

跨世纪难题： 就业与社会保障

龚 莉 著



云南人民出版社

序

龚 莉

当我们漫步于西欧诸国的大街，不仅会感到其建筑之美，其汽车之多，其空气之清，还会看到人行道上散落的烟蒂和随处可见的狗屎。烟蒂是到处游逛的青年男女随手扔下的，狗屎则是退休后悠闲的老头老太牵着的宠物的施舍。

这种极不协调的景观，恰是西方资本工业文明的一种表现。占尽工业发达先进之利的西方国家，其社会保障之丰厚，对落后国家的劳动者来说，简直就是天堂。但正是这以先进技术为条件的福利，不仅是对落后国家资源和劳动产品的浪费性消费，也给其本国造成一个严重的就业问题。当政客和官僚们为筹集社会保障资金而设计想法的时候，那些闲逛的青年，不愁去找活儿干，乐得领取“失业”补贴，趁此大好年华，尽情享受人生。

而在更大范围的落后国家，或曰“发展中国家”的劳动群众，不仅很少社会保障，更难找到就业机会。

同样是就业和社会保障问题，虽说它们在发达国家和落后国家的表现形式有所不同，但都会在地球的每一部位，随着时间的推移，而带入 21 世纪。对于每个国家来说，这都是一个跨世纪的难题。

就业和社会保障，是随工业文明发展而出现的经济问题，同时也是社会矛盾的表现。科学技术迅速发展，对于体力劳动者的需要日见减少，而这个地球上的人，在 20 世纪却膨胀似地增加。于是，就有一大批人被排挤于职业之外。但他们也要生活，这就形成一股强大的社会压力。发达国家之所以形成如此优越的社会保障，并不是某些人所说的“资本主义制度的优越性”，而是社会主义者所领导的群众运动长期斗争的结果。从资本家的利益而言，每付出一分钱的社会保障，都是对资本主义——不断增殖资本的主义——的侵害。这种侵害不仅是理论的，更是现实的，社会保障的刚性累进，减少了利润和积累，从而也就造成了新的就业不足。就业不足意味着生产的缩减，生产缩减又直接影响社会保障资金的来源。这类似一把张开的大剪刀的双刃，不论哪片刃落下，都会给现行的资本统治以致命之击。

落后国家大约是从本世纪初、中期才开始工业

化的，在以资源和初级产品换取西方国家的技术的格局中，它们无疑是受损害的一方。这种不平等的国际经济关系，是发达国家一个世纪以来维持其繁荣的一个必要条件，它们之所以能够撑开社会保障与就业这把剪刀的双刃，很重要的原因就在于此。在接受西方经济学教育，奉行“比、学、赶”思路的落后国家的经济学家们看来，只要以加速度发展自己的生产力，尽快地以五十年、一百年的时间达到西方国家的程度，一切问题就都解决了。可也是在这“比、学、赶”的进程中，落后国家也出现了严重的就业和社会保障问题，它们同样困扰着经济和社会的发展。与发达国家不同的是，落后国家的劳动者不能劳动，就不能生存。他们正为了生存而努力要求就业，而资本不足和权贵过剩，又使他们既难以就业，亦很少社会保障。

是随着西方国家的老路继续“赶”呢？还是自己“创”出一条新路？——落后国家的经济学家应正视这一点，并尊重自己的大脑及其思维。

发达国家的经济学家没有“学”的方便，他们同样需要“创”，而不是一味靠以前经济学家的教条来制订被“工程”化了的就业和社会保障中的技术程序。

就业和社会保障问题的严重性，绝非只是钱的问题，而是社会关系、社会制度的问题。人类，不论是发达的，还是落后的，都应集中智慧，认真反

思一下自己的行为，重新确定自己作为人的存在所应有的关系和制度。只有人将自己当作人，而不是资本或权贵的附庸，才会发现并发挥自己真正的价值，遵循人的存在和发展这个思路，来探索人类面临的总难题——就业和社会保障只不过是其中的一个环节。

看来，20世纪遇到的难题，是要交给21世纪去解决了。但愿21世纪我们可以摆脱在人“手”与“口”之间的障碍——资本与权贵，找到一条可以充分发挥“手”的功能，并以此来满足“口”的欲望的社会制度和社会机制，从而朝有效地利用工业文明的成果来发展人类自身。如果真能做到这一层，那时，似乎孔夫子在农业文明初期所提出的理想状态，就可以在工业文明的高级阶段实现了：“大道之行也，天下为公，选贤与能，讲信修睦。故人不独亲其亲，不独子其子；使老有所终，壮有所用，幼有所长，矜寡、孤独、废疾者皆有所养；男有分，女有归。货，恶其弃于地也，不必藏于己。力，恶其不出于身也，不必为己。是故谋闭而不兴，盗窃乱贼而不作。故外户而不闭，是谓大同。”^①

① 《礼记·礼运》。

目 录

导 论 (1)

第1章 就业与社会保障制度的历史考察 (11)

- 一 农业社会的就业与保障 (12)
- 二 工业社会与社会保障制度 (17)
- 三 经济全球化和人口老龄化与社会保障制度 (40)

第2章 合理失业率与适度社会保障水平 (61)

- 一 失业的理论分析 (61)
- 二 失业存在的条件 (65)
- 三 过高失业与完全就业 (68)
- 四 适度失业率 (69)
- 五 社会保障制度与失业 (74)
- 六 适度社会保障水平确定 (76)

第3章 不同失业类型与社会保障制度 (79)

- 一 摩擦性失业与社会保障制度 (79)
- 二 需求不足的失业与社会保障制度 (83)
- 三 结构性失业与社会保障制度 (84)

四 隐性失业与社会保障制度 (92)

第4章 宏观环境对就业和社会保障制度的影响 (98)

- 一 宏观经济环境对就业和社会保障制度的影响 (99)
- 二 社会思潮和社会政治斗争对就业和社会保障制度的影响 (104)
- 三 人口老龄化与出生率对就业和社会保障制度的影响 (119)
- 四 隐性就业对失业和社会保障制度的影响 (123)
- 五 制约劳动力市场因素对就业和社会保障制度的影响 (128)

第5章 不同模式的社会保障制度对就业的影响 (132)

养老金制度模式比较分析

- 一 养老金制度模式分类 (132)
- 二 不同养老金制度模式的经济效应 (134)
- 三 人口老龄化与西方国家现收现付制的危机 (140)

失业保险模式比较分析

- 一 失业保障制度 (149)
- 二 失业保障制度的国际比较 (151)
- 三 失业保障的就业效应 (157)

第6章 社会保障基金筹集与运营 (164)

- 一 社会保障基金筹集 (164)
- 二 建立社会保障基金的可持续发展机制 (169)
- 三 转轨国家社会保障基金的运用 (176)

第7章 中国的就业与社会保障制度 (184)

- 一 中国已经进入高失业阶段 (184)

二	中国社会保障制度与就业的理论分析	(195)
三	中国社会保障制度改革的困境	(202)
四	中国社会保障制度的保障水平与就业	(208)
第8章	经济增长是就业和社会保障的根本保证	(222)
一	扩大内需 开拓国内市场	(225)
二	建立与市场经济相适应的新型公有制经济	(229)
三	大力促进非公有制经济的发展	(235)
四	积极探索中国农业现代化发展道路	(241)
五	发展高层次的第三产业	(249)
六	加强人力资本投资 重视人力资源开发	(253)
七	加大改革开放力度 融入经济全球化进程	(259)
	主要参考文献	(267)

导 论

就业和社会保障，是现代人类社会两个基本的、带有普遍性的问题。几乎所有国家的民众和领导者、管理者都在关注这两个问题，也都试图找出更为适当的解决办法。

就业，从个人的角度看，就是有劳动能力的人，在社会的某一职业中，为自己劳动能力的发挥寻找一个位置，并由此而取得自己所需的报酬；从社会的角度看，则是以社会的职业分工，为社会的个体提供其施展才能和生活的条件。就业，对个人来说，是一种生存的必要行为；对社会来说，则是一种机制和发展动因。劳动力是生产中最重要因素，劳动力资源和资本、土地等一起组成了社会经济建设必不可少的基本条件。一个国家的就业状况，反映了其社会资源的配置状况、各种生产要素的组合状况，决定着经济效能的大小，直接影响着社会经济的发展。同时，劳动就业问题又与社会最大、最主要的群体——劳动者及其家庭息息相关，直接关系到每个劳动者及其家庭的基本生计和生活水平，因而

影响到社会的安定、政权乃至制度的安危。因此，劳动就业问题是一个基本的、重大的社会经济问题。解决就业问题，是各国政府经济政策和社会政策的重要组成部分，在经济发达国家，充分就业还往往成为政策之首。

人类社会的就业形式，是随着生产和分工的发展而发展、变化的。工业化社会之前，由于失业尚未大量产生，就业问题没有凸现出来。当人类跨入工业文明时期，随着生产社会化和市场经济的发展，以往存在于自然经济中的个体劳动者和生产资料的简单的、直接的结合已经不复存在。自然经济解体造成劳动者与生产资料的脱离，社会分工造成了劳动活动的多样性分化，劳动者和生产资料的结合方式客观上已经是多样化和复杂化了。生产社会化要求就业社会化，各种不同形态劳动必须在社会范围内进行安排，而这种安排是通过劳动力供需双方在劳动市场的交换活动来实现的。劳动力市场作为生产社会化和市场经济条件下的劳动力资源配置方式，其内部因素是一种非常复杂的、动态的组合关系，要实现一种长期稳定、完美和谐的状态是非常困难的，实际上时刻存在着磨擦和不协调。如果再考虑到社会上各种利益主体之间的利益差别和利益冲突，再加上劳动力市场外部的、整个社会的多种社会经济因素的影响和相互协调程度，劳动力市场运行中的问题和矛盾、波动和磨擦就更是难以排除，有时还会变得十分严重。失业是市场经济的必然产物。伴随着生产社会化和市场经济的发展，失业大量出现，就业才成为一个普遍性的问题突出起来。

在工业化进程中，生产社会化和市场经济的发展，使各国劳动力的流动性加大，劳动者所面临的不稳定因素日益增多，出现了失业、伤残、疾病、教育、养老如何得以保障等一系列问题，以及随这些问题而出现的劳动力市场危机、阶

级冲突和社会动荡，使得各国开始重视对劳动力市场的管理和干预，其中重要的一个方面是增加劳动力市场中的稳定因素，以弥补劳动力市场机制的不足。增加劳动力市场的稳定因素的最主要的办法，就是建立社会保障制度。各国社会保障随着经济的发展而逐步成长起来。具有社会保障这种内在的稳定性，已成为现代劳动力市场区别于工业革命初期的传统劳动力市场的一个主要标志。

社会保障，在一般意义上，是指由国家通过立法和行政措施设立的、旨在保障社会成员的基本生活需要、促进社会经济发展的一系列制度的总称。它一般包括二层含义：第一，社会保障制度是以立法形式确定的、由国家对社会成员的最低生活水平、基本生活权利予以保障，并在其成员生、老、病、死、婚、育时提供补偿的经济保障制度。第二，社会保障制度是国家通过国民收入的分配和再分配而直接或间接实施的一种社会安全制度。保障古已有之，但现代意义上的社会保障制度却是生产社会化和市场经济发展的产物。当人类处在农业文明时期，生产和生活的基本单位是家庭，生活的保障主要是在家庭内解决的，劳动者在自家的小块土地或小作坊中劳作，其产品除交纳租、税、捐之外，就归家庭所有，生、老、病、用等一切费用，也都由家庭承担。当人类进入工业文明时期，社会生产的形式发生了巨大的变化，生产的社会化，使失业、疾病、伤残、事故、养老等成为严重的社会问题，要求社会给予保障。同时，市场经济的发展，产生了价值规律、效率目标与社会公平原则的矛盾，使采取社会保障这种补充性的分配机制成为必然的选择。各国在建立和实施社会保障制度的过程中，对社会保障体系具体内容的规定不尽相同，但也存在一些相似的、甚至完全相同的规定，从而构成了世界主要发达国家社会保障体系稳定

的、共同的内容。这些共同内容一般是由五个层次或五部分构成的，即社会救助、社会保险、社会福利、社会优抚、医疗保健。这五个层次中，社会救助是最基本的，社会保险是骨干，社会福利是现代性最强、而且最高的层次，社会优抚是针对特殊对象的专门性保障，医疗保健则具有普遍性。现代发达国家的社会保障已成为一个系统工程，其五个层面有机结合，统一地发挥着功能。

从资本主义生产方式产生开始，失业问题就一直伴随着其经济的发展，如何充分就业，也就成为经济学家和政治学家们关注的重点。第二次世界大战后，失业问题作为西方国家一个重要问题，不仅普遍存在，而且成为各种社会势力相互斗争的一个焦点。与此同时，社会保障在市场经济的发展和政治斗争的演化进程中，迅速发展起来，从失业补贴到养老保险，以及幼儿抚养，免费教育各种各样的社会福利等，使资本主义呈现出一派空前的繁荣景象，“福利主义”、“福利国家”的理论 with 政策，在 20 世纪 50 年代、60 年代风行一时，以至有人宣称，资本主义在现代已经改变了性质，西方发达国家已成为既非资本主义，亦非社会主义的“福利主义”国家。然而，好景不长，从 70 年代开始，到 80 年代、90 年代，西方国家的经济出现了持续的“滞胀”，不仅失业率居高不下，而且社会保障基金难以为继。资本家认为高额税收减少了利润，也就降低了积累，降低了投资的欲求和实力，从而进一步减少了就业机会，扩张了失业，他们强烈地要求减少社会保障，减少税收；而工人和其他被雇佣者，为了维持已经争得的利益，一方面要求充分就业，另一方面要保住已有的社会保障，这种经济利益对立所造成的社会矛盾，不仅是广泛的，而且是深刻的，由经济矛盾引发的政治斗争，虽说尚未采取激烈的方式，但议会中的对立和政权更

替中的种种勾心斗角，正是经济矛盾的反映及必要的斗争形式。不论左翼政党还是右翼政党，在其纲领中，都把就业和社会保障作为重要内容，提出了各式各样的方案，总的说来，无非两种：右翼政党指责社会保障开支的居高不下，认为左翼政党在其执政期任意扩张社会保障，扩大了政府的财政支出，增加了税收，主要是对企业主的税收，从而造成了投资不足和失业，而且还引发了通货膨胀。他们主张，减少社会保障，减少政府财政支出，减少税收，增加企业利润，增加投资，增加就业机会。而左翼政党则坚持其社会保障政策，并以国家投资兴办企业来增加就业机会，同时，坚持对资本家的高额税收政策。这种政治上的矛盾，又涉及经济和社会生活的各个层面，由经济、政治矛盾引发的社会矛盾和文化矛盾错综复杂。社会保障系统的弊端、对劳动力产生的消极影响，以及由此引发的政治斗争，是这些实行社会保障的国家始料不及的，许多国家政府开始思考并着手社会保障制度的改革，试图增加劳动力市场的竞争因素，提高经济效率。从就业和社会保障的演变历程可以看到，劳动力市场的变化趋势总是由经济发展的要求所决定的，只有建立起完备的社会保障系统才能确保工业化国家劳动力市场的正常运作和人民生活稳定。但是，如果这个系统阻碍了经济的发展，那么又必须对这个系统进行改革，提高劳动力市场的竞争性。稳定性和竞争性，都是经济发展对劳动力市场提出的要求，处理好这两者的关系，才能确保经济发展的通畅。

中国古代是典型的农业经济，就业和社会保障问题是近代才突出表现出来的。20世纪前半期，城市中的就业问题已经出现。中华人民共和国建立后，在相当长时期内，我国曾认为失业是资本主义社会的特征，不承认社会主义存在失业现象，为了消灭失业，在计划经济体制下，长期实行“低

工资、高就业”政策，直接造成企事业单位大量富余人员。改革开放以来，第一产业有 1.4 亿从业人员转移到第二、第三产业，这虽然符合工业化发展规律，但从我国国情来看，也加剧了城镇的就业矛盾。随着市场经济的逐步建立、改革的深入和结构的调整，就业形势显得更加严峻。企业中富余人员要分离出去；压缩过剩的生产能力也会使一部分职工下岗待业；企业兼并、破产，使下岗、在业人员增多；传统工业和老工业区结构调整，需要分流从业人员；技术进步，资本有机构成提高，同样数量投资所能创造的就业机会也在减少。同时，就业问题在中国还有一个突出的特殊性，即我国人口多，劳动供给总量大，目前又正处在劳动年龄人口增长的高峰期，更加大了就业的压力。当前我国失业、下岗人员增多，就业问题日益突出，是市场经济进程中、是改革和发展过程中所不可避免的，同时，客观上也提出了改革和发展社会保障体系的迫切要求。社会保障制度是建立社会主义市场经济体制的重要内容。市场经济体制是发挥市场机制的资源配置基础作用的经济运行模式，它要求包括劳动力在内的各种生产要素可以在全社会范围内自由流动，以达到资源的最优配置。社会保障制度的改革和发展，对劳动力的就业和再就业、劳动力的合理流动，提供了可靠的制度安排。

总之，伴随着 21 世纪的到来，就业和社会保障已成为中国重大的经济和社会问题。这既是经济发展普遍规律的表现，也是中国历史和现实经济矛盾的必然结果，从而也就具有明显的特点。由于中国的人口多，生产力比较落后，而且社会主义市场经济体制还在建立过程中，所以，可以说中国现在面临的就业和社会保障问题是最为突出的。更为严重的则是以前对这个问题几乎没有系统的探讨。在这种情况下，借鉴发达国家的经验教训，是必要的。但这种借鉴，只能解决一

般性的认识问题，对于中国就业和社会保障的特殊性，则要求切实地进行研究。发达国家在一定意义上说，就是在工业革命和市场经济发展中先进的国家，它们的就业和社会保障问题，以及为解决这些问题而采取的对策，体现着这些问题的先行性和一般性。从一般性上说，就业问题和社会保障问题在工业经济时代的出现，是必然的，同时，也只有在发展经济的过程中才能解决这些问题。它不仅涉及生产力水平，也涉及所有制、经济体制，以及政治制度和政党政治斗争等各方面。中国的问题有其特殊性，但从一般性上说，却是与西方发达国家相同的，因而，我们研究西方发达国家的就业和社会保障问题，目的还在于从一般性上认识和解决中国的问题。在这方面，我们以前是有过大的教训的。50年代、60年代曾片面地将西方国家的就业和社会保障问题视为是其特有的，否认其一般性，进而也否认中国出现这些问题的可能性。但实际上，当时中国在这方面的矛盾已经相当突出，不过由于采取了一些强制性措施，如农村人口不得流入城市，以及“高就业、低工资”政策等，才未尖锐化。但这些强制措施是不可能最终解决问题的，甚至还为以后发展造成巨大隐患。就像当时的人口问题，马寅初先生提出的“节制生育”建议，充分考虑到中国的发展，但却被压制和批判，从而导致十几年后的“人口爆炸”，而现在的就业和社会保障问题，与此有密切关系。当时一些强制性政策，曾自诩为“社会主义制度的优越性”，实际上是一种相当保守、落后的思路，其要害就是否认就业和社会保障问题的一般性。时至今日，当中国的就业和社会保障问题日益尖锐的时候，又要避免另一种倾向，即片面地把发达国家的经验看成一般规律，忽视中国国情，直接套用西方国家的政策和措施。中国的历史、文化、制度等，都有自己的特点，这些是

不能从外国演绎的。而发达国家本身的情况，也是受其历史、文化、制度等制约的，也有其特殊性，对这些国家就业和社会保障问题的研究，目的就在于从其特殊性中发现一般性。只有在一般性的意义上，才能从中得到启示，以探讨中国问题的认识和解决。近年来，社会上有一个急于求成的毛病，看到中国的落后，看到中国经济和社会问题如此之多，总想从外国找到一个现成的良方，一下子就把中国的问题解决。这种愿望不能说错，但做起来往往事与愿违。说到底，还是未能切实地对中国自身的矛盾进行深入系统的研究。就业和社会保障是近年来才突出的问题，但其根源，则在中国几千年的农业经济和与之相适应的集权官僚制度，在于商品经济的不发达。新中国成立以后，又未能及时地把发展商品经济作为主要工作，以致又失去了多次发展时机。改革开放以来，虽然强调了发展经济，但又未能对此予以充分重视。这样，历史地累积下来，问题日趋严重，解决起来也就更为困难。西方国家的就业和社会保障问题，是在工业经济高度发展，而且市场化、城市化、社会化已相当普及的情况下出现的，中国的就业和社会保障问题，则是在从农业经济向工业经济转化，并从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡时期形成的，这里既有经济发展程度的区别，又有国度的区别。也就是说，中国的就业和社会保障仍处于初级阶段，而这与中国的社会主义初级阶段又是相统一的。研究中国的就业和社会保障问题，既要看到其初级性质，更要充分考虑其长远目标与短期目标的结合。为此，必须认真借鉴发达国家的成功经验，同时也要明确中国自身的特点和难点。

就业和社会保障是市场经济的基本组成部分，同时，两者是内在统一的，构成一对互相依存、互相制约的矛盾。在

就业与社会保障的关系上，就业是主体，是矛盾的主要方面，社会保障是从属于就业的，但同时又是就业的必要条件和保证。这个道理，是西方发达国家的经验所证明了的，也是中国的实践所证明的。就业，是生产和创造财富的主体，一个国家能否充分地利用和发挥劳动力资源，是其富强与否的根本条件。以解决就业为主，不仅抓住了问题的关键，而且为进一步建立社会保障体系提供了必要的物资条件。社会保障的资金不可能来自劳动者的就业之外，即令西方国家通过税收或法律形式从企业征集的用于社会保障的资金，也是来源于就业的劳动者创造的价值。这些国家几十年处理就业和社会保障问题的历程表明，只有在充分就业及经济发展较快的情况下，社会保障的政策才能得以顺利的实施。新中国自成立以来，应当说对社会保障问题是比较重视的，但社会保障政策的实施，都受到经济发展水平的制约。在计划经济体制下，就业和社会保障都严格地由政府控制，就业的不充分，也就不能创造足够的社会保障资金，从而影响了中国社会保障体系的建立和完善。随着经济改革的深入，社会保障的重要性日益突出，政府对此已有充分重视。然而，由于此时就业的矛盾激化，国家和企业都没有充裕的资金投入社会保障，劳动者个人，特别是失业和下岗工人，更没有能力保障自己的生活。就业需要资金，社会保障也需要资金；就业要有制度，社会保障也要有制度。对此，必须坚持就业为主的原则。就业本身也是一种社会保障。对于失业和下岗工人来讲，单纯的救济只能解决其消费问题，而设法解决其就业问题，则不仅解决了其消费问题，又发展了生产，增加了积累。在这种条件下建立和完善社会保障制度，就有了物质基础。社会保障也并非单纯的消费，并不只是与就业争资金的片面制约因素，社会保障同时也是对充分就业的必要保证，