

XINSHIQI JIUYE CUJIN WENTI YANJIU

新时期 就业促进问题研究

张彦军 著



西安地图出版社

新时期就业促进问题研究

张彦军 著

西安地图出版社

图书在版编目(CIP)数据

新时期就业促进问题研究 / 张彦军著. —西安:西安地图出版社, 2012. 9

ISBN 978-7-80748-849-1

I. ①新… II. ①张… III. ①就业问题—研究—中国
IV. ①D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 200390 号

著作人及著作方式:张彦军著

责任编辑:王兴华

书 名:新时期就业促进问题研究

出版发行:西安地图出版社

地址邮编:西安市友谊东路 334 号 710054

印 刷:中国电子科技集团公司第二十二研究所印刷厂

规格开本:700mm×1000mm 1/16

印 张:14.75

字 数:281 千字

印 数:0001—1000

版 次:2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-80748-849-1

定 价:45.00 元

西安地图出版社通过 ISO9001 国际质量管理体系认证

版权所有 侵权必究

前 言

进入新世纪,处在变革期的社会面临着较之以往更大的就业压力,政府采取了多种举措试图解决,但仍有许多问题有待处理。我国有 13 亿多人口,就业问题比任何一个国家都复杂,扩大就业的任务比任何一个国家都繁重。首先就业问题是民生问题,关系着千千万万个人的生计问题,进而关系着社会稳定以及和谐社会的建立。其次就业就要实现人尽其才,有工作能力并愿意工作的人都能够找到工作,都能够找到自己满意并且和自己能力相匹配的工作。再次,在我国从人力资源大国向人力资源强国迈进过程中,就业问题是其必须要解决的问题。就业问题是 21 世纪中国最大的经济和社会问题,是中国最大的发展问题。因此,研究我国的就业问题,给出解决就业的政策建议,具有重大的现实意义。同时,迄今为止,我国还没有形成一套符合中国基本国情的、适合中国严峻的就业形势需要的、体系完整的、宏观经济方面的就业理论和就业政策。这与我国就业形势的迫切需要极不相称。因此研究我国的就业问题,还具有十分重要的理论意义。

本书在这样一个背景下,综合运用文献研究、规范研究、比较研究等方法,对就业问题进行研究。全书包括八部分内容。一是对就业和就业政策进行理论界定,对我国当前的就业政策进行了总结,就当前我国的就业形势从四个方面提出了面临的挑战,提出了新时期就业促进工作的思路应该是突出政府在就业促进中的作用,进一步完善政府促进就业的政策措施,着眼就业数量和质量的提高,实现人与工作岗位的匹配,从宏观微观方面提出了具体的政策建议。二是分析了社会保障和就业之间的辩证关系,在理论研究的基础上,分析了我国社会保障中存在的不利于就业的问题,并从改革现有体制,完善医疗保险、养老保险、失业保险、最低生活保障四项重点保障制度,扩大社会保障的覆盖面,从全社会角度来统筹和规划社会保障,加强社保资金的筹措和管理,完善配套措施等方面,提出了完善社会保障制度促进就业的对策建议。三是从政府管理的视角,研究了政府有效促进农民工就业的实施路径。针对当前农民工在就业过程中存在的就业环境恶劣、不公平待遇、社会保障权益缺失、就业能力不足、劳动力市场不健全、就业服务相对滞后、受市场环境冲击大等问题,提出了加快户籍制度改革,统一劳动力市场,提高农民工就业能力,建立健全农民工社会保障体系等对策建议。四是通过对高校毕业生就业制度、农民工就业制度以及城镇下岗职工再就业制度的历史沿革进行梳理与分析,对我国就业制度改革进行了总体判定,明确提出未来就业制度改革应通过转变经济

发展方式不断创造就业岗位、不断优化创业环境、发挥创业带动就业的作用、积极健全完善劳动力市场、大力发展教育与职业培训体系、不断提升劳动者人力资本水平、有效构建和谐劳动关系,使劳动者真正成为劳动力市场上的主体。五是在对就业中政府行为理论的研究和对政府在促进大学生就业中应承担的责任进行界定的基础上,分析了现阶段促进大学生就业过程中政府责任履行中存在的问题以及问题的成因,并就加强政府责任从政策设计和政策执行两个方面提出了促进大学生就业的对策。六是在对就业能力与职业教育的国内外研究现状进行分析的基础上,探讨了职业教育对就业能力提升的关系,分析了我国职业培训在促进就业方面的成绩和问题,并借鉴国外职业培训在促进劳动者就业能力的经验,从构建职业培训体系、完善职业培训的工作机制、提高职业培训的质量、加强职业培训资金的使用管理、加强职业培训与劳动者就业的供需衔接和加强职业培训教师队伍建设等方面提出了具体的对策建议。七是运用文献分析法对非正规就业概念进行了深入讨论与界定,针对目前非正规就业在我国的发展现状,总结归纳其主要问题,从加强政府对非正规就业的引导、加强非正规就业的立法建设、保护非正规就业者权益、建立合理的社保制度、完善职业培训机制、加强职业辅导和介绍、实行特殊的非正规就业经济政策、营造有利于创业的经济环境等方面提出了对策建议。八是选取美国、巴西、欧盟等国家和地区为对象开展了比较研究,总结了国外的就业促进政策,并针对我国现实,提出把劳动就业列入政府宏观调控目标,实施有利于再就业的社会经济政策体系,建立健全有效的失业、下岗人员再就业的培训体系和社会保障体系,帮助特殊困难群体就业,注重发展劳动密集型产业,扶持中小企业,提倡灵活多样的就业形式等借鉴措施,并进行了细致的研究,全方位、系统地提出了就业促进的思路与对策建议。

全书坚持以人为本和科学的人岗匹配的理念,研究提出了的促进就业的指导思想、基本模式和需要处理好的几个关系,对于我国未来一定时期的就业工作具有较强的指导意义。研究分析了当前我国的就业形势、面临挑战、主要问题及原因,提出的全方位、系统的就业促进思路与对策建议具有一定的参考价值。

研究过程中,云鹏、翟士军、杜小伟、崔丽娟、冯霞、龚俊朋、王永刚等参与了部分研究内容的资料整理和撰写工作。

当然,就业涉及政治、经济、社会、文化等许多方面的问题,要在短时间内对整个就业工作做一个系统梳理和全面研究是非常困难的。由于著者水平有限,有些研究观点未必恰切,不当之处敬请读者批评指正。

目 录

新时期就业工作的形势、挑战及政策建议	1
一、引言	2
二、就业的理论界定与就业政策	3
三、当前就业形势及面临的挑战	14
四、新时期促进就业的基本思路	23
五、新时期实现就业促进的政策建议	26
参考文献	37
分报告一 社会保障与就业促进研究	39
一、引言	40
二、社会保障与就业的内涵	41
三、社会保障与就业的关系	48
四、我国社会保障存在的问题	58
五、完善社会保障制度,促进就业的政策建议	62
参考文献	73
分报告二 政府管理视域下农民工就业 促进问题研究	75
一、引言	76
二、农民工就业现状与问题分析	81
三、政府促进农民工就业的责任反思	85
四、政府促进农民工就业的实施路径	87
参考文献	92
分报告三 中国就业制度的历史沿革综述	93
一、高校毕业生就业制度的历史沿革	94
二、农民工就业制度的历史沿革	99
三、城镇下岗职工就业制度的历史沿革	101
四、中国就业制度的基本特征	105
参考文献	107

分报告四 大学生就业中的政府责任研究	108
一、引言	109
二、关于就业工作中政府行为的理论研究	111
三、大学生就业政策与政府职责定位	120
四、政府促进大学生就业政策的现状分析	125
五、政府促进大学生就业政策问题及原因分析	128
六、国外政府促进大学生就业的经验及启示	133
七、促进大学生就业政策的对策分析	136
结语	149
参考文献	150
分报告五 职业培训对劳动者就业能力提升的影响研究	152
一、引言	153
二、就业能力与职业培训的关系	155
三、我国职业培训促进就业能力提升的现状和问题	166
四、国外职业培训促进劳动者就业能力经验借鉴及启示	170
五、职业培训促进劳动者就业能力提升的有效途径	175
参考文献	181
分报告六 非正规就业促进措施研究	183
一、引言	184
二、非正规就业的内涵	186
三、非正规就业的发展现状及存在问题	192
四、非正规就业的促进措施	198
结语	203
参考文献	205
分报告七 国外积极就业政策借鉴研究	207
一、引言	208
二、国外就业政策界定	210
三、发达国家的就业政策及其实践	212
四、发展中国家的积极就业政策	221
五、中外积极就业政策的比较	224
六、国外积极就业政策对我国的启示	226
结语	228
参考文献	229

新时期就业工作的形势、 挑战及政策建议

摘 要

进入新世纪,处在变革期的社会面临着较之以往更大的就业压力,政府采取了多种举措试图解决,但仍有许多问题有待处理和解决。我国有 13 亿多人口,就业问题比任何一个国家都复杂,扩大就业的任务比任何一个国家都繁重。本研究针对这一现实,首先对就业和就业政策进行理论界定,同时对就业政策的理论依据以及我国当前的就业政策进行了总结,分析了当前我国的就业形势以及面临的挑战,从政府管理角度提出来就业促进的对策。研究认为,目前我国就业面临着劳动力数量逐年增加,失业率提高,创造就业的能力和实际就业需求量下降,新的就业矛盾不断产生等问题。而解决上述问题的根本在于能否处理好就业政策的公平问题,如何健全就业政策配套措施,怎样完善各个层面的社会保障和就业保护以及能否打破劳动力市场的行政分割。基于上述分析和判断,提出了改善并制定政府促进就业的政策措施,全面提高就业的数量和质量,既使每个人都能找到相对稳定且体面的工作,同时又使每个工作岗位都能拥有合适的工作者,实现人与岗位匹配的促进就业的工作思路。并且围绕这一思路,提出了采取积极就业的财政金融政策、调整产业结构,完善劳动关系协调机制,完善社会保障体系,加大教育培训投资,提高就业者素质等一系列的政策建议。

关键词: 就业工作;就业形势;挑战;就业思路;政策建议

一、引言

(一)研究背景

就业是民生之本,是安国之策。从 20 世纪 30 年代开始,西方各国政府将实现充分就业和降低失业率作为经济社会政策的主要目标,并运用各种方式方法和手段来实现这一目标。我国政府和理论界也高度重视就业问题。我国是世界人口第一大国,并且是一个发展中的大国,人口众多,就业形势紧迫,就业问题繁多,就业压力巨大,因此,就业问题始终是我国改革发展过程中面临的重要问题。尤其是近些年来,随着我国经济结构、所有制结构、产业结构等调整的力度加大,并且国有企业走向市场化经营、高校毕业生数量多、农村剩余劳动力的增大,加之 2008 年波及全世界的金融风暴,导致企业破产及规模收缩,使得我国的失业人数不断增加。我国就业方面的主要矛盾表现为劳动力供求总量不平衡,城镇就业压力增大,农村剩余劳动力转移压力增大,新增劳动力就业和下岗失业人员再就业问题相互交织;同时就业出现结构性矛盾,一方面有的企业找不到可用的工人,另一方面存在大量失业人员。基于这样的背景之下,如何完善我国的就业促进政策、扩大就业是我们急需研究并解决的问题。

(二)研究意义

建国 60 年以来,特别是改革开放 30 多年来,我国的就业工作取得了显著的成就。就业规模逐渐扩大,就业结构向着合理的方向发展。但是,随着我国经济体制转型和经济增长方式转变的步伐不断加快,科技进步的不断加速,全球经济危机的到来,使得我国就业形势变得严峻。首先就业问题是民生问题,关系着千千万万个人的生计问题,从而关系着社会稳定以及和谐社会的建立。其次就业就要实现人尽其才,有工作能力并愿意工作的人都能够找到工作,都能够找到自己满意并且和自己能力相匹配的工作。再次,我国拥有 13 亿多人口,在世界上是第一人力资源大国。在我国从人力资源大国向人力资源强国迈进过程中,就业问题是其必须要解决的问题。就业问题是 21 世纪中国最大的经济和社会问题,是中国最大的发展问题。因此,研究我国的就业问题,给出解决就业的政策建议,具有重大的现实意义。

充分就业是市场经济国家追求的四大宏观经济目标之一。世界各国都在低失业率、低通货膨胀率、高经济增长率和平衡国际收支这个“两低一高一平衡”的奋斗目标中,努力寻找最佳的经济政策组合。于是,就业理论作为现代宏观经济学核心

理论之一,就业作为突出的经济与社会现实问题,西方学者研究得较为充分。但这些理论对解决中国就业问题都存在一些缺陷。在我国理论界,对就业问题的研究,始于20世纪80年代初,真正对就业理论深入研究则是在20世纪90年代后半期。迄今为止,我国还没有形成一套符合我国基本国情的、适合我国严峻的就业形势需要的、体系完整的、宏观经济方面的就业理论和就业政策。这与我国就业形势的迫切需要极不相称。理论研究的滞后在很大程度上影响我国就业问题的解决。因此,研究就业理论,研究我国的就业问题,具有十分重要的理论意义。

(三)研究目的

本课题运用经济学、社会学相关理论,通过查找大量的文献资料及数据,对我国当前存在的就业形势进行系统的分析,找出我国就业存在的问题;通过对我国当前的就业政策的分析,结合存在的就业问题,提出促进就业的政策建议。通过本课题研究希望为就业问题的相关研究提供一定的理论补充,为决策者提供一定的政策方面的建议。

(四)研究方法

本课题主要采用文献研究、定性分析、规范研究的方法。一是通过文献法,对目前国内外的就业理论、研究热点和国内有关就业促进工作方面的文献进行搜集、整理,对国内就业方面的统计数据进行系统的比较分析。二是通过定性分析法,对我国就业状况、就业政策存在的问题等,给出客观的判断评价。三是按照规范研究的逻辑思路,在文献研究和定性分析的基础上,围绕是什么深入剖析问题的原因,围绕怎么办提出规范的可操作性建议以及适宜于解决我国就业问题的对策。

二、就业的理论界定与就业政策

(一)就业与失业的理论界定

1. 就业的内涵

(1)劳动力的含义

在《资本论》中,马克思对劳动力作了这样的定义: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。^① 对于这个定义的理解包含以下四个方面:第一,劳动力是人类所特有的一种能力。自然界的任何能力,如风力,水力,畜力,电力,化学力,核动力和人工智能,都不能称为劳动力。这些自然力不论从何种程度上代替人的劳动力,它们也仅仅是劳动手段,而非劳动力。第二,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前提的,只有达到一定的熟练程度,具有一定的健康条件,能够参加社会劳动力的人,才是劳动力的承担者,才具有劳动力。第三,劳动力是人在劳动中所运用的能力,也就是马克思所说的人在生产使用价值的活动中所运用的能力。并非人的一切能力都是劳动力,劳动力只是人的能力之一,是人在劳动中运用和体现的能力,人在其他活动和交往中运用和体现的能力不是劳动力。第四,劳动力是人在劳动中运用的体力和智力的总和。劳动力是由体力和智力两部分组成的。人的躯体活动产生体力,人的头脑活动产生智力。一切劳动都要同时消耗体力和智力。

(2) 就业的含义

根据国际劳工组织的定义,就业是指在一定年龄阶段内人们所从事的为获取报酬或为赚取利润所进行的活动。也就是说,就业是有劳动能力的人,参加某种社会劳动,并取得能够以此谋生的报酬或收入的经济活动。这个定义包括三层含义:第一,有劳动能力且具有劳动意愿,能够参加某种劳动;其二,劳动者能够从所从事的劳动中得到足以赖以谋生的报酬或收入;其三,这种劳动的经济性决定了它并非家庭劳动,而属于社会劳动。需要指出的是,就业是针对劳动力年龄人口而言的概念范畴。以经济过程作为出发点来考察,劳动力年龄人口只有同生产资料相结合才能转化为创造社会财富的现实生产力。在一定的生产条件下,劳动力年龄人口的数量变化必须与生产资料的数量变化相适应;另一方面,劳动力年龄人口的素质必须与生产资料尤其是劳动手段的发展状况相适应。要实现就业,应该具备以下四个方面的条件:第一,达到法定年龄。我国目前规定就业人员必须年满 16 周岁,16 周岁以下的未成年人不属于就业的范畴。第二,具有劳动能力。由于各种原因丧失劳动能力的人不计入就业统计范围。第三,合法的社会劳动。诸如从事贩卖毒品等一切非法经济活动不列入就业统计范围。第四,有报酬的劳动。劳动力的使用是经过了实质上的市场交换过程,买卖双方通过交易达成雇佣与被雇佣的利益关系。

(3) 充分就业

对于经济社会来讲,“充分就业”是最理想的就业状态。充分就业,既是一个重要的经济指标,又是一个重要的社会指标。可以说,充分就业是当今世界不同经济

^① 马克思. 资本论[M]. 北京:人民出版社,1975:10—15

制度、不同经济发展水平的国家共同追求的目标,包括两层含义:第一层含义是凯恩斯在《就业、利息和货币通论》一书中对充分就业所做的分析。凯恩斯认为,首先,在资本主义经济中充分就业与摩擦性失业和自愿性失业是共存的;其次,在充分就业不足时期,需要通过扩大需求来提高投资欲望,从而消除非自愿性失业,实现和维持充分就业。然而资本主义经济中的三大基本规律,边际消费倾向递减规律、资本边际效率递减规律、心理上的流动偏好规律,又必然引起“有效需求”不足。同时,用扩大有效需求来提高就业水平以实现充分就业,必然会引起较高的通货膨胀率,而要维持较低的通货膨胀率,又会使失业率上升,无法实现充分就业。这是经济学界面临的两难选择,也正反映了这样一个基本事实,完全的充分就业难以实现。第二层含义是从总供给和总需求的相互关系看,是指在全社会范围内,劳动力供给与劳动力需求相平衡,国民经济的发展能够充分地满足劳动者对就业岗位需求的状况。事实上,在现代社会化大生产条件下,尤其是在科学技术飞速发展并不断物化在社会生产过程以及一切经济领域的条件下,劳动力总量与结构要连续地保持供求均衡几乎是不可能的。劳动力的供求平衡只是一种不断被打破的动态的平衡关系。在这个基础上,我们可以引出一,“充分就业”是一个活动的变化的概念。并不是所有自然失业率以外的失业都得到解决,才叫做充分就业,只要就业劳动力的数量与经济体中的生产效率最大化对劳动力的需求一致,从微观角度来说,无论这时该经济体制中存在多么大数量的劳动力被排挤,都应该视为该经济体已经实现了充分就业。从以上两层含义的分析,可以得出充分就业的三个标志:其一,在全社会范围内,不存在大量的长期谋职人员;其二,不存在长期的、大量的缺乏劳动力的部门、职业和地区;其三,少量的劳动力处于短期的谋职状态并被经济发展所吸收。一般说来,失业率超过两位数被认为是严重失业,失业率在6%~9%被认为是轻度失业,失业率在4%~5%则被认为是充分就业。

2. 失业的内涵

(1) 失业的含义

失业是就业的对称,即失业是就业的反函数。国际劳工组织对失业所做的定义是:失业是指在某个年龄以上,在考察期内没有工作,而又有能力工作,并且正在寻找工作的人。只有以上四个条件同时成立,才能认定一个人为失业者。其中没有工作是指没有受雇佣从事付薪的工作或自我就业。寻找工作是指在最近一定时期(一般为1个月)内,一个人必须为寻找付薪工作或自我就业而采取明确的行动搜寻工作职位。我国认为,失业是指在劳动年龄内,有就业能力,并有求职要求的

劳动者未能找到或丧失就业岗位的情况。^① 包括以下几种情形:第一,16岁以上各类学校毕业的学生中,初次寻找工作但尚未找到工作的人员;第二,辞去原有工作,尚未找到新的工作的人员;第三,被企业终止、解除合同或辞退后,尚未找到工作的人员;第四,企业破产后尚未找到工作的人员;第五,其他失业人员。

(2) 失业的类型

①按照失业者的意愿,可以划分为自愿失业和非自愿失业。

②按照表现形式,可以划分为显性失业和隐性失业。根据美国经济学家爱德华兹的研究,显性失业又包括自愿失业和非自愿失业。隐性失业则包括时间不足的失业、形式上工作但实际上不得其用的工作和无生产性劳动的失业等。

③按照失业的原因,可以划分为摩擦性失业、结构性失业、周期性失业、技术性失业和季节性失业。摩擦性失业是由于生产过程中局部的、暂时性的失调而引发的短期的、暂时的就业失调。摩擦性失业是任何时期都存在的,解决摩擦性失业不能仅仅依靠公共开支的增加和失业救济,更重要的是提供更多的就业信息,消除信息的不对称性,增强劳动力的流动性。结构性失业是由于经济结构的变化和产业的兴衰所引发的失业。产业结构的调整就是在压缩一部分产业部门的就业和投资的同时,增加一部分产业部门的就业和投资,因此结构性失业往往与职位空缺并存。一般来讲,一个经济周期包括上升期、高潮期、衰退期、低谷期,而周期性失业是经济处于衰退期或低谷期因有效需求下降而引发的失业。技术性失业是由于技术进步和资本有机构成的提高,使得生产中广泛地应用技术密集型和资本密集型,而逐步取代了人的劳动而引发的失业。这种失业类型是技术进步和经济发展中必须付出的短期代价。季节性失业是由于某些行业的生产受季节变化影响所引发的失业。例如农业、建筑业和旅游业等行业中季节性失业是很难改变的。

(3) 失业的经济效应

①失业的正效应。对于社会经济来讲,充分就业是最理想的状态。而且充分就业是一个相对的概念,在动态的市场经济中,要实现真正的“充分就业”是十分困难的。然而,从社会的角度看,一定量的失业又是必须的,因为失业是为经济周期的发展提供劳动力需求的平台;失业的强迫机制迫使劳动者不断提高自身素质,进而提高整个社会的就业质量;有利于提高劳动者和企业的工作效率;失业是劳动力资源优化配置的产物。从劳动者个人角度而言,一定时间的失业是人尽其才所必要的。第一,促进社会经济发展。我国在调整和完善所有制结构的过程中,一些公有制经济改制为非公有制经济,一些国有独资企业通过资产重组转变为以股份制和股份合作制为主要形式的混合经济,于是一部分劳动者从国有企业和集体企业

^① 宋其超. 失业及其治理[M]. 北京:中国财政经济出版社,2004:68—76

中分离出来,这是增加企业自主性、适应市场经济的自由竞争的客观需要。我国目前的现实状况是国有企业已经不能容纳隐性失业,工业企业的发展已经不能容纳技术落后工人,资本有机构成的提高不再需要过多的人力。因此,从效率角度考虑,就必须使富余劳动力和一些低技术含量、低知识含量的产业劳动力从工业产业推出,而去从事低技术含量的工作,比如第三产业中的服务业。因此,失业是社会经济发展的必然产物,失业可以提高劳动者和企业的工作效率,而且可以体现市场经济中效率优先的原则。第二,推动产业结构调整。为了满足市场经济发展的需求,应加强资本密集型和技术密集型产业的开发和建设,因此,以第二产业为重头的传统产业结构向第三产业高度发展的现代产业结构转变,为经济加快发展提供了劳动力的保证。从我国目前第三产业发展的现状来看,大部分的劳动力只要经过短期的职业技能和服务意识的培训即可上岗。因而,失业迎合了第三产业发展的需要,推动了产业结构的调整,使资源得到有效配置。第三,完善劳动力市场。建立市场经济体制的内在要求是培育和发展健全的劳动力市场,这意味着要彻底改革传统的劳动体制,实现劳动力资源从政府计划配置向市场配置转变。企业和劳动者在劳动关系中是平等主体,劳动者的素质和价值在市场中得到公平准确的评价,企业和劳动者在自愿基础上进行双向选择,从而促进劳动力资源以及整个社会资源的优化配置,而政府的角色是监管市场、协调供需、服务公众。因而,失业和再就业有利于劳动力人口的迁移流动,从而完善健全的劳动力市场。第四,提高劳动力素质。失业的存在引发了竞争机制,使人们意识到危机感,为了不被淘汰,就需要不断提高自身素质。失业有利于劳动者自主提高劳动素质,更加努力地工作,更加珍惜工作岗位。而且许多失业人员在政府和社会各界的支持与帮助下,积极地、有针对性地参与职业技能培训,扩大了知识视野,增强了社会适应能力,已为再就业积蓄了力量。因此,失业的威胁必然是劳动者为了保持就业岗位而努力工作,有利于劳动力素质的提高。

②失业的负效应。失业造成经济总量的损失;失业使得收入分配差距扩大,加剧了两极分化的局面;失业直接造成劳动者精神需要无法满足,破坏劳动者家庭和谐,并将在一定程度上影响社会治安,甚至危及社会稳定。第一,造成国民经济总量的巨大损失。1962年,阿瑟·奥肯针对美国的情况说:“在战后期间,平均说来,失业率在4%以上每超过一个百分点,实际国民总产值减少约3%。”根据奥肯定律,失业是一种资源低效率的配置,造成经济总量的损失。失业意味着能够而且愿意工作的人被逐出生产领域,转向分配领域,这部分劳动力资源没有被用来进行国民生产,但却仍然要消费国民财富。因此,失业导致了收入和产出的减少,造成了国民财富和社会经济总量的巨大损失。第二,导致劳动力资源的巨大浪费。人力资源是在劳动场所形成的工作经验和能力,工作是人力资源形成的重要场所和来

源。如果有劳动能力的人处于失业状态,他不仅不能创造财富,而且还要消耗社会财富,这是一种巨大的浪费。失业对劳动力资源造成的损失是双方面的:一是失业者已有的人力资源得不到运用;二是长期的失业会造成人力资源的降低。因此,失业将导致人力资本损失,进而造成劳动力资源的巨大浪费。第三,破坏社会和家庭安定和谐。一方面,失业期间劳动力的浪费使得劳动者丧失了部分参与国民收入正常分配的机会。长此以往的循环使一部分劳动者被排斥在正常的经济活动之外的现象越来越严重。从而导致社会的经济利益分配格局出现失衡,从而造成社会环境的不稳定和诸多社会问题的出现。另一方面,失业对劳动者最直接的影响就是使其收入减少,从而导致其生活水平下降,个人效用降低,并使其自尊心、自信心丧失,引发巨大的精神压力,以及个人健康危机,甚至导致家庭破裂。因此,失业会导致分配不公,破坏社会的安定和谐和失业者的身心健康。第四,引发贫困的恶性循环。对失业者个人来说,失业最直接的经济损失是失业者的收入损失,生活收入减少。由于失业导致的经济困窘因而缺乏教育培训则使城市失业贫困人口陷入难以脱贫的恶性循环。他们陷入了一个恶性循环的怪圈:接受教育,高额的教育成本是他们无法承受的;不接受教育,他们将因缺乏竞争力而继续贫困。因此,失业导致的贫困的恶性循环怪圈将使穷者越穷。

(二) 就业政策

1. 就业政策的基本内涵

(1) 就业政策的含义

就业政策是指政府为了解决现实中劳动者就业问题制定和推行的一系列方案以及采取的措施。就业政策的直接目标包括两方面:一是解决失业人员的再就业问题,二是解决新生劳动力的初次就业问题。就业政策的最终目的是,使拥有劳动愿望的劳动者都有工作做,尽可能降低失业率,达到充分就业。在以市场经济为主的国家,就业政策是促进劳动力供求在市场达到合理平衡并维持这一平稳的政府行为,是对市场的补充和调节。如果仅仅依靠市场行为,可能会出现劳动市场供求机制不完善,劳动力供求之间结构不吻合和劳动力供求量上的不平衡,从而难以实现充分就业。

(2) 就业政策的实施手段

历史发展的各个阶段,就业政策的有效实施必须依靠各种手段的综合运用。而不同政策手段的使用,又都与既定社会条件下就业政策的具体目标紧密相连。在社会任何条件下,保障充分就业的根本手段是努力发展经济。随着市场经济体制的进一步确立,在激励的市场竞争条件下,为保障劳动者充分就业,政府采用的政策手段主要是:完善相关法律法规,明确政府职能,保障就业;实施积极的财政政

策,拉动经济增长,创造就业机会;通过完善劳动力市场,开展就业服务,完善就业;建立劳动预备制度,多角度解决就业问题等。

(3) 就业政策的作用

就业政策作为国家经济政策的重要组成部分,除了直接解决下岗失业人员的再就业问题和新生劳动力初次就业问题之外,对社会经济、政治都发挥着巨大的调控作用。主要表现在以下三个方面:第一,保障社会稳定。从经济发展、社会稳定、充分就业三者的辩证关系看,经济发展与充分就业的相互促进是形成社会稳定的基础因素,而稳定的社会条件又对经济发展和充分就业起保护作用。第二,促进人力资源的优化利用。人力资源既是社会资源,也是社会财富。政府应积极制定和推行合理有效的就业政策,在创造就业机会、努力实现劳动力充分就业的同时,促进人力资源的合理开发与高效利用。第三,调节供求总量平衡。在国民经济运行中,劳动力就业与社会供求有着紧密的联系。劳动力的充分就业,扩大产品的生产,将增加社会供给量,而就业者作为消费者,又将通过就业获得的工作报酬中相当的比例汇入社会需求。因此,就业问题也是供求总量平衡的重要问题。就业政策的有效实施,将对社会供求总量的平衡起到重要的调控作用。

2. 就业政策的理论依据

(1) 公共选择理论

所谓公共选择理论是指把传统经济理论的分析方法运用于政治领域分析的理论。公共选择是指非市场的集体选择,实际是政府选择。公共选择理论也就是用经济学知识来分析政府的运行,即所谓政府经济学。公共选择与市场选择相比具有不同的特点:一是市场选择以私人物品为对象,公共选择以公共物品为对象;二是市场选择是通过完全竞争的经济市场来抉择,即消费者用“货币选票”来购买私人物品,公共选择是通过一定政治程序的政治市场来抉择,即消费者用投票来购买公共物品;三是抉择行为的主体在市场选择下是个人,在公共选择下是集体。公共选择理论的主要特征是用经济学的方法来研究广泛的非市场决策的政治问题,正如公共选择理论的创始人布坎南所说,公共选择“不过是经济工具在政治上的应用与扩充。”尽管如此,公共选择的理论仍然具有创新意蕴,它在政治学与经济学之间架起一座新的桥梁,为经济学开辟了一个新的研究领域。由此可见,这一理论虽然没有直接说如何确定政府的就业政策,但却间接说明了政府解决就业问题和制定就业政策中容含的公共产品供给过程的社会决定因素,即政府根据公众意愿决定如何调整就业市场的供求平衡,如何给予适当的人以适当的就业岗位,如何制定各项优惠政策引导就业流向等。

(2) 劳动力市场调控理论

劳动力市场调控理论认为,影响劳动力市场高效的因素有三个:第一个是劳动

力供需主体自主权。包括用人单位能够真正自主用人,劳动者能够真正自主择业。第二个是职业介绍中介机构。要求职业介绍中介机构具有快捷的信息、优质的服务和良好的秩序。第三个是职业培训。要求职业培训能够以市场为导向,以提高劳动者素质为目标,具有强大的培训能力。^①在我国就业政策的制定中,可以根据劳动力市场调控理论完善劳动力市场调控体系。针对劳动力供需自主权的调控政策及措施,通过用工制度改革,赋予用人单位用工自主权;通过社会保障制度改革,使社会保障覆盖各种用工形式,并且独立于用人单位之外;通过改革户籍制度以及依附其上的劳动力流动制度,使劳动力流动打破体制性限制。针对职业介绍的调控措施,一是加强劳动与社会保障部门公共职业介绍机构建设;二是对其他职业介绍机构的管理,鼓励其他社会组织和个人举办职业介绍机构,并规范其行为;三是开展劳动保障监察和维护劳动力市场秩序。针对职业培训的调控措施,一是对职业进行分类,对职业标准、职业技能鉴定、就业准入机制等进行管理,为职业培训提供指导和服务;二是劳动与社会保障部门加强技工学校和就业训练中心建设,直接进行培训;三是对其他培训机构进行管理,鼓励其他社会组织和个人举办职业培训机构,并规范和引导其行为。

(3)人力资本优势转化理论

人力资本优势转化理论认为,人力资本是劳动力与现代科学技术、知识、技能等相结合而形成的新要素,它的自然载体是劳动力,本质是知识、技术和能力的资本化。把劳动力转化为人力资本的关键是对劳动力进行教育、培养和训练。新经济的实体是以计算机技术、生物工程等新兴产业为基础的经济,知识、技术、基础设施投资、人力资本等等对经济增长起着至关重要的作用。在这种背景下,如果只是局限于发展劳动密集型产业,就使得产业结构长期处于低水平。由于我国的人口众多,就决定了在国际分工中必须大力发展劳动密集型产业,这是兼顾就业和发展的必经之路。但新经济的出现,为欠发达国家提供了发展的机遇,那就是要把人口负担转化为人力资本优势。我国农村大量的人口是潜在的人力资本,加大对农村教育的支持力度,是实现人力资本转化的关键,也是解决就业问题的关键。由于对农村教育和基础建设投入相对较少,使得农村人才短缺,农村当地的工业和服务行业因为人才、基础设施等原因发展不起来,因此,农村剩余劳动力和从农村教育培养出的大学生只好涌入大城市,不仅加剧了城市失业,还加重了城市基础建设的负担,更进一步恶化了农村的教育条件和环境,最终影响经济发展。因此,可以通过职业技能培训等政策,实现人力资本的优势转化。

(4)就业与增长理论

^① S. A. Marglin Public Investment Criteria. All and Unwin[M], London, 1967: 68—76