

纽约市劳动力就业：现状、举措与成效*

孔令帅

摘要：2012年6月，纽约市政府出台了《一个城市，一个系统：纽约市劳动力系统现状（2011）》报告，为雇主和工作寻求者提供就业数据和更好的服务。纽约市劳动力有发展的潜力和空间，但不同群体的就业和收入有一定差异。纽约市就业部门，包括教育部门，采取了一些促进劳动力就业的措施，取得了一定效果。纽约市劳动力就业服务具有重视劳动力服务项目、关注处境不利群体、加强部门合作、发挥教育部门作用等特点。

关键词：纽约市；劳动力就业；就业部门；教育部门

作者简介：孔令帅 / 上海师范大学教育学院副教授，美国哥伦比亚大学教师学院访问学者，教育学博士，硕士生导师（上海 200234）

为了更好地为雇主和工作寻求者提供数据和更好的服务，促进经济发展，2012年6月，纽约市政府发布了一份报告——《一个城市，一个系统：纽约市劳动力系统现状（2011）》（One System for One City: The State of the New York City Workforce System Fiscal Year 2011），描述了纽约市2011年（从2010年7月1日到2011年6月30日）实施的为纽约市雇主和工作寻求者服务的措施。^[1]

以该报告为基础，本文介绍了纽约市劳动力和行业的现状，列举了纽约市相关部门为促进劳动力就业的举措和项目，特别强调了教育部门在其中的作用，总结了劳动力就业服务项目取得的成效，并概括了纽约市劳动力就业服务的特点，以期对我国建设国际大都市有所借鉴和启示。

一、纽约市劳动力和行业现状

2011年，纽约市约有劳动力^① 665万。（劳动力是指16岁以上的纽约市居民）在地区、出生地、教育、性别、种族和民族、年龄等方面，纽约市劳动力的就业和收入存在着差异。总体而言，处境不利群体，包括受过更少教育的纽约市居民、黑人和西班牙裔人、青年、布朗克斯居民的失业率最高，其他的群体，包括具有早期工作的成人、受过更多教育的、曼哈顿居民和白人的失业率最低，收入也最高。

此外，在2011年，纽约市的工作岗位增长了约2.4万个，（如无特殊说明，以下数据均来自《一个城市，一个系统：纽约市劳动力系统现状（2011）》年度报告）。增加的工作岗位主要集中在教育服务、专业和科技服务以及住宿和餐饮等行业。表1显示了在2010年和2011年纽约市不同行业工作岗位增加与减少情况。

表1 纽约市不同行业工作岗位增加与减少情况（2010年和2011年，单位：千人）

行业	2011年	2010年
教育服务(Educational Services)	18.9	4.7
专业、科学及技术服务(Professional, Scientific, and Technical Services)	11.2	0.5
住宿和餐饮业(Accommodation and Food Services)	10.0	12.4
管理 & 支持和废品管理 & 修补服务(Admin & Supp and Waste Manage&Remed Servs)	9.5	8.3

* 本文系上海市高校智库建设项目“国际城市教育研究”，上海市教科一般项目“上海基础教育成就原因的实证研究：基于上海在PISA测评中的表现(B12032)”，上海市教科院委托课题“面向世界的实证研究：上海基础教育成就的原因探索(PISA201205)的研究成果”。

金融和保险(Finance and Insurance)	5.0	-31.7
批发贸易(Wholesale Trade)	4.2	-0.4
零售贸易(Retail Trade)	3.9	13.6
卫生保险和社会援助(Health Care and Social Assistance)	3.8	11.5
公司和企业管理(Management of Companies and Enterprises)	2.0	2.0
运输和仓储(Transportation and Warehousing)	1.3	-2.8
房地产及租赁业(Real Estate and Rental and Leasing)	0.9	-0.2
其他服务(Other Services)	0.6	-0.8
公用事业(Uilities)	0.4	-0.1
艺术、娱乐及休闲(Arts, Entertainment, and Recreation)	0.2	-2.2
信息(Information)	-2.9	-2.2
制造业(Manufacturing)	-3.4	-5.0
建筑业(Construction)	-6.2	-10.6
政府(Government)	-29.7	12.1

资料来源: New York Government. One System for One City: The State of the New York City Workforce System Fiscal Year 2011[R/OL]. http://www.nyc.gov/html/hra/downloads/pdf/resources/NYC_Workforce_System_Report_FY_2011.pdf, 2012-09-21.

可以看到,在2011年,增长最多的是教育服务行业,增加了18,900个工作岗位;其次为专业、科学和技术服务行业(11,200)以及住宿和餐饮行业(10,000)。在2011年,工作岗位流失最多的是政府部门行业,流失了29,700个岗位,这部分是因为每10年一次的人口普查已经快结束,不再需要人口普查员;其次为建筑行业(6,200)和制造行业(3,400)。

二、纽约市促进劳动力就业的举措

为了使劳动力更好地就业,为城市经济发展发挥作用,纽约市专门形成劳动力就业服务系统,实施多种劳动力就业服务方式,并积极争取各种资助,从而取得了一定成绩。

(一) 劳动力服务部门通力合作

纽约市有很多部门设计、提供和管理劳动力服务项目。提供传统就业和培训服务的部门包括:年龄局(Department for the Aging)、更正局(Department of Correction)、经济发展公司(Economic Development Corporation)、健康与心理卫生局(Department of Health and Mental Hygiene)、人力资源部(Human Resources Administration)、纽约市房屋管理局(Housing Authority)、公园和休闲局(Department of Parks and Recreation)、小型商业服务局(Department of Small Business Services)、青年和社区发展局(Department of Youth and Community Development)等。

上述部门中的3个部门——人力资源部(HRA)、小型商业服务局(SBS)和青年和社区发展局(DYCD)是主要的劳动力服务提供者。在2011年,它们为98%的需要人口提供了就业服务,反映了它们在此方面有更大的使命和责任。其他部门为另外群体提供重要服务,包括高端人群、残疾人以及想再进入劳动力市场的居民。

除了上述9个部门,还有一些部门也为纽约市居民提供大量就业和培训服务,包括:纽约市经济机会中心(NYC Center for Economic Opportunity)、纽约市立大学(City University of New York)、纽约市教育局(NYC Department of Education)、市长成人教育办公室(Mayor's Office of Adult Education)、市长移民事务办公室(Mayor's Office of Immigrant Affairs)、纽约市劳动力投资委员会(NYC Workforce Investment Board)等。这些部门也提供了不少和劳动力就业相关的项目。

此外,其他的一些部门也为纽约市劳动力服务系统提供了财政或者其他帮助,包括纽约州劳动厅(New York State Department of Labor)、纽约州教育厅(New York State Education Department)、纽约州临时救济和残障补助办公室(New York State Office of Temporary and Disability Assistance)、纽约市议会(New York City Council)、公共图书馆(Public Libraries)、工人教育协会(Consortium for Worker Education)、培训和就业基金(Training

and Employment Funds)、纽约市劳动力资助者(New York City Workforce Funders)等。

(二) 实施多种劳动力服务方式

为满足不同群体的就业需要,纽约市部门为不同群体提供了不同类型和方式的就业服务,主要包括工作培训(Job Training)、雇用服务(Employment Services)以及工作相关(Job-Related)教育等。

在工作培训方面,主要是提供工作培训项目,关注提供就业服务、技能更新和工作经验。在2010年,联邦政府、州政府、地方政府和私人投入了约1.7亿美元。

在雇用服务方面,主要是提供就业项目,关注工作搜寻活动、工作安置和工作保留。尽管一些项目也提供教育和培训,但这些项目的最终目的是安置就业。在2010年,联邦政府、州政府、地方政府和私人提供了约2.5亿美元资助。

在工作相关教育方面,主要是提供基础教育和扫盲项目,为居民提供基础知识和技能服务,扩大他们的就业视角。在2010年,联邦政府、州政

府、地方政府和私人投入了约7千万美元来支持这些项目。

在2011年的所有项目中,最常见的服务类型是工作培训和工作准备,一般工作准备培训、职业特殊培训和教育机会项目。一般工作准备培训首先包括“软”技能培训,比如简历书写、面试培训和营销技能的帮助等,还包括“硬”技能培训,如安全、零售贸易、顾客服务、计算机技能、卫生保健、公交驾驶和建筑业等。纽约市的就业服务首先提供一般的培训或工作准备,大量服务集中在“软”技能培训,来帮助个人找到工作和保持就业。另外,很多工作寻求者接受了职业特殊培训和教育机会项目。

(三) 积极争取各种资助

纽约市的劳动力服务系统争取来自联邦政府、州政府、市政府和私人的各种资助。在2011年,纽约市劳动力服务项目共花费3.3598亿美元,比2010年有所下降。最大资助来自联邦政府(1.97亿美元),其次为纽约市政府,资助了1.04亿美元,纽约州政府资助0.283亿美元(见表2)。

表2 纽约市劳动力服务系统的资助来源(2010和2011年,单位:百万美元)

部门/年份	2010年	2011年
联邦政府	222392	198680
州政府	20971	28380
市政府	116843	104536
私人	2168	4383
总共	362373	335979

资料来源: New York Government. One System for One City: The State of the New York City Workforce System Fiscal Year 2011[R/OL]. http://www.nyc.gov/html/hra/downloads/pdf/resources/NYC_Workforce_System_Report_FY_2011.pdf, 2012-09-23.

2011年的就业服务资助费用有所减少,主要是因为联邦政府的资助减少。尽管资助费用减少,纽约市相关部门还是为几乎同样数量的居民提供服务,说明纽约市劳动力系统有更好的效率来进行资源分配,并为居民提供最好的服务。

三、纽约市劳动力服务中的教育部门

如前所述,纽约市许多部门在劳动力就业和服务中提供服务,其中纽约市教育局、纽约市立大学、纽约市长成人教育办公室等教育部门也起着重要作用。

(一) 纽约市教育局

纽约市公立学校系统是美国最大的学校系统,

有110多万学生。对纽约市的未来劳动力来说,它是人力资本发展的最重要推动器。此外,目前也有大量劳动适龄人口参加纽约市教育局所管理的成人教育课程。纽约市教育局为帮助所有纽约市学生达到更高教育和职业目标,采取了以下措施:

1、设立中学后准备办公室

纽约市教育局的中学后准备办公室(Office of Postsecondary Readiness)努力确保每个学生具有从高中毕业的知识、技能和竞争力,并追求一个严格的中学后路径来满足他们的兴趣和需要。该办公室有两个主要的项目:职业和技术教育以及为超过入学年龄的青年设计的学校和项目模型的多元路径组合。

(1) 职业和技术教育

在过去的十年,纽约市非常关注职业和技术教育。在2011年9月,纽约市学校系统有35所职业和技术教育高中,约有3万学生。此外,共有14万学生参加120所综合高中所提供的350多个职业和技术项目。专业无所不包,包括建筑、汽车维修和美容航空、健康医疗、电视和电影、广告和运动管理等。

(2) 学校和项目模型的多元路径组合

从2005年起,中学后准备办公室发展和支持了学校和项目模型的多元路径组合,设计教育模型来帮助超过年龄的、有一定学分的学生群体(这些人是最可能在获得高中文凭之前辍学),来满足纽约州毕业标准,并为他们准备中学后机会。这些模型包括:第一,青年人区中心(Young Adult Borough Centers)。第二,转校(Transfer Schools)。第三,学会工作(Learning to Work)等。

2、创建学区 79

纽约市教育局专门建立学区 79 (District 79),采用替代性学校和项目来确保每一个感兴趣的纽约市居民有机会来获得一个高中或一般教育发展(General Education Development, GED)文凭以及发展高校和职业准备技能。许多学生需要额外的帮助来获得学校成功,或者要求有替代性的路径来获得高中或 GED 文凭,学区 79 为他们提供了多种革新性的教育机会。

纽约市全市范围包括 300 多所替代性学校和项目,每年为最有需要的 2.1 万青年和超过 4.1 万成人服务,这些人几乎都不能获得高中文凭或 GED,在以后的职业生活中也会遇到困难。这些项目包括 GED 项目、职业和技术教育项目、成人和继续教育办公室项目、帮助刑满释放人员项目、怀孕和刚做家长的青年项目。学区 79 主要通过以下部门来实施这些项目:

(1) 成人和继续教育办公室

学区 79 的成人和继续教育办公室(Office of Adult and Continuing Education)是纽约州最大的成人扫盲教育服务的提供者,每年在五个区为超过 4.1 万成人服务。在成人基础教育、GED 考试准备、其他语言者的英语培训以及年纪在 21 岁及以上人的职业和技术教育等方面,该办公室提供了 900 多门免费的课程,课程时间涵盖从星期一到星期六的早晨、中午和晚上。它在五个区

有 175 个教学点,包括四个综合性的成人学习中心、超过 100 所公立学校以及许多社区组织和开放组织。所有课程被具有纽约州教师资格证书的教师所任教。学生的平均年龄是 39 岁,44% 的学生是其孩子在 K12 系统的家长。

具体来说,该办公室提供了以下项目:职业和技术教育课程;为母语为非英语国家的人士设立的英语课程;成人基础教育和一般教育发展课程。

(2) 合作和技术教育学校

合作和技术教育学校(School of Cooperative and Technical Education)为 16-21 岁学生提供职业和技术培训课程,这些学生被录取在教育局高中或项目的学术课程中。该项目在高需求领域提供严格的学术和技术教育,比如绿色建筑、烹饪艺术和信息技术等,使学生具有 21 世纪必要技能,获得工作或者中学后教育的成功。该项目开始于 1984 年,通过教育局学区 79 的替代性学校和项目运行。2010 年投入 590 万美元。

通过产生大量参与性的学习环境,合作和技术教育学校为所有学生提供真实世界的学习机会。2011 年,合作和技术教育学校在曼哈顿上城找到了两个新的合作者——西奈山医院(Mt. Sinai Hospital)和东哈林姆区综合服务中心(the East Harlem Multi-Service Center)。西奈山医院将为学校的 IT 和电气安装专业学生提供真实世界的培训机会。东哈林姆区综合服务中心是一个非营利社区,为楼宇维修专业学生提供基于工作的学习机会。

(二) 纽约市立大学

纽约市市立大学共有 23 个机构,在每个层面提供中学后学习机会,包括基础教育扫盲、没有学分的培训、副学士学位、学士及更高学位。每一年,纽约市立大学在学位和继续教育项目上为约 50 万学生提供高质量、可负担的教育。

纽约市立大学继续教育项目非常关注劳动力发展活动,包括扫盲、GED 准备、母语为非英语的人的英语培训和大量的短期培训项目。在继续教育项目上,纽约市立大学目前共有 21.7 万注册学生。项目和专业包括企业和创业、建筑和建设管理、早期儿童教育和儿童保健、健康医疗和人力服务、信息科技、口语和翻译、房地产、零售、保安、旅游和酒店、运输等。通过联邦政府、州政府、市政府和私立部门的资助,纽约市立大学为许多不同

群体,包括青年人、公共房屋居住者、释放犯人、工会成员、移民等,提供了大量劳动力发展和成人扫盲项目,也和其他部门合作,提供一些合作项目。这些项目主要关注职业或基本技能。

目前,许多纽约市立大学继续教育学生被录取到一些资助项目,这些项目包括:劳动力健康医疗职业中心(Workforce1 Healthcare Career Center)、杰弗逊房屋工作-附加(Jefferson Houses Jobs-Plus)、能源管理项目(Energy Management Program)、纽约市公平队(NYC Justice Corps)等。

(三) 成人教育市长办公室

成人教育市长办公室(Mayor's Office of Adult Education)作为政府、企业、教育和劳动力提供者、社区群体的桥梁,寻求为纽约市居民提高语言、素养和职业技能的办法,扩大他们的就业机会,并改善就业结果。该办公室协调和设定地方成人教育系统的多样性和规模。在2010年,纽约市教育局、纽约市立大学、社区组织、公众图书馆这四个部门为6万多成人学生服务,提供了包括成人基础教育、其他语言人群的英语、GED准备以及职业和技术教育等。

该办公室劳动力发展措施的目的在于:第一,在成人教育和劳动力系统之间形成协调和合作;第二,提高正在工作或正在寻找工作的纽约市居民的技能;第三,更好地情景化成人基础教育、GED和其他语言人群的英语课程,来满足目前工作和经济的需求;第四,提升扫盲系统的力量,帮助教育和劳动力提供者更有效地发展学生的工作技能;第五,发展和支持能整合扫盲和劳动力发展的最佳实践。

2011年,成人教育市长办公室主要采取了以下一些措施:(1)成人教育推介系统(Adult Education Referral System);(2)专有学校(Proprietary Schools);(3)再入教育(Re-entry education);(4)强化劳动力投资和雇主参与(Strengthening Workforce Investments and Employer Engagement);(5)为学习有障碍的成人增加支持(Increasing Support for Adults with Learning Disabilities)。

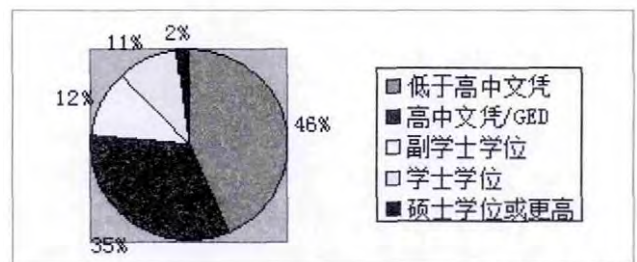
四、纽约市劳动力就业服务实施成效

在2011年,纽约市提供传统就业和培训服务的9个部门为389,357人提供了劳动力就业服务,

体现了纽约市政府部门服务大量工作寻找者的能力。其中纽约市人力资源部(HRA)服务人数最多,为190,692人,其次为小型商业服务局(SBS),有143,701人,再次为青年和社区发展局(DYCD),为46,644人。

在教育方面,在2011年,服务人口的总体受教育程度低于纽约市总人口的受教育程度,大多数(76%)只有高中或更低文凭,41%的人低于高中文凭。约有13%的服务人口有学士或更高学位,纽约市居民的比例则约为50%。这也验证了受教育更少的人具有更低的就业率。图1显示纽约市2011年劳动力服务人口的教育程度。

图1 2011年纽约市就业服务人口的教育程度 (共299,984人)



资料来源:各部门提交的数据,New York Government. One System for One City: The State of the New York City Workforce System Fiscal Year 2011[R/OL]. http://www.nyc.gov/html/hra/downloads/pdf/resources/NYC_Workforce_System_Report_FY_2011.pdf, 2012-08-21.

此外,2011年的服务对象大多数是处境不利群体,比如女性为56%,黑人为50%,西班牙裔为32%。在2011年,黑人和西班牙的就业率是最低的,显示纽约市劳动力服务系统为这些最需要的群体提供了服务。不过性别是不匹配的,男性就业率更低,但是这些项目服务的女性比例更高,说明女性更积极地寻求就业帮助。

因此,整体而言,2011年纽约市劳动力服务系统提供服务的群体和那些就业率低的群体的数据是吻合的。这表明,纽约市服务的是最有需要的求职者。

五、纽约市劳动力就业服务特点

(一) 重视劳动力服务项目

在目前纽约市就业困难情况下,那些最可能获得工作的人,要么是通过社会或专业网络,要么是通过成功的劳动力服务项目。因此,劳动力服务项

目至关重要。纽约前市长布隆伯格指出,通过收集劳动力项目的信息,该年度报告为政策制定者和公众提供有效的工具来匹配高需求工作的培训,吸引新兴企业到纽约市,并增加市级各部门的问责。^[2]

(二) 关注处境不利群体

纽约市重视聚集和吸纳人才,为本市的产业发展提供人才支持。^[3]同时,纽约市重视低端人群的教育和培训项目,为他们提供各种培训和服务项目,帮助他们就业。在2011年纽约市提供的劳动力服务帮助中,来寻求帮助的人的情况和处境不利群体的情况相吻合。此外,在各个群体中,特别关注18到24岁群体,这是最大的一个需要就业服务的群体。纽约市副市长吉伯斯(Linda Gibbs)指出,该年度报告中的这些措施将使得最需要就业服务的群体能更容易获得就业和培训机会。^[4]

(三) 加强部门合作

纽约市各个劳动力相关部门之间的合作能提供更好的劳动力服务,使得劳动力服务项目更会成功,更好地安置劳动力。纽约市劳动力服务项目由负责健康和人力服务的副市长吉伯斯、负责经济发展的副市长斯蒂尔(Robert Steel)以及教育局长沃尔科特(Dennis Walcott)共同领导,有利于减少部门之间的互相推诿。纽约市副市长斯蒂尔指出,更好的合作和分享使得纽约市能实现促进劳动力就业这一伟大目标。^[5]

(四) 发挥教育部门作用

人力资本理论认为,教育对人力资源开发具有重要作用,教育投资是人力资本的核心。为了开发人力资源,促进劳动力就业,纽约市政策制定者既强调采取短期劳动力市场措施来最大化帮助居民就业,也关注长期的人力资本发展,持续进行公立学校系统的教育改革,来确保最大可能的实

现长期劳动力市场的成功。也就是说,纽约市提供的劳动力服务措施,试图把短期安置和长期技能发展联系起来。纽约市教育局长沃尔科特指出,在竞争经济中,纽约市有责任为青年提供机会。在过去的几年中,纽约市提供了大量工作岗位,但是通过实施该报告中的建议,纽约市能做的更好,使得公立学校学生能更好地为高校和职业的成功做好准备。^[6]而对教育部门来说,除了积极实施自身的劳动力服务项目和措施以外,还必须和其他部门相互合作,在当中发挥自己的作用。

注释：

① 纽约市劳动力指的是16岁以上的纽约市居民。

参考文献：

- [1] [2] New York Government. One System for One City: The State of the New York City Workforce System Fiscal Year 2011[R/OL]. http://www.nyc.gov/html/hra/downloads/pdf/resources/NYC_Workforce_System_Report_FY_2011.pdf, 2012-09-21.
- [3] 孔令帅. 纽约州政府促进高校和企业合作的路径和启示[J]. 徐州工程学院学报(社会科学版), 2012, (6): 97-101.
- [4] [5][6] New York City Department of Education. Deputy Mayors Gibbs and Steel and Chancellor Walcott Announce New Citywide Initiative to Improve Workforce Programs[EB/OL]. <http://schools.nyc.gov/Offices/mediarelations/NewsandSpeeches/2010-2011/workforceprogramrelease52411.htm>, 2012-10-02.

New York City Labor Employment: Status quo, Initiatives, and Effect

KONG Lingshuai

Abstract: In order to provide employment data and better services for employers and job seekers, the government of New York City issued the annual report of "One System for One City: The State of the New York City Workforce System" in June 2012. New York City has potential and space for labor development, but there is a certain difference among the different groups for the employment and income. Employment sectors in New York City have taken a number of measures to promote the labor employment and achieved certain results. Labor employment service has certain features: paying attention to the labor service projects, focusing disadvantaged groups, strengthening the cooperation of sectors, and playing the role of the education sector.

Keywords: New York City; labor employment; employment sector; education sector