



“十一五”国家重点图书出版规划项目

“社会保障研究新视角”丛书  / 郭爱妹 金一虹 主编

多学科视野下的 就业保障研究

彭薇 王旭东 著

中山大学出版社



“十一五”国家重点图书出版规划项目

“社会保障研究新视角”丛书  / 郭爱妹 金一虹 主编

多学科视野下的 就业保障研究

彭薇 王旭东 著

中山大学出版社
· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

多学科视野下的就业保障研究/彭薇, 王旭东著. —广州: 中山大学出版社, 2011. 3

(“社会保障研究新视角”丛书/郭爱妹, 金一虹主编)

ISBN 978 - 7 - 306 - 03650 - 6

I. 多… II. ①彭… ②王… III. 劳动就业—社会保障—研究—中国
IV. D669. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 066169 号

出版人: 祁 军

策划编辑: 嵇春霞

责任编辑: 嵇春霞

封面设计: 贾 萌

责任校对: 陈 霞

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84111997, 84113349, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 佛山市南海印刷厂有限公司

规 格: 787mm × 960mm 1/16 18.75 印张 337 千字

版次印次: 2011 年 3 月第 1 版 2011 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 3000 册 定 价: 42.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

总 序

郑功成^①

作为一种以解除国民生存危机和保障国民基本生活为本源职责的制度安排，现代社会保障显著地具有增进国民福祉、调节收入分配、促进社会和谐发展的功能。国际经验告诉我们：凡是社会保障制度健全的国家，必定是社会进步与文明发展的国家；凡是社会保障制度残缺的国家，必定是社会矛盾与社会危机频发的国家。当一个国家发展到一定阶段后，社会保障则承载着每一个公民的民生期待与厚望，肩负着“让每一个社会成员都能快乐地创造和生活”的重大使命。因此，通过建立、健全社会保障体系来保障民生、改善民生，便成为国家发展的必然选择。

在中国改革发展的进程中，社会保障研究与实践因事关国家的长治久安和亿万人民的切身利益而显得格外引人注目。作为一门随着社会转型和市场经济体制的建立而发展起来的新兴学科，现代社会保障研究带有浓厚的时代烙印。从20世纪80年代初到90年代初，中国社会保障研究以由于产业结构调整而产生的大规模失业问题以及由于体制转轨而产生的养老保险问题为研究重点，其研究方法则以经济学方法为主，具有明显的应用性研究特征。90年代以后，随着中国经济体制改革的不断深入和社会保障制度的不断完善，学术界开始反思中国社会保障作为一种社会保护机制和公共管理体系在制度设计和制度执行过程中存在的问题，社会保障研究逐渐进入社会学、政治学、历史学、法学等学科视野，并取得了一系列研究成果。

在中国现行的学科分类中，社会保障被纳入公共管理范畴，这虽然与社会保障的公共品属性基本吻合，但无论是在理论研究还是在制度实践中，它又往往超出公共管理的范畴。因此，现代社会保障研究其实需要依托众多相关学科的支持。近年来，随着社会的现代化变迁，中国的学术环境逐渐呈现出多元化的趋势；中国社会保障的研究者，无论其学科背景如何，都正在以他们具有创造性的知识活动参与建构社会保障理论的进程。

^① 郑功成，中国人民大学教授，全国人大常委会委员。

由郭爱妹教授、金一虹教授等历时4年多完成的“社会保障研究新视角”丛书，正是这种积极而有意义的探索所取得的成果。该丛书包括《多学科视野下的老年社会保障研究》（郭爱妹著）、《多学科视野下的女性社会保障研究》（金一虹、保剑著）、《多学科视野下的就业保障研究》（彭薇、王旭东著）、《多学科视野下的农村社会保障研究》（郭爱妹、张戎凡著）、《城乡空巢老年人的生存状态与社会保障研究》（郭爱妹、张戎凡著）共5种，其作者均采用了多学科的研究视野，着眼于全球化背景下社会保障领域所发生的重大变化，吸收了近年来国内外社会保障领域相关研究的最新成果，探讨的是中国社会保障领域的前沿问题。与其他社会保障类著作不同的是，这套丛书强调视角多维、突出理论以及研究的创新性与应用性；既有社会学、历史学、经济学的分析视角，也有政治学、心理学、伦理学等的分析视角，力求在多元视野下对社会保障制度建设进行多学科的分析，为读者提供具有更大纵深感、更广阔视野、更多样参照系的有关社会转型中社会保障制度建设的理论诠释。

在“社会保障研究新视角”丛书即将面世之际，我谨对各位作者表示衷心的祝贺！我相信，这套丛书将会对推动中国社会保障的理论建设与实践探索产生积极的影响；并期望有更多的学人加入社会保障的学科建设中，共同为中国社会保障理论和政策研究的繁荣、为中国社会保障体系的科学发展作出应有的贡献！

2010年12月2日于北京

目 录

总 序	郑功成 I
第一章 就业与就业保障	1
第一节 就业保障研究的思路和基本范畴	2
一、促进就业	2
二、就业保障研究的基本思路	3
三、就业的二重性	4
四、就业保障	6
五、就业保障的主体客体与本研究的结构	13
第二节 我国当前的就业现状	15
一、我国就业领域的基本形势是积极发展的	18
二、我国就业领域中存在的问题	24
第二章 经济增长与就业保障	35
第一节 经济增长与就业的关系	36
一、古典经济增长理论	36
二、现代经济增长理论	37
三、经济增长与就业关系的实证经验规律——奥肯定律	41
第二节 我国经济增长与就业	43
一、我国经济增长状况	43
二、我国劳动力供求状况	45
三、如何看待我国经济增长的就业弹性	62
第三章 经济结构与就业保障	67
第一节 经济结构与就业结构的关系	68
一、配第-克拉克定理	68
二、刘易斯的二元经济结构模型	69
三、费景汉-拉尼斯模型	70
四、托达罗模型	71

五、钱纳里模型	72
第二节 我国产业结构与就业结构的变迁	73
一、我国产业结构的变迁	73
二、我国就业结构的变迁	76
三、我国产业结构的偏离度	76
四、我国产业就业弹性及变化	79
第四章 劳动力市场运行机制分析	83
第一节 市场性要素的构成及劳动力市场的运行	85
一、劳动力市场供求机制	85
二、劳动力市场价格机制	86
三、劳动力市场竞争机制	88
四、劳动力市场流动机制	89
五、劳动力市场信息机制	89
第二节 制度性要素的构成及劳动力市场的运行	90
一、最低劳动标准	91
二、社会保障制度	95
三、内部劳动力市场	97
四、工会组织	100
第三节 社会性要素的构成及劳动力市场的运行	103
第五章 我国劳动力市场现状分析	107
第一节 我国劳动力市场的发展及目标模式	108
一、我国劳动力市场建立和发展的历程	108
二、我国劳动力市场发展的目标模式	109
第二节 我国劳动力市场存在的主要问题	111
一、我国劳动力市场的劳动力供求问题	111
二、我国劳动力市场的分割问题	117
三、我国劳动力市场中的歧视问题	130
四、社会保障体系中就业保障理念的欠缺	138
第六章 教育与就业保障	141
第一节 教育与就业的关系	142
一、教育影响就业数量	143
二、教育影响就业质量	146

三、教育对就业保障的影响是长期的·····	146
四、就业保障对教育的要求·····	147
第二节 从就业保障的角度考察我国的基础教育·····	152
一、国家规划与现状报告·····	152
二、教育经费问题·····	157
三、农村“普九”、“两基”问题·····	158
第三节 女性受教育状况对就业的影响·····	160
一、目前我国女性受教育情况·····	160
二、女性教育与就业保障·····	163
第四节 公民教育与就业保障·····	167
一、公民教育的内涵与由来·····	167
二、我国公民教育的现状·····	168
三、公民教育与就业保障·····	170
第五节 职业教育与就业保障·····	172
一、职业教育对就业保障的积极影响·····	172
二、我国目前职业教育发展的状况·····	173
三、政府要为职业教育发展做更多的实事·····	176
 第七章 就业能力与就业保障·····	180
第一节 就业能力概念的研究脉络和内涵·····	181
一、就业能力概念的研究脉络·····	181
二、就业能力概念的重要意义·····	183
三、从就业保障的角度界定就业能力·····	185
第二节 劳动力市场需要的关键素质·····	188
一、什么是劳动力市场需要的关键素质·····	188
二、较强的思维能力·····	189
三、沟通与合作能力·····	191
四、学习与发展能力·····	193
五、健全的自我意识·····	195
六、较强的挫折承受能力·····	198
七、良好的职业道德·····	199
第三节 把握劳动力市场的能力·····	205
一、进入劳动力市场的能力·····	206
二、分析劳动力市场的能力·····	208
三、在劳动力市场上展示自己的能力的·····	209

四、把握劳动力市场机会的能力·····	209
五、运用劳动力市场资源的能力·····	210
第八章 就业观念与就业保障·····	211
第一节 劳动力市场的职业匹配率与就业观·····	212
一、劳动力市场中的职业匹配率问题·····	212
二、就业观·····	218
第二节 我国就业观的基本内容与变革·····	220
一、计划经济体制下的就业观·····	220
二、就业观的变革·····	223
三、自主多元的就业观·····	226
第三节 促进自主多元就业观的形成和完善·····	229
一、促进就业目标观进一步多元化·····	229
二、强化就业方式观的创业方面·····	231
三、强化就业地域观的经济不发达方向·····	232
四、加强就业发展观的自觉性、目的性和自适性·····	238
第九章 职业指导与就业保障·····	244
第一节 职业指导事业的产生与发展·····	245
一、职业指导是应劳动力市场需要而产生的就业服务事业·····	245
二、职业指导事业的发展·····	246
第二节 主要市场经济国家职业指导的状况·····	252
一、美国的职业指导·····	252
二、英国的职业指导·····	254
三、德国的职业指导·····	257
四、日本的职业指导·····	262
第三节 大力促进我国职业指导事业的发展·····	265
一、我国职业指导事业的产生过程·····	265
二、职业指导事业的复苏与新发展·····	266
三、当前职业指导工作中存在的主要问题·····	272
四、大力促进职业指导事业的发展·····	279
参考文献·····	284
后 记·····	291

第一节 就业保障研究的思路和基本范畴

一、促进就业

就业是现代社会生活中一个非常重要的问题。就业关系到国民经济的发展、国家的稳定,关系到个人事业的发展、人生价值的实现和人民生活的保证。

首先,就业是国民经济发展的基础。国民经济的发展,人民生活水平的提高,都依赖于生产的发展。生产是劳动力与生产资料相结合创造物质财富和精神财富的过程。在市场经济条件下,劳动力与生产资料的结合,是通过就业来实现的。如果就业状况良好,劳动力就可以在社会工作岗位上充分发挥自己的作用,不断创造新的价值,实现生产的增长。生产的发展又可以推动需求的增长和人们消费能力的增长,从而促进国民经济不断发展。如果就业状况不好,劳动力资源不能得到充分的利用,既是生产力的巨大浪费,又会阻碍国民经济的发展。因为,失业会导致劳动者收入减少,正常消费缩减,储蓄倾向增强,近期消费需求不足。消费需求不足又反过来导致产品积压、生产萎缩,引起失业率上升,如果这种情况不能被控制住,就会形成一个恶性循环。同时,失业增多还会导致失业津贴和社会救济支出的增加,即政府非生产性支出增加,从而挤占生产性投入所需资金,抑制投资能力的发展,使总产出减少,产品需求进一步缩小。因此,要使国民经济保持一个上升的势头,减少失业,实现充分就业是必须的。

其次,就业是国家稳定的基础。国家的稳定是社会发展的基本条件。1989年2月,邓小平同志在和美国总统布什会谈时指出:“中国的问题,压倒一切的是需要稳定。没有稳定的环境,什么都吹了,已经取得的成果,也会失掉。”从某种意义上来说,就业是国家稳定的基础。就业状况良好,有工作能力与就业意愿的人都有社会工作岗位,并能在工作岗位上充分发挥自己的劳动能力,为社会创造出大量的物质财富和精神财富,国家就有了为人民提供更多更好的社会生活条件的能力,个人也可以从劳动报酬中获得生存和发展所必需的物质条件。劳动者安居乐业,国家的稳定就有了基本的保证。如果就业状况不好,社会上存在着大量的非自愿失业人口,不仅是社会劳动力的浪费,而且还会使失业者失去人生事业发展的条件,甚至基本生活都难以维持,以致贫

困、疾病、犯罪、离婚、失学等社会不良现象增加，引起民心涣散，社会动荡。

最后，就业为市场经济条件下的个人提供了生存和发展的基本条件。在市场经济条件下，劳动者是劳动力的所有者，他们没有其他的经济来源，只能通过劳动力市场上向劳动力需求方让渡自己的劳动能力，即通过就业来获得劳动报酬，满足自己生存和发展的需要。同时，劳动者的各种精神需要——如自尊与被尊重、审美与求知、实现自己的理想与人生价值的满足，也要以就业为基础。就业为劳动者提供了实现理想与人生价值的舞台以及其他精神需要满足所必需的物质条件。如果劳动者长期处于失业状态，虽然失业者的收入损失可以通过失业津贴或政府转移支付部分地得到补偿，但这些毕竟大大少于就业收入。劳动者收入的减少甚至完全失去，不仅会使劳动者本人的生存和发展受到威胁，就连他的家庭也会受到影响；而且，长期失业会对失业者造成重大的精神打击，导致其丧失再就业的技能、信心、尊严感、责任心，成为困难群体、社会负担，甚至可能引发违法犯罪。

由于就业具有重大的社会经济意义，因此促进就业，尽可能地消除失业，是当前市场经济国家的基本国策，也是国际劳工组织的基本目标和重要活动领域。我国的根本大法《中华人民共和国宪法》中即有关于促进就业的条目，其中第四十二条规定：“国家通过各种途径，创造劳动就业条件，加强劳动保护，改善劳动条件，并在发展生产的基础上，提高劳动报酬和福利待遇。”《中华人民共和国劳动法》第二章的标题就是“促进就业”，其中第十条规定：“国家通过促进经济和社会发展，创造就业条件，扩大就业机会。国家鼓励企业、事业组织、社会团体在法律、行政法规规定的范围内兴办产业或者拓展经营，增加就业。国家支持劳动者自愿组织起来就业和从事个体经营实现就业。”2008年1月1日，我国又施行了《中华人民共和国就业促进法》。

就业是社会经济生活中一个有机的组成部分，它受到经济因素、制度因素、法律因素、文化因素等多种社会因素的影响和制约，因此在促进就业的过程中往往会遇到很多问题、困难，甚至障碍，使得现实的就业状况不能尽如人意。为了解决就业问题，有效地促进就业，许多专家学者做了大量的研究。这些研究主要从劳动经济学、劳动社会学、人力资源管理、劳动关系学、劳动法学等学科角度进行，并获得了大量的成果。

二、就业保障研究的基本思路

笔者认为，就业是一个非常复杂的社会现象，是社会经济生活的有机组成部分，社会体系中的经济、法律、文化、教育等因素或者子系统，都从不同角

度影响和制约着就业。因此,仅从单个学科的角度去研究就业是不够的,还应该从多学科的角度进行综合研究。

多学科的综合研究需要以单学科的分析性研究为基础,如果没有单学科分析性研究的科学成果和大量的材料,所谓综合就是盲目的、不科学的。多年来,各个学科的专家学者从不同的角度对就业问题进行了深入的研究,积累了各学科丰富的分析性研究成果和资料,为进行综合性研究创造了良好的条件。于是,笔者尝试着进行就业的多学科综合性研究。

面对复杂的就业现象和丰富的多学科研究成果,以什么样的逻辑线索进行综合性的研究和表述是本研究的起点问题。经过分析思考与研究,笔者得出如下结论:1)认为以就业保障为基本范畴进行综合性的研究比较恰当。因为就业保障既是市场经济条件下解决就业问题的最终目的,也是解决就业问题的手段,所有学科的研究成果最终都要指向它,它也是所有政策的最终目的。2)就业的二重性是多学科综合性研究就业问题的两个视角。就业是一个极为复杂的社会现象,它有众多的构成要素。比如,劳动力的供给方——劳动者,劳动力的需求方——用人单位,以及劳动力市场、就业的管理体系、就业的各种配套制度、就业的相关法律法规,等等。每种构成要素又有多方面的属性,比如仅就劳动者而言,就有性别、年龄、学历、技能水平、思想观念、个性心理特征等等。要进行综合性研究必须找到能够统摄所有这些要素和属性的基本性质,并以基本性质为视角进行深入研究。经过对就业现象和就业问题研究成果的从个性到共性、从现象到本质的哲学思考,笔者认为,就业的数量和质量是就业的两个最基本属性,无论从哪个角度研究促进就业问题,无论哪个方面的就业政策,最终都要落实在改善就业数量和提高就业质量上。就业的数量和质量是就业现象的两个基本属性,是就业保障研究的两个基本视角。

三、就业的二重性

(一) 就业数量

就业的二重性是指从社会经济层面和个人生存发展层面上就业所体现出来的两个方面的特征:数量和质量。

就业数量是在社会经济层面上体现出的特征,它由就业现象多方面的数量和比例关系构成。主要有:某一个时点与某一个区域内劳动者的就业总量、就业率、失业率、劳动参与率等宏观的就业数量;分产业、分职业、分城乡、分地区、分经济单位性质等宏观的就业结构数量关系;在劳动力市场中劳动力供给与需求的总量和比例关系以及劳动力市场中供需双方分地区、分产业、分行

业、分职业、分年龄、分性别、分技能水平、分文化程度等的分项考察的供求数量和比例关系；等等。

就业数量是分析判断就业状况的一个重要视角，也是促进就业的重要落脚点。但是，促进就业并非指单纯地扩大就业总量，因为在不同的劳动力供求关系条件下，社会就业的数量会体现出不同的特征和要求。在劳动力供大于求的时候，应通过各种方式增加社会就业岗位，扩大就业总量。在劳动力出现短缺、供不应求的时候，则无须再去扩大就业总量了。同时，就业数量的状况也必须结合社会生产力发展水平来考虑。比如，如果就业总量超过了生产力发展水平所能提供的就业岗位的数量，就会造成生产中的冗员，使劳动生产率下降；如果就业率过低，不及生产力发展水平所能提供的就业岗位数量，就意味着社会人力资源的潜力没有能够充分发挥出来，造成生产力的浪费，实际生产量低于可能的生产量。因此，在就业保障研究中，对于就业数量，不是简单地提“扩大”，而是以“改善”为关键词，使就业总量和就业结构与劳动力供求关系和社会生产力发展的水平相适应。

（二）就业质量

就业质量是指以劳动者的就业状况为视角，考察就业现象所得到的具有个人生存和发展意义的性质特征。例如，就业条件的优劣程序、就业者权益的保障水平，以及就业者是否有公平合理的收入、是否有平等的就业机会、是否有良好的职业发展空间、是否受到公正的对待、是否保有人格的尊严等等。

1948年联合国通过的《世界人权宣言》第二十三条提出了四点。其中，第三点是：“每一个工作的人，有权享受公正和合适的报酬，保证使他本人和家属有一个符合人的尊严的生活条件，必要时并辅以其他方式的社会保障。”1999年6月举行的第87届国际劳工大会上，时任国际劳工局局长的胡安·索马维亚向大会提交了《体面的劳动》的报告。此报告中说：“国际劳工组织的使命就是要改善人类在劳动世界的状况。在今天这个伟大的变更时代，这种使命又在人民普遍的心愿中回响：获得可持续、体面的工作机会。国际劳工组织当今的首要目标，是促进男女在自由、公正、安全和具备人格尊严的条件下，获得体面的、生产性的工作机会。”从此，“体面的劳动”概念成为国际劳工组织的基本理念，为全人类寻求“体面的劳动”是国际劳工组织的宗旨。

“体面的劳动”是一种高质量的就业状态。“体面的劳动”意味着，在就业过程中，劳动者的权利得到保护、有足够的收入、有充分的社会保护和足够的工作岗位。具体来说，体面的劳动是生产性的劳动，劳动者从中可以得到合理的报酬，满足劳动力生产、再生产的需要；生产性的含义还在于能够对生产

力的提高、经济的增长、社会的发展起促进作用。体面的劳动是工作的原则和权利得到尊重的就业，劳动者享有平等的就业权利和就业机会，在安全的、有保护的·环境中工作，有着良好的职业发展空间和机会，有表达自己意愿、与雇主平等协商劳动问题的权利和机会；体面的劳动是劳动者能够分享社会经济发展带来的效益的劳动，即随着经济、技术和社会发展，劳动者的劳动报酬也能同步增长，劳动强度降低，被动劳动时间减少。

以往人们关注得比较多的是就业数量问题，无论是学术界还是政府，通常是以劳动经济学和劳动社会学的理论框架，去了解、描述、分析就业的数量状况和数量关系，去研究如何认识各种就业数量的意义以及如何改善就业数量水平和数量关系。这无疑是有着极大的必要性和积极意义的。但是，仅有这些是不够的。就业的主体劳动者，他们不仅仅需要工作岗位与工作机会，而且需要“体面的劳动”。这是劳动者的权利，也是社会进步的标志。因此，在研究和解决就业问题时，不仅要关注就业数量的改善，还要关注就业质量的提高。

四、就业保障

（一）何谓就业保障

近年来，在就业理论和就业政策研究中就业保障概念是一个比较常见的关键词，检索中国期刊全文数据库，仅2004—2009年5年中，就有6000余篇论文的关键词中包含“就业保障”。综合起来看，这一概念主要是指鼓励和支持劳动者就业，或者说是解决劳动者失业问题的政策和措施。例如，将失业保险和积极的就业政策综合起来称之为就业保障体系；再如，将帮助就业困难群体（如大学生、残疾人、农村转移劳动力等）的支持性就业政策称之为就业保障。相对于本研究的就业保障的内涵而言，这种理解可以称为狭义的就业保障。

本研究的就业保障是指在解决就业问题上的手段和目标的统一，即就业保障既是指鼓励和支持劳动者就业的政策和措施，亦是通过就业保障措施所期望达到的社会就业的理想境界。从就业的数量和质量的视角来说，就是改善就业数量，提高就业质量。具体来说，就业保障有两层含义。1）指改善就业数量、提高就业质量的手段。比如，政府采取促进宏观经济发展的公共政策，可以达到增加就业岗位的目的；采取促进第三产业发展的政策，可以吸纳更多的劳动力；加强对劳动领域的立法执法，有助于提高劳动者的就业质量；等等。这些都是就业保障的政策和措施。2）指通过就业保障措施所期望达到的一种理想境界。这种境界由适度合理的就业数量和以“体面的劳动”为标志的高

水平的就业质量构成。就业保障的这两层含义是分不开的：就业保障政策和措施的目标是就业保障的理想境界，就业保障理想境界的实现依赖于就业保障措施的正确制定和实施。

之所以要将社会就业的理想境界纳入就业保障中，主要有两个原因。1) 从哲学的角度来看，目标对于手段是有决定性意义的。如果目标不明确，手段的选择与使用就会比较盲目，效益也会比较差，甚至可能南辕北辙。在以往的研究中，对手段的研究比较多，而对于目标的研究则比较欠缺。关于就业问题解决的目标是笼统的、模糊的，一般归结为“促进就业”、“扩大就业”、“减少失业”、“充分就业”等，因此，我们的很多就业保障政策及措施的救急性质和局部性质比较突出，长期性和全局性较差。2) 上述目标也主要体现在就业的数量方面，并没有涉及就业的质量问题。实际上，对于就业的主体——劳动者而言，仅有就业的机会是不够的；从社会的角度来说，仅有就业数量的扩大是不够的。如果我们只关注就业数量，相关政策和措施只满足于就业数量的扩大，就可能造成劳动者虽然有就业的机会，但劳权却得不到有效实现的情况，结果是辛辛苦苦工作的人，拿不到合理的劳动报酬，不能获得良好的生存和发展的条件，其心里必将产生严重的不公平感，从而影响社会的和谐与稳定。所以，我们必须将就业保障的目标纳入就业保障范畴中，并且这一目标必须由就业数量的改善和就业质量的提高两个方面构成。

社会保障制度和本书所说的就业保障是什么关系呢？这两者之间既有着不可分割的联系，又存在着较大的差异。

首先，社会保障和就业保障之间有着密切的关系。从某种意义上说，没有就业就没有社会保障。就业问题是引发社会保障制度建立的原因之一，就业为社会保障提供了经济基础，就业是大多数人享受社会保障待遇的前提条件。同时，社会保障为就业创造了比较稳定的社会环境，提供和维护了高质量就业（体面的劳动）所需要的平等、公正的制度条件。所以，现代国家管理体制通常是把劳动就业与社会保障放在一起的。

其次，社会保障和就业保障之间存在着差异。社会保障是现代国家建立的向社会成员提供基本生活保障的制度。它的建立增进了人与人之间的平等，维护了社会公正，保持了社会稳定，推动了社会发展。而就业保障则是指对社会就业状态的促进和改善，是通过有效的手段，调整就业数量，最大限度地解决失业问题，实现充分就业，同时不断提高劳动者的就业质量，实现体面劳动的目标。

需要说明的是，在社会保障制度中，有一种模式叫做“就业保障制度”。这是一种与实际工作相关联的保障制度，即享受社会保障待遇权利的有无和待

遇水平的高低,以当事人是否就业和保险费缴纳的状况为前提。与之相对应的是“普遍保障制”,也称为“人头补助制”。即每一个公民或居民,无论是否就业,是否有收入和收入多寡,政府按统一的标准发给现金补助。本书所研究的“就业保障”并非上述“就业保障制度”。

(二) 就业为何要保障

从历史发展的角度来看,迄今为止,人们对就业的认识和采取的社会政策大致经过了两个发展阶段。

第一个阶段,在资本主义发展的早期,社会失业现象不十分严重,经济学家和社会学家们并不十分关注就业问题。他们认为,就业是雇佣双方在劳动力市场上按价值规律的要求进行的自由交换,是双方的自主行为、个人行为,不需要其他人的介入和政府的干预。以法国著名经济学家萨伊为代表的古典经济学理论,将劳动力市场视为普通的商品市场,将劳动力视为一般的商品,因而相信价值规律这只“看不见的手”在劳动力市场上的调节作用。该理论认为,从全社会来看,任何卖者都是买者,买者也即是卖者,供给和需求是平衡的。如果出现了较多的失业,就会引起货币工资下降,资本家就会多雇工人。在货币工资下降到零以前,雇主就会把工人全部吸收到企业中来。这样,就业就不存在问题,社会上的失业问题可以依靠市场的自我调节作用得到解决,不会产生大规模的、经常性的失业。如果一个社会存在失业,责任在工人自己,因为他不愿接受现行的工资,是“自愿失业”。政府对经济的任何干预都是没有必要的,也是有害的,市场经济的运行应是自由的。也就是说,在当时人们认为就业是一种客观的、自发的经济现象,不需要保障也无须谁来对其进行保障。

1825年后,随着经济危机周期性地爆发,失业现象大量出现。经济危机大约每隔10年出现一次:1825年、1837年、1847年、1857年、1866年、1873年……直到1929—1933年爆发了震撼整个世界的经济大危机。危机发生期间,大量商品找不到销路,商业停顿,信用崩溃,工厂倒闭,大量工人失业,整个社会经济陷于混乱和瘫痪状态。

社会的动荡促使经济学家、社会学家关注就业和失业问题。此后,人们对就业的认识和采取的社会政策进入了第二阶段。在这一阶段,人们意识到就业虽然是一种客观的商品经济现象,但价值规律却常常出现调节不灵的情况,如任其自发地运行就会导致周期性的大量失业与就业质量的恶化。这说明,在市场调节的价值规律背后,还有着其他的不为人知的因素在影响着价值规律作用的发挥。在对这些因素分析研究的基础上,形成了形形色色的理论和观点,最

有代表性和影响力的是马克思主义和凯恩斯主义。

马克思和恩格斯在对整个社会发展规律和资本主义本质研究的基础上，创立了历史唯物主义理论，发现了剩余价值规律和资本主义经济危机的根本原因——深藏于资本主义制度内的生产社会化和生产资料私人占有的矛盾；也发现了社会发展的必然趋势——在生产社会化的推动下，生产资料公有制必然取代私有制，在此基础上资本主义社会矛盾才能得到彻底的解决。因此，马克思主义提出了无产阶级革命的学说，以无产阶级的自觉斗争，去争取更公正、合理、美好的社会制度早日到来。在马克思主义理论指导下的社会主义实践中，社会经济运行以计划的方式进行，计划经济体制取代市场经济体制，劳动者的就业也是计划的一部分。从理论上来说，这样就避免了资本主义盲目竞争造成的混乱和危机，相关的失业问题也就迎刃而解。

同时，马克思主义发现，劳动者在市场上出售的不是自己的劳动而是劳动力。而劳动力商品具有时限性的特点，使得劳动力商品与其他商品在交易过程中有着极大的不同。劳动力的时限性是指劳动力的存在与使用是有时间限制的。一方面，劳动者在消耗了一定的体力和脑力之后，必须有适当的休息和能量的补充，以恢复或补充已消耗的劳动力；另一方面，人的劳动能力是不能长期储存的，即在人的劳动能力形成以后，不管是否使用，其能量都会消耗掉。而且在生命运动规律的作用下，人一生中劳动能力也是逐渐变化的，变动轨迹呈抛物线形，即从弱到强再由强到弱。因此，劳动能力的使用也有一个最佳时期及最佳效益的问题。而且劳动力市场上出售劳动力的人从总体上来说除劳动力以外没有其他资源的无产者。这些特性决定了劳动力在市场交易中通常处于劣势地位，即使市场条件不利于劳动者时，劳动者也难以像其他商品销售者那样将劳动力贮藏起来待价而沽。因此，劳动者的就业从总体上来说是很难通过劳动者自己的努力，在价值规律的调节下得到保障的。

因此，在马克思主义理论和社会主义计划经济体制下，政府承担了对劳动者就业全面保障的责任和义务；同时，劳动者和用人单位也失去了在就业方面自由选择的权利。这是一种以政府对就业的全面计划管理为特征的就业保障模式。

凯恩斯主义经济学理论则提出了在维护资本主义制度的前提下进行就业保障的理论观点和对策。英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯在1936年出版的最重要和最有影响力的代表作《就业、利息和货币通论》中，从全新的角度探讨了经济运行的问题，提出有效需求不足是产生失业问题的根源，并以实现充分就业为目标提出了相应的对策。凯恩斯在对失业进行深入分类研究的基础上，提出了“充分就业”概念和非充分就业是经济常态的观点。凯恩斯所说