

国 际 劳 工 组 织

危机时期的青年就业问题

第 99 届国际劳工大会期间劳工和社会事务部长非正式会议背景文件

日内瓦，2010 年 6 月 15 日



国际劳工局 日内瓦

2010 年 5 月

危机时期的青年就业问题¹

引言

2008 年秋天爆发的全球危机对青年造成了相当大的影响。事实上，危机之后青年失业大幅增加。即使是在经济开始复苏的那些国家，创造就业的成果实在不容乐观，远不能解决新毕业生等相对缺乏经验的工人失业进一步增加的问题。

这些趋势加剧了之前就存在的挑战。在危机发生之前，青年失业率大大高于成年人的失业率。不少受过良好教育的年轻人，特别是青年女性，即使有份工作，从事的却往往是相对低技能或者非正规的职业，造成人力资源的严重浪费，同时也使青年及其家人感到挫败。由于就业前景依然不乐观，许多年轻人可能认为进一步接受教育或培训也没什么帮助，这将对社会经济造成负面影响。此外，发展中国家体面劳动机会匮乏导致大量有技能的年轻人选择移民。

考虑到局势的严峻性，人们担心如果不立即采取行动，青年的状况将变得十分不稳定，还会威胁社会凝聚力。此外，年轻人是经济、企业和社会的宝贵资源。这就是为什么给青年创造更多更好的就业是全球就业契约的主要内容之一，而且这也是刚刚公布的 20 国集团劳工和就业部长公报所强调的。²

本文的目的包括：(一)阐明全球危机形势下青年所面临的主要的劳动力市场挑战(第一部分)；(二)回顾自危机以来各国为扶持青年就业所制定的措施和具体计划(第二部分)；以及(三)讨论以可持续的方式改善青年在劳动力市场的就业状况所涉及的主要政策问题和难点(第三部分)。一般情况下，本文中的年轻人是指年龄在 15 至 24 岁之间的青年(除非另有说明)，这也是劳动力调查所采用的口径。³

第一部分 A. 危机爆发以来年轻人的遭遇如何？

危机爆发以来，青年失业率平均增长了 7 个百分点，是有史以来最大的两年增幅……

世界经济已经出现反弹，预计在 2010 年可以实现略大于 4% 的增长(国际货币基金组织 IMF，《世界经济展望》，2010 年 4 月号)。然而，在很多国家，就业复苏即便存在，也是非常微弱的，并且相对于经济复苏来说会有一个长时间的滞后。

¹ 本文由国际劳工组织国际劳工研究所(IILS)提供，用于 2010 年 6 月第 99 届国际劳工大会期间召开的劳工和社会事务部长非正式会议。

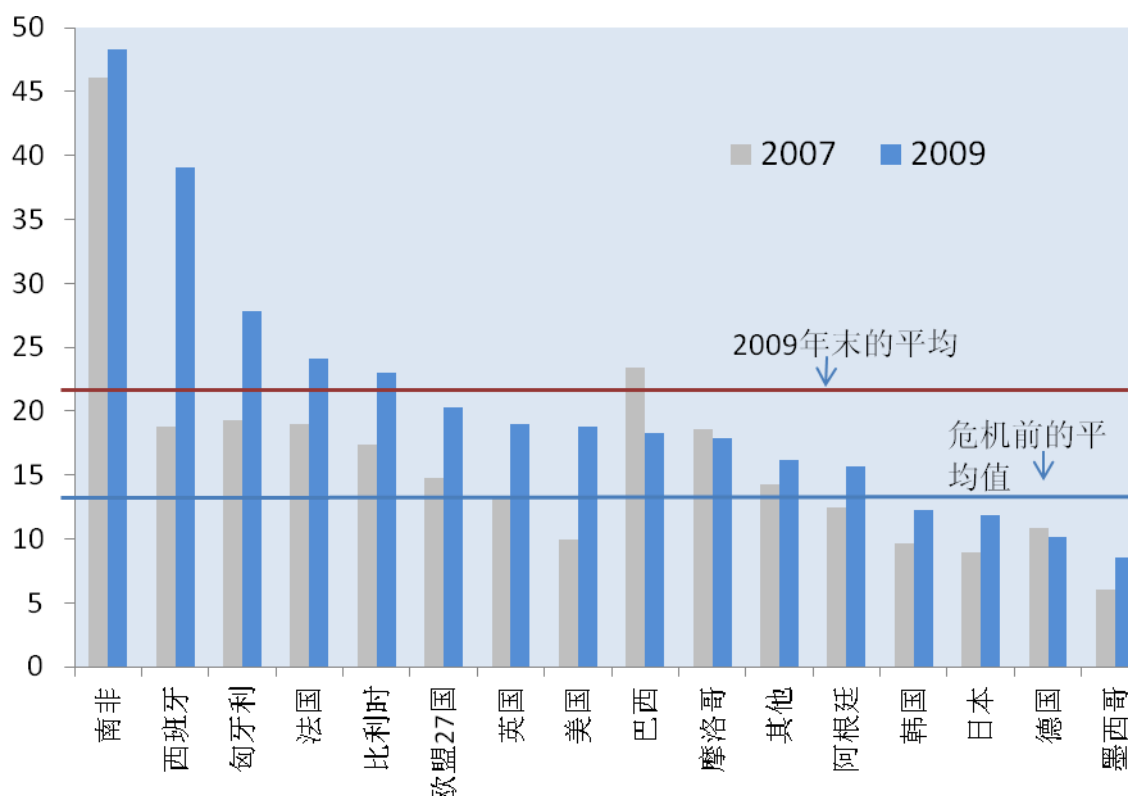
² 可参见 www.dol.gov/ilab/media/events/G20_ministersmeeting/results.htm

³ 所选国家包括非正式部长会议的与会国，以及其他自危机爆发以来采集青年就业方面最新相关情况的国家。

年轻人更多地受到这种情况的影响。原因是他们进入劳动力市场的这个时机刚好赶上就业机会十分有限。即使就业，年轻人从事的也常常是不稳定的工作，因此比他们的成年同行更容易丢掉饭碗。

这些动态，伴随着危机的严峻性，已经导致劳动力市场上年轻人的处境明显恶化。采集了相关数据的这些国家，青年失业率平均超过 21%(图 1)。这比 2007 年高出了 7 个百分点，自采集此类数据以来，是增长最快的两年。

图 1. 青年失业率

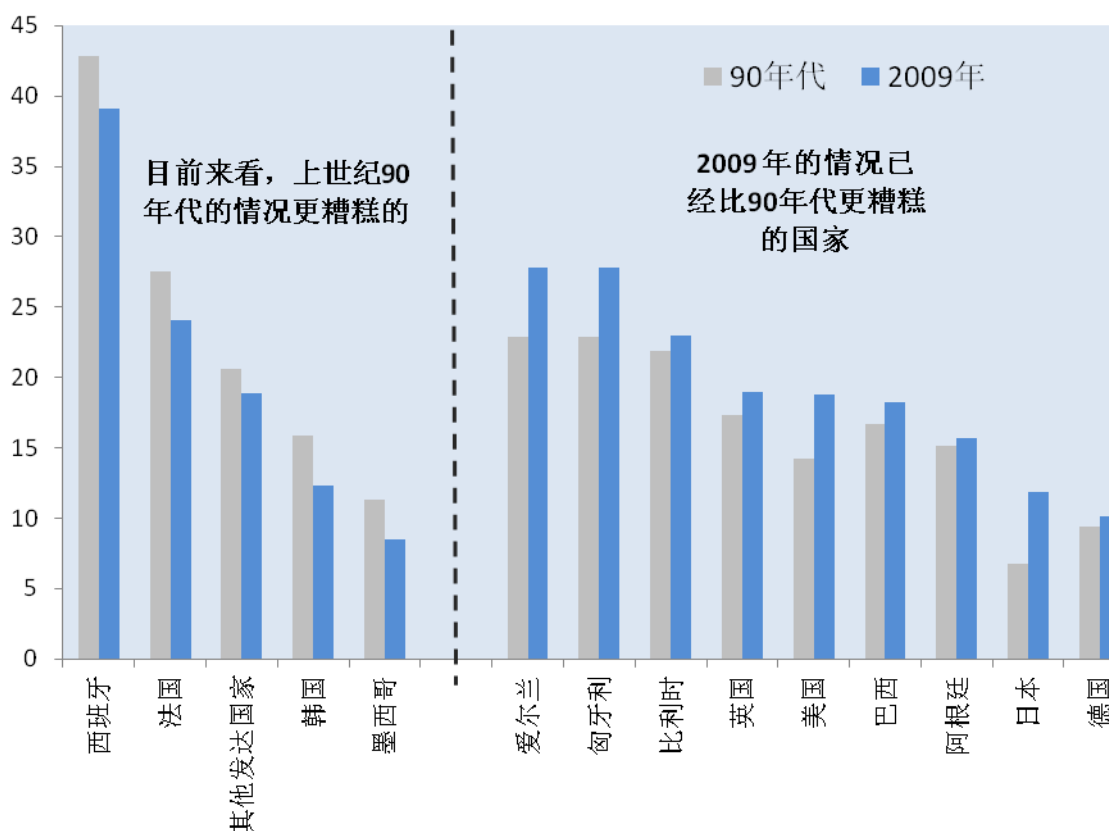


注：“其他”指的是澳大利亚、加拿大和印尼的平均青年失业率。2007 年的数据指的是第四季度的数据，但澳大利亚、巴西、加拿大、日本和美国(2007 年 3 月的数据)，印尼(2008 年上半年的数据)以及南非(2008 年第一季度的数据)除外。2009 年的数据指的是第四季度的数据，澳大利亚、巴西、加拿大、日本和美国(2010 年 3 月的数据)，印尼(2009 年上半年的数据)和韩国(2010 年第一季度的数据)除外。阿根廷的数据是 31 个大城市地区的总数，巴西的数据是 6 个最大城市地区的总数。阿根廷和墨西哥的数据统计口径是 14-29 岁的人群，美国的统计口径是 16-24 岁的人群。

资料来源：国际劳工研究所根据各国数据、欧盟劳动力调查(EULFS)以及国际劳工组织《全球就业危机观察》得出的估值。

其结果是，在提供此类数据的国家中，超过半数国家的青年失业率已经超过了上世纪 90 年代经济低迷期间的峰值(图 2)。即使是那些青年失业率目前仍低于 90 年代数字的国家，重要的是要记住，90 年代的经济衰退远不及当前这次严重，而当时的青年失业率平均增长近 5 年，如果从前的经验是个参照指标的话，此次青年失业率的上升趋势在短期内可能会继续。

图 2. 2009 年的青年失业率以及上世纪 90 年代经济不景气时期的青年失业率



注：“其他发达国家”的数据指的是部分国家(澳大利亚、加拿大、丹麦、芬兰、希腊、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、葡萄牙和瑞典)的平均青年失业率。上世纪 90 年代的数据指的是那十年中青年失业率最高时的情况。2009 年的数据指的是第四季度的数字，但澳大利亚、巴西、加拿大、日本和美国(2010 年 3 月的数据)，以及韩国(2010 年第一季度的数据)除外。阿根廷的数据是 31 个大城市地区的总数，巴西的数据是 6 个最大城市地区的总数。阿根廷和墨西哥的数据统计口径是 14-29 岁的人群，美国的统计口径是 16-24 岁的人群。

资料来源：国际劳工研究所根据各国数据、OECD 国家劳动力调查以及欧盟劳动力调查(EULFS)得出的估值。

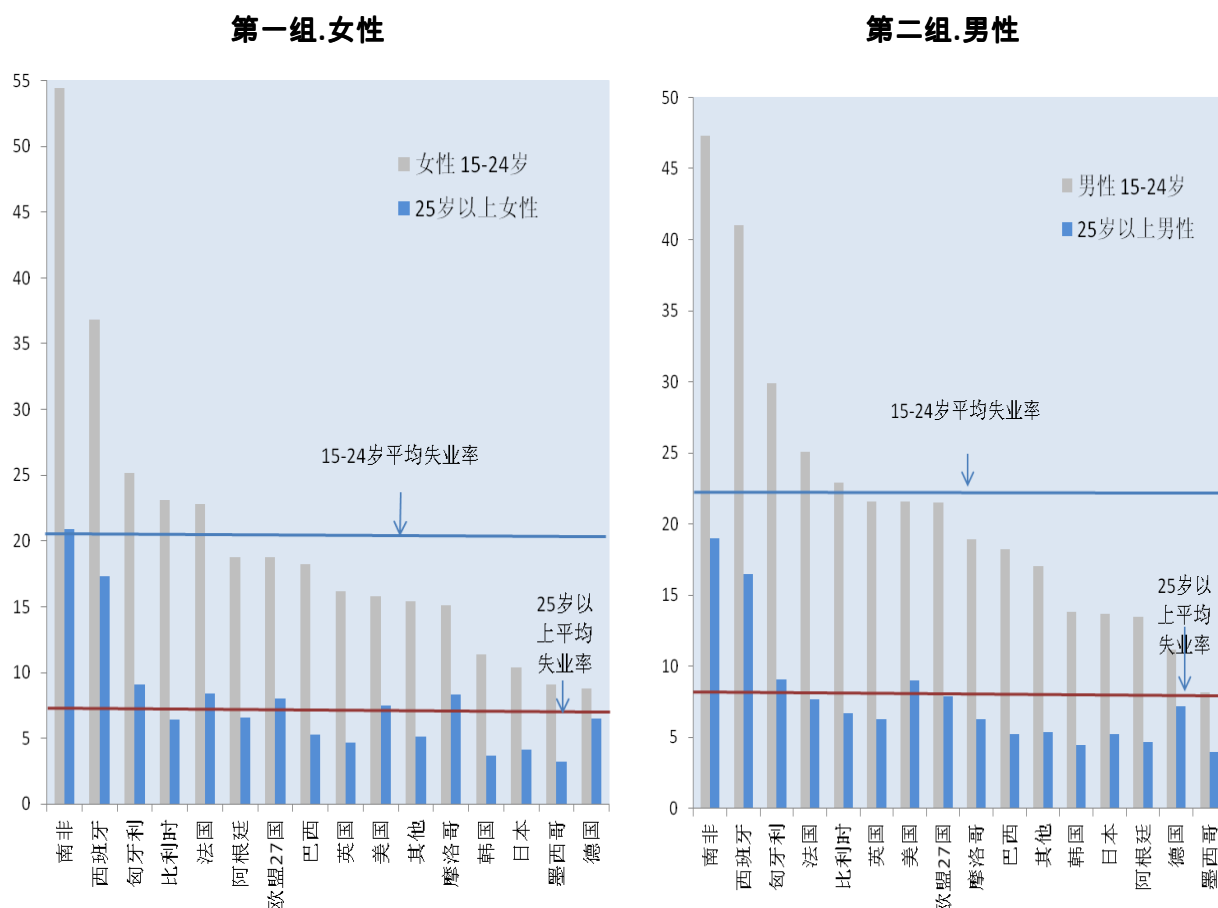
……青年失业率目前比成年人失业率高三倍……

在几乎所有国家，青年失业率的增长都超过成人失业率。总的来说，自 2007 年初起，青年失业占失业总增量的 22%还多。因此，青年失业目前是 25 岁及以上成人平均失业率的近三倍(图 3)。

有一些国家已经能够将女性青年的失业率维持在两位数以下，包括日本、德国和墨西哥，但即使是在这些国家，青年女性的失业率也比其成年同行平均高 2.5 倍。然而，(在图中所示的国家中)只有在墨西哥青年男性的失业率低于 10%。⁴

⁴ 在澳大利亚和荷兰，青年男性和女性失业率也均低于 10%。

图 3. 青年(15-24 岁)与成人(25 岁及以上)失业率(2009 年第四季度)



注：“其他”指的是澳大利亚、加拿大和印尼的平均失业率。数据是 2009 年第四季度的数字，但澳大利亚、巴西、加拿大、日本和美国(2010 年 3 月的数据)，印尼(2009 年上半年的数据)以及韩国(2010 年第一季度的数据)除外。阿根廷的数据是 31 个大城市地区的总数，巴西的数据是 6 个最大城市地区的总数。阿根廷和墨西哥的数据统计口径是 14-29 岁的人群，美国的统计口径是 16-24 岁的人群。阿根廷和墨西哥成年人的数据统计口径分别是 30-64 岁的人群和 30 岁或以上人群。巴西未提供按年龄和性别区分的失业率，因此第一组和第二组图中显示的是不分性别的青年和成人就业率之差，所以不宜与其他国家直接比较。

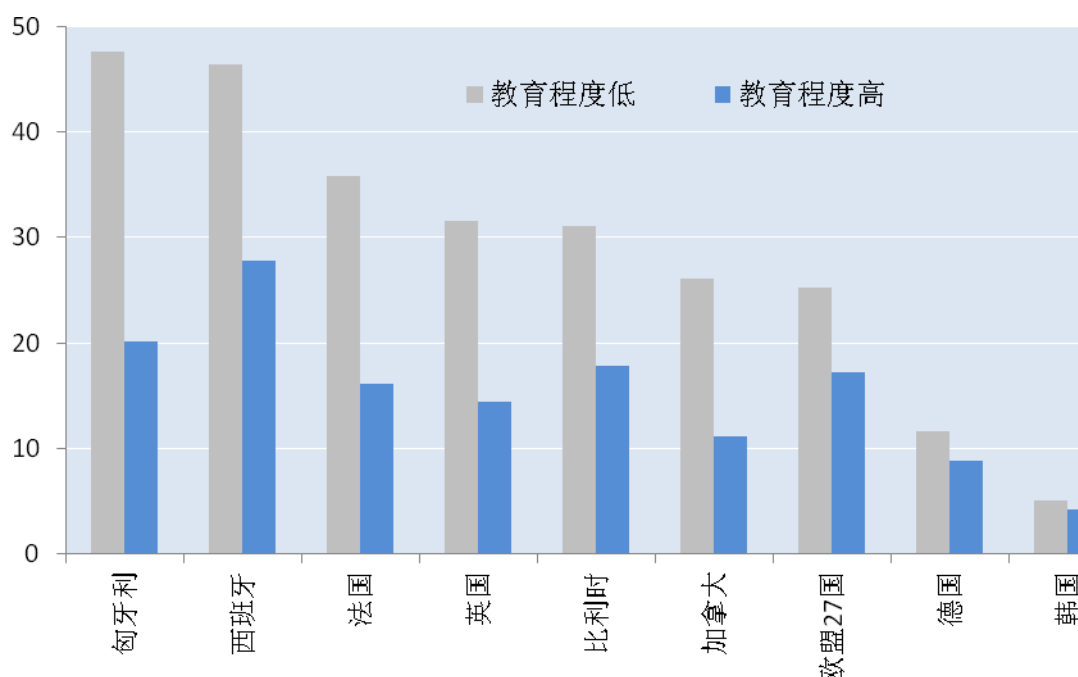
资料来源：国际劳工研究所根据各国数据、欧盟劳动力调查(EULFS)以及国际劳工组织《全球就业危机观察》得出的估值。

……而且对教育程度低的青年影响更大

缺少普通或者职业教育的年轻人尤其容易受到危机的冲击。失业期间他们会经历更严重的疤痕效应，而且更有可能陷入长期失业。⁵ 想成功进入劳动力市场并进一步参与终身学习，高中教育被认为是关键。现有的数据表明，教育程度会对失业率造成显著差异(图 4)。

⁵ 接受过高中教育的失业青年参加培训的可能性是只接受过初等教育青年的 4 倍(戈弗雷，2003 年)。

图 4. 按教育程度划分的青年失业率，2009 年



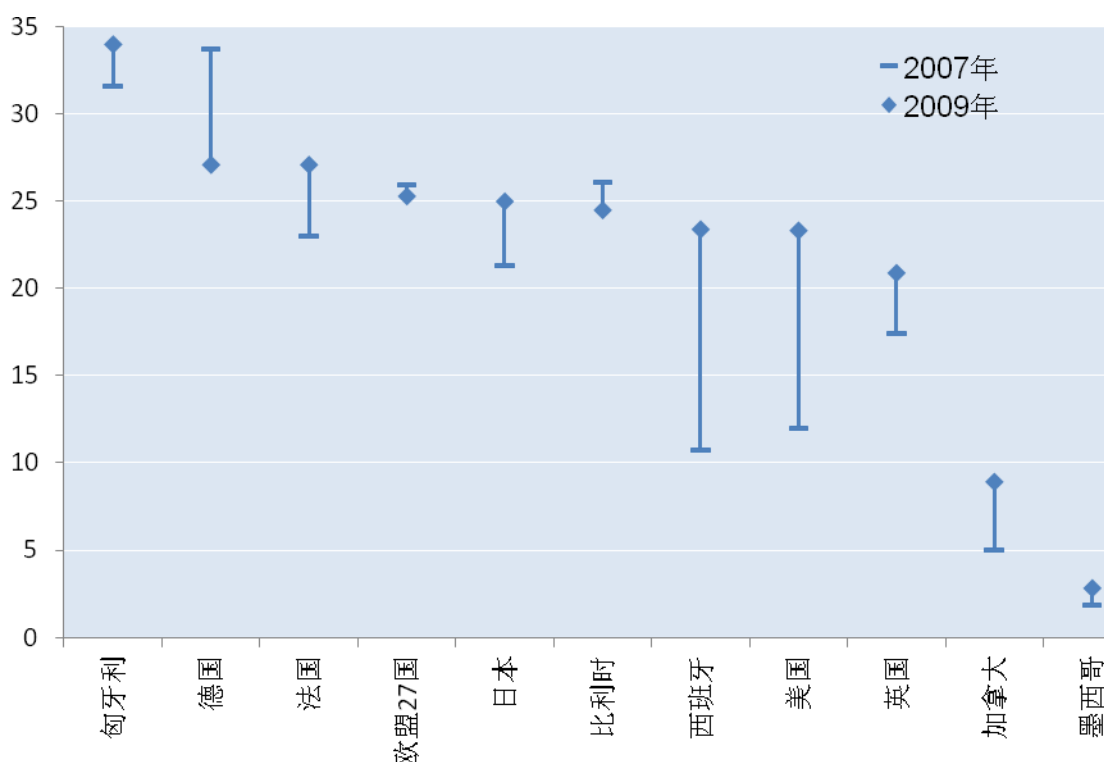
注：对欧洲国家和韩国而言，“教育程度低”的数字指的是初中或以下教育程度的失业青年，“教育程度高”指的是接受过高等教育或以上(对德国来说，“教育程度高”指的是接受过高中和中学毕业以后的教育)。在加拿大，“教育程度低”指的是高中以下学历，而“教育程度高”指的是接受中学以上或者更高等的教育。这里的数据是 2009 年第 4 季度的数据，但加拿大(未调整的数字，2010 年 3 月的数据)和韩国(2010 年第 1 季度的数据)除外。

资料来源：国际劳工研究所根据各国数据和欧盟劳动力调查(EULFS)得出的估值。

事态发展表明，首先，青年中的长期失业正在增多……

从以往的危机中复苏的特点常常是长期失业的高发，即便是失业率已经开始下降。然而，对于青年来说，长期失业已经开始呈现上升趋势。除个别国家外，所有提供相关数据的国家里，青年的长期失业占青年失业总量的份额都已经开始攀升(图 5)。这种增长在西班牙和美国尤其明显。

图 5. 青年长期失业的情况



注：欧洲国家和日本对长期失业的定义是失业达 52 周或更长，加拿大、墨西哥和美国的定义是达 27 周或更长。图中分别是 2007 年和 2009 年第四季度的数据，加拿大和美国(2007 年 3 月和 2009 年 3 月的数据)以及日本(2007 年年平均值和 2009 年第 4 季度的数据)除外。墨西哥和美国的数据统计口径分别是 14-29 岁以及 16-24 岁。

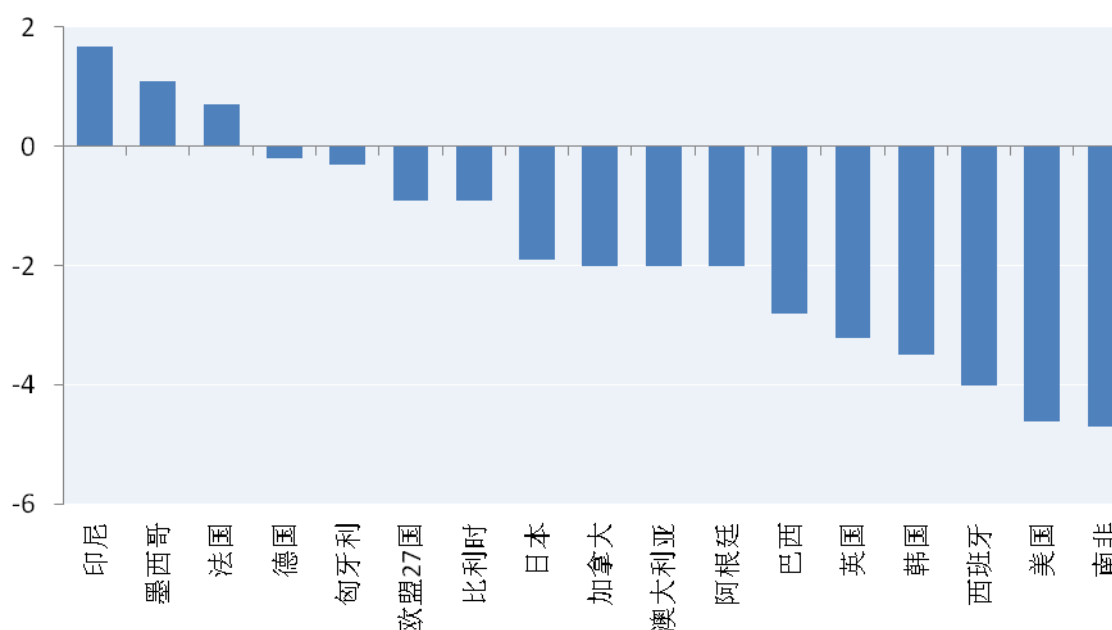
资料来源：国际劳工研究所根据各国数据和欧盟劳动力调查(EULFS)得出的估值。

求职的困难还因移民模式的转变而加剧，特别是由于外出的移民回国以及对外来移民增加的限制。一些因危机失去工作的移民工人决定返回原籍国，而这一步骤得到了一系列自愿回乡计划的推动，以缓解目的地劳动力市场的困境，如日本和西班牙等(阿瓦德，2009 年；国际劳工组织，2010 年 a 卷)。另一种情况，例如英国和美国，采取措施限制移民流入。其结果是，由于移民回国和外出移民的减少，很多新兴国家和发展中国家的年轻人面临着双重挑战，即竞争更加激烈，而可供就业的岗位更少。

……第二、年轻人既没有在读书也没有进入劳动力市场的情况越来越多……

随着年轻人对就业前景感到沮丧，加上长期失业的增加，他们完全退出劳动力市场的可能性也在上升。这种情况已经开始出现。2007 年以来，提供相关数据的国家中，超过半数见证了青年劳动力市场参与率的降低(图 6)。

图 6. 青年劳动力市场参与率(2007 与 2009 年百分点的变化)



注：图上所示的是 2007 年第 4 季度与 2009 年第 4 季度的差值，但澳大利亚、巴西、加拿大和日本(2007 年 3 月与 2010 年 3 月的差值)，印尼(2008 年上半年与 2009 年上半年的差值)以及韩国(2010 年第 1 季度的数据)除外。阿根廷的数据是 31 个大城市地区的总数，巴西的数据是 6 个最大城市地区的总数。阿根廷和墨西哥的数据统计口径是 14-29 岁的人群，美国的统计口径是 16-24 岁的人群。

资料来源：国际劳工研究所根据各国数据和欧盟劳动力调查(EULFS)得出的估值。

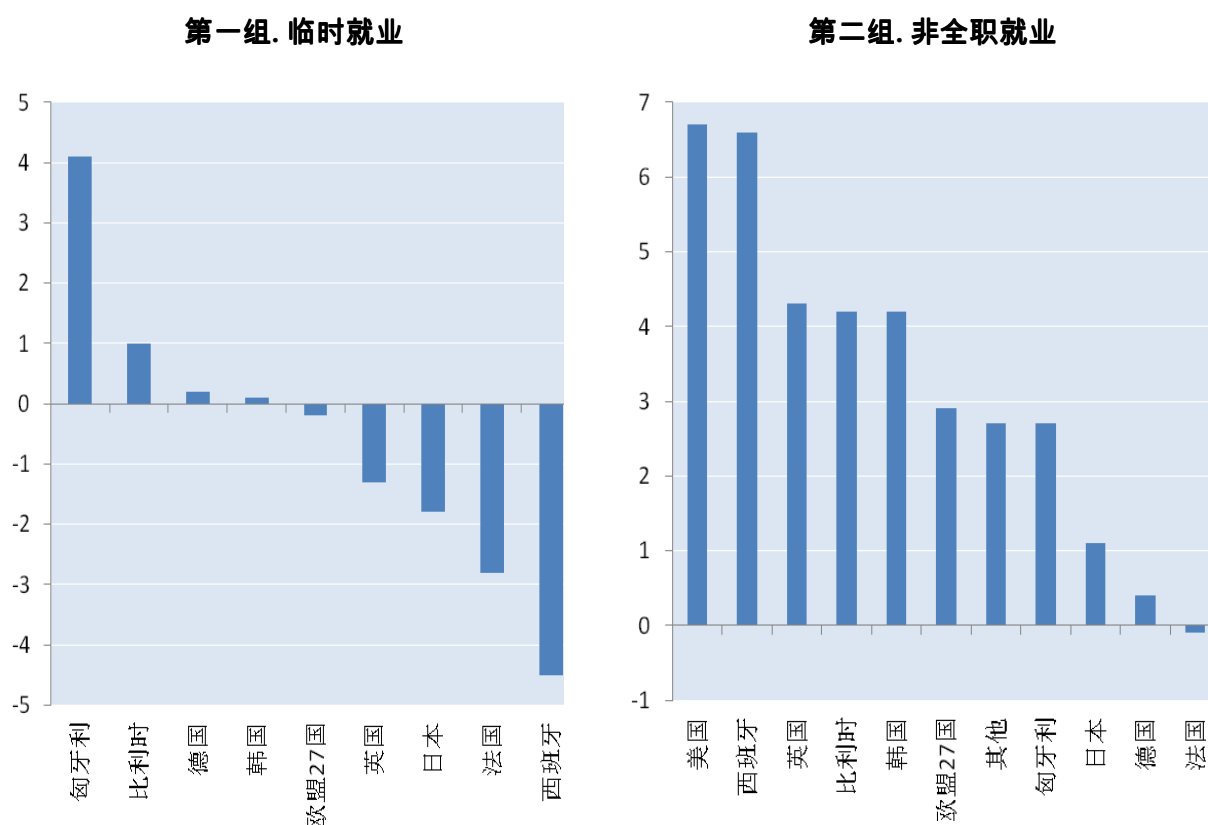
从中期来看，这可能会带来普遍影响，除非劳动力市场参与率的下降是伴随入学率的上升而出现。否则的话，一旦经济活动企稳，劳动力供给的下降以及未来劳动力供需之间技能不对称的增加可能会对增长前景产生不利影响。事实上，对未来就业前景不乐观的弱势青年可能对继续接受教育或者培训感到没有多大帮助。因此可能存在越来越多的辍学。这样的一种现象从减少个人收入的方面而言也会造成严重的长期负面影响，此外待业状态或者更长时间脱离劳动力市场还可能带来消极的羞耻感。例如，2009 年在美国，年轻人对就业前景感到沮丧的人数增长了 40%。与此同时，很多年轻人在各国政府的鼓励下没有选择进入低迷的劳动力市场，而是选择延长他们的教育和培训(参见第二部分)。

……第三、已就业的青年越来越多地从事不稳定和非正规的职业……

尽管更为灵活的工作安排，例如临时和非全职就业，能够促进年轻人进入劳动力市场，这些安排也可能导致持续性的工作不稳定(国际劳工组织，2008 年)。事实上，非标准工作与标准工作相比平均薪酬更低。自危机爆发以来，临时和非全职就业在已就业青年中出现的概率在大多数提供数据的国家里都呈上升趋势(图 7)。即使是在临时和非全职就业数量占就业总量的份额已经下降的少数一些国家，这可能仅反映出这样一个事实，即这些国家损失的就业岗位中的大多数出自这些类别的工人。这意味着，

如果复苏的前景差，未来失去就业岗位的风险就会更多地转移至年轻人，从而加剧了危机前的状况。

图 7. 青年临时和非全职就业的情况(2007 年与 2009 年相比百分点的变化率)

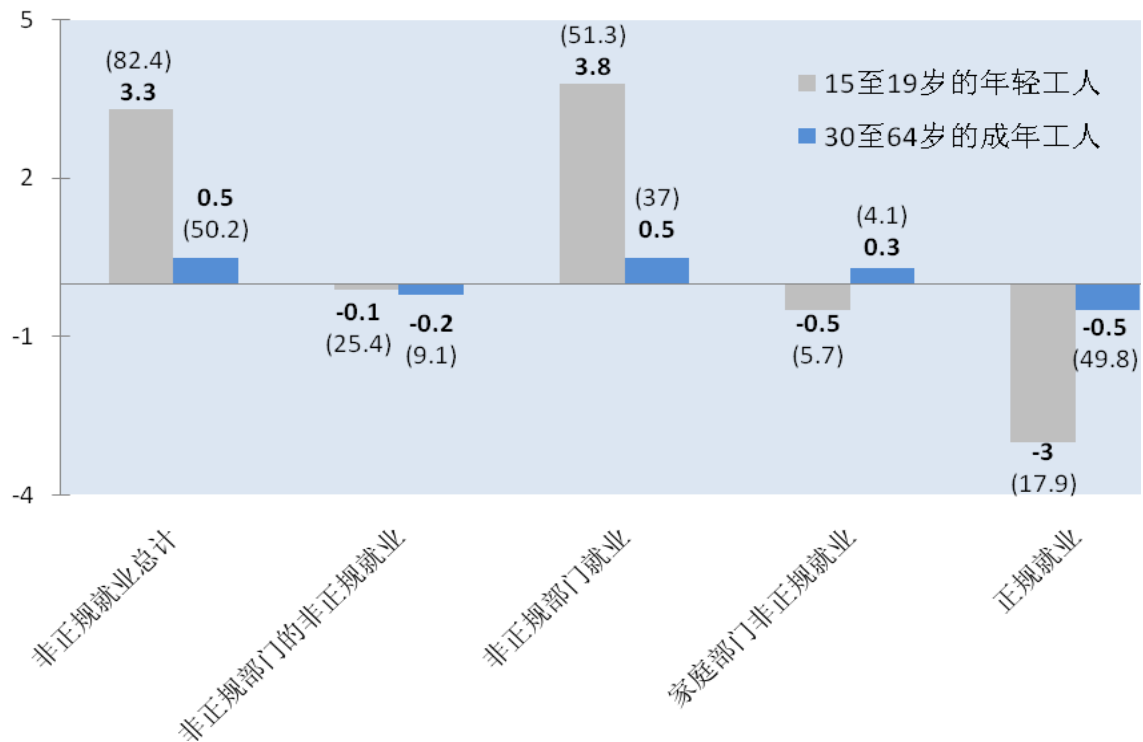


注：“其他”指的是澳大利亚和加拿大平均的百分点变化率。图上所示的是 2007 年第 4 季度与 2009 年第 4 季度的差值，但澳大利亚、加拿大和美国(2007 年 3 月与 2010 年 3 月的差值)，以及韩国(2007 年 8 月与 2009 年 8 月的差值)除外。对日本和韩国而言，临时就业包括临时的派遣就业和外包劳务。美国的数据统计口径是 16-24 岁的人群。

资料来源：国际劳工研究所根据各国数据和欧盟劳动力调查(EULFS)得出的估值。

在很多新兴国家和发展中国家，经济危机期间，劳动力市场的调整往往与青年非正规就业的增加有关。六个拉美国家(哥伦比亚、智利、厄瓜多尔、墨西哥、巴拿马和秘鲁)提供的资料显示，2008 至 2009 年期间，年龄在 15 至 19 岁的青年正规就业下降了约 3%，而非正规就业增加了 3.3 个百分点(图 8)。这与成年人(年龄在 30 至 64 岁)的就业形成鲜明对比，成人正规职业的减少大大低于青年，而非正规就业总数的增加(0.5 个百分点)也少得多。此外，以往的危机有证据表明，一旦人们进入非正规部门，就难以回归正规就业(贝彻曼和伊斯兰，2001 年)。

图 8. 按年龄划分的就业结构
(2008 年第 2 季度至 2009 年第 2 季度之间百分点的变化
-哥伦比亚、智利、厄瓜多尔、墨西哥、巴拿马和秘鲁)



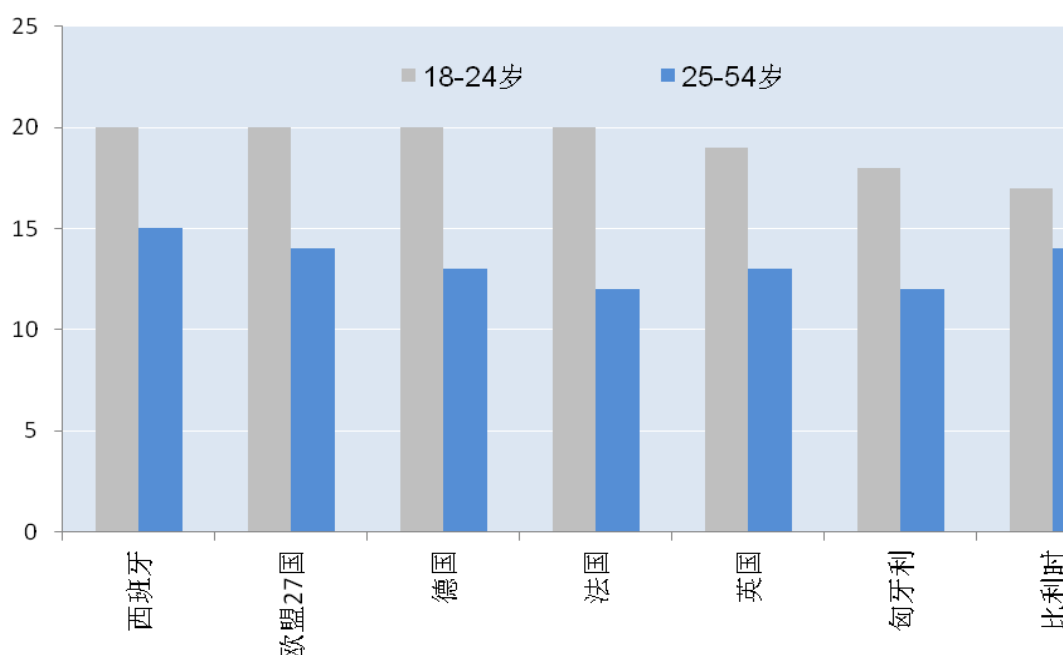
注：括号内的数字标明的是 2009 年第 2 季度每个年龄段各种就业类别占就业总量的份额。

资料来源：国际劳工组织，2009 年 a 卷。

……可能会存在已就业贫困现象增加的风险。

青年男女面临的挑战十分可怕：大量和持续增加的失业、与成年人失业率的差距日益扩大，以及不稳定和气馁的增加。此外，日益恶化的劳动力市场状况可能已经加剧了青年贫困。欧盟国家的证据表明，年轻人面临的贫困风险比其成年同行高得多(图 9)。

图 9. 按年龄划分的贫困风险，2008 年



注：该指标被定义为可支配收入低于国民可支配收入(社会转移后)中位数 60% 的人数所占的比例。

资料来源：国际劳工研究所依据欧盟统计局数据得出的估值。

第二部分 B. 如何促进青年就业的前景？

**只有全方位的就业复苏才会显著改善青年就业，
因此需要扶持性的全面宏观环境……**

全球危机在某些国家尤其严重和深入，例如匈牙利、爱尔兰和西班牙，而且这些国家青年就业形势的恶化也比其他地方严重(表 1)。不过，其他一些国家，例如巴西、法国、德国、日本、墨西哥、南非和韩国，青年就业的增加低于其他国家的平均增幅；与其他国家的平均水平相比，这些国家青年失业的增幅与成人失业的增幅相比也更低。然而，重要的是要记住，这些国家中有一部分在危机前失业率就已经非常高了，例如南非。

更泛泛地说，这些趋势显示出，没有全球经济和劳动力市场的复苏，想显著改善青年就业的前景是不可能的。因此，继续实施全球就业契约十分重要。

表 1. 部分国家青年失业的增加与平均失业水平的比较

	青年与成人失业差距 <u>缩小</u> (百分点)	青年与成人失业差距 <u>加大</u> (百分点)
青年失业的增加 <u>少于</u> 其他国家的平均水平	巴西、法国、德国、日本、墨西哥、南非和韩国	比利时、意大利和波兰
青年失业的增加 <u>超过</u> 其他国家的平均水平	美 国	爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、爱尔兰和西班牙

资料来源：国际劳工研究所根据各国数据、欧盟劳动力调查(EULFS)以及国际劳工组织《全球就业危机观察》得出的估值。

……但直接针对青年的具体政策也会有所帮助……

作为刺激计划的一部分，很多国家已经采取或扩大了针对青年的项目，尝试延长青年受教育的时间，鼓励他们参与劳动力市场并提高就业的质量(见表 2)。

……包括，首先，让高风险的青年延长受教育的时间……

由于就业岗位的创造依然无力，很多针对青年的政策和计划已在促使青年在教育体系中停留更长时间。这种性质的计划减少了进入劳动力市场的新人数量(因此一定程度上遏制了失业)，与此同时增强了年轻人的知识和技能，这会在短期内提高劳动力市场的产出和生产率。很多国家已经沿着这些路线执行了计划：

- ❑ 澳大利亚于 2009 年 4 月推出了技能优先福利政策，规定 15-20 岁的青年只有接受教育，才能获得收入支持。
- ❑ 2009 年，巴西扩大了其“家庭补助金计划”(Bolsa Familia)，其中包括增加受教育的机会并把入学当作家庭领取补贴的条件(国际劳工组织，2009 年 b 卷)。
- ❑ 在加拿大，危机发生以前(2006 年)，安大略省将义务教育增加了两年，把毕业年龄由 16 岁变为 18 岁。
- ❑ 2009 年，丹麦要求所有 15 至 17 岁的青年与其父母、学校和指导中心共同准备一份教育计划，其中包括与继续教育、培训、就业、实习、留在国外和志愿工作有关的问题。如果学生不履行他的教育计划，其父母可能会失去子女福利。没有取得资格的年轻人需要在登记领取失业保险时进行阅读和写作测试，未能通过测试的学生由公共就业服务机构提供读写和数学课程。
- ❑ 印尼在 2009 年 1 月启动了“希望家庭计划”(PKH)，通过给贫困家庭提供现金补贴鼓励学生到校学习，条件是学生完成学业，并在学年内保证 85%的出勤率(利亚和乌尔米拉，2009 年)。
- ❑ 2007 年，荷兰提高了毕业年龄，要求未获得两年大专文凭的 18 岁青年完成一个边学边干的计划。

- 在**英国**，政府让所有中学生(16-17 岁的)在教育体系中额外逗留两年。政府已经从 2009 年的预算中额外划拨了 2.5 亿英镑来资助大学扩招。《技能法案》也已经开始实施，要求年轻人在 18 岁以前或取得高中学历以前接受教育和培训。(经合发组织 OECD，2009 年)

表 2. 应对经济危机促进青年就业的措施

	受教育的年头	解决青年待业问题	提高就业的质量
阿根廷		X	
澳大利亚	X	X	X
比利时		X	
伯利兹			X
巴 西	X		
保加利亚		X	X
加拿大	X		X
智 利			X
中 国			X
哥伦比亚		X	
哥斯达黎加	X		X
捷 克		X	
丹 麦	X	X	X
多米尼加			X
埃 及		X	
萨尔瓦多	X		
法 国		X	X
德 国		X	
格林纳达		X	
希 腊		X	X
印 度		X	
爱尔兰		X	X
意大利			X
日 本		X	X
约 旦		X	
肯尼亚		X	X
韩 国		X	X
立陶宛		X	X
马来西亚		X	
荷 兰	X	X	
尼日利亚		X	
巴基斯坦		X	X
菲律宾			X
波 兰			X
沙 特			X
英 国	X	X	X
美国		X	X

资料来源：国际劳工研究所依据各国资料得出的估值

想要估计这些计划在降低辍学率和鼓励年轻人寻求更升学或继续受教育方面能起到多大效果是很困难的。无论如何，重要的是要记得这些努力，如果取得成功，也只会推迟年轻人进入劳动力市场。因此，此种性质的措施只能扮演配角，用以支持全方面的青年就业，特别是通过解决青年待业和提高就业质量等办法。没有这些配套措施，未来新成长的劳动力将有可能迅速投入持续增长的受挫和不充分就业青年大军。

……其次，促进校园向职场的过渡……

危机已经使由校园向职场的过渡更加困难，尤其是那些不具备能满足劳动力市场所需的教育背景的年轻人。因此，有些国家已经制定或者加强了一些机制，来扶持青年进入劳动力市场：

- ❑ 作为 2009-2010 年预算的一部分，澳大利亚已经实施了一个计划来改善学校的职业培训中心。
- ❑ 2009 年，比利时增加了学徒名额和职业培训机会，而且还在地区一级为年轻人开发新的就业机会。
- ❑ 2009 年，中国实施了返乡农民工国家职业培训计划，并优先考虑青年。
- ❑ 印度在 2009 年启动了一个“技能开发倡议”，目标是在未来 5 年内培训 100 万人。主要目的是提高那些具备一定技能的人员的就业能力，这些人由于行业需求发生变化而无法获得就业机会。
- ❑ 在日本，“求职卡制度”于 2008 年 4 月启动，旨在为年轻人提供其他接受培训的方式，并帮助他们获得非全职工作以外的就业机会。该制度允许失业的青年在企业内接受实用的在职培训：学员得到一张记载着其培训记录的求职卡，卡内还记录着企业对该学员职业能力的评价。

坚实的教育基础与工作经验相结合可以帮助年轻人在劳动力市场上的长期融合。在这个领域内，社会伙伴的参与至关重要。值得注意的是，在实施“二元”教育制度的国家青年失业率相对较低，而且自危机爆发以来增幅较小。然而，如前所述，这样的政策需要充足的劳动力需求和创造更多的就业岗位予以配合。

……第三、支持失业和“待业”青年的就业前景……

由于经济危机，长期青年失业增多而劳动力市场参与率下降。“待业青年”--也就是既未读书也未进入劳动力市场的青年--数量增加的迹象已经出现。传统的就业政策工具可能不适合用来帮助那些长期远离劳动力市场或是那些工作经验十分有限的年轻人。年轻人脱离劳动力市场的时间越长，就越难—而且代价越大—鼓励其恢复生产性就业。此外，还存在许多与排斥相关的重大的社会影响，包括易受反社会行为的感染，也包括青少年犯罪。

由于通常情况下只有最上进的年轻人会寻求培训或者就业服务，一些国家针对这一新的挑战制订了具体的政策措施来帮助失业青年，并实施了具体的方案来让长期失业和待业的青年重新融入劳动力市场。举例包括：

- ❑ 丹麦推出了一项政策，要求 18-19 岁的青年在申请福利待遇的一周内进行一次面试；两周内，参加一次求职培训课程；并在三周内，落实一项教育或者工作安置(斯卡尔佩塔、索内和曼弗雷迪，2010 年)。
- ❑ 2009 年 4 月，法国于 2009 年 4 月启动了一项青年就业紧急计划，对象是长期远离劳动力市场的年轻人。该计划包括为无技能的青年准备的 5 万个培训项目，为弱势青年安排的 5 万个私营企业的就业岗位以及 3 万个公共部门的就业岗位。
- ❑ 2008 年，德国开始为失业的年轻人组织求职俱乐部，给他们提供培训和实习安排。
- ❑ 2009 年春天，肯尼亚启动了一项青年就业计划，称为“公益岗位实习计划”(Kazi Kwa Vijana Program)，打算用 6 个月的时间创造 30 万个岗位。
- ❑ 作为应对危机对策的一部分(E 计划)，西班牙为符合资格的失业青年提供培训机会。
- ❑ 英国通过“2009 未来就业基金”资助 10 万个岗位，以帮助长期失业的青年。2009 年青年保障项目也保证自 2010 年 1 月所有 25 岁以下失业满一年的青年都可以得到一次就业、培训或者获得有偿工作经验的机会。
- ❑ 作为 2009 年《复苏和再投资法》内容的一部分，美国扩大了现有的税收减免计划，以使其适用于那些雇佣 16 至 24 岁闲散青年的雇主。⁶

同时，其他国家也启动了一些专门针对弱势年轻人的项目，这些年轻人不只是待业，还因为其社会经济地位很难获得教育或者劳动力市场培训的机会。这些项目往往将教育或培训措施与生活津贴相结合，以鼓励或协助其完成学业。

- ❑ 阿根廷在圣菲启动了一个名为“促进青年就业”(Programa Jovenes con Mas y Mejor Trabajo)的计划，对象是 18-24 岁无业或领取社会救济且未完成义务教育的青年。参加培训班的年轻人可以领取财政津贴。2010 年春天，该项目被扩展至圣菲以外，在阿根廷的其他城市实施。
- ❑ 2008 年底，巴基斯坦推出了名为“贝布托沙希德”(Benazir Bhutto Shaheed)的青年发展计划，在每个省为 10 万年轻人提供每月津贴和培训机会。

各国还为年轻人扩大了社会安全网。例如，西班牙已经取消了领取福利的等候期。美国增加了对各州的联邦拨款，以便更多的失业人员可以领取到失业救济金，这

⁶ 美国劳工部：《劳工专家》，2010 年，<http://www.doleta.gov/usworkforce/>。

也将覆盖更多的年轻人。日本也执行了一个类似的政策，将符合领取津贴资格的就业月数从 12 个月减少到 6 个月，这也很可能会覆盖更多年轻人。⁷

因此，减少青年长期失业、不充分就业和受排斥的风险至关重要。各国已经通过了各式各样这方面的计划。为了更加有效地完成，这些计划需要强大的制度能力，形式包括高效的公共就业服务、培训或者尽早发现不利情况。通过使没有太多工作经验的青年人获得福利待遇，决策者可以降低社会排斥的风险。最后，在计划设计阶段，社会伙伴也应扮演重要的角色，以确保这些计划符合劳动力市场的需要。

……第四，推高劳动力需求和就业质量。

如前所述，需求总量的缺乏加上创造就业不力是青年在劳动力市场地位恶化的背后主因。因此，至少是在实体经济获得充分的自主活力之前，对需求总量和可持续企业的响应予以支持是至关重要的。当然，短期内，这会对预算产生影响。然而，最近的分析表明，支持就业的同时满足长期的财政目标是可能实现的(国际劳工组织，2010 年 c 卷)。

此外，各国还承诺扶持对青年劳动力的需求，例如，通过青年实习计划或者岗位补贴计划。这些计划通过提供工资补贴或税收优惠鼓励企业雇佣年轻人。举例包括：

- ❑ 加拿大实施了“夏季就业计划”，而且基督教女青年会(YWCA)的补贴也给加拿大青年创造了在以环保项目为重点的非盈利机构和社区服务机构实习的机会。⁸
- ❑ 丹麦在私营部门推出了雇佣补贴，奖励雇主吸纳 30 岁以下领取福利满 12 个月的年轻人。
- ❑ 爱尔兰扩大了工作安置计划，将为 2000 名失业的年轻人提供 6 个月的就业安置，其中 1000 个机会留给高学历的年轻人。
- ❑ 日本于 2008 年实施了一项广泛的就业补贴计划来增加青年就业。任何雇佣应届毕业生从事全职工作的企业可以获得 100 万日元(大型企业可以获得 50 万日元)的雇佣补贴。
- ❑ 大韩民国已经恢复了青年实习计划，为约 10 万年轻人提供了工作经验和职业发展机会，其中约半数走上了正规的工作岗位。⁹

⁷ 名古屋国际中心。《失业保险》，2010 年，http://www.nic-nagoya.or.jp/en/canyouhelpme/unemployment_insurance_koyohoken.htm。

⁸ 加拿大政府。《加拿大经济行动计划》，2009 年，<http://www.actionplan.gc.ca/eng/feature.asp?pagelid=98>。

⁹ 国际劳工组织。《韩国应对危机的对策》，20 国集团国家简介韩国部分，2010 年 b 卷，http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_korea_countrybrief.pdf。

❑ 波兰在经济危机前制定了一个扶持性的实习计划，允许 25 岁以下的失业人员取得参与扶持性实习的资格，借此给他们提供约相当于失业救济 140%的津贴。2009 年 4 月，36.2 万失业青年中有 2 万人开始了扶持性实习。¹⁰

❑ 菲律宾有一项为年轻人创造就业和提供收入支持的计划。为应对危机，该计划得到了额外的资金。参与该计划的年轻人在夏季工作，工资的 40%由劳工和就业部负责，其余由某个合作机构，例如当地政府或者私营企业，来负担。¹¹

此类计划能够有效地帮助年轻人获得就业机会。然而，经验显示，除非这些项目以那些处境最危险的年轻人为对象，否则无谓的损耗可能相当严重。

在失业高发的时期，失业人员，包括青年，更可能接受低于其收入和技能水平的工作。很多年轻人会在非正规部门寻找就业机会。如前文指出的，不稳定的就业正在增加。

为减少年轻人不稳定和非正规的就业，促进创业也是一种方法。例如：

❑ 哥斯达黎加和巴基斯坦给年轻的失业青年提供创业贷款。¹²

❑ 在中国，毕业生可以获得贷款来创办自己的企业(冈特，2009 年)。

❑ 2009 年 6 月，多米尼加共和国在土地改革计划中为农村青年推出了一个培训项目，给年轻人赋予土地。¹³

❑ 2009 年，肯尼亚利用青年发展基金在全国扩大创业贷款规模。这一举措旨在给年轻人赋权，使他们能够得益于地方一级的建设项目。

同时，新西兰和英国已经采取了一项更为直接的政策措施，通过提高年轻工人的最低工资来提高就业质量。在新西兰，2008 年 4 月 1 日，16-17 岁青年的最低工资被取消，取而代之的是劳动力市场中的新生劳动力可以享受较高的最低工资。¹⁴ 2009 年 10 月，英国提高了年轻人的最低工资(国际劳工组织，2009 年 c 卷)。相关政府尽量谨慎地设计最低工资的增长，以便提高劳动力市场参与率，同时又不阻挠年轻人受雇。

最后，有些国家，例如西班牙，还展开了这样的讨论，即在何种程度上可以使劳动力市场制度和劳动法通过减少临时和非常规就业变得更加有利于创造就业。在这个领域，政策设计相当重要。自危机开始以来，那些就业法规不那么严格的国家，并没

¹⁰加拿大政府。《加拿大经济行动计划》，2009 年，<http://www.actionplan.gc.ca/eng/feature.asp?pageId=98>。

¹¹ 国际劳工组织。《保护人民，促进就业：各国应对全球经济危机的就业和社会保护政策调查》。国际劳工组织提交 20 国集团首脑峰会的报告，匹兹堡，9 月 24-25 日，2009 年 c 卷，http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/protecting_people_promoting_jobs.pdf。

¹² 同上。

¹³ 联合国。《美洲各国政府对国际危机做出的反应：2009 年 6 月 30 日前的政策措施总览》。(拉美和加勒比海地区经济委员会 ECLAC)(2009 年)，可参见：<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/36734/2009-526-ThereactionGovernmentsoftheAmericas-30june-WEB.pdf>。

¹⁴ 新生劳动力最低工资适用于 16-17 岁的雇员，但以下人员除外：就业满 200 小时或者小时数不足但满 3 个月，或者负责监管或培训其他工人的；或者身份是培训生。否则，适用成年人的最低薪酬。

有比其他一些，如奥地利和德国等，就业规定更为严格的国家表现更好。经验显示法规的设计可以做到一方面为工人提供足够的支持，同时促进良好就业岗位创造。

政府、雇主和工人达成共识是关键

在推行政策措施时，政府还需要与雇主和工人组织进行社会对话。通过三方磋商来解决危机造成的问题，有时候，达成全国性的三方协议有助于捍卫就业岗位和收入。这些类别的联合协议，尽管本身并不针对青年，但能有助于缓解劳动力市场总体的紧张局势，而且无论是就总体来说还是就青年就业及培训而言都创造了更多机会。举例包括：

- ❑ 在智利，一份三方契约于 2009 年 5 月 28 日形成法律，涵盖就业、培训和社会保护领域的六大措施，历时 12 个月，打算将失业率降低 1.5 个百分点。
- ❑ 在日本，2009 年 3 月，形成了一份协议，通过由政府资助的工作分享方式尽力保住就业岗位。这份协议覆盖了 1300 万工人(在 2009 年 4 月至 9 月期间)，为日本的就业稳定做出了贡献，并且促进年轻人获得工作机会(国际劳工组织，2010 年 d 卷)。

随着各国探索更多办法应对危机带来的挑战，政府以及工人和雇主组织之间三方社会对话所起的作用仍旧是复苏战略的重要组成。社会对话也能有助于促进旨在实现长期可持续成果的战略的实施，为此国际劳工组织的青年就业项目可以有很大帮助(专栏 1)。

专栏 1 国际劳工组织的青年就业项目

国际劳工组织的青年就业项目通过一个全球的专家网络来执行，这些专家供职于日内瓦国际劳工组织总部的技术部门以及世界各地超过 60 个办事处。该计划为成员国提供援助，帮助各国制定具有连贯性和一致性的青年就业政策。这一领域的工作包括：

- ❑ 收集关于青年就业、失业和不充分就业的特点和程度的数据；
- ❑ 分析各国青年就业相关政策和计划的成效；
- ❑ 提供政策咨询，以加强各国在青年就业领域的劳动力市场政策和计划，并加强政府以及雇主和工人组织的能力建设；
- ❑ 为制定和执行国家青年就业项目提供技术援助，以就业密集型投资、技能开发、青年创业、获得资金以及其他有针对性的积极劳动力市场措施为重点；
- ❑ 宣传和意识提升活动，用以促进年轻人的体面劳动，重点是就业能力、就业和工人的权利；
- ❑ 与联合国和世界银行合作，通过青年就业网络(YEN)提供咨询服务，包括评价诊断、支持青年就业的带头国家和青年带头项目的资助计划；
- ❑ 通过促进跨国和全球伙伴网络、联合国内部和其他国际机构的机构间合作，以及国际、区域和国家层面上私营和公共部门的协作，建立青年就业方面的战略合作伙伴关系。

第三部分 C. 决策者和社会伙伴的主要难点是什么？

最近的趋势表明，自危机开始，青年失业的问题明显恶化。尽管近期经济回升，发达国家的局势还在继续恶化。在新兴和发展中经济体，年轻的毕业生，尤其是年轻女性，很难找到与其技能相称的职业。这不仅是资源的严重浪费，还会增加年轻人及其父母对社会不满的情绪带来的风险。

- ❑ 青年就业的问题应否得到更多的政策关注，还是应对危机的战略应该更广泛地关注就业复苏？
- ❑ 青年就业形势在何种程度上构成社会动荡的主要风险？

作为应对危机策略的一部分，很多国家采取了一系列扶持青年的措施。其中包括：1)促进教育和培训并避免过早辍学；2)社会保护、求职支持、激活计划以及针对年轻求职者的就业补贴；3)创业援助；以及 4)对既未读书也未进入劳动力市场的年轻人(目前最弱势的群体)准备的特殊计划。不过，金融市场遭遇预算赤字，这便引发讨论，是否应该缩减已经采取的措施，包括帮助青年的措施在内。

- ❑ 哪些青年就业措施效果最好？各国从全球危机爆发后采取的措施中取得了那些经验？这些措施在危机时期和“正常”时期是否起到同样的效果？
- ❑ 青年就业战略应该如何把体面劳动的各层面全考虑进去，而不只是从数量上考虑青年就业的问题？
- ❑ 如何降低过快削减青年扶持措施带来的风险？

即使是在危机以前，大多数国家青年就业的情况并不理想。青年失业率居高不下，尤其是女性。此外，发展中国家许多年轻的毕业生移民到发达国家，造成“人才外流”。

- ❑ 在何种程度上，可以把危机当成是解决长期存在的青年就业问题的一个契机？
- ❑ 国际劳工组织还可以做哪些工作帮助各国解决青年就业的当前问题和结构性问题？
- ❑ 在解决年轻人面临的挑战方面，社会伙伴和三方机制的作用是什么？

参考资料

阿瓦德, I. 2009 年。《全球经济危机与移民工人：影响和对策》，国际移民项目。(国际劳工组织，日内瓦)。可参见：

http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/global_crisis.pdf。

巴克斯特-尼尔, L. 2008 年。“哥斯达黎加 2009 年度预算增加社会开支”，《蒂科时报》，9 月 2 日。

贝彻曼, G.; 伊斯兰, R(修订版)。2001 年。《东亚劳动力市场与经济危机：影响、对策及经验教训》(世界银行，华盛顿特区；国际劳工组织，日内瓦)。

澳大利亚政府理事会。2007 年。《关于青年受教育及过渡期的全国合作协议》。可参见：

http://www.coag.gov.au/coag_meeting_outcomes/2009-07-02/docs/NP_youth_attainment_transitions.pdf。

戈弗雷, M. 2003 年。《发展中国家和转型国家的青年就业政策：预防与治理》。社会保护论文系列。世界银行。可参见：

<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0320.pdf>。

加拿大政府。2009 年。《加拿大的经济行动计划》。可参见：

<http://www.actionplan.gc.ca/eng/feature.asp?pageId=98>。

地面观察。2009 年。《全球金融危机及“反向移民”》，12 月 2 日。请参见：

<http://groundview.wordpress.com/2009/12/02/global-financial-crisis-and-%E2%80%9Creverse-migration%E2%80%9D>。

冈特, S. 2009 年。“中国的就业危机：一个旨在变革的刺激政策？”《中国时事要闻》期刊，第 38(2)卷，121-144 页。

霍尔顿, S. 2009 年。“进入欧洲的非法非洲移民减少了 50%”，《德国之声》。请参见：

<http://www.dw-world.de>。

国际劳工组织。2010 年 a 卷。《使移民成为发展要素：举例说明北非和西非的情况》。国际劳工研究所(ILLS)，日内瓦。

-. 2010 年 b 卷。《韩国应对危机的对策》，20 国集团国别简介韩国部分。可参见：

http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_korea_countrybrief.pdf。

-. 2010 年 c 卷。《在实现财政目标的同时促进就业复苏》。国际劳工研究所(IILS)，日内瓦。

-. 2010 年 d 卷。《从危机到复苏乃至今后的就业和社会保护政策》，经验回顾，国际劳工组织提交 20 国集团劳工和就业部长会议的报告，华盛顿特区，2010 年 4 月 20-21 日(日内瓦)。

-. 2009 年 a 卷。《2009 年劳工事务总览》，拉美和加勒比海地区局，利马。

- 2009 年 b 卷。《巴西在经济危机期间扩大家庭补助金计划》。可参见：
http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Feature_stories/la-ng--en/WCMS_103947/index.htm。
- 2009 年 c 卷《保护人民，促进就业：各国应对全球经济危机的就业和社会保护政策调查》。国际劳工组织提交 20 国集团首脑峰会的报告，匹兹堡，9 月 24-25 日。可参见：
http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/protecting_people_promoting_jobs.pdf。
- 2008 年。《2008 年劳动世界报告：金融全球化时代的收入不平等》。国际劳工研究所(IILS)(日内瓦)。
- 2005 年。关于青年就业的决议。《第 93 届国际劳工大会通过的青年就业决议》，六月，日内瓦。可参见：
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/resolutions.pdf>。
- 国际货币基金组织(IMF)。2010 年。《世界经济展望》，四月号(华盛顿特区)。
- 今日日本。2008 年。《日本的求职卡系统帮助“飞特族”找到长期工作》。可参见：
<http://www.japantoday.com/category/lifestyle/view/job-card-system-to-help-freeters-find-permanent-jobs>。
- 拉科沃, M.; 阿恩斯坦, A。2007 年。《欧洲的青年贫困问题》。约瑟夫·郎特里基金会。可参见：
<http://www.jrf.org.uk/publications/youth-poverty-europ>。
- 利亚, M.; 乌尔米拉 S, 2009 年。《全球金融和经济危机对童工和青年就业的影响》国际劳工组织全球就业危机观察。(国际劳工组织，日内瓦)。可参见：
<http://www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/featurestories/story10.htm>。
- 名古屋国际中心。2010 年。《失业保险》。可参见：
http://www.nic-nagoya.or.jp/en/canyouhelpme/unemployment_insurance_koyohoken.htm。
- 公宣办。2009 年。《总统，启动公益岗位实习计划，亚塔运河》，肯尼亚共和国。可参见：
<http://www.communication.go.ke/media.asp?id=829>。
- 奥希金斯，即将出版。《经济和金融危机对青年就业的影响：欧盟、加拿大和美国》青年就业项目。(国际劳工组织，日内瓦)。
- 经合发组织(OECD)。2008 年。《21 世纪移民人口掠影：来自经合发组织成员国的数据》(巴黎)。
- 2009 年。《解决就业危机：劳动力市场和社会政策的回应》。经合发组织劳工和就业部长会议，9 月 28-29 日。(巴黎)。
- 普雷斯顿, J。2009 年。“墨西哥数据显示赴美移民在减少”，《纽约时报》，5 月 15 日。可参见：
<http://www.nytimes.com/2009/05/15/us/15immig.html>。
- 澳大利亚总理。2010 年。《准备未来的挑战》。可参见：
http://www.pm.gov.au/Policy_Priorities/Future/Priorities#Education。

斯卡尔佩塔, S.; 索内, A; 曼弗雷迪, T。2010 年。《危机时期青年就业的攀升：如何预防对一代人造成的负面长期后果》, 经合发组织社会、就业和移民文件, 第 106 号, 1-34 页 (OECD, 巴黎)。

联合国。2009 年。《美洲各国政府对国际危机的反应：2009 年 6 月 30 日前的政策措施总览》。拉美和加勒比海地区经济委员会(ECLAC)(圣地亚哥)。可参见：
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/36734/2009-526-ThereactionGovernmentsoftheAmericas-30june-WEB.pdf>。

美国劳工部。2010 年。《劳工专家》。可参见：<http://www.doleta.gov/usworkforce>。

福利和福祉组/就业组。2009 年。《对平等影响的评估：年轻人的保障和未来的就业基金。》
可参见：<http://www.dwp.gov.uk/docs/ia-young-person-guarantee-jobs-09.pdf>。