

· 学习贯彻党的二十届三中全会精神笔谈 ·

坚持依靠发展促进就业

都 阳*

2024年5月27日，习近平总书记在中共中央政治局就促进高质量充分就业进行第十四次集体学习时指出，党的十八大以来，党中央坚持把就业工作摆在治国理政的突出位置，强化就业优先政策，健全就业促进机制，有效应对各种压力挑战，城镇新增就业年均1300万人，为民生改善和经济发展提供了重要支撑。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》对促进高质量充分就业进行重要部署，把健全高质量充分就业促进机制作为重要的改革任务，提出了就业领域的重点改革举措。2024年9月，《中共中央国务院关于实施就业优先战略促进高质量充分就业的意见》提出了实施就业优先战略、促进高质量充分就业的总体要求和重要举措。

中国共产党在实践中不断深化对新时代就业工作规律的认识，积累了许多经验。这些经验十分宝贵，要长期坚持并不断丰富发展。坚持依靠发展促进就业是新时代促进就业工作的宝贵经验之一，对于今后推动高质量充分就业工作同样具有重要意义。要准确把握高质量发展与高质量充分就业的相互依存关系，依靠新质生产力推动发展和就业工作，并实现二者的兼容。

一 促发展与扩就业相互依存

经济社会的发展与高质量充分就业是相互依存的关系。一方面，经济增长是提供就业机会的基础，经济高质量发展能够增加更多更好的就业岗位，实现高质量充分就业。另一方面，长期的经济发展离不开包括人力资源在内的各种生产要素的充分利用和高效配置。因此，高质量充分就业必然会对经济的长期可持续发展产生积极的推

* 都阳，中国社会科学院人口与劳动经济研究所、中国社会科学院人力资源研究中心，电子邮箱：duyang@cass.org.cn。本文是国家社会科学基金重大项目（批准号：23&ZD182）的阶段性成果。

动作用。把握经济发展和高质量充分就业的相互依存关系，以下几个方面值得关注。

首先，尽管二者相互影响、互为依存，但在不同时期发挥的作用并不相同。区分短期和中长期不仅很重要，也对应着不同的政策着力点。在中国经济跨越刘易斯转折点以前，在劳动力无限供给的条件下，促进经济发展和扩大就业的唯一方式是尽可能多地提供就业岗位。在跨越刘易斯转折点后，传统产业作为劳动供给的蓄水池作用已经不再明显，短期需求侧因素的变化对充分就业的影响程度逐渐加大。因此，弥合需求缺口，保持短期的就业平衡，成为越来越重要的政策目标。从宏观经济政策和积极就业政策的角度考量，这一变化引发了政策目标、政策瞄准和政策工具的一系列变化。最突出的变化体现在两个方面：第一，中国的劳动力市场运行已经具备高收入国家的一般特征，短期宏观经济管理瞄准充分就业成为可能；第二，应该丰富积极就业政策体系，维持充分就业不仅要靠劳动力市场政策的持续发力，还需要短期需求管理工具的支持。

从长期看，应更加重视高质量充分就业在促进经济发展中的重要作用。无论是劳动作为生产要素投入对经济增长的直接贡献，还是劳动在各个经济部门的重新配置带来的效率改善，都是获取长期经济增长的重要来源，这一点在以往的发展历程中已经得到了证明。在经济发展初期，劳动力无限供给导致农业等传统经济部门的劳动边际生产率低下，人力资源没有得到充分有效利用，成为制约发展的重要因素。通过鼓励劳动力跨城乡、跨地域流动，农村剩余劳动力在非农部门就业，劳动的边际生产率也得到显著提升。劳动力在不同部门的再配置提高了经济效率，成为促进经济增长的重要来源。因此，劳动力在部门间的再配置所推动的经济增长，是低收入阶段和中等收入阶段就业对经济增长作出贡献的主要途径之一。

综合上述讨论可以发现，中国经济发展进入新阶段后，高质量发展与高质量充分就业的相互关联更加紧密。因此，既要在短期的宏观经济管理中充分利用政策工具，保持劳动力市场平衡和充分就业，也要在中长期发展战略和规划中促进人力资源的最有效利用，并使之成为推动高质量发展的重要动力。

其次，随着中国经济发展水平的不断提升，就业对经济增长的贡献方式也在发生变化，劳动力再配置对经济增长的贡献逐渐式微，高质量充分就业更多地依靠创新等新质生产力推动。由于劳动力市场发展越来越成熟，劳动力流动越来越充分，劳动边际生产率在地区之间、部门之间逐渐趋同。这也就意味着，依靠劳动力再配置提升经济效率的空间越来越小，进一步提升劳动生产率乃至全要素生产率需要依靠新的手段。具体来说，要更加依靠推动新质生产力的形成，以创新推动全要素生产率的增长，并

使其成为高质量发展的引擎。虽然劳动力要素在进入高质量发展阶段后对经济增长的贡献方式发生变化，但这并不意味着关联不复存在。相反，劳动生产率提升永远都是经济增长的目标和手段。从就业与高质量发展之间的关系看，发展新质生产力和推动经济增长方式转变更加依赖于复杂劳动的投入。不仅以充分就业为标志的就业数量对经济发展起到推动作用，以高质量就业为标志的劳动投入质量对经济增长也发挥着越来越重要的作用。

第三，虽然在新发展阶段提升就业质量有了新的要求和动力，但仍需客观辩证地看待扩大就业规模的潜力。只要合理利用一切积极因素，扩大就业在新发展阶段仍然有较大的空间，依靠发展促就业的宝贵经验仍需一以贯之地坚持。

随着经济社会的发展，非农就业比重上升是一个普遍规律。根据第七次全国人口普查数据，中国的非农就业总量为 5.3 亿人，非农就业率为 37%。中国经济发展进入新阶段后，进一步提升非农就业率面临一系列因素的挑战。例如，中国人口转变加速演进，劳动年龄人口总量进一步缩减；农业劳动力转移已经接近尾声，农村劳动力就业的非农化余地减小；劳动参与率保持高位的难度越来越大等。

即便如此，与发达国家相比，中国依靠发展进一步扩大就业仍然有较大的空间。根据佩恩表和国际劳工组织的数据，人均收入 1 万美元以上的国家非农就业率随经济发展水平提升的趋势依然存在。由于分析样本限于比中国经济发展水平更高的国家，人口老龄化、劳动年龄人口下降、非农程度高等特征在这些国家不仅存在，而且普遍比中国表现得更为显著。但从非农就业率看，发达国家的平均水平为 45%，高于目前中国的水平。如果能够达到发达国家的平均就业率，中国的劳动力市场规模将会进一步扩大。这也意味着，在中国经济发展进入新阶段的情况下，依靠发展扩大就业仍然有较大的空间。

二 高质量充分就业是新质生产力的依托

2024 年 1 月 31 日，习近平总书记在中共中央政治局就扎实推进高质量发展进行第十一次集体学习时指出，高质量发展需要新的生产力理论来指导，而新质生产力已经在实践中形成并展示出对高质量发展的强劲推动力、支撑力。经济发展进入高质量发展阶段后，新质生产力对于推动发展发挥着越来越重要的作用。因此，依靠发展促进就业，就必须处理好发展新质生产力和促进就业的关系。从新质生产力的主要特征看，高质量充分就业是新质生产力的重要依托，主要体现在以下几个方面。

首先，新质生产力以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升为基本内涵。可见，尽管技术进步是形成新质生产力的重要推动力，但新质生产力本身不仅仅是技术革命，劳动者也是其中重要的参与者，是新质生产力的重要组成部分。就业是劳动者参与经济活动、推动经济发展的具体实现方式，是新质生产力各个要件优化组合的实现方式，就业质量的不断提高由此成为新质生产力各个要件优化组合跃升的基础。

其次，新质生产力的核心标志是全要素生产率的大幅提升，而全要素生产率的形成和增长离不开高质量充分就业。如前所述，经济社会进入高质量发展阶段，全要素生产率的来源发生了根本变化，由劳动力再配置推动的充分就业向依靠创新带来的技术效率提升转变，而后者必然会推动劳动生产率的增长，提升就业质量。

第三，技术的革命性突破是新质生产力形成的重要推动力，而高质量充分就业与技术进步的关联也贯穿始终。在发展的进程中，处理好技术进步与就业的关系，新质生产力才能有持续发展的基础。一方面，要以普遍联系的观点，动态地看待新技术革命在促进发展和保持就业提质扩容中的作用。例如，中国经济跨越刘易斯转折点，大量使用工业机器人等工业自动化技术并没有导致失业增加，反而实现了经济增长、就业扩大和劳动生产率提升的兼容。另一方面，也要重视技术进步尤其是颠覆性技术的扩散可能对高质量充分就业产生的冲击。

新质生产力是新时代发展的重要动力，高质量充分就业是高质量发展的重要内容。然而，新质生产力并不是孤悬于传统产业和传统经济发展方式之外的空中楼阁，高质量充分就业也一定是脱胎于以往的就业方式，并与一直以来发挥作用的积极就业政策产生直接的联系。新质生产力和高质量充分就业都与发展紧密关联，因此在新发展阶段把握好以下两个方面的关系非常重要。

要处理好新质生产力与传统生产力之间的关系。新质生产力是符合新发展理念的先进生产力质态，但发展新质生产力并不意味着与传统产业和传统就业方式的割裂。2024 年 3 月 5 日，习近平总书记在参加十四届全国人大二次会议江苏代表团审议时强调，发展新质生产力不是忽视、放弃传统产业。各地要坚持从实际出发，先立后破、因地制宜、分类指导，根据本地的资源禀赋、产业基础、科研条件等，有选择地推动新产业、新模式、新动能发展，用新技术改造提升传统产业，积极促进产业高端化、智能化、绿色化。从就业的构成与新就业岗位的产生过程看，新质生产力是推动未来高质量充分就业的重要动力，但目前就业的主体形态仍然集中于传统经济部门。例如，根据第七次全国人口普查数据，2020 年制造业就业总量为 1.21 亿人，占非农就业比重

为 22.7%，即使在服务业就业中，住宿餐饮业、批发零售业等传统业态的就业数量也占据相当大的比重。因此，如果不重视因地制宜，不根据资源禀赋、产业基础、科研条件等选择性地推动新质生产力发展，就有可能造成就业的损失。尊重市场经济规律，采取适当的方式推动新质生产力发展，才能使其与高质量发展和高质量充分就业的目标兼容。

依靠新质生产力促进高质量充分就业，还要处理好发展新质生产力与创造性破坏之间的关系。创造性破坏是创新机制的重要组成部分，也是形成新质生产力的必然过程。在处理落后产能与先进生产力的相互关系时，要发挥创造性破坏的积极作用，推动新质生产力的发展。与此同时，也要加强对劳动者的保护，不断增强劳动者适应新质生产力的能力。当前，以人工智能为引领的新一轮科技革命方兴未艾，但对劳动力市场的潜在冲击也孕育其中。根据国际货币基金组织的估算，全球 40% 的岗位存在暴露于人工智能影响的风险，其中发达国家为 60%，新兴经济体为 40%，低收入国家为 26%。因此，在新的发展阶段，加强对劳动者的社会保护既是高质量发展的题中之义，也是推动新质生产力发展的重要保障。

三 新时代以发展促就业的路径选择

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。要把高质量充分就业作为经济社会发展的优先目标，构建就业友好型发展方式，也要总结并坚持以往的宝贵经验，以更高质量的发展促进高质量充分就业。

首先，要更加充分地发挥劳动力市场在人力资源配置中的决定性作用。从以往的经验看，劳动力从农业部门向城镇地区和非农部门转移就业是扩大就业的重要方式，也是推动经济发展和改善民生的重要力量。这一伟大进程之所以得以高效推进，是充分尊重市场经济规律、通过不断深化改革消除劳动力流动的制度化障碍的结果。虽然从总体上看，中国的劳动力市场在地区之间、城乡之间、经济部门之间的一体化程度已经大大提高，农村劳动力的转移难以持续大规模增加，但劳动力在非农部门内部的配置仍然有较大的优化空间。劳动力在行业间、企业间的重新配置将会继续提升经济效率，但也对劳动力市场制度的完善和高效运行提出了更高的要求。

其次，要进一步强化就业优先政策，完善积极就业政策体系。21 世纪初，为应对

当时劳动力市场出现的波动，中国开始构建积极就业政策体系。随着促进就业工作的实践和经验积累，积极就业政策的工具箱更加丰富完善，有效应对各种复杂情况的能力更强。与此同时，高质量充分就业对积极就业政策体系提出了更高的要求。目前，经济发展过程中遇到的外部环境更加复杂，不确定性因素增多，需要增强对劳动力市场波动的预警能力和对就业扰动因素的识别能力。同时，为保持短期的就业稳定，积极就业政策体系也需要增强对不确定因素的反应能力，提升对劳动力市场变化的治理能力和水平。

第三，在发展中促进高质量充分就业还需要加强各项政策的协同，特别是宏观经济政策与劳动力市场政策的协同。从就业工作的管理体制看，积极就业政策工具的应用相对成熟，但积极就业政策与宏观经济政策的协同还有很多工作要做。从目前情况看，要特别注意短期宏观经济管理过程中对高质量充分就业目标的瞄准。在防范和化解劳动力市场波动时，要积极运用宏观经济调控工具，有针对性地治理需求缺口造成的周期性失业。通过落实就业优先原则，把高质量充分就业作为优先的发展目标，可以更直接地将劳动力市场运行指标作为宏观经济政策瞄准目标，加强与宏观调控工具的关联。

此外，要顺应时代潮流，对新科技革命做出及时、正确的反应。以人工智能技术为引领的新一轮科技革命方兴未艾，并成为影响高质量充分就业的最主要因素之一。历史经验表明，尽管劳动节约型技术进步在短期和局部可能造成就业损失，但新质生产力所推动的经济发展将创造更多、更优质的就业岗位。因此，只要尊重市场经济规律，以一般均衡的眼光主动应对新科技革命带来的挑战，就可以处理好技术进步和高质量充分就业的关系，实现高质量发展与高质量充分就业的兼容。

(责任编辑：马 超)