

面向新世纪的全球就业

GLOBAL EMPLOYMENT
TOWARDS THE NEW CENTURY

◎ 刘燕斌 主编



◀ 就业机制

◀ 就业政策

◀ 做法经验

 中国劳动社会保障出版社

面向新世纪的全球就业

刘燕斌 主编

中国劳动社会保障出版社

2000·北京

版权所有

翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

面向新世纪的全球就业/刘燕斌主编. —北京:中国劳动社会保障出版社,2000.9
ISBN 7-5045-2928-1

I. 面…

II. 刘…

III. ①就业问题-研究-世界 ②就业政策-研究-世界

IV. D582

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 48577 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:唐云岐

*

北京朝阳北苑印刷厂印刷 新华书店经销

787×1092 毫米 16 开本 16 印张 273 千字

2000 年 9 月第 1 版 2000 年 9 月第 1 次印刷

印数:4000 册

定价:30.00 元

读者服务部电话:64929211

发行部电话:64911190



序

就业是当今世界面临的突出问题。各国政府普遍把促进就业作为社会经济发展的基本目标。我国人口众多，劳动力资源丰富，供大于求的矛盾十分突出，因此，解决好就业问题更具重大意义。

党中央、国务院历来对就业问题十分重视，特别是对国有企业下岗职工基本生活和再就业问题作出了一系列重要指示。江泽民总书记指出：“这项工作不仅是重大的经济问题，也是重大的政治问题；不仅是现实的紧迫问题，也是长远的战略问题。”朱镕基总理指出：“这是首要的任务，是第一位的工作，要实行一把手负责制。”在党中央、国务院的正确领导下，各级党委、政府和有关部门制定了一系列政策措施，做了大量工作，在全社会的共同努力下，就业形势不断改善，下岗职工基本生活得到了保障，社会稳定，经济发展，许多下岗职工和失业人员实现了再就业。

当前及今后一个时期，我国国有企业改革将进一步深化，经济结构调整的力度会明显加大。与此同时，我国还面临着加入世

界贸易组织、经济全球化以及高新技术产业迅猛发展带来的机遇和挑战。这些都对我国的就业形势、就业结构、就业制度和就业方式等产生重大的影响，也提出全新的要求。我们必须按照中央关于“争取用5年左右的时间，初步建立起适应社会主义市场经济体制要求的社会保障体系和就业机制”的指示精神，抓紧制定适合社会主义市场经济体制要求的就业政策，逐步建立市场引导的就业机制，完善就业服务体系，切实有效地促进就业，为国民经济持续、快速、稳定发展创造条件。

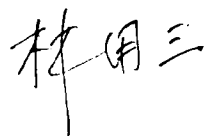
制定社会主义市场经济条件下的就业政策，建立市场引导的就业机制，是一项全新的事业。我们应从实际出发，大胆探索、勇于创新、开拓前进。同时，我们还要放眼世界、博采众长，学习和借鉴市场经济国家和有关国际组织就业政策中的有益之处，以及促进就业的成功做法和经验，为我所用。

综观世界，各国为解决就业问题花费了相当大的精力。但总的看来，就业状况依然严峻。目前，全世界失业人口达到1.5亿；不充分就业人口约为7.5亿至9亿，占全部经济活动人口的25%至30%；平均每天基本生活费不足1美元的赤贫人口为12亿。近十年来，随着经济全球化步伐加快，高新技术产业迅猛发展等因素的影响，世界就业格局发生了一些变化。不论是发达国家还是发展中国家，都在努力探索促进就业、消除贫困的有效途径，并制定了一系列促进就业的政策措施。1995年联合国在哥本哈根举行的世界社发首脑会议，把促进就业、消除贫困、社会融合作为世界发展的三大主题，提出应把促进就业作为各国社会经济发展的基本优先目标。许多国家通过实施有利于促进就业的财政政策、积极的劳动力市场政策、消除中小企业发展障碍、加强职业培训、改革失业保险等措施，努力促进就业，取得了积极的成效。借鉴国外在促进就业方面的成功做法和经验，对于我们开阔视野、丰富思想、完善政策、改进工作是非常有益的。

为此目的，劳动和社会保障部培训就业司、国际劳工与信息研究所于1999年6月决定开展对国外就业机制和政策的综合课题研究。一年来，国际劳工与信息研究所组织科研骨干，积极探索、深入研究，取得了丰硕的研究成果，撰写出《面向新世纪的全球就业》。这本书全面阐述了国际劳工组织和不同类型国家促进就业的政策；系统论述了各国通过职业培训、就业服务、非正规部门就业等方式促进就业的做法、经验及教训；提供了大量反映世界各国就业状况的最新信息。这项研究成果展示了一个广阔的世界就业图景，对不同类型国家和国际劳工组织的就业政策、就业方式、就业服务、职业培训等主要方面进行了系统、深入的论

述；既阐述了宏观就业政策，也作了就业状况的定量分析。研究成果的突出特点是，理论联系实际，具有较强的系统性、针对性和前瞻性。

我相信，课题成果的出版发行，对于我国从事就业理论、实际工作以及关心就业问题的同志，对于我国研究制定新形势下的就业政策，形成市场引导的就业机制，都具有比较重要的理论价值和实际借鉴意义。我坚信，在党中央、国务院的正确领导下，只要我们立足于我国实际，吸收借鉴国外一切有益的经验，大胆探索、勇于创新、埋头苦干，就一定能够把我国就业工作推向一个新阶段。

Handwritten signature in black ink, consisting of the characters '林' and '用' followed by a stylized '三'.

2000年9月



前言

世纪之交，中国就业面临重大挑战。需要我们所有从事就业和培训工作的同志进行认真的思考和积极的探索。为此，学习和借鉴国际上的新经验和新办法，具有重要意义。

回顾 20 世纪 90 年代的中国就业，我们可以看到这种学习借鉴的轨迹和效果：

——正是学习了市场经济国家的就业重振计划和积极的劳动力市场政策，结合中国实际，我们设计并实施了再就业工程，成绩斐然。

——正是借鉴了发达国家先进的劳动力市场管理和服务经验，结合中国市场导向的就业机制逐步形成，我们的劳动力市场科学化、规范化、现代化建设蓬勃展开，就业服务日趋完善。

——正是认真研究了国际劳工组织总结的职业培训改革的全球性经验，结合中国职业培训市场化、社会化的进程，我们的职业培训涌现了以市场需求为导向，政府购买培训成果，伙伴培训

计划以及创业者培训等多种新模式。

——正是引进了国际上通行的灵活的就业形式和做法，并结合中国的实际加以改造，我们的劳动力市场出现了非正规就业、非全日制、小时工、弹性工作、阶段性就业等多种就业形式。

还有一些，这里不一一列举。

实践证明：学习借鉴国际经验，结合中国实际，进行创新和运用，是推动我国就业和培训工作改革发展的一条重要途径。但能够出国学习考察的同志毕竟不多，能够直接查阅国外资料的同志也比较少，如何解决这方面的供需矛盾，劳动和社会保障部国际劳工与信息研究所做了一项极有意义的工作。他们集中科研骨干，广泛收集、及时翻译和深入分析了国际劳工组织和各国大量最新的就业文献、信息和资料，并结合劳动和社会保障部培训就业司提出的要求，进行了有针对性的研究，精心撰写出这本《面向新世纪的全球就业》。这项成果包括对世界不同类型国家和国际劳工组织的就业政策、就业方式、就业服务、职业培训等六个方面的专题研究报告。系统全面地介绍了全球就业中最有代表性的新政策和新经验，改革的动向和发展的趋势。其内容详实，信息量大，且富有新意，所提出的建议针对性强并具有前瞻性。整个内容对于我国面向新世纪的就业和培训工作有较大的参考作用和借鉴意义。

我相信，这本书的面世，一定会受到广大从事和关心就业和培训工作同志的欢迎，使我们能够更好地放眼世界，学习国际上最新最好的经验，把我们的就业和培训工作提高到一个新水平。

张小建

2000年9月



目 录

第一章 发达国家和部分发展中国家就业政策研究	(1)
一、世界就业形势	(2)
(一) 工业化市场经济国家失业率普遍下降	(2)
(二) 部分转轨国家就业状况有所好转	(3)
(三) 发展中国家就业形势仍然严峻	(3)
(四) 东南亚国家的就业状况受到了金融危机的巨 大影响	(4)
(五) 发达国家和发展中国家的就业质量差别很大	(5)
二、宏观经济政策与就业	(6)
(一) 产业结构调整与促进就业的政策	(6)

(二) 科技发展、新经济与就业	(8)
(三) 中小企业发展与就业	(11)
(四) 外国直接投资与就业	(12)
(五) 货币政策与就业	(14)
三、微观就业政策	(15)
(一) 职业教育和培训政策	(15)
(二) 失业保险政策	(19)
(三) 职业介绍和指导政策	(21)
(四) 公共就业工程	(22)
四、针对不利群体的就业政策	(23)
(一) 青年就业政策	(24)
(二) 性别平等战略与促进妇女就业	(30)
(三) 针对长期失业者的就业政策	(37)
(四) 国外残疾工人就业	(41)
五、结论	(46)
主要参考文献	(46)
 第二章 国际劳工组织和其他有关国际组织促进就业的政策研究	 (48)
一、国际劳工组织对世界就业形势的估计	(48)
二、国际劳工组织制定和实施促进就业政策的 背景	(50)
(一) 全球化	(50)
(二) 金融危机	(50)
(三) 1995 年哥本哈根社发首脑会议	(51)
三、国际劳工组织的促进就业政策	(52)
(一) 国际劳工组织促进就业指导原则	(52)
(二) 国际劳工组织促进就业的工作重点	(52)
四、国际劳工组织近年来的促进就业活动	(53)
(一) 就业密集型工作计划	(53)
(二) 促进积极的劳动力市场政策和就业服务	(56)
(三) 其他促进就业活动	(60)

五、社会保护问题	(62)
六、国际劳工组织 2000—2001 年促进就业项目	(64)
七、国际劳工组织对转轨国家开展促进就业活动的政策建议	(71)
八、联合国和经合组织国家的促进就业活动	(73)
(一) 联合国充分就业和生活水平工作组	(73)
(二) 神户就业会议	(74)
(三) 伦敦就业会议	(74)
(四) 社会发展首脑会议后续行动磋商和会议	(75)
九、评论与建议	(76)
主要参考文献	(78)
附件	(79)
 第三章 关于国外加强职业培训促进就业的研究	 (99)
一、国外职业培训的基本形势与发展趋势	(100)
(一) 基本形势	(100)
(二) 发展趋势	(101)
二、国外职业培训的基本构成及概况	(102)
(一) 职前培训	(102)
(二) 在职培训	(102)
(三) 转岗培训	(103)
(四) 创业培训	(104)
三、市场经济国家加强职业培训促进就业的做法及经验	(104)
(一) 培训管理运行机制	(104)
(二) 加强职业培训促进就业的直接措施	(106)
(三) 职业培训的三方或多方社会伙伴合作机制	(108)
(四) 职业培训经费的筹措方式和渠道	(110)
(五) 职业技能鉴定、职业资格证书和就业准入制度	(112)
四、对我国加强职业培训促进就业的建议	(115)
(一) 建立稳定、规范的职业培训社会伙伴协商合作制度， 以提高职业培训的针对性、有效性和实用性	(115)
(二) 多渠道、多层次、多方式筹措职业培训经费，确保职业	

培训正常运行及事业发展对资金的需求	(116)
(三) 加强职业培训机构同就业服务机构和职业技能鉴定机构之间的密切联系与合作, 努力提高培训后的就业率	(116)
(四) 加强职业培训课程的针对性、预期性和实用性, 提高培训教材的质量	(117)
(五) 完善并加快全面实行职业资格证书制度, 以提高劳动力素质和就业竞争能力	(117)
(六) 加快职业培训手段的现代化, 努力缩小我国同发达国家在这方面的差距	(117)
(七) 树立“继续培训”和“终身学习”的培训新观念和新思想	(118)
主要参考文献	(118)

第四章 发达市场经济国家和部分发展中国家强化就业服务机制促进就业

研究	(119)
一、发达市场经济国家和部分发展中国家强化就业服务机制促进就业的基本状况	(119)
(一) 公共就业服务的基本状况	(119)
(二) 私营就业服务机构的基本状况	(124)
(三) 公共与私营就业服务机构及其他部门之间的相互合作	(130)
二、国际劳工组织及部分国家有关就业服务的法律规范	(134)
(一) 国际劳工公约和建议书有关就业服务的规定	(134)
(二) 发达市场经济国家和部分发展中国家对公共就业服务机构的法律规范	(138)
(三) 发达市场经济国家和部分发展中国家对私营就业服务机构的法律规范	(139)
三、发达国家和部分发展中国家强化就业服务机制促进就业的具体做法	(142)
(一) 职业介绍	(142)
(二) 对劳动力市场信息的分析利用	(144)

(三) 对求职人员的职业指导	(146)
(四) 对就业困难群体的就业服务	(147)
(五) 加强职业介绍与培训、失业保险间的密切关系	(148)
四、发达市场经济国家和部分发展中国家在强化就业服务机制促进 就业方面存在的问题和发展趋势	(151)
(一) 存在问题	(151)
(二) 发展趋势	(153)
主要参考文献	(156)
第五章 国外非正规部门就业和其他灵活就业研究	(157)
一、“非正规部门”的界定	(158)
(一) 国际劳工组织的界定	(158)
(二) 有关国家对“非正规部门”的界定	(159)
二、国外非正规部门就业的积极作用	(159)
(一) 非正规部门创造了大量就业岗位	(159)
(二) 减轻城市贫困	(162)
(三) 满足社会需求	(162)
三、国外非正规部门就业的发展障碍	(163)
(一) 贫困和融资困难	(164)
(二) 教育、技术水平偏低和缺乏正规培训	(164)
(三) 生产经营缺乏稳定感	(165)
(四) 政策环境不利	(166)
四、国际劳工组织和国外政府对非正规部门就业采取的态度 和促进措施	(167)
(一) 国际劳工组织的态度和行动	(167)
(二) 国外政府的态度和促进措施	(169)
五、灵活就业类型的定义	(173)
(一) 非全日制就业	(173)
(二) 临时就业	(173)
(三) 派遣就业	(174)
六、国外灵活就业方式的基本情况	(174)

(一) 非全日制就业普遍增多, 并且女性比例大	(174)
(二) 临时就业和派遣就业的基本情况	(176)
七、国外灵活就业存在的问题	(177)
(一) 难以享受到一些就业权利	(177)
(二) 工资标准普遍低于正规就业	(177)
(三) 工会组织率不高	(179)
(四) 就业范围不宽	(179)
(五) 社会保障水平相对较低	(179)
八、国际劳工组织和各国政府对灵活就业采取的措施	(180)
(一) 国际劳工组织采取的态度和措施	(180)
(二) 国外政府的态度和措施	(181)
九、国外灵活就业产生的社会效果	(183)
(一) 缓解了就业压力	(183)
(二) 满足不同劳动者群体的就业需求	(184)
(三) 促进工会态度的转变	(186)
(四) 适应了企业生产经营的需要	(187)
主要参考文献	(187)

第六章 关于中东欧和独联体转型国家就业问题和劳动力市场政策研究

.....	(189)
一、转型危机和大规模失业	(191)
(一) 生产的急剧持续下降	(191)
(二) 大规模失业的出现	(194)
(三) 收入严重下降, 贫困扩大	(200)
二、转型的进展及对就业的影响	(204)
(一) 宏观经济领域的改革	(204)
(二) 各国的进展情况	(205)
(三) 小企业的发展及对就业的影响	(208)
(四) 社会保障的变化及对就业的影响	(210)
三、就业政策及其体制	(212)
(一) 国家的就业政策日益与经济政策密切结合起来	(212)

(二) 实行积极的劳动力市场政策以促进就业	(213)
(三) 劳动力市场体制日趋完善, 但运作仍不协调	(223)
(四) 社会对话体制的建立对改善产业关系、促进就业、 保持社会稳定发挥出日益明显的作用	(225)
四、结论	(228)
(一) 加强就业政策与经济和社会政策的协调	(228)
(二) 促进企业发展和就业岗位创造	(229)
(三) 促进人力资源开发与加强社会保护	(230)
(四) 进一步完善劳动力市场政策	(231)
(五) 加强劳动力市场机构能力的建设	(234)
(六) 加强社会对话	(235)
主要参考文献	(236)
后记	(237)



第一章

发达国家和部分发展中国家就业政策研究

就业政策和国计民生直接相关,无论是在工业化市场经济国家还是发展中国家,就业政策往往是其施政中极其重要的一环。工业化市场经济国家和部分发展中国家都期望通过宏观经济政策促进就业,把就业政策作为社会经济政策的有机组成部分;各国在加强职业培训、职业指导,变消极的失业保险为积极的失业保险,开展公共就业工程等方面制定了多项政策措施;针对社会不利群体就业中的困难,许多国家政府还采取多项措施提供了政策保护。

本章的目的在于全面介绍工业化市场经济国家和部分发展中国家在以上这些方面的政策和经验,以期为我国解决就业问题提供参考。

一、世界就业形势

(一) 工业化市场经济国家失业率普遍下降

近年来,多数工业化国家的劳动力市场出现了令人关注的明显变化。

(1) 美国、英国、荷兰等国失业率持续下降,有的已达到充分就业水平。美国 90 年代以来保持了良好的经济发展势头,目前失业率降至 4% 左右,为近 30 年来最低点,达到充分就业的水平(见表 1—1)。英国的失业率稳步下降,目前降至 4.1%,前景看好。荷兰失业率下降较快,1994 年为 7.5%,到 2000 年 2 月降至 2.7%,平均每年下降约 1 个百分点。瑞士失业率一直较低,目前仅为 2.4%,是失业率最低的工业化国家。澳大利亚、加拿大、丹麦和瑞典 4 国失业率也相继下降,目前分别为 6.7%、6.8%、5.3% 和 5.4%。

表 1—1 部分发达国家失业率变化 (1992—2000 年)

国家	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
澳大利亚	10.8	10.9	9.7	8.5	8.6	8.6	8.0	6.7 ¹⁰	6.7 ²
奥地利	5.9	6.8	6.5	6.6	7.0	7.1	7.2	5.8 ¹⁰	4.2 ¹
比利时	11.2	13.0	13.9	13.9	13.7	13.2	12.6	11.8 ¹⁰	11 ²
加拿大	11.3	11.2	10.3	9.6	9.7	9.2	8.3	6.6 ¹⁰	6.8 ²
丹麦	11.4	11.3	12.3	10.4	8.9	7.9	6.6	5.1 ⁹	5.3 ¹
芬兰	13.1	17.9	18.4	17.2	16.3	12.7	11.4	9.5 ¹⁰	
法国	10.3	11.6	12.3	11.6	12.3	12.4	11.8	11.5 ¹	10.5 ¹
德国	6.7	9.7	10.6	10.4	11.5	12.7	12.3	11 ¹⁰	10 ²
意大利	10.6	10.2	11.3	12	12.1	12.3	12.3	11.7 ¹	11.2 ¹
日本	2.2	2.5	2.9	3.1	3.4	3.4	4.1	4.6 ⁹	4.7 ¹
荷兰	5.3	6.5	7.5	7.0	6.6	5.5	3.8 ¹²	3 ⁹	2.7 ²
新西兰	10.3	9.5	8.2	6.3	6.1	6.6	7.5	7.5 ¹	
瑞典	5.3	8.2	8.0	7.7	8.0	8.0	6.5	5.2 ¹⁰	5.4 ²
瑞士	—	4.5	4.7	4.2	4.7	5.2	3.9	2.3 ¹⁰	2.42
英国	9.8	10.4	9.4	8.3	7.4	7.0	6.3	6.2	4.12
美国	7.5	6.9	6.1	5.6	5.4	4.9	4.5	4.2	4.12

注:数据的上角标为月份数,指明该数据为当月失业率。

资料来源:联合国经济与社会事务署《统计月报》,2000 年 1 月;英国《经济学家》,2000 年 4 月;国际劳工局《1998 年国际劳工统计年鉴》,1998 年。