

英国青年就业政策的转型及其启示

代 懋 杨伟国

内容提要:青年就业是国际性的普遍问题。世界各国都在探索解决青年就业难题的途径,但是,青年就业问题的解决状况并不理想。而英国在青年就业问题上积累了大量的实践经验,对探讨其他国家青年失业的成因及政策选择上有着重要的借鉴意义。本文基于英国二战后至今青年就业政策的背景,梳理了青年就业政策的发展阶段,并探讨了其转型背后政府主导和市场力量的博弈,最后阐述了对于我国和其他国家有益的启示。

关键词:英国 青年就业 政策 转型

引 言

当前,青年^①失业是世界各国的普遍现象,也是全球性的社会问题。2012年5月17日,在墨西哥召开的第二届 G20 劳动部长会议的一个重要议题就是青年就业。国际劳工组织最近三年连续发布青年就业报告,其中 2012 年 5 月发布的《世界青年就业趋势》报告指出,2012 年全球 25 岁以下青年失业率仍将维持在金融危机爆发以来的最高点,青年失业总人数约为 7500 万,占青年劳动力人口的 12.7%,这种状况将一直持续到 2016 年。^②

^① 按照联合国的定义,青年指 15-24 岁的人群,其中 15-20 岁被视为青少年,20-24 岁为青年成年。英国的青年定义,是指 16-24 岁的人口群体。

^② 共青团上海市委研究室:“2012 年世界青年就业趋势研究”,2012 年 7 月 24 日, http://www.shyouth.net/html/yanjiushi/yjs_cgzb/2012-07-24/Detail_146568.htm。

青年就业之所以是难题,是因为其“弱势”本性。企业的逐利本质导致其在经济衰退期首先淘汰最无生产力和解雇成本最低的群体,而青年群体首当其冲。青年群体的“特殊性”使得企业在雇佣过程以及工资支付中,即“工”和“酬”两方面都试图以不同的标准对待。不论这种差别对待来源于青年群体本身的特殊性——更少的工作经验或者更低的工作效率等,还是来源于歧视,各个国家的劳动政策法律都试图调和这种“不同”,并对其进行规范。调解青年就业的矛盾对降低失业率、维护社会稳定、缩小贫富差距、促进社会可持续发展具有重要的意义。但是,青年就业政策是否真正达到了“理想”的目的?国家“家长式”的保护措施与更趋于市场导向的政策手段应该如何平衡?本文将通过对英国青年就业政策的回顾与梳理进行解析。从英国青年就业政策的转型轨迹可以看出政府保护和市场导向之间的博弈,从政府保护发展至市场导向,再发展至两种力量的融合与平衡,其实践经验为我国和其他国家解决青年就业问题提供了有益的参考。

一 英国青年就业政策的起源:以保护为基调

20世纪40年代中期-70年代中期,战后的发展使英国经济经历了长期增长与繁荣,传统重工业得到极大发展,企业迫切需要青年劳动力。而英国“老龄化”的趋势使青年人数比例逐年下降,潜在劳动力的增加更加缓慢。^①因此,一方面为了顺应市场需求,另一方面为了避免青年群体受到市场需求强度可能带来的身心伤害,全方位大力度“保护”青年成为当时英国政府青年就业政策的基调,主要包括“传统保护”和“培训保护”两大部分。

传统保护政策,主要是指类似于早期对私人工厂和手工作坊进行规范的工厂法和童工法等。代表性法案是1961年的《工厂法》(Factories Act),该法案取代了1937-1959年的工厂法案,对工作场所中的健康和安全管理进行监督和管理。该法案对于需要操作危险机器的工厂雇用年轻人有严格的限制。对于特定

^① 早在19世纪下半叶,英国的人口增长就已出现减缓的趋势。在第二次世界大战后的最初几年,出生率比战前有所提高,但这主要是由于战争所造成的特殊影响,20世纪50年代初期出生率再次下降。根据1931年的调查,15岁以下比例为238/1000人。而根据1951年的调查,15岁以下比例降至225/1000人;1931年,15-64岁的居民比例为688/1000人,1951年降至667/1000人;而64岁以上的居民比例则在此20年中从74/1000人增加到108/1000人。详见J. F. Wright, “British Economic Growth, 1688-1959”, *The Economic History Review*, Vol. 18, No. 2, 1965, pp. 397-412.

行业和特定的生产流水线,该法也禁止其雇用年轻人。法案第六章规定,15岁青年一周工作时间不得超过44小时,16岁青年一周工作时间不得超过48小时。除此之外,政府还出台了一些专门针对青年的保护法规,例如1963年的《儿童和青年法》(Children and Young Persons Act)。1973年的《雇用童工法》(Employment of Children Act)对于雇用童工在全国范围内作了统一规定,但是议会表决通过后却未得到实施。^① 这些法案的目的是保护青年在就业中的权利和公平地位,并通过一些特殊条款来避免他们受到身心伤害。

除了传统的保护政策,在20世纪60和70年代政府还出台了培训措施,以英国传统学徒制为主要培训形式,强调雇主的培训义务。英国传统的培训系统是5-7年的学徒制,由雇主提供。1964年以前,英国的培训体系没有统一规范。1964年《工业培训法》(Industrial Training Act)的颁布改进了这一状况,成立了工业培训委员会(Industrial Training Boards, ITBs),负责行业培训的数量和质量。1973年,政府成立了人力服务委员会(Manpower Services Commission, MSC),将雇主、工业培训委员会、工会和政府结合在一起形成全国的综合培训系统,旨在改善劳动力的供给。同时政府颁布了《就业和培训法》(Employment and Training Act),并成立了就业服务中介(Employment Service Agency)和培训服务中介(Training Services Agency)。^② 由此,英国的青年培训政策实现了从单个雇主主导发展至政府主导。

就业保护政策在二战后初期取得了较好的效果,保证了战后英国经济的恢复和就业率的稳定,使该时期青年失业率一直维持在很低的水平,但为后期的就业埋下了安全隐患。^③ 因为这一时期对青年就业的保护是建立在经济扩张和福利政策导向的基础之上,它仅仅保证了就业的数量,并没有关注就业的质量。而英国政府也未认识到青年技能短缺的问题,导致了20世纪70年代中后期青年就业问题日益严重。

^① Nicholas Bosanquet and Peter B. Doeringer, "Is There a Dual Labour Market in Great Britain?", *The Economic Journal*, Vol. 83, No. 330, 1973, pp. 421-435.

^② Ernest W. Hughes, "Transition from School to Industry and Further Education", *International Review of Education*, Vol. 11, No. 3, 1965, pp. 337-349.

^③ S. J. Nickell and M. Andrews, "Unions, Real Wages and Employment in Britain 1951-79", *Oxford Economic Papers*, Vol. 35, Supplement: The Causes of Unemployment, November 1983, pp. 183-206.

二 英国青年就业政策的转型:以市场为导向

从20世纪70年代中期开始,英国整体失业率急剧上升,青年失业问题尤为严重。青年失业率从1973年的2.5%一路攀升至1983年的顶峰24%,之后便徘徊于12%以上,直到20世纪末。^①与此同时,经济衰落,导致英国国内政局动荡,罢工运动此起彼伏。1979年5月英国保守党重新上台时,英国经济处于严重滞胀状态,表明凯恩斯主义经济学和以此为依据实行的国家垄断资本主义的干预政策开始失灵并出现副作用。撒切尔首相执政后推行了一整套改革措施,被称为“撒切尔主义”。其主要内容,一是大力减少国家对经济生活的直接干预和控制,大力推行私有化,倡导自由市场经济和竞争;二是改革社会福利制度,削减政府的福利开支,使其得到更有效的使用。而新技术革命以来,特别是20世纪80年代以来,随着全球范围的科技革命蓬勃开展,经济结构和技术结构发生大变革,并深刻影响了劳动力结构,从而对劳动者的技能提出了挑战。^②在应对挑战上,英国显得力不从心,青年人的技能不足是其中一大障碍。^③因此,从20世纪70年代中期开始,青年培训成为政府就业政策的主导方向。在这样的大背景下,虽然主导各自的领域、代表各自利益的工会和工业联合会在集体谈判中针锋相对,但在失业青年的培训方面建立了合作关系。尽管如此,双方在有关学徒制的问题上仍存在争议。工会希望缩短培训时间并增加报酬,雇主方则恰恰相反。相持不下的僵局使双方都不再注重学徒制,转而关注教育机会的增加和特殊培训项目的施行。^④

经济和政治背景的变化带来了英国青年就业政策的转型。在这一时期,英国青年培训政策经历了由政府主导回归至雇主主导的变化。20世纪70年代的

① Paul Ryan, “The School-to-work Transition: A Cross-national Perspective”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, No. 1, 2001, p. 36.

② Nick Wikeley, “Training for Employment in the 1990s”, *The Modern Law Review*, Vol. 53, No. 3, 1990, pp. 354-368.

③ 据调查,英国存在技能短缺问题的企业所占比例比其他国家要高。并且自20世纪80年代初起,技能短缺状况急剧恶化。1981年,只有2%的企业称其由于受到技能短缺的限制而使产量受到影响,而1989年这个比例达到了31%。详见J. Haskel and C. Martin, “Do Skill Shortages Reduce Productivity? Theory and Evidence From the United Kingdom”, *Economic Journal*, Vol. 103, No. 417, 1993, pp. 386-394.

④ David Bresnick, “Policymaking by Partnership: Reshaping Youth Employment Policy”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 4, No. 1, 1984, pp. 23-38.

青年培训仍然由政府主导实施,其代表性政策为青年机会项目(Youth Opportunities Program, YOP)。虽然有政府培训项目的支持,但青年技能的提升无法满足经济发展的需求。至20世纪80年代,由政府主导的培训逐渐回归为企业主导的培训,其代表性政策为青年培训计划(Youth Training Scheme, YTS)。其主要原因是,政府实施的旨在保护和促进青年就业的措施造成了劳动力市场状况的恶化,最终需要市场自身的力量对其进行修正。对此,关注国际比较研究的学者早有定论,例如卡恩就指出,从欧美的比较中可以发现,欧洲许多发达经济体致力于实施复杂的就业管制,旨在保护工人,但这恰好是生产停滞不前和失业率上升的原因。^①

(一) 政府主导的青年培训政策——以青年机会项目为标志

在20世纪70年代初期,政策分析家认为青年失业仅仅是由石油危机引起的短期混乱。据此,工会推动工党政府为改变这种局面实施了岗位创造项目(Job Creation Program),为年轻人创造了1.5万个临时工作岗位,但这个项目只是临时性的。1979年保守党政府上台后,人们认识到高失业率已经成为一个持续的社会问题。因此,撒切尔政府进一步扩大了工作培训项目,通过国家力量发展教育和培训体系,以满足工业发展的需要。^②

1973—1979年间,英国政府出台了一系列针对青年和长期失业者的特殊就业措施,如培训机会项目(Training Opportunities Programme, TOPs)等。至1978年,出现了这一阶段最具标志性的项目——青年机会项目(YOP)。该项目对早期的短期项目进行合并,主要针对16—18岁已经离校、没有接受进一步教育也没有找到工作的青年。他们可以参加培训或参加政府资助的项目,从中积累工作经验。到1981年,YOP共提供了24万个岗位用以帮助青年积累工作经验。这些岗位上的青年在获得工作经验的同时还可以获得一小笔政府提供的定期生活津贴。^③ 20世纪80年代,英国产业结构出现更大规模的调整,青年失业问题进一步恶化。政府主导的青年技能培训根本跟不上产业发展的需求,由此出现了结构性失业问题。在这种情况下,青年培训项目逐渐回归至企业主导。

^① Tim Kane, "American Competitiveness: Why Well-Intentioned Labor Regulations Can Hurt More Than Help?", *Heritage Lecture 1037*, June 14, 2007.

^② G. . Maynard, *The Economy under Mrs Thatcher*, Oxford: Basil Blackwell, 1988, p. 116.

^③ David Raffe, "Education, Employment and the Youth Opportunities Programme: Some Sociological Perspectives", *Oxford Review of Education*, Vol. 7, No. 3, 1981, pp. 211—222.

(二) 企业主导的青年培训政策——以青年培训计划为标志

1981年12月,人力服务委员会启动了新培训活动(New Training Initiative, NTI),为青年培训计划(YTS)的实施奠定了基础。NTI的目标是,增加青年及成人的培训机会,以保证技能人才的充足供应。对此,企业、工会和政府达成了一致意见,由政府提供资金支持。这项活动涵盖16岁和17岁离校一年但仍未就业的青年,他们将由私营雇主、当地政府、当地教育组织、志愿者组织和工业培训委员会(ITBs)提供培训,并获得定期生活津贴。雇主不仅得到补助金以弥补发放给工人的生活津贴,还会得到一定比例的培训补偿费用。在NTI基础上,青年培训计划于1983年开始实施。YTS被认为是学徒制的普遍化,它与YOP的最大区别是培训通过雇主主导实施。最初是为期一年的培训层次较低的项目,集中于一些低技能要求的行业,随后逐渐完善;^①之后培训时限延长为两年,培训质量由培训标准咨询部(Training Standards Advisory Service)进行监督。YTS实施后,掌握一定技能的学徒工比例提高,但仍未达到令人满意的水平。超过五分之二的新进学徒在培训中途退出,并且抱怨工作经验欠缺和培训质量低下。^②在实施YTS的过程中政府对公共开销的严格控制,导致核心技能培训的资金投入不充分,后来对于高校学生的培训费用也逐渐减少,从而进一步加深了YTS实施的困难。^③另外,YTS的实施原则也遭到许多雇主的反对。雇主主张培训应集中于当前工作所需的技能上,而YTS主张培训内容的广泛性。后来YTS做了让步,以大体符合雇主招募和培训新进员工的需求。^④整体来说,YTS没有增加失业青年再就业后的工资,但增加了找到工作的机会。^⑤

1989年,YTS由青年培训(Youth Training, YT)取代。YT的范围扩展至所有16-18岁没有工作的青年群体。其实施模式与青年培训计划几乎完全相同,同样是对参加项目的失业青年和为提供培训的雇主提供津贴支持,参加YT的青

① B. M. Deakin and C. F. Pratten, "Economic Effects of YTS", *Employment Gazette*, 1987, pp. 491-497.

② Department of Employment, "Why Some Young People Reject YTS", *Employment Gazette*, 1986, pp. 271-273.

③ Paul Ryan, "The School-to-work Transition: A Cross-national Perspective", *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, No. 1, 2001, pp. 34-92.

④ D. Raffe, "The Transition from YTS to Work: Content, Context and the External Labor Market", Paper Presented to British Sociological Association, March 1989.

⑤ Peter J. Dolton, Gerald H. Makepeace and John G. Treble, "The Wage Effects of YTS: Evidence from the YCS", *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 41, No. 4, 1994, pp. 444-453.

年可以得到比失业救济更多的培训津贴,而参加项目的雇主也可从就业部(Department of Employment)领取补贴,以弥补他们培训青年的成本。不同的是,YT增加了惩罚措施,它会扣除符合条件而不参加培训的失业青年的失业津贴,并且在培训期限和培训项目上增加了灵活性。^①

整个20世纪80年代,有关培训和就业的政策很多,涵盖的人数也逐年增加。在这一阶段,培训政策逐渐从政府主导回归至企业主导,以满足市场对青年技能的需求。但是,从总体来看,撒切尔政府并没有一套完整的全国性青年就业培训战略。而且,从实际结果来看,失业问题也没有得到很好的解决,尤其是技能工人的短缺问题。在这段时期内,英国技能工人与雇主需求之间的差距进一步扩大。据英国工业联合会调查估计,1980年仅有5%的企业表示缺乏技能工人,到1990年时这一比例上升到25%。^②这个时期由于英国政府对青年失业问题本质和成因的认识不够深入,过于强调自由市场竞争而忽视了社会总需求、供给及制度等更为重要的因素,导致相关政策措施缺乏系统性和全面性,青年失业治理的成效微弱。由于长时期的培训效果不佳,使政府重新审视其应当扮演的角色,在下一阶段的调整中综合平衡了政府保护力量和市场力量,从而取得了较好的效果。

三 英国青年就业政策的融合:政府保护和市场导向的平衡

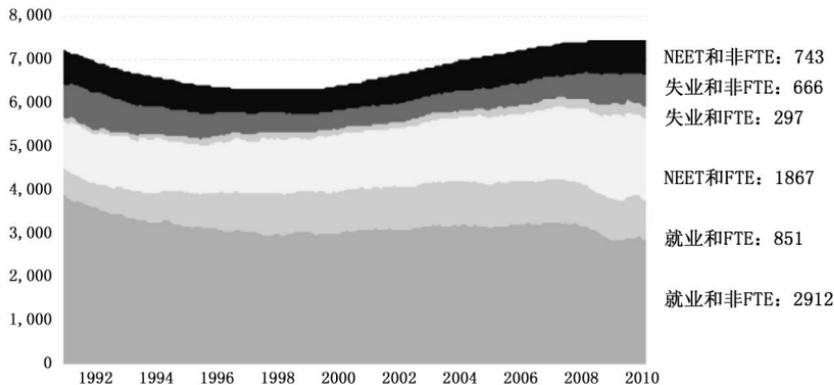
20世纪90年中期之后,青年失业率逐步趋于平缓,但是青年长期失业者逐渐增多(参见图1)。^③1997年工党政府上台后,审时度势,提出要以新的思路来治理国家,即在保留保守党成功经济政策的同时,走一条追求效率与公正的协调统一的“第三条道路”。工党政府提出了“让能工作的人有工作,让不能工作的人有保障”的口号,通过“新政”给公民提供更多的就业机会,并针对青年失业出台了一系列措施,其中最为典型的就是青年新政。

^① Nick Wikeley, “Training for Employment in the 1990s”, *The Modern Law Review*, Vol. 53, No. 3, 1990, pp. 354-368.

^② Paolo Garonna and Paul Ryan, “The Regulation and Deregulation of Youth Economic Activity”, Paul Ryan, Paolo Garonna and Richard Edwards eds., *The Problem of Youth*, London: Macmillan, 1991, pp. 25-81.

^③ 2012年,18-24岁的青年失业人口中,13.6%属于长期失业者。2000-2012年,整体长期失业比例上升了50%,而青年的长期失业比例上升了874%,2011年一年就上升了264%。详见 European Commission, *European Employment Observatory Review: Long-term Unemployment*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, September 2012.

图1 英国16-24岁青年劳动力市场状态(千人,1992-2010年)



注:FTE = full-time education,全日制教育;NEET= not in education, employment or training,既不接受教育、也不就业和接受培训的群体,俗称“啃老族”。

资料来源:HM Government, *Supporting Youth Employment: An Overview of the Coalition Government's Approach*, London: Prime Minister's Office, 2011, p. 3。

这一时期的政策依然包含着大量的培训项目,现代学徒制是其中的典型。与上一时期的培训相较而言,更注重青年职业资格和技能的改善,并将青年的技能牢牢地与其将要从事的行业挂钩,更加注重产业和雇主的需求。另一方面,单纯的培训政策解决不了青年长期失业的问题。鉴于此,政府实施了青年新政,从综合治理的角度对青年失业问题予以关注。英国政府已逐渐认识到在治理青年就业问题中,政府和市场力量的平衡至关重要。一方面,政府不能对青年实施绝对的保护,另一方面,市场也不能按照完全竞争的规则来要求青年。其中,市场是基础,而政府是主导,即要在市场需求的基础上由政府进行全局规划,针对当前的主要问题进行布局 and 治理,这样才能有据可循、有的放矢。这一阶段英国的青年就业政策就很好地体现出这一特点。

(一) 与职业资格证书相结合的培训制度——以现代学徒制为典型

上一阶段,质量低下且不充足的青年培训受到批判。为了进一步改善培训效果,1993年11月,英国政府正式宣布实施“现代学徒制”计划。该计划包含两个部分:高级现代学徒制(Advanced Modern Apprenticeship, AMA)和基础现代学徒制(Foundation Modern Apprenticeship, FMA),涵盖16-24岁的青年群体,旨在

提高他们在技术、管理和手工艺等方面的水平,并帮助他们获得国家职业资格(National Vocational Qualification, NVQ)3级证书。AMA培训期一般是3年,期间“现代”学徒受雇主雇佣并获取劳动报酬。FMA由原来的国家受训生制(National Traineeships, NTs)演变而来,优先考虑16-18岁青年,目的是为了帮助他们取得NVQ2级证书。现代学徒制与英国传统的培训计划相比,其特点是与国家职业资格证书挂钩,以获得国家职业资格证书作为完成学徒培训的标准。2003年,英国政府成立了学徒制工作小组,目的是使学徒制更倾向于需求导向,更好地反映市场需求,并增加提供学徒制培训的雇主数量。2004年《英国现代学徒制修订的报告》(Reports on the Amendment of the Modern Apprenticeship scheme in Great Britain)将14-16岁青年也纳入体系中。

在英国,学徒制的实行或扩大经常遭到质疑。有些学者称,德国的学徒制具有深厚的背景和制度上的支持,其复杂性和精巧性是英国无法比拟的;而且英国的工会和教育系统也没有在学徒制的改进中发挥作用。^① 实证研究表明,实施现代学徒制之后只有男性的收入获得提高,而女性的收入甚至出现了大幅下降的趋势。2003年,英国完成学徒制的人数比例仅为31%,而丹麦、荷兰和德国的比例都介于60%-75%之间。^② 此外,还有学者指出,对职业资格的重视是为了解决青年技能问题,而不是解决所有问题,对于长期失业又不积极就业的青年仅仅依靠鼓励其获得NVQ是不够的。赖安(Ryan)指出,面临就业困境的青年多半是由于自己的惰性,而不是由于得不到雇佣。^③ 鉴于上述情况,英国转向更加综合和平衡的青年新政项目。

(二)政府保护和市场导向的平衡——以青年新政为典型

1997年工党竞选宣言中五个誓言之一就是让25岁以下的25万依靠福利金度日的青年重返就业。^④ 1998年工党政府实行“新政”(New Deal),这是一个综合性的措施,青年新政(New Deal for Youth, NDFY)是其中的子项目。NDFY

① Paul Ryan, "The Embedding of Apprenticeship in Industrial Relations: British Engineering, 1925-65", in P. Ainley and H. Rainbird eds., *Apprenticeship: Towards a New Paradigm of Learning*, London: Kogan Page, 1999, pp. 41-60.

② P. Kingston, "Lack of Apprentices Causes Concern", *The Guardian*, October 2005, <http://www.guardian.co.uk/education/2005/oct/11/furthereducation.uk3>, last accessed on 28 February 2013.

③ Paul Ryan, "The School-to-work Transition: A Cross-national Perspective", pp. 34-92.

④ Labour Party, "New Labour: Because Britain Deserves Better", Labour Party Manifesto for the 1997 General Election, <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml>, last accessed on 10 March 2013.

的总体目标是帮助失业青年就业并且提高他们对就业的预期,延长就业持续期并改善从业行为;提高失业青年的长期就业能力;对劳动力市场产生可持续的积极影响并减少社会排斥。

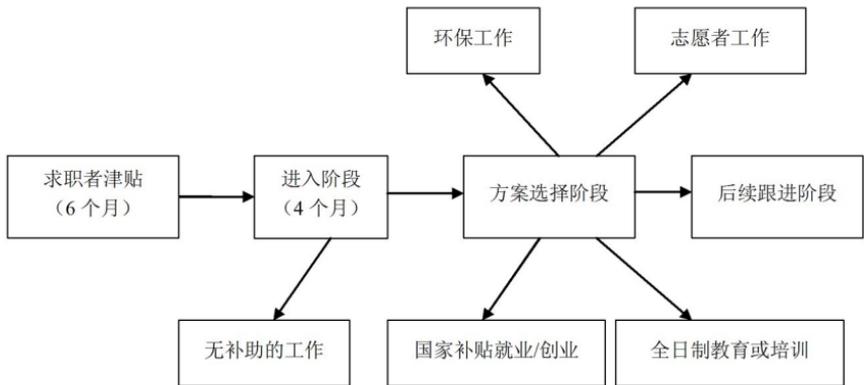
NDFY 是一项强制性政策,符合条件的青年必须参加,否则将失去申领失业津贴的资格。各地方政府、志愿者团体、企业及其培训机构、大学及技术学校等都在政府的统一规划下为参与 NDFY 计划的青年服务。NDFY 的实施过程分为三个阶段:“进入”、“选择”和“后续”阶段(参见图 2)。在进入阶段,就业中心为每位失业青年指派一名个人顾问(Personal Adviser),他将对失业者进行个性化的指导帮扶,直至该失业者重新找到工作、离开 NDFY 计划为止。在指导 4 个月,失业青年如未能实现就业,则进入第二阶段。在第二阶段,每位失业青年可以有四种选择:第一,补助性就业或自我创业。个人顾问一直贯穿始终,为失业青年制订培训计划或者提供建议;第二,进行全日制的教育和培训,所需费用由政府承担,仍主要针对缺乏实际工作技能或其技能已经过时的失业青年;第三,去志愿部门工作。目的是通过提供有效的工作安排重建失业青年的工作信心,培养其责任意识;第四,参加政府提供的环保工作,包括对各类动、植物栖息地和各类历史文化遗迹的恢复、维护保养、开发利用等。当上述四个选择都未能成功让青年就业,或者青年没有通过考核,则进入第三阶段。在第三阶段,失业青年的个人顾问仍将为其提供针对性的建议和指导,失业者仍须在个人顾问和就业服务机构的协助下寻找工作。4 个月之后,如果还找不到工作,这批青年则重新开始领取失业津贴,而一旦领取时间达到 6 个月,他们则再次进入 NDFY 计划的第一阶段。

从目前来看,对于 NDFY 的评估是积极的。英国经济和社会研究所(National Institute of Economic and Social Research, NIESR)通过计算失业流入量、失业流出量以及失业存量来分析 NDFY 的影响,以 25-29 岁劳动者作为对照组发现,截至 2000 年 3 月,青年长期失业人口下降了 4.5 万人。青年的失业流入量大约为 1 万人,这表明整体的青年失业量降低了 3.5 万。^① 威尔金森(Wilkinson)也发现了相

^① Ian Beale, Claire Bloss and Andrew Thomas, “The Longer-term Impact of the New Deal for Young People”, *Department for Work and Pensions Working Paper*, No. 23, 2008.

似的结果,NDFY 减少了 3 万至 4 万人的失业,并且增加了他们的收入。^①

图 2 青年新政项目流程简图



资料来源:John Van Reenen, “Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context”, *NBER Working Paper 9576*, March 2003, p. 41.

布兰得利(Bradley)对参与 NDFY 的青年进行了长达四年的跟踪研究。作者采用 1999 年 7 月-2000 年 6 月的资料进行分析,发现 25% 的青年在参与完新政项目之后马上重新领取津贴,50% 的青年在 6 个月以内重新领取津贴,23% 的人在离开 4 年之后都没有再次领取,这表明参与 NDFY 的青年中有五分之一的人没有重返失业队伍。他还发现,重返领取津贴的人数比例稳定在三分之一左右(一年之后是 35%,四年之后是 32%)。布兰得利分析了影响这五分之一没有重返失业队伍的青年的重要因素,并对其进行排序:离开 NDFY 的阶段、领取津贴的时间长短、年龄、残疾状况、种族和性别。“离开 NDFY 的阶段”排在第一位,表明在某些阶段离开的人比其他阶段离开的人的表现要好一些。布兰得利发现在“国家补贴就业”阶段离开的参与者的表现是最好的,其次是“全日制教育或培训”、“志愿者工作”和“环保工作”参与者。^②

另外,英国经济和社会研究所还考察了青年新政的宏观经济绩效。该项调

^① D. Wilkinson, “New Deal for Young People: Evaluation of Unemployment Flows”, *Policy Studies Institute Research Discussion Paper 15*, 2003.

^② I. Bradley, “Analysis of the Long Term Outcomes of New Deal for Young People”, *MAppStats Dissertation*, Sheffield Hallam University, 2004.

查显示,政府用于该计划的年财政支出在逐年减少,从1998/1999年度启动时的2.6亿英镑到2000/2001年度的峰值4.12亿英镑,再到2005/2006年度回落至3.27亿英镑。由此不仅节省下了高额的失业补助金费用和其他福利开销,新就业的青年工人还为国家经济收入创造出了大量的新财源。据粗略估算,自2000/2001年度以来,新就业的青年每年对国家税收收入的贡献至少在3.6-5亿英镑之间。新政在1997年正式实施时,预算NDFY项目最初两年的花费是16亿英镑,然而到2000年3月,该项目仅仅花费了6.68亿。而且政府对此项目的成本预算从1997年的31.5亿英镑下降至2002年的14.8亿英镑,这主要是因为失业人数下降比预期更快、更充分,需要加入项目的青年变得越来越少。在最高峰1999年7月时项目大约有15万名参与者,比预计的25万要少得多。另外一个原因是,大量参与者在入门阶段就离开了项目而无需进入到方案选择阶段。原预计40%的参与者在入门阶段离开项目,其余60%进入选项阶段,实际上只有39%的参与者进入到方案选择阶段。NIESR认为在NDFY花费的每5英镑中就有3英镑通过福利储蓄和增加的税收返回到了财政,这样财政每年可能收回的平均净成本是1.4亿英镑,每新增一位不同年龄段的就业者的平均年成本在5000-8000英镑之间。^①表1是对NDFY成本-收益的分析,其中可以看到实施NDFY之后带来了净社会福利的增加。

毋庸置疑,NDFY取得了瞩目的成就。但在取得成绩的同时,一些问题也逐渐暴露出来。比如对计划第二阶段四种职位的选择,出现了厚此薄彼的现象,说明工作设计环节存在问题。也有学者认为,新政所起的作用仅限于增加就业人数,而在改革方面,新政难以令人满意,青年面临的就业弱势地位仍然没有改善。但也有研究指出,虽然现实的社会环境达不到政策所预期的效果,但是已经能够找出最需要帮助的青年群体,而且对于这些年轻人来说,政府已经提供了足够多的发展机会以帮助他们在关键时刻作出正确的选择。^②

此外,青年新政还随着形势的发展不断衍生出新的项目,并取得较好的效果。2007年金融危机的爆发恶化了英国青年就业形势。尽管英国的青年失业

^① John Van Reenen, "Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context", *NBER Working Paper 9576*, 2003.

^② L. Feinstein, J. Bynner and K. Duckworth, "Young People's Leisure Contexts and Their Relation to Adult Outcomes", *Journal of Youth Studies*, Vol. 9, No. 3, 2006, pp. 305-327.

率低于 OECD 的平均水平,但失业期限达 1 年及以上的青年人数在 2008-2010 年间翻了一番,达到 22.5 万人。^① 青年长期失业的结构化问题更加严重。低技能青年、少数民族青年、残疾青年以及生活在经济落后地区青年的长期失业问题在金融危机前就已经非常明显,金融危机后则更加严重。这样的情况导致英国政府进一步加强了在青年就业工作中的培训和投资力度,以阻止更多的失业青年陷入长期失业的境地。2009 年的弹性新政(Flexible New Deal)为 18-24 岁的失业青年提供更为个性化的灵活的服务。2009 年 1 月,英国政府提出国家实习计划(National Internship Scheme),政府提供 1.4 亿英镑补贴用人单位,要求公共机构、慈善组织和经济部门为大学毕业生增加 3.5 万个实习岗位。^② 政府还积极对教育系统进行更加深入的改革,包括设立免费学校,并且扩大技术类院校的建设,计划至 2014 年建设至少 24 所技术学院。2011-2012 年政府给学校提供 6250 万的补贴,促进其接纳教育落后地区的学生,避免教育和经济落后地区的青年成为“啃老族”的一员。^③ 2012 年 4 月,英国政府投入 10 亿英镑施行青年合同项目(Youth Contract),预计将帮助约 40 万英国青年获得实习、工读和培训合约,为期两个月到六个月不等,涉及零售、能源等多个领域,专门为青年创造实习机会的企业将获得政府补助。该计划同时要求接受帮助的青年须签订合同并完成所选择的工作,如半途而废将面临处罚,包括停发政府失业救济金或强制从事社区服务等。^④ 2012 年 8 月英国就业部出台一项新计划,要求国内所有 18-24 岁的从未工作过的青年进行 3 个月的无薪工作。如果他们拒绝工作,将无法领到政府发放的求职津贴。这项计划主要针对那些只依靠津贴度日,贪图享乐的青年,希望以此改善英国国内青年不劳而获的风气。该计划于 2012 年秋季在伦敦试行,随后在全国范围内推行。^⑤

① HM Government, *Supporting Youth Employment: An Overview of the Coalition Government's Approach*, London: Prime Minister's Office, 2011, p. 4.

② Allister Hayman, "Youth Unemployment 'Higher than in 1997'", *Regeneration & Renewal*, 18 July 2008, <http://www.planningresource.co.uk/news/832462/>, last accessed on 10 March 2013.

③ HM Government, *Supporting Youth Employment: An Overview of the Coalition Government's Approach*, London: Prime Minister's Office, 2011, p. 12.

④ Department for Work and Pensions, "Youth Contract", January 2012, <http://www.dwp.gov.uk/youth-contract/key-initiatives/>, last accessed on 12 October 2012.

⑤ Emily Ashton, "Work for Your Dole: Unpaid 3-month Placements for Youngsters", *The Sun*, 29 August 2012, <http://www.thesun.co.uk/sol/homepage/news/politics/4509219/>.html, last accessed on 16 October 2012.

表 1 青年新政成本-收益分析(百万英镑)

项目	描述	(1)	(2)	(3)
		基准	乐观的	悲观的
关键假设		就业增加 17250 人, 平均工资 £ 7272	就业增加 17250 人, 平均工资 £ 8500	就业增加 15000 人, 平均工资 £ 7272
1. 由工作增加的生产力	新工作的数量×平均工资	125.4	146.6	98.8
2. 总的财政支出	转移到 NDFY 的参加者, 入门阶段的直接成本等	250.3	250.3	254.2
3. 福利和税收储蓄	求职者津贴, 住房福利, 所得税和国民保险等	148.8	156.1	133.6
4. 入门阶段的直接成本	个人顾问等	52.9	52.9	55.0
5. 财政净支出	2-3	101.5	94.2	120.6
6. 超额的税收负担	5 × 超额负担 (15%)	15.2	14.1	18.1
7. 总的社会成本	4+6	68.1	67.0	73.1
8. 净社会福利	1-7	57.3	79.6	25.7

资料来源: John Van Reenen, “Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed In Context”, p. 37。

四 结论及启示

在青年失业治理的过程中英国政府取得了不少成绩, 也走了不少弯路。从英国青年就业政策的转型过程中可以看出, 政府保护力量和市场力量的平衡至关重要。青年群体由于其“特殊性”, 亟须政府的保护和扶持, 但是保护过度则

破坏了市场均衡,造成劳动力市场的扭曲。而不同的经济及政治条件直接影响了政府和市场力量的平衡,为青年失业治理提供了依据,同时也增加了难度。至上世纪90年代,英国的青年新政取得了显著的成绩,并且针对金融危机下青年失业率再度升高的挑战,英国政府能够迅速采取措施,并初见成效,这要归功于之前漫长的探索。

我国青年就业问题,诸如青年技能短缺、“啃老族”等现象相继出现并日趋严重,这也是英国社会发展过程中出现的问题。因此中国在解决青年就业问题时可以合理地借鉴英国成功的经验。实际上,青年就业一直是我国就业工作的重点和难点,各地区也出台了大量措施。例如,各地区精心组织实施“三年百万”高校毕业生就业见习计划,许多省市都制定了就业见习实施办法,明确了见习补贴标准和发放程序、见习考核要求。自2009年到2012年3月底,完成全国“三年百万”见习任务的达到99%,共计有99万毕业生参加了就业见习,见习后平均留用率为40%左右。同时,各地区积极开展面向高校毕业生的就业培训工作。上海市打破户籍限制将高校毕业生全部纳入职业培训补贴范围,2011年全市有近20%的毕业生参加了职业培训。2011年全国到技工院校参加职业培训的高校毕业生为17万,另外,还有很多高校毕业生在其他各类培训机构参加了有政府补贴的职业培训。^①

对于我国而言,青年就业问题始终是一个大问题,且随着社会的不断进步和对人的权利的关注,将会成为社会始终需要关注并调整的重要方面。我国经济结构的转型,经济体制的深层次矛盾以及脱节的教育结构都决定了解决青年就业问题中的难度。只有兼顾到保障水平和市场灵活性的青年就业政策,才既有助于维护社会稳定,也有利于经济发展。因此,我国青年就业政策的重点应该是保障政府主导和市场需求的平衡,兼顾劳动力市场的安全性和灵活性,这就从理论和实践上对我国青年就业政策的制定提出了更高的要求。

(作者简介:代懋,北京航空航天大学公共管理学院讲师;杨伟国,中国人民大学劳动人事学院教授、中国人力资本审计研究所所长。责任编辑:宋晓敏)

^① 李微:“积极应对破解就业难题——各地促进高校毕业生就业工作综述”,《中国组织人事报》2012年7月11日, <http://renshi.people.com.cn/n/2012/0711/c139617-18494545.html>。