

缩小 就业鸿沟

青年失业率高企导致了
中东地区大面积的不稳定

亚瑟·阿布迪

自从一月份一名突尼斯街头小贩穆罕默德·布瓦吉吉的自杀身亡事件开始，世界的目光转而投向了动荡不安的广大的中东地区。布瓦吉吉的突然自杀和随后发生的骚乱给那些没有预见到这一现状的突发结果的决策者们敲响了警钟。

事后，人们能够很清楚地看到，许多中东国家正处于这种大面积的断层之上。虽然这些国家的动荡部分地源于政治上的压迫，然而难以维系的经济问题，如大量青年人的失业问题，也正在暗中汹涌不已。

这一地区的劳动力市场数据信息非常缺乏，但是从埃及、约旦、黎巴嫩、摩洛哥、叙利亚和突尼斯等六国所得到的统计数据显示，这些国家的平均失业率在过去的20年里一直在12%左右徘徊。在2008年，尽管经济连续八年保持了快速增长，然而这些国家的平均失业率依然达到了11%，是全世界失业率最高的地区。并且，这些国家的就业人口占总人口的比例为48%（劳动人口参与率总和），远远低于其他任何地区。

这些国家的高失业率与低劳动参与率共同导致了劳动年龄人口的低就业率。该地区的劳动年龄人口就业率不足45%，在全球所有地区中比例最低（见图1）。

这一地区的失业群体主要为青年人。15—24岁的青年人口占约旦、黎巴嫩、摩洛哥和突尼斯总人口的40%，甚至更多，而在叙利亚和埃及，这一比例约为60%。2008年，这些国家的青年平均失业率为27%，高于世界上任何一个地区（见图2）。与世界上大部分地区相比，众多中东国家的失业现象的趋势为随着学历的增高而增长：具备大学学历人口的失业率在埃及、约旦和突尼斯超过了15%。



约旦安曼大学的学生。

如此程度的失业率意味着重大的社会和经济成本。其中部分原因在于国内缺乏良好的工作前景，人们便大量地离开祖国。据估算，去到国外的流动劳动人数相当于这六个国家目前劳动力总和的16%。但是由于发达经济体失业率高企以及海湾合作委员会国家劳动力国有化的趋势，来自埃及、约旦、黎巴嫩、摩洛哥、叙利亚和突尼斯的工人们正面临着发达经济体削减外来人口雇用的问题。随着其他新兴市场带来的更大的竞争压力，该地区将更加无法承受现状的压力。

展望未来，该地区面临着巨大的挑战。为了给那些目前失业和新进入劳动力市场的人员提供就业机会，这些地区的国家不得不在2008—2020年期间增加大约1850万个全职工作岗位。尽管如此，这也仅仅能使劳动年龄人口的就业率达到49%，仍然低于其他地区目前所观察到的情况。

暗藏的诱因

为什么这六个国家的失业率居高不下？

其部分原因在于人口。在过去的10年当中，埃及、约旦、黎巴嫩、摩洛哥、叙利亚和突尼斯的劳动力总和曾以平均每年2.7%的速度增长，高于除非洲之外的世界上的其他任何地区。这一劳动力增长速度有望在下一个10年当中逐渐减缓，但仍然会继续超过其他大



多的年轻人正在接受教育，但许多企业指出求职者中缺乏合适的技术人才，这给劳动用工带来了一定的阻碍。这说明了目前的教育体系无法为市场提供具备合适技能的毕业生。

大部分地区过于严格的雇用和解雇规定也是一个很重要的因素。例如，在埃及，支付给雇用员工的遣散费相当于 132 周的最后工资；在叙利亚和摩洛哥，平均遣散费分别是 80 周和 85 周的工资。这明显高于东亚和太平洋地区平均 38.6 周的水平 and 发达国家 25.8 周的水平（Dhillon 和 Yousef，2009 年）。如此高的解雇费用使得企业压根儿就不愿意雇工。

最后，那些臃肿的公共部门也是问题所在。这些部门以其更为安稳的工作条件、更高的工资和更加优厚的福利待遇吸引着求职者。作为雇主的公共部门在本地区发挥着主导性的作用，这样就扭曲了劳动力市场的输出结果，并转移了具有潜在活力的私营企业的资源。政府部门的招聘做法通常会使得求职者对于工资的期望值过高，而且使人们更加看重文凭而非实际的工作技能，从而影响到了教育取向，导致技术与实际脱节。

快速解决办法

政府如何处理高失业率的问题？有许多方法可以收到立竿见影的效果，而其中以下几点或许还能够带来长期的收益。

政府部门可以采取以下几项措施：

- 投资基础设施建设：投资交通、水利和卫生以

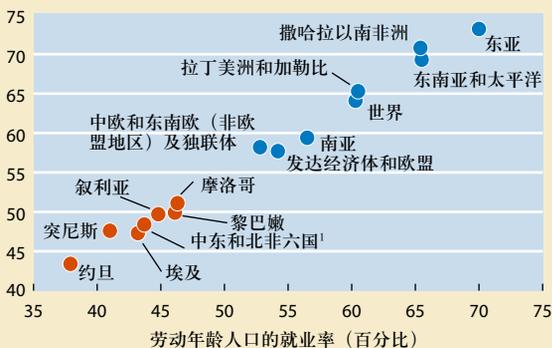
多数地区。与上一个 10 年的 1350 万相比，大约 1000 万的新生劳动力有望在下一个 10 年当中加入劳动力队伍。换言之，人口压力不可能很快缓解。

另外，还存在着青年人掌握的技能和企业要求的技能严重脱节的问题。虽然在这些中东国家，越来越

图1
未工作人口

中东和北非六国的劳动年龄人口的实际就业率不足 45%——在全球所有地区中比例最低。

（劳动参与率，百分比，2008年）



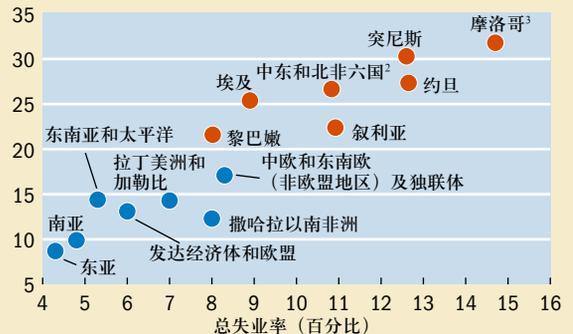
资料来源：国际劳工组织、各国当局、IMF 的《世界经济展望》、IMF 员工的估计。

¹中东和北非六国是指埃及、约旦、黎巴嫩、摩洛哥、叙利亚和突尼斯。

图2
青年人和失业

青年人失业在许多中东国家是一个长期问题。

（失业青年，百分比，2008年）¹



资料来源：国际劳工组织、各国当局、IMF 的《世界经济展望》、IMF 员工的估计。

¹或可获得数据的最近年份。

²中东和北非六国是指埃及、约旦、黎巴嫩、摩洛哥、叙利亚和突尼斯。

³摩洛哥的总失业率数据来自《城市劳动力调查》。

及能源类等基础设施建设，就有可能产生新的工作机会，即使这是一种短期的效应。拉丁美洲和加勒比的工作经验表明，将国内生产总值的1%用在基础设施建设上，埃及在短期内就可以创出87000个新的工作岗位，而突尼斯在短期内则能够创造出18000个新的工作岗位。为了收到立竿见影的效果，决策者们可以推动那些已在运行当中的劳动密集型基础设施项目的建设。这一策略不仅可以在短期内给工人们提供就业机会，通过对基础建设的改进而获得的收益还能够促进国家的长期发展。

- **支持私营经济活动：**为了鼓励创造就业机会，决策者可以效仿许多新兴市场经济体以及处于转型期的经济体在全球金融危机中的做法，对那些具有生命力的劳动密集型中小型企业给予税收优惠或提供信用担保。他们也可以让这些企业更加容易地获得贷款。

- **加强前景广阔的培训方案：**本地区提供了一个逐渐加大的面向青年人的培训方案，例如由埃及、约旦和摩洛哥等几个国家正在运作的就业教育基金（EFE）。它和诸多公司和工厂一起评估行业技能的需求情况，并为青年人提供量身定制的培训方案。通过在课堂和工作中的双向培训，不论是在技术发展还是就业安排方面，就业教育基金均取得了成功。对于这类方案，决策者应当采取相关的强化和推广措施。

- **投资新的培训方案：**决策者可以考虑对新的创新型培训方案进行投资，但是需要记住，这样做要花费一定的时间才能获取效益。他们可以参照拉丁美洲国家的经验。这些国家的培训方案是按需设计的，提供在职培训，注重硬技能和软技能的形成，并会对其实际效果进行监督，有助于提高就业前景和接受培训者的收入。

平衡当前和未来的需要

针对青年人失业问题设计短期解决方案时，政府部门一定要确保这些政策不会妨碍创造可持续性工作岗位和形成生产技能的长期目标。

不断发展的社会和政治动荡会诱使政府仓促设置一些并不真正需要的公共部门职位。这样的举动将来很可能会难以撤回，并将扭曲劳动力市场的激励机制，转移私营企业的资源。如果只为了解决眼前的问题而好心地对那些受了教育的未就业青年提供津贴，而提供津贴的标准只是基于文凭和证书的话，就将会使未来劳动力市场中技术与实际情况脱节的现象变得更为严重。

政府部门可以采取一些措施迅速促进就业，也可以实行全面的工作战略，从根本上解决失业问题。这些战略方针应当有利于社会各个阶层的发展，促进技

能的形成，并为工人和求职者提供相应的社会保护。

为了促进包容性增长，该地区的政府拥有多种选择。其中，首先应该给每个人创造一个可以促进公平竞争的环境。人们，尤其是青年人，应该在获取良好的教育、争取高质量的就业机会、成为企业家、获得贷款并购买土地等方面拥有平等的机会。确保更多的平等机会和更为广泛地分享经济改革所带来的利益将会为生活水平的不断提高奠定坚实的基础。

政府还可以改善商业环境。改变并创造一个更加有利于投资和竞争的商业环境——包括减少繁琐的创业手续、加强产权立法、促进合同的履行——这样将有助于激发当地的就业潜力。改善商业环境还可以帮助那些受过教育的年轻人脱离非正规部门（因为他们在那里干着没有起色的工种，缺乏合理的保护，通常收入也很低），转而进入正规部门工作。

在欧洲、美国和海湾合作委员会的六个国家中，有大量来自本地区的外籍工人，他们中的大部分人拥有高学历并在竞争环境中积累了多年的工作经验。召唤这些流散的技术人员回国和知识分子的回归将会加强技术工人的供应，从而帮助国内的经济的发展，促进本国参与全球竞争。海归人员将会带回他们的技术、资金和市场知识以及创新想法。他们将开设新的公司和工厂，并且从未就业的人员中雇用员工。就像在税务方面和财务方面提供的优惠一样，商业环境的改善、更好的政府管理方式、对知识产权和财产权更有秩序的执法将会促进海外人才的回归。

该地区各国的贸易量远远低于其潜在贸易能力。世界经济论坛最近的分析显示，埃及、约旦、黎巴嫩、摩洛哥、叙利亚和突尼斯等国家的贸易政策是世界上最为严格的。这些国家的关税平均大约为12%，几乎是亚洲新兴国家的两倍。通过开放对外贸易和国内市场，该地区可以促进产出的增长，提高对于劳动力的需求。低关税、快速发展的面向新兴市场的多元化贸易以及上升中的区域内贸易将成为迈向正确前进方向中的几大步伐。

使受教育得到相应的回报

要从根本上解决技术与实际脱节的问题，教育部门和政府可以采取以下措施：

- **重新调整课程以满足私营企业的需求：**决策者可以采取更多的措施提高对于学生的技术和知识装备，以满足私营企业的需求。例如，其中一项举措是Injaz，这是一个教育部门和私营企业之间的合作机构，它组织商业领袖面向高中生和大学生们教授各种市场技能，包括基本的业务技能、团队精神、领导技能和创业思维。Injaz于1999年首先在约旦成立，如今已

经扩展到了12个国家。

• 调整高校招生政策：高校的招生政策可以在初级阶段的教育影响技术的形成，例如强制要求准大学生们展示他们在写作、批判性思维和解决问题的能力等方面的技能。这些要求将会刺激家长、教师和学生从中小学就开始避免死记硬背的学习方法。

• 改革公共部门的雇佣方法和补偿政策：公共部门在雇用员工时更应该着重于应聘者的技能和竞争能力，而非学历。除了目前的测试方法之外，政府部门可以引进新的面试和评估测试方法，以对一系列的技能进行评价。除此以外，加强酬劳和业绩间的联系以及择优晋升政策也会更加激励年轻人去掌握合适的技能（Salehi-Isfahani 和 Dhillon，2008年）。

任何一项长期的就业战略都应该促进对工人的保护，同时也要维持劳工市场的灵活性——其最终的作用还是要维护工人的利益。

该地区过于僵化的劳工规则（例如，大量的遣散费）似乎是在保护员工，但实际上却阻碍了正规部门工作岗位的形成，还会导致公司走向非正规经济。决策者应该在保留集体谈判权、提供有效的社会保护（如对工人和求职者提供失业保险）的前提下，放宽这些

规定。放宽劳动力市场的法规限制可以促使私营企业能够对市场信号作出更加灵活的应对，提高就业对贸易的自由化等其他改革措施的反应能力。

要改善当前中东地区青年所面临的恶劣的就业环境，可以采取多种措施。短期行为是很诱人的，它能够满足该地区年轻人正当的迫切需求。但是这样的措施并不能替代一个全面的长期的就业战略，长期战略将对教育重新进行定位、改善商业环境，并且移除那些妨碍公司企业雇佣的因素。■

亚瑟·阿布迪（Yasser Abdih）是IMF中东和中亚部的经济学家。

参考文献：

Dhillon, Navtej, and Tarik Yousef (eds.), 2009, *Generation in Waiting: The Unfulfilled Promise of Young People in the Middle East* (Washington: Brookings Institution Press).

Noland, Marcus and Howard Pack, 2007, *The Arab Economies in a Changing World* (Washington: Peterson Institute for International Economics).

Salehi-Isfahani, Djavad, and Navtej Dhillon, 2008, "Stalled Youth Transitions in the Middle East: A Framework for Policy Reform," *Middle East Youth Initiative Working Paper*.

World Bank, 2008, *Doing Business 2009* (Washington, D.C.)



COLUMBIA | SIPA

School of International and Public Affairs

PROGRAM IN ECONOMIC POLICY MANAGEMENT (PEPM)

Confront global economic challenges with the world's leading economists, policymakers, and expert practitioners, including Jagdish Bhagwati, Guillermo Calvo, Robert Mundell, Arvind Panagariya, and many others.

A 14-month mid-career Master of Public Administration focusing on:

- rigorous graduate training in micro- and macroeconomics
- emphasis on the policy issues faced by developing economies
- option to focus on Economic Policy Management or International Energy Management
- tailored seminar series on inflation targeting, international finance, and financial crises
- three-month capstone internship at the World Bank, IMF, or other public or private sector institution

The 2012-2013 program begins in July of 2012. Applications are due by January 1, 2012.

pepm@columbia.edu | 212-854-6982; 212-854-5935 (fax) | www.sipa.columbia.edu/pepm

To learn more about SIPA, please visit: www.sipa.columbia.edu