

# 城市低保失业人员就业促进政策：特点、问题及优化

[摘要] 城市低保失业人员就业政策的主要特点是低保失业人员属于优先扶持和重点援助的就业困难群体，低保失业人员就业促进帮扶主体趋于多元化，分类帮扶成为低保失业人员就业促进的新趋势，就业促进政策更加注重对低保对象的就业激励。当前城市低保失业人员就业促进政策存在一些问题，主要表现为就业促进的政策体系尚不健全，专门面向低保失业人员的就业促进政策匮乏，部分面向低保失业人员的就业促进政策执行不到位，部分面向低保失业人员的就业促进政策的有效性不足。其优化对策分为四个方面，即构建完善的低保失业人员就业促进政策体系，提高低保失业人员就业促进政策的精准性，提高低保失业人员就业促进等相关政策的执行力，优化低保制度设计，减少其就业抑制效应。

[关键词] 城市低保；失业人员；就业促进政策；城市贫困人口

[中图分类号] D632.1 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129 (2021) 10-0040-07

## 一、引言

为妥善解决城市贫困人口的生活问题，国务院于1997年印发了《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》，城市居民最低生活保障制度（以下简称“低保制度”）在全国各地陆续建立起来[1]。该制度的保障对象为家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的持有非农业户口的城市居民，这意味着只要家庭人均收入低于当地最低生活保障标准，无论家庭成员是否具有劳动能力均可获得最低生活保障。这一制度将一部分有劳动能力但因“下岗、失业”等原因而失去家庭主要经济收入的困难群体纳入了保障范围[2]，改变了传统意义上救助对象的结构<sup>①</sup>。

低保制度建立之后，城市低保对象中有劳动能力者长期占据较大比例[3][4]。《中国民政统计年鉴2020》显示：截至2019年底，全国共有城市低保对象860.9万人，其中在职人员10.2万人、灵活就业人员171.8万人、登记失业人员81万人，其余为老年人、三无人员、未成年人等无劳动能力人员。有劳动能力的低保对象（含在职、灵活就业和登记失业人员，共计263万人）占全体低保对象的30.5%，低保

对象失业率（失业低保对象占有劳动能力低保对象的比例）为30.8%。就业是减轻或消除贫困的重要手段[5]，能够保证低保人群的可持续生计，增加他们的发展机会，对低保人群有重要的意义[6]。低保制度建立20多年来，我国相关政府部门制定了诸多低保失业人员就业促进政策，试图通过这些政策，一方面鼓励失业者的工作积极性、防止形成“福利依赖”[7]；另一方面，促使劳动者重返工作岗位，通过获得更多的劳动收入让其家庭摆脱贫困、走出低保环境[8]。

现有低保失业人员就业促进政策虽然对低保失业人员就业起到了一定的促进作用，但失业低保对象仍然占据较高比例[9][10]，低保对象的整体结构并没发生根本性改变。如表1所示，我国城市低保对象失业率长期高居不下。2013-2019年我国低保对象失业率最高的年份是2016年，达到了43.6%，最低的年份为2019年，也超过了30%，7年间平均失业率为37.6%。

现有的低保失业人员就业促进政策有何特点，还存在哪些问题？只有在认识清楚这些问题后才能够更有针对性地完善低保失业人员就业促进政策，让有劳动能力的低保对象重返工作岗位，通过获取劳动收入带动家庭摆脱贫困。本文在梳理现有城市低保失业人员就业促进政策文件的基础上，分析现有政策的特点及存在的问题，提出相应的对策建议，以期完善城市低保失业人员就业促进政策提供有益借鉴。

## 二、城市低保失业人员就业促进政策及其特点的法规类型

### （一）就业促进政策

从立法角度来看，城市低保失业人员主要就业促进政策可以分为法律、行政法规、地方性法规、部门规章和地方政府规章以及其他规范性文件等五类。第一类是专门法。从法律层面的相关规定来看，当前主要是《中华人民共和国就业促进法》（以下简称《就业促进法》）从顶层设计角度对促进就业困难人员就业作出了总体要求。第二类是行政法规。如国务院发布的《社会救助暂行办法》明确提出，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，通过采取适当的办法给予就业救助。第三类是地方性法规。为进一步落实法律及行政法规对促进就业困难群体就业的要求，部分省（市、自治区）人大及其常委会结合各地实际制定了相应的地方性就业促进条例。如《山东省就业促进条例》从就业支持、就业服务和就业援助等方面对就业困难群体就业作出了规定。第四类是部门规章和地方政府规章。如人社部《就业服务与就业管理规定》指出，公共就业服务机构应当根据服务对象的特点，在一定时期内为不同类型的劳动者、就业困难对象或用人单位集中组织活动，开展专项服务。第五类

是其他规范性文件。如《国务院关于印发“十三五”促进就业规划的通知》提出，加强社会救助与就业联动，对实现就业的低保对象，通过“低保渐退”等措施，增强其就业意愿和就业稳定性。表2为部分代表性城市低保失业人员就业促进政策。

## （二）就业促进政策的特点

通过对上述就业促进政策的梳理，可以发现当前政策具有如下特点：

1. 低保失业人员属于优先扶持和重点援助的就业困难人员。各省、自治区、直辖市及地级市人大颁布的《就业促进条例》普遍将“享受最低生活保障待遇的失业人员”列为“就业困难人员”，并规定由设区的市人民政府制定具体的“就业困难人员”认定办法。人社部门制定的部门规章、国务院及其职能部门以及地方政府及其职能部门制定的具有较强操作性的规范性文件同样将“享受最低生活保障待遇的失业人员”列为“就业困难人员”，作为就业促进具体政策中优先扶持和重点援助的对象。2018年人力资源和社会保障部修订的《就业服务与就业管理规定》指出：公共就业服务机构应当建立就业困难人员帮扶制度，通过落实各项就业扶持政策、提供就业岗位信息、组织技能培训等有针对性的就业服务和公益性岗位援助，对就业困难人员实施优先扶持和重点帮助。

2. 低保失业人员就业促进帮扶主体趋于多元化。在早期的低保失业人员就业促进方面，更多强调政府的作用。比如原天津市劳动和社会保障局颁布的《关于困难群体就业援助的实施意见》提出：政府对就业困难人员要提供政策咨询、职业介绍和职业指导服务。《山东省就业促进条例》指出：职业中介机构提供公益性就业服务的，可以按照规定享受补贴；鼓励用人单位招用就业困难人员。《财政部 税务总局 人力资源社会保障部 国务院扶贫办关于进一步支持和促进重点群体创业就业有关税收政策的通知》明确，企业招用建档立卡贫困人口，以及在公共就业服务机构登记失业半年以上且持《就业失业登记证》的人员予以税收优惠。随着时间的推移，低保失业人员就业促进帮扶主体从政府扩展到社会组织、经营性人力资源服务机构和各类企业，避免了单纯依靠政府实施就业援助的局限性。一方面，低保失业人员通过社会组织、人力资源服务机构参与就业指导与技能培训时，有效提升了自身工作能力。另一方面，相对于通过政府开发公益岗位安置低保失业人员，通过社保补贴、工资补贴等方式鼓励企业吸纳低保失业人员的方式能够提供更加丰富的就业岗位，安置更多低保失业人员，甚至获得较高工资待遇的机会更多。

3. 分类帮扶成为低保失业人员就业促进的新趋势。随着国家精准扶贫方略的实施，“精准帮扶”的理念

逐渐融入到了低保失业人员就业促进政策中。2018年修订的《就业服务与就业管理规定》指出，公共就业服务机构应当建立就业困难人员帮扶制度，通过落实各项就业扶持政策、提供就业岗位信息、组织技能培训等有针对性的就业服务，显示出分类帮扶成为低保失业人员就业促进的新趋势。《国务院关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的意见》（国发〔2017〕28号）指出，完善就业援助长效机制，对就业困难人员范围进行确认，强化分类帮扶和实名制动态管理，加强社会保障与就业联动。“精准帮扶”理念在地方性政策中同样有所体现，2017年4月，浙江省嘉兴市人力资源和社会保障局《关于实施困难家庭人员就业精准帮扶行动的通知》提出，对低保家庭失业人员实施技能培训提升计划，以提高低保失业人员的社会适应能力，进而增加其找到合适工作的机会。

4.就业促进政策更加注重对低保对象的就业激励。促进低保失业人员就业不仅需要政府、社会组织、企业等为其提供就业机会、积极实施就业帮扶，而且需要提高低保失业人员工作的积极性和主动性，这样就业帮扶才会有更加显著的成效。如果低保失业人员通过就业收入增加后，政府部门简单地依据收入增加额相应减少低保救助金，会降低其就业的积极性<sup>[11]</sup>，因此，应制定相应的激励政策，促进低保对象就业。2020年国务院印发的《关于改革完善社会救助制度的意见》指出：为社会救助对象优先提供公共就业服务，按规定落实税费减免、贷款贴息、社会保险补贴、公益性岗位补贴等政策，确保零就业家庭实现动态“清零”；对已就业的低保对象，在核算其家庭收入时扣减必要的就业成本，并在其家庭成员人均收入超过当地低保标准后给予一定时间的渐退期。

### 三、城市低保失业人员就业促进政策执行中的主要问题

如前所述，近些年来我国城市低保失业人员就业促进政策不断得以完善，帮助了部分城市低保失业人员顺利实现就业，减轻了部分城市低保家庭的贫困程度，取得了积极的效果，但仍然存在一些亟待解决的突出问题。

#### （一）就业促进政策体系尚不健全

通过对前文的梳理可以发现我国城市低保失业人员就业促进政策体系的不健全主要表现为：第一，《就业促进法》为了让地方政府更好地结合本地实际开展就业困难人员认定，提高认定的精准性，将确定就业困难人员具体范围的权限授权给了各省、自治区、直辖市。但在法律层面却没有将需要“优先扶持和重点帮助”的就业困难群体明确提出，这无疑在一定程度上降低了政府职能部门对这一群体或其中某一部分的重视程度，使得具体政策在实施过程中缺乏权威性。第二，国家层面缺乏关于就业促进的

专门行政法规。《社会救助暂行办法》中虽然提及了“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，给予就业救助”，但其毕竟是一部侧重于社会救助的行政法规，对于有关就业救助方面的内容规定得较少，难以在就业促进方面产生强大的政策效力。第三，地方政府规章缺失。地方政府大多是运用由人力资源社会保障、财政、民政等政府部门制定的一些规范性文件来促进包括低保失业人员在内的就业困难群体就业，缺少层次更高、约束性更强的政府规章。

## （二）就业促进政策的缺乏

国家层面的政策更加侧重从整体上关注就业促进问题，缺少专门针对低保失业人员的细则，即便是负责具体政策制定和落实的地方政府，也鲜有制定专门的低保失业人员就业促进政策。显然，即使同属于就业困难群体，不同个体面临的就业困难程度、造成其难以就业的原因也各不相同。因此，用同一种政策来促进各类就业困难群体乃至所有困难群体就业的方式，显然缺乏针对性，难以取得理想的效果。目前这一状况已有改变的趋势，如《国务院关于印发“十三五”促进就业规划的通知》和《国务院关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的意见》已经开始强调“强化分类帮扶和实名制动态管理，加强社会保障与就业联动”“提供个性化、专业化的职业指导、就业服务”“实现就业的低保对象，在核算其家庭收入时，可扣减必要的就业成本”等具有针对性的措施。但鉴于政策效果还不够明显，上述举措在各地具体实践中还需进一步深化。

## （三）就业促进政策执行不到位

地方政府在具体落实就业促进政策的过程中，受各种因素的干扰和影响，不能取得预期的政策效果。有些地方政府部门规定：城镇低保家庭中符合就业条件的人员，在等待就业和培训期间，应参加所在地社区居委会组织的公益性劳动。在规定时间内，两次无正当理由拒绝就业安置、职业介绍和职业培训，或拒绝参加社区公益性服务劳动的，民政部门可暂停其家庭低保金的发放或取消其低保待遇。基层民政部门和居委会在具体执行这一规定的时候，对于如何理解“无正当理由”往往存在较大难度。因此，有些基层民政部门和居委会本着“和为贵”的原则，对于敷衍或拒绝公益劳动、职业介绍和公益岗位安排的低保对象并没有严格按照政策执行。这使得政策执行的效果大打折扣，对不积极参与就业的劳动者无法形成有力的约束。还有一种情况是部分公共就业服务机构提供的服务质量不高，难以有效地促进就业。受人员、经费、服务理念等因素的制约，一些公共服务机构提供的服务项目单一、服务的针对性和专业性不强，使得政策规定的就业促进项目（如职业培训、职业介绍、公益岗位建设等）不能得到有效执行，无法为低保失业人员提供较高质量的就业服务。

#### （四）就业促进政策的有效性不足

在实际操作中，“渐退帮扶”政策就存在着激励性和有效性不足的问题。该政策是指城市低保失业人员实现就业后，不论其家庭月人均收入高于或低于当地城市低保标准，都可在一定期限内按原标准享受低保金补助，各地规定的渐退期普遍为3个月。渐退期满后，家庭月人均收入高于当地城市低保标准的，其全家退出低保，且3个月内民政部门不再批准其重新享受低保的申请。相对较短的“渐退期”使得“就业及收入增加”与“退出低保”对立起来，在无法获得相应且稳定收入的情况下，不就业会成为低保失业人员的“理性选择”。因此，这一政策对低保对象的就业激励效果也就比较有限，有效性不足。

### 四、城市低保失业人员就业促进政策的优化

#### （一）构建完善的低保失业人员就业促进政策体系

客观来讲，如果专门为低保失业人员制定就业促进法律有些不太现实，但可以考虑以就业困难群体为对象制定专门的就业促进法律。相关法律应将包括低保失业人员、零就业家庭成员等需要重点帮扶的群体明确为“就业困难人员”，以提高社会各界对就业困难群体的认同和重视程度。除此之外，再赋予各“省、自治区、直辖市”一定的权限，结合各地实际适度扩大就业困难群体的具体认定范围。根据包括低保失业人员在内的就业困难群体的就业状况，制定专门促进该群体就业的行政法规。各省（市、自治区）及地级市人大结合本地实际制定促进就业困难群体就业的地方性法规。主管就业、社会救助和财政的人力资源社会保障、民政和财政等国务院职能部门在职能范围内单独或联合制定旨在促进低保失业人员就业的专门性部门规章。国务院职能部门及地方政府相关职能部门在上述法律、法规和规章的基础上，动态地调整和完善灵活性、针对性更强的促进低保失业人员就业的其他规范性文件。

#### （二）提高低保失业人员就业促进政策的精准性

低保失业人员面临的就业障碍多种多样，比如有的身体状况不佳，需要照料支持；有的需要技能培训；有的对工作地点和时间有特殊要求；有的需要政府直接提供公益性岗位；还有一些低保对象就业期望相对较高，提高了自身实现就业的难度，等等。当前，在低保失业人员就业促进政策方面，应以精准扶贫理念为指导制定出更加精准、更具针对性的措施，为有劳动能力的低保对象提供个性化的就业帮扶，促进该群体实现就业，帮助已就业低保对象逐步改善就业质量。

### （三）提高低保失业人员就业促进政策的执行力

强化相关政策的执行和监督力度是确保低保失业人员就业促进政策发挥效力的关键所在。为此需重点做好以下几个方面的工作：第一，做好政策的宣传和解读。通过权威媒体，借助现代化网络技术对相关政策进行充分报道和解读，运用社会公众特别是政策受众“能够听得懂的语言”和“有助于理解的方式”广泛地开展宣传，切实保障政策受众了解自己拥有的权利和获得相关的待遇。第二，提高相关工作人员特别是基层工作人员理解和执行政策的能力。立法部门和上级行政机关通过专项培训计划，加大对基层工作人员的业务能力培训力度，着力提高其政策理解和执行能力。同时，应加强与一线工作人员的沟通，及时了解政策理解和执行方面存在的问题并予以指导，不断规范和完善相关政策。第三，建立全方位的政策执行监督体系，提高政策执行力。构建由立法部门、上级行政机关、监察部门、社会公众和新闻媒体全方位参与的监督体系，畅通监督渠道，形成监督合力，确保低保失业人员就业促进政策的有效执行。

### （四）优化低保制度，减少就业抑制效应

目前，城市低保制度普遍还是采用“补差制”<sup>[12]</sup>的方式确定具体待遇，这意味着低保家庭收入的增加会相应减少其低保待遇，在就业无法明显增加家庭收入的情况下，低保失业人员就业积极性显然无法提升，各地实施的“渐退帮扶”政策也因“渐退期”较短而收效甚微。因此，需要对“补差制”和“渐退期”进一步优化。一方面，使低保家庭在获得一定的就业收入后，不是100%减少其低保待遇，而是部分减少，使其最终的人均可支配收入能够高于低保标准，以此激励低保失业人员积极就业从而获得更高的收入。另一方面，只有当低保家庭的人均实际收入（不含低保金）高于低保标准，并且能够持续一段时间（半年或者一年），即享有更长时间的“渐退期”之后，再取消其低保资格。此外，还应推动低保资格与专项救助等其他救助待遇脱钩，实行精细化管理，明确各专项救助独立的救助标准，以避免“福利捆绑”对低保群体产生就业抑制效应。

注释：

① 低保制度建立之前，我国城市社会救助的对象主要是“三无”人员，即无劳动能力、无生活来源、无法定赡养、抚养、扶养义务人，或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的老年

人、残疾人及未满16周岁的未成年人。

[参考文献]

[1] 李娟.构建城市低保对象就业激励机制研究[J].经济纵横,2017,(9).

[2] 罗微,师文文.社会救助制度的就业效应:一个文献综述[J].社会保障研究,2019,(6).

[3] 张浩淼.困境与出路：“激活”视角下我国就业救助制度透视[J].兰州学刊,2021,(4).

[4] 树革.中国低保制度的变迁发展和模式塑造——21世纪以来中国城乡低保制度的社会变迁[J].社会保障研究,2013,(6).

[5] 罗微.城市低保对象的就业状况及其影响因素研究[M].青岛：青岛出版社,2019.

[6] 林辰乐,吕翔涛.影响城市低保受助者就业的政策因素分析——就业的双项逻辑回归模型及访谈实证研究[J].中国软科学,2012,(8).

[7] 兰剑,慈勤英.促进就业抑或强化“福利依赖”?——基于城市低保“反福利依赖政策”的实证分析[J].西南大学学报(社会科学版),2016,(3).

[8] 张浩淼.救助、就业与福利依赖——兼论关于中国低保制度“养懒汉”的担忧[J].兰州学刊,2014,(5).

[9] 马爽.城市低保对象求职行为及其影响因素研究[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2017,(5).

[10] 肖萌,李飞跃.工作还是依赖?——低保对象就业行为的影响因素分析[J].人口学刊,2017,(1).

[11] 安华,葛越.就业促进视域下的城市最低生活保障制度优化研究[J].宁夏社会科学,2017,(5).

[12] 高鉴国,范丛.低保边缘家庭的贫困表征、致贫原因与政策建议[J].东岳论丛,2020,(10).

[责任编辑：李利林]

## Employment Promotion Policies for the Unemployed with Subsistence Allowances in Cities: Characteristics, Problems and Optimization

LUO Wei, LIU Ning

Abstract: The main feature of the employment policy for the urban subsistence allowance unemployed is that the subsistence allowance unemployed belongs to the priority support and key assistance groups with employment difficulties. The subsistence allowance unemployed persons' employment promotion and assistance bodies tend to be diversified, and the classified assistance becomes the subsistence allowance unemployment. The new trend of personnel employment promotion, the employment promotion policy pays more attention to the employment incentives for the subsistence allowance objects. There are some problems in the current urban employment promotion policies for the unemployed with subsistence allowances. The main manifestation is that the employment promotion policy system is not sound, the employment promotion policies specifically for the unemployed subsistence allowances are lacking, and the implementation of some employment promotion policies for the unemployed under the subsistence allowances is not in place. , The effectiveness of some employment promotion policies for the unemployed with subsistence allowances is insufficient. The optimization countermeasures are divided into four aspects, namely, to build a complete employment promotion policy system for the unemployed under the subsistence allowance, improve the accuracy of the employment promotion policy for the unemployed under the subsistence allowance, improve the implementation of related policies such as employment promotion for the unemployed under the subsistence allowance, and optimize the employment promotion policy for the unemployed. The design of the insurance system reduces its employment inhibition effect.

Keywords: urban subsistence allowances; unemployed; employment promotion policies; urban poor

[作者简介] 罗微（1981-），男，山东兖州人，山东财经大学公共管理学院副教授，管理学博士，主要从事社会救助、养老保障研究；刘宁（1997-），女，山东蓬莱人，山东财经大学公共管理学院硕士研究生。