



金融危机背景下公共就业政策 研究综述和前瞻

常 荔 宋 杨

摘 要：金融危机重创全球就业市场，迅即引发公共就业政策调整的实践反应和理性探讨。梳理现有成果显示，当前中国应对危机的政策研究呈现应急性、对策性特点，规范性和制度性反思不足；侧重于围绕单个国家展开经验借鉴，系统性和共性特征缺失。因此，后危机时代我国公共就业政策调整和变革应从规范和制度层面剖析危机的冲击，系统性把握西方国家政策调整的共性特征，进而从宏观战略性视角思考我国公共就业政策体系的完善。

关键词：金融危机；公共就业政策；研究展望

2008 年，由美国次贷危机引发的经济危机，重创了全球就业。后金融危机时代，经济持续低迷及其引发的失业危机成为世界经济强国美国、德国、日本等国共同关注的全球性问题。中国原本业已严峻的就业问题因危机爆发而进一步凸显，就业市场的结构性失衡加剧，现行的劳动就业体制受到极大冲击。金融危机爆发以来，很多学者反应迅速，加强了危机后失业加剧及其应对之策的研究工作，取得了一些成果。历史经验表明，危机是挑战，也提供了转型和创新的契机。可以预见的是，本次金融危机对我国经济发展模式、产业转型和升级将产生长久且深远的影响，从而进一步推动现有的劳动就业体制发生相适应的转型和变革。基于此，系统梳理危机后我国学者对国内外应对危机的公共就业政策调整的研究成果，进一步为我国公共就业政策的转型和变革提供理论源泉和现实基础，显得尤为重要。

一、金融危机背景下中国公共就业政策的国内研究述评

由于中国国情的特殊性，就业问题从来都是影响到社会健康稳定发展的关键性问题。国际金融危机的爆发不仅直接影响外贸型的实体经济，影响到我国经济总量的增长，而且进一步重创了劳动力市场，致使失业状况严重。可以说，2008 年的金融危机对我国劳动就业市场和经济发展的影响将是长期而深远的。如何深层次地认识金融危机对经济和就业的影响，探索其应对之策，并从全局性和战略性的视角进一步完善劳动就业政策体系是后危机时代我国学者迫切需要思考和解决的问题。国内部分学者已经开始在这一领域进行了有益的探索。梳理现有成果显得尤其有价值。从现阶段已有文献看，对危机背景下劳动就业及其政策的研究主要围绕三个方面来展开：金融危机对中国就业的影响；金融危机背景下中国就业政策调整的目标、内容和实施途径；就业政策调整的效果及其评估。

（一）金融危机对中国就业的影响

2008 年全球金融危机爆发至今，对于金融危机对我国造成的影响，国内学者们从不

同视角进行了论述。部分学者对危机所造成的直接就业影响和引发的深层次的就业体制和保障制度等问题进行了详细阐释,有助于更全面、系统地认识金融危机对我国就业市场和现行制度的冲击。

从中微观层面分析,全球性金融危机对我国就业产生的影响直接反映在失业增加和新增就业难度加大。很多学者对此分析后形成了一致的看法。首先,从就业区域看,率先遭受冲击的是东部沿海地区的劳动密集型企业 and 外贸驱动型产业部门;从影响行业看,制造业、外商直接投资企业及中小企业的就业难题较为突显;从就业群体看,低技能劳动力和农民工最易受到冲击^①,大量农民工返乡^②。其次,就业的“挤出效应”造成新增就业难度加大。金融危机造成经济增长下行,对城镇新增就业产生挤压^③。金融危机使很多国外留学生因国外就业机会的减少而回国,将挤占部分就业岗位^④。尤其是大学应届毕业生群体,其就业受毕业生增量太快和金融危机双重压力的冲击^⑤,就业形势严峻^⑥。

从宏观层面分析,金融危机对我国就业结构、就业体制和公共就业政策等方面的冲击和影响更为长远和深刻。首先,劳动力的行业结构性需求差异明显,劳动密集型、出口导向型行业的就业下滑更快^⑦;无技能的农民工就业难度加大,而技能型农民工则供不应求^⑧。经济增长过于依赖外贸出口,导致就业的结构性矛盾突出,而且长期存在^⑨。其次,中国就业承受来自两个方面压力:新增就业岗位与稳定就业岗位的压力。就业问题呈现出长期性、多样性和艰巨性^⑩。再次,就业体制性问题和就业灵活性的风险使得中小企业、非公有制企业 and 非正规就业成为一个突出问题^⑪。第四,社会保障体系不健全,就业保障能力滞后,使得就业公共服务和就业保障体系的构建成为亟须解决的公共问题^⑫。

就业结构随着产业结构的转型、转移、升级而发生根本性的变化。在后危机时代,中国就业经历了从出口驱动型增长方式转向内需消费驱动型发展方式的产业结构转型阶段。灵活性就业、中小企业就业与非公有制企业成为推动中国就业增长的主导。技术革命、低碳革命、绿色革命开始成为推动稳定就业和增加就业的重要力量。创意就业、绿色就业、智慧就业,提高人力资源的素质和就业能力是这一阶段的主要特点。同时,海外就业、外籍就业等也开始成为中国就业问题的热点,中国就业越来越展现出与国际接轨的趋势,并成为经济全球化背景下就业的一个新特征^⑬。

(二) 金融危机背景下我国公共就业政策调整的目标、内容和实施途径

1. 公共就业政策调整的目标

鉴于金融危机对我国的破坏力十分巨大,劳动和就业领域的研究学者立刻将研究重心放到我国劳动就业政策调整上来。后危机时期劳动就业政策调整的目标设定是学者们首先需要面对的问题,政策目标的确定将对解决劳动就业问题起到极大的指导性作用。

人力资源和社会保障部专题组(2009)率先在《中国就业应对国际金融危机方略系列研究报告》中就政策调整目标提出了自己的观点。他们认为,应该加强宏观经济政策与就业政策的协同配合;形成全社会推动政策落实的合力机制;及时跟踪就业形势变化,适时对就业政策进行调整、补充和完善;建立失业预警机制和稳定就业的长效机制;加强未来新就业增长点的开发。

具体而言,在劳动就业政策目标调整问题上国内学者大体可以分为两派:

一派倡导“就业优先”的国家发展策略。所谓“就业优先”的国家发展战略,即将就业问题视作关系社会稳定和国家发展的战略性问题,把扩大就业作为经济社会发展和调整经济结构的重要目标,以实现

①王德文、蔡 昉:《化解金融危机对中国的就业冲击》,载《宏观经济研究》2009年第2期,第16页。

②张 丽、吕康银:《金融危机背景下我国就业问题的探讨》,载《经济纵横》2009年第3期,第62页。

③王德文、蔡 昉:《化解金融危机对中国的就业冲击》,第16页。

④杨丽慧:《金融危机背景下中美就业问题比较研究》,吉林大学博士学位论文2010年,第18~19页。

⑤周 琬:《论国际金融危机冲击下我国就业形势的新特点》,载《东北师大学报(社会科学版)》2009年第4期,第48~52页。

⑥栾茂峰:《全球金融危机对中国就业的影响及对策分析》,载《湖南财经高等专科学校学报》2009年第1期,第145~147页。

⑦陈昌明:《金融危机对我国劳动就业的影响分析》,载《中国经贸导刊》2009年第2期,第39~40页。

⑧周 琬:《论国际金融危机冲击下我国就业形势的新特点》,第48~52页。

⑨惠双民:《后危机时代中国就业的特征与对策》,载《国家行政学院学报》2010年第5期,第50~54页。

⑩惠双民:《后危机时代中国就业的特征与对策》,第50~54页。

⑪惠双民:《后危机时代中国就业的特征与对策》,第50~54页。

⑫惠双民:《后危机时代中国就业的特征与对策》,第50~54页。

⑬惠双民:《后危机时代中国就业的特征与对策》,第50~54页。

经济增长与扩大就业的良性互动^①。他们认为,金融危机背景下就业政策的目标应该是在稳定就业总量的基础上,调整就业结构,并防范就业风险,进而驱动经济结构与就业结构的转型和过渡。后危机时代解决中国就业问题的基本战略是突出一体、抓好两翼、多元并举。突出一体是指凸出公共就业问题的严重性和重要性;抓好两翼是指既关注大学生、农民工和困难群体就业,又注重就业结构的改良;多元并举则是指健全社会保障体系,为创业者创造宽松优越的条件,提供全面的公共就业服务,提高就业的增长弹性,引导就业朝良性方向发展^②。

另一派则认为,应该实现就业数量与质量的协调发展,更加强调劳动就业保障的执行。他们关注到了金融危机下的中国就业政策数量和质量的矛盾,认为应该树立以人为本的就业政策观,转变经济增长方式,重点要完善社会保障体系^③。

2. 公共就业政策调整的内容

就业政策调整是一项涉及经济系统、市场体制等多项要素的系统工程。从已有的研究成果看,学者们认为我国劳动就业政策调整的内容主要集中于四个方面:

(1)在战略层面上强调宏观经济政策的调整。不少学者都提出应该利用金融危机的机遇推动经济模式和就业模式转型。有学者指出我国在制定刺激经济发展的宏观政策时应以实现经济增长与就业增长的双赢为出发点和落脚点。要把就业增长作为宏观经济政策的取向,实现就业增长与经济增长的良性互动,鼓励支持劳动密集型产业由东向西转移,实现产业升级与就业扩大的统一,由此在我国内部形成一个较完整的产业转移雁阵发展模式^④。李正辉、刘思明(2009)则更进一步研究了金融危机下中国产业结构如何调整与提升:在产业政策和财政金融政策导向上明确化,限制“三高”产业的过度发展,对高新产业、绿色产业、低碳产业实行税收优惠政策。产业调整措施应通过财政金融政策调整外资结构。相关部门要采取相关的措施,防止FDI^⑤流入量的继续大幅下滑,包括两方面的具体措施:一是要依赖于财政政策对FDI流入支持的产业加大税收优惠力度,同时对流入限制性的产业调整税收;二是政府部门要引导FDI进行产业转移进而更好地推动我国产业结构升级。产业提升策略要促进产业结构升级和加大自主创新^⑥。还有的学者认为倡导绿色经济以促进就业增长是当前发达国家反危机的重要手段与共识。绿色岗位可以多种途径产生:第一,新技术的开发和应用,能产生新的工作机会;第二,改造产业升级过程中产生的直接就业机会;第三,需求替代造就的绿色职位。在如何推动绿色经济发展的问题上,学者们则认为应该刺激居民消费,倡导绿色需求;同时制定合适的激励与惩罚措施,进行税负结构的调整,能够有效地平衡不同经济活动的成本收益,从而有效地影响不同经济活动的数量^⑦。

公共就业战略层面的政策调整文献中不少学者重点关注了财政政策这一工具。有学者研究和探讨了运用财政政策缓解就业压力,促进就业长效机制的建立:加大消费型财政政策的力度,刺激消费;增加职业技能培训的财政投入;实施扶持中小企业发展和支持创业的财政政策;加大对社区就业的资金支持力度^⑧。也有学者从财政学的角度指出后危机时期财税政策调整需注意的问题。财税政策应对民间资本给予更宽、更多领域的扶持和优惠;实施更多财税政策改善农民工就业、生存环境,打破城乡二元结构;实施更优化的财税政策体系促进人力资本提升;运用财税政策工具缩小收入差距,打破行业垄断,缩小行业间收入差距;推进中小城市城镇化建设,提供更多财税优惠政策,吸引大批“蚁族”到中小城市就业,实现才有所用的全面就业^⑨。

(2)注重实施更加积极的劳动力市场政策。首先,应大力发展灵活就业,增加就业的灵活性。实施

①陈云、游钧:《后金融危机时期我国就业策略》,载《中国劳动》2010年第6期,第6~11页。

②惠双民:《后危机时代中国就业的特征与对策》,第50~54页。

③许彦、杨致远:《金融危机下的中国就业政策选择——数量还是质量》,载《理论与改革》2009年第3期,第83~85页。

④肖振兴:《“后金融危机时代”促进就业的政策选择》,载《中国市场》2010年第10期,第113~115页。

⑤FDI即外商直接投资量。

⑥李正辉、刘思明:《金融危机视角下中国产业结构调整与提升研究》,载《经济问题》2009年第5期,第31~33页。

⑦张智勇:《金融危机背景下的绿色新政与就业模式转型》,载《科技进步与对策》2010年第5期,第81~83页。

⑧孙舒瑜:《金融危机下促进就业的财政政策研究》,载《现代商贸工业》2009年第18期,第49~50页。

⑨周建霞、张潇、杨丽华:《后危机时期财税促就业政策需要注意的问题》,载《财金研究》2010年第7期,第6~8页。

再就业优惠政策,鼓励企业吸纳失业人员。第二,完善就业培训机制。大范围开展劳动力技能培训,增强人力资本的战略储备^①;用市场需求引导职业教育的发展^②。第三,积极实施创业带动就业的政策措施^③。有学者强调了企业孵化器的作用。企业孵化器即指一个集中的空间,能够在企业创办初期提供资金、管理等多种便利,旨在对高新技术成果、科技型企业 and 创业企业进行孵化。这类 NGO 组织的帮助是有期限的,期满之后,小企业就应该搬出去独立经营。在经济不景气时,政府应专门斥资培养青年技术工人,也包括一部分青年创业者^④。第四,加强对弱势群体就业的扶持。大量开发公益性岗位,吸纳失业人员;实施大学生就业专项措施^⑤。

(3)关注社会保护政策。有学者强调了保护劳动权益的重要性,认为要依靠内需来解决就业问题,就必须保护劳动者的就业权利,赋予劳方和资方平等的博弈能力,保障社会福利。因此,应完善社会保障制度,建立失业人员应急就业保障制度^⑥;建立健全失业保险制度,依法确保失业人员基本生活,并促进其实现就业^⑦,从而进一步加强对劳动者的社会保护。

(4)关注针对农民工和大学生的就业扶持政策。金融危机爆发后,农民工和大学生就业受到的影响最大。针对中国社会特殊群体就业问题的研究热点已经由转型期的农民、城镇下岗职工和青年的三角关系转换为农民工和大学生的二元关系。关于农民工,有学者重点提出构建返乡农民工就业培训长效机制,应着重解决培训对象的确定、培训内容的设置、培训机构的选择及监管、培训资金的支付等问题^⑧。对于大学生,除了增强大学生自身就业力外,有学者提出建立以政府、市场、社会三者良性互动为原则,以引导大学生进入社会领域就业为重点的“社会型”就业模式,为解决后金融危机时代大学生就业问题提供新的现实路径^⑨。

后危机时代,就业政策调整应重点关注以下三个方面的关系:一是就业政策的短中长期策略的有机结合;二是就业的灵活性和安全性相统一的问题^{⑩⑪};三是调整好本地劳动力和外来劳动力的关系问题。

3. 公共就业政策调整的实施途径

从危机后的已有研究成果看,就业政策的实施关注两个方面:一是实施主体;二是具体运作安排。

(1)就业政策实施应充分发挥政府在就业政策实施中的主导性作用。在危机中,政府对于就业必须实行更加强有力的干预:一方面要控制由于市场萎缩而对就业的危害,另一方面是大力创造直接就业的机会^⑫。从具体作用看,包括实施宏观调控政策的“方向盘”作用,制定化解就业问题的战略规划的“战略家”作用,提供就业服务的“服务生”作用,解决就业领域出现各类矛盾的“协调者”作用和加强就业领域立法执法力度的“仲裁者”作用^⑬。

(2)就业政策的实施应建立和完善政府、企业、工人和社会组织的多方合作机制。一方面,强调政社合作治理的重要性,建立政府与社会的合作式伙伴关系,中央和地方政府与社会组织应科学分工,履行不同的政策职能。具体而言,中央政府应进行决策部署与财政投入,地方政府应减轻企业负担稳定就业,政策扶持鼓励创业,而 NGO 要积极采取措施帮扶就业^⑭,从而促进不同区域不同主体多形式自主解决就业问题^⑮;另一方面,以市场自由为基准,加强劳工、雇主和政府三方之间的社会对话,激励和帮助

① 陈昌明:《金融危机对我国劳动就业的影响分析》,第 39~40 页。

② 付 诚:《国际金融危机冲击与中国就业政策选择》,载《社会科学战线》2012 年 12 期,第 197~203 页。

③ 陈昌明:《金融危机对我国劳动就业的影响分析》,第 39~40 页。

④ 唐 钧:《危机时期应采取更加积极的就业政策》,载《中国社会保障》2009 年第 8 期,第 21 页。

⑤ 陈昌明:《金融危机对我国劳动就业的影响分析》,第 39~40 页。

⑥ 李 珍、王海东:《金融危机下的中国失业人口经济保障应急政策研究》,载《经济体制改革》2009 年第 6 期,第 153~157 页。

⑦ 黎建飞:《国际金融危机中促进就业的政府责任与规则》,载《中国发展观察》2009 年第 8 期,第 51~55 页。

⑧ 于华江、汤民华:《返乡农民工就业培训长效机制的构建——以金融危机十七省返乡农民工实证调查为视角》,载《经济界》2009 年第 5 期,第 70~77 页。

⑨ 刘立为:《后金融危机时代大学生就业模式的新探索——基于公民社会的视角》,载《法制与社会》2010 年第 9 期,第 186~188 页。

⑩ 付 诚:《国际金融危机冲击与中国就业政策选择》,第 197~203 页。

⑪ 赵 瑞:《消减就业中性别歧视现象的法律规制》,载《法制与社会》2009 年第 24 期,第 26~27 页。

⑫ 黎建飞:《国际金融危机中促进就业的政府责任与规则》,第 51~55 页。

⑬ 李金龙、邓春生、谢小明:《金融危机下政府化解就业问题的路径选择》,载《社会科学家》2009 年第 4 期,第 107~109 页。

⑭ 李 珍、王海东:《金融危机下的中国失业人口经济保障应急政策研究》,第 153~157 页。

⑮ 付 诚:《国际金融危机冲击与中国就业政策选择》,第 197~203 页。

企业积极承担社会责任^①。

(3)就业政策的实施需要进一步提升公共就业服务水平。一方面,强化针对特定人群的政策扶持和就业服务,重点帮扶高校毕业生就业、城市失业人员、就业困难人员,同时兼顾重点行业的农民工。另一方面,开展系统而大规模的职业培训,组织城乡劳动者进入到职业培训中,在提高城乡劳动者就业素质和能力的同时,也使失业者处于一个积极准备就业的状态^②。

(三)公共就业政策调整的效果及其评估

就业政策调整的实际效果如何?何以度量?则需要构建科学的指标体系,进行科学评估。但现有的研究文献相对欠缺,且缺乏实证的测度与评价。在效果评估方面,比较具有代表性的是人力资源和社会保障部组成专题组(2009)进行的一系列研究,对我国应对金融危机就业政策进行了介绍和探索评估。该文指出,中央政府积极进行宏观布局,共出台了七个有关就业的文件,在三个方面取得了重大突破:首次颁布了稳定社会就业的政策调整措施;首次从国家层面发布了失业应急政策措施,为建立我国失业预警机制奠定了良好的基础;首次启动了创业促就业,成为应对危机的一个新支撑点。这一系列的研究试图从理论和实践的结合上进行分析论证,提出见解和建议,为推进我国应对危机的就业工作提供理论思考。也有学者从实施政策措施的视角总结我国应对危机的做法是采取宏观经济与微观经济、应急措施和长效治理、直接调控和间接引导等多种组合性政策措施解决就业难题^③。

整体来看,就业政策效果评估在现有政策文献的研究中数量少,且内容局限于定性的、宏观政策层面的特点评估,缺乏专业的就业政策效果评估体系的研究和分析,也缺乏将有关统计数据与指标分析相结合的综合性评价研究。

综述国内学者的研究文献,我国学者们在金融危机爆发后对就业政策调整研究领域已经取得了一定的进展,对就业政策调整问题予以了比较多的重视。然而,当前研究的一个特点是应急性、对策性,侧重于某些具体问题的研究,缺乏从规范和制度层面系统研究金融危机对我国就业政策的冲击和影响,也疏于对后危机时代就业政策变革及其长效机制构建的研究,因而未能对我国就业市场的健康良性发展提供全面的、系统的理论指导。实际上,金融危机冲击着现有的制度和体制的安排,具有长期的效应。纵观历史,历次重大金融危机之后都孕育着政策的重大变革。而目前关于该领域的研究较为薄弱,这对于我国稳定和扩大就业目标的实现是极为不利的。

二、金融危机背景下西方发达国家公共就业政策调整的国内文献综述

金融危机不仅震荡了我国的就业市场,对于西方国家的就业也产生了巨大的影响,其受影响程度丝毫不亚于中国。但是,西方各国采用了不同的方式保就业,并且从2009年6月开始,各国陆续宣布就业“触底”,政府展现了极强的政策调节能力。同时,不少国家还抓住金融危机的机遇逐步推进国内的就业结构转型,以此推动经济增长方式的变革,取得了十分显著的成绩。尽管劳动就业政策具有路径依赖性和不可复制性,中国的国情也与西方各国的国情有着较大差别,但是,西方各国应对金融危机所具备的政策调节能力仍然对于我国有很强的借鉴意义。鉴于此,本文选择了六个比较有代表性的西方国家:美国、英国、德国、法国、日本和瑞典,他们代表了世界上三种比较典型的劳动就业政策:新自由主义劳动就业政策、合作主义劳动就业政策和保守主义劳动就业政策^④。从现有的国内文献来看,主要是从两方面来展开:首先是从数据角度关注金融危机对西方就业造成的影响;其次则是对后金融危机时期各国劳动就业政策调整的内容。后者是国内学者的研究重点。

(一)金融危机对西方国家的影响

由于西方各国的国情不同,劳动就业政策的历史沿革也不尽相同,因此国内学者并未把金融危机对

①付 诚:《国际金融危机冲击与中国就业政策选择》,第197~203页。

②任 菊:《金融危机下的就业形势分析》,载《现代商贸工业》2009年7月,第147~148页。

③付 诚:《国际金融危机冲击与中国就业政策选择》,第197~203页。

④孔德威:《劳动就业政策的国际比较研究》,经济科学出版社2008年版,第4页。

西方国家的影响作为研究的重点,更多的是通过分析西方国家就业数据而对西方国家的就业现状做总体把握,但也有一部分学者对金融危机对各国就业形势的影响做出了宏观分析。

从整体来看,金融危机对各国就业形势产生的影响表现为以下几方面:首先,各国就业总量增长缓慢,失业人数不断增加,二次就业难度加大,薪酬水平较危机前有一定程度的下降,工作强度加大^①;其次,贫困和非正规就业将继续上涨,同时中产阶级在减少^②;再次,大多数的出口导向型企业和工业首当受到工作岗位流失的重创^③;第四,弱势群体受冲击严重,即移民工人、妇女和青年人的基本权利受到干扰^④;第五,全球化的资本流动以蝴蝶效应方式向其他国家蔓延,形成了世界范围的就业危机^⑤。

分国别来看,美国人口失业率2007年至2009年增长了一倍,美国的失业包含两个特点:长期失业者(失业状态达到27周以及更长时间)猛增;非农就业人口数量持续下跌^⑥。金融危机对英国造成重创,大型企业成本提高、需求下降,导致近4万人的大裁员,2009年是英国自1991年以来就业形势最差的一年^⑦。德国的国民生产总值减少2.0%,这是德意志联邦共和国1949年成立以来的最大衰退^⑧。法国几乎各年龄段人口的失业率都有所增加,其中,25岁以下年轻人的就业形势最严峻^⑨。据日本厚生劳动省公布的调查数据显示,金融危机发生后仅半年,全日本境内约12.5万名非正式员工已经失业或将要失业^⑩。

(二)金融危机背景下西方国家公共就业政策调整的内容

金融危机背景下西方国家劳动就业政策调整一直是国内学者研究的重点。对西方国家劳动就业政策调整内容的研究主要包括三个层面:

1. 在战略层面上注重宏观经济政策的作用

战略劳动就业政策是基于创业激励而保证就业稳定持续增长的基本前提。综合学者们的观点,西方各国的宏观经济政策主要包含以下几方面:

(1)推行积极的财政政策,实施大规模的经济刺激计划。美国出台了总额7870亿美元的一揽子经济刺激计划,通过财政政策、税收政策等金融工具刺激经济走出低谷,实现就业形势的回暖,其计划支出中涉及失业救济、发放食品券等基本保障项目^⑪。欧盟委员会则出台了2000亿欧元的经济刺激计划,该计划直接用于基础设施投资、对失业者的培训、社会保障、减税等项目^⑫。英国的经济刺激计划则强调积极的宏观金融政策对就业的积极促进作用,这些措施主要包括:巨资投入稳定金融市场、大规模减税计划、大型降息计划、为小型企业提供贷款优惠扶持中小企业等。通过注资、减税、降息、贷款担保等手段,来实现英国虚拟经济的恢复和实体经济的发展,以此增加就业岗位,同时增加劳动者收入,以期就业形势得到好转^⑬。法国政府则出台了260亿欧元的重振经济计划,包括增加公共投资、发展铁路和公路建设及为大型基础设施项目募集资金;重点扶持中小企业;采取财政补贴;结构性减税^⑭。日本在2009财年预算中,政府支出巨额财政用以稳定和扩大就业,除了加强公共就业服务外,政府也对响应政府就业政策的企业予以补助^⑮。

(2)激活企业家精神。有学者特别强调了美国经济刺激方案中许多方案都旨在促进创业精神的产

① 郑 伟:《金融危机背景下西方国家促进青年就业的对策及启示》,华东师范大学硕士学位论文2010年,第24页。

② 苑 媛:《金融危机下美国就业促进政策的选择及启示》,河北师范大学硕士学位论文2010年,第16~18页。

③ 苑 媛:《金融危机下美国就业促进政策的选择及启示》,第16~18页。

④ 苑 媛:《金融危机下美国就业促进政策的选择及启示》,第16~18页。

⑤ 刘隆亨:《金融危机分析与扩大就业问题的研究》,载《北京联合大学学报》2009年第1期,第91~95页。

⑥ 郑 伟:《金融危机背景下西方国家促进青年就业的对策及启示》,第17页。

⑦ 赵航飞:《国际金融危机对英国就业的影响及政府政策分析》,载《现代商贸工业》2009年第10期,第118~119页。

⑧ 刘隆亨:《金融危机分析与扩大就业问题的研究》,载《北京联合大学学报》2009年第1期,第91~95页。

⑨ 商务部:《法国就业形势继续恶化》,载 http://www.cqhrss.gov.cn/u/cqhrss/news_35150.shtml。

⑩ 王春华:《世界各国促进就业有高招》,载《人才开发》2009年第9期,第46页。

⑪ 王飞鹏、何 勤、肖鹏燕:《国际金融危机背景下一些国家促进就业的做法及启示》,载《经济纵横》2009年第10期,第108~110页。

⑫ 黄军英:《经济危机背景下世界主要国家和地区促进就业的主要措施及启示》,载《中国科技论坛》2009年第10期,第134~144页。

⑬ 赵航飞:《国际金融危机对英国就业的影响及政府政策分析》,第118~119页。

⑭ 马金华:《金融危机背景下各国积极财政政策研究及借鉴》,载《财政研究》2011年第3期,第63页。

⑮ 王春华:《世界各国促进就业有高招》,载《人才开发》2009年第9期,第46页。

生,例如利用税收减免、加强知识产权保护力度、法规环境规划等激励措施来鼓励创新,为创业者提供一个良好的环境,以此带动新工作岗位的增加。与此同时,欧盟在经济恢复计划中也积极鼓励创业,提倡成员国要缩短流程着力减轻企业的管理负担^①。

(3)逐步进行就业结构转型。不少西方国家都利用金融危机的机遇对本国的就业结构进行了调整。美国就实施了以绿色就业为主要内容的结构性就业促进政策。在奥巴马政府“绿色能源”项目下,美国劳工部制定了绿色环保工作行动框架,通过财政政策、税收政策等政策工具合理进行能源投资,帮助企业提高劳动力素质,争取创造300万个新的绿色就业机会。绿色工作计划将与《贸易调整援助法案》^②一起,着力于解决美国经济结构的调整引起的结构性失业矛盾^③。日本则通过创造新需求来应对需求下滑和需求不足,特别大力发展低碳技术和健康产业,通过稳定中小企业等措施来稳定就业和经济^④;同时,日本政府还建立了雇用调整助成金制度和中小企业谨记雇用安定助成金制度,以增加中小企业的就业比例^⑤。

2. 实施积极的劳动力市场政策

后金融危机时代西方国家解决就业问题的共性特点之一是加强就业指导和再就业培训。尽管受金融危机打击政府财政资源逐渐走向枯竭,但各国政府实施劳动力市场政策的力度不减反增^⑥。此外,由于青年是受金融危机影响的最大的弱势群体,因此,各国大都推出了本国的青年就业计划,以帮助青年人就业。

(1)加强就业指导。西方各国不仅设有就业指导的专门机构,在应对金融危机的过程中还加强了他们的职能。日本公共职业安定所(PESO)能力明显加强。2009年,PESO雇佣的临时工作人员几乎翻了一番,增加至1.7万人。PESO积极缩减就业服务流程,建立起了就业咨询和指导的“一站式服务”平台^⑦。法国对劳动法第五编(就业)进行了重大修改。一方面加强了公共就业服务机构全程、免费的就业服务;另一方面,严格规范求职者的权利和义务^⑧。法国政府新建立了全国就业办事处与工商就业协会联合体,以加强求职者与企业之间的联系,推进就业服务。其在全国范围内设立办公网点,配备专业服务人员,优化就业服务,简化求职程序,以提高就业服务来应对金融危机的挑战^⑨。电子政务的发展也开辟了就业指导的新渠道。其中,日本于2009年建立了一个互联网系统,该系统大力促进了灵活就业的发展,为劳动者提供了与企业建立短期雇佣关系的平台^⑩。

(2)开展各种形式的再就业培训。西方各国都强化职业培训,以提升劳动力的就业能力。美国创立“弹性教育账户”,对失业者就业培训进行资助;扩展学徒计划,减轻劳动者获得执业资格的难度。政府还重新授权《劳动力投资法案》,增加对职业和技术教育的扶持力度^⑪。英国政府为家庭妇女提供了再就业培训津贴^⑫。德国不仅沿用社会支持培训的传统做法,同时还恢复了“培训代替下岗”措施。同时,德国政府对非全时工作补贴计划做了些临时性变化以便延长该计划的作用^⑬。法国颁布了职业培训改革计划,该项计划将更有效地运用职业培训的基金,发展中小企业职业培训,更好地收集信息,指导、陪同雇佣劳动者和就业者^⑭。日本应对此次金融危机“工作分享制”是主要手段,企业将采取减少加班等

① 黄军英:《经济危机背景下世界主要国家和地区促进就业的主要措施及启示》,第134~144页。

② 《贸易调整援助法案》(TAA),主要是帮助受进口产品冲击或产品生产转移到其他国家的企业及其上、下游企业的工人。

③ 王飞鹏、何勤、肖鹏燕:《国际金融危机背景下一些国家促进就业的做法及启示》,第108~110页。

④ 崔成:《日本2010年经济产业政策重点及对我们的启示》,载《中国科技投资》2010年第3期,第77~79页。

⑤ 樊宇:《金融危机下各国保就业行动》,载《理论参考》2009年第5期,第58~61页。

⑥ 黄军英:《经济危机背景下世界主要国家和地区促进就业的主要措施及启示》,第134~144页。

⑦ 雷鹏:《危机时期的国家作为-G20国家应对金融危机促进就业、保民生措施综述》,载《国际经纬》2009年第4期。

⑧ 李萍:《法国修改劳动法力促就业》,载《中国人大》2010年第4期,第50~51页。

⑨ 彭峰:《法国就业政策新动向》,载《社会观察》2009年第4期,第22页。

⑩ 杨伟国:《全球紧急应对就业危机》,载《求是》2009年第7期,第60~62页。

⑪ 杨伟国:《全球紧急应对就业危机》,第60~62页。

⑫ 王飞鹏、何勤、肖鹏燕:《国际金融危机背景下一些国家促进就业的做法及启示》,第108~110页。

⑬ 雷鹏:《危机时期的国家作为-G20国家应对金融危机促进就业、保民生措施综述》,第54~55页。

⑭ 彭峰:《法国就业政策新动向》,第22页。

手段合理安排职工的工作调整和职业训练,确保员工不至于失业^①。

(3)实施青年就业计划。西方国家的青年就业计划主要包括三方面:首先,扩大教育规模,以反周期应对劳动力市场波动。美国政府发布青年就业计划对青年每年提供 4000 美元的税收减免,其数额相当于大学平均学费的 2/3。此外,美国政府调整“菲尔直接贷款项目”,规定那些于指定小学或中学工作的全职教师持续工作 5 年,以及大学生为低收入家庭学生提供教学服务工作,就可以享受免除部分贷款^②。其次,为青年人创造工作实习岗位。英国推行了“国家实习计划”以推进大学生就业^③,此外英国政府建立了“未来就业基金”,主要致力于在英国创造 17 万个就业岗位,为长期失业的青年解决就业问题。日本政府于 2009 年 10 月 23 日开始实施紧急就业措施,在绿色产业、护理服务和社会企业三个领域开展紧急创造就业机会计划^④。再次,开展青年培训计划。法国的职业培训改革计划的目标之一就是更好地引导和培训青年人进入就业市场^⑤。英国也对青年人开展了大规模就业培训,从 2010 年开始,英国政府对申请求职补贴的失业青年人进行最少不低于 6 个月的培训^⑥。

3. 重视就业保障

西方国家就业保障方面的措施包括以下四方面:

(1)对失业保险制度进行改革。法国失业保险制度改革的主要内容是对不积极再就业者加大处罚力度,以此促进失业者选择再就业^⑦。美国参议院通过了延长失业救济领取期限的议案,将原来的失业保险领取期限延长 7 周。对失业问题较严重、整体失业率在 6% 以上的州,失业保险领取期限将延长 13 周^⑧。日本政府加强就业保险制度,公布了一揽子保障国民日常生活的应急政策,包括就业保障和再就业计划,解决公司撤销聘用问题,设立了“紧急创造就业机会计划”^⑨。

(2)加大失业补贴的力度。英国政府在补贴失业者方面颁布了三项政策:5 亿英镑一揽子计划帮助失业者;失业者可以将抵押贷款利率的支付延后两年;提高最低工资标准^⑩。日本厚生劳动省从四个方面扩展了就业调整补贴计划:一是降低申请补贴资格审查,取消其就业保险必须达半年的限制;二是将失业补贴的有效期限从 150 天延长至 300 天;三是提高对失业者的补贴率,特别是加强对中小企业雇员的补贴力度,其补贴率与较大企业相比多 15%^⑪。

(3)强化对弱势群体的扶持。瑞典实施了就业倾斜政策,采取了工作计划等形式促进特殊群体的就业,如大幅增加残疾就业预算,鼓励残疾人积极自主创业,也为残疾人提供工资补贴、就业救济等各种政策优惠^⑫。日本政府斥资 3000 亿日元实施家庭帮助计划用于构建就业安全网,主要对家庭、需要照顾人群、残疾人和儿童护理服务提供必要的援助^⑬。

(4)为企业雇用失业人员提供补贴。德国政府从四个方面开展对企业雇佣失业人员的补贴:一是降低审核标准,只要企业 1/3 的工人工资减少幅度达 10%,就可批准补贴;二是延长补贴有效期,2009 年底前申请补贴的企业补贴有效期延长 6 个月;三是降低雇用非正式雇员的企业上缴社会保险费的比例,提高就业灵活性;四是企业参加培训的时间也算作补贴时间。英国建立了“未来就业基金”,凡是雇主创造一个新的工作岗位,即可得到最高 6500 英镑的补贴^⑭。法国政府为鼓励雇主创造更多就业岗位,出台了“援助工作合同”,即雇主所提供的职位可以享受政府的财政援助或者社会捐税减免。2008 年,法国通

①王春华:《世界各国促进就业有高招》,载《人才开发》2009 年第 9 期,第 46 页。

②杨伟国:《全球紧急应对就业危机》,载《求是》2009 年第 7 期,第 60~62 页。

③赵航飞:《国际金融危机对英国就业的影响及政府政策分析》,第 118~119 页。

④雷 鹏:《危机时期的国家作为-G20 国家应对金融危机促进就业、保民生措施综述》,第 54~55 页。

⑤彭 峰:《法国就业政策新动向》,第 22 页。

⑥雷 鹏:《危机时期的国家作为-G20 国家应对金融危机促进就业、保民生措施综述》,第 54~55 页。

⑦陈志萱:《法国启动失业保险制度改革》,载 <http://www.drcnet.com.cn/DRCnet.common.web/DocViewSummary.aspx?docid=1719488&leafid=14135>。

⑧王飞鹏、何 勤、肖鹏燕:《国际金融危机背景下一些国家促进就业的做法及启示》,第 108~110 页。

⑨雷 鹏:《危机时期的国家作为-G20 国家应对金融危机促进就业、保民生措施综述》,第 54~55 页。

⑩赵航飞:《国际金融危机对英国就业的影响及政府政策分析》,第 118~119 页。

⑪雷 鹏:《危机时期的国家作为-G20 国家应对金融危机促进就业、保民生措施综述》,第 54~55 页。

⑫李晓鹤:《金融危机下瑞典促进就业政策分析》,载《政策研究》2009 年第 6 期,第 33~34 页。

⑬雷 鹏:《危机时期的国家作为-G20 国家应对金融危机促进就业、保民生措施综述》,第 54~55 页。

⑭雷 鹏:《危机时期的国家作为-G20 国家应对金融危机促进就业、保民生措施综述》,第 54~55 页。

过援助合同计划创造了23万个就业岗位^①。

总的来看,我国学者已经开展了对西方各国劳动就业政策调整的研究,取得了一定的成果,但其研究仍处于“初级阶段”。文献数量少,研究视角单一。从具体研究内容看,现有的多以政策措施的介绍为主,针对特定人群和特定问题的对策性研究居多,但问题阐释的系统性和理论性不足;研究大多围绕单个国家危机发生后的政策应对展开,突出了特殊性,但缺乏比较研究和多样性研究,对西方国家应对危机的共性特点研究不足,对政策应对的普遍性和效果性的考察缺失,不利于我国借鉴西方国家应对危机的劳动就业政策方面的相关成果。

三、未来研究展望

根据金融危机背景下公共就业政策的研究,本文认为后危机时代公共就业政策调整与变革有待于在以下三个方面深入展开。

1. 金融危机改变了中国劳动力的就业环境,位于产业链低端的劳动力生存环境恶化,劳动力结构性失衡进一步加剧,现行的劳动就业政策对于变化中环境的不适应性日益凸显。金融危机是劳动就业政策不合理的外生变量,而劳动就业政策转型和变革是消除金融危机的内在决定性变量。为了促进劳动力市场的良性健康发展,必须要调整和变革现行的劳动就业政策。而任何制度体系的完善都必须建立在对环境影响和变化系统分析的基础上,而非针对特定问题的短期性应急性探讨。为此,从规范和制度层面系统研究金融危机对我国就业政策的冲击和影响将为劳动就业政策的调整提供现实依据,具有十分重要的现实意义。

2. 西方国家建立市场经济体系的时间长,应对危机的经验丰富。虽然由于社会背景、历史传统、政策路径等方面存在差异,但应对金融危机的政策调整整体上表现出的一些共性特点值得在中国劳动就业政策体系的完善过程中加以借鉴。而目前的研究文献以描述性和介绍材料居多,缺乏系统性对西方国家应对危机的政策调整和演变路径的实证分析和理论阐释,这就有待于学者们进一步深入研究。

3. 后危机时代,应对劳动力市场结构失衡的劳动就业政策变革是一项庞大的系统工程。要实现这项系统性的劳动就业政策变革,有必要从多元视角来思考劳动就业政策改革的战略方向,在此基础上,完善相应的制度安排。目前,政策体系的碎片化和应急性特征较为突出,缺乏具有全局性和前瞻性的完善政策体系的思考,不利于劳动力市场的健康发展。因此,后危机时代中国劳动就业政策体系改革的战略思路,以及其具体的制度安排和机制创新,值得深入研究和探讨。

■作者简介:常 荔,武汉大学政治与公共管理学院副教授;湖北 武汉 430072。

宋 杨,武汉大学政治与公共管理学院硕士生。

■基金项目:国家哲学社会科学基金重大项目(10ZD&009);国家哲学社会科学基金青年项目(08CZZ012);武汉大学人文社会科学“70后”学者学术发展计划项目;武汉大学自主科研项目(115275038)

■责任编辑:叶娟丽



^①彭 峰:《法国就业政策新动向》,第22页。