

国际观察

国际劳工组织近日发布2020年就业趋势报告，分析全球青年的就业情况，并提出政策建议——

当前公共就业服务亟须数字化

宋佳 白宇

国际劳工组织近日发布《2020年全球青年就业趋势报告》(以下简称《报告》)，显示近年来青年的劳动力市场参与率持续下降。1999年至2019年期间，全球青年人口从10亿增加到13亿，但年轻人就业总人数从5.68亿下降到4.97亿。虽然这一趋势反映出中学和高等教育的入学人数不断增加，从而使许多国家的劳动力技能得到提高，但也突出了大量年轻人没有就业、没有接受教育或培训的现象，其中大部分是青年女性。该《报告》分析了全球15岁至24岁青年的就业情况和趋势，并对提高青年就业率提出了政策建议。



视觉中国 供图

1 现状：青年劳动力市场参与率持续下降

青年从事的许多工作存在条件不稳定、缺乏法律和社会保护以及培训和职业发展机会有限等问题

《报告》指出，全球青年失业率为13.6%，并且区域差异很大，从北美和撒哈拉以南非洲的不到9%，到北非的30%。而且，失业在大多数次区域的青年女性中更为普遍。值得注意的是，青年失业的可能性是25岁及以上人群的3倍。尽管这在一定程度上是因为他们在申请入门级工作时工作经验有限，但也存在一些重大的结构性障碍，阻止年轻人进入劳动力市场。大约有4100万名青年构成了潜在劳动力，包括那些有工作岗位但不积极找工作的人，或那些正在找工作但不能立即开始工作的人，例如他们仍在完成学业。全球有1/5的年轻人是“啃老族”，这意味着他们既没有在劳动力市场上获得经验，也没有从工作

中获得收入，也没有提高他们的教育和技能。显然，他们的全部潜力尚未实现。尽管许多人可能通过无报酬的工作对经济作出贡献，特别是对青年女性来说。

从全球范围来看，青年女性成为“啃老族”的可能性是青年男性的两倍。性别差距在东亚和阿拉伯国家更为明显，这些地方的社会和文化规范阻止妇女接受教育或外出工作。自2005年以来，任何地区的青年“啃老族”比例都没有显著下降，这意味着到2030年将无法实现联合国教科文组织制定的可持续发展目标中的相关目标，即大幅降低“啃老族”青年比例。在青年职业生涯的早期阶段，所有这些形式的劳动力未得到充分利用，可能会导致

一系列可怕的后果，包括几十年后就业和收入下降。

即使在就业的青年中，他们的情况也远远不能令人满意。在全世界4.29亿名青年工人中，约有5500万人，即13%，处于极端贫困(每天收入低于1.90美元)，而其中7100万人，即17%，生活在中度贫困中(每天收入低于3.2美元)。尽管1999年至2019年全球年轻工人中的极端工作贫困发生率下降了约20个百分点，但在世界某些地区，尤其是撒哈拉以南非洲和阿拉伯国家，极端工作贫困发生率仍然很高。在阿拉伯国家，1999年至2019年期间，这一比例甚至大幅上升了12个百分点，反映出该地区一些国家政治动荡的影响。1999年至2019年，全球青年工

人中等贫困发生率仅下降了8个百分点，但仍在影响南亚和撒哈拉以南非洲地区的数百万青年。

青年从事的许多工作质量差，表现在工作条件不稳定、缺乏法律和社会保护以及培训和职业发展机会有限。2016年，全球3/4的青年工人从事非正规就业，这一事实表明了这个问题的严重程度。非正规性在撒哈拉以南非洲和南亚等次区域最为普遍，在这些地区，近96%的就业青年受到非正规性的影响。在这些地区和其他分区域，以非正式性和收入不稳定为特点的自营工作和贡献家庭工作仍然普遍存在。即使在富裕的欧洲国家，往往有高工资就业，但青年就业的不稳定性近年来迅速增加。

2 趋势：新技术影响青年就业

职业培训计划需要现代化，这样年轻的学员才能更好地适应数字经济不断变化的需求

世界各地的青年都担心新技术，尤其是人工智能，可能会夺走他们的工作。《全球青年就业趋势报告》讨论了第四次工业革命的技术进步如何使青年在劳动力市场中既面临机遇，又面临挑战。矛盾的是，尽管青年是新技术的热情尝鲜者，但他们也往往最担心自己的工作可能会被人工智能取代。

在发达国家和发展中国家，人们普遍担心这些技术可能不会创造新的、薪水更高的工作。这种焦虑是可以理解的，因为工作自动化的风险在青年工人中达到顶峰，他们更有可能从事自动配对任务比例更高的工作。尤其是制造业中工业机器人的使用越来越多，这不仅会降低中等技能工人

的就业率，还会降低年轻求职者的就业率，因为当企业经历自然的人员流动时，它们可能不会创造新的职位空缺。一般来说，18-35岁青年比36岁以上的人更有可能使用互联网或拥有智能手机，这反映了两代人之间的数字鸿沟。此外，与发达国家的同龄人相比，发展中国家的青年获得此类技术的可能性更小。例如，在坦桑尼亚，18-35岁年龄组中只有30%的人使用互联网或拥有智能手机，而在几个发达经济体，这一比例为100%。

雇主和求职者之间职业偏好的相对稳定性表明，工作正在变得更加技术化。近年来，一些发达国家的入门级工作所占的比例显著增

加，这表明一些部门由于自动化而造成的工作机会减少被其他部门工作机会的净增加所抵消，尽管这些工作的质量可能并不总是很高。在所有年龄组中，求职者的偏好都随着雇主最青睐的职业的变化而变化，尽管有一定的时间差。缺乏适合毕业生的职位，在某种程度上反映了近年来中等技能职位的空心化。技术变革促成了这一趋势。另一方面，若干发达国家的调查数据表明，比起信息技术部门，雇主目前正在设法填补卫生和社会保健方面更多的初级职位空缺。然而，即使是这些和其他非技术职位，如客户服务和销售，应聘者也需要具备计算机知识和良好的办公软件知

识。在终身学习的同时，促进数字技能的学习，可以帮助所有年龄的失业工人从事有更多工作机会的新职业。

受过职业培训的青年比那些有大学学位的人更有可能从事自动化工作。除了自动化风险高的职业以外，几乎没有其他与技能相关的安全职业，总体上提高了劳动力市场中介可能会发现自己不得不从一份不稳定的工作转到另一份工作，最终可能成为“啃老族”。这反映了，职业培训传授的职业特定技能，比高等教育机构传授的更普遍的、解决问题的技能更容易过时。职业培训计划需要现代化，这样年轻的学员才能更好地适应数字经济不断变化的需求。

3 建议：制定有效政策促进青年就业

公共就业服务是帮助年轻人进入动荡的数字工作世界做准备的一个关键合作伙伴

新技术正在破坏和创造就业机会，扰乱世界各地的劳动力市场。在这方面，支持青年获得体面工作的综合政策框架对未来的社会经济进步至关重要。政策必须产生足够数量的体面的工作，以确保他们享受社会保障和有权利工作，并鼓励他们加入工人和雇主组织，使他们代表三方对话。不采取行动将意味着许多国家会出现越来越多灰心丧气的青年，最终破坏这些国家的社会经济发展。

制定综合政策框架。一个综合的政策框架应包括宏观、中观和微观三级的干预。例如，需要宏观经济和部门政策来促进关键部门的投资，促进创新和在新部门创造就业机会，同时提高生产率。这可以刺激总需求，吸收新的劳动力市场进入者。还必须更新教育和职业课程，以考虑到劳动力市场的趋势，例如数字技能和软技能的重要性日益提高。这将改善青年从学校到工作的转变。雇主组织在这一

转变中起着关键作用，因为他们知道如果青年想要吸引雇主，他们需要具备哪些资格和能力。在微观一级，应该为青年从事技术创业、创造。虽然创造就业是青年获得成功和技能获得是进步的关键，但除非这种供应方面的措施应与创造就业措施相辅相成，否则青年中的失望情绪就会增长。包括创造就业的宏观经济和部门政策以及再分配政策的综合办法，将是促进增长的有效方法。在这方面，面向处境不利青年的大规模积极劳动力市场方案，很可能对劳动力需求产生扩张性的影响。

鼓励青年参与就业对话。随着技术变革继续扰乱劳动力市场，政策制定者必须确保青年得到保护。这一点不仅在发展中国家很重要，因为发展中国家往往有大量年轻人在非正规经济中工作；而且在高收入国家和新兴国家也很重要，在这些国家，越来越多的青年从事新形式的工作，尤其是

在零工经济中。工人组织可以发挥关键作用，支持青年在各种就业关系中进行集体组织和谈判，以尊重他们的权利。三方磋商仍然是可持续进步和社会公正的基础。至关重要的是，青年应包括在有关未来工作的三方对话中，最好是作为决策机构的成员。年轻人必须在当前就业相关政策决策中拥有发言权。

重视公共就业服务。作为雇主和求职者之间的重要中介，公共就业服务也受到了新技术的冲击。在全球范围内，此类服务正越来越多地通过数字渠道提供，尤其是针对青年。由于移动电话在发展中国家的普及率很高，数字技术使公共就业服务能够克服有限的资源，并向难以到达的地区，包括生活在偏远地区的人群，提供机会。然而，无论在发达国家还是在发展中国家，都有必要确保数字文盲不被排除在外：这些人大多是与劳动力市场关系不大的人，比如长期失

业者和“啃老族”青年。此外，调查发现，年轻求职者仍然非常重视与职业顾问面对面的接触。因此，公共就业服务机构应该结合数字服务提供基于个案工作者和求职者之间定期会议的传统咨询。公共就业服务的数字化包括使用深度学习技术和大数据工作匹配更有效率，这不只是为了迎合瞬息万变的雇主需求，还可以提供定制服务，服务求职者的个人需求，特别是那些弱势群体。数字化还促进了与私营就业服务提供者的伙伴关系和与社会福利机构的合作，以便将难以安置的青年和长期失业者纳入劳动力市场。发达经济体和一些新兴经济体的公共就业服务采用数字技术，总体上提高了劳动力市场中介的效率、透明度和包容性。公共就业服务是帮助年轻人进入动荡的数字工作世界做准备的一个关键合作伙伴。

(作者单位：上海师范大学国际与比较教育研究院)

国际广角

在新冠肺炎疫情期间，由于毕业生就业前景黯淡，新加坡各大学努力提升大学生群体的就业能力。新加坡国立大学今年本科生毕业班约有7000人。由于新冠疫情削弱就业市场和许多家庭的财务状况，该校日前宣布，今年的本科毕业生攻读本校任何专业的硕士学位，可以免息推迟支付课程费用，优惠期自入学开始长达3年。此外，新加坡国立大学提供了1000个就业岗位和培训名额，其中包括200个校内带薪全职岗位。而拥有约5700名本科毕业生的南洋理工大学，也根据新加坡政府启动的新加坡劳动力计划提供数百个带薪培训名额，为符合条件的毕业生提供80%的培训津贴。

现在，新加坡毕业生的经济前景非常糟糕。新冠疫情会使新加坡的国内生产总值下降2/3。此外，随着中国和亚洲其他国家也受到新冠疫情的影响，导致全球范围内不会出现就业池，地区内不会出现就业池，新加坡国内也不会出现就业池。新加坡经济专家琳达·林(Linda Lim)表示。

新加坡政府在今年3月份宣布的340亿美元经济救助计划，让这两所大学能够为毕业生提供带薪工作。例如，南洋理工大学日前表示：我们的毕业生自然对当前就业市场的不确定性感到担忧，我们在寻求一切可能的途径来帮助他们找工作。南大的学院、学校、研究中心和研究机构，以及具有强大行业参与度的企业和联合实验室，都会为学生提供培训课程。

新加坡国立大学今年为毕业生提供的带薪全职岗位涉及该校的中央管理、17个院系和学院、29个研究机构和中心，以及国立大学的卫生系统。该校表示，由新加坡劳动力计划资助的部分培训项目也对硕士生和博士生开放。其中，参加行政和专业课程培训的学员将参与公司规划、财务、人力资源、采购和信息技术等行政和执行职能；教育专业的培训生将帮助开发教材，开设辅导班和管理实验室；研究类培训生则会与新加坡国立大学的顶尖科学家一起进行前沿研究，特别是在与行业伙伴合作的项目中。新加坡国立大学的企业学院还开设创业课程，为学生提供创业实践经验，帮助他们为自己的创业做好准备。

琳达·林认为，从本质上讲，这是政府通过大学输送资源，使大学能够提供工作。这是向经济注入一些救援资金的一种方式，但更有针对性，至少为毕业生赢得了一些时间，让他们有工资，有事可做，其中一些人会培养有用的技能。

新加坡国立大学和南洋理工大学还特别强调，毕业生可以免费报名参加该国终身学习计划设立的各种继续教育课程。在南洋理工大学，毕业生可以获得价值1600新加坡元的特别针对校友的信用额度，这笔钱可以用来抵消南洋理工大学继续教育和培训(CET)课程的费用，有效期至2021年6月。应届毕业生将有机会申请这些新的校友信用额度，以受益于南大的继续教育课程，并通过这些课程积累学分，攻读该校的微型硕士课程，确保他们在就业方面更具竞争优势。而且，从微型硕士课程项目获得的课程学分可以计入完整硕士学位的学分，以后可以继续攻读硕士学位。目前，南洋理工大学的国家教育学院提供了12个微型硕士课程。

(作者单位：北京教育科学研究院教育发展研究中心)

环球快报

加拿大政府推出系列计划 帮助学生渡过就业和学习难关

为缓解学生和应届毕业生受到的新冠疫情影响，加拿大政府宣布了一系列措施，作为其新冠疫情影响应急计划的一部分，总投资约90亿加元，帮助加拿大学生和应届毕业生渡过就业和学习难关。

加拿大政府推出了扩大学生和青年计划，帮助学生获得有意义的就业和职业机会。其中包括，建立我想帮助平台，提供有关服务机会、参与方式的信息；资助1.537亿加元用于青年就业和技能战略，以帮助青年发展技能并获得成功过渡到劳动力市场所需的经验。资金将用于支持农业、技术、卫生和基本服务等高需求领域的一系列措施，由此增加6000多个就业岗位；调整青年就业和技能战略的加拿大暑期工作计划，包括增加工资补贴，放宽资格标准和为雇主提供新的灵活性，以确保其能够在2020-2021学年继续支持7万个学生就业岗位；资助8000万加元用于学生工作安置计划，以支持全加拿大2万名大专学生获得与学习专业相关的有偿工作经验；资助1500万加元的支持学生学习计划，为1.47万名年轻人提供服务，以确保弱势儿童

和青少年不会因为新冠疫情而被进一步边缘化。

此外，加拿大政府还加强2020年秋季学期学生资助。由于新冠疫情对经济的影响，学生可能无法获得和保留暑期工作，或很难在秋季学期入学。许多学生担心无法支付下一学年的学费和书本费用。为此，加拿大政府建议在2020-2021学年更改加拿大学生贷款计划的资格要求，允许更多的学生有资格获得支持并获得更多的资助。在下一学年，加拿大政府向全日制、非全日制学生以及残疾学生和有受抚养人的学生提供可偿还的加拿大学生补助金。预计该措施将扩大贷款计划的范围，并从2020-2021学年开始的两年内惠及76万多名学生。

此外，对于不符合加拿大紧急救济金或失业保险资格但因新冠疫情而无法找到全职工作或无法工作的大专学生和应届毕业生，加拿大政府建议引入加拿大紧急学生津贴，为符合条件的学生每月提供1250加元，为有受抚养人和永久残疾的学生提供1750加元。(叶丹楠)

英国学生职业生涯调查显示 大学生对未来就业感到焦虑

英国高等教育政策研究所日前发表了一项关于学生对开始职业生涯的看法的研究。学生对进入劳动力市场的看法。这项研究调查了1000多名英国全日制本科生。结果显示，79%的毕业生有信心在毕业后找到一份毕业生水平的工作；然而，当被问及进入劳动力市场的感受时，28%的受访者将焦虑列为第一感觉，其次是自信(23%)、不确定(16%)和感到被前景压垮(16%)。只有14%的受访者选择兴奋作为他们的主要情绪，只有3%的人选择放松。其中，29%的受访者表示，新冠疫情改变了他们的感觉；71%的受访者表示，他们的感觉自疫情发生以来没有改变。学生们将就业能力定义为与他们的技能相关，68%的受访者选择获得与特定角色相关的技能，67%选择更普遍地获得未来就业所需的技能。64%的受访者在毕业时考虑的就是一份特定的职业，72%的受访者计划从事与他们的学位直接相关

的职业；35%的受访者计划在第一份工作上花一到两年的时间。

英国高等教育政策研究所政策和宣传主任雷切尔·休伊特表示：这些结果表明，学生对找工作有信心，但对开始自己的职业生涯感到焦虑。对许多学生来说，这种焦虑在疫情之前就已经存在，但对近1/3的学生来说，当前的环境加剧了这种感觉。大学需要为在这种不确定时期进入劳动力市场的学生提供尽可能多的支持，雇主在招聘过程中需要注意这些调查结果。该调查还显示了学生对劳动力市场的一些误解。大多数人希望从事与自己专业直接相关的工作，而雇主往往认为学生的专业不如他们获得的技能重要。学生们希望在毕业后的第一份工作中只花很短的时间，而研究表明许多人在第一份工作中停留的时间比预期的要长。大学的就业指导应该设法解决这些误解，让学生更好地了解他们未来的职业。

(张佳)