

OECD Employment Outlook - 2005 Edition

Summary in Chinese

2005 年经济合作与发展组织就业展望

中文概要

编者按

全球化：应对挑战

约翰·马丁

就业、劳动力与社会事务司司长

2005 年 6 月

进口增加、外国直接投资外流（有时直接与生产外移挂钩）和移民流入等等现象所反映的全球化诸多因素，最近在很多经合组织国家推动了就业不安全性的提高。根据某些评论，全球化不仅导致工业就业岗位大量减少，某些非贸易服务业也日益如此，而且全球化在很多经合组织国家造成了工人工资下降和工作环境恶化的压力。当全球化的影响与迅速发生的技术变化（例如，信息与通讯技术和互联网）相结合时，就业岗位损失的幽灵就不再局限于蓝领阶层，也会打击大量白领工人。人们的这些忧虑又随着剩余劳动力数量巨大的中国和印度迅速融入世界贸易体系和近期的欧盟扩大而加深。

毫不奇怪，在多数经合组织国家，特别是大陆欧洲国家就业增长萧条的背景下，这些忧虑又进一步加深了。经合组织做出的预测是 2005 年至 2006 年经合组织地区就

业状况整体会上会有改善。就当前的趋势而言，2006 年经合组织地区失业工人将为 3600 万，只比 2004 年少 100 万。

全球化带来了提高生活水平的期望.....

过去的情况证明贸易和投资自由化曾经是扩大就业与提高生活水平的重要资源，而现在这种担心与此是背道而驰的。提高市场开放度能够为所有参与其中的国家创造新的商业机会、扩大消费者的选择范围并为提高实际收入创造空间。过去的经验还表明，保护主义政策是条死胡同，而贸易更开放的国家也趋向于能够实现比欠开放经济体更高的经济增长。

.....但是也要承受调整的代价。

然而，若实现贸易带来的好处，就要求将生产要素从一个国家相对低效率的经济活动向贸易伙伴国相对高效的经济活动转移。这意味着某些行业的就业岗位将减少，同时其他行业出现新增就业岗位，这是全球化过程不可避免的伴生物。由此产生的挑战是在为待业工人创造新的就业岗位时，如何确保相应的产业调整过程尽可能顺畅。

必须正确地理解调整带来的挑战究竟有多大。经合组织国家的就业损失中只有小部分有可能直接归咎于贸易和直接投资自由化。来自 15 个经合组织国家的数据就说明了这个问题，从 1990 年至 2000 年制造业内中受到高度进口竞争的产业只占平均就业总量的 4%。但是，调整的过程既不是自发的，也不是毫无痛苦的。第一章就说明了与其他行业失业者相比，高度进口竞争产业的工人失业后再就业较迟缓，而且一旦再就业会承受更大的工资削减幅度。这也反映了一个事实，即与其他失业者相比贸易性失业工人往往年纪更大、教育程度较低，而且拥有的技术经常是衰退的职业和产业需要的专门技术。

以贸易性失业工人为目标的计划应符合特殊的环境的要求.....

尽管在调整过程中贸易性失业工人常常平均比其他失业群体承受更大的困难，但是这未必意味着需要制定专门的政策措施。但是，在贸易冲击过分地影响一些具体区域，并在当地劳动力市场造成大规模失业而且当时可替代就业机会又很少的情况下，

还是有理由实施一些针对性支持措施并提供再就业服务。确实如第二章所阐述那样，区域性就业不平衡常常是顽固的，即使在工人跨区域流动性较大的国家。同样，当整个行业受到贸易和投资自由化影响时，而且当衰落产业位于已经出现衰退的区域从而引起特别尖锐的问题时，实施一些针对性计划可能有其道理。但是，必须承认的是针对性措施的效果良莠不齐，有时实际上变成了调整的障碍，因此应当节制地使用，并尽可能以促进有序调整为导向，而且要有实施时限。

此外，人们有时声坚持认为贸易性失业的工人拥有获得公共援助的特别权利，理由是他们所遭受的境遇是蓄意决策的后果，而这些使贸易与投资自由流动的决策将为社会的其他部分带来了提高收入与改善福利的好处。这一观点的另一个在美国常用的不同版本是，如果不对贸易性失业工人提供特别援助，或许追求贸易自由化的目标将成为不可能。如果这样的政治经济论点大行其道的话，那么在向劳动力市场中遇到相似困难的其他工人提供的援助之外，还将贸易性失业工人单列出来进一步提供援助，我们就要当心如何才能最大限度地降低这种做法造成的低效率和不公平。

.....但是最重要的目标一般是向失业者提供收入支持，同时还要促进再就业

除非在特殊环境下，贸易性失业带来的挑战与通常失业带来的挑战差别不大。因此，核心的政策要求一般是向失业者提供收入支持，同时帮助其转向新的就业岗位。

失业津贴是对进口竞争和生产外迁的“受损失者”进行补偿的最显然的方式。通过促进国际经济一体化的代价与效益更加均衡地分配，这些失业津贴可能有利于实现公平性目标。失业津贴还能够使求职者目光长远地寻找一个能够充分发挥其技能的职业，这样还可能支持效率目标的实现。但效率低的问题还可能发生，因为失业津贴常常会冲淡为鼓励贸易性失业工人积极地寻找新就业岗位而采取的措施。当贸易性失业工人的工作经历和技术难以达到新就业岗位的要求时，失业津贴对劳动力供应的消极影响特别明显。典型的情况是这类工人为了再就业将不得不接受大幅度工资削减。出现这样情况后，虽然失业津贴与过去的工资收入比数额很似乎有限，但是与未来的工资收入相比，可能显得高得多，从而造成了很大的就业障碍。

因为总体政策要求是确保失业的工人享有就业调整的机会和鼓励措施，应避免采用那些促使失业工人退出劳动力市场的措施，例如求职规定不严格的提前退休和伤残

津贴或失业津贴。确实，应不遗余力地使失业工人与劳动力市场保持密切接触。但是，应当承认的是决策者在提供足够的津贴和保持对就业的激励力度之间做出正确的权衡常常是困难的。

确保就业与失业津贴相比具有更大的经济吸引力是实现这个目标的一个途径,...

向找到职业的求职者提供经济鼓励是做出此项权衡的一种途径。这种在职补贴典型地以低收入就业个人为目标，在补贴方案的设计上应注意降低无谓损失的风险。不过，经验表明在职补贴可能是提高就业激励度的有效途径（第三章）。工资保险计划可以弥补新旧就业岗位之间的工资收入差别，这是几个国家（法国、德国和美国）正在尝试一个令人注意的新方法，其目的是鼓励失业工人更迅速地找到新工作。但是，此类计划在设计上有一定的困难，目前也尚未对此类计划进行严格的评估。

.....如果设计得当，鼓动策略能够有助于获得新的就业岗位，.....

“鼓动”策略对于确保充分的就业补贴与有力的就业激励措施相互协调是至关重要的（第四章）。此类策略，包括求职援助、咨询、培训和其他再就业服务，能够特别好地适应贸易性失业的情况。确实，要成功地适应变化的贸易格局，就要求劳动力从衰退行业向扩张行业顺利地转移。例如，如果以合理的成本，通过充分的培训使失业工人的素质符合新就业岗位的要求，就能够促进这些技能过时的工人再次融入社会。但是在制定积极的劳动力计划时要谨慎行事。比如说，对于很多失业工人，特别是上年纪的工人来说，最好是在相同行业再就业，如果转入新的职业将意味着要投入可观的再培训费用。这样做是可行的，因为劳动力周转率很高就意味着雇佣量相当大，即使衰退的行业也是如此。如果在相同产业找到新工作岗位，失业工人的工资收入损失也明显小得多。简而言之，培训和其他有力措施应留给那些仅靠求职援助不能解决问题的少量失业工人。

向失业工人提供正确的个性化服务是总体挑战的一部分。总体挑战中还包括设计有效的就业服务、评估就业服务的影响和扩大那些具有成本效益的服务计划的服务范围。对就业服务进行高效率管理是应对这些挑战的关键（第五章）。

..... 在失业预先通知之后提供求职援助可能也有帮助.....

贸易冲击造成的就业损失有时具有充分的可预测性，这就有可能在工人下岗之前提供就业调整援助。在解雇开始之前做出预先通知的时间经常是有法律规定的。预先通知为实施主动性措施提供了喘息时间。预先通知本身的另一个价值是使工人能够提早开始寻找新的就业岗位。能够得到预先通知的失业工人的失业时间趋向于比未得到预先提醒的解雇工人的失业时间要短，而且也有迹象表明预先通知对获得通知的工人的失业工资存在某种积极影响。向已宣布裁员的公司派驻公共就业服务机构的人员，或甚至在解散过程中的企业内部建立一个公共就业办公室可能特别有帮助。

.....而且，具有更加普遍意义的是应培育功能良好的劳动力市场

如果劳动力市场整体表现良好，帮助失业工人寻找就业岗位将容易得多。在这个意义上，保持劳动力市场的活力、保证工作年龄人口能够享有就业机会和就业激励措施就比以往任何时候都重要。经合组织正在进行的就业战略再评估应为实现这个目标提供一个全面的原则。

总而言之，应该承认全球化的调整成本并采取针对性政策来应对。

概括而言，认为全球化是经合组织国家遇到的劳动力市场问题的主要原因未免言过其实。但是，市场开放效益的实现过程会造成调整成本。而且应该承诺这些成本的存在，并且在扩大再就业机会的过程中，主要通过一般性政策措施对失业者予以补偿。不承认全球化造成的工人就业调整挑战、不进行迫切需要的改革，就可能挫伤公众对贸易开放政策的支持。

© OECD 2005

本概要为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

经济合作与发展组织版权与翻译科(PAC)

OECD Rights and Translation unit (PAC)

2, rue André-Pascal

75775 Paris cedex 16

France

请浏览经济合作与发展组织网站：www.oecd.org/rights/

