



第六十届会议

临时议程* 项目 64

社会发展，包括有关世界社会状况和有关
青年、老龄、残疾人和家庭的问题

国家青年就业行动计划的全面分析和评价

秘书长的报告

摘要

本报告根据第 58/133 号决议提出，大会在该决议中请秘书长在他提交大会第六十届会议的报告中，对国家青年就业行动计划作出全面的分析和评价。

本报告第二节概述有关青年就业的各种挑战并将此问题置于《千年宣言》背景之下，包括发展和集体安全方面相互关联的国际议程。第三节分析和评价了 39 个国家青年就业行动计划或进度报告。该节分析了这些行动计划的政策和方案重点，以及它们制定的程序。第四节根据上述分析得出一系列的结论，第五节最后就秘书长青年就业网作为旨在加强同行间交流、支持和审查机制，促进青年就业方面的国家级和全球级行动的作用提出了一系列的建议。

* A/60/150。



目录

	段次	页次
一. 背景	1-2	3
二. 青年就业：各种挑战概述	3-11	3
三. 行动计划分析	12-50	4
A. 导言	12-15	4
B. 国家行动计划的政策和方案重点	16-42	5
C. 制订和发展国家青年就业行动计划的过程	43-50	10
四. 结论	51-64	11
五. 建议	65	13
附件		
一. 提交国家行动计划或进度报告的国家(迄 2005 年 6 月 30 日)		16
二. 国家青年就业行动计划的全球分析与评估标准		17

一. 背景

1. 本报告根据大会题为“促进青年就业”的第 57/165 号和题为“有关青年的政策和方案”的第 58/133 号决议编写，大会在后一决议中鼓励会员国编写关于青年就业的国家审查报告和行动计划，并请国际劳工组织（劳工组织），在青年就业网总框架内，对这方面的进展情况进行全面分析与评价。大会在第 58/133 号决议中确定，这些国家青年就业行动计划既可并入会员国的国家就业行动计划内，亦可作为单独文件印发，大会并在该决议中请秘书长在《到 2000 年及其后世界青年行动纲领》10 年审查的框架内，向大会第六十届会议提交全面分析和评价。编写关于青年就业的国家审查和行动计划的准则已经以指导说明的形式提供给会员国，该指导说明载于秘书长关于促进青年就业的报告（A/58/229）附件一中。

2. 劳工组织将就青年就业国家行动的全面分析发表一份更长的报告，限于篇幅，本报告只概述该报告的审查结果。阅读本报告时应该参照《2005 年世界青年报告》（A/60/61-E/2005/7），以及秘书长向社会发展委员会提交的题为“审查社会发展问题世界首脑会议和大会第二十四届特别会议成果的进一步执行情况”的报告（E/CN.5/2005/6）。

二. 青年就业：各种挑战概述

3. 劳工组织估计，全世界约有 8 800 万男女青年失业，还有更多青年干着时间长、报酬低的工作，为维持生计而在非正规经济中挣扎。¹ 这样，全球 1.86 亿总失业人口中，青年人就占到 47%。这个数字特别令人不安，因为青年只占工作年龄人口的 25%。劳工组织的报告还指出，在工业化经济体和发展中经济体中，青年从事间歇性工作（临时工、非全时工、零工）或接受无保障安排的现象都有增加。

4. 除了失业和就业不足外，青年还面临着更多的阻碍，使他们特别经受不起社会、经济、生理和心理的影响。² 许多青年没有完成中学学业，约三分之二的辍学者为年轻女孩，在许多发展中国家，上中学的女孩不足四分之一。此外，新感染艾滋病毒/艾滋病的人群中，绝大多数是青年，其中女青年的感染比例高于男青年。由于青年人的年轻，其它因素，如残疾、民族及社会背景或地理位置，也使他们特别易受伤害。

5. 自联合国《千年宣言》通过以来，青年就业的挑战越来越为国际社会所承认。例如，非洲经济委员会就青年就业问题提出特别建议，着重指出青年就业网在应对这个挑战中的作用。该委员会特别建议，应拨出 3 000 万美元帮助撒哈拉以南 25 个非洲国家编制并开始执行国家青年就业行动计划，并协助举债经营建议用于非洲企业挑战基金和基础设施发展基金的追加资源，以执行这些国家计划。

6. 青年就业还最明显地为《千年宣言》所体现的发展议程和安全议程架设了桥梁。贫穷的经济社会环境会促成条件，使年轻人被招募或强迫参与其国内和邻国的武装冲突。年轻人经常是此种冲突的首当其冲受害者。内战和社会冲突也负面地影响经济增长、投资和整个区域的安全发展。当今许多安全问题，以及其他社会挑战，如非正常迁徙、贩运、两性不平等和贫穷，要缓和其背后的紧张，增加就业是关键。

7. 安全理事会于 2003 年 7 月向西非派遣一个代表团，随后报告指出，“代表团在所访问的每一个国家，都听到失业问题、特别是青年的失业问题，以及这一问题何以成为西非不稳定的永久根源。”代表团希望西非问题特别代表办事处与其各伙伴一道开展重大的协作努力，制定解决这一迫切问题的切实可行的、一致的区域方法。³ 在 2005 年 2 月 25 日的主席声明 (S/PRST/2005/9) 中，安全理事会重申亟需找到解决西非青年失业问题的持久办法，以防止这些青年被非法武装集团招募。

8. 青年失业和就业不足的原因不止一个，应对这个挑战的方法或战略也不止一个。然而，青年就业网⁴ 各伙伴承认，对策应该是综合性和全面性的，同时解决供求问题。

9. 在既定情况下，制定任何政策办法，都需要青年人作为积极的伙伴，参与制定和执行影响他们的政策。不应当将他们视为要别人为他们找工作的对象群体，而应该将他们视为制定办法的伙伴。这样，青年人就不再是问题，而是解决问题的一部分力量。⁵ 青年人敦促政府解决他们的关切，确保他们的声音被听到、他们的想法被纳入到影响他们的政策之中。他们要求得到承认，他们不仅是明天潜在的政界和商界领袖，工人和消费者，而且特别是今天的伙伴。

10. 鉴于这些事实和挑战，青年就业已经被纳为《千年宣言》不可分割的部分，既在千年发展目标的第 8 个目标中单独构成一个重要的目标，也对实现其他千年目标⁶ 起着关键的作用。除非青年人有体面的工作，以此获得资源、自信和尊严，否则《千年宣言》的执行就不会有什么进展。

11. 在下一个十年中，预计将有 11.9 亿青年进入工作年龄人口行列，⁷ 这是宝贵的人力资本，如果得到妥善的培育、管理和投资，将为经济和社会的发展提供源泉。国际社会努力关注这“千年世代”，将会获得一个无比的机会，到 2015 年时，在所有千年发展目标方面都取得可持续的成果。

三. 行动计划分析

A. 导言

12. 迄 2005 年 6 月 30 日，共有 39 个会员国⁸ 响应秘书长 2004 年 11 月普通照会的请求，提交了行动计划或进展报告。这表明在制定国家青年就业审查报告和行动计划方面取得了进展。全面分析和评价即根据这些提交的文件做出。

13. 许多其他会员国已经或正在准备国家青年就业行动计划, 或其它解决青年就业问题的就业或青年问题的政策和战略文件。例如, 那些已经作为领头国向青年就业网迈进, 但尚未向联合国秘书处提交行动计划或进展报告的国家,⁹ 就是这样的情况。此外, 欧洲联盟 25 个成员国都在《欧洲就业战略框架》内提出了国家就业报告。其中 10 国政府根据前述大会决议提交了报告。

14. 全面分析对照秘书长关于促进青年就业的报告(A/58/229, 附件一)中提出的准则对会员国提交的文件进行检查。特别注意判断:(a) 过去有关青年就业的政策和方案, 作为前进的基础, 是否得到审查和分析;(b) 现有的关于青年就业的报告或政策, 如减贫战略、国家青年政策、国家就业政策, 以及有关劳工组织与青年就业相关的公约的报告,¹⁰ 是否被用作依据, 确保国家行动计划纳入国家决策进程和融资机制;(c) 计划的制定是否有青年、政府各部会和部门、雇主、工人和民间社会的参与;(d) 用于监测进展和评价国家行动计划的机制、基线指标和统计数据是否到位, 监测进展的基线指标或统计数据是否提供; 以及(e) 在起草过程中, 是否已经向青年就业网的核心伙伴机构(如国际劳工局、世界银行或联合国秘书处)或其他外界机构寻求援助。

15. 分析寻求确定, 国家行动计划或进展报告是否采用了综合的方法, 将青年就业政策的供给与需求两个方面联系起来考虑。还检查, 四个全球优先事项, 即就业能力、创业精神、创造就业机会和机会平等, 是否被用作分析和计划内行动的框架。本报告使用的评价标准还考虑了其他方面, 如对信息和通信技术的重视程度、童工与青年就业之间的环节、以及青年就业对于防止和解决冲突的重要性。

B. 国家行动计划的政策和方案重点

1. 综合方法

16. 青年就业问题高级别小组建议, 各国制定就业政策要采取综合方法。而事实上, 多数提交的文件着重于供给方面, 即着重于通过基础教育、职业培训和创业精神培养为青年进入劳动力市场做准备的问题。而另外一些国家则提到, 还需要制定创造工作机会的办法、改变未申报的工作形式, 以此创造新的工作机会。那些强调青年就业综合方法的国家注重建立一个有竞争力的私营部门, 鼓励外国投资和当地投资, 推广创业精神, 提高劳动者就业能力, 促进机会平等, 同时寻求降低长期失业的比例。青年就业政策不只限于积极的劳动力市场政策, 而应该延伸到社会、教育、税收、企业和区域政策。许多对策注重促进工作机会和现有劳动力之间的更好结合, 包括促进两性平等, 防止歧视。

2. 就业能力

教育

17. 小学教育被视为成功进入劳动力市场的先决条件, 收到的许多答复都突出强调小学教育对青年就业的重要性。受到特别关注的方面还包括, 必须为女孩和男

孩、农村地区和城市地区、穷人以及那些负担得起小学教育费用的人提供平等的接受小学教育的机会。许多国家正寻求降低早辍学儿童的人数。给每个人提供平等机会的途径是，让他们有权获得最起码的基本技能，让其中的一些人还得到中等教育的权利。有些国家在解决文化壁垒问题，让女孩上学并完成学业变得更易为人们接受。

18. 印度尼西亚实现普遍基础教育的方法是使基础教育为穷人所承担得起，并改进其质量。阿拉伯叙利亚共和国实施非歧视性义务教育法，要求市政当局为所有人提供教育，其他国家则在试图解决辍学问题。葡萄牙和德国的方案提供了教育、培训课程以及家长与学生之间的咨询服务，关注处境艰难、有学习困难的青年。这些行动旨在防止弱势学生辍学加入失业行列。在乌干达，教育体育部与德国技术合作(GTZ)协作，在一项旨在解决辍学问题的方案中，向农村青年提供带有职前培训因素的非正规教育。

19. 塞尔维亚和黑山指出，在受过高级教育的年轻人中间，失业率更高。许多国家存在这一明显的反常现象，那里的非正规经济部门就业水平很高，大部分受教育较低的劳动力受到雇用。这让年轻人感到形势不妙，他们会对教育不再抱有幻想，因为需要高技能的就业机会很少存在。日本和立陶宛最近建立了全面工作安置和职业咨询办公室，为各级寻找工作的毕业生们提供支持。在印度尼西亚的一项对从学校向工作过渡的情况调查中，年轻人指出，他们弃学的主要原因是，由于获得的技能质量低、不对口，他们看不到继续接受教育的目的何在。与传统的观念相反，教育经常被视为跟找工作没有关系。此外，缺钱也使许多青年在完成基本教育之前寻找工作。由此可见，社会经济环境会迫使孩子们过早地离开学校，使他们容易被贩卖或用作童工。

职业培训

20. 在所有提交的答复中，都包括职业培训部分。许多国家增加职业培训拨款，开设将职业培训与自营职业或创业技能相联系的课程。另一个改进青年就业机会的通行办法是实习制和学徒制，为青年人提供雇主所要求的实实在在的工作经验。摩纳哥和新加坡与教育机构合作提供这些机会。有些方案与雇主建立正规的培训协议，另一些方案则对雇用青年的企业予以补贴。在一些国家，雇主们自愿向青年人提供工作经验机会，因为他们看到青年人有热情、精力充沛、勇于承诺、思想有新意、愿意接受变化，能为工作单位作出特有的贡献。许多国家鼓励并促进雇主、工人及教育机构之间的伙伴关系。

21. 尽管职业选择往往是个人行为，但是各国政府承认，他们必须支持青年人使他们能够实现职业抱负。几乎所有计划都包括采取措施，让毕业生进入劳动力市场做更好的准备。在多数国家，主要由学校负责为学生提供职业建议，指导学生进入更高的教育或职业。报告还提到为改进就业服务而采取的措施，如职业市场、职业中心、信息传播、改进求职者的求职技能等。

22. 对许多职业种类，破除对不受欢迎的职业的偏见很重要，有些国家发现，需要鼓励年轻人接受现有的工作，即使这些工作不为他们所喜欢。

3. 创业精神

23. 有些国家报告提到，它们在努力为中小企业的发展创造良好的经济环境，特别注重让从事商业变得容易。有些国家采取“劳有所报”方法，推行通盘社会保障和税收改革。减少繁文缛节，降低不必要的管理负担，以吸引投资、支持企业家和促进新业务，还有很长的路可走。有些国家还使获取资金变得更为容易，这有助于鼓励革新、鼓励创建新业务。为青年人，包括残疾青年，创造就业机会的企业还得到补贴和税收激励。

24. 许多国家行动计划承认，促进创业活动是创造就业机会的重要手段。决策者们建设企业文化，创造适当环境，提供创业和维持业务所需的一切手段，努力使自营职业和发展业务成为青年人的优先选择。第一步是将创业精神作为一个职业选择加以推广，以此改变学校中对此种精神的文化态度。在联合王国，全国中学14-16岁的学生将接受至少五天的企业教育。此外，一项以商务为主导的名为“创造你的品牌”运动，将有助于向青年人推广企业精神。改进职业学校中的创业精神培训效果，发起一场促进青年创业精神的媒体运动，作为援助机制，也为报告所提及。

25. 开办业务是任何经济保持活力的关键因素，许多国家采取措施，使年轻人更容易开办和经营业务。一些国家加强小额供资机构，为有专业主题目标的青年贷款者提供激励。巴基斯坦、塞内加尔和阿拉伯叙利亚共和国促进小企业发展银行和基金，支持农村地区的年青企业家。墨西哥和哥伦比亚报告提到，他们支持男女青年制定项目提案和业务计划，资助他们开办业务。

26. 小额金融服务还在提高妇女能力、促进觉醒、独立、社区参与和家庭收入方面发挥了关键的作用。因此，有些国家设立妇女专用基金。除了提供资金外，沙特阿拉伯还赋予妇女财产权，让她们开办业务。布基纳法索指定基金，用于青年人建立中小企业、将非正规经济中的业务活动正规化以及支持青年女子革新。在阿尔及利亚，青年人不需要拥有信贷历史即可得到金融服务，投资自营职业活动。联合王国为妇女企业家搭建框架，在行动上注重四个关键方面：改进业务支持服务；金融准入；护理服务和儿童托护；促进从领取救济金向自营职业转变。该报告还提到，女性创业有所增加。

27. 印度尼西亚促进大企业和小企业之间的联系，认为大公司拥有知识、专门知识、资源和网络，能够为中小企业和新办企业获得必要支持提供有效的渠道。

4. 机会平等

28. 国家报告和行动计划既从性别角度也从弱势群体的角度论述了机会平等的问题。各国报告指出，妇女工作机会的多样化可以通过打破职业的性别陈规、让男女青年获得平等的培训机会得以实现。

29. 许多提交的文件，除了从性别角度提出机会平等问题外，还特别注意到少数民族、残疾青年、移民或在不利环境下成长的青年。例如，德国采取措施，为残疾青年、低收入家庭青年以及受教育不多的青年提供职前培训。在泰国，劳动部为拘留中心的青少年安排了职业日活动，而保加利亚实行特别方案，向在机构中长大的青年人提供职业指导和咨询，帮助他们准备向外界职场过渡。

30. 印度尼西亚在消除教学大纲中的性别陈规和教育中的男女隔离。此外，该国还实行有力的认识提高运动，以改变人们对传统性别角色的观念以及男女责任的划分。芬兰目前正在修正男女平等法。该法将于 2005 年生效，将加强责职，促进平等，消除歧视。俄罗斯联邦关心那些在社会上易受害、在劳动力市场可能面临困难的妇女，如单亲母亲、残疾妇女和从服刑机构中释放出来的妇女。联合国强调最近的一份报告，指出妇女代表不足和技能缺乏之间存在关联。报告结论指出，劳动力性别隔离不仅促使报酬和机会的不平等，而且也剥夺了雇主们的机会，使他们不能获得提高生产效率所需要的关键技能。该国正在制定一项国家战略，确保采取一项一贯的政策，解决职业隔离问题。并将通过研究，了解男女青年为什么没有在技能缺乏的领域得到培训。

31. 匈牙利报告提到，该国举办郊区“沙地”学校，招收年龄在 16-25 岁之间、没有技能、辍学、闲荡无目标的弱势青年。该项目结合参加者的能力和愿望，提供合乎他们要求的培训，以此帮助他们重返学校。此方案依靠地方社会工作者的帮助确定流浪年青的处所。挪威通过“青年保障”措施解决辍学问题，确保所有青年都在上学、工作或在劳动力市场方案上。

32. 巴西 2003 年发起“第一份工作”方案，将就业和收入政策与政府及私人投资政策结合起来，借以消除贫穷和社会隔离。该方案的关心对象，是几乎没上过学、来自弱势群体和低收入家庭的青年以及受到歧视的青年。克罗地亚执行一项方案，对象为不同教育水平的青年，通过向雇佣青年人的雇主提供短期补贴，为从学校向职场过渡提供便利。尼加拉瓜支持贫穷农村地区青年自营职业、举办农业合作社，向他们提供技术和管理技能，让他们获得贷款和新技术。多米尼加共和国实行一项专门计划，通过与潜在的雇主合作、帮助残疾工人克服获得和维持工作的障碍、以及传播有关残疾工人处境的公共信息，以帮助残疾青年进入劳动力市场。

5. 创造就业

33. 有些政府报告了关于鼓励创造就业的政策措施和投资战略。关键领域为劳力密集的基础措施发展、企业发展的财政和其他诱因以及鼓励发展具有就业潜力的经济部门，例如农业、服务部门以及信息和通信技术。其他国家，例如荷兰，开展了公共教育宣传，以对抗关于失业青年不能生产或一无所长的看法。

34. 坦桑尼亚联合共和国和巴基斯坦报告了让青年团体参与劳力密集活动的计划，例如修筑从农村到市场的道路、灌溉、垃圾收集和排水。这些方案的目标是要减少贫穷，改善生活条件，同时创造就业机会。坦桑尼亚的方案设法阻止从农村迁移到都市地区寻找工作的辍学学生人数的不断增加。政府促进劳力密集基础结构的发展，以组织青年团体从事都市中心四周绿带地区的农业活动，以吸收失业青年。坦桑尼亚政府试图促进耕种以解决饥饿和贫穷问题，也提供了信息，以增加生产力和竞争力，并且提供关于农具和机械的减免征税办法。政府也有政策，帮助青年人取得土地。它还分配了特别财产地区，目的是要促进青年的基础结构发展并且颁行法律，保护青年人在租地上免受歧视。

35. 阿拉伯叙利亚共和国设立了一个全国委员会，专门发展和执行旨在创造就业和减少贫穷的活动。靠创造生产部门和面向服务部门中的机会，它设法提供能够创造就业因而也能帮助减轻贫困的物质与服务。

36. 大韩民国着重于受过高等教育但是失业的大学毕业生，同时认识到对青年就业的可持续影响必须建立在针对创造就业的经济复苏上。但是，该国政府关切，如果一直让年青人失业，直到经济复苏为止，他们可能丧失了可就业的专长，限制了他们未来在劳工市场的前途并且妨碍了国家的竞争力。该国政府试图打破就业是随增长而来的传统看法，目前正从创造工作的角度来审查经济和劳工政策。此外，它正努力建立一个有利于企业的环境，稳定劳工市场，通过合作的劳工管理层关系，改善企业投资和管理环境，以及补贴那些创造新工作的中小企业。

37. 阿塞拜疆确定了三个制造就业的主要战略：积极的劳工市场方案，例如公共工程和工资补贴，利用石油部门的收入来支助就业密集的公共工程以及促进对中小企业发展有利的环境。

38. 阿尔及利亚注意到，积极的“就业前”方案使年轻人能够获得在职业环境的宝贵经验，使他们成为永久性就业的更具吸引力的候选人，因而帮助他们从学校到工作场地的转型。

39. 巴西报告了通过财政补贴创造工作的方案。每个创造的新工作，都有1 500雷亚尔的财政鼓励。这个方案将受到密切监测，以保障新雇用的年轻人都有体面的工作环境。愿意参与方案而又没有获得奖励的公司，由劳工和就业部公开确认为“第一份工作方案参与公司”。

40. 其他国家报告它们正设法利用新部门出现的新机会，促进那些对发展和刺激经济多样化作出具体贡献的企业。斯洛文尼亚认识到，所有政府机构必须有一个协调的回应，以促进新工作的创造。在安曼，一个经济多样化政策正着重于一些部门，例如旅游，认识到该部门的直接和间接的创造就业影响。该国政府认识到增长能够或多或少地帮助就业，目前正设法在就业增长和生产力增长之间达到更好的平衡，考虑到该国面临的经济和社会限制。

41. 印度尼西亚也设法利用新部门，例如旅游业、大众传播、保健和教育、环境保护、服务部门和信息与通信技术出现的新机会。关于信息与通信技术，印度尼西亚也认识到信息和通信技术是其他部门的增长和就业的一个关键推动力，因为它们能够帮助大部分企业增进生产率，维持竞争力。另一个获得支助的部门是农工业，它们能够加强对就业、减少贫穷和防止饥饿极为重要的都市——农村联系。印度尼西亚也设法将青年就业问题纳入地方经济发展倡议的主流。

42. 在技术上最有利的青年就业政策，除非能够基于对年轻人对劳工市场的向往、挫折和期望的清楚了解，否则就可能失败。年轻人的主要关切不只是一定要找到任何工作，而是找到可持续，能够提供发展的机会并且具有良好工作环境的工作。大部分的报告都没有讨论质量和可持续性的问题，但有些的确报告了工作环境。例如墨西哥就指出它对年轻工人权利的关切，并设法采取行动，消除对青年的剥削，改善工作条件并确保得到适当的工作报酬。巴西注意到，雇主必须承认工人来自他们所属类别集体协议的权利，也必须保障年轻人继续工作或返回学校的条件。印度尼西亚正设法对海外女性工人提供更多保护。斯洛伐克共和国强调为弱势族群创造工作。

C. 制订和发展国家青年就业行动计划的过程

43. 编国家制青年就业行动计划的准则（A/58/229，附件一），强调必须首先对过去的国家政策进行严格审查。但是，非常少的回应显示已经作了这种审查。同样地，也很少收到关于以往有关青年就业的政策和战略，例如减少贫穷战略、国家青年政策、国家就业政策或关于相关的劳工组织公约的报告的资料。只有一个国家报告了正在审查它过去的就业政策、具体的青年计划和减少贫穷战略，以制订一个处理青年就业的战略方法。

44. 许多报告列有统计资料，说明当前青年的就业情况。但是，只有两个国家表示，它们有一个监测和评估机制，有基本标准或统计数据来监测进展情况。

45. 准则并强调目前通过由不同政府部门、青年组织和年轻人，以及雇主、工人、私营部门和民间社会组织代表参与的协商过程来进行的国家行动计划十分重要。阿根廷、巴西、印度尼西亚、约旦、肯尼亚、墨西哥、荷兰、波兰、阿拉伯叙利亚共和国、大韩民国、坦桑尼亚联合共和国和联合王国是那些报告了国家行动计划或青年就业政策发展的各种协商机制的国家。雇主组织经常参与，直接从事青年或劳工工作的政府部会以外的政府部会也经常参与。那些报告了让其他利害攸关者参与的国家，指出了对政策和执行所增加的价值。有些国家承认，协商是制订战略进程的一部分，但大多数的报告却很少具体说明这个协商进程。

46. 今年参与的情况似乎并不普遍，只有几个报告提到。有几个国家报告让青年参与决策，其他国家指出它们鼓励青年团体和组织。有些对青年运动提供了财务或技术支助。另一些国家鼓励青年组织和政府在地方和国家一级上的合作，以保

护青年的利益和需要。总的来说，很少国家提到支助其国家行动计划执行的预算拨款。

47. 有些国家设法在政府、教育机构和企业团体之间建造桥梁，因为它们见到企业参与鉴别未来的劳工需要和教育与训练青年满足这些需求的益处。企业，包括外国拥有的公司，往往能够提供技术、工业标准和技能方面的专长。在这方面，大韩民国确保企业和大学共同合作，以满足未来的技能需求。通过与公司订立合同来建立新科系以满足工业需要的大学，有资格在设备和研究费用上得到政府的财务支助。此外，已经建立了一个制度来评估大学的课程是否符合工业需求。

48. 大韩民国并制订了一个关于创造工作的三方社会计划。该国政府设法为企业创造一个更好的投资环境，策划一些措施来改善低收入家庭的收入水平，并加强社会安全网。这种政策是打算鼓励雇主扩大对青年就业的投资，以及更有效地利用人力资源。工人同意合作增进生产力和稳固收入。

49. 有些国家也注意到其他行动者，例如青年就业网的核心伙伴（劳工局、联合国和世界银行）、其他国际组织、捐助者和民间社会的参与。最普遍的合作方式是在政府之内，因为许多报告都指出它们让其他机构参与特别委员会、圆桌讨论、任务小组或讲习班。

50. 联合国大会关于青年就业的一些相关决议（57/165 和 58/133），请各国政府在制订、执行和评估行动计划时，汲取劳工局、联合国和世界银行的专长。报告了从这些青年就业网核心伙伴机构寻求协助的为数有限的国家包括阿塞拜疆、巴西、多米尼加共和国、印度尼西亚、尼加拉瓜和乌干达，乌干达也报告了它同德国发展合作机构德国技术合作公司的伙伴关系。¹¹

四. 结论

51 2000年9月通过《千年宣言》以来，给予各地青年人从事生产的正当工作机会的承诺越来越迫切。年轻人的失业和就业不足不只是一个社会问题，而且也具有经济和日益增加的政治影响。

52. 在那些有社会保障，例如失业保险或福利保护的国家，青年失业是国家和地方预算的巨大流失，虽然同时也是受到最好教育的一代年轻人对社会发展的能力和潜在贡献的可怕浪费。在那些没有制度性社会保障的国家，青年失业的负担是以其他方式来感觉到。放弃了收入，投资在子女教育的家庭，就会发现它们还继续对成年的子女提供收入支助，那些子女也日益感到挫折苦闷，发现他们自己“无法受雇用”。那些低收入家庭的年轻人感觉到这种负担，他们无法负担公开失业的“奢侈”，因而在非正式经济的低收入、无前途以及往往危险的工作上挣扎图存，它们也感觉到这种负担。青年失业的负担是由生活在社区和社会的所有人担负，那里的青年失业是毁灭和自我毁灭行为的根本原因，从邻里帮派活动到地方民兵成员，失业的年轻人迫切寻求不只是收入，而且是受到尊敬和一种归属感。

53. 由于青年失业和就业不足的社会、经济和政策代价，不采取行动不是一个出路。
54. 有 39 个关于青年就业的国家报告和行动计划清楚表明各国都在积极寻求答案，同时也在该过程中尽力而为，不断学习。所报告的经验是丰富而多样的。可以从这些报告中得到一些广泛的结论。
55. 首先是没有任何万灵丹，没有任何一个能够“发生效用”的政策能够作为“良好作法”输出到其他国家。而是促进青年就业的政策和行动需要连贯性的综合方法，一方面为年轻人进入劳工市场作好准备，同时为市场接纳年轻人作好准备。当青年就业问题高级别小组根据可受雇用、创业精神、平等机会和创造就业的四个全球优先事项，提出一个对青年就业的连贯性的综合方法时，它认识到将基于供应和基于需求的观点相联系的重要性。
56. 第二个结论是，所报告的青年就业政策，大体上是着眼于供方。许多国家报告了关于使一般性教育更加面向就业的倡议。另一些国家指出了帮助青年通过营职就业和企业家发展而创造他们自己就业机会的重要性。许多投资都是用来提升和继续重新评估职业训练方案，不只是针对传统的职业，而且是针对发展那些在年轻人必须期望在一生中要改变工作和职业的世界极为重要的那些技能。为年轻人进入工作世界作好准备的另一个关键因素，是提供给他们工作经验。德国的双重轨道训练制度，是根据合并训练与在职经验，以帮助让青年失业率接近人口失业率，这套制度已经由许多其他国家按其国情以不同的方式复制。
57. 第三个结论是，所有这些努力都帮助年轻人为职场作好准备，但除非有实际上为进入劳工市场的年轻人创造新的和更多的就业机会的政策相配合，就可能失败。虽然许多国家都谈到劳工市场存在的那些机会和技能之间的“无法配合”，整个青年就业的问题是关联到大多数经济政策都无法创造能够回应期望和年轻人想望的素质好的就业机会。与其要求新一代降低他们的期望，不如让决策人员从质和量的角度去促进就业密集的经济成长。
58. 因此，促进可受雇用情况和企业家精神的政策，必须伴随着刺激需求和创造更多工作的措施。更广泛地说，创造就业应该成为政府投资和经济成长政策的一个核心目标，而非副产品。有些政府予以肯定报道的一个具体领域是增加基础结构投资政策的就业影响，包括通过劳动力密集的公共工程。虽然这些方案不需要单单特定指向年轻人，但他们是劳工市场的新来者，通常也会是主要的受益者。
59. 第四，不应从一个目标群体或者只是劳工市场的小群体的角度来看待青年就业问题。如果决策人员把精力首先集中在为年轻人创造有利的就业结果，就能够预期这些结果对青年群体在整个生命周期产生可持续的影响，并对其他年龄群也产生积极影响。与其采取有利于青年但不利于其他年龄群的政策，不如促进有利

于青年就业同时能够改善劳工市场内所有年龄群情况的政策（例如，年轻人的就业对于退休基金和失业保险的存续和可持续性极为重要）。

60. 第五，全国行动计划需要一个协商进程，以便有基础广泛的所有权，这又是实现其意图成果的措施所需要的。大部分全国行动方案在筹备上，很少同有代表性的青年组织协商和由其参与，或者是这方面的报道不足。技术上最有利的政策，如果不能通过与它们打算的受益对象的年轻人对话来制订和执行，就注定会失败。同样地，具代表性的雇主和工人组织的参与，总的来说也不足够。

61. 第六，大部分国家不只是彼此要学习很多，而且也渴望得到这种信息和知识。经验交流网络的附加价值在于，他们提供一个在伙伴之间分享知识和经验的机制，并且得到基本原则的加强，这个原则认为，每个人，不论其国家的发展水平，都可以学到一些东西，每个人都有东西与人分享。

62. 第七个结论是，要实现《千年宣言》关于青年就业的承诺，需要不仅是在地方和国家一级，而且是在国际上同心协力的协调行动。虽然会员国必须在其国内及其地方社区中开展工作，成功地实现让年轻人获得体面的从事生产工作要靠一些超越国界，并且由外国直接投资、国际贸易、移徙和资金流通所管理的因素。

63. 第八，制订青年就业的战略和方案，提供了一个有利的工具来建立政治共识和政策连贯性，不但在例如世界银行和劳工组织等国际机构之间的层面，而且在不同的国家政府部门（例如劳工、财政、教育、外交、贸易和工业部门）、青年组织、雇主代表和工人代表以及民间组织层面。由于不同的政治和利益集团观点对于青年就业的重要性都有广泛共识，青年就业方面的联合行动能够建立在较具争议性的经济和社会政策领域，甚至在解决政治争端上达成协议，建立信心和信任。因此，值得注意的是，青年就业网已经成为环绕着经济和社会政策建立连贯性和共识以及年轻人和决策人员之间对话的论坛。

64. 最后，关于建立政治共识，青年就业提供了安全、建立和平及发展之间的桥梁，青年就业问题高级别小组关于一个联系青年就业和集体安全的重大新政策和面向行动倡议的提议，值得认真讨论和支持。

五. 建议

65. 青年就业网提供了一个重要的工具，以实现《千年宣言》内关于提供“青年人从事生产的正当工作”的承诺。青年就业网的实力和团结来自它的伙伴实体的领导，其中包括青年就业网带头国家日益增长的团体，它们自愿出来领导处理这个问题，并且自己承诺确保促进青年就业的政策连贯性。在这方面，大会不妨考虑下列建议：

(a) 鼓励那些已经编制国家青年就业审查与行动计划的国家向执行阶段迈进，并通过一个边做边学的过程，继续改善分析基础及其行动的影响。尚未编制

国家行动计划的其他国家，应该鼓励它们编制。鼓励尚未向秘书处内的青年就业网络联络中心提交国家审查与行动计划，或进度报告的所有国家，尽快去做。

(b) 也鼓励各国政府通过政府、青年组织代表、雇主和工人组织、民间社会的合作，制订其国家行动计划，并促进公共机关、私营部门、教育机构和民间社会之间的伙伴关系。也应鼓励各国政府将其行动计划并入较广泛的发展与减少贫穷战略文件内，并且在其中将其必要的资源优先用来执行这些计划。

(c) 鼓励各国政府设计新的着重于政策的指数，以监测和评估在执行其国家行动计划方面的进展情况。确认 15 到 24 岁的失业率并为提供监测国家、区域和全球各级实现为青年人提供从事生产的正当工作的千年宣言目标进展情况的充足基础，建议青年就业网继续同其核心伙伴合作，建立一个不仅考虑到公开失业的那些人，而且考虑到在学的那些年轻人的改善指数，那些人就业不足，他们在非正式经济内工作，他们可能已经完全脱离了劳工市场。

(d) 并鼓励会员国把青年就业看作是发展和集体安全全面战略的一部分，并在这个范围内，在《千年宣言》之内，继续注意“为青年人提供从事生产的正当工作”的承诺。这项承诺应该看作是实现其他的千年发展目标，包括减少贫穷、实现平等机会以及防治艾滋病毒/艾滋病的基础和关键。今后 10 年，应该着重于给 15 到 24 岁的年轻人获得从事生产的正当就业机会，并且接着在今后 10 年陪伴和养育这一代，给我们全球社会带来在 2015 年以前实现所有千年发展目标的一个最佳机会。

(e) 在国际劳工组织的领导下，同联合国秘书处、世界银行和其他相关专门性机构密切合作，审查和加强大会在关于青年就业网的决议（57/165 和 58/133）中提出的邀请，应要求协助和支助各国政府制订和执行国家审查与行动计划的工作。

(f) 加强青年就业网的青年协商小组，以便它在总体咨询作用之外，它的成员青年组织能够在国家一级发挥更积极的作用，支助制订和执行国家行动计划。

(g) 邀请新的国家和伙伴组织加入青年就业网，并鼓励带头国家加强青年就业网作为一个伙伴交流、支助和审查机制的工作。为支持这个机制的进一步发展，邀请国际劳工组织，在青年就业网的框架内，并且同世界银行和联合国密切合作，对于在制订和执行青年就业问题国家审查和行动计划方面达成的进展的全球分析与评估，进行年度增补。

(h) 注意到会员国在青年就业网秘书处的核心资源需求方面及其伙伴组织的国家一级工作方面所做的财务贡献，鼓励会员国提供更多的财务资源，以加强和扩充青年就业网在国家、区域和国际各级的工作。

注

- ¹ 国际劳工局：《全球青年就业趋势》，（日内瓦，2004年）。
- ² 青年就业首脑会议秘书处：《青年就业：目前的对策》（2002年5月），见：www.yesweb.org/docs/issuestatement.pdf。
- ³ 见S/2003/688，第76段。
- ⁴ 青年就业网是秘书长发起的倡议，旨在执行《千年宣言》的承诺，向各地青年人提供从事生产的正当工作机会。网络是由15个领头国家、秘书长青年就业问题高级别顾问小组、一个青年顾问组、以及一个不断扩大的由联合国系统内和民间社会的伙伴组织组成，在秘书长、国际劳工局局长和世界银行行长的共同承诺和领导下协调运作。劳工局是网络的领头机构，网络常务秘书处设于该局。
- ⁵ 见秘书长就千年首脑会议成果的后续行动给大会主席的信（A/56/422）。
- ⁶ 通过促进青年就业向青年投资，是对实现千年发展目标的投资，因为这直接有助于：根除极度贫穷和饥饿；实现普遍小学教育；促进性别平等与提高妇女能力；以及促进全球发展伙伴关系。而且还通过改进人们的经济和社会状况，间接地帮助降低儿童死亡率；改善产妇健康；以及防止艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病。
- ⁷ 劳工组织估计，根据下一个10年中进入15至24年龄段的青年累计人数作出。
- ⁸ 已经提交国家审查报告与行动计划，或制定计划进度报告的国家名单，见附件一。
- ⁹ 截止到本报告撰写之时，自愿成为青年就业网领头国的国家有：阿塞拜疆、巴西、刚果民主共和国、埃及、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、马里、纳米比亚、尼日利亚、卢旺达、塞内加尔、斯里兰卡、叙利亚、乌干达和大不列颠及北爱尔兰联合王国。这15个牵头国家中只有七个国家已经提交国家行动计划或进度报告。
- ¹⁰ 例如，1964年《就业政策公约》（第122号）、1973年《最低年龄公约》（第138号）、1975年《人力资源发展公约》（第142号）和1999年《最恶劣形式的童工劳动公约》（第182号）。
- ¹¹ 虽然很少国家报告它们从青年就业网的核心伙伴机构获得的支助，青年就业网秘书处正在同一一些带头国家，包括阿塞拜疆、巴西、刚果民主共和国、埃及、印度尼西亚、伊朗、马里、尼日利亚、卢旺达、塞内加尔、斯里兰卡、叙利亚和乌干达联系，以支助制订和执行它们的行动计划。

附件一

提交国家行动计划或进度报告的国家(迄 2005 年 6 月 30 日)

- | | |
|------------|-------------------|
| 1. 阿尔及利亚 | 21. 尼日利亚 |
| 2. 阿根廷 | 22. 挪威 |
| 3. 阿塞拜疆 | 23. 阿曼 |
| 4. 巴西 | 24. 巴基斯坦 |
| 5. 保加利亚 | 25. 波兰 |
| 6. 布基纳法索 | 26. 葡萄牙 |
| 7. 哥伦比亚 | 27. 大韩民国 |
| 8. 克罗地亚 | 28. 俄罗斯联邦 |
| 9. 多米尼加共和国 | 29. 沙特阿拉伯 |
| 10. 芬兰 | 30. 塞内加尔 |
| 11. 德国 | 31. 塞尔维亚和黑山 |
| 12. 匈牙利 | 32. 新加坡 |
| 13. 印度尼西亚 | 33. 斯洛伐克 |
| 14. 日本 | 34. 斯洛文尼亚 |
| 15. 约旦 | 35. 阿拉伯叙利亚共和国 |
| 16. 肯尼亚 | 36. 泰国 |
| 17. 立陶宛 | 37. 乌干达 |
| 18. 墨西哥 | 38. 大不列颠及北爱尔兰联合王国 |
| 19. 摩纳哥 | 39. 坦桑尼亚联合共和国 |
| 20. 荷兰 | |

附件二

国家青年就业行动计划的全球分析与评估标准

A. 制订国家行动计划的过程

1. 行动计划是否利用了联合国秘书长关于促进青年就业的报告内所提供的关于制订国家审查和行动计划准则（A/58/229，附件一）所设计的框架？
2. 在编制国家行动计划之前，政府对过去关于青年就业问题的政策和方案是否做了审查？
3. 如同准则内所建议，政府是否论述了目前关于青年就业的报告或政策说明（例如减少贫穷战略报告、关于相关的劳工组织《就业政策公约》（第 122 号）、国家青年政策或国家就业政策的报告）？
4. 政策的制订是否是一个参与的进程：
 - 有年轻人参与？
 - 有不同的政府部会和部门参与？
 - 有社会伙伴参与？
 - 有民间社会参与？
5. 这个参与过程的性质和深度如何？
6. 有什么监测和评估国家行动计划的机制？提供了什么基础指数或统计数据来监测进展情况？
7. 制订这项行动计划的当事方在这一过程中有没有向青年就业网的核心伙伴机构（也就是劳工局、世界银行或联合国）寻求协助，或是向其他外部机构提供寻求协助？

B. 国家行动计划的实质与优先事项

8. 国家行动计划是否采取一个联系青年就业政策的供应方和需求方的综合方法？
9. 在下列范畴（青年就业网络的四个全球优先事项）中提出的重大问题是什么？
 - 可获雇用标准——教育；职业训练；工作经验；职业指导和工作咨询；从学校到职场的转型；其他问题
 - 创业精神

- 机会平等
 - 创造就业——教青年就业联系到宏观经济政策；刺激需求和为劳工市场的新来者创造更多的工作的政策；将青年就业同全盘就业政策包括代间方面问题相联系；投资政策
 - 信息和通信技术的重要性
 - 童工和青年就业的联系
 - 青年就业对防止和解决冲突的影响
-