

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

社会发展委员会

第四届会议

2016年3月28日至30日，曼谷

临时议程* 项目3

审议本区域从就学过渡到就业的趋势**本区域的教育和就业趋势，尤其是从就学过渡到就业时出现的挑战****秘书处的说明****内容提要**

亚太区域的青年人口为7.17亿，或者说占本区域全部就业年龄段人口的四分之一左右，是本区域所有发展方面、包括经济增长和创新的宝贵财富。年轻人具有独到的眼光和适应能力，可以成为经济繁荣和可持续未来的重要推动力。

随着《2030年可持续发展议程》最近获得通过，青年人已走向舞台中央，其中有多项可持续发展目标和具体目标特别提到年轻人。这项具有普遍性的发展新框架要求各成员国采取行动落实目标4和目标8，重点是让所有人都有机会接受包容的优质教育，促进终身学习，加强青年人的各种技能，并提供体面的就业机会。

青年时期是价值观、道德观和个人习惯的重要成型期，也是获得技能的年龄段，对未来的发展起着重要作用。需要打好初步基础，包括提供：

- 高质量并具有相关性的教育
- 对从学校向劳动力市场过渡的支持
- 体面的就业机会

本文件将讨论许多年轻人在从就学向就业过渡时面临的挑战，讨论各国如何帮助他们克服其中的一些障碍。文件还提议建立一个在线互动青年工具箱，目的是通过提供各种政策选项和培训模块对政策制定者和年轻人予以鼓励和支持。

目前本区域的人口趋势将导致老年人口比例日益上升，工作年龄段人口比例日益下降。在此背景下，实现从就学到体面就业的顺利过渡对未来的繁荣至关重要。

虽然本区域中学和大专院校的入学率过去十年大幅上升，但仍有大量年轻人无法完成中学教育。辍学率与贫困密切相关，说明需要向较为贫困的家庭提供资金援助，以便提供公平的竞争机会。

* E/ESCAP/CSD(4)/L.1。

教育体制向青年人提供的知识技能与劳动力市场的需求之间差距日益增大，使很多年轻人无法找到一份体面的工作，而且还面临着被社会排斥的高风险。

目前，本区域所有年轻人中大约有11%失业，有些国家的青年失业率高达成年人口失业率的10倍以上，说明青年人面临的就业障碍是不成比例的。

由于享受不到社会保障和就业扶持服务，很多青年人极有可能最终陷于弱势就业和就业不足的境地，导致大量年轻人成为在职贫困者。

为了应对青年人在从就学向就业过渡时面临的挑战，必须提高教育的相关性和质量。因此，学校需要获得充足的资源，并向所有年轻人开放，不论其社会经济背景及居住地点。除了资金之外，工作单位和教育机构之间还需要加强协调，并进一步重视技术与职业教育培训。还应鼓励创业，将创业作为一个可行选项，为年轻人提供更多就业机会，也让社会有机会利用青年人的潜在创造力。此外，宏观经济和就业政策(包括公共就业服务)需要妥善协调，从而使经济增长能够带来更多体面的就业机会，尤其是绿色行业。

请社会发展委员会审议本文件中提出的问题，并就秘书处在青年领域，尤其是从就学到就业过渡方面的未来工作问题向秘书处提供指导。

目 录

	页 次
一. 导言	2
二. 从就学向就业过渡	6
三. 青年人进入劳动力市场面临的挑战	9
A. 教育	9
B. 就业	12
四. 机遇	15
A. 提高教育和培训的相关性	15
B. 扶持年轻人获得生产性工作	18
C. 青年工具箱	19
五. 结论	20
六. 供委员会审议的问题	20

一. 导言

1. 2014年，亚太区域的青年人口达到了7.17亿，相当于在全部人口中占了17%的高比例，或相当于占工作年龄段人口的24%。¹ 这个具有生产力、适应力和活力的庞大人口群体充分融入劳动力队伍十分重要，因此《2030年可持续发展议程》明确提到了年轻人的需求和权利。倘若年轻人能够作为平等的

¹ 亚洲及太平洋经济社会委员会，2014年人口趋势数据，亚太经社会在线统计数据库。数据取自 www.unescap.org/stat/data (2015年11月登录)。

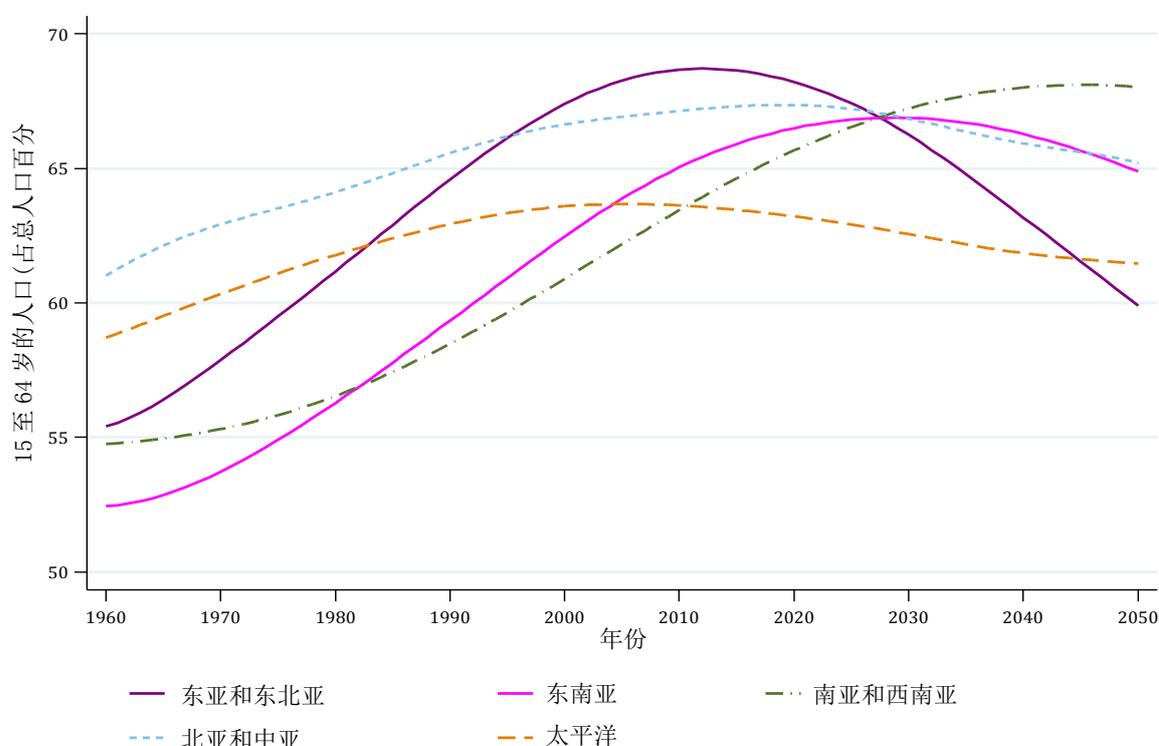
贡献者和执行者积极参与，并获得足够的资源和空间充分发挥潜力，他们就可能成为这项变革性议程的改革催化剂。

2. 目前的人口发展趋势显示，大多数国家将面临老年人口比例日益增加而工作年龄段人口比例日益下降的问题。这种状况使各国都面临多项挑战，包括劳动力市场短缺、技能错配和竞争激烈。因此，让年轻人充分融入社会并作为具有生产力的就业人员进入劳动力市场变得日益重要。确保从学校向体面工作的顺利过渡对实现这些目标至关重要。

3. 由于青年人口众多，南亚和西南亚目前占据有利条件，可享受相对于儿童和老年人比例而言日益上升的工作年龄段人口带来的人口红利。² 由于南亚和西南亚的大多数国家在未来的几十年内人口也会开始老龄化，因此必须实施适当的青年政策才能获得人口红利（图1）。

图 1

人口红利：工作年龄段人口比例(15至64岁)，各次区域



资料来源：亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)依据经济与社会事务部数据库数据计算的结果。可查阅网址 <http://unstats.un.org/unsd/default.htm>(2015年11月读取)。

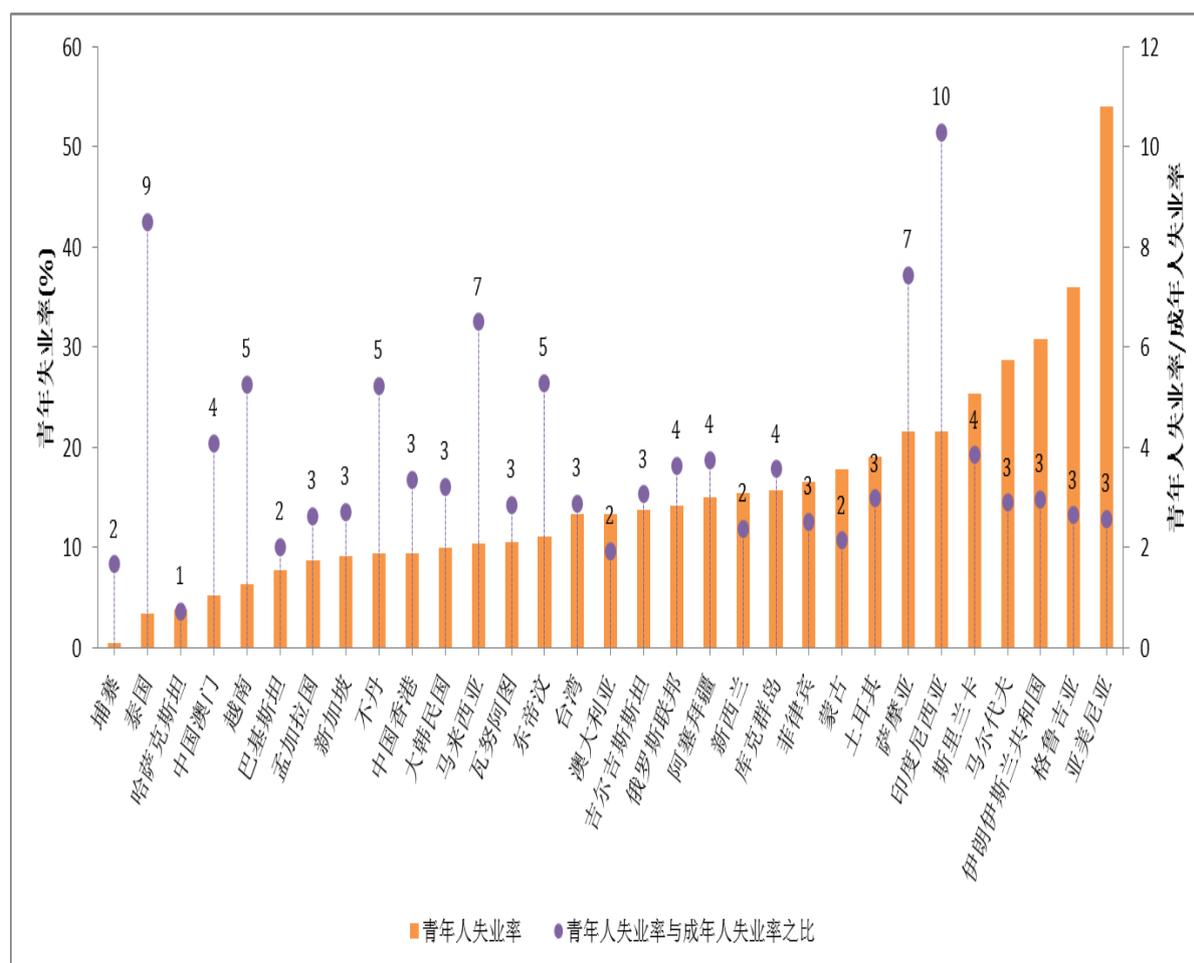
4. 就业方面的多重障碍使青年失业成为本区域的一个主要问题。2014年，本区域的青年总体失业率为11.3%，至少在一定程度上说明了青年人在从就业向就业过渡时面临的挑战。各国的青年失业率最高可达成年人失业率的10倍

² 亚洲开发银行和爱德华·埃尔加出版社，《亚洲的老龄化、经济增长和养老保障》(马尼拉, 2012年)。资料取自 www.adb.org/sites/default/files/publication/30041/aging-economic-growth-asia.pdf。

(图2)。³ 然而, 青年失业率本身还不足以准确反映实际情况。以泰国和哈萨克斯坦为例, 青年失业率相对较低, 但含义截然不同。泰国青年人口的失业概率是成年人口的九倍, 而哈萨克斯坦青年人和成年人的就业率相差无几。因此, 如果青年人与成年人的失业率之比较高, 就说明青年人面临的就业障碍不成比例。

图2

2014年青年人失业率及与成年人失业率相比较, 选取部分国家

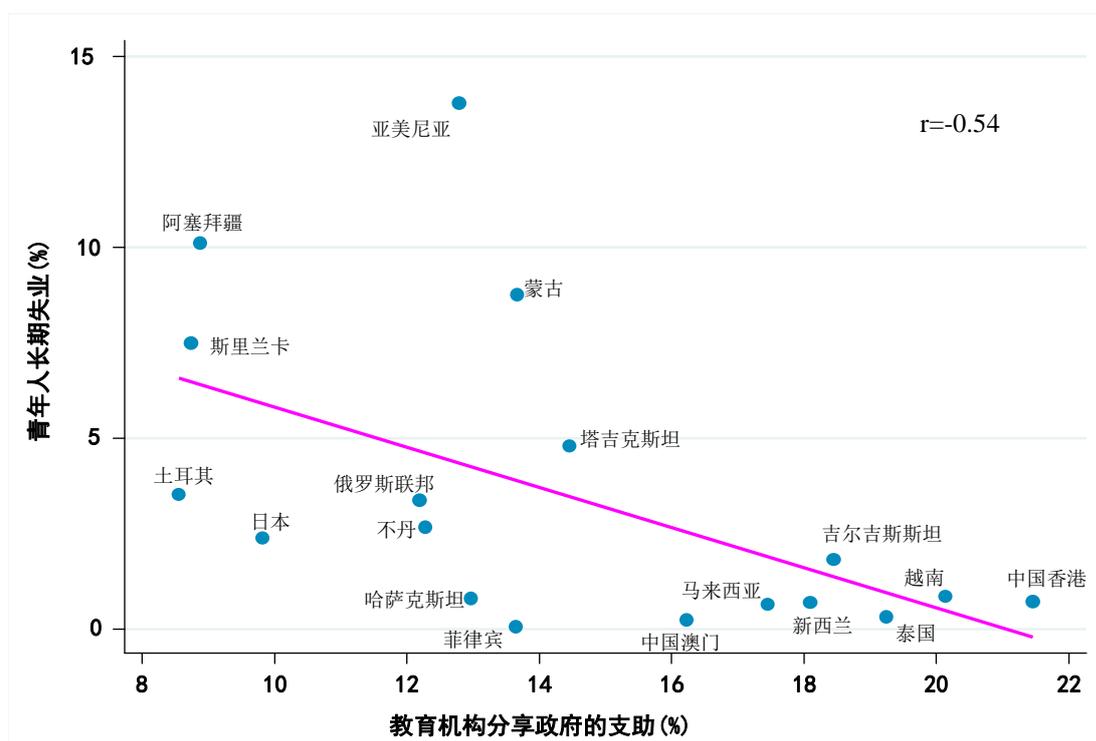


资料来源: 亚太经社会依据国际劳工组织数据计算的结果。可查阅网址 www.ilo.org/ilostat/ (2015年11月读取)。

5. 不仅有很多年轻人失业, 而且大量年轻人失业的时间超过12个月, 使得长期失业成为本区域从就学向就业过渡方面存在的另一个问题。教育和培训机会不足使问题变得更糟, 因为教育系统不仅没有为他们加入劳动力队伍作好准备, 而且一旦失业, 年轻的求职者往往得不到充分的支持, 无法提高自己的受聘几率。数据显示, 政府的教育培训开支与青年人长期失业的概率之间有连带关系, 说明向失业人士提供全面的教育培训机会十分重要 (图3)。

³ 亚洲及太平洋经济社会委员会, 2013年就业数据, 亚太经社会在线统计数据库。数据取自 www.unescap.org/stat/data (2015年11月登录)。

图3
青年长期失业率及教育支出，选取部分国家，2006至2012年平均值

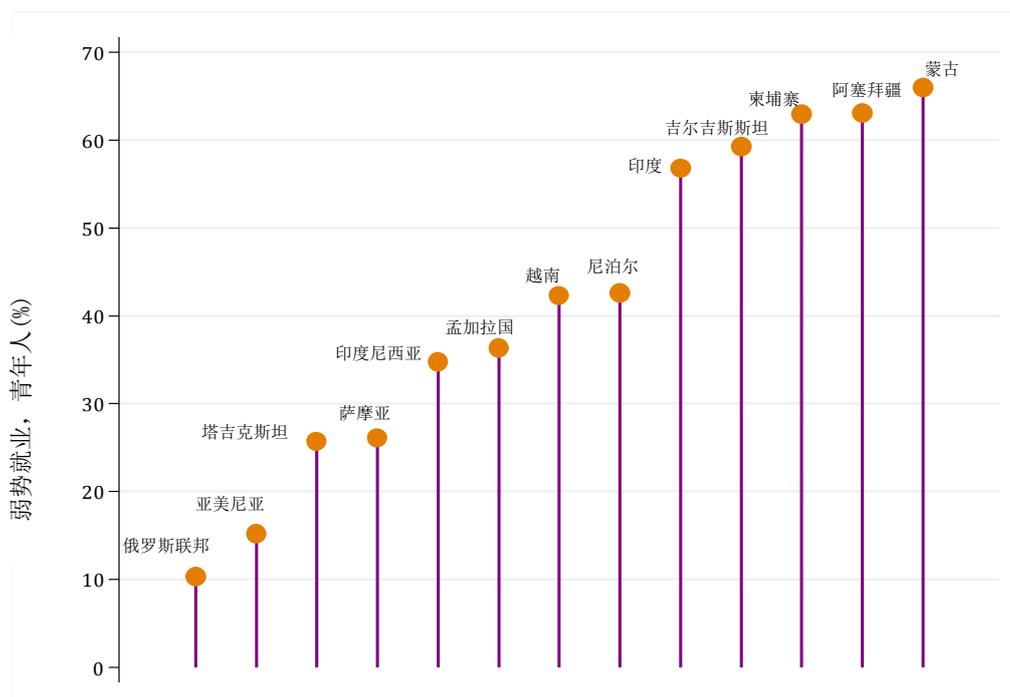


资料来源：亚太经社会依据国际劳工组织数据计算的结果。可查阅网址 www.ilo.org/ilostat/ (2015年11月读取)。

6. 青年人面临的另一个问题是，即使有工作，也多半处于弱势就业，因此很少签定正式合同，无法享受社会保障或得到足够报酬。⁴ 在越南、孟加拉国和亚美尼亚，弱势就业分别占青年劳动力的42%、36%和15%（图4）。这就给数据解读增加了一个重要角度：虽然越南和孟加拉国的青年失业率（不到四分之一）大幅低于亚美尼亚，但是越南将近一半的青年劳动力处于弱势就业，而亚美尼亚还不到四分之一。

⁴ 国际劳工组织，“脆弱就业与贫困在上升，劳工组织就业趋势股股长访谈录”，2010年1月26日。内容取自 www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_120470/lang-en/index.htm。

图4
弱势就业的青年比例，选取部分国家^a



资料来源：亚太经社会依据国际劳工组织数据计算的结果。可查阅网址 www.ilo.org/ilostat/ (2015年11月读取)。

^a 以最近一年的数据为依据：俄罗斯联邦，2012年；亚美尼亚，2012年；塔吉克斯坦，2007年；萨摩亚，2012年；印度尼西亚，2010年；孟加拉国，2013年；越南，2012年；尼泊尔，2013年；印度，2004年；吉尔吉斯斯坦，2013年；柬埔寨，2012年；阿塞拜疆，2005年；蒙古，2006年。

二. 从就学向就业过渡

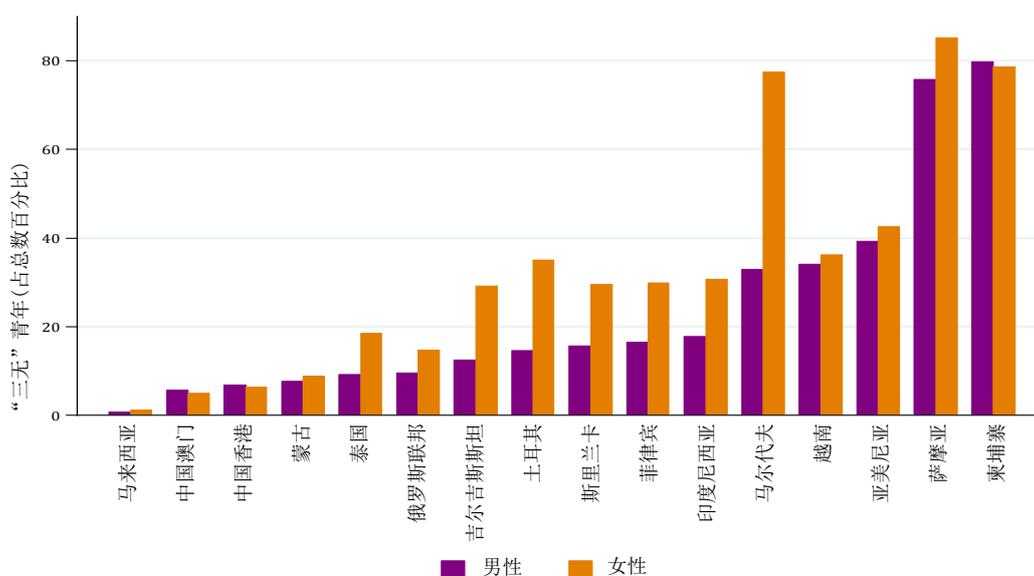
7. 完成学业、走向就业对所有年轻人而言都是一个紧要关头。在就学期间，年轻人既要学习优质的生存技能，又要掌握能够增加受聘机会的技能。因此，教育系统必须与当前和未来劳动力市场的需求和要求密切挂钩。很多国家没有做到这一点。对亚太区域8600名招聘经理的调查显示，51%的雇主单位找不到具备充分技能的年轻毕业生，而全球的平均比例为35%。⁵ 这项调查还显示，技能不匹配并非本区域发展中国家独有的一个问题，因为日本和新西兰分别有85%和51%的雇主找不到具备充分技能的年轻毕业生。

8. 由于体面就业机会的不足，再加上全民社会保障计划的缺失，不计其数的年轻人面临在职贫困和就业不足的状况。

⁵ 万宝盛华集团，《2013年人才短缺调查：研究结果》（密尔沃基，2013年）。资料取自 www.manpowergroup.com/wps/wcm/connect/587d2b45-c47a-4647-a7c1-e7a74f68fb85/2013_Talent_Shortage_Survey_Results_US_high+res.pdf?MOD=AJPERES。

9. 青年人常常要花大量时间进行过渡，意味着不工作、不上学、不受培训，这种情形会产生严重的影响，包括沮丧和气馁。⁶ 图5突显了本区域的多样性和复杂性，从而说明，各国应根据各自国情因地制宜地制定政策。吉尔吉斯斯坦、马尔代夫和土耳其的性别差异最为明显，青年女性从就学顺利过渡到就业难度更大，因为她们面临生儿育女的巨大社会压力，而且往往无法与青年男性同工同酬。⁷

图 5
不工作、不上学、不受培训的青年人比例，选取部分国家^a



资料来源：亚太经社会依据国际劳工组织数据计算的结果。可查阅网址 www.ilo.org/ilostat/ (2015年11月读取)。

注：“三无”即不工作、不上学、不受培训。

^a 以最近一年的数据为依据：亚美尼亚，2013年；柬埔寨，2008年；中国香港，2014年；印度尼西亚，2013年；吉尔吉斯斯坦，2014年；中国澳门，2013年；马来西亚，2014年；马尔代夫，2010年；蒙古，2014年；菲律宾，2014年；俄罗斯联邦，2014年；萨摩亚，2012年；斯里兰卡，2010年；泰国，2014年；土耳其，2014年；越南，2014年。

10. 从完成学业到找到令人满意的生产性工作，期间耗费的时间对前途至关重要。例如，蒙古青年中只有8%的人处于不工作、不上学、不受培训的状态，但是蒙古的年轻人平均要花将近7年时间才能找到令人满意的工作。⁸ 因此，即使是在职的青年，他们所从事的工作也未必体面或出于自愿选择。

⁶ 联合国教育、科学及文化组织，“从就学向就业过渡的信息基础”，《亚太教育体制调查系列》第6号，（曼谷，2013年）。取自 <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002166/216661e.pdf>。

⁷ 《联合国女童教育倡议》，《从就学向就业过渡的性别层面：后续研究》，2012年。内容取自 www.ungei.org/files/stw_gender_dimensions.pdf。

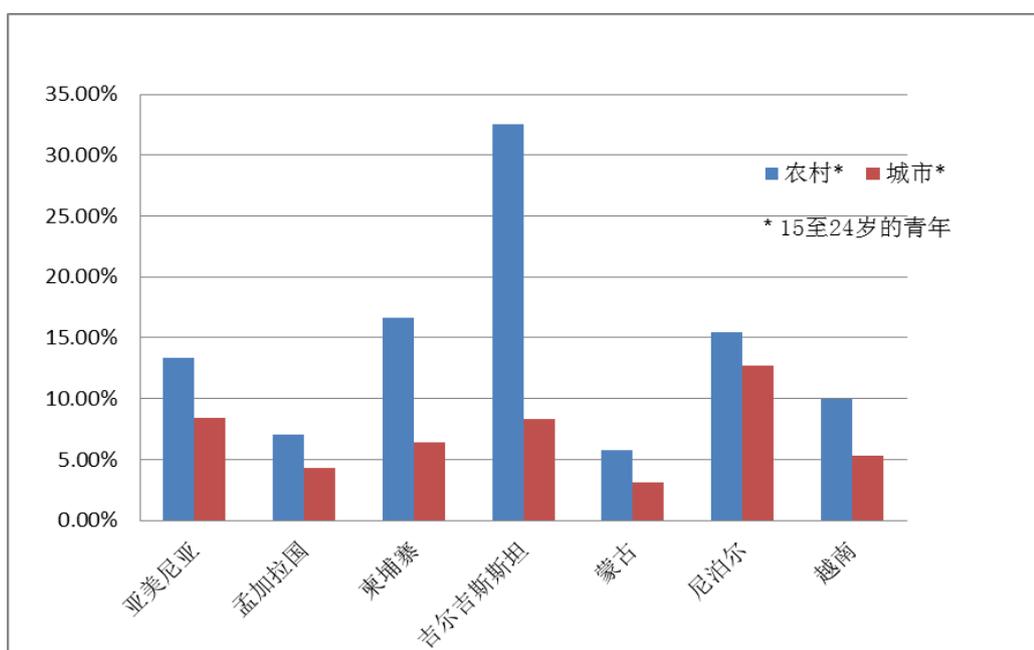
⁸ Makiko Matsumoto 及 Sara Elder，“男女青年从学校向工作过渡的特点：劳工组织关于从学校向工作过渡的调查所产生的证据”，《就业工作文件》第51号（日内瓦，国际劳工组织，2010年）。资料取自 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_141016.pdf。

11. 与时间相关的就业不足是指目前工作时间低于国家全职就业标准并愿意和准备增加工作时间的人员。这种类型的就业不足导致很多年轻人无法支付生活成本，高比例的在职贫困就是证明。2013年，按国家贫困线计算，格鲁吉亚等发展中国家的青年在职贫困率高达21%，甚至在中国香港等高度发达的经济体中也长期存在这种现象，比例为8%。⁹ 因此，很多青年人被迫寻求其它创收手段，通常会兼职一份非正规而又不稳定的工作(图6)。¹⁰ 这种全球性趋势对本区域而言尤为严峻，因为许多国家都缺乏全面的社会保障制度。

12. 由于缺乏生产性的就业机会，与时间相关的就业不足情况在农村地区尤为严重，导致人们向中心城市移居。而向中心城市的大举移徙又产生了多种挑战，包括资源紧张以及社会动荡的风险。¹¹

图 6

时间方面就业不足的青年比例，选取部分国家^a



资料来源：亚太经社会依据青年统计数据库数据计算的结果。可查阅网址 www.ilo.org/ilostat/faces/help_home/youthstats?_adf.ctrl-state=4agshiws9_471&_afLoop=1454613226320454 (2015年11月读取)。

^a 以最近一年的数据为依据：亚美尼亚，2012年；孟加拉国，2013年；柬埔寨，2012年；吉尔吉斯斯坦，2013年；蒙古，2006年；尼泊尔，2013年；越南，2012年。

⁹ 国际劳工组织，“按性别和年龄划分的生活水平低于国家划定贫困线的在职人员比例”，青年统计数据库。数据取自 www.ilo.org/ilostat/faces/help_home/youthstats?_adf.ctrl-state=4agshiws9_471&_afLoop=1353960236897567 (2015年11月登录)。

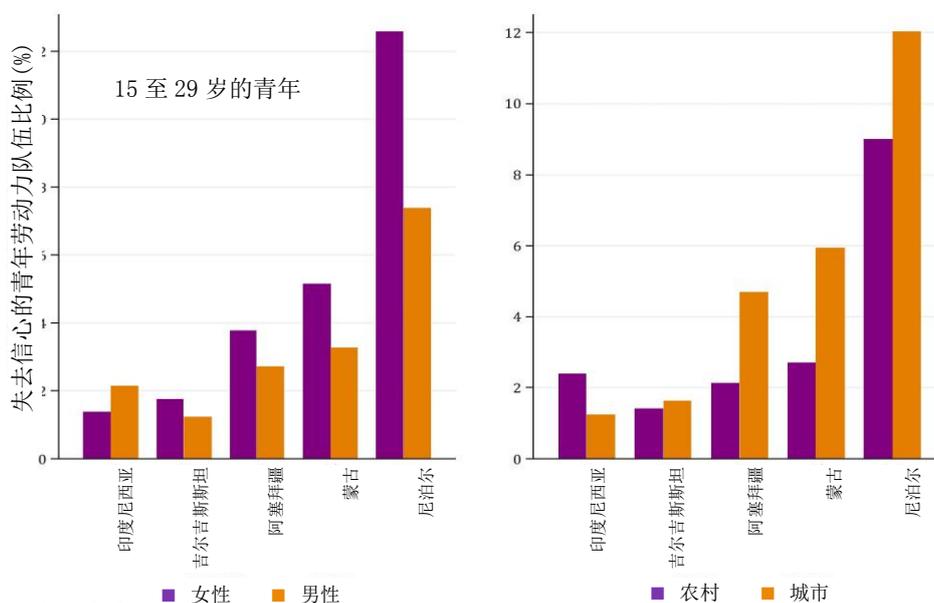
¹⁰ Erin Shehu 及 Björn Nilsson，“青年当中的非正规就业情况：有关从学校向工作过渡的20项调查所产生的证据”，《青年就业系列出版物》第8号(日内瓦，国际劳工组织，2014年)。内容取自 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_234911.pdf。

¹¹ 联合国，亚洲及太平洋经济社会委员会，《已经启动：青年是亚洲及太平洋区域可持续发展的核心》(ST/ESCAP/2744)。

13. 丧失信心是寻找体面工作不顺利或遇到困难产生的另一个后果。与不工作、不上学、不受培训的人不同，丧失信心的求职者是指那些已彻底放弃寻找工作的人。图7显示，青年女性和城市地区青年丧失信心的比例较高，说明通过制定有针对性的青年政策来解决这些问题十分重要。与成年求职者不同，青年人缺乏克服挫折的社会关系和经验，从而产生长期的严重后果，包括长期无所事事。此种数据也有助于人们了解哪些群体从就学向就业过渡时遇到的困难最大，将其作为政策分析和行动的起点，专门应对青年人面临的挫折。

图7

失去信心的青年求职者在青年劳动力队伍中的比例，选取部分国家^a



资料来源：亚太经社会依据青年统计数据库数据计算的结果。可查阅网址 www.ilo.org/ilostat/faces/help_home/youthstats?_adf.ctrl-state=4agshiws9_471&_afLoop=1353960236897567 (2015年11月读取)。

^a 以最近一年的数据为依据：阿塞拜疆，2005年；印度尼西亚，2010年；吉尔吉斯斯坦，2007年；蒙古，2006年；尼泊尔，2013年。

三. 青年人进入劳动力市场面临的挑战

A. 教育

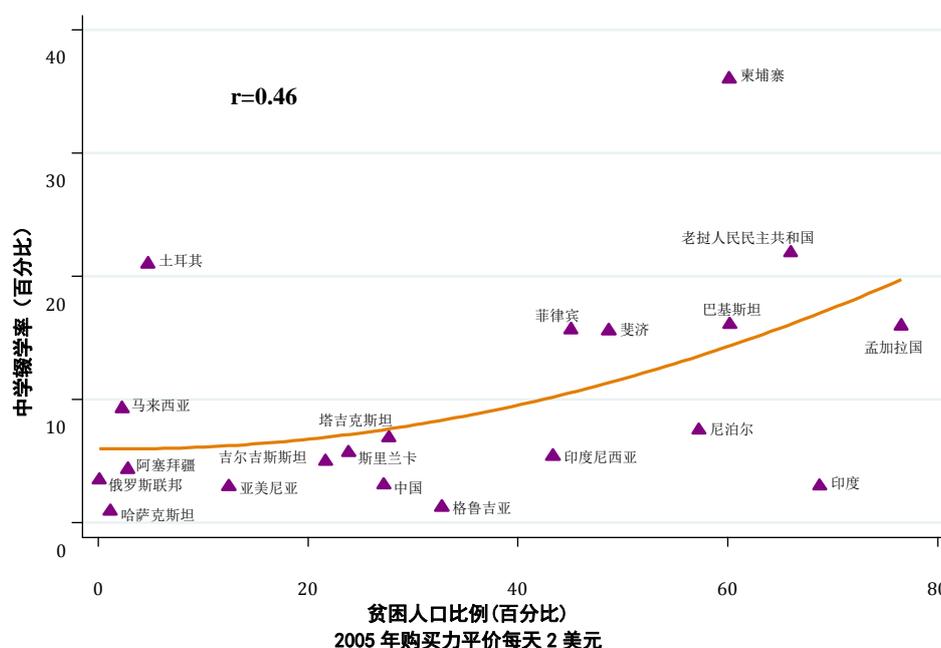
14. 从2000年至2010年，本区域的中学和大专院校入学率分别从52%和14%上升至64%和25%。¹² 这无疑是一个好现象，但也显示本区域仍有大量青年人无法完成中学教育，而且大多数人依然没有机会接受高等教育。贫困和家庭低

¹² 联合国，亚洲及太平洋经济社会委员会，《2012年亚洲及太平洋统计年鉴》(ST/ESCAP/2647)。资料取自 www.unescap.org/stat/data/syb2012/。

收入是青年人辍学的主要原因。¹³ 统计相关性也证明了这一点，其中显示，随着贫困程度的上升，辍学率也在上升（图8）。如果没有必要的资金援助，贫困国家的许多年青人就没有机会接受教育，也因此得不到平等的机会获得必要的技能来找到体面的工作机会。

图8

贫困对辍学率的影响，选取部分国家^a



资料来源：亚太经社会依据联合国教育、科学及文化组织统计学院数据库计算的结果。可登录data.uis.unesco.org/（2015年11月读取）。

^a 以最近一年的数据为依据：亚美尼亚，2008年；阿塞拜疆，2008年；孟加拉国，2010年；柬埔寨，2007年；中国，2009年；斐济，2003年；格鲁吉亚，2009年；印度，2010年；印度尼西亚，2011年；哈萨克斯坦，2009年；吉尔吉斯斯坦，2011年；老挝人民民主共和国，2008年；马来西亚，2009年；尼泊尔，2010年；巴基斯坦，2008年；菲律宾，2006年；俄罗斯联邦，2008年；斯里兰卡，2010年；塔吉克斯坦，2009年；土耳其，2010年。

教育和培训的相关性及质量：

15. 在许多国家，读完中学和大学的青年人也未必能够更好地适应当今劳动力市场的需求。¹⁴ 大韩民国就是一个典型例子。韩国的大学入学率在全球最高之列，但40%的学生毕业后找不到工作。¹⁵ 这种现象说明，中学和大学学到

¹³ Mignonne Breier, “从‘经济考虑’到‘贫困’：重新界定经济条件在高等院校学生辍学中扮演的角色”，《高等教育》，第60卷，第6号（2010年12月），第657至670页。

¹⁴ 联合国，亚洲及太平洋经济社会委员会，《2012年亚洲及太平洋统计年鉴》（ST/ESCAP/2647）。资料取自www.unescap.org/stat/data/syb2012/。

¹⁵ 联合国教育、科学及文化组织，“从就学向就业过渡的信息基础”，《亚太教育体制调查系列》第6号（曼谷，2013年）。取自

的知识无法使学生充分适应就业市场。针对这种全球性趋势，可持续发展目标4中的具体目标4要求各国“大幅增加拥有就业、体面工作和创业所需的技术和职业技能等相关技能的青年和成年人的人数”。

16. 学校教育 with 劳动力市场需求不相匹配¹⁶ 会产生严重的经济和社会影响。对企业而言，这种情况对其竞争力和增长机遇也是一种制约。

17. 教育必须具有相关性和高质量，这样才能解决技能错配的问题，并充分发挥年轻人的才干。而常见的情况是，学校在资源方面捉襟见肘，教师用的是过时的教材(或者教师未经充分培训)，从而导致学生成绩欠佳。¹⁷ 很多学生由于居住地点或费用的原因无法上学，客观上降低了就学率。这些基本的问题严重阻碍了学生为就业作准备。要解决(至少部分解决)这个问题，一种重要的手段就是进一步重视技术与职业教育培训。

18. 本区域范围内技术与职业教育培训机构的就学率情况千差万别，乌兹别克斯坦高达50%，而老挝人民民主共和国低至1%。¹⁸ 导致这种差异的原因很多，包括公众的看法，认为这种类型的教育培训的地位和价值不如传统的大学教育。¹⁹ 政治意愿也是一个因素，有些国家政府更加重视技术与职业教育培训，从而开设了更为成熟的课程，吸引了入学率的上升。²⁰

19. 由于近来教育方面的需求上升，很多院校已在满负荷运作，因此在监督或改进教学计划方面缺乏动力。²¹ 在入学率已经很高的情况下，如果没有良性的竞争或政府的压力，这些院校看不到改进制度带来的好处。因此，除了政府的监管之外，对教学内容的监督和评估对取得最佳绩效至关重要。

20. 当前教育体制的另一个不足之处是对青年创业缺乏支持。对于那些有创业意向的学生，有必要提供机会让他们掌握创业方面的宝贵技能和知识，包括了解创办一个企业所涉及的法律构架和全部过程以及财务和管理方面的信息。让创业成为青年人的一种可行选择，既给年轻人增加了一条就业渠道，也给社会提供了一个机会，利用青年人的创造潜能建立新的、有价值的企业。

<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002166/216661e.pdf>.

¹⁶ 万宝盛华集团，《2013年人才短缺调查：研究结果》(密尔沃基，2013年)。资料取自 www.manpowergroup.com/wps/wcm/connect/587d2b45-c47a-4647-a7c1-e7a74f68fb85/2013_Talent_Shortage_Survey_Results_US_high+res.pdf?MOD=AJPERES。

¹⁷ 联合国教育、科学及文化组织，“在中学教育层面扩大技职教培”，《亚太教育体制调查系列》第7号(曼谷，2013年)。资料取自 <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002262/226220E.pdf>。

¹⁸ 同上。

¹⁹ 经济合作与发展组织，《亚洲技能开发之路》(巴黎，2012年)。

²⁰ 同上。

²¹ 联合国教育、科学及文化组织，“从就学向就业过渡的信息基础”，《亚太教育体制调查系列》第6号(曼谷，2013年)。取自 <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002166/216661e.pdf>。

B. 就业

1. 获得信息和金融机构服务的机会

21. 政策制定者要靠准确的劳动力市场信息来正确了解劳动力市场内部潜在的结构性问题，并制定相应的就业、教育和经济政策。教育机构也需要利用这些信息来调整课目和课程设置，从而更好地满足现代劳动力市场的需求，并使学生具备更多技能，在劳动力市场中具有竞争力。随着就业市场的日益复杂化，准确的、最新的劳动力市场信息极为重要，对未来劳动力市场需求的可靠预测（如对某些职业出现短缺的预测）也十分重要。²²

22. 如果缺乏劳动力市场信息，教育机构往往依赖于可能与当今劳动力市场需求脱节的传统教学模式，从而导致技能不匹配。让用人单位参与确定未来的劳动力需求有助于使技能和知识更好地满足他们的需求，也将因此提高年轻人的受聘机率。虽然中小型企业是亚太各国一个主要的就业来源，这是事实，但很多用人单位并未参与这一过程。²³ 最终的结果是，劳动力市场效率低下，在此过程中各方皆受损，而受影响最大的是那些因此无法找到合适工作的年轻人。²⁴

23. 劳动力市场失调方面的一个核心问题是信息不对称，青年人、招聘单位、教育机构和政策制定者获得的信息各不相同(或缺乏信息)，这就导致就业政策和教育政策之间缺乏协调。²⁵

24. 学生还需要有最新的劳动力市场信息，才能选择一种能够给他们带生产性就业机会的教育方式。²⁶ 除了提供这方面的信息之外，政府还有必要补充提供更多用于解释和理解信息的有价值的、相关的、最先进的工具，包括教青年人如何评估不同教育和培训形式的成本和效益，从而使他们有能力为自身前途作出更好的选择。

25. 这方面信息不足的一个象征就是大多数青年人倾向于依靠社会关系网络而非公共就业服务。研究显示，在北亚和中亚各国(如阿塞拜疆)，尽管利用公共就业服务提供的信息能够更快地找到薪酬较高的工作，但是大多数青年人更愿意利用社会关系网络。²⁷ 因此，不仅需要提供公共就业服务，而且要

²² Misbah Tanveer Choudhry、Enrico Marelli 及 Marcello Signorelli，“青年失业率及金融危机的影响”，《国际人力杂志》，第 33 卷，第 1 号(2012 年 6 月)，第 76 至 95 页。

²³ 国际劳工组织，《向青年人提供工作和技能：印度尼西亚青年就业政策调查》(日内瓦，2015 年)。

²⁴ Dawn Schell、Flo Follero-Pugh 及 Denise Lloyd，《有效利用劳动力市场信息》(ASPECT，2010 年)。

²⁵ 世界经济论坛，《技能与劳动力市场需求相匹配：为改善技能和就业建立社会伙伴关系》，瑞士达沃斯-克洛斯特斯，2014 年 1 月 22 日至 25 日(日内瓦，2014 年)。

²⁶ Shanti Jagannathan，“发展中亚洲及太平洋实现包容的可持续增长所需的技能”，《亚行简报》第 10 号(马尼拉，亚洲开发银行，2012 年)。

²⁷ Makiko Matsumoto 及 Sara Elder，“男女青年从学校向工作过渡的特点：劳工组织关于从学校向工作过渡的调查所产生的证据”，《就业工作文件》第 51 号(日内瓦，国际劳工组织，2010 年)。资料取自 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_141016.pdf。

推广这些服务，使青年人对这些服务产生信任，将其当作寻找工作的一种有效手段。

26. 由于缺少充分的信息，很多青年人对未来的事业抱有不切实际的期望，而良好的职业咨询服务可以通过提供特殊辅助和针对性更强的信息来协助解决这个问题。²⁸ 按能力将学生分组有利于提供能够满足个人需求的、针对性更强的服务。

27. 造成青年人就业市场信息不足的原因包括缺乏能力、立法、认识及合作。开展调查和分析数据方面的经验不足严重阻碍了这方面信息的增加和改进。²⁹ 单靠增加年青人的教育培训机会并不能自动提高他们的受聘几率。

28. 虽然本区域大多数国家都开展了某种形式的劳动力调查，但有几个发展中国家(包括孟加拉国、柬埔寨和老挝人民民主共和国)没有开展这项工作，从而导致潜在的信息误导，反过来又造成政策和方案不力。³⁰

29. 很多年轻人更希望自主创业，但是缺乏信贷渠道。³¹ 以印度尼西亚为例，制衣业87%的年轻创业者都靠自筹资金作为起步投资，96%的融资过程都是摸着石头过河。³² 这种情形很糟糕，原因很多，依靠自筹资金意味着家境贫困的青年在创业过程中面临着更大的挑战。

2. 恶劣的劳动条件

30. 非正规就业几乎不可避免地存在管理和监督缺失的问题，常常导致工作条件恶劣以及剥削现象。虽然亚太区域许多国家都有反对非正规企业的法律，但是非正规就业在大多数人、包括青年人中间仍然是一个普遍存在的问题。以柬埔寨为例，非正规就业占全部青年就业的98.3%。越南和萨摩亚在这方面的比例分别为76.4%和67.7%。³³

31. 可持续发展目标8中的具体目标5明确呼吁要确保青年人享有体面的劳动条件，目的是：到2030年时，所有男女包括青年和残疾人都有充分的生产性就业，有体面工作，并做到同工同酬。要保护青年男女获得体面的生产性就业的权利，政府和用人单位必须采取行动。要做到这一点，不仅需要制定相关立法，还要大力执法。

²⁸ Lin Lean Lim, “建立亚太青年就业联盟：审查以往的政策和未来的道路”，劳工组织《亚太工作文件汇编》(日内瓦，2011年)。

²⁹ 联合国教育、科学及文化组织，“从就学向就业过渡的信息基础”，《亚太教育体制调查系列》第6号(曼谷，2013年)。内容取自<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002166/216661e.pdf>。

³⁰ 同上。

³¹ Richard Curtain, “通过信息和通信技术(信通技术)促进青年就业：亚洲及太平洋区域的最佳实践范例”，为国际劳工组织/日本关于亚洲及太平洋青年就业问题的三方区域会议准备的工作文件(曼谷，国际劳工组织，2002年)。

³² Aloysius Gunadi Brata, “对创意产业中青年创业者的金融包容性：印度尼西亚日惹制衣业青年创业者的情况”，《BWTB公告》，第2号(2010年12月)。

³³ Erin Shehu 及 Björn Nilsson, “青年当中的非正规就业情况：关于从学校向工作过渡的20项调查产生的证据”，《青年就业系列出版物》第8号(日内瓦，国际劳工组织，2014年)。内容取自www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_234911.pdf。

32. 脆弱是驱使人们走向非正规就业的主要因素之一：导致脆弱的原因很多，而且往往错综复杂，包括性别、教育程度、年龄、健康状况和民族。由于社会偏见，青年女性常常面临多重挑战，因此更容易陷于非正规就业。³⁴

33. 在越南，95.4%的残疾青年在非正规部门就业，相比之下，在非正规部门就业的非残疾青年的比例为75.4%。³⁵ 同样，印度残疾青年这方面的相应比例是87%。³⁶

34. 此外，过去的失业经历进一步增加了青年人进入非正规部门就业的风险。³⁷ 在就业扶持制度（包括失业救济）不到位的情况下，在失业和非正规就业之间徘徊的现象更为普遍。

35. 自食其力和养家糊口的压力是迫使青年人走向非正规就业并接受任何条件的就业机会的另一个因素。

36. 较为传统的社会要求青年人早结婚、早成家，³⁸ 对青年女性而言，对婚姻的考虑往往优先于教育和就业。³⁹ 南亚和西南亚的研究表明，当社会更加重视婚姻的时候，教育程度的提高和工作经历的增加会减少或推迟女性结婚的“机会”，从而降低了她们接受教育或寻找工作的积极性。⁴⁰ 同样，女性的结婚年龄越低，受教育的机会就越少。⁴¹ 在本区域很多地方，尤其是欠发达的农村社会，变革的速度很慢，而这些仍然是许多青年男女面临的现实。

37. 缺少体面的工作机会还导致大量年轻人到国外求职。以尼泊尔为例，大约有15万青年人在国外工作，大约占青年劳动力的一半。⁴² 菲律宾也存在类似情形，青年人占菲律宾国外就业总人口的8.2%。而年龄在25至29岁的人口中，这一比例上升到24.8%。也就是说，有70多万年龄在15至29岁的菲律宾人在国外就业。⁴³ 虽然与成年移民工人相比工作条件较差，而且受剥削和虐待

³⁴ 同上。

³⁵ 同上。

³⁶ 世界卫生组织，《世界残疾报告》（日内瓦，2011年）。

³⁷ 同上。

³⁸ Lin Lean Lim，“建立亚太青年就业联盟：审查以往的政策和未来的道路”，劳工组织《亚太工作文件汇编》（日内瓦，国际劳工组织，2011年）。

³⁹ Daniel Egel 及 Djavad Salehi-Isfahani，“伊朗青年向就业和婚姻过渡的情况：关于从学校向工作过渡的调查所产生的证据”，《中东发展》杂志，第二卷，第1号（2010年），第89至120页。

⁴⁰ 同上。

⁴¹ Lin Lean Lim，“建立亚太青年就业联盟：审查以往的政策和未来的道路”，劳工组织《亚太工作文件汇编》（日内瓦，国际劳工组织，2011年）。

⁴² Makiko Matsumoto 及 Sara Elder，“男女青年从学校向工作过渡的特点：劳工组织关于从学校向工作过渡的调查所产生的证据，《就业工作文件》第51号（日内瓦，国际劳工组织，2010年）。资料取自 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_141016.pdf。

⁴³ 菲律宾，菲律宾统计局，《2014年海外菲律宾人调查》，（奎松市，2015年）。

的风险较高，但是由于工资相对较高，而且还能给家人（往往要靠他们的资助维持生活）寄钱，因此到国外工作对很多年轻人仍有吸引力。⁴⁴

四. 机遇

A. 提高教育和培训的相关性

38. 要解决技能不匹配的问题，就必须提高教育和培训的质量和相关性。这就要求老师既精于业务又认真负责，课程设置具有前瞻性并能适应劳动力市场的变化，要提供实际培训，还要加强用人单位和教育机构之间的协调。

39. 宏观经济政策和就业政策也需要统筹协调，从而使经济增长能够带来新的体面工作，尤其是绿色行业。此外还需要政府提供并加强现有的公共就业支持服务（如积极的劳动力市场方案），从而使年轻人避免陷于失业或就业不足的境地。

40. 显然，仅靠相匹配的优质教育和培训无法解决从就学向就业过渡方面的所有问题，但有助于年轻人掌握有价值的技能和知识，更容易找到工作，更顺利地进入劳动力队伍。除了帮助年轻人在现有企业和机构中找到工作之外，提供创业方面的信息、培训、教育、资源和机遇也能使青年人在传统就业方式之外多了一种可行的选择。青年创业在本区域范围内日益普遍，大至中国这样的大国，小至帕劳这样的太平洋小岛屿国家，无论是城市还是农村，青年创业的例子比比皆是。⁴⁵ 青年人要实现自主创业，就需要资金来源（包括小额贷款）、保险、储蓄账户和支付手段，因此机构支持对扶持青年创业至关重要。⁴⁶ 可持续发展目标4和目标8强调支持为青年创业提供机会的重要性，进一步呼吁采取行动。这些创业机会不仅能够使青年获得权能，有助于实现从就学向就业的顺利过渡，而且还能给国家增加就业机会。以下段落将重点讨论本区域各国为帮助年轻人从就学向生产性就业过渡而采用的各种不同教育办法。

1. 技术与职业教育培训

41. 技术与职业教育培训可以成为一种有效的手段，使课程设置更符合劳动力市场的需求，从而使青年人的就业准备更充分。

42. 在本区域，青年人因教育培训内容的高质量和匹配度而在现有企业找到就业机会的例子不计其数。有些国家长期以来一直在提供此种类型的教育和培训，如斯里兰卡在100多年前的1893年就开始提供技术教育了。⁴⁷ 在其他国家（如柬埔寨），技术与职业教育培训相对较新，但获得大力支持，成为提高

⁴⁴ Ahmad Ahsan 及其他人，《东亚及太平洋的国际移徙和发展》（华盛顿特区，世界银行集团，2014年）。

⁴⁵ 世界卫生组织，《世界残疾报告》（日内瓦，2011年）；国际劳工组织，《印度尼西亚：劳动力市场信息系统和服务》（雅加达，2014年）。

⁴⁶ 联合国，亚洲及太平洋经济社会委员会，《已经启动：青年时亚洲及太平洋区域可持续发展的核心》（ST/ESCAP/2744）。

⁴⁷ Shyamal Majumdar 改编，《亚太区域技职教培领域新出现的挑战和趋势》（鹿特丹，神思出版社，2011年）。

劳动力队伍(相对较为年轻,70%的人口年龄低于30岁)素质的一种广受欢迎的手段。⁴⁸

43. 很多太平洋岛国成功推出了更为侧重就业技能的课程。帕劳的一项实地研究显示,该国的技术与职业教育培训之所以获得成功,原因之一在于将小学、中学和大专院校的技术与职业教育培训挂钩,从而形成了正向的协同增效作用。有报告显示,斐济的企业教育方案可能发挥极为有效的作用,因其教学侧重以学生为中心,而非以老师为中心。在两年期内,斐济政府在全国59所学校实施了企业教育方案,其中80%获得成功,并且得以持续。⁴⁹

44. 教育和培训方案还可以通过推广发展绿色经济所需的知识和技能来帮助实施《2030年可持续发展议程》。可持续发展目标4中的具体目标7旨在确保所有进行学习的人都掌握必要的知识和技能来促进可持续发展,而目标8旨在促进持久、包容的可持续经济增长,促进充分的生产性就业,促进人人有体面工作。要实现绿色过渡,需要让更多人接受有关可持续性的教育,并具备从事绿色经济工作所需的技能。在一个不断寻找可持续发展道路的世界,青年人通过以可持续性为重点的教育和培训所掌握的技能将越来越重要。

45. 虽然绿色技术与职业教育培训仍是一个新兴领域,但本区域已有良好典范,如澳大利亚的《绿色技能协议》。⁵⁰ 这项协议旨在通过有具体针对性的职业教育培训在绿色经济所需的技能领域开展能力建设,例如支持向500名澳大利亚职业教育培训从业人员提供的补充方案,还提供了80份国家可持续发展奖学金。最近更名为“职业教培开发中心”的技术和继续教育开发中心也开设了职业发展课程,内容涉及如何将绿色技能纳入技术与职业教育培训。⁵¹

46. 大韩民国是另一个将发展绿色经济与推动技术与职业教育培训领域可持续性相结合的国家典范。⁵² 预计在未来几年中,大韩民国的绿色工作职位将增长6%(与全部工作职位1.3%的平均增长率相比),而且到2030年时,将在可再生能源领域创造大约95万个新职位。⁵³ 为了确保建立训练有素的劳动力队伍满足这些新职位的需求,政府正与韩国理工学院(韩国参与负责技术与职业教育培训的主要机构)开展合作,现已在全国38个校园开设了与可持续性相关的技术与职业教育培训计划和课程。⁵⁴ 在韩国第二大城市釜山,当地政府还

⁴⁸ I-Hsuan Cheng, “职业教育中一体化教学的案例研究:向柬埔寨城市弱势青年赋予权能的三层式做法”,《国际教育发展》杂志,第30卷,第4号(2010年7月)。

⁴⁹ Epeli Tokai 及 Jennie Teasdale 改编,“技职教培在太平洋区域中学中扮演的角色:新愿景,新途径”,《“太平洋区域基础教育倡议”项目太平洋教育系列》第7号(苏瓦,南太平洋大学教育学院,2009年)。

⁵⁰ Shanti Jagannathan, “发展中亚洲及太平洋实现包容的可持续增长所需的技能”,《亚行简报》,第10号(马尼拉,亚洲开发银行,2012年)。

⁵¹ 澳大利亚技术与继续教育学院院长委员会,《澳大利亚绿色技能协议:政策和行业背景、院校回应和绿色技能交付》(澳大利亚阿尔蒂莫,2012年)。

⁵² 韩国进出口银行、亚洲开发银行和韩国职业教育培训研究院,《促进包容性增长和绿色就业的教育和技能:大韩民国在绿色就业教育和技能方面的经验》(首尔,2012年)。

⁵³ Shanti Jagannathan, “发展中亚洲及太平洋实现包容的可持续增长所需的技能”,《亚行简报》,第10号(马尼拉,亚洲开发银行,2012年)。

⁵⁴ 同上。

开办了韩国第一所专门提供可再生能源教育的高中—釜山能源科学高中。⁵⁵
上述种种努力可成为本区域和全世界帮助青年人进行绿色过渡的典范。

2. 创业

47. 将创业知识和技能引进教育系统已在本区域的一些成员国中获得了成功。

48. 对印度尼西亚、日本、大韩民国、中国台湾省和泰国的青年创业情况进行的一项研究发现，预测年轻人创业能否成功的最主要因素包括自主能力、资本来源、信息渠道和社交网络。⁵⁶ 要提高青年人的自主能力，就需要向年轻人提供更多发挥领导才能的机遇，从而增强他们的自信心，这样才能使他们敢于产生自主创业的想法。得力的机构支持对于提供公平的资本渠道十分必要，这样，来自各种不同社会经济背景(不仅是家境富裕)的年轻人都有机会自主创业。创业信息的获取可借助于相关性更强的技术与职业教育培训和更多的劳动力市场信息。要加强青年人的社交网络，可为他们提供以创业为重点的各种论坛和会议，这种做法在本区域已获得了成功(如世界青年联盟亚太新兴领袖会议)。

49. 对马来西亚青年创业情况开展的一项研究显示，63%的参加调查者接受过正规的企业培训或教育。⁵⁷ 这些结果证明，有必要将创业方面的议题纳入教育和培训之中。

50. 现已证明，创业也是推动农村青年就业及为年轻女性提供机会的一种有效手段。本区域农村创业的一个成功典范是印度的Amul模式，这种模式最初仅在八个地方社区开展，现已成为印度最大的乳制品生产商之一，24万名会员遍布840个村庄。⁵⁸

51. 在农村地区(尤其是青年女性当中)提高创业地位的最大挑战之一是要提高认识，将创业当作一种可行的就业选择。⁵⁹ 因此需要作出特别努力，确保女性能够获得有关创业的信息和教育机会，从而有能力以自己的名义注册公司，并了解其作为企业所有者的权利和责任。只要结构合理，创业可能为农村青年和女性提供良好的机会，使他们既能为社会作贡献，又能实现经济独立。

⁵⁵ 韩国进出口银行、亚洲开发银行和韩国职业教育培训研究院，《促进包容性增长和绿色就业的教育和技能：大韩民国在绿色就业教育和技能方面的经验》(首尔，2012年)。

⁵⁶ Nurul Indarti、Rokhima Rostiani 及 Tur Nastiti，“影响亚洲学生创业意向的根本因素”，《东南亚管理》杂志，第4卷，第2号(2010年10月)。

⁵⁷ Chan Kim Ling、Sivapalan Selvadurai 及 Bahiyah Abdul Hamid，“马来西亚的马来青年创业情况：最新实证”，《马来西亚社会与空间地理在线杂志》，第5卷，第2号(2009年4月)。

⁵⁸ Jyoti Bahl，“印度农村女性创业的现状”，《亚洲多维研究学报》第1卷，第2号(2012年7月)。

⁵⁹ 同上。

B. 扶持年轻人获得生产性工作

52. 虽然提高教育程度会减少非正规就业的风险，但这并非解决问题的根本办法。一项有关教育对非正规就业影响的全球调查显示，在未接受过小学教育的青年人中，只有14%能够找到正式工作，相比之下，在受过高等教育的年轻人中这一比例为51%。⁶⁰ 这些数据说明，通过提高教育程度，年轻人能够掌握使他们更容易找到正式工作的技能。

公共就业服务和积极的劳动力市场政策

53. 公共就业服务通常以政府建立的就业中心的形式出现。这些服务机构会在求职者找工作和解决技能错配问题的过程中提供协助，在减少失业和就业不足方面起到重要作用。这些机构提供的就业扶持服务包括工作职位信息、职业匹配服务以及教育培训机会。

54. 这些服务在经济合作与发展组织的大多数国家中已实施多年，本区域若干国家也开发了类似服务，普遍取得了积极成果。例如，在2000至2010年间，蒙古在全国各城市建立了25个就业促进单位。⁶¹ 大韩民国政府建立了一个“一站式系统”，包括96个中心，配备了大约4000名员工提供信息和支持服务、包括有关高等教育机会、技术与职业教育培训以及就业咨询的服务。⁶²

55. 印度尼西亚政府也采取积极步骤来增加就业扶持服务，截至2010年全国已设立了441个公共就业办公室。政府还给予某些私营就业机构(即所谓的私营职业介绍所)协助进行就业匹配的特别许可，全国已有97个机构获得批准。⁶³ 日本在实施积极的劳动力市场政策方面有悠久的传统。日本的就业保险计划是从1947年开始实施的，通过两种方法来减少失业，其重点是雇主而非雇员。这项计划向那些在经济困难时期留用员工的雇主提供补贴，同时也向那些给员工提供技能升级和培训的雇主提供补贴。从2000年开始，日本政府推出了专门针对年轻人的劳动力市场政策，通过公共职业培训以及求职扶持服务(包括招聘会)来解决技能不匹配的问题。⁶⁴ 日本的例子突出说明，必须让所有利益攸关方(包括雇主和雇员以及青年人和 社会其他弱势群体)参与制定有针对性的政策。

56. 越南政府也大力推出了针对青年人的、积极的劳动力市场政策，如青年就业服务计划，这项计划的重点是通过就业咨询和培训为年轻人创造工作职

⁶⁰ 同上。

⁶¹ Shyamal Majumdar 改编，《亚太区域技职教培方面新出现的挑战和趋势》(鹿特丹，神思出版社，2011年)。

⁶² 大韩民国，雇佣劳动部，韩国就业信息院，《韩国公共就业服务的发展和评估》(首尔，2012年)。

⁶³ 国际劳工组织，《印度尼西亚：劳动力市场信息系统和服务》，(雅加达，2014年)。内容取自 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_318224.pdf。

⁶⁴ Yasuhiro Kamimura 及 Naoko Soma，“日本积极的劳动力市场政策：公司核心型模式的转变？”，《亚洲公共政策杂志》，第6卷，第1号(2013年2月)。

位。从这个计划中获得的有益借鉴就是必须让企业部门和社会组织参与。这一例子显示，与越南青年联盟开展合作对于提高青年方案的有效作用尤为重要。⁶⁵

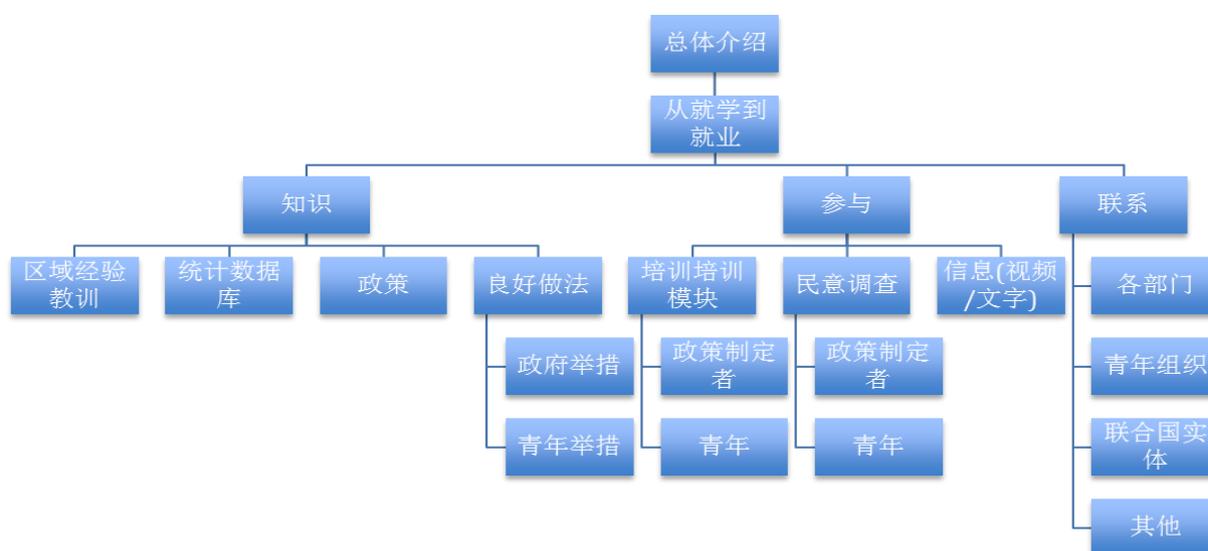
57. 要最大限度挖掘创业的潜在效益，就需要开通资本和金融机构服务的正规渠道。本区域日益具有吸引力的一种扫除青年创业障碍的办法就是小额融资。为了向青年人提供更多小额融资，现已建立了多个组织，如印度尼西亚的促进资源和可替代资源的小额融资创新中心。该中心向包括青年人在内的各种人群提供外联服务，并对印度尼西亚的小额融资发展情况进行研究。⁶⁶

C. 青年工具箱

58. 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)目前正在开发一个青年工具箱，用以加强政策制订者和年轻人之间的信息共享以及沟通与协作。利用当代信息通信技术的力量以及经社会在建立此类平台(如社会保护工具箱)方面的经验，青年工具箱将成为知识、经验和良好实践的资料库，目的是向政策制订者提供全面的资源，通过优化青年组织的参与来制订包容而有针对性的青年政策。工具箱还可利用社交媒体鼓励各利益攸关方参与，从而扩大知识和观点的数量及多样性。青年工具箱的另一个目的是实现互动性，包括采用培训模块、民意调查和信息张贴的做法。其中的每个层面都将具体根据政策制订者和青年的需要量身定制，从而为双方提供相关的内容(图9)。

图9

青年工具箱的拟议构架



⁶⁵ Ruud Dorenbos、Deon Tanzer 及 Ilse Vossen，“亚洲及太平洋促进青年就业的积极劳动力市场政策：传统做法和创新方案”，为国际劳工组织/日本关于亚洲及太平洋青年就业问题的三方区域会议准备的工作文件(曼谷，国际劳工组织，2002年)。

⁶⁶ 同上。

59. 通过这些手段，希望能够增加知识并开展经验学习和交流。青年工具箱还将为所有相关联合国实体/机构、政府部委和青年组织提供一个联络数据库，从而为用户了解更多信息并进一步参与提供一种实用手段。

五. 结论

60. 在亚洲及太平洋这样一个多样化的区域，任何问题都不可能用同一种办法来解决，年轻人从就学向就业过渡的问题同样如此。当前和未来的人口动态对青年人以及他们生活的社会都有很大影响。人口趋势显示，未来几十年中，在本区域大多数地方，随着生育率的持续下降和寿命的延长，青年人口暴增的现象将消失。不论人口现状如何，青年人对社会很重要，要获得人口红利，青年人必须能够参与生产性就业。在快速老龄化的社会，无论是现在还是未来，青年人对经济的贡献对于保持或推动发展都将变得日益重要。

61. 本区域年轻人面临的主要障碍与劳动力市场和教育系统的功能有关。劳动力市场失调、信息不对称、技能错配、非正规就业以及创业机会不足都阻碍了年轻人对自身前途作出知情决定的能力。与此同时，没有这方面的信息，政策制订者也无法准确分析人口的需求并进而设计有效的政策和方案。缺乏相关性强的优质教育也导致学习有效就业所需的热门技能和知识的机会不足。很多国家的经济增长虽令人瞩目，但是这些问题以及新增体面职位的不足导致了体面就业机会的缺乏，使年轻人别无选择，只能进入非正规部门就业。金融服务(包括信贷)方面的障碍进一步阻碍了年轻人创业。

62. 很多青年人无法顺利从就学向就业过渡，又缺乏谋生及过上体面生活的手段，因而心灰意冷，这会给他们所生活的社会带来潜在的严重影响。众多找不到好工作、不上学、不受培训并且灰心丧气的青年人可能导致犯罪率的上升，有时甚至会导致社会动荡。⁶⁷ 要让人人享有更加美好的未来，所有相关利益攸关方都需要对青年进行投资，进一步重视相关性强的优质教育以及向体面就业过渡的问题。青年人需要作为其中的一份子积极参与未来的进程。

六. 供委员会审议的问题

63. 请社会发展委员会就秘书处在应对青年人从就学向就业过渡时面临的挑战方面的工作向秘书处提供指导，尤其是以下方面：

(a) 针对有关推动年轻人从就学向就业过渡的新的和创新办法交流良好实践；

(b) 查明亚洲及太平洋与改善青年教育和就业前景相关的区域优先事项和政策支持、研究与能力开发需求的领域以及多利益攸关方和南南合作的机遇；

⁶⁷ David E. Bloom, “天平上的青年”，《金融发展》，第 49 卷，第 1 号(2012 年 3 月)，第 7 至 11 页。

(c) 根据《2030年可持续发展议程》的任务以及实现《可持续发展目标》(尤其是目标4和目标8)的步骤,确定秘书处青年工作的总体方案方向,并就落实《到2000年及其后世界青年行动纲领》、《联合国全系统青年行动计划》及其他相关框架提供指导。

(d) 审查青年工具箱,目的是为制订包容而有针对性的青年政策加强实证基础和国家能力。
