

当前美国青年人失业状况研究

刘元玲¹

摘要:

美国青年人的就业状况在金融危机的冲击下遭遇了巨大的挑战,失业率达到了历史最高水平,就业率和劳动参与率则分别降至历史性的低位。当前美国青年人失业问题有所好转,但整体情况仍逊于金融危机之前的水平。美国青年失业具有自身的特点,表现在失业青年的年龄、失业时间的长度以及不同的种族和性别之间。奥巴马政府针对这些特点进行了相应的改革和应对,然而至今效果不彰,这主要是因为当前美国青年就业市场存在结构性的供需失调,短期内难以解决。要从根本上解决这个问题,需要政府制定有效的对策方案,持久跟进,然而考虑到目前美国政府的财政以及政治现状,美国青年的失业问题要得到明显改善还有待时日。

关键词:

美国经济 金融危机 美国青年就业 失业 奥巴马政府

当前,美国青年²就业市场已经度过了金融危机以来最艰难的时刻,但尚未恢复到危机之前的发展水平。无论是与美国青年“失业史”的纵向比较,还是与世界其他发达经济体青年就业情况的横向对比,美国青年就业形势依旧比较严峻。这主要表现在当前美国青年居高不下的失业率、持续在低位徘徊的就业率以及不断走低的劳动参与率。大量失业青年存在给美国经济发展和社会稳定带来很多负面影响,这不仅打击了青年群体的收入并抑制了他们的消费需求,从而在一定程度上影响了美国经济的健康发展,而且也在一定程度上加剧了代际贫困的持续,成为重要的社会和政治问题。美国青年失业问题究竟有多严重?奥巴马政府采取了哪些应对之策?效果如何?是本文探讨的重点。

¹ 刘元玲,中国社会科学院美国研究所助理研究员,主要研究领域为美国经济。

² 本文对青年的界定采用的是美国劳工部的标准,将青年定义为16至24岁的劳动力人口。

一 当前美国青年失业问题依旧严峻

根据美国劳工部（Bureau of Labor Statistic，以下简称 BLS）的最新统计，截止到2014年第一季度，美国16岁以上的非机构平民人口³总数2.47亿，其中16到24岁的美国青年3876.5万人，占美国所有非机构平民人口的15.7%。在这部分美国青年当中，就业人员1819.2万人，失业人员305.6万人。不在劳动力队伍的人口⁴是1818.1万人。

（一）当前美国青年的失业问题依旧严峻

美国青年的失业问题目前看来依旧严峻，这主要表现在以下几个方面：

1. 失业率一直居高不下。

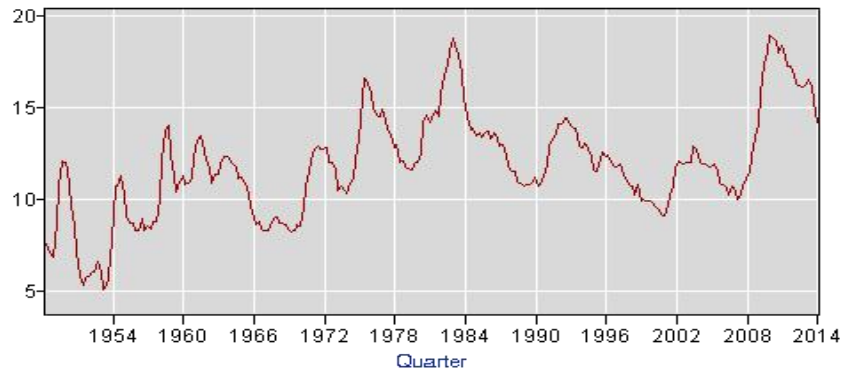
截止到2014年第一季度，美国青年的失业率是14.4%，是全国平均失业率水平的两倍，失业人口305.6万，约占美国失业人口的三分之一。尽管与2010年美国青年失业率历史最高值18.45%相比，已有所降低，但仍未恢复到2008年金融危机之前的水平。通过下图1可以看到，当前美国青年的失业率距离危机之前的状况还有很大的下降空间。通过考察1948年至2014年第一季度美国青年的失业率数据，在过去的67年间，美国青年的平均失业率为11.8%。其中失业率的峰值出现在2010年的18.45%，最低值则出现在1951年的5.65%。⁵由此可见，当前美国青年人失业率虽呈现下降趋势，但仍处在历史高位区间。

图1 1948年至2014年美国青年失业率走势

³ 非机构平民人口，英文是 Civilian noninstitutional population.是指居住在美国 50 个州以及华盛顿特区的、16 岁以上、不在军队服役的、不在监狱、精神病院以及养老院的美国人。

⁴ 不在劳动力队伍的人口，英文是 Not in the labor force.根据 BLS 的定义，劳动力队伍（the labor force）是由失业人口和就业人口组成，不在劳动力队伍的人口是指非机构平民人口中，除了就业人口和失业人口的剩余部分。这些人没有工作也不寻求工作，主要组成部分是学生和退休人员，以及为照顾家庭而退出劳动力队伍的人。

⁵ <http://data.bls.gov/pdq/querytool.jsp?survey=ln>



2. 劳动参与率停滞不前。

作为考察美国青年失业状况的重要指标，青年失业率是不可或缺的依据。然而，单纯的失业率往往不能全面反映现实问题。研究表明，失业率之所以不能充分反映经济好坏，在于失业者可能因为四周找不到工作后变为丧志者滑向不在劳动力以内人口。所以虽然失业率会有所下降但并不说明就业形势或者是经济形势更好。因此，在考察失业率的同时，将同样反映就业情况的两个指标——E/P 就业率和劳动参与率都纳入研究视野，将有助于反映就业市场的全貌。

劳动参与率也称平民人口就业率，即劳动力总数与所有非机构平民人口之比，劳动参与率反映企业、政府对适龄劳动力可能的吸纳能力，衡量的是劳动力数量与人口之间的相对比率，是反映劳动力市场活跃还是低迷的重要参考。劳动参与率高则说明劳动力市场活跃，反之，数值越低，说明劳动力市场越低迷。⁶就美国青年的劳动参与率而言，自1948年有统计数据以来，美国青年的劳动参与率平均值是61.6%，其中劳动参与率最高曾达到68.6%（1979年），最低值出现在1955年，是54.2%。目前，截止到2014年第一季度，美国青年的劳动参与率为54.8%，通过下图2所反映的美国青年过去67年间劳动参与率的走势可以看出，它依旧在历史的低位区间徘徊。

图2 1948年至2014年美国青年劳动参与率走势

⁶ “Reconciling Contrasting Signals in the Labor Market: The Role of Participation,” <http://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2012/03/reconciling-contrasting-signals-in-the-labor-market-the-role-of-participation.html>.



3. E/P 就业率回升缓慢。

E/P 就业率也是一个值得关注的指标，反映的是企业、政府对平民劳动力的实际吸纳能力。它所回答的是在适龄劳动力队伍中拥有工作的人数所占的比例，衡量的是经济发展为不断增加的人口提供就业岗位的能力，是考察劳动力市场的一个重要指标。⁷自1948年以来，美国青年的 E/P 就业率最高曾达到1989年61%，最低则降至2010年的45%，在过去六十七年中的平均数值是54.25%。当前，截止到2014年第一季度，美国青年的 E/P 就业率为46.9%。下图3直观反映了美国青年 E/P 就业率目前处于历史的低位区间，回升缓慢。

图3 1948年至2014年美国青年 E/P 就业比率走势



（二）美国青年的失业特征

1. 青年人的失业率相比其他年龄段劳动人口的失业率要高。

⁷ Carol Boyd Leon, "The employment-population ratio: its value in labor force analysis", <http://www.bls.gov/opub/mlr/1981/02/art4full.pdf>

BLS 按照不同的年龄段将美国适龄劳动人口细分成几十个年龄组，其中比较大的分类有四组：16 到 24 岁、25 到 54 岁，55 到 64 岁，65 岁以上。通过对照可以发现，16 到 24 岁的青年人失业率相对更高。

就 25 岁以上美国劳动人口的失业率而言，1948 年至 2014 年第一季度，其失业率平均值为 4.49%，而 16 到 24 岁青年失业率平均值是其 2.6 倍，达 11.8%。另外，就不同峰值的比较也可看出，25 岁以上美国劳动力的最高年失业率水平出现在 2010 年，是 8.25%，而此时 16 到 24 岁青年失业率的峰值则高达 18.45%。与其最低值 2.2%（1969 年）相比，16 到 24 岁青年失业率的最低值则是 5.65%（1956 年）。此外，1948 年至 2014 年第一季度美国 65 岁以上老人的平均失业率是 3.75%，是美国青年人失业率均值的三分之一，其失业率的最高值 6.7%（2010 年）和最低值 2.2%（1953 年）均大大低于青年人的失业率水平。25 到 54 岁的非机构平民是美国劳动力队伍的主体（总数为 1.24 亿，占美国所有非机构平民总数的 50.3%），他们自 1948 年至 2014 年第一季度的失业率平均水平为 4.6%，失业率最高值为 8.6%（2010 年），最低值为 2.3（1969 年），均大大低于青年人的水平。⁸

2. 16 到 19 岁的美国青年面临前所未有的失业挑战。

无论是从失业率、E/P 就业率还是劳动参与率水平来看，当前美国 16 到 19 岁青年面临的失业危机都是空前的。下表的数据很明显地体现了这一点。具体来说：（1）就失业率而言，16 到 19 岁的美国青年在 2008 年金融危机中遭受打击严重，失业率达到了历史最高点，2010 年美国 16 到 19 岁青年人失业率高达 25.8%，是 1948 年有记录以来的最高值，至今该年龄段的青年失业率还处于 20% 左右。（2）从 E/P 就业率来看，金融危机以来，该年龄段的青年就业率一度触及历史最低点，至今仍在历史低位区间徘徊。（3）就劳动参与率来看，目前 16 到 19 岁的青年中劳动参与率仅为 36.2%，也是有数据统计以来的最低值。⁹由此可见，美国 16 至 19 岁青年所面临的失业状况在 2008 年金融危机之后表现出前所未有的困境。

表 1 1948—2013 年美国 16-19 岁青年 E/P 就业率、失业率和劳动参与率（%）

⁸ <http://data.bls.gov/pdq/querytool.jsp?survey=ln>.

⁹ <http://data.bls.gov/pdq/SurveyOutputServlet>, 2013 年 1 月 23 日检索。

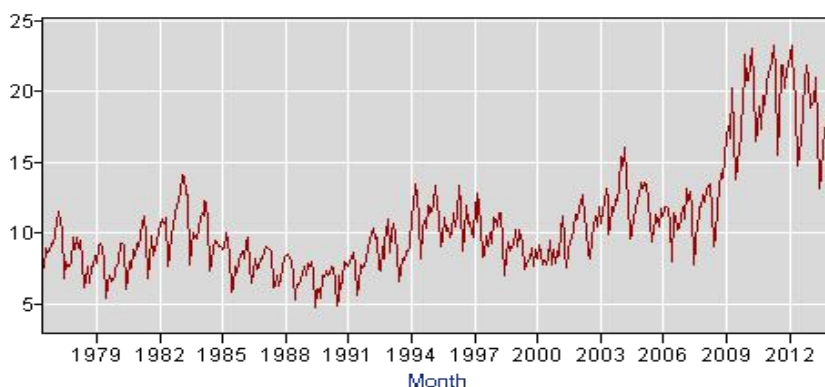
时间	失业率	E/P 就业率	劳动参与率
1948	9.1	47.8	52.5
1958	15.9	40	47.5
1968	12.5	42.1	48.2
1978	16.4	48.3	57.8
1988	15.3	46.9	55.3
1998	14.6	45.1	52.8
2008	18.7	32.7	40.2
2009	24.3	28.4	37.5
2010	25.8	25.9	35
2011	24.4	25.8	34.1
2012	24	26.1	34.3
2013	22.9	26.6	34.4

3. 长期失业的美国青年越来越多。

BLS 将失业时间超过 26 周的称为长期失业者。就青年失业的时间来说，16 至 24 岁美国失业青年的失业时间目前处于前所未有的历史高位。下图 4 和图 5 都反映了这一趋势。具体来看，就 16 到 19 岁的美国失业青年而言，截止到 2014 年 4 月，他们平均失业时间长达 23 周。2013 年他们的平均失业时间是 17 周，远高于 1976 年至 2013 年以来的平均失业时间 10.7 周。

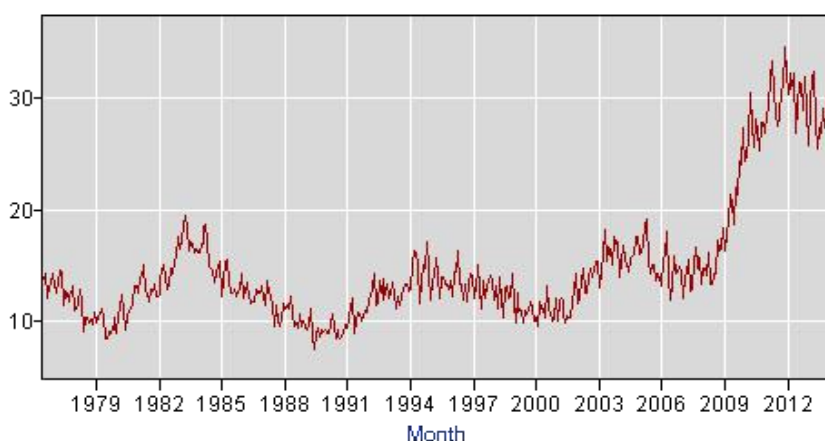
图 4 1976-2013 年美国 16 到 19 岁青年平均失业时间走势

¹⁰ <http://data.bls.gov/pdq/querytool.jsp?survey=ln>.



就 20 到 24 岁的青年而言，他们的平均失业时间也逐渐变长，并大大高于历史平均水平。2010 年至 2013 年他们的平均失业时间是 27 周、30 周、30 周、29 周。1976 年到 2013 年他们的平均失业时间是 15 周。截止到 2014 年 4 月，他们的平均失业时间高达 29 周。

图 5 1976-2013 年美国 20 到 24 岁青年失业时间走势



4. 不同族裔青年的失业率水平差异很大。

根据现有的统计数据，亚洲裔青年的失业率最低，而非洲裔青年的失业率水平最高。BLS 对不同种族青年的统计数据记录时间有差异。针对美国白人青年的失业率统计始于 1954 年，针对非洲裔美国青年的失业率统计始于 1972 年，2003 年才有针对亚洲裔青年的失业率数据。尽管如此，通过考察这些数据，可以发现不同族群的青年人失业情况之间的差异，白人青年失业问题相对较轻，少数族裔则最为严重。

例如，自 1972 年到 2013 年，非洲裔美国青年的年均失业率是 25.6%，期间最高值达到 38.3（1983 年第二季度），最低是 18.1%（1999 年第二季度和 2007

年第一季度)。而与此同时，美国青年的平均失业率是 13%，其中白人青年的失业率是 11%。此外，非洲裔青年的 E/P 就业率和劳动参与率也均处于相比较而言的最低水平。金融危机爆发至今，非洲裔青年的 E/P 就业率一直低于 40%，低于全国平均水平。¹¹

5. 不同性别的美国青年失业率差异不明显。

例如，自 1948 年以来，美国女性青年失业率平均为 11.9%，男性青年为 12.4%。就金融危机爆发以来，女性失业率一直低于男性，在金融危机期间最高达 15.8%，低于当时全国平均 18.4% 的水平，也比男性最高失业率低 5 个百分点。女性的劳动参与率自 2008 年以来一直低于男性约 3 个百分点，不过自身总体变动幅度小于男性。而 E/P 就业率在危机期间维持在 45% 的水平，与男性就业率相差不大，但是自身波动幅度要小于男性。这说明，女性青年在劳动力市场上表现更加稳定。

表 2 2008 年到 2013 年不同性别的美国青年 E/P 就业率、失业率、劳动参与率比较¹²(单位: %)

内容 时间	全国平均			男性			女性		
	就 业 率	失 业 率	劳 动 参 与 率	就 业 率	失 业 率	劳 动 参 与 率	就 业 率	失 业 率	劳 动 参 与 率
2008 年	51.2	12.8	58.8	52.3	14.4	61.0	50.2	11.2	56.5
2009 年	46.9	17.6	56.9	46.7	20.1	58.5	47.0	14.9	55.2
2010 年	45.0	18.4	55.2	44.9	20.8	56.8	45.1	15.8	53.6
2011 年	45.5	17.3	55.0	46.0	18.7	56.6	44.9	15.7	53.3
2012 年	46.0	16.2	54.9	46.6	17.6	56.5	45.4	14.7	53.2
2013 年	46.5	15.5	55.0	46.9	17.1	56.6	46.0	13.9	53.5

(三) 美国青年失业造成的影响

美国青年人失业，不仅关乎青年自身的生活福祉，对美国经济发展、政治稳定和社会进步都有相当重要的影响作用。

¹¹ <http://www.bls.gov/webapps/legacy/cpsatab2.htm>

¹² <http://data.bls.gov/pdq/querytool.jsp?survey=ln>，数据未经季节调整。

首先,大量青年失业将在相当程度上制约美国经济增长,尤其是大量长期失业的青年存在,对未来美国经济的发展产生消极影响。这一方面是因为,消费作为拉动美国经济增长的主要动力,在很大程度上受到失业青年购买能力下降的影响而被削弱。更糟糕的一方面是长期失业的青年将面临丧失再就业能力的风险,这对美国经济的健康发展也将形成拖累。政府需要拿出大量的资金帮助失业青年度过难关。据美国《洛杉矶时报》报道,高失业率的短期损失很大,2013年的损失近89亿美元。平均每个失业的18至24岁青年将使政府在税收和社保上多花4100多美元,若将这些政府损失施加于每个纳税人身上,每个纳税人每年多付53美元。¹³

其次,从社会稳定和政治发展角度来看,大量失业青年在一定程度上成为社会稳定和政治发展的隐忧。纵观中东、北非等社会动乱频发的国家和地区,一直居高不下的青年失业率在一定程度上成为动乱发生的诱因。在美国,大凡失业高峰期,各类犯罪数据都会攀升,其中尤以侵占财物类犯罪的增加最为突出。有学者研究发现,失业率每提高1%,侵财类犯罪率就会提高1%~2%。¹⁴作为一项基本的公民权利,保证青年的就业是政府的基本职能,当政府不能很好地履行这个职能时,必将引起他们的反抗,甚至引发一系列的社会运动。2011年席卷美国的“占领华尔街”运动之所以发生,与当时美国大量失业青年的存在紧密相关。

再次,从心理健康的角度来看,青年失业会带来一些心理问题,并且随着失业时间的增长,这种心理问题会产生更加消极的影响。有研究表明:失业青年更容易焦虑、压抑和自卑。随着失业时间的增加,心理问题的波及面会扩大。¹⁵通常,如果不能及时将问题解决,这种个体性的心理问题就会蔓延到家庭以及周围的环境,在一定程度上对整个社会稳定发展带来负面影响。

二 当前美国青年失业的原因分析

在劳动经济学界,有关失业原因的争论一直存在。周期性失业、结构性失业和摩擦性失业是人们对失业类型的主要划分。然而,具体到某个时段的失业现象究竟因何所致以及该归为何类,却是一个仁者智者的问题。

¹³ http://www.china.com.cn/news/world/2014-01/09/content_31134452.htm.

¹⁴ Corman & Mocan, "Carrots, sticks and broken windows," *Journal of Law and Economics* 48(2005), pp.235-66.

¹⁵ Gordo, L.R., "Effects of short and long term unemployment on health satisfaction," *Applied Economics*, 38(2006):pp.2335-2350.

2007年，美国爆发次贷危机继而造成金融危机，并最终引发经济衰退，期间大量公司倒闭，生存下来的企业为了避免库存积压，提高危机中的适应能力以度过难关，大都采用裁员、降薪的方法来维持生存。绝大多数情况下，企业会将裁员的矛头指向那些工作经验不足、跳槽可能性较大以及兼职工作人员。而16到24岁的青年恰恰具备了这些特征，从而成为裁员的首选。青年人由于工作经验少，技能水平偏低，理所当然成为裁员的首选对象。与此同时，青年人在求职方面缺乏相应的“人际圈”，在求职过程中更容易遭遇失败。¹⁶另外，青年人经济上独立性弱，对家庭的依附性较强而不能自由迁徙，这为他们找工作带来障碍。¹⁷还有一点，据研究显示，美国1/3的青年都是“学习工作一肩挑”的情况，¹⁸边做兼职边读书是很多美国年轻人的选择，而兼职作为大多数美国青年职业生涯的第一步，在经济衰退期很容易遭遇解聘。因此，在危机期间，青年人失业率陡增就不难理解。在此次金融危机期间，多达420多万的美国青年处于失业状态，比危机之前多102万。其中166万16到19岁的青年人失业，260万20到24岁的青年人失业¹⁹

的确，上述所言对于“为什么金融危机后美国青年失业”是一个不错的回答，但仅仅是一个必要非充分的答案，因为它很大程度上只能解释在金融危机中的“增量失业”，而对那些“存量失业”则欠缺充分的说服力。尤其是将美国青年人的失业问题放在一个更长的历史时段中去考察，回答“当前美国青年人失业的原因”，就不能不考虑结构性的因素，否则将导致认知的片面性。也就是说，即便是在经济衰退背景下，也不能将失业问题一股脑地归结为产出波动。实际上，在周期性失业中所隐藏的结构性失业往往为人们所忽视，因而分析结构性因素对导致当下美国青年失业显得尤为必要。这些结构性大的因素主要体现在以下几个方面：

1. 劳动力供给与市场需求之间的矛盾是美国青年失业的最主要结构性原因，短期内难以解决。目前，美国本土的劳动力市场发生变化，供需矛盾突出。一方面是对高新技术人才和掌握特殊技能人才的急切需求，另一方面则是普通劳动者

¹⁶ Gough, Katherine V.; Thilde Langevang, George Owusu, "Youth employment in a globalising world". International Development Planning Review 35 (2), 2013.

¹⁷ Martin, Gary (July 2009). "A portrait of the youth labor market in 13 countries, 1980-2007". Monthly Labor Review: 3-21.

¹⁸ Martin, Gary (July 2009). "A portrait of the youth labor market in 13 countries, 1980-2007". Monthly Labor Review: 3-21.

¹⁹ <http://data.bls.gov/pdq/SurveyOutputServlet>

过剩。前者可以通过人才引进和移民政策等措施来解决，但普通劳动者过剩则非常难以解决，这需要美国在教育、培训等领域做出相应的投入与改善，短时间内难以实现。2012 年，美国外交关系委员会发布的《美国教育改革与国家安全》报告认为，中小学在培养年轻一代知识技能上很失败，给美国经济的增长、国家竞争力的提高、国家信息安全和民族性格发展带来前所未有的危机。²⁰

奥巴马在 2009 年国情咨文中提到：如今四分之三发展最快的职业需要有高中以上的文凭。然而，美国公民中只有过半的人达到这个教育程度。在所有的工业化国家中，美国的高中退学率最高。在进入大学的学生中，有一半从未完成学业。²¹一项由美国约翰斯·霍普金斯大学等机构联合进行的研究显示，2009 年美国高中生的毕业率还不到 80%，截止到 2010 年美国的“辍学工厂”²²还有数千家。

正因为此，很多机构都支持青年的结构性失业占主流的观点。例如，全球管理资讯公司麦肯锡在 2012 年的研究报告中提出相同的观点。认为此次美国面临的失业问题主要是劳动者技能无法与劳动机构的需求相匹配，是一种结构性的问题。²³全球最大共同基金的经理人、太平洋投资管理公司首席投资官格罗斯也指出，美国失业率现在已经发展成为一个结构性问题，而不是周期性失业，造成结构性失业的原因是技术的进步和缺乏培训。²⁴

自 2009 年 6 月美国经济走出低谷以来，岗位空缺率上升了 35%，但失业率依然居高不下。根据 2011 年德勤咨询公司和全美制造商协会发表的报告，美国制造商有 60 万个因技能不足的空缺岗位。卫生保健领域以及 IT、电动车技术专业人员等是美国现在所需求的，但是却没有足够的人员去填补空缺。美国的就业市场对移动通讯和网络应用的员工需求很高，但是美国自身的供应量却很小。麦肯锡全球研究机构称，2011 年，30%的美国公司职位空缺时间超过 6 个月，这期间无法找到合适的人选。据美国“消费者新闻与商业频道”报道，在 2011 年 10 月份，美国许多公司 CEO 都认为无人可雇是现在公司遇到的最大麻烦。²⁵失业人

²⁰ Joel I. Klein and Condoleezza Rice, *U.S. Education Reform and National Security*, Report of a CFR, Sponsored Independent Task Force [EB/OL], <http://www.cfr.org/education/useducation-reform-national-security-report-cfr-sponsored-independent-task-force-video/p27682?co=C039301>. 2012-04-29.

²¹ <http://www.whitehouse.gov/state-of-the-union-2009>

²² 在美国，60%以上学生不能按时毕业的高中被称为“辍学工厂”。

²³ “麦肯锡报告：发达国家未来就业的五大潮流”，《外交政策》，2012 年 3 月 19 日。

²⁴ <http://finance.qq.com/a/20120504/007636.htm>. 2014 年 4 月 20 日检索。

²⁵ 《失业率过高？美国依然有 320 万空置就业岗位等待填补》，<http://wallstreetcn.com/node/6333>. 2013 年 1 月 28 日。

口与职位空缺并存，成为美国就业市场上面临的一大难题。麦肯锡全球研究所预计 2020 年美国对大专或者本科学历工人的需求缺口将达到 150 万人。而未完成高中学业的工人将出现将近 600 万人的剩余。²⁶

2. 人口增长速度与就业岗位的增长速度不匹配，1990 年以后美国就业岗位的增长速度落后于适龄就业能力人口的增长速度。这一点在前面已经有所论述。持续走低的 E/P 就业率反映的就是随着经济的不断发展，为广大适龄劳动力提供的就业岗位并没有得到相应的增加。当这种持续下降的 E/P 就业率趋势遭遇金融危机的冲击，所产生的失业问题就更加严重。

值得关注的是，这种创造就业岗位的能力下降与全球化带来的产业结构和产品结构的变化密切相关。也就是说，美国国内的产业升级，资本技术向高新技术产业的高附加值产品转移，而劳动力密集型产业被转移到劳动力成本低廉且密集的地区和国家。尤其是在上个世纪 90 年代以后，全球化的发展浪潮方兴未艾，作为全球经济发展领头羊的美国适应新的发展形势，不断进行产业、产品和生产技术的更新换代，在保证利润源源不断流向本国的同时，大量劳动密集型行业不断流向广大的发展中国家和地区。这一点从美国青年的 E/P 就业率在 1990 年代以后呈现逐渐走低的趋势可以得到印证。

举可以解决大量就业的制造业为例，2009 年以来，制造业岗位增加了 40 万个。但 2000 年以来，制造业就业者减少了近 600 万人。美国制造业就业人数的高峰期是 1977 年 6 月，当时制造业就业人数占非农就业人数的 22%，而今天这一比例为 9%。虽然奥巴马提出了要振兴制造业，但是至今没有取得明显的效果。²⁷对此有人指出，不要以为真是金融危机导致美国失业，底特律的汽车公司不过是利用金融危机关闭了早就没有订单车型的生产线而已；更不要以为金融危机过去了美国就能恢复高就业，因为关闭了的生产线永远也没有机会再重启。²⁸这种说法在一定程度上反映了美国创造就业岗位的难度和困境。

3. 青年人的就业并未随着经济的恢复而出现相应好转，而是大大落后于经济恢复的速度。这一点可以通过上述长期失业者的人数以及所占比例突破了历史最高位得到印证。通常来说，尽管时间上有一定的延迟，但是周期性失业会随着

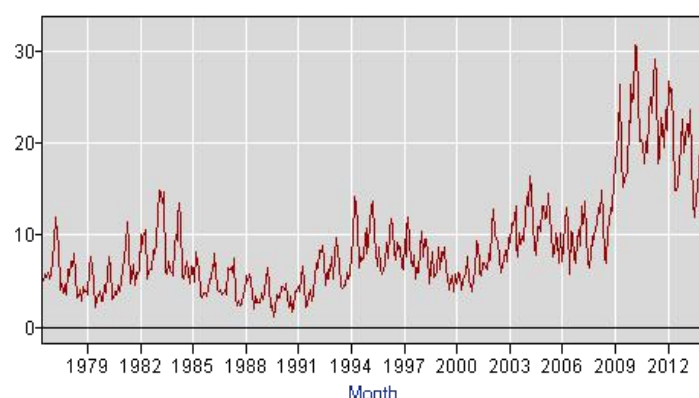
²⁶ 《求助：发达经济体的就业前景》，载《外交政策》，2012 年 3 月 19 日，http://www.china.com.cn/international/txt/2012-03/30/content_25028520.htm。

²⁷ “1960 年至今美国制造业就业变化图”，<http://wallstreetcn.com/node/13645>，2013 年 1 月 25 日检索。

²⁸ 卢周来，“为何美国失业问题几近无解”，<http://business.sohu.com/20101116/n277656575.shtml>。2014 年 1 月 20 日检索。

经济周期的恢复和发展而不断出现改善。而结构性的失业则不会出现这样的同步性,这一点在长期失业者的身上表现更明显,他们往往在危机期间数量突然大增,而后顽固地保持不变,失业的时间也越来越长。此次金融危机中产生的长期失业者所具有几个“历史之最”正是这些特征的体现:(1)人数最多,达到有统计数据以来的最高值。截止到2014年4月,美国20到24岁青年的长期失业人数有49万,虽然较危机期最高值76.9万(2010年数据)有所回落,但2009到2013年间,美国长期失业青年平均每年高达68.7万。16到19岁青年的情况也类似,仅次于上世纪八十年代初长期失业者的数量。(2)比例最高,20至24岁长期失业青年占失业人数的比例目前BLS尚未公布统计结果,不过通过图6可以看出,从趋势上看,自1990年代中期以来,美国失业青年中长期失业者所占比例呈现逐年递增的趋势并在2010年达到峰值。(3)时间最久,就16到19岁的美国失业青年而言,截止到2014年4月,他们平均失业时间长达23周。2013年他们的平均失业时间是17周,远高于1976年至2013年以来的平均失业时间10.7周。就20到24岁的青年而言,2010年至2013年他们的平均失业时间是29周,而1976年到2013年他们的平均失业时间是15周。截止到2014年4月,他们的平均失业时间高达29周。

图6 1976至2013年16至19岁失业青年中长期失业者比例走势



三. 奥巴马政府的应对

青年人失业不仅是青年人自身的问题,还是关系美国政治稳定、经济发展和社会安定的重要因素。在金融危机的冲击下,青年人失业问题尤为严峻。奥巴马

指出：美国青年面临前所未有的失业危机，这不仅对美国青年的未来而且是整个美国的未来都至关重要。²⁹因此，奥巴马政府在延续了往届政府政策中有利于青年就业内容的同时，还积极创建一些新的项目和举措来促进青年失业问题的解决。对此，奥巴马政府采取措施积极应对，一方面通过《复兴与再投资法案》投资教育改革，以期通过改善美国教育尤其是基础教育来提高美国青年竞争力，帮助其就业成功。另一方面，通过推动和实施一系列项目，来推动青年顺利就业，尤其是帮助失业青年中的更加弱势群体，这些项目涉及美国联邦、州以及地方各个层次，种类繁多、覆盖面广泛，在不同的层次上对美国青年就业提供有效帮助，但也存在很多的问题，青年失业问题还将长久困扰美国。

（一）推动实施教育改革 提高青年就业能力

奥巴马认识到，要解决失业问题必须从提高劳动者的能力提升方面入手。奥巴马在 2009 年国情咨文中提到：接受良好的教育是就业成功的先决条件。因此希望通过教育改革取得举世瞩目的成就，即到 2020 年，美国将再次成为全世界大学毕业生比例最高的国家。³⁰为此，2009 年奥巴马签署的《美国复兴与再投资法案》对教育进行了历史性的投资，其中将 1400 亿美元用于投资教育。这是美国历史上最大的一次单笔教育改革领域的拨款。联邦政府希望通过对教育的投资来解决就业危机、提高教育质量、维持和增进美国在全球竞争中的实力与地位。

美国联邦教育部很快据此制定了 400 亿美元的“国家稳定基金计划”（State Stabilization Funds），以帮助各州和地区减少和避免因教育经费缩减而造成基本教育服务的损失，并用于各州推进基础教育改革。“国家稳定基金计划”的出台是美国政府对教育领域采取的一种救济措施，与奥巴马强调绩效问责、扩大家长选择权利的初衷相去甚远，尤其是在公立学校质量的改革方面，缺乏激励力度。为了调动各州教育改革的热情，提高教育改革的成效，联邦教育部投入 43.5 亿美元用于“力争登顶”计划（Race to the Top）。作为《美国复兴与再投资法案》教育拨款的重要组成部分，它将用来支持教育改革和课堂创新，并规划了几大重点改革领域：采用统一的、国际基准的课程标准和科学的评估体系；建立从学前教育到大学教育的纵向数据库系统跟踪监测学生表现；确保教师和校长有效教学和管理；改善长期表现欠佳的学校。该计划的最终目的是鼓励和刺激各州营造教

²⁹ <http://www.acf.hhs.gov/programs/fysb/programs/runaway-homeless-youth/programs/support-systems-rhy>.

³⁰ <http://www.whitehouse.gov/sotu#section-watch-the-2009-state-of-the-union>

育改革和创新的良好环境，大力改进学生的学业成就，提高学生的毕业率，为学生将来的就业和职场成功奠定好的基础。只有在这四个方面都表现合格的州才能获得此基金的资助。³¹ 目前，经过三轮的竞争选拔，已经有为数不少的州申请到此项目的基金，并且在涉及教育领域的各个方面做了积极调整。³²

（二）种类繁多的“青年帮扶项目”为失业青年提供就业援助

1、“工作团”（Job Corps）项目。成立于 1964 年的“工作团”项目是美国国内针对 16 到 24 岁弱势青年进行培训的最大的联邦资助项目，在全国 48 个州以及哥伦比亚特区和波多黎各共有 125 个中心。该项目对弱势青年提供学术和职业教育，培训他们掌握生活技能从而实现参军或就业，并获得业内认可。自从 1960 年代开设以来，该项目已经帮助了大约 270 万的青年，最近每年大约有六万人参与此项目。数据显示，2010 年参与此项目的青年中，64.7%是高中辍学者，40.2%来自受资助家庭，1/5 以上的人有残疾。2010 年度项目中，67%的人找到工作或参军，17%的人接受继续教育。此外，3.3 万多人完成了职业技能培训，两万多人获得了高中或者是一般教育资格认证。奥巴马政府继续积极推进此项目进展，美国劳工部就业和培训局（ETA）投资 1300 万美元对此项目进行完善，截止到 2012 年 6 月，77.3%工作团的青年赢得了业界公认的资质认可，并预计未来这一比例将持续升高。³³

2、“青年建设计划”（Youth Build Plan）。此项目在 2006 年由美国住房和城市发展部转到了劳工部，主要是针对 16 至 24 岁青年获得学术的职业技能培训以帮助他们完成高中学历或者是一般的行业认证资质，该项目在建筑行业的培训较多，同时包括社区服务和个人咨询等。劳动部资助全美 223 个组织来推进青年建设项目，每年大约为 7500 名青年提供服务。

3、美国国家公民社区团（American National Civilian Community Corps, NCCC）的作用。NCCC 是由美国国家和社区服务公司资助，针对 18 到 24 岁的青年的项目。此项目为参与者提供每月 4000 美元连续 10 个月的资助，包括食宿、医疗、每月 400 美元的儿童护理费用、工作服以及西格尔教育奖学金。

4、“劳动力投资法案青年项目”（Workforce Investment Act Youth Programs）。该项目为各州提供资金来支持当地的劳动力投资项目，主要是针对

³¹ <http://www.ed.gov/programs/racetothetop/index.html>.

³² <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/fact-sheet-race-top>

³³ <http://www.jobcorps.gov/home.aspx>.

14 至 21 岁的来自低收入家庭的青年提供教育培训等帮助。

5、机构间青年项目工作组 (Interagency Working Group on Youth Programs , IWGYP)。这是由 18 个支持青年服务项目的联邦机构组成, 主要通过创建网站、整合资源、共享信息等方式来帮助青年实现就业。

6、劳工部联合其他八个联邦机构建立了机构间的“21 世纪保护服务团国家委员会”(National Council for the 21st Century Conservation Service Corps, 21CSC)。重点是对美国青年和退伍军人提供短期密集培训, 并让他们在接受培训的同时获得相关的行业资格认证从而为将来的职业生涯奠定良好基础。

此外, 还有各种旨在提高青年技能水平的倡议和项目, 例如 Become A Man、³⁴Build the Youth、³⁵Youth Jobs³⁶等, 不一而足。

(三) 针对弱势青年群体的帮扶项目为青年未来就业提供准备

很多针对特定青年群体的帮扶项目对青年人就业的帮助也比较明显。这主要包括: (1) 针对不同地区的青年的帮助项目, 美国家庭和青年服务局联合儿童局创建面向六个州(科罗拉多, 艾奥瓦, 明尼苏达, 俄克拉荷马, 佛蒙特)的为期五年的项目, 帮助这些地区的青年人在生活、社区组织以及教育和培训方面提高自己的能力。³⁷ (2) 针对无家可归和离家出走的青年的项目, 包括过渡生存项目 (Transition Living Program) 和产妇之家计划 (Maternity Group Homes Program)。此项目可以对 16 到 22 岁的无家可归的青年提供最多 21 个月的生活帮助。³⁸ 另外, 美国家庭和青年服务局创立的基本中心项目 (Basic Center Program) 项目帮助那些离家出走和 18 岁以下的无家可归青年的紧急需要。³⁹ (3) 通过街区外联项目 (Through the Street Outreach Program), 帮助流浪青年找到稳定的住房并提供生活服务, 预防性犯罪的发生。(4) 针对失学青年的项目, 即国家保卫青年挑战项目 (National Guard Youth Challenge Program)。该项目由美国国防部发起, 主要是针对 16 至 18 岁的辍学或者被学校开除的、失业的美国青年, 帮助他们获得教育并提高劳动技能。(4) 针对有犯罪前科青年人的“回归社会”项目 (Reintegration of Ex-Offenders Program), 美国劳工部长佩雷斯在

³⁴ <http://www.youth-guidance.org/our-programs/b-a-m-becoming-a-man/>

³⁵ <https://youthbuild.org/>

³⁶ <http://youth.jobs/>

³⁷ <http://www.acf.hhs.gov/programs/fysb/programs/runaway-homeless-youth/programs/support-systems-rhy>.

³⁸ <http://www.acf.hhs.gov/programs/fysb/programs/runaway-homeless-youth>.

³⁹ <http://www.acf.hhs.gov/programs/fysb/programs/runaway-homeless-youth/programs/basic-center-program>.

3月13号宣布,2014年5月2号,美国劳工部将开放对有犯罪前科的14至24岁的青少年的帮助项目,总投入额为4400万美元。⁴⁰(5)针对有色种族的青年项目。2014年2月,奥巴马提出“我兄弟的守护者”(My Brother's Keeper)倡议,目的是将社会中公益组织、媒体、信仰组织、企业等社会力量发动起来,募集资金,对美国社会中的弱势青年尤其是有色人种的年轻人进行帮助。

2014年3月,奥巴马提交了4万亿美元的财政预算,其中有25亿美元是专门针对低收入的16至24岁青年就业的夏季工作机会(Summer Jobs Plus)基金项目,旨在通过对低收入青年的资助、培训来帮助他们尽快找到工作。⁴¹劳工部在帮助青年就业问题上发挥了积极作用,《2014-2018财年美国劳工部战略规划》提出,美国劳工部在未来几年的首要战略目标是为劳动者准备更好的工作,其中要积极发挥雇佣与培训局的作用,通过平衡联邦、州、地方以及工会和私人部门的资源来为广大青年提供工作机会。⁴²

在经济危机背景下的美国青年失业问题尤为突出,奥巴马对此十分重视,并积极应对。一方面通过大规模的经济刺激计划来促进美国经济的复苏发展,并拨出专项资金来对青年失业人员进行培训,从而为青年人就业创造良好的经济环境;另一方面,奥巴马认识到当前美国青年之所以陷入失业困境,并不是完全由金融危机引发的经济衰退所能,其中劳动者技能水平和综合素质过低是影响广大青年就业的重要障碍,因此提出要通过教育来改变这一现状。从这两点来看,奥巴马解决问题的方向是对的,实施的各种教育改革措施和帮助青年就业项目也是有益的尝试。它基本上继承了小布什时期美国基础教育改革的主旨,即通过提高美国基础教育的质量,缩小学生之间的学业差距,为美国中学生将来就业或进一步接受深造做好充分的准备。不过,纵观奥巴马教育改革的内容和力度,可以看出,这是对小布什时期的教育改革做了调整,并无实质性地改变。例如,“力争登顶”计划中改变了之前只依靠学生考试成绩来评判教师与学生的做法,建立了更加全面科学的评估体系和手段,引进同行和校长评价作为对教师评价的重要内容。总体来看并没有颠覆性的内容,教育改革迈出的步伐不大。这也成为奥巴马教育改革在国内遭受诟病的原因之一。尤其是来自保守共和党、教师工会以及社会的质疑声不绝于耳,有人对奥巴马政府的教育改革提出了激烈的批评。这将在

⁴⁰ <http://www.dol.gov/opa/media/press/eta/ETA20140424.htm>.

⁴¹ <http://sfsummerjobs.org/>

⁴² http://www.dol.gov/_sec/stratplan/FY2014-2018StrategicPlan.pdf.

一定程度上对奥巴马的教育改革形成制约。此外，如果说青年失业是病象，奥巴马的教育改革尽管因其方向的正确可以称得上对症下药，但是病灶当中除了教育失效外，还涉及到贫困问题，尤其是少数族裔的贫困以及受歧视的问题，这些都对美国青年失业造成潜在的不可忽视的影响。如果这些问题不能得到正视并加以解决，美国青年中的失业问题必将长久困扰美国。

四. 小结

随着美国经济企稳回升，当前青年人就业状况有所改善，不过现在的就业水平还没有恢复到金融危机之前的程度。随着经济的增长，青年失业问题是否可以得到解决，目前看来还有很大的不确定性，这与美国青年失业的特点和原因紧密相连。尽管奥巴马认识到青年失业的严峻性和原因，并提出“要创造能够支撑家庭、支撑一个迅速壮大的中产阶级、支撑美国梦的工作。”⁴³ 但问题是，这些工作在哪儿？青年人如何才能得到？可以说，未来美国青年的就业情况不容乐观。这主要是因为青年失业人数的基数庞大，并且这个数字还在不断变大。更进一步讲，考虑到劳动参与率的持续走低，丧志人口的不断增加以及被迫选择作兼职的青年人数量，美国青年的失业问题要比 BLS 目前统计的更为严峻。到哪里找到如此数量庞大又适合 16 至 24 岁美国青年的工作岗位，短期来看几乎是一个不可能完成的任务。

面对来势汹汹的金融危机，奥巴马政府取凯恩斯主义之要义，发挥政府作用以积极应对，并采取行动来应对引发青年失业的诸多因素，并取得一定的成就。然而，美国青年至今尚未走出失业困境，这是因为当前美国青年失业更多是由于结构性因素导致，短期内很难随着经济的复苏而得到明显改善。要解决美国青年的失业问题，不仅需要考虑到教育的作用，还需考虑贫困、种族等问题在其中发挥的影响，只有正视并解决这些问题，美国青年的就业才能从整体上得以改观，否则美国青年仍将长期受失业困扰。

Study on Current Status of American Youth Unemployment

⁴³ Barack Obama and Joe Biden, *A Rescue Plan for The Middle Class*, <http://www.mail-archive.com/pooper@googlegroups.com/msg00309.html>, 2008.

Abstract: The employment situation of the young people is very important for American political stability, economic development and the social harmony. The financial crisis has pushed the unemployment rate of the American youth to an unprecedented high level. The current situation for the American youth employment has become better since the end of the financial crisis which has been reflected in the lower unemployment rate and the higher E/P rate and the higher labor force participation rate. The unemployment status of American youth is different from other industrial countries with its own characteristics. The Obama administration has taken many reforms and policies to deal with the youth unemployment challenge accordingly. However, the effect till now is quite limited so far. The main reason is the structural supply - demand imbalance between the youth labor force and the market. The deeper problem for the youth in the employment market is twined with American education, the gap between the rich and the poor, and the racial equality and so on. Therefore, a systematic and lasting strategic program is in great need since the Obama administration wants to solve this problem fundamentally. Taking into account the financial dilemma and the polarization political status, it still has a long way to go.

Key words: Financial Crisis; Employment; Youth Unemployment

(审读 罗振兴)