

金融危机下的中国失业人口经济保障应急政策研究

李 珍* 王海东**

*中国人民大学公共管理学院社会保障研究所教授

**中国人民大学公共管理学院社会保障研究所博士候选人

摘要

本文分析了金融海啸对中国大陆经济的影响和就业的冲击；总结提出了包括应急就业保障、失业保险保障、儒家特色文化传统下的非制度保障等三方面保障在内的应急保障体系，并通过分析其对金融危机下失业人口经济保障的应急政策、应急措施和保障效果，总结评价了整个制度体系的特点及不足，提出了包括实现相关应急政策制度化、完善失业保险制度、重视文化传统等在内的政策建议。

关键词：金融危机、失业、经济保障、应急政策

壹、2007~2008 金融危機對中國就業衝擊

一、金融危机对就业的总体影响

中国经济的基本特征：外贸依存度高达近 80%，产业结构低。低端劳动力主要分布在珠三角和长三角，他们主要来自于中西部农村，即所谓“农民工”。

金融危机对就业的影响：2008 年 11 月份，中国出口额较上年同期下降 2.2%，截至 2009 年初，全国已有 6.7 万家以上的中小企业倒闭。非农就业减少 2350 万人，其中，制造业 1285 万人，农民工受影响最大。

二、失业人口的中国特色

最大的失业群体是农民工，而这部分人口鲜有失业保险保护。截至 2008 年底，我国农民工总量在 2.25 亿左右，其中外出农民工在 1.41 亿左右。金融危机导致订单减少、工厂倒闭，大约有 2000 万农民工由于金融危机的影响失去工作或者还没有找到工作就返乡了。例：广东在 2008 年 1—9 月期间倒闭了 1.5 万户中小型企业。而绝大部分农民工并没有失业保险保障，目前参加失业保险的约占 6.87%。

貳、金融危機下政府及 NGO 的應急就業保障

就业是最可靠、最有效的保障。工作不仅是经济上的保障，更是个人情感的寄托。失业不仅带来了经济上的压力，还会由于巨大的不确定性造成个人焦虑和不安，不利于情绪安定和社会稳定。在经济下行压力不断加大，就业冲击越来越明显的情况下，中央政府迅速地采取了一系列促进就业的措施。各地方政府、各部门以及各社会团体 NGO 也都快速反应，积极配合，形成了强大的合力优势，取得了明显阶段性成果。

同时，正因中国的失业保险制度覆盖面低，特别是没有“兜底”受冲击最大的农民工，因此这种促进就业保障生活的应急政策措施就显得更加迫切和重要。

一、中央政府的决策部署与政策措施

第一，及时出台政策。中国政府高度重视金融危机给就业带来的冲击，把保就业当作头等大事来抓。2008 年中央经济工作会议强调要全方位促进就业增长。中央政府（国务院）及相关部门在 2008 至 2009 年密集出台了一系列保就业、促就业的政策规定（不完全统计，2008 年下半年自 2009 年 3 月就出台了 8 个重要的相关政策文件）。

国务院还要求规范企业裁员行为，企业需要裁减人员 20 人以上，或者裁减不足 20 人但占企业职工总数 10% 以上，需提前 30 日向工会或者全体职工说明情况，听取工会或者职工意见后，向当地人力资源社会保障行政部门报告裁减人员方案。

第二，巨额投资保增长保就业。中央政府推出了 4 万亿投资计划和十项经济刺激计划。据社科院绿皮书称，4 万亿投资计划将拉动 9239 万人就业，其中，农业就业数量最多，为 3805 万人，建筑业为 1674 万人，制造业为 1176 万人。王德文（2009）认为：4 万亿投资方案可以拉动 8.9 万亿元的 GDP，对教育、卫生、社会保障等服务业的就业拉动系数最高。

第三，多部门联合实施。比如：人力资源和社会保障部（人社部）。首先，联合其他部门重点推出了“五缓四减三补两协商”的应急预案，主要包括允许企业缓缴社会保险费、使用失业保险基金为困难企业稳定岗位支付社会保险补贴和岗位补贴，以及使用就业专项资金给予在岗培训补贴等等。这些政策减轻了企业负担 2000 亿元，稳定了上千万个岗位；还针对性地制定了包括利用小额担保贷款创业，挖掘旅游业的就业机会等应急政策；另外，还积极开展省部合作试点（比如“以创业带动就业实验”），鼓励国有企业带头承担社会责任，尽量减少裁员，要求把增加就业岗位作为安排政府投资和重大项目的重要内容，支持劳动密集型产业发展。财政部。2009 元旦前夕紧急预拨促进就业补助资金 165 亿元，促进了就业政策的

及时、有效落实，另外还临时设立了专项资金，包括积极支持中小企业和民营经济发展的专项资金。财政部还积极开展实施以工代赈，尽可能安排农民尤其是返乡农民工在政府公共投资和重大项目带动下就业。对于企业安置富余职工，给予相应税费减免，对自谋职业者申请小额贷款提供担保与贴息。

二、地方政府的具体落实及应急措施

地方政府作为具体落实和执行者，在应对金融危机中责任重大。总体来看，中央、地方两级政府的密切配合形成了显著的合力效应，体现了“出手要快，出拳要重，措施要准，工作要实”的总要求。同时，中国地区差异较大、发展不平衡，给地方政府在创新制度和具体操作等方面留有了更大的空间和灵活度。各项措施主要体现在以下几个方面：

（一）通过保增长保障就业

通过拉动内需，促进经济增长，拉动就业是当下应对金融危机的重要举措之一。在中央下拨投资资金的情况下，各省市也都积极安排配套资金，起到了较强的“乘数效益”，促进了就业。

例如贵州，在 2008 年第四季度中央新增的 1000 亿元投资中，安排贵州 48.45 亿元，大大超过贵州往年安排的预算内基本建设投资。据测算，按照 1：3 的带动效应，可拉动总投资 145 亿元，直接拉动经济增长 1.7 个百分点，带动贵州劳动力就业约 15 万人；山东省更是以“快拳”创造就业，山东新泰（劳务输出地）针对大批农民工返乡，2008 年底推出了民生安居等 15 个拉动内需的大项目，已创造就业、再就业岗位 2 万多个，安置返乡农民工 6000 余人；而宁波作为农民工输入大户，大约 350 万外来劳动力，就业压力面前，紧急投入 800 亿投资扩大内需，全方位促进就业增长，还对不裁员和少裁员的困难企业发放稳定就业补贴等。

（二）减轻企业负担稳定就业

危机首先冲击那些非正规就业，因此通过为企业减负来稳定就业对于不稳定、非正规的就业群体—农民工来说，意义突出，因为他们往往是最先被裁减的“灵活”、“临时”就业群体。此次应急之处表现在：允许企业缓缴甚至少缴各类社会保险费，以及其他相关税费。

例如，江苏省对失业保险基金结余较多、降低费率后基金当期收支仍有结余的统筹地区，可申请在 1 至 2 年内将企业缴纳部分的费率一次性从 2% 降到 1%。有条件的统筹地区，可在 2009 年内适当降低城镇职工医保、工伤和生育的保险费率，允许困难企业在一定期限内缓缴社会保险费，使用失业保险基金帮助困难企业稳定就业岗位等等。

(三) 政策扶持鼓励创业

相对于其他应急措施，鼓励创业是最积极的促进就业政策，这不仅是一项临时应急措施，更是长久之计。这无论是对于城镇下岗职工特别是就业困难群体（4050 人员），还是对有条件的农民工，都有积极意义。事实上，国家一直鼓励创业，然而，面对金融危机的突然冲击，本次政策扶持的力度和范围是前所未有的。

例如：贵州对从事个体经营的登记失业人员和残疾人员按规定自工商登记注册之日起，3 年内免收管理类、登记类和证照类等有关行政事业性收费；符合规定条件的城镇登记失业人员、就业困难人员的小额担保贷款最高额度为 5 万元，劳动密集型小企业当年新招用人员达到企业现有在职职工总数 30%（超过 100 人的企业达 15%）以上、并与其签订 1 年以上劳动合同的，各地小额贷款担保基金可为其提供不超过 200 万元的贷款担保，还将对创业企业招用就业困难人员，缴纳社会保险费，在相应期限内给予社会保险补贴。

(四) 农民工输出地应急措施创造就业

大量农民工集中返乡，给当地带来了前所未有的就业压力。各地重点在特别职业培训（研究表明，无技能的农民工受到的冲击远远高于技能型农民工，后者甚至仍出现供不应求的现象）、鼓励创业等方面加大财政投入，尽量安置返乡人员，促进了社会稳定。

四川是劳务输出大省，截止 2009 年 1 月，返乡农民工达到 149 万（当然，这里也有正常回乡过年的因素）。面对这一复杂形势，省财政提前安排 1000 万资金启动了培训计划，采取 21 条具体措施，加强失业调控，对失业返乡农民工免费强化技能培训。另外，从 2009 年 1 月 4 日起，成都市政府拨出了 7500 万元款项，一次性向包括返乡农民工在内的人员每人发放 500 元就业培训券，其中市外返乡农民工是培训券的主要发放对象，约为 10 万人，还出台了一系列创业优惠计划。另一劳务输出大省河南，截止今年 9 月份，返乡农民工达到 950 万人。省里实施“农民工培训倍增计划”，培训返乡农民工 92 万人，为 8400 多名创业农民工发放小额贷款担保贷款 2.67 亿元。

(五) 政府提供公益岗位、购买岗位等方式帮助就业

在企业减裁员工、新增就业困难的情况下，各地利用公共财政增加提供公益岗位（或购买岗位），以及加大贷款与贴息。这些措施类似于政府“兜底”，特别对于就业困难群体帮助较大。

如广州市由财政出资提供公益性岗位，2008 年底登记失业的 7 万多就业困难群体首先受益；2009 年，辽宁在累计购买 40 万个公益性岗位基础上，再购买 3 万个实名制管理的公益性岗位，援助 12 类困难群体再就业。

三、NGO 积极措施帮扶就业

面对突如其来的就业危机，政府的紧急调控是必要的，但不是万能的，需要全社会的共同努力。各 NGO（或社会团体）纷纷设法帮助缓解就业压力，他们往往更了解一线情况、操作更灵活，是政府的有力补充。这些组织包括总工会、共青团、妇联、残联、工商联等。

例如：2009 年 6 月总工会发起“家政服务促就业工程”，协调湖北、安徽、河南、广西、北京五个省（市）总工会以及家政服务公司，组织 1000 名外省家政服务员进京安置就业；河南团省委拟建家电下乡指定维修服务站 1 万个，免费培训创业农村青年 1 万名，安排农村维修行业就业人员 4 万名以上；福建省妇联拨出专项经费，已举办家政、月嫂、钟点工等培训班 89 期，培训妇女 4546 人，培训后就业率达 90% 以上；沈阳市残联实施了“千人创业就业工程”，打造“盲人按摩”就业品牌。这些措施既帮助了就业，更体现了人文关怀。

四、应急政策措施的效果评估

首先，经过多方共同努力，就业压力有了一定的缓解。人社部部长尹蔚民今年 9 月份表示：中国就业的局势基本上是稳定的。第一，城镇新增就业人数持续增加，今年 1 到 8 月，城镇新增就业人员 757 万，完成全年目标任务 900 万的 84%。第二，企业岗位流失的速度在趋缓，从去年 10 月到今年 8 月，企业岗位增减相抵是净减，但近三个月的企业岗位已经出现净增，说明企业用工的形势在好转。第三，农民工外出人数目前已经恢复到去年 8 月底 95% 左右的比例，回到城里的农民工 97% 已经找到工作。困难群体的就业任务已经完成了全年的 107%。另据商业机构发布的 2009 第四季度雇佣前景调查显示：与第三季度相比，全国 12 个城市的企业招聘意向出现显著回升¹。

其次，应急中显现监管不足和政策漏洞。部分地区在获得中央资金后，没有及时落实配套资金（审计署 3 月底对 335 个新增投资项目抽查显示，中央投资资金平均到位率为 94%，但是有的项目按工程进度地方配套资金到位仅为 48%。）；还有些地方企业在获得政府贷款、贴息后，违背承诺减少培训人次或变相裁员。

最后，应充分利用市场，调动各种资源可持续地促就业。政府的投资毕竟是有限度的，基础设施建设更不可能永远持续下去；政府提供或购买岗位也应考虑充分利用现有市场资源。总之，政府的应急介入应尽量不破坏市场规则，更不能代替市场，即便是临时性突击措施也应统筹考虑其对市场的长远影响。

¹据报道，由于经济回暖，长三角、珠三角已经再次出现“民工荒”。

參、大陸的失業保險及其應急保障

市场经济的特征决定了经济波动与失业的存在是在所难免的。因此，多年来各国纷纷建立了各自的失业保障制度，其中尤以失业保险为重（若以 1905 年法国建立任意性失业保险制度算起，失业保险已有一百多年历史）。中国虽晚，却不例外。

一、大陆失业保险制度发展沿革及失业情况

(一) 失业保险制度发展简介

中国在计划经济时代，社会生产基本由国家统包统销，工作岗位基本由国家统一分配，不存在严格意义上的失业问题。随着市场经济改革的深入，直到 1999 年 1 月，国务院颁布了《失业保险条例》（国务院令第 258 号），才第一次使用“失业保险”，这是中国失业保险事业中的标志性事件。

(二) 近年来失业登记状况

近年来，在持续高速的经济增长（2000—2007 平均增长 9.98% 左右）中，中国的就业水平不断提高，从统计数据来看，未有较大的波动。近年来的就业情况与城镇登记失业率情况参见下图 3：

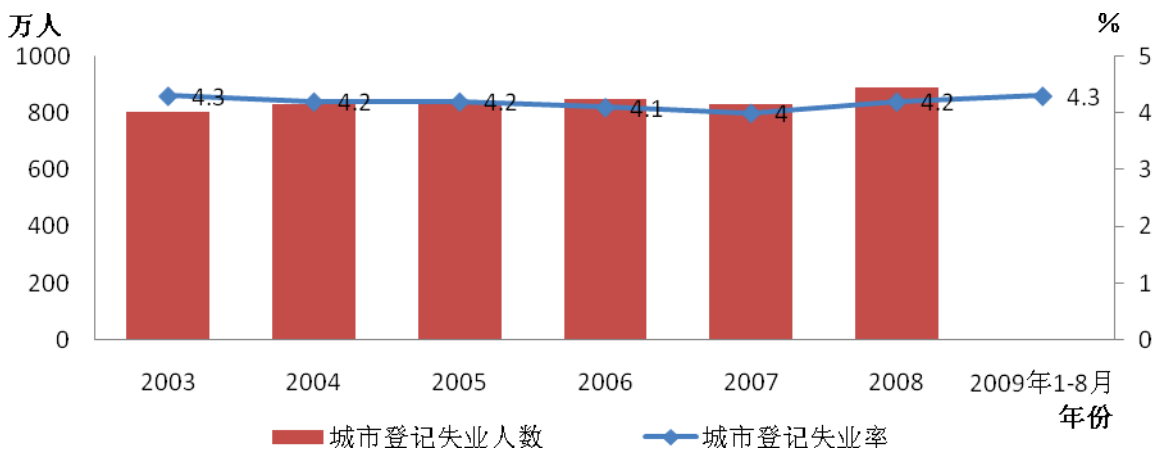


图 3 近年来城市失业与失业登记情况

需要指出的是，虽然失业率总体上表现稳定，甚至 2009 年 1 至 8 月的失业率也基本与前些年持平，但“城镇登记失业率”未包括大量的失业农民工和部分未并轨的下岗职工²，这是当前失业登记制度的一大缺陷。

² 虽然人社部已于 2008 年底发出通知，要求将已在用工地稳定就业半年以上失业农民工纳入失业登记。

二、失业保险的覆盖面与保障水平

(一)受覆盖群体

覆盖面窄。现行制度规定，失业保险覆盖范围涵盖所有城镇企业事业单位，然而现实中，往往只有那些在城镇有稳定工作的人才被覆盖，大量灵活就业人员、农民工等游离在失业保险范围之外。

失业保险金水平较低。失业保险金通常仅为最低工资的 60%-80%，在我国低工资的现实情况下，不能较好地保障失业者本人和家庭成员的生活需求（个人失业保险金往往需要养活一家人）（吕学静，2009）。

(二)未覆盖群体

大量城镇灵活就业人员，特别是 2 亿多的农民工没有参加失业保险，而他们恰恰是失业风险较大的群体，金融海啸已经卷走了 2000 多万个农民工岗位。张车伟等（2009）认为：金融危机对沿海劳动密集型的出口导向型企业影响较大，而对城镇正规部门就业的影响有限。而农民工就业具有城镇非正规就业的特点，流动性高（农民工是中国最不稳定的就业群体，企业用工流失率接近 50%，周琬，2009），其增长对 GDP 增长的弹性（就业增长率与 GDP 增长率之比）比正规就业的弹性要大，而且波动更加剧烈，前者为 0.92，后者为 1.06（王德文，蔡昉，2009）。因此，农民工更需要失业保险的保障。

根据国家统计局数据，2008 年底农民工参保人数分别仅为 1549 万，仅占农民工总数（已 22542 万计）的 6.87%。另外，按照规定，对于农民合同制工人在满足条件的情况下给予一次性补助，但标准较低。天津规定对满足条件（如本单位已为其缴纳失业保险费 1 年等）的农民合同工，支付一次性生活补助金，补助标准为工作每满一年支付一个月的失业保险金的 60%，最长为 12 个月。

三、危机下失业保险制度的应急反应

失业保险制度在紧急应对失业风险时，也采取了一些积极的措施，集中体现在：为稳定困难企业就业，利用失业保险基金支付社会保险补贴和岗位补贴。相对于平常失业保险基金只能用于失业保险金支付、职业介绍和培训而言，体现了特殊时期的灵活变通。但是，总体而言，这部分应急措施还显不足，作用范围太窄。

四、失业保险制度的评价及政策建议

第一，失业保险制度覆盖面窄、待遇低。2008 年城镇就业人口参保率仅为 41%。大量的农民工未参保。有限的失业保险金待遇水平对于一家人的生计而言更显微不足道。应在提高覆盖面的同时，逐步提高待遇水平。同时，要完善登

记制度，按照人保部的规定将失业农民工纳入登记。

第二，应进一步完善失业保险金的计发办法。例如借鉴国外，由工资全替代改为比例替代，这样可以更好地提高就业积极性。另外，应加强待遇与贡献的联系，比如将待遇水平与失业前的工资挂钩（当然，要设定上、下限），体现权利与义务的对应关系。

第三，失业保险基金的灵活使用须进一步制度化、规范化。失业保险在应急中的反应和措施还显不足，仍需进一步优化基金的用途，在促就业中发挥更大的作用。

肆、儒家传统文化下的非制度保障

儒家传统文化下的中国人特别重视亲情、友情，在一方遭遇困难时，家人、亲戚和朋友往往通过各种渠道给予帮助。

家庭和家族内部的转移支付和帮助。困难的下岗职工多少能得到来自兄弟姐妹的经济或实物援助。未就业的成年大学生往往还靠父母继续供养（俗称“啃老族”）甚至帮助支付房款。

邻居、朋友的帮助。许多农民工短期内找不到工作，可依靠“老乡”或朋友暂时解决住宿甚至吃饭问题。朋友之间也往往会在特殊节日（如过年过节）通过塞“红包”的喜庆方式给予有困难的人以接济。

心灵上的慰藉。他人的帮助不仅缓解了经济上的困难，更给予了心灵上的慰藉，给人以温暖和面对困难的勇气。

笔者认为，我们在学习西方较为成熟的社会保障制度的同时，应该大力提倡这种互帮互助、患难与共的传统，弘扬我们优秀的传统文化。

伍、总结与展望

通过上文对中国失业人口经济保障制度框架和客观情势的分析，我们可简要总结几点：

第一，政府动作及时有力，效果明显。当然，政府的调控终有限度，公共投资亦不可能大规模持续，而经济的周期波动却是常态。因此，还需开拓其他就业渠道。

第二，应健全促进就业的长效机制。可将本次应急措施中收效显著的好做法制度化。比如建立鼓励农民工返乡创业的长效机制，并带动就业，农民“离土不离乡”，既发展了经济，又有利于新农村和小城镇建设。

第三，需重视儒家传统文化下的非制度保障。家庭、亲戚、朋友之间互帮互助，对社会起到较好的“稳定器”的作用。这不仅给人以经济上的援助，更给人以精神上的慰藉，给人以信心和勇气，促进社会和谐、稳定。这是政府主导的制度所无法替代的。我们应珍视这样的优秀文化传统，并发扬光大。

最后，对于些许回暖气息，我们持谨慎的乐观态度。一方面，我们应该认识到整个就业形势仍然严峻，劳动力供大于求和结构性矛盾，在相当长一段时间将继续存在；另一方面，中国仍处于发展的重要战略机遇期。改革开放 30 年来，综合国力显著增强，逐渐具备了抵御风险的能力，经济增长的基本面没有发生根本性逆转。因此，我们应该有信心，信心比黄金还重要，“我们唯一害怕的是害怕本身”（罗斯福语）

参考文献

- [1] 丁煜，完善我国失业保险制度的政策研究——以促进就业为导向，经济理论与经济管理 2008 年第 2 期，p40。
- [2] 王德文，蔡昉，化解金融危机对中国的就业冲击，宏观经济研究，2009 年第 2 期，p16。
- [3] 刘燕斌 陈玉萍 张庚辰，国外失业保险待遇概览，中国劳动保障，2009，p63
- [4] 陈锡文，金融危机致 2000 万农民工失业，CSR 月度报告，2009 年第 03 期 总第 68 期，p18。
- [5] 陈柳钦，金融危机对我国就业的影响及其应对，郑州航空工业管理学院学报，第 27 卷，第 4 期，2009 年 8 月，p7。
- [6] 陈芳红，金融危机对我国就业的影响及对策分析，《当代经济》2009 年 7 月（下），p6。
- [7] 王欧翔，破解金融危机下农民工就业难题，人力资源，2009 年 3 月，p26。
- [8] 张车伟，王智勇，透视全球金融危机下的中国失业，中国社会保障，2009 年第 1 期，p18。
- [9] 刘光红，天津市失业保险政策规定及待遇支付，天津保险，2009，p44。
- [10] 吕学静，中国失业保险面临大考，中国社会保障，2009 年第 1 期，p30。
- [11] 孙艳颖，涂吉华，我国失业保险应对经济危机的发展对策——我国失业保险运行状况的省际聚类分析，管理观察，2009 年 6 月，p19。
- [12] 何晶，失业保险基金如何发挥更大作用——专访北京市劳动和社会保障局副巡视员任建新，中国报道，2009 年 2 月，p80。

- [13] 焦利，积极应对金融危机搞活流通、扩大消费、促进就业—访国家工商行政管理总局局长周伯华，国家行政学院学报，2009年12月，p13。
- [14] 阿塔·侯赛因，欧盟各国的失业保险计划，中国社会保障，2009年第1期，p34。
- [15] 张绍平，曾煜，金融危机对农民工就业和社会保障的影响及解决路径，社科论坛，2009，p99。
- [16] 江宜航，金融危机波及农民工就业企业或裁员或开工不正常—农民工大多选择返乡，中国经济时报/2008年/11月/11日/第001版。
- [17] 杨文忠，德国的失业保险和促进就业，中国劳动保障，2009，p61。
- [18] 丁煜，我国失业保险制度的演变、评估与发展建议，中国软科学2005年第4期，p30。
- [19] 赵航飞，国际金融危机对英国就业的影响及政府政策分析，现代商贸工业，2009年第10期，p118。
- [20] 张艳萍，金融危机对就业与社会保障的联动影响及其策略，学术交流，2009年6月，p157。
- [21] 王建伦，加快社会保险改革的几个问题，劳动内参，1996-11-10，p11。
- [22] 周璇，论国际金融危机冲击下我国就业形势的新特点，东北师大学报(哲学社会科学版)，2009年第4期，p48。

作者簡介

李珍博士现为中国人民大学教授，长期从事社会保障制度的研究和教学工作。在该领域发表著作四部，论文三十余篇，有多项研究成果获奖。曾主持国家自然科学基金和国家社会科学基金资助的研究项目四项，其他研究项目十余项。

王海东现为中国人民大学公共管理学院社会保障研究所博士候选人，在社会保障领域发表文章五篇，参与两项研究工作。