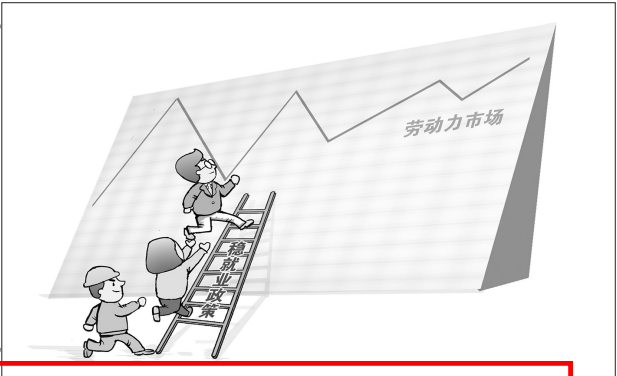


热点聚焦

明年是“十四五”的开局之年，在疫情变化和外部环境存在诸多不确定的情况下，分析当前劳动力市场的基本状况和未来走向，提前做好政策应对，对做好稳就业工作具有重要意义。近年来，劳动力在不同产业、不同领域的就业分布有哪些变化？未来人口老龄化逐渐加深，将会对劳动力市场产生哪些影响？为持续做好稳就业工作，接下来该如何应对劳动力市场的变化？针对这些问题，记者采访了有关专家。



声音

近年来，我国老年人口持续增长，2019年末，60岁及以上人口已达25388万，占总人口的18.1%。与此同时，16—59岁劳动年龄人口数量和比重自2012年连续“双降”。加强老年人力资源开发，是一项积极应对人口老龄化的战略举措，对缓解我国人口老龄化压力、减轻家庭和社会负担、提高人力资本整体水平具有重要意义。

老年人力资源开发利用存在体制机制障碍

当前我国老年人力资源开发利用不充分，显示出我国老年人力资源开发规划不足，政策体系不够完善，甚至存在一些制约老年人继续发挥作用的障碍因素，影响了老年人力资源开发利用的效果。

一是管理服务体制缺乏统一规划。我国老年人管理服务工作职责分散在发改、人社、民政、卫健等多个部门及各单位老干部工作机构，工作力量分散、服务侧重不同，在老年人力资源开发方面没有建立有效的工作体制机制，老有所为方针落实基本处于各自为政、自找门路的无序状态，缺少统筹协调。

二是老年人力资源开发利用缺少政策支持。世界上较早进入老龄化社会的国家和地区普遍出台了完善的老年人力资源开发利用政策法规体系，以积极老龄化为指导思想实施了一揽子政策和行动，包括放宽退休年龄限制、建立老年人才市场、保障老年就业权益、出台老年就业激励政策、加强老年人教育培训等。我国老年人力资源开发法律依据尚不明确，也缺少相应的政策支持，老年人退休后继续工作总体属于自发性质，缺乏具有前瞻性、战略性、规范性的系统设计。

三是老年人未被纳入现行就业政策服务体系。当前就业政策服务体系服务对象并不包括已达退休年龄的老年人，老年人不仅缺少寻找工作的服务平台，而且无法享受就业补贴、培训补贴等促进政策。此外，老年创业者在获得创业资金（贷款）、税收政策优惠、租用经营场所等方面也缺乏政策支持。

四是老年人就业权益缺乏法律保障。《劳动法》规定，劳动者达到法定退休年龄的，劳动合同终止。这意味着，已满退休年龄的人员重新工作与用人单位无法建立劳动关系，只能是劳务关系，不利于老年人平等享有劳动权利。工资定价随意、无理由辞退、工伤无法认定和处理等问题的存在，在一定程度上影响老年人力资源参与就业的积极性。

五是老年教育培训体系发展不充分。目前我国老年教育统筹管理程度和水平都相对较低，老有所教缺乏体制保障和经费规范。老年大学课程多是一些知识性、兴趣性的内容，对老年人力资源开发难以起到有效支持作用。各类民间老年培训机构虽有发展，但社会化和市场化程度不高，培训水平和层次相对较低，也未被纳入到国家职业培训体系。

加强老年人力资源开发利用的基本原则

在我国人口老龄化大背景下，加强老年人力资源开发利用势在必行，但同时要把握好与我国经济社会发展现状以及人口劳动力变化趋势，有效结合老年人力资源的特点和需要，进行科学、合理、有效的开发。具体应遵循以下几项基本原则：

平衡发展、充分发挥优势的原则。老年人力资源开发利用，要遵循资源优化配置以及经济学资源开发的总体规律，站在人力资源开发利用的全局和人口规模发展的大局全面考虑。要对老年人力资源开发利用进行整体评估，保证老年人力资源开发的顺序、力度以及广度，与整体人力资源开发目标保持平衡，确保不会对其他劳动年龄人群就业产生明显负面影响。

老有所养与老有所为相结合的原则。老年人力资源开发利用，既要尽力而为，又要量力而行。充分考虑老年人个人身体条件、家庭情况、知识技能等方面差异，既要使老年人有相对较好的老年退休生活，体现社会文明进步和经济发展成果共享，也要尊重老年人的个体需要和选择，在老年阶段参与自己力所能及的工作。

合理配置、分类管理的原则。对于紧缺型老年专业技术人才，要进行重点开发，为其创造良好工作条件，帮助解决后顾之忧；对于一般老年人力资源，应该引导并鼓励其走向社会、走向市场，做好就业信息服务和劳动权益保障；对于收入以及能力偏低的老年人力资源，应给予其自谋生计的优惠条件或开发政策性就业岗位，做好技能培训、就业帮扶和用工风险防范。

经济效益和社会效益相结合的原则。既要重视老年人力资源创造的经济价值，又要重视社会价值，引导其在技术服务和参谋咨询、创办企业、志愿服务、公益岗位等重点领域发挥作用。

加强老年人力资源开发利用的政策建议

为做好老年人力资源开发利用工作，需要从以下几个方面不断完善政策措施，提升开发利用效果。

第一，加强顶层设计，出台老年人力资源开发利用发展规划。把老年人力资源开发利用纳入国民经济和社会发展规划，纳入国家中长期人才发展规划纲要，与国家产业政策和老龄政策紧密结合，制定老年人力资源开发中长期规划。从国家层面成立专门工作机构，加强顶层设计，系统开发老年人力资源。

第二，破除政策瓶颈，制定有利于老年人进入劳动力市场的法律法规和政策。研究解决老年群体重新进入劳动力市场的法律问题，破除现行的劳动关系方面的政策瓶颈，修订和补充《老年人权益保障法》中老年人劳动权利保护条款，创新现行政策办法，在劳动合同期限和社会保险问题上允许灵活对待。

第三，发挥市场作用，积极拓展老年人力资源开发利用的渠道。现有人力资源市场增设老年人力资源招聘信息板块，面向已退休老年人发布招聘信息，定期举办以老年人力资源为主要对象的市场招聘会。有条件的地区可建立专门的老年人力资源市场，搭建供需对接服务平台。充分发挥各种社会组织的作用，努力为老年人实现老有所为沟通社会信息、开拓就业渠道。

第四，提升就业能力，完善老年人力资源教育培训开发体系。根据适合老年人继续发挥作用的重点领域，统筹考虑老年教育培训制度体系设计，布局和设计一些面向老年人力资源开发的新项目，通过更加有效的教育培训，提升老年人的职业素养。

第五，加强政策激励，出台有利于老年人力资源开发的支持政策。将老年劳动者纳入到现行就业促进政策服务体系，公共管理和社会服务岗位、城市综合治理岗位、市民生活服务岗位等积极面向老年人开放，支持老年人利用局部时间灵活就业。对规模雇用老年人的用人单位进行适当奖励，如资金奖励、税收优惠、社保补贴、培训补贴等，提高用人单位雇用老年人的积极性。

第六，加强宣传教育，优化老年人力资源开发利用的环境。努力转变传统社会观念，引导社会对人口老龄化新常态的认知，消除社会上对老年人再就业的偏见和误区，积极传达老年人力资源的优势和价值，带动社会各界认同老年人力资源开发利用的必要性，为老年人再就业创造良好的社会氛围。

（作者单位：中国劳动和社会保障科学研究院）

加强顶层设计 推进老年人力资源开发

鲍春雷

劳动力市场的新挑战与新对策

——访中国人民大学中国就业研究所所长曾湘泉

本报记者 杨勤

青年劳动参与率下降，人口老龄化带来新挑战

劳动力供给下降，就业市场情况复杂

记者：当前，我国劳动力市场在总量和结构等方面的总体情况如何？

曾湘泉：根据国家统计局公布的数据，2012年我国16至59周岁的劳动年龄人口总量达到峰值9.22亿人，之后增量由正转负，总量进入减少阶段。2018年劳动年龄人口为89729万人，2019年劳动年龄人口为89640万人，下降了89万人。随着总量的减少，需要进一步优化和提升劳动年龄人口的结构和素质，建设知识型、技能型、创新型劳动者大军。

在结构方面，农民工和高校毕业生数量庞大，是劳动力市场的重点群体。在实现就业的过程中，农民工群体存在技能知识水平偏低等问题，高校毕业生群体存在工作能力不足等问题，导致劳动力市场供给和需求之间不匹配。劳动力供给给结构变化一般会有滞后性，招工难和就业难并存的现象将在一段时间内持续。

记者：近年来，劳动力在不同产业、不同领域的就业分布有哪些变化？高校毕业生、农民工等群体在地域流动方面呈现哪些特点？

曾湘泉：近年来，以新产业、新业态、新商业模式为核心内容的“三新”经济带来了直接和间接的就业创造效应，吸纳了大量劳动力就业。据统计，2017年、2018年和2019年，“三新”经济带来的总就业规模分别为15148万人、15752万人和16566万人。与此同时，第三产业就业人员比重大幅上升，制造业从业人员比重有所下降。

在地域流动方面，总体来看，长三角、珠三角、京津冀、成渝、长江中游五大城市群成为主要人才流入地，东北地区人才流出较多。

近年来，高校毕业生开始从一线城市向二三线城市流动。造成这一现象的原因有两方面：一是2008年金融危机以后，很多投资开始向二三线城市转移，使得这些城市对劳动力需求比较大。二是这些城市出台很多招才引才的优惠政策，不断降低落户门槛，也促使高校毕业生主动选择去二三线城市就业。

过去农民工跨省流动强，近些年随着中西部的发展，农民工返乡就业创业现象比较明显。因此，农民工的跨省流动比例下降，省内流动增多，从农村往城市转移的规模也在缩小。

记者：目前青年劳动力的就业状况是怎样的？

曾湘泉：16岁到24岁被称为青年劳动力，这个年龄段的劳动参与率一直在下降。造成这一现象的主要原因是，人力资本投资增加，青年受教育年限延长。教育部的数据显示，“十三五”期间，我国在各级教育普及程度方面都达到或者超过中高收入国家平均水平，劳动年龄人口平均受教育年限达到10.7年。此外，近年来“慢就业”现象明显。部分青年人毕业后不着急找工作，而是通过游学、旅行等慢慢确定人生方向。另外，也有很多人由于找不到理想工作，就暂时退出劳动力市场。

值得注意的是，现在既要关注青年劳动力，也要关注55岁以上的老年劳动力。从统计数据来看，这一群体的劳动参与率也在下降。随着人口老龄化程度加深，未来要研究怎么提高这一群体的劳动参与率，比如建设专门的招聘平台、加强教育培训等。

记者：当前我国人口老龄化逐渐加深，将会对劳动力市场产生哪些影响？

曾湘泉：数据显示，2018年，我国60周岁及以上人口为24949万人，占总人口的17.9%。2019年，60周岁及以上人口为25388万人，占总人口的18.1%。老年人口比重的上升加重了劳动年龄人口负担，给经济发展和社会保障带来挑战。

一般来说，人口老龄化会导致劳动力资源相对缩减，并且可能引发未来劳动力短缺。从劳动适龄人口的内部结构看，随着老年人口比重上升，劳动力供给资源趋向老化。同时，人口老龄化使社会的老年抚养系数增大，在家庭内部表现为一对夫妇所要赡养的老人人数增加，赡养负担加重。家庭中的老人，特别是因年老、疾病或伤残导致生活不能自理的老人，需要其他家庭成员的特殊护理和照顾，可能会导致家庭中的其他成员不得不减少原本用于工作的时间。

当然，人口老龄化也给新增劳动力提供了一定的就业空间，派生出许多新的“银发经济”，比如卫生、医疗、休闲、养老、文化服务等产业，从而引发产业结构和就业结构的调整，促进新的经济增长点的形成。

完善政策体系，积极应对劳动力市场变化

记者：未来影响我国劳动力市场的因素有哪些？

的认证激励办法。通过认证的人员将享受现金奖励、工资上调、每月津贴，总金额预计达到数千万元。

面对从未接触过的机器人编程，老师傅不得不向年轻人“取经”。

“18号厂房”泵车后支腿焊接班组有30多人。最年轻的3位工人不到20岁，刚从职业技术学校毕业，学的专业正是机器人编程。在他们三人的带动下，多位30岁左右的资深工人也学会了简单编程和维修。

“机器代替人工是大势所趋，这对产业工人的能力要求其实更高了。”泵车后支腿焊接班组负责人邓腾芳说，和年轻人相比，老师傅更加熟悉产品的结构和性能，但对于机器人却是外行，所以要“以新带老”。

张新古参加了公司组织的培训班，每天晚上学习两个小时的机器人编程基础知识。培训班第一期学员总共162人，其中既有一线工人，也有管理人员。

晚上9点下课后，张新古主动到车间“加练”，按照课堂上讲授的内容，拿着手持终端实际操作。他还在手机里下载了教程，回家后抽空观看，遇到不明白的内容，便在微信群里跟老师请教。

“以后的工厂会越来越自动化、智能化，只有抓紧学习，才不会落后。”张新古说。

一线见闻

老师傅学编程

白田田

盯着手持终端屏幕上一连串英文缩写和数字符号——向工业机器人发出的“指令”，“70后”张新古最开始的反应是“蒙圈”。

对于有着近30年铣工经验的张新古来说，加工高精度的阀块，早已不在话下，而通过编程让机器人自动完成各种动作，却还只是刚刚入门。

张新古工作的地方是三一重工位于长沙经开区的“18号厂房”。去年以来，这个智能制造示范车间改造升级为“灯塔工厂”，新增大量工业机器人。很多像他这样的老师傅，开始学习机器人编程新技能。

近段时间由于订单较多，“18号厂房”每天加班加点生产工程机械产品。在全新规划的生产车间内，100多台工业机器人自动切割、分拣、焊接。不同型号的自动导引运输车，在车间里自动取件、穿梭、卸货。

三一重工泵送公司副总经理蒋庆彬说，相比一年多前，“18号厂房”的产能提升约50%、人力减少约40%。“机器换人”的同时，工厂面临新型人才短缺的问题，急需更多懂得机器人编程、操作和维护保养的“新工人”。

近期，为了促进传统工人转型，三一重工的母公司三一集团专门出台了关于机器人编程语言

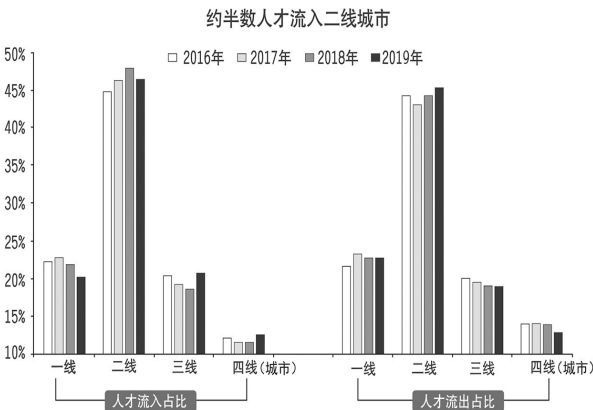
我国劳动年龄人口总量仍近9亿人

2019年末	人口数量	占比
0—15岁	24977万人	17.8%
16—59岁	89640万人	64.0%
60岁及以上	25388万人	18.1%

2019年	16—59岁劳动年龄人口	60岁及以上人口
	比上年减少89万人	比上年增加439万人
	减少数量 比2017年少459万人 比2018年少381万人	增加数量 比2017年少565万人 比2018年少420万人

总体来看，我国劳动力资源依然丰富的基本面没有改变

内容来源：国家统计局



本版图文漫画 赵乃育/绘

内容来源：智联招聘

约65%的流动人口向五大城市群集聚

