

# 金融危机后的青年失业问题与就业政策分析

——对2008年以后西方国家的考察与启示\*

姜照辉

(山东大学 政治学与公共管理学院, 山东 济南 250100)

**摘要:**2008年开始的经济危机开始有所缓解,但是危机对青年就业的影响巨大,在很多国家青年失业率并没有随着经济的复苏而有所降低。很多政府在危机中制定了一系列促进青年就业的政策。本文考察了危机中和后危机时代各国青年就业的状况,并希望通过青年失业原因及各国青年就业政策的研究,发现其特点及对中国青年就业政策的启示。

**关键词:**失业;青年就业;经济危机;失业率

**中图分类号:**D669.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2012)02-0054-07

2008年开始的全球经济危机目前已经有所缓解,但是从就业方面来看,经济危机的影响还远未结束,这其中非常重要的表现之一就是各国的失业率始终居高不下,而青年<sup>①</sup>失业率作为“劳动力市场的主要指标之一”<sup>[1]</sup>,在危机之后并未有明显的改善,很多青年人发现他们依然面临着很严重的就业困境,“青年人在全球经济危机之中受到了巨大的打击,尽管多国政府增加了对青年就业的资金投入,但是全球经济复苏的前景依然渺茫,政府在就业方面的财政压力也越来越大,很多国家担心部分青年人将会遭受多年的失业危机。”<sup>[2]</sup>实际上从二十世纪八十年代开始,青年失业就已经成为影响全球各国经济和社会的重要问题,而2008年的经济危机相较此前的经济危机对青年就业的打击更大,此次危机引发的结构性问

题不但严重阻碍了青年人从学校到工作的进程,而且对很多刚刚获得短期工作的青年人来说,他们获得一份稳定工作的前景也并不乐观。因此政府在进行长期的结构性变革来应对经济危机的同时,也必须制定适当的短期措施来缓解青年就业的压力。

## 一、经济危机及后危机时代各国青年失业的基本状况

(一)青年失业率显著上升且在危机后并无明显下降

青年失业率的显著上升是经济危机对青年就业的直接影响,并且这种影响一直持续到了后危机时期。从全球范围来看,尽管在经济危机之前青年失业率就已经高于成年失业率,但是在经济

\* [收稿日期]2011-12-29

[作者简介]姜照辉(1982—),男;山东大学政治学与公共管理学院,博士研究生,主要从事国际政治研究。

① 本文所指的青年源自国际劳工办公室的定义。国际劳工办公室(International Labour Office, ILO)在1999年将青年就业中的青年一词定义为“从离开学校最低年龄开始算起一直到25岁的年轻人”,之所以将25岁作为青年这一定义的上限,是因为该组织认为超过25岁的“成年人”大部分已经完成了学业并且进入了劳动力市场;而青年定义的年龄下限,即离开学校的最低年龄,则因国家而异,在大多数OECD国家之中,这一年龄通常是16到18岁。

危机爆发之后,青年失业率受到的影响更为明显。根据图表,我们可以发现,欧盟27国2009年的青年平均失业率比2008年增长了近5%,在2009年则已经达到了20%。从国别来看,除了荷兰、丹麦、挪威、德国以及日本的青年失业率在经济危机中还能维持在10%上下以外,其他欧洲国家青年失业率大都居高不下,几乎都在20%以上,有的国家例如西班牙甚至已经达到了37.8%。而与此同时,美国的青年失业率在2009年也达到了17.6%。而在危机结束的2010年和2011年,各国的青年就业率普遍没有好转,欧盟27国的青年失业率在2010年以及2011年中都在20%以上,从国别来看,各国的青年失业率延续了经济危机中的状况,危机之中青年失业率低的国家继续保持着相对较低的水平,而其他国家的状况则没有非常明显的改善,其中一些国家,例如丹麦、爱尔兰、克罗地亚、西班牙、瑞典和英国等欧洲国家的青年失业率在危机之后甚至比危机之前还要高。美国的青年失业率也没有很大的改善,处于与经济危机中相当的水平。

## (二) 尽管全球经济开始复苏,但是青年就业的前景仍不容乐观

“尽管一些证据表明全球经济已经到了一个低谷,但是历史经验告诉我们,像这次这种程度的全球经济危机带来的影响更加剧烈而且更加持久。即使全球经济开始复苏,工作机会的不断减少和不断增加的持续失业将使失业率在全球范围内长时间居高不下。”<sup>[3]</sup> 青年失业率作为更加脆弱的变量,受到经济危机的创伤更为严重,恢复起来也将越发艰难。全球消费传导到实体经济再传导到就业直至青年就业需要很长的时间,“就业机会的创造要远远落后于经济的复苏,因为很多企业在危机之中已经积累了太多的产品,因此,青年失业率在今后的两年之中还将维持在一个很高的水平。”<sup>[4]</sup> 而且从2011年欧元区几国如希腊、西班牙、意大利和爱尔兰的债务危机来看,欧洲地区经济的复苏步履维艰,这使很多企业面对全球经济发展的前景也存在悲观的想法,会更加影响青年就业的前景,爱尔兰、西班牙、希腊各国超过30%甚至达到40%以上(见表1)的青年失业率就

是后危机时代青年就业严峻状况的最直观体现。

表1 各国青年失业率(25岁以下%)(来源:Eurostat)

国家/时间	2008	2009	2010	2011M06	2011M08
欧盟(27国)	15.8	20.1	21.1	20.9	20.4
比利时	18.0	21.9	22.4	16	19.7
丹麦	7.6	11.2	13.8	14.1	14.7
荷兰	6.3	7.7	8.7	7.3	6.6
爱尔兰	13.3	24.4	27.8	32.1	32.2
希腊	22.1	25.8	32.9	43.1	
西班牙	24.6	37.8	41.6	45.2	43.7
意大利	21.3	25.4	27.8	26.1	23.2
匈牙利	19.9	26.5	26.6	23.7	24.3
奥地利	8.0	10.0	8.8	7	8.6
波兰	17.3	20.6	23.7	23.5	22.7
保加利亚	12.7	16.2	23.2	24.4	24.8
克罗地亚	21.9	25.1	32.6	33.9	31.9
爱沙尼亚	12.0	27.5	32.9	23.6	***
罗马尼亚	18.6	20.8	22.1	21.8	***
斯洛文尼亚	10.4	13.6	14.7	13.2	***
捷克	9.9	16.6	18.3	17.9	18.8
土耳其	18.4	22.7	19.7	16.6	***
斯洛伐克	19.0	27.3	33.6	31.4	30.4
挪威	7.2	8.9	8.9	9.1	***
芬兰	16.5	21.5	21.4	20.4	13
瑞典	20.2	25.0	25.2	28.6	17.3
法国	19.3	23.9	23.7	21.7	23.2
德国	10.6	11.2	9.9	9.8	10
英国	15.0	19.1	19.6	21.4	***
美国	12.8	17.6	18.4	18.9	17.5
日本	7.3	9.1	9.3	7.6	***

## 二、青年失业的原因分析

### (一) 宏观经济形势和整个经济发展周期对青年就业有很大影响

“影响青年就业最重要的决定性因素是整个经济形势。青年就业指标在劳动力市场中是最敏感的变量,在经济腾飞时,青年就业上升,而经济开始衰退时,青年就业则迅速下降。”<sup>[5]</sup> 宏观经济

形势通常直接影响实体经济,进而影响青年就业,在经济衰退期,社会消费预期降低,各种产品存在积压的风险,这会导致雇主在扩大生产规模方面小心谨慎,因此雇佣新员工的可能性降低,这是经济危机带来的劳动力需求减少的直接原因。因此各国希望通过刺激经济发展的方式来推动就业,但是经济复苏并不意味着失业状况的改善。

## (二)结构性因素的影响

第一,“从学校到就业”的过程中出现了问题,一方面是学校教育 with 劳动力需求之间出现了衔接问题,青年得到的知识在工作中并不需要,“导致青年失业或仅获得低收入的工作的原因是学校知识与劳动力市场需求知识之间的差距。而教育提供的知识和劳动力市场的需求之间的落差甚至比青年的受教育程度对青年就业的影响都要大”。<sup>[6]</sup>另一方面,很多青年人在刚进入劳动力市场时很迷茫,不知道何去何从,这就给学校的就业指导机构提出了很高的要求,但是很多青年人仅仅完成了初中或高中学业,在这一级的学校中,几乎没有有针对性的就业指导服务,因此青年人在毕业之后只能求助于家庭或者其他媒介来寻找工作,但是这类媒介能够接触到的工作机会少之又少,且大部分为短期工作,这会使很多青年人频繁的进出劳动力市场。因为公共就业服务的缺乏,如果通过劳动力市场也找不到工作的话,很多青年人就没有别的方式再寻找工作,并且因为青年人的心理承受能力并不很强,一段时间找不到工作会使他们丧失继续寻找工作的信心,他们在劳动力市场中会成为“不积极”的群体。

第二,政府和社会的就业服务机构的一些政策和服务手段没有适应不断变化的劳动力市场的要求,导致青年人在各种就业服务方面获得的帮助比较少,严重影响了青年就业。从各国的经验来看,政府和社会就业服务机构在帮助青年人就业方面应起到决定性的作用,这一方面是因为就业作为政府行政管理的基本内容,对实现社会公正,维护社会稳定有着极为重要的意义,帮助社会成员实现就业也是政府责任的基本内容;另一方面寻找工作的过程是一项与社会活动的各个部门联系非常密切的行为,个人在这一过程中往往面

临信息、能力、就业环境等因素的制约,因此很难找到合适的工作,在经济危机情况下尤为明显,这需要政府和社会就业服务机构责无旁贷的承担起帮助青年人实现就业的责任。但是一些国家的政府部门及各种就业服务机构在这一过程中的政策和服务往往存在很多问题,例如在社会保险方面,有些国家劳动保险政策饱受诟病,欧洲国家由于社会保险政策过于完备,因此青年人往往缺乏寻找工作的动力。

第三,企业对青年人有很大的歧视。首先,对已就业的青年人而言,企业对青年劳动者的歧视影响了他们的职业前景。对已经找到工作的青年人来说,在经济危机发生时,他们面临着很大的失业风险,青年雇员会发现他们会遇到一种“后进先出”(last in first out)的歧视性待遇<sup>[7]</sup>,这一情况的出现一方面是因为青年雇员进入企业的时间较短,在企业中的地位往往比较低,与企业的运营关系不大,解雇这些人对企业的运行并不会造成很大的影响,因此雇主出于企业经营的考虑往往会首先解雇青年人。另一方面,一些国家的劳动保护立法不利于青年人,解雇青年雇员的成本更低。因为这些国家的法律规定,解雇员工的补偿金随着工作时间的增长而增加。

## (三)青年人自身的原因

第一,在影响青年人从学校到劳动力市场的很多因素中,人力资源能力是最基本的。缺乏人力资源能力的青年人往往会面临更长时间的失业,而就算他们得到工作的话,也仅是不稳定或者低收入的工作。而在衡量人力资源能力时,除了学历水平这一对人力资源能力的直观衡量标准之外,青年人也缺乏其他例如工作经验等衡量标准。为了提高青年人的学历水平,就需要他们继续接受学校教育或者参加培训;为了获得其他的人力资源衡量标准,就需要青年人始终处于劳动力市场之中,维系与劳动力市场的联系,通过短期工作或者学徒制工作等方式不断积累工作经验、考取技能证书等。

其次,对青年失业者而言,寻找工作过程中信息和经验上的缺乏也是造成失业的重要原因。无论是初次进入劳动力市场的青年人还是失业后继

续寻找工作的青年人,他们会发现自己在劳动力市场上处于劣势地位,原因在于企业更加倾向于雇佣有经验的员工,这是青年人寻找工作的天然劣势。在寻找工作的经验方面看,由于缺乏与劳动力市场的联系,并且缺乏找工作的经验,青年人与成年人相比更难找到工作。

第三,很多青年人由于各种原因并不愿积极进入劳动力市场,各国青年就业政策除了要通过各种方式创造就业机会,扩大劳动力需求之外,很重要的一个方面就是鼓励这些不积极找工作的青年人参与各种活动。实际上特别需要注意的是既不在劳动力市场中也不在学校中接受教育的青年人,这部分青年人被称为 NEET(Not in Education nor in Employment or Training),在 2008 年 OECD 国家中平均有 11% 的 15~24 岁的青年人处于这一状态下,在这部分青年人中 33% 的人的工作经历少于一年,7% 的失业已经超过一年以上,60% 由于受教育程度的原因在劳动力市场上非常不积极。<sup>[8]</sup> 尽管无论经济形势和就业形势有什么样的变化,这样的青年人都一直存在,但是在经济危机之中和后危机时代,在就业状况比较好的情况下能够参与就业的青年人很容易转化成为 NEET,因此政府需要采取各种手段来防止青年人丧失就业的动力和信心。还有,由于 OECD 各国普遍突出人的个性与自我实现,因此,很多青年人不愿意受到工作的束缚,这也是他们不愿意积极寻找工作的原因之一。此外,很多青年人与父母居住在一起,有父母提供经济来源,没有来自家庭的经济压力,这也会影响他们寻找工作的积极性。

### 三、各国在经济危机中采取的青年就业政策

#### (一) 各国出台针对经济危机情况下青年就业的应急性政策,缓解迅速发展的青年失业问题

2008 年的经济危机影响迅速扩大,对青年就业的影响尤为严重,为了帮助青年人在危机中实现就业,各国纷纷出台了应急性措施,例如美国出台了针对青年就业的一系列短期措施,还有法国的《青年法案》、荷兰的《青年投资法案》、英国政府的青年失业保险金计划,等等。

#### (二) 扩大失业救济金的领取范围,保证更多的青年人领取到失业救济金

很多国家对失业救济金的领取有资格的限制,劳动者需要一定的工作年限或交纳一定时间的失业保险或者是失业一段时间才能有领取失业救济金的资格。有超过三分之二的 OECD 国家有这样的规定,例如法国规定的最低工作时限是 4 个月,而丹麦则规定低于 25 岁的青年人如没有工作经验的话仅仅能获得正常情况下一半的失业救济金。这些规定对于刚离开学校的青年人来说很不利,在经济危机中的影响则比正常情况下更为显著,因为在经济危机背景下,他们很可能会很长时间找不到工作,无法实现初次就业,从而就无法达到法定的领取失业救济金的要求。这会导致很多青年在进入劳动力市场的初期会失去收入来源,而缺乏收入则使他们更加难以寻找工作。因此在经济危机中,很多国家修改了领取失业救济金的规定,扩大了失业救济金的领取范围,让失业保险覆盖更多的青年人,也让很多刚离开学校的青年人能够在没有缴纳失业保险的情况下领取到失业救济金。有一半以上的 OECD 国家在经济危机开始之初就将失业救济金的覆盖范围扩大,这一措施在危机过程中和后危机初期对青年失业者的帮助很大,但是接受失业救助的青年人应该遵循“互惠”<sup>[9]</sup> 原则,即他们在寻找工作过程中要积极起来,并承担一定的责任。例如美国政府通过发行债券的方式向各个州提供失业救济金,接受债券的州要将失业救济扩展到那些原来享受不到失业救济的青年人。

#### (三) 加大公共就业服务投入,通过公共就业服务机构帮助青年人寻找工作

由于青年人在寻找工作的过程中存在信息和能力方面的不足,很多国家采用加大公共就业服务投入的方式来帮助青年人寻找工作,美国政府 2009 年的《劳动力投资法案》向成年人,移民工人和青年失业者提供了 30 亿美元用于帮助就业,增加的就业资金更偏向青年人,并且将有资格获得帮助的青年失业者的年龄从 21 岁提高到 24 岁。<sup>[10]</sup> 由于经济危机从美国房地产业发端,因此对建筑业的影响极为严重,针对这一情况,政府向面对建筑业部门青年人的教育培训项目提供更多的资金,以帮助受到经济危机影响最大的从事建筑业的青年人能够维系在劳动力市场当中。

政府和社会机构在向青年人提供就业服务的过程中,要求青年人要同时承担积极寻找工作的义务。很多政府在经济危机发生之后向处在劳动力市场边缘的青年人提供更多的社会服务,但是在提供服务的同时要求青年人要承担更加明确和严格的义务。这可以被称为是一种“胡萝卜加大棒”式的社会服务计划,“胡萝卜”指的是向青年人提供的收入支持,而“大棒”指的是请青年人必须接受劳动就业机构提供的培训计划或者是工作机会<sup>[11]</sup>。在很多国家这一计划起到了比较好的效果,例如荷兰政府通过的青年人投资法案决定,从2009年9月开始,荷兰所有地区的政府有义务给向社会机构寻求帮助18岁到27岁的青年提供一份工作或培训的机会。实际上在荷兰的一些大城市,从2005年前后这一严格的政策就已经发挥了成效。<sup>[12]</sup>缺乏基本技能证书的青年人被鼓励去参加培训,如果青年人不接受政府提供的培训,那么他的失业救济金将会减少。政府的目标是既减少青年人对社会救助的依赖又能使得青年人处在工作状态,一旦经济危机有所缓解,这些青年人能够很快寻找到合适的工作,企业也不至于无人可用。澳大利亚政府则规定,20岁以下的青年人获得收入帮助的先决条件之一就是参加就业机构提供的培训。

#### (四) 通过减税、提供资金扶持等方式让企业加大雇佣青年人的力度

在经济危机过程中和后危机初期,学徒制工作项目(apprenticeships programmes)在维系青年与工作方面起到了非常重要的作用。但是即使在学徒制体系建立得非常好的国家(如德国、奥地利、瑞士和卢森堡),雇主在提供学徒机会方面也显得非常犹豫,特别是针对那些缺乏学历的青年人<sup>[13]</sup>。为了鼓励这些企业提供更多的学徒机会给那些缺乏技能的青年人,很多国家向能提供学徒制工作的企业提供补助金。法国和澳大利亚通过将培训和学徒制工作相结合的方式保障学徒制的顺利实行。法国在2009年出台了针对青年失业者的紧急性政策《青年法案》,通过多种措施推动学徒制工作。第一,该法案为了鼓励企业提供学徒制工作岗位,规定在2010年6月以前向青年人提供学徒制工作的企业都可以在接下来的一

年内免缴该员工的社会保险金。第二,规模小于50人的小企业每提供一个学徒制工作岗位将直接获得1800欧元的补贴。第三,政府出台措施推动企业将青年人的实习工作合同转为正式合同。在2009年9月以前将实习员工的工作合同转为正式合同的企业会获得每人3000欧元的奖励。政府还加大了针对低学历青年人特殊工作合同的财政投入,这种特殊的工作合同是将青年人的学历与企业获得的补贴挂钩,法国政府在2010年6月以前向企业提供17万个此类的工作合同。为了鼓励企业雇佣低学历的青年人,政府将向雇佣26岁以下的青年人的企业提供每人1000欧元的一次性补贴,如果企业雇佣的青年人的学历水平没有达到中学水平的话,补贴数额为2000欧元。<sup>[14]</sup>

澳大利亚政府通过向提供学徒制工作或实习生工作的企业提供财政补贴的方式来鼓励企业提供相应的工作机会,这一补贴被称为“保障学徒制工资补助”。<sup>[15]</sup>除了这方面的补助之外,在企业参加政府投资的基础设施建设时,能证明本企业将会雇佣学徒或实习生的公司将会得到优待。

#### (五) 政府和社会机构合作扩大原有就业培训的规模或开展应急性的就业培训,帮助青年失业者

在提供培训的过程中,政府和社会机构需要关注的问题是怎样确保提供的培训能够满足社会对劳动者的要求。一般情况而言,各国青年就业培训的目的一方面是为了让青年人获得一定的工作能力,同时得到进入劳动力市场需要的学位证明;另一方面是为了向社会提供更好的劳动力,弥补学校教育与社会需求之间的差距;此外,就业培训也是青年人社会化的一种方式,让失业青年人参加就业培训可以让这部分青年人有事可做,有助于缓解社会压力和社会矛盾。23个OECD国家在2009年纷纷向就业培训提供了更多的资金支持,扩大了青年就业培训的覆盖面,例如法国政府和公共就业服务机构合作,向缺乏技能的弱势青年人提供5万个培训项目以帮助他们获得技能证书。同时向长时间没有进入劳动力市场的青年人提供5万个公共部门的工作岗位和3万个私人部门的工作岗位。需要指出的是,在公共部门

的工作岗位中青年人能够掌握的技能(如电脑技术、资产管理等)大部分在私营部门都可以用到,这也有助于青年人就业以后的工作流动。<sup>[16]</sup>

**(六)关注“从学校到工作”过程中出现的问题,改革学校教育的内容,延长青年人的在校时间**

在青年人从学校走向就业的过程中,教育机构要承担更多的责任,在就业服务方面,学校应做到:第一,确保就业服务机构和教育机构之间的相互合作,让就业服务能及时普及到需要帮助的青年人;第二,为即将离校的毕业生提供提前的就业指导,特别要关注那些有可能找不到工作的青年人,例如成绩不是很理想的青年人或者那些不能够参与社会活动的青年人;第三,扩大就业服务的范围,很多青年人在离开学校之后没有找到工作,但是他们已经进入社会,这部分青年人更加需要就业指导。<sup>[17]</sup>

由于学校教育与劳动力市场需求之间存在偏差,因此各国在经济危机中纷纷针对劳动力市场的需求来改革学校教育的内容,帮助青年人提高知识水平和能力,以更适应劳动力市场的需求。但是学校教育的改革是一项长期的工作,面对迅速发展的经济危机其效果并不明显,而且教育内容的改革涉及整个国家的发展规划,因此要慎之又慎,所以在经济危机时期各国对学校教育内容的改革并不多。需要注意的是,大部分青年失业者失业的原因是因为学历水平太低,缺乏人力资源能力,因为他们仅仅接受了义务教育,而这一阶段的教育通常并不涉及劳动力市场需求的技能,中级学校也通常并不提供有明确针对性的就业指导,因此延长青年人的在校时间就成为经济危机时期帮助低学历青年人就业的有效手段,这样做的优点有两个,一是能提高青年人的受教育水平,让他们在危机之后的劳动力市场上更具竞争力;二是缓解就业压力,推迟青年人进入劳动力市场的时间,让学校分担整个社会面临的青年人毕业即失业的问题。况且在经济危机发生时,临近毕业的青年人通常选择继续留在学校而不是进入劳动力市场。因此,政府在制定政策的过程中应该考虑到这种情况,例如在澳大利亚,政府就利用经济危机时期青年人的就业偏好来改革其就业培训体制,澳大利亚政府在2009年4月制定了有关青

年人教育培训的计划,该计划预计在2015—2020年间让90%以上低于25岁的青年人获得相当于高中以上的学历,政府还决定改变15~20岁青年人收入补助的获得标准,将是否参与教育或者培训作为青年人能否获得收入补助的前提条件。<sup>[18]</sup>

## 四、各国采取的青年失业政策的特点及对我国的启示

### (一)青年就业政策的首要目标是维系失业青年与劳动力市场的联系

经济危机之前,各国青年就业政策的关注点是创造工作机会,即通过扩大劳动力市场需求的方式来解决青年就业。但是在经济危机发生时,尽管各国通过提供公共就业岗位等方式来创造就业机会,但是经济危机中的应急性政策目标首先是要维系青年人同劳动力市场的联系,因为青年人在经济危机中特别脆弱,如果在经济危机之中无法达成这一目标,在经济危机结束后会出现两方面的影响。一方面,很多企业可能陷入劳动力短缺,找不到合适的员工,另一方面,企业在危机结束之后往往不愿意雇佣在危机中失业的青年人,而是愿意雇佣刚刚进入劳动力市场的青年人。在这种情况下,在危机阶段失业的青年人会陷入危机结束之后也找不到工作的尴尬境地,从而更加打击他们寻找工作的积极性,成为“失落的一代”<sup>[19]</sup>。而中国现在很多大学毕业生并不愿意进入劳动力市场,尽管并不是经济危机的原因而更多的是社会转型过程中的结构性原因,但是不可否认的是在中国很多城市之中已经出现了NEET的群体。政府应该通过各种方式鼓励他们维系同劳动力市场的联系,这应是我国社会转型期青年就业政策的一个最基本目标。

### (二)青年就业政策的制定应具有前瞻性,应考虑其与长期性政策的联系,将一些短期政策转变为长期政策

经过经济危机的检验,各国政府发现应急性政策有着不错的效果,因此很多国家的政府在后危机时代都将这些政策固定下来,确定为长期性的政策。例如,美国奥巴马政府就在危机后继续推动青年就业法案的制定与实施,法国政府在2009年9月将危机初期出台的紧急性的补救措施确定成为长期性的青年就业法案,并且扩大了

就业服务的范围。例如,改善学校对青年人就业的指导,采取措施防止17~18岁的青年人辍学,鼓励青年人财政独立,等等。究其原因,一方面是因为经济危机的影响一直在持续,各国的经济发展前景并不乐观,后危机时代青年就业的状况并无明显改善,因此短期政策不得不变为长期政策;另一方面,一些国家在危机时期青年就业政策制定之初实际上就是将短期政策与长期政策相结合,希望通过经济危机的机会调整原有的政策内容。例如,澳大利亚政府在危机初期的青年教育政策,其关于义务教育的改革就已着眼于2015—2020年。实际上,经济危机或者社会转型期对青年就业政策的制订来讲不仅仅是挑战,更多情况下也是很好的政策调整机会。伴随着高等教育在我国的发展,更多的高学历青年人进入劳动力市场,这使社会和政府面临很大的就业压力。政府通过提供小额贷款的方式鼓励青年人自主创业,这虽然是一个应急性的措施,但是在实行过程中也可以加大投入力度,扩展帮扶范围,从而将该政策稳定下来,成为青年就业政策制定中新的发展方向。

### (三) 针对青年人的公共就业服务应更加具有针对性

按照年龄层次划分是值得借鉴的方法,因为不同年龄层次的青年人在劳动力市场中所处的位置是有所区别的,针对他们的公共就业服务也应按照他们的特点来进行。例如,丹麦政府就将青年人分为三个年龄层,不同年龄层的青年人就业服务的侧重点有所不同。18岁以下的青年人主要是接受教育或培训,提升自身的人力资源能力,18~20岁的青年人则是鼓励他们积极寻找工作,包括提供面试培训和寻找工作的培训等,20岁以上的青年人则要预防长期失业,激励他们积极到公共就业服务部门寻求帮助。<sup>[20]</sup>而有一些行业和部门特别容易受到经济波动的影响,例如建筑业,美国政府在经济危机中就面向建筑业的青年人制定了特别的培训计划。而中国现阶段正在进行房地产调控,建筑业的青年人受到的影响非常大,很多从事建筑业的青年人从中学毕业开始就一直跟随亲属从事这方面的工作,低学历和简单重复性工作会影响他们的职业前景,各级就业部门可以

在建筑业不景气的情况下引导该部门的青年人进行专业技术培训或者提供新的就业机会,以帮助他们减轻失业带来的影响。

### (四) 在就业政策执行过程中,应发挥家庭在帮助青年失业者就业中的作用

各国在经济危机中关于青年人义务都有严格的规定,例如丹麦政府规定18岁以下的青年人必须参加就业培训,并且将此与青年人父母的救济金挂钩,如果青年人没有积极参加培训,那么就将削减其父母的救济金。我国现阶段很多青年人就业热情不高,一方面是青年人自身不愿参加就业,另一方面也是由于家庭能够给不就业的青年人提供经济支持。针对这种情况,就业部门应开展多方面的宣传,让家庭与社会结合起来共同支持青年人参与政府提供的就业帮助计划。

### (五) 学校教育以及就业培训应随经济社会的发展不断调整,从而在青年就业过程中起到基础性作用

从上文分析的青年失业原因来看,人力资源能力不足和专业技能证书的缺乏是重要原因之一,通过教育和培训可以弥补青年失业者在这方面的不足。但是我国现阶段社会发展非常迅速,在“从学校到工作”过程中学校教育的滞后性非常明显,这需要教育部门针对就业情况制订合适的教育方案。各国在经济危机中鼓励企业给青年人提供学徒制工作是增加青年人就业经验的有效方式。教育培训以及学徒制工作一方面帮助青年失业者提升自身能力,增强其在劳动力市场上的竞争力,为他们提供良好的就业预期;另一方面也是缓解就业带来的社会压力的一个重要手段。青年在失业时能参与正常的社会活动,有助于缓解社会矛盾。此外,通过培训和学徒制工作获得工作机会的青年失业者有很好的示范作用,他们的成功能够给其他的青年失业者带来很大的鼓励,使那些原本不积极寻找工作的青年失业者能够积极起来。

#### [参考文献]

- [1] Young People and the Great Recession, David N. F. Bell, David G. Blanchflower [Z]. IZA Discussion Paper No. 5674, April 2011.

- [2] Off to a good start? Youth labour market transitions in OECD countries[J]. OECD Employment Outlook, 2008.
- [3] Sher Verick, Who Is Hit Hardest during a Financial Crisis? The Vulnerability of Young Men and Women to Unemployment in an Economic Downturn[Z]. IZA DP No. 4359, August 2009.
- [4] Scarpetta, S., A. Sonnet and T. Manfredi. Rising Youth Unemployment During The Crisis: How to Prevent Negative Long-term Consequences on a Generation? [R]. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2010: 106.
- [5] The Youth Labor Market Problem: Its Nature, Causes, and Consequences[Z]. University of Chicago Press and NBER.
- [6] Misbah Tanveer Choudhry, Enrico Marelli and Marcello Signorelli. The Impact of Financial Crises on Youth Unemployment Rate[Z].
- [7] David N. F. Bell, David G. Blanchard. Young People and the Great Recession [R]. IZA Discussion Paper No. 5674, April 2011.
- [8] David N. F. Bell, David G. Blanchard. Youth Unemployment in Europe and the United States [R]. IZA Discussion Paper No. 5673, April 2011.
- [9] International Labour Office. Global Employment Trends 2011: The challenge of a jobs recovery[Z]. Geneva, 2011. 1 P29.
- [10] OECD (2009c), Jobs for Youth: United States[M]. OECD Publishing, Paris.
- [11] Scarpetta, S., A. Sonnet and T. Manfredi. Rising Youth Unemployment During The Crisis: How to Prevent Negative Long-term Consequences on a Generation? [R]. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 106.
- [12] OECD. Jobs for Youth: Netherlands[Z]. OECD Publishing, Paris.
- [13] Scarpetta, S., A. Sonnet and T. Manfredi. Rising Youth Unemployment During The Crisis: How to Prevent Negative Long-term Consequences on a Generation? [R]. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 106.
- [14] [16] OECD. Jobs for Youth: France[Z]. OECD Publishing, Paris.
- [15] [18] OECD. Jobs for Youth: Australia[Z]. OECD Publishing, Paris.
- [17] Scarpetta, S., A. Sonnet and T. Manfredi. Rising Youth Unemployment During The Crisis: How to Prevent Negative Long-term Consequences on a Generation? [R]. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 106.
- [19] International Labour Office. Global employment trends for youth: special issue on the impact of the global economic crisis on youth[R]. Geneva, 2010: 43.
- [20] OECD. Jobs for Youth: Denmark[Z]. OECD Publishing, Paris.
- [21] 赵婷. 国际贸易与就业关系的实证研究(1978—2009)[J]. 重庆理工大学学报(社会科学), 2011(2).

(责任编辑:杨睿)

## Analysis of Unemployment Issues and Employment Policy of the Youth after Financial Crisis

—Survey on Western Countries after 2008 and Its Enlightenments

JIANG Zhao-hui

(School of Politics and Public Administration, Shandong University, Shandong Jinan 250100, China)

**Abstract:** The economic crisis which began in 2008 has started to ease, but the influence of the crisis on the employment of the youth is significant, in many countries, the unemployment rate of the youth is not lowered with the recovery of the economy. Many governments in the crisis make a series of policies boost the employment of the youth and maintain the connection of the unemployed youth with labor market. This paper examines the status of the employment of the youth in different countries in the crisis and after the crisis and hopes to use the research on the reasons for the unemployment of the youth and employment policy of the youth in different countries to find its features and to enlighten China's employment policy of the youth.

**Key words:** unemployment; employment of the youth; economic crisis; unemployment rate