

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2016.03.011

中国特色积极就业政策效果分析：一个评估框架

英 明^{1,2}, 魏淑艳¹

(1. 东北大学 文法学院, 辽宁 沈阳 110819; 2. 辽宁石油化工大学 马克思主义学院, 辽宁 抚顺 113001)

摘 要：中国特色积极就业政策对扩大就业、控制失业率、解决各类就业困难群体就业及维护社会稳定发挥了重大作用,是政府治理失业的有力举措,但目前缺乏对其全面、系统的效果评估。为此,应以生存权、社会保障权和就业权为评估理念,以公平、效率、满意度为评估标准,多维度剖析战略性就业政策、市场性就业政策、保护性就业政策的评估内容,构建主客观评价指标,将第三方评估机构作为评估主体,采取主客观相结合的评估方法,建构中国特色积极就业政策效果分析的评估框架。

关 键 词：积极就业政策; 政策效果; 评估框架

中图分类号：D 601 **文献标志码：**A **文章编号：**1008-3758(2016)03-0288-08

Effect Analysis of Chinese-style Active Employment Policies: An Evaluation Framework

YING Ming^{1,2}, WEI Shu-yan¹

(1. School of Humanities & Law, Northeastern University, Shenyang 110819, China; 2. School of Marxism, Liaoning Shihua University, Fushun 113001, China)

Abstract: The Chinese-style active employment policies play an important role in increasing employment, controlling unemployment rates, helping out the disadvantaged groups in employment and maintaining social stability, which serve as strong measures for the government to govern unemployment. However, these policies lack an overall and systemic effect evaluation. Accordingly, an evaluation framework of the effect analysis of Chinese-style active employment policies should be constructed by taking right to life, right to social security and right to employment as its evaluation concept, by taking fairness, efficiency and degree of satisfaction as its evaluation standard, by analyzing the assessment content and evaluating the indicators of strategic employment policies, marketable employment policies and protective employment policies from multiple dimensions, by choosing the third evaluation party as the assessment subject, and by adopting combined subjective and objective evaluation approaches.

Key words: active employment policy; policy effect; evaluation framework

中国特色积极就业政策自 2002 年实施以来,经历了政策的形成框架、充实完善、形成发展和探索革新四个阶段,逐步形成了积极就业政策的 1.0 版、2.0 版、3.0 版和 4.0 版,具体包括社会保险补贴、公益性岗位、职业介绍、职业培训、创业担保贷款、扶持公共就业服务机构等项目。中国特

收稿日期: 2015-12-10

基金项目: 国家社会科学基金重点资助项目(15AGL017)。

作者简介: 英 明(1982-),女,辽宁抚顺人,东北大学博士研究生,辽宁石油化工大学讲师,主要从事政策分析、政府治理研究;
魏淑艳(1965-),女(满族),辽宁北镇人,东北大学教授,博士生导师,主要从事公共政策、政府治理研究

色积极就业政策对扩大就业、控制失业率、解决各类就业困难群体就业及维护社会稳定发挥重大作用,是政府治理失业的有力举措。然而,当前的政策实施效果缺少评估,更缺乏全面、系统的评估,不利于实现政策反馈、修正、改进和调整的自身发展需要。因此,以评估理念、标准、内容、指标、主体和方法为要素的中国特色积极就业政策效果评估框架迫切需要。

一、问题的提出

目前国内学者针对中国特色积极就业政策效果及其评估的相关研究,主要集中在以下三方面。一是关于中国特色积极就业政策对下岗失业人员再就业效果影响的研究。积极就业政策对解决下岗失业问题^[1]、增加就业目标、促进劳动就业体制改革、完善劳动力市场服务体系^[2]、创业扶持和提供就业岗位^[3]等方面成效显著。积极就业政策项目促进就业,消极就业政策项目发挥“社会稳定器”的作用^[4],但积极就业政策在政策低效率、政策间冲突、政策公平性等方面影响政策总体效果。二是关于就业支出对就业效果影响的研究。有的学者认为就业支出作为社会福利具有减低工作努力的效应,使失业者产生依赖心理^[5],会干扰整个就业体系,社会内在的就业结构和就业机会被破坏,是否增加就业是不确定的^[6],不存在显著促进就业效应,但长远看就业支出会消解最初对就业的负效应^[7]。然而也有研究认为就业支出增加可以带来城镇劳动就业的增加^[8],对劳动力就业具有正效应^[9],二者存在长期稳定的均衡关系和协整关系^[10]。三是关于就业支出绩效评估的研究。有学者使用环境难度、支持强度、积极劳动力市场指标对不同类别的就业项目进行地区间支出绩效比较^[11],使用再就业几率、失业持续期、满意度绩效、就业改善信心绩效、收入绩效、经营盈利几率、带动就业岗位数、失业率和每万元就业支出促进就业人数等指标,分别从微观和宏观数据层面测量就业支出效果^[12],呼吁建立高校毕业生就业政策效果评价机制和评价体系^[13]。

可见,中国特色积极就业政策在学术上缺乏全面、系统的效果评估。在政策活动实践中,政策内容不断完善和调整,就业支出逐年增大,而评估活动相对滞后。那么,政策效果如何?采取哪些变量和测量指标?由谁采用何种方式评估?因此

迫切需要建构效果评估的框架。基于此,本文研究的问题是中国特色积极就业政策效果评估的框架,该框架评估的维度由理念、标准、内容、指标、主体和方法六个变量构成。

二、中国特色积极就业政策的形成与发展

之所以称为“中国特色”积极就业政策是因为:第一,坚持共产党领导下的强化政府责任是解决重点难点复杂问题的成功经验。中国特色的政治制度有利于政局稳定,能够保证积极就业政策具备强有力的连续性和可持续性。第二,中国二元经济结构,在由计划经济转变为市场经济的过程中,企业转轨、经济结构调整过程中导致大量产业工人下岗失业,解决下岗工人的就业扶持政策体系也就被纳入中国特色市场经济体制改革的重要内容中。第三,就业结构转变带来较独特的就业群体。中国在同一时期国有企业结构转型带来大批量下岗职工,大学生逐年扩招带来每年约有700万的大学生就业群体,城镇化过程中产生几千万的失业农民就业群体。第四,中国是世界上劳动力较充实的国家,在某种程度上可以说是“物美价廉”,进一步带来就业效应。中国积极就业政策体系不是简单地复制西方市场经济国家的就业政策,而是在借鉴并结合本国就业矛盾的基础上形成的,因此可称之为“中国特色”的积极就业政策。

为何称为“积极就业”?积极就业政策的基本内容包括就业促进政策体系、就业扶持政策体系、社会保障政策体系和市场支持政策体系。从内涵上讲,就是扩大就业规模,改善就业结构,增进社会福利的就业政策,绝对或相对提高社会福利水平则是其最本质的特征,因此这里将是否有利于提高社会福利水平作为判断就业政策积极与否的基本标准^[14]。社会保障政策体系与就业扶持政策体系从字面上看是“消极”的,但其并没有以牺牲其他群体就业为代价,其政策目标仍然是通过促进经济改革而促进经济发展,本质上增加了社会福利水平;而就业促进政策体系与市场支持就业体系无疑是调整就业结构、增加就业总量、优化市场功能、发展劳动力市场、提高劳动效率的政策。不难看出,积极就业政策体系的四个子系统的最终目标都是为了增加社会福利水平,符合提

高社会福利水平的标准,是“积极就业”的政策。

2002 年,中共中央、国务院针对下岗失业人员的再就业问题出台了《关于做好下岗失业人员再就业工作的通知》的纲领性文件,奠定了中国特色积极就业政策的框架,形成了中国特色积极就业政策 1.0 版。2005 年国务院发布《关于进一步加强就业再就业工作的通知》的纲领性文件及之后各部委相关配套文件,尤其是 2007 年《就业促进法》的颁布,将中国特色积极就业政策上升到法律高度,对 1.0 版进行了延续、拓展、充实和完善,形成了中国特色积极就业政策 2.0 版。2008 年,为应对金融危机我国制定并实施了一系列稳定和

扩大就业的措施,以国务院下发的《关于做好促进就业工作的通知》为综合性、纲领性政策,以各部委联合下发的关于农民工就业、大学生就业、创业带动就业、特别培训计划、就业服务系列活动、减轻企业负担等文件为配套,形成了中国特色积极就业政策 3.0 版。2015 年,为探索大众创业、万众创新、就业和创业相结合的新举措,国务院出台《关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》的纲领性文件政策,将就业和创业相结合、创业带动就业为政策目标,强调万众创业、提升就业质量和就业效率,形成了中国特色积极就业政策 4.0 版。相关政策文本详见表 1。

表 1 中国特色积极就业政策文本一览表

阶段	时间	发布部门	法 规 名 称	政 策 定 位
1.0 版	2002	中共中央、国务院	关于做好下岗失业人员再就业工作的通知	纲领性政策、标志性文件、框架确定
	2002	人民银行、财政部、经贸委、劳社部	下岗失业人员小额担保贷款管理办法	配套措施
	2003	财政部、劳社部、税务总局	关于促进下岗失业人员再就业税收优惠及其他相关政策的补充通知	配套措施
	2003	国务院	关于加快推进再就业工作的通知	进一步重视和推进
	2003	劳社部	进一步推动再就业培训和创业培训工作的通知	配套措施
	2004	劳社部	关于进一步做好失业调控工作的意见	配套措施
2.0 版	2005	国务院	关于进一步加强就业再就业工作的通知	纲领性政策,标志性文件延续、调整和充实
	2005	劳社部	贯彻落实中共中央办公厅国务院办公厅引导鼓励高校毕业生面向基层就业意见的通知	配套措施
	2006	国务院	关于解决农民工问题的若干意见	配套措施
	2007	国务院	残疾人就业条例	将残疾人就业提高到国家法规高度
	2007	劳社部	关于全面推进零就业家庭就业援助工作的通知	配套措施
	2007	劳社部、民政部、财政部	关于进一步落实部分军队退役人员劳动保障政策的通知	配套措施
	2007	第十届全国人民代表大会	中华人民共和国就业促进法	第一部专门针对就业的全国性法规
3.0 版	2008	国务院	关于做好促进就业工作的通知	纲领性政策、标志性文件
	2008	人社部、发改委等 11 部委	关于促进以创业带动就业工作的指导意见	配套措施
	2008	国务院	关于切实做好当前农民工工作的通知	配套措施
	2008	人社部、财政部、税务总局	关于采取积极措施减轻企业负担稳定就业局势有关问题的通知	配套措施
	2009	国务院	关于加强普通高等学校毕业生就业工作的通知	配套措施
	2009	人社部、发改委、财政部	关于实施特别职业培训计划的通知	配套措施
	2010	人社部、发改委、财政部	关于进一步实施特别职业培训计划的通知	配套措施
	2014	国务院	关于做好 2014 年全国普通高等学校毕业生就业创业工作的通知	配套措施

续表 1

阶段	时间	发布部门	法 规 名 称	政 策 定 位
4.0 版	2015	财政部、税务总局、人社部、教育部	关于支持和促进重点群体创业就业税收政策有关问题的补充通知	配套措施
	2015	人社部	关于做好 2015 年全国高校毕业生就业创业工作的通知	配套措施
	2015	国税总局、财政部、人社部等 5 部委	关于支持和促进重点群体创业就业有关税收政策具体实施问题的补充公告	配套措施
	2015	国务院	关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见	纲领性政策、标志性文件

注：2011—2013 年的法规只在具体方法进行微调，主要内容无本质变化，故不再罗列。

中国特色积极就业政策的形成和发展，印证了其发展是在充分借鉴国内外先进经验并在矛盾突出的复杂实践中不断探索、实践、革新而形成的。

从政策工具、政策对象、具体措施、政策目标、部门间政策联盟、施政理念等方面都体现出政策的逐步升级与完善。其政策发展过程详见表 2。

表 2 中国特色积极就业政策发展过程

政策阶段	政策重点关注对象	政 策 目 标	政 策 理 念
1.0 版： 奠定政策框架	下岗失业人员、再就业人员、企业改制分流人员	解决再就业问题、从基本生活保障到就业生活保障、实现零就业家庭为零	就业和再就业工作是一项长期的战略任务和重大的政治任务
2.0 版： 调整、充实与完善	下岗失业人员、高校毕业生、农民工、残疾人、零就业家庭、退役军人	增加就业、控制失业率、建立促进就业机制、就业政策法制化	就业是民生之本和安国之策
3.0 版： 形成与发展	高校毕业生、农民工、城镇就业困难人员、转业军人、企业在岗人员	稳定就业、扩大就业、完善制度和机制创新、形成中国特色积极就业政策体系	着力改善民生、切实把就业工作摆在更加突出的重要战略位置
4.0 版： 探索革新	大众、高校毕业生、农村劳动力、科研人员、就业困难人员	突出创业、鼓励就业和创业更好地结合、充分就业、提高就业质量和就业效率	就业事关经济发展和民生改善大局

三、中国特色积极就业政策效果评估的理念和标准

1. 评估理念

评价是一种导向和“指挥棒”，“有什么样的评价，就有什么样的政府行为”^[15]。评价理念又主导评价灵魂，因而选择科学的评价理念至关重要。学界提出了“结果导向、顾客导向、公民参与、满意度、公共价值”^[16]等评估理念。那么，首先要在厘清政策目标和效果的内涵基础上选择就业政策的评价导向。中国特色积极就业政策目标及效果的终极内涵就是公民要充分享有生存权、社会保障权及就业权，理所当然，这三项权力即是其效果的评估理念。

第一，生存权。生存权是公民享有的最基本权利。中国由于转变经济发展方式、产业结构调整、城镇化过程、高校逐年扩招等原因造成部分产业工人、失地农民、高校毕业生等就业困难群体失

业，使权利主体（就业困难对象）拥有劳动能力而得不到就业机会，不能维持生活最低限度，导致生活贫困，陷入需要保护状态。国家需担负起就业困难对象最低生活限度的责任，千方百计开发、创造就业岗位，通过使其获得就业机会和就业岗位来维持其生命的延续，充分享有基本生存权。政府支付给就业困难对象的岗位补贴和社会保险补贴都处于地区最低生活标准，维持在最基本的生活水准上，从而延续就业困难对象的生存权。

第二，社会保障权。社会保障权与生存权密切相关，公民要真正享有生存权，必须享有社会保障权。公民因丧失劳动力或丧失劳动机会等而导致生活困难时，应当享有国家或社会提供物质帮助的社会保障权利。中国政府在治理失业的过程中，本着“不让每一个具备劳动能力的人失业”为目标，制定的保护性就业政策正是赋予了就业困难群体的社会保障权。如公益性岗位、社会保险补贴、就业援助等项目，使“4050”人员、零就业家庭、残疾人等就业困难对象通过工作所得或社会

保险补贴,从而享有相当的生活水准。这充分体现了中国特色积极就业政策积极倡导社会保障权的理念。

第三,就业权。公民充分享有就业权是公民生存的根本保障。《就业促进法》规定:“劳动者依法享有平等就业和自主择业的权利。”目前,我国主要就业矛盾表现为逐年增长的高校毕业生为主体的青年就业难问题突出、农业富余劳动力转移就业的任务繁重、失业人员再就业和就业困难群体实现就业难度依然很大,解决这三大类困难群体就业是最终目标。中国政府一直将促进就业作为头等大事来抓,通过就业保障和改善民生,将实现充分就业作为经济社会发展的重要目标,倡导“就业是民生之本和安国之策”“就业是促进民生改善、经济结构调整和社会和谐稳定的新动能”的施政理念,将政府促进就业、市场调节就业和劳动者自主择业相结合,采取有效的政策措施解决现实中复杂的就业问题,并取得显著成果。国际劳工组织认为,中国特色积极就业政策是现代就业理念、世界各国经验与中国实际的最好结合,开发岗位时注重技能提升、治理失业时注重再就业、促进就业时鼓励创业。让每一名劳动者实现就业、充分享有就业权利是中国特色积极就业政策的基本目标,理所当然,就业权是中国特色积极就业政策的重要评估理念。

2. 评估标准

有什么样的评估理念就有什么样的评估标准,评估标准要与评估理念相一致。根据中国特色积极就业政策的内涵和政策目标,其评估既要体现保障公民生存权、社会保障权和就业权的公共价值理念,又要涵盖公平、以结果为导向的效率、公众满意度的标准,详见表 3。

表 3 中国特色积极就业政策评估标准		
标准	要素	要求
公平	价值分配的合理性	条件公平、机会公平、结果公平
效率	投入产出比	结果、数量、范围
满意度	质量	对象满意度

第一,公平标准。公平是一个国家制度设计和安排的基本价值理念,事关广大人民群众的根本利益。公共政策是政府对公共资源和社会价值的权威性再分配,公平是其最首要的价值取向和评判标准。政府在治理失业过程中力争创造公平的就

业环境、消除就业歧视,让每一名失业人员充分享有公平的就业权利,从而获得政策资源的机会公平和结果公平。公平标准表现为公平的就业机会,无论是大学生、残疾人、农民工、城镇失业群体,还是转业军人都充分享有就业前的条件公平和就业中的机会公平。结果公平表现为社会每一个成员都平等分享社会公共资源。政府对就业困难群体实行托底安置,提供最低生活保障,消除零就业家庭,逐步缩小城乡、区域、群体之间的差距,促进社会相对公平。

第二,效率标准。效率是政策投入与政策产出之比,产出投入比越大,政策效率越高,反之则越小。效率追求的是公共资源配置的科学性和有效性。中国特色积极就业政策虽是保障民生的社会福利政策,但政府资源的稀缺性和有限性客观要求政策绩效的最大化。只注重公平会走向“吃大锅饭”的风险,只注重效率会激发社会矛盾。注重公平的同时,更要兼顾效率,努力实现公平与效率的有机统一。政府治理失业的就业支出逐年增大,占公共财政支出比重逐年增长。那么,这么庞大的就业支出到底会带动、创造多少就业岗位呢?这就是效率要解决的问题。效率标准要求投入最小的资源(就业专项资金、就业服务)获得最大的效益,具体包括政策目标实现程度(失业率)、投入产出比(每万元创造岗位数)和社会整体效益(社会稳定)。

第三,满意度标准。公共管理领域的满意度最早源于西方私营部门以结果为导向的顾客满意度。政府将公众视为管理和服务的对象,公众的满意度是检验和评估政府施政绩效的标准。中国特色积极就业政策是中国政府承担公众就业责任的有效措施,强调“公众为本”。在政府治理能力现代化过程中,政府提供的公共产品不再是传统的自己做主直接支配型,而是由公众的实际需求和提供的优质服务决定的,政府依靠赢得公民的信任和权威来执行公共政策,客观上要求以公众满意度作为中国特色积极就业政策的评价标准。选择公众满意度作为评估标准,为公众直接参与到公共政策的决策、制定、执行提供了机会,因为公众通过参与渠道可充分了解中国特色积极就业政策的价值取向、政策目标、政策工具、政策效果,从而提高对该政策的认同感,以此提高对政府的信任度。因此,公众满意度越高,中国特色积极就业政策效果越理想,反之则越差。

四、中国特色积极就业政策效果评估的内容及指标

1. 评估内容

“政策评估应该聚焦于什么内容与政策评估有哪些指标，这是政策评估中两个最为重要的问题。”^[17]政府目标的多元性、就业结构的外部环境和就业矛盾的复杂性，决定了中国特色积极就业政策评估内容的复杂性、非线性和动态性。因此，有必要划分政策类别，按其功能性可划分为战略性就业政策、市场性就业政策和保护性就业政策

三个层面，政策重心是政策奖励、提升劳动技能、就业保障措施；按对象性可划分为高校毕业生、农村劳动力就业、城镇困难人员、残疾人、农村妇女及部队转业军人的就业政策，政策重心是从多个方面促进政策对象的就业及相关就业指导。对象性就业政策实际上是根据人群划分的，不同人群享受不同政策，这和以公平为价值取向的积极就业政策有一定的矛盾性。倡导就业公平的政策是不能分人群的，要统一和“拉平”政策以改善实施效果。不同功能性就业政策的具体项目、评估内容、政策对象及政策关注点有所区别，详见表 4。

表 4 中国特色积极就业政策效果评估的内容

类 别	具 体 项 目	评 估 内 容	政 策 关 注 点
战略性就业政策	创业担保贷款及贴息（小额担保贷款及贴息）	奖励创业、创业带动就业	产权的法律和政治保护、激活企业家精神、市场准入、行政成本、融资便利和税收政策
市场性就业政策	职业介绍、职业培训、扶持公共就业服务机构	提升劳动技能、劳动力市场效率	就业保障措施、就业权利保护
保护性就业政策	公益性岗位、社会保险补贴	劳动力供给（就业能力）、劳动力需求、劳动力市场过程（就业中介服务）	平等就业机会权利、条件公平权利、社会保障权利、劳动关系协调

2. 评估指标

为检验这些政策内容的实现程度，需要将这些内容、要素、关注点转化为具有可操作性、可测量的评价指标。中国特色积极就业政策效果评估指标分为主观指标和客观指标，主观评估指标包

括就业满意度、居民当期就业感受指数和就业改善信心指数；客观评估指标包括投入产出比、小时工资、再就业几率、平均失业持续期、收入绩效、中国就业竞争指数。详见表 5。

表 5 中国特色积极就业政策效果评估指标维度及权重

一级指标	权重	二 级 指 标	权重	三 级 指 标
主观指标(A1)	40%	就业满意度(B1)	20%	就业实际感知(C1) 就业心理预期(C2)
		居民当期就业感受指数(B2)	10%	认为本季就业增加的居民占比(C3) 认为本季就业基本不变的居民占比(C4) 认为本季就业下降的居民占比(C5)
		就业改善信心指数(B3)	10%	当期智联招聘全网在线职位数(C6) 去年同期智联招聘全网在线职位数(C7)
客观指标(A2)	60%	投入产出比(B4)	20%	就业资金投入数(C8) 促进带动就业人数(C9)
		小时工资(B5)	10%	工资收入(C10) 工作时间(小时)(C11)
		再就业几率(B6)	10%	参加就业项目前求职成功率(C12) 参加就业项目后求职成功率(C13)
		平均失业持续期(B7)	10%	失业人数(C14) 周失业时间(C15)
		收入绩效(B8)	5%	就业后收入(C16) 就业前收入(C17)
		中国就业竞争指数(B9)	5%	市场求职申请人数(C18) 市场招聘需求人数(C19)

表 5 中就业满意度(B1)指就业对象在实际就业后主观上对于自己就业岗位的期望、认知的“满意”和“不满意”结果,是就业对象对职业的实际感知和心理预期之间的差异程度。 $B1 = C1 / C2$ 。如果 $C1 > C2$,就业对象高度满意; $C1 = C2$,就业对象基本满意; $C1 < C2$,就业对象不满意。

居民当期就业感受指数反映居民对当前就业情况感受的扩散指数(0~100%)。大于 50%,向好或扩张状态;低于 50%,变差或收缩状态;等于 50%,与上季持平。指数越大,就业效果越好。

就业改善信心指数(B3)用于反映劳动力市场所处的周期状态(该指标采用智联招聘网站数据分析而得)。 $B3 = C6 / C7$ 。B3 越大,说明劳动力市场越繁荣,促进就业政策效果越好;反之则越差。

投入产出比指每万元就业支出促进带动就业人数。投入不变,产出越大,就业效果越好。

再就业几率指参与就业项目前后求职成功率比较。

小时工资指工作每小时的工资收入,同等时间收入越大,就业效果越高,反之则越差。

平均失业持续期指失业者每周处于失业状态的持续时间,受失业人数和周失业时间影响。平均失业持续期 = $\sum \text{失业者} \times \text{周数} / \text{失业人数}$ 。

收入绩效指就业后收入与就业前收入之比。

中国就业竞争指数(CIER)反映我国劳动力市场短期波动的指标,或可替代我国目前不具有市场敏感性的城镇登记失业率指标^[18]。CIER 指数越大,说明就业形势越紧张;CIER 指数越小,说明就业形势相对平稳。

为保证中国特色积极就业政策效果评估更符合客观事实,尽量减少主观感受层面的评估,但主观评估又不可或缺,因此一级指标的“主观指标”和“客观指标”分别占权重 40%和 60%。根据政策内容及政策目标,二级指标共设有 9 个,每个指标平均约占 10%的权重,因此设定处于中间层指标的权重为 10%,较重要的指标权重为 20%,较次要的指标权重为 5%。“就业满意度”指标是政策对象衡量政策效果的直接标准,“投入产出比”指标是检验积极就业政策实施是否科学有效的根本标准,这两个指标直接决定了积极就业政策实施的成败。“收入绩效”与“中国就业竞争指数”指标受中国特色积极就业政策实施的影响相对较

小,权重设为 5%,其他指标基本处于中间层,权重为 10%。由于二级指标是由三级指标相对应的数值计算得出,三级指标中的各指标不能独立测量二级指标,因此不必赋予权重。

在评估的实践中,由于我国各地区经济社会发展状况存在差异,政府重点关注的就业困难群体不同,因此选择和使用的具体指标不同。比如,东北老工业地区由于经济结构转型导致大批产业工人失业,保护性就业政策会成为理想选择,而“长三角”和“珠三角”经济较发达地区,市场性就业政策和战略性就业政策会成为理想选择。政策内容与政策观测点不同,这就要求在评估活动中合理使用指标及设计指标权重,尽量减少主观随意性,体现科学性和可操作性,避免定性定量分离,实现二者相统一。

五、中国特色积极就业政策效果评估的主体与方法

1. 评估主体

李克强总理在 2015 年政府工作报告中提出,要狠抓重大政策措施的落实,引入第三方评估和社会评价^[19]。中国特色积极就业政策评估的主体主要包括执行主体、目标群体和第三方评价机构。执行主体包括各级政府的就业、财政、民政等执行机构和执行人员,目标群体包括就业困难的下岗失业再就业人员、大学生、残疾人、农民工、妇女等政策对象,第三方评估机构包括智库等研究机构和专业评估公司等社会组织。第三方评估主体的独立性是保证评估结果公平的前提,专业性和权威性是保证评估结果公正客观的基础。

执行主体属于政府内部的评估主体,优势是易于收集、储存、加工、分析和反馈信息,实施操作起来较为便利,局限是公信力不足;目标群体属于政府外部的评估主体,虽具备公信力优势,但局限是信息获取难度大,不易于操作。执行主体和目标群体既是运动员又是裁判员,在评估的过程中会表现出各自倾向性。因此,由第三方组织评估,通过调查、访问、专家赋分、数据分析等方式收集执行主体和目标群体的信息,整合两方主体的评估理念,是提高中国特色积极就业政策评估客观性、公正性和适用性的理想选择。当前中国政治国理政依然靠政策调节社会关系和利益矛盾,第三方政策评估可避免政府部门在制定政策时保

护本部门利益的弊端,逐步形成总的协调评估机制,促进政府绩效。

2. 评估方法

根据中国特色积极就业政策效果评估的理念、标准、内容及指标,应该采取主观评估和客观评估相结合的方法。客观评估是依据量化的数据和可测量工具对就业政策实施后所产生的一系列反应进行的客观描述;主观评估是评估主体通过田野调查、访谈、专家意见等信息反馈后的主观判断,二者充分结合可以实现对中国特色积极就业政策评估的全面性和客观性。就业政策类型和测量工具的差异决定评估方法的不同,主要有前后对比分析法、成本效益分析法、投入产出分析法、目标群体评价法、专家赋分法。主观评价法则是指专家、利益相关者、重要人物、社会公众和服务对象基于主观感觉作出的评价。主观评估法主要包括三类:一是相关利益者评估法,二是专家赋分法,三是社会公众评估法。客观评价法是指基于客观信息、数据而作出的评价^[20]。客观评估方法主要分为三类:一是时间序列经济数据计量法;二是结果导向法,直接以就业政策输出所产生的数据和信息进行验证;三是投入产出法,根据政策投入和产出比来检验中国特色积极就业政策实施效果。在评估实践中,一方面需要构建专家、公众及利益相关者多维评估结构,以提高主观评估的客观性;另一方面需要对定量数据进行信度和效度检验和多元相关分析,以提高客观评估的可靠性。

六、结 语

中国特色积极就业政策效果评估框架的构建具有重要的意义。一方面,它丰富了公共政策评估研究的体系,使其更具适用性、现实性和可操作性。以往的研究主要关注单个就业政策的效果或评估政策效果的某部分,且过多强调失业率和就业支出对就业效应的影响。然而,中国特色积极就业政策要与公共政策系统评估保持同样高度,关注的不仅是直接输出,更应关注就业质量、就业效率和社会效益。另一方面,它对制定与完善政策具有一定的现实指导意义。我国的就业矛盾日趋复杂化,就业困难群体日趋多样化,城乡地区就业不平衡,劳动力市场供需矛盾突出,就业形势倒逼严峻,就业问题不容忽视。实际上,我国用在治

理失业上的公共财政支出数额巨大并逐年上升,已产生高昂的治理成本,就业成为我国政府治理能力现代化过程中亟需解决的民生保障议程。将评估框架纳入中国特色积极就业政策过程对于解决失业问题,实现公正的、高效的、满意度高的就业政策效果,以及达成更高质量的就业、创业目标意义重大。

参考文献:

- [1] 国家发改委宏观经济研究院课题组. 再就业政策效果的评价与建议[J]. 经济学动态, 2004(8):41-44.
- [2] 中国社科院课题组. 积极劳动政策:上海模式述评[J]. 经济学动态, 2002(5):28-32.
- [3] 王延中. 中国积极劳动政策的实践[J]. 管理世界, 2003(3):61-69.
- [4] 赖德胜,孟大虎,李长安,等. 中国就业政策评价:1998—2008[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2011(3):110-124.
- [5] 于长革. 政府社会保障支出的社会经济效应及其政策含义[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2007,6(9):36-41.
- [6] Monacelli T, Perotti R, Trigari A. Unemployment Fiscal Multipliers[J]. Journal of Monetary Economics, 2010, 57:531-553.
- [7] 田宋,王飞跃. 社会保障支出的就业效应实证分析——基于贵州省数据[J]. 中国劳动, 2015(4):62-68.
- [8] 徐晓莉,席铭,胡青江. 社会保障支出对就业影响的实证分析——基于新疆的数据[J]. 中国经贸导刊, 2012(1):87-88.
- [9] 刘汗青. 经济转型期社会保障支出对劳动力就业的效应分析[J]. 商业时代, 2013(33):110-112.
- [10] 何璐. 社会保障支出的就业效应研究——社会保障支出的就业效应研究[J]. 现代商业, 2014(2):180-181.
- [11] 杨宜勇. 中国劳动力市场发展政策研究[M]. 北京:中国计划经济出版社, 2006:96-128.
- [12] 财政部社会保障司. 就业支出绩效评估研究(2003—2006)[M]. 北京:经济科学出版社, 2010:98-125.
- [13] 曾骊. 高校毕业生就业政策评价[J]. 教育评论, 2013(4):57-59.
- [14] 黄华波. 简论有中国特色的积极就业政策[J]. 中国劳动, 2002(11):9-11.
- [15] 郑方辉,张兴. 独立第三方评政府整体绩效:“广东试验”审视[J]. 学术研究, 2014(8):31-36.
- [16] 包国宪,文宏,王学军. 基于公共价值的政府绩效管理学科体系的构建[J]. 中国行政管理, 2012(5):98-104.
- [17] 谢明,张书连. 试论政策评估的焦点及其标准[J]. 北京行政学院学报, 2005(3):75-80.
- [18] 肖雨枫,任达宣. 中国就业竞争指数显示国内劳动力市场供求已经恢复到危机前水平[N]. 中国社会科学报, 2011-04-14(2).
- [19] 李克强. 李克强作的政府工作报告(摘登)[N]. 人民日报, 2015-03-06(2).
- [20] 李文彬,陈晓运. 政府治理能力现代化的评估框架[J]. 中国行政管理, 2015(5):23-28.

(责任编辑:付示威)