

## G 问题探讨

## 我国当前面临的就业结构性矛盾与应对之策

## 观点

当前,我国稳就业政策面临的诸多矛盾,是周期性、结构性与体制性因素交织作用的结果。缓解结构性就业矛盾,需要反周期性政策与结构化改革综合施策。要发挥财政政策促进就业的乘数效应,保持经济稳定增长和创造岗位持续增加,深化人才供给侧结构性改革,提升就业能力,优化劳动力市场宏观调控保障就业稳定。

陈建伟

有效防范规模性失业风险、促进更充分更高质量就业是当前我国积极就业政策的两个重要着力点。然而,当前我国的就业矛盾更多是结构性的,使得积极就业政策的贯彻落实存在一定障碍,因此有必要深入分析就业结构性矛盾的来龙去脉,从而为促进就业提供更好的对策参考。

**就业结构性矛盾有深刻结构性根源**

首先,劳动力需求的结构性变化是导致就业结构性矛盾产生的根源。经济发展总是伴随着产业结构的变化,即使劳动力需求总量没有明显下降,经济结构变化带动经济行业部门间劳动力需求结构性调整,也会导致结构性失业问题。原因在于,现代经济增长和产业结构变化总是由技术进步和创新所推动,新经济新产业和新商业模式的出现,对已有就业岗位造成了一种创造性破坏效应,新创造就业岗位

的信息成本和技能再培训成本,在一定程度上阻碍着劳动力的产业间再配置。

其次,劳动力供给的结构性变化也是就业结构性矛盾的重要来源。劳动力总供给与总需求之间的动态平衡,是确保宏观就业总体稳定的根本前提。但是,劳动力供给呈现着不同的城乡、区域、年龄和受教育程度的结构,当城镇化发展到一定程度后,劳动者的年龄结构与受教育程度结构成为劳动力供给结构的主要影响因素。如果老龄化程度加深与教育供给结构失衡相交织,由劳动力供给侧引发的就业结构性矛盾会更加突出。

另外,劳动力市场功能发挥是否顺畅,也是导致就业结构性矛盾的重要因素。作为配置劳动力资源的制度安排,劳动力市场不仅要在劳动力转移就业中发挥决定性的信号作用,还要在保障失业者的基本生活不受影响、激励未进入劳动力市场的青年人口加强人力资本积累等方面发挥作用。一个运转稳定、配置有效的劳动力市场,能够降低劳动力供给与需求的匹配摩擦,能够为失业者提供兜底的失业保险金,能够激励潜在的劳动力提升参与劳动的能力,从而缓解就业结构性矛盾。

**我国就业结构性矛盾的主要表现**

一是传统行业中的传统工作岗位加速流失与劳动力再配置进程缓慢之间的矛盾。突出表现在传统行业中的劳动力转移安置进程缓慢,传统行业中的中低学历劳动者向新经济部门的转移就业进程缓慢,传统行业中的社保关系承续性转接难度较大。需求不足导致产能利用率下降,自然垄断型企业产生了大量的隐性失业工人,必须要实现劳动力的转移和增效。

二是作为高技能劳动力的大学生供给结构稳定与需求升级之间的矛盾。突出表现在当前我国大学生培养体系对劳动力市场的周期性变化缺乏快速响应能力,以及对结构

性突变缺乏自适应调整能力。大学毕业生的供给体系与需求体系的主导力量不同,由公共财政经费支撑的大学生供给缺乏弹性,而由市场力量所主导的需求充满竞争且灵活多变。在经济周期性因素驱动下,大学毕业生的供给与需求波动规律各不相同,导致大学毕业生的供给与需求存在一定不匹配。早期需求不足所产生的大学毕业生就业难,逐渐转化为供给侧无法适应需求结构转型的就业难,导致大学毕业生就业结构性矛盾。

三是新兴产业行业对技术技能型人才的旺盛需求与人才供给不充分之间的矛盾。突出表现在“三新”经济具有研发密度高、投资集中、创业生存竞争激烈等特点,引起新经济技能需求和供应匹配造成的结构性矛盾,以及新经济对劳动力需求前景的不确定不稳定对就业带来的结构性挑战。新兴行业对就业人员的专业技术技能要求较高,而这些高技能普遍是通过千中学和在职培训积累起来的,难以通过学校的专业学习积累。由于技术密集型工作岗位一般具有较强的技能专用性,因此新兴产业所需要的专业性技能具有较高的人力资本投资风险,进一步抑制了劳动者的技能培训积极性。

**反周期性政策与结构化改革综合施策**

综上所述,当前我国稳就业政策面临的诸多矛盾,是周期性、结构性与体制性因素交织作用的结果。因此,要缓解我国面临的结构性就业矛盾,需要反周期性政策与结构化改革综合施策。反周期性政策是保持经济增长稳定在目标区间,为结构性改革创造空间;结构性改革措施是消除未来持续增长面临的障碍,为反周期性政策的再平衡创造条件。

一是要发挥财政政策促进就业的乘数效应,保持经济稳定增长和创造岗位持续增加。要注重降低企业创造新工作岗位和稳定原有就业岗位的税收负担,支持“大众创业、万众创新”,

保持经济主体增加生产、扩大投资和消费的活力。要提高地方政府专项债的发行效率,更好地发挥专项债在三大攻坚战中的重要作用,尤其是在促进规模化就业和绿色就业方面的重要作用。

二是要深化人才供给侧结构性改革,提升就业能力。随着我国经济发展进入新的阶段,人才资源已经上升为经济发展中的第一资源,这要求我们进一步深化人才供给侧改革,不断提升劳动力的就业能力,缓解结构性就业矛盾。首先,要持续推进高等教育结构调整,深化高校招生和人才培养体制改革,引导高校加快急需紧缺人才的专业化培养体系建设。其次,要加快职业院校专业和人才培养能力升级换代,提升技术技能型人才的培养质量。第三,要以失业保险存量资金为基础构建劳动力密集型制造业劳动力转移的职业技术技能教育成本补偿机制,以劳动力转移带动劳动力密集型制造业的加速转型。

三是要优化劳动力市场宏观调控保障就业稳定。从劳动力市场功能的角度看,经济周期性因素会通过劳动力市场的人力资本积累和配置功能失调而放大结构性就业矛盾。劳动力市场功能存在的结构性缺失和价格粘性,导致劳动力的供给和需求产生结构性的不匹配,加剧结构性失业。因此,缓解结构性就业矛盾必须配合劳动力市场宏观调控。首先,要进一步完善劳动力市场宏观调控政策体系,更好地发挥劳动力价格、市场准入、创业补贴、社保缴费率等政策工具组合,完善劳动力市场宏观调控体系。其次,要充分用好现有就业促进政策,统筹城乡两个劳动力市场,把拓展农民工就业空间与稳定城镇就业有效结合起来。另外,要加强对就业吸纳能力强、雇佣规模大的大型企业就业与失业的精准监测与实时监控,增强防范规模性失业的预见性。

(作者单位:对外经济贸易大学教育与开放经济研究中心)



## G 前沿观察

# “共享员工”企业应依法保障劳动者合法权益

范围

由于新冠肺炎疫情对不同业态企业影响存在差异,导致企业出现工作任务和员工数量不匹配的问题,有的企业人手不足,如互联网零售企业,有的企业则大量冗员,如餐饮企业。为此,企业间联合探索出“共享员工”的方式,实现“三赢”——调入企业获得人员补充,调出企业减轻了用工成本,员工则获得稳定就业和劳动报酬。疫情之下,“共享员工”提高了人力资源配置效率,实现了企业与企业、企业与员工之间的互助共济、共克时艰,有助于实现保企业、保就业、保稳定的目。然而,企业之间“共享员工”的同时,也应该守法合规,做好劳动者合法权益的保障。

第一,员工借出之前,调出企业应与劳动者协商一致。劳动合同作为双务合同,劳动者和用人单位互享权利、互负义务,根据《劳动合同法》第3条规定,劳动合同的订立应该遵循平等自愿、协商一致的原则,用人单位原则上不享有单方变更劳动合同的权利。“共享员工”涉及到工作地点、工作岗位等劳动合同内容的变更,根据《劳动合同法》第35条规定,劳动合同的变更应与劳动者协商一致。此外,根据合同的相对性,合同当事人双方仅能为自己设定义务,如果为第三人设定义务的,应该取得第三人的同意。企业之间的“共享员工”协议属于民事协议,该协议涉及为劳动者设定义务,劳动者负有服从借入企业管理指示命令的义务,如需劳动者按照企业间共享员工的协议履行相应义务的,应取得劳动者的同意。因此,调出企业应该就员工借调事宜与劳动者协商一致,最好能够通过书面协议的方式对调出期间关系归属、权利义务以及借调结束后的关系处理作出明确的约定,使劳动者借调期间的权益有明确的协议约定,避免企业间推诿扯皮,侵害劳动者权益。

第二,应保障劳动者借调期间的合法权益。调出期间员工的劳动报酬权应予以保障。目前,实践中通常由调入企业承担劳动者的工资,调出企业承担社会保险费的缴纳义务。然而,根据劳动合同约定,劳动报酬的给付义务人应为调出企业,调入企业属于代为履行义务的第三人,第三人不履行工资支付义务的,则劳动者仍只享有请求调出企业支付工资报酬的权利。调出企业应该按照劳动合同约定和《工资支付暂行规定》的规定,按月足额支付劳动报酬。对劳动者的工资结构和标准,除非调出企业与劳动者在借调协议中协商一致予以变更,原则上调出期间,仍需按照原工资结构和标准支付工资。此外,如果涉及到跨地区借调员工,且调入地的最低工资标准高于调出地的,则应遵照调入地的相关规定来确定劳动者的工资。

调入企业应保障劳动者的职业安全健康权。根据《安全生产法》等规定,调入企业对从业人员负有安全生产的保障义务,并负有安全生产教育培训义务。因此,调入企业应该提供必要的培训,以帮助员工熟悉了解新的工作场所和工作岗位,了解基本的操作规程和工作要求,并应提供必要的劳动保护设施。劳动者借调期间遭受工伤的,应根据《工伤保险条例》第43条规定,由调出企业承担工伤保险责任,调入企业按照约定给予调出企业相应补偿。

第三,借调结束后,原则上应该遵守劳动合同的约定,保障劳动者恢复原劳动关系下的权利义务。《劳动合同法》第29条规定,劳动合同双方当事人应该全面履行合同约定的义务,这是合同严守原则的体现。劳动双方通过协商一致,对原来劳动合同的履行进行临时性变更,将劳动者借调给其他企业。借调结束后,原则上应该恢复原劳动合同的履行,禁止调出企业在借调结束后滥用权利,除非双方另有约定,一是不得对劳动者的利益变更,如调整劳动者的工作岗位,或者降低劳动者的工资待遇;二是不得滥用解雇权利,如劳动者在借调企业工作期间存在严重过错的,调出企业可以对劳动者予以惩戒,但应遵守法律和规章制度的规定。

(作者为首都经济贸易大学劳动经济学院副院长、教授)

## 观 点

在突发公共卫生事件中,工会肩负着重要的政治责任,要自觉服从服务党和国家应对突发事件的工作大局,贡献工会智慧。切实履行工会维权服务的基本职责,使职工群众在突发事件中获得实实在在的安全感。加强突发事件应急工作机制建设,把握工作主导权。

田田

自2003年我国颁布实施《突发公共卫生事件应急条例》以来,我国突发公共卫生事件应对体系框架逐步完善,突发公共卫生事件应急能力不断提高。新形势下,工会作为党联系职工群众的桥梁和纽带,在突发公共卫生事件中的应急工作水平要不断改进提高,职责作用要不断增强,更好地发挥在国家治理体系和治理能力现代化过程中的重要作用。

**牢牢把握突发公共卫生事件中的政治责任**

坚持党的领导,是做好突发事件应

急工作的政治保证。在应对突发事件的历次战斗中,我们党都以非凡的担当与果敢的行动,彰显出党的领导这一中国特色社会主义制度的最大优势。正因为党的领导具有全面性、系统性和权威性,才能够快速、统一、高效应对和处置突发事件,在应对突发事件的风险挑战中保持政治定力与执行力,团结带领全国人民万众一心、众志成城、共克时艰。

在突发事件中工会肩负着重要的政治责任,要自觉服从服务党和国家应对突发事件的工作大局,贡献工会智慧。工会干部要提高大局意识和职工意识,增强应急处置实践本领,走在职工群众前列,走在应对突发事件的第一线。各级工会在党的领导下,积极有序地将应急工作落实到广大职工群众中去。坚决防止“四风”特别是形式主义、官僚主义,把更多精力投入到突发事件应急处置第一线。

**落实维护职工群众生命健康的基层职责**

把人民群众生命安全和身体健康放在第一位,是做好突发事件应急工作的基本原则,各级党政干部要“坚守岗位、靠前指挥”,做到“守土有责、守土尽责”。在突发事件应急工作中,工会要抓住职工群众的生命健康问题,为职工群众排忧解难。要自觉深入到基层职工中,成为应急冲锋的战斗堡垒,把执行党的应急部署总体要求与服务职工群众的应急实效行动统一起来,协同做好突发事件应急工作。

切实履行工会维权服务的基本职责,使职工群众在突发事件中获得实实在在的安全感。在突发事件中及时开展职工心理疏导,消除职工的焦虑恐慌情绪。了解职工群众的实际情况与所需,及时反映职工诉求,特别是关系到职工生命健康和基本民生的问题,解职工之忧。关心关爱突发事件应急工作中的职工,落实职工的安全防护措施和待遇保障,及时开展形式多样的慰问和服务。指导相关企业做好劳动用工、工资支付,妥善处理突发事件造成的劳动关系问题,维护职工合法权益。帮助在突发事件中遇到实际困难的职工及其家属,着力提升工会应对突发事件的能力和实效。

**完善引领职工发挥主力军作用的重要职责**

工会工作要适应新形势下突发事件呈现的新情况新特点,运用法治思维和法治方式,加强突发事件应急工作机制建设,把握工作主导权。工会突发事件应急工作应做到常态化、制度化、规范化。建立突发事件预警机制,制定有效应急预案,规范应急处理的原则、程序、内容和标准,明确各级工会相关部门和人员的具体责任。规范应急请示报告机制,做到重大职工突发卫生事件、重大公共卫生问题及时请示报告,迅速响应。健全工会突发事件舆情宣传机制,及时发布权威信息,加强突发事件中对职工的思想引领。完善应急联动机制,凸显

工会统一领导、上下联动、网络健全、覆盖广泛的组织优势。强化应急资金保障机制,设立应急专项经费,规范应急慰问金和慰问物资等专项资金使用和发放标准。

根据互联网时代的新变化,要以改革精神不断创新工会应急机制和应急手段,引领职工发挥在突发事件应急工作中的主力军作用。改革创新是新时代工会工作的发展动力,面对新情况和新任务,要有力有序推进改革,通过全面深化改革推进突发事件应急工作取得新进展。创新网上工会应急工作机制,实现线上线下同时满足职工需求,依托信息化手段,拓展线上宣传平台和载体,实现全方位、多渠道、人性化的舆情引导。线下积极落实应急举措,眼睛向下、面向基层,做好应急资源向基层倾斜,着力扩大应急服务的覆盖面,提升应急保障水平,增强应急工作中工会组织的凝聚力。团结动员各行各业职工特别是与应急工作密切相关的一线职工,有序参与应急处置工作,积极投入到应急药品的生产工作、医疗科研的攻关工作、交通、通信、物流等服务保障工作之中。弘扬劳模精神、劳动精神、工匠精神,引领工人阶级充分发挥推动经济社会发展、维护社会安定团结的力量,高质量、高效率地完成施工和生产任务,保障企业正常生产经营秩序,保持生产生活平稳有序,促进经济社会健康发展。

(作者单位:中国劳动关系学院马克思主义学院)

## G 工作研究

## 发挥医务社工在疫情防控中的专业优势

识宣传、社区动员、志愿者组织、公益机构组织、捐赠物资及慈善资金对接等方面发挥作用,可减轻行政和医护人员的压力。

发挥医务社工对患者情绪疏导的作用,减轻一线医护人员压力。推动医务社工团队参与患者沟通和情绪疏导工作,医护、社工、心理等不同专业之间加强资源共享,为患者提供身心照护,对医患双方来说都是一种很好的支持。武汉东区方舱医院探索建立“医务+社工+心理”三位一体线上协作模式管理,医院社工部直接提供医务社工线下服务,同时引入省社会工作联合会链接的社会工作和心理学专家资源进群提供线上服务,分组分类共同服务患者,在方舱医院病患的管理和服务中取得了很好效果。

发挥医务社工在疫情防控中的专业优势,助力医疗机构恢复医疗秩序。疫情平缓后,各家医院、诊疗机构都将陆续回归正常秩序,但因疫情管控需要,程序上将比之前增多。医务社工可在导诊、医患沟通、家属沟通、资源链接等方面发挥积极作用,减少医护人员的工作强度,为医护人员身心健康保驾护航。

发挥医务社工对医疗团队成员的心理情绪支持作用,保障“后疫情”时期一线医护人员的身心健康。疫情给直接参与救治的一线医护人员带来很大的心理压力,各个平台已开通各类心理服务热线电话支持一线医护人员,还派驻了心理专家团队前往。但应提前防范“后疫情”时期医护人员的心理问题和情绪问题“井喷”。发挥医务社工心理情绪支持作用,加强一线医护人员心理问题排查,及时关注医护人员情绪,适时给予合理建议和情绪疏导,为医护人员身心健康保驾护航。

发挥医务社工对医疗团队成员的心理情绪支持作用,保障“后疫情”时期一线医护人员的身心健康。疫情给直接参与救治的一线医护人员带来很大的心理压力,各个平台已开通各类心理服务热线电话支持一线医护人员,还派驻了心理专家团队前往。但应提前防范“后疫情”时期医护人员的心理问题和情绪问题“井喷”。发挥医务社工心理情绪支持作用,加强一线医护人员心理问题排查,及时关注医护人员情绪,适时给予合理建议和情绪疏导,为医护人员身心健康保驾护航。

把握疫情给医务社工行业带来的新机遇,树立专业权威。突如其来的疫情,为医疗体系发展提供了一个自我总结提高的机会,也让更多医护人员感受到心理支持和社会支持的力量。在这个背景下,医务社工功能延伸至医院、诊疗机构和医务团队当中,直接参与到疫情防控一线工作,不仅给医疗行业引入新的血液和力量,对医护人员和患者都是新的能量注入。

挖掘医务社工潜能,完善我国公共卫生应急管理体系。医务社工积极参与抗疫医疗服务,对于在公共卫生服务体系和突发公共卫生事件应对中探索“医务社工+医疗团队”的多专业、跨专业合作是一个很好的开端,也是对医务社工参与应对突发公共卫生事件专业能力的重要考量。广大医务社工应以此为契机,不断挖掘社工专业在服务防疫、服务公共卫生领域的潜能,助力形成更加完善的突发公共卫生事件应对机制,为全国公共卫生服务体系完善提供样本。

(作者单位:广东省总工会)