

# 工作贫困：现状、成因及政府 劳动力市场政策的作用

——来自欧盟的经验\*

张盈华

工作贫困是就业者收入不足使家庭脱贫的现象。通过对“欧盟收入与生活条件统计”（EU-SILC）数据的分析看出，工资低、收入不稳定和家庭就业不充足是工作贫困的主要原因。荷兰是值得关注的特例。“灵活度—保障度”分布图显示，自1990年代以来，欧盟劳动力市场的市场灵活度提升但保障度下降，临时合同就业者的工作贫困风险加大。对比丹麦和荷兰的“灵活保障”政策发现，荷兰的“灵活就业正规化”模式在应对外围就业者工作贫困方面更具优势。本文估算中国城镇大约有3300万工作贫困者，占城镇就业者的8.4%。建议借鉴荷兰经验，在促进灵活就业的同时加强对外围就业者的收入保障。

关键词：工作贫困 劳动力市场政策 欧盟 荷兰 外围就业者

1970年代，经济危机促使福利国家着力“瘦身”，倡导工作福利（workfare）和工作脱贫（working out of poor），在削减福利项目和福利待遇的同时，放松劳动力市场保护，增进就业灵活性。2008—2009年全球金融危机期间，欧洲大力推行积极劳动力市场政策（Active Labor Market Policy, ALMP），缩短失业保险给付期以激活长期失业者，缩短就业工时以减少企业裁员。<sup>[1]</sup>由此，长期失业问题得以

张盈华系中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员。

\*感谢北京师范大学李实教授、中国人民大学陶然教授、中国社会科学院张翼研究员和吴国宝研究员参与本文讨论并提出修改建议，感谢《国际经济评论》邵滨鸿编审和《拉丁美洲研究》刘维广编审组织讨论会，并对本文提出建议。文责自负。

[1] OECD, OECD Employment Outlook 2011, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/empl-outlook-2011-en> p.40[2016-07-27].

缓解，但短工时、临时合同、非全职等灵活就业增加，与之伴生的是低质量就业和由此带来的工作贫困（working poverty/in-work poor）。工作贫困现象不仅在发展中国家普遍存在，其规模在市场成熟度较高的发达国家同样不小。国际劳工组织（ILO）估计发展中国家有1/3的就业者处于工作贫困（2014年）<sup>[1]</sup>，欧盟统计数据 displays 欧盟各国工作贫困率在3.3%（捷克）~14.1%（希腊）间（2011年）<sup>[2]</sup>，拉美经委会公布拉美各国平均工作贫困率是18.9%（2014年）<sup>[3]</sup>，美国劳工部公布美国工作贫困率是7%（2011年）。<sup>[4]</sup>

尽管衡量工作贫困率的指标各有不同，但一个基本共识是，有工作未必能脱贫，就业质量低会使人们随时有落入贫困的风险。因此，应当关注对工作贫困的研究。如果说扶贫研究是为了降低贫困率，那么工作贫困研究则是为了防止贫困率的扩大。

## 欧盟工作贫困现状及成因

理论上，工作贫困并没有统一的定义，也没有通用的指标。从国际组织和各国公布的数据来看，工作贫困有两个特征：第一，统计对象是就业者或类就业者（暂时失业且正在积极寻找工作的劳动力）；第二，就业者家庭人均收入处在公布的贫困线之下。简单地说，工作贫困者就是“有工作的穷人”（working poor）。

### （一）各国的工作贫困率

“欧盟收入与生活条件统计”（EU-SILC）从年龄、性别、家庭类型、教育水平、就业类型等多个维度展现欧盟各国工作贫困状况。2014年，在18~64岁劳动力中，工作贫困率最高为罗马尼亚的19.5%，最低为捷克的3.6%，欧盟15国

---

[1] ILO, *World of Work Report 2014: Developing with Job*, 2015, <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-of-work/2014/lang--en/index.html>[2016-04-10]. 这里的工作贫困是指就业者的家庭人均月收入不足2美元。

[2] 这里的工作贫困是指就业者的人均收入低于全国可支配收入中位数的60%，其中，就业者是指一年内至少七个月在工作或积极寻找工作的人。Fraser N, Palacios R G, Casas R P, *Working Poverty in Europe: A Comparative Approach*, Palgrave Macmillan Publishing, 2011, p.22。

[3] 这里的工作贫困是指贫困或赤贫家庭中至少有一人处于就业状态，贫困家庭和赤贫家庭的人均月收入分别低于2美元和1.25美元。ECLAC, “Inclusive Social Development: The Next Generation of Policies for Overcoming Poverty and Reducing Inequality in Latin America and the Caribbean”, document for the Regional Conference on Social Development in Latin America and the Caribbean, Lima, 2~4 Nov., 2015, p.33。

[4] 这里的工作贫困是一年内工作时间不少于27周但家庭收入仍在规定的贫困线之下。美国的贫困线按照不同家庭类型设置，例如2011年四口之间的贫困线为22350美元，即每人每日15.3美元。US Bureau of Labor Statistics, *A Profile of the Working Poor*, 2011, 2012, p.1。

平均为9.2%、新成员12国平均为10.9%（见图1）。<sup>[1]</sup>值得注意的是：德国、英国、法国等欧洲大国亦有很高的工作贫困率，瑞典和丹麦虽同属斯堪的纳维亚福利模式但工作贫困率差距很大，转型国家的工作贫困率差异大且分散在排序图谱的两端，这些现象说明：第一，工作贫困普遍存在；第二，工作贫困成因多样。

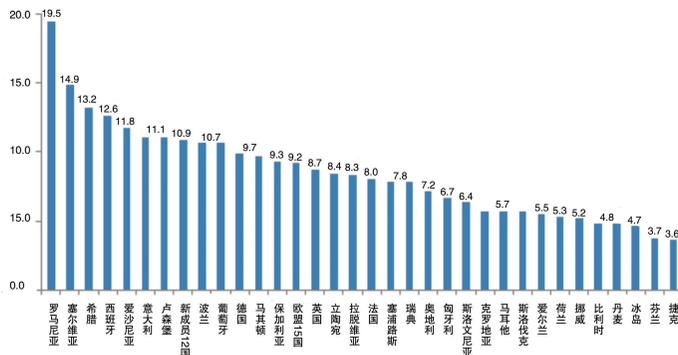


图1 欧盟国家工作贫困者占18~64岁就业人口的比例（2014年；%）

资料来源：Eurostat。

## （二）工作贫困的主要成因

造成工作贫困的原因可分为两类：一是个人原因，如工资收入低、就业困难和就业不稳定；二是家庭原因，如家庭成员劳动参与率低、家庭供养负担重。归结为三个要素：个人工资低、收入不稳定、家庭负担重。

表1 欧盟部分国家的工作贫困率、低工资人数和最低工资（2009年；%）

国家	拉脱维亚	立陶宛	匈牙利	爱尔兰	英国	葡萄牙	荷兰	法国
工作贫困率	10.1	8.2	5.8	5.7	7.8	9.3	4.5	6.4
低工资人数/工作贫困人数	83.2	73.5	69.0	58.2	54.6	52.8	45.7	41.2
低工资者的工作贫困率	26.8	18.6	17.2	13.3	14.9	16.8	8.9	18
最低工资*/平均工资	36.3	39.6	38.5	38.0	38.1	44.6	44.2	47.3

[1] 欧盟15国指法国、德国、意大利、荷兰、比利时、卢森堡、英国、丹麦、爱尔兰、希腊、西班牙、葡萄牙、奥地利、瑞典、芬兰，新成员12国指马耳他、塞浦路斯、波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、捷克和克罗地亚。

\*: 这里是工业、建筑业和服务业的最低工资标准, 未包含商业。

资料来源: 工作贫困数据来自 Fraser N, Palacios R G, Casas R P, *Working Poverty in Europe: A Comparative Approach*, Palgrave Macmillan Publishing, 2011, p.22, Table 2.1; 最低工资数据来自 Eurostat。

第一, 个人工资低。大部分工作贫困者都是低收入群体, 拉脱维亚和立陶宛的低收入者占工作贫困人口的比例在70%以上, 而那些最低工资标准高的国家, 例如法国和荷兰, 低工资者占工作贫困人口的比例相对低(表1)。法国的最低工资标准接近该国工资中位数的60%, 最低工资标准刚好就是欧盟规定的工作贫困线, 那些在正规部门就业、有最低收入保障的劳动者基本不会遇到工作贫困问题。

第二, 收入不稳定。因工作流动性强带来的就业时间短、收入不稳定是造成工作贫困的又一重要因素。在劳动力市场上, 刚离开学校的青年人、传统部门的大龄工人、工作的单身母亲以及临时合同工、自雇就业者等常常处于市场边缘, 是外围就业者, 工作和收入不稳定, 易发贫困。联合国规定的“不稳定就业”包括自雇就业和家庭雇员两种形式, 2013年发展中国家和地区的不稳定就业率是56%, 发达国家是10%。<sup>[1]</sup>不稳定就业的特征是非全职性、临时性和缺乏劳动保护, 极易引致工作贫困。伯恩·哈勒罗德等人分析了欧盟22个国家的数据, 将劳动力分为核心劳动力、核心自雇就业者、过渡性核心劳动力、外围劳动力、外围自雇就业者和边缘性外围劳动力, 发现其工作贫困率依次为2.8%、16%、9.3%、8.2%、14.6%和17%<sup>[2]</sup>, 即边缘劳动力和自雇就业者的工作贫困率是核心劳动力的6倍。

从表2看出, 在欧盟国家中, 18~24岁就业者的工作贫困率显著高于25~54岁壮年就业者和55~64岁大龄就业者, 例如, 瑞典和丹麦18~24岁就业者的工作贫困率分别达到22%和18%, 超出其他两个年龄段数倍。此外, 工作未满1年、临时合同就业和非全职就业等群体的工作贫困率也分别显著高于工作超过1年、无固定期限合同就业和全职就业群体。

第三, 家庭负担重。即使工资不低、收入稳定, 但因家庭负担过重引发贫困的现象屡见不鲜。工作密度(work intensity)被用于衡量一个家庭的就业充足

[1] 联合国: 《2014年千年发展目标报告》, 第10页, <http://www.un.org/zh/millenniumgoals/reports.shtml>[2016-04-20]。

[2] Björn Halleröd, Hans Ekbrand, Mattias Bengtsson, “In-work Poverty and Labor Market Trajectories: Poverty Risks Among the Working Population in 22 European Countries”, *Journal of European Social Policy*, 2015, Vol. 25(5), p.482, Table 3.

度，是18~64岁家庭成员实际工作时间与应工作时间（包括全职、非全职、失业、教育、提前退休等所有时间在内）的比值之和，取值0~1。<sup>[1]</sup>低工作密度值在0.2~0.45之间，意味着家庭全部劳动力的有效工作时间只有20%~45%，就业很不充分，就业成员的家庭供养负担重，易发生贫困。从统计数上来看，欧盟15国低工作密度家庭的平均工作贫困率达到35%，新成员12国接近45%；相反，高工作密度家庭的贫困率分别为5%和6%（见表3）。从这一点上讲，促进家庭次级劳动力就业，可降低工作贫困率。

表2 欧盟工作贫困率与不稳定就业（2014年；%）

国家	年龄组			工作时间		合同类型		就业类型	
	18~24岁	25~54岁	55~64岁	未滿1年	超过1年	临时	无固定期限	非全职	全职
英国	9.5	8.5	9.0	22.6	8.0	11.1	5.9	15.6	5.7
法国	12.8	7.8	6.8	22.2	7.4	14.8	4.8	13.3	6.3
德国	13.7	9.8	9.1	15.9	9.6	17.5	8.0	14.9	7.5
瑞典	21.9	7.2	4.2	14.6	7.4	20.8	4.6	12.0	6.2
丹麦	17.7	4.6	2.3	11.2	4.4	6.2	3.9	8.5	3.5
荷兰	7.5	5.4	4.1	8.3	4.9	7.8	3.8	5.1	4.6
新成员 12国	13.2	11.0	9.6	19.7	10.4	13.0	5.2	33.2	9.2
欧盟 15国	12.6	9.2	8.1	17.9	8.7	16.5	6.0	14.3	7.3

资料来源：Eurostat。

表3 欧盟工作贫困率与家庭工作密度（2014年；%）

国家		英国	德国	法国	瑞典	丹麦	荷兰	新成员12国	欧盟15国
工作 密度	高	3.8	7.3	4.2	5.5	3.3	1.8	6.3	4.9
	较高	11	9.9	12.7	14.6	7.7	4.6	12	9.9
	中	23.9	15.2	18.8	19.2	9.7	14	24.9	19.4
	低	39.5	29.1	31.2	30.8	30.3	29.1	44.5	34.9
青年就业率		58	50	37	55	63	67	/	44
非全职就业率		25	27	19	25	25	50	/	23

[1] Terry Ward, Erhan Özdemir, “Methodological Paper: Measuring Work Intensity”, pp.2~3, ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4838&langId=en[2016-04-02].

注：工作密度依此分类，高=0.85~1，较高0.55~0.85，中=0.45~0.55，低=0.2~0.45。青年就业率是15~24岁经济活动人口的就业率。非全职就业率是15~64岁非全职就业人口比例。

资料来源：Eurostat。

### （三）荷兰值得关注：弱势就业群体的工作贫困率最低

第一，荷兰低工资者的贫困率最低。表1显示，拉脱维亚1/4（26.8%）以上的低工资者面临贫困，法国接近1/5（18%），荷兰却不到1/10（8.9%）。尽管有近一半的工作贫困是因为工资低，荷兰仍是低工资者贫困率最小的欧盟国家。可见，工资低是工作贫困的必要而非充分条件，工资以外的收入保障措施能够有效化解工作贫困风险。

第二，荷兰不稳定就业者的贫困率最低。表2显示，荷兰18~24岁、工作未满1年、临时合同就业和非全职就业等群体的工作贫困率与25~54岁、工作超过1年、无固定期限合同就业和全职就业等群体的工作贫困率差距最小。而且，除临时合同工作以外，其他三类不稳定就业的工作贫困率均为最低。

第三，荷兰低工作密度家庭的贫困率最低。表3显示，荷兰的青年就业率和非全职就业率之高在欧盟国家首屈一指，因此其高工作密度家庭的贫困率非常低，这是工资因素的脱贫效果。而与此同时，荷兰低工作密度家庭的贫困率同样非常低，这是工资以外因素的脱贫效果。

值得注意的是，自1990年代以来，荷兰非全职就业占比一直居欧盟国家首位，例如，2013年荷兰非全职就业者占全部就业人口的50.6%，比位列第二的瑞士高12个百分点，15~24岁青年劳动力的就业率超过60%，15~64岁女性劳动力的就业率接近70%，这些指标均居欧盟国家前列<sup>[1]</sup>，而同期，荷兰18~24岁青年就业者的工作贫困率为7.5%，18~64岁女性就业者的工作贫困率为4.6%，这些指标均明显低于大部分欧盟国家。这说明，荷兰在促进劳动力市场灵活就业的同时，有效地防止了工作贫困的发生。

## 欧盟国家劳动力市场政策对工作贫困的影响

自1990年代，欧洲国家开始推行积极劳动力市场政策。2007年，欧盟委员会将“灵活保障”（Flexicurity）作为一项重要战略向成员国推广，各国不同程

[1] 数据来源：Eurostat。

度地践行了这一创新制度，劳动力市场的灵活度明显提升，但同时也加剧了工作贫困风险。

### （一）劳动力市场保障度与灵活度的变化

这里用经合组织（OECD）数据库中的“劳动力市场保护度”指标来衡量劳动力市场的政策效果，该指标取值在0~6之间。<sup>[1]</sup>其中，用临时合同的该项指标衡量劳动力市场的保障度，指标值越高，说明就业稳定性越好，市场保障度越高；用长期合同的该项指标衡量劳动力市场的灵活度，指标值越低，说明劳动力流动越充分，市场灵活度越高（见图2）。

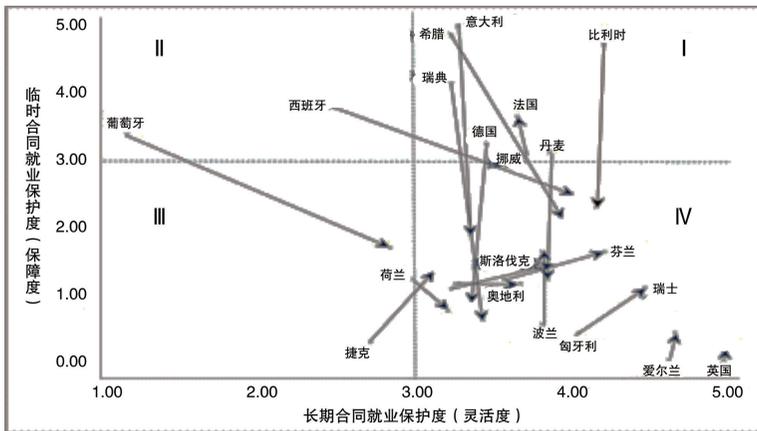


图2 劳动力市场的灵活度与保障度（1990年和2013年）

注：①长期合同就业保护度越高，则市场灵活度越低，“6”是保护度最大值，6减去长期合同就业保护度即为市场灵活度。②捷克和斯洛伐克是1993年数据。箭头方向表示从1990年（或1993年）到2013年的变化。

资料来源：数据来自 OECD.stat，由作者计算并绘制。

理论上讲，如果劳动力市场统一，第IV象限为最优，市场灵活度和保障度双高，说明劳动力流动充分，政府干预少且市场配置劳动力的作用机制好。

图中显示1990—2013年间：第一，四类福利制度模式（葡萄牙、西班牙、希腊和意大利是“家庭主义福利模式”，瑞典和丹麦是“社会民主主义福利模

[1] 本文重点考察外围就业者的收入保障问题，故用临时合同与长期合同对市场进行划分。对欧盟劳动力市场保障度和灵活度的全面分析，可参见：Hastings T and Heyes J., “Farewell to Flexicurity? Austerity and Labour Policies in the European Union”, *Economic and Industrial Democracy*, 2016: 0143831X16633756.

式”，德国和比利时是“法团主义福利模式”，英国和爱尔兰是“自由主义福利模式”的劳动力市场灵活度均有明显提升，这是各国普遍实施激活劳动力市场的政策效果。第二，维谢格拉德四国集团（匈牙利、波兰、捷克和斯洛伐克）原来的市场保障度较低，在随后的1/4世纪中，一方面增进市场灵活度，一方面扩大对临时合同就业的保护度，这些国家的工作贫困率相对较低。第三，泛英语国家（英国和爱尔兰）的劳动力市场灵活度最高、保障度最低，不过工作贫困率相差大，这与实施灵活保障的程度不无关联。此外，法国是唯一保障度提高且灵活度降低的国家。法国曾在推进中小企业增加雇用、鼓励劳动力自主创业等方面做过努力<sup>[1]</sup>，但分割的劳动力市场将非正规就业群体排除在保障之外，工作未满1年、临时合同就业以及非全职就业群体的工作贫困率高。

从图中看到，大多数国家的市场灵活度增大的同时保障度明显下降，变化趋势都是指向第IV象限，应该说灵活保障的政策效果比较明显。但是，在执行中，各国政策的偏重不同，对工作贫困的影响各异。

## （二）不同侧重的劳动力市场政策对工作贫困的影响

第一，偏重灵活度的劳动力市场政策，加剧外围就业者的工作贫困风险。盎格鲁·萨克逊国家对劳动力市场干预很少，市场依靠自我调控，但容易产生二元分割，那些缺乏就业能力的人被边缘化，就业不稳定，导致工作密度低、贫困率高。英国是欧洲最早也是最彻底的“灵活性劳动力市场模式”国家，1980年代开始着手激活劳动力市场，随后撒切尔政府对劳动力市场进行大刀阔斧的结构性改革，降低工薪税和最低工资标准，减少结构性失业。1997年新上台的工党提出“从福利到工作”（welfare to work），许多制造业的剩余劳动力转向服务业，那些弱勢的劳动力就业率提高，例如，1997—2007年间英国的总体就业率仅从73%微幅上升到74%，而单亲劳动力、50~69岁大龄劳动力、残疾人等的就业率分别从45%、48%和42%提高到57%、56%和48%。<sup>[2]</sup>这些人就业能力弱，处于劳动力市场外围，工资收入低，贫困风险高。

大陆欧洲国家推行权责对应的社会政策，内部人控制现象普遍，劳动力市场二元化特征明显，正规部门就业者工作稳定，享有较好的社会保障，而外围就业者劳动保护不足。法国是“保障性劳动力市场模式”的代表，领取最低工资的雇

[1] 张金岭：“法国就业政策改革及其治理”，《欧洲研究》，2015年第1期，第82-98页。

[2] Neil Fraser, Rodolfo Gutiérrez and Ramón Peña-Casas (eds.), *Working Poverty in Europe: A Comparative Approach*, Palgrave Macmillan Publishing, 2011, p.86, Table 4.7.

员比例居欧盟前列达到16.8%（而同期的英国只有1.8%<sup>[1]</sup>），最低工资标准居欧盟之首，却并未给外围就业者带来明显好处。

第二，增强保障度的劳动力市场政策，有助于缓解工作贫困风险。荷兰和丹麦是灵活保障劳动力市场政策的典型代表，后者的“金三角”<sup>[2]</sup>模式更有名、美誉度更高，但是，在应对外围就业者的工作贫困问题上，荷兰的“灵活就业正规化”<sup>[3]</sup>模式更有效。丹麦的灵活保障发源于高度灵活的劳动力市场，解雇和离职的约束很小，与自由主义市场制度的英国十分相似。为了使工会接受高度灵活的劳动力市场，丹麦政府推出慷慨的失业保障制度，并辅之以积极的就业促进政策，从而构成了劳动力市场特有的“金三角”模式。不过，这个“金三角”覆盖的是正规就业部门，只有工会会员和参加失业保险制度的人才能得到慷慨的保障。从上面的数据看到，对于25岁及以上就业者、工作超过1年者和全职就业者等正规就业主体来说，丹麦的指标均好于荷兰。

表4 失业者收入保障与非全职就业（2013年；%）

	西班牙	荷兰	法国	丹麦	德国	瑞典	英国	捷克
失业者收入保障的财政支出/GDP	2.8	2.2	1.5	1.2	1.0	0.6	0.3	0.2
非全职就业人数/总就业人数	15.8	50.6	18.4	25.4	27.7	26.2	27.0	6.6

注：英国是2010年数据。

资料来源：Eurostat。

但对于那些非正规就业主体来说，情况正好相反，荷兰18~24岁青年就业者、工作未满1年者和非全职就业者的工作贫困率分别是7.5%、8.3%和5.1%，明显低于丹麦，后者分别是17.7%、11.2%和8.5%。与丹麦不同的是，荷兰的灵活保障发源于高度保护的劳动力市场。自1980年代开始，荷兰开始着手放松就业保护。1982年，荷兰政府、企业和工会三方签订以确保就业为主要内容的瓦森纳协议，政府承诺减少公共支出并减税，工会同意降低工资，企业承诺工作时

[1] Neil Fraser, Rodolfo Gutiérrez and Ramón Peña-Casas (eds.), *Working Poverty in Europe: A Comparative Approach*, Palgrave Macmillan Publishing, 2011, p.99, Table 4.7.

[2] 杨伟国、蔡为民：“丹麦的灵活保障制度：‘金三角’模式及其借鉴”，《国家行政学院学报》2008年第3期，第105~107页。

[3] 张然：“欧盟灵活保障就业政策研究”，华东师范大学博士学位论文，2008年，第57页。

间弹性化，通过工作分享以增加就业和减少失业，这些措施后来使荷兰成为欧洲灵活就业比率最高的国家。2013年，荷兰非全职工人占总就业人数的50.6%，居欧盟首位（见表4）。

荷兰十分重视对灵活就业者的劳动保护，先后出台了两部重要法律：一是1996年11月的《禁止工作时间歧视法》（*Wet Verbod Onderscheid Arbeidsduur*, WVOA），规定雇主不得对从事不同工作时间的就业者在入职和终止合同方面有任何差别对待；二是2000年6月的《工作时间调整法》（*Wet Aanpassing Arbeidsduur*, WAA），赋予雇员单方面修改已签订合同条款的权利。荷兰将这些平等待遇原则写入民法典和劳动法，为了促进就业，甚至给予灵活就业者更高的保障，例如非全职工作者只要工作满26周或更短时间，失业时可获得与全职工人相同甚至更多的津贴。<sup>[1]</sup>2013年，荷兰用于失业者收入保障的财政支出占GDP的2.2%，位列欧盟第二，仅居西班牙之后。从表4看出，西班牙的非全职工人占比不到荷兰的1/3，说明其失业保障主要面向正规就业者，相比而言，荷兰的失业保障更多面向非正规就业者。这也解释了为什么荷兰高工作密度家庭的工作贫困率处于欧盟最低位。

当然，对于荷兰经验的借鉴意义，还是需要理性对待。客观上讲，荷兰的社会协商机制由来已久且非常健全，这是荷兰“灵活就业正规化”政策得以有效实施的关键社会条件，中国还不具备这样的条件。但是，荷兰在促进灵活就业同时注重消除工作贫困的做法，对中国还有很有启发的。

## 对中国的启示

（一）测算显示中国城镇就业者的工作贫困率大约是8.4%

2014年中国城镇就业39310万人，其中单位就业18278万人，这部分人就业稳定性好、劳动保护度高，可视作“核心就业者”；外出农民工共计16821万人，平均就业十个月，养老、医疗、失业、工伤、生育保险的参保率分别是16.4%、18.2%、9.8%、29.7%和7.1%，远低于城镇职工“五险”参保率（分别是

---

[1] Lans Bovenberg, Ton Wilthagen, Sonja Bekker, “Flexicurity: Lessons and Proposal from the Netherland”, CESifo DICE Report, 2008, p.9-12; Sonja Bekker & Ton Wilthagen, “Europe’s Pathways to flexicurity: Lessons Presented from and to the Netherlands”, *Review of European Economic Policy*, Vol. 43, No. 2, March/April 2008, pp.68-73.

65%、54%、43%、53%和43%)，处于劳动力市场的外围地位；剩余的4210万就业人员中主要是机关事业单位工作人员，还有少量是城镇户籍的灵活就业人员，前者属于强势就业群体。<sup>[1]</sup>

第一，核心就业者的工作贫困。参照国际惯例，以城镇单位就业人员平均工资的55%<sup>[2]</sup>作为工作贫困线。估算中国核心就业者中约280万人处于工作贫困，分布在农林牧渔业，约占城镇就业总人数的0.7%。

第二，外围就业者的工作贫困。这里用外出农民工的数量计算。<sup>[3]</sup>2014年外出农民工所在行业中，批发零售业和交通运输仓储邮政业的平均工资（月平均工资，外出平均就业时间10个月）分别是该行业城镇单位就业人员平均工资的46%和52%，认为他们处于工作贫困状态。两个群体分别为1917万人和1093万人，合计约3010万人，占城镇就业总人数的7.7%。

## （二）外围就业者收入保障不足是工作贫困的主要原因

按照国际劳动组织的规定，积极劳动力市场政策中的就业支出包括就业服务、就业培训、就业补助、康复补助、失业补偿、提前退休补助。中国于2008年颁布实施的《就业促进法》规定，由财政预算安排的“就业专项资金”用于职业介绍、职业培训、公益性岗位、职业技能鉴定、特定就业政策和社会保险等的补贴、小额贷款担保基金和微利项目的小额担保贷款贴息，以及扶持公共就业服务等，并没有“失业补偿”支出项目。换句话说，中国的积极劳动力市场政策中并没有设置收入保障措施，因而，失业者的收入保障只能依赖最低工资制度和失业保险制度。

第一，最低工资制度。中国现行的《最低工资规定》于2004年1月1日实施，保护对象仅限于依法签订合同的就业者，合同之外的工时和未签订合同的就业行为没有最低工资保障。2014年，外出农民工的从业时间平均为10个月/年、25.3天/月、8.8小时/天，按法定工作时间算下来，小时工资相当于12.86元，低于各地公布的最低工资标准。这是因为，62.3%的外出农民工没有签订劳动合同

[1] 国家统计局：2014年年度数据和《2014年农民工监测调查报告》。

[2] 因没有官方公布的工资中位数，这里用平均工资替代。按照国际经验，平均工资略高于中位工资，故此处用55%而非国际常用的60%。实际上，2014年制造业农民工的平均工资仅相当于制造业城镇单位就业人员平均工资的55.1%，接近工作贫困，如果将这部分人算进来，工作贫困率将达到22%。本段数据来源于国家统计局：2014年年度数据。

[3] 城镇户籍灵活就业人员的平均收入难以统计，这里忽略。本段数据来源于国家统计局：《2014年农民工监测调查报告》。

或只签订了一年以下的劳动合同，意味着1.05亿就业者被排除在最低工资制度之外。最低工资制度对外围就业者的保护十分有限。

第二，失业保险制度。中国于1999年初颁布实施了《失业保险条例》，截至2014年城镇就业人员参保率为43.4%，其中农民工的参保率仅为12.4%。按照现行的失业保险制度规定，参保农民工在失业时可以领取一次性生活补助，但要求参保缴费至少1年，长于外出农民工年平均10个月的就业时间。2015年领取一次性生活补助的农民工仅71万，占参加失业保险农民工的1.7%，自2010年以来这个比例从未超过3%<sup>[1]</sup>，比同期的城镇登记失业率还低，显然与外出农民工的失业特征不符，显示大部分外出农民工因无法满足最低缴费年限而失去这项保障。

2006年东部七省（市）<sup>[2]</sup>实行扩大失业保险基金支出范围试点，2009年全国启动“援企稳岗”<sup>[3]</sup>政策，这些临时性保障措施都未涉及转岗者和下岗者的收入保障。无论是长期性制度安排还是临时性措施，对外围就业者的保障度都不高。

### （三）启示：提高对外围就业者的收入保障

国家统计局发布的《2015年农民工监测调查报告》显示，2015年中国跨省农民工、青壮农民工的比重下降，拖欠工资问题加重，工资增速放缓而消费增速加快，这里既有东部地区产业升级、“腾笼换鸟”的因素，也有农民工生活压力加大、劳动权益无法保障的因素。健全的劳动力市场应是灵活且有保障的。从上面的分析可以看到，就业外围化是市场灵活度提高的结果，但同时也是工作贫困的触发器。因此，在促进就业、发挥劳动力市场政策效力上，必须充分考虑外围就业者的劳动保护和收入保障问题：增强劳动法规对外围就业者的保护，最低小时工资和超长工时补偿的标准要使就业者能够“脱贫”，缩小劳动力市场的工资差别，将工作贫困控制在适度范围内，必要时可对高工作密度且高贫困风险的家庭提供专项补助。在促进就业专项资金支出上增加失业补偿项目，确保非全职就业者或短期失业者得到的补偿能够维持家庭基本所需。实际上，失业补偿在化解工作贫困风险上的“瞄准度”大大高于职业介绍补贴等促进就业项目。应当充分考虑“新的业态、新的就业形式”<sup>[4]</sup>下的工作贫困问题，修订“以标准工时制为

[1] 2014年为1.9%、2013年为2%、2012年为2.6%、2011年为2.7%、2010年为3%。本段数据来源于人力资源和社会保障部：《2014年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

[2] 北京市、上海市、广东省、福建省、浙江省、江苏省和山东省。

[3] 面向困难企业，主要措施包括允许缓缴社会保险费、临时性降低社会保险费、提供社会保险补贴和岗位补贴等。

[4] “人社部：将就新的就业形式等对劳动合同法提出意见”，中国新闻网，2016-2-29，<http://www.chinanews.com/cj/2016/02-29/7777190.shtml>[2016-03-29]。

基础的《劳动合同法》”，增强对灵活工时工作的保护<sup>[1]</sup>。对于结构性失业和长期失业，应当借助修订《失业保险条例》的时机，将失业金待遇、领取期限与就业能力建设结合起来，以保障失业者及其家庭基本生活所需为基础，以提高就业能力为重点，用失业补偿配合就业培训，提高人力资本和就业质量，避免过早上岗、匆忙就业造成的工作贫困问题。

## 结 语

自20世纪80~90年代，福利国家开始“从福利到工作”的转变，劳动力市场产生深刻变化，其中一个重要现象便是工作贫困。其原因有三个方面：一是工资低，为了获得与就业关联的福利，许多人在低工资岗位上就业，收入过低造成贫困；二是收入不稳定，不稳定就业者缺乏收入保障，面临较高的工作贫困风险；三是就业不充分，家庭次级劳动力就业率低、就业不充分，拉低家庭平均收入，造成工作贫困。

采用“灵活度—保障度”分析框架发现，欧盟劳动力市场灵活度不断提高，但保障度有所下降。对比丹麦和荷兰的“灵活保障”政策，前者对外围就业者的保障度不足，工作贫困率高，而后者非全职就业率高且外围就业者工作贫困率低，实现了保障度与灵活度的双赢，这要归因于其“灵活就业正规化”的劳动力市场政策。

粗略估计，中国约有3300万城镇就业者处于工作贫困，绝大部分是外出农民工。外出农民工因合同签约率低而脱离最低工资保护，因制度瞄准度不高而无法享受失业保障待遇。应当借鉴荷兰的经验，改进现行制度的效率：一方面在促进就业支出中增加“失业补偿”项目，这是符合国际惯例的；另一方面结合外出农民工的灵活就业特征，放低失业保障待遇门槛，如缩短外出农民工领取失业金的最低缴费年限；同时注重培训，提高就业质量，将就业数量脱贫转向就业质量脱贫。

---

[1] “楼继伟：劳动合同法对企业和雇员保护程度是不平衡的”，中国新闻网，2016-3-7，<http://www.chinanews.com/gn/2016/03-07/7786827.shtml>[2016-03-29]。

## Social Pension and Targeted Poverty Alleviation in Latin America

*Qi Chuanjun*

105

Poverty of the old people is a long-term social problem in many developing countries. Social pension has been widely used as a tool for targeted poverty alleviation for the elderly in Latin America. Statistics of relevant international institutions show that at present, 25 countries and regions have introduced or strengthened the social pension system, accounting for more than two thirds of the Latin American economies. The widespread use of the social pension system to support the elderly in Latin America is the result of many years of bumpy development of the pension system; it is not something achieved by chance. The poverty alleviation programs targeted at the old people have proved effective and sustainable in helping alleviate their poverty and the developing world can learn from those countries from the following four perspectives. First, they should recognize that social pension can serve as part of the targeted poverty alleviation funds. Second, they should grasp the general development law of the pension system. Third, they should correctly understand the function of the social pension system. Last but not least, they should well balance model selection and long-term cost control.

## Role of Status, Causes and Labor Market Policies in Working Poverty: EU Experiences

*Zhang Yinghua*

121

Working poverty refers to working people unable to lift their families out of poverty. Analysis of EU-SILC data shows that the main causes of working poverty include low wages, unstable income, and inadequate employment. The case of the Netherlands can serve as a valuable empirical reference. The Security-Flexibility map shows that since the 1990s, EU labor market flexibility has enhanced while security receded, which has resulted in higher risk of working poverty among temporary contract workers. By comparing the “Flexicurity” policies of the Netherlands and Denmark, one can find that the Netherlands’ policy, which features “normalization of atypical work”, were more favorable to peripheral workers. This article estimates that China has more than 33 million poor workers in urban area, accounting for 8.4 percent of total urban employment. It is suggested that China should learn from the Netherlands and reinforce income maintenance for peripheral workers while promoting flexible employment.