

# 中国就业救助政策的价值转向与发展路径选择

董丽叶

陕西师范大学哲学学院 陕西西安 710062

**摘要:** 就业救助属于社会救助中专项救助的范畴,是以国家为政策主体,以有劳动能力的失业者或就业困难人员为政策对象,在政策行动中有着与基础性救助和临时性救助不同的行动理念,具有不可忽略的反贫困效应。本文通过梳理现有的就业救助政策与国内外的政策补充实践,探讨如何进行实现长期发展性的就业救助效果以及预防再失业风险、保障救助对象就业环境的路径。

**关键词:** 就业救助政策; 社会投资; 家庭亲善; 平等用工

## The value shift and development path choice of China's employment assistance policy

Liye Dong

School of Philosophy, Shaanxi Normal University, Xi'an, Shaanxi, 710062

**Abstract:** Employment assistance belongs to the category of special assistance in social assistance, with the state as the policy main body, with the unemployed or people with employment difficulties as the policy object, in the policy action is different from the basic assistance and temporary assistance action concept, has the anti-poverty effect that cannot be ignored. By sorting out the existing employment assistance policies and the policy supplement practices at home and abroad, this paper discusses how to realize the long-term development of employment assistance effect and the path of preventing re-unemployment risk and ensuring the employment environment of the aid object.

**Keywords:** employment assistance policy, social investment, family goodwill and equal employment

### 一、引言

就业救助在近年来受到越来越多的关注,是源于就业救助与基础性救助和临时性救助不同的政策理念。就业救助是在家计调查的基础上,国家为有劳动能力的贫困者提供货币支持和就业服务,帮助其摆脱贫困所采取的社会救助措施<sup>1</sup>。基于就业救助的目标、对象和方式,可以发现就业救助的重点不在于提供输血性的物质帮助,而在于帮助失业者就业并获得生存和发展条件,使其脱离贫困。2020年11月,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出,要强化就业优先政策,包括完善重点群体就业支持体系,扩大公益性岗位安置,帮扶零就业家庭成员就业等就业救助措施<sup>2</sup>。

然而现有的就业救助大都救助对象自身的物质资源和能力建设,对流浪乞讨者、残疾失业人群、部分就业困难妇女的物理性环境和关系性环境却很少关注,也没有对救助对象的个性化需求与家庭成员照料问题予以满

足和解决。那么如何实现可持续的就业救助效果?如何构建失业者或就业困难人员的就业保护性环境?这二者是本文要关注的问题。基于此,本文通过梳理现有的就业救助政策与国内外的政策补充实践,探讨如何进行具有长期发展性救助效果的就业救助和预防再失业风险的路径。

### 二、文献综述

#### (一) 社会投资理念与国外就业救助实践

社会投资理论关注可持续发展的福利体系。它强调人力资本投资的重要性,重视教育和培训的作用以及积极劳动力市场的培育。把救助对象看作是待开发的人力资源,投入成本将其培训成为可创造社会财富的个体。社会投资还强调结合生命周期的概念去设计方案和实施方案,也就是对生命的每一阶段都设计救助的目标,从早期的投资到中期的潜力发挥投资变现到个体和家庭及健康发展的满足<sup>3</sup>。

20世纪90年代,吉登斯提出“第三条道路”理论,针对福利国家易出现福利依赖、给政府带来巨大财政负

担等问题,社会投资型国家概念出现。在失业问题上,吉登斯认为要对失业者进行职业教育与技术培训来解决单一救济金救助带来的资产无法积累、发展不可持续等弊端。这一时期,工作福利模式开始被应用于西方国家的就业救助中,主要对象是具备劳动能力的被救助者。它强调人力资本水平的提升,改变了对物质经济补充的依赖,提供职业培训服务以提高受助者的就业能力。这种模式中,救助金仍然发放给受助者,但有劳动能力的受助者必须接受救助机构提供的岗位。同时,政府会采取财政激励措施,如建立工作补助金,使工作后的收入不至低于救助金额,使受助者有动力从事劳动而不是只接受消极的福利救助。20世纪90年代的东南亚各国推出非现金救助,如用实物或服务替代金钱,并对受助者金融赋能,推出小额信贷就业援助等,使救助对象具备财产积累和抵御金融风险的能力<sup>4</sup>。

### (二) 基于价值因素的就业救助政策工具变迁

在新中国成立初期,我国确定了计划经济体制,以“公平优先”的平均主义为政策指导价值。1950年,中共中央和政务院发布了《关于救济失业工人的指示》,规定对失业工人要“以工代赈为主,同时采取转业训练、生产自救、帮助回乡生产以及发放救济金等办法”。对流浪乞讨者中有一定劳动潜能的人进行教育改造,学习技能,使之能够自力更生。这一时期虽有国家作为政策主体提供福利,但救济还是以鼓励群众自发生产、“自救”和低标准的救济金支付为主,政策工具较为单一。

改革开放后,平均主义价值观被强调个人责任的保守主义替代,国企改革和经济体制转轨中产生的下岗失业等新贫困群体成为社会救助政策的关注重点。这一阶段救助主体向多元化转变,就业资源不断丰富,就业渠道得以拓宽,如1995年政府颁布的《就业登记规定》《职业介绍规定》,政策执行中的救助工具选择个人与市场的联动<sup>5</sup>。但这仍是较为消极的就业救助方式,其侧重于工作岗位的提供,对失业者的差异性和其能力与工作岗位的匹配性没有充分考虑。

中共十六大将科学发展观作为社会主义建设的战略思想,强调全面、协调、可持续发展。十八届三中全会指出,“形成合理有序的收入分配格局,建立更加公平可持续的社会保障制度,健全社会保障财政投入制度”,这表明在可持续性发展的基础上又加入了公平性和秩序性的目标。政府承担就业救助立法、救助资金的提供和救助事务管理等责任,如2007年,《就业促进法》的正式颁布标志着我国的就业政策和就业援助有了正式的立法。2008年,国务院颁布《关于做好促进就业工作的通知》扩大了救助对象范围,将失业人员和全部就业困难人员都纳入就业救助中<sup>6</sup>。2014年,《社会救助暂行办法》的颁布,首次以法规的形式将救助责任确立为全社

会的责任<sup>7</sup>。在政策工具的选择上,主要利用混合性社会救助政策工具,既有就业培训、税费减免、岗位补贴等激励性制度设计,也有慈善捐助、社会企业、公益性岗位安置等市场救助因素的介入。

### 三、中国就业救助政策的社会投资取向

#### (一) 就业救助政策与教育救助的相辅相成

就业救助与教育救助的理念有很大的相通之处,二者都是对救助对象人力资本的投资和建设。刘军豪、许锋华辨析了“扶教育之贫”和“依靠教育扶贫”两种政策上和学术上的概念,明确了教育救助的双重内涵和通过教育救助来改善教育情况的脱贫路径,梳理了“依靠教育扶贫”理念由隐性到显性、由单一到全面的过程,指出未来从多学科多维度切入研究并实践,以实现教育救助与扶贫的联动<sup>8</sup>。在2019年修订版《社会救助暂行办法》的第三十三条中,“对在高中教育(含中等职业教育)、普通高等教育阶段就学的最低生活保障家庭成员、特困供养人员,以及不能入学接受义务教育的残疾儿童,根据实际情况给予适当教育救助”。教育救助的对象涵盖了接受中等职业教育的学生和不能入学接受义务教育的残疾儿童,既能有效预防高中生或大中专院校学生毕业后的失业风险,也为残疾儿童未来的就业发展打下了坚实的就业知识或技能基础。教育救助政策的功能之一是缓解劳动力市场分割状况以提升贫困学生就业质量,其与就业救助中公共就业服务机构“免费提供就业岗位信息、职业介绍、职业指导等就业服务”具有相似的效用<sup>9</sup>。救助政策的社会投资取向有利于降低政府的投入成本,准确来说是以同样的成本获得比以往纯福利输入更大的效益。

#### (二) 就业救助政策行动中的市场机制

中国的就业救助在其产生后的很长一段时间内都处于以资金救助为主而服务救助难以发展的状态,这源于强制性政策工具的垄断性作用。从政府发放就业救济金、社会保险补贴、税费减免到企业的逐渐介入,市场的救助参与一直处于较低水平。到了上世纪90年代,社会福利制度进行了改革,福利提供机构的性质也从官办逐渐向民办倾斜,政府开始在政策行动中引入市场机制,以减轻重资金救助轻服务救助而难以长期维持的弊端。

社会企业是重要的提供就业安置的市场主体。社会企业是为了解决社会问题、增进公众福利的,但需要用商业模式进行运作并获取资源用以再投资,故社会企业仍然具有企业的性质。社会企业的功能之一就是为竞争力稍逊的弱势群体创造就业机会,包括低学历、低技术劳工、中年妇女、残疾人士等。弗格森曾提出以社会发展为取向,选择社会企业作为救助流浪青年的策略,向流浪青年提供了综合职业培训、小型企业技巧、临床向导、精神健康等内容服务<sup>10</sup>。在实际实践中,社会企业会通过免费或收取很少费用提供资源给救助对象或购

买救助对象的劳动价值,鼓励他们进行生产工作,邀请专业人员对他们进行培训,同时,保证社会企业的合理利润,如将残疾员工的手工制品进行售卖等。售卖所得利润中的一大部分用于社会企业的运营和慈善事业的发展。

除了前文所述的降低政府的财政支出,在就业救助中引入市场机制可以建构更具活力的人力资本,即人力资本中能聚合更多样的市场性、生产性元素。但是市场机制的引入是否会出现个别化岗位培训等获取更优质的就业服务时需要救助对象的投入?这就需要政府与市场救助因素的衔接与联动。

#### 四、环境友好:中国就业救助的福利补充

##### (一) 家庭亲善福利与就业救助的契合

《社会救助暂行办法》第四十三条规定:“最低生活保障家庭有劳动能力的成员均处于失业状态的,县级以上地方人民政府应当采取有针对性的措施,确保该家庭至少有一人就业”。但部分就业救助对象还需要照顾生活不能自理的家人,包括一定年龄以下的未成年子女及身心障碍或罹患特定病症的家人。针对就业救助对象的个性化需求与家庭成员照料问题,需要逐步扩展就业救助的制度边界,对就业救助内容进行补充,如逐步增加对救助对象家庭的儿童、老人等社区日间照料服务<sup>11</sup>。

源于西方国家的家庭亲善福利便是巩固就业救助成果的因应之策。家庭亲善福利是失业人员尤其是就业困难妇女的保障和动力,能有效缓解就业与家庭的紧张关系。Konrad和Mangel(2000)指出家庭亲善福利是指组织为了帮助员工履行家庭责任、缓解其工作-家庭冲突而推行的政策、项目等所有管理措施的总称,主要内容包括弹性工作安排、家人照料、假期和照料、医疗、财政援助等政策,使失业人员投身就业时减少后顾之忧<sup>12</sup>。刘叶等人认为社会政策实践范畴迫切需要从原有的国家层面扩大到组织层面,放权于组织,让组织真正成为国民福利获得的重要路径<sup>13</sup>,并将家庭亲善福利嵌入中国社会政策的框架中,使其具有合法性身份和本土性特征。

##### (二) 平等用工保证机制的合法性完善

从社会环境看,用人单位很难改变对残疾人就业能力低下的无差别认知,也很难对已婚未育妇女的工作奉献时间或是脱离工作多年妇女的工作能力抱有足够的信心,出于商业利益的考虑,用人单位往往不愿意雇用这些人群,无形中损害了残疾人和这些妇女的就业环境。《中华人民共和国就业促进法》(2015年修正)第二十五条规定:“各级人民政府创造公平就业的环境,消除就业歧视,制定政策并采取措施对就业困难人员给予扶持和援助”,将“用人单位招用人员、职业中介机构从事职业中介活动,应当向劳动者提供平等的就业机会和公平的就业条件,不得实施就业歧视”等写进法律,甚至还规

定了平等用工的奖励措施,如“国家对安置残疾人员达到规定比例或者集中使用残疾人的企业”。此外,在2019年政府多部门联合发布了《关于进一步规范招聘行为促进妇女就业的通知》,进一步规范了企业的招聘行为,除了不得询问婚育年龄和限制生育作为录用条件,还要健全妇女就业司法救济机制,如“积极为遭受就业性别歧视的妇女提供法律援助”、“依法受理妇女就业性别歧视相关起诉”等权利保障规定,满足妇女友好就业环境的需求,坚持权利导向的妇女就业救助。

#### 五、福利多元:就业救助政策工具的运用逻辑和整合

在救助政策中的福利多元包括多元的政策主体和多元的救助提供方式。政府作为强制性政策工具的使用者,也正不断地针对就业救助出现的问题进行政策完善,力图实现更综合、更全方位、更贴近救助对象发展需求的就业救助。在救助资源的整合和调配方面,政府仍然具有不可动摇的指导性地位。社区也在不断发挥着推荐、职业介绍等作用,帮助救助对象找到“合适”的工作并获得能保证基本生活的收入。志愿者组织和社会工作者作为自愿性政策工具可以集合社会闲置资源参与就业救助,提供以救助对象需求为导向的个性化、内容全面的培训。在以个人作为一方政策主体时,可以以家庭为单位建立个人发展账户,用以促进家庭或个人未来就业发展的资产积累。企业、非营利组织或基金会可以介入一定比例的资助,即资助机构和个人以特定比例进行匹配存储,账户内资金在约定期限内不能支取,到期后可以申请取出,用于失业者的就业培训、个性化就业诊断和发展等目标,所以这也体现对失业者的社会投资。

但过于追求福利多元主义会出现就业救助政策碎片化的问题,会降低救助资源的利用率和救助服务传递的效率,这时就需要机构之间的交流与协作来实现就业救助资源的整合。首先政府各部门之间要集中和规范救助管理,避免交叉或分散管理;其次,在政府与社会组织的关系上,二者应积极联动,如政府自身提供政府公益岗、购买市场提供的就业救助服务项目、鼓励企业提供优惠性小额贷款、联合企业或专门的就业指导机构开展就业救助对象的技能培训等,将强制性政策工具与自愿性政策工具紧密地结合起来,联结政府、市场、社会三方行动主体,更大限度地发挥就业救助效果。

#### 参考文献:

- [1]韩克庆.就业救助的国际经验与制度思考[J].中共中央党校学,2016,v.20;No.101(05):75-81.
- [2]张浩森.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,No.333(06):96-110.
- [3]王桑成,刘宝臣.构建更加积极的教育救助:社会投资理论的启示[J].社会保障研究,2019(01):44-50.