

ISSA 丛书 |

丛书主编 尼尔·吉尔伯特 (Neil Gilbert)

就业能力

——从理论到实践

帕特丽夏·威奈尔特 (Patricia Weinert) 等 编

郭瑞卿 译



ISSA • AISS • IVSS

Employability: From Theory to Practice



中国劳动社会保障出版社

ISSA 丛书

就 业 能 力

——从理论到实践

帕特丽夏·威奈尔特 (Patricia Weinert)

米歇尔·鲍肯斯 (Michèle Baukens)

帕特里克·鲍里洛特 (Patrick Bollérot)

编

玛丽娜·皮尼斯奇—加蓬尼 (Marina Pineschi – Gapègne)

乌尔里奇·瓦尔维 (Ulrich Walwei)

郭瑞卿 译

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

就业能力——从理论到实践 / 国际社会保障协会编; 郭瑞卿译. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004

ISSA 丛书

书名原文: Employability: From Theory to Practice

ISBN 7-5045-4444-2

I. 就… II. ①国… ②郭… III. 就业问题-文集 IV. C913.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 010029 号

This volume is a translation of *Employability: From Theory to Practice* published in English by Transactions Publishers, New Brunswick, New Jersey, USA for the International Social Security Association. The English language editions are copyright by Transactions Publishers. This translation is authorized by the International Social Security Association.

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

煤炭工业出版社印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 11 印张 182 千字

2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月第 1 次印刷

印数: 3200 册

定价: 25.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64911190

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64911344

ISSA 丛书编委会

主 任 王建伦 中国社会保险学会会长

委 员 (以姓名笔画为序)

丁宁宁 国务院发展研究中心研究员

乌日图 全国人大常委

刘 旭 劳动和社会保障部国际合作
司司长

何 平 劳动和社会保障部社会保险
研究所研究员

李 珍 武汉大学教授

孟昭喜 劳动和社会保障部社会保险
事业管理中心主任

郑功成 中国人民大学教授

郑秉文 中国社会科学院教授

胡晓义 劳动和社会保障部办公厅主任

蔡 昉 中国社会科学院研究员

总 序

当今国际社会，无论是在发展中国家还是在发达国家，社会保障都处于一个调整时期，变革的浪潮此起彼伏。在西方福利国家，理论界给这种社会保障制度变革贴上标签，称其为从“福利国家”向“契约国家”“后现代福利国家”“第三条道路”亦或“授权国家”的转变。不论最终贴上什么标签，各国都在设法调整社会保障制度，以应对人口老龄化、经济全球化和严重影响制度可持续性的费用增长问题。变革的主要趋势在制度层面，表现为重建社会保障的责任分担机制，减少政府参与，强化个人保障意识，充分发挥社团、家庭和市场的作用。比较典型的是世界银行向各国推荐的三支柱模式，以及在这种模式启发下，部分国家引入的个人账户制度。在许多国家，要求对社会保障实行私有化的观点炙手可热。在政策操作层面，则是政府部门学习和借鉴私营部门的方法，强化社会保障的绩效管理，引入目标定位策略，将社会保障支出集中于最需要的人群。例如，美国最近对收入达到一定水平以上的受益人征收一定比例的社会保障税，丹麦、芬兰、荷兰和西班牙等国通过提高有偿工作时间以限制失业补偿金的领取等。

我国的社会保障事业正处于变革和发展的阶段，并且引起相关国际

组织的广泛关注。我国新型的社会保障体系伴随着改革开放的历程同步发展，也深深烙上了国际社会保障领域变革思路的痕迹。经过 10 多年的改革和探索，“一外三化”的新型保障制度框架逐步成型，正全面取代原有的单位负责、封闭运行、缺乏效率的制度。党的十六届三中全会指出，要“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”。对照科学发展观的要求，对照社会发展的需求，我国的社会保障制度改革还存在一些不容忽视的缺陷，需要适时调整。比如，长期以来，我们片面强调社会保障改革为国有企业改革配套，忽略城镇其他群体和乡村的社会保障制度建设；渐进、试点、多轨并行的改革方式，虽然减少了震荡，但也导致决策权限分散，政出多门，各地自行其是。在新的历史背景下，我国的社会保障事业要按加强统筹、突出可持续发展的思路，进一步深化改革。

越是处于转型、探索时期，我们了解国外社会保障领域的前沿理论、借鉴国外社会保障制度建设经验的要求就越迫切。单从这一角度而言，中国劳动社会保障出版社组织翻译国际社会保障协会（ISSA）的系列作品，集结成“ISSA 丛书”（中文版），是一件很有意义的事。这套丛书的总主编是美国加利福尼亚大学的社会福利专家尼尔·吉尔伯特（Neil Gilbert）教授，他也是联合国社会发展研究所的高级研究人员，在社会保障和社会福利领域颇有建树。丛书吸收了一批有国际影响的社会保障专家和社会政策专家参加编写，提供了高质量的信息和分析，较系统全面地反映了国际社会保障领域理论和政策研究的最新成果。我相信，这套丛书的引进将极大地拓展国内读者的视野，帮助我们把握国际社会保障事业发展的脉络。当然，中国的社会保障事业最终要以符合中国国情

的方式来变革和发展。在努力消化社会保障新理论，借鉴别国发展的经验教训时，我们要全面分析中国的国情，尤其是要把握事业发展中的主要矛盾，审慎地思考和鉴别各种社会保障观点的适用性。比如，虽然我国当前的社会保障供求存在结构性失衡问题，但总体判断是保障不足，而不是“福利病”问题。又如，社会保障要充分利用市场机制，并不等于要走私有化道路。

近年来，我们同国际社会保障的组织和学界逐步建立起密切的合作关系，有了各方面的频繁交流。中国社会保险学会已正式成为国际社会保障协会的联系会员。国际社会保障协会第 28 届大会将于今年 9 月在北京召开，这套丛书的出版可谓恰逢其时，既是大会的献礼图书，也将有力地促进国际社会保障协会与我国在社会保障领域的交流与合作。



2004 年 8 月

致中国读者

20 世纪 80 年代以后的市场经济改革使中国的经济得以快速发展，并成为世界上经济增长最快的国家之一。在 1996—2000 年的“九五”计划期间，中国 GDP 年均增长 8.3%。国民经济和社会发展第十个五年计划制定了年均增长 7% 的目标。

经济发展促进了生活水平的极大改善。从 1990—2000 年之间平均寿命增长了 2.85 岁，总体水平达到了 71.4 岁，其中城市人口平均寿命为 75.2 岁，农村为 69.5 岁。人们不仅寿命提高了，还能享受到更丰厚的家庭收入。但在城市和农村地区之间还存在很大差距。1990—2003 年农村家庭人均年纯收入从 686.3 元提高到 2 622 元，增长了约 280%，而城市家庭人均可支配收入从 1 510 元跃升至 8 472 元，增幅达到惊人的 460%（中国网络信息中心，2003，2004）。

尽管中国在过去 25 年里快速的经济社会转型相对平稳，但也不是没有困难。大规模的变迁通常在带来新的福利和机遇的同时也带来挑战和风险。当前中国政府领导人和政策制定者面临着几大风险和挑战，其中失业和人口老龄化是最大的问题。

随着中国转向社会主义市场经济，政府部门的工作人员也可能会下岗；1990—2003 年国有单位职工人数从 1.03 亿减至 6 800 万左右，减少了 33%。新的工作岗位出现在集体企业（主要是地方政府所有）、私营企业以及临时和兼职工作。随着就业结构的变化，失业问题越来越严重。1998—2003 年国有企业下岗人数达到 2 818 万人。对城市登记失业

率的计算表明, 1990—2003 年间失业率从 2.5% 上升到了 4.3% (中国国务院信息办, 2002)。梁 (Lueng, 2003) 把登记失业人员和国有企业下岗职工包括在内而估计的总失业率更高, 从 1993 年的 4.5% 迅速上升至 1999 年的 8.7%。

平均寿命的提高带来了双重影响, 使得人们享受到长寿的同时也给为越来越多的退休人口提供保障的政策制定者带来了困难。中国是一个正在迅速老龄化的社会, 这不仅是因为人们寿命更长, 还由于鼓励一对夫妇只生一个孩子的的人口控制政策而造成的低出生率。在 2000 年, 65 岁以上人口几乎占全国总人口的 7%, 与 1982 年相比, 老年人口比重提高了 40%。65 岁以上人口与 16~64 岁人口的比率即老年赡养率将从 1999 年的 11% 激增至 2050 年的 35% (Leung, 2003)。

在过去 20 年里, 很多政策改革制定的目的是为了应对高失业率带来的挑战和在一个迅速老龄化的社会对退休收入和老年护理的日益增长的需求。在 20 世纪 90 年代的改革中, 政府制定了“两个确保”政策, 保证国有企业下岗职工的基本生活费 and 退休人员的基本养老金。对下岗职工的保障项目除了经济支持外还包括为其设立再就业服务中心, 提供培训、指导和推荐工作 (中国国务院信息办, 2002)。在 2003 年, 这些中心为 195 万下岗职工提供了服务, 415 万人领取了失业待遇 (中国国务院信息办, 2004)。从 2000 年开始政府逐渐把下岗职工生活费并入更普遍的失业保险计划。

1997 年政府颁发了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》, 对养老金计划进行了改革。其目标是将工人工资 8% 的缴费记入个人账户, 20% 的企业缴费划在统筹基金 (用以支付基本养老金) 和个人账户 (在退休时按其总积累额除以 120 发放月度待遇) 之间进行分配。个人账户中结余的资金可以全部继承。到 2001 年年底共有 1.08 亿职工参加了养老保险 (中国国务院信息办, 2002)。

尽管近些年来改革使中国的社会保障水平有了很大的提高, 但仍然存在很多问题。统一的养老保险基金仅覆盖了不到 50% 的城市工作人口, 社会保障费的征缴也存在很大的困难, 并随着人口不断的老龄

化，现收现付的养老金制度安排（因为其中个人账户是空账运行）也面临越来越大的支出压力。国有企业下岗职工被并入失业保险计划之后，目前的基金积累将不足以支付该制度日益上升的成本（Leung, 2003）。

第九届全国人大提出的国民经济和社会发展第十个五年计划纲要认识到了这些问题和挑战。针对完善社会保障体系的需要，国务院总结了当前需要做的工作如下：

要完善城镇职工“统账结合”的基本养老保险制度。完善失业保险制度，逐渐把下岗职工的基本生活费并入失业保险……必需保证社会保障有可靠的资金来源和稳定的基金储备，并保证社会保障基金在严格的管理机制下有效的运作。要发展其他社会保障项目，如社会福利、慈善事业、退役军人的工作安排和社会救助（ILO, 2001）。

所有工业化国家的社会保障模式都在发生变化（Gilbert and Van Voorhis, 2003）。尽管有着语言、历史和文化的差异，在经济全球化下，中国同样遇到了其他致力于发展财政上可承受的多元化社会保障体系的国家所面临的许多问题，包括如何设计可行的养老保险改革方案以保障老龄人口的待遇？如何定位社会福利以使它们配置给最需要的人？如何激励失业者积极寻找工作？如何有效地平衡国家和工人在提供社会福利上的责任？国际社会保障协会编撰的“ISSA 丛书”分析和评估了许多国家在解决这些及其他紧迫问题上的经验。我们希望这些文献中文版的出版发行能够促进对未来政策改革的思考，促进相互学习，并给正在进行的为保证所有公民得到基本福利和保障的改革带来新的启发。

尼尔·吉尔伯特

加利福尼亚大学，伯克利

2004 年 8 月

注：本文由黄念翻译。

参考文献：

中国网络信息中心 (2002, 2003), www.china.org.cn

中国国务院信息办 (2002), 《中国的劳动和社会保障状况白皮书》
www.china.org.cn/e-white/20020429

Leung, Joe (2003), “Social Security Reforms in China”, International Journal of Social Welfare 12:2 (April), pp.73 – 85

中国国务院信息办 (2004), 《中国就业状况和政策白皮书》 www.china.org.cn/e-white/20040426

国际劳工组织 (2001), 《中国经济社会发展“十五”计划》 www.logos-net.net/ilo/150

Gilbert, Neil and Rebecca Van Voorhis, eds. *Changing Patterns of Social Protection* (New Brunswick: Transaction Publishers, 2003)

前 言

就业能力是一个复杂的概念，也是引起众多争论的话题。欧委会将就业能力列为就业战略中优先考虑的重点之一，许多失业管理部门已经将提高就业能力纳入其工作范围。

目前，有关讨论正激烈进行，并将持续下去。国际社会保险协会的失业保险与就业维持技术委员会在 1998 年决定着手出版一部著作，从理论和实践两方面探讨有关问题。

作者主要来自失业保险机构和学术机构，他们被邀请来探讨一个明确的主题或某个国家的经验。

由法国的帕特丽夏·威奈尔特 (Patricia Weinert) (ISSA)、玛丽娜·皮尼斯奇·加蓬尼 (Marina Pineschi - Gapenne)、帕特里克·鲍里洛特 (Patrick Bollérot) (UNEDIC)；德国的米歇尔·鲍肯斯 (Michèle Baukens) (ONEM)、乌尔里奇·瓦尔维 (Ulrich Walwei) (BA) 组成工作班子，负责共同分析整理各种论述，并从中确定发展动向和基本观点。

在成书的每个阶段，都得到了技术委员会成员的密切关注与督导。

我们代表委员会全体成员，谨向所有参与本书出版准备工

作的人员表示诚挚的感谢。在此项工作中，他们为充实就业能力的论题做出很大贡献。但是，有一点应该注意，本书发表的是作者的观点，而不是技术委员会或国际社会保险协会的观点。

我们希望本书成为有价值的实用工具，并成为决策人员和研究人员产生灵感的丰富资源。

卡瑞尔·贝伊克 (Karel Baech) (ONEM)

吉恩皮埃尔·里沃尔 (Jean - pierre Revoil) (UNEDIC)

奥托·塞姆勒 (Otto Semmler) (BA)

失业保险与就业维持技术委员局成员 (ISSA)

引言

在与失业和边缘化作斗争的过程中，就业能力已经发展成为反失业和边缘化的主要工具。虽然就业能力这个概念并不一定新颖，但其中所包含的意义却是崭新的：促进求职人员提高就业能力，应对目前在经济领域和工作领域发生的变化。

全球化和技术进步无疑激发了经济增长和工作增加，但同时也加剧了工作缺乏保障和工作频繁转换的现状，并且加大了无技术人员受到就业排斥的危险。因此，许多国家面临的最根本挑战是增加就业，与高涨的失业率作斗争。要采取预防措施，提高求职人员的就业能力，而不能仅仅采取补救手段。

然而，要达到“提高就业能力”的目的，必须密切关注工作领域中的重要动向，以便制定适当的政策措施。

新型信息技术正在为自动操作和扩大工作的弹性开辟道路，在企业工作分配、权力下放、信息系统联合（多媒体），以及工人与机器在时间和空间的分离等方面，都产生了重大而深远的影响，家庭工作和自我雇佣再次兴起。

在国际竞争环境中，人们长期成功地提供商品和服务的可能性，视其智力含量、质量水平或专业级别，以及新市场研究和开拓的范围而不同。“知识”正在成为最重要的资源。

结构变化促进中小型组织机构的创立，增加了工人企业家的数量。工业化时代管理规范、彼此依从的“正规就业关系”，正变得越来越宽松。这个变化过程正在促进新型就业形式的出现，也称为“非典型”就业。兼职工作、临时短期就业、派遣就业和远程工作带来了工作领域的新兴多样化。

所有这些变化开拓了技术服务活动新领域，如研究发展、组织管理、顾问咨询、出版教学，以及机械安装与维修等。最有拓展可能的服务行业部门是信息相关部门。有迹象表明，我们正在向服务与信息社会迈进。其结果是，所需技术的水平和质量不断提高，这些正在成为就业的关键因素。各类方法与社会问题方面的专业技能和专业知识也越来越重要。更重要的是，对必要能力的需求如灵活性、主动性和创造性，多种职位要求的基本知识和良好的普通教育，独立而负责地采取行动的意愿和能力，以及不断寻求改进与人合作的意愿和能力将会逐步增加。

最后，鉴于新成长劳动力减少而导致的经济活动人口老龄化问题，结构变化将逐步由中老年经济活动人口实现，而不是由替换的一代实现。

面对工作领域这些深远变化，有人认为，那些没有机会发展或增强就业能力的人，将会在新经济秩序下的劳动力市场竞争中遭到失败。

为了正确应对以上挑战，欧洲就业策略协会宣布，提高就业能力是四个优先采取行动的领域之一。虽然就业能力没有明确定义，但按照欧委会的解释，就业能力的目标是：使加入劳动队伍的每个人都具有动态的适应环境的能力，并以劳动力市

场为导向采取行动。就业能力应该改善就业状况，并使劳动力队伍能够适应 21 世纪的劳动力市场需求。

就业能力的保证和提高构成一项复杂的任务，就业能力并不是一个静态概念，相反，可以称之为广泛的政策议程。

因此出现的问题涉及许多方面：就业能力是在增加弹性和减少保障之间保持平衡的应对措施吗？就业能力将来是劳动力市场政策的规定政策组成部分吗？就业能力概念是否意味着能否（更多）就业的责任只在于个人的主动性？而且，如果收入维持计划不再提供充分的保障，失业保险计划会变为（先期采取主动的）就业能力保险吗？对于政策制定者来讲，这种发展意味着什么？

本书选编的文章通过探讨与以上问题相关的论题，力求对就业能力的意义和作用提出见解。出版本书就是要试图澄清复杂的政策问题，希望能够促进对这个概念的进一步理解。同样，本书的目的也是为了洞察就业能力提高措施的可能性和局限性，因为就业能力并不是解决当前劳动力市场问题的灵丹妙药，在与失业作斗争方面，就业能力的效果还有其局限性。而且，就业能力也确实不应该代替改善劳动力市场状况的其他必要政策措施。

本书内容基本上可以分为三大部分：

第一部分论述就业能力的概念和工具，分为四章。第一章介绍就业能力概念的复杂性；第二章集中讨论用来提早确认潜在长期失业人员的特别技术；第三章分析了雇主和工人在就业能力中的作用；第四章论述了欧洲失业保险计划是否转向就业能力保险模式的问题。

第二部分包括各个国家的论文，描述了各自实行的措施，并在某种可能的程度上进行了评价，其目的在于提高求职人员的就业能力。通过分析失业困境和失业困境对个人重返劳动力市场所作努力的影响，翔实地反映了劳动力市场方面的情况。本书考察的国家有四个欧盟成员国（英国、荷兰、比利时、爱尔兰）和一个经济合作与发展组织国家（新西兰）。其中特别有价值的一点，就是详细考察了波兰和斯洛伐克两个经济转型期国家处理劳动力市场问题的方式。此外，发展中国家面临的失业问题（如阿尔及利亚引入了失业保险体制），以及通过激励措施解决问题的方式，也值得引起注意。

第三部分展示了加拿大的特殊途径，这个国家在 1996 年到 1997 年间从失业保险转向就业保险。最后一章简要回顾了全部作者提供的信息，并展望了未来的远景。

最后，应该强调的是，到本书出版时，希望能够出现新的评估数据，这对提高就业能力措施的效果进行更多的研究，很有必要。

帕特丽夏·威奈尔特

项目经理

国际社会保障协会（ISSA）