

OECD Employment Outlook: 2004 Edition

Summary in Chinese

经济合作与发展组织就业战略

概要

经济合作与发展组织就业战略再评估

John P. Martin

就业、劳动与社会事务司司长

经济合作与发展组织就业战略已证实是实用的，但是十年过去了，需要对其进行再次评估

十年前，经济合作与发展组织国家制定了就业战略，规划了削减大量和持久失业的改革蓝图。就业战略与 1997 年首次启动的欧洲就业战略存在很多共同特点。开始实施以来，经合与发展组织就业战略在成员国决策过程中发挥了富有影响的作用。秘书处 1999 年进行的评价表明，在劳动力市场的改善效果方面，已经实施就业战略的成员国大多数通常取得了较好效果。

此外，1999 年以来，经合与发展组织国家劳动力市场政策与状况均发生了很多变化，因此，2003 年 9 月在巴黎召开的经合与发展组织就业与劳工部长会议决定，从最近经验与未来挑战的角度对战略及时进行再次评估。

在减少失业方面仍然存在诸多未尽事宜...

首先，高失业率仍未消失。诚然，经合与发展组织失业率已经略低于 1994 年以前的失业率，而且经合与发展组织的最新预测(见第一章)是，在某些国家经济继续有力增

长(特别是美国)和多数其它国家经济复苏(尤其是日本, 以及复苏程度稍低的欧盟)的支持下, 未来两年失业率会进一步降低。但是这仍使很多国家的失业率高于二十世纪七十年代和八十年代的水平。

...而且为应对人口老龄化的挑战, 需要创造更多更好的就业岗位

同时, 人口老龄化使未来经济增长遇到困难并影响生活水平, 这个挑战目前在政策议题中显得更加突出。部长们认为应对这些挑战的最佳途径是创造更多更好的就业岗位, 尤其为目前在劳动力市场上处于不利地位, 而且不相称地受到失业与劳动力市场萧条影响的人口群体。这方面可以大有作为。经合与发展组织工作年龄人口平均约 35% 未就业。这些未就业人口大多数在统计上被分类为“消极”, 尽管他们能够, 而且常常愿意工作。这个数字掩盖了国家之间的重大差别, 澳大利亚、荷兰、新西兰、北欧(芬兰除外)、北美、瑞士和英国的未就业率低于 30%, 但是比利时、中东欧、希腊、意大利、墨西哥和土耳其则超过 40%。

制定就业战略之时, 削减大量与长久失业正是很多国家的主要当务之急。再评估就是要深入分析需要如何修改和(或)扩展就业战略中的政策建议, 以满足创造更多更好就业岗位的目标。

然而, 就业改善措施必须与社会目标协调一致。政府应慎重考虑就业保障...

追求更多更好的就业岗位, 不论这是一个何等重要的目标, 均必须兼顾其它社会目标, 特别是充分的社会保护、更好地协调工作与家庭生活, 以及符合民族偏好的公平效果。

就业保护法律(EPL)的改革恰好是一个切题的情况。第二章说明, 降低就业保护法律的严厉性, 使雇主更容易雇用工人, 因此扩大了受困于进入问题的人口群体的就业机会, 例如青年人与妇女。然而, 这样的改革同时也使雇主更容易解雇工人, 因此加剧了青年人与老龄工人对就业无保障的担忧。还应关注拟议的就业保护法律改革的性质。第二章表明, 为促进就业, 某些国家在过去的十年中放松了对临时性岗位和其它“非正规”合同的监管规定, 但是对长期合同的保护实际上未变。其结果是, 在牵涉到的工人不能始终自由选择的情况下, 某些国家“非正规”形式的就业数量提高了。随之而来的问题是, 与改革正规合同的监管规则相比, 仅仅以非正规合同为焦点的改革带来的代价与益处如何, 以及其它劳动力与产品市场政策和制度对这些代价与益处的影响如何。

总而言之, 一定程度的解雇保护, 与功能良好的失业救济制度、有效的再就业服务以及产品市场竞争相结合, 可能因此有助于在劳动力市场的变化需求与就业和收入

稳定性需求之间达成平衡。再评估需要进一步细致分析这种政策组合的性质与政策组合在各国之间的差别。

...推广就业激励措施的方法，...

同样，尽管目前的就业战略中某些建议态度鲜明地扩大了就业激励措施，但这些建议同时使社会保护面临着挑战。例如，与继续接受救济相比，削减福利救济数额和发放期将扩大返回工作岗位的人数。大幅度提高获得救济的条件，会有助于确保能够工作的人不会从劳动力市场退出。但是也必须当心，“难以安置”人员不至于因采取了这些措施而完全脱离救济体系，落入贫困状态。

从这个观点来看，在福利救济上采用所谓“双向义务”的方法，可能有助于即满足就业目标，也达到社会保护目的。通过这样的方法，将向福利获得者提供咨询、求职支持和其它再就业服务。反过来，个人也必须积极地寻找工作或采取步骤改善自身的受雇就业能力，并以此为继续获得救济支持的对应条件。已经收集了很多有关近几年以就业为导向的社会政策在设计、实施与效率方面的证据。再评估将尤其注意这些激发措施如何有效地支持了再就业，以及就业服务在这方面的作用，特别是对病弱、残疾和单亲父母救济获得者的影响。过去十年中很多成员国这类人口的数量显著扩大。

同时，对于本文所分析的人士及其家庭而言，得到就业岗位必然要放弃一些实实在在的利益的。所谓的“使工作有所值”计划(例如提供以就业为前提的福利救济，对低收入予以弥补，或以低报酬工人为目标，削减就业者社会保障负担)恰好可以从这方面帮助福利获得者返回工作岗位。再评估的另一个中心问题是深入探讨对起作用或不起作用的税收—福利制度进行的改革，并分析这些制度与最低工资制度的相互作用。

...就业灵活性在协调工作与家庭生活方面的作用，...

就业战略的一般准则之一是必须扩大“工作时间灵活性”，而且很多经合与发展组织国家正在扩大“非标准”工作作息制度的适用范围，包括增加兼职就业、标准工作时间之外就业和可变的工作作息制度。

在很大程度上，这一实践使人们有理由希望这些措施能够促进更大的就业。例如，扩大兼职工作的选择范围，会使子女年幼者更容易兼顾工作与抚养子女，会使一些老龄工人延长其职业生涯，同时更加灵活的工作作息制度能帮助公司适应不断变化的业务量。不过，第一章明确指出其它一些工作作息制度常常使工人更难，而不是更容易兼顾工作与家庭生活。因此，夜晚或周末工作的工人，以及工作计划不可预测或工作时间特别长的工人，均反映其工作时间与家庭责任之间的矛盾特别大。在提高就业率方面的进一步发展，尤其对于某些人口群体而言，必须与能够更好地协调工作与

家庭生活的计划密切结合。这是就业战略最初未能充分发挥作用的方面，再评估将对此予以特别重视。

...以及由于技能造成的报酬差距不断扩大，其后果进一步强调了终生学习的重要性

有大量的证据支持这样的假设，即过去 20 年中经合与发展组织国家的技术进步不利于技能低的劳动力，但有利于技术劳动力。反过来，这突显了就业目标与公平目标之间的潜在取舍关系。为支撑对低技术水平劳动力的需求，这类工人的收入可能不得不下降(相对高技术水平工人的收入)。第三章的证据确认，在过去 20 年中，收入不公平程度趋于扩大，而在收入不公平程度扩大最快的国家，就业发展常常最有利。

可以证明终生学习是长远改善就业前景的有效途径，并因此简化了效率与公平性目标之间的取舍关系。第四章提供了经验证据，即在其它条件等同的情况下，与未获得培训的伙伴相比，获得培训的工人保持其工作岗位的机会更大。即使失业了，失业之前得到技术培训的工人再就业的机会也相对好一些。还有证据表明，以特殊人口群体为目标的培训政策，在该人口群体内部不会产生取代作用，换句话说对这个人口群体会产生整体性积极的净就业效果。对于低报酬工人来说，因此培训可能特别有好处。低报酬工人抵御不利冲击的能力特别脆弱，常常从工作状态落入失业或消极状态，因此使劳动力市场政策要解决的问题复杂化。培训还可以提高老龄工人延长职业生涯的能力和意愿。

这一证据，以及去年就业展望中包含的证据，强化了就业战略中支持终生学习的理由。但是，这正是需要提出更加具体政策建议的一个领域。因此，再评估的一部分工作将是进一步审查各种联合资助计划所发挥的作用，并审查对低教育水平和其他未获得充分代表人口群体进行技术教育的投资鼓励政策的作用。

还需解决如何促进未公开工作岗位转变为正式就业的问题

在若干经合与发展组织国家，诸如中东欧国家、墨西哥、土耳其和南欧国家，以及很多非经合与发展组织国家，很大比例的工人在非正式或未公开岗位就业，并且(或)其工作收入未公开，以逃避纳税或社会保障负担。这种现象的风险是制造了低生产力陷阱。而且侵蚀了资助公共产品的税收基础，因此对贯彻适当的教育与社会保护制度造成了阻碍，而这些制度对于社会凝聚力和发展是至关重要的。最初就业战略的基本准则中未涉及未公开工作岗位问题，而再评估的挑战之一就是对此提出建议。

首先，第五章对如何促进向正规就业转变进行了全面的政策分析。首先的问题是改革某些制度。尤其是，税收与社会保障制度应更加一致，应审核某些造成正规就业负担过重的制度和行政规定。同样需要更好地贯彻现有制度，包括通过建立功能良好的劳动与税收稽查制度。社会保护与就业促进计划应触及真正需要者，即使他们已在

非正规经济领域就业。同时，这样的计划在设计上应采取鼓励向正规经济融合的方式。一般而论，政府的管理质量似乎是这方面的一个关键因素。

最后，应该对政策的协同作用及替代政策组合予以评估

有时就业战略被看成是一个独立建议的清单。然而，经验说明，政策与制度之间的相互作用可能影响到就业效果，影响到经济从不利冲击中恢复的能力。因此，如果解决了需求障碍问题，例如通过建立支持性宏观经济政策环境、通过刺激产品市场的竞争，或通过减少过于呆板的就业制度，刺激劳动力市场参与程度的政策可能更加有效。举例说明，如果对产品市场制度进行改革，进而活跃竞争，则在促进因需求转变(例如由于贸易自由化)而失业的工人再就业时，积极的劳动力市场计划或许能取得更大成功。

应考虑到政策的相互作用与相互补充，以深入分析为什么丹麦、荷兰和美国取得了相似的高就业率，但它们的政策环境与制度存在差别。的确，再评估面临的挑战之一是了解采用不同的改革“步骤”是否可行。

再评估的结论两年后将提交经合与发展组织部长级会议讨论

总之，响应就业与劳工部长的授权，经合与发展组织已经开始对就业战略进行再评估。本期与明年就业展望将公布一些再评估结论。在这些结论的基础上对政策准则与详细建议进行修改或扩展。再评估的主要成果将在两年后经合与发展组织部长级会议上讨论。难题是如何制定一个能够帮助成员国适应结构调整，同时满足就业与社会目标需求，平衡的改革议程。

© OECD 2004

本概要是经济合作与发展组织非正式翻译文本。

允许复制本概要，但须注明版权属于经济合作与发展组织及原文出版物的标题。

多语种概要是经济合作与发展组织英文与法文原文出版物的摘录翻译文本。

经济合作与发展组织在线书店免费提供概要文本，网址为：www.oecd.org/bookshop/

欲了解进一步信息，请与经济合作与发展组织公共事务与交流司版权与翻译科联系。

电子邮件：rights@oecd.org

传真：+33 (0)1 45 24 13 91

通讯地址：

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

请浏览经济合作与发展组织网站：www.oecd.org/rights/

