

智库圆桌(第74期·总283期)

# 扩容提质培育就业新动能

人社部陆续发布了近百个新职业,其中“数字”“绿色”“民生”等成为关键词。在新产业、新动能持续增长的背景下,新职业为劳动者带来更多就业新选择。今年9月发布的《中共中央 国务院关于实施就业优先战略促进高质量充分就业的意见》围绕推动经济社会发展与就业促进协调联动作出重要部署,提出培育就业扩容提质新动能。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

## 统筹推进就业扩容提质

如何理解培育就业扩容提质新动能的涵义?“扩容”和“提质”的方向和目标是什么?

鲍春雷(中国劳动和社会保障科学研究院智库工作办公室副主任、研究员,中国劳动学会副秘书长):促进高质量充分就业,是新时代新征程就业工作的新定位、新使命。党的十八大以来,党中央坚持把就业工作摆在治国理政的突出位置,强化就业优先政策,健全就业促进机制,在14亿多人口的大国实现了比较充分的就业。

当前我国就业形势保持总体稳定。今年前三季度,全国城镇新增就业1049万人,同比增加27万人,完成全年目标的87%;各月城镇调查失业率保持在5.0%至5.3%之间,总体低于去年同期水平,也低于5.5%左右的年度控制目标。随着我国经济进入高质量发展阶段,创新驱动发展能力持续提升,引领经济增长的新动能不断壮大。经济动能转换也使就业领域发生变革,就业增长驱动因素转变,就业结构深刻调整,岗位替代更加频繁,亟需培育就业提质扩容新动能,使经济高质量发展的过程成为促进高质量充分就业的过程,通过就业新动能的培育,为塑造经济发展新动能、新优势提供有力支撑。

我国正处于战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期。产业数字化、人口老龄化、新型城镇化、发展绿色化等因素对就业影响不断加深,而劳动力市场中不平衡不充分问题依然存在。培育就业扩容提质新

动能,要将就业扩容与提质统筹考虑、系统推进,在扩大就业机会中不断提升就业质量,以就业质量改善带动就业机会增长。

扩容,即扩大就业容量,在建设现代化产业体系系中不断提升就业的带动力。在保持传统行业、传统业态就业规模稳定的同时,大力发展新业态、新模式,积极挖掘新的职业序列,培育新的就业增长点。近年来,我国数字经济、绿色经济、银发经济等快速发展,带来大量的新职业、新岗位和新就业机会,如人工智能训练师、网络销售员、碳排放管理员、老年人能力评估师等,未来仍有较大扩容空间。

提质,即提升就业质量,通过改造升级传统产业、培育壮大新兴产业、布局建设未来产业等,创造出更多高附加值的就业岗位。通过健全劳动法律法规、加强职业技能培训、完善劳动保障制度、建立更加合理的收入分配机制等,保障和提升劳动者的就业质量。

培育就业扩容提质新动能,要全面贯彻劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业的方针,以促进高质量充分就业为目标,在高质量发展中强化就业优先导向,构建就业友好型发展方式,在产业转型升级、新旧动能转换中积极开发新的就业增长点,持续促进就业质的有效提升和量的合理增长。

一是强化就业优先导向,加强政策协调联动。扎实推进经济发展质量变革、效率变革、动力变革,注重产业、区域等政策与就业政策协调联动,把高质量充分就业作为经济社会发展的优先目标。在现代化产业体系建设、重大生产力布局中,优先支持吸纳就业能力强、创造高质量就业机会多的产业和企业。完善促

进创业带动就业保障制度,释放创业带动就业倍增效应。优化调整阶段性政策,加大薄弱环节支持力度,通过扩大有效需求、提振市场信心、稳定企业经营带动更多就业。

二是增强产业发展与就业协同,促进就业扩容提质并举。积极推动传统产业改造提升、新兴产业培育壮大、未来产业布局建设,打造新的经济与就业增长点,促进知识、智力型、技术型新职业快速健康发展,努力创造更多高质量就业岗位。紧抓数字经济、绿色经济、银发经济等发展机遇,完善产业发展和就业促进支持政策,持续培育开发新职业、新岗位。鼓励发展就业容量大的劳动密集型产业和服务业,促进实体经济发展、稳定和扩大就业容量。

三是积极提升劳动者素质,促进人岗有效匹配。面向产业发展需求,统筹抓好教育、培训和就业,构建以企业为主体、院校为基础、学校教育与企业培训紧密联系、政府推动与社会支持相结合的人才培养体系,健全终身职业技能培训制度。鼓励院校锚定就业扩容提质新领域,合理调整专业和课程设置,加快重点紧缺人才培养。及时跟进就业领域新变化,积极开发新职业序列,健全职业技能标准和培训体系,加快培养专业技能人才。

四是加强就业监测分析,做好动能转换风险防范。完善就业统计监测指标体系,探索大数据技术在就业监测领域的应用,提升就业形势分析研判的科学性和准确性。建立人力资源供求调查预测和信息发布制度,增强人才开发和培养的前瞻性。强化底线思维和风险意识,建立失业监测预警机制,对出现严重规模性失业风险的行业领域,适时发布预警信息并采取针对性举措,通过信息对接、技能培训、职业指导等方式,有效帮助因岗位替代而失业的人员尽快转到新的就业领域。

## 拓展数字经济就业新空间

在做好数字转型中的岗位挖潜、职业转换方面,取得哪些进展?成效如何?

李建平(中国科学院大学讲席教授、经济与管理学院常务副院长):当前,数字经济已成为重塑全球要素资源、重塑全球经济结构、改变全球竞争格局的关键力量,对我国培育发展新质生产力具有重要支撑作用。《中国数字经济研究报告(2024年)》显示,我国数字经济规模由2012年的11.2万亿元增至2023年的53.9万亿元,占GDP比重42.8%。数字经济的蓬勃发展,新业态、新模式、新产业的不断涌现,不仅对我国经济发展规模和产业结构产生影响,也深刻改变着就业市场。

《中共中央 国务院关于实施就业优先战略促进高质量充分就业的意见》提出,拓展数字经济就业新空间,大力推进产业数字化、数字产业化,支持平台经济健康发展,做好数字转型中的岗位挖潜、职业转换。当前,我国正通过岗位挖潜和职业转换,实现就业市场优化升级。一方面,传统产业通过数字化转型,释放出大量新岗位,如数据分析师、AI训练师等。另一方面,劳动者通过职业转换,不断提升自身技能,以适应数字经济时代需求。

今年7月,人社部会同市场监管总局、国家统计局发布了19个新职业和28个新工种信息,包括生成式人工智能系统应用员、工业互联网运维员、智能网联汽车测试员、用户增长运营师、文创产品策划运营师等,其中数字职业占据相当比重。中华全国总工会2023年发布的第九次全国职工队伍状况调查显示,全国新就业形态劳动者8400万人,占职工总数的21%。骑手、快递员、网约车司机和网络主播等新就业形态劳动者已成为互联网平台灵活就业的重要力量。据网约车监管信息交互系统统计,截至今年10月,全国共发放网约车驾驶员证超748万本。《中国网络视听发展研究报告(2024)》显示,截至2023年12月,职业主播数量达1508万人。平台企业已成为吸纳扩大就业的蓄水池和稳定器。

以人工智能为例,当前生成式人工智能呈现爆炸性增长,人工智能大模型飞速发展。每一款大模型产品上市之前,需经过海量数据投喂,以帮助其理解人类提出的问题。为了不断对模型进行训练校准,生成式人工智能系统应用员这一新职业应运而生,其主要任务就是从生成式人工智能系统设计、调用、训练、优化和维护管理。通俗地说,就是让人工智能更聪明、更实用,进一步赋能千行百业。

又如,低空经济催生了无人机操控员。据

民航局统计,截至今年7月,我国获得执照的无人机操控员超22.5万人,相比2023年底19.4万人的数据,仅半年时间就增长3万人。据不完全统计,目前专业无人机飞手缺口100万人。未来,低空经济将被更广泛应用于农业、物流、环境监测等领域,这一缺口还将扩大。

再如,新能源汽车催生了智能网联汽车测试员等多种新业态。无人驾驶技术的进步和电动化、网联化的发展,推动汽车智能化程度持续提升,一辆车可集成上亿行代码,自动驾驶、智能座舱等功能都依赖于软件系统。相应的,对车上软件的测试、运维等任务,正在变得越来越重要,智能网联汽车测试员、智能网联汽车装调运维员等新职业不断涌现。

总体来看,与数字化、智能化相关的新职业、新岗位呈供需两旺态势。今年一季度,固废处理工程师、光伏系统工程师等招聘规模环比增长45%以上,人工智能工程技术人员等薪酬持续上涨。网约车配送员被纳入新职业后,相关的技能比拼随之跟进;研学旅行指导师成为新职业后,从业者不仅摆脱了身份尴尬,而且获得更多家长和孩子的认可。

近年来,我国在产业数字化、数字产业化及推动平台经济健康发展方面取得积极成效。但从就业角度看,仍存在一些问题和挑战。一方面,数字经济领域人才短缺问题突出。特别是人工智能等数字技术加速突破应用,结构性就业矛盾日益凸显。《2024大模型人才报告》显示,今年1月至7月,大模型算法、技术类人才的招聘数量和人才紧缺程度位居前列。另一方面,数字鸿沟带来新的就业排斥。网络技术推动了线上就业平台普及,但对于文化程度较低、年龄偏大的务工人员来说,数字鸿沟是摆在他们面前的现实难题,导致无法有效获取和利用在线就业资源,如远程工作机会等。同时,缺乏数字技能的人群在就业市场中明显处于劣势,甚至面临失业风险。

拓展数字经济就业新空间,需从以下方面着力。加强数字经济领域的人才培养和引进力度,推动高校、职业院校与企业合作,建立产学研合作机制,加快推进劳动者数字化转型,加快打造“数字经济+职业技能”复合型人才队伍。建立完善全国统一的就业信息资源库和全国就业公共服务平台,提高公共就业服务效能和劳动力市场匹配效率。加强数字鸿沟治理,缩小不同行业、不同代际劳动者数字知识与技能差距。完善就业服务体系,为缺乏数字技能的劳动者提供就业指导和培训服务。加大对偏远地区和农村地区的网络基础设施投资,制定促进数字包容的政策措施。完善数据安全与劳动保障机制,切实保障劳动者在职业转换过程中的基本权益。



## 开辟康养就业新领域

在发展银发经济,促进健康与养老、旅游、休闲等产业深度融合方面,催生了哪些新的就业增长点?

王伟进(国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所公共管理研究室主任、研究员):随着人口老龄化程度不断加深,人民群众对健康的需求日益提高,以养老、医疗、康复、保健、旅游等为代表的大健康产业迎来巨大发展机遇,催生了康养领域新的就业增长点。

截至2023年底,我国65岁及以上老年人口达2.17亿人,其中失能、半失能老年人约4063万人。而康养服务人才十分紧缺,仅养老护理员的实际需求逾600万人,现有人员不足十分之一。今年人社部发布的新职业、新工种中,新增了生物工程技术、口腔卫生技师等新职业,增设了食品安全快检员、社区助老员、老年助浴员等新工种,均属康养行业。加之此前发布的社群健康助理员、老年人能力评估师等,实现了康养服务与就业创业的双向奔赴。

支持发展康养服务新业态。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》围绕培育老年人生活服务业新业态作出重要部署。各地积极引导有条件的养老服务机构线上、线下融合发展,利用互联网、大数据、人工智能等技术创新服务模式,鼓励互联网企业开发面向老年人各种活动场景的监测提醒功能,利用大数据方便老年人的居家出行、健康管理和应急处置。在地方政府层面,上海发布关于开展社区“养老顾问”试点工作的通知,在全国最早推行养老顾问岗位,为老年人提供专业化、个性

指导企业按规定足额提取和使用职工教育经费  
保证60%以上的经费用于一线职工教育培训,允许用于企业建立职业学校(含技工院校)  
对就业困难人员、离校2年内未就业高校毕业生灵活就业的,按照规定给予一定的社会保险补贴  
——《中共中央 国务院关于实施就业优先战略促进高质量充分就业的意见》

## 增加绿色就业新机会

在积极发展节能降碳、生态保护修复和利用等绿色产业的同时,如何促进就业增长增效?

丛晓男(中国社会科学院生态文明研究所资源与环境经济研究室副主任):经济社会持续向“绿”发展创造了大量绿色就业机会。绿色职业蓬勃发展,绿色人才不断涌现,为加快构建绿色低碳产业体系提供了要素保障,对推动美丽中国建设和经济社会高质量发展具有重要意义。

以可再生能源领域为例,我国已成为全球最大的清洁能源市场和装备制造国,太阳能光伏、风能、水电等领域吸纳就业数量显著增加。国际可再生能源署和国际劳工组织联合发布的《可再生能源与就业报告》显示,2023年我国可再生能源领域就业人数738.8万,约占全球总数的46%。未来,随着经济“含绿量”不断提升,绿色职业和岗位需求将持续增长。据世界经济论坛发布的《中国迈向自然受益型经济的机遇》报告,如果我国通过生态环境和生物多样性保护推动自然恢复,到2030年将创造8800万个就业机会。

伴随绿色就业数量快速增长的,还有绿色职业门类的推陈出新。除了生态护林员、废气处理工等传统绿色职业外,还涌现出许多面向新场景、服务新产业的绿色职业,如电池及电池系统维修保养师、碳排放管理员、储能电站运维管理员等。截至目前,人社部发布的职业分类大典已将134个职业标识为绿色职业,与《绿色产业指导目录(2019年版)》《绿色低碳转型产业指导目录(2024年版)》相辅相成,为促进绿色就业增长增效提供了重要指引。

绿色就业与绿色产业发展政策衔接愈加紧密。各地纷纷出台政策措施,除完善制度体系、增强资金支持外,还强调要提高要素保障能力,即提高就业人员绿色技能和素质,拓宽绿色就业空间。山东省聚焦绿色低碳高质量发展先行区建设,深入挖掘绿色低碳领域就业岗位。江苏省出台推进绿色产业发展意见,强化绿色技术创新载体培育,加大绿色技术创新人才培养引进力度。福建省制定绿色经济发展行动计划,将绿色经济人才纳入省级高层次人才认定支持范畴。

绿色职业人才培养体系日益完善。教育部对高等教育和职业教育均作出明确部署,要求“加强绿色低碳教育,推动专业转型升级”“培养人才的绿色技能”,鼓励高等院校、职业学校开展节能环保、清洁生产等相关学科专业建设。目前,国内许多高校已将

绿色专业和学科布局纳入教育教学体系。南京林业大学围绕绿色发展完善课程设置,鼓励各学院开设本院专业与生态环境学科交叉的必修课和选修课;厦门理工学院聚焦集成电路、第三代半导体和太阳能储能方向,为服务厦门绿色能源产业发展提供人才支撑;银川科技学院绿能数智化产业学院、长三角绿色人才培训基地等一批绿色教育培训机构纷纷成立。

下一步,在积极发展节能降碳、环境保护、生态保护修复和利用等绿色产业的同时,可以从以下方面着力增加绿色就业新机会。

一是持续培育绿色就业新增长点。除了挖掘清洁能源装备、锂电池、新能源汽车等优势领域的就业岗位外,还应聚焦环保装备制造、节能建筑、新兴产业废弃物循环利用等前沿领域,加强关键技术攻坚、打造新的产业增长极,带动绿色就业。在降碳、扩绿环保装备领域,开发多污染物与二氧化碳协同减排、多组分挥发性有机化合物控制、二氧化碳低能捕集等关键技术与装备,并推广应用;在节能建筑领域,加快发展大数据驱动下的智能建筑、超低能耗建筑和装配式建筑,提高能源利用效率、减少碳排放;在新兴固体废物循环利用领域,重点发展以退役风机叶片、光伏组件、锂电池等为代表的废弃物无害化处理和资源化回收利用产业。

二是切实提高劳动者绿色素质与技能。有研究表明,大多数棕色行业(能耗高、污染大的产业)从业者再就业过程中仍选择从事棕色行业的工作,只有少数顺利转型进入绿色行业,其根源在于市场需求与劳动技能之间存在较大差距。这意味着,增强绿色素质、提高绿色技能不仅是绿色产业从业者的现实需要,也是全体劳动者应掌握的一项重要技能。要充分发挥人力资源管理部门、行业协会、职业技能培训机构等多方联动协同作用,制定针对不同层次人才的培训计划,完善绿色职业技能认证和人才考评体系,帮助各领域从业者提升绿色技能和职业认同感。

三是加快健全绿色职业标准与评价规范。绿色职业从业者被形象地称为“绿领”,不仅代表着新的就业方向,更是推动产业转型升级、实现可持续发展的力量。但相较于传统职业,绿色职业标准和评价规范还有待进一步健全。以碳排放管理员为例,目前尚缺乏全国统一的职业资格认证,行业内相关证书的颁发主体有行业协会,也有培训机构。夯实绿色职业健康发展的根基,亟需加强标准制定与专业培训,形成较为完善的绿色职业从业者教育、培养和实践体系,为广大绿色人才搭建追梦圆梦的舞台。

障、老年医学与健康、口腔医学等康养类项目申报数量明显增加。今年5月,教育部印发关于同意设置康复大学的函,康复大学是由山东省人民政府主办,教育部、中国残疾人联合会、国家卫生健康委员会等部门和青岛市共同支持建设的公办普通本科学校,定位为新型研究型大学,着重开展基础性、前沿科学技术研究,培养拔尖创新人才。今年9月,我国民政教育领域第一所本科高校——民政职业大学在京揭牌成立,开设了智慧健康养老服务管理25个本专科专业,其中7个专业被认定为教育部高等职业教育创新发展行动计划骨干专业。

研究制定康养岗位标准规范。人社部、民政部联合颁布《养老护理员国家职业技能标准(2019年版)》,根据养老护理员发展的新情况、新特点,围绕放宽任职条件、拓宽职业空间、缩短晋级时间等方面,重点增加了对养老护理员的技能要求,明确了五级(初级)、四级(中级)、三级(高级)、二级(技师)、一级(高级技师)的职业技能等级序列。今年2月,人社部、国家医疗保障局颁布健康照护师(长期照护师)国家职业标准,对健康照护师岗位进行规范。此外,上海开放大学等还发布了《陪诊师从业技能要求》《老年安宁疗护护理员培训规范》《居家养老照护师培训规范》等团体标准,旨在指导养老服务机构等用人单位和社会培训评价组织开展职业技能等级认定工作,指导各地建立薪酬待遇与职业技能等级挂钩制度,提升养老服务持续发展能力。

也要看到,我国康养就业领域还存在一些突出问题,主要包括康养就业信息平台缺乏、专业人才短缺、政策扶持整合力度不强、社会资本引进困难等。亟需加强康养就业大数据平台建设,进一步整合部门资源,优化政策环境,吸引更多社会资本参与。