

以高质量充分就业推进中国式现代化

赖德胜

为民造福是立党为公、执政为民的本质要求。在中国式现代化的进程中,必须坚持在发展中保障和改善民生,不断实现人民对美好生活的向往。民生包括教育、就业、收入分配、社会保障、健康等多个方面,其中,就业是最大、最基本的民生。党的二十大报告指出,要实施就业优先战略,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。这是新时代新征程就业工作的总体思路和总目标。实现这一目标,对于增进民生福祉、提高人民生活品质、推进中国式现代化,具有重要意义。

一、高质量充分就业是中国式现代化的重要支撑

党的二十大报告强调:“从现在起,中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。”中国式现代化是人口规模巨大的现代化,是全体人民共同富裕的现代化,是物质文明和精神文明相协调的现代化,是人与自然和谐共生的现代化,是走和平发展道路的现代化。实现中国式现代化将创造出人类文明新形态,为丰富和发展人类文明做出中国新贡献。决定中国式现代化的因素很多,其中,高质量充分就业将是重要支撑。

(一) 高质量充分就业是人口规模巨大的现代化的重要内容

中国人口众多,劳动力资源丰富,这是宝贵的资源禀赋;同时,在相当长时期内,就业将始终是个压力,如果不解决好就业问题,现代化无从谈起。在某种意义上,人口规模巨大的现代化,必须是高质量充分就业的现代化。特别是就业作为最大和最基本的民生,它的好坏将直接影响人民美好生活的实现程度。因此,就业必须与时俱进,既扩容,又提质。经过多年的努力,人民对美好生活的向往已经从“有没有”转到了“好不好”,从实现“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”转到了追

求“幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、住有宜居、弱有众扶”，进入了提高生活品质的阶段。具体到就业领域，可以说中国已基本解决了“有没有”的问题，但人们希望有更稳定的工作、更满意的收入，通过就业得到更加全面的发展。因此，必须将就业置于更加突出、更加优先的地位，推动实现更高质量的充分就业。

（二）高质量充分就业是推动全体人民共同富裕的重要途径

共同富裕是社会主义的本质要求，是人民群众的共同期盼，现在已经到了扎实推动共同富裕的历史阶段。习近平总书记强调“幸福生活都是奋斗出来的，共同富裕要靠勤劳智慧来创造”，并把“鼓励勤劳创新致富”作为促进共同富裕的重要原则，可见就业对于共同富裕的重要性。高质量充分就业有利于物质财富的生产和精神财富的创造，使物质生活和精神生活达到更高水平，从而更加富裕，这也是共同富裕的前提。同时，相对于其他要素收入，劳动报酬的差距比较小，实现高质量充分就业，提高劳动报酬占比，有利于缩小总体收入分配差距，使收入差距控制在适度范围内。另外，中国居民可支配收入中56%来自工资性收入，17%来自于经营性收入，而且经营性收入有相当比重也属于劳动收入。因此，高质量充分就业有利于稳住现有的中等收入群体，增强中等收入群体的韧性，使更多低收入群体进入到中等收入群体，扩大中等收入群体规模和比重，形成“橄榄型”分配结构，从而为共同富裕奠定坚实基础。

（三）高质量充分就业是实现高质量发展的重要基础

高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。实现高质量发展，必须把握新发展阶段特征，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，这是由中国发展阶段、发展环境、发展条件变化所决定的。构建新发展格局，关键是要以扩大内需为战略基点，通过不断扩大内需，畅通国内经济大循环。不管是实现需求驱动型的经济循环，还是实现供给驱动型的经济循环，就业均发挥着重要作用。甚至可以说，推进实现高质量充分就业是构建新发展格局的关键节点。从需求端来看，当前和未来相当长一段时间内，扩大内需还是要靠消费规模的扩大和消费层次的提升；而实现高质量充分就业不仅是帮助社会成员获得稳定的收入预期、形成更强烈的消费意愿的关键，也是帮助更多低收入群体更快进入中高收入群体、进而增强需求驱动力的关键。从供给端来看，畅通供给驱动型循环，必须加强自主创新，优化供给结构，改善供给质量，提升供给体系对国内需求的适配性；而实现高质量充分就业，使丰富劳动力和巨量人力资本得到更优化配置和更有效使用，是激发创新活力、推动供给侧结构性改革、实现科技自立自强、促进人与自然和谐共生的内在要求，也是畅通供给驱动型循环的重要内容。

（四）高质量充分就业是保持社会大局稳定的重要保障

习近平总书记指出：“人有恒业，方能有恒心。一个人有了就业，就容易安定；一个家

庭有一人就业,就增加一分稳定的力量。”特别是在单位就业,不同社会背景的人聚集在一起,会影响人们对自己的认知,影响人们与他人的互动方式,影响人们感知自己在社会中的利害关系的方式,这通常会提高个人对社会的认同感和归属感,促进相互理解和相互尊重,提高社会的凝聚力。反过来,如果一个人长期处于失业状态,就会无法融入社会,就会有很强的受挫感,对身心健康产生持续的负面影响,也难以增强个人对国家和社会的认同感。失业的人多了,特别是青年失业多了,社会稳定就会面临很大的风险。同时,如果就业质量不高,比如工作生活平衡度差、发展机会少、劳动关系不够和谐等,就可能会导致社会不稳定。中国实现现代化必须坚定不移地贯彻总体国家安全观,统筹发展和安全,统筹外部安全和内部安全。高质量充分就业将促进人民安宁、社会安定、政治安全,为实现第二个百年奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦创造良好的社会环境。

二、新时代十年就业的历史性成就

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央始终坚持以人民为中心的发展思想,高度重视就业问题,将就业置于经济社会发展的优先地位,全面实施就业优先政策,特别是针对中美贸易冲突不断升级和一些新问题新挑战,以及为应对新冠肺炎疫情冲击,党中央先后提出了“六稳”工作方针和“六保”任务要求,其中居于首位的都是就业。因此,就业大局始终保持稳定,在某种意义上可以说是创造了就业的奇迹。

第一,失业率保持较低水平。就业状况在很大程度上取决于经济增长速度及其就业弹性,奥肯定律揭示了经济增长率波动与失业率变化之间存在负相关关系,经济增长速度趋缓,一般来说会导致失业率增加。中国经济发展在经历三十多年的高速增长后,由于多重原因,自2014年开始进入新常态,即经济发展从高速增长转向中高速增长,经济结构不断优化升级,经济增长动力从传统的要素驱动、投资驱动转向创新驱动。同时,为缓解产能过剩,提高供给体系质量,解决重大结构性失衡问题,我们进行了供给侧结构性改革。经济增长速度的调整和经济结构的变革,在劳动力市场需求端对就业产生了比较大的影响。特别是2018年发生的中美贸易冲突和后续的美国对中国全面打压以及2020年发生的新冠疫情,使中国经济下行压力进一步增大。但过去十年,中国城镇新增就业每年平均在1300万人以上,失业率始终运行在合理区间,除个别月份之外,失业率维持在5%左右,可以说,基本实现了充分就业。与中国形成鲜明对比的是,有些国家失业率持续攀高。根据国际劳工组织的估算,2020年全球工作时间损失8.8%,相当于失去了2.55亿个全职工作岗位;2021年全球工作时间减少4.3%,相当于失去了1.25亿个全职工作岗位。

第二,就业结构不断优化。劳动力从生产率较低的地区和部门转向生产率较高的地区和部门,属于就业结构不断优化,这将会促进经济增长。新时代十年,中国不断深化体

制机制改革,进一步使市场在要素配置中发挥决定性作用,市场的统一性和要素的流动性进一步增强,改革开放以来开始的劳动力优化配置过程进一步深化。这首先表现在城乡就业格局发生历史性改变。2021年城镇就业人员达到4.68亿人,占比达到62.7%,比2012年提高了13.8个百分点,城镇化程度和质量进一步提高,传统的城乡二元结构发生了根本逆转。其次表现在第三产业已成为带动经济增长、吸纳就业的主要力量。2021年,中国第一、二、三产业就业规模分别为1.71亿人、2.17亿人和3.59亿人,占比分别为22.9%、29.1%和48.0%。其中,第一产业、第二产业占比分别比2012年下降10.6个百分点和1.3个百分点,第三产业占比上升11.9个百分点。三次产业“倒金字塔型”的就业结构逐步形成,产业就业结构与产值结构的协调性明显提高。

第三,重点群体就业平稳。以高校毕业生为代表的青年人和农民工是两个规模最大的就业群体,这两个群体的就业状况在很大程度上决定着总体的就业状况。新时代十年来,中国高校毕业生达到8000多万人,就业压力巨大。自2018年开始公布城镇调查失业率以来,每年七、八月青年失业率都处于高位,而且相应高位呈逐年递增之势,2022年7月达到了19.9%,创历史新高。不过,由于措施到位,失业率在高位的持续时间都比较短,更多地表现为一种毕业后的短期性现象,很快会降到比较合理的区间。农民工规模持续扩大,全国农民工总量由2012年的2.6亿人增至2021年的2.9亿人。虽然受疫情散点多发、产业结构转型升级等影响,农民工失业率会有波动,但总体是稳定的。特别是,就业作为最有效最直接的脱贫方式,贫困家庭劳动力就业取得重要进展,脱贫劳动力务工规模保持在3000万人以上,为打赢脱贫攻坚战做出了重要贡献。

第四,就业质量不断提升。从宏观的角度来看,高质量就业意味着生产效率的提高。由于劳动者素质的不断提高以及就业结构的不断优化,中国社会生产率大幅跃升,从2012年的8.1万元提升到2021年的14.6万元;相应地,居民人均可支配收入从1.65万元增加到3.51万元,扣除价格因素,年均实际增长7.2%。就业稳定性增强,全国企业劳动合同签订率维持在90%以上。已建成世界上规模最大的社会保障体系,社会保险覆盖范围继续扩大,基本养老保险覆盖10.4亿人,基本医疗保险参保率稳定在95%,人民安全感得到切实提高。维护劳动者权益的法律法规不断完善,中国特色和谐劳动关系体制机制基本形成,劳动关系总体和谐稳定。

三、实现高质量充分就业需要强化就业优先政策

高质量发展首先是经济高质量发展,必须坚持以经济建设为中心,其他各项工作都得服从和服务于这个中心。同时,高质量发展不只是一个经济要求,而是对经济社会发展方方面面的总要求,当然也包括对就业的要求。正如前文所述,中国已经基本实现了比较充分和比较高质量的就业,但与人民群众对美好生活的需求相比,与不断增进民生

福祉、提高人民生活品质的新要求相比,就业仍存在诸多短板,仍存在着人民群众急难愁盼的问题。特别是就业质量总体来说还不够高,比如在初次分配中劳动报酬占比偏低,工资收入差距比较大;部分劳动者工作时间不足和部分劳动者工作时间过长并存;灵活就业人员的工作比较脆弱,有关权益得不到充分保障;还存在工资拖欠和就业歧视现象等。为此,要坚持就业优先战略,强化就业优先政策,健全就业促进机制,推动高质量充分就业。

第一,健全就业优先机制。就业优先是国家战略,为此,中国于2018年提出要实施就业优先政策。就业优先政策不仅仅是积极劳动力市场政策的升级版,更是宏观政策,要求各个领域都要将就业置于优先地位。如何确保就业优先战略和就业优先政策得到更好的实施?需要建立健全就业优先机制。比如财政、货币等宏观政策根据经济形势实行区间调控、定向调控、相机调控,调控的主要依据之一就是就业状况,要将就业的相关目标和指标置于优先位置,强化财政、货币等政策支持就业的导向。对此,需要在有关财政政策、货币政策等的法律法规中给予明确规定。健全就业影响评估机制,制定实施宏观政策时要充分考虑对就业数量和就业质量的影响,提升重大政策规划、重大工程项目、重大生产力布局对就业扩容提质的促进作用,强化经济增长创造就业岗位的能力。健全就业目标责任考核机制,加大对各部门和各级地方政府促进就业的考核力度,形成促进就业扩容提质的强大合力。

第二,健全就业公共服务体系。就业服务包括职业介绍、职业指导、职业培训等内容,是促进人力资源合理流动和优化配置,促进就业扩容提质的重要手段。公共就业服务主要由政府来提供,是基本公共服务的重要组成部分。中国已经建立起了覆盖全国的就业公共服务机构,能够提供就业、创业全过程服务。要继续推进信息服务智慧化,建立全国统一公开的信息系统,推进就业信息互联互通和数据共享,实现供求双方即时匹配、智能匹配,提高供需匹配效率,用高科技为劳动力市场赋能。提高就业公共服务均等化水平,推动公共就业服务机构向乡村延伸,使城乡劳动者能享受同等的就业公共服务。坚持市场化社会化就业方向,完善高校毕业生、城镇青年、退役军人、农民工等重点群体就业支持体系。加强困难群体就业援助,为他们提供更加精细化的服务,开发更多公益性岗位,确保零就业家庭动态清零。严格落实残疾人按比例就业制度,使《促进残疾人就业三年行动方案(2022~2024年)》得到更有效的实施。

第三,健全统筹城乡的就业政策体系。虽然中国城乡二元的就业结构已经发生了根本逆转,但导致城乡劳动力市场分割的体制机制仍然存在,而且在城镇内部,主要劳动力市场和次要劳动力市场之间的分割也很明显。劳动力市场的这种多重分割妨碍了劳动力通畅流动,既影响了就业的效率,也影响了就业的平等。要继续深化改革,破除妨碍劳动力、人才流动的体制和政策弊端,消除影响平等就业的不合理限制和就业歧视,增

进劳动力市场的灵活性和包容性,使市场在劳动力要素配置中发挥决定性作用。统筹推进以人为中心的新型城镇化战略和乡村振兴战略,切实提高农民工市民化水平,使农民工能享受与城镇户籍人口相同的待遇。健全劳动法律法规,构建和谐劳动关系,完善劳动者权益保障制度,特别是要加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障,使人人都有通过勤奋劳动实现自身发展、梦想成真的机会。

第四,健全促进就业的人力资本体系。中国就业有总量上的压力,但更主要的问题是“就业难”和“招工难”并存的结构性的就业矛盾。未来随着以人工智能、大数据等为代表的新科技的不断发展和广泛应用,就业的结构性的矛盾会进一步加剧。为此,需要改善劳动力的素质和技能结构。首先是要增进高等教育和职业教育对劳动力市场的适应性,这种适应性既有认知能力和非认知能力方面的,这更多属于人才培养的质量方面;也有学科专业结构方面的。比如,中国未来要坚持创新在现代化建设全局中的核心地位,坚持把发展经济的着力点放在实体经济上,推进新型工业化,加快建设制造强国、质量强国、航天强国、交通强国、网络强国、数字中国,这需要有大量的理工农医专业人才做支撑。但中国现有高校毕业生中,理工农医专业毕业生占比已大幅下降。显然,这种趋势需要扭转。其次要健全终身职业技能培训制度,提高职业技能培训的可及性、有效性和针对性,为大规模工作转换提供职业技能支持,为提高就业质量奠定人力资本基础。

第五,健全促进创业带动就业的保障制度。创业具有就业倍增效应,从历史来看,创业比较活跃的时期也是就业比较好的时期。过去十年就业大局稳定,与国家“双创”的重视以及市场主体数量大幅增加密切相关。要坚持和完善社会主义基本经济制度,毫不动摇巩固和发展公有制经济,毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展,加强产权保护,不断营造市场化、法治化、国际化营商环境,进一步降低创业成本,使全社会创新创业活力竞相迸发,使市场主体不断涌现和更好地发展。加强高校的创新创业教育,激发年轻人的创业潜能和企业家精神,提高高校毕业生创业的比例。鼓励引导农民工返乡创业,在创业中推动乡村振兴。提高创业质量,大力支持科技型、创新性创业,并在创业浪潮中推动人才涌现和科技创新。

(作者工作单位:中央党校(国家行政学院)社会和生态文明教研部)

(责任编辑:牛建林)