



多措并举共促高质量充分就业

□ 赖德胜

就业是最基本的民生。增进民生福祉，提高生活品质，要建立在高质量充分就业基础之上。2022年，党中央坚持以人民为中心的发展思想，全面落实疫情要防住、经济要稳住、发展要安全的要求，改革创新，稳中求进，有效应对国内外多重超预期因素冲击，推动经济企稳回升，积极实施就业优先政策，就业大局保持了稳定，城镇新增就业1206万人，年末城镇调查失业率降到5.5%，较好地完成了预定目标。2023年是全面贯彻党的二十大精神开局之年，要坚持稳中求进工作总基调，突出做好稳增长、稳就业、稳物价工作，持续改善民生，为全面建设社会主义现代化国家开好局起好步。对于稳就业，2023年政府工作报告提出，要落实落细就业优先政策，把促进青年特别是高校毕业生就业工作摆在更加突出的位置，切实保障好基本民生，并确定了“城镇新增就业1200万人左右，城镇调查失业率5.5%左右”的目标。这个目标与去年实际完成的任务大体一致，体现了稳字当头、稳中求进的总体要求，有很好的实现基础，同时，也面临着较大压力。为此，要多措并举，在高质量发展中促进高质量充分就业。

夯实就业促进的经济基础

就业的根本在于经济发展。在经济增长的就业弹性基本稳定的情况下，就业状况的好坏在很大程度上取决于经济增长的速度和质量。我国已进入新发展阶段，经济要实现质的有效提升和量的合理增长，以量变的积累实现质的变化。为此，需要完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，更好统筹国内循环和国际循环，实施好扩大内需战略，增强国内大循环的内生动力和可靠性。

内需包括消费和投资，受疫情等因素影响，消费和投资都有恢复和扩大的问题。为此，要把消费的恢复和扩大摆在优先位置，发挥消费对于经济增长的基础性作用。最近几年，有的消费被推迟了，有的消费被抑制了，有的消费则消失了。因此，要想办法提高城乡居民的收入，提高人们的消费能力和消费意愿，使被推迟的消费得到恢复，被抑制的消费得到释放，尽可能减少新的消费消失。同时，要深化供给侧结构性改革，提高产品和服务对于消费需求的适配性，以数字化技术促进消费新业态、创新消费新场景，推动高质量供给创造新的消费需求，更好地满足人民群众对美好生活的需要，将巨大市场规模转化为经济增长持续动力。根据国家统计局数据，2023年1—2月份社会消费品零售总额同比增长3.5%，与2022年底相比，实现了由降转增，可谓开门红，说明刺激消费的一系列政策已落地生效，随着政策红利的继续释放，消费有望进一步转暖升温。

通过政府投资和政策激励有效带动全社会投资，发挥投资对于经济增长的关键作用。特别是要切实落实“两个毫不动摇”，依法保护民营企业产权和企业权益，给民营企业吃“定心丸”，解决好民营企业发展中存在的各种问题，激发民间投资活力，使它们敢于投资、愿意投资，更好发挥民营企业 and 个体工商户在稳扩就业中的生力军作用。同时，要进一步扩大开放，提升国际大循环的广度、深度和质量，继续发挥好进出口对经济和就业的支撑作用。

落实落细就业优先政策

作为积极就业政策的升级版，就业优先政策既是劳动力市场政策和就业政策，也是一种宏观政策。经过多年的实践，就业优先政策不断定型，其工具箱日渐丰富，效果日渐显著，过去几年在稳就业、保就业中发挥了重要作用。

落实落细就业优先政策，关键是要继续强化就业优先政策导向，强化经济增长创造就业岗位的能力，把稳就业作为经济运行在合理区间的关键指标。积极的财政政策要加力提效，对现行减税降费、退税缓税等措施，该延续的延续，该优化的优化，该强化的强化，特别是要加大对困难行业企业帮扶力度，增加稳岗扩岗补助。稳健的货币政策要精准有力，保持流动性合理充裕，特别是要引导金融机构加大对小微企业和创新创业的支持力度，使经营主体更好涌现和更有活力，夯实稳扩就业的微观基础。产业政策要更好统筹发展和安全，既要培育壮大战略性新兴产业，培植产业竞争新优势，又要加快传统产业转型升级，推动制造业高质量发展，发挥制造业稳扩就业的重要作用。服务业已成为我国吸纳就业最多的产业，要不断推动生产性服务业和生活性服务业高质量发展。要加强各类政策协调配合，将就业目标和相关指标作为制定宏观政策的优先依据，在区间调控的基础上，更好实施定向调控和相机调控，形成共促高质量充分就业的合力。

地方政府作为本行政区域促进就业工作的第一责任主体，要结合国家区域发展战略和本地实际，创造性地将就业优先政策落到实处，统筹落实各项就业促进政策，不断拓展就业渠道，优化就业服务，加强就业管理，改善就业环境，从而形成更多各具特色的高质量充分就业中心。健全就业目标责任考核机制，将就业目标完成情况作为各级党委和政府考核评价的重要维度，并进一步提高其权重。

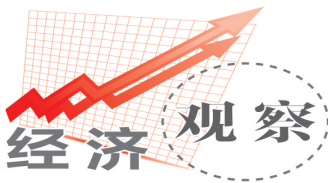
把促进青年特别是高校毕业生就业工作摆在更加突出的位置

由于劳动力供给仍在高位运行，我

国就业压力总体来说仍然较大。但从过去几年的实际情况来看，各年龄段的就业压力不同。比如，25—59岁人口的调查失业率一直在5%左右上下波动，维持在较低水平，但16—24岁人口的调查失业率一直比较高，2022年有些月份更是一度接近20%，这两个年龄段人口的失业率之差，呈现出不断扩大的趋势。因此，稳就业的重点和难点在于稳青年特别是稳高校毕业生的就业。2023年高校毕业生人数将达到1158万人，又创新高，就业难度将进一步加大。

高校毕业生就业难，既有总量上的压力，更有结构性的矛盾，在某种意义上，结构性矛盾是主要问题。总量性压力，虽然可以通过更高层次教育招生规模的扩大而暂时缓解，但被推迟的就业会增加未来几年的就业压力，因此，只能是权宜之计，更根本的办法还是要通过需求侧来缓解，即通过财政、货币等宏观政策，增加总需求，推动经济增长，进一步扩大对高校毕业生的需求。结构性就业矛盾的解决，则需要供需双方共同努力。从供给方来说，高等教育要提高人才培养的质量，使高校毕业生的专业结构、规格、质量等更好满足劳动力市场的需求，增强高等教育对于劳动力市场的适配性。毕业生自身要增强学习和就业主动性，提升就业创业能力，动态调整就业期望，优化工作搜寻和岗位匹配。同时，解决高校毕业生的结构性就业矛盾，需求侧也应大有作为。不断推动科技进步和产业结构转型升级，推动数字经济和实体经济深度融合，创造出更多满足高校毕业生需求的工作岗位，为高水平、专业化人力资本发挥作用创造更多平台。

政府主管部门要不断优化产业政策，适当放松管制，使吸纳高校毕业生能力强的产业、行业和企业得到更快发展。比如，文化产业具有较高的人力资本密度，也深受高校毕业生喜欢，因此，要深化文化体制改革，发挥好社会资本对文化产业的促进作用，进一步壮大文化产业。补齐有关法律短板，切实维护好新就业形态和灵活就业人员的劳动权益，提高新就业形态从业者的就业质量，增强新就业形态对于青年人的吸引力。当然，加强就业服务，也是促进高校毕业生就业的重要途径。高等学校要像重视招生和人才培养一样重视就业，牢固树立就业优先理念，增加就业创业投入，将毕业生就业状况作为衡量办学质量和教育投入的重要标准。政府要为高校毕业生就业提供全方位、不间断服务，特别是要消除影响平等就业的不合理限制和就业歧视，畅通社会性流动渠道，为毕业生更高质量充分就业保驾护航。



党的二十大报告提出，加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障。数字经济时代，新就业形态大多依托平台经济，如何在促进平台经济健康发展的同时，更好地保障新就业形态劳动者的权益，需要开拓一些新思路。

新就业形态是数字经济时代的特色就业形式。数字经济为新就业形态创造了广阔空间。从工业经济时代迈向数字经济时代，数字技术已然成为重要的基础设施，信息数据也成为重要的生产要素。一方面，数字经济对就业具有显著的正向作用。数字经济大幅提升了劳动力市场的供需匹配效率，降低了供需双方的交易成本。数字经济时代的就业不再拘泥于时间和空间，工作内容可以被分解为细小的、具体的“任务”，由不同时空的劳动者完成后再进行“组装”。另一方面，企业在数字经济中的用工方式更多元有效。从企业视角来看，新就业形态可有效帮助企业应对弹性化的用工需求，降低生产经营成本，提高生产效率并获取外部资源，在市场竞争中更好地生存和发展。数字经济时代，越来越多的劳动者不再希望被单一雇主和雇佣关系所“束缚”，而是希望充分利用自己的的人力资本、社会资本和时间去获取更多收入。并且除收入外，工作的自主性、工作与家庭的兼顾度、工作与健康的平衡性，越发成为劳动者作出就业选择的重要考量。

新就业形态劳动者权益保障的关键在于关系认定。新就业形态的表现形式复杂、概念框架模糊，是国际统计领域的难题，而合理认定平台企业与新就业形态劳动者的关系，是权益保障的关键。一方面，新就业形态劳动者的认定是国际性难题。从国际劳工组织看，“非正规就业”包括：一是自营工人、雇主和受雇于自己的非正规部门企业的成员；二是从事专门供其家庭最终使用的商品生产的自营工人，比如自给自足的农业劳动者；三是为家庭作贡献的劳动者，不论其是否在正规或非正规的企业工作；四是从事非正规工作的员工，不论其是受雇于正规企业或非正规企业，还是带薪的家庭雇佣劳动者。另一方面，传统劳动关系难以精准认定平台企业与新就业形态劳动者之间的关系。各国仍旧沿用传统的“控制性”或“从属性”的劳动关系认定标准，尚未形成统一的、适用于平台企业与新就业形态劳动者的新的认定标准。相较于传统的劳动关系具

备的人格从属性、组织从属性和经济从属性，劳动者仅经济从属于平台。面对这种单维度的从属性，各国采用“类雇员”“第三类劳动者”等表述来形容平台劳动者，但是这类劳动者的边界和认定标准仍然模糊。

开拓适用新就业形态劳动者权益保障的新思路。传统就业的权益保障是基于固定的劳动关系，对新就业形态并不完全适用，可以探索一些新的思路。

细化“分类界定”的标准。2021年人力资源和社会保障部等8部门印发《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》，将用工关系分为符合确立劳动关系、不完全符合确立劳动关系、个人依托平台关系、合作用工等类型。其一，加强对“控制性”标准和“从属性”标准的利弊、适用性等方面的研究，结合我国劳动者特点，考虑数字经济时代特征，梳理出有利于细化分类认定的多项指标，从多维度识别不同就业形态的劳动者边界。其二，不完全符合确立劳动关系的认定较为模糊，应指导企业与新就业形态劳动者协商确定规范化、格式化的权益保障内容，包含劳动保护、社会保险等。其三，合理划分合作用工的责任标准，平台企业采取劳务派遣等合作用工方式，可建立动态化的监督机制；对采取外包等其他合作用工方式，可事先约定权益保障范围、保障措施，建立科学的责任标准。

构建“按次”“按单”的机制。传统就业的社会保险由用人单位依法代为申报和按月代扣代缴，呈现周期性特征，但以数字平台为代表的新型商业模式变革了传统就业的雇佣模式，新就业形态呈现明显的非周期特征，可构建“按次”“按单”的思路。以新型职业伤害保险为例，“按次”方面，江苏常熟规定新就业形态的劳动者每年一次性缴纳360元，向承保职业伤害保险项目的商业保险机构投保，最高理赔标准达每人每年40万元；“按单”方面，外卖骑手每跑一单，就缴纳6分钱的职业伤害保险，可根据累加的缴纳金额确定相对应的理赔标准。

建立“可转换”的机制。许多地区对新就业形态劳动者参保有户籍制度的限定，但新就业形态劳动者大多是异地就业，仅这一项规定就把大部分的新就业形态劳动者拒之参保的门外。应破除地域限制，允许新就业形态劳动者自行选择参保城乡居民保险或职工保

新就业形态劳动者权益保障需要开拓新思路

□ 王学凯

险，建立城乡居民保险和职工保险的转换机制，将城乡居民保险的累计缴费年限适当折算为职工保险的年限，同时提高职工保险的累计缴费年限折算为城乡居民保险年限的比例。

构建“钱随人走”的机制。将社会保险的社会统筹部分金额与缴纳地解绑，均纳入参保人社保权益转移接续保障范围，遵循“钱随人走”原则，制定按照个人账户金额以及相应推算的社会统筹部分金额转移接续到异地的合理办法，进一步完善社保异地转移接续相关制度规则。



(上接1版)

持续深化改革开放，充分释放发展动力活力

中央经济工作会议强调，推进高水平对外开放，谋划新一轮全面深化改革。我们坚持发展出题目、改革做文章、开放添活力，加快打造更有吸引力、更具竞争力的营商环境。

在改革攻坚上有新突破。推进要素市场化配置改革，积极承接中央改革事项，最大限度争取国家改革试点。持续深化“放管服”、国资国企、财税金融等领域改革，引导金融机构加大对小微企业、科技创新、绿色发展等领域支持力度，加快企业上市步伐。

在扩大开放上有新作为。实施外贸创新提升行动，梯度培育外贸主体，巩固发展外贸基地。推动开发区能级提升，深化自贸区创新发展，形成一批可复制推广的制度创新成果。加强与“一带一路”沿线国家和地区合作，支持国际陆港建设，年内开行中欧班列600列以上。

在营商环境上有新提升。坚决落实“两个毫不动摇”，实施优化市场、政务、金融、法治、信用环境系列行动，深入开展全域营商环境综合评价。聚焦经营主体需求，全力为企业解难题、办实事。鼓励支持民营经济

大力实施乡村振兴，加快实现城乡协调发展

中央经济工作会议指出，全面推进乡村振兴，坚决防止出现规模性返贫。我们坚持城乡融合，深入实施乡村振兴战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，增强发展均衡性。

着力建设农业强省。扛稳粮食安全重任，严守耕地红线，实施新一轮粮食产能提升行动，确保粮食总产740亿斤以上。坚持强龙头、补链条、兴业态、树品牌，持续壮大农业特色主导产业。深入推进乡村建设行动，实施农村厕所提升工程，新建2000个美丽乡村。完善监

测帮扶机制，坚决防止规模性返贫；实施项目增收、科技支撑、龙头培育等行动，促进群众增收。

着力推进新型城镇化。全面完成市县国土空间规划编制。推动大中小城市协调发展，深化城市更新行动，加快以县城为重要载体的城镇化建设，抓好城乡融合发展试点，培育县城建设样板。加快发展临港产业，打造沿海经济增长极。

强化生态环境治理，持之以恒推进绿色低碳转型

中央经济工作会议强调，推动经济社会发展绿色转型，建设美丽中国。我们坚持生态优先、绿色发展，制定美丽河北建设规划纲要，协同推进降碳、减污、扩绿、增长。

深入打好污染防治攻坚战。坚决打好蓝天、碧水、净土保卫战，所有设区市稳定退出全国重点城市空气质量“后十”，地表水水质优良比例达80%以上。强化土壤污染源头防控，

构建生态保护常态长效机制。

实施重要生态系统保护和修复工程。统筹山水林田湖草沙系统治理，加强白洋淀、衡水湖等鸟类重要栖息地管理，科学开展大规模国土绿化，年内完成营造林600万亩。深化地下水超采综合治理，加大生态补水力度。

有计划分步骤实施碳达峰行动。以钢铁等重点行业环保绩效A为抓手，引领企业深度减排、绿色转型。推动煤炭清洁高效利用，年内新增可再生能源装机1000万千瓦。深化排污权、用能权交易改革，加快形成绿色低碳新风尚。

着力办好民生实事，不断提高人民群众生活水平

中央经济工作会议指出，强化基本公共服务，兜牢基本民生底线。我们深入践行以人民为中心的发展思想，坚持尽力而为、量力而行，加快实施民生工程，让群众得到更多实惠。

多渠道促进就业创业。强化就业优先导向，健全援企稳岗扩就业政策，实施创业带动就业系列计划，统筹做好实施高校毕业生、农村劳动力、退役军人等重点群体就业保障，年内城镇新增就业86万人。

完善社会保障体系。大力实施全民参保计划，持续提高城乡居民基础养老金最低标准和失业保险金标准，动态调整低保标准。聚焦“一老一小”，加快实施养老服务提质增效工程，强化农村留守儿童和困境儿童关爱服务。

繁荣发展社会事业。统筹基础教育、职业教育和高等教育，努力办好公平优质教育。实施健康河北行动，加快国家区域医疗中心建设，壮大中医药产业集群。实施文化惠民工程，办好2023“一带一路”·长城国际民间文化艺术节。

牢牢守住风险底线，确保社会大局安全稳定

中央经济工作会议强调，要稳

妥处置化解重大风险隐患，维护经济金融和社会大局稳定。我们坚持统筹发展和安全，树牢底线思维，强化忧患意识，努力实现高质量发展和高水平安全良性互动。

积极稳妥防范化解风险。扎实做好保交楼、保民生、保稳定工作，有效防范化解优质头部房企风险，确保房地产市场平稳发展。稳妥化解金融、政府债务等领域风险，做好常态化风险隐患排查处置，严防形成区域性、系统性风险。

持续用力强化安全生产。持续开展安全生产大排查大整治行动，强化矿山、危化、燃气、食品药品、防汛抗旱、森林草原防灭火等安全监管，一个领域一个领域排查隐患，一项一项抓好整改，坚决遏制重特重大事故发生。

多措并举深化社会治理。完善基层治理平台，强化网格化管理、精细化服务，有效化解信访积案。常态化开展扫黑除恶斗争，严厉打击各类违法犯罪，加快建设平安河北、法治河北。