

第一项议程

关于青年就业和技能的至关重要领域

文件的目的是

本文件提出了关于“青年就业和技能”的至关重要领域之战略的主要内容。文件突出明确了“为了青年就业”和在这种条件下的干预措施。本项战略试图支持成员国贯彻“青年就业危机：呼吁行动”的决议。这项决议是在 2012 年 6 月国际劳工大会上通过的，该战略涵盖了 2014-15 年两年期。战略寻求理事会在重点和战略方向方面的指导(见决定草案第 29 段)。

相关的战略目标：为妇女和男子创造更多的机会，以确保体面的就业和收入。

政策影响：理事会提供的指导将为执行劳工局关于“青年就业和技能”的至关重要领域之战略提供依据。

法律影响：无。

财政影响：为实施这项战略筹集预算外资源。

需采取的后续行动：将理事会的指导纳入战略和工作计划。

作者单位：就业政策司(就业)。

相关文件：“青年就业危机：行动呼吁”，国际劳工大会第 101 届会议的决议和结论，2012 年；理事会文件 GB.304/PFA/2 (修订.)；2014-15 计划和预算草案；和理事会文件 GB.316/INS/5/2。

I. 关于“青年就业和技能”的至关重要领域的愿景、依据和重点

1. 关于“青年就业和技能”的至关重要领域(ACI)是国际劳工大会在 2014-15 计划和预算框架下通过的八个至关重要领域之一，¹ 是为了回应各国和全球政策议程将青年就业问题确定为最高的优先事项。这份文件提出的实施的战略和愿景以及在 2014–15 年这一至关重要领域预计交付的重要成果。
2. 这一至关重要领域的广泛愿景和背景已经收进了 2012 年国际劳工大会的决议“青年就业危机：行动呼吁”。² 行动呼吁突出了为解决影响到所有地区的前所未有的青年就业危机而需要采取立即行动和有针对性行动的紧迫性。全球就业趋势的最新版报告于 2014 年 1 月出版，揭示了在青年劳动力市场中连续发生的危机。2013 年年底，青年失业人数达到 7,450 万人。几乎比上一年增加了 100 万人。全球青年失业率已达到 13.1%，这一比率几乎是成年人失业比率的三倍，³ 而且长期失业的青年人的比例正在增加(目前青年失业总数已达三分之一)，在发达的经济体，临时性工作和非自愿的半日制工作在增加。越来越多的青年人丧失了希望并且已放弃寻找工作。
3. “行动呼吁”为各国提供了一个全球框架，针对青年失业问题制定国家的战略和采取有的放矢和有针对性的行动。它确定的方法是回应为青年妇女和男子创造体面工作的优先事宜，通过扶植利好就业增长和创造体面劳动的多渠道及平衡的方法，办法是：(1) 宏观经济政策；(2) 就业能力和技能；(3) 劳动力市场政策；(4) 企业家能力；和(5) 青年人的权利。
4. 2012 年 11 月，理事会批准了劳工局的七年后续行动计划，⁴ 目的是按照知识开发和传播、技术支持和能力建设，以及伙伴关系和宣传的这些主要领域，支持国际劳工组织三方成员贯彻这项决议。⁵
5. 尽管成员国在青年就业的需求和要求方面各个国家和地区有很大的差异，但经常向劳工局提出的要求都涉及到的是，在改进青年人工作质量和数量方面已被证明是从非常有效的干预中汲取的经验教训和政策学习。
6. 为了回应“应做什么？”这一关键问题需要继续开发知识，同时考虑到青年劳动力市场在转变的结构趋势，有具体背景的挑战以及不利因素、和全球经济下滑所带

¹ 报告二，补充，国际劳工大会第 102 届会议。

² 决议和结论的内容可在国际劳工组织网站上查询：[http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/101st Session/texts-adopted/WCMS_185950/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/101st%20Session/texts-adopted/WCMS_185950/lang--en/index.htm)。

³ 国际劳工组织：全球就业趋势，2014 年。一个失业恢复的风险？(日内瓦，2014 年)。

⁴ 理事会文件 GB.316/PV(&修正)，第 81 段，理事会文件 GB.316/INS/5/2，可在国际劳工组织网站上查询：http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB316/ins/WCMS_191163/lang--en/index.htm。

⁵ 理事会文件 GB.316/INS/5/2，第 13-33 段。

来的影响，这对青年妇女和男子在劳动力市场获得机会带来的不成比例的影响，而这一影响是长期的。

7. 在这种背景下以及在包括在地方办事处、总部以及外部伙伴组织的广泛磋商过程中，至关重要领域的战略重点突出在“对青年就业应做什么？”以及提升三方成员的能力或者技能以便使它们能按各自的国情实施有效的战略。
8. 这项战略重点的依据有三，第一，这一问题是所有地区的国际劳工组织三方成员竭尽全力制定或者改革它们的政策、计划和方法促进青年人就业和技能的主要的优先领域。第二，虽然国际劳工组织在一些领域已经具备了丰富的经验和知识，但在其他领域仍存在着缺陷，特别是在有关影响的实证和新出现的问题。第三，要求获得实际操作的能力提升以及相互技能学习的过程，在最近举行的区域会议的结论中受到重视，在来自发展中的和新兴经济体以及发达国家的一系列国家要求中也是十分突出的。
9. 这项战略重点将使国际劳工组织加强由 2012 年行动呼吁所授予的作为青年就业卓越中心的领导地位，并且将扩大它与其他多边和地区组织建立的伙伴关系，这些组织将“为青年就业应做些什么”这一主题确定为最高的优先事项。
10. 这一至关重要领域的最终成果是向国际劳工组织三方成员对择定的政策领域提供一个基于实证的更深的理解和可行的方法，并且提升主要机构和实践人员的能力和技能，同时要考虑必须加强对背景的了解和专项行动。

II. 干预的战略领域和应交付的主要成果

11. “为青年就业应做些什么”的战略重点是建立在重要的并正在进行的国际劳工组织工作的基础之上，包括在多年来开发的知识和工具，以及在国家层面开展的技术合作。
12. 关于青年就业和技能的至关重要领域的目标是扩大这类专业知识，通过：(1) 填补根据 2012 年行动呼吁的五项政策领域中的每一项确定的主要知识和调研的空白；(2) 采取解决供求干预的平衡方法；(3) 评估一揽子政策以及在择定国家的检验区创新方法的有效性；和(4) 通过更多的知识和政策工具、全球资料库以及扩大了的能力建设，传递这些调研结果。尽管可用资源限制了进行评估和地区测试国家的数量，但按照这一方法设计至关键领域的实施战略和传播是使它能在更广泛的国家得以采用。这一至关重要领域提出要确定可能达到临界点和影响的干预措施，并且是能够适用于其他背景情况的产生政策学习的干预措施。按着所有上述的方向，至关重要领域的成果将为改进并为国际劳工组织青年就业整体计划提供依据。
13. 2013 年年底，国际劳工局进行的一项知识规划工作指出，有必要加大研究力度，研究宏观经济政策、部门经济政策以及特别是财政政策对青年就业成果以及对劳动力市场分割和两级化、工资发展、技术不匹配、高质量的学徒制和实习制带来的影响。

14. 这项战略高度重视通过不同的方法，包括在政策方面出现新趋势的快速评估，特别是反危机的措施，对政策和方法进行基于实证的评估，例如，青年担保；在一些国家中所运用的对一揽子政策和工具进行深入和严格的影响评估，特别是在农村经济赋权培训(TREE)和企业家能力的一揽子计划；在择定国家进行的实地验证创新方法，例如在非正规经济中对青年人采取的有效措施，弥合非正规和正规学徒制和工作之间的空当。
15. 该项战略还强调了在政策和机构之间的相互作用和互补性方面开展的工作。这项工作特别关注对青年人的就业和社会保护政策之间的相互作用(例如，最低工资、劳动立法、和积极的与消极的劳动力市场政策)，目的是开发适用于有不同机构设置和经济背景的国家激活战略和其他的一揽子政策。
16. 调查研究和政策的一项突出的重点是针对处于不利境地的青年人，更好地理解某些青年妇女和男子群体的特殊需求，包括那些居住在农村地区和/或者在非正规经济中工作的青年妇女和男子，低技能青年人和提早离开学校的离校生、属于少数民族群体的青年人以及残疾青年人。这项工作将从国际劳工组织在 28 个国家进行的学校到工作过渡国家调查研究的数据和结果中获得依据。这项研究的结果将为在不同机构和经济背景下设计有针对性和群体定性的有效工具和方法提供依据。
17. 在能力建设和相互学习方面应交付的产品的目的，是在全球、地区和国家层面为青年就业和技能“应做些什么”，提升国际劳工组织三方成员和实践者的能力。
18. 为了加速这一进程，国际劳工局在一本青年人体面劳动学习指南中正在汇总一些有关青年就业的现有的能力建设工具和培训计划，这本学习指南将于 2014 年 4 月底出版。
19. 一项为国际劳工组织三方成员关于“应做些什么”的增补能力建设计划将与雇主活动局和工人活动局进行磋商后并将与国际劳工组织国际培训中心合作(ITC/ILO)实施。
20. 将设计一套扩展的能力建设工具和培训单元，以便把有关为青年就业“应做些什么”的至关重要领域战略的课程中所吸取的知识和新的经验教训系统化，并将提供给国际培训中心住读和远程学习计划的学员。
21. 为决策者和实践者组织一系列相互学习主题活动，以便专门处理有关青年就业课题的具体方法，推动知识交流和实际操作经验。这些活动特别集中针对青年人的就业服务、高质量的学徒制以及其他的工作经验计划、青年担保以及青年就业激活战略，青年企业家能力以及私营部门参与。这些能力建设的举措于 2013 年启动，例如，通过对择定的欧洲国家高质量学徒制的支持和中东和北非的一些国家进行的一次有关青年就业和生产率的区域活动。劳工局也支持二十国集团企业论坛和二十国集团劳工论坛的促进性的工作扩大高质量的学徒制并同国际雇主组织(IOE)的全球学徒制网络完成了一项可行性研究。从这些主题活动中获取的知识和良好做法将被编入能力建设的工具并在技术咨询支持中加以运用。

III. 至关重要领域的实施模式

22. 在全劳工局动员了极为广泛的跨学科专家知识是至关重要领域的一个重要的创新型特征，包括通过它的地方和总部的专家网络。按照关于青年就业和技能在至关重要领域应采取的行动需要通过全劳工局系统的合作和团队工作从一些技术领域汇集专家知识、资源和执行能力。
23. 2013 年 7 月，一个由来自不同领域的 30 多名专家组成的地方-总部联合工作组，而这些领域在解决多方面的青年就业挑战是至关重要的，工作组已在战略和工作计划的准备方面开始工作。之后，局长组织了与全体职员进行的全劳工局系统的磋商和对话，旨在确定主要的问题以及国际劳工局可做出贡献的方法。这个由地方和总部组成的多学科工作队的工作是由就业政策司领导的，这项工作确定了战略重点、主要的交付产品(见附件)以及劳动分工。
24. 通过组建一个实践团体对有效地实施加以监测。在这一团体的定期交流将确保进行跨学科的和区域之间的意见交流、广泛地传播调研结果、实施从众多不同背景条件下吸取的经验教训，并且在这一过程中提升国际劳工组织自身内部的专家水平。它将在全劳工局系统内并与三方成员就青年人就业和技能方面促进营造一个强大的知识共享文化。
25. 如早些时候所提到的，为了利用现有的资源获得真正的影响、制定强有力的和统一的战略，以及向三方成员提供相关的和高质量的服务，这项至关重要领域的举措将首先在有限的几个国家中予以贯彻执行。当对这种方法进行了验证以及其结果得到认同之后，所吸取的经验教训将为国际劳工组织开展的广泛地咨询以及技术合作活动提供依据并予以改进。劳工局将以青年就业和技能为主题的至关重要领域方面促进搭建知识共享平台和实践团体。审议和评估的结果将收入有关青年就业政策的全球数据库中，和青年就业详录和就业技能全球公共和私营知识共享平台。还通过政策资讯和投入将审议和评估的结果传递给主要的政策活动。国际培训中心—国际劳工组织正在开发一个学习“中心”，以便在国际劳工局的内部和外部就这一主题共享知识和提供学习的机会。
26. 至关重要领域“青年人就业和技能”在 2014-15 两年期中交付的一些成果将与其他至关重要领域开展的工作挂钩。与其他至关重要领域这种关联和共同的工作被明确地确定要最大限度地协调和避免重复。例如，关于青年就业友好型宏观经济政策的工作和包容性劳动力市场机构的工作应与关于促进更多和更好的工作实现包容性增长的至关重要领域挂钩；为农村地区青年人的方法或在非正规经济中的工作的方法应与非正规经济正规化的至关重要领域挂钩以及与农村经济体面劳动的至关重要领域挂钩。政策互补以及激活战略方面的工作将与有关建立和扩大社会保护底线的至关重要领域挂钩。
27. 拓展外部伙伴关系是这一至关重要领域战略的一个强有力的组成部分。在这方面，国际劳工组织率先与世界银行和联合国经济和社会事务司(UN-DESA)拓展了它的青年就业关系，目的是使其他的联合国系统组织关注这一“应为青年就业做些什么”

的主题。目前正在进行磋商，以便扩大国际劳工组织/世界银行青年就业详录对这一至关重要领域的结果的干预。近期由国际劳工组织主导的联合国在国家层面和关于青年就业共同计划的工作为验证基于实证方法提供了重要的机会，这一方法通过多边体系的广大的行为者之间的协调予以采用。类似的安排与区域组织以及研究和评估机构进行探讨。国际劳工组织正与欧洲委员会就青年担保以及学徒制进行合作，除其他组织外还与经济合作与发展组织开展合作(OECD)。正在进行初步的协商以便在这一领域扩大南南和三角型合作。

结 论

28. 最后，这项至关重要领域的目标是以其最前沿的知识、政策工具和咨询支持三方成员处理青年就业挑战，以其明确的重点和实施战略确保最大的影响，和广泛的外联和传播。

决定草案

29. 理事会要求局长在实施有关“青年人就业和技能”的至关重要领域的战略时考虑这一指导。

附 件

“青年就业和技能” 2014–15 年交付的成果至关重要领域的实例

“应为青年就业做些什么？”

工作领域	应交付的成果
1. 知识开发和传播	
知识开发 ■ 国家的宏观经济政策、产业和财政政策对青年就业成果的影响的分析和评估 ■ 青年薪酬趋势的审议 ■ 劳动力市场分割 ■ 政策和机构之间的相互影响和互补 ■ 技能开发系统，包括学徒制 ■ 技能差距分析以及关于技能预测工具的验证 ■ 世界范围青年干预的变化分析 ■ 从学校到工作过渡期间高质量实习制度的作用 ■ 针对青年人的劳动力中介和就业服务 ■ 实现青年激活战略的就业和社会保护 ■ 童工劳动和青年就业之间的联系 ■ 通过整合的就业与技能发展战略改善处于不利处境青年人的方法 ■ 在青年就业战略中企业支持服务的作用	政策资讯、调查研究出版物和指导原则
知识传播 ■ 全球基于网络的资料库 ■ 拓展青年就业详录以及良好做法的数据库 ■ 专题的和全球报告(例如，关于童工劳动的全球报告，2014 年) ■ 在主要的国际劳工组织全球报告中的青年就业章节(例如，全球工资报告，2014 年)	基于网络的平台和数据库，专题的、地区的和全球报告
2. 能力建设、相互学习和同行审议	
能力建设 ■ 雇主组织建立和支持青年企业家网络的创举的经验 ■ 促进青年人加入工会的战略 ■ 关于有效的青年就业战略的标准培训课程 ■ 为国际劳工组织三方成员就开展监测以及影响评估的培训计划	区域间和区域能力建设培训计划和工具

工作领域	应交付的成果
■ 开展和实施高质量的学徒制 ■ 高质量的实习制的审议和宣传 ■ 在非正规经济部门对青年人以前学习的认可 ■ 培训和企业发展服务的一体化战略 ■ 改进对处于不利境地青年人的定性和针对性措施的方法 ■ 用于远程学习和应为青年就业做些什么的基于网络的学习中心 ■ 对国际劳工标准及青年就业的指导 ■ 对工作中青年人权利的指导	
跨地区的相互学习 ■ 需求政策和青年就业成果 ■ 针对青年人的就业服务，包括定性不利处境以及扩大外联的战略 ■ 青年就业激活战略，包括青年就业担保 ■ 私营部门参与制定可持续青年就业战略 ■ 高质量的学徒制以及改进从学校到工作过渡的经验措施 ■ 通过技能开发和劳动力市场政策提高青年劳动生产率的干预措施 ■ 通过公共就业计划创造青年就业 ■ 针对青年企业家的战略以及整合的一揽子计划 ■ 通过绿色就业增加青年就业成果的方法 ■ 针对青年人企业支持服务的作用	一系列专题的跨区域相互学习研讨会
同行审议 ■ 多国家同行审议青年就业政策和战略(例如，在独联体国家)	地区的研讨会和同行审议报告
3. 国家层面的方法	
影响评估 ■ 对择定的青年企业家能力干预的评估 ■ 有关对农村经济赋权培训进行干预的方法和成果的评估(TREE) ■ 对青年人绿色工作岗位干预的影响的评估	评估报告及汲取的经验教训对扩大或重新采用措施提供依据
创新型方法以及扩大或重新采取有效干预的地区验证 ■ 基于 2012 年国际劳工大会决议的多方面战略的整合一揽子政策 ■ 高质量的学徒制，创造就业措施，劳动力市场政策和服务 ■ 支持青年人向正规经济转型的战略 ■ 劳动力市场中介和招聘做法的有效方法 ■ 促进处于不利境地的青年人融入劳动力市场的战略	新的或修改的一揽子政策以及一体化的国家战略