



积极的劳动力市场政策

I. 引言

1. 理事会在其 2003 年 3 月会议上认可《全球就业议程》(GEA)为体面劳动计划的一个就业部分，并请求劳工局从《全球就业议程》的 10 个核心事项中选择一项进行详细讨论。选出供 2003 年 11 月理事会会议就业和社会政策委员会 (ESP) 会议讨论的事项，是《全球就业议程》的第 7 个核心事项¹，即关于积极的劳动力市场政策 (ALMPs)。本文件是劳工局对这一请求的回应。积极的劳动力市场政策是与失业、就业不足、贫困和总体而言的劳动力市场排斥现象进行斗争的一个至关重要的组成部分，因此也是解决这些问题的任何战略的一个重要组成部分。
2. 本文件的目的是要促使就业和社会政策委员会讨论关于劳工局未来的《全球就业议程》工作的可能领域。此前的文件草案已广泛散发，所有三方成员对其充分地发表了评论，这些意见已尽量纳入这一最后版本。虽然对此议题有共同理解的一面，可是积极的劳动力市场政策也是一个对其界定、有效性和未来取向有争议的题目。因此，本文件突出一些可能会在就业和社会政策委员会内引起辩论的不同观点。
3. 就业和社会政策委员会 2003 年 3 月份的文件说明了积极的劳动力市场政策的四大目标：增加就业、变革中的保障、公平合理和减少贫困。这四个目标与国际劳工组织早先关于积极的劳动力市场政策说明中所提出的那些目标相似，如 1993 年

¹ GB 286/ESP/1 号文件。

11月就业和社会政策委员会文件²突出强调效率、公平、增长和社会公正是积极的劳动力市场政策的主要目标。这些文件清楚地阐明了国际劳工组织的立场：积极的劳动力市场政策应把经济目标和社会目标融为一体。这个立场是符合三方成员的观点的，也是突出体面劳动的一个基本理念³。

4. 当积极的劳动力市场政策对明确的需要作出反应并精巧地加以设计，不强行在社会目标和经济目标之间搞平衡时，它们便达到了作为《全球就业议程》其它核心事项之一的标准，那就是“社会保护是一种生产要素”。它们这样做时使以经济为由的社会干预变成合法化。确实，劳动力市场政策，特别是积极的政策，可以被视为以工作为基础的社会保护要素。
5. 在2003年3月份文件的第7个核心事项中，集体谈判被认为是“实现劳动力市场政策目标和在企业及以上层面进行劳动力市场调节的一个极其重要的制度”⁴。特别突出强调了使劳动力市场适应变化的手段的灵活性及其在工资政策中的作用。还提到了积极的劳动力市场政策对移民和保护移民工人的重要性。
6. 本文件一开头提出了积极的劳动力市场政策定义，然后研讨积极的劳动力市场政策对促进就业增长、变革中的保障、公平合理和减少贫困这四个目标的潜在和实际的作用程度。接着就给出全球在积极的劳动力市场政策方面的支出和参与简况。本文件还考虑到了劳动力市场政策的评估、积极的劳动力市场政策的一些新趋向、积极的劳动力市场政策对体面劳动的重要性。本文件结尾对劳工局进一步展开积极的劳动力市场政策工作提出了建议。

II. 积极的劳动力市场政策的背景、功能和界定

7. 体面工作岗位短缺，积极的劳动力市场政策是应对这个挑战的数量和质量程度的一个工具。对付失业和就业不足是积极的劳动力市场政策的目标。积极的劳动力市场政策目前还面临一些新的挑战，其中一个重要挑战是人口方面的挑战。在欧洲大部分国家以及日本和中国，一面是人口老龄化，一面是劳动力队伍缩小，而在世界上其它地区则需要整合日益增长的年轻人的数量。另一个挑战是弹性工作

² GB 258/ESP/2/5 号文件。

³ 国际劳工组织有好几个标准与积极的劳动力市场政策的双目标有关并给以确认。一些例子是：1964年就业政策公约，(No.122)；1975年人力资源开发公约，(No.142)；1983年职业康复和就业（残疾人）公约，(No.159)；1980年老工人建议书，(No.162)。

⁴ GB 286/ESP/1 号文件,第 34 段。

的增加，从而增加了劳动力市场上五花八门的合同形式。还有一个现行挑战是对变革的管理。经济自由化和技术进步结合形成的力量，使得这个挑战变得比较严峻。它要求政策既能使工人留在生产场所，又能把他们从非生产工作岗位重新调配到生产岗位。

8. 变革是经济发展的一个永恒事实，因而确保那种变革不造成失业增加、贫困加深和经济衰退而能带来积极发展结果的政策应长久不变。积极的劳动力市场政策（和一般劳动力市场政策）不仅应遏制变革对劳动力市场的不利效应，而且还应使变革转化成发展机遇。这些政策要与《全球就业议程》的其它方面，尤其是影响经济和劳动力市场环境的那些方面，如有利就业的宏观经济政策、贸易和投资以及技术变革的那些方面融合在一起。这些政策也应与（和包含）劳动力市场有关的其它因素，如通过企业家精神的培养、技能和知识以及社会保护来促进体面劳动密切相关。

关于界定：劳动力市场政策、积极的劳动力市场政策和就业政策

9. 劳动力市场政策在劳动力市场供（求职者）求（供职）之间起中介协调作用，政策的干预可以采取若干形式。有些政策直接有助于使工人找到合适的工作，使工作找到合适的工人（公/私就业服务、求职援助、物色和登记空职、写简历、提供劳动力市场信息），或提高工人技能和能力（如培训和再培训）、减少劳动力供应（如提前退休、支助性教育）、创造工作岗位（市政工程、创办企业和个体经营），或对就业结构进行有利于弱势群体的变革（如对目标群体提供就业补贴）。
10. 劳动力市场政策也有一些特定的和重要的次功能，对社会一体化以及经济具有正面效应。这些政策包括在有时为漫长的待业期间⁵提供补偿收入，这起到缓解与失业相连的贫困的作用。这些政策还包括保持和提高就业能力，建设和维护基础设施以及开拓一些新的业务。被动和积极的劳动力市场政策已经在国家预算中获得预算项目地位，而且在一些国家已达到了相当的支出水平。它们是社会保护体系中一个明显的部分，并且覆盖劳动力市场风险的程度达到了与社会保护其它部分所覆盖的其它一些风险（如病弱、伤残和老年）的程度相当。无论如何，这样一来这些政策也具有一种明显的经济功能。

⁵ 从失业开始至被雇上岗之间的时间。

11. 我们界定劳动力市场政策和积极的劳动力市场政策是为寻找工作者，通常是失业者，而且也有就业不足者和甚至寻找更好工作的在职者，提供补偿收入和劳动力市场一体化措施的政策。“被动”政策是与失业或寻找工作期间提供补偿收入相关的政策；积极政策是关系到劳动力市场一体化的政策。实际上，积极支持劳动力市场一体化是积极的劳动力市场政策的主要推动力。广泛地说，被动政策相当于社会转让，对参加培训或工作计划不附有先决条件，可是它们通常包括日益得以执行的与寻找工作有关的规定，这相当于被动政策中的积极因素。相反，积极政策是对参加这样的计划附有条件的，目的是为加强劳动力市场一体化（再一体化）。典型的被动计划是失业保险和援助及提前退休；典型的积极措施是劳动力市场培训、以市政和社区工程计划形式创造工作机会，促进创办企业和雇用补贴的计划。积极政策的目标通常锁定在面对劳动力市场一体化特殊困难的特定群体：比较年轻和年老的人，妇女和像残疾人那样特别难以安置的人。积极的劳动力市场政策部分是回答下述批评的：一旦失业时间较长的话，单纯的收入补偿政策可能会带来抑制工作主观能动性的后果。

积极的劳动力市场政策、工资政策和集体谈判之间的关系

12. 正如 2003 年 3 月《全球就业议程》文件所规定以及本文件头几个草案中工人成员所重申的，积极的劳动力市场政策、工资政策和集体谈判之间有着很强的联系，就业政策的广泛定义应当包括与就业的数量和质量相关的这些和其他政策领域⁶。例如，被动和积极的劳动力市场政策设计的一个重要组成部分是收入补偿与市场工资对比水平。劳动力市场政策提供一个工资底限，因而是与最低工资管理规定密切相联的。对于这个工资底限是否会抑制从事正常工作的主观能动性（失业陷阱）展开了一些讨论。但是研究发现，对重新开始工作起抑制作用的是时间的长短，而不是补偿收入的水平。当可在接受“被动”和积极援助两者之间择其一时，那么，可能有必要在积极措施中设立高于被动措施补偿的报偿，作为对加入积极计划的一种激励。所谓“激活政策”已经论述了这个问题（请见下文）。因而，对计划参与者给予的报偿水平，碰上了经济理论的一个核心争论问题，那就是，劳动力的价格是如何决定就业的。工资的构成和工资政策也是社会伙伴与政府之间劳资关系的核心。

⁶ 这些其它政策中的一些政策包括对儿童提供照料可以让母亲工作的规定，残疾人就业的配额制、税收政策或扩展性的预算政策。这些政策在文献中，与积极的劳动力市场政策形成对照，通常被定义为就业政策。在某种意义上，所有对就业有影响的政策都可称为就业政策。

13. 从更广泛的背景来看，工资政策和集体谈判对积极的劳动力市场政策有重大关系，但是与积极的劳动力市场政策不是一码事。尤其工资与就业之间的关系是重要的，因工资是通过工资制定机构确定的，而其中集体谈判能起重要作用。集体谈判只覆盖美国经济的一小部分而且是正在衰落的一小部分，但是集体谈判在许多欧洲国家的覆盖面是广泛的。目前的趋势，更多的是公司谈判，而且谈判的层次也在提升。此外，工资与就业关系也引发了社会伙伴之间许多争论，这也是经济学家之间由来已久的一个争论。这部分地与微观经济和宏观经济的工资功能有关：对各个雇主来说，工资和工资增长以及非工资成本（雇员工资税）都是成本，而且据说与就业，特别在最受价格竞争冲击的那些部门的就业形成逆向关系。对各个工人来说，工资是收入，它在很大程度上决定着工作质量，以及消费和储蓄格局。对更大的经济来说，工资驱动消费，因而是经济增长和就业的一个决定因素。生产力也必须加以考虑，因为可以看出，高工资国家通常拥有高生产力和就所生产的每件产品而言的有利成本。尽管劳动力成本较高，可是它并不妨碍产品出口的竞争力。
14. 经济学家们对于工资和就业之间关系的观点是有争论的，最能说明这一点的例证是最低限度工资。虽然难以概括这场争论，可是看来似乎把最低工资定在与平均工资相关的恰当水平上并非不利于就业，而且还对贫困具有正面影响。不过有种忧虑是，如果把最低工资定在一个太高的水平上，劳动力市场上和经济中特定低工资部门的特定群体可能会遭殃⁷。
15. 当前关于工资政策的争论并不那么关切总体水平⁸，而关切的是较高的非工资劳动力成本，它们导致一些国家的总工资额和净工资额之间差一大块。因而，对雇主来说，成本高；而对工人来说，实得工资——在扣除所有的工薪税后——相当低。这的确不是一种激励，既不激励工人从事工作，也不激励雇主雇用人。然而，由于社会保护通常是从工薪税收中出款支付的，因此也必须考虑把从工薪税获得的收入用来资助社会保护（它包括积极的劳动力市场政策）。这些复杂问题

⁷ Card 和 Krueger(1995)发现，新泽西快餐业的就业随着最低工资的提高而增加，见 D.Card 和 A.B. Krueger, 《神话和衡量：最低工资新经济学》，普林斯顿大学出版社；Saget(2001)通过对 30 个发展中国家的分析，发现最低工资对就业情况没有重大影响，C.Saget, “发展中国家的减贫和体面劳动：最低工资有帮助吗？”《国际劳工评论》,Vol. 140, No.3, pp.237-269, 日内瓦，国际劳工组织。另一方面，经合发组织（OECD）（1998）发现，在所研究的 9 个成员国中，总的说来，最低工资虽然对就业只有轻微负面影响，但对青少年的负面影响是值得注意的，经合发组织，《就业展望》，1998，巴黎。

⁸ 因为高工资和低工资经济之间的工资和价格有很大的差别，一般说不排除工资向低工资竞争者看齐。

的解决方案包括把工薪税转移到较轻的直接税收形式（如社会捐献的财政化），这样一来，更多的社会保护由国家预算拨款，这转而有助于创造就业机会。

16. 社会对话是以一种调解这些复杂问题的方式调节工资水平同时又促进就业的可能手段之一。欧盟促进用社会对话来解决这些问题，结果表明，已经在就业方面取得成功的一些欧洲国家，正在利用社会对话和集体谈判处理这些相互关联的问题。在其中的一些案例中，工会承担起了同意节制工资谈判回合的宏观经济责任——以换取减税或加强劳动力市场政策措施，从而帮助使境况不佳的经济和劳动力市场得到了转机。
17. 另一个争论是关于由集体谈判和劳动法决定的就业管理对就业和劳动力市场功能有何影响。围绕就业保护管理展开的争论和政策是绝好的例证。虽然这场争论的两个极端从严格管理到完全取消管理，实际上争论的焦点是关于管理的适宜水平和形式，而不是可有可无的问题。关于解雇保护对雇主和对就业的成本问题也展开了一场争论⁹。
18. 劳动力市场政策常常被用来权衡一个国家的就业保护总量。例如，在一些拥有严格就业保护立法的国家，劳动力市场政策在伴随企业重组中得到了加强。一方面，解雇保护禁止的事情，另一方面劳动力市场政策可以容许做：因而加强了提前退休计划，允许年纪较大的工人退休，使他们成为裁员的主要目标，尽管如此，他们因为工龄长而在许多国家里是属于最受保护者之列的。这种社会缓冲大批裁员的形式，通常由社会伙伴商定，因其给养老金制度带来的长期财务负担，将变得比较困难起来，因此强调需要采取更积极的办法处理裁员问题。
19. 其结果，就业保护管理与被动和积极的劳动力市场政策之间的平衡已日益成为社会伙伴讨价还价谈判的一个项目。这种情况也适用于工资政策和劳动力市场政策：例如，在丹麦和爱尔兰，为回报工会在最近的谈判回合中所作的工资让步，便加强了裁员情况下对工人的保护。关于劳动法改革和集体谈判条例的争论和谈判进程取得的结果，对就业和劳动力市场都具有极为重要的意义。
20. 说得更具体些，社会伙伴在多方面参与了劳动力市场政策的设计和执行，他们常常参加劳工交流委员会或当地的就业和培训部门的讨论，而且有时候完全举办这些讨论。在这个领域已经出现了截然不同的发展情况：在一些国家里，社会伙伴

⁹ 经合发组织（OECD）（1999）发现，正如某些经济学家所预测，就业保护立法对失业层面并没有重大影响。不过，注意到对失业结构有某种影响，最明显的是在具有严格的就业解雇法规的国家里，长期失业者的比例往往比较高，经合发组织，《就业展望》，1999，巴黎。

的作用在受到批评性的评价之后减小了，而在另外一些国家里，他们的作用则增强了。

21. 工资政策和劳动力市场管理在更大范围的积极就业政策领域内是既不同又相关的政策方面。就其本身而言，它们一般对社会伙伴之间的对话，尤其对集体谈判来说都极为重要。劳工局各个部门和单位一直在就这些事项做着大量的工作，收集这种信息并提出对这些议题的解决方案，那将是值得的，目的是为评估国际劳工组织及其三方成员是否已经对这些问题形成一致的观点。

III. 积极的劳动力市场政策对促进就业创造、变革中的保障、公平合理和减少贫困这四个目标的作用范围

22. 就业和社会政策委员会 2003 年 3 月份的文件把就业创造、变革中的保障、公平合理和减少贫困列为积极的劳动力市场政策功能的核心。积极的劳动力市场政策以直接和间接两种方式支持就业创造：直接方式是采取能够产生就业的措施（如市政工程和企业创办以及雇用补贴），间接方式是通过培训提高就业能力和确保高效的劳工情况交流，以提供更好的劳动力市场信息和提高工作匹配效率。在经济衰退期间以及市政工程计划基础设施建设确有富余工作机会期间，通过消费平整也产生间接的正面的宏观经济效应。集体谈判作为一个工资制定制度，能促进实现这四项目标，因工资水平和工资分配影响到就业的数量和质量、公平合理和减少贫困。例如，前工资水平起着对下岗人员支付收入补偿的参照作用，因而将影响过渡期的福利。
23. 鉴于今天对贸易和投资的开放、不断的技术进步和国有企业的私有化，劳动力市场变化是不可避免的。在许多情况下，这些变化带来的结果不仅造成劳动力的内部再分配，而且还造成临时解雇下岗。因此，政府和社会伙伴必须设法应对这类变化。积极的劳动力市场政策是对付结构变化和劳动力需求不足，从而创造出变革中的保障这一现实的一个重要政策工具，可是他们并不能替代经济增长和就业创造的宏观经济政策¹⁰。在缺乏有利的增加投资、增长和就业的宏观环境中，积极的劳动力市场政策只能为因为结构和商业周期变化而失去生计的那些人提供暂时的支助。积极的政策必定有助于被裁减工人的再分配，同时也为他们提供过渡时

¹⁰ 工人的保障也受到经济增长的影响。其他条件都相同时，经济增长和就业机会的增加导致个人对保障观念的增强：繁荣时期和当劳动力市场和积极的劳动力市场政策存在时，保障程度为最高。见 P.Auer 和 S.Cazes(eds.) (2003)；《变通时期的就业稳定：工业化国家的证据》，日内瓦：国际劳工组织。

期的补偿收入。这样做，积极的劳动力市场政策不仅有助于变革中的保障，而且还促进就业、生产率和经济增长，至少从长远来看是如此。劳工局若干单位已经使之概念化，并建议三方成员用这类积极的办法处理裁员问题（如对社会负责任的重组，以社区为基础的重组等）¹¹。

24. 积极的劳动力市场政策也促进**公平合理**。一项简单的任务就是要确保目标群体参与积极的计划，这些计划是为弱势群体中的人们服务的。积极的劳动力市场政策应谋求促进提升通常被最后雇用或者根本不被雇用的那些个人。这意味着消除对老年工人、青年、残疾人、移民和少数民族成员的歧视。它也意味着减少对妇女的歧视¹²。
25. 积极的劳动力市场政策着手对付青年面临的融入劳动力市场的挑战。青年就业网络是联合国、世界银行和国际劳工组织联合首创的。它是这方面的一个重要政策工具。青年人的职业生活不应一开始就是长期失业，而且也应获得好质量的工作。在没有固定工作的情况下，应对他们进行培训或给予以工作为基础的其他出路。特别重要的是，需要重新开始大规模努力进行职业培训，这是过去几十年来，特别在非洲，被广泛忽视的一件事情。使青年融入劳动力市场对成功管理人口变化至为重要，因此它也有助于实现变革中求保障的目标。这个目标在很大程度上由社会伙伴们分担实现，从国际自由工会联合会（ICFTU）和国际雇主组织（IOE）联合提出的关于青年就业的国家行动计划建议中可以看出这一点。尽管有人忧虑会在青年工人和老年工人之间搞平衡（多为青年人作出额外努力，或者反之多为老工人作出额外努力），可是工业化国家关于老年和青年的就业率数据表明，老工人就业率高的国家，通常青年的就业率也高，因此指明是互相补充而不是搞平衡。
26. 从比较总体的水平来说，积极的劳动力市场政策能在结构变化和经济衰退的浪潮中促进公平合理，它使收入保持在一个不致大量增加工资差这样一个水平上。这也适用于被动政策，如失业补助，对减贫具有影响。

¹¹ 参见，例如，G.B.Hansen(2002)，《工人转岗指南：减少对工人、社区和企业影响的一些工具》，日内瓦，国际劳工组织，IFP/SKILLS；和 P.Auer(2001)，《对社会负责劳动力调节的劳动力市场政策》，日内瓦，国际劳工组织，就业文件 2001/14。

¹² 新近有关工作歧视的说明见 2003 年国际劳工组织第 91 届会议报告（IB）：《工作中平等的时代》，根据《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》编写的综合报告，日内瓦，国际劳工组织。

27. 积极的劳动力市场政策通过提供工作、培训和收入等措施，也有助于**减轻贫困**。体面劳动是防止贫困的最佳保险¹³，这个理念也是积极的劳动力市场政策的核心。在没有固定工作的情况下，积极的劳动力市场政策作为对创造工作机会的一个支持，也能有助于减轻贫困。例如，从积极劳动或培训计划得到的收入，对于部分因为体面劳动社会一体化的效应而本该属于失业的个人也是重要的。对发达世界和转型国家来说，可以证明，就公共开支的机会成本而言，这类与劳动和培训有关的转移调动是比单纯的失业补助要好的一个备选方案。对发展中国家来说，积极的劳动力市场政策的目标群体也许不是公开的失业者，而是非正规经济部门的工作穷人。这需要深入了解工作穷人的劳动力市场行为，并确定积极的劳动力市场政策怎样才能促进非正规工作正规化，和提高生产力及保障。
28. 因而，在原则上充分的理由利用积极的劳动力市场政策来达到创造就业、变革中的保障、公平合理和减少贫困这四个目标。而它们在全世界的运用证明了这个事实。积极的劳动力市场政策通过对这四个问题起作用来促进劳动质量。然而，积极的劳动力市场政策的运用随国家不同而有差异。在下一节里，将就世界各国在积极的劳动力市场政策方面的开支和参与的差异提供信息。

IV. 发达国家、发展中国家和转型国家在利用积极的劳动力市场政策方面的差异

29. 积极的劳动力市场政策框架主要是在但并不是唯独在工业化国家形成的，而多数评价研究则也是在工业化国家进行的。那里，对全球化最开放的国家，似乎也是拥有最密集的劳动力市场体制网以保护它们工人防范全球化不利效应的国家¹⁴。但是，这些计划从一开始就一直适应当地情况并适用于世界其他地区。例如，所谓的转型国家在把它们计划经济转变成市场经济期间广泛地运用了积极的劳动力市场政策¹⁵。发展中国家也正日益实施积极的劳动力市场政策，以减少经济危机对劳动力市场产生的不利效应——正如东亚的经历所清楚说明的，并且也为受结构

¹³ 2003 年国际劳工组织第 91 届会议上局长报告 (IA)：《努力摆脱贫困》，日内瓦，国际劳工组织。

¹⁴ 见 J.Agell(1999)，“关于僵硬劳动力市场的福利：标准、市场失效和社会保险”，《经济学杂志》，Vol. 109(453),牛津。

¹⁵ 关于转型国家的积极的劳动力市场政策综合评论，见 A.Nesporov/a(1999),《转型经济的就业和劳动力市场政策》，日内瓦，国际劳工组织。

变化影响的工人建立一些保障¹⁶。显然，多数发展中国家的情况与经合发组织国家的情况迥然不同：在发展中国家，解决就业问题的办法靠持续经济发展，正如《全球就业议程》所概述的。主要由于缺少许多发展中国家的数据，很难给出世界各国计划差异的确切情况，可是可以提供一些关于劳动力市场政策支出——积极的和被动的——的比较信息。

30. 在经合发组织国家尤其是欧盟 15 国，积极的劳动力市场政策已经成为经济和社会政策的一个永久性特点。劳动力市场政策支出反周期性地波动，这主要是于被动政策开支增加，特别在经济衰退期间失业补助的增加而引起的；积极的劳动力市场政策开支在周期间通常比较稳定。例如，在 1993 年复苏开始时，欧盟花在劳动力市场政策上的费用占其国内生产总值的大约 3.8% 左右，其中大约 1/3（占国内生产总值的 1.2%）是花在积极的劳动力市场政策上的。然而在 1999 年，复苏第 6 年，整个费用下降到了占国内生产总值的 2.8%，下降了 1 个百分点，可是花在积极的劳动力市场政策上的费用或多或少保持了稳定。欧盟积极的劳动力市场政策费用的反弹也是由于欧盟的激活政策所致，它有利于积极政策费用高于被动政策费用，这一点在欧盟委员会的欧洲就业战略中有说明。最近经合组织发表的关于 2001 年的数字¹⁷表明，这一情况仍然有效。与欧盟国家比较，数据表明，美国、日本、澳大利亚和新西兰政府花在积极的劳动力市场政策上的开支相对较低，说明经合组织的欧洲成员国与非欧洲成员国之间在劳动力市场政策方面的差异¹⁸。

31. 与欧盟国家相比，**转型国家**以积极的劳动力市场政策的低开支为特色：9 个转型国家¹⁹的未加权平均数显示，1998 年积极的劳动力市场政策的费用占国内生产总

¹⁶ 关于东亚经历的积极的劳动力市场政策的一个极好说明，见 Betcherman 等人，在《东亚劳动力市场和经济危机：影响、应对办法和教训》（2001）中的“积极的劳动力市场政策：东亚遇到的问题”，G.Betcherman 和 R.Islam 编，国际劳工组织和世界银行，华盛顿 DC。

¹⁷ 《经合发组织(OECCD)就业展望》，统计附录，巴黎，经合发组织。

¹⁸ 不过，这并不意味着欧洲的劳动力市场计划通常比北美、日本或澳大利亚的更先进或更成功。实际上，在这些区域国家里也有制定得很周到的计划。参见，例如，经合发组织（OECD）（2001），《劳动力市场政策改革：澳大利亚做法》，巴黎，经合发组织；或经合发组织（1999），《美国公共就业服务》，巴黎，经合发组织。

¹⁹ 保加利亚，克罗地亚，捷克共和国，爱沙尼亚，匈牙利，波兰，俄罗斯联邦，斯洛伐克和乌克兰。

值的 0.3%²⁰，几乎不到同年欧盟平均数（1.1%）的 1/4。另一方面，在拉丁美洲，7 个国家²¹积极的劳动力市场政策的政府开支（只有培训和就业计划）的未加权平均数总计占 1997 年国内生产总值的 0.4%²²，略高于转型国家，然而这些计划中许多计划是以培训青年和学徒为目标的，在转型国家中把这些计划列为教育预算的一部分。

32. 在亚洲危机之后，一些东亚国家也采取了积极措施，然而这些国家积极的劳动力市场政策的政府开支，比欧盟平均数差远了。例如，韩国报告积极的劳动力市场政策的费用水平等于 2001 年国内生产总值的 0.3%²³。在非洲，根据国际劳工组织最近研究提供的证据，积极措施是一个常用的政策工具²⁴。一些国家，如阿尔及利亚和突尼斯，报告积极的劳动力市场政策的开支占国内生产总值的 1% 以上，然而没有关于整个区域所花费用总额的数据。
33. 积极的劳动力市场政策用于世界上所有地区，可是它们的作用有时候是微小的。不管怎样，高费用表明政府给积极政策的拨款，可是用这些拨款做了些什么事情，这个问题关系比较重大。例如，当把支出和参与率合起来做比较时²⁵，便显示出国家之间有很大差异。例如，根据经合组织 2001 年的数据²⁶，看来韩国比丹麦做得好。虽然韩国积极的劳动力市场政策费用只占国内生产总值的 0.3%，可是它却有 13.1% 的劳动力队伍参与积极措施，而丹麦的拨款占其国内生产总值的 1.6%，参与积极措施的占劳动力队伍的 21.1%。这可以被诠释为韩国能够在积极

²⁰ 关于转型国家的这个数字由 C.O'Leary, A.Nesporova 和 A.Samorodov (2001) 所著《关于转型经济劳动力市场政策评价手册》算出，日内瓦，国际劳工组织，p.43。

²¹ 阿根廷，巴西，智利，哥斯达黎加，牙买加，墨西哥和秘鲁。

²² 这个数字由 G.Marquez (1999) 《拉丁美洲和加勒比的失业保险和紧急就业计划：概览》算出，美洲发展银行，关于社会保护和贫困会议的文件，pp.8-11。

²³ 经合发组织 2002, 前引书。

²⁴ 参见，例如 S. Devereux(2002)，《从工作福利到公平工作：市政工程和其他基于劳动力的基础设施计划对减贫的贡献》，日内瓦，国际劳工组织恢复和重建组，就业和贫困讨论文件 5 中的问题；或 G.Kanyenze,G.C.Z.Mhone 和 T.Sparreboom(2001)，《防范说英语的非洲地区青年失业和边缘化的战略》，国际劳工组织，日内瓦，国际劳工组织南部非洲多专业咨询组（ILO/SAMAT），ILO/SAMAT 讨论文件第 14 号。

²⁵ 一年内参与劳动力市场计划的人们占劳动力的百分比。

²⁶ 经合发组织（OECD）2002，前引书。

的劳动力市场政策上用国内生产总值 1% 的支出为其 40% 以上的劳动力队伍服务，而丹麦要为同等数量的劳动力队伍服务就需要花三倍的钱。

- 34.** 然而，这种对未经分析修正的原始投入（花费）和原始产出（参与）变量，例如关于计划期限（一些国家为人数众多的人进行短期服务，而另外一些国家则为人数较少的人进行长期服务）、计划参与者（如低技能者、高技能者）或者计划质量（给参与者支付的工资水平、设备、培训地点、市政工程计划类型等等）进行的比较是没有意义的。积极的劳动力市场政策结构差异在此起作用。可以看出，在发达世界，计划已经从需求方措施，如社区劳动，转到了较多的面向供应方措施，像培训。这部分地促成了这个事实：同等数量的支持可以为更多的人服务。
- 35.** 评估一个国家在积极的劳动力市场政策上花多少钱用于为 1% 的失业者服务也是有启迪作用的，这可以大体上控制符合劳动力市场措施的人口。在欧洲国家中，荷兰花在失业者身上的费用最多，丹麦居第二位。在所调查的国家中，按失业者人均计算，政府支出最低的当属转型国家，特别是俄罗斯联邦、爱沙尼亚和乌克兰。
- 36.** 总的来说，一些国家进行的研究表明，积极的劳动力市场政策对减少失业具有正面影响。例如在法国，据估计，社区工程对失业有很大影响，而且对于每个受补贴的市政工程的工作而言，防止其出现新的失业停工时间平均达 80—90% 的比率²⁷。在德国，积极的劳动力市场政策大大地促进了公开失业的减少，特别在重新统一期间。同样的，积极的劳动力市场政策使智利在 2001 年的失业率下降了大约 1.5 个百分点。此外，机会成本分析显示，积极的劳动力市场政策由于其预防失业的效应而降低了政府失业预算净成本。
- 37.** 不过，这类指标并不能告诉我们很多关于给积极的劳动力市场政策参与者带来的结局。这些参与者是否后来融入了劳动力市场？他们的就业是否可持续或体面？他们是否有可能重返失业队伍？对这些问题作出回答，需要进行精密的评价研究。只有这样才能真正评估出参与计划对参与者和经济产生的效果。

V. 对积极的劳动力市场政策的评价

- 38.** 劳动力市场政策评价研究确实显示，并非所有的积极措施都能有效地打动它们的目标群体；并非所有的积极措施都增加了参与者在参与计划后找到工作的机会；并非所有的积极措施都是达到既定目标的具有成本效益的好办法。对决策者来

²⁷ DARES(1996)，40 年的就业政策，法国文献局，巴黎。

说，劳动力市场政策评价已经从一个相对简单的工具演化成了一个非常复杂的工具。最先进的评价技术是使用精心选择的对照组进行的，旨在比较不同计划达到一个共同目标的效果。为总结概括一个复杂问题，评价研究显示²⁸，各项计划对就业和工资的效应通常是小的和正面的，但并非在所有情况下都如此。这些结果与若干倒错效应有关，如重负（要是不存在一项特殊计划也会取得同样结果）、替代（受补贴的人可以取代不受补贴的人）、更换（受补贴的活动可以替换其他经济活动）和提取精华（只有失业者中最能达到受雇条件的人才能通过政策干预找到工作）。

39. 然而，这些研究通常衡量的只是积极的劳动力市场政策的经济效应，而这些政策显然还有社会目标。甚至对经济效应的估量似乎也太狭隘，通常只估量就业效应（让人融入劳动力市场）和工资效应（参与后增加的工资）。如果不考虑还有在计划上所支费用用的正面倍数效应或计划的内生增长效应，是无法评估一项计划的净值的。
40. 积极的劳动力市场政策的效应还不限于上面提到的那些效应，因为还有一些赞同积极的劳动力市场政策(例如在体面劳动方面)的论点。国际劳工组织最近进行而尚未发表的工作²⁹显示，积极的劳动力市场政策与就业保障的理念和工作质量是正相关的，说明那些政策为工人失业提供一张安全网，从而对体面劳动和使工人做好调动到更好工作³⁰的准备具有正面影响。此外，以积极心态感觉到的就业保障，通过消费行为³¹也对宏观经济产生有益效应。总之，国际劳工组织最近对转型经济

²⁸ 参见，例如 Betcherman 和 Islam, 前引书. 或 Meager 和 C.Evans(1998), 《对为长期失业者采取积极的劳动力市场措施的评价》，就业和培训文件第 16 号，日内瓦，国际劳工组织，pp. 29-57。

²⁹ P. Auer(2003), 《关于劳动力市场的占有权、就业保障和过渡：保护流动性的理由》，在促进社会经济学发展协会（SASE）会议（2003）上发表。

³⁰ 国际劳工组织最近的一项研究[S.Cazes 和 A.Nesporov/a（即将发表），《转型中的劳动力市场：中欧和东欧兼顾灵活性和保障两者之间平衡》，国际劳工组织，日内瓦]显示，对就业无保障的高度感知导致工人抵制流动从而对经济产生负面影响。

³¹ 例如，根据 S.Wolter 1998 年的研究（“工作无保障的代价：来自瑞士的结果”，《国际人力杂志》,vol. 19(6), pp. 396-409），在 1990 年代经济衰退期间，工作无保障程度的增加对瑞士消费者的支出产生了不利的影响，通过乘数原理加剧了经济衰退的负面效应。根据设想模拟，作者估计，作为起因于工作保障程度减低所造成的意料中消费情况的必然结果，国内生产总值（GDP）增长率只有原本的一半。

的研究发现，积极的劳动力市场政策对劳动力市场参与、就业、失业、青年失业和长期失业³²都会产生有利影响。

41. 虽然评价研究尚不能对积极的劳动力市场政策的所有这些不同方面作出解释，可是仍能汲取一些有关改进政策设计的经验教训。一般说来，精心设计的有的放矢的措施，比人人适用或更多群体适用的泛泛措施取得的结果更好。就拿使人们重新融入劳动力市场来说，贴近实际生活经验（实际劳动情况）的计划比远离市场活动的计划要行之有效。因此，尽管多数计划由公家资助而且也归公家掌管，可是这是公/私方相互作用的一个重要领域。这对培训来说尤为确实，而且也适用于市政工程计划，市政工程计划必须避免是单纯的“做工”计划，而要促进真正的增值。这样做的一个途径是把市政工程计划整合入劳动密集型投资战略³³，把培训纳入市政工程计划，因为这将增加临时劳动计划结束之后获得就业的可能性。
42. 评价研究还考察了计划交付实施和管理。一项结果摘要表明，对计划交付实施来说，权力下发似乎产生的效果较好。然而，权利分散的交付实施系统需要一个监测系统，用来比较各分权单位（如公/私就业服务处或培训中心）的结果和提供关于计划交付实施差异的信息，从而才能采取纠正行动。为使权力下发奏效起见，权力下发需要有个集中的政策制定和监测单位，它也应按需处理区域间资金再分配事宜。评价文献发现，一站式商店——为求职者提供一体化的所有服务——比让分散的机构提供这类服务更可取。

VI. 积极的劳动力市场政策的最近发展情况

43. 第一个相当新的发展是**劳动力市场政策的激活作用**。这把促进积极的而不是被动的政策称之为是提高就业率和减轻社会福利制度负担的一个手段。激活作用需要通过采用制约性来求得失业者的权责新平衡。例如，在欧盟的就业战略中规定，经过一个规定期（通常青年最多 6 个月，成人最多 12 个月，在此期间失业者可获得津贴），然后开始进入激活期（参加集中找工作、培训或临时市政工程计划）。

³² S.Cazes 和 A.Nesporov/a（即将发表），前引书。

³³ 参见，例如 S.Devereux (2002), 前引书，或 E.Lyby (2001)，《从破坏到重建：乌干达利用就业密集技术的经历（1981—1997）》，日内瓦，国际劳工组织恢复和重建组。

44. 激活作用对世界所有国家来说都关系重大。为活动供资比为不活动供资更可取——至少从长远的观点来看是这样，这一原则是通用的。许多发展中国家甚至在采用失业补偿制前或者未采用该补偿制的情况下，已经采用了积极的劳动力市场政策（如市政工程计划、培训计划等）。虽然积极的计划和被动的计划并不互相排斥，可是发展中国家考虑到它们庞大的非正规劳动力队伍，从一开始就选择了积极的措施。
45. 激活作用的一个要素是**在职津贴**，这是专为给接受低工资工作就业的人提供补充收入而设立的奖励。激活作用一直是一些国家劳动力市场复苏的一个重要因素，并且是与**转型的劳动力市场**概念联系在一起的。它通过特别是被动和积极的劳动力市场政策保护来劳动力市场的流动性。这种受保护的流动性——或者叫灵活性——使之有可能实行一种以劳动力市场上的流量而不是存量为目标的变革管理战略。积极的劳动力市场政策是容许保护流动性的基本原理和政策的重要因素，从而才能提高劳动力市场的结构调整能力，同时又给工人提供保障。
46. 最近另一个有关发展是**对社会负责的结构重组**。这些政策过去常常伴随重组期间工人的裁减，它们是经济转型中一个十分重要的因素。其目的也是要使工人保留在重组后的工作场所，如果这是一个可行的选择的话。其结果是，“**就业和竞争力契约**”在许多国家正变得越来越通行。这些契约再次表明工资政策、集体谈判和积极的劳动力市场政策之间的相关性。就业和竞争力契约系指雇主与工会——通常为公司级的——集体谈判达成的协议，用保持就业和有时增加就业换取节制工资或缩短工时。作为一个必然结果，积极的劳动力市场政策为工人在被裁员时提供保护。现在关于这个题目有大量的文献和手册³⁴，由于裁员给家庭和整个区域带来严重后果，它使得这个问题成为一个就业的优先事项。在裁员期间，可以动用积极的劳动力市场政策所有手段来给工人重新安排其他工作，并促进创造这类工作，例如通过企业创办。
47. 虽然本地层面对适应和实施积极的劳动力市场政策一向是重要的，可是新的发展指明在本地或领地层面上有一种增强作用。社会伙伴谈判的**领地就业契约**（含有就业和竞争力契约的一些要素）近几年有所增加。以**本地发展委员会和社区为基础的结构重组**，把积极的劳动力市场政策纳入了本地的发展战略，获得了重要地位，是传统的社会伙伴（资方和劳方）与民间社会之间在本地层面上建立的广泛社会伙伴关系的一个例子。

³⁴ 参见，例如 G.B.Hansen (2002)，前引书。或 N.Rogovsky (2002)，《社区整体参与方案：关于工作和发展的伙伴关系》，日内瓦，ILO 国际劳工研究所。

VII. 结论和建议

48. 贸易自由化和连续重组的发展趋势似乎有增无减。技术进步增强了这个趋势。这些变化在没有政策干预的情况下能导致劳动市场更加不稳定，也导致工作质量下降和更多的排斥现象，因而构成对促进体面劳动的一个威胁。
49. 看来似乎对世界经济最开放而又没有出现失业、低质量工作、不平等和贫困急剧增加的国家，是那些创造了正确政策环境以对付全球化带来的经济和社会影响的国家。积极的劳动力市场政策是这样一种体制环境的核心。
50. 各国需要设立负责管理变革的劳动力市场机构，适应其特殊环境。这不只意味着管理裁员，而且还意味着需要支持现有的生产性工作，越来越多的社会就业契约见证了这一点。有必要建立经精心设计的机构，完成既不阻碍变革而又能在变革中提供保障的这个双重目标。因此，针对管理变革的劳动力市场政策不仅帮助最脆弱者，而且也帮助所有受变革影响的人。这些政策可能会在伴随全球化而来的比较开放的劳动力市场上，演化成**劳动力市场中介**（供求之间）和劳动力市场融入的永久工具。
51. 了解劳动力市场将如何发展和预测变化，以便制订伴随变化的政策，也需要有效的**劳动力市场信息系统**。好的劳动力市场信息将会转而导致更加有效的供求中介。好的中介需要更广泛的就业政策的协同努力，它由集体谈判、工资政策和积极的劳动力市场政策组成。它还需要一个好的**后续跟踪系统**，目的是为便于监测、评估和最终修改和重新调整措施。
52. 这些伴随变革出现的机构也对体面劳动具有影响。虽然体面的生产劳动要求有一定时间长度的雇佣关系³⁵，可是体面工作也受变革影响。因此，体面劳动在体制中扎根是诸多条件之一，它使工作不仅在某个特定时间体面，而且过了这个时间也体面，甚至超越单一的就业合同。
53. 因此，就业和社会政策委员会可能会赞同的建议之一是这个原则：积极的劳动力市场政策不是解决经济中麻烦问题的一个应急措施，而是社会伙伴和政府为求得变革中的保障和劳动力市场融入而作出的一个比较持久的努力。因此，积极的劳动力市场政策是劳工局在《全球就业议程》和体面劳动框架内为获得进一步的知识、进行倡导和技术合作工作的一个主要部分。但是除赞同积极的劳动力市场政策这个原则外，还需要对不同区域的积极的劳动力市场政策进行鉴别分析，包括

³⁵ 见 P.Auer 和 S.Cazes(eds.)(2003)，前引书。

对北北、北南和南南的比较工作，这将导致劳工局在这个领域进行不同的倡导和技术合作工作。

54. 事实上，世界上所有区域都受到变革影响。不过，问题的程度和需要的解决办法有时候是截然不同的。例如，在发展中国家，仅仅寻找工作的人数和所提供的（正式）工作数量之间的差距就很巨大。数量和质量差距也都很大。那里的问题是**青年进入劳动力市场**——非熟练工和熟练工市场——的问题，而工人过剩裁员是另一个大问题。另一方面，在发达国家和转型国家，在提前退休备付金削减的条件下，**劳动力队伍老龄化**将是一个越来越重要的问题。在这些国家里，比较年轻的工人比例在下降，这可能需要通过增加移民流量来作部分补偿，而积极的劳动力市场政策可能有助于帮助移民适应他们的工作场所。
55. 对发展中国家来说，**积极的劳动力市场政策和非正规经济部门**之间的关系需要引起特别注意。积极的劳动力市场政策，如培训，可以利用来提高非正规工人的生产力，而市政工程，特别当它们与培训合成一体时，可能成为迈向正规化和非正规工人或失业者融入劳动力市场的第一步。从这个意义上来说，应采取一切提高生产力和促进小工商企业部门正规化的措施，例如通过发放小额信贷。
56. **不同的问题要求有各种不同的解决办法**：青年人从学校到工作的过渡需要采取一些其他办法，它不同于老年失业者重新融入劳动力市场。同样，失业的单身母亲需要的收入与工作组合不同于无孩子的失业青年。非正规工人可能只需要一份在职津贴获得体面的收入，而遭受旱灾的自耕农可能需要参加一个有组织的市政工程灌溉项目，创造（重新创造）可持续自耕条件。一些人只需要获得小额信贷建立自己的活动，而另外一些人则需要一些基本培训。因此，应当研究各项措施的综合效益（如把市政工程和培训作为通向个体经营的桥梁）和研究它们与其他政策领域如宏观经济政策的相互关系。
57. 一些比较根本的问题与缺乏资金及组织和施政能力弱有关，它们常常能使令人激动的基于工作的计划变成仅仅是收入补贴计划，甚至在存在大量工作（但不是就业）的情况下也是如此。缺乏资金是一大瓶颈，尤其在发展中国家，但是积极的劳动力市场政策方面的财务问题在发达国家中也是普遍存在的。有必要探讨在预算紧缩情况下积极的劳动力市场政策的资金来源这个重要领域。除促进成本效益好的计划外，可以设想一些新的筹资途径。一个途径是**鼓励捐助者接受积极的劳动力市场政策目标，并调整它们的资金用于这个目标，例如通过减贫战略文件**。中等收入国家可考虑为创造一个比较长久的留有灵活性和保障余地的劳动力市场政策框架征税，这最终将为所有的有关各方服务。
58. 政策手段的差异部分源于交付实施机构的组织差异。虽然许多国家——多半是发达世界国家——已经设立诸如就业服务、失业保险体系、劳动力市场信息体系和积极的劳动力市场政策之类的体制，并且目前正在改革这些体制，使之融通激活

作用和有效的调解作用，可是发展中国家还正在设法建立或加强这些体制。因此，应向它们通报有关改革的情况。例如，虽然证据指明了**权力下发的优点**，可是仍有必要实行**积极的协调和政策一体化**。为有效地实行激活计划（在参与工作或培训计划条件下给予转让性付款），实行一体化养恤金和安置活动是合理的。

59. 所有这一切确实是社会伙伴积极参与的一个重要方面，其目的是为使劳动力市场提高效率。积极的劳动力市场政策是政府和社会伙伴必须干预劳动力市场的少有的比较直接的杠杆之一。虽然积极的劳动力市场政策在缓解世界巨大的就业问题方面的作用不容低估，可是它们必须与更广的就业政策协调一致。这些更广的政策涉及到财政和货币政策以及投资和贸易政策，可是它们也包括工资政策、劳动力市场管理和集体谈判。社会伙伴的一项扩大谈判议程要求不仅谈判工资和就业，还要谈判各种平衡，例如就业保护和社会保护之间的平衡内容。
60. 上述问题构成一个研究、宣传倡导和技术合作的巨大领域，这个领域是劳工局在与就业和社会政策委员会可能鼓励的本组织其他技术部门进行合作的情况下从事的《全球就业议程》第 7 核心事项范围的领域。第 5 核心事项的一些部分（通过企业家精神的培养促进体面就业）和第 6 核心事项一些部分（通过提高知识和技能取得就业能力）也可归入积极的劳动力市场政策，对这个事实应予以注意。这些核心事项已被挑选出来作为《全球就业议程》的关键组成部分，在此不予研究，将由就业和社会政策委员会在进一步的会议上加以讨论。因此，积极的劳动力市场政策的中期工作包括如下：
- 出版世界各国实行积极的劳动力市场政策具体例子概览。
 - 研究社会对话和集体谈判在设计和实施积极的劳动力市场政策中的作用。
 - 深入辩论和提出关于积极的劳动力市场政策筹资新途径建议，尤其是在应使这些体制变得比较长久存在而不是在受紧缩预算影响停止的时候。
 - 确定积极的劳动力市场政策与宏观经济政策和《全球就业议程》其它核心事项之间的关系。
 - 说明劳动力市场管理和积极的劳动力市场政策之间的相互作用（平衡和互补性），怎样才能达到灵活性和保障之间的平衡。
 - 研究积极的劳动力市场政策在帮助非正规部门实现正规化和使其提高生产力的可能性。
 - 建议对不同目标群体采取具体积极的劳动力市场政策，特别是针对青年和老年工人以及达到性别平衡的政策。以便使劳动力市场均更具包容性。还有关于特别难以安置的人如残疾人的政策。
 - 建议交付实施积极的劳动力市场政策的有效方法，要把当地的交付机制考虑在内，并说明积极的劳动力市场政策怎样才能最适应本地需要。

2003 年 9 月 26 日，日内瓦。