

 CAYD 青年发展研究院

中国青年政治学院青年发展研究院文库

青年失业现状与再就业政策评估研究

国际比较与国内实证分析

主编 徐章辉 副主编 毕先萍



中国大百科全书出版社
Encyclopedia of China Publishing House

目 录

导 论

一、研究背景与意义	(1)
二、基本概念	(6)
三、国内外研究综述	(12)
四、本书主要观点及创新	(19)

第一篇 青年失业的经验数据

第一章 青年失业概况:基于国际视角的考察	(27)
第一节 全球青年失业现状及趋势	(27)
一、发达国家青年失业现状及特征	(28)
二、发展中国家和转型国家青年失业现状及特征	(35)
第二节 全球青年就业现状及特征	(39)
一、发达国家青年就业现状分析	(39)
二、发展中国家和转型国家的青年就业现状及特征	(44)
第三节 全球青年失业趋势展望	(48)

第二章 我国青年失业概况	(50)
第一节 我国青年失业问题回顾	(50)
一、我国青年失业问题溯源	(50)
二、我国青年就业问题的严峻性	(52)
第二节 我国青年失业现状及特征	(53)
一、我国青年失业现状	(53)
二、我国青年失业的基本特征	(56)
第三节 我国青年就业现状及特征	(63)
一、就业结构变迁	(64)
二、就业质量较低	(66)
三、就业心态矛盾	(67)
四、就业压力日益加大	(68)
五、青年就业状况恶化的后果	(69)
第四节 青年失业特征的国际比较	(70)
一、青年本身的国际比较	(70)
二、青年之外的可利用资源比较	(71)

第二篇 青年失业成因的理论分析

第三章 失业的一般理论研究	(79)
第一节 充分就业论	(80)
一、萨伊定律——充分就业论的基石	(81)
二、充分就业的作用机理	(81)
三、充分就业的内涵	(83)
第二节 凯恩斯主义失业理论	(84)
一、凯恩斯的失业理论	(85)
二、新古典综合学派的“结构性失业”理论	(87)
三、菲利普斯曲线	(90)
第三节 新古典宏观经济学的复兴	(91)
一、自然失业率假说	(91)
二、自愿失业:理性预期假说	(92)

三、摩擦性失业:工作搜寻理论	(94)
四、供给不足性失业	(96)
第四节 新凯恩斯主义的失业理论	(97)
一、工资粘性理论	(97)
二、失业回滞理论	(100)
第五节 发展中国家的失业理论	(103)
一、刘易斯的二元经济模型及其修正	(103)
二、托达罗模型及其政策含义	(106)
第四章 青年失业的过渡性研究	(110)
第一节 青年过渡性的内涵与特征	(111)
一、青年的概念及内涵	(111)
二、青年的过渡性	(114)
三、青年过渡与冲突	(115)
第二节 青年失业的过渡性	(118)
一、青年过渡研究的传统视角	(119)
二、青年过渡研究的经济视角	(121)
三、当代青年过渡模式的变迁	(124)
四、青年失业的过渡性	(127)
第三节 青年失业过渡性的成因	(129)
一、青年职业生涯发展	(129)
二、青年劳动力的需求	(130)
三、青年劳动力的供给	(132)
四、市场机制	(133)
五、青年社会就业保障	(134)

第三篇 国外治理青年失业的政策与实践

第五章 国外治理青年失业的政策沿革	(139)
第一节 国外失业治理政策沿革	(139)
一、充分就业战略	(139)

二、失业治理政策的演变	(142)
第二节 国外青年失业治理政策	(147)
一、青年失业治理的战略目标	(147)
二、发达国家青年失业治理政策	(149)
三、发展中国家青年失业治理	(153)
第三节 国际组织治理青年失业的努力	(160)
一、联合国的青年就业政策	(160)
二、国际劳工组织的青年就业工作	(162)
三、其他组织的青年就业措施	(165)
第六章 提升就业能力政策及评价	(168)
第一节 全球化背景下的教育与培训	(168)
一、知识型与技术型社会	(168)
二、技术进步与教育培训	(169)
三、生产经营形式与人力资源管理	(170)
四、工作的不稳定性	(170)
五、非标准式工作与非正规部门就业	(171)
第二节 人力资本投资理论概述	(173)
一、在职培训	(174)
二、学校教育	(176)
三、教育培训与提升就业能力	(177)
第三节 教育培训与政策评价	(179)
一、一般性教育或基础教育	(179)
二、职业教育与培训	(182)
三、继续教育与培训	(184)
四、创业培训	(186)
五、各种教育与培训的政策评价	(188)
第七章 平等就业政策及评价	(191)
第一节 “歧视”研究的理论概述	(192)
一、“歧视”的界定	(191)
二、市场歧视理论	(192)

第二节 种族歧视和性别歧视的历史背景	(197)
一、“平等”的含义	(197)
二、种族歧视	(198)
三、性别歧视分析	(205)
第三节 各国关于平等就业的法律、政策及其结果评价	(207)
一、美国的《民权法案》第七章的内容及实施效果	(208)
二、英国和日本的反歧视法律与政策评价	(210)
三、把青年作为弱势群体的政策及评价	(212)
第八章 青年创业政策及评价	(217)
第一节 青年创业政策回顾	(217)
一、背景	(217)
二、国际社会对青年创业的广泛关注	(218)
第二节 青年创业政策	(220)
一、青年创业简介	(220)
二、青年创业政策	(224)
三、政府及社会各界的扶持	(230)
第三节 青年创业模式的评价与建议	(234)
一、不同创业模式的简单比较	(234)
二、几点总结性的评价	(235)
三、进一步需要讨论的话题	(237)
四、促进青年创业的对策	(238)
第九章 创造就业机会政策及评价	(241)
第一节 青年在劳动力市场中的地位	(241)
第二节 创造就业机会的政策	(243)
一、国际社会为促进青年就业所作的努力	(243)
二、国外间接创造就业机会的政策	(246)
三、国外直接创造就业机会的具体措施	(253)
第三节 对创造就业机会政策的简单评价	(258)

第四篇 我国治理青年失业的政策与实践

第十章 中国治理青年失业的政策及评价	(263)
第一节 中国治理青年失业政策的历史沿革	(264)
一、传统计划经济时期:计划政治手段治理青年失业	(264)
二、改革开放初期:政府主导下多渠道治理青年失业	(266)
三、市场经济体制转轨时期:政府指导下的市场治理青年失业政策	(268)
第二节 中国治理青年失业现行政策	(269)
一、提升青年就业能力	(269)
二、深入实施青年创业行动	(273)
三、大力倡导平等就业	(276)
四、创造青年就业机会	(278)
五、发展完善劳动力市场	(280)
六、减少劳动力供给	(281)
七、完善失业保障体系	(282)
第三节 中国治理青年失业现行政策评价	(283)
一、提升青年就业能力政策评价	(283)
二、青年创业行动政策评价	(287)
三、平等就业政策评价	(287)
四、创造青年就业机会政策评价	(291)
五、劳动力市场政策评价	(295)
六、失业保障体系政策评价	(296)
第十一章 中国青年失业展望及治理对策	(299)
第一节 中国青年失业展望	(299)
一、中国人口及就业规模变化趋势	(299)
二、中国青年失业趋势预测	(302)
第二节 中国青年失业治理对策	(311)
一、优化教育投资,提升青年就业能力	(311)
二、改革职业培训,提升青年就业能力	(312)
三、采取多种方式,提高青年创业能力	(313)
四、关注性别歧视,实现平等就业	(315)

五、关注农民工就业,实现平等就业	(316)
六、创造青年就业机会对策	(317)
七、完善劳动力市场,解决青年就业供需脱节	(322)
八、控制青年劳动力供给	(323)
九、完善失业保障制度	(324)
附录:我国城市失业青年调查报告	(327)
一、调研及访谈基本情况简介	(327)
二、样本概况的统计分析	(329)
三、代表性问题的统计分析	(330)
四、失业青年访谈篇	(349)
五、几点基本结论	(355)
后 记	(358)

导 论

一、研究背景与意义

(一)研究背景

自 20 世纪 30 年代以来,特别是第二次世界大战以后,西方发达国家和许多发展中国家都把实现“充分就业”作为社会经济发展和宏观调控的重要目标之一。然而,如乌托邦神话一样,这一理想却从未实现过。相反,失业问题总是不时地困扰着各国政府。更糟糕地是,在劳动力人群中,并不是所有人都同等幅度地受到失业威胁,被公认为劳动力市场上弱势群体的除了妇女、残疾人外,还有青年。

20 世纪 90 年代以来,全球青年失业问题日益严峻,青年失业人数稳步攀升,同时青年就业状况也日趋恶化。如表 1 所示,国际劳工组织(International Labor Organization, ILO)发布的“2004 年全球就业趋势”报告(“Global Employment Trends 2004”)指出,2003 年全球青年失业人数达 8800 万人,比 1993 年增长 26.8%;青年失业率从 1993 年的 11.7% 上升到 2003 年的历史最高点(14.4%),占全球总失业人口的 47%。为数众多且日渐增长的青年失业群体已成为发达国家和发展中国家面临的最头疼的问题之一。其中,发展中国家的青年就业形势最为严峻,非洲中东部和北部国家的青年失业率达 25.6%,撒哈拉以南地区为 21%(ILO, 2004a)。20 世纪 90 年代以来,多数发达国家历经经济的复苏和失业治理,青年就业状况略有好转,但仍不尽人意,2003 年的青年失业率

仍达 13.4%；2004 年“经济合作组织就业展望”(OECD Employment Outlook 2004)显示，2003 年欧洲发达国家中有 5 个国家(西班牙、土耳其、意大利、芬兰和希腊)的青年失业率超过 20%。转型国家由于结构调整和社会转型的因素的影响，青年失业现象更为严重，青年失业率明显高于发达国家和部分发展中国家，其中波兰的青年失业率高达 43%，斯洛伐克也高至 33.1%。(OECD, 2004)

表 1 1993 年、2003 年全球青年失业率 (%)

	1993	2003	同比增长
全 球	11.7	14.4	23.1
发达国家	15.4	13.4	- 13.0
转型国家	14.9	18.6	24.8
东 亚	4.8	7.0	45.8
东南亚	8.8	16.4	86.4
南 亚	12.8	13.9	8.6
拉美加勒比海	12.4	16.6	33.9
中非北非	25.7	25.6	- 0.4
撒哈拉以南非洲	21.9	21.0	- 4.1

数据来源：ILO, “Global Employment Trends 2004”, Geneva.

国际劳工组织进一步指出，青年失业只是全球青年就业问题的冰山一角，已就业青年的状况更值得全球关注。20 世纪 70 年代末以来，OECD 国家的劳动力人群的就业率都有所下降，但 24 岁以下青年的就业率下降幅度最大；在就业规模缩减的同时，已就业青年的相对收入水平不但未见改善，反而在持续下降。同时，青年的不充分就业问题迅速显现。据统计，20 世纪 70 年代以来，发达国家的非充分就业人数增长很快，其中青年工人占到将近一半。在发展中国家，“低收入、低报酬、无组织、无保障”的非正规就业已经成为一种主要的就业方式。少数民族青年、残疾青年及青年女性的就业处境更为艰难。

对于我国而言，青年失业状况又是怎样？事实上，青年失业问题并不是近来才有的现象。早在“文革”以前，由于我国就业人口的急剧增加，城市就面临着难以安置就业的困境。为避免城市出现失业现象，国家采取了将城市青年向农村迁移的政策，作为解决城市显性失业的一种方式。通过鼓励城市知识青年参加边远地区半军事化的农业生产建设兵团或到农村插队落户，1962 年～1966 年已有 100 多万城市知识青年到农村落户。自改革开放以来，我国经济取得了显著的成绩，科技进步长足进展，综合国力迅速提升，人民生活水平正阔步迈入小康。然而我国的就业形势却不容乐观，表现为：劳动力供求总量矛盾和就业结构性矛盾

并存,城镇就业压力加大和农村富余劳动力向非农领域转移速度加快同时出现,新成长劳动力就业和失业人员再就业问题交织在一起。中国当前的失业问题是在工业化进程和体制转轨阶段各种矛盾叠加的结果。如何顺利破解这一难题,形成就业和经济增长之间的良性循环,已经成为中国在新世纪实现经济持续发展的关键所在。

在此背景下,青年失业问题一直居高不下。1999年及以前的《中国劳动统计年鉴》中每年公布全国城镇登记失业人员基本情况,数据表明城镇失业青年是登记失业人员的主体。从年龄分布看,18~25岁登记失业人员占登记失业人员总数的50%以上。自2000年以来,虽然劳动部门不再统计登记失业的青年数,但根据近两年总的失业登记人数的增长趋势来推测,青年失业登记人数也一直呈增长趋势。一些省市地区相关的城市青年就业情况的各项调查也不同程度地证实,城市青年就业状况日益严峻,并且有加剧的趋势。在农村,虽然国家在大力提倡计划生育,但基于封建思想的余孽在作祟,农村的生育率普遍较高,势必造成农村青年总量的绝对增长。由于家庭经济条件的制约和农村教育资源的短缺,农村青年的整体受教育水平普遍偏低。再加上所处环境的局限,其综合素质远低于城镇青年。农村剩余劳动力也越来越多,在向城镇转移的过程中又出现了各种各样的问题。因此,农村青年的就业形势更加严峻。

2005年5月,全国青联、劳动和社会保障部劳动科学研究所和国际劳工组织首次联合公布了《中国青年就业状况调查报告——中国“从学校向工作过渡”调查分析报告》(以后书中均简称为《中国青年就业状况调查报告》),从一个侧面反映了青年失业的最新状况。本次调查共选取7000个青年样本和220个企业样本,调查对象为15岁~29岁的青年以及他们的雇主。调查显示,15岁~29岁的中国青年总体失业率9%。

为什么青年失业率如此高?显然,中国劳动力人口数量庞大对就业造成了巨大压力。中国每年新增劳动人口在2000万上下。由于教育容量有限,每年需要就业的新增劳动人口则在1000万至1600万之间。市场经济体制建设、国有企业改革和产业结构调整使得劳动力市场动荡、就业前景充满了不确定性。由于青年缺乏工作经验,在劳动力市场上竞争力不强。在劳动力市场供大于求的情况下,青年就业问题愈发突出,青年失业人数增幅较大。由于劳动力市场上的供大于求矛盾在今后相当长的一段时间里将持续存在,因此治理青年失业问题的道路将十分漫长而坎坷。就结构性特征看,青年失业问题表现出复杂性和多样性特征。在城乡分割的劳动力市场中,城乡青年失业现象表现出截然不同的特征,体现在城镇青年失业现象上呈现出以下几个趋势:青年失业的低龄化趋势愈演愈烈,高学历失业问题日益显现,基于过高的就业期望而出现主动或自愿型失业现象,长期

失业比重较高等。而农村青年失业更多表现为高流动性、高失业率、低就业质量、低收入等特征。

另一方面,青年就业状况也发生急剧变化。就业的所有制结构、产业结构等发生较大变化,青年尤其是农村青年的非正规就业人数迅猛增长,青年就业质量普遍较低,大部分青年就业无保障,工作不稳定,工作时间长,工资低。市场经济体制改革和二元经济的转型,使得国民经济、社会等方面剧烈变迁,青年面临的就业等压力越来越大。上述情形表明,我国青年失业问题和就业现状都极为严峻,急需从理论、实证及政策方面予以系统、深入的研究。

(二)选题意义

自产业革命以来,青年问题一直是社会关注的重大问题之一。同时,从经济角度考虑,失业给个人及社会带来重大的危害。因此,在青年失业问题日益严峻的当前,对其从理论和实证等方面予以深入研究,具有重大的现实意义。

首先,产业革命促使青年问题成为社会问题。直接推动青年作为研究对象的是青年问题的出现。青年问题之所以成为问题并进而表现为社会问题,是产业革命以后的事情。在传统的封建社会,虽然也有某种青年问题,如青年追求婚姻自由、反对家长制等,但毕竟没有广泛社会影响。只有当青年构成群体,而且他们与社会的矛盾不断发生、引起社会广泛关注时,青年问题才成为社会问题。西方社会公认的社会四大危机,如失业、吸毒、犯罪和学生运动,其中许多皆以青年为主体,或与青年密切相关。今天世界各国社会中的青年提出了十分复杂和多样的问题;青年的价值观和他们的社会、政治、道德行为发生了许多变化,年长一代难以理解;代与代之间以及青年和社会之间可能出现的矛盾,有时以十分尖锐的形式表现出来,基于各种因素,各国尚未找到适当的社会政策来解决上述问题,以适应青年一代的要求。凡此种种,都说明客观形式要求加强对青年的研究。

其次,青年期的延长促使了青年研究。青年作为特殊的社会群体,当然会形成自己特殊的需要、愿望和特殊的社会行为方式,即具有青年期的种种特点,以引起社会的关注。另一方面,一个十分明显的事实是,随着科学技术的发展和社会越来越复杂化,青年期所需要的时间也越来越长。20世纪80年代初期,研究人员一般都采取3个标准来确定青年期,即经济独立、有单独的住所、建立小家庭。然而,达到这3个标准在不发达国家是困难的,即便是发达国家也未必简单。因为人的平均寿命普遍提高,社会化内容日趋复杂,社会对劳动者的素质的要求越来越高,因而青年作为合格的社会成员所需的时间也就大大延长。社会需要客观上延长了青年期。在漫长的青年期,怎样使青年形成完备的素质和技能,进而成为合格的社会成员,怎样开发青年的潜在能量,解决青年期中所出现的种

种问题,使青年顺利过渡到成年期,便成为世界各国共同关注的问题。

再次,失业被看作是衡量一国经济状况的重要指标,失业无论对于社会还是对于个人都具有极大的影响,各国都把解决就业问题作为努力的目标,因而对于失业的研究显得十分必要。联合国宪章第 55 条号召成员国为“提高生活水平、就业水平和改善经济、社会进步与发展的条件”而努力,就业问题所引起的关注由此可略见一斑。从经济学角度看,失业对青年失业者个人和整个国民经济造成巨大损失:(1)从收入角度而言,青年失业首先表现为收入上的损失和生活水平的急剧下降,一旦这一失业状况不能立即改变,将直接导致个人及其家庭陷入贫困境地。(2)不利于青年人力资本的提升和积累。人力资本理论指出,由于劳动力的技能、知识等人力资本有一个逐渐积累的过程,即所谓“干中学”(learning by doing)的过程,因此就业者一旦丧失工作机会且难以迅速实现重新就业,结果将导致这些失业者原有的素质和技能不断退化,更不用说不断更新自身的知识技能结构,在社会技术进步日新月异的今天,青年失业者将更难以适应企业对岗位要求技能的要求,由此形成失业-技能退化-长期失业的恶性循环,最终致使他们丧失工作信心,退出劳动力供给市场。(3)从国家宏观经济发展角度看,失业带来严重的效率低下和经济损失。失业意味着劳动力资源未得到充分利用,基于劳动力资源的特殊性(即其具有的作为生产要素的劳动不能储存),因此任何形式的失业表现为劳动资源的浪费,意味着原本就稀缺的要素资源没有得到充分利用和有效配置,由此造成巨大的效率损失,对宏观国民经济发展产生严重的负面影响。美国经济学家奥瑟·奥肯通过对美国相关数据的统计分析,提出“奥肯法则”,指出产出变动与失业之间存在显著的数量相关关系,即 GDP 相对潜在 GDP 每下降 2%,失业率就上升 1 个百分点。美国经济学家保罗·萨缪尔森根据美国官方公布的 GDP 和失业数据测算了 1929 年经济大萧条以来美国高失业的经济代价,分析显示,失业率越高造成的经济损失越严重。随着我国失业高峰期的到来,失业必然对我国产生重要影响。因而,治理失业意义更为重大,因为降低失业率就意味着增加 GDP,失业治理不仅使失业者受益,也等于增加全体国民财富。

失业不仅是经济问题也是社会问题。体现在,一方面,长时间、持续的非自愿失业给青年造成巨大的心理创痕,导致情绪低落,对前途失去信心,甚至会会影响健康状况,而这一成本却难以用一个确定的货币数额就可以充分地衡量;另一方面,青年失业者通常会遭到来自家庭、朋友、社会的轻视,可能导致其走上犯罪道路,由此引发一系列社会问题,加剧社会矛盾,影响社会安全和稳定。如果青年不能顺利地进入劳动力市场、实现稳定就业,则青年与社会整体之间的关系有可能断裂。具体而言,青年一旦失业或者从事不稳定的工作,将陷入贫困境地。经济排斥会引发其他维度的社会排斥。大量研究表明(参见曾群、魏雁滨,

2004 等)^[1], 失业者的社会关系结构有两个特点: 一是失业者(尤其是女性失业者)参与的社会活动多以家庭为活动场所; 二是失业者交往的对象也多为失业者。这使得失业者的社会网络结构呈现单一化的趋势, 与主流社会交流和联系的机会减少, 尤其是缺乏就业的信息和机会, 导致弱劳动力联系, 进一步恶化了失业者再就业的可能性, 也使得失业者难以获得有效的社会支持。莫里斯(Morris, 1992)、威尔逊(Wilson, 1987)等人称这种现象为社会分割或社会孤立。值得注意的是, 这种社会分割和孤立现象不仅体现在个人层面, 也体现在地方层面。由于失业者和穷人的集中, 且与主流社会脱离, 使得整个地方社区也逐步衰败, 形成空间排斥。而这种空间排斥反过来又影响了个人层面上的社会排斥, 由此形成了恶性循环。

二、基本概念

(一) 失业

就业, 按照西方经济学界的一般解释, 即“处于受雇的状态”^[2]。它是随着资本主义雇佣劳动制度的产生而产生的。失业是就业的对称, 按照国际劳工组织规定, 失业是指在一定年龄之上、在参考时间内(例如 4 周或 3 个月), 那些没有工作, 目前可以工作而且正在寻找工作的人^[3]。按此理解, 失业就是指有劳动能力并愿意就业的劳动者但找不到工作这一社会现象, 其实质是劳动者不能与生产资料相结合进行社会财富的创造, 是一种经济资源的浪费。处于失业状态的人被称为失业者。

世界上大多数国家都把年龄在 16 岁~65 岁之间的人群定义为劳动年龄人口, 其中不愿就业的人口称为不在劳动人口(not in labor force), 余下的称为劳动力人口(labor force)。就业率是相对于总劳动年龄人口的一个比率, 即等于总就业人口除以总劳动年龄人口; 失业率是相对于劳动力人口(劳动年龄人口中愿意就业的人口)的一个比率, 通过失业人口除以劳动力人口而得到。失业人口加上不愿就业的人口构成一个社会不工作的人口, 总劳动年龄人口减去不工作人口就是就业人口。失业人口、就业人口、劳动力人口以及劳动年龄人口都是从某一时点上测算的存量概念, 在某一时期内又有各自相对应的流量概念(如新增劳动力人口、新增就业人口、新增失业人口、退出劳动年龄人口和退休人口等)(袁志刚, 1997)^[4]。

各国由于对就业、失业、不在劳动力等概念的定义不同以及测算的方法不同, 从而对失业状态的测算并不是完全一致的, 其中较有影响的是美国劳工统计局的界定方法^[5]。其思想依据是: 劳动力分类(失业、就业或不属于劳动力)应面

向市场；失业率的主要目的是评估经济的状态而不是衡量个人的经济困难。由此，失业者必须满足下列条件：(1)在调查周内没有工作；(2)能够参加工作；(3)在前四周里为寻找工作做过具体的努力。第二条强调失业者能够接受所提供的工作，例如，在校的大学生在三月份里没有找到工作，然而实际上他们要到六月份才有可能接受工作，这些人在三月份时并不能算作失业。第三条叫做“寻找工作要求”，指一个人必须提出过就业申请、走访过就业服务机构、或者做过大量寻找工作的其他努力。这一规定的目的是使失业概念面对市场，把失业限于寻找工作的人。没有工作却又不符合“寻找工作要求”的人不算失业，而是属于“不在劳动力”。不过，有三种人不论是否寻找工作都视为失业：(1)被临时解雇，正等待回原工作岗位的人；(2)30天内将要到新岗位报到的人；(3)因临时生病而妨碍了寻找工作的人。上述界定曾遭到人们的异议：一方面，有人认为这个条件太宽了，具体的工作寻找行动也许往往不是十分实际或有效的，对获得工作兴趣不大的人也可能符合失业条件，从而会夸大实际失业率。另一方面，有些人则认为这个条件太严了，它没有把一些真正想工作，但已经放弃寻找的人(即所谓丧失信心的人)算作失业。“这个问题已经在许多场合被提出过，但总是以赞成目前的定义而告终”^[6]，因为它的标准是客观的，排除了主观判断可能带来的偏差。

以上定义通用于发达国家，失业率是根据失业的登记以及失业者正在寻找工作的证明来进行估计，不包括那些已放弃就业要求的人。这种失业常称为公开失业(open unemployment)，通常定义为零工时、零收入。事实上，在发展中国家，除了公开失业现象外还存在大量的非公开失业人口，如就业不足(underemployment)，即指那些实际工作的时间少于他们能够并愿意工作的时间的劳动者；隐蔽性失业(hidden unemployment)，指那些因无工作可作而选择非就业的活动；伪装就业不足(disguised underemployment)，即指那些看起来全天在工作，但实际上只需要更少的时间就能够完成；过早退休(prematurely retired)等。然而基于数据搜集、统计方面的困难，国际上仍以公开失业率作为衡量一国就业形势的主要指标。

在改革前，无论是我国理论界还是政府决策部门都坚持这样一个定论：失业是资本主义制度下所特有的一种社会经济现象，社会主义制度下不存在失业。社会主义制度的优越性之一就是消灭了失业。对于实际上存在的失业现象，我们却用“待业”一词来表示，并且认为“待业”与“失业”有着本质的区别，分别属于社会主义经济和资本主义经济的不同范畴。20世纪90年代，基于改革开放及与向市场经济转轨的需要，我国开始承认失业这一事实，并从1994年起正式使用“失业”和“失业率”的概念，同时公开发布城镇登记失业率和城镇登记失业

者人数。在社会主义市场经济体制改革目标确定之后,我国的就业管理体制和就业机制也发生了根本性的变革,由过去主要依靠国家安排就业,改变为国家政策引导扶持、社会提供帮助,鼓励劳动者依靠自己的努力实现就业。1998年,劳动部(现中国劳动和社会保障部)会同国家统计局根据国际惯例和我国的客观实际以及将来的发展,再次明确“失业”的定义是指在规定的劳动年龄内、具有劳动能力,在调查期内无业并以某种方式寻找工作的人员。具体包括:(1)16岁以上各类学习毕业、肄业的学生中,初次寻找工作但尚未找到工作者;(2)企业宣告破产后,尚未找到工作的人员;(3)被企业终止、解除劳动合同或辞退后,尚未找到工作的人员;(4)辞去原单位工作后,尚未找到工作的人员;(5)符合失业人员定义的其他人员^[7]。

2003年,劳动和社会保障部对就业和失业的概念作重新界定,“失业人员”指在法定劳动年龄内,有工作能力,无业且要求就业而未能就业的人员。虽然从事一定社会劳动,但劳动报酬低于当地城市居民最低生活保障标准的,视同失业。按照新标准,“就业人员”指男16岁~60岁、女16岁~55岁的法定劳动年龄内,从事一定的社会经济活动,并取得合法劳动报酬或经营收入的人员。其中劳动报酬达到和超过当地最低工资标准的,为充分就业;劳动时间少于法定工作时间,且劳动报酬低于当地最低工资标准、高于城市居民最低生活保障标准,本人愿意从事更多工作的,为不充分就业。应当说,这一失业定义已接近国际通用失业定义。

(二)失业青年

关于青年的概念,中西方青年学界普遍认为,尽管古代时候已有“青年”的说法和划分,例如柏拉图等人的著作里曾有议论青年的内容。许多部落社会以种种劳作、文身、割礼来标志一个人结束儿童期,真正成为社会的成员。但把青年作为一个独立的群体,即具有独自的利益和独特的心理、行为习惯的群体,则是工业革命和现代教育的产物。联合国教科文组织秘书处在向第21届大会提出的报告《八十年代青年的动向》中指出:“青年的概念是近代出现的一个较新的概念。它是指人的一生中介于童年与进入劳动世界,获得自立能力而成为成年人之间的一个固定的过渡时期。值得指出的是,这样完整地划分人生阶段,在产业革命前的传统社会中是不存在的。”^[8]在1985年的“国际青年年”,联合国首次将青年界定为15岁~24岁之间的人;失业青年主要指年龄在15岁~24周岁之间,有劳动能力,有工作意愿,在一定的时间内没有工作或没有找到工作的人群^[9],其中15岁~20岁被视为青少年,20岁~24岁为青年成人。

然而,在实际操作过程中,由于文化、制度、政策等因素的影响,青年的定义在不同国家中也有很大差异。在有关青年年龄下限的问题上,各国之间的差异

相对较小,基本上是以青春期的发端为“轴心”而上下波动,主要集中在12岁~15岁这一年龄区间,波动幅度为4岁。但对青年年龄上限的界定,各国则相差很大,从21岁到30岁,波动幅度为10岁(见表2)(黄志坚,1988)^[10]。青年界定的差异使得各国在制定青年就业政策方面适用的人群范围也有很大不同。例如,英国将青年就业政策的目标定位在16岁~18岁人群,而在意大利北部,这些政策适用于14岁~29岁群体,意大利南部为14岁~32岁。

表2 世界部分国家和地区青年的年龄界定

国家或地区		青年的年龄下限	青年的年龄上限
日 本		12	25
美国及北美大陆	男	13~15	24~25
	女	12~14	21~23
拉丁美洲		15	24
前 苏 联		14	30
罗马尼亚		15	29
保加利亚		15	28
波 兰		15	29
坦桑尼亚		15	24
东盟各国		13	29
中 国		14	28

数据来源:黄志坚主编的《青年学》,中国青年出版社1988年版,第60页。

由于各国的统计方法不同,因而统计结果存在很大出入。如学生在大部分国家不被视作就业人口,而另一些国家则把主动寻找职业的学生视作就业人口。在发展中国家,失业主要是对城市而言,因为农村人口不属于失业者范围,他们也得不到失业补助金。有些专家甚至提议使用“非就业人口”的概念,以便把失业者和缺乏就业勇气者加以区别,因为后者虽期望就业,但因自认为一时找不到工作而不去积极寻找,一旦就业环境好转,他们很快就能就业,因此不应被视作失业者。

为便于分析,我们采取联合国对青年的界定标准。根据目前使用最为广泛的国际劳工组织的定义,失业者可以定义为那些每天工作不足1小时但能胜任并积极寻找工作的人。因此,失业青年主要是指在15岁~24岁的劳动力中,每天工作不足1小时但能胜任并积极寻找工作的人。国际劳工组织主要使用4种指标测量青年失业率:①青年失业者占青年总劳动力的比例;②青年失业者与成年失业者的比例;③青年失业者占失业总人口的比例;④青年失业者占青年人口的比例。(ILO,1999)^[11]。