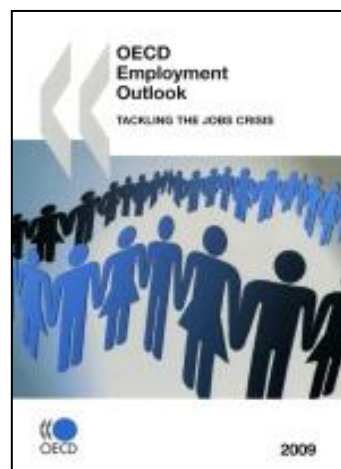


OECD Employment Outlook 2009: Tackling the Jobs Crisis

Summary in Chinese



经合组织 2009 年就业展望： 应对就业危机

中文概要

- 经合组织就业展望是对整个经合组织地区劳动市场及就业状况所做的年度报告。
- 2009 年度展望主要针对金融和经济危机对劳动市场所带来的影响。
- 本期报告反映大多数的经合组织国家的失业率已经以前所未有的速度上升，并预测 2010 年将继续增长。
- 本期展望审视劳动市场和社会政策如何以最佳方式帮助职工和低收入家庭渡过这个危机所带来的难关，并同时帮助在职穷人和具有健康问题的人士在劳动市场立足。

预防就业危机造成长久的影响

金融和经济危机很快地转变成了就业危机...

全球经济正陷于过去 50 年以来最大的金融和经济危机中，对职工和他们的家庭造成了严重的影响。自 2008 年下半年以来，许多经合组织国家和其他国家的生产量大幅下降，导致就业显著下滑，失业率急剧上升。如同以往严重的经济不景气时一样，在劳动市场中原本处于弱势的群体，如青年、低技能人员、移民、少数族群以及他们其中持有临时或非典型工作者等，最易受到失业的可能。

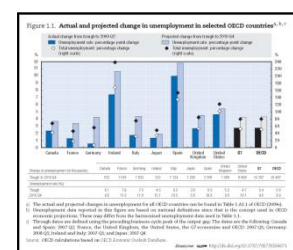
...而短期内就业前景黯淡

短期间的经济和劳动市场展望相当不明确。在撰写本文之际，愈来愈多的迹象显示最坏的时期可能已过，经济复苏指日可待。但是短期内的就业前景黯淡。经合组织最近的预测显示产出增长要到 2010 年的上半年才能重拾升势，但该增长在该年底之前相当低微。无论如何，就业机会的创造将远远地落后于任何生产量的回升。因此，经合组织地区的失业率预计会在 2010 年持续上升，并在该年的下半年以近乎 10% 的失业率（等于 5,700 万失业者）达到二战后以来的最高纪录。

失业率的周期性提升时间有可能变得持久，为劳动市场和预期的生产量带来负面影响

一个最大的风险就是这高升的失业率会因为许多失业者陷入长期失业或退出劳动力而呈长久状态。许多经合组织国家在过去经济衰退时发生过这种恶性现象，虽然生产量回复到其潜在能力，但是失业率比危机前的水平相高，且需花费多年时间将其降到危机前的水平。这个持久现象的发生是因为雇主比较不愿雇用长期失业者，因为其人力资本降低及职业搜寻减少。

图 1.1 挑选的经合组织国家的实际和预测的失业率变化



各国政府近来已经采取措施来解决这个既高又具有持续性的失业率的风险

劳动市场和社会政策促进求职者尽快恢复工作，同时提升他们的技能，使他们能在经济复苏加速时，踏入更具生产率的工作。因此，该市场和政策在预防大幅上升的失业率呈持久性方面扮演了重要的角色。经合组织国家最近用来维持总需求量的大部份财政刺激政策包括更多的劳动市场和社会政策措施，以缓冲危机为职工和低收入家庭带来的负面影响。

正在增强安全网...

社会安全网（失业救济金和社会救助）为防御的第一线，在经济衰退时为失业者提供了必要的收入补助。虽然失业救济金可立即协助许多失业者维持收入，但是一些经合组织国家的这种补助金涵盖的范围相当小，尤其是在劳动人口中占有相当多兼职、临时和“非标准”的职工的国家。这些职工通常是最先被解雇的，也是受惠较少的。有一些国家试图扩大涵盖范围，另一些国家则尽量延长发放补助的时期，并以这些方式提供更有效率的安全网。但是，这样的措施应审慎策划，尽量避免影响受惠者的工作动力，而延长其失业时期。

...也对积极劳动力市场政策做出支出，但还有更多应该做的事情

各国政府也在同时试图增加积极劳动力市场政策 (ALMPs) 的资源，该政策针对协助求职者寻找工作。但是许多国家在积极劳动力市场政策所增加的支出与财政刺激政策所有的资源，及目前危机造成的失业率程度和速度相较下，显得相当微小。然而，这似乎是错失的良机。虽然在呼吁政府对劳动市场政策做出更多支出时，必须考量许多国家的公共财政因为实际或预计增加的政府债务而受到愈来愈大的限制，但是这些支出可持成本效益为理由。我们目前已经相当了解这个领域中哪些是有效的措施。本期展望也提出一些经合组织的新的研究，显示如何配合循环来分配对积极劳动力市场政策的支出，以达到最高效益。

有效率的再就业服务可对解决既高又持久的失业率问题有所帮助...

提供急剧增加的求职者有效率的就业服务，并确保他们其中最脆弱的人士不与劳动市场失去接触，进而陷入工作休止状态，

图 1.18 积极劳动力市场计划的自由裁量支出

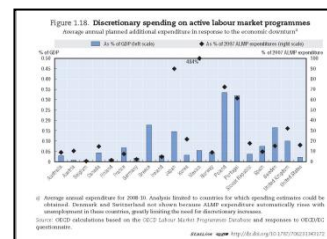
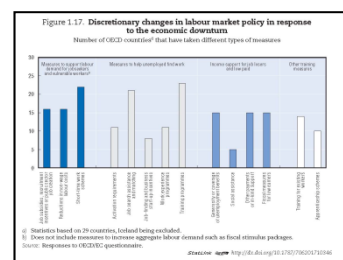


表 1.6 失业福利的宽厚度

	Net replacement rate of unemployment benefits, 2007	Net replacement rate of unemployment benefits, 2007	Net replacement rate of unemployment benefits, 2007	Net replacement rate of unemployment benefits, 2007	Net replacement rate of unemployment benefits, 2007	Net replacement rate of unemployment benefits, 2007
Australia	22	22	22	22	22	22
Austria	25	25	25	25	25	25
Belgium	25	25	25	25	25	25
Canada	25	25	25	25	25	25
Denmark	25	25	25	25	25	25
Finland	25	25	25	25	25	25
France	25	25	25	25	25	25
Germany	25	25	25	25	25	25
Greece	25	25	25	25	25	25
Ireland	25	25	25	25	25	25
Italy	25	25	25	25	25	25
Japan	25	25	25	25	25	25
Korea	25	25	25	25	25	25
Luxembourg	25	25	25	25	25	25
Netherlands	25	25	25	25	25	25
Norway	25	25	25	25	25	25
Portugal	25	25	25	25	25	25
Spain	25	25	25	25	25	25
Sweden	25	25	25	25	25	25
Switzerland	25	25	25	25	25	25
Taiwan	25	25	25	25	25	25
United Kingdom	25	25	25	25	25	25
United States	25	25	25	25	25	25

图 1.17 应对经济衰退时劳动力市场政策的自由裁量变化



是重要的优先事项。许多国家可依靠过去十年来在有效实施就业服务/相互义务战略方面的进步。这些战略提供福利和再就业服务，但要求受惠者参与工作搜寻、培训或就业计划，并以取消其福利为处罚手段。

重要的是必须以这些过去的成就为基础，而不要因为目前能够介绍给求职者的工作较少，就放弃原有的激励办法。然而，原本的激励办法需要做些修改以适应极端不景气的状况。在经济衰退时持续提供职业搜寻的核心援助是相当重要的事项。即使在极端不景气时，能够利用新的市场机会的公司可造就许多就业机会，而就业服务可在尽快安排填补这些工作空缺方面扮演关键角色。

...但是应该要将一些重心放在
“培训优先”办法上

同时，经合组织研究显示，对于最易受到长期失业风险的人士来说，最好将一些在危机前主要对“工作优先”办法采用的激励资源及重心转移到“培训优先”办法上。这在当前尤为重要，因为全球经济危机加快了经合组织国家的结构调整，培养技能和训练的措施在确保职工持有未来工作所需的技能上起很大的作用。

能够维持劳力需求的措施若有适当目标且属暂时性，也可对其有所帮助

在经济不景气时，公司受到需求大迭和严重的信贷减缩的冲击，进而大量解雇员工。许多经合组织国家实施或增加补助以鼓励公司保留或雇用职工（如短时间工作计划、雇用补助、削减社会保障支出等）。在短期内，这些补助在维持劳力需求方面起着正面的作用。但在过去，这些补助常常遭受净损失成本的问题。如要将这些成本减至最少，这些计划必须是暂时的，且要针对需求量只是暂时下降的公司和有高度长期失业风险的职工。要是没有这些重要的特性，这些计划可能会阻碍需要从正在衰退的公司转移到正在扩展的公司职工，因此不仅较难保留就业机会，还成为复苏的障碍。

本年度的就业展望也审视了就业创造与削减过程以及职工的移动性，并评估它们对生产率增长的影响。本期就业展望针对在职贫穷做深入的分析，并探讨政策如何一面促进低收入人士的工作动力，一面维持他们家庭的生活水平。此外，本期也审视疾病与残疾福利受惠方面的趋势，并对能够促进具有健康问题

人士加入劳动市场的政策做分析。

就业危机:对就业和社会政策有哪些影响?

各国政府必须竭力应对,降低目前经济和就业危机所引起的社会和经济成本。第一优先事项是必须确保失业者和其他有需要的职工能够获取足够的收入补助。一些国家可能需要在不削减职工寻找新工作动力的原则下,暂时延长失业救济金持续的时间,或是扩大对非标准职工的涵盖范围。第二优先事项为增加有效率的积极劳动力市场政策,以提供更多求职者再就业服务,并尽量降低长期失业的增长。职业搜寻的核心援助应在经济衰退时持续运作,但是必须更加强调培训、雇用补助和工作经验补助,以确保更多弱势的求职者不脱离劳动市场。对于复苏维持有效率的劳动力供给也是相当重要的一环,因此必须尽量避免提出提早退休和残疾福利方面的措施。

产业、公司和职工的特性如何塑造工作和职工的流向?

即使在不景气时,仍然会有新的公司不断创立。同时,其它已存在的公司可能扩展、减缩或关闭。在这个进程中,许多新的工作出现,也有许多职工受雇,但同时也有许多职位被削减,职工因而离职。根据总工作流动(即公司的就业创造和削减)和总职工流动(即雇用和离职)的国际协调数据显示,经合组织国家每年平均创造和/或削减 20%的就业机会,大约三分之一的职工被雇用和/或离职。但是工作和职工的流动在各个国家、产业和职工种类显现相当不同。诸如美国和英国这些国家的总工作和职工的流动几乎是大多数欧洲国家的两倍。这个重新分配的过程似乎加强了生产率,因为在大多数的国家,较老和效率较低的公司削减更多的就业机会,较新和效率较高的公司创造更多的就业机会。

工作是贫穷最佳的解药吗?

就业能够大幅降低贫穷风险,但并不能解决所有的问题。在经合组织地区,家中至少有一位职工的人口,平均 7%为贫穷人口。虽然在职贫穷常和工作参与不足有关,例如非常短暂的兼职工作或是一年内的工作时间短暂,但是还有其它的重要因素。尤其,有孩童的家庭的贫穷率较高。就这方面来说,社会福利扮演着很重要的角色,主要是因为这些福利能够针对处于最弱势的家庭:它们在经合组织地区将在职贫穷率平均降低了几近一半。这些社会福利中,如果在职福利计划的构思完善,并适当地和以法律或共同协议制定的最低工资标准一起执行,

图 1.2 上个衰退期与目前衰退期内失业率的力迹线比较

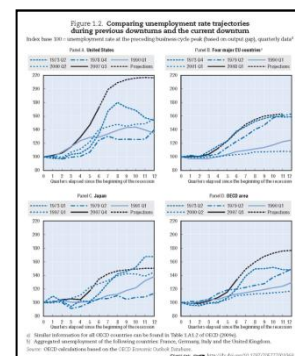


图 2.2 各国在各产业的工作和职工重新分配率有很大的差异

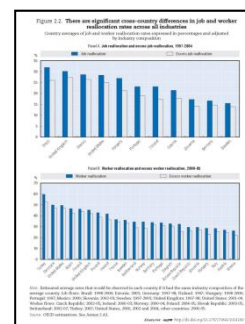
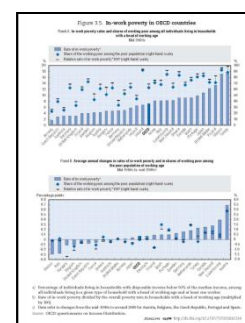


图 3.5 经合组织国家的在职贫穷

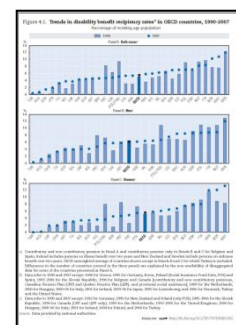


即可以成为最有效率的计划。反过来说，由于时薪对在职贫穷的影响比工作时间、就业长短或家庭成员来得少，最低工资本身对减少在职贫穷方面并无太大的影响。

通往或离开残疾福利的途径：评估政策的作用和个别状况

大多数的经合组织国家的残疾福利受惠率已经增长，尤其是在妇女、年轻人和具有精神健康问题的族群中。虽然健康问题似乎为残疾福利申请量的重要决定因素，其它个别的及与工作相关的因素则和职工保留以及残疾福利受惠有关。每个国家的残疾受惠率均不相同，一部份是因为不同的经济和劳动市场条件，但是主要原因是各国的残疾政策大不相同。的确，新的经合组织残疾政策指标显示了各国在残疾政策中的宽厚方面和加入就业部份都具有多样性。在此同时，大多数的国家在过去十年中缩紧了福利获取，并改善了加入就业市场机会。这是个良好的发展，因为根据资料显示，残疾政策愈宽厚即带来愈多受惠人口，广泛的就业和康复计划则导致较低的受惠率。

图 4.1 1990-2007 年经合组织国家残疾福利受惠率的趋势



© OECD 2009

本概要并非经合组织的正式译文。

在提及经合组织版权以及原著标题的前提下允许复印本概要。

多语种概要出版物系经合组织英法双语出版原著的摘要译文。

由经合组织在线书店 www.oecd.org/bookshop/ 免费提供。

如需更多信息，请与经合组织出版事务及通信总司版权及翻译处联系 rights@oecd.org 或传真：+33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France

请访问我们的网址 www.oecd.org/rights/

