

ISSA 丛书

丛书主编 尼尔·吉尔伯特 (Neil Gilbert)

激活失业者

——工作导向型政策跨国比较研究

尼尔·吉尔伯特 (Neil Gilbert) 等编

王金龙 等译



ISSA • AISS • IVSS

Activating the Unemployed:
A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies

 中国劳动社会保障出版社



ISSA 丛书

- 社会福利的目标定位——全球发展趋势与展望
- 21 世纪初的社会保障
- 激活失业者——工作导向型政策跨国比较研究
- 医疗保障政策创新
- 重新就业——关于“丧失劳动能力和重新就业”问题的跨国比较研究
- 建立社会保障——私有化的挑战
- 就业能力——从理论到实践
- 地球村的社会保障——全球化和社会保障面临的挑战
- 全球企业年金 (2003)

责任编辑：汪萧萧
责任校对：王建清
封面设计：小 薛
版式设计：沈 悦

ISBN 7-5045-4520-1



9 787504 545206 >

ISBN 7-5045-4520-1/F · 889

定价：39.00 元

ISSA 丛书

激活失业者

——工作导向型政策 跨国比较研究

尼尔·吉尔伯特(Neil Gilbert)

芮贝卡·A·范·沃黑斯(Rebecca A. Van Voorhis)

编

王金龙 等译

中国劳动社会保障出版社

资源库
PDG

图书在版编目(CIP)数据

激活失业者——工作导向型政策跨国比较研究/国际社会保障协会编;
王金龙译. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2004

ISSA 丛书

书名原文: *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*

ISBN 7-5045-4520-1

I. 激… II. ①国… ②王… III. 失业保险-财政政策-世界
IV. F841.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 058994 号

This volume is a translation of *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies* published in English by Transactions Publishers, New Brunswick, New Jersey, USA for the International Social Security Association. The English language editions are copyright by Transactions Publishers. This translation is authorized by the International Social Security Association

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

煤炭工业出版社印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 18.5 印张 308 千字

2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月第 1 次印刷

印数: 3200 册

定价: 39.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64911190

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64911344



总 序

当今国际社会，无论是在发展中国家还是在发达国家，社会保障都处于一个调整时期，变革的浪潮此起彼伏。在西方福利国家，理论界给这种社会保障制度变革贴上标签，称其为从“福利国家”向“契约国家”“后现代福利国家”“第三条道路”亦或“授权国家”的转变。不论最终贴上什么标签，各国都在设法调整社会保障制度，以应对人口老龄化、经济全球化和严重影响制度可持续性的费用增长问题。变革的主要趋势在制度层面，表现为重建社会保障的责任分担机制，减少政府参与，强化个人保障意识，充分发挥社团、家庭和市场的作用。比较典型的是世界银行向各国推荐的三支柱模式，以及在这种模式启发下，部分国家引入的个人账户制度。在许多国家，要求对社会保障实行私有化的观点炙手可热。在政策操作层面，则是政府部门学习和借鉴私营部门的方法，强化社会保障的绩效管理，引入目标定位策略，将社会保障支出集中用于最有需要的人群。例如，美国最近对收入达到一定水平以上的受益人征收一定比例的社会保障税，丹麦、芬兰、荷兰和西班牙等国通过提高有偿工作时间以限制失业补偿金的领取等。

我国的社会保障事业正处于变革和发展的阶段，并且引起相关国际

目 录

1 对英国从福利到工作制度的评估	(1)
引言.....	(1)
评 20 世纪 90 年代中期英国的从福利到工作政策.....	(2)
工作尝试计划.....	(7)
新工党.....	(9)
评估的三种途径.....	(14)
结论.....	(26)
2 意大利工作福利政策的演变	(28)
对意大利失业情况的定量综述.....	(29)
意大利的失业政策和南部地区的福利模式.....	(36)
20 世纪 90 年代初期：紧急情况下的转型.....	(42)
“社会公益性工作”：工作福利还是社会福利.....	(47)
20 世纪 90 年代的后五年：朝着全面重新定义劳 动力政策的方向发展.....	(56)
3 工作导向型改革：新西兰的新方向	(64)
引言.....	(64)
历史背景.....	(66)
解决失业问题的早期对策.....	(70)

新近的福利制度改革的社会环境·····	(75)
新近的福利改革·····	(79)
结论·····	(92)
 4 从社会福利到工作福利：荷兰 20 世纪 90 年代的	
政策·····	(101)
引言·····	(101)
荷兰劳动力市场制度的历史·····	(102)
重建福利国家制度的必要性·····	(104)
荷兰的劳动力闲置问题·····	(105)
紫色方式·····	(108)
公共援助·····	(110)
少数民族·····	(114)
劳动力市场政策的架构·····	(114)
结论·····	(116)
 5 “从福利到工作”还是“以工作换福利”——法国	
个案研究·····	(119)
引言·····	(119)
社会救助项目简介·····	(120)
重构社会救助的定义·····	(121)
项目介绍·····	(126)
对残障人士的救助·····	(126)
法国近期社会救助体系新变革的一些主要特点·····	(137)
对其他主要项目的评估·····	(152)
法国，何种案例适用于 WTW 政策·····	(155)
 6 美国：推动人们从福利走向工作·····	(166)
背景：福利范围·····	(166)

向工作福利制转变·····	(168)
对 TANF 从福利到工作的方向和范围的研究·····	(173)
对推动人们从福利走向工作项目的总体评估·····	(182)
7 瑞士的积极性政策·····	(192)
积极性政策在瑞士的出现·····	(192)
瑞士的政治、经济和社会模式：传承历史·····	(194)
从黄金时代到危机出现：瑞士的经济、就业和社 会政策·····	(197)
瑞士福利国家体制改革·····	(205)
结论·····	(210)
8 瑞典——依旧是文明版的工作福利制度·····	(219)
绪论：欧洲失业率居高不下，瑞典的工作福利 制度进退维谷·····	(219)
早期的瑞典工作福利制度，即工作换福利模式·····	(221)
20 世纪上半叶的工作福利制度危机·····	(226)
新工作福利计划——地方性福利促工作方案：乌 普沙拉模型·····	(229)
到 2000 年使公开失业的工人减半·····	(231)
总结与讨论：瑞典——依然走温和主义道路，还 是建立文明版的工作福利制度·····	(234)
9 20 世纪 90 年代挪威“工作手段”激励政策：	
理论与改革·····	(239)
引言·····	(239)
挪威“工作手段”理论：起源与本质·····	(242)
社会政策的最新改革·····	(244)
挪威社会救助：“工作福利”制度改革与地方政	

府激励劳动力市场计划	(248)
总论	(252)
10 激励失业者：挑战重重	(262)
挑战日益突显	(264)



1 对英国从福利到工作制度的评估

肯·贾奇 (Ken Judge)

引言

虽然英国在 20 世纪 90 年代中后期的几年里经济持续增长,但仍然面临着许多严重的就业问题,其中的一些问题由来已久,有着深刻的根源。首先,20 世纪后半叶,英国在就业趋势上存在着明显的性别差异。一方面妇女在劳动力市场的参与率稳步增长,但另一方面男性的就业水平却明显下降。通过与 1951 年男性公民的就业率的比较发现,新千年来临时,在 25~49 岁的男性公民中,有多达 150 万人本来可以就业但实际上却没有工作。第二,社会上长期存在一部分人长期失业的严重问题,尤以年轻人及少数民族群体为最,他们的失业率经常超过 20%,在一些最不发达地区,这些人的失业率很容易突破 50%,甚至更高。第三,完全依赖社会福利及完全与劳动力市场失去联系的人数急剧增加。举例来说,有大约 100 万的单亲父母没有工作,其中绝大多数是女性;同样,有将近 200 万人长期依靠疾病待遇或丧失工作能力待遇生活,他们中绝大多数是男性。80 年代后期以来,上述两类人的数字翻了一番。

为了解决这些问题及其他有关问题,英国政府对被广泛称为从福利到工作的政策,换言之就是积极的就业政策,越来越予以重视。实际上,采纳这类政策来解决长期失业引起的经济和社会问题并不是一项新

举措，早在1997年之前，撒切尔和梅杰政府就投入了相当数额的政治资本来推进从福利到工作的政策。1997年，托尼·布莱尔在选举中获胜后，政治事务的优先顺序发生了戏剧性的变化，福利制度改革，尤其是从福利到工作的政策一跃成了英国新工党国内政策议程中的核心问题。

艾伦·迪肯（Alan Deacon, 1998）认为，从福利到工作政策有三个主要的目标：第一，通过发放就业补贴、创造新的工作岗位，或者提供培训并强化工作经验等手段，来增加那些纯粹依赖社会保障救助的人的工作机会；第二，通过提供一系列广泛的咨询服务以及培训和发展的机会来改变那些长期领取社会福利的人的态度和动机；第三，通过改革税收和福利待遇体系结构，从政策上更加明确地激励社会福利的申请者去积极地利用所提供的工作机会。从福利到工作政策的这三个重要方面可以从1997年起布莱尔政府计划实施或已经实施的变革中得到不同程度的反映。然而，在对新工党的从福利到工作政策的主要特点进行总结之前，我们有必要来看一看在1997年大选前有什么样的有关的研究材料可供我们参考。

评 20 世纪 90 年代中期英国的从福利到工作政策

有关1997年工党选举获胜之前英国的从福利到工作政策情况的可供参考的最好的资料要算由约瑟夫·罗文特里基金会（Joseph Rowntree Foundation）受托完成的研究成果。卡伦·加德纳（Karen Gardiner）在她1997年所写的《论从救助到工作的桥梁》一文中共总结出了42项政策措施以供评价，选择这些措施的出发点如下：

从理论上讲，从福利到工作政策指的是任何旨在鼓励或促使人们从依赖福利转向有偿工作的政策干预。在实践中，它涵盖了从提供托儿所到公共交通补贴等很大范围内的问题。本文旨在把目前英国政府正在实施的，由社会保障部、教育与就业部及国家就业服务局提供赞助的所有成型的从福利到工作政策措施全部包含进来。因此，文中所涉及的政策仅是那些将促使人们就业作为主要目标的政策。（Gardiner, 1997）

在表1—1中，加德纳提出的42项从福利到工作政策措施被分成8个不同的类别列出。其中很大一部分措施反映的是在“教育/培训”方面的投资水平差异，在强调青年培训及学徒计划的同时也以各种方式来放宽学习期间领取救助的权利的限制。这类政策措施直接针对的是与缺乏教育、技能和经验有关的就业问题。第二类所包含的12项措施侧重

于求职援助，旨在提高无业职工寻找工作的技巧，增加对空缺职位的了解，同时通过提供电脑和电话等设施来提供具体的协助。第三类措施包括了3项内容，旨在向雇主提供财政方面的激励措施，具体方法是通过减免税收、工资补贴，或在职工就业初期继续给予失业救助等。这些措施可以直接降低劳动力成本，进而刺激市场对劳动力的需求，或者帮助雇主消除疑虑，因为他们不确定向某些职工提供在真正的工作环境中证明自身价值的机会这种做法是否明智。接下来的一类是创造公共岗位，在公共事业和志愿领域，虽然仍然有为此目的而努力创造新工作岗位的情况存在，但这在现代英国已经越来越罕见。另外，加德纳把失业待遇也作为一类，这多少让人有些感到意外，不过，她对此给出了三个原因：一是她认为待遇申请人必须在求职方面符合严格的标准才能获得领取待遇的资格。二是表1—1中列举的许多其他类型的措施，如教育、培训和工作援助等也都“捆绑”在待遇领取的框架之内。三是待遇本身的实际构成是影响就业与失业方面的激励措施与制约措施的重要组成部分。接下来的一类在求职待遇则是比较清楚明了的。

上述几种类型的措施的主要目的是向低收入的职工，尤其是那些在儿童保育和住房方面开支过高的职工提供直接的激励。而工作引起的额外开支方面的援助则是间接式的补贴，这一类有其潜在的重要性，因为它会极大地影响到求职者对“工资盈余”的理解。不过，加德纳在这里只列举了一个例子，即职工上班时的儿童看护。最后一类是临时财政救助，表中就此类也有一些具体而明显的例子。

加德纳的总结分类的主要目的是为1997年英国的42项从福利到工作措施的推行成功寻找依据。但结果证明，这并非易事，因为无论是过去的还是当前的准确恰当地评估数据都很难获得。虽然如此，加德纳还是尽了最大努力来收集每项措施在就业增加量、覆盖面和净成本等方面的信息。有关加德纳的评估标准的进一步信息如框表1—1所示。

收集每项从福利到工作措施的参加人数及总投资额等方面的数据相对来说要容易一些。但要获得就业增量方面的信息就困难得多，而要估计“新增职工”成功就业所节省的相关费用则更是难上加难。在加德纳总结的所有42项措施中，只有9项粗略地估算了每增加一个就业者所需要的年单位总成本。表1—2是有关结果的概括。

从福利到工作计划的类型

表 1-1

教育/培训	求职援助	对雇主的激励或要求	创造公共岗位	失业待遇	在职待遇	工作引起的额外开支的援助	临时财政救助
工作培训	再就业面试	雇主的国家 保险缴费假期	项目性工作 (试点措施)	求职者津贴 或收入援助	家庭信贷或者 残疾人工作津贴	职工上班时 的儿童照护	住房待遇延续 或家庭税待遇
青年培训	再就业课程	工作启动计 划(试点措施)		求职者津贴 或失业待遇	专门家庭信贷		快速家庭信贷
青年信贷	工作计划研 讨会	工作尝试计 划		收入援助	收入补足(试 点措施)		返岗奖金
现代学徒计划	求职研讨会			住房待遇	工作匹配计划		育儿奖金
职业发展贷款	工作总结面 试及研讨会			家庭税待遇	住房待遇		求职者补助
职业发展贷款补 充	旅行面试计 划				家庭税待遇		
工作技能(试点 措施)	工作俱乐部						
岗前培训(试点 措施)	工作至上计 划						
领取救助金 期间其他形式 的学习	工作面试担 保						
	1-2-1 计划						
	父母附加计 划(试点措施)						
	工作合同 (试点措施)						

来源: Gardiner (1997)

框表 1—1 评估从福利到工作措施的标准

就业增量	该措施在帮助人们求职方面的成功率，即靠从福利到工作措施的帮助找到工作的、否则就会处于失业状态的参加者所占的比例。
覆盖面	措施的覆盖范围，即选择参加从福利到工作计划的人口所占的比例。
净成本	每项措施在促成某人就业方面所需的成本。要计算每个“新增职工”的总成本，就需要知道单位成本及每项措施的就业增量方面的信息。而要计算从福利到工作措施的净成本，就必须考虑到节省下来的费用，其中包括税收的增加和政府福利支出的减少，此外，还包括经济和社会方面的各种潜在的收益。政府节省的费用的多少又取决于“新增职工”的工资的高低及他们就业时间的长短。更广泛的收益则由更宽广范围的因素决定。

来源：Gardiner (1997, pp. vii - viii)

表 1—2 从福利到工作计划：货币价值与就业增量 单位：英镑

措施内容	年单位成本 (£)	就业增量	每新增一人就业的年单位成本 (£)			
			1 000 ~ 3 000	3 000 ~ 6 000	6 000 ~ 10 000	40 000 以上
教育/培训						
工作培训	1 444*	3%				。
求职协助						
工作计划研讨会	104	2%		。		
工作俱乐部	172	4%		。		
工作至上计划	195	2%			。	
1—2—1 计划	64	2%		。		
旅行面试	42	3%	。			

续表

措施内容	年单位成本 (£)	就业增量	每新增一人就业的年单位成本 (£)			
			1 000 ~ 3 000	3 000 ~ 6 000	6 000 ~ 10 000	40 000 以上
对雇主的激励或要求						
工作启动计划 (试点措施)	1 250	17%			。	
在职待遇						
工作匹配计划	1 667	28%		。		
临时财政救助						
求职者补助	200	8%	。			

说明:

(1) 有关培训的数据是基于对以往措施的评估。

(2) 对就业增量的估计值并不完全一致。有关工作启动和工作匹配计划的估计值代表的是只有参加该计划才能有工作的参加者比例。有关旅行面试和求职者补助计划的估计值代表的是只有依靠该计划的帮助才能找到工作的参加者比例。有关工作培训 (1 年)、工作计划研讨会 (4 个月)、工作俱乐部 (5 个月)、工作至上计划 (4 个月) 和 1—2—1 计划 (6 个月) 的估计值代表的是由于该计划提供的技能或援助而就业的参加者比例, 这是在计划结束后的某段时间 (见括号内) 进行评估得出的。

注: a. 工作培训的单位成本数据是经过调整以后的数据, 它不包括待遇资格的成本。这就使得工作培训计划可以与其他类型的不包含已领取的待遇的计划进行公正的比较。

来源: Gardiner (1997)

从许多方面来看, 表 1—2 的这些估计值都应该是“夸大的臆测”, 它们中的每一项都附加有一些重要的限制性条件。例如, 与培训和教育有关的成本过高反映了这样一个事实: 新增职工的好处在几年后才能显现出来, 因此, 就业增量的计量时间长短问题就成了评估的一个关键。尽管如此, 表 1—2 中的数据的确在一定程度上反映了 20 世纪 90 年代中期英国的从福利到工作政策的各种措施的初步成本与收益。也许最重要的发现应该是从福利到工作政策从整体上来讲确实对帮助人们从单纯领取救助转向参加有偿工作产生了重要的影响。但是, 就不同政策措施的相对成本效益等问题而言, 这些数据还不足以为我们制定政策提供很好的参考。很显然, 要继续大力推行从福利到工作政策, 就必须花大力

气去设计优秀的评估方法和收集良好的评估数据。在加德纳的总结评估完成之后，政府还发起了一项新的试点措施，这项措施被认为是英国的福利到工作计划的成功试点典范。它不仅可以用来指导我们的研究设计工作，也提醒我们未来的困难在哪里。

工作尝试计划

工作尝试计划是由英国就业服务局负责的，就业服务局“在英国负责运作各种各样的劳动力市场服务项目，其中有些项目的服务对象是所有的求职者，而另外一些则只限于失业人员或者其他满足一定资格条件的人员”（White et al., 1997, p.1）。框表 1—2 简要介绍了工作尝试计划提供的服务及其潜在的好处。

工作尝试计划通过多种途径来提高劳动力市场效率。首先，通过职介中心对失业者的筛选，可以降低雇主的招聘成本，这有助于增加向社会公开的空缺职位的数量。其次，人们普遍认为，劳动力市场上的长期失业者面临的一个最大问题是，许多雇主都认为他们的工作能力低下。而工作尝试计划则给长期失业者提供了一个机会来证明这一观点是错误的，这样做并不会给雇主带来很大的开销。长期失业者还存在另外一个问题，那就是长时间的不工作会使他们失去工作信心，不敢也不愿意去找工作。工作尝试计划可以帮助他们克服这一困难，因为他们是由职介中心的官员直接派去填补空缺职位的，从而避免了传统求职过程中的申请及面试程序。总的来讲，怀特等人（White et al., 1997）认为，这项计划的“这些因素都可以促成降低失业率，提高就业率”（p.15）。

对工作尝试计划的评估是通过设计一种匹配分组比较的方法实现的，数据是从两个样本中采集的，一个是干预小组样本，另一个是在一系列重要方面与其相匹配的对照小组样本。干预小组包括来自 250 个精选的职介中心的在 1994 年 5~6 月间登记参与该计划的所有失业人员，而对照小组则是从就业服务局的数据中挑选出来的，它包括来自于不同地区的按性别、年龄组及当前失业时间划分的个人。这两组样本都于 1994 年底，也就是干预小组登记加入该计划约 6 个月后接受了调查。在实际操作中，这一方法存在一个突出的问题，那就是对照小组的响应率（47%）远远低于干预小组的响应率（64%）。另外，这两组样本的

特点存在着重大的统计意义上的差异。例如，工作尝试计划参与者的工资底限相对较低，与就业服务局最近的联系相对较多，而且他们的配偶从事有薪职业的可能性更大。所有的这些因素都有可能增加干预小组成员的就业机会。

工作尝试计划的评估得到的一个重大发现是，6个月后，干预小组中有59%的人报告说他们有了工作，而对照小组中却只有25%。这一结果充分表明工作尝试计划是非常成功的。然而，从理论上讲，进一步进行一项差别比较是非常有必要的，这种差别比较是指先计算样本中具有某些典型特征的最能代表样本整体的那些参与者的就业率，然后与没有参加该计划但却具有相同特征的人员的就业率进行比较。由此得出的结果是，工作尝试计划至少可以将就业机会提高34~40个百分点，“（据我们所知），在以往的国家市场计划的研究中从未出现过这样的结果。”（White et al., 1997, p.123）。

但是，针对这一结果，这里至少有两个重要的问题需要引起我们的注意。第一，结论是经过6个月的时间后追踪调查得出的，这能否说明中、长期也会产生同样积极的结果？第二，这些调查研究结果具有其环境特殊性。“比如，一个很明显的问题是，如果工作尝试计划覆盖更多的参与者，它是否仍然能对促进就业产生类似积极的效果”（White et al., 1997, p.124）。无论这些问题或其他有关问题的答案如何，最重要的结论是从福利到工作政策被认为是成功的。

框表 1—2 工作尝试计划

工作尝试计划旨在增加连续6个月失业的失业者的就业机会。该计划于1993—1994年提出，到1994—1995年已有2万个职位。工作尝试计划包括一个为期3周的工作计划，由职介中心将失业者安排到一个参加该计划的雇主提供的工作岗位上工作。在此期间，求职者继续领取失业津贴，还可领取适当的交通费和餐费补贴。雇主不必为该职工的工作支付工资。3周的“尝试”期结束后，双方共同决定是否要终止工作。对于失业者来说，这就意味着他的失业津贴可以视为没有中断。如果双方都同意继续该工作，那么失业津贴中领者就可以不再登记失业，成为雇员。

职介中心推荐失业者参加该计划时所要考虑的主要标准如下：

- 工作经历可核查。