

欧洲全球化调整基金：制度演变与实施绩效

张 斌

（东华大学旭日工商管理学院，上海 200051）

摘 要：欧洲全球化调整基金是欧盟在实施欧洲就业战略进程中借鉴美国贸易调整援助制度经验于2007年建立的一项劳动力调整援助政策。作为结构基金，尤其是欧洲社会基金的重要补充，全球化调整基金具有针对问题突发性、启动条件特定性和援助措施暂时性3个基本特征。本文对该基金2007~2011年运行考察的基本结论是：（1）援助主要针对2008年以来全球金融危机引致的失业；（2）援助申请的国别和产业分布集中；（3）援助金支出总水平低于预期、资助措施集中；（4）以再就业率衡量的援助绩效总体水平偏低、行业差异显著，但长期趋势乐观。

关键词：欧盟；全球化调整基金；就业

中图分类号：F733/737

文献标识码：A

文章编号：1006-1894（2013）01-0016-12

欧洲全球化调整基金（European Globalization Adjustment Fund, EGF）是欧盟在实施欧洲就业战略（European Employment Strategy）进程中借鉴美国贸易调整援助制度（Trade Adjustment Assistance, TAA）经验而建立的一项原因特定（而非部门特定）劳动力调整援助政策。该基金明确针对经济全球化引致的结构调整，通过为成员国因进口冲击、资本外流而面临的集体性失业（Collective Redundancy）提供应急一次性资金援助，以分担失业劳动力调整成本、纠正开放经济中的收入不平等分配、缓和贸易保护主义压力，进而谋求经济全球化与社会公平、团结的协调与平衡，并为欧洲进一步融入和推进经济全球化赢得广泛政治支持。该基金自2007年1月1日正式运行以来，在全球金融危机中得到补充与调整，并发挥积极作用，正成为继欧洲社会基金（European Social Fund, ESF）、地区发展基金（European Regional Development Fund, ERDF）和凝聚基金（Cohesion Fund）之后欧盟又一项重要的社会和地区政策工具。

一、基金规则的形成与调整

欧盟在联盟层面上的就业政策合作始于1993年的德洛尔《增长、竞争力与就

收稿日期：2012-09-18。

基金项目：国家社科基金一般项目“反补贴价格比较基准问题研究”（项目编号：11BGJ012）；上海市教委科研创新重点项目“反补贴外部基准问题研究”（项目编号：11ZS64）。

作者简介：张斌，男，经济学博士，东华大学旭日工商管理学院经济学系副教授，研究方向：多边贸易体制、欧美贸易制度、国际经贸关系。

业》白皮书,1997年《阿姆斯特丹条约》首次将就业问题独立纳入欧共体条约,确认其为全欧盟共同关注的问题,同年11月卢森堡峰会正式启动欧洲就业战略,即“卢森堡进程”。进入21世纪后,为全面应对经济全球化和人口老龄化,欧盟于2000年3月启动了“里斯本战略”,目标是到2010年成为全球最具活力和竞争力的知识经济体,并实现充分就业。但由于该战略在实施过程中演变为一个多目标、多行动、联盟和成员国职责不明的复杂结构,^①2005年初欧盟委员会提议重新启动,将重点落实在“持续强劲的增长和就业机会的创造”,并建议结构基金聚焦“里斯本战略”目标,同时设立“增长调整基金”(Growth Adjustment Fund),提升危机干预能力。^②同年10月,欧盟委员会进一步提议在联盟层面上创立“全球化调整基金”(Globalization Adjustment Fund),作为对结构基金,尤其是欧洲社会基金的补充,以对全球化导致的突发性劳动力调整作出快速反应,^③12月,布鲁塞尔峰会批准的2007~2013年预算方案采纳了这一建议。^④2006年3月,欧盟委员会推出基金草案,谈判正式展开。期间,各方争论和关注的主要问题有两个:一是是否有必要创设新基金,二是援助的启动条件和措施手段。

第一个问题实际上包括两个方面:自由贸易和资本流动引致的失业是否有必要予以单独援助和新基金如何补充现有就业政策。围绕前者的争论始终贯穿美国贸易调整援助制度的发展演变,^⑤欧洲学者并不袖手旁观。在他们看来,欧洲国家未能建立类似制度的原因主要有以下两方面:一是原因特定劳动力调整政策的缺陷,主要有:在诱发生产要素调整和转移众多因素(如技术进步、消费偏好、国内竞争、自由贸易)中甄别特定原因的困难性、对贸易引致调整单独予以补偿的不公平性和援助延缓调整的低效率性。^⑥二是欧洲国家对外贸易和社会保障制度有别于美国。欧盟成员国大多市场规模狭小、外贸依存度较高,尽管从贸易流量的角度可以区分成员国间贸易(即区域内贸易)和与非成员国贸易(即区域外贸易),但两种贸易引致的劳动力调整却无法明确区分;同时,欧洲国家就业保障支出占GDP比重一般均高于美国将贸易调整援助计算在内的公共支出水平,且在支出结构上,比美国更注重以培训为主的积极劳动力调整措施(表1)。尽管如此,在2005年重新启动“里斯本战略”时,借鉴美国经验建立欧洲的贸易调整援助制度依然被提上重要议事日程,其主要原因在于:政策制定者越来越迫切地认识到,在与美国差距并未缩小、中国

① European Commission. Lisbon Strategy Evaluation Document. Brussels 02/02/2010, SEC (2010) 114final[EB/OL]. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon_strategy_evaluation_en.pdf.

② European Commission. Restructuring and Employment: Anticipating and Accompanying Restructuring in Order to Develop Employment: the Role of the EU. Brussels 31/03/2005, COM (2005) [EB/OL]. http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c10136_en.htm.

③ European Commission. European Values in the Globalized World. Brussels 20/10/2005, COM (2005) 525final[EB/OL]. http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_agenda/c10150_en.htm.

④ Council of the European Union. Financial Perspective 2007~2013. 15915, Brussels 19/12/2005[EB/OL]. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/ems_Data/docs?pressdata/eu/misc/87677.pdf.

⑤ 张斌. 美国贸易调整援助制度: 演变、实施与绩效[J]. 世界经济研究, 2010, (1).

⑥ OECD. OECD Employment Outlook 2005[EB/OL]. <http://www.oecd.org/dataoecd/2/60/36780847.pdf>.

和印度等国紧追不舍的形势下，欧洲未来的经济增长、福利提升和社会团结取决于企业和劳动力对全球社会经济变革的快速反应。但全球化进程中新老部门兴衰的成本—收益不对称和错配正加剧着欧洲社会分配不公和公民不安全感，助长着对区域一体化和经济全球化前景的怀疑和悲观情绪。^①因此，从联盟层面上寻求直观而有针对性的补偿机制，对结构调整和经济全球化进行积极管理，^②成为推动欧洲社会进步的当务之急。正由于此，全球化调整基金得到当时新上任欧盟委员会主席巴罗佐的积极倡议和全力推动。

表1 主要发达国家就业保障措施支出占GDP比重（单位：%）

年份	美国		英国		法国		德国		瑞典		丹麦	
	积极	消极	积极	消极	积极	消极	积极	消极	积极	消极	积极	消极
2004	0.14	0.27	0.46	0.19	0.95	1.71	1.07	2.32	1.22	1.29	1.70	2.66
2005	0.13	0.24	0.45	0.18	0.89	1.58	0.89	2.01	1.29	1.17	1.58	2.34
2006	0.13	0.24	0.32	0.19	0.92	1.38	0.86	1.73	1.36	0.96	1.51	1.86
2007	0.13	0.30	0.32	0.16	0.90	1.24	0.72	1.30	1.12	0.67	1.30	1.50
2008	0.17	0.81	0.32	0.20	0.81	1.17	0.81	1.10	0.99	0.46	1.35	1.22
2009	0.16	1.00	0.33	0.33	0.84	1.17	0.80	1.10	0.97	0.45	1.34	1.21
2010	0.14	0.76	/	0.30	1.14	1.16	0.94	1.34	1.14	0.73	1.91	1.57

注：根据OECD分类，各成员国劳动力就业保障措施分积极和消极两大类，前者包括就业服务与管理、培训、工作轮换与分担、就业激励、就业辅助与就业康复、就业创造、创业激励等7项，后者包括收入维持与收入支持、提前退休等2项。

资料来源：<http://stats.oecd.org>。

事实上，欧共体/欧盟从一开始就关注一体化进程中劳动力调整和地区平衡发展的援助问题。战后发达国家最早的此类调整援助计划即由成立欧洲煤钢共同体的1951年《巴黎条约》制订，^③1958年根据《罗马条约》建立的欧洲社会基金、1975年建立的欧洲地区发展基金和1993年建立的凝聚基金构成当今欧盟就业和地区援助政策（即结构基金）的主体。尽管重启“里斯本战略”时，结构基金的目标已作全面调整：社会基金将提升劳动力、企业和企业家经济变化适应能力、保障就业平等和弱势群体劳动力市场准入作为援助重点，地区发展基金则将创造可持续就业机会作为优先考虑事项，但依然无法兼顾全球化调整基金“为贸易格局变化所致失业提供特定的一次性支持以促进受冲击地区和部门的再就业”这一政策目标。^①因为结构

① European Commission. European Values in the Globalized World. Brussels 20/10/2005, COM (2005) 525final[EB/OL]. http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_agenda/c10150_en.htm.

② “有管理的全球化”（managed globalization）是帕斯卡尔·拉米在担任欧盟贸易委员会专员时提出的，担任WTO总干事后，拉米进一步提出了“日内瓦共识”（Geneva Consensus）。与强调经济效率的华盛顿共识不同，日内瓦共识关注社会公平，主张经济开放应考虑调整成本，各国政府和国际组织应积极谋求对弱者和弱国的援助，以实现贸易利益在国际和国内的平等分配。参见Pascal Lamy. Making Trade Work For Development: Time for a Geneva Consensus[EB/OL]. October 30, 2006. http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl45_e.htm.

③ Bank, Gary and Tumlir, Jan. Economic Policy and the Adjustment Problem[M]. London: Trade Policy Research Center, 1986: 11.

基金是一项非原因和部门偏向的一般援助政策,且具长期性和预判性,而全球化调整基金的援助在倡导者看来应具有以下3个基本特征:针对问题的突发性、启动条件的特定性和援助措施的暂时性。因此,只要制度规则设计合理,两者具有高度互补性。

这样,基金的具体规则安排,尤其是援助的适用前提、启动条件和措施手段成为另一关注焦点。根据2005年12月布鲁塞尔峰会“基金动用须遵循严格标准”的决定,欧盟委员会草案文本将援助适用前提严格限定为“世界贸易格局重大结构性变化所致严重经济扰乱”的3种情形:(1)进口的大规模增长;(2)特定部门市场份额的渐进性下降;(3)生产活动向第三国转移。而援助启动则须满足以下两条件之一:(1)一企业至少有1,000人失业,可包括其上下游企业工人,且企业所在地区(按地区统计单元目录三级(NUTS III)划分)失业率高于欧盟或所在国平均水平;^②(2)一部门(按经济活动统计分类二级(NACE2)划分)一个或多个企业6个月内至少有1,000人失业,且该部门在NUTS II级区域内的就业比重至少达1%。^③尽管方案起草者对设置“1,000人”、“6个月”和“1%”三门槛的合理性和可行性作了论证,且设计了首年实施评估条款,但反对呼声依然非常强烈,认为这些条件,尤其是“1,000人”标准对小国和小企业构成歧视。因此,最终文本对这两个条款均作了较大修改,并增加了第3条“特殊情形”条款:(1)一成员国内一企业在4个月内至少有1,000人失业,可包括该企业上下游企业工人(基金条例第2条a款);(2)一地区或相邻两地区(按NUTS II级划分)内一部门(按NACE2级划分)各企业,尤其是中小企业,9个月内至少有1,000人失业(基金条例第2条b款);(3)对小劳动力市场或特殊情形,即使上述任一条件未完全满足,但若失业对就业和当地经济产生严重影响,有充分证据的援助申请也可予以考虑,但此类援助金总额不超过年度基金预算额的15%(基金条例第2条c款)。

在援助措施和手段方面,各方对草案文本强调积极劳动力调整而非被动收入保障不存在分歧,甚至明确删除了草案对50岁以上失业工人再就业后的低工资提供临时补偿的规定。最终确定的援助措施有以下3类:求职援助服务(包括职业引导、个性化培训和再培训、职业介绍、创业能力促进、自主开业辅导等)、限期特殊补助(包括求职补助、劳动力流动补助、教育和培训补助等)、贫困或年长人员再就业激励。

① European Commission. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the EGF. Brussels 01/03/2006, COM (2006) 91final[EB/OL]. http://eur-lex.europa.eu/lex/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0091en01.pdf.

② 欧盟地区统计单元目录(Nomenclature of Territorial Units for Statistics, NUTS)是欧盟为区域统计资料收集、开发和利用而建立的地区单元划分体系,于2003年确立法律地位。目前,该体系将欧盟27国分为97个NUTS I级地区、271个II级地区、1,303个III级地区。

③ 经济活动统计分类(Statistical Classification of Economic Activities, NACE)是欧盟依据联合国国际标准产业分类(ISIC)对产业部门的划分,2008年启用的新版本将经济活动划分为21个一级部门,88个二级部门,272个三级部门,615个四级部门。

此外，在以下关键条款上最终文本与草案也基本一致：一是仅援助劳动力调整，不针对企业或产业；二是基金仅承担预计调整成本的50%；三是援助期为12个月。

2006年12月20日，欧洲议会正式通过经修改的基金草案，并于2007年1月1日正式启动，实施期为7年。

根据基金年度报告条款，2008年7月2日，欧盟委员会向欧洲议会和部长理事会提交了2007年度运行评估报告。鉴于第一年援助申请数量低于预期，报告对规则改进提出了3方面建议：（1）将援助适用前提放宽至全球化进程中各种结构性变化（如技术进步、生产组织改变、原料价格上涨等）所致集体性失业，（2）降低“1,000人”失业援助启动条件，给更多中小企业提供受援机会，（3）延长援助期，^①并着手向成员国征集修改方案。此时，正值美国次贷危机演变为全球金融危机。在此背景下，欧盟委员会于2008年11月26日推出“欧洲经济复苏计划”，将保护就业和促进创业作为优先事项，并将修订全球化调整基金规则，使之成为快速干预手段作为就业支持计划的主要内容。^②3周后，委员会即向欧洲议会和部长理事会提交了修改文本草案，建议对规则作以下几方面调整：一是放宽援助适用前提，将全球金融和经济危机直接导致的失业作为第二前提，适用期截至2010年12月31日；二是降低援助启动门槛，人数条件由1,000降为500人；三是延长援助实施期至24个月；四是提高基金承担的援助金比例，由50%增至75%。^③2009年6月18日正式批准的最终文本对第一和第四项作了修改，即第二前提下的援助适用期延长为2009年5月1日至2011年12月31日，^④但基金承担的援助金比例下调至65%，且仅适用经济危机时期，即对2012年1月1日后的申请，基金依然仅承担调整总成本的50%。^⑤

二、援助实施的阶段与程序

全球化调整基金的实施过程分为4个阶段：申请准备与提交、申请审核与援助金支付、援助执行、总结报告与结案。

1. 第一阶段的实施主体为成员国 符合援助条件的失业工人一般通过企业、工会、行业组织、当地劳动力市场机构向本国政府主管机构提出申请。^⑥成员国政府在数据收集基础上按欧盟委员会设计的标准格式填写申请书，主要内容应包括以下

① European Commission. Solidarity in the Face of Change: the EGF in 2007—Review and Prospects. Brussels 02/07/2008, COM (2008) 421final[EB/OL]. <http://ec.europa.eu/egf>.

② European Commission. A European Economic Recovery Plan. Brussels 26/11/2008, COM (2008) 800final[EB/OL]. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13504_en.pdf.

③ European Commission. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EC) No1927/2006 on Establishing the EGF. Brussels 16/12/2008, COM (2008) 867final[EB/OL]. <http://www.lex.unict.it/eurolabor/en/documentation/com/com2008.htm>.

④ 2011年6月，欧盟委员会提议将经济危机前提下的失业援助适用期延长至2013年底，但未获部长理事会批准。

⑤ 2011年6月，欧盟委员会向欧洲议会和部长理事会提议，2014~2020年继续维持该基金，并将援助对象扩展至农业工人。

⑥ 各国政府的全球化调整基金主管机构一般也是其欧洲社会基金管理当局，如德国的联邦劳工与社会事务部、芬兰的就业与经济部、西班牙的劳工与移民部、荷兰的社会事务与就业部、立陶宛的社会保障与劳工部等。各国均有全球化调整基金申请指定联系人，除负责基金申请、实施、报告的管理和协调外，这些联系人还组成一个专家团，每年举行两次会议向欧盟委员会提供咨询意见。

几方面：(1)失业与世界贸易格局重大结构性变化或经济危机的密切联系及失业的不可预见性；(2)裁员企业及其上下游厂商、所属产业部门和失业工人的甄别；(3)裁员对当地、区域或国家就业的影响；(4)拟提供的援助措施、预估成本细目及其与结构基金援助措施的互补性；(5)援助措施起始或计划起始时间；(6)咨询社会合伙人的程序；(7)援助管理和财务控制。其中，失业与全球化关系、失业人数、具体援助措施是申请的核心内容。在申请准备期间，成员国应尽早通知欧盟委员会，以获得咨询服务、完善申请、减少审批周折。申请准备通常需要2~2.5个月（表2），电子版申请书提交欧盟委员会之日为正式申请日。

2. 第二阶段的实施主体是联盟机构 欧盟委员会首先对申请进行审核，期间，可要求申请国政府提供补充材料，并与之进行磋商。欧盟委员会在通过审核后向由欧洲议会和理事会组成的预算机构提交拨款提案。从申请提交到预算机构作出决定通常需要6~7个月。方案获准后15天内，欧盟委员会向申请国一次性拨付援助金。根据2007~2013年欧盟预算方案，全球化调整基金的年度支出上限为5亿欧元，^①且基金条例规定每年须留25%的预算资金供最后4个月使用。

3. 第三阶段为为期24个月的援助执行期（2009年5月1日前的申请执行期为12个月） 其起始时间通常为申请提交日（表2），也可是成员国申请中规定的援助措施启动日，但该时间不得迟于申请提交后3个月。由于基金审批周期较长，且仅承担总援助金的50%（对2009年5月1日至2011年12月31日的申请承担65%），因此，成员国的援助措施可在申请获批甚至提出前启动，一旦获基金援助，本国支出即可与之并轨，从而使调整援助更及时、时间更充裕。但成员国也因此承担风险，即若申请未获批准，援助计划或面临夭折或所有支出由成员国承担。援助执行期不

表2 全球化调整基金的实施程序

时间节点	实施阶段
第1~9月*	失业区间
第10~11月**	成员国准备申请
第12月	成员国提交申请
第13~19月	欧盟委员会审核申请，预算机构审批欧盟委员会拨款提案
第20月	欧盟委员会一次性支付
第13~36月	自申请之日起的24个月执行期
第37~42月	成员国准备总结报告并于6个月内提交
第43~48月	欧盟委员会审核总结报告并结案

注：*基金条例第2条规定的申请门槛是：一个企业（可包括上下游企业）4个月内裁员至少500人，或中小型企业9个月内裁员至少500人。本表以9个月为例。**基金条例第5条规定的申请准备时限为10周。

资料来源：根据欧盟委员会全球化调整基金网站资料整理。

① 同期，结构基金和凝聚基金年度预算总和逐年递增，2007年为428.4亿欧元，2013年达452.4亿欧元。

得延长，基金仅分担期内所发生的援助费用，且须在提交最终报告前结清。此后，若成员国政府继续提供援助，费用则同样完全由本国政府承担。当然，成员国在援助金使用时有一定灵活性，可在获批额度内不同预算项目间重新调整，但单个项目的增幅不得超过20%，否则，调整后的支出方案须在实施期内以书面形式通知欧盟委员会并解释原因。

援助措施执行期满后6个月内成员国须向欧盟委员会提交总结报告，对基金的实施效率和效果进行评估。报告须按欧盟委员会专用格式撰写，主要内容包括：（1）实施措施分类统计，包括每种措施的预算支出、实际支出和受援人数；（2）受援工人分类统计，包括性别、年龄、国籍、种族和再就业状况；（3）援助效果评价；（4）支出合法性证明。欧盟委员会在收到报告后6个月内进行评估并结案。若援助金未用完，须在这段时间内退还。如2009年，法国标致、德国明基、芬兰贝尔罗斯和马耳他纺织业4案，退还援助金总计377万欧元；^①2010年，意大利皮埃蒙特、葡萄牙里斯本—阿连特茹、西班牙德尔菲、立陶宛阿利图斯、西班牙卡斯蒂利亚—莱昂和德国诺基亚6案，退还援助金高达986万欧元。其中，马耳他纺织业和意大利皮埃蒙特两案结余金额分别超过基金拨付额的50%和80%。援助金实际使用低于预算额的主要原因在于：援助措施的形式和成本高估、拟援助人数高估、受援失业工人实际援助期短于预期、部分失业工人选择低成本援助措施、援助金审批和拨付时间延误和援助措施实施滞后等。

三、基金第一个五年的运行状况

基金的实际运行状况可从援助金申请和支出两方面考察。

（一）基金前5年的申请状况

截至2011年12月31日，5年间欧盟委员会共收到申请103份，除6份申请撤案外，97份申请（其中1份遭否决）有以下两个基本特征：

首先，援助主要针对2008年以来全球金融危机引致的失业，启动条件以基金条例第2条b款为主。2009年5月1日实施新条例前，欧盟委员会共收到18份申请（其中3份撤案），均以贸易自由化为援助前提，此后85份申请中有69份（其中3份撤案）是针对全球金融危机的失业调整（表3）。从援助启动条件看，符合第2条a、b、c 3款的申请分别为34份、51份和12份。援助申请主要依据b款的原因在于该款针对中小企业，门槛较面向大企业的a款低，即：b款的失业区间为9个月，而a款为4个月；b款的失业人数统计以地区和产业部门为单位，a款则是以企业为单位。因此，基于a款的援助申请大多来自大企业，如标致、诺基亚公司等。

^① 另有2007年3月23日申请、10月23日获得援助的法国雷诺案（EGF/2007/002）在2009年由法国政府撤回申请，并退还了全部援助金，计125.8万欧元。

表3 全球化调整基金援助前提和启动条件在申请案例中的分布(2007~2011年)

援助前提 启动条件	经济危机		贸易自由化	
	申请数量(份)	比重(%)	申请数量(份)	比重(%)
a	23	35	11	35
b	36	55	15	48
ce	7	10	2	6
cl	0	0	3	10
合计	66	100	31	100

注:启动条件a表示基金条例第2条a款,b表示第2条b款,ce表示第2条c款“特殊情形”规定,cl指第2条c款“小劳动力市场”规定。3款的具体内容见上文。

资料来源:欧盟委员会网站全球化调整基金申请数据库。

其次,援助申请的国别和产业分布集中。5年间,有3/4的成员国提出申请。以援助申请人数统计,排名前五位的国家是:意大利13,910人、西班牙12,806人、爱尔兰9,835人、德国8,371人、荷兰8,098人,占总人数的60%;以援助申请金额统计,排名前五位的国家是:意大利6,619万、爱尔兰6,059万、丹麦4,988万、西班牙4,370万、法国3,900万欧元,占总金额的63%。援助申请人数和金额最少的则是捷克,分别仅为460人和32万欧元。产业分布上,5年间,有32个部门提出申请,占欧盟经济活动统计分类(NACE)88个二级部门的36%。其中,7个(零售、批发、出版、仓储、信息、运输和社会工作)为服务业,3个为建筑业,其余为制造业,而汽车制造和纺织业则是申请数量、人数和金额最集中的部门(表4)。

表4 全球化调整基金申请行业分布(2007~2011年)

行业	申请数 (份)	比重(%)	拟援助人数(人)	比重(%)	申请经费(欧元)	比重(%)
汽车	14	14.4	19,287	21.7	95,184,122	22.9
纺织	10	10.3	11,204	12.6	50,854,958	12.3
印刷	9	9.3	4,224	4.8	14,058,049	3.4
机械/设备	8	8.2	4,820	5.4	36,696,602	8.8
建筑	7	7.2	6,937	7.8	24,915,101	6.0
电子设备	5	5.2	2,146	2.4	8,675,046	2.1
服装	4	4.1	4,220	4.8	5,297,328	1.3
移动电话	4	4.1	6,950	7.8	23,558,368	5.7
零售	3	3.1	2,256	2.5	4,802,321	1.2
普通金属	3	3.1	1,615	1.8	11,208,844	2.7
家用电器	3	3.1	4,574	5.2	12,769,490	3.1
造船等21个行业	27	27.8	20,527	23.1	126,879,865	30.5
总计	97	100	88,760	100	414,900,094	100

资料来源:European Commission. Statistical Portrait of the EGF 2007~2011, <http://ec.europa.eu/egf>。

（二）基金前5年的支出状况

1. 支出总水平低于预期 全球化调整基金的年度预算上限为5亿欧元，但2007~2011五年的实际支出分别为1,860万、4,900万、5,235万、8,355万和1亿2,817万欧元。尽管呈逐年上升趋势，但分别仅占当年预算的3.7%、9.8%、10.5%、16.7%和25.6%。支出水平大大低于预期的主要原因在于以下因素所导致的成员国申请缺乏踊跃：申请和审核程序的复杂与耗时、审核结果的不确定性、成员国缺乏申请经验和启动条件相对欧洲社会基金高。

2. 资助措施集中 自2009年6月马耳他纺织业案率先结案至2011年底，共有15个案例正式完成援助。从这些结案案例的各类受援措施看，基金支出（不含受援国共同支付部分）的重点是就业培训和各类补助，两项支出总和占当年结案项目实际总支出的70%以上；另一方面，个人求职辅导和公共信息服务呈逐年上升趋势（表5）。尽管补助性支出偏高，但此类支出是对失业人员在培训、求职和流动过程中的资助，与再就业密切相关，因而同样具有就业能力促进（而非收入维持）的劳动力政策属性。

表5 全球化调整基金支出结构（2009~2011年）（单位：%）

援助措施	2009	2010	2011
个人求职辅导和公共信息服务	3	12	24
培训和再培训	17	37	13
求职、流动、培训、生活各类补助	78	45	59
就业和再就业激励	1	1	0
就业辅助和就业康复	0	1	3
创业激励	1	4	1
合计	100	100	100

资料来源：根据欧盟委员会全球化调整基金中期评估报告整理。

四、援助绩效的初步评估

根据受援国总结报告、欧盟委员会向欧洲议会和部长理事会提交的年度报告和中期评估报告，再就业率是评估全球化调整基金绩效的主要指标。从2011年底正式结案的15个案例看，援助绩效的基本结论有二：

（一）总体水平偏低

15个案例的平均再就业率仅42%（表6），大大低于同期（2010和2011年）美国贸易调整援助的再就业率（58%和67%）。造成此结果的主要原因是：一方面，这些援助案例的启动时间大多为2007年和2008年，按当时规则，实施期较短，仅为12个月，从而影响援助措施的质量和效果；另一方面，各成员总结报告中统计的再就业率为实施期末水平，而美国贸易调整援助的再就业率测算方法为援助结束后第二季

度再就业人数占全部受援人数比重，欧盟统计时间偏早导致低估。第一方面的原因早在基金的最初3个案例（法国标致雪铁龙案、法国雷诺案和德国明基案）中就已认识到，并成为推动实施期延长至24个月的决定因素。因此，从中长期看，无论对上述个案还是对援助制度本身，以再就业率度量的援助绩效将趋于上升。^①

（二）行业差异显著

15个援助案例全部集中在汽车制造、纺织和移动电话制造3个行业，各自的再就业率分别为21%、40%和59%（表6）。导致行业间显著差异的原因主要有四方面：一是失业者的自身因素，如受教育程度、性别、年龄等；二是产业所在地区的宏观经济环境，如GDP增长水平、总失业率等；三是行业所在国家就业保障和失业救济，尤其是集体辞退（Collective Dismissal）制度的差异，以及提供配套援助资金和措施的力度；四是行业自身的就业状况，就欧盟整体就业而言，2007~2011年间，汽车制造业在3个部门中形势最为严峻。

表6 已结案援助案例的再就业率统计（单位：人，%）

国家	援助案例及其行业	申请援助人数	实际受援人数	再就业人数	再就业率
汽车制造		3,566	2,937	613	21
法国	标致雪铁龙案（2007/001）	267	256	150	59
葡萄牙	里斯本—阿连特茹案（2007/010）	1,122	558	109	20
西班牙	德尔菲案（2008/002）	1,589	1,589	170	11
	卡斯蒂利亚—莱昂案（2008/004）	588	534	184	34
纺织		9,330	7,507	2,974	40
意大利	皮埃蒙特案（2007/006）	1,537	1,298	635	49
	伦巴第案（2007/007）	1,816	1,215	557	46
	托斯卡纳案（2008/001）	1,558	1,352	887	66
	撒丁岛案（2007/005）	1,044	1,044	65	6
立陶宛	阿利图斯案（2008/003）	600	619	330	53
马耳他	纺织业案（2007/008）	675	672	440	66
西班牙	加泰罗尼亚案（2008/005）	1,100	587	30	5
葡萄牙	中东部地区案（2009/001）	1,000	720	30	4
移动电话制造		4,631	4,754	2,788	59
德国	明基案（2007/003）	2,400	2,528	1,879	74
	诺基亚案（2009/002）	1,316	1,305	385	30
芬兰	贝尔罗斯案（2007/004）	915	921	524	57
合计		17,527	15,198	6,375	42

资料来源：根据欧盟委员会全球化调整基金2008、2009、2010、2011年年报整理。

① 如葡萄牙中东部地区纺织业案（2009/001），2010年1月提交总结报告时，再就业率仅4%，2011年1月的跟踪统计显示再就业率已上升到9%；德国诺基亚案（2009/002），2010年2月提交总结报告时，再就业率为30%，一年后上升到48%。

五、发达国家贸易调整援助制度对中国的启示

经济结构调整（Structural Adjustment）的主要动因是技术进步和贸易、投资自由化，实质是生产要素在产业间或产业内的重新配置。前者引致的调整具有内生性和渐进性，且发达国家始终处在前列，后者引致的调整则主要是战后发达国家政策协调、壁垒削减的产物，具有外生性、波动性、产业和地域集中性，导致这些国家比较劣势部门的加速衰退。因此，贸易引致结构调整中弱流动性要素（非技术劳动、中小企业资本）的就业和收入问题早在战后初期就已为发达国家关注，并由美国最早于1962年建立贸易调整援助制度。

广义上，贸易引致的结构调整有两类：一是进口竞争部门因生产下降、失业上升而面临的被动调整，二是出口导向和进口竞争部门直面国际竞争的主动调整。在发达国家，政府的调整援助政策主要针对前者，并采取两种措施：一是贸易保护以延缓衰退，二是顺应自由化、全球化趋势，设法帮助受冲击部门要素稳定收入、逐步转移，并实现再就业。战后发达国家的贸易调整援助政策一般指后者，并经历了两个阶段的发展演变。

20世纪70年代，在一系列外部冲击（关税壁垒下降、发展中和新兴工业化国家出口增长、能源价格上涨、汇率波动）下，发达国家普遍将调整援助政策作为新贸易保护主义的补充手段。美国《1974年贸易法》对其贸易调整援助制度作首次重大修订，加拿大、澳大利亚和日本相继分别建立一般调整援助计划（General Adjustment Assistance Program, GAAP）、结构调整援助计划（Structural Adjustment Assistance, SAA）和就业调整补贴计划（Employment Adjustment Subsidy, EAS），欧共体则对其欧洲社会基金作修改补充，帮助受影响企业、要素和地区进行结构调整，缓和外部冲击的国内影响。进入21世纪，随着中国、印度等发展中大国全面融入全球经济、纺织服装配额取消，尤其在2008年以来的全球金融和债务危机中，发达国家的贸易调整援助制度得到了进一步强化，标志是日本对就业调整补贴计划的修订、《2009年美国复苏与再投资法》对TAA的第六次充实与扩展和欧盟参照美国模式在联盟层面正式建立全球化调整基金。

因此，开放条件下对结构调整提供政府援助以实现经济平稳转型是发达国家的基本经验。尽管贸易调整援助制度是发达国家应对贸易、投资自由化冲击的国内调整措施，其实践与经验对作为产品出口大国的中国同样值得借鉴。一方面，助推30多年来经济持续快速增长的“人口红利”正消耗殆尽，中国经济正逐步接近劳动力由过剩向稀缺转变的“刘易斯拐点”，劳动力要素由非技术型向技术型升级形势紧迫；另一方面，随着参与国际分工程度的不断加深，出口导向产业对外部需求、本币汇率和资源价格的波动敏感性日益显著，纺织、服装、玩具、塑料制品等对外高依存度产业部门因人民币升值和全球经济衰退而面临的中小企业倒闭、农民工失业

（下转第62页）