

# 实现劳动力市场平衡发展和充分就业的政策措施

■李长安

坚持扩大就业与提高就业质量并举,在实现比较充分就业的同时推动实现更高质量就业

李长安

观点

本文从扩大就业与提高就业质量、推动城乡平衡发展等方面,为实现劳动力市场平衡发展和充分就业提出5点政策建议;在实现充分就业的同时推动实现更高质量就业;推动城乡和区域平衡发展,弥合劳动力市场鸿沟;实现劳动力市场性别平等;提高劳动力素质,补齐技术进步的洼地;缩小收入分配差距,在提高效率同时实现公平。

就业是最大的民生。党的十九大报告中提出,要坚持就业优先战略和积极就业政策,实现更高质量和更充分就业。这就要求就业的“质”与“量”齐头并进。坚持扩大就业与提高就业质量并举,不仅是时代进步与发展的要求,更是我国当前经济转型升级的亟须条件,顺应了人民日益增长的美好生活需要。

充分就业是做好就业工作的首要条件。这不仅包括劳动机会的获得,更包括人力资源得到充分挖掘与利用,促进高校毕业生等青年群体、农民工群体等多渠道就业创业。近几年来,我国在就业数量扩张上总体稳定向前,但就劳动者个体来说,找工作容易,找好工作难,能在岗位上充分发挥自身价值的就业量,远远低于不断上升的就业量。新旧动能转换背景下,劳动力供给与需求间难免发生错位,在对传统产业造成冲击的同时,也创造出来一批新兴产业就业机会,需要劳动力市场及时进行调整,来顺应时代发展。针对特定时期可能出现的矛盾,应继续坚持扩大就业政策,促进就业市场稳定,尽量避免不必要的波动。

2016年12月,人社部、财政部、国务院扶贫办专门出台了《切实做好就业扶贫工作的指导意见》,提出了通过开发岗位、劳务协作、技能培训、就业服务、权益维护等措施,带动促进1000万贫困人口脱贫的战略目标。2017年1月,国务院通过的《“十三五”促进就业规划》又明确提出了“推进就业扶贫”的政策要求。可见,通过就业缓解贫困是整个扶贫战略的重要一环,也是贫困劳动者主动凭借自己劳动脱离贫困的

主要途径。因此,扩大就业对我国扶贫工作亦具有相当重要的价值与意义。

就业质量的提高是持续的过程。在低生产力水平阶段,就业质量的提升诉求主要在于正规就业、安全的环境、职业健康及其他基本权益方面;而生产力发展水平较高时,则更看重就业发展性、成就感和价值感,涉及价值实现、工作生活平衡等领域。对2017届应届大学生的调查发现,对自我成长的关注首次超过对待遇的关注,成为大学生求职时最看重的因素,这也反映出劳动者在新时代下对就业质量的新诉求。政府要着重打造实现劳动力自身价值的工作环境,会“引人”更会“用人”,实现人尽其才,才能为经济社会发展提供持久动力。

推动城乡和区域平衡发展,弥合劳动力市场鸿沟

继续推动城乡劳动力市场的平衡发展,创造公平的就业环境,缩小城乡劳动力的收入差距,实现城乡统筹共进。农村劳动力的转移就业提升了乡村居民的经济收入,进一步缩小了城乡居民收入差距,有利于新型城镇化的建设与发展。《“十三五”促进就业规划》中提到,要拓宽农村劳动力转移就业渠道,建立健全城乡劳动者平等就业制度,引导农村劳动力外出就业、就地就近就业,并促进农村贫困劳动力转移就业。但城乡“二元结构”对城乡发展影响颇深,在解决城乡生态环境共治、基础设施相通、公共服务共享以及生产要素顺畅流动等方面,政府还需进一步努力。对于进城就业的农民工,不仅要给予和营造公平公正的就业环境,更要共享社会保障福利,推进农民工市民化与城市人乡居化的实现,带动人才、知识技术、资金等双向流动,优化资源配置。

针对区域劳动力市场不平衡的问题,

以解决劳动力市场的极化现象入手,缓解劳动力过分集中于少数中心城市的趋势,按照全国主体功能区规划的要求,打造若干个新的“就业中心”。与此同时,加快产业梯度转移的步伐,带动劳动力由东部向中西部转移。经过多年增长之后,东部沿海地区的资源、能源、土地、劳动力等生产要素供给日益趋紧。与此同时,中西部地区承接条件日益完备。由于生产要素和资源禀赋的差异,各地区之间存在产业梯度差。随着时间的推移及生命周期阶段的变化,生产活动逐渐从高梯度地区向低梯度地区转移。中低梯度地区通过接受扩散或寻找机会跳跃发展并反梯度推移求得发展。概括说来,中西部地区已具备生产要素成本低、资源能源丰富、投资环境明显改善等优势,积极承接东部沿海地区梯度转移的条件已成熟。产业梯度转移必然带动劳动力的大转移,流动人口的流动方向由此也发生了诸多变化。

消除性别歧视,实现劳动力市场性别平等

进一步建立和完善反就业歧视的法律法规,创造公平就业的制度性环境,是实现劳动力市场性别平等的最有效和根本之路,为女性群体建立更有力的保护措施,提供更为全面的就业性别歧视的纠纷解决机制,为劳动力市场的健康平衡提供法律保障。

此外,要培养社会性别平等观念,适当分担女性生育成本,在政策上给予女性劳动者更多就业鼓励与关怀。当前,各行各业都经历着日新月异进步与改变,劳动力市场生态也默默发生着不同于以往的变化,新经济的发展和新兴行业的兴起,让越来越多的女性可以摆脱家庭与生活的束缚与压力,更好地参与到电商等新兴工作领域中来。消除性别歧视是对我国人力资源的充分利用,有

利于充分就业的实现,能够为社会带来更多的产出与价值,创造更多财富。女性劳动者也应抓住机会,不断提升工作技能,帮助社会树立正确的用人观。“二孩”政策实施后,女性生育成本再次增加,政府或社会组织可通过自身方式分担部分女性的生育成本,在政策上给予女性更多关怀与支持,从而进一步调节女性劳动者与用人单位间的关系。

提高劳动力素质,补齐技术进步的洼地

高等院校及时关注劳动力市场的发展动态与需求,尤其在经济结构转型期,密切关注未来发展趋势与方向,据此调整专业结构,一定程度上解决毕业生所学专业与市场需求错位问题。随着技术进步,人工智能、机器人领域急需对口的高技能人才,我国也亟须形成自己的相关产业,来带出更多技术进步就业需求。高科技需要高素质人才,政府在人才培养、科研奖励以及成果转化等方面,应给予更多优惠政策与支持措施,鼓励劳动者创新创业,激励劳动者的自我发展与成长,引导劳动力向国家急需领域服务与贡献。这就需要大力提升劳动力素质,树立终身学习的观念,社会要完善终身学习体系与服务,帮助劳动者适应和追赶时代发展。

除提升劳动力的专业技术能力,就业能力与适应能力在现代与未来社会也相当重要,应给予着重培养。部分发达城市就业极化现象初显,技术进步在短期内不可避免地要给传统产业造成一定冲击,造成部分劳动力脱离岗位,暂时失业。这就需要劳动者能够拥有较强的综合素质,能及时寻求新的就业岗位或行业,迅速适应新环境。在当前经济发展的特殊时期,改革稳步推进,难免会有阵痛,政府要做好劳动

者权益保护与培训工作,完善失业保险制度,建立完善人才培养和服务体系,做好就业市场的监测与预警,鼓励创业和再就业,引导劳动力有序流动。

缩小收入分配差距,在提高效率同时实现公平

在初次分配中注重效率,提高劳动报酬在初次分配中所占比重,提高低收入者的收入,增加居民财产性收入。初次分配由市场决定,政府难以从中做出调节,而当前我国收入分配差距虽略有减小,但基尼系数仍超过警戒线,收入差距较大。近几年来,我国居民劳动报酬在初次分配中比重下降,而高收入群体中,财产性收入起到了相当大的作用。提升劳动报酬在初次分配中的比重,能较好地缩小收入差距,但财产性收入也是初次分配的重要来源,要进一步扩充中等收入和低收入群体的财产性收入,更好地发挥该渠道的重要作用,同时提升低收入者的收入,划出最低收入底线。

再分配中更注重公平,建立完善财产税制,加大反腐力度,优化财政支出结构,多倾向民生领域,拓宽财产投资渠道。再分配中要充分发挥政府的调控作用,对于高收入群体中的合理收入,改革税收调节制度,着重减少间接税比例,增加直接税占比,保证合理纳税。对于低收入群体来说,要进一步加强对困难群体的倾斜,引导其实现自力更生的脱贫与创造财富,提升就业能力,进一步落实精准扶贫政策。扩大社会保障覆盖面,为居民提供最基本的保障,增加医疗卫生等民生支出,创新宏观调控方式,盘活财政资金存量,优化财政收支结构,发挥效用最大化。

(作者为对外经济贸易大学公共管理学院教授)

## 我国劳动力市场平衡性的特征分析

■高春雷 孟大虎

我国的劳动力市场平衡性是较好的,不过依然存在动态提升空间。随着国力增强、劳动者收入提高,脱贫工作深入,社会福利改善,劳动力市场也发生一系列连锁反应,将会走向新的更高层次的均衡。2011年之后,劳动力市场行有波动,势仍平稳的状况是多重因素叠加的结果,其中有些不平衡是为了向更高质量平衡调整的、暂时性的不均衡,有些不平衡则是影响劳动力市场健康发展的、短期内难以调整的不均衡。较改革开放初期,我国劳动力市场的开放度、成熟度都有了显著提升。通过借助人社部和国家统计局数据得出的我国劳动力市场平衡性指数,反映了诸多我国劳动力市场平衡性的特征。具体来看,体现为以下8个方面。

(一)劳动力市场平衡性水平呈上升趋势据测算,2007年~2016年,中国劳动力市场平衡性指数呈现上升趋势,从2007年的53.6上升至2016年的64.7。可以认为,劳动力市场虽然存在不充分和不平衡的问题,但整体发展态势是向好的。劳动力市场平衡性指数趋向向好,离不开科学的顶层设计和有效的政策措施。充分发挥市场自适应机制和提升政府解决市场失灵的能力是两个主要途径,满足劳动者日益增长的经济需求和社会需求,实现劳动力市场的健康稳定发展是两个最终落脚点。

从具体实践来看,机构改革成效显著,在规范市场、简政放权、保障运行等方面作用更加突出。在大政方针上,充分就业和高质量就业的目标明晰,体现了劳动者在

劳动力市场实现平衡过程中的主体地位。鼓励劳动者到中小微企业就业,促进高科技企业吸纳就业,推进创业带动就业、职业培训培训,深化收入分配制度改革、健全的社会保障福利,都给劳动力市场平衡性水平带来利好。

(二)区域劳动力市场平衡性差异显著我国劳动力市场的平衡性属于有发展的动态平衡,体现为适度流动、合理差异、保障充分的相对稳定,正在向更高质量均衡发展阶段迈进。在这一循序渐进调整的过程中,出现局部不均衡问题是不不可避免的。在所研究的11个省(市、自治区)中,广东、江苏、上海、浙江的劳动力市场平衡性指数较高。这些地区经济发展水平好、产业结构相对合理、人民收入基本达到中等发达国家水平、社会民生问题得到较好解决,其劳动力市场吸纳力强、价格信号敏感、开放度高、流动性强、政府治理水平高。中西部地区劳动力市场平衡性指数较低,不过大部分地区呈现上升态势。

(三)劳动力市场回到相对平衡状态的能力较强

应对冲击的能力是考量劳动力市场健康水平的重要内容。我国劳动力市场从冲击中回到相对平衡状态的能力较强,政府在积极作为,“熨平”了短期就业波动对劳动力市场的影响。研究发现,指数在1~2年内能回到冲击发生前的水平,并在之后呈继续上升趋势。市场机制的健全和政府治理水平的提升有利于缩短劳动力市场回到新的动态平衡的时间。当市场遇到冲击

时,劳动者能够通过职位搜寻获得新的就业机会,行业间、区域间劳动力流动性增强,政府通过各种渠道促进就业,为失业群体提供基本生活保障,这些都能够促进劳动力市场平衡性指数的回复。我国劳动力市场凭借产业布局广、产业链延展程度高、区域协调空间大、保障基础有力等优势可以迅速从危机中走出来。

(四)“高技岗难求”与“金饭碗不金”现象并存

新技术变化导致的就业技术极化现象在城市地区已经出现,部分行业一岗难求。技术变革引发高技能劳动力和低技能劳动力需求双涨、中等技能劳动力需求缩减的现象,在城市尤为突出,且呈现高技术劳动者需求增加先行,低技术劳动者延迟跟进的特征。产业结构调整导致曾经的“金饭碗”银行业等收入下降。高技岗难求,低技岗需求增加、第三产业从业者增加,昔日“金饭碗”不再光亮如初,这些现象与劳动力市场平衡性水平高度相关,是科技发展的必然结果。技术变革在短期内对劳动力市场平衡性产生负向影响,但长期会助力劳动力市场调整至更高质量的动态平衡。

(五)政府调控引起劳动力市场供需指数较大波动

劳动力市场供需指数体现出政府的积极作为。2015年以后,供需指数逐年上升,这与国家宏观战略规划以及促进充分就业的“组合拳”策略有关。技术手段上,从科学监测失业率入手提高劳动力市场供需监测能力,长期的数据积累对制定更加科学

的就业政策,应对劳动力市场冲击、促进劳动力市场实现高质量供需平衡提供依据。行政手段上,取消部分职业资格许可和认定事项、缩减职业资格鉴定机构,清除影响供需平衡的干扰信号,降低政府管理成本。教育手段上,高考扩招积蓄的人力资本在新时代发挥着不可替代的作用,成为劳动力市场人才结构调整的助推器。培训手段上,失业者的培训工作主要靠政府托底保障,同时,专业技术人才知识更新工程持续推进,国家还提出推进公共就业服务体系,促进劳动力市场供需平衡。另外,工会开展的促进就业工作也是促进劳动力市场供需平衡的重要举措。

(六)经济发展成果的分享性提高,但收入不平衡依然明显

与劳动力市场平衡指数变化趋势类似,价格指数呈现递增趋势,从2007年的51.9上升至2016年的61.7,价格指数的变动特征表明经济发展的分享性明显提高。与劳动力市场平衡指数波动特征类似,这种趋势也是非线性的,价格不平衡性问题尚存。具体表现为,西部地区与东部发达地区劳动者收入差距缩小;城乡收入差距缩小;部门间工资差异也在缩小,技术进步、产业结构调整以及政府调控等综合因素影响工资差异;国有企业与私营企业间的收入差距缩小。

(七)有序流动成为劳动力市场平衡性的“调节器”

区域有序流动已经成为劳动力市场趋向平衡的“调节器”,流动性指数从2007年的43.0提高到2016年的69.5。辨析流动性

指数上升的内在原因,不难发现:一方面,户籍政策改革为劳动力流动扫清障碍,成为促进劳动力市场合理流动的有效抓手;另一方面,流动本身是有成本的,只有流动收益高于流动成本的前提下,劳动者才会选择流动,这与人口流出地的经济发展水平相关。从这个意义上讲,劳动力市场充分性和均衡性特征与经济发展的充分性和均衡性是高度相关的。

(八)社会保险体系是促进劳动力市场平衡的有效手段

中国已经织就了世界上最大的社会保障网。以不同种类社会保险为指数计算基础的政府治理指数呈现线性递增趋势,从2007年的43.1增加到2016年的71.0。在诸多与劳动力市场相关的政府治理指标中,社保覆盖情况是唯一关系劳动者终生职业与生活保障、通过政府强制力搭建起来的多方共建且运行较为稳定的变量。代表政府治理水平的社会保险体系保障劳动力市场平衡性,是劳动者防范劳动力市场风险的基础性保障。社会保险相关案件受理数呈现下降趋势,这说明以社会保险为核心的、关于劳动者切身利益的基础社会治理系统已经搭建完成。社会保险体系基本实现了两项任务:在参保权益约定环节保障财政负担、企业负担和个人负担的合理性;在权益兑现环节,保险金能抵御通货膨胀带来的资金贬值风险。

(作者:高春雷为北京市工会干部学院助理研究员;孟大虎为《北京师范大学学报(社科版)》编审)

## 劳动力市场平衡性问题的研究基础

■王琦 李颢

劳动力市场发展存在平衡性、协调性和可持续性问题,三个问题以平衡性为首。提升劳动力市场平衡性水平的主旨在于保障劳动力市场健康、均衡发展,缩短城乡间、区域间、行业间劳动力市场发展差距,满足各群体劳动者日益增长的就业质量提升需求以及因技术冲击等各种宏、微观原因形成的就业保障需求。

关注劳动力市场平衡性的必要性

《中国劳动力市场发展报告》认为,劳动力市场平衡性是指劳动力供给和需求平衡,工资作为价格信号能敏锐反映供需波动,劳动者可以自由流动,政府有能力解决劳动力市场失灵问题,市场能够实现从非均衡到均衡的动态调整,即劳动力市场的供需平衡、价格均衡、劳动者合理流动、政府治理水平良好。构建劳动力市场平衡性模型,旨在消除供求之间的不适应,不平衡现象,使供应与需求相互适应,相对一致,消除不合理劳动力价格差异,实现有序流动和合理保障。

第一,从理论框架来看,研究劳动力市场平衡性是透析经济发展和社会发展的突破口。人一方面体现为生产要素,是推动经济发展最核心的成本投入,另一方面体现为独立个体,是社会进步最关键的支点。借助不同单指标在时间层面的趋势分析,可判断经济现象的本质具有积极意义,可以判断市场中劳动者数量的多与寡、工资的高与低、

政府干预的强与弱。但是,当经济发展到一定阶段,迫切需要把经济问题与社会问题结合起来进行研究的时候,现象变得复杂。

第二,从劳动力市场特殊性来看,相比其他市场,只有劳动力市场运行的核心是人,研究劳动力市场平衡性问题是研究人的问题。中国劳动力跨区流动正在进行,跨行业流动刚刚启动,市场就业信息远不能满足这些流动需求,政府的合理干预区需要更大。因此,联动考量这类问题,才能挖掘劳动者的真正特征。

第三,从劳动者就业目的和需求来看,当前阶段,中国劳动者就业的最主要目的,还是获得生活质量的提高,但近年来,权益保障、休息休假等需求也开始变得越来越重要,研究劳动力市场平衡性问题也是在研究什么样的市场规制能更好地满足劳动者日益增长和变化的需求。劳动者需求发生变化,与此同时,劳动者在市场配置中的基础作用已经确立,我国已经处在在劳动力市场规制模式选择的关键时期。规制方式的选择决定了规制结果的差异,强调竞争性和灵活性是经济层面的问题,是劳动力市场实现供需均衡和初次收入公平分配的途径;强调保护性和保障性政策是社会层面的问题,是劳动力市场实现充分就业和二次收入合理分配的措施。中国的特殊国情决定了二者兼顾是必然选择。

总之,劳动力市场主要目标已经发生

变化,从保就业到促就业,再到提升就业质量,最终实现体面就业。构建模型、科学测度、客观分析,有效提升劳动力市场平衡性水平是一项实现劳动力市场健康发展、保障劳动者权益的重要工作。

劳动力市场平衡性问题的理论基础

具体的,劳动力市场平衡性模型包括以下几个主要部分。

首先,劳动力供需是劳动力市场平衡性模型的核心变量。判断劳动力市场是否处于平衡状态的首要指标是供给和需求,供需是决定价格的本质因素,是劳动力流动的前提,是国家进行政府治理的参照系。改革开放以来,我国经济结构发生巨大变化,雇佣关系开始出现,劳动力市场供需关系出现新变化。改革开放初期,政府关注的焦点是扩大就业。随着改革深化,劳动力市场新情况新问题不断涌现,供需关系也在不断变化,从中寻求平衡是增强劳动力市场平衡性的关键。

其次,收入是劳动力市场平衡性的价格表现。如果说收入是劳动力市场价格信号的传递者,收入差距则是劳动力市场平衡性水平的“显示器”,其短期和长期波动情况在一定程度上体现了劳动力市场的健康水平。收入既体现为纵向波动,也体现为横向差距。伴随着中国经济的高速增长,尤其是

改革开放以来的前30年间,居民收入不断增长。然而,横向差距不断扩大,居民收入的基尼系数不断上升。城乡收入差距扩大是收入差距加大的重要影响因素。

再次,流动是劳动力市场趋于平衡的驱动力。流动是实现人力资本结构调整和有效配置的重要途径,是推动劳动力市场从不平衡到平衡的动力。劳动者流动性问题不仅是重要的理论问题,也是社会主义建设中的现实问题。新中国成立以来,劳动力市场发生了翻天覆地的变化,从改革开放前的限制流动,到21世纪初的自由流动,到现今如今的有序流动,流动人口已屡见其规模。在未来一段时期,人口流动仍将是我国人口发展和经济社会发展过程中不可逆转的趋势,户籍制度改革的进一步推进,将为人力资本优化配置以及全体劳动者共享国家发展成果保驾护航。

最后,政府治理是劳动力市场平衡性模型的外生变量。我国是人口大国,提高政府治理水平,有效解决劳动力市场失灵问题,实现劳动力市场的均衡状态,将是一项长期而艰巨的任务。这个过程中,关键是培育和完善劳动力市场。我国劳动力市场从发展类型上看是政府主导型,其孕育、产生、发展和完善的整个过程都与政府的政策推动密不可分,政府在实现劳动力市场今后的发展和完善中发挥重要作用。比如,涉及劳动者最关心、最直接、最现实利

益问题的社会保障制度与劳动力市场的健全和完善具有十分密切的关系。社会保险属于社会治理范畴,就劳动力市场平衡性问题而言,社会保险有调节收入分配、降低市场风险的作用,是影响劳动力市场价格运行机制的主要因素。

概括而言,从市场平衡性的视角理解市场运行,可以把市场分成3个圈层。第一圈层是供需和价格层。一个平衡的劳动力市场的第一层体现为供需平衡和劳动力价格合理,第一圈层也是决定劳动力市场平衡性水平最核心的圈层。劳动力供需水平决定供需平衡,而供需价格反作用于供需水平。在核心圈层,供需指数比价格指数更为敏感,所以供需指数可以作为研判政府调节是否适度的工具。第二圈层是流动层。当劳动力市场出现供需不均衡,劳动者收入差距过大时,流动就会出现。供给量大的岗位会有劳动者流出,供给量小的岗位会有劳动者流入;有职位者希望获得更高收入,通过异地就业、人力资本增进、改变就业方式等途径进行职位再搜寻,进而流动到新岗位。如果没有受到外界冲击,劳动者可以通过流动实现供需均衡与价格合理条件下的平衡。第三圈层是社会治理层。社会治理层在劳动力市场平衡性系统中起到了“保温层”和“抗风险层”作用。三个圈层相互作用,构成有机整体。

(作者王琦为北京联合大学管理学院讲师;李颢为郑州大学商学院讲师)

王琦

李颢

观点

提升劳动力市场平衡性水平的主旨在于保障劳动力市场健康、均衡发展,缩短城乡间、区域间、行业间劳动力市场发展差距,满足各群体劳动者日益增长的就业质量提升需求以及就业保障需求。劳动力市场平衡性模型包括以下几个主要部分:劳动力供需是劳动力市场平衡性模型的核心变量;收入是劳动力市场平衡性的价格表现;流动是劳动力市场趋于平衡的驱动力;政府治理是劳动力市场平衡性模型的外生变量。