

引 言

劳动政策是一个微妙的、使人激动的问题，要求非常慎重：人们一涉及劳动问题，良好的意愿就显得很危险，看法上的争论妨碍了对制约因素的估计，善良的人们也由于一些既不明确又不易懂的原则而相互不和。某些人认为，没有劳动政策，只有某个特定时候的力量对比，而且本质上是变化不定的。另一些人认为，国家有作用可起，也不会让社会伙伴们面对面地对峙。为了保持社会“对话”为了制订符合全局利益的目标，国家不得不进行干预。还有一些人认为，劳动政策完全从属于经济政策，因为只有经济政策才确定活动范围。最后还有一些人认为，全面的劳动政策是不可能的事，有的只是局部的“计划”：关于改善劳动条件的政策、关于劳动时间的政策、低工资政策等等。任何全面化的企图都是空想。而且每个人都坚持自己的看法，而不听取别人的意见，因为这项政策加深了彼此的误解与不和。

在这种情况下，可以设想，制订和实施劳动政策是有困难的：在这个动荡不定的时期，面对这些看法上的矛盾，决策人对制订能在某种程度上取得一致的政策感到有些为难，从局外也始终无法了解在劳动问题上决策和计划过程的复杂性以及分析一定的社会情况的多样性。在我们经历空前的经济危机，而且很难了解其实际范围的时候，进行必要的调整以及比如说纠正社会不平等和改善劳动条件，都是不容易做到的事。现在 就业问题——和失业问题——是劳动政策的核心；1974 年以前——增长时期——作出的许多分析到 1981 年就不再有很大价值了。

作者想在本书中说明，由于经济、社会、心理和政治等方面的种种制约因素，制订劳动政策极其困难，同时也想使人了解与任何全面决策必然有关的变化不定的因素。每个人对社会关系和社会政策都有自己的看法，这是理所当然的事；但是，作者愿为思考问题提供一点儿帮助，促使人们对可能做到的事（和可能的范围）进行思索：作者将尽力通过分析有关就业的主要问题，回答以下三个基本问题：

- 1981 年有哪些制约劳动政策的因素？（第一部分）
- 一项政策当前有哪些手段？（第二部分）
- 前景如何？（第三部分）

第一部分

制约劳动政策的因素

劳动政策是受到某些因素制约的。实际上，决策人的自由很少；但是，人们几乎没有意识到这一点，这也正是因为关于劳动和就业的这些问题看起来很简单：例如，国家怎么不能向失业者提供就业？国家只要增加邮电局职员、教师或铁路工人人数、降低退休年龄、连续减少劳动时间和“平分工作”不就行了吗？可是，由于夸大和政治上竞相许诺起着推波助澜的作用，那都是难以避开的可怕陷阱^①，即使对善良的人们来说也是如此。因为问题那么复杂，选择起来那么困难，又怎么全面了解呢？再说，也不容易使人同意如下的说法：不可能用国库收入挽救某个陈旧过时的企业，某个部门必须进行“调整”否则就会崩溃。作出决策令人生畏，而且容易出错。“为就业而斗争”有其深刻根源，也涉及不为人们承认的集体失去判断能力），失业者的悲剧首先是人类的悲剧，但应尽力用实际的语言提出问题，不要企图忽视眼前

及其限制，而要设法了解什么是可能做到的，因为在一定的时候，可能做到的事范围很小。

1974 年以来的经济危机使制订选择方案更加复杂，而且在作者看来，想把这类问题过分简单化，是很危险的。作者在本书中只能提出一些资料供读者思考，而且为了使读者了解决策之困难所在，作者愿对影响决策人的制约因素加以说明：

- 与危机有关的经济方面的制约因素（第一章）；
- 与谈判艺术有关的政治方面的制约因素（第二章）；
- 与决策变化不定有关的行政方面的制约因素（第三章）。

第一章 经济方面的 制约因素

一、经济危机及其后果

当今，劳动政策可以说是经济危机事先规定的：1974 年以来，关于经济活动的数字几乎全都变了，“危机”使目标、行为甚至看法都发生了变化。事实上这并不是危机而几乎是制度的中断不过由于一些复杂的原因，这种看法在这场非常特殊的危机开始 7 年之后，仍未为人们充分接受：⁽²⁾人们仍然认为，而且近乎天真地认为，很快就可以恢复 6% 的增长率，繁荣“将要归来”——尽管明明知道“走出危机”的影响比危机本身的影响更严重更危险；有些人认为“危机”将延续 10 年至 15 年不要忽略这个期限与某些大企业长期投资计划的期限是一致的。⁽³⁾现在，让我们看一看这场危机的特点。

第一个特点：增长制度中断。——国内生产总

值年平均增长率曾达到 6.1%(1960—1969 年)和 5.2%(1969—1974 年):1974 年至 1979 年仅为 2.9%，企业固定资本总成^[4]年平均增长率也从 7.8%(1960—1969 年)和 5.2%(1969—1974 年)降至 0.7%(1974—1979 年)。^[5]增长放慢有一部分是由于连续发生的石油冲击，但危机的某些迹象早在 1974 年以前就已经出现:1944 年至 1974 年人们经历了近乎充分就业和生活水平极大提高的异乎寻常的 30 年，看来不再可能有这样的发展速度。只能力求生活水平至少保持不变(更确切地说，是避免生活水平下降);这种防御性的做法要靠提高投资水平和研究水平，加快技术进步速度，保持我国工业竞争力和降低我国对外依赖的程度这都是‘经济战’的目标，都是以一定的政治愿望和起码的社会一致为前提的。应该清楚地看到，从 1974 年到 1980 年生活水平事实上没有全面下降，从而在很大程度上证明这样的政策是正确的。因为，从 1975 年至 1978 年，工人小时工资率^[6]的购买力每年增长 3%(1970 年至 1975 年每年增长 5.2%)同期整个工薪阶层每月总收益的购买力每年增长 1.9%(1970 年至 1975 年每年增长 3.7%)，工人每月总收益的购买力每年增长 2.8%(1970 年至 1975 年每年增长 4.2%)^[7]这都是在这种形势下取得的不容忽视的成果。

第二个特点：经济活动减少，失业增加。

年平均增长率 (%)

	1960 年至 1969 年	1969 年至 1974 年	1974 年至 1979 年
经济活动	1.6	0.5	-0.6
劳动时间	-0.1	-1	-0.9
职工人数	1.7	1.5	0.3
附加值(按不变价格计算)	6.3	5.6	2.9
有关劳动的小时生产率	4.6	5.1	3.6

从 1974 年起，经济活动放慢，劳动时间经常减少，劳动生产率也有节制地下降。不过，主要的还是失业人数大量增加；求职者人数增幅很大：“求职者”从 75.7 万人（1975 年 4 月）增至 101.7 万人（1977 年 4 月）、140 万人（1979 年 4 月）和 164.5 万人（1981 年 4 月）。让我们花一点时间看一看这些值得人们思考的数字。作者还不善于估计失业；作者有时用全国就业办事处（见下文，第 68 页）登记人数即月终求职者总人数，有时用全国统计与经济研究所在就业调查后所估计的“国际劳工局意义上的失业者”人数来说明失业。不过，这两类数字不完全一致，因为关于潜在失业者的定义不同。^{〔8〕}这是一些说明趋势方向的数字，而不是对“失业”实际状况的确切估计：目前最有代表性的一类数字（考虑到救

济制度的统一)，是全国工商业就业协会统计的关于领取补贴的失业者的数字；但是，差别很大；例如，1980年11月，160万月终求职者中，有90万人领取补贴。另一方面，对这两类数字，还需要作出几点说明：

——全国就业办事处的统计是一个机构的工作统计，在全国就业办事处登记的“求职者”，有时是为了使自己的社会权利得到保持而登记的（1980年以前）他们也可能是处于“过渡”状态；^[9]

——全国统计与经济研究所就业调查的几类数字，符合不同的定义：^[10]应当着重指出，在1979年10月150.4万“国际劳工局意义上的失业者”人口中，16%寻找非全日性工作^[11]，9%寻找非经常性工作，24%从未工作过（刚刚结束学业或服完兵役）。

事实上，就了解失业以及按社会集团分类的失业“实际”分布情况而言，作者只有一些非常粗略的材料：根据1979年10月的就业调查，59%的“失业者”是妇女，中级管理人员的失业率为3.9%，职员的失业率为7.2%，工人的失业率为6.2%，服务业人员的失业率为8.7%。1979年，失去工作的求职者在全国就业办事处登记的原因如下（%）：^[12]

	男 性	女 性	共 计
经济性质的解雇	21.2	14.4	18.2
其他性质的解雇	21.7	15.2	18.9
辞职	18	21.2	19.4
(定期)合同终止	29.8	42.8	35.5
临时任务结束	9.3	6.5	8.1
	100	100	100

可以看出定期合同终止和临时任务结束所占比重很大,共占“进入失业”者的 43.6% ;这反映出就业不稳定的现象:^[13]求职者的高百分比已在全国就业办事处记录在案(根据某些调查研究,达到了 50%)。

另一方面,作者不大了解求职者的实际情况;例如,根据 1978 年的一次抽样调查,^[14]失业人口中有一部分人或多或少由于健康状况而被置于“就业市场之外”:15%至 19%的求职者由于健康状况而处于不利地位(其中有 15%长期处于不利地位;这样的健康状况导致更换工作岗位(5%)、更换职业(4%)、减少劳动时间(3%)甚至停工。但是对这部分“有健康问题”的人口来说,失业的时间看来在拉长:70%的人登记超过半年,四分之一的人登记超过两年。因此,健康状况构成的障碍,看来是在就业市场上处境不利或遭到排斥的一个重要因素,而且导致提出特殊安置或部分安置的请求和陷入长期失业

的状态 从而使人或多或少直接离开劳动界”。

第三个特点：危机使领取工资者之间出现不平等，或加深了这种不平等。——有些人的职业有保障；有些人则面临失业或职业不稳定的危险。在下列人员之间，就业条件不平等非常严重：

1. 由于本身地位而在就业方面受到保护的领取工资者（国有企业或公用事业）与私营部门领取工资者之间；
2. 实行高度保护性集体协议⁽¹⁵⁾的大企业的劳动者与得不到充分保护的小企业的劳动者（30%的领取工资者不受任何集体协议的保护）之间；
3. 合同没有规定期限的劳动者与工作“不稳定”的劳动者（即合同有一定期限或担任临时工的劳动者）之间。

根据部门或企业的情况（面临国际竞争较多、技术进步速度较快），这类不平等还会更加严重。

人们已经意识到这种演变⁽¹⁶⁾但很难估计职业不稳定加剧的情况：1977年，在全体劳动者中，临时工只占1.1%，合同有一定期限的劳动者只占1.4%数字都较小⁽¹⁷⁾。但是增长非常迅速在经济变化不定的时期，企业非常关心的是，通过发展分包和

雇用临时工来加强管理的灵活性：“企业有充分受到保护的领取工资者所构成的坚强核心，并由于经济活动不断增多而实行有一定期限的合同、雇用临时工或求助于服务公司。坚强核心越来越小，许多劳动者，尤其是最年轻的劳动者、停工一段时间后重新寻找工作的妇女或技术水平最低的人，很难找到长期工作。由此引起的反复失业和社会不稳定，可能给我国社会造成难题。

但是，对这些新的运动方式定行管理并不容易。雇主们声称，关于解雇所需时间，1975年法令相比，解雇所需时间要多得多，这主要是以集体协议和企业协定为依据，是对招工的限制，而且促使不稳定的就业。不通过社会伙伴之间为“逐渐重新制订有关劳动法的新规定”而进行的微妙而复杂全面的谈判，又怎么可能放宽合同中关于解雇权的规定呢。

第四个特点：失业费用与日俱增。——失业费用很难确切了解：因为，除各种个别扶助外，还有为维持就业而向企业提供的直接或间接扶助。1975年至1979年，部际工业结构调整委员会对雇用26万人的700家企业进行了干预，各省资助困难企业委

员会也通过税收和准税收调整，扶助了雇用 85.6 万人的 7 000 家企业。但是，计算这类扶助往往很困难（某些扶助甚至是由地方行政单位提供的）。过去有人估计各种扶助费用（包括全国就业办事处的费用）总额，1976 年为 150 亿，1977 年为 210 亿，1978 年为 290 亿，1979 年为 380 亿。^[16]就业政策的费用，1974 年占国内生产总值的 0.74%，1979 年增至 1.56%。不过，这种财政支出大都用于失业补贴（1978 年为 200 亿法郎，1979 年为 300 亿法郎，1980 年为 340 亿法郎，1981 年可能达到 440 亿法郎）。

对上述数字，需要作出几点说明：

1. 它们只体现失业的部分影响：失业造成税收减少，而且使社会福利部门的收入减少得更多，因为这类收入是以工资总额为基础的（社会福利部门近来出现的财政危机，部分原因就在于失业增加）。

2. 失业保险分摊额以工资为基础，提高失业分摊额的比率等于增加费用，从而进一步促使企业以设备现代化来减轻工资负担：“1974 年以来工商业就业协会的分摊额不断增加以及在中期进一步增加的前景，通过劳动相对价格上涨，促使资本—劳动替代战略得到进一步发展。总之，现有的失业补贴筹资机制，通过对企业竞争力、企业自筹资金和企业资本—劳动替代战略的影响，不会促进招工。此外，由于

减少所雇用的职工不论多少都表现为工资总额减少，因而表现为分摊额的增加与失业增加更成正比，上述现象还会进一步扩大。分摊的比率目前正在发生，将来也会发生超过可能的变化。¹⁹

3. 1979年1月16日法令规定，国家资助失业保险制度费用增加部分的三分之一：预算承担的费用进一步增加（1981年预算达到117亿，1977年仅为22亿），²⁰从而为以后造成了一些微妙的问题。直至1979年，对失业还基本上不存在任何检查；²¹人们并不检查领取补贴的求职者是否为找工作真正作出过一点努力；补贴基本上是“敞开”支付的。²²1979年1月16日法令规定改由劳动部的外地机构检查（见下文第57页）；1980年，招募了500名检查员。必须制订“检查政策”用于补贴的预算资金所占比重越来越大，必然导致加强检查；²³检查当然是有困难的，因为必须考虑到失业者本身的困难及其个人经历，但在某些情况下却可能促成恢复工作，并像逐步减少救济那样朝相同的方向发挥作用。²⁴

4. 改革失业补贴可以使失业方面的不平等显著减少：“补贴面由于同时降低最高补贴和提高最低补贴而缩小”但是对长期失业者来说，仍然存在一些问题（法律将50岁以下的领取补贴者领取补贴的最长年限定为三年），有一部分可能由社会救济系统

负责解决“权利终止”问题是最微妙的问题。要避免排斥现象，就要实施关于重新安置长期失业者的特殊救济政策。

二、关于看法的辩论

危机的影响很大，需要弄清在劳动政策方面产生的某些后果，因为决策人的任务往往是很微妙的；已经开展了几次辩论。

第一次辩论：重点是经济方面的制约因素。——“法国必须在三条战线上进行斗争：就业、通货膨胀、外部平衡。任何政策都不能脱离这些方面的迫切需要。但是，毫无疑问，我们不应该像某些人那样受人诱惑，竟然认为，对我国经济来说，保护领取工资者利益的社会法律现在是过于沉重的负担；在正好是劳动者首先受到危机打击的情况下，想取消增长时期提供的某些社会保障是危险的、不公平的。相反，经济危机必然是重大社会进步的源泉。反常只是表面现象：在罗斯福时期，危机和新政⁽²⁵⁾一起，成为革新社会权利制度的时机。危机使社会团体更需要团结一致，同时也暴露了某些不公平的现象或某些人滥用职权的情况，因此能够而且应该使新

的社会保障出现。危机不但不会引起我国劳动法的倒退，反而会推动我国劳动法前进。^{39〔26〕}由危机激起并以危机为依托的“深刻社会改革，应该能够顺利完成：就业政策和改善劳动条件的政策，必须同时并举。这就可以说明比如说为什么 1979 年 1 月 3 日制订的法令中有关于改革失业补贴以减少不平等的某些规定，或者为什么在 1978 年对劳资调解委员会进行改革的原因。这也可以说明为什么人们原则上鼓励社会伙伴举行谈判（下文还要谈到）的原因：“现在，在一个日益复杂、日益分裂、全局利益又不总是显得非常清楚的社会中，国家不再直接采取行动。国家鼓励社会伙伴在他们之间讨论他们自身的利益，鼓励他们参与制订国家的社会政策。这种作用非常重要。政府自愿将某些问题托付给社会伙伴，比如改革失业补贴和调整劳动时间”：国家不应该包办一切。^{〔27〕}但是，要求根据危机情况重新调整劳动法所施加的压力肯定很大（计划委员会的辩论可资佐证），比如人们对有关解雇权的一些规定以及事先需经劳动监察局批准提出了异议。尤其是，中小企业要求调整关于职工代表的规定中所采用的界限，从而理所当然地引起了工会组织的抗议。

第二次辩论：资本替代劳动。——10 年来的发

展变化表明，替代率越来越高，工资费用也趋向增长 因此资本使用费明显减少 与 1970 年相比 小时工资费用（包括企业负担的社会保险费用）指数为 700，资本使用费指数为 260……1974 年至 1978 年，人均资本每年增长 7.8%（1968 年至 1973 年为 5.9%）；人均资本年增长率 % 如下：

	1971 年至 1973 年	1974 年至 1977 年
生产资料工业	+6.4	+8.3
消费资料工业	+4.9	+6.9
中间产品工业	+7.2	+4.4
建筑、土木工程	+7	+7
农产品工业	+6	+5.4

尽管出现了危机，但仍为生产设备合理化作出了努力，实际上这也是危机促成的；降低过时设备的等级大大加快了速度；一切迹象都使人认为，这种变动将继续下去，而且会表现为某些部门的就业明显减少。不过，有些人很想对替代率实行限制，放慢降低设备等级的速度：这是为了暂时维护当前的就业而使将来的工业竞争力受到损害。一部分舆论（消息不灵通或消息闭塞）作出了马尔萨斯主义的反应，而且对这种资本—劳动替代的必要性很不理解：这种形式多样的反机械化反应，会对经济产生灾难性的后果。

第三次辩论：调整劳动时间。——这是一个几乎可以使人激动的难题。作者已经指出（第 7 页）劳动时间存在缓慢减少的趋势。但是，某些人却想加快这种变化，有两个论点是相互对立的：“一些人认为，普遍减少劳动时间会使平分工作成为可能，从而大大有助于减少失业；相反，另一些人却认为，减少劳动时间，不论多少，都会产生使我国经济更加脆弱，因而使失业更加严重的效果。”这次辩论往往是含糊不清的，因为法律资料和关于劳动时间的规章条例很复杂：当人们谈到“35 小时”的时候，这指的是法定时间，还是平均时间，是公告时间，还是实际时间，是每周的时间，还是全年的时间？从部门、企业和地区看，情况大不相同。根本无法肯定突然减少法定劳动时间能够创造就业机会，因为在当前的失业结构下，由于专业资格、专业经验、确定地点和市场前景等原因，逐个岗位相应地招收失业者是靠不住的：众所周知，在某些专业和某些行业中，1977—1978 年的失业是与严重的“瓶颈”⁽²⁸⁾并存的。⁽²⁹⁾此外，劳动时间减多减少，其效果都是扩大以资本替代劳动的倾向，加强自动化和选择花费最少的人力投资，总之是到头来使失业不断增加。或许，比如说，可以对繁重劳动或班组劳动实行特殊的政策；但是，这类政策在国际竞争方面，尤其是在欧洲竞争方面，提出了一