

保护人民，促进就业

保 护 人 民， 促 进 就 业

应对全球经济危机的国家就业与社会保护政策调查

国际劳工组织提交 G20 首脑峰会的报告，
匹兹堡，2009 年 9 月 24-25 日

国际劳工局
2009 年 9 月，日内瓦

本报告可在国际劳工局因特网网址上查询(www.ilo.org)

ISBN 978-92-2-522732-4(Print)
ISBN 978-92-2-522733-1(Web pdf)

2009 年第一版

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

署名文章、研究报告和其它文稿，文责完全由作者自负，其发表并不构成国际劳工局对其中所表示的意见的认可。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可。同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得，或直接向国际劳工局出版处(International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland)购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送，或通过电子邮件 pubvente@ilo.org 查阅我们的网址：www.ilo.org/publns。

目 录

目 录	v
致 谢	vii
导 言	1
第一章：就业与失业最新趋势，以及对发展中国家情况的讨论	5
1.1 就业下降与失业上升	5
1.2 女性与男性受到不同影响	7
1.3 青年失业	9
1.4 失业与丧失信心的劳动者	9
1.5 世界危机但却带来不同的劳动力市场结果	10
1.6 及时的劳动力市场数据	10
1.7 危机对发展中国家的影响	11
第二章：各国政府为应对危机采取的就业与社会保护措施调查	15
2.1 国际劳工组织的调查	15
2.2 经合组织的情形与评估	19
信息附件 1：应对危机的就业与社会政策措施	27
1. 创造与保持就业的措施	27
1.1 基础设施支出	27
1.2 对企业的直接财政支持	29
1.3 调整劳动条件以适应当前需要	31
2. 评估劳动力市场政策的特点	32
2.1 公共就业服务	32
2.2 技能与培训	34
2.3 雇用补贴	35
3. 支持失业人员与社会保护	36
3.1 目前的津贴制度	37
3.2 社会援助	38
4. 社会对话与工作权利	41

附件 2：国际劳工组织调查国家清单	47
附件 3：采取措施的详情	48
附件 4：对 G20 国家经济刺激措施就业影响的评估	52
附件 5：就业的快速恢复：挑战与选择	55

致 谢

本报告由国际劳工局工作人员起草，做出贡献的包括 Duncan Campbell, Marva Corley-Coulibaly, Philippe Egger, Iyanatul Islam, Bob Kyloh, Nomaan Majid, Moazam Mahmoud, Stephen Pursey, Catherine Saget 和 Valentina Stoevska 等。地区办事处和国家局以及总部业务司局的工作人员在资料收集、政策审议和评论方面做出了贡献。

经合组织相关部分由 John Martin, Stefano Scarpetta 和 Danielle Venn 起草。

有关人士对报告草稿提出了宝贵意见，在此特向其致以衷心谢意，尤其是 Dominique Desruelle (国际货币基金组织), Ariel Fiszbein (世界银行), Jürgen Mayer (联合国贸发会议), Danielle Venn 和 Stefano Scarpetta (经合组织 OECD) 和 Stephen Richards (联合王国)。

导 言

2009 年 4 月 2 日，在关于增长、稳定和就业的伦敦峰会上，20 国集团领导人通过了一项《复苏与改革全球计划》。在其发表的声明的第 26 段，各国领导人强调解决就业问题与危机的社会方面问题，并对国际劳工组织提出了具体要求，内容如下：

“我们认识到危机对人的影响。我们承诺通过创造就业机会和采取收入支持措施，向那些受危机影响的人们提供帮助。我们将为妇女和男子建立一个公平的和家庭友好型的劳动力市场。因此，我们欢迎“伦敦就业大会”和“罗马社会问题首脑会议”的报告以及其中包含的重要原则。我们将通过刺激增长、投资于教育和培训，以及实行积极的劳动力市场政策等支持就业，目标重点是最脆弱群体。我们呼吁国际劳工组织同其他有关组织合作，对现已采取的行动和将来需要采取的行动进行评估。”

本报告是对 20 国集团要求的回应。报告提交给 2009 年 9 月 24-25 日在美国匹兹堡举行的 20 国集团领导人峰会。报告的准备时间非常有限。在阅读本报告时应当结合提交给 20 国集团领导人的另一份伴随文件¹。

¹ 国际劳工局，2009 年，“保护人民、促进就业：从应对危机到复苏与可持续增长”，国际劳工组织致 20 国集团领导人峰会的情况通报，匹兹堡，2009 年 9 月 24-25 日。

本报告结构如下。

第 1 章介绍近期的就业和失业数据，覆盖所有地区和不同收入水平的国家。其中包括对发展中国家在全球金融危机和经济危机中的处境的讨论。

第 2 章介绍一项调查的情况，该调查的目的是了解各国为应对危机，在 2008 年年中至 2009 年 6 月 30 日期间，在就业和社会保护方面采取了或宣布要采取哪些措施。

这些信息是国际劳工组织与各国当局密切合作收集的。调查包括了以下四个广泛领域：

- (i) 刺激劳动力需求；
- (ii) 支持工作岗位、求职者和失业人员；
- (iii) 扩大社会保障和食品安全；
- (iv) 实行社会对话和保护工作中的权利。

调查覆盖 54 个国家，包括所有 20 国集团国家。将通过国际劳工组织网站提供一个更为详细的目录清单，以及对每个国家所采取的措施的简要说明。

本章还包括由经合组织(OECD)撰写的一节，该节对经合组织国家财政和劳动力市场一揽子政策的规模以及对就业的影响进行了审查，并对不同国家所采取的劳动力市场政策措施的主要方向做出判断。

信息附件 1 旨在更具体地说明各国为刺激劳动力需求、保护工作岗位与失业人员、扩大社会保护和促进社会对话所采取的一系列措施。再加上参考最新资料和文献对之做出的初步评论。这是一项初步的和正在进行的工作。将在 20 国集团国家、国际劳工组织三方成员和有关国际组织增加投入的基础上进一步开展这方面的工作。

此信息将提交国际劳工局理事会，在其 2009 年 11 月举行的会议上讨论和审议。

得出的成果将提交 20 国集团，供其领导人就这些问题决定采取任何后续行动之用。

附件 2 列出按地区和收入水平分类的，进入国际劳工组织样本的 54 个国家。

附件 3 提供了包括所有 20 国集团国家在内的 54 个样本国家各自采取的措施清单，国际劳工组织的调查确认各国总共采取了 32 项措施。

附件 4 对各国采取的刺激措施影响就业的总情况进行了评价。按照各项特别措施所保住或创造的就业岗位数量排序。

附件 5 列出视不同经济复苏程度及其影响就业力度而可出现的四种全球就业复苏预期情况。

第一章

就业与失业最新趋势， 以及对发展中国家情况的讨论

2008 年第三季度，绝大多数国家出现了严重的就业岗位损失。根据最新数据，这种情况一直持续到 2009 年第二季度。图 1.1 显示了 20 国集团，以及 20 国集团和另外 34 个国家的对比情况²。

1.1 就业下降与失业上升

在 20 国集团这一组³，就业总数自 2002 年初以来一直呈每年增加 1.6% 的趋势。2008 年 3 月至 2009 年 3 月期间就业总数平均减少了 -0.8%。

失业情况则呈相反趋势(图 1.2)。平均失业率在 2008 年处于上升趋势并延续到 2009 年上半年。20 国集团国家的平均失业率 2009 年 3 月为 8.5%，比上年同期高了 1.5 个百分点。2009 年 3 月样本国家的失业人口总数比 2008 年 3 月高了 23.6 个百分点。

来自更小范围国家的数据表明，2009 年 5 月的失业人数较一年前多 29.6%。

有初步迹象表明情况恶化的速度可能放缓。根据数目有限的国家 2009 年 4—6 月份的数据，与 2009 年一季度相比，失业增加的速度已经开始慢下来。

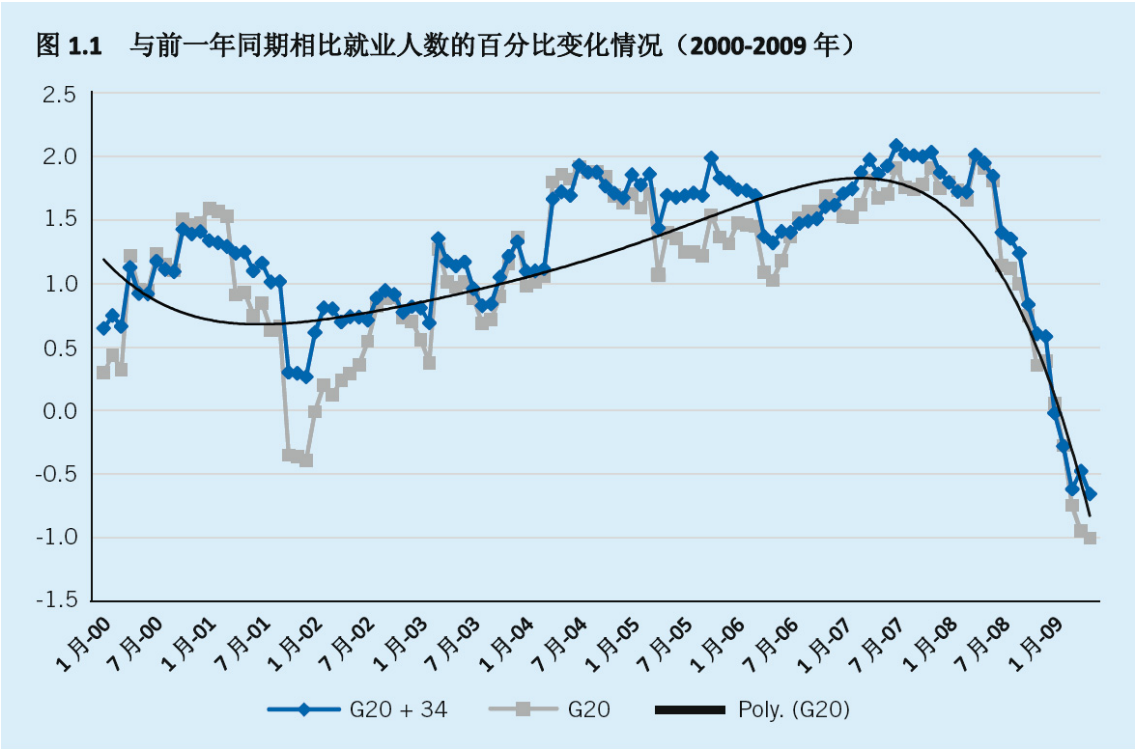
表 1.1 显示 34 个国家，包括 20 国集团国家的最新(截至 2009 年 7 月)失业率。在这 34 个有 2009 年季度或月度统计数据的国家(其中包括 17 个 G20 国家中的 16 个)，有 31 个国家的失业率高于去年。只有印度尼西亚、菲律宾和毛里求斯 3 个国家 2009 年初的失业率较去年下降。

在有 2009 年一、二季度数据的国家中，西班牙的失业率上升近 8 个百分点，爱尔兰、拉脱维亚和土耳其上升超过 5 个百分点，美国为 4 个百分点，捷克为 3 个百分点，加拿大为 2.5 个百分点，乌克兰为 2.2 个百分点，联合王国为 1.9 个百分点，法国为 1.5 个百分点，俄罗斯为 1.4 个百分点。巴西 2009 年 7 月的最新失业率(8%)实际上低于 2008 年 7 月。

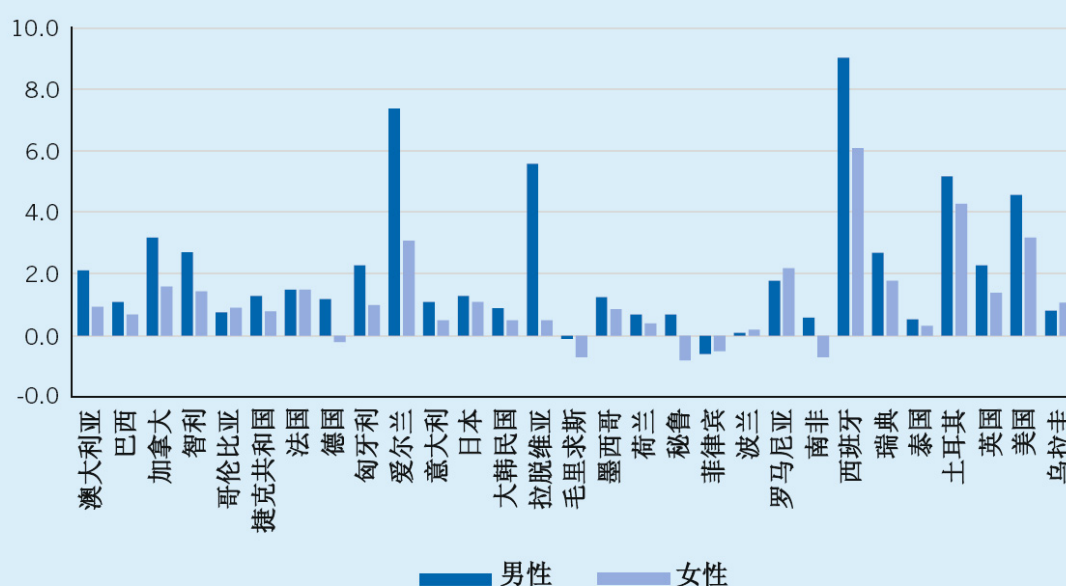
20 国集团中多数国家都在过去的 12 个月当中经历了失业人数的大幅增加。从 2008 年 6 月到 2009 年 6 月，美国的失业总

² 见表 1 的 34 国清单。

³ 关于缺少月度或季度统计数据的中国、印度和沙特阿拉伯 3 个国家，一般认为其与同组国家的平均情况相似。



1.3 按性别的失业率，一年来的百分比变化（以 2009 年最近的一个月计）



资料来源：国际劳工局统计司, <http://laborsta.ilo.org>。

人数增加 69%，加拿大增加 44%，澳大利亚增加 42%，韩国增加 26%，乌克兰增加 22%。到 2009 年 5 月，过去一年内俄罗斯的失业人数增加 83%；到 2009 年 4 月，土耳其增加 55%；到 2009 年 3 月，联合王国增加 38%。巴西的失业人数自 2009 年 1 月起呈上升趋势。

中国城镇地区的就业机会也有明显减少。2009 年第一季度，城镇地区就业总数相对于 2008 年同期增加了 120 万或者说增加了 1%，大大低于 2007-2008 年同期 2.6% 的增幅。

一些国家的制造业就业人数急剧减少。除其他国家外，加拿大，美国，西班牙和联合王国比 2008 年同期下降了 10% 以上。

表 1.1 还显示，有 17 个国家的失业率创过去 40 年来历史新高⁴。在这些国家(13 个国家)中，多数失业率在 2009 年初均低于历史最高位。2009 年，有 3 个国家(日本、瑞典和美国)的失业率同于或者非常接近于历史最高位，一个国家(土耳其)则超过了历史最高位。

1.2 女性与男性受到不同影响

无论女性还是男性的失业率都一直在增加。但女性的失业率平均高于男性。2009 年头几个月，在有数据的 29 国中的大多数国家，女性失业率增加的速度比男性慢。其结果是，在土耳其、墨西哥、澳

⁴ 这里的失业率并不具有严格的可比性，因为在如此长的时期内相关定义和方法都有很大改变。

表 1.1 失业率(2009 年的最近月份)及其与 2008 年相应月份比较的变化

国家	最近月份	来源	失业率 (%)	年度变化 (pps)	过去 40 年当中的最高失业率 (%)	年份	工资性就业 (所占百分比)
毛里求斯	02/09	劳动力调查	8.0	-0.2			80.0
南非	05/09	劳动力调查	23.6	0.5			84.4
阿根廷	02/09	劳动力调查	8.6	0.2			75.8
巴西	05/09	劳动力调查	8.8	0.9	14.1	1981	76.1
加拿大	06/09	劳动力调查	8.1	2.5	12.0	1983	83.9
智利	04/09	劳动力调查	10.2	2.3			68.7
哥伦比亚	04/09	劳动力调查	11.9	0.8			48.9
墨西哥	02/09	劳动力调查	5.1	1.1	6.2	1995	67.1
秘鲁	03/09	劳动力调查	9.3	0.0			61.5
美国	06/09	劳动力调查	9.7	4.0	9.7	1982	93.4
乌拉圭	05/09	劳动力调查	8.1	0.9			69.8
澳大利亚	06/09	劳动力调查	5.7	1.6	10.6	1993	88.7
中国	12/08	估计	4.2	0.2			
日本	05/09	劳动力调查	5.2	1.2	5.4	2002	86.4
印度尼西亚	02/09	劳动力调查	8.1	-0.3			27.7
韩国	06/09	劳动力调查	3.9	0.8	7.0	1998	69.6
菲律宾	04/09	劳动力调查	7.5	-0.5			51.9
泰国	02/09	劳动力调查	2.1	0.4			
捷克	05/09	行政记录	8.0	3.0	8.9	2000	83.4
法国	02/09	劳动力调查	8.9	1.5			89.1
德国	06/09	行政记录	8.1	0.6	11.1	2005	88.4
匈牙利	02/09	劳动力调查	9.7	1.7			87.2
爱尔兰	02/09	劳动力调查	10.1	5.5	16.9	1986	82.6
意大利	02/09	劳动力调查	7.9	0.8	12.0	1987	74.8
拉脱维亚	03/09	行政记录	10.7	5.8			88.5
荷兰	04/09	官方估计	4.6	0.5			86.8
波兰	05/09	行政记录	10.8	0.8	19.9	2000	77.1
罗马尼亚	05/09	行政记录	5.8	2.0			69.2
俄罗斯	02/09	劳动力调查	8.5	1.4	12.9	1999	92.7
西班牙	02/09	劳动力调查	17.5	7.9	22.9	1995	83.0
瑞典	04/09	劳动力调查	8.3	2.3	8.2	1993	89.5
土耳其	04/09	劳动力调查	14.9	5.0	10.5	2003	60.2
乌克兰	03/09	劳动力调查	9.5	2.4			82.0
联合王国	02/09	劳动力调查	7.1	1.9	11.8	1984	86.2

资料来源：国际劳工局统计司，<http://laborsta.ilo.org>。

所列数据为国际劳工组织在 2009 年 7 月 20 号之前获得，来自官方的国家统计机构、出版物和网站。数据按国家定义得出，未经季节性调整，国际劳工组织也没有进行调整或修改。

表 1.2 丧失信心的劳动者

国家	阶段	丧失信心的劳动者(千人)	失业率(%)	扩展的失业率(%)
南非	09 年第 2 季度	1517	23.6	29.7
巴西	09 年 3 月	927	9.0	12.6
墨西哥	09 年第 1 季度	5656	5.1	15.6
美国	09 年 6 月	2176	9.7	10.9
捷克	2008	11	4.4	4.6
法国	2008	128	7.4	7.8
德国	2008	255	7.5	8.0
匈牙利	2008	138	7.8	10.8
意大利	2008	1810	6.7	13.0
荷兰	2008	115	2.8	4.0
波兰	2008	488	7.1	9.7
葡萄牙	2008	24	7.6	8.0
罗马尼亚	2008	299	5.8	8.5
西班牙	2008	348	11.3	12.7
土耳其	2008	681	9.4	11.9
联合王国	2008	74	5.6	5.9

资料来源：各国统计网站和欧盟统计局数据库。扩展的失业率，是用失业人数与丧失信心的劳动者人数之和，除以经济活动人口数与丧失信心的劳动者人数之和得出的。丧失信心的劳动者的定义在各国可能不一样。

大利亚、匈牙利和德国，失业率性别差距出现暂时逆转，目前男性失业率高于女性。但如果劳动力市场持续疲软的话这种情况可能出现改变。

由于不同职业的性别构成，一些国家的男性首当其冲地受到工作岗位损失的冲击。到 2009 年 5 月的过去一年内，巴西男性的失业增加人数是女性的两倍。2009 年 6 月美国男性失业人数比 2008 年 6 月多了差不多 80%；而同期女性失业只增加 57%。出现类似情况的还有澳大利亚、加拿大、智利、哥伦比亚、墨西哥、新西兰、韩国、泰国、拉脱维亚、西班牙、瑞典、联合王国和土耳其等国家。

在另外一些国家，女性则受到首当其冲的冲击，例如亚洲的纺织品出口行业。最近几个月的数据显示，女性失业的增加正在迅速赶上男性。

1.3 青年失业

在已公布数据的国家，2009 年上半年的青年(15-24 岁)失业率与 2008 年相比显示出强劲增加。例如，欧盟(27 国)2009 年 6 月的青年失业率达到 19.7%，与 2008 年 7 月的 15.4%相比，增加了超过 4 个百分点(欧盟统计局)。类似的急剧增加也出现在其他国家包括日本、挪威、土耳其和美国等。

1.4 失业与丧失信心的劳动者

就业和失业统计并不充分反映就业问题的(严重)程度。除失业人数增加外，很多国家还正在出现丧失信心的劳动者人数大增的现象。这是一个可以工作，有工作愿望，但并未主动寻找工作的处于劳动年龄的群体，如果将其考虑在内，失业人员总数及失业率都将有大幅增加。表 1.2 以

表 1.3 GDP 下降与失业上升的国别情况

2009 年 GDP 预计下降情况	观测到的失业上升	
	急剧上升(>1.6 个百分点)	温和上升(<1.3 个百分点)
急剧下降(>4%)	西班牙、联合王国	德国、意大利、日本、墨西哥
温和下降(<3%)	澳大利亚、加拿大、美国	巴西、印度尼西亚

资料来源：2009 年 GDP 数据来自国际货币基金组织，失业数据来自表 1.1。

表 1.4 劳动力调查的频率

	国家数量
月度调查	19
季度调查	46
半年度调查	1
年度调查	78
2004-08 年进行过不定期调查：	
调查过一次	17
调查过二次	6
调查过三次	14
国家总数	181

资料来源：国际劳工局。

2008 年数据为主，显示了丧失信心的劳动者的规模，他们甚至在危机前就已存在。

工作岗位的损失和失业，尤其是在长期存在的情况下，导致高昂的个人和社会成本，表现形式包括丧失技能、丧失信心、医疗保健费用增加和犯罪率上升。由斯蒂格利茨(Stiglitz)教授和塞恩(Sen)教授主持的一个对经济表现和社会进步进行测量的委员会，通过现有指标的不完全记录对这些成本做了重要提示⁵。

1.5 世界危机但却带来不同的劳动力市场结果

经济活动减少时，就业岗位的数量也会减少而寻找工作的人数增加。这是数据描绘的现实。GDP 的急剧(或温和)下降从逻辑上说将导致失业的急剧(或温和)上升。

这在一些国家已经得到印证，正如表 1.3 分别显示的西班牙和巴西的情况。然而，在一些国家(如德国和墨西哥)GDP 的大幅下降仅造成失业的温和上升。而有的 GDP 仅温和下降(相对而言)的国家失业却急剧上升。对这些差异只能解释为国家情况和劳动力市场政策存在差异。

事实上，大幅衰退可以因一些情况得到缓冲，包括大量增加非全日制就业(例如在德国)，人们退出劳动力市场(例如在日本)或者更多的人可以工作但不积极求职(例如墨西哥丧失信心的劳动者)，以及非正规部门就业人数增加(例如可能是在印度尼西亚，那里只有不到 30%的劳动力从事工资性就业)。

相反，对于加拿大和美国失业急剧增加，同时经济活动收缩却较为温和(2009 年 GDP 分别下降 2.3 和 2.6，德国和日本则为 6 以上)的情况，可以用这两个国家具有反应性更强的就业关系来解释。

1.6 及时的劳动力市场数据

全面且及时的劳动力市场状况数据，对于信息丰富的公众讨论和政策制定都是必不可少的。然而，数据严重缺乏在这一领域是普遍情况。在 181 个国家中，有 65 个国家(占 36%)开展月度或季度劳动力调查，而 116 个国家仅进行年度调查，有些还是不定期的。

⁵ 见：www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm。

表 1.5 人均 GDP 的变化(按国家类别)

	2007-2008 年	2008-2009 年
发达国家	2.3	-3.3
转型国家—独联体国家	7.7	-4.2
转型国家—中东欧国家	6.5	-1.8
发展中石油出口国家	5.1	0.4
发展中高收入国家	3.4	-4.7
发展中中等收入国家	7.4	2.4
最不发达国家	6.7	2.1
所有国家	4.1	-1.7
发展中高制造业出口国	7.4	2.4
发展中高商品出口国	6.3	2.4

根据国际货币基金组织（2009 年）数据计算。《世界经济展望》，2009 年 4 月。

注释：高制造业出口国的标准为制造业出口额占全部出口额的一半以上。高商品出口国的标准为商品出口额占全部出口额的一半以上。高商品出口国和高制造业出口国也属 123 个发展中国家之列。

1.7 危机对发展中国家的影响

作为全球危机的结果，与 2007-2008 年相比，大多数发展中国家⁶在 2008-2009 年将经历经济增长的下降。以下表 1.5 列出按国家类别划分的增长率情况。

在表 1.5 所列的所有国家类别中，除两类国家，即中等收入发展中国家和最不发达国家外，在 2008-2009 年都显示出人均 GDP 的负增长。这种情况同样存在于发展中高制造业出口国和高商品出口国两类国家。人均 GDP 最大负增长出现在转型独联体国家。对大多数发展中国家来说是增长率的大幅下降但不是负增长。

⁶ 按联合国分类标准界定的最不发达国家 (<http://unstats.un.org/>)。在余下的发展中国家中，要除去高收入发展中国家(2003 年人均 GDP 为 10000 美元以上)和石油出口国家(石油出口占全部出口的 50%以上)；它们被包括在中等收入发展中国家当中。中等收入发展中国家与最不发达国家被视为“核心”发展中国家。

以下表 1.6 显示在两个连续时段，即 2007-2008 年和 2008-2009 年期间人均 GDP 出现负增长的国家数目。后一个时段的数字是估计的。

表 1.6 显示，在世界几乎所有发达国家和大部分转型国家，2008-2009 年的人均 GDP 都出现负面变化。但我们看到，在大多数“核心”发展中国家⁷负增长的情况却相对较少。在最不发达国家和中—低收入发展中国家(约占发展中国家总人口的 17%)当中，只有很少国家—92 国中的 29 国—预计在 2008-2009 年出现经济负增长。

对 123 个发展中国家中的 81 个国家(约占发展中国家总人口的 83%)，国际货币基金组织预测其 2008-2009 年经济为正增长。不过，这些国家差不多普遍存在增长

⁷ 占发展中国家数目 75%以上及人口 93%以上的中等收入国家和最不发达国家，被称为“核心”发展中国家。国家分类详情请见 Ghose, Majid 和 Ernst(2008 年)：“全球就业挑战”，国际劳工局。

表 1.6 人均 GDP 出现负增长的国家数目(购买力平价)

	与上年同期比较的增长	
	2007-2008 年	2008-2009 年
发达国家	1/23	22/23
转型国家—独联体国家	0/12	6/12
转型国家—中东欧国家	2/13	11/13
发展中石油出口国	1/17	5/17
发展中高收入国家	1/14	8/14
发展中中等收入国家	0/44	19/44
最不发达国家	1/48	10/48
所有发展中国家	3/123	42/123
发展中高制造业出口国家	0/27	11/27
发展中高商品出口国家	1/20	6/20

根据国际货币基金组织(2009 年)数据计算。

放缓的情况。在约占发展中国家总人口 52%的 24 个国家，2008-2009 年人均 GDP 增长率仍然超过 3%。其余 57 个正增长国家的人均增幅预计不到 3%。

关于贫困率的实际数据是危机之前的。根据增长与贫困之间的历史关系，很可能在这些增长放慢的国家，减贫的速度也将下降。因为在经济负增长的国家贫困率会有增加。

这些变化对实现关于减贫的联合国千年发展目标将造成不利影响，虽然尚不清楚其将如何影响到全球的贫困发生率⁸。联合国在论及 2009 年中期最新世界经济形势时指出：“危机对世界经济和社会发展构成严重威胁，包括千年发展目标和其他国际协商一致的发展目标的实现⁹。”

⁸ 陈和 Ravallion (2009 年)：“全球金融危机对世界上最贫困国家的影响”。作者表明，在全球范围内，按每天 2 美元标准计算的贫困率将继续从 42%下降到 39%，按每天 1.25 美元标准将从 21%降到 18%。

⁹ 联合国，2009 年，“2009 年世界经济形势与展望”，纽约。

联合国估计，与不发生危机的情况相比，另有 7300 万到 1.03 亿人口将继续处于或者陷入贫困。这相当于发展中国家的贫困发生率增加了 1.3%。世界银行估计，2009 年有一半发展中国家的极端贫困现象将增加¹⁰。

联合国贸发会议在其《2009 年最不发达国家报告》中指出，“全球经济危机对最不发达国家的影响可能是如此之严重，以至于‘一切照旧’已不再可能。这使对发展模式的重新思考成为必须。¹¹”

由于外贸出口、吸收外资和国外汇款的大幅下降，经济危机对发展中国家和转型国家造成很大冲击。经常性帐户赤字扩大和汇率下降的情况也在发生。所有这些问题分别和共同影响着人民的工作和生活条件。

¹⁰ 世界银行：《2009 年全球监控报告》。

¹¹ 联合国贸发会议：“2009 年最不发达国家报告”，联合国，日内瓦。

出口下降往往意味着现代部门就业岗位，即相对于非正规经济劳动者而言“好”的就业岗位的损失。而资本流入下降将影响未来的就业增长速度。这两种情况不仅增加失业，而且也使本已十分膨胀且就业不足较严重、生产率较低的非正规经济更加扩大。国外汇款的减少将降低那些可能处于贫困线上下，依靠这些汇款生活的家庭的消费水平。

在贫困家庭作为劳动者或生产者直接参与出口经济活动的情况中，出口商品价格的下跌将更为直接地影响到他们的生活水平。

在拉美和加勒比地区，与 2008 年第一季度的 7.9%相比，2009 年第一季度的平均失

业率上升至 8.5%，相当于增加了 100 多万失业人口。

印度尼西亚和泰国的最新官方数据证实了非正规就业的扩大¹²。印度尼西亚 2008 年 2 月至 2009 年 2 月工薪雇员的人数增加 1.4%，而同期非农临时工的人数则增加了 7.3%。泰国 2009 年第一季度的数字显示，工薪雇员增加了 10.4 万人或者说 0.6%，全部是政府部门扩大招聘的结果。另一方面，自有帐户的和为家庭作贡献的工人合起来较前一年增加了 56.6 万人或者说 3.2%。这表明就业质量低的非正规工作有明显增加。

危机对发展中国家，尤其是低收入发展中国家人民的全面影响仍有待更充分的评估。

¹² Huynh, P. Kapsos, K. Beom Kim K., Sziraczki, G. 2009。 “当前全球经济危机对亚洲劳动力市场的影响”，国际劳工局，曼谷。

第二章

各国政府为应对危机采取的就业与社会保护措施调查

本章分为两大节。第 1 节列出国际劳工组织本次调查所了解的，各国为应对危机在以下四个广泛领域采取措施的情况：

- (i) 刺激劳动力需求；
- (ii) 支持工作岗位、求职者和失业人员；
- (iii) 扩大社会保护和食品安全；
- (iv) 实行社会对话和保护工作中的权利。

根据这四个主题共确定了 32 项具体措施，形成了调查的基础。

这 32 项措施在伦敦就业大会(2009 年 3 月 24 日)决议、扩大的 8 国集团罗马社会问题峰会(2009 年 3 月 29-31 日)决议，以及 2009 年 6 月国际劳工大会通过的《全球就业契约》中得到反映。

第 2 节是由经合组织编写的。该节对经合组织国家财政和劳动力市场一揽子政策的规模进行审查并评估其就业影响，成为对第 1 节所作分析的补充。该节广泛采用了经合组织《2009 年就业展望》关于就业危机的分析。

已采取措施的就业影响

国际劳工组织对正在做出的政策回应所产生的影响的规模进行了评估。虽然失业率以及其它反映劳动力市场困境的指标在过去 12 个月当中明显上升，但如果没有采取这些措施情况将会更糟。以国际货币基金组织的计算为基础，国际劳工组织估计，相机进行的财政扩张加上自动稳定机制将在 2009 年为 20 国集团国家创造或保住 700 万到 1100 万个就业岗位。这些岗位相当于 2009 年上半年有关国家失业总数的 29-43%。如果没有这些开支的话失业率肯定还要高得多。关于这一估计的详情见附件 4。

2.1 国际劳工组织的调查

调查所需资料由国际劳工组织从 54 个国家的官方来源收集¹³。调查样本包括所有 20 国集团国家并照顾到地区以及收入类别的平衡。

¹³ 见附件 2 清单。

调查涵盖了各国于 2008 年年中到 2009 年 6 月 30 日期间宣布或采取的就业与社会保护方面的新措施。因此它不包括 2008 年 6 月之前已有的措施。此外，资料仅限于由国家或联邦政府采取或宣布的措施，不包括下面各级各类实体采取的行动。

附录 3 提供了一个每一个国家根据国际劳工组织在其调查中确定的 32 项内容所采取的措施的清单。

已采取的措施综述

2008 年年中到 2009 年 6 月 30 日期间，各国采取的措施包括：

通过以下手段刺激创造就业岗位：

- (i) 对各类基础设施进行公共资源投资；
- (ii) 通过特别是面向小企业的信贷工具、减税和技术指导提供额外支持；
- (iii) 为企业提供补贴和社会保障缴费减免，从而降低为保住原有工人的岗位和鼓励雇用新人所需的成本；
- (iv) 通过缩短工时、向受影响的工人提供非全额失业津贴、降低劳动力成本和执行培训计划等保住原有工人的岗位。

通过以下手段向工人及其家庭提供收入支持：

- (i) 延长失业津贴；
- (ii) 延长、调整医疗津贴和退休津贴；
- (iii) 扩大现金转移支付计划和社会援助计划。

通过以下手段支持失业人员和求职者：

- (i) 强公共就业服务；

- (ii) 扩大培训计划与设施。

通过以下手段鼓励社会对话，以及就应对危机的措施与工商界和劳工团体进行协商：

- (i) 工商界、劳工团体与政府开展的国家级和部门级协商；
- (ii) 工商界、劳工团体与政府达成的国家级和部门级协议；
- (iii) 企业级协商和协议。

在国际劳工组织调查确定的 32 项措施中，每个国家(在国家或联邦一级)平均采取了 10 个多一点的措施(在标明的时间内)。就前面提到的四个广泛领域中的每个领域而言，每个国家平均采取差不多 4 项措施刺激劳动力需求，2-3 项措施支持求职者和失业人员，2-3 项措施扩大社会保障，以及 1 项措施促进社会对话和工作中的权利。

表 2.1 显示在国际劳工组织调查确定的 32 项措施中，每个国家采取措施的次数。

取决于其所属的收入类型，可以清楚地看到各国采取措施的不同模式。平均来看低收入国家采取的措施数量略少，高收入国家采取的措施稍多。所有国家都高度重视以创造就业岗位为目标的，对基础设施的新投资或额外投资。但是，中低收入国家也投入大量资金扩大社会保护，而高收入国家则对劳动力市场政策投入更多。表 2.2 说明所采取措施的不同构成情况。

采取措施的数量与措施的有效性无关。干预并非多多益善。数量较少但整合良好的一揽子措施，可能胜过一大把规模小、资金支持不足和/或设计不善的干预措施。

表 2.1 样本国家采取措施的次数

1. 刺激对劳动力的需求 (%)	2. 支持工作岗位、求职者和失业人员 (%)
用于基础设施建设的额外财政支出	87.0
用就业标准衡量	33.3
用绿色标准衡量	29.6
公共就业	24.1
新的或扩展的定向就业计划	51.9
中小企业贷款机制	74.1
中小企业公共投标机制	9.3
中小企业补贴和税收减免机制	77.8
3. 扩大社会保护和食品安全	4. 社会对话和工作中的权利
社会保障减税	29.6
额外的现金转移支付	53.7
增加医疗保险津贴	37.0
调整养老金	44.4
调整最低工资	33.3
面向移民的新保护措施	14.8
实行食品补贴	16.7
对农业提供新支持	22.2
	59.3
	35.2
	11.1
	3.7
	3.7
	22.2
	13.0

资料来源: 国际劳工组织调查。

表 2.2 按措施类别和国家收入分组的采取措施数量

按收入分组的国家样本	刺激劳动力需求	支持工作岗位、求职者和失业人员	扩大社会保护和食品安全	社会对话与工作权利	共计
低收入国家 (10 个)	2.9	1.2	2.3	0.8	7.2
中低收入国家 (10 个)	3.8	2.3	3.2	1.4	10.7
中高收入国家 (17 个)	3.9	2.9	2.5	1.6	10.9
高收入国家 (17 个)	4.4	3.7	2.3	1.8	12.2
平均数	3.8	2.5	2.6	1.4	10.3

资料来源: 国际劳工组织调查。

只有对相关措施的效果进行更详细分析, 才能就此做出评估。

财政措施的规模和构成

国际货币基金组织报告说, 在 20 国集团中的先进国家, 2009 年机动性财政措施的平均规模为 GDP 的 1.9%和基础设施支出的大约 30%; 在其中的新兴市场国家和

发展中国家, 为 GDP 的 2.2%和基础设施支出的大约 50%¹⁴。

对低收入国家, 国际劳工组织估计这些国家正在将平均约占 GDP1%的资金用于增加基础设施, 而中等收入国家占 GDP 的

¹⁴ Horton Mark, Manmohan Kumar, Paolo Mauro 等著: “公共财政状况: 跨国财政观测器”, 国际货币基金组织, Staff Position Note, 2009 年 7 月。

表 2.3 2009 年基础设施开支占 GDP 的百分比

孟加拉国	0.1	埃及	0.8	秘鲁	2.2
柬埔寨	0.2	约旦	2.2	罗马尼亚	1.0
智利	0.4	肯尼亚	1.5	坦桑尼亚	1.6
哥伦比亚	0.2	马来西亚	0.6	乌拉圭	1.6
哥斯达黎加	0.8	巴基斯坦	0.2	越南	1.7

资料来源：国际货币基金组织国家报告；国际劳工组织调查。

0.7%。表 2.3 提供了部分国家的基础设施开支情况。

措施的时间安排

在国际劳工组织调查过的措施中，有一半说明了开始执行的日期。在公布的措施中，绝大部分于 2009 年内生效，小部分(百分之五)在 2010 年生效。宣布措施的时间明显集中在 2009 年 1 月份和 4 月份。伦敦首脑会议是 2009 年 4 月 2 日举行的。大约 15%的措施在时间上是有限定的，主要涉及企业减税、面向失业人员的社会援助，以及向移民工人提供的社会保护权利。

用于弱势群体的专项开支¹⁵

不同收入水平的所有国家都致力于对更弱势的社会群体增加开支。在所有调查样本中以下做法尤其值得介绍。

- 29%的国家将失业保险津贴范围扩大到新的劳动者类别，包括那些社会保障缴费时间较短的人员和工时被减少的工人。总共有 10%的人员提高了失业津贴水平或延长了给付期；有时只针对某些求职人员群体，如老年工人。此外，

13%继续维持失业保险制度不变的国家采取了为特定失业群体提供新支持、减税和保持社会保障权利等项措施。

- 23%的国家对移民工人采用新的社会保护措施，例如教育、信贷和工作许可便利、劳动力市场信息服务和有针对性的就业计划。
- 25%的各类发展水平国家为中老年人提供专门支持。
- 6%的低收入和中低收入国家采取措施加强生育保护。
- 17%的高收入国家实行了增加妇女就业的政策，包括生育和育儿假结束后回到工作岗位、面向贫困者的妇女就业配额计划、使职业责任与家庭责任更好地结合等。
- 55%的国家加大了对低收入家庭的支持力度。在中高收入和高收入国家，这类专门支持措施有三分之二是面向有子女的低收入家庭。在低收入国家和中低收入国家，面向贫困人口的特别转移支付定位于最弱势的贫困群体，例如残疾人，贫困妇女、贫困的种姓人群、寡妇和回国移民。4%的国家实施了“让就业有利可图”措施，通过个人所得税减免进一步鼓励低收入劳动者进入劳动力市场。

¹⁵ 联合国报告：“全球冲击与弱势群体预警机制(GIVAS)”。国际劳工组织对该报告做出贡献，主要是对危机影响弱势人群的情况进行审查。

- 48%的国家将就业计划定位于贫困人口。其中有一半国家的就业计划在贫困或最不发达地区实施，其他则针对穷人和弱势(低技术、长期失业)劳动者群体。
- 33%的国家采取了提升青年就业能力的其他措施。经济发展水平越高的国家越有可能采取面向青年人的措施。19%的国家实行了新的青年培训计划；6%的国家采取措施鼓励雇主雇用青年人，例如降低社会保障缴费率。

表 2.4 列举了各国采取的面向特定人群的措施。

2.2 经合组织的情形与评估

本节对经合组织国家财政和劳动力市场一揽子政策的情况进行审议，表明各国间在机动性措施与自动稳定机制的相对重要性方面差异很大。

本节广泛采用了各国对一份经合组织/欧盟调查表的答复材料，该调查表的目的是对危机期间成员国实行机动性政策的情况进行审议；还采用了经合组织秘书处对财政一揽子政策影响就业的分析结果。

量化针对危机的政策反应

本章上一节表明，许多国家正在采取措施减轻危机对劳动力市场的影响。本节提供了经合组织国家为应对危机实行的财政和劳动力市场一揽子政策的有关数据。结果表明，各国间在政策的规模和构成，以及机动性措施与自动稳定机制的相对重要性等方面差异很大。这种情况确实存在，尽管各国采取的政策措施往往十分相似(至

少是在发达国家之间进行比较)。本节借助经合组织就这一主题最近所做的工作，对这些政策影响就业的情况做出评价。

财政刺激政策套件和自动稳定机制

各国之间为应对危机推出的一揽子财政政策有很大差别，包括政策的规模，以及税收和支出措施及时间安排方面的不同之处(图 2.1)。机动性财政刺激措施的规模差异是多种原因造成的，包括经济下滑的严重程度、自动稳定机制的力量，以及政府发行债券能力受到的限制等。在已制定刺激经济政策的经合组织各国，相对于支出的增加，税收措施(即减税)的相对重要性差别很大。削减个人所得税是税收措施的最主要部分。同时，降低雇主的社会保障缴费标准也是相当普遍的做法，尽管在大多数情况下幅度较小。很多支出措施属于基础设施建设和其他公共投资计划，包括那些已做好规划又被提前了的措施。一些国家还扩大了对低收入家庭的收入转移支付。大多数国家需要在 2009 年内将一批刺激计划付诸实施，也有不少国家将相关措施延展到若干年之内。这意味着，经济刺激计划将继续支持这些国家的总需求到 2010 年。

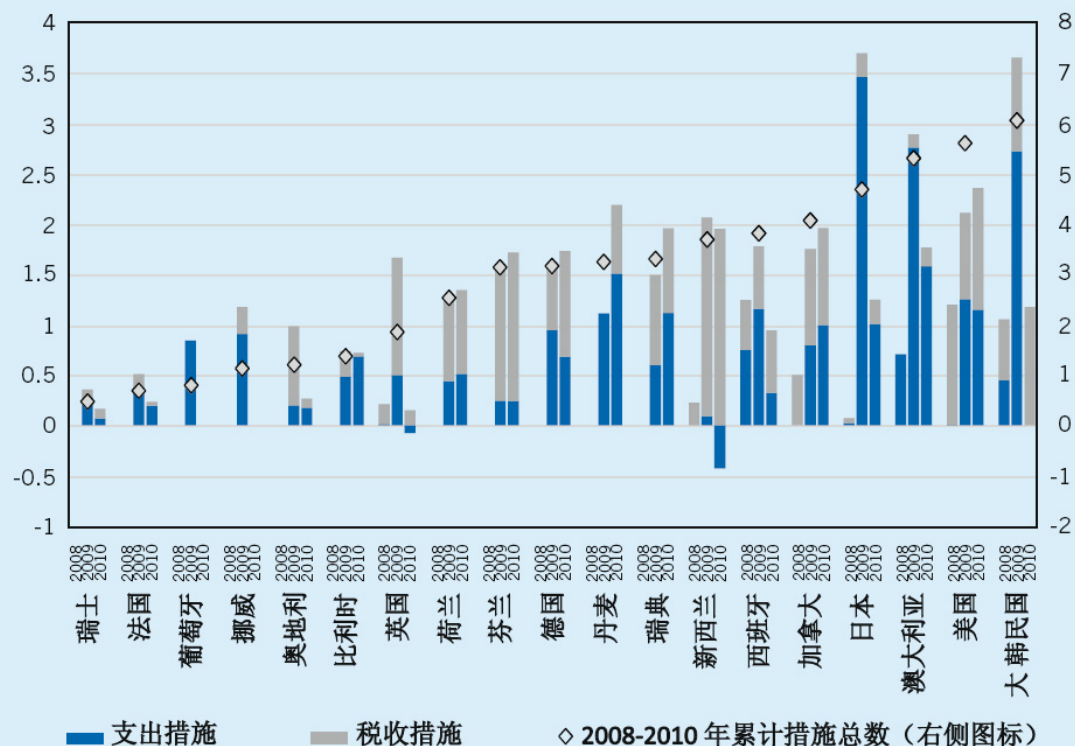
除机动性措施外，大多数发达国家在其税收和福利制度中都拥有所谓的“自动稳定机制”，当经济状况恶化时它们自动支持总需求。这类机制包括失业保险和其他社会保障措施，其作用是弥补因失业或工作时间减少导致的收入损失，从而稳定家庭收入。图 2.2 表明，在有数据的国家当中，自动稳定机制的相对规模各不相同。在北欧国家和那些公共社会开支，特别是

表 2.4 面向特定人群的措施部分实例

	低收入国家	中低收入国家	中高收入国家	高收入国家
加大对低收入家庭的支持力度	肯尼亚(智残人)、孟加拉国(贫困妇女和其他人)、尼泊尔(儿童、中老年人、贫困的种性人群)、越南	印度(寡妇、残疾人)、中国(返乡农民工)、菲律宾(CCT*、赤贫人群)	阿根廷、巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、秘鲁、洪都拉斯、南非、马来西亚、智利、罗马尼亚、俄罗斯	捷克、法国、德国、匈牙利、意大利、联合王国、韩国、美国、澳大利亚、沙特阿拉伯、西班牙
加强面向贫困人口的就计划	柬埔寨(农村地区小型项目)、越南(最贫困地区的基础设施建设)	菲律宾、巴基斯坦、印度、南非	乌拉圭(长期失业人员和中老年失业人员)、秘鲁(低收入青年人)、塞尔维亚(地区计划)、土耳其(贫困地区)、中国(较难获得贷款的地区)、墨西哥(贫困地区)	法国、荷兰(低技能、低工资人员)、罗马尼亚(贫困地区)、俄罗斯(单一经济活动城市)、西班牙(失业人员)、智利(高失业地区)、多米尼加(低收入家庭)、美国(农村或贫困近邻贷款)、沙特阿拉伯(欠发达地区)、韩国(低收入、贫困地区)、日本和澳大利亚(残疾人)、匈牙利(不景气地区)
扩大养老金覆盖面或提高待遇水平，向老年人提供支持	坦桑尼亚(联合共和国)、肯尼亚、孟加拉国、尼泊尔	中国	罗马尼亚、俄罗斯、多米尼加、南非、智利	西班牙、美国、韩国
扩大失业津贴/补贴的覆盖面	越南	乌克兰	波兰、罗马尼亚、乌拉圭、智利、中国	法国、德国、匈牙利、意大利、荷兰、加拿大、日本
提高失业津贴水平/延长给付期限			俄罗斯、巴西	捷克、加拿大、美国
保护移民工人的措施	孟加拉国、尼泊尔、越南	印度(克拉拉邦)、约旦、埃及、菲律宾、巴基斯坦	巴西	巴林、荷兰、巴巴多斯、日本
加强生育保护	孟加拉国	印度、约旦		
家庭友好型政策/促进妇女就业		印度、南非/约旦	智利、俄罗斯	韩国、日本、荷兰、匈牙利
扩大培训和面向青年的就业措施	肯尼亚(重新分配用于青年的资源)	菲律宾(扩展就业计划)、约旦(面向青年、培训的基础设施建设)	土耳其(鼓励就业措施、培训)、南非(公共工作)、阿根廷(培训)、哥伦比亚(培训)、多米尼加(培训)、秘鲁(就业计划)、俄罗斯(培训)	日本(公共就业服务)、韩国(鼓励就业措施)、法国(培训)、德国(培训)、联合王国(培训)、美国(鼓励就业措施)、荷兰(培训和就业计划)

*CCT：有条件的现金转移支付。

图 2.1 财政刺激一揽子政策占 2008 年 GDP 的百分比，2008-2010 年



注释：此分析包括所有采取了积极的财政刺激政策，并能就这些政策 2008-2010 年的情况提供完整资料的经合组织国家。国家顺序按 2008-2010 年累计财政影响的总量升序排列，以 2008 年 GDP 为基准。

资料来源：经合组织以其“经济展望数据库”为基础进行的估计。

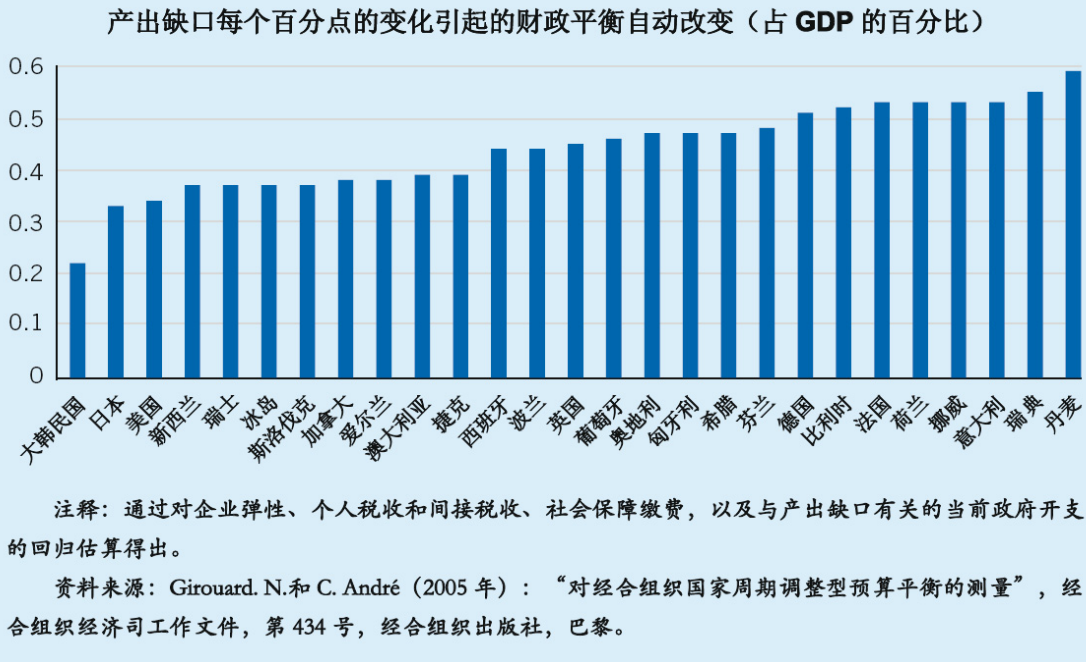
失业津贴和其他社会保护津贴规模较大，税收收入更具循环性的国家，自动稳定机制的力量是最强的。在大多数经合组织国家，自动稳定机制在当前的低迷情况下发挥的刺激作用，有望大于机动性财政措施的作用¹⁶。那些已制定最大规模财政刺激一揽子政策的国家(例如韩国和美国)，往往也具有自动稳定机制相对薄弱的特点，表明这两种财政刺激方式在相当程度上是可以相互替代的。

¹⁶ 《经合组织经济展望》，85 期，经合组织出版社，巴黎，2009 年。澳大利亚和美国是经合组织中机动性财政刺激的作用有望大于自动稳定机制作用的仅有的两个国家。详情见《中期经济展望》，经合组织出版社，巴黎，2009 年。

评估财政刺激措施对就业岗位的影响

目前情况下，对财政政策促进经济活动和就业的效果很难精确衡量。但经合组织仍试图对财政刺激措施的就业效果做出评估。具体做法是，将经合组织在考虑到相关措施的扩张效果情况下做出，并可以作为基准加以使用的最新就业预测，与不考虑这种情况做出的“反事实的”预测加以比较。后一类预测是采用图 2.1 中的财政政策资料与就业乘数有关资料做出的，表明财政刺激对就业的影响是增加的。使用三种方案对评估

图 2.2 自动稳定机制的相对重要性



的灵敏度进行了测试，评估对象是关于就业乘数效果的各种假设¹⁷。

尽管许多国家很快转向制定庞大的财政刺激一揽子计划，但除作为明显例外情况的澳大利亚，这些计划一般来说尚未在缓解危机造成的初期就业下降方面产生大的效果。与此形成对照的是，此类机动性政策的预期效果已累计到 2010 年，并有可能在衰退后期和复苏阶段早期成为对劳动力需求的重要支持。接受考察的 19 个经合组织国家的 2010 年平均就业效果约为 0.8-1.4%。相当于总共 320 万到 550 万个就业机会。财政刺激措施对就业的影响在下列

国家被认为是最强的：澳大利亚(1.4-1.9%)、日本(1.3-2%)、美国(1-1.8%)，既是由于这些国家的政策规模较大，也是由于其财政就业乘数相对较大¹⁸。

机动性的积极劳动力市场措施的规模和构成

从整体财政政策转到专为帮助失业人员重新就业的积极的劳动力市场计划 (ALMPs)，图 2.3 显示各国对危机的政策回应有很大不同。在大多数情况下为积极劳动力市场计划提供的专项资金都有限¹⁹。但希腊、日本、波兰、葡萄牙、西班牙和瑞典是例外，在这些国家，机动性政策的加

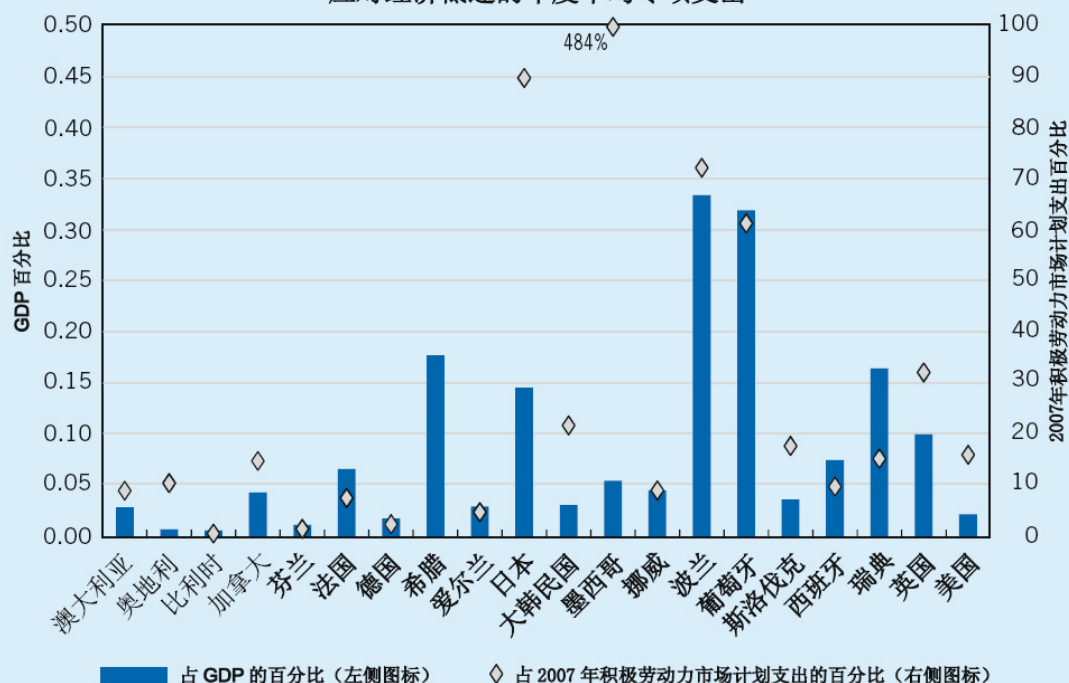
¹⁷ 详情见：《经合组织就业展望》，经合组织出版社，巴黎，2009 年。进一步分析表明，降低雇主的社会保障缴费，很可能因为与单位劳动成本下降有关的相对价格效果，而对就业产生很大影响。如果此说成立，图 2.3 有可能低估了财政刺激政策的就业影响，这些政策包含了大幅降低雇主社会保障缴费的做法。

¹⁸ 评估刺激政策的就业效果所使用的资料截止到 2009 年 6 月。相关数据反映财政政策对财政平衡的影响，可能不反映为促进开展活动所采取的措施。特别是，财政部门改变资本结构的操作和增加公共企业投资方面的情况未包括在内。

¹⁹ 正如本章第 1 节表明的，除此外讨论的积极措施外，很多国家还实行了一系列其他劳动力市场措施，例如削减工时和提供失业津贴这样的被动措施。

图 2.3 部分国家用于积极的劳动力市场计划的机动支出

应对经济低迷的年度平均专项支出^a



^a2008-2010 年年度平均支出。相关分析仅限于有开支估算的国家。丹麦和瑞士的情况未显示，因为在这两个国家，积极劳动力市场计划的支出随失业率上升自动增加，从而在很大程度上限制了对机动性政策的需求。
资料来源：2009 年《经合组织就业展望》。

强体现在积极劳动市场计划支出的年度增加，幅度在 GDP 的 0.15-0.45% 之间。将出自经合组织劳动力市场政策数据库的 2007 年开支数据与支出增加相比较，可以看到日本、墨西哥、波兰和葡萄牙正在大幅增加为积极劳动力市场计划提供的国家资金，尽管起点较低(葡萄牙除外)。

表 2.5 显示的是经合组织国家在应对危机时实施的积极劳动力市场计划的不同类型。几乎所有国家都为失业人员或工时减少的工人参加培训计划提供更多机会，并且增加用于求职援助活动的资源。在许多情况下，这涉及到增加公共就业服务机构的人员编制；但在一些国家，私营职业介绍机构在帮助安置求职人员方面被赋予更多职能，从

而使这些机构的求职援助能力迅速扩大。许多国家还通过特别是提供早期个性化援助或者对求职者的职业辅导，加强求职援助工作的力度。一些培训计划专门面向弱势求职群体(例如青年、老年工人、低技能工人或移民工人)，但大多数培训机会对所有失业人员开放。少数国家扩充了以增加工作经验为目的的培训计划，这些计划的培训对象往往是不利群体，特别是青年人。还有少量以鼓励求职者就业或开办小企业为目的的专门培训计划，鼓励手段包括直接发给工人奖励金、补贴雇主、提供低息贷款、降低社会保险缴费，或者对培训提供实物支持、帮助照料子女或发给交通费。

表 2.5 应对危机过程中实行积极劳动力市场政策的情况

	岗位补贴和 聘用奖励	对雇用失业 人员的企业 降低非工资 性劳动成本	求职援助 和匹配	求职和开 办企业鼓 励措施	增加工作 经历计划	培训计划
澳大利亚	X		X			X
奥地利			X			X
比利时			X			
加拿大	X		X		X	X
捷克						X
丹麦						X
芬兰			X	X		X
法国	X	X	X		X	X
德国			X			X
希腊	X		X			X
匈牙利	X					X
爱尔兰			X		X	X
意大利			X			X
日本	X		X	X	X	X
韩国	X		X	X	X	X
墨西哥	X	X	X	X		X
荷兰			X			X
新西兰			X		X	X
挪威			X		X	X
波兰	X	X	X			X
葡萄牙	X	X		X	X	X
斯洛伐克	X	X		X		
西班牙	X	X	X	X		X
瑞典	X		X		X	X
瑞士						X
土耳其		X				X
联合王国	X		X	X	X	X
美国	X		X		X	X

注释：仅涉及面向失业人员、不活跃劳动者或弱势群体劳动者的联邦或国家一级的政府活动计划。在瑞士和丹麦，积极劳动力市场支出随失业率上升(或可能的上升)自动增加，本表未显示。

资料来源：对经合组织/欧盟调查表的答复。

信息附件 1

应对危机的就业与社会政策措施

本信息附录旨在更具体地说明各国为刺激劳动力需求、保护工作岗位与失业人员、扩大社会保护和促进社会对话所采取的一系列措施。并加上参考最新资料和文献对之做出的初步评论。

这是一项初步的和正在进行的工作。将在 20 国集团国家、国际劳工组织三方成员和有关国际组织增加投入的基础上进一步开展这方面的工作。

此信息将提交在 2009 年 11 月举行的国际劳工局理事会会议上进行讨论和审议。

得出的成果将提交 20 国集团，供各国领导人决定就这些问题采取任何后续行动之用。

1. 创造与保持就业的措施

创造和保持就业岗位的措施是努力把人们留在劳动力市场当中，并以此支持总需求。正在采取的措施包括：

1.1 基础设施支出

与危机相关的基本原理：

随着私营部门市场的需求疲软，作为最后手段，政府以雇主身份在保持就业岗位和支持总需求两个方面发挥作用。

基础设施建设支出具有最大的倍增效应，在发展中国家甚至更大，而且是增加就业和提高或稳定总需求最直接的方式。大倍增效应仅意味着，基础设施建设支出的直接效果肯定波及其它经济部门，即使首先是一个处境特别困难的部门，例如建筑业²⁰。其额外的溢出效应是，随着时间的推移构成一个乘数，为将来实现增长和长期发展目标奠定基础。

一项关于基础设施支出影响就业的评估结论是，发达国家在大型项目上花费 10 亿美元可创造 28,000 个就业机会，直接和间接岗位的比例大致相等²¹。发展中国家基础设施开支对就业的影响更大：在拉美地区投入 10 亿美元可获得 20 万个以上的直接就业机会，同样的投入用于农村地区劳动密集型项目则可创造高达 50 万个直接就业机会。这表明对生产技术的选择，无论是劳动力为主的或设备为主的，都能显

²⁰ 倍增效应被假定为大约 1.5，见 Bivens J. J. Irons 和 E. Pollack：“基础设施投资对劳动力市场的影响评估工具”，经济政策研究所(EPI)工作文件，2009 年 4 月 7 日。

²¹ Levine L. 2008 年：“不景气时期的工作岗位损失和基础设施工作岗位的创造”。美国国会研究局。另见国际劳工局，2002 年：“基于劳动力的技能源书”，第 6 版，ILO-ASIST(咨询支持、信息服务与培训)，哈拉雷。

专栏 1. 基础设施建设支出中包含就业标准的国家

国 家	就业标准
阿根廷	680 亿美元的基础设施建设支出将分配给大型企业和中小企业；地方基础设施建设将采用劳动密集型技术。
澳大利亚	政府宣布了澳大利亚历史上最大的单个基础设施项目—投资 430 亿美元的宽带网络，预计每年创造 25000 个就业机会(长达 8 年)。另外，一项 6.5 亿美元的基础设施开发就业基金将用于受全球经济衰退影响的社区。
法国	与危机有关的基础设施建设措施预计将创造 8 万到 11 万个就业机会。
匈牙利	作为“工作通道计划”的一部分，将通过地方公共工程完成地方基础设施(学校，公共场所，儿童保健和医疗机构)的保养维护，2008 年以来资金已经翻了三倍。
印度尼西亚	在价值 73 亿美元的“经济刺激计划”(ESP)中，包括以 12 亿美元的主要和地方基础设施投资为基础的地方资源配置。国际劳工组织目前正在帮助提高劳动密集程度。据估计，如果有 50%的基础设施建设以就业密集型的方式实施，将可创造约 100 万个工作岗位。
爱尔兰	重新确定资本支出优先次序以便在可能的情况下支持劳动密集型活动。
沙特阿拉伯	4 个城市的基础设施项目预计筹集近 3000 亿里亚尔的投资，创造超过 100 万的工作岗位。这些经济区位于欠发达地区，经过特选以确保全国发展和就业机会的公平分布。
南非	在 7870 亿兰特的基础设施发展项目中，有关于，只要可能，应使用劳动密集方式进行道路养护的专门规定。
乌克兰	把来自受危机影响最大行业(如冶金、建筑业)的工人转到其它领域(如维修部门)以避免裁员。此外，被解雇的工人可在筹备 2012 年欧洲足球杯过程中实现就业。在这种情况下，他们将获得由失业基金支付的有保障的最低工资。
联合王国	政府正在“使其成为一种必要条件，即凡成功的承包商都按确定的比例使用学徒工”。据估计，建筑部门由此可能在未来 3 年内新增 7000 名学徒工。
巴拉圭	通过更有效的资源配置、分散化的计划和扩展活动，反周期公共工作计划得到了加强。危机期间可望创造 20,000 以上的工作岗位。 ¹
南非	除运输和灌溉项目外，公共工程计划将更加关注家庭护理和社区医疗。该计划针对家庭贫困的户主，可望使传统公共工程计划中参与较少的妇女们受益。预计将创造为 450 万人工作 100 天的就业机会，包括获得新技能的机会。
墨西哥	对全国性的临时工程计划进行了扩展，以便在 2009 年的 4—6 个月期间内为大约 25 万人提供就业机会，工资为最低工资标准的两倍。计划费用为 1.6 亿美元。
秘鲁	经过扩充的定向就业计划将为 16000 名工人提供几个月的就业机会，计划费用为 1300 万美元。
乌拉圭	经过扩充的公共工程计划将执行 8 个月，对象是长期失业人员，提供基本工资并享受社会保险。

1: Reinecke, Gerhard, 2009 年：“公共投资作为面对危机的反周期政策工具：巴拉圭的例子”，国际劳工局，智利。

注释：欧盟社会基金、欧盟区域基金和欧洲投资银行协同资助欧盟成员国的危机行动。

著影响支出的就业构成²²。就其直接和间接就业效应而言，特别是在较长时期内，在发展中国家基础设施投资是一个更好的选择。而且，考虑到更长时期的倍增效应，其效果可能更大。

虽然一些大型项目可能吸引那些资本密集度高的公司参与，但使基础设施开支的就业构成最大化，对于较小型的、地方的基础设施项目来说仍是一个可行的选择。通过将使双向受益(例如采购当地原材料和雇用当地劳动力)结合起来，此类项目可以对当地经济发挥强劲的直接影响，并支撑未来的发展。为此，这些项目将成为当地发展的工

²² Tuck L, Schwartz J 和 Andrea, L. 2009 年：“拉美和加勒比的危机：基础设施投资与创造就业机会的潜力”，世界银行拉美和加勒比危机概述”。

具²³。在接受评估的 54 个国家中，有三分之一的国家其基础设施财政支出计划中包含了就业构成方面的具体内容，通常更明确地面向各类弱势群体(专栏 1)。

危机时期的基础设施建设支出通常采用“公共工程计划”的形式，政府是其中作为最后手段的雇主。这两个概念有交互之处但不是同义词，因为公共工程可以是任何政府出资的活动，其目的是帮助那些面临脱离劳动力市场风险的人员，使他们加强或保持与劳动力市场的联系。老年护理、社区服务或其他服务活动通常得到公共资助，并成为向弱势群体提供的公共工程。值得注意的是印度的“全国农村就业保障计划”，该计划在危机前已经存在，目前已成为一个重要的自动调整的经济稳定因素，该计划就业的多为贫困妇女一而且是在“绿色岗位”中就业。

智利提供了一个关于将财政责任，这是 2006 年通过的一项新法律的标题，与承担社会责任的就业政策联系起来的范例。这项法律决定，当失业率超过 10%，或者超过前 5 年的平均失业率时，一项应急基金将自动启动，以资助紧急就业措施。

1.2 对企业的直接财政支持

与危机相关的基本原理：

否则充满活力的企业，特别是中小企业，不仅要面对需求不足，还有贷款短缺。

通过公共开支刺激需求

在大多数国家就业机会主要是中小企业提供的，在需求急剧下降但并非因企业自身

原因造成的情况下，将这些企业列为援助对象显然是有意义的。许多中小企业牢牢地把握着公共采购机会，尽管它们因为投标程序有利于大企业(或者因为大企业更容易对程序做出反应)而有可能处于不利地位。一些国家在这一时期对采购招标作了适合于小企业的调整。专栏 2 列举了几个例子。

专 栏 2

- 匈牙利：支持中小企业的项目从 50%增加到 70%，缩短了投标评估时间，提高了提前付款的比率。
- 墨西哥：刺激经济政策要求至少 20%的政府采购应当面向中小公司。¹
- 秘鲁：对中小企业的公共采购增加 5000 万美元。
- 南非：政府制定确保对中小企业优先采购的目标。
- 联合王国：发起一项活动，号召小企业到政府的网上采购门户网站注册。²

注释 1：抑制危机影响的刺激经济计划，国际新闻 IPS 通讯社，2009 年 3 月 18 日。

注释 2：Supply2.gov.uk。

改善信贷渠道

危机相关的基本原理：

这一时期的一个决定性特征是企业和消费者的信贷供给急剧收缩。

企业不仅面临销售下降，还面临有限的融资渠道和和高昂的借贷成本。在发展中国家银行未直接面对危机，但贸易信贷干涸，风险溢价飙升，中小企业因生存率的不确定而被认为比大公司处境更危险。在动荡时期维持中小企业的生存是一项保持和创造就业机会的战略，一些国家将特别援助措施定位于小企业部门。一些国家的公共银行在维持和增加信贷供应方面发挥了关键作用。例如，巴西国有银行对私营

²³ Murphy L: “贫困影响的快速评估：评估就业密集型试点项目的减贫效果的快速调查方法详解”，国际劳工局，日内瓦。

机构的信贷支出，在 2008 年 9 月至 2009 年 4 月期间从 2.5%增加到近 20%。专栏 3 列举了一些国家的例子。

专栏 3

- 阿根廷：新的信贷手段为小企业投资提供最高 30 万美元的低息贷款。
- 巴西：国家发展银行(BNDES)的信贷资源 2009 年增加了 85%。
- 中国：微型企业获得 90 亿人民币的贷款，放宽中小企业的担保条件，提供贴息贷款。
- 欧洲委员会已经提出了一项新的初步预算为 1 亿欧元的小额融资设施项目，支持小企业和企业家。
- 法国：与过去的平均 50-60%相比，扩大的公共担保制度覆盖了高达 90%的与贷款相关的风险。(经合组织，2009 年)。
- 印度：增加对劳动密集型出口企业的信贷手段，提高对小企业的贷款担保。
- 意大利：提高贷款担保，对中小企业贷款增加 800 万欧元；对出口到欧盟以外的企业提供专项贷款。
- 日本：向贷款担保机构拨款 10 万亿日元，以放宽中小企业的贷款限制，另有 4 万亿日元用于安全网贷款。
- 塞尔维亚：31 亿第纳尔用于企业家的创业贷款和中小企业。
- 坦桑尼亚联合共和国：为出口企业和中小企业贷款担保额外注入 29 亿先令。

减税措施

危机相关的基本原理：

减税意味着消费者和企业实际收入的增加和经营成本的降低。

减税因税种的不同而有多种方式，在整个刺激经济计划中占很大份额：经合组织国家刺激经济计划的净效果有 56%来自税收的相关措施²⁴。原因之一是这一刺激措施能够迅速实施。但产生效果的速度却不

不尽相同。税收措施通过支出或投资倾向对总需求产生间接影响，并已被证明与公共支出措施相比具有较低的倍增效应，且在刺激总需求和创造就业机会方面不那么有效²⁵。在削减个人所得税方面尤其如此：人们在逆境时通常宁肯储蓄而不是花钱。

不过，某些减税措施尤其是用于企业的(同时也用于消费，如增值税)，其就业效应可能比总倍增数所暗示的更大。许多国家通过调低社会保障缴费标准或其它工薪税收降低了经营成本。当然，对政府来说不利之处是减少了财政收入，但这可能因为保护了就业(以及因此获得税收)而得到补救。一般而言，减税是周期性衰退时期的一项临时措施。减少企业税收的好处之一是，在不影响工人工资和总需求的情况下降低经营成本。

税收政策还被用于支持那些滞后部门，花费较大的耐用品居于首位。专栏 4 介绍了部分国家通过税收调整杠杆刺激需求的情况。

专栏 4

- 阿根廷：降低经济困难企业的社会保障缴费标准，条件是不能裁员。
- 埃及：作为刺激经济政策的一部分，政府建议对亏损的小企业实行减税。
- 法国：到 2010 年 1 月份之前对新增投资减税共 10 亿欧元；还对中小企业的低收入员工实行免社会保障缴费 1 年。
- 印度：对出口企业实行低税率和较低的出口关税。
- 韩国：对规模较小的企业 2009 年税率降低 2-11%，下一年再降 1%；对大企业先降低 3-22%，随后再降 20%。
- 对中小企业降低资本收益税。

²⁴ 经合组织《经济展望中期报告》，2009 年 3 月。

²⁵ 美国国会预算办公室：“经济刺激措施：对税收政策调整建议的评估”，华盛顿，国会预算办公室，2002 年 1 月；Elmendorf D.和 J. Furman：“是否、何时以及如何采取：财政刺激措施入门”，汉米尔顿项目，布鲁金斯学会，华盛顿，2008 年 1 月。

1.3 调整劳动条件以适应当前需要

当前，各国政府和企业通过两种机制，通常是在与工会达成协议的情况下，对劳动条件进行调整以适应需求不景气的情况。具体说是对工资和工时的调整。工资冻结作为与保持就业的交换，被用作稳定成本的手段²⁶。2009 年在一些实行工资冻结的国家，前几年的实际工资增长一直很快。尽管在宏观层面工资增长受限可能导致对总需求的抑制，但作为替代办法的裁员也会造成同样或者更糟的后果。在收入替代机制薄弱或根本不存在的情况下尤其如此。专栏 5 报告了一些国家的经验。

最低工资构成社会工资的底线，其作用是防止出现工资紧缩和总需求的过度下降。因此可以被认为是一种自动稳定机制，并与降低贫困水平相关。而且，最低工资针对的是那些消费倾向最大的人群。自上个世纪二十年代大萧条以来，最低工资对总需求的影响开始受到关注，当时美国实行了最低工资制度，将其作为“经济复苏政策的重要组成部分”。取决于与例如中位工资相比较的最低工资的相对水

平，某些对就业不利的影响可能会出现，尤其是对青年工人等某些类别的工人。正如巴西的情况，最低工资可与其它直接反贫困措施结合起来，成为一种高效的政策工具。

工作分享的做法，即减少工作时间以便将较少的工作量更均匀地分配到所有工人，在经济危机情况下引起人们的兴趣。在政府补贴支持下开展强有力的企业一级谈判并提供培训机会，是最完善的工作分享组织方式²⁷。

企业受益于较低的劳动成本，工人得到其因失业而损失掉的工资的一部分或者社会保障计划。两者的结合一般来说好处要超过仅有失业津贴，从而是一种稳定总需求同时又降低企业成本的手段。德国的 Kurzarbeit 计划尤其得到推崇。它是世界上此类最大的计划，到 2009 年 3 月覆盖了 130 万工人，被视为每个月消费增加 0.3% 和阻止失业率增加 1 个百分点的原因²⁸。专栏 6 介绍了一些国家采取措施鼓励这种做法的情况。

专 栏 5

- 中国：部分地方政府规定在 2009 年停止工资增长。
- 爱尔兰：此前经三方协议的私营和公共部门工资增长被推迟。
- 韩国：金融机构冻结工资，大学生工资削减最多达 30% 以便分享工作岗位。
- 拉脱维亚：2009 年国家机关和公共机构工资削减 15%，2009 年 9 月起教师工资削减一半，医护人员削减 20%。
- 塞尔维亚：公共部门工资冻结和削减一半以上。

当然，由政府财政给予补贴的工作分享安排在很多低收入国家是无法做到的。例如，阿根廷在 2008 年很快就恢复了 2002 年危机期间制定的积极恢复计划。该计划每月向工人提供工资补贴最长达 1 年，条件是企業不裁员。

实践证明，工作分享是一项高成本效益的保持就业措施，而维持劳动力市场是受到首要关注的问题。也有对问题的不利

²⁶ “更多企业冻结年度工资增长”，维珍传媒(联合国)，网站，2009 年 2 月 20 日。文章基于联合国产业关系服务机构(一家薪资顾问机构)数据。

²⁷ Eurofound(欧盟劳工条件研究机构)，2009 年：“应对衰退：欧盟成员国与挪威的就业相关公共措施”。

²⁸ Broyer, S.; Costa, B: “如何解释德国就业市场的复原力？” Natixis 特别报告，2009 年 6 月 30 日，194 号。

方面的关注。补贴工作岗位的做法可能会消失就是一个这样的问题。那些解雇工人比较容易且在微观层次更具成本效益的用人单位并不看重工作分享措施。但只要维持劳动力市场的社会收益非常大，就应当推荐使用工作分享措施，尤其是在金融危机连同劳动力市场恢复滞后的情况下。

专栏 6

- 德国：Kurzarbeit 计划预计 2009-2010 年之间要花费 50 亿欧元，对 2009 年内签约的企业已将其最长津贴期限从 6 个月延长到 24 个月。联邦就业局对工时被缩短的工人负担了其 67% 的工资损失，还返还对雇主社会保障缴费的 50% (如果减少的工时用于开展培训则全部返还)。
- 日本：就业调整补贴可直接支付给雇主，其数额对大企业由雇员调整费用的三分之一增加到三分之二，对中小企业由三分之二增加到十分之九，最多每天 80 美元 (如果提供培训的话每天还可再增加 63 美元，最长 3 年)。经费来自雇主的就业保险缴费。
- 波兰：得到工会和雇主组织支持的工作分享计划于 2009 年 7 月开始实行，所需经费由雇员津贴保证基金负担。该计划还提供培训支持，多达 90% 的费用由失业津贴 / 劳工基金支付 (其余的由雇主培训基金负担)。
- 土耳其：政府将工人享受缩短工时基金津贴的期限从 3 个月延至 6 个月，并将津贴水平提高了 50%。

2. 评估劳动力市场政策的特点

劳动世界的危机通过现有的劳动力市场政策和机构得到了缓解。它们发挥了明显的作用，总之，劳动力市场的结果通过它们得到了调节。这里需要考虑的有这样三项政策：公共就业服务、技能和培训项目，以及雇用补贴。

2.1 公共就业服务

危机相关的基本原理：

劳动力市场信息对于那些失去工作并正在寻找工作的人们来说是极其宝贵的。这是公共就业服务机构进行劳动力市场调节的核心作用——进行工作匹配、提供与培训需求有关的咨询和将特殊的劳动力市场群体确定为目标群体。应对危机的一个前提条件是，对公共就业服务的需求将超过劳动力的供给，也就是说，公共就业服务机构的能力需要进一步加强，并在失去工作岗位时，保持一定的空岗。

在普遍的失业和工作岗位匮乏的情况下，公共就业服务机构拥有一种至关重要的调节作用，因为即便是在经济衰退过程中，岗位空缺和劳动力过剩现象仍是始终同时存在的。对公共就业服务的需求，即劳动力市场供需双方对这种服务的需求，是建立在以供方——失业者和初次进入劳动力市场的求职者——的需求为基础的。首次寻找工作的青年人将会面临特别困难的劳动力市场形势——赞成和反对为帮助他们而可能采取的各种措施的理由，将在下面的专栏 7 里予以叙述。正如荷兰、比利时和法国的例子所表明的那样，这场危机导致的一个结果是，公立的和私营的就业服务机构进行了密切合作，特别是在通过交流训练有素的工作人员方面进行了这种合作。

一些关于青年就业项目的研究报告表明，虽然有些项目取得了成功，但还一些项目却没能提高项目参与者获得就业的机会。在拉丁美洲 (如智利、多米尼加和乌拉圭)，有些青年就业项目突出强调针对低收入和低技能青年提供一揽子的培训、收入

专栏 7. 青年就业项目：优势与劣势

项目类型	优势	劣势
劳动力市场培训	以提供所需要的较为广泛的技能培训、求职技巧培训和包括就业经验磨炼与就业服务为手段，收到了较好的效果。	许多项目提供的是临时性的，而不是可持续性的解决方案，而且如果目标选择不当，可能会使那些已经“富裕起来的人”获得好处。单纯提供培训，可能还不足以拓展青年人的就业前景。
就业服务(职业指导、空岗搜寻和劳动力市场信息)	能帮助青年人做出切合实际的选择并满足他们获得就业和培训机会的愿望；能改进对有关工作期望值的信息，能提高项目的效率、效果和适应性；还能提高有针对性的／量体裁衣式的项目设计和执行力度。	如果脱离劳动力市场的话，可能会带来不切实际的期望，而且，这些项目往往只覆盖城市地区和正规经济部门。
以强化就业为目的的公共工程和社区服务	有助于青年人获得就业机会，同时还能改善物质和社会基础设施条件，特别是如果能把发展战略和产业结构调整战略结合起来实施。如果同培训相结合，还能提高就业能力。	劳动力市场整合能力低；青年工人可能会陷入临时公共工程项目的螺旋型陷阱；通常带有性别歧视；并会取代私营部门的公司。
雇用补贴	能创造就业岗位，如果能够针对特殊需求(譬如，对起步阶段的低生产率和培训进行补偿)和弱势青年群体。	无谓的损失和替代作用大(如果目标选择不当)；雇用期限可能只能维持在补贴的那段时间。
促进创业	具有较高的就业潜力，并能满足青年人的愿望(譬如，追求灵活性和独立性)；如果配合财政和其它服务措施，包括提供指导措施在内。	可能带来裁员后果和高失败率，从而制约其创造可持续性的就业能力。由于缺乏网络、经验、专门知识和间接支持，这类项目对于处于不利地位的青年人来说，通常是困难的。

资料来源：Rosas, G., Rossignotti, G., “启动新千年权利：争取实现青年人体面就业”，《国际劳工评论》，第 144 卷(2005 年)第 2 期，日内瓦。

支持和就业服务的综合干预措施的作用。在专栏 7 里，总结了青年就业项目的一些特点。

劳动力市场信息是公共就业服务机构的首要职能，虽然其它机构也提供劳动力

市场信息。诚然，在亚洲金融危机期间，在韩国的公共就业服务机构登记的人员增加了 10 倍，尽管在这些登记的人当中，只有 5.8%的人是通过公共就业服务机构找到工作的，而其余的人则是通过其它渠道找

到了工作²⁹。在当前的这次危机中，显然汲取了以往历次危机的教训。在很大程度上，这些教训涉及到职工安置和能力建设问题，专栏 8 将列举一些例子。

专 栏 8

- 澳大利亚：在就业服务方面投入了 420 亿澳元，覆盖了范围广泛的服务领域，包括改组公共就业服务机构和指导对各类群体的就业服务措施。
- 加拿大：增加工作人员和延长公共就业服务机构的服务时间。
- 多米尼加共和国：该国新增设了 7 个地区公共就业服务机构。
- 德国：投入 20 亿欧元，用于新增 5,000 名联邦公共就业服务机构工作人员。
- 墨西哥：已拨付 1.38 亿美元，用于全国失业服务机构延长工作时间和改进服务质量。
- 柬埔寨：通过新设 9 个地区就业中心来加强公共就业服务工作。
- 西班牙：公共就业服务机构已为各就业服务办事处雇用了 1,415 名工作人员，而且已有 1,500 名工作人员在开展空岗搜寻工作。

在公共就业服务能力极端薄弱的国家，“提供紧急公共就业服务”³⁰可能是很值得做的事情。这一措施已被用来处理不同类型的危机——军事危机和自然灾害等。采取这一措施的程序是建立临时公共就业服务机构，它们通常是机动和为临时工提供服务的。这一原则对于应对某些其它地区的经济危机可能是十分适宜的。

公共就业服务机构所提供的中介和信息服务作用对于发挥劳动力市场的功能是十分重要的。在经济低迷的情况下，公共就业服务机构的工作效率面临着特别的挑战³¹。

2.2 技能与培训

危机相关的基本原理：

在微观层次上，这是某些企业对预期经济恢复中需要的技能进行投资和减少陈旧技能的机会，有些时候，这可在政府为了保持就业岗位而提供支持的情况下进行的。对于那些把当前的转变看成是一种经济结构的转变的经济体来说，对未来需要的技能进行投资是一种适当的宏观层面上的应对措施。

正如许多企业 and 国家所认识到的那样，虽然是无效的需求，但只要能保持就业岗位，就能为技能开发创造机会。

专栏 9 说明了一些国家是如何应对技能开发需求的。专栏 10 说明了一些国家是如何利用商业周期的干预来应对人们长期担忧的环境的可持续性问题。缺乏“绿色工作岗位”所需要的技能，对于转变成为一个可持续性的经济体来说，是一种制约因素，而许多国家正在把这次危机化为一种加强可持续增长模式的机会。

从这场危急中复苏过来，将给我们带来一种全球经济的全新景象——换句话说，实质性的经济改革将是经济复苏的一个有机组成部分。就现存的经济调整机会来说，劳动力供应方面的障碍需要由对技能领域的适当投资来化解。

²⁹ Betcherman, G.; Islam R. 2001. 东亚劳动力市场和经济危机，国际劳工组织和世界银行。

³⁰ 《建立紧急公共就业服务机构指南》。

³¹ de Koning, J. 2001. 《对劳动力市场政策的综合效果分析：文献分析》，《国际人力杂志》，第 22 卷，第 8 号，707-734 页。

专栏 9

- 爱尔兰：已再次拨付 1.28 亿欧元，用于为大约 2.5 万名学员增加培训场所；并在可持续性能源和技术方面增加了培训项目。
- 匈牙利：已制订了价值 100 亿福林的培训计划，另外还为针对在这次危机中失去工作的人员的培训，额外拨付了 200 亿福林。
- 印度尼西亚：为培训失业人员，已拨付了 3,000 亿卢比；该目标是增加 5,000 名培训学员。
- 马来西亚：在产业的配合下，参与培训项目的学员已增加了 1 万名，同时还对 1,000 名失业的毕业生开展了在职培训。
- 沙特阿拉伯：用于支持失业人员教育和培训的资金已增加了近 17%。

专栏 10

- 美国：在 2007 年危机之前颁布的《绿色工作法案》预计，将创造 300 万个新就业岗位。该法案支持开展在职学徒计划和培训项目，以满足在提高能源效益和更新能源设备方面对技能工人日益增长的需求。
- 西班牙：政府的绿色工作目标包括两部分内容。第一部分包括提高就业率，投入 80 亿欧元，用于提高地方对环境、污染防治、能源效益、道路安全和城市的机动性等方面的投资。第二部分是用于刺激经济和就业的 30 亿特别基金，¹目标是对战略部门进行投资，以改进基础设施、技术和能源效益。这些投资已经创造了 76,180 个新的就业岗位。²
- 大韩民国：到 2017 年期间，将实施创造 850 万个新就业岗位的财政刺激计划，新的就业岗位将大部分集中在绿色基础设施领域——将拨付 60 亿美元，用于节约能源；并拨付 70 亿美元，用于清洁交通。该计划还包括在 2009 年为低收入者和失业者创造 2.3 万个就业岗位的目标。
- 中国：将为节能、减排和环境保护直接拨付 2,100 亿元人民币。政策措施包括：在政府采购和投标中优先选择环境友好型产品；依据对环境的影响程度开展对经济增长的评估；在国家发展计划中确立降低碳排放目标；并制定降低对能源依赖强度、化学需氧量 and 二氧化硫排放量的指标。

¹<http://www.mch.es> ²<http://welcome.plane.gob.es/figures/>

有些研究报告以成本效益、经济复苏期间对就业成果产生最低影响和高额的无谓损失为由，对培训的价值提出了质疑³²。

另一些研究报告则认为，当选择处于不利地位和下岗的工人为目标群体时，技能培训是较为有效的，而那些经过精心设计的培训项目是符合劳动力市场需求的。这也就意味着，应在制订培训战略之前，对劳动力市场的需求进行调研。显然，正确地选择培训目标群体是重要的：评估结果表明，针对成年妇女的培训举措尤其成功³³。

虽然如此，对于处于正规培训机构以外的工作在非正规经济中的男女们来说，应制订提高生产率和收入水平的培训战略。在非正规经济中开展学徒培训，是一种司空见惯的做法，而通过这样一种强有力的方式，能够提高穷人的创收潜力。从这种意义上说，学徒制度可以构建为学习可传授和借鉴的经验载体，并将有利于奠定职业标准的基础。这类措施需要予以更多的关注³⁴。

2.3 雇用补贴

危机相关的基本原理：

雇用补贴措施降低了劳动力成本，并因此会刺激对劳动力的需求。它们通常选择的目标是劳动力市场的弱势群体，其

³² Friedlander, D., D. Greenberg and P. Robins. 1997 年。《评估政府为经济弱势群体开展的培训项目》，《经济学杂志》35(4)。

³³ Martin, J.P. 2000 年。《在积极的劳动力市场政策中，是什么发挥了作用：来自经济合作与发展组织国家经验的例证》，《经合组织经济研究》第 30 期，2000 年/1, 第 79-113 页。

³⁴ Nubler, I.; Hofmann, C.; Greiner, C. 2009 年。《了解非正规的学徒制度：从在坦桑尼亚联合共和国开展的实证研究中得出的发现》，《国际劳工组织就业工作文件》，第 2 期，日内瓦。

所需资金由公共财政支付。在某些情况下，它们能够增加雇用人数，尽管存在裁减工人的风险。它们能够成为，而且也应该成为临时性的措施。

对招聘新雇用人员和处于不利地位的求职者实行补贴，可以成为一项刺激就业的重要举措。这项措施对于被裁减下岗的工人和青年工人来说尤其重要，因为他们要在当前的危机中跨入劳动力市场，面临着非同寻常的障碍。在这场影响劳动力需求的危机面前，我们可以把这种性质的补贴看作是一种重要的反周期工具。然而，当工作岗位出现奇缺时，替代和无谓成本是会存在的。在经济强劲复苏期间，为鼓励雇用弱势工人并提高他们对劳动力市场的附着力，雇用补贴措施是会卓有成效的。

专栏 11 展示了一些国家在这方面采取措施的范例。一般来说，当正确选择工人中的特殊群体作为其目标群体时，雇用补贴措施是较为有效的。通过合理地安排项目的持续时间，并把它作为帮助脆弱群体获得工作岗位的一揽子综合性服务措施的一部分，还可以进一步提高其效果。有些经验表明，对目标群体实施的工资补贴所生产的综合就业效果是积极的，虽然这种积极的效果是适度的³⁵。

3. 支持失业人员与社会保护

危机相关的基本原理：

在失业和贫穷同时存在，又失去大量工作岗位的这种状况，会引发一场由

经济危机引发的社会危机。社会保护计划在使总需求保持稳定方面起着主要作用。从全球来看，这些社会保护计划的缺失现象，是普遍存在的。

专栏 11

- 智利：对雇用青年工人(18-24 岁)实行了雇用补贴。
- 法国：对雇用签订长期合同的实习人员的企业，给予 3,000 欧元的补贴。
- 日本：首次雇用残疾人的公司依据其雇用的人数和时间将可获得 100 万日元的毕业生补贴。
- 大韩民国：对招聘新员工、实习生和将临时工转为正式工的中小企业实行了补贴。
- 罗马尼亚：对雇用求职者的中小企业实行了减税。
- 斯洛伐克：对可能进行裁员的雇主实行了新岗位补贴和雇用税减免措施。
- 联合王国：公司可获得 2,500 英镑，用于雇用失业 6 个月以上的工人。

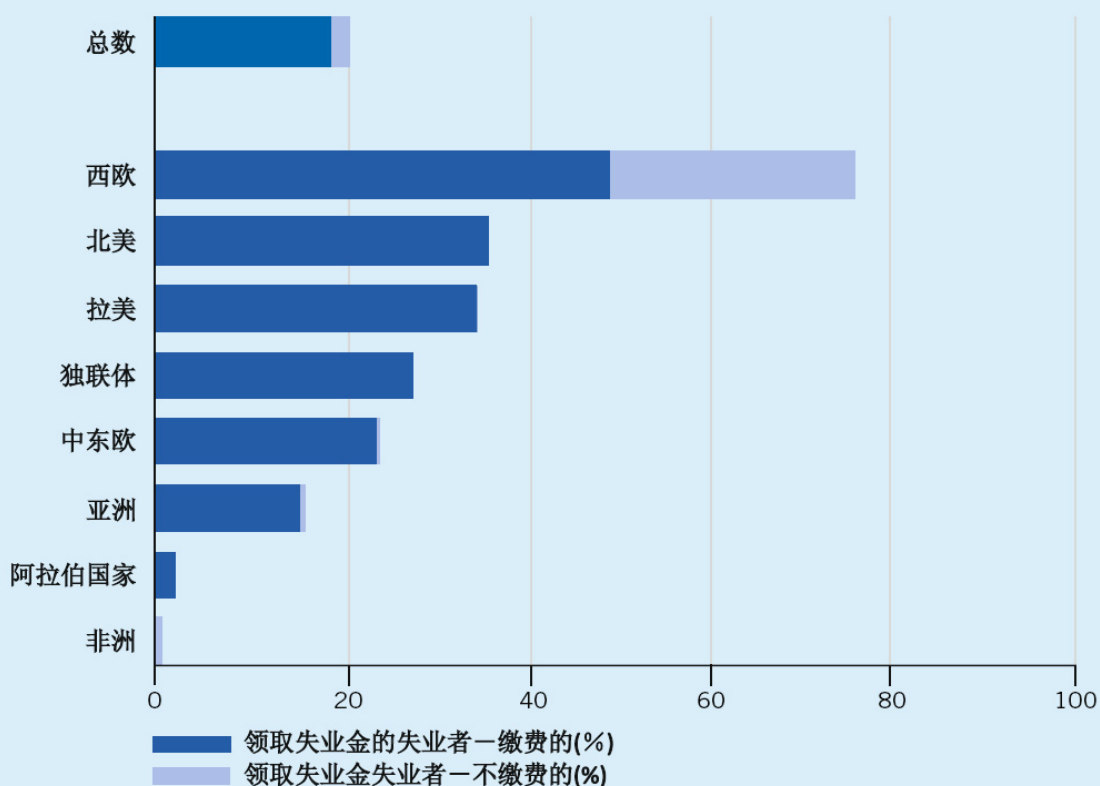
失业保险计划是社会保障的一个分支险种。它承担着为失去工作岗位的雇员给予替代性收入的冲击。若在经济低迷时期能够延长给付期限，那失业保险在当前的这场危机中就会成为一种货真价实的自动稳定机制。从能够获取的信息来看，在 167 个国家中，仅有 56 个国家有失业津贴，而各国在覆盖范围和津贴水平方面又存在着非常大的差异。

从美国获得的证据表明，实行转移支付计划，诸如提供食品援助和延长失业金给付期限，是能够在经济低迷时期成为有重要影响力的刺激性措施的³⁶。

³⁵ 参见 Gupta, Nabanita Datta; Larsen, Mona. 2008 年。《对残疾人工资补贴的就业效果的评估》，丹麦灵活就业计划。该计划对这一措施提供了有益的回顾。德国的经验在 2007 年 Jaenichen, Ursula; Stephan, Gesine 的论文中得到了回顾。《针对难以安置的工人实行的工资补贴的效果》，IAB 讨论文件，第 16 期。

³⁶ 《每一个额外增加的美元的开销，都能因为有失业保险使 GDP 增长 1.6 个百分点，因为有食品券使 GDP 增长 1.73 个百分点》，Bivens, J., J. Irons and E. Pollack, 2009 年。《评估基础设施投资对劳动力市场影响的工具》，EPI 工作文件，4 月 7 日。

图 1. 领取失业金的失业者（缴费的和不缴费的）总数的百分比，按劳动力衡量



资料来源：来自国际劳工组织的估计。

在以往的经济危机中，如拉美和亚洲经济危机中，大多数国家没有社会保障制度。因此，失业和贫困急速膨胀。相比之下，那些在危机之前已建立了失业保险制度的国家，如大韩民国和阿根廷，就能在应对这场危机中按部就班地增强它们的机制，因为这么做的渠道已经畅通了³⁷。

3.1 目前的津贴制度

在当前的这场危机中，许多国家已延长了失业保险计划和/或扩大了覆盖范围。德

国、荷兰和法国已扩大了部分失业津贴的领取申请、获得资格和覆盖范围。部分失业津贴允许工人在保持劳动关系，但已减少工作时间(实行工作分享)的情况下，继续领取失业金。这么做的目的是为了防止技能人员流失和工人萌生气馁的情绪，如果他们陷入完全失业的境地，这种情况就可能会发生。专栏 12 给出了失业保险计划延长和扩大的例子。

在许多中等收入的亚洲和拉美国家，自谋职业和非正规就业者所占比例甚大。失业保险计划没有覆盖这类工人。另外，这场危机又将更多的工人推入了非正规经济和非标准的工作方式，从而进一步限制了津贴的覆盖面。

³⁷ Kang, Soon-Hie 等作者：《韩国：危机之后的劳动力市场成果与政策回应》，在 Betcherman, Gordon; Islam, Rizwanu 编辑的著作中进行了引用；还可参见 Prasad, Naren; Gerecke, Megan 2009 年的文章：《以就业为导向的危机应对措施：阿根廷和韩国的教训》，国际劳工研究所，日内瓦。

专栏 12

- 巴西：对受危机影响最严重的部门中的正规部门工人的失业保险金给付期限延长了 2 个月。此举覆盖了大约 103,000 万名工人，或占失业保险计划受益人的 20%。
- 智利：失业保险已扩大到定期就业和服务合同工人，其津贴给付已按收入 35% 的替代率延长了 2 个月。目标是每月多覆盖 25,000 万名工人。
- 捷克共和国：已延长和提高了失业保险津贴的期限和水平(延长 1 个月)。2009 年 1-4 月的失业保险津贴支出与去年同期相比，几乎增加了一倍。
- 法国：失业保险津贴已扩大到在过去的视同工作期间的 28 个月(50 岁以上的工人为 36 个月)内工作 4 个月到 24 个月的人员。
- 罗马尼亚：失业保险津贴已从 6 个月扩大到 9 个月。
- 美国：失业保险津贴给付期限已延长到 33 周，给付水平已提高到每周 25 美元；250 万工人将受益。

在一些低收入国家，最近实行了失业保险计划(越南和孟加拉国)，其覆盖面仅限于正规就业工人中的某些类别人员。

有些低收入国家开展了不同类型的小规模收入支持试点计划，为不同的目标群体提供现金补贴和/或就业岗位。这些计划规模通常都很小，以至于在当前的这场危机中很难帮助目标群体以外的人，但是，有迹象表明，对这些津贴的发放和管理能力已打下了基础。在许多试点计划中，一个决定性的也是缺少的因素是筹措足以支撑计划的资金，因此而不得不在必要的时候依赖于由捐助团体临时支持的政府的联合长期承诺³⁸。

³⁸ 经济政策研究所：《低收入国家为应对这场全球危机而准备实行社会保护计划》，文件草稿，2009 年 3 月 5 日。

失业保险制度对于在经济低迷时期提供收入支持和增强求职能力来说，是至关重要的。然而，有人批评它未能刺激经济并拖延了求职时间³⁹。这种观点认为，失业保险津贴未能鼓励求职，而是鼓励了继续保持失业。除了在一些社会保护制度至善至美的国家外，要精确把握灵活雇用与解雇和保障工人收入之间的临界点，是难以办得到的。

3.2 社会援助

无条件的转移支付

把接受医疗照顾和医疗保险条件同就业，也就是同失去工作和收入来源，同时又失去付得起的医疗服务的工人(及其家属)联系起来。预防失业人员失去接受医疗照顾的措施、其它社会服务措施或社会福利待遇(象养老金、生育津贴和家庭津贴)，对于设计为受失业影响的人们提供保护的任何一个社会援助计划来说，都是至关重要的——但却常常被淡忘了。

一些国家，比如智利和墨西哥汲取了以往的教训。今天，它们在应对这场危机带来的后果中有了比较充分的准备。只有少数国家宣布削减和冻结社会开支，通常是把它作为限制公共部门借债的一种手段。大多数国家都在寻求扩大或提高养老、医疗和家庭津贴计划的覆盖面或待遇水平。专栏 13 例举了一些范例。

³⁹ Kyung Won Lee, James R. Schmidt and George E. Rejda, “失业保险和国家经济活动”，《国际经济杂志》，第 13 卷，第 3 期(1999 年秋季刊)，第 77-95 页。

有条件的现金转移支付

一些国家扩大了有条件的现金转移支付办法，向受益人直接支付现金，以换取他们承担参加具体服务项目的义务。这些条件包括从送孩子入学并保证孩子在校继续学习到在一定的时间内接受体检等。同无条件的现金转移支付相比，有条件的现金转移支付措施将对家庭行为产生影响，手段是把补充收入同选择长期提高他们的人力能力捆绑起来。前提条件是，“能够承担起的而不是能够得到的服务方式是制约利用这些服务措施的因素”，而这正是我们期望通过这场全球危机得到进一步加强的⁴⁰。

专栏 13

- 孟加拉国：提高养老金 20%。
- 巴西：扩大了社会援助范围，依据最低工资提高了养老金待遇。
- 智利：把社会养老金扩展到了另外 5% 的老年穷人，并提高了待遇水平。
- 中国：逐步把养老金扩大到了农村人口，鼓励缴纳较低水平的医疗保险费。
- 法国：养老金提高了 6.9%，并扩大了医疗保险的覆盖面。
- 印度：扩大了养老和医疗保险的覆盖面。
- 肯尼亚：对老年人实行现金转移支付。
- 巴基斯坦：扩大了医疗覆盖面和社会保险网。
- 俄罗斯联邦：依据对通货膨胀的预测调整了养老金。
- 坦桑尼亚共和国：提高了最低养老金待遇水平。
- 联合王国：提高了儿童补贴。
- 美国：扩大了医疗保险覆盖面。

有条件的现金转移支付计划在普及方面已取得了进展，因为它们在上世纪 90 年代的拉美危机中已获得了成功。不论是墨西哥还是巴西实行的这些计划，后来都融入了规模较大的“*Oportunidades*”和“*Bolsa Familia*”著名计划。评估结果表明，这些计划在 1990 年代中期和 2000 年代中期弥补了巴西和墨西哥 21% 的收入下降幅度，并分别构成了最贫困家庭收入的 50% 和 25%。墨西哥的计划(以教育为重点)提高中学入学率 11.1 个百分点，而同时把男孩子的劳动力参与率降低到了 15% 到 25% 之间(联合国开发计划署，2009 年)。另外，这些计划还取得了较好的成本效益，占到巴西和墨西哥 2006 年 GDP 的 0.4%⁴¹。

如同在专栏 14 中所表明的那样，一些国家在这次危机中支持或实施了新的有条件的现金转移支付计划⁴²。

对有条件的现金转移支付计划提出的批评之一是，只注意需求瓶颈，而忽视了供应能力的问题。有条件的现金转移支付计划最初发端于基础设施充裕而供应问题较少的中等收入国家。在低收入国家，由于制度、统计能力和金融覆盖范围面比较薄弱，这对这类计划发挥适当的功能构成了挑战(Cecchini, 2009 年)。

鉴于有条件的现金转移支付计划针对的目标是低收入家庭，它们无法取代普遍的基本社会保护制度。但是，它们可以扩大现有社会保护制度的覆盖范围。

⁴⁰ 联合国开发计划署驻印度办事处，2009 年。《减轻人们贫穷的有条件现金转移支付：对印度是适当的》，4 月。

⁴¹ Cecchini, S. 2009 年。《有条件的现金转移支付计划在低收入国家有效吗？》，*One Pager*。第 90 期，7 月，综合增长国际政策中心，Brasilia。

⁴² 此间的有些信息引自于 ECLAC, 2009 年，“美洲国家政府对这场国际危机的回应：对截止 2009 年 5 月 31 日的政策措施的综述”，联合国，智利。

表 1.部分有条件的现金转移支付计划的覆盖面和投入水平

国家(计划), 年份	有条件的现金转移支付计划的覆盖面		对有条件的现金转移支付计划的投入水平	
	占总人口的%	占赤贫人口的% ¹	占 GDP 的%	占社会支出的%
巴西 (Bolsa Familia), 2006 年	22.7	>100.0	0.43	2.0
墨西哥 (Oportunidades), 2006 年	23.8	>100.0	0.44	4.3
危地马拉 (MFP), 2008 年	13.6	46.7	0.06	0.8
洪都拉斯(PRAF), 2006 年	6.8	14.9	0.02	0.2
尼加拉瓜 (RPS), 2006 年	2.5	7.8	0.04	0.4

¹ 未考虑排除或包括误差的因素。

资料来源: Cecchini, 2009 年。

专栏 14

- 巴巴多斯: 为扩大本国最贫困地区的医疗照顾范围, 正在同世界银行和中美洲开发银行制订一项有条件的现金转移支付计划。
- 伯利兹: 在世界银行帮助下, 正在设计一项有条件的现金转移支付计划。
- 哥伦比亚: 一项重点旨在加强儿童营养和教育的名为“Familias en Acción”的计划正在扩大到另外 150 万个家庭。
- 哥斯达黎加: 政府已将有条件的现金转移支付计划的覆盖范围从 13.2 万个家庭扩展到 15 万个家庭。
- 洪都拉斯: 一项名为“Asignación Familiar”的有条件的现金转移支付计划已从 2000 万美元的规模扩大到了 4000 万美元, 条件是用于儿童和预期做母亲的健康与教育。
- 墨西哥: 世界银行已批准了一项用于扩大“Oportunidades”计划的 15 亿美元贷款, 条件是用于家庭所有成员的卫生与营养。
- 巴拉圭: 该国已将“Tekopora”计划扩大到 12 万个特困家庭, 使该计划的整个覆盖面增加到了 60 万人(占特困地区人口的一半)。
- 秘鲁: 扩大了有条件的现金转移支付计划的覆盖面。
- 菲律宾: 2008 年实施了一项以教育和卫生为对象的有条件的现金转移支付计划; 2008 年 12 月又增加了扩充该计划的资金。
- 乌拉圭: 已把有条件的现金转移支付计划扩大到覆盖所有低收入家庭的儿童(50 万名), 条件是儿童必须上学。

社会保护支出

各国在社会保护方面的支出差别很大。公共社会保护支出随着经济的发展有所增长。但是, 如同表 2 所表明的 G20 国家的情况那样, 各国之间存在很大的差别。

表 2. 公共社会保护支出占 GDP 的百分比

印度尼西亚 (2004 年)	1.4
印度 (2005 年)	1.5
中国 (2007 年)	2.9
大韩民国 (2005 年)	6.9
墨西哥 (2005 年)	7.0
南非 (2004 年)	8.8
阿根廷 (2004 年)	10.8
俄罗斯联邦 (2006 年)	12.3
土耳其 (2005 年)	13.7
美国 (2005 年)	15.9
加拿大 (2005 年)	16.5
澳大利亚 (2005 年)	17.1
巴西 (2007 年)	18.6
日本 (2005 年)	18.6
联合王国 (2005 年)	21.3
意大利 (2005 年)	25.0
德国 (2005 年)	26.7
法国 (2005 年)	29.2

资料来源: 亚洲开发银行、拉丁美洲经济委员会、国际货币基金组织、经济合作与发展组织和国际劳工组织。

这场危机突出了发达国家自动稳定机制的重要性, 也突出了新兴国家由较大规模的财政刺激计划予以补充的规模较小的稳定机制的作用。逐步扩大社会保护覆盖面

已成为普遍公认的目标，而这场危机则强化了它的紧迫性。社会保护制度在减轻全球不平衡方面拥有关键性的作用。国际劳工组织和世界卫生组织在联合国高级别计划委员会的框架内联合提出了建立一个“社会保护平台”的构想。该平台由所有国家都应根据其财富和可能获得的外部支持情况逐步建立的一个重要的负责有关权利、转付和服务的机构组成。如同《全球就业契约》所倡导的那样，这应成为国家发展政策的核心目标。

经济合作与发展组织发展援助委员会最近指出：“社会保护能够直接减少贫困，并有助于创造更加有利于穷人的经济增长。它能够激励贫困的男女参与经济增长，能够在经济低迷中保护最贫穷和最脆弱的群体，并能促进社会的凝聚与稳定。它还有助于开发人力资本、控制风险、促进投资和创业，以及促进对劳动力市场的参与。社会保护计划，对于包括最贫穷的国家在内，都是可以办得起的，并能为投入的资金带来好的回报”⁴³。

4. 社会对话与工作中的权利

各国的社会对话形式和作用各不相同，这取决于正规经济活动的规模和构成、劳动立法、集体谈判的层次与范围、社会伙伴的力量和合法地位以及国际劳工标准和工人权利受到尊重的程度。这次危机没有改变这种状况，但却推动了许多国家的政府和社会伙伴参与了协商和对话。这种情况在国际劳工组织编写的清单中得到了证实。

在从 2008 年中期到 2009 年 7 月 31 日为止的这段时间里，有 32 个国家在政府、企业和劳工之间举行了全国性的协商和对话。这个数字相当于国际劳工组织抽样调查国家的 59%。在 19 个国家(择定国家的 35%)中，这类协商促使达成了全国性的协议。这一数字同国际劳工组织早些时候进行的一次调查是吻合的，同时它还表明，以各种形式开展社会对话的做法在许多各种不同的国家中都有所增加⁴⁴。

这些倡议同国际劳工组织大会在 2009 年 6 月通过的《全球就业契约》是一致的。该契约主张：“尤其是在社会关系高度紧张的时期，在各种层次上适当地加强尊重并运用社会对话，包括集体谈判的机制，是极为重要的”。

专栏 15 提供了从国际劳工组织清单中挑选的部分国家级三方性协商和协议的例子。

运用社会对话更为广泛的国家是那些机制完善并具有协商和谈判经验的国家，其中有些是欧洲国家(包括比利时、捷克共和国、爱尔兰和荷兰)。在荷兰，社会伙伴就保持购买力的必要性达成了一致意见，并呼吁政府推迟了拟议中的提高增值税的计划。西班牙是另一个当建筑业在 2008 年夏季开始出现严重低迷时快速启动社会对话并达成一项重要协议的的国家。该协议的内容包括提高公司的资金流动性、对住房建设项目提供财政保护和改革职业培训制度等。

⁴³ 经合组织发展援助委员会，2009 年：“使经济增长更有利于穷人：就业与社会保护的作用，政策声明”，发展援助委员会高层会议，5 月 27-28 日。

⁴⁴ Ludek Rychly. 2009 年。“在危机时刻进行社会对话：寻找比较好的解决方案”，国际劳工局，工作文件，5 月。

专 栏 15

巴西	三方伙伴-加上经济和社会发展理事会在跟踪这场危机中，以及在参与卢拉总统和社会伙伴举行的特别会议中，发挥了重要作用。
智利	2009 年就培训和就业保护、失业保险和对女工的帮扶措施缔结了一项全国性的三方性协议。
多米尼加共和国	在 2009 年初举行了一系列三方性协商，签署了有关在这场危机的背景下保护并促进就业以及保护工人权利的协议。
法国	举行了一系列三方性特别会议；同总统举行了一次高峰社会对话；启用了劳工理事会；并新成立了一个跟踪这场危机的三方委员会。
德国	举行了一系列全国和地方级别的特别会议和协商，通常都是三方性的；举行了就业峰会；并成立了一个经济专家委员会。
印度尼西亚	组织了产业关系论坛；成立了全国三方协商机构。
爱尔兰	成立了多个全国性协商机构，举行了多次非正式特别会议；就执行“走向 2016 年”联合中期计划达成了过渡协议，并就 2009 年 2 月停摆的经济复苏计划进行了讨论。
日本	2009 年 3 月就工作岗位保持、社会保护和职业培训达成了全国三方性协议。
大韩民国	成立了经济和社会发展委员会；召开了劳工、企业、社团和政府代表参加的紧急会议(三方加社团)；举行了一系列正式和非正式的会议；通过了一份三方加社团的文件，题为“劳工、企业、社团和政府共同克服经济危机协议”。
墨西哥	2009 年 5 月签署了关于提高劳动生产率的全国三方性协议。
荷兰	成立了多家全国性的协商机构；召开了多次非正式会议；成立了社会和经济理事会(三方性机构)；在工资调解问题上未能达成协议。
南非	成立了总统经济联合工作小组(三方性机构)(NEDLAC)同总统办公室建立了伙伴关系；建立了由行动计划和 5 个工作队执行并监督的“南非应对国际经济危机”的网络。
西班牙	举行了多次特别会议；进行了一系列非正式协商；成立了社会对话监督委员会；公布了三方性“促进经济、就业、竞争力和社会进步的原则宣言”(2008 年月 29 日)。

南非高度重视就经济和社会问题进行对话与谈判的机制。在总统的倡导下，“NEDLAC”论坛在依据有关原则制订一项综合性的应对这场危机的国家计划方面，发挥了充分的作用。这些原则包括：保护最脆弱的工人群体；促进经济增长，以增加就业机会并保障就业质量；加大对基础设施投资；以及对于干预措施进行及时的、目标明确的和认真的审查。

像法国、印度、大韩民国和俄罗斯联邦这样一些不同类型的国家还建立了正式的协商机制，并在当前的这场经济衰退中得到了广泛的应用。有更多的国家建立了同社会伙伴和社会团体进行协商的非正式或临时性机制。

在达成全国性协议的国家中，日本是一个范例。日本 2009 年 3 月达成了一项三方性协议，提出了以下指导性意见和建议：

通过分享工作机会和减少工作时间来维持稳定的就业形势；扩大和加强社会安全网；支持职业培训和创造就业岗位；以及对拓展象医疗服务、看护工作和环境这类的经济部门给予特别的关注。在尼日利亚，一个有趣的例子是，2009 年 4 月通过了“关于迎战全球经济和金融危机带来的就业挑战阿布贾宣言”。

更多的国家开展了社会伙伴对话并缔结了涉及具体劳动力市场措施的全国性协议，例如对被接受削减工作时间的工人延长失业津贴期限或提供部分失业津贴。提供部分失业津贴措施的最有名的例子发生在德国，即前面提到的“*Kurzarbeit*”计划。在智利，2009 年 5 月达成了一项全国三性形协议，内容包括保护就业和促进培训等一系列临时性措施。

有些对话未能弥合意见分歧。譬如，在西班牙和爱尔兰，就未能就旨在降低劳动力成本或实施提高劳动力市场灵活性措施的建议达成一致意见。

从迄今的经验中，可以总结出一些基本结论。首先，事实证明，以立法授权谈判（而不只是协商）和由高层政界人士，如内阁成员和社会伙伴高级代表组成的三方性机构在制订应对危机的措施方面最为有效。以往的经验也证明，这种结构要比层次和程序繁杂、规模庞大的顾问或咨询委员会更为有效。其次，中央一级的谈判效果最佳，这类谈判的议程具有较为合理的综合性，并具有讨价还价和进行妥协的余地。如果只集中在狭窄的，例如降低劳动力成本这类的议题上，谈判就不大可能获得成功。再次，中央一级的谈判通常包括这样一些措施，即旨在保护和改善最脆弱

工人，通常是未加入工会的工人，或只签有临时或非典型就业合同的工人和移民工人的状况而采取的措施。

以往历次危机的经验表明，压力能够促进劳动力市场改革，能够使其获得更大的灵活性和降低劳动力成本。在不景气的劳动力市场和那种劳动力成本竞争强化逃避劳动法律倾向环境下，无视集体谈判的义务和侵犯工人权利的现象增多了。

在《全球就业契约》中，已注意到了对防止劳动条件螺旋形下降的关注。国际劳工局理事会官员已于 2008 年 11 月发表了一项关于全球经济危机的声明。该声明告诫，社会进步不应受到这次危机的干扰。⁴⁵

值得指出的是，令人感到鼓舞的是到目前为止并没有多少例子表明，有哪些国家在应对当前的这场经济衰退中削弱了它们的劳动立法。一些国家，包括大韩民国和阿根廷在内，已表明它们在应对这样一些压力中加强了劳动行政管理制度和劳动立法制度。另一个例子是，澳大利亚最近通过了《公平就业法》。

中国已采取步骤，改善了劳动关系立法框架。在 2008 年上半年，中国政府实施了若干个新的法律，以试图减轻工资拖欠和一系列其它侵犯劳动者权益的事件。这些法律改革包括颁布实施了《劳动合同法》、《就业促进法》和《劳动争议调解仲裁法》⁴⁶。中国加强这些劳动法律是实现其增强收入公平、促进国内需求和保持高速增长议程中的一个重要组成部分。

⁴⁵ 《国际劳工局理事会官员声明》，2008 年 11 月。

⁴⁶ Dr Fang Lee Cook: “中国实施三项新的劳动法律：没有意料到的结果和在雇用关系中出现的新的主体”，2009 年 6 月。

在当前的这场危机中，出现了一股“妥协谈判”的浪潮。在这一浪潮中，希望达成一项集体协议的双方本着拯救就业岗位的目的自由地谈判集体协议的条款。这种性质的谈判通常发生在企业一级的工会和管理层之间，但在行业一级的工会和管理层之间也会举行这种谈判。妥协谈判最初出现在受 80 年代经济低迷和滞胀严重影响美国组建了工会的工作场所。类似的做法在 90 年代经济增长下滑和劳动力市场需求恶化的许多欧洲国家和其它工业化国家开始盛行。在过去的 18 个月中，随着资方和工会共同努力控制工作岗位的削减和降低急需贷款的公司的成本，对这种做法的依赖程度在许多国家又明显地增大了。

妥协谈判可以有多种形式，而其最佳的方式能够导致拓宽集体谈判的议程和扩大资方与工人之间的合作。有些谈判采用的是防御性或被动性的策略，集中讨论通过以往已经达成一致的削减工资或适度降低工资的方式来降低劳动力成本这样的狭

窄议题，以求在短期内保留就业岗位。而另一些谈判采用的则是进取性的策略，目的是通过在工作组织或其它生产流程中提高生产率或创新产品来降低单位劳动力成本。后一种策略通常包括重点讨论关于培训、把工人转移到更富有生产性的单位、开发复合型技能人才、对新产品或新技术进行投资，以及实行弹性工作制等问题。

在当前形势下，举行经过充分协调的、能为讨论公众利益和广泛经济发展议题提供较为广阔空间的集体谈判，是最为理想的。然而，即便是举行经过充分协调的集体谈判在短期内无法实现的话，在采取适当的措施抗御这场危机及其对工人和他们的家庭成员带来的不利影响方面，加强开展社会对话的力度也是值得欢迎的。通过把雇主组织和工会纳入到有关当前的经济前景和可能的政策选择的对话中，政府就能在最大程度上确保获得它们对在经济复苏得到明确的确认之前继续实施扩张性的、而不是通胀性的宏观经济政策的支持。

附件 2

国际劳工组织调查国家清单⁴⁷

	低收入	中低收入	中上收入	高收入
撒哈拉以南非洲	肯尼亚、马里、塞内加尔、坦桑尼亚(联合共和国)、卢旺达、乌干达	尼日利亚	南非	
美洲		洪都拉斯	阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加、墨西哥、秘鲁、乌拉圭	加拿大、加勒比*(巴哈马群岛、巴巴多斯、特立尼达和多巴哥、牙买加)、美国
阿拉伯国家		埃及、约旦		巴林、沙特阿拉伯
亚太	孟加拉国、柬埔寨、尼泊尔、越南	中国、印度、印度尼西亚、巴基斯坦、菲律宾	马来西亚	澳大利亚、日本、韩国
欧洲(东欧和西欧)		乌克兰	拉脱维亚、波兰、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞尔维亚、土耳其	捷克共和国、法国、德国、匈牙利、爱尔兰、意大利、荷兰、西班牙、联合王国
总数	10 个国家	10 个国家	17 个国家	17 个国家

*国际劳工组织这次调查涉及的这 4 个加勒比国家被作为一个实体计算，并被归类为高收入国家。牙买加被归类为中上收入国家。

⁴⁷ 国家收入分类采用了世界银行基于人均国民总收入(GNI)的分类。地区分类采用了国际劳工组织的分组分类。

附件 3 采取措施的详情

1. 刺激对劳动力的需求

国 家	对基础设施的财政支出			公共就业	针对目标群体的 就业计划		对小微企业和微型企业的新扶持措施		
	额外 支出	就业 标准	绿色 标准		实施的 新计划	最近对 现有计 划的扩 大	提供贷款	提供公共 招标项目	补贴 减税
非洲									
埃及	x								x
肯尼亚	x						x		
马里	x	x			x				
尼日利亚	x	x				x			x
卢旺达							x		
塞内加尔	x				x		x		
南非	x	x		x				x	x
坦桑尼亚(联合共和国)	x						x		
乌干达	x								
美洲									
阿根廷	x	x					x		x
巴西	x		x				x		x
加拿大	x		x						x
加勒比	x								x
智利	x					x	x		x
哥伦比亚	x						x		x
哥斯达黎加	x						x		x
多米尼加	x				x		x		
洪都拉斯	x	x							x
墨西哥	x		x			x	x		
秘鲁	x					x	x	x	x
美国	x	x	x			x	x		x
乌拉圭	x	x				x	x		x
阿拉伯国家									
巴林									
约旦	x	x					x		x
沙特阿拉伯	x	x							x
亚太									
澳大利亚	x	x	x		x				x
孟加拉国				x	x				x
柬埔寨	x						x		x
中国	x		x		x		x		x
印度	x		x	x		x	x		x
印度尼西亚	x	x					x		
日本	x		x	x		x	x		x
韩国	x		x	x	x		x		x
马来西亚	x			x	x		x		x
尼泊尔	x						x		x
巴基斯坦	x			x	x		x		
菲律宾	x	x	x	x	x	x	x		
越南	x					x	x		x
欧洲									
捷克共和国									x
法国	x	x			x	x	x		x
德国	x		x				x		x
匈牙利	x	x		x	x	x	x	x	x
爱尔兰		x		x	x		x		x
意大利	x		x				x		x
拉脱维亚	x		x				x		x
荷兰	x		x				x	x	x
波兰							x		x
罗马尼亚	x						x		x
俄罗斯联邦					x		x	x	x
塞尔维亚	x			x	x		x		x
西班牙	x	x	x				x		x
土耳其	x			x			x		x
乌克兰	x	x		x					x
联合王国	x	x	x			x	x		x

2. 帮助求职者、失业者和保持就业岗位

[illegible]

3. 扩大社会保护与食品保障

国家	社会保护						食品保障	
	减税	增加现金转移支付	增加获得医疗保险津贴的机会	在养老金方面的变化	在最低工资方面的变化	对移民工人实行的新措施	实行食品补贴措施	对农业的新支持措施
非洲								
埃及		x	x		x	x	x	
肯尼亚		x			x		x	
马里								x
尼日利亚								x
卢旺达			x					
塞内加尔			x					
南非	x	x	x	x			x	
坦桑尼亚(联合共和国)	x			x				x
乌干达								x
美洲								
阿根廷		x	x					
巴西	x	x			x	x		
加拿大								
加勒比						x		
智利		x		x				
哥伦比亚		x						
哥斯达黎加		x		x				x
多米尼加			x	x				
洪都拉斯		x	x		x			x
墨西哥					x			
秘鲁		x						
美国	x		x				x	
乌拉圭		x		x	x			
阿拉伯国家								
巴林						x		
约旦		x	x	x	x	x	x	x
沙特阿拉伯			x				x	
亚太								
澳大利亚		x		x				
孟加拉国		x	x	x				
柬埔寨								
中国			x	x				x
印度	x		x	x	x	x	x	
印度尼西亚								
日本			x	x				
韩国		x	x	x				
马来西亚	x	x						
尼泊尔		x	x			x		
巴基斯坦		x	x			x		
菲律宾		x	x					
越南		x	x	x	x		x	x
欧洲								
捷克共和国	x	x						
法国	x	x			x			
德国	x	x	x	x				
匈牙利	x			x			x	x
爱尔兰								
意大利	x	x						
拉脱维亚				x	x			
荷兰	x			x	x			
波兰				x	x			
罗马尼亚	x	x		x	x			x
俄罗斯联邦		x		x	x			x
塞尔维亚				x				
西班牙	x	x		x	x			
土耳其	x	x						
乌克兰				x	x			
联合王国	x	x			x			

4. 社会对话与工作中的权利

社会对话			工作中的权利			
在危机应对方面采取的措施	国家一级达成的协议	行业一级达成的协议	为打击贩运劳工而采取的其他措施	为打击使用童工而采取的其他措施	劳动立法方面的其他变革	提高劳动行政管理能力/劳动监察能力
X						
X	X X					
X	X					X
X						
X				X		X
X	X					
X	X X	X				
X					X	
X						
X	X					
		X				X
X						
X			X	X	X	
X					X	
X	X		X		X	X
X						
X						
X	X				X	
X	X					
	X	X				
X		X				
X	X					X
X	X				X	
X						
	X					X
X					X	
X						

附件 4

对 G20 国家经济刺激措施 就业影响的评估

20 国集团国家为支持就业所采取的的应对危机措施是按照人们所看到的就业下降和失业上升的状况进行的吗？国际货币基金组织和经济合作与发展组织都对各成员国政府决定额外增加财政支出所预期产生的额外经济增长进行了估计。这一附件旨在根据国际货币基金组织计算的结果对 20 国集团国家⁴⁸政府决定采取的财政刺激措施所预期产生的新增就业岗位进行了估计⁴⁹。

虽然已观察到的经济增长与就业间的关系在不同的时间和不同的国家中都存在着很大差别，但国际劳工组织还是对各成员国政府在应对危机措施中决定额外增加的财政支出对就业的总体影响进行了评估。在对刺激措施对就业的预期影响进行估计的过程中，考虑了额外的机动性财政支出和自动支出(或自动稳定机制)两个因素。

开展这次评估的目的旨在对各成员国

政府为应对这场危机所采取的的措施对就业产生的预期影响提出一个量级顺序⁵⁰。

对 20 国集团国家失业人数上升的估计

20 国集团国家在 2009 年年初的失业人数累计净增长估计为 2520 万人。这一数字是依据 2009 年第一季度和第二季度的失业率(因为每个季度的数据都可以获得)进行计算得出的，在每个 20 国集团国家 2008 年的失业率出现转折点和呈上升趋势时，这两个季度的失业率都有明显的反映。

所公布的机动性财政刺激措施对 就业的潜在影响

为 20 国集团国家在 2009 年和 2010 年确定的机动性财政刺激计划的规模，在表 1 中加以列举。20 国集团国家在 2009 年的机动性财政刺激计划的总规模为 GDP 的 1.4%，2010 年为 1.3%。表 1 显示，在 2009 年，这种机动性财政刺激计划按加权平均数计算将

⁴⁸ 20 国集团国家包括：阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、中国、法国、德国、印度、印度尼西亚、意大利、日本、韩国、墨西哥、俄罗斯、沙特阿拉伯、南非、西班牙、土耳其、联合王国、美国。

⁴⁹ 国际货币基金组织,2009年。《20国集团代表发言记录》，1月31日-2月1日，刊登在<http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/020509.pdf>。

⁵⁰ 该量级顺序承认这里所使用的单一对等方法中所列举的一些告诫，也就是说，在历史的就业基础上，突出短期的就业效果同 GDP 关系的联系，这里忽略了各国劳动力市场之间的差别，和可能造成不同的就业效果的财政一揽子刺激措施的构成内容，也忽略了就业政策与货币政策之间的相互作用。

使 GDP 增长提高 0.4 到 1.3 个百分点, 2010 年提高 0.1 到 0.3 个百分点。据预测, 这种机动性财政刺激计划的增值效应在 2009 年将低于 1 个百分点, 而 2010 年将会大幅下降。

国际劳工组织根据国际货币基金组织预测的机动性财政刺激计划对 GDP 增长的影响, 对机动性财政刺激计划对就业的潜在影响进行了估计。这么做有两个重要支撑条件, 那就是公平地采用了国际货币基金组织估计的 GDP 增值效应和国际劳工组织估计的就业增值效应。这项主要的假设的是, 把刺激计划的预算全部花出去。第二个条件是, 在为刺激计划做出预算并予以宣布的该财政年度内没有把所有的钱花出去。这项估计假设, 机动性财政刺激计划的潜在影响适用于把刺激计划的钱在预定的整个时间内全部花出去。

国际劳工组织依据所有 20 国集团国家在 1997-2007 年的 GDP 的增长, 对长期就业弹性进行了估计。之所以选择这十年, 是因为它跨越了几次危机, 包括 GDP 和就业增长从 1997-98 年的亚洲危机和 2000-01 年全球同时发生的经济衰退中的复苏。这些依据 GDP 增长数据计算出来的就业弹性系数反映了经济危机和复苏期间的情况,

从而使它们更适于估计就业通过一揽子刺激计划和自动稳定机制得以恢复的状况。

用国际货币基金组织就机动性财政刺激计划对 GDP 增长的影响作出的估计乘以国际劳工组织按 GDP 增长数据计算出来的就业弹性系数, 得出了机动性财政刺激计划对就业增长的潜在影响。需要指出的重要一点是, 这些估计都不是精确的预测数据, 而只是量级的排序。它们的意图旨在于指出机动性财政刺激计划对创造就业岗位所产生的大概影响, 以及它们同这场危机所产生的失业规模的关联性。

表 1 把对 2009 年和 2010 年的就业增长率的预测增长作为机动性财政刺激计划执行的结果转化成了雇用人数的增长。该表显示, 机动性财政刺激计划在 2009 年有可能使就业增加 2,000 万到 5,700 万人。预计, 2010 年就业增长速度将下降, 但仍能创造 300 万到 900 万个就业岗位。

在 2009 年和 2010 年, 机动性财政刺激计划有可能使就业增加总人数达 2,300 万到 6,600 万人。

机动性财政刺激计划所创造的就业机会等同于 2009 年上半年失业率增长的 9% 到 26%(同 2008 年有关)。

表 1. 机动性财政刺激措施对就业的影响

	刺激措施规模 ¹ (占 GDP 的%) 总数 (PPP 加权平均数)			刺激措施 对 GDP 增长 的影响 ¹ (%)		就业 水平 ² (百万)	机动性财政刺激措施对就业的影响 ³				
	2008	2009	2010	2009	2010		2008	就业变化 (百万)	就业水平 (百万)	就业变化 (百万)	就业水平 (百万)
						2009		2009	2010	2010	2009 + 2010
G20 国家	0.5	1.4	1.3	0.4 – 1.3	0.1 – 0.3	2026.12	2.030 – 5.704	2028.15 - 2031.82	0.316 - 0.899	2028.46 - 2032.72	2.346 - 6.603
增长(%)							0.100 – 0.282		0.02 - 0.04		

¹ 国际货币基金组织, 2009 年。

² 来自以下机构计算出的数据: Computed from: Instituto Nacional de Estadística y Censos; Encuesta Permanente de Hogares, 2009 年; 经济合作与发展组织, 2009 年; 劳动和社会保障部、国家统计局: 中国政府, 2009 年; 经济情报局 (EIU), 2009 年; 经济情报局和中央统计局 (EIU and CBS), 2009 年; 沙特阿拉伯货币 (SAMA), 2009 年。

³ 由国际劳工组织根据 1997-2007 年期间的就业弹性计算得出的数据, 2009 年。

自动稳定机制对就业的预期影响

对于 20 国集团国家采取的机动性财政刺激计划对就业的潜在影响，还必须把非任意决定的工作中的自动稳定机制由于 GDP 增长的下滑而发挥的潜在影响考虑进去。

对非任意决定的自动稳定机制对就业的潜在影响所进行的估计，采用了同对机动性财政刺激计划进行估计的相同方法。国际货币基金组织对 20 国集团国家 2009 年的自动稳定机制规模进行了估计。由于自动稳定机制估计将成为使 GDP 增长恶化的财政保持平衡的一种手段，其给出的信号是消极的，虽然眼下其对 GDP 增长的影响还是积极的。因此，国际货币基金组织对自动稳定机制对 GDP 增长的影响幅度，做出了如下预测：联合王国、韩国、法国、西班牙和德国为 2%，美国为 1.5%，象巴西、中国、印度、印度尼西亚和南非这些新兴经济体为 0.25%到 0.5%。如同表 2 显示的那样，20 国集团国家自动稳定机制的加权平均数估计为 1.2%。

接下来，表 2 对 20 国集团每个国家在 2009 年的自动稳定机制对就业的潜在影响和受雇人数的增长做出了估计。20 国集团

所有国家在 2009 年的就业增长总量估计为 5200 万人。

机动性财政刺激计划和自动稳定机制对就业的混合影响

对这两种宏观刺激措施，即 20 国集团国家采取的机动性财政刺激计划和在这些国家存在的工作中的自动稳定机制的混合潜在影响的估计是，在 2009 年将增加 720 万到 1090 万个工作岗位。这个数字等同于 20 国集团国家在 2009 年上半年估算的 2500 万增加失业的 29%到 43%。

这里对量级的顺序做出的估计是十分有意义的。自动稳定机制在 2009 年以后将继续发挥作用，虽然 GDP 的增长预计仍将脆弱。机动性财政刺激计划在 2010 年和那以后很可能会开始递减。

虽然财政刺激措施在难以找到工作的时候对创造就业岗位提供了巨大的推动力，但是，为了创造所有找工作的人都需要的工作岗位，这种措施将需要尽快地由以市场为导向的经济增长模式来替换。这就提出了经济增长的就业内涵和所创造就业岗位的质量问题。

表 2. 自动稳定机制对就业的影响

	自动稳定机制规模 2008-09 年 ¹ (占 GDP 的%) 总数 (PPP 加权平均数)	就业水平 ² (百万)	自动稳定机制对就业的影响 ³	
			就业变化 (百万)	就业水平 (百万)
			2009	2009
G20 国家	-1.2	2026.12	5.17	2031.28
增长 (%)			0.25	

¹ 国际货币基金组织，2009 年。

² 来自以下机构计算出的数据：Instituto Nacional de Estadística y Censos；Encuesta Permanente de Hogares，2009 年；经济合作与发展组织，2009 年；劳动和社会保障部、国家统计局：中国政府，2009 年；经济情报局 (EIU)，2009 年；经济情报局和中央统计局 (EIU and CBS)，2009 年；沙特阿拉伯货币 (SAMA)，2009 年。

³ 由国际劳工组织根据 1997-2007 年期间的就业弹性计算得出的数据，2009 年。

附件 5

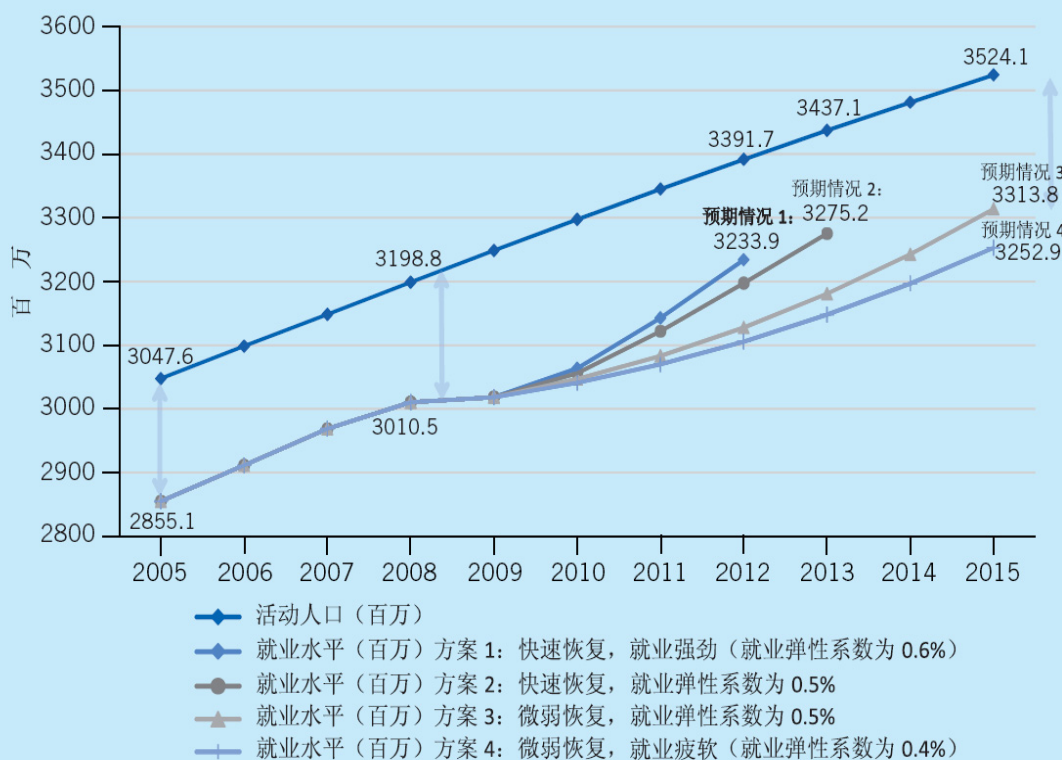
就业的快速恢复：挑战与选择

2008 年，这场危机结束了全球失业率的长期下降。就业创造和劳动力供应之间的差距再次拉大，每年增加大约 4,500 万人。

为测量就业挑战的程度，下图用 4 条可能存在的轨线表示全球到 2015 年的就业增

长，底线是为千年发展目标确定的。上面的一条线指的是世界经济活动人口的增长，到 2015 年将达到 35 亿人。下面的 4 条线表示可能存在的轨线或预期可能出现的情况，每一条线表示有关经济复苏的步

图 1 全球就业岗位短缺量：4 种预期情况



资料来源：国际劳工组织的估计。

伐和就业增长⁵¹同经济增长比率的不同的假设。

如果经济增长迅速，并且经济增长的就业含量又很高的话，就有可能在三四年之内把累积起来的就业不足给弥补上。这是预期出现的最好情况，即预期情况 1 的假设。这种情况需要强劲的经济复苏(世界经济增长在 2011 年前保持在 4%以上)和经济增长的高就业含量(就业弹性系数达 0.6)⁵²。这一预期情况表明，到 2012 年全球的失业率将会低于 2007 年。在这种情况下，这种短缺，即劳动力供给线和就业线之间的差距就将缩短。

然而，如果经济复苏疲弱和其就业含量低的话，就业岗位短缺量(劳动力供给和就业岗位之间的差距)在 2015 年之后将会

继续拉大。这种情况在最糟糕的预期情况 4 中得到了反映，其特点是经济复苏疲弱(世界经济增长在 2014 年之前在 2%到 4%之间)和就业增长弹性较低(为 0.4%)。

预期情况 2 和 3 表示的是中间轨线。预期情况 2 保持了预期情况 1 的经济快速增长的假设条件，但就业弹性仅为 0.5%，稍微疲弱了一些。预期情况 3 假设经济复苏疲弱，并包含了预期情况 2 的就业弹性疲弱(0.5%)的假设。

该图说明了一个重要结论：强劲的就就业增长和强劲的经济增长是同样至关重要的。仍须针对两个目标制定政策，以便减少全球就业复苏滞后的情况。把一项政策(就业)归入另一项政策(经济增长)项下，可能会在社会和经济方面产生不适当的后果。

⁵¹ 这一数字指的是就业增长总量，没有考虑就业的质量和收入水平。

⁵² 就业弹性系数(这里的 0.4%、0.5% and 0.6%)是指预期经济增长 1 个百分点的就业增长系数。