

构建新发展格局更好地促进就业^{*}

赖德胜

【摘要】“十四五”时期,中国将通过加快构建新发展格局提升经济发展水平和重塑国际竞争新优势。文章认为,在构建新发展格局进程中,就业将处于更加重要的地位,既面临新的机遇,也面临一定的冲击,主要表现为就业压力加大、就业结构性失衡加剧、就业质量出现分化。为实现更加充分、更高质量就业,必须强化就业优先政策,坚持经济发展的就业导向,提升劳动者素质和技能,深化劳动力市场化配置体制机制改革,加强对重点群体的就业支持,健全充分就业和高质量就业统计指标体系等。

【关键词】新发展格局 双循环 就业 就业优先政策

【作者】赖德胜 中央党校(国家行政学院)社会和生态文明教研部,教授。

改革开放以来,中国利用资源、市场“两头在外”的世界工厂发展模式,深度融入经济全球化,通过发挥劳动力资源丰富的禀赋优势,实现经济持续高速增长和比较充分的就业(江小娟、孟丽君,2021)。然而,2008年金融危机以来,世界经济持续低迷,贸易保护主义、单边主义不断抬头,全球化遭遇严重挑战。2020年新冠肺炎疫情流行,使“百年未有之大变局”加速变化,世界进入动荡变革期。与此同时,中国国内环境也发生着深刻变化,人均GDP突破1万美元,脱贫攻坚任务高质量完成,全面建成小康社会取得决定性胜利,即将发展成为全球最大的消费品零售市场,拥有全球最完整、规模最大的工业体系和完善的配套能力,人力资源丰厚,发展韧性强大。面对这种变化了的国内外环境,党中央审时度势,着眼中国经济中长期发展,统筹发展与安全,提出要“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”。十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称“十四五规划建议”)对此做出战略部署,明确主攻方向和重要着力点^①。

^{*} 本文为中央党校(国家行政学院)校级科研项目“更充分更高质量就业的促进机制研究”(2020YB007)的阶段成果。

^① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,中央人民政府网(http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/03/content_5556991.htm),2020年11月3日。

构建新发展格局是与时俱进提升中国经济发展水平的主动选择,是重塑中国国际合作和竞争新优势的战略抉择,将推动增长动力、产业结构、区域结构、国际经贸关系等的转型与升级。就业是供给和需求的连接点,在构建新发展格局中具有特殊重要的地位。探讨构建新发展格局中就业的地位、构建新发展格局对就业的影响,并提出切实应对措施,对实现更加充分、更高质量的就业,实质性推进全体人民共同富裕,具有重要意义。

一、构建新发展格局要将就业置于更加重要的地位

构建新发展格局关键是要以内需为主,通过不断扩大内需,畅通国内经济大循环,实现国内国际双循环相互促进,提高循环的质量。根据马克思主义政治经济学,国民经济的循环可以分为4个环节,即生产、分配、流通和消费,畅通国内经济循环就是要使经济在这4个环节之间高效衔接和流转,减少堵点和淤点,而且不断从低位循环迈向高位循环,形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。本文将需求牵引供给所形成的循环称为“需求驱动型循环”,将供给创造需求所形成的循环称为“供给驱动型循环”,这两种循环各有侧重,相互交织。但无论哪种循环,就业均发挥着重要作用,甚至可以说,更加充分更高质量的就业是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的关键节点。

(一)就业与“需求驱动型循环”

“需求驱动型循环”强调需求的重要性,将扩大内需视为构建新发展格局的战略支点。中国内需潜力巨大,而且有很强的成长性,是未来以内循环为主体的依据和底气所在。内需包括投资和消费,在某些特殊时期,投资在扩大内需中发挥着特殊重要的作用。比如,为应对2008年金融危机出台的4万亿人民币经济刺激计划,主要用于投资。在未来扩大内需中投资仍发挥着重要作用,如“两新一重”建设等。但从目前和长远看,扩大内需还是要靠消费规模的扩大和消费层次的提升。根据国家统计局的数据,2019年最终消费支出对国内生产总值增长的贡献率高达57.8%,但与发达经济体相比仍有较大的上升空间。消费的潜力仍需进一步激发和提升。消费的扩展和升级将创造和引领供给,进而使需求和供给之间的循环畅通,推动经济高质量增长。

决定消费需求的因素很多,如储蓄文化、家庭结构、基本服务供给等,但收入水平和消费倾向更为重要。收入增加可能会伴随着边际消费倾向的下降,但对绝大多数人来说,收入增加会扩大消费。人们的收入来源多种多样,对于多数人来说,通过就业而获得的工资收入毫无疑问是最重要的。有就业就有收入,有稳定的就业就有稳定的收入预期,人们就有更强意愿进行消费。有研究发现,与就业不稳定的农民工相比,就业稳定者的消费水平显著更高,这是因为就业稳定者的收入风险更低、在城市的长期居住意愿更强、劳动供给时间短从而闲暇时间长,这些均有利于消费水平的提升(刘丽丽,2020)。

在构建新发展格局进程中,增强需求驱动力,中等收入群体发挥着中流砥柱的作用。目前中国的中等收入群体虽然已超过4亿人,但需要进一步扩大,到2035年基本实现社会主义现代化时,争取人数倍增。为此,关键是要使低收入群体有更加稳定和更高质量的就业,使其有可能更快地进入中高收入群体。

(二) 就业与“供给驱动型循环”

“供给驱动型循环”强调供给的重要性,将供给侧结构性改革和科技自强自立视为构建新发展格局的关键。中国现在国民经济循环还不够畅通,有需求侧的问题,但主要问题在于供给侧,所供给的产品和服务还满足不了人们对美好生活的需要,人们有钱不愿花,科技领域还存在“卡脖子”的问题。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。

加强自主创新,要健全社会主义市场经济条件下新型举国体制,发挥集中力量办大事的制度优势。同时,要发挥中国人力资本数量巨大的优势。理论与实践表明,人力资本数量大、质量高的国家和地区,创新表现更好。中国是人口大国、人力资源强国,2019年高等教育毛入学率为51.6%,进入普及化阶段。劳动者中受过高等教育的人数达1亿多,而且在未来相当长时期里,每年走向劳动力市场的高校毕业生仍将高达八九百万。这是中国成为创新型国家的宝贵资源。但人力资本的创新潜能要转化为现实优势,就业是关键。我们要使受过良好教育的劳动者得到优化配置和合理使用,激发人才的创新活力。这也是中国近些年强调和重视高校毕业生就业的重要原因。

就业对于科技创新的影响还存在结构因素。由于不同部门和地区的劳动生产率不一样,劳动力从生产率低的部门和地区流向生产率高的部门和地区,将会使同样数量的劳动力带来更高的产出。因此,通过深化改革,使劳动力和人力资本得到更优化的配置,是供给侧结构性改革的应有之义,也是畅通“供给驱动型循环”的重要内容。

(三) 就业与“国内国际双循环相互促进”

在过去实施国际经济大循环时,丰富而便宜的劳动力资源是中国的竞争优势,通过参与国际经济大循环,使大量剩余劳动力从农村和土地上解放出来,进入城镇和工厂,在成就中国成为制造大国的同时,较好地解决了就业问题。未来要以国内大循环为主体,但这并不是不要国际大循环,相反,需要继续扩大开放,推动国际大循环,通过国际循环提升国内大循环的效率,使国内国际双循环相互促进。与以前面向发达国家单一方向的国际大循环不同,现在的国际大循环是双向循环,即对发达国家的经济循环和对发展中国家的经济循环(张辉,2020)。一方面,对发达国家,虽然中国的人工成本已大幅提升,但仍具有相对优势,产品和服务价格仍具有较强竞争力。另一方面,对发展中国家,中国劳动力素质比较高,具有商品和服务的质量优势。随着中国签署区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)和将要加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP),这两种国际

循环将有更大的势能。在这两种国际循环中,就业仍将处于重要地位。更加充分、更高质量的就业是发挥中国价格优势和质量优势的前提,因此,在国内国际双循环相互促进中要将就业置于更加优先的位置。

二、构建新发展格局对就业的冲击

构建新发展格局将会推动经济更可持续和更高质量发展,有效抵御外部风险,从长期看将会促进更加充分、更高就业目标的实现,但从短期看,新发展格局的构建也可能会给就业带来冲击,对此要有足够的认识。

(一) 就业压力可能会进一步加大

2012年以来,中国劳动年龄人口不断减少,未来可能还会继续减少,但由于其规模庞大,2019年仍为8.96亿人,因此,在中国现代化进程中,就业始终是巨大的压力。近些年,由于中美关系日趋紧张,国际经贸格局发生了重要变化,经济增长面临新的压力,为积极应对,2018年7月中国政府提出“六稳”工作要求。2020年受新冠肺炎疫情及全球相应产业链、供应链断裂的影响,中国又提出了“六保”任务。“六稳”和“六保”均将就业置于首位,说明就业的重要性和就业面临的新压力。

构建新发展格局有可能加大就业压力的原因如下。

一是从国际大循环为主转向国内大循环为主,会使出口占比较高的部门和地区在短期内受到一定冲击。出口的产品和服务是有特定购买人群的,出口市场的减少,在短期内难以找到替代市场,生产厂家要么减少生产或关门,要么转型生产其他产品和服务。前者的直接后果是就业岗位减少,增加全社会的就业压力。后者的影响则取决于转型成功与否和速度快慢,如果转型成功而且速度很快,对就业影响不大,如果转型不畅,或者所用时间较长,则会影响就业。如果企业的设备、技术、技能等具有很强的专用性,转型会产生沉滞成本,也会带来就业压力。

虽然中国出口占GDP的比重已从2008年的37%下降到2019年的17%,考虑到基数的快速扩大,出口规模仍相当可观。特别是出口占比较高的东南沿海地区,就业吸纳量较大,是新增就业岗位的主要提供者。如果出口占比继续下降,可能会对这些地区的一些企业和产业造成较大冲击,引致较大规模失业风险。

二是科技进步对就业岗位的替代。在构建新发展格局的进程中,科技进步将发挥重要作用。因此,国家将会加大对研发的投入,科技要素和数据要素在生产生活中的作用得到更多重视,人工智能、大数据、区块链、物联网等技术将会得到更快速更广泛的运用。从工业机器人来看,中国的生产和使用均处于高速增长阶段,根据有关数据,2019年工业机器人产量为18.7万套,比2018年增长26.6%;2020年1~10月工业机器人产量为18.3万套,比2019年同期增长21.4%。“十四五规划建议”提出要“推动互联网、大

数据、人工智能等同各产业深度融合,推动先进制造业集群发展”。可以预计,未来这一增长势头还将持续。科技进步对就业既有创造效应,也有破坏效应,对不同人群的就业效应并不相同。有人能享就业岗位创造之益,有人会受就业岗位破坏之损,二者无法等量齐观(杨伟国等,2018)。如果说前几次科技革命所带来的就业替代主要还是针对体力劳动者,如产业工人等,那么以人工智能为代表的新科技革命对就业的替代就不仅是体力劳动者,甚至会对脑力劳动者进行部分替代,特别是对中等技能劳动者的岗位替代。虽然经济学界最近几年讨论较多的“就业极化”现象在中国还没有明显发生(王永钦、董雯,2020),但由于中国还处于工业化中后期,科技进步对就业岗位的破坏很可能是体力劳动替代和脑力劳动替代并存,情况更加复杂,压力也更大。

三是生态环境保护对就业的影响。中国高度重视生态环境保护,党的十九大将污染防治作为决胜全面小康三大攻坚战之一。构建新发展格局将把保护生态环境摆在更加突出的位置,促进经济社会发展全面绿色转型,建设人与自然和谐共生的现代化。十九届五中全会提出到2030年中国碳排放要达到峰值,力争2060年前实现碳中和,为此,要制定2030年前碳排放达峰行动方案,并支持有条件的地方率先达到碳排放峰值。这是中国对世界的庄严承诺,也意味着中国的经济增长将与碳排放深度脱钩,对中国环境保护和生态文明建设提出了更高要求。

碳达峰、碳中和目标将要求中国继续实施最严格的生态环境保护制度,倒逼有关地方和企业加快推动能源清洁、低碳、安全高效利用,减少碳排放,走绿色发展之路。这将带来绿色就业,是扩大就业的重要途径。2018年中国可再生能源行业直接就业人数约为408万人,接近原来煤炭行业五六百万产业工人的规模。但这一转型过程对于那些热衷上马传统高耗能、高排放项目的地方政府和习惯粗放经营、高排放经营的企业,可能并不会一帆风顺。这意味着,这些地方和企业的就业转型将会经历一个比较痛苦的过程。

(二)就业的结构性失衡可能进一步加剧

重大结构性失衡是2016年中央经济工作会议对中国经济运行面临的突出矛盾和问题根源的一个判断,认为虽然有周期性、总量性因素,但矛盾和问题的根源是重大结构性失衡,导致经济循环不畅。因此必须从供给侧结构性改革上想办法,努力实现供求关系新的动态均衡。党中央提出构建新发展格局,要打通堵点、淤点,畅通国民经济循环,可以说那时就有了初步的判断和论述。之后,国家发展和改革委员会主任何立峰在2017年中国发展高层论坛上将重大结构性失衡概括为实体经济结构性供需失衡、金融和实体经济的失衡及房地产和实体经济的失衡^①。

^① 国家发改委主任:《深化改革破解中国经济三大结构性失衡》,中央人民政府网(http://www.gov.cn/xinwen/2017-03/19/content_5178787.htm),2017年3月19日。

就业是引致需求,就业结构是经济结构的一种体现,经济的结构性失衡自然也会引起就业的结构性失衡。过去几年中国就业虽有总量问题,但主要是结构性问题,如“招工难”与“求职难”并存、高校毕业生在生产部门和非生产部门的配置失衡等。构建新发展格局将贯彻新发展理念,有助于促进资源的优化配置,从根本上推动经济均衡协调发展。但由于驱动力量不同,劳动力供需之间不匹配导致的结构性失衡在所难免。比如前述科技进步使工作的复杂程度不断分化,一些工作变得越来越复杂,另一些工作变得越来越简单;复杂程度高的工作岗位需要新的技能才能胜任,复杂程度低的工作岗位则可能被智能机器人替代,而劳动力供给端的技能更新有可能无法及时跟上,从而导致结构性失业。

“十四五”时期还需要高度重视就业的区域结构性失衡。改革开放以来,中国走的是非平衡发展之路,政策和资源先在某些地方集聚,形成增长极(如深圳、浦东等),通过增长极的率先发展带动周围其他地区的发展。这种发展战略是非常有效的。例如,浦东在短短的30年里,经济实现跨越式发展,生产总值从1990年的60亿元跃升到2019年的1.27万亿元,财政总收入从开发开放初期的11亿元增加到2019年的逾4000亿元,浦东以全国1/8000的面积创造了全国1/80的国内生产总值、1/15的货物进出口总额。“十四五规划建议”提出,“十四五”时期要发挥中心城市和城市群的带动作用,实施区域重大战略,建设现代化都市圈,形成一批新增长极。也就是说,构建新发展格局和畅通国内国际大循环仍需打造增长极。在某种意义上,增长极是国内国际双循环的重要支撑。但增长极模式已从过去的一个个城市节点发展为点线面相结合,是一种新的增长极战略。特别是京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、成渝地区双城经济圈、长江经济带发展建设等城市群的打造,将重塑中国经济的区域版图。

由于增长极有强大的岗位创造力和资源吸纳力,新增长极的打造将对劳动力市场和就业产生重要影响。一方面,它会随经济增长而成为国家的就业中心,不断吸纳劳动力,为缓解就业压力做贡献。同时,促进城市群内部劳动力市场的一体化,优化劳动力配置和就业结构。另一方面,由于增长极有强大的吸纳力,产业和劳动力大量集聚,周边地区劳动力大量流出,从而拉大增长极与非增长极的差距,加剧就业的区域结构性失衡。以前更多是东西部之间的失衡,现在又添南北之间的失衡。多重结构性失衡相互交织,是未来就业的一个特点。

(三) 就业质量可能进一步分化

在实施国际经济大循环战略时期,中国处在全球产业价值链的低端,大量农民工在工厂为全球市场制造廉价的产品,工资待遇较低,长时间加班加点是常态,工作环境也不甚理想,很难说有什么就业质量。自“十二五”时期开始,中国开始强调要重视就业质量,将更高质量的就业作为努力方向。为此,出台了很多政策措施。应该说,效果是明显

的,高质量就业已成为高质量发展的有机组成部分。构建新发展格局,将更加重视改善人民生活品质,扎实推动共同富裕,不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感,促进人的全面发展和社会全面进步。在这一过程中,就业质量将会进一步提升。然而,就业质量的提升很难同步,不同人群的就业质量有可能进一步分化。

一是正规就业与非正规就业的质量分化。正规就业与非正规就业的划分没有统一的标准,按照国际劳工组织有关专家的定义,非正规就业人员包括非正规经济部门的从业者和在正规经济部门从事非正规工作的人员。非正规就业者与雇主没有签订劳动合同,甚至没有雇主,也很少参加工会组织。相对来说,正规就业比较稳定,质量也比较高,而非正规就业稳定性差,抵御外部冲击的能力差。这两种就业的质量差异在新冠肺炎疫情期间表现得相当明显(ILO, 2020)。中国“十四五”时期,随着数字经济的发展和平台经济的进一步壮大,基于数字经济和平台经济的新就业形态将会有更大的发展,非正规就业占比可能还会提高。从目前看,新就业形态大多属于灵活就业和非正规就业。如果相应的制度安排不能及时建立,非正规就业的质量将难以得到及时提高。

二是不同区域的就业质量分化。在构建新发展格局进程中,劳动力市场的空间格局将被重塑(赖德胜等, 2020)。有的区域科技和体制机制创新能力更强,将会聚集更多的产业和资源,经济增长强劲,在中国高质量发展中走在前列,就业质量有更大的提升空间。有的区域则由于种种原因,经济增长和产业转型比较慢,就业岗位创造力比较弱,高质量就业岗位少。

三是高人力资本者与低人力资本者的就业质量分化。就业质量不仅取决于需求方,还取决于供给方,其中劳动者的素质是重要决定因素,“十四五”期间,由于科技进步和产业升级,就业岗位的创造将越来越倾向于技能偏好型。这对高人力资本者是利好,对低技能劳动者则是冲击。例如,农民工人力资本存量相对较低,在以国际大循环为主转向以国内大循环为主的过程中,适合农民工的就业岗位会经历破坏和创造的过程,这种新旧岗位的转换对农民工就业质量的提升有利有弊,究竟是利大还是弊大,需要进行深入研究。

三、实现更加充分更高质量就业要强化就业优先政策

“十四五规划建议”将“十四五”时期的就业目标概括为“实现更加充分更高质量就业”,与十九大报告中关于就业的表述“实现更高质量和更充分就业”相比,就业的充分性被前置。构建新发展格局既为促进就业提供难得机遇,也为就业带来一定的冲击,稳就业面临着诸多不确定因素。在这种情况下,就业充分性应该是第一位的,总体就业质量的提高要建立在充分就业的基础上。更加充分的就业并没有一致的标准,但一般来说,一个国家或地区的总体失业率如果能维持在5%左右,则可以认为基本上实现了充

分就业。而更高质量的就业,则争议更大。根据国际劳工组织的有关报告,就业质量一般从工作稳定性、收入、就业环境、工作与生活平衡度、职业发展、工作满意度等维度进行衡量。为实现更加充分和更高质量就业,需要强化就业优先政策。就业优先政策是在 2018 年中央经济工作会议上首次提出来的,2019 年政府工作报告对其进行了比较系统的论述,并将就业优先政策上升为宏观政策。2020 年为应对疫情的影响和国际经贸环境的变化,在做好稳保就业工作的过程中,就业优先政策的工具箱不断丰富,相应政策不断落地,可谓是应出尽出,力度空前。这确保了就业大局稳定,在百年难遇的疫情大考中,交出一份令人满意的答卷。城镇调查失业率虽然一度高达 6.2%,但很快回落到目标区间,所确定的其他各项就业指标也得到圆满完成,为统筹疫情防控和经济社会发展、全面建成小康社会做出重要贡献。强化就业优先政策,需要使既有有效的就业政策更加定型,更好地协调好就业优先政策与财政政策、货币政策之间的关系,同时,需从下面几个方面着手。

增强经济发展创造就业岗位的能力。虽然经济发展并不必然带来就业增加,但从长远和根本上看,经济发展是实现更加充分更高质量就业的前提。构建新发展格局将使经济发展方式发生变化,但不管采取何种发展方式均要立足国情,发挥中国劳动力资源和人力资本的比较优势,要有利于就业岗位的创造。2019 年末,中国市场主体总数为 1.2 亿户,市场主体有活力,经济就有活力,稳定和扩大就业的基本盘就扎实。要坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展,增强微观主体活力。同时,要不断优化营商环境,提高营商环境法治化水平,为不同市场主体提供公平竞争的条件。劳动密集型产业和人力资本密集型产业要并重发展,扭转制造业收缩的趋势,保持制造业比重基本稳定,壮大实体经济发展和稳定的根基(Grabowski, 2017)。大力发展数字经济,推进数字产业化和产业数字化,推动数字经济和实体经济深度融合,发挥数字经济和新就业形态在扩大就业中的作用。统筹利用国内国际两种资源、两个市场,继续扩大对外开放,使中国在全球价值链中迈向中高端。根据经济发展和劳动力状况,打造更多增长极,在中西部地区和东北地区打造更多就业中心,使就业的空间格局更加平衡。

构建促进就业的人力资本政策。人力资本积累对于中国长远发展至关重要,是创新的重要源泉,也是扩大和稳定就业的重要手段。要建设高质量教育体系,使劳动者整体素质得到跃升,更好地满足构建新发展格局和高质量发展对创新型人才和高素质劳动者的需求。优化高校的学科专业结构,加快培养理工农医类专业紧缺人才。1999 年高等教育扩招以来,本科阶段理工科(STEM)专业毕业生人数占比已从近 70%降到 50%以下。这导致了一系列相关问题,如高校毕业生就业难、就业专业不对口比例高、创新不足、高端制造业人才短缺等。因此,要通过不同专业生均拨款系数的调整等举措,鼓励高

校更多招收 STEM 专业的学生,保持理工科专业毕业生比重基本稳定。促进学科交叉,大力发展新文科,加强学生对人工智能、大数据等现代科学技术的培养,提升高阶认知能力和社会行为技能。对于职业教育,要技能培养和素质提升并重,培育和弘扬劳模精神、劳动精神和工匠精神。要结合区域产业布局突出人才培养特色,提高质量,增强职业教育的吸引力。同时,要加强健康保障,因为健康投资是形成人力资本的重要途径,实际上,通过教育和培训获得的人力资本要发挥作用,必须以健康为前提。中国已进入人口老龄化社会,在劳动年龄人口不断减少的背景下,老年人口参与劳动力市场对维持经济增长非常必要。因此,加强健康投资,既能提高劳动者的生产能力,又能提高人均预期寿命,延长有效工作时间,增强经济的竞争力。

深化劳动力市场化配置体制机制改革。目前中国内循环还不太畅通,仍有诸多堵点、淤点,其中体制机制障碍是重要原因。要深化要素市场化配置体制机制改革,使劳动力充分有序流动,这也是更加充分更高质量就业的前提。2020年4月中共中央、国务院印发了《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》,对于未来劳动力市场的改革和发展做出了明确要求和规定。比如,放开城市落户限制,完善特大、超大城市积分落户政策,切实推动农民工市民化。毫无疑问这会疏通有序流动渠道,激发社会性流动活力,促进区域间劳动力市场平衡发展。但放松甚至取消城市落户限制,并不意味着劳动力都到城市来,这不现实,也没必要。要统筹兼顾城乡两个劳动力市场的建设,在实施乡村振兴战略中创造更多就业岗位。同时,强化就业公共服务体系,为求职者和招聘者提供充分有效的就业信息、就业指导、就业登记、失业登记、档案管理等服务,是促进更加充分更高质量就业的重要支撑。要扩大服务供给,改进服务方式,加强服务合作,提高服务水平。协调劳动关系,维护和保障劳动者待遇和权益。中国各地千差万别,既要全国一盘棋,又要充分发挥中央和地方的积极性,特别是要发挥地方政府在提供就业服务、促进更好就业、构建和谐劳动关系中的作用。

加强对重点群体的就业支持。不同时期的重点就业群体是不一样的,比如,根据《“十三五”促进就业规划》,重点就业群体包括高校和中职毕业生、农民工、就业困难人员和零就业家庭成员、化解过剩产能需要安置的职工,以及其他特殊群体,包括军队转业干部和退役士兵、青年群体、残疾人、退役运动员等。中国的就业政策既有普惠性的,也有特惠性的。对于作为就业“经线”的高校和中职毕业生及作为就业“纬线”的农民工,中国几乎每年会根据形势变化出台专门政策。对于残疾人这样的特殊群体也有专门的政策支持体系,如《残疾人就业条例》《残疾人就业保障金征收使用管理办法》等。未来对这些特惠性政策要加以评估,该退出的退出,该坚持的坚持,该强化的强化。同时,要树立底线思维,采取灵活有效的政策措施,防范和缓解重大失业风险。比如,由于国际

经贸冲突升级带来的局部地区规模性失业风险、经济结构调整升级带来的区域性失业风险、新科技进步带来的机器换人风险、由外循环为主转到内循环为主可能导致的农民工失业风险等。更加充分更高质量就业的底线,是每一个群体的就业都能得到足够的重视,不发生规模性失业事件。

健全充分就业和高质量就业统计指标体系。大数据时代,数据是最重要的资源之一,因此,建立科学的指标体系,及时准确搜集相关就业数据,科学分析后及时公开,是实现更加充分更高质量就业的一项基础性工作。对于衡量就业充分性的指标,目前定期公布的城镇新增就业数量、城镇登记失业率、城镇调查失业率、求人倍率等指标能够反映中国就业压力大小。“十四五”时期要加强就业需求调查,包括地区、行业等的就业需求调查,并及时予以公布,为求职者就业选择和人力资本政策制定提供信息支撑。对于就业质量指标,到目前为止,人社部和国家统计局还没有正式公布过。教育部直属高校每年会公布毕业生就业质量报告,但这只涵盖了部分高校,而且没有一个统一的就业质量指标。其他关于就业质量的报告更多的是科研机构 and 专家学者的研究成果,指标体系和数据来源都不统一。因此,建议有关部门尽快建立健全就业质量指标体系,在试点的基础上适时公布,以更加全面反映中国的就业状况。此外,在新的科技革命时代,随着新经济业态的发展,工作的性质发生了深刻变化,平台性就业、弹性就业、非标准就业等不断涌现,这些就业方式和就业形态对于扩大和稳定就业具有重要作用,但这些形式的就业如何统计,远没有得到解决。

参考文献:

1. 江小娟、孟丽君(2021):《内循环为主、外循环赋能与更高水平双循环——国际经验与中国实践》,《管理世界》,第1期。
2. 赖德胜等(2020):《2020中国劳动力市场发展报告——构建新发展格局背景下的劳动力市场空间演变》,北京师范大学出版社。
3. 刘丽丽(2020):《就业稳定性与农民工消费:理论解释与经验证据》,《消费经济》,第5期。
4. 王永钦、董雯(2020):《机器人的兴起如何影响中国劳动力市场?——来自制造业上市公司的证据》,《经济研究》,第10期。
5. 杨伟国等(2018):《人工智能应用的就业效应研究综述》,《中国人口科学》,第5期。
6. 张辉(2020):《以国内国际“双循环”引领新型全球化》,《企业观察家》,第9期。
7. Grabowski R.(2017), Premature Deindustrialization and Inequality. *International Journal of Social Economics*. 44(2): 154-168.
8. ILO(2020), COVID-19 and the World of Work (Third edition). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf.

(责任编辑:朱 犁)