

欧洲国家劳动力市场转型

——由“充分就业”到“促进就业”

田德文

内容提要:上世纪 70 年代石油危机后,欧洲国家先后陷入经济停滞与通货膨胀并存的“滞胀”局面,战后长期奉行的以宽松财政政策刺激经济增长,进而实现“充分就业”目标的做法不再可行。在此背景下,欧洲国家先后将控制通货膨胀作为宏观经济政策的首要目标,转而将劳动力市场改革作为“促进就业”的主要手段。本文认为,如果我们接受较高失业率为欧洲国家的常态,就可以发现,30 多年来的改革在促进就业方面其实已经取得了显著效果,较高就业和较高失业并存正在成为欧洲劳动力市场的总体特征。

关键词:福利国家 欧洲 劳动力市场 转型

“劳动力市场”是劳动力购买与出售的社会机制。按欧盟的定义,劳动力市场研究应关注就业率/失业率、收入(earnings)、劳动力成本、劳动争议和劳动力市场政策(LMPs)等内容。^① 1970 年代石油危机后,欧洲国家的劳动力市场开始转型,各国先后放弃战后以来的“充分就业”目标,启动以“促进就业”为目标的改革。本文认为,发生这种转型的原因是:欧洲国家已经不能再像石油危机前那样,主要靠持续的经济增长来拉动就业,只能转而对劳动力市场实施改革。对欧洲国家的这一转型过程进行研究,不仅有助于我们理解战后欧洲的政治、经济和社会变化,而且对我国的相关改革也具有借鉴意义。

一 西欧国家“充分就业”时代的终结

二战结束后,西欧国家长期维持着很低的失业率。这一方面是因为战后西欧各国

^① 参见欧盟统计局网站:http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/introduction, last accessed on 21 September 2014。

经济普遍以较高速度增长,对劳动力的需求比较旺盛;另一方面则是因为各国普遍都把维持“充分就业”作为宏观经济政策的首要目标,当经济增速放缓的时候常使用宽松的货币和财政政策予以刺激,以一定程度的通货膨胀为代价维持劳动力市场稳定。

作为一个经济学术语,“充分就业”的内涵存在很多争议,凯恩斯主义和古典经济学的理解就有很大差别。就具体标准而言,英国经济学家贝弗利奇(William Beveridge)认为,失业率低于3%即为充分就业;美国经济学家狄更斯(William T. Dickens)则认为,失业率低于5.5%就可以算是充分就业。西方学术界这方面的说法很多,从2%到13%都有。^①就本文讨论的重点而言,“充分就业”的标准应是“非加速通货膨胀率的失业”(NAIRU),意即超越这一标准后,各国政府就可能以通货膨胀为代价刺激经济来减少失业。

(一) 刺激经济不再是减少失业的主要手段

从二战结束到石油危机前,欧洲经济持续以较高速度增长。1950-1973年,西欧国家人均实际GDP增长率达到4.06%,比美国同期高50.7%。石油危机后,欧洲经济增速急剧下降。1973-2005年,西欧国家人均实际GDP增速为1.89%,低于美国同期的1.91%。^②从经济上说,形成这种戏剧性变化的原因应该是多方面的,其中常被提及的包括:西欧国家战后重建结束后内需萎缩、能源价格上涨、国际竞争加剧等等。^③就与本文论题有关的方面而言,此次变局后,西欧各国政府原来屡试不爽的以通货膨胀为代价刺激经济增长的做法不管用了,各国经济普遍陷入停滞和通胀并存的“滞胀”局面,很多国家的年通胀率都超过10%,经济增速则持续下滑,同时失业增加。在此背景下,1980年代后,西欧各国政府先后放弃原有做法,将抑制通货膨胀作为宏观调控的首要目标,用五年左右的时间把通胀率压了下来。但是,这也意味着它们放弃了充分就业目标。此后,西欧国家失业率急剧攀升,低增长-高失业并存成为其宏观经济的“新常态”。(参见表1)

^① http://www.ask.com/wiki/Full_employment#Unemployment_at_Beveridge_Full_Employment, last accessed on 21 September 2014.

^② 美国同期增速为2.45%,参见Nicholas Crafts and Gianni Toniolo, “European Economic Growth, 1950-2005: An Overview”, p.31, http://wrap.warwick.ac.uk/1671/1/WRAP_Crafts_CEPR-DP6863%5B1%5D.pdf, last accessed on 21 September 2014.

^③ Marie-Josée Drouin, Maurice Ernst and Jimmy W. Wheeler, *Western European Adjustment to Structural Economic Problems*, Hudson Institute, 1987, pp.19-25.

表1 1960-1985年英、法、德、意四国实际GDP增长率和失业率

		1961-1970年	1970-1980年	1981年	1982年	1983年	1984年	1985年
西德	增长率	4.7	2.9	0.2	-1	1	2.4	2.5
	失业率	0.8	2.8	4.7	6.8	8.4	8.5	8.5
法国	增长率	5.6	3.6	0.2	1.8	0.7	1.4	1.7
	失业率	0.9	3.8	7.8	8.7	8.4	10	11.6
意大利	增长率	5.7	3.1	-0.2	-0.3	-1.2	2.9	2.3
	失业率	5.2	6	8.8	8.7	9.7	10.2	10.5
英国	增长率	2.8	1.8	-1.3	2.3	3.3	2	3
	失业率	1.9	4.2	9.3	10.6	11.5	11.6	11.7

资料来源:Marie-Josée Drouin, Maurice Ernst and Jimmy W. Wheeler, *Western European Adjustment to Structural Economic Problems*, Hudson Institute, 1987, p.40。

从此以后,欧洲各国政府实际上再也不能把刺激增长作为减少失业的主要方法,其原因不是它们无视经济产出和失业率之间的负相关性,而是此后欧洲短暂、低度的经济增长不足以解决其面临的高失业问题。1960年代早期,美国经济学家欧肯(Arthur M. Okun)发现,经济增长与减少失业之间有紧密关系,战后美国失业高于4%后(充分就业),每一个百分点的新增失业都会使产出连带下降约3%。反过来说,经济增长则可以带动就业增加。但是,上述“欧肯定律”(Okun's Law)似乎并不完全适用于欧洲。近期,欧盟机构研究发现,“微弱的复苏很难支撑持续的和实质性的失业减少”。在受债务危机和去杠杆化影响比较严重的成员国,GDP增长带来的就业增加实际上很少。^①这里的道理其实并不难理解,因为“欧肯定律”发挥作用的前提是雇主对经济扩张的前景抱有信心,这样他才会考虑扩大员工规模。如果经济增长的势头微弱而且不稳定,那么它对于增加就业的意义就不是很大。因此,欧洲国家只有通过劳动力市场改革来减少雇主招收更多员工的“后顾之忧”,才能达到减少失业的目的。

(二)劳动力市场供需失衡推高欧洲失业

石油危机后,西欧国家的雇佣需求量急剧减少,这不仅是因为经济低速增长造成企业扩张不足,经济结构转型也是重要原因。不难理解,就业岗位的行业性变化在短期内势必拉高失业数量。由表2的数据可知,在经济结构转型的作用下,1974-1978年西德各行业的总雇佣量下降1.2%,法国也只增长0.3%。相比之下,英国的产业结构转型启动较早,同期雇佣量就增加了1%。作为比较,1969-1973年美国总雇佣量增

^① EC, “Labour Market Developments in Europe 2013”, p.1, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee6_en.pdf, last accessed on 21 September 2014.

加 2.2%，1974-1978 年增加 2.5%，雇佣需求远高于英法德三国。^①

表 2 1969-1978 年英国、法国和德国各行业雇佣量的变化

	英国		西德		法国	
	1969-1973 年	1974-1978 年	1969-1973 年	1974-1978 年	1969-1973 年	1974-1978 年
农业	-3.5	-2.4	-5.0	-3.8	-3.8	-3.4
矿业	4.5	2.7	3.4	-4.2	-4.0	-4.5
制造业	-0.9	-2.0	-0.2	-1.7	2.1	-0.9
建筑业	0.3	2.7	2.2	-4.3	0.6	-1.6
交通运输业	-0.7	1.0	0.7	-0.8	-1.3	3.2
其他	-	0.6	1.9	0.4	4.0	2.0
总计	0.2	1.0	0.6	-1.2	1.2	0.3

资料来源:Marie-Josée Drouin, Maurice Ernst and Jimmy W. Wheeler, *Western European Adjustment to Structural Economic Problems*, p.52.

在劳动力需求减少的同时,西欧国家的劳动力供给却持续增加。有研究发现,1970 年代西欧国家的就业率普遍高于美国。1970 年,丹麦(73.7%)、德国(68.8%)、奥地利(66.9%)、法国(66%)和爱尔兰(62.8%)的就业率均高于美国(61.9%),只有荷兰略低(61.6%)。^② 造成西欧就业人口增加的主要原因是妇女就业增加。此前,欧洲大陆和南欧国家多为“男性养家”的家庭结构。1960 年代后,在女权运动兴起的背景下,西欧女性希望自食其力的人越来越多,就业率纷纷超过经济合作与发展组织(简称“经合组织”)的平均水平。(参见图 1)

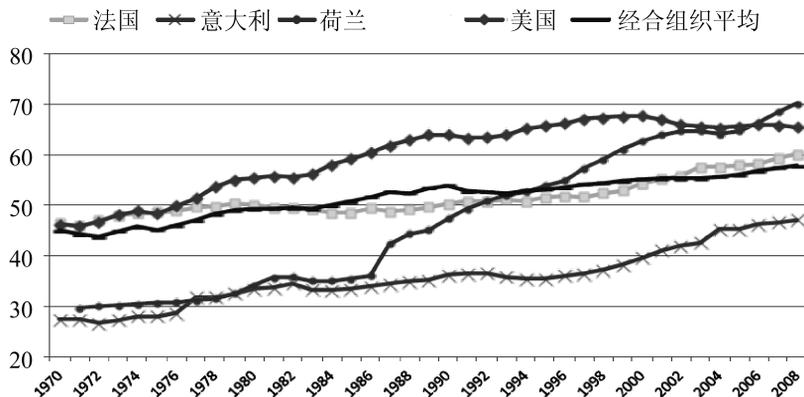
劳动力市场供需失衡使得战后西欧国家奉行的充分就业政策难以为继。这是因为,凯恩斯需求管理理论所追求的“高比例和可持续”的充分就业主要指男性就业,而“战后资本主义最引人注目的事件之一,则是充分就业的基础不断拓宽,它包含了所有女性,事实上包括了所有愿意工作的人。但这也蕴含着获得充分就业保证的人数的巨大增长以及政府在行政管理方面更为直接的责任”。^③ 显然,在石油危机后严重滞胀的情况下,西欧国家的政府承担不起这种责任。

^① See Marie-Josée Drouin, Maurice Ernst and Jimmy W. Wheeler, *Western European Adjustment to Structural Economic Problems*, p.52.

^② See Peter Auerbach ed., *Changing Labour Markets in Europe: The Role of Institution and Policies*, International Labour Office, 2001, p.40.

^③ [丹]考斯塔·艾斯平-安德森:《福利资本主义的三个世界》,郑秉文译,北京:法律出版社 2003 年版,第 167 页。

图1 1970-2008年15-64岁妇女就业率比较(%)



资料来源:OECD,“Social Policy Division”,*Gender Brief*, March 2010。

除此之外,西欧劳动力市场供需失衡还表现为人们就业的意愿与存在的空岗之间难以对应。有学者认为,1980年代后欧洲的高失业在很大程度上“是由于劳动力的素质提高,对工作内容和工作方式的要求也随之提高造成的”。^①也就是说,在“丰裕社会”中“饥饿纪律”日趋松懈、社会保障日益健全的背景下,欧洲人的就业诉求发生很大变化:在评价工作岗位的质量时,薪酬待遇不再是他们关心的唯一重点,岗位的稳定性、劳动强度、时间弹性、社会评价等方面的考虑变得越来越重要。如果没有满意的岗位,很多人宁愿选择不工作。同时,由于欧洲的高失业与产业结构转型有关,农业、工业部门的失业者进入扩张中的服务业存在着技能、心理等方面的困难,这就极大地加剧了通过增加岗位减少失业的困难,使得“充分就业”更成为“天方夜谭”。

二 欧洲国家劳动力市场的特点

二战后,西欧国家普遍建立包括混合经济、充分就业和完善社会保障制度三项内涵的福利国家制度。福利国家与劳动力市场之间的关系是一个充满争议的话题。持负面观点的人认为,福利国家不仅会造成劳动力市场僵化、降低人们的工作积极性,而且会拉高公共开支水平,制约经济增长、影响国际竞争力,最终对就业产生消极影响。

^① [德] 弗兰茨-克萨韦尔·考夫曼:《社会福利国家面临的挑战》,王学东译,北京:商务印书馆2004年版,第83页。

持正面观点的人则认为,福利国家有助于消灭赤贫、减少贫困、缩小收入差距,为经济发展提供稳定的社会、政治环境。不仅如此,福利国家的相关建设、社会服务功能还可以提供大量“公共就业”和服务业产值,是当代国家“内需”的重要组成部分。

其实,对欧洲国家而言,上面这种争论没有多大意义。因为他们的劳动力市场早就与福利国家制度融合为一体了。艾斯平-安德森指出:“现代福利国家不再仅仅作为一个社会保护系统。在许多国家,它已变成有效的就业工具,并经常作为就业增长的唯一重要来源。今天,瑞典和丹麦的福利国家大约雇佣了全部劳动力的 30%”。就是说,福利国家不仅是就业的承诺者,而且提供了社会公共服务就业岗位,吸纳新生劳动力,尤其是妇女就业。“除了由来已久的直接雇主角色之外,政府还在传统上通过多种手段影响就业。其范围包括从短期工作计划、工资补贴、总量需求管理,到产业补贴以及全面的、积极的人力资源政策等等”。^① 因此,对欧洲国家的劳动力市场进行研究,应该把立足点放在揭示其特征方面,而非主要讨论这种体制的存废问题。

第一,欧洲劳动力成本居发达国家中高水平。劳动力成本为工资和其他成本之和,后者包括社会保险、员工福利等。这两部分所占的比例各国差别很大,2013 年欧盟 28 国非工资成本在劳动力成本中所占比例平均为 23.7%,最高的瑞典达到 33.3%,最低的马耳他只有 8%。^② 根据经合组织的数据,2012 年成员国按购买力平价计算的年平均工资为 43523 美元,高于这个水平的欧盟成员国包括卢森堡(52639 美元)、爱尔兰(51565 美元)、比利时(47487 美元)、荷兰(46646 美元)、丹麦(45031 美元)、奥地利(44644 美元)和英国 44223 美元,而德国(42121 美元)、瑞典(39494 美元)、法国(39600 美元)均低于经合组织平均值。相比之下,同期美国为 55048 美元,高于所有欧盟成员国。^③ 但是,如果考虑到欧洲国家的非工资劳动力成本高于美国,位居前列的欧洲国家的劳动力成本实际上要高于美国。

第二,多数欧盟成员国的工资差别都低于经合组织平均水平,说明其平均主义色彩更为浓厚。据经合组织统计,2011 年其成员国工资最高级别和最低级别的差别平均为 3.37 倍。在欧盟成员国中,匈牙利(4.1 倍)、爱沙尼亚(4.05 倍)、爱尔兰(3.78 倍)、葡萄牙(3.7 倍)、斯洛文尼亚(3.65 倍)、英国(3.61 倍)、波兰(3.48 倍)、捷克(3.46 倍)和卢森堡(3.41 倍)高于这一水平,奥地利(3.34 倍)、德国(3.33 倍)、斯洛伐克

① [丹]考斯塔·艾斯平-安德森:《福利资本主义的三个世界》,第 168、177 页。

② EU, “Labour Costs in the EU28”, Eurostat Newsrelease 49/2014, 27 March 2014.

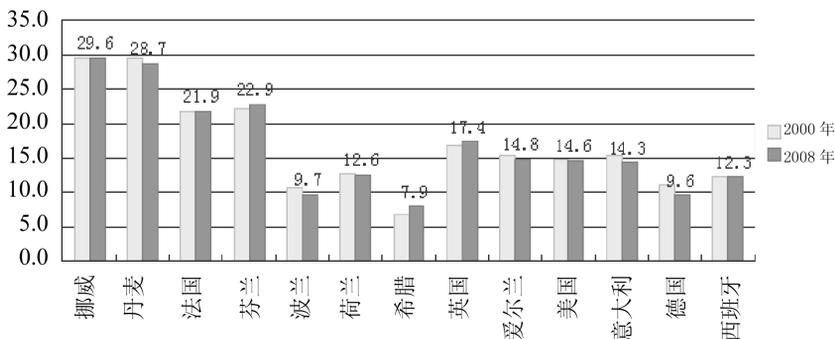
③ OECD, “Employment Outlook 2013”, <http://www.oecd.org/els/emp/oecdemploymentoutlook.htm>, last accessed on 21 September 2014.

(3.34 倍)和西班牙(3.24 倍)略低于这一水平,其他欧盟成员国则未达到 3%。^①

第三,多数欧盟国家的工作时数较少。据经合组织统计,2012 年,欧盟成员国人均年工作工时数最少的是荷兰(1381 小时)和德国(1397 小时),此后依次为法国(1479 小时)、爱尔兰(1529 小时)、丹麦(1546 小时)、比利时(1574 小时)、卢森堡(1609 小时)、瑞典(1621 小时)、葡萄牙(1640 小时)、英国(1654 小时)、芬兰(1672 小时)、西班牙(1686 小时)、奥地利(1699 小时)和意大利(1752 小时),这些国家都低于经合组织成员国平均值(1765 小时),而同期美国为 1790 小时。问题是,工作时数较少似乎并不能说明欧洲人更懒。因为,2012 年欧盟国家中工作时数高于经合组织平均值的多为经济较弱的国家,如希腊(2034 小时)、波兰(1929 小时)、爱沙尼亚(1889 小时)、匈牙利(1888 小时)、捷克(1800 小时)等。^②

第四,欧盟国家的公共就业比重差别很大,其中北欧国家很高,欧洲大陆国家居中间水平,南欧国家相对较低。公共就业指的是国家为雇主的就业,包括政府部门和其他公共组织的就业。艾斯平-安德森认为,公共就业的特征是“它并非一个真正的市场,纯粹的市场原则在其中的作用很小。职务任期制、没有利润动机、资格薪俸制以及传统劳动生产率逻辑完全失效”。^③一般而言,经济形势越不好,人们对于公共就业的偏好就越强烈。但是,对比欧债危机前后的数据,可以发现二者之间的差别并不大。这说明欧洲国家公共就业的比重是结构性的,受周期性因素的影响较小。(参见图 2)

图 2 2000/2008 年经合组织部分国家公共就业比重(%)



资料来源:OECD,“Government at Glance 2011”, <http://www.oecd-ilibrary.org>, last accessed on 21 September 2014.

① OECD,“Employment Outlook 2013”, <http://www.oecd.org/els/emp/oecdemploymentoutlook.htm>, last accessed on 21 September 2014.

② Ibid. .

③ [丹]考斯塔·艾斯平-安德森:《福利资本主义的三个世界》,第 177 页。

第四,欧洲国家的长期失业和青年失业问题比较严重。长期失业率,指的是连续失业一年以上者在失业者中所占的比重。根据经合组织的数据,从1983年到2013年,欧盟国家的长期失业率在多数年份保持稳定,大陆和南欧国家很高,达到美国的三到四倍。(参见表3)同时,欧盟青年失业问题也较为严重。据国际劳工组织发布的数据,2012年20国集团(G20)中,青年失业率在8%–11%之间的有澳大利亚、德国、日本、韩国和墨西哥,15%–18%的有阿根廷、巴西、加拿大、俄国、土耳其和美国,21%–23%的包括法国、印度尼西亚和英国,35%–52%的包括意大利、南非和西班牙。国际劳工组织和欧盟的统计数据略有出入,但多数欧盟国家的青年失业率无疑都比较高。^①

表3 经合组织部分国家长期失业率比较(%)

	1983年	1993年	2003年	2013年
法国	42	34	39	41
德国	42	40	48	45
意大利	58	58	58	57
荷兰	49	52	28	36
瑞典	10	11	20	19
英国	46	43	25	40
美国	20	12	13	27

资料来源:1983年和1993年的数据来自 John T. Addison and Paul J. J. Welfens eds., *Labor Markets and Social Security: Wage Costs, Social Security Financing and Labor Market Reforms in Europe*, p.23; 2003年和2013年数据来自经合组织统计网站, [http://stats.oecd.org/Index.aspx? DatasetCode=DUR_I](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=DUR_I), last accessed on 21 September 2014, 为便于对比,后者经四舍五入后去掉小数。

第五,与多数发达国家相比,欧洲的劳动力市场的“刚性”(rigidity)更强。衡量劳动力市场刚性的指标很多,学术界的争议虽然很大,但一般都包括工资设定机制、岗位保护制度、劳工税收水平、失业待遇和养老金规定等方面的内容。“刚性”过强,可能会降低企业用工和雇员就业的热情。在这方面,为福利国家制度辩护的学者认为:

^① 参见 Merco Press, “Youth Unemployment in 17 of the G20 Countries Stands at over 16%”, 4 October 2012, <http://en.mercopress.com/2012/10/04/youth-unemployment-in-17-of-the-g20-countries-stands-at-over-16>, last accessed on 21 September 2014, 文中未列中国、印度和沙特阿拉伯的统计数据。

“税赋水平,失业率/就业率与社会保障给付水平之间没有规律性的直接联系”。^① 但多数学者和欧洲政界普遍认为,增强欧洲劳动力市场的弹性(flexibility)应该是其改革的主要目标。

三 转向以系统改革“促进就业”

对欧洲国家来说,在宏观经济政策层面上放弃“充分就业”目标后必须找到降低失业率,尤其是畸高的长期失业率和青年失业率的办法。但是,由于不能再以宏观调控手段来刺激就业,在减少失业方面就很难设定可管控的目标。因此,1990年代后,欧洲国家普遍将劳动力市场改革作为“促进就业”的主要手段。在“欧盟2020战略”中,关于劳动力市场改革的目标就被定为“将20-64岁人口的就业率从现在的69%提高到75%”。^② 从这种意义上说,欧洲劳动力市场转型的本质特征是从原来的“保就业”转化为现在的“促就业”。也就是说,将周期性失业视为劳动力市场的一种正常现象,将就业政策的目标设定为促进失业者(尤其是长期失业者)及时重返就业市场。

艾斯平-安德森认为,所谓“充分就业”只是石油危机前在政策干预下出现在西欧的一种特殊现象。“在现实中,真正的持续充分就业表现不仅是暂时的,而且在国际上也是不常见的。只有极少数国家才能在整个战后时期始终将失业率保持在2-3%以下,如挪威、瑞典、瑞士。而大多数国家的充分就业只出现在1960年到1974年的短暂期”。^③ 即使是在这个很短的时期,各国也必须说服工会在增加工资方面“自我节制”。这是因为,“不论是通过私人部门投资,还是通过公共部门社会服务的增长来推动私人部门投资,还是通过公共部门社会服务的增长来推动就业机会的扩张,都必须以减少可支配工资的方式筹措资金”。^④ 这种“新合作主义”机制的成功案例之一是西德社民党政府说服工会遵守“协同行动”下的工资指导准则。但是作为交换,西德政府于1969年通过了关于患病期间照发工资的法律,而“这是工会长久以来不懈追求的首要目标之一”。^⑤

石油危机后严峻的经济形势最终解决了“新合作主义”解决不了的限制工资上涨的问题,西欧国家的真实工资增速先后放缓。1972年,德国制造业工人单位实际工资

① [挪]埃克索·海特兰特等:“职业友好福利国家:欧洲的经验”,丁开杰、林义选编:《后福利国家》,上海:三联书店2004年版,第196页。

② EC, *Europe 2020: Commission Proposes new Economic Strategy*, Retrieved 5 March 2010.

③ [丹]考斯塔·艾斯平-安德森:《福利资本主义的三个世界》,第183页。

④ 同上书,第204页。

⑤ 同上书,第200页。

增速为 8.46%，1980 年代后虽有波动，但多数年份均未超过 3%。同期，法国为 3.95%，1980 年代后多数年份均为超过 2%。但即使如此，西欧国家实际工资增速还是比美国快得多。1972 年，美国实际工资增长为 3.49%，1980 年代后多数年份均未超过 0.5%，很多年份甚至出现负增长。^① 但是，前面表 1 的数据可以说明，西欧国家真实工资增速放缓并没有起到减少失业的作用。

此后，西欧国家先后转向以劳动力市场改革来“促进就业”。由于欧洲的劳动力市场改革是在福利国家框架下进行的，因此只能立足于发挥福利国家的制度优势，同时减少福利国家制度的消极影响。

第一，减少刚性、增强弹性是欧洲劳动力市场改革的基本思路。以“弹性”概念为核心，欧洲国家提出一系列改革理念。如“弹性就业”指的是增加临时和非全职就业，弹性保障 (Flexicurity) 强调把劳动力市场弹性、社会保障和“积极的劳动力市场政策”统一起来。这方面改革取得进展的主要证据是欧洲国家的“非全职工作 (part-time work)”数量不断增加。^② 据经合组织统计，2012 年其成员国非全职率工作平均为 16.9%。在欧盟成员国中，多数失业率较低的国家的非全职工作比例均高于美国同期 (13.4%)，其中荷兰 (37.8%)、爱尔兰 (25%)、英国 (24.9%)、德国 (22.1%)、丹麦 (19.4%)、比利时 (18.7%)、意大利 (17.8%)、卢森堡 (15.5%)、瑞典 (14.8%)、法国 (13.8%) 和西班牙 (13.8%)，只有芬兰 (13%)、葡萄牙 (12.2%) 等与美国接近。从积极的角度说，非全职工作的比例较高说明欧洲国家的就业形式具有较强的灵活性。同时，由于从事“非全职工作”的人中超过 70% 的都是女性，这种状况可以被理解为有利于女性兼顾家庭和工作。但是，如果按照以往仅以全职工作为就业的传统观念，也可以说目前欧洲就业状况相对较好国家的就业率中有一定的“水分”。作为反证，目前欧盟国家中就业状况整体不佳的国家，非全职工作的比例一般也相对较低，如希腊 (9.1%)、爱沙尼亚 (8.1%)、波兰 (8%)、斯洛文尼亚 (7.9%)、匈牙利 (4.7%)、捷克 (4.3%) 和斯洛伐克 (3.8%)，都远低于经合组织的平均水平。^③

第二，以“积极的劳动力市场政策” (ALMPs) 应对失业，尤其是长期失业问题。该政策主要包含三方面内容：即面向失业者提供公共就业服务、设立培训项目和给予就业补贴，通过系统的社会服务和政策激励，使失业者有动力、有能力重新找到工作。有学者认为，这个概念是丹麦经济学家考姆富斯 (Lars Calmfors) 和英国劳动经济学家

① See Peter Auerbach ed., *Changing Labour Markets in Europe: The Role of Institution and Policies*, p.47.

② Friedrich Klau and Axel Mittelstadt, "Labor Market Flexibility", <http://www.oecd.org/eco/growth/35558438.pdf>, last accessed on 21 September 2014.

③ OECD, "Employment Outlook 2013".

莱亚德 (Richard Layard) 等人提出的。最早将“积极的劳动力市场政策”引入实践的是北欧国家,1990 年代英国的就业“新政”和美国的“由福利到工作”改革等也都使用了这个概念。^① 近年来,欧盟官方也经常使用“积极的”(active)这个形容词,“欧盟 2020 战略”中提出应采取“积极的政策”创造更多和更体面的岗位,欧盟 2013 年《年度增长概览》(AGS)中提到,成员国应采取“积极的劳动力市场政策”来应对长期失业问题。^②

第三,推进就业目标的“主流化”。从上世纪 90 年代末起,欧洲在国家和联盟层面上同时确立“促进就业”在其经济、社会政策体系中的核心位置,领域涉及老龄政策、性别政策、社会融入政策和青年政策等等。在推出任何改革措施的时候,都要考虑它是否属于就业友好 (employment-friendly) 政策。从这种视角看,欧洲的劳动力市场改革并非福利国家简单“撤出”的过程,而是要以促进就业为核心,推进社会政策体系走向现代化,覆盖新的风险,适应新的经济形势和生产方式,通过制度调整建立更具“工作友好”(work-friendly)和“家庭友好”(family-friendly)特征的新型社会保障制度体系。例如,非全职工作就是兼具这两种特征的制度安排,因此得到欧洲各国的大力推广。

经过 30 多年的实践,欧洲劳动力市场改革已经建立了完整的政策体系,其政策基点是放松劳动力市场管制,同时通过税收和社保改革增强就业驱动力、降低用工成本。随着欧洲一体化的深入发展,欧盟从上世纪 90 年代中期开始介入就业政策领域,在联盟层面上极力推进这些具有浓厚新自由主义色彩的改革措施。在欧洲劳动力市场改革的过程中,欧盟的参与非常重要,不仅可以协调成员国的改革理念,通过联盟层面上的制度安排推进改革,而且其“共同行动”的特点还有助于成员国政府减少国内反改革的压力。

2012 年,欧盟发布包括九大领域、52 个劳动力市场与福利政策领域中改革要点的“LABREF 数据库”,对成员国以“促进就业”为目标的劳动力改革措施进行了梳理和整合,将其全面性和系统性提升到了一个新的高度。欧盟声明,这些内容不是委员会在就业和社会政策领域中的建议,对成员国也没有约束力。但是,参照数据库中的内容检查本国的劳动力市场改革实践,则可更加清晰地掌握其进展情况。

^① http://www.ask.com/wiki/Active_labour_market_policies, last accessed on 21 September 2014.

^② EC, “Annual Growth Survey 2013”, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_en.pdf, last accessed on 21 September 2014.

表4 欧盟“LABREF 数据库”主要内容及改革要求

改革领域	改革内容	改革要求
劳工税	包括雇主社会保障捐;雇员社会保障捐;所得税和其他相关税收;	减少社保捐;减少所得税及其覆盖面;
失业待遇	净替代率;失业待遇持续时间;覆盖面;权利(资格规定等)和其他规定;	降低失业保险和失业援助的慷慨度
其他待遇	短期工作计划;工作待遇;生计审查待遇;疾病计划;家庭相关待遇;	降低短期工作计划的慷慨度,提高待遇获取条件,降低同时获得多种待遇的可能性。
积极的劳动力市场计划	公共就业服务(岗位援助、岗位咨询等等);培训;直接岗位创造与就业补贴;特殊计划;其他;	提高公共就业服务部门的效率;增加培训机会、提高培训质量;提高志愿组织用工的积极性。
岗位保护	永久合同:包括程序性要求、通知金和遣散费、限制解雇、集体解雇、其他措施;	降低保护度:放松解雇条件,降低通知期持续时间和遣散费的水平,增加试用期,降低对解雇长期合同的程序要求。
	临时合同:包括最大续期数、最长持续时间、临时代理工作和其他;	增加临时合同:增加定期和临时合同的最大累计时间,最大化续订合同数量,放松定期和临时合同的使用范围。
养老金制度	提前退休;残疾计划;养老金,包括水平、资格、覆盖面、税收处理、捐税等;	提高门槛,缩小覆盖面,提高养老金税。
工资设定	法定最低工资;合同最低工资;合同弹性安排,例如与效益挂钩的工资;社会契约,框架协议(改变工资水平);政府对工资谈判的干预;公共工资;其他;	降低法定与合同最低工资/三方协议,降低指示工资门槛,减少非工资报酬。减少政府干预或三方协议的覆盖面或分散工资设定系统。增加绩效工资。
工作时间	工作时数管理;参与友善计划;一生工作时间组织,如工作时间账户、非全职老年工人的工作安排、休假、请假等;其他;	灵活的工作时间安排;减少对最低工作时间的限制,减少额外时间支付,引进或延长工作时数银行方案替代加班工资,或鼓励使用非全职合同。
移民与流动性	包括移民控制,选择性移民政策、便利劳动力市场整合移民;内部流动性等。	减少对特殊技能移民的配额限制,通过教育和初步支持改进移民的同化状况,增强对劳动力国内流动的支持。

资料来源:EC, “Labour Market Developments in Europe 2012”, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-5_en.pdf, last accessed on 21 September 2014.

五 结语:欧洲“促进就业”已见成效

经过30年的改革,欧洲国家失业率居高不下,长期失业和青年失业严重的局面并未得到明显改观。但是,我们并不能由此得出欧洲以“促进就业”为目标的劳动力市场改革没有取得效果的结论。恰恰相反,如果将较高失业率视为常态,我们就可以发现,欧洲国家的相关改革在促进就业方面其实已经取得了显著的效果。从趋势上看,欧洲劳动力市场正在形成较高就业和较高失业并存的局面。

欧洲国家的就业状况有很大的差异性。参照艾斯平-安德森和莱伯弗雷德(Stephen Leibfried)等人对欧洲福利国家所进行的类型学研究,结合各国的地域分布,可以大致将其分为北欧、大陆、南欧、中东欧和英国五种模式。从就业率和失业率两方面看,直到现在,不同类型的欧洲国家的就业状况仍有很大的差别。(参见表5)

由表5可见,北欧国家的就业状况相对较好,就业率高、失业率低,就业率都超过了“欧盟2020战略”规定的75%的目标。大陆模式国家中,卢森堡、法国、比利时的就业率未达到75%,但除比利时外都高于同期欧盟平均值。上述两组国家的失业率普遍较低,只有法国居于欧盟平均值。南欧模式国家的情况最差,就业率低、失业率高,除马耳他失业率较低外,均未达到欧盟平均水平。多数中东欧国家的特点是就业率较低,但失业率也较低。不过,爱沙尼亚和捷克的劳动力市场状况已接近大陆模式国家。

尽管存在上述差异,但从趋势上看,欧盟国家的就业率却明显都呈增长态势。石油危机前,西欧国家的就业率一直高于美国,但到1990年则几乎已经全部低于美国(72.2%),其中西德(64.8%)、奥地利(64.2%)、法国(60.6%)、荷兰(54.8%)、爱尔兰(53.9%),高于美国的只有丹麦(74.3%)。^①此后,随着以“促进就业”为目标的劳动力市场改革不断推进,根据欧盟的数据,上世纪90年代后,多数欧洲国家的就业率就已经开始提高。其中,大陆国家的进展最为显著,北欧国家和英国在较高水平上保持稳定,南欧国家在较低水平基础上也取得较大进展。1993年,德国就业率为67.7%,到2013年增加到77.1%。同期,瑞典就业率从76.8%增加到79.8%,英国从70.1%增加到74.9%,虽增幅不大,但水平已经很高。

^① See Peter Auerbach ed., *Changing Labour Markets in Europe: The Role of Institution and Policies*, p.40.

表 5 2013 年欧洲国家的就业率和失业率 (%)

北欧模式			大陆模式		
	就业率	失业率		就业率	失业率
芬兰	73.3	8.6	比利时	67.2	8.5
丹麦	75.6	6.6	法国	69.5	10.2
挪威 ^①	79.6	3.3	卢森堡	71.1	6.2
瑞典	79.8	8	奥地利	75.5	5
冰岛	82.8	5.2	荷兰	76.5	6.8
			德国	77.1	5
南欧模式			中东欧模式		
塞浦路斯	67.2	15	克罗地亚	53.9	16.3
葡萄牙	65.6	14.1	匈牙利	63.2	8.1
爱尔兰 ^②	65.5	11.6	保加利亚	63.5	11
马耳他	64.8	5.7	罗马尼亚	63.9	7.1
意大利	59.8	12.3	波兰	64.9	9.1
西班牙	58.6	24.6	斯洛伐克	65	13.8
希腊	53.2	27	斯洛文尼亚	67.2	10.1
英国			拉脱维亚	69.7	10.8
英国 ^③	70.9	6.4	立陶宛	69.9	11.4
			捷克	72.5	6
			爱沙尼亚	73.3	7.3

资料来源:欧盟统计局网站,其中就业率为 2013 年数据;失业率为 2014 年 6 月数据。同期欧盟 28 国平均就业率为 68.5%,平均失业率为 10.2%。就业率高于平均值、失业率低于平均值的国家以浅灰底纹标注。

根据欧盟统计局发布的数据,2012 年,欧盟 28 国平均就业率为 68.4%,虽总体上仍略低于同期美国 (70.9%) 的水平,但北欧国家瑞典 (79.4%)、芬兰 (74%)、丹麦 (75.4%),以及德国 (76.7%)、英国 (74.2%) 等均高于美国,劳动力市场改革进展缓慢的法国

① 挪威、冰岛不是欧盟成员国,但其福利国家体制与其他北欧国家无异,故此列出以为参照。

② 爱尔兰在地缘上接近英国,但就业状况更接近南欧国家,故将其分在南欧模式中。

③ 英国就业率为 2012 年数据,失业率为 2014 年 5 月数据。

也与美国相差不多(69.4%)。目前,欧盟国家中就业率较低的主要是南欧国家,其中希腊(55.3%)、西班牙(59.6%)、意大利(61%)爱尔兰(63.7%)和葡萄牙(66.5%)均低于欧盟平均值。^①但这应该与其经济受到欧债危机打击有关。如果选取危机冲击前的2008年为节点,就可以看到这些国家的就业率都曾以较高速增长。其中,意大利的就业率从1993年的56.5%增加到62.8%,希腊从58.8%增加到66%,西班牙从51.3%增加到68.5%,爱尔兰从57.6%增加到72.3%,葡萄牙的就业率一直很高,从1993年的70.3%增加到2008年的73.1%。^②

在推动欧洲国家就业率增加的诸种因素中,女性涌入劳动力市场仍然是最重要的原因。上世纪70年代后,欧洲大陆国家和南欧国家的妇女就业率都在急速增长。(参见图1)根据欧盟的数据,1993年德国女性就业率为57%,到2013年增加到72.3%,增加了15.3个百分点。同期,意大利的女性就业率从38.6%增加到49.9%,也增加了11.3个百分点。英国女性就业率同期从62.9%增加到69.4%,瑞典从75.9%增加到77.2%,幅度虽明显低于大陆和南欧模式国家,但始终处于较高水平。中东欧国家加入欧盟后,女性就业率增长幅度不一,但也都呈增加态势。^③

欧洲国家劳动力市场形成较高就业率和较高失业率并存的局面,说明其在经济持续低速增长背景下进行的劳动力市场改革已见成效。对欧洲国家来说,因经济周期波动、产业结构转型和公共就业政策调整而产生的较高失业率实际上已成常态。在社会保障制度比较完善的前提下,这些失业只要不转化为长期失业就不可怕。近年来,欧洲国家普遍用“寻工者”(jobseeker)替代原来的“失业者”(unemployed)概念,综合运用职业培训、就业服务和失业保险、社会救济改革等手段推动长期失业者重返就业市场。如前所述,目前失业率相对较低的欧洲国家一般公共就业和弹性就业的比重都比较高。也就是说,正是因为采取了比别国更加积极的就业政策,这些国家的失业率才被降了下来。“充分就业”目标不再可行之后,以促进就业为目标的劳动力市场改革已经成为欧洲增就业、减失业的主要路径。

(作者简介:田德文,中国社会科学院欧洲研究所研究员;责任编辑:莫伟)

① 参见欧盟统计局网站, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>, 2014年9月21日访问。

② 数据来源为欧盟统计局网站, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>, 2014年9月21日访问。

③ 数据来源为欧盟统计局网站, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>, 2014年9月21日访问。