



全球青年失業問題解析

青年高失業不是一個突然發生的新現象，但在 2008 年金融危機爆發後，它的發展卻到了令人驚愕的程度。2011 年全球 82 個國家 1,000 多個城市發生以青年為主體的抗議活動，發出要工作與社會正義的吶喊，時至 2012 年初，希臘與西班牙每 2 個青年就有 1 個失業。如何解決青年失業問題，全球都在關注。

董曉翠（行政院主計總處綜合統計處科員）

壹、危機前的危機

青年在勞動市場上有「最後被僱用，最先被辭退」（Last in, first out）的特性，面對動盪的金融與經濟局勢更顯脆弱，以聯合國及國際勞工組織（ILO）定義之 15-24 歲¹ 年齡層觀之，長期以來全球青年失業率一直是成人（25 歲以上）失業率的 2 至 3 倍（圖 1），南亞與東南亞地區更高達 5 倍左右，早在金融危機前，就是許多國家與國際勞工組織所關注的危機。

2008 年金融危機爆發，

使得這個「危機前的危機」雪上加霜，全球青年失業率由 11.9% 升至 2009 年 12.8%，失業青年在短短 1 年間增加近 5 百萬人，創 20 年來最大增幅，也逆轉了 2002 年以來青年失業率不斷下降的趨勢。各國雖祭出種種搶救措施，但 3 年來青年失業率依然居高不下，不僅無法回到金融危機前的水準，許多國家甚至持續惡化，2012 年 1 月全球經濟論壇中，國際勞工組織 Juan Somavia 局長強調：「青年就業危機已達史無前例與無法負荷的地步，每 10 個失業人口就有 4 個是青年人。」

青年對現今經濟體系的失望，反映在許多方面，尤其是過去幾個月在全球 82 個國家 1,000 多個城市所展開的抗議行動，一方面爭取尊嚴的工作與社會正義，一方面對不公平與貪婪發出怒吼，若不對現今政策進行真正的改革，將產生更多的政治與社會動盪……」。

如何解決青年失業，已成為各國政策中愈來愈重要的優先任務。

貳、全球青年失業現況分析

ILO 「2012 全球就業趨

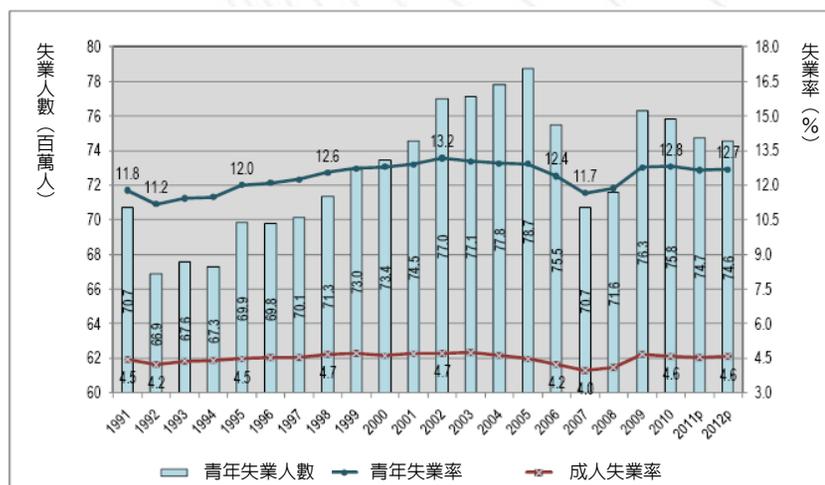
勢」估計，2011 年全球 15-24 歲青年失業人口達 7 千 470 萬人，占全球失業人口 37.9%，青年失業率 12.7%，約為成人（25 歲及以上 4.6%）3 倍，此外，還有 640 萬怯志青年（discouraged youth）放棄尋找工作，退出勞動市場（圖 1）。

一、生不逢時——已開發經濟體青年成爲金融危機最大受害者

金融危機前，和開發中國家青年相較，已開發經濟體及歐盟地區² 青年通常較不受貧窮威脅，100% 的中等教育在學率與 7 成左右的高等教育在學率，加上相對健全友善的勞動市場，使得青年通常可以順利經由工作而達到經濟獨立，開始成人生活。

已開發經濟體及歐盟地區勞動力約僅占全球 15%，但 2007-2010 年全球衰退所流失 3 千萬個工作機會，55% 位於該區，受創之重可想而知，成人失業率陡升 2.7 個百分點，青年所受衝擊更大，失業率遽升 5.6 個百分點（表 1）。

圖 1 1991-2012 年全球青年與成人失業率



p = projection

Source: ILO: Trends econometric models: A review of the methodology (Geneva, 2011).

表 1 2007-2011 年全球與各區青年失業率

年 別	單位：%，百分點					
	2007	2008	2009	2010	較 2007	2011p
全球	11.7	11.9	12.8	12.8	+ 1.1	12.7
已開發經濟體及歐盟	12.5	13.3	17.3	18.1	+ 5.6	17.9
中歐、東南歐與獨立國協	17.6	17.0	20.5	19.5	+ 1.9	17.7
東亞	8.0	8.9	9.0	8.8	+ 0.8	8.8
我國	10.7	11.8	14.5	13.1	+ 2.4	12.5
東南亞與太平洋	14.9	14.2	13.9	13.6	- 1.3	13.4
南亞	8.6	8.6	9.1	10.2	+ 1.6	9.9
拉丁美洲與加勒比海	14.1	13.7	15.7	14.6	+ 0.5	13.3
中東	24.9	25.7	25.2	25.4	+ 0.5	26.2
北非	23.8	23.0	23.6	23.0	- 0.8	27.1
薩哈拉沙漠以南地區	12.8	12.8	12.9	12.8	0	12.8

資料來源：ILO, Trends econometric models, October 2011，行政院主計總處。
說明：p 表示估計；東亞不含日本。

論述》統計・調查



(一) 各國失業率急劇攀高

2010 年已開發經濟體和歐盟地區青年失業人數與失業率達到 1991 年以來的最高點。2011 年與金融危機發

生前的 2007 年相較 (圖 2)，青年失業率增 20 個百分點以上的國家有西班牙、立陶宛、希臘與愛爾蘭，增 10 個百分點以上的國家有斯洛伐

克等 5 國，葡萄牙、義大利、英、美及丹麥等 9 國亦增 5 個百分點以上。

2012 年 3 月歐盟 27 國青年失業率平均 22.6% (圖

圖 2 2007-2011 年主要已開發經濟體青年失業率變動百分點

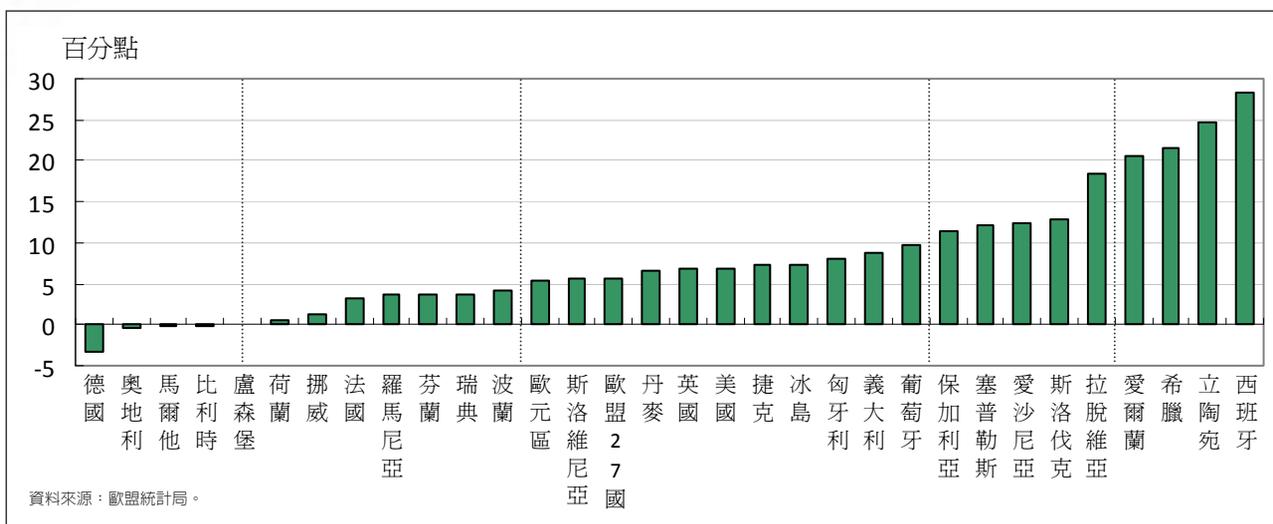
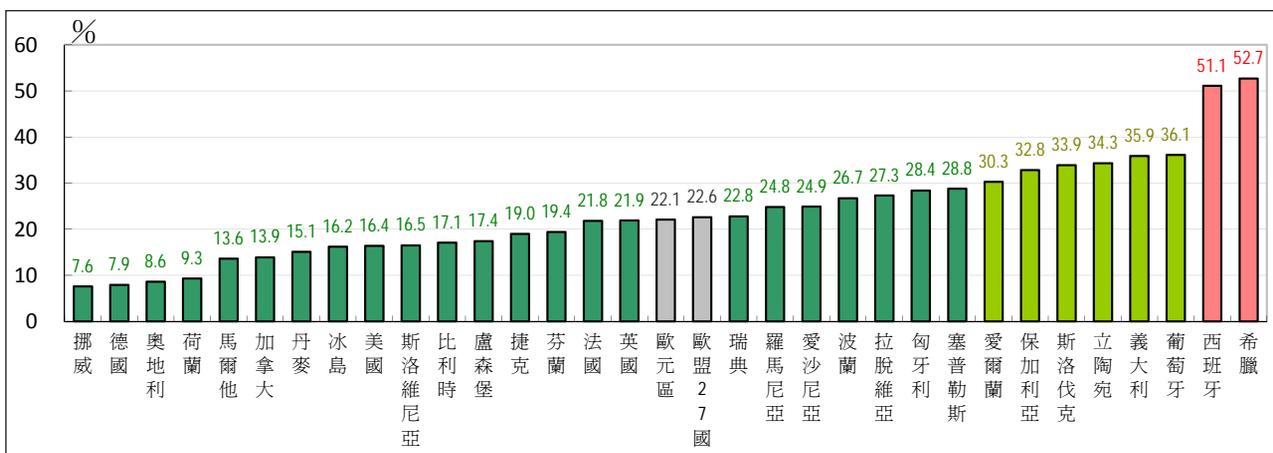


圖 3 2012 年 3 月主要已開發經濟體青年失業率



3)，與 2011 年同期相較，僅 9 個國家下降，1 個國家持平，其餘 17 國青年失業率依舊上升。希臘與西班牙每 2 個青年就有 1 個失業，保加利亞、愛爾蘭、義大利、葡萄牙與斯洛伐克每 3 個青年亦有 1 個失業，英國、法國均達 20% 以上；美國青年失業率 16.4%，較金融危機前仍高近 6 個百分點。

(二) 長期失業率倍於成年人

2010 年已開發經濟體和歐盟地區多數國家青年長期失業率倍於成年人，義大利達 3 倍最大，其他達 2 倍的國家則有希臘、匈牙利、斯洛伐克以及英國。若與 2007 年相較，除德國、波蘭與羅馬尼亞外，此區其他國家青年長期失業率均增加，愛爾蘭與西班牙增幅更達 10 個百分點左右。

(三) 勞參率下降隱藏了青年失業嚴重程度

此波金融危機使許多青年因失業或低度就業而心生挫折，退出經濟活動，全球及各區青年勞參率均呈下降

(表 2)，南亞地區降幅 4.4 個百分點最劇，中等與高等教育在學率則顯著增長，許多退出經濟活動的青年利用就業市場景況低迷的期間充實自己以提高技能，對於中等與高等教育在學率原本不高的南亞地區而言，反而是一種積極的回應方式。

但已開發經濟體及歐盟地區青年勞參率 2009、2010 連續 2 年減幅逾 1 個

百分點，由於高等教育在學率所增有限，加上部分在學生可能因無力負擔高學費而輟學，導致許多青年成為未工作、未進修、未參與職業訓練的尼特族 (NEET, Not in Employment, Education or Training)，根據歐盟資料，金融危機後歐盟 27 國除盧森堡外，各國尼特族皆有顯著增加，2010 年歐盟 27 國 15-24 歲尼特族達 750 萬人，

表 2 2007-2011 年全球與各區青年勞參率

單位：%，百分點

年 別	2007	2008	2009	2010	2011p	較 2007
全球	50.7	50.1	49.4	48.8	48.7	- 2.0
已開發經濟體及歐盟	50.1	50.0	48.8	47.5	47.7	- 2.4
中歐、東南歐與獨立國協	40.6	42.1	42.3	42.0	42.3	+ 1.7
東亞	61.6	60.8	60.6	60.3	60.2	- 1.4
我國	31.1	30.2	28.6	28.8	28.6	- 2.5
東南亞與太平洋	53.5	53.0	52.7	52.5	52.3	- 1.2
南亞	45.6	44.1	42.7	41.3	41.2	- 4.4
拉丁美洲與加勒比海	53.4	53.3	52.7	52.8	52.7	- 0.7
中東	31.5	30.4	30.2	30.3	30.4	- 1.1
北非	34.3	34.1	33.7	33.6	33.5	- 0.8
薩哈拉沙漠以南地區	53.9	53.9	53.7	53.6	53.6	- 0.3

資料來源：ILO, Trends econometric models, October 2011，行政院主計總處。
說明：p 表示估計；東亞不含日本。

論述》統計 · 調查

占該年齡層人口的 12.8%，其中英國與義大利均高達 110 萬人。

ILO 研究指出，若以長期趨勢的勞參率與金融危機後的勞參率差距，對 2010 年的失業率進行調整，許多國家失業率將高出官方失業率甚多，顯示勞參率下降隱藏了青年失業嚴重程度。

(四) 部分工時比率上升

有些已開發經濟體及歐盟國家青年在高在學率下，

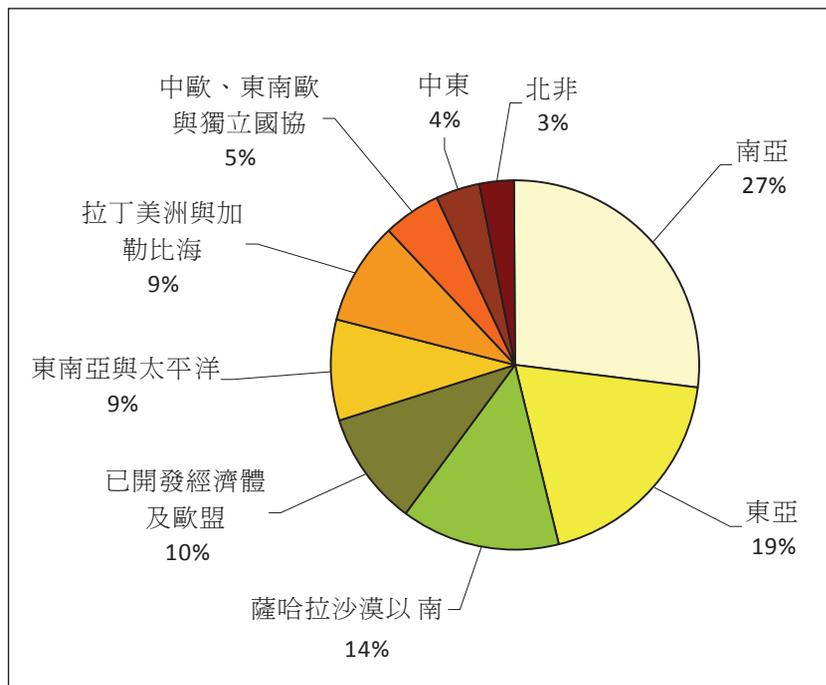
部分工時就業比率亦高，如加拿大（2007 年 44.8%）與荷蘭（61.4%）等國，就學青年藉此吸收經驗，以便未來平穩地過渡到正式的工作，亦可支付高額的學費（貸）。但金融危機發生以來，已開發經濟體除德國、瑞士與波蘭外，2007 至 2010 年青年從事部分工時工作的比率急劇上升，其中，愛爾蘭增 17.0 個百分點，盧森堡及冰島分別增 10.5 及 9.2

個百分點，英國亦增 5.1 個百分點，可能係因個人沒有更好的選擇所致。

二、貧窮宿命—開發中經濟體青年長期面臨工作貧窮與工作機會減少問題

2011 年全球人口突破 70 億，青年人口超過 12 億，為全球有史以來最龐大的青年族群，其中 90% 生活在開發程度相對較低的國家（圖 4）（未來 20 年比率將持續升高，因全球每增加 100 人即有 97 人生於該區）。許多開發中國家處於人口金字塔的第 2 階段，青年族群尚處於擴張期，若有適當的政策引導，青年人口紅利不但可轉化為經濟成長的動力，亦有助於社會融入與減少貧窮，如 1970 和 1980 年代的亞洲經驗；然而，其教育體系與勞動市場是否足以吸納為一大挑戰，根據世界銀行報告，1980 到 2000 年間開發中國家和轉型經濟體青年人口所占比率每增加 10%，青年就業僅增加 6%。

圖 4 2012 年全球青年人口分佈



資料來源：聯合國「世界人口展望」2010 修訂版資料庫。

(一) 根深蒂固的結構性問題 導致青年人力閒置

近 20 年，中亞與北非始終維持在每 4 個青年就有 1 個失業的狀態（圖 5），即使教育程度已歷經一個世代的提升，但相應的工作機會依然缺乏，以致形成受過中等或高等教育的青年失業率高於較低教育程度者。ILO 指出，阿拉伯世界 23.4% 的青年失業率，是引發 2011 年部分國家（突尼斯、巴林、埃及、利比亞、敘利亞…等）爆發政治性抗議運動的重要原因。由於領導人長期執政、高度集權等結構性問題，生活貧困與高失業率長期無法改善，使得「阿拉伯之春」運動中，青年參與規模史無前例。

拉丁美洲與加勒比海地區亦屬結構性問題，聯合國開發計畫署 2010 年人類發展報告指出此區雖非全球最窮的地區，卻是貧富不均最嚴重的地區，根源於數百年來殖民與奴隸制度的結果，使貧窮代代循環難以改變，

中等教育未全面普及，高等教育粗在學率僅 3 成，就業保障亦不足，使青年難以藉由工作脫離貧窮。

(二) 接受低薪沒有保障的臨時性工作

ILO 預測 2011 年全球 31 億有工作的人口中，有 9 億屬貧窮工作者（working poor），這些人及其家人平均每人每日生活費在 2 美元以下，南亞與薩哈拉沙漠以南工作貧窮比率高達 6 成以上，東南亞與太平洋地區及北非大約 3 成，由於普遍貧窮及缺乏社會安全網的支

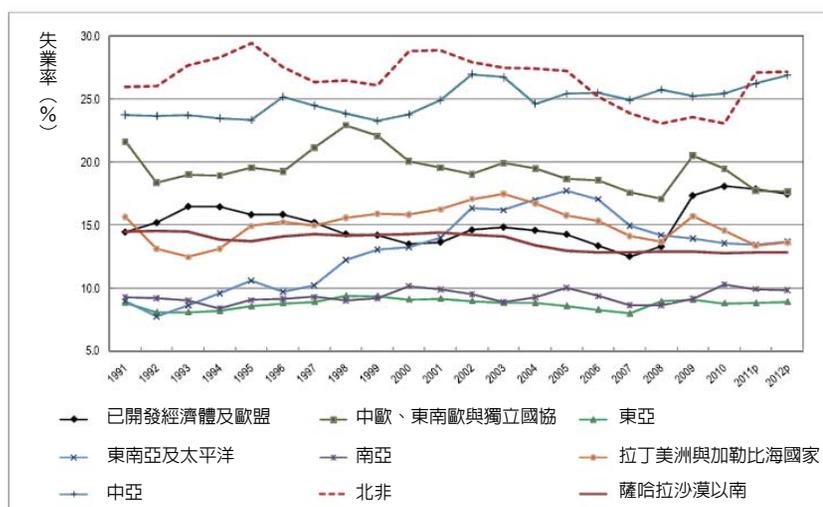
持，不允許青年無所事事也沒有能力遷移，被迫接受任何可賺錢維持生計的工作，致無法進一步要求薪資、工作環境或條件。

故僅由失業率尚不足以呈現青年所面臨的就業困境，貧窮工作人數或工作貧窮比率亦有助於評估勞動市場狀況。

三、危機中的新挑戰—學歷無用？

隨各國競相擴張高等教育，失業的大學生逐漸成為許多國家和地區面臨的新挑戰，

圖 5 1991-2012 年全球各區青年失業率



p = projection

Source: ILO: Global employment trends for youth: 2011 update, op. cit.

論述》統計·調查

不論是因為高等教育擴張造成畢業生品質下降，還是所學領域不符市場需要，抑或國家經濟成長的模式無法提供足夠的高品質工作機會，「畢業即失業」違背了一般人對接受高等教育的期待，進而使這些青年因嚴重挫折感而對體制產生懷疑與憤怒，此現象不僅發生在中東、北非地區，即使如芬蘭、丹麥在金融危機時，擁有高等教育文憑的失業風險並未較低，「教育程度愈高，失業風險愈低」的觀念受到嚴重挑戰。

四、我國青年失業概況

我國受儒家思想影響，普遍重視教育，100% 的中等教

育在學率與超過 8 成的高等教育在學率，使 15-24 歲青年勞參率僅約 3 成（表 3），半工半讀（部分工時）比率不高。

（一）青年失業率長期緩步升高

近 20 年，我國因高等教育的擴張（粗在學率增加 51 個百分點），15-24 歲青年勞參率下降 14.1 個百分點，但失業率卻沒有因為競逐工作人數減少而下降，反呈走高的趨勢，2001 年首次超過 10%，2007 年以前均低於全球平均（表 1），2008 年金融危機爆發，我國青年勞動市場亦受振盪，2009 年青年失業率攀升至 14.5%（表 3），不僅創歷史新高，且超

越全球平均達 1.7 個百分點，所幸其後經濟反彈力道強勁，青年失業率明顯回落，2011 年青年失業率 12.5%，已略低於全球平均 12.7%，惟仍為我國全體失業率的 2.8 倍。

隨高等教育日趨普及，我國年輕族群邁入社會年齡延後，使 25-29 歲失業率變化情形亦值得關注。近 10 年來，25-29 歲失業率與較高年齡組差距有擴大趨勢（下頁圖 6），2011 年 25-29 歲失業率 7.1%，較 30 歲以上失業率高 4 個百分點，失業人數 11.2 萬人，較 15-24 歲 10.9 萬人略多。

表 3 2007 及 2009 年我國青年勞動市場概況

單位：%，百分點

	勞參率			失業率			長期失業占該年齡層 失業人數比率			部分工時 ^①		
	2007	2009	較 2007	2007	2009	較 2007	2007	2009	較 2007	2007	2009	較 2007
15-24 歲	31.1	28.6	- 2.5	10.7	14.5	+ 3.8	7.2	10.3	+ 3.1	7.8	17.3	+ 9.5
25-29 歲	84.7	85.8	+ 1.1	5.9	8.8	+ 2.9	13.7	16.3	+ 2.6	1.0	2.8	+ 1.9
全體	58.3	57.9	- 0.4	3.9	5.9	+ 1.9	13.9	15.9	+ 2.0	2.5	3.6	+ 1.1

資料來源：行政院主計總處人力運用調查。
說明：① 主要工作經常性週工時未滿 35 小時。

(二) 大學學歷青年失業率最高
 高等教育急速擴張，使得大學生成為 15-29 年齡組中，失業率最高的族群（表 4），值得關注的是，即便是研究所學歷（25-29 歲）失業率亦高於專科以下學歷。

以及伴隨長時間未參與經濟活動所產生的壓力與社會風險等經驗，會留下永久性的創傷，沒有工作就代表無法經濟獨立或脫離貧窮，被迫依附父母生活，甚至進一步影響婚配與生

育，對個人身、心以及生活的影響是全面的，也可能是毀滅性的，其代價難以估算。

二、社會動盪，國家喪失未來競爭力

五、短期內青年就業前景仍無法有效改善

ILO 「2012 全球就業趨勢」分析，已開發經濟體的成長將主要來自於生產力的提升（如增加現有勞動力工時等）而非就業量的增加；大多數開發中經濟體的生產力成長仍不足以減少貧窮與脆弱性，2012 年青年退出勞動市場比率將持續攀升，青年失業率不變，短期內青年就業前景仍無法有效改善。

參、青年失業的代價

大量青年失業甚或退出勞動市場，對經濟與各方面福祉的傷害既深且久。

一、難以估算

生涯早期失業、低度就業

圖 6 1991-2011 年我國青年失業率

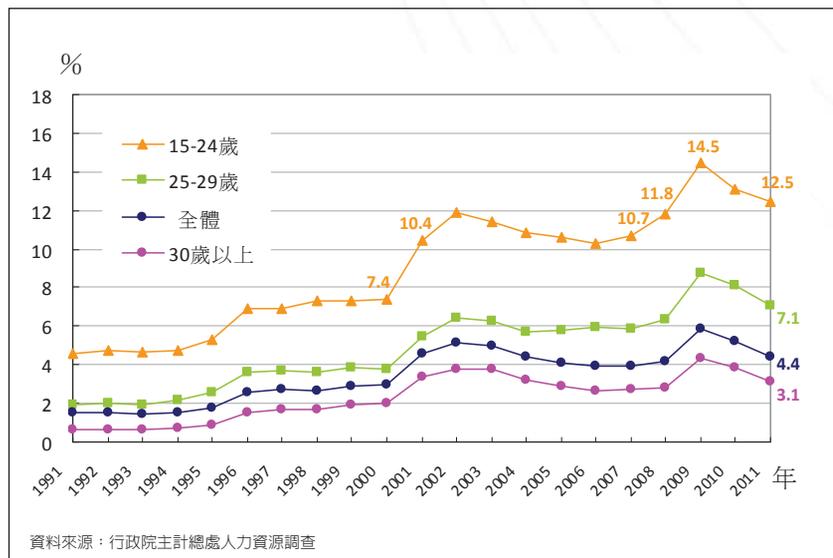


表 4 2011 年我國教育程度別青年失業率

	單位：%				
	國中及以下	高中（職）	專科	大學	研究所
15-24 歲	13.8	11.7	8.8	13.9	12.5
25-29 歲	7.2	6.8	5.5	7.8	7.6
全體	3.7	4.7	3.4	5.8	3.0

資料來源：行政院主計總處人力資源調查。

論述》統計 · 調查

青年失業的機會成本相當沉重，青年是勞動市場新技能的來源，可為勞動市場注入創意與生機，象徵國家未來競爭力；其失業對國家而言，不僅損失教育投資及稅收，亦增加社會安全支出，根據歐盟統計局資料，介入勞動市場運作的政策中，以提供收入的維持與彌補占最大宗，以芬蘭（青年失業率在歐盟國家屬中等程度）為例，2002-2010 年該項金額平均占逾 5 成。此外，失業可能衍生犯罪率提高與毒品使用增加，使政府必須額外付出預防或治療的成本。

三、經濟損失

（一）失業與 GDP

以 ILO 估算 2003 年的狀況為例，若青年失業率降低一半（由 14.4% 降到 7.2%），當年全球 GDP 將增加 4.4-7.0%。

（二）尼特族與 GDP

2011 年歐洲生活與工作環境基金會（Eurofund）



● 即將踏入職場面對新挑戰的大學畢業生

為敦促各國政府與社會重視尼特族問題，對 15-29 歲失業或退出經濟活動達 6 個月以上的尼特族所造成的經濟損失 3 加以估算，21 國合計每週損失 20 億歐元，一年約千億歐元，相當於 21 國 1% GDP，以金額來看，義大利與英國每年分別損失 260 與 160 億歐元最多，以占 GDP 比例觀之，愛爾蘭與保加利亞皆逾 2% 最高，義大利 1.7% 次之，盧森堡與德國分占 0.34% 與 0.65% 最輕微。

肆、結語

青年族群中的個體具有極大的差異性，說明其中蘊含了珍貴的人力資產，同時也反映出青年需求的多樣性，即便是在同一個國家中，地區性的差異也很大，因此解決青年失業問題必須「在地化」，同時需要政府、企業及其他社會成員共同努力。2011 年全球各地的抗議活動說明了青年們面對造成財富嚴重不均的政經制度，深感焦慮，不知道未來在那裡。2011 年 1 月歐盟執委

會主席 Jose Manuel Barroseh 說：「歐洲承受不起這麼多有潛力貢獻社會和經濟的青年人被拋棄，爲了走出危機，我們必須發掘所有歐洲青年人的潛力」，這段話也許爲全球青年失業問題的嚴肅性，下了最好的註解。

參考文獻

1. ECOSOC (2003), World Youth Report 2003.
2. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007, 2011), Youth and work.
3. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2011), Young people and NEETs in Europe: First findings.
4. ILO (1999), Employing Youth: Promoting Employment-intensive growth.
5. ILO (2005), ILO, 93rd Session, Report VI: Youth: Pathways to decent work.
6. ILO (2011, 2012), Global Employment Trends 2011, 2012.
7. ILO (2004, 2006, 2008, 2010, 2011 Update), Global Employment Trends for Youth 2004, 2006, 2008, 2010, 2011 Update.
8. ILO (2008), Guide for the preparation of National Action Plans on Youth Employment.
9. ILO (2012), The Youth Employment Crisis: Time for Action. 2011.
10. OECD (2010), Youth Inactivity. OECD Factbook 2010.
11. OECD (2011), Transition from School to Work: Where are the 15-29 Year-olds? Education at a Glance 2011.
12. UNFPA (2011), State of World Population 2011.
13. "Winners and losers.", The Economist, Sep. 10th 2011.
14. "Armies of the unemployed.", The Economist, Nov. 30th 2011.
15. 行政院主計總處 (2010), 社會指標統計年報。
16. 行政院主計總處 (2011), 人力資源調查統計年報。
17. 教育部 (2011), 教育統計指標。

註釋

1. 對青年年齡的界定，牽涉到族群的特性及政策所須考量的人數，進一步影響投入的資源與經費，各國對青年定義差距甚大，可能也會隨關注的議題而異，本文在探討「失業」的前提下，「青年」一詞採聯合國定義爲 15-24 歲，此外，由於許多地區大幅擴張高等教育，本文將視討論的需要將年齡擴展爲 15-29 歲。
2. 根據 ILO 定義，已開發經濟體與歐盟地區包括美國、加拿大、澳洲、以色列、日本、紐西蘭、冰島、列支敦士登、挪威、瑞士、直布羅陀、格林蘭、摩納哥、曼島、聖馬利諾、聖皮耶爾和密克隆 (St. Pierre and Miquelon) 和安道爾 (Andorra) 等 17 國以及歐盟 27 國。
3. 涵蓋社會福利、退休金以及其它機會成本，詳細項目與計算方法可參考文獻 3。❖