

# 健全高质量充分就业促进机制

杨伟国

**[摘要]** 健全高质量充分就业促进机制是党的二十届三中全会明确提出的改革任务。健全高质量充分就业促进机制要以实现高质量充分就业为目标,充分保障劳动者的就业权利;完善覆盖全民的就业公共服务制度,提高优质就业服务供给;加强职业教育与培训,不断提升劳动者职业技能;完善重点群体就业支持体系,加强困难群体就业兜底帮扶。健全高质量充分就业促进机制还必须夯实发展基础,坚定不移贯彻新发展理念,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。

**[关键词]** 就业促进机制; 就业权利; 就业公共服务体系; 就业支持与援助

**[中图分类号]** F249.2 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 0529-1445(2024)12-0012-04

党和国家历来高度重视就业工作。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对促进高质量充分就业进行部署,明确把健全高质量充分就业促进机制作为重要的改革任务。在全球范围内,就业促进都是对政府就业工作的明确要求。我国更是把就业促进作为重中之重,2007年通过《中华人民共和国就业促进法》,把政府的就业促进职责以法律形式进行明确。无论从理论内涵看还是从实践经验看,健全高质量充分就业促进机制都明确要求以实现高质量充分就业为目标,充分保障劳动者就业权利,持之以恒完善就业公共服务体系,持续加强职业教育与培训,不断强化就业支持与援助。

## 保障劳动者就业权利

保障劳动者就业权利是促进高质量充分就业的应有之义。就业权利通常包括劳动者在就业前寻找工作的过程中享有平等就业机会的权利,在就业中享有公平的劳动权利保障,在不能

工作时享有合理的社会保护的權利。党和国家高度重视劳动者就业权利的保护,从立法、政策制定、重大工程、劳动监察等各方面各层面各领域开展了强化优化就业权利保护的实践。

切实保障平等就业权利。平等就业权利就是在就业与选择职业过程中不受各种歧视的权利,就业歧视治理是我国就业权利保护的核心。从权利内容来看,《中华人民共和国就业促进法》规定:“劳动者就业,不因民族、种族、性别、宗教信仰等不同而受歧视。”就特定群体而言,国家保障妇女享有与男子平等的劳动权利,明确要求不得以性别为由拒绝录用妇女或者提高对妇女的录用标准;国家保障农村劳动者进城就业享有与城镇劳动者平等的劳动权利,明确要求不得对农村劳动者进城就业设置歧视性限制;国家保障各民族劳动者享有平等的劳动权利;国家保障残疾人的劳动权利。针对新就业形态劳动者,明确要求不得违法限制劳动者在多平台就业。我国明确保障劳动者的平等就业权利,健全就业歧视救济机制,消除地域、身份、性别、年龄等影响平等就业的不合理限制和就

业歧视,畅通社会流动渠道,使人人都有通过辛勤努力实现自身发展的机会。

加强劳动者权益保障。习近平总书记强调:“要健全劳动法律法规,规范新就业形态劳动基准,完善社会保障体系,维护劳动者在劳动报酬、休息休假、劳动安全、技能培训、社会保险和福利等方面的合法权益。”<sup>①</sup>为此,要进一步完善劳动关系协商协调机制,持续整治人力资源市场秩序,加强市场监管和劳动保障监察执法,有效治理欠薪欠保、违法裁员、求职陷阱等乱象。针对女性劳动者,要保障妇女在就业创业、职业发展、技能培训、职业健康与安全等方面的合法权益,健全生育保障、普惠托育、就业扶持等支持体系;针对新就业形态劳动者,要保障新就业形态劳动者对平台劳动规则的知情权、参与权;针对超过法定退休年龄的劳动者,用人单位应当保障劳动者获得劳动报酬、休息休假、劳动安全卫生、工伤保障等基本权益。

加强非就业时社会保护权利。劳动者因老、因病、因残、因伤丧失劳动能力而退出劳动力市场时期,劳动者因不可抗力或其他原因而无法就业的失业时期,劳动者因成为父母而暂时退出劳动力市场的生育后代时期,都应受到社会的保护,享有相应的权利。为此,要不断建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度,持续扩大社会保障覆盖面;推动用人单位及职工依法参加社会保险,健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社会保障制度;完善就业与失业保险、最低生活保障联动机制,提供分层分类社会救助;加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障,探索建立基于工作任务交易的新社会保障体系。

## 完善就业公共服务体系

就业公共服务是促进劳动力市场供需匹配、实施就业失业管理、落实就业政策的重要载体。健全全方位就业公共服务体系是促进高质量充分就业的重要支撑,更是健全就业促进机制的基本标志。

完善覆盖全民的就业公共服务制度。习近平总书记强调:“完善就业公共服务制度,打造覆盖全民、贯穿全程、辐射全域、便捷高效的全方位就业公共服务体系,提高就业公共服务可及性和均等化、专业化水平。”<sup>②</sup>完善的就业公共服务是促进高质量充分就业的基本保障和重要内容。要坚持普惠性、基础性、兜底性,完善服务清单,强化常住地、就业地服务责任,推动就业公共服务常住人口广覆盖、用人主体广惠及、就业创业全贯通。

夯实基层导向的就业公共服务基础。推动就业公共服务向基层下沉,加强基层就业服务,是夯实就业工作基础的重要手段,也是适应就业形势和就业工作发展变化、满足人民群众需求的重要举措,更是促进高质量充分就业的必要之举。《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“将就业公共服务体系建设纳入经济社会发展及国土空间相关规划,综合区位特点、人群特征、服务半径,布局服务设施、人员队伍,促进服务资源向基层延伸、向农村覆盖、向边远地区和就业困难群体倾斜”“打造‘家门口’就业服务站、‘15分钟’就业服务圈”等具体促进措施,对于实现基层就业服务便捷化、精准化、多元化,全方位提高公共

① 习近平:《促进高质量充分就业》,《求是》2024年第21期,第8页。

② 同上,第7页。

就业服务效能,促进高质量充分就业具有重要推动作用。

促进技术与模式创新扩大优质就业服务供给。要强化数字技术赋能,加快构建高速、移动、安全的新一代信息基础设施,建立完善全国统一的就业信息资源库和全国就业公共服务平台,为劳动者提供更加实时、精准、主动的就业服务。探索专业雇主组织(人力资源服务机构)促进劳动力市场匹配新机制,推动专业雇主组织作为专业的用人单位专门雇用劳动者并签订劳动合同,然后将劳动者派到用工单位完成特定的工作任务,这种集约化分布式的第三方用工方式,可以实现人力资源的最优配置与充分利用。同时还要强化专业雇主组织的法律责任与义务,充分发挥其专业的人力资源配置功能。

### 加强职业教育和培训

就业从本质上是基于技能而不是基于学历学位。人力资源供需不匹配是当前我国就业领域面临的主要矛盾,这个矛盾实质上就是劳动者职业技能(人力资源供给)不能适应就业岗位的履职要求(人力资源需求)。因此,加强职业教育和培训,不断提升劳动者职业技能,是使劳动者适应就业市场的关键,更是促进高质量充分就业的关键。

职业教育是回应人力资源供需不匹配矛盾的治本之策。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化现代职业教育体系建设改革的意见》明确要求,在职业教育战略创新上,以提升职业学校关键能力为基础,以深化产教融合为重点,以推动职普融通为关键,以科教融汇为新方向,有序有效推进现代职业教育体系建设改革。在职业教育能力建设上,要深化职业

教育供给侧结构性改革,建立健全多形式衔接、多通道成长、可持续发展的梯度职业教育和培训体系,推动职普协调发展、相互融通,让不同禀赋和需要的学生能够多次选择、多样化成才。在职业教育发展模式上,要坚持以教促产、以产助教、产教融合、产学合作,推动形成同市场需求相适应、同产业结构相匹配的现代职业教育结构和区域布局。

职业技能培训是回应人力资源供需不匹配矛盾的关键举措。综合《“十四五”就业促进规划》与《“十四五”职业技能培训规划》,在职业技能培训上要从以下三方面着力。一要构建职业技能培训多元供给体系,使培训与就业更加紧密地衔接,以行业企业、公共实训基地、普通高校、职业院校、职业技能培训机构等为主要载体,以就业技能培训、岗位技能提升培训和创业培训为主要形式,形成个人投入、企业支持、政府补贴共同投入的机制,协同合力培养现代化职业技能。二要构建重点群体职业技能培训体系,重点加强针对高校毕业生和城镇青年、退役军人、农村转移就业劳动者、脱贫人口、失业人员、个体工商户、就业困难人员(含残疾人)等的技能培训,广泛开展数字技能、媒体运营、电子商务等新业态新模式从业人员技能培训。三要构建数字化职业技能培训体系,建设低成本、易获得、大容量、多层次、新科技、高智能的人力资本投资基础设施,探索“互联网+”“智能+”学习新形态,推动学习方式变革创新。

### 强化就业支持与援助

就业困难人员就业支持与援助是国家就业促进的最本质也是最重要的体现。当劳动者因为各种原因无法依靠自身的能力和资源来获得

就业机会时,国家提供的就业支持与援助就具有了至关重要的价值和意义。我国逐步建立健全就业援助制度,采取税费减免、贷款贴息等办法,通过公益性岗位安置等途径,对就业困难人员实行优先扶持和重点帮助。

完善重点群体就业支持体系,加强困难群体就业兜底帮扶。就业促进在一般意义上是针对所有劳动者的,但在实践中主要是针对需要支持的重点群体。党的二十届三中全会指出要“完善高校毕业生、农民工、退役军人等重点群体就业支持体系”。高校毕业生是国家经济社会发展的新生力量,未来10年每年将维持在1000万人以上,总量规模大,就业难度大;2023年我国农民工规模已达2.98亿人,约占就业人口的40%,但就业质量不高、权益保障还存在短板;我国现有3900多万退役军人,每年还将新增40多万人,但退役军人的职业技能与就业岗位需求存在差异。此外还有失业人员群体,他们有就业需求却未能就业,也是需要国家重点支持的群体。稳住重点就业群体,就稳住了就业基本盘。因此,要鼓励青年投身重点领域、重点行业、城乡基层和中小微企业就业创业,有条件的地方可对到位于县乡中小微企业就业的高校毕业生加大政策支持力度。实施青年就业启航、“宏志助航”等专项计划,强化对困难家庭毕业生、长期失业青年的就业帮扶,促进其尽早就业、融入社会。坚持外出就业和就地就近就业并重,完善就业服务、职业培训、权益维护一体化外出务工服务体系,推动农村低收入人口就业帮扶常态化,稳定脱贫人口务工规模和务工收入,防止因失业导致规模性返贫。挖掘岗位资源,探索“教培先行、岗位跟进”就业模式,鼓励优秀退役军人按有关规定到党的基层组织、

城乡社区和退役军人服务机构工作。加强对大龄、残疾、较长时间失业等就业困难群体的帮扶,完善及时发现、优先服务、精准帮扶、动态管理的就业援助制度。<sup>①</sup>

积极探索切实有效的就业支持与援助方法。加强基层就业援助服务工作,拓宽公益性岗位范围,开发就业岗位,对就业困难人员实施重点帮助,提供有针对性的就业服务和公益性岗位援助。以社会团体、基金会和社会服务机构为主体的社会组织是吸纳就业的重要力量,要积极吸纳劳动者到社会组织就业。

最后,需要特别强调的是,健全高质量充分就业促进机制必须夯实发展基础。就业是经济社会发展的派生性结果,高质量发展是高质量充分就业的必然前提。要坚定不移贯彻新发展理念,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。

(本文是北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重大项目“实施就业优先战略研究”(项目编号:23LLYJA062)阶段性成果)

#### [参考文献]

[1]党的二十届三中全会《决定》学习辅导百问[M].北京:党建读物出版社,学习出版社,2024.

(作者简介:杨伟国,北京市社会科学院党组副书记、副院长,北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员)

责任编辑/王焕宇

<sup>①</sup> 《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》,《人民日报》2024年9月26日,第4版。