

# 比利时失业保险体系对中国失业保险改革的启示

董克用, 李刚

(中国人民大学公共管理学院, 北京 100872)

**摘要:** 比利时的失业保险体现了两个发展方向: 一是按照社会救济的性质, 演化成为针对社会低素质人口的社会性人力资源调整规划; 二是回归到保险的本质, 围绕新时期的社会不可抗力进行失业保险的新项目设计。本文分析了这两种发展方向的成因, 对比了其差别, 并分析了比利时失业保险改革应该选择第二种方向的三个原因。

**关键词:** 比利时失业保险制度; 中国失业保险制度改革

**中图分类号:** F840.61 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2008)03-0071-05

## Implication of Unemployment Insurance of Belgium on China's Unemployment Insurance Reform

DONG Ke-yong, LI Gang

(School of Public Administration, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** The development of unemployment insurance in Belgium emphasizes two aspects: first it evolved to social human resources restructuring according to the property of social relief; second it made new project designs according to force majeure in new time. The reasons behind these two aspects as well as the differences were analyzed in the paper. It also put forward and analyzed the three reasons why China should stress the second aspect in its development of unemployment insurance.

**Keywords:** unemployment insurance system of Belgium; unemployment insurance system reform of China

失业保险的主要覆盖范围是“非自愿失业者”<sup>[1]</sup>。笔者认为,“非自愿失业者”还可以分为两类:一类是由于“自身素质较差的原因”而导致的失业,第二类是由于“外部不可抗力的原因”而导致的失业。失业保险也因此有了两个发展方向:一是演化成为救济性质,成为针对社会低素质人口的社会性人力资源调整规划<sup>1</sup>;二是回归到保险的本质,成为针对新时期外部不可抗力失

收稿日期: 2007-11-06

基金项目: 本文得到教育部人文社科项目“欧盟东扩后的欧洲劳动力市场研究”的资助,是阶段性成果之一,项目编号 05JJDGJW050。

作者简介: 董克用(1953-),男,山西人,中国人民大学公共管理学院院长,教授,博士生导师,主要研究方向:社会保障、人力资源管理。

本文作者在此特别感谢比利时布鲁塞尔自由大学斯土本特(Maxime Stroobant)教授和保加利亚任妮娅(Evgeniya Shulekova)女士在资料收集和翻译过程中提供的支持。

<sup>1</sup> 所谓社会性人力资源调整规划,本文作者的定义是:根据社会发展的目标,科学预测在未来环境变化中社会低素质人口的人力资源需求与供给状况,制定并执行必要的利用和开发策略,使社会和个人获得长远利益。

业风险的社会共济。比利时失业保险体系的传统项目和新项目<sup>[2]</sup>，分别代表了失业保险制度的两种发展方向。

笔者分析认为，失业保险制度两种发展方向的形成有其历史必然性。以比利时的失业保险制度为例，其最初应该是针对外部不可抗力的原因而设计的。究其原因，首先，当时比利时还处在大工业时代，企业多属劳动密集型产业，工人工资收入低，储蓄少，应对失业风险的能力普遍较弱。其次，由于当时还没有进入信息化时代，劳动力市场的就业信息流通不畅，同时经济结构单一，工人可选择的就业机会不多，这些都导致工人面对更高的摩擦性失业的风险。第三，当时的宏观经济调控能力有限，就业者经常面对经济周期性波动的风险。这些外部不可抗力加剧了工人的失业风险危害程度，需要统一的社会失业保险机制来缓解<sup>[3]</sup>。

但是随着社会经济技术的进步，人类社会进入了信息时代和知本时代。高科技产业、服务产业兴起，传统的劳动密集型产业在发达国家开始衰落。于是情况发生了变化<sup>[4]</sup>：首先，知本时代里，更多的人收入增加，储蓄增加，个体应对失业风险的能力显著增强，尤其是一些高素质的专业人才、技术人才、管理人才，他们几乎已经不再需要失业保险机制来抗衡失业风险。其次，由于进入到信息时代，人们获得劳动力市场信息的能力大大增强，而且随着高科技行业、服务行业的兴起，社会也能提供更多的工作机会，这些变化使得有工作愿望的人更容易找到工作，从而大大降低了摩擦性失业的危害。第三，在世界经济逐步一体化，宏观经济调控手段更加有效的情况下，资本主义社会的经济周期性波动的危害也获减轻，失业也不再像资本主义发展初期那样，体现出某种群体的周期性。

随着越来越多的高素质人口脱离了失业保险的实际覆盖范围，比利时传统失业保险项目的针对性发生变化，其针对的失业原因不再是最初的外部不可抗力，而是失业者较低的工作愿望和工作能力。失业保险的工作重心也随之转移，逐步转变为激励失业者的工作态度和提高失业者的素质<sup>[5]</sup>。比利时传统失业保险项目的性质也从风险共济演变成社会高素质群体对低素质群体，新经济区对传统经济区的救济行为。这代表了失业保险制度的第一种发展方向。同样的道理，中国现有的失业保险设计理念沿用了西方国家的传统概念，这样的设计用于今天，结果也不再是风险共担，而是针对低素质人口的社会救济。

然而，即使是在新的时期，由于外部不可抗力的原因而导致的失业风险依然存在，并且产生很大的危害。这些外部不可抗力来自社会、企业和个人各个层面。比利时失业保险的新项目，比如代际协议的规定、职业中断和时间信用的规定，以及提前退休的规定，都是针对新时期的外部不可抗力而设计的，这代表了失业保险的第二种发展方向。

笔者对比了这两种发展方向的不同点（见表1）。

表1 失业保险两种发展方向的不同点

	传统项目及其演化	新项目
性质	最初：社会保险 演化：社会救济	社会保险
适用环境	最初：传统劳动密集型生产企业及其管理环境 演化：高科技产业、服务业等新兴产业及其管理环境	高科技产业、服务业等新兴产业及其管理环境
针对人群素质	最初：与失业人员素质无关 演化：低素质人群	与失业人员素质无关
导致失业原因	最初：外部不可抗力 演化：人员素质较低	外部不可抗力
管理机构的工作原理	最初：遵照保险原则设立，功能、结构简单 演化：遵照社会性人力资源调整规划原则设立，功能、结构复杂	遵照保险原则设立，功能、结构简单

笔者认为，中国失业保险首先要解决一个方向性的问题是：到底是在现有传统项目的基础上

进一步演化成救济？还是针对新时期的外部不可抗力回归到保险的本质？笔者认为，中国的失业保险应该回归保险本质，要强调外部不可抗力的原因，而不是个体素质的原因。笔者的理由是：

### 一、将失业保险定位在外部不可抗力大有可为

首先，从比利时失业保险项目的享受人口数量上看（见表2），其享受总人口达到1071939人，约占到了比利时全部适龄工作人口的17%，远远超过了其传统社保意义上的失业人口规模<sup>1</sup>。笔者认为超出的部分正是比利时失业保险新项目所涉及的范围，也是对失业保险新项目日益增加的社会需要的体现。

表2 比利时享受失业保险各项目福利的人口数量

项目	2006年享受人数	项目	2006年享受人数
全职工作后失业保险金	333586	半提前退休补贴	782
自愿临时工作之后失业保险金	30579	职业中断补贴—完全中断	8859
非全日制工人收入保证补贴	47952	职业中断补贴—工作时间减少	63466
职业转变计划	5483	时间信用补贴—完全中断	12268
临时失业者补偿金	121514	时间信用补贴—工作时间减少	89896
儿童护理人员补贴	4306	毕业生补贴	126010
完全提前退休补贴	111069	老年失业者补贴	116169

资料来源：根据比利时国家就业局内部资料和本文作者在上述机构访谈记录整理。

其次，通过对比比利时失业保险各项目的享受人数和比利时失业保险费用支出情况（见表3），我们发现，比利时传统的“失业保险金”项目所发放的福利资金为63.7311亿欧元，几乎占了全部失业保险支出的70%。但是人口只有333586人，占全部失业保险受惠人口的31%。而“提前退休计划”和“职业中断、时间信用”这两项新项目，所耗费的资金为19.0554亿欧元，占全部失业保险支出的20.9%，但覆盖人口却已经达到286340，占全部失业保险受惠人口的26.7%。可见这些新项目有“投入少，影响大”的特点。

表3 比利时失业保险费用支出情况

支出项目	2006年		支出项目	2006年	
	亿/欧元	比例(%)		亿/欧元	比例(%)
失业保险金	63.7311	69.90	社区基础上的服务支票	4.4552	4.89
提前退休	12.9819	14.24	其他项目合计	3.9429	4.31
职业中断和时间信用	6.0735	6.66	总计	91.1846	100

资料来源：根据比利时国家就业局内部资料和本文作者在上述机构访谈记录整理。

第三，围绕外部不可抗力设计失业保险，能够帮助我国解决许多现实问题。“如果一个人由于企业经营方面的原因，暂时失业且不能正常领到薪酬，这个责任应该由谁来负？”“如果一个人由于自身正当的理由而不能工作，这个责任应该由谁来负？”比利时失业保险新项目覆盖了社会、企业、个人三类客观失业原因，说明这些责任可以由国家层面统一承担起来。但在我国，这些责任基本是由个人或企业承担的，其效果也确实值得商榷。比如新时期农民工被拖欠工资的现象日益普遍，但是却并没有一种社会化、制度化的风险抗衡机制。再比如《劳动合同法》第十四条规定了在何种条件下企业必须与劳动者签订无固定期限劳动合同，这样的设计将个人失业的风险转嫁给了企业，而国家层面则规避了责任。虽然理论上可以换取社会的稳定，但是却以牺牲企业效率为代价。《劳动合同法》第四十二条规定了用人单位在何种条件下不得解除劳动合同。这样的设计同样是将个人失业的风险转嫁给企业，而国家层面则规避了责任。现实情况是，企业并不情愿

<sup>1</sup> 根据比利时国家就业局统计资料显示，截至2006年底，比利时共有10511382人。其中超过64岁的1809017人，占总人口的27.2%。小于20岁的2428706人，占总人口的23.1%。适龄工作人员（20~64岁）共6273569人，占总人口的59.7%。其中没有工作也没有找工作的有1397717人，即自愿退出劳动力队伍的人口占总人口的13.3%。适龄工作人员的其余部分是正在工作或正在寻找工作的人员，有4873942人，占总人口的46.4%。这部分人员又可分为两个部分：即正在工作的人口，共4303000人，占总人口的40.9%；其余为传统社保意义上的失业人口（没有工作但正在寻找工作的人员），共572942人，占总人口的5.5%。

承担这些责任。企业会非常谨慎的选择女性员工，尽量避免和生育期的女工建立劳动关系。

在新的历史时期，上述问题越来越带有普遍性，影响也越来越大。我们也更有理由重新审视我们的解决方案。为什么这些不可抗力的风险要由个人或企业层面来承担？或者说，由个人或企业层面来承担是否是最优的选择？用社会失业保险的方式将这些责任收到国家层面是否值得尝试？

## 二、将失业保险定位在救济上的利弊需要仔细衡量

首先，将失业保险定位在救济上，会混淆失业保险和社会贫困救济的界限，造成社会资源的浪费。更重要的是，如果将失业保险定位在外部不可抗力的原因，符合保险的性质，不会引发社会矛盾。这是因为保险本身是一个公平的概率事件，是一个分担风险的问题。但如果将失业保险定位在救济上，失业保险的性质就会从社会风险共济转变为收入再分配，从而将各地区各阶层经济上的差异转变为政治上的分歧，引发严重的社会矛盾。比利时也给我们提供了这样一个教训：

在比利时，北部的荷兰语区属于现代化程度较高的经济区，高技术产业较为密集，经济日渐发达。而南部的法语区依然以传统的化工钢铁产业为主导，经济日渐落后。当地华人报纸《欧华商报》在2007年9月15日第1版以“比利时陷入国家分裂危机，国会已经完全瘫痪”为标题报道说“比利时大选结束至今已经3个月，但因比国来自荷语、法语区的政治人物间互信已经荡然无存，至今仍无法组成联合政府，越来越多的人主张应考虑将国家分裂为二。代表极端组织的示威者在比利时各地示威，要求国家分裂……”，究其原因，社会再分配制度将地区经济状况变化转化为地区社会矛盾是一个重要原因。《欧华商报》2007年10月1日第1版在“比利时民众高悬国旗维护统一”中提到：“法语区的一名女子表示，过去弗莱芒人要到瓦隆区的煤矿找工作，现在弗莱芒的经济上去了，他们就翻脸不认人了”。

比利时的政治动荡至少给了我们一个思考：如果国民可以在公平的条件下通过自身的能力和努力实现不同数额的财富，却依然要通过非自愿的社会再分配的形式，强行缩小社会贫富差异，这样做的结果真的会使社会更加和谐吗？

## 三、中国将失业保险定位在救济，进一步发展传统失业保险项目的基础条件还不成熟

如前所述，比利时失业保险管理机构经历了两个发展阶段。第一个阶段是20世纪80年代之前，其特征是：性质属于社会共济；工作重点是核实失业状况和发放失业金。20世纪80年代以后，随着外部政治经济环境的变化，比利时失业保险管理机构也发生了变化，进入第二个阶段，其主要的特征是：性质逐步转变为社会救济；工作重点逐步转变为激活失业者工作态度和提高失业者素质。这种变化使得比利时失业保险管理机构在第一阶段根据保险原则而设计出的简单体系越来越难以完成使命。为了适应变化，比利时的失业保险机构从单纯的保险机构演化为针对社会低素质人口的社会性人力资源调整规划机构。

笔者认为，如果中国的失业保险沿着传统思路发展下去，那么失业保险管理机构应该同比利时一样，需要从第一阶段发展到第二阶段。但是社会性人力资源调整规划要以高度的社会组织化为基础，这些基础却是中国不具备的，也不是短时间能发展出来的。

通过对比比利时失业保险体系的考察，笔者认为，社会性人力资源调整规划的失业保险管理机构不是一个可以独立存在的系统，这个系统必须嫁接在完善的非政府组织基础之上。这是因为即使政府机构的能力再强大，其力量始终是有限的，无法独立完成如此庞大的工程。因此在政府和失业者之间需要有管理中介。在比利时，最明显的例子，就是失业保险管理体系借用了工会的力量。工会不仅直接参与失业保险的申领和发放工作，而且在法律上为失业者提供援助，将失业者从一个弱势群体变得更有话语权。此外，比利时失业保险体系还借用了大量的社会合作伙伴的力量。

由于历史和文化的的原因，目前中国的非政府组织依然很不健全。其规模、统一性、可信度都

远远没有达到失业保险体系可利用的程度。所以，笔者认为，如果中国失业保险体系要按传统方向发展，等待管理中介成熟还需时日。

此外，根据对比利时的研究，笔者认为要实现失业保险体系的过渡，还需要提高政府机构的能力，特别是社会性人力资源调整规划能力。要提高这项能力，就需要对中国失业保险的管理机构及其机制重新设计。笔者研究了比利时的失业保险机构运行方式后，发现其组织结构有一个不同于中国的设计原则，即政府组织结构设计的事业部制倾向。所谓政府组织结构设计的事业部制倾向，是笔者将企业管理的概念运用于政府组织管理，从而创造出的一个概念。

在企业管理中，通常会出现两种主要的组织结构，即事业部制和直线职能制。简单地讲，直线职能制政府结构就如同一个大型工厂，下级政府部门就如同车间。在这种体制下，决策要由上层的职能部门统一做出，下级政府部门只是简单的执行机构。而所谓的政府部门的事业部制设计，就如同将下级政府部门设计成一个集团公司的子公司，使其享有更多的自主权和决策权，同时也承担更多的责任。对比这两种不同的管理模式，其优缺点如下表所示：

表4 两种不同的政府组织设计

	直线职能制	事业部制
优点	管理成本低	对民众需求反应灵活
缺点	对民众需求反应不灵活 一抓就死	管理成本高 一放就乱
适合完成任务	执行上级命令	对普通民众负责
适合的管理环境	相对稳定	不稳定，不可预见
权力分配	集权	放权
对管理者素质的要求	要求低，无需自己决策，强调服从	要求高，要求能够自己做出正确的决策，强调创新

比利时的失业保险机构带有明显的事业制特征。比利时国家就业局的管理委员会设置，使得国家就业局可以直接面向公众。管理委员会受民众委托，向国家就业局购买社会服务产品，并监督产品质量、数量。管理委员会有权对国家就业局的各项重要决策行使审批权和否决权。另外，国家就业局从总部到地方分支机构，其负责人都要同国家或地方的议会签订管理合同，在合同中规定任期内实现的社会目标。为了实现这些目标，各级负责人需要自行出台一些带有地方特色的管理项目。这些措施保证了比利时的失业保险机构不仅要行政领导负责，更重要的是，要对服务对象负责。

中国目前的失业保险机构则采用直线职能制的设计。这种设计只是要求下级失业保险机构统一执行上级的政策，无需自己决策；结构功能相对简单，对工作人员的素质也无过高要求。

但如果中国要将失业保险制度过渡到社会性人力资源调整规划阶段，那么，就需要将直线职能制结构转变成事业部制结构。因为在第二阶段，失业保险体系所面临的管控环境会更加复杂，必须随时随地做出灵活的反应。而要实现这种管理体制的转变，一是需要重新设计组织结构，重新划分部门的权力义务，重新设计绩效考核体系以及人员任免规定；二是需要人才储备，事业部制设计对工作人员的素质提出了更高的要求。而要完成这两项工作，对我国的失业保险管理机构而言，无疑是任重道远，不是可以一蹴而就的。

中国目前的失业保险制度建立于20世纪80年代。当时随着经济体制改革，为了应对可能出现的失业大军问题，失业保险制度应运而生。但是在此后相当长的时间里，由于种种原因，失业保险并没有发挥出预想的作用<sup>[6]</sup>。中国的失业保险应该何去何从？笔者认为不要按照传统的思路走下去，最终成为针对社会低素质人口的社会性人力资源调整规划。而是要回归保险本质，围绕新时期外部不可抗力的失业风险做文章。将这个定位体现在中国失业保险体系的设计上，具体表现就是：第一，不要过多考虑将失业保险体系与培训、促进就业等社会措施相联系。第二，应分析新时期由于外部不可抗力原因导致的失业种类，并针对最有危害性的种类（下转第60页）

