

青年危机

——世界经验到中国政策的应对

田丰 顾旭光

摘要：全球金融危机以来，由于青年失业和贫富差距加大，陷入危机，进而导致全球范围内的青年社会运动频发，对此各个国际组织和国家纷纷出台或改进了促进青年就业和发展的政策、法律和法规。在这种大背景之下，我国青年问题也呈现出与国外不同的特征，城乡差异和改革带来的环境性因素导致青年在就业、生活，以及社会融入等各方面存在不少亟需解决的问题和潜在危机，这要求我国政府尽快制定符合实际的国家青年战略并完善青年政策，以“大视野”的原则为青年就业和发展打好制度基础，关注青年长远发展，这样才能使危机在未扩大的情况下被消解。

关键词：青年危机；青年就业；青年战略；青年政策

一、社会运动与青年危机

近年来，在全球范围内出现了一系列以青年为主要参与者的社会运动，甚至社会骚乱，如希腊骚乱（2006-2013年，含希腊青年2009年的12月运动）、意大利骚乱（2008年）、北非西亚地区的“阿拉伯之春”运动（2010年）、英国伦敦青年骚乱（2011年）、美国占领运动（2011年）、法国北部城市亚眠骚乱（2012年）、瑞典斯德哥尔摩骚乱（2013年）、台湾的“太阳花”学运（2014年）、香港的“占领中环”运动（2014年）。在这些运动和事件中，青年，尤其是青年学生和失业青年是参与和主导运动发展的主要群体。他们通过走上街头、抗议示威，甚至以暴力冲突

的方式来表达自己对现实的不满，虽然一系列的事件具体起因和发展过程不尽相同，但都是在2007年全球性金融危机蔓延及其余波的大背景下发生的。

由于青年群体自身的脆弱性，经济危机一旦发生，青年人首当其冲受到影响，生活陷入窘境。国际劳工组织（International Labour Organization）在2013年《全球青年就业报告》中以“陷入危机的一代”（A Generation at Risk）作为副标题来形容当代青年的就业现状。“危机”二字精准指出了当前全球青年的生存状况和发展前景。青年危机主要包括两个方面，一是青年的就业状况恶化，二是社会不平等加剧导致阻碍青年发展。

1. 青年就业状况恶化

青年在劳动力市场中是脆弱性群体，当宏观经济

环境和社会总需求变化时，青年的就业率变动比中年人更为剧烈。在西方工业化国家，青年失业率往往是其他成人的两倍。因为青年自身的特点，用人单位替换青年的成本更低，所以存在其失业率相较于中年人偏高的现象。并且由于其缺乏工作经验，或者工作技能不足等特点，找工作过程中市场失灵现象更容易出现在青年身上^[1]。

当前世界范围内青年失业问题十分严峻。2000 至 2011 年期间，全球的青年劳动力参与率从 52.9% 下降到 48.5%，这表明只有不到一半的 15 至 24 岁青年人口参与到劳动力市场。全球 2013 年失业青年数量达到 7300 万，青年的失业率上升至 12.6%^[2]，处于峰值。

根据经济合作与发展组织（OECD）的数据（见图 1），通过比较 2005 年至 2012 年间 OECD 国家 15~24 岁青年失业率，可以发现在 2007 年美国次贷危机之后 OECD 主要成员国青年失业率都有明显增长，芬兰、希腊、爱尔兰、意大利、斯洛伐克共和国、西班牙和瑞典等国家在 2010 年的青年失业率超过 25%。OECD 成员国总体青年失业率在金融危机后两年的 2010 年上升了 6%，在 2005 年至 2012 年间从 13.4% 上升至 16.3%，共上升了 2.9 个百分点。青年失业率超过 50% 的国家包括希腊、西班牙和南非。在经济危机期间青年失业率上升越多的国家，发生青年运动的可能性越高，失业率第一的希腊，就发生了从 2006 年持续至 2013 年的示威抗议和骚乱事件。青年长期的失业会形成一种所谓的伤痕效应，即导致青年进入劳动力市场的积极性下降，希腊和西班牙发生的抗议政府紧缩政策的运动被认为是伤痕效应在政治和社会信任方面的表现。

对比欧盟主要国家，除德国外，其他国家的青年失业率在金融危机之后基本上都有或高或低的增长（见图 2）。将各国 2005 年青年失业率与 2012 年青年失业率相比，可以看到失业率显著增加的国家，包括英国、法国、西班牙、希腊等，基本上都发生了青年运动或者骚乱事件，这也可以解释为何自 2007 年以来欧洲成为青年抗议运动的重灾区。



图 2：西方主要国家 2005 与 2012 青年失业率柱状对比图（%）

数据来源：<http://www.oecd.org/statistics/>

中国香港地区也出现了类似情况。根据香港统计署在 2011 年进行的十年一次的人口普查，2001 年没有从事经济活动的青年人口比例是 5.2%，而 2011 年则是 7.2%，即没能成功进入劳动力市场的青年数量有显著增加。

2. 社会不平等影响青年发展

造成青年危机另一方面的原因是社会整体贫富差距加大，社会不平等使青年人对发展前景报以悲观态度，生存压力与日俱增。不平等既是青年从主观方面感受到危机的重要外在因素，也是从客观方面限制了青年发展而陷入危机的重要因素。

联合国 2013 年的不平等研究报告显示，青年的长期失业会严重影响平等。失业青年可能难以顺利返回劳动力市场，甚至会导致终身失业，同时在经

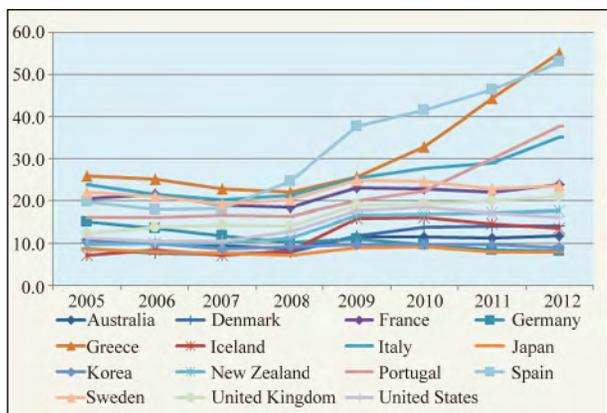


图 1：2005~2012 年 OECD 主要国家 15~24 岁青年失业率变化图（%）

数据来源：<http://www.oecd.org/statistics/>

济危机期间青年的失业率上升导致一些发达国家基尼系数上升^[3]。2010年以来,大多数欧洲国家,包括法国、德国、英国和意大利,最富裕的10%占有国民财富约60%,最贫穷的50%占有国民财富一律低于10%,一般不超过5%^[4]。

在中国香港地区和台湾地区也出现了类似的不平等加剧的情况。虽然通常认为人们提高教育水平能够带来更高的劳动力市场回报率,从2001年至2011年,香港地区青年在接受高等教育机会增加的情况下^[5],其劳动力市场回报率并未增加,而且还有相对下降的趋势,其收入比全港人口职业收入中位数还要低^[6],也就是说十年间香港青年的收入反而出现了下降的趋势。

台湾地区从1976年至2012年,基尼系数从0.28上升至0.338,同时将收入最高的5%除以最低的5%,其倍数从1998年的32.74倍上升至2012年的96.56倍。香港地区和台湾地区出现高学历、高失业率、低薪资现象^[7]的同时,两个地区的住房价格更是呈疯狂上涨态势,这一点与中国大陆地区的情况较为相似。

2014年香港地区和台湾地区的青年纷纷走上街头,虽然他们在社会运动中表达利益诉求并未直接指向恶化的就业状况和发展前景,但实际上青年们早已感知到巨大现实压力。当他们因就业环境恶化或者失业而生活随时可能朝不保夕时,通过社交媒体和网络的串联和发酵,直接的反应就是带着愤懑和不满走上街头。

二、世界范围内青年危机的应对

据联合国统计,2010年全球15~24岁青年约有12.1亿,占全球总人口的17.6%。针对当前世界范围内的青年危机,各方就青年就业、发展和社会融入等方面出台了一系列相关政策、法规和法律,以保障青年的发展,同时间接达到维护社会稳定和促进社会发展的目的。其覆盖面基本上涵盖了大部分发达和发展中国家以及第三世界国家,地理区域基本上囊括了全球。

针对青年在劳动力市场上的困境,参照OECD和国际劳工大会(ILC)的研究报告,主要涵盖了五个方面和九个领域,通过全球、区域和国家三层架构来保障实施。

2012年的国际劳工大会(ILC)上,将促进青年就业的政策领域概括为五个方面:提升融资渠道和总需求的就业及经济政策;促使从学校到工作顺利转换及劳动力市场不匹配的教育和培训政策;关注就业失利青年的劳动力市场政策;扶助有潜力的青

年企业家创业和自雇;保障青年人受到基于国际青年劳动标准平等对待的合法权利。

在2014年G20部长级会议上,OECD与国际劳动组织发布了名为《进一步促进青年劳动力市场就业产出》^[8]的背景报告文件,统计了G20成员国的青年政策项目和内容,并将其分为九个领域:应对总体需求缺乏和促进就业岗位增加;为失业青年提供充足的收入;维持或增加高收益的劳动力市场政策;促进职业教育与培训;应对低技能青年的需求性壁垒;鼓励雇主雇佣实习生和学徒;巩固教育系统;重塑劳动力市场政策和机构;帮助职业流动和转换。

1. 全球性的青年政策

联合国社会发展委员会在2014年关于《世界青年行动纲领》落实进度的报告文件当中,提出委员会致力于鼓励制定青年政策,搭建对话平台,鼓励收集青年数据,鼓励青年参与青年政策的制定等主题上进行持续努力^[9]。联合国秘书长要求制定《联合国全系统青年行动计划》,作为指导性的框架,其主要关注就业和创业、权利保护和公民参与、政治包容、教育以及卫生等方面。联合国注重建立全面专业的青年问题知识研究库,出版了各种不同主题的青年研究以及每两年一次的全球青年报告。同时,联合国发展基金也资助了大量的青年项目。亚太经社会、西亚经社会和拉加经委会等部门通过各种资助项目,以期增强合作政府的能力,促进《世界青年行动纲领》的落实,为与青年问题有关的国家政策和行动纲领提供指导。

2. 区域性青年政策

区域性青年政策主要是通过国际组织来搭建政府对话平台,组织青年就业研究,提供政策建议等方式,将参与组织的国家联系起来形成合作性政策框架,实现改善青年就业状况和前景的目的,具有代表性的是欧盟和OCED组织。

(1) 欧盟的青年政策

欧盟青年政策是青年行动计划(Youth in Action),这项计划从2007年持续到2013年,目标在于鼓励成员国中年轻的欧洲人积极地参与到塑造欧盟的未来和民主生活中去,促进流动非正式的学习。鼓励所有青年都参与进去,尤其是那些缺乏计划的青年,通过支持大量不同的项目,包括青年交换、跨国界的志愿活动和青年工人的网络工作和培训^[10],促进青年的发展和交流。

随后欧盟又推出了2020计划(2020 National

Reform Programmes), 它是一项庞大的青年支持计划^[11], 主要内容是在未来十年间解决至少 2000 万人口的贫困和社会排斥问题, 其中青年、移民、低技能者被视为在经济危机中遭受影响的弱势群体而需要关注, 青年失业问题是这项计划关注的重点^[12]。

另外, 欧盟的青年保障计划在 2013 年 4 月得到了大部分欧盟国家的赞同, 其主要原则是致力于保障离开正式教育四个月以内或失业的 25 岁以下的青年获得有质量的工作、持续的教育和培训以及实习。计划的资金有多重来源, 包括欧盟国家自身的财政预算和欧盟的社会基金。

(2) OECD 和国际劳工组织

OECD 和国际劳工组织除了紧密合作之外, 还与其他区域型政治经济组织相互合作, 包括欧盟、G20 等等。国家与国家之间通过区域性或者全球性的组织达成合作框架或者指定出政策大致方向, 政策最终具体的实践和操作由各国政府完成, 由此形成了一个从整体到局部的立体合作框架。

3. 国家性的青年政策

虽然各个国家具体情况和青年政策操作内容千差万别, 但是其青年政策重点均涵盖了前文所述的主要方面和领域。

第一, 在重塑劳动力市场政策和机构方面, 为了应对经济危机导致的青年就业危机, 很多国家的青年政策都加大了财政方面的支持。第二, 在创造就业岗位和帮助低技能性青年方面, 包括中国在内的一批国家采取了积极的政策来应对劳动力需求不足、就业岗位缺乏等问题。日本实验性地实施了为雇佣寻找长期稳定工作青年的雇主发放三个月补贴的政策^[13]。第三, 由学校向劳动力市场转换过程中主要包括鼓励青年创业和自雇政策。第四, 强化教育系统的措施方面。中国、加拿大、法国、意大利、日本、土耳其和美国都采取了相关政策, 为减少过早辍学或未能受到基础性教育的青年, 实施了降低辍学率和提供二次受教育机会的措施。第五, 有价值的实习既是为青年得到有利的工作经验也是学到雇主所需要的工作技能的重要过程, 还能够促进青年成功获取正式的职位。第六, 增强职业教育和培训的措施。以韩国为例, 他们建立了职业院校提供培训类的课程, 商会和雇主团体与大学合作建立了青年就业研究院, 其运转资金由国家劳动市场部承担^[14]。第七, 多数国家还实施了大量的刺激政策, 以对等性义务 (Mutual Obligations Principle) 为原则, 将失业津贴的发放与强制性的寻

找工作和参与积极劳动力市场政策结合起来, 政策内容有咨询、求职援助和创业培训等刺激政策。

三、中国大陆地区的青年特征和潜在危机

联合国将青年的年龄界定为 15~24 岁。据第六次人口普查, 2010 年青年人口为 2.3 亿人, 占总人口比重 17.1%, 比 2000 年增加 2970 万人, 增长了 15%, 所占比重提高 1.2 个百分点。

1. 当代青年的主要特征

自 1999 年高等教育扩招以来, 中国每年新录取大学生数量快速增加, 从 1998 年的 108 万人, 增加到 2012 年的 685 万人, 高等院校招生规模扩大了 6.3 倍; 高考录取率从 1998 年的 34% 快速增加到 2012 年的 75%, 提高了 2.2 倍。在部分地区, 如北京、上海等地, 高考录取率超过 90%, 甚至有人认为未来中国高考录取率可能达到 100%。这意味着高等教育已进入普及化阶段, 相对而言青年的教育回报率出现下降趋势。

从就业情况来看, 随着社会主义市场经济的确立和高等教育普及化的影响, 青年就业模式由过去的政府行为过渡为市场行为, 传统的以国家分配的就业模式已经不复存在, 青年就业渠道市场化局面日趋明朗。整体而言, 公有制单位就业人口所在份额逐年减少, 目前国有和集体所有制单位占城镇就业人口的比例只有 18.8%, 而在 90 年代, 这一比例超过 80%。同时, 青年就业空间大为扩展, 大量非公有制企业成为青年就业主渠道。根据 2005 年 1% 人口抽样调查统计数据, 16~35 岁的就业人口中在公有制单位的不足 15%, 其他多在非公有制单位。

从社会运动的参与情况来看, 青年人作为主要参与群体, 表现出不同的代际特征。一是他们有更强的公民主体意识和责任精神, 积极自发动员参与国家政治生活和社会生活, 能够以发展国家、维护民族利益为己任, 自觉维护公共利益。二是理性的新爱国主义崛起。同时, 青年人群表现出政治冷漠的特点。中国社会科学院社会学所 2012 年一项关于 80 后青年的调查显示, 有 8% 的被调查者对政治有关的事情很感兴趣, 有 48% 比较感兴趣, 只有 3% 的完全没有兴趣。

2. 当代青年的潜在危机

作为与改革开放几乎同步的当代青年人, 他们成长和生活在中国经济社会快速变迁、多元价值观并存

的时代，与上一代人相比，他们文化素质更高，国际化视野更为宽阔，思想更为开放，更加强调自我，更渴望成功，同时具有积极的社会参与意识，对社会不公平具有强烈感知，并做出激烈反应。这些特点既与中国社会变革的时代特征有关，又与青年所处的人生阶段相联系，正因为如此，在时代变革和人生转折的关键时期，青年的就业和发展影响到国家和社会的发展。青年的状态和发展前景还有一定问题，导致青年面临潜在危机。

一是中国社会随着劳动力市场日渐成熟，旧有的社会制度控制力减弱，社会流动性逐渐增强。不同职业群体之间的收入、消费、生活方式、阶层认同和社会态度之间存在明显差异，容易积累群体、阶层之间的对立。

二是教育结构性问题突出，与就业需求存有矛盾。中国教育改革和就业市场化之后，高等教育人才培养与劳动力市场需要信息不对称，教育供给与就业需求之间结构性矛盾突出。一方面是高等教育培养的人才方向偏离社会需求，专业设置明显滞后于社会发展需要；另一方面是产业结构升级缓慢，就业机会仍然集中在低端劳动岗位，导致青年劳动力要素配置效率低下，劳动力市场竞争激烈。一些福利待遇较好的垄断企业，人才高消费现象突出，不仅造成人才资源浪费，也挫伤了其他青年就业的积极性。而中小企业劳动岗位供给由于福利、待遇和劳动条件的差距，难以提供给青年良好企业培训、职业规划和晋升机会，无法吸引青年就业。加之一些青年自我定位不清，高不成低不就，更加突出了就业供求之间的矛盾。

三是青年生存压力相对加大，部分负面情绪在网络与社会中蔓延。青年承受一定压力，压力来源首先是对住房和其他耐用消费品的购买存在障碍和困难。青年住房问题俨然成为一个社会话题，青年通过调侃、讽刺等各种方式讨论住房问题也从侧面显示住房正在成为青年的主要压力源。与80后青年不同，对于90后青年来说，中国房地产市场的市场红利已然消失，青年面对的是一个已经相对成熟并且还有上升空间的市场，高昂的房价和普通大学生低收入的现实形成鲜明对比。相应地在网络上，一种调侃式自嘲的亚文化正在兴起，这种情绪也有成为社会不稳定因素的可能性。

四是制度壁垒仍然存在，新生代农民工难以融入。农民工群体在经历二十多年的演化之后，出现多样性、个性化变化，不再是同质化的群体，多数新生代

农民工没有真正务农经历，在他们身上除了农村户籍外，很难找到农民的痕迹，这意味着他们不可能像老一代农民工一样，经历多年务工经商生涯后，落叶归根重回农村务农。相反，他们融入城市社会的愿望更为强烈，追求与“城里人”同等待遇的要求更为迫切。新生代农民工是中国社会转型过程中破除城乡二元结构，加快推动城镇化和工业化进程的关键人群。但是，在以户籍制度为代表的社会制度壁垒区隔下，现行社会政策虽然对农民工城市融入有所改进，却没有从根本上解决其融入问题，新生代农民工阶层仍然处于整个社会结构的底层，游离于城市制度之外。

四、借鉴国外经验，以战略性政策应对中国青年危机

当前我国整体还处于改革与变动的快速发展阶段，青年作为处于“危机的一代”，在就业、发展各方面都存在挑战。面对青年危机，应以青年就业为基础带动青年全面发展，降低不平等，促进青年政治参与和社会融入。优质的就业能够弱化社会不平等，是促进青年政治参与和社会融入的基础因素；长远来看，更能为国家发展和社会进步打下人才储备基础。据此，提出以下几点政策建议：

1. 完善和实施国家层面上的青年发展战略

在世界青年状况堪忧的背景下，在青年战略的指导下以短期和长期政策着手，既是对现有问题的回应，也是未雨绸缪的理性决策。在综合性宏观性战略的指导下，通过具体微观政策的实施，使处于不同状态、不同位置的青年得到符合其需求的帮助，最终保障青年的就业和发展，保持社会中青年整体积极向上的精神状态。一是采取协同性青年战略，联合相关职能部门和研究单位，制定在全面的数据收集和青年实证研究基础上的青年战略，在战略的基础上再制定立足于现实的、实验性的创新政策，而后过渡到推广层面。二是政府要对不同主体进行刺激和引导，加大公共财政投入，以激励性政策团结并联系所有利益相关者，整合地方政府、企业、教育系统、NGO组织等全面行动。三是政策要能够明确指向青年就业问题的不同主体和不同阶段，以构建有效的公共就业服务体系为基础性目标。

2. 实施推进青年就业的社会政策

青年就业有三个主体：青年自身、雇主和劳动力市场。青年就业的状况由不同因素和主体影响，相互

作用,具有传动性。当劳动力市场需求不足时必然会导致青年就业水平下降,而雇主的需求和青年自身的状况也会影响到就业最终的结果。三者之间的关系还受到政府和其政策的影响。

一是在劳动力市场方面的政策主要是通过宏观经济手段,促进积极的劳动力市场需求;在当前也可以通过鼓励创新型中小企业发展,促进劳动力市场需求活跃,同时还能间接促进青年创业。二是对于雇主方面,应该积极与雇主合作,通过财政政策刺激雇主积极接纳青年劳动力,或者为青年劳动力的发展和培训提供一定程度的支持。搭建雇主、青年、NGO组织,以及青年组织的对话交流平台,协同解决青年问题。三是对青年方面,要从就业优先到培训优先。青年从事低端劳动岗位虽能解决就业量的一时之急,但并非解决青年就业困局的长久之计,而应该从提升青年适应劳动力市场的基本点——技能方面着眼。

青年就业还存在三个阶段:准备、进入和稳定。在青年就业的三个阶段,需要增强对对角线型流动,避免来自不利背景和在劳动力市场中不占优势的青年水平流动。对角线型流动指青年在学习和岗位流动过程中同时能够提升自己的就业可能性和收入,在社会位置和层次上呈对角线式的变动轨迹,而非陷入“劣势背景——低教育水平——低质量就业——得不到进一步学习和发展机会——低质量就业”的恶性循环。

3. 利用社会主义的制度优势促进青年长远发展 青年战略首先要求从注重就业数量到注重就业质

量,注重青年长期发展,由稳定型发展到促进长远型发展。不仅将青年就业视为稳定社会的一项安全阀机制,更要将其视为促进长远发展的动力机制。首先帮助在劳动力市场处于弱势和边缘的青年,保障青年就业。其次通过巩固教育平台方面增加青年发展机会,培养青年创新能力,提供有效就业服务,培育良好劳动力市场环境,拓宽青年发展空间,提供高效的就业渠道,增强青年创新发展可能性,在保障就业的基础上为青年提供一个更广阔的发展空间。

不论如何,中国的优势在于,在社会主义市场经济体制下,高速的经济增长水平使青年失业率在世界范围内保持相对较低水准。从社会情绪上看,青年总体上对自身和社会的发展报以积极期望,对前景也充满乐观期待。虽然存在一定缺陷,比如青年出现阶层分化、城乡分隔带来的融入问题、缺乏长期性的国家级青年战略、青年政策在一定程度上有待完善和进一步发展等等。但是瑕不掩瑜,国家和社会总体前景乐观,未来充满了希望和新的可能性。通过国家战略和政策关注支持,使青年能够获得有尊严、体面的工作和生活,能够拥有广阔的发展空间。通过建立制度优势消解青年危机,是未来应直面的重点。

田丰:中国社会科学院社会学所青少年与社会问题研究室副主任,副研究员,博士
顾旭光:中国社会科学院社会学系硕士研究生
责任编辑/陈晨

参考文献:

- [1]毕先萍,徐章辉.国外治理青年失业的政策及其启示[J].中国青年研究,2005(3):25-30.
- [2]European Commission(2013.12),Policies and programmes involving youth——Report of the Secretary-General.UN Economic and Social Council.
- [3]Inequality Matters——Report of the World Social Situation 2013,Department of Economic and Social Affairs,United Nations,2013:77.
- [4][法]托马斯·皮凯蒂.21世纪资本论[M].北京:中信出版社,2014:236.
- [5]邵家臻.从香港“高登”网站的“胶”讨论看香港青年劳工的生存[J].青年探索,2014(4):29-35.
- [6]赵永佳.香港代际公平与发展[C].两岸三地人文社会科学论坛论文集——公平与发展,北京,2014.
- [7]朱敬一.经济转型引发的台湾社会“不公”[C],两岸三地人文社会科学论坛论文集——公平与发展平,北京,2014.
- [8][13][14]OECD,ILO(2014),Promoting better labour market outcomes for youth,OECD,ILO,Report on youth employment and apprenticeships prepared for the G20 Labour and Employment Ministerial Meeting Melbourne,Australia,2014,<http://www.oecd.org/g20/topics/employment-and-social-policy/OECD-ILO-Youth-Apprenticeships-G20.pdf>.
- [9]社会发展委员会.关于青年的政策和方案——秘书长的报告[R].联合国第五十二届会议,2014.
- [10]European Commission(2012),The youth in action programme in 2012,EU,http://ec.europa.eu/youth/tools/youth-in-action_en.htm.
- [11]Foundations and structures for a Joint Assessment Framework(JAF),including an Employment Performance Monitor(EPM)to monitor the Employment Guidelines under Europe 2020 COM-EMCO-SPC report,Brussels,26 November 2010,<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=22>.
- [12]European Commission(2014),The Youth Guarantee:Making It Happen,European Union.