

社会组织促进劳动就业:现状、效应与对策

张思强,陈爱成

(盐城工学院 经济管理学院,江苏 盐城 224051)

摘要:数据表明,我国社会组织已逐渐成为解决就业和提供创业平台的重要渠道,且潜力巨大,这是社会经济发展的必然选择,也是由社会组织促进就业的反经济周期性和持续性特征决定的。社会组织的发展不仅为直接就业提供了新渠道,而且为间接就业构建了新的服务体系,正在与政府、企业一道搭建促进就业的立体网络。这就要求各级政府在制定社会组织发展的政策选择上,强调促进就业与公益服务相协调,让社会组织在促进就业增长中发挥更大作用。

关键词:社会组织;促进就业;就业人口

中图分类号:F241.4

文献标志码:A

文章编号:1008-5092(2020)04-0032-07

国家统计局公布的数据表明,2019年我国城镇化率(城镇人口占总人口比重)达到60.60%,与此同时,农业剩余劳动人口还在向非农业人口大规模转移,这一方面代表了中国社会未来的发展方向,另一方面也加大了我国的就业压力。^[1]2019年各月全国城镇调查失业率实现了低于5.5%的预期目标(5.0%~5.3%),但未就业群体数量依然庞大。2019年末全国就业人口达到77471万人,即使0.1%的失业增长也意味着数十万家庭生计受到影响。正因为如此,李克强总理在十三届全国人大第三次会议上所作的《政府工作报告》中,“就业”首次成为2012年以来政府工作报告排名第一的高频词,被提及39次,2020年5月15日出炉的4月份宏观经济数据,失业率不降反升。因此,如何促进就业就成为政府和社会各界必须解决的首要问题。近年来,我国社会组织快速发展,但人们常常强调社会组织的社会属性,而对社会组织的经济属性不够重视。事实上,社会组织的活动也是一种资源配置活动,对整个社会经济,包括充分就业的宏观经济目标产生效应,成为促进就业的新渠道。正因为如此,推进社会组织成长就成为未来中国一项重大的社会经济发展战略。

一、社会组织促进劳动就业的现状分析

1. 社会组织已逐渐成为解决就业和提供创业平台的重要渠道

截至2018年底,全国共有社会组织81.6万个,其中,社会团体总量为36.6万个,社会服务机构总量为44.3万个,基金会总量已达7027个。2018年吸纳社会各类人员就业达到980.4万人,占当年全国就业人口的1.26%,占服务业就业人口的2.72%。2009—2018十年间,社会组织就业人数年均增长率达到6.054%。民政部部长黄树贤在2019年全国民政工作视频会议上披露,2018年全国标识志愿服务组织1.2万个,全国志愿服务信息系统注册志愿者超过1亿人,记录志愿服务时间超过12亿小时,达1.5亿工作日,按年工作日232天计算,志愿服务人员折算为全职雇员人数达8.08万人/年。尽管如此,在民政部门登记的社会组织仍属于狭义的社会组织,广义的社会组织还包括在工商、劳动人事、卫生等部门登记的社会组织,而草根社会组织甚至不在任何部门登记,因而“统计部门公布的就业数据低估了社会组织对就业的真实贡献”^[2]。另外有人估算,在民政部门登记的社会组织仅占社会组织总数的

收稿日期:2020-05-22

基金项目:江苏省哲学社会科学规划基金项目(16SHD004)。

作者简介:张思强(1961—),男,江苏射阳人,教授,博士,研究方向:社会组织管理。

48%左右。因此,社会组织创造的就业机会,至少达到民政部发布的数据的2倍。

2. 社会组织解决就业的潜力巨大

社会组织以服务业为主,因而提供就业所需投入的资金少、成本低,吸纳就业的增长速度快于企业部门,更于政府机构和国有事业单位,已成为扩大就业的重要渠道。根据民政部发布的社会服务发展统计公报,2006—2018年我国社会组织的数量变化及吸纳的直接就业人数,如表1。

根据表1,绘制2006—2018社会组织数量及吸纳直接就业人数变化图,能更加直观地反映社会组织吸纳直接就业人数的变动趋势,如图1。

图1表明,我国社会组织数量呈逐年稳定增长态势,由2006年的35.4万个发展到2018年的81.6万个,年均复合增长率7.21%,直接吸纳就

表1 2006—2018 社会组织数量变化及吸纳直接就业人数统计表

年度	社会组织 (万个)	就业人数 (万人)	单个社会组织 吸纳就业人数(人)
2006	35.4	420	11.86
2007	38.7	456.9	11.81
2008	41.4	475.8	11.49
2009	43.1	544.7	12.64
2010	44.5	612.8	13.77
2011	46.2	599.3	12.97
2012	49.9	613.3	12.29
2013	54.7	636.6	11.64
2014	60.6	682.3	11.26
2015	66.2	734.8	11.10
2016	70.2	763.7	10.88
2017	76.2	864.7	11.35
2018	81.6	980.4	12.01

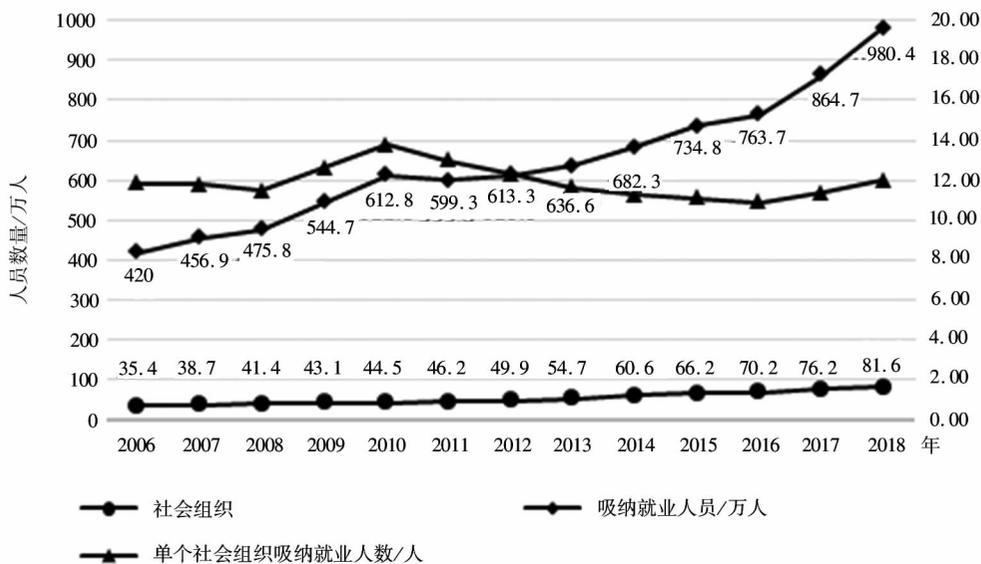


图1 2006—2018 社会组织数量及吸纳直接就业人数变化图

业人员数量也从2006年的420万人增长到2018年的980万人,年均复合增长率7.31%,除2010年以外,单个社会组织各年度吸纳的直接就业人数均在12人左右,误差不超过1人,这表明直接吸纳的就业人员与社会组织数量基本呈同向线性变动,也就是说,社会组织数量的增长率基本代表了社会组织吸纳直接就业人数的增长率。我们也可以从直接就业人数与社会组织数量变动的相关系数得到进一步证明,如表2。

表2不仅表明社会组织吸纳的就业人口与各类社会组织数量具有极高的相关系数,也表明我国各类社会组织结构合理,增长均衡有序。2008

表2 社会组织吸纳就业人数与社会组织数量的相关系数

	就业人数	社会团体数	社会服务机构数	基金会数
就业人数	1			
社会团体数	0.96	1		
社会服务机构数	0.97	0.97	1	
基金会数	0.978	0.99	0.99	1

年,法国每一万人拥有约110个社会组织,日本为97个,美国为63个,新加坡为13个,但中国10年后的2018年每一万人仅拥有5.83个社会组织

(按 14 亿人口计算)。我国社会组织按照现有结构并有序增长,如果达到新加坡每万人 13 个的标准,将会新创造就业岗位 1200 万个以上,不仅能够进一步缓解社会管理和公共服务的供给与需求矛盾,也能使经济活动总人口至少提高 1% 的就业率。

二、社会组织促进劳动就业的效应

1. 社会组织促进劳动就业的逻辑机理

(1) 社会经济发展的必然选择。由于科学技术的进步、生产过程组织的优化和劳动者受教育程度的提高等因素的影响,社会劳动生产率不断提高,特别是智能化、自动化时代,就业与 GDP 增长的显著相关性可能不复存在。例如,与 2009 年相比,2018 年我国 GDP 增长 168.47%,而全国就业人数却下降 409 万人,出现了经济高增长的“就业下降”现象。为缓解当前“无就业增长”甚至负增长压力,社会组织“将是今后扩大就业最有潜力的部门,是实现充分就业的有效手段”。^[3]

(2) 社会组织促进就业的反经济周期性和持续性。从反经济周期性来看,当经济走向萧条时,失业、贫困等社会问题丛生,对社会组织的需求将上升,社会组织促进就业的弹性就会加大。例如,在新冠肺炎疫情的冲击下,全球经济下行压力加大,失业问题将进一步突出,而随着社会组织的发展壮大,能够创造更多的就业机会;再从持续性来看,作为公益事业的主体,中国的社会组织仍然太少,有较大的持续上升空间,能够为促进就业提供长期增长的潜力和动力。

(3) 政府、企业和社会组织三大部门相互协调与合作促进就业。在就业促进方面,第一部门(政府)、第二部门(企业)和第三部门(社会组织)作为不同的行为主体有着各自的运作逻辑,实现充分就业不仅取决于岗位供给与就业需求之间的平衡,还依赖于三大部门就业功能的协调和整合。政府直接吸收就业的能力有限,且主要局限于高端人才就业,当然,政府也可以运用政治、经济、税收等手段引导、激励和扶持第二、三部门来促进就业,但过度利用行政手段来促进就业,其合法性和有效性常常备受质疑。企业提供的就业岗位最多,但在利润最大化、股东财富最大化或企业价值最大化目标下,为提高资源配置效率,实现不同资产的最佳组合,人力资源常常被实物资本取代,从而加重社会失业现象,而不以营利为首要

目的社会组织不仅提供的就业弹性较大,自然内生力强,还有第一、二部门的外部推动力和经济拉动力,能够形成以公益和互益为目标的广阔就业空间。因此,三大部门各自的就业功能不可互相替代,只要优化各自行为并深度融合,就能为直接就业扩大整体容量。

2. 社会组织促进就业的基本功能

(1) 依据履行公益使命需求,直接吸纳劳动力就业

作为用人单位,社会组织能够直接吸纳不同层次、不同行业的劳动者就业,具有较大的就业承载力。所谓直接吸纳劳动力就业是指社会组织吸纳的人力资源通过辛勤劳动,运用劳动者的体力和专业技能推动公益事业发展,保证非营利宗旨的实现和公益使命的完成。随着国民经济的快速发展和社会的文明进步,社会组织在数量上将得到大幅增长,质量上将得到全面提升,提供直接就业的能力也将不断增强。根据民政部发布的社会服务发展统计公报和人社部发布的人力资源和社会保障事业发展统计公报,计算整理出 2006—2018 我国社会组织吸纳直接就业人数比重变化表,如表 3。

表 3 2006—2018 社会组织吸纳直接就业人数比重变化表

年度	吸纳直接 就业人 数/万人	就业 总人口/ 万人	占就业 总人口/ (%)	第三产 业就业/ 人口	占第三产 业就业人 口/(%)
2006	420	76400	0.55	24142.9	1.74
2007	456.9	76990	0.59	24404	1.87
2008	475.8	77480	0.61	25087.2	1.90
2009	544.7	77995	0.70	25857.3	2.11
2010	618.2	76990	0.80	26332.3	2.35
2011	599.3	76420	0.78	27282	2.20
2012	613.3	76704	0.80	27690	2.21
2013	636.6	76977	0.83	29636	2.15
2014	682.3	77253	0.88	31365	2.18
2015	734.8	77451	0.95	32839	2.24
2016	763.7	77603	0.98	33757	2.26
2017	864.7	77640	1.11	34860	2.48
2018	980.4	77586	1.26	35922	2.73

同时,我们再根据表 3 绘制 2006—2018 我国社会组织吸纳直接就业人数比重变化图,如图 2。

从 2006 年至 2018 年,社会组织吸纳直接就业人口占社会就业总人口的比重从 0.55% 增长到 1.26%,占第三产业就业总人口的比重从

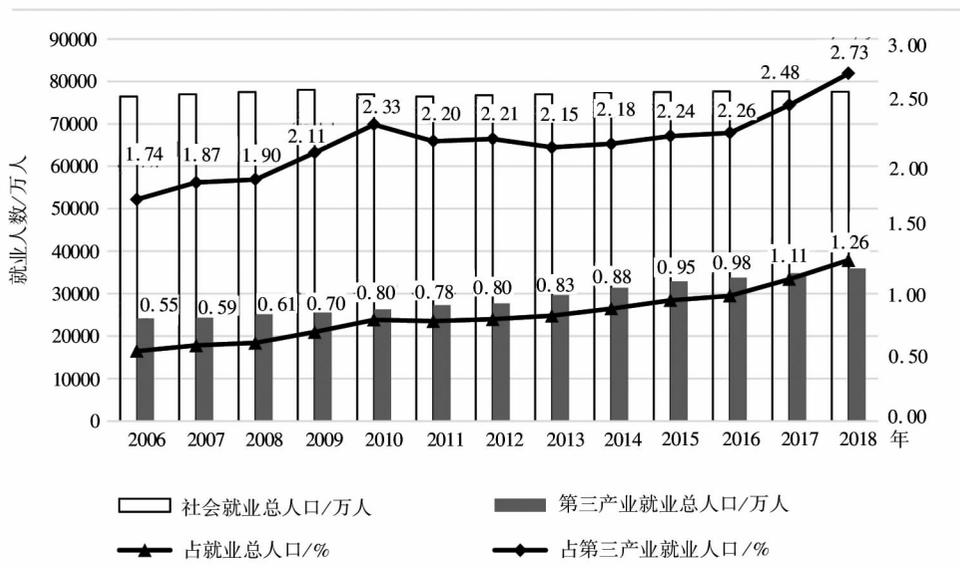


图2 2006—2018 我国社会组织吸纳直接就业人数比重变化图

1.74% 逐步增长 2.73%, 但对照萨拉蒙等 2007 年提出的“非营利部门国际指数——全职雇员人数占经济活动总人口的比重”表^[4](表 4)发现,我国社会组织就业人口占经济活动总人口的比重直至 2017 年才高于 17 个发展中国家的均值 1.07,但仍远远低于由发展中国家和发达国家组成的 34 国均值 2.78。

表 4 非营利部门国际指数——全职雇员人数占经济活动总人口的比重表 %

项目	17 国均值	34 国均值
数值	1.07	2.78

注:非营利部门国际指数的数据采集于阿根廷、巴基斯坦、巴西等 17 个发展中国家和澳大利亚、英国、美国等 17 个发达国家。17 国均值为 17 个发展中国家的平均值;34 国均值为 17 个发展中国家和 17 个发达国家组成的 34 个国家的平均值。

从社会组织就业人口增长幅度来看,根据萨拉蒙和索克洛斯基(2007)的研究结果,非营利机构就业增长速度与总就业增长速度为 3:1 时,能在一定程度上促进经济的健康成长,进而带动社会总就业的增加。2006—2018 年我国社会组织吸纳就业年均环比增长率为 7.44%,远高于社会总就业人口年均环比增长率 0.13%,社会组织吸纳就业人口增幅的均值与社会总就业人口增幅的均值之比为 57.23,大大高于非营利机构就业增长速度与总就业增长速度为 3:1 的非营利部门国际指数,如表 5。

表 5 社会组织就业人口增幅与社会总就业人口增幅比较表

年度	吸纳就业人口/万人	环比增长率/%	就业总人口/万人	环比增长率/%
2006	420	76400		
2007	456.9	8.79	76990	0.77
2008	475.8	4.14	77480	0.64
2009	544.7	14.48	77995	0.66
2010	618.2	13.49	76990	-1.29
2011	599.3	-3.06	76420	-0.74
2012	613.3	2.34	76704	0.37
2013	636.6	3.80	76977	0.36
2014	682.3	7.18	77253	0.36
2015	734.8	7.69	77451	0.26
2016	763.7	3.93	77603	0.20
2017	864.7	13.23	77640	0.05
2018	980.4	13.38	77586	-0.07
平均值	645.44	7.45	77191.46	0.13

根据表 5 绘制社会组织就业人口与社会总就业人口环比增长比较图,可以更直观地看到这一变动的趋势,如图 3。

图 3 表明,除 2011 年以外,其他各个年度我国社会组织就业人口环比增长率始终高于社会总就业人口环比增长率。值得注意的是,从 2012 年开始,社会总就业人口环比增长率不升反降,甚至出现负增长,不仅与我国经济快速增长的大趋势相悖,也与我国社会组织就业人口的持续增长形成了鲜明反差。社会组织不仅提供的直接就业岗

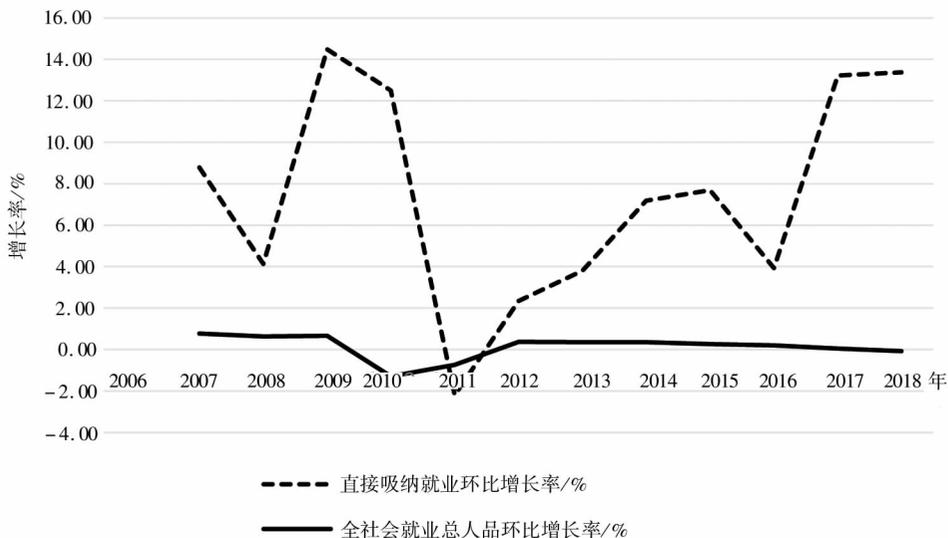


图 3 社会组织就业人口与社会总就业人口环比增长比较图

位越来越多,公共服务水平和管理能力不断提高,参与基层社会治理的能力也不断增强,特别是应对突发公共管理事件能够发挥的作用越来越大,但不能依此得出结论,我国社会组织吸纳就业人口已很充分。

(2)参与构建就业服务体系,促进间接就业社会组织多样化。社会组织活动领域非常广泛,包括慈善、教育、环保、学术、艺术等等,它们不以营利为目的,主旨是为社会发展创造一个“天时、地利、人和”的良好环境,通过中介代理、信息咨询、社区服务、培训教育、鉴定考试等方式不断增加整个社会的就业空间和潜力,为用人单位和劳动者搭建充分就业的桥梁。

①提供就业信息服务。提供就业信息服务的社会组织广泛分布于城市街道、社区或者乡村,具有涉及面广、信息传递速度快的特点,社会服务机构的就业贡献更为显著。社会组织的民间性容易被就业人群接受,能够让未就业人员更加迅速地了解社会就业需求,并进行深度的沟通交流。这些社会组织开辟了多元化劳动就业服务渠道,搭建了劳动力和用人单位相互联系的信息平台,既有利于用人单位及时找到人力资源,劳动者找到合适的工作,又有利于降低就业成本,避免了信息不对称所增加的代理成本,从而弥补了政府人力资源和社会保障部门在向劳动者提供就业服务方面的不足,并在追求利他主义和社会公益的过程中促进就业。

②提供教育培训。萨拉蒙的调查表明,英、法、德、荷 4 个国家的非营利机构对就业促进的贡献约占总就业增长的 40%，“主要集中在社会服务方面(50%)和发展性组织(38%)的就业增长上”^[5]。这与英、法、德、荷 4 国重视培训及其政策倾斜存在一定的关系。

在我国,提供教育培训的社会组织主要包括行业协会和各类民办教育机构。行业协会是通过行业章程或行业规则实行自律管理,介于政府、企业之间,商品生产者与经营者之间,并为政府和企业提供各类服务的互益性社会组织,专业性相当强,对本领域发展的人才需求状况了解充分。面对不同行业的教育培训需求,政府、公立学校无法迅速做出应对,行业协会能够根据行业特点和供求状况提供充分的培训服务。

非学历教育的各类民办教育机构自诞生伊始,就与市场经济密不可分,是在我国学历教育滞后于劳动力需求的背景下发展起来的。各类民办教育机构根据市场和企业需求,在兼顾培训公益性和民办教育经济性的基础上,开设特色专业,其人才培训的质量和速度,总体上得到社会各界的认可,办学水平和层次亦不断提高。一方面,各类民办教育机构不断吸引各类高技能人才加入,扩大教职员工队伍,吸收直接就业;另一方面,由于其培训的学员市场适应性强,就业率高,促进了整个社会劳动就业水平不断提升,并有效满足日益多元化、个性化的就业培训需求。

3. 提供技术服务

任何产业的发展都需要技术服务,尤其是提供农林牧渔业生产、加工、销售等经济组织更需要各类技术推广服务,其中农业及农村发展类经济协会通过提供技术服务,在促进农村产业发展进而带动就业起到了更大的作用。这些专业的经济协会能根据市场供求关系的变动,及时、准确地给予会员相应的市场预测和技术指导,促进产业发展与会员就业并驾齐驱,从而为农村劳动力向第二、三产业转移作出突出贡献。

4. 维护劳动者合法权益

《中华人民共和国就业促进法》第九条明确规定:“工会、共产主义青年团、妇女联合会、残疾人联合会以及其他社会组织,协助人民政府开展促进就业工作,依法维护劳动者的劳动权利。”当劳动者合法权益受到侵害时,行业协会等特定公益性组织,凭借应有的社会责任和灵活的运作机制,弥补政府促进失灵与法律保障的不足,及时与受害者沟通,并将资料信息进行汇总,供政府部门作为参考,以此来保障劳动者的劳动权益,尤其是在“在提高弱势群体就业能力、促进就业公平方面具有政府和市场无法比拟的优势。”^[6]

三、促进劳动就业的社会组织发展对策

社会组织已受到政府和社会各界前所未有的关注,不仅因为它们参与社会管理、扩大公共服务等方面具有独特的功能,而且由于它们在促进就业所发挥的作用越来越大。若我国社会组织吸纳就业水平达到34国的非营利国际指数2.78,那么,在2018年基础上全社会就能增加就业岗位1180万人。由此可知,我国社会组织在吸纳直接就业人员数量上有较大的增长潜力,但必须调整结构、提高质量,这就要求治理规范,各级政府制定的社会组织发展政策体系要尽最大可能解决社会组织在促进就业上的现实问题。

1. 各级政府要将社会组织促进就业体制机制纳入社会管理创新体系

社会管理创新必须发挥各类社会组织在社会管理中的协同作用,促进就业体制机制的构建同样应当基于这一认识。这就要求各级党委、政府以党中央、国务院有关社会组织管理体制改革的指导精神为指导,将社会组织培育发展和规范管理列入社会管理创新体系,采用经济手段为社会组织成长提供良好政策环境。政府财政应设立专项基

金,重点扶持促进就业的培训服务、信息服务、劳动者权益维护和创业平台建设的社会组织,制定优惠政策提高社会组织从业人员(特别是专业技术人员)的薪酬待遇和社会保障水平,切实解决社会组织从业人员的后顾之忧,以吸引年富力强的精英人才加入非营利事业。在善治的前提下,降低就业促进类社会组织的准入“门槛”,并将新增就业岗位作为社会组织成立和运营的评估指标。

2. 大力发展社会服务机构,促进直接就业

社会服务机构(民办非企业单位)是整合民间人力、物力、智力、财力等资源,由企事业单位和其他社会力量及公民个人举办,在遵守非分配约束原则的前提下,从事公益活动的组织。在政府和市场力所不及的领域或难以完全囊括的领域几乎都有社会服务机构的存在。2018年末,我国社会服务机构从业人员达到556.68万人,占社会组织就业人数的56.78%,这表明社会服务机构是社会组织吸纳直接就业的主体力量,其就业对象主要是有一定专长的专业技术人员。

3. 调整社会团体结构,促进间接就业

社会团体是指为实现会员的共同意愿,按照其章程开展活动的非营利性社会组织,如政治、宗教、科技、文化、艺术、慈善事业等社会团体,在促进科技进步、维护经济秩序等方面发挥重要作用。2018年末,中国社会团体就业人数为420.17万人,占社会组织就业人数的42.86%,这表明社会团体是除社会服务机构以外的吸纳直接就业人数最多的社会组织。社会团体不仅在吸纳直接就业方面成效显著,而且在增加间接就业上潜力巨大。根据我国社会团体行业分布情况和就业促进功能,应重点发展社会服务、工商服务业、文化类以及农业及农村发展类社会团体,对学术性、行业性、专业性社会团体在探索基础上引入“一业多会”竞争机制,增强社会组织用人自主权,扩大社会团体规模,以促进社会就业总量增加。

4. 政府购买向公共就业服务倾斜

政府公共就业服务是指政府以人力资源的充分利用和实现公平的劳动就业为目的,通过就业服务机构,向社会劳动者提供的满足其基本就业需要的公益性服务。而政府购买公共就业服务是指政府根据相关法律和规章,通过合同外包、授权委托等方式将公共就业服务转交给有资质的社会服务组织来完成,并对提供的服务进行评估后支付费用的一种服务供给机制。而“公共服务提供

是比较耗钱的事情,如果没有扎扎实实的资金投入,其服务质量将难以保障”^[7]。作为一种就业创新模式,政府购买公共就业服务可以降低成本,提高效率,增强供给能力,提升公共就业服务的公信力。这是因为社会组织为了获得政府购买资金,必然根据政府的目标和标准提供公共服务,这就为政府与社会组织合作解决就业提供了良好的契机。

5. 社会组织承办公益性项目应以安置就业困难群体为条件

公益性就业的社会组织是指承接实施各级政府部署、出资的社会公共管理服务、绿色生态建设等公益性项目,用于安置就业困难群体的社会组织。这类社会组织不仅从事公益事业,同时还利用组织运营解决城乡就业难问题。各级政府可明确规定每个街道(乡镇)必须建立一家社会公益

性就业的社会组织,使城乡就业难问题在街道或基层层面得以解决。

改革开放 40 多年来,我国社会组织的数量不断增多,门类逐步齐全,实力日趋增强,逐渐成为吸纳直接就业的重要渠道,并通过提供就业信息服务、教育培训、技术服务等方式,扩大了整个社会的就业空间和潜力,并与政府、企业一道共同搭建促进就业的立体网络。因此,发展社会组织促进就业,就成为社会政策领域的一项新课题,也是对一种新的社会经济制度的探索和创新。^[8]作为“第三次分配”机制的“非营利事业机制”,社会组织如果在就业问题上无所作为,将是社会资源和社会财富的浪费。因此,我们必须解放思想,开拓创新,让社会组织在促进就业的增长中发挥更大作用。

参考文献:

- [1] 黎智洪. 农业转移人口市民化:制度困局与策略选择[J]. 人民论坛,2013(7):49-51.
- [2] 谭永生,杨宜勇.“十二五”时期应充分发挥社会组织促进就业的作用[J]. 宏观经济管理,2010(2):16-18.
- [3] 王锐兰. 发展非营利组织:破解“无就业增长”的突破口[J]. 理论前沿,2005(8):31-33.
- [4] [美]莱斯特·M·萨拉蒙. 全球公民社会——非营利部门国际指数[M]. 陈一梅,译. 北京:北京大学出版社,2007.
- [5] [美]莱斯特·M·萨拉蒙. 公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系[M]. 田凯,译. 北京:商务印书馆,2008.
- [6] 卫欢. 中国公民社会的经济功能[J]. 重庆第二师范学院学报,2014(2):26-30,174.
- [7] 崔光胜. 政府资金政策对政府购买社会组织服务绩效的影响[J]. 学习月刊,2019(9):14-16.
- [8] 杨团. 促进非营利部门就业是新社会政策时代的社会产业政策[J]. 学习与实践,2009(10):117-124,1.

Study on the Positive Impact of the Social Organization on the Employment: Status Quo, Effects and Countermeasures

ZHANG Siqiang, CHEN Aicheng

(School of Economics and Management, Yancheng Institute of Technology, Yancheng Jiangsu 224051, China)

Abstract: Data shows that social organizations in China have great potentiality and have gradually become an important channel for addressing unemployment crisis and for providing entrepreneurial platforms, which is an inevitable choice for social and economic development, and is determined by the anti-economic periodicity and sustainability of social organizations' promotion to employment. The development of social organizations not only provides a new channel for direct employment, but also builds a new service system for indirect employment, which are working with the government and enterprises to build a three-dimensional network to promote employment. This requires governments at all levels in the aspect of formulating policy choices for the development of social organizations to emphasize the coordination of employment promotion and public welfare services, so that social organizations can play a greater role in promoting employment growth.

Keywords: social organization; employment promotion; employment population

(责任编辑:李 军)