

新冠疫情冲击下的 拉美劳动力市场与劳动政策

高庆波

内容提要：为了探究拉美劳动力市场受新冠疫情影响情况，本文考察了新冠疫情冲击下拉美劳动力市场变化特征以及各国的应对政策，并分析了疫情对拉美劳动力市场与劳动政策带来的影响。在新冠疫情冲击下，拉美劳动力市场原已缓慢恶化的就业、失业、工作时间与工资水平等关键指标全面快速劣化，过往曾发挥反经济周期作用的非正规就业在疫情冲击下也处于萎缩状态，导致众多劳动者退出了劳动力市场。为了应对新冠疫情的冲击，拉美国家主要采取了各种形式的工作保留政策和雇佣补贴政策，而拉美各国劳动政策中曾占主导地位的积极就业政策却难以单独应对疫情的冲击。但是，鉴于拉美人口结构的根本性变化、各国面临的财政收支压力以及劳动力市场存在的固有问题，各国应急性的工作保留政策与雇佣补贴政策难以持久，未来拉美劳动力市场政策更可能回到以积极就业政策为主的路径上。

关键词：新冠疫情 劳动力市场 积极就业政策 工作保留 雇佣补贴

作者简介：高庆波，管理学博士，中国社会科学院社会发展战略研究院副研究员。

中图分类号：C913.7 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2022) 01-0031-15

2020 年，新冠肺炎（Covid-19）疫情席卷全球，拉丁美洲和加勒比地区（以下简称“拉美地区”）也深受影响。截至 2021 年年底，拉美地区已累计报告新冠肺炎感染者 4800 万人，死亡人数超过 150 万人^①。这场具有“大流行”特征的重大灾难通过周期性和结构性双重路径，重创了拉美多个支柱部门，使近年来增长乏力的区域经济雪上加霜；拉美社会长期存在的贫困、不平等、缺乏社会保护等问题在疫情冲击下暴露无遗。连接经济、社会与民生的劳动力市场，也在疫情中承受了巨大的冲击，并体现出与过往不同的特征。

一 新冠疫情冲击下的拉美劳动力市场

在新冠疫情暴发早期，多数拉美国家迅速采取了严厉措施防止疫情蔓延（巴西等部分国家除外），具体措施包括全国或地区隔离、旅行禁令以及关闭大多数公共场所等，但这些举措只是延缓了疫情蔓延速度，却并不能阻止疫情蔓延。原因在于：其一，拉美地区卫生服务水平有限，许多国家卫生系统不堪重负；其二，疫情前拉美社会就存在广泛的贫困与非正规就业问题，应对疫情的举措导致相当数量的群体陷入生存困境。在这样的情况下，拉美劳动力市场在疫情冲击下呈现出全方位劣化态势的同时，还出现了不同程度的割裂与碎片化问题。

（一）就业与失业

劳动力需求作为一种派生需求，需要其他要素参与才能转化为生产要素，因而劳动力市场在特定时期内所具有的结构特征与经济发展程度密切相关。从长期看，劳动力市场还受到社会以及人口结构的影响，但在短期内，人口结构几乎不可能发生变化，社会发展演化速度相对缓慢，因而短期内经济冲击对劳动力市场影响更为直接。

在新冠疫情冲击下，拉美主要贸易伙伴经济活动衰退，旅游业服务需求骤降，疫情冲击导致大宗商品价格下行、全球产业价值链中断、投资者风险厌恶偏好加重与国际金融环境恶化（侨汇大幅度下降）。在上述多重因素影响下，2020 年拉美 GDP 增长率为 -6.9%^②。受疫情影响，估计超过 270 万家企

^① 数据源自 WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard With Vaccination Data. <https://covid19.who.int/>. [2022-02-21]

^② CEPALSTAT, “Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas”, October 3, 2021. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=en>. [2021-12-15]

业倒闭^①。这必然导致就业岗位减少，并直接造成就业下降、失业上升的结果。

从2019年到2020年，拉美就业人口占总人口比重从59.6%迅速下降为52.9%，降幅达到6.7个百分点；与此同时，失业率快速攀升到10%以上，上涨幅度达到2.3个百分点。据估计，2021年就业情况将有所好转，但失业率仍将继续攀升，预计到2022年也无法恢复到疫情暴发之前的水平（见图1）。

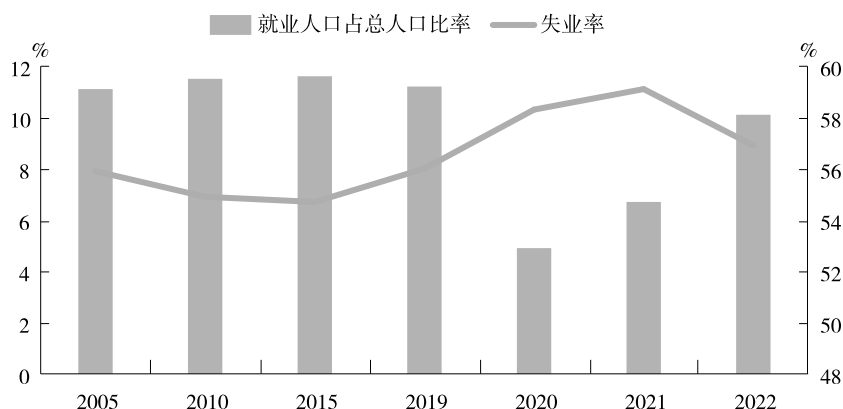


图1 近年拉美就业人口比率与失业率变化概况

注：数据统计时间为2020年或最近年份，有效覆盖率为被保障人数占应保障人数的比重。图中2021年、2022年数据为ILO预测值。

资料来源：根据ILOSTAT数据整理。<https://ilostat.ilo.org/>. [2021-11-30]

疫情期间，拉美各国劳动力市场表现不尽相同。在就业方面，与疫情前同期数据相比（2020年第二季度），下降最严重的国家是秘鲁，其就业人口占总人口的比重猛降28.1个百分点；阿根廷、智利、哥伦比亚与墨西哥等国的就业人口占总人口比重也下降了10个百分点以上。在失业方面，失业率增加最多的国家是哥斯达黎加，其失业率较上年同期增长12.1个百分点，哥伦比亚失业率增长了10个百分点，其他各国失业率也有不同程度的增长（见图2）。

^① International Labour Office, *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*, Geneva, 2021. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-/dgreports/-/-/dcomm/-/-/ubl/documents/publication/wcms_795453.pdf. [2021-11-23]

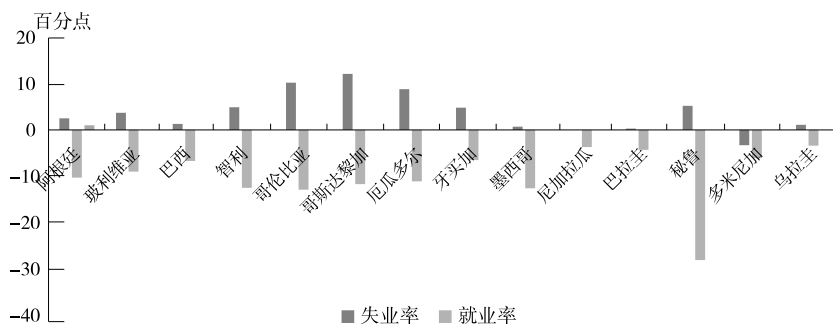


图 2 2020 年第二季度部分拉美国家失业与就业率同比变化

注：这些数据并不具备严格意义上的可比性，原因在于：其一，不同国家和地区定义劳动指标的方式不尽相同；其二，新冠疫情导致信息收集受限。后文基于国家的比较中均存在这一问题。

资料来源：ECLAC, *Social Panorama of Latin America, 2020* (LC/PUB. 2021/2 - P), Santiago de Chile, 2021, pp. 91 - 93.

按照前文就业人口占比数据计算可知，从 2019 年到 2020 年拉美就业人口减少了 2800 万人，而失业人口增加了 500 万人，这意味着有 2300 万人退出了劳动力市场。该变化从劳动参与率指标中可以得到直观验证——从 2019 年到 2020 年，拉美区域劳动参与率从 64.3% 下降为 58.9%，对应的劳动参与人口从 3.15 亿人下降为 2.92 亿人。^①

在新冠疫情冲击下，拉美地区出现了过往劳动力市场中罕见的现象——大量劳动者退出了劳动力市场（转化为非劳动力）。而过往拉美在经济危机时期，失业和非正规就业往往同时增加，劳动人口规模并不会下降^②。导致拉美劳动人口规模下降这一现象更可能的原因在于失业统计的定义方式——虽然世界各国失业统计标准不尽相同，但普遍采用的界定方式为：在特定时期内（通常为一个月），劳动年龄内有劳动能力和就业意愿，采取了相应行动但仍未就业的劳动者（有酬劳动时间低于若干小时）。这一定义从诞生之日起，就存在着“心灰意冷”的深度失业者问题，即并非不愿意寻找工作而是实在找不到工作、最终放弃了寻找工作努力的群体。按照失业的统计定义，他们不属于失业者（因为没有采取行动，所以被认为没有就业意愿），而是被定义为非劳动力。

疫情冲击下短期内工作机会大幅下降，必然导致大量劳动力人口找不到工作，

^① 数据源自 ILOSTAT。https://ilostat.ilo.org/. [2021 - 11 - 30]

^② International Labour Office, *What Works: Active Labour Market Policies in Latin America and the Caribbean*, Geneva, 2016, p. 48.

而防疫政策更是直接限制了寻找工作的行动。按照失业统计的定义，无论是“心灰意冷”的劳动者还是无法采取行动的劳动者均将被计算为非劳动力，劳动人口规模因而迅速下降^①。总的来看，在疫情冲击之下，就业率下降、失业率上升以及劳动参与率下降，拉美劳动力市场处于进入 21 世纪以来最糟糕的时刻。

（二）工作时间与工资

新冠疫情对劳动力市场的冲击还体现为工作时间减少、工资降低。一方面，这是疫情冲击的结果，工作机会的损失必然导致工作时间减少；另一方面，这也是各方应对疫情举措的结果。为了维持雇佣关系，拉美地区的企业采取了提前休假、减少工作时间、实行工作保留计划或临时工作暂停等举措，这些都导致工作时间减少和工资降低。

在新冠疫情冲击下，拉美地区损失的工作时间（与疫情前相比）高达 16.7%^②，是全球受损最为严重的地区。拉美工作时间损失最多的国家是秘鲁，2020 年损失高达 29%，阿根廷、巴拿马与洪都拉斯损失的工作时间也超过了 20%。需要指出的是，虽然巴西在新冠疫情期间采取了不同的防疫政策，但巴西依旧损失了 15.7% 的工作时间，甚至略高于拉美地区平均水平。据估计，2021 年拉美仍将继续面临工作时间损失的局面（见图 3）。

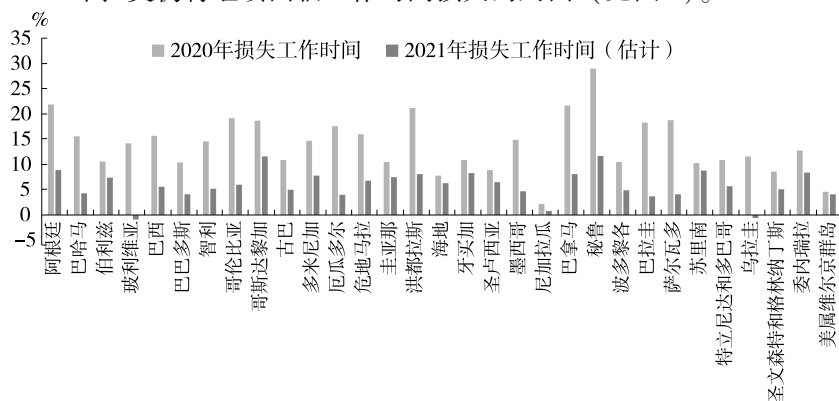


图 3 拉美地区因新冠疫情受损失工作时间概况

资料来源：ILOSTAT, “Working Hours Lost due to Covid - 19 Crisis”. <https://ilostat.ilo.org/topics/covid-19/>. [2021 - 11 - 30]

^① 在正常状态下，劳动力市场参与决策是劳动者比较劳动与闲暇的成本收益条件下，与劳动力市场均衡值进行比较的结果。在疫情冲击下，显然也存在着工作收入降低的要素，后文中将具体分析工资下降情况。

^② International Labour Office, *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*, Geneva, 2021. <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public>. [2021 - 11 - 23]

如果按照每人每周工作 48 小时计算，2020 年拉美损失的工作时间相当于 3600 万个全职工作岗位^①；如果按照每周工作 40 小时计算，则相当于损失了 4320 万个全职工作岗位，两者均远大于前文中的退出劳动力市场人口与失业人口之和（2800 万）。需要指出的是，文中使用了每天 8 小时的标准计算全职工作岗位损失数据（两种标准分别为欧洲上限标准与中国和美国标准），但由于各国失业统计标准偏低——通常以每月有酬工作时间低于若干小时为准（最低只有一小时），导致该计算结果远低于真实损失的工作岗位数，并不能充分表示拉美劳动力市场恶化的程度。

与工作时间损失相伴而来的是工资的降低。在有数据可查的阿根廷、伯利兹、巴西、多米尼加、厄瓜多尔、墨西哥、巴拉圭和乌拉圭 8 个国家中^②，2020 年均出现了不同程度的工资下降现象。其中，以旅游业为经济支柱的多米尼加最为严重，其工资水平只有疫情前的 74.3%。防疫政策宽松的巴西也没能躲过工资下降的局面，其工资只有疫情前的 82.7%（见图 4）。

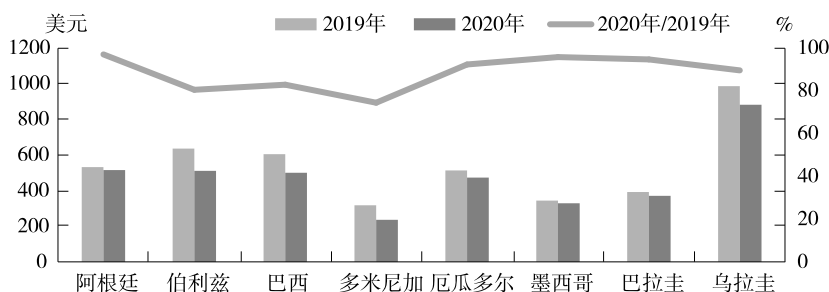


图 4 疫情前后拉美部分国家工资变化

资料来源：根据 ILOSTAT 数据绘制。https://ilostat.ilo.org/data/. [2021-11-30]

工资下降直接导致拉美工作贫困群体规模的增加。2019 年拉美工作贫困（收入低于 3.2 美元/天）人口总数为 2300 万人，其中收入低于 1.9 美元/天的赤贫劳动者数量为 900 万；2020 年拉美工作贫困群体人口规模扩大为 2800 万人，其中赤贫劳动者人数增加到 1000 万，工作贫困人口总数在工作人口中

^① International Labour Office, *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*, Geneva, 2021. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public. [2021-11-23]

^② 危机中也可能出现平均工资上升现象，原因在于失业的结构性矛盾，危机中往往是低工资劳动者大量失业，结果导致统计平均工资上涨。虽然缺少官方数据，但估计拉美部分国家也有很大概率出现统计意义上的平均工资上涨现象，尤其是在失业率暴涨的国家中。因而，疫情冲击下的工资变化并不具备严格意义上的可比性，存在低估问题严重性的倾向。

所占比重也从8%升至10.6%^①。在疫情冲击下，长期困扰拉美的贫困问题变得更为严重。

（三）非正规就业与技能结构

自有统计数据以来^②，拉美地区的非正规就业比重（非正规就业人口占总就业人口的百分比）从未低于45%，他们受雇于以低工资、缺乏社会保障为特征的低生产力部门^③。在疫情暴发前的2019年，拉美地区非正规就业比率高达56.4%，就业人数为1.64亿人。本就脆弱的非正规就业者也是本轮新冠疫情中受打击最大的群体。与同期数据相比，2020年第二季度智利的非正规就业人口下降了35.3%，巴西下降了20.0%，哥斯达黎加下降了31.4%，巴拉圭下降了10.5%，同期各国总就业率下降幅度分别为20.0%、10.7%、20.1%和8.8%^④。

在拉丁美洲，非正规就业在某种程度上发挥着反经济周期的作用，当经济景气时非正规就业人口占比下降，在经济危机时则吸收来自正规私营部门劳动力的失业者。如在2008—2009年“次贷”危机与欧债危机冲击下，虽然拉美地区GDP有所下降，但就业却保持了1.1%的增长^⑤，主要原因是失业工人转为非正规就业者。与以往不同的是，本次疫情期间非正规就业收缩的速度比总就业萎缩还要快，这使得大部分失去工作的劳动者无法转化为非正规就业者。究其原因，一是短时间内工作岗位急剧减少，二是在防疫中普遍采用的“社交距离”政策对教育程度和技能水平更低的从业者影响更大——在拉美非正规就业者中，64.4%的劳动者没上过学或只接受过初等教育^⑥。

疫情也悄然改变了拉美地区劳动力市场的技能需求结构。在低技能岗位方面，2019年低技能岗位吸纳了8200万人就业，占比为28.3%；2020年低

① International Labour Office, *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*, Geneva, 2021. <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public>. [2021-12-12]

② 1972年，国际劳动组织提出了“非正规部门”（Informal Sector）概念，2003年国际统计大会正式将非正规就业统计纳入国际统计的范畴。参见 Ralf Hussmanns, *Defining Informal Employment and Methodologies for Its Measurement*, ILO, 2004. <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/papers/def.pdf>. [2021-12-12]

③ 高庆波：《拉美劳动力市场与非正规就业》，载《拉丁美洲研究》，2010年第4期，第49-54页。

④ International Labour Office, *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*, Geneva, 2021. <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public>. [2021-12-12]

⑤ 数据查询自 ILOSTAT。 <https://ilostat.ilo.org/>. [2021-11-30]

⑥ International Labour Office, *What Works: Active Labour Market Policies in Latin America and the Caribbean*, Geneva, 2016, p. 48.

技能岗位数量减少 800 万个，占就业人口总数的 28.2%。在中等技能岗位方面，2019 年中等技能岗位总量为 1.48 亿个，占就业岗位总数的 51%；2020 年中等技能岗位减少 1600 万个，占就业岗位总数的 50.1%。在高技能岗位方面，2019 年高技能岗位总量为 6000 万个，占比 20.7%；2020 年高技能岗位数量下降 300 万，但在工作岗位总量中的占比却提升为 21.7%。^①

疫情期间，虽然几乎全世界都在使用“社交距离”政策，但不是所有工作都能够居家办公——越是低工资、低技能、低教育程度的劳动者受疫情影响的程度越大。对绝大多数从事非正规经济工作的劳动者而言，居家办公从来都不是一个现实的选择。疫情在造成劳动力市场整体形势恶化的同时，也加大了劳动力市场的分化程度。

二 拉美国家应对疫情的主要劳动政策

疫情期间，虽然拉美各国应对这一场危机的卫生措施和社会经济政策模式因国家而异，但在劳动力市场上，各国的应急政策却基本相同，主要由各种形式的工作保留政策与雇佣补贴政策组成^②。

（一）工作保留政策

疫情期间，防疫采取的封锁和隔离政策直接中断了劳动行为，在此情况下，能够让尽可能多的员工留在他们的工作岗位上、保持雇佣关系及维持劳动者收入的工作保留政策成为拉美各国的自然选择。需要说明的是，疫情期间拉美地区所采取的工作保留政策并不是一项新政策，该政策在本质上属于传统（消极）就业政策的组成部分，在 2009 年全球金融危机期间不乏成功的案例。拉美地区经济危机频发，多数国家对工作保留政策有一定程度的实施经验。在突然暴发的新冠疫情危机下，这一政策被再次紧急使用，并扩大了覆盖范围。

阿根廷采取了直接发放工资补贴的做法，并禁止裁员和强制休假；巴西授权企业可以在一定时间内大幅缩减工作时间并维持工资不变；哥伦比亚、哥斯达黎加、秘鲁、多米尼加、萨尔瓦多、巴拉圭、特立尼达和多巴哥均为

^① International Labour Office, *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*, Geneva, 2021. <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public>. [2021 - 12 - 12]

^② “工作保留”（job retention）一词其他翻译方式还包括保留工作、工作维持等。

企业或员工提供直接的现金转移支付。在资金来源渠道方面，除了各级财政之外，还有部分国家利用了现有的社会保障项目^①，如巴拉圭通过社会保障机构（IPS）执行补贴政策，秘鲁从社会医疗保险（ESSalud）中获取资金，阿根廷允许企业降低 90% ~ 95% 的养老金缴费（见表 1）。

表 1 拉美九国在新冠疫情期间采取的工资补贴政策

国家	主要内容
阿根廷	发放工资补贴；禁止解雇和强制休假；养老金计划（SIPA）缴费降低 90% ~ 95%。
巴西	授权企业可以与个人达成协议，将工作时间减少到原工作时间的 25%、50% 或 70%，同时维持工资不变（最多 90 天）；允许最长 60 天的休假。
哥伦比亚	雇主凭借提供收入减少 20% 及以上的证明，在 2020 年 5—12 月期间为每一位缴费者（PILA）申请相当于最低工资 40% 的补贴，申请员工数量上限为同年 2 月注册的员工人数。
哥斯达黎加	为收入减少的工人提供临时收入转移支付，包括被解雇、减少工作时间或被迫休假等情况。
多米尼加	为受疫情影响最严重部门的劳动者提供紧急救助的现金转移支付项目，政府为每位工人提供每月 5000 ~ 8500 比索的现金转移支付（相当于工资的 70%）。
萨尔瓦多	为中小企业员工提供 50% 的工资补贴，并为非正规部门提供优惠融资。
巴拉圭	对收入不超过两倍最低工资的劳动者提供停工或休假补贴，现金转移支付金额相当于最低工资的 50%，由社会保障机构（IPS）执行。
秘鲁	休假的工人可以通过健康保险渠道获得福利。此外，私营部门雇主将获得不超过其雇员每月总薪酬的 35%（每人最高可获得 1500 索尔）的补贴。
特立尼达和多巴哥	为受到疫情影响的员工提供为期 3 个月、每月 1500 特立尼达和多巴哥元的补贴。

资料来源：ECLAC/ILO, “Policies to Protect Labour Relations and Hiring Subsidies amid the COVID-19 Pandemic”, in *Employment Situation in Latin America and the Caribbean*, No. 25 (LC/TS. 2021/163), Santiago de Chile, 2021, pp. 31 - 32, p. 28.

除此之外，拉美各国还扩大了失业保险的支付范围，为休假（强制或提前）、暂停工作关系及工作时间下降等原因导致的工作收入减少提供各种形式的补贴。如智利和乌拉圭政府提供休假补贴，承担工作收入减少的一半份额。为了弥补下降的工作收入，哥伦比亚允许参保人从失业保险遣散费账户中提取资金，哥斯达黎加允许从失业保险资本积累金账户中提取资金，秘鲁允许从失业保险工作年限基金中提取资金（见表 2）。

^① 在中文语境中，即使是狭义的社会保障也包括养老保险在内的全部社会保险项目。但在拉美语境下，社会保障一词基本等同于养老保险制度。本处的社会保障是中文语境中的社会保障，后文中巴拉圭社会保障机构实质上是养老保险机构（但名字仍是社会保障机构）。

表 2 拉美五国在新冠疫情期间扩大失业保险支付范围的尝试

国家	资格标准与待遇支付
智利	资格条件中增加了公司暂时关闭、休假和临时减少工作时间三种特殊情况。休假的待遇水平和解雇保持相同；减少工作时间的待遇由雇主和保险共同分担——雇主支付工作部分，保险涵盖未工作部分的一半。
哥伦比亚	疫情期间雇员收入减少部分，可以从遣散费账户中提取一部分加以弥补。
哥斯达黎加	在雇佣关系暂停或工作时间减少等因素导致工资下降时，劳动者可以从劳动资本基金积累中提取资金加以弥补。
秘鲁	允许休职工从服务年限补偿基金中每月最多提取 2400 索尔。
乌拉圭	范围扩大到暂停工作和减少工作时间的工人。

资料来源：ECLAC/ILO, “Policies to Protect Labour Relations and Hiring Subsidies amid the COVID-19 Pandemic”, in *Employment Situation in Latin America and the Caribbean*, No. 25 (LC/TS. 2021/163), Santiago de Chile, 2021, p. 30.

在拉美新冠疫情暴发的第一年中，各种形式的工作保留政策占据各国劳动力市场政策的主导地位，据估计，这些政策保住了约 500 万个工作岗位^①。总的来看，虽然工作保留政策取得了一定的成效，但距离消弭疫情冲击的目标相去甚远。

（二）雇佣补贴

在度过了疫情最初的冲击之后，拉美各国陆续在不同程度上放松了防疫政策。为了尽快恢复正常的劳动力市场状态，拉美急需采取措施激励失业者与非劳动力群体重新参与就业，并恢复正规就业水平。为此，拉美部分国家在 2021 年出台了雇佣补贴政策，这和发达国家采用的对策大体相同。雇佣补贴政策是为雇佣劳动者的企业提供各种类型补贴以降低雇佣成本的劳动政策，其目的在于通过改变企业的雇佣成本影响劳动力市场均衡，提升社会整体雇佣水平。拉美雇佣补贴项目始于 2003 年巴西推行的国家工作刺激项目 (PNPE)，该项目旨在促使 16~24 岁的初次就业者获取工作经验^②。

疫情期间，不同国家雇佣补贴政策的侧重群体明显不同。阿根廷与巴哈马侧重于中小微企业，阿根廷为中小企业新雇佣的年轻劳动者提供为期 12 个月的补贴，巴哈马对雇佣 10 人以下的小微企业提供补贴；哥伦比亚侧重于年

^① International Labour Office, *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*, Geneva, 2021. <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public>. [2021-12-20]

^② International Labour Office, *What Works: Active Labour Market Policies in Latin America and the Caribbean*, Geneva, 2016, p. 70.

轻劳动者，其补贴金额为工资的 25%；秘鲁的雇佣补贴从医疗保障基金中获取资金，受益对象为雇佣新员工的私营企业。乌拉圭的雇佣补贴由面向四类人群的不同政策组成：一是雇佣失业青年的临时补贴；二是雇佣年轻劳动者（初次工作者）的补贴；三是针对 15~29 岁大学毕业生和失业青年的政策，有补贴和带薪培训两种实施方式；四是雇佣其他特殊脆弱人群，包括 45 岁以上工人和残疾人等群体。智利为新雇佣的员工、从休假中返回工作岗位的员工以及存在上述情况的雇主分别发放现金补贴，对补贴资格有两项明确要求，一是每个企业最多 199 人，二是工人工资要达到最低工资标准的两倍以上（见表 3）。这意味着智利雇佣补贴政策的目的在于重建具有一定质量的正规就业关系。^①

表 3 拉美六国的雇佣补贴计划

国家	目标群体	内容	补充
阿根廷	雇佣 18~24 岁（受过中等教育及以上）劳动者的中小企业	为新员工提供为期 12 个月，相当于薪资总额 50%~90% 的补贴。其中，微型企业的人均补贴金额为 18000 比索/月，小型企业 14000 比索/月，中型企业 11500 比索/月。此外，聘用第一年的社会保障缴款减少 95%（女性），男性减少 90%。	该计划提供了与过往培训计划——中小微企业的计划（MSME）整合的可能性。MSME 提供为时数月的职业培训。
巴哈马	雇佣新员工的公司	公司能够申请增值税税收抵扣——每位员工每周最多可获得 400 巴哈马元的抵扣额度。申请上限为 10 名新员工。	公司必须具备良好的社会保障和税务信誉，且新员工必须全职聘用。
智利	具有新雇佣合同关系的职工	该福利直接支付给符合条件的工人。其中，25~55 岁的男性为每月工资总额的 50%，上限为 20 万比索；女性、18~24 岁的年轻人、55 岁以上的男性、残疾人与残疾养老金领取者，补贴金额为每月总工资的 60%，上限为 25 万比索。	从 2021 年 8 月执行到同年 12 月；工人工资达到最低工资两倍及以上。
	有休假员工重返工作岗位的雇主（2021 年 2—12 月）	24~55 岁的男性每月 16 万比索；女性、18~24 岁的年轻人、55 岁以上的男性、残疾人和残疾养老金领取者每月 20 万比索。	最多 199 名员工；劳动合同于 2021 年 5 月 31 日前生效；工人月薪为最低工资 3 倍及以上且已根据《就业保护法》休假。

^① ECLAC/ILO, “Policies to Protect Labour Relations and Hiring Subsidies amid the COVID-19 Pandemic”, in *Employment Situation in Latin America and the Caribbean*, No. 25 (LC/TS.2021/163), Santiago de Chile, 2021, pp. 31-32.

智利	雇主雇佣奖励 (2021 年 6—12 月)	为 2021 年 5 月 31 日不在工资单上的人发放补贴；25 ~ 55 岁男性为每月总工资的 50%，上限为 20 万比索；女性、18 ~ 24 岁的年轻人、55 岁以上的男性、残疾人和残疾养老金领取者为每月总工资的 60%，上限为 25 万比索。	最多 199 名雇员，且 2021 年 5 月 31 日后必须增加员工人数。工人月工资在 3 倍最低工资及以上。
哥伦比亚	雇佣 18 ~ 28 岁员工的雇主 (2021 年 3—12 月)	每人补贴金额相当于最低工资的 25%。	要求雇主从 2021 年 3 月起增加了工人。
秘鲁	雇佣新员工的私营企业	从社会医疗保险中获取补贴，金额不超过 2400 索尔/人。	销售额下降 20% 及以上；具有税号和税务登记地址，且申报并支付工人工资、社会健康保险缴款和所得税预扣；雇佣工人总数增加（与 2020 年 10 月相比）；工资不得低于 2400 索尔……接受补贴期间不得集体裁员。
乌拉圭	雇佣以下人士的雇主：45 岁以上、残疾人、15 ~ 29 岁的年轻人、连续失业 12 个月、近两年失业时间超过 15 个月的劳动者及 15 ~ 24 岁的无工作经验者	(a) 雇佣失业青年的临时补贴，最大补贴金额为 9000 比索/月，最长期限为 1 年；(b) 初次工作者 (15 ~ 24 岁)，补贴额为男性 6000 比索/月，女性 7500 比索/月，在受雇者年满 25 岁前可以一直发放，否则为期 12 个月；(c) 大学毕业生就业安置 (15 ~ 29 岁)，补贴金额为国家最低工资的 15%，补贴期为 6 ~ 12 个月；(d) 青年保障工作 (15 ~ 29 岁)，对收入低于贫困线的失业青年，补贴可达工资的 80% 且不超过国家最低工资的 160%，持续时间为 6 ~ 12 个月；(e) 培训安置 (15 ~ 29 岁)，对培训机构的补贴金额为全国最低月工资的 50% ~ 75%，根据支付的时间计算，持续 12 个月；(f) 雇佣 45 岁以上工人和残疾人的福利，补贴额为每人 7000 ~ 9000 比索/月，对还有受抚养人的女性补贴持续 1 年，对那些连续失业的人补贴两年。	每个目标群体在公司该类别人口中所占比重均不得超过 20%；申请该项补贴 90 天以内不得裁员；补贴持续期间不得裁员。

资料来源：ECLAC/ILO, “Policies to Protect Labour Relations and Hiring Subsidies amid the COVID-19 Pandemic”, in *Employment Situation in Latin America and the Caribbean*, No. 25 (LC/TS. 2021/163), Santiago de Chile, 2021, pp. 31 - 32.

三 拉美劳动力市场政策评估与后疫情时代展望

在疫情暴发以来不到两年时间中，拉美劳动力市场政策已经历了两个阶段，但在这个过程中，过往占据主导地位的积极就业政策体系除雇佣补贴政策外，其他举措均难以在新冠疫情期间发挥作用。

（一）积极就业政策难以应对疫情冲击

进入 21 世纪以来，拉美劳动力市场最主要的变革是采取了各种形式的积极就业政策。所谓积极就业政策，是与消极（被动）就业政策相对而言的。消极就业政策指的是为失业劳动者提供收入替代计划的劳动政策，2020 年拉美各国主要采取的各种形式的工作保留政策即属于此类劳动力市场政策。积极就业政策源自 20 世纪 90 年代经合组织（OECD）国家应对失业特别是年轻人失业问题而采用的各种刺激就业手段，这些政策后来被归纳为积极就业政策^①。

积极就业政策的初始目标在于降低失业率，后来目标不断扩展，当前主要包括以下内容：通过降低职业搜寻时间降低失业率，通过提升技能水平改善就业质量，激励企业和个人积极参与工作以及创造就业机会^②。积极就业政策引发了拉丁美洲国家的广泛效法，进入 21 世纪以来逐渐成为拉美国家劳动政策中的主体^③，并在实践中形成了主要包括以下五类内容的积极就业政策体系：（1）培训，拉美国家各类培训政策在所有积极就业政策中占比为 44%；（2）自雇和小微企业创业补贴，以阿根廷 2001 年建立的“失业户主计划”为代表，包括金融和设备支持、持续补贴以及技术支持等内容；（3）公共事业就业机会，如“建设秘鲁”计划、“乌拉圭工作”计划与哥伦比亚的“开始行动”计划等^④；（4）劳动力市场服务，主要包括职业规划、职业指导、职业匹配以及职业培训等内容，旨在降低劳动力职业匹配时间；（5）雇佣补贴，

^① B. Lundvall, “The OECD Jobs Study: Facts Analysis Strategies”, 1994. <https://www.oecd.org/els/emp/1941679.pdf> [2021 - 12 - 29]

^② G. Bonoli, “The Political Economy of Active Labour Market Policy”, in *Politics and Society*, Vol. 38, No. 4, 2010, pp. 435 - 457.

^③ International Labour Office, *What Works: Active Labour Market Policies in Latin America and the Caribbean*, Geneva, 2016, p. 58.

^④ K. Subbarao, C. Andrews, and C. Rodríguez-Alas, *Public Works as a Safety Net: Design, Evidence, and Implementation*, Washington, D. C.: The World Bank, 2013.

该类政策在疫情前使用较少——其在各类积极就业政策中占比只有 5%。^①

一般来说，疫情对以下工作类型（或状态）的劳动者影响更大：一是体力和人工作业，如体力工作、修理设备及操作重型机械等工作；二是需要面对面接触的工作，如需要接触客户、公众与学生的工作；三是很少使用通信工具或计算机的工作，这些正是拉美劳动者中规模最大的群体^②。面对新冠疫情带来的劳动力需求急剧下降局面，各种旨在提升劳动者技能、降低信息搜寻成本的积极就业举措根本无法发挥作用，而教育培训政策需要时间的积累。疫情冲击下劳动力市场更需要的是维持收入的政策，因而各种形式的工作保留计划被各国紧急使用，以期度过最初的冲击时刻。

（二）后疫情时代拉美劳动力市场展望

2021 年，新冠疫情仍在世界范围内肆虐，拉美劳动力市场依旧处于非正常状态之中。与 2020 年相比，2021 年劳动力市场已有所恢复，第二季度的劳动参与率（同比）已上升到 60%，较上年同期增长 6.8 个百分点，但仍低于 2019 年同期 2.7 个百分点，距 2014—2015 年峰值仍差距 6 个百分点以上；就业人口占总人口的比重也从 47.2% 恢复到了 54%，但仍低于 2019 年同期 3.4 个百分点。^③

在新冠疫情冲击下，拉美国家普遍使用了工作保留和雇佣补贴这两项应急劳动政策，但这两项政策本身也存在着一定的负面影响，尤其是工作保留政策并不是一个可以在正常劳动力市场状态下长期使用的工具（不利于劳动供给）。此外，在拉美各国财政收支的现实压力条件下，这两项政策也不具备长期持续的可能性。在后疫情时代，已经开始恢复的拉美劳动力市场与劳动政策体系如何演化是值得进一步关注的问题。

回顾拉美劳动力市场与劳动政策体系，其形成与人口结构变化、经济发展的动力与压力、贫困与收入分配不均、工会力量变化等因素密切相关。在这些因素的综合作用下，拉美劳动政策从 20 世纪 80 年代以前的国家重度干预发展到 90 年代以旨在提升效率的劳动改革为主，进入 21 世纪以来转化为

^① International Labour Office, *What Works: Active Labour Market Policies in Latin America and the Caribbean*, Geneva, 2016, p. 38.

^② M. Hatayama, M. Viollaz, and H. Winkler, “Jobs’ Amenability to Working from Home: Evidence from Skills Surveys for 53 Countries”, in *Documentos de Trabajo del CEDLAS*, CEDLAS – Universidad Nacional de La Plata, No. 263, Mayo, 2020.

^③ ECLAC, *Social Panorama of Latin America, 2020* (LC/PUB. 2021/2-P), Santiago de Chile, 2021, Figure 1. 2.

以积极就业政策为主。新冠疫情冲击虽然直接导致劳动力市场关键指标的全面快速劣化且带来了市场分化的结果，但却没有改变这些影响劳动力市场发展的关键外部约束要素。

进入 21 世纪以来，拉美各国平均人口增长速度放缓，2005 年之后增长速度已低于 1%^①，经济活动人口总量虽仍保持增长，但增速在持续下降，未来将出现 0~14 岁人口负增长叠加老龄人口持续上升态势，劳动人口结构将发生根本性的变化。人口结构变化与经济因素将直接决定拉美劳动参与率情况，未来拉美继续提升劳动参与率的空间已经不大。

此外，疫情冲击并没有改变拉美劳动力市场的固有问题——市场分割与机制僵化问题在进入 21 世纪以来并未取得实质性突破，工会力量强大，劳动立法改革艰难^②。疫情冲击还加剧了原本存在的社会问题，贫困与再分配问题均较疫情前更加严重。

在经济、社会、人口和财政因素与劳动力市场运行固有路径的共同约束下，在有限的劳动政策空间中，积极就业政策所具备的促进就业、提升就业质量以及降低贫困率、改善劳动力市场公平性与增强劳动力市场流动性的作用^③，更可能在后疫情时代再次占据主导地位。短期内可通过雇佣补贴、小微企业创业补贴提升就业并降低失业，在后疫情时代则需要依靠劳动力市场服务政策降低失业、提升就业，并通过教育和培训提升人力资本存量，从而提升就业质量、劳动生产率以及工资水平。

(责任编辑 黄念)

① CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/PUB.2017/2-P), Santiago de Chile, 2016.

② ILO, *Labour Overview: Latin America and the Caribbean*, Lima: ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean, 2011.

③ International Labour Office, *What Works: Active Labour Market Policies in Latin America and the Caribbean*, Geneva, 2016, p. 52.