



社会政策亮点 04



社会保障和劳动力市场：更好地一起配合

社会保障和劳动力市场之间的关系是一个复杂性日益增加的问题。它遵循这样一种逻辑：既然劳动力市场正变得更具活力——特别是作为全球化的结果，社会保障也必须是充满活力的。这是国际社会保障协会 2007 年国际研究大会得出的一个主要结论¹。这一期《亮点》解释了为什么以促进更具生产性的经济体和更具包容性的社会为目的的社会保障必须要对劳动力市场发展做出反应并更好地预测劳动力市场发展。

秘书长 汉斯 - 豪斯特·康克乐伍斯基

一般来说，获得社会保障的覆盖是与积极参与正规的劳动力市场呈正相关联系的。在理论上，通过扩大正规就业，通向社会保障的大门应为越来越多的人所敞开。

当然，进入正规劳动力市场和获得社会保障从全球来看从来都不是公平的。不过，人们曾经有过一种真切的期望，这就是南半球的劳动力市场将会追赶上北半球：持续的经济增长应能扩大对社会保障的获得。正如我们知道的，在许多国家中今天的现实远没有达到这种先前的期望。

今天，在许多发展中国家，非正规经济中的工作占据着就业总量中的最大份额。而且在某些地区，比如拉丁美洲，这一趋势还在扩大。虽然并非所有非正规经济劳动者都是工作中穷人，但全世界工作中穷人（工作所得不超过每天 2 美元）的绝对数量已增加至 13.7 亿人²。而十之八九这些工作中穷人将得不到社会保障。在较先进的经济体——那里的劳动力市场和和社会保障覆盖是最有力的一挑战性趋势同样在不断发展。这些趋势所呈现的形式为不断增加的劳动力市场灵活性。

这一期：

- 提请注意劳动力市场与社会保障之间的联系
- 突出一种走向非标准化就业的国际趋势
- 说明地区、部门、性别和年龄等因素如何影响对劳动力市场和社会保障的准入
- 讨论如何调整社会保障以适应劳动力市场挑战
- 论述更好预测劳动力市场变化的重要性

劳动力市场变化

从全球来看，有许多促进性因素支撑着非标准就业的扩展。这些因素包括工会谈判力量的下降，高失业状况，全球经济竞争力的挑战，人口老龄化的财政压力，寿命更长的人口的就业可能性，家庭结构的变化，人们对工作与生活之间平衡关系的态度变化，以及更高的女性就业水平。另一个因素是大批移民工人工作在非技能、危害性和低工资的就业岗位，他们特别受到就业脆弱性的影响。

总的来说，走向非标准就业的趋势常常被认为是由雇主的需要拉动的。但是，需求也存在于部分劳动者中间，在一定程度上是为了照顾个人生活进程的变化和家庭的需要。无论如何，这种趋势的后果可能导致降低劳动者的保障。

非标准就业的风险

有些风险伴随着非标准就业的增加而产生。由自营就业者、临时工、非全日制工人或公司派遣工人面临的一个风险是就业无保障程度增大了。反过来，技能过时和多次失业期的风险提高了。进一步的风险是不正常的就业历史可能导致无法完成在收入关联社会保险计划下获得足够权利的缴费期，或者会在强制性个人账户制度下减少资本的积累。

为了克服风险，人们正在讨论采取一系列创新型政策措施。在欧洲，这场辩论常常被定性为对一种“灵活就业性”的需要——即寻求保证灵活的劳动力市场与足够的社会保障相匹配的一种积极主动的议程。更广泛的是，非缴费型靠税收筹资的社会保障的收入保护作用在许多国家的政策议程中正在提升。

一种新出现的怪现象

在世界范围内，人们看到的趋势是就业稳定性下降和非正规经济就业上升——这种发展被认为是对更好地保证有足够的社会保障是不利的。此外，日益上升的就业不稳定性被认为对劳动生产率也是极为不利的³。

这里就出现了一种怪现象。劳动力市场的趋势增加了就业的无保障性，提醒人们注意改善社会保障的需要。但是，正是由于这些同样的趋势，充分的社会保障却变得对许多人更难获得了。

调整津贴计划

在非标准就业不断扩大的背景下，为更好地保证受覆盖人口继续获得社会保障，可以采取不同的措施。例如，获得新型的非全日制疾病津贴或失业津贴可以在部分重返工作的条件下实行。但是，要使这些措施取得成功，首先需要改变人们的习惯和态度，包括在雇主、社会保障管理机构和服务提供机构中间这样做。改善对于家庭和护理提供人员的津贴和服务也是重要的。由于在整个工作生涯中得到充分就业的记录变得日益困难，而获得足额津贴仍然依赖于比如说缴费40年，因此，这可能成为缩短所要求的缴费期的一个很好理由。

促进正规就业

更好地获得社会保障还要求更好地进入正规就业。为此目的，许多社会保障计划现今正主动地促进提高就业水平的努力。当然，创造更稳定的社会保障收入，同时降低津贴开支的增长也是一个基本目标。这些措施所面向的目标群体包括了长期失业者、社会救助领取者、首次求职者、老年工人和丧失工作能力的人员。

对于受益人来说，这有时意味着强加一些额外的资格条件——例如，要求非就业人员必须积极地寻找工作，否则便停发其津贴。替代性的做法是，在其它一些计划中，强加的条件被用来阻止诸如童工劳动等非期望的工作形式。

当这些措施被综合起来加以使用时，是为了追求：

- 减少某些社会保障制度设计中固有的抑制参加工作的因素；
- 使社会保障重新关注改善就业能力；
- 改变雇主、管理机构和服务提供者的行为，鼓励非活动社会成员的（重新）融入。

发展中国家劳动力市场

许多上述举措主要针对较为先进的经济体中的关切。一个进一步的必要任务是解决发展中国家劳动力市场中社会保障的作用问题。

在过去10年中，发展中国家社会保障计划普遍将其精力集中于满足正规经济劳动者的需求。从管理和发展方面的理由来看，这被认为是合适的。但是，当今政策的重心乃扩大（覆盖面）问题。对此有两点主要的理由。

首先，在大多数发展中国家，传统的、农村的以及非正规活动的就业继续占主导地位。其次，就业于传统、农村和非正规活动的许多人的优先目标常常不同于为常规的社会保障计划所惠及的人们。

从实际操作看，低下的、不正常的、以及常常是季节性的收入模式或者没有固定的企业地址使潜在的缴费者处于严重不利的地位。所以，社会保障的挑战在于设计出能够更方便满足所有人需要的新计划。正如由国际社会保障协会促进的研究所表明的，朝着这个方向的重要步伐业已迈出¹。

除了通过公共工程计划来提供临时就业和促进技能开发（如印度、南非），立法的变革也能扩大社会保险计划对临时工、农村劳动者和自营就业者的覆盖（如印度、伊朗、土耳其）。其它步骤包括为非正规部门劳动者设计公共制度（如突尼斯）和促进以社区为基础的微型保险计划（如坦桑尼亚、乌干达）。而在撒哈拉以南非洲、亚洲和拉丁美洲部分国家中以税收筹资的津贴也正在将目标对准那些远离正规劳动力市场的边缘化人员。

全球就业

虽然估计全球失业率保持稳定在 6% 左右，但过去 10 年见证处于某种形式就业的全球劳动年龄人口的份额下降了 1.2 个百分点，降为 61.4%（见下表）。对于政策制定者来说，在两类人口群体中全球就业的下降是值得注意的。第一，在 15—24 岁青年劳动者中下降最为突出。第二，妇女继续有着比男人更少的就业机会²。

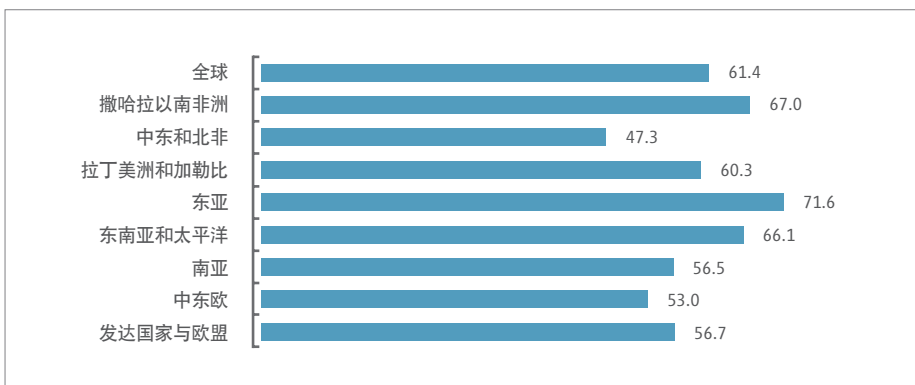
未来的发展变化

劳动力市场充满活力的性质必然要求社会保障也是相应充满活力的。对此，一种必然的反应必须是通过更密切跟踪全球趋势，特别是人口趋势和经济趋势来更好地预测劳动力市场的发展变化。同样，改进劳动力市场数据的制作也是重要的。而思想形式以及语汇的变化也是需要的。如果灵活工作或非正规工作成为越来越多的人的就业现实，那么，“非标准就业”术语还是合适的吗？

或者我们应当说这是一场全球就业危机吗？其结果是，正如国际社会保障协会 2007 年研究大会¹所认定的那样，以下政策问题将要求给予优先考虑：

- 面对“非标准就业”的扩大，社会保障如何才能更好地调节对集体责任和个人责任的要求？
- 劳动力市场对社会保障提出的未来挑战是什么？

2006 年处于就业的劳动年龄人口^a（百分比）



来源：国际劳工组织，2007 年。
a. 数字为估计值

来源

- ¹ 国际社会保障协会，2007年。《Social security and the labour market: A mismatch?》(社会保障和劳动力市场: 配合失调?)。第5届国际社会保障协会研究大会，华沙，波兰，2007年3月5日。网上查询：<http://issa.int>。
- ² 国际劳工组织，2007年。"Global Employment Trends" (全球就业趋势 - 摘要)，in *Brief* (元月)，日内瓦，国际劳工局。网上查询：<http://www.ilo.org>。
- ³ 国际劳工组织，2005年。《World Employment Report 2004-2005》(世界就业报告 2004-2005)。日内瓦，国际劳工局。

国际社会保障协会 (ISSA) 乃汇聚各国社会保障管理部门和经办机构的世界领军国际机构。国际社会保障协会为其会员提供信息、研究、专家建议和平台，以便在世界范围内建立和促进充满活力的社会保障制度和政策。

ISSA
4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Geneva 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int