

# 论我国失业保障体系构建的关键面向

——以日本治理长期失业的经验为启示

陈霖

**内容提要:**长期失业人群是日本失业治理中的痼疾,直观其发生机理,主要为:劳动力需求方面,劳动力市场排斥长期失业者;劳动力供给方面,失业时间长短影响劳动者就业能力;另外,雇佣保险、解雇规制在制度层面上也具有相乘作用。探究其根本原因,主要是社会福利下失业者基于成本收益分析后产生的福利依赖心理。为此,日本关注“社会福利发展”,重整社会福利在治理长期失业中的逻辑思路,改革雇佣保险制度、建立求职者支援制度、丰富民间职业支援事业。参考日本经验,我国失业保障体系应以提高失业者就业能力为关键进行构建,同时重视失业保障制度的功能转型、协调当前我国供给侧结构性改革中的“退”与“进”、促进再就业支援多元、发挥政府的新型管理监督职能等。

**关键词:**失业 雇佣保险 福利依赖

中图分类号: F125

文献标识码: A

文章编号: 1009-2382(2017)05-0016-07

DOI:10.13891/j.cnki.mer.2017.05.003

失业治理已经成为影响社会稳定的关键,根据中华人民共和国国家统计局(2015)相关数据,以我国城镇登记失业人数为例,其绝对总量近年来基本呈上升趋势:2011年为922万人、2012年为917万人、2013年为926万人、2014年为952万人、2015年为966万人。为了稳定失业人员、解决失业问题,我国先后实施了《中华人民共和国失业保险条例》(以下简称《失业保险条例》)、《中华人民共和国社会保险法》(以下简称《社会保险法》)、《社会救助暂行办法》等法律法规,构建了以失业保险与失业救助为两大支柱的失业保障体系。针对我国现有的失业保障体系,学术界争论焦点之一即为其是否会使失业者产生福利依赖,部分学者认为失业保险、失业救助降低了失业者接受工作的概率,从而延长失业持续时间;部分学者认为我国的失业给付、社会救助水平不高,尚未达到福利依赖或“养懒汉”的程度。本文通过介绍日本治理失业、尤其是促进长期失业者就业之经验,可以进一步思考我国失业保障体系构建的关键面向。

## 一、日本长期失业者的变化状况

一般情况下,长期失业者被定义为1年以上的失业者(篠崎武久,2004)。随着失业期间的延长,劳动者

的技术每况愈下,再次进入劳动力市场的难度增大。欧洲在20世纪90年代以后,求职支援措施大多针对6个月以上的失业者(勇上和史,2004);日本有学者认为,长期失业者定义为6个月以上的失业人群更为恰当(篠崎武久,2004)。20世纪90年代初期,日本的失业率处于较低水平,但在1991年“广场协议”中获利的国际资本撤离后,日本泡沫经济破裂,失业率逐步增高,2002年达到未曾有过的水平,10年之间竟增长4倍,其中长期失业者比例庞大。

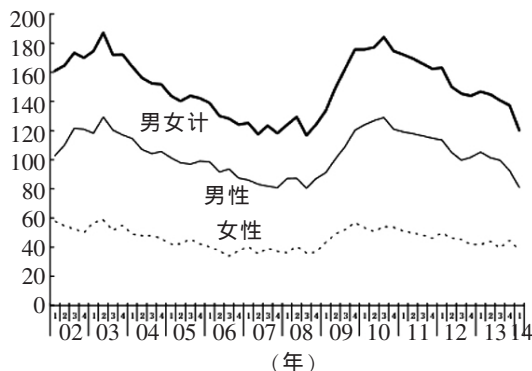


图1 6个月以上失业者人数之变化

资料来源:[日]篠崎武久:《日本の長期失業者について一時的系列变化・特性・地域援》,《日本労働研究雑誌》2004年第528期,第4-18页。

如图 1 所示,2002 年以后,伴随着缓慢的经济复苏,长期失业者人数逐步减少,2008 年降低至 110 万人左右。然而随后发生的金融危机使这个下降趋势发生逆转,短短 2 年时间,截至 2010 年长期失业者人数又增加到 180 万人左右。此后减少倾向持续,2014 年长期失业者人数约为 120 万人。经济发展的形势影响劳动力市场的状况,长期失业的人数比例为其表征之一。以日本 2002 年以后的失业率为横轴,长期失业的人数比例为纵轴,会发现这两者之间呈现逆时针曲线关系,即总体上为正相关(篠崎武久,2014)。经济衰退时雇佣机会减少,失业池流入人群增加,失业率、短期失业人数迅速上升;随着经济状况的持续恶化,失业池中的长期失业者逐渐增多,失业率继续增加的同时长期失业人数比例上升。当经济复苏时雇佣机会增多,失业池人数逐渐流向就业池,但由于用人单位在长期失业者与短期失业者之间倾向于雇佣后者,导致长期失业者难以进入劳动力市场,因此经济复苏初期失业率虽然降低,长期失业人数比例依旧上升;若经济状况长期持续良好,长期失业者人数也会减少。

## 二、直观日本长期失业的发生机理

### 1. 劳动力需求侧的要因: 劳动力市场对长期失业者的排斥

为了解劳动者的能力,企业往往会在录用前对应聘人员进行面试、笔试,而失业期间的长短则可能成为衡量劳动者工作能力的标准之一。譬如,当应聘者在企业举行的考试中测评结果几近一样时,用人单位极有可能优先选择失业期间较短的劳动者,因为失业期间倘若长于一般人,往往容易被认为没有能力而不被雇佣。失业期间具有作为反映劳动者能力而被其它企业了解的外部性,选拔中的被淘汰者参加下一个企业的录用考试时,上次未被录用等生产性信息可能传到其他企业,成为新职寻求道路上的消极阻碍,此时失业期间与失业退出率呈现负相关。不可否认劳动者之间存在异质性,所谓劳动力的异质性即承认人类个体在体力与脑力上的差异,从而导致在相同的单位时间内,某些劳动者的工作效率必定高于另一些劳动者。劳动力异质性的原因不仅源于先天差异,也受到后天因素的影响。古希腊思想家柏拉图在《理想国》中论述了教育和训练的经济价值,认为可以通过基础教育来发展人的先天能力;亚当·斯密将劳动力的异质性看做是投资的结果,并将所有社会成员后天获得的

有用才能作为固定资本的一部分(焦斌龙、孙晓芳,2013)。但在前述所提到的情形中——企业偏向选择失业期间最短的工人:其测评结果一致表明劳动者具有同质性可能,但却认为经历过长时间失业后,劳动者一定失去技能或者技能较弱,成为事后的劳动者异质,这种非合理性的差别是不公平的,一般难以通过自由竞争得以消除;因此,对长期失业者的差别待遇应当受到指责。

### 2. 劳动力供给侧的原因: 失业时间长短与就业能力强弱

失业退出率是否对失业期间具有依存性,关键在于劳动者失业期间的就业能力与工作意愿。在失业期间,如果劳动者的就业能力下降,很有可能影响企业对他的雇佣,继而导致失业者就业意愿降低,从失业过渡到就业的概率因此下降。至于失业前同质的劳动者在经历过失业后是否能够保持就业能力,关键在于失业者的内生选择,为了在失业期间维持工作技能,失业者也需要负担一定的费用。但是一种更为糟糕的情形是,具有较长工龄的劳动人员被解雇导致失业,在这个工作岗位长期培养的技能不再适应社会市场对新技术的需求,原来积累的技术价值大打折扣,为了获得新兴产业的职位,需要花费较多时间重新获取技能。大多数情况下,劳动者是否具有就业能力无法立即观察、精确判断,某些企业会选择统一录用,经过短期培训后再行筛选。在这种情况下会显示两个均衡:一个是“技能丧失平衡”(skill-loss-equilibrium),即长期失业者在高技能部门的企业被差别对待,其相较于短期失业者,失业退出概率低;另一个是“技能非丧失平衡”(non-skill-loss-equilibrium),即企业是否录用的决定与劳动者的失业期间没有关系(三谷直纪,2014)。在技能丧失均衡情形下,有必要利用一定措施进行再次调整,例如,就业补助、积极消除歧视、劳动力市场政策。就业补助能够刺激企业聘用一定数量的失业劳动者,但企业以后也可以合适借口解雇长期失业者;消除歧视中,民间部门的响应程度不高;政府部门的积极消除歧视措施与劳动力市场政策较有效果。现代社会,政府被认为是公共权力的代表,在正义的分配上扮演着重要角色。帕累托改进作为一种可供参考的正义分配原则,包含了两个命题:局部的改进是合理的;提高一个或一些价值不能以牺牲其他价值为代价(姚洋,2016)。不同于其他的公正理论,它没有指定唯一的美好社会,也没有指定唯一的实现方

式,帕累托改进在正义分配上的路径是动态的。基于政府主导下积极消除歧视、进行再就业培训等劳动力市场政策,适当进行运用,可以说是一种帕累托改进策略。

### 3. 制度层面的原因

(1) 雇佣保险制度。雇佣保险制度存在的初衷是通过失业保险金的给付,避免劳动者失业前后的生活状况发生太大落差,在生计得以维持的前提下拥有充裕时间寻找到适合自己的工作;但这也有可能带来负面效应,即由于失业给付的存在,降低失业者的求职欲望,导致失业期间的逐渐延长,最后沦为长期失业者。根据职业搜寻理论,失业者脱离失业队伍的可能性通过保留工资来实现,保留工资是一名失业者自愿走上新工作岗位的最低心理价位。在对比衡量寻求新职位的成本与失业给付所获利益后,失业者会选定一个保留工资。如果劳动力市场中雇主愿意给出的工资高于保留工资,失业者就有可能接受这份工作。大多数时候,失业给付水平越高,保留工资就越高,失业退出率就越低。日本的雇佣保险制度曾重点关注给予失业者安定生活,这不仅滋养了部分依赖社会福利、不愿重新进入劳动力市场的失业懒汉,更使日本的雇佣保险产生赤字。

(2) 解雇规制。日本《劳动合同法》第16条规定,“解雇缺乏合理、客观的理由,不符合社会通常理念的场合,认为是滥用权利导致无效。”这种对于解雇规制的缓和和被用来应对长期失业问题,但是单纯依靠缓和解雇规制克服长期失业的发生是非常困难的。有时也会出现这样的现象,在雇佣关系继续的场合,虽然工资得以支付,但在雇佣期间却有可能让职业能力难以维持或上升,反而有所减退。最后,企业因为重整、破产、经营困难等原因,难以维持对劳动者的雇佣,一旦该劳动者被解雇,重新进入外部劳动力市场后,就有可能处于失业状态;倘若该劳动者没有合适的技能,长期失业的可能性更大。因此,政策、法律的考量与其注重如何维持雇佣,还不如着重于培养、训练劳动者的就业能力。

## 三、长期失业的本源叩问 福利依赖与社会排斥的关联

### 1. 福利依赖产生的理论基础

福利依赖产生的既有理论研究大致围绕长期失业者主观因素与社会福利客观影响展开。20世纪80

年代,乔治·吉尔德与查理·默里着力谴责享受社会福利的长期失业者病态心理,这个群体因为接受社会福利的救济变异得懒惰、散漫、无能。乔治·吉尔德提出“政府的救济会毁掉大多数依赖救济为生的人”(乔治·吉尔德,1985)。查理·默里描述受助者的负面行为,主张撤销社会福利,认为社会救助引发受助者的道德风险。而劳伦斯·米德认为,福利依赖产生的最主要原因在于社会福利制度存在缺陷。他认为相对于受助者的行为问题而言,社会福利项目的条款设置是更大的诱因,过度友好的制度设计使受助者能够轻易利用社会福利,产生从劳动力市场退出的负激励效应。“福利国家不仅要应对公民的福利需求,更应该对其所造成的负面效应负责”(刘璐婵,2016)。此后工作福利兴起,英美等福利国家将享受社会福利与参加就业挂钩,目标在于促进受助者重返劳动力市场。

乔治·吉尔德与查理·默里的主观因素说认为,人类堕落的一面是与生俱来的(Field, F., 1997),坐享其成是本能的一种选择,这未免过于偏向长期失业者的意识形态,缺乏可靠的定性、定量证明;劳伦斯·米德的工作福利虽然促进失业者重新踏上工作岗位,但可能导致就业能力不足的失业者丧失主动选择权,被迫进入劳动力市场低端行业。强制就业的工作福利模式并没有帮助受助者自力更生,为了减少福利依赖,重视教育和培训等人力资本投资方面比单纯地强制受助者进入低级劳动力市场更为有效(Harris, K. M., 1991)。可以认为,福利依赖是在内外因素共同作用下,福利受助者进行的生存策略选择。不能全盘苛责受助者,他们中的一部分也想重新就业,但由于污名化对待、工作技能不对称,失业者在进行成本收益分析后,不得不将生计诉求于社会福利。

### 2. 长期失业的循环怪圈

长期失业者往往被认为是依靠社会福利供给生活的懒汉。由于劳动力市场的供需不均衡,处于劳动力市场层级下端的贫困者发现辛苦劳作的工资还不如享受失业给付,便理所当然放弃做“工作上的穷人”,心安理得当起“失业中的富人”;倘若社会提供高福利,长期失业者自愿选择失业,“因此,依赖福利不仅是受助者的最后诉求,更是基于‘成本—收益’分析后所作的决策”(刘璐婵,2016)。但是并非所有长期失业者一开始都具有懒惰因子,一部分刚失业的劳动者期待尽快回归工作岗位,但随着“后工业化社会中就业结构调整,雇主对非熟练工和体力劳动者的需求下

降,半熟练工人 (semi skilled workers) 和非熟练工人 (unskilled workers) 就业市场缩小 (Frank Field, 2000)”,就业者因为再就业能力不足,寻找新工作时处处碰壁,长期游离于工作之外,久而久之被贴上“没有能力”的标签,从而遭到劳动力市场排斥,进而引发其它维度的社会排斥:没有消费能力受到消费市场排斥;没有进入上层社会机会受到社会关系排斥。他们“不仅生活拮据,而且受到社会排斥,他们因没钱参加经济、社会、政治和文化领域的日常生活而被社会排除在外”(尼古拉·埃尔潘,2005)。失业给付虽然可以弥补因解雇丧失的工资,但却难以恢复损失的社会关系。这种社会排斥成为失业者再次进入劳动力市场的相当阻碍,它极大消解失业者寻求工作的热情、降低他们对于自身能力的客观评估,最后导致失业者要么沦为更加廉价的劳动力、束缚于低级劳动力市场,要么基于生存策略选择后减少劳动供给、依赖社会救助维持生计,陷入失业——缺乏就业能力——依赖社会福利——继续失业这样的怪圈恶性循环。

### 3. 社会福利在治理长期失业中的逻辑重整

面对长期失业人群,高福利国家曾经多以“事后施舍”的方式进行救济,长期失业与社会福利之间形成补丁效应,结果却是当下这种社会福利面临新的困境。它不但没能有效解决失业,也没能帮助贫困者尽快走向独立,甚至还滋养了福利依赖这种变异文化。谨防懒惰因子,需要转变社会福利治理长期失业时的逻辑思路,从依靠政府单方面输出的家长式福利供给向集合社会力量提高失业者就业能力、提供工作机会的双向互动模式转变。社会福利一度被认为是国家责任、集体责任,“如果这种思想的瘟疫蔓延开来,我们势必滑向这样一种社会制度,其中的‘每一个人都把手伸进别人的口袋’”(路德维希·艾哈德,1995)。20世纪末,英国社会保障制度由于不堪重负亟需改革,吉登斯提出的“第三条道路”福利模式受到关注,其批判至今为止的福利国家以保护和照顾为主,由于关注个人权利、弱化个人义务,导致领取失业救济的人不再履行主动寻找工作的义务。吉登斯推崇“积极福利”、“无责任即无权利”、“社会投资国家”等理念,认为一项有效的福利制度不仅需产生经济效益,还要具有重塑个体的心理效益,因此构建政府和其他社会主体分担、集体责任和个人责任并行的社会福利制度势

在必行。譬如“在失业问题方面,失业福利支出应当维持适当的标准,并且主要用于人力资源的投资方面”(安东尼·吉登斯,2000)。二战以后,“社会福利发展”这个概念受到关注,其以改善人类福利为目标,政府为实现此目标应承担中心责任,“它与政府的单向度的、事后的福利供给不同……面对问题时,不能再仅用单向度的、线性的政策应对方式,也要求助于市民社会的积极行动”(穗坂光彦、冈本真理子、平野隆之等,2016)。作为其理论渊源之一的“生产型福利”,“比起事后救济、消费型救济,不如将资本投放的重点放在提高贫困人士个人的生产能力上”(穗坂光彦、冈本真理子、平野隆之等,2016)。因此,依靠社会福利解决长期失业问题的未来走向,需以提高失业者再次进入劳动力市场的人力资本投资为重点。

## 四、日本治理长期失业的实践:从“输血”到“造血”

为解决长期失业问题,日本社会保障体系的构建从单纯输血向注重造血转变,重点在于提高失业者的就业能力、降低他们对于单方给付型社会福利的依赖、避免其在重新进入劳动力市场时受到排斥。

### 1. 雇佣保险制度

1947年,为保障失业者的安定生活,日本颁布《失业保险法》。1973年石油危机爆发,日本经济增长受到影响,次年废除《失业保险法》,制定《雇佣保险法》。20世纪90年代,囿于日本雇佣保险财政负担沉重以及高失业率等问题,失业保险通过提高失业保险领取资格条件以及降低失业金水平等方式,开始逐步转向以预防失业和促进就业两点并重(杜选、高和荣,2015)。2010年《雇佣保险法》废除雇佣福祉事业,保留雇佣保险二事业<sup>①</sup>。

日本雇佣保险制度的实施机构为公共职业安定所,它是根据《厚生劳动省设置法》第23条规定,在各都道府县设置的行政机构,作用是保障国民稳定就业。日本雇佣保险制度给付期限原则上为离职次日开始的第一年,因经济衰退、就业困难、培训延长等特殊情况需要延长的,可以酌情予以同意。其主要内容由失业保险金与雇佣保险二事业组成。失业保险金具体包括:

(1) 求职者津贴<sup>②</sup>。针对一般劳动者,除了基本津贴,还特别规定技能学习津贴与寄宿津贴。技能学习津贴即失业者在官方指定的机构接受职业技能培训

<sup>①</sup> 雇佣保险二事业,即雇佣安定事业与能力开发事业。

<sup>②</sup> 求职者津贴包括:一般劳动者者津贴、高龄被保险者津贴、短期雇佣特例被保险者津贴、日雇佣劳动被保险者津贴。

所获得的津贴,包括听课补助与交通补助:听课补助的费用为每天500日元,最高不超过20000日元;交通补助根据交通工具的不同有所区别,最高不超过42500日元;寄宿津贴是失业者为了接受公共职业安定所所长指示的公共职业训练不得与家人分开、独自在外居住获得的补助,每个月为10700日元。

(2)就业促进津贴。具体包括:就业津贴、再就业津贴、就业促进准备津贴。前两种津贴的享受者为在失业保险金给付期间实现就业的、剩余基本津贴给付天数占规定天数 $1/3$ 且为45天以上、满足一定条件的失业基本津贴享有者,保证了失业保险金给付对象的工作热情,避免他们因贪图失业福利而孳生倦怠情绪。就业津贴的给付对象为非常态雇佣者,津贴的额度为就业天数 $\times$ 日均基本津贴额度<sup>①</sup> $\times$ 百分之三十。再就业津贴为常用雇佣形态劳动者,支付额度为剩余给付天数为总规定天数的 $2/3$ 以上的,以剩余天数 $\times$ 日均基本津贴额度<sup>②</sup> $\times$ 百分之七十;剩余给付天数为总规定天数的 $1/3$ 以上的,以剩余天数 $\times$ 日均基本津贴额度 $\times$ 百分之六十。就业促进准备津贴是再就业津贴领受者在新的就业单位持续工作6个月以上,且在这6个月期间日均工资比享受雇佣保险前离职单位发放的日均工资低时的补助津贴,其给付额度的计算公式为:离职前的日均工资额-享受再就业津贴之再就业日起6个月期间的日均工资 $\times$ 再就业天数。另外,除了狭义范围的三类就业促进津贴外,广义上的就业促进津贴还包括迁移费、求职活动支援费等。

(3)教育训练津贴。1998年,日本创设教育津贴制度,失业被保险者在接受或者完成厚生劳动大臣指定之教育训练,因此发生的授业费用按照一定比例从雇佣保险制度中支付。2014年,随着《雇佣保险法》的修订,扩充了与教育训练津贴有关的内容。首先,为支援重新就业,在厚生劳动省大臣指定场所参加培训的,教育训练经费给付额度增加到百分之四十,如果取得与就职有关资格的,追加百分之二十的教育培训津贴。另外还创设了教育训练支援给付金,不满45岁的失业者,就算没有资格享受失业保险金,只要参加厚生劳动省指定的教育培训,也可以享受一定比例的补助。

## 2. 求职者支援制度

根据《雇佣保险法》,失业基本津贴的给付期间原

则上为1年,没有涵盖长期失业者。为了发挥对长期失业者的生活保障机能,2009年7月,日本政府开始筹备紧急人才培养支援工作,2010年6月18日颁布的《新增长战略》强调“关键的问题不仅仅是降低失业风险,更重要的是培训失业者使之具备新的就业能力和技术(施锦芳,2011)。2011年5月制定《利用职业训练措施等对特定求职者就职支援的相关法律》(以下简称《特定求职者就职支援的法律》),并于10月实施,配合厚生劳动省的相关法规,求职者支援制度逐步建立。根据《特定求职者就职支援的法律》第2条规定,特定求职者为不符合《雇佣保险法》中被保险者相关规定、但满足一定条件,具有劳动的意思以及能力、已经向公共职业安定所提交求职申请,被认为有必要参加职业训练等措施的人。特定求职者按照要求接受指定的就业支援、公共培训,而且还被严格规定必须出席。求职者支援制度为其提供职业培训津贴,包括每月10万日元的听课费以及因培训产生的交通费用、住宿费用。职业培训的课程分为基础课程与实践课程,前者培养失业者的社会交往能力并在短期内提升工作技能、训练期间为2~4个月,后者锻炼求职者意愿工作岗位的工作实践能力,训练期间为3~6个月。根据有关数据,完成就业培训者在3个月内的再次就业率为:2015年基础课程的为56.4%,实践课程的为61.0%;2016年基础课程的为59.5%,实践课程的为63.5%(日本厚生労働省,2017)。可见,求职者支援制度顺应劳动市场的需求,提高了长期失业者的再次就业能力。

## 3. 民间职业支援事业

除了公共职业安定所以外,各级劳动局在每个事业年度,从具有就业支援能力的民间职业介绍所中选择受托者,受托者对安定所介绍的求职者实施支援。支援内容为:(1)援助培训。在支援开始日即对被援助者进行培训,根据对象状况制作“再就业支援计划”,具体包括被援助者的求职活动意向、就职支援方针、求职活动安排等,此计划后期可根据支援的进展状况进行必要变更。(2)职业咨询。为每个接受援助的对象选任职业咨询顾问,利用面对面、电话、电子邮件等方式进行商谈;为其修正应聘简历、职务经历书等;举行模拟面试、并根据面试结果分析个人状况。(3)集体交

① 日均基本津贴额度的上限为1741日元,60岁以上不满65岁的为1412日元。

② 日均基本津贴额度的上限为5805日元,60岁以上不满65岁的为4707日元。

流。在职业咨询顾问的指导下,援助对象者之间进行意见交流、信息交换,通过这种互动行为提高求职意愿。(4)日常习惯指导。根据对象的状况、意愿,通过集体指导或个别交流,改善被援助对象与职业生活相关的日常习惯。(5)介绍职业。向对象介绍适合他的工作,必要时候还可以向用人单位建议放宽招聘条件、推荐被支援对象就业。(6)入职后定期支援。支援对象进入新的工作场所后可以继续接受劳动问题、心理健康、职业生涯等方面的职场定期支援。这种支援一般在就职后1个月内进行,每个月一次,总共实施三次,方式可以面谈也可邮件。当然,如果被支援对象申请不进行这种支援,不用强制实施。被支援对象就职超过3个月以后,受托的民间职业介绍所需确定他的情况,并向劳动局报告。

## 五、对我国失业保障体系构建的启示

我国失业保障体系主要由社会保险与社会救助构成。《失业保险条例》、《社会保险法》规定,满足一定条件的失业人员可以享受失业保险金、失业保险待遇。《社会救助暂行办法》对符合条件的失业人员给予就业救助、最低生活保障等。虽然我国的社会福利水平尚不如世界先进国家,是否存在社会福利依赖,意见不一。但失业保障制度设计不完善、再就业措施实行不力却是客观存在的。与其纠结于“懒汉”是否存在,还不如着力构建失业保障体系。参考日本治理长期失业问题的经验,可以定位我国失业治理中社会保障体系的努力方向,平衡福利与就业之间的矛盾冲突。

### 1. 失业保障制度的功能转型

首先,我国的失业保险制度仍旧处于着重保障失业者生活水平的阶段,虽然《就业促进法》已经规定政府负有促进就业的义务,但是失业保险基金在就业领域的投入仍旧不足,涉及支持就业、培训教育方面具体操作细则也很缺乏。再者,虽然2014年《社会救助暂行办法》专门设有规定针对“就业救助”,暗含预防福利依赖的理念,但是从实际操作上来看,也因为缺乏具体的实施细则,导致低保制度倾向于提供现金、物质救助。总的来说,我国目前基本上还是单一的“扶贫导向型”消极救济,主要由国家财政支出和社会募捐支撑,通过单向给付来提供救助(林嘉、陈文涛,2013)。而日本社会福利已经转变为发展型社会福利,“雇佣保险二事业”、求职者支援制度等对长期失业者的救助措施,重点关注劳动者就业能力的保持与开

发,这种积极的社会福利理念通过加强人们的能力来保证社会的发展。我国失业保障制度的构建也亟需从“输血”向“造血”转型,从事后填补向事前防御转变。相比单向给予的消极福利,失业保障体系更应该倾力于人力资本投资,避免社会福利依赖产生、激发劳动力市场活力。

### 2. 供给侧结构性改革中的“退”与“进”

“随着经济形势的变化,我国经济改革的重心在供给侧需求侧之间往复切换……形成了三个主要阶段:供给侧综合性改革阶段、需求侧改革阶段、供给侧结构性改革阶段”(阎天,2017)。我国现阶段正处于供给侧结构性改革时期,面临长期粗放式经营模式、市场经济体制不健全、投融资改革不彻底导致的水泥、煤炭、钢铁等行业产能过剩、市场供给结构失衡之严峻现实,急需淘汰无效供给,去产能、去库存;而在这一过程中,政府必须合理协调“退”与“进”。“退”即是不可为了短时期的就业稳定、固执扶持“僵尸企业”,捆绑劳动力于无效产能;“进”即为在去产能的清理过程中需要积极安置失业职工,引导劳动力流入有效产能。在改革的阵痛中,失业保障体系无疑为失业者提供了及时救济,但其绝不能构筑“福利依赖”的营垒,其效能中心在于整合相关资源、搭建就业促进平台,助力劳动力资源有效再生,实现失业者重新就业。

### 3. 促进再就业支援的多元化

其一,促进再就业是整个失业保障体系中的关键和面向。我国的社会救助法与社会保险法为失业保障体系的两大支柱,虽然两者在救济对象、救济水平上有所区别,但是如果同时关注就业促进、无缝对接,必能充分保障劳动者的社会就业权。其二,促进再就业措施具体内容要多元化。我国失业保障体系的相关法律法规在就业促进方面仅进行粗略规定,缺乏完备良好的实施细则。日本的《雇佣保险法》规定失业者即使在失业保险期间实现就业、满足有关条件的仍可继续享受就业促进津贴。求职者支援制度不仅有技能获得津贴、还有接受培训的交通补助金、住宿补助金等。另外,民间支援事业通过多种方式关注失业者的内心状况。我国应该鼓励支持失业预防、治理的给付方式多元化,在内容上丰富针对失业者的就业指导、技能培训、心理辅导等。其三,失业保障体系义务承担主体的多元化。我国社会保险虽然实行“政府、企业、个人”的责任分配,社会救助的义务承担主体依旧以政府为主,这势必加重政府负担,导致福利依赖。日本的民间

职业介绍所配合公共职业安定所对长期失业者进行就业支援,形成全社会共同参与的福利机制。我国的失业保障体系义务承担主体如果实现社会化,引入民间力量、社会组织,可以形成更为有力完备的失业治理网络。

#### 4. 发挥政府的新型管理监督职能

在失业治理中,政府不仅要摒除单方面给付的福利政策思路,更应该充分发挥监督管理职能。为了鼓励失业者积极就业、消除依赖心理,工作福利逐渐受到关注,即失业者如果要利用失业保障制度,就必须接受一定的就业培训或者拥有相当时间的临时工作量。如此,监督管理失业者是否享有失业福利资格的任务自然由政府承担。我国《社会救助暂行办法》、《失业保险条例》规定了政府登记统计、接受申请、核实情况、资金使用、责令处罚等监督管理职责,但在促进失业者就业方面的监督管理规定却甚为粗糙。虽然《社会救助暂行办法》规定,最低生活保障家庭中有劳动能力但未就业的成员如果连续三次无正当理由拒绝接受人力资源社会保障部门介绍工作,有关民政部门应当决定减少或停止其最低生活保障金,反映出政府已经开始注意防止福利依赖。但这种强制工作的做法过于生硬、忽略失业者的更优选择,可能使其劳动力价值打折、更不利于其脱离贫困。日本的公共职业安定所作为行政机构,指定、监督、管理失业者的就业培训,并将出勤率作为是否享受失业福利的资格要素之一,同时委托民间职业介绍所对失业者进行就职辅导。我国政府有关机构也应当参酌日本经验,将监督管理的内容部分转移至就业促进,这将有利于福利给付功能的转型与实现。

#### 参考文献:

1. Field, F. Reforming Welfare. London: Social Market Foundation, 1997.
2. Frank Field. Welfare Dependency and Economic Opportunity—A Response to Lawrence Mead. *Reforming the Australian Welfare State*, 2000, 54: 62-71.
3. Harris, K.M.. Teenage Mothers and Welfare Dependency: Working Off Welfare. *Journal of Family Issues*, 1991, 12: 492-518.

4. [英]安东尼·吉登斯著、郑戈译:《第三条道路》,北京大学出版社 2000 年版。

5. [德]路德维希·艾哈德著、丁安新译:《大众的福利》,武汉大学出版社 1995 年版。

6. 杜选、高和荣:《典型国家失业保险制度功能完善对中国的启示》,《金融与经济》2015 年第 9 期。

7. 厚生労働省:《求職者支援制度のご案内》,http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/0000141086.pdf, 访问日期:2017 年 02 月 16 日。

8. 焦斌龙、孙晓芳:《劳动力异质性及其流动——兼论我国劳动力从自发流动向自主流动转变》,《当代经济研究》2013 年第 9 期。

9. 刘璐婵:《“福利依赖”概念的建构逻辑——兼论中国“福利依赖”概念的选择》,《天府新论》2016 年第 1 期。

10. 林嘉、陈文涛:《论社会救助法的价值功能及其制度构建》,《江西社会科学》2013 年第 2 期。

11. [法]尼古拉·埃尔潘著、孙沛东译:《消费社会学》,社会科学文献出版社 2005 年版。

12. [美]乔治·吉尔德著、储玉坤译:《财富与贫困》,上海译文出版社 1985 年版。

13. 施锦芳:《日本失业保障体系建设及其启示》,《东北财经大学学报》2011 年第 6 期。

14. [日]三谷直纪:《長期失業の発生メカニズムと問題の整理—理論的な考察》,《日本労働研究雑誌》2014 年第 12 期。

15. [日]穗坂光彦、冈本真理子、平野隆之等:《福利社会发展本土化:概念、理论与方法》,中国社会科学出版社 2016 年版。

16. [日]篠崎武久:《日本の長期失業者について—一時系列変化・特性・地域援助》,《日本労働研究雑誌》2004 年第 528 期。

17. 姚洋:《作为一种分配正义原则的帕累托改进》,《学术月刊》2016 年第 10 期。

18. 阎天:《供给侧结构性改革的劳动法内涵》,《法学》2017 年第 2 期。

19. [日]勇上和史:《欧米における長期失業者対策》,《日本労働研究雑誌》2004 年第 528 期。

20. 中华人民共和国国家统计局:《城镇登记失业人数》,http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A040N&sj=2015, 访问日期 2016 年 12 月 22 日。

作者简介:陈霖,厦门大学法学院民商法博士研究生(厦门 361005)。

[责任编辑:陈柳]