



中国人民大学研究报告系列

中国就业救助研究报告

2017

REPORT ON UNEMPLOYMENT
ASSISTANCE IN CHINA

韩克庆 等 著



中国人民大学研究报告系列

中国就业救助研究报告

2017

REPORT ON UNEMPLOYMENT
ASSISTANCE IN CHINA

韩克庆 等 著

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国就业救助研究报告 2017/韩克庆等著. —北京: 中国人民大学出版社, 2018. 1
(中国人民大学研究报告系列)
ISBN 978-7-300-25384-8

I. ①中… II. ①韩… III. ①就业-社会救济-研究报告-中国-2017 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 006115 号

中国人民大学研究报告系列
中国就业救助研究报告 2017
韩克庆 等 著
Zhongguo Jiuye Jiuzhu Yanjiu Baogao 2017

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京玺诚印务有限公司		
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次	2018 年 1 月第 1 版
印 张	9.25 插页 1	印 次	2018 年 1 月第 1 次印刷
字 数	141 000	定 价	39.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

《中国就业救助研究报告2017》

编委会

顾 问	杨伟国	王光荣	潘锦棠	丁大建
	潘红眉	徐 俊	杨 朝	潘国力
	李 斌	邵 勇	邓祖刚	
编委会	韩克庆	刘 凯	张瑞凯	卢 菁
	王 迪	王燊成	赵 晰	古君如

总序

陈雨露

当前中国的各类研究报告层出不穷，种类繁多，写法各异，成百舸争流、各领风骚之势。中国人民大学经过精心组织、整合设计，隆重推出由人大学者协同编撰的“研究报告系列”。这一系列主要是应用对策型研究报告，集中推出的本意在于，直面重大社会现实问题，开展动态分析和评估预测，建言献策于咨政与学术。

“学术领先，内容原创，关注时事，咨政助企”是中国人民大学“研究报告系列”的基本定位与功能。研究报告是一种科研成果载体，它承载了人大学者立足创新，致力于建设学术高地和咨询智库的学术责任和社会关怀；研究报告是一种研究模式，它以相关领域指标和统计数据为基础，评估现状，预测未来，推动人文社会科学研究成果的转化应用；研究报告还是一种学术品牌，它持续聚焦经济社会发展中的热点、焦点和重大战略问题，以扎实有力的研究成果服务于党和政府以及企业的计划、决策，服务于专门领域的研究，并以其专题性、周期性和翔实性赢得读者的识别与关注。

中国人民大学推出“研究报告系列”，有自己的学术积淀和学术思考。我校素以人文社会科学见长，注重学术研究咨政育人、服务社会的作用，曾陆续推出若干有影响力的研究报告。譬如自2002年始，我们组织跨学科课题组研究编写的《中国经济发展研究报告》《中国社会发展研究报告》《中国人文社会科学发展研究报告》，紧密联系和真实反映我国经济、社会和人文社会科学领域重大现实问题，十年不辍，近年又推出《中国法律发展报告》等，与前三种合称为“四大报告”。此外还有一些散在的不同学科的专题研究报告，也连续多年在学界和社会上形成了一定的影响。这些研究报告都是观

察分析、评估预测政治经济、社会文化等领域重大问题的专题研究，其中既有客观数据和事例，又有深度分析和战略预测，兼具实证性、前瞻性和学术性。我们把这些研究报告整合起来，与人民大学出版社资源相结合，再做新的策划、征集、遴选，形成了这个“研究报告系列”，以期放大规模效应，扩展社会服务功能。这个系列是开放的，未来会依情势有所增减，使其动态成长。

中国人民大学推出“研究报告系列”，还具有关注学科建设、强化育人功能、推进协同创新等多重意义。作为连续性出版物，研究报告可以成为本学科学者展示、交流学术成果的平台。编写一部好的研究报告，通常需要集结力量，精诚携手，合作者随报告之连续而成为稳定团队，亦可增益学科实力。研究报告立足于丰厚素材，常常动员学生参与，可使他们在系统研究中得到学术训练，增长才干。此外，面向社会实践的研究报告必然要与政府、企业保持密切联系，关注社会的状况与需要，从而带动高校与行业企业、政府、学界以及国外科研机构之间的深度合作，收协同创新之效。

为适应信息化、数字化、网络化的发展趋势，中国人民大学的“研究报告系列”在出版纸质版本的同时将开发相应的文献数据库，形成丰富的数字资源，借助知识管理工具实现信息关联和知识挖掘，方便网络查询和跨专题检索，为广大读者提供方便适用的增值服务。

中国人民大学的“研究报告系列”是我们在整合科研力量，促进成果转化方面的新探索，我们将紧扣时代脉搏，敏锐捕捉经济社会发展的重点、热点、焦点问题，力争使每一种研究报告和整个系列都成为精品，都适应读者需要，从而铸造高质量的学术品牌、形成核心学术价值，更好地担当学术服务社会的职责。

前言

就业是民生之本。它不仅是每一位劳动者生存的经济基础和基本保障，也是其融入社会、共享社会经济发展成果的基本条件。对城乡失业人员，尤其是生活贫困但有劳动能力的失业人员，给予就业支持和帮扶，帮助其顺利就业，提升其生活质量，对维护社会稳定、消解社会矛盾具有极其重要的意义。

在我国，就业与救助的结合也是非常重要的政策议题和研究主题。就业救助这一提法，见于2014年国务院颁布实施的《社会救助暂行办法》。《社会救助暂行办法》对就业救助进行了专章规定，就业救助成为《社会救助暂行办法》中八项基本救助制度中一项重要的制度安排。

为了深入探讨就业救助的理论与实践，笔者主持了中国人民大学科学研究基金项目“中国就业救助研究报告”（项目号：2016030171），并组织课题组到上海进行了课题调研活动，随后对调研访谈资料进行了分类整理，并完成了调研报告的撰写工作。

本报告使用的材料主要来源于课题组于2016年3月对上海市A助业服务所、上海市JA区就业救助相关部门以及街道、居民委员会、居民的实地调研。一方面，课题组成员采用开放式访谈、问卷深度访谈以及半结构式访谈，访谈了A助业服务所主要责任人和相关工作人员，以及专家志愿者、社区志愿者、就业困难群体代表；另一方面，课题组成员采用非参与式观察法调研了A助业服务所的场地、办公基础设施建设、服务受众情况、服务项目开展情况等。此外，笔者还利用小组访谈法和个案访谈法，访谈了A助业服务所所在辖区的政府主管部门负责人及其所在地的街道办事处工作人员，访谈对象总计43人。在借助NVivo软件的基础上，对访谈材料进行了编码处理

(见附录 1)。

本报告共分为七章。第一章主要讨论了就业救助的基本概念、对象界定、政策措施以及国际经验，以期对我国就业救助的政策目标确立和制度设计提供思路。归纳起来，就业救助是在家计调查基础上，国家为有劳动能力的贫困者提供货币支持和就业服务，帮助其摆脱贫困所采取的社会救助措施。就业救助的目标，就是帮助贫困失业者及其家庭摆脱贫困，并帮助他们找到工作。作为一个新兴政策领域，就业救助需要立足我国宏观经济社会发展状况，借鉴国际经验，在制度定位、制度设计、制度衔接等方面有所突破。

第二章主要着眼于研究低收入群体的失业特征、就业渠道和就业救助服务利用情况，并比较了中西方就业救助制度的异同。研究发现，低收入家庭面临较为严峻的失业问题，其中农村低收入家庭丧失劳动能力的问题以及城镇低收入家庭失业无业和丧失劳动能力的问题均颇为严重，而进城务工低收入家庭失业无业的问题也逐渐显现；在失业时间方面，城镇低收入家庭和进城务工低收入家庭的长期失业问题最为严重。低收入家庭主要劳动力的就业以非正式渠道为主，超过一半的低收入家庭没有使用过就业救助服务。就业救助政策的国际比较显示，我国的就业救助显示出救助对象的产生与社会转型相关、救助方式具有临时性、救助主体以政府为主、公共就业服务体系建设落后、失业保险作用小等特点，而西方发达国家的就业救助具有救助对象多元化、救助方式强调工作福利、救助主体多元化、公共就业服务网络发达、失业保险作用大等特点。最后，研究提出了加强非营利组织和社区在就业救助中的作用以及建立长期的就业追踪制度等政策建议。

第三章基于对上海市JA区的调研得出结论：当前中国的就业救助政策目标偏离、政策措施模糊、政策效果不足，造成政策定位与实践效果的错位。就业救助的目标人群为就业困难群体，包括城市贫困群体中的失业无业者和非正规的灵活就业者，以及非贫困群体中的低就业质量者。借鉴工作福利的理念和路径，就业救助应注重积极救助。本报告认为，就业困难程度和就业救助强度成正比。在实践路径中，就业困难群体依据就业困难程度由低到高分别为有就业意愿且技能较高者（A类）、有就业意愿但技能较低者（B类）、缺乏就业意愿者（C类），其中贫困者（B-P类和C-P类）构成B、C类群体之间的夹层。三类就业困难群体分别对应长期促进模式、快速就业模式、工

作体验模式三类工作福利实施路径。就业救助的相关主体包括以政府为责任主体、以社会组织为主的服务提供主体、以企业及专业机构为主的服务支持主体，主体间宜采取混合-合作式的管理模式。

第四章通过对上海市JA区就业救助中的公共服务供给情况进行分析，发现上海市JA区公共就业服务体系的建设和就业救助活动的开展对于促进贫困群体就业起到了一定作用，但也存在政策定位不明晰、工作人员专业能力不足、信息化建设不完善以及缺乏有效评估等问题，未来就业救助制度的发展应该从提高人员素质、加强信息化建设、建立科学合理的评估体系和促进多元主体之间的合作等方面着手。

第五章以上海市A助业服务所为个案，以政府购买就业救助服务为情境，剖析了非正式关系网络在社会组织发展过程中的作用，探讨了非正式关系网络对社会组织发展的影响机制。研究发现，非正式关系网络的建立使得资金、人力、物资、智力等社会组织所需资源可以在短时间内进行有效汇聚，从而源源不断地为组织的发展壮大提供支持。这种基于人情、承诺等伦理关系的社会网络，营造了一种支持性文化和氛围，有利于形成一种信任和合作的组织氛围，进而促进成员之间的合作与人际互动。基于人情和承诺的非正式关系网络，一定程度上也减少了外部环境的不确定性，降低了组织内部的交易成本，减少了关系网络内的机会主义行为。在中国特殊的社会环境下，相较于和政府建立的正式关系网络，非正式关系网络为社会组织发展提供了一个新的依赖路径。

第六章主要以资源依赖理论为视角，以A助业服务所为个案，指出了A助业服务所在发展过程中和其生存的环境之间存在的相互依赖现象，分析了产生这种依赖的原因以及在依赖关系下服务所面临的问题，最后针对存在的问题提出了建议。

第七章以上海市A助业服务所为例，借助虚拟组织理论，通过分析该组织的核心优势和劣势，构建了以该组织为核心，资金伙伴、人力资源伙伴、营销伙伴、属地伙伴相结合的虚拟就业救助组织。通过组织的虚拟化，将自身不具备处理能力或效率低下的业务交由这些伙伴组织承担，而自己只负责关键业务，可以达到增强运行效率、提高就业救助服务质量、促进组织发展的目的。

本报告各章初稿写作分工如下：第一章韩克庆，第二章刘凯、张瑞凯，第三章赵晰，第四章王迪，第五章王燊成，第六章卢菁，第七章古君如。

本报告一方面为清楚了解就业救助的基本概念、国际经验、我国当前困难家庭的就业情况提供了翔实的论证，另一方面通过上海市就业服务类的社会组织以及上海市JA区开展的就业工作，为理解中国情境下就业救助工作开展的现状、成绩与问题提供了鲜活的素材。

由于时间、资金、能力等因素的限制，本报告只是一个初步的研究，其中的错误和不当之处，敬请读者批评指正。此外，基于上海市的个案研究可能在代表性与普遍性上存在一定的局限性，报告中所反映的问题不一定能够面面俱到。比如，贫困家庭的就业救助与生活救助的关系、吸毒康复人员等特殊人群的就业救助问题等，还有待进一步讨论与研究。不过，本报告属于课题组的阶段性研究成果，课题组将针对全国其他地市的就业救助问题进行持续深入的实地调研及学术探讨。

目 录

第一章 就业救助的国际经验与制度思考	1
一、就业救助的概念和对象	1
二、就业救助的政策措施	5
三、就业救助的国际经验	8
四、结论和讨论	11
第二章 低收入家庭的失业与就业：人群、趋势和国际 比较	14
一、研究背景	14
二、研究方法	16
三、分析结果	17
四、就业救助政策国际比较	21
五、讨论与总结	27
第三章 就业救助的对象界定与路径选择：工作福利的 视角	29
一、研究背景	29
二、理念建构：就业救助中的工作福利	30
三、就业救助实践现状及存在的问题	35
四、将工作福利引入就业救助的实践路径	39

五、研究结论	42
第四章 就业救助中的公共服务供给研究	44
一、问题的提出	44
二、文献综述	45
三、上海市JA区就业救助中的公共服务供给现状	48
四、上海市JA区就业救助中的公共服务供给存在的问题	57
五、完善就业救助中的公共服务供给的对策	60
六、结语	63
第五章 政府购买就业救助服务中社会组织的非正式关系网络	65
一、问题的提出	65
二、文献综述	67
三、A助业服务所的非正式关系网络构成	72
四、A助业服务所的非正式关系渠道构建	75
五、非正式关系网络对A助业服务所的影响	78
六、讨论与思考	86
第六章 政府购买就业救助服务中社会组织存在的问题	89
一、问题的提出	89
二、文献综述	90
三、案例介绍：A助业服务所的运行现状	93
四、社会组织对政府的依赖关系分析	95
五、依赖关系下社会组织独立发展受限及其影响	99
六、结论与建议	104
第七章 公共就业服务领域非政府组织的虚拟化	106
一、问题的提出	106
二、研究视角：虚拟组织理论	107

三、A 助业服务所组织虚拟化的需求和条件分析	111
四、虚拟组织的构建策略	123
五、结论和讨论	127
附录 1 访谈对象编码表	129
附录 2 访谈问卷	131

第一章 就业救助的国际经验 与制度思考

就业是民生之本，是安国之策。随着我国经济社会转型的深入，社会弱势群体的就业一直是就业问题的难点。城镇就业弱势群体总量逐渐增大，而且构成状况复杂，存在的问题多样化，弱势群体的就业困难及其就业救助已经成为十分引人关注的社会问题。解决好弱势群体的就业问题，提升公共就业服务水平，是积极就业政策的重要内容。

党的十八大报告提出，要推动实现更高质量的就业，做好城镇困难人员的就业工作。2014年国务院颁布实施的《社会救助暂行办法》首次对就业救助进行了专章规定：“国家对最低生活保障家庭中有劳动能力并处于失业状态的成员，通过贷款贴息、社会保险补贴、岗位补贴、培训补贴、费用减免、公益性岗位安置等办法，给予就业救助。”至此，就业救助成为社会救助体系中的一项重要制度安排。

然而，无论是学术界还是政策界，对就业救助都存在诸多模糊认识，甚至连就业救助的叫法都有分歧，对就业救助的覆盖对象、实施措施、政策目标等问题，也存在这样或那样的不同理解。在政策实践层面，更是由于就业救助分属于人力资源和社会保障、民政两个政府主管部门，而出现“自说自话”、各管一块的工作局面。

一、就业救助的概念和对象

在英文中，很难找到一个对应“就业救助”的概念。在英文文献中，除

了工作福利的概念，就业救助与就业援助中的“救助”和“援助”是一个词，即“assistance”。我们所说的就业救助或者就业援助，通常对应着英文的“unemployment assistance”，直译过来亦即失业救助。

（一）就业救助的基本概念

在我国，《社会救助暂行办法》颁布之前，学术界和政策界多用就业援助的概念，来指称政府采取的帮助就业困难人员就业的措施。例如，侯增艳认为，就业援助是各国政府建立的促进帮扶就业困难群体就业的援助制度^①。也有学者把针对困难群体的就业政策纳入劳动力市场的就业政策支持或者保护性就业政策的范畴^②。《中华人民共和国就业促进法》第三章第二十五条规定：“各级人民政府创造公平就业的环境，消除就业歧视，制定政策并采取措施对就业困难人员给予扶持和援助。”《就业促进法》第六章专章规定就业援助，这是我国第一次以法律形式确立就业援助制度。在《就业促进法》中专章论述就业援助，本身就蕴涵就业促进包含就业援助的逻辑关系。不过，单纯的逻辑包含关系，并不能明确给出就业援助的对象、主体和措施，反而有可能带来就业援助对象、主体和措施的模糊化。

本报告认为，就业救助是在家计调查的基础上，国家为有劳动能力的贫困者提供货币支持和就业服务，帮助其摆脱贫困所采取的社会救助措施。就业救助概念的提出，使得这一政策的主体、目标、对象和措施有了更强的确定性而非模糊性。从社会救助的政策范畴考虑，就业救助具有如下特征：

首先，就业救助是以政府为主体的就业保护政策。就业救助是政府通过立法实施的公共救助项目，而不是依靠市场力量实现就业的经济政策。就业救助的政府责任，不但体现在国家通过社会救助的相关立法对就业救助项目进行规定，还体现在国家通过财政支出支持就业救助项目的实施。世界上很多国家——不管是发展中国家，还是发达国家——都有针对与就业相关联的社会救助的制度安排。例如，在印度，1995年政府引入了国民社会救助计划（NSAP），这一计划提供五种不同的福利：养老金计划（覆盖8.3%的老年家

① 侯增艳，国外就业援助制度调整机制，中国劳动，2014（11）：32-34。

② 曾湘泉，李丽林，我国劳动力市场中的就业政策支持，中国人民大学学报，2003，17（1）：26-33；杨伟国，中国就业促进政策的三大支柱，新视野，2008（2）：18-20。

庭)、遗属津贴计划(覆盖 6.2%的遗属家庭)、伤残津贴计划(覆盖 14.1%的伤残家庭)、家庭福利计划(给予家庭主要收入者意外身故家庭的一次性救济)以及“安娜普娜”(为老年家庭提供食物)。此后,印度国会于 2005 年颁布就业保障法案,确保每个农村家庭至少获得 100 天的雇佣,这一计划覆盖约 33%的农村家庭^①。美国的贫困家庭临时救助项目,为低收入或没有收入的家庭提供现金和其他形式的援助。与此前实施的抚养未成年儿童的家庭救助(AFDC)项目相比,贫困家庭临时救助项目更强调鼓励申请人参加工作。自 1998 年以来,美国关于贫困家庭临时救助的联邦资金的主要来源是国家家庭救助拨款,总计约为 160 亿美元每年。经通货膨胀调整后的贫困家庭临时救助支出,自 20 世纪 90 年代末以来一直相当稳定。到 2011 年,美国贫困家庭临时救助支出额相当于美国国内生产总值(GDP)的 0.1%^②。

其次,就业救助是基于家计调查的社会救助项目。一般而言,各国普遍采用家计调查——家庭财产审查和就业审查,来确认申请领取社会救助金的资格。美国联邦政府有 10 个主要家计调查项目,为相对较低收入者或资产较少的人在获得医疗保健、食品、住房及教育方面提供现金支持或援助。这些项目包括:医疗救助(medicaid)、医疗保险中 D 部分的低收入补贴(low-income subsidy for part D of medicare)、所得税抵免的退还部分(EITC)、儿童税收抵免的退还部分(CTC)、附加保障收入(SSI)、贫困家庭临时救助项目、补充营养援助计划(SNAP,即原来的食品券计划)、儿童营养计划(Child Nutrition Programs)、住房援助计划(Housing Assistance Programs)、联邦佩尔助学金计划(Federal Pell Grant Program)。2012 年,美国联邦政府在这些计划和税收抵免的支出总计为 5 880 亿美元。作为一种经济分配手段,联邦政府在这些项目上的支出在自 1972 年以来的 40 年间从相当于 GDP 的 1%上升到近 4%^③。1997 年,美国国会又在贫困家庭临时救助项目中增加了一项特别的从福利到工作(WTW)的项目,福利接受者参加工作的比例一度大幅上升。需要注意的是,不同于一般性的就业促进政策,

① BARRIENTOS A, PELLISSERY S. Delivering effective social assistance: does politics matter? . Social science electronic publishing, 2012.

② Congressional Budget Office. Growth in means-tested programs and tax credits for low-income households. 2013 (2) .

③ 同②.

就业救助的准入条件是个人净收入低于贫困线或者救助线。这里所说的个人净收入，不但包括个人领取的失业保险金，还包括个人获得的生活救助金以及其他收入。因此，家计调查成为就业救助的必要条件。

最后，就业救助是与失业保险密切关联的社会救助项目。顾名思义，就业救助与两个重要的制度设计相关联：一是维持最低生活水平的生活救助制度，二是失业保险制度。通常来看，就业救助对象是生活陷入困境的失业者。在很多国家，就业救助和其他社会救助项目相叠加，共同编织起救助安全网。然而，就业救助又不同于一般的社会救助项目，因为就业救助的对象是有就业意愿的失业者。通常他们大多履行了失业登记程序，愿意参加或者参加过就业培训项目。同时，在大多数国家，就业救助和失业保险制度密切关联。只不过，与失业保险不同，就业救助不需要受助者承担缴费义务，只要通过家计调查就可以申领。对于那些有资格领取失业保险金的人来说，只有在他们享受了失业保险津贴后仍然无法找到工作并生活在困境之中时，才可以申请就业救助。

（二）就业救助的对象确定

目前，就业救助对象在我国官方文件里有三种说法。

第一种说法是就业困难群体或者就业困难人员。《就业促进法》第五十二条规定：“就业困难人员是指因身体状况、技能水平、家庭因素、失去土地等原因难以实现就业，以及连续失业一定时间仍未能实现就业的人员。就业困难人员的具体范围，由省、自治区、直辖市人民政府根据本行政区域的实际情况规定。”这一规定采取了原因列举的方式对就业救助对象进行了说明，但没有给出具体的对象范围。

第二种说法是就业弱势群体或者社会弱势群体。就业弱势群体，是指在劳动力市场上缺乏就业竞争力，仅仅依靠自身力量无法实现就业的社会群体。在人力资源和社会保障部、中国残疾人联合会发布的《关于开展2015年就业援助月专项活动的通知》中，就业援助对象包括以下四类人员：一是符合认定条件的就业困难人员；二是残疾登记失业人员；三是最低生活保障家庭中有劳动能力并处于失业状态的人员；四是本地区确定的困难家庭离校未就业毕业生、因病致贫家庭成员、失地人员等其他援助对象。

第三种说法是贫困群体。《社会救助暂行办法》中的就业救助对象相对明