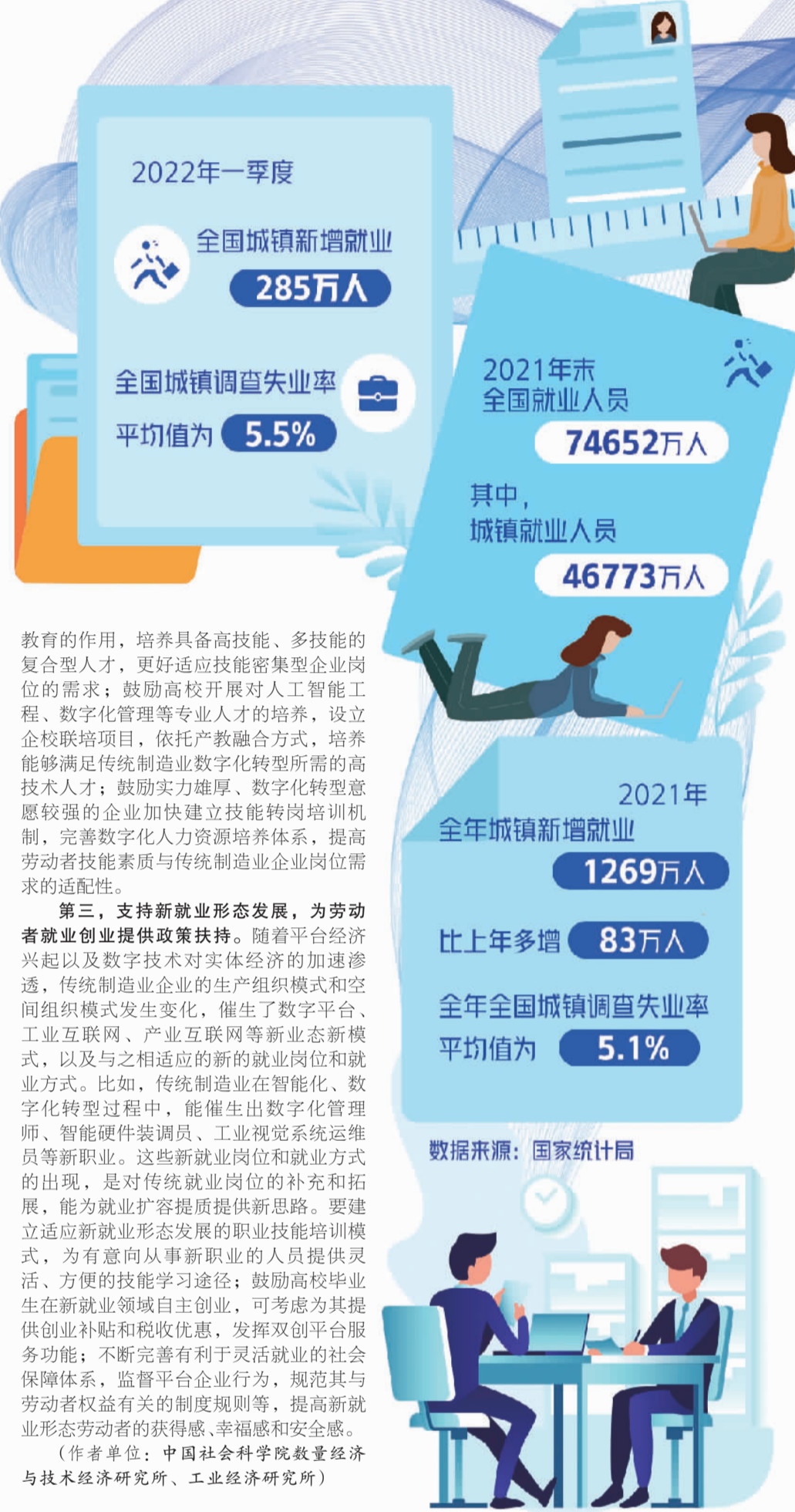


经济热点解读

释放传统制造业稳就业潜能

沈梓鑫 江飞涛



就业是最大的民生,也是经济发展的基本支撑。“十四五”时期,我国就业领域面临许多新情况新问题。新一轮科技革命和产业变革方兴未艾,数字技术与实体经济深度融合,新就业岗位和新就业形态不断涌现,相关产业对就业的吸纳能力和潜力也在发生变化。同时,我国经济发展环境的复杂性、严峻性、不确定性上升,新冠肺炎疫情持续、反复,稳增长、稳就业、稳物价面临新的挑战,继续做好“六稳”“六保”工作任务艰巨,需高效统筹疫情防控和经济社会发展。

应该看到,就业水平是考量宏观经济景气状态和观察微观经济主体是否正常运行的重要指标,关系到民生福祉。当前和今后一个时期,必须把稳就业放在更加重要的位置,在推动高质量发展中强化就业优先导向,通过多种途径实现稳就业的目标,各项政策也要把稳就业作为重要出发点和评价政策效果的重要标准。

新冠肺炎疫情发生以来,我国统筹疫情防控和经济社会发展,经济整体呈现积极复苏态势,就业形势总体稳定。2021年,强化稳岗扩就业政策落实,城镇新增就业1269万人,城镇调查失业率平均为5.1%。但需要注意的是,我国结构性就业矛盾仍然突出。具体来看,群体间、行业间、区域间就业分化明显,东部、中部、西部、东北地区的就业景气度依次递减,中小微企业的吸纳就业压力明显超过大型企业。居民就业的主观压力有所增大,这显著影响了劳动者的就业信心,部分劳动者面临更长就业等候期。

当前,我国经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力,从国内外经验看,经济下行对就业的影响具有不对称性。当产出缺口为负即实际产出低于潜在产出时,经济增速下降对就业的不利影响较为显著。除疫情散发风险仍将影响服务业等产业的就业恢复外,经济形势变化也将对就业造成一定影响。比如,房地产业结构性调整在客观上将影响房地产业、建筑业等领域就业;出口增速回落将影响外向型制造业吸纳就业的能力;原材料价格上涨等因素促使企业加快“机器换人”进程;高校毕业生、退役军人、农民工等重点群体的就业工作任务艰巨繁重;等等。

面对内外部环境复杂形势,需深入分析就业压力的结构性变化,针对困难群体、重点行业采取务实有效举措,创造更多高质量就业岗位,努力实现更加充分的就业。

对此,关键是要遵循客观规律,明确稳就业、促就业的重点方向。要以有限资源最大程度地创造高质量就业,就要聚焦适应未来经济结构升级方向、社会潜在需求充足的就业领域,有重点地采取措施。综合分析“十三五”时期的就业情况可见,信息服务业、科技服务业、卫生和社会工作等知识密集型行业是符合经济结构升级方向和社会需要的主要就业领域,在这些方面可重点挖掘新增就业潜力。高技能、高收入就业可以连带创造较低收入就业,比如,许多科技、教育、文化、卫生领域的从业人员需要购买服务以保障生活需求,这会催生大量一般服务业就业岗位,同时科教文卫领域就业增加还可以形成更多公共服务供给以提升较低收入群体的收入和生活水平,形成良性循环。反之,如果知识密集型行业以及就业发展滞后,大量高学历劳动者就将向低端服务业等领域“下沉”就业,从而挤出相关行业的低技能劳动者,导致就业规模减少、质量下降的负面循环。因此,要结合经济发展规律和结构升级方向来评估重点行业的就业空间,引导劳动力合理配置。

促进就业扩容提质,还需要深入研判就业形势变化,采取有效办法。一是推动多领域协同、多部门配合。稳就业需在稳增长的过程中实现,必须加强货币、财政政策、金融政策、产业政策等对就业工作的参与和支持。二是针对结构性就业压力要更多采取结构性政策,货币、财政、金融政策等可对就业拉动能力强、就业困难突出的重点行业和领域进行专门支持。三是配套推进相关改革,积极推进科教文卫等领域的事业单位改革,优化编制管理,扩大从业人员规模。在完善行业管理的基础上放宽相关领域市场准入,推动供给主体多元化,提高行业的就业容纳力。四是有效提升全社会人力资本和劳动者技能水平,要健全符合就业需要、激励相容的多层次职业技能培训体系,优化高等院校专业设置,在基础学科、人才紧缺专业扩大招生规模。五是坚持促进平等就业,坚决破除各行业各领域的就业歧视、隐性壁垒,有效保障低收入群体、弱势群体、流动人口等的就业权益。

(作者系国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部研究员)

贾坤

费持续恢复是当前的一项重要工作,关键一环就是帮助更多市场主体稳住就业岗位,进而保障劳动者的可支配收入。我国传统制造业企业以中小微企业为主,长期以来是吸纳非熟练、低技能劳动力的主力军。为应对疫情冲击,在优化和落实助企纾困政策的同时,可以鼓励和支持企业采取多种方式消化库存、盘活资金,综合考虑为企业提供现金流支持、促进就业消费投资。

长期来看,应把握好数字经济发展的新机遇,充分释放传统制造业数字化转型创造高质量就业的潜力。一方面,随着数字经济迅猛发展,传统制造业在智能化、数字化驱动的转型升级过程中,会面临“机器换人”等对就业的影响,但同时也会获得“技能偏向型技术进步”带来的高质量就业岗位创造、中高技能劳动者收入提高等诸多机遇。另一方面,平台经济等新经济发展、新业态新模式不断涌现,以及大数据、人工智能、物联网等数字技术在传统制造业中的广泛深度应用,都将催生大量新的就业岗位和灵活就业方式。《新职业在线学习平台发展报告》显示,未来几年,包括数字化管理师、物联网安装调试员、工业机器人系统操作员和运维员等在内的新职业对高技能人才的需求缺口近千万。这些新的就业岗位将成为吸引高技能人才和技能复合型人才的重要渠道。

多措并举释放潜能

在就业工作方面,今年发展主要预期目标是: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。更好激发传统制造业促进就业扩容提质的潜力,需在以下几方面切实发力。

第一,刺激市场需求复苏,助力传统制造业稳定生产经营,稳住就业基本盘。尽快提振市场的消费需求,是稳定我国传统制造业企业生产经营、保持其就业吸纳能力的重要一环。当前,全球产业链供应链加速重构,我国应着力挖掘数字经济和实体经济深度融合释放的新动能,增强产业链韧性,推动传统制造业尽快实现转型升级并向价值链中高端攀升,改变以成本竞争为主的传统外贸竞争方式,发展以跨境电商为代表的外贸新模式,重塑竞争优势。同时,着眼于扩内需,应加快打通传统制造业产业链供应链目前存在的“断点”“堵点”,为受到疫情冲击的市场主体减负纾困,提供更为精准的金融服务,助其稳定生产经营。

第二,提升劳动者素质和技能,适应传统制造业转型升级对人力资源的新要求,促进高质量就业。随着数字技术和实体经济深度融合,传统制造业释放出的转型升级潜力巨大,特别是对高技能劳动力的需求不断增强。对此,需加快构建复合型人才培养体系,充分发挥职业技术

教育的作用,培养具备高技能、多技能的复合型人才,更好适应技能密集型企业岗位的需求;鼓励高校开展对人工智能工程、数字化管理等专业人才的培养,设立校企联培项目,依托产教融合方式,培养能够满足传统制造业数字化转型所需的高技能人才;鼓励实力雄厚、数字化转型意愿较强的企业加快建立技能转岗培训机制,完善数字化人力资源培养体系,提高劳动者技能素质与传统制造业企业岗位需求的适配性。

第三,支持新就业形态发展,为劳动者就业创业提供政策支持。随着平台经济兴起以及数字技术对实体经济的加速渗透,传统制造业企业的生产组织模式和空间组织模式发生变化,催生了数字平台、工业互联网、产业互联网等新业态新模式,以及与之相适应的新的就业岗位和就业方式。比如,传统制造业在智能化、数字化转型过程中,能催生出数字化管理师、智能硬件装调员、工业视觉系统运维员等新职业。这些新就业岗位和就业方式的出现,是对传统就业岗位的补充和拓展,能为就业扩容提质提供新思路。要建立适应新就业形态发展的职业技能培训模式,为有意向从事新职业的人员提供灵活、方便的技能学习途径;鼓励高校毕业生在新就业领域自主创业,可考虑为其提供创业补贴和税收优惠,发挥双创平台服务功能;不断完善有利于灵活就业的社会保障体系,监督平台企业行为,规范其与劳动者权益有关的制度规则等,提高新就业形态劳动者的获得感、幸福感和安全感。(作者单位:中国社会科学院数量经济与技术经济研究所、工业经济研究所)

强化就业优先政策

王阳

就业是关系到国计民生的重大课题。“十四五”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中的一项重要内容,并明确“强化就业优先政策”主要任务。今年《政府工作报告》进一步提出“就业优先政策要提质加力”。

当前,我国就业形势总体上保持基本稳定,但是压力有所加大。从劳动力供给看,“十四五”时期年均需在城镇就业的劳动力数量与“十三五”时期基本持平。随着城镇化提速,每年还会有一定规模的农业剩余劳动力需要实现转移就业。从劳动力需求看,受内外部环境复杂多变影响以及新冠肺炎疫情冲击,一些企业面临生产经营困难,加之技术进步和“机器换人”促进生产方式变革和劳动生产率提高,这些因素都会直接或间接影响劳动力需求。在供给不减的条件下需求转弱,劳动力就业总量压力较大。

在分析总体形势的基础上,以下几方面问题也值得关注。

一是人岗不匹配的结构性矛盾较为突出。这表现为大量劳动者在产业、行业、区域、职业和岗位之间调整,一些地区的摩擦性失业和结构性失业抬头。从产业结构看,高层次人才和技能型人才短缺问题突出。传统低端制造业对就业的贡献逐步下降,新增岗位主要集中于生产、生活服务业。企业效益下滑影响劳动者工资增长和福利提升,在劳动者预期不变的条件下一部分劳动条件较差岗位对从业者的吸引力下降,部分企业出现招工难。从区域结构看,受产业调整、生活成本上升等影响,

长三角、珠三角等以往对就业增长贡献较大的地区,劳动力需求有所下降。随着产业转移,中西部地区和部分中小城市的劳动力需求明显上升,对就业增长的贡献不断提高。从供给结构看,在新增劳动力供给中,高校毕业生占多数,中高端劳动力比重较大,低端劳动力存在短缺。

二是促进青年群体就业任务艰巨。促进青年群体就业是世界各国面临的共同难题。“十四五”时期,我国高校毕业生规模持续增加。2022年应届高校毕业生规模将达到1076万,规模和增幅均创历史新高。再考虑到往年未就业的高校毕业生和留学回国毕业生等,今年有就业需求的高校毕业生规模更大。然而,市场上适合的岗位数量尚不充足,企业招聘意愿下降,高校毕业生生的教育结构、就业观念与市场需求脱节的结构性矛盾依然存在。同时,新生代农民工比重增加,他们对就业岗位有更高要求,对融入城市有更强诉求。总体上看,青年群体的就业压力正在增大。

三是现有政策滞后于新就业形态发展。当前,灵活就业和新就业形态与现有的劳动制度不够适配,相关法律法规不能充分规制新业态的用工管理、工资支付、各方权责等,加强这部分劳动者的权益保障还面临一些挑战。同时,支持新就业形态的政策较少,就业、社保等政策大多以建立劳动关系为前提,难以适应灵活就业的特点,就业补贴政策也难以充分覆盖新就业形态的劳动者。

需要看到,就业不仅是民生问题,也是发展问题。立足新发展阶段,我们要把稳就业、促就业摆在突出位置,在发展目标和政策支持两方面充分体现就业在宏观政策中的“优先”地位,财政政策、货币政策、产业政策等都应将稳就业、促就业作为重要决策考量。针对就业领域存在的突出问题,应在宏观政策层面综合发力,持续强化就业优先政策,发挥好就业政策与其他宏观经济政策的叠加作用。

第一,坚持把促就业作为优先目标,努力创造更多高质量就业岗位。制定财政、货币、金融、产业等政策时,需充分考虑其对就业的影响,并将就业优先作为政策出台的重要依据和政策效果评价的重要标准。具体来看,需推动战略性新兴产业、先进制造业发展,加强长三角、珠三角等地区的智力密集型、技术密集型产业发展;加快发展服务业外包产业和吸纳就业能力强的第三产业及劳动密集型产业,支持各类企业转型升级;实施重大投资项目时应把对就业增长的影响分析、应对预案、后期评估作为必要条件,优先安排具有较好就业增长效应的公共投资。还需妥善安排政策出台的节,做好预期管理和风险防控。

第二,优化各类就业支持政策,提升治理效能。通过税收优惠、社会保险补贴、小额担保贷款等方面的扶持性政策,鼓励和支持企业特别是中小微企业更多吸纳就业。通过财税、金融、社保、培训以及岗位补贴、助学贷款代偿等政策,鼓励高校毕业生到城乡基层和中小微企业就业,开发一批基层公共管理和服务领域的岗位。统筹做好农村转移劳动力、退役军人、困难人员等群体的就业工作,有序推

动农业转移人口市民化。高度重视并精心做好淘汰落后产能和企业兼并重组过程中的企业职工安置和再就业工作。完善扶持创业的税收优惠、财政补贴、金融支持、工商注册等政策,并推动政策落实,完善创业服务功能。

第三,进一步提高劳动者素质,缓解结构性就业矛盾。推动职业教育高质量发展,深化校企合作、工学结合、顶岗实习,培养应用型和技能型人才;统筹整合培训资源,提升就业创业培训覆盖面、可及性和针对性;开发建立统一的就业创业技能及管理培训服务平台,完善相关职业培训科目,增设高新技术工种和稀缺工种的培训课程;继续开展公共就业服务专项活动,实现就业信息全国联网和统一发布,推进人力资源市场建设,加快发展人力资源服务业,加强失业动态监测。

第四,加强政策支持,保障灵活就业劳动者权益。完善新就业形态劳动者权益保障体系。对符合确立劳动关系情形的用工,依法予以规范;对不完全符合的,合理确定企业与劳动者的权利义务;对目前还不符合的,需大力引导企业履行社会责任。要建立适应新业态用工的劳动标准体系及收入形成和增长机制,按时支付劳动报酬;持续推进职业伤害保障试点,优化灵活就业社保补贴政策,支持平台企业加强对新就业形态劳动者的针对性培训;实施全民参保计划,促进灵活就业和新就业形态劳动者参加社会保险,获得更多保障。(作者系中国宏观经济研究院社会发展研究所研究员)