

欧盟就业政策的发展趋势及对中国的启示

王雅梅

(四川大学经济学院, 四川 成都 610000)

内容提要 长期困扰欧盟的失业问题使欧盟就业政策日益得到加强。欧盟就业政策的实施, 对近年来欧盟失业率的下降, 就业机会的增加起到了重要作用, 其经验对中国就业政策的制定和完善有着重要的借鉴意义。

关键词 欧盟 就业政策 发展趋势 启示

[中图分类号] F249.12

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-6323(2002)03-0027-06

一、欧盟就业政策的演变

20 世纪 70 年代中期以来, 欧盟国家的失业问题日益严重, 成为困扰欧共体、欧盟社会经济发展的一大难题。1973 年至 1985 年间, 15 个成员国的失业率从平均 2% 上升至 10.2%。80 年代下半期有所下降但仍高于 7.5%。90 年代前期经济的不景气使欧盟的失业日益加剧。1994 年失业率达到 11.2%, 失业人口为 1850 万, 约占劳动力总数的 1/9。^[1]在世纪之交, 高失业率几乎成为欧盟面临的最突出的社会经济问题。相对于其主要竞争者美国、日本来说, 欧盟长期存在的高失业率, 极大地影响了欧盟社会经济聚合和一体化进程的发展, 制约了欧盟的整体竞争力。因此, 减少失业、增加就业成为欧盟面临的头号问题, 就业政策也日益受到高度重视并成为欧盟政策的重要组成部分。

解决就业问题虽然首先是欧盟各成员国自身的事情, 但随着一体化的不断深入, 作为整体的欧共体、欧盟也从未坐视失业问题。在《罗马条约》中虽然没有就就业政策作出专门的规定, 但

许多条款中的一些规定直接涉及到失业和就业问题。如第 75 条第 3 款规定, 有关运输政策的共同规则, 如果它们的实施“可能严重影响某些地区的生活水准和就业水平”, 就要受到限制; 条约的第 93 条第 3 款 1 项规定, “旨在促进生活水平异常低下, 或就业严重不足地区的经济发展的”国家援助应是允许的。

欧共体同失业作斗争的行动主要集中于欧洲社会基金的发展、促进职业培训和成员国就业政策的合作方面。1972 年对欧洲社会基金进行了第一次改革后, 它有限的资金优先用于两个任务: 一是减轻由共同体政策直接引起的劳动力市场失衡; 二是减少衰退地区的结构性失业, 由社会基金对过剩工人的再培训进行资助。1977 年在西柏林成立的“欧洲职业培训发展中心”, 其主要任务是帮助共同体执委会准备共同体培训计划。1980 年 6 月 20 日部长理事会通过决议, 制定了共同体范围的劳动力市场政策的指导方针。该政策的两个目标是减小劳动力方面的不平衡和推进共同体劳动力市场的一体化。为此, 决议建议采取三项措施: (1) 扩大成员国间有关就业和

[作者简介] 王雅梅 (1962—), 女, 四川大学经济学院副教授, 在职博士生。

[收稿日期] 2002-05-20

失业的信息交流：(2) 增加成员国就业机构之间的合作、扩展共同体本身的安排服务即“欧洲就业供求传播系统”；(3) 进一步协调雇主和共同体部长们关于共同体劳动力市场趋势的分析。1980年以来，三项措施的第一项取得了显著进展，共同体执委会提供了大量的劳动力市场状况的统计数据。然而各成员国政府一直维护着它们在就业这个关键政策领域的自主权，因而制定就业政策依然是成员国政府的责任。社会活动计划的进展非常有限。在此期间，欧共体失业率持续居高不下，共同体范围的培训政策目标没有完成，成员国劳动力市场政策的协调也未取得很大进展。

20世纪80年代初，雅克·德洛尔担任欧共体执委会主席后，为了加快欧洲经济的发展，他提出了欧洲统一大市场计划，并强调欧共体的社会聚合与市场一体化具有同等的重要性。欧共体创记录的失业率促使1984年对欧洲社会基金进行了第二次改革，青年人和劣势地区确定为欧洲社会基金资助的两个目标。1984年以来，75%的欧洲社会基金用于25岁以下的青年（1986年占欧共体失业人数的40%）培训。对长期失业人员、妇女、残疾人、移民工人、需要学习新技术的雇员给予优先考虑。此外，还将社会基金集中资助那些最落后的地区。

1993年欧洲委员会发表了题为“增长、竞争与就业：进入21世纪的挑战和道路”的白皮书，提出了增加就业的主要政策措施。1996年，欧洲委员会提出了题为“就业行动计划：充满信心的计划”的报告，将就业问题放在欧洲共同体优先考虑的工作议程。1997年6月欧洲理事会阿姆斯特丹会议上通过的《阿姆斯特丹条约》首次写入了“就业”一章，并指出就业政策是欧洲一项共同的任务。阿姆斯特丹会议上通过并于1999年实施的《阿姆斯特丹条约》是欧洲就业和社会政策的转折点，它标志着整个欧盟范围内的真正意义上的反失业斗争的开始。1997年11月，根据法国的建议在卢森堡召开了一次“欧洲就业问题特别首脑会议”，讨论了怎样广泛地解

解新的就业政策的权限。同时会议一致认为欧盟的就业战略应建立在四大支柱上：增强就业性；发展创业；提高企业组织和其雇员的适应能力；创造平等的就业机会。尽管欧盟就业政策的权限更多的是在信息交流和协调方面，但《阿姆斯特丹条约》的通过，明确了欧盟在就业政策方面拥有的权力。卢森堡会议颁布的关于欧盟的就业指南，标志着欧盟已把增加就业作为其一个明确的目标和阿姆斯特丹条约中有关就业条款的具体实施。

1999年4月17日，欧盟15国财政部长非正式会议在德国德累斯顿召开。会议重点讨论了德国提出的《欧洲就业公约》草案。该草案说，公约的总体目标是使欧盟各国在物价稳定的前提下达到较高的就业水准，具体有三个方面内容：一是尽可能协调欧盟的工资、财政和金融政策；二是更好地实施在卢森堡达成的欧盟就业战略；三是促进欧盟劳工市场的政策，以提高欧盟企业竞争力及加强欧盟商品、服务和资本市场的作用。作为补充，欧盟的共同就业政策必须与各国的就业政策协调一致。1999年12月赫尔辛基首脑会议通过了“2000年就业指南”、“1999年联合就业报告”和关于成员国实施就业政策的建议。就业指南包括提高就业性、发展创业、提高企业组织和其雇员的适应能力、促进就业机会的平等四个方面。成员国要将指南融入本国的行动计划，并向欧盟委员会说明这些计划将被怎样实施。这在欧盟历史上还是第一次，由欧洲理事会直接向成员国提出实施就业政策的建议。

2000年3月在里斯本举行的欧盟特别首脑会议上，提出了发展经济、促进就业的中长期战略规划，即争取10年后让欧盟成为“在世界范围内最具竞争力和最具活力的、以知识为基础的经济体，该经济体具有可持续增长的能力，具有更多更好的就业机会和更强的社会内聚力”。这一战略的核心是获得“充分就业”。会议要求各成员国政府制定本国就业政策和目标，并加强职业培训，特别是进行信息技术培训，以使欧盟就业队伍适应知识经济发展的需要。会议计划在

21 世纪初的 20 年内，彻底改造欧洲经济和社会结构，向知识经济和 Information 社会快速转变，实现“欧洲模式现代化”，计划通过普及互联网和电子商务扩大就业。为此，将四个关键措施作为欧盟积极的就业政策的组成部分：1.) 提高就业能力和减少技能缺口；2. 对作为欧洲社会模式的一个基本的组成部分的终身教育，给予更高的优先权；3. 提高服务业的就业水平；4. 从各方面增进平等的就业机会。这些措施的总目标是从当年起到 2010 年创造 2000 万个就业机会，把欧盟的就业率从当时的 61 % 提高到 2010 年 70 %，每年的经济增长则定在 3 %。会议还就教育、培训、妇女就业、科研、投资等方面提出了一系列具体目标，如其中妇女就业率要达到 60 % 以上，并且为实现这些目标制定了时间表。

近几年来，随着欧盟经济的增长，欧盟在增加就业和减少失业方面取得了显著的进步。1995 年欧盟就业人数为 1.547 亿，1999 年达到 1.621 亿，增加了 740 万个工作岗位。其中，仅 1999 年，新创就业岗位 210 多万，就业率达到 62.1 %。2000 年新增就业岗位 300 多万，就业率达到 63.3 %。从就业增长率来看，1998 年的就业增长率为 1.3 %，1999 年为 1.6 %，2000 年达到 1.8 %。2000 年的就业人数比 1995 年几乎增加 1000 万。从欧盟失业率来看 1994 年高达 11.1 %，1998 年下降为 9.9 %，1999 年下降到 9.2 %，2000 年降到 8 % 以下，达到 1991 年以来的最低水平。其中，女性失业率 10 年来首次降到 10 % 以下。到 2000 年，欧盟 15 国的失业总人数已从 1997 年的 1800 万人降为 1450 万人。欧盟失业率的下降和就业的增加，主要得益于欧盟内部需求旺盛、经济发展强劲，同时也是近年来欧盟高度关注就业问题，努力增加就业机会的结果。1995 年至 1998 年，欧盟的 GDP 年均增长率为 2.4 %，1999 年达到 2.6 %，2000 年提高到 3.4 %。尽管如此，与美国和日本相比，欧盟的就业率差距仍较大。1999 年，年龄在 15 - 64 岁的人口的就业率，欧盟平均水平为 62.1 %，而同期美国 73 %，日本 70 %。

二、欧盟就业政策的发展与变化趋势

从欧盟就业政策的演变过程可以看出其发展与变化的趋势：

1. 就业政策在欧盟政策中的地位越来越重要，已成为欧盟政策的重要领域。如上所述，长期存在的高失业问题是围绕欧盟社会经济发展和欧盟一体化进程的一个突出问题。失业是经济问题的反映，同时也是许多社会问题的重要诱因。因此，减少失业，增加就业日益成为欧盟政策的一个主要领域。欧盟坚信，就象公司之间的激烈竞争对提高生产率和促进增长是必要的一样，人们之间的强大的凝聚力对创造一个稳定的社会和广泛分享的繁荣是至关重要的。

2. 强调通过加快信息技术发展，推动欧洲“新经济”的发展，提高企业的竞争能力和创新能力，从而增加就业岗位。欧洲失业问题之所以日益严重，同它的经济与工业结构相对落后有关。欧盟在以研究、培训和新技术为基础的“新经济”方面远远落后于美国。欧盟的高技术产业的产出在国内生产中仅占 10 %，而美国已占近 1/3。^[2]同时，欧盟许多国家的服务业也相对不发达。1997 年欧盟服务业创造的新就业岗位达 100 万人以上，服务业就业人数占欧盟就业总数的 68 %。而同期在美国，服务业创造了 240 万个新的就业岗位，服务业就业人数占美国总就业人数的 76 %。^[3]为了应对新经济革命的挑战，缩小与美国的差距，欧盟于 1995 年发表了《创新政策绿皮书》，之后将其转化成《欧洲创新的第一个行动计划》。欧洲对创新的政策支持集中体现在四个领域，即确定欧洲新经济的核心产业——信息与生物技术、促进传统产业的新经济化、扶持中小企业技术创新和改进新经济发展的整体环境。面对长期存在的失业问题，《里斯本规划》着眼于如何创造就业机会，而不仅仅是单纯强调降低失业率。

3. 由原来的被动的失业治理对策转向采取积极的劳动力市场政策。从总体上讲，欧盟国家原有的就业政策偏重于采取被动的失业治理对

策，即通过强化失业保障制度体系来应对失业，“造成了欧洲在低就业、高失业（特别是青年人中间）与大量长期失业中间的恶性循环。”^[4]1991年12月通过的《马斯特里赫特条约》第123条款规定，欧洲社会基金的目标是增大人们在共同体内在地区和职业上的流动性，使他们能够适应产业和生产制度的变化，特别是通过职业教育和再培训，使他们易于找到工作。仅有经济增长还不足以解决影响欧盟劳动力市场的结构性问题。1995年，欧洲委员会发表了题为“教育与培训：走向学习社会”的白皮书，提出要提高教育质量，做好使各成员国的教育和培训制度更加可以进行比较的工作，提高全民教育的水平。1995 - 1999年，欧盟为教育和职业培训投入了6.2亿欧洲货币单位的资金。20世纪90年代以来，欧盟成员国要求将失业保险政策重点从被动措施向主动措施转移的呼声日益高涨，失业保险政策越来越致力于帮助失业者再就业和创造就业的机会。同时各成员国也把基础知识、应用技能和创新能力作为培养重点。在多数成员国，欧洲社会基金已将其重点从狭窄的培训领域扩展到广泛支持旨在改善劳动力市场政策的效率和反应的措施方面。

4. 重视通过扶植中小企业的发展，以增加更多的就业机会。欧盟中小企业数量众多，占欧盟企业总数的99.8%，已成为欧盟经济增长的一个重要支柱。欧盟中小企业就业人数占欧盟劳动力总数是66%，而在美国和日本，中小企业的就业人数占其劳动力总数的比例分别为42%和33%。因此在欧洲，中小企业在创造就业方面起着更大的作用。欧盟认为中小企业是提高竞争力和创造就业机会的重要源泉，是解决失业问题最重要的工具。所以，从各方面加强对中小企业的扶持。欧盟扶持中小企业发展的总体政策体现在马德里首脑会议通过的《欧盟中小企业白皮书》中，其核心在于鼓励中小企业的技术创新和为中小企业创造良好的融资机制。欧盟要求成员国进一步发挥中小企业在经济增长、创造就业等方面的巨大作用；进一步简化和改善不利于中小

企业发展的各种行政手续、法规政令、金融环境等，在加快使中小企业融入统一大市场的同时，增强欧盟中小企业在世界上的竞争能力。结构基金提供了各种方式的支持，包括提供金融服务（信息、培训和指导）与金融援助。

5. 重视发挥欧盟结构基金在就业促进方面的作用。失业是西方严重的区域经济与社会问题的一个重要原因和反映。一般而言，发展水平低与失业率高是欧盟问题区域的两种主要表现形式。欧盟区域间失业率差距与成员国间的发展差距是并列存在的，失业的增加扩大了区域之间的差距，缺乏优势的区域的失业率急剧上升。欧盟的25个受影响最小的区域失业仅3% - 4%（1997年数据），而25个受影响最大的区域失业率在20% - 35%之间；在25个最低的区域妇女的就业率高达60%以上，但在25个失业率最高的区域妇女的就业率低于30%。在欧盟南部，即西班牙、意大利和法国的地中海区域，20% - 30%失业率相当普遍，而且在部分城市地区，失业率甚至高于这一水平。区域问题的存在，加剧了失业，尤其是结构性失业，这是西欧国家要求实施地区政策的最重要原因。^[5]2000 - 2006年期间欧盟结构基金的改革集中在就业问题上，欧盟结构基金的运用对欧盟失业问题的缓解和就业机会的增加都起到了重要的作用。

从共同体1975年执行其地区发展政策开始到1989的14年间，共同体通过地区发展基金向共同体内有问题地区提供了总额为240亿欧洲货币单位的援助，创造或保持了100万就业机会。据估计，1994年到1999年，占欧盟预算约1/3的结构基金的运用，帮助创造或保持了大约240万个工作机会。^[6]团结基金是欧盟用于援助成员国中人均GNP不到欧盟平均水平的90%的西班牙、希腊、爱尔兰和葡萄牙四个国家的特殊基金，因为它们的运输和环境基础设施一直不能适应需要。由伦敦经济学院对团结基金所作的一个评估表明，团结基金对这些国家的经济发展和就业创造都起到了一个积极作用。^[7]

6. 强调成员国就业政策在欧盟就业战略框

架范围内的协调。欧洲经济相互依赖关系日益加深，欧盟的就业问题，是所有成员国面临的共同问题，一国的成功或失败，将对其它成员国的就业形势产生影响。因此，欧盟要求成员国把促进就业作为关系欧盟共同利益的事情，并协调各自的行动。欧盟和成员国之间以及各成员国之间在就业政策上的有效合作对欧盟就业政策的成功是非常重要的。

欧盟就业政策的发展和变化趋势，一方面是其一体化进程不断深入和扩大的必然结果，另一方面也是欧盟应对知识经济和全球化趋势迅猛发展的客观要求。当然，就业政策的有效实施还需要和欧盟其他经济政策之间的协调和配合，同时还将面对欧盟东扩所带来的压力。要把当前的失业率降低到 3% - 4% 的水平，欧盟必须达到至少是 3.5% 的中期增长目标才行。^[8]此外，调整欧洲现有的社会福利模式，也会激发各种矛盾，面临多种阻力。令人可喜的是，近年来，欧盟就业的增长与经济相关性的相关性有所增强，就业水平对 GDP 的扩张的反映更加明显。不过，由于 2001 年以来全球经济增长减缓，欧盟要实现其就业政策目标，可谓任重道远。

三、欧盟就业政策对中国就业政策的启示

近年来，中国的失业人数逐年增加，就业问题日益严重。2001 年 12 月我国已正式成为世贸组织的成员。从长期来看，加入世贸组织后，随着我国对外贸易的增长、产业结构的调整和国民经济的发展，就业机会也会大量增加。但从短期来看，随着我国经济格局的重组和结构调整的加速，结构调整中出现的失业问题不可避免。不仅如此，结构调整产生的失业人员与国有企业下岗职工再就业的高峰不期而遇，加上农村劳动力流动就业量的增加，以及伴随着新生劳动力进入新一轮就业高峰的背景，将使我国就业矛盾加剧。因此，进入 21 世纪中国面临的最大的挑战就是日益严重的失业问题。如何缓解就业压力，解决就业问题，成为当前中国社会经济发展所面临

的突出问题。

欧盟就业政策对中国就业政策的启示是：

1. 创造就业机会，降低失业率应成为我国今后一个时期社会经济发展的首要目标。由于我国就业的压力很大，许多社会经济政策的制定和实施，都应充分地考虑到是否有利于减少失业，增加就业机会。

2. 保持适应的经济增长率，保持国民经济和其他各种事业的持续发展。为了缓和和逐步解决中国在二元结构的转换中所引发的失业问题，从根本上讲，应保持适度的经济增长率，保持国民经济和其他各种事业的持续发展，并继续实行计划生育，加强对人口增长的控制。

3. 大力发展第三产业，加快建设小城镇。大力发展服务业是推动经济增长的重要力量和解决就业的主渠道，也是我国经济发展的重大战略问题。应把发展服务业作为近期扩大就业的主攻方向，认真落实促进服务业扩大就业的各项政策，加快服务业的市场化步伐。与此同时，加快小城镇的发展，尤其是中西部地区小城镇的发展。通过发展小城镇加快城市化的进程，推动第三产业的发展，让更多的农村剩余劳动力流入小城镇，为城乡居民创造更多的就业机会。

4. 大力扶持中小企业的发展，广开就业门路。中小企业在实现充分就业和改善生活水平方面有着十分重要的作用，是社会失业和新增就业人口的重要吸纳体。中国就业机会的增加同样离不开中小企业的成长和发展。应针对目前中小企业发展中所面临的资金、技术、人才、管理、信息、服务等各方面的问题，采取切实有效的政策措施，为中小企业的成长提供有利的条件，鼓励和扶持中小企业的发展，以创造更多的就业机会。

5. 高度重视教育和培训，努力提高劳动者素质。由于我国劳动力资源的质量总体上不高，产业结构的调整和技术的不断进步，使劳动力供求的矛盾日益突出。因而将更多的资源投入到发展教育和培训中，大力提高劳动者的整体素质是我们面临的重大战略任务。一方面，要加大对基

基础教育尤其是广大农村基础教育的投资力度，尽早普及九年制义务教育，加快中等职业教育和高等教育的发展，实行劳动预备制度。另一方面，要把职业培训作为促进再就业、化解结构性失业矛盾的重要手段，加强职业技能培训，努力提高劳动者的就业能力和转岗的适应能力。同时应针对不同类型失业者的情况实施相应的培训计划，为更多的劳动者就业和自谋职业创造有利的条件。

6. 积极培育劳动力市场，完善劳动力市场机制。市场化是人力资源开发的前提。从长期来看，失业问题的解决有赖于完善的劳动力市场的形成。因而应通过深化改革，逐步消除劳动力流动的体制性障碍，逐步形成全国统一的、多层次的高效有序的劳动力市场，促进劳动力在空间上的自由流动，减少因劳动力供求脱节而造成的摩擦性失业，努力提高人力资源的配置效率。为此必须积极发展并规范各种市场中介组织，建立全国性的劳动力信息中心，制定优惠政策措施支持劳动就业服务企业的发展。

7. 建立和完善社会保障制度，强化失业保险和失业救济对就业的促进功能。面对巨大的就业压力，加快建立和完善社会保障制度，强化失业保险和失业救济对就业的促进功能，势在必行。一方面要进一步加快建立和完善包括失业保

险在内的社会保障制度，为失业者提供基本生活保障。另一方面要将失业保险和失业救济同积极的就业结合起来，强化其对就业的促进功能。

8. 把区域政策的实施与创造就业机会有机地结合起来。西部地区最大的资源是人力资源，也是中国目前就业压力最大的主要地区之一。因此，借鉴欧盟的经验，充分运用西部大开发政策来扩大投资，创造更多就业机会，应是西部大开发政策的重要目标之一。中央政策要通过实施包括公共投资、财政转移支付、投资补贴、优惠补贴和优惠信贷等在内的区域政策，加快西部基础设施建设，提高西部企业的发展能力和西部地区对国内外资金的吸引力，不断地扩大投资，创造更多的就业机会。

参考文献：

- [1] [5] 张可云. 区域经济政策——理论基础与欧盟国家实践 [M]. 中国轻工业出版社, 2001. 91 - 98.
- [2] 裘元伦. 欧盟国家如何对付失业问题 [M]. 中国经济出版社, 1998. 129.
- [3] EUROPEAN COMMISSION: EUR - OP NEWS [J] 1/2000.
- [4] P. 文图里尼 阿姆斯特丹条约的社会政策与就业内容 [M]. 中国经济出版社, 1998. 15.
- [6] [7] [8] EUROPEAN COMMISSION: EUR - OP NEWS, 1/2000. 1. 4

责任编辑：唐若兰

The Guidance to China & the Developing Tendency to the Obtaining Employment of the European Union

Summary of the Essay : The problem of unemployment which afflicted the European Union for ages has reinforced the obtaining employment policy. To carry out such a policy is of great significance to the coming down of the unemployment in the European Union and raise of the obtaining employment. Their experience is of great value to making and perfecting the obtaining employment in use for reference in China.

Key words : the European Union , the obtaining employment policy , development tendency , guidance