

稳就业保就业专家谈

当前青年就业面临的挑战与解决对策

观点

在长期就业结构性矛盾和短期需求冲击叠加的双重压力下，当前的青年就业问题更加严峻和复杂，破解这一难题必须直面挑战，找准促进青年就业的发力点。

张车伟 屈小博

当前我国稳就业的关键点之一是解决好青年就业问题。国家统计局数据显示，今年7月，16岁~24岁城镇青年失业率为19.9%，比整体失业率高出14.5个百分点，创历史新高。在长期就业结构性矛盾和短期需求冲击叠加的双重压力下，当前的青年就业问题更加严峻和复杂，破解这一难题必须直面挑战，找准促进青年就业的发力点。

青年就业为什么难

当前，新冠肺炎疫情与全球政治经济格局动荡等因素对经济全球化、贸易自由化和投资便利化产生深远影响，使全球经济不确定性增加。短期冲击及经济增长波动对就业稳定的影响程度加大，其中受影响最大的就是青年就业群体。

青年就业问题正在叠加长期结构性矛盾和短期需求冲击双重压力。我国失业问题主要是由劳动力市场结构性矛盾所致，包括岗位和技能不匹配、岗位在空间上的不匹配、求职者对岗位和工作机会的信息缺乏了解等。结构性矛盾所导致的就业困难，表现最突出的一个群体就是青年人。我国分年龄的失业率显示，30岁以后失业率就变得相对稳定，维持在较低水平。因此，从长周期来说，我国就业问题的关键点之一是解决青年人的就业问题。

不过，青年失业率高也不是我国独有

的现象。从国际上来看，发达国家大多也面临此问题。2020年，全球37个发达国家15岁~24岁青年失业率平均水平为15%，其中女性比男性略高，达到15.4%，男性为14.8%。随着收入水平不断提高，青年人就业与择业机会成本增加、保留工资提高，青年失业率较高已是世界上尤其是发达国家一个重要的社会问题。解决好青年人的就业问题不仅关系到经济发展，也关系到社会和谐稳定。

我国青年失业率与主要发达国家相当，但又具有其自身特点。一方面，我国青年失业率季节性特征明显。一般在每年七八月份达到高峰，其他季节下降较快，这一特点为中国解决青年人失业问题提供了空间。另一方面，我国新增劳动力人力资本积累水平增长迅速。每年新进入劳动力市场的人中，大学毕业生的数量已经超过60%。最年轻组的劳动力人力资本占整个劳动年龄人口人力资本的比例基本超过发达国家平均水平，比经济合作与发展组织(OECD)发达国家平均水平高6.2%，这为我国进一步降低青年失业率提供了有利条件。

我国青年就业面临的困难与挑战

第一，高校毕业生规模不断增加，供给叠加加剧了就业竞争压力。全国高校毕业生规模屡创新高，今年达到1076万人。同时，近年来，海外归国留学生也在不断增加，2019年到2021年，留学回国人员的规模每年都在60万人至80万人之间。受疫情影响，近两年高校毕业生选择出国(境)深造的比例大幅下降。此外，求职毕业生的存量和增量叠加，劳动力市场上高校毕业生就业的总量压力明显加大，供给叠加的压力使青年就业愈发困难。

第二，劳动力需求转变，青年就业技能供需不匹配矛盾突出。我国经济转型、产业升级和经济增长过程中需求变化，对劳动者技能水平提出了更高要求。一方面，产业结构升级调整与劳动力供给不协调。目前，高校毕业生总量中超过一半是高职高专毕业

生，产业升级导致高毕业生供给大于需求。另一方面，高校毕业生就业能力与市场需求不匹配。高校毕业生普遍缺乏实操技能，由于技术进步加速了知识、技能和人力资源本折旧，导致高校毕业生技能不能很好满足市场需求。近年来，新技术应用加速，智能化水平不断提高，机器替代低技能劳动力的趋势增加，加剧了青年失业风险。

第三，青年农民工的技能与岗位需求不完全匹配，面临新技术变革带来的失业风险。我国农村劳动力中16岁至20岁组最年轻劳动者的劳动资本积累水平仅能够满足制造业平均受教育年限的门槛，其他年龄段劳动者的劳动资本积累水平都无法满足产业需求。在产业转型升级过程中，青年农民工越来越难以满足新工作岗位的技能要求，他们中一部分转移到平台就业，程序化接单提供服务，技能水平并不能随时间提升，对其人力资本积累产生了负面影响。相对于高校毕业生，青年农民工更有可能因人力资本短板陷入失业风险。

第四，青年群体就业诉求、就业预期与就业选择行为同质化问题严重，加剧了就业结构性矛盾。高校毕业生求职选择时越来越关注职业的抗风险能力，考公考编热持续升温，这使得毕业生求职时间延长、就业意愿与市场需求不匹配，“内卷”现象严重。

2021年“全国高校毕业生就业状况调查”显示，在已确定工作单位的毕业生中，到公共部门或国有部门(党政机关、事业单位、国有企业)就业的近一半。

破解青年就业难题的思路与对策

破解青年就业问题如何发力？其核心是要为青年人创造更好的就业机会，锻造更强的就业能力，促进其高质量就业。

第一，重点支持实体经济部门尤其是创新经济部门发展，创造高质量就业机会和优质就业岗位。国际上，一般来说，青年失业率较低的发达国家实体经济部门都发展得比较好。我国制造业部门要向资本和技术密集型方向升级，第三产业要向知识和技术密集型

产业升级，农业也要转型和升级，在创新升级的过程中能够创造大量高质量的就业岗位。

第二，从鼓励创新创业的角度，鼓励高校毕业生自主创业，以创业带动就业。一是为高校毕业生自主创业优化制度环境，比如深化“放管服”制度改革，减少审批事项；二是拓宽高校毕业生自主创业的融资渠道，解决创业融资难题；三是对首次创业的高校毕业生和就业困难青年群体给予政策补贴；四是联合高校，鼓励各地建设多种形式的大学生创业园或创业孵化基地，在金融、工商、税务等方面对高校毕业生自主创业给予政策扶持。

第三，提升人力资源是解决青年人就业困难的关键支撑。具体可从四个方面发力，一是通过国民教育体系和正规的学校教育获得的知识、技能、能力和素质来提升教育型人力资本；二是通过职业教育和技能培训获得和提升生产所需的技能型人力资本；三是通过医疗卫生状况的提高、营养状况的改善、体质的增强提升健康型人力资本；四是通过培养个人在学习、生活和生产实践中形成创新的素养和能力，提升创新型人力资本。

第四，通过一系列重要政策措施稳定青年群体就业。一是支持国家实体经济和创新经济发展，把财富创造作为经济发展的重要方面；二是深化高等教育和职业教育改革，打通学历教育和技能教育之间的隔阂；三是加强教育和培训的市场导向，使其更好地满足市场需求；四是建立更加包容的社会保障制度，对失业人群给予基本生活保障；五是在城镇地区为青年人建立“就业蓄水池”，在青年人暂时找不到工作时，有一个保底收入；六是加大对青年人的知识技能再培训，使其更多了解市场，更好地提高技能。同时，通过就业优先政策不断拓宽就业渠道，健全终身学习体系，支持高校毕业生创新创业，不断完善就业服务和培训体系。

(作者张车伟为中国社会科学院人口与劳动经济研究所所长、研究员；屈小博为中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员)

G 前沿观察

为新就业形态劳动者筑起坚实的职业伤害保障

王东

近年来，随着数字经济的飞速发展，新就业形态劳动者群体规模日渐庞大。如何保护好这些劳动者的劳动权益，已成为社会关注的热点话题。

事实上，近年来，我国就保护新就业形态劳动者劳动权益，特别是建立健全职业伤害保障制度已经进行了一些有益探索，有关实践也取得了一定成效。比如，在中央层面，“开展新业态从业人员职业伤害保障试点”的表述首次出现在2020年中央一号文件中；2021年，人社部等八部门联合印发《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》。在地方层面，广东、浙江等地陆续开展新就业形态劳动者职业伤害保障试点，不断积累有益经验。

不过也应该看到，实践中，由于新就业形态劳动者的就业具有灵活性、短期性等特征，很多企业没有与劳动者签订劳动合同，一些平台从劳动者的工资里自动扣除一定数额的保险费用，但至于如何赔、赔多少，劳动者知之甚少，导致其劳动权益受到侵害时得不到及时救助。故有必要采取有力措施，加快建立健全新就业形态劳动者职业伤害保障制度，为保护新就业形态劳动者劳动权益提供制度保障。

一是强力推动立法工作。法律法规具有滞后性，现行法律已无法适应新就业形态的发展需要。尽管目前国家为应对新就业形态用工中产生的法律问题，制定出台了一些政策文件，但总体看仍规范性不足。当前，应加大力度推进劳动法律修改，规章规定新就业形态劳动者劳动权益保障，明确新就业形态用工关系、新业态企业劳动保护责任，以及新就业形态劳动者的工作待遇、工作时间、社会保险等保障内容。

二是健全职业伤害保障制度。现行工伤保险制度是基于传统用工方式设计出来的，很多新就业形态劳动者由于没有与平台企业建立劳动关系，无法被纳入制度保障范围，致使其遭遇职业伤害时，会发现保障不足或没有保障等问题。对此，应切实加强和健全顶层设计，加快探索建立灵活的、符合劳动者保护要求的、又兼顾新业态发展的新型职业伤害保障体系，根据平台企业与劳动者的法律关系进行分层分类保护。同时，为降低企业和劳动者的缴费负担，可试行“平台缴费+政府补贴”的模式，通过税收优惠、社保支付比例的调整等，鼓励平台企业切实履行好社会责任，让新就业形态劳动者享受到更平衡、更充分的职业伤害保障。

三是畅通各种救济渠道。在健全争议调处机制方面，各级法院和劳动争议调解仲裁机构应加强沟通联系，畅通裁审衔接机制；深入推进“法院+工会”诉前调解机制，提供优质高效的纠纷化解服务；充分发挥工会法律顾问、法律顾问和法律服务志愿者的作用，为新就业形态劳动者提供法律服务。在加大执法和监管力度方面，各地人社部门应加大劳动保障监察执法力度，督促平台企业落实权益保障责任；各级交通运输、应急、市场监管等职能部门和行业主管部门应依法规范平台企业经营行为，加大监管力度，及时约谈、警示、查处侵害劳动者权益的平台企业。在健全联合激励机制方面，依法对平台企业遵守劳动保障法律、法规和规章制度情况开展企业劳动保障守法诚信等级评价，并与市场监管、交通、金融、税务等部门和工会组织建立信息共享机制。

四是倾力打造关爱之家。不少新就业形态劳动者在外务工，会遇到饮水就餐、休息如厕、停车充电等难题。有必要加快城市综合服务网点建设，在新就业形态劳动者集中的居住区、商业区等设置更多的临时休息场所。有关部门、企业和也应对新就业形态劳动者在工作、生活中遇到的困难和问题给予持续关注，广泛开展多种形式的送温暖、困难帮扶等关爱活动。平台企业应加强对从业人员的人文关怀，建立优秀从业人员奖励制度和困难从业人员慰问制度，提升从业人员行业归属感和职业荣誉感。

(作者为天津市中国特色社会主义理论体系研究中心天津社会科学院基地研究员)

G 热点思考

提升高技能人才薪酬制度改革执行质效

观点

要实现高水平科技自立自强，加快建设世界人才中心和创新高地，释放高技能人才的创新潜能，就要多方协作，提升高技能人才薪酬制度改革执行质效。

程豪

高技能人才是我国人才队伍的重要组成部分，在加快产业优化升级、提高企业竞争力、推动技术创新和科技成果转化等方面具有不可替代的重要作用。薪酬制度关系广大高技能人才切身利益，是稳固企事业单位发展根基、激发高技能人才创新创造活力的关键所在。要实现高水平科技自立自强，加快建设世界人才中心和创新高地，释放高技能人才的创新潜能，就要多方协作，提升高技能人才薪酬制度改革执行质效。

我国高技能人才薪酬制度改革面临的主要问题

改革开放以来，我国高技能人才工作取得了显著成绩，高技能人才队伍不断壮大。

高技能人才是我国人才队伍的重要组成部分，在加快产业优化升级、提高企业竞争力、推动技术创新和科技成果转化等方面具有不可替代的重要作用。薪酬制度关系广大高技能人才切身利益，是稳固企事业单位发展根基、激发高技能人才创新创造活力的关键所在。要实现高水平科技自立自强，加快建设世界人才中心和创新高地，释放高技能人才的创新潜能，就要多方协作，提升高技能人才薪酬制度改革执行质效。

大。中共中央、国务院出台《关于进一步加强人才工作的决定》，中办、国办相继出台《关于进一步加强高技能人才工作的意见》《关于提高高技能人才待遇的意见》等政策文件，对激发高技能人才创新创造活力、培养宏大的高技能人才队伍提供良好政策生态，也为未来深入落实高技能人才“重实绩、重贡献”，提高青年高技能人才待遇水平提供有力依据。但当前，我国高技能人才薪酬制度改革仍面临诸多挑战。调研发现，主要有3方面突出问题。

一是高技能人才薪酬水平偏低。当前我国高技能人才薪酬水平仍然存在“平均主义”的特点，待遇水平不具竞争优势，还未系统形成体现企事业单位特点、突出高技能人才重要地位的薪酬制度，同一行业不同单位的薪酬制度差异化有待提高。对于同一单位，薪酬制度与具体岗位职责、实际业绩、任务难度、精度要求等方面的匹配度不足，缺乏针对不同技能人才、管理人员、工勤人员的薪酬制度实施办法。

二是高技能人才薪酬制度缺乏弹性空间。对于完成重要工作任务、取得突出工作业绩的高技能人才，薪酬制度未充分考虑不同行业、单位间工作环境、配套资源等方面的差距，尚未设置弹性激励机制。对于工作环境相对较差、配套资源不够充沛但同样取得突出工作业绩的高技能人才，未充分体现其薪酬贡献的薪酬制度细则和激励机制。

三是高技能人才薪酬制度落实不到位。部分单位和相关主管部门对薪酬制度的全面理解和改革探索力度不足，导致薪酬制度在贯彻落实过程中未能充分发挥激励作用。在薪酬制度落实过程中，企事业单位未充分考虑高技能人才攻关关键核心技术“卡脖子”问题、取得突破性、创造性科研成果所需投入的大量时间和精力，在给予配套社会地位和薪酬待遇等方面存在较大提升空间。

合力提升高技能人才薪酬制度改革落地实效

关系高技能人才切身利益的薪酬制度，始终是国家发展、社会稳定的重要基础和根本保障。解决高技能人才薪酬制度改革落实过程中存在的问题需要汇聚多方力量，提升高技能人才薪酬制度改革落地实效。具体来说，可以从以下4方面持续发力。

一是做好薪酬制度分类设计。充分考虑国民生产总值、物价消费水平、城镇居民人均可支配收入等因素，兼顾新冠肺炎疫情等不确定因素，建立体现不同行业特征、符合不同企事业单位特点的分级分类薪酬分配机制。针对身处不同工作环境、享有不同配套资源的高技能人才，分别建立体现工作价值、业绩贡献的薪酬制度细则和激励机制。

(作者单位：中国科协创新战略研究院)

范作为“骨干”“支柱”“桥梁”的三大作用。

第三，开启了我国劳模表彰的制度化、规范化、常态化进程。首先，确定了劳动模范这一光荣称号。其次，开启了劳模表彰制度化的进程。会后，时任全国人大常委会副委员长李立三在《关于在全国工农兵劳动模范代表会议的总结报告》中，提出了评选劳动模范要形成固定的制度，对劳模评选时间、评选标准、表彰奖励办法、宣传等提出了规范性的建议和意见。本次劳模大会为以后逐步形成劳模表彰活动的制度化、常态化打下坚实基础。

这次大会的经验对新时期工运事业的发展、劳模精神的弘扬有着重要的历史启示。

一是工运事业、劳模表彰工作要自觉接受党的领导，服务于党和国家的工作大局。首届全国劳模大会一方向奠定了劳模评选表彰的制度化、规范化基础，另一方面还对劳模提出了时代要求，即将技术知识和劳动经验相结合。劳模精神是在中国革命和社会主义劳动生产实践中孕育的时代精神，劳模群体也具有鲜明的时代特征。伴随着时代发展和劳模群体的变化，劳模评选、表彰以及服务制度也要不断完善，以更好发挥劳模的引领作用。

(作者单位：中国劳动关系学院)

从工运历史中汲取奋进力量

发扬首届全国劳模大会传统 大力弘扬劳模精神

东代表党中央发表贺词，充分肯定了劳模的贡献和地位，指出劳模是“全中华民族的模范人物”。从9月26日开始，大会进入劳模代表经验交流阶段，来自全国各地各行各业的54名劳模介绍了他们的先进事迹和工作经验，引起热烈反响。10月2日，大会进行了颁奖仪式，表彰与会的劳模和先进集体。

这次大会既是新中国第一次全国性的劳模表彰与奖励大会，也是在全国范围内开展劳模表彰和弘扬劳模精神的里程碑，具有继往开来的历史特征与承前启后的时代意义。

这次大会是在“解放战争和人民革命取得了全国范围的伟大胜利”和“大规模的恢复经济的建设工作已开始”的背景下召开的。召开大会前，全国总工会在各行各业开展了轰轰烈烈的劳动竞赛。大会进行了充分准备，筹备委员会对劳模评选范围、评选标准、名额分配等进行了明确要求，并提出在评选中要注意劳模代表必须包括私营企业、私营农业部门的职工，必须包括技术人员，必须为群众所认可。

9月25日至10月2日，中央人民政府在北京召开了全国工农兵劳动模范代表会议，这是新中国成立后的第一次全国劳模代表大会，在中国工运史上、劳模史上具有重大的历史意义。

第一，彰显党和国家对于劳动者和劳模的尊重，体现党坚持全心全意依靠工人阶级的方针。在大会的筹备、召开过程中，党和国家领导人充分肯定劳动者作为新中国主人翁的地位和作用，称赞劳动模范在新中国建设中的伟大贡献，在整个社会弘扬了尊重劳动、崇尚劳模的道德风尚。

第二，确立了劳动模范的光荣地位和重大作用。

毛泽东代表中央称赞劳动模范是“全中华民

族的模范人物”，是“推动各方面人民事业胜利前进的骨干，是人民政府的可靠支柱和人民政府联系广大群众的桥梁”，肯定了劳动模

范作为“骨干”“支柱”“桥梁”的三大作用。

三是劳模表彰工作要适应时代发展需要，不断推动评选、表彰以及服务劳模制度的完善。首届全国劳模大会一方面奠定了劳模评选表彰的制度化、规范化基础，另一方面还对劳模提出了时代要求，即将技术知识和劳动经验相结合。劳模精神是在中国革命和社会主义劳动生产实践中孕育的时代精神，劳模群体也具有鲜明的时代特征。伴随着时代发展和劳模群体的变化，劳模评选、表彰以及服务制度也要不断完善，以更好发挥劳模的引领作用。

(作者单位：中国劳动关系学院)