


当代社会政策研究 IV

Contemporary Social Policy Studies Contemporary Social Policy Studies

“第四届社会政策国际论坛暨系列讲座”文集

当代社会政策研究 IV

■ 杨团 彭希哲 主编

 中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代社会政策研究(IV)/杨团,彭希哲主编. —北京:中国劳动社会保障出版社,2009

“第四届社会政策国际论坛暨系列讲座”文集

ISBN 978-7-5045-7701-6

I. 当… II. ①杨…②彭… III. 社会政策-研究-文集 IV. C916-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 108415 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷装订 新华书店经销
880 毫米×1230 毫米 32 开本 17.5 印张 2 插页 477 千字

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

定价: 36.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

序 言

改革开放 30 年来,中国由经济政策时代发生了向社会政策时代的历史转变,社会政策从边缘走向了中心。

2007 年,中国社会学学会社会政策专业委员会经政府批准正式成立。这是社会政策在中国将要建立学科地位的标志,也是中国从实践性社会政策走向学科性社会政策的标志。

一个好的社会政策学科体系,应该是科学、公开、开放的体系。而形成这样一个体系的基础就在于实践性社会政策与学科性社会政策的均衡与结合。

中国真正意义上的社会政策,是从 20 世纪 90 年代末开始才逐渐得到认同的。当前,社会政策与经济政策的地位还不对称,实践性社会政策与学科性社会政策也尚未达到均衡,中国社会学学会社会政策专业委员会成立的唯一目的,就是推动这些问题得到解决,促进社会政策学科的建立与发展。

为此,首先要加强理论研究。

理论是学科的旗帜和宣示,也是凝聚队伍、统一意志、协调行动的基础。

鉴于社会政策学科是一门跨学科、跨领域的应用型学科,

地域的某种不确定性危机都更加容易通过撞击反射触发国际性危机。在这种新的历史环境与新的社会格局下，社会政策要回应社会的需要，必须有一个历史性的突破。人类社会需要通过这样的突破来习得治理。

中国作为世界人口大国和社会问题大国，理应成为社会政策实践和研究的大国。

中国社会政策在全球崛起的时代到了。中国社会政策专业委员会将为中国社会政策的崛起不遗余力。

中国社会学会社会政策专业委员会

2009.5

目 录

社会政策理论与比较研究

引致和谐的社会政策——中国社会政策的回顾与展望 (3)
景天魁

台湾社会政策的发展、启示与展望 (17)
陈小红 (中国台湾)

韩国卢武铔政府的社会政策 (53)
金容益 (韩国)

日本社会政策十年纵览 (84)
武川正吾 (日本)

韩国与台湾地区的全民医保比较：经验与启示 (95)
李莲花

战后台湾地区农会组织体制的形成与演变 (1945—1975) (110)
程朝云

政府购买服务的香港经验和内地发展探讨 (148)
罗观翠 王军芳

欧盟国家就业政策研究及其对中国的启示 (161)
计巍巍 亚历山大·科罗廖夫 (俄罗斯) 张秋生

试析正义性原则在社会政策制定中的实现途径 (191)
赵宇峰

公民资格理论与我国社会政策的重构 (202)
徐道稳

内地的公益捐款还不成熟的环境下是比较困难的。没有足够的经费,很多拓展性和创新性的服务就难以开展,也很难担负起聘请一些资深督导的费用。

由此可见,内地目前发展政府购买服务还是面临着很大的困难和挑战的,对这些困难和挑战政府和社工界都要有充分认识和准备,这是内地社工处于这个发展阶段必然会遇到的,需要我们联结各种资源,积极应对。

参考文献:

- 1 周永新. 社会福利 12 讲. 香港: 商务印书馆有限公司, 1993
- 2 吴亦明. 香港的社会工作及其运行机制. 社会学研究. 2002, 1: 69~80
- 3 王思斌. 断裂与弥合: 社会转型与保障制度建设. 中国行政管理. 2003, 9: 23~26
- 4 徐永祥. 政社分工与合作: 社区建设体制改革与创新研究. 华南学术. 2006, 6: 51~57
- 5 徐永祥. 社会的再组织化: 现阶段社会管理与社会服务的重要课题. 教学与研究. 2008, 1: 24~28

欧盟国家就业政策研究及其对中国的启示

计巍巍 亚历山大·科罗廖夫(俄罗斯) 张秋生

欧盟国家的失业问题作为困扰政府与社会的一大难题,成为欧洲社会的一项顽疾,也使欧盟的就业政策发展得到加强。参与劳动对于欧盟并非单纯具有经济学意义,并且具有深层次的社会政策意义。劳动力市场政策是欧盟推进其社会融合的重要策略之一,一直以来在欧盟社会政策领域中占主导地位。早在 20 世纪 50 年代欧洲煤钢联营和欧洲原子能共同体成立之初,欧洲就已通过设立基金促进劳动者再就业。20 世纪 90 年代后,减少失业、促进就业的政策开始在欧盟框架下于各成员国之间协调运作。本项研究针对欧盟失业问题展开,分别在欧盟层面和欧盟国别层面讨论了的欧盟减少失业的政策。并通过在研究中揭示欧盟失业政策的社会政策意义,以考量其对解决中国失业问题的借鉴与启示。

一、失业及其相关概念界定

(一) 欧盟失业概念的界定

厘清欧盟关于失业概念的定义是讨论欧盟失业政策的必要前提。欧

作者: 计巍巍, 南开大学周恩来政府管理学院硕士研究生; 亚历山大·科罗廖夫, 南开大学周恩来政府管理学院硕士研究生; 张秋生, 南开大学周恩来政府管理学院社会工作专业本科生。

盟对于失业与就业的定义主要采纳国际劳工组织所建议的定义,但各成员国在对失业进行具体规定时又有依据国家情况不同而做出的具体微调。

1984年开始,英国采用了国际劳工组织建议的定义,随后,欧盟其他成员国也先后采用了这一定义。根据定义,所有16岁以上(含16岁)的人分为三类:就业者、失业者(两者合并为“经济活动人口”)和非经济活动人口。根据国际劳工统计大会通过的决议,“就业”被界定为在参照期内从事任何一种工作以获取薪酬或利润或实物报酬的人员,或者在此期间生病、休假或产生争议等理由而暂时脱离工作岗位的人员。凡在家庭企业或农场从事无薪酬工作至少每天1小时以上的人员,应被包括在就业统计中。^①具体说,就业分为4类:雇员(全日工或钟点工)、自我雇用、无报酬的家庭工人、参加政府资助的培训班的学员。而国际劳工组织所建议的“失业”定义是指:现在没有工作、想要工作、在前4周内积极寻找工作并且在今后的2周内能够开始工作;或者是现在没有工作、但已经找到了工作并且正在等待在2周内开始工作。“非经济活动人口”是指:没有工作但又不符合失业标准的人。^②

英国规定,调查日中无工作但有工作能力,向失业保险所提出救济申请,包括失业保险、补助及免交保险费,即为失业者。德国规定,调查日中在职业介绍所登记求职的有工作能力者,并期待每周19小时以上及3个月以上的付薪雇用者为失业。法国规定,目前无工作,调查日向职业介绍机构提出应征固定全日制就业申请,并进行求职登记者,且在16岁以上,能够立即工作的申请人为失业者。^③波兰失业人员是指具有工作能力且随时能参与全时雇用的人员,而现在未就业,已在他居住地地方劳动局登记过,且需符合条件:年满18周岁,女不超过60周

① 贾红梅. 国外就业失业定义. 中国劳动, 2002, 4

②③ 金碚, 张世贤, 谢小霞. 对英国失业状况和就业政策的考察. 南京师大学报, 2000, 1

岁,男不超过65周岁,未领取养老金,个人及其配偶为拥有超过一公顷以上的土地,且未参加其他活动部门社会保障。^①可见,自由主义福利国家对失业者的资格界定较为宽松,保守共责福利国家及以波兰为代表的东欧模式成员国对失业资格的界定相对较为严格。

(二) 欧盟就业政策的范畴

欧盟的就业政策是针对于欧盟失业问题所提出的,以减少失业和促进就业为目标的社会政策都可归结为就业政策的范畴。欧盟就业政策包括许多方面,与宏观经济联系紧密,总体上说欧盟就业政策在包括与工作相关的以下几个方面产生影响:劳动力市场参与的总体水平;工作的特点;劳动力供应的性质以及劳动需求。^②欧盟各成员国政府通过社会政策干预扩大或缩小劳动力市场的参与水平,退休年龄的推迟将老年人卷入劳动力市场,教育政策使年轻人暂时处在劳动力市场之外,最后家庭补助政策可能将妇女排斥在劳动市场之外。政府通过对工作特征进行管理,影响工时、工资、工作条件以及通过集体谈判影响劳资关系,这在欧洲共同体早期的就业政策中得到明显体现。此外,政府通过教育以及职业培训影响劳动力质量,作为积极就业政策的重要手段。最后,政府通过多种不同方式促进就业岗位的建立,增加就业机会,创造就业需求。包括明确的以创造就业为目的的中小企业政策,以及不那么明显的各项社会政策创新。

欧盟的就业政策,依针对解决的问题的核心特征以及政策对象的不同,可以分为促进失业问题解决和促使失业者重返就业岗位的反失业政策;以及更具普遍性的保障劳动者充分融入劳动力市场的就业政策,如反对劳动力市场歧视的政策与促进劳动岗位增长的政策。欧盟的就业政策的边界划分并非十分鲜明,就业政策常与其他政策相互卷入,本研究

① 劳动和社会保障部劳动科学研究所. 外国劳动和社会保障法选. 北京: 中国劳动出版社, 1995. 230

② 迈克尔·希尔. 理解社会政策. 刘升华译. 北京: 商务印书馆, 2003. 264~265

主要考量欧盟在失业问题治理方面与提高劳动参与率、促进社会融入方面相关的就业政策意义。

二、欧盟失业问题的现状与特征

欧盟总体失业率与20世纪90年代相比有所下降,从上世纪90年代的9%左右下降到2001年的7.3%^①,2001年后失业率又有缓慢回升,一直维持在8%左右,2004年后欧盟总体失业率又有下降趋势。2006年的统计数据显示,欧盟25国失业率由2005年的8.8%下降到7.9%,欧盟15国的失业率由7.9%下降到7.3%,欧元区失业率由8.6%下降到7.8%。欧盟失业率与美国、日本相比相对较高,从上世纪90年代到2006年,美国、日本失业率平均在5%左右,而欧盟失业率从上世纪的9%以上下降到2006年的低于8%的水平,说明欧盟失业率与美国、日本失业率的差距有所减小。^②

(一) 欧盟成员国标准失业率特征

表1 欧盟成员国标准失业率(1960—2005年) 单位:%

年度	1960—1964	1965—1972	1973—1979	1980—1987	1988—1995	1996—1999	2000—2004	2005
匈牙利	1.6	1.4	1.4	3.1	3.6	4.3	4.1	7.1
比利时	2.3	2.3	5.8	11.2	11.2	8.4	7.3	8.4
丹麦	2.2	1.7	4.1	7.0	8.1	5.5	5.1	4.8
芬兰	1.4	2.4	4.1	5.1	9.9	12.1	9.2	8.3
法国	1.5	2.3	4.3	8.9	10.5	11.9	9.1	9.5
德国	0.8	0.8	2.9	6.1	5.6	7.1	8.3	9.5

① Eurostat, Eurostat yearbook (2006-2007), table 5.4 unemployment rate, EU-15 2001, p140.

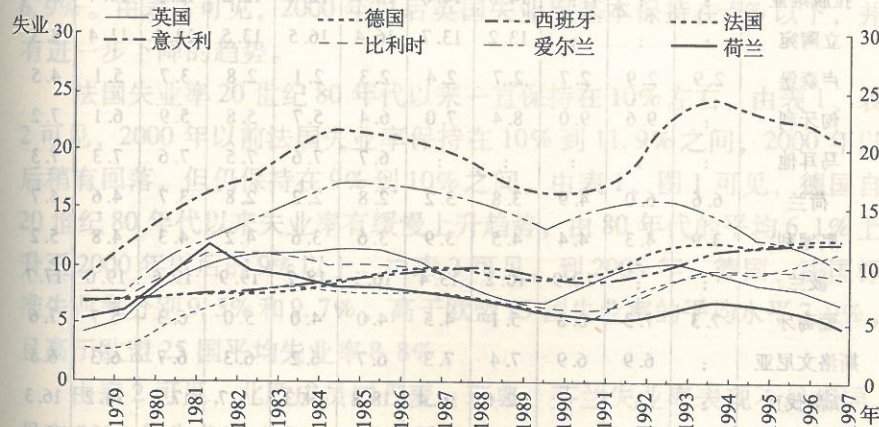
② 参见:丁纯主编:《欧盟经济发展报告2007》。上海:复旦大学出版社,2007。32-33

续表

年度	1960—1964	1965—1972	1973—1979	1980—1987	1988—1995	1996—1999	2000—2004	2005
冰岛	5.1	5.3	7.3	13.8	14.7	8.9	4.3	4.3
瑞典	1.2	1.6	1.6	2.3	5.1	8.7	5.3	7.9
意大利	3.5	4.2	4.5	6.7	8.1	10.0	8.8	:
荷兰	0.9	1.7	4.7	10.0	7.2	4.7	3.2	4.7
葡萄牙	2.3	2.5	5.5	7.8	5.4	5.9	5.2	7.6
西班牙	2.4	2.7	4.9	17.6	19.6	19.4	11.1	9.2
瑞士	0.2	0.0	0.8	1.8	2.8	3.7	3.4	:
英国	2.6	3.1	4.8	10.5	8.8	6.9	5.1	4.6
欧洲	2.1	2.3	4.1	8.1	8.6	8.1	6.3	8.6

资料来源:OECD Employment Outlook, Statistical Annex (Table A) 2005年之前各年
<http://www.oecd.org/dataoecd>

- 注:(1)表示没有收集到数据,以下各表相同不再注释。
- (2)欧洲指上述欧洲国家的均值。
- (3)德国数据在1990年前为前西德,之后为整个德国。



资料来源:OECD

图1 1979—1997 欧盟成员国标准失业率

表2 欧盟成员国标准失业率(1995—2005年) 单位:%

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
欧洲-25国	:	:	:	9.4	9.1	8.6	8.4	8.8	9.0	9.1	8.8
欧洲-15国	10.1	10.2	9.9	9.3	8.6	7.7	7.3	7.6	8.0	8.1	7.9
欧洲地区	10.5	10.7	10.6	10.0	9.1	8.1	7.9	8.3	8.7	8.9	8.6
比利时	9.7	9.5	9.2	9.3	8.5	6.9	6.6	7.5	8.2	8.4	8.4
捷克	:	:	:	6.4	8.6	8.7	8.0	7.3	7.8	8.3	7.9
丹麦	6.7	6.3	5.2	4.9	5.2	4.3	4.5	4.6	5.4	5.5	4.8
德国	8.0	8.5	9.1	8.8	7.9	7.2	7.4	8.2	9.0	9.5	9.5
爱沙尼亚	:	:	9.6	9.2	11.3	12.8	12.4	10.3	10.0	9.7	7.9
希腊	9.2	9.6	9.8	10.9	12.0	11.3	10.8	10.3	9.7	10.5	9.8
西班牙	18.4	17.8	16.7	15.0	12.5	11.1	10.3	11.1	11.1	10.7	9.2
法国	11.1	11.6	11.5	11.1	10.5	9.1	8.4	8.9	9.5	9.6	9.7
爱尔兰	12.3	11.7	9.9	7.5	5.7	4.3	4.0	4.5	4.7	4.5	4.3
意大利	11.2	11.2	11.3	11.3	10.9	10.1	9.1	8.6	8.4	8.0	7.7
塞浦路斯	:	:	:	:	:	4.8	3.9	3.6	4.1	4.6	5.3
拉脱维亚	:	:	:	14.3	14.0	13.7	12.9	12.2	10.5	10.4	8.9
立陶宛	:	:	:	13.2	13.7	16.4	16.5	13.5	12.4	11.4	8.3
卢森堡	2.9	2.9	2.7	2.7	2.4	2.3	2.1	2.8	3.7	5.1	4.5
匈牙利	:	9.6	9.0	8.4	7.0	6.4	5.7	5.8	5.9	6.1	7.2
马耳他	:	:	:	:	:	6.7	7.6	7.5	7.6	7.3	7.3
荷兰	6.6	6.0	4.9	3.8	3.2	2.8	2.2	2.8	3.7	4.6	4.7
奥地利	3.9	4.3	4.4	4.5	3.9	3.6	3.6	4.2	4.3	4.8	5.2
波兰	:	:	10.9	10.2	13.4	16.1	18.2	19.9	19.6	19.0	17.7
葡萄牙	7.3	7.3	6.8	5.1	4.5	4.0	4.0	5.0	6.3	6.7	7.6
斯洛文尼亚	:	6.9	6.9	7.4	7.3	6.7	6.2	6.3	6.7	6.3	6.5
斯洛伐克	:	:	:	12.6	16.4	18.8	19.3	18.7	17.6	18.2	16.3
芬兰	15.4	14.6	12.7	11.4	10.2	9.8	9.1	9.1	9.0	8.8	8.4
瑞典	8.8	9.6	9.9	8.2	6.7	5.6	4.9	4.9	5.6	6.3	7.8
英国	8.5	7.9	6.8	6.1	5.9	5.4	5.0	5.1	4.9	4.7	4.7

续表

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
保加利亚	:	:	:	:	:	16.4	19.5	18.1	13.7	12.0	10.1
克罗地亚	:	:	:	:	:	:	:	14.7	14.1	13.6	:
罗马尼亚	:	:	5.3	5.4	6.2	6.8	6.6	7.5	6.8	7.6	7.7
土耳其	:	:	:	:	:	6.5	8.3	10.3	10.5	10.3	10.3
挪威(1)	4.9	4.7	4.0	3.2	3.2	3.4	3.6	3.9	4.5	4.4	4.6

资料来源: Eurostat yearbook 2006-07

东欧新入盟成员国失业率普遍高于欧盟老成员国,由表2数据可以看出,欧盟25国的失业率统计数据比欧盟15国统计数据高出1个百分点。在东欧成员国中,以波兰失业率为最高,2000年以来波兰失业率一直保持在接近20%水平。其次是斯洛伐克,失业率接近19%。其他东欧成员国失业率大都在10%水平,以捷克较低,保持在8%水平。

由图1及表2可以看出,英国失业率相对于欧盟大陆成员国一直较低。并且自20世纪80年代英国失业率波动较小,并呈稳步下降趋势。从表1看出,英国失业率从80年代的10%左右,降至90年代末的6.9%。由表2可见,2000年以后英国失业率基本保持在5%以下,并有进一步下降的趋势。

法国失业率20世纪80年代以来一直保持在10%左右,由表1、表2可见,2000年以前法国失业率保持在10%到11.9%之间,2000年以后稍有回落,但仍保持在9%到10%之间。由表1、图1可见,德国自20世纪80年代以来失业率有缓慢上升趋势,由80年代的平均6.1%上升至2000年以后的9%以上。由表2可见,到2005年,德国、法国标准失业率分别9.5%和9.7%,高于欧盟15国失业率的平均水平7.9%,且高于欧盟25国平均失业率8.8%。

由表2可见,北欧成员国丹麦、瑞典、芬兰失业率表现不尽相同。丹麦2005年失业率4.8%,远远低于欧盟15国平均失业率水平。而瑞典、芬兰2005年失业率分别为8.4%和7.8%,处于欧盟15国平均失业水平的均值位置。但由表1可以看出,北欧成员国自20世纪80年代

后, 失业率呈现下降趋势。

由图1、表1可见, 欧盟南欧成员国西班牙长期受到高失业率的困扰, 2000年以后失业率迅速回落, 2005年西班牙失业率9.2%, 向欧盟平均失业率贴近。葡萄牙保持5%左右的低失业率, 2002年后失业率有所回升, 由表2可见, 到2005年达到7.6%。南欧成员国失业率与欧盟平均失业率水平较为接近。

(二) 欧盟成员国长期失业率特征

表3 欧盟成员国的长期失业率占总失业率的比重 单位:%

国家	1982	1990	2003
匈牙利	33.6	:	22.5
比利时	69.0	68.5	46.3
丹麦	31.2	29.9	19.9
芬兰	18.7	9.2	24.7
法国	:	38.1	:
西德	50.1	46.8	50.0
冰岛	7.3	6.7	:
意大利	73.2	69.8	57.5
荷兰	53.7	49.3	30.1
葡萄牙	47.3	44.9	31.2
西班牙	66.3	54.0	34.3
瑞士	14.6	17.0	21.6
英国	32.3	34.4	26.5
欧洲	50.3	46.4	39.7

资料来源: OECD Economic Outlook 1983、1984 以及 OECD Employment Outlook (2005) Table G.

注释: 欧洲指经合组织内欧洲各国 (OECD Euro Area) 平均水平。

所谓长期失业率, 依国际劳动组织 (ILO) 的定义, 为失业超过12个月以上长期失业人口与活动人口的比值。由图2可见, 欧盟15国中, 以德国、意大利较为严重, 在5%左右。东欧10国中, 以斯洛伐克、波兰最为严重, 2005年长期失业率都在10%以上。由表3及图2可见,

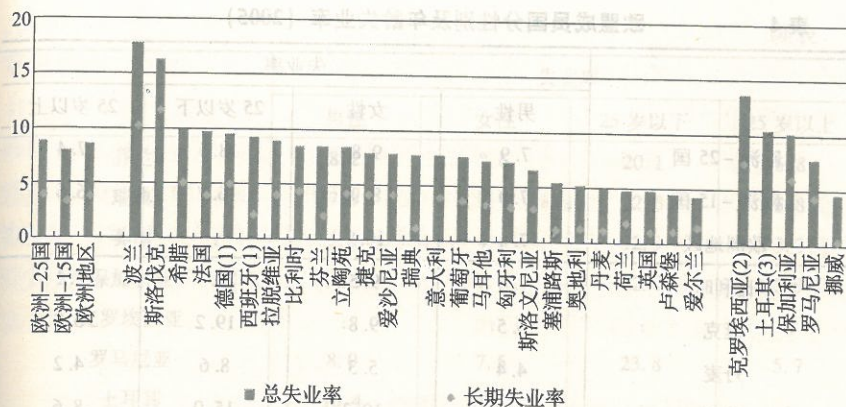


图2 欧盟2005年失业率与长期失业率

资料来源: 欧盟统计年鉴2005

注释: (1) 为2004年数据; (2) 为2003年数据; (3) 为无可用数据。

20世纪80年代以来, 欧盟的长期失业率占总失业率的比重呈下降趋势。其中英国及北欧成员国丹麦、芬兰长期失业率占总失业率比重相对较低, 相比之下德国、意大利以及南欧成员国西班牙则相对较高。观及东欧成员国, 长期失业率占总体失业率的比重普遍较欧盟老成员偏高。

(三) 欧盟分性别、年龄及教育程度失业率特征

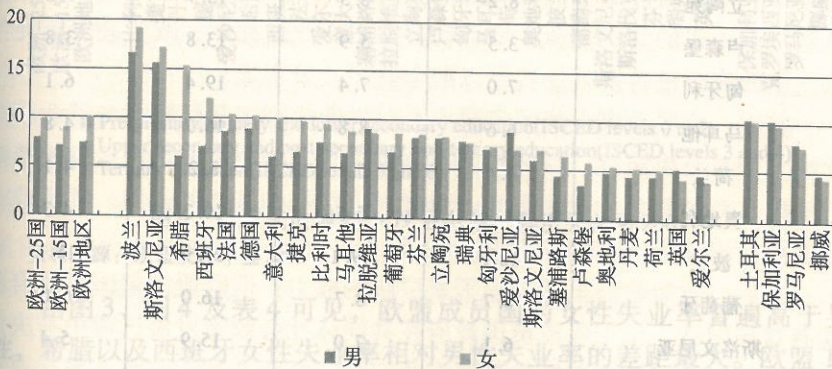


图3 欧盟成员国2005年分性别失业率

表4 欧盟成员国分性别及年龄失业率(2005)

	失业率			
	男性	女性	25岁以下	25岁以上
欧洲-25国	7.9	9.8	18.5	7.4
欧洲-15国	7.0	8.9	16.7	6.6
欧洲地区	7.4	10.0	:	:
比利时	7.6	9.5	21.5	7.1
捷克	6.5	9.8	19.2	6.8
丹麦	4.4	5.3	8.6	4.2
德国	8.9	10.3	15.0	8.6
爱沙尼亚	8.8	7.1	15.9	7.0
希腊	6.1	15.3	26.0	8.3
西班牙	7.0	12.2	19.7	7.7
法国	8.7	10.5	22.3	8.0
爱尔兰	4.6	4.0	8.6	3.5
意大利	6.2	10.1	24.0	6.2
塞浦路斯	4.4	6.5	13.6	4.3
拉脱维亚	9.1	8.7	13.6	8.3
立陶宛	8.2	8.3	15.7	7.6
卢森堡	3.5	5.9	13.8	3.8
匈牙利	7.0	7.4	19.4	6.1
马耳他	6.6	8.8	16.7	4.8
荷兰	4.4	5.1	8.2	4.1
奥地利	4.9	5.5	10.3	4.3
波兰	16.6	19.1	36.9	15.1
葡萄牙	6.7	8.7	16.0	6.6
斯洛文尼亚	6.1	7.0	15.9	5.4
斯洛伐克	15.5	17.2	30.1	14.4

续表

	失业率			
	男性	女性	25岁以下	25岁以上
芬兰	8.2	8.6	20.1	6.8
瑞典	7.9	7.7	22.6	5.8
英国	5.1	4.3	12.9	3.3
保加利亚	10.3	9.8	22.4	8.9
克罗地亚	:	:	:	:
罗马尼亚	8.0	7.5	23.8	5.7
土耳其	10.4	10.2	:	:
挪威	4.8	4.4	11.6	3.5

资料来源:根据欧盟统计年鉴2005整理。

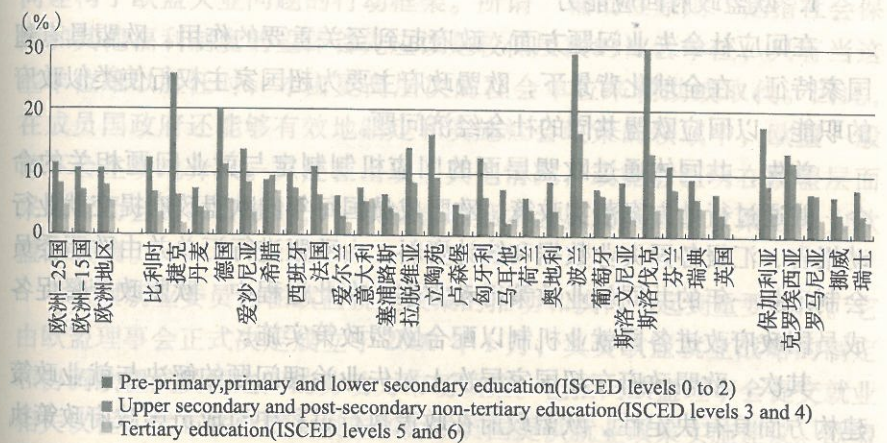


图4 欧盟成员国25~59岁分教育程度失业率2005

资料来源:欧盟统计年鉴2005

由图3、图4及表4可见,欧盟成员国的女性失业率普遍高于男性,希腊以及西班牙女性失业率相对男性失业率的差距最大。欧盟15国中,瑞典、芬兰女性失业率与男性失业率相差最小。

按年龄结构特征来看, 欧盟成员国 25 岁以下青年失业率普遍偏高。瑞典、芬兰、希腊、西班牙青年失业率较高, 而英国、德国、卢森堡青年失业率相对较低。

从受教育程度来看, 初等教育水平劳动者失业率明显较高, 特别是在波兰、斯洛伐克、捷克等东欧成员国。在欧盟 15 国中, 德国不同受教育程度劳动者失业率差距显著, 而希腊、西班牙不同受教育程度劳动者之间失业率差异不大。这也从一个侧面说明, 欧盟各国通过提高受教育程度从而增加就业的可能性程度。

三、欧盟层面的就业政策研究

(一) 欧盟的失业问题回应机制

1. 欧盟政府回应能力

在回应社会失业问题方面, 政府起到至关重要的作用。欧盟具有超国家特征, 在全球化背景下, 欧盟政府主要为超国家主权行使类似政府的职能, 以回应欧盟共同的社会经济问题。

首先, 共同体通过欧盟层面的回应机制制定与就业问题相关的命令, 并通过行动方案落实政策。欧盟成员国每年向欧盟政府提交就业行动报告, 汇报各国失业数据和统计资料, 由欧盟进行汇总并由欧盟委员会制定新一年的共同就业政策行动方案。在此过程中, 欧盟政府督促各成员国政府改进各国就业机制以配合欧盟政策实施。

其次, 欧盟政府在超国家层次上对失业治理问题的解决与就业政策建构方面具有决定性。欧盟政府在政策执行过程中对成员国政府政策执行情况具有监督和仲裁的职能。通过对欧盟结构基金的运用, 欧盟政府监督会员国政策执行的权力得以加强。

最后, 欧盟政府虽具有超国家层次的权力, 但欧盟的超国家政府职能有其局限性。由于各成员国政府在共同体社会政策发展过程中有决策权, 并且对本国社会政策发展具有决定权, 欧盟在制定政策方案或通过法律文件时常常因会员国的反对意见而流产。

相比之下, 欧盟成员国由于社会福利体制的异质性, 在对欧盟社会政策进行回应时难以达成一致。直到 20 世纪 90 年代末欧盟将就业作为社会政策的核心议题开始采取“开放式协作模式”, 允许欧盟成员国选择适合本国体制与法制的实践方案, 允许共同体政策存在差异性的规范, 为欧盟成员国社会政策的协调一致提供可能性原则。但是, 欧盟成员国由于各自政党利益和集团利益的差异性, 在社会政策和就业政策实践过程中具有有别于欧盟就业政策的相对独立性。各国时期政策与国家需求采取不同的行动策略。

2. 欧盟失业问题行动框架

欧盟失业问题回应框架机制中直接涉及的欧盟及成员国部门主要包括, 欧盟就业委员会、欧盟理事会和欧盟各成员国政府就业政策相关部门。他们在“开放式协作模式”和“辅助性原则”的指导下共同建构了欧盟失业问题的行动框架。所谓“辅助性原则”是指社会保障和其他福利制度的主体首先应该是较低层次的社会单位, 只有当这些单位难以胜任时, 才由更高层次的社会单位来辅助或取代。因此, 在成员国政府还能够有效地制定和实施社会政策的领域中, 欧盟一般都不会主动地介入。只是在出现了其他情况, 或能够证明在欧盟层面采取行动会更加有效时, 一项社会政策才会从成员国的政策上升为欧盟的政策。

欧盟就业委员会在欧盟就业政策的推动和执行中起到重要作用。它由欧盟理事会正式决定成立于 2000 年 1 月, 负责欧盟就业战略的制定和协调欧盟成员国之间的劳动力市场政策。包括向欧盟理事会提交就业相关议程, 发布联合就业报告和为成员国提供就业政策实施建议。欧盟就业委员会与社会保护委员会、经济政策委员会、教育委员会工作联系紧密, 同时在政策层面和技术层面展开宏观对话。欧盟就业委员会委员由各会员国指派参加, 委员会主席由各国委员中选举产生, 实行两年换

任制。^①

欧盟理事会，是欧盟组织的权力核心，是欧盟政策制定的中枢。欧盟理事会可分为一般理事会及部门理事会。一般理事会由各国外交部长参与处理欧盟的对外政策；部门理事会主要由欧盟成员国各部门部长级代表组成，负责欧盟部门事务的决策。与就业相关的欧盟理事会部门为“就业与社会政策理事会”，主要负责处理欧盟委员会提出的就业与社会政策议案，通过表决可形成欧盟法律。

欧盟成员国政府就业政策相关部门，负责本国就业及失业情况的统计数据及资料整理，并做出各成员国具体就业行动计划。

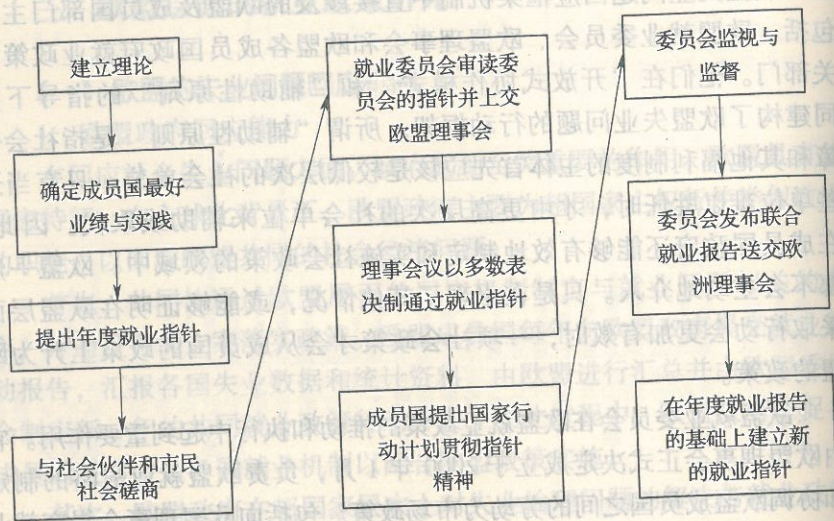


图5 欧盟失业问题行动框架

资料来源：James S. Mosher & David M. Turbek, "Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy"

^① 参见：欧盟官方网站，http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/emco_en.htm

3. 欧盟结构基金

在罗马条约规定下，欧共体建立了“欧洲共同基金”用以推动欧共体政策的执行与发展，其下设有“社会基金”。根据罗马条约，会员国可将基金用于职业培训以满足劳动者再就业的需要。1972—1975年间社会基金增加5倍，主要用于解决长期失业与特定人群，如妇女、青年和残疾人的失业问题。^① 1975年，共同体设立了针对区域政策的“欧洲区域发展基金”，将社会基金与区域基金组合成为“结构基金”。1993年配合马斯特里赫特条约签订的需要，欧洲结构基金重新划分结构。划分出“欧洲社会基金”，主要用以发展人力资源和改善劳动力市场条件，扫除劳动力市场准入障碍，促进劳动机会均等，支持社会培训，以协助劳动者重返劳动力市场。

欧洲结构基金强调运用的集中化原则，集中资金解决紧迫问题，如协助青年就业。并坚持项目化原则，加强基金的有计划运用，各国提交项目报告以申请基金。结构基金不采取会员国分配制，增加了各国在就业领域采取共同行动的可能性。

(二) 欧盟共同就业政策发展历程

自1974年欧共体第一个共同社会行动计划推出以来，共同体常以“共同行动”方式推行政策。共同行动指由共同体出面倡导、组织与发展，由各成员国政府采取共同的政策与措施，解决共同面临的经济与社会问题的一种共同行为。^② 欧盟共同就业政策的形成，以一系列的基础文件为标志，经历了一个长期不断发展的过程。在这个过程中，阿姆斯特丹条约、卢森堡进程、里斯本和尼斯欧盟会议是欧盟就业策略形成的里程碑。

^① Anderson, Jeffrey J. (1995) "Structural Funds and Social Dimension of EU Policy: Spring board or Stumbling Block?" in Leibfried, Stephan & Pierson, Paul (eds), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, the Brookings Institution.

^② 田德文. 欧盟社会政策与欧洲一体化. 北京: 社会科学文献出版社, 2005. 178

1. 就业策略的提出是从20世纪50年代开始的,但当时并没有给予足够的重视。第二次世界大战后签订的《罗马条约》中,涉及就业问题的社会政策有:(1)第48~49条,关于人员自由流动;(2)第51条,关于移民劳动者的社会保险;(3)第123条,关于建立欧洲社会基金。上述基本政策在不断的实践中得到完善和推进。20世纪70年代中期,9个欧盟国家的经济出现下滑和失业率增加的危机,就业的危机日益严重。1981年,希腊加入欧共体,欧共体成为10国联盟之后,成员国之间和地区之间的差异使得就业问题变得更加复杂。1986年共同体成员签署了《单一欧洲法令》(Single European Act),该法令扩大了共同体的合作范围,在环境政策、社会政策等方面给以欧共体更广泛的职权。^①布鲁塞尔首脑会议提出到1993年“结构基金”比1987年增加1倍,其使用目标包括“控制长期失业”和“缓解青年人就业困境”,结构基金以区域为援助重点,强调区域性和方向性,在积极运用过程中会员国内部机制与共同体超国家机制紧密联系起来。^②1989年底,在斯特拉斯堡举行的欧共体首脑会议(除英国外)通过了《关于劳动者基本权利的共同体宪章》,强化了通过结构基金解决失业、贫穷问题,消除社会排斥的作用。^③但是,该宪章对各成员国并不具有直接的约束力,其原则的实施有赖于共同体和各成员国采取适当方式完成。

2. 1993年11月1日正式生效的《马斯特里赫特条约》(简称《马约》)对各个基础条约进行了全面的修订。欧共体原有的就业政策在《马约》签订后得到进一步扩大和加强。而当时各个成员国就业率都有所下降,失业率上升,这种现象使得“提高就业水平”这一目标通过《马约》二载入欧共体的条约。1993年底,欧盟理事会布鲁塞尔首脑会

① 杨雪. 欧盟共同就业策略的基础及其发展. 人口学刊. 2003, 2

② Manning, Mik (1999) "The Politics of Structural Funding: Arenas and Agenda", in Carr, Eergus & Massey, Andrew (ed.) *Public Policy in the New Europe: Eurogovernance in Theory and Practice*, Edward Elgar.

③ 张菁芬. 社会排除现象与对策欧盟的经验分析. 台北: 松慧有限公司, 2005. 167

议上,委员长德洛尔提出的《就业、竞争力和就业白皮书》第一次展开对欧洲政策真正的公开讨论,是欧盟劳动就业政策的转折点。^①1996年,欧洲委员会提出了题为“就业行动计划:充满信心的计划”的报告,将就业问题放在欧洲共同体优先考虑的工作议程。^②

3. 1997年6月欧洲理事会阿姆斯特丹会议通过了《阿姆斯特丹条约》,提出了“就业作为共同关心的问题”这一理念,为此新增了“就业一章”,并指出就业政策是欧洲一项共同的任务。1999年实施的《阿姆斯特丹条约》是欧洲就业和社会政策的转折点,它标志着整个欧盟范围内真正意义上的反失业斗争的开始,同时也是第一次对就业策略的地位给予了明确的认可。^③

4. “卢森堡进程”,1997年11月,根据法国的建议在卢森堡召开“欧洲就业问题特别会议”,会议的中心议题是如何提供更多更好的工作机会和把语言化为实际行动。会议讨论并通过了《关于就业指导方针草案》,并一致认为欧盟的就业战略应建立在四大支柱上:增强就业性;发展创业;提高企业组织和其雇员的能力;创造平等的就业机会。1999年12月赫尔辛基首脑会议通过了“2000年就业指南”“1999年联合就业报告”和关于成员国实施就业政策的建议。就业指南包括增强就业性,发展创业,提供企业组织和其雇员的能力和创造平等的就业机会四个方面。成员国要将指南融入本国的行动计划,并向欧盟委员会说明这些计划将被怎样实施。^④这是第一次欧洲理事会直接向成员国提出实施就业政策的建议。

① European Commission (1994) *White Paper - European Social Policy: A Way Forward for the Union*, Brussels: Office for Official Publications of the European Commission.

② 杨雪. 欧盟共同就业政策研究. 北京: 中国社会科学出版社, 2004. 76~77

③ European Commission (1997) *Treaty of Amsterdam, Treaty Establishing a Constitution for Europe*, European commission.

④ Manning, Mik (1999) "The Politics of Structural Funding: Arenas and Agenda", in Carr, Eergus & Massey, Andrew (ed.) *Public Policy in the New Europe: Eurogovernance in Theory and Practice*, Edward Elgar.

图 5. 2000 年 3 月, 欧盟里斯本会议制定了 2010 年的战略目标, 即使欧盟在未来 10 年内成为“世界范围内最具有竞争力和活力的以为知识为基础的经济制度, 使欧盟具有可持续经济增长的能力, 具有更多更好的就业机会和社会凝聚力”。这一战略的核心是实现“充分就业”, 同时需要解决技能差距和劳动力短缺, 提供高质量的工作。会议还通过了刺激就业的相关政策: (1) 增强就业能力和减小技能差距; (2) 将终生教育列为欧盟模范社会的基本要点; (3) 增强服务行业的就业率; (4) 加深社会各方面的平等机会, 减小性别歧视。并明确提出, “采用这些方法的最终目的是提高就业率, 1999 年的 62% 增加到 2005 年的 67%, 2010 年达到 70%。”^① 2000 年 12 月, 欧盟尼斯会议 (Nice European Council Meeting) 通过了新的《欧洲社会议程》, 它明确了未来 5 年内在所有社会政策领域的六项战略性指南。其核心是将经济、就业和社会政策紧密联系在一起, 提供了改革和使欧洲社会模式现代化的主要步骤。议程将现有的创新措施分为三类: (1) 旨在实现欧盟全面就业的措施, 如提供更好、更多的就业机会, 参与和管理改变新的就业环境。(2) 计划改善和增强社会保护, 战胜社会排外和性别歧视、专制歧视的方法。(3) 用来应付增加社会对话所带来的挑战。^② 2001 年 3 月, 欧盟斯德哥尔摩会议的中心议题是如何实现欧盟社会模式的现代化以及在未来 10 年怎样达到里斯本会议的战略目标。会议讨论了如何提供更多更好的工作机会, 增加经济改革, 现代化欧洲社会模式以及利用新技术。欧盟还将为成员国提供数额巨大的财政支持, 主要用于开发和实现他们的就业策略。2004 年欧盟 25 国签署《欧盟宪法条约》, 1~12 条明确欧盟“社会权限” 1~14 条规定共同体和成员国的“共享权限”, 规定了欧盟可采取主动行动以确保会员国在社会

^① European Commission (2000) *Treaty of Lisbon, Treaty Establishing a Constitution for Europe*.

^② Hantrais, Linda (2000) *Social Policy in the European Union*, New York: St. Martin's Press.

政策上的协调原则, 并为欧盟打击失业、促进社会融合政策提供法律基础。^①

四、欧盟国别层面的就业政策研究

欧共体自 20 世纪 50 年代成立以来, 先后经历了 6 次扩张。到 2007 年, 欧盟已拥有 27 个成员国, 这些国家虽然同属欧洲, 但各国经济、文化背景各不相同, 存在较大的差异性, 各国的社会福利体制也各不相同。1990 年艾斯平-安德森将资本主义下的福利国家划分为三个类型: 自由主义模式 (Liberalism model) 或称补残式 (Residual model); 共责主义模式 (Corporatist model) 或制度模式 (Institutional model); 社会民主模式 (Social Democratic model)。^②

表 5 欧盟会员国福利体制比较

类型 制度	自由主义 模式	共责主义模式	社会民主 模式	天主教 模式	东欧模式
国家	英国	法国、德国、比利时、奥地利、意大利、卢森堡、爱尔兰	瑞典、丹麦、芬兰、荷兰	希腊、西班牙、葡萄牙	捷克、波兰、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、匈牙利、斯洛伐克、斯洛文尼亚、马耳他、塞浦路斯

^① 田德文. 欧盟社会政策与欧洲一体化. 北京: 社会科学文献出版社, 2005, 155~156

^② 考斯塔·艾斯平-安德森. 福利资本主义的三个世界. 郑秉文译. 北京: 法律出版社, 2003

续表

类型	自由主义模式	共责主义模式	社会民主模式	天主教模式	东欧模式	
社会福利体制	全民式给付与购买式福利所建构的福利制度	与就业相关的福利体制,以社会保险为主轴的福利体制	全民式福利给付,以服务为主轴的福利体制	以家庭为主轴,结合与就业相关的福利体制	与就业相关的体制,重新建构中的福利体制	
福利财政	来源	税收及私人基金	巨额保险费	巨额税收	公债及保险费	税收及保险费
	支出	中等公共支出	中等公共支出	高公共支出	一般公共支出	低公共支出

资料来源:张菁芬. 社会排除现象与对策欧盟的经验分析. 台北: 松慧有限公司. 2005, 225 (表9-1)

考虑到欧盟成员国的福利体制差异,对艾斯平-安德森的分类进行完善,将欧盟模式分为四类:斯堪的纳维亚模式(Scandinavian model)、自由模式(Liberal model)、组合模式(Corporate model)以及拉丁模式(Latin model)。^①对上述四个分类进行修正后的福利模式与上述模式相似,分别为:斯堪的纳维亚模式、俾斯麦模式、盎格鲁撒克逊模式以及拉丁圈(Latin rim)。^②欧盟第5次扩张后,大量东欧国家被纳入欧盟,其福利体制不同于欧盟其他成员国,可以归结为“东欧模式”。

① Abrahamson, P (1992) "Welfare Pluralism: Towards a New Consensus for a European Social Policy?", *Cross-National Research Papers*, Vol. 2, No. 6, pp. 5-22.

② Leibfried, S (1993) "Towards a European Welfare State?", in Jones, C. F. (ed.) *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, London: Routledge.

(一) 盎格鲁撒克逊模式国家就业政策

盎格鲁撒克逊模式国家以英国为代表,其特征在于国家在福利提供中的角色日益淡化,鼓励通过市场购买福利或通过志愿服务部门提供福利。国家在此过程中只起到提供规范和建立社会安全网的作用。英国第二次世界大战后依据贝弗里奇报告建立第一个福利国家,公民享有普遍均一的高福利。20世纪70年代石油危机后,英国福利模式开始出现危机,经济发展减慢,失业大量增加。20世纪晚期,英国开始进行新自由主义改革,提倡充分发挥市场力量,并采取削减福利的措施。

为解决失业问题,促进国内的劳动者就业,英国工党政府从1998年1月开始实施“新政”。所谓“新政”,就是政府采取一系列措施,帮助没有工作的人从政府福利中走向新的工作岗位,这一政策也被称为“从福利到工作的计划”(The Welfare to Work Program)。有四种类型的人员在寻找工作时会遇到特别困难,可以获得“新政”的帮助:

1. 18~24岁的青年失业者

新政的推广首先就是针对这批青年失业者。1998年政府拨出35亿英镑用于促使这批青年就业。凡是年龄在18~24岁之间、领取过6个月以上的“找工作者津贴”(Job seekers Allowance, JSA)的失业青年,都可以获得“新政”的资助。青年失业者可以有一个由政府安排的个人顾问,向他们提出各种咨询建议,引导失业青年“入门”(Gateway)。在顾问的指导下,失业青年可以去找工作;或者在志愿部门边干边学;或者开始全日制学习。全日制工作的工作期限至少为6个月,其间雇主将得到每周60英镑的补贴;提供兼职工作的雇主会得到每周40英镑的补贴。在志愿部门或环保部门中,失业者有望通过培训获得承认的证书。在此期间,失业者将得到同样的“找工作者津贴”,外加400英镑的补贴。接受全日制教育和培训者将得到52周的专门培训并获得资格证书,在此期间,失业者可以向他的个人顾问要求给予书本

和其他学习材料费用方面的帮助, 其他的各种福利不受影响。^①

2. 21~25岁以上的长期失业者

这类失业者可以有两种选择: 一种是新的工作机会, 对这类失业者提供工作机会的雇主将在6个月内得到每周75英镑的补贴; 另一种选择是为他们提供为期12个月的全日制教育培训机会。

3. 单亲家庭者

“新政”对于单亲家庭者主要是提供针对个人的家庭管理方面的帮助。这种帮助主要来自就业服务机构, 包括帮助寻找工作, 提供建议、就业机会和培训计划, 帮助看管孩子等。这一计划的目标主要是促进单亲家庭去寻找适合他们的工作。这一计划主要针对对象是那些孩子是学龄儿童的单亲家庭。

4. 残疾人

为残疾人设计的“新政”主要是帮助患病者和残疾人, 让他们从目前的只能依靠残疾人福利逐步转移到依靠工作收入, 并支持那些已经就业的残疾人。这一计划主要为残疾人提供个人支持, 以使他们能找到和重返工作岗位, 包括提出建议、评价、行动计划, 进行工作安排、工作试验和培训等。

英国的新自由主义改革和新工党提出的工作导向福利政策在税收-福利体制和最低工资政策下对鼓励劳动者返回就业岗位有一定的促进作用。英国的长期失业率和青年失业率在欧盟国家中一直处于低水平, 并有持续下降趋势。然而, 在经济受到严重挫折时英国的就业政策面临什么样的命运仍有许多未知数。^②

(二) 俾斯麦模式国家就业政策

俾斯麦模式国家以德国最为典型。20世纪90年代以来, 随着失业

^① 王振华. 英国的失业问题与布莱尔政府的就业政策. 世界经济与政治. 1998, 4

^② 尼尔·吉尔伯特等编. 激活失业者——工作导向型政策跨国比较研究. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004. 26

问题的日益突出, 科尔和其继任者施罗德均针对失业问题制定了一系列调整宏观经济环境和专门改善劳动力市场和就业氛围的政策。科尔政府时期, 相关的就业政策更加注重宏观经济环境和经济景气的改善, 通过减税等措施为投资者和企业主松绑、给消费者打气, 增加投资和消费, 拉动内需, 促进经济增长, 从根本上扩大就业。1997年4月生效的新《劳动促进法》在明显增加职业培训等投入的同时改变发放失业救济代之以工资补贴, 要求相关人员参加上岗培训, 激励失业者再就业。^①

1998年底, 施罗德政府上台伊始就着手解决失业问题, 主要措施有: 在政府的主持下, 通过推动“劳工联盟”, 督促工会和企业的合作, 自动限制工资上涨速度, 以此来鼓励雇主能够获取较好的利润回报, 创造和维持就业; 同时借助劳工局增加劳动力市场的透明度和信息对称性, 通过职工培训、鼓励自主开业、资格培训等政策促进青年和妇女就业, 加强劳动力市场的灵活性。

在施罗德政府的任期第二阶段, 日益恶化的经济形势和就业状况, 迫使施罗德政府花大力气, 多管齐下。在失业率大幅度提高, 企业和行业协会也都加入到减少失业的行动中, 出现了很多创新。其中较为著名的是大众汽车公司人事管理部经理彼得·哈尔兹倡导的以“每周28.8小时”4天弹性工作制著称于世的, 包括职工就业保障、养老待遇、收入保证和提高生产率的多位一体的大众汽车公司职工终生就业机制。

德国的就业政策以激励宏观经济发展为基础, 政府为中小企业雇主提供许多激励和优惠政策; 同时充分发挥企业和雇员的合作机制, 调动企业内部创新机制和劳资对话缓解失业问题。这也是由德国历史悠久的共责主义的福利传统所影响的就业政策特征。德国在面临传统产业转型的情况下, 其标准失业率、长期失业率、女性失业率和青年失业率均保持在欧盟15国的平均水平。

^① 丁纯. 90年代以来德国的失业状况及对策初探. 德国研究. 2004, 1

(三) 斯堪的纳维亚模式国家就业政策

斯堪的纳维亚并不需要通过就业或者进入劳动力市场以取得社会保障,以北欧国家丹麦、瑞典、芬兰为代表。其特征为:以全民性给付为主,福利给付覆盖全民;社会福利支出庞大;福利支付由国家财政为主要承担渠道;人们的福利自由选择权相对较少。其基于公民权理念,使每个公民享有平等且完备的社会保障网络之中。其行政成本相对较低,给付水平不易提升。斯堪的纳维亚模式国家失业率在欧盟成员国中处于较低水平,分性别失业率差异不大,平均性较强。

瑞典是欧盟国家中斯堪的纳维亚模式的代表。20世纪90年代,瑞典政府将抑制通货膨胀作为政府的主要任务,从而取代了过去的零失业、平均分配收入的首要政策目标,造成瑞典的失业率上升。劳动力市场政策由先前的以提高劳动就业能力转向增加就业人员数量为重点。

瑞典的就业政策模式影响较大的有“乌普萨拉模式”。由于接受社会救助的标准不如以前严格,80年代虽然就业形势有所好转但接受救助的人数仍然持续增长。^①乌普萨拉模式针对这一问题产生,试图通过增加公民个人义务成分以促进就业。包括严格审慎地资产检查、受助者与地方福利事务所的频繁谈话、要求求职者近期所能寻找付薪工作。领取福利的个人应尽的责任包括参加福利事务所和国家劳动力市场协会地方就业指导官员的三方谈话,和接受审核。依此方法可以增加公民的义务感,从而缩短社会福利的领取期限。对此模式的探索产生了争议,认为福利收益人的义务不应由国家规定,只有青年才有义务去学习或工作。

瑞典政府对抗失业的传统政策是通过增加人群的教育机会以降低失业率,开展以未受过高等教育的成人为对象的技能提高性教育。20世

^① Salonen, T. (1993). *Margins of welfare—A study of modern functions of social assistance*. Lund: Halletstad Press (diss.).

纪90年代后重点放在青年和成年人的普通中等教育和学校教育上,强调“工作能力优先原则”。这一原则成为瑞典降低失业率、提高劳动力市场参与率的主导性原则。

可见,受深刻的社会民主主义传统影响,瑞典增加劳动参与率与工作福利政策并非是向新自由主义福利体制的妥协,而是斯堪的纳维亚原有政策模式的一种继续发展和延续。^①

(四) 拉丁圈成员国就业政策

以意大利为例分析欧洲南部成员国的就业政策特征。意大利20世纪90年代成为欧洲失业情况最为严重的国家之一。与邻国希腊、西班牙相同,意大利的女性劳动力市场参与率在欧盟成员国中相对较低,1996年意大利女性劳动力市场参与率为43.3%为欧盟15国中最低。^②意大利的青年失业率也揭示了其失业问题的严重程度,90年代中期青年失业率达到30%以上。此外,意大利的失业问题呈现地区性差异,1996年南部人口占总人口的36%,失业率高达57%,而就业率仅为28%。^③20世纪90年代,意大利一直以消极的就业政策应对高失业问题,通过实施提前退休政策将50~64岁失业人口转化为非经济活动人口;就业培训机制不完善,几乎没有积极的劳动力就业政策;此外,缺乏为初次求职的青年人提供任何社会保障体制,这被称为典型的欧洲南方福利模式的标志。^④

20世纪90年代后期,新上任的意大利劳动与社会保障部长迪奇亚

^① 尼尔·吉尔伯特等编. 激活失业者——工作导向型政策跨国比较研究. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004. 235

^② 尼尔·吉尔伯特等编. 激活失业者——工作导向型政策跨国比较研究. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004. 30

^③ European Commission. (1996). *Labour Market Studies—Italy*, by *Fondazione Giacomo Brodolini*. Luxembourg: December.

^④ Ferrera, M. (1996), “The ‘southern model’ of welfare in social Europe.” *Journal of European Social Policy*, 6 (1), 17~37.

诺·特鲁 (Tiziano Treu), 针对劳动力市场问题采取积极政策立场。意大利政府谋求权力下放战略, 通过明确下放权限划清了中央和各级政府治理失业问题方面的责任, 推动了意大利积极劳动力市场政策的形成。

意大利针对存在的就业问题采取了多种就业政策, 主要包括:

1. 调整劳动力供求体系。废除指数招工, 实行指名招工; 强化义务性雇用制; 强化对解雇的限制。

2. 保障富余人员收入, 预防失业。提供收入保障; 签订连带合同, 连带合同是指劳资之间签署的允许企业在陷入经营危机时为避免解雇、维持就业而缩短工时和降低工资的协议; 企业间流动, 企业间流动是将本企业的富余人员调动到别的企业, 事实上是赋予富余人员再就业的优先权, 以避免由于解雇造成失业。

3. 采取措施解决青年等就业困难群体的特殊就业问题。在解决青年就业的问题上, 考虑到青年就业难的主要原因是职业能力低下, 因此在上述两项措施之外还着力实施了特殊的培训合同制度主要有见习劳动合同和培训劳动合同。

4. 地区就业政策。(1) 对南部地区开办新企业的青年的援助。南部地区 19~35 岁的青年自行创业的, 可以获得两年的资助。(2) 对特定项目的援助。在南部开展经营活动的企业, 如开办提供资金或服务的项目, 可以获得一定数额的资助。(3) 对企业投资实行优惠。即对向落后地区投资的企业其投资额的一定比例可以减税。(4) 建立中小企业基金, 为企业提供债务担保, 减轻其利息负担。

(五) 东欧模式成员国就业

东欧模式以波兰为代表, 东欧福利体制呈现在建构特征, 目前的福利体制主要与就业相关而建构。^① 自从 20 世纪 90 年代中期一直到 2004 年, 波兰的失业率呈上升趋势。2002 年, 波兰失业率打破 19% 的纪录

^① 张菁芬. 社会排除现象与对策欧盟的经验分析. 台北: 松慧有限公司, 2005. 229

水平, 成为当时欧洲失业率最高的国家。从 1997 年起, 失业工人的数量不断增多, 2002 年波兰的失业工人总数达到了 350 万人的水平, 即国内有劳动能力者的 20%。^① 失业问题是波兰在 21 世纪初所面临的最重要问题之一, 而且波兰政府承认, 这种失业情况是难以很快改变的。在 2002 年, 波兰统计委员会副主任 Vincent J. Vitkowsky 宣布, 波兰劳动力市场的改善是一种长期的过程。^② 当时, 失业问题变成波兰政府提高公民生活水平很大的障碍, 而且有些专家认为波兰失业问题会阻挠波兰加入欧盟的计划。

波兰失业率不断提高的主要原因是 20 世纪 90 年代末国家政府进行改革的后果, 也是波兰经济结构改革问题的表现, 即不同行业的不平衡发展。20 世纪 90 年代末 21 世纪初的波兰经济结构改革导致了传统行业企业的关闭, 这意味着许多采煤、钢铁、纺织、机器制造业工厂和企业相继停止运行, 波兰经济增长从 1997 年的 7% 的最高经济增长率下滑到 2001 年的 1.8%, 造成几十万波兰人失业。与此同时, 波兰的服务业规模增长不大, 不允许接受所有的失业工人。90 年代末, 这些因素导致了波兰、乌克兰、白俄罗斯之间的民间贸易的飞速发展, 这种贸易是得以制度化的特殊贸易, 因为逃避关税, 这种贸易属于“灰色经济”的领域。波兰政府为了扩大劳动就业而采取不同的调整劳动力市场的措施, 其中包括部分就业、一个工作位置分为两个等等。但是失业率继续保持相当高的水平。

波兰在 2004 年加入欧盟之后, 波兰采取了劳动力输出政策, 向欧盟较发达国家输出本国劳动力资源以缓解失业问题。波兰的劳动力市场的情况从劳动力的剩余转变为劳动力的缺乏。2003 年波兰的失业率大约为 20% 左右, 但是到 2006 年失业率下降为 14.9%。^③ 入盟后波兰的

^{①②} Журнал Эксперт: Кокшаров А. В Польше пиковая безработица. [Электронный ресурс] / Кокшаров А. <http://www.expert.ru/printissues/expert/2002/09/09ex-tend/>

^③ Деловые новости: Ё - во до Владимир. “Варшава ищет рабочие руки в Минске, Киеве и Москве” [Электронный ресурс] / Ё - во до.

劳动市场情况继续不断的改善。这种变革是波兰受到欧盟国家经济一体化影响,以及英国、荷兰等欧盟国家劳动力市场对波兰工人开放的结果。由于这些原因,2004年之后,大约150万波兰人去西欧就业。^①由于波兰工人向英国、荷兰、德国、西班牙、爱尔兰、芬兰的大规模流动,波兰国内劳动力市场中出现部分职业的工人的缺少。在农业和建设领域存在的波兰企业开始聘请乌克兰和白俄罗斯的工人。这意味着波兰与发达欧洲国家的一体化没有彻底解决波兰就业问题,而改变了这种问题的性质,劳动力的剩余被劳动力的缺乏所替代。

五、欧盟就业政策对中国的启示

欧盟就业政策建构在深刻的社会福利传统之上,其就业政策的社会意义在于欧盟对失业问题的对策成果与消除社会排斥、增进社会融入有着紧密的联系。首先,失业是社会排斥的过程环节之一。Paugam (1996)将社会排斥的过程分为三个阶段:衰弱期失业或低度就业,但仍与社会保持联系;依赖社会期:不再有就业意愿,但能担当其他社会角色;完全脱离期。^②失业尤其是长期失业社会排斥的起始环节。其次,失业作为社会排斥的一个向度而存在,在欧盟展开广泛的研究。Kronauer (1997)提出社会排斥的六个向度:劳动市场的排斥,即失业或处于劳动力市场的边缘地带;文化排斥;经济排斥;空间排斥;制度性排斥和疏远所导致的排斥。^③体现了社会排斥的多元化。因此从另一

① Вся Европа: Игорь Чернышев: “От избытка к нехватке, вопрос безработицы в Польше почти решен, но слишком хорошо”.

② Paugam, S. (1996) “Poverty and Social Disqualification: A Comparative Analysis of Cumulative Social Disadvantage in European”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 6, No. 4, pp. 287-303.

③ Kronauer, Martin (1997) “Social Exclusion and Underclass - New Concepts for the Analysis of Poverty”, in Andre, (ed.) *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*, London: Ashgate.

个角度讲,消除失业特别是长期失业问题也成为促进社会融合的必要条件之一。失业导致社会排斥,而社会排斥又使得再就业的机会下降。因此,只有有效的促进社会再就业,这样才能促进社会融入,反社会排斥。在欧盟国家,社会政策是反社会排斥的主要手段,就业政策是反失业排斥的主要措施。^①

观诸欧盟就业政策的经验对中国的启示,可以归诸以下几点:

首先,欧盟为全球治理下超国家政府与成员国之间的协调合作机制做出很好的范例。欧盟就业政策与不同福利体制成员国的接触,使得成员国在开放协调思路下参与国际合作,并推动国内相关就业政策改革。欧盟的超国家治理机制值得讨论与学习。

其次,通过积极的就业政策带动就业参与程度的提高,以教育机制提高劳动者的就业能力,特别加强对青年的职业教育和技能培训。中国进入21世纪以来青年失业问题开始严峻,但从欧盟的经验可见,青年失业的关键在于没有进入劳动力市场的相关技能和经验。因此,就业能力指向的就业政策与增加就业岗位的政策相较之下,在解决青年失业问题方面更具有长远意义。此外,中国面临着劳动密集型产业到技术密集型产业升级的特征,在这种情况下,提高劳动者特别是青年劳动者的教育水平,可以提高劳动者应对产业结构升级的灵活适应能力,更有助于应对产业结构升级之中产生的结构性失业问题。

再次,通过发展第三产业,特别是低端服务业,为失业者创造有效的再就业蓄水池。依波兰的经验,产业结构改革中的国家由于不具备完善的就业促进政策将产生大量的结构性失业人员。在这些人员未具备新的职业能力或者由于年龄原因无法再进入新的就业领域时,通过第三产业的发展,特别是低端服务业的完善可以为社会制造再就业的临时蓄水池。我国的低端服务业发展迅速,但仍缺乏制度化的统一管理,灵活就业机制带来了福利的缺失,因此在此方面可以强调福利提供主体的多元

① 彭华民. 社会排斥与社会融合——一个欧盟社会政策的分析路径. 南开学报(哲学社会科学版). 2005, 1

性，以避免市场机制的风险。

最后，政府可以通过对中小企业进行政策扶持，发挥雇主与劳动者的创造精神，寻找就业的创新模式。促进雇主与雇员的沟通对话机制的建立。增强公民个人责任意识 and 公民权利意识，增强社会团结感。

欧盟就业政策的启示是多侧面的，本研究通过对欧盟层面和欧盟成员国两个层面的就业政策研究阐释了欧盟就业政策的社会意义，同时强调对于欧盟就业政策的借鉴也是一个不可概化的经验模式。

五、欧盟就业政策对中国启示

欧盟就业政策对中国启示，并非简单照搬，而是结合中国国情，取其精华，去其糟粕。首先，在政策制定上，应借鉴欧盟的“社会伙伴关系”模式，建立由政府、雇主和劳动者三方共同参与的协商机制。其次，在政策实施上，应注重对弱势群体的保护，通过提供职业培训、创业扶持等方式，帮助他们提高就业能力。最后，在政策评估上，应建立科学的评估体系，定期对政策实施效果进行评估，并根据实际情况进行调整。

① Kromauer, Martin (1997). "Social Exclusion and Underclass - New Concepts for the Analysis of the Labour Market." In: *Journal of Economic Surveys*, 11(2), 1-20. (作者: 马丁·克朗纳, 1997年)

试析正义性原则在社会政策制定中的实现途径

赵宇峰

一、正义性原则所面临的挑战

马克思认为，资本主义的根本矛盾是社会化大生产同生产资料私有制之间的矛盾，建立社会主义是为了实现生产资料的社会公有制。市场的无秩序只有通过生产资料的社会公有制才能得以调控和管理，而代表无产阶级的政府就充当着市场管理者和调控者的角色。然而，寻租行为的出现对制定社会政策所应体现的正义性原则提出了挑战。

建立“公共选择学派”的美国经济学家詹姆斯·M·布坎南首先提出了“寻租”概念。寻租通常产生的前提条件是指用来表示长期内某种产品或劳务的需求提高，而供给量由于种种原因（如政府干预、行政管制等人为限制）难以增加，导致该商品供求差额扩大，从而形成差价收入。只要存在这种差价收入所引起的超额利润，就会出现寻租行为。

对于这些非生产性的、因政府管制带来价格差的寻租行为，简而言之，就是通过贿赂获取超额收益的行为，往往由于公共部门的这种地位、声望、掌握的资源 and 权力及缺少对其有效约束的特点形成了某些部门和少数官员不正当收益的巨大潜力，在缺乏公开公正透明的操

作者：赵宇峰，深圳大学管理学院教授。