

当代西方国家就业体制分析

华 冷 熊明宝

人是生产力体系中的“第一要素”，其它生产要素的组合、运用都要依靠人来推动。劳动力就业体制决定着劳动力资源的配置效益，并由此而直接影响社会资源的合理利用。建立新型高效的现代化就业体制是我国经济体制改革的内在要求，也是长期滞后的“瓶颈”。在迈向市场经济的进程中，了解和借鉴国外市场经济国家的就业体制有着积极的意义。

一、当代西方国家就业体制的基本特点

西方国家劳动力就业的根本特征是通过市场来实现。劳动力市场并不仅仅指职业介绍所、人才交流中心等有形的场所，它主要指劳动力供求双方通过自由选择、互相竞争并达成契约实现就业的市场机制。在市场就业的格局下，当代西方国家就业体制有以下几个基本特点：

（一）自由选择就业

西方国家就业体制所遵循的基本原则是实行“自由选择就业”，即劳动力市场上的供求双方（工人和雇主）有充分的相互选择自由，在法律范围内自由择业或自由招聘，没有人为的干预行为，双方通过合同等契约方式实现雇佣行为，在双方共同认可的情况下才实现工资成本和预期劳动的交换。自由选择并不意味着劳动力供求双方的行为不受任何约束，其关键在于政府不能用行政办法强制企业招收职工或职工必须从事某一职业。自由选择就业的最主要优点是有助于以最优状态实现劳动力资源的配置。

1. 对于劳动力的需求方——雇主而言，是市场经济下的独立利益主体。它在法律范围内拥有完全的经济决策权，在劳动力资源配置上体现为独立的雇佣权和决定报酬权。雇主根据自身的生产经营需求，自主决定所要购买的劳动要素数量和质量。再基于这种购买要求与劳动力市场上的卖方——求职人员见面并竞价、协商，从中择优录用。雇主还有权根据经营需要随时调整劳动力配置，包括培训、更换或增减人员，保证内部组织结构的合理化。在不违反最低工资法和集体谈判条款的前提下，雇主有权自主决定雇员的工资及其他报酬。在市场经济下讲求效益的雇主倾向于按雇员的生产率给予报酬。灵活的用工制度和有效的激励机制可以使经济单位内部形成高效率就业，并减少冗员，及时调整不合理的就业结构，从而产生高劳动生产率，高经济效益。

2. 对于劳动力的供给方——劳动者而言，其主体权利主要体现为充分的择业自由。在西方市场经济体制下，劳动者是一无所有、人身自由的社会生产要素，凭借自己的劳动能力以及职业意向参与就业竞争，在市场上寻找工作，并有权根据自身能力和意向的变化而进行流动。从理论上说，所有的劳动者对于所有的职业都有平等的竞争机会，没有人为的限制。当然在现实中也有诸多因素影响公平竞争（例如对妇女、残疾人和少数民族的歧视无法真正消除），但最主要的是受到职业能力的客观约束，这有利于鞭策劳动者不断提高自身素质。自由选择就业使人人趋向于在才能发挥的最佳点上工作，流动和竞争推动着劳动力资源的优化配置，不仅使劳动者能人

尽其才、才尽其用，也使产业和地区发展及时得到所需要的劳动力供应。

（二）公开失业及失业保障

劳动力失业是西方国家经济生活中时刻伴随的阴影。失业按其产生原因可分为三种：摩擦性失业，是人们在地区、职业或生命周期的不同阶段不停变动而引起的失业；结构性失业，是产业结构变动引起劳动力需求变动而造成的失业；周期性失业，指经济周期波动造成总需求减少而导致的失业。从劳动力市场角度来看，后两种失业是由劳动力市场以外的因素引起，主要与宏观经济形势有关，可称之为外部冲击性失业。而摩擦性失业则是由劳动力市场自身因素造成，可称之为机制性失业。从根本上说，劳动力市场运行中出现失业，是这种劳动制度的必然现象。在劳动力自由买卖的原则下，劳动力市场虽然提供就业机会，但并不保障就业。事实上，劳动力市场的运转正是建立在大量待业或失业人员等待就业的基础之上。机制性失业源于劳动力市场的动态性，劳动需求如技巧要求、职业特征和工资率在经常变化，劳动力供给方的数量和行为也在变化，在劳动力市场上获得信息需要时间，劳动力供求双方在各自“寻找”过程中也要投入时间，同时，在市场经济体制下，政府要促进经济发展，就不能强迫企业容留过剩人员，在企业内部高效就业的同时，公开的失业就难于避免。失业现象是劳动力市场配置方式的必然产物，其存在也有其积极意义，它是劳动力市场的“蓄水池”，对劳动者而言则是鞭策工作积极性的“压力器”。当然，要保持社会稳定，失业率必须控制在一定限度内（西方国家公认的正常失业率为4%以内）。

劳动力市场的不确定性是劳动力资源高效配置的制度保证，但劳动者毕竟为此付出了高昂的物质和精神代价，因此社会必须用社会保障体系对失业者提供补偿和一定程度的保障。西方各国普遍建立了失业保险制度，对大多数就业人口实行强制性的失业保险，对失业者发放生活救济。除了保障失业人员的基本生活，西方各国还把失业保险制度同职业介绍、职业培训紧密结合起来，积极为失业人员再就业提供服务与方便，鼓励失业者尽快找到工作。

（三）有组织的劳动交换

劳动交换是劳动力供求双方在相互制约的条件下，为各自的利益讨价还价，确定劳动力买卖条件的过程。西方国家劳动交换有两种基本方式：一种是分散的劳动交换，即就业条件完全由劳动者个人和资本家个人自行确定；另一种是有组织的劳动交换，即劳资双方由各自的组织（工会、雇主协会）出面，通过集体谈判确定就业条件。在工业化初期前一种方式占主要地位，因为资本家拥有生产资料，工人一无所有，工人之间为求职相互竞争，使雇主得以压低工资、延长工时，并可以随时解雇劳动者。在这种交换方式下，雇佣条件基本上由雇主决定，劳动者处于非常被动的不利地位。本世纪以来，随着西方经济、社会和政治结构的变化，工会组织的力量逐渐壮大，有组织的劳动交换发展起来，并逐渐成为主要的占支配地位的方式，集体谈判制度已成为西方就业体制的一个基本特征，分散的劳动交换在雇佣条件的确定上依附于有组织的劳动交换。从某种意义上说，集体谈判是针对劳动力就业无保障而采取的反措施，其核心内容在于针对这种情况而提出的经济待遇、劳动条件和雇员保障。一般而言，集体谈判要就工资、工时、工作条件、工会保障及雇员保障达成协议。这种协议只是列出出卖劳动力的条件，本身并不是出卖劳动力的合同。大多数情况下，实际雇佣协定由单个工人和单个雇主签定，但是双方的行为必须符合集体谈判协定的规定。在发生劳动争议时，也由劳资双方的组织出面谈判解决，政府处于第三者调解的地位。目前在西方发达国家劳动力市场中，工会组织是劳动力供给方面的决定性力量。工会不仅作为政治组织而存在，更作为一种经济机构而存在。目前西方国家工会组织的活动已越来越集中于经济方面，集体谈判就是工会所从事的最主要经济活动。工会组织的参与抵制和削弱了就业无保障带来的不利影响，保护了会员劳动力的权利、待遇和地位，是西方劳动力市场运行中重要的

稳定力量。

(四) 发达的中介组织

在西方市场经济国家,大多数劳动者寻找职业都通过各种职业介绍机构,包括公立或私立的职业介绍所,以及被称为“人才银行”、“猎头公司”等专门从事高级人才职业介绍的机构。这些职业介绍机构是连接劳动力供需双方的中介和桥梁,是劳动力市场运转的主要组织载体。就其作用而言,它主要从数量和质量两个方面把握劳动力市场的供求情况,通过各种途径与劳动力供需双方进行协调,引导劳动力合理流动,改善在业布局,减少失业现象,使劳动力供求尽可能趋向平衡和协调。在西方国家,发达的中介组织在劳动力市场的运行和调控中担任着很重要的角色。

西方的职业介绍机构主要有以下几种职能:(1)收集就业市场供求信息。一般而言,职业信息包括:职业性质、待遇以及提升的可能性;求职者的最低条件,包括学历、专门训练、健康状况、年龄、个性等;为准备就业而设置的教育课程计划;就业机会,包括本地区、邻近地区、全国范围的永久性或临时性工作。职业介绍机构收集就业市场信息得到的数据经过评估整理后,或予以公布,或提供给有关各方。(2)进行就业咨询和指导。针对人们在职业选择(包括升学选择)过程中可能遇到的问题,职业介绍机构予以分析、答复和指导,帮助人们选择合适的职业或专业。(3)求职意愿登记和职业介绍。职业介绍所对求职者个人条件和求职意愿进行登记、归类,并按登记顺序为求职者介绍就业。(4)发放和管理失业津贴。西方国家失业津贴的管理和使用一般都由劳工局负责,其下属的公营职业介绍机构或就业服务机构在失业津贴使用和管理方面发挥主要作用。(5)促进转业培训。当今西方国家科技革新和产业结构变动迅速,为适应这种形势,各国广泛开展了对劳动力实行产业转移培训的工作,为调整、优化劳动力结构创造条件。职业介绍机构在这方面发挥了巨大的作用。

从以上职业介绍服务机构所从事的工作可看到,作为就业的中介方,职业介绍机构的职能衔接十分紧密,已经形成比较完整的服务体系,成为整个就业体系中不可缺少的重要组成部分。

(五) 政府的干预调节

在现代市场经济中,随着政府对整个经济运行的干预和调节作用的增强,劳动力市场也受到不同程度的国家干预。政府在建立社会安全网、解决失业问题、促进人力资源开发、适应产业结构变动和地区经济发展、加速劳动力流动等方面进行积极的干预,对缓和社会矛盾、改善劳动者状况、保持社会生活稳定产生了巨大作用。西方国家政府干预劳动力市场有以下几个主要内容:

1. 制定劳动法律法规,协调劳资关系,维护平等就业。制定劳动法律、法规是西方国家政府干预劳动力市场的通用作法,也是其主要内容之一。通过完善的劳动立法,规范劳动力市场上的人员招募、选任、酬劳、工作时间、工作环境、解雇、劳工关系及有关工会问题等等,以协调劳资关系,维护劳动力供需双方的合法权益,保证劳动力市场的正常运转,并防止就业歧视行为,促进平等就业。

2. 建立社会保障体系。社会保障制度被西方学者称为“安全网”或“减震器”,是西方大多数国家为就业所提供的一种社会化服务。它主要是解决劳动者的基本生活需要,同政府的其他劳动力政策相配合,缓和失业对社会造成的压力。各国的社会保障体系不尽相同,但一般都包括社会保险、社会福利、医疗保健、教育培训、国家救助等内容,其中与就业联系最紧密的是工伤保险、失业保险和养老保险。

3. 采取积极的劳动力市场政策,促进就业。从根本上说,社会保障是一种“消极的”现金救助。为了帮助工人就业和获得再度就业的机会,目前西方国家就业服务的基点,已从被动的经济帮助转为积极主动的促进就业。这种“积极的劳动力市场政策”(或称劳动力开发战略)可分为“供给导向型”和“需求导向型”两种。供给导向型的劳动力市场政策包括:供求配置服务、劳动力市场培训、地区性流动补助、限制外籍劳工流入等;需求导向型的劳动力市场政策包括:暂时性的“公共工程就业”、为伤残者、妇女和青年人提供就业帮助、设立启用新雇员补贴、减

少工作时间、实行工作分享、刺激经济增长、扩大就业等等。

二、西方就业体制对我国的借鉴意义

与传统经济相联系,我国长期以来对劳动力资源的配置采取了高度集中统一的计划方式,实行以“统包统分”和固定工制度为主要特征的就业制度。虽然对保证劳动就业和社会安定发挥了积极的作用,但从长期和普遍情况来看,计划配置方式存在着僵化强制、缺少动力和风险机制等严重弊端,造成劳动力资源配置的低效率。改革开放以来,随着计划经济体制向市场经济体制的逐步转轨,我国就业体制也经历着由计划方式向市场方式的过渡,劳动力市场初步形成。但总的来看,我国劳动力市场发育仍处于初级阶段,覆盖面狭窄,而且相关制度安排还很不完善,劳动力资源市场化配置的步伐明显滞后于整个经济体制市场化的进程。结合我国具体情况,笔者认为西方市场经济国家就业体制对我国有如下借鉴意义:

1. 应全面确立企业和劳动者的市场主体地位。要实现劳动力资源的合理优化配置,必须完全确立企业的法人实体地位和职工作为劳动力所有者的地位,保障企业的用工自主权和报酬自主权,以及劳动者的择业自主权和流动自主权。对相关的劳动人事制度、工资管理制度以及户籍管理制度等必须进行彻底的改革,使企业和劳动者都成为平等的市场主体,在公正、平等、竞争的条件下,通过劳动力市场上的双向选择,自由地实现劳动力资源的交换和配置。

2. 打破福利性刚性就业,逐步使隐性失业公开化,通过社会保障制度加以弥补。传统体制下的就业具有福利性和刚性的特征,由于片面追求就业平衡造成大量的“隐性失业”,企业中冗员充斥、人浮于事,不仅导致效率低下,也形成劳动力资源的巨大浪费。“低工资、高就业”的就业政策使劳动者既缺乏动力激励,也缺少竞争压力和风险意识。市场经济体制的建立要求打破福利性刚性就业,逐步使隐性失业公开化,并通过完善的社会保障体系以及就业服务,扩大就业总量等手段弥补其负面影响。当前社会保障制度改革的重点在于逐渐把社会保障职能由企业归还给社会和政府,建立独立于企业之外的国家统筹各方面合理负担的社会保障制度,解除劳动力流动的后顾之忧。

3. 完善劳动立法,增强工会组织经济功能,保护劳动者合法权益。随着企业经营自主权的落实,以及各种经济成份的迅速发展,建立新的劳动者权益保护机制势在必行。一方面,政府要加快劳动立法工作,用法律来约束劳动力供求双方的行为。另一方面,工会组织应尽快转变职能,切实发挥在保护职工合法权益中应有的作用,尤其是在非国有经济成分中,确立并实现工会组织的保护功能已经是一件紧迫任务。

4. 加强中介组织体系建设,培育发达的职业介绍和劳动力培训体系,使其成为劳动力市场化配置的主要组织载体。我国的就业服务体系虽然取得了很大的发展,但总体上看仍存在诸多不足。一是服务范围狭小,社会化程度低;二是组织机构不健全,管理混乱;三是服务手段落后,功能不全。应当按照市场经济的要求,加强中介机构建设和管理,扩充工作范围,使之既能起到连接供需的桥梁作用,又能积极促进劳动力资源的再开发。

5. 转换政府职能,增强就业宏观调控。市场经济体制的运行,要求政府从直接的经营者变为间接的调控者,政府不再过多干预具体的就业行为。但这并不意味着政府管理职能的削弱,相反,劳动力市场的运行更需要政府加强对市场的监控和宏观管理。目前对劳动领域的宏观调控仍具有混合的性质,真正适应社会主义市场经济体制要求的宏观调控内容和方式尚需继续探索,但基本上应向法律监控和政策调节的方向发展。针对我国劳动力供求矛盾突出的国情,政府在促进就业方面还担负着艰巨的任务。在国家财力紧张的情况下,促进投资主体多元化,扩大就业总量是现实的选择。

(责任编辑:曾德国)