

青年就业与社会保障政策的优化

——以英国为例

周 牧 张 浚

〔摘 要〕 经济社会转型改变了社会风险，推动着欧洲国家进行福利国家制度改革。在这个长期渐进的转型过程中，青年群体需要面对就业不稳定和收入水平降低的困境，还要更多地承担社会保障制度的改革成本，由此导致的青年高失业率、尼特族问题、工作不稳定和工作贫困问题引起关注。英国近期的改革，尝试着在就业不稳定的条件下增加青年保障的稳定性，同时针对青年人的需求加强公共服务，帮助他们提高劳动技能和劳动力市场的参与率，探索解决青年就业问题的新方法。英国遇到的青年就业问题及其对社会保障等政策的优化，可以给中国提供相应的启示。

〔关键词〕 青年就业；劳动力市场；社会保障；转型；英国

一、引言

2020 年以来，在新冠疫情的冲击下，我国的就业形势也变得更加严峻，而青年失业问题更加突出，这种现象不仅对就业与经济发展产生不利影响，也会对社会保障政策选择产生相应的影响。事实上，自 20 世纪 90 年代以来，欧洲国家就出现了青年失业率显著高于成年劳动者的问题。本文以对欧洲现象的概括性描述为基础，对英国案例加以剖析，从中可以获得相应的启示。

进入 21 世纪以来，欧洲国家的经济社会转型加速发展。在经济结构、人口结构、劳动力队伍构成和科技进步等长期变化的影响下，在工业化时期成熟和完善起来的欧洲福利国家继续着改革进程。长期的经济社会转型带来了社会风险的变化，在工业化时期既已存在的“老”的社会风险，例如年老、伤残、失业等等继续存在，而新的生产方式和就业方式又带来了技能不足和照护负担等新的社会风险。原有的社会保障制度受到挑战，同时出现了部分劳动者群体缺乏社会保障而一些保障内容又与新的社会风险不匹配的情况。因此，欧洲国家普遍出现了对现有保障制度进行结构性调整的趋势，也出现了对福利国家制度进行“重新校准”的讨论，提出改变福利国家被动地提供收入保障的功能，“政府的角色是在日益国际化的环境中提高国家的竞争力，国家从提供被动保障转向寻求在公民之中增强自立和（个人）责任意识，以及更多地

〔作者简介〕 周牧，中国社会科学院欧洲研究所博士后。主要研究方向：英国经济与金融业、欧盟国家援助制度。
张浚，中国社会科学院欧洲研究所研究员。主要研究方向：欧洲福利国家、社会保障制度、欧盟政治。

动员公民参与有偿工作”。^①

对于已经拥有成熟的社会保障制度的欧洲国家来说,社会保障制度的持续改革也成为了“新”社会风险的源头。之所以如此,一方面是因为社会保障制度与经济社会环境不匹配,另一方面则是因为在“财政紧缩”条件下,出于降低开支的目的而进行的社会保障制度改革造成了保障不足的问题。长期以来,由于养老金在欧洲国家社会支出中占有重要比例且欧洲的人口老龄化不断发展,养老金改革所导致的保障不足的问题受到普遍关注。相比之下,针对社会保障制度改革对青年群体影响的讨论则较为有限。

总体看来,各种新社会风险对青年群体的影响更大。^②在欧洲国家的经济社会转型过程中,青年群体需要更直接地面对经济社会环境快速变化所导致的就业不稳定和收入水平降低的困境,同时还要更多地承担社会保障制度的改革成本,其从社会保障体系获得替代收入的可能性下降、待遇水平降低。从20世纪90年代至今,无论制度模式如何,主要欧洲福利国家中都出现了青年群体的就业问题,青年失业率显著高于成年劳动者,劳动力市场参与率降低,尼特族^③的问题日益突出。同时,青年工作不稳定和工作贫困的问题也引起了关注。青年就业问题加剧了一系列社会问题,包括收入不平等、贫困、社会排斥和犯罪率上升等,而青年高失业率及低劳动力市场参与率也意味着人力资本的损失,在人口老龄化的背景之下这一问题尤其突出,会对经济与社会保障的可持续发展带来负面影响。因此,近些年来,青年就业问题在欧洲主要国家及欧盟政策议程中的重要性不断上升。

根据自身的发展模式和制度特点,欧洲国家应对青年就业问题采取了不同的政策措施。自20世纪80年代以来,以增加劳动力市场灵活性和“就业优先”为导向的英国,宏观的劳动力市场环境直接影响了英国青年就业状况。横向比较显示,英国的青年失业率低于OECD国家平均水平,近期英国的青年失业率还呈现出持续走低趋势。但是,英国尼特族问题突出,且青年群体存在着明显的工作贫困问题。近期英国政府采取措施进一步优化针对青年群体的就业政策与社会保障政策,以解决此前政策的负面影响。

二、英国青年就业的基本情况

自20世纪80年代以来,英国不断推行的新自由主义的改革措施,塑造了英国高度灵活的劳动力市场。与欧洲大陆国家相比,英国的劳动力市场不仅灵活性更高,而且劳动力市场参与率也更高。在20世纪90年代之后,通过社会保障制度获得替代收入的难度加大,同时,各种积极劳动力市场政策也强化了社会保障给付与就业之间的关联。这些改革措施对青年群体产生了重要影响。

① Peter Taylor-Gooby, "The New Welfare Settlement in Europe," *European Societies*, 2008, 10(1), quoted from Giuliano Bonoli, *The Origins of Active Social Policy: Labour Market and Childcare Policies in a Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2013.

② Peter Taylor-Gooby, "New Risks and Social Change," in Peter Taylor-Gooby(ed.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of European Welfare State*, Oxford University Press, 2004.

③ 尼特族为英文缩写 NEETs (Youth not in Employment, Education or Training) 的音译。

首先,从长期来看,英国的青年失业率和总体的失业率同步,整体呈现出下降的趋势。根据英国统计局的数字,16—24岁青年群体的失业率从1992年接近20%的水平,下降至2022年的不到10%(见图1)。同期,英国整体的失业率在经历了20世纪80年代的高峰之后,逐步下降到了2023年1月的3.7%。^①英国的青年失业率高于总体失业率(见图2),是后者的2倍多。

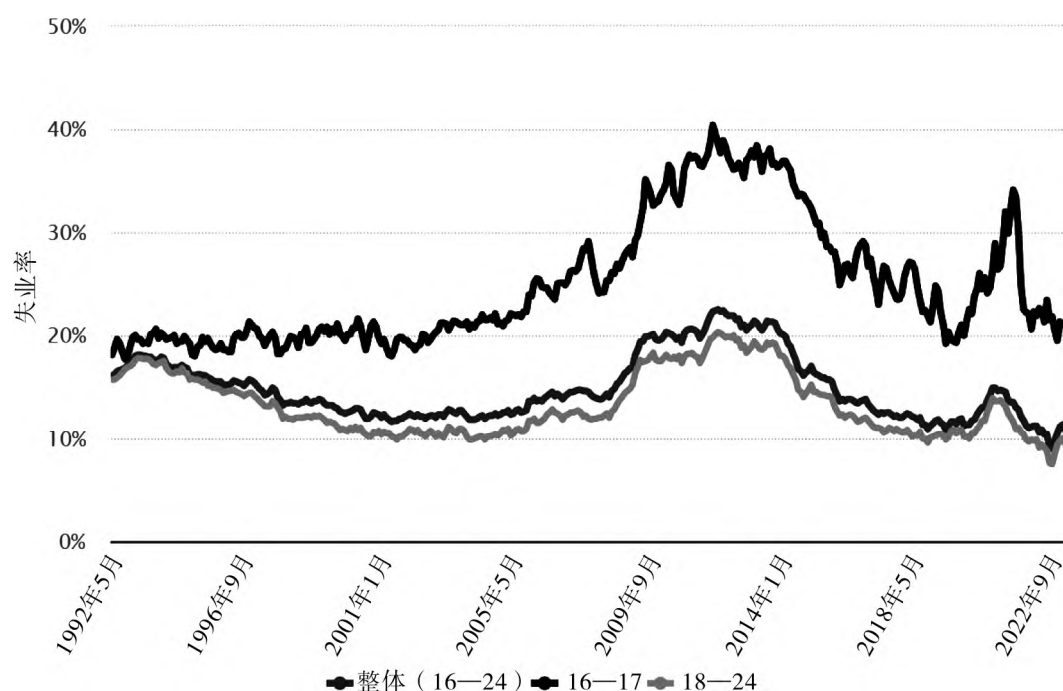


图1 1992年5月至2023年1月间英国青年失业率的变化趋势^②

观察英国失业率的变动情况可以发现,无论是青年就业率还是总体的就业率都与宏观经济状况密切相关。由于青年群体是劳动力市场中的边缘群体,受宏观经济状况的影响更大。在2008年金融危机之后,英国的青年失业率不断攀升,至2011年达到22.5%的峰值,此后逐年下降,至新冠疫情之前,英国的青年失业率已经降至12.3%。2020年疫情暴发后,青年失业率再度高升至14.9%,然后一直稳步下降。2020年的1月至2023年1月,失业青年减少了7.3万人,降幅达14%,青年失业率也从12.3%下降到了10.8%。^③

其次,国际比较显示,英国的青年失业率相对较低。在OECD成员国中,英国的青年失业率略高于G7的平均水平,低于OECD国家平均水平。2022年,根据普华永道编制的青年就业指数(Youth Employment Index 2022),英国的青年就业状况在OECD成员国中排名中间靠前(18/38),且近年来英国在青年就业方面的排名还略有提升。^④

但是,这些统计数字与指标掩盖了英国青年群体参与劳动力市场不足的状况。近期的就业

① ONS/Statista, "Unemployment rate in the United Kingdom from March 1971 to January 2023", the Statista website: <https://www.statista.com/statistics/279898/unemployment-rate-in-the-united-kingdom-uk/>, April 18, 2023.

② ONS/Statista, "Youth unemployment rate in the United Kingdom from May 1992 to January 2023", the Statista website: <https://www.statista.com/statistics/280305/youth-unemployment-rate-uk/>, April 18, 2023.

③ House of Commons Library Research Briefing, *Youth Unemployment Statistics*, the House of Commons Library website: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05871/SN05871.pdf>, 14 March 2023.

④ PwC, *Youth Employment Index 2022*, the PwC website: <https://www.pwc.co.uk/economic-services/YWI/youth-employment-index-2022.pdf>, April 2022.

统计数字显示, 尽管英国青年失业人数低于疫情前, 但是就业青年人数也低于疫情前水平, 减少了 26000 人。同时, 不参与经济活动 (economically inactive) 的青年人数较疫情前增加了 62000 人, 青年不参与经济活动的比例 (inactivity rate) 从疫情前的 37.1% 上升到 38.2%。此外, 英国青年长期失业率呈现上升趋势。2022 年 11 月至 2023 年 1 月, 失业超过 12 个月的青年人数为 56000 人, 占青年失业人数的 12.2%。失业时间超过 12 个月的总人数中有 19.3% 为青年。^①

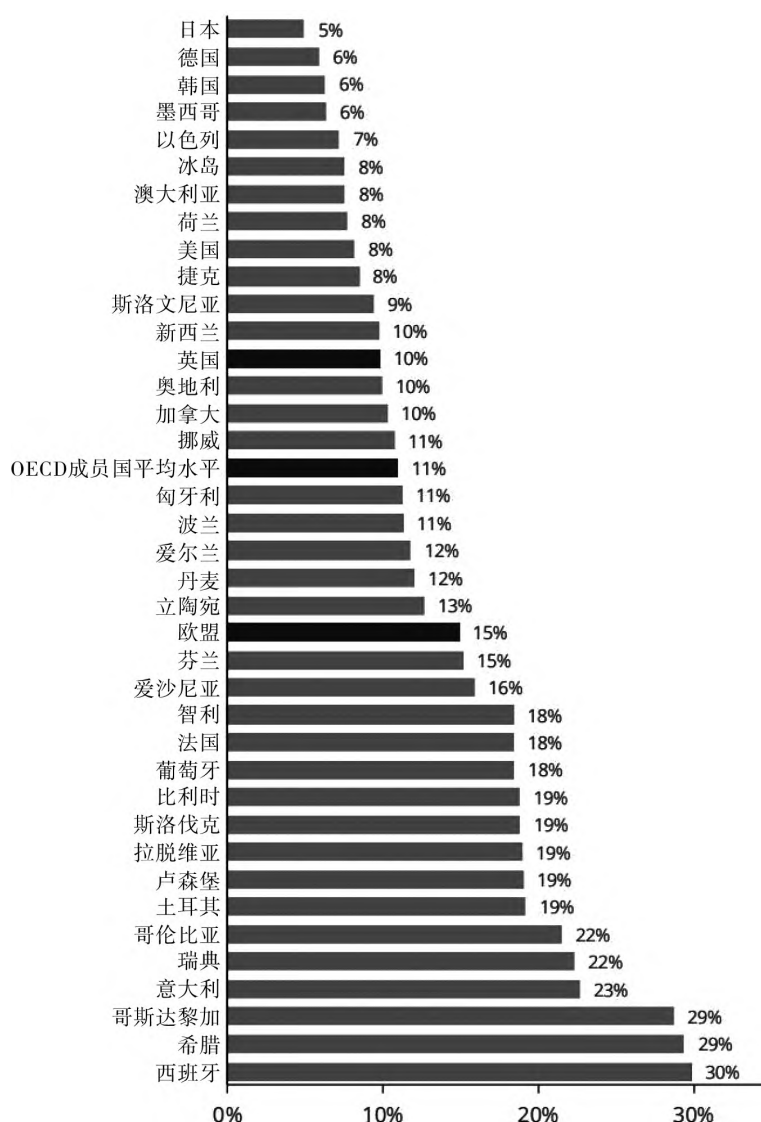


图2 2022年7—9月OECD成员国的青年失业率^②

尽管在未参与经济活动的青年群体中约有 34% 正在接受全日制教育, 但是, 仍有大量的青年尼特族, 即未参与工作及接受教育和培训的青年群体。相比其他 OECD 成员国, 英国的尼特族问题更加突出。根据 OECD 的统计, 2019 年英国 15—24 岁青年群体中尼特族的比例不仅高于 OECD 平均水平, 也高于多数 OECD 成员国。近些年虽然英国尼特族的比例有所下降, 但

① House of Commons Library Research Briefing, *Youth Unemployment Statistics*, the House of Commons Library website: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05871/SN05871.pdf>, 14 March 2023.

② Ibid.

仍然高于 OECD 平均水平^①（见图 3）。根据英国的统计数字，2021 年 1—3 月间，16—24 岁青年群体中有 10.6% 的青年人为尼特族，约 72.8 万人。^②另外，根据普华永道的统计，英国 20—24 岁的尼特族的比重约为同年龄段青年人口的 14%，高于瑞士和德国 5 到 6 个百分点。^③

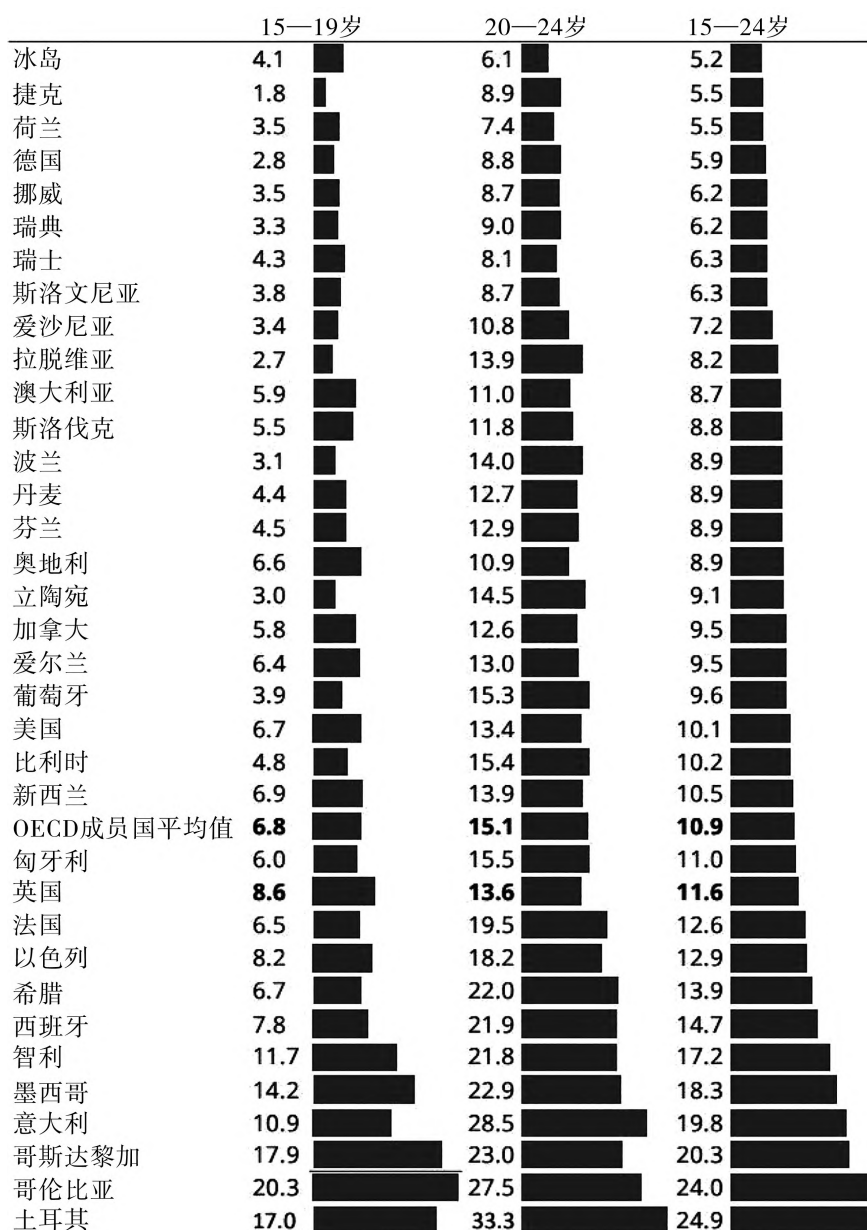


图 3 2019 年 OECD 成员国中不同年龄段青年尼特族的比例

① House of Commons Library Research Briefing, *NEET: Young People not in employment, education or training*, the House of Commons Library website: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06705/SN06705.pdf>, 7 July, 2021, OECD, *Youth not in employment, education or training (NEET) (indicator)*. The OECD website: <https://data.oecd.org/youthinac/youth-not-in-employment-education-or-training-neet.htm>.

② House of Commons Library Research Briefing, *NEET: Young People not in employment, education or training*, the House of Commons Library website: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06705/SN06705.pdf>, 7 July, 2021.

③ PwC, *Youth Employment Index 2022*, the PwC website: <https://www.pwc.co.uk/economic-services/YWI/youth-employment-index-2022.pdf>, April 2022.

第三,英国青年劳动者的工资水平偏低。虽然从2004年至2022年18—21岁全职就业青年劳动者的年度工资保持了与整体工资水平同步增长的趋势,但是,其工资水平远低于40—49岁核心劳动力群体。2022年英国18—21岁劳动者的年度中位工资为18597英镑,40—49岁劳动者群体则为36961英镑,青年劳动者群体的工资远低于后者。^①此外,2022年英国的年度中位工资为33000英镑。^②据此估算,18—21岁青年劳动者的中位收入还不到相对贫困线。^③因此,英国青年的工作贫困问题十分突出。

第四,从就业稳定性的角度来看,英国青年群体从事临时就业的比例低,但是,从事兼职就业的比例高于OECD平均水平,非自愿的兼职就业也高于OECD平均水平。根据OECD LFS,自2000年至2021年,英国15—24岁青年从事临时就业的比例维持在15%左右,低于OECD的平均水平10个百分点左右;^④兼职就业的比例维持在30%以上,高于OECD的平均水平。由于OECD成员国中这一年龄群体的兼职就业比例持续上升,英国与OECD成员国平均水平的差距也在不断缩小,2021年,英国青年兼职就业比例高出OECD平均水平约3个百分点。^⑤其中,非自愿兼职就业的比例也一直高于OECD平均水平。英国的非自愿兼职就业在2008年金融危机后,在2012年达到峰值,此后逐年下降,与OECD平均水平的差距也逐步缩小。^⑥

三、青年就业问题的背景:全球性经济社会转型、青年群体特性与英国国情

纵观世界,青年群体的劳动力市场参与率不断降低和青年失业率居高不下是一个全球性的现象。根据国际劳工组织的统计,在1999年至2019年间,全球青年的劳动力市场参与率从53.1%下降到41.2%。^⑦同时,青年失业率长期处于高位,远高于成年人的失业率。从2019年到2021年,全球青年失业率相对稳定,保持在13.6%左右,但是,青年失业率是成人失业率的3倍有余。^⑧此外,由于青年人大量进入非常规就业岗位,且工资水平偏低,青年群体还面

① ONS/Statista, "Median annual earnings for full-time employees in the United Kingdom from 2004 to 2022, by age group", the Statista website: <https://www.statista.com/statistics/802196/full-time-annual-salary-in-the-uk-by-age-group/>, Oct. 26, 2022.

② ONS/Statista, "Median annual earnings for full-time employees in the United Kingdom from 2004 to 2022, by age group", the Statista website: <https://www.statista.com/statistics/1002964/average-full-time-annual-earnings-in-the-uk/>, Oct. 26, 2022.

③ 收入低于年度中位收入的60%即为相对贫困。House of Commons Library Research Briefing, *Poverty in the UK: Statistics*, the House of Commons Library website: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn07096/>, April 06, 2023.

④ OECD Labor Force Statistics, "Incidence and composition of temporary employment", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=STLABOUR#>.

⑤ OECD Labor Force Statistics, "Incidence of FTPT employment: common definition", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=STLABOUR#>.

⑥ OECD Labor Force Statistics, "Incidence of involuntary part time workers", <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=STLABOUR#>. 针对非自愿兼职就业, OECD LFS 的统计数字包括: 非自愿兼职就业占(同年龄群体)就业的比例、非自愿兼职就业占(同年龄群体)劳动力队伍的比例以及非自愿兼职就业占(同年龄群体)中兼职就业人数的比例。英国的这三项统计数字都高于OECD平均水平。

⑦ ILO, *Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the Future of Jobs*, International Labour Office – Geneva: ILO, 2020, p.25.

⑧ Ibid, pp.33-35.

面临着就业不稳定和工作贫困等问题。

（一）全球性的经济社会转型

进入 21 世纪以来,世界经济稳步增长的发展势头改观,2008 年金融危机之后的多次全球性危机改变了人们对全球经济的预期,进而改变了人们对未来生活的预期。认为明天会更好、年轻人的生活必然优于老一代的信念正在衰退。经济增长趋缓和经济发展不确定性提高,对就业产生了直接的影响。经济增长会增加劳动力需求并进而带动就业岗位的增长和工资水平的提高,这是一个被普遍接受的观点,然而,现实证明这一观点是不全面的。金融危机之前就已经出现了“就业危机”,在一些选择了资本密集型发展战略的国家,投资增长所带动的就业岗位的增长是有限的。在一定程度上,失业问题是一个长期的结构性问题,对在劳动市场中缺乏竞争优势的青年群体影响更大。出于宏观经济环境对青年就业的直接影响,国际劳工组织积极推动针对发展战略对就业影响的讨论,认为“促进就业机会丰富的包容性增长”在解决青年就业问题方面发挥着至关重要的作用。^①

经济全球化和科技进步提高了对劳动者技能的要求。在发达工业国家出现了经济的结构变化,制造业在国民经济中的比重不断降低、服务业比重持续增长,改变着对劳动者技能的需求,高技能以及与人交往的“软技能”的重要性都在增长,使得青年群体从学校到工作岗位的转型更具有挑战性。显然,在青年劳动者群体中未完成中等教育的青年面临更加严峻的就业困境。不容忽视的是,高学历青年同样也面临高失业风险。针对金融危机中青年失业问题的跟踪研究显示,高学历青年受到的冲击更大。^②从全球范围来看,科技的快速发展和劳动力市场需求的变化,加剧了教育与劳动力市场需求脱节的问题。

（二）青年群体的特性

与成年人相比,青年群体更大程度地暴露在劳动力市场风险之中,这一点在经济和社会危机时最为明显。2008 年金融危机之后,全球青年失业率飙升,出现了青年就业危机,而在新冠疫情之中,青年群体也继续是受到冲击最为严重的群体。之所以如此的原因主要有三点:其一,青年群体由于技能和人际关系网络等原因而缺乏在劳动力市场上的竞争力;其二,青年群体缺少劳动力市场规则的保护;其三,青年群体的个人选择。^③

首先,从雇主的角度来看,如果由于经济危机而不得不裁员的话,裁减青年雇员成本最低。其原因在于,青年人享有的就业保护相对较少;企业对青年雇员的人力资本投资较少,同时,青年雇员所掌握的与企业经营紧密相关的特殊技能也较少,无论是从减少人力资本投资损失、还是从保持企业所必须的核心劳动力来看,解雇青年雇员对企业来说都更加有利;青年人的就职时间短,解雇所需赔偿的费用也相对更低。其次,经济危机期间,青年人更难找到工作机会,他们面对更多的进入劳动力市场的障碍。经济下行,企业在裁员之前即已开始停止招聘新的员

① ILO, *The Youth Employment Crisis: Time for Action*, International Labour Office – Geneva: ILO, 2012, pp.33-42.

② Niall O' Higgins, *The Impact of the Economic and Financial Crisis on Youth Employment: Measures for Labour Market Recovery in the European Union, Canada and the United States*, International Labour Office, Youth Employment Programme. - Geneva: ILO, 2010, p.15.

③ Dennis Görlich et al., *Youth Unemployment in Europe and the World: causes, consequences and solutions*, Kiel Policy Brief No.59, Kiel Institute for the World Economy, 2013, pp.3-5.

工。由于青年人在求职劳动力中所占比例较高,企业停招对青年人的影响就更大;青年人缺乏工作经验,在就业岗位竞争中处于不利地位;青年人缺乏社会关系网络和金融信用记录,增加了他们自主创业的难度。第三,一些个人因素也决定了青年在劳动力市场上处于不利的竞争地位。有研究显示,青年人的劳动技能与劳动力市场需求不匹配是造成青年人失业的一个重要原因。此外,青年人群体主动离职的倾向也高于成年人,原因在于:青年人更愿意尝试不同的职业和生活方式;因为没有养育负担,其离职成本更低;选择继续深造,追求更好的职业前景。此外,一些研究也显示,生长在移民家庭、高中辍学、以及贫困地区的青年人失业率更高。成长环境也会对青年人的就业前景产生影响。

尽管青年群体面对更大的劳动力市场风险,他们却缺乏必要的社会保障。这首先是因为青年人处于职业生涯的起步阶段,初入劳动力市场的年轻人普遍缺乏社会保障权益的积累。其次,在新的生产方式和经济社会条件下,更高比例的青年人采取了新的就业方式,与常规就业挂钩的传统保障方式——无论是解雇保护等就业保护措施,还是失业金和伤残金等收入保障——无法充分覆盖青年群体,且不足以帮助他们应对社会风险。^①在成熟的欧洲福利国家之中,这两点都反映了既有社会保障制度的局限。例如,很多刚刚离开学校步入职场的年轻人,在求职阶段缺乏必要的收入支持;对于青年失业者来说,很多人不能满足领取失业金的资格限制,即便他们有资格领取失业金,替代收入也低于成年人;青年人同样需要医疗保障,由于很高比例的青年是灵活就业,由此导致了大比例年轻人缺乏充足医疗保障的情况;对于早早成家立业的青年人来说,低水平收入、不稳定的工作、照护负担叠加在一起,不仅妨碍他们求职、工作和进修,还影响了下一代的成长,造成贫困的代际延续。此外,不容忽视的是,在欧洲国家里青年群体更多地承担了欧洲福利国家改革的成本。自20世纪80年代以来,为了应对居高不下的失业率,欧洲国家普遍采取的措施之一是推动劳动力市场灵活化,放宽就业保护,增加各种形式的非常规就业。这些改革措施直接或间接地恶化了青年人在劳动力市场中的地位。^②

青年群体的社会保障不足对青年群体的就业造成了负面影响,还可能导致贫困加剧、收入差距加大和社会不稳定等社会问题。由于青年人处于职业生涯的初始阶段,在关注青年群体的社会保障问题的时候也要考虑到福利依赖的问题,以及长期失业导致青年人与劳动力市场脱节的可能性。^③

(三) 英国国情

英国是一个“自由主义模式”的福利国家。在撒切尔执政后,新自由主义的经济政策长期

① 张浚:《非常规就业、劳动力市场二元化与社会保障制度的重新定位》,《欧洲研究》2022年第6期。

② 在不同模式的国家里,改革措施存在差异。大陆欧洲国家在劳动力市场领域的“去规则化”的改革是从劳动力市场的边缘开始,被称为“部分的、针对目标群体的去规则化”和“局部改革策略”,其重要内容是在不触动核心劳动力(多为男性,且为工会成员)的既得权益的基础上,放宽对临时就业和固定合同就业等非常规就业的监管,从而催生了一个双层的劳动力市场:一边是无论是年龄、还是劳动技能都占有优势的核心劳动力群体,劳动权益受到严格的保护,多为公务员或在大公司就职的拥有长期合同的劳动者;另外一边则是劳动权益缺乏保障的非常规就业者,多为青年人、女性、高龄劳动者、低技能劳动者和移民等边缘劳动力群体。Paolo Barbieri, "Flexible Employment and Social Inequality in Europe", *European Sociological Review*, 2009, 25(6). 英国则是采取了激进的劳动力市场改革措施,核心劳动力群体也受到了劳动力市场“去规则化”的影响,青年人因缺乏竞争力受到的影响更大。

③ ILO, *The Youth Employment Crisis: Time for Action*, International Labour Office – Geneva: ILO, 2012, pp.78-85.

在英国占据主导地位,从多方面影响了英国的经济和社会环境。长期以来,英国舆论普遍认为英国 1979 年以来的发展应归功于努力营造“自由市场”政策,直至 2008 年金融危机之后,学界开始反思这种自由主义的发展模式。^①其缺陷包括多数劳动者的工资水平过低、缺乏长期投资、过度依赖由债务和房地产市场推动的消费者支出等等。

与大陆欧洲国家相比,服务业、尤其是金融业在英国经济中占有重要的地位,制造业占比持续下滑。服务业的增长为英国维持比较高的就业水平创造了条件,因为与制造业相比,服务业是劳动密集型的行业,但是对技能的要求低,劳动力需求的波动性大,需要更加灵活的劳动力供给。同时,企业经营日益“金融化”,意味着短期回报优先于长期投资,刺激投资流入门槛较低的行业,这些行业提供的往往是低薪和不稳定的工作。为了维持这种发展模式,需要大量的低端劳动力供给,这就是英国劳动力市场改革和社会保障制度改革的经济背景。^②

四、英国青年就业政策的基点:增加劳动力市场灵活性与就业优先的改革

作为英国的自由市场改革的有机组成部分,英国整体的劳动力市场和社会政策改革立足于增加劳动力市场的灵活性,强调就业的优先地位,这种政策立场限定了英国青年就业政策的基本内容。

(一) 英国劳动力市场改革的长期趋势:增加灵活性及“就业优先”

从撒切尔政府至今,英国政府持续推进增进劳动力市场灵活性的改革。撒切尔及继任的梅杰采取了激进的劳动力市场改革措施。从撒切尔主政开始直至 20 世纪 90 年代中期,保守党政府连续出台了多项劳动力市场法规,^③不仅削弱了工会的地位和作用,而且侵蚀了既有的劳动保护措施。例如,原有的解雇保护机制被削弱,雇员在面对不公平解雇和裁员的时候所享有的法定权益减少了。再比如,工党政府在 20 世纪 70 年代逐步建立起来的工资保护制度被逐步取消。1981 年《就业保护法》附表 11 被废除,1982 年《公平工资决议》被废除。1986 年起,工资保护制度中的重要机构工资委员会的职能受到了严格限制,至 1991 年委员会被取消。^④

20 世纪 90 年代中期,工党政府上台后,基本上继承了保守党的政策,不同之处在于工党政府强调国家和公民个人之间的相互责任:一方面,国家有义务扶助公民脱离贫困,并通过加

① Colin Hay, *The Failure of Anglo-Liberal Capitalism*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2013, pp.1-5, Jeremy Green, et al., *The British Growth Crisis: the Search for a New Model*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2015, pp.1-14.

② Craig Berry, "Quantity Over Quality: a Political Economy of 'Active Labour Market Policy' in the UK", in *Policy Studies*, 2014, 35(60).

③ 这些法规包括: 1980 Employment Act; 1982 Employment Act; 1984 Trade Union Act; 1986 Wages Act; 1986 Sex Discrimination Act; 1988 Employment Act; 1989 Employment Act; 1990 Employment Act; 1993 Trade Union Reform and Employment Act. Ken Mayhew, "UK Labour Market Policy Then and Now", *Oxford Review of Economic Policy*, 2015, 31(2).

④ Ibid, p203. 现代版的《公平工资决议》出现在第二次世界大战后不久。根据其规定, 竞标政府业务的公司应支付公平的工资, 工资水平应由相关的多雇主协议规定, 在没有这类协议的情况下, 工资水平应为相关地理区域内类似工作的现行工资水平。1975 年工党政府通过的《就业保护法》附表 11, 将公平工资决议扩展到整个就业领域。根据《就业保护法》附表 11 的规定, 在工会力量薄弱且难以扩大影响的部门成立由三人组成的工资委员会, 负责确定具有法定约束力的最低工资标准。

强人力资本投资帮助公民参与劳动力市场；另一方面，强调通过参与劳动力市场为社会做出积极贡献是公民义务。^①这种观念影响了工党政府的劳动力市场政策，也影响了其社会保障政策，领取各种社会保障给付越来越需要以参与有偿工作为条件，各种社会政策也越来越以推动劳动者就业及重新就业为目的。原本以提供替代收入为主的保障方式开始让位于各种“在职补贴”（in-work benefit），获得保障的权利与工作的义务联系在一起。

1997年6月，托尼·布莱尔在艾尔斯伯里庄园的演讲中指出：“如今，在20世纪末，老行业的衰落以及向以知识和技能为基础的经济的转型，催生出一个新的阶层——无业阶层。不仅是在英国，而是在很多国家中，存在着规模庞大的少数群体，他们没有参与正式的经济活动，而是依赖于各种福利金和黑色经济……他们不仅是脱离了工作，而且脱离了更加广泛意义上的公民身份……。本世纪初，领导者们所面临的挑战是创建为新兴工人阶级提供保障的福利国家。今天所有民主政府的最大挑战是重塑我们的制度，让这个新的无业阶层重返社会，从事有用的工作，并重获赢得（尊重）的意愿。”^②

工党政府在劳动力市场和社会保障政策领域进行的主要改革有：（1）1996年进行失业金改革，将原本以缴费为基础的失业保险金和以家计调查为条件的失业救助金合二为一，成为“求职津贴”（Jobseeker's Allowance），缩短领取时间并严格领取条件。同时设立“重返工作岗位奖金”（Back to Work Bonus），鼓励“求职津贴”领取者兼职就业。^③（2）1998年启动了旗舰项目“针对青年失业者的新政”（A New Deal for the Young Unemployed），要求18—24岁失业人员在连续领取“求职津贴”6个月后，加入工作或培训计划，政府为其提供教育与培训机会，或提供工资补贴资助其就业。^④这强化了社会保障给付与工作之间的关联，并通过提供工资补贴的方式激励劳动者就业和接受低水平工资。这是从“非在职补贴”（out-of-work benefit）向“在职补贴”（in-work benefit）的转变。同年，工党政府还启动了“工作家庭税收减免”（WFTC，Working Families Tax Credit）计划，扩大了工资补贴的覆盖面，为接受低水平工资的有子女的劳动者提供工资补贴。此后，这一税收减免政策演变为“工作税收减免”和“儿童税收减免”，从而将覆盖面扩大到所有就业者。（3）作为“新政”的补充措施，1999年工党政府还设立了全国最低工资（National Minimal Wages）。相对每小时的中位收入而言，全国最低工资的标准非常低，其主要作用是防止“新政”中工资补贴的负面影响。^⑤

金融危机之后上台的联合政府基本继承了此前政府的政策立场，但是危机之后捉襟见肘的财政状况要求其精简开支，少花钱、多办事，主要的改革方向是精简既有的政策措施，进一步加强

① 周弘、张浚：《福利伦理的演变：“责任”概念的共性与特性》，《社会保障研究（北京）》2014年第1卷。

② 转引自 Jamie Peck, *Workfare State*, New York and London: Guilford Press, 2001, p.261.

③ McKnight Abigail et al., *Understanding the Impact of Jobseeker's Allowance*, Department of Social Security, Leeds, U.K., 2000, the LSE Research Online website: <https://eprints.lse.ac.uk/12931/1/Understanding%20the%20impact%20of%20jobseeker%E2%80%99s%20allowance%20%28LSE%20RO%29.pdf>.

④ Damian Green, *The Four Failures of the New Deal*, Centre for Policy Studies, 1998, pp.1-12, Giacomo De Giorgi, "The New Deal for Young People Five Years On", *Fiscal Studies*, 2005, 26(3).

⑤ 在没有设定“全国最低工资”的情况下，“新政”的工作福利会使更有支付能力的雇主获益。国家提供的工资补贴和工作福利会导致雇主不加薪的倾向。尽管如此，这些工作激励措施也带来了巨大的财政负担。到工党政府离任时，以“在职福利”形式出现的税收抵免支出占到了GDP的约2%，高于大多数发达经济体。Ken Mayhew, "UK Labour Market Policy Then and Now", *Oxford Review of Economic Policy*, 2015, 31(2).

领取社会福利金的资格限制,并降低待遇水平。主要的改革包括:(1)2011年,整合此前设立的各种“从福利到工作”项目,如“新政”“灵活新政”^①等,施行“工作计划”(the Work Programme),更加有针对性地预防长期失业,强制要求有长期失业风险的劳动者参与此计划,并加强私人机构的参与,优化为这些目标群体提供的就业服务,同时,增加了工资补贴的力度和持续时间,以保证这些参与者可以实现无补贴的自主就业。^②(2)与此同时,联合政府开始逐步推进社会保障制度的改革,以“统一福利金”(Universal Credit)取代了此前针对低收入群体的6类社会救助及税收减免项目,简化管理框架和管理成本,^③同时也降低了针对目标人群的收入支持力度。有研究指出,目前统一福利金的领取标准不足以满足受益人的日常需求。^④

(二)英国劳动力市场政策和社会保障制度改革的特点

总体看来,英国劳动力市场和社会保障政策具有以下三个特点:

第一,各个时期的政策措施都以保护和增加劳动力市场的灵活性为目的。建设灵活的劳动力市场是撒切尔以来历届英国政府的基本立场,无论是保守党还是工党执政,这一基本的改革方向没有变化。劳动力市场的灵活性涉及多个维度,包括工资、雇佣关系、工作方式和劳动力的自由流动等,^⑤经过历年的改革,从这几个维度来看,英国劳动力市场的灵活性都在加强,这也意味着劳动者权益的损失,劳动者缺乏必要的收入保障和解雇保护,收入差距加大,而且就业不稳定的情况日益凸显。

第二,英国的劳动力市场政策与社会保障政策聚焦于劳动力市场中的弱势群体,包括青年、长期失业者和残障人士等。在很长一段时间内,无论是积极的劳动力市场政策,还是针对失业及低收入群体的社会福利政策,都采取了针对特殊群体设立特殊政策的方式,最典型的就工党政府推行的“新政”,在“针对青年失业者的新政”之后,在1998—2000年间,工党政府又陆续推出了针对25岁以上人群、单亲、残障人士、失业者配偶以及50岁以上人群的5个“新政”项目。^⑥目的显然是为这些群体提供有针对性的、量身定制的政策措施,推动这些群体参与劳动力市场,减少福利依赖。这些“新政”项目是否有效地提高了目标群体的就业率和劳动

① "Flexible New Deal", 2009年启动,新框架下实施更加严格的条件,要求失业超过1年的劳动者更加积极地寻找工作,同时给予其更有针对性的就业服务,避免其陷入长期失业的境地。House of Commons Library Research Briefing, *Flexible New Deal*, the House of Commons Library website: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn04849/>, 13 March, 2009.

② Department for Works and Pensions UK, *The Work Programme*, 2012.

③ 这6类既有项目为: income-related Employment and Support Allowance, income-based Jobseeker's Allowance; Income Support; Working Tax Credit; Child Tax Credit and Housing Benefit。“统一福利金”于2013年启动,2018年推广至英国全境。The UK government website: <https://www.gov.uk/universal-credit>.

④ Anna Hughes, *Five Things You Should Know about the Universal Credit*, The Trussell Trust website: https://www.trusselltrust.org/2022/04/05/5-things-you-should-know-about-universal-credit/?gclid=EAIaIQobChMI88irxoiS_gIVNRh-9Ch1lrwZAEAMYASAAEgIxOvD_BwE&gclid=aw.ds, 22 April, 2022.

⑤ 工资的灵活性:在必要的情况下劳动者的工资可以低于最低工资标准,意味着减少和取消法定最低工资等工资保护措施;雇佣关系的灵活性,雇主可以根据需要增减雇员,意味着需要减少解雇保护措施;工作方式的灵活性:工作时间和工作方式可以调整,促进非常规就业方式;劳动力的自由流动:减少劳动者在不同职业和地区间流动的障碍,增加劳动力市场的流动性。见 J. Atkinson, "Manpower Strategies for Flexible Organizations", *Personnel Management*, 1984, 16.

⑥ 即 New Deal 25+, New Deal for Lone Parents, New Deal for Disabled People, New Deal for Partners of the Unemployed, New Deal for People aged 50+.

力市场参与率是一个备受争议的话题。^①可是,更加严格的条件限制显然减少了领取各种非市场性收入的吸引力和可能性,这是英国保持较低失业率的一个重要原因。金融危机之后的改革措施是对此前政策路径的重要调整,整合并精简了既有的政策框架,加强了社会福利金与工作之间的关联,减少了支出。同时,由于“统一福利金”的待遇水平下调,包括青年在内的劳动力市场弱势群体的贫困问题也更加突出。

第三,在强调供给侧改革的整体环境下,英国应对失业问题的政策重点在于提高劳动者的“被雇佣的可能性”(employability)。在通过加强宏观经济领域的国家干预以提供更多的就业岗位,尤其是高质量的就业岗位方面,英国政府几无作为。这一政策立场也影响到英国积极劳动力市场政策的实践。尽管英国是积极劳动力市场政策的先行者,但是从国际比较来看,英国用于积极劳动力市场政策的资金远低于欧洲主要国家,同时,其资金使用的重点领域是提供各种就业服务,包括帮助劳动者寻找工作机会、匹配工作岗位、短期的以提高应聘技巧为主的就业培训等等。与欧洲国家相比,英国用于为劳动者提供职业培训的资金也较少。由于一没有致力于改善工作岗位的供给,二没有致力于提高劳动者技能,英国的劳动力市场和保障政策虽历经改革,却未能明显地提高劳动者“被雇佣的可能性”。这不仅导致了青年群体在内的劳动力市场弱势群体困于低端就业的情况,也导致了工作贫困问题,还导致了失业者被迫从事临时就业和兼职就业以满足失业金和社会福利金领取资格的情况。^②

青年群体为英国的这些改革措施付出了沉重的代价。英国青年群体中低收入劳动者的比例从1996年的30%上升到2013年的39%,而1977年这一比例仅为不到20%。相比成年劳动者,更高的青年失业率以及更低的工资收入,意味着青年群体更低的收入水平,更加难以承受金融危机等周期性变化的冲击。从2008至2012年,16—34岁年龄段无法满足最低需求的家庭的比例从29%上升到36%,2012—2013年间,19—25岁青年群体中约有1/3处于收入贫困的状态。^③英国的劳动力市场和保障制度改革促进了就业率的提升,但是,相对较低的失业率掩盖了工作贫困、劳动力市场两极分化和贫富加剧等社会问题,这些问题深刻影响着青年群体。

五、促进青年就业与优化社会保障

尽管英国的劳动力市场和保障制度改革保证了英国经济发展所需要的低端劳动力供给,但是也创造了新的社会风险。尤其是初入劳动力市场的青年群体,不仅就业和收入都缺乏保障,而且也缺乏必要的社会保障和社会服务。针对这些情况,英国近期的青年就业与保障政策有所调整。

① Damian Green, *The Four Failures of the New Deal*, Centre for Policy Studies, 1998, pp.1-12; Giacomo De Giorgi, "The New Deal for Young People Five Years On", *Fiscal Studies*, 2005, 26(3), Jamie Peck, *Workfare States*, New York and London: Guilford Press, 2001, pp.261-333.

② Craig Berry, "Quantity over Quality: A Political Economy of 'Active Labour Market Policy' in the UK", *Policy Studies*, 2014, 35(6).

③ Eldin Fahmy, "The Impoverishment of Youth: Poverty, Deprivation and Social Exclusion among Youth Adults in the UK", in Esther Dermott, Gill Main (eds.), *Poverty and Social Exclusion in the UK, Vol. 1*, Policy Press, 2018.

首先,优化劳动力市场政策,加大对面临长期失业风险的青年和尼特族的支持力度,加强针对领取“统一福利金”的青年群体的就业服务和培训。2013年,在联合政府整合既有项目推出“工作计划”之后,出台“青年合同”(Youth Contract)项目,为18—24岁的失业青年提供额外的就业服务和培训机会,并为雇佣这些青年的雇主提供工资补贴。^①2017年,启动“青年(工作)义务支持方案”(Youth Obligation Support Programme),为领取“统一福利金”的18—21岁青年提供加强版的就业服务,以及学徒和培训机会。在2019年之后,这一项目转入“青年就业机会”(Youth Offer)项目,将目标群体扩大到16—24岁的“统一福利金”领取者。“青年就业机会”(DWP Youth Offer)是目前仍在执行的就业扶持政策,其中包含“青年就业计划、青年中心、青年就业教练”共三个模块,^②使英国青年能够在保障最低生活开支的前提下为未来职业发展做好充分准备,避免青年长期处于临时工、低技能过度就业(overemployment)状态或尼特族状态。

其次,改善青年人的社会保障和针对青年群体的社会服务。英国政府采取措施,通过增加透明度和改善网上信息发布的方式,使得英国青年人能够充分享有社保权益。目前,英国的统一福利金(Universal Credit)制度已经覆盖英国全境,失业青年可以线上申请。青年就业支持政策与统一福利金制度并行实施,在统一福利金官网上有相应链接。2023年2月,青年申请失业救济金的人数(claimant count)一共为262500人,相当于青年失业人口的2/3。^③

除了收入保障之外,英国政府还积极采取措施改善针对青年群体的社会服务。由于需要照顾和过早为人父母的青年更容易成为尼特族,因此,公共部门对青年福祉的关注点主要在精神健康和性教育。^④根据英国国家医疗服务体系(NHS)的统计,2017—2021年间,可能存在精神障碍的6—16岁青少年比例从11.6%上升到17.4%,17—19岁青年比例从10.1%上升到17.4%。^⑤因此,公共心理咨询服务应重点覆盖弱势青少年群体,并减少咨询等候时间。此外,卡内基信托基金(Carnegie Trust)等民间机构也提议政府在疫情过后制订新的衡量就业质量的指标体系,大致包括:工作期限(包括工作稳定性)、工作对职工健康和安全的影 响、工作性质和内容,以及工作所涉及的社会支持和关系纽带等,^⑥以帮助青年择业,提升青年福祉。目前,英国就业和养老金部(DWP)正筹划将有关就业质量的指标体系纳入技能就业调查(Skills

① “青年合同”已于2016年终止。Lizzie Jordan, Andrew Thomas, *The Youth Contract*, DWP Research Report No. 833, 2013, the DWP website: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20160116055510/https://www.gov.uk/government/publications/the-youth-contract-findings-from-research-with-jobcentre-plus-staff-in-five-case-study-districts-rr-833>, UK Government, "Youth Contract provision: 16- and 17-years-olds", the UK government website: <https://www.gov.uk/government/publications/youth-contract-16-and-17-year-olds>.

② UK Government Guidance, *Help to find work for Universal Credit claimants aged 16 to 24*, the UK government website: <https://www.gov.uk/guidance/help-to-find-work-for-universal-credit-claimants-aged-16-to-24>.

③ House of Commons Library Research Briefing, *Youth Unemployment Statistics*, 14 March 2023.

④ PwC, *Youth Employment Index 2022*, The PwC website: <https://www.pwc.co.uk/economic-services/YWI/youth-employment-index-2022.pdf>, April 2022.

⑤ National Health Service (NHS) Official statistics, *Survey: Mental Health of Children and Young People in England 2021 - wave 2 follow up to the 2017 survey*, the NHS website: <https://digital.nhs.uk/data-and-information/publications/statistical/mental-health-of-children-and-young-people-in-england/2021-follow-up-to-the-2017-survey#>, 30 September, 2021.

⑥ Carnegie Trust, *Measuring Good Work*, the Carnegie Trust website: https://d1ssu070pg2v9i.cloudfront.net/pex/pex_carnegie2021/2018/09/06105222/Measuring-Good-Work-FINAL-03-09-18.pdf, 2018.

Employment Survey) 中。^①

为了更好地实现青年就业目标和解决青年贫困问题,尤其是为了保障青年群体的长远发展,英国政府还采取了积极劳动力市场政策之外的一些改革措施。

第一,加强青年群体的技能培训,包括加强在岗技能培训以及优化学校的相关课程设置。2017年起,英国着手进行职业培训制度的改革,实施学徒税制度(Apprenticeship Levy),旨在加强青年职业培训。学徒制是英国职业教育的重要组成部分,^②没有工作的青年(16+)可以通过英国官方网站申请成为实习生或者学徒。^③学徒类似于正式员工,与雇主签署劳动合同,但是必须参加(公司内部或专业机构提供的)培训来提升职业技能。技能按照国家规定分为1—7级。政府全额报销16—18岁青年的外部培训费用,并承担19—24岁青年50%的外部培训费用。学徒税是英国政府向企业雇主强制征收的一种特定税费,所有年薪账单总额超过300万英镑的雇主都必须缴纳,缴纳比例为薪酬账单的0.5%。^④雇主可以使用该税款支付学徒培训机构、终期评估机构以及培训合作伙伴的培训费用。^⑤政府会根据企业缴税情况、自身财务状况和培训的性质进行补贴。小雇主也可以使用培训费用,但需要自行承担10%的费用。^⑥2019—2021年,学徒税缴纳金额每年达到30亿英镑,预计2023—2024年度将达到34亿英镑。^⑦根据2022年8月—2023年1月的统计数据,英格兰地区约有636960人(16岁+)正在参与学徒制培训。^⑧

此项措施旨在加强在英国具有悠久传统的学徒制的职业培训体系,但是,其实施结果却颇有争议。不少智库组织乃至OECD都对学徒税改革持有保留态度。^⑨原因主要有:(1)学徒税实施(2017年4月)后的6个月内,新增学徒数量反而减少了40%,^⑩并在新冠疫情前一直处于下降趋势。^⑪(2)学徒税使培训资源向25岁以上、高技能的人群倾斜,不利于收入的平均分配。(3)在热钱作用下,学徒培训的质量明显下降,出现很多低技能学徒岗位,如熟食店、

① UK Parliament, *DWP's Preparations for Changes in the World of Work*, the UK Parliament website: <https://committees.parliament.uk/work/302/dwps-preparations-for-changes-in-the-world-of-work/>, 29 June, 2021.

② Department for Innovation, Universities and Skills, *World-class Apprenticeships. The Government's strategy for the future of Apprenticeships in England*, the UK government website: https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/+http://www.dius.gov.uk/publications/world_class_apprenticeships.pdf.

③ UK Government, *Find a traineeship*, the UK government website: <https://www.gov.uk/find-traineeship>.

④ UK Government Guidance, *Pay Apprenticeship Levy*, the UK government website: <https://www.gov.uk/guidance/pay-apprenticeship-levy>.

⑤ 朱倩:《英国学徒税制度:现状、问题与发展趋势》,《职教通讯》2021年第7期。

⑥ UK Government, *Funding an apprenticeship for levy payers*, the UK government website: <https://www.apprenticeships.gov.uk/employers/funding-an-apprenticeship-levy-payers>.

⑦ ONS/Statista, "Forecasted apprenticeship levy receipts in the United Kingdom (UK) from 2017 to 2024", the Statista website: <https://www.statista.com/statistics/651003/apprenticeship-levy-receipts-forecast-united-kingdom/>, April 22, 2020.

⑧ UK government, *Apprenticeships and Traineeships for Academic year 2022/23*, the UK government website: <https://explore-education-statistics.service.gov.uk/find-statistics/apprenticeships-and-traineeships>.

⑨ Małgorzata Kuczera, "Striking the Right Balance: Costs and Benefits of Apprenticeship", *OECD Education Working Papers*, No. 153, Paris: OECD Publishing, 2017.

⑩ Tom Richmond, *The Great Training Robbery: Assessing the First Year of the Apprenticeship Levy*, Reform Research Trust, the British Library website: <https://www.bl.uk/britishlibrary/~media/bl/global/social-welfare/pdfs/non-secure/t/h/e/the-great-training-robbery-assessing-the-first-year-of-the-apprenticeship-levy-18.pdf>, April 2018.

⑪ House of Commons Library Research Briefing, *Apprenticeship Statistics*, the House of Commons Library website: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06113/SN06113.pdf>, 30 March 2021.

咖啡店、酒店前台等,造成了资源的浪费。^①因此,学徒税制度有待改革,例如向绿色经济、高科技领域和 24 岁以下青年倾斜。

与此同时,因应科技进步和不断变化的技能需求,开发培训课程。例如,由教育界、企业界和相关机构组成的民办组织“编码学院”(Institute of Coding)^②和英国数码文化传媒和体育部(DCMS)下的人工智能办公室(Office for Artificial Intelligence)共同开发了“人工智能硕士计划”(Masters programme for Artificial Intelligence – IMAI),属于学徒制第 7 级,目前正在伦敦帝国学院等多所高校开课。

第二,优化针对青年人的就业服务措施。英国政府着手加强针对青少年群体的早期职业规划和指导,尤其是那些出身于困难家庭的青年将会格外从中受益。根据英国法律(The Baker Clause),中小学必须允许大学和职业培训机构为年龄在 8—13 岁的少年提供国家批准的技术教育资格和学徒制等信息。职业规划和指导未来有望进一步覆盖 8 岁前儿童。盖茨比基准(Gatsby benchmarks)为职业规划和指导设定了适当的标准。英国大学及学院招生服务(UCAS)近期将学徒制纳入服务范围,对离校学生尽快开展职业培训具有积极意义。^③

此外,采取措施改善就业岗位和技能匹配的现状。由于政策制定部门、教育部门和雇主之间缺乏信息沟通,英国和很多国家一样,存在青年技能和工作错配的情况。英国目前正在效仿德国和新加坡,规划建立一个被 UNISEF 所认可的国家技能图谱系统(National skills mapping system)。^④该系统的目的在于为地方政府提供就业和技能信息,并为劳动力市场供求双方搭建信息桥梁。^⑤在该系统和数字领域技能标准^⑥的基础上,还应该建立数字领域技能认证系统(digital skills verification),以实现更好的就业服务。^⑦

第三,进行宏观经济干预,改善就业岗位的数量和质量。英国政府拓展了政策工具箱的范围,在积极的劳动力市场之外,英国政府加大了经济领域的干预措施,以增加就业岗位和改善就业质量。根据英国 2022 经济增长计划,^⑧中央政府将与地方政府协商设立投资特区

① Tom Richmond, *The Great Training Robbery: Assessing the First Year of the Apprenticeship Levy*, Reform Research Trust, the British Library website: <https://www.bl.uk/britishlibrary/~media/bl/global/social-welfare/pdfs/non-secure/t/h/e/the-great-training-robbery-assessing-the-first-year-of-the-apprenticeship-levy-18.pdf>, April 2018.

② Institute of Coding, *AI Masters Programme*, the Institute of Coding website: <https://instituteofcoding.org/imai/>, March 31, 2023.

③ PwC, *Youth Employment Index 2022*, the PwC website: <https://www.pwc.co.uk/economic-services/YWI/youth-employment-index-2022.pdf>, April 2022.

④ UNICEF, PwC, Generation Unlimited, *Reaching YES: Addressing the Youth Employment and Skilling Challenge*, the Generation Unlimited website: <https://www.generationunlimited.org/media/5201/file/UNICEF-PwC-GenU-reaching-yes-thought-leadership.pdf>, 2021.

⑤ Local Government Association, *Mapping National Employment and Skills Provision*, <https://www.local.gov.uk/our-support/financial-resilience-and-economic-recovery/mapping-national-employment-and-skills>, April, 2021.

⑥ Department for Education, *National Standards for Essential Digital Skills*, the UK government website: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/909932/National_standards_for_essential_digital_skills.pdf.

⑦ PwC, *Youth Employment Index 2022*, the PwC website: <https://www.pwc.co.uk/economic-services/YWI/youth-employment-index-2022.pdf>, April 2022.

⑧ UK Government Guidance, *Investment Zones in England*, the UK government website: <https://www.gov.uk/government/publications/investment-zones-in-england/investment-zones-in-england#investment-zones>.

(Investment Zones), 在特区内提供税收等形式的补贴, 以促进增长和就业。^① 同时, 为了减少高学历人才就业不足的情况, 英国近年来加大了在人工智能、绿色经济、健康和社会关怀领域的投入力度, 例如在绿色经济领域投资 260 亿英镑, 预计于 2030 年前撬动 900 亿私人投资, 并提供 440000 个就业岗位。^②

六、英国经验的启示

从整体上看, 欧洲国家社会保障制度的改革发生新的生产方式不断扩张和新的就业方式不断出现的条件下。对应着不断变化着的宏观经济条件, 欧洲各国的劳动力市场制度和社会保障制度不断进行着适应性调整, 这是一个长期的转型过程, 渐进的改革带来了改革成本分担的代际差异。青年群体不仅要更多地面对经济社会转型导致的新的社会风险, 而且更多地承担了改革的成本, 这是导致青年就业问题及与其关联的社会问题的深层原因。

欧洲国家根据各自国情, 探索青年就业问题的解决办法。从英国的政策实践来看, 虽然英国增强劳动力市场灵活性和“就业优先”的改革措施^③与英国的经济发展模式相适应, 保证了英国青年群体较低的失业率。但是, 在低失业率的表象之下, 是青年劳动力市场参与率下滑、尼特族增长与青年群体的贫困问题, 这些问题会带来人力资源的损失、影响社会稳定并对经济的长期持续发展带来不利影响。显然, 需要探索在新的条件下解决青年就业与社会保障政策的新办法。

尽管存在着不足, 英国的经验也提供了一些有益的启示:

其一, 在就业灵活性增强的情形下需要注意青年群体的社会保障不足问题。就业方式的灵活化是一个长期的趋势, 也就意味着, 对于高比例从事非常规就业的青年群体来说, 工作不稳定和收入不稳定将是“新常态”。英国通过统一福利金为青年人稳定地提供基本收入保障, 在就业不稳定的条件下增加了保障的稳定性, 无疑是一种积极的做法。

其二, 有针对性地为青年人赋能值得充分肯定。在保障青年人基本生活需求的条件下, 英国采取了有针对性的政策措施, 提高青年人的劳动技能, 改善针对青年群体的公共服务, 帮助他们适应新的劳动力市场环境和经济社会环境。针对青年群体的这些特殊政策, 可以被视为是针对转型劳动力的政策措施, 能够提高他们适应变化的能力和在劳动力市场上的竞争力, 为他们摆脱福利依赖创造条件, 也是为经济结构的调整预备具有相应技能的劳动力。

其三, 在促进就业的过程中需要同时考虑青年群体的就业质量。从英国的实践中可以发现

① HM Treasury, *The Growth Plan 2022*, the UK government website: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1105989/CCS207_CCS0822746402-001_SECURE_HMT_Autumn_Statement_2022_BOOK_Web_Accessible.pdf.

② UK Government, *UK Net Zero Strategy-Build Back Greener*, the UK government website: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/UK%20Net%20Zero%20Strategy%20-%20Build%20Back%20Greener.pdf>.

③ 英国的政策反映了长期占据主流的一种观点, 即保护劳动者权益的劳动力市场干预措施会从长期损害就业和劳动生产率的提升, 对于青年、妇女和低技能劳动者的保护尤其如此。近期的一项覆盖了包括发达国家在内的 108 个国家的经验研究的结果恰恰相反, 劳动力保护措施对整体就业和青年就业都有促进作用。Prabirjit Sarkar, "Does Labor Market Regulation Reduce Total and Youth Employment?" *Structural Change and Economic Dynamics*, 2020, 52.

供给侧改革的不足，因为提高劳动者“被雇佣的可能性”确实能够改善失业率，却不能保证高质量的就业，更无法弥补青年群体社会保障权益积累的不足。因此，有必要在宏观经济领域采取相应的干预措施并对社会保障政策做出相应的调整，以创造更多、更好的就业岗位，并尽可能地减少青年群体的福利损失。

Youth Employment and Social Security Policy Improvement: Lessons from the United Kingdom

Zhou Mu, Zhang Jun

(Institute of European Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: Economic and social transformations have prompted European countries to reform their welfare states in response to changing social risks. Throughout this gradual and protracted transition, young people have encountered difficulties in securing stable employment and earning adequate incomes. Additionally, they have borne a disproportionate burden of the costs associated with social security system reforms, resulting in high youth unemployment rates, issues of "Not in Education, Employment, or Training" (NEET), job insecurity, and working poverty. These challenges are of great concern to policymakers. Recent reforms in the United Kingdom have explored innovative approaches to tackle youth employment, to enhance the stability of the welfare safety net for young individuals amidst precarious employment, to strengthen public services tailored to their needs, and to facilitate skills development and labor market participation. The experience of the United Kingdom in addressing youth employment issues and improving social security policies can offer valuable insights and lessons for China.

Key words: youth employment; labor market; social security; transformation; United Kingdom

(责任编辑：仇雨临)