

编者按

为聚焦党校学员“两带来”，发挥党校优势、体现党校特色，本刊与中央党校（国家行政学院）教务部合作，开设“党校学员‘两带来’”栏目，每期从党校学员“两带来”问题中选取两个问题，邀请相关专家进行解答。

问题

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。如何认识当前我国就业领域的现状，持续促进就业质的有效提升和量的合理增长？

正确认识和着力促进高质量充分就业

文_郑功成

习近平总书记在中央政治局第十四次集体学习时明确指出，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。同时强调，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。这些重要论述深刻揭示了就业对国计民生的重要性和促进高质量充分就业的必要性、紧迫性。可以肯定，伴随中国式现代化进程的全面提速和走向共同富裕步伐的明显加快，我国就业领域必将步入更加注重就业质量的新发展阶段。

一、党的十八大以来实施就业优先战略取得很大成就

党的十八大以来，党和政府对就业的重视更加空前。一方面，坚持把就业工作摆在治国理政的突出位置，将积极就业政策逐渐体系化，同时将就业纳入宏观政策范畴，促使就业优先战略得以确立。特别是在促进重点人群与困难群体就业、创造性地提出并实施创业带动就业新方

略,以及改善用工环境、强化职业教育、发挥失业保险周期性调节就业作用等方面,均有新的重要进展。另一方面,将完善公共就业服务体系作为重要抓手,包括以职业介绍、职业指导、就业训练、社区就业岗位开发服务和其他服务为基本内容的公共就业服务网络已经全面建立,近年来更借助数字化平台联结用人单位与劳动者,将公共就业服务送到了城乡基层社区。就业公共服务体系不断健全,2023年末,全国公共就业和人才服务机构共4434家,全年为劳动者提供登记求职、职业指导、创业服务达1.25亿人次,登记招聘1.1亿人次,为用人单位提供用工指导588万场次。全行业共有人力资源服务机构6.99万家,从业人员105.84万人,全年为3.31亿人次劳动者提供就业、择业和流动服务,服务用人单位5599万场次。

正是在积极就业政策日益健全和公共就业服务网络全面覆盖的条件下,我国就业格局发生了深刻变化。据人力资源和社会保障部统计数据,2012—2023年,我国城镇就业人数由37287万人增加到47032万人,增长了26%以上。城乡就业格局发生历史性改变,2013年城镇就业人员比重首次超过乡村,2023年占比达到63.5%,比2012年提高了14.6个百分点。产业就业格局进一步优化,一、二、三产从业人员占比分别从33.5%、30.4%和36.1%调整为2023年的22.8%、29.1%和48.1%。此外,还实施了2019—2021年职业技能提升三年行动,从失业保险基金结余中拿出1000亿元,采取多种形式,累计开展补贴性职业技能培训8300多万人次。同时加强兜底帮扶,实现并保持零就业家庭动态清零,并坚持把就业作为最直接最有效的脱贫方式,持续推动贫困劳动力就地就近就业和转移就业,脱贫人口务工规模从2015年的1227万人增加到2023年的3397万人,开展贫困劳动力补贴性职业技能培训超过1000万人次。可见,党的十八大以来就业发展

成就卓著。

然而,在充分肯定就业数量持续增长、就业结构逐步优化的同时,还必须理性认识到,我国就业领域整体质量不高,同时还面临一系列新的挑战,就业领域离中国式现代化建设的目标还有较大差距,促进高质量充分就业的任务还异常繁重。当前迫切需要正视现实中存在的诸多问题,理性应对时代发展带来的各种新挑战,多管齐下采取有力措施,在促进高质量充分就业方面取得实质性进展。

二、正视现阶段就业质量不高的事实表现

综观就业领域现状,就业质量不高主要表现在以下几个方面。

就业稳定性不高,不利于劳动者安居乐业。

安居乐业是绝大多数劳动者的核心利益诉求,也是中国式现代化和高质量城镇化的具体体现。然而,我国的现实是就业稳定性不高。一是灵活就业群体规模日趋增大。目前有2亿多人处于灵活就业状态,这表明越来越多的劳动者游离在以正规或标准就业劳动者为对象的劳动就业和社会保险法制规制之外,其劳动机会、劳动时间、劳动报酬、劳动保护、社会保险权益等均具有不确定性,特别是各种新就业形态不断涌现,平台接单式工作的不确定性更高,这种不确定性是就业质量不高的重要表现。二是农民工仍然处于高流动性状态,缺乏归属感。2012—2023年,我国农民工总量从26261万人增至29753万人,数量增长的背后是农民工群体已经实现代际转换,而新生代农民工无论是观念、技能还是工作方式、生活方式选择等,总体上已经不是农民而是新市民,但迄今仍然是流动性极高的劳动力大军,既非农村居民,也难以融入城市并享受市民相应的权益,表明其离真正安居乐业还有相当距离。三是其他领域亦存

在就业预期不明现象。如一些高校对青年教师采取“非升即走”的用人方式,许多用人单位(包括机关事业单位)通过劳动派遣方式使用劳动者,以及许多平台的用工等,以通过增加劳动者就业风险的方式来规避用人风险或者降低用人成本,这些均不利于劳动者安居乐业,也是就业质量不高的具体表现。

劳动者报酬在初次分配中占比长期偏低,不利于维护劳动者的体面。劳动者报酬是劳动者付出劳动所应当获得的薪酬,它通常指一定时期内(核算期内)以各种形式支付给劳动者的全部报酬(包括货币工资、实物工资和社会保险)。劳动者报酬高低是决定劳动者是否达到体面劳动的根本依据。就一国而言,劳动者报酬占国内生产总值(GDP)之比反映劳动者所处的经济地位和就业质量的高低。有关研究表明,改革开放以来,我国劳动者报酬占GDP之比长期偏低,1990年约为53.4%,1995年约为51.4%,2009年约为49%,2019年进一步下降到39%,而世界很多国家的同一指标为55%~65%。劳动报酬在初次分配中占比长期偏低,反映了多数劳动者处于收入偏低状态,既难以维持其体面的生活,也无法促使居民消费升级并持续带动经济增长。不仅如此,调研发现,近几年来,个别地方已经出现退休人员的人均养老金水平高于在岗劳动者平均工资的倒挂现象,劳动报酬偏低还衍生出青年人躺平、啃老的现象。因此,劳动者报酬占比偏低表明就业质量整体不高,而养老金与劳动者报酬倒挂现象则反映了代际之间出现分配错位,需要引起高度警惕。

就业歧视现象普遍。在一个存在歧视的就业市场上,任何劳动者都可能遭遇歧视,结果必然是不利于优化配置劳动力资源,更无法真正做到人尽其才、才尽其用。我国就业市场上,各类就业歧视现象一直处于普发状态。其中,以下三种就业歧视更为普遍。一是性别歧视。女性处于不

利地位,一些用人单位或在招聘公告中明确排斥女性,或在招聘过程中设有相应限制条件。这同样不符合公平就业原则,更与男女平等的国策相悖。二是年龄歧视。35岁限制入职成为影响青年人就业特别是高学历年轻人就业的严重障碍。此外,有的单位还设置了30岁、27岁等根据学历分段限制的条件,年龄成了一个可以任由用人单位设限的指标。如在高校招聘教师中,对博士毕业生设定35岁以内的限制性条件较普遍,这不仅严重违背了公平就业的积极就业政策的取向,更迫使青年人不得不连贯升学,导致一批优秀的青年学子无法找到称心工作,进而造成人才资源的浪费,加剧就业结构性矛盾。三是学历歧视。包括对低学历、低学位者的歧视,对非985、非211高校毕业生的歧视,还有对第一学历低的歧视。学历与学位形成了完整的、固化的就业鄙视链条,这不仅违背不拘一格选人才的现代人才观,也导致青年人出现无论就业兴趣是什么都需要追求高学历的现象,进而使就业的结构性矛盾更加突出。此外,还存在地域歧视、身体歧视等现象。机关事业单位中存在的用工多轨制,有编制的人员与无编制的人员在劳动报酬、晋升机会、社会保险等方面存在差距,明显有违同工同酬原则,也应当被视为就业歧视。上述就业歧视现象的客观存在及其不良效应的日益显性化,正在引起越来越多人的反感与不满,今年的《政府工作报告》旗帜鲜明地提出要“坚决纠正性别、年龄、学历等就业歧视”,即是针对当前就业市场上充斥各类歧视现象的有力回应。

劳动者合法权益得不到充分有效保障。一方面,与劳动本身相关的权益得不到应有的保障。如劳动时间上,加班在一些用人单位成为常态,由平台支配的新业态就业劳动者如快递员更是不分白天黑夜;在劳动报酬上,一线劳动者报酬长期偏低,新业态下的劳动者报酬被算法强势牵引,更有用人单位通过劳务派遣方式用工来规避其

社会保险缴纳等义务；在劳动安全上，灵活用工、平台用工、劳务派遣用工无法得到应有的安全保障。另一方面，社会保险参保质量不高，社会保险纠纷日益增多。如在基本养老保险和基本医疗保险中，大量城镇就业人员仅被缴费较低、保障不稳定、水平有限的居民保险所覆盖，被职工基本养老保险和职工基本医疗保险覆盖的人数分别仅占总参保人数的49%、28%；在工伤保险方面，除个别行业因特设机制外，农民工等高风险群体往往被排除在制度之外，新业态劳动者也因传统工伤保险制度仅限于正规就业中一对一劳动关系的局限而缺乏保障；在失业保险方面，由于就业单位类型和就业形态的多样化，真正面临较高失业风险的劳动者往往缺乏保障，年末领取失业保险金的人数常年不足城镇登记失业人员数的1/4，绝大多数失业者未能得到失业保险金及相关就业服务。与此同时，社会保险纠纷案件日益增长。根据调研，2016年1月至2024年4月，全国各级人民法院新收一、二审社会保险纠纷案件共计172566件，其中2018年12月后数量呈持续增长态势，2023年达到此类案件收案数量顶峰即30878件。需要指出的是，社会保险案件呈总体快速增长态势，还是在法院因缺乏明确的法律规制而对许多类似案件不予受理或者让其进入劳动仲裁的结果，这表明劳动者的社会保险权益并未得到有效保障。

上述问题的客观存在，表明我国就业领域虽然新增就业数量一直在增长，但就业质量堪忧，如果任其发展，不仅会动摇民生之本，而且会对国民经济高质量发展产生不利影响。

三、全面认识就业领域面临的新挑战

伴随时代的发展变化，就业领域还面临诸多新的挑战。

结构性就业矛盾积重难返，高校毕业生就

业难。在一些地区或领域，均出现劳动力供给与岗位需求之间不匹配的现象，因产业或岗位结构和劳动力结构不对应，使工作岗位与劳动者文化技术水平不相适应而产生的就业问题日益显性化。“有人无岗”和“有岗无人”的结构性就业矛盾背后的原因，不是缺乏足够的就业岗位，而在于社会上存在空闲岗位但现有无工作的劳动者教育程度和技术水平却不适应这些岗位的需要，或者具有潜力的就业空间尚未真正开发，造成一部分劳动者缺乏就业机会。在这方面，教育、培训一方缺乏对专业需求的分析和长期规划，忽视就业市场的需求，是造成适应产业转型升级需要的高层次研发人员、高技能工人和创新型复合型人才不足和部分新成长劳动力实践能力难以跟上市场变化的重要原因，而潜在的就业空间得不到有效开拓又反过来影响教育与培训方的发展取向。因此，如何积极有效地化解结构性就业矛盾构成了促进高质量充分就业的重大挑战。当务之急是要特别重视高校毕业生就业难的问题，特别是青年失业率居高难下现象需要着力化解。统计数据表明，2023年4月，16—24岁年龄段的失业率高达20.4%，为25—59岁成年失业率的4.86倍。2024年5月份国家统计局公布的数据显示，16—24岁年龄段的失业率仍然高达14.2%，25—29岁的劳动力失业率为6.6%，这表明青年就业市场存在显著的压力，也是就业市场质量不高的一个具体表现。同时还要注意到，社会上出现部分青年人躺平现象、啃老现象，其原因虽然很复杂，但总归与就业机会不足、劳动报酬偏低、发展空间有限以及缺乏清晰预期有关，这种现象同样需要通过促进高质量充分就业来化解。

互联网时代的新就业形态是一柄双刃剑。

互联网的广泛应用和平台用工的快速增长，一方面确实创造了数量庞大的就业机会，增进了劳动者的择业自由，但也同步挤压了实体就业空间，并让劳动者受制于平台及其算法，在显著提高消

费者强势地位的同时亦使劳动者的地位下降。互联网时代的新就业形态其实是一柄双刃剑,对此必须有理性、客观的评估。以美团为例,2023年在美团平台获得收入的骑手数量高达745万人,较2022年同比增长19.4%。其中,81.3%的骑手为农村户籍,他们在进入平台之前大多持续处于不稳定的就业状态,在频繁换工作的过程中,农民工骑手常陷入失业的状态。调研发现,骑手在进入平台前的就业类型主要包括受雇(占比为54.6%)和自雇(占比为23.5%)两种,受雇工作的骑手主要来自制造业、餐饮业、建筑业等行业,超六成骑手曾在小微型企业就业,工资低、收入不稳定、工作不自由是其主动离职的原因。但从2023年开始,因企业倒闭、创业失败或被解雇后从事骑手工作的占比达35.8%,较2022年同期高出9.7个百分点。这一组数据揭示了这些骑手原来的就业质量不高。进入平台后,除了工作不稳定、劳动强度大、社会保障不足等不利的一面,也有55.5%的骑手反映面临住房成本过高的问题,35.4%的骑手表示“难以融入当地社会”,24.3%的骑手面临“子女在工作地就学难”等问题,还有消费者的日益强势造成骑手劳动节奏与强度上升,职业伤害风险也在同步增长。这就是农民工群体的就业和社会保障状况的真实映射,它从一个侧面反映了新就业形态并非只有进步的一面。因此,如何平衡好用工平台与劳动者、消费者与平台劳动者之间的关系,如何平衡鼓励创造新就业形态下的新工作岗位和维护实体店铺等的正常发展,进而促进各种新业态健康持续发展,是新时代提出的又一大挑战。

超常规的老龄化必然带来就业结构深刻变化。近20多年来,我国人口结构发生异常深刻的变化,人口老龄化规模超大、速度超快,少子化高龄化现象同步。2023年,我国65岁以上老年人口达21676万人,到2035、2050年将分别达到3.27亿人、3.93亿人;80岁及以上人口则从2010

年的1481万人增长到2023年的约4000万人,表明我国已经进入长寿时代。而劳动年龄人口规模在持续缩小,新生儿更是在以超常规的速度下降,从2016年的1786万人陡然下降至2023年的902万人,人口负增长时代提前到来。在超常规的老龄化情形下,社会消费结构必然发生变化,进而带来产业结构与就业结构的变化。如何适应长寿时代的发展,统筹解决好劳动力供给与需求满足问题,是新时代促进高质量充分就业的现实挑战。例如,新生儿大幅度减少意味着从幼儿园到大学的入园(校)员额会持续大幅度减少,幼师与教师的失业风险陡然增加,而养老服务特别是老年护理服务作为刚需会持续增长,需要有千万计的劳动力进入。可见,人口结构的深刻变化对就业的影响将会是全局性的,需要及早作出系统化的应对举措。

机器大规模替代人工的趋势日益明朗化。

早在20世纪农业技术革命进程中,机器大规模替代人工的现象就已经在美国发生,其农业部门雇用的人力从当初占总人力的40%降到如今的2%。今天,人工智能的发展更使机器替代人工成了不可逆转之势,愈是标准化程度高(如流水线)的工作,被机器人替代的可能性就愈高,部分工种在消失。从富士康工厂到佳能工厂,从飞利浦的小家电生产到苹果产品生产,机器人的参与度越来越高,富士康甚至计划在未来数年内使用超过100万台机器人来补充中国内地工厂所需要的劳动力,电子产品生产正在进入“无人”时代。不仅如此,机器人的应用正在超越工业领域,而向航空航天、抗震救灾、潜水防爆、家庭服务以及酒店、办公乃至新闻、写作等领域扩展。在机器替代人工走向大规模化的条件下,劳动者的就业空间会被挤压,工作机会会减少,劳动报酬也将面临与机器人竞争而降低的风险。因此,如何妥善应对智能化时代机器替代人工的新就业格局,是特别需要远见与智慧的又一大挑战。

劳动者维权意识觉醒与诉求升级。从1985年到2023年,我国劳动年龄人口平均受教育年限从6.14年提升至11.05年,新增劳动力平均受教育年限已经达到14年以上,2023年我国高等教育毛入学率高达60.2%,全国接受高等教育人口达2.4亿多人,这一组数据表明我国劳动者队伍的整体素质实现了质的飞跃。调研发现,近几年来,劳动者为维护自己的合法权益向劳动仲裁机构和人民法院提出仲裁或诉讼申请的案件大幅度增长,反映出劳动者的维权意识在全面觉醒,新时代劳动者对就业的诉求不再是简单的工作机会和付劳取酬,而是会同时考虑享有各种劳动权益和社会保障权益,追求的是机会公平、就业平等、同工同酬,以及体面和有尊严的劳动。如何顺应劳动者对就业质量诉求的全面升级,无疑是需要妥善应对的重大挑战。

新时代就业领域面临的上述挑战,均不是现行就业政策能够轻易应对的,对此,还需要有新理念、新举措。

四、多管齐下促进高质量充分就业

习近平总书记强调,要坚定不移贯彻新发展理念,更加自觉地把高质量充分就业作为经济社会发展的优先目标,使高质量发展的过程成为就业提质扩容的过程;推动财政、货币、投资、消费、产业、区域等政策与就业政策协调联动、同向发力,构建就业友好型发展方式。要真正实现高质量充分就业,必须以提升就业质量为目标,以扩大就业规模或容量为基础,同时多管齐下地采取有力且有效的促进措施。

切实扩大就业容量,着力开发战略性就业空间。这是促进高质量充分就业的前提条件。尽管现阶段应当将提高就业质量摆在更加重要的位置,但若就业机会不足、失业率偏高,提高就业质量就会变成一句空话。因为就业是民生之本,

没有就业遑论就业质量。因此,新时代需要切实扩大就业容量。在这方面,着力开发战略性就业空间十分必要,而为老年人、儿童、残疾人等特定群体提供服务即是巨大的战略性就业空间。以养老服务为例,笔者到欧洲多国考察时发现,一个失能老年人需要1.3~1.5个全日制护理人员提供服务,我国现有失能老年人约3500万人,其中仅有不到5%的失能老年人能够入住机构接受护理服务,约95%的失能老年人居家生活,或成为配偶与子女的沉重负担,或者自己陷入生存困境,这种情况对基本民生与经济发展造成不利影响。预计到2035年,我国失能老年人将增长到4600万人,2050年将增长到5800万人以上,如果养老服务业发展严重滞后的局面不能尽快改变,不仅这一巨大的战略性就业空间得不到有效开发,而且越来越多的老年人及其家庭成员将陷入生活照料困境。因此,我国需要以超常规的举措来发展养老服务业,而充分发挥中国制度的优势,走出公建民营的中国式养老服务新路,应当是合理的发展取向。类似的战略性就业空间还有儿童福利与残疾人事业以及慈善公益事业等。这些领域既是满足人民对美好生活向往的必要途径,也是扩大就业容量的必由之路。特别是在制造业面临机器替代人工、农业产业面临进一步集约经营并提升机械化水平的条件下,发展为特定群体服务的产业与事业尤为紧迫。

切实推动劳动力供求有效对接,着力化解就业结构性矛盾。在这方面,必须同时从劳动力供给端和需求端下功夫。一方面,应当根据产业发展需要,准确研判人力资源发展趋势,优化教育结构并统筹抓好教育、培训和就业,动态调整高等教育专业和资源结构布局,大力发展职业教育,健全终身职业技能培训制度,尽可能培养出能够满足经济社会发展需要的亿万高素质劳动者。另一方面,必须更新劳动分贵贱的择业观,打破用人标准固化和过度消费学历的思维定式,代

之以不拘一格选人才的新思维,力求做到人岗相适、用人所长、人尽其才,提升就业质量和岗位稳定性。同时,还要在供给与需求间搭建畅通的桥梁,应当发挥社会主义制度全国一盘棋的优势,真正建成全国统一大市场 and 促进高质量充分就业大环境,通过前述开发战略性就业空间和实现劳动力供求有效对接,一定能够逐步缓解就业结构性矛盾。

切实消除就业歧视现象,为劳动者创造公平的就业环境。我国是社会主义国家,平等就业是建设一个公正社会的必要条件,也是人尽其才、才尽其用的前提条件,更是全面加快建设社会主义现代化国家、促进高质量充分就业的现实需要。如果继续允许当前就业市场上的年龄歧视、性别歧视、学历歧视等现象持续下去,积极就业政策就会大打折扣,高质量就业更难实现,还会引发新的社会矛盾,导致一些年轻人躺平。因此,劳动监管不能再延续过去对就业领域歧视不闻不问的做法,而是迫切需要尽快遏制就业歧视现象持续恶化的势头,并设定纠正就业歧视现象的时间表与路线图。必须旗帜鲜明地反对就业歧视,清除阻碍平等就业的政策障碍,为劳动者创造公平的就业环境,这是进一步释放就业市场活力、促进高质量充分就业的必要举措。建议相关主管部门制定坚决纠正就业领域性别、年龄、学历歧视的专项行动方案,督促各用人单位自查招聘公告及其对性别、年龄、学历等限制性条件,明确机关事业单位在纠正各类就业歧视现象中起带头作用,开通就业歧视的申诉途径,接受在就业中受到歧视的劳动者的申诉,并有相应的处理机制。同时启动修订《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国劳动合同法》《中华人民共和国就业促进法》等相关法律,将反就业歧视纳入其中,并对就业歧视现象给予明确、清晰的法律规制,争取用五年左右的时间创造出平等就业、公平就业的政策环境,以及反就业歧视的社

会氛围。

切实提高劳动者报酬,真正维护劳动者的体面与尊严。让劳动者获得能够维持其体面与尊严的劳动报酬是高质量就业的具体体现。针对我国劳动报酬长期偏低的现实,应当加大收入分配改革力度,让劳动者劳有所获、劳有所值、劳能共享。国家应当将收入增长与经济增长同步、劳动者报酬与劳动生产率相适应及提高劳动报酬在初次分配中的比重等政策宣示具体化为可供操作的政策措施,将劳动者获取稳定的、具有正常增长机制的劳动报酬与福利保障作为就业质量的衡量标准,进而让劳动者在工作中实现自我价值,并感受到尊严和满足感。

切实维护劳动者合法权益,真正构建和谐劳动关系。必须通过健全劳动法律法规、规范新就业形态劳动基准、优化社会保险制度,维护劳动者在参与社会劳动全过程中的合法权益,特别是灵活就业和新就业形态劳动者的权益保障,更加需要引起高度重视。有效治理就业歧视、欠薪欠保、违法裁员等乱象,积极推进职工基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险覆盖所有社会劳动者,显然是符合中国式现代化和扎实推动全体人民走向共同富裕要求的合理举措。与此同时,还应当将构建和谐劳动关系作为促进和维护高质量就业的重要保障,通过真正发挥双方协商以及加上政府的三方协商机制的作用,在劳动者与用人单位之间建立起互信互助、互利共赢的关系,从而提高劳动生产率和维护劳动者的合法权益。■

(本文系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重大项目“新发展阶段实现全体人民共同富裕的理论内涵和实践创新研究”阶段性成果,项目编号:21LLGLA067)

(作者系中国人民大学教授,中国社会保障学会会长)

(责任编辑 范丽君)