



就业市场

新冠疫情下，人们正加速转向非正式和不稳定的工作

萨比娜·德万和埃克哈德·恩斯特

随着数百万工作岗位的流失、机器人数量的增加和大多数白领工人居家办公，新冠疫情似乎已让全球人们的工作进入了一种新常态。但其中许多新情况的出现，实际上源于各国未能成功应对疫情前便已出现的一些大趋势。至少近 20 年来，不断变化的人口状况和技术变革一直冲击着劳动力市场，加剧了不平等现象，让就业越来越不稳定，经济安全愈发没有保障。

换句话说，“新常态”其实并不新。疫情只是

加快了变革步伐，带来了毁灭性的后果（尤其对发展中经济体而言），据联合国开发计划署估算，发展中国家将因疫情损失 2200 多亿美元。

正如政界人士喜欢说的那样：既然危机已经降临，我们就不应该浪费危机带来的机会。各国政策制定者必须把握机会，进行前所未有的彻底变革。必须抛弃就业相关的错误想法，把握疫情带来的机会，建设一个更具韧性、更加公平和更可持续的经济。

越南河内栋多郡范玉石
(Pham Ngoc Thach) 街排
队等用餐的外卖配送员



反思

不断变化的人口结构

要实施该变革，不仅要具备疫情发生之前的条件，还要从根本上重新评估相关的假设条件，首先：

德国、日本和美国等发达国家都面临着严峻的人口老龄化问题。中国等些新兴市场经济体也面临着这一问题。但是在大多数发展中经济体中，青年人口正在激增。印度、印度尼西亚和尼日利亚等国家的人口数量将在未来 20 年内达到增长峰值，而安哥拉和赞比亚等较小国家则正处于人口结构转型的早期阶段。

传统观点认为，不断增长的青年人口能够提高劳动者与儿童和退休人员之比，进而创造人口红利。但我们必须重新思考这一假设。只有相关经济体能够提供生产性就业岗位并带来更高工资时，青年人口激增才具有优势。印度 15——29 岁的青年人口为 3.62 亿，比美国的总人口还要多。即便在疫情暴发之前，印度该群体的失业率已高达 17.8%，是整体劳动人口失业率的三倍。这些不具备生产性岗位所需技能的年轻人很可能会最终失业，或只能在既不纳税也不受政府监管的非正规经济中从事低端工作（请参阅本期《金融与发展》的“回归本源”部分）。

如果无法提供大量的工作岗位，发展中国家的剩余劳动力将面临工资下降和工作环境恶化的压力，最终不仅将导致其生活质量恶化，还将阻碍经济发展。如果年轻人找不到达到中产阶级工资的工作，我们就不能指望发展中经济体的中产阶级会继续壮大。

与以往的危机一样，这场疫情中，年轻人是最先受到社会、教育和经济冲击影响的群体。今年 4 月和 5 月，对 112 个国家 1.2 万名年轻人进行的网络调查证实了这一情况，当时疫情正造成第二次世界大战以来最严重的衰退（请参阅本期《金融与发展》的“图表释义”部分）。

国际劳工组织 (ILO) 调查发现，18 岁至 29 岁的年轻人中，有 17% 在疫情暴发后失业，42% 因疫情导致收入减少。若无法提供高效且优质的工作岗位，将经济发展希望寄托在人口优势上的发展中经济体，终将以失望告终。

速度与激情

技术进步已在推动劳动力市场的变革，而疫情使技术进步进一步提速。对许多人来说，技术提高了效率，使远程工作成为可能，但对有些人而言，技术打乱了他们的生活。显然，自动化已经取代了部分工作，如扫地机器人可以代替清洁



工清扫医院病房，高速路收费站不再需要收费员，聊天机器人取代了客服代表等。与此同时，数字平台也创造了全新的职业，如软件编程、医疗保健，还有披萨外卖配送员和网约车服务等。

关键在于：谁的工作将消失？谁又能够胜任新工作？

疫情暴发之前，自动化技术就已取得了长足进步。这不足为奇，尤其是在一些地区，新技术曾促成劳动力的大规模转移——首先从农场到工厂，再到服务业——这引发了结构性转型。

在采用新技术成本较低且能带来更多产出和效率的岗位上，企业会选择用机器人代替工人——正如早年纺织工人发现机器取代了自身工作一样。自动化在发达国家（和中国）发展速度更快，因为发达国家的劳动力成本较高，企业有充裕的资金推动自动化进程。但发展中国家也在积极推动自动化。尽管发展中国家可能劳动力过剩且成本较低，但这只是影响总生产成本的一个因素。

疫情凸显了人力劳动力和分散于全球的供应链的脆弱性，因此越来越多的企业将推进自动化。有些国家还可能想通过将制造业和服务业工作岗位带回美国和欧洲推动生产“回流”——这一趋势在疫情之前就已出现。因此，发展中经济体必须为三重冲击做好准备：国内企业自动化导致越来越多的劳动力被替代；将生产回撤本土的外资企业增长放缓；以及外需低迷导致出口放缓。

此外，疫情加速了平台经济的发展。从电子商务到零工经济，消费者越来越多地选择足不出户，通过互联网购买商品和服务。

零工经济的低准入门槛为发展中经济体创造了新的就业机会，同时也带来了新的风险。危险在于，这些平台吸引的年轻人和低技能工人的数量激增，可能会超过其服务（如数据处理人员、客服代表和网约车司机等）的需求。

这些劳动者不仅会发现自己经常“没有工作”（即未充分就业），而且还面临工作环境恶化的压

力。平台零工越来越多国家的实际情况证明，平台工人的工资越来越低。而且，之前的一个假设是大多数零工先前从事的都是低端非正式工作，但这一假设并不总是成立。非政府组织 Perkumpulan Prakarsa 和全球就业与发展智库 JustJobs Network 于 2015 年开展了一项调查，调查对象为通过网约车应用程序 Gojek 和 GrabBike 提供摩托车出租车服务的 205 名司机。调查结果显示，在提供网约车服务之前，他们有 51% 曾在正规经济中就业。

此外，疫情还加速了远程学习和远程办公趋势的出现。但这一趋势进一步加大了贫富差距，加大了买得起电脑、有网络连接群体与买不起电脑、无网络连接群体之间的差距，以及有能力参与数字驱动经济的群体和无能力参与该发展趋势的群体之间的差距。

工作稳定性下降

如本文分析所示，疫情使原本就入不敷出的群体不得不寻找更加非正式和不稳定的工作。疫情暴发之前，尽管临时工占比有所增加，但有些国家的正式就业未出现增长，甚至还呈现出下降趋势。疫情可能会扭转这一趋势。非正式工作岗位可能会降低发展中经济体的失业率，但这些工作安全性差、生产率低且薪资少。因此，政策制定者不能被表面数字所迷惑，不能将疫情后失业率的下降误认为是经济复苏。

国际劳工组织预估，由于疫情导致劳动时间缩短，全球劳动收入在 2020 年前三个季度同比减少了 3.5 万亿美元。疫情从单纯的卫生危机演变为健康危机和经济危机，加剧了营商环境的不确定性和员工的恐慌。

对劳动者而言，风险远不止立即失业和招聘冻结那么简单。更严重的危险在于，企业将不再倾向于建立长期稳定的员工队伍，而更愿意雇佣更廉价的零工、临时工或合同工。

当劳动力市场能够以更有效的方式配置资源时，那这种灵活的劳动力市场就是有价值的。但是，生产效率低和工作环境恶化带来的灵活性（发展中经济体目前的情况），对劳动者和整个社会而言，都弊大于利。

从事非正式工作的劳动者和合同工以及个体经营者通常无法通过雇主获得社保，因此他们更容易受到疫情等突发情况的冲击。非正式就业的增加浪费了宝贵的生产潜力，削弱了消费能力并阻碍了经济的全面发展。

解决方案

政策制定者必须制定怎样的政策以应对以上趋势，同时减轻其负面影响？

第一，政策制定者必须认识到，盲目追求经济增长并不会自然而然地产生就业岗位。首要任务必须是实现有益就业的增长。要实现这一目标，必须推动能够提供更多工作岗位并提高生产率的行业（如基础设施）的发展。此外，还需要增加对生产率日益提高的劳动密集型行业的投资，并提升自身在价值链中的位置，如从服装的装配到全包装生产转变，或从自给自足的农业到食品加工转变。在提高生产率的同时，也应提高薪资。

第二，各国政府应抛弃“有工作总比没工作好”的观点。从贫困劳动者的角度来看，该观点或许是正确的，但对经济发展毫无意义。质量低下的工作加剧了不平等，浪费了生产潜力并减少了总需求——这些因素都不利于经济发展。因此，政府必须克制冲动，不再去不加甄别地削弱劳动法规并假装这是为了企业好。制定适当的最低工资、社会保障和积极的劳动力市场政策（包括求职援助和学徒计划）有助于提高生产率，并在困难时期稳定消费。

第三，各国政府应认识到，技术就像从瓶子内破封而出的精灵，聪明且不会受骗，但政府可

以对其进行监管。换言之，可以要求运营数字平台的科技公司在数据共享和透明度方面，将公众利益置于商业利益之上。在此类劳动平台上签约的劳动者应有权享受公共福利和服务。政府应有权访问此类数据，以便在掌握实施情况的基础上做出决策。此外，还应更加严格地执行反不正当竞争法，以限制大型企业和成长企业获得更多的权力。政策制定者应调整企业税制，尤其是从事寻租和劳动套利的高科技公司的税制，以将非正式工和合同工纳入社会保障覆盖范围。

各国政府应抛弃“有工作总比没工作好”的观点。

第四，发展中经济体的技术崛起和人口变化要求对人力资本的改革升级进行投资，以便使青年人得到适当的教育培训，提升其就业能力。此外，由于新冠疫情改变了经济格局，为有些行业创造了发展机会，但同时也削弱了某些行业的发展能力，因此，政策制定者必须帮助劳动者进行调整和再培训，以适应这些变化。

最后，仅关注眼前、仅提高效率而不增强经济韧性，只会导致经济体变得更加脆弱。政府在卫生、教育、公共就业和社会保障体系方面的投资都证明其价值所在。财政和货币刺激措施亦如此。尽管这些项目在经济繁荣时期似乎效率低下，但它们提供了必要的空间，使政策制定者能够在不确定时期迅速做出反应。^[1]

萨比娜·德万 (SABINA DEWAN) 现任国际智库 JustJobs Network 的总裁兼执行董事，该智库致力于在全球创造更多更好的工作岗位。埃克哈德·恩斯特 (EKKEHARD ERNST) 是国际劳工组织宏观经济学家，主要研究发展趋势和政策对就业、工资和不平等的影响。