

促进高质量充分就业

莫荣 李付俊

内容提要: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。这是科学把握就业发展规律、洞察国内外发展环境和就业矛盾变化、顺应人民群众新期待作出的新论断。本文在总结促进高质量充分就业目标实现探索的历史经验基础上,阐释了促进高质量充分就业的理论内涵,并基于习近平总书记关于促进高质量充分就业的重要讲话精神,以新思想、新论断、新要求为根本遵循提出促进高质量充分就业的创新路径。比如,开发新的就业增长点,解决好人力资源供需不匹配这一结构性就业矛盾,完善重点群体就业支持政策,深化就业体制机制改革等。

关键词:高质量充分就业 就业质量 创新路径 中国就业理论 就业工作

中图分类号:F249.20

文献标识码:A

文章编号:1000-7636(2025)01-0003-6

2024年5月27日,习近平总书记在主持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。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,明确要健全高质量充分就业促进机制、着力解决结构性就业矛盾等重点改革任务和举措。

一、高质量充分就业目标的探索

2003年以来,中共中央政治局先后三次以就业为主题进行集体学习,不仅充分体现了党中央对就业工作的高度重视,也是中国共产党在实践中不断深化对就业目标和工作规律的认识的体现^[1]。

(一)从“两个确保”向促进就业转变

20世纪90年代,国有企业针对长期以来形成的“铁饭碗”“冗员过多”等问题,强调“减员增效”“优化组合”,开始下岗分流,国有企业下岗职工再就业成为当时社会关注的焦点问题。为此,中央提出“两个确保”的就业工作目标,即“确保国有企业下岗职工的基本生活,确保离退休人员的基本生活”。2003年3月28日,中共中央政治局就“世界就业发展趋势和中国就业政策研究”进行第三次集体学习,不仅分析了全球范围内的就业状况变化趋势,同时也借鉴了其他国家的经验来探讨适合中国的就业政策。此次学习特别强调了就业对于改善民生的重要性,指出促进就业是维护社会稳定的关键,并明确表示将采取长期战略以支持就业,将其视为国家经济社会发展中的优先事项之一。

收稿日期:2024-09-10;修回日期:2024-11-27

作者简介:莫荣 中国劳动和社会保障科学研究院研究员,北京,100029;

李付俊 中国劳动和社会保障科学研究院智库工作办公室副研究员,通信作者。

作者感谢匿名审稿人的评审意见。

(二) 以更加积极的就业政策实现社会就业更加充分

2008年美国次贷危机引发的全球金融危机对中国经济和就业产生了重要影响,中国劳动力市场也面临着经济发展方式转变带来的挑战,同时中国面临的就业群体更加复杂和多样,包括高校毕业生、新生代农民工、就业困难人员、灵活就业人员等,就业总量压力和结构性矛盾同时存在。为此,2010年中共中央在“十二五”规划建议中进一步明确,要把促进就业放在经济社会发展优先位置,就业优先目标得以确立。2012年2月20日,中共中央政治局就实施更加积极的就业政策进行第三十二次集体学习,明确了就业工作的目标任务,即“努力实现社会就业更加充分”,把促进充分就业视为全面建设小康社会的重大战略任务。

(三) 在新时代新征程中促进高质量充分就业

当前,中国正处于经济转型升级的关键时期,面对外部压力加大、内部困难增多的复杂严峻形势,经济增长模式正从依赖外资和出口转向以内需和消费为驱动力,同时人口发展呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化的趋势性特征^[2]。为了应对这些挑战,实施就业优先战略显得尤为重要,需要不断促进高质量充分就业来提升居民收入水平与消费能力,进而推动经济社会的高质量发展。2024年5月27日,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,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。

二、正确理解和把握促进高质量充分就业的理论内涵

促进高质量充分就业是一项综合性工程,也是一场持久战。需要持续深化对高质量充分就业的理解与认识,并在此基础上积累和总结宝贵经验。

(一) 宏观层面:形成机会充分、匹配高效、保障健全、流动顺畅的就业格局

党的十八大以来,在“就业优先战略”统领下,中国对就业工作目标作出了从实现“更高质量的就业”到“更高质量和更加充分就业”,再到“促进高质量充分就业”的转换,这是由中国经济发展的不同阶段以及人口、劳动力市场发展过程中出现的新问题、新挑战所决定的。从宏观层面看,高质量充分就业首先需要以扩大就业规模为基础,解决就业岗位问题,确保市场上有足够的职位供应;其次,要提高就业供需匹配效率,统筹教育、培训及就业,强化产学研融合,解决好人力资源供需不匹配这一结构性就业矛盾;再次,要着力提升劳动者就业权益保障水平,保障平等就业权利,促进劳动报酬合理增长,构建和谐劳动关系,扩大社会保障覆盖面;最后,要破除阻碍劳动力自由流动的各种障碍,营造一个公平竞争的就业环境,让每一个人都能凭借自己的努力获得成长和发展。

(二) 微观层面:让劳动者拥有满意的工作、精湛的技能、合理的收入、可靠的社会保障

从微观层面看,高质量充分就业首先是劳动者拥有更满意的工作,既满足劳动者多样化、个性化的工作需求,也不断提升劳动者的工作满意度;其次是劳动者拥有更高的就业技能,为广大劳动者提供职业发展的可能,使他们有机会在工作中不断成长,实现个人价值;再次是劳动者有合理的收入,有稳定的收入来源,不断增加自身的收入获得感和生活幸福感,让劳动者在满足基本生活需求的基础上逐步提高生活质量;最后是有更牢靠的社会保障,进一步消除劳动者就业过程中的后顾之忧,让每个人都能在高质量就业和高水平权益保障中充分实现自我价值。

三、新时代征程中促进高质量充分就业的创新路径

习近平总书记关于促进高质量充分就业的重要讲话,全面系统地总结了新时代就业工作的规律和经

验,提出了一系列新思想、新论断、新要求,是做好新时代新征程就业工作、促进高质量充分就业的根本遵循。

(一)以新思想为促进高质量充分就业注入“源头活水”

促进高质量充分就业,是以习近平同志为核心的党中央基于中国经济发展新阶段以及整体就业形势所作出的一项重要决策,思想性强,创新性强,具有重要的理论和实践价值,是中国就业理论和实践创新的主要思想基石。

1. “三个事关”

习近平总书记强调,就业是最基本的民生,事关人民群众切身利益,事关经济社会健康发展,事关国家长治久安。“三个事关”的定位,把促进高质量充分就业置于前所未有的历史地位,对于维护国家的经济独立、社会稳定、人口安全以及国际竞争力等方面具有不可替代的积极作用^[3]。“三个事关”是就业在经济社会发展中优先地位的应有之义,充分体现了就业是民生属性、经济属性、社会属性以及政治属性的结合。

2. 坚持把就业工作摆在治国理政的突出位置

就业既是民生问题,也是经济问题,更是重大的政治问题。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,通过实施就业优先政策和优化促进机制来有效应对各种挑战,在14多亿人口的发展中大国实现了比较充分的就业^[4]。这些成就的取得,最根本在于党中央的坚强领导及习近平新时代中国特色社会主义思想的正确指导,最重要的经验是坚持把就业工作摆在治国理政的突出位置。面对新的形势变化,必须始终坚持党对就业工作的集中统一领导,形成党委统一领导、党政齐抓共管、部门协同发力、社会广泛参与的就业促进机制。

3. 构建就业友好型发展方式

习近平总书记的重要讲话,对强化就业影响评估做出强调、提出要求,深刻阐明了健全就业影响评估机制、推动形成高质量发展与就业扩容提质良性循环的重要意义。一方面,构建就业友好型发展方式,有利于不断提高就业水平和就业质量,有利于保障人民群众的基本民生需求,提升社会福利水平,满足人民群众对高品质生活的追求,也有助于缩小收入差距、防范规模性失业风险、维护社会安全稳定。另一方面,建立健全就业影响评估机制,是强化就业优先导向的重要保障,以评估促落实,有助于推动相关部门、地方政府将就业优先导向融入经济社会发展的各领域,贯穿到制定区域发展战略、产业发展规划、公共投资项目等各环节。

4. 以择业新观念打开就业新天地

习近平总书记强调,加强宣传教育,引导全社会牢固树立正确就业观,以择业新观念打开就业新天地。个人的职业选择反映了其人生目标在职业规划中的具体实现,体现了对特定职业的追求与渴望。当前社会分工进一步细化,新产业带动新职业不断涌现,职业变迁的新变化不仅提供了更多就业机会,也给就业领域带来更多结构性挑战。为此,需要以择业新观念打开就业新天地,一方面要深入探究某些行业劳动力短缺的原因,解决“有活没人干”的问题,从而缓解“有人没活干”的局面;另一方面则需要加大宣传力度,积极传播正面信息,鼓励高校毕业生形成更加开放灵活的就业态度,为实现人岗匹配、发挥人才优势创造更好的条件。

5. 建构中国的就业理论体系

新中国成立以来,中国就业制度经历了统包统配、“两个确保”、三结合就业方针、积极就业政策、就业优先战略等阶段。这些经验是宝贵的财富,不仅有效指导了中国的就业实践,也对世界就业问题的解决具有指导价值,需要认真总结和提炼。面对就业领域的巨大深刻变革,迫切需要加强就业理论、就业政策、管理制度等方面的创新,亟须加快建构中国的就业理论体系,为就业实践提供科学的指导,推动就业工作的理念创新、方法创新和政策创新。为此,建构中国就业理论体系,要从国情出发,从中国实践中来、到中国实践中去,就业理论和相关政策创新要符合中国发展实际,体现出中国特色。

(二) 以新论断为促进高质量充分就业厚植“发展根基”

习近平总书记强调,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,要长期坚持并不断发展。这些经验的总结不仅体现了党中央对中国就业领域发展规律的深刻认识,也是指导中国就业理论发展和中国就业工作实际的重要论断,是促进高质量充分就业目标实现的根本保证。

一是坚持党对就业工作的全面领导。这是促进高质量充分就业的根本政治保证。各级党委和政府要从全局高度重视就业问题,坚持健全促进就业责任制度,把就业工作摆在治国理政的突出位置。

二是坚持把就业作为民生之本。这是促进高质量充分就业的出发点和落脚点。党的十八大以来,党中央把就业作为民生头等大事,坚持贯彻以人民为中心的发展理念,实施了一系列旨在促进就业与创业的政策举措,从而确保民众的生活更加稳定,收入持续增长,进而提升全民的生活质量。

三是坚持实施就业优先战略。这是促进高质量充分就业的重大战略政策取向。就业优先战略的确立和实施,将就业是民生之本的理念在党和国家执政中进一步强化,对扩大就业、改善民生、稳定社会和促进经济社会发展都产生积极且深远的影响。

四是坚持依靠发展促进就业。这是促进高质量充分就业的必要手段。发展是解决一切问题的总钥匙。促进高质量充分就业,根本途径在发展。历史经验表明,经济持续健康发展有利于就业持续扩大,经济结构的调整有利于就业能力的不断提高,发展是就业工作行稳致远的根本保证。

五是坚持把扩大就业容量和提升就业质量相结合。这是促进高质量充分就业的必然要求。党的十八大以来,中国新增就业规模保持稳定,劳动者素质显著增强,技能人才数量持续增长,收入水平稳步上升,社会保障体系进一步完善。

六是坚持突出抓好重点群体就业。这是促进高质量充分就业的重要内容。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视重点群体就业工作,拓宽高校毕业生等青年就业空间,持续推进农村劳动力转移就业,加强劳务品牌建设,改革完善退役军人安置制度,加强对就业困难人员兜底帮扶,确保了重点群体就业的总体稳定。

七是坚持创业带动就业。这是促进高质量充分就业的关键途径。就业是民生之本,创业是就业之源。2023年,中国新增经营主体3273万户,同比增长12.6%。历史实践表明,坚持创业带动就业是新时代就业工作的一项基本规律,已成为促进就业提质扩容的有效途径,是满足人民群众高品质生活新期待的关键支撑。

八是坚持营造公平就业环境。这是促进高质量充分就业的有效保障。促进社会公平,是社会主义制度的本质要求。党的十八大以来,党中央大力推动与公平就业相关的法律法规落实,各级地方政府也积极承担其作为社会公平守护者的角色,不断致力于为所有社会成员创造更加平等的就业机会,从而有效地保障劳动者享有平等就业的权利。

九是坚持构建和谐劳动关系。这是促进高质量充分就业的重要基础。构建和谐劳动关系,不仅是国家治理体系和治理能力现代化不可或缺的一部分,也是中国特色社会主义制度优势的具体展现,深刻反映了人民对于美好生活的追求。

(三) 以新要求为促进高质量充分就业拓展“未来空间”

习近平总书记关于高质量充分就业的讲话为做好新时代新征程就业工作指明了前进方向、提供了根本遵循,同时党的二十届三中全会也对促进高质量充分就业作出了重大任务部署和路线规划。

一是开发新的就业增长点。根据经济社会发展新趋势和人民群众高品质生活新期待,紧抓数字经济、绿色经济、银发经济等发展机遇,不断创造新的就业增长点。大力发展新业态、新模式,支持和规范发展新

就业形态,为稳定和扩大就业培育新动能。统筹新型城镇化和乡村全面振兴,深入实施区域协调发展战略,探索实现区域内产业布局协调、人力资源共享、就业政策服务衔接,打造具有区域特色的产业集聚区和就业增长极。积极挖掘、培育新的职业序列,围绕发展新质生产力,持续动态调整职业分类体系,加快新职业标准和培训基础资源开发,大力促进新职业从业人员能力提升。

二是解决好人力资源供需不匹配这一结构性就业矛盾。一方面,要加快塑造素质优良、总量充裕、结构优化、分布合理的现代化人力资源。通过统筹规划教育、培训及就业环节,建立健全终身职业技能培训体系,加强对急需紧缺人才的培育。同时,还需打破户籍、地域、身份、性别和行业等因素对劳动力流动的限制,深化人力资源供给侧结构性改革,构建重点行业与领域内的人力资源优势。另一方面,要完善就业公共服务提升配置效力。加快构建统一、规范的人力资源市场,充分发挥“大数据”以及多元主体就业服务供给,加强人力资源供求趋势分析,探索建立岗位需求调查制度,动态发布岗位信息,开展岗位需求的预测分析,为劳动者求职和人力资源开发提供参考,助力解决人力资源错配、结构失衡等问题。

三是完善重点群体就业支持政策。加强创业担保贷款、社保补贴、税费减免等就业创业政策支持力度,提高市场主体吸纳重点群体就业的积极性。进一步提升就业公共服务的质量和服务效能,加强对重点群体的服务针对性,构建对应服务清单。要不断拓展高校毕业生等青年群体的就业渠道,将其视为重点群体就业工作的重中之重;多措并举促进农民工就业增收,实施劳务品牌的质量提升行动;进一步完善就业援助制度,加强对就业困难群体的帮扶兜底。

四是要深化就业体制机制改革。要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,同时更好地发挥政府的作用,通过优化政策来增强其促进就业的效果。要破除影响劳动力流动的制度障碍,消除妨碍平等就业机会的不合理规定,健全统一规范的人力资源市场体系。要进一步完善就业公共服务体系,在不断扩大就业公共服务范围的同时不断提高其均等化和专业化水平。要加强促进创业带动就业的制度保障,提高创业质量,优化创业制度服务。

五是要加强劳动者权益保障。要着力健全涉及新就业形态劳动者的劳动法律法规,加强新就业形态劳动标准体系建设,完善工资工时、休息休假、劳动保护等劳动标准,加强劳动者权益保护。要完善社会保障体系,补齐制度短板,解除劳动者的后顾之忧。要加强市场监管和劳动保障监察执法,针对性查处和曝光侵害劳动者权益的行为和案件,让法律和制度为劳动者权益保驾护航,努力让广大劳动者实现体面劳动、全面发展。

六是各级党委和政府要把就业当作民生头等大事来抓。各级部门要建立实施促进高质量充分就业的长效机制,将促进高质量充分就业列为工作核心内容和重点任务。加强对就业工作的组织领导,健全制度机制,构建部门协同、上下联动的就业工作体系,增强工作合力。健全就业领域投融资机制,进一步拓宽促进高质量充分就业的资金支持渠道。有条件的地区率先探索高质量充分就业先行区建设,形成典型示范带动效应。加强高质量充分就业社区建设,用好基层公共就业服务力量,打通就业政策落实的“最后一公里”,使多就业、少失业、收入提高、工作条件改善及劳动者权益保障等高质量充分就业具体要求在基层落实到位。

参考文献:

- [1] 莫荣,殷宝明. 坚持就业优先 促进高质量充分就业[J]. 劳动经济研究,2024,12(4):3-8.
- [2] 莫荣,李付俊. 实施就业优先战略,助力中国式现代化[J]. 人口与经济,2023(2):7-13.
- [3] 郑功成. 正确认识和着力促进高质量充分就业[J]. 中国党政干部论坛,2024(6):47-53.
- [4] 王晓萍. 以高质量充分就业助力中国式现代化[J]. 中国人力资源社会保障,2023(6):7-10.

Promoting High-quality and Full Employment

MO Rong, LI Fujun

(Chinese Academy of Labour and Social Security, Beijing 100029)

Abstract: Promoting high-quality and full employment is the new orientation and mission of the employment work on the new journey in the new era. This is a new conclusion made by scientifically grasping the law of employment, deeply understanding the changes in the development environment and employment contradictions worldwide, and living up to the new expectations of the people. From the perspective of theoretical connotation, high-quality and full employment constitutes both a macro employment pattern characterized by abundant opportunities, efficient matching, robust safeguards, and smooth mobility, and a micro manifestation enabling workers to possess satisfying jobs, proficient skills, reasonable income, and reliable safeguards.

From the perspective of new ideas, the promotion of high-quality and full employment has been elevated to an unprecedented historical position, fully reflecting that employment integrates livelihood, economic, social, and political attributes. Since the 18th National Congress of the CPC, China has achieved relatively full employment, and the most important experience is to insist on putting employment in a prominent position in the governance of the country. The current goals of building an employment-friendly development model, opening up new horizons in employment through a new thinking in seeking jobs, and accelerating the building of China's theoretical system on employment provide a reliable theoretical basis for effectively guiding China's employment practice.

From the perspective of new conclusions, the understanding and accumulated experience of the law of employment work in practice is an important conclusion to guide China's employment theory to facilitate the actual employment endeavors in China. This includes upholding the Party's overall leadership over the employment work, insisting on taking employment as the basic part of people's livelihood, and implementing the employment-first strategy. All these are the fundamental guarantees to promote the realization of the goal of high-quality full employment.

From the perspective of new requirements, combined with the task requirements of the Third Plenary Session of the 20th CPC Central Committee on promoting high-quality and full employment, we must develop new employment growth points and cultivate new driving forces for securing the steady expansion of employment. We should address the structural employment problems of the imbalance between human resources supply and demand, and accelerate the development of modern human resources with good quality, sufficient quantity, optimized structure and reasonable distribution. We should improve employment support policies for key groups and further improve the quality and efficiency of public services for employment. We should deepen the reform of the employment systems and mechanisms and give full play to the decisive role of the market in allocating resources. We should strengthen the protection of workers' rights and interests and relieve workers' worries. Party committees and governments at all levels should regard employment as a top priority of people's livelihood, and make promoting high-quality and full employment the core content and key task of their work.

Keywords: high-quality and full employment; employment quality; innovative path; Chinese employment theory; employment

责任编辑:范合君;魏小奋