



增长、就业与社会保护：在全球市场经济 中实现均衡增长的战略

国际劳工大会劳工与社会事务部长非正式
会议讨论报告，日内瓦，2007年6月12日

国际劳工局 2007年5月

目录

内容提要：目标、主线和结构·····	1
1. 增长、全球化和真实可见的全球失衡·····	6
2. 增长、生产率和就业·····	8
3. 全球化、工作条件和劳动力市场分割·····	12
4. 增长、不平等和社会保护·····	14
5. 市场、治理、信任和社会资本·····	22
6. 代结论：以平衡增长为目标的体面劳动战略·····	25
参考文献·····	29

内容提要：目标、主线和结构

目标和背景

本报告以全球的情况为背景，对一项关于经济增长、就业和社会政策的议程加以概述。该议程倡导一种平衡和包容性增长的理念，这种增长为尽可能多的个人和群体提供至少包括基本社会保护在内的公平机会和体面劳动。本报告认为，一个国家的经济增长如果不协调就不可能持续；这意味着如果经济收益未能在国家内部的不同个人和群体之间，以及世界上不同国家之间公平分配的话，这样的增长就注定要受到限制。

不平等会引发不满，而不满又会导致国家和国际的不稳定。在不稳定的社会和国际关系中，经济增长是不可持续的。只有具备社会层面的意义、即将经济增长转化为人民生活的改善，从而得到公众对这一过程的广泛认可，全球经济一体化才可能存在和发展。人们需要相信——甚至是在一种由全球性角色主导的经济中——他们的社会和政府能提供一种适当水准的经济、就业和社会保障。

本报告是一份讨论文件而不是政策声明。其设计在于引起辩论，方法是提出一些关键性的——有时是有争议的——问题，这些问题存在于全球市场经济背景下实现一种平衡的增长战略的过程之中。

报告传达的关键信息是：

- 将互为强化的就业政策和社会保护政策结合到一起；并
- 将其纳入释放而不是限制市场经济增长潜力的治理和社会对话框架之中；

对于为长期社会稳定而进行投资是必不可少的，而这种稳定则是全球社会中一切社会和经济发展的先决条件。这种理念所蕴含的思想近年来得到越来越多的全球支持。

在 2006 年 9 月第一届亚欧劳工和就业部长会议（ASEM）上，各国部长一致同意“…经济、就业与社会政策互为强化，它们应保持协调…”（第一届亚欧劳工和就业部长会议，主席结论，2006 年）。协调增长方式的原则同样得到了例如最近的八国集团（G8）劳工部长会议的支持，部长们在会议结论中强调：“…考虑到…全球化和人口结构变化的影响，我们强调我们的承诺，要通过精心设计的劳动力市场政策促进就业，并通过确保一种灵活性与保障性的平衡结合来促进社会保护”；而且，“我们…认为在全球化进程的背景下，加强及扩大社会保护是最重要的任务之一”（2007 年八国集团劳工部长会议）。这些结论回应了仅仅两周前，国际劳工组织第十一届非洲区域会议为非洲大陆确定的、到 2015 年的雄心勃勃的目标。这些目标特别要求，将创造体面劳动机会以及为基本社会保护体系投资，作为减贫和经济与社会发展的手段（国际劳工局，2007 年 a）。

技术快速转移所带来的，全球化在更快的经济增长、更高的就业水平以及更好的生活标准方面所具有的积极潜力，以及快节奏的投资、全球性的信息获取和社会保护财政的增加，只有在政治和社会稳定的国家才能实现。

经济增长和国际化带来的财富，已使一些国家和人口群体处于落伍境地。全球化给工作生活带来重要变化，在一些国家引起广泛忧虑，担心其会导致就业损失以及大量人员的工作条件恶化。这已经引起了一些发达国家和发展中国家的公开不满。

当然，公众的感觉并不总是正确反映真实情况。有很多因素而不仅是全球化会影响工作岗位的创造和丧失过程。不过，有力的证据表明，很多发展中国家要么停留在全球市场的边缘，要么未能找到有效途径保证国际经济一体化所能带来的好处得以扩大。

全球劳动力市场仍然以大量失业或不充分就业为特征，开放国际市场并未创造足够的正规部门工作岗位。相反，生产资源经常得不到充分利用，在世界上一些地方，国内生产总值与就业增长似乎变得不相关联。

不同国家之间劳动力市场表现的显著差异，在过去几十年中引发了激烈辩论，针对的是全面的社会保护计划对经济和劳动力市场的潜在有害影响（*即关于福利国家的辩论*）。通过深入分析得出了第一批解释，说明为什么一些国家在劳动力市场改革以及掌控改革进程方面取得了成功，而其他国家却没有做到。将合理的宏观经济政策，与能够通过社会对话实现灵活性和保障性的、劳动力市场和社会方面的政策结合起来，显然是获得成功的基础。

然而，劳动力老龄化使工业化国家的福利国家制度面临支付方面的压力，而发展中国家政府则担心采用此种制度会影响其经济竞争力。前者的劳工和社会标准因而处于压力之下，而后者的基本社会保护没有取得进展。劳动力市场分割在工业化国家和发展中国家都有发生，导致或加剧了非正规部门或低收入部门劳动者，或采用灵活就业方式的劳动者，处在日益无保障的劳动和社会条件之下的情况。

本报告有充分理由认为，仅求助于较低劳工标准和较少社会保护的调整政策不能带来经济与社会进步。相关研究和全球经验都清楚地表明，经济发展与标准的逐步提高、收入和财富的公平分配以及社会的包容性是同步的。在人力资源以及劳工和社会保护领域进行投资，走通向体面劳动的“康庄大道”，而不是通过降低工资而减少劳动成本的“崎岖小路”，看来是更有前途的。提高劳工和社会标准与更好的经济表现之间是互为补充的。

社会转移在实现其主要目标—减少穷人数量—方面是有效的，因而对实现社会稳定也是至关重要的，而社会稳定又是所有长期投资的一个先决条件。在社会保护与经济表现方面，如果社会转移体系设计良好并且管理完善的话，公平与效率二者之间就不存在自动的此消彼长关系。¹ 经合组织的最新研究表明，积极的劳动

¹ 国际劳工组织/世界贸易组织最近的一项研究（2007年）在这样的表述中得出了一项谨慎的结论，“…有迹象表明，公平与效率之间的平衡并不必然总是困难的，有利于公平的政策同时也有利于经济增长的双赢战略是存在的。”（第85页）。Cichon和Scholz（2006年）是在一项计量经济学分析的基础上得出这个结论的：“事实上在人均国内生产总值或经济增长率与社会支出水平之间并没有直接的联系。例如，爱尔兰和卢森堡拥有相似的长期经济增长率，但是爱尔兰的平均社会支出率比卢森堡低4个百分点。”（第11页）。因此，他们推断，“较高的社会支出与最佳的经济表现是能够同时存在的。”（第15页）。

力市场政策降低了外部冲击对短期失业和长期失业的影响。灵活保障战略揭示，只要与向人力资源投资的劳动力市场政策以及经济表现结合起来，社会保护是能够与良好的经济表现协调共生的。可避免负激励效应以及被动式社会保障的长期成本的、积极的社会保障津贴，能够通过对人的生产能力的投资，以及通过推动必要的劳动力市场调整，而促进可持续的经济增长。最新文献都指出了社会保护的积极经济影响。

私营企业与公共管理也是互为补充的。为获得成功，市场经济需要有良好可靠的管理结构。因此，良好治理的一些基本规则对于经济和社会成功是必不可少的：

- (i) 政府必须拥有为加强立法、提供公共利益服务、征集税费，以及保证对弱势群体的社会包容而采取行动的能力；
- (ii) 政府必须负起责任，决策过程必须透明，并且必须设置政府部门相互间的制衡机制；
- (iii) 政策必须是可预见的和前后一致的，以便形成信任以及生产性投资的条件；
以及
- (iv) 必须实行社会对话以应对利益冲突：社会对话已经成为许多欧洲国家取得经济成功的基础。

显然没有唯一的社会模式。每个国家都可以选择自己的道路。然而，在平衡的国家增长战略中，下列基本原则具有普遍意义：

- *投资于人力资本*，特别是通过有利于社会转换以及教育发展和终身学习的劳动力市场政策；
- *做出劳动力市场制度安排*，此类安排通过积极的劳动力市场政策以及对低收入劳动者给予工作津贴的方式，降低劳动力市场中的生产性资源低效率和使用不充分现象；
- *确保劳动力市场的可转换性与灵活性*，方法是向那些受结构变化不利影响的个人提供收入保护和就业能力保护，便于其尽快融入劳动力市场；

- 激活那些目前未参与劳动力市场的群体，方法是为获得技能和经济好处提供机会：
- 提供转移收入，目标是那些无法在长期基础上参与劳动力市场的个人；
- 促进良好治理和社会对话，目的是建立使经济增长、就业与社会保护三者互相促进的国家战略。

以上是以实现经济增长、充分的生产性就业与广泛的社会保护，或换言之，以实现国际劳工组织《体面劳动议程》的所有内容为目标的一项平衡战略的各种要素。通过良好治理和社会对话实现劳动力市场政策与社会保护政策之间的平衡，将确保劳动力市场和生活中的风险、结构调整的成本，以及经济增长和发展的成果在个人、劳动者、雇主及国家之间的公平负担和分配。只有公平地负担风险和分配收益，才能保证国家和国际的长期稳定，这是发展的先决条件。这一战略对工业化国家和发展中国家都适用，目的在于提供更高水平的保障、自信和尊严，在一个不断变化的世界中改善所有人的福利。

报告的结构

本报告的结构如下：第 1 部分概括全球经济趋势以及感受和观察到的全球化影响。第 2 部分阐述劳动力市场的发展，得出的结论是，将激励性的劳动力市场政策，与为处于职业转换阶段的劳动者提供保障的各种措施结合起来，是取得成功的至关重要的因素。第 3 部分对竞争性全球经济²中的工作条件进行考察。观点是，为维持竞争优势，各国必须更新劳动力的技能并提高其积极性。社会保护是第 4 部分的主题。其中的主要观点是社会保护与良好的经济表现之间并不必然是此消彼长的关系，社会保护实际上是社会和经济发展的一个前提条件。第 5 部分阐述了治理方面的问题。当政府未能满足某些基本条件，而允许开展社会对话的社会机制属于这些基本条件之一时，市场失灵就发生了。作为结论，第 6 部分提出了一些基本要点，作为一项在社会方面达到平衡的经济增长议程的基础。

² 弗里德曼（2006 年）。

1. 增长、全球化和真实可见的全球失衡

1980 到 2005 年间，世界国内生产总值年均增长率为 3.5%。一些国家的增长率比其它国家高很多。例如，欧盟 15 国在这一期间的年均增长率为 2.2%，而美国为 3.1%。一些新兴国家实现了更为可观的增长率——即使考虑到其有时候是迅速的人口增长。例如，印度的人均国内生产总值增长率在 1990 到 2004 年间平均为 3.4%。过去 15 年，中国甚至实现了 8.6% 的人均国内生产总值增长率。³另一方面，同期的国内生产总值增长率（人均）又存在很大差异，世界上大部分地区的表现远不如以上提到的国家那么好。⁴

过去几十年间国际贸易和资金流动得到加强。贸易占全球国内生产总值的比例从上世纪 70 年代初的 28% 增加到 90 年代末的 58%。1985 到 2002 年，全球国内生产总值增加了 2.5 倍——组合投资增加 5.3 倍，外国直接投资增加 10.9 倍。⁵那些向商品、服务和资金流动开放的国家比未开放国家实现了更高的增长率。这成为过去十年深入研究的主题，⁶且统计证据看来也表明在经济增长与国际贸易之间存在正相关关系。

在那些参与全球化进程的国家中，社会和经济变革非常之快。尽管这些变革的潜在好处很大，但并非所有人都受益，因而产生了社会紧张。对全球化的公开不满非常强烈，西雅图、布拉格和米兰发生的大规模游行示威甚至街头冲突是其令人忧心的标志。在欧洲国家，反国际化情绪在各国的选举中表达出来。因此，人们越来越认识到，有必要采取政治行动以营造一个为所有人提供机会的公平的全球化。在很多国家，尤其是“老工业国家”，人们已经感觉到或甚至亲身经历了自己的就业和社会保障，以及对未来的信心正在受到挑战的情况。商店关闭、工作岗位消失，实际工资停滞不前。由于未能针对这些指控努力作出辩解，国际化遂成为这种不满情绪的明显对象。在许多国家，决策者率先推出不受欢迎的措施，诸如削减国家对夕阳产业的支持以及压缩福利计划资金等，并将其视为全球一体

³ 这些数字由国际货币基金组织世界经济展望数据库计算得来，2007 年 4 月。

⁴ 世界银行（2006 年），第 62—66 页。

⁵ Sengenberger（2005 年）。

⁶ 参见，例如：Dollar 和 Kraay（2004 年）以及 Milanovic（2005 年）。

化的必然结果。公众因而经常感受到这种“向下的”国际竞争，引起了抵制和不满。然而，这种公众的不满情绪并未真正得到事实的支持，而且正如全球化社会影响世界委员会的报告所称，与其说问题出在全球化本身，不如说出在对全球化的治理。这也意味着政治策略和政策是非常要紧的。

大多数贸易和投资都发生在地区之间或相对稳定的贸易伙伴之间。例如，美国向国外直接投资的81%流向高收入国家。最贫穷发展中国家得到的外部投资仅占总量的1%。⁷ 但是，在国际贸易中包含着国家之间的竞争因素是确定无疑的。影响并不局限于直接参与贸易的部门。的确，实证研究资料发现，那些通常与国际竞争关系不大的部门同样受到影响。⁸ 不过，即便是像荷兰这样开放程度非常高的经济体，其由于工业活动转移到低工资国家而消失的工作岗位数量，在2001到2004年间据估计也只有年均9000个——或者说只相当于荷兰劳动力市场年工作岗位周转率的1%（荷兰经济事务部，2005年）。

虽然在工业化地区可以看到因资金和劳动力的国际开放而带来的福利方面的大量好处，但在其他地区这样的好处看来却很有限。在经济欠发达地区，全球化的经济方面好处尤其不明显。当然，也有一些经济体取得成功的例子。其中部分国家——例如作为第一批行动者的韩国和新加坡——已经成为全球竞争舞台上众所周知的成功范例。其他国家则更晚一些才实行开放，这也许是此类国家的不同个人和群体之间受益与损失的分布严重不均衡的原因。在部分国家，收入、教育和卫生状况的不平等正在再次增加。⁹ 巴西、中国、印度和南非都是平均收入增长的国家，但这些国家的基尼系数要么停留在高位（巴西和南非——两者都是0.58，与之相比印度是0.33），要么正在向不正确的方向发展，例如中国的基尼系数从1981年的0.28增加到2003年的0.45。

⁷ Ruigrok和Van Tulder率先（1995年）阐释了这一点。这些数字源于Sengenberger，同上。

⁸ 《贸易与就业：政策研究的挑战》，国际劳工组织/世界贸易组织的联合报告提供了这些研究的例子（参见第28和29页），日内瓦，2007年。

⁹ 世界银行，同上，提供了大量的证据。

2. 增长、生产率和就业

2.1 全球化和劳动力市场模式

在许多国家，农民和农业工人仍然不能获得其需要的、能够使农业更加高产的科技知识。那些正在取得进步的国家通常发现自己拥有大量的剩余劳动力，这些劳动力正在向人口过剩的城市地区转移，在那里他们能够将自己的技能应用于生产性用途的机会很少。国际劳工组织估计，全球失业人数从 20 世纪 90 年代的 1 亿增加到了 2006 年的 1.952 亿。几乎一半的失业人口是处于 15-24 岁年龄段的青年。此外，不充分就业也是一个重要问题。国际劳工组织进一步估计，全球劳动力中约有 1/3 处于失业或不充分就业的情况。在中低收入国家，工作中的穷人（尽管有工作但仍然贫困）的比例在 1996-2006 年间有所下降，但仍保持在 47.4% 的高水平。¹⁰在巴西，该比例一直保持在 5.1%，中国为 19.1%。印度工作中的穷人比例为 45.5%，一些非洲国家—诸如尼日利亚和马里，工作中的穷人比例高达 75%。

许多发展中国家尽管向国际开放，且有时能实现较高的国内生产总值增长率，但其实际工资和就业增长却相对落后。国际贸易开放带来对所有行业的冲击。例如，一些非洲国家的纺织和服装行业在不到十年的时间消失殆尽，原因是这些国家被用来作为北方国家¹¹的二手服装，以及来自诸如中国等国家的廉价出口产品的倾销地。阿根廷、巴西和墨西哥等拉美国家已经实行了自由化和私有化政策。但是，在巴西失业率达到 9.7% 和阿根廷失业率高达 15.6% 的情况下，这一政策处方仍

¹⁰ 参见国际劳工组织（2007b）表 7，第 11 页。用以决定工作中的穷人数量的贫困线是与物价指数相关的每天 2 美元生活线。

¹¹ 世界银行，同上。

无法补救劳动力市场的缺陷。¹²劳动力市场运行良好的国家是那些逐步开放经济的国家。¹³

导致令人沮丧的情况的原因之一，也许是因为有这样一种错误的假设，即全球化的市场力量能够解决因监管失灵引起的问题。然而，缺乏管制的市场并未像一些经济学家预期的那样发挥作用。世界银行提供了一些关于市场失灵时人们面临问题的生动例子。¹⁴ 结果是生产性资源普遍利用不足——这是大多数发展中国家在就业领域表现不佳的一个根本性原因。

2.2 国内生产总值增长与就业增长之间关联的减少

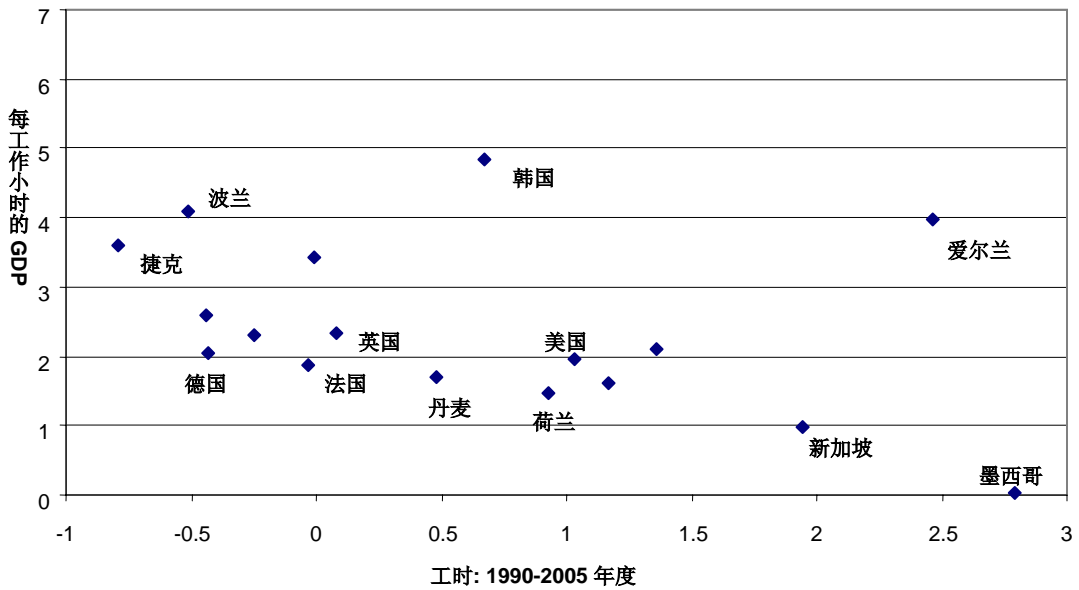
对于经济增长是否仍然能够带来充分就业的关注日益增加。工业化国家的经济增长速度一直在减慢。在“黄金时期”（1950–1973年）结束后，相关各国国内生产总值增长率在每十年期间均有所下降。就业结构发生了变化——工作机会从具有较高生产性的制造业向（据认为）生产性较低的服务业转移。劳动者或随之转移，或从劳动力队伍中完全消失。的确，在20世纪80年代和90年代，许多欧洲国家众多年龄较大、技术水平较低的工人失去了工作岗位，依靠福利计划生活。这种情况导致出现这样的看法，即经济增长与充分就业之间的关联已不是那么紧密，并导致“缺乏就业机会的增长”概念的产生——至少是就正规就业岗位而言。

¹² Berg等（2006年），提供了一项关于阿根廷、巴西和墨西哥经济改革带来的劳动力市场后果的宽泛分析。他们认为改革中没有一个专项的就业政策目标。其假设在实施改革措施后劳动力市场运行将自动得到改善，但这种假设没能实现。

¹³ 例如，如同Chaudhuri和Ravallion（2007年）所认为的，这是出自Chaudhuri S.和Ravallion M. 在《部分觉醒的巨人：中国和印度的不均衡增长》中描述的中国和印度这两位“觉醒的巨人”的成功，世界银行，2007年。

¹⁴ 世界银行，同上，第91页。

图 1：工作时间和劳动生产率年增长率



人们的感受与实际经济状况再次发生不一致。或许能够观察到，大多数国家其实都在设法将就业增长与生产率提高结合起来。图 1 表明较高的生产率增长可以与工作时间的减少同时发生。但那些从计划经济转向市场体系，并经历了落后产业部门的大规模重组、失去了大量工作岗位的国家属于例外情况。最新研究对这一问题进行了更深层次的探索（Auer 和 Islam, 2006 年）。在过去几十年中，全球经济增长的创造就业力度的确呈下降趋势。但是，在时间上存在着不同，在国家之间、国家内部、部门之间乃至部门内部也都存在着不同情况。技术发展和需求结构的变化决定着生产的增长是否属于“缺乏就业机会”型。

2.3 政策回应：推动调整进程

20 世纪 90 年代，对欧洲国家（长期）失业水平上升，以及美国在就业增加的同时实际工资水平停滞不前的观察结果，¹⁵ 引发了关于福利国家的激烈辩论。20 世纪 90 年代末，美国的实际中线工资低于 1973 年水平，尽管在这期间结构性失业水平是下降的。另一方面，欧洲国家经历了结构性失业水平的上升。辩论集中围绕就业增长与劳动生产率提高之间是否存在一种此消彼长的关系。

¹⁵ 例如，S. Nickell (1997 年)。

可以看到的是，美国选择了允许由市场决定收入差别，从而在例如服务行业创造低收入就业岗位（没有提高技能机会的岗位）的方式，因为企业可以雇用和解雇工人而不负担很高成本。所剩无几的国家福利，以及更低水平的津贴和更短的津贴期限迫使人们接受此类工作。一些文章作者称其为“低端”方式。¹⁶ 与此同时，欧洲福利国家选择了“高端”方式。这些国家注重发展高技能和高生产性劳动力以及各类社会保险计划，从而使人们能够找到合适的工作并参加培训计划。但结果表明，很多劳动者并没有进入“高端”。这尤其包括老年劳动者，以及那些未能达到一定教育程度的劳动者，而教育程度对其胜任生产性工作岗位是必要的。例如，在多数工业国家，老年劳动者（55-64岁）的劳动力参与率低于平均水平（所有年龄段合计）5-20个百分点。

当前，情况变得更加富于变化。美国劳动生产率的提高已经加快了。劳动力市场政策也得到进一步发展。美国实行了工作中津贴计划，重点是将家庭生活水平提高到贫困线以上，条件是有能力的家庭成员必须进入劳动力市场。在欧洲国家当中，爱尔兰和英国效仿了这种做法。共同承担义务，亦即激励那些未参与（劳动力市场）的人员，成为这些国家福利政策的基础。在欧洲其它地方，许多国家成功地改善了其经济和劳动力市场运行状况。尤其是北欧国家与荷兰在这方面做得更好。这些国家实行了旨在便利工作转换的劳动力市场政策。这些政策对纠正劳动者在日益开放的经济中缺乏保障的情况有很大帮助。但它们并不仅仅使工人受益。全球化造成产品市场的不稳定，要求生产过程和能力的快速调整。只有这样的劳动力市场才能吸引投资，即：其中的企业应采用有效率的、从社会角度看可接受的机制，以便使其劳动力、劳动成本和工作时间适合经济环境。¹⁷

提高劳动力参与率是欧盟里斯本议程的显著特征。充分的生产性就业是税收的基础，这对满足老龄社会的需求是必要的。未来几十年将有大批劳动者超过退休年龄线。初看起来，由于劳动力数量的减少，工业化国家也许更容易使较高的生产率与充分就业结合起来。但是，关于目前的劳动力储备是否适合于将来的工作岗位需要，而无需进一步进行人力资本投资的问题仍然存在。需要实行积极的劳动

¹⁶ 这一短语是Gordon（1996年）创造的。

¹⁷ 例如参见：Saint-Paul（2002年）。

力市场政策，以便确保职业生涯的延续、更新技能并使那些退出生产过程的劳动者尽快回归，即使是在劳动力需求与供给达到平衡的情况下。

3. 全球化、工作条件和劳动力市场分割

3.1 保护劳动者的全球趋势

工人不是商品，劳动力市场也不是像其它市场那样运作。各国在工业化过程中都需要经历一个漫长的转型期，其特征是每周工作 7 天、每天工作 16 个小时、血汗工厂和童工劳动等，这种情况是不可避免的吗？环顾当今世界的现实，人们很容易产生这样的想法，尤其是在面对跨国企业纷纷在低收入地区开设工厂，各国提供有利的税收政策、政府在劳工法律或执行劳动标准方面做出各种让步的情况下。经济活动向一些发展中国家的转移，经常伴随着比转出国更有害的工作条件。这方面有一些突出例子，例如那些悬挂某些国家（劳动法非常不完善、工资非常低的国家）旗帜的船舶上的船员工作条件，以及南亚国家拆船业中危险并有害健康的体力劳动。¹⁸

一些发展中国家认为，只有经济发展到较高水平，才能承担更高的劳工标准。这些国家奉行“增长第一，再分配第二”的发展模式，不想牺牲自认为的比较优势。但工业化国家对此同样有自己的看法。经常出现的担心是，来自低劳动成本国家的竞争，使更为发达的国家无法提高甚至维持自己的劳工与社会标准——至少不是对所有劳动者。¹⁹ 随之而来的是工业化国家劳动力市场分割情况的发展。劳动力市场高层——不受全球竞争影响的那部分——的特点是高收入的工作、针对多种意外事件的完善社会保护，以及工时和解雇方面的法律保护。不过，即使在这一层面工作条件也在变差。精神健康问题增加，特别涉及到与工作相关的压力以及肌肉和骨骼方面的疾病。与此同时，更多的人——在大多数情况下是缺乏技能的人员，也包括有少数民族背景的人员——则跌入另一个层面。在这一较低层面，工资水平

¹⁸ Sengenberger, 同上。

¹⁹ Sengenberger, 同上, 第 9 页。

较低、工作缺乏保障并往往带有危险性、没有解雇方面的更多法律保护，伴随着不规律并通常是较长的工作时间。

这种劳动力市场分割情况的一个标志，是在一些欧洲国家可以看到的，从正规就业向所谓“事实上的”自营就业的转换。事实上的自营就业人员，是指那些根据自营就业合同而非正规就业合同提供服务，从而享受低得多的劳工和社会保护的人员。²⁰

这种分割也发生在发展中国家，在那里，非正规经济被认为相当于工业化国家二元劳动力市场中的较低层面。在许多发展中国家，这一覆盖整个经济 50% 以上的非正规层面的工作条件是不稳定的。工作场所界定不明确，安全与卫生状况通常很差，收入低且不合法，工作时间长，几乎不可能享受社会保护和培训机会。在最近几十年当中，非正规经济活动趋于增加而不是减少。非正规企业大多通过与正规企业的分包安排提供产品和服务，不仅面向国内市场，也面向出口。对工人作为自有帐户劳动者加以雇用，而不是签订正规就业合同。许多国家建立了劳工保护水平低于本国其它地区的出口加工区，造成逐渐降低整个国家劳工保护水平的风险。²¹

3.2 政策回应：劳工保护中的治理需要

竞争应当在公司而不是国家之间进行。Michael Porter 的著作显示了跨国公司运作良好，并遵守母国严格的环境与社会标准的很多范例。这些公司已经学会通过技术和组织方面的改善，而不是通过较低的劳动成本寻求其竞争优势 (Porter, 1990 年)。政府有责任保护劳动者，而不是将其作为一种廉价和有形的生产要素在市场上进行交易。各国如果想要获得以劳动力为基础的竞争优势，就应当开发一支拥有较高教育和健康水平、高度生产性的劳动力队伍；这是一支从根本上愿意进行合作并与企业分享各项目标的队伍。只有企业以对待股东的同样方式，将其员工的福利加以内在化，才能指望员工为了“企业的目标”去工作。

²⁰ 参见Eyraud和Vaughan-Whitehead (2006 年)，第 9-10 页。

²¹ Sengenberger，同上。

但是，出于对短期利益的短视考虑，如果任其自行决定，企业不太可能为其所有员工提供较高水平的劳工保护。政府必须提供一个框架，促使企业通过更高的生产效率寻求竞争力，而不是通过廉价劳动力。

并非巧合的是，在欧洲各开放型经济中，企业都在完善的法律背景下，实行了较高的职业安全与卫生法规标准。北欧各国在集体组织、产业关系和社会对话方面的排名处于最前列。最低工资标准较高、收入差距较小，并提供很多培训机会。北欧国家在劳动力市场安全、就业保护、工人代表权，以及保持技能和收入等指标的综合表现方面也是最好的。²²各项较高的劳工标准之间是相互促进的关系，它们促使企业在保持一支受到妥善保护的高技能劳动力队伍，以及良好的可持续经济运行的过程中，寻求自己的竞争优势；工作条件改善的范围和要求，都随着经济的国际化而增加。

4. 增长、不平等和社会保护

4.1 社会保护的社会效应²³

提供社会转移支付的社会保障体系是预防和减轻贫困的手段，它们直接而迅速地发挥作用，所谓的经济增长“散布”效应可能带来的好处无法与之相比。经合组织国家多年的经验表明，社会保护是减少贫困和不平等的有力工具：在许多经合组织国家，社会保护使贫困和不平等减少了大约一半。

在亚洲、欧洲、大洋洲和北美洲，没有一个成功的工业化国家不拥有相当广泛的社会保护体系。大多数工业化国家普遍认同，当社会更加繁荣时，对其国民的社会保护应当给予改善。世界上很多最成功的经济体，如丹麦、法国、德国、挪威、瑞典和荷兰，若以占 GDP 的比重衡量，同时也是社会支出最高的国家（一般占

²²参见Sengenberger，同上，第 61 页引用了国际劳工组织的两项研究，例如，《一个更加美好的世界的经济安全》，国际劳工组织日内瓦，1994 年及 Egger, Philippe 和 Werner Sengenberger (1992 年)《丹麦的体面劳动：就业、社会效率和经济安全》，国际劳工组织日内瓦。

²³ 下面的部分描述了最近在国际劳工组织制定补充注释（2007）时产生的争论，该注释将提交 2007 年 5 月 6—8 日在德累斯顿召开的 8 国集团劳工部长会议。

GDP 的 25-30%)。这些经济体属于传统的开放式经济，在全球化成为今天这样重要的话题之前，它们即已置身国际竞争几十年。这些国家的共同特点是，在大约一个世纪之前，亦即未成为发达国家之时，已经开始建立社会保护体系。提供社会保护过去是，现在仍然是这些国家发展范式的一个组成部分。

但是，正像社会保护制度在运行方面显示出很大不同那样，欧盟国家在就业、收入和社会保护政策方面也没有采用同样方法。欧盟北欧成员国和荷兰（基尼系数在 0.225 至 0.261 之间）的收入不平等程度远低于其他一些国家，如英国、爱尔兰和美国（基尼系数大大超过 0.3）。而且，北欧国家的总人口贫困率约为 5%，而英国为 11%，爱尔兰为 15%。以上所有国家都拥有高劳动力参与率，说明这些差别并非源自经济活动人口比例的不同。来自贫困家庭的儿童比例在北欧国家为 3%左右，而在爱尔兰和英国为 16%，美国为 22%。生活水平低于国家贫困线的老年人比例在荷兰是 1.6%，而在爱尔兰则高达 35.5%。²⁴将这些数据与相关国家用于社会转移支付的财力——北欧国家平均为 24%，三个盎格鲁—撒克逊国家平均为 17%²⁵——进行比较，很难不得出这样的结论，即社会保护投入对于减少收入不平等和贫困是有效的。

在非洲、拉丁美洲和亚洲，也有实行适当的全民社会福利制度获得成功的正面例子。²⁶例如，在巴西、毛里求斯、纳米比亚、尼泊尔和南非等国，全民基本养老金制度对减少贫困显示出正面效应。巴西、墨西哥等国家和印度的部分地区，在发挥其他社会转移支付方法对减贫的潜在作用方面，也获得了宝贵经验。这些经验表明，在低收入国家实施基本社会保障制度，可以为实现 2015 年全球贫困减半这一“千年发展第一目标”做出巨大贡献。

²⁴ 数据来自经合组织社会指标数据库。Smeeding (2006 年)提供了来自卢森堡收入研究数据库的数据，显示这些国家同样有很大差别。

²⁵ Adema 和 Ladaique (2005 年)。数据代表直接的净公共社会支出。除了公共计划，一些国家还实行私营社会保险计划。例如盎格鲁—撒克逊国家以及荷兰都是如此。国家间以社会总支出衡量的差别少于公共数据显示的程度。然而，从已列数据看，若以宏观社会影响（在减贫方面）为主要目标，这些私营计划不如有公共计划运营得好。

²⁶ Van de Meerendonk 等 (2007 年)。

4.2 社会保护的经济效应

上世纪九十年代，发生过关于收入不平等是有益于抑或不利于经济增长的激烈学术争论。²⁷ 一些观点认为，广泛的福利国家制度导致劳动力市场僵化、福利的浪费（由于微观经济层面的行为反应）和过高的行政成本，而另外的观点则强调不同的机制，例如各种福利国家制度安排在使个人能够承担风险、促进结构调整，并从而支持经济发展等各方面的作用。在新千年开始全球化全速起飞之际，维持社会保障支出的必要性甚至变得更为明显。处在全球竞争环境下的经济运行压力，导致一种偏颇的观点，即认为社会保障是一种社会成本，而不是潜在的好处以及对经济和人的投资。

从而，国际上关于社会保护政策的辩论变成了关于财政和经济承受能力的辩论。在发达国家，这一辩论涉及两个方面的问题。一方面——就收入而言——一国与国之间现实存在或可感觉到的全球性税收竞争，以及日益增加的非正规化状态，被认为限制了转移支付的财政空间。另一方面——就支出而言——人口老龄化以及新出现的各种对健康的危害，导致更高的依赖水平与医疗卫生费用，从而不可避免地推动支出水平上升。在发展中国家，关于财政空间的辩论不仅涉及经济和财政方面的承受能力，实际上还涉及机会成本问题。一种观点认为，最好将稀缺的公共资源投入那些能够推动经济更快增长的领域，相比所谓“非生产性”的转移支付——主要面向那些处在非正规工作和生活环境中的群体，这样做从长期看更有利于国民福利的增加。这方面的争论长期以来未有结果。²⁸

近期的研究关注经济增长与社会成果之间的逆向关系。一些经济期刊发表了探讨关于发展中国家经济增长是否有益于穷人的论文。一些人认为答案是肯定的。然而最近的研究对这种“散布”效应表示怀疑。²⁹ 经济增长能否自动为穷人带来好

²⁷ Cichon 和 Scholz (编著)，同上，以及 Van de Meerendonk 等，同上，回顾了过去 15 年社会保护（特别是社会保险计划）对经济表现影响的相关文献。

²⁸ Cichon 和 Scholz (编) 同上。

²⁹ 例如，参见 Collier 和 Dollar (2004)，及 Dollar 和 Kraay，同上，他们认为，经济增长的好处是缓慢扩散到穷人的；而 Son 和 Kakwani (2006 年) 认为，没有证据可以证明这种情况。Son 和 Kakwani 争辩说，事实上，在他们对之进行研究的那些“增长阶段”中，只有不到一半其经济

处确实值得怀疑。过去十年统计方面的实证证据表明，如果没有就业促进机制和社会再分配机制（如社会保障体系），经济增长就不能自动减少贫困；否则，人均GDP水平相同的国家，在贫困和不平等程度方面就不会有那样大的差别。而且，在那些人均GDP水平相对较高的国家，也不应当存在贫困水平持续居高不下的情况。包括世界银行在内的国际机构多持此观点，这在关于平等和发展的《2006世界发展报告》中得到证实。报告列举大量事实说明，在大多数国家，经济增长并没有转化为收入不均现象的减少。世界银行同时提供可靠证据，指出收入不平等降低了经济增长的减贫效果。

自1975年阿瑟·奥肯（Arthur Okun）发表题为《公平与效率：重大的抉择》报告以来，始终存在关于这两者之间是否真的相互对立的争论。由于过去十五年来统计资料日臻完备，使我们现在处于更为有利的地位，来尝试对问题做出最终判断。对欧盟国家的研究表明，一些国家努力做到在经济效率和公平两方面都表现良好，而其他国家未能做到这一点。这使得有理由得出结论：公平与效率之间不存在真正的此消彼长关系，在维持相当广泛的福利制度（例如，按照欧洲的各种社会保护模式）的同时，实现良好的经济表现是可以做到的。³⁰

增长给穷人带来的好处达到平均水平。Son和Kakwani将这种增长称为“亲贫式增长”，与之相对的大多数增长则被称为“不利于贫困人口的增长”。

³⁰ Sapir (2005年)以及更近的Canoy与Smith (2006年)的研究表明，不可对欧盟国家转变为北欧模式的可能性太过乐观。然而，正如Canoy和Smith所说，各国可以以自己的方式，推进其福利国家制度的现代化进程并实现更高的效率，同时不牺牲社会目标。

图 2：社会支出与劳动力市场表现之间无此消彼长关系³¹

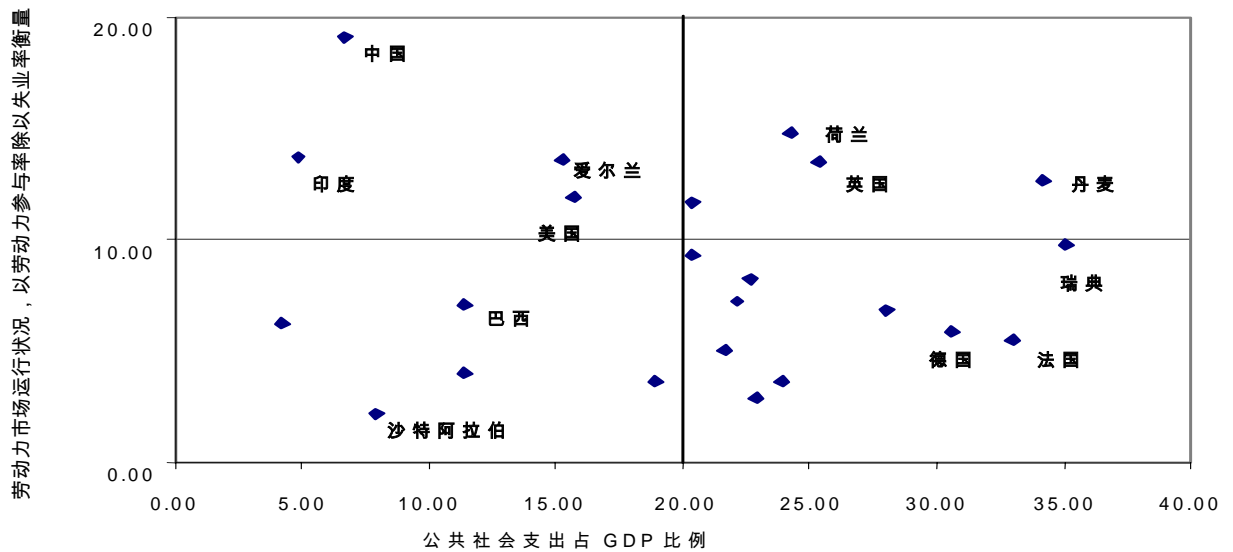


图 2 表明，具有广泛差别的劳动力市场表现与差别同样广泛的公共社会支出，可以在各国同时存在；换句话说，在公共社会支出与作为衡量经济表现的一项指标的劳动力市场表现之间，并不存在自动的此消彼长关系。图中所有四个象限都有国家分布。同时也有大量证据表明，处于同样社会支出水平的国家其 GDP 水平却有很大差别，这与经济表现与收入再分配水平二者间存在自动反向关系的假设是冲突的。另外，在经合组织国家，小时劳动生产率与人均社会保护开支之间存在非常明显的正相关关系。

再有，社会保护是对生产率的投资，并且能有效减少贫困。世界银行在其《2005 年世界发展报告》中指出，贫困导致保障方面的风险，缺乏保障构成投资环境障碍（世界银行，2005 年）。而且，个人只有在享受最低限度物质保障的情况下，才可能去承受作为企业家的各种风险（经合组织，发展援助委员会，2006 年）。社会保障津贴（不会抑制工作积极性）不论在工业化国家还是在发展中国家，都有利于劳动力市场的调整。如前所述，它们有助于公众接受全球化引发的生产过程的全球变化。存在集体保障制度有助于维持有竞争力的工资水平，而如果缺乏

³¹ 在图示中显示了总的公共社会支出与一个以劳动力参与率为分子、失业率为分母（采用 2003 年以来，或开始有数据的最近年份以来的数据）的指标的相对关系。参见 Van de Meerendonk 等人 (2007 年) 的研究结果以了解更多背景信息。从 OECD/SOCX 和 ILO/SSI 数据库中获得社会支出数据，从 ILO/KILM 数据库中获得劳动力市场统计数据。

这种制度，个人将不得不寻求更高的收入，以便向要求更多收入的个人或私营风险对抗机制供款。而且，人们只有保持健康和营养良好才能是生产性的。只有那些享有至少是最低水平学校教育—得益于儿童和教育津贴—的个人，才可能成功走上脱贫之路。如果没有家庭现金补贴，许多人连这种最低水平的学校教育也承担不起。

财政和金融空间在经济发展的早期阶段肯定比晚期更有限，所以，社会保障津贴制度必须根据优先程度按顺序建立。但国际劳工组织的最新研究(Pal 等人，2005 年；Mizunoya 等人，2006 年)清楚地表明，即使是最低收入国家也能够承受得起一定水平的社会保护。国际劳工组织对 12 个发展中国家的精算结果显示，实际上所有这些国家都有能力承担某种形式的社会保障。一种基本津贴的组合对减贫的效果可能是巨大的。Gassmann 和 Behrendt 的研究(2006 年)表明，针对儿童的适当现金津贴与适当的养老金结合在一起—对较贫穷国家可能是津贴组合的门槛水平—可使贫困人口数量减少约 40%，这对实现第一个千年发展目标是巨大贡献。这一津贴组合的成本不会超过 GDP 的 4%。

继续发展下去，社会支出可能会有一个饱和点，如果超出的话，社会支出就会因为遇到各种障碍及挤占其他公共支出，而在经济和社会方面变成“反生产性”的。这将依国家的具体条件、转移支付制度的设计思路，以及由此产生的激励作用而定，例如是鼓励人们呆在家中还是继续工作。人口老龄化以及随之产生的劳动力规模变小，要求对需要纳入制度的各种激励作用予以密切关注，以便在不剥夺人们对必要水平的保护需求的同时，维持或降低其对社会保护的依赖程度。

因此，良好的经济表现和较高的社会支出可以同时存在并互相支持。需要确定的是“以正确的方式做正确的事情”，换句话说，需要合理设计转移支付制度并进行适当管理。

4.3 政策反应：福利制度的设计十分重要

设计很重要，换句话说，公共政策很重要。税收和津贴措施对经济方面的激励作用产生影响，从而对人的行为也产生影响。因此，所有问题都归结为：使社会支出在激励作用方面的短期不利影响降到最低，同时在以可持续经济和人力资源为目标的投资方面，使社会支出的长期效果实现最大化。社会保护计划应该是高效率的——而当它们是高效率的时候，它们也应当是可承受的。³² 国际劳工组织许多研究成果表明，对低收入国家来说，实行覆盖全部人口的社会保护制度是现实可行的。³³

就这方面而言，将社会保障区分为“主动型”和“被动型”也许是适宜的。后者可能导致一个恶性循环，社会津贴支出可能会挤占一些投资含量更高的替代性社会项目支出——如积极的劳动力市场措施、医疗卫生、教育以及对有子女家庭的补助。这种挤占效应既直接地——通过降低当前和将来劳动力的生产技能，又间接地——通过影响社会资本，对国家增长潜力产生影响。

对这些相互关联的情况以及主动型津贴（如教育和医疗卫生）加以忽视的后果可能会隐藏很长一段时间。而且，长期性投资不足的结果也是长期性质的，在一、二十年内不会被消除。建立一种生产性劳动力队伍所需要的知识和社会资本，可能需要好几代人的时间。那些因为必须工作以弥补家庭收入不足而无法入学的儿童，成年以后不可能成为生产性劳动者，也不能挣取足够收入以维持家庭需要。在饥饿边缘长大的儿童不能发展其所需要的、进入青春期后立足社会所必需的智力和体力。

在《2006年世界发展报告》中，世界银行将这些恶性循环称之为“不平等陷阱”。这当中包括持续几代人的不平等。厄瓜多尔儿童的测试分数是来自发展中国家的

³² 这是Cichon和Scholz (2006年)文章的关键信息。该文献提供了丰富的证据，表明社会保护支出首先肯定与高水平的人均GDP相关联，其次，削减社会支出并不会带来更高的经济增长率。

³³ Pal等 (2005年)、Gassmann和Behrendt (2006年)，以及Mizunoya等(2006年)。Townsend (2006年) 提倡在发展中国家推行社会保障计划。和国际劳工组织其他研究一样，Townsend也呼吁来自国际捐助者的支持。

一个例子。3岁时，低收入家庭儿童与高收入家庭儿童的分数没有系统性差别，然而，6岁时的测试结果差别是如此之大，以至于低收入家庭儿童将永远不可能填补这一差距。这种不平等陷阱不仅限于发展中国家。例如，测试代际收入流动性的标准—代际收入弹性—显示，以芬兰和瑞典为一方，以英国和美国为另一方，二者之间存在相当大的差距。在瑞典，代际收入流动性指数约为 0.2%，而在美国约为 0.6%。这意味着美国低收入家庭并没有向上流动：一个来自平均低收入家庭的儿童，要用相当于 5 代人的时间才能消除与中位收入者的差距。³⁴

一项关于社会保险计划对经济表现影响的内容广泛的审查报告，最近得出了一些有意思的结论。³⁵ 首先，根据其制度设计，社会转移支付计划对经济变量具有重要的动态效果—不论是负面的还是正面的。其次，工业化国家关于福利国家的辩论并不会被简单照搬到发展中国家。例如，在工业化国家，如果在设计和执行方面存在问题的话，社会转移支付制度可能影响人们的工作积极性，或者提供过度保护。³⁶ 而对于发展中国家，审查报告提到的是转移支付制度在减少对贫困家庭的信贷限制，从而使其能够进行生产性投资方面的作用。同时，经济学家们一致赞同，社会模式与良好的经济表现是可以和谐并存的。社会保护不是经济增长的结果，而是实现增长的条件。但是，正如职业安全卫生措施方面的情况，由于对短期利益的短视考虑，单靠市场力量本身是不能实现这种必要条件的。市场需要良好治理的支持。

³⁴ 世界银行，同上，34-35 页和 46-47 页。该弹性越接近零，社会的流动性越强。

³⁵ Van de Meerendonk 等，同上。

³⁶ 例如，De Jong 等(2006 年)从残疾人保险计划中发现了“过度呵护”的证据，Gruber 和 Wise (2006 年)在(提前)退休计划中也找到了类似证据。

5. 市场、治理、信任和社会资本

5.1 私营部门与公共部门之间的互补

上世纪八、九十年代，政府与市场的关系，或者说公共领域与私营领域的界限，³⁷ 成为经济理论中的一个问题。人们认识到，导致市场失灵的各项因素—例如信息不足、交易成本、合同不完善—同样也是影响政府表现的因素。从这当中得出—并从近期一系列有关市场失灵的经验中得到印证³⁸—的主要认识之一是，为了运行良好，市场需要完善的公共监督和管理结构。良好治理的目的在于防止市场失灵。在市场和政府之间存在着相互的需要。

问题是市场需要何种治理框架、怎样才能建立起来？经济增长、就业和社会保障都植根于治理框架之中，该框架以各种内在的制度性稳定功能为特征。³⁹ 制度带来对路径的依赖，这将限制制度能够适应需要或作出改变的程度。使全球甚至欧洲都采用同一种社会保护模式，例如无论是北欧的福利国家模式、一般的欧洲模式，或是任何其他模式，都是不现实的。南欧国家不具有转变为北欧模式的社会、文化和历史背景，发展中国家也是如此。

因此，想对良好治理的基本原则或核心原则达成一致意见是不现实的。鉴于此，所有国家都可以沿着符合自身历史发展道路、满足自身社会文化需要的方向发展。

³⁷ 这场辩论还有后续的一在经历了相当长的时间间隔之后—Ronald Coase的思想，他辩称，在组织内部，使用其他(更具有层级性)决策和合作机制而不是价格机制足以统治市场交易。上世纪八九十年代，他的观点成为经济学家重新审视政府和市场关系的基点：公共部门与私有部门的界限。这些“新制度经济学家”的观点是，存在市场失灵，同时也存在“政府失灵”。可参见Williamson (1985)，Sappington 和 Stiglitz (1987)，Tirole (1994)，Prendergast (1999)，Acemoglu (2002) 和 Dixit (2002)的观点。

³⁸ 安龙丑闻仅仅是众多实例中的一个(通常较小)，证明市场在没有公共审查和平衡的情况下无法运行。

³⁹ A. Hemerijck (1992)创造了这个概念。

5.2 良好治理的四个原则

第一个原则是，政府必须有行为能力：例如，执法能力和有效征收税赋的能力是必不可少的。从社会角度看，政府需要参与以下事项：(i) 市场规则（例如在涉及童工劳动和劳动者权利的情况中）；(ii) 对基本需求的普遍满足和对弱势群体的保护；以及(iii)提供市场未能提供或无法提供的某些服务。

但是——这将构成第二个原则——政府也应当是能够承担责任的。世界银行的观察认为，“不公平的权力使制度和政策倾向于鼓励维持最初的条件”。⁴⁰ 这被称为“政府的夺取”。在这些情况下政府不再为大众的利益采取行动，而是为权力集团谋利益。在所有地区都会发生这种情况，但最严重的情况发生在发展中国家。在有的亚洲国家，超过 50% 的股票市场资本被十大最富有的家庭所控制。在任何国家，无论发展水平如何，这种经济权力过度集中的状态都能够影响政治进程，并导致形成不再倾听最低收入群体声音的决策结构。这种情况彰显出在例如印度喀拉拉邦 (Kerala) 或巴西阿雷格里港 (Porto Alegre) 等地开展的促进性活动的必要性，在当地，自下而上、普遍参与的公共决策进程已经成功建立。⁴¹ 例如，在阿雷格里港的活动中，在确定预算优先事项时当地市民得以参与，从基层居民组织开始，通过选出的居民代表一直到市政府一级。这一活动已经在巴西国内推广，而且有证据显示，它已经使得面向贫困人口的支出有了增加。仍在辩论中的一个问题是，上世纪八十年代中国和印度的经济腾飞，与采用了对高层决策进行审查做法的政府改革是否有一定关系 (Keefner, 2007 年)。

第三个原则是，政策应当是有预见性的（就保护财产权利而言，包括知识产权和合同），且具有更长的连续性。⁴²

⁴⁰ 世界银行，同前注，第 20 页。

⁴¹ 世界银行，同前注，第 70—71 页。

⁴² Van de Meerendonk (1997 年) 描述了丹麦内阁在上世纪八、九十年代如何寻求宏观经济、财政和劳动力市场政策的协调一致，并在 15 年之后导致经济成功的情况。

最后一个原则是，参与性和民主伙伴是良好治理的重要因素。在劳动力市场和社会政策的背景下，社会对话被证明可以影响到良好经济运行目标的实现。可以通过不同渠道实现社会对话：利用工人的知识和经验改善管理决策；通过协商和谈判而不是代价高昂的罢工解决利益冲突；使贸易和利润更具有可预测性，从而完善投资环境。集体谈判在某些情况下也有助于控制而不是导致通货膨胀，而三方协商则倾向于稳定宏观经济条件。⁴³ 社会对话是近几十年来经济运行成功的若干欧洲国家，诸如奥地利、丹麦和荷兰的重要特征(Auer, 2000 年)。国际劳工组织近期的一份报告称，上世纪九十年代阿根廷、巴西和墨西哥的经济重组政策本应当大大获益，在当时的情况下，政府与社会伙伴能够对需要的劳动力市场条件进行谈判。⁴⁴

这与建立信任和社会资本问题相关(Knack 和 Keefer, 1997 年)。在缺乏信任的情况下，社会对话难以开展。建立信任和社会资本与降低不公正性相关。一些国家在这方面还有很长的路要走。例如，联合国开发计划署发现，穷人最容易遭受腐败之害——就贿赂方面的支出和争议的解决而言，穷人的成本远远高于富人。⁴⁵

没能认识到需要在市场中建立一个广泛的框架，是许多发展中国家的制度改革令人失望的根源。那些在早期即预见到市场需要良好的社会安全，包括用于建立和保护人力资本的公共政策的国家，均已成为可持续经济的典范。

市场与公共利益的关系，也是欧盟就面向公众利益的社会服务(SGIs)的地位问题开展的辩论的核心。⁴⁶ 这一为实现竞争性市场与欧盟社会模式之间的和谐而进行的努力一旦成功，将为世界各国提供一个范例。这也是国际劳工组织几十年来思考的核心问题。

⁴³ Sengenberger, 同前注。

⁴⁴ Berg 及其他作者(2006 年)。

⁴⁵ 联合国开发计划署，人力发展报告，2003 年。

⁴⁶ 见欧洲委员会(2006 年)。

6. 代结论：以平衡增长为目标的体面劳动战略

本报告上一部分认为，市场需要植入治理框架才能有效。现实的风险是未经规范的市场可能无法促成经济增长，因为生产性资源未被充分利用。过去几十年各国向国际竞争的开放并未带来全球性的充分的生产性就业—实际上，在许多国家根本没有带来经济增长。众多人口群体蒙受收入下降和社会经济安全方面的严重损失。在工业化国家，自 1973 年以后经济增长缓慢，制造业经历了结构变化，大量工人失业。

第三产业创造了新的机会，但是，新岗位并没有向所有下岗人员开放，而且新岗位的保障程度低于其原来岗位。在发展中国家，开放国际竞争没有使正规部门的工作岗位充分增长，相反却向非正规部门大规模转移。在一些国家，不到十年许多行业完全消失了。发达国家和发展中国家都存在生产性资源—尤其是人力资本未能得到充分利用的情况。劳动力市场的调整过程显示—如果由市场自身进行的话—就就业和生产率水平而言，这一过程只能带来次佳的结果。需要积极的就业和劳动力市场政策以创造更多的生产性岗位，推动调整过程，避免因生产性资源的不充分或不当使用造成的浪费。

福利国家相关安排的目的是为特定的意外事件提供保障。从保证工作条件和解雇保护的法规，到补偿失业造成的收入损失的财务方面安排。但是，福利国家的现行做法承受着压力。有些是造成相关措施难以持续的设计上失败的结果，因此需要改革。然而，多数压力来自这样一种理念，即无需使劳工标准和社会保护与良好的经济运行得到同步推进。人们相信，经济增长的好处将自动“散布”到所有人，包括穷人。但是，二十年来的经验并没有提供关于“看不见的手”理论确实奏效的更多乐观证据。

相反，令人信服的证据表明社会保护政策足以有效降低收入不平等和贫困。实证证据也表明，经济增长本身不足以实现这些目标，通过社会保障制度进行的某些形式的再分配，在经济发展早期已经是承担得起的。另外，最新文献指出，

最初收入的广泛不公平使得通过“散布”效应使贫困家庭脱贫变得更困难，而且，社会和劳工保护是增长的条件而不是障碍。

拥有普遍福利制度的工业化国家倾向于具有开放型经济。很明显，这些国家努力将良好的经济运行和更高的劳动力参与率，与社会保护和更高的劳工标准结合起来。提供社会保护是其发展范式的一部分。这些国家的情况清楚地表明，各国可以在发展的同时保证公平。确实，已经获得的证据表明，社会保护开支对经济增长有正面影响，如果社会保护计划能够被很好地设计并管理的话。绝大多数经合组织国家在工业化加速的同时开始实行各项福利国家计划并非巧合。一些发展中国家实行了覆盖所有人的基本社会保护制度，但并没有导致影响其经济运行的负面效果。

不过，社会保障的最好方式仍然是体面的就业岗位。在社会保护成为向贫困家庭，或不再能参与劳动力市场的个人，以及那些面临就业市场风险的个人提供收入的机制的同时，越来越明显的是，获得具有体面工作条件和公平收入的就业机会，是一条有尊严的脱贫之路。因此，激活社会保护从而促进获得就业机会，应当是社会保护政策的基本方向。

可以肯定的是，市场需要各种制度和机制以便实现良好运行。社会保护是其中之一。社会保护降低了不确定性，从而可以降低经济和劳动力市场调整过程所必需的成本。许多工业化国家已经对社会和劳动力市场制度进行改革，以便满足面对着不稳定的经济发展，对市场进行灵活调整的需要。

目前需要建立一种新的平衡——一种宏观经济、就业、劳动力市场和社会等各项政策的新组合，该政策组合寻求并推动充分的生产性就业、保护人们免于遭受各种传统风险（诸如疾病、失业、残疾和年老），以及各种源于技术和组织变化与国际化的新风险。与此同时，满足人们对社会生活的新需要，包括合理安排工作生活和家庭生活、终身教育，以及对父母和子女的照料等方面。国际劳工组织提出的体面劳动主张，集中体现了劳动力市场政策与社会保护政策互为补充的概念。

它是一个战略概念，寻求社会目标与经济目标的同时、协调实现，而不是孤立地集中于一个政策目标。

社会和劳动力市场政策与制度是能够以一种同时服务于社会目标和经济目标的方式进行设计的。而且，福利国家的各种制度安排—包括注重激励的劳动力市场政策—与竞争性的市场在许多方面是互相补充的。

不存在所有国家都需接受的单一模式。甚至在实行类似经济和社会战略的国家，例如北欧国家，在政策调整和社会机制的设计上也有很大不同(Auer, 2006b)。因此，各国可以走自己的道路，寻求适合其历史和文化背景的政策与制度安排。前面列举的实例包括了在一些非洲国家实行的社会保护制度，以及在墨西哥和巴西实行的有条件的（社会保护）转移制度等。这些制度的基点是工业化国家所强调的社会保障制度各项原则，但并不是简单照抄。其设计考虑到发展中国家在需求方面，以及在结构方面—就制度形成的激励作用而言—均不同于工业化福利国家的现实。

但是，仍然有若干因素对于形成一项政策议程，以便实现增长、高就业和社会保护诸目标之间的平衡是非常重要的和带有普遍意义的，兹列举如下：

- 投资于人力资本：
 - *起点是使所有儿童入学和接受更多教育并确保数量足够的称职教师。还包括确保教育方面的性别平等。⁴⁷ 此外还包括使人们在工作生涯的全过程都能获得学习机会，以便保持和更新技能。*
- 做出各项劳动力市场制度安排，减少低效率和生产性资源利用不足的情况：
 - *这方面可包括通过投资于积极的劳动力市场政策为失业人员启动社会保障津贴，以及为低收入劳动者启动在岗津贴。*

⁴⁷ 世界银行，同前注。

- 确保劳动力市场的便利性和灵活性：
 - 可通过新型劳动合同实现这一目标，此类合同在需要时可以作出调整并考虑到对收入和就业能力的保护，从而有利于那些受到结构调整负面影响的人员的求职、职业重新规划以及很快融入劳动力市场。
- 激励那些目前未进入劳动力市场的人员群体：
 - 这样做将有利于社会包含，并为获得技术和经济进步提供机会。
- 为那些不能长期进入劳动力市场的人员提供转移收入：
 - 这是一项人权，有利于社会的和谐稳定，和谐稳定本身也是生产性因素。
- 建立良好的治理框架，包括适当的审查和平衡措施以及社会对话平台：
 - 这样做可以使所有社会群体，而不仅是富人和掌握权力者，都能对政策制定发表意见。

以上是以实现经济增长、充分的生产性就业以及全面的社会保护，或换言之，以实现国际劳工组织《体面劳动议程》的所有内容，为目标的一项平衡战略的各种要素。通过良好治理和社会对话实现劳动力市场与社会保护之间的平衡，可确保劳动力市场和生活中的各种风险、调整的负担，以及增长和发展带来的收益在个人、劳动者、雇主和国家之间公平地分担和分享。只有公平分担风险并分享收益，才能确保国家和世界的长期稳定，这是发展的前提条件。这一战略对工业化国家和发展中国家都适用，目的在于提供更高水平的保障、自信和尊严，在一个不断变化的世界中改善所有人的福利。

参考文献

- Acemoglu D. (2002 年): *为什么不是科斯定理 (Coase theorem) ? 社会冲突、承诺和政治学*。国家经济研究所, 国家经济研究所工作报告 9377 号, 坎布里奇。
- Adema W. 和 M. Ladaique (2005 年): *社会净支出*, 2005 年版, 社会、就业和移民工作报告, 第 29 号, 经济合作与发展组织, 巴黎。
- Auer P. (2000 年): *欧洲的就业复苏: 奥地利、丹麦、爱尔兰与荷兰的劳动力市场成就*。国际劳工局, 日内瓦。
- Auer P. (2006a): *最佳劳动力市场体制探究: 劳动力市场稳定性、灵活性与保障性之间的关系*。国际劳工局, 就业部门, 经济与劳动力市场分析司, 日内瓦。
- Auer P. (2006b): *劳动力市场的灵活性与保障性: 补充还是取舍? 2006 年欧洲就业大会报告草案*。
- Auer P. 和 R. Islam (2006 年): “经济增长、就业、竞争力与劳动力市场机制”, 2006 年全球竞争力报告第 2、3 章, 全球经济论坛。
- Berg J.、C. Ernst 和 P. Auer (2006 年): *应对就业挑战: 阿根廷、巴西、墨西哥与全球经济*, Lynne Rienner 出版社, 科罗拉多大学波尔得分校。
- Canoy M., 和 P. M. Smith (2006 年): “一种用于欧洲的社会与经济模式”, 欧洲经济论衡 (Intereconomics), 2006 年 11/12 月号, 314-327 页。
- Chaudhuri S. 和 M. Ravallion (2007 年): “部分觉醒的巨人: 中国与印度的不平衡增长”, 见 L. A. Winters 和 S. Yusuf (编著): *与巨人跳舞: 中国、印度和全球经济*, 国际复兴发展银行, 世界银行及政策研究所, 华盛顿/新加坡。
- Cichon M. 和 W. Scholz (2006 年): “社会保障、社会效果和经济表现: 向三个著名神话告别”, *挑战发展范式: 对社会保障在国家建设中作用的反思*, 英国国际发展部、德国技术合作公司与国际劳工组织研讨会, 日内瓦, 2006 年 9 月。
- Cichon M.、W. Scholz、A. v. d. Meerendonk、K. Hagemeyer、F. Bertranou 和 P. Plamandon (2004 年): *资助社会保护*, 国际劳工局, 日内瓦。

- Collier P. 和 D. Dollar (2004 年): “发展的效力: 我们了解了哪些?”, 经济学杂志 (英), 第 114 期, 2004 年 6 月, F244-F271 页。
- De Jong, Ph.、M. Lindeboom 和 B. van der Klaauw (2006 年): *残疾保险应用情况概述*, 经济政策研究中心讨论报告, 第 5564 号, 伦敦。
- Dixit A.K. (2002 年): “公共部门的激励和组织: 说明性评论”, 人力资源杂志 (美), 第 37 期, 696-727 页。
- Dollar D. 和 A. Kraay (2004 年): “贸易、增长与贫困”, 经济学杂志 (英), 第 114 期 (2 月号), F22-F49 页。
- E. Philippe 和 W. Sengenberger (1992 年): *体面劳动在丹麦: 就业、社会效益与经济保障*。国际劳工局, 日内瓦。
- 欧盟委员会 (2006 年): “委员会通讯: 欧共同体里斯本计划执行情况”, *欧盟面向公众利益的社会服务* (SEC (2006) /516), 布鲁塞尔, 2006 年 4 月。
- Eyraud F. 和 D. Vaughan-Whitehead (2006 年): *扩大的欧盟中的劳动世界发展: 成就和问题*, 国际劳工局, 日内瓦。
- Friedman T.L. (2006 年): *世界是扁平的: 二十一世纪的全球化世界*, 企鹅出版社, 伦敦。
- G8 国家劳工部长会议 (2007 年): “走向以人为本的全球化: 社会保护在构成全球化的社会侧面中的作用”, 国际劳工组织向 G8 国家劳工和就业部长会议协调会提交的背景文件, *构成全球化的社会侧面*, 德累斯顿, 德国, 2007 年 5 月 6-8 日, 第 5-6 页。
- Gassmann F. 和 C. Behrendt (2006 年): *低收入国家的现金津贴: 在塞内加尔和坦桑尼亚减贫效果的模拟研究*。国际劳工局, 社会保护问题, 讨论文件第 15 号, 日内瓦。
- Gordon D. M. (1996 年): *过度与不足: 管理层“缩小规模”的神话与公司对美国劳动者的挤压*, Free Press 出版社, 纽约。
- Gruber J. 和 D. A. Wise (2006 年): *各国社会保障计划与退休问题*, 工作报告第 11290 号, 国家学术研究所, 坎布里奇。
- Hemerijck A. C. (1992 年): *荷兰社团主义的历史成本*, 牛津大学博士论文, 牛津。

- 国际劳工局（1994年）：*一个更好的世界的经济保障*，日内瓦。
- 国际劳工组织（2007年a）：*第11届非洲区域会议结论*，埃塞俄比亚，亚的斯亚贝巴，2007年4月24-27日，第3-5页。
- 国际劳工局（2007年b）：*全球就业趋势，概述，2007年1月*，日内瓦。
- 国际劳工组织/世界贸易组织（2007年）：*贸易与就业：政策研究方面的挑战*，国际劳工组织/世界贸易组织联合报告，日内瓦。
- Justino P.（2007年）：“发展中国家的社会保障：一个神话亦或一种必需？来自印度的证据”，*国际发展期刊*第19期，第367-382页。
- Keefe Ph.（2007年）：“治理与经济增长”，L.A. Winters 和 S. Yusuf（编著）：*与巨人跳舞：中国、印度与全球经济*之第7章，国际复兴开发银行、世界银行和政策研究所，华盛顿/新加坡。
- Knack S. 和 Ph. Keefer（1997年）：“社会资本是否具有经济回报？跨国调查”，*经济学季刊*，1997年11月，第1251-1288页。
- Milanovic B.（2005年）：*分隔的世界：国际与全球不平等 1950-2000*，普林斯顿大学出版社，纽约。
- 经济事务部（2005年）：*Visie op Verplaatsing*，海牙（荷兰文）。
- Mizunoya S.、C. Behrendt K. Pal 和 F. Léger（2006年）：*部分亚洲国家基本社会保护津贴的成本：模拟运作的第一批成果*，国际劳工局，社会保护问题，讨论报告第17号，日内瓦。
- Nickell S.（1997年）：“失业与劳动力市场的僵化：欧洲与北美的比较”，*经济展望杂志*，第11卷，第3期，55-74页。
- 经合组织（2006年）：*国民收入统计 1965-2005年*，2006年版。
- 经合组织发展援助委员会（2006年）：*促进亲贫式增长：主要政策教训*（巴黎：经合组织发展援助委员会），
<http://www.oecd.org/dataoecd/33/54/36570936.pdf>。
- Okun A. M.（1975年）：*平等和效率：重要的权衡*，布鲁金斯研究所，华盛顿。
- Pal K.，C. Behrendt、F. Léger、M. Cichon 和 K. Hagemeyer（2005年）：*低收入国家能否负担基本社会保护？模拟运作的第一批成果*，国际劳工局，社会保护问题，讨论报告第13号，日内瓦。

- Porter M.E. (1990 年): *各国的竞争优势*, Free Press 出版社, 纽约。
- Prendergast C. (1999 年): “向公司提供激励”, *经济学文献杂志*, 第 37 期, 7-63 页。
- Ruigrok W. 和 R. van Tulder (1995 年): *国际调整的逻辑学*, 鲁特莱吉出版社, 伦敦。
- Saint-Paul G. (2002 年): “就业保护的政治经济学”, *政治经济学杂志*, 第 110 卷, 第 3 期, 672-704 页。
- Sapir A. (2005 年): *全球化与欧洲社会模式改革*, 向 ECOFIN 调查与咨询公司提供的非正式背景文件, 勃鲁盖尔, 布鲁塞尔。
- Sappington D.E. 和 J.E. Stiglitz (1987 年): “私有化、信息与激励措施”, *政策分析和管理的杂志*, 第 6 期, 567-582 页。
- Sengenberger W. (2005 年): “*全球化和社会进步: 国际劳工标准的作用和影响*” 艾伯特基金会奖学金, 波恩。
- Smeeding T. (2006 年): “富国的穷人: 美国的比较前景”, *经济展望杂志*, 第 20 卷, 第 1 期, 69-90 页。
- Son H. H. 和 N. Kakwani (2006 年): “*亲贫式增长的全球评估*”, 工作报告第 31 号, 国际扶贫中心, 联合国开发计划署。
- Tirole J. (1994 年): “政府的内部组织”, *牛津经济报告*, 第 46 号, 1-29 页。
- Townsend P. (2006 年): *社会保障权利和国家发展: 经合组织经验对低收入国家的启示*, 讨论报告第 18 号, 国际劳工局社会保障司, 日内瓦。
- 联合国开发计划署: *2003 年人类发展报告*。
- Van de Meerendonk A. (1997 年): “对德国和荷兰福利状况的测评”, Delsen 和 De Jong 编译, *德国与荷兰的经济: 谁在前谁在后?* Physica Verlag 出版社, 海德堡, 德国。
- Van de Meerendonk A.、A. de Graaf、C. Schmidt-Bens 和 K. Hagemejer (2007 年): *社会标准的经济影响*, 为国际劳工组织提供的报告, 日内瓦 (即将出版)。
- Williamson O.E. (1985 年): *资本主义的经济制度*, Free Press 出版社, 纽约。

世界银行（2005 年）。2005 年世界发展报告：平等和发展，牛津大学出版社，
纽约。

世界银行（2005 年）。*为所有人提供更好的投资环境*，世界银行，华盛顿。
