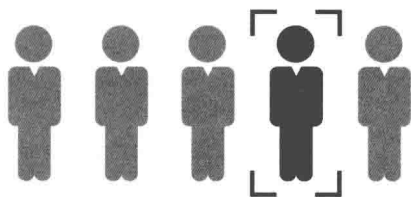


2014-2015
上海人力资源和社会保障热点探析
(上)

上海市公共行政与人力资源研究所 编
(上海市社会保险科学研究所)



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS



2014-2015 上海人力资源和社会保障热点探析（上）

上海市公共行政与人力资源研究所 编
(上海市社会保险科学研究所)



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

前 言

上海市公共行政与人力资源研究所(上海市社会保险科学研究所)是上海市人力资源和社会保障局所属的公益类科研机构,是一个立足本局、面向社会的开放型科研机构。近年来,该所主动融入人力资源和社会保障工作大循环,拓展视野,关注民生,保持特色,转型发展,在继续加强人事人才、公共行政方面研究的同时,注重开展了就业、社会保障、收入分配等领域的课题研究,紧扣时代脉搏,注重热点探析,课题研究涵盖了人力资源和社会保障方面的多个领域,培养了人才,锻炼了队伍,并收获了一批有质量、有影响的科研成果。

民生为本,人才优先。本书汇集的就业、社会保障、公共行政和人事人才四大方面的研究成果,有的是纵向课题,供决策部门参考用的;有的是横向课题,受有关部门和单位委托的,属咨询服务类报告。这些成果都是在深入调研的基础上形成的,都是涉及民生和人才的关键领域、热点问题。我们认为,这些成果除了提供给决策部门和委托单位外,还应该放大它们的社会效应,为广大理论研究和实际工作者提供理论借鉴和实际帮助,为人力资源和社会保障工作领域的同仁提供有参考价值的读本。同时,让这些成果走向社会,接受社会的检验,有助于我们进一步提高责任意识 and 创新精神,督促我们更深刻领悟“民生为本、人才优先”的内涵,以强烈的使命感和更严谨的学术态度从事课题研究。因此,经过再三斟酌,在不涉及应保密的内容,并在征得相关部门和单位同意的前提下,我们决定汇编部分成果公开出版。

长期以来,上海市公共行政与人力资源研究所坚持“小实体、大网络”,强化科研合作的开放格局,借助各方力量,注重联合攻关,跨所借脑,搭建平台,优势互补,充分发挥高校、科研机构和职能部门的作用,真正建立“战略伙伴”关系,开展合作研究和平行研究,突出体现各自的功能和优势,共同推动人社工作及科研事业创新发展。本书汇集的这些成果很大部分是与相关职能部门、科研机构携手合作完成的,凝聚着相关领导、各方同仁的心血智慧和真知灼见。在此,我们向关心和支持我所科研发展的各级领导、专家学者表示衷心的感谢!同时,对于本成果存有的不足之处,也衷心希望社会各界专家、学者予以批评指正。

当前上海人力资源和社会保障工作仍处在全面深化改革的关键时期,我们将立足上海,努力捕捉改革中的热点、难点和焦点问题,每年聚焦若干重点科研项目,着力进行前瞻性、实用性和政策性研究。事实上,我们研究的具体内容很大部分就体现在相关政策与管理上。政策与管理实际上也是一种资源,虽然看似无形,但如果没有政策与管理资源的促动,其他资源,包括人力资源也将难以显现价值并转化为财富。因此,无论是理论工作者还是实际工作者,都应该心系民众,放眼未来,既要大胆创新,又要谨慎务实;既要仰望星空,更要脚踏实地。希望我们的研究能对推进新形势下人社工作的有效开展发挥应有的建设性作用。

编 者

2016 年 12 月

目 录

上 册

就业篇

推动上海实现更高质量就业研究	3
公共创业服务体系建设研究	67
促进长期失业青年就业的政策治理模式研究——以上海为例	110
完善上海市就业保障体系框架研究	153

人事人才篇

“十三五”时期上海党政人才队伍发展研究	167
上海建设具有全球影响力的科技创新中心人才创新发展战略研究报告	185
构建上海市非公有制领域人才发展服务平台研究	196
上海国际文化大都市建设中的文化人才集聚研究	214
上海市流动人才党员服务工作创新研究	230
上海市居住证积分指标体系研究	240
深化干部教育培训制度改革研究:以 A 局系统为例	253
加强干部能力素质培养研究:以 A 局系统为例	271
完善合作交流对口培训课程体系研究	290
科教文卫事业单位工资水平调整国际比较研究	322
基于负面清单管理的人力资源市场准入制度创新	353

下 册

公共行政篇

上海市公务员考录模式方法创新研究	365
我国公务员考录模式及机制研究	396
境外公务员考试录用制度研究	410
公务员聘任制改革的问题及政策建议——基于上海试点的实践观察	459
实施公务员分类管理制度研究	469
政府与社会力量合作供给公共服务模式探索 ——以公共文化服务社会化为例	487
药品挂网采购模式及其操作管理应用研究——基于上海的实践	499
药品药理分类编码在招标采购中的应用研究	517

社会保障篇

关于上海市社保政策实施情况的综合评估报告	531
进一步完善上海养老保险政策体系的研究	551
上海居家养老服务运行机制研究	598
进一步完善上海社会保险基金预算支出范围和标准体系的研究	647

就 业 篇

推动上海实现更高质量就业研究

就业是民生之本,促进就业是安国之策。中共十八大报告明确提出,要实施就业优先战略和更加积极的就业政策,推动实现更高质量的就业,并将就业更加充分作为全面建设小康社会的重要目标,从而把就业上升到新的战略高度,并首次提出实现更高质量就业的论述。推动实现更高质量就业是一个带有战略性、综合性和长期性的重大任务,当前,上海受国际、国内宏观经济环境及上海自身转型发展的影响,就业形势依然严峻,扩大和稳定就业的压力十分突出。推动上海实现更高质量就业,必须要以科学发展观为统领,全面贯彻落实中共十八大对就业工作的决策部署,结合上海实际,着力做好就业形势监测、鼓励创业、重点群体就业和公共服务等各项工作,在发展中创造更多的就业机会,在转变经济发展方式的过程中不断优化就业结构、提升就业质量,同时要加强劳动者权益保护,促进劳动关系和谐稳定。

为了更好地从理论上研究探索“什么是高质量的就业”“为什么要推动实现高质量就业”“如何推动上海实现高质量就业”等问题,上海市公共行政与人力资源研究所(上海市社会保险科学研究所)将“推动上海实现更高质量就业研究”作为2013年所重点研究课题,旨在通过研究阐述高质量就业的内涵与特征,总结近年来上海促进就业和提升就业质量方面的主要做法与经验,全面揭示上海就业质量所面临的主要问题,进而提出切实可行的提升上海就业质量的对策措施,为出台相应政策提供参考。

一、高质量就业的基本理论

劳动领域的质量探讨早在20世纪70年代就刚好表现一些不易察觉的现象,从美国的“工作生活质量”到国际劳工组织的“体面劳动”和欧盟的“工作质量”,再到近期的“高质量就业”,就业质量的概念逐步清晰,内容日趋丰富。在我国计划经济向市场经济转变过程中,就业质量问题从隐到显,2002年起政府开始加大对劳动力市场的干预力度,出台了一系列促进改善劳动者就业质量的文件,逐步完善劳动法律制度,加之劳动者为维护自身利益而做出的种种努力,使得转型初期就业质

量的一些突出问题诸如劳动者工资低、工作时间长、作业环境差、缺少社会保险等得到缓解,但同时一些新矛盾凸显出来,使得当前就业质量问题较之从前具有新的特征,制约就业质量的提升,影响到劳动满意度乃至社会稳定。为此亟须对当前就业质量做出恰当分析,找出制约就业质量的原因并着力解决,坚定不移地推动上海向实现高质量就业方向迈进。

(一) 理论研究综述

1. 就业质量的国外相关理论研究

“就业质量”(Employment Quality/Quality of Employment)的提出经历了较长的演变过程,真正作为一个完整的概念首次被提及是在 2002 年《应用心理学杂志》的学术文献中。在此前后,不同的国际机构站在各自角度进行阐述。如工作质量是欧盟提供和追求的一个理念,国际劳工组织提倡的体面劳动则被公认为就业质量概念的基础。

20 世纪 70 年代美国的“工作生活质量”(Quality of Work Life, QWL)是就业质量(Quality of Employment)的最初发源,也称“劳动生活质量”。工作生活质量概念提出后得到各国的响应,如德国在 1972 年推行旨在提高工作生活质量的法案,法国在 1974 年实施旨在改善工作条件和环境的福利计划。此外,英美意等国也于 20 世纪 70 年代中后期相继推出有关工作生活质量的方案。到 20 世纪 80 年代中期,美国超过 1/5 的劳工协定中均写入有关提高就业质量条款。

国际劳工组织(ILO)提倡的“体面劳动”最早于 1995 年社会发展问题世界首脑大会上以核心劳工标准形式出现,旨在通过国际公约形式确立和保障世界范围内的劳工权利。1999 年为应对全球化给劳动领域带来的挑战,ILO 首提“体面劳动”——促进男女在自由、公平、安全和具备人格尊严条件下获得体面的、生产性的可持续工作机会,其含义涵盖就业数量和质量两方面,且以就业质量为主。

20 世纪 90 年代后期,欧洲经济环境的变化和招聘困难使人们关注工作质量领域,欧盟委员会指出相对较高的失业率和招聘困难瓶颈的持续共存是未来时期的主要特征,而劳动供给的增加更容易通过提高工作的吸引力即改善工作质量实现。为此欧盟委员会提供了分析“工作质量”的一般框架,包括内在工作质量、技能终身学习和职业发展、性别平等、健康和工作安全、灵活性和安全性、包容性和劳动力市场进入、工作组织和工作生活平衡、社会对话和员工参与、多样性和非歧视、整体经济表现和生产率 10 个基本维度。

为改变国际劳工组织体面劳动指标、欧盟委员会工作质量指标、欧洲基金会工作和就业质量指标各自为政、指标选取不统一和结果不可比的问题,经联合国欧洲经济委员会协调,上述三个国际组织同意建立统一的就业质量指标体系以便开展研究。2010 年 2 月该指标体系编制完成,包括就业安全与规范、劳动报酬、工作时

间和工作生活平衡度、工作稳定性及社保、协商与谈判机制、技能培训、员工关系与工作动机等 7 个维度,并据此发布加拿大、芬兰、法国、德国、以色列、意大利、墨西哥、摩尔多瓦、乌克兰 9 国就业质量国别报告。

表 J-T-1 国外代表性的就业质量指标维度

组织或地区	指 标 维 度
欧洲基金会	就业稳定性;技能和职业发展;健康福利;工作和生活的平衡
联合国欧洲经济委员会	劳动安全与规范;劳动报酬;工作时间及工作与生活平衡度;工作稳定性与社会保护;社会对话;技能培训与发展;员工关系及工作动机
加拿大	沟通机会和员工意见的影响力;工作中计算机的使用;工作报酬;工作稳定感;工作设计;工作环境;工作时间;工作关系;工作需求;工作与生活之间的平衡;薪水;技能培训;工会指标;国际比照;性别与工作质量;不同地区工作生活平衡程度
美 国	工作收入;工作稳定性;工作满意度
新西兰	工作外在特征;工作内在特征;其他特征;更宽泛的劳动力市场内容

2. 就业质量的国内相关理论研究

国内对就业质量的研究从本世纪以来逐步升温,近期研究更侧重于采用定量方法对我国就业质量问题开展评价,就业质量评价指标成为聚焦热点。现有的多数文献均将就业率、供需比、工作稳定性、劳动收入、社会保障、劳动关系和就业满意度等纳入就业质量指标评价体系,同时也有学者认为需关注国家层次指标和区域性指标、就业结构和用人单位满意度。如苏丽锋(2003)在我国新时期个人就业质量研究中,提出建立包括劳动报酬、就业稳定性、社会保护、职业发展、工作生活平衡度等 15 个指标在内的就业质量评价指标。刘素华(2005)在建立我国就业质量量化评价体系中将聘用条件、工作环境、劳动关系、社会保障作为考察的四个维度。宋国学(2010)对中国体面就业质量衡量体系进行的研究,建立了包括就业、社会保障、基本权利和社会对话四个维度的体系结构,并利用调查数据对我国体面就业进行了评价。赖德胜课题组(2012)在编制中国各地区就业质量指标体系中将就业环境、就业能力、就业状况、劳动者报酬、社会保护、劳动关系作为考察的六个维度。中国就业促进会课题组(2013)就业质量评估指标体系研究中将就业环境/结构/机会、劳动报酬与就业公平、就业能力与教育培训、就业稳定与社会保障、劳动关系与职业安全列为核心要素。

从目前对就业质量的实证研究结果看,中国的就业质量状况不容乐观。赖德胜等(2010)的测算显示,2007 年、2008 年我国的就业质量只有 33.23 分和 34.81 分,这说明中国的就业质量总体而言仍处在较低的水平。而苏丽锋(2012)

的研究表明,我国除了北京、上海、天津等少数经济发达的地区外,全国就业质量的总体水平依然不高,大部分省份的就业质量指数提高缓慢,而且地区间就业质量差异明显,这种差距并没有随着转型时期经济的快速增长而缩小,可见在经济规模和就业数量不断增长的同时,就业质量却并未得到同步的提高。此外,杨河清等学者(2007)针对大学毕业生、城镇就业的农村妇女、农民工群体等特定群体进行专题调研。刘素华等(2013)认为当前我国就业质量绝对状况得到一定改善,但就业质量的内外公平性问题较低,如群体间、行业间收入差距加大。

表 J-T-2 国内研究就业质量指标选取

目标群体	选取指标的角度	指 标 内 容
全社会	体面就业(就业、社会保障、基本权利、社会对话)	劳动参与率;城镇登记失业率;失业人员中年轻人占比;工作收入低于生活保障的人员比例;基尼系数;工伤事故率;工伤死亡率;加班加点率;财政社保支出占GDP比例;最低生活保障率;医疗保障覆盖率;养老保险覆盖率;生育保险覆盖率
大中专毕业生	就业前提;岗位状况;满意度;个人因素;高校因素;用人单位因素和社会因素;宏观、微观;就业环境;生产效率;经济生活	就业率;工作条件;劳动关系;社会保障;聘用条件;毕业生供需比;薪金水平;就业结构;社会认可度;就业机会可获得性;工作稳定性;工作场所的尊严和安全;机会平衡;个人发展;工作与专业关联程度;决策参与度;培训机会和职业生涯前景;自主创业率

(二)“就业质量”的内涵定义与评价指标

1. 就业质量的基本内涵与特征

就业质量是一个动态变化的指标,主要受经济社会发展水平、人力资源市场供求关系、劳动保障法律法规保护程度以及劳动者素质等多种因素的影响。^①对就业质量的评价可从宏观和微观两个层面分析,宏观即从国家、地区角度看:就业规模扩大是否与劳动力供给平衡,就业素质提升是否与产业发展相匹配,就业结构优化是否与就业扩展相适应,就业环境改善是否满足自主公平创业就业,劳动关系和谐是否构建劳资协调共赢等等。微观即从就业者个人和企业角度看:就业机会是否足够可供选择,自主就业和创业是否便利,工资收入是否正常增长,职业技能是否提升以有利于职业发展,劳动安全、健康是否有保障,社会保障是否享有以解决后顾之忧等等。宏观层面的就业质量与微观层面的就业质量是一致的,微观层面就业质量的改善是宏观层面就业质量改善的基础,宏观层面就业质量是微观层面就业质量的整体体现。

^① 刘燕斌:《推动实现更高质量的就业研究》,吴江主编:《中国人力资源发展报告(2013)》,社会科学文献出版社2013年版,第28页。

就业质量是一个主客观相结合、宏微观相结合的概念。从微观层面上讲,就业质量是就业者对就业现状的主观感受与评价、就业者就业状况的客观体现,微观层面定义的高质量就业内涵是指劳动者个体的就业更加稳定、职业发展更加美好、就业环境更加舒适、劳动者技能水平得到不断提高、劳资关系更加和谐、工资福利水平更加合理、生活质量更高等。根据就业状况质量水平的高低可将个体劳动者的就业分为高质量就业和低质量就业,其中高质量就业是指劳动者个人在一定工作环境中获得满意工资和社会声望的状态。^①必须认识到,就业质量具有阶梯性的双向流动性,即低质量就业的劳动者可以通过条件改善转向高质量就业,高质量就业的劳动者也有可能因为条件恶化而滑向低质量就业。

从宏观层面上讲,就业质量是一个国家或地区劳动力整体的就业状况的综合评价,体现为劳动力市场资源配置运行状况及全体劳动者整体的就业质量水平。借鉴有关国际组织成熟的评价指标体系,结合中共十八大报告推动实现更高质量就业的目标任务以及我国的国情,宏观层面定义的高质量就业内涵是指一个国家或地区整体具有充分的就业机会、合理的就业结构、公平的就业环境、良好的就业能力、合理的就业收入、完善的就业保障、和谐的劳动关系等,对宏观层面的高质量就业进行评价可以从上述七个维度来进行描述。

① 充分的就业机会。充分的就业机会是指所有愿意接受工作的人基本都能获得就业岗位。扩大就业机会是就业质量提高的前提,劳动者失去就业机会也就无法谈及就业质量,因此,实现更高质量就业的首要任务是扩大就业机会、保证充分就业、化解就业总量压力,可以重点考察新增岗位数、劳动参与率、失业率等因素。

② 合理的就业结构。合理的就业结构是指就业结构与经济结构、产业结构发展相协调。合理的就业结构是支撑经济发展、产业升级的重要方面,也是发挥劳动者潜能和提高全社会劳动生产率的重要体现,因此,构建合理的就业结构是实现更高质量就业的一个支撑,可以重点考察三次产业就业结构、生产性服务业就业人员比重、非正规经济就业人员占比等因素。

③ 公平的就业环境。公平的就业环境是指劳动者的就业服务环境良好以及政策环境无歧视。创造宽松公平的就业环境是政府应尽职责,需要政府制定政策并采取措施消除就业歧视,对就业困难人员给予援助,对创业者提供扶持帮助。就业环境的营造是就业质量提高的根本所在,可以重点考察劳动力市场配置效率、就业服务覆盖面和质量、就业创业政策环境、劳动者就业观、就业公平等因素。

④ 良好的就业能力。良好的就业能力是指劳动者具有顺利实现就业并胜任

^① Schroeder, Fredric K. (2007)认为高质量就业是指个人在其认为具有挑战性和满意感的工作综合环境中获得谋生所需工资的能力。

岗位要求的素质和能力。劳动者的就业能力与就业质量密切相关,劳动者素质能力越高,创造的劳动价值也会越高,他们所能够得到的工资收入、社会保障、福利待遇水平也会相应更高。培养劳动者具有良好的就业能力是提高就业质量的关键,可以重点考察劳动者职业培训、技能水平及参与企业管理能力等因素。

⑤ **合理的就业收入**。合理的就业收入是指劳动者在一定时间内参加就业劳动得到与创造价值基本相符的货币收入,收入的高低是衡量就业质量的最重要因素,也是劳动者最关心最直接的现实利益。从个人层面而言,劳动者需获得与其贡献相对应的劳动报酬以维持劳动力再生产;从国家层面而言,改革收入分配制度规范收入分配秩序,构建公平公正合理的社会收入分配体系,是贯彻落实科学发展观、建设社会主义和谐社会、完善社会主义市场经济体制的重要方面。可以重点考察社会平均工资、最低工资、不同职业者收入差距比等因素。

⑥ **完善的就业保障**。完善的就业保障是指劳动者就业具有较为完备的社会保障体系和保障待遇水平。社会保障待遇是劳动者就业质量的重要组成部分,衡量社会保障水平及其变化情况,主要考虑养老、医疗、失业、工伤、生育各险种的参保率及其待遇水平,政府社保支出占财政支出的比重可以反映政府对社会保障的支持力度。可以重点考察基本社会保险覆盖率、灵活就业人员享受社保补贴比例等因素。

⑦ **和谐的劳动关系**。和谐的劳动关系是指劳动者就业权益得到充分保护、劳动关系约定规范清晰。劳动者权益保护是和谐的劳动关系需要的利益机制,劳动关系问题涉及每个人的切身利益。在进一步规范劳动用工管理,切实预防和减少劳动争议基础上创建互利共赢的和谐劳动关系是提高就业质量的重要保障。可以重点考察劳动力市场基础作用发挥、劳动者就业权益保障、平衡协商和社会对话机制建设等因素。

2. 建立就业质量评价指标体系

在提出高质量就业的背景下,建立统一、全面的就业质量评价体系,提高指标数据的可采集性和可比性,是评价一个地区就业质量的前提。本课题研究根据推动实现高质量就业的内涵和影响就业质量的因素分析,在总结已有研究的基础上,以上海当前时期经济发展为背景,建立就业质量评价指标体系,把影响就业质量的主要因素指标化,力图对上海市就业质量进行定量评价与比较分析。

就业质量评价可从多个方面加以考察,一是**就业机会**,主要反映提供就业的机会和就业覆盖率等基本情况,指标有就业弹性系数、市场求人倍率、年度新增岗位数占全部岗位的比例等;二是**就业结构**,主要反映就业人员的分布结构和就业质量状况,指标有生产性服务业就业人员比重、知识和管理服务业就业人员比重、高新技术产业就业人员比重、非正规经济就业人员占比等;三是**就业环境**,主要反映就业的市场服务环境和就业创业的服务效率,指标有人均职业介绍机构数、平均求

职周期、职业介绍机构服务效率、年度注册登记创业单位数等；四是就业能力，主要反映就业者的能力素质及职业技能培训水平，指标有在业人口中具有大专及以上学历的人员比例、产业工人中高技能人才比例、年度参与各类培训的人次、人均就业培训投入等；五是就业报酬，主要反映就业者的报酬收入水平及工资收入在国民收入占比，指标有社会平均工资、社会最低工资线、劳动收入占国民收入分配比重等；六是就业保障，主要反映在职人员的保障水平及保障支出水平，指标有政府社

表 J-T-3 就业质量宏观评价指标体系

1. 就业机会	1.1 就业弹性系数
	1.2 市场求人倍率
	1.3 年度新净增岗位数占全部岗位的比例(%)
2. 就业结构	2.1 生产性服务业就业人员比重(%)
	2.2 知识和管理服务业就业人员比重(%)
	2.3 高新技术产业就业人员比重(%)
	2.4 非正规经济就业人员占比(%)
3. 就业环境	3.1 人均职业介绍机构数(个)
	3.2 平均就职周期(年)
	3.3 职业介绍机构服务效率
	3.4 年度注册登记创业单位数(个)
4. 就业能力	4.1 在业人口中具有大专及以上学历的人员比例(%)
	4.2 产业工人中高技能人才比例(%)
	4.3 年度参与各类培训的人次(人次)
	4.4 人均就业培训投入(元)
5. 就业报酬	5.1 社会平均工资(元)
	5.2 社会最低工资线(元)
	5.3 劳动收入占国民收入分配中的比重(%)
6. 就业保障	6.1 政府社会保障支出占财政支出的比例(%)
	6.2 社会保险参保率(养老、医疗、工伤、生育各险种的参保率)(%)
	6.3 灵活就业人员享受社保补贴比例(%)
7. 劳动关系	7.1 劳动争议处理案外调解率(%)
	7.2 职业伤害比例(%)
	7.3 集体劳动合同覆盖率(%)

会保障支出占财政支出的比例、社会保险参保率(养老、医疗、工伤、生育各险种的参保率)、灵活就业人员享受社保补贴比例等;**七是劳动关系**,主要反映劳动者的劳动关系是否和谐及劳动权益保障水平,指标有劳动争议处理案外调解率、职业伤害比例、集体劳动合同覆盖率等。鉴于此,我们构建了包括7个一级指标和24个二级指标在内的就业质量评价指标体系。

(三) 推动上海实现更高质量就业的战略意义

1. 推动上海实现更高质量就业是建设国际大都市、转变经济发展方式的内在要求

改革开放30多年,我国依靠廉价劳动力的“人口红利”优势取得经济飞速发展,但随着改革的深入,仅靠廉价劳动力推动经济增长的模式难以为继,就业质量的提高已成为经济发展中急待解决的问题之一。

早在20世纪90年代上海就提出建设国际大都市的发展目标,并拟订明确的时间节点:到2010年建成世界城市的雏形;到2020年建成半边缘性世界城市;到2030年建成次级核心世界城市;到2050年要全面建成核心世界城市。“十二五”到2020年是上海加快推进“四个率先”、加快建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的关键时期,就目前形势看传统的粗放发展模式已不可持续,发展转型迫在眉睫,但上海现有的就业结构转型慢于经济结构转型的进度,影响着经济发展方式的转变和产业结构的转型升级。^①

人力资源是推动生产力发展的重要因素,在转方式、调结构的过程中,既要加强物质资料的投入,更要靠高质量人力资源的支撑。因此提高我市劳动者素质,提升就业质量是上海建设国际大都市、转变经济发展方式的内在要求。更广泛意义而言,就业质量是涵盖在人类社会发展和个人生活质量提高的基本范畴之下的,全面测量就业质量,加强社会保护,有利于将经济增长转变为更高的人类福利,其中经济发展的状况对就业有着极其显著的影响。

2. 推动上海实现更高质量就业是维持社会和谐稳定的重要因素

就业质量不高是导致劳资冲突加剧、收入分配差距拉大等社会不稳定问题的重要诱因。随着法制日趋完善和维权意识抬头,劳动者运用法律武器保护自身权益的行为在我国越来越普遍,上海也同样进入了劳资冲突事件多发期,这几年劳动争议案件数、劳动争议总人数居高不下。^②当前我市劳动者在雇佣关系中仍处于弱

^① 2011年上海三次产业从业人员结构分别为3.4%、40.3%和56.3%,相应的三次产业结构为0.6%、38.9%、60.5%。纵观世界上其他发达国家,三次产业中服务业就业比重占65%以上,制造业约20%—30%,农业不到4%。

^② 2012年上海劳动人事争议案件仍处于高位运行,各级劳动人事争议仲裁机构审结案件数达5万多件。

势地位,而且工会组织的作用也尚未充分发挥,剧烈的劳资冲突容易演化成群体性事件,给经济社会带来诸多不稳定因素,这是低层次、低水平就业无法避免的痼疾。

近年来我国政府致力于加强劳动力市场制度建设,通过建立三方谈判机制、加强劳动立法和就业保护等举措,将提高就业质量视作实现包容性增长、提高经济发展质量的必要手段。更高质量就业目标的适时启动,标志着我国劳动就业政策的调整,未来政府就业工作的重心将从以往单纯强调扩大就业数量向提高就业质量转变,这既是每一位劳动者的期盼,更是改善民生的基本途径,充分体现了以人为本的思想,体现了对广大劳动者的呵护。而将劳动者就业权益保护机制与利益协调机制、社会保障机制、社会稳定机制、公共服务机制等宏观社会协调机制放至同等重要的位置,有助于弥合不同社会阶层的分歧与差异,这不仅有利于提升劳动者的整体生活质量,更有利于促进和谐社会建设。

3. 推动上海实现更高质量就业是上海劳动力结构转变的必然选择

一方面,从劳动力数量看,上海与全国的劳动力市场正同步经历着显著的转折,刘易斯转折点^①即将到来。全国层面上,2012年我国15—59岁劳动年龄人口比重首次下降,劳动年龄人口绝对量也减少了345万人。对上海而言,劳动年龄段人口逐年下降的趋势更加明显。第六次全国人口普查(以下简称“六普”)统计资料显示,若不考虑机械迁入因素的影响,在未来相当长一段时间内,上海户籍人口中的劳动年龄人口将以年均2.4%的速度持续下降,由2010年的875.5万人下降到2025年的603.5万人,累计减少272.0万人,降幅接近1/3。

另一方面,从劳动力质量看,劳动力素质高低是就业质量高低的决定性因素之一,高素质劳动力队伍是实现提高经济发展质量、迈向世界经济强国目标的人力资源基础。由于产业结构高级化后资本有机构成的提高使资本对普通劳动力需求减少,就业增长出现“结构性减少效应”,即资本、技术对劳动形成挤出,其直观表现是就业弹性系数趋于减小。在上海人口数量红利式微已成定局的背景下,优化人力资源和生产资料的匹配水平,提高劳动生产率,提升人力资源价值,促进劳动者知识技能与企业生产技术和产品同步升级,成为促进我市劳动力结构转变的必然选择。

4. 推动上海实现更高质量就业是解决收入差距扩大的重要途径

近年来,上海职工工资总额占生产总值的比重尽管有所走高,^②但仍基本呈现低位徘徊趋势,更重要的是行业间收入差距扩大。2012年上海的最低行业工资与

^① 劳动力需求增长速度超过现行工资水平下劳动力供给增长速度,即需要提高工资才能保持劳动力供给满足需求。——Lewis, 1972。

^② 2010—2012年,上海职工工资总额占上海市生产总值的比重分别为17.6%、23.5%、26.5%。