

巴西的就业政策：历史、范围及局限性

Roberto Henrique Gonzalez, 巴西应用经济研究所(IPEA)

尽管巴西在 1940 年代就健全了劳动力市场机制，但直到 1970 年代，巴西“国家劳工体系 (Sistema Nacional de Emprego, SINE)”的建立才标志着帮助失业工人就业的政策正式出台。在此之前，失业工人只能求助于“离职保障金 (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, FGTS)”或其它一些为失业工人提供的很有限的救助。

巴西国家劳工体系 (SINE) 按照国际劳工组织第 88 公约的相关原则，为失业工人提供就业介绍、职业指导、职业培训以及劳动力市场各指标数据库等多项服务。但目前实际上，SINE 体系的各代理机构已经基本沦为职业介绍所。而且直到 1993 年，通过国家劳工体系实现就业的工人数量少之又少。1986 年，巴西引入了失业保险，为无正当理由被辞退的工人提供保障。失业保险的覆盖范围远高于之前的一些救助计划。

但是，失业保险和 SINE 体系“都缺乏足够的资金应对现失业规模，因而只能将潜在受益人群限制在非自愿失业者范围之内。同时，失业保险和 SINE 体系提供的就业介绍服务和职业培训服务之间缺乏协调机制。因此，尽管存在这样或那样的服务和福利，可以说巴西在 1980 年代末期还没有一个系统化的公共就业制度。

但自 1990 年开始，两个重要的变化促进了公共就业制度的建立和完善：一是通过建立“扶持劳动者基金” (Fundo de Amparo ao Trabalhador, FAT) 拓展了筹资体系；二是由此就业服务和福利覆盖范围的进一步扩大。

扶持劳动者基金的资金主要来自社会整合计划 (Programa de Integração social, PIS) 和公务员社会整合计划 (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, PASEP) 下缴纳的税金。已投资的净贷款的利息是扶持劳动者基金的第二来源。尽管从 1994 年起，为减少政府名义赤字，上述部分收入不再直接绑定至基金，但资金来源的拓展，不仅扩大了失业保险的覆盖范围，而且支持了 SINE 体系的扩张以及职业培训和职业技能课程的提供。

根据劳工部的报告，2009 年失业保险覆盖人群达到 739 万，其中约 600 万已在国家劳工体系注册，但只有略高于 100 万人通过这一

体系找到了工作。2001 年，“扶持劳动者基金”资助了 360 万节职业培训课程，但课程时间设置过短、课程内容也缺乏质量控制。2007 年，经重新规划后，这一项目重新启动，但资源大幅减少，至 2007 年末仅有 118,000 人毕业。

扶持劳动者基金推出了“创造就业和收入计划 (Programa de Geração de Emprego e Renda, PROGER)”——通过为小型企业提供特别补助达到增加小型企业就业岗位和小型企业主收入的双重目的。自 1996 至 2008 年，信贷交易从 92,000 项上升至 166 万项，其中对流动资金信贷在该计划所占份额近年来不断上升。对这一项目的影响评估显示，对投资的信用额度，特别是短期信贷，对就业有正面影响，但对流动资金的信用额度则并未达到这一效果。

造成这一结果的原因可能是计划原信贷设计，要求用于技术支持和职业培训的要求并未得到实行。因此 PROGER 计划变成一个传统、孤立、仅为小企业服务的信贷项目，而未能与公共就业制度的其他组成部分融合在一起。

自成立以来，巴西的公共就业体系就一直面临着两方面的难题。一是整合：不仅体系内外的各项服务和福利(如就业介绍、技能建设/岗位培训、特别信贷额度)难以结合，而且体系内提供的各项服务之间也难以相互结合。二是覆盖范围：更多针对正式雇佣劳动者而非流动劳动者、无薪劳动者和自雇劳动者。

冈萨雷斯 (2010) 指出公共就业体系未来面临的三大挑战：(1) 考虑到劳动力供给政策领域已为消极政策所主导，如何扭转就业政策在经济周期中的反作用特性；(2) 如何为劳动适龄人口中最脆弱的群体提供更多的保护和服务 (这其中我们过于重视女性和青年群体)；(3) 越来越多的新项目在扶持劳动者基金框架之外展开，我们如何解决项目之间日益严重的协调问题。

参考：

罗伯特·冈萨雷斯(2010)“巴西就业政策：历史、范围和局限性”，巴西利亚，包容性增长国际政策研究中心研究报告。Gonzalez, Roberto (2010). “Employment Policies in Brazil: History, Scope and Limitations”, IPC-IG Working Paper, Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth.