

有关日本青年就业援助政策的研究 -从社区援助体系和社区教育的角度分析-

Research on Japanese Youth Employment Aids Policy
- Focus on Community Employment Aids System and Community
Education -

肖兰（名古屋大学研究生院）

[摘要]近年来，在日本出现了大量的失业青年和青年无业人员。这一群体的迅速扩大，引起了日本政府，媒体以及学者等各界的重视。针对这一问题，目前大多数的研究以及报道都将原因归结为青年自身的意识问题，政府采取的援助政策也主要以提高青年的就业意识为主要内容。但实际上，日本社会结构的转换也是造成他们无业的主要原因。本论文将在对日本青年就业援助相关的重要政策和法律进行简单的概述后，从微观层面，以社区教育发挥作用的角度的切入点分析其存在的一些问题，对未来中国青年的就业提供借鉴。

[关键词] 青年 就业援助 政策 法律 社区

1. 近年来日本青年失业情况及其背景

近年来，在日本的青年一代中，飞特族(Freeter)及尼特族(NEET)的产生成为了众人瞩目的社会问题。飞特族，日本的新造语，意为自由工作者的打工族群。日本的官方说法是指15-34岁的男性及未婚女性中，不包括学生，靠做临时工，打零工生活或者希望以此为生的人¹。NEET，即英语Not in Education Employment or Training的头字语，最初出自于英国劳动政策的用语，意指既不在求学，也不在就业或参加任何职业培训的游手好闲的青年。在日本的官方说法中，尼特族主要指无业青年，即在15-34岁的非劳动人口中，没有在学校上学或者料理家务的人²。据日本最新的官方统计，截至2009年，飞特族的数量已经达到了178万人，虽然相比最高峰2003年的271万人有所减少，但在其后飞特族连续五年持续减少的情况下，相比前一年2008年的170万人还是有所增加。而尼特族的数量在2009年也高达63万人，并且自2002年以来，族的数量就一直处在62-64万之间居高不下。尤其是25-29岁和30-34岁的人群中，尼特族的数量相比十年前增加了一倍³。

这一群体的迅速扩大，引起了日本政府，媒体以及学者等社会各界的重视，飞特族和尼特族成为近年来针对青年就业问题报道和政

策的中心词语。但是大多数的研究以及报道都将原因归结为青年自身的意识问题，政府采取的援助政策也主要以提高青年的就业意识为主要内容。而被忽视的另一个重要原因是日本经济进入平成萧条之后，企业大幅度削减员工，形成了所谓的“就业冰河期”，由于企业要削减成本，不仅传统终身雇佣制崩溃，年轻人求职谋生的道路被切断，也使越来越多刚离校的青年，只有打临时工或当“派遣社员”挣扎求存。使得他们不得不成为了飞特族或尼特族。政府对这一问题的认识近些年也有所转变，开始针对这些在就业上有困难的青年采取了一些援助政策。其中具有重要意义的是 2003 年发布的《青年自立挑战计划》和 2010 年颁布实施的《青少年培养援助推进法》。本论文将在对这两部政策和法律进行简单的概述后，指出当中存在的一些问题，并对中国未来针对青年的就业援助作出一些提议。而与以往的职业教育学或社会学的研究有所不同，本文将主要从微观的社区入手，从社区教育所能发挥的作用的角度进行分析。

2. 《青年自立挑战计划》的颁布

2003 年，在当下青年失业率，无业率，离转职率增加，就业机会减少的背景下，日本文部科学大臣，厚生劳动大臣，经济产业大臣和经济财政政策担当大臣协同发布了《青年自立挑战计划》。在此文件发布之前，青年的就业援助，主要是作为劳动就业对策的一部分来进行，其中自然也包括了中老年失业者的就业援助。而这种一般的就业援助体系，简单说来主要由公共职业培训机构和公共职业安定所构成。2003 年《青年自立挑战计划》的发布，意味着本应作为国家支柱的青年一代的失业问题，受到了政府的特别关注。在其后的 2005 年，作为这个计划的改进版，在策划新一轮的计划时又加入了内阁官房长官一起发布了《青年自立挑战行动计划》。其后其中又加入了农业水产部部长，2006 年由内阁府发布了《再挑战援助综合计划》。以上针对青年就业的援助计划的具体内容可以大致分为以下四个方面。

(1) 从教育阶段到扎根职场的职业生涯的形成和就业援助：其中主要包括将学校，企业及社区内各种组织相结合并将社区内各种人才在教育现场以促进就业观念的形成，企业内的职场体验和实习，引进德国“双元制”⁴¹职业教育体系，在公共职业安定所建立面向青年就业援助的职业援助员，培养面向青年就业援助的专业职业咨询员等方面。

(2) 青年劳动市场的完善：其中主要包括试行雇佣的实施，人才需求信息的提供，青年能力鉴定制度的完善，在 IT 产业等专业领域中的人才培养等方面。

(3) 青年能力的提高和就业选择面的扩大：其中主要包括通过提

供奖学金和免费教育培训提供教育培训的机会，在大学或专科学校中开发短期教育培训项目，通过设置专科研究生院等培养高端的专业人才，针对大学教育改革的援助等方面。

(4) 通过青年的自主创业来创造新的市场就业机会：主要是指形成由民间组织和 NPO 团体等为基础的创业社区，通过实习的方式挖掘培养挑战创业的人才。

除此之外，需要特别提出的是在此计划中提出的针对青年就业在社区内构建的一个新的援助机构——“社区青年一站式服务中心”的建立。这个机构的建立主要是在地方自治团体以及社区的企业，学校等多方面的广泛配合协助下，根据实际情况对青年提供职业能力开发、创业信息的提供、实习等职场体验机会的保证、职业咨询、就业援助服务等一系列的一站式服务。而具体的业务的开展与进行，则需要由各个社区的服务中心自行讨论及规划。

2004 年，《青年自立挑战计划》被进一步完善为《青年自立挑战行动计划》，重点解决以飞特族，尼特族为首的无业青年的就业问题。由于缺乏基本的就业意识，对本人的职业生涯发展以及社会发展都将造成严重影响，政府专门为增强他们的就业意识设置了一个新的项目——即设立“青年自立班⁵”，它主要是以共同寄宿集训的方式，通过集体生活训练和劳动体验等，让他们获得作为社会人和职业人应有的基本能力和劳动观念，以促进其就业的意愿与自信。到 2007 年，政府对该《行动计划》又进行了一次修订，而这次的新《行动计划》主要是提出了设立“社区青年支援站”。社区青年支援站主要是以 15 岁至 39 岁的青年无业者本人及其监护人为对象，为其就业开展以下三个方面的援助：(1) 有关职业生涯形成的综合性咨询援助及必要的心理咨询等的实施，(2) 青年职业开发项目的实施及职业意识的启发，(3) 社区内有关青年就业援助体系的活用及协调。

综上所述，除了既有的公共职业培训机构和公共职业安定所以外，自 2003 年起，社区青年一站式服务中心，社区青年支援站等专门针对青年失业无业者的就业援助机构组织以及寄宿型青年自立项目等青年就业援助项目，开始逐步形成并使援助活动得以开展。但计划还是由于过于强调青年无业者自身的就业意识问题而受到了一些学者的批判。的确，尽管在《青年自立挑战计划》中，有关于“强化教育，劳动，产业政策的协作”的明确描述，但通过其对主要目标的描述上可以看出，该计划将重点基本放在了加强青年就业意识上。比如计划中明确表示“在有大约 200 万飞特族，100 万的青年失业无业者的现状下，本计划旨在在 3 年的时间里，通过强化人才政策，唤起青年的劳动意愿，促进所有有工作意愿的青年的在职业上的自立，以转变青年失业者增加的现状。”而且，在其具体方案的制定上，也未见有关于在经济界产业界的创造新的正规就业职位的

描述。此外，该计划存在的另一个问题就是，尽管针对青年就业在各个社区内建立了许多援助机构，但这些类似的机构都在各自发挥作用，相互协作并不理想。虽然在 2007 年的修订版的新《行动计划》中表示要求社区青年支援站要负责针对社区内有关青年就业援助体系的活用进行协调，但对其具体的工作内容和方法也并没有做出详细的描述。

3. 《青少年培养援助推进法》的颁布及实施

2010 年 4 月，日本颁布并实施首部针对青年援助的法律——《青少年培养援助推进法》。这部法律大体上有两个目的，一个是在教育，福利，雇佣等相关领域中综合推进青少年培养援助政策，另一个目的是针对尼特族及孤立者⁶等一些在成长发展过程中存在问题和困难的青少年建立社区援助网。本法共分为五个部分，除去总则和罚则，正文共分成青少年培养援助对策，青少年顺利进行社会生活的援助及青少年培养援助推进总部的设立等三个部分。具体而言，其主要内容可以整理如下。

(1) 关于青少年培养援助推进总部的设立

本法的第四章主要针对在内阁府（相当于国务院办公厅）建立一个特别的组织——青少年培养援助推进总部的事宜作出了规定。总部主要由总理大臣担当部长，内阁官房长官担当副部长，除此之外还有国家公安委员会委员长，总务大臣，法务大臣，文部科学大臣，厚生劳动大臣，经济产业大臣等部员。这个特别的组织主要负责撰写《青少年培养援助推进大纲》以及推动其实施，并且针对有关青少年培养援助的重要事项作出审议。

(2) 关于青少年培养援助对策

青少年培养援助对策的根本主要是国家、地方公共团体的各类组织以及民间团体在相关领域进行的综合性的援助。这里的相关领域主要包括教育，福利，保健，医疗，就业等领域。在第二章第 9 条里明确规定了各个都道府县（相当于省，直辖市等）以及市镇村等要以青少年培养援助本部撰写的《青少年培养援助推进大纲》依据，分别撰写《都道府县青少年计划》及《市镇村青少年计划》。并在第 13 条里规定地方公共团体要承担青少年综合咨询中心的职责，以确保对青少年必要信息的提供及建议的顺利进行。除此之外，本法在第二章里还规定了要加强国民的理解，整顿社会环境以及增强意见反馈等必要措施。

(3) 关于为了青少年能够顺利进行社会生活的援助

有关青少年社会生活顺利进行的援助，主要在本法的第三章作出了相关规定。具体内容主要包括相关组织对青少年的建议指导，医疗疗养等方面的救助，生活环境的改善以及就学就业的帮助等，

其中特别指出不仅仅是针对来到相关组织的青少年，更要对有困难的青少年进行比较积极的推动，进行家庭访问式的上门援助。在这一章最重要的是第十九条所规定的青少年援助社区协议会的设立。为了将相关组织等进行的援助适当地组合，以保证援助顺利有效地进行，地方公共团体应单独或协同起来，设置由相关组织组成的青少年援助社区协议会。条文规定协议会须在交换信息的同时，针对援助的内容进行协商，而构成协议会的相关组织则根据协商结果进行具体的援助。在构成协议会的相关组织中，须分别从当中指定出青少年援助调整组织以及青少年指定援助组织。与其名称的字面意思一样，青少年援助调整组织主要负责相关组织之间相互的联系和调整，而青少年指定援助组织则是在所有相关组织中作为一个发挥主导性作用的组织。

如上所述，《青少年培养援助推进法》的颁布实施将日本原来一些既有的青少年援助组织有机地结合在了一起，建立了一张横向的青少年援助关系网，使这些组织各自的援助实践项目可以更加有效地得以实行。将青少年作为援助的对象颁布法律，也说明了日本国家对目前社会现状的认知，不再单纯地将尼特族看作是青年个人的就业意识问题，而是需要通过法律保障来进行援助的弱势群体。日本的社会学者宫本表示，针对20年代开始出现的各种社会问题，以前在社区中应对青年需求的专门组织，团体活动等都是各自独立的，相互之间联系不足，导致针对成年阶段的青年的服务没有充分展开。而该法则树立了一种通过国家，地方公共团体以及民间组织合作的方式去解决问题的一种基本理念⁷。但同时这部法律也因为其内容的宽泛受到了一些批判和质疑。比如大串隆吉在法律颁布后曾批判该法在涉及相关领域的职责时，针对与其他法律的关系没有得到明确的表述⁸。的确，在该法条文中，仅仅表明了从教育，就业，福利等方面综合入手，但与就业有着密切关系的职业能力开发，与社区援助有着密切关系的社区教育等领域，各自的职责并没有一个严格的界定。

4. 对中国社区教育中针对青年就业援助的启示

在日本，尽管针对青少年的培养援助法律中有关社区教育的职责并没有得到严格的界定，但是实际在社区中各种援助实践项目已经得以实施却是不争的事实。而目前在中国，尽管也已经出台了针对青年就业援助的政策，但在社区教育领域中并没有形成专门针对青年的就业援助体系。针对中国未来政策的制定，笔者将综合上述日本有关青年就业援助的政策和法律，从四个方面阐述获得的启示。

(1) 在各个社区内建立专门针对青年的就业援助机构。根据笔者

近两年对中国社区教育中就业援助的实践调查发现，在中国的社区教育领域里，社区学院，社区学校等社区教育机构有很多针对失业人员进行职业能力培训的实例，这与在社区内仅仅进行职业指导，职业生涯规划的日本相比，是中国社区教育相对进步的地方。但是目前进行的培训将所有失业者视作一个整体，没有考虑到年轻人与中年人的不同需求，而由于社区内设施设备的不完备，所进行的职业培训也都限于比较初级的阶段，这必然导致了青年失业者在社区中职业培训参与率的降低。另一方面，尽管现在在很多区域都建立了大学生创业指导中心，但这些创业指导中心一方面专门针对大学生的创业援助，忽略了一些低学历失业群体的需求，另一方面这些创业指导中心大多以市、区为单位设立，规模过大，并不能为每一个个体都创造便利的利用条件。因此建议在每一个社区或街道内设置专门的针对青年就业的援助机构。

(2) 在每个青年就业援助机构对失业青年进行一对一的，甚至是上门式的职业指导服务。因为在社区内设置专门的援助机构，其中一个目的就是为了能够使每一个援助对象都得到微观的切身的职业援助，使每一个人都能够根据自身的特点，得到一份符合自身需求的职业。而这就需要由专业人员对自己进行一对一的一站式的指导。而另一方面有很多青年由于各种原因，并不愿意接受援助机构的援助，也即上文提到的尼特族。但对于这种青年并不能放弃，需要有专门的工作人员积极地对其进行呼吁，也就是所说的上门式的职业指导服务。让这些无业青年们意识到自身的价值，发掘自身的潜力，从而走向社会。而这一系列的援助的顺利进行也需要配合良好的政策宣传。

(3) 如果每个社区的就业援助机构都需要对援助对象进行一对一甚至是上门式的援助服务。那必然要耗费大量的人力和精力，并且就业指导需要非常高的专业素养，于是就业专门辅导员的培养也就成了目前需要面对的一大课题。可以通过在大学内开设课程，或在职业培训机构开设短期辅导班，并通过职业鉴定等途径颁发相应的资格证书。而这一举措也可能为很多大学毕业生带来更多新的就业选择和就业岗位。

(4) 有关青年就业援助地方条例的颁布与试行。尽管中国目前有《职业教育法》和《劳动法》等规定了公民劳动的权利以及受教育的权利等，但对于近来越来越多涌现的各种社会问题及其相应对策的出台，这两部法律的内容规定显得越发不够细致。一个政策的好的实施，需要有相应的法律来保证和约束，但同时一部法律的制定也不是简单能够完成的。2005年与2011年，针对中国的终身教育发展，福建省和上海市相继出台了《福建省终身教育条例》和《上海市终身教育促进条例》，引起了世人的关注。而有关青年就业援助

的相关法律，也可以借鉴终身教育立法的做法，现在发展先进的区域制定地方法，待完善以后，再推及全国立法。

希望本论文针对日本青年就业援助政策及法律的描述和分析，以及针对中国青年就业援助的几点提议，可以为中国青年就业援助政策的制定提供一些可供参考的建议。

注释

1. <http://www.mhlw.go.jp/topics/2010/01/tp0127-2/12.html>.
日本厚生劳动省主页
2. 同上
3. 同上
4. 双元制职业教育是由德国引入的一种由企业和非全日制职业学校合作进行职业教育的模式。详细介绍请参见黄佑. <德国职业学院“双元制”办学模式及其启示>.《职业教育研究》.2005(9).
5. 2011年被更名为寄宿型青年自立项目
6. 孤立者，在日语里被称为“引き籠り”，是指某些生活在过于狭小的固定空间，不与社会接触。具体来说，就是指基本只在自己的房间里活动，不去学校，远离社会生活的一群人。
7. 宫本みち子「什么是青少年培养援助推进法」『人与教育』68号，旬报社，民主教育研究所编，2010年，63-67
8. 大串隆吉「社会教育法在综合法中如何定位--着眼于青少年培养援助推进法」『教育法体系的改编与社会教育·生涯学习』日本社会教育学会编，2010年，83-93

参考文献

1. 本田由纪.『青年的劳动和生活的世界』.大月书店,2007.
2. 本田由纪,内藤朝雄,后藤和智.『不要说自己是 NEET』.光文社,2006.
3. 久保田崇.「NEET·孤立者等的现状与青少年培养援助推进法的制定」『Jurist』(1388).有斐阁,2009.
4. 内田树.『下流志向』.讲谈社,2007.
5. 乾彰夫「围绕不安定青年的现状与日本的特征-失业·非正规就业和劳动力市场的限制-」『教育科学研究』(23).東京都立大学教育学研究室编,2008.
6. 小杉礼子,堀有喜衣『职业教育与就业援助』劲草书房,2005.