

· 学习习近平总书记关于促进高质量充分就业的重要论述 ·

坚持就业优先 促进高质量充分就业

莫 荣 殷宝明*

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，全面总结了新时代我国就业工作取得的宝贵经验，强调要坚持实施就业优先战略。中国共产党始终坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，就业优先的思想和理念根植已久，在实践中逐步探索出一条中国特色就业优先道路。尤其是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想，坚定不移实施就业优先战略，不断完善就业优先政策，明确了促进高质量充分就业的新目标。

一 探索出一条中国特色就业优先道路

习近平总书记指出，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。从积极就业政策、更加积极的就业政策到实施就业优先战略、强化就业优先政策，中国共产党在实践中不断深化对就业工作规律的认识，带领全国人民探索出一条中国特色就业优先道路。

（一）从积极就业政策到更加积极的就业政策

国际上普遍将劳动力市场政策分为积极和消极政策，劳动力是主要施策对象。20世纪90年代后期，我国出现了青年就业问题、农民工就业问题和下岗职工失业问题“三碰头”，面临严峻的就业和再就业问题。中共中央、国务院1998年6月发出《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》，通过转变就业机制实施再就业工程，建立了下岗职工基本生活保障、失业保险、城市居民最低生活保障三条保障线制度，广泛设立再就业服务中心。

在总结多年促进就业和再就业经验的基础上，我国借鉴国际成功经验，开始实施第一轮积极就业政策。2002年9月，中共中央、国务院召开全国再就业工作会议，提

* 莫荣，中国劳动和社会保障科学研究院；殷宝明，中国劳动和社会保障科学研究院。

出积极就业政策的基本框架，并对劳动力市场需求端进行调整。2005 年，积极就业政策进一步调整优化，第二轮积极就业政策开始实施，覆盖范围从下岗失业人员向统筹城乡各类群体就业扩展，就业政策更具普惠性。2007 年《中华人民共和国就业促进法》颁布实施，积极就业政策更加成熟定型。2008 年，为了应对国际金融危机和重大突发性自然灾害，积极就业政策升级扩展为更加积极的就业政策，政策体系和内容进一步充实和完善。

相比其他国家，我国的积极就业政策更具综合性、集成性和创新性特征，包括以提高经济增长拉动就业为目标的宏观经济政策、以促进下岗失业人员再就业为目标的扶持政策、以实现劳动力市场供需匹配为目标的人力资源市场政策、以减少失业和维持社会稳定为目标的宏观调控政策、以保障下岗失业人员基本生活和积极促进再就业为目标的社会保障政策等。实施积极就业政策成功解决了数千万国有企业下岗职工再就业问题，缓解了青年就业压力和国际金融危机对劳动力市场的巨大冲击。

（二）从实施就业优先战略到强化就业优先政策

在总结更加积极的就业政策经验基础上，2010 年《政府工作报告》指出，扩大就业是保障和改善民生的头等大事。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。2011 年“十二五”规划纲要明确提出实施就业优先战略。

党的十八大报告提出，实施就业优先战略和更加积极的就业政策。党的十九大报告进一步强调，坚持就业优先战略和积极就业政策，就业优先地位不断凸显。党中央根据形势变化，将“稳就业”放在“稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期”的“六稳”方针之首，将“保居民就业”摆在“保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转”的“六保”任务之首。

2018 年中央经济工作会议首次提出要实施就业优先政策。2019 年《政府工作报告》明确将就业优先政策置于宏观政策层面，与财政政策、货币政策并列，提出加强宏观政策的协调配合，就业优先政策全面发力。党的二十大报告强调，强化就业优先政策。党的十八大以来，我国深入实施就业优先战略，就业优先战略在政策层面的具体体现是对我国积极就业政策的进一步丰富拓展。特别是在应对新冠疫情冲击、助力打赢脱贫攻坚战中，就业优先政策全面实施，政策工具箱不断丰富，积极就业政策已经升级形成具有中国特色的就业优先政策体系。就业优先政策的提出，表明就业优先不仅是目标，还是宏观经济政策的重要组成部分。这既是中国就业理论的生动实践，又是对西方经济学理论的突破，更是中国特色社会主义政治经济学的重要组成部分。

（三）党的十八大以来中国特色就业优先道路走得更加有力

习近平总书记在重要讲话中总结了党的十八大以来就业工作积累的经验，主要包括：坚持把就业作为民生之本；坚持实施就业优先战略；坚持依靠发展促进就业；坚持扩大就业容量和提升就业质量相结合；坚持突出抓好重点群体就业；坚持创业带动就业；坚持营造公平就业环境；坚持构建和谐劳动关系，等等。中国特色就业优先道路体现在这“八个坚持”中，更体现在中国共产党领导下对就业一以贯之的重视。

20世纪80年代以来，西方宏观经济理论将通货膨胀视为经济增长和充分就业的最大障碍，把维持物价稳定作为宏观经济调控的唯一目标，认为创造一个有利于增强企业信心的外部环境，自然而然地就会带来更高的投资、消费、增长和就业。在这一理念下，西方发达国家放弃了二战后实现充分就业的承诺，转向通过抑制通货膨胀和规范市场秩序来刺激投资和促进就业。直到2008年国际金融危机爆发，引发持续的失业和未充分就业问题，西方发达国家才重新将促进就业作为宏观经济政策的重要目标。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的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，新时代就业工作取得历史性成就。就业规模显著扩大，城镇就业人数由2012年的3.7亿人增加到2023年的4.7亿人，城镇新增就业年均1300万人；就业结构不断优化，我国第一、二、三产业就业人员占比从33.5:30.5:36.0转变为22.8:29.1:48.1，城镇就业比重从48.9%提高至63.5%；人民收入水平持续提高，2023年全国居民人均可支配收入39218元，比2012年增加22708元，年均增长6.6%；社会保障更加有力，基本养老保险覆盖10.7亿人，基本医疗保险覆盖超过13亿人。

二 坚持就业优先的重大意义

当前我国正处于向着全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标迈进的关键时期，“十五五”即将开启。在中国特色社会主义道路上始终坚持就业优先，具有深远历史意义和重大现实意义。

（一）坚持就业优先是坚持以人民为中心的发展思想的生动体现

中国共产党的初心和使命，是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴。习近平总书记指出，人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标。要坚持以人民为中心的发展思想，不断保障和改善民生，让发展成果更多更公平惠及全体人民。就业是人民最关心、最直接、最现实的利益问题，涉及人民群众的获得感、幸福感、安全感，关乎人

民对美好生活的向往。

人有恒业，方能有恒心。当前和今后一个时期，我国就业总量压力依然存在，重点群体就业难题更加突出。随着社会主要矛盾的变化，人民群众对就业有了更高的期待，逐步从“有没有”向“好不好”转变。不断实现人民对美好生活的向往，必须把就业这个最大的民生工程、民心工程、根基工程继续抓紧抓实抓好。坚持就业优先，将保障和改善民生作为经济社会发展的出发点和落脚点，放在宏观政策优先位置，正确处理就业增长与经济增长、物价稳定和国际收支平衡之间的关系，是以人民为中心发展思想的重要体现。

（二）坚持就业优先是推进中国式现代化的必然要求

就业是劳动者创造财富的源泉，是实现自身发展的机会，是收入分配和社会保障的基础，也是实现共同富裕的基本途径。中国式现代化的顺利实现需要以人口高质量发展作为基本支撑，其中最重要的是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，并促进劳动力的充分开发和利用。

发展是解决就业问题的根本，但从国外的实践看，经济增长与就业岗位增加之间并非线性关系。传统宏观经济理论认为经济增长必然带来就业岗位的增加，但事实证明经济增长与就业之间的关系是不确定的。产出的就业弹性和奥肯系数在不同国家和一国的不同时期都存在差异。宏观经济政策与劳动力市场政策都会对经济增长的就业效应产生影响。这就要求就业政策必须与宏观经济政策有效协调。

当前，我国经济增长面临多重压力，带动就业的边际效应出现减弱的苗头。实现人口规模巨大和全体人民共同富裕的中国式现代化，必须坚持就业优先，推动财政、货币、投资、消费、产业、区域等政策与就业政策协调联动、同向发力，提高发展的就业带动力，使人人都能通过勤奋劳动投身推进中国式现代化的伟大实践。

（三）坚持就业优先是推动高质量发展的重要举措

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。高质量发展的根本在于经济的活力、创新力和竞争力。马克思劳动价值论认为，劳动是创造价值的根源，劳动力是最活跃、最具创造力的生产要素。通过高质量充分就业，劳动者才能与生产资料更好地结合起来进行物质生产，实现人力资源的高效配置，为经济社会高质量发展提供强大支撑。

创新是第一动力，人才是第一资源。通过实施科教兴国战略、人才强国战略，目前我国劳动年龄人口平均受教育年限达到 11 年，新增劳动力平均受教育年限达到 14 年。技能劳动者超过 2 亿人，其中高技能人才超过 6000 万人。如何把巨量的人力资本

转化为科技创新动力，最根本的途径就是通过就业实现人力资源要素的优化配置。

2012年以来，我国劳动年龄人口不断减少，2022年我国人口首次出现负增长，人口总量被印度超越。挖掘人力资源潜力、充分利用人口红利的紧迫性与日俱增。只有坚持就业优先，适应新一轮科技革命和产业变革的需要，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才队伍，才能为高质量发展提供源源不断的创新动力和人才支撑。

（四）坚持就业优先是人口大国解决就业难题的现实需要

习近平总书记指出，就业是永恒的课题，更是世界性难题。从劳动力供给端来看，我国是人口大国，也是劳动力大国，有14亿多人口、近9亿劳动年龄人口，每年进入劳动力市场就业的城镇新成长劳动力仍高达1500万。预计到2035年，我国劳动年龄人口总量仍将保持在8亿人左右。就业总量压力将长期持续存在。

从劳动力需求端来看，当今世界百年未有之大变局加速演变，我国就业所依赖的国内外环境正在发生深刻变化。西方国家对我国进行多方遏制打压，贸易争端明显增多，国际经贸环境不确定性显著增大，不可避免地对部分行业的就业产生冲击。我国经济增长面临多重压力，正处于新旧动能转换的关键时期。产业结构转型升级不断加快，新技术应用加速迭代，尽管就业创造效应与就业替代效应并存，但对劳动力技能素质提出了更高的要求。与此同时，新就业形态涌现，灵活就业增多。劳动需求的快速变化和日趋多元让“有活没人干”和“有人没活干”的结构性就业矛盾更加突出。

解决好就业问题仍然是我国需要长期面对的一项重大任务。只有坚持就业优先，按照保障兜底、稳定岗位、扩容增长、优化结构、提升能力、提高质量、优化效率、防控风险等方面要求，不断夯实就业优先政策，才能有效破解人口大国的就业难题。

三 在坚持就业优先中促进高质量充分就业

习近平总书记强调，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。促进高质量充分就业是一项系统工程，也是一项长期工程。要不断深化对新时代就业工作规律的认识，丰富和发展宝贵经验，以改革创新精神不断塑造就业发展新动能、新优势，有效化解外部环境变化、人口结构变化对就业的风险挑战。

（一）夯实基础，提高经济发展的就业带动力

促进高质量充分就业要以扩大就业为前提，优先解决“有没有”的问题。深入实施就业优先战略，坚持经济发展的就业导向，保持经济拉动就业的能力。在制定经济

社会发展规划时，积极支持发展吸纳就业能力强的产业和企业，充分考虑产业发展与劳动力资源的供需匹配程度。在推进新旧动能转换中，因地制宜发展新质生产力，改造提升传统产业，培育壮大新兴产业，布局建设未来产业，完善现代化产业体系，积极培育新的就业增长点，持续挖掘转岗就业机会。强化就业优先政策，健全就业目标优先的宏观调控机制，建立重大投资、重大政策、重大生产力布局对就业影响的评估机制，纳入宏观政策取向一致性评估体系。

（二） 补上短板，破解结构性就业矛盾难题

结构性就业矛盾已经成为就业领域的主要矛盾，“有活没人干”是主要体现。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。统筹抓好教育、培训和就业，健全终身职业技能培训制度，强化急需紧缺人才培养。破除妨碍劳动力、人才流动的户籍、地域、身份、性别、行业等制度约束，加强人力资源市场化、规范化、体系化建设。另一方面，要着力提升就业质量、增加岗位吸引力。健全劳动法律法规体系，完善工资收入分配制度。构建中国特色和谐劳动关系，完善劳动关系协商协调机制。加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障，补齐有关法律短板。

（三） 抓住重点，完善重点群体就业支持体系

高校毕业生、脱贫人口、就业困难人员是促进高质量充分就业的难点，也是着力点。完善重点群体就业支持体系，强化税费减免、创业担保贷款、社会保险补贴等政策，进一步鼓励重点群体自主创业，鼓励企业吸纳重点群体就业。提升就业公共服务效能，构建重点群体清单化服务模式，健全兜底帮扶体系。拓宽青年市场化就业渠道，稳定公共部门岗位招录规模。坚持外出就业和就地就近就业并重，加强欠发达地区劳务品牌建设，多措并举促进农民工就业增收。完善就业援助制度，为失业人员提供全面、便捷、高效的再就业服务，做好兜底保障。

（四） 守住底线，防范化解规模性失业风险

当前，就业的外部环境和内生动力正在快速变化，不确定性显著上升。要加强就业形势研判，完善就业失业统计监测调查体系，持续开展跟踪监测和动态分析。在援企稳岗、就业帮扶等方面做好政策储备，制定失业保险与再就业政策措施相结合的专项预案。积极应对人工智能、数字技术、低碳转型等应用和变革对就业的影响，放大就业创造效应，减弱就业替代效应。建立跟踪研判和协同应对机制，构建不同行业之间、不同业态之间的转岗机制。

（责任编辑：马 超）