

探索新时代就业工作新机制新路径

杨伟国

就业是最基本的民生,牵动着千家万户的生活,也关系着经济社会发展大局。党的十八大以来,习近平总书记围绕就业工作作出了一系列重要论述,科学阐释就业的重要意义,系统回答事关就业的一系列方向性、根本性、全局性问题,为促进高质量充分就业提供了战略指引和行动指南。习近平总书记强调,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。眼下,我国面临着经济增长、人口结构、技术变革等诸多方面的新形势新变化,必须把稳就业摆在更加突出位置,丰富高质量充分就业的内涵,探索新机制新路径,不断增强广大劳动者的获得感幸福感安全感,为推进中国式现代化提供有力支撑。

聚焦新形势新变化

我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期,经济短期与长期因素交织、国内与国外因素缠绕,人口结构与规模因素联动,技术替代与创造因素交错,就业客观与主观因素互动,呈现出复杂多元、动态多变的新特点新变化,形成了促进高质量充分就业的新条件新形势。**先看经济增长。**短期经济增长压力加大是首先要面对的问题。眼下,我国国内有效需求不足,部分企业生产经营困难,风险隐患较多,经济运行面临不少困难和挑战,而世界百年未有之大变局加速演进,科技革命与大国博弈相互交织,内外部环境变化对经济与就业的不利影响持续加深。但也要看到,我国产业体系配置完整,制造业总体规模连续15年居世界首位,新产业新业态竞相涌现,基于超大规模市场优势,新型消费潜力加快释放,经济基础稳、优势多、韧性强、潜能大,长期向好的支撑条件和基本趋势没有变,能够为稳增长、稳就业创造充分的机会空间。

再看人口结构变化。2012年我国劳动年龄人口开始下降,2024年末60岁及以上老年人口占全国总人口比重为22.0%,其中65岁及以上占比为15.6%,人口老龄化、劳动力大龄化趋势明显。随着城镇化速度加快,人口持续向沿海、沿江地区及内地城区集聚,人口分布呈现区域增减分化趋势,同时人口发展少子化等趋势性特征凸显。新的人口结构及其发展趋势带来不小的结构性就业压力。但总体上看,我国有14亿多人口、8亿多16岁至59岁劳动年龄人口,和发达国家相比,劳动年龄人口占比仍然较高,劳动参与率在国际上也属于较高水平,劳动力供给充足。

进而看技术变革的影响。新一轮科技革命和产业变革深入发展,特别是以DeepSeek为代表的新一代人工智能技术预示着通用人工智能技术的极大可能性,其有望成为人

类历史上最具影响力的技术之一,技术革命可能会带来结构性就业岗位替代乃至就业范式的变化。与此同时,技术创新进入前所未有的密集活跃期,人工智能、量子技术、生物技术等前沿技术集中涌现,引发链式变革,促进新质生产力发展,催生大量的战略性新兴产业和未来产业,成为经济增长的核心动能,也在创造出更加广阔的就业空间。

同时,人们对提升就业质量也有新要求。持续增长的经济规模,长期稳定的就业形势,再加上全球规模最大的教育体系、社会保障体系,这些都为我国提升就业质量奠定了扎实的物质基础。人民群众对高品质生活的需要日益增长,体现在就业方面,就是劳动者既关注岗位“有没有”,更在意岗位“好不好”,还关注休息休假等权益保障“到不到位”,提升就业质量的主观愿望日益增强。这就要求我们既要把就业“蛋糕”不断做大,还要把就业“蛋糕”做好分好,实现就业质量齐升。

把握新内涵新要求

高质量充分就业是一个系统工程,既是在宏观层面的就业大局大势,也是在微观层面的个体所感所盼。宏观层面是微观层面的基本保障,也是微观层面互动累积的结果,微观层面是宏观层面的基础元素和基本支撑,两者内核一致、相辅相成。促进高质量充分就业需要把握新内涵、新要求,在宏观层面和微观层面统筹推进。

从宏观层面看,高质量充分就业是就业机会充分、就业环境公平、就业结构优化、人岗匹配高效、劳动关系和谐的集合。其中,充分的就业机会是基本前提。这与经济增长息息相关,要坚持供需两侧协同发力扩大就业机会来源。面对人口结构变化,我们不仅要考虑为高校毕业生、农民工等重点群体创造充分的就业机会,也要考虑为初次就业的青年人口、有就业意愿的老龄人口等不同年龄段群体创造充分的就业机会。公平的就业环境是充分就业机会的内在要求,没有公平的就业环境,充分就业也得不到保障。其中一个重要内涵就是,要保障劳动者依法享有平等就业和自主择业的权利,破除影响劳动力、人才流动的体制机制障碍,使人人都有通过辛勤努力实现自身发展的机会。充分的就业机会和公平的就业环境为优化就业结构创造了基本条件。强调着力解决制约优化就业结构的卡点堵点问题,推动从权利和条件保障不充分的就业向更尊重劳动者平等就业和自主择业权利、对劳动者更友好的就业优化、高效的人岗匹配既意味着市场层面劳动力供需的高效匹配,也意味着更深层次的劳动者就业能力与岗位要求之间的高效匹配。要求统筹抓好教育、培训和就业,打造

覆盖全民、贯穿全程、辐射全域、便捷高效的全方位就业公共服务体系,完善基于数字技术的主动精准匹配服务,这是提升人岗匹配效率的必然选项。而和谐的劳动关系是充分的就业机会、公平的就业环境、优化的就业结构与高效的人岗匹配内在互动的结果。新形势下,和谐的劳动关系要特别关注规范新就业形态劳动基准,加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障。

从微观层面看,高质量充分就业主要表现为劳动者不仅有活干,而且工作稳定、收入合理、保障可靠、职业安全等。这些都是个体的所感所盼。岗位充足确保每个劳动者都能有活干,而工作稳定则是劳动者可以持续地有活干。新形势下,就业市场动态多变,完善供需对接机制促进人岗相适、用人所长、人尽其才,提升就业稳定性显得更为紧迫,需加大市场性、社会性、政策性就业岗位创造力度。收入合理既是对劳动付出的合理回报,也是对劳动就业的基本尊重。在这一过程中,既要健全劳动、知识、技术等要素按贡献参与分配的初次分配机制,提高劳动报酬在初次分配中的比重,又要加快构建技能导向的薪酬分配制度。保障可靠与职业安全是劳动者基本权利,岗位充足、工作稳定、收入合理是保障可靠和职业安全的内在体现,要健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社保制度,全面取消在就业地参保户籍限制,特别是要加快探索建立基于工作任务交易的新型社会保障体系,加强更为安全健康环保便利的职业场所建设,更好回应人们对高质量充分就业的新期待。

探索新机制新路径

适应新形势新变化,把握新内涵新要求,促进高质量充分就业需要基于战略性与系统性视角,找准新机制新路径,持续促进就业质的有效提升和量的合理增长。

第一,在发展中创造更多高质量就业岗位。实现就业重在有业可就。宏观上充分的就业机会和微观上充足的就业岗位是促进高质量充分就业的第一要务,而提高发展的就业带动力则是关键所在。一是从战略层面构建就业友好型发展方式。强化宏观调控就业优先导向,以消费提振畅通经济循环,以消费升级引领产业升级,在保障和改善民生中打造新的经济增长点和就业增长点,推动财政、货币、投资、消费、产业、区域等政策与就业政策协调联动、同向发力,使高质量发展的过程成为就业提质扩容的过程。二是从产业层面加快现代化产业体系建设。强化产业协同发展,将扩大就业作为构建现代化产业体系的重要出发点,因地制宜发展新质生产力,大力发展新业态、新模式,支持发展吸纳就业能力强的产业和企业,稳定和扩大就

业容量。三是从社会层面拓宽重点群体社会化就业渠道。例如,国家第四轮高校毕业生“三支一扶”计划创造了大量基层服务岗位。可整合设立相关志愿服务项目,鼓励青年投身重点领域、重点行业、城乡基层和中小微企业就业创业,以城乡融合发展为契机促进农村劳动力稳岗就业。

第二,坚持投资于人加快塑造现代化人力资源。实现高质量充分就业,既要求有高质量就业岗位,更要求有高素质人力资源。新一轮科技革命和产业变革的蓬勃发展,不仅不断更新就业岗位的任职要求,而且正在创造全新的就业岗位。但目前我国高等教育、职业教育、技能培训体系的发展还不能很好适应就业市场的快速变化,人力资源供需不匹配这一结构性就业矛盾日益凸显。因此,必须把更多资金资源“投资于人”,加快塑造素质优良、总量充裕、结构优化、分布合理的现代化人力资源。一是推动高等教育高质量发展。动态调整高等教育专业和资源配置结构布局,根据社会需要、产业需求、职业开发优化调整学科专业设置,根据就业市场需求设计基于知识—能力矩阵的教学模式。二是加快发展现代职业教育。推进职普融通、产教融合、科教融汇,坚持以教促产、以产助教、产教融合、产学合作,推动形成同市场需求相适应、同产业结构相匹配的现代职业教育体系。三是实施技能中国行动。大力开展职业技能培训,全面推行企业新型学徒制培训,构建贯穿劳动者学习工作终身、覆盖职业生涯全程的技能培训制度。四是推进教育数字化。探索“互联网+”学习新形态,实施基于人力资本生命周期理论的终身学习战略,随时支持劳动者提升就业能力。

第三,统筹资源优化公共就业服务体系。顺应人民群众对美好生活的期待,把人口高质量发展同人民高品质生活紧密结合起来,把“投资于物”同“投资于人”紧密结合起来,建立健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系,全面提高人口综合素质,促进人口长期均衡发展;完善覆盖全民的就业公共服务制度,部署新一代智能化人力资源管理系统,推动就业公共服务常住人口全覆盖、用人主体广惠及、就业创业全贯通,规范建设区域性行业性零工市场、功能化便捷化零工驿站,促进服务资源向基层延伸、向农村覆盖、向边远地区和就业困难群体倾斜,打造“家门口”就业服务站、“15分钟”就业服务圈,加强人力资源开发利用,增加全社会劳动力有效供给,将婚姻、生育、养育、教育、就业、就医、住房、养老等一体考虑,有力促进高质量充分就业,有力促进人的全面发展、全体人民共同富裕。

(作者系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员、北京市社会科学院副院长)

人口老龄化是世界人口发展的必然趋势。当前,我国人口老龄化进程加快,深度影响经济社会发展走向。今年的《政府工作报告》明确提出,积极应对人口老龄化,完善发展养老事业和养老产业政策机制。需要注意的是,我国人口老龄化在不同地区、不同领域的影响呈现明显的差异性,应对方法也应有所不同。《中共中央 国务院关于加强新时代老龄工作的意见》提出“老龄化风险梯次应对”,意在强调要根据人口老龄化风险和挑战的大小、范围、缓急程度等因素梯次配置应对策略。那么,为什么要梯次应对?对欠发达地区而言,该如何更好应对人口老龄化?

人口老龄化,一般来讲,是指人口结构转变的动态过程,表现为老年人口在总人口中的比例不断上升,但并不等同于风险和挑战。人口老龄化的风险和挑战,是指在这个过程中中扩散出的可能对社会造成的不确定损失,这种不确定损失,会因应对能力的不同而不同。衡量一个区域、一个领域人口老龄化带来的风险和挑战,既要看法老龄化的影响态势,更要看其整体的应对能力。综合来看,人口老龄化的影响机制具有渐进性、层次性和非均衡性特征。渐进性表现在影响进展的时间维度上,将伴随其进程的深化而逐步释放。层次性表现在影响范围的扩散规律上,从个体、家庭向群体、社会扩散,从养老服务、社会保障等核心领域向产业经济、社会文化等各层面渗透。非均衡性表现在影响强度的分布差异上,不同区域、不同领域、不同环节所受影响存在显著差异。正是由于这种影响机制,老龄化应对策略也就需要在时间、空间、层次上梯次分布,遵循急缓有序、主次分明的应对逻辑,首先解决当下最紧急、最严重的难题,再逐步应对中长期潜在性的风险挑战。

客观来看,欠发达地区经济基础较为薄弱,有的产业结构相对单一,财政收支缺口较大,居民收入水平偏低,容易出现青壮年劳动力向外迁移,人口老龄化可能速度更快、程度更深,特别是农村地区,一些地方已从中度老龄化向重度老龄化加速跃迁,风险和挑战出现了深度叠加与复合传导。例如,代际分离使家庭养老功能更早地出现弱化,对社会养老服务需求更为迫切;人口流出与增龄、慢病等因素复合影响,导致地区内留守、空巢、独居、高龄、失能老人的群体比例和重叠程度都相对更高,养老需求更为复杂。与其他区域相比,欠发达地区人口老龄化的风险和挑战,呈现出更强的关联性、共振性和系统性,亟需各方聚焦关注。

“银发浪潮”扑面而来,老龄化问题日益严重,我国已进入积极应对人口老龄化国家战略的重要时期,欠发达地区是其中的关键区域和重点所在。需将应对欠发达地区人口老龄化置于乡村全面振兴、新型城镇化的框架下整体推进,依托国家战略支持,全面强化财政、人才、金融等方面的支撑保障,激发其内生动力,有效减缓、化解、转化欠发达地区的人口老龄化风险和挑战,逐步建立健全与其经济社会发展水平相适应的应对机制和政

策体系。关键要厚植区域人口吸附能力。青壮年人口外流是欠发达地区人口老龄化加速的一个主要原因。减缓老龄化进程,争取应对时间,就需从“元问题”上入手解决。要以产业聚人,着力发展休闲农业、文旅融合等特色产业集群,深化区域产业协作,形成青年返乡创业的“磁场效应”。要以政策留人,强化人才回流的政策配套,构建涵盖职业发展、住房保障、荣誉激励的全周期支持体系,打造拴心留人的人才环境,增强人才归属感和发展预期。

基础在于完善养老保障体系。养老支付能力偏低、养老服务供给偏少是欠发达地区突出的短板弱项。在制度方面,要在扩大养老、医疗保险覆盖范围的基础上,着力推进长期护理保险制度试点,切实减轻失能老人家庭经济和照护负担。在资金方面,要以促进低龄老年人再就业、盘活利用农民闲置住房、推进农村集体经营性建设用地入市为牵引,千方百计扩大筹资渠道和个人养老财富储备。在服务供给方面,要结合地方财政实际,通过政策杠杆和市场机制,探索形成供给主体多元化、保障职责协同化、经营方式多样化的地方养老服务模式。在资源布局方面,要推动优质医养资源向欠发达地区特别是其农村地区延伸,放大“近邻”“熟人”互助优势,因地制宜发展村级互助性养老服务。

重点应发展特色银发经济。虽然人口老龄化可能会给社会带来全方位的挑战,但也蕴藏着以银发经济打造经济发展新增长点的宝贵机遇。欠发达地区应当依托资源禀赋,聚焦银发经济细分领域,找准比较优势,实施错位发展。可聚焦发展以生态资源为支撑的康养旅游、“候鸟式”养老、绿色适老食品、药食同源产品、道地中药材深加工等相关产业,以要素成本为支撑的适老化用品生产、养老服务等产业,以特色文化为支撑的银发文旅、老年教育、老年文化娱乐等一系列低成本、轻资产、特色足的养老产业。各地可考虑强化政策导向、财政投入的示范引导作用,以土地、税费、金融等配套政策降低准入门槛,搭建跨区域产业协作平台,营造有利于养老产业发展的良好环境。

(作者系黑龙江省中国特色社会主义理论体系研究中心特聘研究员)

充分挖掘银发经济增长潜力

林 宝

我国银发经济发展潜力巨大,截至2024年末,60岁及以上老年人口占全国总人口比重为22.0%。随着人口老龄化进程加快、程度加深,未来老年人口规模将保持较快增长。这将对需求结构带来重要影响,但也蕴藏着发展银发经济的巨大潜力。人口老龄化、居民收入水平提高加上消费升级等结构性因素,将使养老需求快速增长,需求结构也会不断优化升级。与此同时,快速的人口老龄化也会使劳动年龄人口更加真切地意识到养老问题的重要性,从而更加重视为老龄阶段做准备,推动健康管理和养老金融等需求增长。此外,我国高端制造、生物医药、互联网、物联网、人工智能等领域的快速发展,又将通过产品、服务和应用场景等方面的创新源源不断地激发需求。在强劲的需求驱动下,我国完备的工业生产体系和日趋完善的社会服务体系将发挥规模优势,有条件提供更具性价比的产品和服务,进而激发更多需求,最终实现供需之间的相互促进、良性循环,推动银发经济高质量发展。

挖掘银发经济的发展潜力必须围绕老龄阶段的需求变化重点培育相关产业,使其成为发展银发经济的突破口。老年人在老龄阶段身体机能的下降和健康状况的变化,会导致健康管理、医疗护理等服务需求激增,与之相关的康养、辅助器具、长期护理服务、居家适老化改造等产业将迎来良好的发展机遇;退休以后闲暇时间的增多,使得老年人可以从参与更多的文化娱乐活动,追求精神上的享受,由此带来精神文化需求的增长,为旅游、教育、文化娱乐等产业带来发展机会;退休以后收入的变化将使人们在未老时进行必要储备,在老龄阶段合理配置养老资产,这都会带来金融服务需求的增长,推动养老金融发展。因此,培育潜力产业关键要在顺应需求变化和尊重产业自身发展规

律的基础上,实施积极政策措施,构筑良好产业发展生态,引导社会资本广泛参与。同时,还要充分发挥现有产业基础优势,通过低成本转型等,迅速实现产业的发展壮大。如发展养老金融产品和拓展旅游服务业态应充分调动已发展成熟的金融企业、旅游企业的积极性,利用现有的服务网络拓展业务和创新产品,提高服务质量及适老性。

我国银发经济发展还面临需求侧和供给侧的双重制约,潜力尚未得到充分激发。在需求侧,老年收入保障体系尚不健全,部分老年人的收入水平偏低,制约其消费水平。在供给侧,老年人口的消费受到供给滞后和创新能力不足两方面制约。一方面,在消费市场上,以老年人为对象的产品和服务相对缺乏,部分产品和服务供给滞后,不能满足老年人的需求。另一方面,在部分传统消费比较饱和的情况下,老年人的新需求没有得到充分挖掘和引导,适合老年人消费的新产品、新场景和新服务开发有所不足,难以有效释放老年人的消费潜力。

破除发展制约,充分挖掘银发经济发展潜力,必须坚持供需双侧发力。在需求侧,重点要完善多层次的老年收入保障体系 and 基本服务保障体系。应继续提高城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准,并建立稳定的增长机制。尽快出台城乡统一的长期护理保险制度,提供基本的长期护理保障,降低老年人长期护理服务成本,增强老年人利用服务能力。在供给侧,针对供给滞后的问题,重点要开展补短板行动,有针对性地增加供给。一方面,加快养老服务体系建设,补齐专业性护理服务、社区养老服务和农村养老服务短板。当前,应重点完善覆盖城乡的县乡村三级养老服务网络。另一方面,推动养老金融产品和服务适老化,满足养老金融服务需求。可鼓励金融机构针对

老年人特点开发相关产品,继续推动金融服务适老化建设,对金融机构网点、手机APP等加大适老化改造力度,线下、线上保留便捷的人工服务通道。针对供给创新能力不足的问题,关键是要强化创新驱动,激发老年人口的消费需求。一方面,通过提升产品和服务质量,打造消费新场景等,改变老年人的传统消费习惯,推动传统消费升级。以食品消费为例,可针对人们对食品健康、安全、营养日益关注的情况,大力推动监管严格的高品质食品供应体系建设,满足部分老年人的食品消费升级需求。另一方面,积极鼓励新技术应用和模式创新,创造新需求。充分发挥信息技术快速发展和产业融合发展的优势,通过设立创新基金、税费减免等措施鼓励经营主体关注市场新动向,引领消费新风向,通过提供创新型产品和服务引导老年人的新消费。大力发展智慧养老,发挥其在整合资源、提高服务效率和监管水平等方面的优势。推动银发经济领域的科技创新与产业创新相融合,加快养老机器人、可穿戴设备等研发和应用。

(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特约研究员、人口与劳动经济研究所研究员)

