



吉林大学欧洲问题研究中心文库

欧盟国家传统工业区改造 中的就业政策及其启示

Title: Employment Policy of Traditional Industrial Regions
Adjustment in European Countries and its Enlightenment

杨 雪 / 著



吉林大学出版社

吉林大学欧洲问题研究中心文库

中国 - 欧洲研究中心项目成果



欧盟国家传统工业区改造中的就业政策及其启示

Title: Employment Policy of Traditional Industrial Regions
Adjustment in European Countries and its Enlightenment

杨 雪 / 著



吉林大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

欧盟国家传统工业区改造中的就业政策及其启示——/杨雪
著. —长春: 吉林大学出版社, 2008.9

ISBN 978-7-5601-3943-2

I. 欧… II. 杨… III. 欧洲联盟-就业政策-研究
IV. F249.500

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 138968 号

书 名: 欧盟国家传统工业区改造中的就业政策及其启示
作 者: 杨 雪 著

责任编辑、责任校对: 王世林
吉林大学出版社出版、发行
开本: 787×960 毫米 1/16
印张: 10.875 字数: 160 千字
ISBN 978-7-5601-3943-2

封面设计: 创意广告
长春市华艺印刷有限公司 印刷
2008 年 12 月 第 1 版
2008 年 12 月 第 1 次印刷
定价: 27.00 元

版权所有 翻印必究
社址: 长春市明德路 421 号 邮编: 130021
发行部电话: 0431-88499826
网址: <http://jlup.jlu.edu.cn>
E-mail: jlup@mail.jlu.edu.cn

摘 要

传统工业区的改造和调整,不仅是当前中国面临的课题,同时也是世界各国面临的共同课题。欧洲是发达资本主义国家的摇篮,从20世纪60年代开始,尤其是70年代以来,多数欧洲国家都相继出现了传统老工业区经济发展缓慢,甚至停滞下降的趋势。因此,各国都逐步把对老工业区的调整改造作为区域经济发展政策的一个重要内容,有些工业区经历了长期的综合整治和改造过程,并取得了一定的成效和积累了丰富的经验。其中德国的鲁尔工业区,法国的洛林和诺尔帕德加莱地区、英国的西北部地区、意大利西北工业区都先后进行了区域经济调整和改造。在这些传统工业区的改造过程中,不同国家针对区域内的失业问题采取了不同的就业政策和措施,取得了一定的成效。同时,与各国政府采取的政策措施保持同步,欧盟在更高的层面针对传统产业区的衰退采取了相应的就业对策并提供了财政支持,这也加快了传统工业区转型和振兴的步伐。为加速我国东北地区等老工业基地改造和调整的进程,尽快解决老工业基地中的失业问题,借鉴国外传统工业区整治和转型过程中的成功经验是十分必要的。

Abstract

Reform and adjustment of traditional industrial regions are common problems to all the countries in the world. From 1960s, the old industrial regions enter in a stage of economic decline. The advanced industrial countries of European have witnessed an unprecedented degree of employment restructuring.

The adjustment of Ruhr industrial area in Germany has many successful experiences in structural change, avoiding decline, saving and creating qualified, economically viable employment. The revival of Lorraine and Nord-Pas-de-Calais traditional Industrial area of France has many successful experiences that were worth while to learn. Unemployment was important problem during the change of these two areas. The government established employment policy and relevant measures and obtained good effects. The main goals of British regional policy are to increase employment, to reduce the rate of unemployment and to decrease the unbalance of area employment opportunities. The promoted policy to employment of England included: active labor market policy, industry development policy, SME policy and reemployment policy, etc. Although the effect of the British area policy is not good, it offered many experiences to other countries when they reformed and adjusted the traditional industrial areas. The main strategy of industrial revival of Northwest Italy is reform of SME and it brought a lot of employment opportunities.

There is also unemployment problem during the revival of old In-

dustrial base in China. After 1990's, along with the reform and opening policy, the status of employment in northeast area became more difficult. According to the data analysis, the development of agriculture, national and collective enterprise and social serve industry can not bring the development of employment efficiently. We can learn a lot successful experiences from the change of traditional areas of European industrial regions.

目 录

绪论	1
一、传统工业区改造研究的背景	1
二、欧盟国家传统工业区改造中的就业问题	1
三、研究的现实意义	2
四、内容和结构安排	3
第一章 失业问题治理与发展中的欧盟就业政策	5
一、劳动力市场的干预与调节	5
二、积极的劳动力市场政策	12
三、欧盟国家传统的就业政策	16
四、欧盟共同就业政策的确立	22
第二章 德国鲁尔工业区经济结构的转变	27
一、鲁尔工业区衰落的原因和主要整治措施	28
二、鲁尔工业区改造过程中的就业政策	36
三、鲁尔工业区整治对就业的促进作用	41
第三章 法国东北传统工业区的结构调整	45
一、法国东北传统工业区振兴与“再工业化”政策	46
二、洛林和诺尔-加莱工业区的转型与发展	50
三、法国重振传统工业区的相关就业政策	56
第四章 英国北部及西北部传统工业区改造	64
一、英国传统工业区的衰退及就业问题	64
二、英国对传统工业区采取的区域政策及其发展	69

三、英国政府采取的就业促进政策	74
第五章 意大利西北部传统工业区的振兴	79
一、意大利传统工业区减缓衰退的主要措施	79
二、意大利传统工业区改造中的中小企业发展及启示	87
三、意大利传统工业区改造中的就业政策	92
第六章 欧盟国家传统工业区改造中就业政策总结	97
一、欧盟国家传统工业区调整改造的主要特点	97
二、欧盟国家传统工业区改造中的就业政策	100
三、欧盟资源型城市转型中的就业政策	106
四、欧盟国家就业状况的变化	112
第七章 中国东北地区劳动力资源与就业状况分析	116
一、东北地区劳动力供给及趋势分析	116
二、东北地区就业状况分析	123
三、影响东北地区就业的主要因素分析	129
第八章 中国东北振兴中解决就业问题的基本思路	142
一、中国东北地区就业的基本特征	142
二、中国东北地区劳动力需求分析	146
三、中国东北地区解决就业问题的对策	156
参考文献	162

绪 论

1. 传统工业区改造研究的背景

传统工业区主要是指基础工业或传统工业占主导的区域,这些区域由于日益增长的非工业化趋势,存在着严重的区域问题。传统工业区的改造和调整,不仅是当前中国面临的课题,同时也是世界各国面临的共同课题。所谓传统工业区,一般是指在丰富的煤、铁资源基础上,以纺织、煤炭、钢铁、机械、化工等传统工业为主,以大型工业企业为轴心,逐渐发展起来的工业地域,这些工业区在本国以至世界工业发展过程中起着重要作用。从 20 世纪 50 年代开始,发达国家多数的传统工业区相继出现了经济发展缓慢、衰退、甚至停滞下降的趋势,因此,各国逐步把对老工业区的调整改造作为区域经济发展政策的一个重要内容。美国、欧洲一些国家和日本都曾制定对传统工业区进行过长期的治理和改造的相关政策,并取得了一定的成效和积累了丰富的经验。

2. 欧盟传统工业区改造中的就业问题

欧洲是发达资本主义国家的摇篮,20 世纪 50 年代以来,尤其是 70 年代以来,一些国家的传统工业区开始出现衰落,有些工业区后来经历了长期的综合整治和改造过程,其中德国的鲁尔工业区,法国的洛林和诺尔帕德加莱地区、英国的北部和西北部地区、意大利的西北工业区先后进行了区域经济调整和改造。从欧盟国家传统工业区的经济发展过程中可以看出,伴随着传统工业的衰落,不可避免地要伴随着传统工业区的衰退和面临严重的失业问题。欧盟一些国家对于传统工业区经济的调整改造起步很早,但各国政府真正采取有效的政策和措施是在 20 世纪 60 年代。从 60 年代开始,德国的鲁尔工业区、萨尔工业区,法国的东北老工业区,英国的北部和西北部传统工业区,意大利的西北部

传统工业三角区等都先后成为各国区域经济调整和改造的重点。

与各国政府采取的政策措施相同步,欧盟也在更高的层面针对传统产业区的衰退采取了相应的对策和提供了财政支持,促进了传统工业区的转型和振兴。在欧盟社会政策的发展过程中,就业政策逐渐加强并成为其重要的组成部分,就业政策从消极的被动治理政策转向积极的劳动力市场战略,为欧盟国家传统工业区进一步改善就业、减少失业提供了可以依赖的政策基础和指导方向。

3. 研究的现实意义

东北地区是新中国工业的摇篮,在社会主义工业化初期,为建立独立、完善的国民经济体系,推动工业化和城市化进程做出了重要贡献。作为中国重化工业的重要基地和重要的农副产品生产基地,自上个世纪 90 年代以来,由于体制、机制等多种原因,东北地区在全面融入市场经济的过程中开始面临重重障碍。党的十六大报告首先提出了“支持东北地区等老工业基地加快调整和改造,支持资源开采性城市发展接续产业”。2003 年 10 月,《中共中央、国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》文件正式下发。2003 年 12 月,国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组成立。2004 年 4 月,国务院成立了振兴东北地区等老工业基地办公室,全面启动了东北振兴战略。

东北地区振兴过程中面临着许多问题,而劳动力就业问题在所有问题中最迫在眉睫。随着改革开放政策的深入,由于二元经济结构导致的城市传统生产部门和农村存在的剩余劳动力问题逐渐显现并成为区域经济发展的瓶颈,如何解决东北地区城市和农村的劳动力就业问题成为中央和地方政府一致的发展目标,也是东北地区振兴的关键所在。尽管欧盟和我国在地理、经济、政治制度和社会文化背景上存在诸多的不同之处,尤其是欧盟传统工业区改造是建立在完善的社会保障制度下,而我国的失业保障体系正在建设和完善当中,但是从本质上说,中欧双方在就业问题上所面临的困难都是与社会结构变化和经济结构调整有关,各种经济因素之间在相互作用的方式上必然存在着一定的规律性。对于欧盟传统工业区改造中就业政策的研究将有助于解

决东北振兴过程中就业问题,对相关政策的制定以及失业问题的治理有积极的借鉴作用。

4. 内容和结构安排

本书结构和内容安排如下:

绪论,阐述欧盟传统工业区改造研究的背景,提出传统工业区改造中的就业问题及其相关政策,同时说明对于中国东北老工业基地振兴解决就业问题研究的现实意义。

第一章,通过对劳动力市场制度结构的分析,阐述失业治理政策,即积极的劳动力市场政策,为对欧盟传统工业区改造中就业政策的研究提供理论基础。同时,本章还在分析欧洲传统就业政策、失业成因和经济一体化进程影响的基础上,概括欧盟劳动就业政策的转变,为展开进一步分析提供宏观基础。

第二章,德国鲁尔工业区是发展多样化经济,开展区域整治和改造的成功典型。本章在介绍德国政府对鲁尔工业区制定规划并采取了一系列的改革措施,鲁尔区选择了适应经济发展的需要,实现多样化发展的道路的基础上,重点研究为解决就业问题鲁尔区采取的系列措施以及鲁尔区的改造对就业的促进作用。

第三章,法国东北老工业区的结构调整是以高新技术改造传统产业的成功模式。本章在总结法国东北工业区振兴与“再工业化”政策的基础上,提出洛林和诺尔—加莱地区的转型不是传统产业的相互替代,而是转变为以高新技术产业、复合技术产业为主,环境优美的新兴工业区。在“再工业化”调整过程中,洛林和诺尔—加莱地区制定了重振老工业区的相关就业政策和措施,促进了就业的发展。

第四章,英国是实行区域政策最早的国家之一。英国区域政策的主要目标是促进萧条地区的就业增长,降低失业率,减少地区间就业机会的不平衡。本章在分析英国传统工业区的衰退及就业问题的基础上,分阶段总结英国对传统工业区采取的区域政策,探讨了欧盟在更高层面上针对传统产业区的衰退采取的相应的对策财政支持。同时,本章还总结了英国政府采取的就业促进政策并分析了英国传统工业区的

就业状况。

第五章,意大利西北工业区的振兴是发展中小企业带动区域复兴的典型。本章在总结意大利西北工业区减缓衰退的相关政策的基础上,重点分析中小企业的发展状况、其对经济和就业的促进作用以及发展中小企业的相关政策。同时,本章还重点总结分析了意大利传统工业区改造中的就业政策。

第六章,欧盟国家的传统工业区衰落后经历了长期的综合整治和改造过程,并对区域内的失业问题采取了不同的就业政策和措施。本章总结了欧盟传统工业区改造中就业政策的特点和主要经验,并对欧盟资源型城市产业转型中的就业政策进行了研究,同时对欧盟国家总体就业水平的变化进行了系统分析。

第七章,通过对中国东北地区劳动力供给现状、特点及趋势分析的基础上,对东北地区城镇和农村的就业状况分别进行了分析和总结,并对影响就业增长的主要因素进行了深入研究。

第八章,通过对我国东北地区就业整体形势全面分析和总结的基础上,吸收和借鉴欧盟劳动力市场改革的成功经验,探讨东北地区解决就业问题的途径,提出东北振兴过程中解决就业问题的基本思路。

第一章 失业问题治理与发展中的欧盟就业政策

根据西方经济学理论,宏观经济政策的目标包括:充分就业、价格稳定、经济持续均衡增长和国际收支平衡。充分就业是宏观经济政策的第一目标。为了实现充分就业的理想状态,解决失业问题,政府采取的就业政策主要分为两大类^①:第一类是积极的劳动力市场政策,它是建立在对失业成因分析的基础上,通过对劳动力的有效管理、劳动时间重新分配、职业培训、提供完善的就业信息服务、增强劳动力市场调节功能等手段来促进就业增长。第二类是失业保障制度,即建立一套完善的失业保障体系,使失业者能够维持基本的生活水准,达到社会公平的目的。与积极的劳动力市场政策相比,失业保障制度是被动的失业治理,但是二者又是相辅相成的。

一、劳动力市场的干预与调节

劳动力市场正常、稳定地发挥其劳动力资源的配置作用必须依赖一定的制度结构。最低劳动标准、最低社会保障和工会三方面要素在保障劳动力市场稳定运行、实现劳动力资源的有效配置方面,发挥着不可替代的作用。由于劳动力市场是不稳定的,缺乏自行调节和自动恢复均衡的能力,因此必然要求政府通过一系列行政的、法律的、经济的手段对市场运行进行全面的干预和调节,以稳定劳动力市场运行状况。

1. 劳动力市场的制度结构

世界各国的劳动力市场制度存在较大的差异,主要表现在:工资通

^① 袁志刚. 失业经济学. 上海三联书店. 上海人民出版社, 1997.

过正式或非正式合同确定的程度；工资合同由工会和企业集体谈判的程度；谈判的集中化程度；工资合同的时间安排；收入政策和政府在工资谈判中的角色；工资指数化的应用。劳动力市场制度结构一般由以下三要素组成：

（1）最低劳动标准

首先，最低工资是国家为保证维持劳动力再生产的最低需要，通过一定的立法程序规定的，雇主对在正常时间内从事劳动的雇员必须支付的最低限度的劳动报酬。支付给雇员的工资不得低于所规定的标准。最低工资标准通常以法律或法规的形式颁布。最低工资标准不仅属于工资制度的范畴，同时它也是政府调节经济活动，干预收入分配，调控劳动力市场竞争的重要手段。最低工资标准一般受以下因素的影响：工人最低生活费用，包括维持劳动者基本生活的衣、食、住、行等方面的需要；维持工人家庭生活的最低费用，包括子女、赡养经费拮据的父母的费用；一定的劳动力教育和训练费用；工人的平均工资水平；消费品零售价格指数及其变动情况；其它因素，如居民的平均生活费用、最低社会保障等等。

其次，最长劳动时间标准包括国家通过立法确定的工时制度、延长工作时间的条件和最高限额以及休息休假制度等。同时，此项标准还包括其他劳动条件标准，如：最低就业年龄标准、保护劳动者在生产中的安全和健康所采取措施的各种法律规范以及对于女工和未成年工的特殊保护等等。

（2）最低社会保障

最低社会保障与最低劳动标准一样，通常是国家以法律或法规确定下来的，对暂时或永久丧失劳动能力的劳动者，以及其他在经济上不能独立的人提供的一种物资帮助制度，使他们在没有劳动收入或其他生活来源的时候，可以得到适当的物资帮助，使其能够维持基本生活。最低社会保障包括多方面的内容，主要是享受或领取社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚等各种物质帮助的条件、物质帮助的标准、物质帮助的领取等方面的内容。其中以社会保险与社会救济最为重要。

(3) 工会

工会是工人自愿结合的群众组织,是工人的代表者,工会的权利与义务受到法律的保障。工会的权利主要包括:(1)工会有参与管理国家和企业、参政议政的权利;(2)工会有召开职工代表大会的权利,并通过代表大会形式对企业实行民主管理;(3)工会有调节劳动争议和代表职工签订集体合同的权利;(4)工会有监督执行劳动法律、法规的权利。工会有权监督企业执行有关工资、保险劳动安全卫生和其他有关改善生活、劳动条件等方面的法律、法规。(5)工会有维护职工合法权益的权利。工会有权保护职工各项民主权利和经济权益,受理职工的申诉案件并进行调解。

最低劳动标准、最低社会保障、工会的权利与义务等三个制度结构在许多国家都以法律形式确定下来,得到法律的保护。这三个构成要素在保障劳动力市场稳定运行,实现劳动力资源的有效配置方面,发挥着不可替代的重要作用。

2. 劳动力市场的稳定与制度结构

劳动力市场是否具有自动调节、自行恢复稳定平衡的功能是市场经济体制中存在的一个问题。劳动力市场均衡的变动,即由市场决定的工资率、就业量的变动取决于各种影响劳动力需求与供给因素的变动。若劳动力市场自身具有自动调节、稳定均衡的恢复能力,即使受到来自市场外部的强烈冲击,出现暂时的工资与就业的波动,也能够通过市场的自行调节,使工资与就业和市场外部条件相适应,从而使劳动力资源的配置保持在一个稳定均衡的最佳水平上。否则,劳动力市场自身缺乏自行调节、自身恢复稳定均衡的能力,那么,在经济波动的不同阶段,就可能出现工资和就业不稳定或劳动条件恶化的局面。

如果劳动力市场具有自行恢复稳定均衡的能力,那么就无须为实现劳动资源的优化配置,建立控制劳动力市场运行的制度结构体系,也就无需为保持就业和工资的稳定而采取人为的政策干预。自由竞争的结果,完全可以使劳动力时常自然地达到资源的最佳配置,使工资和就业稳定在最佳水平上。但如果劳动力市场处在不稳定的波动时期,而

自身不具有自行恢复稳定均衡的能力,那么,就必须建立市场以外的制度体系并进行政策干预。问题的关键在于确定劳动力市场究竟是哪一种类型。

在经济周期的变动过程中,就业与工资确实存在变动周期。市场不景气,生产萎缩,失业扩大。为了维持已有的生活水平,劳动力大量涌入劳动力市场,从而导致工资降低和劳动条件恶化。如果没有控制劳动力市场运行的制度结构体系,这种劳动条件的恶化直接影响着劳动力的再生产,并进一步通过人口再生产的调节来达到对劳动力供给的调节,从而使工资下降的趋势停止。由于劳动力市场均衡的不稳定性,需要通过市场以外的制约手段和政策措施加以限制,通过各种制度政策建立起保证正常的市场竞争秩序的制度结构体系。

3. 政府税收对劳动力市场的影响

不同的政府税收会对劳动力市场产生不同影响,其中个人所得税和社会保障税对劳动力市场的影响较为突出。

(1) 个人所得税对劳动力市场的影响

假设劳动力需求的弹性不变,个人所得税对工资和就业的影响就完全取决于劳动力供给弹性,因此可以从以下两个角度来加以分析:

第一,劳动力供给完全无弹性。在这种情况下,劳动力供给曲线是完全无弹性的,这表明工资的变化对劳动力参与率没有影响;劳动力需求曲线反映了税前工资率和相应的劳动力需求量;由于个人所得税一般采用累进税率,所以税后工资率与劳动力需求的差距随着工资率的提高而逐渐扩大。由于劳动力供给完全无弹性,个人所得税不影响劳动力的供给量,因此,雇员将承担全部税收,即使雇员对承担全部税收不满意,也无法将税收转移给雇主。在竞争的劳动力市场中,劳动力供大于求必然导致税前工资率下降,劳动力市场达到均衡。因此,在这种情况下,雇员无法将税收转移给雇主,个人所得税不影响市场均衡工资率和就业量。

第二,劳动力供给有弹性。在这种情况下,劳动力供给曲线是有弹性的,工资率的变动将对劳动力的供给量产生影响。征税以后,劳动力

供给量减少,使得工资率上升并达到均衡。因此,部分税收是由雇主来分担的。

因此,在其他条件不变的情况下,若劳动力供给曲线向上倾斜,个人所得税将导致劳动力供给量减少,工资率提高,就业量下降。在需求弹性不变的情况下,供给弹性越大,雇主分担的税收部分越大。

(2) 社会保障税对劳动力市场的影响

在市场经济国家中,通常根据工资总额来征收社会保障税,主要用于支付养老、医疗保险、失业补助、工伤补偿等。假设只有雇主是纳税人,而且社会保障税是按每个雇员一定数额而不是工资的一定百分比来计算。征税以后,雇主应付的工资成本比雇员得到的实际工资高,因此,雇主对劳动力的需求量降低,从而形成新的劳动力需求。此时,只有降低工资率,使雇主付出的工资成本与征税前相同,才能恢复以前的就业量。从而造成了劳动力剩余,形成了降低实际工资的压力,使得实际工资降低,形成新的均衡工资。同时,就业量则随着工资的降低而上升,但是仍然比以前的就业量少。因此,实际上雇员以工资和就业水平的降低为代价在部分地承担着社会保障税。从以上分析可以看出,雇员和雇主共同承担着社会保障税。雇员承担的部分税收是实际工资的降低额,雇主则承担其余的税收。至于雇主支付的社会保障税有多少转嫁到雇员的工资上,取决于劳动力供给曲线的弹性和劳动力需求曲线的弹性。劳动力供给曲线的弹性越小,以减少工资的形式转嫁给工人的税收就越多。相反,劳动力供给曲线的弹性越大,以减少工资的形式转嫁给工人的税收就越少,但就业水平下降的幅度更大。劳动力需求曲线的弹性越大,就业量下降的幅度就越大;相反,劳动力需求曲线的弹性越小,就业量下降的幅度就越小,以减少工资的形式转嫁给工人的税收就越少。

4. 最低工资立法对劳动力市场的影响

不同国家制定的许多法律法规都直接或间接地影响着劳动力市场的工资和就业,制定最低工资法是政府干预劳动力市场的最普遍形式。在市场经济条件下,许多国家都颁布了最低工资立法,其目的是使每一