

# 从战略高度看待并解决就业问题\*

都 阳

就业是民生的基础，也是经济社会发展的重要基石。解决好就业问题的战略性意义不仅体现在充分就业和高质量就业本身就是经济发展的重要目标，也体现在劳动力市场的有效运行在实现高质量发展中的战略性地位。因此，需要从战略高度看待并解决就业问题。在新的发展阶段，进一步扩大就业面临诸多新的挑战，包括就业非农化进程式微、劳动年龄人口规模持续缩小、劳动参与率下降、人口老龄化、青年就业困难以及劳动力市场的工作任务和技能需求变化带来的系列挑战等。实现高质量充分就业的战略目标，需要把握就业问题的长期性，紧盯主要矛盾，抓住核心环节；也需要根据经济发展和劳动力市场形势的变化，调整政策的方向和重点，统筹积极就业政策与宏观经济政策，促进就业带动能力强的行业的发展，消除就业歧视，为劳动者创造更好的就业环境。

关键词：就业问题 劳动力市场 青年失业 人口老龄化 积极就业政策

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》指出，要“完善就业优先政策。健全高质量充分就业促进机制，完善就业公共服务体系，着力解决结构性就业矛盾”。就业是民生的基础，也是经济社会发展的重要基石。解决好就业问题的战略性意义不仅体现在充分就业和高质量就业本身就是经济发展的重要目标，也体现在劳动力市场的有效运行在实现高质量发展中的战略性地位。而且，实现高质量充分就业是具有全局性和长期性的问题，因而具有战略性的重要特征。把就业问题提高到战略高度，从政策的制定和实施上，需要统筹劳动力市场政策与经济发展政策、宏观调控政策的关系。

都阳系中国社会科学院人口与劳动经济研究所所长、研究员，Email: duyang@cass.org.cn。

\* 作者感谢贾朋、张翕对文章写作提供的帮助。

## 如何理解就业的战略地位

中国有14亿多人口，人口是中国经济社会发展中最基础、最重要的国情，人口问题始终是一个全局性、长期性、战略性问题，事关中华民族伟大复兴；就业则是民生之本，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。<sup>[1]</sup>2023年7月，中共中央政治局会议提出“把稳就业提高到战略高度通盘考虑”。要实现政治局会议提出的要求，就需要在经济发展中进一步强化就业导向，既要从劳动力市场制度和政策上进一步健全就业促进机制，营造“就业友好型”的经济发展环境，也要进一步加强积极就业政策与宏观经济政策的协调，更充分地体现“稳就业”的战略高度。从现实情况看，对就业工作在经济社会发展中的战略地位的通盘考虑还很不充分，究其原因在于对就业在促进经济发展、保障和改善民生、确保社会稳定中的突出作用认识不足。就业的战略地位至少体现在以下方面。

### （一）统筹谋划就业问题是推进中国式现代化的必然要求

中国式现代化是人口规模巨大的现代化，是全体人民共同富裕的现代化，是物质文明和精神文明相协调的现代化，是人与自然和谐共生的现代化，是走和平发展道路的现代化。党的二十大报告指出，实施就业优先战略，强化就业优先政策，健全就业公共服务体系，加强困难群体就业兜底帮扶，消除影响平等就业的不合理限制和就业歧视，使人人都有通过勤奋劳动实现自身发展的机会。党的二十大报告中关于就业的论述阐明了就业是最基本的民生，也诠释了把解决就业置于更突出位置的必要性。2024年5月，习近平总书记在中共中央政治局第十四次集体学习时强调，“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。要坚持以人民为中心的发展思想，全面贯彻劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业的方针，持续促进就业质的有效提升和量的合理增长，不断增强广大劳动者的获得感幸福感安全感，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业提供有力支撑”。统筹谋划就业问题是推进中国式现代化的必然要求。

就业之所以被称为民生之本，是因为大多数人依靠劳动收入维持生计。因此，随着就业不断扩大，改善民生就有了基本的保障。在经济正常运转的情况

[1] 都阳：“以系统观念统筹谋划人口问题”，《中国党政干部论坛》，2023年第6期。

下，就业规模扩大、居民收入增长、消费水平提升、促进经济增长成为一个封闭的循环，不断推动经济社会的发展。而在经济发展遭受意外冲击的时候，采取各种措施稳定就业，又成为保障民生最主要的手段。例如，2020年暴发的新冠疫情，对经济社会发展产生了严重的冲击，在“稳就业”“保就业”的政策导向下，2020年的城镇就业总量仍然由2019年45249万人增长到46271万人，对疫情冲击下保持民生的稳定发挥了突出作用。

城镇是经济活动主要场所，也是产生就业机会的主要地域。城镇总就业不仅反映了城镇本地居民的就业状况，也包含了大量在城镇就业的农民工。因此，城镇就业增长成为中国居民收入增长的重要来源。根据国家统计局公布的数据，可以对城镇就业增长在居民收入增长中的相对作用进行估算。例如，2020年城镇单位就业的平均工资水平为97379元，外出农民工的平均工资为48864元。<sup>[1]</sup>以城镇单位就业和农民工就业为权重，计算出2020年城镇平均工资水平为73179元。虽然遭受了疫情冲击，但2020年城镇就业规模仍然增长了1022万人，这意味着通过扩大就业，居民收入增长了7479亿元，相当于使居民人均可支配收入提高了530元。因此，2020年较之2019年全国居民人均可支配收入增长了1456元，其中36%可以直接归因于扩大就业带来的收入增长。

2021年疫情的散点暴发对稳就业工作带来了很多挑战，但通过实施积极的就业政策，城镇就业规模较之2020年增长了1.09%，约502万人。按照同样的方法计算，就业规模扩大使2021年居民增收的幅度为4010亿元，相当于人均可支配收入增长了284元。可见，稳定就业岗位、促进就业规模增长不仅是经济正常运行时经济循环的重要组成部分，也是在遭遇疫情等经济负面冲击时保障基本民生最有效的手段。疫情期间，扩大就业对于增加居民收入、保障和改善民生的突出作用得到了充分的显现，由此更说明了高质量充分就业在未来经济发展和中国式现代化征程中的战略性地位。

## （二）实现充分就业是高质量发展的前提

习近平总书记在中共中央政治局第十四次集体学习时强调，“要坚定不移贯彻新发展理念，更加自觉地把高质量充分就业作为经济社会发展的优先目标，使高质量发展的过程成为就业提质扩容的过程，提高发展的就业带动力”。实现充

[1] 城镇总就业、城镇单位就业、城镇单位就业的平均工资水平、居民人均可支配收入等数据来源于《中国统计年鉴》（中国统计出版社），农民工就业和农民工平均工资数据来源于国家统计局《农民工监测报告》。下同，不再列出资料来源。

分就业是构建新发展格局的重要内容，也是实现高质量发展的重要条件。高质量发展需要充分利用好发展的各种资源，而人力资源是经济发展过程中最具主动性和决定性的资源。随着就业规模的不断扩大，居民收入也实现了快速增长，成为全面建成小康社会的重要基础。稳定的就业成为人民获得感、幸福感最直接、最重要的来源。在努力实现第二个百年奋斗目标的新征程中，更需要把贯彻实施就业优先战略作为推动高质量发展的重要举措。<sup>[1]</sup>

一般来说，经济增长无非有两个来源：就业规模的扩大和劳动生产率的提高。对于一个经济体而言，就业增长和劳动力市场规模的扩大是经济增长的重要源泉。对于劳动力供给丰富的发展中国家而言，这一点尤其重要。通过对经济增长进行分解，可以大致观察劳动力市场规模的扩大对经济增长产生的直接贡献。

图1展示了1995—2020年经济增长按上述来源进行分解的情况。<sup>[2]</sup>可以看到，劳动力市场规模的扩大在这25年里一直是经济增长的重要源泉。从总体的增长趋势看，若以1995年的不变价格计算，非农部门增加值在25年间增长了832%，非农就业增长了155%，而非农部门的劳动生产率则增长了265%。对五个时段的增长来源进行分解，其中劳动力市场规模扩大对经济增长的贡献情况如下：1995—2000年的非农增加值的年均复合增长率为9.8%，2000—2005年为10.8%，2005—2010年为12.1%，2010—2015年为8.2%，2015—2020年为5.9%。其中，1995—2000年的非农增加值的年均9.8个百分点的增长中，有3.8个百分点来自于劳动力市场规模的扩大，占这一时期经济增长份额的38.9%。其他时期的就业扩大占经济增长的份额情况是，2000—2005年为26.9%，2005—2010年为50.0%，2010—2015年为36.8%，2015—2020年为56.8%。虽然很难从劳动力市场规模对经济增长的贡献份额中发现规律性的变化趋势，但从上述分解的结果中就业在经济增长源泉中所占据的份额看，已经充分表明就业规模的不断增长是过去几十年经济增长的重要来源。

[1] 都阳：“实施就业优先战略的时代意义”，《劳动经济研究》，2022年第6期。

[2] 根据期初各个产业的增加值和随后年份的指数，可以计算出按照期初不变价格计算的非农部门增加值。就业数据来源于历次的人口普查和“1%人口抽样调查”。由于只能在开展“人口普查”和“1%人口抽样调查”的年份才能得到相对可靠的非农就业统计数据，因此，并不能进行较长时期的年度时间序列分析，而只能包含有可靠的非农就业数据的年份。具体来说，1995—2020年以每五年为间隔，可以较为准确地计算经济增长、就业增长和劳动生产率增长的情况。

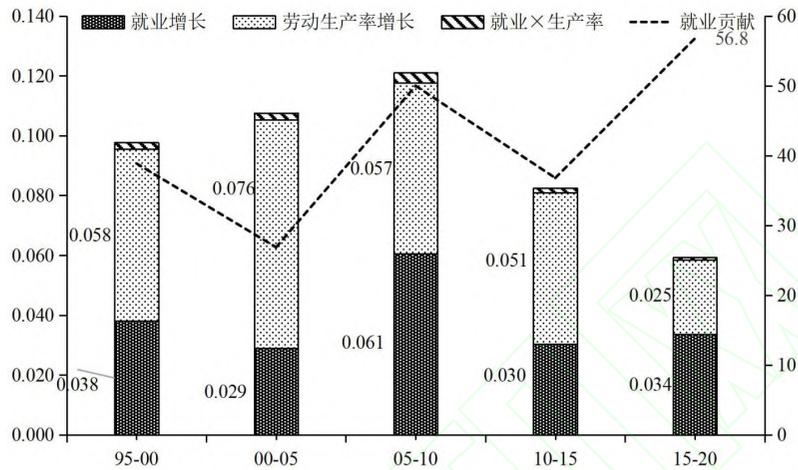


图1 非农产业经济增长的源泉：扩大就业和提高劳动生产率

资料来源：非农增加值数据来源于历年《中国统计年鉴》，就业数据来自于人口普查和1%人口抽样调查。

### （三）充分就业是社会稳定发展的重要基石

高质量充分就业是社会稳定的重要基石，这不仅仅是因为就业带来收入从而成为保障民生的重要手段，还因为对于大多数人而言，就业本身能够带来幸福感，提高人们的主观福利水平，从而使社会的发展更加和谐。一个国家的国民财富和工资水平的排名并不与幸福感的排名完全一致，<sup>[1]</sup>这就意味着社会的总体福利存在收入以外的其他因素，而就业所承担的角色就包含了两个维度：收入的提高以及主观福利的改善。根据中国社会科学院人口与劳动经济所的“中国城市劳动力调查（CULS）”数据，可以发现就业与人们的幸福感有着直接的关联。图2显示了2016年和2023年25~59岁的城市居民生活满意度的变化情况，每一个年龄组根据工作状态分为“工作”和“不工作”，可观察工作状态对两类人群的影响。<sup>[2]</sup>因此，图2展示的是中国劳动力市场最活跃的人群的工作状态和其幸福感的关。就业群体的幸福感明显高于未就业群体，在2023年的调查中，就业群

[1] Phelps E. S., *Mass Flourishing: How Grassroots Innovation Created Jobs, Challenges, and Change*, Princeton: Princeton University Press, 2013.

[2] 25~59岁是中国就业的主体人群，劳动参与率最高，失业率也相对较低。例如，根据第七次人口普查数据推算，2020年16~59岁的劳动年龄人口为87705万人，其中25~59岁人口数量为74475万人，占劳动年龄人口的比重为85%；16~59岁非农就业总量为5.1亿人，其中25~59岁人口占91.6%。相关的人口和就业总量数据均根据《中国人口普查年鉴2020》（北京：中国统计出版社，2022年）计算。

体与非就业群体的幸福感差异在越年轻的群体中更加明显。

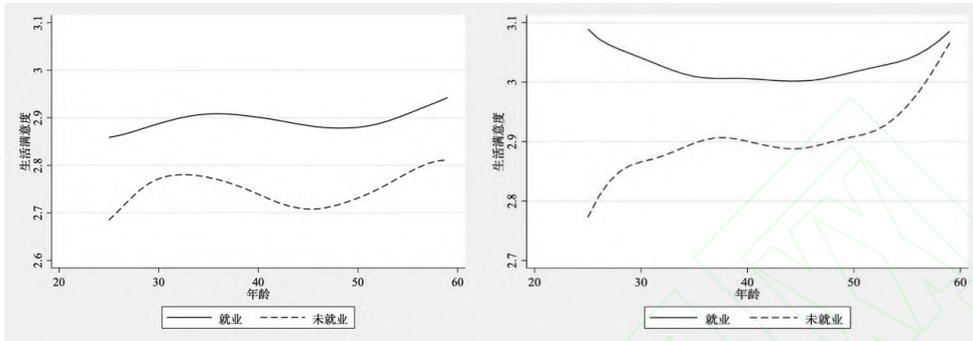


图2 工作状态与生活满意度

注：两个图分别反映了两轮调查数据的情况，左图使用了2016年的数据，右图使用了2023年的数据。计算过程使用了调查的抽样权重。关于生活满意度度量的更详细信息可参见贾朋：“中国中等收入阶段的主观福利变化：兼谈伊斯特林悖论”，中国社会科学院人口与劳动经济研究所工作论文，2023年。

资料来源：作者根据第四轮和第五轮“中国城市劳动力调查”数据计算。

对于正在从中等收入向高收入迈进的中国而言，伴随着收入水平的提升，人们的幸福感也在逐步提高，<sup>[1]</sup>这其中，劳动力市场规模不断扩大、有越来越多的人参与到经济活动中来，均起到了重要作用。以个体幸福感水平为基础，可以推演个体对生活的满意度与社会总体幸福感水平之间的关系。显而易见的是，尽管个体之间的幸福感水平和决定因素存在着差异性，但社会总体的满意度水平是个体水平的集合，在总量和平均意义上反映了所有社会成员的幸福感水平。因此，不断扩大就业规模、促进高质量就业，是提高整个社会主观福利水平的重要手段，其战略性地位也因此不仅仅体现于经济循环的一个环节，而是整个社会稳定的基石。

### 战略地位的阶段性：劳动力市场的新变化

从上述分析可以看到，不断扩大就业规模可以推动经济增长、持续改善民生、促进社会稳定。然而，随着经济发展水平的不断提高、人口形势的持续变化和劳动力市场的日益成熟，持续增加就业规模正面临一系列挑战。从需求层面

[1] 贾朋：“中国中等收入阶段的主观福利变化：兼谈伊斯特林悖论”，中国社会科学院人口与劳动经济研究所工作论文，2023年。

看，中国劳动力市场的工作任务和技能需求随时间发生变化。从供给侧看，推动劳动力市场规模出现阶段性变化的因素主要来自于三个方面：就业非农化进程式微、劳动年龄人口规模持续缩小、劳动参与率下降。

#### （一）持续扩大就业规模面临的挑战

从需求层面看，中国劳动力市场的工作任务和技能需求随时间发生变化。非常规型任务在劳动力市场上越来越普遍，常规认知型任务的变化也出现分化，常规认知型任务为资本替代的趋势初露端倪。然而，当前中国的人力资本水平在总体上仍然不足，劳动者的平均受教育年限还有较大的提升空间，教育质量有待进一步提高。<sup>[1]</sup>工作任务和技能需求不匹配导致不同类型的任务和技能回报产生分化，并预示着劳动力市场结构性变化将会持续发生。其中，劳动者执行“非常规认知型的分析型任务”的回报最高，而执行常规认知型任务由于替代可能性最高，劳动力市场回报已经为负。这是因为随着劳动力市场开始跨越刘易斯转折点，普通劳动力短缺开始出现，工资加速上涨，且劳动价格较资本更为迅速地上扬。一些劳动不再具有比较优势的任务将被资本所替代。近年来，由于劳动力成本大幅上升，“机器换人”已成为中国主要的劳动密集型产业集中地区的普遍措施。此外，要素相对价格的变化，还将诱发技能偏向型的技术变迁，引发劳动力市场的结构变化，导致对技能工人的需求增加。

从供给层面看，则面临就业非农化进程式微、劳动年龄人口规模持续缩小、劳动参与率下降三方面挑战。

首先，中国城市化和就业非农化进程接近尾声，依靠农业劳动力转移增加非农就业规模的潜力也大大缩小。根据国家统计局公布的数据，2022年城市化水平已经达到65.2%，虽然中国城市化进程仍将延续，但速度将有所回落。城市化进程和就业非农化进程是紧密关联的过程，城市化速率的衰减，必然影响到非农就业规模的增加。更重要的是，对农村人口流动结构和农村劳动力转移结构的分析表明，就业非农化的余地要比所观察农村人口的总体数据更小。主要体现在两个方面：年轻人作为参与城市化最积极的群体，流动已经较为充分；年轻群体即便在农村，其就业非农化的程度也已经很高。对第七次人口普查数据的分析表明，16~40岁群体的城市化率均在70%以上，对于这一年龄组的人口而言，进一步城市化的可能性已经很小。而且，即便是留在乡村的人口，年轻群体的就业非农化程度也较高。同样根据第七次人口普查数据，16~40岁乡村人口的非农就业

[1] 都阳：“以更高的人力资本水平为新时代的发展提供动力”，《劳动经济研究》，2017年第6期。

比重均在60%以上。可见，依靠农村人口大规模向城镇流动并增加非农就业规模的局面，今后恐难再现。

其次，劳动年龄人口减少和总人口达峰的影响。劳动力是经济发展中最基础和最具活力的生产要素，劳动年龄人口的绝对减少意味着经济发展过程中的资本投入将面临报酬递减规律的制约，从而导致其回报率下降。中国16~59岁劳动年龄人口在2012年已经达峰，并由此形成转折性的趋势。今后，劳动年龄人口将继续保持下降的趋势，对劳动力市场持续产生影响。根据中国社会科学院人口与劳动经济研究所的最新人口预测结果，该年龄组的人口数量到2030年将下降至8.18亿人，到2040年下降至7.45亿人，到2050年下降至6.23亿人。即便考虑受教育年限普遍延长、法定退休年龄延长以及养老金申领制度改革的影响，仍不能改变劳动年龄人口不断减少的趋势。根据同样的预测数据，到2030年20~64岁组劳动年龄人口数量将由2023年的8.80亿人下降至8.59亿人，到2040年下降至7.90亿人，到2050年下降至7.01亿人。此外，总人口达峰将从需求侧和供给侧共同影响经济增长，也可能成为劳动力市场规模扩大的单独制约因素。

最后，持续提升劳动参与率难度增大。一些发达国家在劳动年龄人口下降、人口老龄化程度提升的情况下，通过一些政策措施提高劳动参与率，如增加老年人口的劳动供给、提高女性的劳动参与等。然而，提升劳动参与率对中国而言并不是一件容易的事情。一方面，相对于人口老龄化程度同样很高的发达国家，中国老年人口的劳动参与率相对较低。当前，退休制度、养老金申领制度、就业政策都有很多不适应人口老龄化发展形势的地方，制约了老年人口发挥余热的积极性，需要加大改革力度，纳入到扩大就业的总体政策框架中予以考虑。另一方面，从中国的实际情况看，由于一直强调性别平等，女性的劳动参与在历史上本就处于较高水平，这使得通过提高女性劳动参与推动总体劳动参与率提升的难度较其他国家更大。由于女性劳动参与程度和劳动力市场上的性别平等因素高度相关，因此，促进劳动力市场上的性别平等，打击就业的性别歧视在当前就显得非常重要。此外，随着经济发展水平提升，收入来源方式更加多元化，资产收入、转移性收入等非劳动收入的增长是劳动参与率下降的重要原因。这些趋势在短期内都很难改变，并导致劳动参与率下降成为未来制约劳动供给的主要因素之一。<sup>[1]</sup>

[1] 都阳、贾朋：“劳动供给与经济增长”，《劳动经济研究》，2018年第3期。

## （二）人口老龄化增加高质量充分就业难度

就业规模缩小带来的不利影响不仅仅作用于短期的经济平衡，还会产生中长期的结构性影响。由于中国独特的人口转变过程，人口老龄化的进程也表现出与其他国家不同的特征，突出体现在两个方面：“未富先老”和“富而快老”。相较于发达国家而言，中国在中等收入阶段业已进入人口老龄化阶段，即便是人均国内生产总值（GDP）已经非常接近高收入国家门槛，但中国达到中度老龄化时的经济发展水平，较之其他发达国家在同一老龄化水平时的经济发展水平仍然有较大差距。从世界范围看，2010年中国65岁及以上人口为1.19亿，而根据联合国人口展望数据，世界同年龄组人口为5.35亿，即中国老年人口占世界同年龄组人口的比重为22.2%。到2020年该比重达到28.4%，十年上升了6.2个百分点。而且，在未来一段时期内，中国的人口老龄化进程将加速发展，并较之大多数经济体更为迅猛，导致这一比重还将持续上升。根据中国社会科学院人口与劳动经济研究所的人口预测结果，到2035年65岁及以上人口占总人口的比重将达到23.5%。人口老龄化进程的个性化特征加剧了中国扩大就业规模的困难。

人口老龄化除体现为老年人口占比的不断上升外，还表现为劳动年龄人口年龄中位数的不断提高，而后者同样不利于就业增长。由于严格的生育政策和高速增长的共同作用，中国的生育率快速下降，并很快达到超低的生育率水平。<sup>[1]</sup>于是，少儿抚养比下降很快为老年抚养比的上升所替代，人口红利期相对较短，意味着中国迅速进入人口负债期。人口老龄化程度的加剧必然增加养老资源的需求。尤其是受历史上人口规模变化的影响，“婴儿潮”一代开始进入养老金申领的年龄，加剧了养老资源的紧张程度，到2035年时养老金支出占GDP的比重可能超过很多发达国家的水平。<sup>[2]</sup>对于中国这样人口规模巨大的经济体而言，养老资源的终极来源主要是就业群体创造的社会财富，养老金体系实际上是再分配体系的组成部分。人口老龄化推动老年抚养比上升，意味着每一个劳动者负担的老年人口持续增加。尽可能扩大就业规模并不断提升劳动生产率是积极应对人口老龄化国家战略的基础，因此更具战略意义。

## （三）青年就业问题较为突出

扩大就业的难度在不同群体之间有着较大的差异，尤其体现为青年群体的就

[1] 都阳：“正确理解中国人口红利的变化趋势”，《人民论坛》，2019年第14期。

[2] 都阳、程杰：“‘婴儿潮’一代退休对养老金体系的冲击与应对”，《中国社会科学评价》，2022年第2期。

业困难较为突出。当前，面临突出就业困难的是16~24岁的青年群体。根据第七次人口普查数据，16~24岁人口数量为13230万人，该年龄组的城镇人口为9631万人，城镇化率为72.8%。由于该年龄段的人口以在校学生为主，因此劳动参与的程度并不高，2020年该年龄组的城镇经济活动人口为3501万人。<sup>[1]</sup>虽然总人口达峰后，人口负增长的趋势不可避免，而且总人口减少的趋势将在“十四五”以后呈加速的态势，但由于历史人口变动形成的结果，特定年龄组的人口数量并不一定与总人口的变化趋势一致。根据人口预测结果（见图3），2023年以后的十年内16~24岁的青年群体数量将呈现递增的趋势，2024年达到1.37亿人，较之2023年增加了336万人。此后，该年龄组的人口一直增长，直至2033年达到峰值1.61亿人。人口数量增加在客观上扩大了青年群体的劳动供给，供给侧因素使得就业压力在未来十年将持续增加。

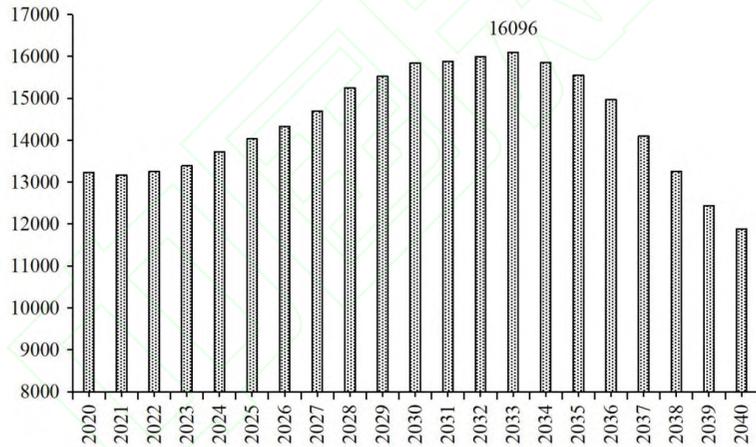


图3 2020—2040年16~24岁人口数量（单位：万人）

资料来源：根据封婷的数据计算。封婷：“中国分年龄人口预测数据库”，中国社会科学院人口与劳动经济研究所课题组，2023年。

总体上看，虽然青年就业困难在国际上具有普遍性，并与经济增长速度低、新增岗位不足、劳动力市场就业保护程度高有关，但中国青年就业问题除了具有与其他经济体的共性特征以外，还有自身的个性化特征，与中国经济发展过程与阶段、劳动力市场条件的转化、人口结构因素的变化等都有关联。

[1] 都阳：“中国劳动力市场分析、展望与政策建议”，谢伏瞻主编：《中国经济蓝皮书2023》，北京：社会科学文献出版社，2022年。

由于大学毕业生的就业压力持续增加，青年失业率的变化逐渐呈现出季节性失业与长期趋势叠加的态势。以往以大学毕业生为主体的青年失业大多具有摩擦性失业的特征，即在毕业季失业率升高，随着时间的推移，劳动力市场上供求信息逐步得到消化，青年失业率就会逐步下行。<sup>[1]</sup>但目前青年失业率长期上扬的趋势已经形成，意味着短期的摩擦性失业有可能越来越多地转换成长期失业。青年人长期脱离劳动力市场，一方面将导致个人失去“干中学”提升人力资本的机会；另一方面，在劳动力市场总体供求关系趋于紧张的情况下，加剧了就业的结构性矛盾。近年来，由于不断叠加大学生的就业，毕业季失业率在其后虽稍有回落，但难以恢复到毕业季前的均值水平。大学生失业的不断累加意味着部分大学毕业生可能陷入长期失业的困境，需要进一步摸清长期失业的具体情况。

从国际比较看，无论是发达国家还是发展中国家，青年群体相对于其他群体就业更困难是普遍现象。根据国际劳工组织的数据测算，在疫情暴发之前，在劳动力市场没有大的外生因素冲击的情况下，青年失业率也普遍高于其他群体。如表1所示，发达国家青年失业率和其他群体失业率的比值在2.7以上，发展中国家则更高、比值在4.4以上，全部样本国家的平均值则在3.8左右。从该表反映的信息看，青年失业率和其他群体的失业率之间存在着比较稳定的比例关系。虽然缺乏疫情发生后的数据以观察疫情的负面冲击对两个群体影响程度的差异，但很多国家劳动力市场上的普遍现象是：一方面疫情冲击对青年就业产生更大影响，另一方面青年就业在疫情后的恢复进程也更缓慢。

表1 2015—2019年青年失业率和其他群体失业率的比值

年份	全部国家	发达国家	发展中国家
2015	3.79 (2.14)	2.74 (0.61)	4.48 (2.48)
2016	3.78 (2.16)	2.72 (0.53)	4.50 (2.51)
2017	3.79 (2.17)	2.72 (0.53)	4.48 (2.52)
2018	3.80 (2.07)	2.75 (0.55)	4.48 (2.39)
2019	3.82 (2.17)	2.90 (0.56)	4.41 (2.59)

注：根据国际劳工组织数据库的定义，青年群体指15~24岁的人群，表中的比值为“15~24岁人口的失业率”与“25岁及以上人口的失业率”之比。括号中的数据为标准差。

资料来源：作者根据国际劳工组织就业数据库数据计算，www.ilo.org[2024-08-18]。

[1] 都阳：“大学生就业的趋势性变化及对策建议”，《人民论坛》，2022年第17期。

从国际经验看，导致青年群体就业困难的因素很多，在不同的国家有不同的表现。一般来说，新进入劳动力市场的青年群体很难被就业保护政策覆盖，一旦劳动力市场面临负面冲击，青年人受周期性因素的影响就更加明显，就业就更加困难。从近年来中国劳动力市场的实际情况看，也有类似的现象发生。就业保护的严格程度和劳动力市场灵活性往往是同一枚硬币的两面。通常来说，严格的就业保护有利于稳定现有的工作岗位，但也增加了企业调整工作岗位的难度，新招聘岗位减少必然会影响到新进入劳动力市场的青年人的就业机会。而且，劳动力市场灵活性下降还会在长期影响就业需求的增长，青年人是新就业机会增长不足最直接的受损者。

尽管青年失业具有普遍性，但青年失业的具体情况在不同经济体之间具有差异性。一般而言，在青年人群内部，就业的困难程度也有分化：随着受教育程度的提高，失业的严重程度随之下降。这也是很多国家把强化教育部门的公共投资、改善就业培训体系作为治理青年失业的药方的原因。不过，从中国目前的情况看，如何解决青年群体的就业困难还需要作进一步的分析。从现象上看，大学毕业生的就业困难较之其他群体更为明显，<sup>[1]</sup>这是目前中国的青年就业问题区别于其他很多国家之处。在这种情况下，继续扩大教育部门至少会导致短期供求关系进一步失衡。而且，教育部门经过多年的跨越式发展，继续外延式扩张的余地已经不大。集中力量解决好高素质青年劳动者的就业问题，利用好人力资源，成为化解当下中国青年就业主要矛盾的着力点。

教育的跨越式发展形成的大量人力资本为中国经济的转型升级创造了良好的条件。前期的大量人力资本公共投资和私人投资，形成了充裕的技能供给，劳动力市场上的体现则是技能价格因供给充分而溢价降低。这意味着高技能劳动者与普通劳动者的相对价格较之以往更低廉，相应地，知识、技能密集型的行业有着更大的发展空间，可形成所谓的“工程师红利”。当前，以大学毕业生为主的技能型劳动者供给大于需求的局面，与改革开放之初普通工人的无限供给有着很多相似之处，其解决方案也应该借鉴多年来积累的成功经验，充分利用积极的因素，在化解青年就业困难的同时，收获技能人才供给充裕带来的新一轮“工程师红利”，进而为中国经济的发展提供新的动力。

[1]当然这与大学毕业生人力资本投资高昂，保留工资水平更高有关。

## 政策建议

从战略高度看待并解决就业问题需要注意三个总括原则。一是，在各项政策安排上把高质量充分就业的政策目标，提高到战略高度通盘考虑。二是，实现高质量充分就业的战略地位具有长期性，贯穿于新发展阶段的始终。三是，高质量充分就业的战略要紧盯主要矛盾，抓住核心环节，也需要根据经济发展和劳动力市场形势的变化，调整政策的方向和重点，更好地实现就业总量增长和就业质量提升的总体目标。

在具体的政策安排上，可考虑从以下方面解决中国当前的就业矛盾。

第一，在新的发展阶段要统筹积极就业政策与宏观经济政策的关系。本文的分析表明，在经济发展达到一定水平以后，促进非农就业增长的因素已经发生了重要的转变。积极就业政策的内涵及侧重点也需有所调整。其中，一个突出的特点就是周期性因素与结构性因素对劳动力市场经常交织发生影响，只把政策重点放在解决结构性失业上，已经难以适应新形势的需要。要进一步明确劳动力市场指标的变化和宏观经济政策之间的关联，加强就业主管部门与宏观经济管理部门的综合分析研判与工作联动。当前需要解决的最突出的问题是，在就业目标与宏观经济调控的其他目标产生冲突时，应如何体现促进就业的战略地位，赋予扩大就业在各项政策目标中更多的权重。具体来说，要建立并完善应对周期性失业的反应启动机制、工作协调机制、政策实施和退出机制，更好地落实从战略高度通盘考虑就业问题的工作要求。

第二，解决青年就业困难，不能仅仅依靠一些短期的政策措施，更需要从战略高度进行长期性、系统性的谋划。从就业需求的角度看，通过强化行业发展、经济转型升级与高质量充分就业的关系，切实解决好青年就业问题。行业发展是就业的依托，也是就业工作的重要抓手，促进青年就业更要从对青年就业需求创造明显的行业入手。要充分认识和尊重结构变化的客观规律，当前正处于经济结构与就业结构变化迅速的时期，而青年就业吸纳能力强的行业往往也是朝阳行业，代表着经济结构和就业结构变化的方向。尤其是对高技能工人需求弹性大的行业，要从就业的战略高度予以重视。

从近年来劳动力市场发展的情况看，经济平稳发展时就业问题基本无虞，要突出防范偶然和突发性因素对劳动力市场造成冲击性的影响，而且，这种影响具

有明显的行业特殊性。主要有以下几种情况：外部环境突发性变化对特定行业的影响；周期性因素对行业就业的影响；政策性因素对就业产生的干扰。就业主管部门可以根据三类冲击的特点，制定相应的预案。在就业比重大的行业发生重大变化时，要通过完善社会化保护体系，保护好劳动者。当前政策体系的短板是对劳动者个体社会化的保护不足，尤其是非正规部门的劳动者，就业数量大、脆弱性强、保护程度低，更需要社会化保护体系的关注。

从供给侧因素看，青年就业困难与高等教育扩张、普通教育与职业教育的比例安排、教育与劳动力市场的衔接等诸多方面有关，在该群体人口保持较长时间增长的情况下，需要下大力气统筹人力资本积累体系的改革，通过更积极地引入和发挥市场机制在人力资本形成中的决定性作用，使人力资本积累更加适合经济发展和劳动力市场的需求。通过深化教育体制、培训体系改革，持续提升人力资本积累的质量，提高青年群体人力资源配置效率。

第三，打击各种形式的就业歧视，尤其是要促进劳动力市场上的性别平等。就业平等是社会文明进步的重要体现，是人文发展的重要目标。各种形式的就业歧视，不仅损害了劳动者权益，也不利于扩大就业，造成经济效率的损失。随着就业市场化程度的逐渐提高，形形色色的就业歧视不断出现。虽然《就业促进法》等法律法规明确禁止就业歧视，但由于很多用人单位存在认识上的偏差，就业歧视仍然广泛存在，在某些领域甚至有更加严重的趋势。因此，坚决防止和纠正针对性别、户籍、年龄等的就业歧视问题，消除学历、院校以及其他与就业岗位需求无关的不合理就业限制。通过健全就业歧视救济路径，将纠治就业歧视行为纳入劳动保障监察范围，通过多部门的配合，切实保障劳动者平等就业权益。从政策导向上，可以通过公共部门率先垂范，带头履行消除就业歧视社会责任，在全社会营造公平就业的社会氛围。

在治理就业歧视的过程中，消除性别歧视是最主要的领域。性别是劳动者最基本的个体特征，较之其他歧视类型，性别歧视涉及面最广，还有可能与其他类型歧视叠加。性别歧视对劳动力市场的负面影响最大，不利于女性更积极地参与劳动力市场，而女性劳动参与率的下降是当前劳动参与率下降的主要原因，要遏制劳动参与率下降的趋势，应首要遏制女性劳动参与率下降的趋势。同时，性别歧视对劳动力市场运行和经济发展产生的负面效果也最明显。不仅劳动力市场配置效率产生损失，劳动者、用人单位等实际上都会产生不同形式的福利损失。根治很多社会问题，亦需要从打击性别歧视入手。■ （责任编辑：崔秀梅）