北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

2005 年第 2 期（总第 2 期）　　2005 年 12 月 8 日

Supporting Labor Market Transition in China:

Lessons from Sweden and Korea

World Bank Official Report

Presented to Chinese Government

Human Development Sector Unit, East Asia and Pacific Region

支持中国的劳动力市场转型：

瑞典和韩国的经验

刘钧燕，赵潇　译

Supporting Labor Market Transition: Lessons from Sweden

支持劳动力市场转型：瑞典的经验

刘钧燕（北京大学教育学院 04 级硕士）

截止 2005 年 7 月瑞典共有人口 9,001,774，劳动力人口有 4,460,000(统计截止 2004 年)，其中农业从业人口占 2%，工业从业人口占 24%，服务业从业人口占 74%。1850 年前，瑞典是农业为主的社会，尚不存在“失业”这个概念，直到 1990 年失业率一直维持在很低的水平，但由于经济不景气，1990－98 年间，失业率从 1.5%－2.5%攀升到略高于 7%的水平。失业率的急剧上升要求政府重组劳动市场相关机构，将权力下放，修订劳动法案，重新制定劳动市场政策。

劳动市场政策最重要的任务是促进寻职人员和工作机会在最短时间内得到匹配，提高失业人员的技能促进他们再就业，帮助弱势群体寻找工作。为实现这些目标，从长期来看，瑞典政府制定了一些目标和规章制度以规范劳动市场政策的制定过程；从短期来看，瑞典政府将劳动市场政策的目标、优先权以及实现目标所需的财政支持写进了每年需向议会提交的预算计划中。

在瑞典，实施劳动市场政策的机构是国家劳动市场管理署(National Labor Market Administration AMV)，其目的在于促进劳动力需求和供给的匹配，基本任务有：

1）填补空缺，即保证空余职位很快由合适的求职者填补，寻职业人员能很快地找到合适的工作。

2）提高个人技能和能力以保证寻职者能得到合适的工作。

3）刺激劳动力需求，使得合适的人在合适的地方合适的时间能得到合适的工作。

4）防止冗余和排斥现象，保证失业人员能重新得到工作。

AMV 分为中央政府、地区、地方三级，在中央由国家劳动市场委员会(National Labor Market Board AMS)执行，在地区由 20 个劳动委员会(Country Labor Board)执行，在地方由公共就业服务机构(Public Employment Service office)和工作生涯服务机构(working life services)执行。

有效的劳动市场政策必须有质量监控体系。在瑞典，劳动市场政策的质量监管主要由这样一些机构实施：a)失业保险委员会；b)商业发展署；c)国家教育署；d)学校发展署；e)高等教育署；f)劳动市场政策评价机构。除了这些政府机构外还有两个非政府机构：劳动者联合会和雇主联合会在监督劳动市场政策。

瑞典推行的积极劳动市场政策(Active labor market programs)是指那些以工作而不是以利益为导向的项目，它主要面向 20 岁以上面临失业危险或正通过公共就业服务系统找寻工作的人群。这些项目可分成面向劳动力需求方和面向劳动力供给方两类，此外还有一些综合项目同时兼顾需求和供给两个方面。

面向供给方的项目旨在针对劳动力市场需求促进劳动力的有效匹配。这些项目包括：1)活动保障(Activity guarantee)，面向那些尚未找到工作且找寻工作的时间可能比较长的人群，旨在提高他们在正规劳动力市场找到工作的可能性；2)就业培训(Employment training)，意在提高个体获得或维持工作机会的可能性；3)瓶颈培训(Bottleneck training)等。其中，还有专门面向年轻人的项目，目的是防止 20 岁以下年轻人的长期失业情况，包括 youth guarantee；youth investments 等等。

面向需求方的项目旨在维持劳动力市场的需求，同时也向那些尚未找到工作的人群提供工作经历，帮助他们在正规劳动力市场上找到工作，包括：1)Incentive for recruitment，向雇主提供资助让他们雇佣失

业者；2)start-up grants，在企业起步阶段为他们提供帮助；3)work experience program 等等。

综合性项目主要体现在职业教育和成人教育的改革上。1970 年以前，瑞典的职业教育系统与正规教育系统是分开的，职业教育内容主要取决于当时的主导产业，通过工作场所训练(in-house training IHT)实现。1970 年瑞典高中教育改革将职业教育与高中教育合并成综合性教育，国家设置多元选择性课程和特别课程，以适应变革的劳动市场的需要，把高中教育中的 172 个专业归并为 16 个“国家学科”，除了自然科学和社会科学外的 14 类都属于职业学科。市政府决定职业教育的内容，并与当地的企业以多种形式进行合作。通过这次改革，瑞典的职业教育由高度集权变为地方分权化，企业对职业教育的影响力大大提高。

“成人教育方案(Adult Education Initiative AEI)”是一个为期 5 年的项目，试图建立一个紧密联系劳动市场的综合的成人教育体制，主要面向没有完成中等教育的失业人群，帮助学习者掌握有关职业的新思想、技能和方法，促进国家经济增长。成人教育的费用由政府或者雇主分担，对个人来说基本上是免费的，接受劳动市场培训者除免费学习外，还可领取生活补贴。

积极劳动市场政策虽然没有对瑞典的就业率产生直接影响，但使得劳动力参与率保持在很高的水平，这是一种积极的效果。然而，由于给正规劳动力市场带来的挤出效应，宏观地看该项目上对劳动力就业率有消极的影响。很多研究还估量了积极劳动市场政策对劳动力收入的影响，但都没有得到两者间明显的正相关关系。

伴随着中国经济的快速增长，原有的国有企业体制和基于企业的培训制度的不足越发突显，中国急需寻找职业教育的新方式并探索建立职业教育与正规教育体系的关系。目前中国有很多问题急需解决：城市地区的失业和劳动力参与率问题；对农村剩余劳动力的吸收问题；

降低贫困率(尤其是农村地区的贫困率)的问题;教育和卫生保健等基本服务的提供问题;收入和非收入福利的不平等问题。

中国可从瑞典的积极劳动市场政策学到的经验是:1)从内容和目标群体两个角度调整或重新制定劳动市场政策,使其更贴近现实情况;2)地方分权与质量监管并不是互斥的,中央政府在制定劳动市场政策过程中起导向和监控作用,地方政府可以有权决定不同项目的内容和运行方式,决定由谁来提供项目。同时地方政府的行为应向中央政府负责,所实施的项目必须与中央政府提出的目标、规制等保持一致。当然,有些项目可能会导致正规劳动力市场的挤出效应,但这种挤出效应会比较缓和,因为中国经济正处于蓬勃发展阶段应该有足够的能力来抵消这些市场失败。

Supporting Labor Market Transition: Lessons from Korea

支持劳动力市场转型：韩国的经验

赵潇（北京大学教育学院 05 级硕士）

在发展早期韩国经济快速增长，城市工业部门吸纳了大量农村劳动力，职业培训的需求大大增加，此时的职业教育主要针对未能接受正规教育的年轻人，受中央政府严格控制。接受培训的人数在 20 世纪 60 年代后期有所增长，但随着政府资助的减少又有所下降，私人企业的抵制也使职业培训受到了挑战。于是政府将强制体制(compulsory system)改为了附加费体制(levy system)，在该体制下，公司可以选择自己培训员工或缴纳附加费而不培训员工。

随着经济更加成熟和市场化，1995 年韩国政府建立了就业保险体制(EI)，旨在控制失业，促进就业，提高工人的职业技术水平，强化国家的职业规范和就业安置能力等等。就业保险体制由三个主要部分构成：失业救济(unemployment benefit),职业能力发展项目(vocational competency development activities)和工作稳定性项目(employment stabilization activities)。在该体制下，企业被要求支付每年职业能力发展项目的额外费用(premium),如果它们培训员工这笔费用将被返还。经济发展对技术的需求更高而且多样化，职业培训的目标也从年轻人转向了就业者和失业者，对培育式培训的需求减少而对提高式培训的需求增加。不过由于失业率一直很低，即使 1995 年建立了就业保险体制之后，积极劳动市场政策和失业救济并没得到积极的实施。

1998 年金融危机之后，韩国的失业率骤增到之前的三倍，这时积极劳动市场政策中的各项条款及失业救济体系才得以实施。此时就业培训不仅面向失业者还面向刚进入劳动力市场的人群，此外还包括针

对白领失业者的企业家培训，公共就业服务也得到了加强。政府还将就业保障部(employment insurance section)和各地方劳动部门的就业保障部(employment security section)合并成“就业保障中心(Employment Security Centre)”，它建立在“一站式服务”的概念之上，旨在为寻职者提供信息(包括职位空缺和职业培训信息)和服务。此外，工作稳定性项目的重点也从保持现有职位转向为失业者创造新的就业机会。

韩国的教育体系是“六-三-三-四”制，即六年初级教育，三年初级中学和三年高级中学教育，随后是两年或四年的大学教育。正规教育体系中的职业教育由高中和初级学院(junior colleges)提供。职业高中提供三年培训，是技术工人(craftsmanship-level)的主要来源，它的培训分为六类：农学，技术，商学，海事与渔业，职业类和综合类。初级学院提供两年的预科培训。校外职业培训属于非正式教育。

根据韩国的经验，即使需要大量的技术工人，私人企业也不愿自己培训员工而更偏爱“搭便车”。因此，在职业教育发展的早期阶段，有必要采取一些强制措施，当然这些措施要考虑企业本身的规模和特点；随着经济体制的成熟和工业结构由劳动密集型向技术密集型的转化，类似于职业能力发展项目的附加费/赠款制度(levy/grant system)将比强制措施更加合适，需求驱动的市场机制将比中央集权体制更有效率。对于私人职业培训机构，政府有必要保障其质量，但由于劳动部门人力缺乏，对这类机构的监督对于韩国政府来讲并非易事。

对韩国公共就业政策效果的研究表明，1997－1999 年之间，韩国的就业人数有了极大的增加(Jang,2000)。公共就业服务应当进一步改善，加强深度咨询(in-depth counseling)，职业规划和详细职业信息(in-depth occupational information)等服务，还应当加强对弱势群体，如老年人、女性及低技能工人的服务(Keum,2001)。

韩国职业教育经验对中国有一些政策启示：1)职业教育发展的早期应主要由政府来管理，以便更好地适应经济和社会发展的需要；2)

为了鼓励企业提供培训，政府可采用强制体制，附加费和赠款体制等多种措施。职业教育发展的早期，强制体制是必要的，随着经济的发展和工业结构转型，附加费和赠款体制将会比强制体制更加适宜；3)政府必须保障私人职业教育机构提供的培训的质量。

所以，对于中国的农村劳动力人口，建议政府建立公共就业服务体系，同时资助私人企业鼓励他们提供培训。对于弱势群体，地方政府和劳动部的分支部门应更紧密地联系起来，为他们提供就业服务。对于专业化工作的培训，私人机构比公共机构更加有效。此外，职业培训系统和就业服务系统之间的联系非常重要，韩国没有能建立起两者的适当联系，这是其公共就业服务效果不佳的因素之一。

本简报文章如需转载须事先征得本研究所同意，
并注明“转载于北京大学中国教育财政科学研究所简报”字样

编辑：刘钧燕
地址：北京市 海淀区 北京大学 中国教育财政科学研究所　　邮编：100871
电话：(010)6276-3444　　传真：(010) 6275-1409
电子信箱：ciefr@pku.edu.cn