

以扩容提质促进就业结构均衡

王阳

热点聚焦

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》将“实现更加充分更高质量就业”作为“十四五”时期经济社会发展主要目标的重要内容，提出“健全有利于更充分更高质量就业的促进机制，扩大就业容量，提升就业质量，缓解结构性就业矛盾”的要求。根据相关部署，不断强化就业优先政策，努力实现更加充分更高质量就业，应是“十四五”时期的一项重要任务。其中，积极化解结构性失衡，是做好就业工作的重中之重。

就业结构存在不平衡问题

就业领域的结构性失衡，是劳动力要素在国民经济各部门与产业间的配置不平衡。这种结构性失衡在相互叠加、相互作用下，会对全社会就业乃至整个经济社会系统产生不利影响。

在理论上，就业结构要有利于提高经济发展的质量和效益，有利于提高全要素生产率。当就业结构处在有利于提高经济发展质量和效益的最优区间之内，那么就业结构性失衡可以依靠市场力量自发调整；当就业结构处在这个最优区间之外，那么就业结构性失衡就比较严重，除了充分发挥市场作用，还要更好发挥政府作用，对其进行适度干预。

就业领域主要存在四个方面的结构性失衡：

一是就业的城乡区域结构失衡。这表现为不同区域对劳动力的需求差距较大。比如，中、西部劳动力市场供求快速扩张，用人需求缺口已反超东部地区；又如，东北地区就业市场景气度较低。同时，一些二三线城市面临“人才引不来、

留不下”等问题，存在结构性就业矛盾，这也是就业的城乡区域结构失衡的具体表现。

二是就业的产业结构失衡。目前，第一产业就业结构与产业结构不协调，劳动生产率较低，大量富余劳动力有待转移；第二产业就业结构与产业结构的协调性较好，以外贸加工为主的外向型劳动密集型制造业企业具有较大的就业吸纳潜力；第三产业就业结构与产业结构的协调性最好，资本技术密集型行业与劳动密集型行业并存，对各层次劳动者的兼容和吸纳能力较强。但从总体上看，二三产业的就业量占全部就业的比重依然偏低。

三是就业的收入结构失衡。这主要体现在一些劳动者工资水平不高、部分劳动者权益保障尚不到位、不同行业之间的收入差距扩大等。

四是就业的劳动力素质结构失衡。我国技能人才尤其是高技能人才短缺的现象长期存在，且短缺的数量呈扩大趋势，技术工人、高技能人才占就业人员的比重较低，创新人才供给缺口不断加大。

还要看到，进入新发展阶段，与以往的高速增长阶段相比，我国的经济增长更依赖于创新驱动，更依赖于全要素生产率的提升，更依赖于人力资本红利的增加，这些都要求就业结构的调整必须有利于提高全要素生产率。

一系列深层次原因值得关注

需要认识到，就业结构性失衡是劳动力市场的一个常态化现象，在世界各国普遍存在。造成就业结构性失衡的深层次原因有很多，既有关时代发展大势的驱动，又有国际局势的影响，还有国内相关领域建设存在短板等因素。

技术进步挤压低技能劳动者的就业空间。

新一轮科技革命和产业变革方兴未艾，其带来的新陈代谢和激烈竞争前所未见。比如，数字经济相关产业发展壮大，倒逼产业结构优化，进而推动就业结构升级。又如，自动化、智能化、网络化广泛渗透，促使传统劳动密集型产业用工替代速度加快，使原有的就业岗位被淘汰或是升级。这些都对传统就业岗位形成冲击。从总体趋势上看，技能单一、年龄偏大、学习能力不强的劳动者或将面临结构性失业。

国际环境波动影响产业劳动力需求。当前，国际环境依然复杂严峻，不稳定不确定因素较多，外贸出口企业的市场预期较弱。新冠肺炎疫情全球大流行，世界范围内产业链供应链面临重构，“逆全球化”抬头，全球经济复苏前景不确定性上升。这些都对特定产业或者产业链某一环节上的用工需求产生影响。

统一规范的人力资源市场体系尚不健全。在我国，身份、性别等就业歧视现象依然存在，社会保障、就业援助等方面对城乡劳动者平等就业权利的保障尚不足，党政机关、国有企事业单位人员的流动渠道还需进一步畅通，国有企业事业单位面向社会的用人机制有待优化，科技研发人员流动面临障碍，海外人才回归的便利性不足。这些都是现实存在的问题。

现有教育培训体系难以满足产业发展的需要。当前，高等教育的专业设置和教学培养方式方法，难以适应产业结构和就业市场的快速变化，在AI技术、机器人运维维护、新型装备制造和数字化升级等方面，人才缺口较大。终身职业技能培训政策体系不完善，培训资源分散、运行效率较低，劳动者接受终身职业技能培训面临学业衔接难、专业理论与技能操作衔接难等实际问题。

就业服务保障还有弱项短板。当前，各类灵活就业、新就业形态蓬勃发展，但是现行劳动保

障法治建设相对滞后，服务管理还不到位，难以满足灵活就业人员的需要。工资制度和工资形成机制、技术工人技能评价以及选拔和激励制度尚不健全。此外，就业服务项目之间也缺乏联系，导致一些就业培训“走过场”。

上述这些都是造成就业结构性失衡的深层次原因。对此，需在供给侧和需求侧共同发力，以深化改革和制度建设进一步打破就业领域存在的种种制约，破除就业领域的痛点和堵点。

在扩容提质上下功夫

“十四五”时期是化解就业结构性失衡的关键时期，需紧紧抓住供给侧结构性改革这条主线，更好服务于构建新发展格局，锚定实现更加充分更高质量就业这个目标，坚持经济发展就业导向，健全就业公共服务体系，全面提升劳动者就业创业能力，扩大就业规模，提升就业质量。

第一，妥善处理技术进步对就业领域的影响。有效放大科技进步和创新对劳动力需求的促进效应，强化包括财政税收、金融、产业等经济政策与就业政策的有效衔接，合理规划产业布局，强化人工智能等新技术的渗透和支持；加大对新经济发展和创新的支持力度，细化灵活就业的概念和范畴，将灵活就业、新就业形态的劳动者纳入法定“劳动者”范围，落实灵活就业人员劳动维权政策。

第二，建立统一开放、竞争有序的人力资源市场体系。改革户籍及社会保障制度，规范招人用人制度，增强反就业歧视相关法律的可操作性；加强城市群、城市带的人力资源交流协作，合力打造区域技能型、知识型人才高地；建立一体化人才服务、管理和保障标准，探索人才共享的收益分享机制；推动形成法规完善、保障有力、机

制健全、多方参与的劳动力市场监管体系。

第三，完善工资制度和工资形成机制。推进工资收入分配制度改革，机关事业单位社会保障制度改革，分类推进机关事业单位工资制度改革，提高基本工资比重，健全收入分配机制；完善劳动基准、科技成果评价体系和科技人才评价标准，健全基于岗位职责和科技绩效评估的薪酬分配制度；逐步推进退休保障制度，建立统一的社会养老保险体系；在新建企业和小企业比较集中的地区和行业，可考虑推行区域性、行业性的平等协商和集体合同制度。

第四，加强人才培养对就业领域变化的适应性。加快推动教育培训内容和方式变革，有效提升劳动者整体素质和技术水平；建立高校专业人才供求预警机制，建立学科专业设置、职工培训项目与产业发展需求变化联动的机制，增强满足产业发展特别是战略性新兴产业需求的能力；大力发展职业教育，深化产教融合，通过财政补贴、税收减免等方式支持企业开展技能培训，构建相互协作的多级培养体系。

第五，完善配套设施，增强政策和服务的精准度。积极推进“互联网+”与劳动就业创业服务的深度融合，打造线上线下一体化的劳动就业创业服务体系；整合构建“智慧人才平台”，充分利用新技术推动形成集人才项目数据库、人才管理平台、人才服务平台、人才信息发布平台、综合研判平台于一体的信息化服务窗口；加强就业失业监测机制建设，丰富信息收集手段，完善就业观察指标，利用就业统计数据深化对劳动力市场供需变动的研究，为重点群体就业提供精细化服务。

此外，在努力提升就业质量的同时，还需在扩大就业容量上下功夫，以产业更好发展来带动劳动力需求增长。在这方面，主要需解决好民营企业和中小微企业融资难、融资贵等束缚市场主体发展的“老”问题，解决好现有各方面条件难以适应新业态发展需要等“新”问题，还需在扩大对内外开放上下功夫，支持社会力量加大对服务业的投入，破除“玻璃门”“弹簧门”等现存障碍，鼓励我国企业积极“走出去”，不断拓展国际市场的发展空间。

（作者单位：中国宏观经济研究院社会发展研究所）

全球产业链呈现三个新态势

当前，新一轮科技革命和产业变革带来的新陈代谢和激烈竞争前所未有，特别是新冠肺炎疫情对全球产业链、供应链的部分环节形成冲击，这促使人们从更多维度出发重新审视全球产业链的构建，全球产业链由此面临深刻调整。其中有三个新态势值得关注。

态势一：全球产业链的布局逻辑发生改变。

基于世界各国对于安全的考量，产业链将朝着区域化和本土化的方向发展。短期内，全球产业链体系难以发生逆转性的变化，但各个国家已经开始加强对“安全”的考量，开始更多地强调自主可控，涉及民生以及国家命脉的战略产业的重要性显著提升。从中长期看，产业链的迁移和重构将提速，全球产业链的布局逻辑也将发生改变。未来部分产业将考虑纵向整合以缩短供应链条，本土化区域化的产业链和供应链将加速形成。

然而，将产业链完全迁回一国本土，几乎不可行。可能出现的情况是，对于关键产业链，有能力的国家将在自身周边建立比较完善的产业链条，同时实现供应商多元化，在全球多个地区生产同样的零部件；还有一些国家将继续参与大国主导的区域产业链，谋求产业升级和经济发展。在此进程中，中国超大规模市场和工业门类齐全等比较优势，将使东亚产业链发展得更为紧密。

态势二：科技革命催化产业分工格局演变。

当前，世界主要国家纷纷围绕核心技术、顶尖人才、标准规范等强化部署，力图在新一轮国际科技和产业博弈中掌握主动权，这直接催动全球产业分工格局发生变化。数字化、网络化、智能化新技术的发展应用，不仅带来了产业思维模式的改变、催化了新需求的产生，还将推动不同生产要素的相对重要性发生变化，进而导致不同国家间的资源禀赋优势发生变化，最终影响全球产业分工格局。

态势三：服务业在全球产业链的地位凸显。

随着服务业和服务贸易的发展，人们逐步认识到，服务业不仅仅是中间投入，而且已经深入到价值创造的活动中、渗透到物质产品的生产活动中。比如，服务业创造了大约三分之一的交易制成品价值、研发、营销、财务和人力资源等都为物质产品的生产和进入市场提供了不可或缺的支撑；又如，跨国公司向其全球附属公司投入的无形资产蕴含着巨大的价值，包括软件、品牌、设计、运营流程以及总部开发的其他知识产权等，这些都是服务的范畴。特别是随着生产性服务业加快发展，服务业对于公司乃至国家更好参与全球贸易、更好在全球价值链上抢占优势地位，愈发重要。

总体上看，全球产业链的区域化、本土化，以及数字化、网络化和智能化发展将是未来的长期态势。对于我国而言，需在稳定全球产业链、确保产业链安全与畅通上切实发力，发挥超大规模市场优势，加大关键核心技术攻关，提升制造业核心竞争力。同时，还要积极培育和发展国内产业链和区域价值链，构筑自主可控的全产业链体系。

（作者单位：中国社会科学院经济研究所）

2020年，我国在受到新冠肺炎疫情的巨大冲击下保持就业大局稳定

全年城镇新增就业



1186万人

年末——

全国城镇调查失业率为

5.2%

全国城镇登记失业率为

4.2%

本地农民工11601万人

全国农民工总量28560万人

外出农民工16959万人

数据来源：《中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报》

推动实现更加充分更高质量就业

中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心

就业是最大的民生，也是经济发展最基本的支撑。我国向来高度重视就业工作，将就业工作作为提升民生福祉的重要内容，在提高就业质量和人民收入水平上不断取得积极进展。“十三五”时期，我国城镇新增就业超过6000万人。在“十四五”时期经济社会发展主要目标中，“实现更加充分更高质量就业”是一项重要内容。今年的《政府工作报告》将“城镇新增就业1100万人以上，城镇调查失业率5.5%左右”作为今年发展主要预期目标之一，提出“就业优先政策要继续强化、聚力增效”的要求。对此，我们需坚持实施就业优先战略，积极谋划和推动新发展阶段的就业工作。

实现更加充分更高质量就业，需深刻认识稳定和扩大就业的重要意义。就业既关乎民生，也关乎经济发展。长期以来，我国就业规模扩大与经济持续健康发展相辅相成。经济持续健康发展是不断创造新就业岗位的关键动力；就业规模的不断扩大、就业质量的持续提升，能为经济更好发展提供丰富的劳动力供给。还要看到，更加充分更高质量的就业，是促进消费规模扩大、消费结构升级的重要基础，是使居民收入增长和经济增长基本同步的重要一环。可见，实现更加充分更高质量就业，是立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的内在要求，具有十分重要的意义。

实现更加充分更高质量就业，需客观研判当前存在的不利条件和有利因素。新冠肺炎疫情仍在全球蔓延，国际形势中不稳定不确定因素增多，世界经济形势复杂严峻。联合国贸易和发展会议指出，2020年，新冠肺炎疫情在全世界范围内造成2.55亿全职就业人口失业，并造

成全球经济衰退3.9%。我国经济恢复基础尚不牢固，居民消费仍受制约，广大企业面临生产经营压力，其吸纳就业的能力显著下降。特别是中小微企业和个体工商户困难较多，稳就业压力较大。但也要看到，促进就业的有利因素也在不断累积。智能制造、无人配送、在线消费、医疗健康等新兴产业展现出强大成长潜力；一些行业、企业积极应对挑战，调整生产运营模式，不断创造出新的就业岗位；2020年我国城镇新增就业1186万人，保持了就业大局稳定，为下一阶段做好就业工作奠定了坚实基础。

面向未来，需着力巩固和拓展稳就业成效，采取更多务实管用的举措，加强对企业稳岗和扩大新增就业的支持，推动实现更加充分更高质量就业。

一是要千方百计激发企业发展活力。企业特别是中小微企业是吸纳就业的“主力军”，稳企业尤其是激发中小微企业的发展活力，对于更好稳定和扩大就业尤为重要。要进一步落实保护支持市场主体、激发市场主体活力的政策措施，继续给予必要的财税、金融等政策支持，在着力稳定现有岗位的同时，以促企业发展带动就业岗位总量扩容；要进一步改善营商环境，依法平等保护各种所有制企业产权和自主经营权，通过健

全就业公共服务体系、实施提升就业服务质量工程等，为企业扩大用工规模提供便利；要进一步依法保护企业家合法权益，保护好企业家的干劲和创新积极性，促进企业在带领企业实现更大发展中为稳定和扩大就业作出贡献。

二是要大力培育新的市场主体。2020年，我国日均新增市场主体2.2万户，由此带来大量的就业岗位，为我国在遭受疫情冲击的条件下保持就业大局稳定提供了有力支撑。立足新发展阶段，我们需不断培育新的市场主体，以企业的发展、产业的升级带动就业的扩容提质。特别是要着眼新一轮科技革命和产业变革，将培育新的市场主体与发展新技术、新产业、新业态、新模式紧密结合起来，不断拓宽市场化就业渠道，促进创业带动就业。要持续推进简政放权、放管结合、优化服务改革，降低市场准入门槛，为培育新的市场主体提供多方面支持。同时，要支持和规范发展新就业形态，破除对新就业形态的不合理限制，加快调整准入标准、职业资格、社会保障、人事管理等相关政策。

三是要加快提升劳动者技能素质。无论是扩大就业容量，还是提升就业质量，劳动者的技能素质能否适应国民经济各部门与产业发展的需要，都是一个关键性问题。在一些领域，不是

岗位需求的规模缩小了，而是劳动力市场供给跟不上企业用工需求的变化，形成了结构性矛盾。而且，随着经济结构调整、产业转型升级持续推进，这一结构性矛盾还将更加凸显。有效化解“就业难”与“招工难”并存的问题，一个重要抓手就是加大培训力度，全面提升劳动者的就业创业能力。要开展大规模、多层次职业技能培训，紧贴社会、产业、企业、个人发展需求，有选择性地培训市场急需的技能人才；切实提升培训的精准度，有针对性地开展企业职工技能提升培训或转岗转业培训；关注重点群体，实施农民工、高校毕业生、退役军人等重点群体专项培训计划；等等。

此外，还需加大就业领域的政策支持力度。今年的《政府工作报告》在推动降低就业门槛、保障灵活就业、广开就业门路等方面都作了安排部署，提出“动态优化国家职业资格目录，降低或取消部分准入类职业资格考试工作年限要求”“继续对灵活就业人员给予社保补贴，推动放开在就业地参加社会保险的户籍限制”等要求。对此，各地需锚定实现更加充分更高质量就业这个目标，根据地方实际推出旨在扩大就业容量、提升就业质量的细化措施，谋划好、推动好新发展阶段的就业工作。（执笔：王璐）

撷英

中国社会科学院工业经济研究所 王涛：

公共服务平台需在效率和效益上着力

公共服务平台是各级政府提供公共服务的重要载体，其显著特点在于贴近受众群体、服务内容丰富、覆盖面广，可以直接为个体、企业等提供专业化、基础性、普惠性以及保障性的市场型模式。虽然各地结合本地实际情况选取适合自身需要的运作模式，但在实际工作中依然存在公共服务平台发展状况不理想甚至成为“摆设”的现象。

这些问题的出现，在很大程度上并非由于运作模式选择失误造成的“水土不服”，而是因为一些地方对建设运营公共服务平台的认识存在模糊和偏差。比如，有的地方对自身的角色定位以及在公共服务提供中应发挥的作用认识不足，不同部门各行其是，尚未形成有效的协调沟通机制，使本已十分紧张的公共资源

被分散使用，难以产生综合效益。又如，有的地方只注重平台的前期建设，对后期的市场化运营认识不足，相应的制度保障较为欠缺，难以激发公共服务平台发展的内生动力。这些都导致公共资源难以得到有效利用、发挥应有的作用。

公共服务平台的基本属性是开放性和共享性，提供公益性、普惠性、均等性的公共服务。这就要求在公共服务平台的建设与运营中，政府部门要明确自身的角色和定位，并据此开展相关工作。各地政府要合理界定有关部门的行为边界，消除各自为政的情况，实现部门间公共服务的相互衔接与协同联动，重点是加强对不同部门公共资源的整合，形成公共服务的合力；要根据本地发展实际以及社会需求的特点，结合具体部门的任务要求，明确能够投入的政策资源和公共资源，提出合理的公共服务平台建设运营方案；要充分发挥组织、引导、推动和示范作用，进一步理顺在平台建设运营过程中各主体之间的关系，明确各主体的职能和作用，引导公共服务平台有序发展。

同时还要看到，公共服务平台的发展离不开市场力量的支持。各地可以探索购买服务、引导扶持、共同负担等多种方式，以服务内容和运营绩效作为重要的考核指标，以绩效考核来实现优胜劣汰，基于效率和效益的原则来确定公共资源的配置，进一步激发公共服务平台的发展活力。总而言之，更好发展公共服务平台，可依照“政府引导、市场运作、服务群众、注重实效”的思路来推动，用好政府与市场的合力，既要符合法律法规以及相关制度的具体要求，又要在创新实践中提炼科学成熟的有效做法，完善服务内容、提升服务质量，满足人民群众的需要，最终实现公益性服务和市场化运营的协调统一。