

国际劳工大会，第 101 届会议，2012 年

报 告 五

青年就业危机：该行动了

议程项目五

国际劳工局 日内瓦

ISBN 978-92-2-524499-4(Print)
ISBN 978-92-2-524500-7(Web pdf)
ISSN 0255-3449

2012 年第一版

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得，或直接向国际劳工局出版处(International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland)购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送，或发送电子邮件至：pubvente@ilo.org 索取。

请查阅我们的网站：www.ilo.org/publns。

目 录

	页次
导 言.....	1
一次规模空前的青年就业危机	1
国际劳工组织与青年就业	4
2005 年大会决议：呼吁全面的行动	4
迎接新的全球挑战：是采取行动的时候了	5
报告的结构和内容	6
第一章 青年就业危机：趋势、特点和新的挑战	7
1.1. 青年人口的趋势	7
1.1.1. 人口挑战的多样性	7
1.1.2. 将人口挑战化为青年“红利”	9
1.2. 青年和劳动力市场的趋势.....	9
1.2.1. 劳动力参与在下降	9
1.2.2. 青年失业达到空前的程度	10
1.2.3. 青年的低质量工作：工作贫困、低工资和非正规性	13
1.2.4. 青年向体面劳动过渡的新挑战	17
1.3. 年轻人中两极分化和不利局面在加剧.....	20
1.4. 未来的前景	25
第二章 青年体面劳动政策：关键问题和经验教训	27
2.1. 青年就业：国家政策议程中一个越来越重要的优先任务	28
2.2. 增长战略，宏观经济政策环境和青年就业.....	31
2.2.1. 对支持就业的宏观经济政策框架进行反思	33
2.3. 教育和培训	39
2.3.1. 基础教育：入学机会和质量的挑战	40
2.3.2. 第二次机会倡议.....	43
2.3.3. 高等教育和大学毕业生失业	43
2.3.4. 加强教育培训体系与劳动世界的联系	44
2.3.5. 改革技术职业教育与培训(TVET).....	46
2.3.6. 学徒、实习、在职培训计划和培训合同	47
2.4. 劳动力市场政策和制度	50
2.4.1. 积极的劳动力市场政策	50
2.4.2. 就业服务.....	51
2.4.3. 工资补贴、最低工资和青年就业.....	53

2.4.4. 就业合同、保护和将青年结合进劳动力市场.....	54
2.4.5. 向正规就业过渡.....	56
2.4.6. 得到的经验教训.....	57
2.5. 促进青年创业和自谋职业.....	60
2.5.1. 青年创业计划的影响.....	62
2.6. 通过合作社促进青年就业.....	64
2.7. 公共投资和就业计划(PEPs).....	65
2.8. 国际劳工标准和青年就业.....	68
2.9. 对年轻工人的社会保护	70
2.9.1. 失业津贴：覆盖具有一定工作经历的失业青年	71
2.9.2. 失业津贴：与积极的劳动力市场政策的联系.....	72
2.9.3. 社会保障覆盖青年失业以外的风险	73
2.10. 青年参与、社会对话和集体谈判.....	75
2.10.1. 集体谈判和青年	77
2.11. 政策连贯性、协调和评估	80
2.11.1. 监督和评估.....	81
第三章 国际劳工组织对青年就业的支持和全球合作伙伴关系	83
3.1. 国际劳工组织的支持战略.....	83
3.2. 全球青年就业合作伙伴关系	88
3.2.1. 千年宣言、千年发展目标(MDGs)和联合国系统	88
3.2.2. 青年就业网络(YEN).....	89
3.2.3. 20 国集团与青年就业	90
3.2.4. 其它合作伙伴关系	90
第四章 总结评论和可能的前进道路.....	93
建议讨论要点	97
附 录	
附录 I. 2006 年至 2011 年国际劳工组织在青年就业方面给予成员国的支持	99
附录 II. 国际劳工组织在青年就业方面正在进行的技术合作综合方案	100

导 言

一次规模空前的青年就业危机

1. 这次青年就业危机，及其形成的空前规模，致使国际劳工局理事会 2011 年 3 月开会时决定把这个议题纳入第 101 届国际劳工大会的议程，进行一次一般性讨论。虽然人们普遍认为 2005 年大会关于青年就业的决议仍然完全有效，但是采取行动的紧迫感更强了。在受到全球金融危机严重影响的国家，青年失业问题已经发展到了令人惊愕的程度。每十个年轻人里有四个人失业是一场社会和经济灾难。¹全球金融危机使局面雪上加霜，加重了原先已经存在的“危机前的危机”。放眼全球，年轻妇女和男子在寻找体面工作时面临着越来越严重的真正困难。在过去 20 年里，青年失业率平均等于成人失业率的三倍；在有些地区，目前青年失业率高达成人失业率的五倍。
2. 在 2011 年全世界见证了青年引领的政治与社会抗议运动的激增，年轻人发出了要“工作，自由和社会正义”的呐喊。突尼斯青年对高失业率和集权统治的怨愤是点燃 2011 年阿拉伯之春的主要导火索。青年群众也是占领开罗解放广场的突出力量，此举引发了埃及政府的垮台。导致发生抗议活动的重要因素包括缺乏生产性就业机会，加上对政治自由、社会正义和更美好的经济未来的向往与追求。在上述两个国家，抗议运动起初的动员工作和随后的组织工作都大量使用了互联网和社会网络媒体，这证明了年轻人的重大参与。
3. 不久，青年的抗议精神就传到了受经济危机影响严重的几个工业化国家。在西班牙，“愤怒”运动及其对马德里太阳门广场的占领动员了国内各地的青年，抗议政府应对经济危机的方式及随后带来的青年失业的急剧增加。该运动的一项核心要求是要有更加民主的参与形式，反映了更年轻一代的疏离感和经济社会排斥感。该运动很快就蔓延到了欧洲其它国家，也传到了希腊，在那里抗议活动最初是针对紧缩计划的。

¹ 例如，西班牙和希腊的青年失业率在 2007 年到 2011 年期间翻了一番，目前分别高达 46%和 42%(见第一章)。

4. 到了 2011 年 9 月，这股风暴以占领华尔街运动的形式刮到了美国。以占领美国纽约市华尔街附近的朱可提广场为中心，抗议活动的主要目标是金融机构，它们的贪婪和不负责任的行为被认为引发了 2008 年的全球金融危机。然而，其更广泛的深层次要求是改革造成财富和收入严重不平等的经济政治制度，这种制度保护比例为 1% 的富豪的利益，而损害占比 99% 的大多数人民的利益。抗议活动不久从纽约蔓延到了美国其它主要城市。
5. 在以色列和智利等国家也爆发了类似的由青年主导的抗议活动。在智利，大学生和中学生参与了反对不公正的教育制度的群众抗议运动，该国的教育体制基本上是私营性质，以盈利为目的而忽视机会均等。在英国也有人数众多的学生抗议政府削减高等教育资金造成学费翻倍上涨。在 2011 年秋季，世界上 82 个国家的一千多座城市发生了青年领导的抗议活动，从“愤怒运动”到“占领华尔街”，“占领所有大街”以及“共同占领”。
6. 如果把所有这些运动描绘成世界各地青年对缺乏就业机会的反应则是不对的，因为各地引发抗议活动的具体国情千差万别。例如，阿拉伯之春的主要推动力量是对民主统治的追求，而这并不是西方民主国家发生抗议活动的核心因素。虽然如此，年轻人对缺乏就业机会的失望是显而易见的，他们对未来生活前景的深深焦虑是引发全球各地青年抗议的一个突出因素，通过互联网和社交媒体，他们广泛地表达和传播了自己的忧虑。他们的关注是明确的：**我要做什么？我的未来是什么？**
7. 除了劳动力市场统计数字之外，形势已经严峻到了威胁当前经济和社会模式重要基础的地步。对能够继续实现经济社会进步的信心仍然在支撑着全球经济和社会政策的基础。几乎所有国家都致力于实现较高的经济增长率和提高所有人民的生活水平。
8. 在这个前提下，每一代人都愿意为了给后代提供更高的生活水平和更好的经济前景而储蓄、投资，并做出牺牲。从某种意义上讲，就好比大多数家长为其子女谋求更好未来的天然愿望在全国范围内扩延。
9. 总体而言，大部分国家实现了这些愿望。虽然在过去 70 年里出现过衰退，但是跟随其后的往往是有力的复苏。类似地，过去也发生过严重的金融危机，但是哪一次也没有目前这次危机如此深刻、漫长且对全球的影响更大。只有上个世纪三十年代的大萧条堪比这次危机对经济社会进步目标带来的威胁。然而，对现有体制失去信心是目前青年就业危机在全球范围内如此突出的根本原因。
10. 在受金融危机影响最严重的工业化国家，当代青年面临的就业前景比他们的前辈明显要更糟糕。不但工作更难找，而且许多青年都不得不面对长期失业和脱离劳动力市场造成的就业能力下降的伤疤。此外，即使那些能找到工作的人，他们的未来前景也比其前辈暗淡了许多。他们可能会很难进步，很难获得更好的高质量工作，

且在危机后疲软的劳动力市场中很难提高自己的收入。目前公共财政的危险状况也对获得体面养老金和充分社会保护的前景投下了阴影。公共财政状况不佳可能也意味着更大的税务负担，需要以此为紧急救助措施、财政刺激计划和遏制主权债务危机埋单。同样地，由于大量削减公共支出，免费教育或享有补贴的高等教育及培训很可能被大幅削减。

11. 在发展中国家，由于同工业化国家的贸易和投资相联系，这场危机导致了经济增长放缓。增长的未来前景也变得更加不确定；跟危机前相比，发展中国家现在更难以获得金融市场、外国直接投资和官方发展援助了。虽然增长放缓比全面的经济收缩要好，但是这会加剧大多数发展中国家面临的本来已经相当严重的青年失业、就业不足和贫困问题。

12. 即使在危机开始以前，许多发展中国家，包括中国、印度这样快速增长的国家，已经面临着现代部门创造就业率下滑的局面。²现代部门特别是制造业增长中的就业成分在下滑，因为新的投资越来越变得资本密集。其结果是低生产率的非正规经济创造的新就业机会所占比重越来越大。与此同时，现代部门中不稳定形式的就业在增长。发展中国家的年轻人难以在现代经济部门中找到体面的工作，越来越多的年轻人不得不接受农村和非正规经济中比较差的工作。由此可见，全球经济危机的持续发展会进一步削弱发展中国家青年的就业前景。

13. 因此，目前的青年就业危机正在动摇着后代比前辈的就业和经济前景要有所改善的这一信念。它还在威胁着各代人之间机会均等的原则。年轻人经济和就业前景的恶化还可能成为经济停滞甚至倒退的前兆。

14. 青年就业危机的加深不仅从代际观点来看会带来问题，而且可能造成青年群体内部不平等差距的拉大。在危机前，青年内部获得体面工作方面存在的平等和相对于成年人青年面临的不平等待遇已经是一个令人关注的问题。青年就业危机的久拖不决只会加重这些不平等现象。随着时间的推移，这将进一步加剧收入不平等，在全球金融危机发生前，在发展较好的几十年里大多数国家已经经历了这个问题。如果允许青年就业危机继续下去，那么就会出现无情地走向更加不平等社会的风险。

15. 很难对目前青年就业危机的继续或恶化不表反感。这种前景会造成持续的社会和政治紧张局势，从而可能给整个社会结构和经济制度带来不可预见的变化和不希望有的冲击。

² 欲查阅最近的文献，见国际劳工组织：《G20 国家的创造就业的挑战》，为 2011 年 5 月在巴黎召开的 G20 就业专家会议提交的论文。

国际劳工组织与青年就业

16. 国际劳工组织长期以来一直关注年轻人面临的问题。在 1919 年以后的头 20 年，劳工组织的工作主要是制定保护年轻工人福利的标准。国际劳工组织最早通过的公约里包括《1919 年未成年人夜间工作(工业)公约》(第 6 号)、《1921 年未成年人体格检查(海上)公约》(第 16 号)，和《1946 年未成年人体格检查(工业)公约》(第 77 号)。

17. 从上世纪五十年代起，国际劳工组织开始拓展其关注范围，覆盖了促进青年就业的政策和计划。国际劳工组织关于就业政策、人力资源开发和劳动力市场政策的主要公约和建议书包括了这个议题(见本报告 2.8 节)。从 1978 年到 1998 年间，国际劳工大会通过了五个关于青年就业问题的决议。³最近一次主要讨论年轻人就业议题的大会是在 2005 年。为应对金融危机而通过的 2009 年《全球就业契约》指出青年是高风险群体之一，应对危机的政策必须解决他们的需要。2011 年和 2012 年缓慢的复苏步伐和金融危机的加深进一步凸显了年轻人的脆弱性。

2005 年大会决议⁴：呼吁全面的行动

18. 2005 年关于青年就业的决议指出，“太多的年轻人找不到体面的工作”并“面临劳动力市场的挑战”。这更是一个令人遗憾的局面，因为“青年男女为劳动力市场带来众多的资产”。为了克服这个问题，应为年轻人提供通向“体面工作的多种路径”，特别是因为“年轻工人不是一个千篇一律的群体；他们有不同的需要、能力和期望”。

19. 为此，决议呼吁采取“一种宏观经济与微观经济干预相结合的综合协调方式，解决劳动力供求和就业数量与质量两方面的问题”。为此，它强调了下列工作的重要性：实现高速、可持续、就业密集型增长；朝着创造体面工作的目标调整货币、财政、贸易及社会保障政策；确保投资和企业的监管环境及劳动法律营造有利于经济增长和年轻人体面就业的投资环境；提供普遍免费的高质量初等与中等教育；通过适应劳动力市场需要的职业教育和终身学习体系加强年轻人就业能力的全面政策；有效的积极劳动力市场计划；开发年轻人的创业潜力。决议还呼吁建立社会福利计划，支持失业和就业不足青年；采取促进非正规经济中年轻人向正规经济转移的措施；并采取紧急行动“加强年轻工人及工人组织、年轻工人的雇主及其组织参与制定、实施和监督青年劳动力市场政策和计划”。

³ 国际劳工组织：关于青年就业的决议(1978 年)；关于世界就业大会后续工作的决议(1979 年)；关于年轻人和国际劳工组织对国际青年做贡献的决议(1983 年)；关于年轻人的决议(1986 年)；关于青年就业的决议(1998 年)。

⁴ 国际劳工组织：关于青年就业的决议，国际劳工大会第93届会议，日内瓦，2005年。

20. 从国际劳工组织过去的青年就业工作中可以概括出以下一些主要的信息：满足青年人的就业理想需要高效率的总体创造就业结果。因此，经济政策必须把创造就业作为一个主要目标。在此框架内，具体政策必须瞄准年轻人面临的就业问题。教育和职业培训政策不可或缺，且必须向进入劳动力市场的青年传授有用的技能，而就业服务之类的劳动力市场机构应帮助青年人找到合适的工作。需要有积极的劳动力市场政策，支持失业青年重新获得就业，为弱势青年提供补习培训和支持。还要有企业发展计划，因为自营职业和创办小企业是年轻人获得有益就业的重要途径。所有这些措施应确保性别平等，面向最困难的年轻人，并消灭各种形式的歧视。应仔细设计、监督和评估这些计划，确保较高的经济和社会效益。最后，必须保证工人组织和雇主组织参与所有的青年就业计划。

21. 这项工作的一个重要动机是承认年轻人在从童年向劳动世界过渡时面临特殊的脆弱性和需求。对许多青年人而言，这是一条坎坷不平的道路。面临的障碍包括为适应工作所进行的教育和培训不够；缺乏指导和支持他们选择职业和找到工作的机构；劳动力市场结构使他们特别难以站稳其就业阶梯的第一个立足点并拾级而上。面临这些障碍，人数众多的青年常常不能够长期稳定和成功地过渡到工作生活；这群人面临着慢性社会排斥的高风险，除非有给他们提供“第二次机会”的政策。国际劳工组织青年工作的重点一直是促进成员国采取有效的政策和计划，克服年轻人面临的多种障碍。

22. 另一个动机是认识到解决青年失业问题具有重要的社会意义。年轻人中的高失业率意味着对潜在人力资源和人才的浪费，而后者对劳动力队伍的年轻化是至关重要的。解决这个问题可以带来巨大的经济效益。此外，青年高失业率(及脱离劳动力市场)的社会成本极为高昂。失业导致社会排斥，后者反过来引起较高的福利依赖、犯罪和反社会行为，使社会更容易受到民间动乱和政治动荡的影响。

23. 减少青年失业是一项重中之重的工作，因为失业的后果对当事人来说可能是毁灭性的。虽然失业不论年龄，损害所有受其影响者的经济和个人幸福，但是对处于刚刚步入工作生活脆弱开端的人来说，其打击尤其严重。找到工作和职业的合理希望被不该承受的社会抛弃感带来的痛苦给击碎了。这几乎等于被剥夺了经济上的公民权，会导致绝望和愤恨。这些早期创伤的后果往往是深刻和持久的，会削弱未来的就业能力与收入。

迎接新的全球挑战：是采取行动的时候了

24. 目前青年就业危机的深度和广度及正在发生的社会动荡表明，国内外各方为避免全球危机的二次打击和进入更加危险的阶段所做的努力具有极为重要的意义。人们仍然相信：全球化可以是公平和包容的，全球化可以为青年男女带来体面的工作和社会正义。

25. 现在是全球各界采取以下行动的时候了：把 2005 年大会结论的广泛共识和从具体落实中取得的经验，及危机后有关实现富含工作岗位的包容性增长和公平全球化的政策模式的辩论转化为克服青年就业危机的大规模行动。

报告的结构和内容

26. 本报告由四个章节组成。第一章回顾了不同地区和国家青年就业危机数量和性质方面的特点，讨论了新出现的挑战，例如有学历无工作，青年趋于“脱离”劳动力市场等问题。第二章分析了自上次一般性讨论以来世界各国实施的干预和政策模式。它突出了可以从全球金融危机及其应对工作中得出的主要教训。它覆盖了 2005 年大会结论中包括的广泛政策领域，从宏观经济措施到劳动力市场政策和计划，企业发展，权利和劳动力市场机构，社会保护和影响供求与就业数量和质量的其它因素。这种对体面劳动议程的一体化综合分析应用了 2008 年社会正义宣言关于一体化的、不可分割的和相互支持的目标的原则。它强调了在国家和全球层面协调应对青年就业危机政策的重要性。它还指出了在建设青年自己的今天与未来的过程中青年本身参与不够、发言权有限的重大缺陷。第三章简要总结了自 2005 年以来国际劳工局制定的支持三方成员的战略，及青年就业方面的全球和区域合作伙伴活动。第四章提出了根据这次总结分析得出的主要结论，指出了若干条今后前进的道路。

第一章

青年就业危机：趋势、特点和新的挑战

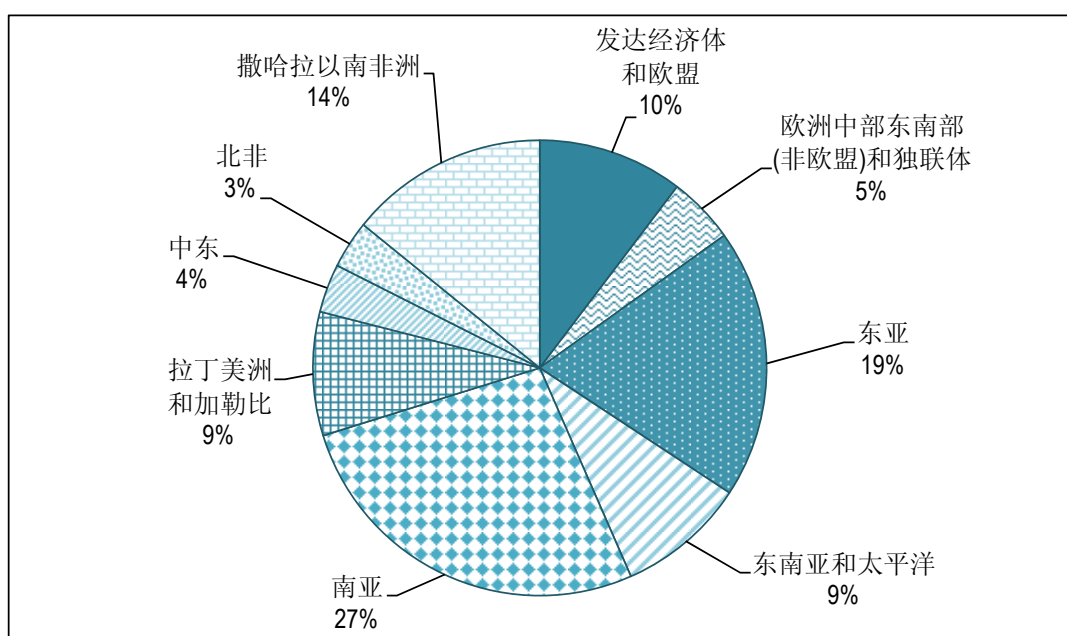
27. 青年就业危机是一个全球性的挑战，尽管从其规模和性质上看，各国和各地区之间在社会与经济特点方面存在着不小的差异。本章从人口和劳动力市场的角度分析了其中一些比较显著的特点，突出了结构变化和一些新出现的问题。

1.1. 青年人口的趋势

1.1.1. 人口挑战的多样性

28. 今天几乎五分之一的人口处于 15 岁到 24 岁之间的年龄段。全世界总共有超过 12 亿的青年人。大多数年轻人生活在发展中国家，大约占 90%；其中亚洲占 60%，非洲占 17%(见图 1.1)。发展中国家目前年轻人口的数量是空前的，有大约 10 亿人。到 2060 年最多会达到 11 亿，然后会逐渐下降。¹

图 1.1 2012 年青年人口的地区分布



资料来源：联合国：世界人口前景，2010 年更新数据库。

¹ 本节所有人口数据的来源是联合国“世界人口展望，2010 年更新”数据库。所有数据均是可变预测的中值。
<http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>。

29. 在所有地区(并非所有国家), 青年群体的增长在减速, 青年占全部人口的比例在下降。这清楚地表明, 整体而言, 世界已经快到了人口转型的最后阶段, 被典型地称之为“人口老龄化”的阶段(见专栏 1.1)。

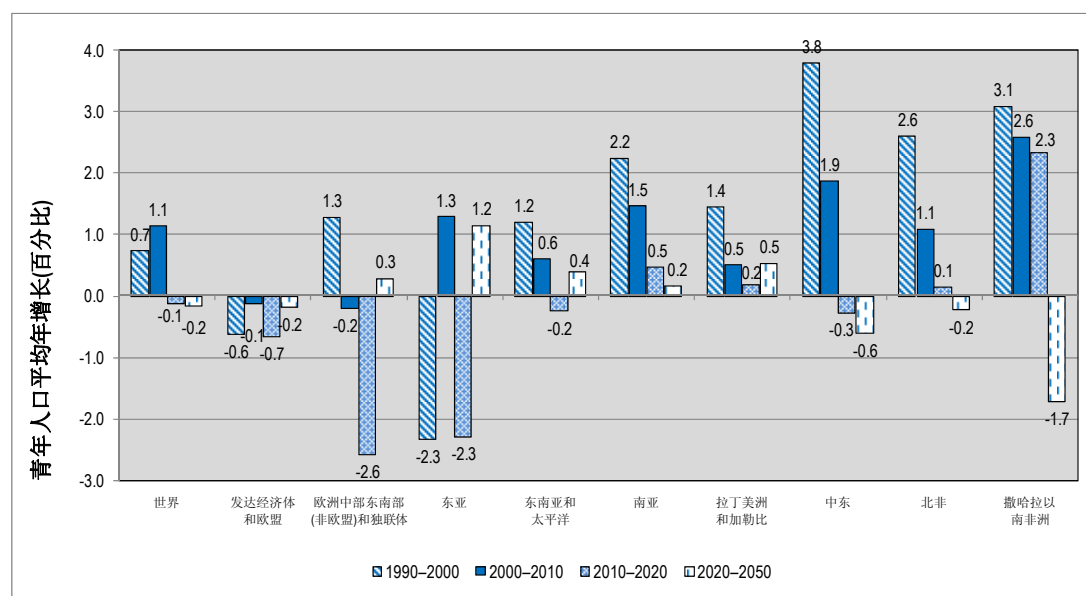
专栏 1.1

人口转型的三个阶段

人口的变化涉及三个阶段。第一阶段, 儿童死亡率的下降导致青年在人口中的比例上升。第二阶段, 生育力的下降导致年轻人比例下降, 工作年龄成人比例的上升。最后阶段, 死亡率和生育力的下降引起老年人的比例上升——此现象被称为“人口老龄化”。第二阶段人口转型期间青年在工作年龄人口中的增加是短暂的, 一般持续大约 50 年。然而, 这个时期对各国都可以产生重要的影响。这个阶段被称为“人口红利”阶段, 可以为加速经济增长和发展带来机会。在第三阶段, 人口的快速老龄化可能给公共政策带来特殊的挑战, 因为各个方面都需要进行大的调整, 以应付劳动力的减少和对卫生保健及老年支援需求的增加。

30. 然而, 正如图 1.2 所示, 在不同地区和国家, 这种转变的速度是不一样的。青年人口下降的地区有: 发达经济体和欧盟(EU), 欧洲中部和东南部地区(非欧盟地区)及独联体国家(CIS), 东亚, 东南亚和太平洋地区, 及中东地区。而另一方面, 预计青年人口会迅速增加的地区是撒哈拉以南非洲; 青年人口预计会温和增长的地区有: 南亚, 拉美和加勒比地区, 及北非地区。撒哈拉以南非洲的青年人口将持续增长至 2050 年及以后; 在 2010 年至 2050 年期间, 预计会增加 1.82 亿。从 2010 年到 2020 年, 南亚青年人口数量预计会增加 1500 万。在拉美和加勒比地区, 青年人口将继续增长, 直到 2020 年; 在北非, 青年人口会增长到 2035 年, 然后开始下降。

图 1.2. 世界和各地区的青年人口平均年增长情况, 1990-2050



资料来源: 联合国: 世界人口展望, 2010 年更新数据库。

1.1.2. 将人口挑战化为青年“红利”

31. 年轻的人口是经济与社会创新和创造的强大资产。然而，为了使各国能够充分实现这种潜力和充分利用“青年红利”，年轻人需要从事生产性就业并融入社会。

32. 大部分发展中国家处于人口转变的第二阶段，正经历着青年人口的膨胀，在今后几十年内青年占工作年龄人口的比例会超过 30%。

33. 在这种背景下，具有众多青年人口的发展中国家的教育体系和劳动力市场在吸纳青年时面临着越来越大的挑战，因而尚未充分享受青年红利的好处。有证据表明，在发展中国家和转型经济体，从 1980 年到 2000 年间，青年在人口中的比例每增加 10%，青年就业则增长 6%。在埃塞俄比亚，在有着青年占人口最大比例的当地劳动力市场上，年轻人的就业率却最低，其中对未受过教育的青年影响最严重。²

34. 发达经济体总的来讲处于人口转变的第三阶段，其年龄结构比发展中国家要年轻许多。尽管如此，青年的生产性就业依然是维持经济发展、代际团结和养老金体系的关键一环。虽然青年人在发达国家所占的比例较小，但是作为一个群体，年轻人在全球危机中付出的代价却最高；与成人相比，他们的处境尤为不利，进入不景气的劳动力市场的前景比较暗淡。

35. 从人口的长期趋势来看，所有国家都面临着把青年就业转变为发展红利的挑战。然而，时不我待。政策议程重视青年就业问题要有紧迫感，这不仅是为了满足年轻人对更加美好生活的愿望，而且也是提高全社会幸福水平的需要。

1.2. 青年和劳动力市场的趋势

36. 青年就业危机是全球就业危机的一个主要方面。其严重性不仅与失业水平和期限有关，而且与证据显示的年轻人就业质量的下降越来越相关。但是，对青年就业危机的主要担忧不仅是经济增长的乏力，而且如果没有重大的政策变革出台，它可能会变成结构性趋势。这就是为什么这个问题有了新的关键影响面。

1.2.1. 劳动力参与在下降

37. 青年劳动力参与率和青年的就业/人口比均在下降。全球青年劳动力参与率在 2000 年至 2011 年间从 52.9% 下滑至 48.7%，这意味着在 2011 年全世界每两个年轻人中有不到一个人活跃地参与劳动力市场。在 2011 年，年轻人的就业数量为 5.16 亿人，比 2000 年增加了 1600 万。然而，由于青年人口的增长比青年就业要快，青年人口中总的就业比例在 2000 年至 2011 年期间从 46.2% 降到了 42.6%。这些趋势

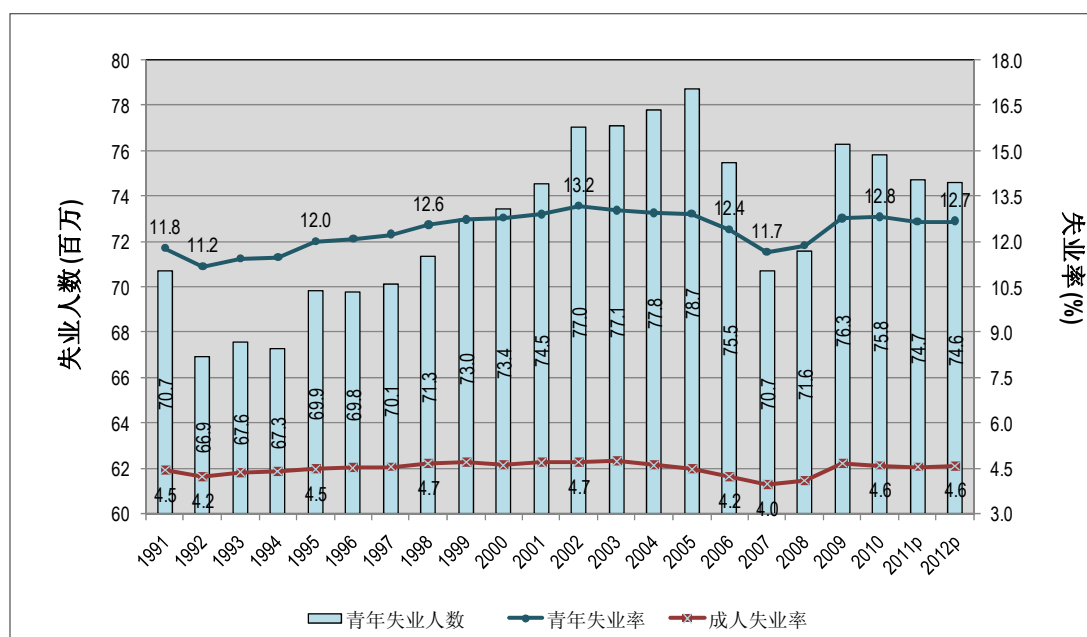
² 世界银行：《2007 年世界发展报告：发展和下一代》（华盛顿，2006 年）。

的一个主要原因是上学的年轻人增加了，这本身倒不是一件坏事。然而，在有些地区，青年人中的气馁情绪也是一个重要原因，我们在后面会看到这一点。³

1.2.2. 青年失业达到空前的程度

38. 在 2011 年，每 10 个失业者中有 4 个是年轻的妇女或男子。从全球来看，青年失业的概率是成年人的三倍(见图 1.3)，而在南亚和东南亚，这种概率是整整五倍。⁴

图 1.3 全球青年和成人失业率及青年失业数量，1991-2012



P=预测

资料来源：国际劳工组织：趋势经济计量模型：方法回顾(2011 年，日内瓦)。

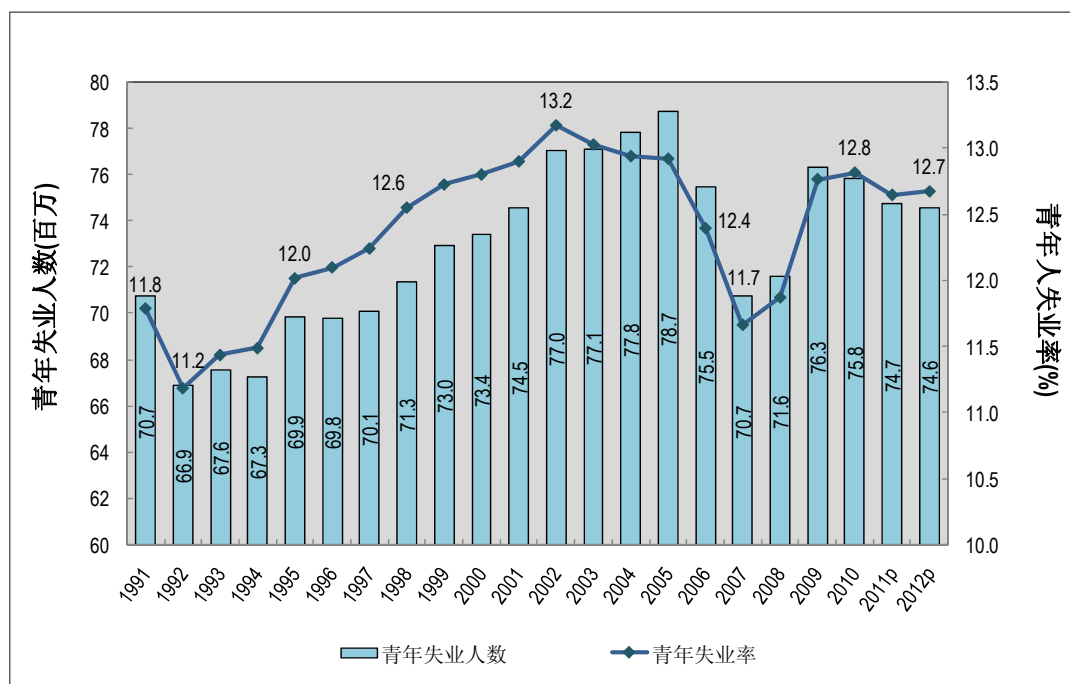
39. 青年失业不是一个新的现象；要说新的话，是指它达到了一个令人惊愕的程度。自从 90 年代以来，在“危机前的危机”时期，青年失业率一直稳定在 11%之上。接着就有了这次全球金融危机和迟缓的复苏，使青年失业问题雪上加霜。

40. 在危机达到顶峰的 2009 年，全球青年失业率经历了创记录的年度最大上涨。在 2008 至 2009 的一年间，青年失业率从 11.9%上升到了 12.8%，成为具有全球估测的 20 年里涨幅最大的年度数据，逆转了危机前青年失业率小幅稳定下降的趋势(见图 1.4)。

³ 国际劳工组织：《全球就业趋势》，同上。

⁴ 国际劳工组织：《全球青年就业趋势》：2011 年更新(日内瓦，2011 年)。

图 1.4 全球青年失业人数和失业率，1991-2012



p=预测

资料来源:国际劳工组织:《全球就业趋势》,同上。

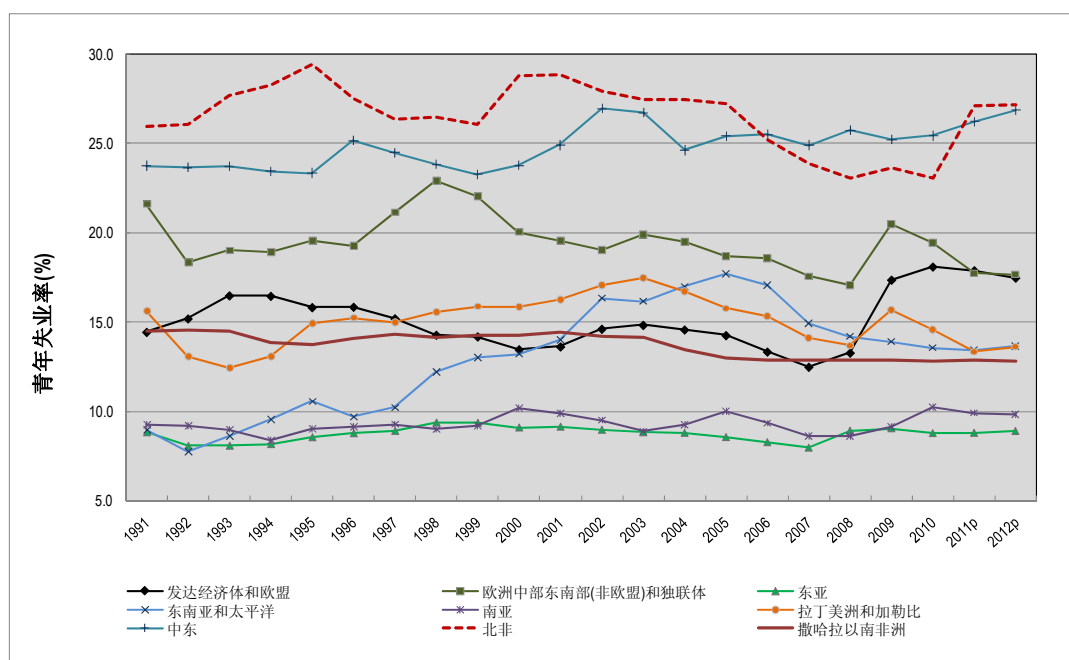
41. 在 2007 至 2011 年间,全球的青年失业人数增加了 400 万。也就是说,在发生目前这次危机的十年间(1997 至 2007 年),失业青年的数目平均每年是 6 万人。

42. 历史多次证明,青年失业率比成人失业率对经济冲击要更敏感。在 2008 至 2010 年间,全球青年失业率上升了 0.9 个百分点,相比之下,成人失业率上升了 0.5 个百分点。

43. 在 2010 年,女青年失业率是 13.1%,而男青年失业率是 12.6%(相差 0.5 个百分点,与 2008 年的性别差距一样)。

44. 这次经济危机对青年就业的影响和发生时间因地区而异。2007-2008 年间受影响最大的是发达经济体和欧盟,东亚和中东;而在其它地区,危机对青年就业率的影响集中发生在 2008-2009 年间。在东南亚和太平洋地区,在危机年份里该区域青年失业率实际上出现了下降(见图 1.5)。

图 1.5 按地区统计的青年失业率，1991-2012



p=预测

资料来源：国际劳工组织：《全球青年就业趋势：2011年更新》，同前。

45. 工业化国家里的青年受到全球危机的打击最大。在 2008-2009 年间，发达经济体和欧盟的青年失业率上升了 4.1 个百分点；欧洲中部和东南部地区(非欧盟)的青年失业率上升了 3.4 个百分点。这是全球按地区有青年失业率记录以来出现的最大幅度的年度增长。青年失业率的地区估测是从 1991 年起才有的，而 2010 年发达经济体和欧盟高达 18.1%的青年失业率在该地区来说是空前的。

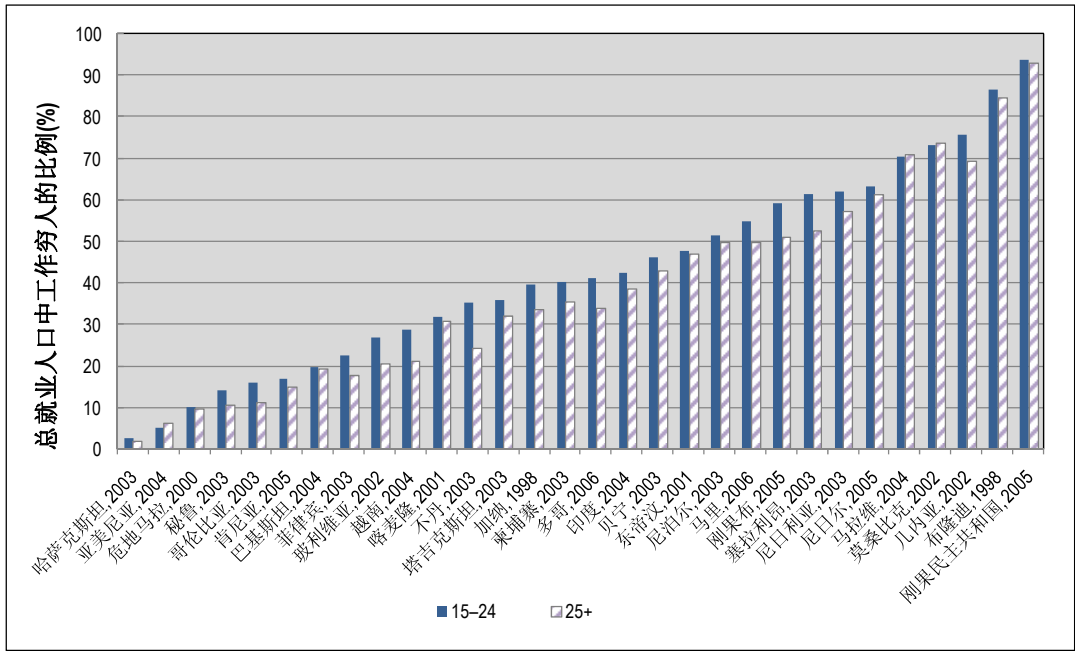
46. 在西班牙和希腊，青年失业率从 2007 年到 2011 年翻了一番，目前分别是 46% 和 42%(见图 1.6)。在爱尔兰，同期的青年失业率从 8.5%猛升至 31.9%。在葡萄牙和意大利，目前的青年失业率是 25%；而塞浦路斯、爱沙尼亚、法国、匈牙利、波兰、罗马尼亚、瑞典和英国的青年失业率都超过了 20%。

47. 然而，并非所有地方的景象都是一片凄凉。尽管发生了危机，有些工业化国家的青年失业率有所下降，如奥地利、比利时、德国和卢森堡。在具有统计数据的几个发展中国家，巴西的青年失业率从 2007 年的 21.8%下降到了 2011 年的 15.2%。

48. 尽管有这些不寻常的例外情况，总体形势仍是极为令人不安的。图 1.6 中显示的 48 个国家中，有 33 个国家的青年失业率超过 15%，而只有 9 个国家的青年失业率低于 10%。⁵特别令人吃惊的是，48 个国家里有 22 个国家的青年失业率超过 25%。

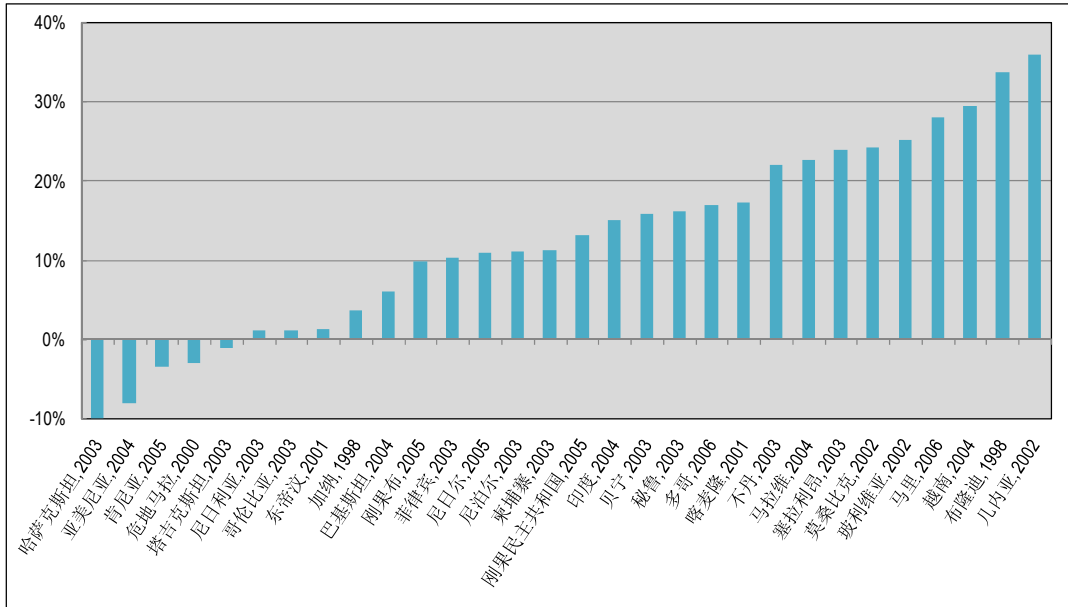
⁵ 具有按季度失业率统计数据的国家。

图 1.7 择定国家中的青年和成人组工作贫困估计



资料来源：国际劳工组织：《劳动力市场关键指标，第 7 版》，同上。

图 1.8 择定国家中的工作贫穷青年(每天 1.25 美元以下)和工作青年(每天 2 美元以上)劳动力参与率差距



资料来源：国际劳工组织：《劳动力市场关键指标，第 7 版》，同上。

拿低工资的青年

51. 年轻工人从事低工资劳动的比例较高，即其工资不到平均工资的三分之二。例如，在 2009 年巴西 15 岁至 24 岁的工人中有 30.5% 从事低工资工作，而 25 岁至 49 岁工人中的相应数据是 18.5%。类似的在菲律宾(2008 年)和南非(2007 年)，低

工资年轻工人的比例分别是 28.8%和 41.2%，而所有工人的对应比例是 14.6%和 32.5%。⁷

52. 欧盟一些国家和美国的工资数据显示，年轻妇女和男子从事低工资就业的概率比全国平均水平高出 2.5 至 5.8 倍。除了一个国家外，在所有被审查的国家中，低工资工人中至少一半是年轻人。⁸

53. 挣最低工资的工人数据确认了年轻工人从事低工资劳动的比例偏高。例如，美国的年轻工人占计时工资工人总数的 20%，但却占挣最低工资者的几乎一半。在拉丁美洲，16 岁至 19 岁工人中挣最低工资的比例要比总工作人口高 1.5 至 2 倍。⁹

非正规经济中的青年

54. 凡是有按年龄统计的非正规就业数据的地方，都可以确定年轻工人中的非正规就业比成年工人要高，图 1.9 列出了各地区择定国家的情况。阿根廷年轻工人中的非正规性相当突出，其非正规经济中年轻人数目比成年人几乎高出一倍。在巴西、埃塞俄比亚、墨西哥和土耳其，这种情况也比较突出。

55. 在 2009 年，智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、墨西哥、巴拿马和秘鲁的年轻人非正规就业比成人高 30 多个百分点。在这些国家，青年就业的平均非正规率高达 82.4%，相比之下，成年工人非正规率是 50.2%。¹⁰

56. 最近对拉丁美洲和加勒比地区非正规问题的研究对非正规就业进行了有意思的分析，指出非正规就业是包括年龄在内的若干变量的函数。这些研究确认，从事非正规经济活动的可能性同年龄成反比，工人越年轻就越可能是非正规就业。¹¹

57. 如果年轻人在非正规经济中工作，说明现代部门和经济的正规部分无法创造足够的正规就业机会。不利的社会经济背景和缺乏安全网使许多青年必须通过非正规经济来工作谋生。金融危机导致了发展中国家“越来越拥挤”的非正规经济的就业增加。¹²

⁷ 国际劳工组织：《全球工资报告 2010/11》(日内瓦，2010 年)。

⁸ D.Grimshaw：《年轻人的体面工资：应对危机前后的挑战》，就业工作文件(日内瓦，国际劳工组织即将出版)。

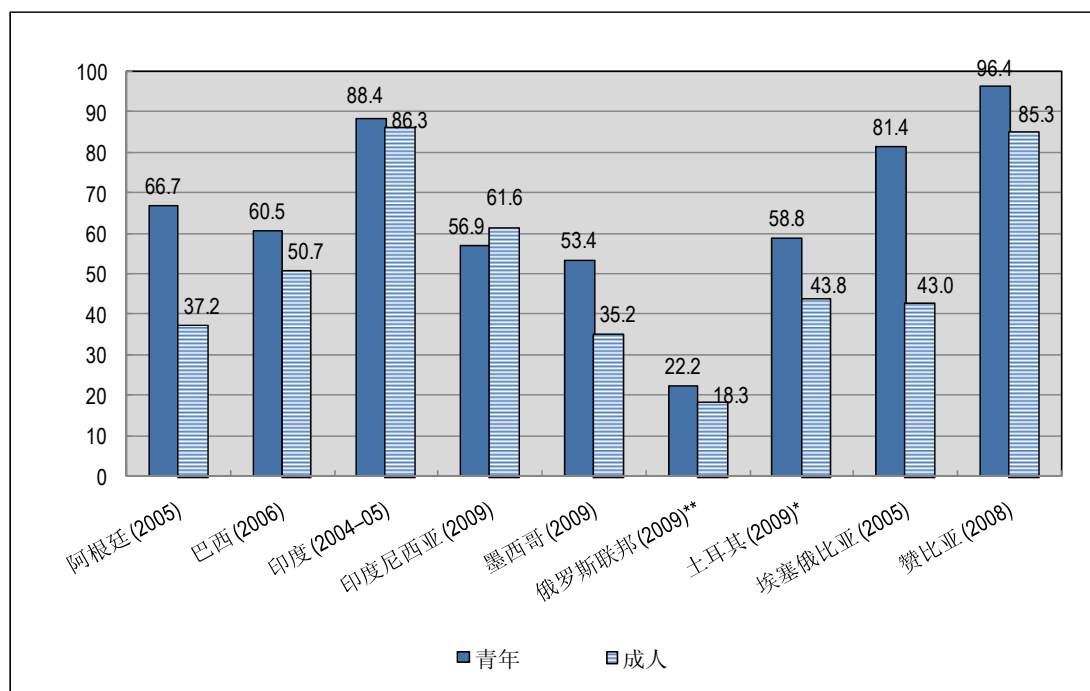
⁹ 同上。

¹⁰ 国际劳工组织：《2009 年劳工概览：拉美与加勒比》(利马，2009 年)。

¹¹ L.Gasparini，与 L.Tornarolli：《拉丁美洲与加勒比地区的劳工非正规性：从家庭普查微观数据看结构和趋势》第 46 号工作文件(拉普拉塔国立大学，2007 年)；经合组织：《2008 年就业前景》(巴黎，2008 年)；及 J.G.Reis，D.Angel-Urdinola 和 C.QuijadaTorres：《土耳其的非正规性：规模，趋势，原因和后果》，世界银行国别经济备忘录(CEM)-非正规性：原因、后果、政策(华盛顿，2009 年)。

¹² 国际劳工组织：《复苏措施包含非正规经济》全球就业契约政策摘要第 3 期(日内瓦)。

图 1.9 择定国家的非正规经济中年轻工人和成年工人百分比



*成人占全体人口的比重。

**成人比重指的是年龄 30-59 岁的人口，而青年比重指的是年龄 15-29 岁的人口。

资料来源：国际劳工组织数据库。

58. 在欧洲，非正规经济中年轻人的比重是大约 17%，而壮年工人(年龄 25-54 岁)的比重是 7%。¹³最近对东欧一些有估测数据的国家青年非正规就业的分析显示，非正规经济中的青年就业占全部青年就业的三分之一。¹⁴

59. 在非洲大陆的许多国家，非正规经济是为青年提供就业的最主要源泉。例如，在刚果民主共和国，96.2%的年轻工人都属于非正规就业；在喀麦隆，这一数据是 88.6%。¹⁵在赞比亚，超过 99%的青少年打工者从事非正规经济活动。¹⁶

青年的质量较低的就业

60. 年轻工人就业质量的恶化，还表现在一些国家近年来报告的临时就业的逐步扩大，固定合同期限的缩短。问题仍然是这类工作是否是通向永久就业的垫脚石，还是把青年工人置于一系列中间交替出现失业期的临时工作的陷阱。例如，在有些欧

¹³ M.Hazans: 《欧洲的非正规工人：来自 30 个国家的证据》IZA 讨论文件 5871(波恩, IZA, 2011 年)。

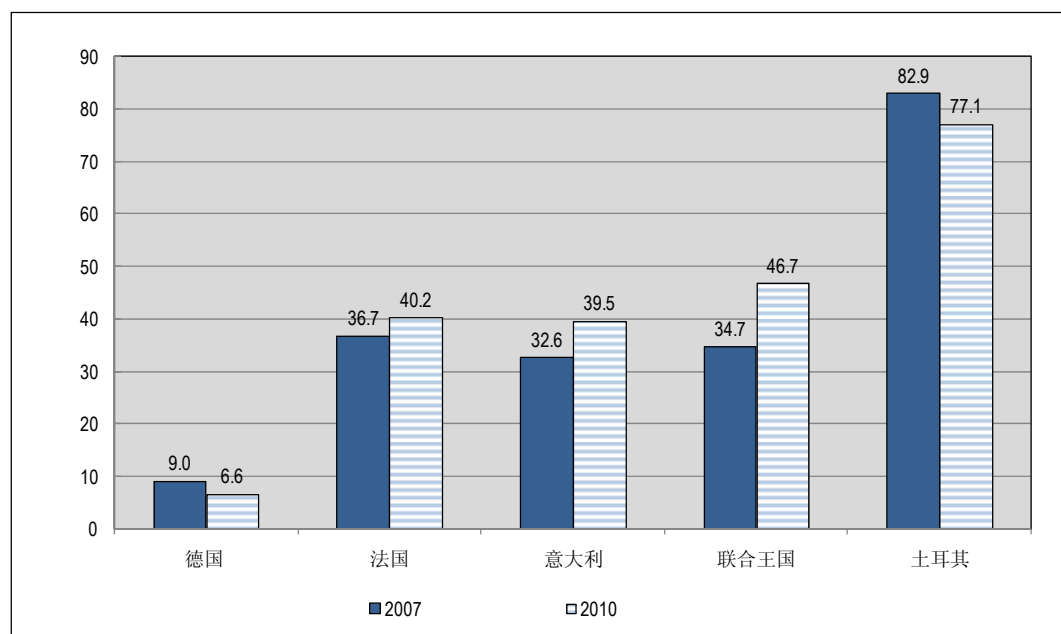
¹⁴ 国际劳工组织: 《东欧的青年就业：危机中的危机》国际劳工大会第 100 届会议劳工社会事务部长非正式会议背景文件(日内瓦, 2011 年)。

¹⁵ 发展机构与长期分析: 《非洲的青年和劳动力市场：文献评论》(巴黎, 2007 年)。

¹⁶ M.Garcia 与 J.Fares(eds.): 《非洲劳动力市场上的青年》(华盛顿, 世界银行, 2008 年); 赞比亚中央统计局: 《2008 年劳动力调查报告》(卢萨卡, 赞比亚中央统计局, 劳动统计部, 2008 年)。

洲国家，大量的年轻工人在离开学校 5 年后仍然在从事临时工作。¹⁷图 1.10 表明，在一些欧洲国家，找不到长期工作的年轻工人持临时合同的比例增加了。

图 1.10 择定欧洲国家中找不到长期就业的年轻临时工人比例(2007 年和 2010 年)



资料来源：国际劳工组织，依据欧洲统计数据。

1.2.4. 青年向体面劳动过渡的新挑战

61. 青年从学校向工作过渡中面临的困难常常反映在下列指标里：随时间推移，青年失业率的变化；青年失业率与成人失业率的对比；青年长期失业的发生率；既不上学也不工作也不接受培训的青年比例(啃老族)；获得第一份工作所需要的时间；离开学校后或从事第一份工作后向“标准”工作过渡期的长短。

62. 最近对从校门到职场过渡的调查似乎显示，所有上述指标或几乎是所有指标同时出现了恶化，表明困难现象普遍增加。

63. 众所周知，由于年轻人开始寻找工作，从校门到职场的转变涉及一定时期的磨合性失业。在人生的这个阶段，工作的理想和动机尚未完全定型。普遍会有一个阶段来试一试不同的工作和劳动力市场状态。年轻人经常能够这样做，因为他们的财政压力较小，且可以依赖父母的支持；根据自己的储备收入，他们可以先干几份工作试试，希望不久能够找到一份“更好的”工作。

64. 有些其他的因素使青年更难找到工作。他们在寻找工作时比有经验的成年人效率要低。公司可能也不愿意雇用年轻人，因为他们缺乏工作经验。因此，青年人经常陷入“经历陷阱”：他们在申请工作时无法表明工作经历，而直接的原因是首先他们找不到工作。

¹⁷ 欧盟统计局数据。

65. 造成青年人高失业率的另一个原因是，他们即使找到了工作，当需要裁员时，相对于成年工人来说，可能还是先拿他们开刀。他们的价值较小，因为他们更是拥有较少的时间来获得具体针对公司的人脉资本。解雇他们的成本较低，因为裁员的支付通常是根据资历加权计算的，且他们的就业合同也更不牢靠。金融危机似乎是加强了年轻人“后进”“先出”的格局。在大部分国家，他们在就业和失业之间的周转率比成年人要高。

66. 虽然上述因素有助于解释为什么青年失业率总是比成人失业率高，但是失业率之间的新差距正在扩大至三到五倍的地步，显然超出了以前磨合性失业的典型水平。

67. 虽然不存在国际上认可的平均过渡期持续时间，但是埃及的一项调查发现，这个时期越来越长了，且最后的结果越来越不牢靠。在印度尼西亚，失业青年找工作的平均时间从 2001 年的 6.9 个月上升到了 2009 年的 14.7 个月。同期，在青年总失业人口中，长期失业者的比例从 2001 年的 41.6% 上升到了 2009 年的 62.1%。¹⁸

68. 在经合组织 34 个国家里，平均来看，许多指标在 2000 至 2010 年期间恶化了（见表 1.1）。青年失业率、长期失业发生率、临时工作和兼职工作都上升了。过去十年里唯一有所改善的指标是“既不上学也不工作或接受培训的人”（啃老族）稍微减少了一些。然而，经合组织统计显示，到 2010 年第二季度，啃老族从 2008 年的 10.8% 又上升到了 12.5%。¹⁹

表 1.1 经合组织年龄 15 至 24 岁青年平均得分表，2000 年和 2010 年

	2000 年	2010 年
失业率(%)	14.6	18.9
长期失业发生率(占该年龄组的%)	20.1	22.6
临时工作发生率(占就业的%)	31.0	38.0
兼职工作发生率(占就业的%)	19.9	27.8
啃老族比例(占该年龄组的%)	13.4	10.9

资料来源：经合组织青年就业预测(www.oecd.org/employment/youth)经合组织 34 国非加权平均。

69. 其它两个新的趋势体现了青年就业新危机的特点：“灰心丧气的”年轻人增加了；大学生失业率上升了。

70. **气馁**一词同啃老族有关，有助于描述脱离劳动力市场和社会的原因及后果。有证据表明，在许多国家里，灰心丧气的情绪在上升，那里发生的越来越多的失业情况使年轻人索性放弃了找工作。

¹⁸ 国际劳工组织根据 SAKERNAS 数据的初步估计，1996-2009 年。

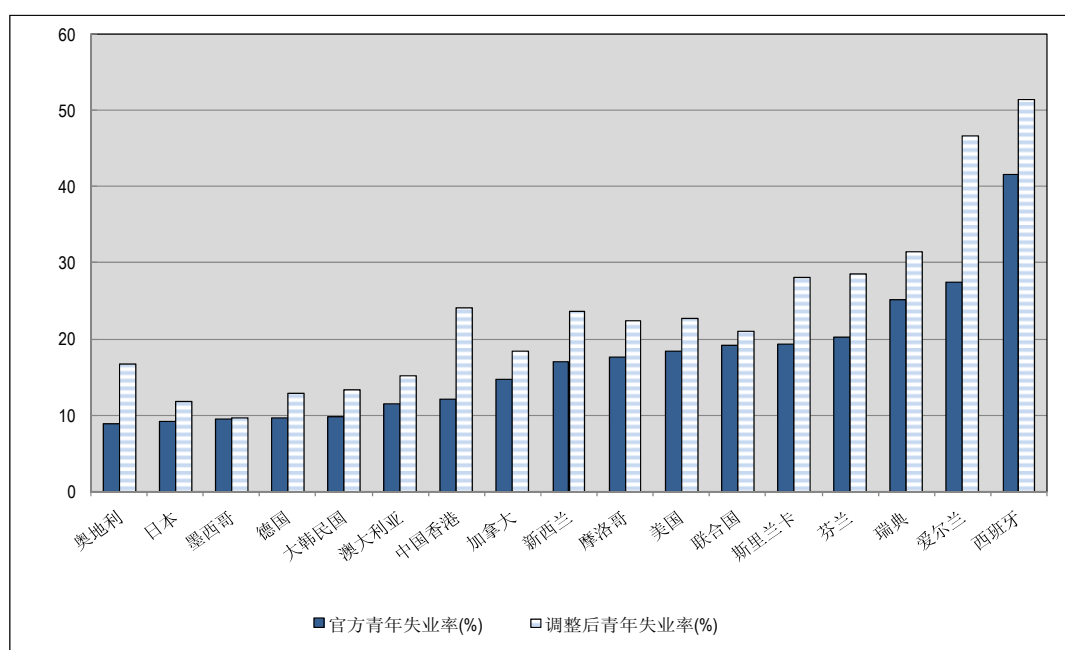
¹⁹ 经合组织：《好的开局？青年的就业岗位》（巴黎，2010 年）。

71. 从全球看，2011 年世界劳动力中的年轻人数量比根据长期历史趋势(危机前)所做的预测少了将近 640 万人，表明在全球金融危机期间青年的气馁感急剧上升。²⁰

72. 在欧盟，有大约 750 万年龄 15 至 25 岁的人既不上学也不工作也不进修。整体而言，欧盟游手好闲者的比例从 2008 年的 10.8%上升到了 2010 年的 12.8%。²¹根据某项估计，在有统计数据的 21 个成员国里年轻人处于长期失业或不活跃状态的成本相当于 GDP 的 1.1%。²²

73. 在爱尔兰，2010 年青年失业率高达 27.5%，比 2007 年的 8.5%激增。即使这种令人吃惊的数字也无法完全概括问题的严重程度：在危机期间，该国青年的参与率大幅下滑，目前青年劳动力的规模与根据危机前趋势进行的预测存在巨大的差距。这意味着许多年轻人要么“躲在”学校里不去找工作，要么在家里闲呆着，等着形势好转后再去积极地寻找工作。如果这类青年出去找工作，那么青年失业率会增加 19.3 个百分点。在西班牙，此差距等于 9.9 个额外的百分点，在韩国，它等于 3.6 个百分点。在奥地利和中国香港，如果包括拟进入劳动力市场的额外非活跃青年，青年失业率比官方数据会高一倍左右(见图 1.11)。在欧盟，2011 年每 6 个年轻人中就有 1 人是处于无所事事的状态。²³

图 1.11 官方青年失业率及根据劳动力参与率下降情况调整后的失业率，2010 年(%)



资料来源：国际劳工组织：《全球青年就业趋势》，同上。

²⁰ 国际劳工组织：《全球就业趋势 2012》，同上。

²¹ 欧盟统计局数据。

²² 欧洲改善生活与工作条件基金会：《危机的社会影响》，背景文件(都柏林，2011 年)。

²³ 国际劳工组织：《全球青年就业趋势：2011 年更新》，同上。

74. 在印度尼西亚，15至24岁的啃老族比例从1996年的27.1%上升到2005年31.9%的峰值，2009年回落至27.6%。因此，在十年多一点的时间里，这一数据恶化了。尽管最近有好转，但是比1996年更高了。²⁴在巴西和坦桑尼亚联合共和国，啃老族的比例有所下降：巴西的数据从1992年的21.1%降至2007年的18.8%；坦桑尼亚的数据从2000-01年间的17.6%降至2006年的13.4%。²⁵

75. 至于脱离劳动力市场的原因，尚缺乏详细的信息。青年不是一个千遍一律的群体。他们当中有些人放弃找工作，是因为在全球金融危机引发的衰退环境中找到工作的前景渺茫，还有些人像许多大学毕业生一样，认为现有的工作质量不高，低于其技能和理想。然而，这个群体中包括相当数量的辍学者和家境贫寒不济及社会经济背景不好的年轻人，困难的环境使他们失去了不少就业和融入社会的机会，还包括那些早早地就接触了帮派文化和毒品的年轻人。

76. 不论何种原因，“分离”和“异化”的影响是严重的，足以引起对这个群体的特别关注。

77. **受过教育的青年失业**，特别是大学毕业生的失业问题，是一些国家和地区面临的另一个具有挑战性的趋势。之所以令人关注，是因为它有悖于常理，与人们通常的判断和证据相矛盾：年轻人接受高等教育和培训会强化其生产力和就业能力。从社会和政治的角度看，这是一种浪费，也是一种具有潜在破坏性的结果。说它是浪费，是因为对高等教育投资的高成本(直接和间接成本，包括放弃的收入)与失业大学生的社会零回报。说它有潜在的破坏性，是因为从失业大学生自身的角度讲，付出的努力和牺牲得不到认可和回报，其挫败感和愤怒情绪之强烈是可想而知的。大学生失业的原因是多方面的：是因为高等教育的质量下降和文凭贬值吗？还是因为“技能不匹配”和所学技能没有市场，或者像大部分人认为的那样，是因为增长的模式没有创造出符合青年所学技能与理想的高质量的工作类型。不论是什么原因，政治上的失望与愤怒是强烈的，就像“阿拉伯之春”起义中表达的那样。在许多国家，这些沮丧的感觉是导致高技能青年移居外国的原因，也是造成发展中国家和新兴经济体人才外流的原因。

1.3. 年轻人中两极分化和不利局面在加剧

78. 相对于成年人，青年就业的不利局面由于年轻人构成的复杂性而进一步加大。像其他年龄段一样，青年群体是由有着不同性情、需求和脆弱性的个体组成；所以不要因为他们的年龄而把年轻人看成是千篇一律的群体。在他们中间，有些群体更

²⁴ 国际劳工组织根据1996-2009年SAKERNAS数据的初步估计。

²⁵ 国际劳工组织：《体面劳动国别概况：巴西》(日内瓦，2009年)及《体面劳动国别概况：坦桑尼亚(大陆)》(日内瓦，2010年)。

容易陷入失业、就业不足、非正规活动、灰心丧气和其它社会不利境地。正如第二章政策分析中将表明的那样，描绘青年不同脆弱性的参数对制定更加有效的和有针对性的应对措施来说是关键的一步。不利处境的关键决定因素包括：

- **年龄——越年轻，越脆弱。**在有数据的大部分国家，随着年龄的增加，失业率会趋于下降。²⁶例如，在哥斯达黎加，15至19岁青少年的失业率是20至24岁年轻成人的三倍多；在秘鲁，两者之间差一倍(分别是22%和10.3%)。²⁷第一组的非正规性比第二组也高得多。在2010年，拉丁美洲青少年的非正规率是82.4%，而年轻成人的非正规率是56.5%。²⁸此外，在过去几年里，15至17岁青少年从事不可接受的危险工作的人数明显增加，虽然整体而言童工劳动有所下降。在2008年，估计有6250万年轻人从事危险工作，而在2004年是5100万。这表明在四年的时间里几乎增长了20%。²⁹

鉴于童年和青年是人生中具有特殊高风险和脆弱性的阶段并会带来严重的长期后果，有必要强调一下童工劳动与青年就业的关系。因为这是人的身心发育和社会观念形成的主要阶段，它在很大程度上决定着一个人今后一辈子的成败。童工劳动对儿童发展的有害影响也将限制青年向体面劳动过渡的机会。通过童工劳动现象和脆弱青年所经历的职场不利条件累积后会导致低质量就业，低收入，成年时的社会边缘化，老年时的不安全状态，造成贫困的持续循环。

- **性别——差距在缩小，但是年轻妇女仍处于不利地位。**大部分地区显示了令人鼓舞的性别趋势，劳动力参与率中男女比例的差距在缩小，就业与人口的比例也在下降(见图1.12)。然而，在大部分情况下，妇女失业率比男子要高，尽管其参与率要低。在欧洲中部和东南部(非欧盟)及独联体国家、中东和北非，年轻人工作的可能性非常低，而在这些地区年轻妇女工作的可能性特别低。在中东和北非地区，2011年每10个青年男子中在工作的不到4人(分别为36.9%和36.2%)；相比之下，每10个青年妇女中在工作的不到2人(分别为11.5%和7.7%)。

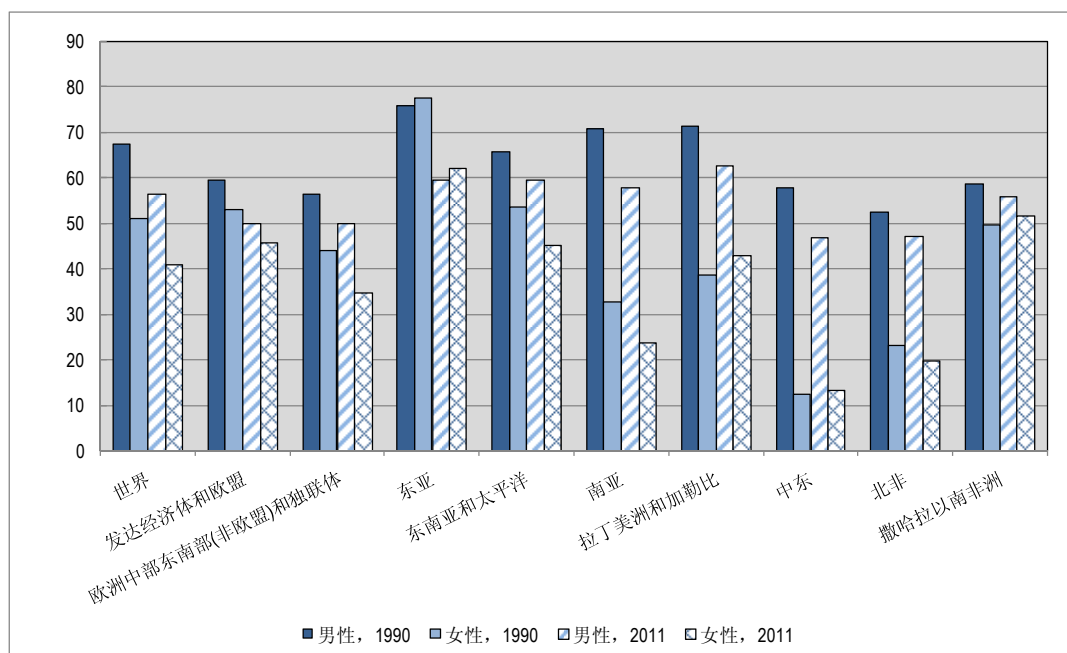
²⁶ P.Ryan: “从学校到职场：一种跨国的视野”，《经济学杂志》(2001年3月，第39卷，第1号)。

²⁷ 国际劳工组织：《拉丁美洲的体面劳动和青年》(利马，2010)。

²⁸ 国际劳工组织：《劳动概述2010--拉丁美洲和加勒比地区》(利马，2010)。

²⁹ 国际劳工组织：《从事危险工作的儿童：我们知道什么，我们需要做什么》(日内瓦，2011)。

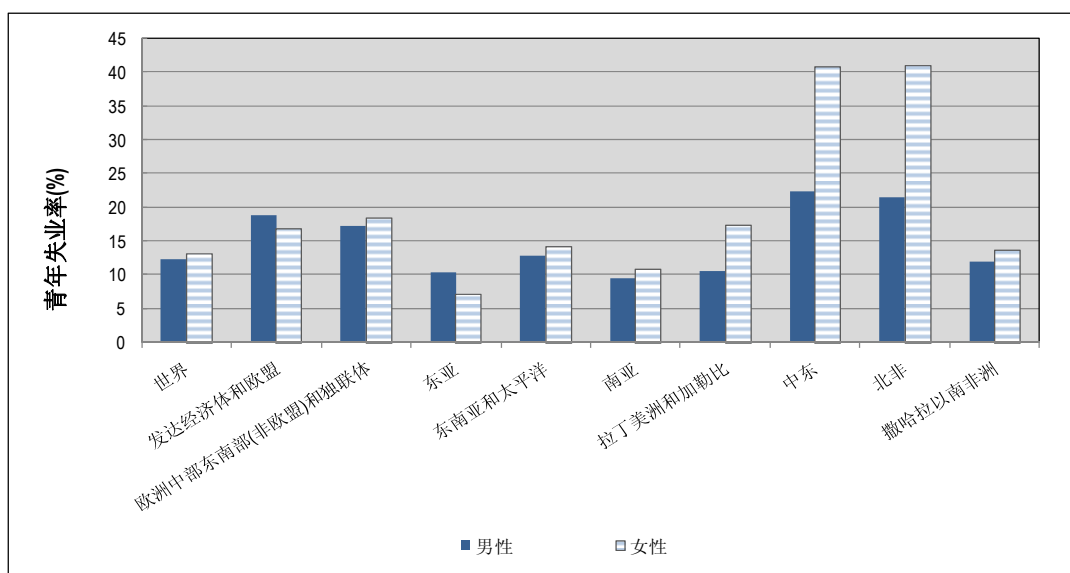
图 1.12 按性别统计的青年劳动力参与率，1990 和 2011(%)



资料来源：国际劳工组织：经济活跃人口估计和预测数据库。

在全球危机期间，世界大部分地区男女青年失业之间的差距在拉大，因为年轻妇女失业的可能性比年轻男子要大(见图 1.13)。针对这种格局的例外情况是在发达经济体和欧盟，在 2007 至 2011 年间，其年轻男子的失业率增加了 6.1 个百分点，而年轻妇女的失业率增加了 4.7 个百分点。

图 1.13 2011 年按性别、地区初步估计的青年失业率(%)



资料来源：国际劳工组织：《全球青年就业趋势》，同上。

青年失业的另一个重要“陷阱”与传统上“男人的”工作与“女人的”工作的职业分隔有关。妇女经济贡献的较低价值和盛行的文化态度使年轻妇女在

劳动力市场上处于更加不利的地位，其证据是她们的工资往往低于年轻男子的工资。³⁰

- **读写能力、教育和技能**——整体而言，受教育较少的年轻人遭遇失业、就业不足和非正规就业的可能性比受教育较多的同龄人要大。这证实在世界各地，教育对就业结果有积极的影响。但中东和北非地区是例外，因为在那儿受教育较多的人面临的失业率较高。对于没有受过什么教育但是愿意干差活的青年来说，他们的失业率比那些中学和大学毕业生要低，后者的技能可能不符合劳动力市场的需求，或者他们对工资和工作的要求更高。学校毕业生失业的现象是目前青年就业危机的一个明显特点。第二章将详细讨论教育与就业的关系。
- **社会经济背景**——由于贫困在生命周期内传递且代代相传，来自贫困家庭的年轻人趋于变成工作穷人。家庭贫困是童年匮乏的决定性因素之一，这反过来对年轻人及其后代的福祉可能有影响。贫困可能是造成一系列问题的根源：得不到教育，童工劳动，青年和成人工作生涯时期在劳动力市场上的糟糕结果。这期间发生的事情（例如，离开学校，开始工作，结婚生子）对个人的一生都会有重要的影响，对当今和下一代的贫困水平都有影响。同样，一些国家青年失业率的上升与其中无一人有工作的那些家庭的成员构成愈发有关联。
- **国籍和种族血缘**往往是劳动力市场业绩欠佳和体面劳动赤字的一个原因。例如，在澳大利亚，土著青年比非土著国民的失业率要高出几乎四倍。他们也更有可能陷入长期失业和兼职就业的境地，且其中相当的部分脱离了劳动力市场（占澳大利亚工作年龄土著人的 35.5%，相比之下，则占非土著工作年龄人口的 21.7%）。³¹类似地，对巴尔干西部地区年轻罗姆人的就业情况进行的调查显示，15 至 29 岁年龄段的年轻罗姆人和内部流离失所人员的非正规就业发生率要比在罗姆人社区和国内流离失所人员附近居住的年轻人的发生率高很多。³²
- **残疾青年**——比起非残疾同龄人，年轻的残疾人上学的可能性较小，在劳动力市场上面对不利局面的可能性较大。例如，2009 年美国 16 至 20 岁的残疾

³⁰ 更多信息见国际劳工组织：《性别平等位于体面劳动的核心》国际劳工大会第 98 届会议，日内瓦，2009 年。

³¹ 政府服务审议指导委员会，生产力委员会：《2011 年克服土著不利条件报告：关键指标》（堪培拉，2011 年）。

³² 联合国开发署从这些调查中获得资料集见网页 <http://vulnerability.undp.sk>。

人就业率是 21.2%(年轻妇女 23%，年轻男子 19.9%)，而同龄健康青年的就业率则几乎高出 15 个百分点。³³

- **感染艾滋病毒和受艾滋病影响的年轻人**——今天世界上有 500 万年轻人携带有艾滋病毒。³⁴他们特别易于陷入失业、半失业和贫困的状态。2010 年艾滋病毒和艾滋病建议书(第 200 号)具体阐述了保护年轻工人的必要性，包括职业培训和青年就业计划及服务，防止在工作场所和社区中的羞辱与歧视。
- **年轻移民**——年轻人为了工作而跨国移民的现象在许多国家都越来越多。³⁵联合国人口基金估计，15 至 25 岁的年轻人现在占全球所有国际移民的三分之一。发展中国家缺乏体面的工作机会导致许多低技能和有技能的年轻人大量移民。年轻移民受全球危机的影响特别大。早在 2009 年初，移民工人首先失去了自己的工作；在爱尔兰、西班牙和英国，自从 2008 年危机爆发以来，移民工人的失业水平比当地工人高出一倍。而在 2007 年，移民工人的失业率与本国工人的基本持平，大约是 12%。总而言之，年轻移民在劳动力市场上是特别脆弱的群体；他们不得不面对解雇，歧视，有时还有排外的现象。由于劳动力市场不景气，这些现象变得更加恶化了。

79. 危机也提醒了大家：就业结构是重要的考量。在工业化国家，工作两极分化的趋势在危机前就已经出现了，预计会继续下去。大部分新的工作岗位将来自服务部门，因为服务需求的收入弹性比较高。在收入不平等加剧时(正如许多工业化国家发生的那样)，这种需求会上升，因为高收入家庭对个人服务有高的需求。另一个影响因素是技术进步，特别是电脑化，对各种技能和任务的需求有影响。特别是，它导致许多工作岗位的消失，因为例行程序可以由计算机来执行，且成本更低。这导致对制造业和行政工作的中层岗位需求下降。同时，它使大家对非例行低技能服务工作岗位的需求增加，如运输和配送、零售贸易、社区服务、卫生保健和个人看护。其结果是劳动力市场高技能和低技能两端的就业都增加了，而中间水平的工作岗位在收缩。³⁶

80. 就业结构的这种转变对青年就业危机有直接的影响。新加入劳动力市场者很可能不得不接受服务部门的低技能低工资工作。此外，从事这类工作的升职前景相当

³³ 资料来源：<http://www.disabilitystatistics.org>。

³⁴ 联合国艾滋病规划署：《今天抓住未来——关于艾滋病毒和年轻人的战略信息汇编》(日内瓦，2011 年)。

³⁵ 要回顾国际移民趋势，见联合国：《全球化世界里的国际移民：青年的作用》，经济社会事务部第 2011/1 号技术文件(纽约，2011 年)。

³⁶ D.H.Autor 和 D.Dorn：《不平等与专业化：美国服务部门低技能就业岗位的增长》，IZA 讨论文件第 4290 号(波恩，2009)；及 M.Goos, A.Manning 和 A.Solomons：《欧洲的工作两极分化》，美国经济评论 99(2)，2009 年。

渺茫，因为中层岗位减少了。问题还不止于此，事实上许多低工资服务类工作岗位都是临时性和非全日制工作。因此，目前和未来的年轻工人们不仅面临工作短缺的问题，而且面临现有工作的平均质量更低的现实。

81. 潮退船低，并使有些船在泥里搁浅。危机整体上对所有年轻人都有负面影响。受目前危机影响的青年群体面临的前景比其前辈要糟糕。此外，青年群体内部已经出现了两极分化的迹象，前面段落中描述的“弱势群体”受到的影响特别突出。在经济严重滑坡的时候，受教育少、技能最低的青年失业的概率比受过较好教育、技能高的青年要高得多，因为他们缺乏企业认为值得保留的具体技能资本。工业化国家过去发生衰退时遇到过这种情况，目前的危机也不例外。从事临时的、不稳定工作的青年是同上面一类在很大程度上重叠的群体，最容易受到紧缩的影响。鉴于目前劳动力市场的萧条状态，许多这样的年轻人会面临长期失业和慢性脱离劳动力市场。如前面所述，在经济危机中另一个特别脆弱的群体是年轻移民工人。

82. 在发展中国家，增长和就业的乏力预示着生活在贫困中的年轻男女将来找到体面工作的前景更加渺茫。这意味着越来越多的年轻人将继续陷于农村地区及非正规经济的贫困境地。通常，就业增长放慢会使争夺更少的体面工作岗位的竞争加剧，将弱势青年进一步推向排队等待工作长龙的队尾。在这种背景下，要想减少劳动力市场的歧视就更加困难了。

83. 弱势青年就业前景的恶化意味着针对这个群体的政策必须更加有力。

1.4. 未来的前景

84. 全世界每年需要为劳动力市场的新生力量创造大约 4 千万个新的工作岗位，并吸纳 2012 年的两亿失业者(其中 7500 万是年轻人)。根据全球就业趋势 2012 年 1 月的报告，今后十年全球面临创造 6 亿工作岗位的挑战。这的确包括生活费用每天不到两美元的 9 亿工作穷人，其中大部分在发展中国家。³⁷鉴于目前的增长和经济预测且政策环境没有明显改变，这项挑战是巨大的。随着新人加入现有的失业大军，年轻人可能要面对严重的后果。社会动荡、脱离劳动力市场和社会、对社会进步失去信念等连带风险已经不再是潜在的隐忧，而是现实的写照，已经以很多不同方式在世界各地表达了出来。

85. 除撒哈拉以南非洲和南亚外，虽然大部分地区的人口趋势会减缓一些压力，但是青年就业的所有指标均显示问题在恶化。在发达经济体，一段时间的令人鼓舞的失业下降局面的转折点是全球金融危机和对二次探底衰退的担心，伤痕累累的青年劳动力市场和“迷惘的一代”正在上升的恐惧。

³⁷ 国际劳工组织：《全球就业趋势》，同上。

86. 发展和新兴经济体受全球危机的影响是不均匀的，虽然大部分地区在过去十年实现了稳定增长，但是增长格局和劳动力市场的结构缺陷加之贫困与非正规性的高发生率，使得青年就业危机难以彻底解决。国际劳工组织的报告对其增长模式和就业与体面劳动的薄弱内涵进行了分析。中东和北非的青年处境可能最能说明问题。虽然从历史上来看，该地区目前的青年人口数量最大，受教育最好，但是在 2011 年，中东劳动力中超过 26% 的年轻人无法找到工作，北非超过 27% 的年轻人没有工作。在全球金融危机和阿拉伯之春发生前，该地区的经济增长率是 5% 至 7%，但是却没有转化为实体经济中男女青年的生产性的、体面的工作岗位。³⁸ 青年要求更好的工作机会和社会正义是 2010 年和 2011 年横扫该地区的阿拉伯之春起义的一个重要内容。

87. 显然，要扭转这些趋势需要对政策进行调整，就业特别是青年就业应成为宏观经济框架的主要目标，财政政策的优先重点。需要有新的增长方式，包括鼓励经济多元化和创造高质量就业机会的产业和部门战略，金融部门要诚心实意地对实体经济进行投资。还需要有拓展社会保护的政策框架，降低脆弱性和不平等，改善生产力。第二章将对这类政策问题和经验教训展开进一步的分析。

³⁸ A.Berar, M.Fortuny 和 I.Awad(编辑): 《就业、自由和社会正义》(日内瓦, 国际劳工组织, 即将出版)。

第二章

青年体面劳动政策：关键问题和经验教训

88. 2005 年劳工大会通过的关于青年就业的决议规定了一整套应对青年就业问题的政策和计划。正如本报告开始时概括的那样，这些措施涉及旨在提高就业增长率的宏观经济政策和管理框架，还涉及劳动力市场政策和直接针对年轻人中弱势群体的干预措施。

89. 本章将回顾自 2005 年以来决议确定的每个主要政策领域的进展情况。在此过程中，会对处于不同发展水平国家的干预模式发生的变化给予评估；从什么措施对什么人奏效方面得出一些经验教训；并讨论突出的政策问题及其应对方案。

90. 本章将对体面劳动四个战略目标涉及的众多政策领域和议题按九个标题进行论述。

91. 这些关于青年就业的政策可以根据其打算实现的主要目标和影响进行分类，例如：

- 增加就业创造并对需求方面产生影响的政策与计划：这些包括增长和经济政策，促进创业活动和自营职业，及公共就业创造计划；
- 便利从学校向工作过渡的政策和计划：这些包括供给方面的措施，如教育和技术与职业培训政策；积极的劳动力市场政策(ALMPs)，如工资补贴，税收减免，为找工作提供咨询指导，便利供需对接；
- 改善青年就业质量的劳动力市场政策，及完善对年轻工人进行社会保护的政政策；
- 保护权益的政策，促进尊重劳工标准，加强社会对话，确保年轻工人的更多参与和发言权。

92. 然而，由于有时候很难将政策措施归入某一类或其它类别，对这些措施循序进行了描述。上述许多措施影响到劳动力的需求和/或供给，也影响到工作的数量和质量。此外，大多数成功的计划往往采取一揽子配套协调的方式。

93. 在开始讨论这些政策领域之前，本章首先简要地评估了各国对促进青年就业的承诺及国家发展框架给予这个问题的重视。

2.1. 青年就业：国家政策议程中一个越来越重要的优先任务

94. 把青年就业作为国家的重点工作意味着国家发展框架和规划等总体政策议程包含一套解决青年就业和确定具体目标的协调的经济和社会政策。需要通过建立现实的目标、可衡量的政策成果和预期的结果来明确体现其优先地位。如果要把这项重点转化为行动，还要为实施工作配置适当的资源。

95. 对 138 个国家政策框架的回顾显示，从 2005 年起，成员国的国家政策议程中加大了对青年就业的承诺。¹正如低收入国家减贫战略(PRSs)反映的那样，就国家发展框架重视青年就业的程度所作研究表明，青年就业问题在这些战略中得到了相当多的关注。第一代的减贫战略没有涉及青年就业问题。相比之下，在第二代减贫战略中，有几乎半数把青年就业列为一项重点工作。在没有减贫战略的国家，国家发展战略也有几乎半数把青年就业列为工作重点。

96. 对国际劳工组织 2010 年就业文书普查结果的分析，也显示了就业政策和战略中重视青年就业的类似结果。对其它调查的分析得出了类似的结论。例如，东盟十国的劳工部进行的一项调查显示，青年就业排在十一项政策重点清单的第四位。²对实施《1964 年就业政策公约》(第 122 号)国别报告的分析得出了同样的结果，大部分成员国将促进青年就业的措施作为其积极的就业政策的组成部分。

97. 各国在其政策框架中突出青年就业的方式不尽相同。欧盟一些国家(例如，奥地利、比利时、德国、爱尔兰、马耳他、葡萄牙和英国)的就业政策把青年就业作为贯穿几个政策优先领域的主题。马里和塞尔维亚把它作为具体的部门来处理；而其他国家则在政策框架里将其纳入“特殊群体”或“弱势群体”处理，如哥斯达黎加，刚果民主共和国和肯尼亚。

98. 上述提到的 138 个国家中有将近 30%制定了明确的青年就业政策或战略，而许多其它国家在其青年发展政策里阐述了青年就业规定。例如，2009-2014 年南非国家青年政策力争将青年发展和青年就业问题纳入国家政策与计划，并要求国家预算提供实施政策的资金。

99. 国家青年就业行动计划是另一个应对为青年男女提供持久的生产性就业机会这一挑战的可信例子。这些计划旨在确保各种政策包含的青年就业措施协调连贯，确定清晰的青年就业优先任务和可衡量的结果，配置具体资源并规定时间框架(见专栏 2.1 中的例子)。这类行动计划在促进机构间协调和汇集各种政策制定者及行动者方面发挥着重要作用，包括雇主和工人组织代表在内的各路人马围绕着一个共同的平

¹ 国际劳工组织：《回顾国家发展战略和就业政策将青年就业主流化的方法》，草稿(日内瓦，2011 年)。

² 国际劳工组织和经合组织：《亚洲的就业密集型增长：地方就业、技能开发和社会保护的策略》(日内瓦，2011 年)。

台开展工作。到目前为止，正式通过了国家青年就业行动计划的国家不算多(总共有 35 个国家)。

专栏 2.1

秘鲁的国家青年就业行动计划

虽然 2000 至 2010 年间秘鲁的经济增长非常明显，但是到这个阶段的后期，秘鲁失业者中三分之二是年龄 15-29 岁的人，而五分之四的就业青年从事危险的工作；如果有机会的话，一多半(56%)年轻人(总共是 800 万)都会考虑离开秘鲁。

秘鲁青年就业行动计划(2009-12 年)确定在就业创造、创业活动和就业能力等方面采取重点行动，解决青年就业和不充分就业问题。一个国家三方委员会负责监督计划的执行，该委员会包括雇主和工人组织的年轻代表。

在 37 万目标人口中，有 26 万多名弱势青年已经从行动计划的措施中获益。国家的一项调查发现 75% 的青年开办的微型企业寿命不到一年，根据这项调查，政府进行了下列制度改革：通过实行包含各种信息的免费单证(青年证)一站式公共就业服务(PES)，减少官僚主义和申请工作的成本；推进职业指导服务的现代化；为住在国外的年轻移民和打算移民的年轻秘鲁人建立信息和定向服务(移民信息)。上述有些措施已经被纳入新制定的国家就业政策，对青年就业问题予以重视。

资料来源：国际劳工组织青年就业计划。

100. 在国家层面，不同的政府机构通过各种各样的制度模式来促进青年就业。在大部分国家里，就业和劳工部、教育部及青年部常常承担牵头的责任，或承担互补的责任。其它部委也可以参与促进青年就业的工作。这些部门包括贸易、工业、经济、财政等部委，或者那些具备协调职能的机构，例如规划部。

101. 在非洲和拉丁美洲等地区，负责青年事务的部委开始越来越多地承担起青年就业工作。伴随此新趋势的是建立独立的青年就业机构，像北非和西非的几个国家。这种机构设置有利于改善青年发展政策与青年就业服务之间的协调性。但是，如果管理体系不能确保负责制定影响青年就业政策的各部委之间的协调，这种安排可能使青年就业与其它政策和服务脱节。

102. 没有自成一体的良好做法体制模范。比较重要的一点是，负责此项任务的政府机构具有适当的技术能力并可以调动政治支持，确保政府机构之间的政策协调与连贯，并重视社会伙伴的参与。

103. 雇主和工人组织是制定政策与计划的重要伙伴，可以通过加强企业与教育的联系，为促进维护工作场所年轻人的权利而发挥积极的作用。

104. 在制定和实施青年就业计划的过程中，大量的国别倡议涉及多种利益相关者(来自公共和私营部门的行为者和机构)。

105. 私营部门是市场经济中创造就业的主要源泉，肩负着促进青年体面劳动的关键责任。企业决定劳动力需求的构成(如技能水平，所需的经验)，提供培训与职业发展机会和就业的质量。它们是影响创造就业数量和提供工作机会信息的重要源泉。雇主可以对目前教育和培训政策的妥善程度提供重要的反馈，对未来的技能要求和劳动力市场上创造就业措施的有效性提出权威的意见。政府在制定和实施青年就业

干预措施时，经常需要与企业进行合作。以下部分提供了公私合作的例子。然而，总结回顾显示，政府与企业之间的合作具有更大的潜力。

106. 在地方层面，有许多通过社区合作伙伴计划开展的青年就业倡议。社区便于发现每个伙伴的作用和比较优势，也清楚年轻人的需要和劳动力市场的要求。

107. 国际劳工组织对以社区为基础的青年就业合作伙伴项目的研究发现了一系列共同的特点。³这些项目包括具体的协调行动，涉及培训，通过现有企业和新企业创造就业机会，职业指导和职业安置服务，青年创业发展等领域。该研究发现搞好工作的重要因素有：多个利益相关者共同参与的方式，地方政府与机构的贡献，为年轻人提供各项服务的价值，一体化综合推进的好处，并在具体部门将供给与需求措施相结合。它们还强调了随时间推移重复这些干预措施的挑战。

108. 总体结论是，虽然政策议程声称青年就业是重点，但青年就业都很少变成一套具有明确优先政策的全面的政策框架。许多国家不同政策的规定相互矛盾，目标不统一，缺乏连贯性。这些情况使政策和行动的实际效果大打折扣。此外，一些确定的目标只是名义上规定了降低失业或创造一定数量的培训机会的目标。似乎很少关注改善工作质量和降低脆弱性。

109. 对这些的政策的研究表明，其中将近一半没有规定这一重点工作的具体目标，只有四分之一的政策措施包含具体的目标和指标。大部分缺乏适当的监督和评估体系。例如，只有 19% 的国家就业政策含有监督和评估的规定。

110. 为实施计划分配的资金有限，为落实政策配置的资源十有八九是不够的。只有 13% 的国家就业政策和 9% 的减贫战略(PRSs)为实施青年就业优先任务确定了预算。区域和全球层面的合作伙伴关系为国别倡议提供支持。例如，联合国开发援助框架通过考虑年轻人的特殊需要，特别是年轻妇女的特殊需要，越来越重视促进青年就业。这些优先任务通常是经过与联合国国家工作队联合制定的计划来具体实施。本报告第三章将审查这些计划。

111. 总体上看，国家政策和计划所集中解决的是供应方面的措施，大部分是技能开发方面的，而增加对年轻工人劳动力需求的干预措施则比较少见。这种偏倚比较突出，因为这似乎是假定供给因素对青年劳动力市场结果的影响比需求因素更重要，而这次全球危机发生前对就业赤字的诊断指出需求疲软是主要的症结。在全球危机的背景下，这种结构性的问题随着 2011 和 2012 两年发达国家总需求下降和增长前景黯淡而变得更加严重了。因此，必须重视增长结构，宏观经济框架和刺激总需求的经济政策，下一节将对此进行讨论。

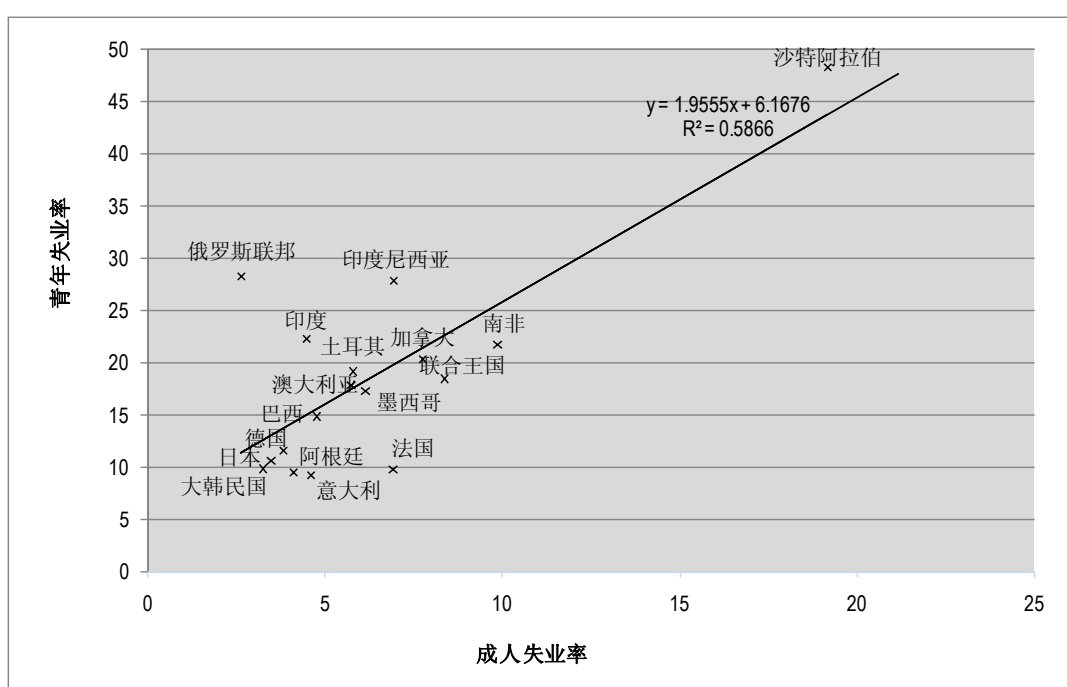
³ P.Kenyon: 《青年就业合作伙伴关系：对一些社区倡议的研究》，就业部门工作文件第 33 号(日内瓦，国际劳工组织，2009 年)。

2.2. 增长战略，宏观经济政策环境和青年就业

112. 2005 年关于青年就业的决议重申，适当的增长战略和宏观经济政策对为年轻人创造持久的生产性就业机会发挥着重要的作用。面对当前的局面，这种信念更加强烈了：2008-2009 年的全球衰退导致几百万个工作岗位的流失，年轻人受到了特别严重的打击，发达国家的青年失业率空前上涨。

113. 青年就业与整体就业形势密切相关。对青年工人和成年工人失业率的分析表明，这两个年龄段呈正相关的关系；具体讲就是如果成人失业率上升，那么青年失业率会出现更大比例的上升。例如，G20 国家青年和成人失业率的静态比较(见图 2.1)显示了这种正相关的系数，成年人失业率会导致青年失业率幅度为 58%以上的变化。而对同一组国家进行的 1990-2010 年期间回归分析的结果基本上确认了这种关系。在此期间，成人失业率系数基本保持正值，且具备统计显著性。⁴这些结果意味着成年工人劳动力市场形势的改善会使年轻工人受益良多，暗示影响总需求的政策发挥着重要的作用。

图 2.1 2010 年青年和成人失业率的相关性



资料来源：国际劳工组织劳动力市场数据库关键指标。所有数据是 2010 年的，但下列国家除外：印度(2005)，沙特阿拉伯(2008)，以及阿根廷、印度尼西亚、墨西哥、南非(2009)。

⁴ 青年就业计划：《G20 国家 1990-2010 年间青年与成人失业的回归分析》，国际劳工组织-经合组织为 G20 劳工和就业部长会议准备的未发表的政策说明文件，巴黎，2011 年 9 月 26-27 日。

114. 因此，促进就业密集型包容性增长是推进青年就业政策框架的基石。这次全球危机还引发了对导致就业危机的政策结构进行新一轮的辩论，还有对增长模式及传统宏观经济政策之局限性的辩论。

115. 国际劳工组织对全世界应对危机的政策进行了广泛跟踪和分析，并与经合组织、世界银行和国际货币基金合作，为 G20 峰会和部长级会议撰写了各种文件，研究了危机的影响并提出了对策建议。⁵

116. 在 2008 年全球危机爆发后的头两年里，基本对策是公共支出急剧增加，用财政金融刺激方案来遏制总需求的下降和危机导致的生产下滑。在金融体系濒临崩溃的国家，大量的公共支出被用于营救金融机构。这些扩张性的财政政策成功地限制了经济的收缩程度，缓解了失业的上升，防止了全球性的通缩螺旋演变成第二次大萧条。许多国家还采取了减轻危机社会影响的额外措施，如增加对积极劳动力市场计划和社会保护的支出。有些国家还实行了减少工作时间、提供雇用补贴、削减非工资劳动成本等措施来遏制失业的上升。正如 2009 年国际劳工大会通过的《全球就业契约》显示的那样，大家就应对危机的这些政策达成了广泛的全球共识。

117. 在此框架内，有几项措施是针对青年就业的。⁶鉴于青年是受失业恶化影响最严重的群体，应对危机的措施理所当然地重点解决这个问题。首要关注是防止已经相当庞大的脱离了劳动力市场的青年队伍进一步膨胀。有关措施围绕扩大针对青年的积极的劳动力市场政策，如在社区直接创造就业和社会工作，培训和再训练计划，工作经历安排，咨询指导和求职援助。一个普遍的模式是用提供社会救助以换取对这些项目的参与。这为参加项目提供了动力，同时拓展了社会救助，且没有鼓励脱离劳动力市场。这些措施有时伴以其它提高对年轻工人需求的安排，包括雇用补贴和减免年轻工人的社会负担费用。其它政策包括鼓励年轻人继续接受更长时间的教育和培训的举措。这样，他们可以安然度过危机，继续对其技能资本进行投资，从而避免加入失业者大军或脱离劳动力市场。

⁵ 关于危机应对和青年就业的文章见国际劳工组织和国际货币基金：《增长、就业与社会和谐的挑战》为 ILO-IMF 联席会议准备的背景文件，与挪威首相办公室合作撰写，奥斯陆(挪威)，2010 年 9 月 13 日；ILO 和 OECD：《给青年一个更好的开端：G20 劳工就业部长会议政策文件》巴黎，2011 年 9 月 26-27；ILO：《东欧的青年就业：危机中的危机》，国际劳工大会第 100 届会议期间劳工和社会事务部长非正式会议背景文件，2011 年 6 月 15 日，日内瓦；N.O'Higgins：《经济和金融危机对青年就业的影响：欧盟，加拿大和美国的劳动力市场复苏措施》，就业工作文件第 70 号，(ILO，日内瓦，2010 年)；F.Tong：《经济和金融危机对青年就业的影响：拉丁美洲劳动力市场促进青年就业复苏的措施》，工作文件第 71 号，(ILO，日内瓦，2010 年)；ILO：《经济复苏中支持年轻工人的政策选择》，政策简报第 14 号(日内瓦，2010 年)。又见直接影响青年就业的危机应对措施国别目录，登在国际劳工组织《全球青年就业趋势：全球经济危机对青年影响特别问题》(日内瓦，2010 年)。

⁶ S.Scarpetta, A.Sonnet, 和 T.Manfredi：《危机中的青年失业增长：如何防止对一代人的长期负面影响》社会就业和移民工作文件第 106 号(巴黎，经合组织，2010 年)。

118. 在许多致力于整顿财政秩序的工业化国家，虽然不能排除二次衰退的可能性，但是其政策方向已经发生了巨大变化。大致的导火索是欧元区希腊、爱尔兰和葡萄牙等几个国家的主权债务危机和随后的救援措施。对西班牙和意大利等欧洲几个较大的经济体主权债务违约的恐惧造成了债券市场的动荡，而美国关于债务上限的政治僵局及随后主要评级机构下调该国的债务等级使局面雪上加霜。全世界的股票市场在 2011 年夏秋两季都经历了暴跌，其银行体系受动乱国家主权债务牵连的那些国家担心出现第二波金融危机。迫在眉睫的危险是，主要经济体颤颤巍巍的复苏可能会停止或倒退，第二次更加可怕的世界金融危机可能会爆发并导致全球的衰退。⁷

119. 无论是在国家政府内部还是在职业的经济学家中间，对什么是防止第二次全球危机的最佳途径，大家的意见和观点存在着巨大的分歧。虽然大部分人同意必须削减政府为应对危机而大幅增加的债务，但是至于措施的力度和速度，观点则截然不同。财政保守派主张大力削减公共支出，恢复财政平衡，因为他们认为这是恢复对金融市场信心和促进增长的一个必要条件。这一派人中许多还想将财政再平衡的需求与减少国家作用的需求合并在一起。反对者认为迅速大幅削减支出会导致总需求的异常下降，而此时由于债务的去杠杆作用和高失业，私营部门的需求疲软。这会引发通缩螺旋下降，而不是增长。因此，对整顿财务问题要从长计议，在经济濒临垮台的边缘，要尽量减少总需求的下降。维持一定的财政刺激也是恢复增长的最佳手段；反过来，这会为在中期可持续削减债务打下基础。

120. 从青年就业危机的角度看，政府支出的锐减可能会使问题恶化。如果整顿财政不能带来承诺的增长，那么整体失业情况会上升，而青年就业问题因此将不可避免地出现不成比例的恶化。此外，对缓解青年就业问题的专门措施的支出也可能减少。

121. 因此，政府急需着手进行迅速的整顿财政和紧缩措施，在设计削减支出的计划时应考虑保留针对青年就业措施的支出。鉴于青年就业危机的严峻形势和今后形势恶化对个人和社会当今与未来造成的巨大成本，保障这类支出是完全必要的。

2.2.1. 对支持就业的宏观经济政策框架进行反思

122. 除了对目前债务危机的辩论和需要采取的紧急措施，另一项急需开展的工作是从新的角度对宏观经济政策要素及其对就业的影响进行分析。(2010 年)国际劳工大会关于就业问题周期性讨论的结论呼吁采取新的支持就业的宏观经济框架，将为包括年轻人在内的所有人提供全面的生产性就业置于国家政策的核心位置。⁸国际劳工组织和国际货币基金在奥斯陆召开的联席会议再次呼吁宏观经济政策要关注就业和社会保护问题。⁹

⁷ 本观点指的是 2011 年 12 月本报告写作时的形势。

⁸ ILO: 《争取社会正义和公平全球化的就业政策——有关就业的周期性议题报告》，报告六，国际劳工大会第 99 届会议，日内瓦，2010 年。

⁹ ILO 与 IMF: 《增长、就业与社会和谐的挑战》，同上。

123. 传统的宏观经济政策观点认为，政府的职责是维护物价稳定，财政可持续性和持久的外部平衡。如果政府履行好这种职能，可以增强投资者的信心，促进增长，为成人和青年创造就业机会，因为劳动力市场基本指标(如失业率)同这两个群体明显地正相关。在实践中，这类宏观经济政策的观点所采取的形式是实现并维持债务、赤字、通货膨胀和外部平衡的谨慎目标。因此，国际金融机构经常建议遵循“经验法则”目标，如债务占 GDP 的比例是 40-60%，辅以低财政赤字，个位数的低通胀，及最低水平的外汇储备，这些都被视为是有利于增长的良好宏观经济管理的必备特征。¹⁰

124. 流行宏观经济框架的一个关键假定是确保经济的高增长率将提高就业创造率，但是这个论断未必经得起实践的检验。即使是在危机前的阶段，仅仅高增长是不足以解决就业问题的，正像国际劳工组织关于“危机前的危机”报告举证分析的那样。

125. 原因之一是有些国家的高增长是通过特意选择资本密集型增长战略来实现的。而其它一些国家的汇率高估政策没有考虑对就业增长的负面影响，阻碍了劳动密集型出口产业的发展，或者开放资本账户的时机不成熟，导致高利率和易于受到投机性资本流动和金融危机的影响。

126. 鉴于大部分国家面临的失业问题比较严重，现在应将就业定为宏观经济政策的一个关键的目标。这会在目前全神贯注于短期宏观经济稳定和市场开放之外，开辟一个新的议程。它还可以迫使政策制定者研究使宏观经济政策更有利于经济增长和就业创造双重目标的途径。

127. 一个关键问题是如何刺激私人固定资本的形成，特别是在就业密集型或就业乘数效应高的部门。关于货币政策，要研究的问题包括如何降低实际利率，如何将汇率维持在有竞争力的水平，短期资本流动是否对增长和创造就业产生有害的影响。关于财政政策，要研究的问题有：财政刺激的现有结构是否符合促进就业的目标，包括给创造就业机会潜力最大的部门提供特殊激励的方法。还要考虑降低收入不平等的办法，因为对劳动密集型产品需求的转移引起了收入差距的拉大。此外，必须高度重视对基础设施与社会保护的投资。

128. 因此，结构政策必须同宏观经济政策的这个更广泛的议程相结合。发展中国家的产业政策在克服经常出现的严重的市场失灵方面可以发挥重要的作用。¹¹

129. 企业家开办新的业务往往得不到什么鼓励，这是个大问题。一窝蜂现象使成功的先驱们的回报受到侵蚀，因为那些后入行者的风险较低，他们看到了这些活动有利可图。为了解决这个问题，政府必须促进大家开拓进取，勇于进入新的领域，包

¹⁰ 例如，见国际货币基金：《对国际货币基金和援助撒哈拉以南非洲的评估》，(华盛顿，2007 年)。就欧元区而言，稳定与增长契约建议为审慎财政提出明确的标准。如果美国公共债务超过法定限度，政府行政部门必须寻求国会批准。有些人在美国国会上动议针对美国宪法提出平衡预算修正案。

¹¹ R.Hausmann 和 D.Rodrik：“经济发展的自我发现”，刊在《发展经济学杂志》第 72 卷第 603-633 页；及 D.Rodrik《注定要选择：产业政策的窘境》，油印品(剑桥，哈佛大学，2006 年)。

括通过提供补贴。产业政策也要考虑可能的支持措施，比如给那些能够大量创造就业的部门提供信贷支持，加大对中小企业的全面支持力度，在部门技能开发方面加强公私协调，通过改革提高产品市场的竞争力。的确，案例研究表明，成功的“追赶式增长”国家都具有某种类型的产业政策，通过适当的软硬兼施(所谓的胡萝卜加大棒政策)，争取发展国内产能，这是经济结构成功转型的核心。¹²

130. 宏观经济政策的管理者可以通过多种方式支持青年就业事业，既遏制衰退又维持就业密集型的长期增长。

131. 下列关键政策领域正在进行的政策研究要点：(a)通过保持稳定和有竞争力的实际汇率，辅以对资本账户的审慎管理，鼓励经济多元化和生产性转变；(b)通过及时的有针对性的反周期政策，同时改善财政和制度能力，降低宏观经济的波动幅度，通过改善融资条件促进自营职业和青年创业；(c)注重需求方面的干预措施，便利各部委采取更加平衡的方式制定政策；(d)确保将可预见的充分资金用于支持促进青年就业的干预活动。下面将对某些这类政策领域进行详细的研究：

(a) 促进经济多元化和生产性转变

132. 除了促进产业政策和部门战略的政策工具外，多国实证研究表明，稳定和有力竞争力的实际汇率，辅以对资本账户的审慎管理，可以对贸易和非贸易货物部门的资源配置产生积极的影响，从而促进经济的多元化。¹³这反过来可以变成为成年和青年工人创造就业的发动机。

133. 国际劳工组织和其它机构对宏观经济框架¹⁴进行的国别分析显示，不适当的汇率制度损害增长和就业前景，包括年轻人的就业前景。阿根廷 1999-2002 年发生的衰退和就业危机之前实行的是无法为继的固定汇率机制。推动此后经济复苏和就业增长的关键是阿根廷政府一门心思地设计并实施了稳定的具有竞争力的实际汇率制度。¹⁵阿根廷的案例特别有意义，因为它表明放弃宏观经济教条、采取重视创造就业和减贫的宏观经济框架的好处良多。

¹² 见 ILO：《最不发达国家的增长、就业和体面劳动》(日内瓦，2011 年)；及 ILO：《非洲的有效增长、就业和体面劳动：新愿景时刻》(日内瓦，2011 年)。

¹³ 例如，见 D.Rodrik：《实际汇率和经济增长》(剑桥，哈佛大学，2008 年)。

¹⁴ 作为国际劳工大会关于就业周期性讨论结论的后续工作，国际劳工组织就业政策司启动了 11 个国别研究(阿根廷，孟加拉，萨尔瓦多，埃及，约旦，马拉维，尼日利亚，秘鲁，斯里兰卡，土耳其，乌干达)，评估了流行宏观经济框架对就业和贫困的影响。所有研究都经过了在国家层面或日内瓦召开的技术研讨会的验收，作为国际劳工组织的出版物正在逐步予以出版，可以成为与国家政府今后对话的基础。

¹⁵ M.Damill, R.Frenkel, 和 R.Maurizio：《让所有人享受充分的生产性就业的宏观经济政策》，国际劳工组织知识共享研讨会，日内瓦，2011 年 9 月 20-23 日。又见 M.Weisbrot, R.Ray, 和 J.A.Montecino：《阿根廷的成功经验及其意义》(华盛顿，经济政策研究中心，2011 年)。

134. 在马拉维，近年来货币价值高估导致进口繁荣和与进口竞争的国内产业的收缩。¹⁶萨尔瓦多的“美元化制度”对稳定物价有一定的好处，但是打击了国际竞争力，削弱了经济的就业创造潜力。¹⁷这两个国家可以借鉴阿根廷的试验，改革汇率机制和宏观经济政策制度，使经济为成年和青年人发挥出创造新的更好的工作的潜力。

**(b) 通过反周期政策降低宏观经济的波动幅度，
产生增长和就业红利**

135. 宏观经济波动和年轻人的糟糕就业结果密切相关。本报告第一章对危机后的就业趋势的分析，表明了青年就业率对经济周期的高度敏感性。在那些对地区和全球商业周期比较敏感的行业里，从事贸易(如服装)和非贸易货物部门(如建筑)工作的年轻人受到的打击比较严重。¹⁸

136. 国际劳工组织的一项研究指出，从 1960 年到 2002 年，发展中国家平均经历了 14 次人均负增长的年份，相比之下，东亚的对应数字是 7 次。¹⁹然而，撒哈拉以南非洲国家经历的人均负增长率是平均 18 次，即他们遭遇衰退的频率比东亚高得多，因此抑制了其持续增长的潜力。

137. 国际劳工组织的另一项研究发现，以坦桑尼亚联合共和国为例，在 1991 至 2008 年期间，略微减少高水平的周期前支出能够每年增加大约 17 万个工作岗位，相当于其目前就业水平的 10%。²⁰

138. 减少宏观经济波动要求及时运用有针对性的反周期政策。反过来，这要求采取反周期措施的国家具备较强的财政和制度能力。从促进就业的宏观经济角度看，这种反周期能力的好处是无论如何评价都不会过分的。本报告的分析表明，青年就业对经济周期相当地敏感。

139. 此外，有理由加强整个联合国系统对“社会保护底线”倡议的承诺，因为如果有充分的资金和制度保障，这种底线可以发挥“自动稳定器”的作用，可以帮助国家应对商业周期和外部冲击带来的负面影响。

¹⁶ S.Deraniyagala, and B.Kaluwa: 《创造就业的宏观经济政策》，就业工作文件第 93 号(日内瓦，国际劳工组织，2011 年)。

¹⁷ G.Martinez: 《促进充分和生产性就业和人人享有体面劳动的宏观经济政策》，提交给国际劳工组织知识共享研讨会的论文，日内瓦，2011 年 9 月 20-23 日。

¹⁸ I.Islam, 和 S.Verick(编辑): 《从大萧条到劳动力市场复苏：问题、证据和政策选项》(日内瓦，ILO，和伦敦，帕尔格雷夫麦克米兰，2011 年)。

¹⁹ ILO: 《非洲的有效增长、就业和体面劳动：新愿景时刻》，同上。

²⁰ 国际劳工研究所: 《世界工作报告：从一个危机到下一个危机？》(日内瓦，ILO/IILS，2010 年)。

(c) **通过给私营部门增长松绑刺激就业，
特别强调为微型企业和中小企业提供融资**

140. 宏观经济政策在创造就业方面可以发挥建设性的作用，通过减少对私营部门的束缚，可以促进就业。企业层面的调查显示，在世界各地，特别是在发展中国家，企业普遍认为限制其发展的最大障碍是融资难，运输网络不可靠，供电没有保障。²¹其它数据来源揭示了类似的情况。例如，世界经济论坛的全球竞争力调查对 100 多个国家的企业管理人员的观点进行了摸底，调查结果显示 85% 的答复者认为融资难是五个“企业经营的最大障碍”之一，而上述答复者抽样中包括了高中低收入的国家。它的政策寓意是：通过适当调整货币和金融政策来增加正规融资渠道将有利于促进自营职业和青年创业，并鼓励向正规经济过渡。这类政策应主要针对小微企业。

141. 总之，缺乏融资渠道是影响中小微企业发展的一个主要因素。国际金融公司指出，大约有 210 万个中小微企业拿不到贷款，尽管这可能是一个保守的估计，可能还不包括非正规部门的所有微小企业。《2009 年世界银行投资环境评估》发现，企业规模是决定是否能够得到贷款或透支贷款的最关键因素。只有 13.4% 的制造业厂商能够拿到贷款。小公司借钱最难：声称能够找到贷款的小型制造业厂商不到 4%；而中型企业是 12%，大型企业是 25%。服务业的情况也大同小异，例外是做小买卖的企业里能拿到贷款的不到 3%。对小企业来说，透支贷款是稀罕事儿：小型制造业厂商的总流动资金中只有 1.5% 是银行贷款，其投资中只有 1.8% 是银行贷款。

142. 国际劳工组织国别分析提供了进一步的证据。针对实体经济，特别是中小微企业之需要的融资安排出现严重失衡，埃及就提供了这样一个明证。埃及 99% 的私营企业是中小微型规模，其雇用的就业人数占总数的 85%。近年来它们是吸纳劳动力市场新成员的主要力量，创造了大量的就业，尽管大部分都是非正规的性质。这些企业也是为当地市场提供产品和服务的主要力量。在过去十年里，中小微企业的存量平均年增 4% 以上，其就业年增率超过了 5%。然而，中小微企业极为脆弱。埃及平均每个中小微企业只有 2.3 个工人，且 75% 的私营企业雇员数少于三人。

143. 限制中小微企业获得正规信贷的问题包括：企业自己缺乏制定经营规划和贷款申请的能力，财务报表不够透明或完备，缺乏足够的抵押。此外，小规模借贷的管理成本较高，银行缺乏同中小微企业打交道的技巧，也缺乏企业开发服务。中小微企业还受到法律和管理框架的制约，面临不少麻烦的繁文缛节。贸易自由化和外国直接投资增加带来的好处没有惠及这些企业。

²¹ 世界银行对 100 多个国家进行的调查。

144. 虽然埃及具有大型的银行体系，但是给私营部门的贷款基本上都是针对最大的和最好的既定企业。埃及中央银行指出，银行贷款总额里只有 1% 是给中小微企业的。开展小额贷款业务的银行主要通过传统的产品在规定的贷款额度内服务于特定的部门。另一个对中小微企业融资不利的因素是，银行越来越多地对国库券和政府债券进行投资，反映出它们不善于辨别可盈利的私营项目和竭力规避风险的借贷政策。

145. 在萨尔瓦多，企业多次指出融资难是制约中小微企业发展的一个主要因素。根据一个权威的信息来源，影响萨尔瓦多中小企业发展的第二个主要障碍是融资渠道。造成这个问题的原因有几个：(a) 普遍做法是拿财产去做抵押贷款，(b) 私营银行缺乏评估中小企业信贷风险的专长，(c) 信贷成本高，(d) 贷款期限短，限制了资本化的可能性，特别是对于新企业和想用贷款进行技术创新的公司。²²

146. 在乌干达，一直存在着贷款和存款利率差距扩大的问题，2009 年以后问题进一步恶化了。高利率使国内企业难以承受住贷款的压力而进行投资。信贷的高成本对乌干达许多大小投资者来说是一个主要的制约因素。结果，企业不愿意通过借钱利用可能创造就业的投资机会。这可能是一位作者在乌干达进行采访时碰到的出现频率最高的关注。²³

(d) **有针对性的需求方面的干预措施对增加年轻人就业机会的作用**

147. 表 2.1 列出了有针对性的干预措施原则上可以促进对年轻人技能和服务需求的例子。

表 2.1 从需求角度看，促进年轻人就业的有针对性的干预措施的例子

对年轻人就业机会的约束因素	干预类型
由于增长缓慢，对劳动力缺乏需求	劳动密集型公共工程 公共服务计划 工资或培训补贴
私营部门增长的金融制约	通过管理有方的信贷分配计划，加强对中小微企业的融资支持

(e) **对青年有利的财政政策**

148. 把青年就业作为财政政策的重点目标需要有可预见的充分资金来支持改善青年劳动力市场结果的可持续政策干预。在本报告以后的部分对这些政策干预有详细论

²² G.Martinez: 《促进充分的生产性就业和人人享有体面劳动的宏观经济政策》，同上。

²³ E.Waeyenberg 和 H.Bargawi: 《促进充分的生产性就业和人人享有体面劳动的宏观经济政策：乌拉圭国别研究》，就业工作文件第 91 号(日内瓦，ILO，2011 年)。

述，每项政策针对问题的一个具体方面。不幸的是，对青年劳动力市场干预措施的财政可持续性几乎没有什么评估。²⁴经合组织成员国为积极的劳动力市场政策(ALMPs)的支出平均占 GDP 的 1%，虽然有些情况下这一数字可以升至 GDP 的 2%以上。这些是新兴经济体和发展中国家在为积极的劳动力市场政策分配资源时可以借鉴的基准。发达国家和发展中国家的政策制定者均应感到鼓舞的事实是，模拟项目显示，设计合理管理有方的积极劳动力市场政策可以促进青年就业。例如，积极的劳动力市场政策的微小增长(在 GDP 的 0.2%至 1%之间)可以在中期促进就业增长 1.2%。²⁵

149. 开展金融和财政可持续性分析的一个必要内容是评估实施各种干预计划的单位成本，然后根据覆盖率算出总的资源要求。这种信息相对比较少。可以看到单位成本在不同国家和不同计划中差异很大，(按照 2005 年价格)从保加利亚的每个受益者 39 美元到美国的每人 17151 美元。²⁶总之，应把未来青年就业计划的知识积累活动作为设计财政政策的一部分来对待。这将激励政策制定者重视定期收集关于青年就业计划长期财政要求方面的信息，从而使政策制定者能够设计出可信的筹措资源战略，包括从国内外渠道筹集资金，支持有效实施具有目标针对性的需求方面的干预措施，以便促进青年就业结果。

2.3. 教育和培训

150. 对年轻人的教育和培训及终身学习活动有利于形成一个良性循环：改善个人就业能力、提高生产力、更好的就业质量、收入增加与发展。在技术进步和全球化加速的时代，教育培训的重要性比过去任何时候都大，在劳动世界里，软技能对改善青年的受聘价值同职业任职资格一样重要。²⁷全球经济正在变得越来越技术密集，要想在其中找到合适的职业就要求各国继续提高本国劳动力的教育和技能水平。

151. 经合组织国家的证据显示，青年就业结果和教育成就明显相关。具有高中毕业文凭的年龄 15-29 岁年轻人的就业率比没有文凭的失学者高很多。²⁸平均来看，完成高中教育可以使 20-24 岁青年的失业率下降 7.4 个百分点，使 25-29 岁青年的失业率下降 6 个百分点(见图 2.2)。²⁹随着学历的提高，长期失业的发生率会下降。但是，在许多国家教育并不能保证有一份工作，本报告后面会讨论这个问题。

²⁴ 在 289 个有记载的青年就业干预案例中，大约 25%在文件中对净影响进行了估计。

²⁵ 国际劳工问题研究所：《劳动世界报告：让市场提供就业》(日内瓦，ILO/ILIS，2011 年)。

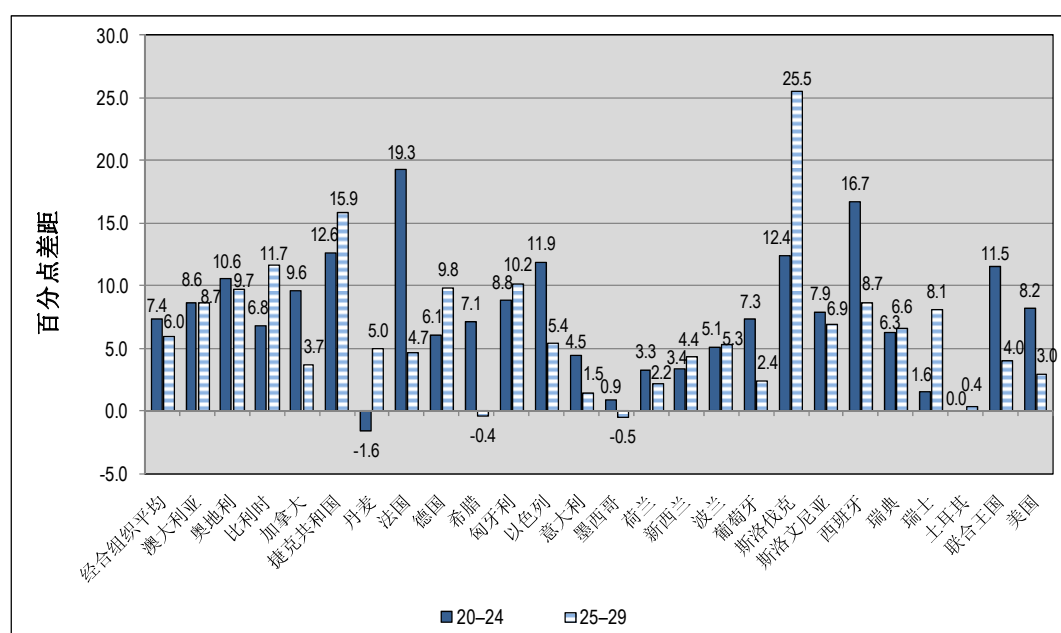
²⁶ O.S.Puerto：《青年就业干预的国际经验：青年就业目录》(华盛顿，世界银行，2007 年)。

²⁷ ILO：《用技能改善生产力、就业和发展》，报告五，国际劳工大会第 97 届会议，日内瓦，2008 年。

²⁸ 经合组织：《应对就业危机：劳动力市场和社会政策措施》，提交给经合组织劳动就业部长会议的背景文件，巴黎，2009 年 9 月 28-29 日。

²⁹ 经合组织：《2011 年教育概览：经合组织指标》(巴黎，2011 年)。

图 2.2 按 20-24 岁及 25-29 岁年龄段统计的，具有高中和大专学历的毕业生与没有高中文凭的失学者失业比例百分点差异



资料来源：经合发组织：《2011 年教育概览》。具有数据的国家。

2.3.1. 基础教育：入学机会和质量的挑战

152. 虽然教育成就有了较大的改善，但是发展中国家男女之间在获得教育和教育质量方面一直存在着差距。从 1980 年到 2010 年，撒哈拉以南非洲人口平均上学时间从 2.9 年升至 5.6 年。然而，2010 年实现的水平仍然比其它发展中地区和发达国家的水平低很多。2010 年东亚和拉丁美洲平均受教育年限分别是 8.3 年和 8.4 年，而先进国家的数字是 10.6 年。³⁰

153. 尽管许多国家在实现千年发展目标普及初等教育方面取得了进步，但有相当数量的低收入国家可能到 2015 年仍无法实现这个目标。³¹2009 年小学适龄儿童没有上小学的儿童总数是 6700 万人，其中大约 3500 万是女孩。世界上几乎一半的失学女童生活在撒哈拉以南非洲，大约四分之一生活在南亚。尽管失学女孩仍然比男孩多，这些年来性别差距已经下降了很多。³²

154. 估计 1.3 亿年轻人缺乏日常生活所必需的基本阅读、写作和算术能力，他们难以获得在劳动力市场上竞争所需要的技术能力。此外，他们不大可能具备追求可持续生活的知识和技能，可能不会完全理解健康生活方式的内涵，也不会就商务和法律制度进行谈判。³³(见表 2.2)。

³⁰ H.A.Patrinis 和 G.Pscharapoulos: 《教育：过去、现在和未来的全球挑战》，世界银行政策研究工作文件 5616(华盛顿，2011 年)。

³¹ 联合国教科文组织：《全民教育全球监测报告——隐藏的危机：武装冲突和教育》(巴黎，2011 年)。

³² 世界银行：《世界各地的性别和教育统计摘要》(华盛顿，2011 年)。

³³ 联合国教科文组织：《全民教育全球监测报告——关心被边缘化的人》(巴黎，2010 年)。

表 2.2 2008 年各地区青年读写能力

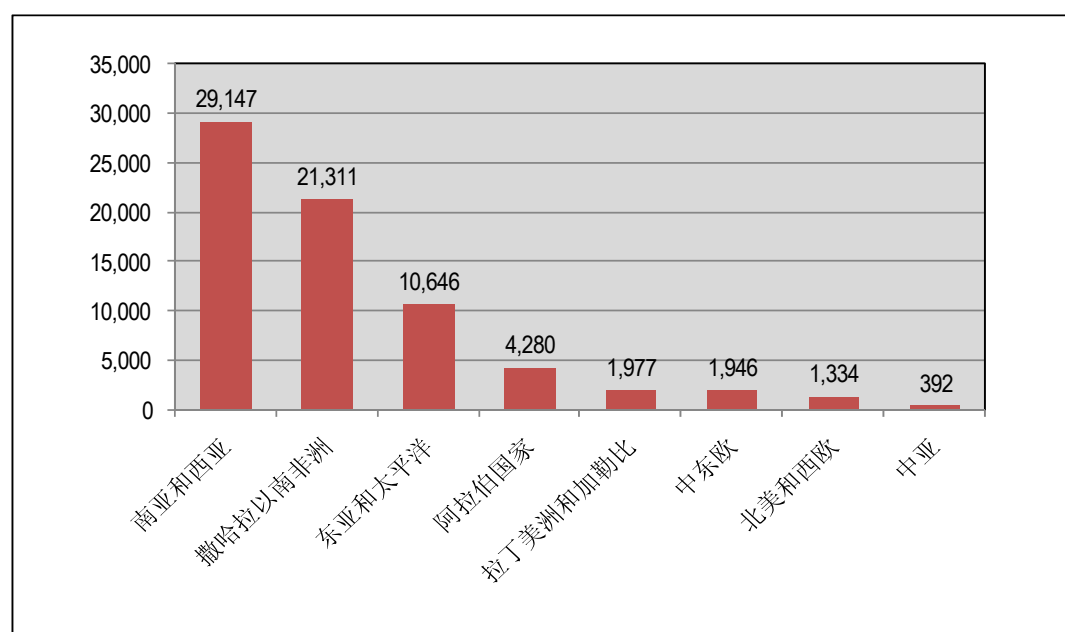
地区	青年识字率(%)				没有读写能力的青年人数(000s)			
	总和	男性	女性	GPI*	总数	男性	女性	女性%
发达地区	99.6	99.5	99.6	1.00	579	310	269	46.40
独联体(CIS)	99.8	99.7	99.8	1.00	122	77	46	37.50
北非	86.1	89.8	82.2	0.92	4'778	1'779	2'999	62.80
撒哈拉以南非洲	71.9	76.8	67.1	0.87	46'581	19'299	27'282	58.60
拉丁美洲和加勒比地区	96.9	96.7	97.2	1.01	3'181	1'749	1'432	45.00
东亚	99.3	99.4	99.2	1.00	1'669	772	898	53.80
南亚	79.3	85.7	73.3	0.86	66'115	24'158	41'956	63.50
东南亚	96.1	96.3	95.8	0.99	4'236	2'018	2'218	52.40
西亚	92.7	95.6	89.8	0.94	2'873	891	1'982	69.00
大洋洲	73.0	72.0	74.1	1.03	450	240	210	46.60
世界	89.0	91.7	86.4	0.94	130'584	51'292	79'292	60.70

*GPI=性别平等指数

资料来源：联合国教科文组织统计局数据库，2009 年。

155. 在 2007 年大约有 7100 万青少年(54%是女孩)不上学，原因要么是他们没有上完小学，要么是不能过渡到初中³⁴(见图 2.3)。对许多青少年而言，教育体制不够灵活，无法适应他们的需要，且基础教育的质量不高，很难实现轻松的过渡，他们的家庭根本无法负担得起。

图 2.3 2007 年各地区初中适龄人口失学青少年总数(千人)



资料来源：联合国教科文组织统计局数据库，2009 年。

³⁴ 联合国教科文组织：《全民教育全球监测报告——关心被边缘化的人》，同上。

156. 发展中国家同发达国家之间的差距实际上远比平均受教育年头统计显示的要大。教育质量方面的差距一般通过教育获得的认知技能水平来衡量，而发展中国家同发达国家的这种差距也非常大。³⁵教育质量方面的差距对发展前景有严重影响，因为通过教育获得的认知技能水平(而不是平均上学年头)是提高工人和经济体生产力的关键因素。

157. 世界银行利用 2003 年以来抽样对 26 个发展中国家和 21 个发达国家学生数学和科学考试成绩进行的一项研究发现，发达国家只有 5% 的学生没有达到数学和科学技能的最低水平。相比之下，发展中国家有超过一半的学生不达标。在统计调查所涵盖的国家中，学生半文盲率比重偏大的国家是秘鲁(82%)、沙特阿拉伯(67%)、巴西(66%)、摩洛哥(66%)、南非(65%)、博茨瓦纳(63%)和加纳(60%)。³⁶一个有意思的现象是这个清单包括的发展中国家里，表现最差的大部分是中等收入国家，而不是最不发达国家。

158. 学习成绩不好的原因很多。许多发展中国家的学校条件简陋，缺乏师资，且教师收入较低。到 2015 年最贫困的国家需要招聘大约 190 万额外的小学教师，包括撒哈拉以南非洲的 120 万教师，以便为所有儿童创造一个好的学习环境。更加公平的教师部署也很关键；往往是最贫穷的地区和条件最差的学校最缺教师，且师资水平也最低。³⁷除此之外，撒哈拉南部非洲的艾滋病毒和艾滋病正在对那里本来就不充裕的教师队伍带来破坏性的影响。

159. 因此，发展中国家面临着巨大的挑战，不仅要扩大年轻人受教育的机会，而且要提高教育的质量。这不仅对于挖掘发展中国家经济发展的潜力至关重要，而且有利于青年在越来越知识密集的全球经济中获得一份体面的工作。教育的发展和教育质量的提高对于今后几代年轻人来说显然是一种基本要求，能够为发展中国家青年就业问题找到一种持久的解决办法。

160. 在发达国家，提早辍学或放弃学徒计划也是一个问题。欧盟的平均辍学率是 14%，而有些国家高达 20%至 30%。³⁸

161. 为了减轻贫困对教育的负面影响，需要加强社会保护措施，帮助贫穷家庭在不牺牲教育的情况下管理各种风险。一些拉丁美洲国家实施的现金或食品转移支付措施显示，它不仅可以减缓收入危机带来的短期影响，而且可以缓解其长期负面影响。当结合更广泛的社会保护战略而不是作为临时抱佛脚的东西来实施时，这些措施成

³⁵ E.A.Hanushek 与 L.Wossmann: 《教育质量和经济发展》(华盛顿, 世界银行, 2007 年)。

³⁶ 同上。

³⁷ 联合国教科文组织: 《全民教育全球监测报告——关心被边缘化的人》，同上。

³⁸ 欧盟委员会: 《青年计划倡议》，网上新闻条目(布鲁塞尔, 2011 年)。

功的可能性更大。具备的制度和财政能力对于搞好落实非常关键。侧重手段的计划需要时间、资金和体制框架。在危机期间，一些拉美国家(巴西、哥斯达黎加、洪都拉斯和墨西哥)行之有效的现金转移支付计划通过降低资格标准，把覆盖范围扩大到贫困青年，从而巩固了他们可以继续上学的机会。

162. 扩大正规教育覆盖范围的另一种方法是远程教育战略，它依靠一种汇集了打印教材、远程学习和辅导中心的基本模式，并结合一些面对面的教学内容。获得来自其它地区的打印教材并对其进行改编是一种有利于加快实施的划算战略。通过对技术进行少量的额外投资，基本学习中心可以成为一种便利获得信息和通信技术的有效机制。

2.3.2. 第二次机会倡议

163. 为获得正规教育提供第二次机会可以便利早年辍学者和从未进过校门的人获得基本知识和能力。针对整个青春期少年的此类计划似乎是最有效的。³⁹务实的课程，灵活的上课安排，生动的授课方法，均有可能吸引和保留年轻人。

164. 为了提高第二次机会倡议的成本效率，有关计划需要以穷人为目标，特别关注女孩子。世界银行对 100 个国家进行的研究显示，上中学的年轻女子的比例每扩大一个百分点，可以促进每年人均收入增长提高 0.3%。如果女孩子超过平均上学年头一年，她们的最后工资会提高 10%至 20%。⁴⁰例如，在坦桑尼亚联合共和国，虽然初中女孩入学率同男孩相仿，但是她们的辍学率较高。辍学率高的一个主要原因是过早怀孕，辍学率从 2006 年的 6.5%上升到了 2008 年的 10.3%。⁴¹这意味着年轻妇女继续接受高中和大学教育的比例更低。

2.3.3. 高等教育和大学毕业生失业

165. 对许多年轻人来说上大学和获得高质量的高等教育都是挑战。最近的青年抗议运动(例如在智利、以色列、英国和美国)的导火索是大学教育成本上涨，从而提高了入学门槛，造成年轻人中间不平等的扩大，对学生的家庭带来过多的财政负担，导致长期债务。

166. 第一章讨论了大学毕业生失业和/或脱离的挑战，在更多的国家这正在成为一个突出的问题(见专栏 2.2 中国的例子)。它违背了受教育程度越高工作越好找的假定

³⁹ 许多国家拓宽了对青年的定义。涉及到技能开发战略时，这会是一个问题。当“青年”的类别包括年龄 15-25 岁的人时，要准备向工作过渡的战略比较困难。重点干预年龄 15 至 19 岁的青年(青少年)会更加有效和有为，把他们留在学校和让他们返回学校的前景对青年更有吸引力。对于 20-24 岁年龄段的人，正规学校教育以外的战略更有效。

⁴⁰ G.Psacharopoulos 与 H.A.Patrinis: 《教育投资的回报：进一步的更新》，政策研究文件(华盛顿，世界银行，2002 年)。

⁴¹ 坦桑尼亚联合共和国: 《国家增长与减贫战略》(NSGRP II)，财政与经济事务部(2010 年)。

和证据。造成这种局面的原因很多也很复杂，需要进行更多的研究分析。有的是因为高等教育的质量下降，从某些学校拿到的文凭得不到雇主和企业的认可。但更主要的原因是许多发展中国家对高技能毕业生的需求不旺，其增长模式决定对低技能工作岗位的需求比较大。而青年大学生对这类岗位及其报酬和工作条件往往不屑一顾，这是中东和北非等地发生脱离和气馁的部分原因。往发达国家移民越来越盛行，大都抱着让技能充分实现价值和报酬的心态，导致许多国家人才外流。

专栏 2.2

应对中国的大学生失业问题

中国是面临大学生失业问题的许多国家之一，每年大约有 30% 的大学生在毕业时找不到工作。此外，很多大学生处于不充分就业的状态，因为他们所从事的工作只需要高中水平就够了。1999 年大学扩招的决定使 1999-2006 年间大学生录取人数以每年 22% 的速度递增。政府已经采取了若干措施来应对这种挑战：

- 2009 年推出“实习计划”，到 2011 年时对 100 万大学毕业生进行内部培训。
- 2006 年启动了鼓励毕业生到基层工作的计划，支持农村教育，农业建设和乡村卫生服务。到 2010 年，有 14.3 万毕业生参与了这项计划。
- 2003 年推出了鼓励大学生到欠发达的西部地区工作的类似计划。
- 采取措施改善大学和学院的绩效表现，主要是通过提倡合并和支持特殊学院某些研究领域专业化发展。
- 通过建立科学园区和高技术经济开发区，政府也在促进产业、大学和研究机构的合作。
- 在全国大学生中间开展创业竞赛，提倡创业精神。
- 为了方便从学校到工作的顺利过渡，开办职业发展和指导课程，提供咨询服务。

资料来源：中国国家统计局，《劳动与社会保障统计(2010)》及 W.Meiyang, W.Dewen: 《中国人口和劳动力年鉴第 3 卷》，(中国社会科学院年鉴, 2011 年)。

2.3.4. 加强教育培训体系与劳动世界的联系

167. 许多年轻人求职过程中遇到困难，因为教育的结果和劳动力市场需求不协调。雇主和企业经常提出“技能短缺”和“技能错配”的顽固制约，解决途径是通过各种方法加强教育与劳动界的联系。

168. 创新、技术和市场发展已经把职场变成一个迅速变化的环境，培训必须跟上时代的步伐。教育和培训体系面临着用未来岗位需要的技能武装成长着的年轻劳动力队伍的挑战，同时还需要对目前的劳动力队伍进行技能方面的再培训，包括软技能培训，以适应世界的变化。

169. 技能短缺的主要原因包括：由于人口和移民趋势，有些部门劳动力供给不足；技能不匹配；有些部门的增长被低估，如绿色技术；招聘实践、工作组织、工资政策和工作条件方面的缺陷。技术密集和知识密集行业的技能短缺最严重，这些行业的经济和就业增长潜力最大。⁴²

⁴² O.StrietskaIliina: “技能短缺”，刊登在：《职业教育和培训的现代化：关于欧洲职业教育和培训的第四次报告》(卢森堡，欧洲职业培训发展中心〈CEDEFOP〉，2008 年)。

170. 欧盟大部分国家企图衡量技能短缺并分析技能差距，旨在调整终身学习政策和战略。许多国家试图预测中长期技能需求，使初期教育与劳动力市场需求更好地结合起来。这些努力使许多国家的形势有了明显改善，特别是在那些预测和分析工作同提供信息、咨询和指导密切结合的国家(例如奥地利、法国、荷兰)。这种信息帮助年轻人做出科学的选择，并有助于决策者更有效地分配资金；帮助他们调整课程；调整移民政策(例如德国、爱尔兰和英国)；并采取步骤为某些职业或具体技能需求吸引工人(见专栏 2.3)。⁴³

171. 其它措施包括公共就业服务，改善就业的供需匹配，在受技能短缺影响最严重的领域加强培训和再培训工作；雇主重新设计快速增长部门和新职业的技能资格条件；提高职业介绍和安置的效率。各国的针对部门的方法越来越受欢迎。“部门或行业技能理事会”代表着“公私合作伙伴关系”；它们部署调研，根据确定的技能需求决定开展培训。除了澳大利亚、加拿大、新西兰和英国等得到公认的部门技能理事会外，许多其它国家在追求类似的道路(如孟加拉国、捷克、印度和大韩民国)。

专栏 2.3

预测技能需求

预测未来的技能需求是加强培训和技能战略的第一步。用来预报未来技能需求的几个方法是：从各个层面对分解的职业和技能状况进行预测；社会对话；劳动力市场信息体系和就业服务；分析培训机构的表现，包括追踪研究。

国别经验得出了关于技能预测局限性的一些教训：培养核心的可转换技能，特别是学习的本领，比满足技能需求的详细预测的培训更重要，因为这些在课程调整之前就可能发生变化。强化基本技术和核心技能的短平快培训课程可以缩小技能需求和提供充分培训之间的时间差。根据劳动力市场信息进行的定量分析只有同雇主和工人的定性分析信息结合起来才有用。国别实践的例子包括：

英国就业和技能委员会(UKCES)是一个非部门性公共机构，由社会伙伴构成，包括各行各业大小企业的老板，工会，自愿部门和权利下放的主管部门的代表。英国就业和技能委员会汇总分析英国技能需求的研究结果，建议地方政府进取从而成为技能和相关政策方面的“世界领袖”的政策。

大韩民国的可持续增长模式包括一项政府主导的技能开发战略。消除生产力差距的快速进步反映了基于投资、研究和发展的经济发展战略。对有文化有技术的劳动力队伍进行投资是鼓励采用新技术的一部分。目前的一项挑战是克服高级技能职业培训的短板，增加非学术技能开发道路的吸引力。

确定并预测当前及未来的技能需求不仅具有政策功能，而且具备信息功能，用数据支持咨询和指导体系，帮助年轻人择业和做出职业选择。在**荷兰**，量化预测结果根据最终用户的需要进行调整，通过指导服务进行交付，采用劳动力市场前景软指标的形式，为目前及未来的潜在工人和雇主提供服务。

资料来源：国际劳工组织：《熟练劳动力促进强劲的可持续平衡增长》G20 的一项培训战略，(日内瓦,2011 年)。

⁴³ 同上。

2.3.5. 改革技术职业教育与培训(TVET)

172. 各国把职业技术教育和培训作为一项重要的政策内容，努力确保其适应新的经济环境。⁴⁴《1975 年人力资源开发公约》(第 142 号)和《2004 年人力资源开发建议书》(第 195 号)就如何加强和调整职业培训体系给三方成员提供了指导，旨在用劳动力市场需要的核心技术技能和知识有效地武装年轻人。

173. 各国已经认识到并在采取措施解决这方面的公众负面看法，薄弱的监督和评估机制，资金不足，管理不善和组织结构不协调等问题。经验还表明，职业技术教育和培训需要得到协调和管理，具备高质量的交付系统，解决地域、性别和经济多元化的问题，满足产业的需求(见专栏 2.4 中一些国家职业技术教育和培训改革的例子)。

专栏 2.4

择定国家的 TVET 改革

有些国家正在增加对职业技术学院的资金投入，从而扩大招收青年的规模(例如，智利、中国、哥伦比亚、埃及、德国、韩国、马来西亚、新西兰、泰国和土耳其)。哥伦比亚“国家培训服务”(SENA)的有些技能水平的培训名额翻了一番，为失业青年和生活在城镇地区极度贫困中的年轻人新增加 25 万个培训名额。在中国，“技工学校”(一种全面的职业培训基地)提供长期和短期培训课程。截止到 2008 年底，全中国有 3075 所技校，注册的学生有将近 4 亿人。95%的技校毕业生都能找到工作。越南正在推行职业培训多元化，包括全日制和定期培训，流动培训，在企业和传统的“职业村”里开展培训。越南还在扩大针对特定群体的帮扶培训，如失去土地的农民和少数民族。

资料来源：国际劳工组织：《提高弱势青年的就业能力》，就业技能政策简报(日内瓦,2011 年)。

174. 基础设施的发展和联通以及设备成本的不断下降使职业技术教育和培训可以更多地使用信息和通讯技术(ICT)。利用高效的信息技术能够推进职业技术教育和培训课程的现代化，提高技能的相关性，也有利于扩大学校的招生规模。信息和通讯技术在提高职业技术教育和培训的学习环境与劳动世界的关联性方面发挥着核心的作用。

175. 只要抓住赶超其它地区技术进步的机遇，非洲新兴技术的潜力是巨大的。自从 2000 年以来，非洲移动通讯增长的速度明显高于所有其它地区。⁴⁵海底电缆改善了连通性，估计到 2014 年非洲 69%的手机将可以上网。⁴⁶青年往往是新技术的早期接

⁴⁴ 由于承认这个政策议程，2009 年 1 月成立了有关职业技术教育和培训的机构间工作组，跟踪了解各有关机构的工作内容，确定潜在的总部合作研究和政策咨询事宜及国别政策研究工作。成员包括国际劳工组织、联合国教科文组织、欧洲培训基金会、经合组织、欧盟委员会、世界银行和区域开发银行。

⁴⁵ E.B.Kapstein: “非洲的资本主义革命”，刊登在《外交》，2009 年 7-8 月刊，第 119-128 页。

⁴⁶ J.M.Ledgard: “数字非洲”，刊登在《经济学家：智能生活杂志》，2011 年春季号。

受者，而传统的教育体系往往不会利用这些技术应对技能开发的挑战。政策制定者需要提出驾驭技术革命的倡议，让技术惠及教育和培训。

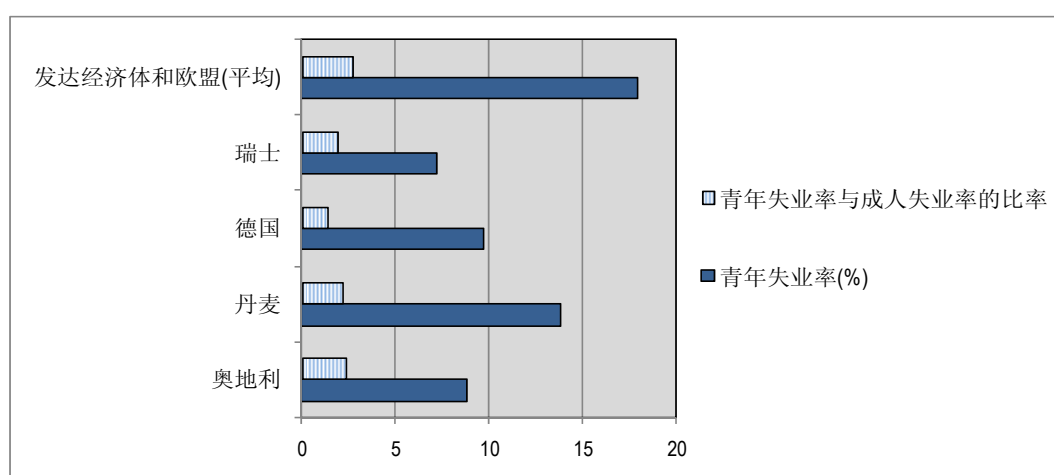
2.3.6. 学徒、实习、在职培训计划和培训合同

176. 学徒制是让年轻人为劳动力市场做好准备的一个有效途径。发达国家和发展中国家学徒安排的结构和制度存在着差异。

177. 在发达国家，正规学徒计划不同程度地要求兼职学习，对改善年轻男女的就业和收入有积极影响。雇主提供的学徒机会如果伴有适当的指导和监管，以及不论是否是在职的高质量培训均可产生最佳的效果。⁴⁷

178. 证据显示，在具备强大学徒体制的欧洲国家，相对于成人失业的青年失业比率较小(见图 2.4 和专栏 2.5)。

图 2.4 具备强大学徒体系的国家之青年失业情况



资料来源：国际劳工组织：劳动力市场关键指标，同上。

179. 总体而言这些国家青年就业的结果比较好，在熟练技术职业和高工资部门就业的比重比较高。对欧洲 12 国包括学徒在内的基于学校或基于工作的不同类型资格就业成果的研究发现，与在同等培训水平上的学校教育和不同资格层次的教育相比，学徒制在就业方面的表现相当不错。⁴⁸

⁴⁷ M.Gangl: “重返教育的背景：个人教育和欧洲劳动力市场过渡结果”，载于 W.Muller 与 M.Gangl(编辑):《欧洲从教育到职场的过渡——将青年纳入欧盟劳动力市场》(牛津，牛津大学出版社，2003 年)。

⁴⁸ 同上。

专栏 2.5

双轨学徒制敲开通向职场的大门

“双轨制”指的是学校教育同公司培训相结合，在奥地利、丹麦、德国、瑞士还有最近的挪威比较流行。学徒制是正规教育结构的一部分，通常在完成义务教育后开始学徒。在为期三年或四年的时间里，同时涉及雇佣关系和正规上学活动。在项目结束时，学徒通过最终考试毕业，考试时他们必须证明对该职业所具有的理论 and 实践认识。

事实证明双轨制可以帮助年轻人在劳动力市场上旗开得胜。经合组织国家中丹麦和瑞士的青年失业率最低，而奥地利的青年失业率远远低于经合组织平均水平。此外，奥地利、丹麦和德国是青年经历反复失业打击比例最低的国家。

德国体制的一些关键特点包括：

- (联邦层次的)政府、雇主和工会代表共同决定基于企业的培训内容
- 单个公司选择自己的培训方法。
- 培训费用由政府和雇主分担(政府负但学校培训部分，而雇主负责在企业的培训费用)。
- 学徒的工资比较低——通常相当于同工种合格工人平均工资的 25%至 45%。
- 工资和工作条件通过集体谈判协议来确定，规定具体的最低学徒工资。
- 学徒完成书面考试和实际操作测试后发给资格证书，考试由三方外聘考官出题和判卷。
- 主管部门(大部分是商会)颁发全国都承认的证书(如工商协会商会)。
- 毕业后，工人可以向其现雇主或到其它地方申请工作。

资料来源：G.Quintini 与 S.Martin：《是旗开得胜还是迷失方向？经合组织劳动力市场上青年的地位》(巴黎,OECD,2006)；V.derVelden,R.Welter,M.Wolbers：《将年轻人纳入欧盟劳动力市场：制度设置的作用》，第 2001/7E 号工作文件(马斯特里特大学,2001)；M.Gangl：“重返教育的背景：个人教育和欧洲劳动力市场过渡结果”，同上。

180. 在一些发达国家，正规学徒制和在职培训计划在危机期间得到了加强。有些措施鼓励雇主招收学徒并保留他们。鼓励公司按培训与实习结合的合同招聘工人；鼓励它们将工作实习转成永久的就业合同；还鼓励公司为弱势青年提供额外培训和就业机会，直至取得资格证书。有些国家(如澳大利亚、加拿大、丹麦和法国)对招收学徒并确保其完成培训的雇主们发放奖励。⁴⁹

181. 例如，澳大利亚增加了预学徒培训的经费，通过生产力岗位计划扩大在职培训，该计划旨在五年内提供 71.1 万个资格职位，满足现有和未来的产业需求。法国在 2010 年计划向 50 万青年提供学徒培训和其它培训项目。

182. 法国的计划包括招聘年轻学徒的公司可以免交一年的社会保障费用至 2010 年中。小企业中学徒的比例较大，可以得到额外的补贴。澳大利亚对成功完成学徒培养或受训计划的雇主给予奖励津贴。雇用新学徒和学员的公司在投标竞争政府出资的基础设施项目时还可以受到优待。激励措施必须对企业和年轻人均有足够的吸引力。

⁴⁹ 国际劳工组织：《熟练劳动力促进强劲的可持续平衡增长》，同上。

183. 加拿大的学徒激励奖金旨在鼓励更多的学徒在某个指定的红印章职业完成培训。加拿大“省际标准红印章计划”代表着有关工种杰出培训的全国标准，受到雇主的高度认可。该计划涵盖 50 个熟练工种，代表着加拿大 88% 的注册学徒工和有关行业劳动力的相当比重。

184. 有人质疑发展中国家是否可以复制这些成功的经验，因为发展中国家的正规工资部门小，制度能力弱。许多发展中国家的青年大部分就业于非正规经济，正规的技术职业教育和培训只是少数年轻人的选择，非正规学徒活动继续成为年轻人学习技能的主要渠道。

185. 虽然大家普遍承认非正规学徒活动存在弊端，但是对非正规经济中的许多工人来说，这可能是他们的首选，且往往是唯一的选择。应努力改善这个制度，特别是：

- 用更加规范的学校学习补充工作场所学习；
- 提高工匠师傅的技能，例如通过运用现代技术和提升教学能力；
- 让企业协会和劳工组织参与，特别是代表非正规经济的组织；
- 实行标准合同和认证；
- 包括扫盲/识数培训和谋生技能；和
- 加强社区参与，特别是向妇女开放更多的职业。

186. 专栏 2.6 概况了一些新鲜的经验。

专栏 2.6

弥补正规和非正规学徒活动之间的差距

贝宁、塞内加尔和多哥等西非国家正在改革其技术职业教育和培训体系，引入学徒制，包括认证机制。它们在发展双轨学徒制度，招收学徒的工艺企业分担培训的责任。同时，制定了一些管理工具来实现政策目标和具体的学徒安排，如合同类型与管辖职业资格的规定。

在拉丁美洲，劳动力市场的非正规率比较高，有关国家采取了一系列措施，包括合同安排，支持从非正规就业关系向正规就业过渡。其中，2005 年秘鲁的立法规定了五种不同的培训安排，包括为 16-23 岁未完成学业的工人制定“青年职业培训协议”，允许他们在为期 6 至 24 个月的时间里在实际工作中展示其技能，并且为 14 至 24 岁的工人制定“学习合同”，由经过核准的培训中心负责监督，并在公司的制造工厂部分实施。

资料来源：国际劳工组织：《提升非正规学徒制：对非洲的资源指导》（日内瓦，2012）；国际劳工组织：《拉丁美洲的体面劳动和青年》（利马，2010）。

187. 在乌拉圭，2000 年的《培训与学徒法》允许就读于技术职业培训学校的学生通过到企业工作至少 3 个月来补充他们的理论学习并掌握工作技能。

188. 大部分实习活动不涉及雇用关系，但是即使是建立了雇用关系，有时候实习的主要目的变了味，可能发生许多不合规的做法，如用实习生顶替工人；实习的培训内容有限；有关教育机构不愿免费进行监督；以及实习期超过规定的期限等。同样地，虽然实习活动有潜在的价值，但是这种模式难以大规模组织实施，因为工厂的岗位有限，且缺乏一种能够确保所有参与者具有明确目标和战略的“实习文化”。

189. 一些欧洲国家实行了把培训同工作实习结合起来的“多项服务方式”。例如，保加利亚政府在 2001 年通过了《鼓励就业法》，支持雇主拿出岗位为 29 岁以下的失业青年进行在职培训。在这项安排下，年轻人获得一份 6 个月的雇用合同并可能得到额外的职业培训。如果这些工人是从事专职工作的话，他们有权利拿到最低工资。作为回报，如果每个年轻人按半日制雇用，在合同期内雇主可以得到大量的补贴，涵盖所有社会保险缴费和年假补偿及其它津贴。

190. 意大利也已经实施了“跨入职场合同”，使年轻工人可以进入劳动力市场并获得某些特殊工作环境所需要的技能。⁵⁰这项倡议针对 18 至 29 岁的年轻工人，持续时间是 9 至 18 个月。实施的条件是制定保证使雇员的职业技能适应工作场所的个人培训计划，报酬水平最多比国家集体协议为同一就业级别规定的水平低两级。作为回报，雇主可以凭这些合同享受税费减免等好处。

2.4. 劳动力市场政策和制度

2.4.1. 积极的劳动力市场政策

191. 积极的劳动力市场政策和计划可以极大地便利年轻人进入和重返劳动力市场。国际劳工组织和其它研究表明，如果目标得当实施有方，积极的劳动力市场政策可以有效地帮助最弱势的青年，减缓教育和劳动力市场失灵的影响，促进效率、增长和社会正义。许多国家的年轻人是积极劳动力市场政策的主要受益者。

192. 积极的劳动力市场政策也是缓解目前青年就业危机的一个重要工具。这类政策通常涉及一系列微观经济干预措施，且评估时通常看其微观效果，不考虑宏观经济效果。然而，当积极的劳动力市场政策总支出占到社会支出的大头时，其宏观经济效果是可观的。在经合组织国家，积极的劳动力市场政策支出是应对就业危机的主要渠道。它们平均达到 GDP 的 1%，有的超过 GDP 的 2%。

193. 针对青年的积极劳动力市场政策包括一系列措施：有些力图便利向工作过渡，有些瞄准青年中的具体弱势群体，防止他们脱离劳动力市场和在需求低迷时技能退化，比如像目前这种危机的形势。有关措施包括用以鼓励雇主聘用年轻工人的就业补贴，直接的公共就业创造方案，以及促进自营就业的计划。同时，加强求职援助，为年轻的求职者提供个性化的咨询服务，帮助更多的青年在正规劳动力市场上找到工作。这些计划有助于改善岗位匹配，从而降低劳动力市场整体上的摩擦性失业。前面讨论到的有些培训计划是最普遍的积极劳动力市场政策，有利于改善青年的就业能力。

⁵⁰ 该倡议也适用于其他类型处于脆弱境地的工人或长期失业者，帮助他们重返劳动力市场。

194. 通过这类政策降低青年失业的过程可以启动通过收入提高需求的良性循环。当这些计划成功地将弱势青年融入劳动力市场，还可以产生巨大的经济和社会效益，因为它们不仅促进了公平，有时还减少了反社会的行为。⁵¹

195. 国际劳工组织最近的研究表明，在目前经济复苏乏力和财政捉襟见肘的紧要关头，成本效益好的积极劳动力市场政策对促进青年就业具有战略意义。模拟显示，积极劳动力市场政策的支出占 GDP 的比重提高 0.5%，中期就业会增加 0.2 至 1.2%，取决于国家。⁵²这些结果表明积极的劳动力市场政策支出占 GDP 比重最低的国家实行这类政策的效果最大。⁵³

196. 鉴于这些结果，在整顿和紧缩计划盛行的背景下减少积极的劳动力市场政策支出可能是短视的、有害的做法。要发挥积极劳动力市场政策的最大效益，关键是科学设计和有效实施。对积极的劳动力市场政策的大量评估文件显示，过去许多计划的设计不当效果较差。评估研究中得出的教训是：这类计划应避免无谓损失(没有计划也取得同样的结果)，替代效果(拿补贴的参与者可能替代非参与者)，取代(有补贴的活动结果可能取代无补贴活动的结果)和锦上添花(帮助那些比较富裕的人)。⁵⁴

2.4.2. 就业服务

197. 影响年轻劳动力供需匹配的一个障碍是缺乏劳动力市场信息和求职技巧。就业服务机构发挥这样的中介职能，因为它们是提供劳动力市场服务和政策的主体。这类服务一般涉及求职者登记，提供咨询和指导，管理失业津贴和推荐积极的劳动力市场计划。但是，各国就业服务的组织结构、范围、经费和服务有效性存在差异。⁵⁵经验表明，就业服务应特别关注最需要帮助的年轻人，根据其具体需求和劳动力市场劣势提供有针对性的服务。确定年轻求职者具体困难的建档信息体系对于制定有效的目标机制和设计早期干预措施具有很大的价值。专栏 2.7 概括了欧盟国家公共就业服务机构(PES)在处理年轻客户中得出的经验教训。

⁵¹ V. Corbanese 与 G. Rosas: 《针对面临被劳动力市场排斥的风险的人，设计、监督与评估新式的积极劳动力市场计划指南》(ILO, 布达佩斯, 2009 年)。

⁵² 国际劳工研究所: 《让市场创造就业》，同上，第 121 页。

⁵³ 同上，第 126 页。

⁵⁴ G. Rosas 与 G. Rossignotti: “新千年的正确开端：年轻人的体面就业”，登在《国际劳工评论》第 144 卷第 2 期。P. Auer, U. Efendioglu 与 J. Leschke: 《世界各地的积极劳动力市场政策：应对全球化的后果》(ILO, 日内瓦, 2004 年)。世界银行: 《东南部欧洲的年轻人：从风险到授权》(华盛顿, 2005 年)。

⁵⁵ 关于公共就业服务的作用，见国际劳工组织: 《ILO 支持公共就业服务在劳动力市场上发挥作用》，理事会第 306 届会议，日内瓦，2009 年 11 月，GB.306/ESP/3/2。

专栏 2.7

欧盟就业服务对促进青年就业的作用

在欧盟大部分国家，公共就业服务(PES)是实施帮助年轻人从学校到工作过渡战略的一个重要工具。最近对实践的研究得出了下列经验教训：

- 在提供咨询和指导时，以人为本的方式似乎比一般化的方式效果更好。此外，个性化的咨询并在失业期内及早确定个人就业计划是为年轻人实施激活战略的有效工具。案例管理和导师制也显示了良好的成果；
- 根据准确及时可靠的劳动力市场信息确立建档制度可以了解年轻客户的全部个人和生活情况，从而使劳动力市场一体化战略更加奏效。
- 拓展活动需要重视有雇用弱势青年潜力的雇主，或者向他们提供基于工作的培训措施。这包括与当地企业建立良好的关系，与雇主、社会企业和自愿部门保持密切联系；
- 对于年轻的辍学者而言，非正式的学习方式可能比只搞正规教育的效果要好。课堂教育和工作场所培训的互动可能将积极劳动力市场的成果提升 30 个百分点。当结合其它服务时，就业的积极成果可能提高 53 个百分点。
- 定位准确的企业培训补贴可以帮助公司扩大面向弱势年轻人的在职培训岗位。其有效性取决于设计和目标：两者均可以最大限度地减少扭曲效应(即无谓损失和替代作用)。

资料来源：欧盟：《整合青年中就业服务的作用：对欧洲良好做法的回顾》，就业、社会事务和包容总司分析文件(布鲁塞尔，2011)。

198. 根据国际劳工组织最近对东欧和中亚国家的研究，青年是接受求职援助、工作安置和职业指导服务的主体。例如，摩尔多瓦 79%的职业辅导对象是 29 岁以下的年轻人，而乌克兰 34%的工作安置服务是针对年轻人的。⁵⁶

199. 然而，各国的公共就业服务往往跟不上劳动力市场要求的变化步伐，无法提供满足青年人需要的各种具体服务。例如，尽管做出了一定的努力，中东和北非地区许多国家的公共就业服务依然薄弱。失业者认为到公共就业服务机构登记没有什么用，而雇主也不理睬这些机构。另一个挑战是，发展中国家的许多工作岗位属于非正规经济，从定义上看，这类空缺岗位在公共职介机构里没有记录和登记。此外，职业介绍所往往不能向求职者提供关于就业机会有最新可靠消息。约旦几乎 99%的求职者从来不用职业介绍所或咨询服务，而是倾向于依靠非正式推荐和亲戚朋友提供的信息。⁵⁷

200. 在许多国家，特别是发展中国家，公共就业服务的主要挑战是缺乏技术和财政能力，技术不高财力有限影响到专向干预的有效性。另一个挑战是开办职业介绍所的基础设施不足，公用设施不能满足需求。⁵⁸

⁵⁶ 根据 8 个国家的已有信息：亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、克罗地亚、格鲁吉亚、马其顿、摩尔多瓦和乌克兰。国际劳工组织：《东欧青年就业：危机中的危机》，同上。

⁵⁷ 欧洲培训基金会(ETF)：《地中海联盟 14 个伙伴的人力资本和就业能力》，地中海联盟和欧盟就业劳工高级工作组会议非正式背景文件，布鲁塞尔，2009 年 11 月 26-27 日。

⁵⁸ 国际劳工组织：《支持公共就业服务在劳动力市场上发挥作用》，同上。

2.4.3. 工资补贴、最低工资和青年就业

201. 针对年轻工人的设计合理的补贴或社会缴费减免可以刺激对年轻工人的需求。工资补贴有助于年轻工人向劳动力市场的过渡，在经济滑坡的时候，它们可以减轻就业影响和劳动力技能的贬值。因此有些国家专门对青年实行工资补贴倡议。例如，2009 年智利推出了针对贫困家庭年轻人的青年就业补贴。对工资补贴的研究显示，无论是发达国家还是发展中国家，使用工资补贴可以产生积极的效果。对斯里兰卡的微型企业进行的研究表明，22%的合格业主聘用工人是因为工资补贴的吸引。此外，聘用雇员的雇主中 86%声称在补贴停止后会继续雇用工人。⁵⁹

202. 20 国集团成员国实行了由雇主和政府分担初期雇用成本的广泛措施。主要特点包括：合同的期限，补贴或补偿雇主的金额，以及合同安排的类型。有些国家对按固定期限就业合同招聘的年轻人提供补贴，理由是这些合同可以成为劳动力市场的垫脚石。在法国和意大利，招聘年轻求职者并提供在职培训的雇主可以获得财政奖励。

203. 总体来说，发达和新兴经济体提供的工资补贴对青年就业结果产生了积极的效果。对工资补贴的现有评估显示，针对年轻人面临的劳动力市场具体劣势设计的工资补贴效果最好，且提供补贴的时间要有限度。⁶⁰因此，根据年龄为年轻人提供的一般性补贴不大可能对其就业和收入产生长期的影响。如果针对性不强，这些补贴往往给劳动力市场带来扭曲效应，产生无谓劳动或替代效应，其结果是就业的持续时间同补贴一样长。评估结果还强调了补贴同在职培训及其它措施结合的好处，应向年轻工人提供全面的一揽子服务。为了避免工资补贴相关环节出现差错，必须有一个高效的监督体系，以实现改善年轻工人就业能力的目标，而不是把他们变成廉价的劳动力。

204. 鉴于低工资工人和领取最低工资者中青年的比例都比较大(1.3 节中讨论过)，最低工资可以在维持年轻人的购买力方面发挥重要的作用。⁶¹

205. 有些国家除确定成人最低工资以外，还同时确定较低的青年工资或学徒工资。其原理是降低年轻工人的相对工资会使他们对雇主更有吸引力。同时，这可以遏制青年过早离开学校，从而减少年轻工人的供给。据信这些效果会有助于降低青年失业率。虽然没有任何国际标准阻止国家制定较低的工资水平，但是应按照同工同酬

⁵⁹ S.Mel, D.McKenzie, C.Woodruff: “微型企业工资补贴的现场试验”刊登于《美洲经济评论》第 100 卷第 2 期，2010 年 5 月，第 614-618 页。

⁶⁰ 例如，南非在 2010 年推行了工资补贴计划，旨在改善正规部门公司的青年就业率。补贴额是 5000 南非兰特，相当于大约 670 欧元，补贴期是 6 个月。相比之下，20-24 岁青年的全国平均月工资是 1500 南非兰特，即不到月度补贴额的两倍。然而，尚未就补贴对雇用年轻人的影响进行评估。

⁶¹ A.Cardoso: 《青年最低工资的长期影响：20 年个人纵向统计的证据》，劳工研究院讨论文件第 4236 号，(波恩，IZA，2009 年)。

的原则对有些工人群体实行低工资的原因进行定期的审查。根据《1951 年同酬公约》(第 100 号)的规定,按照性别确定最低工资的做法是歧视性的。⁶²

206. 虽然有些研究继续支持上面为年轻工人设定较低最低工资的观点,但是最近对该问题的研究似乎没有得出这种结论。例如,2001 年新西兰实行改革的一项内容是降低个人能够拿成人最低工资的年龄(从 20 岁降到 18 岁),同时提高青年最低工资,从相当于成人最低工资的 60%提高到 80%。立法改革两年后,年轻工人的就业损失是微不足道的。⁶³其它研究提供了跨国证据,表明最低工资和高就业保护与积极的劳动力市场政策一起发挥作用,改善了有些国家的青年就业状况。⁶⁴

207. 工作津贴是解决低收入就业措施的一个好的例子。工作津贴通过额外的报酬为低收入工人提供财政激励,从而降低贫困。福利的形式可以是税收抵免,工资方面的转移支付或其它一次性收入。其中所得税抵免计划相当普遍。由于这些计划往往包含工作激励的成分,所以津贴额一般为总收入的一个函数,带有渐进和渐出的元素。换言之,总津贴先是随着收入的增长而上升,到一定水平后开始持平,最后开始下降。很多记载都显示这些政策具有在不影响就业数量的情况下改善低工资工人福利的潜力⁶⁵,值得在制定低工资政策时充分利用。然而,工作津贴的福利增强潜力应该是对最低工资政策的补充,而不是替代。

2.4.4. 就业合同、保护和将青年结合进劳动力市场

208. 关于招聘和解雇工人的法规对于确保他们的公平待遇至关重要。制定和实施就业保护规定需要在有效保护工人的程度与便利企业招聘之间权衡取舍,特别是针对缺乏经验的青年和劳动力市场上新的求职者。具体而言,解雇长期工的既严格又不确定的程序和高额的解聘费使雇主不愿意以开放式的合同聘用青年。⁶⁶最近的研究发现,在 1999 年至 2006 年期间,欧盟年轻工人的平均任职时间的下降与就业保护立法弱化和工会密度降低有关(工会化的下降与年轻人平均任职期限下降有关)。⁶⁷

⁶² Y.Ghellab: “最低工资和青年失业”,刊登在国际劳工组织《最低工资普查》第 169-185 段(日内瓦,1992 年)。

⁶³ D.Hyslop, S.Stillman: “新西兰青年最低工资改革和劳动力市场”,刊登在《劳动经济学》第 14 卷 2007 年第 2 期第 201-230 页。

⁶⁴ D.Neumark; W.Wascher: “最低工资、劳动力市场机构和青年就业: 一项跨国分析”,刊登在《工业和劳动关系评论》第 57 卷 2004 年第 2 期。

⁶⁵ H.Immervoll, M.Pearson: 《一个使工作产生报酬的好时机? 盘点经合组织内工作津贴和相关措施》,劳工研究所政策文件第 3 号(波恩, IZA, 2009 年)。

⁶⁶ 国际劳工组织: 《给青年一个更好的开端》,同上。

⁶⁷ S.Cazes 和 M.Tonin: “就业保护立法和工作稳定性: 欧洲跨国分析”,刊登在《国际劳工评论》第 149 卷,2010 年。

209. 除了大量的“培训或实习合同”，“首次就业合同”旨在便利聘用年轻工人，其主要目的是通过降低雇用成本帮助青年在劳动力市场上得到落脚点。⁶⁸实现这个目标的主要手段有两个：要么降低年轻工人的福利待遇，要么给这些就业合同提供补贴。

210. 选择降低年轻工人待遇的国家的例子包括巴拉圭，2002 年该国立法确定让年龄 15 至 28 岁的年轻人进入劳动力市场。虽然它的目标是通过次级有偿工作活动建立规范、鼓励和促进青年就业的规则，但是该立法还规定社保缴费中排除养老金和家庭津贴，并排除了休假权利等。这种降低年轻工人待遇的做法最终导致该立法被否决。

211. 2006 年 3 月法国通过了实施不定期限“首次就业合同”(CPE)的立法，适用于在雇员超过 20 人以上企业中的年龄在 26 岁以下的年轻工人。然而，由于青年和工会的强烈反对，2006 年 4 月废除了该法律。该文书的一个内容是规定有两年的“巩固期”，在此期间可以不用任何理由就解聘雇员。2005 年的“新就业合同”(CNE)立法具有类似的特点，不同之处是适用于雇员少于 20 人的企业中所有年龄的工人。2007 年根据国际劳工组织章程第 24 条启动了一项申诉程序，三方委员会认为“新就业合同”明显偏离了《1982 年终止就业公约》(第 158 号)规定的保护水平。法国批准了该公约，所以三方委员会要求法国政府采取措施确保没有正当理由不能解除这类就业合同。⁶⁹2008 年法国最高法院裁决“新就业合同”不适用，原因之一是它不符合国际劳工组织第 158 号公约的规定。考虑到国际劳工组织理事会 2007 年 11 月 14 日的建议，法国在 2008 年 6 月 25 日通过了第 2008-596 号法律，废除了新就业合同的规定。该法律实施了一项全国三方协议。在该法律公布的时候仍在执行的新就业合同被重新归类为无限期合同。国际劳工组织实施公约和建议书专家委员会此后满意地注意到这个新法律获得通过。

212. 欧洲许多国家没有为年轻工人就业合同制定专门的招聘和解雇规定，相反，它们改革了立法，放宽了对临时就业(固定期限合同、具体任务合同、应招工作、代理工作等)的限制。这种形式的就业很快就成为大部分青年新工作岗位的主要方式，导致劳动力市场二元性的扩大：长期工受到严格的保护，而年轻临时雇员得到较弱的保护。例如，西班牙在 1994 年和 1997 年及 2010 年均对劳动力市场进行了改革，尽管大幅降低了固定就业合同的雇用成本以及对招聘长期雇员进行慷慨的补贴，临时就业的比重并没有明显的下降。⁷⁰在整个欧洲，拿临时就业合同的年轻工人比例较

⁶⁸ 很多时候也对其他工人群体实行这类干预，如长期失业者和妇女。

⁶⁹ ILO: 《对议程第 20 项的决定：局长报告：第 6 个补充报告》，理事会第 300 届会议，日内瓦，2007 年 11 月，GB.300/20/6。

⁷⁰ J.J.Dolado 等人：《西班牙临时就业快速发展的教训》，CEPR 讨论文件第 2884 号，(马德里，FEDEA，2011 年)。

高；在 2009 年年龄 15 至 24 岁工人中拿临时合同的比例是 40.2%，而所有 15 至 64 岁工人中拿临时合同的比例是 13.4%。⁷¹经合组织说，从 2008 年 7 月到 2009 年 6 月的 12 个月期间，在危机时期大部分失业的人都是临时就业者，在 2007 年第一季度临时就业占总就业的 32%，到 2009 年 12 月降至 25.1%。鉴于年轻人拿这类合同的可能性最大，他们受经济衰退的冲击也最大，青年失业率在 2009 年 12 月到达了 44.5%。⁷²

213. 有些经验显示，为了鼓励雇用年轻工人而降低其养老金、健康和失业保险等社会福利并削弱其权益的做法会加剧长期的脆弱性和不安全感。国际劳工组织过去研究过这些后果，指出低水平的国家保护和援助可能会影响年轻工人的未来发展及他们对公共机构的信任。⁷³

2.4.5. 向正规就业过渡

214. 在发展中国家，非正规经济中的低生产力工作岗位是青年工作和生活的主要来源。加强劳动合同立法的执行可以结合其它补充措施一起使用，支持从非正规就业向正规就业的过渡。阿根廷和巴西的经验是恰当的例子。阿根廷在本世纪初经历了深刻的经济危机，政府实施了一系列改革措施，试图解决严重的非正规性问题。这些措施包括在小微企业招聘工人的头 12 个月内减少新雇员的社保缴费。同时，政府推出了简化程序计划(简化登记方案)，通过建立单一的工人登记体系简化行政管理程序。为了促进企业遵纪守法，2005 年政府通过了“国家劳动管理计划”，增加了对劳动监察工作的拨款。

215. 在该计划实施的头两年里，劳动监察部门发现的非正规工人中有三分之一进行了登记，从而有助于减少年轻雇员的非正规状态。此外，立法规定对企业剥削学徒和年轻工人的行为进行处罚。它要求企业提供固定期限合同，包括对培训、社会保障缴费和工资的详细规定。

216. 为了遏制受影响最大的职业中的非正规性，采取了各种具体的措施。例如，简化国内工人注册程序，并允许从雇主缴纳的税赋中扣减社保缴费。另一种措施是为非正规经济中的低收入自营职业者推出名为“单一社会税”的单一“社会缴费”办法。整体上看，这些措施将原先被排除在外的工人群体纳入了社会保障。⁷⁴

⁷¹ F.Tros:《欧洲青年就业合同立法效果分析：文献评论》，就业部门工作文件(日内瓦，ILO，即将出版)。

⁷² ILO:《20 国集团国别简报：西班牙应对危机的情况》(日内瓦，2010 年)。

⁷³ ILO:《全球青年就业趋势》，同上。

⁷⁴ ILO:《年轻人的体面劳动：阿根廷劳动力市场政策的挑战》(布宜诺斯艾利斯，2011 年)；及国际劳工组织:《阿根廷的就业正规化》(布宜诺斯艾利斯，2011 年)。

2.4.6. 得到的经验教训⁷⁵

主动与被动的劳动力市场干预两者间的互动

217. 积极的劳动力市场政策与被动收入支持体系的互动至关重要，被动干预包括 2.9 节讨论的失业津贴和社会救助。有一种担心是慷慨的收入支持可能会破坏人们找工作和参与主动劳动力市场政策的积极性。调和这两种矛盾趋势的最佳途径是通过提出某种形式的条件把主动与被动的劳动力市场联系起来。大部分工业化国家的此类政策导向体现了这种明显的趋势。⁷⁶其理由是：任何工作都比失业和经济不活跃要好。这种方式要求有严格的条件，强调公共就业服务部门和津贴提供者及津贴领取者之间相互承担义务。⁷⁷公共职介机构必须兑现改善青年就业能力和就业前景的承诺。为了实现这个目标，公共就业服务部门必须重点推广那些已经被证明最有效的计划。⁷⁸对积极的劳动力市场政策的大部分评估认为，伴有深度咨询和指导的求职帮助计划特别有效。类似地，含有大量在职培训内容的针对性强的小规模培训计划比大规模课堂培训计划更加有效。

专栏 2.8

积极的劳动力市场政策与塞尔维亚的青年

青年失业率比成人高三倍(2010 年分别为 37.4%和 12.3%)，受教育少的青年，年轻罗姆人，国内无家可归的青年及难民面临严峻的挑战。

(2009-2011 年)青年就业政策和行动计划强调了就业密集型增长，就业能力和劳动力市场包容性，包括采取有针对性的措施和加强对青年劳动力市场的治理。政府和捐助方拿出了大约 390 万美元，注入现有的青年就业基金，支持实施一系列一体化的青年就业措施。

积极的劳动力市场计划瞄准 3500 多个弱势青年(48%是年轻妇女，52%是青年男子)，其中大部分(85%)教育水平都较低，不少人(60%)长期失业，一半以上(52%)没有工作经历。政府监测数据显示，开始工作的青年受益者中，85%找到了专职工作，有一半以上的人(57%)工作单位是给他们提供培训的企业，大部分(62%)都用上了他们在职培训时学到的技能。此外，该计划参与者的工资比法定最低工资高 10%至 20%。

国际劳工组织与经济和地区发展部，劳工与社会政策部及社会伙伴的合作内容包括：制定并实施了该青年就业政策和行动计划；建立了青年就业基金；制定了实事求是的青年就业政策目标；协调劳动力市场、移民和社会服务联动；为劳动力市场提供能力建设。

资料来源：国际劳工组织：《塞尔维亚 2009-2011 年青年就业政策和行动计划》(未发表)。

⁷⁵ 关于比较有效的青年就业计划的主要特点概况，见《经济复苏中支持年轻工人的政策选择》，全球就业契约政策简报第 14 号(国际劳工组织，2011 年)。

⁷⁶ 例如，最近英国产业联盟(CBI)的一份报告建议帮助年轻人脱离福利，走向就业。这些建议包括严格按照领取福利雇员的实际状况调整福利津贴结构。见 CBI：《就业行动：怎样使英国成功》(伦敦，2011 年)。

⁷⁷ A.Daguerre 与 D.Etherington：《国际背景中的积极劳动力市场政策：什么是最佳模式？英国的教训》工作与养老金部工作文件第 59 号(诺维奇，英国文书局，2009 年)。

⁷⁸ W.Eichhorst 与 K.F.Zimmerman：《过去有四项措施：我们还需要几项积极的劳动力市场政策措施？》DIW 讨论文件第 685 号(柏林，DIW，2007 年)。

目标明确并针对个人需要

218. 积极的劳动力市场政策承认青年男女之间的差异，那些即注意个人特征(如年龄、性别、教育水平、社会文化背景)又兼顾具体劳动力市场短板的政策成功率比那些把青年笼统地作为一个整体对待的政策要高。⁷⁹成功的原因是以人为本，为青年提供个性化服务，所以积极的劳动力市场政策必须具备足够的资源，保证工作人员与客户的合理比例。一项关于积极的劳动力市场政策的具有影响力的学术评估指出，许多研究发现“这类计划的私人和社会效益较小，原因是相对于要求这些计划予以解决的问题来说，对参与者的人均支出较少。为了使这类干预产生大的效果，必须具备非常可观的内部回报率”⁸⁰有效计划的例子强调了为积极的劳动力市场政策配置足够资源的重要性。不应低估有关计划的成本和管理能力。一些发展中国家已经实施了公共就业计划(2.7 节讨论过)，旨在帮助弱势群体。

219. 在美国，《美国复苏和再投资法》增加了对现有计划的资金投入，成功地帮助了弱势青年，如就业工作团，该国面向生活困难青年的最大和最全面的住宅教育和就业培训计划，把课堂教育、实践活动和工作实习结合起来。⁸¹评估发现对参与者的就业能力和收入有积极的效果，通过减少犯罪率和监禁率产生了较高的社会回报率。然而，只对年龄较大的青年的收入一直有正面的影响，而四年后对青少年收入的正面影响就消失了。事实上，研究发现该计划对年龄在 20-24 岁的人成本效益较好。劳动力投资法(WIA)下的……计划包括对付脱离问题的早期干预；强有力的指导内容；涉及下列内容的全面服务：教育和工作实习、个人支持、卫生、儿童看护及住房问题；重点抓好为青年赋权；计划结束后的定期跟踪。劳动力投资法青年基金主要惠及在校青年，而离校青年较少受益。

与工作经历相联系

220. 对于首先关注技能、然后关注工作的积极劳动力市场政策，我们不能低估其实施的局限性，特别是对于弱势青年而言。关于这种方式的证据是令人失望的。我们需要的计划是把学习和创收结合起来，培养重视储蓄的习惯，并通过投资使收益最大化。与劳动世界紧密联系的计划能够增加就业的机会(例如，企业内培训、工作实习、支持残疾人的就业安置等)。

⁷⁹ N.O'Higgins: 《经济金融危机对欧盟、加拿大和美国劳动力市场复苏青年就业措施的影响》，就业工作文件第 70 号(日内瓦，ILO，2010 年)。

⁸⁰ J.A.Heckman, R.J.Lalonde 与 J.A.Smith: “积极劳动力市场计划的经济性和计量经济特征”，刊登在《劳工经济学手册》第三卷，1999 年。

⁸¹ 美国劳工部网站: <http://www.dol.gov/dol/topic/training/jobcorps.htm>。

一揽子全面服务的组成部分

221. 针对需求(如税收激励, 自营职业)和供给(如培训、职业指导和其它形式的求职帮助)的各种手段的合理排列组合可以帮助青年实现从学校到工作的平稳过渡。

222. 结合课堂和工作场所培训的多种服务计划可以将劳动力市场的正面效果提高30%；然而把涉及课堂和职场培训的计划同其它服务结合起来可以使效果提高53%。⁸²荷兰的对青年投资法就是进行一体化干预的例子。18-27 岁的年轻人可以选择工作, 上学, 或两者结合。如果拒绝接受这种安排, 他们就领不到社会津贴。如果他们接受工作, 雇主会给他们付工资。如果他们选择学习, 可以得到一笔相当于社会保险的收入。这种计划旨在便利年轻人步入劳动力市场, 并防止他们变得依赖国家。因此, 一方面该法律有激活措施, 另一方面也减少年轻人得到的社会保障。⁸³这是该国最大的积极的劳动力市场政策。

223. 在经济危机的背景下, 一些国家实行或扩展了一揽子培训计划, 提供求职援助和就业安置。他们包括阿根廷、德国、希腊、匈牙利、荷兰、秘鲁、英国和美国。例如, 秘鲁扩大了针对弱势青年的“*Projovent*”培训计划的覆盖范围; 英国为弱势青年建立了涉及公私合作伙伴计划的“灵活新政”; 如上面提到的, 美国增加了对就业工作团的拨款, 一个为孤僻青年设立的住宅计划。有些国家正在采取相互承担义务的方式实施收入支持计划。例如, 澳大利亚对年轻失业者提出了到全日制学校学习或接受培训才能拿到津贴的新要求。在荷兰, 申请社会救助的年轻人要想得到现金福利, 必须选择工作、培训或两者的结合。(见专栏 2.9)。

专栏 2.9

最近危机期间采取的青年就业措施

为了缓解危机对青年就业的影响, 采取了若干措施。实行招聘年轻人的就业补贴(例如, 工资补贴、免交社保费用、税收减免), 或对临时合同转成固定合同的专项奖励, 以维持对年轻工人的劳务需求。利用促进青年创业的激励措施创造就业, 包括培训和提供金融及非金融服务。一些政府增加了对付酬夏季就业的拨款, 另一些通过大型公共工程和社区服务计划支持青年就业, 改善基础设施和环境, 提供收入支持。为公共就业服务增加经费, 提供求职帮助和其它劳动力市场服务。在经济衰退时期, 许多国家推出了技能开发计划, 加强弱势青年的就业能力, 包括培育新职业技能(如绿色工作)。通过奖励和其它激励手段, 鼓励雇主提供学徒岗位和其它实习计划。提供失业和社会救助津贴, 保护年轻人的收入, 或通过奖学金和其它有条件的现金转移, 帮助他们继续学业。

资料来源: 国际劳工组织: 《经济复苏期间支持年轻工人的政策选择》, 同上。

224. 英国针对年轻人的积极的劳动力市场政策是“灵活新政”。这项政策在 2009 年 10 月推出, 是一体化干预的榜样, 向已经连续 6 个月申领失业津贴的 18-24 岁青

⁸² J.Fares 和 O.S.Puerto: 《迈向全面的培训》(华盛顿, 世界银行, 2009 年)。

⁸³ S.Bekker: 《欧洲就业观察: 2010 年青年就业措施: 荷兰》(EEO, 2010 年)。

年提供求职和职业咨询，培训，补贴就业和自愿工作等帮助。灵活新政汲取了过去的经验教训，采取更加人性化的方式帮助弱势青年，涉及公私合作和社会服务部门的自愿参加。

225. 拉丁美洲也有一系列青年多种服务计划，将教育、需求驱动的职业培训和实习活动结合起来。上世纪 90 年代初智利推出的“青年”计划在阿根廷、哥伦比亚、多米尼加共和国、海地、巴拿马、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉等国被普遍复制。智利“青年”计划的出台是为了应对前十年经济衰退的长期负面影响。此后拉丁美洲其它国家制定的这类计划是为了解决低收入和受教育不多的青年进入劳动力市场的制约。整体上看，这些拉美计划对就业产生了积极的影响；最明显的影响是促进了正规就业，改善了提供非工资福利的就业。青年群体中的受益程度不一样；智利项目对 21 岁以下的年轻人产生的效果最明显：他们的收入，就业和实现正规就业的可能性都有改善；而秘鲁的“*Projoven*”，巴拿马的“*ProCaJoven*”和哥伦比亚的“*Jóvenes en Acción*”项目对妇女的就业和收入产生了明显的积极影响。

社会伙伴的参与

226. 通过参与设计和实施针对年轻人的政策与计划，雇主和工人组织可以帮助年轻人步入职场，适应工作环境。例如，社会伙伴的参与可以突出焦点问题(如非正规经济，工作条件，青年的挫折感和无所事事状态，促进企业的社会责任)，这些问题不一定总是政府的关注事项。

2.5. 促进青年创业和自谋职业

227. 促进年轻人的创业活动对于减少青年失业具有重要的作用。鼓励和便利年轻人开办企业可以为他们通过自谋职业进入劳动力市场提供一条路径。从宏观经济的角度看，这会增加青年就业机会总量，其中不仅包括年轻企业家的自营就业，而且包括其它成功企业为其他年轻人提供的工薪就业。所以，政府有必要重视解决潜在的青年企业家面临的特殊问题。

228. 与此同时，青年要自谋职业还面临着特殊的脆弱性。由于缺乏经验和知识，一些潜在的企业家可能对自己成功创业的能力有一些不现实的想法，结果刚开始工作就压上了债务的负担。因此，为了企业的成功，青年创业促进计划有责任确保不要强迫没有必备资质的青年去开办自己的企业。给潜在青年企业家的忠告应该包含关于开办企业利弊的真实信息。

229. 促进青年创业包括一些旨在鼓励他们开办和经营企业等活动的计划与措施，同时也改善他们的基本就业能力。⁸⁴

⁸⁴ U.Schoof: 《刺激青年创业：年轻人创办企业的壁垒和激励》，SEED 工作文件第 76 号，青年和创业系列，(日内瓦，ILO，2006)，第 67 页。

专栏 2.10

国际劳工组织关于印度尼西亚年轻企业家对商业环境看法的调查

2010 年国际劳工组织在印度尼西亚 1600 名年轻企业家中间对全面的商业环境进行了第一次调查。主要结果是：

- 大部分年轻企业家经营的是微型企业，其雇员数少于 5 人(65%)或者是个体经营者(29%)。大部分从事资本和技术要求不甚高的贸易或服务业务。年轻企业家的学历水平比印度尼西亚工人的平均水平要高。
- 成为创业者的最大动力是独立自主和挣更多的钱(72%)。第三大原因是缺乏其它的选择(11%)，说明大部分企业家是出于选择而不是出于不得已的原因。
- 年轻企业家高度珍惜自己的职业。他们认为最有吸引力的职业是企业家，然后是政府雇员和老师。这种看法是企业家独有的，印度尼西亚的公众并不这么认为。
- 年轻企业家体现了较高的非正规性：55%的公司没有普通的营业执照。法律机构被认为是最困难的管理障碍，其它壁垒有企业税赋和具体执照。
- 大部分年轻企业家(63%)强烈地感觉到需要更多的技能开发，特别是财务管理，营销和具体技术诀窍方面的技能。同时，利用企业支持服务的意识很薄弱。但是，使用这类服务的人感到满意并愿意支付服务费用。
- 除了融资问题外，调查的大部分指标没有显示对女性年轻企业家有歧视。
- 70%的年轻企业家报告上一年的营业额增长了，23%计划下一年雇用更多的员工。

资料来源：国际劳工组织：《印度尼西亚年轻企业家的经营环境》(雅加达，2011)。

230. 这些计划试图克服青年在创业中碰到的障碍，这些障碍一般为缺乏资金和社会或物质资本。青年企业家干预措施覆盖广泛的领域，包括针对离校青年的创业培训，它们要么由公共就业服务机构，要么由私营培训机构提供，中学和大学里的创业教育，改变对青年创业的社会文化态度的运动，获得融资，指导和其它企业支持服务，以及完善行政管理框架。⁸⁵

231. “青年就业详录”是全球唯一记录青年就业计划结果的资料库。根据这个资料库，青年创业是克服青年失业各种干预措施中一个突出的工具。在 2011 年，促进创业的倡议总数占有计划的 20%，使其成为技能培训之后的第二大项目类别。这比 2007 年的情况有了很大改观，当时这类项目占的比重是 11%。⁸⁶

232. 非洲项目的比例最大(31%)，其次是中东和北非地区，比例是 26%。经合组织成员国的比重为 20%；东南亚和太平洋地区的比重为 14%。

⁸⁵ U.Schoof, 同上, 第 23 页。W.Cunningham, M.L.Sanchez-Puerta, A.Wuermli: (2010)《积极的青年劳动力市场计划：指导青年就业干预的框架》，就业政策初级读解第 16 号(华盛顿，世界银行，2010 年)；A.R.Hofer 与 A.Delaney: 《知难而进：地方青年创业支持的良好做法》OECDLEED 工作文件 2010/11(特兰托，意大利，OECD 出版，2010 年)。

⁸⁶ 资料来源：“青年就业详录”是一个包括 90 多个国家的 400 多个青年就业项目信息的数据库。其目的是发现有效的方法，促进青年就业。由世界银行发起的“青年就业详录”目前得到了一些单位的参与和赞助：德国经济合作和发展部、泛美开发银行、国际劳工组织、世界银行和青年就业网络。见网站：www.youth-employment-inventory.org/。

233. 此外，“全球创业监察”对 59 个国家的创业活动进行了调查，提供了创业对年轻人的相关性与吸引力方面的信息。⁸⁷它发现，不论国家的发展水平如何，25-34 岁年龄段的人中企业家的数目最多。它还指出，这个群体占全世界早期企业的比重也最大。

234. 在开办企业数量和成立不到三年的公司数量方面，发展中国家所占比重最大。在撒哈拉以南非洲，初期创业活动是很普遍的。发展水平最低的国家也有大批因生活所迫而干企业的人，他们创业的原因是需收入，而不是因为寻求企业扩张的机会和招聘其他人。⁸⁸虽然没有统计数字，但是可以假定，发展中国家许多为生活所迫而创业打拼的人属于非正规部门。尽管大家普遍同意，这对支持机遇驱动的企业家很奏效，但是对是否会促进生活所迫型企业家存在着一些争议，关于它对减贫的影响也有不同看法。⁸⁹由于缺乏关于青年创业促进项目对创收、就业和工作质量的有力的影响评估，目前无法就这个问题采取实事求是的立场。

235. 各国女性企业家的比例高低不同，但是总体上看，妇女的比例较低。2009 年“闪现欧洲晴雨表”和其它研究显示，欧洲和拉丁美洲的成功企业家里大部分都是男人。韩国男性企业家人数是女性企业家的 5 倍，然而加纳妇女开办企业的比男人多。⁹⁰针对女性企业家的具体措施不少，似乎有其合理性，因为妇女在开办和经营企业方面遇到的障碍往往比男人要多。例如，喀麦隆的国家立法明显地歧视女性企业家。在实践中，妇女很少获得土地和财产的所有权。他们的丈夫可以轻易地获得处置家庭财产的权利，想从银行拿到信贷的妇女很难满足抵押担保的要求。

2.5.1. 青年创业计划的影响

236. 关于青年创业计划的质量或影响方面的证据很少，因为几乎没有什么项目得到仔细的评估。发展中国家的状况尤其如此。⁹¹对 2007 年“青年就业详录”中的创业计划进行的一项分析发现，被研究过的所有计划中创业促进措施对就业创造的正面影响最大。然而，由于涉及的创业计划数目比较少，所以无法得出肯定的结论。可以提出的唯一建议是：对具体干预措施类型的选择必须根据青年在劳动力市场面临的问题来考虑。表 2.3 列出了对一些干预措施的影响评估数据。

⁸⁷ D.J.Kelley, N.Bosma, J.E.Amoros: 《全球创业监察 2010 年全球报告》(伦敦, GEM, 2010 年)。

⁸⁸ 同上。

⁸⁹ W.Maudé: “发展中国家促进创业的政策挑战”，刊登在《欧洲发展研究杂志》，2010 年第 4 期。
E.Duflo, A.Banerjee: 《贫困经济学：对全球扶贫方式的激进反思》(纽约，公共事务，2011 年)。

⁹⁰ D.J.Kelley 等：《全球创业监察 2010 年全球报告》，同上。

⁹¹ 世界银行：《从愿望清单到采取行动：评估青年干预措施的重要性》。

表 2.3 青年创业计划的影响

国家和项目	对就业的影响(%)	对收入的影响(%)	对企业发展的影响(%)	对新增资产的影响(%)
孟加拉国：孟加拉农村女性青少年赋权项目 (KishoriAbhijan)	-	28-54	-	-
保加利亚：自营职业计划	50(妇女 51.5)	<40%	-	-
肯尼亚：JuaKali- “太阳下的工人” 培训券	-	-	67	40
秘鲁：青年创业培训 (FormaciónEmpresarialde laJuventud)	25	23.5	-	-
秘鲁：年轻的微型企业家培训计划 (Calificaciónde JóvenesCreadoresdeMicroempresas)	17.3	61	一年后经营某个企业的概率是 40%。	-

资料来源：国际劳工组织：青年就业详录数据库(2011 年 7 月)。

237. 拉丁美洲启动了许多青年创业促进计划，但是得到过评估的很少，所以难以下结论。针对迫于生计的年轻创业者项目往往提供励志活动和短训课程，而对于机会驱动的创业者，项目重点是指导、辅导和传授联络方法。在这个地区，非政府机构和私营部门机构开展的针对特定群体的小项目比公共机构推广的大型项目效果要好。目标明确的小倡议似乎对企业发展产生更多的正面效果。这类服务包括企业机会方面的信息、指导、培训和提供信贷。

238. 整体而言，在全面的培训环境中获得的创业技能似乎效果比较好。例如，秘鲁的年轻微型企业家培训计划 (*Programa de Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas*) 显示，包括理论学习、咨询、后续服务、在职培训和信贷的一揽子服务对企业发展来说比只提供管理培训要更加有效。

239. 印度的“巴拉提亚·育瓦·沙克提信托”计划 (Bharatiya Yuva Shakti Trust) 是一个创业和发展的成功项目。该计划向受益者提供财政支持、咨询和企业支持服务。启发指导发挥着重要的作用。对该项目的评估发现，参加该计划的企业家有 10% 成了卢比百万富翁，15% 向 20 多个人提供了就业。⁹² 该项目成功的原因之一是公共和私营部门的合作。其它研究也强调了与私营部门合作促进企业发展的必要性。⁹³

240. 一个有利于企业发展的环境是企业扩展的一个重要因素。越南 2000 年通过的企业法就是这方面的一个倡议。对该政策措施的评估显示，该法实施以来，到 2003 年 9 月注册成立了 72601 家新公司。每年注册新公司的频率比 2000 年以前高了 3.75 倍。到 2003 年 9 月，新法律的实施促进创造了 160 万到 200 万份工作。越南青年企业家协会声称，在 2000 年至 2002 年成立的所有私营公司里，四分之三是由年轻企业家创办的。⁹⁴

⁹² 国际劳工组织：青年就业详录资料库。

⁹³ 赚钱国际：《青年企业、就业和生计发展状况：规划政策和促进合作的指南》。全球青年企业 and 生活发展会议，华盛顿，2010 年。

⁹⁴ 国际劳工组织：青年就业详录资料库。

241. 撒哈拉以南非洲的一些项目帮助受益者改善了处境。肯尼亚的“发掘并贮存青年——女性青少年储蓄和微贷款”倡议就是一个这样的例子。该项目进行了影响评估，其净结果已经了解清楚。参加该计划的女孩拥有较多的资产和储蓄。此外，受益者参加该计划后与性别有关的行为更加自由了。乌干达一个名为“青少年的赋权和生计”的类似项目也产生了同样的结果。⁹⁵

242. 如果将创业作为工薪就业的可行替代选择，没有多少证据显示中学课程里的创业教育可以改变态度并促进创业。“闪现欧洲晴雨表”调查显示，在中国、土耳其和美国，超过三方之二的受访者认为他们的学校教育有助于其创业态度的形成。2007年进行的同一个调查发现，挪威和葡萄牙等欧洲国家的回答者中认为学校教育为其成为企业家做了准备的比例比美国高。2009年的调查结果显示趋势发生了逆转：美国受访者显示了更高的百分比。学校教育对创业发展的总体影响最大的国家是美国和中国。

专栏 2.11

成功的青年创业计划给人们的启示

针对面临具体市场壁垒的具体群体，例如妇女，是有道理的。
提供一揽子的广泛服务可能更有效，而不是只提供管理培训或财政支持。
鉴于缺乏可靠的证据，必须根据控制组方法进行更加严格的影响评估。
在中学和大学里开办创业课程是改变青年对创业态度的有效方式。

资料来源：国际劳工组织就业创造和企业发展部。

2.6. 通过合作社促进青年就业

243. 据估计，全世界的合作社可以提供 1 亿份工作。⁹⁶虽然难以确定这里头青年的准确比例，但是合作社显然是创造就业的一个重要来源。合作社为年轻人提供了创办自己的企业和获得自营职业的机会。合作社的优势包括资本要求低，负债有限，并且集经济和社会功能于一身。

244. 合作企业模式适用于农村和城市地区以及所有的技能层次，包括那些不易找到工作的新毕业生。例如，摩洛哥毕业生正在建立年轻毕业生合作社(*Coopératives des lauréats*)。这些合作社涉及各行各业，从 2005 年以来增长了 38%，在 2010 年占到了全国合作社运动的 3.5%。⁹⁷经合组织国家的资料显示了类似的格局：自由职业(建筑、设计、信息技术服务、会计等)里青年组建专业人士合作社的情况在增加，这些合作有时采取企业家合作社的形式，即中小企业团结起来组成合作社分享服务。非

⁹⁵ 同上。

⁹⁶ 国际合作社联盟和联合国政策协调部：《国际合作社运动和世界社会发展峰会：有效合作伙伴关系的基础》，背景信息文件第 1 号。

⁹⁷ H.Zouhir：“年轻毕业生的合作社：自谋职业的经验谈”，刊登在《摩洛哥合作社杂志》2011 年第 1 期。

洲的中小微企业也显示了注册企业家合作社的趋势⁹⁸此外，研究表明，合作企业的适应性和可持续性比其它新成立的企业要强。魁北克政府的一项研究显示，合作企业的寿命比其它企业更长。在加拿大魁北克，60%的合作企业寿命超过 5 年，而私营部门总体而言这个比例还不到 40%。

245. 金融合作社⁹⁹是全世界第二大银行网络，其中 45%的分支机构设在农村地区¹⁰⁰，历史证明在经济和金融危机时期，金融合作社具有较强的抵抗力。¹⁰¹金融合作社越来越多地为年轻人和青年企业家提供具体服务，帮助他们开办、维持和发展企业及合作社。在非洲，一些储蓄和信贷合作社专门为年轻企业家设立了贷款项目。

246. 合作社参与青年安置计划，为合作性创业的教育和培训提供支持，包括支持学徒项目。一些新计划值得注意，包括英国的一个名为“合作社学徒研究院”的合作社运动。该计划向 2000 名年轻人传授可转移技巧、能力和任职资格。在加拿大的安大略，安大略合作社协会的一项调查显示，将近 60%的实习生在完成为期 26 周的实习安排后在合作社里找到了全职就业或合同就业。在意大利，作为年轻人参与公共服务要求的组成部分，实施了一个在合作社和其它社会企业里安置年轻人的新计划，结果是 10%的参与者在合作社找到了工作。

247. 根据 2002 年促进合作社建议书(第 193 号)和联合国为发展合作社开辟有利环境的指导方针，越来越多的项目把合作社内容纳入学生的固定课程，有助于发挥合作社创造和维持工作的潜力。

248. 通过合作社干预青年就业的措施很多；然而对有关计划的评估不完整，相关影响的证据有限。

2.7. 公共投资和就业计划(PEPs)

249. 公共投资和就业计划(PEPs)在解决就业危机与扶贫工作中的势头正在加强，特别是在非正规现象普遍存在的劣势领域。这类计划常常与发展基础设施相关，可以有效地瞄准弱势群体。这些计划往往突出青年主题，全世界大约 50-60%的计划普遍涉及青年问题。公共投资和就业计划可以采用公共工程或就业担保计划的形式，或其它涉及公私合作的项目。前面的段落讨论了发展中国家，特别是最不发达国家，在实施有针对性的积极劳动力市场政策干预时面临有限的行政、管理和资金能力，表明了公共投资和就业计划的相关性。已经实施了公共投资和就业计划的国家，包

⁹⁸ N.GötervonRavensburg: 《企业的未来在于合作：非洲的企业家合作社》，非洲合作社工作文件第 2 号(日内瓦，国际劳工组织，2009 年)。

⁹⁹ 例如，储蓄与信贷合作社(SACCOs)、信用合作社和合作银行。

¹⁰⁰ 助贫咨询组/世界银行：《2010 年融资渠道：危机中金融包容性的状况》(华盛顿，2010)，第 13 页。

¹⁰¹ 国际劳工组织：《危机时合作性企业模式的抵抗力》(日内瓦，2009 年)。

括一些实施了“全球就业契约”的国家(例如印度尼西亚和南非)，证明公共投资和就业计划具有抵抗危机影响和反周期的作用(见专栏 2.13)。

250. 在发展中国家，政府掌握的大部分资源加上外部的资源被用于发展基础设施。为此，应将充分的资源分配给能满足穷人需要的地方就业密集型低成本基础设施项目，如农村地区的小规模灌溉、水利项目和土地资源管理项目。当这些项目使用当地劳动力及资源时，所创造的直接和间接就业及带动当地消费发生的就业可以明显地增加就业，并对经济产生乘数效应。事实证明，采取就业密集型投资方式的公共投资是创造就业和企业机会的有效手段。¹⁰²

251. 公共投资和就业计划的受益者不仅包括非熟练工人，而且包括大量的半熟练和熟练工人，项目工地的技术人员和社区工人，以及企业家、工程师、社会经济学家、信息通讯专家和管理层财务官员。换言之，这些计划为各种资格的各类年轻人提供就业机会。公共投资和就业计划中经常含有培训项目，比如马里就是一个例子(见专栏 2.12)，并且改善参加者的技能。青年参与项目的实施与管理能够获得对其职业发展很有价值的独特工作经历。如果能够瞄准特殊群体(按类别或地域进行定位)，这类就业密集型项目可以为穷人创造就业和收入；通过公共就业担保计划，它们是提供社保底线中就业成分的有效方式(2.9 节已讨论)。¹⁰³

专栏 2.12

马里的青年就业密集型投资计划

马里 73% 的经济活跃人口在非正规经济中工作，且三分之一的工人是年轻人(年龄 15 至 39 岁的人)。青年失业率比平均总失业率高很多(全国是 12%，巴马科是 32%)。

促进青年就业机构(APEJ)正在实施一项全国性的计划，包括通过劳动密集型投资促进青年融入劳动力市场项目(PEJHIMO)。已经开始对薪水册征收 2% 的青年就业税，以此为国家青年就业基金提供资金。

自 2006 年启动以来，该项目已经创造了 70517 个工作日，通过兴修水利和销售农产品，修建和维护农村道路，从采石场开采用于铺路的石头等活动，直接帮助将近 700 位青年工人融入劳动力市场。在职业培训计划和全国各地的青年营中列入了铺砌技术和使用当地材料的技术。建筑业基于劳工的实施技术已被逐步推广至其它投资计划，如农业部门支持计划和全国道路建设项目。

国际劳工组织与促进青年就业机构合作，对就业密集的技术进行了试点研究，加强地方社区和地方管理的能力，使它们能够承担起国家和地方预算中包含的投资责任；建立国家框架协议，鼓励负责投资的国内伙伴在基层开展对话，特别是国家代表，工人和雇主，土地管理部门和议会成员。青年劳动力市场一体化项目第一期由马里政府和卢森堡大公国共同出资，由促进青年就业机构利用国际劳工组织的技术援助，与其它几个合作伙伴联合实施，其中有工程、农业和都市化技校，农业部门支持计划，维持灌溉计划尼日尔办事处等单位。

资料来源：国际劳工组织：马里的“通过劳动密集型投资促进农村和城市青年融入职场”项目(PEJIMO)。

¹⁰² 国际劳工组织：《从危机到复苏及以后的就业和社会保护政策：经验回顾》(日内瓦，2010 年)，第 78 页。

¹⁰³ M.LieuwKie-Song, K.Philip, M.Tsukamoto, M.VanImmschoot：《实现工作的权利：公共就业计划的创新》就业部门工作文件第 69 号(日内瓦，国际劳工组织，2010 年)。

252. 公共投资和就业计划很适合应对气候变化的后果；对基础设施的投资因为应对气候变化而增多。在许多发展中国家，气候变化让穷人和弱势群体面临更多旱涝灾害的威胁，包括作物减产的风险，对他们的生活产生负面的影响。发展地方基础设施和公共工程可以帮助农村穷人应对气候变化的消极影响，同时促进就业和收入。¹⁰⁴

253. 通过公共投资和就业计划发展基础设施的一个好典型是印度的《圣雄甘地国家农村就业担保法》(NREGA)：2006 年该法启动，到目前大约有 5500 万受益者。它向愿意从事公共工程非熟练体力劳动的农村家庭成年成员按法定最低工资每年提供 100 天就业做出法律担保。另一个例子是南非的“扩大公共工程计划”，该计划力争在今后五年内创造 450 万个就业机会。

254. 除了建设基础设施的公共工程，围绕提供社会服务组织就业计划也有很大的空间。许多国家有待满足的社会服务需求很大，如医疗卫生、教育、老年看护和青年娱乐。很多国家社会支出的削减使现有缺口进一步拉大。在许多情况下，社会服务的交付严重不足，高端技能的服务紧缺，不得不用辅助工作补充。例如，面对世界许多地方的艾滋病危机，对家庭看护服务的需求广泛增加，对照顾孤儿和弱势儿童的需求也在增长。

255. 然而，公共投资和就业计划在这方面的表现不够给力。公共投资和就业计划共同关注社会部门的例子不多。南非的扩大公共工程计划(EPWP)中的社会内容包括两个方面：(1)基于家庭/社区的艾滋病或肺结核患者看护活动(HCBC)和(2)早期儿童开发活动(ECD)，主要是托儿所。虽然结果比较复杂，但是许多社会服务都是通过社区工作计划(CWP)来实施的。这是一个大有希望的部门，劳动密集度高，且相对于传统的公共工程，更有利于年轻女性的参与。

¹⁰⁴ M.Harsdorff, M.Lieuw-Kie-Song, M.Tsukamoto: 《形成国际劳工组织应对气候变化的方法》，就业部门工作文件第 104 号(日内瓦，国际劳工组织，2011 年)。

专栏 2.13

南非的扩大公共工程计划

南非青年有一半没有工作，南非面临着失控的失业率，伴随着严重的贫困和技能的缺乏。2004 年南非政府开始推行劳动密集型的扩大公共工程计划(EPWP)，通过临时工作提供收入救济，促进实现国家的减贫目标。

扩大公共工程计划是一项全国性的事业，系统地利用公共投资，主要建设市政基础设施，创造就业机会，针对社会中被边缘化的群体，开发实用的技能和创业能力。政府的新增长道路(2010 年 12 月)确定创造就业是优先任务，力争到 2020 年将失业率减少 10 个百分点。基础设施建设被列为创造就业的六个重点领域之一。扩大公共工程计划的一个重要作用是把基础设施开发与创造就业联系起来，努力促进包容性经济增长和可持续发展。2007 年政府制定了社区工程计划(CWP)，作为补充现有生计战略的就业安全网，在社会部门提供最低水平的定期的、可预见的工作机会。

从 2005 年到 2009 年，该计划创造了 160 多万份工作，比计划目标的 100 万高了 60%。在此期间，大约 250 位企业家和 1.5 万名经理、技术员和技工被定为培训的目标。在 2010-11 年间，扩大公共工程计划创造了大约 20 万个全职工作岗位，其中 50%给了年轻人，60%的参加者是妇女。该计划要求必须考虑残疾人的参与(2%)，突出了它的社会效益。扩大公共工程计划二期打算创造 450 万份工作，相当于五年内提供 200 万个全职工作岗位，其中包括给青年的大约 100 万份工作。到 2011 年 4 月，社区工程计划在九省份创造了 10 万个就业机会。该计划将扩大规模，到 2013-14 年时提供 100 个工作岗位。

政府在国家和省市层面设计并实施扩大公共工程计划时得到了国际劳工组织的技术支持。国际劳工组织技术支持的重点是在实施和维护政府项目时提高其劳动密集度。

资料来源：L.Gamoo,B.Johannessen:《关于扩大公共工程计划道路基础设施项目中提高劳动密集度的研究》，(南非,国际劳工组织,2011)。

2.8. 国际劳工标准和青年就业

256. 国际劳工标准在保护年轻工人权利和改善其劳动力市场机会方面发挥着重要作用。2005 年关于青年就业的决议提及了有关青年就业的一系列国际劳工标准。¹⁰⁵

257. 有关促进就业的公约和建议书要求成员国把获得充分、生产性和自由选择的就业作为改善年轻工人前景的一个重要问题。有四个公约和两个建议书被统称为国际劳工组织的就业文书。它们是：

- 《1964 年就业政策公约》(第 122 号)
- 《1975 年人力资源开发公约》(第 142 号)
- 《1948 年就业服务公约》(第 88 号)
- 《1997 年私营职业介绍所公约》(第 181 号)
- 《1998 年中小企业创造就业建议书》(第 189 号)
- 《2002 年促进合作社建议书》(第 193 号)

¹⁰⁵ 见：“附件-与工作和年轻人相关的国际劳工标准”刊登在《国际劳工大会通过的决议》国际劳工大会第 93 届会议，日内瓦，2005 年，第 11-12 页。

258. 这六个就业文书是实施公约与建议书专家委员会 2009 年开展普查的对象。2010 年 6 月国际劳工大会标准实施委员会讨论了这次普查的情况。¹⁰⁶

259. 像普查指出的那样，就业文书总体上要求成员国采取三个基本步骤来实现和保持充分的、生产性的、自由选择的就业。这些步骤是：政治上要有实现充分就业的决心，努力建设确保实现目标所需要的制度环境，并下最大的力气去工作。政治承诺显然是必要的，但是光有承诺还不够。一定要建立必要的制度，如第 88 号和第 181 号公约规定的就业服务体系；第 142 号公约规定的教育和培训体系；第 181 号和 193 号建议书规定的通过中小企业及合作社促进创造就业。为了配合这些工作，必须尽最大努力配置充分的资源，为实现充分就业的目标制定并实施连贯有效的政策与计划。

260. 因此就业文书可以在就业政策的主要原则和机制方面向成员国提供指导，通过实施公约与建议书专家委员会监督执行情况并向成员国反馈。此外，成员国向专家委员会提交的报告和社会伙伴的意见及委员会的评论可以提供全世界就业政策方面的宝贵信息。这可以成为国际劳工组织三方成员关于就业问题信息交流和政策对话的基础。

261. 这些青年就业标准具有多重意义。首先，像第 122 号公约指出的那样，实现充分就业对解决青年就业问题至关重要。其次，就业文书承认青年面临的特殊问题以及通过专门政策解决这些问题的必要性。第三，文书中关于人力资源开发和就业服务的内容对青年特别有意义，因为获得掌握就业技能的机会并得到就业服务有助于确保他们顺利进入劳动力市场。专家委员会在结论部分¹⁰⁷指出，大学毕业生的失业现象正在成为一个越来越大的问题，他们无法找到同其技能水平相适应的工作。发达市场经济国家和发展中国家都遇到了这个问题。年轻工人存在大材小用的现象，而且这种从事临时工作的模式可能对其一生的职业发展都有害处。

262. 国际劳工标准不仅为各国承诺关键政策目标提供了框架，而且有助于在积极的劳动力市场政策环境中保护青年的权利。¹⁰⁸除此之外，监督机制和国际劳工组织技术援助可以发挥重要的作用，不停地鼓励成员国采取必要的行动，并确保这些行动符合国际劳工组织的原则和工作中的权利。

263. 如本报告导言中提到的，国际劳工组织的青年工作重点最初放在制定保护年轻工人的标准上。此后，围绕这个问题制定了若干公约，涉及工业就业的最低年龄，

¹⁰⁶ 国际劳工组织：《根据 2008 年争取公平全球化的社会正义宣言对就业文书进行的普查》，报告三(1B)，国际劳工大会第 99 届会议，日内瓦，2010 年。

¹⁰⁷ 同上，第 800 页。

¹⁰⁸ 见法国最高法院关于“新就业合同”裁决的例子。

非工业就业和地下工作，夜间工作，年轻工人的就业条件，以及消除童工劳动。¹⁰⁹ 在这些文书中，关于童工劳动的公约(1973 年最低年龄公约〈第 138 号〉)和(1999 年最恶劣形式的童工劳动公约〈第 182 号〉)对于确保年轻人的体面生活发挥着重要的预防作用。消除童工劳动可以防止在未达到最低就业年龄前对青年就业前景造成不可弥补的损害。

264. 在最低年龄之上和 18 岁以下的年轻工人更容易在工作场所事故中受伤，并更容易受到噪音、高温、有毒物质和辐射的负面影响。像最低年龄以下的工人一样，他们面临着危险工作带来的永久身心伤害的风险。这些加上失去进一步受教育和培训的机会，失去一开始就从事体面劳动的机会，会极大地削弱他们未来职场的前景。据估计，2008 年有 17% 年龄在 15-17 岁的青年从事危险工作。不仅如此，从 2004 年至 2008 年之间，这个年龄段里从事危险工作的青年人数增加了 20%。因此，劳工标准和青年就业政策必须更加关注该群体的困境。应与童工劳动计划进行协调，因为有些问题显然是交叉重叠的，需要有类似的和互补的解决办法。

265. 除了具体针对年轻工人的国际劳工标准，可以认为全部国际劳工标准都与改善所有工人的福祉相关，不论其年龄大小。比如那些关于工作中基本权利的标准，特别是关于结社自由、组织权利和集体谈判权利的第 87 号和 98 号公约。在所有标准中，有些与年轻工人的关系比较大，因为这些规定处理的是对青年来说比较敏感的问题。例如，1958 年歧视(就业和职业)公约(第 111 号)规定，在获得培训、安置服务和就业方面不得有年龄歧视。类似地，1970 年最低工资设定公约(第 131 号)有助于确保年轻工人的合理工资，即使比成人工资低，但是要有合理的理由，比如雇主提供了培训。此外，2006 年雇佣关系建议书(第 198 号)与年轻人的关系特别明显。

2.9. 对年轻工人的社会保护

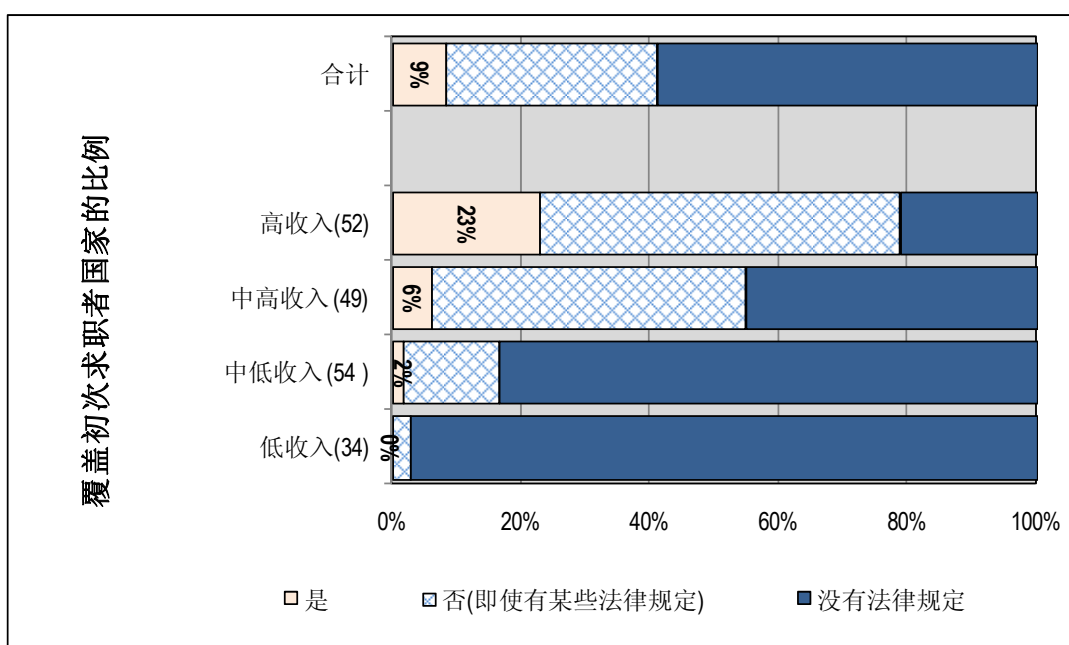
266. 年轻人在争取社会保护方面面临特殊的挑战。在大部分国家，初次求职者主要是青年，他们面临的一个基本问题是在找工作期间得不到足够的收入支持。如我们前面已经提到的，寻找第一份工作的历程往往是漫长和困难的。

267. 初次求职者通常不在失业津贴计划覆盖的范围内，但他们可能有资格申请非缴费型的失业津贴，如失业救助补贴。如图 2.5 所示，只有少数国家(78 个国家中有 16 个实行了法定失业津贴计划)为初次求职者提供某种法定的失业津贴。在有些国家，如果初次求职者没有获得保险福利的资格，他们可以申请失业救助津贴(例如巴林、芬兰、卢森堡和土库曼斯坦)。其它国家则通过全面的社保救助计划发放非缴费型失业津贴(澳大利亚，新西兰)。求职者往往需要在失业办公室登记，而且为了拿

¹⁰⁹ 在 1973 年以前，国际劳工组织有关允许就业或工作的最低年龄的文书都是针对具体部门的。但是，1973 年最低年龄公约(第 138 号)适用于所有部门(有一定的灵活性)。

到津贴要有能力并愿意工作。有些国家(例如芬兰 24 岁以下的求职者)规定初次求职者还需要完成职业培训计划, 然后才能申领失业津贴。像爱沙尼亚这样的国家则规定, 初次求职者获得救济的条件是完成等同于在前 12 个月就业的时期; 这可以是全日制教育、服兵役、养育年龄小于 7 岁的孩子、医院治疗、照顾病人、残疾时期或拘留期等。有些国家(例如比利时, 爱沙尼亚)规定, 必须在一定的等待期过后才发给福利。其它地方的初次求职者欲得到失业津贴可能要经过收入调查(如澳大利亚, 新西兰), 还有的国家规定发放补助不看求职者自己的经济状况, 但有时会按降低的标准发放(如卢森堡和罗马尼亚)。关于收入核验也有不同的规定, 有的只考虑年轻求职者本人的收入状况, 有的还要评估其父母的收入。

图 2.5 按国家收入水平统计的法定失业津贴计划对初次求职者的覆盖范围



注释: 只考虑定期的现金补助(不包括遣散费)。

资料来源: 国际劳工组织社会保障司的计算, 根据 SSA/ISSA, 2009-10 和 2011。

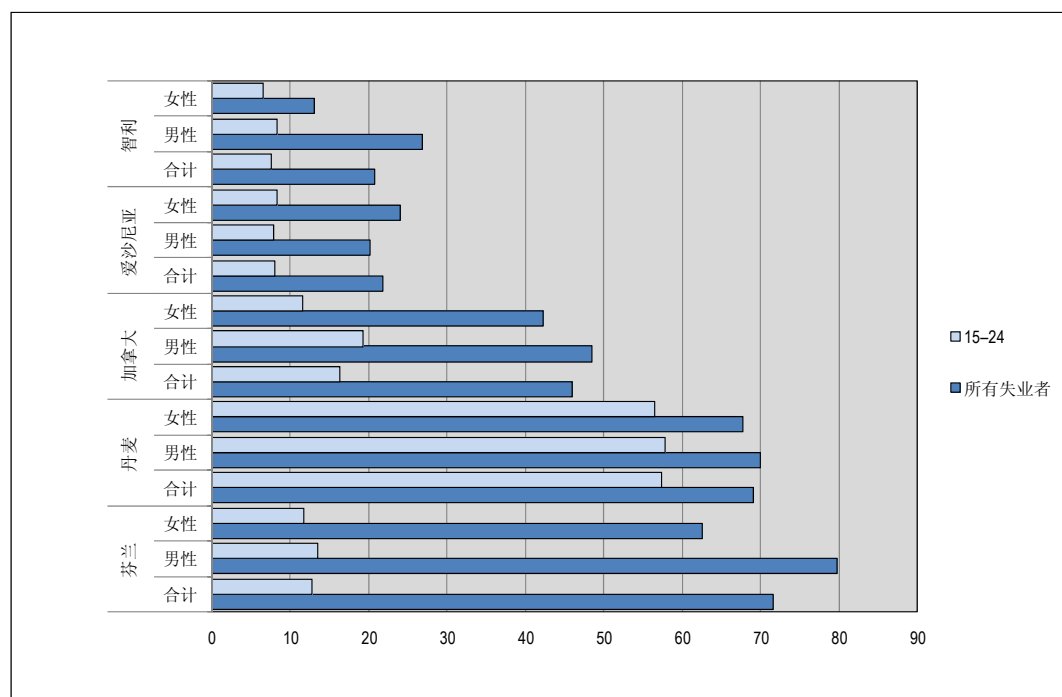
268. 提高年轻人失业保险覆盖面的措施包括, 确保职业培训计划、工作安置项目或其它公共就业计划内的年轻人缴纳失业保险, 这样在他们完成培训后一旦面临找工作的困难就有资格获得失业保险补助, 如德国等若干国家所做的那样。

2.9.1. 失业津贴: 覆盖具有一定工作经历的失业青年

269. 与年长的工人相比, 已经具有一些工作经历的失业青年更不太可能获得享受法定失业津贴的资格。原因有几个。其一, 失业保险计划的最低缴费期有效地排除了那些在符合最低缴费期限之前就被裁减的年轻人, 而凡是存在有失业救助计划时, 则把年轻失业人员降到这一档。其二, 年轻人从事的工作可能不属于失业保险覆盖的就业形式, 包括临时合同、兼职就业和各种不稳定或非正规的就业。

270. 这些因素的综合作用使年轻人同年长者比获得法定失业津贴的可能性降低(见图 2.6)。

图 2.6 按性别、年龄统计的择定国家失业人员获得失业津贴的百分比



注释：失业津贴包括领取失业津贴和社会救助的失业者。爱沙尼亚：统计局。按性别年龄段统计的领取失业保险补助的人(月度)。荷兰：重要统计局统计数据。

资料来源：加拿大：加拿大统计数据，表 282-0047-劳动力调查估计(LFS)。智利：按性别年龄统计的失业数据：劳工统计；按性别年龄统计的失业者领取失业津贴数据：养老金监督署。丹麦：失业保险基金数据库。劳动力市场失业登记数据-AUF02：按地区、福利类型、失业保险基金，年龄和性别统计的最终失业人员。

271. 除爱沙尼亚外，上述国家里年轻妇女比男子更难得到失业津贴。这些差异可能与年轻人就业的性别格局有关。

272. 鉴于年轻人面临失业冲击的特殊脆弱性，全球危机发生后，许多国家已经采取措施加强年轻人获得失业补助的渠道。例如，包括法国和日本在内的一些国家降低了领取失业保险补助资格所需要的月数，改善对年轻人的收入支持，并防止青年工人陷入非正规就业的境地。¹¹⁰

2.9.2. 失业津贴：与积极的劳动力市场政策的联系

273. 许多国家也加强了有关工作，把收入支持补助同就业服务相结合，通过培训、再培训和其它措施提高求职者的就业能力，帮助他们找到新的工作。如 2.4.1 节所

¹¹⁰ S.Scarpetta 等：《危机期间青年失业的上涨：如何预防对一代人的长期负面影响？》(巴黎：经合组织，2010)。F.Bonnet, E.Ehmke, 与 K.Hagemejer：“危机时代的社会保障”，登载在《国际社会保障评论》，第 63：2 期，2010 年，第 47-70 页。

说，经验表明现金津贴和实物津贴必须齐头并进。有效的就业服务和提高就业能力的措施可以缩短失业的时期，从而减少对津贴的依赖时间。另一方面，为了集中精力找工作或接受培训及再培训，人们需要收入支持补助。

2.9.3. 社会保障覆盖青年失业以外的风险

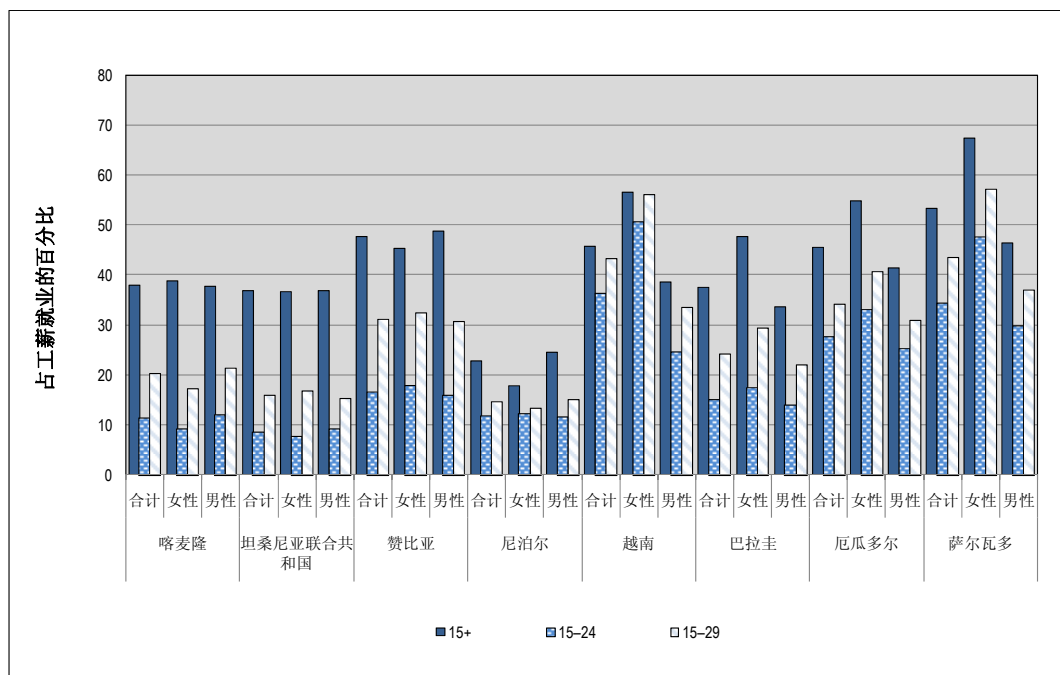
274. 除了劳动力市场新就业者的失业津贴以外，为年轻人专门设计的社保计划不多。但是像其他年龄段所有人一样，青年人也需要获得一系列基本社保福利，使他们能够在生活和社会的意外事件中得到保护。

275. 年轻妇女和男子要求**获得有效的医疗卫生服务**。没有充分医疗保险的就业不稳定的青年男女面临着特殊的挑战，特别是在员工医保由雇主负责提供的国家。除非有全国医疗保健体系确保年轻人获得卫生服务，凡必要处应实施有关计划，全部或部分补贴失业青年的医疗保险缴费。

276. 年轻人可能已经开始承担**家庭责任**。生育保护和获得承受得起的儿童看护设施可以有效支持和便利年轻母亲和父亲融入体面的生产性就业的环境，确保年轻家庭的收入保障。此外，社保政策需要确保年轻家庭也能获得家庭现金补助。在家庭补助同就业挂钩的国家(通过雇主或缴费型社会保险提供)，可能需要有具体政策。在这些国家，可能需要用具体的税款资助的现金补贴和适当的社会服务计划来支持年轻家庭。

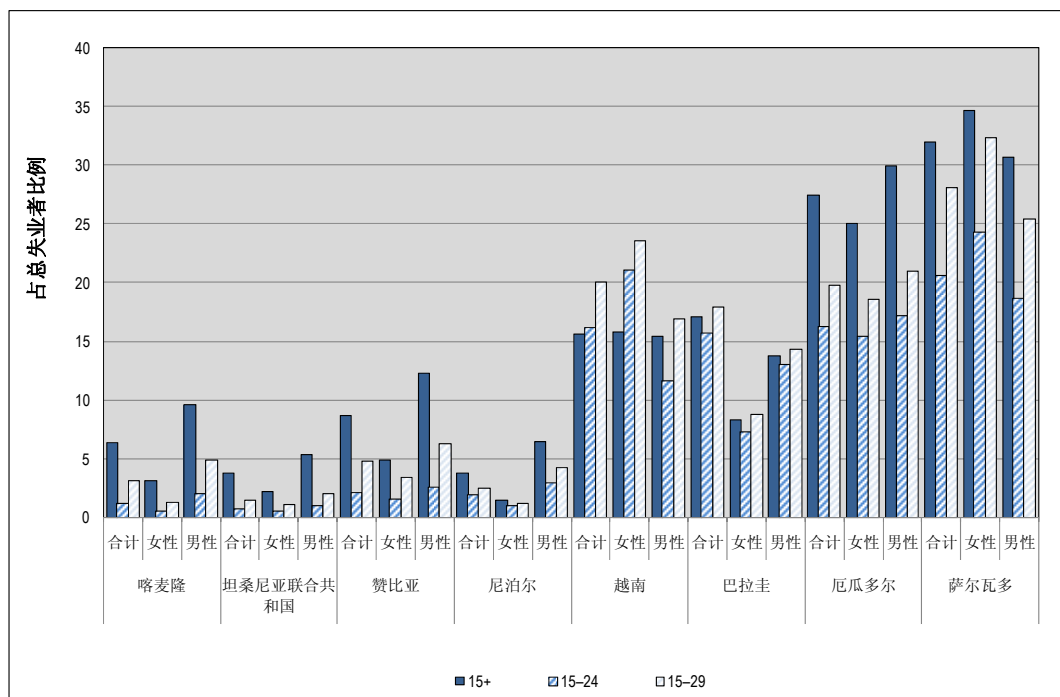
277. 不光是进入老龄社会的经合组织国家，世界许多国家正在改革**缴费养老金制度**，目标是让今后的养老金直接取决于人们整个工作时期交多长时间费和交多少钱。年轻人获得正规就业的时间越晚，他们的养老金就越少，甚至不能保证他们晚年不会陷入贫困的境地。此外，人们经常忽视养老保险的另外一项职能：在出现工伤、残疾和养家糊口者死亡的情况时，养老保险可以提供社会保护，这对于受影响的人来说至关重要。正在上学、培训、失业、参加其它劳动力市场计划、照顾儿童的年轻人需要各类帮助，从实际税款资助的缴费补贴到其它形式的缴费抵免。为了得到有意义的保护，这种缴费优惠的计算基础应该比提供的津贴价值要高(至少按最低工资水平)。

278. 图 2.7 和 2.8 显示了一些国家**缴费型社保计划**覆盖年轻男女的情况。从社会保险缴费人中雇员比例来看，有些国家的青年(年龄 15-24 岁或 15-29 岁)覆盖率和总就业人口之间存在着巨大的差距。在喀麦隆、厄瓜多尔、萨尔瓦多、尼泊尔、巴拉圭、坦桑尼亚和赞比亚，15-24 岁的青年缴纳社会保险的概率很小；而在越南，这种差距相对较小。如果考虑 15-29 岁年龄段，青年和总人口之间的差距则有所拉近。

图 2.7 择定国家缴费型社保计划(社会保险)覆盖青年的情况，与工薪就业的百分比

注释：各国之间的具体覆盖面可能不同。

资料来源：喀麦隆：ECAM32007。厄瓜多尔：SIEH-ENEMDU-2009年12月。萨尔瓦多：CSES2009。巴拉圭：EPH2010。尼泊尔：2008年劳动力普查。坦桑尼亚联合共和国(大陆)：综合劳动力调查，2005。越南：2009年劳动力普查。赞比亚：2009年劳动力普查。

图 2.8 择定国家缴费型社保计划(社会保险)覆盖青年的情况，占总就业的百分比

注释：各国之间的具体覆盖面可能不同。

资料来源：喀麦隆：ECAM32007。厄瓜多尔：SIEH-ENEMDU-2009年12月。萨尔瓦多：CSES2009。巴拉圭：EPH2010。尼泊尔：2008年劳动力普查。坦桑尼亚联合共和国(大陆)：综合劳动力调查，2005。越南：2009年劳动力普查。赞比亚：2009年劳动力普查。

279. 社会保险覆盖总就业(图 2.8)的比例再次显示,在喀麦隆、厄瓜多尔、萨尔瓦多、尼泊尔、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚,年轻人和总体成年人口之间的差距较大。在巴拉圭和越南,情况有所不同,有些类别的年轻人的覆盖率比成年工人要高。对这些例证的仔细分析可以得出一些重要的启示,使人们更好地理解就业机构和社会保障覆盖之间的互动,以及确保社会保险覆盖年轻工人的有效方式。

280. 因此,一个主要的政策挑战是建立为所有有此需要的工人,不论年龄大小,提供失业津贴的体系。实现这个方法之一是实行资产调查式的失业津贴制度,但是这么做的监督成本比较高,还可能影响工作的积极性。对年轻求职者的收入支持最终必须靠几种方式的结合,包括失业保险、失业救助、就业担保计划和其它针对不同群体具体情况的特定形式,按照社会保护底线概念预见的范畴¹¹¹,结合劳动力市场计划。如本报告 2.3 节所述,这是一种发展的趋势,因为更多的政府采取了把接受社会救助同积极找工作或参与积极的劳动力市场计划挂钩的政策。然而,这些计划必须足够地全面,覆盖所有失业的青年。还需要有促进弱势青年更多参与的特殊措施,特别是针对那些有可能永久脱离劳动力市场的人。

2.10. 青年参与、社会对话和集体谈判

281. 社会对话和青年就业至少有两个重要的方面。第一,青年参与有关机构并在其中有代表性,同时参与有关政策问题和选择方案的对话。社会对话的首要原则是民主。它体现了有代表性的群体就影响其利益的公共政策表达意见的权利,以便在制定和实施政策时认真考虑他们的观点。社会对话包括政府、雇主和工人代表就共同感兴趣的议题进行各种形式的谈判、磋商或信息交流。虽然没有青年参与对话的系统性信息和数据,但是很明显,许多国家的青年没有很好地组织起来,在讨论影响其生活和未来的政策时,很少征求青年组织的意见。目前由青年领导的“愤怒”抗议和本报告引言提到了其它示威运动表明了这方面的严重缺陷,以及他们要求发声和参与的强烈愿望。

282. 第二,社会对话是非常有用的工具。政府和社会伙伴之间的对话会产生更好的政策,因为它打开了集思广益的大门,汇集大量的信息和建议有利于政策的制定和实施。通过借鉴社会伙伴的知识和经验,包括青年工会网络和年轻企业家的创造性投入,政策制定者对拟议的立法和政策要解决的问题的实质会有更加准确的了解,对各种相关利益、需要满足的要求以及政策的潜在影响都会有更好地把握。此外,社会对话提供了一个让利益不同的各方为了国家的整体利益而进行谈判和解决分歧的场所。社会对话还可以引导大家对拟议措施的支持,从而避免日后的反对和冲突,因为抵触情绪会降低政策的有效性。

¹¹¹ 见 2011 年 6 月国际劳工大会第 100 届会议通过的关于社会保护(社会保障)周期性讨论的结论。

283. 因此，受青年就业政策直接影响的年轻人的代表必须在制定和实施这些政策的过程中有一定的发言权。应该有一些机制让不同的青年群体把他们的理想、需求和面临的特殊问题提供给制定青年就业政策的人。社会伙伴本身可以确保这种参与，或者是让青年组织直接参与政策协商过程。正在努力改善对年轻人的组织工作。例如，2010 年国际工会联盟(ITUC)启动了一个将全球工会工作同年轻人的招聘和组织联结起来的运动。¹¹²

284. 目前围绕设计与实施青年就业政策的社会对话情况参差不齐。根据国际劳工组织的一项研究，不到一半的国家的社会伙伴积极参与了讨论和起草青年就业政策的活动。

285. 将青年就业变为国家就业政策的重点内容方面的情况要好一点。在已经制定了全面的就业政策并将青年就业作为一个主要关注纳入其中的国家里，超过四分之三的国家在主流化活动中与社会伙伴进行了积极的协商。例如，当要求国际劳工组织对制定一体化行动计划提供支持时，社会伙伴的参与和与青年组织及网络的广泛协商得到了推动和帮助。

286. 很少的国家具有处理青年就业问题的正规全国性机构。然而，有些国家正在做出努力。2006 年在西班牙成立了一个青年就业三方委员会，作为劳工和社会事务部的下属咨询机构。巴拉圭根据 2008 年总统令建立了国家青年就业委员会(*Mesa Nacional Parala Generación del Empleo Juvenil*)。这是一个参与性的机构，由 26 个单位组成(包括社会伙伴们)，任务是制定并实施青年就业政策和计划。秘鲁也成立了一个有青年代表参加的青年就业社会对话委员会。

287. 然而，在地方层面，关注青年就业计划的社会对话机构的例子较多。包括法国的地方融合青年计划(*Plans locaux pour l'insertion des jeunes*)，保加利亚地方层面的两个青年就业三方契约，以及阿尔巴尼亚一个类似的协定。¹¹³有些国家还形成了一些临时的机制。例如，目前的经济危机导致奥地利、比利时、法国、德国、匈牙利和大韩民国通过社会对话制定了若干应对危机的措施。

288. 社会对话不仅关系到全面的青年就业政策，而且关系到具体的劳动力市场干预措施，对青年的就业前景和工作条件具有重要影响。这类干预措施包括职业教育和培训，设定最低工资，积极的劳动力市场政策和劳工立法。

289. 在职业教育和培训领域，社会对话的例子俯拾皆是。譬如，欧盟各地的社会伙伴在开发和管理学徒制及职业培训体系方面发挥着正式和广泛的作用。类似地，在已经建立了培训基金的国家，特别是采取征收-发放体制的国家，社会伙伴参与了这

¹¹² 国际工会联盟(ITUC): 《ITUC 组织年轻人的新运动》，网络新闻，2010 年 3 月 23 日。

¹¹³ D.Rei: 《关于青年就业的社会对话》，草稿(日内瓦，国际劳工组织，2011 年)。

些项目的管理。还有许多社会伙伴参与设计职业培训内容和某些技能资格认证体系的例子。在发达国家和发展中国家都有这样的活动。例如，通过“培训造就青年的未来”协议，德国化学工人工会和雇主在 2003 至 2008 年间将公司提供的学徒岗位数量提高了 8%。¹¹⁴在许多拉丁美洲国家，社会伙伴参与了国家培训体系的治理，而一些亚洲和非洲国家的全国人力资源咨询理事会中有社会伙伴的三方参与。此外，智利、毛里求斯、马来西亚、南非、斯里兰卡和土耳其的三方代表普遍深入参与了制定本国的技能认证体系。

290. 社会对话直接推动设计具体针对青年的积极劳动力市场计划的例子不多。虽然有些国家的三方机制和社会对话是劳动行政管理的组成部分，但是这类合作机制很少关注影响青年的问题。

291. 关于最低工作年龄问题，一个令人瞩目的事实是 118 个国家规定了最低年龄，其中大约一半为青年规定了具体的次级最低年龄。然而，这些次级最低年龄的设定是作为决定整体最低年龄进程的一部分来进行的。目前尚未发现通过社会对话经过单独程序确定青年次级最低年龄的例子。

292. 前面的讨论清楚地显示，青年就业政策方面的社会对话可以做得更多，需要确保青年更有效地参与政策决定。为了更好地制定克服青年就业危机的政策和更有效地实施这些政策，需要克服上述两个薄弱环节。这就需要发展有力的、广泛的、有代表性的和独立的工人组织和雇主组织，他们应具备较强的参与社会对话的技术能力；所有各方都应加强对社会对话的承诺；还要充分尊重结社自由和集体谈判的基本权利。要积极促进青年在工人和雇主组织中取得更强的代表性。

2.10.1. 集体谈判和青年

293. 社会对话的一种特殊形式是集体谈判。集体谈判正在如何帮助解决青年就业和工作条件方面的问题是一个值得研究的课题。这个问题不是空穴来风，有些国家的社会伙伴因此已经受到了批评，因为他们不注意代表年轻工人的利益。

294. 欧洲国家具有较强的集体谈判的传统。对单一雇主和多雇主集体谈判发展情况的研究表明，按照产业关系体制的类型，青年就业问题在不同层次的协定里得到处理。不同层次的集体协议通常处理四类问题。第一类是年轻人进入劳动力市场的问题，涉及鼓励雇用年轻工人的政策和措施，如实习生和学徒工。第二类涉及稳定脆弱工人群体就业的问题，包括青年。第三类关乎改善年轻工人就业的条件和待遇问题，包括废除青年工资标准(用最低工资取而代之)。第四类是有些新式协议里出现的经过谈判商定的培训条款等内容(见表 2.4)。

¹¹⁴ 国际工会联盟和工会顾问委员会(TUAC):《投资于高质量工作, 更好的协调与社会保护: G20 就业政策高级专家研讨会工会发言》, 巴黎, 2011 年 4 月 7 日。

表 2.4 择定国家关于青年就业的集体协议

内容	国家	协议类型	主要规定	参加方	日期	来源
登记	丹麦	全国跨部门协议	改革报销制度，简化公司提供实习岗位的程序，并使之更有吸引力。加强增加实习生数量的工作。	丹麦工会(LO)和丹麦雇主联盟(DA)	2009 年 4 月 14 日	欧洲产业关系瞭望台，EIRO2011
	法国	冶金行业的全国协议	承诺按危机前的水平维持学徒数量，并加强工作场所导师的作用		2009 年 5 月 7 日	EIRO,2011
	法国	公司层面的协议	承诺雇用 7300 名年轻人，主要是学徒工	标致、雪铁龙同法国总工会、劳工民主联盟等单位 (CGT,CFDT,CFTC,CFE-CGC, GSEA)	2010 年 1 月 12 日	EIRO,2011
	法国	公司层面的协议	承诺用青年顶替 55%的退休劳动力，并提高年轻人拿固定合同的比例	Bayard 同 CGT, CFDT,CFTC,CFE-CGC,SNJ	2010 年 1 月 20 日	EIRO,2011
	法国	公司层面的协议	招聘政策优先考虑年轻人	法国邮局与 CGT, CFDT,CFTC,CFE-CGC	2008 年 5 月 15 日	EIRO,2011
	德国	化学工业的国家协议	承诺从 2011 年至 2013 年创造 9000 个新的培训岗位	IGBCE 和 BAVC	2010 年	EIRO,2011
	德国	公司层面的协议	承诺每年提供 1750 个培训岗位，包括为大学生提供 300 个培训名额	大众汽车与 IGMetall	2010 年	EIRO,2011
	德国	公司层面的协议	承诺将培训岗位保持在劳动力的 2.9%，并到 2013 年长期聘用 4700 名工人。	德国电讯和 Ver.di	2010 年	EIRO,2011
	德国	北莱茵威斯特伐利亚的煤气水电部门的地区协议	雇主承诺将学徒数量保持在危机前的水平，并在其结束培训的 12 个月内聘用他们。		2011 年 7 月	欧洲工会研究院通讯,ETUI, 2011
	意大利	公司层面的协议	承诺通过职业学徒计划优先聘用“初次求职者”(29 岁以下)	IntesaSan-Paolo 与 Dircredito,Fabi,CISL, Silcea,Sinfub,UGL, Credito, Uilca	2010 年 2 月	EIRO,2011
	意大利	公司层面的协议	用 75 名临时机构工人顶替 50 名提前退休人员	El-Ital	2010 年 9 月	EIRO,2011
	荷兰	油漆、表面加工和玻璃安装行业的集体协议	承诺保持实习生的数量不变		2009 年秋季	EIRO,2011
	荷兰	娱乐业集体协议	承诺未来优先招聘学校毕业生		2010 年春季	EIRO,2011
	荷兰	药店部门的集体协议	为失业青年提供 100 个培训岗位		2010 年春季	EIRO,2011

内容	国家	协议类型	主要规定	参加方	日期	来源
就业	荷兰	冶金加工和电气工程产业的全国协议	拨款 3000 万欧元，用于维持同样的培训岗位数量。通过提前退休安排照顾青年进入劳动力市场	FNVBondgenoten	2010 年 2 月	欧洲工会研究院通讯, 2010
	俄罗斯	农业地区性协议	建立产业委员会，制定支持 35 岁以下年轻农民就业的政策(如工作配额)	农工工会联合体, 农协的地方分支机构	2011 年 10 月	今日巴库网站
	瑞典	木材加工业集体协议	为了招聘年轻工人，放宽解雇规定	林业、木材和图形工人工会与瑞典木材及家具工业联合会	2010 年	EIRO,2011
	德国	金属和电气工业区域协议	承诺至少在实习生结束培训 12 个月后雇用实习生	IGMetall 与 Gesamtmetall	2010 年 2 月	EIRO,2011
	德国	巴伐利亚的金属部门	结束培训的年轻工人如果没有得到长期就业合同可以回到原雇主处作为临时工人工作	IGMetall 与 IndustriegewerkschaftMetall		EIRO,2011
	意大利	公司层面的协议	稳定 1100 个学徒岗位。到 2010 年招聘 120 个新工人，到 2013 年招聘 1000 名新工人	Unicredit	2010 年 10 月	EIRO,2011
	波兰	公司层面的协议	将 100 名年轻的固定期限雇员转为长期就业人员	波兰通用汽车公司与自治团结工会 GMMP	2010 年 9 月	EIRO,2011
	澳大利亚	公司层面的协议	废除青年工资等级表	ACTU 和 SAD 与 IKEA	2009 年 7 月	澳大利亚工会
	澳大利亚	公司层面的协议	属于“澳大利亚青年拓展”计划的受过打击的年轻工人可以获得下列好处：更高的工资，更长的年假，住房设施	澳大利亚使命项目与澳大利亚市政、行政、文职及服务联盟；酒类、杂项和餐饮联盟；卫生服务联盟；澳大利亚护士联盟和独立教育工会	2008 年	集体协议
	比利时	化学工业的国家协议	废除青年工资等级制	ABVV/FGTB 与 ACV/CSC	2011 年 4 月	ETUI 通讯, 2011
工资和其它福利	加拿大	公共部门的地区协议	在雇员缴费的基础上将年轻临时工纳入团体保险计划	爱德华王子岛地方政府与爱德华王子公共部门雇员工会	2011 年 7 月	集体协议
	加拿大	地区协议	卡提玛特区承诺实施本省和联邦政府推出的青年就业项目	卡提玛特消防协会和卡提玛特地区	2009 年	集体协议
	丹麦	制造业的国家协议	更高的工资增长和学徒的伤残保险	丹麦工会(LO)和丹麦雇主联合会(DA)	2010 年初	EIRO,2011

内容	国家	协议类型	主要规定	参加方	日期	来源
	德国	化学工业的国家协议	学徒的月工资增加 35 欧元	IGBCE 和有代表性的雇主联盟	2011 年 4 月	ETUI 通讯, 2011
	荷兰	医疗卫生部门的全国协议	废除青年工资等级制	AbvakaboFNV	2011 年 4 月	ETUI 通讯, 2011
	荷兰	医疗卫生部门的全国协议	提高卫生领域大约 3 万年轻工人的工资。协议还包括培训和流动的规定。	FNVAbvakabo 和 CNV Publieke Zaak 与青年卫生雇主组织 MOgroep	2010 年 10 月	ETUI 通讯, 2010
	荷兰	金属和电气工业的国家协议	废除青年工资等级制	FME-CWM 与 FNV Bondgenoten, CNV Vakmensen, De Unie 和 VHP2	2011 年 4 月	欧洲工会研究院通讯, 2011
培训	瑞典	跨行业协议	雇主承诺为进入劳动力市场的青年提供教育和培训经验	IF Metall 和瑞典工业与化工协会, 钢铁金属工业雇主协会, 电焊工程和雇主联盟, 瑞典工程采矿雇主联盟	2010 年 11 月	EIRO, 2011

资料来源：国际劳工组织：产业和就业关系司。

2.11. 政策连贯性、协调和评估

295. 本报告 2.2 至 2.10 节对影响青年体面劳动的广泛政策领域进行了分析，分别从创造就业机会，保护青年的权利和改善工作与生活质量等方面进行了探讨。这些措施的有效性取决于几个关键因素：对具体环境中的问题和青年的具体群体进行科学的诊断；分配资源的水平；实施的质量；而且特别是政策领域之间的协调与互动。

296. 在应对青年就业危机中，政策的高度连贯与协调至关重要。解决问题需要的一揽子政策包括宏观经济政策，部门战略，社会政策和微观经济干预措施。这就需要负责经济政策的部委之间进行有力的协调，例如一边是计划、财政、贸易和工业部门，另一边是负责教育、培训、劳动力市场政策和社会保护的部门。在微观经济干预层面，参与青年就业计划和项目的机构数目甚至会更多。他们包括负责帮助学生从学校向职场过渡的机构，负责各类积极的劳动力市场政策的部门(包括针对不同青年弱势群体的特殊计划)，负责农村地区直接创造就业项目的机构，负责企业促进的单位，还有负责为家庭提供社会救助的机构。

297. 除了公共机构之外，第 2.1 节强调了私营部门、公私合作及工会的关键作用。各式各样的民间团体也参与青年就业计划，包括青年组织。

298. 这给政策的连贯与协调带来了复杂的但是不得不面对的挑战。鉴于解决青年就业问题的资源有限，所以必须通过加强政策协调确保让资源发挥最大的效益。良好

的政策连贯性和协调性将带来许多收益：利用不同政策的潜在合力，避免政策相互矛盾引起的代价和不必要的重复劳动。

299. 国家发展计划和就业政策必须把青年就业作为一个核心的重点内容，因为整体增长率和生产与就业的增长格局对青年的就业前景会产生根本的影响。如果不能实现生产和就业的高速增长，不论培训和积极劳动力市场政策等供给面措施搞得多好，都很难大幅降低青年失业。这些政策本身是必要的，但其成功在很大程度上取决于经济创造就业的整体水平和创造的就业岗位类型。

300. 第 2.1 节讨论了解决青年就业的各种体制模型。在国家层面，一个关键要求是政府里有一个负责青年就业问题的实质性的技术机构。它的职能是就如何把青年纳入就业目标提出合理的政策建议，并努力推动建议被采纳。为此，有关机构必须具有较强的研究和政策分析能力，以便合理地解决各种问题，包括目前政策中存在的问题，哪些行业 and 部门可以提高对年轻工人的需求，如何推动它们，哪些政策在促进青年就业方面可能最有效。这种机构是否属于政府编制并不是最重要的，而它是否具备足够的技术能力和政治地位来完成其使命才是更重要的。

301. 这种机构还应具有监督的职能，负责协调针对青年的主要行动计划和项目的连贯性。这将包括发现存在的问题并提出如何解决问题的建议。

302. 政策连贯性有一些其它的例子。如果有些经济部门的工作条件糟糕报酬偏低，那么仅仅加强培训解决不了这些部门的“技能失配”和劳工短缺问题。如本报告一再强调的那样，收入支持和激活措施之间需要协同作用。

303. 就业政策的协调也是全球治理层面的一个重要问题。在全球危机发生后，不同多边组织的政策协调问题及其对国家政策空间的影响得到了广泛的讨论和记载。¹¹⁵

304. 目前的问题是如何确保这个框架有效反映对青年就业的关注。第三章将以青年就业为重点回顾全球的合作伙伴关系。鉴于青年就业危机已经发展到了令人无法忍受的地步，现在可能是在各个层面痛定思痛、发愤图强并采取有力行动的时候了，包括通过区域和全球的联盟及合作伙伴关系。

2.11.1. 监督和评估

305. 对执行情况及结果的有力监督与评估是重要的一环，可以使为促进青年就业而投入的资源发挥最大的效益。监督与评估政策、计划和项目实施的过程应着眼于发现关键失误，督促及时纠正，并识别成功的要素。这可以为将来改进政策、计划和项目设计提供重要的反馈。同时，对不同类型干预措施结果的评估有利于对资源进行合理的调整，从而使资源配置向比较有效的计划倾斜。

¹¹⁵ 例子见国际劳工组织和国际货币基金：《增长、就业和社会和谐的挑战》，同上。

306. 虽然有一些关于针对青年劳动力市场的干预效果的评估，但是对其金融和财政可持续性方面的评估似乎很少。¹¹⁶这种评估非常重要，特别是对于那些几乎完全依赖外部资金的青年就业计划，例如撒哈拉以南非洲地区。

¹¹⁶ 文件记载的 289 个案例中只对 25% 的青年就业干预措施进行了净效果估计。

第三章

国际劳工组织对青年就业的支持 和全球合作伙伴关系

307. 本章讨论国际劳工组织通过支持三方成员和全球宣传工作促进青年体面劳动的做法。第二章中大量的事例显示，这项任务与《体面劳动议程》有联系，需要用综合性的办法开展工作。本章还将回顾全球和区域层面现有的应对青年就业危机的合作机制。

3.1. 国际劳工组织的支持战略

308. 国际劳工组织长期以来一直在积极关注青年就业的问题，开展了制定标准的工作和技术合作活动。随着经济环境的变化和三方成员需求的发展，劳工组织的工作方式也在与时俱进。在 70 年代以前，国际劳工组织的大部分青年工作的重点是保护年轻工人，主要通过制定劳工标准和通过劳工大会的决议。自 70 年代以来，国际劳工组织的政策分析、研究和技术合作活动开始更加突出青年就业促进工作。

309. 目前劳工局的工作遵循《体面劳动议程》和所有相关框架的指导，包括《全球就业议程》、《全球就业契约》、(2010 年)国际劳工大会关于就业周期性讨论的结论，以及 2005 年关于青年就业的决议。

310. 2005 年的决议是国际劳工组织在这个工作领域最全面和最新的框架。为了落实其行动计划，劳工局制定了一项含有三个支柱的战略：(i)积累知识；(ii)宣传和促进青年的体面劳动；(iii)对国际劳工组织三方成员提供技术援助，支持其改善年轻人就业数量和质量的努力。图 3.1 阐明了国际劳工组织一体化青年就业工作机制的目标、结果和手段。由总部和基层办事处的技术专家组成的劳工组织全球队伍均采用三支柱方法开展工作。

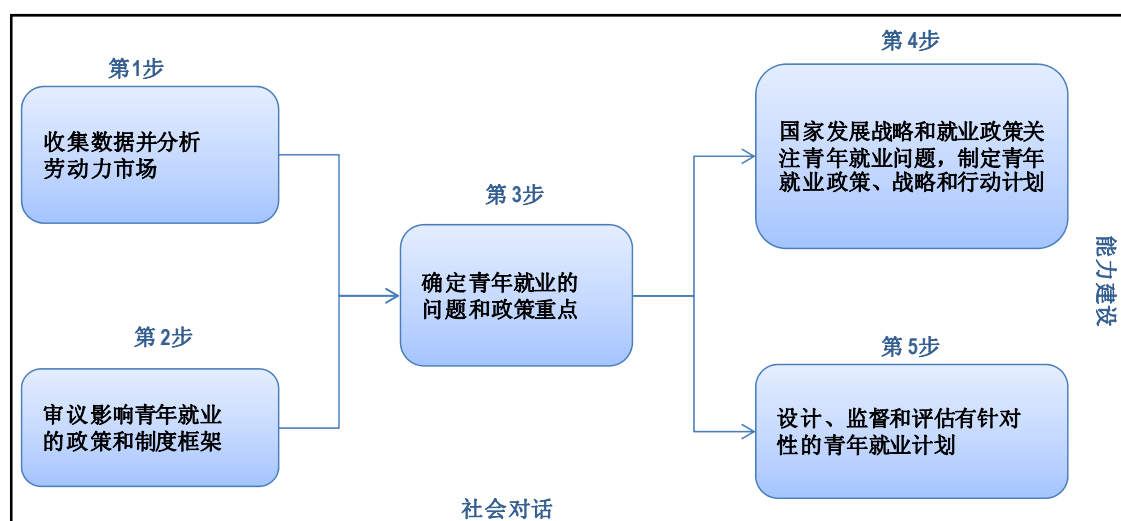
图 3.1 国际劳工组织支持青年就业的战略

目标：青年男女获得体面就业和收入的机会		
结 果	青年就业成为国家发展框架和就业政策的重点内容	
	制定并实施国家青年就业行动计划	
	政府与社会伙伴合作实施国家青年体面劳动计划	
	有关青年的信息发布、宣传教育、培训或拓展战略	
知 识	宣 言	技术援助
☐ 政策制定者使用的青年就业方法和工具 ☐ 开展研究和评估，确定青年就业政策和计划的效果和影响	☐ 为倡导青年体面劳动开展的宣传促进工作 ☐ 在全球、地区和国家层面建立青年就业合作伙伴关系	☐ 国家发展框架和就业政策突出青年就业问题 ☐ 制定并执行实事求是的青年就业政策和行动计划 ☐ 实施并评估改善青年就业和收入的干预措施

资料来源：国际劳工组织：青年就业计划。

311. 在国家层面，国际劳工组织的技术支持和咨询服务注意加强政策制定程序和体制改革，并进行直接干预，以展示青年就业政策和计划的有效性(见图 3.2)。这种方法强调各有关部委和社会伙伴的参与，有时还涉及代表青年利益的其它组织。虽然会根据国家和地区的环境与对象调整支持青年就业的方式，但是典型做法不外乎：(i)分析国家青年就业政策和计划的有效性；(ii)在制定和实施青年就业政策与战略的过程中向政府、雇主及工人组织提供能力建设和技术援助；(iii)制定有针对性的计划，包括积极的劳动力市场政策、培训、就业服务、就业密集型投资，向正规就业过渡及青年创业；(iv)促进青年体面劳动的宣传教育活动；(v)通过与青年就业网络合作，提供咨询服务，包括评估诊所和支持青年就业网络的领先国家。

图 3.2 国家层面的青年就业技术援助模式

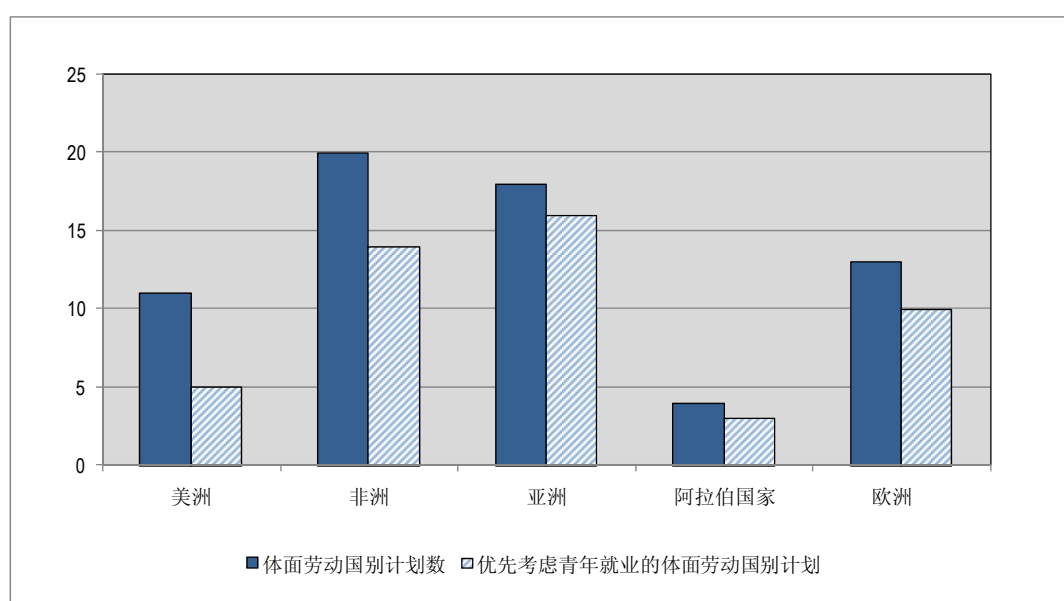


资料来源：国际劳工组织：青年就业计划。

312. 在过去六年里，大约 60 个国家在制定和实施青年战略时得到了国际劳工组织的支持(见附录 I)。由于发生了全球危机，在 2010-11 两年间让国际劳工组织对青年就业提供援助的要求明显增加，有 47 个成员国要求国际劳工组织提供支持。这反映了劳动力市场上年轻人面临问题的严重性，大多数国家发展战略越来越重视青年就业，多双边捐赠者和国际组织重申了在中低收入国家支持青年就业干预的决心。

313. 国际劳工组织三方成员对青年就业的高度重视还反映在体面劳动国别计划(DWCPs)里。在 2010 年，已经生效的 66 个体面劳动国别计划里，有超过 70%的计划包含青年就业优先重点和/或结果，亚洲和非洲的数字最高(见图 3.3)。

图 3.3 包括青年就业成果的体面劳动国别计划(按地区划分)



资料来源：国际劳工组织：青年就业计划。

314. 在 2011 年 11 月，国际劳工组织的技术合作计划里有 53 个与青年就业有关的项目在实施(见附录 II)。这些项目大部分支持实施体面劳动国别计划里的重点内容和结果。它们围绕对克服青年就业挑战至关重要的各个方面开展工作。越来越多的这类项目把制度建设与实施试点计划相结合，力争直接改善年轻人的生计(见专栏 3.1 中对最近得到评估的干预例子)。

315. 2009 年对国际劳工组织青年就业战略进行的独立评估发现，有关方法和倡议与青年就业的需求相关，与国家体面劳动议程和国际劳工组织三方成员的优先重点相关。¹该评估敦促劳工局支持在国家层面用一体化的方法促进青年就业，包括部门和项目之间的更好协调。

¹ 国际劳工组织：《对国际劳工组织提高成员国制定青年就业政策和计划能力战略的独立评估》，理事会第 306 届会议，日内瓦，2009 年 11 月，GB.306/PFA/13/3。

专栏 3.1

国际劳工组织有关青年就业择定项目的结果

最近对青年就业项目的中期和最终评估结果展示出了对于政策、制度变革和改善年轻人就业方面所产生的影响。具体而言：

印度尼西亚的青年就业教育和技能培训项目实现了下列成果：(1)7 万多青年得益于就业和就业咨询，通过教育体系和就业中心，他们获得了就业能力培训和创业服务；(2)参加过技能培训者中有大约 65%已经找到了工作(包括自营职业)，其中 47%是妇女；(3)国家教育部对私营部门和非政府组织提供的非正规技能培训进行了改革。

东帝汶的青年就业计划为 35533 名农村地区的人员创造了 1046014 个工作日。参与就业密集型项目的年轻人中大约 70%改善了自己的识字和算术能力。12000 多个年轻求职者得到了咨询指导和工作安置服务、实习安排和自营就业的帮助。为支持困难青年而建立的就业和培训基金会赞助了部分资金。

拉丁美洲的促进青年就业地区计划为 17000 多名困难青年提供了有效的就业和培训项目。通过把青年就业纳入拉丁美洲 8 个有关国家发展议程的重点内容，该计划的制度开发功能努力促进系统性的变化。

秘鲁的青年就业行动计划(2009-12 年)是该国政府在国际劳工组织的技术支持下制定出来的，已经帮助 26 万多名困难青年找到了工作。根据这个行动计划，秘鲁政府实行了下列制度性的改革措施：通过实行一站式的公共就业服务(PES)和包含全部信息的免费单一证书(青年证)制度，减少官僚主义和申请工作的成本；职业指导服务的现代化；建立年轻企业家培训计划，建设简化市场评估的信息体系；为在国外的年轻移民和计划到国外找工作的年轻秘鲁人提供网上信息和定向服务

资料来源：青年就业计划。

316. 为了落实这次评估的建议，劳工局加强了在国家层面的联合规划，包括开发一整套的管理和计划工具，在每个地区和目标国家指定青年就业联络点，实施知识共享活动和虚拟平台。这促进了国际劳工组织内外的青年就业专家和实践者开展合作，形成合力。一个包括面对面跨地区活动、网上论坛和演练群体的全球知识管理设施体系进一步改善了各国之间的合作。

317. 在知识开发领域，劳工局围绕青年就业挑战的性质和规模等若干问题制作了 60 多种出版物。内容包括青年劳动力市场的关键指标数据，评估国别政策和计划，以及研究体制框架。²这些分析研究为国家、地区和国际会议提供了政策讨论的背景文件。³关于促进就业的宏观经济政策的新主题和国别研究与青年就业有着密切的关系。⁴

² 见国际劳工组织青年就业计划网页：www.ilo.org/youth。

³ 一个最新的例子是国际劳工组织和经合组织对青年就业进行的联合研究，为 G20 劳工就业部长讨论提供支持，后者在 2011 年决定成立 G20 就业工作组。见 G20 戛纳峰会最终宣言：<http://www.g20-g8.com/g8-g20/g20/english/for-the-press/news-releases/cannes-summit-final-declaration.1557.html>。

⁴ 作为(2010 年)就业周期性讨论结论的后续行动，国际劳工组织(就业政策司)在各地区开展了 11 个国别研究，评估通行的宏观经济框架对就业和贫困的影响。这些研究利用此评估提出了一系列政策建议，促进制定有利于就业的宏观经济框架。所有研究都经过了国家层面或日内瓦技术研讨会的论证，作为国际劳工组织出版物逐步发表，成为进一步政策对话的基础。

318. 结合国家就业政策数据库，正在酝酿建立一个全球青年就业政策数据库的倡议，让其成为全劳工局新的统一信息网络的一部分。已经规划对从学校到职场过渡问题(SWTS)开展新一轮的调查。正在对青年融入劳动力市场的新格局进行研究，包括研究合同性质、工资和青年移民问题。

319. 从 2004 年起定期发布了全球和地区的青年就业趋势。国际劳工组织的《全球青年就业趋势》已经成为全球青年就业统计的主要参考文献。技术援助方面，已经为帮助成员国开发了若干工具和方法。这些包括开展从学校到工作过渡调查的方法(见专栏 3.2)，制定青年就业国家行动计划(NAP)，设计并实施农村经济赋权的培训方案，以及关于学徒活动、找工作技巧、工作权利及青年创业的各种工具和指南。

专栏 3.2

对年轻人从学校到工作过渡的调查

目前劳动力市场信息方面的限制导致难以做出令人满意的应对，所以现在有这么多的年轻人从学校到职场的过渡道路如此漫长而艰辛。为了解决这种明显的信息差距，国际劳工组织启动了对从学校到工作过渡的调查(SWTS)，并正在参加“为青年提供工作”项目，今后 5 年拟在世界 28 个国家开展调查。对从学校到工作过渡的调查由两方面组成：一个调查年轻人，另一个调查其它企业。这种双管齐下的方式可以获得年轻人参与劳动力市场及其特点的大量信息，并了解企业的需求和吸纳劳动力的机会。数据本身不是独一无二的，但是它比典型的劳动力调查更全面。对从学校到工作过渡调查的独特之处是：(1)制定对过渡阶段和过渡质量加以确定的指标，(2)在从学校到工作过渡调查的分析框架中使用“体面劳动”的概念。

从学校到工作过渡的调查有多重功能。首先，它有助于在制定政策时趋利避害，采取措施克服妨碍向体面劳动过渡的负面因素。其次，它能够发现青年劳动力需求的特点和具体领域，有助于通过政策干预解决供需脱节的问题。第三，在尚未形成劳动力市场信息体系的国家，它是为制定政策提供可靠数据的工具。在劳动力市场信息体系已经初具规模的国家，这种调查有助于发掘通常家庭调查不关注的领域，如青年工作条件、工资和收入、参与非正规经济的情况、获得融资产品的状况，以及青年开办自己的企业中碰到的困难。最后，它给政府、社会伙伴和发展社区提供关于青年就业领域迫切需要关注的信息。

例如，国际劳工组织最近对 8 个国家调查的综合分析结果显示：

- 在埃及和尼泊尔，有超过三分之二的失业青年为了就业会考虑背井离乡。阿塞拜疆、中国、伊朗和蒙古等其他国家的这类比例平均在 40% 左右。
- 学历较高的青年不一定实现从校门到职场的顺利过渡。
- 对于埃及青年来说，从离开学校到找到固定期限或满意的工作平均要用 29 个月的时间。年轻男子的过渡期比妇女要更长(分别是 32 个月和 20 个月)，且学历越高，过渡期越短(小学文化是 96 个月，大学毕业生是 19 个月)。然而即使是埃及受过较高教育的青年，毕业后的过渡期也要 33 个月。
- 工作小时和收入的关系是一条上行的斜线。然而现有的关于年轻人的调查数据中看不到明显的关系。只有阿塞拜疆和埃及的数据显示正相关关系，而其他国家没有展示明显的相关性。原因可能是每周或每月的工作时数收入的报告误差很大，或者是因为不管青年工作多长时间，他们每个月底的总收入变化不大。很多青年从事的可能是低生产率的工作，为了挣钱他们可能别无选择。

见 M.Matsumoto 和 S.Elder：《年轻男子与妇女从学校到工作过渡的特点：国际劳工组织从学校到工作过渡的调查证据》，就业文件第 51 号(日内瓦，国际劳工组织，2010 年)。

资料来源：国际劳工组织：青年就业计划。

320. 为促进国际劳工大会 2005 年的决议，从 2006 年以来在国家、地区和国际层面开展了一些宣传活动，包括国际劳工组织的地区会议，三方青年就业活动和部长级会议。开展了若干促进就业能力，创造工作岗位和工作中权利的运动。在 2006 年 7 月，国际劳工组织同音乐电视欧洲基金会联合传播了青年体面劳动的消息和关键信息，提出的口号是“有所作为”。这个运动在塞尔维亚的“出口音乐节”上启动，全欧洲大约 15 万年轻人参加。通过临时安排或在“世界体面劳动日”期间，还同一些国家的工会青年网络联合举办了若干项类似的活动。

3.2. 全球青年就业合作伙伴关系

321. 最近国际劳工组织在包括青年就业网络和联合国跨机构网络在内的国际网络中的关键作用，是为建设国际共识和影响青年体面劳动的国际议程提供了新的机会。

3.2.1. 千年宣言、千年发展目标(MDGs)和联合国系统

322. 2000 年千年峰会首先强调了建立青年就业合作伙伴关系的必要性。《千年宣言》认识到急需应对青年就业的挑战，发出了“制定并实施让各地年轻人有机会找到体面的生产性工作战略”的呼吁。⁵成员国的这项呼吁变成了《千年发展目标》关于全球发展伙伴关系(MDG8)的一个目标。到 2008 年，由于国际劳工组织的大力宣传，关于消除赤贫和饥饿的工作(MDG1)有了一个新目标(1b)：实现所有人的充分的生产性就业和体面劳动，包括妇女和年轻人。

323. 在国家层面，最近联合国共同规划的实践成为了联合国系统内外和国家机构与伙伴及联合国国别团队之间围绕青年就业建立合作关系的一个平台。千年发展目标成就基金的青年就业和迁徙业务鼓励用更加协调的一体化方式和相互支持的手段在体面劳动的整体概念下落实国家青年就业的重点工作(见专栏 3.3)。

专栏 3.3

千年发展目标成就基金：

通过联合国共同规划改善青年就业工作的协调性与连贯性

国际劳工组织一直在牵头实施联合国青年就业共同计划，联合国一些国家团队参与了实施工作，例如在千年发展目标成就基金(MDG-F)赞助下，执行关于青年就业和迁徙的计划。千年发展目标成就基金是西班牙出资的项目；涉及联合国几个机构的协同行动，用更加协调的一体化方式和相互支持的手段在体面劳动的整体概念下落实国家青年就业的重点工作。目前就青年就业和移民开展了 14 个联合项目。这些项目覆盖体面劳动议程的四个支柱，从工作中的权利到一体化青年就业倡议，工作条件，劳工移民政策和保护移民工人。例子包括：(i)促进工作中的权利，特别是年轻移民工人的权利；(ii)支持成员国制定考虑性别平等的青年就业政策和国家或地方行动计划；(iii)青年就业试点新计划和多功能项目；(iv)开发有社会伙伴和其它单位参与的国家合作伙伴关系。劳工组织目前参与的其它合作计划涉及联合国粮农组织(尼泊尔)、联合国儿童基金会(索马里)、联合国开发计划署(黎巴嫩、利比里亚、塞尔维亚和塞拉利昂)及联合国工发组织(几内亚、利比里亚和塞拉利昂)。

资料来源：青年就业计划。

⁵ 联合国：《联合国青年宣言》，A/RES/55/2，2000 年 9 月 18 日，第 20 段(纽约，2000 年)。

324. 鉴于青年就业危机的严重性，2011 年 7 月联合国青年问题高级会议重申了开展全球合作的呼吁，鼓励“成员国、雇主组织、工会、私营部门、各级教育机构、青年组织和公民社会”应对青年就业的全球挑战。

3.2.2. 青年就业网络(YEN)

325. 2001 年由国际劳工组织和联合国及世界银行建立的“青年就业网络”(YEN)是第一个关于青年就业的全球合作项目，鼓动各方为落实千年峰会对年轻人体面的生产性就业的承诺而采取行动。从 2002 年 9 月起，国际劳工组织一直在行使“青年就业网络”秘书处的职能。⁶在 2007 年对“青年就业网络”秘书处的工作进行了重组，重点工作是为四项关键产品提供服务(见专栏 3.4)。

专栏 3.4

青年就业网络：主要行动领域

- (1) **牵头国家网络：**旗舰项目是来自全球各国的政策制定者网络，致力于在国家政策议程中突出青年就业问题。成员国参与了基准设定工作，旨在提高监督青年就业结果的能力，作为分析就业趋势成因的切入点。牵头国家年度会议和报告作为一种同业互查机制，促进了相互学习和经验交流。
- (2) **评估诊所：**评估诊所为政策制定者和实践者提高技术和资金支持，帮助他们对本国项目进行严格的评估。从中获得的知识可以用来回答青年就业中亟待解答的问题：什么有用？什么不灵？
- (3) **青年对青年基金：**东非和西非的“青年对青年基金”具体帮助青年领导的组织推动创造就业，同时向青年传授项目管理技巧。
- (4) **市场：**青年就业网络市场是一个互联网空间，全球青年就业界可以通过该网络交换或提供意见、最佳做法、专长和咨询意见，以及合作和伙伴关系。市场是“青年就业网络”开展伙伴配对和信息交流活动的中心位置。

资料来源：青年就业网络：www.ilo.org/yen。

326. 国际劳工组织与联合国其它机构的合作确保多边体系青年就业工作的协调发展，其主要渠道是联合国机构间青年发展网络(见专栏 3.5)。不仅如此，国际劳工组织还与世界粮农组织和国际农业开发基金会合作促进农村地区的青年体面劳动事业，与联合国教科文组织联手开展青年创业工作。

专栏 3.5

联合国青年发展机构间网络

联合国青年发展机构间网络(IANYD)是由联合国 30 多个与青年发展问题有关的机构组成。常任主席是联合国经济社会事务部的青年计划，而目前的联合主席是国际劳工组织。通过加强合作和交流，该网络旨在提高联合国青年发展工作的效率，同时尊重并利用每个机构的自身优势和独特方法与授权。

在世界青年行动计划(WPAY)的框架内，联合国机构间青年发展网络提倡、支持和审议实施涉及青年的联合国决议、公约和国际上同意的发展目标的进展情况。它还致力于提高对联合国系统青年发展工作的了解和宣传。

围绕 2011 年 7 月青年高级会议的结果开展有效的、协调的后续工作是目前机构间网络的业务重点。这包括制定一套监督各国实施世界青年行动计划进展情况的指标。

资料来源：联合国经济社会事务部。

⁶ “青年就业网络”秘书处由就业部门就业政策司负责管理和支持。

3.2.3. 20 国集团与青年就业

327. 在其应对危机的框架里，20 国集团给几个国际组织布置了任务，包括国际劳工组织、经合组织和世界银行，要它们向财政部长们报告全球就业前景以及强劲、可持续、平衡增长框架如何为创造就业做贡献。具体来说，国际劳工组织一直在增长、就业(特别是培训战略)和社会保护方面支持 20 国集团的工作(见关于 G20 培训战略的专栏 3.6)。

专栏 3.6

用熟练的劳动力促进强劲、可持续、平衡增长：G20 培训战略

2009 年在匹兹堡举行的 20 国集团峰会上，领导人同意为今后经济增长建立就业导向型框架的重要性。他们要求国际劳工组织制定培训战略，支持强劲的、可持续的、平衡的增长。该培训战略代表着在劳动界和教育界之间建立桥梁的战略框架。该战略承认现实的多样性以及共同但是有区别的挑战。它是满足当今和未来技能需求的共同框架，运用了整体方法和生命周期观点，具备以下特点：

- ☐ 广泛的高质量普通教育
- ☐ 从教育到技术职业培训再到职场的无缝对接
- ☐ 通过核心技能、继续学习和可携带技能，提高就业能力和工人及企业适应环境变化的能力
- ☐ 保持动态的发展进程；把技能作为推动变化的工具来运用
- ☐ 政策汇总和协调机制

328. 青年就业是 20 国集团领导人讨论的一个重要议题。在 2011 年戛纳峰会上，20 国集团领导人决定成立就业专项工作组，2012 年的当务之急就是青年就业。该就业工作组在墨西哥任主席国期间召开了会议，国际劳工组织和其它机构一起支持了它的工作。2011 年 12 月在墨西哥城召开的会议期间，就业工作组讨论的优先任务包括研究 G20 国家青年就业政策和计划和一项青年就业战略的建议；这个问题也列入了 2012 年 6 月 G20 劳工与就业部长会议前的日内瓦会议(2012 年 3 月)的议程。

3.2.4. 其它合作伙伴关系

329. 在发展圈内，国际劳工组织与德国经济合作与发展部(BMZ)、世界银行和美洲开发银行一起合作开发和更新“青年就业详录”(YEI)，这是一个提供全球青年就业干预比较信息的资料库。⁷国际劳工组织还与欧盟委员会和经合组织合作筹办青年就业政策论坛和开展青年就业的联合研究工作。

330. 最近，国际劳工组织与万事达基金会建立了合作伙伴关系，一起开发全球产品，旨在通过全球宣传运动增加对青年就业挑战的知识和理解，提高青年对体面劳动的

⁷ 见网页：www.youth-employment-inventory.org。

认识。万事达基金会是参与促进青年就业的一个非国家机构，特别重视在撒哈拉以南非洲低收入国家开展活动。(见专栏 3.7)。

专栏 3.7

为青年提供就业(W4Y)

国际劳工组织和万事达基金会建立合作伙伴关系的目的是应对青年就业危机，促进年轻妇女和男子的体面劳动。通过对在国家、地区和国际层面的青年就业挑战进行更加深入的了解和推广行之有效的做法，“为青年提供工作”项目旨在改善青年就业政策和计划。

该项目将在 28 个国家开展 56 次全国性的调查，汇总制作调查数据和指标的全球数据库，并编制关于青年就业政策和计划的信息及良好做法全球数据库；该项目还将编写 10 份地区青年就业和变化趋势的综合报告，覆盖 5 个地区，每个地区出版两次(从 2013 年和 2015 年开始)；在 2012 年和 2014 年将出版两本《全球青年就业趋势》，到 2015 年底将出版关于年轻人向体面劳动过渡的 5 个专题报告；2015 年还将发布一份关于千年发展目标 and 青年体面劳动的报告。为了促进体面劳动，已经启动了一个全球宣传运动，根据国际劳工大会关于青年就业决议，重点宣传就业创造、工人权利和就业能力。

331. 国际青年基金会、青年就业网络、阿拉伯都市发展研究院和理解儿童工作项目在 2008 年成立了一个青年就业合作伙伴计划，旨在收集和发布关于青年就业计划的证据。该全球青年就业合作伙伴关系得到了世界银行发展赠款部的资助，主要在非洲和中东开展业务。

332. 全球青年投资合作伙伴机制是一个由社会企业家、投资者、金融机构、媒体和其它组织组成的联盟，齐心协力改善年轻人的生活。该合作伙伴机制重点关注青少年女孩和年轻妇女，通过创造性地制定大规模投资战略，促进东南亚、南部非洲、中东和北非年轻人的发展机会。

333. 在最近召开的国际劳工组织非洲地区会议上(约翰内斯堡，2011 年 10 月)，非洲开发银行(AfDB)、非洲联盟(AU)、非洲经济委员会(ECA)和国际劳工组织等四个单位启动了新的非洲青年就业地区合作伙伴项目。⁸

334. 各地区开展了类似的区域合作伙伴活动：亚太经济合作组织(APEC)就解决最恶劣形式的童工劳动和促进青年的体面劳动开展了合作；亚欧会议(ASEM)及拉丁美洲与欧洲会议就促进青年就业和社会和谐开展了合作；东盟 10+3 一起探索在亚洲促进青年企业的战略；南方共同市场联合制定了区域青年就业计划。

335. 显而易见，虽然在国际和地区层面都推出了一些倡议，但是目前青年就业危机的深度和广度要求进一步加强和扩大国家、地区和全球层面的合作，凝聚政治支持和技术专长，促进政策的连贯协调，筹措与需求相适应的资源。

⁸ 国际劳工组织：《第 12 届非洲地区会议的结论》，约翰内斯堡，2011 年 10 月 11-14 日，http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/regional-meetings/africa/arm-12/reports/WCMS_165250/lang-en/index.htm。

第四章

总结评论和可能的前进道路

336. 前面的分析显示，青年就业危机已经到了令人无法忍受的地步，其特点是失业率高，就业质量低，青年被边缘化，青年群体从学校向工作的过渡缓慢而不安全，很多人脱离了劳动力市场。青年的理想和潜力与劳动力市场及社会提供给他们机会之间存在着差距，这次危机进一步拉大了这种差距。

337. 青年就业危机对社会和谐与政治稳定是一种威胁。它削弱增长和发展潜力，降低经济的创新和创造能力，威胁着代际团结和养老金体系的可持续性。同时，它正在打击年轻妇女和男子对现有政策制度和美好未来的信念。

338. 从目前全球危机里得出的一个重要教训是，青年在动荡的金融和经济局势面前特别脆弱。整整一代青年人目前面临的生活前景比任何前辈都要暗淡得多。竟然会再次发生这样的情景，简直令人难以置信。

339. 世界许多国家都调低了对 2012 年增长的预期，并担心欧洲经济再次出现衰退。从短期到中期，必须采取一切可能的措施确保财政紧缩措施不影响促进青年就业的政策和计划，要防止青年被边缘化和脱离劳动力市场。更重要的是，全球政策一个关键内容是改革政策框架，包括财政制度，建立抵御这类危机反复发生的保障机制，而且一旦发生危机，要防止其扩散和发酵。

340. 这次全球危机加重了原先已有的就业危机，而青年就业又是直接受危机影响的一部分。国际劳工组织的无数报告和会议都强调了需要用新的政策思路促进包容的就业密集型增长，包括利用多边场合和机构间合作倡议。¹对青年就业危机的重新关注应促进各方采取行动将就业和社会保护列为经济政策和发展战略的关键目标。

¹ 国际劳工组织：局长报告：《伴有体面劳动的复苏和增长》，报告 I(C)，国际劳工大会第 99 届会议，日内瓦，2010 年；国际劳工组织：《局长报告：社会正义的新时代》报告 I(A)，国际劳工大会第 100 届会议，日内瓦，2011 年；ILO：《关于就业周期性讨论的结论和决议》刊在《关于就业周期性讨论委员会报告》，国际劳工大会第 99 届会议，日内瓦，2010 年，第 94-116 页；ILO：《G20 国家加速就业密集型复苏：积累经验》，ILO 与经合组织合作为 G20 劳工与就业部长会议准备的报告，华盛顿，2010 年 4 月 20-21 日；ILO：《从危机到复苏及以后的就业和社会保护政策：经验回顾》，ILO 为 G20 劳工与就业部长会议准备的报告，华盛顿，2010 年 4 月 20-21 日。

341. 本报告的分析表明，全球总需求疲软加之具体国家的形势是导致青年就业危机的主要原因。然而令人奇怪的是，大部分国家关于青年就业的计划和方案主要关注供给面的干预。虽说这些措施本身是有用的，但是无法根本解决危机。

342. 必须更加注意需求管理，重视促进就业的宏观经济改革和就业引领的增长，以此促进创造高质量的工作，并为青年争取有利的财政空间。本报告研究了这类行动的具体案例，包括反周期政策的作用，获得融资的渠道，反对不平等的政策，防止青年被边缘化，以及维持消费和刺激需求。

343. 就业促进政策的制定过程需要用稳定的资源和预算分配等手段紧扣青年主题。尽管取得了进步，但是许多国家在政治上对解决青年就业问题重视得不够，在贯彻落实 2005 年国际劳工大会通过的青年就业结论所包含的全套政策方面还需要开展更加有效的工作。

344. 第二章通过总结回顾 2005 年以来特别是各国实施的具体措施和计划，得出了许多有价值的经验教训。

345. 尽管基础教育取得了显著进步，但是在许多儿童和青少年获得教育和保障教育质量方面还有大量的欠账。需要下更大的力气普及义务教育，并通过早期干预减少辍学率。应用一套连贯的政策应对童工劳动和弱势青年的恶性循环。过早离开学校者是弱势青年的重要组成部分；第二次机会项目和积极的劳动力市场政策在帮助他们摆脱困境方面可以发挥重要的作用。

346. 青年不是一个千篇一律的群体；因此，瞄准劳动力市场上的具体群体和具体困难才能更加有效地解决问题。为了实施好这类复杂的有针对性的计划，需要提供足够的资源和具备充分的行政管理能力。

347. 鉴于大部分青年生活在发展中国家，要高度重视能够在正规经济部门创造更多的生产性就业机会的增长模式，并高度重视便利农村和非正规经济中大量青年向正规部门过渡的政策措施。

348. 相对而言，对工作的质量关注很少。便利年轻人找工作的政策，包括初次工作和经历，不应有损于年轻工人在工作中的权利。这些政策不应形成让青年陷入低质量低收入工作的格局，也不应导致劳动力市场的进一步分割。年轻工人理应享有获得就业安全和体面收入的公平机会。给青年临时合同或支付比成人低的工资恐怕不是最佳的政策选择，可能对其福祉和未来职业前景造成负面影响。更好的办法是妥善制定工资补贴或提供在职福利。

349. 性别差距体现在青年就业危机的各个方面；在制定和实施政策的过程中要考虑到性别差异，并与更广泛的促进性别平等的政策相结合。

350. 促进青年创业的计划可以有效增加年轻人的就业机会。中小企业获得融资的渠道有限，目前的全球危机使借贷难的问题进一步恶化，迫切需要通过宏观经济和金融改革缓解这些困难。应指导年轻企业家如何开办实业，并防范启动阶段的高风险。

351. 最近的公共就业新计划已经证明，这类措施不但可以为贫困中的青年提供就业和社会保护，而且通过建设小型基础设施，提高劣势经济的生产率，同时带来经济上的高回报。

352. 技术与职业教育及培训体系必须更好地适应世界各地对技能需求的快速变化。利用新信息和通讯技术改进课程的机会越来越多，需要探索利用这类技术扩大教育受益面的可能性。双轨学徒制可以特别有效地把青年与劳动世界联系起来。更加强调终身学习和软技能是改善青年就业能力的关键。

353. 积极的劳动力市场政策是所有青年的重要工具。这类政策对处境不利青年特别重要，是克服青年游手好闲倾向的利器，能够遏制既不上学也不上班的年轻人数量的上升。针对不同群体特殊需要提供一揽子服务的综合性计划有比较高的成功率。积极的劳动力市场政策对于缓解危机中的青年失业上升也能发挥重要的作用。但是，当主要矛盾正如目前的情况那样是整体需求不振时，积极的劳动力市场政策创造就业的作用比较有限。

354. 许多年轻人得不到目前失业津贴和社会保护体系的充分覆盖。初次求职者往往没有享受失业津贴的权利，而拿临时就业合同的青年只能享受有限的福利，因为他们缴费的时间较短。可以找到一些给这些青年群体更多社会保护的办。一个重要的启示是：福利和收入支持与激活措施需要密切配合，协调作用，防止产生不适当的效果。

355. 经验表明，有效的青年就业政策要求在国家和国际层面进行大力协调，尽管协调工作是复杂的，但是却是必要的。

356. 虽然本报告回顾了国际劳工组织和其它研究得出的经验教训，可以为设计青年就业政策提供重要的基准，但是知识的巨大差距一直存在。对这些政策和计划的严格评估相对很少，对其短期及长期影响和成本效益也了解的不多，包括发达国家也如此。需要改变这种状况，因为从评估中得出的经验教训可以提高计划的有效性，并促进稀缺资源的更好利用。不断积累关于各国政策和计划的知识并对各类措施进行评估是一项头等重要的大事。

357. 青年有参与社会、经济和政治决策过程的愿望，但是包括社会对话在内的政治制度和劳动力市场给予他们的有效空间有限，两者之间存在着巨大的差距。社会媒体和网络是动员和联络青年的重要载体，是青年发声的有效渠道，也是青年就业政策的潜在工具。

358. 最后，这种规模的青年就业危机是所有地区和不同发展水平的国家共同面临的一个挑战。为了应对这种挑战，国际社会必须开展大力的动员、协调和合作，要求 20 国集团和国际社会共同奋斗，包括国际金融机构、其它多边和地区组织与整个联合国系统。国际劳工组织在动员各方的支持方面肩负着主要的责任。

建议讨论要点

1. 就业和经济政策

- (a) 在国家层面，政府和社会伙伴为实施 2005 年国际劳工大会关于青年就业的决议¹做了什么工作？在影响青年就业的经济、就业和部门政策方面做了什么？公共部门和社会经济的作用是什么？哪些政策措施是有效的？
- (b) 国际劳工组织在这个领域给三方成员提供了什么帮助？国际劳工组织工作的成果是什么？

2. 就业能力——教育、培训和技能，以及从学校到职场的过渡

- (a) 在国家层面，政府和社会伙伴为实施上述决议关于青年教育、培训和就业及成功地从学校向工作过渡(承认先前的学习和工作中获得的技能)方面做了些什么？哪些政策措施是有效的？
- (b) 国际劳工组织在这个领域给三方成员提供了什么帮助？国际劳工组织工作的成果是什么？

3. 劳动力市场政策

- (a) 政府和社会伙伴为实施 2005 年决议关于积极的和消极的劳动力市场政策做了些什么？在就业服务和社会保障方面做了什么？哪些政策措施是有效的？
- (b) 国际劳工组织在这个领域给三方成员提供了什么帮助？国际劳工组织工作的成果是什么？

4. 青年创业和自营职业

- (a) 在国家层面，政府和社会伙伴为实施上述 2005 年国际劳工大会决议关于青年创业和自营职业方面的要求做了什么？哪些政策措施是有效的？
- (b) 国际劳工组织在这个领域给三方成员提供了什么帮助？国际劳工组织工作的成果是什么？

¹ <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/resolutions.pdf>。

5. 年轻人的权利

- (a) 在国家层面，政府和社会伙伴为实施 2005 年国际劳工大会决议关于(i) 工资、工作条件和工人权利方面做了什么？(ii)合同安排方面做了什么？哪些政策措施是有效的？
- (b) 国际劳工组织在这个领域给三方成员提供了什么帮助？国际劳工组织工作的成果是什么？

6. 前进的道路

鉴于 2005 年以来形势的发展，包括青年就业危机和全球金融与经济危机的加剧，考虑到第 1 至 5 点的讨论情况，为了更加有效地实施 2005 年国际劳工大会的决议，更好地促进年轻人的就业和体面劳动成果，(a)政府，(b)社会伙伴，(c)国际劳工局，以及凡适宜时，(d)多边机构和对话机制该做些什么？

附 录 I

2006 年至 2011 年国际劳工组织在青年 就业方面给予成员国的支持

地 区	国家发展战略和就业政策中的青年就业	关于青年就业的国家行动计划	青年就业计划	青年就业培训或拓展战略和宣传活动
非 洲	刚果民主共和国、冈比亚、加纳、肯尼亚、莱索托、利比里亚、纳米比亚、塞内加尔、塞拉利昂、坦桑尼亚、乌干达、津巴布韦	佛得角、刚果民主共和国、埃及、肯尼亚、尼日利亚、莱索托、马拉维、卢旺达、塞拉利昂、多哥、乌干达	贝宁、博茨瓦纳、科特迪瓦、几内亚比绍、肯尼亚、利比里亚、马达加斯加、马里、毛里求斯、毛里塔尼亚、莫桑比克、塞内加尔、塞拉利昂、南非、苏丹、坦桑尼亚、突尼斯、赞比亚	塞拉利昂、南非、津巴布韦
亚洲和太平洋	印度尼西亚、蒙古、尼泊尔、东帝汶	印度尼西亚、基里巴斯、斯里兰卡、菲律宾、东帝汶、瓦努阿图、越南	中国、斐济、伊朗、尼泊尔、所罗门群岛、东帝汶、菲律宾、越南	文莱、印度尼西亚、斐济、尼泊尔、东帝汶、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、瓦努阿图
欧洲和中亚	阿塞拜疆、塞尔维亚	阿尔巴尼亚、塞尔维亚、土耳其	阿尔巴尼亚、保加利亚、塞尔维亚、土耳其	阿塞拜疆、阿尔巴尼亚、塞尔维亚、土耳其
拉丁美洲和加勒比	阿根廷、玻利维亚、巴西、哥斯达黎加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、巴拉圭、秘鲁	洪都拉斯、秘鲁	阿根廷、巴西、哥斯达黎加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拉圭、秘鲁	阿根廷、巴西、哥斯达黎加、多米尼加共和国、墨西哥、尼加拉瓜、秘鲁
阿拉伯国家	约旦	—	巴林、约旦、黎巴嫩、叙利亚	约旦

资料来源：国际劳工组织：计划实施报告，2006-07 年，2008-09 年，2010-11 年。

附 录 II

国际劳工组织在青年就业方面正在 进行的技术合作综合方案

地 区	国 别	出资者	预 算
非 洲	阿尔及利亚、贝宁、布基纳法索、佛得角、科摩罗、埃及、几内亚、肯尼亚、利比里亚、马拉维、马里、莫桑比克、塞内加尔、塞拉利昂索马里、苏丹、坦桑尼亚、突尼斯、乌干达、赞比亚、津巴布韦	贝宁、加拿大、丹麦、德国、意大利、日本、卢森堡、千年发展目标基金、联合国统一基金、经常预算补充账户、西班牙、瑞典、联合国和平建设基金、联合国开发计划署、联合国人口基金、联合国工发组织	48'617'330
阿拉伯国家	叙利亚和巴勒斯坦地区	联合国开发计划署	310'000
亚洲和太平洋	中国、印度尼西亚、基里巴斯、尼泊尔、菲律宾、斯里兰卡、东帝汶、越南、也门	澳大利亚、西班牙千年发展目标成就基金、荷兰、联合国统一基金、联合国开发计划署、联合国儿童基金会	37'931'480
欧洲和中亚	阿尔巴尼亚、塞尔维亚、土耳其	西班牙千年发展目标成就基金	4'190'000
拉丁美洲和加勒比	巴西、哥斯达黎加、厄瓜多尔、尼加拉瓜、巴拉圭、秘鲁	西班牙千年发展目标成就基金	12'841'652
地区间	多个国家	西班牙千年发展目标成就基金、万事达基金会、瑞典和瑞士	19'145'623
		合 计	123'036'094

资料来源：国际劳工组织：青年就业计划技术合作数据库，2011 年 11 月。