把抓

魏国学

顾

# 当前稳就业的重点和发力点

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

#### 把握好稳就业方向

就业政策。

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。这其中,判断失业的性质和原因,对 于确定经济增长速度等目标、实施有针对 性的就业政策都非常重要。

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 劳动力市场上的主要矛盾。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

就业是最大的民生。稳就业和保民生

是做好"六稳""六保"工作的重中之重。作

为有别于传统就业模式的新业态,灵活就 业是指个体经营、非全日制以及新就业形

态等灵活多样的就业方式,是劳动者就业

增收的重要途径,对拓宽就业新渠道、培育

发展新动能具有重要作用。今年《政府工

动者的就业模式表现为集中式、流水线式、

岗位固定式等,劳动合同明确,劳动者与用

工方呈现"一对一"的关系。但相比这些传

统就业形态,灵活就业却存在着明显的不

同,这主要表现在工作方式的分散灵活,劳

动者具有较大自主性,劳动关系表现为"一

对多"的方式,即一个劳动者可以同时面对

多个用工单位开展有报酬的活动。此外,

一些基于平台的工种,还实现了工作场景

的虚拟化。从具体职业来看,既包括建筑

工人、小商贩等这些传统的灵活就业者,也

有像外卖骑手、网约车司机、网络主播、电

商运营等伴随新产业新业态新模式而崛起

的新就业群体。近年来,灵活就业形式受

到了越来越多劳动者特别是青年人的青

睐。之所以会出现这种就业选择上的变

化,其中既有客观原因,也有主观原因。从

客观原因来说,互联网经济的发展为灵活

就业创造了更多便利的机会和条件。新技

术的应用在创造大量新的就业岗位的同

时,也降低了劳动者的准入门槛,并且在劳

动时间、工作方式等方面都赋予了劳动者

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 果在不同行业和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:新就业岗位的 创造和原有就业岗位的调整。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。

2021年

城镇新增就业 1269万人

比上年增加83万人

城镇调查失业率平均为 5.1%

比上年下降0.5个百分点

2022年 发展主要预期目标

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

要实现"城镇调查失业率全年控制在5.5% 以内"的工作目标,不仅要关注总体失业率 水平的变化,也需要及时分析研判失业构 成的变化。只有把握好周期性失业和自然 失业的比例关系变化,才能使稳就业的政 策更具针对性。

另一方面,要更加注重稳增长政策对 于维持劳动力市场稳定的重要作用。由于 疫情对就业总量和结构的影响交织出现, 对宏观调控政策和稳就业政策提出了更高 的要求。今年《政府工作报告》明确提出, "财税、金融等政策都要围绕就业优先实 施"。对此,财政政策要更加积极有为,保 障支出强度,加快支出进度,提高政策精 度,扩大常态化财政资金直达机制范围,研 究出台更大规模的减税降费措施;货币政 策要保持流动性合理充裕,靠前发力,综合 运用各种政策工具引导金融机构扩大信贷 投放,支持实体经济发展,降低中小企业 融资成本。这些都将有利于稳市场主体 保就业,夯实经济稳定运行、质量提升的 基础。今年《政府工作报告》还强调,落 实落细稳就业举措。包括延续执行降低 失业和工伤保险费率等阶段性稳就业政 策;加强灵活就业服务,完善灵活就业社会 保障政策,开展新就业形态职业伤害保障 试点;等等。对一些灵活就业集中的行业 而言,要适当运用宏观政策工具,使受疫 情影响较大的服务业恢复活力,从而实现 稳就业、保就业的目标。还要看到,在疫情 防控常态化的情况下,需要不断完善经常 化的稳就业工作机制。考虑到当前疫情发 生的特点,可考虑充分发挥保险互助的优

### 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

> 一摘自今年《政府 工作报告》

势,对受 疫情影响而临时 终止经济活动的小微企 业予以补偿,使其得以渡过难关,在疫情后 迅速恢复经济活动,维持就业稳定。

就业,一头连着经济大势,一头连着千 家万户,是最大的民生工程,是社会稳定的 重要保障。当前全球经济复苏和疫情防控 仍然存在较多的不确定性,国内经济稳定 恢复的基础仍需进一步巩固,就业形势面 临一定风险和不确定性,我们要继续把促 进就业摆在更加突出的位置,找准当前稳 就业重点精准发力,加大宏观政策实施力 度,着力稳市场主体保就业,保持就业大局 稳定,实现更加充分更高质量就业。

(作者系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研究 员、中国社会科学院人口与劳动经济研究 所副所长)

稳就业是稳定宏观经济大 盘的优先事项。今年《政府工作 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,但要看到的是, 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 炎疫情对市场主体的影响不同。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。 世纪疫情虽然在一定时期内导致停工 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,出现了一个难得 的缓冲区。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职未上班 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、网红经济等新业态反展 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、远程办公、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

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,不宜再使用"大水漫灌"的强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

在面对经济下行压力时,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"中枢"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

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和体 面程度、创新性和创造力上不尽相同,需要有针对性的政策支持。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 本的可持续提升。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

(作者单位:中国宏观经济研究院社会发展研究所)

本版编辑 欧阳优 李子娇 美 编 高妍 来稿邮箱 jjrbll@sina.com

## 发挥灵活就业"蓄水池"作用

李长安

作报告》指出,要加强灵活就业服务,完善 灵活就业社会保障政策,开展新就业形态 更大的灵活度和选择权。更为重要的是, 职业伤害保障试点。目前,我国灵活就业 人员已经达到2亿人左右。因此,要落实 新产业新业态新模式的出现,还突破了时 落细稳就业举措,充分发挥灵活就业的"蓄 间空间以及身体的限制,为许多偏远地区 水池"作用,充分发挥灵活就业在稳就业保 劳动者等群体创造了新的就业机会,成为 民生方面的积极作用。 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 作为一种就业形态,灵活就业其实一 直存在,比较典型的就是过去所称的"打零 念发生了不小的变化。从过去片面追求岗 工"。随着互联网经济的发展,灵活就业形 位稳定、"铁饭碗"的就业理念,转变为更加 式发生了很大的变化,从过去小规模、小范 追求个性化、自由度和个人价值实现的就 围的就业现象,逐渐演变成如今大规模、大 业理念。而互联网经济催生的大量灵活就 范围存在的就业现象,并已成为我国就业 业形式,更符合当代青年人的追求,这也是 的重要形态之一。 灵活就业快速增长的内在动力。不仅如 灵活就业的大量涌现,与生产方式的 此,即使是需求端的部分企业,由于经营管 变化息息相关。在传统的工业社会中,劳 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用工方式。 事实上,灵活就业已经成为解决当前 我国就业问题尤其是破解青年就业问题的 重要途径之一。一方面,经济下行压力增 大,使得我国就业形势面临多重困难和挑 战,稳就业任务更加艰巨。虽然当前我国 就业形势总体稳定,但结构性问题突出。 在需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力 下,叠加国内局部疫情反复,要实现全年就 业目标仍需付出艰苦努力。另一方面,劳 动力供给规模依然较大,就业压力仍然较 大。进一步规范发展灵活就业,是缓解当 前就业压力的必然选择。

正因如此,近年来,我国出台了一系列 规范发展灵活就业、加强灵活就业服务的 政策措施。2020年,国务院办公厅印发 《关于支持多渠道灵活就业的意见》强调, 把支持灵活就业作为稳就业和保居民就业 的重要举措,坚持市场引领和政府引导并 重、放开搞活和规范有序并举,顺势而为、 补齐短板,因地制宜、因城施策,清理取消 对灵活就业的不合理限制,鼓励自谋职业、

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

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 求和劳动力供给之间的匹配度。

> 业人员的前提和基础。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。



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。 (作者系中国劳动经济学会常务理事)

动力市场中信息不对称现象,提高企业需 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 多的就业增长。 区分劳动关系的性质,根据实际情况厘清 雇佣双方的责权利,这是保障灵活就业从 第四,加强灵活就业人员的教育培训, 以为稳就业赢得缓冲的机会。