

欧洲劳动力市场改革专题研究

编者按:在欧债危机背景下,紧缩政策和结构改革作为以德国为首的欧元区国家力推的“危机解决方案”备受瞩目,也饱尝争议。其中,劳动力市场改革是结构改革的核心内容。本期专题研究分别以英国、德国和法国为案例来解析欧洲劳动力市场改革的动因、进程以及面临的挑战乃至模式之争。从中我们可以发现,当代欧洲国家因为历史、制度、劳资关系传统,以及政府应对政策的不同,使本国的劳动力市场具有了有别于他国的特性,其改革路径也呈现复杂多面的特点,未来还将面临新的争论和探索。这期文章的刊出是“窥一斑以探全豹”,期待引发学界新一轮的讨论和研究。

解析英国劳动力市场改革

田德文

内容提要:本文系统分析了1980年代以来的英国劳动力市场改革进程,指出撒切尔改革的核心内容是放弃福利国家的充分就业目标,转而通过劳动力市场改革“促进就业”,这是英国战后福利国家制度的重大变化。布莱尔工党政府执政期间,通过“第三条道路”的改革对上述变化进行了一定程度的纠偏,但并未改变英国劳动力市场改革的方向。此后,英国保守党和自由民主党联合政府在金融危机背景下对工党的劳动力市场改革进行了某些制度调整,主要目的是提高效率,而非改变方向。文章认为,英国劳动力市场改革的动因是经济结构、社会结构和社会观念的变化,并非完全是政治推动的结果,改革之所以能够持续进行,根源在于顺应了这些结构性变化的要求。

关键词:英国 劳动力市场 改革 充分就业 促进就业

劳动力市场改革是宏观经济、社会结构转型的组成部分。英国是最早启动福利国家改革的欧洲国家,从“撒切尔革命”到布莱尔“第三条道路”改革,英国的就业政策目标已经从“充分就业”调整为“促进就业”,社会政策目标从“国家保障”变为“国家保底”,促进社会团结的方式从“平均主义”转为“社会容纳”。英国的改革在某种意义上可以被视为欧洲社会模式调整的“起始点”。1990年代以后,英国的做法逐步传播到

瑞典、德国、荷兰等国。在此次金融危机过程中,上述国家的经济与就业状况均好于其他欧洲国家,反倒是英国的情况比较糟糕。不过,从原因上看,英国陷入危机的原因是在产业结构上过于依赖金融业,而非社会改革所致。英国经济较快走出低谷的事实说明,要解决这些问题只能依靠进一步改革,社会改革是个动态过程,不可能一劳永逸。

一 “新自由主义”的劳动力市场改革

第二次世界大战后,英国建立了典型的“福利国家”制度,内容包括公私并存的“混合经济”体制、健全的社会保障制度和充分就业政策。1970年代石油危机前,英国“福利国家”制度运行良好:1967年以前,英国的失业率一直控制在1.5%—2%之间,经济持续稳定增长,1950年代GDP年均增长率为2.7%,1960年代提高到3.1%,增速虽低于当时西欧国家平均水平(分别为4.4%和4.6%),^①但考虑到当时英国经济总量相对较高,整体状况并不差。在社会保护方面,战后英国建立了以“低水平、广覆盖”为特点的社会保险和全民免费医疗制度(NHS)。相比多数西欧国家,英国的公共开支属中下水平,公共财政基本平衡。

但是,1973年的石油危机终结了战后英国福利国家制度的“黄金时代”,英国经济陷入经济停滞和高通货膨胀并存的“滞胀”局面。1974—1981年,英国经济年均增长率仅0.6%,远低于西欧国家平均值(2.2%)。^②按照凯恩斯主义的理念,维持“充分就业”应该是国家宏观经济政策的首要目标,^③而经济增长则是拉动就业的主要手段。这样,当经济增速放缓时,国家应采用宽松的货币和财政政策刺激经济,以保证就业目标不出问题。但是,石油危机后,这种宏观调控手段突然失效。1974年,英国通货膨胀率达到16%,次年达到创纪录的24.2%。^④同时,英国的失业率却仍在升高,1975年达到3.7%,1978年增加到5.3%,虽仍低于欧共体同期平均水平(4.3%和5.5%)^⑤,但说明战后英国以通货膨胀刺激经济增长、以经济增长拉动就业的做法已经行不通了。

^① 参见 Gerold Ambrosius and William H. Hubbard, *A Social and Economic History of Twentieth-Century*, Cambridge: Harvard University Press, 1989, 第144页,表格。

^② 同上。

^③ 关于“充分就业”的标准,西方学术界的说法很多,从2%到13%都有。英国经济学家贝弗利奇(William Beveridge)认为,失业率低于3%即为充分就业,美国经济学家狄更斯(William T. Dickens)则认为,失业率低于5.5%就可以算充分就业。本文所用的“充分就业”概念为“非加速通货膨胀率的失业”(NAIRU),意即超越这一标准后,各国政府就可能以通货膨胀为代价刺激经济、减少失业。

^④ <http://safalra.com/other/historical-uk-inflation-price-conversion/>, last accessed on 23 July 2014.

^⑤ Marie-Josée Drouin, Maurice Ernst and Jimmy W. Wheeler, *Western European Adjustment to Structural Economic Problems*, Hudson Institute, 1987, p.56.

值得注意的是,这种戏剧性的变化并非只出现在英国。石油危机后,西欧主要经济体都陷入类似困境。从宏观经济上看,单是能源价格上涨应该不足以造成如此巨大的变化,西欧国家战后重建结束后内需萎缩、国际竞争加剧、经济结构转型等似乎才是根本原因。^① 和其他西欧国家相比,英国经济的特点是产业转型启动较早、对国际贸易的依赖更深,因此石油危机对英国的打击尤其严重。从劳动力市场看,石油危机后英国陷入劳动力供需失衡的困境。一方面,经济结构转型降低劳动力需求。1969-1973年,英国农业、制造业和交通运输业的工作岗位均为负增长,总体岗位增加仅0.2%,低于同期的西德(0.6%)和法国(1.2%)。1974-1978年,英国经济结构转型进入平稳期,总体岗位增加达到1%,高于同期西德(-1.2%)和法国(0.3%)。^② 另一方面,劳动力供给急剧增加。根据英国政府发布的数据,1971年英国就业总量为2450万,1980年增加到2507万,虽然就业率从71.8%下降到70.8%,但新增就业人数达到57万,其中女性就业人数从980万增加到1005万,女性就业率从52.7%增加到56.7%。^③ 由于劳动力供大于求,维持较低失业率的难度空前增大。

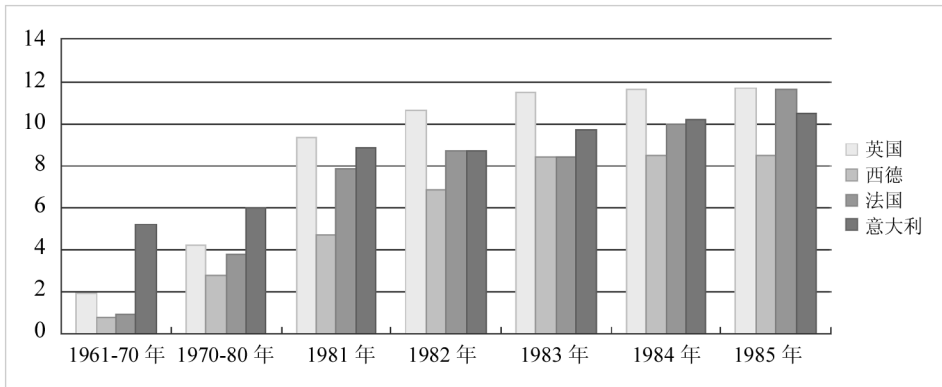
在凯恩斯宏观调控手段失效的情况下,1979年撒切尔夫人领导的保守党上台,按照“新自由主义”的执政理念,将反通胀作为经济政策的首要目标,放弃了国家对充分就业的承诺,转而通过劳动力市场改革来“促进就业”,推动福利国家“后撤”。她的改革措施在短期内促进了英国经济增长,通胀水平迅速下降,但失业率却急剧上升。由图1可见,从1960年代到石油危机之前,英国的失业率虽然高于西德和法国,但基本可以维持“充分就业”目标。撒切尔政府上台后,英国很快成为失业率最高的西欧国家之一。

^① Marie-Josée Drouin, Maurice Ernst and Jimmy W. Wheeler, *Western European Adjustment to Structural Economic Problems*, pp.19-25.

^② *Ibid.*, p.52.

^③ <http://www.ons.gov.uk/ons/taxonomy/index.html?nscl=Labour+Market#tab-data-tables>, last accessed on 23 July 2014.

图1 1961-1985年英国、西德、法国、意大利失业率比较(%)



资料来源:Marie-Josée Drouin, Maurice Ernst and Jimmy W.Wheeler, *Western European Adjustment to Structural Economic Problems*, p.40.

撒切尔政府劳动力市场改革的目标是增强企业在用工方面的灵活性以及对市场变化的快速反应能力,改革之后的英国劳动力市场更类似于分散的美国式劳动力市场,而不是欧共体国家规制式的劳动力市场。具体改革内容主要包括:

第一,弱化工会权力。二战结束后,英国工会的力量不断增长,历届政府的政策能否顺利实施,乃至各政党能否上台,都要看工会的脸色。与欧洲大陆国家相比,英国的工会运动少了些与雇主、国家合作的“社团主义”色彩,“战斗性”更强。20世纪70年代至80年代,英国主要工会组织了很多次全国性大罢工,其中1978-1979年罢工严重影响了英国民众的日常生活,引发社会普遍不满,史称“愤懑的冬天”(Winter of Discontent)。撒切尔夫上台后,与英国主要工会持续进行斗争。1980年,英国议会改革就业法,废除了“法定确认程序”(statutory recognition procedures)、扩大了工人拒绝加入工会以及限制工会设置纠察线的权力;1982年就业法禁止工会迫使雇主签订合同的行动、减少了工会豁免权;1984年就业法弱化了工会豁免权,罢工需要预先投票,增加雇主取得禁令(injunctions)的权力;1988年就业法进一步减少工会的豁免权,扩大了工人反对工会的工作权。经过这一系列改革,英国工会的势力被严重削弱,工会会员数量急剧下降。1981年到1991年,英国全国矿工联合会成员竟然减少了79%,运输与普通工人工会成员减少39%,工程工人联合会成员减少36%。^①

① 王皖强:《国家与市场:撒切尔主义研究》,长沙:湖南教育出版社1999年版,第275页。

第二,改革福利制度、增强工作动力。其内容包括减少失业救济的替代率,取消对青年人的很多福利;1986年,撒切尔政府引入“重启计划”(Restart Program),要求失业者每六个月接受一次关于寻找工作的谈话,拒绝者将减少福利。同时,通过制度改革,不断增加获得失业救济的难度,降低非工作救济相对于工资的价值,工资涨,福利不涨。有学者认为,撒切尔政府的上述改革取得了明显效果:“估计差不多1986年和1989年之间登记失业人数下降的一半(总数下降了170万)要归功于重启计划,虽然他们中间只有非常少的一部分人已经找到了‘合适的工作’”。“1986年5月,大约三分之二的登记失业人口要么没有资格领取失业保险救济,要么就是他们的领取资格已经用完了”。^①

第三,减少政府对劳动力市场的干预。撒切尔政府对英国的福利国家制度进行了全面改革,包括推动养老金私有化、废除工资理事会(wages councils)制度、降低税率、减少政府雇员、推进国有企业私有化。在劳动力市场补贴方面,英国政府的公共支出远低于其他欧洲国家。有学者发现,撒切尔政府执政期间,“花费在瑞典劳动力市场计划中的总支出(救济、培训、补助金和残疾就业者支持等)是‘花费在英国每个失业者身上总支出的16倍’”。^②由于政策干预不足,英国劳动力市场上的“技术鸿沟”现象非常严重,失业者普遍技能不足,各地劳动力供需失衡和青年失业现象更加严重。

为改变失业率不断攀升的局面,1980年代中期,撒切尔政府加大对劳动力市场改革的政府投入。在此期间,英国用于就业方面的公共开支不断增加。“1979年到1990年间,英国政府在经济各主要领域的开支有较大幅度的削减,但在就业方面的开支则从20.18亿英镑上升到26.41亿英镑,增幅达到30.8%”,这些钱主要花在各种就业培训计划上。从1983年到1988年,由政府出资的就业和培训项目有“青年培训计划”(YTS)、“社区项目”(CP)、“企业津贴计划”(EAP)等。^③其中,“年轻人培训计划一年大概花费10亿英镑,这是撒切尔主义下唯一一个福利国家扩张的例子。”1988年启动与“重启计划”相联系的就业培训(ET),将雇主和公共机构发起和资助的年轻人培训计划概念扩展到成人失业者身上。为遏制与就业有关的公共开支不断上涨的势头,1989年英国成立了“地方培训和企业委员会”(TECs),建立了成本和管理的负担分摊的机制。^④与此同时,保守党政府还推出了企业津贴计划(Enterprise Allowance Scheme),试图通过增加自雇者数量来减少就业压力。

① [英]诺尔曼·金斯伯格:《福利分化:比较社会政策批判导论》,姚俊、张丽译,杭州:浙江大学出版社2010年版,第169页。

② 同上书,第170页。

③ 王皖强:《国家与市场:撒切尔主义研究》,第200页。

④ [英]诺尔曼·金斯伯格:《福利分化:比较社会政策批判导论》,第152页。

在宏观经济形势逐渐好转和政府多种努力的综合作用下,1993 年以后英国的失业率持续下降。到 1997 年布莱尔工党政府上台时,失业率已经降低到 6.9% 左右,低于多数欧洲国家的水平。

二 “第三条道路”的劳动力市场改革

1997 年,布莱尔领导工党上台执政。经过历时 18 年的保守党“新自由主义”改革,英国劳动力市场“放松管制”(deregulation)的程度已经超过所有欧洲国家,其弹性(flexibility)更强,但劳工受保护的度则相对较低。以超越左与右的“第三条道路”为新意识形态的工党政府上台后,在优先抑制通货膨胀、管控工会等方面,并没有采取与撒切尔政府区别很大的政策。但是,在劳动力市场改革方面则推出一系列措施,试图全面修正撒切尔政府的改革方向。

第一,引入国民最低工资制度、增加对低收入工人的财政补贴。布莱尔改革的主要目的是“让工作有报酬”(making work pay)。如果说撒切尔改革的重点是让人们“工作”的话,布莱尔改革的重点是想让工作的人都能得到相应的“报酬”。最低工资制度实现了 80 年前费边社先驱的理想,覆盖英国大部分工人,按照规定,雇主必须向有关部门提供企业的最低工资记录,达不到法定最低工资标准或造假记录的,最高可以罚款 5000 英镑。按照 2008 年 10 月 1 日的标准,英国 22 岁以上的正式工人每小时最低工资为 5.73 英镑,18 岁到 21 岁的劳工最低工资是 4.77 英镑,16 岁到 17 岁学徒工的最低工资是 3.53 英镑。^① 曾经有英国经济学家声称,引入最低工资制度会增加失业,但实际上这种情况并没有发生。欧洲工会联合会(European Trade Union Confederation)公布的调查显示,2003 年以来,相对其他欧洲国家而言,英国最低薪资工人的购买力上升 18.8%,西班牙和卢森堡的升幅分别为 18% 与 17.4%。^② 在对低薪工人的补贴中,最重要的是“税收信用”(tax credits)补贴制度。2001 年,接受税收信用补贴的人口比 1997 年增加 67%,达到 120 万。

第二,布莱尔政府劳动力市场改革的重大举措是推出系列“新政”(New Deals),通过多种培训措施、社会性用工机会、私人雇主用工补贴等方式,应对比较严重的青年失业和劳动力市场排斥问题。新政最初主要用于解决青年失业问题,后来逐步扩展到其他经济不活跃群体(economically inactive groups),如残疾人、单亲父母等。1998 年,

^① <http://www.lowpay.gov.uk/>, last accessed on 3 July 2014.

^② <http://news.stockstar.com/info/Darticle.aspx?id=JL,20070529,00041401>, last accessed on 3 July 2014.

工党政府决定向私有化改革后获得暴利的电信、航空、铁路、供水等公共部门征收 52 亿英镑的“意外收入税”(windfall tax)用于社会福利支出,其中有 36.3 亿英镑投入与失业有关的新政项目。新政项目的主要内容是向失业者提供培训和就业补贴,按失业群体分为青年(18-24 岁)、25 岁以上、单亲父母、残疾人、50 岁以上者等不同的项目。青年新政项目的份额最大,约占项目开支的 70%。按照规定,失业 6 个月以上的青年必须参加下面四种活动中的一种:第一,到私营部门工作,雇主在半年内每周可以得到 60 英镑的政府补贴;第二,到志愿者机构工作;第三,到环境服务队工作;第四,接受全日制的职业教育或职业培训。为解决长期失业问题,新政项目规定,从 1998 年 6 月开始,年龄在 25 岁以上、失业两年以上的人员可以到私营部门就业,政府在半年内每周付给雇主 75 英镑的补贴;如果失业者愿意,也可以参加政府组织的全日制职业教育或培训。针对单亲家庭数量上升、处境普遍艰难的状况,政府特别推出专门的新政项目。1997 年 7 月开始,这个项目首先在英国的 8 个地区试行,有 4 万个单亲父母参加;从 1998 年 10 月开始,所有申请社会救济的单亲父母都必须参加这个项目。^① 新政项目动用保守党政府私有化政策的收益去补贴就业,突出显示了两党社会政策理念的不同。项目一经推出就取得了良好的效果,有 79000 家企业或机构参加了项目,积极为失业者提供岗位。

第三,为推进劳动力市场改革,布莱尔政府还积极推进公共就业服务机构建设。2002 年,英国在“工作与年金部”下建立了名为“工作服务中心”(Jobcentre Plus)的公共就业服务机构。该中心采用垂直管理体制,分四个层级建立覆盖全国的 1000 多个就业服务网点,业务范围包括就业服务、补助代理(Benefits Agency)和社会保障办公室等。历史上,英国政府一直建有公共就业服务机构,最早可以追溯到 20 世纪初政府实施的“劳工交流”(Labour Exchanges)机制。1970 年代中期,保守党政府建立“就业中心”,1994-2002 年,该中心的正式名称为“就业服务工作中心”(Employment Service Jobcentre)。与以往相比,布莱尔政府的就业服务中心在功能上有很多创新,其最大的特点是以现代通讯技术为基础,建立覆盖全国的就业服务网络。就业服务中心网站每周都有超过百万的访问量,人们还可以在服务中心通过触屏浏览各类工作信息,或者通过热线电话寻求各种帮助,为寻找工作的人提供了很大便利。该中心的业务范围覆盖就业和社会福利领域,除去办理各种手续之外,还有为人们提供必要帮助和指导的功能。很多私营机构都愿意与就业服务中心建立合作关系,为企业招聘合适的人才。

^① 参见欧盟委员会编:“Social Protection in Member States of European Union: Situation on 1 January 1998 and Evolution”,欧共体官方出版局 1999 年版,第 66 页。

与撒切尔改革时期英国的高失业相比,布莱尔政府的劳动力市场改革取得了巨大的成功,英国从欧洲的高失业国家转型为较低失业国家。据英国政府统计,1997 年英国失业率为 6.9%,此后持续下降,到 2005 年低至 4.8%;2008 年金融危机前,英国失业率虽有上升,但从未高于 6%。^① 按照欧盟的统计口径,英国的失业率要高不少,但也远低于同期多数欧洲国家。^②

当然,布莱尔执政十年间英国的就业形势好转并非完全是劳动力市场改革的功劳。1980 年代后,英国的经济增长率一直超过欧盟平均值,服务业增长势头尤其强劲,这些都为扩大就业创造了条件。相比其他欧洲国家,金融业发展对英国经济持续增长起到关键作用。2007 年,英国 GDP 的 10.1%来自金融服务业,而 2001 年时只占 5.5%。但也正因如此,英国遭受此次金融危机的冲击也最为严重。2008 年和 2009 年,英国经济出现负增长。2012 年 6 月,英国失业率达到 8%,虽仍远低于欧盟 27 国平均值(11.4%),但已高于德国(5.5%)、荷兰(5.1%)和北欧国家。有研究发现,1980 年代以来,英国在历次经济衰退中工作岗位流失最为严重的都是制造业和建筑业,金融服务业的情况则变化很大。1980 年代经济衰退过程中,英国制造业就业岗位损失 11.2%、建筑业岗位损失 3.4%,金融服务业岗位却增长 3.9%;2008-2009 年经济衰退过程中,英国制造业就业岗位损失 10.7%、建筑业岗位损失 8.9%、金融服务业损失 3.5%。^③ 除去两次衰退的原因不同之外,这种变化也可以从一个侧面说明,金融服务业在英国国民经济中的重要性已经今非昔比。

从 1980 年代放弃“充分就业”目标,到 1990 年代中后期“促进就业”见到成效,应该说英国的劳动力市场已经完成了“现代化”转型,英国社会模式已经建立了新的平衡。但是,此次金融危机过程中英国经济出现波动说明,社会模式走向“现代化”虽为大势所趋,但并不能保证经济和社会状况从此不出问题。这是因为,经济增长没有“万全之策”,增速出现波动乃至周期性的衰退都是正常现象。在无法完全掌控世界经济走势的情况下,要想维持国内较好的就业状况,主要还得靠劳动力市场改革,不断增强其对于经济变化的适应力。

① <http://www.ons.gov.uk/ons/taxonomy/index.html?nscl=Labour+Market#tab=data-tables>, last accessed on 3 July 2014.

② Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ei_lmhr_m&lang=en, last accessed on 3 July, 2014.

③ Jamie Jenkins, “The Labour Market in the 1980s, 1990s and 2008/09 Recessions”, <http://www.palgrave-journals.com/elmr/journal/v4/n8/abs/elmr2010110a.html>, last accessed on 3 July 2014.

三 金融危机背景下的新自由主义改革

2010年,保守党和自由民主党组成的联合政府在金融危机背景下上台执政。在新自由主义理念指导下,联合政府将财政紧缩、恢复公共财政平衡作为首要的政策目标;在劳动力市场改革方面,主要是通过制度调整来提高“由福利到工作”项目的效率,同时把减少青年失业作为工作的重点。联合政府支持工党政府设立的“国民最低工资制度”,理由是它可以“保护低工资工人以及工作积极性”,^①这种态度与其他欧洲国家不少中右翼政党的立场并不相同。

第一,实行财政紧缩,减少公共就业。在欧洲,英国的公共就业比重居中等水平。按照经济合作与发展组织(简称“经合组织”)的数据,2008年英国政府机关和公共机构员工占就业总量的17.4%,远低于同期瑞典(29.6%)、丹麦(28.7%)等北欧国家,但高于德国(9.6%)、荷兰(12.6%)等。为达到压低公共开支的目的,联合政府严格控制公务员工资涨幅,同时努力减少公共就业编制。2011-2013年,英国公共部门雇员工资的增长上限被限制在1%之内,英国政府各部门都必须采用人事冻结和遇缺不补的方式来减少雇员人数,同时关闭或合并政府资助的公共机构(quangos)以减少公共就业岗位。2010年10月,12家此类机构被关闭,118家被合并,其中包括英国电影理事会、健康保护机构(HPA)、国家病人安全机构(NPSA)等。据英国官方统计,2013年9月英国公共部门就业人数为570万,其中280万在中央政府工作、240万在地方政府工作、4.59万在其他公共机构工作。国民保健系统雇佣160万人,教育系统雇佣150万人,公共管理系统雇佣110万人,是英国公共就业最多的三个部门。英国官方统计的公共就业人数占2013年就业总量的18.8%,为1999年来最低。^②

第二,改革“由福利到工作”项目。1990年代中期后,英国在劳动力市场改革方面确立“工作第一”原则。按照规定,失业者只有到“工作中心”去证明自己有找工作的意愿,才能领取“寻工补助”(Jobseeker's Allowance)。“工作中心”有义务给寻工者推荐工作,但在实践中,这份工作是否适合寻工者则没有标准,反正无论什么工作,多数寻工者在失去补助的压力下都不得不去做。从数字上看,英国的“工作中心”制度取得了良好的再就业效果:即使在经济衰退时期,75%的寻工补助申领人都会在6个月

^① “Share the Facts”, <http://sharethefacts.conservatives.com/>, last accessed on 3 July 2014.

^② 由于统计口径不同,英国官方公布的公共就业比重高于经合组织的数据, <http://www.ons.gov.uk/ons/rele/lms/labour-market-statistics/december-2013/sty-public-sector-employment.html>, last accessed on 3 July 2014.

内找到工作,12 个月内 90%的人都能找到工作。但问题是,这些工作的质量和可持续性差强人意。根据保守党研究机构公布的数据,在这些已经“再就业”的人中,其实只有 51%能找到有工资的工作,其他人还是靠政府的救济过日子;只有 45%的人能找到每周 16 小时以上有工资的工作,30%的人在 8 个月之内会再次申领寻工补助。^①

联合政府上台后,决定对“由福利到工作”项目进行改革。首先,根据以前的规定,失业者领取寻工补助最长可达 12 个月。改革之后,只要寻工者愿意,岗位中心应该立即为其推荐工作。虽然为 25 岁以下的申领人找工作更难,但最多 6 个月后就也必须为他们推荐工作。其次,为提高“工作中心”推荐工作的质量,政府重新评估了参与“由福利到工作”项目的各类机构,只与那些真正能给失业者找到工作并留住他们的机构续签合同,排除质量较差的合作机构,从而有利于寻工者尽快找到可持续的工作,而不是随便找份工作换取国家的各种补贴。根据改革方案,只有申领人工作 13 周或 26 周之后,岗位提供者才能得到政府补贴。再次,联合政府于 2011 年 10 月 4 日终止了“工作中心”的服务职能,转由工作与年金部直接负责,原属中心的各项业务均由申请人在网上直接办理。此项改革的目的是减少政府雇员,通过网络化的服务提高效率。此外,联合政府还推出“为你自己工作”项目,鼓励失业者自主创业,给予必要的贷款和创业指导;通过“服务学院”为失业人员提供就业前培训和工作实习机会;建立地方“工作俱乐部”,为失业者提供交换技能、发现机会、建立合同和提供相互支持的机会。^②

第三,增加“实习机会”(Apprenticeships),应对青年失业问题。长期以来,欧盟国家一直受到青年失业率居高不下的困扰。据欧盟发布的数据,2012 年四季度,成员国 15-24 岁的青年失业率为 23.2%,英国为 20.7%,远高于德国(8.1%)、奥地利(8.7%)和荷兰(9.5%)等国。究其原因,是因为这些国家长期实行学校和雇主在政府的支持下紧密合作的“学徒制”,为初次就业的青年人提供实习机会,以便他们在毕业后可以很快找到工作。

根据英国政府发布的数据,过去四年间,英国的实习机会增加了一倍,可为青年人提供 180 万个就业岗位。2014 年 10 月,卡梅伦首相在保守党全国代表大会上表示,联合政府计划用削减福利开支节省出的 10 亿英镑来新增 300 万个实习岗位,以期从根本上解决青年失业问题。该计划准备将英国的人均福利开支从 2.6 万英镑削减至 2.3 万英镑,取消 18 岁至 21 岁年龄段人群的求职者住房津贴(housing benefit)。此计划预计每年将

^① Matthew Oakley, “Welfare Reform 2.0: Long-term Solutions, not Short-term Savings”, <http://www.policyexchange.org.uk/images/publications/welfare%20reform%20%20point%200.pdf>, last accessed on 3 July 2014.

^② The Coalition, “Our Programme for Government”, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf, last accessed on 3 July 2014.

筹集 2.55 亿英镑,所得资金将全部用来资助创造实习岗位。据估计,3 万多英国年轻人将受此计划影响,他们的住房津贴将被取消,求职津贴将由一份 6 个月的短期津贴代替,申请人在 6 个月后若仍未找到工作或实习职位必须从事社区服务工作。^①

执政四年来,英国联合政府在劳动力市场改革方面取得了不俗成绩。根据英国政府发布的数据,2013 年英国失业人口下降 53.8 万,是有记录以来的最大年度降幅,在七国集团中年度失业率降幅最大。2010 年以来,英国新创造全日制岗位 130 万个,青年失业数量减少 25.3 万,申请寻工补助的人减少 54.2 万。^② 联合政府还计划推出“普遍信贷”(Universal Credit)制度,将原来以收入为基础的寻工补助、就业支持补助、儿童税收信贷、收入支持和住房补贴等项目合为一体,将面向残疾人的失能补贴(Incapacity Benefit)改为就业支持补助(Employment Support Allowance)。此项工作计划到 2017 年 10 月完成,目的是简化社会福利管理体制,更好地将福利与工作挂钩。当然,由于改革要跨过 2015 年大选,能否完全实施还要看大选后保守党是不是还能留在台上。

四 英国劳动力市场改革评估

经过三十多年改革,英国劳动力市场已形成新的格局。与其他欧洲国家相比,在新世纪以来的多数年份,英国的就业率较高、失业率较低。据欧盟统计,2013 年英国就业率为 70.9%,失业率为 6.4%,而同期欧盟 28 国平均就业率为 68.5%,平均失业率为 10.2%。同时,改革 30 年间,英国的劳动生产率持续提高,2014 年比 1980 年提高 40%。^③ 但是,在工作岗位的质量方面,目前英国的情况还不是很好,非全职岗位接近 1/4,2012 年为 24.9%,在欧盟成员国中仅低于荷兰(37.8%)和爱尔兰(25%),远高于美国(13.4%)。^④ 同时,英国失业者中失业超过一年的长期失业者一直较多,1983 年为 46%,1993 年为 43%,2003 年下降到 25%,但 2013 年又回升到 40%。这一比例虽然仍低于同期德国(45%)、法国(41%),但远高于美国同期的 27%。^⑤ 这些数据说明,

^① “卡梅伦拟利用福利削减筹资新增 300 万就业”,<http://world.huanqiu.com/exclusive/2014-10/5173047.html>, 2015 年 1 月 6 日访问。

^② “Share the Facts”, <http://sharethefacts.conservatives.com/>, last accessed on 3 July 2014.

^③ <http://www.tradingeconomics.com/united-kingdom/productivity>, last accessed on 3 July 2014.

^④ “OECD Employment Outlook 2013”, <http://www.oecd.org/els/emp/oecdemploymentoutlook.htm>, last accessed on 3 July 2014.

^⑤ 1983 年和 1993 年的数据来自 John T. Addison and Paul J. J. Welfens eds., *Labor Markets and Social Security: Wage Costs, Social Security Financing and Labor Market Reforms in Europe*, Springer-Verlag, 1998, p. 21; 2003 年和 2013 年数据来自经合组织统计网站, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=DUR_I, last accessed on 3 July 2014.

英国劳动力市场改革虽然在提高就业和减少失业方面取得了一些成绩,但在就业岗位的数量和质量方面仍有待提高。

在工资收入方面,英国在发达国家中居于高水平。根据经合组织的数据,2012 年成员国按购买力平价计算的平均工资为 43523 美元,英国为 44223 美元。相比之下,同期美国为 55048 美元,高于所有欧盟成员国。^① 在欧洲国家中,英国的工资差距较大。据经合组织统计,2011 年其成员国工资最高级别和最低级别的差距平均为 3.37 倍,英国为 3.61 倍,高于多数欧盟成员国。^② 目前,英国显示贫富差距的基尼(GINI)系数和贫困风险率都居欧盟平均水平。据欧盟统计,2013 年,英国 GINI 系数为 30.2,略低于欧盟 28 国平均值(30.5);同期,英国的贫困风险率为 24.8%,略高于欧盟 28 国的平均值(24.5%)。^③ 也就是说,与发达程度相当的欧洲国家相比,英国劳动力市场更加强调个人的自由与责任,平均主义色彩更少。

形成这种特点,根本原因在于英国的福利国家体制。英国财政长期奉行“低入低出”原则,税收和开支水平相对较低。这有利于提高其国际竞争力,强调个人的自由与责任。但是,当经济危机来临时,英国政府由于财力不足,只能举债度日。为筹集救市资金,2012 年英国财政赤字高达 GDP 的 6.1%,远高于欧盟平均值(3.9%)。同时,这种体制还使得英国社会再分配程度较低,社会福利收入占人均总收入的比重一直低于 15%,与法国(45%)、德国(40%)及瑞典(20%)相差甚远,^④造成贫富差距相对较大等社会问题。

作为欧洲国家劳动力市场改革的先行者,英国的变化无疑值得关注。有国外学者认为,1980 年代后英国的福利国家制度正在从“欧洲模式”走向“美国模式”,“英国的‘福利混合经济’与德国的社会市场经济观念有一些共同点,但它的福利开支水平更低,更加提倡平均主义的社会思想以及更加注重服务的直接公共供给……随着在 20 世纪 70 年代国家财政危机中工党思想的瓦解,撒切尔主义在一定程度上成功地使英国福利国家脱离欧洲模式,同时更多地转向美国模式”。^⑤

但是,如果将“模式”概念定位为国家与社会、资本与劳动、个人与集体之间关系

① “OECD Employment Outlook 2013”。

② Ibid..

③ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?jsessionid=9ea7d07e30e13fa20f371fdd46f0845e9be950c76d87.e34MbxSahmMa40LbNiMbxNa3qQe0?tab=table&plugin=1&pcode=t2020_50&language=en, last accessed on 3 July 2014.

④ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00114&language=en>, last accessed on 3 July 2014.

⑤ [英]诺尔曼·金斯伯格:《福利分化:比较社会政策批判导论》,第 139 页。

的总和,我们可以发现英国和美国的差别还是很大的。在劳动力市场领域中,英国由“国家”所承担的责任仍远大于美国。事实上,战后以来英国甚至从未形成一种“社会保障”的制度,其社会保险和国民保健制度都应属于“国家保障”。英国福利国家的缔造者们从未放弃“社会最小化”观念,在强调个人主义的同时,将福利国家定位于最低社会保障的层面上,尽量减少企业等社会机构的负担,这就与更加强调企业责任的欧洲大陆“社团主义”模式划清了界限。但是,值得注意的是,英国劳动力市场的改革实践对欧盟各国的改革都起到了示范作用。布莱尔上台后立即签署欧盟社会宪章,结束了英国对欧盟社会政策的“选择退出”(opt out)状态,同时积极推动欧盟社会政策的重心转向“促进就业”,在启动“欧盟就业战略”的过程中起到积极作用,从而将英国劳动力市场改革的理念和政策推广到欧盟各国。

纵观英国 30 年劳动力市场改革实践可以发现,其改革的基本理念和措施均已超越政党纷争,成为左右翼政党的“新共识”。这是因为,英国劳动力市场改革是在经济结构、社会结构和社会观念转型的背景下进行的,本身就是英国转型的组成部分。英国的劳动力市场改革之所以能够持续进行,根源在于顺应了这些结构性变化的要求。在这些深层次变化面前,政党意识形态的差别不再具有决定作用。

第一,从经济结构上看,服务业在英国经济中所占的比重不断扩大,制造业日渐萎缩。从就业角度而言,服务业就业比制造业就业更加分散、灵活,以制造业为前提设计的就业体制面临改革压力。这种变化的重要结果之一是工会力量的衰落,上世纪“70 年代末期以来,英国第三产业和新型高科技产业发展迅速,就业人数不断增加,但它们历来是工会发展的薄弱环节,而传统上组织严密、战斗性很强的工会往往属于夕阳工业行业,但这些行业却难免规模不断缩小、效益不断下滑的命运”。^①正因如此,撒切尔夫人的保守党政府才可能在与工会的斗争中大获全胜。1997 年,以工会运动为基础的工党在上台后也没有恢复工会的权力。1999 年《就业关系法》、2002 年《就业法》和 2004 年《就业关系法》将改革的重点放在改变不公平的解雇程序、提高最低工资标准等方面,在恢复被撒切尔政府削弱的工会权力方面并没做多少事情。工会的衰落从一个侧面反映了英国劳方与资方抗衡的能力下降,而这恰恰是劳动力市场改革所受阻力甚小的重要原因。

第二,社会结构的变化也是英国劳动力市场改革的重要推动力。1980 年代以来,英国的女性就业不断增加,同时单亲家庭比例逐渐攀升,移民数量增长很快。这些变

^① 王皖强:《国家与市场:撒切尔主义研究》,第 275 页。

化增加了维持高就业的难度,从客观上要求就业的形式更加多样化,以适应就业者的不同需求;同时,这些变化还降低了雇员的“同质性”,侵蚀了形成团结与平等的认同基础。历史上,福利国家的充分就业是以男性、全职就业为假设的,社会结构的变化则动摇了它的基础,这就要求劳动力市场做出相应的调整与改革。从某种程度上说,英国目前相对较高的就业率是通过大量的非全职就业、补贴就业和低薪就业实现的,而这与上述社会结构变化有着直接关系。

第三,在福利国家改革过程中,影响最为深远的应该是人们关于福利的观念发生了变化。战后英国以团结和平等为主要内涵的“集体主义”精神发生蜕变,个人主义和自由主义重新成为英国的主流意识形态。因此,“撒切尔主义的支持者宣称取得的成功远不止一场变革,同时实现了一种建立在由国家培育的竞争性个人主义和市场力量基础上的新福利共识”。^① 布莱尔政府以“第三条道路”为旗号,但在劳动力市场改革方面其基本理念却与新自由主义不无相似之处,比如,指责过去的福利政策“鼓励受益者的依赖性,降低了他们的自尊感,同时剥夺了他们的机会和责任”,将过去的失业福利视为“消极福利”,认为它们只增加国家财政的负担,不产生经济效益。与保守党政府不同的是,工党政府仍强调国家在改革过程中的核心作用,主张代之以社会投资模式的“工作福利”政策:把失业福利当做一种国家投资,既有助于解决失业者的贫困和被“社会排斥”问题,又促进了就业和经济发展,兼顾了社会政策的社会公平与经济效率。这种观念与新自由主义片面强调个人责任与自由固然不同,但与改革之前的观念也完全不同。在“个人”和“集体”之间,无疑也更倾向“个人”。

(作者简介:田德文,中国社会科学院欧洲研究所研究员;责任编辑:莫伟)

^① [英]诺尔曼·金斯伯格:《福利分化:比较社会政策批判导论》,第152页。