

治国理政
新思想 新实践

十八大以来就业优先战略的丰富发展

蔡昉

2016年,我国新增城镇就业1314万人,已连续5年新增城镇就业超过1200万人。就业是最大的民生,也是经济社会发展最基本的支撑。党的十八大提出推动实现更高质量的就业,实施就业优先战略和更加积极的就业政策,并把实现就业更加充分作为全面建成小康社会的重要目标,进一步明确了“劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业”的新时期就业方针。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想,根据经济发展新常态下的就业形势和特点,进一步丰富发展了就业优先战略,我国就业规模持续扩大、就业结构更加优化、创业带动就业效应进一步发挥、公共就业服务不断加强,有力推动了全体人民共建共享发展。

践都表明,结构性失业(由经济结构变化引起的失业)和摩擦性失业(由信息不对称、劳动力难以流动等因素造成的短期失业)在任何情况下都会存在。根据经济学理论,只要GDP(国内生产总值)实际增长率与潜在增长率保持一致,就意味着实现了生产要素的充分利用和劳动力的充分就业,不存在周期性失业现象。目前我国经济实际增长率仍处于中高速,基本与潜在增长率相符,所以,当前我国就业领域的主要矛盾既不是总量矛盾,也不是周期性问题,而是结构性和摩擦性矛盾。而且,随着全面深化改革和经济结构调整的推进,这两类就业矛盾还会日益突出,主要表现在以下三个方面:

一是在调结构、去产能和处置“僵尸企业”过程中,部分地区、部分行业会遭遇就业冲击,部分职工面临结构性和摩擦性失业问题。例如,消除过剩产能任务最突出的一些行业的职工,存在人力资本不足、难以适应转岗要求的问题,有可能陷入结构性失业。此外,在一些农村贫困地区,部分贫困农户由于缺乏工作技能、岗位信息等因素,转移就业面临困难。

二是在就业数量扩大的同时,部分群体的就业质量有待提高。从就业的稳定性来看,虽然近几年全国企业劳动合同签订率达到90%,但一些灵活就业和非正规就业群体并没有包含在统计范围内。占城镇就业比重高达37%的农民工群体,劳动合同签订率仅为40%。而且,没有取得所在地户籍的农民工很难充分、均等地享受城镇基本公共服务,基本社会保险参与率较低。由于就业质量不高,很多农民工在40岁以后就有较强的返乡意愿。在农村新成长劳动力逐年减少的情况下,如果返乡人口数量超过新增转移人口数量,就会形成逆城镇化现象,进一步加剧劳动力短缺,不利于经济保持中高速增长。

三是现已存在的非正规就业和不断涌现的新型就业形态,对有效保障劳动者权益提出了挑战。近年来,我国劳动力市场制度建设取得长足进展,对劳动者的社会保障力度明显增强。但是,现行的许多相关制度安排仍然以就业单位为依托,不仅难以有效覆盖非正规就业群体,也不适应分享经济发展所创造的就业形态。其实,这也是一个世界

性难题。对于就业内容、时间、场所都不确定的非传统就业群体来说,劳动者权益保障的难度较大。

可见,在经济发展新常态下,我国劳动力供求关系呈现新特点,就业出现了新形势。这就要求就业优先战略在创造良好就业环境、提高就业质量、增强劳动者就业能力、保障劳动者权益等方面有更大作为。

坚持以人民为中心,统筹推进就业岗位创造和就业质量提高

以习近平同志为核心的党中央高度重视就业问题,强调“就业是民生之本”,把实施积极的就业政策摆在更加突出的位置,把帮助困难群众解决好就业等基本民生问题作为党和政府义不容辞的责任。针对我国劳动力供求关系新特点和就业形势,党中央在实施就业优先战略过程中更加突出地体现了以人民为中心的发展思想,积极有效应对经济发展新常态下我国就业面临的新问题、新挑战。

以人民为中心的发展思想为就业优先战略注入了新内涵。它要求把实施就业优先战略与稳增长、促改革、调结构、惠民生紧密结合起来,让市场在人力资源配置中发挥决定性作用,保持劳动力市场的灵活性;同时更好发挥政府作用,加强劳动力市场制度建设,加大就业支持力度,统筹推进就业岗位创造和就业质量提高。

兼顾劳动力市场灵活性与劳动保障机制完备性。劳动力市场机制是有效配置劳动力资源的基本方式。依据劳动力市场信号,劳动者获得提升人力资本的激励,企业按照最有效率的方式配置资源,进而促进社会生产率提高。充分发挥劳动力市场机制的作用,必须加大改革力度,建设劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业的全统一、灵活高效的劳动力市场。党的十八大以来,针对妨碍劳动力市场功能充分发挥的体制性因素,我们找准改革的关键领域加快突破。比如,大力推动户籍制度改革,合理引导农业人口有序向城镇转移,有序推进农业转移人口市民

化。这既是完善劳动力市场机制的必然要求,又有利于推动基本公共服务均等化,能够通过增加劳动力供给、提高人力资源配置效率立竿见影地收获改革红利,提高发展的可持续性和共享性。又如,加大劳动力市场制度建设力度,完善劳动立法,建立健全工资集体协商制度,发挥工会保护劳动者权益的作用。在相关法律法规的修订中,既坚持保护劳动者权益、提高就业质量、保障基本民生,又着眼于进一步提高劳动力市场的灵活性,及时调整一些具体规定。

兼顾短期劳动力利用与长期人力资本培养。2004年首次出现的“民工荒”以及随后发生的劳动力短缺现象,标志着中国经济越过了刘易斯拐点,不再具有劳动力无限供给的特征。近年来,即使在经济增速下行的情况下,许多企业仍然面临招工难、用工荒问题。同时,在就业机会增加、普通劳动者工资上涨加快的情况下,一些农村青少年升学意愿下降,在义务教育结束后便匆匆进入劳动力市场。这固然在短期内满足了劳动力需求,但对教育造成了负激励,长此以往会导致人力资本积累的整体损失。随着产业结构调整以及机器人和机器人的更广泛使用,这些劳动者将来会由于缺乏技能和更新技能的能力,很容易遭到就业市场波动的冲击。这也会制约我国产业结构优化升级和创新驱动发展战略的实施。因此,我们积极推动就业优先战略向教育和培训延伸,努力构建终身学习体系,推动建立覆盖城乡全体劳动者、贯穿劳动者学习工作终身、适应劳动力市场需求的职业培训制度,增强劳动者创新和就业能力,促进中国经济搭上新科技革命的快车。

兼顾推进供给侧结构性改革与政策托底。经济发展新常态下的经济增长新动能,来自于产业结构优化升级和增长方式转向创新驱动,要靠大力推进供给侧结构性改革才能得到释放。这个过程必然伴随着产业的此消彼长和企业的优胜劣汰,伴随着生产要素的重新配置,进而造成部分职工转岗失业。然而,创新驱动发展虽具有“创造性破坏”的特质,但并不意味着对劳动者采取“自生自灭”的态度。劳动是以人为载体的,因而不同于其他生产要素,其重新配置需要得到政府提供的政

策扶助和社会保护。这也是贯彻以人民为中心的发展思想的必然要求。党的十八大以来,在实施就业优先战略中,我们把稳定和促进就业、提高就业质量放在经济社会发展优先位置,为下岗和面临转岗的职工提供公共就业服务,对一时难以实现再就业的人员加大基本生活保障力度。一方面,努力完善公共就业服务体系,丰富就业服务内容,推动公共就业服务均等化、信息化、现代化,为劳动者提供便捷高效的就业服务,尽可能减少劳动者处于失业状态的时间;另一方面,努力提高社会政策托底的机会,让改革发展成果惠及维护劳动者平等就业权利,使尚未在城镇落户的农民工、灵活就业人员及处于新型就业形态的劳动者都有获得社会政策托底的机会,让改革发展成果惠及最广大劳动者。2016年,划拨1000亿元“去产能稳就业”专项奖补资金,优化创业环境等措施落地有声,让更多劳动者捧上了“新饭碗”。

就业优先战略在经济社会发展中取得了新定位

党的十八大以来,就业优先战略的内涵、外延、举措都得到了丰富和拓展,在经济社会发展中取得了新定位。

就业优先战略成为扶贫脱贫的重要手段。习近平同志指出,要把扶贫同扶志结合起来,着力激发贫困群众内生动力,提高城乡居民就业参与率,是扶贫、减贫、增收和缩小收入差距最有效的手段。也是把每个人的努力同国家经济社会发展紧密联系起来、促进全体人民在共建共享发展中有更多获得感的最可持续的途径。

就业优先战略成为推进供给侧结

构性改革的重要保障。习近平同志指出,随着供给侧结构性改革不断推进,会有一些职工下岗,要更加关注就业问题,创造更多就业岗位,落实和完善援助措施,通过鼓励企业吸纳、公益性岗位安置、社会政策托底等多种渠道帮助就业困难人员尽快就业,确保零就业家庭动态“清零”。在当前经济下行压力加大、社会问题和矛盾增多的情况下,党和国家实施积极的就业政策,创造更多就业岗位,在改善就业环境、提高就业质量的同时,为推进供给侧结构性改革提供了重要保障。通过实施零就业家庭动态“清零”政策、公益性岗位托底安置政策和社会保险补贴政策等,有效解决结构性失业问题,让供给侧结构性改革轻装上阵,没有后顾之忧。通过进一步降低市场准入门槛,完善创业扶持政策,着力解决劳动者创业面临的融资难、税负重、门槛高等问题,大力推动以创业带动就业、促进创新。2016年,我国平均每天新登记企业1.5万户。这些新增的企业多数是从事新经济的中小微企业,以创业带动就业、促进创新的效果显著。

就业优先战略与宏观经济政策协调配合,实现经济发展与扩大就业良性互动。适应、把握、引领经济发展新常态,一个重要方面是破除唯GDP、唯增长速度的陈旧观念,把扩大就业作为经济社会发展的优先目标,将稳增长、保就业作为经济运行合理区间的下限,把就业优先战略与稳增长、促改革、调结构、惠民生结合起来,让就业优先战略与宏观经济政策协调配合,既实现多渠道扩大就业岗位,又更好体现就业本身的民生含义。党的十八大以来,我国就业工作的创新性实践,有力促进了经济发展与扩大就业的良性互动。比如,伴随着我国经济结构持续改善、服务业占比持续提高,服务业创造了大量就业岗位,2015年全国服务业就业人数增速达到就业总量增速的18倍。又如,实施创新驱动发展战略催生了一批新产业、新业态和新商业模式,虽然目前的统计体系还不能将其完全纳入GDP统计范围,但可以肯定的是,这种结构变化扩大了就业机会、产生了新型就业形态,惠及了民生,是实实在在的改革红利和调整红利。把扩大就业作为经济社会发展的优先目标,而不是以经济增长速度目标代替或代表就业目标,有利于在经济增长速度换挡时期保持战略定力,积极主动作为。我国还把城镇就业增长、城镇登记失业率和城镇调查失业率等一系列劳动力市场指标作为评估宏观经济运行状况和决定政策取向的重要依据,进一步增强了宏观调控的科学性和有效性。

(作者为中国社会科学院副院长、学部委员)

经济新常态和就业新形势对就业优先战略提出新要求

在经济发展新常态下,我国劳动力供求关系和就业形势呈现新特点,主要是:劳动年龄人口总量出现负增长;在就业的总量性矛盾得到缓解的同时,就业的结构性和摩擦性矛盾日益突出。这对就业优先战略提出了新要求。

近年来,我国劳动年龄人口总量已进入负增长时代,农村富余劳动力转移速度趋缓,劳动力供给总量逐年减少。2011年以来,劳动年龄人口每年减少几百万人。由于劳动参与率(有就业意愿的人口占劳动年龄人口的比重)有一定提高,过去几年经济活动人口有所增加,但增速明显放慢,并且即将达到峰值。一系列劳动力市场指标也反映了劳动力供求关系的变化。例如,近年来城镇登记失业率一直保持在4.1%以下,城镇调查失业率保持在5%左右,公共就业服务机构记录的求人倍数(岗位数与求职人数之比)保持在1.1左右。这就是说,在经济增长由高速转为中高速的情况下,劳动力供求关系保持平稳,长期困扰我国的就业总量性矛盾得到缓解。

就业总量性矛盾得到缓解,并不意味着就业领域就没有矛盾了,也不意味着就业工作更好做了。经济理论和实

发掘阐扬「全面小康」的伦理学意蕴

樊和平



作为当代中国经济社会发展的一个标志性概念,“全面小康”不仅得到中国社会各界的广泛认同,形成了强大的社会动员力,而且在国际学术界、舆论场也产生了积极影响。这不仅因为全面建成小康社会是中国的国家战略,而且因为它深深植根于中华伦理文化,彰显了中华伦理文化的鲜明特色和突出优势。充分发掘和阐扬“全面小康”的伦理学意蕴,不但有利于推动全面建成小康社会,而且有利于建构与时俱进的中华伦理文化。

“小康”作为中国话语,从一开始就不只是关于经济发展水平的概念,而是同时具有文明形态与文明发展阶段意义的理念。以今天的眼光来看,中国传统“小康”理念的魅力在“康”,而其局限性是“小”。“全面小康”吸收了传统“小康”理念的合理内涵,又结合当代中国经济社会发展实际,克服了其局限性。

“小康”一词最早见于《诗经》,后来被孔子描述为仅次于“大同”的理想社会模式。所谓“大道之行也,天下为公……是谓大同。”“今大道既隐,天下为家。各亲其亲,各子其子……礼义以为纪……是谓小康。”在孔子看来,“大同”与“小康”的根本区别在于,前者倡导“天下为公”,而后者则表现为“天下为家”。“大同”因而“大”?因“天下为公”而“大”。“小康”因而“小”?因“天下为家”而“小”;“小康”因而“康”?因“礼义以为纪”即确立伦理道德规范而“康”。在中国话语中,“康”既是指身体上无病,又是指生活上无忧,所谓“民亦劳止,汙可小康”。因此,“小康”既是经济发展水平的标志,又是通向更高文明形态的道路。从“天下为家”的“小康”出发,可以渐次通向“天下为公”的“大同”之境。可见,全面把握传统“小康”概念,需要抓住三个关键词:一是“家”。家是“小康”的社会基础和逻辑起点;小康社会因“天下为家”及“各亲其亲,各子其子”而显其文化境界之“小”。二是“康”。小康社会秉持“礼义以为纪”,因确立伦理道德规范而实现“康”。三是“大同”。小康社会以“小家”为发展动力,又以“礼义”而超越其“小”、实现其“康”,是由“家”之“小”通往“天下”之“大同”的康庄大道。

作为现代话语的“小康”与作为传统话语的“小康”具有一脉相承的延续性。虽然在现代语境中,“小康”不以所谓“天下为家”为标志,但从以家庭联产承包责任制为起点的改革开放到当下的多种所有制经济并存,“家”确实是当代中国小康社会的重要基础。从一定意义上说,中国经济体制改革尤其是农村的经济体制改革,一个重要目的就是充分释放以“家”为单位的经济主体的积极性、主动性、创造性。同时,现代语境中的“小康”作为改革开放以来中国提出的发展目标,在所有制基础和价值取向上都凸显了一个“公”字,这与传统语境中的“小康”将通向“天下为公”的大同社会具有相通性。然而需要明确,在当代中国经济社会发展的语境中,与“小康”对应的概念是“现代化”。“现代化”是“小康”的前景,当代中国发展的目标是由“小康”走向“现代化”。正是在现代化的语境中,现代的“小康”概念超越了传统的“小康”概念。进一步来看,现代意义上的“小康”,其制度基础是社会主义,其终极目标是共产主义,这与封建制度和小农经济时代的传统“小康”是不可同日而语的。作为现代意义上的“小康”概念的升级版,“全面小康”在生产力发展水平、制度建构、文明形态等诸多层面对传统“小康”概念进行了科学扬弃。

(作者为东南大学人文学院院长、江苏省社会科学院副院长)

坚持党的领导与社会组织依法自治相统一

推动社会组织健康发展

吕行



社会组织是社会治理多元主体之一,也是推进国家治理现代化的重要参与者、实践者。改革开放以来,我国社会组织发展较快,但也面临法规制度建设滞后、管理体制不健全、支持引导力度不够、社会组织自身建设不足等问题。党的十八届三中全会《决定》指出,要激发社会组织活力;正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。进一步推动社会组织健康发展,必须坚持党的领导与社会组织依法自治相统一,充分激发社会组织活力,实现政府治理与社会自治良性互动。

突出党建引领。党的十八大报告要求,加大社会组织党建工作力

度。习近平同志指出,社会组织面大量广,加强社会组织党的建设十分重要;越是情况复杂、基础薄弱的地方,越要健全党的组织,做好党的工作,确保全覆盖,固本强基,防止“木桶效应”。新形势下,只有扭住党建这个“牛鼻子”,社会组织才能保持正确发展方向,实现持续健康发展。在实践中,应不断完善社会组织党建工作的体制机制,充分发挥党组织的领导核心作用,有效提升社会组织党建工作水平,更好引领社会组织发展方向,把党的组织优势转化为社会组织发展优势。

加强立法规范。依法自治是社会组织健康有序发展的重要保障。目前,我国社会组织在促进经济发展、繁荣社会事业、创新社会治理、扩大对外交往等方面发挥着积极作用,但相关法律法规仍不健全,难以满足社会组织快速发展和参与社会治理的需要。这就要求加紧从顶层设计的角度对社会组织依法自治进行整体规划。可以

研究制定社会组织法,对社会组织的职权与职责、角色与地位等作出明晰具体的规定。在此基础上,进一步明确行业协会、商会、基金会等各类社会组织的相关法律规范,明晰其在社会治理活动中的权利与义务,支持和鼓励其充分发挥作用。

推动政社分开。政社分开是推进社会治理创新的重要前提。它不是削弱政府的公共管理职能,也不是政府退出社会,而是在继续深化行政管理体制改革过程中,厘清政府职能边界,优化政府职能;通过培育发展、孵化支持、购买服务等多种方式激发社会组织活力,大力发展多种形式的社会组织。其中有两个关键问题需要引起重视:一是政府在转移职能的同时也应下放相应的权力和资源,确保对接的社会组织有能力承担相应的职能和责任;二是积极培育和参与社会治理需要,实现社会组织与行政机关彻底脱钩,使其真正成为提供服务、反映诉求、规范行为的

独立主体。

坚持放管并重。推动社会组织依法自治,关键在于正确处理“放”与“管”的关系,既要简政放权、优化服务、积极扶持,又要加强事中事后监管,促进社会组织健康有序发展。一方面,完善社会组织监管机制,健全各类社会组织法人治理、信息公开和联合监管等制度,建立和完善行业协会评估制度,健全退出机制,形成社会组织自我管理、社会监督、政府监管、自我退出的综合治理机制。另一方面,加强对政府购买服务的管理,树立需求为本和绩效管理理念,建立健全评估指标体系和第三方评估机制,强化监督审计,确保政府购买社会组织服务资金专款专用、安全高效;规范政府购买社会服务行为,推动政府监管与行业自律有机结合,逐步形成政府监管、法律监管、社会监管三位一体的综合监管体系。

(作者单位:中南财经政法大学刑事司法学院)

揭示向价值链中高端攀升的关键

——《中国人力资本要素内涵式演进与国际经济竞争新优势培育研究》简评

王军

提高劳动力素质,促进人力资本要素内涵式演进,进而培育国际经济竞争新优势,是实现我国从全球价值链中低端向中高端攀升的关键。赵春明等撰写的《中国人力资本要素内涵式演进与国际经济竞争新优势培育研究》(人民出版社出版)一书,详细分析了我国人力资本要素内

涵式演进对开放经济的静态效应和动态效应,以及开放经济通过就业效应和收入效应对人力资本要素内涵式演进的影响,从而构建起一个有关二者之间关系的有效分析框架。

该书的主要新意在于:提出创新型异质人力资本的概念和思想,分析了人力资本要素内涵式演进对国际

经济竞争新优势培育的作用机理;将出口贸易持续性、筛选匹配和就业性别纳入统一的分析框架,分析了企业出口贸易对女性劳动力就业的影响,从极为微观的角度研究了开放经济对我国人力资本要素内涵式演进的就业效应;从对外贸易视角考察农民工工资变动的原因,并研究了参与国际化

生产基础上的农村劳动力转移对我国收入分配格局带来的影响,从而为增进农民工的人力资本积累提供了参考;揭示人力资本要素内涵式演进条件下我国国际经济竞争新优势的变化轨迹,构建了我国国际经济竞争新优势的指标体系,总结了其典型特征;阐述打造源于中国的全球价值链,加速培育我国国际经济竞争新优势的战略构想,并提出了一系列具有前瞻性和针对性的具体思路与举措。

新书评介