

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No.148-20220323

中国社科院世界社保研究中心 主办



本期刊发的《工作论文》是由张盈华撰写的《新冠疫情下拉美地区‘缺失中间层’的脆弱性——基于社会保障结构性矛盾的分析》。如引用，请征得作者或本实验室的同意——编者。

新冠疫情下拉美地区“缺失中间层”的脆弱性 ——基于社会保障结构性矛盾的分析

张盈华

中国社会科学院社会发展战略研究院

内容提要：拉美地区有大规模的社会保障“缺失中间层”，他们既无社会保险，也不符合社会救助条件，超过一半的就业者没有加入社会保险，超过 1/3 的老年人没有养老收入保障，近 1/3 有子女家庭面临社会保障缺失。新冠疫情期间，拉美地区采取 260 余项应急福利措施，但未能有效覆盖“缺失中间层”且保障充足度低。疫情发生后，拉美地区的“非贫困低收入”人口规模扩大，占到地区总人口的 1/4 以上，他们是“缺失中间层”的主要群体，部分社会保险参保者因“断保”还有落入“缺失中间层”的风险。“缺失中间层”是拉美地区社会保障“双轨并行”“架构偏斜”的结果，又在经济增长、劳工运动、左翼政党推动等多个因素影响及劳动力市场“局内人—局外人”结构下得到强化。面对当前非正规部门就业规模不断扩大，就业去劳动关系化的新形势，拉美地区社会保障“缺

“缺失中间层”的问题值得反思，政策决策者应注重缩小“缺失中间层”的规模，扩大制度有效覆盖，提高保障度。

关键词： 缺失中间层社会保障双轨并行架构偏斜局内人—局外人脆弱性

拉美和加勒比地区（以下简称“拉美地区”）在 21 世纪初经历了 10 多年的经济向好和“粉色浪潮”，社会保障制度的覆盖面和充分性有了明显提高。但 2014 年以来，经济增长停滞，外债压力加剧，左翼政权退潮，社会保障发展速度放缓。2020 年，新冠肺炎疫情重创拉美地区，截至 10 月该地区共有 4300 万人感染新冠肺炎，累计死亡 140 万人。这场疫情不仅影响了拉美经济，造成 2020 年整个地区 GDP 总量下降 6.8%，而且消耗了多年来拉美各国的减贫成果。根据联合国拉美经委会（ECLAC）的估计，2020 年拉美地区就业人数减少 9.0%，失业率上升 2.6 个百分点；18 个主要国家的平均贫困率为 33.7%，回到了 2008 年的水平；赤贫率为 12.5%，回到了 2000 年的水平。

为了应对疫情，拉美国家共采取 260 余项应急福利措施。如智利等国允许失业者从个人社会保险账户中提取资金以补贴家用，墨西哥、阿根廷、玻利维亚等国禁止疫情期间解雇员工，智利、秘鲁、哥伦比亚、厄瓜多尔、哥斯达黎加、乌拉圭等国允许暂停工作或减少工作时间，阿根廷、智利、秘鲁、巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、乌拉圭等国政府向企业提供补贴以帮助支付工人的工资，玻利维亚向微型和小型企业提供了贷款，墨西哥设立了 100 万笔贷款项目，等等。拉美各国加大公共支出，扩大现金转移支付规模，提高支付标准，对遏制贫困尤其是赤贫的恶化起到积极作用。

但由于社会保障的结构性矛盾，“缺失中间层”的脆弱性问题十分突出。这个阶层主要从事非正规部门就业，既没有社会保险，也因不符合贫困条件而得不到社会救助，其脆弱性既是拉美地区社会保障“双轨并行”和“架构偏斜”的结果，又在经济增长、劳工运动、左翼政党推动等因素影响下及劳动力市场二元结构下得以固化。由此，引发对拉美社会保障结构性问题的反思。

一 拉美“缺失中间层”的脆弱性^①

根据国际劳工组织（ILO）的定义，那些既没有社会保险又不符合社会救助

^① 如无特殊说明，这部分的数据来自 ECLAC, *Social Panorama of Latin America, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago de Chile, 2021.

条件的人属于社会保障的“缺失中间层”(missing middle)。^①疫情之前这个群体规模就不小, 疫情期间, 尽管各国采取应急福利措施, 扩大社会救助覆盖面, 但“缺失中间层”并未被有效覆盖, 部分社会保险参保者还有落入“缺失中间层”的风险。

(一) 疫情前“缺失中间层”规模的估计

1. 超过一半的就业者没有加入社会保险

拉美地区有相当大规模的“脆弱阶层”(vulnerable class)。有研究显示, 在 2000—2013 年经济向好的时期, 拉美地区赤贫人口占比从 28.8%降至 15.9%, 贫困人口占比从 17.4%降至 13.7%, 中产阶级(middle class)人口占比从 19.6%升至 30.5%, 而脆弱阶层人口占比从 32.4%升至 37.6%。^②脆弱阶层人口占到整个地区总人口的近四成, 脱贫人口向上流动乏力, 大量“拥堵”在脆弱阶层, 重返贫困的风险依旧存在。

疫情之前, 拉美地区只有 56%的居民得到某种形式的社会保障。2005—2019 年, 缴费型社会保险的参保率从 36.6%提高至 46.6%, 但从未超过 50%, 超过一半的就业者没有社会保险。参保率在不同收入组之间分布不均衡, 根据 2015 年拉美经委会的统计, 从高收入到低收入组群体的社会保险参保率依次为 69%、59%、50%、39%和 24%, 低收入组参保率仅为高收入组的约 1/3。对于临近贫困线的“非贫困低收入”群体来说, 社会保险的参保率更低。

2. 超过 1/3 的老年人没有养老保障收入

在 65 岁及以上老年人的收入保障方面, 高收入组有缴费型养老金的老年人占 55.3%, 低收入组只有 6.2%; 高收入组有非缴费型养老金占 21.8%, 低收入组是 57.5%。^③如果将两类社会保障的覆盖面简单相加, 可以看出, 高收入组老年人有养老收入保障的占 77.1%且以社会保险为主, 低收入组老年人有养老收入保障的占 63.7%且以社会救助为主, 超过 1/3 的低收入老年人没有任何养老保障收入。

3. 近 1/3 的有子女家庭面临社会保障缺失

^① International Labour Office, *World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads – in Pursuit of a Better Future*, Geneva, 2021.

^② Marco Stampini et al., Poverty, “Vulnerability, and the Middle Class in Latin America”, in *Latin American Economic Review*, Vol.25, No.1, 2016, pp.1-44.

^③ M. Blofield, C. Giamb Bruno and F. Filgueira, “Policy Expansion in Compressed Time: Assessing the Speed, Breadth and Sufficiency of Post-COVID-19 Social Protection Measures in 10 Latin American Countries, Social Policy Series”, No.235 (LC/TS.2020/112), Santiago de Chile: ECLAC, 2020.

根据拉美经委会 2018 年的一项调查，在有子女家庭中，户主或其配偶有缴费型社会保险的比重^①约为 48%，有非缴费型社会救助的占 19%，没有任何社会保障的占 33%。从各国没有任何社会保障的家庭占比来看，最高是洪都拉斯 72%，最低是乌拉圭 7%，其他国家依次是巴拉圭 60%，秘鲁 58%，萨尔瓦多 46%，哥伦比亚 44%，厄瓜多尔 41%，墨西哥 40%，多米尼加 38%，尼加拉瓜 32%，玻利维亚 23%，巴西 21%，阿根廷 21%，智利 15%，哥斯达黎加 15%，巴拿马 7%。^②

（二）疫情对“缺失中间层”的影响

相对于 2019 年，2020 年低收入组^③失去收入的人数增加 5.7 个百分点，是高收入组增幅（0.7 个百分点）的 8.14 倍；在受雇者中，低收入组的人均收入下降 42%，是高收入组降幅（7%）的 6 倍。^④一项调查发现，截至 2020 年 5 月初，69%的低收入家庭遭遇了失业风险，是高收入家庭（26%）的 2.65 倍。^⑤为了应对疫情对民生的影响，拉美地区各国纷纷引入应急福利措施，其中以非缴费型的现金转移支付为主。2020 年，拉美地区共实施了 263 项应急福利措施，惠及 8400 万家庭共计 3.26 亿人口，相当于地区总人口的 49.4%。这些措施公共支出总计 862 亿美元，占地区 GDP 的 1.25%，相当于 2018 年地区有条件现金转移支付(CCTs)和社会养老金支出总和的 1.9 倍。然而，这些应急福利措施并未有效惠及“缺失中间层”，福利水平也没有超过贫困线，难以为其提供基本保障。

1. 应急福利措施未能有效覆盖

从疫情期间各国采取的应急福利措施实施效果看，政策并未有效惠及“缺失中间层”。在疫情期间受冲击最大的“缺失中间层”被忽视，落入贫困的风险较疫情之前明显增大。造成这个问题的主要原因是应急福利措施大多采用“原渠道”，即按照已有的贫困者名单发放福利。有研究发现，疫情期间拉美地区超过一半的现金转移支付项目覆盖面很小，不到 10%且待遇标准未超过月最低工资，超过八成的现金转移支付通过“原渠道”发放。^⑥

^①包括只有缴费型社会保险、既有缴费型社会保险也有非缴费型社会救助等两种情况。

^②ECLAC, *Social Panorama of Latin America, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago de Chile, 2021, p.126.

^③按照收入五等份划分为：低收入组、中低收入组、中中收入组、中高收入组和高收入组。

^④ECLAC, *Social Panorama of Latin America, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago de Chile, 2021, p.28.

^⑤ N. Bottan, B. Hoffmann, and D. Vera-Cossio, “Coronavirus Survey Results Show Big Impacts, Linkages between Labor Markets and Inequality”, Ideas Matter Blog, Inter-American Development Bank, 2020.

^⑥Guillermo M. Cejudo, Cynthia L. Michel, and Pablo de los Cobos, “Policy Responses to the Pandemic for COVID-19 in Latin America and the Caribbean: The Use of Cash Transfer Programs and Social Protection Information Systems”, United Nations Development Programme, November 2020.

根据拉美经委会的统计^①，疫情期间拉美地区 30 个国家共实施了 147 项现金转移支付项目，占全部应急福利措施的 55.9%。这 147 项现金转移支付措施中，有 100 项是新设项目，其余 47 项是在已有项目基础上进行扩充，包括 26 项提高已有现金转移支付的标准，12 项对已有转移支付对象预付资金，9 项增加已有转移支付项目的覆盖人口。即使扩大覆盖面，这些国家的现金转移支付也未能有效覆盖“缺失中间层”。在几个主要国家中，阿根廷、智利、秘鲁、玻利维亚、巴西、哥伦比亚、乌拉圭等国利用以往的信息库，向已有对象提高现金转移支付标准。巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、危地马拉等国覆盖面扩大，只是因为疫情下许多学校关门，“子女入学”无法继续成为现金转移支付的条件，那些之前不符合条件的家庭也被纳入现金转移支付范围。

此外，由于信息系统不完善，很多国家难以在短时间内实施有效鉴别，无法精准筛查出符合应急福利措施保障的家庭，只能利用原有的等级系统，造成这些福利措施有效覆盖不全。据统计，在 100 项新设现金转移支付项目中，有 2/3 采用已有受益人信息^②。

2. 应急福利措施的保障不充分

2020 年，在所统计的 10 个国家中，阿根廷有 29.5% 的 0~18 岁人口得到现金转移支付，较疫情前的有条件现金转移支付提高了 2.1 个百分点，玻利维亚和巴西较疫情前分别提高了 14.7 个百分点和 16.9 个百分点。除了这 3 个国家，其他 7 个国家的现金转移支付覆盖面并没有扩大。

尽管一些国家的应急福利措施也惠及非正规部门就业者，例如，阿根廷非正规部门就业者中有 57.5% 得到现金转移支付，玻利维亚的这一比重是 75.6%，巴西是 52.5%，秘鲁为 47.8%，智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、乌拉圭等国分别是 12.6%、12.3%、17.0%、13.3%、13.4%，但从总体上看，现金转移支付标准的保障水平仍然较低，均没有超过贫困线，很难为“缺失中间层”提供基本保障。

<https://www.latinamerica.undp.org/>. [2021-12-11]

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

^②Guillermo M. Cejudo, Cynthia L. Michel, Pablo de los Cobos, “Policy Responses to the Pandemic for COVID-19 in Latin America and the Caribbean: The Use of Cash Transfer Programs and Social Protection Information Systems”, United Nations Development Programme, November 2020. <https://www.latinamerica.undp.org/>. [2021-12-11]

表 1 疫情前后拉美国家现金转移支付项目的覆盖率

	疫情前 CCTs 受益者总人数 /0~18 岁人口	疫情后现金转移支付项目 18 岁以下受益者 人数/0~18 岁 人口	疫情前 CCTs 受益者家庭总 人数/0~60 岁 人口数	疫情后现金转 移支付项目非 正规部门就业 者受益人数/疫 情前非正规部 门就业人数	疫情前现金转 移支付标准 /2018 年国家 城市贫困线标 准	疫情后现金转 移支付标准 /2018 年国家 城市贫困线标 准
阿根廷	27.4	29.5	29.7	57.5	0.19	0.26~0.49
玻利维亚	47.6	62.3	56.3	75.6	0.01	0.15
巴西	42.9	62.5	27.7	52.5	0.1	0.71
智利	42.3	42.3	20.9	12.6	0.06	0.56~0.61
哥伦比亚	26.4	27.7	22.8	12.3	0.05	0.13~0.19
哥斯达黎加	29.0	29.0	19.6	17.0	0.14	0.14~0.89
厄瓜多尔	15.7	15.7	12.8	13.3	0.16	0.09~0.16
墨西哥	16.8	16.7	30.0	-	0.16	-
秘鲁	14.8	14.8	11.7	47.8	0.08	0.20~0.31
乌拉圭	58.7	58.7	33.7	13.4	0.16~0.32	0.11~0.41

注：现金转移支付标准均以一对父母和两个子女的家庭为例。

资料来源：M. Blofield, C. Giambruno, and F. Filgueira, “Policy Expansion in Compressed Time: Assessing the Speed, Breadth and Sufficiency of Post-COVID- 19 Social Protection Measures in 10 Latin American Countries, Social Policy Series”, No.235 (LC/TS.2020/112), Santiago de Chile: ECLAC, 2020.

（三）疫情下“缺失中间层”规模的估计

疫情期间，“缺失中间层”未能得到应急福利措施的有效覆盖，失业和收入缩水风险大，而社会保障不充分，群体规模扩大，一些处于边缘的正规部门就业者受疫情影响，有落入“缺失中间层”的风险。

1. “非贫困低收入”群体扩大

2020 年，拉美地区中等及以上收入人口占比 39.8%，较上年下降了 4.5 个百分点；贫困人口（不含赤贫）占比 21.2%，较上年提高 2.1 个百分点；赤贫人口占比 12.5%，较上年提高 1.2 个百分点。赤贫率增幅小于贫困率增幅，应急福利措施对遏制赤贫的恶化起到了积极作用。

值得注意的是，2020 年“非贫困低收入”人口占比 26.6%，较上年提高了 1.4 个百分点，说明疫情期间失业或收入缩水的中等收入者并未直接落入贫困，而是有相当大一部分滞留在这一阶层。由于收入高于贫困线，这个阶层并不在以往的社会救助名单中，疫情暴发后，行政部门无力及时核实其收入状况，导致许多人无法及时获得社会救助。实际上，只有少数国家的应急福利措施实质性地扩大了覆盖面，例如巴西的家庭补助金（Bolsa Família）项目将等候名单的人纳入保障，伯利兹按照粮食援助名单发放现金转移支付，这个名单人数比贫困者人

数规模大。其他国家的应急福利措施仍主要面向已有贫困者，未能有效触达“非贫困低收入”群体。

“非贫困低收入”群体主要来自非正规部门，在疫情前绝大多数人没有加入社会保险，疫情暴发后又未能及时被应急福利措施所覆盖，成了夹在社会保险和社会救助之间的“缺失中间层”。

表 2 2019 年和 2020 年拉美地区各收入阶层人口分布及其变化

	2019 年(%)	2020 年(%)	变化 (百分点)
高收入	3.1	2.8	-0.3
中高收入	4.6	3.9	-0.7
中中收入	20.4	19.1	-1.3
中低收入	16.2	14.0	-2.2
非贫困低收入	25.2	26.6	1.4
贫困 (不含赤贫)	19.1	21.2	2.1
赤贫	11.3	12.5	1.2

资料来源：CEPAL, *Social Panorama of Latin America 2020*, Santiago de Chile, 2021, p.27.

2. 部分社会保险参保者有落入“缺失中间层”的风险

根据国际劳工组织的统计^①，受新冠疫情影响，2020 年拉美地区就业人数较上年减少了 7.3%，社会保险缴费人数减少了 7.9%，缴费人数减少幅度大于就业减少人数，一些人即使没有失业，但也无力或无意愿继续缴纳社会保险费。

疫情对不同性别就业和社会保险缴费的影响不同。2020 年，拉美地区男性就业减少 6.7%，社会保险缴费人数减少 7.6%；女性就业人数减少 9.4%，社会保险缴费人数减少 6.8%。这从侧面反映一个事实：女性因需要照护家人、看管因停课休学在家的子女，离开劳动力市场的情况较男性更普遍，就业减少幅度更大；而男性要更多承担家庭经济支柱责任，不能轻易退出劳动力市场，就业减少幅度小于女性，但受疫情影响，失业、停工、减产造成社会保险缴费中断。

对年轻人来说，这个问题更突出。2020 年，拉美地区 45~59 岁中年人社会保险缴费人数减少 2.3%，而 29 岁及以下年轻人社会保险缴费减少了 14.4%，这些年轻人的工作稳定性差，就业和收入对外部冲击的反应敏感。疫情进一步暴露

^① International Labour Office, “World Social Protection Report 2020-22: Social Protection at the Crossroads-in Pursuit of a Better Future”, Geneva, 2021, p.268.

这些就业者的脆弱性，失业、收入缩减、“断保”等因素叠加，加大他们落入社会保障“缺失中间层”的风险。

二 何以造成“缺失中间层”的脆弱性

社会保障的“缺失中间层”不是拉美地区独有的，各国非正规部门就业者均不同程度地面临社会保障不充分问题，但拉美地区“缺失中间层”的脆弱性更为突出。这与拉美地区社会保障“双轨并行”“架构偏斜”的特征有关，又在经济增长、劳工运动、左翼政党推动多个因素影响下和劳动力市场“局内人—局外人”结构下得到强化。

（一）拉美地区社会保障的“双轨并行”与“架构偏斜”特征

1. “双轨并行”的形成

20 世纪初，受俾斯麦福利思想影响，阿根廷、巴西、智利、乌拉圭等国开始向公共部门职员、军人等提供社会保险；二战末期，社会保险开始向私人部门扩容。与此同时，哥伦比亚、哥斯达黎加、墨西哥、巴拉圭、秘鲁、委内瑞拉等国陆续建立社会保险制度，随后，中美洲一些国家也引入了类似制度。到 20 世纪 60 年代，除了个别贫穷国家，拉美地区基本建成了社会保险制度。但与欧洲福利国家不同，拉美各国非正规就业比重较高，社会保险只能覆盖正规部门，造成大量就业者暴露在无社会保险保障的风险之中。在 20 世纪八九十年代之前，该地区半数国家的低收入群体只能依靠家庭互助、紧急救援和慈善救济来应对贫困风险，缺少系统性的社会保障。从 20 世纪 80 年代后半期开始，智利、阿根廷、巴西、玻利维亚、哥斯达黎加、墨西哥、乌拉圭等国陆续引入非缴费型的社会养老金，阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、巴拿马、秘鲁等国相继实施有条件现金转移支付政策，社会脆弱群体才有了应对贫困风险的正式制度安排。

由于拉美劳动力市场“局内人—局外人”结构固化，在劳工运动推动下，社会保险的保障水平不断提高，限制了社会保险向非正规部门就业者和非工会成员扩面。20 世纪末以来，拉美多国出现左翼政权执政，在拉美地区大规模推行再分配政策，因推动社会保险扩面不易，这些国家政府不断扩大社会救助覆盖面，

以获得底层民众的广泛支持。社会救助在拉美地区覆盖面很广，与社会保险形成了“一个地区、两套体制”的社会保障格局^①，并长期“双轨并行”。

2. “架构偏斜”^②的特征

与全球其他地区相比，拉美地区社会保障覆盖面并不大，但保障充足度相对较高，这跟社会保障向正规部门就业者偏斜有关。世界银行对全球不同地区社会保障的覆盖面与充足度做了比较，其中，保障覆盖面采用参加各项社会保险或享受社会保障待遇的人数占总人口的比重来衡量，保障充足度采用享受待遇家庭得到的社会保障待遇占家庭支出的比重来衡量。

按照世界银行的“社会保护和就业”数据，拉美地区有一半的人口没有任何社会保护，这一比重超过世界大多数地区，仅比撒哈拉以南国家低，有社会保险或两项及以上保障^③覆盖的人口只占地区总人口的 22.3%（其中有两项及以上保障覆盖的占 6.0%，仅有社会保险的占 16.3%），远低于东欧中亚地区的 47.9%（其中有两项及以上保障覆盖的占 26.4%，仅有社会保险的占 21.5%）。但是，拉美地区与东欧中亚地区的社会保障充足度相对接近，分别是 32.8%和 36.7%。拉美地区的社会保障向少数享有社会保险或两项及以上保障覆盖的群体集中，这部分群体主要是正规部门就业者。

表 1 拉美地区社会保障充足度与覆盖面与其他地区的比较（%）

	保障充足度	保障覆盖面			
		两项及以上保障	仅社会保险	仅社会救助	无保障
东欧中亚地区	36.7	26.4	21.5	17.8	34.3
拉美和加勒比	32.8	6.0	16.3	27.2	50.5
东亚和太平洋	28.9	13.2	15.5	28.1	43.2
撒哈拉以南	15.9	1.5	3.1	19.4	75.9
中东和北非	9.8	15.2	5.5	42.4	36.9
南亚	8.0	13.4	1.4	62.1	23.0

资料来源：WorldBank

Data. <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire/region/latin-america-and-caribbean>. [2021-12-06]

^① Armando Barrientos, “Social Protection in Latin America: One Region Two Systems”, in Gibrán Cruz-Martínez (ed.), *Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America*, Taylor & Francis Group, 2019, p.5.

^② 这里的“架构偏斜”是指社会保障的覆盖面和保障度向正规部门就业者倾斜。

^③ 世界银行数据库将“社会保护和就业”分为社会保险、就业支持和社会救助等三项共 12 个指标进行统计。

表 4 对比了拉美国家正规部门就业者与非正规部门就业者的养老保险参保情况。在有统计的国家中，正规部门就业者养老保险的覆盖率在 80%左右（墨西哥除外）。与之形成鲜明对比的是，非正规部门就业者的养老保险参保率都很低（尼加拉瓜除外），其中墨西哥、阿根廷、玻利维亚、萨尔瓦多、巴拉圭不足 2%，乌拉圭从 2000 年的 9.1%降至 2018 年的 1.5%。非正规部门与正规部门就业者养老保险参保率差距之大，正是拉美地区社会保障“架构偏斜”的结果。

表 2 拉美国家正规部门和非正规部门就业者的养老保险参保率（%）

	正规部门	非正规部门
智利（2017 年）	91.4	7.3
哥伦比亚（2017 年）	81.8	9.1
哥伦比亚（2018 年）	85.3	7.5
墨西哥（2018 年）	56.9	1.5
阿根廷（2018 年）	97.8	0
玻利维亚（2018 年）	79.2	0.4
巴西（2018 年）	96.8	11.6
哥斯达黎加（2019 年）	96.7	36.2
萨尔瓦多（2015 年）	83.2	1.2
萨尔瓦多（2018 年）	90.7	0.4
洪都拉斯（2014 年）	83.9	14.1
尼加拉瓜（2014 年）	100	84.9
巴拉圭（2018 年）	78.6	0.1
秘鲁（2018 年）	84.2	9.1
秘鲁（2019 年）	84.4	19.2
乌拉圭（2000 年）	84.2	9.1
乌拉圭（2016 年）	97.5	1.5
乌拉圭（2018 年）	98.7	1.5

资料来源：OECD.Stat, “Workers Contributing to Pension by Informality”.

<https://stats.oecd.org/index.aspx?r=385706#>. [2021-12-09]

（二）社会保险覆盖面不充分

拉美地区非正规部门就业比重较高，社会保险很难实现全覆盖。据世界银行的统计，2019 年全球非正规部门就业比重为男性 43.6%，女性 43.9%^①，而根据拉美经委会对 17 个拉美国家的统计，2019 年非正规部门就业比重为 48.6%，其中男性为 43.9%，女性为 46.0%^②，拉美地区非正规部门就业比重高于全球平均水

^①World Bank, *Vulnerable Employment*.

<https://data.worldbank.org/indicator/SL.EMP.VULN.FE.ZS?end=2019&start=1991&view=chart>. [2021-12-23]

^②17 个国家分别是阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、

平。非正规部门就业占比较高，限制了社会保险的有效覆盖。

在拉美地区各种社会保障项目中，最普及且有效覆盖率^①最高的是老年人福利保障，有效覆盖率较高但并不普及的是医疗保障，这两个项目的有效覆盖率均达到了70%以上。该地区儿童福利、重度残疾保障的有效覆盖率超过世界平均水平，也超过中等收入国家平均水平，这与拉美地区现金转移支付项目普及且覆盖面广有关。社会救助和工伤保障项目在拉美各国比较普及，有效覆盖率为40%左右，接近世界平均水平和高中等收入国家平均水平。但是，对于面向就业者的失业保障和缴费型养老保险来说，拉美地区的有效覆盖率则非常低，分别只有10%和30%左右，开展失业保障的国家数最少。

对于非正规部门就业者来说，失业是比老年、疾病、伤残等影响更大的风险，但在拉美地区，失业保险的覆盖面非常小。拉美地区失业者的收入保障主要是解雇金和失业保险两类制度。解雇金制度是拉美地区最常见的失业保障方式，保障条件宽松，例如，厄瓜多尔、哥伦比亚、巴拿马、秘鲁和委内瑞拉等国规定雇主主要为自愿离职者提供解雇金，智利规定解雇金最高为11个月的工资，秘鲁规定为12个月的工资。然而，由于解雇成本高，雇主采用正规就业雇佣方式的意愿低，加剧了整个地区就业的非正规化。拉美地区的失业保险制度以储蓄账户方式为主，这种方式迎合了该地区非正规就业比重高、劳动力流动性强的特征，社会保障权益便携性强，但整个地区的失业保险有效覆盖率只有10%左右，非正规部门就业者被排斥在失业保险制度之外。

危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、多米尼加、乌拉圭、委内瑞拉。参见 CEPALSTAT <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=en>. [2021-12-24]

^①“有效覆盖率”是指被保障人数占应保障人数的比重。例如，工伤保障的有效覆盖率指的是工伤保障覆盖人数占就业人数的比重，老年人福利保障的有效覆盖率指的是领取养老金的老年人占达到退休年龄人数的比重，失业保障的有效覆盖率指的是领取失业保险待遇人数占失业人数的比重，社会救助的有效覆盖率指的是社会救助保障人数占贫困人口的比例，儿童福利有效覆盖率指的是领取儿童福利津贴的家庭占有儿童家庭的比重，等等。

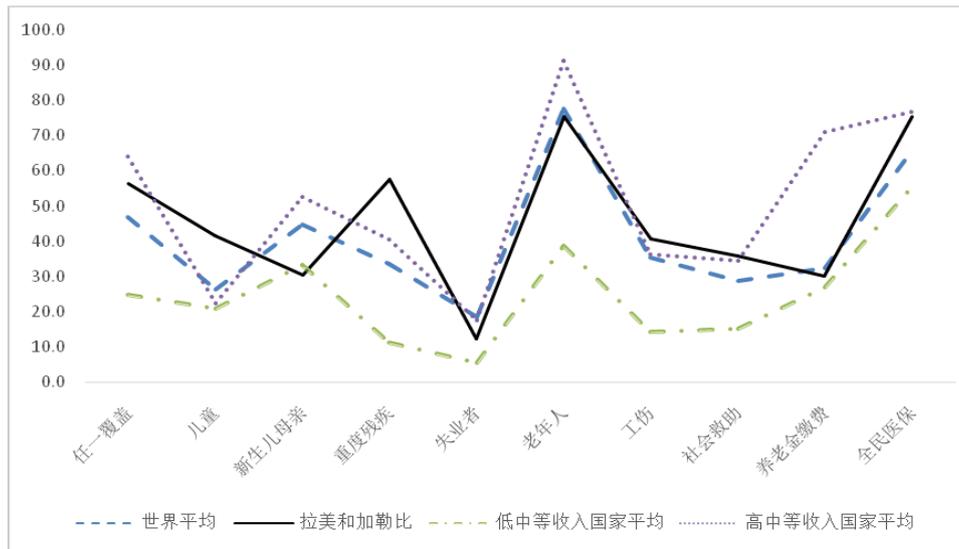


图1 拉美地区社保有效覆盖率 (%)

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。

资料来源：International Labour Office, “World Social Protection Report 2020-22: Social Protection at the Crossroads-in Pursuit of a Better Future”, Geneva, 2021, p.268.

（三）社会救助保障度较低

拉美地区的社会救助项目主要是非缴费型社会养老金和有条件现金转移支付。根据国际劳工组织的估计，拉美地区非缴费型社会保障覆盖了36%的脆弱人口，但用于非缴费型社会保障的公共支出并不高。2017年拉美社会保障（不包括公共卫生）公共支出约占该地区国内生产总值（GDP）的10%，其中，社会养老金支出占GDP的比重只有0.65%，其中，阿根廷、伯利兹、玻利维亚、古巴、萨尔瓦多、危地马拉等国这一指标均未达到0.1%，哥伦比亚、哥斯达黎加、墨西哥、秘鲁等国未达到0.2%，各国有条件现金转移支付计划的全部支出也只占地区GDP的0.37%^①，两项非缴费型社会保险（社会养老金和有条件现金转移支付）的公共支出总计只占地区GDP的1%。

1. 社会养老金

1995—2017年期间，拉美地区60岁及以上人口领取社会养老金的比重从10.1%提高到25.1%，主要功能是应对老年贫困，保障水平并不高。例如，玻利维亚的“团结金”和古巴的“社会救助”每月待遇都不到20美元。^②较低的社会养老金不能有效抵御老年贫困，只有少数几个国家的社会养老金解决了老年贫困

^①Simone Cecchini, *Universal Social Protection in Latin America and the Caribbean. Selected Texts 2006-2019*, ECLAC Publications, 2020, pp.105-106.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45093/1/S1901140_en.pdf. [2021-12-23]

^②ECLAC, *Non-contributory Social Protection Programmes Database*. <https://dds.cepal.org/bpsnc/sp>. [2021-12-24]

问题，例如，智利社会养老金对贫困距（Poverty Gap）^①的补充在 110%以上，巴西在 180%以上，最高是乌拉圭的 237.4%，其他国家则低得多，萨尔瓦多的社会养老金对贫困距的补充不到 50%，玻利维亚不到 40%，墨西哥和哥伦比亚甚至未到 30%^②。

2. 有条件现金转移支付（CCTs）

自 20 世纪 90 年代以来，CCTs 在拉美地区快速发展，覆盖面越来越大。2000 年覆盖人数占拉美地区总人口的 3.6%，2005 年这一指标已升至 14.6%，2010 年达到 22.6%，到 2017 年，3020 万个家庭共计 1.335 亿人享受 CCTs 待遇。绝大多数 CCTs 的受益者生活在贫困线之下，CCTs 成为拉美地区应对贫困风险的最重要政策手段。统计显示，2002 年，拉美地区接受 CCTs 待遇的人口占贫困人口的比例为 26.9%，到 2017 年这一比重升至 71.3%。不过，CCTs 的保障水平普遍较低。例如，玻利维亚的 CCTs 待遇对贫困距的补充只有 2.9%，最高的乌拉圭也只有 38.6%，保障水平无法使贫困人口完全脱贫。实际上，这项制度最大的功效在于降低辍学率，提高疫苗接种率，推进预防性体检，并不能向贫困家庭提供可靠的收入保障。

（四）社会保障结构性差异的强化

拉美地区的社会保障经过一个世纪的发展，形成了“双轨并行”和“架构偏斜”特征。正规部门就业者的社会保障属于“收入替代”，例如养老金保险、医疗保险、失业保险等，当风险发生时得到收入补偿；贫困者的社会保障属于“减贫济困”，例如现金转移支付、食物救济等，旨在抵御滑向赤贫或生存受到威胁的风险；“缺失中间层”大约占地区总人口的 1/4 至 1/3，主要来自非正规部门，收入微薄但未达到贫困线，既没有“收入替代”的社会保险，也没有“减贫济困”的社会救助。这种“三分法”的结构是拉美地区社会保障发展的历史产物，并在拉美地区社会保障发展中不断被强化。

1. 多个因素的影响

20 世纪末以来，拉美左翼政权大规模推行再分配政策，扩大社会保障覆盖面，减少贫困发生率，获得了平民的广泛支持。但另一方面，受经济减速、外债高企以及来自右翼势力的反对，社会保障尤其是社会救助类项目的福利水平较

^①用以衡量贫困人口的收入与贫困线之间的差距。

^②Simone Cecchini, *Universal Social Protection in Latin America and the Caribbean. Selected Texts 2006-2019*, ECLAC Publications, 2020, p.108. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45093/1/S1901140_en.pdf. [2021-12-23]

低，使拉美无法像欧洲那样发展福利国家。

有研究从社会投资规模、福利制度覆盖范围、覆盖质量以及制度绩效等四个维度考察拉美各国福利发展差距的原因^①，发现经济收入能力、福利制度的发展历史、劳工运动力量、民主力量^②等因素对拉美各国福利发展水平产生较强的正向影响，经济开放度的影响稍弱，局外人占比产生较弱的负向影响，左翼政府执政产生非常弱的正向影响，外债压力产生非常小的负向影响。乌拉圭的福利国家发展水平最高，其次是智利、巴西、阿根廷、哥斯达黎加、巴拿马等国家的福利水平相对较高，这是得益于 1990—2015 年期间的高收入能力和高民主力量；委内瑞拉、墨西哥、玻利维亚、哥伦比亚、多米尼加和厄瓜多尔的福利国家发展水平很低，而巴拉圭、秘鲁、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜和萨尔瓦多的福利国家发展水平最低，这与其民主力量、经济收入能力、福利制度的历史经验以及劳工运动力量等方面相对欠缺有关。

可见，左翼政党执政并非拉美国家福利水平攀升的决定因素，政府债务压力无法有效阻止福利水平攀升的步伐，该地区的福利水平主要是被经济增长推升，被劳工运动架高。国内学者研究也发现，拉美社会保障具有亲周期性^③，既得利益者的福利刚性、劳动力市场分割和福利制度“保富不保贫、济贫更济富”，共同推动拉美地区的福利赶超。^④“缺失中间层”没有社会保障代言人，无法分享经济增长和劳工运动推高的社会福利。

2. 劳动力市场“局内人—局外人”分化

在 20 世纪进口替代工业化进程中，拉美各国产业工人的谈判权不断加强，劳动保障和社会保险权益不断提升，通过排斥非正规部门就业者和非产业工人，成为劳动力市场的“局内人”。由于“局内人”劳动力成本不断增高，企业主寻求通过非正规就业方式减轻成本压力，助长了非正规部门就业的扩张，“局内人—局外人”结构逐渐固化下来。

尽管拉美国家由工业化转向去工业化的拐点出现较早，产业工人占比的峰值

^①Gibrán Cruz-Martínez, “Mapping Welfare State Development in (post) Neoliberal Latin America”, in *Social Indicators Research*, 2021, No.157, pp.175–201.

^②由选举民主、自由民主、协商民主、参与民主和平等民主等五个方面的指标计算而得，高于样本均值的为“高民主力量”，低于样本均值的为“低民主力量”。

^③刘纪新：《拉美国家社会政策调整评析》，载《拉丁美洲研究》，2005年第6期，第9-16页，第79页。

^④张盈华：《拉美“福利赶超”与社会支出的结构性矛盾》，载《经济社会体制比较》，2018年第4期，第1-9页。

分别是智利 1954 年、阿根廷 1958 年、哥伦比亚 1970 年、秘鲁 1971 年、墨西哥 1980 年、巴西 1986 年，社会保险的停滞与之相伴，但对正规部门就业者的社会保障制度已经形成路径依赖，例如，巴西每年为公务员社会保险提供的财政补贴占 GDP 的比重高达 2.0%~2.5%^①。

拉美地区左翼政党上台后，不断增加社会福利支出，但这些支出并非有效瞄准。有学者对 8 个拉美和加勒比国家社会保障制度的研究发现^②，在对社会保险系统的一般收入补贴中，有 58% 流向了处于收入分配最顶层的 1/5 人口，只有 2% 流向了处于收入分配最底层的 1/5 人口。

三 结论与反思

综上，拉美地区有大规模的社会保障“缺失中间层”，他们既无社会保险，也不符合社会救助条件。新冠疫情期间，拉美国家共计采取 260 余项应急福利措施，其中近六成的项目是非缴费型现金转移支付，但是，大多数国家没有扩大现金转移支付的覆盖面，没有一个国家的现金转移支付标准超过贫困线，这就造成应急福利措施无法有效触达“缺失中间层”。疫情暴发导致“缺失中间层”就业减少，失业增加，收入缩水，社会保险缺失，脆弱性加剧。“缺失中间层”是拉美地区社会保障“双轨并行”“架构偏斜”的结果，又在经济增长、劳工运动、左翼政党推动等多个因素影响及劳动力市场“局内人—局外人”结构下得到强化。

拉美地区社会保障的结构性问题值得反思。传统社会保险中雇主缴费是必不可少的条件，也是非正规部门就业者参保的主要阻力，拉美地区劳工运动的结果是推高社会保险待遇，而非扩大社会保险的有效覆盖面，非正规部门就业者缺乏社会保险的现象很普遍；而另一方面，尽管拉美地区的非缴费型社会救助覆盖面很广，但无法覆盖“非贫困低收入”群体，待遇水平也不能满足这一群体的基本生活所需。可见，即使拉美地区社会保障发展已有一个多世纪，该地区仍有大规模人口属于没有社会保障的“缺失中间层”。

在发展中国家的劳动力市场中，存在大规模非正规部门就业者，如果社会保

^① Armando Barrientos, “Social Protection in Latin America: One Region Two Systems”, in Gibrán Cruz-Martínez (ed.), *Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America*, Taylor & Francis Group, 2019, p.3.

^② Francisco H.G. Ferreira and David Robalino, “Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations”, World Bank Policy Research Working Paper, No.5305, 2010.

障制度结构不健全，他们就会落入社会保障“真空”。当前，数字化、网络化技术正在改变人类生产生活方式，就业去雇主化、去劳动关系化成为劳动力市场的新趋势，非正规部门就业规模不断扩大，并改变过去以非熟练工人为主的特点，越来越多高学历专业人才和熟练型工人将从事灵活就业，这对全球社会保障带来新挑战，甚至有可能引发传统社会保障的“颠覆”。如何应对这种新形势，成为包括拉美国家在内的世界各国社会保障改革的新课题。

此次新冠疫情暴露出拉美地区“缺失中间层”的脆弱性，警示社会保障决策部门应做好预案，加强信息化建设和应急治理能力，社会保障制度建设者应完善制度，加强有效覆盖和保障充足性，缩小“缺失中间层”的规模。对于社会保障的“缺失中间层”，应根据其就业和收入特征进行划分。对于拥有稳定就业收入的“缺失中间层”，应放松社会保险参保条件，可采用账户制管理、按单缴费等方式，将其纳入社会保险；对于收入不稳定或无收入的“缺失中间层”，应完善信息数据库和跟踪更新系统，在疫情等突发事件暴发之际，能够及时核实信息，给予精准保障。

目前，加强非正规部门就业群体的社会保障已成为研究者和决策者高度关注的话题。拉美地区“缺失中间层”的社会保障问题由来已久，对发展中国家社会保障制度的改革可作镜鉴。

声明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号院东院北楼。

电话：(010) 84083506

传真：(010) 84083506

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐