

世界市场全书

(精装合订本)

内 容 提 要

劳动就业是各国政府都要面对的重大社会经济问题；政府的劳动就业政策既关系到整个国家的社会稳定和经济发展，又关系到每一国民的基本生计和自身发展。本书通过对劳动就业问题产生机理的分析，引出政府为解决劳动市场中的矛盾和问题而制定劳动就业政策的必然性和必要性，并概述劳动就业政策的一般构成，然后解析劳动就业政策干预调节的对象——劳动市场的基本结构、运行机制和运行状况。在总体概述中阐述了一般特征后，具体介绍了英国、美国、德国、瑞典、日本和韩国等国的劳动就业政策。

世界主要国家 劳动就业政策概观

毛立言 编著

XA773/3002

中国大百科全书出版社

目 录

世界主要国家劳动就业政策概观

一、劳动就业政策的产生和基本内容	1
1. 劳动就业问题的产生	1
2. 劳动就业政策的一般构成	8
二、劳动就业政策的调节对象 —— 劳动市场的一般结构和运行	13
1. 劳动市场的供给	13
2. 劳动市场的需求	22
3. 劳动市场的交换方式	29
4. 劳动市场的运行机制	34
5. 劳动市场的运行状态	38
三、英国劳动就业政策	43
1. 战后英国经济概况	43
2. 英国劳动就业状况	47
3. 英国政府的劳动就业政策	53
四、美国劳动就业政策	64
1. 战后美国经济概况	64
2. 美国劳动就业状况	65
3. 美国政府的劳动就业政策	70

五、德国劳动就业政策	84
1. 战后德国经济概况	84
2. 德国劳动就业状况	87
3. 德国政府的劳动就业政策	92
六、瑞典劳动就业政策	107
1. 瑞典经济概况	107
2. 瑞典劳动就业状况	110
3. 瑞典政府的劳动就业政策	111
七、日本劳动就业政策	122
1. 战后日本经济概况	122
2. 日本劳动就业状况	126
3. 日本政府的劳动就业政策	131
八、韩国劳动就业政策	144
1. 战后韩国经济概况	144
2. 韩国劳动就业状况	150
3. 韩国政府的劳动就业政策	151

一、劳动就业政策的产生和基本内容

1. 劳动就业问题的产生

劳动就业问题是世界各国普遍面临的一个重大的社会经济问题。这个问题各国政府都时刻关注,因为就业状况如何不仅直接影响到社会经济的发展,而且会影响到政府的安危。同时,劳动就业问题又与每一个劳动者及其家庭息息相关,因为这直接关系到每个劳动者及其家庭的基本生计和生活水平。

劳动就业问题又是困扰着世界上几乎所有国家的问题,无论是发达国家,还是发展中国家,无论是老牌工业化国家,还是新兴工业化国家,都不同程度地存在着劳动就业方面的问题。失业,作为劳动就业问题中最为突出的现象,是大多数国家都会遇到的、但又很不容易解决的问题。

劳动就业问题的“奥秘”在哪里?也就是说,它是怎样产生的?为什么难以解决呢?

总的来讲,劳动就业问题是在生产社会化一定发展阶段上产生的问题。进一步讲,劳动就业问题是在社会化生产采取商品生产的形式时出现的问题;劳动就业问题是商品经济的发展产生了劳动市场后才日益明显和愈益突出的问题。

众所周知,在自然经济条件下,由于生产力发展水平低下和生产分工简单,劳动是以自给自足为目的的个体劳动形态存在,劳动力资源的配置方式也就是以分散的单一的个体劳动单位自我使用的形式存在。虽然在这种条件下,也会出现劳动者脱离生产资料的情况,例如农民失去土地,手工业者没有生产资料。但是由于这时候还没有产生某种对劳动力大量需求的情况,也就是说,还没有资本的产生,而且这时的个体劳动者与生产资料总还保持若即若离的关系,就是租种地主的土地,也都是在局部的范围以个体劳动的形态存在的简单的雇佣关系,不形成全社会范围的复杂的劳动就业问题。

当社会分工的发展,终于导致生产社会化的萌发并必然使其采取商品生产的形式时,由许多简单同一的经济单位组成的、闭塞孤立的自然经济就瓦解了。自然经济的瓦解使劳动者脱离生产资料,社会分工的发展使劳动活动不断分化和多样化,对劳动者群体的素质和技能提出了多样性的要求。这时候,存在于自然经济中的个体劳动者和生产资料的简单的直接的结合方式也就不复存在了。劳动者与生产资料的结合在客观上已经是多

样化和复杂化了,已经潜在地存在着不均衡和发生脱节的可能性。当自然经济和小商品经济瓦解过程中产生的两极分化,使货币资本和生产资料在少数人手中积累起来以后,他们通过购买劳动力来增殖自己的价值总量的需求自然产生,由社会分工造成的劳动活动的多样性分化和由自然经济解体造成的劳动者与生产资料的脱离,这时就要通过劳动力供需双方的自发交换活动来进行各种不同形态劳动在社会范围内的安排了。这种劳动力供需双方交换活动的大量的普遍的发生,就导致了劳动市场的产生。在商品经济发展过程中自发产生的劳动市场是带有盲目性的自由劳动市场。

劳动市场的自发运动不可能形成劳动力供需双方的完全和谐,不可能实现劳动力资源在社会范围内的完满合理配置,它的自发运动必然会产生许多问题和矛盾。

我们知道,社会分工和社会化生产本身已经潜在地存在着劳动就业问题。也就是说,就是暂时抽象掉劳动力供需双方利益上的冲突和矛盾,仅从生产的自然属性、技术属性方面看,劳动市场内部多种因素的长期稳定和协调组合本身也是不可能的。因为这种稳定协调组合在现实生活中表现为不同行业,无数企业间,不同技术技能、不同技术水平间,千百万劳动者之间的一种非常复杂的组合关系。这些因素都是动态的,处于不断的变动之中,要实现一种长期稳定、完美协调的状态是非

常困难的。抽象中的正常状态实际上也时刻存在着摩擦和不协调,差别只在于这种摩擦和不协调的程度。如果考虑到社会上各种利益主体之间的利益差别和利益冲突,再加上劳动市场外部的、整个社会的多种社会经济因素的影响和相互协调程度,比如人口增长与经济发展阶段和增长速度,教育发展状况和经济周期波动等等,劳动市场运行中的问题和矛盾、波动和摩擦就更是难以排除,有时还会变得十分严重。

劳动市场作为社会化、商品化大生产中劳动力与生产资料结合的一种实现途径,当然是受到特定社会制度中劳动者与生产资料的基本结合方式,即作为社会经济制度核心的生产资料所有制制约的。所以,不同社会制度下的劳动市场,虽然由于都是建立在生产社会化、商品化的基础上而有其共性,但同时也会因基本社会制度的不同而具有特定的个性。因此,应该看到,无论在何种社会制度下,劳动市场作为一种社会化、复杂化的劳动力资源配置方式,在其自发发展过程中总会产生各种摩擦和脱节,只不过在不同的社会制度下,这些问题和矛盾的性质和程度会有所区别,解决问题的方式和方法也会有所不同罢了。

劳动市场的不完善性及其必然产生的问题和矛盾,上面已经提到,首先是由于社会分工和社会化生产潜在地孕育的,而且随着社会分工的日趋细化和深化,社会化生产的规模日益庞大和联系趋紧,这种潜在的可能性

也会增大。比如,劳动力在接受教育和训练上存在差异,造成劳动力在知识技能等方面的差异,异质性的劳动力之间不能随意替代,因而很难适应日益复杂化和多样化的劳动岗位对各种不同劳动力的需求。还有,用人单位的不同规模和生产函数及不同地理位置,造成不同的就业条件,劳动力供需双方的选择都要付相当代价。再者,劳动力发展一般总是落后于劳动需求变化,总会存在一定的滞后状况。如果劳动力供给仅仅是家庭决策和个人行为,用人单位不考虑或考虑不了劳动力队伍的总体发展,这种劳动力发展滞后于劳动力需求的状况就会造成职位空缺和失业并存的情况。此外,随着社会分工的扩大和劳动的分化,其规模的扩张和深度的增大,给劳动力供需的全社会合理组合和平衡提出了更高的信息要求,信息系统的不完善,在劳动力供需客观上已达到平衡的情况下,也会造成交换的不顺利、不及时,从而出现失衡。如此等等,由于社会分工的日益深广所形成的劳动体系的复杂性和联系性的增强,同时也使这个复杂体系的组合和协调的难度增大,由这种日益增大的难度引起的表现是多种多样的。

劳动市场是与商品生产相伴的产物。在商品经济条件下,企业的生产目的是追求更大的利润,企业对劳动力的需求是服从于追求更多的利润这一目标的。在这种条件下,由劳动市场实现的劳动力资源配置方式,固然是有利于企业提高效率的,但相应的是在就业无保障的

前提下存在着激烈的劳动者之间的竞争。就业无保障和信息系统不完善,给劳动者寻找职业造成困难,选择职位带有偶然性和竞争性,这里就向社会提出了提供公共就业服务的要求。在激烈的市场竞争中,企业为了生存、发展和获取更多的利润,必然尽可能地加速提高劳动生产率。劳动生产率的提高会使利润率提高,这样固然可能会使企业扩大再生产,在一定的阶段上可能会扩大对劳动力的需求,但从总的趋势来看,在追求利润这一目标下,劳动生产率的提高也会出现排斥劳动力的倾向。这从更长远的角度看,虽然是在为劳动者获得更大的自由和发展空间创造条件,但在一定的社会框架内,这一点还是不能实现的,反而会缩小对劳动力的需求,影响一部分劳动者的就业。以利润为取向的企业作为吸纳劳动力主体的劳动市场也会形成劳动市场歧视,会造成就业机会不均等,性别和种族的不同会遭到不同的对待和待遇等情况。

当劳动市场作为资本主义市场经济的基本组成部分时,由于资本和劳动的利益对立所造成的一系列社会经济矛盾,就会使劳动市场产生更多的更加难以解决的问题。劳动者在市场上处于受资本支配的地位,供求关系使雇主处于有利的地位。分散的无组织的劳动力在资本压力下无法保护自身的利益,从而促使劳动者联合起来,形成能在一定程度上影响工资率的劳动力供给组织。与此相应,雇主也自然会采用多种形式联合或共同

行动,消除雇佣竞争,压低工资率,形成买方垄断。这样就使劳动力供需双方和各自内部由完全竞争变成了不完全竞争,这样也就增加了矛盾和对抗的组织性和烈度。在达不成协议的情况下,就会形成有组织的劳动市场危机,出现各种形式的罢工,就会出现一时的劳动力供需对抗和脱节,造成社会经济的损失。集体谈判制度的建立,有利于改善劳动者的地位,同时也使劳动和资本的关系对立上升到更高的阶段。集体谈判中的矛盾冲突,会影响和危及劳动市场的正常运行。劳动和资本的这种更高阶段的矛盾和斗争,提出了建立与之相适应的高层次的社会调节的要求。

作为一种特定的劳动力资源的配置方式,资本主义劳动市场使雇佣单位最大限度地节约劳动,同时又使整个社会劳动力资源存在着经常性的浪费。马克思在研究资本积累趋势时曾指出,劳动力在几种形态上的失业是资本主义经济扩张和收缩过程所需要的产业后备军。在劳动隶属于资本的基本构造中,资本积累是决定对劳动力需求的最重要因素。在资本技术构成不变的情况下,对劳动力的需求将随着资本的增长而增长,而在资本技术构成逐渐提高的情况下,资本对劳动力的需求会相对减少。由于资本主义经济发展正是依靠技术不断创新,资本技术构成及资本有机构成不断提高是一种必然趋势,所以,资本主义的发展总是会造成失业。劳动市场正常运行会带来机制正常性失业,劳动市场的矛盾会造成

机制失调性失业,市场经济周期性波动就产生外部冲击性失业。有劳动能力、愿意工作的人不能就业,这明显的是一种人力资源的浪费。

由于本书是论述各国的劳动就业政策的,所以上面侧重了对劳动市场的不完善性和必然产生劳动就业问题的阐述。我们并不否认劳动市场作为商品经济这一人类经济发展的必经阶段的产物的历史作用。只不过由于考察劳动就业政策的需要,而偏重对劳动就业问题的产生和劳动市场的问题、矛盾的描述,因为劳动就业政策就是针对这些矛盾和问题面提出的。

2. 劳动就业政策的一般构成

劳动市场的不完善性和不均衡性及其必然产生的各种问题,提出了需要政府对其进行调节和干预的要求。随着劳动市场运行中各种问题和矛盾的产生和突出,政府对这些问题和矛盾进行调节和干预的劳动就业政策就会产生。因此,总的来说,劳动就业政策是随着劳动市场的运行而必然出现的政府行为。当政府对劳动市场进行调节和干预的劳动就业政策产生以后,劳动市场就成为一种受管理的市场。现代市场经济国家的劳动市场虽然仍保持着自由劳动市场的性质,但基本上都已经是受管理的、受政府干预的市场。

政府调节、干预劳动市场的手段都是非市场方法,

包括立法、行政、直接强制、间接诱导等。首先,运用这些非市场方法对劳动市场的运行机制进行一定的制约,是为了限制或缓和由于劳动市场上供求关系运动带来的就业波动和就业不足。其次,政府运用各种非市场手段对劳动市场的调节干预,也是对劳动市场机制缺陷的一种补充,比如就业服务和失业保险就补充了劳动市场就业无保障带来的缺陷。再次,政府还可以用这些非市场手段对劳动市场进行管理,对其运行状态进行某种调节,比如对集体谈判的管理等。此外,政府还直接进入劳动市场,雇佣大批劳动力,影响整个社会的就业量,推行公平雇佣和公平报酬等。

由于劳动市场的基本结构和运行状态是由多种因素构成的,针对某一种因素和问题就会产生某一种特定的劳动就业政策。在这种不断的运行过程中,随着劳动市场中各种矛盾的相继突现和政府政策措施的相应提出,最终就会形成一个针对劳动市场的结构和运行中出现的各类基本问题的劳动就业政策的体系。

总括各国劳动就业政策,可以看出,劳动就业政策体系一般是由下列具体政策构成的。

(1)调节劳动需求的充分就业政策

一般来讲,充分就业政策不仅是为影响就业总水平而设计的国家对劳动市场的干预调节,而且是影响经济活动总水平的宏观经济政策。但由于劳动市场需求状况

影响到就业状况,而就业状况又是决定经济活动总水平的重要因素,所以这一宏观经济政策对劳动市场需求方面的干预调节是十分重要的。

充分就业是一个有伸缩性的概念,它本身就包容劳动市场机制正常性失业的存在,所以充分就业仅仅意味着消除外部冲击性失业和缓解机制失调性失业。充分就业政策集中体现在用各种手段(如税收政策、货币政策等)直接或间接扩大劳动市场对劳动力的需求,增加就业机会方面。

· (2)调节劳动力供给的人力政策

劳动就业出现问题,不单是劳动力需求不足的原因,劳动力供给方面也会影响就业。在自发的劳动市场上,劳动力资源的发展会经常落后于经济发展和技术进步带来的对劳动力质量要求的变化。这就需要政府制定从供给方面调节劳动市场的人力政策。

一般来讲,人力政策的目标,是按照经济发展对劳动力的要求,调节和改善劳动力供给,进而改进劳动市场在劳动力资源配置上的功能。具体来看,就是要消除劳动力面临的就业障碍;使劳动力获得充分的就业准备和训练,以具有较广的选择余地;增加对被剥夺基本权利劳动力的训练,提高他们的就业能力,等等。人力政策的基本内容有:加强基础教育和职业教育,促进高等教育;对失业者进行再就业训练,等。

(3)调节劳动交换的劳资关系政策

劳动市场上供需双方存在着利益矛盾,这种利益矛盾促使双方都走上了组织化的道路,以便同对方抗衡。劳动和资本双方为保护各自利益而进行的斗争,会引起劳动市场交换活动的暂时或局部中断,仅依靠双方的自发调节不能解决这些冲突,为了保证劳动市场的正常运行,政府就需要制定对劳资关系进行干预以调节劳动交换的劳资关系政策。

各国对劳动市场供需双方关系的干预调节主要是通过立法及从立法派生出来的行政措施。

(4)调节劳动力价格的工资政策

劳动市场上的工资运动存在两种对立的倾向:劳动力需求方力图压低工资率;劳动力供给方力争最高的工资增长率。这两种倾向的发展如不受抑制都会给劳动市场的运行带来不利的影响。因此,各国政府一般都会制定一定的工资政策,对这两种倾向进行干预和限制,通常会通过最低工资立法,规定最低工资率,制止压制工资倾向的发展,同时也会适时推行收入政策,限制工资增长率。

(5)改善劳动市场运行的就业服务和失业保险政策

劳动市场时刻变化,而且范围广大,劳动者很难掌握到重要的信息。劳动力通过竞争和自己选择寻找职

业存在着很大的盲目性和困难,某些特殊类型劳动力独立寻职更为困难。这样在客观上就产生了建立公共就业服务的需要。劳动市场的就业无保障和经常性波动,必然带来失业,为了维持劳动力的再生产,以保证劳动市场和整个经济活动的正常运行,社会就应保障失业者的生活,这样也提出了实施失业补偿和保险的要求。各个市场经济国家经过一定时期的发展,都相继建立了便利就业,进行各种服务的公共就业服务系统,也逐步实施了减轻失业者代价、维持劳动者基本生存的失业保障制度。

(6)从外部影响劳动市场的人口、移民政策

劳动市场的运行与外部条件存在着广泛的联系,其中与人口和移民的关系相当紧密。一国的人口发展状况如何,与经济的发展阶段是否适应,会直接或在以后的发展中影响劳动就业。因此,一些国家从自己的国情出发,制定了相应的人口政策。移民对劳动市场会产生直接的冲击,一般市场经济国家,为了保持劳动市场的正常运行,都制定了相应的移民政策。当然这些政策对劳动市场的调节已不是那么直接了,有了一定的距离,但关系还是相当密切的。