

李元春/著

国外失业保险的历史与改革路径： 政治经济学视角



中国财政经济出版社

国外失业保险的历史与改革 路径：政治经济学视角

李元春 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国外失业保险的历史与改革路径：政治经济学视角/李元春
著. —北京：中国财政经济出版社，2011.4

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2761 - 0

I. ①国… II. ①李… III. ①失业保险 - 研究 - 西方国家
IV. ①F841

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 026503 号

责任编辑：胡 博

责任校对：王 英

封面设计：孙俪铭

版式设计：汤广才

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

涿州市新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 8.875 印张 222 000 字

2011 年 4 月第 1 版 2011 年 4 月涿州第 1 次印刷

印数：1 — 1 000 定价：20.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2761 - 0/F · 2351

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010 - 88190744

前 言

公共失业保险在大多数欧洲国家是一项社会福利，早在公共失业保险建立之前，失业保险通常是由工会提供的。比如，在瑞典，最初的失业保险基金是 1892 年由工会建立的。进入 20 世纪，32 个工会中大约有 10 个工会建立了失业保险基金。

1901 年，英国开始实行政府资助的自愿失业保险制度，也就是由工会建立失业保险基金会，政府给予一定的补贴。“自愿”的含义是指各工会自己决定是否建立失业保险基金，非工会成员可以自由选择是否参加失业保险，而工会会员必须加入失业保险，这一制度以“自愿制度”而著称。约有几个国家在第一次世界大战前建立了这样的制度，包括法国、德国、英国以及除瑞典之外的北欧国家。然而，“自愿制度”在大多数国家很快寿终正寝。1911 年英国建立了强制失业保险制度，有许多国家在第二次世界大战期间及之后也建立了强制失业保险制度。在过去的几十年，强制失业保险已经成为一种制度倾向。到 20 世纪的 90 年代，在北欧只有四个国家（丹麦、芬兰、瑞典和冰岛）仍保留了“自愿制度”。比利时采用了一种混合制度，即强制参加但必须由工会管理的制度。

在发达国家，失业保险是社会保险的一个组成部分。它通过雇主和工人缴费来融资。工人一旦失业，如果符合预先规定的资格条件，便可领取失业保险收益。在发达国家，失业保险是公共收入支持计划最主要的部分，几乎覆盖了所有的工人。工人失业后要想有

资格获得失业保险收益，必须满足最基本的条件，包括：最基本的工作量、缴费量。解雇的原因也会影响失业者获取失业保险收益的资格，自动离职是没有资格的。另外，还有连续资格要求（continuing eligibility requires），也就是失业工人有意愿且能够到岗工作，并且积极寻找工作。失业保险收益替代失业前工资收入的一部分，平均替代率通常在40%—75%之间。

从20世纪70年代早期至今，失业保险经济学分析一直是劳动经济学中一个非常活跃的研究领域。它的发展有以下两个方面的原因：一是劳动经济学的创新，尤其是作为劳动力市场主要分析框架的岗位搜寻理论的出现及新发展，激励了大量的有关失业保险对劳动力市场影响的实证研究。这些实证研究在方法上具有创新性，其检验结论对失业保险政策的制定具有指导意义。二是自20世纪70年代初以来，失业现象在很多欧洲国家一直挥之不去，而且失业者的失业时间也有不断拉长的趋势，对此人们往往把它归咎于慷慨的失业保险制度，由此引起了经济学界对失业保险的关注和讨论。这些讨论主要涉及：失业保险凭借怎样的机制影响劳动力市场？有关失业保险的理论模型和结论能否获得实证的检验？失业保险计划应如何在失业保险的积极效应（平稳失业工人的消费）和消极效应（对再就业的阻滞作用）之间进行权衡（trade-off）？30年来，失业保险的经济分析在理论和实证检验方面取得了很大的发展，经济学家提供了大量的证据证明，慷慨的失业保险收益会增加工人的失业时间，从而导致失业率上升。经济学家也为政策的制定者提出了各种各样的创新性的失业保险改革的政策建议，如对失业者的搜寻活动进行控制和惩罚、实行完全的经验费率、按递减的方式给付失业保险收益，或失业保险的一次性给付、对雇主的岗位创造进行资助等。

我国近年来对失业保险的经济学分析基本上沿用了岗位搜寻理论框架，对我国失业保险对劳动力市场可能产生的影响进行了实证

分析。如杜风莲、刘文忻（2005）利用2003年中国劳动力市场调查数据，分析了失业保险收益水平对失业工人失业持续时间的影响。王元月、马驰骋（2005）利用青岛市失业者信息登记数据，对不同失业保险给付期限的失业者的失业持续时间差异进行了实证研究。他们提出的潜在政策结论是应改善失业保险的激励，以促进失业者积极寻找工作。应该说，这些理论研究对我国失业保险制度的完善是有借鉴意义的。

然而，基于静态的经济学分析框架研究失业保险的设计和改革是有局限性的。众所周知，失业保险并不只是一项经济制度，它更是一项重要的社会政策。在很多情况下，经济上的可行性并不代表政策上的可行性。因为经济学的分析框架更多地关注效率问题，而往往忽视了失业保险作为一项社会政策，首先是基于公平的考虑，而不是效率。强调效率的失业保险的经济学分析，给失业保险开出的改革药方，几乎无一例外地是：收紧享受失业保险的门槛、降低失业保险的替代率、缩短失业保险的给付期间。但在现实的福利国家的失业保险的改革中，我们看到的是，上述的改革只是其中的一个方面，更重要的或者说核心的改革是把被动的失业保险收益的给付与积极的劳动力市场政策相结合，国家在减少直接的社会服务提供，及保证公民享受被动恩惠式福利的责任的同时，增加了保证公民享受就业服务权利的责任，强调了公民应承担的工作义务。所有这些改革从本质上看，其实是在公平与效率之间进行权衡，而不是以效率取代公平。因此，失业保险经济学分析的缺陷与现实福利国家失业保险改革的一般趋势，意味着失业保险的理论分析要突破经济学静态分析的局限性，从政治经济学的视角，使用历史与逻辑相统一的方法，借鉴艾森平—安德森福利国家比较的政治经济学的研究方法，以劳动力的“非商品化”作为研究工具，分析福利国家及转轨国家不断变化的失业保险的权利和义务，揭示这些国家失业保险制度改革共同倾向和共同结果。从政治经济学的视角研究失

业保险制度，能帮助我们了解：这些国家是如何基于公民的社会权利建立失业保险制度的；它在基本特征是什么；已建立的失业保险制度在20世纪70和80年代之后，面临了怎样的挑战；为什么要进行改革，改革的路径是怎样的；改革对劳动力市场造成了怎样的结果；其经验教训对我国失业保险制度的完善有哪些借鉴。

在第1章中，对失业保险的经济学分析进行全面的理论综述，从失业保险本身是一项社会政策而非经济政策这一角度，指出失业保险经济学分析的局限性，并对失业保险理论的发展趋势作了展望。

在第2章中，在对艾森平—安德森福利国家比较的政治经济学的研究方法进行评述的基础上，提出失业保险的政治经济学分析能帮助我们高度概括福利国家失业保险建立与发展的规律。

第4、5、6章，从政治经济学的视角，使用历史与逻辑相统一的方法，沿着劳动力的“前商品化”→“非商品化”→“再商品化”这一逻辑思路，高度概括福利国家失业保险的历史与改革路径。

在第7章中，基于中国劳动力市场和失业保险制度的现状及存在的问题，尤其是借鉴福利国家失业保险制度在改革过程中的经验教训，设计出我国失业保险制度的政策框架。其中利用中国劳动力市场的数据，对失业保险收益水平对再就业后工资收入的影响，及失业保险给付期间对失业者失业持续时间的影响进行了实证分析，在实证研究的基础上，提出重新设计失业保险给付办法。

目 录

1 失业保险经济学分析的理论综述	(1)
1.1 岗位搜寻理论	(1)
1.2 失业保险的经验税率	(24)
1.3 均衡失业与失业保险	(32)
1.4 最优失业保险	(41)
1.5 失业保险经济学分析的评述	(58)
2 政治经济学视角下的失业保险模式的传统分析	(61)
2.1 “非商品化”中失业保险模式的划分： 艾森平 - 安德森的理论贡献	(61)
2.2 对艾森平 - 安德森理论的评述	(64)
3 前商品化→非商品化：福利国家扩张时期失业保险的 基本目标	(68)
3.1 美国失业保险的建立及基本目标的实现	(68)
3.2 英国失业保险的建立及基本目标的实现	(78)
3.3 瑞典失业保险的建立及基本目标的实现	(84)
3.4 丹麦失业保险制度的建立及基本目标的实现	(88)
3.5 德国失业保险制度的建立与基本目标	(91)
3.6 法国失业保险制度的建立与基本目标	(94)

3.7	加拿大失业保险制度的建立与基本目标的实现	(98)
4	旨在提高失业者就业能力的失业保险改革：劳动力再商品化的一个重要标志	(101)
4.1	全球化对失业保险的挑战	(101)
4.2	新自由主义思潮对失业保险改革的影响	(103)
4.3	从失业保险向就业能力保险转换，劳动力再商品化的重要标志	(104)
5	福利国家失业保险改革的案例研究	(112)
5.1	美国失业保险的改革	(112)
5.2	英国失业保险的改革	(120)
5.3	瑞典失业保险的改革	(134)
5.4	丹麦失业保险的改革	(140)
5.5	德国失业保险制度的改革	(146)
5.6	法国失业保险的改革	(156)
5.7	加拿大失业保险制度的改革	(160)
5.8	芬兰、比利时失业保险制度的改革	(165)
5.9	日本雇用保险制度的改革	(168)
5.10	不断增长的失业保险“局外人”：“再商品化”的必然结果	(171)
6	中东欧国家转型时期失业保险的主要特征：非商品化向再商品化的迅速转化	(174)
6.1	中东欧国家转型时期失业保险的再商品化过程	(174)
6.2	匈牙利失业保险的建构历程	(177)

6.3 捷克与斯洛伐克失业保险的建构历程	(184)
7 借鉴国外失业保险改革的经验, 完善中国失业保险制度	(195)
7.1 中国失业保险制度的建立和发展	(195)
7.2 中国失业保险制度存在的问题	(202)
7.3 结合中国劳动力市场的特点, 借鉴国外失业保险改革的经验	(213)
7.4 结合中国劳动力市场的特点, 完善失业保险的具体对策	(220)
 附件1 智利的失业保险制度	 (229)
附件2 巴西的失业保险制度	(236)
附件3 失业保险收益对再就业后收入影响的实证分析	(240)
附件4 失业保险给付期间对失业持续时间影响的研究	(250)
附件5 上海市促进再就业工程	(256)
参考文献	(260)

1 失业保险经济学 分析的理论综述

失业保险经济学分析是与劳动经济学的发展紧密联系在一起。岗位搜寻理论、隐性契约、均衡失业理论一方面为失业保险经济学分析提供了理论框架，另一方面还激励了大量的有关失业保险对劳动力市场影响的实证检验，这些实证检验结论对失业保险的优化设计具有指导意义。本章将按照 20 世纪 70 年代以来的失业保险经济学分析的演进过程，对此作一综述，并对需要进一步深入研究的问题提出了一些建议。

1.1 岗位搜寻理论

1.1.1 失业保险对岗位搜寻决策的影响

1977 年，Mortensen 在《失业保险和岗位搜寻决定》这篇论文中就失业保险对个人搜寻行为的影响进行了最生动和详细的分析。这篇论文的目的是发展一个与现实更为符合的岗位搜寻模型，并且在这个发展的框架里对已有的失业保险效应的实证研究结果进行诠释。这一模型有以下几个特征：允许工人进行在职搜寻；搜寻密度是选择变量；搜寻成本被看做是闲暇价值的放弃。大多数国家失业

保险的两个体制特征在这里也被明确地合并到模型中：失业保险的收益时间是有期限的；自动离职的工人没有资格享受失业保险。

在一个工资信息不完善的劳动力市场，个别工人找到工作岗位的概率取决于工资报价的概率分布。假定这一分布是已知的，并且工人以连续的方式从既定的企业数目中随机地选择样本。假定寻访者在离开家门之前，对拟寻访的企业并没有一个准确的数目，只是估计一个可以接受的最低工资报价，这个最低工资报价被称为保留工资（reservation wage）。这个寻访者将逐个走访企业，并将之与自己敲定的保留工资进行比较。低于保留工资的企业将被拒绝，一旦找到了高于保留工资的企业，那么最优的策略是接受这个岗位。要最大化未来收入流的期望现值，保留工资要确定在这样一个水平上，即搜寻成本要等于因进一步搜寻所获得的未来的期望收入。在每个期间找到一个可接受的工资的概率越高，期望的搜寻期间就越小。要获得失业保险收益，工人在进入失业状态之前，必须要有一段时间的工作经历，而且必须是被雇主解雇的。失业工人获得失业保险收益的期间是有限的，因此，每一期的岗位搜寻努力受收益率（假定是不变的）的影响，同时也受所剩的资格期间的影响。

一个失业工人脱离失业队伍的（escape rating）速率，等于产生一个岗位提供的概率与接受一个岗位提供概率的乘积。产生一个岗位的概率取决于搜寻的密度，接受一个岗位提供的概率取决于个人的保留工资。脱离失业队伍的速率 q 由下式表示：

$$q = \alpha [1 - F(\omega)]$$

这里， α 是产生一个岗位提供的概率， ω 是保留工资。可以看到，脱离失业队伍的速率与平均的失业期间成反向关系。对一个不变的脱离失业队伍的速率 $\bar{q}$ ，期望的失业期间由下式表示：

$$D(\bar{q}) = \int_0^{\infty} v \bar{q} e^{-qv} dv = \frac{1}{\bar{q}}$$

这一模型有以下几点重要结论：（1）保留工资随着失业工人

收益期满的接近而降低,这意味着失业保险收益的资格期间一结束,脱离失业队伍的速率将增加。(2) 高收益有利于非资格工人尽快接受工作,以便将来一旦失业有资格获得失业保险——所谓的资格效应(entitlement effect)。(3) 收益水平的提高将导致新失业工人保留工资的增加,但将诱导已享受失业保险的工人随着收益期满降低他的保留工资。因此,脱离失业队伍的速率对新失业工人来说是降低了,而对收益将接近期满的工人来说是提高了。

Mortensen 的分析也指出,只有存在一个固定的失业保险支付期限,失业保险收益的增加才会提高失业工人的保留工资,才会引起工人搜寻努力的减少,导致道德风险问题的产生。因此,只要失业保险的给付存在一个给付期间,失业工人的领取失业保险收益的资格就必然存在到期的问题,在到期前一定时间内,他必然会降低保留工资水平,增加搜寻努力。

Mortensen 的分析表明,高收益对失业期间的影响一般说来是不确定的。他的分析还表明,把失业保险体制特征合并到模型中会产生怎样不同的结果。但搜寻模型在其他一些方面也与现实不符,它假设失业保险的管理者对失业者不存在“控制”和“惩罚”。控制是要求失业者积极搜寻工作,并提供相应的曾经与雇主有过联系的证明;惩罚是对那些没有积极进行工作搜寻的失业工人撤销或减少失业保险收益。但在现实中,“控制”和“惩罚”是存在的,在许多 OECD 国家,它们已成为一个重要的政策工具。如果这些政策工具是有效率的,失业保险对就业的阻滞作用(disincentive effect)就是不重要的。

1.1.2 失业保险对劳动力供给的积极影响

失业率的变化可以通过失业保险收益对失业期间的影响而发生,但这只是其中的一种机制而已。失业率也可以通过劳动力参与的数量及参与时间的变化而发生变化。

相当一部分经济学家认为，收入补偿计划，尤其是失业保险计划可能诱导劳动力的参与，从而使高失业率和高就业率同时存在。基于这一理论观点，Hamermesh（1982）把失业保险收益合并到劳动力供给理论框架，并使用劳动力市场已婚妇女的劳动力供给行为数据，分析了失业保险收益对劳动力参与的影响。他发现，增加失业保险收益的期限，放松领取失业保险收益资格的条件，可以增强人们参与劳动力市场的积极性，因为参加工作并且工作周数达到一定数量，便符合领取失业保险的资格，这样即使之后被解雇也能得到失业保险收益，这比不参加工作、没有任何收入以及不具备领取失业保险收益资格要好得多，所以失业保险收益会提高劳动力市场的总体劳动参与率。在一些国家，失业保险收益是与失业前的工资收入挂钩的，失业之前的工资收入越高，失业者获得的失业保险收益也就越多。在失业风险无处不在的情况下，这种联系会促使就业者愿意增加劳动供给来获得更高的工资收入。Kahan 和 Low（1991）根据失业者搜寻工作岗位的类型，将其划分为两类：一类是系统搜寻，即失业者根据自身的教育条件、先前的工作性质，有针对性地收集某一类工作信息；另一类是随机搜寻，即失业者毫无目的地广泛搜寻市场上的各种信息。这两种类型的搜寻方式比较起来，系统搜寻要花费更多的成本，风险也较高，但是其针对性较强，失业者能够快速找到自己技能和兴趣相匹配的工作。失业保险收益水平越高，收益期限越长，越能够支持失业者选择系统搜寻的方式去获取某一类工作信息，使其在较短的时间里找到更为满意的工作。

Tannery（1983）将工作搜寻过程中的各种花费也视为能否找到工作的条件之一。当失业者非常贫困，缺乏寻找工作的必要资金支持时，其找到工作的机会很小。社会向他们提供失业保险收益，将会促使失业者投入更多的资源去寻找工作，从而增加重返工作岗位的机会。失业保险收益对劳动者寻找工作的支持还体现在对其工

作搜寻类型的影响上。

Mofitt 和 Nicholson (1982) 用传统的劳动闲暇模型替代岗位搜寻模型来解释失业保险的收益期限及收益水平对个人劳动供给行为产生的影响。他们的研究样本是那些失业时间持续较长、几乎不存在被原有企业重新雇用且搜寻活动较少的失业者。在给定效用最大化的前提下, 失业者要在失业时的周数和如果就业, 将要工作的周数之间进行权衡。失业的周数将从两个方面给失业者带来效用: 一是给个人带来闲暇的享受; 二是增加了失业者搜寻到更加有生产效率的工作岗位的概率。当失业保险的替代率提高时, 该失业者的期望效用也将随之增加, 意味着增加失业时间的机会成本继续下降。失业保险的潜在资格期间增加, 对于尚在失业保险享受期间的劳动者, 不会产生任何影响, 但是对于失业保险资格期间快要结束的失业者, 将会进一步延长他们的失业时间。因此, 失业保险收益水平的提高和失业保险资格期间的增加都会对劳动供给产生负面影响, 延长失业者的失业时间。近年来, 有一些学者根据 Mofitt 和 Nicholson 的思路, 把失业保险的资格效应加入到讨论之中。根据是否享受失业保险收益资格将全部劳动者分为两个部分: 有资格享受失业保险收益的劳动者和无法享受失业保险收益资格的失业者。当失业保险收益给付水平发生变化时, 这两类失业者的失业持续时间对此的反应是不一样的。由于失业者在给定期望收入最大化的前提下, 选择积极寻找工作的努力程度的最优的决策是搜寻工作的边际成本正好等于搜寻工作的边际收益, 因此, 搜寻工作的边际收益等于找到工作的概率与工资率之积。失业保险收益水平的提高意味着有资格领取失业保险收益的失业者的闲暇价值上升, 其搜寻工作的边际收益下降, 从而其寻找工作的努力程度及脱离失业队伍的速率也随之降低。但对没有资格享受失业保险收益的失业者来说, 却增加了更多潜在的工作机会, 提高了他们搜寻工作的边际收益。于是, 这部分失业者会加强搜寻工作强度, 从而缩短平均失业时间。

因此，失业保险一方面增加了没有资格享受失业保险劳动者的劳动供给，但另一方面也减少了有资格享受失业保险收益劳动者的供给行为，这与 Mortensen 所阐述的失业保险产生的“资格效应”是一致的。从这个角度分析，失业保险制度对总劳动供给，继而对失业率的影响也是不确定的。

1.1.3 失业保险对重新就业结果的影响

失业保险的非激励效应在劳动经济学中是一个已被普遍接受的观点，然而，收益不仅影响失业期间，也影响重新就业后的结果。这方面的研究最早注意到失业保险对重新就业后工资收入的影响。Ehrenberg 和 Oaxaca (1976) 是第一个对这一问题进行实证检验的。他们认为，为了评价最优的失业保险收益水平，应该估计失业保险收益水平和重新就业后的工资收入的关系。他利用美国人力管理局的人口纵向调查数据，把它们按年龄和性别分为四组：45—59 岁之间的男性工人；30—44 岁之间的女性工人；年龄在 14—24 岁之间的男性工人及女性工人。他分别对这四组估计了失业保险收益水平变化对失业工人的失业期间、重新就业后的工资收入的影响。他们发现，失业保险收益的增长诱导年龄大的男性工人和女性工人增加了岗位搜寻的密度，对重新就业后的工资水平和失业期间都有积极的影响。Addison 和 Blackburn (2000) 利用 1983—1990 年失业工人的数据，重新估计了失业保险收益对失业工人就业后工资收入的影响。他们比较了两类失业工人——失业保险收益的工人和没有得到失业保险收益的工人，发现得到失业保险收益的工人，其失业保险收益对其再就业后的收入有积极的影响。

还有一些研究认为失业保险收益对工人提供了岗位搜寻资助，帮助工人寻找到能与他们的技能更为匹配的工作岗位，从而增加了就业的稳定性，因此，失业保险收益与失业之间的关系应该被重新检验。Belzil (2001) 是第一个从这一角度分析失业保险收益效应

的，他的实证分析基于这一思想：有限期限的失业保险收益资格不应该只影响从失业到就业的转换，还应该失业期间和就业之后的岗位持续时间之间建立一种关系。换言之，如果脱离失业队伍的速率突然增加，可以用工人保留工资的减少来解释，那么这一现象也不容忽视，就是将要丧失失业保险收益资格的失业工人将接受一个工作岗位，然后在不久的将来又自动离开这一岗位，这样失业保险收益期限就可能影响就业后的岗位匹配质量。为此，Belzil 利用加拿大失业工人的样本，检验失业期间与岗位持续之间的相关关系应该用岗位的匹配来解释，还是简单地用“逆向选择”来解释。结果表明，这两个假设都可以解释失业期间与岗位持续之间的关系，脱离失业队伍的速率在失业保险收益将要终止的 5 周内显著增加，而且在这 5 周内被接受的新岗位有一个更高的离职率。Belzil 还给出了数值模拟结果，最大收益期限增加 1 周，将增加期望的失业期间 1 天或 1 天半及期望的岗位持续期间 0.5—0.9 天。

1.1.4 考虑控制和惩罚的岗位搜寻模型

在失业保险的给付中存在道德风险问题。这一问题是由委托人不了解代理人的私人信息所引起的，因此，为了最大限度地解决信息不对称问题，使委托人更多地了解代理人在领取失业保险收益时个人搜寻工作的努力程度，那么设计一种机制，促使失业工人增加工作搜寻程度，就是委托人必须要考虑的。最为直接的办法就是对失业工人的搜寻努力进行监督，并对不能达到搜寻努力要求的失业工人进行惩罚。任何一个国家的失业保险制度都对失业保险的领取条件作了规定，其中一项规定就是申领失业保险收益者，必须证明是在“积极地寻找工作”。为了确保失业保险收益申领者满足上述要求，管理部门将对失业者的搜寻努力程度进行审查。为了规避道德风险问题，管理部门要求领取失业保险收益的失业工人定期去上报他的工作搜寻情况，同时提供正在积极寻找新工作的证据，如搜