

灵活性与安全性的两难抉择 ——OECD 国家就业保护制度改革及其启示

方 浩^{1 2}

(1. 浙江外国语学院 社会科学教学部, 浙江 杭州 310012;

2. 浙江大学 经济学院, 浙江 杭州 310027)

摘 要: 文章主要回顾和分析了经济合作与发展组织 (OECD) 国家就业保护制度的建立及改革的历史进程。通过对这些国家在解决劳动力市场僵化问题过程中围绕灵活性与稳定性的平衡对就业保护体系的各项改革分析, 以及以提高劳动力市场灵活性为目标的政策研究, 总结其得失成败, 有助于我们认识劳动力市场制度建设良好意愿与真实效果之间的冲突, 为我国的劳动立法和劳动力市场制度建设提供借鉴。

关键词: 就业保护; 劳动力市场; 灵活性; 安全性

中图分类号: F241.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2013) 01-0083-09

The Dilemma between Flexibility and Security: Employment Protection Reform of OECD Countries and Its Implications

FANG Hao^{1 2}

(1. Department of Social Sciences, Zhejiang International Studies University, Hangzhou 310012, China; 2. College of Economics, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

Abstract: This paper reviews and analyzes the historical process of the employment protection institution reform of the OECD countries. The reform aims at solving the rigidity problem of the labor market and balances the flexibility and stability. It also studies their policy aims to improve labor market flexibility. Their experience will help us to recognize the conflict between good intentions and the real effects in the labor market institution construction, and provide reference for our country's labor legislation and labor market institutions construction.

Keywords: employment protection; labor market; flexibility; security

收稿日期: 2012-07-05; 修订日期: 2012-09-18

基金项目: 浙江外国语学院校级科研项目“我国劳动力市场灵活性与稳定性问题研究: 就业保护的视角”(2012N16); 浙江省教育厅科研项目(Y201225870)。

作者简介: 方浩(1982-), 安徽旌德人, 浙江外国语学院讲师, 浙江大学经济学院博士研究生。研究方向: 劳动经济学。

20 世纪 70 年代以来，美欧等国以及部分福利国家为了解决劳动力市场的“僵化症”问题，提高劳动力市场的配置效率，开始从不同的方面推进劳动力市场的改革。总体而言，这些改革都以放松劳动力市场管制为目标，力图在保障就业的同时，增加就业的灵活性，提高劳动力市场的配置效率，提高经济竞争力。二战后形成的就业保护制度逐步成为阻碍劳动力流动、抑制企业职位创造、威胁外商投资的制度体系。为此，各个国家大力降低就业保护程度，缩减失业保险金，加大积极劳动力市场政策支出，形成了各具特色、效果不一的就业制度体系。回顾欧美发达国家劳动力市场建设、改革的历程，总结得失成败，有助于我们认识劳动力市场制度建设良好意愿与真实效果之间的冲突，为我国的劳动立法和劳动力市场制度建设提供借鉴。

一、就业保护制度的建立

就业保护法（简称 EPL）的部分内容在二战之前就已经在欧美一些国家出现，如德国规定了解雇通知时间，美国有关于劳资谈判的立法，西班牙和葡萄牙则突出了国家对劳资关系的监管力度。但是，当今普遍而又持久的就业保护制度则是在 20 世纪 50 ~ 70 年代建立的^[1]。该制度的建立主要有如下原因。

第一，工人力量的壮大。二战后，欧洲损失了数千万人口，大量民众离开了家园。随着战后经济重建的大规模展开，劳动力供给短缺开始显现。与此同时，劳动者们的阶级意识和利益诉求也急剧高涨。经济和政治的双重影响从微观和宏观层面提高了工人阶级的谈判力量。从政治层面，可以通过选举、立法、游行、罢工等方式，将保护工人权益纳入国家政治层面，成为国家的法律、政策，保护工作的稳定性，提高工人的待遇。在企业内部，由于劳动力的短缺，增强了工人的话语权。维护稳定的劳资关系，保护劳动者的利益成为欧洲各国经济政策中最主要的议题。

第二，避免新的大战。20 世纪两次惨烈的战争改变了人类历史的进程，对世界各国的政治、经济、文化、社会思潮等各个方面带来了全方位的冲击。欧美各国审视其国内原因，认为大规模的失业将带来社会的动荡，因而保障民众的生活成为各国政府的首要任务。1948 年，英国首先宣布将英国建立成为“福利国家”，开创了欧洲国家发展的新路径，成为各国学习、借鉴的蓝本。社会保障制度的建立完善有效地保护了劳动者失业、养老、医疗等各方面的生存需要，解决了劳动者的后顾之忧，保障了劳动者的基本生活需求。与此同时，拥有一个稳定的劳动力市场成为各国政府的追求，保护劳动者的就业权利，保障工人就业岗位的稳定性和安全性的制度建设开始实施。

第三，社会制度竞争的需要。社会主义思想家们一直将失业作为资本主义难以解决的顽疾，并且坚信人口相对过剩、经济危机等问题将最终导致资本主义制度的失败。作为资本主义制度的对抗性、替代性制度，社会主义采用了计划经济，从而最大限度保证民众就业和消灭失业现象，不仅如此，其全面的社会保护网络也领先于资本主义世界。社会主义制度的优越性，在当时对资本主义世界带来了巨大震撼。能否解决失业，最大可能地降低失业人口，也成为 20 世纪两大社会制度之间竞争的一个重要方面。为此，西方诸国从理论、政策、制度、实践等各个方面力图回答和解决失业问题。理论层面，萨缪尔森、索洛等新古典综合学派学者证明了通货膨胀与失业率之间的反向关系。根据该理论，只要政府和民众可忍受通货膨胀上升的代价，则可获得失业人口减少的收益，因而失业率成为可调控的经济指标。政策和制度层面，欧美等国政府相继推行充分就业的宏观经济政策，降低失业率，降低民众失业的可能，维护经济社会的稳定；与此同时则从微观领域（企业层面、产业层面）协调劳资关系，强调劳资双方的协调和合作，提倡利益的分享，减少利益的冲突，降低社会的对抗。福利国家的兴起，成功降低了社会主义制度的吸引力，也在很大程度上保障了资本主义世界的稳定。

20 世纪 50 ~ 70 年代，因科技革命、战后重建、市场统一等各方面宏观因素和劳资关系较为和谐等微观因素，西方各国迎来了发展的黄金时期，经济总量和人均总量快速增长。经济总量的增大，增加了劳资双方的经济利益，在一定程度上有助于解决劳资双方利益的分配，从而也为就业保护制度的建立和完善提供了经济基础。

二、改革的背景：欧洲的失业泥潭

20 世纪 70 年代初的石油危机，严重冲击了西欧经济迅猛的增长势头，物价居高不下，失业率逐步上升，工资难以调整，出口大幅下滑，“低增长、高失业、高通胀”的“滞涨”状态的出现，带来严重的社会经济问题，也打击了原有的经济信条，导致了凯恩斯经济理论的式微。欧盟国家 1960 ~ 1970 年 GDP 平均增长 4.9%，1971 ~ 1980 年下降为 3%，1981 ~ 1990 年下降为 2.4%，1991 ~ 2000 年仅为 2%；失业率则节节攀升，从 1970 ~ 1974 年的 2.6%，上升到 1975 ~ 1979 年的 4.8%，再上升到 1980 ~ 1984 年间的 8.1%，1985 ~ 1989 年则达到 9.4%，1991 ~ 1995 年突破 10%，1996 ~ 2001 年有所下降，为 9.4%，但因 2007 年以来的金融危机，失业率再次突破 10%^①。与欧洲诸国相较，虽然石油危机之初，美国经济也受到了巨大冲击，但其随后很快调整过来，失业率也很快恢复到危机之前。不仅如此，美国的电信、计算机、网络等高新技术产业的发展突飞猛进，创造了百万计的工作岗位，实现了就业奇迹。美、欧两种完全不同的就业局面，使得经济学家们开始思考。最终，经济体制方面的区别，劳动力市场结构的不同，成为解释这一问题的答案。因为严格的雇用和解雇条款，导致了欧洲各国劳动力市场无法准确体现价格机制的作用，扭曲了市场配置资源的效率。如表 1 所示，就业保护程度与经济增长、失业呈一定的相关性。正是因为就业保护制度对工人的就业结构、经济行为的影响甚大，严格的就业保护制度导致了劳动力市场制度的“僵化症”，成为西欧经济增长乏力、产业结构调整缓慢、就业岗位增加不足的最主要原因，所以劳动力市场改革被提上了日程。

表 1 主要发达国家经济增长率、失业率及劳动力市场管制指数情况

国家	经济增长率					失业率				劳动力市场管制指数			
	1975	1980	1985	1990	2000	1980	1985	1990	2000	1975	1980	1985	1990
澳大利亚	1.8	2.5	4.2	2.5	1.8	-	3.6	3.2	4.7	4.8	4.6	4.6	4.6
比利时	-1.3	4.5	1.7	3.1	3.7	-	11.3	7.3	6.6	3.4	3.5	3.5	3.6
加拿大	1.8	2.2	4.8	0.2	5.2	7.5	10.6	8.1	6.8	7.2	7.3	7.2	7.1
美国	-0.2	-0.2	4.1	1.9	3.7	7.1	7.2	5.6	4.0	7.8	7.7	7.7	7.7
英国	-0.6	-2.1	3.6	0.8	3.9	-	11.5	7.0	5.6	6.8	6.7	6.8	7.2
瑞士	-7.3	4.6	3.5	3.8	3.6	-	-	2.1	2.7	5.3	5.0	4.8	5.5
瑞典	2.6	1.7	2.2	1.0	4.4	2.2	3.1	1.8	5.8	4.2	4.1	4.0	4.0
西班牙	0.5	2.2	2.3	3.8	5.0	11.1	21.0	16.0	13.9	3.8	3.6	3.4	3.7
葡萄牙	-4.3	4.6	2.8	4.0	3.9	6.7	8.6	4.7	3.9	3.9	3.8	3.5	3.1
挪威	5.0	4.5	5.4	1.9	3.3	1.6	2.6	5.3	3.4	4.1	3.5	3.2	3.6
荷兰	0.1	2.2	2.3	4.2	3.9	-	13.1	7.4	3.0	2.6	3.0	2.6	2.8
卢森堡	-6.6	0.8	2.8	5.3	8.4	-	3.0	1.6	2.3	-	-	-	6.5
日本	3.1	2.8	5.1	5.2	2.9	2.0	2.6	2.1	4.8	7.9	8.0	8.1	7.2
意大利	-2.1	3.4	2.8	2.1	3.7	7.6	9.4	9.8	10.8	3.8	4.1	4.1	4.2
德国	-0.9	1.4	2.3	5.3	3.2	-	-	-	7.9	3.3	3.3	3.3	3.5
法国	-1.0	1.7	1.7	2.6	3.9	6.1	10.3	9.4	10.2	4.0	3.9	3.8	3.8
芬兰	1.8	4.8	3.3	0.1	5.1	4.7	5.1	3.1	9.7	4.1	4.1	3.8	3.7
丹麦	-1.2	-0.4	4.0	1.5	3.5	-	7.8	8.3	4.5	4.0	3.5	3.5	4.7

资料来源：经济增长率和失业率来自世界发展指标，详见 <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=1&id=4>。劳动力市场管制指数来自弗雷泽研究所发布的世界经济自由度指数，详见 Gwartney, James. Economic Freedom of the World: 2010 Annual Report [R]. Fraser Institute, 2009.

虽然各个国家对劳动力市场进行了不同程度的改革，但改革是利益的调整，直接关系到劳动者的切身利益。因而就业保护制度改革的幅度、范围直接受到各方利益的影响，成为各方利益平衡的结果，从而产生了一种既无法实现效率又保证不了稳定的后果。加之经济自由化、资本全球化、产业结构转型升级等国际经济形势的变化，使得劳动力市场的改革成效难以达到预期，“无就业的增长”的

① 数据来源：沈琴琴，杨伟国. 全球视野下的劳动力市场政策 [M]. 北京：中国劳动社会保障出版社，2008：14 - 15。

经济模式加大了创造就业的难度。各个国家改革效果的不同，引起了经济学家对就业保护体系改革方式的兴趣，并开始比较各国的改革效果，如丹麦、荷兰的低就业保护体系与西班牙、葡萄牙的高就业保护体系这两种完全不同的制度设计对就业形势的影响及其改革方案。21 世纪以来，部分 OECD 国家就业保护与经济增长、失业率、就业率等经济绩效指标之间有较大关系。相对来说，就业保护程度中等的国家，经济增长率最高，而就业保护程度较低或严格的国家，经济增长较慢；就业保护越严格，则失业率越高，二者呈正相关关系；就业保护对青年失业率的影响较为复杂，但总体上是加剧了青年的失业；就业保护对就业率的影响很显著，就业保护程度越高，则兼职就业率越低。

就业保护是劳动力市场制度的重要组成部分，其与最低工资、工会、积极劳动力市场政策、社会保障等共同构成了劳动力市场的制度结构。这些制度之间的预期作用相互抵消，从而对不同群体的就业行为影响不一。如表 2 所示，从就业保护指数来看，土耳其、葡萄牙、墨西哥、法国等国最为严格，美国、英国、加拿大最为宽松；从工会密度来看，瑞典、芬兰、丹麦、挪威等北欧国家最高，土耳其、英国、法国等国最低；从社会保护程度来看，比利时、丹麦、西班牙等国最高，土耳其、美国、英国等国最低；从积极劳动力市场政策来看，丹麦、荷兰、比利时最高，墨西哥、美国、韩国等国最低；从失业率来看，斯洛伐克、土耳其、波兰等国情况最严峻，墨西哥、荷兰、丹麦等国最低。

表 2 OECD 国家劳动力市场表现

国家	就业保护指数	工会密度	政府干预指数	社会保护指数	经济增长率	失业率	青年失业率	就业率	兼职就业率
澳大利亚	1.16	18.76	0.3	0.5	3.2	4.5	9.4	72.7	23.8
奥地利	1.93	30.00	0.7	1.0	3.1	4.4	8.6	71.2	17.3
比利时	2.18	52.96	1.2	3.2	2.1	7.6	19.1	61.8	18.4
加拿大	0.75	27.38	0.3	0.6	1.8	6.2	11.5	73.3	18.3
捷克	2.00	18.01	0.2	0.6	5.1	5.7	12.7	66.0	3.4
丹麦	1.50	68.72	1.4	2.3	1.3	3.7	7.7	77.5	17.7
芬兰	2.00	69.84	0.9	1.8	3.5	7.0	16.4	70.4	11.5
法国	3.05	7.64	0.9	1.5	1.6	8.1	19.6	64.3	13.1
德国	2.12	19.91	0.8	1.6	2.4	8.9	11.9	68.8	21.9
希腊	2.73	24.38	-	0.4	3.5	8.4	23.4	61.4	7.7
匈牙利	1.61	16.9	0.3	0.6	1.7	7.6	19.0	57.1	2.9
爱尔兰	1.11	32.67	0.7	0.9	2.5	5.1	10.7	68.6	20.0
意大利	1.84	33.39	0.5	0.5	0.7	6.6	21.0	58.6	15.4
日本	1.43	18.27	0.2	0.3	1.1	4.2	7.6	70.5	18.8
韩国	1.99	10.29	0.1	0.2	4.2	3.5	9.4	63.8	9.0
墨西哥	3.13	16.27	0	-	3.3	3.5	6.6	61.1	17.4
荷兰	2.04	19.53	1.1	1.4	3.1	3.7	7.0	74.2	35.8
新西兰	1.45	21.27	0.4	0.3	1.6	4.0	10.5	74.9	21.8
挪威	2.69	53.96	0.6	0.4	1.9	2.9	7.8	76.8	20.6
波兰	1.90	15.86	0.5	0.4	6.0	10.3	22.9	56.9	10.1
葡萄牙	3.36	20.71	0.6	1.1	1.3	8.2	16.4	68.0	9.6
斯洛伐克	1.37	18.83	0.3	0.3	8.3	11.3	21.8	60.8	2.6
西班牙	2.98	14.99	0.8	2.2	2.8	9.4	20.2	65.9	10.9
瑞典	2.12	71.41	1.1	0.9	2.4	6.5	19.7	75.4	14.1
瑞士	1.14	18.56	0.6	0.8	3.1	3.7	7.3	78.7	25.6
土耳其	3.72	6.64	-	0	4.1	10.7	19.8	44.7	8.1
英国	0.75	27.7	0.3	0.2	1.8	5.4	14.1	72.5	23.0
美国	0.21	11.65	0.1	0.3	1.5	5.1	11.3	71.6	12.6
OECD	1.95	18.02	0.5	-	2.1	6.0	12.4	66.3	15.4

数据来源：OECD 数据库（www.oecd.org/statistics/），数据为 2006～2008 年平均值。

注：社会保护指数 = 失业支出/GDP；政府干预指数 = 积极劳动力市场政策支出/GDP。

之所以会出现如上复杂的情况，主要在于这些政策、制度之间或为替代，或为互补的复杂关系。更为重要的是，这些政策、制度会影响劳动者的预期和行为，进而导致了与政策目标相左的效果。从理论上来说，就业保护制度和社会保障水平呈反向关系，一个国家就业保护越严格则社会保障水平越低，社会保障水平越高，则就业保护程度越宽松。原因在于二者都以保护劳动者的收入为目标，一个

Scatter plot showing the relationship between Social Protection (Y-axis) and Labor Protection (X-axis) for various countries. The Y-axis ranges from 0 to 3, and the X-axis ranges from 0 to 4. Countries are plotted as black dots with labels.

Country	Labor Protection (X)	Social Protection (Y)
比利时 (Belgium)	~1.8	~3.2
丹麦 (Denmark)	~1.2	~2.3
西班牙 (Spain)	~3.1	~2.2
芬兰 (Finland)	~2.1	~1.8
德国 (Germany)	~2.2	~1.6
法国 (France)	~3.1	~1.6
葡萄牙 (Portugal)	~3.6	~1.1
奥地利 (Austria)	~2.0	~0.9
爱尔兰 (Ireland)	~1.2	~0.9
瑞士 (Switzerland)	~1.1	~0.8
匈牙利 (Hungary)	~1.8	~0.8
捷克 (Czech Republic)	~2.1	~0.8
意大利 (Italy)	~2.0	~0.7
波兰 (Poland)	~2.3	~0.7
斯洛伐克 (Slovakia)	~1.8	~0.6
斯洛文尼亚 (Slovenia)	~1.5	~0.6
澳大利亚 (Australia)	~1.4	~0.6
加拿大 (Canada)	~0.8	~0.7
英国 (United Kingdom)	~0.8	~0.3
美国 (United States)	~0.3	~0.4
希腊 (Greece)	~2.8	~0.5
挪威 (Norway)	~2.7	~0.5
土耳其 (Turkey)	~3.8	~0.0

资料来源: 根据 OECD 数据库 ([www. oecd. org/ statistics/](http://www.oecd.org/statistics/)) 相关指标 2006 ~ 2008 年的平均值绘制。

路；瑞典在 1993 年放松了“先进后出”的裁员原则，但在 1997 年又恢复了该条款；德国在放松临时合同的要求时，加大了对固定合同工的保护；西班牙则在放松固定合同条件的同时，提高了对临时合同工的保护。圣保罗（Sanit-Paul）的研究表明，EPL 改革，不仅是一个经济学问题，更是政治经济学问题；就业保护的改革方式比改革目标更为重要，改革方式直接决定着改革目标的实现程度^[4]。从某种程度上而言，这与 20 世纪 80 年代以来社会主义国家的经济转型讨论形成了一定的呼应。

表 3 就业保护法案的改革

国家	年份	工种	收紧内容	放松内容
芬兰	1991	固定工		解雇提前通知程序延误的有效时间从 2 个月缩短为 1~2 个星期
	1996	固定工		雇佣年限低于 1 年的工人解雇提前通知时间从 2 个月缩短为 1 个月
法国	1985 和 1986	临时工		固定期合同的限制大幅度放宽
	1986	固定工		未经行政许可，不可因经济原因解雇的条款被废除
	1989	固定工	法律规定集体裁员需有“社会计划”相配套	
	1990	临时工	收紧了使用临时工和固定合同工的条件，降低了总工期的时间界限	
德国	1993	固定工	“社会计划”的内容由法律规定	
	1985	临时工		签订固定期合同可不说明任何客观原因
	20 世纪 90 年代	临时工		固定和临时合同的总工期和续约的数量逐步扩大
	1993	固定工	蓝领和白领工人的法定提前通知时间相同，这增加了任职 10 年以上工人的平均法定提前通知时间	
	1996	固定工		制定了免遭不公平解雇保护的就业门槛从 5 个全职雇员提高为 10 人的条款
	1999	固定工	制定了不公平解雇保护的就业门槛低于 5 个雇员的条款	
韩国	1998	固定工		法律许可了因“管理原因”导致的解雇，如冗员和经济调整
	1998	临时工		大幅度放松了临时工作条件
葡萄牙	1989 和 1991	固定工		放松了解雇限制和行政许可的集体解雇条款
西班牙	1984	临时工		固定期合同的限制大幅度放宽
	1994	临时工	收紧了使用固定期合同工的条件	
	1994	固定工		未经行政许可，不可因经济原因解雇的条款被废除，减少了因客观原因导致的集体裁员和行政许可时间
	1997	固定工		对不公平解雇的最大补偿额从每工作一年补偿 45 天工资，减少为 33 天工资
	1993	临时工		允许使用临时工
	1997	临时工		签订固定期合同可不说明任何客观原因，同时该合同雇佣员工不超过 5 人
	1997	临时工		放松了“后进先出”的解雇原则：在存在冗员的情况下，雇主可根据自己需要保留两个工人
瑞典	1993	固定工		
	1995 和 1997	固定工	“后进先出”原则再次使用，但通过集体谈判改变解雇次序的可能性增加	
英国	1985	固定工		申诉遭到不公平解雇的服务年限提高到 2 年
美国	1988	固定工	雇员超过 100 人的企业如果工厂倒闭或实施大规模裁员需提前 60 天通知	
比利时	20 世纪 90 年代初	临时工		签订固定期合同可不说明任何客观原因，固定和临时合同的总工期和续约的数量逐步扩大
意大利	1987	临时工		经过集体协商指定目标群体和就业份额，可更大范围的使用固定期合同工
	1997	临时工		法律承认试用期内劳动者可为临时工

资料来源：OECD. OECD Employment Outlook [R]. Paris, 1999.

如果说上述一些国家对就业保护法案的改革仅仅涉及部分条款的收紧或放松，而新西兰和奥地利的改革则深入到就业保护问题的实质。新西兰于 2000 年开始实施的《就业关系法》是一个分水岭，改变了以往的条款将鼓励集体谈判作为巩固就业关系正面措施的认识。该法律要求“真诚的”的谈判需建立在诚信准则基础上，这是处理争议的第一步。诚信准则意味着雇主在解雇一个雇员之前，需与工会或（和）雇员将问题公开，给出合理告知的原因以及合理的告知。但是《就业关系法》并没有明确宣布“合理的”的准确含义。此外，所有雇佣协定必须以浅显易懂的语言公布，如解决雇佣关系问题的程序，包括提前通知程序。《就业关系法》还制定了解雇的正规条件，限制使用固定期限合同等。且最终在法律层面限制了雇员的某些权利，为雇员获得持久合同而不是因某些原因获得固定期限合同提供了法律依据。不仅如此，新西兰还废除了集体合同条款，以降低工人的谈判能力。新西兰的改革在一定程度上降低了劳资双方谈判之间因实力带来的变数，增强了劳动力市场的灵活性，提高了劳资合作的可能，降低了工人以罢工、雇主以关闭企业来要挟对方的可能，减少了信息不对称带来的损失，稳定了劳资关系，为建立较为长远的、有效率的合同用工创造了机会，提供了法律依据。

2003 年，奥地利法律改革将遣散费条款纳入个人储蓄账户系统改革之中。之前的遣散费用给付依据单个的雇员与单个企业之间的雇佣时间。新的法律规定则将雇主和雇员作为整体来看，如果满足雇主终止劳动合同以及雇员在企业工作满三年两个条件，遣散费用在一定时期内必须支付到雇员的储蓄账户。超过三年任期补偿一个月工资，最多给付 25 个月的工资。从雇佣关系建立的第一天到终止日，雇主都必须将工资总额的 1.5377% 打入个人账户（由基金公司管理，投资于资本市场），一旦工作满三年被解雇，工人可选择从账户一次性提取遣散费或将其转入养老金。如果任期低于三年或雇员主动辞职则不能提取。这一离职津贴在雇员的工作生涯被积累和储蓄起来。从雇主的角度，新的体系在可能增加一般劳动成本的同时，降低了解雇的货币成本。从雇员的角度，可降低跳槽的成本，因为雇员无论何时或因何种原因换工作，离职津贴或遣散费均不会因雇员工作行为的改变而丧失，改变的仅仅是支取的方式和时间。根据新的系统，权利开始于工作的第一天，而不依赖于劳动合同终止的方式。奥地利的遣散费改革对劳资双方皆有利，既鼓励了劳方努力工作，获得更多的收入，也降低了资方的用工成本，减少了双方因就业岗位变动带来的争议。

总体而言，新西兰和奥地利的 EPL 改革，突破了以往围绕岗位存废的利益之争，以形成合作的劳资关系为目标，并且改变了以往围绕工资的短期利益之争，以保障工人的终身收入为重点。这些政策都有助于在提高效率的同时，兼顾劳资双方的利益。

四、改革的效果

劳动力市场改革是一个系统工程，就业保护法案的改革只能部分解决资源效率低下的问题，如果没有其他机制的配套改革相互推进，也无法产生预期效果^[5]。加之各国利益冲突、文化传统和执政理念的不同，改革路径也有较大的区别。其中，丹麦和荷兰的劳动力市场改革最为引人注目，两国提出的以“灵活安全性”（Flexicurity）为原则的制度架构的初步成功，为实现灵活性和安全性的互补关系提供了一种可能，也为其他国家的改革提供了借鉴。两国的“灵活安全性”就业政策代表了两种典型的灵活保障路径：丹麦的灵活保障就业政策是“正规就业灵活化”，而荷兰的灵活保障就业政策则是“灵活就业正规化”。

丹麦成功实现了将高度的劳动力市场动态性和相对较高的社会保护相结合的目标，从就业保护的角度来实现灵活性，用慷慨的失业保险实现社会保护，用积极的劳动力市场政策鼓励就业。丹麦“灵活安全性”模式是灵活性至上的央格鲁－撒克逊国家和实施严格就业保护的南欧国家之间的第三条道路。灵活的劳动力市场、慷慨的社会福利和积极的劳动力市场政策，有效平衡了各方的利益，实现了劳动力市场灵活性与安全性的统一，被世人称为“金三角”模式。通过这一模式，绝大多数的参加了失业保险的失业者，从失业的第一天开始可获得相当于以往就业时 90% 的保险金，最多可长

达 4 年，同时长达 3 年的鼓励就业政策开始帮助劳动者进行岗位培训，提供就业信息，以帮助劳动者再次开始工作。

荷兰 1999 年通过的《灵活就业与保障法》则是对 20 世纪 70 年代末以来劳动力市场改革政策、理念、措施的总结和总体设计，标志着荷兰灵活安全性政策体系的初步形成。改革之前，荷兰的劳动力市场呈二元结构的特征，一方面一级劳动力市场严格受到保护，另一方面次级劳动力市场缺乏基本保护，市场分割严重。因此，改革的核心是推进一级劳动力市场的灵活性，提高次级劳动力市场就业的稳定性（安全性），以实现二元劳动力市场向一元劳动力市场的转变，并通过灵活就业等多种方式提高就业率。

德国现行的劳动力市场体系是以 1969 年的《促进就业法》为基础，经过不断改革而形成的较为完整的体系。因为经济低迷、失业严重、福利陷阱等多方面的因素和德国特有的政治、文化背景，形成了德国局部、渐进的改革方式。2002 年开始的“哈茨改革”涉及德国劳动力市场的各个方面，包括四个各有侧重的“哈茨 I”到“哈茨 IV”的改革方案，力图经过 3 年时间，减少失业人口 200 万，新工作介绍周期从 33 周减少为 22 周，花费于失业者的资金从 400 亿欧元减少到 130 亿欧元。具体内容包括设立个人服务代理机构，为失业者提供就业优惠券；重新界定工作范围；鼓励灵活就业；改革公务就业服务机构；将失业金与社会保障接轨，剥离部分退出劳动力市场的劳动者。有学者认为，哈茨改革是德国政府对劳动力市场进行的一次方向正确但效果有限的调整，改革没有能够在社会福利水平与市场效率之间实现很好的平衡，改革只是在现有的政治框架下，在政治支持中迈出的一小步而已^[6]。朱玲则认为，德国一系列劳动力市场改革措施，在理论上，强调向有关社会主义市场经济制度的基本思想回归，将就业安全性与灵活性相结合；在政策设计中，对劳动和社会保障管理系统实行“去官僚化”改造，变革社会救助和失业保险条例，激励失业者灵活就业；同时，辅之以对人力资本的大规模公共投资，并以就业目标为导向，在职业培训和中介领域引入竞争机制。可以说在经济整体向好的形势下，德国改革取得了就业形式多样化和失业率下降的成果^[7]。

欧洲就业战略的核心或本质就是在保障基本就业权利的基础上从传统的就业抑制转向就业激励，从而使就业政策成为市场机制发挥作用的促进因素。欧洲就业战略的四大支柱可以从三个层面来理解，一是激励企业家精神，二是激活劳动力市场，三是推动就业权利平等，作为保护性就业政策强调人的基本权利在劳动力市场中的体现^[8]。泰勒 - 顾伯（Taylor-Gobby）、张然将战后欧洲就业政策分为三种理想类型，具体如表 4 所示^[9~10]。

表 4 三种就业政策范式

项目	以市场为中心的 就业政策	“第三条道路”的 就业政策	凯恩斯主义的 就业政策
问题	市场的阻碍因素； 劳动力市场僵化	结构性失业；福利制度的低效； 劳动力市场排斥	总需求不足；劳动力利 用不充分；市场失败
方法	增加激励机制； 市场力量不受管制	针对个人的政策； 激活措施	国家干预；需求管理； 收入再分配
目标	充分就业； 经济增长最大化	在开放的经济中，将灵活性和 安全性结合在一起	充分就业；去商品化； 更加平等的收入分配

这三种就业政策范式基于不同的劳动力市场问题，以充分就业、资源配置、激励相容、收入分配等作为劳动力市场改革的方向，力图实现就业增长与经济增长的共时性。不同的就业政策模式体现了各国的制度差异，其中，民众的价值理念对一国劳动力市场的建立和改革以及劳动力市场特质、取向起到了决定性作用。如英国前首相梅杰所言，就业目标与社会保护目标是冲突的，因此，有必要在两种不同的经济哲学（企业方式和社会模式）之间进行选择，英国选择的是工作，而法国选择的是社会保护^[11]。

王阳总结和整理了近年来欧盟各国劳动力市场向“灵活安全性”为目标的制度变迁进程^[12]。研

究显示,各国的劳动力市场改革呈路径依赖特征,已有的劳动力市场制度制约了劳动力市场变迁的方向、调整的力度和改革的侧重点,对各国就业政策产生直接的影响。虽然各国改革的侧重点不同,但平衡灵活性与安全性之间的关系是改革的实质和核心,即欧盟“灵活安全性”就业政策既体现了对“市场社会”思想的深刻反思,又体现了对社会公平观念的不懈追求。

五、借鉴意义

就业保护制度是西方国家劳动力市场的重要组成部分,与社会保障制度、积极劳动力市场政策构成了著名的“金三角”。就业保护制度保障了劳动者的工作权利,稳定了劳资关系,但也带来了劳动力市场运行效率低下的问题。如何平衡劳动力市场的安全性和灵活性是欧美国家劳动力市场改革的重要问题,也是就业保护制度改革的重要的标准。欧美发达国家二战以来,劳动力市场建设和改革的成败值得我国学习和借鉴。与西方国家劳动力市场建设和改革进程相比,劳动者名义权利与实际权利的不一致,是当前我国劳动力市场最突出的问题。劳动力市场上的权利不平等已成为经济持续增长和社会稳定的巨大障碍,对经济社会协调发展造成威胁^[13]。劳动者权利结构对应着劳动者的利益结构,当前我国劳动者权益受到严重损害的根源在于劳动者权利的缺失以及维护自身权利手段的匮乏。发达国家劳动力市场的发育过程,劳动者与资方的权利博弈以及形成的制度框架对我国来说有着重要的借鉴意义。就业保护与社会保护制度是西方劳资斗争一百年来产物,值得我们认真研究。

对我国而言,为了实现劳动力市场的效率,我们需要放松就业保护制度,为了激励劳动者就业,我们需要降低社会保障水平;但作为劳动者,我们需要保障其就业的权利和机会,作为社会中的成员,我们需要保障在劳动者失业时有一定的收入,以养活自身和家庭成员,生存权的平等成为基本要求。平等和效率,社会权利与经济权利的权衡成为我国劳动力市场改革的重要尺度。因此,我国的劳动力市场制度改革与建设,首要的问题在于彻底保障劳动者权利,实现城乡劳动力市场的统一,在实现经济权利平等的基础上,促进社会权利的发展。劳动力市场制度建设应建立保障一定水平就业机会的就业保护制度,在此基础上,通过社会保护程度的提高,来逐步降低就业保护水平,实现社会保护对就业保护制度的替代。以最小的代价降低就业保护对劳动力市场灵活性的影响,在维系社会稳定、促进社会平等的前提下,发挥市场配置劳动力资源的效率优势,从而建立一个统一、开放、竞争、有序、安全性和灵活性并存的劳动力市场。

参考文献:

- [1] OECD. OECD Employment Outlook [R], Paris, 1999.
- [2] 沈琴琴,杨伟国. 全球视野下的劳动力市场政策 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2008: 18.
- [3] Boeri Tito, and Garibaldi Pietro. Two Tier Reforms of Employment Protection: A Honeymoon Effect? [J]. Economic Journal, 2007, 117 (6).
- [4] Saint-Paul, Gilles. The Political Economy of Employment Protection [J]. Journal of Political Economy, 2002, 100 (3).
- [5] OECD. OECD Employment Outlook [R], Paris, 2004.
- [6] 同 [2] 40.
- [7] 朱玲. 促进就业: 德国劳动力市场改革 [J]. 中国工业经济, 2008, (3).
- [8] 杨伟国. 从欧洲就业战略到新欧洲就业战略 [J]. 新视野, 2005, (2).
- [9] Taylor-Gooby, Peter. Ideas and Welfare State Reform in Western Europe [M]. Basingstoke: Palgrave/Macmillan, 2005.
- [10] 张然. 欧盟灵活保障就业政策研究 [D]. 华东师范大学博士论文, 2008.
- [11] Clasen, Jochen and Daniel Clegg. Unemployment Protection and Labour Market Reform in France and Great Britain in 1990s: Solidarity Versus Activation [J]. Journal of Social Policy, 2003, 32 (3).
- [12] 王阳. 转型期中国劳动力市场灵活安全性研究 [D]. 首都经济贸易大学博士论文, 2010.
- [13] 姚先国. 中国劳动力市场演化与政府行为 [J]. 公共管理学报, 2007, (3).

[责任编辑 冯 乐]