

# 从过度到弹性: 欧盟劳动者保障的变迁与启示<sup>\*</sup>

傅志明

〔摘要〕 欧盟国家的劳动者保障体系无疑是世界上最为完善的,但也存在保障水平过度,保障方式不恰当的问题,其在减少劳动者面临的风险和损失的同时,也削弱了劳动力市场作为一种风险调节机制的作用与有效性,导致失业率特别是长期失业率居高不下,经济增长乏力。欧盟国家为解决这些问题做了大量探索,在借鉴丹麦模式的基础上,逐步形成了更富有弹性的劳动者保障体系。我国正在努力健全和完善劳动者保障体系,要避免在制度设计上出现失误,欧盟国家的经验和教训无疑具有重要的参考意义。

〔关键词〕 劳动者保障; 过度保障; 弹性保障; 劳动力市场改革

〔中图分类号〕 D035      〔文献标识码〕 A      〔文章编号〕 1006-0863(2015)12-0133-07

对劳动者给予必要的保障,是市场经济国家的普遍做法。这种保障体现在两个方面:一是通过一定的制度安排减少劳动者面临的风险,二是对遭遇风险的劳动者给予经济援助。实践证明,这种安排在降低市场经济固有的不确定性风险,减少风险损失,对劳动者给予必要保障方面是有效的。单从本质上讲,这是政府对劳动力市场的干预或管理行为,对劳动力市场机制的有效运行具有直接影响,因而有一个度的问题。如果制度设计不合理,对劳动者保障过度或者保障方式不恰当,特别是如果越过了社会保障机制与市场机制之间应有的界线,就会损害劳动力市场机制的有效性,动摇其赖以产生和发展的经济基础。欧盟国家劳动者保障体系就出现过这样的问题,并为解决这些问题做了大量的改革探索,产生了以丹麦模式为代表的弹性保障,为我们提供了一个生动的案例。这对正在努力健全和完善劳动力市场体制,构建覆盖城乡全体居民社会保障体系的我国无疑具有重要的借鉴意义。

## 一. 欧盟国家对劳动者的过度保障

劳动者保障包括广泛的内容。Ton Wilthagen 和 Martijn van Velzen 对应于阿特金森(J. Atkinson)关于劳动力市场弹性的四种类型,将对劳动者的保障也分为四种:工作保障(job security)、就业保障(employment security)、收入保障(income security)和确保劳动者工作-生活平衡的综合性保障(combination security or the work-life

balance)。<sup>[1]</sup>这种分类有助于分析对劳动者的保障怎样影响劳动力市场弹性及运行效率。但它所关注的主要是由就业制度对就业者提供的保障,对主要由社会保障制度提供的保障关注不够,特别是对社会保障制度对企业人工成本的影响以及对失业者再就业意愿的影响关注不够。劳动者保障机制是由就业制度和社会保障制度共同构成的,并且欧盟各国的社会保障制度和就业制度都较多地体现了保障劳动者的理念。除对失业者的保障以外,在其他方面二者所提供的保障是重叠的,因而客观上具有叠加效应。要判断一个国家对劳动者的保障是高还是低,是否提供了过度保障,必须将这两方面结合起来考虑。无论是对就业者的保障,还是对失业者的保障,相对于其他市场经济国家特别是发展水平相当的美国和日本,欧盟国家提供的保障不仅范围更广,水平也更高。在保障方式上,主要考虑帮助劳动者降低乃至消除风险的需求,对劳动力市场弹性需求考虑不够,存在保障方式不当问题;在保障水平上,超出了与市场机制良性互动的水平(至少在一些具体项目上是如此),存在保障水平过度问题。

## (一) 对就业者的过度保障

对就业者的保障涉及劳动关系的所有方面,可以归结为对雇佣关系的保障和对就业者利益的保障两部分。对雇佣关系的保障主要是通过规定解雇程序和确定社会补偿权等限制雇主解除劳动合同以保障就业,

作者:傅志明,山东工商学院公共管理学院教授,烟台 264005

维护劳动者的就业稳定。Ton Wilthagen and Martijn van Velzen 所说的四种保障中的工作保障、就业保障和综合性保障都属于这方面。欧盟国家对就业合同(定期合同和临时合同)的管制相对而言是比较多的。欧盟15国1998年合同平均管制指数为2.43,德国和法国分别高达3.1和2.8,而同期美国这一指数仅为0.20。对劳动合同的高度管制使得劳动力在部门和企业间自由流动的困难加大,企业无法根据生产需要及时调整劳动力投入,造成生产活动中严重的资源浪费或资源短缺。当然也有例外,如英国、爱尔兰、丹麦、荷兰四国管制水平甚至低于美国,这也正是这四国有良好劳动力市场表现的原因之一。<sup>[2]</sup> 就业者利益保障也就是 Ton Wilthagen 和 Martijn van Velzen 所说收入保障,主要是通过工人的集体劳动权利,在工作时间、工资形成机制等方面给予工人较大的权利,例如确定最大限度的劳动时间和加班时间、维持较高且差异较小的工资水平和有利于工人的工资增长机制等等。<sup>[3]</sup> 欧盟各国最低工资标准普遍较高,除英国外欧盟国家实际工资普遍高于美国等发达市场经济国家。例如在1990年,德国最低工资为平均工资的69%,比利时为61%,法国为61%,卢森堡为62%,希腊为70%,荷兰为72%<sup>[4]</sup>,而美国1950~1970年最低工资大概为平均工资的40~57%,1971年后低于47%,2003年则只有平均工资的37%。<sup>[5]</sup> 在工资形成机制方面,欧盟国家由于工会覆盖面广且高度密集,在集体谈判中处于强势地位,对包括工资决定等在内的企业决策约束太多,导致劳动力市场僵化。2002年,欧盟15国集体谈判覆盖率几乎都在80%以上(英国40%),奥地利更是高达99%,而美国仅为17%。欧盟国家的工资差异也较小,这可以从收入不平等指数间接得到反映:瑞典、芬兰该指数低于2,欧盟中情形较好的英国也只有3.5,而美国该指数30多年中持续上升,2004年约为4.7。<sup>[6]</sup>

社会保障也是保障就业者利益的制度安排。因为作为收入分配机制,社会保障特别是与就业挂钩的各种社会保障的主体是就业者,而雇主则是社会保障费用的主要负担者,社会保障费则是劳动力成本的重要组成部分。因此,社会保障水平越高,对就业者利益保障程度也越高。欧盟国家特别是北欧一些福利国家长期实行福利性社会保障制度,所体现的正是保障就业者利益的理念。除新加入的东欧国家外,欧盟各国社会保障支出占GDP的比重都很高。以2003~2006年为例,欧盟27个成员国社会保障支出占GDP的比重分别为27.2%、27.1%、27%和26.9%,其中法国、比利时、瑞典都超过30%。2005年有14个国家社会保障支出占GDP比重超过25%。<sup>[7]</sup> 且如此高额的社会保障支出主要靠企业缴纳的社会保障费和税收来支撑,从而导致企业非工资成本居高不下。2006年欧盟27国社会保障基金政府和企业分别负担了37.6%和38.2%,参保人仅负担20.6%,有18个国家参保人负担比例低于20%。<sup>[8]</sup> 这种重在保障就业

者的制度安排,导致欧盟各国企业非工资成本相当于直接工资的比重非常高,远远高于同是发达国家的美国和日本。以2002年为例,欧盟15国非工资成本相当于直接工资的比重达71.3%,且意大利、奥地利、比利时、法国、德国分别高达95%、93%、91%、91%和78%,远高于美国的39%和日本的67%。<sup>[9]</sup>

## (二) 对失业者的过度保障

总体上讲,欧盟国家长期采取的主要是被动的失业治理对策,即通过强化失业保障制度体系应对失业。在制度上偏重于使失业者得到较好的社会保障,以避免贫富差距过分悬殊。无论从失业救济的认定、失业救济金的慷慨程度、救济金发放的持续时间来看,还是政府为阻止工人有意逃避工作所采取的努力来看,欧盟国家的失业保险制度都比美国更为宽松。据经合组织2004年估算,英国失业救济水平为31%,法国高达83%,美国仅为17%;欧盟领取失业救济金的期限可持续3年以上,美国则只有26个星期。另据欧盟统计局资料显示,2005年欧盟15国低收入失业者重新就业的成本占收入的比重为78.31%,丹麦更是高达89%,而美国仅为71%。<sup>[10]</sup>

## 二、对劳动者过度保障的后果

欧盟国家偏重于保障劳动者的制度安排尽管在抑制市场机制固有的不确定性风险,促进社会公平方面非常成功,但也带来了一系列负面后果,严重削弱了劳动力市场的活力和运行效率,并进而导致失业率特别是长期失业率居高不下,成为经济社会发展的沉重负担,使欧盟主要国家陷入了“五高五低”(高福利开支、高成本、高国债、高税收和社保缴费、高失业率,低生产率、低竞争力、低盈利、低消费、低国内投资)的恶性循环。

## (一) 劳动力需求疲软

欧盟国家通过实施偏重于保障就业者和失业者的制度安排,不仅导致劳动力成本偏高,严重削弱了企业投资及雇佣员工的积极性,而且抑制了企业技术进步和劳动生产率的增长,导致经济增长乏力。二战后的数十年间,欧洲国家与美国的劳动生产率曾经不相上下,甚至还略胜一筹。但随着福利性社会保障制度的发展和劳动者保障制度的健全和完善,这种状况逐渐成为了历史。1980~1984年和1990~1994年间,英、法两国制造业人均增加值和单位劳动投入增加值都远低于美国和日本(如表1)。<sup>[11]</sup> 1990~1995年欧盟劳动生产率增长为2%,1995~2001年下降至1.3%,而美国同期则增至2.5%。<sup>[12]</sup> 2004年欧洲每个员工每小时的产出比美国约低20%,美国劳动生产率增长3.3%,几乎是法国和德国的两倍,也大大高于英国。<sup>[13]</sup> 高人工成本与低劳动生产率,不仅在微观上直接抑制企业劳动力需求,而且在宏观上导致经济增长缓慢,劳动力需求长期疲软,事实上呈相对下降趋势。90年代中期到2005年,欧盟15国经济年均增长在2%左右徘徊,2005年仅为1.3%,而同期的美国平均高达3.65%。<sup>[14]</sup>

表1 制造业劳动生产率比较(汇率计算)

国家	人均增加值(美元/年, 用各年平均汇率计算)		单位劳动投入增加值(美元/美元)	
	1980-1984	1990-1994	1980-1984	1990-1994
美国	47276	81353	2.5	2.5
日本	34456	92582	2.8	2.3
法国	25945	55037	1.6	1.8
英国	24716	55060	2.2	2.1

资料来源: 张金昌, 中国的劳动生产率: 是高还是低? ——兼论劳动生产率的计算方法, 中国工业经济, 2004 (4): 34~40

## (二) 劳动力供给动力不足, 且与需求变化脱节

对就业者的过度保障削弱了工资对劳动力供给的价格效应, 提高了失业者再就业的机会成本, 使得劳动参与率普遍较低, 失业者再就业动力不足, 失业率特别是自愿失业率和长期失业率明显偏高。2004年欧盟15国长期失业人口占总失业人口比率高达42.5%, 失业时间超过1年的占总数的49%, 其中核心大国如德国、法国、意大利分别为56.3%、40.4%、49.2%, 而同期美

表2 1997年以来欧盟25个成员国的总和就业率的变化情况

%	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
总和就业率	60.7	61.2	61.8	62.2	62.6	62.4	62.6	63.0	63.5	64.5	65.4
女性工人	51.4	52.0	53.0	53.7	54.3	54.4	54.9	55.6	56.3	57.3	58.3
老年工人	35.7	35.8	36.2	36.6	37.5	38.7	40.3	41.0	42.6	43.6	44.8

资料来源: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)

## (三) 劳动力市场缺乏弹性

按照阿特金森(J. Atkinson)的分类, 弹性可以划分为外部数量弹性(External Numerical Flexibility)、内部数量弹性(Internal Numerical Flexibility)、功能弹性(Functional Flexibility)以及工资弹性(Wage Flexibility)四类。外部数量弹性指的是雇用和解雇工人的难易程度, 以及使用固定期限合同的程度; 内部数量弹性是在既不新增工人也不解雇工人的前提下, 改变企业内部劳动供给的难易程度(如改变工作时间等); 功能弹性则是指改变工作组织的难易程度, 或改变工人及企业适应挑战的能力的难易程度(如岗位轮换等)。这三个方面弹性最终都表现在劳动力的流动性上。工资弹性是工资随经济状况调整的弹性, 体现企业通过工资调节劳动力供求的能力。<sup>[17]</sup> Dieter Brauning指出: “大范围的解雇保障会将额外固定成本强加于劳动要素(由一旦发生解雇所进行的高额补偿和在解雇过程中时间与成本的不确定性所导致), 从而对公司招聘员工的意愿造成一种负面影响。”<sup>[18]</sup> 欧盟国家过度保障劳动者的制度安排, 不仅使得劳动者在部门间、企业间流动难度加大, 而且给企业根据生产经营需要和市场供求状况调节劳动力需求和配置状况设置了诸多障碍, 导致劳动力市场分割严重, 不仅企业自主调节劳动力供求的能力大大削弱, 市场机制也缺乏弹性, 调节劳动力供求的能力严重不足。

国该比率仅为12.7%。与此同时, 这种偏重于保障劳动者的制度安排无疑还降低了对劳动者就业适应能力的需求, 导致人力资源开发投入不足, 特别是在适应以信息技术为代表的应用技术变革、产业结构调整以及经济全球化方面行动迟缓, 并使得欧盟国家的教育培训与美、日相比就业导向不明显, 导致受教育者特别是青年就业意愿偏低, 合格劳动力供给不足, 且与需求不相适应, 低技能劳动者、青年劳动者大量失业。2005年, 欧盟25国25岁以下青年失业率达18.6%(欧盟原15国为16.8%), 是平均失业率的近2倍多。而同期美国和日本青年失业率则为11.3%和8.7%。<sup>[15]</sup> 这些问题与日益严重的人口老龄化的影响相互叠加, 使得欧盟国家的劳动力供给问题更加复杂, 加剧了劳动力市场的结构失衡, 男性劳动力和青年劳动力供给短缺, 劳动力参与率和就业率主要靠女性劳动力和老年劳动力就业率上升来维持, 结构性失业问题也更加突出(如表2)。<sup>[16]</sup>

## (四) 失业率居高不下, 特别是长期失业率过高

自1992年欧盟15国形成到2005年, 年均失业率为7.48%, 同期日、美年均失业率分别只有3.99%和5.43%。2004年10个新成员国加入后总体失业率继续恶化, 2004和2005年欧盟25国的平均失业率达9.1%和8.8%, 主要大国失业率居高不下(如表3)<sup>[20]</sup>。新成员国中有一半失业率一直为两位数, 平均达10.3%, 比原15国高2.48个百分点<sup>[19]</sup>。Dieter Brauning指出: “长期的高失业率通常是被严格管制与分隔的劳动力市场的一个特征。”<sup>[21]</sup> Nickell, Nunziata and Ochel(2005)的一项代表性研究表明, 制度能够解释从1960年代到1990年代欧洲失业率增长的55%。在这些制度中失业救济金因素占39%, 劳动税收占26%, 工会权力占19%, 就业保障立法占16%。<sup>[22]</sup> Bassanini and Duval(2006)研究认为80年代以来二十多年非周期性失业变化的2/3由政策与制度引起, 特别是长期高额的失业救济金、高税收和对产品市场的严格管制。<sup>[23]</sup> 1994年底欧洲理事会埃森会议通过的就业政策行动计划指出, 高失业率的原因一方面是由于经济增长缓慢, 成员国的精力过多放在实现经济货币联盟的准备上面, 普遍紧缩公共开支; 另一方面是产业结构变化和劳动力市场结构失衡, 制度僵化, 尤其是过高过松的失业救济金发放, 使得再就业动力不足, 长期失业率过高。<sup>[24]</sup>

表3 欧盟15国的失业率及其变化

2000-2004年平均 失业率(百分比)		从1980-1984年到2000-2004 年平均失业率的变化(百分点)	
荷兰	3.1	爱尔兰	-7.6
爱尔兰	4.3	荷兰	-4.6
瑞典	4.6	英国	-4.2
丹麦	4.9	葡萄牙	-3.0
英国	5.1	丹麦	-2.5
奥地利	5.2	比利时	-2.0
葡萄牙	5.2	西班牙	-1.3
比利时	7.3	法国	1.2
德国	8.2	瑞典	1.8
芬兰	9.2	德国	2.3
意大利	9.3	意大利	2.3
法国	9.4	奥地利	2.6
希腊	11.0	芬兰	4.0
西班牙	11.1	希腊	5.3

数据来源: OECD Economic Outlook(2006)。

### 三、弹性保障: 欧盟国家劳动者保障改革

#### (一) 改革的总体思路

失业率长期居高不下,特别是1991年至1994年欧盟15国的失业人数突飞猛进,超过了450万,最高时接近1740万人(如图1),促使欧盟认真思考劳动力市场与就业政策问题。从1997年的“阿姆斯特丹条约”(Treaty of Amsterdam)特别是“卢森堡进程”(Luxembourg Process)、2000年3月通过的欧盟十年经济发展规划即“里斯本战略”(Lisbon Strategy),再到2005年7月欧洲理事会(European Council)颁布的“增长与就业综合指导计划(2005~2008)”,劳动力市场与就业政策开始从欧盟政策的边缘地带向核心区域发展。<sup>[25]</sup>

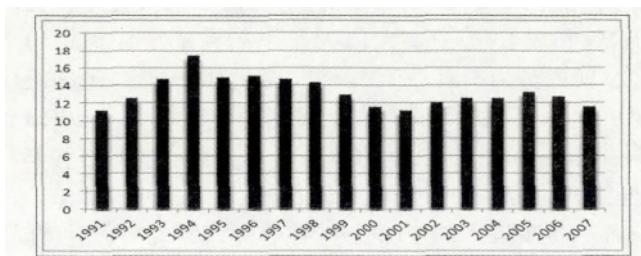


图1 欧盟15国失业人数变化(百万)

资料来源: 欧盟统计局

但在2005年以前,改革的内容都仅限于就业政策,没有涉及就业制度对劳动者的保障问题,更没有涉及社会保障制度。如2000年的“里斯本战略”(newed Lisbon Strategy)把实现“充分就业”(Full employment)作为就业战略的核心,计划在中长期内创造3000万个就业机会,2010年就业率达到70%(1999年为62%)(如表4),并通过了刺激就业的四方面政策:增强就业能力和减小技能差距;将终身学习作为社会基本要素;增加服务业就业率;减少性别歧视,为社会各方提供平等机会。四个方面都属于促进就业的措施,是单纯的

就业政策。

表4 2000年里斯本战略确定欧盟就业率长期目标(%)

	2000	2005	2010
就业率	63	67	70
女性就业率	54	57	60
老年就业率	38	-	50

2005年制订的“增长与就业综合指导计划(2005~2008)”则明确提出了改革劳动者保障制度,增强劳动力市场弹性的问题,包括八项就业指导方针(第17~24条)确立了欧盟劳动力市场和就业领域的核心政策要点:(1)执行旨在实现充分就业、提高工作质量与效率并加强社会与地域凝聚力的就业政策;(2)促进工作“生命周期法”(life-cycle approach);(3)确保包容性劳动力市场,增加工作吸引力,并为求职者(含弱势和失业人群在内)支付报酬;(4)改善劳动力供给与劳动力市场需求匹配状况;(5)提高弹性与就业保障,减少劳动力市场分割,适当重视社会合伙人;(6)确保有利于创造就业(employment-friendly)的劳动力成本提高及薪资决定机制(wage-setting mechanisms);(7)扩大并提高人力资本投资;(8)改造教育与培训体系以适应新的能力要求。此后在新里斯本战略(renewed Lisbon Strategy)中,欧洲理事会(European Council)广泛重申了这些指导方针,并特别强调在劳动力市场弹性和就业保障之间取得平衡并减少劳动力市场分割的方针,即所谓的“弹性保障(flexicurity)”,以求劳动力市场弹性和社会保障能够相互补充而不是相互排斥。<sup>[26]</sup>

总体来看,欧盟改革的思路是要用“弹性保障”代替过去偏重于保障而忽视劳动力市场运行效率的做法,将政策重心由对雇佣关系和劳动者个人的保障转变为提高工人的就业能力,促进企业与劳动者的相互适应,创造更加具有包容性——更少歧视、更多样化也更具有弹性的劳动力市场(包括更有弹性的企业内部劳动力市场和外部劳动力市场),推动企业对日益加快的技术进步和经济结构转变做出适当反应,以实现充分就业、提高工作质量与效率并加强社会与地区凝聚力三大目标。<sup>[27]</sup>

#### (二) 丹麦模式与弹性保障

欧盟提倡的“弹性保障(flexicurity)”是对丹麦劳动力市场战略的总结。丹麦执政的社会民主党为了解决高失业问题,于1993年开始进行旨在建立灵活而有保障的劳动力市场改革,努力把适应全球化的富有弹性的劳动力市场环境与基于社会稳定的福利体制结合在一起,取得了显著成效。从1993年到2003年,丹麦劳动力市场经历了就业率的快速增长和失业率的显著下降,失业率从1993年的12%以上降低到2001年的5%左右,同时还实现了公共预算的盈余,国民经济与社会保障可持续发展能力同时得到了增强,为其他国家改革提供了成功范例。<sup>[28]</sup>



丹麦的弹性保障被称为丹麦模式,包含三个核心要素即所谓的“金三角”(Golden Triangle)(如图2):富有弹性的劳动力市场、广泛而严密的福利网络、积极的劳动力市场政策。丹麦法律对就业的保护不太严格,雇主雇佣与解雇所需的告知时间也比较短,劳动力市场体系的弹性比加拿大、爱尔兰、英国甚至美国都高。丹麦又属于福利国家,为其居民提供的社会保障不仅覆盖面广泛,保障水平也很高。失业者在承诺寻找工作并具备获取技能的意愿等条件下,领取的失业救济金高达上年总收益的90%(上限为1950欧元/月),并且从失业第一天起就可以领取,最长期限为4年,从而消除了高流动性给劳动者带来的不利影响。丹麦政府还采取了一系列促进就业的政策,如公共就业服务机构组织的一种有规模的集会,为求职者在广阔范围内提供支持,而劳动力的技术发展被视作政府、社会合伙人和劳工共同的重要任务。<sup>[29]</sup>

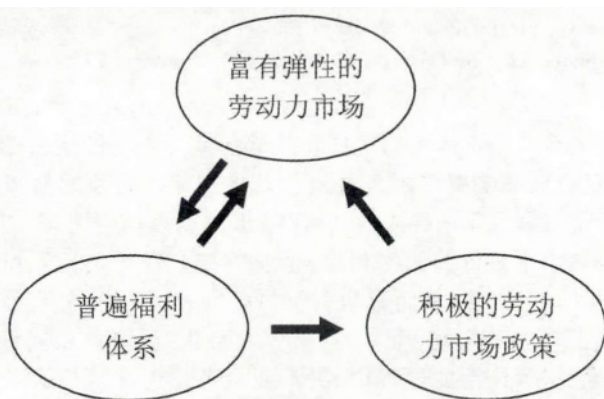


图2 丹麦弹性保障模式“金三角”

资料来源:Ministry of Labour,2000,appendix 5.1.

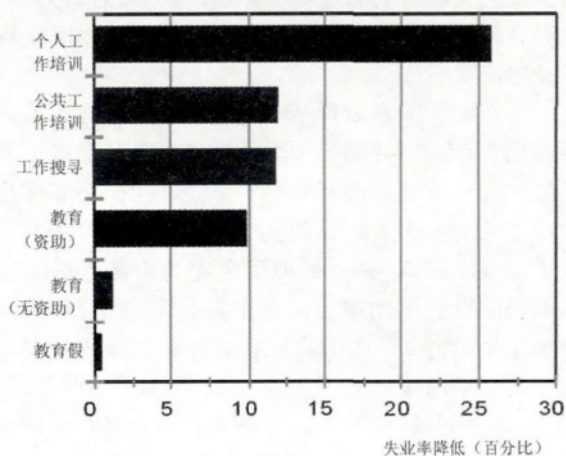


图3 1996~1998年参加就业促进项目平均失业率降低比率

资料来源:Ministry of Labour,2000,appendix 5.1.

丹麦模式的成功之处在于,将以高工作流动性(job mobility)为表征的弹性劳动力市场、社会保障(包括一般保障和失业保障)和积极的劳动力市场政策有机结合在一起,从而增强了经济适应环境变化不断进行自我调整的能力。改革的根本点在于改变了保障理念,

由过去致力于消除劳动力市场机制给劳动者带来的风险,转变为增强劳动者适应和抵御风险的能力。所以真正的改革集中在增强劳动力市场的弹性和实施积极的劳动力市场政策两方面,完善的福利体系则是早已有之。改革的对象主要是对劳动者的保障方式:一方面通过降低对劳动者的工作保障和就业保障,提高工作的流动性,以增强劳动力市场的弹性特别是数量弹性和功能弹性。在丹麦,劳动者在不同工作之间流动的比率以及工作创造(job creation)与破坏(job destruction)的比例都惊人地高,就业平均持续时间则比较短(如图3)。另一方面则通过实施积极的劳动力市场政策,提高劳动者适应劳动力市场变化,重新就业的意愿与能力,缩短工作转换的时间,从而降低了失业率。与此同时,丹麦继续维持了广泛而严密的社会保障体系,向失业者提供了比其他国家都更加丰厚的失业救济金。<sup>[30]</sup>

欧盟在丹麦模式的基础上制订了八项“弹性保障”通用原则,并于2007年12月得到欧洲理事会核准。八项原则强调劳动者保障应围绕弹性与可信契约安排、广泛的终身学习策略、有效而积极的劳动力市场政策与可持续的社会保障体系的结合点进行考虑,并致力于协助解决劳动力市场分割问题。最主要的是要为全体劳动者(包括就业者和失业者)而努力,促进男性和女性获得相同的就业质量,并为家庭生活与工作的协调提供途径。同时还强调企业内部的“弹性保障”与外部的“弹性保障”同等重要,“弹性保障”的成本和收益应当在企业、公共预算与个人之间公平分配。<sup>[31]</sup>继丹麦之后,奥地利、瑞典、芬兰和荷兰等国家很快也进行了类似改革,逐步形成了具有自己特色的“弹性保障”体系。Ton Wilthagen和Martijn van Velzen从实施层次、执行者、法令形式、制度特征和弹性、保障类型选择五个方面进行了比较(如表5),发现各国的“弹性保障”不仅与丹麦模式不尽相同,各国之间也有差异,但弹性的类型都集中在企业内部的数量弹性和功能弹性,说明这些国家都致力于提高企业用人的灵活性,增强企业活力。<sup>[32]</sup>

#### 四、对我国的启示

有学者指出,随着刘易斯转折点的到来,地方政府受到的提供公共服务的激励将“越来越接近刘易斯转折点之前对待招商引资的程度”,我国将进入一个社会保护(Social Protection)迅速发展的时期。<sup>[33]</sup>本文讨论的劳动者保障(Labourer Security)则是构成社会保护体系的主体性内容。很显然,在这一阶段到来之际,认真思考劳动者保障高度发达的欧盟各国的经验教训,用以指导我国的劳动者保障体系的建设,无疑具有特别重要的意义。

欧盟劳动者保障的变迁对于我国劳动者保障体系特别是社会保障体系的建设,至少有以下五点启示:

表5 欧盟五国的弹性保障模式

国家	层次	执行者	法令形式	特征	弹性与保障类型
意大利	行业	行业中的社会伙伴	集体谈判	企业代表达成“联合管制自由职业者”的协议,来增强对此行业人群的保障和接受培训的权利。此协议导致了更深远的对于这类劳动者的管制,并减少了他们作为终身雇用劳动者的代替者的使用。	功能弹性; 就业保障
西班牙	国家	政府、工会以及雇主组织	1994 - 2001年间的各种社会协议	双边及三边会谈,有时仅包含政府及一边社会伙伴的参与,使得一系列致力于提高西班牙兼职工作者地位的法令得以颁布和实施。	内部数量弹性; 就业保障
德国	企业	社会伙伴	集体谈判	工会与戴姆勒克萊斯勒和西门子公司达成协议,以延长工作时间为条件来停止对于工人的解雇。	内部数量弹性; 工作保障
芬兰	国家	工会和雇主组织	修改 1996年工作时间法案的建议	“工作时间银行”: 加班时间和节假日工作时间能够以放假时间和额外收入的形式自由存取。此模式建立在扩大地区劳动力市场以及自我雇用的服务上。	内部数量弹性; 综合保障
奥地利	国家	政府	法律	兼职工作退休方案: 允许 50 岁以上(含 50 岁)女性工作者和 55 岁以上(含 55 岁)男性工作者在保持原收入的前提下减少 40% - 60% 的工作时间。	内部数量弹性/工资弹性; 工作保障/收入保障

资料来源: T. W. ilthagen and M. Velzen, “The Road towards Adaptability, Flexibility and Security”, Paper prepared for the European Commission / DG Employment Thematic Review Seminar on “Increasing Adaptability for Workers and Enterprises”, Brussels, 21 September 2004.

1. 通过一定的制度安排对劳动者提供保障不仅有助于预防和抵御市场机制固有的不确定性风险,也可能损害劳动力市场机制的有效性,并进而损害保障体系本身。因此,必须把向劳动者提供保障与保持劳动力市场的有效性结合起来考虑,并努力在竞争性的劳动力市场和有效的劳动者保障之间求得平衡,使二者保持良性互动。

2. 劳动力市场的有效性要求它必须具有足够的弹性,要求一定水平的工作流动性,因而必定会给劳动者带来风险。欧盟的经验证明,以消除劳动者面临的风险为目的的保障理念、政策和做法会削弱劳动力市场的弹性,因而是不可取的。正确的选择应当是将积极的劳动力市场政策与广泛而严密的社会保障体系结合起来,通过提高劳动者重新就业的意愿与能力,提高劳动者对劳动力市场变化的适应性,缩短工作转换及再就业的时间,增强劳动者抵御风险的能力。同时在保障方式上要慎重选择,特别是对那些可能损害企业组织弹性(包括功能弹性、内外部数量弹性和收入弹性)的保障方式,要慎之又慎。

3. 对劳动者的保障包含就业政策和社会保障体系两方面,二者的作用具有叠加效应,容易导致保障过度,抑制企业劳动力需求,降低劳动者的就业与再就业意愿。这不仅会从供给和需求两方面损害劳动力市场的运行效率,而且还可能导致政府财政负担过重,从宏观上损害社会经济可持续发展的能力。因此,在构建劳动者保障体系的过程中,必须统筹协调就业政策和社会保障体系,将对劳动者的保障控制在适度水平。

4. 作为劳动者保障体系重要组成部分的社会保障体系,与劳动力市场体系是紧密相关的。社会保障的水平和方式都会直接影响劳动力市场体系的有效性,

影响企业内部劳动力市场和外部劳动力市场的运行效率,进而影响整个国民经济运行的效率。特别是随着经济发展水平的提高,社会保障水平也会相应提高,与发展水平更低的国家相比,企业的社会保障负担不可避免地会加重,从而影响企业的竞争力,一个更加有效的劳动力市场就显得特别重要。因此,在构建和完善社会保障体系的过程中,决不能只考虑怎样为广大劳动者提供更好的保障,忽视保障方式与水平可能对劳动力市场会产生怎样的影响,应当明确社会保障机制与劳动力市场机制的边界,兼顾公平与效率,形成两种机制良性互动的局面,共同促进经济发展和民生保障持续提高。

5. 欧盟各国劳动者保障出现的问题及改革实践告诉我们,劳动者保障过度与否不仅体现在宏观上是否与国民经济发展水平相适应(通常以社会保障支出占GDP的百分比来表示),而且体现在微观上是否导致企业人工成本过高,是否损害了企业的市场竞争力特别是参与国际竞争的能力。在全球化条件下,后者具有更加重要的意义。因为全球化意味着企业不仅要与同等发展水平国家的企业竞争,而且要在更加广泛的范围内与更低发展水平国家的企业竞争。微观上如果企业保障负担过重,缺乏市场竞争力,长期来看必然会导致宏观上国民经济对社会保障的承受能力不足。相反,如果微观上企业保障负担适度,市场竞争力强,则可以支撑相对较重的宏观保障负担。这是我们在确定社会保障适度水平时应当特别引起注意的。①

#### [参考文献]

[1] [32] Ton Wilthagen and Martijn van Velzen, The Road

- towards Adaptability , Flexibility and Security ,Paper prepared for the European Commission /DG Employment. Thematic Review Seminar on “Increasing Adaptability for Workers and Enterprises” , Brussels , 21 September 2004.
- [2] [6] [9] [10] [14] [15] 丁纯. 欧盟劳动力市场的困境、成因与改革[J]. 国际经济评论 2006( 6) .
- [3] 若·科特尼埃尔. 欧洲的就业灵活保障机制与劳动的非正规化[J]. 国外理论动态,毛禹权译,2010( 1) .
- [4] 胡姗姗. 最低工资研究,吉林大学硕士学位论文 2007.
- [5] 苏志,单伯军. 美国最低工资标准制度[J]. 国际技术经济研究 2005 ( 4) .
- [7] 杨继瑞,袁春晓. 欧盟就业政策及其对我国再就业政策的启示[J]. 四川大学学报( 哲社版),2000( 1) .
- [8] [23] 关信平. 当代欧洲贫困问题及欧盟的反贫困政策研究[EB/OL]. 中国政府门户网站 www. gov. cn , 2015 - 12 - 31.
- [11] 张金昌. 中国的劳动生产率: 是高还是低? [J]. 中国工业经济 2004( 4) .
- [12] 姚立. 欧盟国家劳动生产率每况愈下[EB/OL]. 人民网 2002 - 05 - 14.
- [13] 郭纪. 生产率: 欧美差距在哪? [EB/OL]. 金融时报 2004 - 08 - 14.
- [16] [20] OECD Economic Outlook( 2006) .
- [17] J. Atkinson. Flexibility: Planning for an uncertain future. *Manpower Policy and Practice* 1985( 1) .
- [18] [21] [25] [26] [27] [31] Dieter Brauningner 欧盟劳动力市场政策——“分权”与“集权”之间难以拿捏的平衡[J]. 国研网编译自《德意志银行研究报告》2008 - 05 - 21.
- [19] 廉晓洁,付鸿雁. 欧盟“灵活安全型”劳动力市场政策的形成过程研究[J]. 经济论坛 2010( 1) .
- [22] Stephen Nickell ,Luca Nunziata and Wolfgang Ochel , Unemployment in the Oecd Since the 1960s. What Do We Know? *The Economic Journal* ,2005( January) .
- [23] Andrea Bassanini and Romain Duva , Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions ,Oecd Social ,Employment And Migration Working Papers ,http: //www. oecd. org/els/workingpapers.
- [24] 杨雪. 欧盟共同就业策略的形成及其对中、日、韩劳动力合作的启示[J]. 东北亚论坛 2003( 7) .
- [28] 杨伟国,唐穗. 欧洲灵活保障模式: 起源、实践与绩效[J]. 欧洲研究 2008( 3) .
- [29] [30] Per Kongsh J Madsen ,The Danish Model of ‘Flexicurity – A Paradise with some Snakes ,Conference on the Future of Work and Social Protection , Brussels ,May 16 2002.
- [33] 蔡昉,刘易斯转折点与公共政策方向的转变——关于中国社会保护的若干特征性事实[J]. 中国社会科学 2010( 6) .
- (责任编辑 陈 飞)

### From Excessive to Flexible : The Changes and Enlightenment of EU Workers Security System

Fu Zhiming

**[Abstract]** Although the workers security system in the EU is sure to be the most perfect in the world ,there still exist such problems as over - generous benefits and inappropriate protection methods. The system ,having lowered the risk and loss faced by workers on the labor market ,has weakened the role and effectiveness of the labor market as a risk adjustment mechanism ,which resulted in the sluggish economic growth and high unemployment rate ,in particular ,the long - term unemployment rate. To solve these problems ,the EU countries ,having drawn experience from Denmark ,gradually established a new flexible security system after a lot of research and study. Now ,China is working hard to improve and perfect her labor security system. To avoid flaws in the design of her own security system ,the EU’s experience and lessons may be of significant reference value.

**[Keywords]** employment protection ,excessive social security ,flexible security ,labor market reform

**[Author]** Fu Zhiming is Professor at School of Public Management ,Shandong Institute of Business and Technology. Yantai 264005