

中/英文

Economic
Globalisation and
Employment Policy
经济全球化下的
就业政策

袁志刚 Nick Parsons 主编



中国劳动社会保障出版社

经济全球化下的就业政策

(中/英文)

袁志刚 Nick Parsons 主编

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

经济全球化下的就业政策/袁志刚, Nick Parsons 主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004

ISBN 7-5045-4458-2

I. 经… II. 袁… III. 就业政策-汉、英 IV. F241.4-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 029613 号

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

新华书店经销

北京印刷二厂印刷 河北三佳集团装订厂装订

787 毫米×1092 毫米 16 开本 34.5 印张 858 千字

2004 年 4 月第 1 版 2004 年 4 月第 1 次印刷

印数: 2000 册

定价: 48.00 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

导 论

袁 志 刚

就业是民生之本。经济活动水平的提高只有最后落实到就业的增长,才有可能真正给一个国家大多数国民带来福利的增长。自从凯恩斯的《通论》问世以来,充分就业就一直作为政府宏观经济调控的一个主要目标。在过去,就业的变动和就业政策主要还是一个国家内部的事情,而在全球化进程不断加快的今天,随着产业在全球间的大幅度转移,任何一种就业的变动和就业政策的出台都具有全球的色彩。这是因为现在的生产要素,尤其是劳动力要素是在全球的范围内进行优化配置。对就业变动、就业政策以及类似养老保险这样的其他社会政策进行国际比较研究就有了特别重要的意义。正是在这样的背景下,2003年9月11日至12日,欧盟与中国就业研究网络第四届国际研讨会——“全球化背景下的就业变动、就业政策与养老保险”在上海召开。会议由这一研究网络的主要成员——复旦大学就业与社会保障研究中心承办,参加会议的有来自欧盟各国与中国的就业与社会保障领域的专家、学者和官员60余人。会议的主要议题有以下三个:第一,全球化背景下的产业转移与劳动力流动(内外移民);第二,劳动力市场演变与就业政策的国际比较;第三,养老保险体系的走势及其比较研究。

一、全球化背景下的产业转移与劳动力流动(内外移民)

经济全球化的一个必然结果是产业的大变动,随着产业的转移必然影响到一些国家和地区的就业与失业。这次与会的英国加的夫大学的学者 Nick Parsons 和 Alan Storer 在《英国南威尔士的冗员、培训和就业状况——对柯罗斯钢厂的案例研究》中,对南威尔士的钢铁工业在全球化产业转移之后对就业状况产生的影响进行了研究。他们以英国南威尔士地区的钢铁产业转移为例讨论了产业变动导致的就业变动,以及政府的就业政策如何帮助失业工人渡过这一经济转型期,论文对我国资源性城市 and 老工业基地在产业转型期如何应对失业问题具有重要的借鉴意义。作者指出,总的来讲,柯罗斯钢厂的裁员造成了较为严重的后果,尽管其处理裁员的一些短期措施取得了一定的成功,但带来的社会衰退不可避免。柯罗斯钢厂采取的措施若想取得长期的成功,必须要依靠经济策略上的变化,在全球化的情况下,有必要将重点转移到教育和培训上来以求得发展,吸引并留住那些对经济发展有用的高素质劳动力。

同样曾经是钢铁产业基地的法国隆维盆地也经历了痛苦的产业重组过程。法国国家科研中心的社会学家 Lévy 夫人等在《工业地区的结构重组过程——关于大宇集团在隆维盆地投资的案例分析:雇主为何敢于破坏法律》一文中描述该地区在钢铁产业萧条之后,如何通过种种优惠,包括牺牲当地劳工的权利和工作条件来引进外资,增加就业。文章揭露了大宇集团在享受种种优惠政策之后,并没有给当地带来多少就业机会,相反,他们对劳动者权利的

漠视在该地区引起相当大的劳资矛盾和劳资冲突。

与英国和法国的情况有所不同，中国的东部地区是全球化产业转移的受益地区，由于中国东部地区制造业迅速崛起和快速增长，导致了我国农村地区劳动力和中西部地区劳动力向东部沿海地区的流动。复旦大学就业与社会保障研究中心袁志刚与上海大学商学院范剑勇在《产业集聚与农村劳动力的跨区域流动》中对跨区域流动的农村剩余劳动力的结构、数量、城镇类别选择与行业选择等进行了深入研究，发现跨省流动的绝大部分劳动力是从人口较为密集的中部地区和西部地区向制造业已有优势的沿海转移。区域经济发展差异与产业集聚必然伴随着劳动力的跨区域流动，尤其是由相对贫穷的中西部地区向东部沿海地区转移，产业集聚与劳动力的跨区域流动呈互为因果与正反馈关系。农村劳动力转移的速度差异与外资的涌入一起决定了一个地区的经济发展水平，但农村劳动力跨区域流动是不均衡的，流出地主要集中在中部地区和西南地区，流入地主要集中在经济发展和产业集聚的东部沿海地区，尤其是集聚效应大的大中型城市。农村劳动力的跨区域流动已成为大量农村剩余劳动力转移的主要途径，但并没有带来地区间收入差距的缩小，这是由于跨省劳动力仅得到了刘易斯意义上的“生存工资”而非边际产出。中西部地区劳动力跨省流动既有助于沿海地区的产业集聚，同时又减缓了自身的工业化进程。所以，现阶段，中国地区间的工业化不平衡是由于一地区的工业化是以其他地区的反工业化为代价取得的，故推动中西部地区城市化来带动当地工业化可能对发展中西部经济，进而缩小东西部地区差距具有重要意义，通过中西部农村向当地城市转移来发展制造业可能是西部开发的出路所在。

这次就业问题研讨会会有一个十分显著的特点，就是与会学者对全球化背景下的劳动力转移（或者说国内和国际的移民）的关注。全球化的动力是经济资源在全球范围内的优化配置，因此全球化进程的必然结果是：产业转移和人口转移。同时，中国又是一个经济转型的国家，随着市场经济的发展，劳动力流动对中国劳动力市场的形成具有十分重要的意义。因此，人口流动不仅是经济发展的重要内容，也是传统经济体制向市场经济体制转变的重要组成部分。人口流动直接推动了劳动力市场的不断形成和发育，也促进了劳动力资源配置的市场化。中国社会科学院人口研究所所长蔡昉和研究人员王德文在《作为市场化的人口流动——第五次人口普查数据分析》中根据中国第五次人口普查的数据，详细分析了人口流动在中国经济发展中的作用。作者指出，人口流动本身是劳动力市场在空间上从不均衡逐渐向均衡转变的过程，但人口流动并非是无障碍的，而是伴随着包括劳动力市场在内的市场体系的不断发育，以及一系列阻碍劳动力流动的制度性障碍的不断清除的过程。1978年以来，非农产业更高的报酬吸引了农村剩余劳动力的转移，推动了农村生产要素市场的发育，随着经济的不断发展与国家相关政策的出台，越来越多的农村剩余劳动力向城镇转移。劳动力不断流动的结果是劳动力市场的形成与发育，劳动力资源配置的市场化程度越来越高，同时伴随着人口流动带来的生产要素市场发育和资源配置的市场化进程，对地区经济增长也起着越来越重要的作用。迁移距离、人均消费水平、失业率与贸易开放程度等因素对人口流动有着较大影响，人口迁移不仅是农村向城市的迁移，也是从中西部地区向东部地区的迁移。中国经济的进一步增长仍有赖于从生产要素市场发育与劳动力流动中获得资源重新配置效率，那么加快中西部地区市场制度的建设，特别是清除阻碍劳动力市场发育的各种制度性障碍，可以引导和规范人口流动，使其不仅具有微观理性，而且还有更加理性的宏观后果。

清华大学的学者孟建军在《中国的人口移动与经济发展——从地区间人口流动来看经济

资源配置》中针对人口流动对中国经济发展的作用进行了研究。作者同样根据第五次人口普查数据,针对中国地区间的人口流动做了一次经验性分析,重点研究了人口流动的分布状况和发展趋势,以及处在城镇和乡村不同地区间人口流动的特征,考察了人口流动的动力与经济发展的关系,以及资源再分配过程和运行机制等问题。作者指出,受市场力量的驱使,中国经济发展过程中最明显的特征是经济资源的重新分配与资源在全国范围内的流动。劳动、资本等经济资源的分配已由分散的农村转向集中的城市。这一再分配或者流动的过程为中国从传统的计划经济体制向市场经济体制过渡提供了强劲的动力,也极大地促进了经济的发展。人口流动与地区经济发展之间存在密切关系,但在不同层次上,地区经济发展和人口流动之间的关系有明显差距,而且经济因素的导入效应也不相同。在现代经济发展的过程中,那些经济资源的分配随着市场经济机制的变化而变化,经济资源的再分配为中国经济的资本积累带来了新的机制,在市场经济条件下这个资本积累机制能使经济资源的再分配更为合理、有效和公正,也能促进中国统一的国内市场的形成。

华东师范大学的学者王大奔在《进城务工人员状况及对上海就业的影响》一文中,从上海外来民工的状况及对上海本地就业的影响的角度对劳动力转移问题进行了讨论。作者指出,进城务工人员改善了当地劳动力的年龄结构,给城市发展带来了活力,其职业一般集中在加工制造、建筑施工和服务业等大都属于“苦脏累险”的工种和产业,由于其心理成本和其他机会成本相对城市居民较小,所以其失业率相对较低。进城务工人员对当地居民就业无疑造成了一定的冲击,但主要是素质相对较高的农村劳动力与素质相对较低的大龄城市劳动力之间的就业竞争。一般而言,城市限制外来进城务工人员的行政做法导致了一系列的消极后果,扭曲和破坏了劳动力资源配置的市场机制,依靠行政手段清退和限制使用农民工的实际效果并不理想,硬性推行的结果是导致城市“灰色”劳动力市场的盛行和劳动力市场的更加不规范,这又会加大下岗职工重新择业的难度。要调控进城务工人员不能采取行政手段,主要应靠市场调节。

与劳动力国际流动有关的一个问题就是华人非法移民的问题。随着对外开放的空前扩展,华人非法移民问题变得越来越突出。欧盟与中国就业研究网络在中国的一个成员,北京大学社会学系的学者唐军在《华人非法移民职业不稳定性的社会因素分析》中对华人非法移民的职业不稳定性问题进行了研究。作者以在法国巴黎的温州移民为对象,借助访谈和文献资料,研究了华人非法移民职业不稳定性的原因。作者指出,只要存在比较利益差别就会存在劳动力跨国迁移冲动,而只要存在民族、国家的建构体,就会有在自身利益考虑下的移民筛选机制。对于非精英移民而言,这一机制以防范、排斥的形式出现。华人非法移民遭遇到的职业不稳定集中体现在长劳动时间、高劳动强度和低劳动报酬等方面,在比较经济利益驱动下的盲目流动以及流入国经济和政策规定的制约是导致其职业不稳定的主要根源。作为有着自主意识和自主权利的社会行为者,每个个体的迁移行动不应也无法受到完全的控制,其有权利也有必要获得迁移的有关信息及精确分析,以避免跨国迁移过程中非精英移民经常遭遇的信息不对称。或者说,消除跨国迁移过程中非法移民经常遭遇到的信息不对称,是实现其理性选择的必要条件。

二、劳动力市场演变与就业政策的国际比较

来自欧盟各国的学者与官员对欧洲的就业问题进行了较系统的研究和探讨,主要是针对欧盟近年来的就业政策的演变,例如,如何从被动的就业政策走向积极的就业政策;如何从

各自相对独立的就业政策走向一体化的就业政策；如何从以降低失业率为主的就业政策走向提高就业率为主的就业政策；提高就业率的就业政策势必增加非正规就业的比重，导致工作岗位的质量下降和风险增加，等等。通过对这些问题的讨论，来自欧盟各国的专家和学者对当前欧盟的新就业战略做了分析。

解决就业问题时应重视数量还是质量？当失业非常严重时，是片面追求就业的质量而牺牲数量，还是损失就业的质量以追求数量？欧洲各国目前正面临就业质量与数量之间的矛盾，法国就业与社会互助部的学者 Thomas Coutrot 在《新欧洲就业战略：数量还是质量》中对此问题进行了研究。作者指出，欧盟为强调就业率不得不重新考虑质量和数量的问题，随着 2000 年欧洲政府的右倾化，以及大多数国家的失业率持续上升，欧盟就业政策对数量化的追求重新占主导地位，工作质量的问题被忽视。2002 年欧盟“总的经济政策纲领”没有关于工作质量的议题，2003—2005 年针对劳动力市场的经济纲领没有提到质量，按照新自由主义式的劳动力流动性和反规制议程而制定的劳动力市场政策，为消灭失业和贫困陷阱以及促进劳动力流动，提出工资可以根据地域情况变动，丝毫没有提及工会条件与工作安全，终身学习也是一笔带过。当面临失业率较高的情况时，牺牲质量而追求数量可能是欧洲各国的现实选择。

对于可供选择的就业区域而言，是否存在一个具有“社会风险”的就业区域？比利时自由大学的学者 Estelle Krzeslo 在《存在一个具有“社会风险”的就业区域吗——关于欧洲六国就业条件恶化的一个研究的总结》中对此进行了研究。作者指出，在欧洲社会保障体系提供保障的情况下，社会保障尽可能地减少了风险的范围，但在经济竞争加剧与就业条件恶化的情况下，一些劳动力实际上已处于就业的边缘，以至存在一个具有“社会风险”的就业区域。由于失业人数增加与国际竞争压力的存在，各国政府重新考虑社会协议，把危机的最大负担转嫁给工人，为保持社会体系的一般平衡，国家欢迎任何新创造的工作，尽管这种工作的报酬低于一般的社会水平。为了保持一种最低的标准，显然使一部分人暴露在没有社会保障的风险区域，而这似乎也得到政府与市场的默认。

青年人由于其自身一般缺乏工作经验且主动性不足，又具有较严重的可能会对社会稳定产生影响的倾向，所以他们的就业问题一直受到较大关注。比利时自由大学的另一位学者 Mateo Alaluf 在《失业状况、就业政策以及吸纳青年人就业的趋势》中对青年人的就业问题进行了研究。作者指出，许多国家对青年人的就业措施是就业政策的重要组成部分，对于青年人而言，劳动力市场可能提供给他们的工作往往与惯用的用工合同形式不同，这具体表现在工作时间、与雇主的关系和报酬等方面。由于青年人的失业率很高、就业率上升较慢而且就业极不稳定，失业状况的恶化把与青年人相关的问题转变为综合的工作问题，一方面对青年人的训练有所改善，另一方面他们的就业前景却日趋恶化。

改革开放以来中国劳动力市场得到了较大的发展，但是目前劳动力市场仍有待进一步完善，因此研究劳动力市场的绩效，并根据存在的一些问题采取一些相应的措施非常必要。国际货币基金组织的学者 Ray Brook 和中国科学院的学者陶然在《中国劳动力市场：绩效及其挑战》中认为，改革开放以来，中国已形成了一个市场化程度日渐提高的劳动力市场，其面临的首要挑战是如何在应对加入 WTO 冲击的同时将剩余劳动力转移到高质量的岗位中去。在中国，农业人口占了大部分，劳动岗位的增加主要集中在城镇地区，农村劳动力和城镇失业者由于其相对较低的劳动技能使其难以获得高质量的工作。中国劳动力市场目前最重要的

问题是如何在为新增劳动力创造高质量工作的同时尽可能吸收农村和国有企业的剩余劳动力。为缓解劳动力市场的压力，政府应当将政策重点集中在鼓励作为就业增长主要源泉的私营部门，尤其是服务部门提供更多的就业机会；清除阻碍劳动力流动的壁垒；提高劳动者技能；改进职业介绍服务；建立健全社会安全网等。

随着经济体制改革的逐步深入以及国有企业改革的不断深化，工会发挥的作用越来越小。根据世界各国的普遍趋势，工会应该在确保劳动者权益等方面发挥重要作用。中华全国总工会的学者陈杰平在《中国就业领域所面临的重大挑战及工会的主张》中提出，如何在劳动力资源严重过剩和面临着全球化下的诸多挑战的情况下促进充分就业，是中国工会高度关注的重大问题。中国加入 WTO 和经济全球化对中国就业、劳资关系与劳工权益的影响较为深远，其对就业的增减效应并不确定，而且中国的竞争优势过于倚重低廉的劳动力成本与提高劳工权益是一对矛盾，中国的就业问题与劳资矛盾在一定情况下可能进一步加剧。同时，产业结构调整、就业弹性下降、农村剩余劳动力转移、非正规就业形式大量出现、社会保障压力加大等因素导致中国劳动力供给与需求严重失衡，城镇就业形势尤为严峻。围绕就业和再就业问题，为充分发挥工会的作用，维护广大职工的劳动就业权益，国家要实施积极促进就业的宏观经济政策，把促进就业和再就业作为各级政府工作的主要目标；制定并实施应对加入世贸组织和全球化的产业与就业发展战略，努力吸引外资的增长以促进就业总量扩大；制定并落实促进再就业的优惠政策，健全失业保险制度；严格规范企业裁员行为；完善就业服务体系，改善职业介绍工作；正确处理促进就业和完善社会保障体系的关系；完善就业领域的社会对话机制，健全全国和省级劳动关系协调机制；认真探索、解决如何保护非正规就业中的劳动者权益问题；对农民和妇女实现平等就业提供必要的社会保护；完善劳动法律法规。

女性由于其特殊的生理状况决定了在劳动力供给中有其特殊之处。在中国市场化改革的过程中，女性劳动参与率呈现了不同于其他国家的特点。复旦大学的年轻学者陈钊、陆铭和吴桂英在《中国的女性在令人满意地退出劳动力市场吗》一文中就离婚率对女性劳动参与率的影响进行了研究。作者认为，中国市场化改革导致了离婚率上升，在婚姻越来越不稳定的情况下，女性为了保护自己的利益可能牺牲家庭内部的分工利益而选择走向劳动力市场，这降低了家庭的分工效率，因此离婚率上升是导致女性增加劳动供给的重要因素。建立健全保护妇女权益的法律和制度以维持婚姻的稳定，可以提高家庭分工的效率。

从历史的发展进程来看，劳动时间的不断缩短是人类发展的必然趋势，因此减少劳动时间，通过劳动分享来促进就业，减少失业，是法国社会党执政时期就业政策的一个重要实践。法国就业研究中心副主任 Pierre Boisard 在《法国的工时政策》中对法国的这一就业政策的实践和效果进行了全面和深入地分析。作者指出，法国社会党政府把工时缩减到每周 35 小时，但并没有取得预期效果，反而在一定程度上促使社会党政府下台。法国实施工时政策的首要目的在于改善就业状况。实际上，一部分工人从工时政策中受益，而更多的工人却经历了公司强加给他们的不规则和不可预见的工作时间，工作时间的缩减经常名存实亡，以致有些人生活更糟，而且工人间的不平等更加明显，尤其是占很大比例的低素质工人，特别是年轻女性的生活状况更加恶化。社会党政府推行工时政策过于依靠法律，没有得到包括工会在内的社会参与者的理解，没有考虑工人和企业的感受，也没有得到工人的支持，而且其工时政策赖以出台的理念也存在问题，因此，此政策遭到失败。

就不足为奇了。

东欧各国由于其特殊的政治经济经历,其经济发展与就业政策更受关注。保加利亚索非亚国民和世界经济大学的学者 Katia Vladimirova 在《东欧的就业政策:两种转型下的政策》中对东欧向市场经济的转型和向欧洲一体化的转型即两个转型过程中的就业政策进行了深入研究。作者指出,东欧各国在向市场经济转轨的过程中,失业成为一个严重的问题,劳动力市场的发展是东欧各国就业政策的核心,就业政策重点考虑了劳动力市场的发展、融资机会、宏观经济、社会结构的政策以及社会合作伙伴的参与和影响等。东欧各国努力增加就业、减少失业,增加收入和巩固社会保险网,但是,政策覆盖的劳动力市场的广度和深度并不能令人满意,同时也忽略了借鉴其他国家的经验。为进一步缓和劳动力市场的紧张压力,改革的重点应放在对国民经济中垄断和有预算支持的部门结构的进一步调整,促进国民经济竞争力的进一步提高,同时东欧各国应加强合作,拟订计划,采取更加灵活的就业形式,将工作与培训实习制相结合,统一劳动力市场计划,努力调整经济结构等。从东欧各国的改革实践可以看出,要把就业政策作为经济发展、结构调整和生产效率提高的有机组成部分,就业政策必须是长期的和符合实际情况的,并且能够与国家和地区的发展计划紧密联系,而且要防止机械照搬国外经验,要认识到各国经济与劳动力市场发展所处的阶段不同,以及传统、文化和其他特定因素的多样性。

三、养老保险体系的走势及其比较研究

欧洲养老金制度改革也是本次会议的重点议题之一,与会者对欧洲国家的养老金制度改革以及养老金改革的资源转移与再分配等问题进行了讨论。

法国经济与社会研究所的学者 Pierre Concialdi 在《欧洲国家的养老金制度改革——关键方面的评价》中对欧洲养老金制度改革的有关问题进行了研究。作者指出,养老金制度的现代化反映了一种世界范围内的趋势,世界各国倾向于将现收现付的养老金制度转向基金制的养老金制度,这些改革涉及改革本身是否正确以及伴随着这些改革产生的问题等。研究表明,首先,尽管人口老龄化的趋势对养老保险的负担率提高影响很大,但是由于出生率的下降,人口结构的变化似乎没有增加多少劳动者的经济负担率;其次,现收现付制的养老保险和基金制养老保险的报酬率增长的物质基础是人口增长和劳动生产率的增长;最后,养老保险体系安排的一个主要功能是实现公平,基金制是实现公平的倒退。因此,养老保险体系由现收现付制到基金制的转变,无论是从效率提高的角度,还是从公平提高的角度,并不能得到十分明确的理论和实践的支持,其最大的实际效果是对支持处于泡沫状态的金融市场具有现实意义。

德国安茨·博克勒基金会的学者 Ute Klammer 在《养老金改革中的资源转移与再分配效果:德国案例及推广》中以德国的情形为例研究了养老金改革的资源转移和再分配效果等问题。作者指出,对于欧洲的养老金制度来说,由于缩减了公共的现收现付制部分,由一种新的资本基金的个人养老体制取而代之,社会保障的再分配功能被削弱了,劳动付出与以此为基础获得报酬的等价思想和个人的社会职责观念获得了更重要的地位。但是,改革对弱势群体的倾斜又体现了社会公平的思想,养老金体制中负担的再调整,代际间公正的思想起到了最重要的作用,性别平等也起着重要的影响。而要判断近来的变化对养老金体系的真正影响,还必须继续关注新的资本基金养老金计划的发展。

第一篇 全球化背景下的产业转移与 劳动力流动（内外移民）

英国南威尔士的冗员、培训和就业状况

——对柯罗斯钢厂的案例研究

Nick Parsons Alan Storer

一、前 言

钢铁工业是英国南威尔士工业化中的重要传统行业，它不仅提供数千个就业岗位，而且促进了钢厂周围社区的整体发展，例如在纽波特（Newport）附近的莱文（Llanwern）和塔尔博特港（Port Talbot）、布瑞格温（Bryngywn）和埃布谷（Ebbw Vale）等地区就是如此。但是这一行业长期处于下滑状态，并在 20 世纪 80 年代初急剧地收缩（Morgan and Fairbrother, 2001, p. 6）。从 1980 年起，即使钢铁厂的生产力提高，雇用劳动力的数量仍持续下降（Bryan et al, 2001, p. 12~14）。1978 年 3 月的一份政府报告承认，由于全球经济衰退导致需求方面的陡然下降，以及来自欧洲和远东方面的竞争日益加剧，钢铁行业在产量和雇用方面的大幅度下降是必然的（Usher, 1989, p. 13）。最近，也就是 21 世纪初，钢铁行业又出现了一波人员过剩之风，特别是南威尔士主要的钢铁生产商柯罗斯（Corus）。本文将分析柯罗斯这次冗员风波的影响。本文将重点研究在与广泛的经济复苏趋势相逆的背景下，如何帮助被裁职工再就业以及南威尔士在国际分工体系中的地位问题。首先，我们考察了冗员、再培训和再就业之间的联系，然后具体分析柯罗斯的情况；接着我们将在当地制造业、技术、在全球经济中的地位都出现衰落的基础上进一步分析南威尔士的就业与经济复苏问题。

本文是基于部分设定结构的访问调查的结果做出分析的，被访者都是那些直接介入柯罗斯裁员计划和后果处理的机构的高级代表，包括：柯罗斯的管理层、威尔士职业指导机构（Careers Wales）、就业服务署（Jobcentre Plus）、威尔士教育学习中心（ELWa）、威尔士发展署（WDA）和钢铁产业培训合作组织（SPT）。所有这些机构提供的内外部使用的信息资料作为此次采访的补充。全部被访者均匿名。

二、裁员、再培训和再就业

裁员通常能作为一种经济适用的形式，使劳动力资源从低增长或者潜在低增长的部门，转移到高增长或者潜在高增长的部门。换句话说，这是一个以劳动力市场流动性为基础的经济调整形式。但是，这样的调整会因不同情况而有很大差异，这里的不同情况指其他部门的

劳动需求变化及其所导致的所处劳动力市场的扩张或收缩状况。20 世纪 60 年代以来关于裁员问题的文献反映了这个问题。60 年代, Kahn (1964) 和 Wedderburn (1965) 等学者研究被裁人员的就业地点、倾向和职业目标。这些讨论反映出一些具有时代特征的现象: 裁员被视为使就业的稳定性不再对经济发展形成制约所必需实施的就业模式转变。在经济高速增长时期,《1965 年裁员赔偿法案》(the Redundancy Payments Act 1965) 确立, 通过补偿的方式促进发展速度不同部门间劳动力的流动。

然而从 20 世纪 70 年代早期开始, 裁员的背景环境开始发生改变, 它不再是通过改变就业的稳定性而促进经济增长的途径。由于企业面对经济衰退和日益激烈的全球市场竞争不得不缩小规模和缩减支出, 裁员与失业问题紧密关联。于是, 裁员成为雇主基于理性选择基础上而热衷于获取最优业绩的有力手段 (Jones and Mackay, 1986)。政府的政策也发生了变化, 与劳动力的供给方面相比, 他们更注重针对劳动力的需求方面的举措, 以提高市场的灵活性与效率, 而对高失业地区的就业保护和劳动力岗位的创造缺乏关注。因此, Daniel (1974)、Greenwood 和 Pearson (1979)、Lee 和 Harris (1986) 以及 Jones (1989) 都从失业和就业的角度分析了裁员的结果。同一时期的 Wood 和 Dey (1983) 等人, 把注意力由分析裁员后失业人员的就业取向转移到研究裁员的过程、动机及其影响和社会对这些员工的评估方式上来。

接下来, Harris 在对南威尔士被裁减的钢铁工人的研究与目前的研究一致。一方面, 劳动力市场具有基于供求状况自动持续调整的特性。人口结构、教育和文化的变化意味着雇主需要经常调整他们所需的工种、招聘和运作方式, 以保证在劳动力的供应和他们的需求之间保持匹配。另一方面, 经济竞争迫使雇主调整工艺与产品, 于是对雇员有了技能和表现上的新要求, 因此又使劳动力供给方发生了变化。供求任何一方基于另一方的调整依赖于劳动力市场的均势, 而在其他情况中, 它本身又依赖于劳动力的供求关系 (Harris, 1987, p. 15)。

因此, 在劳动力需求旺盛时期, 例如第二次世界大战之后的 20 年, 工人在一定程度上可以挑选雇主, 而后者某种程度上不得不接受劳工的既有状况, 那个时期, 辞职往往是自愿的, 是与劳动力的实际流动相关的。然而在劳动力供给充足的时期, 由于雇主进行重构和理性化经营, 裁员而且通常是被迫裁员造成了更高的劳动力流动率 (Jones and Mackay, 1986)。当供应超过需求时, 工人不得不适应需求变化以期在劳动力市场保持竞争优势。

如前所述, 自 20 世纪 80 年代以来的很多研究关注上述的后一种状况中裁员的后果。在劳动力需求低迷情况下, 特别是在近 20 年的经济结构改革后, 被裁的冗员再就业预计将面临更大的困难。实际上, 那些主动辞职的员工可能都会有相对较好的再就业前景, 然而裁员通常发生在那些技能不能转移或不再适应当前市场需求的衰退产业和经济衰落的地区, 在劳动力市场需求紧缩的情况下, 工人的再就业前景可能非常严峻。这些问题由于裁员所伴随的选择程序而更加复杂。在年龄、健康和技能上处于劣势的劳动者几乎就是裁员的必然选择。正如 Wass 的观点 (Wass, 1992, p. 33), 裁员所造成的市场影响与裁员的原因和过程密切相关。

20 世纪 80 年代初开始, 雇主和政府已经越来越重视市场的灵活性, 裁员给劳动力市场也带来了更多的不稳定性 (Edwards et al., 1998)。因此, 劳动力需求的下降导致了全职、永久性职业转变为兼职或者确定期限的职业形式, 而这就形成了 Harris 所谓的“不稳定状

态”(Harris, 1987, p. 19、p. 227~228)——即不断经历不同的劳动力市场状态:从失业到再培训、兼职、临时性工作、自由职业及全职终身雇用等等。在对1991—1995年期间的裁员、就业培训和再就业的调查中, Elias也发现裁员与手工艺者和其他中间状态工人的技术落后和收入削减相关;此外,经过一段时期的调查,40%~50%的被访者仍没有工作。对于Elias而言,即使在经济持续复苏的时期,再就业问题也常常会由于这样一个事实而显得更加艰难,那就是被裁的冗员拥有的技术和工作经验几乎都不被市场所青睐(Elias, 1997, p. 38)。这种变化与劳动力市场的作用力有关,因为劳动力过剩的市场允许劳动力结构调整以使供给必须适应对劳动力的新要求。

被裁的冗员存在的广阔社会环境也很重要。Harris (1987, p. 225~226) 和 Wass (1992, p. 272) 认为,由于求职被拒所造成的心理阴影及与社会的隔离会不自觉地减少失业者今后再就业的机会;失业对今后就业的影响的累积效应很大程度上依赖于中介机构在减小裁员影响中的重要作用。

按Harris (1987, p. 220~222) 的研究,与供过于求的劳动力市场相比,在供不应求的劳动力市场上,直接寻找雇主更有效,因为雇主很可能有空缺的岗位,并且甚至可能直接与其他雇主的员工接触,引诱他们跳槽。而在供过于求的劳动力市场,雇主招聘时,就能仔细甄别应聘者的实际表现。在缺少应聘者信息的情况下,将优秀者与不合格的人分离开来,主要是通过对某些劳动者素质的要求,这些素质是那些成功的应聘就职者肯定会具有的。它主要是某些表达能力(书写出色简历的能力以及良好的面试表现等)或者正式的资格认证。因而在寻找工作和获得新技能及资质方面,培训会对失业员工再就业起到重要作用。尤其在失业员工因长期在一个行业就业而缺乏灵活的找工作技巧,因此也缺乏劳动力市场经验的情况下更是如此(关于柯罗斯工人的具体情况,详见Clark et al., 2001)。

但是,这种培训作为对裁员的应对措施是不足的,除非当地劳动力市场已明显地表现出劳动力短缺的特征,或者鼓励劳动力地区间的转移。后者在某种程度上是可行的和有效的,但若一旦过分,对那些滞留下来遭受大规模裁员的人来说是灾难性的。不断向下的螺旋式的剥夺将随着那些资历最好、有能力要求最高工资而转移来的人的出现而出现,同时将那些对未来可能产生新增就业的投资毫无吸引力的领域远远抛在后面。因此在新增长理论中,为了吸引投资和高附加值的工作,劳动力技能的提升经常被视为一种促进经济增长的方法。

虽然政府通过教育与培训来重振英国长期低迷的经济已不再是个新鲜的想法,但在首相托尼·布莱尔当政期间,就业和教育之间的关系比以往更加显著。事实上,新工党将新增长理论作为它的指导思想,对新工党而言,“现在大众已普遍接受了这一观点,即为在全球市场上继续获胜,我们需要受过更好教育的和更熟练的劳工。同样重要的是,为了建设一个公正和包容的社会,每人必须有机会充分地实现他们自身的潜能……我们需要完善的教育体系和不断加速的技能进步来实现这个目标”(Morris, 2001, p. 2~3)。

Coates (2000) 主张新增长理论应包含三个中心要素。第一,现在人们认为教育已成为国家的关键性资源,因为它是唯一能够固化于国家内部的经济性投入。任何人都可能模仿技术革新,巨型设备也可能移动并且建立在任何地方,而依赖于高技能劳工的生产过程却只能呆在这些工人的居住地。因此,人力资本投资是在吸引全球投资过程中政府所能使用的少数几种政策杠杆之一。现在有远见者会认识到,劳动力的教育水平和技能是决定高附加值投资在全球经济中将最终落户何处的关键性决定因素。就地区层次而言,这个论点已经成为经济

发展政策的中心原则。威尔士的国民议会提出“成功依赖于加速提高我们的知识和技能水平”(Davidson, 2001, p. 2)。第二,新增长理论认为,教育、培训和经济产出之间的关系比以往更加直接了。教育,特别是职业训练对于经济增长的必要性一直为人们所重视,而现今这一论点更在政治家和评论家中获得了新的活力。由于新兴技术的快速发展,新增长理论确定了一种新的工作模式,其中知识成为生产的决定性要素。从这一角度看,成功的公司是灵活的公司,持续或者说“终身”的学习与灵活性显著相关。第三,与传统增长理论不同,新增长理论强调人力资本投资的重要性。在传统增长理论中,劳动力一直是重要的生产要素,但劳动力的质量却不受关注。在新增长理论学者看来,人力资本的增加能为公司带来更高的生产率。此外,教育和培训被认为既是公共品又是私人品——是公共品是因为社会经济生产力得以提高,是私人品在于个人可从中获益。

实际上,人力资本理论认为一个人能否被雇用以及将来的收入水平与所受的培训和拥有的技能正相关。因此培训成为个人的投资,但带来了相关的成本费用(培训时期收入的损失、闲暇时间的耗费以及一些直接费用)。因此人们总是偏好年轻时接受培训,因为他们在职业周期的这一阶段机会成本较小,可以最小的付出得到更大的回报。影响培训决策的其他因素包括自身能力、技能或者资质(有能力者更倾向于参加培训,因为他们通过培训获得高水平技能使他们能获得更多的回报)。家庭境况和金融环境也将对人力资本投资的灵活性和资金来源产生重要的影响。最后,对就业的预期也将影响培训决策,只有当失业人员觉得培训能带来或者增加就业机会时,他们才会去尝试;因此他们更愿意参加那些能直接得到雇用或者有认证资格的培训(Wass, 1992, p. 159~160)。然而,Elias (1997)发现,尽管培训与收入的增加相关,但裁员后的培训对裁员后劳动者收入的下降并没有产生影响,因此,这些课程似乎更应在裁员之前就加以提供。

三、柯罗斯对南威尔士经济和劳动力市场的重要性

1999年10月6日,柯罗斯股份公司由英国钢铁股份公司与荷兰霍戈文公司(Koninklijke Hoogovens)合并而成,成为欧洲第三大和世界第七大钢铁生产商。至2000年年末,公司在全世界范围内雇用了65 000人,其中32 800人来自大不列颠。按员工数量来说,柯罗斯无疑是地方上最重要的钢铁生产商,该时期,南威尔士有12 350名钢铁工人,其中10 960人在柯罗斯工作。这些工人平均收入在25 000英镑,远远超过地区平均水平(Morgan and Fairbrother, 2001, p. 7~9)。

然而,柯罗斯对南威尔士经济的作用远超过了其解决就业的直接作用。钢厂通过使用本地供应商支持当地经济,虽然它并不能在威尔士获得全部所需的资源,但据估计,2000年,柯罗斯在威尔士境内的运营费用共14亿英镑,而其中有3.5亿英镑给了威尔士供应商,主要是在工程服务(包括维护维修)和工业产品(阀门、泵、包装、塑料制品等)方面。柯罗斯工程服务费用中的40%形成了供应商一半以上的营业额(Bryan et al, 2000, p. 21)。研究还证明,柯罗斯的每个岗位又为威尔士衍生出新的岗位,金属制品、工程项目、基建、运输、通讯、金融和商业服务部门等,而在金属产业尤为显著。据估计,2000年柯罗斯雇员的总收入2.74亿英镑,是当地相对高收入的人群,他们的消费力意味着地方零售业将因企业裁员而遭难(Bryan et al, 2000, p. 22)。据估算,柯罗斯总产值为20亿英镑,柯罗斯通

过对供应链及职工薪水的给付而间接支持威尔士经济达 6.4 亿英镑 (Bryan et al, 2000, p. 24)。也就是说每一百万英镑钢产量支持着南威尔士工业中心地带 0.32 亿英镑的生产额。因此,柯罗斯裁员会严重影响整个南威尔士的经济。

柯罗斯裁员的影响不只在经济方面,它还波及到职工的家庭以及他们所生活的社区。就柯罗斯所影响的地区而言,围绕着钢铁厂这一当地主要的雇主和就业支持者所建立和成长起来的社区以及它们之间紧密的联系使裁员所带来的后果异常明显和强烈。钢铁工人大都很年轻就进入企业,他们往往直接来自学校并期望整个职业生涯都能在钢铁行业度过 (Harris, 1987, p. 14; Clark et al., 2001)。通过 1985 年对南威尔士马卡姆煤矿裁员后果的研究,发现那些被裁员工非常地沮丧和孤僻,他们未来的就业前景严重地受到目前失业状况的影响 (Wass, 1992, p. 263)。这一发现可从 Harris 对 20 世纪 80 年代南威尔士钢铁工人裁员的研究中得到回应。事实上,由于失业的工人们不再有可支配的收入用于社会活动,那些在钢铁厂周围建立的社区和工人们作为“工人阶级”的归宿感都遭到了破坏。随着社会交际与相互援助的减少,他们因此失去了与对他们再就业很有帮助的社会网络的联系沟通 (Harris, 1987, p. 225)。这种社会后果很可能在那种一个部门就支配着本地劳动力市场且工人们总是在一家公司里长期就业的地方显得尤为严重。终身就业和长期服务的心理预期意味着这类工人往往缺乏劳动力市场经验,没有足够的能力搜寻其他工作。在这种情况下,中介机构的参与显得更加关键和重要。

四、对柯罗斯裁员的应对

在英国钢铁股份公司和霍戈文公司合并之后,新柯罗斯对其经营进行了回顾。据测算,至 20 世纪 90 年代末,全球钢产量大约 1/3 过剩,即在大约 7.5 亿~8 亿吨的总产量中就有 2.5 亿吨过剩 (Sadler, 2001, p. 5)。90 年代中国作为世界钢产量最高的国家脱颖而出,强化了已经非常激烈的市场竞争。这些因素构成了全欧洲钢铁厂商共同面临的问题,产生在将来进行进一步结构改革的需要。但是,由于缺乏对工业进行支持的承诺,缺乏国家对英国工业改革所涉及的社会和政治问题的干预,英国工业生产改革显得特别的脆弱。这样的形势又被英镑对欧元的汇率所累,因为这只是增加了国际市场上英国钢铁的成本。柯罗斯战略性地将重点转移到铝和不锈钢这样的金属制造业市场,而不是钢铁本身 (Morgan and Fairbrother, 2001, p. 16~17)。

在这样的情况下,21 世纪初期,柯罗斯在威尔士地区的工厂相继做出裁员通告。最先,在 2000 年 7 月,南威尔士传来了将裁员 1 300 人的消息,其中包括莱文地区 3 500 人中的 450 人,及塔尔博特港 3 000 人中的 400 人。2000 年 10 月又宣布塔尔博特港裁员 100 人,北威尔士沙特肯 (Shotton) 地区裁员 45 人。最坏的情况则出现于 2001 年 2 月,在重大的战略性评估后,柯罗斯宣布在全英国境内裁员 6 000 人,由威尔士承担这一举措带来的冲击和后果。莱文地区有 1 340 人被裁,埃布谷地区有 780 人失业,随后布瑞格温地区裁员 130 人,在北部地区,沙特肯进一步裁员 320 人。这些裁员在 2001 年 7 月末开始生效。而这 3 860 个职位大约占了柯罗斯威尔士的职工人数的 35% (Bryan et al, p. 23)。这里我们将关注南威尔士地区的裁员情况。

如上文所述,裁员不仅对这些职工及家庭产生影响,还会对整个社区产生影响,这类社

区是由钢铁厂及其对柯罗斯的商业服务商和本地零售商产生的连锁反应所形成的，它很大程度上依赖于柯罗斯工人在本地所进行的消费。对此，公共机构的反应表现为两种形式：第一，提供资助和支持，不仅对被裁的钢铁工人，还对柯罗斯裁员直接或间接影响的相关人员，包括被裁工人的家庭和那些为柯罗斯的供应商公司工作的工人。第二，威尔士议会政府（WAG）宣布将会对受到影响地区的经济恢复实施重大的援助计划。

这种应对举措第一要点是集合所有从事教育、培训和就业事务的公共机构的力量，以实现从裁员到再就业的平滑过渡。在 Alun Michael 领导下的威尔士议会政府执政后，它提出了“威尔士合作团队”^①的新理念，由此，就业服务署、威尔士职业指导机构和威尔士教育学习中心达成合作伙伴关系，共同为失业的工人提供迅速有效的支持。作为更广泛的振兴计划的一部分，2001年5月1日，威尔士议会政府出资700万英镑用于就业和培训。利用这些资金，上述三个部门在失业大潮来临前就派员在受失业影响的工厂地区建立了咨询中心，以评定职工当前的劳动技能，为其规划今后的职业方向，并为他们在当地劳动力市场上物色职位。基本上，失业人员会去就业服务署以期获得资助和一些劳动力市场信息，去威尔士职业指导机构获得关于不同的职业选择和所需技能的建议，而后去威尔士教育学习中心获得培训机会及所需的资金（ELWa, 2001）。同时还辅以电话咨询热线和宣传册的分发，这些宣传册详述了能提供给失业工人的机会和资助情况，它们由威尔士职业指导机构和就业服务机构网络所覆盖的街区提供，寄给1200个被柯罗斯裁员计划所影响的家庭。

威尔士教育学习中心从威尔士议会政府紧急救助计划中获得575万英镑作为培训的资金，在三个主要方面提供资助：第一，它将给那些受到裁员影响的人提供培训计划，包括短期技能提高培训、专业培训、获得高等教育的途径、成人在职学习（通常必须通过6个月的脱产学习取得资格）和现代化的见习培训等等。第二，每个雇主招收一个从柯罗斯失业的工人能获得1950英镑的补贴。此外若雇主为招募员工支付75%的培训费用，则将获得最多1000英镑的补贴。第三个重要的方面是为教育、训练或者雇用扫清障碍。如果与原工作相比，路程远过3英里将得到26周的额外交通补贴；另外500英镑用于支付必须外出培训而不能每日回家的开销；将近500英镑用于培训所需的材料和书的购买；而且还有每周100英镑的育儿费（ELWa, 日期不详，A）。

这些短期的用于缓裁员计划所造成的直接影响的紧急措施，成为2001年5月3日威尔士议会政府第一部长 Rhoddri Morgan 宣布的耗资6600万英镑的一揽子计划中的一部分。这包括来自英国政府的1600万英镑和来自威尔士议会政府的5000万英镑，后者在2002年宣布追加投入2600万英镑（Morgan, 2001; 2002）。这一揽子计划中的200万英镑用以支持原柯罗斯的供应商开拓新客户，以及支持工人自己的创业。威尔士发展署获得额外的400万英镑用于布瑞格温钢铁厂周围地区的经济复兴。占总援助最大份额的3200万英镑分配给了威尔士东南部地区，那里的莱文和埃布谷地区受到裁员的严重冲击。这笔资金用于运输基础设施的改进——特别是卡迪夫（Cardiff）和埃布谷地区之间的客运列车连接以减轻后者的闭塞状态——和城市经济的复兴。作为这其中的一部分，纽波特自治市委员会、威尔士发展

^① “威尔士合作团队”理念是由 Alun Michael 政府提出的，通过促进共同合作以应对威尔士地区半官方机构间竞争的一种举措。所有公共部门都着重于通过合作途径来打破官僚既得利益并增加工作效率。在英国政府试图创造合作政府之时，这一美好设想还未完全变成现实。