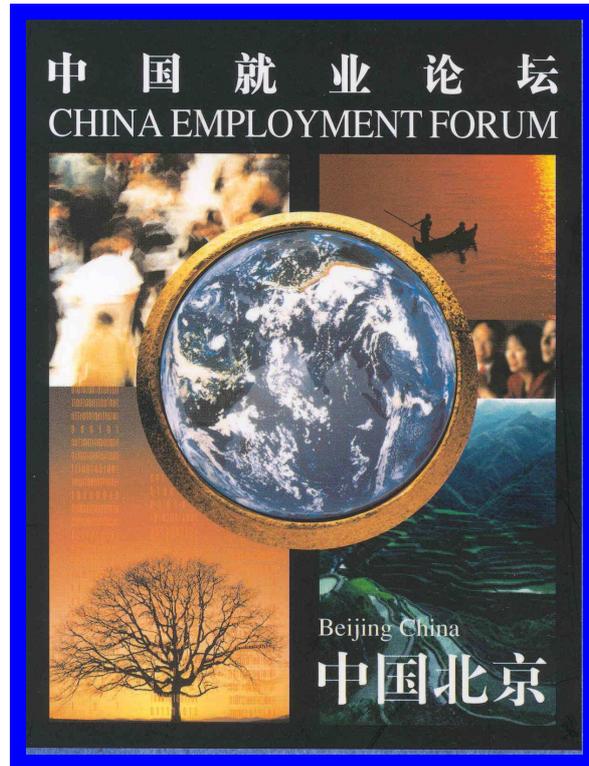


# 论坛纪要



中国就业论坛  
2004年4月28-30日

中华人民共和国劳动和社会保障部

国际劳工局

## 目录

前言

开幕式

开幕式致辞：黄菊先生

主旨报告：索马维亚先生

主旨报告：郑斯林先生

第一次全体会议：全球化、结构调整与促进就业

第二次全体会议：国际经验专家讨论

第一场

第二场

第三次全体会议：全球化、结构调整与促进就业

分会 A：促进就业与全球化

A1：经济政策与就业

A2：结构调整与就业

A3：劳动力流动与就业

分会 B：促进就业与消除贫困

B1：就业形式多样化与非正规部门就业

B2：技能、培训与就业能力

B3：环境、工作场所与就业

分会 C：促进就业与劳动力市场建设

C1：就业促进中的社会对话

C2：公共就业服务与特殊群体就业保护

C3：社会保护与就业促进

第四次全体会议：4月28日各分坛讨论情况汇报

第五次全体会议：社会性别与就业

第六次全体会议：青年就业

第七次全体会议：农村就业挑战

闭幕式

中国就业论坛共识

闭幕式发言：董力先生

闭幕式发言：陈兰通先生

闭幕式发言：郑斯林先生

闭幕式发言：索马维亚先生

# 中国就业论坛

中国北京

2004年4月28-30日

2004年4月28日，星期三

## 中国就业论坛开幕式

开幕式致辞：黄菊先生

主旨报告：索马维亚先生

主旨报告：郑斯林先生

中国就业论坛开幕式由中华人民共和国劳动和社会保障部王东进副部长主持，论坛开幕式在北京人民大会堂举行。

中华人民共和国国务院黄菊副总理在开幕式上致辞，并代表中国政府欢迎所有代表出席中国就业论坛。他强调在不断深入的全球化和加速发展的结构调整的背景下，讨论就业方面的挑战并确定相应的发展策略和就业政策是十分重要的。这样的讨论和对国际经验的交流将在很大程度上使参加论坛的国家受益，并有助于地区和国家策略的制定。因此中国就业论坛可以通过促进国家间加强相互了解，从而为发展国际合作做出积极的贡献。

黄菊副总理强调为所有有工作能力的人提供就业机会是经济发展和社会进步的重要前提，同时也是政府的重要职责。在二十一世纪之初，世界就业形势并不乐观。失业和贫困仍是世界上许多国家，尤其是发展中国家所面对的两大大问题。因此就需要更加高度关注就业促进这一问题，并将经济发展与创造就业联系在一起。还要加强国家地区间的合作，开发协同一致的国际就业策略。

黄菊副总理谈到了中国所取得的经济和社会成就。2003年中国人均GDP历史上首次突破1000美元。在过去的十年中，新增8000万就业岗位。2003年，尽管受到“非典”的不利影响，但政府通过实施有效的就业促进政策，共创造

了 860 万份新增城镇就业岗位，并安置了 440 万失业人员实现再就业，这些都有力地维护了社会稳定。中国不断推进改革，实施平衡而有持续发展力的经济和社会政策。经济增长不仅改善了人民生活水平，也为其它国家的发展创造了机会。

中国在劳动力的供求方面的总量矛盾和供求结构性失衡不断加大，这些矛盾也随着农民工由农村向城镇的流动而愈加显现出来。中国政府对这一严峻的挑战给以高度关注，并努力制定有效政策予以解决。首先，中国政策促进经济的快速发展，并通过拉动国内需求、加强宏观经济调整和促进劳动密集型产业以及发展中小企业和灵活就业，来创造更多的就业机会；其次，中国政府还实施了积极的就业政策，在个人求职和市场调节的基础上，政府在建立有利于促进就业的投资环境，帮助企业创造更多的就业岗位和协助个人求职等方面发挥重要的作用；第三，通过开展社区就业岗位和公益性工作，对失业和下岗人员的再就业援助工作以及职业培训将得到加强；最后，为了获得国际先进经验和做法，与其它国家和国际组织的合作将进一步加强。

中国政府还对国际劳工组织通过其创造就业、消除贫困和保护职工合法权益等方面的努力在促进社会公正和维护世界和平问题上的积极贡献表示赞赏。中国政府还做好了进一步加强与国际劳工局合作的准备。

国际劳工组织总干事索马维亚先生提到了国际劳工组织在促进经济和社会两方面平衡发展、维护工人和企业权益以及通过社会对话取得共识等方面的责任。国际劳工组织在建立在尊重中国改善本国国民生活水平这一基本目标的基础上进行的。索马维亚先生还赞扬中国在经济和社会进步方面所取得的进展以及在防止世界经济陷入停滞和促进东亚地区经济发展的带动作用。索马维亚先生强调指出国际劳工组织的作用是协助开展有关有共性的就业挑战的讨论，并交换意见、找到新的促进就业的方法，改进工作条件以及帮助世界各国在这些变化中更好地调整政策。

中国正面临着国有企业职工人数削减、大规模农村劳动力不充分就业从而向城市流动寻求就业以及部分地区制造业和矿产业企业关闭所带来的就业挑

战。如果能在一个稳定的环境内采取公平和公正的方式进行解决，其后果不仅对中国有着深远的影响，对整个世界经济也有着深远的影响。

全球化社会层面世界委员会的主要结论表明尽管全球化有着巨大的发展潜力，但全球化并没有给足够数量的人群带来收益，更没有能消除社会不公现象。因此，当前的全球化有着存在性方面的危机。这是因为当前的全球化模式未能在许多国家实现人们基本的期望。这也就需要实现公正的全球化，这样的全球化才能给全球的人们带来机遇。全球化的挑战以及制定适当的对策都是国际劳工组织体面劳动议程的核心内容。

国际劳工局与中国劳动部于 2001 年签署的合作谅解备忘录就是中国意在体面工作方向取得进展。中国就业论坛正是旨在帮助中国在进行全面协调和可持续发展过程中实现社会进步的一项合作活动。国际劳工局方面与中方目前正在开发几项合作计划，包括制定政策促进中小企业的开发、在经济特区进行人力资源开发、职业安全与卫生立法以及消除歧视和强迫劳动等方面的技术援助。索马维亚先生强调了在就业促进方面的三个主要问题。

首先，要加速创造体面工作岗位的速率，这主要是通过提高劳动生产率来开发有效、公平和统一的劳动力市场以及保证持续稳定的经济发展。促进技能开发和私营部门，尤其是创业和小企业开发等应该成为城镇和农村劳动力创造就业以及增进劳动生产率、提高农村地区收入和生活水平的主导内容。第二，就业挑战应当在社会保护的背景下进行考虑。这意味着要找到既有效果同时又是高效的办法来扩展和加强社会保障并关注工作场所的职业安全卫生。第三，在为男性和女性提供公平机会以及为弱势群体人员包括少数民族提供公正和公平机会方面也面临着挑战。应当充分发挥国际劳工组织核心公约对促进可持续性经济发展的正向促进作用，通过社会对话和有关各方的直接参与将劳动关系冲突事件减到最低程度。

索马维亚先生希望中国就业论坛能够成为确定如何充分开发国内市场和全球化的催化剂。本次就业论坛为中国和国际劳工组织提供了一次审议并加强国际合作的机会，而且中方与国际劳工组织间的合作已经结出了硕果。一次会

议不可能为中国和她的人民提供体面工作，但却可以帮助中国针对其就业政策进行决 择。国际劳工组织希望在中国选择的道路上前进的过程中，支持中国可持续性和公平性的发展以及将经济发展与社会稳定进行平衡并促进灵活性与稳定性。中国制定了以人为本的政策，国际劳工组织愿意支持并在这些方面与中方通力合作。

中国劳动和社会保障部郑斯林部长指出促进就业一贯是中国经济和社会发展的一项策略性任务。创造就业岗位也是国家宏观经济政策中的一项重要目标。郑斯林部长强调了三个方面的问题。

第一，中国在坚持经济改革和结构调整过程中促进就业的成功有着以下的原因。就业拓展为持续的经济和社会发展做出了贡献。中国政府的宏观政策是要促进就业、调整产业结构并且将农业劳动力调整到非农行业中，尤其是使他们从事劳动密集型生产活动并开发中小企业。这些政策有效地创造了一定量的工作岗位。中国政策实施了针对下岗失业人员的再就业工程，以便向他们提供诸如培训、职业介绍和下岗职业基本生活补助、失业救济金、城镇居民最低生活保障金等形式的援助。

在1998年到2003年间，2800万下岗职工中的三分之二人员实现了再就业，所剩余人员或是退休或是参加再就业培训以及求职活动。通过加强公共就业服务和职业培训，面向市场的就业机制建设已经取得进展。百分之八十以上的新增劳动力接受了职业培训或完成了高中教育。能力建设向人力资源开发延伸，并进一步向人力资源优化和合理的人力资源流动发展。通过在农业部门和非农部门从事劳动力密集型工作，许多农民工以离土不离乡的方式改善了他们的就业状况。通过参加培训和改进信息和职业中介服务，农民工实现了有序化流动就业。在保护妇女就业权益和通过提供培训增强妇女就业能力方面都取得了相当的进展。在残疾人就业援助方面也同样取得了一定的进展。在整个从业人员中，妇女占45%；对于鼓励残疾人就业方面主要有两政策，即通过建立税收优惠型福利工厂来为他们创造就业岗位以及采取残疾人按比例就业的办法。因而，当前残疾人就业率已经达到83%。

第二，由于劳动力供给与需求失衡，辅之以劳动力技能不能满足需要，中国正面临着巨大的就业挑战。新增就业岗位数落后于求职人员总数，这其中包括新增劳动力、下岗失业人员和因不能充分就业而由农村流向城镇的农村富余劳动力。传统行业使大量技能过时的人员下岗，而一些新兴行业中的企业又面临着技能型人员的缺乏。（当前“非典”更使中国政府关注失业预警机制的建立这一问题）。

第三，2002年中国政府实施了积极的就业政策，并于2003年进一步对这些政策进行了改进，以切实实现促进就业和再就业的目标。这些政策主要包含五个方面的内容：加强宏观调控政策，以促进有利于就业的经济增涨；通过促进服务行业和劳动密集型中小企业创造就业岗位，促进灵活形式的就业；针对下岗失业人员落实再就业政策以帮助他们进行创业，并通过税收优惠政策和岗位补贴等形式鼓励企业雇佣下岗失业人员；制定劳动力市场政策，以改进就业中介服务、职业培训和职业安置，并提供更好的劳动力市场信息；制定政策对结构改组的企业进行人员分流安置以避免大规模失业现象的发生，并进一步改进失业保险制度；进一步落实社会保障政策，切实保障下岗失业人员的基本生活，并积极促进他们的再就业。

2003年所实施的积极的就业政策取得了显著成效，并在“非典”的不利影响下实现了预期目标，但我们仍然需要学习其他国家的成功经验。这也正是召开本次中国就业论坛的主要目的。

## **第一次全体会议：全球化、结构调整与促进就业**

主持人：胡廷先生，国际劳工组织副总干事

主旨发言人：朱之鑫先生，中国国家发展和改革委员会副主任

康芙索女士，菲律宾管理学院院长，菲律宾前任劳工部长

徐振寰先生，中华全国总工会副主席

黄永宏先生，新加坡人力资源部及教育部部长

陈兰通先生，中国企业联合会副会长

肖捷先生，中国财政部副部长

比斯乔鲁先生，土耳其劳动和社会保障部部长

国际劳工组织副总干事胡廷先生主持本次全会，并提出可根据国际劳工组织全球就业议程作为中国的就业策略，来解决中国所面对的就业挑战。

中国国家发展和改革委员会副主任朱之鑫先生强调，中国的经济改革为促进就业创造了有利的条件，但仍然面临诸多挑战。1978年至2003年间，中国年均国民生产总值增幅为9.4%，但就业的年均增长率仅为2.5%，这也意味着就业增长弹性系数在降低。虽然城镇私营部门所创造的就业岗位数超过了国有企业和集体企业就业岗位的减员数，但农村地区的就业增长量处于停滞。第三产业在就业人员总数中的比例增长了一倍。然而农村地区小企业发展的机制性障碍仍然存在。虽然农村改革和乡镇企业的发展实现了农村劳动力向农村和城市非农部门转移，但农民工的技能水平仍然很低。中国在实施对外开放政策的过程中，劳动力市场得到了进一步的拓展，但仍需要深化改革和加快发展。为了促进经济增长和就业岗位的创造，仍需通过实施宏观经济、财政、产业等有利于促进就业的政策加强宏观调控和就业管理。中国应实施适当的再就业政策，改善社会保护制度并进一步对当前的劳动力市场以及社会保障制度和公共就业服务体系进行改革，以提高劳动力大军的素质和流动性。

菲律宾管理学院院长康芙索女士指出，当前一些人将全球化视为造成失业原因的观念已经引发人们对全球化持怀疑的态度，并感到自身缺乏保障。这也加剧了人们和有关团体之间的政治性和社会性的紧张。全球一方面改变了工商企业动作方式，并使年轻人、受教育人员和有技能的人员更好地参与竞争，但却使年长的人员和那些受教育程度较低或不掌握新技术的人员落伍了。Confesor 教授援引瑞士管理发展学院所进行的一项全球竞争力调查结论指出，中国是非常具有竞争力的国家；按经济发展水平算在人口超过2000万国家中排名中国排在前30位内。但如果按企业效率、科技合作和技能工人等因此考虑的话，中国的排名就要落在后面。经济增长本身一个因素并不是充分的，应当能

够共同分享经济增长所带来的好处。在当今全球化的背景下，国际劳工组织有关工作场所基本原则和权利宣言及后续规定就已经成为国际劳工组织与其成员国间达成的基本文件。许多国家的政府，包括中国政府都抓住机遇，加强与国际劳工组织间的合作，并不断推进工人基本权利。

中国政府提出的在技术合作内容是与自由结社、集体谈判权利的承认、废除强制与强迫劳动以及取消就业与职业领域内的各种歧视相关的。对于废除强制与强迫劳动，她提到了中国政府也希望出台相关政策，以解决人口拐卖和保护境外就业人员的权益，并忆及中国政府希望在这些方面得到国际劳工组织的特别支持。不论一个国家特定的经济、社会、文化和政治状况，都必须遵守自由结社和集体谈判的原则。在这方面，中国已经有了积极的进展，但在允许建立工人和雇主自由而独立的组织方面仍有许多工作要做。对于中国促进并遵守工作中基本权利原则和将就业问题摆在社会和经济政策的中心等做法应当表示赞扬。

中华全国总工会副主席徐振寰先生的讲话主要提到当前严峻的就业形势。大规模的经济结构调整导致国有企业出现大量的下岗人员，不断加速的农业集约化和农村工业化也迫使农村地区的富余人员转移到非农行业或流向城镇地区就业。中国入世也加剧了国内市场竞争程度的提高。中国各级工会高度关注下岗职工再就业这一问题，并采取了一些措施，主要包括积极参与就业法规政策的制定工作，参加有关就业问题的社会对话，提供就业服务、职业培训并向下岗失业人员提供援助，对工人尤其是弱势群体的人员提供保护。

新加坡人力资源部及教育部部长黄永宏先生指出全球化进程不断加速，使得许多国家都对产品和服务能够更自由地流动，然而劳动力市场的自由度虽然有所进展，但仍然很慢。因此许多国家，包括新加坡在劳动力市场方面都面临着很大的挑战。新加坡政府已经采取了许多措施来控制生产成本和劳动力成本：调低了雇主为雇员养老公积金的缴费份额，并降低了年龄较大职工的公积金缴费额以提高这些职工的就业能力；调整了以前按资历确定工资的做法，现在采取的是一种灵活的工资确定机制，可按不断变动的经济状况调整工资待遇；专

门建立了新加坡劳动力开发署，负责劳动力开发工作；建立了在线国家空岗资料库，并将该在线系统与求职者信息相联接；实施就业救助计划，并进一步拓展技能开发计划以更好地帮助求职者；提升培训计划以保证可以满足对技能的持续性需求；调整移民政策以便能更好地吸引外籍人士来新加坡工作；通过三方对话来促进产业和谐关系的发展。

中国企业联合会副会长陈兰通先生列举了他所代表的机构为企业和雇主所提供的各项服务，这包括：通过开展培训和交流经验来提高企业管理人员的管理水平；代表企业积极参加劳动法规政策的制定；为企业提供信息服务并可对企业的竞争力进行评估；支持中小企业的发展；积极参加全国劳动关系三方联席会议；在执行全球社会责任协议方面，积极与联合国有关组织加强合作；支持中国批准国际劳工组织国际劳工公约和劳工标准的批准与实施。陈兰通先生强调指出国有企业须采取措施为富余职工寻找新的就业门路，并列举了一些企业的做法，如拓展经营门路、支持就业服务、组织开展再就业培训并本企业和社会人员开拓新的就业渠道。

中国财政部副部长肖捷先生指出中国的就业促进政策中包含积极的财政政策、下岗职工基本生活保障制度、积极的就业政策以及不断增强宏观经济调控。中国已经启动了积极的就业政策，采取税收和贷款等优惠形式鼓励创业活动，实行社会保险费补贴以及改进信息服务。新的就业促进机制包括通过改进财政政策营造更有利于就业的经营环境，澄清政策在就业方面的职责，包括建立城乡统筹的劳动力市场、更好地进行职业空岗与求职者间的匹配，改进社会保障制度，加强劳动监察以保护职工的合法权益，调整财政支出结构增加政府财政用于积极就业政策方面的投入，促进创业与自我就业，将隐性就业转换为公开就业。

土耳其劳动和社会保障部部长比斯乔鲁先生指出全球化虽然一方面给资本和技术的流动带来了巨大的经济机遇，但各国本国市场的开放与全球经济的放缓导致了持续性的失业现象并加剧了收入不平等现象的发展。如果不能实现就业，对于人权、社会保障以及社会对话来说就无从谈起。因此，失业是一种

会带来巨大社会问题的威胁。就业可以使人们赢得尊重和自尊。虽然在宏观经济环境下国民经济的增长有助于降低失业，但这还并不够。还需要采取其它措施，包括：采取适当的国家就业政策，实现本国劳动力市场的现代化，加强基础教育和终身性职业教育。土耳其政府已经宣布 2004 年为本国控制失业问题年，并已经开展了一系列经济和立法改革，掘除官僚性的障碍，促进企业发展，在工作灵活性与稳定性之间平衡发展并改进教育体制。土耳其就业管理署已经进行重组，其管理和技术指导能力已经得到加强，并在更大程度上使社会伙伴积极介入。控制失业的职责应该使公共和私营部门、工会和雇主组织、专业机构、非政府组织和个人等各方面共同承担。

## **第二次全会：国际经验专家讨论**

主持人：卢迈先生，全球化社会层面世界委员会委员，中国发展研究基金会秘书长

### **第二次全会第一分会**

主旨发言人：赫里斯托娃女士，保加利亚劳动和社会政策部部长

阮氏嫦女士，越南劳动、荣军和社会事务部部长

安青格先生，德国联邦经济与劳动部国务秘书

夏拉维诺先生，阿根廷劳动、就业与社会保障部副部长

贝尔硕·若依先生，印度联邦劳工部副部长

保加利亚劳动和社会政策部部长赫里斯托娃女士指出参加本次论坛的许多国家都面临着相似的问题。随着向市场经济体制转轨，保加利亚也经历了巨大的变化。保加利亚当现 GDP 的年增长率超过了 4%，失业率也从 20%降到了 14%，就业参与率达到 52.3%。保加利亚的经济结构也进行了调整，工业部门的就业人数有所下降，服务业就业人数有所上升。保加利亚政府认为就业增长是很必要的，该国新的社会政策也强调需要将经济和社会政策有效联系在一起，并要实

施积极的劳动力市场政策。

由于长期性失业可导致技能消退，因此保加利亚政府实施了一项三年技能开发计划，国家为长期失业人员提供最低月收入，而这项计划参加人员从事社区服务、环保或社会服务性质的工作。2004年，这一计划已经继续得到拓展，也向雇佣失业人员的私营部门雇主提供工资补贴。2003年，这一计划共有117000名受益人；而2004年这一数字有望达到700000人。对这一计划受益人员的调查发现77%的被调查人员认为这一计划有效，89%的被调查人员表示他们对所从事的工作较为满意。保加利亚还采取了其它一些专门针对农村工人、妇女、残疾人员和单亲家长的辅助性政策。

越南劳动、荣军和社会事务部部长阮氏嫦女士指出，联合国和国际劳工组织做出了相当的努力，这些努力也反映在哥本哈根社发首脑会议，体面工作议程、全球就业论坛以及全球化社会层面影响报告等成果中。这都是要保证在全球化和贸易自由化背景下和谐的经济增长、社会公正和社会进步。中国在过去30年的发展过程中，取得了巨大的经济和社会成就，尤其是对社会保障制度和国有企业进行了改革，私营部门也得到了很大的发展。越南政府也实施了以实现和谐的经济增长、社会进步和消除贫困为目标的宏观经济政策，还要特别关注山区居民、少数民族和弱势群体。越南已经确定了全面消除贫困和促进经济增长的策略，制定了7%的年经济增长率的目标。这样的经济增长要在改进国内投资环境，加大投入进行基本建设，促进出口，鼓励和支持社区发展和拉动国内需求。

越南在实施全国就业与消除贫困计划、修订劳动法和实施其它建立和促进良好的产业关系政策，加大用于培训方面的资金投入，进一步改进社会保障制度，提高职业安全卫生水平等方面，都与社会伙伴取得了一致性的意见。为了使世界各国都能收获全球化所带来的利益，在劳动就业方面开展国际双边合作和多边合作是非常重要的。越南的主张是劳工标准问题不应与国际贸易挂钩，同时劳工标准不应成为保护主义抬头的理由。

德国联邦经济与劳动部国务秘书安青格先生指出各国在确定本国基本目

标时，都应对就业政策有着充分的共识。2003年12月14至16日于德国斯图加特召开的西方八国劳动和就业部长会议上，各国部长都认为社会、财政和就业政策应更有机地联系在一起，并且应加强改进劳动关系和劳动力市场。应当更加关注全球化所带的社会影响，符合国际劳工组织体面工作理念的举措应当在亚欧会议框架下得到推动。2002年在哥本哈根召开第四次亚欧首脑会议之后，各国代表认同德国关于“就业与工作质量”的提议。2003年在北京召开了以就业为主题的亚欧会议国家研讨会，本次会议讨论了将经济增长与社会政策相联系的重要议题。2004年，在河内召开了题为“全球经济下的体面工作”研讨会。许多国家都在制定他们的改革议程。德国目前已经实施了范围最为广泛的劳动力市场政策改革。德国出台了四部法律，对劳动力市场服务进行改革，这也是德国2010年议程的一个内容，这一议程还包括降低大龄失业人员失业保险金水平，但可能为他们提供就业机会，通过减免社会保险费促进低收入人员实现就业。其它一些针对大龄人员的措施主要是促进他们实现自雇就业。通过实现自雇就业，93000名失业人员实现了创业。将失业保险与社会救济合并，并对长期失业人员在当地就业服务中心提供个性化的职业指导。

阿根廷劳动、就业与社会保护部副部长夏拉维诺先生对中国将经济增长与社会共济相结合的做法表示赞赏。他对阿根廷采取无限制和单边开放经济政策表示失望，因为这并没有导致就业数量和就业质量的提高，而实际上这却导致了劳动条件的不断恶化，并出现了失业、工作岗位非正规化和社会隔绝现象。这也造成了债务和社会动荡的加剧。阿根廷总统柯施纳在其任期之初在议会的讲话中提出要恢复社会互济原则，倡导社会公正。这些都意味着要加强国家在社会公正放在经济发展的核心地位。就业问题应处在各项政策的中心位置。阿根廷希望实施积极的就业政策，以保证经济增长与社会公正并行发展，开发国内市场，并引入工资政策以便改善财富的再分配，同时还要促进培训工作的开展。本地区其它一些国家也有着类似的经历，这些国家的政府也都共同致力于将本国经济与社会政策有效地融合在一起，从而促进全体工人体面劳动理念的实现。在国际劳工组织的大力支持下，拉美地区就业大会于2004年4月于阿根廷

廷布宜诺斯爱丽斯召开，并通过了会议宣言，要求各国政策应有效地促进私营部门的投资和私营部门的就业，促进小企业开发，大力发展劳动密集型企业，启动失业保护政策，改进并拓展职业培训，缩小社会性别差距，消除童工现象并加强社会对话。

印度联邦劳工部副部长贝尔硕·若依先生指出他的国家和中国面临着类似的形势。尤其是中国和印度两国都面临着全球化的挑战，又都在进行着结构调整。全球化既有着有利的一面，也有着不利的一面。更强的经济相互依赖能够有利于更进一步的繁荣和消除贫困，但也能使一些国家和相应的人群边缘化。印度失业状况仍在发展，并导致了就业人员出现贫困和大量失业现象的发生。当然，全球化也有着其有利的一面。从二十世纪九十年代自由化出现以来，印度出口额和旅游业都得到了实质性的发展，这两个行业都促进了有技能人员和技能缺乏人员的就业状况。印度当前外汇储备达到 1200 亿美元，GDP 增长率也从二十世纪八十年代的 5.5% 上升到九十年代的 6.2%，按印度当前的经济发展计划 GDP 年增长率有望达到 8%。印度在信息和通讯技术方面取得了成功，这已经是众所周知的了。并且向国外派出技能工人也导致了高水平的外汇汇款。

然而，由于印度正规经济中就业的人员仅占整个劳动力大军的 8%，非正规经济对支持非正规劳动力以自雇形式实现就业是十分重要的。在印度，最大的问题不是失业，而是不充分就业，这是造成许多人生活在贫困线以下主要原因。印度政府正在试图解决这一问题，主要是通过基础设施的建设，包括金色五十年工程或通过乡村自我就业开发计划以及合作社生产自救计划。印度政府已经为非正规经济部门工作的人员建立了相应的社会保障计划：对于工人们每个月仅缴费略多于 1 个美元，他们及他们的家人就可享受相应的保险，包括医疗保险、死亡与人身伤害保险；他们还可参加养老保险。在非正规部门进行技能开发是极其重要的，并且应当推动在 2003 年国际劳动大会上提出的国际技能开发基金这一建议的实行。

## 讨论

安青格先生就德国在促进低工资就业的做法进行了进一步的介绍，指出这也是德国促进“小工作”开发，而这些“小工作”是指月工资收入 400 欧元及以下的工作。阮氏嫦女士指出在越南相关法规动议只有在广泛磋商后才能成为法律，这些磋商是指不仅与国际劳工组织的成员组织，还要与重要的农民协会和妇联间的磋商。

## 第二次全会第一分会

主旨发言人：金大焕先生，韩国劳工部长

蒂桑女士，泰国劳工部长

瓦林先生，芬兰劳工部国务秘书

格龙德先生，瑞典产业、就业与交通部国务秘书

诺德曼先生，瑞士国家经济事务总局国务秘书

柳文先生，美国劳工部部长代表，美国劳工部助理部长

韩国劳工部部长金大焕先生强调国际劳工组织的体面工作理念在全球化进程中是尤其重要的，这是因为它有助于保护工人的权益，并鼓励持续性发展。自 1960 年以来，韩国的经济有了长足的进展，韩国劳动力市场也发生了很大的变化。到二十世纪八十年代中叶，韩国面临一项重大挑战，即出口行业出现了工人短缺现象，在这种情况下，就业政策调整为鼓励劳动力供给型政策。从二十世纪八十年代中叶到九十年代中叶，韩国中小企业也出现了技能工人短缺现象。1997 年爆发的金融危机导致失业加剧，1998 年的失业率高达 7%。为了应对这一挑战，新的“失业内阁”实施了短期就业计划和长期就业计划，以帮助人们实现就业愿望，包括开展公共工程、对青年人采取实习计划以及为人们提供基本生活贷款。长期性积极的就业政策包括促进中小企业的开发，通过就业保险制度提供就业保障和职业培训来加强社会安全网的建设。这些措施与经济复苏促使失业率回落，下降到 4% 以下。但韩国现今而面临着新的挑战，经济增长不足 6%。就业的优先政策是创造就业岗位，韩国的社会伙伴刚刚于 2004 年 2 月份

达成了创造就业社会协议，重点关注就业保障、稳定工资和建立和谐的劳动关系等问题。韩国工会已经提出要在 2 年内稳定工资水平，而企业则保证缩减投资扩展幅度并减少对就业规模的调整。韩国政府放松了对企业的调控，并增强了社会安全网的建设。韩国政府目前正在实施全面的就业策略，以促进经济增长，创造更多的就业岗位，缩短工时，鼓励职工相互分享就业岗位并鼓励中小企业增加用工。

泰国劳工部部长蒂桑女士指出泰国总理他信的政策核心是消除贫困并促进就业。泰国 6400 万人口中，共有 54% 的劳动力。这些人中，96% 的人员处于就业状态。泰国政府实施的一项创造性的策略就是“一个乡村推出一项产品”，也就是鼓励当地社区利用本地的经验进行传统手工产品的开发。自 2001 年开始，接受手工艺培训的人员已经超过 10000 人。泰国将于 2004 年 7 月 1 日开始并实施引入失业保险制度。泰国其它政策倾向为促进创业、保护工人并确保平等与公平。

芬兰劳工部国务秘书瓦林先生认为就业应为优先政策，而且政策改革是在政治压力是进行的，这种政治压力通常是来自于经济和劳动力市场形势的。对于执行在三方协商基础上确定的全国就业政策会使劳动力市场有所改进，这也是芬兰的经验。与许多欧洲国家一样，芬兰现在也面临着与中国大为不同的问题，即由于人口结构不平衡劳动力锐减。在这种情况下，就业政策就要降低失业并保证对劳动力的有效利用。这也意味着要在企业用人灵活性和个人就业稳定性之间找到平衡。企业需要用人的灵活性，以增加他们的劳动生产率和竞争力，并且要调动其职工的工作积极性。一方面需要降低税收，另一方面需要提供公共服务，这两方面是一对矛盾，并要予以解决。只有当这些问题都反映在政府计划中时，这样的政策才有望取得成功。在就业政策上，在地区级和基层建立合作网络也是至关重要的。

瑞典产业、就业与交通部国务秘书格龙德先生介绍了在结构调整背景下的瑞典劳动力市场政策。当企业纷纷关闭时，相关的政府政策不应该只考虑为下岗人员提供生活补助，而是应该帮助他们找到新工作。在瑞典，如果大公司计

划关闭和停产，它们必须提前通知当地劳动力管理局。这些劳动力管理局还要与公共就业服务中心进行联系，并由后者提供职业培训。有关集体协议（即职业转换协议与就业保障协议）确定了适当的职业转换方向。他们可接受的服务包括地域流动津贴、面试练习录像等。公共就业服务中心的工作人员还将实地访问即将关闭的公司。在劳动力市场政策方面社会伙伴的参与有四个方面的好处：三方性有助于促进新技术的收入；社会伙伴的参与有助于劳动力市场政策的切实执行；三方性使劳动力市场更加能够保持稳定；社会伙伴的参与有助于杜绝腐败现象的发生。

瑞士国家经济事务总局国务秘书诺德曼先生指出国际劳工组织的全球就业议程是统一协调的全球就业策略。必须要将就业放在经济和社会政策的核心位置。瑞士政府第一项对华援助项目为政府政策制定人员、经济开发区企业管理人员和工人提供了培训计划。这一项目一方面有助于地方企业融入全球经济中；另一方面，它促进全球化社会层面的积极影响。国际劳工组织指出中国就业论坛有两个基本特点：社会对话作为一种解决经济和社会发展的重要机制能够预防和解决冲突，并且能改进企业效益，这也是瑞士经济体系中的一项重要目标；社会对话还有助于增长知识和加强职业技能。对于后者，瑞士“学校中的国际互联网”计划涉及了公共和私营部门，这项计划的目的是在国际互联网上将所有的瑞士学校进行互联；因此，终身学习的原则不能抛在脑后。国际劳工组织提出的就业策略只有在各国将其转化为行动计划之后才能发挥作用。

美国劳工部助理部长柳文先生重点提到就业议程中的一项主要内容，即要根据全球市场的变化和挑战进行就业议程方面的调整，这就需要进行培训和再培训。二十世纪九十年代美国三分之二的 GDP 增长都是靠新技术，但新增高技术岗位由于求职者缺乏必要的技术不能被充分填补。培训政策更应多关注增长型产业部门。而在美国，这些部门主要包括医疗护理和生物技术。美国政府每年支出 230 亿美元，开展 30 多个就业培训计划，这些计划由 9 个政府机构负责开展，但并不是所有这些计划都运作得很好。美国政府主要采取了三个方面的措施：确保所有希望就业的人员能够实现就业愿望；让他们能够维持住他们找

到的工作；还要保证他们能够领到体面的工资。节约资金支出是有必要的，如美国劳工部每年支出 4 亿美元对 206000 人进行培训（人均费用 20000 美元）。这一做法的目的是要节省 3.5 亿美元的预算支出来促进创新性灵活性。

柳文先生介绍了一种以个人培训帐户概念为基础的试点计划，这一概念称为个人再就业帐户。这一试点计划最初的基金投入是 5000 万美元。对于每一个失业人员最多可获得 3000 美元，用于帮助他们求职。失业人员可以将这笔资金用于培训，也可将这些钱用于托儿费用支出。如果失业人员在用尽这笔钱之前就已经实现了再就业，那么他们可用这一帐户中余额参加私营养老计划。

### **第三次全会：全球化、结构调整和就业促进**

主持人： 张小建先生，中国劳动和社会保障部副部长

主旨发言人：甄砚女士，中国全国妇女联合会书记处书记

谢伯阳先生，中华全国工商业联合会副主席

吴晓玲女士，中国人民银行副行长

邵宁先生，中国国有资产监督管理委员会副主席

阿克利斯先生，美国人力资源理事会副主席

努瓦威尔先生，印度尼西亚人力资源和移民部部长

黄金河先生，中国第一汽车集团公司常务董事

阿尔方索先生，古巴劳动和社会保障部副部长

王岭先生，武汉钢铁集团公司工会主席

马诺尼先生，意大利劳动和社会事务部部长代表

中国全国妇女联合会书记处书记甄砚女士指出就业问题对于中国男性和女性都同样是一个挑战。中国全国妇联协助中国政府有效地维护了妇女的就业权益，妇女的劳动参与状况也在以市场导向的发展过程中由终生就业模式转变为新形式的经济活动。随着许多国有企业中女职工大量下岗现象的出现，全国妇联通过开展研究项目、政策咨询、社区参与、宣传教育和能力建设等活动为

妇女提供了援助。其目标是帮助妇女克服她们在劳动力市场中所面临的难题，如她们面临技能水平低、雇佣歧视、年龄偏大、非正规就业与灵活形式的就业、过长的工时与职业伤害等。全国妇联通过协助制定新的法规、协助进行劳动监察、成立专门问题委员会和开展社区项目来为妇女提供培训并鼓励和支持她们创业等形式，有效地帮助妇女改变了她们在工作中的状况。对于执行中国妇女发展计划中有关妇女按比例就业以及与国际劳工组织共同开展打击拐卖妇女现象合作项目，应该说都是非常令人感到鼓舞的。

中华全国工商联副主席谢伯阳先生谈到了非公部门在经济发展和就业增长中发挥着越来越大的作用。私营部门安置的就业人员占整个劳动力的42%，在城镇占70%。根据中国劳动和社会保障部2003年的一项调查，三分之二的国有企业下岗人员在私营部门实现了再就业。小企业正在逐渐为下岗职工再就业以及新增劳动力初次就业提供机会。国家鼓励创业，并提供了相应的促进性机制，包括小额贷款和税收减免。政府还通过要求劳资双方签定劳动合同和扩大社会保险覆盖面来提高就业质量。中国共产党第十六届代表大会明确要求政府就支持自主就业提出设想并落实机制，可以采取促进社会财富的实现和改进国民总体福利等措施来鼓励和发展自主就业。1998年，党中央、国务院召开会议并决定实施国有企业下岗人员最低生活担保和再就业促进制度，要求社会保障工作要承担国有企业下岗职工的最低生活担保。2002到2003年间，一整套支持下岗职工再就业的政策出台。下岗职工再就业一方面取决于经济的快速增长，另一方面它增强了国有企业的竞争力。在经济结构调整的进程中，国家在为富余职工提供就业岗位方面做了大量工作。应该说，这是一项非常艰巨的工作。

中国人民银行副行长吴晓玲女士指出当前中国政府促进自主就业和鼓励创业方面做了大量工作，这也是为了应对就业挑战。小额贷款就是这些努力中的一个组成部分。通过借鉴上海、重庆、天津和宁夏等地试点项目的经验，中国人民银行进一步推动了全国范围小额贷款担保工作。这主要是通过城市和乡村地区的商业银行、农业合作银行和农村信用社来开展的。信贷支持都是与就业培训、就业服务等并行开展的，因为这些服务有助于小企业创业并能保证小

额信贷的有效性。与中国劳动和社会保障部一起，中国人民银行将“创业和改进你的企业”计划进一步拓展到了全国 100 个城市，并发出了《进一步推动失业人员小额贷款担保工作的通知》以便帮助下岗失业人员实现再就业。同时鼓励商业银行为雇佣 30%以上下岗失业人员的小企业提供信贷支持。

中国国有资产监督管理委员会副主席邵宁先生指出中国当前的就业挑战是由于从计划经济体制下的国有企业高就业、低收入、高冗员向新体制转轨所造成的。因此，在改革和结构调整进程中，企业为了增强劳动生产率和提高竞争力，开始使部分企业员工下岗。在加强国有企业改革过程中，已经出台了一系列的政策，包括 1997 年出台的鼓励企业兼并的指导原则，以及对企业关闭破产的标准程序的规定，企业为提高利润水平将富余人员进行裁减并实施再就业工程的指导原则等。

美国人力资源理事会副主席阿克利斯先生指出中国在应对失业与不充分就业挑战方面，可以借鉴西方发达工业七国的经验。他特别提到了法国、日本和美国在劳动力灵活就业、社会保护、工作转换、临时性工作等方面所采取的不同政策措施。但这些国家在一些问题上也有着共性，如信息技术、终身学习和公共与私营部门结成伙伴关系等方面。伙伴关系的一个成功的实例是英国劳动管理机构与就业服务机构（MANPOWER 公司）在高失业率地区的良好合作。提供个人培训、托儿服务和交通补贴等做法是促进失业人员再就业并使他们能够保持就业状态的有效做法。MANPOWER 公司所面临的挑战并不在于对空岗和求职者进行匹配：该公司的能否盈利实际上取决于其职员的竞争力。该公司愿在支持中国和国际劳工组织进行人力资源开发方面愿提供支持，该公司还愿在全球经济的背景下支持工作的再分配。

印度尼西亚劳动和移民部部长努瓦威尔先生对中国政府将就业列为国家仲裁优先发展战略表示赞赏。印度尼西亚作为世界上第四大人口国，也面临着劳工剩余问题。二十世纪九十年代后期，亚洲金融危机爆发，经济增长现象嘎然而止。虽然目前印度尼西亚正处于恢复期，但仍面临教育水平低和产业关系不和谐现象。印度尼西亚目前正在实施促进就业性的发展政策，其目的是最佳

地利用人力资源，促进创造的就业岗位的公平分配，提供劳动保护，并且改善工人及他们家庭的福利水平。印度尼西亚已经引入了就业创造政策，并通过培训活动的开展以及技能资格证书制度和培训认证的管理来提高劳动生产率和劳工素质。通过改善工作条件、社会福利和社会保障制度（包含非正规部门）来加强劳工保护。劳动监察员人数和素质都要进一步加强来做好劳动保护工作。

中国第一汽车制造集团黄金河先生指出在全球竞争的时代中保持企业竞争力有着特别的重要意义。在私营部门竞争程度不断加剧的情况下，汽车制造厂商要对其属下的劳动大军有着明确的发展思路。这一挑战就是一方面要生产高质量的汽车，而另一方面执行以人为本的理念。这就要求制定新的人力资源发展政策以吸引和留住高技能工人，并要妥善解决富余工人的出路。职工报酬要按贡献大小来确定。另外，中国第一汽车制造集团还投资建立本系统职业培训和终身学习体系。随着富余职工不断从国有企业中退出，要本着就业是民生之本的原则营造适宜的环境，帮助他们实现再就业。对于下岗人员中的大龄人员，应当向他们提供特别的支持。

古巴劳动和社会保障部副部长阿尔方索先生对中国在维护社会公正和促进经济发展方面取得的进展表示高度赞扬。尽管世界范围出现了饥饿、文盲、失业、最恶劣形式的童工劳动、爱滋病和环境恶化加剧的现象，他仍对世界会变得更好持乐观态度。如果政府有着通过社会对话与有关社会伙伴共同努力的政治意愿的话，那么无论男性还是女性都能实现高质量的就业，也能保证青年就业、少数民族以及残疾人员的就业机会。必须消除童工劳动现象。为了应对二十一世纪的挑战，必须进行人力资源方面的投入。古巴努力为所有国民提供全面教育，古巴当前失业率仅为 2.3%，这也意味着古巴已经实现了充分就业。本次中国就业论坛也为与会各方以积极的态度对待就业这一问题并获益提供了一次难得的机会。

武汉钢铁集团工会主席王岭先生指出武汉钢铁集团做为全国四大钢铁集团也在过去的十多年中进行了人员下岗和结构调整。武汉钢铁集团工会在这一进程中发挥了重要的作用。首先，在进行减员的计划和实施过程中，工会充分

参与并保证了职工的福利待遇，按照国内政策规定还引入监督机制；第二，加强了就业服务，以帮助下岗职工实现再就业。这些包括提供培训和职业指导，向希望在服务行业创业的下岗职工提供小额贷款；第三，通过扶贫基金为生活困难职工提供援助，并通过建立 24 小时热线落实针对生活困难职工的援助。对下岗职工在子女学费和房租等方面落实优惠政策。工会应继续促进对下岗职工的维权工作，包括通过落实有关法规促进下岗职工实现再就业，也还要通过提高他们的技能和职业资格帮助他们再就业。各级工会应与企业 and 政府密切协作以保证下岗职工能够领取相应的社会保障金。

意大利劳动和社会事务部部长代表马诺尼先生介绍了意大利实行“积极社会”的原则，来维持当前的社会保障制度并调整当前的生产方式以满足信息和知识经济的要求。这样做，也是要促进妇女和大龄人员的就业并将他们的从业率由 55%提高到 70%。这样一整套政策包括促进私营职业中介机构的作用，进一步加强就业服务领域的竞争。具体措施包括：放宽对私营公司的限制，包括放宽对临时性中介机构和私营中介的限制，促进灵活性质合同的签定，尤其是促进非全时制工作和短期工作形式以减少临时用工现象的发生，将中央一级、地区一级以及地方政府的数据信息进行规并以加强就业信息系统的功能。意大利还实施了“由福利向工作”的计划，将收入支持、劳动力供给和培训计划与就业激励机制和社会福利联系在一起。全球化最终会随着贸易壁垒的清除而给人们带来更大的益处，但在短期内各国政府必须采取措施。他认同批准了全球化社会影响层面委员会题为《一个公正的全球化——为所有人创造机会》的报告。全球贸易必须建立在公平的规则上。应在全球范围内同时促进核心国际劳工标准和社会保护制度，社会安全网制度有助于确保贸易公正和全球化的健康发展。意大利完全相信中国在制定国际新框架进程中将发挥自身的作用，并会对全球就业创造做出中国的贡献。意大利愿与国际劳工组织和中国一道落实后两者之间签定的合作谅解备忘录。

2004年4月29日，星期四

## 分会 A：促进就业与全球化

### 分会 A1：经济政策与就业

主持人： 林琪莲女士，国际劳工组织亚太地区局副局长

主旨发言人：蔡昉先生，中国社会科学院高级研究员

埃文斯先生，经济合作与发展组织工会咨询委员会委员

胡鞍钢先生，清华大学教授

陈准先生，中国国务院发展研究中心高级研究员

杨宜勇先生，国家发展和改革委员会经济研究所副所长

巴克迪里先生，伊朗劳工部副部长

国际劳工组织亚太地区局副局长林琪莲女士指出核心问题在于“将就业问题放在宏观经济的核心位置究竟意味着什么？”中国的经济增长与就业增长速度并不一致，经济水平每增长 1%，就业总量仅增长 0.1%。她还提到了中国目前在经济发展中有着诸多的不平衡。虽然按每天 1 美元的贫困线标准来计算，中国的贫困率有了大幅的降低（由 1990 年占总人口的 32% 下降到 2003 年的 11%），但收入差距还是迅速拉大了。中国目前存在着五大失衡：城乡发展不平衡、沿海地区和其它内陆地区发展不平衡、人力资源发展与环境恶化间不平衡、国内经济和外贸出口间不平衡、男女社会性别不平衡。因此中国的宏观经济需要关注如何使再分配更加公平，并要制定政策进行基础设施和社会制度建设。还要创造人们赖以计的就业岗位是十分重要的，同时促进管理体制的改革也是同样重要的。

中国社会科学院高级研究员蔡昉先生谈到了中国加入世界贸易组织对中国就业造成的影响，并以制造业为例进行了说明。在中国当前人均耕地面积很低的情况下，精耕型农业并不具备比较优势，这将导致农业劳动力向非农产业

的流动。在这种情况下，非农产业有几种发展可能。中国与香港、韩国、中国台湾、日本和新加坡相对比的一些指标表明中国制造业指标在资本密集型和资源密集型产品方面都有所下滑，而劳动密集型行业在这些方面的指标有所增强。这也就说明中国有增长能力的行业是劳动密集型行业。

中国有着相对较大的劳动力大军，但近年来并没有出现实质性的就业增长，并且自二十世纪八十年代开始中国出现了相对于 GDP 的就业弹性系数下降的现象。大约有 40%的劳动力并没有被覆盖在国家统计数据之内，因此相关的就业数据并不能反映未列入统计口径之内的工作状况。未纳入统计口径之内的大多数人员都是制造行业内的非正规就业人员。对于中国投资格局及其对将来就业增长和经济发展的影响问题，应对直接投资给予高度关注，因为一些行业中的直接投资是十分充足的。对于海外直接投资及其就业创造能力，应当说外资企业中就业人数仍然相当较少，但数目在不断增加。海外直接投资创造就业数相对于国家总就业人数已经由 1988 年的 1.5% 已经上升到 2001 年的 18.4%。海外直接投资所创造的就业机会在城乡中都有，但在地域分布上却集中在沿海地区。不同制造业部门的工资水平也有所不同，但总的趋势是趋同，这也意味着劳动力的流动性在加强，但这一趋势在不同地区有所不同。一些地区更加靠市场调节，而其它一些地区尤其是东北和西北地区并不是这样。

制造行业将继续以高速率增长，这主要是因为制造行业仍有着进行劳动密集型生产的比较优势，但是应当鼓励劳动力市场的进一步发育以促进产业增长。中国加入世界贸易组织之后阻止中国获益的一个倾向性因素可能是世界经济发展组织成员国中贸易保护主义抬头。但他希望从中长期发展过程中，中国能进行产业结构调整。这样的产业结构调整应能向着世界经济合作发展组织产业结构方向发展，以便减弱潜在的贸易保护主义倾向。

经济合作与发展组织工会咨询委员会委员埃文斯先生注意到中国需要保持就业不断增长，并提出了一系列的建议：首先，既要关注就业数量，也同样要关注就业质量。经济合作与发展组织的经验表明，就业质量的关键在于当地人员的素质，因为具体策略是在地方一级确定的。为了促进地方策略的实行，

财政政策应实现分权管理。第二，在不断变化的社会背景下，加强劳动力市场的管理对于保护工人的权益是十分有必要的。这样的话，占劳动力总量 40% 的非正式劳动者将有望受到相应的权益保护。政府本身不能完全提供这样的保护，因此社会伙伴都应积极参与。工会应协助监督并保护这些工人的权益，例如可以通过保证他们自由结社和集体谈判来达到这样的目的。

有效制度和劳动力市场政策以及社会保障制度有益于促进下岗职工实现再就业。虽然中国在出口增长和吸引外资方面取得了很大的成绩，但仍面临着潜在的矛盾。中国长期性的策略不应是维持廉价劳动力大军：中国必须解决核心国际劳工公约问题，这和其它因素一样可以打击贸易保护主义并保持开放性的国际贸易。利用经济开发区作为吸引海外直接投资的做法值得商榷，因为应该使海外直接投资在国内各地更具平衡性。经济合作与发展组织的《跨国企业指导原则》已经于 2000 年重新修正，现在已经发布该指导原则的中文版。这一指导原则提出了如何更好地利用海外直接投资促进本国经济发展。

清华大学教授胡鞍钢先生提出了宏观经济政策与就业政策如何促进经济增长和就业增长的建议。1978 年到 2003 年期间，共有 3 亿新增劳动力，其中一半为城镇新增劳动力。以往的政策在经济增长与就业增长两方面，更关注于经济增长。解决失业挑战的关键在于将重新调整政策优先考虑，并将其放在就业增长上面。中国当前约有 50% 的劳动力为农村劳动力，应当鼓励他们向非农产业以及城镇地区转移。然而经济改革开放与转轨会使中国的经济环境更具不确定性，中国也就更加会受到国际经济波动的影响。二十世纪九十年代，中国经济是一种粗犷式发展模式。资本的注入速度和劳动力增长速度都超过劳动生产率的增长速度。第一产业增长有限，经济增长主要取决于制造业和服务业的增长。1995 年到 2001 年期间，劳动生产率的增长较高，而资本效益率的增长为负增长。随着中国的经济逐渐发展为资本带动型，其就业吸纳能力不断下降。1995 年之后的劳动生产率的增长远比改革初期要慢，这也说明经济增长格局并不是一种有效格局，国民经济呈现过热状态。

对于劳动力市场结构，整个经济转轨进程可分为三个阶段：国有企业为主

导形式的时期，这期间没有失业压力；国有企业就业人数下降，国有企业改革启动，就业压力不断加大，正规就业增长率下降；劳动力市场不断完善。从 1996 年开始，国有企业改革力度不断加大，非正规就业成为新增就业岗位的主要来源。1997 年亚洲金融危机爆发之后，改革的焦点在于维持高速增长，而并非关注关注就业增长，这也在一定程度上造成了失业加剧。直到最近，正如党的十六大报告所提出的，政策发展策略才更加关注于促进就业这一焦点问题。

在过去 20 多年的时间里，中国在经济发展方面取得了进展，这样的发展是建立在资本投入的基础上的，而并非劳动力的发展带动下取得的。在城镇地区创造正规就业岗位是十分重要的，同样建立以就业为导向的政策焦点也是极其重要的。

中国国务院发展研究中心高级研究员陈准先生指出中国的就业挑战主要是国内劳动力的移动。使转移出来的劳动力进入劳动力市场将会需要 10 到 20 年，国有企业低效运行和下岗现象将会持续。不断改进的劳动力市场信息体系对于通过匹配劳动供给和劳动需求来合理配置劳动力市场资源是十分必要的。最近刚出台了一部有关最低工资的法规，将有助于在劳动力供给总体上呈现供过于求的情况下保护劳动者的权益。应当向弱势群体人员提供更多生产性的工作岗位并向他们提供支持。应通过技能培训和职业教育来推迟新生劳动力进入劳动力市场。还应进一步改进社会保障制度，增加劳动力的流动性。政府应提供医疗保险和失业保险。

中国政府可以借鉴其它国家在促进新产业进入高失业率的老工业基地方面的鼓励性做法，包括工资补贴做法，例如促进新产业进入资源枯竭的矿山企业地区。政府和民营部门在引入鼓励性措施为下岗职工提供补贴并帮助他们实现自我就业方面做了大量的工作。应该说，私营企业是新增就业岗位的一个主要来源，统计数字表明中国的就业形势在好转，2000 年共新增就业 830 万人，2001 年新增就业 790 万人，2002 年新增就业 910 万人，而 2003 年新增就业 860 万人，并且新增非正规就业 800 万人。在将来的 10 年中，随着经济的不断发展，中国将会新增就业 1 亿 1 千万到 1 亿 2 千万。

[政府已经引入一项新的政策，允许国有企业下岗职工利用废置国家资产。陈淮先生指出应优先关注职业教育，尤其是那些流动到城市就业的农民工的培训问题。当前农村富余劳动力大概有 1.2 亿。他建议应人均 100 元的标准向他们提供培训，并建议通过简化审批来促进服务行业的发展，统筹城乡劳动力市场，通过规范社会保障制度来减轻用人单位的负担。] [这部分有些脱节，并且也是他前面陈述的重复，似可考虑删除。]

国家发展和改革委员会经济研究所副所长杨宜勇先生重点谈到非正规就业问题。由于快速经济增长和失业加剧的并存，中国的就业形势是十分独特的。造成失业问题主要有三个方面的因素：人口发展趋势，每年新增劳动力达到 800 万人；由于产业结构调整、国有企业改革和改革开放造成的转制性失业因素；城乡二元体制下的社会结构调整因素。

为了解决经济增长、产业结构调整 and 劳动力市场等问题，中央和各级政府应出台一整套政策进行通盘考虑。要特别关注以下方面：建立适合企业发展的良好外部环境，包括取消限制中小企业开办的壁垒，大力开发服务业并促进灵活形式就业，进行人力资源开发和职业培训，统筹城乡劳动力市场并促进公共就业服务部门的发展和劳动力市场信息体系的建设，建立并进一步加强三方协商机制以保护工人的基本权益，增加地方政府在就业促进方面的职责，通过劳动力调查改进劳动力市场指标的监控并开发失业预警体系，加快社会保险的扩面工作以保证社会公正和社会稳定。经济增长必须与结构调整和创造就业有机联系起来，同时做好职工权益的保护工作也是十分重要的。

伊朗劳工部副部长巴克迪里先生相信国际劳工组织的全球就业议程为各国进一步推进就业政策提供了很好的指导原则。伊朗的下一个五年计划将特别关注体面劳动这一理念。伊朗最近建立了一个三方性协商理事会，并确定促进就业为一项重要内容。伊朗将对有关在就业方面有着负责影响的宏观经济政策进行审议。在这方面，中国应对就业挑战的经验将是非常值得借鉴的，国际劳工组织在介绍中国模式的特点方面也应发挥作用。

## 讨论

中国和印度有着很大的相似之处。这两个世界上人口最众多的国家的正规部门就业都陷于停滞，同时这两个国家的非正规经济产出都很低。这两个国家的一个不同点在于中国吸纳劳动于主要依靠城镇，而印度有所不同。不管怎样，中国妇女就业程度更高。资本依赖是正规就业增长停滞的一个原因，这也说明劳工成本已经超过资本使用成本，这一特征实际上是牺牲了就业。十年前，中国使用资本并不是非常有效，但现在情况虽然发生了变化，统计数字表明这一现象仍然存在，并且还出现了资本过度投入的现象。

在过去的十年中，正规部门的工资水平有了明显提高，但非正规部门的收入水平仅有 2%到 3%的提高。当前，阻碍劳动力流动的一些因素在印度已经不存在，但在中国仍然存在，如社会保险和其它保障覆盖程度有限，但一些阻碍性因素有望在 2004 年得到去除。中国和印度的地方一级工会在保护非正规部门的职工方面可发挥重要作用。本次会议还讨论了劳动密集型农业种植和粮食的自给自足问题，并谈到中国加入世贸组织后，政府确定的粮食生产自给自足比率有所下降。不断增长的粮食单产使这样的局面保持稳定，鼓励劳动密集型农业生产与实现粮食自给自足实际上是并不矛盾的。

资本市场和劳动力市场的发展关系是十分重要的，2002 年的外商投资占总资产的 4.5%，外贸占到了全总社会总资产的 45%。银行业的改革相对滞后，银行尚不能为企业提供充足的资金，也不能为中小企业提供相应的贷款。公共投资政策一直过度关注国家基本建设项目的投资，而忽视了农村基本建设和公共服务的建设。应进一步加强资本市场的开发与培育，只有这样才能通过更好利用资本使经济增长成为一种劳动密集型的经济增长。

### 分会 A2：结构调整与就业

主持人：田小宝先生，中国劳动和社会保障科学研究院院长

主旨发言人：信长星先生，中国劳动和社会保障部办公厅主任

朱里安先生，法国社会事务与雇主联合会副主任

莫荣先生，中国劳动和社会保障科学研究院劳动科学研究所副所长  
熊志军先生，国务院国有资产监督管理委员会企业分配局局长  
哥特瓦尔德先生，捷克共和国科技大学经济学院副教授

中国劳动和社会保障科学研究院院长田小宝先生介绍了本次分会的安排，并提出本次分会应重点讨论以下三个问题：（1）如何使国家政策更好地促进经济结构和就业结构的调整；（2）在企业一级应如何确定策略鼓励有社会意识的结构调整和人员安排；（3）针对下岗职工的就业促进措施。

中国劳动和社会保障部办公厅主任信长星先生对中国国有企业在结构调整背景下进行的改革经验做了全面的介绍。公共部门仍为中国最大的部门，公共部门也是最受当前国际经济发展趋势影响的部门。在一段时期内，富余职工成为一个主要问题，妨碍了经济改革和经济结构调整进程的展开。二十世纪七十年代到八十年代才将这一问题列入议事日程，并最终于二十世纪九十年代才形成一整套措施。1998年，中国政府实行了国有企业下岗职工基本生活保障与再就业的政策，这也是和中国经济改革的总体经济调整政策相适应的。在过去的六年中，共有2800万国有企业下岗职工，其中1890万人实现了再就业。在促进下岗人员再就业方面，主要有三大政策。

首先，建立了国有企业下岗职工基本保障制度。这一制度的关键在于要求有下岗职工的国有企业建立再就业服务中心，并负责提供职业指导和培训。再就业服务中心所需资金由企业和国家共同承担。第二，中国实行了积极的就业政策。2002年9月，党中央和国务院召开了全国会议，制定了一系列新的促进就业和再就业的政策措施，并建立了积极的就业政策框架。第三，社会保障网进一步完善。当前政府正在关注对社会保障网进行三个方面的改进：完善失业保险；建立相应的机构为下岗职工提供帮助；建立国有企业下岗职工强制性基本生活保障制度。

法国社会事务与雇主联合会副主任朱里安先生通过介绍当前发生的诸多变化，强调今天的欧洲需要进行结构调整的必要性。在世界范围，变化成为主

题：关贸壁垒的降低使结构调整的进行成为可能，技术革新不断推进，各国还要按世界贸易组织规则进行运行。这也就要求建立一支能动性的高技能劳动大军，并要建立良性企业环境，要发展良好的就业能力，出台就业创造（而不是破坏就业）政策，并要有好的市场促进机制。促进社会对话也是十分重要的，对于欧洲企业来讲，就业对话对于结构重组对政策政策还要重要。应该说长期和中期目标有可能有矛盾，个人和团体间也有可能矛盾。

为了能在经济结构调整中获益，中国应当关注四个问题：应推行一整套有利于促进就业和提高企业生产效率的措施；应当认识到社会对话对企业结构调整的重要性；应当引入一些国际上认可的有社会敏感性的做法，包括中小企业开发，为富余人员提供补贴和培训；各个企业应积极地应对当今世界发生的变化。如果能做到以上几点，将会在结构调整的过程中获益。他通过介绍法国对富余群体的界定说明了以上论点。但他认为法国的做法从雇主和工人的角度看也不是很合适的。

中国劳动和社会保障科学研究院劳动科学研究所副所长莫荣先生提到了弥补工作岗位流失的一个重要措施，即：促进中小企业的就业促进作用。自2003年2月，中国政府开始对企业规模进行界定，不仅从销售额、资产、市场性质等方面进行界定，而且从企业职工数进行界定。这也反映了政府对中小企业的高度关注，中小企业通过它们较强的劳动力吸纳能力和灵活的劳动用工已经成为就业促进的主要力量。小企业比大企业更易于按外部环境的要求进行调整，同时也提供了许多新增就业岗位。1995年至2001年间，国有企业职工总数下降了604万，而集体企业企业总数下降了309万。而同期，城镇民营企业 and 个体工商户的用工数年均增长分别达到174万和95万。所有的个体工商户和大多数民营企业都是小型和微型企业。

有两个方面的因素妨碍了小企业的发展。一个是创业创办方面的高成本，缺少指导和协助以及创办小企业的场地难以找到。另一个是小企业开办资金难。一项调查表明50.6%的被调查人认为缺乏资金是他们开办小企业的主要障碍，缺乏小额贷款担保也是他们最终获得贷款的障碍。为了切实促进中小企业开发，

应当建立小额贷款担保机制并协助中小企业申请获得小额贷款。还应建立中小企业发展与服务体系，这包括培训、信息服务、技术和法律咨询服务。现在有一种担心，即中小企业的发展对农村和城镇工人有着不同的影响，并会导致后者通过创业成为小企业家的机会越来越少。另一个相关的问题是女性小企业家的问题，她们经常得不到政府政策的支持。

国务院国有资产监督管理委员会企业分配局局长熊志军先生谈到了讨论议题的一个中心问题：如何将国有企业改革、增强企业效率与下岗职工再就业相联系。计划经济体制下实行的是低收入和高就业政策，随着中国对外开放的不断开发，许多国有企业出现了生产效率低下的现象。在国际竞争的压力下，国有企业出现了减员增效现象。因此，政府在鼓励企业增效和就业促进方面面临着如何平衡的矛盾。

中国的产业结构调整主要包括企业兼并重组、中小型企业民营化、大型企业股份化以及建立合资企业和其它形式的企业。政府还实施了通过建立再就业服务中心、提前退休等其它措施为下岗职工提供支持。中国的宏观经济政策在加入世界贸易组织之后所面临的矛盾更加突出。程度不断加强的市场竞争将迫使国有企业改革继续推进，但在这一进程中仍应设置某些上限要求，因为大范围和无限制的职工下岗现象会使工人失去工作，并导致社会不稳定现象的发生。2002年9月和2003年8月，两届全国就业工作会议相继召开，并出台了一系列政策，包括指导企业进行国有企业改革的文件和针对下岗职工的支持性政策。当前有一种担忧，即国有企业改革之后，那些在岗人员的工资水平可能仍然较低；这也说明国有企业管理水平落后。但也不能完全将这一现象归咎于企业管理水平的问题，这实际上也是与政府长期低收入高就业政府相联系的。

捷克共和国科技大学经济学院副教授哥特瓦尔德先生谈到了捷克莫拉维—赛利斯安地区的结构调整计划。这也是中欧和东欧在计划经济体制下接受经济补贴地区在向国际市场开放的过程中需要进行经济结构调整实现从计划经济向市场经济转轨的一个典型例子。对于中国当前经济、社会和政治发展动向，哥特瓦尔德先生也表示了极大的个人关注。

捷克莫拉维—赛利斯安地区位于该国东北部，与波兰和斯洛伐克两国接壤。这一地区共有人口120万，其中奥斯特拉瓦市居民人数达到35万人，该市曾经济中欧地区的一个主要钢铁生产中心。1989年，钢铁产业为13.6万人提供了就业岗位，但2002年这一就业数字下降到了3万人。煤矿开采业也出现了相似的发展趋势，1989年该产业共有职工13.6万人，而2002年下降到了2.5万人。从而造成这一地区的失业率高达17.6%，远高于全国10.9%的平均水平。该地区三分之二的失业人员的失业期超过了6个月，而25%的失业人员的失业期超过了2年。该地区进行企业结构调整的负面性宏观经济因素主要包括：立法基础薄弱、对法律程序缺乏了解、产业关系发展不充分、人力资源管理与人力资源开发滞后等。这些也常常是经济落后并且正处于转轨过程中的地区的共性问题。在政府、社会伙伴和企业的共同努力下，这些情况正在得到好转。

捷克政府因而建立了大规模的针对钢铁企业下岗人员的社会计划，包括建立就业服务机构，实施再培训计划并提供相应的下岗补贴费。这些措施还与其它做法共同推行，如：实行地方发展计划，这一计划中的一个重要内容就是要求于2003年建立就业服务机构。并积极宣传建立就业服务机构的措施，使全体下岗人员了解这一具体措施。约1400名下岗职工已经享受并利用了这些就业服务机构提供的服务，包括参加职业培训课程，进行求职咨询并学习求职技巧。通过鼓励社会伙伴就企业结构调整这一重大问题进行社会对会，也得到了工会组织的支持。

## 讨论

对于捷克所进行的所有制转变（私营化）和结构调整间关系这一问题，以及所有制的转变是否造成了企业裁员并引入了新的劳动条件，总体上的认识是相对于所有制的转变，结构调整更多地是受外部经济因素的影响。并且新的所有制形式并没有在很大的程度上改变劳动条件或其它具体安排。这之后的讨论便主要关注如何使创造就业岗位成为对结构调整和企业裁员的弥补措施。中国国家旅游局的代表也提请大家关注服务业尤其是旅游业在创造就业方面的重要

作用，从而有效地吸纳其它产业因产业结构调整而涌出的下岗人员。

### 分会 A3: 劳动力流动与就业

主持人： 王爱文先生，中国劳动和社会保障部规划财务司司长

主旨发言人：于法鸣先生，中国劳动和社会保障部培训就业司司长

卢永军先生，中国农业部乡镇企业局副局长

雨果先生，澳大利亚国家地理信息系统社会应用中心主任，阿德莱德大学教授

李强先生，清华大学教授

韩俊先生，国务院发展研究中心农村经济研究部部长

中国劳动和社会保障部规划财务司司长王爱文先生指出，前面进行的几场分会已经涉及到了关于农村劳动力流动的一些问题。如果将大量的农村务工人员作为富余劳动力来考虑，那么他们则是一个需要政策予以扶持的目标群体，这些政策包括社会保障和福利政策。王爱文先生希望本分会能就这些问题进行讨论。

中国劳动和社会保障部培训就业司司长于法鸣先生论及到有关如何引导农业务工人员有序流动的问题以及如何农村地区促进就业等问题。由农民工由农村向城镇地区流动的原因主要包括对劳动力流动限制性制定的逐步放松，乡镇企业的迅猛发展以及城镇地区经济的高速增长。抑制城镇化和防止更大规模的农民工流动的相关政策做法，抑或是在城镇地区为农民工提供就业岗位的政策都是要在长时期的情况下才能发挥政策作用。他提到了三大类政策，分别是放宽农村劳动力在城镇地区就业的限制性条件；对流入的农民工进行科学的管理和引导；加强针对农民工的职业培训。他还介绍了2003年到2010年中国农民工培训计划的一些主要特点。

由于城市化趋势将进一步发展，地区发展不平衡现象持续发展，农业性和非农性收入差距将会进一步拉大，以及政府将会使人员流动变得更加容易，因

此农民工流动就业现象将会继续发展。为实现这一目标，中国政府已经采取了一系列措施，包括去除妨碍城乡劳动力市场实现统筹的因素以实现城乡劳动力市场的统一。已经出台了保护农民工合法权益的政策法规。还要进一步加强劳动力市场信息系统的建设，扩展社会保险覆盖面使有关保险险种也能覆盖农民工。

中国农业部乡镇企业局副局长卢永军先生介绍了乡镇企业发展情况以及乡镇企业在促进就业方面发挥的作用。乡镇企业是十分重要的，因为乡镇企业促进了GDP的增涨，为农村地区产值的增强都发挥了重要作用。从乡镇企业出口商品占全部出口商品市场的份额、上缴的税收以及吸纳农村劳动力等方面看，乡镇企业都是十分重要的。乡镇企业自二十世纪八十年代以来，尤其是直到九十年代中期，乡镇企业的发展都是十分迅猛的。由于乡镇企业在生产管理、所有制形式以及产业结构的调整（第三产业所占比例的上升）、地区发展不平衡以及私营部门在就业和自我就业促进方面，乡镇企业都发挥着举足轻重的作用。但九十年代中期之后，乡镇企业发展速度放缓。

对于将来中国在发展繁荣的社会以及促进农村就业等方面，乡镇企业应能发挥更大的作用，并将促进农村居民的生活水平和精神文明建设，并且会成为城乡二元经济结构背景下的第三元素。乡镇企业将会积极参与小城镇开发，从而为农村富余劳动力提供更多的就业机会。乡镇企业在中国西部大开发策略的实施过程中，将发挥越来越大的作用。建立有利于乡镇企业发展的环境对于农村地区技能开发，促进西部持续发展能力建设以及创造就业等方面都是至关重要的。

澳大利亚国家地理信息系统社会应用中心主任雨果先生基于他对东南亚国家30多年的研究，介绍了亚洲移民工就业与城市化建设中的情况与有关教训。东南亚地区无论是对有技能人员还是无技能人员，无论是对受教育程度较高的人员还是对受教育程度较低人员，无论是对男性还是女性，无论是偏远地区的人员还是传统上经常迁徙的人员，劳动力的流动就业状况都有了很大程度的提高。不断提高的人口流动性和城市化现象已经成为亚洲地区的主要结构性特点。

在东南亚地区，劳动移民现象已经成为动态劳动力市场的一个主要特点。应当将劳动移民现象能够带来的利益极大化，并对劳动移民现象可能带来的不利影响极小化。而不应该实行有关政策来限制劳动力的流动。劳动力的流动有着几个方面的好处，主要包括有利于促进财富的再分配，移民工的汇款也有利于创造就业机会，并有利于农民工家庭就业岗位的多样化和实现从事非农就业工作。农村和城镇劳动力市场间其实有着密切的联系，社会上和亲友方面的信息渠道都是移民工的重要信息渠道，因此这促进这样的信息渠道的畅通。城镇地区的非正规经济是农民工就业的重要引擎，这也是农民工进入城镇地区劳动力市场最初的切入点。但在这方面政府有关政策总是有违生产性原则的，通常是试图限制或缩减非正规部门。越来越多的妇女流向城市，她们的境遇通常是与男性农民工的境遇有所不同的，因此需要出台那些有着社会性别敏感性的政策。许多鼓励移民工由大城市流向小城市的政策没能成功，其原因在于上一级政府部门向当地政府部门放权不够以及未向这些地区投入相应的资金。

一个恰当的政策组合应当包括减少限制性因素并鼓励相关部门间的联系。相关政策应鼓励城乡劳动力市场实现统一并促进针对交通基础设施的投资，促进安全、低成本的汇款服务以及建立鼓励移民工流动就业后返乡的激励性措施。保护移民工的基本权益是十分重要的。当前面临的移民工就业挑战是非常大的，政府在促进流动就业以及最大程度地发挥流动就业的积极贡献方面应发挥其重要的作用。

清华大学教授李强先生谈到了流动性劳动力以及劳动力的流动就业状况，并分析了劳动力流动对输出地和输入地的影响。当前农民工的总量高达1.5亿，农民工实际上是农村地区的优秀人员，因为他们的受教育程度比农村劳动者的总体受教育程度高，并且农民工的年龄多数在17到30岁之间。因此农民工的外出流动就业可能会扩大城乡差距。在地区经济增长与农民工的流动就业之间有着正相关的关系，经济增长较快的省份都吸引了大量的农民工。农民工有着汇回相当高比例汇款的倾向，因此有外出农民工的家庭会加剧农村地区收入水平的不均衡。

非正规部门的就业也是十分重要的，尤其是考虑到中国在加入世界贸易组织之后农业方面的就业人员总数将下降的因此，非正规部门的就业就显得更加重要了。流动就业的社会层面影响总体上说是积极的。农民工在结束流动就业返乡后会把城镇的观念和现代的观点带回去，但不断发展的劳动力流动就业也会导致公共安全方面的问题。对于城镇中的农民工目前还缺乏社会保护，并且农民工常常工作时数较长，还要承受长时期的失业，他们也通常是被排除在医疗保险的覆盖范围之外。各地应建立有效的农民工支持性体系。

国务院发展研究中心农村经济研究部部长韩俊先生谈到了中国在调整农村劳动力就业方面的现状与发展趋势。从二十世纪八十年代中期开始，对于农村劳动力的流动就业有很大程度的放开，因此农民工的数量不断上升，但在他们的待遇方面仍然有失公正。不合理甚至于是歧视性的政策导致城镇内的农民工被边缘化。然而，近年来也出现了一些基础性的变化，并且在这方面2004年就是一个重要的分水岭。中央1号文件反映了这样的主要变化，引入了公平对待原则的全面政策框架，包括取消特别登记要求，不得收取管理费以及建立最低工资标准等政策。

农民工仍然面临着诸多问题：农民工子女上学难、针对他们的职业培训预算不足、就业保障欠缺等。社会保障制度在覆盖面和制度设计方面仍有待完善，尤其是在与国际做法进行比较就更有必要对当前的社会保障制度进行完善。有引入更有创造性以及更有效的措施，对农民工给予更大的支持。

## 讨论

讨论主要围绕着几个有关的问题。对于有关概念和定义，国家统计局对农村和城镇的基本状况。在概念和定义上，都已经使用了国家统计局的标准定义。在农村和城镇地区的界定上是有着重叠的，并且随着新形势的发展，这样的界定实际上无论是在中国还是在世界范围都变得越来越复杂。例如对乡镇企业是集体企业这一论述的正确性就已经产生了疑问。因为70%的乡镇企业都是民营企业。这也是和本部门历史性政策的沿革相一致的，即：乡镇企业在其发展之初

是集体性质的企业，但随着乡镇企业的发展，其所有制形式已经出现了多样化。

对于农民工的流动就业管理以及城镇地区农民工的福利问题，部分人士提出农村劳动力对于政府机构对他们的管理、保护与福利方面的职责缺乏认识。农民工在大城市里没有归属感。有人指出，国家劳动和社会保障部以及农业部都负责移民工的流动就业以及他们的福利。与印度不同的是，中国并没有大量的无耕地农村劳动力，但农民工却未能享受同城镇居民一样的权利。如果他们能在农村有一块耕地，也许能在一定程度弥补他们缺乏社会保障的问题。由于流动就业通常是在亲朋好友的帮助下进行的，农民工通常能够得到一些帮助，但很显然政府的政策应有助于加强农民工的社会网络以便有效保护农民工的合法权益。

对于工作条件，有人提到了最近在珠江三角洲出现了民工短缺现象。一些就业服务机构出现了超过10万个甚至于更多的职业空岗，但有关数据显示这一现象主要是由于工资和工作条件差造成的。另一个问题是农民工流动就业的社会成本，这包括与家人的分离和承受歧视性境遇。在分析农民工移民就业时，通常忽略了这些因素。

对于将来政策的走向以及是否应当对农民工向城镇地区的流动就业完全放开，可以有两种政策选择，即采取激进式和渐进式的做法。但从当前情况向，并没有将来政策的明确选择方向。如果要从其它国家非正规经济发展政策的经验中获益，第一步就要去除那些不利于非正规经济发展的政策。应提供小额信贷、咨询服务和其它支持性的措施。

中国劳动和社会保障部规划财务司司长王爱文先生对会议讨论的主要问题进行了总结。首先，会议讨论并分析了农民工流动就业问题，以及政府机构和事业单位在农民工流动就业方面的投入；其次，会议讨论了农民工流动就业的社会、经济和文化等方面的影响，以及农民工流动就业对城镇经济增长和经济发展的作用，并强调了交通建设和统一城乡劳动力市场的重要性；第三，要调整针对农民工流动就业的政策，放开限制他们自由流动的政策并改进相关政策；最后，其它需要考虑的问题还包括失业、医疗保险、公共服务和非正规经

济的发展问题。

## 分会 B：促进就业与消除贫困

### 分会 B1：灵活的就业形式与非正规就业

主持人： 郑东亮先生，中国劳动和社会保障科学研究院劳动科学研究所副所长

主旨发言人：祝均一先生，上海市劳动和社会保障局局长

薛昭璠女士，中华全国总工会专家

纳斯波洛娃女士，国际劳工组织就业政策处处长

须贺恭孝先生，日本工会联合会工作条件部执行主任

曾湘泉先生，中国人民大学教授

贝蒂先生，荷兰社会事务与就业部社会经济事务局局长

上海市劳动和社会保障局局长祝均一先生指出许多技能欠缺的下岗职工并没有能在正规部门实现再就业。上海于1996年引入了非正规就业组织的做法，主要是在国有企业出现大规模职工下岗现象的情况下为促进下岗人员实现创业或自我就业而采取的措施。这些非正规就业组织为下岗人员提供收入、创造就业，并为他们提供相关服务。为了帮助这些下岗职工，市劳动局建立公共就业服务机构，指导各区和街道开展创业培训，提供咨询服务并指导创业人员确定创业策略，还协助提供财务服务。对社会保险进行扩面，使其也能覆盖非正规就业机构。市政府还建立了伤害保险计划。公共服务组织建立之后主要向下岗人员提供相应的就业岗位，如街道保洁、社区维修维护性工作、保安和绿化等社区公益性岗位。政府还设置相应的激励机制以鼓励下岗职工参与到非正规活动中，如向他们提供税费优惠，并建立小额贷款担保基金为他们提供贷款帮助他们创业，帮助他们进一步拓展他们的企业。

截止到2003年底，上海已经建立了22万个非正规就业组织，吸纳了22.9万

下岗职工，从而有效地降低了贫困并创造了就业岗位。非正规就业组织为从事非正规就业的人员提供了培养技能和增长经验的机会，从而为他们将来把个人创业形成的小企业带入正规部门打下了基础。同时，还为他们提供了企业和市场开发的有关培训教材，并向他们提供了涉及他们的企业运行的政策。上海市劳动局在实现人人体面劳动理念方面已经发挥了自身的作用。

中华全国总工会专家薛昭鋈女士介绍了2002年至2003年在6个街道进行的非正规经济调研结果。大约有48%的劳动从业人员以个体户主或雇员的形式在非正规部门从业。这些在非正规经济中从业的人员中，有50%的人员为农民工，下岗职工占30%，许多人从事的是非全时性工作。与前些年份相比，非正规就业人员的工作满意度有所提高，并更多地寻求法律手段进行投诉。但仍然还有许多问题：他们的收入很低，他们中只有29%的人员签定了劳动合同。基本社会保险的覆盖面还非常有限，并且他们缺乏培训。因此，政府需要提供灵活形式的培训并通过社区改进服务，工会需要展开工作保护这些从业人员的权益。

国际劳工组织就业政策处处长纳斯波洛娃女士介绍了最近一份出版物有关转轨国家的研究结果，这一出版物题目为《转轨国家的劳动力市场——中欧与东欧国家在灵活性与工作保障间寻求平衡》（Sandrine Cazes与Alena Nesporova编著，国际劳工组织，日内瓦，2003年）。根据本书的有关内容，非农行业的自我就业在经济转轨期增长幅度在15%左右。虽然工作合同数量有所上升，但这些转轨国家临时工的数量还是少于工业化国家。一种主要形式的灵活就业就是从事多份工作或两份工作中既有正规部门的工作，也有非正规部门的工作。

二十世纪初，随着经济改革的开展劳动力市场的灵活性有了相当程度的提高。经济发展与合作组织成员国的工人在经济上升期主动寻找着新的机会。而与这些国家有所不同的是，中欧和东欧国家的工人一般不愿主动离职去寻找更好的工作，这是因为他们对就业和收入是否稳定的观念决定的。与此相对比的是，在经济收缩期，经济合作与发展组织国家的劳动转换率变化很小，而转轨国家的职工在经济收缩期面临着下岗的威胁并离职。这样的格局并没有鼓励通

过提高劳动流动性来提高劳动生产率的提高。这也说明缺乏保障的灵活性并不能促进劳动力资源的合理分配，并且会造成经济上的损失。应使保障与就业灵活性更加协调性地发展。中欧和东欧一些国家的就业保护法规对总体上的失业状况、长期性失业和青年失业问题并没有很大的影响。但就业率是与劳动参与率成正相关关系的。与经济合作与发展组织国家不同的是，更大程度上的保护性政策使中东欧国家非正规就业和非正规部门的劳动参与率有所上升。社会对话与积极的劳动力市场政策对就业增长有着积极的影响，因此促进社会对话和推动就业的政策以及有助于增加劳动力市场稳定性（而并非放权性政策）应列入有关转轨国家的政治议程。

日本工会联合会工作条件部执行主任须贺恭孝先生介绍了日本的就业形势。日本公司正在通过暂停雇佣新的大学毕业生以及使中年职工下岗，以及雇佣接受过培训的人员并与非正规工人签定定期劳动合同等做法来削减公司成本。日本主要有三种工资制度。第一类是针对技能工人按职业类别支付工资；第二种是按工人工龄长短支付工资；第三种是向低技能工人不分工作年限长短支付同一水平的工资。日本传统上一直采取第二种工资支付做法，即建立在资历上的工资支付做法，并有着稳定的就业关系。但现今日本正在经历着一种转折，雇主越来越多地利用短期性劳动力而并非长期性劳动力。这也导致了非正规、兼职性工作和加班工作现象的发展。同时妇女就业现象也在不断增长，但她们的工资水平略低。第三种形式的就业对总体劳动条件、社会福利待遇、劳资关系以及人力资源的开发都有着不利的影响。如果中国要选取一种模式的话，第二种模式会不会由第三种模式所取代呢？如果是这样的话，在人力资源开发和利用新技术，以及社会保险、社会福利和职业安全卫生等方面会受到什么样的影响呢？工会可以积极交流信息并促进社会对话以保证公正的国际竞争的开展，并在亚洲为体面工作理念的实现铺好路。

中国人民大学教授曾湘泉先生指出中国使用的是灵活就业概念而不是非正规就业概念。国际劳工组织表明发展中国家的非正规工人数目是十分高的，尤其是通过家庭就业、自雇就业以及开办微型企业等形式。中国的灵活就业概

念在定义上更宽，它包括在正规经济和非正规经济中的从业人员，如非全时工作人员和临时就业人员，这也使企业能够更快地在劳动力市场条件下进行调整。在许多发达国家，灵活就业是对长期性就业大军的一个有益补充。发达国家非全时工作与临时性工作从业人员占总就业人员的30%，而发展中国家这一数字达到55%。

这些形式的就业都对有着借鉴性意义。中国正在经历着向市场经济的转轨，传统的教条的计划经济正在解体，这也使得雇主可以采取灵活的就业形式来提高企业效率并给求职者自主选择权。自雇就业和家庭劳动似乎比非全时工作和临时性工作更常见。另外，许多下岗职工、失业人员、退休人员、富余劳动力以及农村缺乏知识、技能并且又不了解他们合法权益的人员构成了灵活就业的从业人员主体。劳动服务机构采取措施，帮助他们提高技能并增强他们的就业素质。上海的经验表明自雇就业有助于减少失业，但非正规经济在为新增劳动力提供就业机会方面并不是很有效。终身就业体制和结构调整产生了很多富余工人，当前的挑战就是要出台相应的法律法规保护这些工人的合法权益。还应该采取措施提高劳动力市场中的就业灵活性，从而避免国有企业和非盈利性机构（如学校和医院）中冗员的出现。灵活性就业是很重要的，但提高工人的技能水平并为他们提供相应的保障也是同等重要的。中国应学习发达国家和发展中国家在这方面的经验教训。

荷兰社会事务与就业部社会经济事务局局长贝蒂先生介绍了荷兰灵活就业的情况，并重点谈到非全时就业（占整个就业总量的40%，欧盟这一数字仅为20%）和临时性从业（占整个荷兰就业总量的4%，而欧盟这一数字仅为1.4%）。灵活就业的多种做法中，有两种非常重要：进行就业保护立法和签定多样化的就业合同。对于从事永久性工作的人员和签定灵活就业合同并缺乏相应保护的人员以及失业人员，这两种做法都是非常重要的。荷兰有着相对比较严格的就业保护立法，并且灵活形式的就业合同使用率也很高。与其它欧盟国家相比，荷兰临时性工作比重的增加使得这些公司能够减少解雇费用的支出。为了应对经济负增长和高失业率问题，瓦森那协议于1980年签定，使得用人单位能够缩

减工时并进行工资调整。这也解决了企业人员过剩的问题，并且没有通过工作的再分配而是减少工时和增加非全时工作来解决。这样的挑战就是要增加劳动参与水平，提高经济增长水平并且降低失业率。

从某种程度上说，非全时就业的增长是妇女一方面照顾子女，而另一方面又希望工作的结果。政府在这方面的应对措施使得雇主和工人可以就工时进行协商，政府去除了社会保障的最低限并要求平等对待。妇女的劳动参与率从1975年的26%上升到了2002年的54%，并且约有70%的妇女从事非全时性的工作。临时性的工作在就业总量中所占的比重越来越大。在二十世纪九十年代早期经济衰退之后，这种临时性工作得到了很快的发展。1998年和1999年出台的新的法律引入了一些主要的变化：劳务派遣机构的开办不再需要运营执照并可为所有的行业部门提供劳务派遣服务；对人员的劳务派遣不设工作上限；工人们成为劳务派遣机构的职员并且按劳动法的规定签定劳动合同，有权享受有关工作福利，这些工人们也可以成为劳务派遣机构的永久雇员。劳动派遣工作对雇主和雇员来说都是有益的。经济合作与发展组织的有关统计表明50%的临时工在一年的时间里能够找到永久性工作，而65%的临时工在两年的时间里找到永久性工作。还有其它灵活形式的工作，如丹麦通过立法放宽有关劳动力市场的规定，既促进灵活性，又要求通过社会保障制度提供相应的社会保障。因此，劳务派遣机构提供的工作可以是获得常规性工作的一个踏板。但应在灵活性与保障性之间进行平衡。

## 讨论

总体需求能够拉动经济的增长，从而创造更多的就业岗位并降低失业人数。因此促进灵活的就业形式对雇主和雇员都是非常重要的，同样，劳动监察和社会保险对于保护职工权益来说也是同等重要的。温家宝总理提出了创造1400万个新增就业的要求，但富余劳动力的总量达到2400万人，因此就会有1000万的差距。这些富余人员很可能会从事灵活性或非正规就业，并且在获取收入的机会上，在社会保障权益和技能开发等方面他们都应该享受相同的待遇。对

于程度较高的非正规就业，能够获得小额信贷、技能开发、技术、市场和信息等都是非常重要的。

对失业也有着不同的界定。国际劳工组织将所有在参照星期内工作超过1小时的人员都列为就业人员。美国劳工统计局采纳了几种不同的界定方法，如一周工作超过15小时（而不是1小时）。因此在这种界定下，美国的失业率可能会高很多。关注低收入中国职工是非常重要的，因为这样能够更好地掌握中国的公开失业率以及不充分就业状况。各国的国情都有所不同，因此各国的劳工标准和法规应当能满足本国的需要。

## **分会 B2: 技能、培训和就业能力**

主持人： 安德鲁·特齐先生，加拿大人力资源开发部助理副部长

主旨发言人： 陈宇先生，中国就业培训技术指导中心主任

雅柯布女士，新加坡全国工会大会副秘书长

赖安博士，伦敦皇家学院管理中心教授

刘康先生，中国劳动和社会保障部培训就业司副司长

林哈德先生，国际雇主组织，日内瓦

伯德女士，南非劳动局副局长

加拿大人力资源开发部助理副部长安德鲁·特齐先生指出终身学习与人力资源开发对于一个国家的经济增长和社会进步有着极其重要的意义。这一观点不仅对加拿大，而且对其它西方七国以及中国都是同样重要的。知识经济的不断发展、不断增强的国际竞争以及不断加速的社会变革都说明了人力资本对世界各国取得成功的重要性。随着中国不断拓展本国就业以及劳动力市场政策框架，人力资本的开发将成为其重要组成部分，应采取整合化的做法对待终身学习和劳动力市场等问题，并要特别关注人力资本的开发和人们技能的充分利用。加拿大的目标是确保所有加拿大人都有机会进行终身学习，保证企业能够雇佣技能工人并开发劳动力的技能，从而也确保加拿大的竞争力并能够创造出好的

就业岗位；保证所有的加拿大公民都能接受就业服务并能及时有效地获得相关社会保障支持。

中国就业培训技术指导中心主任陈宇先生指出中国的劳动大军形势严峻，主要体现在富余劳动力数量大，技能水平不平衡。他还谈到了劳动力开发的历史背景情况。低级水平人员可以称为操作人员，中等水平为高技能人员，高等水平为管理人员。在发展初期，中国的劳动大军主要由低级水平人员组成。在第二和第三阶段，政策的重心在于高技能工人的培养，因为国家这类人员十分缺乏，因此政府采取了一系列措施以解决这一问题。2002年进行的一个抽样调查表明54.6%的劳动力为无技能或低技能人员，只有4.4%的劳动力为高技能人员。管理人员占15.9%，这也说明对高技能人员和技师的需求。 [请参见全国技能工作会议等有关文件，也可参见本文初稿。本次会议基本情况如何？该会议是否已经召开或何时召开？如果对本次会议无从知晓，我们应将这一参考条目删除。] 劳动和社会保障部目前正在准备一项计划，希望在将来的三年中培训30万高技能人员。

中国正在开展各项活动进行技能人才的开发，因此需要动员社会各界参与到技能工人的培养和使用工作中。企业在工人培训工作中可发挥重要作用，并且应更紧密地将企业和职业技术培训学校联系在一起，从而保证能够满足企业的需求能更好地在培训课程中体现出来。其它一些促进高技能人才开发的措施包括组织技能竞赛以提升技能工人的价值和地位，改进国家职业资格鉴定证书认证体系，建立有利于技能工人经验交流的机制，促进各方加大对培训的投入。

新加坡全国工会大会副秘书长雅柯布女士谈到了社会对话在技能培训中的作用，并重点介绍了新加坡利用社会对话促进技能培训的做法。她还从劳动力流动的角度对社会对话进行了分析。终身学习是新加坡全国工会联合会的一个重要计划。该工会联合会自二十世纪六十年代开始签署了有关提高劳动生产率的协议，同时也介入了技能更新活动。新加坡也是从劳动密集型生产方式、低附加值生产方式逐步转向，到二十世纪七十年代转为高附加值制造业基地。现在新加坡正在向知识经济的方向发展。为了有利于这一转型的发展，新加坡

需要对其劳动力进行大范围的技能再开发，这就需要培训教育体系能适应经济发展的要求。因此，企业与教育系统结成伙伴关系对这一进程的发展就至关重要。

目前还需要解决以下几个问题：三分之二的新增就业岗位都需要特定技能，这使得低技能人员在快速变化的大背景下变得非常脆弱。即使在出现职业空岗的情况下，这些工人也会因为缺乏相应技能而无法从事这些工作。有关失业数据反映了这一趋势，64.3%的失业人员的受教育程度为初中以下。因此，技能培训和技能更新就变得十分重要了。目前有许多机构都与新加坡全国工会联合会进行合作以解决这一问题。对于社会和经济问题，有关方面都与工会进行协商。这方面有着正式和非正式的构架和做法，其中一个例子是新加坡的国家工资理事会。该理事会于1972年建立，是一个永久性的三方委员会，负责发布年度工资指导线并对培训工作提出建议。在企业一级，工会也与资方密切合作，共同确定工人的培训计划。这样的计划已经使一些工人的工资支付做法与按日取酬提升为按月取酬，这也使他们的工作更稳定。新加坡的社会对话协助解决了工人们面对的一些难题，而培训正是这一进程中的一个问题。

伦敦皇家学院管理中心教授赖安博士重点谈到了技能开发对促进人们提高可就业能力的作用，并提出了缺乏就业能力的两个成因将会导致贫困，即：未能实现就业（这通常是与不能找到工作或不能维持住所找到的工作）与低工资（这通常是与就业不充分、缺乏技能和雇主在劳动力市场上的主导权相联系的）。有关结论表明，劳动力市场已经越来越妨碍了技能水平低下人员实现就业并获得优厚工资水平，这主要有以下几个原因。第一，技术更新不断发展，这使得信息与通信技术得到广泛的应用，也使低技能工人的劳动生产率不断下降；第二，国际经济不断融合，这使得发展中国家和发达国家的商品制造和服务提供厂商越来越不愿雇佣技能水平低的人员；第三，制度性的变化造成不断放开的劳动力市场和低水平的社会安全网反而导致低工资水平做法的推行，这也是工作岗位稀缺造成对工作岗位的竞争，从而使低技能工人的工资水平下降的原因。

一个主要的问题是：是什么造成工人缺乏技能？这里面主要有两个范畴：基本技能，传统意义上的识字和识数能力，如果从传统意义上衍生开来还包括基本的信息技术技能；职业能力，指的是与职业相关（而不仅仅与工作相关）的知识和技能。如果缺乏第一个范畴的技能，这也就说明普通教育没能实现它最基本的目标；如果缺乏第二个范畴的技能，就说明职业教育与技能培训存在着弱点。另一个问题是青年就业问题，即青年求职者缺乏劳动力市场的经验问题。雇主倾向于雇佣有工作经历的工人，这也加剧了青年就业的难题：为了有相关的经历，青年求职者需要工作。在发达国家中，英国和美国就是这样的例子。虽然这两个国家的就业率都很高，但这两个国家的青年失业率都很高。德国1990年时青年占缺乏技能人员的比例降到了10%以下，但1990年之后这一比例有所上升。

应当设立加强技能开发的优先序，但这并不是一项容易的工作。如何将公共和私营培训服务进行平衡是一项非常重要的问题。当前发展的趋势就是由公共向私营转变，并更多地利用市场机制来分配公共资金开展培训工作。这样做的好处是众所周知的，但必须同时意识到这种市场机制可能带来的欠缺。中国和以上提到的国家有着很大的差异，因此这些问题在中国也会有着不同的表现。但随着中国经济的不断发展，以及中国教育体系不断取得新的成就，中国与这些国家的差异也是逐渐缩小。中国应超越赞赏可就业能力这一阶段，要确定何种可就业能力应优先发展以及如何发展所确定的可就业能力。

中国劳动和社会保障部培训就业司副司长刘康先生提出小企业创业能够促进可持续的、快速的、和谐的经济的发展。小企业创业不仅能促进技能工人价值的实现，而且有助于为整个社会提供更多的工作岗位。中国是一个人口众多的发展中国家，当前的情况是劳动力供大于求。这将是一个长期性的问题，中国政府在创造就业岗位方面的压力是十分巨大的。在经济体制改革、产业结构调整 and 富余人员的安置进程中，旧的计划经济下的就业制度，即由国家为求职者安排就业的制度已经打破。基于市场的就业制度已经开始确立并发展成主体制度，国有企业已经不是吸纳劳动力的主渠道，许多国有企业的职工成为下岗

职工或失业人员。

随着非公经济的快速发展，私营企业、第三产业和小企业已经成为安置下岗职工和失业人员的重要渠道。在解决就业问题方面，市场正在发挥着越来越大的作用，但仍有一些曾经就业的人员遇到了他们无法解决的问题，如在他们创业和实现自我就业过程中遇到一些困难。许多大龄人员受教育程度低，他们中的许多人缺乏创业和企业管理所必需的知识和技能。政府采取了一系列的措施来促进小企业创业工作，帮助他们解决再就业问题，并促进国有企业改革。创业培训已经培育出一批小企业主，并能进行企业管理。这些小企业在总体的再就业工程中已经发挥了重要的作用。2002年，党中央和国务院召开了再就业工作大会。本次会议不仅明确了创业培训对促进就业和再就业方面的重要作用，而且也出台了一系列的优惠政策鼓励下岗职工和失业人员进行创业。

国际雇主组织的林哈德先生从雇主的角度对教育和培训政策的开发发表了意见，并强调企业在提供信息方面能够发挥重要的作用。调查结果表明就业在越来越大的程度上取决于培训和教育的水平和质量，并且和劳动力市场的需求也是相关的。许多职业教育计划都因与经济发展缺乏联系而不能取得成功，并且许多培训计划所培训的技能却是市场需求甚少的技能。雇主可以通过传授相关技能，通过提供机器设备作为教具或提供相应的技术条件，直接协助职业教育活动的开展。例如：奥地利、德国和瑞士都成功开展了学徒教育，但这种制度正在进一步完善，从一个特定阶段的课程发展成为结业后有技能并颁发技能证书的学制。

应当为招收新职工/实习人员的中小企业提供鼓励性措施，包括税收优惠和工资补贴。这样的补贴有助于鼓励工人参加成人教育并鼓励那些技能较低的人员重新进修。工作场所的培训和技能开发是十分重要的，企业培训应成为企业发展策略和目标的一个重要内容。培训和技能开发对企业很有益，而不只是对个人有益的观念转变正代表了对培训作用看法的转变。对培训和技能开发进行投入很难定量化。雇主组织应共同分享他们在这方面的经验，并制定出前瞻性培训和技能开发策略。雇主也可以宣传和推进针对企业的培训，正如许多国

家的培训系统都将在职培训作为一项主要任务。企业在培训和技能开发方面发挥着重要的作用，但社会各方、政府、中央一级和地方一级的管理机构、研究机构以及工会也都需要发挥各自的作用。

南非劳动局副局长伯德女士介绍了南非国家技能开发策略并对近期南非国家发展情况以及对教育和培训的影响作了解释。南非只是在十年前才从殖民化统治中发展过来。一个多世纪来，南非的经济一直依赖了对外出口，尤其是对外黄金出口。这种经济发展模式只需要少部分高技能工程师与其它专业人员，部分技能工人和多数只有初级技能的人员从事的是地下采掘工作。专业人员和技能工人都是为白种人工作，而初级性工作都是强迫土著黑人工人承担的。当第一次以民主形式选举出来的政府于1994年4月上台后，该届政府面临的最大挑战就如何刺激经济增长和创造就业岗位，促进社会进步，尤其是带领大多数贫困的黑人实现这些目标。技能开发就长期以来成为这一策略的核心组成部分。

在所有社会伙伴进行相当长的协商之后，南非建立了一个新的技能开发体系，主要针对新增劳动力和那些已经在劳动力市场中的人员。1998年出台的《技能开发法》要求建立三大机构：国家技能开发署，该机构为南非劳工部长提供有关建议；覆盖25个行业的教育和培训管理局；以及南非劳工部下属并经调整之后的就业局。1999年，南非出台了《技能开发费收取管理法》，要求所有私营行业的企业都要按工资总额的1%缴纳技能开发费，并利用这一经费开展一系列的培训活动。南非还引入了国家技能资格框架以支持各极机构开展的培训活动。覆盖25个行业的教育和培训管理局主要负责第一产业、第二产业和第三产业中各行业的教育培训事务。该局是以理事会的形式进行管理的，而理事会是由雇主组织、工会的代表以及政府有关部门的官员组成的。该教育和培训管理局在经费来源上，80%的经费来自于国家征收的企业技能开发费，而剩余的20%来自于南非国家技能开发基金（由南非劳工部负责管理）。这些经费主要用于支持国家优先领域的培训活动以及针对非正规部门工人的培训活动。

这一体制和培训工作都是围绕国家培训优先选择展开的。而南非国家的培训优先选择由南非劳工部部长确定的。2001年2月，南非发布了第一份2001年至

2005年国家技能开发策略。2005-2009年的国家技能开发策略也在制定过程中。这一策略主要确定了劳动力市场中的五类优先受益群体：先前的弱势人员（他们需要基础教育，而他们年轻时未接受相应的教育）；正规经济雇主（私营和公立企业）；小企业；社区失业人员以及新增劳动力。每类群体都可享受相应的待遇，并且对每类群体都有可衡量的指标，对这些指标也是要进行监督与评估的。这些目标和成功指标的制定也是在南非技能开发署各方代表经过一系列的谈判的基础上达成的。

### 分会 B3：环境、工作场所与就业

主持人： 林一胜先生，国家安全生产监督管理局国际合作司副司长

主旨发言人： 黄毅先生，国家安全生产监督管理局政策法规司司长

张成富先生，中华全国总工会劳动保护部部长

克朗普顿先生，澳大利亚国家职业安全与卫生委员会主任

王基铭先生，中国石化股份有限公司总裁

延森先生，丹麦国家工作环境管理局局长

苏志先生，中国卫生部卫生法制与监督司副司长

国家安全生产监督管理局国际合作司副司长林一胜先生首先引用国际劳工组织总干事索马维亚开幕式中有关职业安全与卫生是体面劳动重要组成部分的讲话。本届论坛所关注的要点为就业问题，与此同时，必须采取行动来保证工作场所中的职业安全与卫生。

国家安全生产监督管理局政策法规司司长黄毅先生强调了工作场所中职业安全与卫生和可持续化的就业之间的积极联系。在经济转轨期间，中国面临着一系列的挑战。首先，小型私营企业的职业安全条件不佳；第二，市场经济运行中，有关法律框架和保护性措施并没有很好地发挥作用；第三，职工普遍缺乏安全意识。为了应对这些挑战，国家安全生产监督局已经采取了一系列措施加强管理，改进生产条件和生产环境，以保证基本生产安全。主要包括改进

法规制度，使小企业也纳入管理工作中；并为工人提供实用性的培训；对安全人员进行注册登记；还要对不能达到安全生产要求的企业进行关闭。

中国卫生部卫生法制与监督司副司长苏志先生强调了中国政府对保护职工安全卫生高度重视。自从中华人民共和国建立以来，各级政府机关和国有企业都相继建立了职业卫生服务机构。随着经济体制改革的推进和乡镇企业以及小企业的快速发展，就需要对职业安全卫生法律体系进行调整。《劳动法》于1994年颁布，成为开展劳动保护的基础。2001年颁布的《职业病防治法》和2002年颁布的《安全生产法》都提出了职业卫生方面的基本要求。一些法规还专门针对有害性物质和伤害，如化学品与辐射做出了专门的规定。这些法律法规都规定了企业对保护职工职业卫生方面应承担的责任：企业必须建立职业卫生设施，并要配备专业人员开展企业内部职业卫生管理。对于接触有危害性物品和伤害的职工要定期进行体检。有关法律规定要对工作场所进行监控，并要定期进行评估以便有效地控制有关职业伤害。

应向企业职工提供职业卫生服务，职工有权要求改进工作条件，有权提出有关违反法律规定的问题，有权在缺乏安全保障措施的情况下拒绝违章操作。法律规定企业职工有权参加职业卫生活动，并有权获得因工伤或职业病所造成的伤害而偿付的补偿金。尽管已经取得了一定进展，但仍面临许多挑战，包括国有企业历史形成的负责，许多农村地区的企业工作条件恶劣，[外资企业引入的新的职业危害]以及企业不遵守职业卫生规定等。对农民工在职业卫生监控和医疗保险覆盖问题仍是一项主要的挑战。缺乏职业卫生服务这一问题仍然存在，同时也需要政府加强监督管理，统一有关标准并积极参与国际标准的制定工作。

中国石化股份有限公司总裁王基铭先生介绍了中石化在保障职工职业安全卫生，创造良好工作环境方面的一些做法。做为行业领先企业，中石化本着以人为本的原则并关注可持续性生产。中石化在生产过程中要保证清洁和安全生产，以保护职工的职业卫生并生产环保产品。在2002年至2003年采取措施提高企业职工自我保护意识之后，企业事故率下降了25%，污染物排放量也下降了。中石化关闭了部分生产厂，并停止了有铅汽油的生产，还加强了对污染物的监

控。中石化的安全管理体系覆盖所属各级单位。中石化的目标是促进环保工作，节约能源并积极承担社会责任。

中华全国总工会劳动保护部部长张成富先生介绍了工会在保护广大职工拥有安全与卫生的生产环境方面的职责。中国面临着创造大量就业岗位的巨大压力，在这种情况下，中国工会坚决反对企业任何降低职业安全与卫生标准方面的企图。政府应加强执法并促进就业，以便能维持并改进就业质量。而企业应积极提供体面工作并遵守有关职业安全卫生方面的法律法规。

虽然已经在职业安全卫生方面取得了一定的进展，但职业安全卫生仍是一个严峻的问题，工作场所事故的高发以及频繁的致命事故仍然司空见惯。职业伤害事件有增无减，并且无视职业安全卫生标准。中华全国总工会要求政府提升就业质量并加强执法力度。通过建立劳动保护网络，积极参与有关政策和立法工作，承担职业安全与卫生课题的研究工作，开展监督与监察工作，开展宣传教育工作以提高对职业安全与卫生的意识，中华全国总工会有效地保护了广大职工的职业安全与卫生。

澳大利亚国家职业安全与卫生委员会主任克朗普顿先生指出，从总体上看，澳大利亚的职业安全卫生状况较好，但工亡事故、工伤事故与职业病发病情况仍维持在无法接受的水平上。这些事件给社会、企业、工人和政府造成的损失相当于GDP的4%。1998年，澳大利亚建立了国家级的委员会，负责制定全国一级的相关政策。在广泛讨论之后，2002年澳大利亚出台了全国职业安全与卫生策略。其主要目标是要求政府和社会伙伴各负其责；同时将这一指导策略的指导期延长到10年；引入管理目标以降低工伤、事故死亡和职业病发病数；关注重点和优先问题；确定政策干预领域，包括加强宣传教育、提高认识，提供实用指导，制定有关法规和行为准则，加强执法力度，加强研究和数据收集工作等。

澳大利亚的经验表明高层政府和社会要支持相关计划的执行。确定执行目标是非常重要的，所确定的目标必须是现实的，并且应该是可以衡量的。同时少量的国家优先目标应该相互补充，并重点关注在全国一级能够取得最大进展

的方面。耐心和坚持力也是很重要的，只有这样国家一级措施才能不会半途而废。学习其它国家的经验，并遵守国际劳工组织和世界卫生组织的指导原则也是十分重要的。这样才能制定好本国措施和策略。

丹麦国家工作环境管理局局长延森先生介绍了丹麦以及欧洲经验基础上的三条结论。第一，由于全球经济、消费者和政府的压力不断加大，企业和政府对职业安全卫生标准在透明性方面的要求变得越来越紧迫。世界贸易协议与世界贸易组织都强调要求工作场所要引入好的职业安全卫生标准，这也是全球化进程中投资竞争的一个主要方面。第二，标准透明可以成为企业和政府机构的一项积极策略，以切实提高职业安全与卫生标准。对于透明性还应辅以定量化目标。2002年，欧盟制定了新的工作场所职业安全与卫生策略，并同时出台了欧盟就业策略。这包括国家一级定量化的目标，以减少致命性和非致命性事故的发生数以及职业病的病发数。

丹麦建立了职业安全卫生三方委员会，由劳动力市场管理机构、工作环境管理署组成。该委员会负责制定行动计划，以解决最急迫的职业伤害问题，并要确定2005年年底需实现的目标。雇主和工人组织已经同意在企业一级采取预防性措施。工作场所的职业安全与卫生问题应当成为可持续发展的就业策略的一个组成部分。不良的职业安全卫生标准将会导致劳动生产率的下降并造成社会隔绝现象的滋生。

## 讨论

考察有关国家的经验可以看到，在过去的50年内，目标政府引入了10个职业安全与卫生五年计划，从而促使职业事故实质性的下降。日本国家安全生产卫生计划紧密跟踪2003年国际劳工大会的有关结论，并取得了富有成效的成绩。欧盟职业安全卫生方面的统计数字是按性别进行分项统计的，其结果显示妇女更倾向出现生理和心理方面的问题。澳大利亚的工作场所事故信息发布也是按性别分项公布的，但职业病信息未能按性别分项公布。护理行业中的绝大部分人员是妇女。能够有按性别分项统计的数据是十分有益的，但解决方案原则上

都是要针对全体人员并确保他们的职业安全的。

中国应发展自身的三方职业安全卫生协商机制。在建立这方面的三方协商机制上还是有着一定的便利条件的，包括一些省份已经建立了新的制度，但仍需要建立和改进这些机制。对于中小企业的开发，澳大利亚96%的企业是中小企业，但这些企业雇佣了50%的劳动力。企业协会在联络上意义重大，澳大利亚全国职业安全卫生署当前代表着数以千计的企业。

## 分会 C：促进就业与劳动力市场建设

### 分会 C1：促进就业中的社会对话

主持人： 张峻峰先生，中国劳动和社会保障科学研究院劳工与信息研究所副所长

主旨发言人： 拉杜女士，匈牙利劳动与社会就业部欧洲一体化司司长

邱小平先生，中国劳动和社会保障部劳动工资司司长

陈英女士，中国企业联合会副理事长

斯威特先生，比利时工会研究部部长

刘海华女士，中华全国总工会保障工作部副部长

## 分会C：就业促进与劳动力市场建设

### 分会 C1：社会对话与就业促进

主持人：劳动保障部国际劳工与信息研究所副所长张峻峰

主旨发言人：

匈牙利劳动就业部欧洲一体化司司长拉杜女士(Ms. Mária Ladó)

中国劳动保障部劳动工资司司长邱小平先生

中国企业联合会副理事长陈英女士

比利时工会研究部部长斯威特先生(Mr. Gilbert De Swert)

中华全国总工会保障工作部副部长刘海华女士

新西兰前商务部执行局长诺莉斯女士(Ms. Anne Knowles)

张峻峰先生简要介绍了中国政府在促进国际劳动组织三方成员社会对话方面所开展的工作，并对国际劳工组织在这方面所起的作用表示赞赏。

拉杜女士重点介绍了匈牙利在向市场经济过渡期间，有关三方社会对话方面的最新经验。在主要的社会和经济转型期间，社会对话的重要作用已经引起了人们的注意。失业率较高的时候，由于结构调整进程的原因，这种转型已不是很容易，而且转型还呈现出三个阶段：第一阶段(1990-1993)，伴随的是就业状况的继续恶化；第二阶段 (1993-1998)，经济改革使就业状况略有改善；第三个阶段(1997年至今)，经济增长促使就业不断增加，竞争力不断提高。

在第一阶段，国家一级的社会伙伴在制定公共政策时尤其活跃，企业一级社会伙伴的作用主要是进行结构调整，减少罢工或游行。第二阶段，社会对话已经运用到国家、地方和企业一级，超越了在工资谈判和工作条件谈判方面的传统作用。在吸引外国投资者、动员各个行业部门、与失业人员保持联系并帮助他们重新进入劳动力市场等方面，社会伙伴也能够起到一定的作用。在第三阶段，企业是关键，因为增长和就业都主要取决于企业的竞争力和获利能力。然而，为控制工资增长，在制定工资政策、工资谈判，帮助工人提高技能，以适应不断变化的职业要求以及养成终身学习的习惯等方面，社会伙伴仍然十分重要。变革成败的决定性因素有三，即，一是社会伙伴有责任心、具有自治权，愿意扮演建设性的角色；二是政府和社会伙伴之间在向自由市场经济转变的目标方面意见一致；三是未来政策的一致性，承认社会伙伴对改善匈牙利社会经济状况的重要作用。

邱小平先生讲述了中国在三方对话领域的最新进展。三方机制是调节劳资关系的主要工具，社会伙伴可以积极参与制定和实施国家的经济政策和劳动政策。1990年9月，《三方协商公约》(国际劳工标准，144号公约)的批准，对中国

发展三方协商制度起到了催化剂的作用。

自“国家一级协调劳动关系三方机构”于2001年8月正式成立以来，全国有30个省、直辖市和自治区都成立了省一级协调劳动关系三方委员会。这些委员会在相互理解和支持的基础上，已经成为政府、工会和企业组织加强劳动关系沟通和协调的主要手段。有些地方成立了专门领域的三方性机构，如福建省的工资协商指导委员会，大连市的劳动法与劳动监察分会、工资协商指导分会等。

地方开展三方协商的内容也由过去研究推进集体合同和劳动合同工作逐步扩大到涉及劳动关系领域的其他内容，如企业改组、改制、兼并、重组中的劳动关系问题、下岗职工基本生活保障和再就业工作、企业欠薪问题等都列入协商议题。制定和落实就业促进政策时，国家一级的社会对话的作用很重要；企业一级的协商制度可以避免产生富余人员，提供更好的措施防止解雇，从而减少失业。社区一级的社会对话有助于地方性就业计划的制定和实施，维护该地区和企业的稳定。政府还协助社会伙伴起草就业战略，鼓励社会伙伴积极参与，为下岗职工创造就业岗位。三方机制在中国还处于起步阶段，中国希望学习其它国家的先进经验，也希望国际劳工组织及其成员国帮助中国进一步改革和完善三方协商制度。

陈英女士着重阐述了在企业一级建立社会对话机制的重要性。由于国有企业改制和各种环境的快速变化，中国的企业面临着巨大的挑战。她举了三个不同的例子来说明社会对话所采取的不同形式。**1969年成立的Wangshang集团**，录用了3.1万名工人。该集团的社会对话具有双重目标，即在提高企业效益的同时，改善员工的社会经济状况。职工可以把自己的建议和不满/委屈投递到专门的信箱，资方了解到有关信息后再采取相应措施，劳资双方通过信箱这种方式进行交流。此外，企业内部还创办了一份自己的报纸。

与其它国有企业一样，上海第一机械公司通过职工代表大会、集体协商和职工参与董事会等方式，形成了自己的民主监督制度。这种监督制度涵盖了管理策略、企业合并、工资问题、员工福利以及制度遵守等各个方面的内容。另外一个例子是一个私营汽车制造厂，它强调在工作车间都成立劳资联合委员会。

不同的雇员群体，包括经理、工程师和工人，在与生产和工作有关的问题上享有同样的发言权。但是，该厂仍然存在很多关键问题：公司领导不力，常常不愿接受职工的观点，企业的法律意识淡薄，工会的代表性不强，需要加强对职工的有关教育。

斯威特先生说建立在社会对话基础之上的社会模式比市场力量占主导作用的社会模式，可以产生更好的社会经济效果。他分别以欧洲和美国为例来说明他的观点。在欧洲，生产力和生活水平都比较高。社会对话从四个方面改善了经济效益和就业状况：可以获得更多的信息以作出良好的决策；严格遵守决定；生产效率更高；更容易根据变化的环境进行调整。

欧洲的改革经历了三个不同的时期：“良好期”（1945年到1975年）；“糟糕期”（即20世纪90年代）和目前的“变化期”。在这些阶段，欧洲国家的社会对话都发生了重要变化。在第一阶段，各个层次的社会对话都是作为一种机制来调节劳资之间财富的再分配。1975年以后，社会伙伴不得不面对新的社会现实，即经济增长减缓和失业率升高。因此，欧洲的三方伙伴努力通过三方合作进行调整，以降低投资人、雇主和工人面临的风险，提高他们对结构调整的接受程度。通过社会对话抑制工资增长，来应对社会福利的结构调整。以下四个因素有助于社会对话取得成功：相互信任是取得成功的基本条件。第二是工会必须具有充分的代表性，如果工会要实现对会员的承诺的话；而且自由结社的作用也很重要。三是三方伙伴应努力加强社会对话的过程；四是社会对话必须与短期和长期的经济和社会发展规划相结合。

刘丹华女士解释说，中国在向市场经济体制迈进的过程中，社会对话所起的作用越来越重要。经济转型带来了企业所有权和就业形式的多样性，导致了不同群体之间不同的利益关系。因此，企业层次的三方协商制度和集体协商已经成为一种用来协调劳资关系，以及制定影响和企业和社会职工的社会经济政策的主要机制。

目前，中国共有 53.7 万家企业，其中，签定集体协议的劳动力有 6700 万。有 27 个省在行业或地区一级签定了新的集体协议。行业的集体协议对基本工资

和其他劳工标准进行了界定。在各个层次，职工都有多种途径参与决策：通过政府和全国总工会的联席会议讨论社会政策和劳动政策方面的问题；在企业层次，通过职工代表大会让职工参与资方的决策；公共企业有董事会和监事会制度。通过一种比较透明的制度，鼓励企业层次的信息传递。全国总工会通过社会对话，在政策制定和实施方面发挥了重要作用；并且，总工会还向政府提交调查报告，推动再就业政策的制定和完善。中国的工会与与政府和企业一道，对就业政策的落实情况进行监督检查，并向需要的职工提供相关的服务，比如职业培训、职业介绍、再就业安置或就业援助。全国总工会主张通过社会对话和借鉴其它国家的成功经验，把就业放在首位，制定经济发展战略。

**茭莉斯女士**注意到了社会对话和协商以及社会对话和谈判之间的区别。社会对话不同于协商，协商是一方在听取另一方意见的基础上再作出决定。社会对话也有别于谈判，谈判是各方开始都持有不同的观点，然后开始讨论并且做出让步直到达成一致。20世纪80年代，新西兰的社会伙伴曾面临各种挑战，当时，必须对经济机构进行调整，以适应不断变化的外部环境。新西兰已开始大规模的私有化和自由化，包括取消对农业的补贴。大规模的调整造成失业率上升，1991年曾达到11.2%。因此，创造就业岗位成为社会对话的一个主要话题。经过三方伙伴的不懈努力，到2003年，失业率下降到4.6%。

为应对失业带来的危机，新西兰采取的办法比欧洲的做法针对性更强。他们成立了促进就业的特别工作组，小组成员包括传统意义上的三方伙伴，还包括社区团体代表和其他政府机构。三方“就业促进工作委员会”解决了宏观经济政策问题，重点是制定国家一级的企业扩展的监管框架。社会对话的重点从国家或行业一级转移到了企业层面，以改善企业层的沟通、对话状况。鼓励企业的劳资双方通过讨论，在相互理解的基础上达成一致。在国家层面，雇主组织和工人组织之间的对话也很重要。他们对话的两个主要议题是：培训与技能开发以及生产力与提高生产力。

**讨论：**凯萨尔先生(Mr. Giuseppe Casale, 国际劳工局社会对话、劳动法及劳动管理核心项目副主任)对上述发言作了回应。国际劳工局对社会对话制定了一

个工作性界定，但没有统一的定义。它包括政府、雇主和工人组织代表之间，就共同感兴趣的社会经济政策及相关问题开展的各类协商、谈判和信息交换。谈判是社会对话最重要的一个方面。近年来，在国家层面就宏观经济争问题开展的三方谈判变得更为重要。真正意义的社会对话有一些基本条件，最起码的共同点是社会伙伴必须是自治组织，这一点在国劳工组织的两个基本公约里已经明确规定，即 1948 年批准的 87 号公约(《自由结社和组织权利保护公约》)和 1949 年批准的 98 号公约(《组织权利和集体谈判公约》)。除了自由结社和集体谈判两个基本原则外，开展社会对话还有其他一些基本条件：如社会伙伴的法律地位；相互参与的政治意愿；三方伙伴处理问题的技术和能力；愿意达成一致和相互信任的精神。

中国在较短的时间内，在开展社会对话方面取得了重大的进步，还解决了一些基本问题以外的问题，诸如宏观经济和立法等。然而对政府而言，很重要的一点是要为社会伙伴开展自由的、有建设性的互动关系建立一个健全的法律框架，在社会公正和经济效率之间保持平衡。

因此，在开展三方对话活动中，有必要重新界定政府的作用。由于在企业 and 行业层次，三方对话很容易改变成工人和雇主之间的关系，所以，政府的作用是提供法律保护和法律框架，在此基础上，社会伙伴以建设性的方式进行互动。随着时间的推移，政府的角色可以逐渐减弱，而且政府应该尊敬社会伙伴的自主权：即不干涉其内部事务。然而，如果对话出现困难，政府应该而且必须以仲裁员的身份，发挥至关重要的干预作用。由于不同国家面临不同的问题，因此，社会对话没有固定模式。

## **分会C2：公共就业服务和弱势群体的就业促进**

主持人：国际劳工局高级专家汉森女士(Ms. Ellen Hansen)

主旨发言人：

劳动保障部培训就业司副司长刘丹华女士

英国工作和养老金部副部长克里斯·庞德先生(Mr. Chris Pond)

匈牙利总理府常务国务秘书布劳依·久劳先生(Mr. Gyula Pulay)

瑞典全国劳动力市场委员会分会主任罗斯特罗恩女士(Ms. Agneta Rostrom)

澳门特别行政区劳工与就业局局长孙家雄先生( Mr. Shuen Ka Hung)

山东省青岛市劳动保障局副局长李然女士

刘丹华女士讲述了中国公共就业服务的总体情况，并追述了自上个世纪80年代以来的大致发展历程。公共就业服务的最初形式是劳动服务公司，随着中国经济形势的发展，失业现象的出现，一些经济概念也逐渐国际化。1998年，由于国有企业改革，需要设立专门的再就业基金来解决再就业问题，并在市、社区一级组织成立公共就业服务部门，为下岗失业人员免费提供职业指导和职业培训，实现三年内提供1千万个工作岗位的目标。中国的公共就业服务面临诸如自谋职业，以及取消对主动寻找工作的人给予的税收优惠这种变相福利形式等新的挑战。

如今，全国共有21,500个公共就业服务机构；加上社区提供的各种就业服务，每年的服务对象超过2000万。此外，还有3,300个职业介绍机构，每年培训600万人左右。从1998年到2003年，有2000万下岗职工已经实现再就业。为保证新增加的就业困难群体实现再就业，需要进一步提高公共就业服务的效果、效率和质量。中国政府以“以人为本”，制定了相关措施，扩大了服务对象，把应届大学毕业生和农民工也纳入了公共就业服务的范畴。通过扶持私营就业服务机构，支持基层劳动保障工作站开展工作，加强就业服务体系。

庞德先生的围绕“没有工作”导致的问题以及支付工作报酬的新观点发言。解决相关问题的办法有：就业服务机构提供“一站式”服务和有针对性的服务，使权利与义务对等（指只有当失业人员主动寻找工作才能享受失业待遇）。

提供积极的就业服务政策的基础是拥有现代化的公共就业服务。英国的失业人员通过职业介绍中心，可以领取有关待遇并得到关于再就业的建议和帮助。该中心认为，弱势人员虽然是一个群体，但最有效的就业干涉手段仍然是提供单独的个性化服务。中心提供的服务项目有：对存在就业障碍的弱势群体提供

额外帮助；对长期处于失业状态的人（比如较年长的工人）提供就业岗位或激励措施，鼓励他们工作。由于在英国领取伤残待遇比领取失业待遇的人更多，因此，对残疾人就业给予特别扶持。如果企业关闭或大量裁员，企业和职工个人可以很快得到相应的帮助。中心的“走进工作项目”可以帮助生病或残障人士寻找工作；“工作进展项目”可以对那些滥用药物的人提供帮助。此外，中心还开展一些延伸服务，使少数民族进入劳动力市场。

**久劳先生说**，在匈牙利，有特别就业障碍的群体主要包括：年轻人、辍学者、农民工、少数民族、残障人士和因大幅裁员而被解雇的人员。跟英国一样，帮助弱势群体就业的办法有两种：一个是通常意义的就业服务,包括职业介绍、职业咨询和短期就业培训，这些服务都可以在就业服务办公室获得。导致就业弱势的原因多种多样，在经济转型国家存在的主要问题是缺乏寻找工作的知识。因此，可以对那些需要帮助的群体采取有针对性的就业促进措施，包括：开展比较集中的就业培训，参加工作俱乐部，提供公共就业岗位或工作补贴，制定培训和再培训计划（包括脱产培训和在职培训），提供融就业促进于一体的多种服务项目。上述措施中，最成功的是帮助寻找工作，特别是参加工作俱乐部，在竞争较激烈的行业提供有补助的工作岗位以及在职培训。提供脱产培训和公共就业岗位的效果次之。

公共就业服务干预/援助也可能存在一种危险，即把资金浪费到那些容易安置、不需要帮助的求职者身上，让他们首先找到了工作；或者，以牺牲目前被雇佣者的利益为代价来成功地安置求职者。对失业人员而言，关心他们的个人疾苦，调整其失业待遇，对再就业成功人士给予奖励等办法比较有效；此外，就业指导 and 财政补贴对再就业也很有帮助。公共就业服务项目管理部门的激励措施就是对那些能够最有效地利用其资源的办公机构进行奖励。私营就业服务机构是公共就业服务部门的一种必要补充，但不能剥削求职者。

**罗斯特罗恩女士说**，上个世纪90年代，瑞典经济遭遇了巨大的波动。90年代初和90年代末经济都十分强劲，但90年代中期却严重衰退。当时，消失的工作岗位超过5000万个，失业率迅速上升到近10%，为历史最高记录。1996年，经

济开始复苏。到90年代末，失业率下降到4%，几乎没有通货膨胀。瑞典公众就业服务部门的基本服务大致分为三类：职业匹配（即职业介绍）、培训和激励。其中，最主要的和最成功的服务是职业介绍。其次是培训，包括职业培训和基本技能开发，为开展深层次的培训做准备。最后是激励，包括提供技能、鼓励自尊以及鼓励他们进入劳动力市场等活动。瑞典的观点是，对就业服务进行投资，强调激励机制，既增加了税收，又减少了社会开支，有利于整个社会。此外，工作重点不仅要放在当前的弱势群体，还要留意那些未来需要帮助的人。

就业特别困难的群体主要有三类：残障人士、移民和难民以及长期无法就业者。除非给予残障人士某些补偿，或者通过其他手段提高他们在劳动力市场的吸引力，否则，他们无法与其他求职者竞争。最成功的措施是对雇佣残障人士的雇主给予补贴。移民和难民面临语言和就业资格的障碍以及就业歧视。瑞典没有针对移民出台专门的促进其就业的措施，但他们可以定期接受培训，还可以得到临时的就业补贴。对于长期的就业困难户，他们大多数已经离开了劳动力市场，而且职业教育培训也不能解决他们的就业问题。针对这类求职人员，瑞典开展了一个特别项目，叫“活动保证项目”，对他们提供一系列帮助，从提供咨询人员到制定个人行动计划，其中，最基本、最通常的模块是开展集中的求职培训和就业帮助。

**孙家雄先生**概括介绍了就业服务在澳门特别行政区经济发展过程中的作用。澳门有44万人口，劳动参与率为65%，其中35%的劳动年龄人口接受过初等教育，失业率为3.5%。失业人员主要是教育程度较低的中年人，这类群体很容易成为长期失业者。

澳门一直努力围绕旅游和服务业调整经济结构。制造业的工作岗位都流向了中国大陆。但是，与大陆签署的经济合伙协议有助于减少失业。另外的优先任务是吸引外国直接投资，并让本地居民和非居民在劳动力市场中的比例持平。

**李然女士**介绍说，青岛市是一个老工业基地，旅游业发展很快。80%的劳动力在私营部门就业。每年有失业人员约10万，其中一半是自谋职业者。就业服务分为市、区、街道和社区四个层次。

跟基本求职帮助和职业介绍活动一样，青岛市的公共就业服务也推行“ABCD”工作法，每个字母代表一种活动类型。它们是：由就业资金给自谋职业者提供启动资金；培训基金给自谋职业者提供2000元的补贴；公共就业岗位为每天工作四小时、同时培训四小时，具体时间由从业人员选择；用各种各样的方式扶持灵活就业。为鼓励灵活就业，青岛市简化了企业注册许可手续，还采取了税收激励制度。灵活就业和非全时工有助于职工进入劳动力市场，同时，鼓励下岗职工组织起来，交流信息和经验。通过开展灵活的定单式培训、实用性培训和创业培训，职业培训质量得以提高。

**讨论：**求职帮助是劳动力市场成功的最重要因素，但细致入微的服务策略也非常有效。联合国针对青年人的新协议项目有助于消除青年人的长期失业现象，世界银行在匈牙利开展的一个公共就业服务研究项目也表明，职业介绍在总体上看是有效的，然而，应考虑是否有工作“泡沫”的潜在危险。由于经济增长不能解决劳动力市场的所有问题，而且，对有特殊就业障碍的求职者个人应提供特殊的办法，因此，公共就业服务公总会发挥一定的作用。在英国，由于在一些新的地区采取了新的办法，所以，必须考虑采取广泛的劳动标准，以确保工作数量的增加与质量的提高相匹配。

### **分会 C3: 社会保障和就业**

主持人：欧洲委员会就业战略和欧洲社会基金政策开发协调主任

卡斯特里斯先生(Mr. A. Kastrissianakis)

主旨发言人：

劳动保障部失业保险司司长毛健先生

劳动保障部社会保险研究所所长何平先生

法国国家科学研究中心社会学家、研究员利维女士(Ms. Cathrine M. Levy)

中国人民大学教授郑功成先生

斯洛维尼亚卢布尔雅那(Ljubijana)大学经济系副教授斯坦诺维克先生 (Mr. Tine Stanovnik)

卡斯特里斯先生说本场分会主要是围绕就业促进及社会保障问题进行讨论。任何现代社会都不能缺少社会保障。世界各国的经验已经表明，如果社会保障的设计和管理合理，将对经济增长和创造就业岗位起有力的推动作用。

毛健先生概括介绍了自 1986 年中国失业保险制度建立以来的改革和发展历程。其中最显著的成果是，1999 年颁布了《失业保险条例》，失业保险的覆盖范围由原来的国有企业职工逐渐扩大到所有的城镇职工。按照《条例》规定，农民工也在覆盖范围之内，农民工的参保人数也逐年上升，从 1999 年的 790 万增加到 2003 年的 1040 万。

考虑到就业压力在中国会持续相当长时间，中国的失业保险有两个相辅相成的目标，即确保失业人员及其家人的基本生活，并促进他们的再就业。为实现上述目标，确定了失业保险待遇的标准。各省制定的失业待遇标准为，高于本地区城市居民的最低生活保障，低于最低工资。可以考虑从失业保险基金中，加大用于促进就业的支出预算安排，采取积极措施，帮助失业人员寻找工作，包括开展培训、就业服务和其他活动。除了失业保险制度外，国有企业的再就业服务中心相当于失业保护的第二个支柱。1998 年，成千上万的国有企业职工下岗，而当时的失业保险制度还没有足够的资金和管理能力为他们提供及时充分的保障。为解决他们的再就业问题，中国政府决定成立了国有企业再就业服务中心。如今，失业保险已完全能够承担下岗失业人员的相关责任，全国的再就业服务中心也开始逐步关闭。

然而，失业保险仍然存在一些问题和进一步完善的空间。应进一步扩大覆盖范围，尤其是应覆盖非公共部门的从业人员；通过充分利用现有的财政资源，发挥它的就业促进作用。如果失业人员的就业促进措施和充足的失业保险待遇可以保持动态平衡，上述双重目标就容易实现。

何平先生谈到了中国农村地区非正规经济（即中国所谓的“灵活就业”）的出现和扩大等问题。据估计，目前灵活就业可以提供大约 8000 万到 1.8 亿个就业机会。由于劳动力供求之间存在巨大缺口而且缺口可能持续存在，中国政

府已经把鼓励灵活就业作为解决就业问题的办法之一。由于灵活就业缺乏相应的社会保障措施，大多数正规就业人员往往犹豫或不愿意接受灵活就业。中国的现行社会保障制度是针对正规部门设计的，其缴费和待遇水平都相对较高，灵活就业人员没有能力支付相应的缴费。按照目前的法律规定，非正规部门的从业人员往往没有保障。现行社会保障制度除了在政策和立法层面存在问题外，制度设计的灵活性和灵活就业的特殊性，以及缺乏充足的资金和管理措施来解决个人缴费问题，都是导致灵活就业人员社会保障待遇缺失的原因。

因此，需要从政策和管理两个方面对现行社会保障制度进行修正，让该制度覆盖非正规部门的从业人员。只要他支付了缴费，每个人都可以享受社会保险待遇。这种办法将会推动灵活就业人员个人参保。应根据灵活就业人员的收入水平并参照当地的工资状况，确定其缴费标准。对低收入职工的医疗保险而言，一个比较实用的办法是可以先开办住院保险，平均缴费标准为社会平均工资的4%左右。下岗职工和灵活就业人员的缴费应给予相应补贴。应通过设置个性化服务窗口、简化待遇申报的登记和处理程序、规范有关格式和文件等方式改善服务手段。

**利维女士**概括介绍了欧盟的就业战略，包括欧盟制定的就业指导方针、各成员国的行动计划、欧盟发表的联合就业报告以及国别建议。就业是绝大多数欧盟国家的中心问题。欧盟国家除了有积极的劳动力市场措施外，各国都有失业保险，而且几乎是全覆盖。

由于欧盟成员国的国情各不相同，因此它们的失业保险制度的目的和结构各异。具体可以分为四种模式：北部模式、南部模式、内陆模式和英国模式。北部模式适用于丹麦、芬兰和瑞典等北部国家。它们的失业率曾经较低，但失业待遇相对较高，覆盖面较广，而且是强制性参加。南部模式有希腊、意大利、葡萄牙和西班牙等国家。这些国家的就业形势较严峻，失业待遇较低，而且强制措施较少。内陆模式适用于比利时、法国和德国等国家，这些国家失业率适中，失业待遇处于中高水平，强制性适中。就英国模式而言，其就业形式比较乐观，失业率和待遇水平都很低，但必须强制性参加。

从上述四种模式可以得出以下结论：首先，制度变化（比如减少失业待遇、严把享受待遇的资格）导致劳动力中的贫困人口增加，更多的失业人员不得不依赖于与收入挂钩的保险待遇来维持生活。其次，许多国家严格执行强制性措施经常导致低薪工作岗位增加，即使暂时支付的工资水平低，失业人员被迫接受所提供的工作岗位。第三，积极的劳动力市场政策和措施并没有使失业率大幅降低，尤其是在待遇水平或培训质量较低的国家。然而，如果对失业人员提供的培训课程质量较高，他们的再就业率往往较高，而且工作岗位可以支付正常的工资待遇，现金待遇也比较充足。

**郑功成**先生的发言重点是社会保障和就业促进的相互作用和不可分割性。在实践中，就业直接或间接地为社会保险制度提供了资金，社会保障反过来又促进了就业。市场经济的导入使得社会保障必不可少，其原因在于就业不断增加而收入稳定性变弱。中国的实践再次说明建立社会保障制度，解决失业、养老、医疗、工伤等问题的必要性。

中国的劳动力为世界之最：7.4 亿。保持和创造充分的就业岗位是中央政府的首要任务。国际国内研究都表明：随着工业化、城市化和全球化进程的加快，目前劳动力供求矛盾导致的城市就业缺口将越来越大。随之而来的是，成千上万的农民工将继续涌向城市，进入城市的非正规部门就业，社会保障对促进就业的作用更为重要。失业保险可以转化为就业保险，现行制度应更为灵活，以覆盖非公共部门的职工，尤其是灵活就业人员。目前，7.4 亿劳动力中只有 1.1 亿被城镇养老保险制度覆盖。覆盖面窄、保障不充分是中国社会保障制度面临的主要挑战。一贯的发展战略是，必须解决上述问题。如果没有充分的覆盖面，就不可能有持续的经济增长和社会发展。

**斯坦诺维克**先生简要介绍了上个世纪 90 年代早期，中欧和东欧国家在政治、经济和机构等领域发生各种变化的复杂背景，上述变化使社会保障制度改革势在必行。本地区有关国家面临着巨大的社会保障财政危机，生产下降，失业率增加，缴费收入降低。为扭转这种局势，许多国家制定了严格的条例，建立了集中的征收和控制机制。然而，经验表明，通过建立个人帐户加强缴费和待遇

之间的关系，并不一定能自动提高收缴率。相反，提高管理能力可以产生积极的效果。

社会保障面临的另一个挑战是，在匈牙利、波兰和斯洛维尼亚等国，自雇人员迅速增加，而他们的缴费水平却很低。统计表明，80%的自雇人员按最低标准缴费。在罗马尼亚，尽管最低缴费标准很低，参加保险制度的自雇人员仍然很少。非正规部门从业人员不断增加，给社会保障带来了严重的问题：一些人不能够积累到可以享受社会保障待遇的资格，尤其是享受养老金的资格。还有，不同国家对自雇人员中重要的一部分群体（农民）采取的制度差别很大，比如，波兰为农民制定了单独的计划，而且政府给予的补贴很多；而斯洛维尼亚把农民的计划与普通的社会保险计划混合在一起；在罗马尼亚等国，被制度覆盖的自雇人员很少。失业人员的主要问题是，只有当他们不能享受失业待遇后，才能享有充分的社会保障。一旦失业保险待遇终止，领取与收入挂钩的保险待遇的人员又被排除在养老金计划之外。

**讨论：**灵活就业人员的社会保障是一个重要的问题。大家的一致看法是，由于灵活就业的扩大，政府应采取积极措施，通过调整或创造相应的机制，让社会保障覆盖巨大的灵活就业群体。让制度先覆盖正规部门再扩大到非正规部门的战略在一些国家没能奏效，因此，中国应根据灵活就业的具体情况，使现行社会保障制度更加灵活。

中国社会保障改革的原则之一是力求兼顾效率与公平，但是这样的兼顾是有争议的。如果贫富差距越来越大，强调效率本身就是完全不合适的。许多欧洲国家在社会保障改革过程中也曾面临这个问题。它们采取了各种不同的社会保障待遇，并实施积极的劳动力市场政策，获得了不同的解决办法。对中国而言，关键问题是如何找到兼顾的平衡点。

星期五，四月三十日

第四次全会：4月29日的分会主持人总结汇报讨论情况

4月29日九个分会的主持人总结各分会的发言和讨论情况。

## **分会 A1: 经济政策与就业**

### **国际劳工组织亚太分局副局长林琪莲女士**

#### **• 不平衡**

中国近些年来发展的特点是不平衡。中国虽然在扶贫方面取得了巨大的进步，但各种差距却越来越大，包括贫富差距、沿海和内陆的差距、熟练工和非熟练工的差别、社会性别差别以及年轻人和老年人之间的差别。据估计，中国有40%的就业为灵活就业。

#### **• 促进就业和解决就业所面临的挑战需要什么？**

中国应利用其人力资源的比较优势，集中在有潜力的行业 and 部门，创造中小企业发展的有利环境。为得益于统一的劳动力市场，应加强公共就业服务，使劳动力信息系统井然有序。如果创造一个平稳的环境，而且将更多的资源分配给教育培训部门，中国将深受裨益。大量的求职者，包括国有企业下岗职工、农民工将一直是中国劳动力市场所面临的挑战，单单靠市场是无法应对这种挑战的。

#### **• 以牺牲工作岗位为代价深化金融体制改革？**

需要深化金融体制改革。国债被用于开发基础设施和工业项目，没给农村地区带来多大益处。银行系统匮乏，所以国内资本和外国直接投资没有进入内陆省份。

#### **• 真的是很容易获得资金吗？**

银行业的改革已经滞后，导致资产效率低下和分配不当。一些代表认为目前的情况是资金供给过剩，然而银行无法提供合适的资产来满足不断增长的业务需求。因此，需要发展资本市场，提供更多的劳动密集型企业，促进经济增长。

#### **• 工资方面出现了什么问题？**

过去10年间，中国的工资水平增加了八倍。在上个世纪90年代，总工资

以大约每年 10%的速度增长。然而，不同个人、部门和地区之间的平均可支配收入存在很大差别，非正规和正规部门的收入不一致，农民工无法得到跟城镇居民一样的报酬。

- **保持平衡则意味着再分配**

为保持平衡，就有必要进行再分配。为鼓励在内陆省份进行投资，有必要提供工资补贴和国有资产。

- **以人为本，尤其是以他们的福利为本，制定宏观经济政策。**

体面工作意味着把人们的福利作为制定宏观经济政策的中心。为扩大社会保护（包括社会保障和社会福利）的覆盖范围，应将保障制度社会化，即与工作单位脱离。随着中国加入世界贸易组织和进入世界贸易体制，社会对话变成了有用的“看门狗”。

### **分会 A2: 结构调整与就业**

中国劳动保障科学研究院院长田小宝先生

- **经济和产业结构调整是全球化的必然结果**

受全球化的影响，许多国家都经历了结构调整。因此，关于全球化对经济发展和就业创造带来的冲击，需要有一个协调的方式。

- **经济和产业结构调整既是机遇也是挑战**

企业对不熟练工种进行重组的时候，会造成破产、下岗或失业。然而，经济改革也可能为创造就业带来新的机遇，比如旅游业。

- **政府应该利用积极的政策，平衡经济和产业结构调整与就业促进之间的关系**

经济体制改革应权衡创造就业岗位和社会保障两个方面。中小企业的发展可以为下岗职工带来新的就业机会。

- **社会对话是企业改组和就业促进的有效手段**

为回应经济体制改革，可利用社会对话达成共识，达到“双赢”的局面。

### **分会 A3: 劳动力流动与就业**

劳动保障部规划财务司司长王爱文先生

#### **• 劳动力流动的趋势**

过去 20 年的经济改革，伴随的是大量的劳动力从农业部门流向乡镇企业和城市。

#### **• 劳动力流动的影响**

劳动力的大量流动对非农产业的生产、城市化的快速发展和地区发展都产生了一定的影响。它推动了交通和通讯状况的改善，以及劳动力市场的统一。从总体上讲，这些变化都是积极的，但也有人认为贫富差距越来越大持不同意见。

#### **• 劳动力流动的政策**

中国根据形势发展需要制定与之相适应的政策。过去限制劳动力流动，现在，劳动力流动更加自由，而且户籍登记制度和劳动力市场也发生了相应变化。

#### **• 需要解决的问题**

仍然有需要解决的问题，比如农民工的失业保险和医疗保险问题。随着非正规经济衡量标准的变化，有关定义也应适当调整。

### **分会 B1: 灵活就业方式与灵活就业**

劳动保障部劳动科学研究所副所长郑东亮先生

#### **• 框架**

灵活就业方式包括非正规经济和非正规部门的灵活就业。前者有家庭作坊和微型企业，在发展中国家比较常见，后者在发达国家的数量越来越多。

#### **• 导致原因**

竞争激烈以及对工作和雇员需求的多样化是其产生的原因。为平衡工作和家庭之间的关系，职工需要有较多的选择余地。雇主愿意雇佣更多的灵活就业人员，以避免长期合同带来不必要的固定劳动成本。过去，中国以牺牲增长和生产率为代价，通过终身雇佣来提供社会保护。如今，经济结构的调整带来了就业方式的变化。

- **挑战**

灵活就业群体收入较低、就业不稳定、缺乏必要的社会保护，导致生产力低下和社会歧视。雇主和雇员之间的对话减少。职工的权益保护非常重要。

- **措施**

需要对灵活就业方面的问题和信息进行研究。制定政策，改善灵活就业的环境和服务，鼓励社会对话。

### *分会 B2: 技能、培训与就业能力*

**加拿大人力资源发展部助理副部长安德鲁·特齐先生(Mr. Andrew Treusch)**

- **技能开发对促进就业能力和生产力的作用越来越重要**

全球化要求从业人员提高技能，以满足知识经济的需要。提高技能不仅改善了职工个人的就业前景，也有利于提高生产力和竞争力。

- **培训中国的熟练工人，支持中国的就业战略。**

新经济需要技术工人。

- **开展技能培训和创业培训，扩大下岗工人、新增劳动力和失业人员的就业机会。**

在非农领域创业需要技能。很多人可能不会成功，但是也有不少人会发展壮大。

- **为农民工开展培训，提高他们在非农部门的就业能力。**

大多数中国人仍然居住在农村，但农业部门的就业前景有限。为缩小地区差距、保证机会均等，应对农民工在非农领域就业开展培训。

- **围绕培训问题开展社会对话，动员各种资源，提供技能需求和培训信息，确保社会伙伴信守承诺。**

为推动培训向前发展，满足经济全球化的需要，政府、雇主和工人组织之间保持高效的伙伴关系非常重要。

- **向政府、机构、企业和个人提供培训计划和劳动力市场信息**

人力资源开发和规划应建立在可靠的劳动力市场信息的基础之上。为此，

需要更多的国家和地方层面的劳动力供求信息。就业战略需要业绩指标，而且社会对话能够对培训制度提供有价值的信息反馈。

### **分会 B3: 环境、工作场所与就业**

**国家安全生产监督管理局国际合作司副司长林一胜先生**

- 职业安全卫生是就业政策和就业战略不可缺少的一个方面。
- 为加强国家的职业安全卫生战略，需要进一步完善立法并执行有关的法律法规。
- 最根本的是完善职业安全卫生统计。很多国家在事故预防统计方面开展了大量活动。
- 必须完善三方协商机制，加强国际合作。与国际劳工组织、世界贸易组织等国际组织和其它国家在职业安全卫生领域开展合作，达成共识。

### **分会 C1: 社会对话与就业促进**

**劳动保障部国际劳动和信息研究所副所长张峻峰先生**

- 向市场经济过渡需要所有社会伙伴全面参与。
- 社会对话是解决就业政策问题的主要手段。
- 中国应该在所有层次建立三方对话机制，解决更多的劳动和社会政策问题。
- 政府的主要作用是为社会伙伴开展自由的、有建设性的互动活动创造良好的制度环境。
- 在工作场保持和谐的劳资关系是社会对话制度的关键。

- 必须加强国际合作，完善社会对话的机构和程序，加强社会伙伴的能力建设。完善社会对话机制是一个长期的过程，需要借鉴国际经验。

- 社会对话的办法多种多样，只有基本原则，没有单一模式。中国将选择最合适自己的模式。

## **分会C2：公共就业服务与弱势群体的就业促进**

### **国际劳工组织就业服务高级专家汉森女士**

- 中国自20世纪70年代后期以来，公共基础设施开发取得了令人瞩目的成绩，迄今有21,500个公共就业服务机构和3,300个职业介绍机构。

- 为了减少失业，需要采取有针对性的办法。公共就业服务已不再仅仅关注弱势群体的就业障碍，也开始把重点放在消除个人就业障碍上。

- 为满足对现有资源能够提供的就业服务的需求，应根据需要，不断组织多层次的就业服务项目。对就业障碍很少的求职者，提供求职帮助、职业咨询、职业介绍是最成功和最廉价的办法。信息通讯技术的使用使就业服务得以改善，而且可以腾出资源开展针对性更强的项目。对缺乏某种技能的求职者，最恰当的干预措施是针对劳动力市场的需求开展职业培训。对存在多种就业障碍的人，根据其个人需求，提供量身定做的一揽子就业服务。

- 集中的就业服务相对比较昂贵，而且，在政府政策上不断出现的主要问题是，如何分配和调节稀缺的资源。虽然不同层次的就业服务越来越多，但对传统意义的目标群体（就业困难群体）而言，最成功的帮助往往是给予政策上的支持。

- 在所有国家中，发展中国家的公共就业服务和积极的劳动力市场项目开展得最成功。公共就业服务虽然不能创造就业岗位，但却发挥了重要的作用，因为仅仅靠经济增长并不能解决劳动力市场的所有问题。

## **分会 C3：社会保障与就业**

## 欧盟欧洲委员会就业和社会事务司司长卡斯特里斯先生（Mr. A. Kastrissianakis）

- 世界经济发生的根本变化与劳动力市场相关联。如果世界经济没有变化，失业率将会上升，社会保障的压力将会增加，而且人口老龄化还可能带来另外的负担。

- 要在就业和社会保障方面实现效率与公平的目标，比如，通过激励措施使男女都参加工作，提供求职帮助以及培训和再培训的机会。

- 将灵活性与社会保障结合起来：正规就业应该具有更多的灵活性，同时，应努力将社会保险制度覆盖到灵活就业人员。

### 第5次全会：性别与就业

主持人：国际劳工组织性别平等局局长维斯女士(Ms. Linda Wirth)

参加人员：

中华全国妇女联合会妇女问题研究所研究员蒋永萍女士

国家发展改革委员会产业发展研究所所长马晓河先生

国际劳工组织就业与平等处高级专家托玛斯女士(Ms. Constance Thomas)

中国企业联合会副理事长陈英女士

中华全国总工会女职工委员会副主任范继英女士

国际劳工组织北京局特别顾问张幼云女士

3 个妇女就业项目案例（天津、南京和赤峰）

维斯女士介绍说论坛的前几次全会和分会都多次提到性别平等问题。全球化、劳动力市场调整、下岗工人、创造工作岗位、技能培训、农民工等问题都涉及到性别问题。既然越来越多的妇女进入劳动力市场，一些人还不理解为什么还就社会性别问题单独列召开一次全会。虽然如此，性别歧视依然存在，尤其是在工作质量方面存在歧视。本次全会下的发言重点是体面劳动缺乏背景下

的性别差异，说明如何建设一个人人平等的社会，确保经济可持续发展。

**马晓河先生**谈到，中国加入世界贸易组织后，在工业和农业部门就业的中国妇女可能会面临的各种变化。加入世贸组织将会给妇女的社会经济地位带来巨大的挑战。在农业部门就业的女性比例将超过男性，而且越来越多的妇女将在劳动密集型的制造业和加工行业就业。研究表明，在短时期内，由于中国加入世贸组织，在农业部门就业的妇女将大幅下降，而在劳动密集型行业的就业会再次上升。中国的妇女扮演了双重角色，她们既要工作又要照顾家庭。由于农业部门离家较近，这种传统角色使得她们在从事农业部门活动更为方便。然而，无论是在农业部还是工业部门，女性的收入均低于男性，导致了她们在社会问题上的边缘化。中国入世后，这种状况有望改善。

从长期来看，入世会对妇女的家庭地位产生积极的影响；但从短期看，妇女接受教育的机会还是不如男性多。应制定有关政策，保护妇女的权益，促进性别平等，把性别平等纳入社会经济发展的主流。政府统计和调查中应纳入性别指标；应加强立法和司法，赋予妇女更好的劳动权利；扩大妇女接受教育培训的途径；通过提供创业贷款，增加妇女自谋职业的机会。应对在农业和劳动密集型生产行业的妇女提供社会保护，加强劳动立法，避免妇女遭受歧视，保障她们的工会权利。

**托玛斯女士**概括介绍了与性别平等和就业相关的广义的法律框架和政策指示，以及他们对就业实践的影响。中国赞同非社会性别歧视原则，而且宪法也规定，男女享有平等的就业权利。《中国妇女发展规划 2001-2010》对性别平等问题也有相关规定。然而在实践中，由于妇女不适合某些工作岗位，或者认为妇女生育年龄阶段的就业成本太高，因此，经常存在性别歧视。

为确保女性能够跟男性一样，在享有尊严和平等的情况下获得或者保有体面工作，有以下五个必要手段。从促进非歧视和性别平等的角度，对法律法规进行审查，确定最新的保护性别平等的措施。以个人品德和能力作为用人标准。应提高劳动监察员在监督女性就业、解决投诉和执行法律方面的能力。应研究劳动力市场指标，并对劳动力的收入状况按性别分类进行分析。应开展合法的

扫盲运动，解决在雇佣、工资、晋升和就业稳定性等方面可能存在的歧视现象；开展群众运动，宣传妇女对公共部门和私营部门经济发展所做的经济的重要性。

张幼云女士对“将性别平等纳入主流”的概念做了描述。1995年，《北京世妇会行动计划》明确提出将性别平等纳入主流作为推动性别平等的战略。1997年，联合国经社理事会对其进行了详细界定。主流战略代表从妇女到社会性别的转变，包括妇女和男性，他们的角色、需求、地位和相互间关系。另一个转变是，从妇女问题边缘化到把性别平等纳入发展主流，将对性别平等的关注置于决策、战略规划、预算和过程的中心。

性别平等主流化的战略要素有：领导层面明确而坚定的政治承诺，制定性别平等的战略和行动计划，设置相应的机构和网络，促进性别平等。实际操作和改变人们的观念以及工作方式的主要手段包括：宣传（组织活动及其它手段）性别平等的重要性；制定工作手册、工作清单和指标；完善分性别的统计数据，开发性别分析框架；推广成功经验；制定体现性别平等的人力资源开发和人才、人事政策；制定体现性别平等的预算，拨付性别平等专项经费；建立跟踪、评估机制，进行性别平等审计。社会性别平等是以人为本的全面、协调、可持续性发展政策的不可分割的组成部分。

陈英女士注意到女性企业家越来越多。前面的发言人已经提到，妇女在当前经济发展过程中面临各种问题，这个过程同时也为女性创造了新的机遇。信息技术为可以在家工作的女性提供了特殊的就业机会。但是，女性仍然面对很多阻碍自身发展的因素，包括必须从事家务劳动的传统观念、教育水平低、自我创业的信息和资金有限等。中国的各个部委采取了各种措施，帮助女性创办自己的企业。中国企业联合会制定并颁布了一系列帮助女性创业的领域。此外，在国际劳工组织的支持下，中国就业中心开展的教育和意识项目也有助于提高妇女的社会地位，提高她们的责任心和自尊意识。

范继英女士重点介绍了中国工会女职工组织采取各种措施，突出维护女职工合法权益和特殊利益的基本职责，促进性别平等。中国女职工和女职工组织的数量都有所增加。到2003年底，全国各级工会女职工组织已达46.3万个，为

维护女职工的劳动权益提供了组织保障。工会女职工针对女性就业组织开展调查研究，推动了中华全国总工会制定贯彻国务院《中国妇女发展纲要（2001—2010年）》的实施方案。

工会女职工组织积极开展各种活动，包括建立独立于企业之外的生育保险机制，推动和监督《女职工劳动保护规定》的落实，加强对下岗失业女职工的培训，提高女职工的就业技能，帮助她们实现再就业。中国工会将坚决贯彻男女平等的基本国策，反对性别歧视，坚决抵制和消除对女性就业的歧视和偏见，努力为女性就业创造公平、平等的外部环境。

蒋永萍女士围绕第二期中国妇女社会地位调查在就业领域的主要发现及建议做了报告。此次调查由全国妇联和国家统计局在2000年完成，是继1990年第一期调查后进行的又一次全国规模的妇女状况调查。第二次调查的数据可以使我们较为全面地了解10年来中国妇女经济参与水平和经济地位现状及其发展变化。就业是妇女获得经济独立和人格独立的基础和前提。随着中国的经济管理体制和运行机制从计划向市场的转换，妇女的就业方式和保障机制也发生了深刻的变化。农村青年妇女非农就业的比重提高。与1990年相比，城镇男女两性的在业率均有下降，但与男性相比，女性的下降幅度更大。在下岗、失业人员中女性占56.2%，所占比重远高于她们在全部城镇单位就业人口中37.8%的比例。国企下岗女工中有一半人认为自己再就业时受到年龄和性别歧视。

调查数据揭示，在业女性比例上升。城镇在业女性中，有6.1%处于重要岗位；但在业女性中有70.5%是农林牧渔劳动者。女性在非正规部门从事低技能工作的数量和比例都在上升，而在专业领域发展的不多。男女两性收入差距呈扩大趋势。1999年城镇在业女性收入是男性收入的70.1%。城镇全部在业者两性社会保障差距较大。经济发达的中国东部地区，男女两性在社会保障方面的差距并没有因经济状况良好而与其它地区有所不同，表明社会经济的发展并不必然会缩小男女两性之间存在的差距和不平等。改变现状的措施有：制定较好的劳动力市场政策，提供平等的机会，消灭社会性别差别；完善针对妇女的增加就业岗位、促进就业和职业发展政策，包括有针对性地开展职业教育和技能开发培

训活动；健全社会保障制度；优化妇女就业的社会文化环境，促进社会性别平等和妇女权益保护。

**王之球女士**（天津市妇女联合会主席）介绍了由天津市妇女联合会执行的小额信贷国际合作项目有关情况。天津市妇联利用国际援助，探索出城市小额信贷模式，帮助下岗女职工通过企业发展实现自主就业。自1999年以来，迄今已有4000多名下岗妇女从该项目中受益。该项目严格遵守小额信贷的原则，其目的是：为市场导向型组织提供管理和专业服务；提供技能培训、咨询服务，并与参加人分享成功经验。参与项目的女性取得了巨大的收获，主要有：增加了收入；转变了依靠、等待的就业观念；家庭地位、社会地位提高。小额信贷模式的探索，为政府决策提供了依据。天津市妇联拟开展的后续行动计划包括：加强管理和培训，扩大小额信贷的发放规模，建成一支有较高素质的工作人员队伍，开发新的贷款品种，使城市小额信贷符合目标人群的需要。

**仲晓云女士**（江苏省南京市劳动保障局职业培训中心主任）介绍了1999年起，在南京开展的中德合作妇女再就业技术合作项目。该项目引进市场经济国家促进妇女就业的先进工作理念和技术方法，为失业妇女开展了商贸营销、家政服务、办公文员与网页设计等示范性职业培训班，还在南京建立了一个针对妇女就业的职业指导室。在项目的带动下，很多单位都相继建立了“妇女职业指导室”。项目还将引进德国的职业能力测试软件“工作实验室”，用于测试失业妇女的职业能力。该项目有助于实现“以人为本”的社会化、个性化就业服务。

**田雪梅女士**（内蒙古自治区赤峰市妇女联合会主席）介绍说，赤峰市市辖12个旗县区，其中10个为贫困县。为促进妇女就业，自1998年开始，赤峰市就开始向北京等城市大规模地做女性劳务输出工作。期间，还得到了香港乐施会和联合国教科文组织的支持。5年来，各级妇联有组织地输出女劳务人员12000多人。

促进妇女就业项目取得成功，归功于以下五项主要措施。首先，深入调研，定位工作思路。调研结果显示，群众有“三担心”：一担心上当受骗，二担心人

身安全，三担心工资无保障。为此，妇联充分发挥了组织代表维护妇女权益的职能优势。其次，市妇联领导多次赴北京、天津等地寻找考察劳务市场和适宜的用工单位，在与中介公司和用工单位签订了相关协议前，就女性的工作环境、劳动强度、人员管理、工资兑付等切身利益问题与中介公司和用工单位进行磋商，为外出务工女性开辟了一条较安全的就业渠道。第三，广泛宣传动员，解除群众的思想顾虑，解答她们的疑问。第四，输出就业前，开展各种培训；严把体检关和年龄关；妇联与外出务工人员签定协议，明确各自的权利和义务；此外，相互保持联系，及时妥善解决出现的问题。第五，与香港乐施会和联合国教科文组织合作，开展各种服务，比如，为妇女提供系统培训，提供财政支持，在北京建立赤峰市妇联驻北京“打工者之家”。

各级党委和政府的支持，特别是政策的支持是赤峰市妇联做好该项工作的根本保证。此外，及时跟踪服务，有效维权是做好劳务输出，促进妇女稳定就业的关键。

维斯女士将讨论的问题和提出的建议总结如下：

- 按性别收集、分析劳动力市场发展趋势的数据非常重要。
- 男女有可能在家和在单位扮演多个角色、承担多种责任，这种观点需要改变。
- 理解十分必要。要注意到，随着社会的发展，性别平等不仅仅只关注女性，也关注男女角色的变化。
- 需要制定在各行各业男女平等的有效政策和法律，在实践中有目的地应用并执行。
- 私营部门和公共部门制定决策时，应保证反映不同性别的声音，而这方面仍然需要改进。
- 社会对话是推进性别平等的重要手段。

## 第 6 次全会：青年就业

主持人：联合国青年就业高层主旨发言人拉森先生（Mr. Allan Larsson）

参加人员：

· 日本厚生劳动省官房总括审议官长谷川 真一先生 (Mr. Shinichi Hasegawa)

中国教育部副部长吴启迪女士

香港特区政府经济发展暨劳工局常任秘书长张建宗先生

联合国青年就业网高级成员、香港青年协会执行局长王易鸣女士（Ms. Rosanna Wong）

中国共青团中央书记处书记王晓先生

**拉森先生**强调了青年就业的两个最重要的方面：首先，青年人是未来社会经济发展的潜在力量；其次，公共政策对把青年人成功地纳入劳动世界所起的作用。年轻就是资本。再过十年，成千上万的受过良好教育的青年人将进入劳动力市场，但从学校到工作这个转变比较困难。中国的失业率为 4%，而青年人的失业率通常比成年人高 2 到 3 倍。所有国家都应制定一个综合性的就业战略代表国家的行动计划，实现从学校到工作单位的角色转变。

作为全球战略的一部份，青年就业是联合国的第一要务。而且，联合国秘书长已号召联合国、世界银行和国际劳工组织在青年就业网中共同行动。联合国高层委员会已经明确了青年就业政策的四个优先目标：**就业能力**，即为青年人的教育培训投资；**机会均等**，指男女享有同等的机会；**创业精神**，它使得企业的创办和经营更为容易，并提供更好的工作；**创造就业岗位**，即把创造就业岗位作为宏观经济政策的中心。中国去年的全国再就业工作会议和本次论坛为青年就业提供了一个有力的平台。

**长谷川真一先生**谈到了《体面工作议程》的重要性以及**世界委员会关于“全球化在社会层面产生的影响”**的报告的重要性，后者强调了社会经济政策和就业促进的重要性。中国经济虽然受到非典疫情的影响，但仍然迅速扩张。中国

经济的发展和就业促进对整个地区都至关重要。日本政府与国际劳动组织一起，开展了“创办自己的企业”项目促进就业，还在农村地区提供信用担保资金。信用担保项目已在中国的三个城市试点。日本关于流动工人的经验表明：输出地工人的教育和技能开发状况与**输入地的专门委员会一起，共同推动工作条件的改善**，是取得成功的先决条件。

青年就业是一个世界性问题。在日本，青年就业也是一个严重的问题，而且人们越来越关注失业率和就业稳定问题。日本正在寻求未来的就业战略，创造有利的环境，让青年人发挥积极作用。非全时工人（“自由人”）对社会的潜在成本已经表明，青年人没有积累技术和知识，导致经济成长率较低。其原因除了劳动力供求不平衡外，再就是青年人面临的职业生涯选择问题。日本政府于2003年6月引入了一个新项目，即“青年人独立和挑战规划”。在多个部委的协助下，中央政府和地方政府和金融机构的合作越来越多，以支持青年就业。此外，还制定了专门措施，包括：针对青年人开展职业指导，为应届大学生提供就业顾问，针对青年失业人员的实习就业计划，将教育和在职培训相结合，青年人的一站式服务中心，提供信息和其它服务。此后的三年里，产生了积极的效果。在2003年召开的亚太地区劳工部长会议上，青年就业已被列入议事日程。2004年12月，日本政府将召开青年就业国际会议，国际劳工组织和亚洲所有国家都应邀参加此次大会。

**吴启迪女士**说中国已初步形成了“市场导向、政府调控、学校推荐、学生与用人单位双向选择”的高校毕业生就业机制。中国的劳动力受教育水平相对偏低，据统计，具有专科及以上学历的仅占5%，而1998年经合发组织国家为26%。近年来，虽然我国高等教育取得了举世瞩目的巨大成就，但与发达国家水平还有很大差距。我国大学生的数量还不能满足经济和社会发展的需要，同时，劳动力市场却不能吸纳日趋增多的大学毕业生，求职者和工作岗位之间不匹配。

中国政府正在不断加大改革力度和宏观调控力度，同时，进一步推进大学生的劳动用工制度、户籍管理制度以及社会保障制度改革，促进高校毕业生就业。努力发展“人才储备”，扶持青年企业家，鼓励灵活就业和到私营部门工作。

把公共就业服务系统与高校就业系统连接起来的服务系统已经到位，包括高校内部的就业指导以及更好地利用信息技术。引导毕业生到基层建功立业和自主创业，实施“大学生志愿服务西部计划”。把应届大学生的就业状况作为地方政府业绩指标之一，确保大学生的技能满足劳动力市场需要。此外，政府、大学和社区还对有特殊就业困难的大学生提供帮助。中国希望借鉴外国经验，以充分利用大学生这一宝贵的人力资源。

**张建宗先生**概略介绍了香港特别行政区在青年就业方面面临的主要挑战和采取的具体措施。除了非典疫情外，影响香港总体就业形势的因素有结构和其它方面的原因，包括全球化、科学技术、结构调整、公司裁员和亚洲金融危机。然而，情况正在好转，而且特区政府已经采取措施，努力降低失业率，为青年人提供更多的就业机会。如果上述努力不能取得成功，社会成本会很高。香港正在对教育体制实行综合性改革，重点强调科学技术、沟通技能、终身学习和积极的学习态度。然而，单单靠教育并不能解决青年就业问题。青年就业培训也很重要，通过传统的和现代的培训手段，向青年人提供基本技能和新技术。香港特别行政区政府还努力吸引外国直接投资，以增加新的就业机会，提高劳动者的素质。

**王易鸣女士**从全球的角度介绍了青年就业的情况，并列举一些令人咋舌的关于青年就业的数字。她指出，在失业青年中有 14.4%在寻找工作。全世界有 5240 万失业男青年，3580 万失业女青年。青年人失业可能成为各国的一种危机。联合国青年就业网取得了一些进步，它的高层小组成员草拟了全球青年就业的优先任务。小组的第二次会议已建议采取一系列措施，解决青年就业问题。

各国必须总结失败教训，借鉴别国的成功经验。一些国家已采取措施，积极跟踪青年就业网的有关情况。比如，印尼已取得重大进步：有 600 万年龄在 15—29 岁之间的青年人找到了工作，而且大多数是在非正规经济部门。印尼建立了自己的青年就业网，政府、雇主和工人和学术组织共同参与。印尼政府为回应人们对机会不均等和职业技能等问题的关注，制定了国家行动计划，印制了青年手册和袖珍就业指导手册。其他国家，如中国，可以借鉴印尼的有关经

验。目前，青年就业网专注于以下三个方面：制定与具体行动相关的政策；与国际劳工组织、联合国和世界银行一起，确定各国在青年就业开发过程中面临哪些挑战；开展研究，推广已经产生积极影响的有关措施。

**王晓先生**回顾了就业与繁荣之间的关系。在中国城镇地区，每年新增劳动力超过 1000 万，而且绝大多数是年轻人；农村地区，年轻人在不充分就业人员中占很大比例，他们大多转向非农产业或者流动到城镇地区。解决就业问题的根本之路在于创造就业岗位和创办新企业。中国在全国范围内组织实施了以创业为主题，以培养创业型青年人才为突破口，以创业扶持、技能培训、中介服务、观念引导、就业援助为主要内容的中国青年创业行动。

中国青年联合会采取措施，围绕以下主题支持城乡青年就业。第一，突出创业主题，通过培训、服务和激励等手段，鼓励年轻企业家创办微型服务企业，满足市场需要。第二个办法是创新推进方式。中国青年创业行动应设计并包括对青年人有感召力的项目，通过这些活动提高社会公众对青年就业的积极作用的认知度。这些活动有网上招聘大会和其它措施，加强国际交流，包括加强与“青年创业网”的联系。在劳动保障部门的帮助下，成立青年就业服务中心，制定提供就业服务的标准和监督措施。把重点放在培养青年人的领导和管理能力，并让他们积极参与各级政策的制定、实施、监督和评价。采取激励机制，奖励年轻企业家，以表示对支持青年取得突出成绩的单位 and 个人的认可。

**讨论：**众所周知，青年就业比成年人就业的任务更重，问题是家庭结构能够对青年就业产生多大的缓冲作用？比如，在意大利，年轻人往往跟家人居住在一起。在日本，“自由人”这个称谓指的是从事兼职工作或非全时工作的年轻人。这个称谓即有褒义也含贬义。所谓褒义是指年轻人可以有选择的自由，而贬义是指他们不能连续工作。如果年轻人与家人呆在一起的时间较长，他们往往会推迟结婚成家的时间，从而导致生育率和人口数量的下降。所以，欧洲国家鼓励年轻人早些参加工作。中国家庭对子女的支持力度较大，同时对子女的期望值也较高。中国的情况与发达国家不同，年轻人跟家庭的关系比较密切。在中国农村，缺乏教育和技能的年轻人无法找到工作，因此，中国的青年就业

主要是与教育水平密切相关。

**拉森先生**将讨论的问题和提出的建议总结如下：

- 中国青年联合会提出，探讨在北京成立“青年就业办公室”的可能性标志着一个好的开端。

- 对日本政府提出的在青年就业领域加强国际合作的建议，我们表示欢迎；日本拟于 2004 年 12 月举办“青年就业国际会议”也是一个非常积极的举措。

- 出席本次“中国就业论坛”的各国政府代表应将上述信息带回国内，并支持在青年就业领域的国际行动。

## **第七次全会：农村就业挑战**

主持人：劳动保障部培训就业司司长于法鸣先生

主旨发言人：

中央财经办公室副主任陈锡文先生

英国伦敦大学东方和非洲研究学院教授阿希先生

中国农业部副部长范小建先生

印度尼赫鲁大学经济研究和计划中心教授阿卜希吉·森先生

中华全国妇女联合会发展部部长崔郁女士

于法鸣先生强调了城乡统一发展模式的重要性，以及非农部门对吸纳农村劳动力的作用越来越重要。

陈锡文先生围绕农村地区发展和农村劳动力的流动做了发言。他强调，农业部门的劳动力虽然占总劳动力的 50%，但对国内生产总值的贡献只有 15%，生产力低下而且存在隐性失业现象。鉴于这种情形，农村已经通过发展乡镇企业寻找到增加收入的途径，乡镇企业为农民提供了 1.3 亿个就业岗位。农业部门自 1997 年以来一直处于停滞状态，不能创造更多的岗位，造成农民工大量涌向

城市。据国家统计局 2003 年的调查显示，有 1.13 亿农民离开自己的家乡，其中 33% 在不同农村地区之间流动，70% 的流向了沿海地区。他们平均每年在外地的工作时间为 8.1 个月。劳动力流动对促进农村地区的发展起到了十分积极的作用，农民工掌握了新技术，也推动了中小企业的发展。农民的职业培训是国务院工作的重点之一。

阿希先生谈到了中国农村就业面临的挑战。他指出，虽然中国的城市化发展比较迅速，但农村在社会结构中仍然占主导地位，而且，在未来一定时期内，农村和农业部门的发展仍然是中国社会经济发展的主要的决定性因素。尽管 1978 年以后，农村地区创造了大量的工作岗位，而且，大量的农民工在城市找到了工作，由于城乡二元社会结构的原因，中国在农村就业方面仍然面临严峻的挑战。第一，不充分就业在农村大量存在，据估计，农村富余劳动力大约有 1.5 到 2 亿。其次，农业结构仍然以粮食作物为主。1978 年以后，农村发展的特点是地区差别严重。自二十世纪 80 年代中期以来，农民由于从事回报率较高的非农产业活动或者附加值较高的非粮食生产活动，农村收入增加较快，沿海省市较中西部地区受益更大。随之而来的是，西部地区 12 个省区农村富余劳动力估计要比东部 10 个省市高出 13 个百分点。在农村富余劳动力大量存在的背景下，劳动力在城乡之间大量流动成了一种安全通道，同时，也给城市基础设施等方面带来了新的压力。

农业和农村还面临一些主要政策方面的挑战。继续保持目前的增长势头是就业持续增加的必要前提条件，尤其是就业弹性较高的第二产业和第三产业。为改变东西部的地区差异，投资政策的重点应放在西部省区，西部地区的加速增长对扩大就业十分重要。农村非农经济的发展仍然是具有广泛地区代表性的就业政策的焦点。农业部门还有一定的创造就业岗位潜力，尤其是通过发展工农相结合的企业或农业综合企业来创造就业岗位。最后，为最大限度地发挥农民工的积蓄和汇款的作用，需要制定一些创造性的政策，尽可能地让返乡农民发挥作用，推动家乡的社会经济发展。中国就业问题面临的最大挑战在农村，并需要制定相关政策以应对这些挑战。

**范小建先生**的发言分析了农村就业的有关经验、发展变化以及加快农村劳动力的转移、促进就业，他强调乡镇企业的经济增长的重要作用。截止 2003 年，乡镇企业吸纳了 1.36 亿农民工。城市经济增长使得城市化水平从 17.9% 上升到 40.5%。每年，离开家乡寻找工作的农民工有 400 到 500 万，2003 年的总数为 9820 万，比上年增加了 5%。导致农民工大量涌向城镇地区就业的主要因素有：首先，经济改革放松了户籍登记管理制度。其次，市场机制在安置农民工到乡镇企业或其他企业就业过程中，发挥了重要作用。第三，农民的需求已纳入到决策者的考虑范围。第四，根据新的挑战，中国政府提出了“公平对待，合理引导，完善管理，搞好服务”的指导方针，有力地促进了农民外出就业。

今后加快农村劳动力转移就业的基本思路是：提高服务水平，加强管理，创造更好的工作条件；废止歧视性规定，取消不合理收费；彻底解决拖欠农民工工资问题；解决农民工的职业培训、子女教育和职业安全问题。大力发展以乡镇企业为主体的农村二三产业，调整市场需求和产业增长模式，增加就业机会。根据《2003—2010 年全国农民工培训规划》，进一步加强对农民工培训的协调、配合问题，明确中央和地方各级财政在财政支出中安排专项经费扶持农民工培训工作。改革户籍登记制度，使城乡居民有平等的就业机会。小城镇将在城市化进程中发挥主要作用。

**阿卜希吉·森先生**讲述了印度的农村就业面临的挑战、经验教训以及未来发展等问题，并与中国的情况进行了比较。全球 50% 的就业增长都将在中国和印度。印度的人口增长仍然相对较快，大约为每年 1.8%，而且，再过 10 年，印度的劳动力将增加 1 亿。印度城市的劳动力流动率很低。过去 20 年中，城市化的进程减慢，目前城市人口占总人口的 27%。未来的城市化将依赖于有组织部门的经济增长以及开拓新的城市居民区。中国的 GDP 增长远远超过印度。据估计，未来 10 年，有组织部门将创造近 700 万个工作岗位。公共部门的工作岗位在减少，因此，未来十年中，就业增长将集中在非正规经济部门，增加的劳动力有 50% 以上的将都在农村地区。

农业是农村劳动力的主要就业部门。有数据表明：20 世纪 70 年代和 80 年

代，农民从事非农产业的人数迅速增加，在 1990-1998 年间，由于紧缩银根，削减公共支出，从事非农产业的人数有所下降。1999 年起，农村非农活动人数又开始上升，尤其是在贸易、交通运输和建筑行业。这些非农活动对缓解就业压力和减少贫困都非常重要。40%的农村劳动力都是临时性就业，贫穷人口的收入取决于工资水平，而工资水平对非农的需求非常敏感。

农村就业的主要问题是：如果农业不能振兴，非农产业的就业是否可以继续增加？非农经济活动和农民收入增加有什么样的联系？目前的重点是，加强非农经济和农民增收之间的联系，采取其它措施，促进农业增长。2001 年，印度的就业机会工作小组特别强调了经济增长对增加就业的重要作用。它优先考虑加强技能培训和政策制定，以提高有组织部门的经济增长，强调贸易自由化和制定灵活的劳动法律法规。有组织部门的就业潜力以及它与非正规部门之间的此消彼涨关系非常重要。保护工人的合法权益；城乡产品之间的竞争；地区差别和劳动力流动。重要的未来行动问题包括：加强印度新兴力量（IT 部门和财政部门）与农业的直接联系；通过使高附加值产品多元化等手段推动农产品生产加工；扩大农村非农就业。中国和印度应该在贸易、财政以及农村和农业部门的改革等方面加强合作。

崔郁女士说，中国妇女占农村人口的 63.7%，占农村劳动力的 60%。全国妇联成立了 11 万个农业培训学校，为农村妇女提供培训，并帮助她们寻找工作和获得小额贷款。全国妇联还在农村地区推动从农业向非农行业的就业方式的转变。它们发现，在这个过程中，转变观念非常重要。此外，全国妇联还为妇女在国外就业提供法律服务和帮助。由于妇女的教育程度较男性低，文盲率较男性高，她们遇到的挑战更大。为此，还需要进一步完善信息服务和技术支持手段，加强对妇女在工作场所等有关权益的保护。全国妇联与国际劳工组织还开展了防止非法买卖妇女的国际合作项目。

## 闭幕式

主持人：劳动保障部副部长张小建先生

张小建先生向大会宣读通过《北京共识》全文：

## 北京共识

中国劳动和社会保障部和国际劳工组织于2004年4月28至30日在北京共同举办中国就业论坛。来自中国、国际劳工组织以及其他国家和国际组织的400多名代表参加了本次论坛。论坛围绕经济全球化、结构调整与就业促进这一主题，重点讨论促进就业与经济全球化、促进就业与消除贫困和促进就业与劳动力市场建设等问题。经过认真讨论，认识到面对近年来随着经济全球化进程的不断加快，促进就业已经成为国际劳工组织体面劳动议程的一项核心任务，中国和国际劳工组织过去和当前在这一领域开展的工作以及今后将要进行的共同努力，达成以下共识。

就业是民生之本，是经济社会持续发展和生活水平提高的关键。就业不仅是劳动世界男女谋生的手段，也是融入社会、给个人和家庭带来希望的重要途径。这使得就业成为社会和谐稳定的一个重要因素。使所有人享有平等就业机会、尊重工人权利和获得充分就业，对于实现社会公正、经济发展和世界和平至关重要。

作为世界上人口最多的发展中国家，中国在经济发展和社会进步方面取得了巨大进展，促进就业和消除贫困成果显著。中国在经济转轨过程中，努力将促进就业与建立社会保障制度相结合，将扩大就业同经济结构调整相结合，将提高就业质量与人力资源开发相结合。

针对新时期就业的形势和特点，围绕着解决下岗失业人员的再就业问题，中国政府制定并实施了有中国特色的积极就业政策。这一政策的基本内容可概括为：利用宏观政策增加就业机会，通过调整经济结构以及发展小企业创造就业；采取措施帮助就业困难群体再就业；为下岗失业人员提供就业服务和职业培训的劳动力市场政策；完善社会保护和再就业援助的政策措施；完善社会保险的政策措施。上述政策在实践中已取得促进就业的实效，对于其他国家具有示范作用。同时，本次论坛也认识到，由于受巨大的人口和经济发展水平的限制，中国仍然面临很大的就业压力。促进经济增长，进

一步培育和完善的劳动力市场，不断扩大就业规模，提高就业质量将是中国政府一项长期而紧迫的任务。

就业是所有公民享有的基本权利，创造就业机会是各国政府的重要使命。各国应根据本国的国情和经济发展水平，制定实现体面劳动的具体措施，关键是改善那些处于不利地位劳动者群体的就业环境和劳动条件，促进充分就业。与会代表认识到，长期以来，世界各国和各地区源于历史传统、文化习俗、经济水平，形成了多种多样的就业形式。尊重工作中的基本原则和权利，是建立劳动力市场管理机制，促进就业和不同国情国家经济社会发展的基础。

因此，无论何种就业形式，劳动者工作中的基本权利应当得到同样的尊重和保护。鼓励社会伙伴参与政策和决策制订过程，这样的社会对话有利于促进就业、减少贫困和发扬民主。为此，与会代表赞赏中国政府批准和有效实施与就业相关的国际劳工标准，特别是第100号《同工同酬公约》、第122号《就业政策公约》、138《准予就业最低年龄公约》和第182号《禁止或立即行动消除最恶劣形式童工劳动公约》等重要公约，以及支持国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言及其后续措施。

在经济和技术日新月异的21世纪，劳动世界面临着前所未有的机遇和挑战。失业和贫困成为制约社会经济发展的一个根本性问题。综观世界，惟有促进充分的生产性就业，包括自主就业，才是实现可持续发展的最佳途径。就业和享受工作中的权利应成为解决贫困和社会排斥现象的首要步骤。通过社会对话促进充分就业应成为社会和经济政策的优先目标，以使劳动者都能从事自由选择的生产性就业，获得有保障的、持续性的生活来源。

生产性就业机会的扩大依赖于经济增长、良性经济结构调整，以及通过提升职业技能和改进劳动力市场功能而得以提高的就业能力。然而，如果没有目标明确而行之有效的经济和社会政策以及适宜的参与机制，经济增长将不会自动使就业岗位增加，经济增长所创造的财富也不会为社会各阶层所广泛分享。各国要根据国情通过制定有效的制度和实施适宜的经济社会政策，

以促进社会各阶层的男女获得平等就业机会和更加公平的福利。

各国还应改进与工作条件、工作时间、工资以及工作和家庭福利相关的就业条件。本着上述精神，本次论坛讨论的主要议题中的一些关键内容包括：

（1）通过建立企业家得以发展的外部环境，促进小企业的创建和成长，也包括自主创业，从而增加对劳动用工的需求；

（2）加强三方对话，使其成为提高企业生产经营能力、预防和解决争议、促进就业、维护社会稳定的重要机制；

（3）更新劳动者的知识和技能，使其具备更高的择业灵活性和就业保障，为在知识经济中就业做好准备；

（4）完善劳动力市场政策，使劳动力资源配置更加平稳而有效，逐步建立统一的劳动力市场，为就业困难群体提供就业援助；

（5）用平稳有效和社会可接受的方式推动企业重组，提高劳动生产率；

（6）进行社会保障制度改革，扩大社会保护的覆盖面，逐步将处于当前制度之外的从事灵活形式就业的劳动者和大量的农村人口纳入社会保障覆盖范围；

（7）劳动者的职业安全与卫生防护、环境保护也应该成为国家经济发展和创造就业总体政策的一个组成部分。

正如《全球就业议程》提出的，全世界联合起来，在就业领域开展国际合作前景广阔。各国际组织应当积极支持在制定经济和社会政策以及确定扶贫措施时，将促进就业作为中心内容。国际社会应在劳动力市场建设和劳动者技能更新方面为发展中国家提供更多的技术和资金援助。

中国政府和国际劳工组织与参加本次中国就业论坛的其他各方面代表达成一致，要协同努力，参考全球就业议程的核心内容，将促进充分和体面就业作为劳动世界中所有男女劳动者提高生活水平、获取物质需要和实现抱负的重要任务。

闭幕辞：中华全国总工会经费审查委员会主任董力先生

中国企业联合会副会长陈兰通先生

劳动保障部部长郑斯林先生

国际劳工局总干事索玛维亚先生

董力先生说，在几天的会议中，来自中国、国际劳工组织以及其它国际组织和国家的 300 多位代表，就全球范围内特别是中国的就业问题，进行了广泛、深入而又热烈的讨论。代表们所提出的理论见解和实践经验，对中国就业问题的解决具有积极的重要参考借鉴作用。2004 中国就业论坛《北京共识》是本次论坛取得圆满成功的重要标志。他衷心感谢各方对本次论坛的成功所做的贡献，包括与会代表、国际劳工组织及其它国际组织以及社会伙伴。

中国是全世界人口最多、劳动力资源最为丰富的发展中大国。在现阶段，中国就业面临着经济全球化、国内经济转型、经济增长对就业的拉动能力逐步下降、新成长劳动力高峰以及农村劳动力向城市和非农产业的大规模转移等诸多因素的挑战，就业矛盾十分突出，就业形势十分严峻。致力于实现比较充分的就业和抑制失业，是中国全面建设小康社会的重要内容之一，与国家追求的“坚持以人为本、推动经济和社会的全面协调发展”的发展理念是相一致的。

作为社会伙伴，中国工会在促进就业活动中发挥了重要的积极作用，并将继续在三方机制的框架内，为就业问题的解决作长期不懈的努力。中国工会将继续积极参与劳动法律和劳动力市场政策的制定与实施，力求使广大职工的就业权益在国家法律政策体系中得到充分的表达和切实履行；中国工会将进一步加强与国内社会伙伴的良好合作，开展就业领域广泛深入的社会对话，努力促成就业领域中的一些重大问题，诸如就业机会的增长、人力资源开发、工资分配、社会保障以及职业安全与卫生等得到切实的解决；中国工会将继续密切与国际劳工组织及其会员国的合作，积极促成适合中国国情的国际劳工公约的批准，推动国际劳工标准在中国的履行。

在全球化的背景下，不同国家之间，面临着不同程度的就业问题，促进就业的政策也有所不同。正是由于这种差异和不同，使我们认识到更加需要寻求

国际间的沟通、对话和合作。他呼吁，各国之间应加强对话与合作，为全球就业问题的解决和劳工权益的实现，履行自身的义务和作出切实的贡献。

**陈兰通先生**对中国就业论坛所取得的成功表示满意。本次论坛涉及到很多重要议题，借鉴了国际经验，包括学术研究机构和企业界的经验，对就业问题展开了深入研究。论坛形成了《北京共识》，用来指导中国和国际劳工组织今后的合作事宜。他代表中国企业联合会，对各位对本次论坛所做的贡献表示深深的谢意。

中国就业论坛和《北京共识》支持了《体面劳动议程》，该《议程》称就业是一项基本权利。就业促进有助于减少贫困、伸张社会正义和维护世界和平。

《北京共识》强调了在中国促进就业的七个主要因素：促进小企业发展、加强三方对话、更新劳动者知识和技能、完善劳动力市场政策、完善企业改制和提高劳动生产率、完善社会保障制度、保障劳动者安全与卫生等。中国企业联合会完全赞成并支持《2004 中国就业论坛共识》。做好就业和再就业工作是一项长期而艰巨的任务，需要社会各方面密切配合、协调运作。为全面建设小康社会，雇主组织将履行自己的义务，促进企业发展，创造就业岗位。

**郑斯林先生**说，由中国政府和国际劳工组织共同主办的中国就业论坛就要结束了。在三天的时间里，中外代表以促进就业为核心议题，围绕“全球化、结构调整与就业促进”这一主题，从经济政策、技能培训、劳动力市场和社会保护等方面进行了广泛的交流和深入的探讨。由于各位代表的热情参与，气氛友好热烈，大会达到了预期目的，形成了重要的共识，取得了圆满成功。

这次论坛是在经济全球化对就业领域影响不断加深的背景下召开的一次重要会议，得到了与会各国政府和有关国际组织的大力支持。来自工业化国家和发展中国家、政府部门和非政府组织、实际工作部门和学术研究机构的代表们共聚一堂，共谋促进就业的战略和对策。毋庸置疑，这次会议对于深化就业领域的国际合作，促进中国和与会各国更好地解决当前面临的就业问题，必将产生积极而深远的影响。

由中国劳动和社会保障部与国际劳工组织共同制定并经大会通过的《北京

共识》，反映了在经济全球化进程中，以及结构调整和科技进步不断加快的背景下，与会各方对就业领域面临的机遇和挑战的密切关注，表明了与会代表对促进就业、推动社会进步和维护劳动者基本权益的共同愿望。国际劳工组织把促进就业作为消除贫困的有效途径和实现体面劳动的中心任务，得到了广泛的响应。这些重要共识的取得，为与会各方提供了新的合作平台，将有力地推动有关国家、国际组织在就业领域扩大合作范围。

面对经济全球化和结构调整带来的新的挑战，基于论坛达成的共识，郑斯林同志认为，当前及今后一个时期，政府应当实施一揽子积极政策以促进就业。首先，以人为本，将促进就业作为制定经济社会政策优先考虑的目标。就业是民生之本，只有使广大劳动群众获得较充分的就业，人民才会安居乐业。其次，要选择符合国情的就业模式，实施正确的发展战略，协调经济与社会两方面的平衡发展。通过发展经济扩大就业，通过扩大就业推动经济发展，实现发展经济和扩大就业的良性互动。在中国，我们必须充分发挥劳动力资源丰富的比较优势，在保持经济高速增长的同时，努力实现就业规模的相应扩大。

第三，要采取积极稳妥的措施调控劳动力市场，包括运用法律和必要的行政手段。加强公共就业服务体系建设，向社会提供多种形式的就业服务，促进劳动力供求双方顺利实现匹配。加强公共就业服务有助于调控失业率和失业的过快增长。第四，要向就业弱势群体提供必要的保护。大龄失业者、长期失业者、部分女性劳动力、残疾人等群体往往居于不利地位，面临就业困难。政府有责任向他们提供必要的扶持措施，使他们分享社会发展进步的成果。第五，社会伙伴在就业促进过程中发挥应有的作用。应更好地利用现有的所有人力资源和财政资源，提高积极就业政策的实施效果。

为积极应对全球化对就业的影响，代表们一致强调，各国政府应积极回应国际劳工组织制定的全球化促进就业战略，实施符合本国国情的积极就业政策，致力于实现充分的、生产性的和自由选择的就业目标。国家和地区间应加强团结合作，发达国家应向发展中国家提供有效的援助，帮助发展中国家实现上述

目标。国际组织、政府和社会伙伴应进一步加强合作，采取有效措施，应对经济全球化和结构调整带来的问题、风险和挑战，并充分利用这一过程带来的机遇，推动经济、社会和环境的可持续发展。

中国就业论坛是中国与国际社会在就业领域进行交流与合作的一次成功实践。在论坛期间，与会各方增进了相互了解，大家都感到有很大收获。中方热诚地欢迎来自各方面的意见和建议。郑斯林同志希望中国解决就业问题的实践经验能够为其他国家提供有益的借鉴。他代表中国劳动和社会保障部，对参加本次论坛的所有代表表示衷心的感谢，同时，衷心感谢北京市提供的优质服务。

**索玛维亚先生**提到了大会的结束报告——《北京共识》。虽然《北京共识》这份文件篇幅不长，但是它不仅很好地概括了过去三天中讨论的内容，而且抓住了会议的精神实质。大会深入讨论了当前最重要的问题之一：即如何保证中国在经济全球化背景下，公平、协调和可持续发展。财政政策、货币政策、产业政策和贸易政策都非常重要，而且需要妥善解决。对人（男性和女性）而言，关键问题的是他们能否获得体面的、生产性的工作，这就是本次大会的核心所在。

郑斯林部长和他的同事们邀请国际劳工组织与其它国家一道来分享中国的经验，此举将有益于中国。索玛维亚先生希望本次大会达到了预期目的。所有与会代表都了解到了中国的很多促进就业的办法以及就业面临的挑战。中国正在大踏步地迈向生机勃勃的现代经济，但是最近几年来的快速发展也引起了一些不平衡。数以百计百万计的人们，主要是在农村地区，已经摆脱了极其贫困的状态：这是一个了不起的成就。但是，消灭贫困和创造就业岗位会面临多方面的挑战，而且其目标不仅仅是确保没有人在每天一美元的生活水平上挣扎，而且要给予每个人在这个和平和繁荣的社会里充分发展自我和施展自身才能的机会。

《北京共识》概括了中国和 ILO 在实现体面劳动目标过程中进一步合作的

领域，这里的 ILO 指国际劳工组织和国际劳工局两者。本次大会的各项活动中，有两个现象尤其令人振奋：那就是中国代表积极参与国外代表关于就业问题的讨论，而国外代表对中国的发展也同样表现出了极大的兴趣。这使我们更加意识到国际劳工组织全球就业议程在操作层面上的价值。全球议程能够使国际劳工组织三方成员加强国际层面上的联系。

通过对话，所有国际伙伴都强烈地一致认为，要携起手来，按照《全球就业议程》，为中国制定一项连贯的合作计划。这样，对中国政府、雇主和工会组织来说，就更容易充分利用国际社会能够提供的知识，并有效地利用有关信息。在这个方面，本次论坛已经开创了新的局面，为中国的社会伙伴和专家创造了一个与国外同行深入讨论的平台。与来自世界各地的同行进行交流是一件非常有意义的事，大会证明这种方式是行之有效的。本次大会讨论的议题很广，涉及复杂的和具有挑战性的问题，包括创造就业岗位和工人的权利、社会保护、企业发展、职业安全卫生、劳动争议处理和社会对话。事实已经表明：当专家聚集在一起的时候，其结果是令人陶醉的，讨论也富有成效。哪怕是一个人的简单观点，也是他个人和集体辛勤劳动的结晶。

在向各位朋友表示感谢之前，索玛维亚先生回忆起了几天前，大家还一直在悼念去年在北京去世的派克·阿罗先生这位亲密的同事。本次论坛的规划和组织在很大程度上要归功于阿罗先生。索玛维亚先生深信，阿罗先生已经分享到了大会成功带来的这种满足感。

索玛维亚先生感谢来自中国和世界各地的与会代表，他们对论坛的成功作出了宝贵的贡献。他十分感激各位抽出时间和精力，来到北京分享有关信息和观点。论坛的总结纪要不久将整理出来，他希望论坛纪要可以让大家回忆起大会的丰富内容。索玛维亚先生还感谢中中华全国总工会和中国企业联合会在筹备本次论坛过程中以及大会期间所提供的各种帮助和支持。在结束致辞的时候，他感谢郑斯林部长和郑部长率领的劳动保障部全体人员，感谢他们的热情和讨论期间的开诚布公。很多人为本次大会的成功作出了贡献，包括所有的幕后工作人员。索玛维亚先生深信，所有与会代表都会认为，本次论坛为大家提供了

一个深入了解目前中国正在发生的各种变化的良好机会，并将与他本人一道继续讨论未来行动中的各个问题。《北京共识》中提到后续工作任务相当重大，索玛维亚先生知道，他可以仰仗各位，帮助实现本次论坛拟定的各项计划。