

OECD *Multilingual Summaries*

Off to a Good Start? Jobs for Youth

Summary in Chinese



良好的开端？为青年人创造工作

中文概要

- 促进青年人从学校到工作的顺利转变，确保他们的事业和生活充满机会，这对于国家和社会具有重大意义。如今，随着全球经济从过去 50 年来最大的危机中逐渐复苏，这些问题尤其具有挑战性。在最近的就业危机中，青年人确实首当其冲。经合组织国家青年人的失业率正逼近 20%，与 2007 年年底相比，青年人的失业人数增加了近 400 万。
- 劳动力市场的最初经历对于以后的工作具有重大影响。良好的开端能够帮助青年人融入社会，为事业发展打下基础，而最初的失败可能会使人一蹶不振。工作危机尤其可能对当前一代中学毕业生留下长期的“伤痕”效应，如果他们处于多种不利状况下，譬如技能低、家庭背景薄弱，后果将尤其严重。
- 解决青年人的就业危机需要所有方面的坚定承诺：青年人本身、能够制定针对性的，有效的政策措施的政府、参与对话的社会伙伴、及其他重要的角色，如教师、专业人员和家长，他们确实可以对年青人的培育发挥重大作用。
- 本报告旨在推进有利于青年人就业的政策和工作的新议程。它分析了就业危机中青年人的就业和失业情况，确定了经合组织国家一些成功的政策措施。同时，报告也讨论了一些有助于青年人从学校转入就业的教育和劳动力市场的结构性改革。本报告采用了最近的一些数据和 16 个国家进行的“经合组织年青人就业”审议中得出的主要经验教训。

为确保青年人受益于目前的经济复苏，需要更多的就业机会和更好的技能

青年人在全球经济危机中遭受了超比例的失业。2010年第三季度，经合组织国家中青年人的平均失业率占15/16到24岁劳动力的18.5%，与2007年第三季度相比，近350万青年人加入了失业大军。但失业并没有反映青年人面临的整个困境，因为许多停止受教育的青年人甚至没有出现在劳动力市场的统计数据中。到2010年中期，在提供这些统计数据的26个经合组织国家中，既未就学又未就业或培训（所谓的NEET群体）的15-24岁的青年人占同年龄段人口的12.5%，而2008年则为10.8%。这意味着1670万青年人，其中1000万既不工作也不学习，670万为失业者。没有人能够轻松地面对失业，但对低技能的，尤其是那些离校但没有获得任何资质的青年人来说，无法找到第一份工作或无法长期保住一份工作可能对他们的事业前景造成长期的负面后果——一些专家称这一现象为“伤痕”。

“伤痕”一代所具有的风险已促使许多政府采取了有力措施，主要是为青年人劳动力市场设置的方案增加资金。在目前复苏脆弱和财政压力巨大的状况下，我们尤其需要通过为针对青年人的经济有效的措施保证适当的资源保持这一势头。但政府不可能包办一切，雇主、工会、非政府组织，当然也包括青年人自己在内的主要利益相关方必须提供协调的支持和激励手段。本报告为决策者和其他利益相关方提供了一系列良好的增加就业机会，提高学习能力的做法，以确保青年人在劳动力市场有一个良好的开端。

A. 短期展望

青年人失业率在过去三年中大幅增长

最新数据表明，在截止于2010年第三季度的三年中，整个经合组织地区劳动力中15/16岁到25岁青年人的失业率增加了5.3%，但欧洲增加了6.3%，美国增加了更多（7.4%）（图1）。在2010年第三季度，美国和欧洲青年人的失业率分别为18.2%和21.1%，接近于25年来的创纪录最高水平。情况在日本没那么严重，日本青年人的失业率为8.8%，比2007年增加了1.2%。

青年人比成年人和老年人更容易受失业的影响，经合组织国家在2007年的比率为3.2，2010年的比率为2.6（图）。但在经济危机期间，这一差距在欧洲有所扩大，而在其他地区，尤其是美国，差距有所减小。

2011年和2012年的青年人失业率仍将居高

根据经合组织最近的经济预测，青年人的失业率在2011年预期为18%，2012年为17%，比2010年略有下降（图3）。不过，各国的情况有所不同。在日本，青年人的失业率到2012年底应该逐渐下降到7.4%，美国青年人的失业率在2011年可能超出18%，到2012年才会下降到15.7%。情况在欧洲可能更糟，青年人的失业率在2011年可能超出21%，2012年接近20%。

在复苏比较微弱的情况下，比例较大并在增加的一部分青年人，甚至是那些在经济环境较好时能找到工作的青年，都有可能陷入长期失业的困境，其事业面临由此造成的负面后果，或所谓的“伤痕效应”。

更令人担忧的是，脱离教育和劳动力市场的青年人人数在上升

在2008年，经合组织国家15-24岁的青年人中平均有11%属于NEET（既未就学又未就业或培训）。其中33%失业不到一年，7%失业一年以上，60%为没有就学的闲散青年（图4）。欧洲相对的NEET比例接近于经合组织平均数，日本要低得多（7.4%），而美国则更高（12.1%）。这包括所有国家中大多数没有就学的闲散青年。最近公布的截止于2010年第二季度的季度数据表明，在过去两年中，经合组织和欧洲的15-24岁年龄段青年的NEET比例增加了近2%，而美国则更高（3.4%）。

B. 失业后果——谁的风险最大？

在金融危机发生前的 10 年中，全球经济相对强劲，青年劳动力市场的条件有所改观。但这并不表明毫无问题。在大多数国家，只有一小部分青年在离校后很快找到工作。许多青年人毕业后经历了较长的，坎坷不平的求职过程。有两个群体在离校后尤其难以找到稳定的工作，而这两个群体的人数在金融危机期间有所增加。

第一个面临困境的群体：“落伍的青年”

一些青年人就是无法进入劳动力市场。他们缺乏文凭，来自移民/少数族裔家庭及/或生活在劣势/乡村/偏远地区。

第二个面临困境的群体：“融入不够的新来者”

这一群体面临的主要障碍是找到稳定的就业。他们往往拥有资质，但缺乏找到工作的适当技能，因此频繁地在临时工作、失业和/或闲散之间变换，即使在经济增长强劲时期也是如此。

在 2005-07 年期间，欧洲至少有五分之一年龄在 15-29 岁的青年人经历了就业前景困难的风险：其中 55% 落在后面，45% 融入不够，即在两年前开始一份临时工合同之后没有落实稳定的工作（图 5）。

帮助这两个群体的关键是公认的技能 and 包容性的劳动力市场

较早的干预是帮助容易落伍的青年人的关键；这应该从学前教育开始，然后在整个强制教育期间及之后提供持续的支持，鼓励他们获得高中资质。这一资质被认为是找到并保持工作，并在岗位上继续提高的最低要求。

但劳动力市场也应该变得更加包容，不但向毕业生提供就业机会，同时也能确保入门水平的短期工作是年轻工人转向较稳定的工作的阶梯，而不是死胡同。这在法国、意大利日本和西班牙等国尤其困难，因为这些国家的劳动力市场的划分受到十分严格的长期合同的限制。

C. 政府和其他利益相关者应该怎么做？

本报告督促政府在企业 and 工会的参与下在经济复苏的形势下继续加强经济有效的措施。

首先，协助寻找工作方案被认为对随时能够工作的青年人来说最经济有效的，许多经合组织国家在经济危机中录用了新的员工，更好地帮助年轻求职者。例如，日本在 2009 年把高中或大学/学院毕业生的求职支持人员的人数增加了一倍。

其次，临时扩大安全网对于防止失业青年人的贫困至关重要。例如，美国通过了《2009 年复苏法》，由联邦政府提供资金，各州扩大对包括青年人在内的短期失业者提供失业补助的范围。

第三，学徒制和其它双轨职业教育与培训（VET）方案对中学生来说是有效的“从学校到工作”的途径。这些方案在有所谓学徒制传统的国家（奥地利、德国和瑞士）已经有深厚的基础，这也很好地解释了这些国家成功地保持较低的青年人失业率的原因。但对其他国家而言，关键是改进现有的 VET 和学徒制方案，确保 VET 学员及学徒获得好的工作。例如，澳大利亚 2009 年推出了“保障澳大利亚学徒制”倡议。

但大多数一般身负多个社会风险因素的处于劣势的青年人还需要长远的策略。各国不应该在青年人从学校到工作的转变出现问题时才予以重视，而是应该尽早处理一些儿童，尤其是低收入家庭和弱势背景的儿童在教育体制中面临的障碍。但对于辍学者来说，需要提供弥补性的救助。重点应该放在获得当今就业市场需要的技能，如通晓计算机和基本的技术资质。回到教室的策略可能会对他们产生反作用，而传统学校之外提供的培训方案，加上定期的实习和成年人指导，对于这些脱节的青年人来说可能会更有效。

政府不可能包办一切，不过，所有主要的利益相关者，如雇主、工会、非政府组织，当然也包括青年人自己，应该提供协调的支持和激励手段。在目前的环境下，很多雇主无法预料未来，难以决定雇用新员工，因

此他们的积极参与尤其重要。在这种情况下，补助这一手段应该可以鼓励雇主招收低技能的失业青年人，就像比利时在 2010 年实行的双赢方案。不过，为了避免这些补助常见的负担效应（即只能在没有补助的情况下雇人），这些补助需要有明确的目标，主要是中小企业和学徒制合同。

协助青年人从学校到工作的转换及改善所有青年人的就业市场前景仍然是经合组织所有国家政治议程中的头等重点。良好的开端对所有青年人至关重要，而我们应该尤其注意离校后难以获得稳定工作的青年人。如果做不到这一点，就会有一部分青年落伍，其未来就业和收入前景陷入长期“伤痕”阴影的危险。在目前老龄化的社会环境中，经合组织国家和社会将会无法承受这种后果造成的巨大的经济和社会代价。

注：除特别说明之外，经合组织和欧洲分别代表 33 个国家和 20 个经合组织/欧盟国家的未加权平均数。

鸣谢：就业、劳动及社会事务部主任 John Martin 和副主任 Stefano Scarpetta 对初稿提供了有益的评价。

图表

- 图 1. 青年人失业率，截止于 2010 年第三季度
- 图 2. 青年人与成年人失业率，2008-10 年期间
- 图 3. 预测的青年人失业率
- 图 4. NEET 青年人，2008-10 年期间
- 图 5. 欧洲处于风险的青年人估计数

© OECD

本概要并非经合组织的正式译文。

在提及经合组织版权以及原著标题的前提下允许复印本概要。

多语种概要出版物系经合组织英法双语出版原著的摘要译文。

由经合组织在线书店免费提供 www.oecd.org/bookshop

如需更多信息，请与经合组织出版事务及通信总司版权及翻译处联系 rights@oecd.org 或传真：+33 (0)1 45 24 99 30。

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France

请访问我们的网址 www.oecd.org/rights/

