

山西省发改委十二五规划前期研究课题

山西省劳动就业与 社会保障研究

杨素青 著



甘肃人民出版社

山西省劳动就业 与社会保障研究

杨素青

甘肃人民出版社

2011年11月

改善民生:劳动就业与社会保障(序)

改革开放以来,随着我国经济的持续高速发展,人民生活水平也快速提高。三十多年间,山西省的经济发展虽然经历了几次较大的波动,但整体发展水平和经济总量同样取得了巨大的成就。在经济社会发展、社会财富增长的同时,人民群众的物质文化需求也日益增长,民生问题日益凸显出来。

顺应这一形势,《山西省国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》提出了我省“十二五”时期经济社会发展的主要目标,其中一个重要的内容便是“城乡居民收入普遍较快增加”。《纲要》提出,要加强以改善民生为重点的社会建设。具体手段包括:积极扩大就业、构建和谐劳动关系;合理调整收入分配关系;健全社会保障体系;持续扩大消费;加快医疗卫生事业改革发展;加快保障性住房建设;加强和创新社会管理等方面。《纲要》指出,保障和改善民生是一切工作的出发点和落脚点,必须逐步完善符合省情特点、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公

共服务体系,推进基本公共服务均等化,大力发展社会事业,加强和创新社会管理,切实维护社会和谐稳定。

从山西省“十二五”规划纲要可以看出,省委省政府对民生问题的关注进一步提高,把保障和改善民生作为一切工作的出发点和落脚点,并制定相应的政策加以落实解决,可以看作是“民生”目标的不同表达,也体现了省委省政府在新时期的“民生”执政理念。

事实上,改善民生的关键,其一是解决好就业问题。因为就业是民生之本,劳动就业是社会财富的源泉;如果没有充分就业,那么居民收入的增加,消费水平的提高,民生的改善等等一切都无从谈起。当然,在劳动就业问题中,包括城市居民充分就业问题,还有在城镇化、工业化及市场化条件下农村劳动力的转移问题,应当尤其加以关注。其二是社会保障问题。社会保障制度是以政府为主体,依据法律规定,通过国民收入再分配,对公民在暂时或永久失去劳动能力以及由于各种原因生活发生困难时给予物质帮助,保障其基本生活的制度。社会保障是针对贫困问题、针对贫困现象的一种救助制度。而且,劳动就业制度和社会保障制度之间相互联系,存在着相互促进、相互影响的关系。

本书的成稿,源于本人主持和参与的几个科研课题,

以及多年来的研究成果,一是2004年结项的山西省哲学社会科学规划课题《适应山西社会经济发展的社会保障制度建设研究》,二是2010年结项的山西省统计局课题《山西就业问题与完善养老保障体系的研究》,三是2011年结项的山西省哲学社会科学规划课题《山西省农村劳动力转移问题研究》,四是2011年山西省发改委“十二五”规划前期课题《山西省扩大就业的政策建议》,在上述基础上,加上多年来本人对山西省劳动就业及社会保障问题多方面的探索研究,整理并完善了有关观点和认识,并建立了一个相对完整的体系,把自己多年的成果整理出来,形成本书。

本书的结构,共分三部分,第一篇为现状分析篇,其中两章分别对山西省劳动就业及农村劳动力转移问题现状、问题、原因进行了分析。第二篇为就业政策篇,其中两章分别对山西省劳动就业和农村劳动力转移问题提出了政策建议。第三篇为社会保障篇,结合劳动就业和劳动力转移问题的研究,对山西省社会保障尤其是失业保险、养老保险、失地农民社会保障及城市居民最低生活保障制度进行研究,提出相应的对策思路。

本书写作过程中,参考了理论界相关研究成果,并得到很多朋友的支持,尤其是我的同事赵满华教授、我的同

学牟克杰编辑,在本书写作和出版过程中给予大力支持和帮助,在此深深表示感谢;同时,由于自己科研水平有限,书中难免出现各种错误,也请读者不吝指正。

希望本书能为关注山西、关注山西经济发展、关注山西民生问题的学者提供一些启示和帮助,对山西省相关部门制定劳动就业和社会保障政策提供参考。

作者

2012年1月与山西太原

目 录

现状分析篇

第一章 山西省劳动就业现状与存在的问题	(2)
一、山西省劳动力资源状况	(2)
二、山西省劳动就业现状及特点	(6)
三、山西省劳动就业面临的主要问题	(14)
第二章 山西农村劳动力转移就业及障碍	(39)
一、我国农村劳动力转移就业制度综述	(39)
二、山西省农村劳动力转移的历程	(45)
三、山西省农村劳动力转移的特征	(51)
四、农村劳动力转移面对的矛盾	(56)

就业政策篇

第三章 山西省扩大就业的政策建议	(59)
一、高度重视就业问题,实施积极的就业促进政策	(59)
二、多渠道开发就业岗位	(65)
三、营造良好创业环境	(76)
四、高校毕业生就业工作政策建议	(81)
五、创新援助方式,解决就业困难群体的就业难问题	(87)

六、农村劳动力就业政策建议	(91)
七、建设统筹城乡的公共就业服务体系	(98)
第四章 山西省农村劳动力转移的对策	(102)
一、农村劳动力转移理论述评	(102)
二、建立长期稳定的农村劳动力转移制度	(113)
三、非正规就业是农村劳动力转移就业的重要途径	(120)
四、山西省农村劳动力转移的政策建议	(128)

社会保障篇

第五章 社会保障理论与制度演变	(151)
一、就业与社会保障的关系	(151)
二、建立城乡衔接的社会保障制度	(154)
三、山西省社会保障体系建设研究	(173)
第六章 充分就业与社会保障制度建设	(189)
一、山西省失业保险制度及其完善	(189)
二、劳动就业与养老保障体系建设	(200)
三、山西省失地失业农民社会保障对策	(222)
四、山西省城乡居民最低生活保障	(241)

现状分析篇

第一章 山西省劳动就业现状 与存在的问题

充分就业是改善民生的重要内容,关系到居民生活和社会稳定,在经济社会发展的不同阶段,都是政府必须解决的重要问题。积极扩大就业,实现社会就业更加充分的目标,要立足长远,建立可持续发展的充分就业机制,制定更加积极的就业政策。目前,山西省与全国面临相同的就业形势,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依然存在,与实现充分就业有一定的距离,促进就业任务十分繁重。

一、山西省劳动力资源状况

劳动就业问题集中反映了劳动力资源供给与需求之间的矛盾,反映着劳动力资源配置相关领域的主要问题。研究山西省的劳动就业问题,有必要首先对山西劳动力资源的现状及特点进行认真分析和研究。

(一) 劳动力资源概念

马克思在《资本论》第一卷对劳动力作了如下定义:“我们把劳动力或劳动能力,理解为人的身体即活的人体中存在的,每当人生产某种使用价值时就运用的体力和智力的总和。”从这个定义可以看出:劳动力是人所特有的一种能力,自然界的任何能力都不能称为劳动力;劳动力是存在于活的人体中的能力,劳动力的存在是以人的生命和健康为基础的,也就是说,人是劳动力的承担者,

但并不是所有人都是劳动力的承担者,只有达到一定的成熟程度,具有一定的健康条件,能够参加社会劳动的人才是劳动力的承担者,才具有劳动力;劳动力是在劳动中所运用的能力,并非人的一切能力都是劳动力,劳动力只是人的能力的一部分;劳动力是人在劳动中运用的体力和智力的总和。

在现代劳动经济学中,劳动力资源指一个国家或地区,在一定时点或时期内,拥有的劳动力的数量和质量、劳动者的生产技术、文化科学水平和健康状况的总和的劳动适龄人口。世界上大多数国家把劳动年龄在 16 周岁以上,有劳动能力、实际参加社会劳动和未参加社会劳动的人员列为劳动力资源。根据我国劳动就业制度规定,男的年满 16 岁到 60 岁,女的年满 16 岁到 55 岁,都列为劳动力资源。劳动力资源的数量和质量状况,直接关系到人口的经济活动能力,关系到劳动力供给和需求的关系状况,从而对劳动就业发生重大作用和影响。

(二) 山西省劳动力资源总量变化分析

随着人口数量的持续增加和人口质量的不断提高,山西省劳动力资源总量在不断增加,劳动力资源占总人口的比例也在不断提高。从 2006—2010 年全省劳动力资源总量变化情况来看(表 1-1),主要有以下特点:

表 1-1 全省总人口、劳动力资源和社会从业人员增长状况

项 目 \ 年 份	2006	2007	2008	2009	2010
总人口	3374.6	3392.6	3410.6	3427.4	3571.2
劳动力资源总数	2412.5	2468.5	2506.5	2541.8	2578.3
劳动力资源占 总人口的比例(%)	71.49	72.76	73.49	74.16	72.13
社会从业人数	1561.2	1595.7	1614.1	1630.6	1685.9
就业率(%)	64.71	64.64	64.40	64.15	65.39

资料来源:2006—2010 年山西统计年鉴数据整理

1. 人口总量与劳动力资源持续增长

“十五”以来,在经济发展和计划生育的共同作用下,山西省的人口发展在控制人口数量上取得了明显的成效,经过多年的不懈努力,人口数量增长进入低速增长期。但由于山西省人口基数较大,绝对增长量仍然很大。2010年11月,全省常住人口为3571.21万人,同第五次全国人口普查2000年11月的3247.12万人相比,10年增加324.09万人,增长9.98%;其中,与2005年底全省总人口为3355.21万人相比,5年增加2168万人,增长6.44%。伴随着人口总量的增长,山西省劳动力资源也持续增长,其中2006年—2010年共增加165.8万人,年平均增长率为1.28%,为山西省的经济和社会发展提供了丰富的劳动力资源。

2. 劳动力资源的增长速度快于总人口的增长速度

2006—2010年5年间全省劳动力资源年平均增长率为6.87%,而同期总人口年平均增长率为5.91%,劳动力资源年平均增长率快于总人口年平均增长率。这主要是由于上世纪80年代以来人口出生率迅速下降,以及70年代至80年代初生育高峰期出生的人口陆续进入劳动年龄所致。

3. 劳动力资源总数占总人口的比重逐年上升

2010年底,山西省劳动力资源总数达到2578.3万人,占总人口比重的72.1%,全省劳动力资源占总人口的比例,由2006年的71.49%增长到2010年的72.13%,反映出随着人口年龄结构的变化和人口素质的提高,劳动力资源占总人口的比例发生了较大的变化。

4. 社会从业人数占劳动力资源的比例持续降低,社会从业人数的增长速度慢于劳动力资源的增长速度

全省社会从业人员占劳动力资源的比例(就业率),由2006年的64.71%,连年减少到2009年的64.15%,3年间社会就业率减少了0.46个百分点,只有2010年增加到65.39%。其直接原因

在于多年来社会从业人员的增长速度一直慢于劳动力资源的增长速度。可见,全省劳动力资源供给和需求之间的矛盾一直没有得到缓解。

以上分析表明,由于近年来山西省人口总量持续增长,伴随着人口总量的增长山西省劳动力资源也持续增长,而且劳动力资源的增长速度快于总人口的增长速度,社会从业人数的增长速度慢于劳动力资源的增长速度,导致了劳动力资源供给和需求之间的矛盾无法得到有效的缓解,从而导致劳动就业压力有增无减。

(三) 山西省劳动力资源质量变化分析

劳动力资源质量是一个综合性的复合指标。这里仅从劳动力资源的年龄结构和受教育程度状况进行分析。

1. 劳动力资源的年龄结构特征

劳动力资源的年龄结构是以往数十年或更长时间人口自然变动和机械(迁移)变动的结果,又是未来劳动力资源发展变化的基础,并影响着社会经济的各个方面。山西省劳动力资源的年龄结构随着山西省人口年龄结构的起伏变化而变化。在山西省人口发展过程当中,人口年龄结构表现为:0~14岁人口继续减少,15~64岁人口继续增加,65岁以上老年人比重上升。2008年,全省0~14岁人口为625.85万人占全省人口的18.35%,15~59岁人口为2382.33万人,占全省总人口的69.85%,60岁以上人口为402.46万人,占全省总人口的11.8%。与2007年相比较,全省0~14岁人口比重下降了1.29个百分点,15~59岁人口劳动人口比重上升了0.37个百分点,60岁以上人口年龄人口比重上升了0.93个百分点。2008年全省劳动年龄人口(15~64岁)占73.75%,是全省人口的大多数,劳动力资源丰富,对经济发展十分有利。但是由于上世纪七十年代初以来长期实行计划生育基本国策,使得青少年劳动力资源所占比例持续减少;壮年劳动力资源所占比例逐步提高,劳动力资源整体实现了由青年型向壮年型的过

渡和转变;中老年劳动力资源所占比例持续增加,劳动力资源结构老化的趋势明显。

2. 劳动力资源的文化素质特征

人口受教育水平对社会经济发展具有重要的影响,是社会经济发展水平的重要标志。15岁及以上人口的平均受教育年限,是衡量劳动力文化素质的综合性指标。根据2008年人口变动抽样调查数据计算,山西省15岁及以上人口的平均受教育年限为9~10年,在中部地区居于首位并高于全国平均水平。15~64岁人口是经济发展中的最主要的人力资源,对于经济社会发展至关重要。2008年,山西省劳动年龄人口中的15~64岁和25~64岁人口平均受教育年限分别为9.39和9年,比2005年分别上升了0.26年和0.09年;文盲率(一般指15岁及以上不识字或识字很少人口占总人口的比重)大幅度下降,已有2000年的5.86%下降到2008年的3.66%。而且劳动力人口整体文化程度的重心上移,由以小学文化程度为主转变为以初中文化程度为主,高中及以上文化程度所占比例逐步提高。从山西省文盲人口的年龄结构看15~44岁中的文盲人口较少,仅占到文盲人口的约一成;45~59岁占到两成;而60岁以上的文盲人口较多,占到文盲人口的七成。这些数据表明,山西省劳动年龄人口的受教育水平在不断提高,人力资源是经济发展的重要资源,劳动力文化素质的提高,必将对社会 and 经济发展起到积极的作用。

二、山西省劳动就业现状及特点

(一) 山西省劳动就业总体状况及特点综述

目前各国的就业标准及就业的定义并不一致,但在以下几个方面的基本看法一致,即:实现就业的人是指符合一定年龄阶段的要求;有获得报酬或经营收入;有职业并在工作;在规定的调查时

间内工作一定时间以上。根据国际劳工组织的定义,就业是“一定年龄阶段内的人们所从事的为获取报酬,或为赚取利润所进行的活动”。我国关于就业的定义与国际劳工组织基本一致。根据国家统计局的统计口径,就业人口是指在参考期内(一周内),为金钱或物质报酬、利润或家庭收入而工作至少一小时的劳动年龄人口(男 16~60 周岁,女 16~55 周岁),包括被雇佣而没有上班,但与雇主保持正式联系和拥有一家公司但因特别原因暂时没有上班的人口。劳动和社会保障部在 2003 年发布《关于落实再就业政策考核指标几个具体问题的函》的文件中,将就业人员界定为:“在法定劳动年龄内(男 16~60 岁,女 16~55 岁)从事一定的社会经济活动,并取得合法劳动报酬或经营收入的人员。”同时,我国正在逐步发展弹性就业,阶段性就业,自由职业者,非正规部门就业等多种灵活就业形式。

1. 劳动就业总体现状

随着社会经济的迅速发展,以及山西省各级政府的努力,山西省劳动就业成绩斐然。突出表现在就业人员显著增加,就业结构变化巨大,适应社会主义市场经济的就业管理体制正在形成。

(1) 就业人员显著增加

为一切有劳动能力的劳动者提供就业机会,是经济发展和社会进步的重要前提,是保证社会安定团结的基础,也是各级政府的重要职责和使命。改革开放 30 年来,山西省委、省政府始终抓住发展经济这条主线,针对不同时期就业工作的特点,采取多种措施创造就业岗位,扩大就业。一是结合调整所有制结构,大力发展集体经济和私营个体经济,吸纳了大量劳动力就业;二是结合产业结构调整,大力发展第三产业扩大就业;三是坚持市场化改革方向,通过市场力量配置劳动力资源,劳动力市场已成为劳动力实现就业的主渠道。各项改革尤其是就业管理体制的改革和经济快速的发展促进了就业总量的稳步增长。

截至 2010 年底,山西省城乡从业人员为 1685.9 万人,与改革开放前的 965.2 万人(1978 年数字)相比,增加 74.67%,增加了 720.7 万人,年均增加 22.5 万人。

(2) 就业结构变化巨大

世界上就业结构演变理论及一般趋势是:第一产业劳动力资源占全部劳动力资源的比重处于不断下降之中,并且比较劳动生产率低;第二产业劳动力资源相对比重总体趋势是上升的;第三产业的劳动力资源相对比重,几乎所有国家(地区)都呈上升趋势。近年来山西经济发展和结构调整进一步加快,产业结构逐步趋向合理。伴随着经济结构和产业结构的调整,就业人员的就业结构也发生了相应的变化。山西省第一产业劳动力比重下降幅度处于总体下降的徘徊状态;第二产业劳动力资源的相对比重,大体不变或略有下降;第三产业劳动力资源比重总体处于上升状态,符合就业发展的一般规律(表 1-2)。

表 1-2 山西省劳动力资源就业结构变化

(单位:万人)

年份 \ 人数	从业人员 总数	第一产业		第二产业		第三产业	
		从业人数	构成(%)	从业人数	构成(%)	从业人数	构成(%)
2006	1561.16	639.7	41.0	415.7	26.6	505.8	32.4
2007	1595.65	638.9	40.0	419.3	26.3	537.5	33.7
2008	1614.10	642.6	39.8	425.6	26.4	545.9	33.8
2009	1630.60	635.0	38.9	429.7	26.4	565.9	34.7
2010	1685.90	638.2	37.9	442.8	26.3	604.9	35.9

资料来源:2006—2010 年山西统计年鉴数据

山西省劳动资源就业结构的变化说明:第一产业经济增长拉动就业增长的能量略低,劳动力过剩且有加剧趋势;第二产业经济增长拉动就业增长的能量较弱,吸纳劳动力容量较小,但相对劳动生产率最高并呈逐年提高态势;第三产业经济增长拉动就业增长的能量较强,未来仍有继续接纳劳动力的能力,对增加就业机会具

有十分重要的意义。

(3) 就业管理体制发生了根本的变化

党的十一届三中全会以来,随着经济体制改革的不断深入,山西劳动制度改革有了较大的发展。在国家先后制定和颁布了《中华人民共和国劳动法》等一系列相关配套法规后,劳动关系和各个主体的法律地位进一步明确,企业自主用工、个人自主择业的权利得到保证,山西劳动力市场建设走上了法制化的轨道,统一的、涵盖全部城镇劳动者的失业、养老、医疗保险制度初步建立。1983年开始在部分企业新招工人中试行劳动合同制,1985年在全省逐步推开,1986年在新招收的人员中普遍实行了劳动合同制,并实行了养老和待业保险制度,恢复了劳动争议处理制度,使劳动关系的建立开始向法制化迈进。特别是市十三届四中全会关于建立社会主义市场经济体制的目标模式确立后,劳动制度改革由单项突进转向以实行全员劳动合同制为重点的改革。《劳动法》的颁布,为全面实行劳动合同制创造了较好的内部和外部环境,全员合同制在全省范围内基本建立起来。1996年,山西城镇企业实行劳动合同制的职工人数约占城镇企业职工总数的99%。出现了劳动力就业多渠道,企业能招能辞和职工能进能出的新局面。进入21世纪以来,山西采取了积极的就业政策,重点转向创业扶持、创业培训、资金扶持、开展创业援助、开发公益性就业机会、改善创业环境,劳动就业形势进一步发生积极变化。

2. 山西省劳动力就业总特点

(1) 经济增长趋缓使社会就业矛盾加剧

在2008年国际金融危机冲击和复杂多变的经济形势下,山西省经济增长速度放慢直接抑制了对劳动力的需求,在就业领域产生了很大影响。第一,尽管新增劳动力逐渐减少和社会劳动参与率也在下降,但由于经济增长趋缓所能提供的净增就业岗位回落更大,劳动力供大于求的矛盾进一步加剧,城镇失业率呈持续上升