

瑞典解决失业问题的经验教训及下世纪初的再就业计划

——赴瑞典学术考察报告之二^[1]

在考察期间,我同瑞典劳动部劳动市场管理司和财政部国际关系司的官员,就瑞典失业率居高不下的原因和政府从中吸取的经验教训等问题进行了探讨,劳动部还向我提供了瑞典政府刚刚提交给欧盟的到下世纪初的再就业计划。

一、瑞典失业率居高不下的原因

在北欧四国中,瑞典是失业率较高的国家之一。1994年至1996年的失业率为9.8%、9.7%和10%。关于失业问题长期得不到解决的原因,劳动部劳动市场管理司司长马茨·瓦德曼从以下三个方面作了分析:

1. 历史原因。80年代以来,面对经济全球化和科技革命的浪潮,瑞典没能及时调整政策;同时由于工会与老板协会的谈判提高了工资水平,致使企业的国际竞争力降低。90年代初瑞典发生了金融危机,银行亏损严重,钢铁、汽车和木材加工等行业陷入困境,外贸遇到困难。为了克服金融危机的影响,政府一方面提高税收,另一方面举借外债,同时实行财政紧缩政策,致使许多财政拨款单位如医院、学校和服务部门等因经费减少而裁减职工。1993到1994年是金融危机的最低点,直到现在经济才逐渐恢复。

2. 改革的需要。90年代以来瑞典的公司实行了改革,其内容之一就是在增加高新技术投入的同时减少职工,降低劳动力成本,提高劳动生产率。1993年和1989年相比,企业生产的产品数量和价值相等,而职工减少了20%。国家财政拨款的机构大量裁减人员,现在虽然财政已经平衡,但是不可能恢复到原来的编制。

3. 政策的选择。长期以来,政府致力于财政平衡和低通胀率,认为这两者比解决失业问题更重要。经过努力,瑞典1997年通胀率降为0.5%,并且实现了财政收支平衡。此后,政府开始把失业问题放在优先位置来解决。

二、瑞典解决失业问题的经验教训

在座谈中,瑞典财政部和劳动部官员着重从以下方面进行了总结:

1. 解决就业问题的根本途径是提高经济增长率。财政部国际关系司副司长马蒂恩森谈到,过去以为只要多拿钱就能解决就业问题,结果国家不堪重负,失业率仍降不下来。90年代后政府改变了看法,认识到只有提高经济增长率才是解决就业的根本途径。而经济的增长需要良好的宏观经济环境:一是通胀率低;二是财政平衡或有节余;三是利息率低,公司愿意贷款扩大生产规模,增加就业岗位。公司提高了利润,国家通过收税也增加了财政收入,从而使福利社会有了物质基础。

劳动部劳动市场管理司瓦德里司长认为,市场经济200年来一直在进行结构调整和技术创新,自然会引起工人的下岗和分流。如果过分强调就业,就会导致公司改革的停顿,长期如此公司就会缺少竞争力,反过来给社会就业带来困难,并破坏整个社会福利制度。只有把发展经济放在首位,才是解决失业问题的正确途径。

2. 对失业人员由发补贴为主转为以培训和就业为主。专门为劳动部长起草文件的秘书比尔耶·埃克里德介绍了瑞典劳动政策的基本原则。30年代以前,执政的保守党政府认为,当经济发生困难时会导致一部分人失业,这是市场经济的规律,政府不要管。后来社会民主党上台,制定了就业政策,采取了由国家通过修路、盖房等基础设施建设来扩大就业的措施。政府认为,尽量不要发补贴,而要让失业人员参加工作,虽然收入低一些,但一定要保留失业人员与劳动市场的关系。如果失业人员长期拿补贴不工作,其技术素质越来越低,就更加没办法再就业。这是瑞典劳动力市场的一个基本原则。

3. 科学技术的发展将创造出更多的就业岗位,搞好培训是降低失业率的关键。一是在科技快速发展的形势下,出现了许多新的市场和新的岗位。瑞典政府近年来特别重视保护自然和能源行业,这两个行业的发展将带来更多的就业机会。二是结构性失业使得一方面失业率很高,另一方面一些高科技行业却急需大量人员。三是瑞典医院、学校等公共机构工作人员平均年龄较高,五年后大部分人将退休,需要新的劳动力接替。四是中小企业和个体户在政府的扶持下积极开拓就业门路。由于这些原因,必须在培训方面下工夫,开办转岗培训班、成年人学校,开展转岗实习等。失业人员转岗实习的收入,一半是补贴,由国家负担;一半是工资,由企业负担。

4. 为劳动力流动提供条件。一是政府与企业合作培训适用技术人才。瑞典正在实行的一个项目,是由政府与企业家协会合作,对1万名青年进行计算机技术和网络的岗位培训。二是将劳动力从无法再就业的地区向有就业机会的地区迁移。如帮助瑞典北方的失业人员到南方找工作,并为其提供搬家、培训的费用和安排子女的转学。三是建立计算机信息网络。我在斯德哥尔摩街头参观了一个职业介绍所。该所计算机与全国的就业信息系统联网,按动键盘,屏幕上立刻显示出全国共有10546个空位置,分为卫生、教育、文化和信息、经济和管理、办公室业务、服务与安全、农业、计算机和技术、科技等9类,其中经济与管理有749个位置,包括高层管理、人事管理、销售和经济计划人员等,甚至查询到具体部门,求职者可以立即知道哪里有空余的岗位。

5. 以地方政府为主组织劳动力市场,同时将就业政策同其他经济政策相协调。瑞典40年代以前的劳动力市场是由地方政府组织,40年代以后开始加强全国劳动力市场的建设,同时政府制定就业政策注意与其他经济政策相联系,但是后来发现有关规定越来越多,越来越复杂,制约了劳动力市场的灵活性。最近这种体制又有变化,即在保留全国劳动力市场的同时,仍以地方政府为主解决失业问题(因为地方政府了解本地的行业有何变化,需要多少人),并要求地方政府的有关部门加强协调(因为劳动力市场政策与其他政

策有紧密的联系)。

6. 进一步放开就业政策。一是对小企业和个体户给予优惠政策,鼓励人们自谋职业。二是放宽企业聘任和解雇人员的政策。三是再就业培训由以数量为主、初级人员为主向以质量为主、以高新技术和计算机技术为内容的方向转变。

三、瑞典到本世纪末和下世纪初的再就业计划

瑞典劳动部部长秘书埃克里德向我提供了瑞典政府刚刚报给欧盟的再就业计划的副本。在这一计划中,瑞典政府对本世纪末和下世纪初的再就业工作做了全面部署:

1. 瑞典宏观经济的好转为解决就业问题提供了基础和条件。1997年瑞典GDP增长率为2%,预测1998年为3%,1999年为3·1%,2000年为3·4%。从1997年开始,公开的失业率下降了2个百分点,1998年2月是6.7%。据政府预测,今年就业率会增长1%,到2000年再增加3.5%;公开的失业率1999年末为5.7%,到2000年末达到4%的目标。能够完成上述指标的理由是:由于工会和老板协会的工资谈判比较顺利,工资增加缓慢;政府努力提高经济增长率,加强劳动力市场的组织与管理;在宏观调控方面,财政平衡,价格稳定,通胀率较低。

2. 再就业的目标与原则。近期目标是公开的失业率在2000年末达到4%,长期目标是把失业率降低到1%—3%的正常水平。

瑞典再就业政策贯穿了五个基本原则:一是通过提供新的岗位和就业机会以及开展培训来降低失业率。二是大部分新岗位不再是国家拨款的机构(如医院、学校等)提供,而以中小企业、私营企业为主。三是减少社会福利不能影响学校教育系统和医院保健系统,因为这是福利社会的核心部分。四是工会同老板协会的工资谈判必须由政府负责,保证谈判和平、顺利地进行,其结果要使双方能够接受。五是国家财政趋于稳定和平衡,保持较低的通胀率。

在上述基本原则下,还制定了若干原则。一是再就业政策要体现男女平等。二是再就业是整个经济政策的一部分,要与其他经济政策相配套。三是国家财政平衡是重要的,但不能因此而削弱福利社会。四是在高新技术的激烈竞争下,瑞典作为高费用国家,只能通过高素质人才同其他国家竞争,因此必须不停顿地进行培训,才能在国际市场的竞争中获胜。四是要在收税和补贴上给私营企业以优惠的同时,也要给以一定压力,使其能够按照国际市场的要求发展。因为从长期看,企业如果没有竞争力,再就业也没有希望。五是政府每年对降低失业率的目标进行两次检查,并要求总结检查的指标必须量化,不能走过场。

3. 实现再就业计划的新措施。

第一,密切学校教育同劳动力市场的联系,加强知识和技术的培训。一是从1997到2000年拨出专款,为14万没有高中毕业的成年人开办文化补习课。二是在一些省市建立新的大专,并扩大现有大专的规模,增加的专业内容以自然科学和技术为主,扩大招生6万名。三是对高中生毕业后到劳动力市场找工作的方向和方法进行咨询。

第二,为瑞典进入信息化社会作基础性的准备。共有三个项目:一是从1997到1999年,政府将用1.3亿瑞典克朗建设国家的计算机网络课,由政府、老板协会和计算机公司协作支持这一项目。二是拨款1.8亿克朗,从1999到2000年在高中普遍开设计算机技术课。三是为国家机构和地方政府的在岗人员开设计算机技术培训课,以促使他们适应信息化社会的要求。

第三,从保护自然环境中创造就业机会。拨款12.5亿克朗用于节省、发展能源和保护自然环境的项目(已拨款5.4亿)。

第四,帮助中小企业吸纳更多的劳动力。一是平衡财政,降低利率,以利于中小企业的发展。二是1999到2001年减少中小企业2亿克朗的税收。三是为提高企业的竞争力,要求工商部门简化办理企业开业的手续,对于违反规定、需要查处的企业缩短25%的办案时间,海关等机构也要加强对企业的服务。

第五,加强欧盟成员国的协调与合作。如波兰、爱沙尼亚、芬兰和德国北部要相互提供合适的就业岗位。

第六,安排经费解决移民的就业问题。外国移民和瑞典人在劳动力市场上是平等的,不能排斥外国移民就业。

4. 瑞典1998年的再就业重点。主要有:力争将所有的失业者纳入劳动力市场,政府有关部门制定新的就业政策要征求工会、老板协会、企业家等组织的意见;扩大个体和私营企业的规模,收税和补贴要考虑对个体户和私营企业吸纳再就业人员有帮助;女职工生育孩子后能更容易地进入劳动力市场,在政府和其他部门有同样的机会担任更高一级的职务;移民和残疾人能够进入劳动力市场,等等。

^[1] 此文是1998年赴瑞典考察后撰写的考察报告,刊载于《中国社会科学院要报》1998年第65期