

欧洲失业问题



要解决欧元区的失业问题，
需要实现经济增长并提高劳
动力市场的灵活性

“任何一个国家,不管多么富裕,都无法承受对人力资源的浪费。大量失业所造成的思想混乱才是我们最沉重的负担,它是对我们社会秩序的最严重的精神威胁。”

——富兰克林·德拉诺·罗斯福，
1934年9月30日

安嘎纳·巴纳吉

截至2014年6月底,欧元区共有1800万劳动者处于失业状态,这个数字超过荷兰的人口总数。其中,300万失业者介于15—24岁之间。但是,这一绝对数字并不能体现年轻人失业的总体情况(见图1)。

通过劳动力来衡量失业人口的数量揭示了一个可怕的局面。欧元区一些国家的青年失业率处于历史最高水平。由于该地区人口正快速老龄化,青年失业率一直高于成年人失业率,这意味着15—24岁的工作人口少于成年工作人口(25岁以上)。但是自2008年全球金融危机以来,青年失业率的增速一直高于成年人失业率,虽然各国之间有着较大的差异。截至2014年6月底,10个年轻工作者中就有2个失业,而10个成年工作者中仅有1个失业。

年轻人、老年人和焦躁不安者

美国总统杜鲁门有句名言,“邻居失业意味着经济不景气;自己失业则意味着经济萧条。”一些评论家指出了成年人失业率和青年失业率之间的差异,并就是否需要专注于解决青年失业问题进行了思考。

所有工作者都通过提供关键的劳动力资源为经济体的增长能力作出了贡献。因此,所有失业都值得关注。

随着劳动者失业时间的延长,其生产能力就会下降,因为他们的技能会

逐步过时。这限制了经济体摆脱衰退的能力；由于劳动力的生产力下降，衰退的时间就会延长。因此，现在欧元区越来越多的工作者失业已经至少一年，加入了所谓的长期失业者之列，这种情况实在令人堪忧。2014年6月，长期失业者在所有失业者中的占比达到53%，在年轻失业者中，这一比例为40%。

虽然失业对所有劳动者造成了沉重的负担，但是青年失业率高企尤其值得关注。

早期的失业经历将在工作者的心里留下“创伤”（见“受伤的一代”，《金融与发展》2012年3月号），使其找到体面工作的机会更为渺茫。很多研究人员找到了这种“创伤”的确实证据。这些影响甚至可以持续十多年，影响几代工作者。

此外，我们只要透过新闻标题就能了解青年失业率高企对社会凝聚力的影响，使迫切需要开展的艰难改革更难以取得进展。多项研究已经证实了这种关系。另外一些研究也显示，成长阶段的失业经历会降低一个人对社会经济和政治制度的信心，导致犯罪率升高。

也许对在职成年工作者而言，最值得关注的是年轻群体失业率高企造成社会安全网的可持续性降低。由于人口不断老龄化，抚养比率（供养退休人士所需的劳动者数量）近年来逐步上升。随着退休工作者的人数不断增加，这一供养负担正由越来越少的年轻工作者承担。青年失业率的持续高企加大了这些顾虑。

的确，抚养比率的不断上升可以通过引入移民工作者补充劳动力加以缓解。但是，通过移民解决这一问题在实际中却存在诸多限制（见本期《金融与发展》，“任重而道远”）。而且现实已与往日大不相同，由于金融危机，很多移民已从欧元区的弱势国家流出。此外，一些迹象显示，高技能年轻工作者是选择离开

的群体，他们选择到国外学习、工作。

因此，解决欧元区青年失业的问题对整个社会都有利。

常见的解决方案

令人欣慰的是，解决青年失业的问题不应以忽视成年人失业为代价。IMF近期公布了一项研究（Banerji等人，2014年），该研究审视了欧洲22个发达经济体造成不同群体失业的原因。该研究发现，年轻人和成年人失业的原因非常相似：很大程度上由相同的因素造成，因此可以通过相同的政策在不同程度上予以解决。

青年失业率对产出增长的反应远强于成年人失业率。

但是乔治·奥威尔可能会说：一些因素“比其他因素更平等”。我们的研究发现，在欧洲造成失业的最重要因素是产出增长。自经济危机以来，平均有50%的年轻人失业增长和60%的成年人失业增长是由经济活动的变化所致。增长对各国的重要性并不相同；一个极端例子是西班牙，在金融危机期间，经济活动的波动对青年失业率增长的影响似乎达到了90%。

这些数字很可能是保守估计。各国的劳动力市场往往都有着对其各自而言十分重要的特性，因此难以对所有国家采用一致的方式进行归纳或衡量。经济的很多方面也会影响政策和经济产出变化对就业市场结果所产生的影响和影响速度。例如，在金融危机期间，根据之前应对劳动力短缺的经验，德国企业选择保留员工。因此，这些企业缩短了德国工作者的平均工作时间，而非裁退员工。

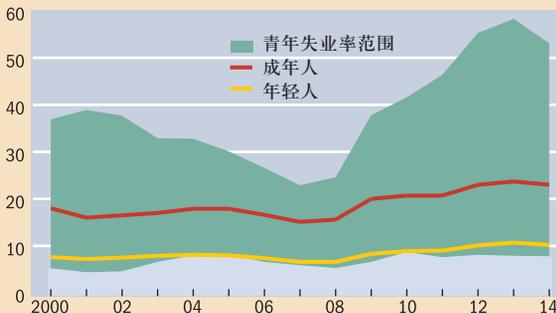
很明显，推动经济增长的政策对所有国家的工作者都有利。但是，各国在经济成果变化将在多大程度上降低失业率这方面却有着巨大差异（见图2）。最脆弱的欧元区国家将对此产生最强烈的反应——例如，塞浦路斯、希腊、爱尔兰、葡萄牙和西班牙。对于德国这样失业率较低的国家，这种反应要小得多。尽管存在这些差异，在所有国家中青年失业率对产出增长的反应远强于成年人失业率——平均高三倍左右。

增长对年轻人失业影响较大的原因是年轻工作者的就业环境通常比成年工作者的更加脆弱。在欧元区，年轻工作者获得临时工合同的可能性是成年工作者的三倍。而且他们还是在更易受到经济衰退威胁的经济部门就职。例如，在塞浦路斯、希腊、爱尔兰、葡萄牙和西班牙，1/4的年轻工作者在楼市泡沫破裂之前在

图1
令人堪忧的形势

在欧洲，青年失业率约为成年人失业率的两倍左右，其中一些国家的青年失业率接近50%。

（失业率，百分比）



资料来源：欧盟统计局；IMF员工的计算。

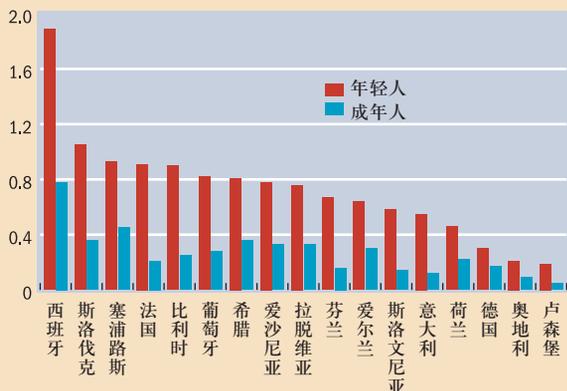
注：阴影显示了欧元区国家青年失业率的范围。

图2

就业增长

平均而言，增长下滑对年轻人失业的影响是其对成年工作者的三倍。

(增长每下滑一个百分点预计造成的失业率增长，百分点，1983—2012年)



资料来源：欧盟统计局；IMF员工的计算。

建筑业工作。这些就业环境意味着年轻工作者在经济衰退时将会率先被裁退。

更为灵活的市场

IMF 的研究也显示，不灵活的就业市场可以导致更多的年轻人和成年人失业，其中一些特点——例如，工作合同提供的就业保护——与年轻工作者密切相关。因此，就业市场改革有助于降低失业率。

就这些有益的改革而言，一个明显的例子是对劳动者征税。较小的税收楔子（雇主的劳动力成本与其净收入之间的差异）可以降低雇佣成本，增加对于劳动者的需求，并使所有年龄段的失业者受益。

年轻工作者面临着额外的制约。相比成年人，他们更容易获得最低工资，因为他们的技能通常较低。由于金融危机期间欧元区很多经济体的工资逐步下调，因此必须确保最低工资相对于经济体内的平均工资而言不会显得过高，否则将可能导致聘请年轻工作者的成本相对于聘请成年工作者的成本显得过于昂贵。

降低工作的机会成本（例如，通过减少过于慷慨的失业福利）也可以降低成年人和年轻人的失业率。这是因为对处于失业的人来说，由于没有太多的财政激励措施，他们就有可能去寻找和接受他们本来不想要的工作。

另一个可以帮助人们重回工作岗位的改革是放宽工作合同的就业保护要求。这可以大幅降低青年和成年人失业率。但是，这对青年失业率的影响更大，因为在 15—24 岁之间的劳动者中存在着过高的临时合同发生率。临时和长期合同在就业保护方面的巨大差异

（即“劳动力市场二元性”）会带来让年轻工作者永远从事低级别工作的风险，从而导致雇主不愿意对其人力资本进行必要的投资。

解决这个问题的办法之一是将临时就业合同与行业领导的技能培养工作相结合。改善职业培训体系对年轻工作者尤为有益。在脆弱的欧元区国家中，只有 1/4 签订临时工作合同的年轻工作者能够参与职业培训或学徒计划，而在奥地利和德国等国家，此类培训属于标准计划。欧洲的多个国家已经使用了这类职业培训体系，十分有效地限制了劳动者会受到的“创伤”并为劳动者做好就业准备。

对年轻工作者实施积极的就业市场政策会很有帮助。这些计划对市场的干预可以降低失业率，但是目前大多数此类计划并不针对年轻工作者。计划应根据各国的制度、经济和社会背景量身打造，因为事实证明没有适合所有国家的万能药。除非得以很好地设计和有效地实施，否则这些计划将无法获得成功。IMF 的研究建议，要进一步关注旨在培养职业技能的教育和在职培训。

充分就业尚需时日

目前，造成欧元区失业率高企的原因是全球金融危机带来的经济衰退以及危机前很多国家的劳动力市场僵化。如果政策专注于解决疲软的经济和劳动力市场失灵问题，所有工作者都将收益。

政策制定者的首要工作是出台一系列支持性的货币政策，让在预算方面有足够余量的国家增加公共投资，以及采取措施帮助银行恢复借贷，以此重新激活经济增长。如果没有强劲的增长，失业情况就无法大幅改善。此外，推进能让企业更轻松聘请员工的关键改革、确保所有工作者都能获得一个公平的环境、让工作者能够在转换工作的期间保持和改善其工作技能同样也非常重要。■

安嘎纳·巴纳吉（Angana Banerji）是IMF欧洲部高级经济学家。

本文基于最近发布的IMF Staff Discussion Note 14/11 “Youth Unemployment in Advanced Economies in Europe: Searching for Solutions”（Angana Banerji、Sergejs Saksonovs、Huidan Lin 和 Rodolphe Blavy 撰写）。