

就业形势、劳动力市场政策与社会凝聚

——拉美国家的现实与挑战

· 林 华

内容提要 就业作为最主要的社会融入机制之一,对社会凝聚的提升起着至关重要的作用。但是自20世纪90年代以来,拉美国家的就业形势不断恶化,劳动力市场的歧视和排斥现象日益突出,因此就业未能成为实现社会融入、加强社会凝聚的有效手段。劳动力市场政策通过控制失业、减少失业带来的影响、改善就业质量等手段,有助于推动社会凝聚的提升。但拉美国家的劳动力市场政策覆盖面较小,因此对社会凝聚的影响程度还有待提高。

关键词 就业 劳动力市场政策 社会凝聚

联合国拉美经委会对社会凝聚的定义,既强调了社会融入与社会排斥这两种机制之间的相互关系,也包含了民众对其运行方式的态度和感受。因此,在研究拉美的社会凝聚问题时,各种社会歧视、排斥和不平等现象、现存的社会融入政策以及人们对上述客观现实的主观评价及其社会归属感,都需要着重考虑。

就业作为最主要的社会融入机制之一,对社会凝聚的提升起着至关重要的作用。但是自20世纪90年代以来,拉美国家的就业形势不断恶化,劳动力市场的歧视和排斥现象日益突出,因此就业未能成为实现社会融入、加强社会凝聚的有效手段。

虽然就业形势的好坏取决于多种因素,但劳动力市场政策^①与它的关系最为直接。因此,对劳动力市场政策的研究和评估,有助于我们了解拉美国家目前在实施劳动力市场政策方面的局限和不足,以及它对改善就业形势、提升社会凝聚的作用。

一 扩大就业是实现和提升 社会凝聚的重要手段

由于劳动是大部分民众获取收入的最主要来源,因此一个国家的劳动力市场担负着将经济增长和生产发展转化为社会福利的基本职能和减少贫困、实现社会融入的重要作用。在拉美地区,一半到2/3左右的收入是在劳动力市场进行分配的,大

约70%的家庭完全依靠劳动获取收入。因此,劳动力市场的变化直接影响到个人和家庭的收入水平和生活质量,并进而影响到民众对这个市场乃至整个社会运行机制的主观评价和信任程度。

据拉美地区权威的民意调查机构拉美晴雨表公司(Latinobarómetro)的调查,劳动力市场问题连续多年排在民众最关心的问题之首。2001年,20%以上的被调查者认为失业是拉美国家最令人担心的问题。40%以上的人认为低收入、就业不稳定和失业是拉美最亟待解决的问题。在阿根廷、智利、尼加拉瓜、秘鲁和乌拉圭,持有这种观点的受访者所占比重达到50%左右。这说明,劳动力市场的形势是近年来拉美民众最为关心的问题。如果这种担忧得不到缓解,社会凝聚的提升显然无法实现。

具体而言,就业形势对社会凝聚的提升作用体现在以下3个方面。

1. 高质量的就业是劳动者参与和融入社会生活的重要途径

正规部门的就业机会,不仅可以为劳动者提供稳定的收入,还可以使其获得医疗和社会保障。这种机会是劳动者与收入分配制度和社会服务体系之间联系的重要纽带,也为劳动者参与社会生活和政

^① 西方学者一般将就业政策与劳动力市场政策视为两个不尽相同的概念。就业政策的范围更广泛,它与社会和经济形势紧密相连,包括影响就业程度和质量的各种经济和社会领域的措施及手段,如扩大贸易、产业结构调整、私有化、教育、医疗和社会保护等;而劳动力市场政策的含义相对狭隘,主要指公共部门对劳动力市场的干预,其目的在于减少和避免失业,缓解失业带来的消极影响和扶助失业者。但在一些中文文献中,二者的概念无明显差别。本文的研究对象为劳动力市场政策。

收稿日期:2009-01-15

作者简介:林华,女,1996年毕业于对外经济贸易大学西班牙语专业。现为中国社会科学院拉丁美洲研究所社会文化室副研究员。(中国社会科学院拉丁美洲研究所,北京 100007)

林华
就业形势、劳动力市场政策与社会凝聚

Journal of Latin
American Studies

治组织（如工会）提供了一个最合适的社会空间。而失业和不稳定的就业打破了这种联系，使劳动者与其家庭脱离了正规的劳动关系，被排斥在正常的社会和政治生活之外。

2. 劳动力市场的问题会引发其他一系列社会问题

如果劳动力市场的运行出现问题，那么不仅意味着生产损失和经济增长放缓，还很有可能引发严重的社会危机。失业、低收入、就业不稳定、缺乏社会保护等劳动力市场存在的现象往往与贫困、收入分配不公、边缘化、歧视、暴力犯罪等问题联系在一起。拉美地区贫困人口的增多与低薪劳动比重的增加有着密切的关系。大多数国家的贫困水平在很大程度上都取决于劳动力市场是否景气。另外，劳动所得的高度集中现象是造成收入分配不公的直接原因。

3. 劳动力市场的排斥是社会排斥的根源和重要表现

虽然社会排斥的产生有很多原因，但是劳动力市场的排斥——失业、低工资、性别歧视、非正规就业、缺乏基本的就业保护等，无疑是其他社会排斥形式的重要推动力，也是整个社会排斥机制的最重要表现。创造好的工作机会不仅可以通过增加收入减少社会排斥，推动社会融入，还有助于加强整个社会对少数民族的文化认同感和民众的社会归属感。

以上分析不难看出，就业问题的解决，不仅有利于各阶层的劳动力更好地融入劳动力市场，也有利于其他社会问题的缓解，进而提升社会凝聚的整体水平。

二 拉美劳动力市场未能成为实现社会凝聚的有效途径

近20年来，拉美的劳动力市场形势日益恶化。原本就存在的结构性失业、就业的非正规化、劳动者缺乏社会保护、收入待遇低下等问题不仅没有得到有效解决，还有进一步加剧的趋势。虽然2003年以来，经济形势的好转带动了就业的增加，但这并不意味着劳动力市场的形势得到了实质性的改善。也就是说，尽管出现了一些积极的变化，但劳动力市场作为社会融入的核心、公民参与的主要空间和物质进步发动机的重要作用还没有发挥出来。它存在的很多问题都导致严重的社会差别和不

公，直接影响到劳动者安全感和社会归属感的形成，因而成为实现社会凝聚的严重障碍。具体表现在以下几个方面。

第一，由于失业和非正规就业现象的大量存在，劳动力被明显分割成三个层次：第一个层次的劳动者有着稳定的工作和收入，享有社会保障，大部分正规部门的就业者属于这一层次；第二个层次的劳动者虽然有工作，但很不稳定，收入水平也比较低，只有一小部分人享有社会保障，绝大多数非正规部门的就业者属于这一层次；第三个层次是失业者。拉美国家的主要问题不是第二和第三层次劳动力的存在，而是在于这两个层次劳动力所占的比重过高，而且缺乏向第一层次流动的机会。20世纪90年代，70%的新增就业是非正规就业。如果算上正规企业中不享受社会保障的劳动者，那么这个比重还会更高。目前，整个非正规部门吸收了拉美和加勒比地区47%的劳动力。^①

很显然，劳动力的这种分割状态在客观上造成了严重的社会差别，从主观上影响着人的社会认同感和归属感，从而不利于社会凝聚的提升。

第二，劳动力市场没能为大多数劳动者提供合理的收入。

除了失业以外，对劳动者物质生活水平产生影响的因素还有收入水平低下的问题。在拉美，一半左右劳动者的工资不足以维持贫困线以上的生活，这导致就业者中的贫困现象十分严重。近年来，低薪劳动者的比重呈现出不断增加的迹象。以往，受教育水平较低的人最有可能从事低收入的工作，但是现在的情况是，低薪工作的覆盖面在逐渐向受教育水平较高的阶层扩大。拉美国家平均15%的熟练劳动力（指至少高中毕业的群体）日工资不足1美元。^②在玻利维亚、洪都拉斯和尼加拉瓜，这一比重甚至超过25%。

如果劳动力市场不能通过为大多数就业者创造合理收入的最基本职能，使他们感受到自己是发展进程的受益者，那么势必加剧社会不满情绪；而越来越多的熟练劳动力加入到低收入者的行列，不仅意味着教育投资的浪费，而且也很容易使这部分人产生失落感和受挫感。这种状况不利于社会凝聚的

^① CEPAL, *Cohesión Social: Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe*, Enero de 2007, p. 63.

^② BID, "Capítulo 10: Inclusión Social, Mercado de Trabajo y Capital Humano en AL", en *Inclusión Social y Desarrollo Económico en América Latina*, 2004, p. 200.

提升。

第三，就业不稳定性的增强加重了劳动者的危机感。

20世纪90年代，拉美国家陆续实施的公共部门私有化措施和劳工立法改革，以及非正规就业的增多，导致劳动者就业的稳定性大大降低，劳动者更换工作的频率非常高。90年代末，拉美劳动者从事某项工作的时间平均为7.6年，而经济合作与发展组织成员国能够达到10.5年。^①未变更工作达10年以上的劳动者比重在希腊高达52%，而拉美只有10%~21%。据美洲开发银行统计，12个拉美国家一年之中平均有16%~35%的岗位有人员变动。就业的不稳定性不仅出现在非正规部门，也存在于正规企业。这导致人们普遍担心在不久的将来失去工作。民意调查显示，2005年，大约3/4的拉美就业者对在未来12个月内可能失业感到十分或比较担忧。而这种情况自20世纪90年代中期以来就一直存在。也就是说，拉美人在就业方面的危机感和不安全感是很强烈的，这直接影响到社会归属感的形成，因而不利于社会凝聚的实现。

第四，劳动力市场的歧视和排斥现象十分严重，加剧了社会不公。

在拉美国家的劳动力市场上，被排斥和歧视的人群主要是非洲裔居民、印第安人、贫困妇女、青年、残疾人和艾滋病患者。青年和妇女的失业和就业不足一直是拉美劳动力市场最严重的问题之一。^②而印第安人和黑人作为最受歧视的群体，面临的最大问题是就业质量低下。他们在职位、工资水平和职业分工等方面均与其他种族存在明显差别。他们中从事农业活动的劳动力比重达到34%，而其他种族只有不到20%。^③在玻利维亚、危地马拉和秘鲁，这一比重均超过50%。由于劳动生产率水平较低，印第安人和黑人的工资远低于其他种族。其中玻利维亚最为明显，2005年前者的平均工资仅相当于后者的34%。拉美和加勒比地区的印第安人和非洲裔人口分别达到5800万和1.74亿。如果无法使这一庞大的社会群体更好地融入劳动力市场，不仅不利于扩大他们的经济和社会权利，也势必造成社会认同感的分裂和文化上的冲突。

第五，劳动者获得的社会保护明显不足。

拉美国家于20世纪90年代中期起实行的劳工改革产生了两个最直接的后果：一是各种非合同工和临时工的数量大大增加，二是社会保障的范围在

逐渐缩小。劳动合同不仅意味着劳动关系得到法律上的承认和保护，也是劳动者获得社会保障的重要前提条件。据统计，在拉美的非合同工中只有15%的人享有社会保障，而这一比重在签订了“无明确期限合同”的劳动者中为87%，在签订了其他类型合同的劳动者中为57%。^④由于非合同工和非正规就业的大量存在，拉美国家在2005年只有56.7%的劳动者纳入了社会保障体系，而这一比重在1990年为63.3%。^⑤很多人面临着因失业而无收入、患病或工伤而无医疗保障以及退休无养老金的风险。因此，要通过劳动力市场实现社会融入，不仅应考虑如何使劳动者更好地融入生产领域，而且还要考虑到劳动关系和社会保护领域的作用。

三 劳动力市场政策有助于推动社会凝聚

社会政策的目的是通过对客观现实的改善，推动主观评价的提升，从而起到促进社会凝聚的作用。劳动力市场政策是指公共部门用来干预劳动力市场的各种手段和计划，目标在于控制失业，减少失业带来的影响，帮助面临失业风险的劳动群体改善就业质量。虽然它不是对就业形势产生影响的唯一政策，但它与劳动力市场的关系最为密切，所起的作用最为直接。在发展中国家，单纯的劳动力市场政策在创造就业机会和改善就业质量方面的效果不能脱离宏观经济轨道。也就是说，这类政策能否真正起到改善就业形势的作用往往要取决于经济增长趋势、经济的对外依存度等因素。

劳动力市场政策分为两种：积极的劳动力市场政策和消极的劳动力市场政策。前者以推动和创造就业为目标，具体措施包括帮助失业者尽快就业、

^① Víctor E. Tókman, *Informalidad, Inseguridad y Cohesión Social en América Latina*, CEPAL, Marzo de 2007, p. 14.

^② 除了墨西哥和中美洲国家以外，拉美其他国家女性的失业率一般是男性的1.5倍左右。而15~24岁青少年人口的失业率不仅是各年龄段中最高的，而且在大部分拉美国家都比平均失业率高出1倍以上。

^③ OIT, “Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en la Región: Hacia la Igualdad de Oportunidades y el Trabajo Decente”, en *Panorama laboral 2007 - América Latina y el Caribe*, 2007, p. 44.

^④ Víctor E. Tókman, *Informalidad, Inseguridad y Cohesión Social en América Latina*, CEPAL, Marzo de 2007, p. 14.

^⑤ CEPAL, *Los Mercados de Trabajo, la Proyección de los Trabajadores y el Aprendizaje de por Vida en Una Economía Global: Experiencias y Perspectivas de América Latina y el Caribe*, Abril de 2008, p. 16.

提供就业供求信息、开展职业技能培训、增加就业岗位等。这些措施有助于加强和改善劳动者与就业岗位之间的联系、降低找工作的成本、提高失业者或非正规就业者的技能水平、在维持原有就业的基础上创造新的就业机会,因此对就业的影响是积极的。而后者是指失业保险和向生活困难者发放最低生活保障金等措施,它们仅具有补偿性质,无法促进和创造就业。

从对社会凝聚的作用来看,积极的劳动力市场政策通过推动劳动者尽快或更好地融入劳动力市场,使其感受到自己是经济和社会发展进程的受益者,这无疑有助于促进社会凝聚的提升;而消极的劳动力市场政策虽然无法创造就业,但它作为一种补偿机制,是对失业者收入减少的社会保护,意味着劳动者被纳入了社会保障体系,因此也不失为一种推动社会凝聚的手段。

四 拉美国家的劳动力市场政策 对社会凝聚的提升作用

20世纪60~70年代,在以进口替代为基础的工业发展时期,拉美地区的就业问题并不突出,公开失业率也较低。这一方面是由于经济的高速增长吸收了新增劳动力,并为一大批农村劳动力创造了就业机会,另一方面也与拉美国家普遍实行的就业稳定政策有关。但是,低失业率不仅掩盖了就业不足和就业质量下降的问题,也导致拉美国家对制定系统明确的劳动力市场政策普遍缺乏重视。当进口替代模式逐渐衰竭后,一些国家通过发展劳动密集型的基础设施建设的手段扩大就业。20世纪80年代,随着经济形势的恶化,劳动力市场也发生了很大变化,拉美各国开始寻找新的途径,以减少失业和收入下降对劳动者的影响,但是收效甚微。

进入90年代后,经济调整对劳动力市场造成了更大的冲击。大批国有企业被私有化,公共部门创造就业的能力不断下降,而非正规就业的规模日益扩大。这个时期,劳动者对劳动中介、职业培训和失业保险的需求越来越大,而拉美国家在这些方面的体系尚未健全。在这种情况下,拉美国家开始着手建立适合于本国特点的劳动力市场政策体系。

以下本文将对拉美国家实施各类劳动力市场政策的特点和效果进行分析,以期找出这些政策对社会凝聚提升的作用和影响。

(一) 劳动中介服务

在劳动力市场上,劳动力的需求和供给之间总是存在着缺口,劳动力资源配置不合理的情况也比比皆是。而劳动中介服务有助于改善这种局面。它的目的虽然不是创造就业,但它能够为供求双方提供信息,帮助劳动者以最快的速度找到最适合的工作,这既降低了找工作的成本,又提高了就业岗位与劳动者之间的契合程度,对求职者和用人单位来讲都是最划算的。

在拉美国家,劳动中介服务主要由国有中介机构提供。巴西的全国就业体系,智利的全国培训和就业服务体系,墨西哥的全国就业、培训和训练服务体系都是成立于20世纪70年代的大型国有中介机构。在经历了一系列改革之后,它们的职能日趋完善。近年来也出现了一些私人公司和非营利性的民间组织参与到劳动中介服务中,但尚未形成规模,仍处于起步阶段。

随着拉美劳动力市场形势和劳动者需求的变化,劳动中介服务的方式、内容等也都发生了相应的变化。一是服务项目呈现出多元化的特点。例如,由于就业困难不断加剧,中介机构也开始考虑向求职者推荐一些中小企业或自主创业的项目。二是服务手段逐渐高科技化。很多国家建立了电子信息系统,利用计算机联网提供高效服务,并开展信息交流。

但是,拉美国家的劳动中介服务也面临着一些问题,制约了它应起的作用。最大的挑战莫过于如何有效地帮助难以融入劳动力市场的特殊群体获得工作。虽然大部分拉美国家都设立了针对低收入群体的服务计划,但还有很多人需要更个性化的服务,例如有劳动能力的中老年人、酗酒者、劳动经验不足的人、缺乏一技之长的人、单亲父母、少数民族、残疾人、有犯罪前科的人,等等。对于这部分人而言,劳动中介服务的作用十分有限。因此,劳动中介只有把所有受到劳动力市场排斥的人群作为服务的对象,才能真正起到消除社会歧视、促进社会凝聚的作用。

(二) 职业技术培训

在各种劳动力市场政策中,职业技术培训是促进就业、改善就业质量和提高生产率的最重要手段。它通过对劳动者劳动技能和竞争能力的培养,不仅有助于劳动者更好地融入劳动力市场,推动非正规部门与正规部门的接轨,也有助于提高劳动者的自信心,因此能够有效地促进社会凝聚。

第二次世界大战之后,拉美主要国家陆续出现

了一些职业培训机构,一方面为工业、贸易和服务业企业培训专门人才,另一方面也为进城务工的农村劳动力提供培训。但直到20世纪80年代以后,各国才真正将职业技术培训作为一项促进就业的劳动力市场政策加以重视。在经过了数次改革后,拉美国家的职业培训体系出现了一系列积极的变化。例如,在保持传统的岗位培训的同时,扩大了再就业培训;培训对象由全体劳动者向就业困难者集中,尤其是女性和青年失业者得到了更多的关注;为顺应形势的需要,自主创业和建立微型企业的培训被广泛开展起来;财政扶植的力度有所加大,等等。这些变化体现在拉美国家20世纪90年代开展的一系列新型劳动技能培训计划中。巴西的PLANFOR计划^①、墨西哥的PROBECAT和CIMO计划^②、智利的“青年计划”^③是其中的佼佼者。它们突破了以往的职业培训模式,引入了新的机制,因此取得了较好的效果。

此外,各国还制定和实施了专门针对特定群体的培训计划。在智利、古巴、秘鲁和洪都拉斯,有鼓励妇女进入劳动力市场的计划;在巴西、哥伦比亚、智利、洪都拉斯和巴拿马,有针对农村劳动力就业的计划;在智利和萨尔瓦多,有针对残疾人的培训计划;洪都拉斯有针对孕妇的计划;巴西、哥伦比亚和墨西哥有针对非正规就业者的计划;巴西、古巴、洪都拉斯、巴拿马、秘鲁和多米尼加实施了针对大学毕业生的就业计划。

与其他劳动力市场政策相比,拉美国家的职业技术培训开展得比较普遍,受益人群也比较广泛,但培训体系的效率、效果和公正性还有待提高。最主要的问题在于培训体系的覆盖面还是比较狭窄,不能完全满足特殊劳动群体特别是非正规就业者的需要。很多培训计划更倾向于大中型企业的中高层管理人员,而小企业和微型企业的雇员往往没有机会获得培训。因此,拉美国家的职业技术培训还应进一步扩大覆盖面,突破行业、学历、年龄、性别等方面的限制,使更多的劳动者受益。

(三) 创造就业

直接创造就业的政策一般是在劳动力需求因经济危机、自然灾害或季节性原因急剧减少的时期实施的短期应急性措施。20世纪80年代以来,各种临时性的就业计划一直是拉美国家为缓解经济调整对劳动者的影响而广泛采用的手段。其中影响较大的有阿根廷的“劳动计划”、墨西哥的“临时就业特别计划”、巴西的“劳动战线计划”、智利的

“户主就业计划”、秘鲁的“支持临时收入计划”、巴拿马的“应急就业计划”,等等。

这些计划的共同之处在于都属于反周期性措施,受益人是难以进入劳动力市场的群体,提供的就业一般是清洗、建筑、基础设施维护等劳动力密集型工作,工资标准低于劳动力市场的平均工资水平。这类计划有利于降低失业率,推动基础设施建设,但最大的不足之处是受益者的劳动技能和知识水平并未因此而提高。一旦经济形势好转,这类计划停止运行时,这些群体仍然难以很好地融入劳动力市场。

间接创造就业的政策有两种。

一是扶植小型和微型企业及自主创业。这种政策的出现主要是顺应了自主就业和非正规就业不断扩大的客观现实。智利、墨西哥、阿根廷等国家都实施了鼓励自主创业或自谋职业的计划,具体措施包括提供补贴、培训、信贷等,或者收购产品。

二是为私人企业创造就业机会提供补贴。这类计划主要通过减少用人单位的赋税或解雇赔偿金的手段来运行,但由于种种限制,在拉美国家并不普及。只有阿根廷在1995~1998年实施过这种计划,后因工会的反对和效果不佳而中断。

从单纯促进就业的角度而言,直接创造就业的政策有利于社会凝聚的提升;但如果从改善就业质量和收入水平的角度来衡量,它对社会凝聚的影响有限;而间接创造就业的政策在拉美国家还处于尝试阶段,对就业的促进效果尚不明确。

(四) 失业保险

在消极的劳动力市场政策中,失业保险制度最为常见。西方发达国家认为失业保险是将劳动力市场灵活化与劳动保障相结合的有效机制。因为它既有助于劳动力的流动,也增强了劳动者的安全感,可谓一举两得。

^① 巴西的PLANFOR计划由专门的基金会出资。众多培训机构参与其中,包括公共培训机构、公立和私立大学、工会学校和企业集团的培训中心等。1996~2001年这一计划共培训了1100万劳动者。

^② 墨西哥的PROBECAT计划,是该国第一个为失业者提供短期培训奖学金和在培训过程中引入实践活动的项目。CIMO计划则为就业者和中小企业主提供技术咨询和培训。这两个计划都得到了国际资助。

^③ 智利的“青年计划”,主要针对失业或收入水平较低的青年。它采取课堂培训和社会实践相结合的方式,并引入了以受训者就业情况为依据对培训机构予以奖励的机制。由于成效显著,阿根廷和秘鲁等国也纷纷效仿。

但是,失业保险在拉美国家并未得到广泛运用。只有巴西、阿根廷、智利等少数几个国家建立了失业保险机制,而且受益者也仅限于正规部门的员工。失业保险之所以没有在拉美国家中普及,原因是多方面的。

首先,对失业者的过度保障在欧美国家受到越来越多的质疑,很多人认为它不仅不利于促进就业,反而助长了失业者的惰性,容易造成长期失业。这种观点对拉美国家产生了很大影响。

其次,拉美国家大多采用由企业支付解雇赔偿金的方式帮助被解雇者抵御失业的风险,这一制度阻碍了失业保险的发展。

再次,拉美国家的非正规部门异常庞大,政府没有能力将其纳入失业保险体系。也就是说,失业保险制度的发展空间非常有限,只能在正规部门获得一定的推广。

失业保险作为一种补偿机制,虽然本身能够在一定程度上和一定期限内弥补失业者收入的损失,从而有助于增强劳动者的社会归属感,但因其覆盖面实在有限,难以对拉美国家社会凝聚的提升起到实质性的作用。

综上所述,我们可以将20世纪90年代以来拉美国家劳动力市场政策经历的主要变化归纳为以下几个方面。

第一,积极的劳动力市场政策占主导地位,政策重心是促进劳动力融入劳动力市场,而不是为失业者提供补偿。

第二,劳动力市场政策的目标更趋向于通过改善就业质量,提高劳动力的竞争能力等手段解决结构性的就业问题,而以往经常使用的反周期性计划不再是劳动力市场政策的重点。

第三,劳动力市场政策的目标人群逐渐向弱势群体聚焦,特别是那些就业困难者,如初次进入劳动力市场的青年、有再就业需要的妇女、受经济调整影响而失业的劳动者,等等。

第四,鼓励正规就业不再是劳动力市场政策的唯一目标,自主创业和建立微型企业受到更多的重视。

第五,私人部门和社会组织更多地参与到劳动力市场政策的实施过程中。

这些新变化的出现,说明拉美的劳动力市场政策对促进社会融入、减少社会排斥是有一定作用和影响的。但是这种作用和影响的程度还有待进一步提高。最主要的原因就在于,劳动力市场政策的覆盖面还比较小,大量弱势群体还没有享受到政策带来的好处。而这一点恰恰是衡量政策对社会排斥影响程度的重要指标。另外,拉美国家用于劳动力市场政策的社会开支在20世纪90年代中期只占GDP的0.5%左右,而这一比重在经济合作与发展组织国家达到了2.4%。^①也就是说,拉美国家对劳动力市场的直接投入是很低的,这无疑限制了劳动力市场政策的作用。

总之,拉美国家的劳动力市场政策还需要在现有基础上进一步改进,坚持多种手段并存发展、相互结合的格局,同时考虑到不同阶层劳动者特别是受排斥群体的需要。多样化、人性化的劳动力市场政策不仅有助于完善劳动力市场的自身建设,改善就业形势,而且能够增强劳动者的社会归属感,进而推动社会凝聚。

主要参考文献

1. CEPAL, *Cohesión Social: Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe*, Enero de 2007.
2. CEPAL, *Los Mercados de Trabajo, la Protección de los Trabajadores y el Aprendizaje de por Vida en Una Economía Global: Experiencias y Perspectivas de América Latina y el Caribe*, Abril de 2008.
3. BID, *Inclusión Social y Desarrollo Económico en América Latina*, 2004.
4. BID, *Informe de Progreso Económico y Social*, 2007.
5. BID, *Informe de Progreso Económico y Social*, 2004.
6. Víctor E. Tókman, *Informalidad, Inseguridad y Cohesión Social en América Latina*, CEPAL, Marzo de 2007.
7. OIT, *Panorama Laboral 2007 - América Latina y el Caribe*, 2007.
8. Norma Samaniego, *Las Políticas de Mercado de Trabajo y su Evaluación en América Latina*, CEPAL, Diciembre de 2002.

^① BID, "Una Nueva Agenda de Política Laboral", ed *Informe de Progreso Económico y Social*, 2004, p. 310.