

推动实现更加充分更高质量就业

——全国政协十三届常委会第二十三次会议发言摘登

编者按：

政协第十三届全国委员会常务委员会第二十三次会议8月22日至24日在北京召开，会议以“坚持实施就业优先政策”为主题协商议政。与会常委提交180余篇大会发言。本期《关注》版编发部分发言内容，敬请关注。

调整产业政策取向 落实就业优先战略

付志方

一、稳住一产保就业。增加农业综合开发资金、科技、政策投入，充分挖掘农业内部的就业潜力。进一步降低农民创业门槛，在农民创办企业审批方面给予政策扶持，制定灵活的市场准入和管理政策。支持创建农民返乡入乡创业园，完善财政、税费减免、金融保险、用地保障等扶持政策，吸引农民工、高校毕业生和退役军人等返乡入乡创业。建立农村富余劳动力市场信息网络，完善包括信息咨询、职业介绍、技能培训等在内的社会化就业服务体系，促进农村劳动

力有序流动。

二、强化二产稳就业。遵循产业转型升级和劳动生产率提升规律，既要支持高精尖、智力密集型领域的高层次就业，也要促进普通劳动者充分就业。对地区、城乡差异性保持容忍度，特别是县域经济不能忽视劳动密集型产业，鼓励老少边穷地区抓产业、上项目、办企业，持续做大就业盘子。建立科学的干部绩效考核体系，引导各地准确把握自身工业化、城镇化进程，因地制宜发展产业，尤其是劳动密集型制造业。

三、激活三产促就业。持续强化支

持服务业发展的政策措施，创造公平宽松的营商环境，在资源供给、政策扶持等方面给予倾斜，增强中小微企业抵御风险能力和生存能力。采用社会保险补贴、职业培训补贴等方式，鼓励服务业企业吸纳就业。推动建立多层次、多形式、多渠道的专业人才培养机制，促进就业和经济发展良性互动。深入推进“放管服”改革，深化商事制度和行政审批制度改革，清除影响服务业发展的体制机制障碍。

（发言人系全国政协经济委员会副主任，山东省政协原主席）

规范发展新就业形态 支持劳动者多渠道灵活就业

舒晓琴

一是大力拓宽灵活就业创业渠道。充分发挥数字经济、平台经济及中小微企业带动就业作用，积极发展网络零售、移动出行、线上教育培训、互联网医疗、在线娱乐等行业，增强养老、托幼、社会工作等社区服务业的吸纳就业能力，最大化创造丰富多样的灵活就业机会。完善灵活就业人员创业扶持体系，发挥各类创业孵化基地、“双创”平台作用，加大创业担保贷款、税收优惠以及社保、场租补贴等政策支持力度，提升灵活就业人员创业成功率。建立健全新业态劳动用工监测预警机制，加强平台企业运营及资金监管，密切关注重点行业用工状况，避免发生规模性失业及由此引发的群体性劳动纠纷。

二是依法保护灵活就业人员劳动权益。分类规范灵活就业用工模式，对

不完全符合确立劳动关系情形的，研究制定劳务派遣、众包、挂靠、加盟等各类用工关系相关方权利义务、劳动保障方式。支持灵活就业人员自主选择缴费方式、缴费基数，在就业地参加职工基本养老保险，依托国家统一平台参保登记，提升参保、缴费、转移接续、异地就医等便利度。加快推进职业伤害保障试点，鼓励商业保险公司设计更多新保险产品，探索建立覆盖各类灵活就业人群的职业伤害保障制度。加强监管执法，督促企业优化算法、抽成比例等，合理制定工时制度和劳动定额，切实承担劳动保护责任，严肃查处逃避用工主体责任、拖欠薪酬社保等问题。建立适合灵活就业的劳动争议处理机制、劳动监察制度和第三方调解途径，保障劳动者合法权益。

三是强化灵活就业群体管理服务。加强大数据应用和信息共享，建设一站

式线上就业信息服务平台，提供零工供需对接和就业全过程跟踪服务，精准开展灵活就业形势统计分析。积极做好灵活就业人员稳岗培训，根据市场需求完善新职业培训内容，支持灵活就业人员灵活就业培训时间和培训方式，符合条件的给予培训补贴和培训期间生活费补贴。持续完善新职业认定和新业态人才评价机制，创新新工种职业资格和职称评定管理政策，畅通灵活就业群体发展通道。加强对灵活就业、新职业的正面宣传和网上思想引领，表彰宣传爱岗敬业的先进典型，探索“线上工会”等智能化、差异化管理体系，完善常住地基本公共服务，提高灵活就业劳动者的职业认同感和自豪感。

（发言人系全国政协常委，国务院原副秘书长、机关党组成员，国家信访局局长、党组书记）

大力推进残疾人就业创业 努力实现全民共同富裕目标

李晓峰

一是突出重点群体。主要是残疾人大学生、残疾人就业困难人员和农村残疾人。这3类残疾人群在就业上竞争更大、渠道更窄、更加急迫，需要拿出针对性、个性化的扶持措施。要摸清底数。通过实地走访、社会调查等方式，了解掌握本地区内残疾人特别是残疾人大学生、残疾人就业困难人员、农村残疾人就业失业状态和就业创业需求，及时做好信息登记，加强数据管理和动态更新，夯实就业服务工作基础。

二是加强教育培训。一方面，要加大教育投入。建设高素质的教师队伍，加大资金的投入力度，并结合残疾人的实际学习与发展需求等创建教育培训系统，以免影响其长远发展。另一方面，要减轻学习负担。结合残疾人的经济条件与家庭情况等制定教育优惠政策，适当地减免学杂费，创建专业化的服务机制，针对性的开展职业培训工。另外，地方政府还应帮助残疾人教育培训机构，与党政机关和企事业单位建立就业推荐、岗位招聘等直通机制，尽量减少残疾人就业环节、拓宽就业渠道。

三是完善法律保障。目前，我国

有关残疾人权益保障的现行法律法规主要有宪法、就业促进法、残疾人保障法、《残疾人就业条例》以及一些部门规范性文件等，基本建立起了涉及残疾人权益保障的法律法规体系。但这些法律法规内容太过笼统，且主要是以正面促进就业为主，对于违法行为的惩罚追责规定的并不多，使得法治刚性不足，执行落实大打折扣。比如，规定机关和事业单位、国有企业应按1.5%的比例安排残疾人就业，但基本上没有落实，一些地区和用人单位对残疾人就业进行限制，对残疾人的外貌、语言、身体等提出不合理要求，从而限制了残疾人竞争相关工作岗位。为此，在立法保障上，需要完善残疾人就业权的立法保障体系。在司法保障上，需要完善残疾人就业权司法保障体系，追究、惩处侵害残疾人就业权的行为。比如，建立残疾人诉讼代理制度、特殊法律援助制度，扩大援助对象范围，保障残疾人法律援助经费来源等。

四是抓实规定动作。国家促进残疾人就业《三年行动方案》明确扎实推进机关、事业单位带头安排残疾人就业，国有企业、民营企业安排残疾人就业，就业困难、农村残疾人、残疾人大学生就业帮

扶，残疾人就业服务、职业技能提升等10项行动，力争3年实现全国城乡新增残疾人就业100万人。同时，规范了政策、资金、信息和组织等方面的保障条件。为此，各级党委政府特别是残疾人工作组织，要持续加强残疾人就业宣传，深入开展“送政策、送服务、送信息、送温暖”活动，及时帮助残疾群众和用人单位知晓政策、享受政策。要严格落实残疾人就业政策，结合实际制定本地区推进落实措施，丰富按比例就业、集中就业、灵活就业和自主创业等帮扶形式，加大对督促指导力度，加大无障碍就业环境创建力度，加大残疾人就业培训、就业服务、补贴奖励力度，特别是党政机关、事业单位和国有企业必须带头安排残疾人就业，充分发挥引领作用，努力形成残疾人事业发展的新局面。要维护保障残疾人就业权益，加强对残疾人用人单位的工作指导，督促他们依法为残疾员工提供合适的劳动条件、劳动保护以及合理便利，依法保障残疾人就业权益。同时，持续开展根治欠薪、人力资源市场秩序清理整顿等专项行动，依法打击侵害残疾人就业权益的行为。

（发言人系全国政协常委，中央军委政法委员会原书记）

加强水利基础设施建设 助力稳大盘促就业保民生

蔡其华

一是加快项目开工建设。大力推进一批已纳入规划、条件成熟的水利项目，建立上下游、调入调出区利益共享及生态补偿机制，强化用地等资源要素保障，优化环评等要件审批程序，推动项目日早上马实施，做到能开早开、能开尽开。加快在建工程建设进度，尽可能多地形成实物工程量。

二是拓宽资金筹措渠道。在保持财政投入力度的同时，用好地方政府

专项债券、基本建设投资基金等支持水利项目建设。完善政策性、开放性金融支持政策，从贷款年限、贷款利率、资本金等方面给予特殊优惠。建立合理的水价形成和投资回报机制，鼓励吸引社会资本参与水利建设运营。开展水利基础设施投资信托基金(REITs)试点，盘活水利存量资产，实现水利存量资产和新增投资良性循环。

三是扩充以工代赈岗位。充分挖掘水利工程建设、配套设施建设、建后维

修养护等方面用工潜力，扩充以工代赈就业岗位，设立水管员、巡河员、护河员等公益岗位，引导带动当地农村劳动力、城镇低收入人口、就业困难群体等参与务工、灵活就业，发挥水利工程稳就业、保民生、促消费等综合效益。

四是加强项目储备工作。特别是加强重大水利工程论证工作，推出更多成熟项目。

（发言人系全国政协常委，水利部原副部长、党组成员）

发挥金融作用 助力农村产业融合发展

周慕冰

一要做强银政企业合作联动。乡村产业发展涉及政府政策、金融机构、企业、农户等多个环节，只有各方共同搭台、形成合力，才能有效促进一二三产业加快融合。要鼓励商业银行总行和省、市政府建立紧密战略合作关系，共同引进优质涉农企业，实现银政企、市县乡各方一体联动支持乡村振兴。银行、政府、企业组成共同目标的战略联盟，银行提供金融信贷资源和服务，助力传统产业升级、新兴产业做强做大。政府发挥“有形的手”力量，通过财政投入、政策支持 and 规范引导等方式，为乡村振兴提供制度保障。企业作为市场主体，充分调动农村各种资源要素，发展特色优势产业，形成城乡互助、良性循环的市场。市、县、乡镇各级政府领导各尽所能，全力支持银企推进乡村振兴落地。

二要创新利益联结机制和融资模式。各地政府要鼓励专业合作社、家庭农场、种养大户和普通农户，以土地、劳务、资金等方式入股企业，支持企

业以资金、技术、品牌等入股领办专业合作社，大胆探索建立以农业企业为龙头、家庭农场为骨干、农民专业合作社为纽带，基于股份化和专业化分工的现代农业产业联合体。要完善利润分配机制，推广“保底收益+按股分红”分配方式，明确资本参与利润分配比例上限，维护农民利益，确保利益联结长效持久。要支持金融机构发展涉农供应链金融，以农业龙头企业信用为支撑，为上下游涉农小微企业和广大农户提供高效、便捷的普惠金融服务。

三要补齐农村基础设施和公共服务短板。发展农村数字普惠金融，是改变传统农村金融服务成本高、风险大等难题的有效路径，这对农村地区网络通信、移动终端数字基础设施建设提出了新的要求。建议各地网信、农业农村等部门以“数字乡村”建设为抓手，强化农村网络金融，以农业龙头企业信用为支撑，为上下游涉农小微企业和广大农户提供高效、便捷的普惠金融服务。

四要加强对农村金融人才支撑。加大对农村产业融合发展需求的各类人才培养支持力度，积极鼓励各类人才特别是具有现代金融意识和产业发展经验的专业人才，投身农村产业发展。建议从商业银行总行、省、市、县四级机构优选干部到市、县、乡三级行政机构挂职任副市长、副县长、副乡长，和各级政府专职分管干部一起负责推动乡村振兴事宜。建立完善挂职干部激励约束机制，充分发挥金融干部在专业能力、信息资源等方面的优势，鼓励他们努力干事创业。坚持目标导向和务实考核原则，在各层级设立明确的年度工作目标和具体任务，并建立严格的工作责任和目标考核机制，确保政策措施落实到位。

（发言人系全国政协常委，中国农业银行原董事长、党委书记）

念好“四字经” 确保重点群体充分就业

夏涛

一、念好“稳”字经，稳住企业保存量。要继续解压“免、减、缓、返、补”政策包，全面落实各类援企稳岗政策。扩大失业保险稳岗返还受益面，用好促进就业吸纳补贴、培训补贴等政策红利，多管齐下帮助企业特别是中小微企业，想方设法稳定就业存量。要“一对一”“点对点”地解决企业生产经营和劳动用工面临的困难，尤其是企业反映的政策不实、不灵、不畅等突出问题，用心用情把“白纸黑字”变成“真金白银”，为企业纾困解难，保重点群体就业。

二、念好“拓”字经，拓宽渠道扩增量。从政策联动、产业带动、自主创业、灵活就业四个方面共同发力，拓宽就业空间。有效聚合财政、金融政策支持稳就业，优先实施拉动就业能力强的投资项目，优先支持吸

纳就业能力强的劳动密集型产业、小微企业，着力增加就业岗位。有效整合大学生、农民工等各类创业园，以最便捷的方式和最优惠的扶持政策，为广大创客和初创企业提供线上线下全方位优质服务，加速释放创业带动就业潜力。要多措并举支持发展新就业形态，最大限度地激活“灵活就业”，为新生代劳动者提供更多就业选择。

三、念好“准”字经，精准发力促匹配。紧扣求职者 and 用人单位需求，提高政策的靶向精准度，着力提高就业服务实效和职业培训质量，提升人岗匹配率，打通政策落地“最后一公里”。建好“智慧就业”云平台，优化简化线上申办手续，提高就业平台的专业化、市场化、社会化水平。彻底转变“撒胡椒面”式的政策执行方式，将原有的粗放式就业升级为定向精准就业，提高重点

就业群体和企业的政策获得感。

四、念好“保”字经，统筹兼顾兜底线。各级党委政府应全方位关注并及时回应重点群体就业面临的困难，确保“就业路上一个都不落下”。对未就业高校毕业生，要提供“不断线”就业服务，对确实难以就业的困难高校毕业生，可通过公益性岗位兜底安置。对农民工，既要把外出农民工尽量“稳”在务工所在地，又要大力促进返乡农民工就近就业创业。对残疾人、妇女、长江流域退捕渔民等群体，要健全完善专项政策，提高职业培训、岗位推介等政策针对性，帮扶困难群体通过就业保障基本生活，维护社会和谐稳定。

（发言人系全国政协常委，安徽省政协副主席，民革安徽省委主委，安徽农业大学校长）

提升办学质量 提高职教毕业生就业能力

郭跃进

为提升职业教育办学质量、切实提高毕业生就业能力，提出如下几点建议：

一、根据职业教育办学的规律和特点，加大职业教育办学经费投入，为职业教育高质量发展夯实必需的物质基础，将“职业教育与普通教育同等重要”落到实处。

二、引导职业院校走专业化特色化发展之路。主管部门对职业院校的评价考核必须突出职业教育特点。

三、尽快提升师资队伍，完善专业教师队伍结构。我国医学院校的师资

队伍结构可为绝大多数职业院校参照，具体来说，基础课教学以专任教师为主，目前任务是加大任课教师培训力度，尽快提升其理论素养和水平；专业课教学以兼职教师为主，要解放思想、创新机制，引导鼓励在企业一线工作的广大工程师、技术能手、大国工匠进入职业院校从事教学，确保专业课教师的知识和技能跟上企业技术更新的步伐。

四、全面深化产教融合。产教融合是职业教育最为本质的特征和根本要求。要出台更加有力的激励政策，引导鼓励各行业头部企业、专精特新企业积极投入产教

融合；提高企业产教融合投入抵扣教育费附加的比例，将产教融合贡献视同企业承担社会责任；完善职业院校治理结构，确保行业内优秀的技术专家和企业家能够参与学校的专业设置、课程设置、教材编写等，推进产教全过程全方位融合。

五、鼓励职业院校与社会培训机构合作，优势互补，提升企业职工培训水平和社会覆盖面，积极探索具有时代特色的劳动者终身职业技能培训模式。

（发言人系全国政协常委，湖北省政协副主席，民建湖北省委原主委，湖北省中华职业教育社主任）

强化帮扶责任落实 稳定脱贫人口就业

达久木甲

第一，聚焦就业设指标。建议中央农办、国家乡村振兴局进一步优化定点帮扶和东西部协作考核体系，多设置量化考核指标，增加细化劳务输出和稳岗就业方面的考核权重，明确定点帮扶单位、东西部协作等帮扶力量每年转移就业或帮助转移就业的目标任务，进一步压实帮扶工作责任，利用帮扶机制帮助更多脱贫人口就业。

第二，聚焦就业安项目。以县为单元捆绑使用中央定点帮扶、东西部协作、对口帮扶等资金，聚焦产业发展、就业培训和劳务输出、扶贫工厂（车间）建设等项目规划，每年每县规划实施不少于3个带动能力强、帮扶成效明显的劳动密集型或劳务稳收型项目，确保脱贫人口就业量稳中有升、就业人员收入量稳中有升。

第三，聚焦就业谋帮扶。聚焦帮扶地产业链链补链，通过“以购代捐”“订单销售”“定向采购”东西部“消费协作”等方式在产品销售端发力，稳定群众在家发展生产的积极性，保障群众在家就业、就地发展生产促增收，把易

地搬迁安置点群众就业作为帮扶工作的重点，因地制宜安排帮扶资金援建扶贫工厂（车间），以帮扶单位或帮扶地为主有序引进劳动密集型企业入驻，就近就地解决群众就业。帮扶企业（单位）把适合脱贫劳动力就业的岗位调剂出来专项安排脱贫劳动力就业。没有用工需求的党政机关等帮扶单位，要明确帮助受扶县转移输出就业任务，采取帮扶单位转移对接、协调落实等方式，帮助受扶县转移输出脱贫劳动力就业。

第四，聚焦就业培产业。立足西部地区广袤的土地、矿产、农业、旅游等优势资源，帮助引进企业培育1个以上可持续发展的优势项目或产业，壮大县域经济增长极，通过发展产业带动脱贫群众就业。运用帮扶单位掌握的政策、信息、资源等优势，每两年帮助引进1户企业在受扶县投资建厂或合作开发优势资源，通过引入社会资本提供就近就地就业岗位。

第五，聚焦就业抓招商。把招商引资摆在帮扶工作最重要、最突出、最急需的位置，通过政策招商、资源招商、

环境招商等支持西部地区招商引资，采取东部（或帮扶单位）奖励支持、受扶地优惠吸引等新模式，引导一批大商优商强商到受扶地投资兴业，带动西部发展，增加就业岗位。由帮扶单位（地区）和受扶地共同搭建招商平台，利用东西部协作和定点帮扶机制，向东部沿海经济发展高地推广宣传西部优势资源，有序引导一批优势企业到西部投资兴业，推动东部高端制造业和高新技术产业向西部转移，打造一批产业链、供应链产业集群。

第六，聚焦就业建“飞地”。出台东西部协作省份之间建设用地指标跨省置换政策，支持西部在东部结对地区建“飞地园区”，发挥东部沿海地区港口、科技研发、技能人才等优势，帮助西部招商、出良策、谋发展，打造西部省份在沿海的开放高地和出海通道，利用“飞地园区”转移脱贫群众就业，增强西部省份经济实力，增强“造血”功能，实现双方互利共赢。

（发言人系全国政协常委，四川省人大民族宗教委员会副主任委员）