

实施就业优先战略的时代意义

都 阳*

党的二十大报告中指出，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。就业是民生之本，就业是最大的民生工程、民心工程、根基工程，是社会稳定的重要保障，必须抓紧抓实抓好。二十大报告中关于就业的论述阐明了就业工作的根本，也诠释了把解决就业置于更突出位置的必要性。在构建新发展格局中，实施就业优先战略有着鲜明的时代意义。

一 实现充分就业是高质量发展的前提

党的二十大报告指出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。要实现高质量发展，就需要加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。实现充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。充分开发和利用好人力资源，需要通过实施就业优先战略，以更充分、更高质量的就业提高人力资源的使用效率，使其成为高质量发展的推动力量。改革开放以来，通过不断发展经济和持续发育劳动力市场，中国不仅实现了就业数量的持续增长，也推动了就业结构的不断优化。根据历次人口普查资料推算，2000年中国的非农就业总量为2.50亿人，到2010年增长到了2.88亿人，2020年为5.30亿人。新世纪的头20年，非农就业的年均增长率达到了3.8%，很好地实现了就业增长和经济发展的统一。

就业规模的不断扩大促进了就业结构的优化。伴随着工业化和城市化进程的不断

* 都阳，中国社会科学院人口与劳动经济研究所，电子邮箱：duyang@cass.org.cn。

推进，非农部门的发展为大量农村剩余劳动力提供了丰富的就业机会，形成了从农村到城市、从农业到非农业的大规模劳动力流动。2021 年外出农民工总量达到 1.72 亿^①，占城镇总就业的 36.7%。就业结构的非农化是中国经济走向现代化征程的重要标志。以劳动力合理流动的方式实现劳动力从低生产率的部门向高生产率部门的再配置，成为提高经济效率、促进经济增长的重要来源，也是经济更高质量发展的重要动力源泉。

党的二十大报告指出，完成脱贫攻坚、全面建成小康社会的历史任务，实现第一个百年奋斗目标，是十年来我们经历的对党和人民事业具有重大现实意义和深远历史意义的三件大事之一。更充分、更高质量的就业是我们实现第一个百年奋斗目标的重要途径。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。在城镇新增的就业中包括大量从农村转移到城镇就业的农业劳动力，他们由于获得了新的就业机会和更高的工资收入，走上了脱贫之路，过上了小康生活。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。高质量发展是实现中国式现代化的重要手段，需要加快建设现代化经济体系，着力提高全要素生产率。高质量发展和高质量就业是相互依存的，随着中国经济不断转型升级，就业的内涵也将发生转变，与二元经济时代依靠劳动密集型产业的发展不同，越来越多的工作岗位需要更高的人力资本。这就需要在新时代的劳动力市场上，更好地落实二十大报告提出的要求，破除妨碍劳动力、人才流动的体制和政策弊端，不断提高人力资源的配置效率，从而实现就业的转型升级与经济的高质量发展同步。

二 以就业优先促进共同富裕

中国在全面建成小康社会以后，实现共同富裕是更高的发展目标，这一过程同样离不开更充分、更高质量的就业，也必然离不开就业优先发展战略。党的二十大报告指出，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，坚持多劳多得，鼓励勤劳致富，促进机会公平，增加低收入者收入，扩大中等收入群体。按劳分配为主体、多种分配方

^① 来自国家统计局《2021 年农民工监测调查报告》，参见 http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202204/t20220429_1830126.html。

式并存，是改革开放以来逐步形成的居民收入分配方式，也是中国基本经济制度的重要内容。充分就业是按劳分配最主要的实现途径，因此，在实现共同富裕过程中需要充分发挥就业的主导作用。只有实施就业优先战略，才能使最广大的群体通过初次分配参与分享经济发展的成果。

首先，要通过实施就业优先战略不断扩大就业，使初次分配成为收入分配的主体形式。这也是实现高质量发展、保障中等收入群体持续扩大的基本前提。只有不断扩大就业，才能使最广大的群体通过初次分配参与分享经济发展的成果。而且，利用劳动力市场直接对国民收入进行分配是较之再分配等手段更具经济效率的方式，也更具持续性。在劳动年龄人口不断减少的情况下，通过就业优先战略提高就业率就显得尤其重要。

其次，要通过实施就业优先战略不断提升劳动份额。扩大就业是扩大中等收入群体的必要条件，要保持中等收入群体在国民收入分配格局中占据合理的比重，还需要不断扩大劳动份额。近年来，中国国民收入中的劳动份额呈现缓慢上升的势头，对改善收入分配格局起到了一定的推动作用。而且，和发达国家相比，我们不断提升劳动份额仍然有较大的空间。要落实好就业优先战略，协调好劳动生产率的提升和劳动收入的增长，就可以为持续改善收入分配形势创造良好的条件。

最后，在建设现代化产业体系中保持劳动力市场的均衡发展，通过实施好就业优先战略，防止出现劳动力市场的两极化、空心化。党的二十大报告指出，在建设现代化产业体系的过程中，要坚持把发展经济的着力点放在实体经济上。21世纪以来，一些国家劳动力市场的两极化趋势愈演愈烈，对中等收入群体造成了较大的伤害。一些原本中等收入群体占比较高的经济体，由于劳动力市场的两极化，中等收入群体的规模有所缩小。产业空心化导致所谓“铁锈”地带失业增加，中产阶级大量消失，成为社会矛盾的主要来源。

造成部分国家劳动力市场两极化、空心化的原因，既与劳动分工变化、技术进步对常规认知型岗位的替代有关，也与产业政策和就业政策相互配合的缺位相联系。随着中国人口转变进程的加速，劳动力资源的相对优势将会发生变化，要避免走发达国家产业空心化的老路，减少劳动力市场震荡对中等收入群体的不利影响，就必须按照党的二十大报告提出的方略，不断巩固优势产业地位，推动战略性新兴产业融合集群发展。同时，把积极就业政策与现代化产业体系建设紧密结合起来，实现产业升级与就业增长的和谐统一。

三 实施就业优先战略有助于积极应对人口老龄化

2021 年，中国 65 岁及以上人口占总人口的比重已经达到 14.2%，进入中度老龄化社会。今后较长的一段时期内，中国的人口老龄化进程还将加速演进，成为世界主要经济体中老龄化速度最快的国家。面对快速老龄化的形势，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》已经提出，积极应对人口老龄化上升为国家战略。党的二十大报告再次强调了要实施积极应对人口老龄化战略。从二者的相互关系看，实施好就业优先战略是有效应对人口老龄化的重要前提。

实施就业优先战略可以为应对人口老龄化提供更坚实的物质基础。由于中国人口转变的独特性，“未富先老”是中国人口老龄化的重要特征和基本国情。与其他已经进入中度老龄化社会的经济体相比，中国的人均 GDP 水平还相对较低，还需要持续不断地在发展中积累养老资源。伴随着人口老龄化程度的不断提高，老年人口抚养比也将持续增长，在劳动年龄人口总量不断下降的情况下，更需要通过实施就业优先战略，提高劳动年龄人口参与劳动力市场的水平，缓解老年抚养比不断上升的压力。

此外，就业优先战略与积极应对人口老龄化战略具有相辅相成的关系。一方面，随着经济发展水平的提高，人民生活水平的不断改善，中国人口的平均预期寿命不断增长，越来越多的人在达到退休年龄后仍然具有劳动的能力和意愿。另一方面，所谓“积极”应对人口老龄化，其中的重要含义就是主动应对人口老龄化带来的变化和挑战，提高老年人口自主的劳动参与水平，不仅可以塑造积极健康的老年生活，也可以抵消人口老龄化带来的负面影响。这就需要将就业优先和积极应对人口老龄化两大战略贯通、协调。通过健全就业促进机制，健全公共就业服务体系，完善就业支持体系，消除目前对老年人就业的不合理限制和就业歧视，在劳动力市场制度上为老年人参与劳动力市场创造更好的条件。

（责任编辑：一帆）