

拉美国家建立失业保险的设想与实践

袁东振

近年来，拉美国家的就业形势持续恶化，劳动者失业风险增大。在此背景下，一些学者、国际机构和拉美国家的政府开始关注失业保险问题，并就失业保险的设立提出一些建议和设想，一些国家还在实践上进行了初步探索和尝试。

建立失业保险建议与设想提出的背景

就业形势的持续恶化，推动拉美国家就建立失业保险问题进行认真的思考。

50-70年代，拉美地区正式经济部门的就业较为稳定，14个主要国家平均的公开失业率1950年为3.4%，1970年为3.8%，1980年为3.9%，公开失业增长速度远远低于人口增长速度。这一时期拉美国家公开失业率较低的主要原因是：多数拉美国家的经济出现了快速增长局面，经济的增长创造出了大量的就业机会；多数拉美国家制定了比较进步的劳工法，这些法律鼓励就业稳定，禁止并惩罚随意解雇工人的行为；另外，拉美国家在统计就业状况时，一般只统计正式经济部门，而不包含非正规经济部门，这样一来，统计出来的失业率远远低于实际的失业率。80年代，维持就业稳定和低失业率的传统条件已不复存在。公共部门和国营企业的改组降低了其吸纳就业的能力，与此同时，越来越多的人加入到劳动大军之中（60年代出生率高峰时降生的人口达到了就业年龄，越来越多的妇女加入劳动力市场），劳动力供求矛盾加剧。1985年全地区的失业率达到10%左右，此后虽呈下降势头，但到80年代末许多国家的公开失业率大大超过1980年的水平。90年代，初少数国家就业形势有所好转外，拉美地区的失业问题十分严重，许多国家的就业形势持续恶化¹。失业已经成为目前拉美国家面临的最为严重的社会问题之一。失业及其所加剧的收入分配恶化激化了社会矛盾，危及了失业人口的生存，增加了社会冲突的机会。为了维护社会的稳定，减缓失业者所受到的冲击，建立相应的失业保险机制自然成为政府有关部门需要考虑的问题。

就业不稳定性增大和劳动者失业风险增加，也在客观上提出了建立失业保险的需求。

拉美国家20、30年代后确立起来的劳工法均保护稳定就业，限制雇主无端解雇工人。主要拉美国家都规定，无正当理由，雇主不得无故解雇员工。所谓的正当理由是指员工有严重的行为失当(包括旷工、酗酒等)。例如，巴拿马于1972年通过的劳动法仍明确限制解雇已经雇佣2年以上的职工²。在一般情况下，经济因素(如企业因国内外竞争加剧引起的压力、

¹ 在拉美，只有少数国家的就业形势得到改善，例如在墨西哥，近年来失业率持续下降。据墨西哥财政部的资料，1998年5月份的失业率已经降至3.2%，是1995年以来的最低水平。

² 世界银行《1987年世界发展报告》，中文版，第124页。

经济效益不好等)不能成为企业解雇工人的正当理由。在一些国家,被解雇的工人可以向法院提出起诉,如果企业不能提出适当的理由(在多数情况下是如此),它必须重新雇佣被解雇的工人,并且要支付诉讼期间工人的工资³。拉美国家在近些年试图打破对就业稳定的过度保护,实现用工制度灵活化。玻利维亚和巴拿马等国家废止了企业不得解雇工人的禁令,阿根廷、智利、秘鲁等国取消了企业不得以经济困难为由解雇工人的禁令,规定企业现代化、市场变化、劳动合理化和工人不适合其岗位都属于正常的解雇理由。劳动制度、劳动合同和劳动关系灵活化是拉美国家劳工制度改革的主要方向,解雇工人的有关限制或被取消,或被放松,雇主解雇工人的自由和权利扩大,解雇赔偿金的标准也有所降低,所有这些均增强了就业的不稳定,增加了工人失业的风险。在这种情况下,建立相应的失业保险体制就成了抵御失业风险、保证失业者基本生存条件的一种客观选择。

传统的失业保险计划远远不能满足实际需要,亟待完善和补充。

拉美地区只有7个国家有失业保险⁴,其中2个国家只是为上了年纪而不再工作的人提供养老金(墨西哥和厄瓜多尔),巴西有一个援助失业者的计划,但它不属于失业社会保险计划,这样只有4个国家(阿根廷、智利、乌拉圭和委内瑞拉)有关于失业社会保险的规定,而且委内瑞拉是在1989年才开始实施的。在西方发达国家,失业保险寻求的是对周期性失业者的保护,而在拉美,失业不仅通常是持续的、长期的和结构性的,而且还有大量就业不足和非正规就业现象。拉美国家关于失业保险的计划覆盖范围有限,一些部门的劳动者被排除在外,例如在乌拉圭,农业、家庭服务和银行等部门的劳动者被排除在外。由此可见,拉美国家传统的失业保险计划远不能满足新形势发展的需要,不能有效地为大多数失业者提供有效保护。从长期看,解决失业问题的途径是创造生产性就业,而在短期内采用低成本的援助性失业保险计划,不失为缓解失业后果的最佳选择之一。

建立失业保险的主要方案与设想

拉美国家在劳动制度改革过程中,对世界其他地区国家失业保险制度的经验进行了研究,特别是随着失业规模的不断扩大、就业不稳定性的增加和失业风险的增长,拉美各界对失业保险问题的讨论越来越多,共识也越来越多。在讨论的基础上对失业保险模式的选择提出若干建议,设计了若干不同的失业保险方案⁵。

³ *Labor Market in Latin America : Combining Social Protection with Market Flexibility*, Edited by Sebastian Edwards and Norra Claudia, Washington, 1997, P.265

⁴ *La Brecha de la Equidad, una segunda evaluacion*, Cepal, 2000, Santiago de Chile, P150.

[Http://www.cepal.org/conference2/brechaII.pdf](http://www.cepal.org/conference2/brechaII.pdf)

⁵ *La Brecha de la Equidad,:America Latina, El caribe y la cumbre social*, Cepal, 1997, Santiago de Chile, PP.88-91。

概括地说,拉美地区陆续提出的关于失业保险模式的建议、设想或方案主要有以下几种:

失业的保险模式和储蓄模式

按照失业的保险模式,所有劳动者都有失业的风险,因此在职劳动者应为已失业者提供保险和福利,而无需基金式的预先积累。但这种模式有明显的缺陷。由于不必担心失业后得不到保险金,在职者缺乏危机感;已失业者也缺少再就业的动力,因为失业保险金的数量仅仅取决于失业时间的长短,而不是其他因素。这可能使失业保险金被滥用,损害失业保险体系的正常运行。因此有人提出,必须对这种所谓的失业保险模式进行修改,将其转变为一种类似储蓄的模式,失业者领取失业保险金的时间长短和数量多少取决于本人失业之前进行的预期储蓄数量。这种所谓失业保险储蓄模式的特点是:为了获得失业保险,必须有资源的预先积累。

失业补偿模式:这种模式类似于过去的解雇赔偿金制度,做法是按照工龄长短对失业者进行失业补偿,或对遭不正当解雇而失业的人进行补偿。这种补偿虽不属严格意义的失业保险,但在一定意义上也起到了失业保险的作用,而且可以减少对失业保险金的滥用。这是因为:第一,由于规定雇主辞退工人要承担经济责任,这限制了工人和雇主串通、搞虚假辞退或把工人的自愿辞职说成是被辞退,从而减少了失业保险在上述两种情况下被滥用的可能性。第二,由于所有的失业赔偿都由遭到辞退的工人本人领取,所领取的失业保险金数量与失业时间的长短没有关系,这就激励着失业者尽快去寻找新的工作,尽快谋求再就业。当然这种补偿模式也有缺陷。失业者所得到的赔偿与其在本企业的工龄相联系,如果本企业工龄很短,失业者所得到的失业补偿就不足以支付失业期间的的生活支出;如果一个工人本企业工龄很长,他甚至可能愿意被辞退,因为这样可以领取一笔可观的补偿金。同样,雇主也可以利用工人的自动辞职,逃避支付经济补偿的责任。

援助性补贴模式:根据该模式,当失业者失业保险金数额较低,不能满足失业期间生活必需时,国家可以提供补贴,这种补贴尽管数量不多(可能只相当于最低工资的一部分),但它具有满足基本需求这种社会政策的特点。

贷款模式:给失业者发放一笔相当于其正常工资一定比例(50—70%)的贷款,失业者应承诺在重新就业之后,按工资一定比例自动扣除的方式偿还这笔贷款。这种模式的优点是能够满足真正失业者的基本需求。

基金模式:建立个人基金,基金来源于劳动者个人和雇主,劳动者在失业、自动离职、退休或身故时可以动用这笔基金。这种模式的优点是管理简便,但不太适合工龄不满2年的失业者。

拉美国家关于失业保险的实践

尽管越来越多的拉美国家提出建立失业保险问题,但当前拉美国家的实践主要局限于两个方面,一是改革传统的解雇补偿金模式,二是完善传统的失业保险计划(主要是在阿根廷)。

对失业补偿金模式的修改

失业补偿金模式是拉美国家比较传统的做法。按照这种做法,雇主向被解雇的工人支付赔偿费。如前所述,这种赔偿虽然有很大局限性,而且很不完善,但它“是拉美劳动者遭遇辞退时所受到的惟一保护”⁶,在客观上起到了失业保险金的作用。赔偿数额视被解雇者在本单位的工龄而定。

在劳工制度改革过程中,一些国家降低了雇主解雇赔偿金的支付标准,并规定了解雇赔偿费的最高限额。在巴拉圭,1993年颁布的劳工法规定,雇主只需按工龄支付一定数额的赔偿费,即可随意解雇工人,解雇一个工龄在10年以上的工人,只需赔付3个月工资,最多不得超过6个月工资⁷。乌拉圭、阿根廷、秘鲁和巴拿马也都降低了解雇赔偿金的数量。在智利,职员被解雇时,雇主应付给相当于1个月工资额的赔偿费,并根据工龄,每年工龄折合1个月工资额的赔偿费,但最高不得超过11个月的工资额。在阿根廷,解雇赔偿费的最高限是平均月工资的3倍(过去是6—12倍),秘鲁也把最高赔偿金限定为12个月工资,巴拿马把10年以上工龄职工的赔偿额限定为每年工龄增加2周工资(原来为3—4周工资)⁸。

阿根廷新失业保险方案的提出

欧美发达国家有较完备的社会保障制度,国家有较强的经济实力,有较多的经济盈余用于失业补助和其他社会福利,有能力对失业者加以适当保护。而在拉美,只有少数国家社会保障体系中有失业保险方面的内容。绝大多数国家似乎还没有能力在这方面投入很多资金,失业者往往得不到适当救济和补贴,甚至完全丧失生计。因此,拉美国家的失业者所受到的冲击和生活压力比发达国家的失业者要强烈得多,沉重得多。但阿根廷等发展水平较高的拉美国家已尝试用建立失业保险的办法缓解失业规模增大的社会后果,这是一个值得充分注意的动向。

阿根廷1991年的劳动法对60年代制定的失业保险制度进行修改,修改后的法规于1992年3月开始实行。在国家劳动部门正式注册的失业者可以获得该体系提供的福利。参加失业

⁶ *La Brecha de la Equidad: una segunda evaluacion*, P151.

⁷ 陈丽:《拉美国家国家的工资与社会保障制度》,《拉丁美洲研究》1995年第1期,第9页。

⁸ 江时学主编《拉美国家经济改革》,经济管理出版社,1997年版,第134页。

保险计划的失业者必需承诺接受劳工和社会保障部提供的任何适当的工作。阿根廷的新失业保险有如下特点：第一，与多数现存的失业保险计划（失业保险金的支付数量在一定时期内保持不变）不同，它把失业保险金的支付数量与失业时间的长短结合起来，在失业的头4个月，失业保险金相当于失业前工资数量的80%，在此后的4个月，再减少21.5%。第二，资金来源的创新。失业保险计划的资金主要来源是劳动者和雇主的交费（雇主交纳职工工资的1.5%，职工交纳工资的1%）。第三，享受失业保险金的期限取决于失业者失业之前交费时间的长短，交费12—24个月的工人，可以得到4个月的失业保险金，交费时间满2年但不足3年，可以得到8个月的保险金，交费期限超过3年，可以得到12个月的失业保险金。第四，范围有限。失业保险计划不含盖建筑业、农业和服务部门的失业者，从事临时性工作的失业者不能享受失业保险，按照有关规定自愿提前退休的人员也不能参加这一计划。到1994年底，有10万工人参加了这个体系，约占全国失业人口总数的10%，90年代中期该计划的总预算约为5亿比索⁹。

其他拉美国家的动向

除阿根廷外，巴西总统在1998年的一次内阁会议上也提出了建立失业保险的问题。哥伦比亚政府也提出，国家抵押贷款部门和社会保险部门将为失业人员提供保险并负责支付他们的住房费用。由于资料的限制，在此还不能对其实施情况与效果作详细评述。

拉美国家建立失业保险面临的困难

就目前情况而言，除少数国家外，拉美几乎还不存在真正严格意义的失业保险制度。劳动者在失业时，所得到的惟一保护是在被解雇时得到的解雇赔偿金。这种赔偿金的作用虽类似失业保险，但它只是一种不完善的失业保险，因为只有那些具有相当长企业工龄的劳动者才能得到适当的赔偿。据统计，在拉美失业者中，有约40%的人企业工龄不足2年，这些人得到的赔偿金数量微不足道，很难起到失业保险的作用。因此，在拉美国家建立完善的失业保险制度，还有很长的路要走。

当前拉美地区有越来越多的人意识到建立失业保险的必要性，认为这对劳动者失业后的生活和再就业都十分重要。但同时人们也意识到，该地区在建立失业保险方面面临巨大的困难和阻力，最大的困难就是所需费用的庞大。在许多情况下，很难区分谁是“真正的失业者”，谁是不应该领取失业保险金的“假失业者”。那些自愿从企业离职的人（例如其目的是找一个更好的工作）可以说自己是失业者，领取本不应该领取的失业保险金；自愿从事季节性工

⁹ *Labor Market in Latin America : Combining Social Protection with Market Flexibility, P.107.*

作的劳动者也可以说自己是正在寻求再就业的失业者，并领取失业保险金；许多失业者即使很快在非正规部门找到了工作，仍可以说自己是失业者，从而延长领取失业保险金的时间。所有上述情况，都可能会使失业保险金成本超过实际需要量的数倍。

虽然实行失业保险制度的拉美国家不多，但拉美国家在这一问题上的做法以及这一做法的意义值得我们做进一步的观察和研究。