



## 社会发展委员会

### 第五十届会议

2012年2月1日至10日

临时议程\* 项目3(c)

社会发展问题世界首脑会议及大会第二十四届

特别会议的后续行动：新出现的问题：青年：

贫穷和失业

## 新出现的问题：青年：贫穷和失业

### 秘书长的说明

#### 一. 导言

1. 15至24岁的青年不成比例地受失业影响，在非正规部门就业和在业穷人中的人数超过其比例。由于早年劳动力市场经历影响青年未来的就业机会和工资，青年人获得体面工作(就工作时数和质量而言)的机会如此短缺，可能产生长期后果，影响青年当前和未来的福祉。

2. 秘书长编制本说明的目的是提供有关青年贫穷和失业主题的背景资料。本说明叙述青年失业趋势和此种失业对青年贫穷问题的影响。本说明还载有应对体面工作短缺和减少青年贫穷问题的一些政策考虑。

#### 二. 从金融危机到青年失业危机

3. 在过去几十年中，青年就业一直是一个持续的全球挑战。这一挑战因当前的金融和经济危机、特别是因发达国家的金融和经济危机而变得极为严峻。发达国家和发展中国家面临的青年就业挑战差别很大。发达国家面临的挑战是必须为进

\* E/CN.5/2012/1。



入劳动力市场的青年提供工作机会。在发展中国家，青年往往就业不足，并在恶劣的条件下在非正规部门工作，其挑战是，不仅必须为青年创造更多就业机会，而且必须提高青年就业选择的质量和生产力。

4. 当前金融危机的后果是，在 2008 年至 2009 年期间，全球青年失业率从 11.8% 增至 12.7%，危机最严重时失业青年总数达到 7 580 万，这是可获得全球估计数字的 20 年中增长人数最多的一年。<sup>1</sup> 2010 年底，全球青年失业率为 12.6%。

5. 世界所有地区的青年失业率明显高于成人失业率，但各地情况大相径庭。2010 年，全球青年失业率几乎是成年人失业率(4.8%)的三倍。<sup>2</sup> 在非洲，青年失业率是成人失业率的两倍，而南亚和太平洋地区的青年失业率比成人失业率高近 5 倍。2010 年，青年失业率在中东(25.2%)和北非(23.8%)最高，在东欧和独立国家联合体平均达到 19.4%，在发达国家达到 17.9%。

6. 社会弱势青年受失业的影响特别大，形成贫困和社会排斥的长期恶性循环。例如，青年妇女比青年男子在获得体面工作方面面临更多的困难。当她们确实找到工作时，往往是在非正规经济中，并且薪酬比男子低。<sup>3</sup> 虽然这是普遍的劣势，但在发达国家，在危机时期青年男子比青年妇女受到的负面影响更大。土著人民和少数族裔失业率较高，并且在贫穷人口中所占比例过高。<sup>4</sup>

7. 造成青年高失业率的部分原因是青年的就业增长不足以吸纳不断扩大的青年劳动力大军。即使在当前经济危机之前的经济扩张时期，全球青年失业率一直处于较高水平，从 1997 年的 7 000 万增至 2007 年的 7 100 万。危机使这一情况更为恶化。在青年劳动力占全球 10% 并且占 2007 年至 2010 年青年失业总增长人数 72% 的发达国家，危机对青年失业造成的影响更为显著。欧洲联盟的青年失业率从 2008 年的 15.8% 增至 2010-2011 年期间的 21.0%，在几个欧洲国家，包括波罗的海国家、希腊、葡萄牙和西班牙，青年失业率最近达到了有史以来的最高水平，其中失业青年的比例在 2011 年第二季度为 45%。<sup>5</sup> 在许多发达国家，不断上升的长期失业与 2010 年以来全球实际国内生产总值(国内总产值)和其他主要宏观经济指标的复苏形成对照，继续令人担忧出现失业型复苏。

<sup>1</sup> 国际劳工局，《全球青年就业趋势：全球经济危机对青年影响问题特刊》(日内瓦，2010 年)。

<sup>2</sup> 同上，《2011 年全球就业趋势：就业复苏的挑战》，(日内瓦，2011 年)；联合国，《世界人口前景，2010 年订正本》，可在 <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> 上查阅(2011 年 11 月 18 日查询)。

<sup>3</sup> 国际劳工局，《劳动力市场中的妇女：衡量进展情况和查明挑战》(日内瓦，2010 年)。

<sup>4</sup> 同上，《全球青年就业趋势：全球经济危机对青年影响问题特刊》(日内瓦，2010 年)；世界银行，《2011 年全球监测报告：提高实现千年发展目标的可能性》(哥伦比亚特区华盛顿，2011 年)。

<sup>5</sup> 欧洲联盟委员会，欧统局失业统计数字，可在 [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics) 上查阅(2011 年 11 月 21 日查询)。

8. 此外，在许多国家，沮丧的青年工人人数剧增；他们不积极寻求就业，所以不列入失业者行列。因此，危机加强了许多国家青年参与率的长期下降的趋势。如果青年工人没有退出劳动力市场，危机期间的失业上升率会更为强劲。虽然他们中的一些人可能重返教育系统，但既不在劳动力市场上也不在教育系统中的青年人数增加了。2010年第四季度，仅在经济合作与发展组织(经合组织)国家中就有2 230万(占有青年的12.6%)青年既未工作也不在接受教育或培训。<sup>6</sup> 2008年，拉丁美洲的估计百分比更高(20%)。<sup>7</sup> 这是人类潜力的严重浪费，并可能对受影响的青年(被边缘化和被排斥)和整个社会产生很大的影响。

9. 然而，失业和无所事事不足以描绘青年在劳动力市场上面对的体面工作短缺情况。在贫穷程度较高和社会保障系统不健全的国家，大多数劳动者无法承受一直失业的状况。在世界87%的青年所在的发展中国家，大多数青年必须工作，努力通过自营工作或参与非正规部门的活动赚取收入，非正规部门的薪金低于正规部门、社会保障基本不存在、并且工作条件较差。各国国家家庭调查的证据显示，在这些国家，参与家族企业的青年人远远超过成年人，这些企业很可能是非正规企业，其特点为低生产率和低工资(如果有的话)以及缺乏社会和法律保护。<sup>8</sup> 经济衰退的结果是，从正规部门下岗的工人纷纷转向非正规经济，由于对非正规工作的竞争加剧和总需求的减少，非正规部门的工资进一步下降，使许多国家在业穷人人数进一步增加。

10. 在发达国家，青年在正规部门找到的工作往往不太理想。2007年，欧盟41%的青年是以临时合同聘用的，而只有11%成人是以临时合同聘用的。<sup>9</sup> 非全时就业率很高，并且自2007年以来显著增加，在冰岛、爱尔兰、卢森堡、斯洛文尼亚和西班牙等国，增长率超过10个百分点。<sup>10</sup> 非全时就业不一定是体面工作短缺问题，因为一些青年选择这种合同安排，以便兼顾工作和教育，但在危机时期非全时就业增加，这显示，非全时就业是许多青年男女唯一的选择，他们事实上未获得充分就业。

11. 总体上，经济危机正在使青年失业危机进一步恶化。在青年和其他弱势工人群体最需要支持和保障之际，越来越多的国家却紧缩财政，因此需要削减社会开支、裁员和要求劳动力市场增加灵活性，这将使劳动力市场更为波动，失业和在业贫穷问题更为严重。财政整顿方案的历史分析表明，预算赤字削减额达到国内

<sup>6</sup> 经济合作与发展组织，《经合组织2011年就业展望：未竟的事业：对青年投资》(巴黎，2011年)。

<sup>7</sup> 国际劳工局，《Trabajo Decente y Juventud en América Latina 2010(利马，2010年)/Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina, 图12。

<sup>8</sup> 在贝宁、柬埔寨、马里、莫桑比克和多哥等国家，2005年超过50%的青年工人在家族企业工作(见国际劳工局，《全球青年就业趋势：全球经济危机对青年影响问题特刊》(日内瓦，2010年)，图8)。

<sup>9</sup> 欧洲联盟委员会，欧统局，欧洲联盟劳动力调查，可在[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour\\_market/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/introduction)上查阅。

<sup>10</sup> 国际劳工局，《全球青年就业趋势：2011年最新情况》(日内瓦，2011年)。

生产总值的 1%通常会减少 1%的需求，在两年内减少约 0.5%的国内生产总值，使失业率上升 0.3%。<sup>11</sup> 这种削减使工资收入长期下降，而利润下降相对较少并且时间较短。<sup>12</sup>

12. 此外，以往的经济衰退经验表明，就业复苏比经济增长恢复落后很多。在 20 世纪 90 年代，能够恢复危机前青年较低失业率的国家平均需要 11 年恢复失业率。<sup>13</sup> 对于无法恢复危机前青年较低失业率的国家，平均需要 17 年时间才能达到一个新的较高的青年失业率低谷。当下岗工人在复苏期间找到工作时，他们在经济衰退后的工资往往比以前要低很多。因此，即使不出现所谓的连续两次经济衰退，青年就业的挑战将仍然存在。

### 三. 青年贫穷

13. 近几十年来，世界已经在减少收入贫穷方面取得了显著进展。在东亚地区，尤其是在中国已实现大幅度减贫，而包括撒哈拉以南非洲在内的其他国家和地区，这方面的工作一直不太成功。虽然没有按年龄分列的国际可比贫穷估计数字，但劳动力市场指标显示，很大比例的青年生活在贫穷中。

#### A. 在业贫穷

14. 根据国际劳工组织(劳工组织)编制的估计数字，2009 年，世界上每五个工人中有一个工人与家人每天的生活费不足 1.25 美元。青年工人超比例地陷入贫穷：在 52 个可以获得数据的发展中国家中，51 个国家的青年在业贫穷率超过了相应的成人在业贫穷率。<sup>14</sup> 在刚果和几内亚，2005 年青年的在业贫穷率比成人在业贫穷率高 10 个百分点，在另外 15 个国家，青年的在业贫穷率比成人在业贫穷率高 5 个百分点以上。日益恶化的劳动力市场状况可能加剧了青年贫穷。欧盟国家的证据表明，该区域的青年面临的贫穷风险比成年人高得多。<sup>15</sup>

15. 这些发现提供了明确的证据，即青年不仅在就业安排或工资方面处于弱势，而且在找到提供足够的收入摆脱贫困的有成效的工作方面也处于弱势。青年(甚

<sup>11</sup> 国际货币基金组织。《世界经济展望：复苏、风险与重新平衡》，(哥伦比亚特区华盛顿，2010 年)。

<sup>12</sup> Prakash Loungani, “Will it hurt? Who will it hurt? The macroeconomic and distributional effects of fiscal austerity.” 为联合国关于创造就业争取可持续恢复之挑战的专家组会议(国际劳工局，日内瓦，2011 年 6 月 24 日和 25 日)编写的文件。

<sup>13</sup> 国际劳工研究所，《劳工世界》：《2010 年报告：从一个危机走向另一个危机?》(国际劳工局，日内瓦，2010 年)，方框 1.1。

<sup>14</sup> 国际劳工局，《劳工市场关键指标》，第 7 版(日内瓦，2011 年)。可在 <http://kilm.ilo.org> 上查阅(2011 年 11 月 21 日查询)。

<sup>15</sup> Byung-jin Ha, Caroline McInerney, Steven Tobin and Raymond Torres, 《危机中的青年就业》，国际劳工研究所讨论文件，DP/201/2010(国际劳工局，日内瓦，2010 年)。

至贫穷青年)劳动力参与率较高,这表明,许多青年并非自己选择进入劳动力市场,而是因为他们必须帮助供养他们的家人。高参与率也反映了青年丧失的机会,他们本可以上学并获得技能,以提高自己未来生产力和收入。大多数青年在业穷人在农业部门工作,其中许多人甚至没有受过小学教育。<sup>16</sup>

## B. 青年贫穷和缺少体面工作的后果

16. 对于每一个青年,一份体面的工作是完成向成人过渡的重要一步,并且是走向独立和自食其力的一个里程碑。对于处于贫穷和其他不利境况中的青年,就业往往是改善人生的唯一途径。对于较为幸运的青年,就业前景影响教育和培训选择,并越来越多地影响他们有关空间流动、婚姻和血缘关系的决策。

17. 早期的劳动力市场经验往往是预测未来收入潜力的强有力依据,青年看到青年失业率日益上升的趋势、感到沮丧以及看到体面工作大量短缺,这对他们的福祉有长期影响。失业和就业不足损害青年的技能发展,并削弱他们的动力,对他们的身体和精神健康造成负面影响,并可能导致他们被边缘化和被排斥。劳工组织警告,可能会发生一场危机,这是由失去了通过工作获得体面生活的一切希望的青年构成的“失落的一代”产生的遗留问题。

18. 青年失业、就业不足和弱势就业还产生高昂的社会成本,即:人力资源和生产潜力遭受损失、福利支出增加和财政收入减少。这些情况还破坏对政治和经济制度的信任、威胁社会的凝聚力和稳定:北非和中东青年进行动员,支持最近的政治运动,至少有部分原因是青年一代有接受教育的机会、但没有获得体面就业的同样机会,从而产生了挫败感。危机使越来越多的年轻人一直失业或就业不足和处于贫穷状况,在低收入国家看到青年推动发展的希望仍然渺茫。劳动力市场不景气持续时间越长,受影响工人、其家庭和社区陷入长期贫穷的危险就越大。

19. 青年贫穷问题往往从一代传到下一代,因为贫穷的青年父母负担不起对他们子女的健康和教育的投资。出生时和童年时期的贫穷往往导致成年后贫穷,造成跨代贫穷的恶性循环。

## 四. 青年就业和消除贫穷: 一个政策要求

20. 如果就业提供充分的报酬和提供社会保护,保证工作场所中应享有的权利,并提供社会对话的机会,那么它是摆脱贫困的重要手段。旨在解决青年人缺乏就业机会的结构性原因的政策通常侧重于提高他们的就业能力,方法是改善获得正规教育的途径和提高教育质量,开展学徒和其他职业培训方案,减少获得的技能

<sup>16</sup> 例如,在哥伦比亚,2003年青年在业穷人的60%没有完成小学教育,而生活在贫困线以上的青年没有完成小学教育的比例是20%。见国际劳工局,《全球青年就业趋势:全球经济危机对青年影响问题特刊》(日内瓦,2010年)。

和劳动力市场所需要技能不匹配的情况。在危机期间，实施求职协助方案和临时扩展社会安全网对防止失业青年陷入贫穷也至关重要。有些国家还实施了自谋职业措施，提供创业信贷和小额信贷以及创业培训。

21. 如果综合实施这些政策措施，特别是如果将这些措施纳入一个综合政策框架，以促进经济和就业复苏，而且如果在出现失业情况的早期阶段实施，将会更为有效。但是，这些措施的一个弱点是，它们往往没有将贫穷青年、特别是农村地区贫穷青年以及长期失业和面临被排斥风险的人等较弱势群体锁定为服务对象。<sup>17</sup>

22. 虽然培训和中介服务机构是青年就业战略的重要组成部分，但现已证明，这些机构基本上不足以产生所需的工作数量和提高工作质量。失业率、特别是青年失业率持续高企，最主要的解释是，失业应享权利、就业保护法和最低工资规定等劳动力市场体制保护过度，不利于创造工作机会。因此，关于全面减少就业保护、特别是在危机时期减少就业保护的呼吁增加了。然而，经验证明，这种解释是说不通的。多年来，多项跨国研究一再显示，整体而言，发达国家的失业率与劳动力市场法规之间几乎没有相关性。<sup>18</sup> 在一些发展中国家，精心设计的最低工资政策促进减少了贫穷，而且加强就业保障后，人力资本投资增加了。<sup>18、19</sup> 此外，劳动力市场体制不同和监管程度不同的国家的失业水平类似，这表明不存在一套适用于所有劳动力市场的最佳监管制度。

23. 总之，劳动力市场灵活性越大，工人就越没有保障，工资和工作条件的不平等就越大，因为一些工作受到高度保护，而其他工作则极为灵活。在许多国家，劳动力市场法规对无确定期限的劳动合同和临时以及其他非标准劳动合同作了明显区分，后者聘用和解聘成本低很多，对青年尤其如此。这种劳动力市场的就业波动性很大，一旦出现经济衰退，以非标准合同聘用的工人(其中青年工人所占比例过高)在失业大潮中首当其冲，而劳动力市场受到较多保护的部门仅需通过工资进行些微调整。在正规部门受到强有力保护的工人团体与庞大非正规经济部门并存的国家也存在类此的部门区隔。

<sup>17</sup> 经济合作与发展组织，《经合组织 2011 年就业展望：未竟的事业：对青年投资》(日内瓦，2011 年)；国际劳工局，《在经济复苏期间支持青年工人的政策选择》，《全球就业契约政策简报 14》，可在 [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreposts/---integration/documents/publication/wcms\\_146811.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreposts/---integration/documents/publication/wcms_146811.pdf) 上查阅；Gordon 和 Betcherman 等人，《全球支持青年工人措施大全：综合报告》(世界银行，哥伦比亚特区华盛顿，2007 年)。

<sup>18</sup> 文献综述见 David R. Howel, Dean Baker, Andrew Glyn 和 John Schmitt, “Are protective labour market institutions at the root of unemployment? A critical review of the evidence”, 载于《资本主义和社会》，第 2 卷，第 1 期，以及 Gerry Rodgers, “Labour market flexibility and decent work”, 载于 José Antonio Ocampo 和 Jomo K. S. 合编的《努力实现充分就业和体面工作》(伦敦：Zed 出版社，2007)。

<sup>19</sup> Stephen Devereux, “Can minimum wages contribute to poverty reduction in poor countries?” 载于《国际发展期刊》，第 17 卷，第 7 期(2005 年 10 月)。

24. 因此，要为青年创造更多和更好的工作，第一步就是处理这种高度区隔，方法包括减少这种不对称的灵活性、促进较公平地分担劳动力市场风险和分享其惠益和铲除歧视聘用青年的政策。缺乏保障导致高更替率，高更替率减少工人接受培训的动力。在青年工人有工作保障并能获得收入支持的地方，对形成技能的投资较高并且在业贫穷减少。因此，提高劳工标准和实施收入保障计划可对生产力产生积极作用，并有助于减少不平等。只要青年仍然被困在没有保障的低端工作中，旨在提高他们就业能力的政策就不会改善其劳动力市场状况。

25. 处理劳动力市场区隔，确保青年工人享有收入和就业保障，这是消除阻碍聘用青年需求的障碍的积极步骤，但除这些措施外，还需要实施较广泛的需求方面的政策，以增加青年获得体面工作的机会。

26. 需要在保健、教育以及包括电力和水的公用事业等领域向“绿色”经济过渡和提供充足的公共服务，发展中国家尤其需要这样做，以促进包容性增长；这些措施还将为青年直接创造更多的工作机会。鉴于青年失业及就业不足对社会的高昂成本，各国政府也不妨考虑实施针对青年的公共就业保障方案。研究显示，许多国家可以实施全民就业保障，总成本为国内生产总值的1%至2%。<sup>20</sup> 因此，这种方案是负担得起的，尤其是与失业或就业不足的成本相比。就业保障计划会提供规避经济风险的保护，并争取时间，使有利于就业的经济改革站稳脚跟。精心设计的就业保障方案通过吸引以往从来不属于劳动力一部分的青年，可提高他们的“就业能力”，帮助他们进入私营部门。

27. 解决青年贫穷问题也就意味着处理非正规经济部门面临的挑战，促进长期、有竞争力的生产能力，通过扩大社会保护覆盖面等途径加强非正式工人的收入保障和改善其工作条件。如果要减少青年贫穷，就业战略必须伴随着保持最低限度社会保护的方案。在缓解体面工作短缺情况和减少青年贫穷方面可发挥重大作用的其他措施包括，通过改善获取信贷和技术援助的途径、对基础设施进行投资以及简化创办企业和监管的程序，加强中小型企业创造体面工作的能力，将这些企业纳入正规经济。

28. 归根结底，要使解决青年就业危机成为政策优先事项，就必须刺激总需求，特别是必须开展面向青年的特别方案。这样做需要一个统一的政策框架，包括实施致力于创造更多更好就业机会的支持性宏观经济政策。一般而言，在经济周期中表现较佳、减少了产出、投资和就业波动的国家都能够实施协调一致的反周期财政政策和货币政策，其目的是在经济衰退期增加支出和加强对资本流动的监管且控制汇率波动。旨在把通货膨胀抑制在很低的水平和控制财政赤字的宏观经济

<sup>20</sup> 见 Steven Miller, “Achieving full, productive and freely chosen employment for young people” (提交给关于创造就业争取可持续恢复之挑战的联合国专家组会议的文件, 2011年6月23日和24日, 日内瓦, 可在<http://social.un.org/index/ExpertGroupMeetingsPanelDiscussions/2011>上查阅)和 L. Randall Wray, “The employer of last resort programme: could it work for developing countries?” 《经济和劳动力市场文件》, 国际劳工局, 日内瓦, 2007年。

稳定政策增加了实体经济和劳动力市场的波动。放宽国际资本流动的限制进一步增加了这种波动性，造成实际汇率失衡，使生产性投资、资本形成和就业不稳定。强调平衡公共预算往往导致社会支出减少和对基础设施、技术和人力资本的公共投资下降，而所有这些对包容各方的持续增长至关重要。

29. 要评估宏观经济政策选择对就业的可能影响，就需要设立有关青年工作质量和数量的可衡量就业目标。使青年参与社会对话和在各国政府、雇主组织、工会和青年之间建立伙伴关系也有助于在国家和地方一级确定最适当的行动。促进青年就业的国家行动计划可能是有用的，但此种计划都需要强有力的政治承诺，并建立在广泛参与的基础上。

## 五. 结论

30. 发达国家近四分之一的青年工人失业，发展中国家大多数青年在非正规经济中工作，其中许多人生活在贫穷中，因此，世界正面临一场青年就业危机。如果这场危机得不到解决，过去几十年在减贫方面所取得的成就就会受到损害。

31. 青年就业战略未能产生所需的工作数量，也未能改善工作前景。尽管提高青年人就业能力的战略是必要的，但已被证明不足以解决体面工作短缺的问题。此外，各项这些政策也未能向青年工人提供使他们发挥潜能、克服贫穷并为经济和社会发展做出积极贡献的保护和支持。为应对青年失业危机，各国政府必须做更多工作，减少妨碍青年在劳动力市场找到适当位置的结构性障碍，并且应鼓励维持适当的劳动标准和工资，以增加青年的收入和就业保障，减少其脆弱性。各国政府还必须做更多工作，以寻找和激励那些对获得更有成效的未来已经不再抱有希望的青年。长期青年失业危机的社会、经济和政治成本高昂。当前的财政紧缩趋势与应对已在金融和经济危机期间加剧的青年失业危机的迫切需要背道而驰。相反，应将金融和经济危机应视作解决青年就业问题以及增加青年工人的工作和收入保障的契机。