

对中国就业与社会保障关系的思考——兼谈国际金融

危机背景下正确处理两者关系

戴瑾

(武汉大学社会保障研究中心 , 武汉 430072)

[摘要]就业与社会保障是中国目前面临的最重要的两大民生问题 , 处理好二者的关系既有助于实现宏观经济的四大目标之一——充分就业 , 也有利于促进社会保障的健全与完善。在就业与社会保障的关系当中 , 就业居于核心和主导地位 , 应当将就业放在优先发展的战略地位。同时 , 社会保障对就业有重要而显著的反作用 , 主要体现在对劳动力需求、劳动力供给和劳动力资源的配置效率等方面。总之 , 就业与社会保障的关系可以归结为互促互制、辩证统一、效率与公平、发展与稳定的关系。最后 , 对金融危机背景下正确处理中国就业和社会保障的关系提出了几点建议。

[关键词]国际金融危机 ; 就业 ; 社会保障 ; 关系

[中图分类号]C913.2[文献标识码]A

[文章编号]1008-8806(2010)01-0032-06

[基金项目]教育部哲学社会科学重大课题攻关项目《农村社会保障制度研究》(批准号 : 06JZD0026) 的阶段性成果。

[作者简介]戴瑾 (1978 -) , 女 , 吉林通化人 , 武汉大学社会保障研究中心博士研究生 , 从事劳动经济和社会保障研究。

Reflection on the Relationship Between

Employment and Social Security in China - Concurrently Talking About Correctly Handling the Relationship Between them Under the Background of International Financial Crisis

DAI Jin

(Center for Social Security Studies of Wuhan University , Wuhan 430072 ,
China)

Abstract : Employment and social security are two most important issues on people's livelihood which China is facing at the present . To manage to deal with the relationship between employment and social security can not only help to realize full employment which is one of the four objectives of macroeconomics , but also do good to the soundness and perfection of social security . In the relationship between employment and social security , employment plays a central and leading role , and we should give strategic priority to the development of employment . At the same time , social security has important and remarkable reaction on employment mainly in terms of labor demand , labor supply , and the allocation efficiency of labor , and so on . In conclusion , the relationship between employment and social security involve the following : mutual promotion , dialectical unification , efficiency and equity , development and stability . Finally , proposal is put forward to handle the

relationship between employment and social security properly under the background of the international financial crisis .

Key words : international financial crisis ; employment ; social security ; relationship

由美国次贷危机所引发的美国金融危机已经演变发展成为自 20 世纪 30 年代的经济大萧条以来最严重的一次全球性金融危机，它不仅冲击了虚拟经济，也侵袭了实体经济；不仅席卷了发达国家，也传导到新兴市场经济体制和发展中国家。这场来势凶猛的金融危机对中国的经济也产生了严重的影响：出口大幅萎缩，经济增速明显减缓，失业率高位攀升，等等。在这种背景下，就业与社会保障作为最重要的两大民生问题同时经历着空前严峻的挑战，正确认识并处理好二者的关系是值得我们认真思考的一个现实课题。

一、在就业与社会保障的关系当中，就业居于核心和主导地位

本文认为就业与社会保障之间是一种紧密联系、相互影响、相互制约的关系。其中，就业对社会保障具有以下影响。

(一)从宏观层面来看，就业能够通过促进经济发展而促进社会保障的发展

西方经济学理论认为，在促进经济发展的各个因素（劳动投入、资本投入、技术进步等）当中，^{[1]P691} 劳动投入是非常关键的一个因素：劳动投入数量上的增长、质量上的提高、方式上的改变以及结构上的改善都会从不同方面促进经济的发展。劳动投入数量上的增长即就业数量的增长，质量上的提高即就业质量的提高，方式上的改变即就业方式的改变，结构上的改善即就业结构的改善。从表 1 可以看出，随着城乡就业人员数量上的增长，GDP 也在逐年增长。进一步地，

经济的发展是社会保障得以产生并不断发展的物质前提和基础 ,社会保障制度的体系结构、覆盖范围和保障水平都依赖于经济发展水平并应该与其保持相适应的水平。社会保障制度的体系结构、覆盖范围和保障水平一般都是随着本国经济的发展水平而逐步得到扩展和提高了。从表 1 可以看出 ,近二十年来 ,随着中国 GDP 的逐年增长 ,社会保险基金的收入和支出水平也随之逐年增长。从表 2 可以看出 ,近十年来 ,随着中国 GDP 的逐年增长 ,中国城镇基本养老保险、城镇基本医疗保险、失业保险和城乡居民最低生活保障等社会保障项目的覆盖范围也在逐年扩大。总之 ,就业能够通过其在数量、质量、方式与结构等诸多方面的积极变动而促进经济的发展 ,而经济的发展又可以促进社会保障的建立、健全与可持续发展。

表 1 1989-2008 年我国城乡就业、国内生产总值与社会保险基金收支情况

单位 年份	城乡就业人员 (万人)	国内生产总值 (现价) (亿元)	社会保险基金收入 (亿元)	社会保险基金支出 (亿元)
1989	55329	16992.3	153.6	120.9
1990	64749	18667.8	186.8	151.9
1991	65491	21781.5	225	176.1
1992	66152	26923.5	377.4	327.1
1993	66808	35333.9	526.1	482.2
1994	67455	48197.9	742	680
1995	68065	60793.7	1006	877.1
1996	68950	71176.6	1252.4	1082.4
1997	69820	78973	1458.2	1339.2
1998	70637	84402.3	1623.1	1636.9
1999	71394	89677.1	2211.8	2108.1
2000	72085	99214.6	2644.5	2385.6
2001	73025	109655.2	3101.9	2748
2002	73740	120332.7	4048.7	3471.5
2003	74432	135822.8	4882.9	4016.4
2004	75200	159878.3	5780.3	4627.4
2005	75825	183217.5	6975.2	5400.8
2006	76400	211923.5	8643.2	6477.4
2007	76990	257306	10812.3	7887.8
2008	77480	300670	13696	9925

数据来源 根据《中国统计摘要 2009》、中经网统计数据库、《2008 年国民经济和社会发展统计公报》和《2008 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》整理而成。

表 2 1999-2008 年我国主要社会保障项目覆盖人数(单位:万人)

年份	城镇职工基本养老保险	城镇职工基本医疗保险	失业保险	城镇居民最低生活保障人数	农村居民最低生活保障人数
1999	12333	2100	9912	265.9	265.8
2000	13540	4332	10408	402.6	300.2
2001	13976	7629	10355	1170.7	304.6
2002	14731	9400	10182	2064.7	407.8
2003	15490	10895	10373	2246.8	367.1
2004	16342	12386	10584	2205	488
2005	17444	13709	10648	2234.2	825
2006	18649	15737	11187	2240.1	1593.1
2007	20107	22051	11645	2272.1	3566.3
2008	21890	31698	12400	2334.8	4305.5

数据来源:城镇职工基本养老保险、城镇基本医疗保险和失业保险的覆盖人数是根据1999-2008各年《国民经济和社会发展统计公报》整理而成。1999-2007各年的城乡居民最低生活保障人数来源于中经网统计数据库,2008年的城乡居民最低生活保障人数来源于《2008年民政事业发展统计公报》。

(二) 从微观层面来看,就业状况直接影响社会保障基金的收支状况

按社会保障基金筹资模式的不同,可以将社会保障项目分为缴费制项目和非缴费制项目。缴费制项目的资金来源主要依靠雇主和雇员缴费,一般适用于具有共同保险(co-insurance)性质的项目,如养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险等;非缴费制项目的资金来源主要是公共预算,一般适用于具有转移支付性质的项目,如社会救助、社会福利和社会优抚等。^[2]毫无疑问,缴费制项目在参保人数、承保范围、保障水平和基金规模等诸多方面都是其他非缴费制项目所无法比拟的,它在社会保障体系中占据核心和主体地位。因此,缴费制项目是社会保障基金的主要来源,而它是一个与就业具有极强关联性的保障项目,所以就业状况的好坏会直接影响到社会保障基金的收支状况。

首先,就业数量的增长能够增加有劳动收入的劳动者的数量,从而,一方面可以从提高社会保障参保率的方面增加社会保障基金收入,另一方面可以从减少对失业保险、医疗救助和最低生活保障等制度需求的方面减少社会保障基金支出;其次,就业质量的提高能够增加在职劳动者的劳动收入,从而直接增加社会

保障基金收入。总之，就业状况的改善能从开源和节流两个方面影响社会保障基金的收支状况：在经济景气时，它会使社会保障基金增收减支，具有抑制可能过度膨胀的社会总需求的作用；在经济不景气时，它会使社会保障基金减收增支，具有刺激可能过度萎缩的社会总需求的作用。也正是在这个意义上，我们称社会保障为经济系统中的“自动稳定器”。

综上所述，就业与社会保障并非伯仲难分、居于同等地位，而是伯仲分明、轻重有别的。缺乏就业和再就业的支持，社会保障基金很快就会成为“无源之水”“无本之木”，不仅在短期内其覆盖范围和保障水平很难令人满意，而且在长期来看也势必会因为不可持续性而成为国家财政的沉重负担。因此，本文认为，在二者的关系中，就业居于核心和主导地位，我们应当将就业放在优先发展的战略地位。

二、在就业与社会保障的关系中，社会保障对就业具有重要而显著的反作用

（一）社会保障能够在“风险就业”机制下为劳动者提供“安全失业”的社会经济环境

计划经济时代，中国实行以行政命令统包统分、终身雇佣为基础的“安全就业”机制，“风险失业”是它的伴生现象。实行市场经济体制改革之后，以市场配置资源为基础、以“劳动者自主择业、市场调节就业和政府促进就业”为方针的“风险就业”机制逐步形成并取代了“安全就业”机制。“风险就业”机制的客观要求是将“风险失业”转变为“安全失业”，即要求建立一个健全而完善的社会保障体系。这是解除劳动者在参与市场竞争遭遇失败之后所可能面临的诸多后顾之忧并提升其安全预期的不可替代的手段。^[3]在国际金融危机背景下，中国各地积极发挥失业保险基金保生活促就业的两大功能，帮扶困难企业和职工稳定就业岗位渡过难关。

例如，2009 年 1 至 7 月份，太原市为 12676 名关闭破产改制企业失业人员按时足额发放了失业保险待遇，发放金额 3408.75 万元；通过政策扶持、技能培训、职业介绍等措施，促进 3780 名失业人员实现了再就业。^[4]截至 6 月底，福建省共有 4.47 万人领取失业保险金，农民工参保 85.11 万人，10006 名农民工一次性领取生活补助费 2001.82 万元。全省失业保险金月人均 477 元，高于全国平均水平。^[5]2009 年 1 至 3 月份，湖北省大冶市共发放失业保险金 123.3 万元，享受失业保险 2470 人次；拨付转岗培训费 27 万余元，转岗培训 2700 余人次。^[6]湖南省双牌县在确保失业保险待遇正常发放的情况下，对已采取措施保证不裁员或少裁员的困难企业，使用失业保险基金支付社会保险补贴，充分发挥了失业保险促进就业的功能和作用。^[7]

（二）社会保障能够反作用于经济发展从而改进就业的状况

社会保障对经济发展的反作用主要是通过影响边际消费倾向、资本市场和劳动力市场来实现的。

首先，社会保障所具有的收入再分配功能可以提高整个社会的边际消费倾向，再通过提高社会总需求而最终使国民产出和就业得到增加。西方经济学认为，富人的边际消费倾向比较低，而穷人的边际消费倾向比较高，经过收入的再分配（将富人的一部分收入转移给穷人）之后，整个社会的边际消费倾向就会得到提高，而这一积极变化最终会通过增加社会总需求而使国民产出和就业同时增加。

其次，社会保障制度积累起来的巨额基金会对资本市场产生良好的作用。^[8]全国社保基金 2008 年年报显示，本报告期末基金资产总额 5623.70 亿元，其中社保基金会直接投资资产 3057.89 亿元；委托投资资产 2565.81 亿元。自 2003 年 6 月开展股票投资以来，境内股票投资累计约 600 亿元，已连本带利收

回资金近 700 亿元，2008 年底持有股票市值余额约 900 亿元。全国社保基金的资产总额 8 年增长近七倍，累计投资收益额 1598.11 亿元，年均投资收益率为 8.98%。^[9]毫无疑问，巨额而稳定的社会保障基金可以为资本市场注入一股强大的活力，从而促进整个经济的发展。

第三，社会保障制度的健全与完善有助于形成全国统一的劳动力市场。中国目前的劳动力市场在城乡之间、区域之间、行业之间和所有制之间都存在着严重的分割局面，导致这种局面很重要的一个原因就是社会保障制度在城乡、区域、行业 and 所有制之间存在着严重的分割现象。要想形成全国统一的劳动力市场，必须打破、打通社会保障制度在城乡、区域、行业 and 所有制之间的制度壁垒，让社会保障不再成为劳动力合理流动的制度障碍。

总之，社会保障能够通过上述几个方面促进经济发展，而经济发展又可以通过增加就业数量、提高就业质量、容纳新的就业方式和改善就业结构等方面而改进就业的整体状况。

(三) 社会保障影响劳动力的供给

社会保障对劳动力供给的影响既有积极的一面，又有消极的一面。其中积极的影响主要表现在：社会保障（例如，医疗保险、工伤保险、医疗救助和失业保险等项目）通过保证劳动力的生产、再生产以及提高劳动力素质而增加劳动力供给。^[10]社会保障对劳动力供给的消极影响主要表现在：最低生活保障制度导致的“福利依赖”导致低保对象显性劳动供给行为的减少；失业保险制度导致的“动力真空”和“失业陷阱”不利于失业者尽早实现再就业；社会保障制度由于体系不健全、覆盖面窄、保障水平低下等缺陷导致劳动者减少劳动力供给，2004 年春季以来，在中国珠三角、闽东南、浙东南等加工制造业聚集地区出现的“民工荒”现

象正是农民工对社会保障制度缺失和工资待遇低下“用脚投票”的明证之一。

(四) 社会保障影响劳动力的需求 社会保障对劳动力需求的影响主要通过社会保障缴费水平来实现。第一，社会保障缴费水平偏高导致企业逃费现象严重，而且驱使企业减少对劳动力的需求。因为，社会保险缴费直接构成劳动力的成本，提高了劳动力的价格，加重了资本对劳动的排斥，影响了投资者的利润，打压了投资者的投资积极性，从而缩减了对劳动力的需求。^[11]第二，过高的社会保障缴费水平会使本国产品在国际市场上的竞争力下降，继而影响经济发展的动力，最终必然影响到就业需求。^{[12]P57}

(五) 社会保障影响劳动力资源的有效配置

在市场经济条件下，优化配置劳动力资源是市场经济的内在要求，劳动力的自由流动是实现优化配置的前提条件，劳动力的自由流动要求一体化的劳动力市场，而一体化的劳动力市场又要求建立统一、普遍的社会保障制度。^[13]但是，中国目前的社会保障制度在诸多方面都存在着阻碍劳动力自由流动的弊端。

1. 社会保障的覆盖范围影响劳动力的自由流动

在现代市场经济体制下，社会保障是其不可或缺的一个重要组成部分，劳动者在选择流动之前会理性地比较流动所可能带来的社会保障方面的待遇差别。但是由于中国社会保障的覆盖范围还不够广泛，不同身份、企业、行业 and 地区之间是否拥有社会保障以及保障水平的高低状况是参差不齐的。在这种情况下，如果流动会使劳动者失去社会保障或降低保障水平的话，那么原本应该做出流动决策的劳动者很可能选择不流动或少流动。很显然，这种现象会大大降低劳动力资源的有效配置。

2. 社会保障的统筹层次影响劳动力的自由流动

目前，中国社会保障制度基本以县市统筹为主，省级统筹大多是收取很小比例的省级调剂金。较低的社会保障统筹层次不仅大大降低了社会保障基金的抗风险能力和互济功能，而且也严重限制了劳动力在不同地区之间的合理流动和有效配置。中国目前正朝着构建全国一体化的劳动力市场的目标而努力，如果没有一个统一的、完善的社会保障制度作前提的话，全国统一的劳动力市场是很难建立起来的。

3. 社会保障的制度分割影响劳动力的自由流动

社会保障在城乡、区域、行业 and 所有制之间的制度分割影响了劳动力在城乡、区域、行业 and 所有制之间的合理流动：一方面应该流出的劳动力不愿流出，另一方面应该流入的劳动力也无法流入，这种现象严重制约了劳动力市场的公平就业、降低了劳动力的就业质量和配置效率，并导致劳动力流动不足和过度流动两种倾向的出现：对于享受相对较高水平的社保待遇的劳动力会出现流动不足的倾向，例如，国有企事业单位的就业人员；对于不享受或享受相对较低水平的社保待遇的劳动力会出现过度流动的倾向，例如农民工和非正规部门的就业人员等。

三、关于就业与社会保障关系的结论

（一）就业与社会保障是一个互促互制、辩证统一的有机体

由上述分析可知，在就业与社会保障的关系当中，就业应当居于核心和主导地位，而社会保障对就业具有重要而显著的反作用。就业状况良好会促进社会保障的发展，就业形势严峻会制约社会保障的发展；健全而完善的社会保障能够促进就业，有助于实现充分就业的宏观经济目标，而不健全、不完善的社会保障会制约就业，阻碍统一的劳动力市场的发育和形成。总之，二者是一个相互促进、相互制约的辩证统一有机体。

（二）就业与社会保障之间体现为效率与公平的关系

在整个国民收入的分配体系中，就业参与国民收入的初次分配，而社会保障属于国民收入的再分配。虽然初次分配和再分配都同时存在效率与公平的问题，^[14]即就业和社会保障本身都同时包含效率问题和公平问题，但本文认为，就业更多地体现为效率问题，要靠市场这只“看不见的手”来调节，而社会保障更多地体现为公平问题，要靠政府那只“看得见的手”来调节。因此，就业与社会保障之间更多地体现为效率与公平的关系，处理好二者的关系意味着处理好效率与公平、市场调节与政府调节之间的关系。

（三）就业与社会保障之间体现为发展与稳定的关系

虽然就业也能够保障稳定，社会保障也能够促进发展，但本文认为，就业的意义和价值主要还在于促进发展，而社会保障的意义和价值主要还在于保障稳定，处理好就业与社会保障二者的关系意味着处理好发展与稳定的关系。

总之，就业与社会保障之间不是相互替代的关系，而是一种互促互制、辩证统一、效率与公平、发展与稳定的关系。在理论研究和政策实践中，我们必须将二者有机地协调起来，形成一个互相促进、良性互动的关系系统。

四、国际金融危机背景下正确处理就业与社会保障关系的建议

国际金融危机对中国产生了很大的冲击：根据《2008 年国民经济和社会发展统计公报》，中国 2008 年国内生产总值为 300670 亿元，比上年增长 9.0%，是近十几年来波动幅度最大的一年；货物进出口总额比上年增长 17.8%，是近五年来增幅最低的一年，其中，比 2004 年降低近 8 个百分点，比 2007 年降低 5.7 个百分点；中国社科院发布的 2009 年《社会蓝皮书》称我国城镇失业率（是指“城乡调查失业率”而非“城镇登记失业率”）已经攀升到 9.4%，中西部地区的

失业率超过 10%，其中大中城市失业率约 10.1%。另据一些专家的保守估计，2009 年真实的城镇失业率将进一步上升为 14% 左右。^{[15]P51} 目前，1.3 亿农民工，有 2000 万人返乡；2009 年大中专学校毕业生数量达 610 万人，2008 年尚未落实就业的有 150 多万人；830 万就业更加困难的城市下岗失业人员，加上企业裁员，使中国经济增长以及政策拉动创造的 900 多万城镇新增就业岗位远远不能满足劳动者的就业需求。^{[16]P157} 所有这些都表明中国的就业形势异常严峻。与此相关联的，担当社会经济“减震器”和“安全网”的社会保障也要在相当长一段时间内面临空前的巨大压力。

在这种背景下，本文提出正确处理就业与社会保障关系的几点建议，期待有利于实现比较充分就业与完善社会保障的双重目标。

首先，优先扩大国内就业，实现比较充分就业。第一，通过实施财政政策、货币政策和产业政策以刺激企业等各类经济组织对劳动力的需求；第二，通过举办各种以市场需求为导向的职业培训和就业指导来提升下岗失业人员、被征地农民和农民工的就业能力，引导大中专学校毕业生转变初次就业的求职观念，降低求职标准，促其尽快实现就业。第三，由于中国的劳动力市场目前处于超额供给与结构失衡同时并存的状态，在短时间内，劳动力数量供大于求的局面是无法彻底扭转的，但是，我们可以把改善就业结构作为扩大就业、实现比较充分就业的突破口，想方设法地将企业对劳动力的需求结构与劳动力的供给结构匹配起来。需要强调的是，劳动力的供给结构一定要去适应劳动力的需求结构，这是遵循“以市场调节就业为主”的就业方针的题中之义。

其次，扎扎实实地发挥现有社会保障的各项功能。的确，国际金融危机爆发之后，各国的社会保障都面临空前的挑战，中国也概莫能外。但是，越是身处危

机之中，越是要稳步地、扎实地把现有社会保障的各项功能发挥出来。撇开现有社会保障的各项功能，急于进行社会保障的各种改革，不仅欲速而不达，甚至是得不偿失的。制度和政策的稳定性要求改革只能循序渐进地向前推进。所以我们首先要做好的是：切实发挥最低生活保障制度、失业保险制度、医疗保险制度、养老保险制度、医疗救助、新农合、新农保等各项社会保障制度的现有功能，努力把每一项制度都扎扎实实地落到实处，让民众真切地感受到什么是“减震器”、“安全网”和“自动稳定器”。

最后，改革和完善社会保障，促其发挥促进就业的功能。根据上文的阐述可知，社会保障可以对劳动力的供给、需求和配置效率等方面产生深刻的影响，减少和消除其负面影响、保留和增强其积极作用是我们应该努力做到的。本文认为，社会保障的以下几个方面应该引起我们的特别关注：不够合理的缴费水平（分为个人缴费水平和企业缴费水平）、尚待扩大的覆盖范围、亟待提高的统筹层次、严重的制度分割现象以及欠缺灵活性的管理和服务状况。所有这些都不同程度地阻碍了劳动力的供给、需求和配置效率，严重影响了合理就业和公平就业的实现。在改革和完善社会保障的进程中，不能企图一蹴而就，而是要在尊重历史、尊重差别的前提下，对整体不统一、内部不协调的制度体系给予一个合理的容忍度，渐进式地推进改革，使其更好地发挥促进就业的功能。

[注释]

①除 2002 年的失业保险参加人数、2004 年的城镇居民最低生活保障人数、2003 年的农村居民最低生活保障人数比上年有所下降之外，其余的参保人数均表现为逐年上升。

[参考文献]

- [1]高鸿业.西方经济学(宏观部分)[M].北京:中国人民大学出版社,2007:691.
- [2]赵曼.社会保障[M].北京:中国财政经济出版社,2005:241.
- [3]郑功成.劳动就业与社会保障:中国基本民生问题的政策协调与协同推进[J].中国劳动,2008,(8):6-11.
- [4]太原:失业保险充分发挥“保险”功能[EB/OL].(2009-08-13).<http://www.cnss.cn>.
- [5]福建:失业保险金月人均477元[EB/OL].(2009-08-28).<http://www.cnss.cn>.
- [6]湖北:大冶失业保险扩面征缴逆势增长[EB/OL].(2009-03-27).<http://www.cnss.cn>.
- [7]湖南:双牌县使用失业保险基金帮扶困难企业[EB/OL].(2009-06-01).<http://www.cnss.cn>.
- [8]李珍.社会保障理论[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2007.
- [9]全国社保基金2008年年报发布资产总额超5600亿[EB/OL].(2009-05-06).<http://www.gov.cn>.
- [10]吴艳玲.就业与社会保障互动关系研究——以黑龙江省为例[J].经济研究导刊,2008,(3):108-110.
- [11]郑新娟.我国社会保障制度存在的不公平与就业联动分析[J].南阳师范学院学报,2006,(10):42-44.
- [12]林治芬.社会保障政策与就业联动的实证分析[J].财贸经济,2005,(6):55-60.

[13]范仲文,黄萍.论社会保障与劳动就业的关系[J].中共成都市委党校学报, 2007,(3): 43 - 45.

[14]李福安.国民收入分配应坚持效率与公平并重[J].西北师大学报(社会科学版), 2006, 43(2): 117 - 121.

[15]闫妍.国际金融危机影响下就业形势变化与对策分析[J].广西经济, 2009(3): 51 - 53.

[16]张艳萍.金融危机对就业与社会保障的联动影响及其策略[J].学术交流, 2009, (6): 157 - 159.