

# 把就业这个最大的民生抓紧抓好

## ——改革开放40年来我国就业工作取得的成就和经验

人力资源和社会保障部党组理论学习中心组

就业是最大的民生。改革开放40年来特别是党的十八大以来,我国就业工作取得历史性成就,发生历史性变革,实现了劳动就业制度由“统包统配”向市场化导向转变,就业总量持续增长,就业结构不断优化,就业政策与就业服务体系日趋丰富完善,走出了一条中国特色就业发展道路,积累了宝贵经验。当前,就业工作面临的总量压力和结构性矛盾依然突出。我们必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,不断坚定信心、深化改革,坚持就业优先战略和积极就业政策,努力实现更高质量和更充分就业。

### 就业工作取得历史性成就、发生历史性变革

党的十一届三中全会以来,我国劳动就业制度改革不断深化,政策体系和就业服务日趋完善,彻底改变了计划经济体制下的就业模式和就业活力不足局面,逐步形成了适应社会主义市场经济要求的就业体制机制,推动我国就业规模持续扩大、就业结构不断优化。

就业总量持续增长。我国是世界上人口和劳动力最多的国家,就业工作面临巨大困难。但经过长期努力,我国基本实现了比较充分的就业。2017年末全国就业人员达7.76亿人,比1978年增加3.75亿人。城镇新增就业自2003年建立统计制度以来,年均达到1178万人左右。党的十八大以来,城镇新增就业再上新台阶,连续5年保持在1300万人以上;累计帮扶800多万建档立卡贫困劳动力实现就业增收;供给侧结构性改革深入推进,110万去产能职工得到妥善安置;高校毕业生人数年均突破750万,年底总体就业率一直保持在90%以上的较高水平。2018年二季度末全国城镇登记失业率3.83%,6月末全国城镇调查失业率4.8%,均处于近年来的低位水平。

就业结构不断优化。从城乡结构看,城镇就业人员规模不断扩大,由1978年的0.95亿人增至2017年的4.25亿人,占全部就业人员的比重由23.7%上升至54.7%;大量农村劳动力转移就业,2017年末全国农民工总量达2.87亿人,成为现代化建设的生力军。城乡就业格局发生历史性转折,2014年城镇就业人数首次超过乡村。从三次产业结构看,第三产业成为吸纳就业的主体,就业人数由1978年的0.49亿人增至2017年的3.49亿人,占全部就业人员的比重由12.2%上升至44.9%,第三产业占主导的“倒金字塔形”就业结构进一步形成。从不同经济类型看,随着私营和个体经济从无到有、从小到大,2017年末民营企业及个体从业人员达3.41亿人,占到城乡就业人员的近半数。

就业制度实现根本性变革。随着改革不断深化,计划经济时代“统包统配”的就业制度实现根本转变。一方面,我国就业方针不断与时俱进。从上世纪80年代初的劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合的“三结

合”就业方针,到上世纪90年代“劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业”的就业方针,再到党的十八大以来“劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业”的新时代就业方针,市场导向的就业机制逐步建立并不断完善。另一方面,劳动就业法治化建设稳步推进。从1983年开始劳动合同制试点到1986年实行劳动合同制度四项改革,从1995年劳动法出台到2008年就业促进法、劳动合同法实施,促进就业和劳动关系调整的法律体系逐步完善。

就业政策和服务体系日益丰富发展。首先,从2002年开始确立积极就业政策体系的基本框架,到2005年积极就业政策进一步延续扩展,再到2008年应对国际金融危机形成更加积极的就业政策,演进到党的十八大以来更加突出创业和就业紧密结合、支持发展新就业形态、拓展就业新空间,积极就业政策迭代升级。其次,从早期开办劳务市场和人才市场,到劳动力市场、人才市场与人力资源市场整合发展,我国逐步建立起覆盖省、市、县、街道(乡镇)、社区(村)的五级公共就业服务网络,确立了免费提供政策咨询、信息发布、职业指导、职业介绍、创业服务等的基本公共就业服务制度,覆盖城乡的公共就业服务体系基本形成。第三,面向全体劳动者的职业培训制度不断发展,职业培训规模不断扩大,劳动者就业能力普遍提高。目前,各级公共就业服务机构每年办理劳动者求职登记5000多万人次,提供职业指导2000多万人次,享受政府补贴性培训的劳动者达1750万人次。

### 深化改革、开拓创新,不断开创就业工作新局面

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,深刻把握就业工作规律,全面深化就业创业体制机制改革,不断丰富完善促进就业创业的政策措施,就业工作取得令人自豪的成就。新时代,我国就业工作站在了新起点上。我们要坚持深化改革、开拓创新,不断开创就业工作新局面。

坚持为人民谋幸福的初心不改变。就业是人民群众最关心最直接最现实的利益问题,是保障和改善民生的头等大事。改革开放40年来,党中央、国务院想方设法先后解决了回城知青失业问题、下岗职工和企业离退休人员生活保障问题,确保经济结构战略性调整顺利推进。进入21世纪,党中央、国务院确立就业是民生之本、制定积极就业政策,成功应对国际金融危机的冲击,使几千万农民工和大学生实现稳定就业。党的十八大以来,面对错综复杂的国内外形势,以习近平同志为核心的党中央坚持把就业作为最大的民生,从全局高度把就业摆在突出位置,各地区、各部门深入推进就业工作,使老百姓的收入越来越高、生活越来越好,人民群众的

获得感、幸福感、安全感不断增强。总结历史经验,最根本的一条就是我们党始终坚持为人民谋幸福的初心不改变,始终站在人民立场上推进就业工作。

坚持市场导向的就业改革不动摇。我国是人口大国,要实现充分就业,必须发挥市场机制在人力资源配置中的决定性作用。改革开放40年来,我们以改革“统包统配”的就业制度为突破口,坚持劳动力资源配置的市场化改革方向,广开就业门路,推动组织起来就业和自谋职业,改革固定工制度,实行劳动合同制,搞活企业用工机制,等等。党的十八大以来,坚持发挥市场在促进就业中的决定性作用,推动统一开放、竞争有序的人力资源市场体系建设,支持鼓励大众创业、万众创新,以创新创业带动就业,形成了供求双向选择、劳动者自主就业、市场化改革的稳步推进,有力促进了人力资源合理流动和有效配置,促进了人力资源充分开发和有效利用。

坚持促进就业的责任不放松。改革开放以来,党中央、国务院将促进就业上升为经济社会发展重大战略,相继提出实施扩大就业的发展战略和就业优先战略,各级党委和政府将思想认识统一到促进就业的工作大局上来。一是加强立法,强化政府促进就业责任,建立健全就业目标责任制,一级抓一级、层层抓落实。二是加大财政资金投入力度,建立公共就业创业服务体系,大力加强职业培训,提升劳动者就业能力。三是创造更多就业岗位,通过社会政策托底等多种渠道帮助就业困难人员,建立并实施就业援助制度,兜牢了民生底线。四是创造公平就业环境,努力破除劳动力流动障碍,加强人力资源市场监管,维护劳动者合法权益。五是党委、政府在促进就业中积极发挥作用、履行职责,有效弥补市场缺陷,推动就业工作不断取得新进展。

坚持发展经济与扩大就业良性互动不偏离。通过发展经济扩大就业,是解决就业问题的根本途径。我们党坚持把稳定和扩大就业摆在经济社会发展的优先位置,把促进就业增长和控制失业率作为宏观调控的重要目标,创新实施区间调控,实行有利于促进就业的财税、金融、产业、贸易等宏观政策,使经济持续健康发展的过程成为就业持续扩大的过程,使经济结构调整的过程成为对就业拉动能力不断提高的过程。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央加快推动制造业转型升级,大力发展服务业,鼓励支持民营经济和中小企业发展壮大,积极推进简政放权,持续优化营商环境,积极鼓励创新创业、新型就业形态、就业新机会不断涌现,有力推动了就业结构改善。

坚持统筹城乡就业的发展道路不停步。我国是农业大国,解决农民就业问题是解决“三农”问题的重要一环,也是统筹城乡发展的重要方面。改革开放以来,我

国在推进城镇化过程中始终坚持统筹城乡就业改革,逐步放开农村劳动力转移就业。积极促进农村富余劳动力向非农产业转移,大力推进以人为核心的新型城镇化,妥善解决农民工面临的突出问题,实现了近3亿农村富余劳动力向非农产业转移和向城镇流动,为经济社会发展和现代化建设作出了重要贡献。

### 坚定信心、接续奋斗,推动实现更高质量和更充分就业

我国有13.9亿人口、9亿多劳动力,就业总量压力和结构性矛盾将长期存在,解决好就业问题是我们长期面临的一项重大战略任务。当前和今后一个时期,国际经济政策走势分化、贸易保护主义加剧,国内经济结构调整深入推进,以人工智能、大数据等为代表的新一轮科技革命和产业变革孕育兴起,这些情况不可避免会对就业产生重要影响。但也应看到,我国经济始终保持稳中向好发展态势,经济运行延续增速基本平稳、结构调整优化、质量效益改善、风险总体可控的局面,内在动力不断增强,新旧动能有序转换,经济转向高质量发展的特征进一步显现,能够为扩大就业创造良好条件、奠定坚实基础。

综合考虑国内外各种因素尤其是我国经济发展向好态势,只要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持以人民为中心的发展思想,持续深化改革,我们就有信心实现更高质量和更充分的就业目标。一是深入贯彻落实习近平同志关于就业工作的一系列重要论述。深刻领会做好就业工作的重大意义,正确把握就业工作的基本规律、目标任务和基本要求,把促进就业作为重大政治责任切实抓紧抓实抓好。二是深入实施就业优先战略。坚持把促进就业作为经济社会发展的优先目标摆在突出位置,加强就业政策与经济政策的协调,推动“放管服”改革向纵深发展,在推动高质量发展发展中创造更多高质量就业机会。三是与时俱进完善就业政策。制定以培育新动能来促进就业的政策,完善适应新就业形态的劳动用工和社保政策。进一步完善公平就业制度,不断破除妨碍劳动者自由流动的体制机制弊端。四是多措并举稳定重点群体就业。深入实施高校毕业生就业创业促进计划和基层成长计划;扎实推进就业扶贫,帮扶更多贫困劳动力实现就业和脱贫;稳妥推进去产能职工安置;着力促进新生代农民工稳定就业。五是加强和完善就业服务体系和职业培训。健全覆盖全民、贯穿全程、辐射全域、便捷高效的全方位公共就业创业服务体系;推行终身职业培训制度,大规模开展技能培训,加快培养知识型、技能型、创新型劳动者大军,为实现经济高质量发展提供有力支撑。

## 纪念改革开放四十周年

### 满足人民日益增长的健康需求

# 推动卫生健康事业高质量发展

张晋

中应有之义,是满足人民日益增长的健康需求的必由之路。为此,当前应着力在体系建设、部门协作、科技与人才支撑三个方面下功夫。

深化医药卫生体制改革,完善医疗服务体系。近年来,医药卫生体制改革有力推动了健康中国建设。进一步深化医药卫生体制改革,应把分级诊疗、现代医院管理、全民医保、药品供应保障、综合监管五项基本医疗制度作为重要任务,建立起涵盖提高健康水平、普及健康生活、优化健康服务、完善健康保障、建设健康环境、发展健康产业等的制度体系。在时间和对象上,以全人群和全生命周期为目标,提供公平可及、系统连续的健康服务,实现更高水平的全民健康;在服务主体上,以基层为重点,将健康融入所有政策,统筹社会、行业和个人三个层面,形成共建共享的建设路径;在健康干预策略上,坚持预防、保健、治疗“三位

一体”,相互联动、协同发力。

促进各部门各行业沟通协作。健康中国战略是全面提升中华民族健康素质、实现人民健康与经济社会协调发展的国家战略,是包含经济、社会、文化、生态等多领域多方面的综合战略。因此,应促进各部门各行业沟通协作,形成维护和促进健康的强大合力。当前,应充分调动社会力量的积极性和创造性,加强环境治理,保障食品药品安全,预防和减少伤害,有效控制影响健康的生态和社会环境危险因素;完善医疗联合体、医院集团等多种分工协作模式,提高服务体系整体绩效;加快医疗卫生领域军民融合,积极发挥军队医疗卫生机构作用;畅通公众参与渠道,加强社会监督。

充分发挥科技和人才的作用。卫生健康是一个知识密集型领域,科技和人才的支撑作用非常重要。应大力推动医学科技进步,建立医企研融合创新平台,

促进医疗机构、科研院所、高等院校和企业等创新主体高效协同;推动慢病防控、精准医学、智慧医疗等关键技术突破;重点部署创新药物开发、高端医疗器械运用及国产化、适宜技术推广、中医药现代化等任务;发展基因组学技术、干细胞与再生医学、新型疫苗、生物治疗等医学前沿技术。同时,大力加强卫生健康人才培养培训。以全科医生为重点,加强基层人才队伍建设;建立公共卫生与临床医学复合型人才培养机制;加强全科、儿科、产科、精神科、病理、护理、助产、康复、心理健康等急需紧缺专业人才培养培训;引进和培养一批具有国际领先水平的学科带头人,加强高层次人才队伍建设;加大养老护理员、康复治疗师、心理咨询师等健康人才培养培训力度,推进健康管理人员专业化、职业化。

(作者为湖北省卫生和计划生育委员会党组书记)



# 建设城乡区域发展体系

林木西

习近平同志在中央政治局第三次集体学习时指出,要建设彰显优势、协调联动的城乡区域发展体系。这既是对我国区域发展总体战略的完善和提升,也是对党的十九大报告提出的实施区域协调发展战略的具体部署,为进一步推动区域协调发展提供了行动指南。

建设区域良性互动发展体系,增强区域发展的互动性。东部率先、西部开发、东北振兴、中部崛起“四大板块”是区域良性互动的基石,“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展“三大战略”是区域良性互动的桥梁和纽带,以城市群为主体、大中小城市和小城镇协调发展的城镇体系是区域良性互动的新动力和增长极。深入实施区域发展总体战略,需要综合施策、分类指导,以“三大战略”为核心实现一体联动、重点突破,以城市群战略打造新的增长极、拓展区域发展新空间。“四大板块”“三大战略”和城市群互动发展有利于增强区域发展的协同效应,形成区域政策叠加效应,提高区域发展的质量和水平。

建设城乡融合发展体系,增强区域发展的融合性。实现城乡融合发展,要把新型城镇化和乡村振兴战略作为一个有机整体统筹推进,既要“求同”、突出一体化,又要“存异”、避免等同化。坚持城乡差异化发展,促进城乡要素双向流动,做到“进城”“下乡”各得其所,形成相得益彰的生产生活格局。坚持产城互动,坚持以产业为基础,以产业化促进城乡一体化,为城乡融合提供强有力的产业支撑。坚持三次产业融合发展、公司与农户携手并进、城镇与乡村联动发展,进一步缩小城乡差距,努力实现基本公共服务均等化、基础设施通达程度均衡化。

建设陆海统筹整体优化发展体系,增强区域发展的整体性。我国是海洋大国,海洋在区域发展和对外开放格局中具有十分重要的地位。坚持陆海统筹,发展海洋经济,科学开发海洋资源,保护海洋生态环境,对区域协调发展和国民经济整体发展具有十分重要的意义。发展海洋经济,需要优化海洋产业结构,发展海洋技术,推进智慧海洋建设,创新海域海岛资源市场化配置方式,加强海洋资源环境保护,坚决维护国家海洋权益,大力建设海洋强国。

建设区域优势互补发展体系,增强区域发展的协同性。推动区域协调发展,需要培育和增强区域比较优势。以雄安新区建设带动北京非首都功能疏解,推动京津冀协同发展,建设以首都为核心的世界级城市群,辐射带动环渤海地区和北方腹地发展。发挥长江经济带联通东中西部地区的特殊优势,形成促进区域协调发展的重要支撑带,建设全国生态文明建设的先行示范带、创新驱动带和协调发展带。发挥“一带一路”建设的开放引领作用,形成陆海内外联动、东西双向互济的全面开放新格局。发挥粤港澳大湾区重要经济增长极和技术创新领头羊作用,打造世界级城市群,带动泛珠三角区域合作。

建设城乡区域发展体系,还包括扶持特殊类型地区发展。支持革命老区开发建设,完善革命老区振兴发展支持政策。推动民族地区健康发展,把加快少数民族和民族地区发展摆到更加突出的战略地位,支持民族地区发展优势产业和特色经济。推动边境地区开发开放,推进边境城市和重点开发试验区建设,大力推进兴边富民行动,确保边境稳固、边境安全。支持贫困地区加快发展,支持资源枯竭、产业衰退、生态严重退化等困难地区发展接续替代产业,促进资源型地区经济转型发展。

(作者为辽宁大学经济学院院长、教育部长江学者特聘教授)

### 给孩子一个清朗的网络空间

# 保障未成年人健康上网

王四新

我国是互联网大国,互联网在人民生活中的作用越来越突出。习近平同志指出,“网络空间是亿万民众共同的精神家园。网络空间天朗气清、生态良好,符合人民利益。网络空间乌烟瘴气、生态恶化,不符合人民利益。”网络空间乌烟瘴气,尤其不利于未成年人身心健康。全社会要共同负起责任,开发更多促进未成年人全面发展的优质应用和优质服务。

保护未成年人网络使用权益。许多未成年人的学习、生活和社会交往活动是通过互联网进行的,保护未成年人合法权益,包括保护未成年人依法合理使用互联网的权益。科技和社会发展使得现在的未成年人更早接触互联网,更加需要互联网。保护未成年人网络使用权益,满足其学习、生活和社会交往需要,既有利于他们成长,又有利于互联网产业健康、可持续发展。我们要利用好互联网技术,创新互联网应用,更好满足未成年人使用互联网、在网络环境下全面发展的需要。

遏制网络不良信息影响。如何让未成年人远离网络不良信息的影响,是世界各国普遍遇到的问题。许多国家在法律上明确各类不良信息的概念和认定标准,并对传播不良信息构成违法的主体进行严格法律制裁。在我国,网络综合治理体系逐步建立,网络安全法、互联网信息服务管理办法等法律、法规和部门规章相继出台。这些法律法规的深入实施,推动网络空间健康向上的内容日益成为主流,可能对未成年人成长产生不良影响的网络有害信息明显减少。但由于网络传播渠道多、速度快、受众广,治理有害

信息的难度很大,相关治理丝毫不可松懈。还应看到,网络信息传播往往超越国界,需要推动网络空间国际合作,协力提高对网络有害信息的打击力度和效果。同时,还应加强互联网内容建设,引导鼓励互联网内容提供者推出更多适合未成年人需要、有益于未成年人健康成长的内容和参与方式,开发更多促进未成年人全面发展的优质应用和优质服务。

治理过度使用和消费。未成年人在使用互联网方面存在的一个突出问题是过度使用和过度消费,主要表现在沉迷于网络而难以自拔,在互联网游戏、视频上花费大量时间和精力,有的甚至花费大量金钱。这种过度使用和消费严重损害未成年人身心健康。对此,应要求相关互联网服务提供者采取必要措施,履行保护未成年人的法律责任和社会责任,如实行网络实名制、采用技术手段控制上网时间等。需要强调的是,家长应强化监护责任。现实生活中,有的家长自己就沉迷于网络,有的家长由于种种原因没有对未成年人履行监护责任。家长是未成年人健康成长的第一责任人,是未成年人保护体系中至关重要的一环,必须承担起相应责任。为未成年人健康成长营造良好网络环境,需要政府、企业和家庭共同努力。

(作者为北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员)