

在线资源

研究参考

公共管理

人力资源开发

人事管理

学术跟踪

国际观察

客座研究人员文章

您现在的位置: 首页 >> 在线资源 >> 研究参考 >> 人力资源开发

于艳芳 宫真真：促进就业的积极劳动力市场政策研究

2014-03-07 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2014-01-26

摘要：就业是民生之本，扎实积极的推进就业工作，对社会经济和人民生活都具有重大意义。欧盟国家实施积极劳动力市场政策，创造了“就业奇迹”，被证明是促进就业的一条有效路径。近十年来，我国实施了一系列积极劳动力市场政策，在促进就业和再就业方面起到了明显的作用，但也存在一些不足。为此，文章针对积极劳动力市场政策实施过程中存在的一系列问题提出了加大政策宣传力度，增加财政资金投入、优化资金支出结构，完善公共就业服务和加强就业培训等措施，以期积极劳动力市场政策能更好的促进就业。

关键词：积极劳动力市场政策，财政投入，公共就业服务，就业培训

一、引言

积极劳动力市场政策（Active Labor Market Policies，简称ALMPs）是相对于被动劳动力市场政策，侧重于对失业者的基本生活保障提出来的，是为追求劳动力市场的公平和（或）效率，政府有目的、有选择的进行干预，为劳动力市场处于劣势地位的群体创造工作机会或通过激活计划，提升失业者自身的就业和再就业能力，以促进失业者重返劳动力市场的一系列具体措施的总称。

积极劳动力市场政策在欧盟国家得到了广泛的发展，并取得了良好的效果，是欧盟“就业奇迹”的关键因素。一般来说，积极劳动力市场政策主要包括支持就业与康复、公共就业服务与指导、就业激励、劳动力市场培训、岗位轮换与分享、创业激励和直接创造工作岗位等具体措施。但各国在政策具体实施过程中的侧重又会有所不同。

我国促进就业的积极劳动力市场政策于2004年正式实施，取得了诸如直接创造或者开发就业机会，对企业的税费减免和小额担保贷款政策，培训政策和就业服务体系政策，发放《再就业优惠证》，促进农村劳动力转移和促进大学生就业政策等一系列成绩。据2013年1月25日中国新闻网报道，2012年，全国城镇新增就业1266万人，城镇失业人员再就业552万人，就业困难人员实现就业182万人，年末城镇登记失业率达到4.1%。全国各个省市都积极构建公共就业服务机构，筹划举办各类大型就业服务活动，取得了一定的成绩。但是，积极劳动力市场政策的财政投入不足，对促进就业作用明显的公共就业服务平台和就业培训不完善，广大失业者对政策的知晓度偏低等一系列问题仍然不容忽视。

二、促进就业的积极劳动力市场政策存在的问题

（一）财政投入不足且结构不合理

积极劳动力市场政策在微观层面主要体现在政府对劳动力市场的主动干预，而政府的干预要以必要的财政投入作保证。从全国近五年来的总体情况看，社会保障和就业总支出占GDP的比重在2.1%~2.5%之间；而且，其中大部分资金用于社会保障支出，用于促进就业的积极劳动力市场政策的支出还不到0.2%，如表1所示。相比较而言，欧盟国家早在20世纪90年代就采取积极劳动力市场政策，其用于促进就业政策的支出平均水平占GDP的2%以上；而且欧盟主要国家将大部分资金投入公共就业服务与指导、就业培训和就业激励政策上，体现了欧盟国家以帮助就业和提高就业能力为重点的政策取向。

（二）公共就业服务平台不完善

在积极劳动力市场政策的一系列鼓励和支持就业再就业的具体措施中，致力于提高劳动者就业和再就业技能是各国积极劳动力市场政策实施的着力点，也是区别于消极劳动市场政策的先进性所在。实践证明，完善的就业服务平台对就业再就业有明显的促进作用。

在公共就业服务方面，我国覆盖城乡的公共就业服务体系已基本形成，初步构建了省、市、县（区）、街道（乡镇）、社区（行政村）公共就业服务网络，通过整合综合业服务机构，为求职者和失业者提供就业信息、相

关档案户籍、就业培训等综合性服务。但是，公共就业服务平台还不太完善。一是各级公共人才服务机构发展不均衡，省、市级的综合人才市场服务的各项功能相对完备，而县乡级的基层就业服务机构不论从办公场所、服务功能方面还是从人员配备方面都不够完善，各项服务功能不健全。二是公共就业服务机构的主导地位不突出，非公共职业介绍机构的审批和管理欠规范；而且就业服务机构工作人员的数量和素质不能保证公共就业服务的效率和质量。据统计，我国平均每个就业服务机构只有3名工作人员，每名工作人员的服务对象大约有1.2万人；而且并非所有工作人员都是全职的。三是服务机构就业服务信息不畅通，很难实现劳动力资源的合理配置。目前我国尚处于经济转型时期，人们更换工作的机率增加导致的摩擦性失业越来越多。对于摩擦性失业，及时完备的就业信息服务尤为重要。此外，公共就业服务机构和非公共职业介绍机构之间缺乏交流、合作，很难实现信息资源共享。

（三）就业培训效果不明显

随着市场经济的发展，产业结构的调整和国有企业改革的不断深化，越来越多企业职工陷入结构性失业；同时，随着生产技术的更新和进步，也会引起排斥工人的结果，从而导致技术性失业。而技术性的就业培训则对结构性失业者和技术性失业者再就业有极大地促进作用。

全国各地推出的专项就业培训措施，如河北省针对大学生的“创业培训计划”、针对农村转移劳动力的“阳光培训计划”以及各项培训补贴等，都取得了明显效果。但是，就业培训方面仍然存在一些问题。

首先，就业培训的普及性、能效性明显不足。公共服务机构针对失业者，尤其是结构性失业导致的失业人群提供的技能培训，就业指导，职业咨询等常规化、制度化，普及性的培训比较少，而且每年组织培训的人次有限。享受政府培训补贴的对象主要为农村转移劳动者、城镇登记失业人员、初、高中未继续升学的学生及当年未就业的大学生、复员军人，企业新招聘符合上述条件的群体。而毕业一年后又失业的大中专毕业生，进城后就业一段时间又失业的人员，未登记失业人员等则被排除在政策之外。不及时、不全面的失业登记对于失业人群及时获得培训机会或政府提供相关培训服务都有一定的限制性。

其次，培训项目缺乏针对性、市场导向性和实用性。一是就业培训项目大多集中在传统项目，如计算机、网点、手机维修、家政等，而且培训项目的设立过分依赖目前社会上比较成熟或者合作培训的机构或院校已经开设的专业。培训项目大多仅注重单一的劳动技能培训，对转变和提高失业人群就业理念和综合素质的就业指导培训项目缺乏，适合社会科技发展和市场经济发展的新型培训项目开发不足。二是再就业培训多以取得相应的职业资格证书为最终的培训成果，对培训最终的实用性，对学员真正的掌握程度以及对促进就业的实际效果的关注度低，培训项目的后期跟踪服务与培训项目的效果评价不完善。三是就业培训项目缺少必要的培训前的职业指导，对不同人群培训的针对性不强。参加就业培训的失业人员在选择培训项目时可能对自己的能力和个性特点认识不足，选择一个与自己学历、年龄、性格特点不匹配的培训项目，从而导致培训效果低或者培训者中途放弃学习。

（四）政策知晓度偏低

从取得的成绩来看，积极劳动力市场政策对于促进就业和提高失业者再就业能力有积极作用。但是，我们在对河北省进行实地调查时发现，积极劳动力市场政策的知晓度偏低。

现在实施的具体措施中，失业人群对提供免费培训、提供就业服务以及鼓励自主创业等措施知晓的人数较多，而对由有关部门直接创造或者开发就业机会、向雇用下岗、失业人员的企业提供减免优惠政策、发放《再就业优惠证》以及劳务派遣方式派出等措施知晓的人数很少。还有些失业人群对积极劳动力市场政策根本就不知道，政策的解释与宣传很不到位。但是，大部分被调查者对于了解和真正享受相关政策的渴望程度还是比较强烈的，80%以上的被调查者希望通过公共就业机构获得就业机会。

三、完善促进就业的积极劳动力市场政策的对策

（一）进一步加大财政投入并优化支出结构

足够的资金是保证积极劳动力市场政策顺利实施的重要前提，也是政府作为政策制定者和实施者的首要责任。欧盟国家在20世纪60年代开始推行的积极就业政策，发挥了降低失业率，提高失业者就业能力，促进再就业的功能。欧盟主要国家积极劳动力市场政策投入占GDP的比重，明显高于我国现在0.15的水平，如表2所示。

因此，我国应该结合财政收入和政策实施情况，合理增加积极劳动力市场政策的投入，并开设财政专户，保障就业专项资金不低于一般财政收入的1%。落实就业资金在均衡就业市场灵活性与保障性的前提下，科学调整失业保障性支出和失业激励性支出的比例。在不断完善失业保障性支出的基础上，加大失业激励性支出的比例。借鉴欧盟部分国家经验，在增加财政投入的同时，根据失业人员数量、失业原因、就业需求等，合理分配财政资金在各项积极劳动力市场政策支出中的比重，增加就业服务与指导和就业培训方面的投入。如表3所示，德国、法国、丹麦等国家在就业服务与指导方面投入资金占整个积极劳动力市场政策投入资金比例都较大。

（二）科学规划和完善公共就业服务平台

完善的、综合的公共就业服务平台既是为失业者提供诸如就业信息、职业指导等的服务平台，又是政府推进落实各项积极劳动力市场政策的执行平台，因此，构建合理完善的公共就业服务平台对实施积极劳动政策的意义重大。

首先，要科学规划各级公共就业服务平台。按照服务机构的覆盖范围、接受就业服务人员的数量、主要职业

人群特点等设计规划公共就业服务机构的规模和服务项目。重点完善主要受助人再就业需求性比较强烈的就业服务项目。其次，完善各级就业服务信息平台。在纵向上，进一步完善省、市、县、乡各级公共就业服务机构的职能，建立完善的就业信息发布渠道，使就业信息在省内各级就业服务机构之间得到及时性发布。在横向上，建立公共就业服务机构与非公共职业介绍机构以及本省与其他省份的就业信息共享机制，互通就业信息，促进就业信息的传播，以适应劳动力日益频繁的和跨省的流动，增加失业者就业的可能性。

（三）加强就业培训项目开发并重视培训效果

随着技术更新性失业和结构性失业人群的逐渐增加，科学合理的就业培训是提高再就业率的最佳途径之一。就业培训既可以提高失业者的再就业能力，又能帮助失业者树立自信，尤其是使长期失业者重拾信心，增加其参与社会工作、生活的机会，防止边缘化。因此，科学的、个性化的、以市场为导向、实用性强的培训项目对于就业培训及其效果具有决定性影响。

首先，量身定做适合失业者的培训项目。通过对不同人群失业原因及其对就业培训需求的分析，针对失业者自身的年龄、学历、性格特点、工作经历、市场需求等进行个性化培训项目设计，提高培训项目的效果。其次，注重对失业人群就业观念的指导。在培训中，除了提高失业者的专业技能以外，还应该帮助其树立终身教育的理念，积极引导其择业观和就业观，提高综合素质。尤其是不主动申请失业登记，不领取失业补助，不积极寻找工作，“高不成，低不就”的失业人群，就业观念的指导尤为重要。最后，注重培训机构的建设与培训效果的跟踪。推进企业、就业培训机构、社会专业培训机构之间的培训合作项目，使培训项目更具有专业性和实用性；通过开展竞标来确定就业培训机构，政府根据培训结业率以及一定时间内的就业率来购买培训成果；并跟踪培训效果，积极搜集受训者就业状况及反馈信息，为进一步改进培训项目提供根据。此外，应对当前金融危机对就业产生的不良影响，借鉴欧盟经验，实施新就业—新技能战略。即不仅重视个人知识技能的提高，更加倡导创新能力培养，创造新的就业机会，对富有创新能力的人才进行投资。

（四）构建立体式宣传网络

针对失业者对政策的知晓度低的问题，应该进一步做好政策宣传工作。首先，充分利用实体宣传阵地。在就业服务机构、就业培训机构、就业服务中介机构等场所的明显位置设立固定的积极劳动力市场政策宣传栏，重点介绍积极劳动力市场政策的享受条件和获得就业帮助的流程。同时，设立政策咨询窗口，接待关于就业政策的咨询业务，把失业登记和积极劳动力市场政策的宣传联系起来，做到每一位失业人员在登记失业的同时充分获得积极劳动力市场政策的帮助信息。其次，注重利用传统媒体和新媒体的宣传阵地。充分利用电视、广播、网络、报纸等宣传渠道，及时宣传积极劳动力市场政策的实施及受益人群，公共服务机构在积极组织各类型招聘会的同时，应加大就业信息网络发布力度，加强与公众认可度比较大的求职网站、求职中介、劳动派遣机构等非公共职业介绍机构的合作，以提高未参加积极劳动力市场政策项目的失业者的积极性。此外，完善积极劳动力市场政策培训机构的网站建设，使失业者能够通过网络及时了解培训项目和培训活动的安排。

积极劳动力市场政策是对传统保障性就业政策的创新性补充，是各国政府在竞争日益激烈的市场经济条件下和日趋灵活的劳动力市场情况下，结合本国的就业、失业情况推出的优化政策，是缓解结构性失业、摩擦性失业及技术性失业压力的有效方式之一。因此，在政策实施过程中，要根据具体国情制定适合的积极劳动力市场政策，并及时调整、创新。

[参考文献]

- [1]曾湘泉. 劳动力市场中介组织的发展与就业促进[J]. 中国人民大学学报, 2009(6): 100.
- [2]于艳芳. 欧盟积极劳动力市场政策的实践及其启示[J]. 商业时代, 2012: 26.
- [3]王阳. 转型期我国劳动力市场运行模式的评估与优化——立足劳动力市场灵活安全性理论的考察[J]. 中国人力资源开发, 2011(1).
- [4]杨宜勇. 专家建议实行更加积极的劳动力市场政策[N]. 中国经济时报, 2007-08.
- [5]柳青端. 德国促进弱势群体就业的政策[J]. 国际劳动, 2009(5).
- [6]刘敏. 欧盟劳动力市场政策创新与变革[J]. 国外社会科学, 2009(4).
- [7]吴晓琪. 积极的劳动力市场政策在治理失业中的作用研究——以福建省为例[D]. 厦门: 厦门大学, 2009.
- [8]张文鉴, 李会娟. 我国当前就业形势、成因与对策[J]. 石家庄经济学院学报, 2004(3): 302-304.

作者简介：于艳芳（1977—），女，河北保定人，河北大学管理学院副教授，博士，研究方向社会保障；宫真真（1985—），女，河北沧州人，河北大学管理学院2012级在读研究生，研究方向社会保障。

作者：河北大学 管理学院 于艳芳 宫真真 来源：《当代经济》2013年第23期

声明：凡本网注明“来源：XXX”的文/图等稿件，系出于传递更多信息及方便学术探讨之目的，文章内容仅供参考，并不代表着中国人力科学研究院赞同其观点或证实其内容的真实性。

[>>返回](#)

新闻评分

相关新闻

■ 人社部：鼓励高校毕业生到中小微企业就业 2014-03-07

- 公务员工资涨不涨先让津贴不乱飞 2014-03-07
- 余仲华：大学生创业环境的改进策略 2014-03-07
- 人力资源服务产业发展专题研讨暨《第一资源》刊物工作会议召开 2014-03-05
- 人力资源服务产业发展专题研讨暨《第一资源》刊物工作会议召开 2014-03-05
- 郎墨 贾子彬：集聚人才要靠机制创新 2014-03-03
- 欧阳晓婷：人才越用越多 2014-03-03
- 胡中胜：让人才创造与科研规律挂钩 2014-03-03

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有
地址：北京市朝阳区北湖渠路15号院3号楼 邮编：100101
院办电话：010-59762700
科研管理处：010-59762558、59762526
京ICP备10211434号 京公网安备110401200210