创新点、重点、难点以及研究思路和研究方法。

第二章是城镇非农失业管理的相关理论，主要是对本文涉及到的城镇非农失业管理的相关概念进行界定，对国内外的研究现状进行梳理和评述，并且阐述非农失业管理的理论基础。

第三章研究的是我国城镇非农失业管理的现状，分别从我国非农失业与失业保险制度的发展、我国政府统筹非农失业管理的现状、我国非农失业人员的现状以及我国参与非农失业管理的非营利组织的发展现状四个方面进行量化阐述的。

第四章是对我国城镇非农失业管理中存在的问题进行研究，包括政府非农失业管理中失业登记、失业保险金管理和再就业管理三方面存在的问题；非农失业人员在登记主动性、就业积极性、差别就业心态以及培训主体四个方面存在的问题；参与非农失业管理的非营利组织的属性、参与程度、内部管理体制以及组织人才四个方面存在的问题。

第五章是根据第四章所阐述的问题进行了原因分析，其中包括法律与制度的滞后、失业保险金的管理混乱、再就业需求重视不足和登记失业率低的政府管理层面；就业观念落后、择业心理偏差和制度的认知偏差的非农失业人员层面；法律身份缺失、合作关系缺失、资金不足和公信力不足的参与非农失业管理的非营利组织层面。

第六章是国际经验的借鉴，其中包括失业管理的法律、法规、失业保险的管理体制、失业治理的经验和再就业培训管理四个方面。

第七章是建议构建我国城镇非农失业三方合作管理模式，先阐述了该模式的定位，然后从失业登记、失业保险金管理、再就业培训和协作四个方面，对构建我国城镇非农失业三方合作管理模式提出了具体的对策、建议。

关键词：失业登记；失业保险管理；再就业培训；非农失业管理

Abstract

Unemployment is an inevitable result of the development of market economy, whether developed or developing countries, it is a social issue of public concern. China is the country with a large work force, abundant labor resources also hides high unemployment crisis. With the development of the high-speed development of economy and society, there are many with Chinese characteristics of the unemployment problem. By the end of 2013, the investigation with 3 years found that, the majority of non-agricultural unemployment personnel, including rural migrant workers, university graduates, demobilized soldiers and low income households among the unemployed in social groups are not in the local unemployment registration departments for registration. Some of them are not within the scope of local unemployment registration; some of them don't want to be identified as unemployment. They cannot enjoy the security of unemployment insurance, re-employment training and re-employment psychological guidance. Once appears the long-term unemployed will cause a lot of bad effects of social stability and economic sustainable development.

China started late on unemployment insurance, there are still many problems of unemployment management. In practice, completely by the government to manage unemployment have appeared a lot of disadvantages, like the phenomenon of market failure and government failure. Through the study of theory and practice, found the development of non-profit organizations can make up the defects in unemployment management, can assume the government failure and market failure



of public service, and can effectively save resources of government, alleviate the pressure of the society. In unemployment governance, China's finance is not rich, the law also is not perfect yet. There are many disadvantages of the government arranged type of unemployment management. Mobilize the enthusiasm of the non-agricultural unemployed and non-profit organizations to participate in non-agricultural employment management, can effectively save the management cost, improve the quality of re-employment training and promote the non-agricultural unemployed obtain employment; promote non-profit organizations more standardized development.

In this paper, through a large number of survey data to the non-agricultural unemployed management present situation and the problems were analyzed, and summarize the causes of the problems. And then suggesting that build non-agricultural unemployed tripartite cooperation management mode, namely, to build the mode of the government, the non-agricultural unemployed personnel, and the non-profit organization which to participate in non-agricultural unemployed management of tripartite cooperation and mutual supervision. The direct factors in this paper is in order to solve the problems existing in the non-agricultural unemployed management of our country, to help the non-agricultural unemployed personnel find jobs actively, reduce the pressure of the government, to alleviate social contradictions. This paper is mainly divided into seven chapters:

The first chapter is the introduction, mainly expounds the research background, significance of this, points out the research innovation, key point, difficulty, the ideas of research and research methods.

The second chapter is the related theories of urban non-agricultural unemployed management, mainly defines the concepts related to the urban non-agricultural unemployed management, review and comment on the research at home and abroad, and it expounds the basic theory of non-agricultural unemployed management.

The third chapter is the study of the current situation of China's urban non-agricultural unemployed management. Respectively from four aspects to quantify which the non-agricultural unemployed and the development of unemployment insurance system, current situation of the government management of non-agricultural unemployed, non-agricultural unemployed personnel situation, and the current situation of the development of non-profit organizations which participate in non-agricultural unemployed management.

The fourth chapter is to study the existence problems of urban non-agricultural unemployed management. Including three problems of government management in the unemployment registration of non-agricultural unemployed personnel, unemployment insurance and the re-employment management; four problems of non-agricultural unemployed personnel which is initiative of registration, positivity of employment, differences in employment mentality, and training subject; four problems of non-profit organization of the attribute of organization, level of involvement, internal management system and talents of organization.

The fifth chapter is the problems according to the fourth chapter expound the reason analysis. Including the legal and institutional lag behind, unemployment insurance management confusion, re-employment demand less attention and the registered unemployment rate in low of government; employment idea lag, employment psychological deviation and the system of cognitive bias of non-agricultural unemployed personnel; lack of legal identity and cooperation, lack of funds and credibility of non-profit organization.

The sixth chapter is the international experience for reference, including four aspects that unemployment management laws and regulations, the management system of unemployment insurance, unemployment governance experience and re-employment training management.

The seventh chapter is suggestion to build urban non-agricultural unemployed tripartite cooperation management mode in our country. First elaborated the



positioning of the model, and then from four aspects that the unemployment registration, management of unemployment insurance, re-employment training and cooperation, for the construction of urban non-agricultural unemployed tripartite cooperation management model put forward specific countermeasures and suggestions.

Key words: Unemployment registration; Unemployment insurance management; Re-employment training; Non-agricultural Unemployed Management

目 录

第一章 导 论 / 1

第一节 研究背景与意义 / 1

一、研究背景 / 1

二、研究意义 / 3

第二节 创新点、重点与难点 / 4

一、研究的创新点 / 4

二、研究重点 / 5

三、研究的难点 / 5

第三节 研究思路与研究方法 / 6

一、研究思路 / 6

二、研究方法 / 6

第二章 本文研究的相关理论 / 8

第一节 城镇非农失业管理的相关概念 / 8

一、“非农失业”与“三方合作”的界定 / 8

二、失业概念与类型 / 10

三、失业保险的概述 / 13

四、非营利组织概述 / 16

第二节 国内外研究现状 / 20

一、失业及其原因的相关研究 / 20

二、失业保险对再就业影响的相关研究 / 23

三、心理与社会因素对再就业影响的相关研究 / 25



四、非营利组织介入失业管理的相关研究	/ 27
第三节 非农失业管理的理论基础	/ 29
一、经济学理论基础	/ 29
二、社会学理论基础	/ 35
三、管理学理论基础	/ 37
四、心理学理论基础	/ 39
第三章 我国城镇非农失业管理现状	/ 42
第一节 我国非农失业与失业保险制度的发展	/ 42
一、我国城镇失业人口的结构特征	/ 42
二、我国非农人口失业现状	/ 46
三、我国失业保险制度的建立与发展	/ 52
第二节 我国政府统筹非农失业管理现状	/ 56
一、我国城镇非农失业登记的管理现状	/ 56
二、我国各地失业保险金收支差异大	/ 57
三、我国政府促进再就业的管理现状	/ 59
第三节 我国城镇非农失业人员现状	/ 62
一、我国非农失业人员登记现状	/ 63
二、我国非农失业人员参保现状	/ 63
三、我国非农失业人员参加再就业培训现状	/ 66
第四节 我国非营利组织发展现状	/ 68
一、非营利组织数量不断增多	/ 68
二、非营利组织增加值逐年上升	/ 69
三、非营利组织资金筹措政府占主导	/ 70
四、非营利组织吸纳就业潜力大	/ 71
五、参与非农失业管理相关领域的非营利组织现状	/ 72
第四章 我国城镇非农失业管理存在的主要问题	/ 75
第一节 我国政府非农失业管理存在的主要问题	/ 75
一、失业登记存在的主要问题	/ 75

二、失业保险金管理存在的主要问题	/ 81
三、政府再就业管理存在的主要问题	/ 85
第二节 我国城镇非农失业人员存在的主要问题	/ 88
一、失业登记主动性弱	/ 88
二、下岗职工再就业积极性不强	/ 93
三、再就业的心态差别显著	/ 93
四、培训主体不明确	/ 95
第三节 我国非营利组织参与城镇非农失业管理存在的主要问题	/ 96
一、非营利组织的“事业单位特色”	/ 96
二、非营利组织参与失业治理的程度不够	/ 97
三、内部处于无责任制现状	/ 98
四、非营利组织人才“民办匮乏，官办兴旺”	/ 99
第五章 我国城镇非农失业管理存在问题的原因	/ 102
第一节 我国政府非农失业管理存在问题的主要原因	/ 102
一、我国相关法律及配套制度的滞后	/ 102
二、我国失业保险制度的滞后	/ 103
三、我国失业保险的管理混乱	/ 104
四、我国对非农失业人员再就业需求重视不足	/ 105
五、我国城镇登记失业率偏低原因的实证分析	/ 107
第二节 我国城镇非农失业人员存在问题的主要原因	/ 111
一、低保对象就业观念滞后	/ 111
二、高校毕业生择业的心理偏差	/ 112
三、非农失业人员的认知缺陷	/ 114
第三节 我国非营利组织参与非农失业管理存在问题的主要原因	/ 116
一、法律身份缺失	/ 116
二、政府与非营利组织合作缺失	/ 118
三、缺少资金的支撑	/ 119



四、组织公信力不足 /	120
第六章 城镇非农失业管理的国际经验借鉴 /	122
第一节 国外失业管理的法律、法规借鉴 /	122
一、美国有关失业管理的主要立法 /	122
二、德国有关失业管理的主要立法 /	123
三、日本失业管理的相关法律、法规 /	123
四、英国有关失业管理的主要法律、法规 /	124
第二节 国外失业保险管理体制的经验借鉴 /	124
一、政府直接管理型 /	125
二、政府受理自治机构管理型 /	126
三、工会专职管理型 /	127
第三节 国外失业保险金相关制度经验借鉴 /	128
一、失业保险覆盖范围 /	128
二、失业保险待遇标准与给付期限 /	130
三、失业保险金的筹集 /	134
第四节 国外失业治理的经验借鉴 /	136
一、美国政府发挥“就业优先”的决策职能 /	136
二、德国的职业促进政策 /	137
三、日本政府制定“劳雇双刺激供需”的失业保险制度 /	139
四、澳大利亚运用第三方一级管理模式管理保险费 /	140
第五节 国外再就业培训管理的经验借鉴 /	140
一、再就业技能培训的国际经验借鉴 /	141
二、再就业心理咨询的国际经验借鉴 /	144
第七章 构建我国城镇非农失业三方合作管理模式建议 /	147
第一节 我国城镇非农失业三方合作管理模式定位 /	147
一、设计的原则 /	147
二、设计的目标 /	149
第二节 我国城镇非农失业三方合作管理模式的协作基础 /	151

一、改善政府与非营利组织的关系 /	151
二、完善相关法律、法规建设 /	153
三、建立三方相互监督机制 /	158
四、我国城镇非农失业三方合作管理模式的流程 /	163
第三节 城镇非农失业登记的三方合作管理模式 /	164
一、政府建立非农失业登记管理制度 /	164
二、明确非农失业人员的失业登记权利义务 /	167
三、鼓励非营利组织合作参与失业统计与调研 /	169
第四节 城镇非农失业保险金的三方合作管理模式 /	171
一、加强政府对保险金管理 /	171
二、非农失业人员领取保金的规范化 /	176
三、鼓励非营利组织的“有条件”资助活动 /	177
第五节 城镇非农失业再就业培训的三方合作管理模式 /	178
一、政府完善再就业促进管理模式 /	178
二、非农失业人员积极参与再就业管理 /	183
三、鼓励非营利组织积极与地方政府合作 /	184
结 论 /	188
参考文献 /	190
附 录	
附录 1：失业保险条例 /	201
附录 2：调查问卷 /	207
一、非农失业人员择业成本调查问卷（部分节选） /	207
二、高校毕业生择业意愿调查表（部分节选） /	212
三、复员转业军人的失业状况调查问卷（部分节选） /	214
四、高校毕业生社区就业的调查问卷（社区工作人员） /	215
五、高校毕业生社区就业的调查问卷（学生及其他） /	220
后 记 /	225

第一章 导论

第一节 研究背景与意义

一、研究背景

从整体情况来看，我国一直是人口大国，失业问题也是很多专家学者以及社会大众十分关注的问题，这也是国家十分重视的问题，从 2007 年到 2012 年，我国的失业人数呈现上升的趋势，到 2012 年城镇登记失业人数已经达到了 917 万人。如何缓解就业压力，如何帮助失业人员再就业成为国家十分重视的问题，国家近年来也十分关注社会保障问题。十八大报告中指出：“将建设更加公平的社会保障体系”，郑功成提出：“中国社会保障体系的建设与发展，要在坚持并巩固普惠性的基础上，增进公平性，使这一制度从形式普惠走向实质公平，让全体人民合理分享成果”。^[1]要认真贯彻十八大的精神，就要增强社会保障的公平性，应该将非农失业人员也归纳到失业登记人口中，要让这一群体同样享受社会保障的普惠性。

虽然我国现在十分重视社会保障，但是在这一背景下仍然暴露了很多问题。我国颁布的《失业保险条例》中只针对具有城镇户籍的失业人员做出了相应的失业保险规定和措施。根据课题组 2011 年到某省某监狱对 35 岁以下、刑期 3 年以下服刑人员的无业现状进行调查发现，司法部门认定捕前无业的服刑人员，经过逐一核实，均没有被当地城镇失业登记机构认定为失业。此类城镇失业登记中的覆盖缺陷，还导致了在失业保险、再就业培训、再就业心理辅导等其他失业管理环节、制度设计的缺失。从调查



中还发现,服刑人员中的无业者只是社会无业人员中的极少数,多数非农失业人员,包括失地农民、大学毕业生、复员转业军人以及低保对象等社会群体中的无业人员,他们当中有的具备城镇户籍,有的已获城镇暂住证明,有的仍然是农村户籍,但共同特点就是他们已经被农村土地承包制排除在外,已经失去土地生存依赖,只是由于现行地方政府在失业登记制度滞后,以及失业保险覆盖、失业保险金、失业救济与救助、失业群体正当权益保护、失业群体的分类心理辅导、再就业技能培训等一系列法律制度、管理程序上的差距或缺失,在设计思想上排除了非营利组织、失业人员促进社会就业的责任认定和积极性的保护,类似的制度设计缺失已经人为地增加了社会管理的成本和风险,社会心理环境、社会伦理环境的某种恶化,以及社会诚信传统的败坏,等等。

社会的失业现象是不以人的意志为转移的客观规律,但是一个国家根据国情,如何客观地确认失业数量、控制失业比例、失业者正当权益的保护程度、再就业管理模式等,则是可控的。我国 30 多年的市场经济发展,不仅提高了人均收入,也改善了包括失业者在内的所有城乡居民的公平、正义、平等、善恶等传统观念,这些现实都在客观上要求我们对现行失业管理制度在失业标准认定、失业保险有效管理、再就业培训权益保障、失业立法模式等诸多管理环节、管理制度缺失进行完善设计。我国一直都在提倡发挥政府的指导作用,但却忽略了失业人员自身应该参与到失业管理中实现权利并履行义务,也忽视了非营利组织在失业管理中能够发挥的积极作用。

我国提倡“以人为本”,本文以政府、非农失业群体、参与失业管理的非营利组织为阐述对象,设计形成政府、非农失业人员、参与非农失业管理的非营利组织的三方合作、互相监督的非农失业的管理模式。旨在完善我国的非农失业管理模式,完善我国的社保体系,使更多的人公平地享有社会福利。

本研究是以国家自然科学基金项目《我国非农失业管理制度的设计研究》为基础,通过对我国现行的失业管理现状入手,通过调查研究分析管理中

存在的问题，以及形成问题的原因，提出构建适合我国城镇非农失业三方合作管理模式的建议，政府与非营利组织围绕非农失业人员的权益为最大考虑因素实行管理。力争使城镇非农失业三方合作管理模式的设计，符合我国人力资源市场发展的需要，符合国际公认、具有失业统计数字之间可比性特点；既要体现对非农失业人员的有效保护，也要避免重蹈大锅饭养懒汉的覆辙；既要体现财政的节约投入、有效投入产出比，也要体现人格尊严保护等非经济因素的投入产出比；既要调动失业群体的再就业积极性，也要体现政府部门维护社会公共利益的责任；既要考虑调动有关社团的积极参与责任，也要考虑社会伦理、社会诚信氛围的健康发展的共同责任。建立的城镇非农失业管理模式，就是为现行的城镇失业管理制度的完善设计做出努力。为未来实现全社会的，不分城镇与农村的所有失业人员都能够得到失业管理制度的保护做准备。

二、研究意义

（一）理论意义

党和国家提倡“以人为本”的社会管理模式，因此，本文建议将非农失业人员加入到非农失业管理中，正是贯彻这一思想。构建我国政府部门、参与非农失业管理的非营利组织、非农失业人员三方形成的非农失业三方合作管理模式。在理论上，提出将第三方管理理论应用于失业保险，引入非农失业的概念，一定程度上发展三方合作管理理论，能够对劳动经济与社会保障相关学科的研究提供一些帮助，如社会失业的登记理论、保险理论、救济与救助理论、财政收支结构理论、失业者正当权益保护理论、再就业培训理论，以及我国城乡一体化理论研究等都具有积极促进意义。

（二）现实意义

在我国已经普及劳动力市场配置资源的前提下，社会失业现象是一个