

联合国 大会



Distr.
LIMITED

A/CONF.130/PC/INF/15
24 April 1986
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH



裁军和发展之间关系国际会议

筹备委员会

1986年6月2日至13日,

纽约

裁军与就业

国际劳工局供稿

86-11407

导 言

1. 大会1985年12月16日第40/55号决议核可了裁军和发展之间关系国际会议筹备委员会的报告。‘该报告第19和20两段请会议秘书长做的工作有：增订现有资料，编制背景文件和书目，编写资料和有关会议工作的分析报告，其中包括为三个实质性的议程项目拟订的简短文件。 这些资料已作为A/CONF.130/PC/INF.3至8号资料文件发行。

2. 第40/155号决议第10段请“联合国系统各机构及国际原子能机构按照筹备委员会报告第20段内所载的建议，充分协助文件方面的准备工作”。

3. 在这一基础上，已收到了国际劳工局提出的一份关于裁军与就业的论文，转载于本文件附件。 文中所表达的观点只是国际劳工局的观点。

注

‘ 《大会正式记录，第四十届会议，补编第51号》(A/40/51)。

附 件

裁军与就业

国际劳工局

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言	1 - 14	4
一、国防工业和全面转换问题	15 - 23	8
二、国防就业与人力调整	24 - 35	10
三、地方一级和企业一级的转产前景与经验	36 - 43	13
四、非国防工业调整的经验	44 - 50	15
五、裁军和扩大援助流动	51 - 56	17
六、结论	57 - 58	18

导 言

1. 军事方面的支出必定会使大量的劳动时间用于备战，用于生产与国防需要观念相符的产品和基本设施，用于出口军用产品和服务项目或生产出口品以换取此类的军用产品和服务项目。裁军必将减少军事方面对劳动时间的需求量，解放劳动力，使之从事其他产品和服务项目的生产。裁军的规模无法预计，也不一定能确定哪些国防部门将遭到削减。在其余的国防部门中，劳力或资本的密集程度可能差距很大，而且还有地点的选择问题。既使对军事人员与同国防有关的文职人员、建筑活动与同国防有关的设备生产简单地加以区分，可能也无助于预计在裁减国防支出后可能发生什么变化。

2. 对于目前同军事有关的总的就业人数只能加以推测。国防人员和国防单位雇用的平民的数字一般已为大家熟知。但是，通过购买产品和服务项目以及通过建立国防用途基础设施而雇用的人数却常常不能直接计算，而其他计算参与的劳动力人数的方法还很粗糙，其结果往往不能用来作国家间的比较或前后比较。专门做这类工作的单位为数往往不多；但以这些单位转订合同的现象却相当普遍，而其他许多单位则将同军事有关的买卖作为其多种经营或单种经营的作业活动的一部分。由于这种含糊不明的状况，人们从同国防有关的工业经营往往会联想到劳动力技术水平特别高的印象，因为飞机生产、航空电子设备、遥测导航武器和有关的其他工业都有这一明显的特点，而其产品大都用于国防。但是，如果把所有有关的部门都找出来的话，很可能会发现，同国防有关的工业所雇用的劳动力大部分是生产工人，此外还有许多科学家、技术员、管理人员等等。

3. 从按工作年数计算的同国防有关的就业估计人数（包括军用和民用人员）来看，它在劳动力总数中占的比例略低于军费在国内生产总值（国内总产值）中占的比例，而且，比较各国的情况来看，其增长速度也不及后者。因此，如果全世界将国内总产值的3%化在军费上的话，那么，从事军事生产的人也许有劳动力总数的2.5%，或者说6,000多万人。如果有3%的话，那么估计的人数可能

会高达8,000万人左右。具体地从军火生产来看,直接从事生产的工人可能有800至1,000万人(或者说只占世界劳动力总数的0.33%左右)。

4. 在一些军费占国内总产值3%至5%的工业化市场经济国家里,与军费支出有关的劳动力所占的比例在3%至4.5%之间。在征用的劳动力中,约有60%往往不是属于军队编制便是由军队直接雇用的平民。其余的人为工业部门所雇用,直接地或间接地向国防部门提供产品和服务项目。制造业可能在这一部门占主导地位,但运输、商业服务、建筑等行业也是重要的就业渠道。

5. 这些数据并不包括生产供出口的军火和军事设备的工人。而且,在进口军火和设备的国家,为购买军火或偿付贷款而从事出口品生产的劳动力人数可能非常可观;当然,这要依各国的出口品布局而定。在以农业为主要出口的发展中国家,人数一定不少。

6. 同国防有关的工业生产的一个特别之处是,除了军需工厂等少数生产单用于国防的产品的企业之外,并没有纯粹的“国防工业”。(即便如此,“国防工业”一词往往专指产品不能很快地转为相当类似的民用产品的生产者)事实上,同国防有关的工业生产的定义完全视买方而定,而不是依产品性质而定。这至少有两种后果。第一,以政府作为买方而进行的生产一般与劳资方面的态度无关。他们的态度基本上可能是“非商业性”,因为很难(或者说不可能)对国防上的买卖作一项成本和利润分析,而且,以某些工业标准来看,同国防有关的生产可能效率不高。第二,由于政府一般并不能创造财富,而只能转移财富,因此,政府在某一个部门的需求的削减将被政府在另一个部门的需求的增加所抵消,或被家庭消费或企业投资的增加所抵消。

7. 前面这两点清楚地说明了裁军一旦开始之后便可能出现的人力调整上的各种可能性及问题。一方面,并不存在标准的“武器生产者”。机工、技工、管子工、电工等职业在从事同国防有关的工作中非常普遍。各种研究表明,几乎没有什么同国防有关的工业技术是民用生产所没有的。另一方面,对于产品和

服务项目的最终需求的布局必须随着裁军而发生变化，而且可能发生很大的变化。关于同国防有关的人力转换的讨论其实主要是讨论怎样掌握需求布局的改变，以求使之依然尽量符合劳动力的技艺结构。

8. 为投入民用产品生产而进行转换和调整的问题也许可以分成两个方面，一方面是企业内部可能发生的情况，另一方面是在外部劳力市场发生的情况。在经济增长迅速、失业率低的时候，企业对付预计中的产品需求变化的办法是：增加新产品，或者创新并改进质量或降低成本，并且，与此同时，重新培训劳动力或解雇工人。此外，在全面经济情况较好的情况下，企业间的劳力流动率往往很高。而当军费大量削减、而且可能是全面经济增长较慢的时候，这些企业很可能不那么容易增加品种或创新，结果将发生大规模的解雇。于是，许多从事同国防有关工作的工人就将碰到与其他许多在一些受到市场饱和、外国竞争激烈等因素影响的工业部门工作的工人同样的遭遇。当然，在发达的市场经济国家，劳力市场应付这种情况已有相当的经验。在一定程度上由于受失业打击最大的一般是未受过训练的新工人（青年）和较年老的工人，生产工人往往可以找到新的工作，而政府的作用仅限于提供有关劳力市场的信息，并在寻找工作的期间提供基本收入。然而，毫无疑问，被撤换的工人所找到的新工作大都是收入较低的工作。为此，虽然一名熟练工人或技术员一定可以找到工作，但却不一定是最合适的工作。而且还有“技术退化”的危险，结果，当出现比较适合工人原来的才能的工作时，他的技能可能因为长期不用而丧失了。

9. 与依靠劳力市场来寻找新的工作、依靠企业间的买卖来寻找使用裁军解放出来的固定资产的其他途径的办法相反，一些观察家们建议提高政府的作用。这可以有两种形式：一种是指挥或鼓励企业（或局部企业）进行多种经营，从而保留大部分劳动力；另一种是有意改变政府的最终需求布局，面向那些生产过程适合于解放出来的技能的产品。还有一种形式是，增加政府向发展中国家转让方面的支出。在发达的市场经济国家，对于企业一般转向生产其他产品一事已经讨论得很

多（参看下文第36至43段）。大多数讨论都设想政府在过渡时期提供支助，或为新产品提供市场、当然应该鼓励预先设想同国防无关的替换产品，而且应该欢迎劳资双方就这一问题进行协商，但是，要指望政府积极干预这一进程，这大概是不现实的。要指望政府为保住企业而发起大规模的采购计划，这恐怕也是不现实的。

10. 工业化市场经济国家过去对于在调整过程中衰退工业的经验表明，最好将政府在企业一级的干预作用、甚至支助个别小的工业部门的作用限制在一定的时间内，而且这种作用首先应当明朗。更重要的是，要提供一个稳定而一贯的政策体系，确订一种对于使用劳力方面的鼓励措施至少无害的财政政策，鼓励发展新企业，并促进劳力流动。换言之，需要的是稳妥的经济政策。

11. 当然，政府在调整或转换过程中的作用须依其在国防生产和整个经济中的影响力而定。在私营公司占主要地位的国家里，最多只能指望政府为调整提供便利，并确保工人的权利受到保护。反之，在所有与国防有关的生产均由公营部门进行、几乎没有什么私营经济活动的国家，如东欧的社会主义国家，政府发挥着主导作用。从某种意义上讲，这极大地减轻了转换的问题，因为国家可以确保劳力的重新分配。但是，也需要经过非常详细的规划才能取得重新部署的有效布局。

12. 由于缺乏有关东欧社会主义国家里同国防有关的工业的就业情况的具体资料，因此，本文根据的主要是工业化市场经济国家的经验。不过，很可能社会主义国家所雇用的工人也拥有相当于民用部门内使用或可以使用的技能。

13. 只有少数几个发展中国家从事大规模的国防生产。但是，这些国家中有好几个面临着严重的国际收支和财政危机，因而把武器出口当作重要的外汇来源。因此，不能说如果实行全球裁军，它们在实行有效的转换方面就不会有多少问题。然而，发展中国家用于同军事有关的进口方面的支出也许已占了它们的债务负担的四分之一，因而普遍裁军可能有助于缓和这一危急的问题。

14. 将军备支出转用于官方发展援助，以增加向发展中国家进行这种转让的规模，这种形式在化去过渡费用之后，可能对就业有利。这种战略的一项特点是，以后发展中国家从发达国家接受或购买的产品可能将是那些生产所用的技术组合与同国防有关的工业的技术组合相似的产品；也就是说，将以各类机械和金属产品为主。

一、国防工业和全面转换问题

15. 在过去的三、四十年中，武器变得日益精巧，武器价格也日益提高，这使国防产品市场的情况更加复杂。一则，政府的采购预算没有武器价格增加得快。这就是说，逐渐地能买的任何一个武器系统的部件越来越少。对于规模较小的生产国（即除了美利坚合众国和苏维埃社会主义共和国联盟以外）来说，还有一个问题是，从国外购买系统分部或部件常常比在国内研制或生产更为合算。这又减少了当地生产所提供的就业机会。（但是，这对于制造部门的效率可能有很大的好处，因为制造部门要建立一个有利可图的非军事制成品出口部门，从而为进口军事设备提供资金。）最后，随着价格的上涨，武器经过改进和维修得以延长使用寿命，这意味着购买整套武器系统的次数没有以往的频繁了。这些趋势增加了每一次订购之间的“正常”距离，减少了在不损害利润的情况下可以雇用的工人的人数。因此，目前我们可以看到，军费增加了，其中往往采购所占的比例越来越大，而与此同时，国防部门在工业中的就业人数却在下降。在过去35年里，工业化市场经济国家的国防部门已经解放了大量的劳力资源。

16. 经济合作及发展组织（经合发组织）成员国的防务市场普遍存在一些因素，这些因素使国防生产商难以适应民用市场。首先，价格通常不是销售的决定因素。常常成品还没有完全设计出来就签订合同，因此，很难确切估算真正的成本和价格。在大多数国防交易中，技术能力是关键因素。顾客购买的是研究和发展能力，厂商能否获得新的合同，其过去的技术成绩是一个非常重要的条件。

17. 国防部门缺少竞争，进一步降低了武器生产商进入民用市场的能力，在许多情况下不经任何竞标就可签订大笔武器合作。军用技术和民用技术关系还有一个方面，即军事生产所需专门机器和工厂设备的程度。当然，不同工业部门的专门化程度各有不同。军火工业所用机器和设备往往具有高度的军事性质，而军事电子、航天和着陆运载工具等工业所用的机器和设备常常也可以用来为民用市场生产产品。同时，为两种市场生产产品的公司出于安全考虑，有时把生产设施分开，但并不全是这种情况。有些国家有时在同一工厂为军用和民用市场制造产品。

18. 有人认为各国军事工业部门的专门化程度可能有所不同。例如人们常常议论，认为有些国家的国防生产商使用标准机器和设备，设备和设施的专门化程度较低，因此比武器生产大国所用的设备和设施更容易适应其他用途。

19. 与国防有关的生产常常集中在一个国家的特定地区以及特定工业部门和个别公司。主要依靠国防需求的工业（指就业和销售而言）有：无线电和通讯设备、造船和修船、飞机、工业无机化学和有机化学、电子元件、航天和电子工业、航空、机器制造工业等。

20. 在工业部门中，无论是严重依靠国防订货的部门还是在极低程度上参与军用的、与国防直接有关的生产部门往往集中在很少几家公司。这样，每一工业部门的总计数据可能夸大或低估个别公司对国防订货的依赖程度。

21. 就转用而言，了解哪些工业部门以及这些部门中哪些公司对国防订货的依赖程度最高是很重要的。至少有两个重要原因。一个具有相当规模的厂家从军

用生产转入民用生产，转产计划制订之后，需要一至三年才能完成。为协助转产顺利进行，显然应该预先制订企业规划，而各级政府应知道向谁提供转产援助。整体来讲对国防订货依赖程度不高的大公司属下的子公司，从理论上讲所需援助应低于那些在过渡阶段没有公司实体做其财政后盾的中小型公司。过于依赖国防订货的公司，不管与其他公司有没有隶属关系，要把它们与国防有关的资源（物质的和人力）转向民用部门可能会感到更困难一点。

22. 现有一些关于早期致力于多样化生产的例证。1965年对一个市场经济大国的国防电子制造业进行的调查表明，被调查的公司有80%曾试图从事多样化生产，进入非国防市场。这项调查发现小型公司比大型公司成功率高，这显然是因为小型公司更善于生产那些民用部门对其已有稳定需求的部件和仪器。对（航天部门以外的）国防电子工业进行的调查表明，对国防市场依赖性最大的公司（往往是些大型公司）改革国防产品和技术使其适应民用市场的能力最低。

23. 鉴于国防市场和商业市场之间的差别，国防公司不能顺利确定、生产并销售民用产品和劳务是不足为怪的。

二、国防就业与人力调整

24. 在任何一个武器和军用设备生产大国中，国防工业转产，即使国防订货减少时不采取补偿措施，也不会造成大规模失业。关于裁减军事开支对就业的影响，已做了若干研究。对德意志联邦共和国的研究（没有调查节省资源的用途）发现开支减少5%，就业机会减少50,000个，其中制造业7,000个，公共部门占了多半。对瑞典进行的一项较为复杂的研究指出，预测在25年期间国防开支减少50%，结果发现每年减少的就业机会并不多，只有1,430个。

25. 对挪威进行的研究，把国防开支裁减率订为15%，在不采取应付措施的情况下，工作机会将减少12,000个。这项研究接着就所节省资源的不同用途对就

业的影响进行评价，发现只要政府增加一般开支就可以恢复就业水平。不过这项研究发现，在劳动密集性的老弱病残社会家助服务业方面增加开支，产生的就业效果高于其他选择。最后，对大不列颠和北爱尔兰联合王国的研究，让国防开支裁减率占国民生产总值的1.5%，并把这些资金按比例拨给其他公共项目。研究发现，经过五年之后，就业机会可增加260,000个，国民生产总值增长0.5%。公共部门就业机会可增加54,000个，一般说来建筑行业就业会增加，而工程行业会下降。

26. 在瑞典，国防采购产生的就业约占总就业的1%，占工业就业的2—2.5%。即使在那些国防工业就业人数最多的国家，国防采购带来的就业不超过其总就业人口的5%，在大部分情况下要比5%低得多。瑞典只有两个城市直接在国防工业就业的人数超过其总劳动力的10%。

27. 虽然国家、地区乃至部分地方经济可能有能力比较顺利地进行调整以适应国防采购的减少，但个别工人则可能很难找到新的工作。这种情况可能发生，因为某些职业过于依赖国防合同，国防工业工人的技术和其他特长不为民用部门正在创造的新职位所需要，还因为工人差乏流动性（自愿或非自愿）。在这个方面可以发现美国国防工业雇用的专业、技术和熟练（技能）人员比整个制造工业雇用的还要多，而雇用的推销和半熟练（操作）人员则要少得多。

28. 从原则上讲熟练和半熟练生产工人的技术较容易转于民事部门。容易转用有时是因为最终产品大同小异。例如制造飞机，航空发动机、通讯系统、陆运车辆、船舶等所需技术基本相同，不管是为军用市场生产还是为民用市场生产。

29. 即使在最有利的经济状况下，并非所有生产工人都能够不经重新训练就转入民用部门工作。然而有理由认为多数工人只需三个月以下的训练。当然有些人需要时间长一点。例如据估计，铆工从生产飞机转为生产火车车厢，大约需要接受六个月训练才能从在铝金属上冷铆改为在钢铁上热铆。然而决不仅仅是军事

工业转民用生产需要重新训练。 当公司引进新产品或产品相同样式翻新时，工人需要经常接受一段时间再训练。 所有西方工业化国家目前都处于结构转变中，许多传统工业（如造船业、钢铁生产、纺织和服装业）必须大大提高合理化程度，其中包括引进新的生产程序。

30. 转入民用生产有两类人员可能困难最大，一是工程师、科学家和其他技术人员，二是管理和行政人员。 例如在苏联，熟悉国防制造业情况的人士报告说，中等管理人员如要在民用部门有效工作，必须接受再训练。

31. 另外，个别人员的转用也许比转变整个组织更容易。 至少在有些情况下，需要关闭机构并遣散人员。 转产不一定总意味着利用生产军用设备的原套工厂设施，机器和人员去制造其他民用产品。 转产可能意味着把人员从依赖国防的机构调入其他部门和机构，导致大批雇员成为过剩人员。 这主要取决于雇员和组织的灵活性。

32. 1967年至1974年英国哈威尔原子能研究所的转变是一个具有远见和灵活性的范例。 面对工作量和工作人员预计要减少30%的情况，哈威尔研究所所长决定为国内工业和有关政府部门充当咨询机构，提高英国工业的竞争能力，以此至少保住所内一些工作。 到1975年，哈威尔研究所有一半人员从事后来称为“工业方案”的工作，这个方案赚取的收入占研究所收入的一半。

33. 美国几家航天公司试图把生产扩大到地面支助系统，它们的经验表明从军用市场转入民用部门时，管理、行政和科技人员会遇到很多问题。

34. 不管如何为转产过程进行规划，具有某些资格和特长的人员可能比其他人员更难谋到新职。 例如，如果国防采购大量减少，很可能导致民用市场上的航空—航天工程技术人员过剩，这种情况过去曾发生过。

35. 国防工业工人的工资往往高于许多其他工业，这是影响转产的又一个问题。

三、地方一级和企业一级的转产前景与经验

36. 如上所述，过去25年中所做大量研究表明，在国内拥有军火工业的国家，其军用生产只占总生产的一小部分，并证明减少军用生产不会给这些国家的经济造成严重影响，这种看法是有道理的。某些国防生产集中的地区和工业会遇到暂时困难，但经过充分规划，采取补偿措施（如给转产中工业特别赋税刺激）或在其他工业创造就业机会，困难是可以得到缓和的。有充分理由认为，从长远看压缩军事工业将惠及经济，因为在许多情况下同样的投资额在民用部门产生的就业机会高于在军用部门产生的就业机会。此外，大量研究和发展人员从军事职业中腾出并转而参加对社会有益的民用部门生产，只会带来益处。

37. 虽然军事工业转产会使所有国家经济受益，但是不能指望军事采购下降会自动导致军事工业顺利进入民用市场。随着新产品和新生产过程的发展和普及，国家经济要经常进行结构调整，而军事工业转产只是这种调整的一种类型。制造业的任何部门引进新产品和新生产过程可能需要对工厂进行重新部署，安排新的投资，重新训练工人，关闭某些生产设施并建立新的生产设施。处于增长中的经济适应这种变化遇到的困难较小，但是即使在经济增长相对迅速的时期，某些调整援助可能是必不可少的。在诸如目前这种增长缓慢、通货膨胀率高、失业严重的时期，调整措施尤为重要。

38. 大部分工业化市场经济国家的政府认为，军事工业转产是武器生产商的责任。它们倾向于认为，已在实行的经济调整办法足以尽最大限度地缓和从军用工业向民用工业转移资源所造成的混乱。大部分西欧国家政府设有公共方案，为帮助结构调整和保持就业水平提供补助、税收回扣或税收保留。这些国家政府还利用公共采购刺激某些部门；向希望个人开办公司的失业工人提供援助；促进新工序和新产品的引进。

39. 国家经济可能能够对减少军事开支和军事采购进行调整而不会遇到严重问题，但地方和区域一级则肯定会遇到某些困难。国防工业往往集中在一些地区。地方和区域政府显然希望尽量顺利地把军用生产转为民用生产，因为地方经济发生的混乱越大，要求地方和区域政府提供更多社会服务的可能性就越大，而这时政府收入（来自个人和公司纳税）又处于下降之中。大部分转产建议没有把区域或地方政府的作用作为一条制度提出来，然而在许多国家，区域和地方政府已经在发挥作用，向经济发生困难的地区提供经济调整援助。因此它们也参加帮助公司和工人适应国防开支的削减。

40. 除了作为中央政府向受影响的工业和工人提供援助的中间渠道之外，区域和地方政府还可以利用本身的税收政策影响转产过程，并可以实行其他政策促进区域和地方经济的多样化。例如，美国政府关于减少军事开支可能对墨西哥州造成的经济影响的一项报告内，建议在五年期间对设在这一地区的新公司免征联邦、州和地方收入税，条件是这些公司成为地方经济中非国防出口基地的一部分。

41. 过去10年中，若干国家在国防工业和与国防有关的工业就业的工人日益积极采取行动，说服雇主转入民用生产或扩大已有的民用生产业务，以业保护自己的就业机会。在那些存在人员过剩危险或已经大规模发生人员过剩的公司或地区，主张向民用部门转移资源的组织活动最为积极。经验表明，如果政府和雇主对转产抱敌视或漠不关心的态度，这些组织不会取得很大成功。同时，就国防工业转产的必要性，转产的经济含意以及转产办法等问题向人们进行教育显然大有用武之地。尤其重要的是，使国防工业雇员了解，只要规划得当，转产不会引起广泛失业。

42. 例如在联合王国，地方一级对转产关心是由卢卡斯航天公司联合委员会1976年1月在伦敦提出公司计划触发起来的。西欧航天工业进行合理化调整使卢卡斯公司将近30%的工人失掉了工作，而联合王国政府又可能裁减国防开支，面对这种情况，卢卡斯航天公司车间工人代表联合委员会决定考虑生产其他产品取代卢卡斯公司制造的国防设备。

43. 尽管后来曾试制过热泵，但卢卡斯公司后来既没制成热泵，也没有制造任何其他民用产品。如果只把它看作一项转产方案，联合委员会的努力显然失败了。然而可以说，在某些重要方面卢卡斯航天公司工人的积极性取得了成功，因为它给工人带来了自信心，使工人清楚地看到他们确实能够影响设计和生产过程，并参与公司的决策活动。最后，它还创造了一个转产活动的重要的成功模式。

四、非国防工业调整的经验

44. 当然，许多国家在应付主要工业的产值和就业大幅度下降带来的影响方面积累了很多经验。例如在联合王国，纺织工业和汽车工业的就业人数70年代初期约为130万人，10年后减少到800,000人左右。这些国家已考虑了工业部门衰退时最适当的干预方式。然而它们采取的干预方式通常不一定适用于国防工业。通常对衰退部门的一般对策是，通过限制国际竞争来提高质量和生产力。显然这和国防工业关系不大，因为国防工业需要的是引进全新产品，而不是干涉贸易流动。从造船工业为例，近年来发达国家造船业生产能力严重下降，然而我们仍可从中借鉴某些经验。首先，减少生产能力必须要订立并坚持符合实际的目标。其次，为新投资和新设备拨出的资金有时可用来抵补当时的损失并避免必要的结构调整，因此，必须严格监督补助金的使用。

45. 日本的一般经验也许更有意义。根据1978年的一条有关“特别萧条工业”的法律，工业结构委员会可设立一个特别小组委员会，通商产业省和有关工业协会在小组委员会中进行对话，工会、消费者代表或厂商代表也可参加。典型做法是，在按厂商“公开”协议缩减生产能力之前组织“衰退卡特尔”，行使控制功能。这种程序已经造成冶铝工业削减生产能力45%，造船业削减40%，合成纤维业削减16%。

46. 造船厂商得以达成协议并迅速行动是因为向造船业投资和接受定货需经政府颁发许可证批准。多余造船厂买主可获得优惠贷款。缺少买主时，则设一项基金用于购买多余船坞。土地按市场价值作价，设备按帐面价值作价。政府为这

类交易提供部分资金，但大部分资金来自日本开发银行和私人银行。银行靠以废品价格变卖设备和为其他用途重新开发土地收回投资。利息支付和资本损失通过对将来船舶买卖征税抵充，这样整个计划至少在原则上可以做到自筹资金。为造船转包商设有特别贷款，工人有额外失业津贴和特别安置服务。这类计划稍加修改便很可能适用于国防工业。

47. 在美国，1974年贸易法的实施也很有现实意义。贸易法规定提供“贸易调整援助”（贸易调整援助）。工人和公司如主要因为贸易自由化（按照由总协定主持的肯尼迪和东京关税谈判合同的规定）而遭受损失，有资格获得政府援助。对工人来说，援助形式可以是（而且实际上就是），除领取正常失业保险津贴外，再发放收入补贴，提供具体好处引导工人参加再训练和安置方案，以及提供重新安置补助金等。对公司则以低息贷款、特别税收优惠以及免费技术咨询服务的形式提供援助。

48. 贸易法条款最初几年很少使用，大概因为当时制订这项法律不是出于客观需要，而是为了说服有些保护主义心理的美国国会和公众支持美国政府在60年代和70年代总协定谈判中采取的自由贸易立场。贸易法降低了进口渗透造成的“损害”在受援资格标准中的重要地位，因此其条款带上了较多的一般援助性质，即为因结构变化受到不利影响的公司和工人提供援助。后来这项方案有所扩大，但1980年之前开支额一直很低。到1980年，美国经济走向严重衰退，进口渗透剧增，方案开支增至28亿美元，受援者在50万以上。

49. 贸易法条款具有三种主要效能。第一种效能纯属社会和补偿性质，因为工人领取额外津贴减少了调整给个人造成的负担。第二，降低了经济损失（指工人失业造成的产值下降），因为失业工人在谋取新职中可获得帮助。遗憾的是，这两种效能相互抵触，因为补偿津贴没有规定条件，必然会对谋业者发生一种反刺激作用——虽然其实际影响程度人们还不知道。第三，向公司提供资金援助可把因调整造成的经济和社会损失分散到一个较长的时期，从而减少了这种损失。最后，向公司提供资金援助和咨询服务可使一些公司重新获得竞争能力。这样，这

些公司就可以减少必要的缩减程度。

50. 在应付工业结构调整，特别是在控制这种调整方面已积累了一些普遍性的经验，对这些经验加以研究，作为裁军之后进行调整的模式，是很有益的。

五. 裁军和扩大援助流动

51. 有一种提议，它的结果已利用计量经济学模型彻底研究，建议把裁军节省的资源作为官方发展援助转移给发展中国家。这样做，在短短的十年期间结束时，世界各地会创造更多就业机会（同没有实行裁军的情况作比较）。此外，如果发展中国家又利用多余的资源推行基本上平等的政策，则发展中国家和发达国家双方都会创造更多就业机会。

52. 可以预见，1990年代头几年军备开支裁减后的直接结果是，造成失业工人数目的增加，这包括军备工业和供应中间投入的有关部门的工人，还有军队也在内。除非采取中短期对应政策，总的就业局势可能恶化。为减轻军备开支裁减后的负作用，曾就应当推行什么对应政策作过一些研究。这些政策不可避免地会给政府带来一些额外负担，或者是对具体部门提供补助的形式，或者是对失业者提供补偿办法。但是，一些工业化市场经济国家的政府预算内，失业费用（给付福利金和征税减少）已达国产总值的2或3%，上述费用同它比较，增加不大。此外，资金转移到发展中国家会发起一个过程，促成市场势力逐渐承负政府的负担，就是通过建立新而稳定的市场创造更多职位。而且，如果发展中国家实行平等政策，十年以后工业化国家多创造的一千七百万职位中，80%会属于制造业和农业。公元2000年与1990年比较，任何区域的资本货物工业的就业机会都不会减少，但是，比美洲和日本的基本产品工业（基本化学品和金属产品）的就业机会可能减少，所有发达地区的轻工业部门可能出现萧条状况。因此，虽然不和的失业状况是无可避免的，但是这项计量经济学研究的重要结论指出，市场势力会在随着贸易自由化把发展中国家推行发展政策引发的强大需求转到发达国家的那些部门

(粮食和农业、设备和机器、服务)内创造一些就业机会。

53. 计量经济学模型肯定暗示,发达经济国家作为一个整体而言,把大量资源转移给发展中国家后,最坏的情况也是无所损失。它假设,根据参考模拟方案,1990年代发达经济国家的年增长率只有3.3%,尚不足以减轻失业状况。向发展中国家转移资金的水平达国内生产总值的0.5%(提高官方发展援助至国内生产总值的0.7%),等到转移费用匀支后,就业机会会大幅度增加。

54. 模型又暗示,如果发展中国家利用转入的资源促进低级和高级技术活动,则发达国家向发展中国家转移资金对前者的回馈作用,足够抑制其失业恶化。此外,南南间贸易有任何长足发展,均可能提高南向转移的回馈作用;发达经济国家基本产品和轻工业品的贸易会有损失,但是由于发展中国家资本货物工业的快速增长,发达经济国家可以从设备的销售获得很好的补偿。

55. 不论发展中国家采用什么发展战略,对于工业化国家回馈增长作用,各发达地区之间的分配都不会均匀。现有贸易和金融网的倾向是,比美洲和西欧(包括澳大利亚和新西兰)会分配到大量的粮食和农产品的出口贸易,日本和西欧分配到大量制成品出口贸易,比美洲又会占到最大份额的要素和非要素服务的出口贸易。

56. 这项研究支持了其他观察家的结论,就是:发展中国家快速增长的结果,工业化国家在就业方面所得利益很大,因为后者仍然会是高价值货物和设备的供应者。

六. 结论

57. 鉴于上述证据,本文很难不作结论如下:削减军事支出对军火和设备生产国的就业可能产生的影响是很小的。鉴于当今工业化国家制造业产品的性质与地点经常变化不定,从对同军事有关的货物和服务项目的最后需求转换为对其他产品的需求所产生的影响也不会很大。此外,削减军事开支也不致于引起制造业就业的全面下降。最后开支型态的转变很可能意味着公营部门服务业就业的净减而已。

在军火进口国内，尤其是在发展中世界内，裁军对就业的影响，尤其是对那些借以改善国际收支的国家的影晌，结果可能是既积极又大。

58. 纯粹就同国防有关的制造产品方面来说，上文已经证明，把工厂转换成生产其他产品，从而保持劳动队伍，这是可能的。但是，这种转换的有利可图程度是有限制的。很多工厂和机器必须废弃，很多工人也必须在一一般劳工市场重寻新职。多快能找到工作，又能找到什么样的工作，需视经济体全面的资源利用水平而定。显然地，在增长迅速而又具竞争能力的经济体内部，比在出现萧条情况的经济体内寻找起来又容易、报酬又大。因此，裁军与转换问题与一般经济的健全管理问题是不可分的。

- - - - -