

强化就业优先政策促进高质量充分就业

王美艳

【摘要】就业是最基本的民生，事关人民群众切身利益，事关经济社会健康发展，事关国家长治久安。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持把就业工作摆在治国理政的突出位置，强化就业优先政策，健全就业促进机制，有效应对各种压力挑战，城镇新增就业年均 1300 万人，为民生改善和经济发展提供了重要支撑。促进高质量充分就业，要统筹兼顾扩大就业容量和提升就业质量，在量的扩大中促进质的提升，以质的提升带动量的增长，使高质量发展的过程成为就业提质扩容的过程。

【关键词】就业优先 高质量充分就业 民生 【中图分类号】C913 【文献标识码】A

习近平总书记在二十届中共中央政治局第十四次集体学习时强调：“促进高质量充分就业，是新时代新征程就业工作的新定位、新使命。要坚持以人民为中心的发展思想，全面贯彻劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业的方针，持续促进就业质的有效提升和量的合理增长，不断增强广大劳动者的获得感幸福感安全感，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业提供有力支撑。”^①习近平总书记的重要讲话为促进高质量充分就业指明了前进方向、提供了根本遵循。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持把就业工作摆在治国理政的突出位置，强化就业优先政策，健全就业促进机制，有效应对各种压力挑战，城镇新增就业年均 1300 万人，为民生改善和经济发展提供了重要支撑。促进高质量充分就业，要统筹兼顾扩大就业容量和提升就业质量，在量的扩大中促进质的

提升，以质的提升带动量的增长，使高质量发展的过程成为就业提质扩容的过程。通过实现量的合理增长，为稳定就业大局和经济平稳运行创造条件；通过实现质的有效提升，促使就业更有效率、更加公平，增进民生福祉。

党的十八大以来我国就业工作取得显著成效

就业是最基本的民生，事关人民群众切身利益，事关经济社会健康发展，事关国家长治久安。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视就业问题，坚持扩大就业容量和提升就业质量相结合，加强困难群体兜底帮扶，坚持营造公平就业环境，消除影响平等就业的不合理限制和就业歧视。当前，我国就业规模持续扩大，就业结构不断优化，就业质量稳步提升，重点群体就业保持稳定，高质量充分就业成为支撑经济发展和民生改善的重要力量。

就业规模持续扩大。我国既是人口大国，也是劳动力大国。根据国家统计局发布的《中华人民共和国 2023 年国民经济和社会发展统计公报》，2023 年末全国就业人员 74041 万人，其中城镇就业人员 47032 万人。我国农民工总量从 2012 年的 26261 万人增长到 2023 年的 29753 万人。其中，外出农民工数量从 2012 年的 16336 万人增长到 2023 年的 17658 万人。^②城镇新增





就业也是经济社会发展的主要预期目标之一。据统计,2012年全国城镇新增就业1266万人;2013年—2019年,每年全国城镇新增就业均超过1300万人;2019年以后,每年全国城镇新增就业人数在1200万左右^③。

就业结构不断优化。随着经济发展水平的提高和产业结构的转型升级,我国在就业规模持续扩大的同时,就业结构不断优化。一方面,城乡就业格局发生转变。城镇就业人员占全国就业人员比重从2012年的48.4%提高到2023年的63.5%,提高了约15.1个百分点,年均提高约1.4个百分点。另一方面,产业就业格局发生明显变化。第二和第三产业就业人员占比从2012年的66.4%提高到2023年的77.2%,其中,第三产业就业人员占比从2012年的36.1%提高到2023年的48.1%。非农就业水平和第三产业就业占比明显提升,反映了我国就业的现代化特征日益突出。

就业质量稳步提升。随着就业公共服务体系和劳动力市场制度的不断完善,我国就业质量稳步提升。一方面,劳动者的工资收入稳步增长。我国不断健全工资决定、合理增长和支付保障机制,完善最低工资标准调整机制。据统计,全国城镇非私营单位就业人员年平均工资从2012年的46769元增长到2023年的120698元,全国城镇私营单位就业人员年平均工资从2012年的28752元增长到2023年的68340元。此外,农民工的工资收入呈现稳定增长态势。2012年外出农民工人均月收入水平为2290元,2023年外出农民工月收入为

5441元。同时,最低工资标准保持适当的调整频率,各省市最低工资标准稳步提升。

另一方面,劳



动者的社会保障水平不断提高,劳动者权益得到更好保障。据统计,全国参加基本养老保险人数从2012年的78797万人增长到2023年的106643万人。其中,参加城镇职工基本养老保险人数和城乡居民基本养老保险人数分别从2012年的30427万人和48370万人,增长到2023年的52121万人和54522万人。2012年参加城镇基本医疗保险、失业保险和工伤保险人数分别为53641万人、15225万人和19010万人;2023年基本医疗保险参保人数达133387万人,参加失业保险和工伤保险人数分别为24373万人和30170万人。2012年全国企业劳动合同签订率为88.4%,2019年全国企业劳动合同签订率达90%以上。

重点群体就业保持稳定。一是我国坚持把高校毕业生等青年群体就业作为重中之重,全力拓宽市场化就业渠道,深挖基层就业空间,稳定扩大公共部门就业规模,搭建国家大学生就业服务平台、公共招聘网等青年就业服务平台。二是我国大力促进农村劳动力转移到城镇就业或者在本地就业,全力拓宽农民收入增长渠道。国家统计局数据显示,2023年农民工月均收入达4780元,比2022年增加165元,增长3.6%。三是全力稳定农村劳动力特别是脱贫劳动力务工规模,坚持有序外出和就地就近就业相结合。就业扶贫成效显著,2022年脱贫劳动力务工就业规模达到3278万人。贫困劳动力外出务工时间在半年以上的比例大幅增加,外出务工的稳定性不断提升。四是不断健全困难群体就业援助制度,形成日常援助和集中援助相结合的工作格局。

高质量充分就业成为支撑经济发展和民生改善的重要力量。要保持经济发展的可持续性和增长动能,必须使劳动力资源得到充分利用,实现较为充分的就业。就业规模扩大和劳动生产率增长是经济增长的重要来源。



我国大力促进高质量充分就业,为经济发展和民生改善提供了重要支撑。非农就业规模取决于劳动年龄人口规模、劳动参与率和城镇化速度等因素。根据人口普查数据和人口抽样调查数据进行的测算显示,近年来我国的劳动参与率呈现下降趋势,且女性劳动参与率的下降幅度较大^④。需要指出的是,尽管我国劳动年龄人口数量下降,但我国劳动年龄人口的规模依然庞大,2022年我国15—64岁人口为9.63亿人;尽管我国城镇化速度放缓,但我国常住人口城镇化率稳步提升,从2012年的52.57%提高到2023年的66.16%,每年提高超过1个百分点。因此,我国非农就业规模仍有较大的提升空间,而且仍然是推动经济社会持续发展的重要源泉。

综上,党的十八大以来,我国就业工作取得了显著成效,为深化对就业工作的规律性认识,进一步做好就业工作积累了宝贵经验,主要包括坚持把就业作为民生之本、坚持实施就业优先战略、坚持依靠发展促进就业、坚持扩大就业容量和提升就业质量相结合等。

我国就业优先政策的形成和内涵

从统筹城乡劳动力就业,破除妨碍劳动力和人才流动的体制机制弊端,到高度关注高校毕业生等青年群体就业,特别是在应对重大自然灾害和新冠疫情等冲击的过程中,我国坚持减负稳岗扩就业并举,不断在实践中创新探索,形成了积极的就业政策体系。

自经历20世纪后期就业冲击和劳动力市场改革后,党中央于21世纪初确立了积极就业政策,党的十六大报告提出实行促进就业的长期战略和政策,将促进经济增长、增加就业、稳定物价和保持国际收支平衡列为宏观调控主要目标^⑤。党的十八大报告指出:“要贯彻劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业的方针,实施就业优先战略和更加积极的就业政策。”党的十九大报告强调:“要坚持就业优先战略和积极就业政策,实现更高质量和更充分就业。”2018年7月召开的中共中央政治局会议首次提出了“稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期”的“六稳”方针,将“稳就业”放在了首位。2020年4月召开的中共中央政治局会议首

次提出了“保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转”的“六保”任务,将“保居民就业”放在了首位。党的二十大报告强调:“强化就业优先政策,健全就业促进机制,促进高质量充分就业。”^⑥

积极的就业政策和就业优先政策为保障和改善民生、推动经济社会发展作出了重要贡献。随着新一轮科技革命和产业变革的兴起,劳动力市场发生了复杂而深刻的变化。为应对新发展阶段面临的新挑战,我国需要不断优化积极就业政策的框架内涵,统筹运用一系列政策工具,把就业优先真正置于宏观经济政策层面,坚持实施就业优先战略,形成更加完善的积极就业政策。

经济发展是中长期增长与周期性变动的统一,受到供给侧增长潜力的制约和需求侧周期波动的影响。与之相对应,积极就业政策包括创造就业、治理自然失业和周期性失业,以及完善劳动力市场制度等多项任务。把就业优先置于宏观经济政策层面,要求把这些任务有机结合起来,以加大政策的实施力度,提高政策的实施效果。各相关部门应从自身职责定位出发,帮助形成良好的就业优先政策环境。

一是创造就业。经济增长过程中的就业创造并不是自然而然的,就业破坏却是不可避免的。随着新一轮科技革命和产业变革的影响持续且深入,我国劳动力市场呈现就业创造与就业结构转变并存的局面。由此,政府要引导经济发展以创造更多更高质量的就业岗位为导向,更新产业政策理念,持续改善营商环境,推动实现经济社会发展与扩大就业同步、高质量发展与高质量充分就业同步。

二是治理自然失业和周期性失业。失业主要有三种类型:结构性失业、摩擦性失业以及周期性失业。结构性失业和摩擦性失业合称为自然失业。自然失业与宏观经济状况没有直接关联,政府可以通过更好地执行劳动力市场法规和畅通劳动力信息渠道等方式提供更好的公共就业服务,提高劳动力市场的运行效率,解决结构性和摩擦性矛盾。当实际经济增长率低于潜在经济增长率时,意味着生产要素不能得到充分利用,就会出现周期性失业。宏观经济部门既可以使用货币政策工具创造宽松的货币环境,促使实际经济增长率回归潜在经济增

长率,还可以使用财政政策工具,通过家庭补贴、社会保险和岗位创造等手段稳定居民收入和消费,改变总需求不足的状况,治理周期性失业。

三是完善劳动力市场制度。劳动是以人为载体的特殊生产要素,不同于土地和资本。劳动者的工资水平、工作待遇和劳动条件等,并不完全由劳动力市场供求关系决定,还需要发挥劳动法律法规、最低工资制度、工资集体协商制度和失业保险制度等劳动力市场制度的作用。随着新一轮科技革命和产业变革的深入发展,部分企业借助新技术用资本替代了劳动,解雇劳动者或者缩减雇佣规模。在这种情况下,劳动力市场制度的意义和作用愈加凸显。我国应根据自身的资源禀赋和所处的经济发展阶段,充分借鉴国际经验,不断完善劳动力市场制度,使其充分体现劳动要素以人为载体的特殊性,始终确保对劳动者的保护。这将有助于扩大就业数量、提升就业质量、减少失业,提高劳动力市场运行效率,并使劳动力市场制度在构建和谐劳动关系和促进经济社会高质量发展中发挥更大作用。

当前促进高质量充分就业面临的挑战

当前,世界百年未有之大变局加速演进,我国人口结构随着经济社会发展出现了一些新变化。新发展格局加快构建,新的就业增长点不断涌现,为就业局势继续保持总体稳定奠定了坚实基础。但也要注意,随着我国进入高质量发展阶段,劳动力市场上新的影响因素不断增加,实现高质量充分就业仍面临不少挑战。

结构性就业矛盾日益凸显。我国已经步入新发展阶段,尽管就业的总量矛盾随着劳动年龄人口的数量下降有所缓解,但结构性就业矛盾依然存在,而且随着时间推移有所增强。在劳动力市场上,供给和需求出现错位,招工难与就业难并存,结构性就业矛盾成为就业领域的主要矛盾。一方面,部分企业招工难问题较为突出,技能劳动力供给不足。另一方面,随着产业结构的转型升级,对劳动力技能的需求日益提高,但劳动力需要一定的时间才能完成技能转换,就业难度进一步加大。

劳动参与率呈现下降趋势。如果全部劳动年龄人

口均就业,劳动年龄人口数量将等于劳动力供给规模。但实际状况是,部分劳动年龄人口不参与劳动力市场,一些甚至处于失业状态。因此,劳动参与和失业状况共同决定劳动力供给规模。由于失业率的变化幅度相对有限,劳动力供给规模主要取决于劳动年龄人口数量和劳动参与率两个因素。近年来,在我国城市劳动力市场中,劳动参与率呈现下降趋势。且相较男性而言,女性劳动参与率下降的幅度更大。稳定劳动参与率对于保持我国的劳动力供给规模至关重要,且更高的劳动参与率本身就是充分就业的直接体现。

新一轮科技革命和产业变革对劳动力市场产生冲击。当前,我国劳动密集型产业的就业比重下降,就业吸纳能力减弱。随着新一轮科技革命和产业变革的深入发展,就业创造与就业结构转变并存,旧岗位的替代和新岗位的创造在数量上并不对称,技能的供给和需求也并不匹配,时间和空间上容易产生错位。新一轮科技革命和产业变革的最大特点是变化速度快,导致传统的人力资本培养机制难以与之匹配,且岗位创造难以弥补岗位替代。这可能会导致结构性失业,或者劳动者因技能不足而出现就业困难,退出劳动力市场。与此同时,新就业形态大量涌现,其中一些岗位对人力资本水平的要求较高,工资报酬较高,社会保障覆盖也较为充分,但还有相当多的就业岗位采取的是灵活就业形式,存在就业不稳定、工资报酬偏低、社会保障覆盖困难等问题。就业不充分、就业质量偏低均不利于劳动者报酬的合理提高,会妨碍经济增长潜力的充分发挥。

强化就业优先政策,推动实现高质量充分就业

鉴于此,我国需要进一步强化并落实落细就业优先政策,深化就业体制机制改革,完善就业公共服务制度,健全就业公共服务体系。围绕实现就业机会更加充分、就业结构更加合理、就业环境更加公平的目标,因应新一轮科技革命和产业变革尤其是数字技术和数字经济发展带来的挑战,需要把岗位创造、技能培训和转岗扶助有机结合起来。要以就业优先为导向,以劳动力市场情况为依据,把高质量充分就业作为经济社会发展的优先目标,

构建部门协同、上下联动的高质量充分就业工作体系。

提高发展的就业带动力。要引导经济发展以创造更多更高质量的就业岗位为导向,不断更新产业政策理念,助力实现高质量充分就业。因地制宜发展新质生产力,改造提升传统产业,培育壮大新兴产业,布局建设未来产业,完善现代化产业体系,努力创造更多高质量就业岗位。支持吸纳就业能力较强的产业和企业发展,稳定扩大就业容量。同时,完善促进创业带动就业的保障制度,支持和规范发展新就业形态。根据经济社会发展新趋势和人民群众高品质生活新期待,大力发展新业态、新模式,积极挖掘、培育新的职业序列,开发新的就业增长点。实施灵活就业激励计划,降低灵活就业门槛,鼓励创新就业。

完善重点群体就业支持政策。深入挖掘人力资本提升潜力,加快塑造素质优良、总量充裕、结构优化、分布合理的现代化人力资源,解决好人力资源供需不匹配这一结构性就业矛盾。一是不断健全就业公共服务体系,完善重点群体就业支持体系,加强困难群体就业兜底帮扶。要聚焦青年群体、农民工群体和大龄群体等,给予其特别扶助,以降低自然失业率。对高校毕业生等青年群体,要开发更多有利于发挥其所学所长的就业岗位,鼓励青年投身重点领域、重点行业、城乡基层和中小微企业就业创业。要多措并举促进农民工就业,坚持外出就业和就地就近就业并重。要加强对大龄、残疾、较长时间失业等就业困难群体的帮扶,统筹用好公益性岗位,确保零就业家庭动态清零。二是加强教育和培训,提高劳动者的技能水平。通过强化通识教育、专业教育,不断提高劳动者的学习能力和创新能力。同时,大力发展职业教育,健全终身职业技能培训制度,以适应劳动力市场不断提升的技能需求。三是加强失业风险监测预警,密切关注重点地区、重点行业、重点企业用工状况,坚决防范化解规模性失业等重大风险。

完善劳动力市场制度。既要健全劳动法律法规,又要完善劳动关系协商机制和劳动者权益保障制度,加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障,以适应劳动力市场的新形势和新变化。一是贯彻实施劳动法律法规。认真贯彻实施《中华人民共和国劳动合同法》,加大劳动保障执法监察力度。同时,因应劳动力市场的变化,对

《中华人民共和国劳动合同法》等法律法规进行适时修订。贯彻实施《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》,健全完善劳动争议调解仲裁机制。二是完善最低工资制度。进一步明确最低工资制度的功能定位,可以试点发布部分行业最低工资标准。加强最低工资制度评估,合理确定最低工资标准调整频率和幅度。加强最低工资标准调整影响的事前事后评估,提高决策的科学性。同时,完善最低工资制度与社会保障制度的衔接机制。三是持续完善失业保险制度。进一步畅通失业登记渠道和失业保险金申领渠道,对符合领取失业保险金条件的人员,采取更加方便快捷高效的失业保险金领取方式。可以将失业保险覆盖范围扩展至处于劳动年龄范围、有劳动能力、有就业需求、处于失业状态的城乡劳动者,在制度上实现城乡统筹。四是构建适合新就业形态的劳动力市场制度。新就业形态所产生的劳动关系不同于传统的劳动关系,需要建立与之相适应的劳动力市场制度,应规范新就业形态劳动基准,加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障,扩大职业伤害保障试点,尽快完善符合新就业形态特点的社会保险体系。人民编读

(作者为中国社会科学院人口与劳动经济研究所副所长、研究员)

【注:本文系国家自然科学基金专项项目“中国人口转变的独特性、经济影响及政策研究”(项目编号:72141310)阶段性成果】

【注释】

①《习近平在中共中央政治局第十四次集体学习时强调 促进高质量充分就业 不断增强广大劳动者的获得感幸福感安全感》,《人民日报》,2024年5月29日。

②数据来源于《中华人民共和国2012年国民经济和社会发展统计公报》和《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》。

③根据人力资源和社会保障部《人力资源和社会保障事业发展统计公报》数据整理得出。

④都阳、贾朋:《劳动供给与经济增长》,《劳动经济研究》,2018年第3期。

⑤蔡昉:《稳就业的政策优先序和实施原则》,《经济日报》,2019年2月19日。

⑥习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》,2022年10月26日。

责编/孙渴 美编/李祥峰