

# “铁锈地带”就业的困境与破局

## ——来自德法英的政策启示

许艺彤

(同济大学,上海 200092)

**内容提要:**二战后,欧洲一些传统的老工业区逐步衰退,形成了“老工业区”。在这些区域中,出现了严重的失业现象。20世纪70年代初,石油危机爆发,在欧洲一些国家再次引发失业率过高等问题。面对严重失业困局,德、法、英三个国家进行了一系列探索和改革。本文以这三个国家的铁锈地带为样本,着重分析其促进就业的各项政策演变及从中所获的重要启示,以期对我国老工业基地促进就业的政策制定有所借鉴。

**关键词:**老工业区 就业困境 失业保障 政策改革

**中图分类号:**F249.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)08-0103-10

### 一、引言

二战后,欧洲一些传统工业区因其产业结构单一、发展模式老旧等问题逐步走向衰退,这些曾经工业繁盛而后衰败的地区,被称之为“铁锈地带”,比如德国的鲁尔区、法国的洛林区、英国的曼彻斯特、利物浦、黑乡地区等。这些区域在致力于产业结构调整 and 工业布局演进的过程中,大量产业工人难以向其他行业转移,导致了严重的失业问题。20世纪70年代初,受石油危机的影响,德、法、英等发达资本主义国家经济停滞、衰退,进一步加剧了失业率居高不下的问题。

面对这些就业困境,德、法、英三个国家对促进就业的政策做了一系列探索和改革。德、法两个国家在鼓励就业时,均在加强就业培训方面进行了改革;法、英两个国家还通过不断完善更新法规法案的方式来促进就业。同时,这三个国家根据自身国情,也探索了一些促进就业的政策,比如英国探索实施了

“一群一策”的群体差别扶持政策,将失业人群分为18岁-24岁青年失业群体、25岁以上长期失业群体、单亲家庭失业群体和残疾失业群体“四个群体”来制定不同的帮扶政策;法国探索实行了扶持中小企业、改革雇佣方式的政策;德国在加强失业保障政策改革方面做了深入探索,尤其是哈茨改革在改善德国失业状况上取得了一定成效。

“铁锈地带”通常处于高纬度地区,德、法、英三个国家促进就业政策的探索和改革对我国尤其是北方工业老区、老工业基地在振兴发展过程中如何促进就业具有重要启示作用。借鉴这些政策及其改革的经验,有利于我国“铁锈地带”振兴发展过程中,及时出台鼓励就业的配套政策,防止陷入就业困境。

### 二、德国失业保障改革政策

德国作为先行的工业化国家,它的产业结构和工业布局的演进过程长达二百余年,在此期间,德国遭遇了多次经济危机,引发了严重的失业问题。

[收稿日期]2021-06-13

[作者简介]许艺彤,政治与国际关系学院博士研究生,研究方向为国际关系与国际战略、政府行政管理。

因此,19世纪由德国工人自发组织的劳动者福利中心成立,政府还为其设置了专门的管理机构,主要职责是基于不同时期需要,出台相应的失业保障政策。

#### (一)德国失业保障政策改革

丁大建等(2015)将德国失业保障制度的变革划分为以下几个阶段:(1)1883年-1932年的萌芽阶段。19世纪,德国开始出现一些中介机构,这些机构具有商业属性或者公共属性。1927年德国颁布了《就业安置和失业保险法》,该法案设立了“就业安置和失业保险机构”,它是自治的、独立的、不以盈利为目的的机构,主要职责是对失业保险资金进行管理并对失业者进行安置。(2)1945年-1970年的形成阶段。从第一阶段结束到1945年这段期间,当政的纳粹党采用了特殊的全民统一就业分配的形式。德国的失业保障管理机构在二战后得以重新恢复并于1952年出台《关于设立安置就业和失业保险的联邦机构法令》,设立联邦劳工局。这25年是德国的繁荣发展时期,失业率较低,20世纪50年代仅为1.1%,劳动力市场实现了充分就业。但仍存在着两大问题,分别是结构性失业与劳动力供给短缺,前者是因为产业结构的变化,后者是因为失业津贴过高。1969年,德国通过了《就业促进法》,该法案明确规定:第一,如果失业者是可以正常劳动的,那么他领取失业救济金的前提是同意接受相关部门为其找的工作;第二,参培人员的工作经历须由联邦劳工局按照从严原则进行审核调查;第三,德国联邦劳工局按需制定培训方案,参与培训的人员若产生一些必要支出,也应由联邦劳工局负责支付,同时劳工局及其下设的各州、地区劳工局应不断促进就业;第四,向雇主提供雇佣失业者的一系列补助金(如果愿意为职工保留工作岗位),比如安置补助以及开工不足补助金等;向自愿找工作的失业人员提供资信意见书以及补助,比如自愿谋职补助金。德国在此阶段形成了一套完整的失业保障体系。(3)1970年-2000年的发展阶段。德国经济出现了“滞胀”,究其根源在于1970年-1980年爆发的两次石油危机。失业率呈现上升趋势,再加上两德统

一,使得就业压力日渐增大。1998年科尔政府颁布《劳动促进法》,该法案主要涉及三方面,分别是失业保险、雇主和求职者以及工作安置,具体表现在:第一,缩减失业补贴;第二,雇主应当尽量避免解雇员工,或在岗位出现空缺时及时进行招聘;求职者应依照雇主的需要来调整自己,如果劳工局为失业者安排工作被失业者拒绝,需要进行严格的审核调查,以降低其对“合适工作岗位”的标准;第三,此法案把重点放在工作安排上,同时重视对长时间失业群体的再就业培训,为其提供就业咨询。(4)2000年至今的完善阶段。由于《劳动促进法》在解决失业问题上不尽如人意,2002年,施罗德政府对德国的高福利(即高税赋)进行改革,主要推行了AQTIIV(Activate、Qualify、Train、Invest、and Place)法案和哈茨改革。

在哈茨改革中,为了帮助失业群体找到临时性的工作岗位,《哈茨I》法案规定,德国需要建立“员工服务代理机构”,主要是向失业者发放就业优惠券,前提是失业在六个月以上。此券的用途主要是就业中介机构通过失业群体出示的就业优惠券帮助他们寻找工作,并且只有在给失业者找到工作岗位后,中介机构才可以获得相应的佣金。通过这种方式,不但可以使失业者寻找工作变得更高效,还能不断促进失业者寻找工作。《哈茨II》主要通过减轻小微企业以及低收入水平群体的税负来激励个人创业,例如,月平均收入在400欧元以下的微型企业的员工可免除社会保险费的支付;月平均收入处于400-800欧元范围的小型企业的员工可免除一定的税费。另外,《哈茨II》还提出“失业者自我雇佣”这一概念,政府可无条件帮助年收入在25000欧元以下的企业,援助期限为三年,三年的援助金额分别为600欧元、360欧元和240欧元。通过这种援助,可以减轻一定的就业压力。《哈茨III》对原有的就业服务机构做出改革,从公共性质过渡到商业化性质,为其开设专门的管理委员会,并通过选举的方式确定CEO人选,任期为五年。为了提高服务效率,还将原来的三方委员会变为监督部门并将权利下放至地方办事处,由其结合自身实际进行政策制定。《哈茨IV》对失业金

的相关方面做了规定,主要分为失业金的支付和领取,并用“失业保险金 I”这一名称来代替原来的失业保险金,同时“失业救济金 II”变为社会和失业救济的合称。表 1 是对德国失业保险制度的介绍。

表 1 德国失业保险制度内容

项 目	失业保险金 I	失业救济金 II
保障对象	所有雇员、义务兵、学徒、家庭手工业者、海员,在学校参加培训教育、领取医疗保险金的人。	年龄在 15-64 岁之间,有工作意愿并且具备相应的工作能力,但没办法保障家庭基本生活的个体及家属,包括 15-25 岁的,需要通过救济金来维持自己生活,并期望完成学业或者实习培训的年轻人,或者存在生理、心理、精神缺陷而没办法参加工作,或者因为照顾三岁以下的孩子和瘫痪的家人而不得不放弃工作的人,等等。
资金筹集	(1) 受保人以每年收入为标准,从中拿出固定的比例缴纳;(2) 雇主以受保人缴纳的数额为标准,缴纳一部分数额;(3) 政府提供一部分财政贷款或者补贴。雇主和雇员的缴纳比例都为 1.65%。	联邦劳动和社会服务部的财政拨款
支付条件	同时满足以下条件:(1) 被辞退后,3 个月内到就业办公室登记;(2) 参加法定失业保险,并在申请的最近两年保险费累计 12 个月,季节性失业的雇员要求申请失业的最近两年失业保险费累计 6 个月;(3) 正处于失业状态;(4) 有意愿和能力,且积极主动寻找工作,接受介绍所的职位推荐和就业办公室开展的培训。	符合下述任何条件即可:(1) 无权享受失业保险;(2) 没有充足的收入来源维持基本的生活;(3) 过去被雇佣 1 年以上;(4) 过去 1 年内至少享受过一天的失业保险和类似保险金;(5) 过去 1 年至少从事 150 天的就业活动;(6) 过去是公务员、法官、军人、义务兵或警察;(7) 在过去一年内受伤或因病致残。
支付期限	保费可最短累积 12、16、20、24 个月,失业保险金领取最长时限 6、8、10、12 个月;保费可最短累积 30 个月且失业者年龄 50 岁,失业保险金领取最长时间 15 个月;保费可最短累积 36 个月且失业者年龄 55 岁,失业保险金领取最长时限 18 个月;保费可最短累积 48 个月且失业者年龄 58 岁,失业保险金领取最长时限 24 个月。	无限制
支付标准	以申请人税后收入的一定比例为标准进行发放,具体分为以下两种情况:如果申请人是单身则该比例为 60%;如果申请人至少有一个未满 18 岁的子女则该比例为 67%。	单身和单亲的家庭,每月可获得的失业救济金为 347 欧元;其子女在 14 周岁以下,每个孩子每月都可获得的失业救济金为 208 欧元;15 岁以上儿童,每人每月可获得的失业救济金为 278 欧元。

资料来源:根据相关文献整理。

上文探究了德国失业保障的变革历程以及近十多年来在改革方面实行的政策,但仍存在鲁尔区的转型以及复兴中职工的安置问题需要探讨。德国当时的失业率从 20 世纪开始就处于高位,且没有明显下降趋势,其中三个州的高失业率现象尤为显

著,分别是北莱茵—威斯特法伦州、不莱梅州以及汉堡州,他们的失业率分别为 10.2%、13.3% 和 9.7%;在产业结构上,三个州主要发展钢铁、煤炭和造船业,其中煤炭业集中在北威州,造船业集中在不莱梅州和汉堡州;从年龄结构来看,2003 年失业

率水平较高的现象主要集中在 20-25 岁以及 55-60 岁这两个年龄区间,处于 20-25 岁之间的群体失业主要是缺乏相应的工作经验、没有获得相应的资格证或者学历水平较低,而处于 55-60 岁之间的群体失业主要是因为年龄偏大、体力水平跟不上或者无法快速高效地学习新技术来达到新岗位的要求。这些失业者无法快速找到工作,因此大多变成长期失业者。

由于上述老工业基地的失业人口规模较大,为了减少失业人数,德国政府采取了两种方法进行改善。一是在 1958 年-1975 年的 17 年间,出于缓解采煤业危机的目的,推行维持性结构政策。德国的采煤业曾于 1956 年达到年产量的峰值,约为 1.49 亿吨。但在 1958 年,随着煤炭价格的放开,鲁尔地区出现严重的产能过剩。德国政府为了稳定价格和市场,开始对煤炭和石油的进口做出限制。同时为了消解过剩的产能,德国政府还分配大量资金用于发电厂的建设。1968 年,德国颁布《煤炭适应法》,主要是为了促进煤炭企业的重组进程、使得煤炭企业的规模不断扩大、让煤炭的生产能力与能源结构的调整相适应。另外,煤炭企业还可以获得国家发放的生产补贴。德国还通过采取建立煤炭战略储备的方式来保障国家的能源安全,储备量大约每年一千万吨,国家负责此项举措产生的成本。通过这种方式,可以稳定企业生产及就业水平。二是在 1975 年-1987 年的 12 年间,出于缓解钢铁业危机的目的采取了适用性的结构政策。为了解决 1975 年开始的钢铁业危机所带来的产能过剩问题,政府采取投资津贴的举措,主要用于企业重组、生产技术的研发创新以及被辞退人员的安顿。出于使鲁尔地区快速高效地转型的目的,德国政府建立了五所综合性大学。同时为了消解过剩的产能,政府扩建了铁路、高速公路以及鲁尔地区地铁和轻轨,还扩建了一些机场的基础设施项目。

尽管采取了以上措施,但还未彻底解决钢铁、煤炭以及相关产业的萎缩问题,同时失业以及人口流失(尤其是青少年)现象也依然严重。在此期间,哈茨 I—IV 法案通过对失业者的救助,从某种程度上缓解了高失业率所可能导致的社会稳定问题。

## (二)德国就业培训政策的问题

德国把就业培训作为解决就业失业的主要途径。1969 年先后通过了《劳动促进法》和《职业培训法》,前者标志着政府在解决失业问题上采取的政策实现了转向,后者标志着在法律框架下开始构建就业培训体系。后部法律规定:①对接受就业培训的失业者来说,政府可以给予一系列补贴,比如生活以及培训费补贴;②对能给参加培训的失业者提供岗位的企业来说,政府将给予其“熟悉工作补贴”,期限最多为 12 个月;③对由于懒惰或无法完成任务而被解雇的人员来说,政府要对其开展强制性培训;④就业培训包含四个方面,分别是组织纪律教育、择业观念教育、职业道德教育以及职业技能培训。

统一后的德国对就业培训体系做出了改革,采取执业资格培训计划为失业群体提供一些必要的转行培训和相应的技能培训。其中“就业合同制”是这个计划中比较具有代表性的项目,即企业可以同失业者签订一项劳动合同,期限在两周及两周以上,达到此条件就可以获得补贴。除了实行培训计划外,就业部门还开展了一系列服务,比如就业信息咨询指导等。

在施罗德、默克尔相继成为总理以后,德国的培训体系围绕以下 5 个方面展开:①对长时间处于失业状态以及不积极找工作的群体来说,如果不参与培训,那么领取失业救济金就会受到一定的限制;②为失业群体开展各方面的培训,涉及自主创业以及管理等方面,并为开展培训的企业发放补贴;③若失业者不具备相关的职业资质,那么就需要对其进行资质培训;④通过培训的方式激励终身性学习,提升劳动力的各项技能;⑤为了让申请培训的青年群体都参与,联邦政府和企业保护组织于 2004 年订立国家协议,企业做出承诺,在协议的三年中,不但创造约三万个新的培训岗位,还会提供大约 25000 个在岗的学习机会。

在默克尔当政期间,为应对欧债危机,采取了“稳岗”措施——“缩减工时”法,主要内容如下:一是工会和雇主双方通过商定达成临时缩减工时的一致意见;二是利用工时账户,如果员工在完成正

常的工作计划后又进行了加班,那么可以把加班时间计入工时账户中,但这部分加班工资并非即时支付,而是员工做调休之用,以使调休期间工资照领。通过这种方式不但可以帮助员工保住岗位,还能真正给企业减负;三是调低加班费水平;四是实施短时工作制,如果企业由于订单量下降而面临困境时可以请求就业服务机构的帮助。一般来讲,就业服务机构此时可采取一些短期举措来避免出现企业辞退职工的现象,比如提供失业保险等。

### 三、法国促进就业政策

石油危机使法国的产业结构遭遇重创,法国一些传统部门面临着产能严重过剩的矛盾。法国一部分老工业基地的发展受到了产能过剩与高失业率的双重夹击,这成为历届政府在制定政策时着重考虑的问题。为了解决失业问题(尤其是传统产业集聚地区的失业问题),政府采取了一系列措施。

#### (一)运用法规,促进就业

1.法国经济在1993年进入衰退,当时的经济出现了负增长现象,增长率为-0.6%,同时失业率也处于10%以上的高位。为了解决这些问题,同年通过了《劳动就业与职业培训改革五年法案》并提出四个目标:一是要通过减少劳动力成本,使用用工服务支票来开展一系列的就业服务,对自主创业的资助手续做出进一步改善,使其更为简化。二是激励青年参与企业的培训,并鼓励他们积极参与就业,改进学徒制,并把技能培训数由中央下放给地方。三是精简劳动合同手续,承认在非商业部门的就业/固定合同,开设一些有关就业的培训课;四是缩减工时并发放一系列相应的补助。

2.政府从1998年开始,每年都制定《国家就业行动计划》,其目的是提高经济的增长率并降低失业率。这个计划提供了几种再就业培训的措施,为特定的群体(分别是失业不超过六个月的青年和十二个月的成人)开展培训活动、提供工作或者实践机会及相应的就业指导等。

3.法国于2005年颁布《社会团结规划法案》,该

法案的理念主要是社会团结,号召全社会共同解决一系列社会问题,比如失业等。为推动青年就业,该法案提出发展新的就业形式,设立“青年合同”,借此形式由政府决定定向帮助特定就业群体就业,并改善学徒工待遇,同时通过税收减免鼓励雇主提高其报酬。

4.出于促进就业的目的,法国还于2012年颁布《促进增长、竞争力和就业的国家公约》,明确了企业在就业问题上的社会责任,为了尽可能缓解失业者长时间找不到工作的问题,倡导企业在雇佣劳动力时签订工作期限不固定的劳动合同,并号召民众与企业一条心,共同面对经济萧条的现状,齐心协力帮企业渡过难关。

#### (二)扶持中小企业的发展,提升就业水平

法国的大型企业与中小企业的分布差异较大,其中大型企业大约在两千家左右,占法国全部企业总数的0.1%,剩下的99.9%都是中小企业。1996年,约84%的就业人员被中小企业接纳,其中三分之一的企业中员工人数不超过50人,因此要想提供大量的工作岗位就需要扶持中小企业的发展。法国秉承这一原则,推行了许多政策促进中小企业的发展,例如在鼓励创业方面,可以减少自主创业的限制条件、精简自主创业的步骤、提供一些创业优惠和相应的指导等。为充分调动企业的积极性,政府还推行减免税收与社会分摊金、财政补贴与奖励、提供金融支持等优惠政策。另外,政府为了刺激潜在工作岗位的产生,通过了一系列关于家庭雇工资助的政策法规。对于聘用一个帮工的家庭采取免除5%的保险费的政策。对于实行非全日制用工制的企业,可以少交半日工30%的医保费。同时,法国还倡导各种社会组织为失业群体提供工作岗位,在2012年,10%的工作岗位是由非营利部门提供的,这些部门有合作社、互助机构、社团组织和基金会等。

#### (三)改革雇佣方式,激励就业

2005年以来,法国不断改革劳动力的雇佣方式,并对就业的方式做出创新。第一,“新雇佣合同”制度的推行。若员工在试用期间内业绩不达标,则

企业(员工人数不能超过 20 人)可以不受法律限制将其解雇。第二,“首次雇佣合同”用工机制的设立。这项制度的目标群体主要是 26 岁以下的青年,当企业与这些青年员工签订劳动合同后,在员工开始工作的两年内,企业可以无条件解雇他,这样可以使企业淘汰能力不足的员工时所需要经历的程序更为简单。第三,用工服务支票的推广。企业可以往用工支票中预存一部分费用,并将此用工支票作为福利发放给企业的员工,员工拿到手后,可用它偿付所雇的家政工作者的薪酬。由于法国的家政服务业在就业方面有着可挖掘的巨大潜力,因此可以减少用工服务支票的税收,通过这种方式有利于增加劳动力市场上家政服务人员供给量并提升就业率水平。第四,“代际合同”制度的推行。此制度的适用范围限于就业员工总数在三百人以下的企业,倡导企业在雇佣十六岁以上二十五岁以下的员工时,与其签订无确定终止时间的合同,并对这些年轻人进行指导,指导人员是从企业内部挑选聘用的优秀技术人才。为了鼓励企业通过这种方式雇佣青年人,政府采取发放补贴的形式,具体补助办法是企业每与员工签订一份“待机合同”就会获得四千欧元的补贴。

#### (四)加强培训,扩大就业

就业培训以及相配套的政策也成为法国解决失业问题的重要途径。法国于 1983 年 3 月提出,参加工作的青年与企业可以签订职业资格合同、适应性合同以及职业生涯入门实习合同,然后企业对其进行职业培训。同年 7 月又通过其他法案,倡导企业积极为二十五岁以下的青年提供工作机会,这种鼓励措施表现在以下三个方面:第一,若雇主雇佣了未满二十六岁的员工则将享受 1/4 分摊金的减免;第二,若雇主雇佣的员工未满二十五岁且是根据某一条规定而就业的,那么在其结束根据这个规定而工作三个月后再受雇佣,可以减少雇主的 1/2 分摊金;第三,若雇主是根据替代性规定雇佣员工的则享受全部的分摊金减免。

①金碚等.对英国失业状况和就业政策的考察[J].南京师大学报(社会科学版),2000(1)。

法国政府从 20 世纪 60 年代便不断改进完善有关就业培训方面的政策制度。1967 年成立了全国就业管理局,它的主要职能是提供就业方面的服务以及开展相应的就业培训活动。1966 年成立了全国成人职业培训协会,培训对象主要是企业员工和失业者等,此协会有地区协会、培训中心、学徒制培训中心和教育技术支持中心,数量分别为 22、131、47 和 7 个。

就业培训的资金主要来源于中央和地方政府。其中,中央政府的出资主要来源于两项基金,分别是就业基金和职业培训与社会促进基金,地方政府也将支出一部分资金,此外,工商业就业联合会也会提供再就业培训救济金。关于培训资金的拨付方面,主要有三种方式,其一是中央政府拨款→工商业就业联合会和地方政府→下拨再就业培训经费→开展培训;其二是地方政府→组织培训;其三是企业与工商业就业协会→负责下岗人员的培训。

## 四、英国促进就业政策

作为曾经的“世界工厂”,英国的钢铁、煤炭等产业在战后得以恢复性发展,失业率总体处于低位。但石油危机的爆发导致英国出现了十分严重的失业现象,失业率在传统制造业和老工业基地持续处于高位,且没有明显下降趋势,亟需解决。

### (一)英国产业结构与老工业基地情况

英国自 20 世纪 80 年代以来,伴随着第三产业(服务、旅游、金融等)的快速发展,服务业产值迅速上升并逐渐居于主导地位,在整个国民生产总值中所占的比重超过了三分之二,另一方面传统的制造业慢慢不再具备优势转而出出现了衰退的迹象。产业结构的变化导致英国的劳动力不断发生转移。金碚等(2000)通过搜集英国国家统计局的数据得出<sup>①</sup>,英国在 1984 年一产、二产就业量分别为 28.5 万人和 704 万人,到了 1997 年这两项数值变为 21 万人和 619 万人,相比 1984 年时分别减少了 26.3% 和 12.1%,但总就业量上升了 9.4%,说明劳动力在产业之间发生了明显的转移;再看服务业的变化情况,1984 年时服务业的就业量为 1309.8 万人,到了 1997 年则上升至 1629.6 万人,相应的服务业就业量

在总就业量中的比重也实现了由 63.8%到 72.6%的变化。以上就业人口的变化说明了以下三点:一是产业结构不断发生变化是由历史发展的方向决定的,缩小传统产业的生产规模是必需的;二是劳动力在产业间的转移是单向的、无法逆转的,也是一定会发生的;三是这种产业间劳动力大转移反映英国实施的一系列扶持就业的政策是有明显效果的。据有关数据显示,英国的失业率在 1997 年至 2005 年的这八年间呈现连续下降的趋势,具体数值由 6.9%变为 4.8%<sup>①</sup>。

曼切斯特、利物浦以及黑乡(Black Country)地区是英国最典型的老工业基地。曼切斯特作为现代

工业革命兴起的地方以及世界上第一个工业化城市,过去以棉纺织业闻名于世,现已成为拥有七百多种行业的多元化发展的国际化城市,同时新兴产业成为曼城发展的重点。二战后,曼城开始了从工业型经济过渡到服务型经济的城市转型,曼城的人口数在 1961 年-1983 年间大约在 40 万左右,其中制造业的裁员数量就为 15 万。同时制造业在城市经济中的占比也在急速下降,从 20 世纪 60 年代初的 70%变为现如今的 20%。到了 90 年代,服务业与制造业的就业人口在总就业人口中的比重差别极大,分别为 84.2%与 11.2%。英国另一个老工业基地—黑乡地区的产业就业结构变化见表 2。

表 2 英国三大产业就业结构的变化情况

产业部门	黑乡地区就业比例		英国就业比例	
	1981 年(%)	1989 年(%)	1981 年(%)	1989 年(%)
第一产业	0.1	0.1	1.6	1.3
第二产业	54	46.1	37	30.8
第三产业	45.9	53.8	61.4	68.9

资料来源:根据文献整理。

由表 2 可得,在 1981 年-1989 年间,黑乡地区就业比例在第一产业上的变化基本稳定,二产与三产的变化存在此起彼伏的趋势,表明劳动力不断地从二产转移到三产;第二产业的就业比例逐渐降低,并且下降的幅度要大于英国就业比例下降的幅度。上述变化意味着黑乡地区在逐步消解传统产业过剩的产能。

## (二)英国解决富余职工的主要措施

英国很早就开始关注就业、失业问题,推行的各种政策措施也更有参考价值。

1.依法化解失业严重问题。英国对失业问题的解决是在一系列的法律框架下进行的。1905 年,英国颁布了《失业工人法》;时隔四年又通过了《职业介绍法》,这部法律成为世界上首部提供关于就业方面的服务和援助的法律,根据法律规定,英国各地纷纷掀起了建立劳工介绍所(1916 年变为就业介

绍所)的热潮;1911 年颁布《国民保险法》,首次将失业保险纳入强制性社保的范畴;1920 年颁布的《失业保险法》确定了能够享受失业保险的人群(年收入低于 250 英镑的体力与非体力劳动群体)。自此之后的 80 余年中,英国不断根据变化出台新的法案,或修正原来法律不合适的地方。总体上,对解决失业和推动再就业,英国都是从搭法律框架出发,然后根据通过的各项法案依法部署一系列工作,以确保各项举措都在法律的指导下稳步实施。

2.保压结合调动劳资双方的积极性。英国在 20 世纪 70 年代以前建立了福利国家制度,推行的是健全的社会保障制度和充分就业政策。英国的失业率一直处于 1.5%-2%的范围之间,而经济增长的成绩也不错,50 年代的 GDP 增长率为 2.7%,60 年代这一数值为 3.1%。但是石油危机终结了这一局面,转而出现滞胀。同时,英国的失业率水平在 1975 年与 1978 年时分别在 3.7%和 5.3%左右,呈现上升

<sup>①</sup>田德文.解析英国劳动力市场改革[J].欧洲研究,2015(1)。

趋势,表明英国面临巨大的失业压力。

1979年,撒切尔夫人上任后,通过实行“新自由主义”经济政策来解决经济中存在的滞胀问题,就业方面从“充分就业”过渡到“促进就业”,并促进劳动力市场的改革。一是对工会的权利做出限制,给企业在用人方面松绑。二是“重启计划”(Ketart Program)实施,这项计划要求失业人员每间隔半年就要进行一次有关寻求工作岗位的谈话,若失业者不遵守,那么领到的救济福利就会减少。此外,政府还通过改革,提高获取失业救济的门槛,迫使失业者主动寻找工作。同时,政府会给雇佣失业者的企业一部分补贴。例如,对于年龄在25岁以上且连续两年处于失业状态的失业者来说,如果企业将其雇佣,那么该失业者从入职开始的半年内,雇主每周都可以得到补贴,补贴金额为75英镑;对年龄处于18岁至24岁之间的青年失业群体,如果企业将其雇佣,该失业者从入职开始的半年内,雇主同样每周也都可以得到补贴,补贴金额为60英镑。通过这种方式,可以使企业积极录用失业者,真正做到了“保压结合”。

3. 一群一策实施有差别的扶持政策。从撒切尔夫人时期到布莱尔时期实行的改革,相应的理念从“让人们有工作”变为“让人们有报酬”。在撒切尔夫人推行改革的十八年间,英国劳动力市场的管制程度大大降低,变得更为自由灵活但同时存在的问题是劳动者(尤其是失业者)的权益容易受到损害,政府对他们的权益保护还不到位,同时撒切尔夫人上台后实行的“新自由主义”政策并没有很好地解决现实问题,失业率仍居高位。为了扭转这一局面,布莱尔推出一系列新政(New Deals)。从新政的理念出发,“最低工资标准”作为强有力的手段应运而生,它规定针对不同的失业群体,采取不同形式的帮助措施。(1)18至24岁的青年失业群体。帮助对象在18-24岁之间并且领取的“寻工补助”多于6个月。帮助内容主要涉及两方面,一是满足条件的群体可以有四种选择,分别是去私营部门、志愿机构、环境服务队工作或者参加全日制的职业培训,其中如果符合条件的对象选择去私营部门工作的话,雇主将

会得到每周60英镑的补贴,发放期限为半年。二是政府可以为青年失业者安排个人顾问,顾问的职责是引导失业者积极就业,并在他们找工作过程中为其排忧解难,还可以提供学习资料,而且照常享受各种福利。(2)25岁以上的长期失业群体。帮助对象须在25岁以上,并且失业在两年以上。从1998年起,这部分帮助对象可以做出选择:一是重新选择自己的工作岗位,如果有雇主选择接纳他,那么在半年内,政府就会提供雇主补贴,补贴金额为每位员工每周75英镑;二是接受为期一年的教育培训,学习形式是全日制。(3)单亲家庭失业群体。单亲家庭的数量在英国呈现不断增加的趋势,处于一个艰难的境地。因此,英国于1997年7月开展8个地区的试点工作,参与试点的规模大约在四万个单亲家庭左右。1998年10月,在试点工作取得进展后,开始要求单亲父母中所有申请社会救济的都参与进来。对这些群体的帮助措施大致包含就业服务机构为其谋职提供相应的指导或工作机会、制定培训计划以及帮忙照看其子女等。(4)残疾失业群体。在英国,残疾人以及久病不愈的失业者是依靠政府发放的残疾人福利生活的,但是在残疾人群体中,有一部分有参加工作的意愿以及部分工作能力,因此英国政府采取了一些举措来解决其失业问题,比如提供就业建议、制定行动计划、部署工作安排以及提供实习和培训的帮助。

2010年,由保守党和自由民主党组成的联合政府对劳动力市场实行了进一步改革,并提出了相应的方案。此项方案主要通过以下几个方面来改革“工作中心”的服务机制:第一,只要失业者有意向工作,“工作中心”就应当立刻为其推荐工作。特别地,对年龄在25岁以下的失业者来说,尽管为其寻找工作机会时存在较大困难,但半年后也要为他们推荐工作机会。第二,基于服务质量和效果,对工作服务中心做出评价。如果评价过低,将不再与其签订合同,如果评价较好,则将继续签订合同。另外,工作服务中心得到政府补贴需要等到求职者开始工作的十三或二十六周后,这项制度被称为“事后付款”制。第三,得益于互联网的发展,自2011年



10月开始,由工作与年金部来接管中心的各项服务职能,若申请者想要办理一些原来的业务,则他们可以直接通过网络系统办理。另外,如果失业者想创业的话,政府将为其提供一系列的指导以及小额信贷,同时政府还大力支持培训机构,为失业者创造就业或者实习岗位。

## 五、对我国传统老工业区解决就业问题的政策启示

德、法、英三个国家“铁锈地带”就业政策及演变历程,对我国一些传统老工业区在振兴发展过程中预防和解决失业问题提供了重要启示。

### (一)完善相关法规,依法解决就业问题

早在1927年,德国就通过了《就业安置和失业保险法》,随着其失业保障政策改革的深入,德国始终坚持了依法改革、依法保障。法、英两国的促进就业政策,更是首选运用法规促进就业、依法化解就业问题等措施。因此,在促进就业问题上,法治保障是至关重要的。当前,我国老工业区处在振兴发展、转型发展的关键期,有些传统产业还在重组改革。因此,针对失业问题应提前研判,出台相应的法规政策,尤其在构建社会保障体系、制定就业行动计划以及保险、职业、劳动就业与职业培训等方面的法律法规上应当不断完善、更新,依法保障就业,依法解决失业问题。

### (二)调整产业结构,重新激发就业活力

在分析英国产业结构与老工业基地情况时,黑乡地区在1981年与1989年间,就业比例在第一产业变化基本稳定,二产与三产的变化此起彼伏,二产逐步向三产转移,这说明“铁锈地带”在消除传统产能过剩的过程中,面临着产业结构调整、就业结构转移的问题。当前,我国在振兴老工业区发展的过程中,各地区正在积极调整产业结构,不仅大力发展第三产业,有的还在传统产业技术提升方面做“文章”,比如东北辽宁地区的智造强省、数字赋能,传统产业的升级依然具有强大的就业活力。由此来看,调整产业结构,是重新激发老工业区就业活力的血脉,是解决就业问题的根本。

### (三)加强培训教育,着力提升就业技能

德国、法国始终把加强培训、扩大就业作为促进就业的重要举措。当前,新兴技术日新月异,电子技术、信息化技术、AI智能、机器人技术飞速发展,“黑灯工厂”“无人售货”将进一步取代更多工人。面对老工业区转型和新技术的迭代更新,促进就业迫切需要更加强有力的职业培训和在职教育。因此,针对失业人员、待业人员应当加强新技术、新技能以及管理技能的培训,对于需要上岗资质的人员,还应当根据实际进行相应的资质培训,提升就业人员技能,让更多失业人员具备符合产业发展、适应新技术发展的就业能力。

### (四)扶持中小企业,创造更大就业空间

1996年,法国约84%就业人员被中小企业接纳。法国在促进就业政策中明确将扶持中小企业发展作为提升就业水平的重要举措。习近平总书记曾指出“中小企业是稳就业的主要渠道、保护产业链稳定的重要环节,也是保市场的关键。”因此,我国老工业区在促进就业过程中,应加大扶持中小企业发展的力度。目前,一些老工业区已经把优化营商环境作为突破口,积极鼓励创业,减少自主创业的限制条件、优化办理流程步骤。通过法国扶持中小企业政策的分析,我国传统老工业区还应当进一步给予灵活、高效的创业优惠政策,让中小企业在“铁锈地带”快速成长、迅速发展,从而带动经济、促进就业。

### (五)坚持精准施策,提升促进就业水平

英国在解决富余职工问题时明确实施了一群一策的有差别扶持政策。由于就业人员的年龄结构、知识结构、地域差别、经历背景等诸多因素的差异,做好稳就业工作,应当采取精准施策、分群施策。首先,应当是不同区域、不同省份、不同地区根据发展实际,制定针对性的促进就业政策。其次,在促进就业方面,还应当根据不同年龄结构和知识结构的失业人群,在一些新技术领域的就业上,注重区分培训,并区分岗位搭建就业平台。再次,结合不同群体特点在设计就业措施和失业保障举措上注重一群一策,比如残疾人群体、年龄在55周岁以上

失业群体等,对于特殊群体应有特殊之策。

## 参考文献:

- [1] 常丽.政府环境在老工业基地振兴中的作用——德国鲁尔区的实践与启示[J].科技和产业,2005(2).
- [2] 陈振明著.公共政策分析[M].北京:中国人民大学出版社,2003.
- [3] 戴学来.八十年代英国黑乡地区产业结构与就业变化[J].人文地理,1997(4):74-77.
- [4] 丁大建,张瀚予,廖雪骄.德国失业保障制度评述[J].北京航空航天大学(社会科学版),2015,(5):16-23.
- [5] 丁守海.就业周期与经济周期的波动形态和结构性差异[J].经济学动态,2010(8):106-112.
- [6] 发展战略和区域经济研究部“美国底特律市衰败的原因及启示”研究组.美国底特律市衰败的原因及启示[N].中国经济时报,2013.
- [7] 付保宗.关于产能过剩问题研究综述[J].经济学动态,2011(5):90-93.
- [8] 付雪凌.德国就业培训政策研究[J].职教通讯,2007(11):31-33.
- [9] 高嵩.20世纪美国充分就业立法的失败[J].科学社会主义(双月刊),2015(6):146-152.
- [10] 郭庆松,马道双.国外失业理论述评[J].国外社会科学,1998(6):54-57.
- [11] 海尔曼·皮拉特.德国鲁尔区的转型与区域政策选择[J].经济社会体质比较,2004(4).
- [12] 金磊,张世贤,谢晓霞.对英国失业状况和就业政策的考察[J].南京师大学报(社会科学版),2000(1):28-35.
- [13] 赖德胜,孟大虎,李长安,田永坡.中国就业政策评价:1998-2008[J].北京师范大学学报(社会科学版),2011(3):110-124.
- [14] 李培林,张翼.走出生活逆境的阴影——失业下岗职工再就业中的“人力资本失灵”研究[J].中国社会科学,2003(5):86-101.
- [15] 刘春禧,曹伟.结构调整与企业转型——德国鲁尔矿区的振兴之路[J].现代企业教育,2003(5).
- [16] [美]斯蒂格利茨.经济学[M].北京:中国人民大学出版社,1997.
- [17] 慕阳子.法国经济改革现状与前景[J].国际研究参考,2015(3):45-50.
- [18] 裴戎,石伟平.英国战后60年就业培训政策的变迁[J].职业技术教育,2006(30):54-61.
- [19] 史世伟.德国产业政策:鲁尔区与空中客车[J].德国研究,2008(1):42-46.
- [20] 史正富.用结构性投资化解结构性产能过剩[J].经济导

刊,2016(2).

- [21] 田德文.解析英国劳动力市场改革[J].欧洲研究,2015(1):35-48.
- [22] 田德文.欧洲国家劳动力市场转型——由“充分就业”到“促进就业”[J].欧洲研究,2014(5):128-142.
- [23] 威廉·德格著,冯为民译.西德鲁尔区[M].山西:山西人民出版社,1982.
- [24] 王建初.法国再就业培训研究(上)[J].海外职业教育,2002(2):60-62.
- [25] 王文甫,明娟,岳超云.企业规模、地方政府干预与产能过剩[J].管理世界(月刊),2014(10):17-36.
- [26] 夏晓文.浅析德国劳动力市场状况和就业政策改革[J].德国研究,2005(4):39-43.
- [27] 肖兴志,宋晶著.政府监管理论与政策[M].沈阳:东北财经大学出版社,2006.
- [28] 许小年.实体经济仍有三大机会[J].财经界,2016(1).
- [29] 杨斌,丁建定.国外就业保障的发展及对中国的启示——以美国、英国和德国为例[J].全球视野(理论月刊),2016(5):177-181.
- [30] 杨解朴.德国劳动力市场改革路径解析:迈向新的灵活就业保障? [J].欧洲研究,2015(1):49-63.
- [31] 杨文忠.英国的就业失业保险状况[J].国际经纬,2006(1):52-53.
- [32] 于立,孟韬,姜春海.资源枯竭型国有企业推出障碍与退出途径分析[J].中国工业经济,2003(10).
- [33] 于立,孟韬,李姝.资源枯竭型国有企业退出途径:产业转型问题研究[J].资源·产业,2004(5).
- [34] 于立,于左.资源枯竭型城市产业转型与社会稳定的关联度[J].改革,2009(1).
- [35] 苑仲达.英国积极救助制度及其借鉴启示[J].国家行政学院学报,2016(4):124-128.
- [36] 袁朱.英国、法国老工业区经济转型的主要对策及启示[J].经济研究参考,2004(32):11-19.
- [37] 张车伟,蔡昉.就业弹性的变化趋势研究[J].中国工业经济,2002(5):22-30.
- [38] 张利娟.源流并举破解产能过剩[J].中国报道,2016(1).
- [39] 张金岭.法国就业政策改革及其治理[J].欧洲研究,2015(1):82-98.
- [40] 张小建,毛健,林迈珠,吴道槐,靳民.法国的培训与就业[J].环球就业,2000(1):41-44.
- [41] 郑玉春.国外化解产能过剩矛盾经验启示[J].冶金管理,2013(11):4-11.
- [42] 周淑景.法国老工业基地产业转型及其启示[J].经济研究导刊,2009(32):45-49.

【责任编辑 孟宪民】