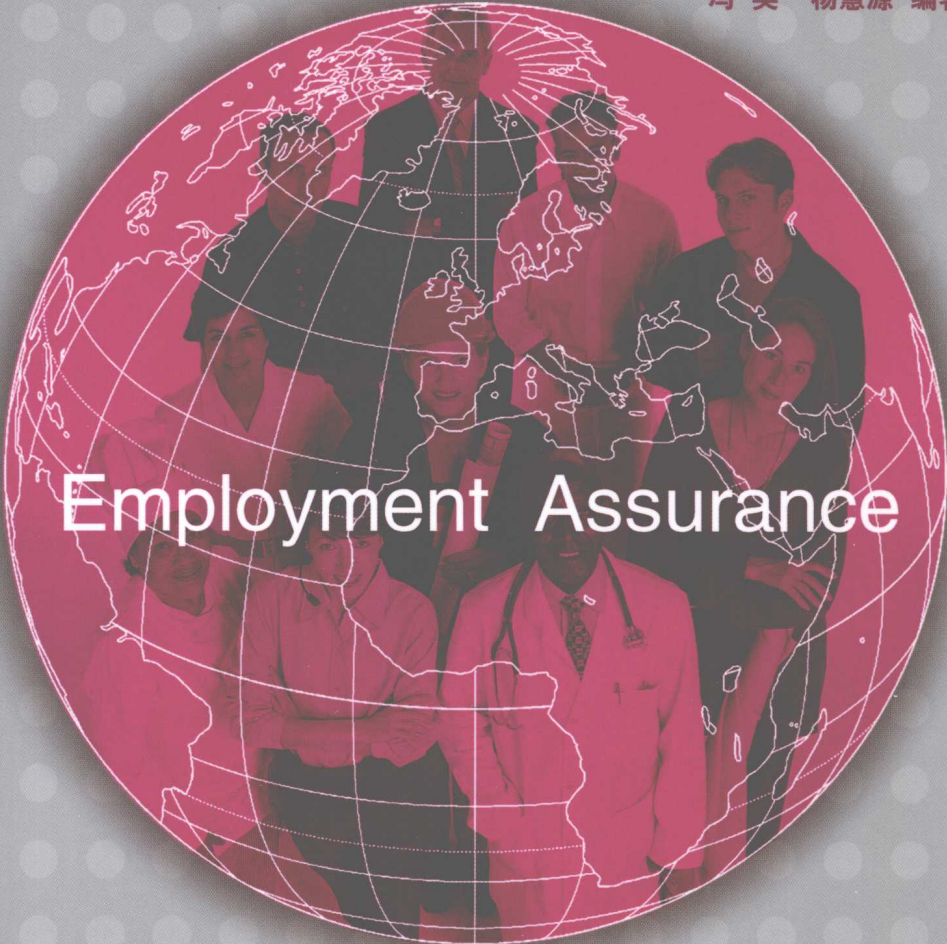


外国^①的失业保障

冯 英 杨慧源 编著

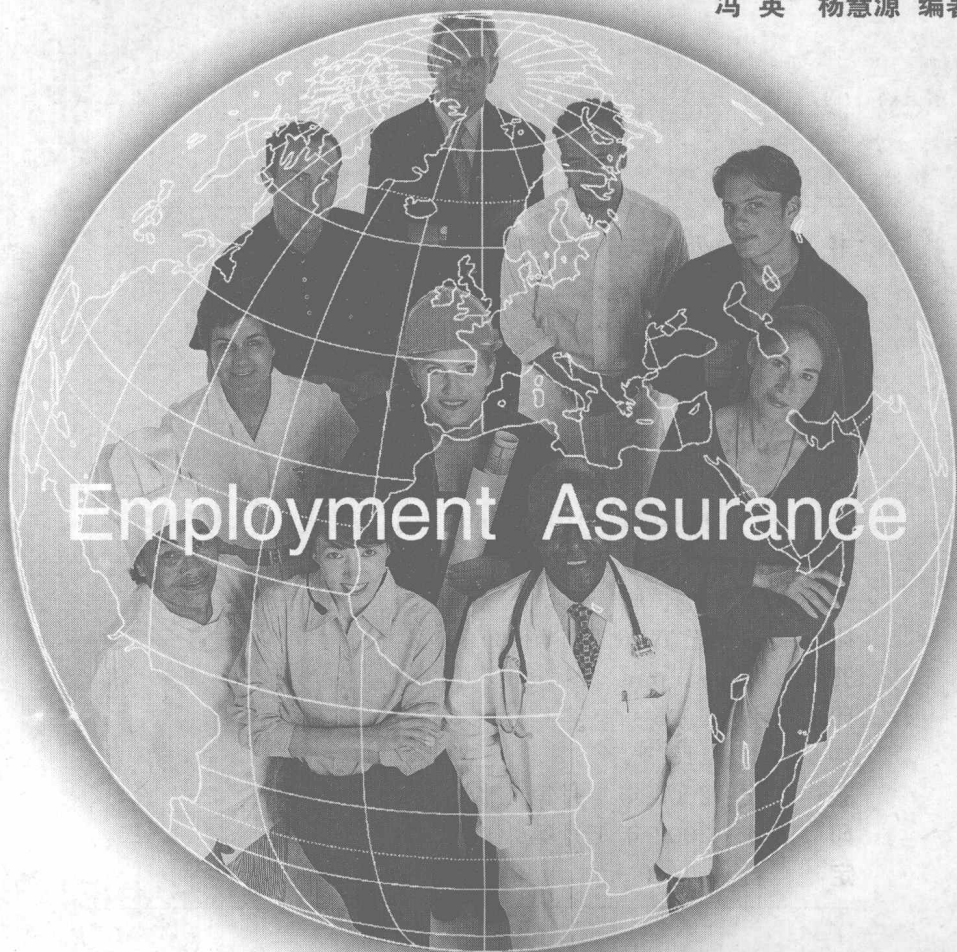


Employment Assurance

 中国社会科学出版社

外国 的 失业保障

冯 英 杨慧源 编著



⊗ 中国出版社

图书在版编目(CIP)数据

外国的失业保障/冯英,杨慧源编著. —北京:中国社会出版社,2008.1

ISBN 978—7—5087—2099—9

I. 外… II. ①冯… ②杨… III. 失业—社会保障—福利制度—研究—外国 IV. D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 000236 号

书 名: 外国的失业保障

编 著: 冯 英 杨慧源

责任编辑: 彭先芬

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码:100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话:(010)66080300 电传:(010)66051713

邮购部:(010)66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京华创印务有限公司

开 本: 145mm×210mm 1/32

印 张: 5.25

字 数: 118 千字

版 次: 2008 年 1 月第 1 版

印 次: 2008 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 10.00 元

序 言

在人的一生中，总有可能要面对来自于自然、经济和社会的各种风险，其中，年老、疾病、失业、工伤、灾害、贫困等，是人类要面对的普遍性风险。随着当今社会的发展，人类抗击风险的能力大大加强，但人类知识的增长、科学技术的进步与管理水平的提高并未从根本上避免风险，反而因工业化的来临及市场经济的确立，许多风险在范围上及程度和发生的频度上不是在缩小而是被放大，且一些风险还以不同于以往的面目呈现出来。每当人们必须面对这些问题时，没有人愿意自己是孤立无助的，而是希望有一种可以借助的坚实可靠的力量来支持自己渡过难关，这样才有可能让生命更有尊严，让生活更加安全与美好。

被誉为社会安全网、社会矛盾缓冲器的社会保障就是这种力量的最典型体现。作为人类文明进步的成果之一，社会保障制度是世界上普遍建立起来的、由一个国家的立法强制规定的、由国家和社会举办的一种防范与化解风险的现代社会制度。世界各国社会保障制度从一开始建立到现在，已经一百多年过去了。它的出现，一方面我们可以说，是源自于人类对生存安全性的内在需求及对生活质量提高的渴望，这种需求与渴望使人们倾向于在风险面前谋求合作；另一方面，从历史的角度来看，社会保障也是人类经济发展到一定阶段，伴随着生产社会化和市场经济的形成，在有了必要的物质基础之后才逐渐发展起来的。它从早期工业化国家的

济贫制度开始,逐步从一个统治者被迫建立起来的、保障少数人的低水平的保障制度发展成为一套受公平理念牵引的、给人以生存安全的、稳定社会秩序与促进社会发展的制度体系。当然,这其中离不开人们以血泪为代价不断寻求与抗争以及思想界对之的不懈探索。如今,在世界上的许多国家,获得社会保障已经作为一项重要的公民的权利被载入宪法。

在社会保障历史演变的过程中,因其融入了不同的社会文化背景,政治结构以及经济特性,逐渐形成了各国不同特色的社会保障制度的架构。究竟如何对待贫困者、残疾者、老龄者、失业者、工伤者、疾病患者等等处于风险中的人们,如何在给定的各种资源范围内将一部分资源配置给社会保障,由于各国的经济发展水平、社会制度、文化背景以及民族传统及政府政策偏好的不尽相同,加上所依据的理论体系存在差异,社会保障的具体面目在不同的国家表现有很大的差异,而且这种差异逐渐类型化。无论是制度建立较早的发达国家,如德国、英国、美国等,还是制度建立不久的发展中国家如新加坡等,还是在制度上发生重大转型的国家如智利等,各国在制度基本类型、实施方式及运行管理等方面,都有各自不同的特点。但一般来说,各国都试图根据自己的国情来制定符合本国实际情况的社会和经济政策,许多经验都是非常值得借鉴的。

在新的社会背景之下,社会保障在世界各国都普遍面临着多种挑战,比如,老龄化带来的养老金支付压力,医疗费用的过快增长导致的政府医疗补贴增加,失业率的普遍提高导致的失业保险金入不敷出等等。面对来自各方面的挑战,许多国家积极地进行着政策调整或制度改革,在具体措施上,主要采取的是拓展资金的来源,削减社会保障开支,实行社会保障制度的私人化、资本化,改进管理,提高服务质量等等。这些都需要政府在社会公平与效率

价值之间通过制度调整而不断寻找恰当的平衡点,都需要理论界如何对政府职能在社会保障中做恰当的定位也不断地进行着反思。当然,由于制度刚性的作用,除了个别的国家如智利,进行了养老保险的激进变革之外,更多的国家在改革的过程中也显得非常谨慎,选择了渐进的变革模式。

社会保障在社会中发挥的作用是毋庸置疑的。但事实上,人类面对普遍化的风险与许多复杂化的社会问题,仅仅依靠这支政府主导的力量显然是不够的。在社会结构已经发生重大变化的今天,无论是面对永恒的难题还是应对新的挑战,调动各种资源,让多种力量发生聚合的作用是一种必然的选择。在许多国家,传统的民间力量伴随着公民社会的崛起而日显其强大。例如,在社会组织层面上,存在着被称为“第三次社会分配”的,建立在自愿基础上的,以发展公益慈善事业为目标的慈善组织,且随着公益慈善事业的壮大,在社会政策逐步完备,在管理方面也更具规范性,这已使慈善组织完成了从传统的民间自力力量向现代自治组织的变迁;在公民个人层面上,存在着在职业之外,不受法律的强制的、为改进社会、提供福利而付出努力的志愿者,且在志愿精神的感召下,志愿者在数量上越来越多。各种民间资源,无论是对长期弱势群体(贫困群体)还是对暂时弱势群体(海啸、飓风、地震等自然或社会突发事件中的灾民等)以及对其他需要支援的方面所提供的帮助,都是具有独特价值的,而它起到的促进社会公平、平衡贫富差距、缓解社会冲突方面,与社会保障具有异曲同工的效果。而这些,在调整舆论导向、引领社会风气方面所产生的价值更是难以估量的。

由于人类存在着与生俱来的局限性以及现实中的各种条件约束,即使是对于一项具体的制度,如何设计好并随社会的变化再将

之完善,也往往成为一个没有句号的持续工程,同样,探讨人类面对的普遍性的问题更是一项没有止境的事业。由中国社会出版社出版的本系列图书,将目光聚焦在了世界上主要国家或国际组织在解决上述提到的为人类普遍性风险问题与困难而建立起来的社会保障制度以及关于慈善组织与志愿者的发展情况与相应制度安排。本次出版的系列图书是在中国社会出版社的大力支持下,在广泛了解近年来的研究成果的基础上进行的编著,具体内容包括《外国的社会救助》、《外国的失业保障》、《外国的医疗保障》、《外国的慈善组织》和《外国的志愿者》。除笔者作为编著人之外,每本书其他编著者的参与情况如下:《外国的社会救助》:聂文倩,《外国的失业保障》:杨慧源,《外国的医疗保障》:聂文倩,《外国的慈善组织》:穆风龙、聂文倩,《外国的志愿者》:张慧秋、白亮。

感谢中国社会出版社的大力支持与辛勤付出,感谢该书系的每一位参与者,感谢所有关心我们的相识与不相识的朋友。在阅读该书系的过程中,如果您有什么建议、批评与意见,请告诉我们!

冯 英

2007年12月于北京科技大学

目 录

第一章 失业社会保障总论	1	
第一节 关于失业的基本理论	2	
第二节 失业保险制度概述	11	
第三节 促进就业制度概述	22	
第二章 美国的失业保障	27	
第一节 美国失业保险制度的建立与发展	27	
第二节 美国失业保险的基本内容	30	
第三节 美国的促进就业措施	37	
第四节 个案:纽约失业保险制度	42	
第三章 德国的失业保障	48	
第一节 德国失业保险制度的形成与发展	48	
第二节 德国失业保险的基本内容	49	
第三节 德国失业救济的主要内容	55	
第四节 德国的职业促进政策	57	
第四章 英国的失业保障	74	
第一节 英国失业保险制度的建立与发展	74	
第二节 英国失业保险的主要内容	76	
第三节 英国促进就业政策的变化	78	
第五章 法国的失业保障	88	
第一节 法国失业保险制度的建立与发展	88	目 录

第二节	法国失业保险的主要内容	89
第三节	法国的就业促进措施	92
第六章	瑞典的失业保障	99
第一节	瑞典失业保险制度的建立与发展	99
第二节	瑞典失业保险的基本内容	100
第三节	瑞典的促进就业措施	103
第四节	瑞典工会组织对就业的促进作用	109
第七章	加拿大的失业保障	115
第一节	加拿大就业保险制度的建立与发展	115
第二节	加拿大就业保险的主要内容	117
第三节	加拿大的职业培训	122
第八章	日本的失业保障	130
第一节	日本失业保险制度的建立与发展	130
第二节	日本失业保险的主要内容	132
第三节	日本的促进就业措施	138
第九章	韩国的失业保障	147
第一节	韩国雇佣保险制度的建立	147
第二节	韩国雇佣保险的主要内容	148
第三节	韩国的促进就业措施	150

第一章 失业社会保障总论

失业是劳动力与生产资料处于分离状态的一种社会现象。是社会发展到一定阶段的产物，是市场经济的伴生物，就业是人类劳动的一种特定的社会形式。在劳动中采取了就业这种社会形式以后，才出现了失业现象。

就业是民生之本，没有就业的增长是无价值的增长。公民对未来经济形势的信心度首先反映在就业方面，不能增加就业的经济增长不可能提高他们对经济的信心度。

失业是科技革命和社会经济变迁的副产品，是市场经济体制下不可避免的经济现象，而且，随着工业化的发展，失业问题会变得越来越突出，但是，社会对失业的承受力是有限度的，如果一个国家或地区的失业率超出了社会的承受上限，就会引发严重的社会经济问题，甚至产生社会动乱。就业问题不仅是一个重要的经济问题，而且是一个十分敏感的社会问题。

在市场经济条件下，失业率与经济增长率、通货膨胀并列为反映宏观经济运行状况的三大经济指标，而失业率与通货膨胀率之和被经济学家称为“痛苦指数”，是反映居民生活水平变化的主要指标值。

截至1995年，全世界大约有63个国家建立了失业保险制度。从世界方面看，失业问题在不同的国家问题有所不同，不同国家，因经济、文化、历史传统及政府政策偏好的差异，具体的失

业保障制度也存在着差异。失业和就业总是紧密相关的，从 20 世纪 80 年代开始，世界的发展趋势是从关注被动的失业向积极推动就业扩展，将大部分的财力和精力投入到预防失业和促进就业方面上来，并且强调积极发挥市场的作用。在西方发达国家，改革的具体方面包括：改革失业保险费等筹集办法，鼓励企业雇佣失业人员；改革津贴发放结构和方法；激励失业人员积极寻找工作，鼓励雇主创造就业岗位、雇佣失业人员；大力开展多种职业促进措施，对失业人员进行职业培训与就业指导等。

第一节 关于失业的基本理论

一、失业的概念

失业是就业的对称。失业是劳动力供给与劳动力需求在总量或结构上的失衡所形成的，是指具有劳动能力并有就业愿望的劳动者处于没有就业岗位的状态。1988 年，国际劳工组织通过的《促进就业和失业保险公约》对失业所下的定义是：在一定年龄以上、在参考时期内没有工作、现时可以工作，且正在寻找工作的人。“一定年龄”通常是指 16~60 周岁；“参考时期”至少在 3 周以上；“没有工作”指没有受雇从事有报酬的工作或自我就业；“现时可以工作”指在参考时期内有能力从事有报酬的工作或自我就业；“寻找工作”指在最近一定时期内，一般为 1 个月，为寻找有报酬的工作或自谋职业已经采取了专门的行动，如在就业服务机构办理了失业登记，向用人单位递交了求职申请，寻找场地、设备准备自谋职业等。根据以上定义，一般失业主体必须具备三个条件：1) 有劳动能力；2) 愿意就业，即正在采取各种方

式寻找工作；3）无工作，即不在有报酬的职业或自营职业中。

二、失业的类型

在理论上，根据不同的标准可将失业划分为不同的类型。

（一）根据造成失业原因是主观的还是客观的，可以把失业分为自愿性失业和非自愿性失业。

自愿性失业即是指由于本人的原因而没有工作的现象。造成自愿性失业的原因是多方面的，如劳动者不愿接受现行的货币工资水平或不愿降低收入水平而自动放弃就业机会，或者是失业者得到的失业保险金过高，致使一部分人宁愿失业领保险金，也不愿意积极寻找工作，或是人们过分追求工作待遇和优越工作条件，拒绝接受适当的工作以及其他原因等等。

所谓非自愿性失业，是指在劳动年龄阶段内，有就业能力和就业愿望的劳动者，由于非本人所能控制的原因而没有工作的社会经济现象。这种现象一般出现在劳动者愿意提供的总劳动供给超过雇主愿意雇佣的总劳动需求这一前提下。即指在劳动力市场的条件下，工人愿意接受雇主安排的工作，不管这样工作的工资多少，但由于利润不高，或由于设备不足，雇主还是不愿意雇佣工人，这样就容易产生非自愿性失业。非自愿性失业主要由凯恩斯提出来的，他认为，形成非自愿性失业的原因，主要是有效需求不足。也就是说，劳动者愿意接受现有的货币工资水平而就业，但却找不到工作。

（二）根据造成失业的客观原因的不同，又可将非自愿性失业分为以下五种类型：

1. 结构性失业。结构性失业，是指一定时期由于劳动力的供给和社会对劳动力的需求在职业、技术、区域等结构方面的不平

衡而引起的失业，即由于一部分劳动者从事的职业、掌握的技术或所要求工作地域与社会所能提供的劳动岗位有一定差异，从而使这部分劳动者无法找到自己力所能及的工作而处于失业状态。其主要特征为，失业与职位空缺并存。引起结构性失业最直接的原因是失业者短期内无法掌握新工作所要求的技术，或是失业者无力承担技能培训所需的费用，从而不能填补职位空缺。这类人口的规模主要由一定时期社会经济结构的层次变化以及劳动者对这种变化的适应能力所决定。而后者在一定程度上又取决于政府和社会能否为劳动者提高这种适应能力创造必要的条件。在一般情况下，结构性失业的持续时间长于摩擦性失业，并主要发生在那些缺乏劳动技能的劳动者身上。

2. 季节性失业。季节性失业，是指因某些行业具有需求上的季节性而引起的失业。生产或消费旺季时需要较多的劳动力，而在需求进入淡季时，对劳动力的需求相对减少，从而引起一部分劳动者暂时失业。这种失业在很大程度上受行业自然状态的影响，是一种由客观条件影响和决定的失业，它主要存在于那些季节性比较强的部门和行业，比如农业、建筑业、旅游业、制糖业等。与周期性失业相比，季节性失业持续时间较短，对社会和劳动者的影响也相对较小。

3. 周期性失业。周期性失业，是指在经济发展的周期性波动中由社会需求下降、经济萧条引起的劳动力供给过剩而产生的失业。一般，周期性失业是在整个劳动力市场趋于过剩时出现的，这种失业是经济衰退的重要标志，也是经济危机向政治危机转化的直接因素，是对社会危害最大的一种失业状态。在经济发展过程中，经济的周期性波动不可避免，经济繁荣时，就业机会增多，失业率下降；经济萧条时，劳动力需求减少，失业率上升。

由于社会对经济周期性波动的时机、持续时间、影响的深度和广度缺乏足够的认识,因此,周期性失业是一种最普遍、影响范围最广的失业形态,很难作出预测和防范。导致周期性失业产生的主要原因是社会需求不足,由于社会需求不足导致生产和流通环节减产和裁员,引起就业岗位的相对和绝对减少,失业人口增加。正是由于如此,缓解这类失业的根本途径是刺激社会需求,并由需求的增加带动就业岗位和就业人口的增加。

4. 摩擦性失业。摩擦性失业是指劳动力市场因暂时的或偶然的供需失调而引起的失业。比如因劳动者变换工作、企业暂时停产等因素引起的劳动者的暂时失业。摩擦性失业时间的长短和规模的大小主要取决于劳动力流动的频率,也受劳动者职业稳定程度的影响,它与劳动力流动的频率成正比例关系,与劳动者职业稳定程度成反比例关系。摩擦性失业是竞争性劳动力市场的一个自然特征,它是一种不可避免的正常性失业,即使劳动力市场处于供求平衡或岗位有空缺的状态时,也会存在这种类型的失业。因此,与摩擦性失业相对应的失业率通常被称为自然失业率或充分就业失业率。目前,国际上比较通用的自然失业率标准在4%~5%左右。

5. 技术性失业。技术性失业是指由于使用新机器设备和材料,采用新的生产工艺和新的生产管理方式,出现社会局部劳动力过剩而引起的失业。

(三) 根据失业的表现形式,可将失业分为显性失业与隐性失业。显性失业,又称为公开失业,是指有劳动能力和劳动意愿的适龄劳动者处于一种工作时间为零、工薪收入为零的状态。在这种状态下,劳动者与生产资料相分离,不能结合,这是一种明显的,可以看得见的失业。隐性失业,也叫“隐蔽性失业”,这

一概念是西方经济学家 J. 罗宾逊针对发达国家 20 世纪 30 年代经济大萧条时期大批熟练工人不得不从事非熟练工作, 其生产率远低于潜在的生产率, 因而存在一个隐蔽的劳动潜能这一现象而首先提出来的。隐性失业之所以称为失业, 是因为劳动者处于无工可做或其生产能力未完全发挥的状态。之所以称作是隐性的, 是因为隐性失业者从形式上看, 并没有失业, 他们仍然处于由雇主支付工资或自我雇佣状态。

(四) 根据失业的持续时间分类, 可将失业分为短期失业与长期失业。所谓长期失业一般是指失业周期在 6 个月以上者。相应地, 短期失业就是指失业 6 个月以下的。

三、国外关于失业的主要理论

失业现象最早产生于西方的资本主义国家, 是市场经济发展过程中不可避免的一种现象。对于失业这一重大的社会问题, 西方经济学家给予较多的关注, 并提出了种种失业理论。

(一) 古典学派的充分就业理论

古典学派是由萨伊奠基的, 以马歇尔和庇古为主要代表, 它以 19 世纪 70 年代的“边际革命”为标志, 可以分为古典经济学体系和新古典经济学体系两部分。其共同特点是: 对失业理论的探讨坚持萨伊“供给会自己给自己创造需求”的信条, 假设在完全竞争的市场条件下, 不可能有长期的、大规模的就业不足和生产过剩。该学派认为, 劳动供给和劳动需求的相互作用可以决定实际工资和就业水平, 由于货币工资具有完全的伸缩性, 因此, 自由竞争会使劳动力供求关系通过工资的上下浮动而自动趋于平衡, 经济运行总是处在充分就业状态。在工资这只“看不见的手”的自发调节下, 即使出现失业现象, 也只是不愿意接受现有

工资水平的“自愿失业”以及因寻找工作而出现的“摩擦性失业”，但是，这两种失业并不是非常严重的问题，它的存在与充分就业可以并行不悖。根据古典经济学家的基本信条，一个充分运行的市场机制和供求规律是治理失业的最好工具。作为政府，减少失业的最好办法就是什么事都别干预，不要人为地制定保护劳动的制度和政策，只需充当市场经济的“守夜人”就行了。顺其自然，“无为而治”成为当时政府治理失业的第一准则。因此，萨伊的失业理论概括为以下三点：1) 正常情况下，市场经济通过价格机制自发地调节，商品市场和生产要素市场会趋于供求平衡，经济会自动实现充分就业；2) 偏离均衡是暂时的，也是不正常的，因此失业是暂时的，不是内在的；3) 反对政府干预经济，主张自由放任的市场经济。

以新古典学派著称的马歇尔继承了萨伊的庸俗经济学的衣钵。他在1890年出版的《经济学原理》一书中，在分析了资本主义的失业现象之后，提出在自由竞争的条件下，只要劳动力市场没有人为阻力，就可以通过工资的自由涨落和劳动力供需之间的自发调节，而达到充分就业。马歇尔和古典经济学一样，在就业问题上提出自由放任原则，反对政府对劳动力市场的干预行为。

(二) 凯恩斯主义失业理论

1929年~1933年世界性的经济危机猛烈地冲击了资本主义经济，西方各国经济陷入长期萧条，失业问题日趋严重。大量失业的现实使劳动力市场自动调节而实现均衡的理论不能自圆其说，经济形势的变化要求提出一种新的理论来解释并治理资本主义经济的失业现象。1936年，凯恩斯出版了《就业、利息与货币通论》，批判了传统的失业理论。

凯恩斯认为，资本主义真正的经济病症，一是危机，二是失业。而失业不仅是经济危机的集中表现，而且是困扰资本主义制度的主要祸害的根源，只要全社会消灭了失业，包括危机在内的一切难题便可迎刃而解。凯恩斯的充分就业理论是针对非自愿失业提出来的。凯恩斯把非自愿失业的根源归结为社会的“有效需求不足”。凯恩斯分析认为：由于有效需求是由人们对消费品的需求和企业对生产物品的需求两部分构成，而在市场经济运行中，却存在三条永恒的心理规律抑制着消费需求和投资需求的增长：一是“边际消费倾向递减规律”，即人们消费的增加通常赶不上收入的增加。因此随着人们收入的增加，收入增加的更大部分被留下来作储蓄，而只消费掉收入增量的较小部分，从而导致消费需求不足。二是“资本边际效率递减规律”，即随着投资的增加，资本预期的收益从短期看，时高时低不稳定，从长期看有下降的趋势。因此，预期投资利润下降，资本家投资信心不足，使得资本家的投资需求不足。三是“货币流动偏好规律”，即货币在所有资产中具有最大的灵活性，可以用来满足投机，于是，人们对货币的需求增强，利息率上升，投资成本提高，资本家不愿投资，也使投资需求不足。由以上三个心理规律决定的投资需求不足和消费需求不足引发了有效需求的不足。不足的有效需求和总供给的均衡，使社会的就业水平经常处于一种“小于充分就业的均衡状态”，因此，仅仅靠市场调节必然形成“非自愿失业”。

由于凯恩斯推翻了萨伊关于供给自动创造需求并自行实现充分就业的法则，因此，他建立的政府与市场相结合的失业治理理论，成为现代西方最重要的失业理论。在他之后，1958年，英国经济学家菲利普斯通过研究失业与通货膨胀之间存在的相互替代