

当前稳就业的重点和发力点

都 阳



强化就业优先政策

- 大力拓宽就业渠道，注重通过稳市场主体来稳就业，增强创业带动就业作用
- 财税、金融等政策都要围绕就业优先实施，加大对企业稳岗扩岗的支持力度
- 各类专项促就业政策要强化优化，对就业创业的不合理限制要坚决清理取消
- 各地都要千方百计稳定和扩大就业

——摘自今年《政府工作报告》

稳就业是稳定宏观经济大盘的优先事项。今年《政府工作报告》重点部署了“强化就业优先政策”的一系列举措，并强调“财税、金融等政策都要围绕就业优先实施”。

就业需求是经济增长的派生需求。一般来说，经济增长率与新增就业正相关、与失业率负相关。宏观上要保持一定的就业增长，必须保持一定的经济增长速度。这就是我们在设定经济增长预期目标时，把稳就业作为重要考量的基本逻辑。政策上讲“保持经济运行在合理区间”，这个区间的上限主要是与通胀相联系，下限则主要是与就业相联系。从今年的情况看，设定5.5%左右的国内生产总值增长预期目标，一个尤为重要的考虑就是要实现1100万人以上的城镇新增就业和5.5%以内的城镇调查失业率。

不过，经济与就业的关系正在发生一些变化。比如，国际金融危机和新冠肺炎疫情都对经济增长和就业造成了较大的负面影响，但看到更多的是，前者导致失业率上升的幅度要比后者更甚。在两种背景下，从经济下行传导到失业的机制有所不同。其中有两点需要我们重视。

一方面，国际金融危机和新冠肺炎疫情对市场主体影响不同。2008年的国际金融危机直接摧毁了市场主体，继而消灭了就业岗位。皮之不存，毛将焉附。企业的破产倒闭对就业造成直接的、剧烈的、持久的负面影响。世纪疫情虽然在一时期内导致停工停产、经济停滞甚至是衰退，但对市场主体的直接效应并没有国际金融危机那么强烈。这样，在经济下行与就业减少、失业率上升之间，出现了“零工”机会，同时为劳动者提供了一个缓冲期。留得青山在，不怕没柴烧。只要市场主体还在，就业岗位就在。因此，保市场主体的政策实际上也是保就业的政策，因为市场主体构成就业的基础。这就是今年《政府工作报告》强调“上亿市场主体承载着数亿人就业创业”的原因。

另一方面，新就业形态为促进就业作出了重要贡献。在国际劳工组织推荐、我国也采用的标准下，就业人员是指为了取得收入、在调查周内工作1小时及以上的人员，以及由于休假等原因在在职上班的人员。新就业形态创造了大量的“短工”“零工”机会，同时为劳动者在工作与休假两个状态之间灵活切换提供了条件。移动互联网、大数据、云计算等技术快速发展并在经济实践中广泛应用，数字基础设施和智能终端快速普及，平台经济、共享经济、网红经济等新业态发展壮大，催生了一系列时间自由、地点灵活、收入体面的新型就业岗位。快递员、外卖骑手、网约车司机等灵活就业人员在我国已经达到2亿人左右，在线工作、居家办公正在变得更为日常。新就业形态在创造越来越多就业岗位的同时，对于结构性失业、摩擦性失业、周期性失业也发挥着不同程度的对冲效应。中央经济工作会议要求“健全灵活就业劳动用工和社会保障政策”，今年《政府工作报告》部署“加强灵活就业服务”，都是因势利导发挥新就业形态积极作用的重要部署。

在新形势下，就业优先政策的逻辑也在变化。总的方向是增加“弹性”。鉴于经济与就业在增量关联上的变化，在确保下限的前提下，不再使用“大水漫灌”的强制刺激来硬生生地拉动经济增长，而是应当不折不扣贯彻落实中央经济工作会议精神，在推动高质量发展中强化就业优先导向，尤其是要“提高经济增长的就业带动能力”。也就是增加经济增长的就业弹性，让1个百分点的经济增长能够带来更多的就业岗位。

在面临经济下行压力时，就业优先政策必须要前移关口。考虑到保市场主体对于保就业的基础性作用，就业政策的着力点正在从失业这个“下游”和“末梢”，向市场主体这个“中上游”和“中核”延伸。也就是今年《政府工作报告》中强调的，要“注重通过稳市场主体来稳就业”。无论是实施新的组合式税费支持政策，还是加强金融对实体经济的有效支持，以及推动降低企业生产经营成本，这些既是保市场主体的政策，实际上也是保就业的政策。只要能够保住市场主体，就可以为稳就业赢得缓冲的机会。

为顺应新就业形态的新要求，就业优先政策还必须精准服务。新就业形态是丰富的，并且是动态变化、不断迭代的。兼职工作、共享工作、弹性工作、集中工作、阶段工作、远程工作、非标准工作等丰富的就业形式，所需的就业服务各有不同。不同就业形态在劳动生产率与体面程度、创新性和创造力上不尽相同，需要有针对性政策支持。对于新就业形态下很多具备较高生产率的岗位，稳就业不能局限于原先的兜底式帮扶、救济性政策，而要更加注重个性化需求的满足和人力资本的持续提升。即便是下岗失业人员等传统就业工作扶持的重点群体，对于不同就业形态的接受度和适应性也有不小的差异，精准施策显然是必然的要求。

总之，稳就业的举措一定要按照中央经济工作会议和今年《政府工作报告》的要求落实落细，既要着力增加经济增长的就业弹性，又要前移关口将保市场主体作为基础，更要精准服务以顺应新就业形态要求，从而在稳定宏观经济大盘中发挥出“定盘星”“压舱石”的作用。

(作者单位：中国宏观经济研究院社会发展研究所)

就业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。习近平总书记强调，就业是最大的民生工程、民心工程、根基工程，是社会稳定的重要保障，必须抓紧抓实抓好。今年《政府工作报告》提出2022年就业工作的目标是，城镇新增就业1100万人以上，城镇调查失业率全年控制在5.5%以内。综合研判国内外形势，今年我国发展面临的风险挑战明显增多，要实现稳就业的目标，就要根据就业形势的变化特点，抓住引起劳动力市场波动的关键因素，有针对性地实施积极就业政策。

把握好稳就业方向

保持适当的经济增长速度是保持劳动力市场稳定的重要前提，正因如此，宏观调控的目标设定和政策工具选择把是否能够实现就业稳定作为重要的依据。今年《政府工作报告》明确指出，经济增速预期目标的设定，主要考虑稳就业保民生防风险的需要。一般来说，我们观察到的失业有两大类型，分别是经济波动导致的周期性失业和摩擦性、结构性因素导致的自然失业。具体来说，在经济平稳运行时，实际的经济增长速度和潜在经济增长率相近，此时，失业率和价格水平处于相对均衡的状态，自然失业是治理失业所要解决的主要矛盾。治理自然失业以优化就业结构、提高劳动力市场运行效率等中长期举措为主。当经济中出现总需求缺口时，就容易产生周期性失业，此时，经济增长速度位于潜在增长水平之下，就业岗位总量不足是劳动力市场的主要矛盾。要解决周期性失业，就要从经济增长和就业的关系入手，通过总量宽松的宏观经济政策，弥补总需求缺口，增加就业岗位，使劳动力市场供需恢复平衡。今年《政府工作报告》明确阐述了实现经济增长目标和稳定就业之间的关系，在当前情况下是非常必要的。判断经济增长和就业稳定的关系，要关注周期性失业和自然失业的比例关系，二者的数量关系决定了积极就业政策所应该发力的方向和力度。

所谓失业的性质，是要根据劳动力市场运行和经济运行的关系判断造成失业的主要矛盾。一般来说，我们观察到的失业有两大类型，分别是经济波动导致的周期性失业和摩擦性、结构性因素导致的自然失业。具体来说，在经济平稳运行时，实际的经济增长速度和潜在经济增长率相近，此时，失业率和价格水平处于相对均衡的状态，自然失业是治理失业所要解决的主要矛盾。治理自然失业以优化就业结构、提高劳动力市场运行效率等中长期举措为主。当经济中出现总需求缺口时，就容易产生周期性失业，此时，经济增长速度位于潜在增长水平之下，就业岗位总量不足是劳动力市场的主要矛盾。要解决周期性失业，就要从经济增长和就业的关系入手，通过总量宽松的宏观经济政策，弥补总需求缺口，增加就业岗位，使劳动力市场供需恢复平衡。今年《政府工作报告》明确阐述了实现经济增长目标和稳定就业之间的关系，在当前情况下是非常必要的。判断经济增长和就业稳定的关系，要关注周期性失业和自然失业的比例关系，二者的数量关系决定了积极就业政策所应该发力的方向和力度。

疫情发生之前，尽管经济增长也曾受到不同因素的冲击，但经济增长速度一直保持在潜在增长水平附近。劳动力市场形势总体保持稳定，城镇调查失业率维持在5%左右。当前，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，只要经济增长速度维持在潜在增长率附近，就不会形成导致失业率显著上升的需求缺口。需要看到的是，疫情暴发不仅给经济增长带来冲击，也使劳动力市场的运行受到较大干扰，短期的增长波动对就业稳定的影响程度加大。因此，落实好今年《政府工作报告》所提出的工作目标，就要继续做好“六稳”“六保”工作，强化跨周期和逆周期调节，运用好需求管理工具稳就业，为经济平稳运行提供有力支撑。

重点是保市场主体

不容忽视的是，疫情对一些行业的发展形成了持续的冲击。由于疫情对不同行业的冲击程度不同，使得稳就业的政策效果在不同行业 and 不同群体之间存在差异。因此，需要把握各个行业各个群体的就业特点以及周期性因素对这些行业和人群的影响程度，实施有针对性的政策措施。

比如，分析表明，制造业、批发和零售业、交通运输业以及住宿餐饮业等行业既是就业集中的行业，也是对疫情冲击较为敏感的行业。因此，应以就业优先为出发点，对这些行业予以有针对性的救助。又如，此次疫情冲击产生的影响不均衡，还体现在灵活就业人员集中的行业受到的影响较大。“稳就业”是实现稳中求进的重要基础，从“六稳”“六保”政策的实施过程看，实现“稳就业”“保居民就业”的主要手段是保市场主体。灵活就业人员和小微企业也是市场主体的重要组成部分，因此要在保市场主体政策的实际执行过程中提高政策的精准性，使政策效果能真正触达小微企业和灵活就业群体。再如，还要关注青年人就业问题。对于新进入劳动力市场的青年人而言，其就业岗位有两个来源：新岗位的创造和原有工作岗位的调整。在受疫情冲击，劳动力市场总体供求关系趋于紧张的情况下，既要解决新进入劳动力市场的青年群体的就业问题，又要保持原有就业格局的稳定，就需要在劳动力市场上实现就业的帕累托改进。因此，要加大政策支持，坚持跨周期调节与逆周期调节相结合，慎重出台有收缩效应的政策，引导市场预期，从而更好稳定市场信心、更好促进青年就业。

有针对性使用政策工具

总的来看，2022年稳就业任务依然艰巨，稳定劳动力市场的主要政策举措应该围绕疫情冲击产生的持续影响，有针对性地使用稳就业政策工具。

一方面，要加强就业形势的跟踪研判。

更大的灵活度和选择权。更为重要的是，新产业新业态新模式的出现，还突破了时间空间以及身体的限制，为许多偏远地区劳动者等群体创造了新的就业机会，成为他们脱贫致富、迈向共同富裕的重要途径。从主观上来说，当代青年人的择业观念发生了不小的变化。从过去片面追求岗位稳定、“铁饭碗”的就业理念，转变为更加追求个性化、自由度和个人价值实现的就业理念。而互联网经济催生的大量灵活就业形式，更符合当代青年人的追求，这也是灵活就业快速增长的内在动力。不仅如此，即使是需求端的部分企业，由于经营管理模式的变革，或是应对订单的波动，也倾向于更多地采取灵活就业方式。

自主创业，全力以赴稳定就业大局。此外，国家各部门以及地方政府也出台了诸多相应的支持政策和配套政策，涉及财政、金融、教育培训、社会保障等多个方面。概括起来，鼓励和发展灵活就业主要包括三方面举措：一是拓展灵活就业发展渠道，加大对个体经营、非全日制以及新就业形态的支持；二是优化自主创业环境，从放松限制、场地支持等方面创新举措；三是加大对灵活就业的保障支持，在新职业开发、针对性培训、人力资源服务、权益保障等方面强化扶持。

第二，进一步加强对灵活就业服务，畅通灵活就业渠道。要发挥

但是，我们也应该清醒地认识到，当前在发展灵活就业过程中也存在着不少问题。比如，由于劳动关系的不确定性，劳动者权益保障受到较大冲击；平台提成比例设置不够合理；等等。更为重要的是，灵活就业本身存在的就业不稳定性，不仅使劳动者自身的饭碗不牢固，还会加大就业的总体风险。因此，要进一步规范和发展灵活就业，更好地发挥灵活就业在解决当前我国就业问题方面的积极作用，就需要做好以下几项工作。

第一，大力推进新产业新业态新模式发展，为新就业形态的涌现和新就业岗位

的创造奠定基础。稳就业必须稳市场主体，在大众创业万众创新活动中出现的新产业新业态新模式，业已成为拉动我国经济增长、创造新增就业岗位的主要动能。而在这些新就业岗位中，有相当一部分属于灵活就业形态。应通过进一步减税降费，不断优化营商环境，加大科技对经济发展的推动作用，创造更多更高质量的灵活就业岗位。

第二，进一步加强对灵活就业服务，畅通灵活就业渠道。要发挥

各类劳动力市场的积极作用，完善就业求职信息平台的功能，为求职者提供更多更准确的需求信息。同时，还要努力降低劳动力市场中信息不对称现象，提高企业需求和劳动力供给之间的匹配度。

第三，高度重视灵活就业从业人员的劳动权益保护，构建和谐劳动关系。明确区分劳动关系的性质，根据实际情况厘清

雇主双方的责权利，这是保障灵活就业从业人员的保障基础。要积极探索职业伤害保障，纠正大数据和算法应用过程中的非人性化设置，适当提高劳动者的分成比例，努力实现灵活就业劳动者的体面就业。

第四，加强灵活就业人员的教育培训，增强劳动力市场的适应性。应该清醒地认识到，并非所有的灵活就业岗位都有利于

技能和经验方面的人力资本积累，特别是那些不需要太多技能、简单重复操作、靠吃“青春饭”类型的岗位。因此，要加大教育培训力度，使更多灵活就业劳动者能够拥有一技之长，掌握终身学习的本领，从而不断增强自身竞争力。

(作者系中国劳动关系学院劳动关系学系副教授)

发挥灵活就业“蓄水池”作用

李长安

作为新进入劳动力市场的青年人而言，其就业岗位有两个来源：新岗位的创造和原有工作岗位的调整。在受疫情冲击，劳动力市场总体供求关系趋于紧张的情况下，既要解决新进入劳动力市场的青年群体的就业问题，又要保持原有就业格局的稳定，就需要在劳动力市场上实现就业的帕累托改进。因此，要加大政策支持，坚持跨周期调节与逆周期调节相结合，慎重出台有收缩效应的政策，引导市场预期，从而更好稳定市场信心、更好促进青年就业。

一方面，要加强就业形势的跟踪研判。

更大的灵活度和选择权。更为重要的是，新产业新业态新模式的出现，还突破了时间空间以及身体的限制，为许多偏远地区劳动者等群体创造了新的就业机会，成为他们脱贫致富、迈向共同富裕的重要途径。从主观上来说，当代青年人的择业观念发生了不小的变化。从过去片面追求岗位稳定、“铁饭碗”的就业理念，转变为更加追求个性化、自由度和个人价值实现的就业理念。而互联网经济催生的大量灵活就业形式，更符合当代青年人的追求，这也是灵活就业快速增长的内在动力。不仅如此，即使是需求端的部分企业，由于经营管理模式的变革，或是应对订单的波动，也倾向于更多地采取灵活就业方式。

第二，进一步加强对灵活就业服务，畅通灵活就业渠道。要发挥

自主创业，全力以赴稳定就业大局。此外，国家各部门以及地方政府也出台了诸多相应的支持政策和配套政策，涉及财政、金融、教育培训、社会保障等多个方面。概括起来，鼓励和发展灵活就业主要包括三方面举措：一是拓展灵活就业发展渠道，加大对个体经营、非全日制以及新就业形态的支持；二是优化自主创业环境，从放松限制、场地支持等方面创新举措；三是加大对灵活就业的保障支持，在新职业开发、针对性培训、人力资源服务、权益保障等方面强化扶持。

第二，进一步加强对灵活就业服务，畅通灵活就业渠道。要发挥

但是，我们也应该清醒地认识到，当前在发展灵活就业过程中也存在着不少问题。比如，由于劳动关系的不确定性，劳动者权益保障受到较大冲击；平台提成比例设置不够合理；等等。更为重要的是，灵活就业本身存在的就业不稳定性，不仅使劳动者自身的饭碗不牢固，还会加大就业的总体风险。因此，要进一步规范和发展灵活就业，更好地发挥灵活就业在解决当前我国就业问题方面的积极作用，就需要做好以下几项工作。

第一，大力推进新产业新业态新模式发展，为新就业形态的涌现和新就业岗位

的创造奠定基础。稳就业必须稳市场主体，在大众创业万众创新活动中出现的新产业新业态新模式，业已成为拉动我国经济增长、创造新增就业岗位的主要动能。而在这些新就业岗位中，有相当一部分属于灵活就业形态。应通过进一步减税降费，不断优化营商环境，加大科技对经济发展的推动作用，创造更多更高质量的灵活就业岗位。

第二，进一步加强对灵活就业服务，畅通灵活就业渠道。要发挥

各类劳动力市场的积极作用，完善就业求职信息平台的功能，为求职者提供更多更准确的需求信息。同时，还要努力降低劳动力市场中信息不对称现象，提高企业需求和劳动力供给之间的匹配度。

第三，高度重视灵活就业从业人员的劳动权益保护，构建和谐劳动关系。明确区分劳动关系的性质，根据实际情况厘清

雇主双方的责权利，这是保障灵活就业从业人员的保障基础。要积极探索职业伤害保障，纠正大数据和算法应用过程中的非人性化设置，适当提高劳动者的分成比例，努力实现灵活就业劳动者的体面就业。

第四，加强灵活就业人员的教育培训，增强劳动力市场的适应性。应该清醒地认识到，并非所有的灵活就业岗位都有利于

技能和经验方面的人力资本积累，特别是那些不需要太多技能、简单重复操作、靠吃“青春饭”类型的岗位。因此，要加大教育培训力度，使更多灵活就业劳动者能够拥有一技之长，掌握终身学习的本领，从而不断增强自身竞争力。

(作者系中国劳动关系学院劳动关系学系副教授)