

## 完善劳动力市场 促进高质量就业

中国劳动和社会保障科学研究院课题组

党的二十大报告提出，“强化就业优先政策，健全就业促进机制，促进高质量充分就业”。建立健全相关制度体系，有利于促进就业规模的扩大、劳动力供求匹配效率的提升和就业质量的改善，能够让劳动者的人力资本价值更好发挥，为推动高质量发展提供更加有力的人力资源支持。

## 市场法规及政策体系逐步健全

在市场经济体制下，劳动力资源在价值规律和竞争机制的作用下，通过劳动力市场中供求双方的选择得到优化配置。但是仅将市场调节作为劳动力资源配置的手段，并不能自发地实现公平和保护弱者，还需通过建立相应的规制来纠正劳动力市场失灵的现象，从而实现市场秩序的公平和经济效率的提升。为此，各个国家纷纷出台相关法律法规和政策，以维护劳动者权益、促进就业公平。

我国劳动法律法规和政策体系日益健全、成效显著。劳动法、劳动合同法、就业促进法、劳动争议调解仲裁法、社会保险法等重要法律法规相继颁布实施，为劳动力市场健康运行提供了良好的制度保障；以协商、调解、仲裁、诉讼为主要环节的劳动争议处理机制不断完善，积极的就业政策体系逐步完善，对促进就业发挥积极作用；功能健全、运行有序的人力资源市场体系基本形成，市场决定性作用愈加明显，创造了良好的就业环境；以职业能力建设为核心的技能人才开发体系逐步建立，有利于技能人才成长和发挥作用的制度环境和社会氛围不断完善，促进劳动者就业能力、技能水平不断提升；劳动关系建立、运行和调整步入法治化轨道，劳动争议处理确立了以协商、调解、仲裁、诉讼为主要环节的制度，劳动监察执法力量不断加强，有力地保障了劳动者的基本权益；按劳分配为主体、多种分配方式并存的与市场经济相适应的工资收入分配制度基本建立，并逐步改革和完善按要素分配的体制机制，促进劳动者收入稳步增长；覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系日趋健全，有效发挥了“稳定器”和“安全网”作用。

## 劳动力市场发展日趋成熟

我国劳动力市场法规及政策体系日益健全，为劳动力市场有序运行提供了制度保障。从我国劳动力市场运行总体情况来看，就业形势基本稳定，城镇就业规模持续扩大，就业结构不断优化，就业质量不断提升，工资收入、就业环境、劳动关系、社会保障等方面也呈现积极向好发展趋势，为经济持续健康发展、社会大局稳定、人民生活持续改善奠定了良好基础。

## 就业形势总体稳定，就业结构不断优化

我国实施就业优先战略，将就业优先置于宏观政策层面，采取多种措施积极促进就业，确保就业形势总体稳定。2012年至2021年，全国城镇新增就业年均达到1307万人。同时加强对失业的调控力度，有效应对疫情等风险挑战，失业率总体保持在较低水平，2018年至2021年月平均城镇调查失业率分别为4.93%、5.15%、5.62%和5.12%，低于调控目标。

随着产业结构的优化调整以及工业化、城镇化水平的提高，我国就业结构逐步优化。从产业分布来看，三次产业就业人员比重由2012年的33.5:30.5:36.0优化为2021年的22.9:29.1:48.0，第三产业就业比重显著上升，成为吸纳就业人数最多的产业。从城乡结构来看，城镇就业人员保持较快增长，数量从2012年的37287万人上升到2021年的46773万人，占全国就业人员总量的比重从2012年的48.9%上升到2021年的62.3%。

重点群体就业保障有力。高校毕业生人数逐年增长，但总体就业水平保持平稳；2021年农民工总量增至2.93亿人，脱贫劳动力务工规模保持在3000万人以上；失业人员、困难人员就业平稳，2012年以来，城镇失业人员实现再就业均在500万人以上，就业困难人员就业人数年均超

170万，零就业家庭实现动态清零。去产能职工、退捕渔民得到妥善安置，既服务保障了改革发展大局，也兜住兜牢了基本民生底线。

## 市场环境日益改善，服务体系不断健全

人力资源市场配置机制基本形成。劳动者自由流动和自主择业的社会环境日益改善，市场机制在人力资源配置中发挥了重要的基础性作用，同时促进了劳动者跨地区跨部门流动。2021年我国流动人口规模达到3.84亿人，占总人口比重27.2%。人口及劳动力迁移流动促进了人力资源空间的合理分布，提升了城镇化水平，提高了全社会劳动参与率和劳动生产率。

人力资源服务体系不断健全。面向城乡全体劳动者的全方位公共就业服务体系进一步健全，覆盖中央、省、市、县(区)、街道(乡镇)、社区(行政村)的五级管理、六级服务的公共就业和人才服务网络基本建立，基层就业设施建设不断推进，公共就业服务机构免费提供的服务项目惠及所有求职者。与此同时，人力资源服务业发展迅速，截至2021年末，全行业共有人力资源服务机构5.91万家，从业人员103.15万人。

## 职业教育体系日益完善，劳动者技能水平不断提升

我国不断加大职业教育投入，办学模式更加成熟，办学特色日益凸显，建成了世界上最大规模的职业教育体系，为培养大批适应经济社会发展需要的技能人才、促进就业创业作出重要贡献。2021年，全国共有中等职业学校1518所、中等职业学校2294所、技工院校2492所，职业教育在校生已超3000万人。

我国推动建立终身职业技能培训体系，面向城乡各类有就业要求和培训愿望的劳动者，开展多种形式就业技能培训。“十三五”时期，全国共组织开展补贴性职业技能培训近1亿人次。培训对象既包括在岗职工，也包括失业人员和转岗职工，还包括城乡未继续升学的初中毕业生、退役军人、农民工、建档立卡贫困家庭、农村“低保”家庭、困难职工家庭和残疾人等。截至2021年底，全国技能人才总量超过2亿人，高技能人才超过6000万人，技能人才占就业人员总量的比例超过26%。

劳动报酬稳步增长，劳动者权益得到有效维护。随着工资正常增长机制逐步健全，最低工资标准不断提高，劳动者工资收入水平稳步增长。城镇单位从业人员年平均工资从2012年的46769元提高到2021年的106837元，年均增长9.6%；城镇私营单位从业人员年平均工资从2012年的28752元增加到2021年的62884元，年均增长9.1%。与此同时，收入差距逐步缩小，城镇单位就业人员按行业平均工资最高与最低差距从3.96倍缩小到2.80倍。

劳动法律法规日益完善，劳动关系调整机制逐步健全，对维护劳动者合法权益提供了制度保障。2021年，全年全国各级劳动争议调解组织和仲裁机构办结劳动争议案件252.0万件，调解成功率73.3%，仲裁结案率97.0%，仲裁终结率71.1%。全年全国各级劳动保障监察机构共查处各类劳动保障违法案件10.6万件，为85.3万名劳动者追发工资等待遇79.9亿元，督促用人单位与45.4万名劳动者补签劳动合同，督促3993户用人单位办理社保登记，依法取缔非法职业中介机构1298户。

## 社保覆盖面不断扩大，保障水平进一步提升

随着社会保障各项制度颁布实施，我国社会保障制度实际覆盖人数持续

续增长，社会保险各险种参保人数和参保率均显著提升。2021年，全国基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险的参保人数分别达到10.29亿人、13.63亿人、2.30亿人、2.83亿人、2.38亿人，与2012年相比，分别增长了30.6%、154.3%、51.3%、48.9%和54.5%。

养老金水平不断提升，企业职工月人均养老金从1686元增长到2900多元，城乡居民月人均养老金从82元增长到179元。职工医保、居民医保政策范围内住院费用支付比例分别达到80%以上和70%左右。全国月平均失业保险金水平由707元提高到1585元。工伤保险待遇稳步提高，为工伤职工提供了更有力的医疗救治和生活保障。生育保险人均生育待遇支出达到2.23万元。

## 新形势新技术新业态新挑战

我国劳动力市场运行状况总体向好，但随着经济下行压力持续加大，人口数量和结构显著变化，劳动力由“无限供给”转向“有限供给”，新技术的快速发展和广泛应用，对就业市场产生复杂而深刻的影响。

第一，经济增速放缓等因素交织降低劳动力需求。我国经济增长速度放缓，需求结构快速调整，外需不足、内需乏力、预期不稳，企业投资意愿不强，经济运行中长期积累的风险尚未消除，疫情影响仍在一段时期内存在，外部环境的不确定性风险较大，稳定和扩大就业的压力增大。部分地区经济发展滞后，产业结构单一，新增和转移岗位有限，就业问题尤为突出。部分企业特别是劳动密集型加工制造业和一些外向型企业，面临经营综合成本负担较重、转型升级困难、经济效益下滑等问题，稳岗压力较大。

第二，人口老龄化加深使劳动力供给“规模红利”减退。我国已进入老龄化社会，并且老龄化速度较快。2021年末，全国60周岁及以上老年人口占总人口的18.9%，65周岁及以上老年人口占总人口的14.2%。16岁至59岁劳动年龄人口自2012年开始进入负增长的历史拐点，2021年降至8.82亿，占总人口的62.5%。受生活水平改善、教育年限延长、就业观念变化等因素影响，劳动参与率也呈现逐年下降趋势，劳动力供给从结构性过剩转向结构性短缺，改变了劳动力市场中的供求关系，“规模红利”减退使一些劳动密集型产业向海外迁移。此外，新生代与老一代劳动力也在发生更替，新生代劳动者文化素质在提高，就业预期也呈现新的变化，代际更替伴随着劳动者就业观念、职业选择和发展需求正在快速发生转变，对劳动就业带来深刻影响，给劳动用工带来新的挑战。

第三，技术进步、产业转型升级加剧就业结构性矛盾。新技术的应用在提高劳动生产率、变革生产关系的同时，也影响着就业数量、就业结构和人才需求等。特别是制造业中“机器换人”的趋势更加明显，将导致低技能劳动者需求萎靡和技术性失业。随着数字技术发展更加迅速以及人工智能等广泛应用，将使人类劳动从传统的简单体力工作向高创造性、高附加值工作转移，但

当前劳动者技能提升难以迅速跟上产业升级需求，就业结构性矛盾更加突出。在就业替代与就业创造过程中对劳动力市场形成的冲击，最终需要较长时间才能建立起新的供需平衡状态，在一定时期内低技能劳动力、新成长劳动力和转移劳动力的就业问题比较突出。

第四，劳动力市场中一些不平衡不充分问题仍然存在。劳动报酬在初次分配中的比重仍然相对较低，工资收入分配差距较大，工资正常增长机制仍需完善；部分劳动者仍在较差的劳动条件下工作，不少人不得不通过加班、兼职等方式延长工作时间来赚取更多收入；户籍歧视、性别歧视、年龄歧视、院校歧视等就业歧视现象仍然比较突出，影响就业公平；劳动关系处于矛盾多发期和凸显期，农民工群体劳动合同签订率较低，劳动争议案件数量居高不下；社会保险实际覆盖率和保障水平仍需提高，满足不同群体待遇公平、适应劳动者流动就业等方面有待加强。

第五，新就业形态劳动者权益保障制度短板亟需补齐。虽然新经济形态日渐成为扩大就业的重要渠道，但也存在就业形式复杂、领域交织、边缘模糊、劳动关系难以清晰界定等问题，就业不确定、不稳定因素较多，从业人员的权益保障处于模糊地带，现行劳动法律法规、监管办法、处理手段存在诸多不适应之处，劳动关系调处和争议解决面临较大困难。

## 激发各类劳动者的创新性和创造性

当前我国进入高质量发展的新阶段，高质量发展是以提高发展质量和效益为中心的发展，是为了更好满足人民日益增长的美好生活需要的需要，发展成果最终要落到增进人民福祉上，让广大劳动者实现高质量充分就业。要以就业优先为前提，通过健康、持续、绿色的发展带动就业增长，通过高质量发展带动实现高质量就业，为劳动者创造更多的体面就业岗位，使人民共享发展成果。促进高质量充分就业，相关法规及政策体系要更加注重系统性、协同性和整体性，强化就业促进和人力资本投资的政策，并将底线性的“弱有所扶”政策和重点性的“机会均等”政策相结合。

第一，就业促进方面，要强化就业优先导向，充实就业优先政策工具箱，建立适应数字经济时代的积极就业政策体系。进一步消除造成劳动力市场分割的因素，破除影响劳动者自由流动的壁垒，同时减少不正常干预劳动力市场、影响市场竞争性的制度障碍，增加劳动力市场的流动性，推动实现公共服务均等化、就业机会和就业待遇公平化，为各类劳动者提供平等的就业机会。进一步提升政策服务的精准性，提高就业服务效能，加大对重点群体的就业支持力度，做好困难群体就业兜底帮扶。

第二，人力资源开发方面，这是推进高质量发展的关键，有助于人力资本的积累和劳动生产率的提升。健全终身职业技能培训制度，加大职业教育支持力度，提升职业技能培训供给能力，健全对技能人才培养、评价、选拔、使用、激励等各个环节的管理制度，完善技术规范和评价体

## 就业形势总体稳定

2022年1月至11月，全国城镇新增就业达到

1145万人

完成1100万人的全年目标任务

## 就业结构逐步优化

2021年三次产业就业人员比重优化为

22.9%

29.1%

48.0%

数据来源：国家统计局 人社部

系，加强多方主体投入，提升教育培训质量，培养适应产业发展的队伍，破解结构性矛盾问题。

第三，劳动用工管理方面，及时推出有利于提高劳动力市场竞争性和灵活性的规制，如确保就业公平等维护市场正常运行的制度；完善劳动基准，规范工资、工时、休息休假、劳动安全卫生等劳动标准，将法定劳动基准由劳动关系的基准扩展为劳动的基准，对不同形式的劳动者提供底线保护；审慎实施对于可能导致劳动力市场僵化、有损劳动力市场流动性和竞争性的制度条款进行调整。改革退休制度对于应对人口老龄化、增强养老金可持续性、更有效利用人力资源具有积极意义，但可能会加剧部分大龄人员就业困难，要进一步完善大龄劳动者就业促进及劳动权益保障政策。

第四，收入分配方面，注重发挥市场机制的决定作用，构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系。推进最低工资和工资支付保障立法，对最低工资制度、工资指导线制度等进行调整完善。兼顾效率与公平，建立更加合理的收入分配秩序，确保工资收入与劳动生产率同步增长，缩小不合理的收入差距。

第五，社会保障方面，坚持托底的思路，积极扩大社会保障覆盖面，实现全民参保。实行社会保障体系城乡一体化，逐渐建立统一的养老、医疗制度。提升转移接续的便利化程度，适时提升统筹层次。在提供基本保障的同时，确保社保基金的安全性和可持续性。实施更加积极的失业保险制度，发挥好失业保险的保障作用，强化对再就业的激励性。

第六，新就业形态规制方面，应继续秉持包容审慎的态度，支持与规范发展并重，要注意加强基本权益的保护，在认定劳动关系较为困难的前提下，建议针对不同细分行业出台专项用工指引，完善劳动基准，积极探索建立新就业形态从业人员的职业伤害保障和失业保险制度。同时要发挥平台企业协调劳动关系的主动性，加强行业工会建设。

(执笔：鲍春雷)

## 观点速递

## 构建全国统一劳动力大市场

左学金在《求是》2022年第6期《构建全国统一的劳动力大市场：基本社会保障和公共服务的视角》一文中指出，改革开放以来，我国劳动力经历了逐步放宽限制和实现比较自由的流动的巨大变化，对我国经济增长发挥了十分重要的作用。劳动力大规模迁移流动，不但提升了劳动力资源的利用效率、推动了经济增长，而且为我国广大农村劳动力提供了新的就业机会和增加收入的机会。全国统一的劳动力大市场是全国统一大市场的重要组成部分，构建全国统一的劳动力大市场具有提升效率和促进公平的双重效用。构建全国统一的劳动力与人才市场是一项系统工程，涉及劳动就业、基本社会保障和公共服务等多个领域的相关政策。当前劳动力流动面临基本养老保险与基本医疗保险以及迁移劳动者子女接受义务教育等方面的机制和政策障碍，要与构建全国统一的劳动力大市场相适应，建立与发展全国统筹的基本养老保险平台和覆盖全体居民的一、二级医疗保险与服务平台，向迁入劳动者及其家属提供更加公平的公共服务。

## 数字经济助力高质量就业

张顺在《北京工商大学学报》2022年第6期《数字经济时代如何实现更充分更高质量就业》一文中指出，党的十九大以来，中央明确提出更充分更高质量就业，进一步明确了就业质量的重要性。近十年来，我国数字经济发展迅猛，推动经济结构与经济规模发生了深刻变化。数字经济发展通过产业数字化与数字产业化两种基本路径，对经济发展规模、结构及劳动就业形态产生了深刻影响。从理论逻辑上看，数字技术推动产业结构调整，劳动岗位的替代效应与创造效应并存，产业升级带动就业岗位的分化与转移速度加快。同时，数字经济激发了新的创业活力，并催生规模庞大的新业态，助力实现更充分更高质量就业。实证研究表明，我国数字经济的发展总体上有助于降低失业率，并提高劳动者的就业质量。因此，应充分发挥我国社会主义市场经济的优势，就业总量与就业结构并重。一方面，要大力推动数字经济的基础设施建设，规范数据资源市场，激发数字经济的就业创造效应；另一方面，要强化数字新业态的社会保障兜底功能，持续稳步推进全体劳动者走上共同富裕之路。

## 失业救助的国际实践与借鉴

王焱成在《开放导报》2022年第6期《失业救助的国际实践与经验借鉴》一文中指出，如何有效满足各类困难群体面临的就业帮扶需求，是实施就业优先战略需要思考的重要政策议题。面对以疫情为代表的重大公共卫生突发事件，低收入群体遭受着严重的失业风险以及就业冲击，针对低收入群体开展失业救助已经成为世界各国政府的广泛实践。梳理世界主要国家的失业救助体系发现，他们分别依托专项失业救助、社会救助以及失业保险制度，开展了多元化的失业救助实践，并呈现出救助内容多元化、救助措施精细化以及救助实施协同化的特点，对我国具有借鉴意义。对于后疫情时代低收入群体的失业救助，建议增设失业救助金制度以实现救助常态化，完善救助对象的细分类型以实现救助精细化，理顺制度体系与实践主体的关系以实现救助协同化。