

中国劳动力市场制度面临的新挑战及完善建议

◇王美艳 贾朋

劳动力市场制度是一个复杂的制度体系，包含所有影响劳动力市场行为的法律法规和政策。迄今为止，中国已经建立起较为完整的劳动力市场制度框架，而且在构建和谐劳动关系过程中发挥了重要作用。

作为一个经济转型国家，中国的劳动力市场经历了从无到有并逐步发育的过程，目前面临着一些前所未有的新情况和新问题。中国必须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，以适应劳动力市场的新形势和新状况。这从长远来看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提高经济增长绩效中发挥更大的作用。

中国劳动力市场制度的现有框架及实施进展

就业立法是各国劳动力市场制度的基石，中国同样也不例外。《劳动合同法》《就业促进法》《劳动争议调解仲裁法》作为就业立法的主要组成部分，是中国劳动力市场制度的重要内容。在就业立法之外，最低工资制度、工资集体协商制度与集体合同制度、失业保险制度，以及积极就业政策等，也是劳动力市场制度的重要组成部

分。近年来尤其是“十三五”期间，中国的劳动力市场制度更加健全，劳动保障监察执法力度不断加大，社会治理体系更加健全，劳动关系总体保持和谐稳定。

（一）劳动力市场法规

《劳动合同法》自2008年1月1日起施行，其主要目的是完善劳动合同制度，明确劳动合同双方当事人的权利和义务，保护劳动者的合法权益，构建和发展和谐稳定的劳动关系。《就业促进法》同日起施行，其主要目的是促进就业，促进经济发展与扩大就业相协调，促进社会和谐稳定。《劳动争议调解仲裁法》自2008年5月1日起施行，其主要目的是公正及时解决劳动争议，保护当事人合法权益，促进劳动关系和谐稳定。

近年来尤其是“十三五”以来，这些法规的贯彻和实施，使得劳动者和用人单位双方的合法权益均得到了更好的保障。《人力资源和社会保障事业发展统计公报》表明，2016—2019年，全国企业劳动合同签订率一直保持在90%以上。中国城市劳动力调查数据表明，不论外来劳动力还是城市本地劳动力，劳动者的劳动合同签订率均呈现稳步提高态势。《劳动合同法》实施后，劳动合同签订率的提高幅度明显增大，签订了劳动合同的劳动力的社会保障覆盖率更高。

通过实施《就业促进法》，

劳动者的就业环境不断改善，就业机会不断增加，就业形式更加多元化，公共就业服务体系不断完善，就业和再就业培训、职业教育和培训、再就业扶持和援助等方面均明显加强。政府采取税费减免和岗位补贴等办法，通过公益性岗位安置等多种途径，对就业困难人员实行优先扶持和重点扶助。近年来尤其是“十三五”以来，新增就业和失业人员再就业人数保持在非常稳定的水平。2016—2019年，每年城镇新增就业均超过1300万人，城镇失业人员实现再就业均超过540万人，就业困难人员就业保持在170万人左右。

劳动争议的解决机制更加健全，解决渠道更加畅通。《人力资源和社会保障事业发展统计公报》表明，“十三五”期间，劳动人事争议调解仲裁机构处理的案件数仅略有上涨，2016年为177.1万件，2017年下降至166.5万件，2018年和2019年分别小幅上升至182.6万件和211.9万件。2016—2019年，案件仲裁结案率一直在95%以上；案件调解成功率2016年为65.8%，之后有所提高，2017—2019年案件调解成功率一直保持在68%左右。

（二）最低工资制度

最低工资制度是保障低收入劳动者劳动报酬权益的重要制度安排。2004年劳动和社会保障部颁布了《最低工资规定》，推动

了最低工资制度在中国的全面实施。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出“完善最低工资增长机制”。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》提出“合理确定最低工资标准”“完善最低工资增长机制”。人力资源和社会保障部2015年底《关于进一步做好最低工资标准调整工作的通知》中，对于最低工资标准的调整频率和幅度等作了具体规定。

“十三五”期间，最低工资制度得到较好执行。最低工资标准保持了适当的调整频率，2016—2019年，全国分别有9个、19个、15个和8个省（自治区、直辖市）上调了最低工资标准。各省市最低工资标准稳步提升，全国平均月最低工资标准由2016年的1598元/月提高到2019年的1810元/月，年均增长率为4.2%；月最低工资标准占社会平均工资的比重保持在35%左右。

（三）工资集体协商制度与集体合同制度

工资集体协商制度与集体合同制度是协调劳动关系的有效机制。工资集体协商制度是保护劳动者合法权益的有效途径，有利于调动劳动者的积极性和创造性，增强企业的凝聚力，建立和谐稳定的劳动关系。集体合同制度是劳动关系主体双方的协商合作制度，集体合同是协调劳动关系的重要依据。集体合同制度有利于从整体上维护职工的合法权益，实现对劳动关系的多方位和多层次调整。近年来尤其是“十三五”以来，全国各地大力推进工资集体协商制度与集体合同制度，取得了积极成效。工资集体协

商机制逐步完善，集体合同的实效性明显增强。

（四）失业保险制度

1999年1月22日国务院发布《失业保险条例》，其目的是保障失业人员失业期间的基本生活，促进其再就业。《中华人民共和国社会保险法》（以下简称《社会保险法》）自2011年7月1日实施，其目的是规范社会保险关系，维护公民参加社会保险和享受社会保险待遇的合法权益，使公民共享发展成果，促进社会和谐稳定。《社会保险法》把建立健全社会保障体系转化为长期和稳定的国家法律制度安排，对失业保险与基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险和生育保险等社会保险制度均进行了细致规定。

“十三五”期间，参加失业保险人数不断增长，失业保险覆盖率和失业保险金水平逐年提高。2016—2019年，参加失业保险人数从18089万人增长到20543万人，失业保险覆盖率从43.7%提高到46.4%，失业保险金月平均水平从1051元提高到1393元。失业保险基金发放稳岗补贴惠及的职工人数逐年上升，从2016年的4833万人增长到2019年的7290万人。

（五）积极的就业政策

20世纪90年代末在应对亚洲金融危机的过程中，中国在就业方面实施了一系列积极的应对政策，有效解决了下岗和失业问题，促进了劳动力的就业和再就业。从那以后，中国积极的就业政策体系逐步形成。党的十六大报告提出实行促进就业的长期战略和政策；2008—2009年为应对国际金融危机提出了更加积极的就业政策；党的十八

大报告提出实施就业优先战略和更加积极的就业政策。2018年7月31日，中共中央政治局会议提出“六稳”，并把“稳就业”作为“六稳”之首。2020年4月17日，中共中央政治局会议提出“六保”，并把“保居民就业”作为“六保”之首。这标志着中国的积极就业政策进一步升级。

得益于多年来积极就业政策的实施，作为衡量劳动力市场状况最重要指标的失业率一直保持在较低水平。长期以来，人社部门发布的失业率指标是城镇登记失业率，多年来保持在4%左右的水平，变动幅度较小。2018年国家统计局开始基于月度劳动力调查数据公布城镇调查失业率，该调查采用国际劳工组织提出的标准和方法进行，计算得出的调查失业率与其他国家具有可比性。该调查显示，中国城镇调查失业率大致保持在5%左右的水平。城镇登记失业率和调查失业率均稳定在较低的水平，表明中国的就业比较充分。

中国劳动力市场制度实施中存在的问题

近年来，尽管中国劳动力市场制度的执行取得了较好进展，但毋庸置疑，劳动力市场制度在实施中还存在诸多问题。加之劳动力市场的形势在不断发生变化，要进一步落实好劳动力市场制度，中国面临的任務依然艰巨。

（一）劳动力市场法规

劳动力市场法规在执行中还存在诸多问题。例如，由于《劳动合同法》执行不力，劳动合同签订率在人群和地区之间仍然存在较

大差异。其中最突出的是，外来劳动力的劳动合同签订率明显低于城市本地劳动力。一些企业和用人单位为了规避用工风险，降低劳动力成本，大量甚至长期使用劳务派遣员工。

从《就业促进法》的实施看，在创造公平就业环境和消除就业歧视方面，还存在较大的提升空间。尽管法律明确规定用人单位在招聘人员过程中不得以任何形式限定性别或性别优先，但由于婴幼儿照护服务和中小学课后服务等无法满足需求，一些女性在生育后不得不花费大量时间照顾子女，导致其在劳动力市场上的竞争力降低。用人单位在实际招聘人员过程中，女性处于明显的弱势地位。由于户籍制度的限制，从农村进入城市就业的劳动力在工资收入、福利待遇和享受的公共服务方面与城市本地劳动力相比还存在差异。尽管近年来户籍制度进行了一系列改革，但这一状况仍未得到实质性改观。

从《劳动争议调解仲裁法》的实施看，随着劳动力与资方相比讨价还价能力的进一步提高，劳动力就业选择的空间越来越大。当劳动力认为其合法权益受到侵害时，可能提起劳动争议甚至参与群体性事件。另外，随着新经济和新业态的不断发展，劳动关系更趋复杂。平台就业等多种新就业形态的出现，使得劳动关系双方主体的界定及其权益均变得模糊，更加容易发生劳资纠纷和劳动争议，集体停工和群体性事件也时有发生。尽管法规中规定了明确的解决渠道和机制，但劳动争议和群体性事件在很多情况下依然是通过政府的直接行政干预解决，而不是通过协商、调解或仲

裁等渠道解决。

（二）最低工资制度

最低工资制度的实施中受到宏观经济和外部冲击的影响较大。

“十三五”期间，按照降低实体经济企业成本的工作思路，一些省市将最低工资看成可能增加企业人工成本的重要原因，因而对最低工资的调整趋于保守，与“十二五”时期相比各地最低工资标准的调整频率和幅度有所降低。2020年上半年，受新冠肺炎疫情影响，各省市对最低工资标准的调整更为谨慎。

一是最低工资标准的调整频率降低。按照人社部的通知要求，“十三五”期间，最低工资标准由每两年至少调整一次改为每两年至三年至少调整一次。受这一政策变化影响，2016—2019年，平均每年调整最低工资标准的省（自治区、直辖市）数量为13个，而“十二五”期间平均每年有24个省（自治区、直辖市）调整最低工资标准。

二是最低工资标准的调整幅度降低。2016—2019年，全国平均最低工资标准年均增长4.2%，明显低于同期人均国内生产总值和社会平均工资增长速度，也低于“十二五”期间全国平均最低工资标准年均增长速度（13.4%）。“十三五”期间，一些地区的实际最低工资标准水平甚至有所降低。

此外，最低工资制度的执行仍有待加强。尽管与“十二五”相比，最低工资制度的执行情况有所改善，但根据城镇劳动力调查资料，仍有7%的城镇劳动力工资低于当地月最低工资标准。

（三）工资集体协商制度与集体合同制度

在工资集体协商制度与集体合同制度推进实践中，还存在不同地区和不同类型企业之间进展不平衡、一些地区和行业集体合同制度覆盖面不够广、集体协商机制不完善，以及实效性和操作性不够强等问题。与此同时，随着新技术的应用，一些原有的就业岗位消失，新的就业岗位和就业形态不断涌现，对工资集体协商的建制率和集体合同的覆盖面产生了较大影响。

《人力资源和社会保障事业发展统计公报》表明，“十二五”期间，经人力资源社会保障部门审查并在有效期内的集体合同份数和覆盖职工人数均在不断增长。然而，进入“十三五”时期以来，经人力资源社会保障部门审查并在有效期内的集体合同份数和覆盖职工人数却逐年下降，集体合同份数从2016年的191万份下降至2019年的175万份，覆盖职工人数则从1.78亿人下降至1.49亿人。

（四）失业保险制度

尽管近年来参加失业保险的人数不断增加，失业保险覆盖率不断提高，但总体而言增长速度较慢。失业保险覆盖率从2005年的39.0%提高到2019年的46.4%，年均仅提高0.5个百分点。失业保险金月平均水平从2016年的1051元增长到2019年的1393元，扣除物价上涨因素，年均增长仅为7.5%。另外，失业保险金的绝对数额仍然不高。以2019年为例，失业保险金月平均水平为1393元，大约仅相当于城镇居民月人均消费支出的60%。失业保险的主要目的是保障失业人员失业期间的基本生活，目前的失业保险金数额显然难以达此目标。

（五）积极的就业政策

新冠肺炎疫情给中国经济和就业均带来了巨大冲击。尽管实行了一系列统筹疫情防控和经济社会发展的措施，多项稳就业政策落地实施，中国城镇调查失业率仍出现明显上升。从国家统计局公布的数据看，2018年和2019年各月份基本保持在5%左右。2020年1月份，全国城镇调查失业率为5.3%。受疫情影响，2月份全国城镇调查失业率升至6.2%，3—6月份分别为5.9%、6.0%、5.9%和5.7%。尽管全国城镇调查失业率自5月份开始下降，但仍然远高于疫情前的水平。

调查失业率虽然是反映劳动力市场状况的最重要指标，但不能反映劳动力市场的全貌，还有一个不容忽视的指标是劳动参与率。近年来中国的劳动参与率呈现下降趋势，但与其他国家相比一直保持在较高的水平。新冠肺炎疫情的发生造成一部分劳动力失去工作，或者即使复工也面临工时或薪酬调整等，由此使得一部分劳动力的就业意愿下降，不愿意工作或者不能工作，暂时退出甚至永久退出劳动力市场。尽管尚没有公开可获得的新冠肺炎疫情后的劳动参与率统计数据，但应该呈现较为明显的下降趋势。

中国劳动力市场制度面临的主要挑战

“十四五”期间，新一轮科技革命对劳动力市场的影响将进一步显现，中国的劳动力市场和就业状况必将发生更加急剧的变化。此外，新冠肺炎疫情传播的特点也增加了经济和就业恢复的不确定性。



图/中新社

所有这些对中国的劳动力市场、就业和劳动关系而言，都是前所未有的挑战。

（一）新技术应用对劳动力市场制度的挑战

在新一轮科技革命的影响持续深入的背景下，中国的劳动力市场结构已经且将继续发生巨大的变化，一些就业岗位可能会缩减甚至消失，而以平台经济为代表的新的商业模式和消费平台也带来了全新的就业岗位和工作模式。与新的就业岗位和工作模式相伴的，是与传统劳动关系完全不同的新型劳动关系。对于平台用工等新业态而言，主要存在两个方面的问题：一是劳动关系双方主体的雇佣关系界定较为模糊；二是劳动力的职业伤害保障缺失。与传统劳动关系相比，这种新型劳动关系双方主体的利益关系更加多样化和复杂化。

“十四五”期间，随着人工智能技术的更快速扩散和更广泛应用，可能会有更多的业态创新，平台经济必将继续蓬勃发展，平台就业规模

不断扩大。如何协调和治理好与之相关的新型劳动关系，是政府面临的巨大挑战。

2019年8月，国务院办公厅印发《关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》，提出抓紧研究完善平台企业用工和灵活就业等从业人员社保政策，开展职业伤害保障试点。2019年12月，国务院发布《关于进一步做好稳就业工作的意见》，提出加快落实促进平台经济规范健康发展的指导意见，促进新产业新业态新模式快速发展；启动新就业形态人员职业伤害保障试点，抓紧清理取消不合理限制灵活就业的规定。

然而，平台用工等新业态是一种全新的用工形式，与以往的传统用工形式完全不同。现有的劳动力市场制度体系存在诸多不适用之处，平台从业者的合法权益无法得到有效保障。以最低工资制度为例，根据《最低工资规定》，最低工资适用于全部用人单位和与之形成劳动关系的劳动者。单纯从字面理解，平台用工也应执行最低工资

制度。但实际上，平台从业者的就业组织方式和报酬计算方式显然不同于传统用工形式，因此，最低工资标准对平台从业者可能不适用，或者不完全适用。随着平台经济的发展和平台就业规模的扩大，必须完善与平台用工形式相适应的劳动力市场制度。

（二）新冠肺炎疫情对劳动力市场制度的挑战

从新冠肺炎疫情对就业的影响看，受冲击最大的行业是服务业，其中住宿餐饮业、交通运输业、娱乐旅游业等受冲击最为严重。尽管目前已处于逐步恢复的过程中，但与正常情况下相比也不可同日而语。这些行业中的一些企业甚至难以继而不得不关闭，或者艰难支撑但不得不裁员或调整工时和薪酬。在这个过程中失去工作的劳动力面临寻找新的就业岗位的问题。

与服务业相比，制造业的恢复相对容易一些。但不可忽视的是，受全球疫情影响，企业复工复产的状况存在很大差异。一些企业所处地域已经形成了产业链集群，生产需要的相关配套零部件绝大部分在本地生产，因此受全球疫情影响较小，在疫情期间展现了较强的竞争力。也有一些企业例如生产医疗物资的企业由于全球抗疫的需求，订单有大幅度增长。但也有相当数量的企业由于欧美国家订单的减少或取消，复工复产程度较低，严重者甚至倒闭，一些劳动力遭遇了失去工作、工时缩短或薪酬调整等。

新冠肺炎疫情对于中国的劳动力市场和就业产生了不可忽视的影响，其对于劳动力市场制度的挑战是多方面的。首先，对于那

些因疫情失去工作或者遭遇工时缩短和薪酬调整的劳动力而言，面临合法劳动权益能否得到保障的问题。

其次，新冠肺炎疫情对中国经济和劳动力市场造成了双重冲击，疫情期间最低工资标准的调整频率和调整幅度需要格外谨慎。从以往最低工资制度的实施情况看，当宏观经济形势发生较大变化时，最低工资标准的调整也相应有所改变。例如2008年国际金融危机期间和“十三五”期间降低实体经济企业成本等工作部署下，与正常情况下相比，最低工资标准的调整频率和调整幅度均有所降低。新冠肺炎疫情期间，同样面临如何设定最低工资标准的调整频率和调整幅度的问题，以实现劳动力和企业的双赢。

最后，对于那些受疫情影响失去工作的劳动力，亟需采取有力的就业扶持和就业扶助政策，帮助他们尽快实现再就业。对于缴纳了失业保险、符合领取条件的劳动力而言，需使其方便快捷地领取到失业保险金。一些劳动力可能在领取失业保险金期满后仍不能实现就业，还有一些参保的失业人员按照现行规定不符合失业保险金领取条件，需要落实好补助或社会救助政策，以保障其基本生活。所有这些，都给劳动力市场制度带来了挑战。

完善中国劳动力市场制度的主要建议

中国已经建立起了较为完整的劳动力市场制度框架，而且在构建和谐劳动关系过程中发挥了重要作

用。但是，中国的劳动力市场和就业面临着很多新情况和新问题。一是新就业形态不断出现，全新的就业模式催生了与传统劳动关系完全不同的新型劳动关系。二是国内和境外新冠肺炎疫情的双重影响使得中国经济和就业受到巨大冲击。尤其是第三产业就业，受到的冲击更为严重。因应劳动力市场和劳动关系的变化趋势，不断发展和完善劳动力市场制度，对于构建和谐劳动关系，具有重要意义。

（一）进一步执行好劳动力市场法规并适时修订

一是进一步贯彻实施好《劳动合同法》，加大劳动保障执法监察力度。不论劳动力是何种身份，处于哪个地域，在贯彻落实《劳动合同法》时必须一视同仁。必须更好地规范劳务派遣用工行为。劳务派遣员工与用工单位员工要同工同酬，用工单位应当严格控制劳务派遣用工数量占用工总量的比例。将《劳动合同法》与其他相关法规如《社会保险法》等进行统筹考虑，使其与其他法规相互支撑，相互衔接。同时必须因应劳动力市场的变化，对《劳动合同法》等法规进行适时修订。

二是更好地贯彻落实《就业促进法》。随着经济发展水平的提高和劳动力市场形势的变化，中国需要不断优化积极就业政策的框架和内涵。在确保就业扩大和就业稳定的同时，创造统一开放、竞争有序的劳动力市场，为中国经济可持续发展创造条件。

三是执行好《劳动争议调解仲裁法》。健全劳动争议调解仲裁机制。坚持预防为主、基层为主、调解为主的工作方针，加强企业劳

劳动争议调解委员会建设，推动各类企业普遍建立内部劳动争议协商调解机制。依托协调劳动关系三方机制完善协调处理集体协商争议的办法，有效调处因签订集体合同发生的争议和集体停工事件。加大劳动关系风险预测预警力度，完善应急处置机制。

（二）完善最低工资制度

一是进一步明确最低工资制度的功能定位，完善最低工资制度。在明确最低工资标准兜底属性的前提下，回应广大低收入劳动者对工资提升的要求和对美好生活的向往，探讨设立生存工资标准。试点发布部分行业最低工资标准。完善小时最低工资制度。

二是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。综合考虑生活成本变化、劳动力成本增加、劳动生产率提高和劳动力市场动态变化，建立保持经济社会发展和劳动力市场竞争性相统一的最低工资标准调整机制。同时，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。

三是完善最低工资制度与社会保障制度的衔接。在实践中，最低工资标准除了作为最低劳动报酬的标准外，还通常被用于确定社会保险、住房公积金等的缴费基数和待遇。这种设计扩大了最低工资制度的影响，建议适度剥离最低工资标准与社会保障缴费及待遇之间的关系。

（三）继续推进工资集体协商制度与集体合同制度

完善协调劳动关系三方机制组织体系，完善以职工代表大会

为基本形式的企业民主管理制度，推进厂务公开制度化、规范化。以非公有制企业为重点对象，依法推进工资集体协商，不断扩大工资集体协商与集体合同的覆盖面、增强实效性和针对性，形成反映劳动力市场供求关系和企业经济效益的工资决定机制和正常增长机制。对未建工会的小企业，通过签订区域性、行业性集体合同努力提高覆盖比例。

（四）完善失业保险制度

近年来，中国失业保险基金形成了较大规模的累计结余，2019年达到4625亿元。当劳动力市场遭遇强烈冲击例如新冠肺炎疫情发生时，应充分发挥失业保险基金累计结余的作用，既要用足又要用好失业保险基金。

首先，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，确保失业保险金按时足额发放。其次，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，从制度上实现城乡统筹。最后，进一步增加稳岗补贴和技能提升补贴，失业保险稳岗补贴应进一步降低门槛，扩大企业受益面，提高补贴标准。

（五）实行更加有针对性的积极就业政策

在新冠肺炎疫情对就业形成强烈冲击的形势下，在继续坚持积极就业政策的同时应该认识到，仅靠常规的积极就业政策还不够。应出台针对性更强、精准度更高的强化稳就业措施，采取

更多超常规的措施稳就业，把劳动力市场指标作为调整宏观经济政策力度的依据。

具体而言，应从深度和广度上更加积极地完善公共就业服务，为劳动力提供更好的就业和创业环境。例如，提供更加畅通高效的劳动力市场信息，将企业和劳动力双方有效地衔接起来；受疫情影响失业的劳动力难以通过劳动力市场实现再就业的，政府要发挥“最后雇主”职能通过公益性岗位进行托底安置；为劳动力提供更多的培训机会以提升其技能，尽量缩短其失业持续时间，尽快实现新就业。对于受疫情影响失业的人员，政府在就业政策咨询、职业介绍、职业指导、创业培训和开业指导等方面，应进一步完善服务，加大帮扶力度。

（六）构建适合新就业形态的劳动力市场制度

要积极开展新业态培育行动，在更多领域培育新业态，实施灵活就业激励计划，降低灵活就业门槛，鼓励创新就业。平台用工等新就业形态所产生的劳动关系完全不同于传统的劳动关系，需要借鉴其他国家和地区的经验，建立与之相适应的劳动力市场制度。必须尽快完善平台用工等从业人员的社保政策，建立职业伤害保障，积极推进全民参保计划，引导更多平台从业人员参保。同时加强对平台从业人员的职业技能培训，将其纳入职业技能提升行动。

作者单位：中国社会科学院人口与劳动经济研究所