

国外促进劳动就业的政策与措施

Policies and Measures to Promote Employment Abroad

郭士征

(上海财经大学副教授,日本大阪大学客座研究员 上海)

一、通过政府的政策措施影响劳动就业

各国政府不仅把积极的就业政策列于施政的主要目标,而且把解决就业问题的好坏,视为政府施政实绩的重要标志,政府在利用政策手段影响就业上负有重大责任,各国政府的就业政策措施,大致有以下几个方面:

1. 利用公共支出,均衡劳动力的供求 作为政府宏观政策的手段之一,利用公共支出的增减来影响劳动就业,是政府调控就业总量的经常内容,它的决定依据于经济运行给就业所带来的正负效应。目前,最常用的政策手段是利用政府的年度预算;此外如瑞典等国建立的“公共准备金制度”,也是一种新的尝试,即在经济景气或衰退时分别运用公共准备金,增减公共支出,目的在于纠正因经济原因而出现的劳动力供求失衡。

2. 平衡企业投资,实现就业的宏观控制 投资的平衡化,可防止景气过热和经济衰退,政府也能以此实现就业状况的总体控制。为了控制因企业的投资行为给就业造成的影响,政府往往并用和变换各种政策,如税收、金融和补贴政策,甚至必要时采用许可证等直接规制措施(如针对建筑业)。北欧各国目前盛行的“企业投资基金制度”,即根据事先设计的税率,在景气期内把企业的部分利润,留存在中央银行成为专项准备金,以防止景气过热,反之经济衰退而失业增加时,根据政府劳动部门的请求,便可以把这笔专项准备金用于投资,从而增加就业并推动经济复苏。

3. 刺激社会消费,促使就业的扩大 由于社会消费不足,而导致大量产品滞销积压,从而连带影响到就业的正常秩序。综观各国政府在这种情势下,主要是从政策入手,即调整货币信贷政策、税收政策和国民收入分配政策。例如英国为解脱因消费不足而引起某些部门的解雇风潮,便果断采取了“刺激消费、促进生产、提高就业”的新思路,并同时

实施多种政策措施,既放宽信贷控制、降低银行利率,又减少个人和企业的税负(降低劳动成本)、强化二次分配的公平性(增加消费层)、改变法定劳动时间规定(增加余暇)等等,从而取得较好的综合效果。

4. 调整保障政策,推进再就业的实现 目前不少国家政府在劳动就业保障政策上主要是突出就业与再就业。从前年开始日本已把“失业保障”改为“就业保障”,虽仅一字之差,但保障政策的指导思想已根本转移,即从失业救济为主转向促进再就业为主。为了推进再就业,许多欧美国家还适度降低失业救济的发放标准,以提高失业者的就业意志。澳大利亚的失业保险制度的核心,已是帮助失业者重新回到劳动大军中去;阿根廷还更改了保险给付发放办法,即失业4个月内给付100%,5~8个月是85%,9~10个月是70%,11~12个月是55%,利用这种失业期越长给付越低的措施,促进失业人员尽快寻找新职业。

5. 转换外贸策略,创造就业机会 考虑到外贸政策的选择会对本国就业产生影响,因此有些国家政府就采取由劳动部门与外贸部门共同参与外贸决策,也就是使外贸政策(或策略)的决定能与本国就业状况挂钩。美国的劳工部和商业部、农业部坚持联手合作,适时根据就业状况的变化而改换外贸策略,其中进口产品对本国就业的影响度测算,以及本国企业因进口增加所受损害的核查,都是转换外贸策略的依据,一旦得出影响就业的结论,便迅速作出限制进口的决定(如采用配额制或加税)。还有些国家和地区,通过外贸政策的转换,直接获得了创造就业机会的效果,如韩国和我国台湾地区就利用进口替代向出口导向的政策转换,仅在70年代就分别使国(地区)内就业率提高了12%和10%。

6. 运用劳动力市场政策,调节劳动力的供求 许多国家政府根据市场需求变化,不断地适时变动有关政策,其中对劳动力需求的预测和实情变动是修正政策的依据,并且积极运用政策的指导作用,

配合诸如“产业配制计划”和“劳动力流动规划”的制定,以及产业间和行业间的劳动力供求的调整。此外,政府还以政策为先导,全面介入劳动力的扩大需求和减少供给的实施,尽可能减少其负面效应(如需求过热和通胀等),使劳动力供求的改善和市场培育,能建立在健康发展的基础之上。

二、通过强化职业培训,促进就业和优化就业结构

我们知道,职业培训(包括就业前后的培训和在职、转业培训)是提高劳动者的素质、就业能力、工作优势和潜在收入的重要途径,又可产生促进就业和优化就业结构的可观效果,所以各国普遍重视,效果也极为显著。归纳起来,主要有3条经验可借鉴:

1. 广泛推行“职业资格证书制度” 各国都采取了相应措施,使职业培训→资格证书→劳动就业形成良性发展。如德国的劳动部门,对经培训而获得资格证书的失业人员,保证给以协助,使其尽快找到较理想的工作。以色列的职业介绍机构普遍要求求职人员持有职业资格证书,持有者优先择业,企业也优先录用。英国为推行职业资格证书制度,还以法律形式规定企业新录用的人员,必须持有职业资格证书,否则必须另行进行1年以上的专业培训,获得资格证书后才能录用。

2. 职业培训与保障待遇紧密挂钩 为了推动职业培训,使职业培训能真正达到预期目标,许多国家采取了职业培训与保障、待遇挂钩,即与个人利益结合在一起的办法,从而使职业培训工作发展顺利,为扩大就业创造了条件。英国的作法很典型,为了鼓励失业人员参加再就业培训,对参加受训的失业人员发给一笔旅行补助和训练补贴,而对受训后取得资格证书的人员,可按资格等级分别增加失业救济金。

3. 依靠各方共同发展职业培训 职业培训不仅仅是政府的事,通过职业培训可使社会减少失业,企业还可获得经过训练的各种合格人材,因此发展职业培训,需要依靠各方共同努力,共同分担培训经费。不论是香港、新加坡的“政府拨款、企业赞助”方式,还是德国的“根据培训性质(转业、再就业、在职等培训)分别负担”方式,以及以色列的“由承办者主要负担”的方式(政府开办、政府委托社会开办、社会自办等),都集中反映职业培训的发展需要各方的积极性。目前,职业培训“基金化”甚为流行,新加坡的“新技能发展基金”、日本的“雇佣调整培训资助基金”以及澳大利亚的“青年培训基金”等等,为这些国家的职业培训和扩大就业提供了一条新路,要指出的是这些基金的来源,也是由政府、企

业和社会共同募集而来。

三、扶植中小企业,使其成为吸纳社会就业的主要渠道

中小企业在吸纳社会劳动力方面,其卓著成效早已为世界所承认,即使是最发达的国家也不例外。在这些国家中,不仅中小企业在全部企业中所占比率很高(美、德、法等国80年代中期就已占95%以上、日本更是占到99.3%,该国到1991年还略有上升,达到99.8%),而且其吸纳的就业人数比率也很大(日本在1991年为80.7%,德、法、美也都在50~65%之间)。为了使中小企业真正成为吸纳社会劳动力的“蓄水池”,各国都相应采取了许多扶植措施和具体办法,归纳起来有以下几点:

1. 加强管理 多数国家都专门设有主管中小企业的管理部门,以便向中小企业提供资金、信息、技术培训等方面服务。同时,不少国家还通过立法,维护中小企业在投资、生产、销售和纳税等竞争方面的基本权益,如德国的《中小企业法》、韩国的《中小企业振兴法》等等。

2. 提供资助 根据中小企业普遍缺乏资金的情况,一些国家(如德国)就每年拨出专款定期资助,更多的国家和地区是采取特别优惠利率政策,向中小企业提供低息贷款,如我国台湾地区的“中小企业信保基金”和韩国的“义务贷款比例制度”等等。

3. 减免税收 减轻中小企业的负担,促其成长和发展,以减免税收为重要内容。如韩国对新开办的中小企业规定,从营业日起可减免3~5年的法人税、所得税、财产税等多达20多种税收。新加坡对中小企业实行30%产品税回扣,对符合新兴工业标准的中小企业还实行减免税优待。

4. 信息支持 中小企业比较缺乏市场信息,为此许多国家以政府牵头,组建有利信息交流的组织,以及专为中小企业提供信息服务的机构,如德国的“中小企业技术开发协会”和韩国的“中小企业情报信息中心”等等。

5. 代培职工 中小企业的经济效率,来自于企业职工的素质,因此帮助企业培训职工提高其技术水平也是扶植中小企业的一项特别内容。针对中小企业技术力量薄弱,政府及有关机构就加大力度,提供代培条件,为其培育专门人才。德国的“西柏林技术开发中心”,就承担了该地区中小企业职工技术培训的重任。英国在其就业部的指导下,利用暑假期间派遣大学生去中小企业,帮助改善工艺、改进生产线和培训技术人员等等。

6. 企业协作 鼓励中小企业成为大企业的补充角色,以便形成大中小企业相互协作、互为补充、共同发展的局面。利用大企业优势,可促进中小企

业生产技术的更新,当好大企业的配角,这也扩大了中小企业生存的空间,使中小企业在市场竞争中有自己的优势。如新加坡现有 80% 以上的中小企业已是大企业的协作单位。

四、促进企业吸纳人员就业,增加劳动力需求的对策

增加劳动力需求,是扩大就业的根本出路之一,其中鼓励企业创造就业岗位,更多地吸纳社会劳动力,是目前各国都极为推崇的政策措施,即以奖励或减少某些义务为手段,促进企业提高吸纳人员就业的积极性,下列几国的做法可见一斑:

1. 日本 强调对创造就业岗位的企业加强援助,针对不同情况分设各种特别奖金,如以刺激不景气地区努力创造就业机会为目的的“地区雇佣特别奖金”,以因招聘新职工而缩短工时的企业为主的“促进企业雇佣特别奖金”,以及主要以中小企业为对象的“改善就业环境特别奖金”等等。奖金额度和奖励率逐年提高,并按创造就业岗位的绩效,分列不同等级。

2. 比利时 对增加就业岗位的企业,给以减免社会保险费和适当减少雇主对工人的某些义务,以提高雇主雇佣工人的积极性。比利时政府规定,长期雇佣 25 岁以下失业人员的企业,雇主可为雇员免交 2/3 的社会保险费。

3. 芬兰、荷兰、瑞典、德国 对于扩大就业的企业,普遍实施“工作补贴”制度。芬、荷、瑞 3 国规定,企业每雇佣一个长期失业人员,可以获得 3 000 美元以上的工作补贴。德国则规定,为职业培训结业人员提供新工作岗位的企业,可以按录用人数分别获得 12 个月的“熟悉工作补贴”。

五、通过实施减少劳动力供给,缓解失业压力

减少劳动力供给,可以增加社会就业总量,同时还可消除大量的短期失业现象,其中减少劳动时间,增加余暇,更能提高消费需求,进而扩大就业机会,特别是对第三产业的就业产生影响。因此,在劳动力供大于求的矛盾尖锐的情况下,许多国家在采取增加劳动力需求的同时,还设法减少劳动力供给。据法国经济学家博士联合会 90 年代初的研究报告认为,企业如能平均削减工时 20% 左右,即实行每周 32 小时工作制,那末仅法国就能创造 150 万个工作岗位,相应措施是国家减免企业社会保障支出 10% 或部分税收,以弥补其经营缺额(1993 年法国议会已正式通过每周 32 小时工作修正案)。这种理论和想法目前在欧美非常盛行,下列 4 国的做

法具有一定的代表性:

1. 加拿大 已在部分地区试行,将每周五日工作制再缩短 1~2 天,并相应减少工资,其工资收入的损失,由政府机构“就业与移民办公室”予以部分补偿,按日工资 60% 付给。但是,前提条件是劳资双方要自愿,并且接受补偿的职工必须接受再培训,企业为这些职工开办职业再培训,可获政府津贴。

2. 德国 主要通过劳动就业市场“弹性化”和所谓“工作分享”,谋求就业总量的增加。劳动就业市场“弹性化”的内容是,减少工作时间、设置部分时间工作岗位、劳动就业组织形式多样化,以及给企业“松绑”,即减少对企业在用工方面的限制(如最低工资限制、最低工时限制和解聘职工的限制)。“工作分享”就是职工减少工时 20%,而工资仅减少 10% (即所谓“大众”模式),政府有关部门再给企业适当补贴。

3. 丹麦 3 年来,丹麦在全国范围内推广实施所谓“替换工作计划”,允许职工休假 1 年,去享受家庭生活或进修学习,1 年到期后再回到原岗位,在此期间则由长期失业者代替工作。此计划从 1993 年实施以来,已有近 10 万人受惠。因休假而失去工资收入的职工,如能进修学习,每月便可获 435 美元的补贴(相当于失业津贴的最高额度),照顾家庭或去度假的职工,则只能获得上述补贴额度的 70%。

4. 瑞典 从 1976 年起,瑞典一直实行逐步提前退休的“在职养老金制度”,瑞典法定退休年龄是 65 岁,为了使他们能逐步提前退休让出工作岗位,实行了 60 岁后开始减少工作量和工资,并且同步用养老金递补差额,随着工作量和工资的逐年减少,养老金递补额也不断增加,直到 65 岁时工资收入完全没有了,就能取得全额养老金。

六、通过广泛就业服务,加快劳动力供求双方的结合

建立系统、高效、先进的就业服务体系,是各国追求就业效果最大化的重要目标之一,由于完善的就业服务,使供求双方的结合加快,从而提高了就业率。综观各国现状,下列 3 点措施效果比较显著。

1. 管理机构网络化 为了使供求双方尽快结合,管理机构形成网络且分布均匀,应是其基本条件。英国是上有国家就业部及其所属的就业总署,中有 12 个地区局,下有 78 个基层管理机构及其所属的 1 100 多个职业介绍所,从而形成了一个庞大的就业服务网络。日本不仅也有阶梯式的服务网络,而且职责也相当分明。日本在劳动省下设职业安定局,各地设职业安定课,基层设职业安定所,3

(下转第 48 页)

律。对可持续发展的研究而言,重点是人类如何效法地球进化基本规律。根据我们对地球系统演化史的初步探索,认为地球系统进化遵循三条基本定律^[5]。效法这三条基本定律,将会促进地球环境的保护和优化,以及人类的可持续发展。一为阶梯式上升律,地球系统的演化由渐变期和突变期交替构成。突变期是系统发生阶梯式升降的时期。当代的地球系统正处于其演化的新突变期。这是一个伟大的时期。它既对地球系统的正常秩序造成了巨大冲击,也为推动人类和地球上一个新阶梯提供了难得机遇。人类应该抓住这一良机。二为循环形式递增律,地球系统的进化应建立在良性循环形式递增的基础之上。因而大力促进循环再生资源的发展,提高资源利用率和减少废弃物的排放等,就成为改善地球环境和促进经济持续发展的有效途径。三为进化与条件优化相依律,人类圈的可持续发展必须与全球环境的优化相互依存。因而,人类不能走先污染后治理的老路,也不能只停留在保护环境的层面上,而要把优化地球环境作为自己的目标。

四、建立“人法地”文明

工业文明以“征服自然”、“统治自然”为基本特征,它虽然将人类文明大大向前推进了一步,但对地球环境的破坏却是十分严重的,这就注定了它不可能持续。该种文明正在被一种以地球环境保护和优化为条件的文明所代替。为纪念老子在人地关系研究中的功绩,我们把这种文明称为“人法地”文明。建立这种新文明同实现可持续发展是一致的;这是一个长期而艰苦的过程。为促进新旧文明的交

替,必须提高人类圈素质,改变其不合理的结构,使地球环境的人为变化遵循地球系统进化的基本规律。这是一个十分庞大的领域,它主要包括:

1. 树立全球观念,摆正人类在现代地球系统中的位置。其核心是确认人类为最新的地球圈层。
2. 面对复杂的地球巨系统以及人类圈内部的利害冲突,需要形成强有力的高智公仆型管理决策层。该决策层通过法律、政策、条约和教育等手段,有效地处理各层次的人地关系问题。
3. 严格控制人口数量,努力把人口控制在地球环境可承受的限度之内,克服片面追求物质享受的不良倾向,努力提高人类在物质、文化和生态等方面的全面发展的需求水平,为实现可持续发展创造基本条件。
4. 调整产业结构,发展清洁生产,建立以再生资源为基础的产业体系,保护和优化地球环境。
5. 为了克服环境要素的不利变化和不合理的分布组合,并挖掘环境的内在潜力,需要依据地球进化基本定律,积极兴建环境工程,充分发挥地球环境的整体效益。

参考文献

- [1] L. R. Brown, “世界新秩序,全球预警——1991年世界形势评述”,科学技术文献出版社,1992
- [2] 胡焕庸等,人口发展与生存环境,华东师范大学出版社,1992
- [3] Hannah, L., et al. A Preliminary inventory of Human Disturbance of World Ecosystems, AMBIO, Vol. 23, No. 4-5, July 1994
- [4] 老子,道德经,安徽人民出版社,1990
- [5] 陈之荣,地球进化三定律与持续发展研究,地球科学进展,1994. 4 (责任编辑 蔡德诚)

(上接第35页)

个层次3种职责,安定局负责政策实施和统筹管理,安定课负责地区就业安排、失业保险和职业培训,安定所则主要负责信息咨询、就业介绍等等。

2. 供求信息服务化 劳动力供求双方信息的收集、分析、传播和选配,在各国就业服务中都占有极重要地位,这也为加快劳动力供求提供了条件。

如日本各地区都有职业安定课牵头设计出版的“就业信息指南”出售,内容包括供求双方信息,每半月1册,经费来源主要来自企业招工广告费和低额售出款(每册1000页左右,仅售相当人民币20元),地区内要求招工的单位、地址、报酬、电话、联系人、要求,以及供方条件、要求等等,都开列得十分详尽,求职者到处可买到,一目了然,选择方便,出版10余年不断,深受供求双方欢迎。

如香港为解决供求双方缺乏媒介而影响结合的情况,香港劳工处1995年4月起推出一项新的服务——“就业选配计划”,它不仅是简单张贴或提

供职位空缺信息,而是一方面要研究用人单位空缺的职位需要什么资格和才能的人,另一方面要看应聘的人员有什么样的水平和条件,再把有关的资料输入电脑,帮助两者之间进行“选配”,如有可能还促成他们直接见面。这项服务推出以来,选配的成功率已达70%以上。

3. 就业培训对口化 就业服务中的职业再培训,不同于在职培训,其中心任务很明确,就是要通过再培训尽快再就业,因此再培训必须根据市场需求安排,培训越是对口,就业效果就越好。德国由于采取供求对口培训,失业人员就业率迅速上升,其做法是:(1)广泛收集市场劳动力需求信息,然后进行对失业人员的对口改行培训。(2)主动与企业联络,根据需求和要求帮助转业培训后上岗。(3)分别不同层次劳动力的需求,进行分类式有针对性的再培训。

(责任编辑 蔡德诚)