

青年就业创新与人才培养

主持人 谭祖宜(中国社会科学院大学教授): 经过70年的不懈奋斗,中国经济发展进入了新时代,进入了从量的积累到质的飞跃阶段。高质量发展成为经济发展的内在要求和本质特征。全社会逐渐形成了“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念。在新时代由新发展理念引领的经济高质量发展进程中,创新、创业和就业也必然进入新时期,面临新形势,必须满足高质量发展的新要求。以石墨烯、基因、虚拟现实、量子通信、大数据、云计算、区块链、人工智能、可控核聚变、清洁能源以及生物技术和空间技术为突破口的第四次工业革命,成为新时代经济高质量发展的生产力基础,它将彻底改变人们的生产方式,带来经济结构特别是产业结构的深度调整。进而也改变了创新、创业和就业的方式、结构、质量和内容。创新发展战略已成为推动经济社会发展的国家战略。创业已不仅仅是一种微观市场主体行为,更重要的是它固有的创新和创造内涵。产品创新、企业创新、行业创造、产业创造已成为创业的核心内容。而就业也不再仅仅是谋生手段,已成为与创新和创业紧密联系不可分割的人力资本要素重新配置。而对人力资本要素的重新配置,市场的决定作用,政府的宏观调控,以及非政府组织(NGOs)的协同作用,都至关重要。不但中国经济发展进入了新时代,而且全球经济发展进入了新时代,都进入了生产力大发展的第四次工业革命时代。因此,创新、创业、就业问题,比以往任何时候都更加成为一个全球性问题。基于上述原因,对创新、创业、就业问题的研究,特别是对与此有关的青年问题的研究,必须基于新时代、新发展理念、新发展战略、新工业革命和新的全球视野,而徐徐展开和不断深化。本刊特策划发表《全球青年就业趋势研究》《赛训体系与大学生创新创业能力培养》二文,以期对此问题研究有所促进。

全球青年就业趋势研究

——为青年提供优质的就业政策

■ 黎淑秀(编译)

(安徽省团校学术委员会,安徽 合肥 230061)

【摘要】 促进和引导青年就业不仅是为了实现青年体面就业的权利,也是为了推动国家经济的发展。当今世界,自动化和数字技术的飞速发展,带来了就业数量的增多和形式的翻新。青年就业路径选择的多样性,青年过渡到体面就业所需关键性决定因素的多元性,青年在行业内和跨行业就业所需技术要求变化的急剧性,带来了青年就业的多选择,也让青年就业前景面临不确定性。

为了迎接挑战,实现青年更多更好就业,制定协调而具有内在统一性的政策,促进各成员伙伴之间更加紧密的合作,是当务之急。因此,经济政策、对相关技能持续性的培训和再培训、促进青年创业、积极的劳动力市场政策、保护青年在工作中的权益都至关重要。

【关键词】全球青年 就业趋势 就业政策

一、引言

本文根据国际劳工组织2017年11月20日出版的《2017全球青年就业趋势:通向更好工作未来的路径》(《Global Employment Trends for Youth 2017: Paths to a better working future》)编译^①。2017年版全球青年就业趋势系列报告提供了全球青年劳动力市场关键指数、趋势和政策的最新信息,聚焦于持续存在的劳动力市场不稳定性和世界各地青年就业面临的结构性问题。所有这些信息 and 结论都是通过分析来自国际劳工组织的“趋势计量经济学模型”“SWTS(从学校到工作的过渡调查)”“劳动力调查”“2017青年和工作未来调查”和其他成员国主持进行的调查数据得来。本书第1章为概述和全书结构简介。第2章全面论述了全球和区域的青年劳动力市场的概况,聚焦劳动力参与比例下降和持续存在的青年失业,关注青年就业质量和人口结构变化的影响。第3章论述了青年进入工作世界的不同路径和过渡到体面就业的关键性决定因素。第4章审视了青年的工作未来,特别是新的自动化和数字技术与青年就业前景之间的关系,指出了青年就业的增长行业,报告了在行业内和跨行业就业所需技术要求的变化。第5章强调了正在发生的工作环境的重新布局,特别是新出现的、新兴的各种各样的就业形式,还研究了青年对工作未来的看法。第6章特别强调了通向更好工作未来的路径依赖于明确、一致和协调的政策和伙伴关系,而这才是为青年创造更多更好工作机会最重要的事情,这也是为了最终实现让青年拥有一个在《2030议程》^②框架下的可持续发展意义上的包容性未来,并为我们提供了在不断冲击着劳动力市场而又快速变化的技术环境下为实现这个目标可以采取的政策选择。

本文选取第6章“实现青年就业更好未来的政策”作为重点进行编译。在编译者看来,无论对青年个人还是对国家经济社会的发展而言,就业都是一件十分重大的事情。青年是国家经济社会发展中最有朝气、最有活力的新鲜血液和中坚力量,就业是青年获得经济独立和人格独立、让个人职业生涯迈上征程的重要生命事件,也是我国《中长期青年发展规划(2016-2025年)》中事关青年发展的重要领域。保持大中专院校毕业生较高水平的就业,实现包括新生代农民工、返乡青年在内的所有青年比较充分的就业,保障青年就业的基本权利,尽可能做到充分保护青年就业的薪资待遇、劳动保护、社会保险等合法权益,为青年创业提供更加完善的服务体系,是我们今后在相当长的一段时间里要高度关注、谨慎处理并积极应对的重要工作领域。而一套设计科学、配套完善、操作性强的青年就业政策可发挥积极而关键的作用。本文选取优化全球青年就业政策部分作为核心内容,就是希望国际劳工组织提出的促进青年更多更好就业的

收稿日期:2019-11-11

编译者简介:黎淑秀,安徽省团校学术委员会委员,高级讲师,主要研究青年发展和青年工作。

① 本文得到国际劳工办公室出版发行部版权许可办公室的特别授权,艾莉森·欧文·莫杰特女士(Ms. Alison Irvine-Moget)经办具体手续,特此郑重感谢。

② 本文中《2030议程》即指《2030可持续发展议程》,该议程将青年充分而富有成效的就业和青年的体面就业放在新的发展愿景的中心位置。它强调青年就业在减轻贫穷、促进经济增长和让所有人共享和平繁荣等方面的催化作用。

相关政策能够对我国从事青年就业政策制定和实施的相关政府部门、机构和组织在工作中起到开拓视野、明确思路、学习经验、实践引导、参考借鉴的作用。同时,也促进青年个体从自身角度认识到在国家经济社会发展的大格局和实现中华民族伟大复兴中国梦的时代大背景下主动提升就业能力素质、积极投身就业创业实践所应该有的使命担当,从而从较高的政治站位、带着较强的社会责任感去实现青年自身的包容性发展和可持续性发展。

二、全球青年就业趋势与挑战

根据国际劳工组织的报告,尽管全球经济温和复苏,全球青年劳动力参与比例却急剧下降,全球青年失业率仍居高位且呈小幅上升趋势,就业质量仍然是一个令人关切的主要问题。

1997至2017年间,全球青年人口增加了1.39亿,而青年劳动力人口却减少3490万,青年在全球总劳动力人口之中的占比从21.7%下降到了15.5%,全球青年劳动力参与比例也从55%下降到45.7%。

2017年全球青年失业人口估计达7.09亿,全球范围内青年失业率为13.1%,其中青年失业率最高的是阿拉伯国家,达30%。发展中国家的青年失业率估计稳定在9.5%,新兴国家的青年失业率估计升至13.8%,发达国家的这一比例估计将从2016年的14.0%降至2017年的13.4%。在整个经合组织国家,差不多18%的失业青年已经失业一年或一年以上。

最新数据显示,76.7%的就业青年从事非正规工作,而成年人的这一比例为57.9%。在发展中国家,非正规就业青年占总就业青年的比例为96.8%,新兴国家为83.0%,发达国家这一数据较为乐观,略低于20%。据估计,在全球范围内,有21.8%的青年是NEET^①族,其中76.9%是女性。2017年,新兴国家和发展中国家16.7%的在职青年生活在每天收入不足1.90美元的极端贫困线^②以下。国际移民潮中的大部分是年轻人,其中约70%的人年龄在30岁以下。从现在到2030年,受非洲人口发展趋势的推动,全球青年劳动力将增加2560万人,这些年轻人都将需要工作。到2030年,15-24岁青年劳动力的77.0%将在非洲、亚洲及太平洋地区的发展中国家。全球区域青年失业与工作贫困的部分情况如表1、下页表2所示。

表1 2016-2018年全球及区域青年失业状况及预测

国家/地区	青年失业率(%)			青年失业人数(百万)		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
世界	13.0	13.1	13.1	70.7	70.9	71.1
发达国家	14.0	13.4	13.5	9.5	9.0	9.0
新兴国家	13.6	13.8	13.9	53.5	53.9	53.8
发展中国家	9.5	9.5	9.5	7.7	8.0	8.2

资料来源:根据国际劳工组织《趋势计量经济学模型》(2017年4月)计算得出。

青年是当今和未来社会的主要劳动力资源,然而,对数以百万计的青年而言,想要实现充分且富有成效的就业仍然是一个挑战——从全球范围来看,有2/5在经济上处于活跃状态的年轻人失业或者虽有工作但生活处于贫困状态,还有更多人面临漫长而困难地向劳动力市场的过渡。同时,当前技术变革浪潮正改变着青年可获得工作的数量和质量,也影响促进青年实现体

① NEET 指既不在就业,也不在接受教育和培训。

② 极端贫困线:指每天收入或者消费不足1.9美元;中度贫困线:指每天收入或者消费在1.9至3.1美元之间。

面就业的市场机构的建立。

表2 2016年-2018年全球及区域青年工作贫困状况及其预测

国家/地区	青年工作贫困比例(%)			青年工作贫困人口(百万)		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
新兴国家与发展中国家之和	71.8	70.7	69.6	162.9	160.6	158.5
新兴国家	39.4	39.0	38.5	109.8	106.8	104.1
发展中国家	32.4	31.8	31.2	53.1	53.8	54.4

注:表中工作贫困指每日收入或者消费在3.1美元以下。资料来源:根据国际劳工组织《趋势计量经济学模型》(2017年4月)计算得出。

新的自动化和数字技术提出了进一步的挑战,在技术变革的背景下,怎么强调为青年更好应对就业和劳动力市场挑战而努力的重要性也不为过。这不仅是为了确保青年的福利,也是为了促进可持续性和包容性的发展,同时还是为了提升全球范围的凝聚力。尤其在老龄化社会里,这些相关性就体现得更为强烈,因为社会老龄化给不断萎缩的劳动力带来压力,其中包括为社会保障计划提供资金。必须对技术变革进行妥善的引导,使青年就业者受益,这不能光靠市场去完成。如果管理得当,新技术不仅能够促进劳动力市场信息完善,还有助于政策实施。

国际劳工组织一直在支持各成员国制定促进青年就业的国家战略和行动计划。2012年国际劳工大会通过的《青年就业危机——呼唤行动》为制定果断坚定的政策行动提出了一个健全的框架。它呼吁采取全面、多管齐下的办法,通过教育和技能培养、就业和经济政策、劳动力市场措施等手段来促进青年就业,在保障青年就业者权益的同时支持青年创业和自谋职业。2016年,国际劳工组织《工作未来百年倡议》发起了一场国家对话,各国政府、社会伙伴、民间组织、学术界和青年人在这场对话中一再重申了这些优先行动。

青年就业在可持续发展目标(SDGs)所列的全球议程中也占有突出地位,涉及若干目标和指标。比如,可持续发展目标(SDGs)之目标8.6旨在“到2020年底,大幅减少未参加就业、教育或培训的青年比例”。青年就业策略与政策的重要性在可持续发展目标(SDGs)之目标8.b里面也解释得非常清楚“到2020年底,出台和实施一项全球青年就业策略并保证实施国际劳工组织的《全球劳工条约》”。

为了在《2030议程》框架内扩大青年就业行动规模,联合国在2016年发布了《关于青年体面工作的全球倡议》。这项全球倡议是在国际劳工组织的领导下设计的,是有史以来第一次在联合国层面上为促进全世界青年就业所作的全面努力。它可以积聚巨大的全球资源,把联合国和其他全球关键伙伴的力量汇聚起来,让花在青年就业上的投资的影响力最大化,并助推各成员国为推动全球可持续发展(SDGs)而履行《2030议程》。全球倡议的伙伴承诺在各种优先主题事项上采取行动、分享知识、杠杆化利用资源,最大限度地扩大对青年人的影响。

抓住青年在高科技劳动力市场的潜在机会需要全球伙伴提供明晰的策略和政策,确保青年工作有一个美好的未来。为了让青年更好应对工作世界的挑战,可以有以下相关政策和政策组合作为选择。

三、优化青年就业未来的政策

(一) 优化经济政策 刺激青年就业

1. 以宏观经济政策支持青年就业需求的持续增长

新技术可以创造工作机会也可以让工作机会丢失,所以,新技术对就业的总体影响仍不确

定。虽然年轻就业者在适应新技术方面比年长者有优势,但是在向体面工作过渡的过程中,他们仍然面临着若干挑战。鉴于经济增长带来的就业弹性处于长期的下行趋势,迫切需要加强和完善促进创造就业的需求侧政策。此外,年轻人的就业前景比年老者更容易受到商业周期变化和经济衰退的影响。反周期财政政策,包括减少青年劳动力市场波动和促进青年就业的自动稳定器,可在这方面发挥重要作用。

宏观经济政策支持总体需求的持续增长。国际劳工组织的研究表明,在经济衰退时期,及时扩张的财政政策能够促进青年就业。因为年轻人收入相对较低,储蓄意愿较低,把刺激措施转移到其他经济部门时其递增效应相对较高。

财政政策可以得到货币政策的支持。自从2008年全球经济衰退之后,人们开始了对各国央行的审批权限的再思考。现在央行在执行货币政策的时候,通常会重视对就业方面的考虑。不管怎样,旨在促进充分就业的较为明确的授权,意味着企业可以期待一个支持性的政策环境而有意愿进行投资并雇佣额外的雇工(其中包括青年雇工),同时意味着消费者更有信心进行消费,这样就会刺激总需求的增加。这样可以保证自动稳定器在经济陷入衰退时及时发挥作用,而不需要再做重新决议和额外决策。比如,在青年失业时间过长——特别是在劳动力市场需求低迷时期,青年更容易失业时间过长——的时候可以直接为青年提供就业津贴和培训。

2. 以适当的行业战略实现青年就业的持续增长

为扩大青年就业,财政政策和货币政策需要合并起来并结合一系列行业战略共同发挥作用。要激活社会对话,对各行各业提出的相关策略展开充分的讨论。国际劳工组织“关于全球青年就业趋势”的研究表明,除了亚洲和太平洋地区,服务部门的青年就业在增长,而制造业的青年就业在下降。这些与拉丁美洲、加勒比海地区以及在某种程度上还有非洲的发展中国家的去工业化大势有关。必须通过制定适当的行业战略并协同基础设施和劳动力市场政策精准定位,实现就业的可持续增长。

国际劳工组织“关于青年就业的行业增长”的研究表明,无论是在金融和卫生服务行业、制造业、交通和储运行业、信息和通讯行业,还是在贸易行业、宾馆服务和餐饮行业,哪里有更合适的、可以确保就业可持续发展和生产率提高的政策,哪里就有更多更好的青年就业机会。同样要重视的一个问题是:考虑行业战略的溢出效应。比如在一些发展中国家,农业的发展可以带来大范围的食物加工业、储运业的外部效应。为农业发展的投资可以为乡村经济多样化做贡献,同时助推经济结构转型,为青年创造大量潜在就业机会。同样,对数据系统的投资,也可能支持其他一些不断增长和有活力的行业的增长,从而对青年就业有显著的潜在影响。

国际劳工组织“关于青年就业的行业增长”的研究结果的警示部分提出,技术发展可以提高劳动生产率,但是也可以增加收入不平衡,妨碍就业增长。通过一系列可以促进生产力增益公平分配且高效公平透明的工资、税务、财政转移政策可防止这种结果的发生。

(二) 制定技能战略 为青年就业做好准备

企业、政府、个人需要适应快速的技术变革。在高科技环境中,学校课程需要随着工作要求的变化进行变革。这一切意味着要对数字技术和技术技能进行投资,比如,要对科学、技术、工程、数学(STEM)领域进行投资,特别是要对中学和后中学阶段教育进行投资。还要把创新能力、想象力、对新思想的开放意识以及社交和沟通能力等等这些技能都考虑进去。

1. 培养技术和核心技能

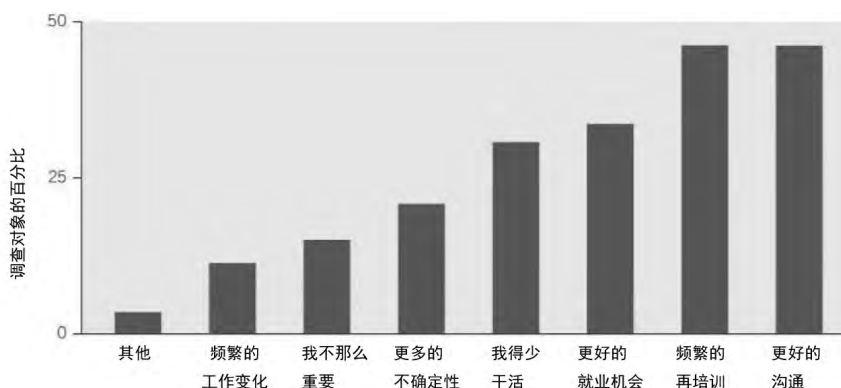
各国都在培育青年的科学、技术、工程、数学(STEM)领域技能,STEM领域要求高且持续存在着性别差异,令人担忧的是这样的性别差异目前仍然占据主导地位,所以,世界各地的积极应对措施也在推出。如韩国2011年提出STEAM倡议,其中“A”代表STEM教育里的“art”,即艺

术,旨在培养创新思维。而且,为了克服在报名 STEM 课程上的男女差异,他们成立了“韩国支持妇女学习科学技术高级研究院”这个机构。巴西政府在 2011 年制定了“科学没有边界”计划,旨在为 STEM 领域的学生提供奖学金,通过推动本科生、研究生、博士生、研究学者的国际交流来强化技能。这样聚焦聚力的得力措施的不断涌现是和社会对 STEM 领域技能需求的不断增加相吻合的。在东盟,雇主越来越倾向于要求更多的雇佣者具有很强的 STEM 教育背景。与 STEM 有关行业的就业量暴增也可能会带来溢出效应,从而增加其他行业的就业机会。

技术会在所有技能层面上影响就业,比如,在一些任务类型中替代劳动力,或是释放出一些人工来处理其他任务。具有高级、中级和较低级别技能的工人都同样需要在核心技能上进行培训,如适应性和社会性技能培训。作为终身学习的基础,年轻人需要这些技能来培养创新能力、想象力、对新思想的开放意识和社交及沟通能力。

2. 终身学习与持续不断的技能培训和再培训

快节奏且持续不断的技术进步改变着技术的要求,也强化了终身学习的必要性。由于某些职业需求减少而向其他职业转移需要新技术,所以从业者就需要通过技能培训和再培训来学习新技术。国际劳工组织 2017 年做的《青年与工作未来调查》发现,对于由于技术冲击带来工作变动从而需要技能培训和再培训这一点,年轻从业者都有比较清醒的认识(如图所示)。绝大多数年轻人相信事业成功依赖于在整个职业生涯过程中不断学习新技能。新兴国家的绝大多数



青年对技术变革涵义的理解图

资料来源:国际劳工组织《青年与工作未来调查》

数青年相信没有技术技能的年轻人会越来越难找到工作。

用相关技术组合武装青年的主要责任在于国民教育和培训体系。这些系统需要扩大与学习者的交流,提供跨学科培训,允许学生通过体验式学习来培养职业核心能力和知识。这要涵盖范围广泛的学科类别,打破狭窄的职业分类,传递更多不固定的、跨学科的技能组合。

很多职业需要新的社交和认知技能,包括复杂的解决问题的能力、推理能力、创新能力和情绪智力。这可以从一个人的早年开始培养,并一直延续到学前教育、中学教育再到高等教育阶段,所以,国民教育体系在整个教育过程中都要考虑涵盖这些内容。

3. 把最新科学技术融入教育当中

把最新科学技术如信息与通讯技术(ICT) (包括 5G 技术) 融入到教育、培训和技能体系的管理中会涉及到很大的成本投入,尤其对欠发达国家而言。这需要对改革做出精细、深入的判断和选择,以此为依据做出政治承诺和财政投入。而且,培训和技能培养不应以特定职业为目标,应该涵盖更广的职业种类,从而让就业在行业内流动变为可能。

这项任务的难点之一在于技术系统对教师、培训师、管理人员、评估师、教学设计师的需求

仍然处于短缺状态。然而,数字技术带来的更大的灵活性可以让教育和培训机构提供更广泛的模块服务。更好地利用新技术可以让贫困中的儿童和青年也有更多的机会接受到优质教育。

4. 推广并普及工作制培训

雇主在青年技能培养和让青年对工作世界展开有实质意义的接触等方面大有可为,如提供高质量实习计划——《关于青年体面工作的全球倡议》中的一个优先主题项目。高质量的实习就是让劳动力市场所需技能与从教育和培训系统所获得的技能相匹配。这又反过来要求政府、社会合作伙伴、培训机构共同努力,研发课程、课堂、工作场所一条龙的培训机制来确保青年就业的长期增长。产业战略和竞争力战略应当致力于增强工作的技术强度,从而促进高质量生产、技术和工资的良性循环。

很多企业只给自己的终身核心员工做培训。临时工和以其他形式劳动合同入职的职工通常没有机会接受培训。而这些人通常不同比例地分属于弱势群体,如妇女、年轻人,而这更加重了他们的贫困。通过积极劳动力市场政策(ALMPs)精准定位的津贴培训可以弥补这一问题。

为了可以预测技术要求、收集和传播充分的劳动力市场信息、提供就业服务、执行有效监管和评估,需要理顺机制。为技术发展提供足够的资金支持非常关键。另外,技术战略的制定和执行必须以有效的社会对话为基础,从而确保培训的质量和相关性、实用性,同时也要确保男女雇员有平等参与的机会。国际劳工组织及其合作伙伴已经研发出一些政策工具协助政府、雇主与雇工组织来满足未来技术需求。

与技术驱动型变革相关的政策工具包括《技术技能预见指南》:在产业层面识别未来技术技能鸿沟,在技术培训、职业教育与中、高等教育中推举变革。《预测并匹配未来技能与工作指南》:技术识别与预期的方法、过程和机构机制。该指南依赖于在不同环境中适用的行业制实践和做法,可同时为发达国家和发展中国家提供推荐方案。

(三) 技术和积极劳动力市场政策(ALMPs)

1. 积极劳动力市场政策(ALMPs)

青年就业结果与收入的提高可以通过积极劳动力市场政策(ALMPs)来促进。积极劳动力市场政策(ALMPs)包括就业服务、技术培训、创业促进,还有就业补贴,其中就业补贴又包括公共就业方案和工资补贴。不同的ALMPs可以组合起来以弥补不同的青年劳动力市场的不足,并且要不断加强应用,促进在青年中推行就业正规化。

没有任何一项单一的干预措施是最有效的(各项措施优缺点见表3)。积极劳动力市场政策(ALMPs)必须通过一些量身定制的、补充的服务来满足年轻人的不同需求,并且要适应当地的环境和制约因素。例如,为了吸引更多人参与,在课堂和工作场所进行的培训可以辅以支持性服务,如交通补贴和儿童保育补助等。还有,在持续不断的监控这些计划实施结果的同时,仔细跟踪和描述目标受益人现状也非常重要,这样可以协助形成积极完备的反馈回路,以促进项目实施和未来政策设计。

2. 技术的使用以及对积极劳动力市场政策的影响

由于包括技术变革在内的劳动力市场驱动因素的不同,今天的年轻人在一生中可以有更多工作。这也是就业服务和其他积极劳动力市场政策(ALMPs)的角色和功能定位之涵义。负责任的就业市场机构要有能力持续不断地对快速而激进变化的劳动力市场做出反应并尽快适应:一是需要促进公平,以确保在技术进步的大潮中青年中的某些特殊群体不会被拉下;二是需要利用技术来增加效率、成效和覆盖面。例如,可以通过使用计量生物学、空间数据和实时劳动力市场信息来更好地判断年轻人的需求,改善就业服务的目标定位和目标受益人的跟踪记录工作;可以通过使用网络互动增加面对面访谈的方式来改进匹配和咨询服务;可以使用技术改善

方案的监控效果,改善和其他服务商之间的相互协作关系。所有这些措施都是在恰当使用技术的同时以综合方式解决就业和劳动力市场的参与障碍。

表3 青年就业方案:不同措施的优点和缺点

方案类型	优点	缺点
就业服务	可帮助青年做出切合实际的选择,并使他们的愿望与就业和培训机会相配合;改善有关就业前景的信息服务,提高各项措施的效率、成效和相关性。	如果不与劳动力市场的需求挂钩,可能会产生不切实际的期望,而且往往只涉及城市地区和正规经济。
公共就业方案	可帮助年轻人获得劳动力市场的支持,同时改善物质和社会基础设施及环境。这些措施应与发展和行业战略相结合,而且如果与培训相结合,则可提高就业能力。	长期劳动力市场一体化能力低下。
工资补贴	如果针对具体需要(例如,补偿最初的较低的生产能力和培训,并针对贫困青年群体),就可以创造就业机会。	如果没有适当的针对性就会存在对就业实际影响较小的风险;就业只能在补贴的情况下持续。
技能培训	如果与更广泛的职业技能和就业能力技能相结合,工作效果会更好,这些技能在就业市场需求旺盛;职业技能包括以工作为基础的学习能力,就业能力技能包括就业服务,这些技能对劳动力市场的结果有积极的影响。可以提高年轻人的技能,提高他们的长期就业能力。	可能只会产生暂时而不是可持续的解决办法,如果针对性不强,可能会使那些已经“富裕”的人受益。单靠培训可能不足以增加青年的就业前景。

资料来源:国际劳工组织。

以信息和通讯技术(ICT)为基础的中介服务成本相对较低,允许发展中国家能够为比以往任何时候都要广泛的受众提供服务。然而,挑战在于互联网普及率很低。作为提供就业服务的多渠道战略的一部分,许多新兴和发展中国家,如印度,已经推出了在线就业门户。发达国家,如荷兰,已经做到了根据失业时长调整就业服务,将在线服务和一对一线下服务结合起来。

通过公共就业服务机构研发和维护的应用程序(apps) 积极的劳动力市场政策(ALMPs) 也向青年伸出了援助之手。例如,归功于为适应劳动力市场所作的最新改革,比利时现在就有以下选择:“Mycoach”为求职申请提供在线辅导;“Mentors”使刚走出校门的学生与专业导师匹配;“Mirror”是一些小 apps 的组合,提供关于劳动力市场的流动性和竞争性的见解;“Hi - App”让难民和志愿者建立工作关系以共享就业机会、住房、公共管理、休闲等信息。同样,在哥伦比亚,公共培训机构如今也开始扮演起了中介角色,他们把就业服务融入到 app 里,想要寻找工作的人可以在 app 里寻找和申请工作,雇主可以在 app 里审查空缺职位的状态。在阿联酋,政府设立了“Jobs Abu Dhabi(阿布扎比就业)”app,协助在公共和私营实体申请工作,并帮助筛选和确定入围候选人。

(四) 青年企业家精神和自主创业

自主创业可以自由选择并且收益可观。自主创业可以是自己经营也可以是进入家族企业,并且现在越来越受到技术发展的支持。创业精神是旨在促进可持续发展的《2030 议程》的核心内容,其目标 4.4 就是增进青年和成人就业和创业的技能。要把这种自主创业与另外一种被一些年轻人用来当作应对机制的自主创业区别开来——这些年轻人因为没有收入、没有工作、没

有其他替代资源从而把做自己的雇主当成最后的依赖,区分真正的自主创业和被年轻人当作最后依赖的救命稻草式自主创业对着实改善劳动力市场状况非常重要。

各国通常把促进创业当作增加年轻人就业与收入长期前景的好方案。从理论上来说,这类方案应成为旨在将青年纳入高质量就业的更通用的方案和政策工具包的一部分。当创业方案与其他积极劳动力市场政策(ALMPs)如工资补贴、针对初创公司的培训项目等结合起来的时候,可以产生更大的冲击力。同样,有证据表明,当创业培训同资金和咨询服务结合起来时也可以改善青年劳动力市场的成效。

推广数字技术初创企业——新的互联网驱动型企业——对新兴的青年企业家来说是很有前途的一个领域。在新兴国家和发展中国家,包括有限的互联网接入在内的基础设施不足仍然是一个大障碍。然而,随着政策的支持,大量有希望的举措正在蓬勃涌现。例如,肯尼亚已经启动了一项数字技能培训方案,目标是使100万年轻人能够在一年内获得在线自由职业。在发达国家也可看到类似的聚焦聚力,如英国政府目前通过“创新英国”“英国科技城”和其他举措向青年高科技企业家提供金融和其他服务支持。年轻人越来越对用互联网和平台技术发展社会事业有兴趣,这样既可以促进个人发展又可以促进社会发展。

虽然创业促进体面就业的潜力已得到承认,但性别不平衡现象依然存在。女性青年不大容易像男性青年那样成为企业家。女性,特别是在农村地区的女性,在获得促进企业发展的金融和其他服务方面处于不利地位。在这种情况下,特别针对女性的创业机会能够增强女性青年为自己创造就业和收入的能力,从而成为社区工作的创造者。

确保青年企业家以及小型和微型企业获得信贷也很重要。国际劳工组织加强小企业融资的办法注重于同时从需求侧和供给侧增强能力建设。其中一项主要活动就是提供金融教育,让青年为将来融入劳动力市场后能够承担经济责任提前做好准备。

国际劳工组织开发了各种促进创业的工具,并在不同区域进行了测试和实施,其中包括环境友好型就业。鉴于气候变化,“环境友好”将越来越重要,因为气候变化可能会影响就业和生产力,但也会为年轻人提供机会。绿色创业可以成为青年就业机会的重要来源,同时也能为青年提供空间——通过减缓和适应气候变化的活动来促进就业创业方式的变化。

还要支持发展合作社,即由个人协会成员共同拥有的企业。合作社能够使青年汇集资源,分担风险,获得更强大的谈判能力,增多打入市场的机会。事实上,社区的所有权、雇工的所有权、合作社和企业家是年轻人关注越来越多的领域。最近,平台合作社正在获得发展空间。它们通过在线应用程序来组织新兴技术,这种在线应用程序为支持互联网经济模式的生产、集体拥有而协商控制的基于网络的市场和其他活动提供支持。平台合作社的人分担风险,分享利益,洽谈更好的合同,同时参与制定组织和管理平台的决策。《关于青年体面工作的全球倡议》旨在通过支持创造可启用的监管环境的政策,发挥青年领导企业的潜力。倡议促进工作关系建立,促进点对点支持,帮助获取信息、培训、资金和技术。

(五) 确保青年在工作中的权利

国际劳工组织呼吁各个国家在青年就业方面采取行动,解决青年失业问题不应忽视和削弱青年就业权的保护。促进获得工作机会的政策不应导致工作中的歧视。青年就业政策还应鼓励从临时工作过渡到更稳定的工作。技术变革正在创造新的和多样化的就业形式,更多地形成了更灵活的或短期的——也是传统就业观念里的非标准形式的——就业关系。这对青年从业者在工作中确认其权利的方式有着深远的影响。

必须确保社会伙伴的积极参与,以实现国际劳工组织《工作未来百年倡议》中宣布的“使技术造福所有人”的目标。在国家层面,需要进行社会对话,制定适当的规范和政策工具,并制定

能够为所有青年从业者提供保护的这种做法和监督机制。

1. 促成向正规化就业过渡

在新的、多样化的就业形式和传统就业形式并存的环境下,非正规就业仍然是人们关注的问题。全世界范围内,有3/4的青年以非正式工作的方式就业。为了减少非正规就业,必须及早进行干预。特别是在拉丁美洲和加勒比海地区,有很多大有可为的举措都可以促使正式就业成为年轻人的第一份工作。

与发展中国家相比,发达国家和新兴国家的年轻人更有可能过渡到稳定和令人满意的就业。就各级教育向新的就业趋势过渡的时间而言,新兴国家比发展中国家往往要长。此外,年轻人学习的时间越长,就业过渡的时间就越短。在世界所有区域,将工作与学习相结合都大大缩短了就业过渡期。

在2015年第104届国际劳工大会上,通过了“关于从非正规经济向正规经济过渡的第204号建议”。该建议提供了一个规范性框架,以支持国家层面上的向正规化过渡的努力。《关于青年体面工作的全球倡议》就建立在这个建议的基础上,并制定了一系列促进青年向正规经济过渡的行动方案,还支持新的和开拓性的青年就业解决方案。

2. 保护青年正当的就业新形式

正在出现的新的、多样化的就业形式,如人群工作(Crowd Work)^①和零工经济(Gig Economy)^②,可以方便青年人进入劳动力市场(尽管目前能够提供的机会仍然有限),并让青年人挣钱的机会扩大。年轻的人群工作者可以挣得比平台经济的老年工作者更高的工资比率,而在国际劳工组织的《人群工作(Crowd Work)调查》中,对从事零工经济(Gig Economy)的绝大多数年轻人而言,平台经济就业是他们最主要的收入来源。但是,这也面临风险:低收入、常常无法保证就业和收入的连续性,以及在确保获得与工作有关的福利方面也充满挑战。

一个可行的解决方法就是让与工作有关的福利方便获取,把福利与从业者直接联系起来而不是通过雇主。还有一个问题是,关于最低工资的立法是否适用于人群工作者(Crowd Workers),如果是,其国家的立法是否适用;考虑到零工经济(Gig Economy)的国际化,对从业者、任务制定者或平台的有关立法可能都是不同的。

另外一个令人关切的问题是,青年在与最终雇主打交道时缺乏发言权。通常,从事平台经济的从业者很少或根本没法与任务提供者接触,哪怕是为了弄明白将要承担的具体工作。决策通常由平台来做,雇主和雇工之间的仲裁基本上由这些平台来进行。还有一个相关的问题是,在线工作进一步模糊了自主就业和依赖性就业之间的界限。只为单一雇主工作的独立工作者是属于雇员还是自雇人士?或者在两者之间还应该第三类就业形式?虽然这些问题正在国家和国际范围内进行辩论,但在一些国家,工人组织一直在参与和开发工具,支持零工经济(Gig Economy)工作者。为了确保与就业有关的风险不仅仅由从业者承担,不同形式的工作需要在规则的范围内进行,年轻的从业者能够理解他们的权利也是至关重要的。此外,有人呼吁确立社会保障最低标准,加强社会保障制度,这其中包括基本收入方案,以减少与非标准就业有关的经济不安全感。

3. 保护青年从业者的安全与健康

随着新技术的发展和竞争的加剧,工作中的社会心理压力很可能会增加。这可归因于:劳动力市场分裂加剧,灵活性日益盛行,形形色色的临时和非正规工作,随之而来的是工作场所和

① Crowd Work: 人群工作,现代青年就业的一种新形式,指通过数字技术服务(网站、应用程序或“平台”)提供或管理的工作。更多参见 <http://faircrowd.work/what-is-crowd-work/>。

② Gig Economy: 零工经济,在零工经济中,工人通常被归类为自营职业者,年轻的“技工”还必须照顾许多安排和费用,在标准雇佣关系中,这些安排和费用将由雇主承担,包括社会保障和养老金缴款、工作空间和工作设备、病假和年假等。

家庭之间的模糊,工时过长,与工作贫穷有关的收入不足。因此,理解这些形式的就业和更广泛的社会经济问题之间、特别是贫穷和暴力的相互影响非常重要。事实上,与劳动力市场转型相关的社会心理风险已成为一个新出现的全球健康问题,对青年从业者而言尤其如此。

预防和减轻与压力有关的疾病需要从业者参与和社会对话的基础上采取综合性办法。投资于青年从业者的职业安全和健康(OSH)非常重要,其重点在于出台预防措施,其中包括风险评估和管理,包括改善工作环境和条件的政策。雇主、从业者、青年和政府代表团必须共同努力。国际劳工组织的“青年4OSH方案”——《面向全球供应链青年雇工和青年雇主的职业安全和健康OSH方案》,旨在打造一种保护文化,通过青年雇工和青年雇主采取预防性行动以减少工作场所的伤害、死亡和职业病,该方案已经在印度尼西亚、缅甸、菲律宾和越南实施。

四、概括与总结

自动化和技术变革正在让青年劳动力市场转型。采用新技术的步伐将因国家和区域而异。这一切将如何影响工作未来还取决于人口特征和发展水平。需要采取行动,确保尽可能公平地分享收益,减轻负面影响。由技术变革带来生产力增长而产生的盈余必须能够促进所有人的充分和富有成效的就业,以实现包容性增长。公共政策在这方面可发挥关键作用。如果管理得当,新技术将有助于行动和方案的执行。

以上讨论的关于青年工作未来的政策,强调挑战、机会、创新,还强调有利于顺利过渡到体面工作的条件——基于科学调研得出的可以促进或者妨碍青年就业的条件。促进充分和富有成效的就业、促进经济进一步发展过程中的效率和公平,需要强大的劳动力市场机构,需要基于稳健的统计数据 and 健全的调查研究而制定的协调一致的政策,还需要与雇主协会、雇工协会和青年团体进行积极对话。来自特定的青年劳动力市场和过渡指标的合格而可靠的数据,对于基于证据的政策制定至关重要,对于监测快速变化的工作世界的进展也至关重要。

应对青年就业挑战的政策选择和实际政策组合将取决于当地实情,但必须是同时涉及需求侧与供给侧的政策和干预措施的组合,重点是青年从业者的权利和对青年从业者的保护,特别是对贫困青年群体和弱势青年群体的权利和保护。还必须建立伙伴关系,以扩大行动范围。《关于青年体面工作的全球倡议》为青年就业利益攸关方提供了一个独特的平台,以解决各自为政的问题,促进在国家和区域间采取有效、创新和有条件的行动,并推进可持续发展目标的实现。

(责任编辑:任天成)