

# 从发展方式上支撑高质量充分就业

柳学智

我国经济已从高速增长阶段转向高质量发展阶段，随着科技革命加速演进、产业变革深入发展、人口结构持续调整，对发展的质量效益、结构优化、创新驱动提出了更高要求。在就业领域，总量压力与结构性矛盾并存，局面更加复杂。“就业友好型发展方式”意味着发展理念的转变，将高质量充分就业从经济发展的“结果”提升为“驱动”，旨在实现经济增长与就业扩容提质的深度融合。构建就业友好型发展方式，是践行以人民为中心发展思想的必然要求，是推动共同富裕的关键路径，也是塑造中国经济竞争新优势的战略选择。

## 深入理解就业友好型发展方式的内涵

就业友好型发展方式，是指在经济社会发展中，将促进高质量充分就业作为核心目标与评价标准，通过制度设计和政策引导，使技术进步、产业升级、经济增长与就业扩容、质量提升、结构优化形成良性互动。其本质是“就业与经济增长并重”，使发展成果更加公平地惠及全体劳动者。

就业友好型发展方式具有三个重要特征：一是包容性，确保各类劳动者特别是重点群体平等参与发展过程并分享发展成果，着力打破职业壁垒、消除就业歧视、扩大就业规模、缩小收入差距，推动发展成果更普惠、共享；二是适应性，使经济发展过程能够主动适配劳动力供给结构的变化，推动产业、教育、就业政策动态调整，促进劳动力市场供需在数量、质量和结构上高效匹配；三是可持续性，确保就业创造建立在经济长期健康发展基础上，与产业核心竞争力相匹配，与资源环境承载力相协调，推动就业增长与经济发展形成长期均衡态势。

与传统模式相比，就业友好型发展方式实现了三个转变。在政策逻辑上，从被动应对失业的“事后补救”转向主动创造就业的“事前引导”；在评价体系上，推动宏观政策目标从优先追求经济增长转向综合考量就业率、劳动报酬、社会保障水平等多维质量指标；在动力机制上，从主要依靠资本、资源等要素投入转向更加注重人力资本对经济增长的驱动。

就业友好型发展方式与高质量充分就业深度关联、相互促进。前者为后者提供制度保障，通过完善市场机制、优化产业结构、创新企业生态，为劳动者提供更公平的竞争环境、更多元的选择机会、更可持续的职业发展路径；后者是前者的重要表征，为前者提供反馈机

制，通过增加劳动者收入、完善社会保障、改善工作环境，推动经济发展方式向更加包容、更可持续的方向演进。

## 构建就业友好型发展方式具备优势和基础

经过多年的探索实践，我国在构建就业友好型发展方式方面具备显著优势和扎实基础。

一是制度环境持续优化，政策体系日趋完善。自党的十八大明确提出“推动实现更高质量的就业”以来，我们持续强化宏观调控就业优先导向，把高质量充分就业作为经济社会发展优先目标。各地区各部门将就业作为工作的重中之重，树立“管产业就要管就业、促消费就要促就业、上项目就要扩就业”的大就业观念，“大就业”工作格局基本形成。中央和地方陆续推出稳就业、保就业系列举措，逐步构建涵盖财税、金融、产业、培训等多领域的就业促进政策框架，为发展方式转型提供了稳定的制度预期和持续的政策推力。

二是产业体系完整、韧性强，就业承载空间广阔。我国拥有全球最完整、规模最大的工业体系与高效的供应链网络，产业链条长、业态覆盖广，从劳动密集型产业到技术密集型产业，从传统制造业到现代服务业，多元化的产业结构为不同技能层次的劳动者提供了丰富的就业选择。这种更具韧性的产业结构，在经济周期波动中展现出较强的就业缓冲与吸纳能力。

三是数字经济蓬勃发展，催生就业新形态。我国数字经济规模居全球第二位，平台经济、共享经济等新业态加速涌现，创造了大量灵活就业岗位。数字技术不仅直接催生新职业，还通过赋能传统行业、提升人力资源配置效率、降低创新创业门槛等途径，为实现就业友好型发展提

供了多样化的路径。

四是绿色转型持续推进，拓展高质量就业新空间。在“双碳”目标引领下，能源结构、产业结构、消费模式持续优化，清洁能源、节能环保等绿色产业快速发展，创造了一批技术含量高、成长性好的就业岗位。与此同时，传统产业绿色化改造也推动劳动者就业技能升级，实现环境改善与就业质量提升的双赢。

五是人口素质不断提升，人才红利逐步释放。我国人口受教育程度持续提高，大专及以上学历人口占比显著上升。人口红利正加快向人才红利转变，为经济发展向创新驱动转型提供了坚实的人才基础，也为优化就业结构创造了有利条件。

## 以务实举措构建就业友好型发展方式

尽管我国具有构建就业友好型发展方式的诸多有利条件，但就业领域仍存在“有活没人干”与“有人没活干”的结构性矛盾，人工智能、数字经济等领域人才缺口大，而传统行业岗位收缩、求职竞争激烈，必须加快构建就业友好型发展方式，全方位夯实高质量充分就业基础。

将就业纳入顶层设计。建立宏观经济政策的就业影响评估机制，将就业效应评估作为政策出台的必要环节。在制定各类发展规划时，应设置具有约束力的就业目标，涵盖数量、质量、结构等维度，并将其纳入相关考核体系。完善跨部门政策协同机制，特别是在人工智能、平台经济等新领域的政策制定中，将就业影响作为重要考量因素。

培育就业弹性高、带动力强的现代化产业体系。统筹推进产业结构升级与就业结构优化，在制定产业政策时，开展“就业承载力”评估。统筹新兴产业培育壮大与传统产业转型升级，对必须退出

的产能配套建立“就业保障基金”，加强劳动者转岗培训和安置。实施中小微企业就业支持专项计划，通过减税降费、推进普惠金融、简化审批等方式，更好发挥中小微企业就业主渠道作用。

激发经营主体吸纳就业的内生动力。国家层面认证一批“就业友好型”企业，从劳动者权益保障、技能培训、薪酬福利等多个方面设定标准，对获认证企业，在政府采购、税收优惠、融资支持等方面给予倾斜。健全适应灵活就业的用工制度，研究制定与之相适应的劳动标准、社会保障和争议解决机制，探索分层分类权益保障模式。通过培训补贴、稳岗补贴等政策，支持企业提升人力资本，实现降成本与提素质良性循环。

坚持就业导向加强人力资源开发利用。建立教育供给与劳动力市场需求之间的动态对接机制，定期调查毕业生就业情况，发布调查报告，引导院校根据市场需求设置专业和培养人才。鼓励企业参与职业教育，推广中国特色学徒制。健全终身职业技能培训体系，建立劳动者电子培训档案，通过设立个人技能账户、发放职业培训券等方式，支持劳动者根据职业发展需要参加培训。加强对高校毕业生、农民工、就业困难人员等重点群体的技能培训和就业帮扶。

健全高质量充分就业制度体系。优化劳动力市场制度，探索弹性工作制、远程办公等模式，建立覆盖所有劳动者的基本劳动标准，健全精准高效的就业公共服务体系，建设全国统一智慧就业平台，加强基层就业服务能力建设。完善全覆盖、可持续的社会保障网络，特别是将抓好就业形态劳动者纳入保障体系。通过抓好系统性的制度设计与持续的政策创新，确保在经济社会高质量发展中实现高质量充分就业。

(原载于5月5日《经济日报》)

# 「沙盒监管」护航人工智能健康有序发展

李台亮

近年来，我国人工智能快速发展，赋能价值逐渐显现。习近平总书记指出：“全面推进人工智能科技创新、产业发展和赋能应用，完善人工智能监管体制机制，牢牢掌握人工智能发展和治理主动权。”“十五五”规划纲要提出：“建立适应新业态发展的高效便捷准入机制，探索‘沙盒监管’、触发式监管等新型监管方式。”当前，我国人工智能发展处在全球第一方阵，正在深化拓展“人工智能+”，赋能经济社会发展和治理能力提升。落实习近平总书记重要讲话精神和党中央决策部署，必须统筹发展和安全，积极探索“沙盒监管”，以有效的监管治理推动我国人工智能朝着有益、安全、公平方向健康有序发展。

“沙盒监管”是一种全新的监管理念和方式，是指划定一个范围，对这个范围内的经营主体，采取包容审慎的监管措施，同时由监管部门对这个范围内监管对象的运行过程实施全程监管，在可控范围内实行容错纠错，杜绝将问题和矛盾扩散。

探索“沙盒监管”方式，有利于打造安全可控的“试验田”，既能够为相关企业在真实市场环境下测试新产品、运营新模式、加强技术创新等提供充足空间，弥补常规监管在平衡创新、效益和风险上的不足，也能够通过施加限制性条件和管控措施，有效防范潜在问题的蔓延扩散。同时应看到，“沙盒监管”不是放任不管，而是在守住安全底线的前提下开展探索。这就要求严格准入，绝不允许违法违规和高风险事项进入“沙盒”；强化监控，监管部门要实时跟进，发现偏差及时纠正、果断叫停；平稳退出，对试验成果成熟一项推广一项，对问题突出、风险不可控的项目依法终止测试并移出“沙盒”，确保风险不外溢。这有助于有效平衡创新与风险，激发人工智能产业发展活力、筑牢安全防线，实现人工智能产业健康有序发展。具体可在以下方面着力。

划定监管范围，适时动态调整。人工智能技术迭代快、涉及领域广、商业模式新，在探索“沙盒监管”的适用范围上必须具备更明确、可操作的制度安排。为此，可坚持分类分级原则，对涉及数据安全、金融安全等高风险领域，设置更加审慎的监管标准和运行流程；对技术比较成熟、外溢风险有限的领域，可以适度放宽条件，使有限监管力量尽可能集中于关键对象。同时，对监管对象进行动态调整，对“入盒”项目实时监测其运行状况和风险特性，如果运行平稳、风险可控则可转入常规监管并持续跟踪，如果发现其数据超出正常范围、风险强度超标，应及时终止，防止风险外溢。

创新监管工具，优化监管方式。“沙盒监管”的推进要根据人工智能技术和产业发展规律，灵活采用符合科技创新需求的监管工具和方式。可强化数智技术赋能，实现对“沙盒”内相关主体的全景式实时监测、自适应调控和精准化指导干预，发挥“沙盒监管”在主动预防、动态调整、穿透可视等方面的优势；推动精准、柔性监管，根据“沙盒”内创新主体的业务模式、信用程度、风险等级等因素，制定切实可行的监管方式和差异化监管策略。

完善监管机制，提升监管效能。建立科学合理、灵活可行的监管机制，对于实现人工智能技术和产业创新发展与治理合规之间的良性互动具有重要意义。可健全弹性容错机制，对先行先试过程中出现失误或未达到预期成效的相关主体免于或从轻追责，允许企业根据技术创新需要自主设定测试周期，为算法优化、硬件升级及风险调试预留空间。加强服务指导，在市场准入、资金支持等方面给予支持，优先推广行为合规、信用良好的人工智能产业项目，在算法开发、信息处理及性能验证等关键阶段提供辅导建议，营造鼓励创新探索、精准容错纠错的监管环境。优化评估反馈机制，定期对“入盒”项目进行综合评估，根据反馈结果及时调整监管方向及措施，构建全过程、全链条、全周期的人工智能产业治理体系。

(原载于4月30日《人民日报》)

# 增强一盘棋意识促进区域联动发展

叶振宇

我国国土广袤、人口众多，各地区自然资源禀赋差别较大，统筹区域发展是一个重大问题。党的二十届四中全会提出，“要增强区域发展协调性，促进区域联动发展”。2025年中央经济工作会议将“坚持协调发展，促进城乡融合和区域联动”部署为今年经济工作的重点任务。促进区域联动发展是关系全局、影响长远的重要举措。要增强一盘棋意识，深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略，着力促进区域联动发展，推动区域间互惠互促、互利共赢。

## 统筹联动效应显著

促进区域联动发展是指在特定的制度安排下，推动不同区域之间形成良性互动关系、围绕一致性目标展开协同行动，从而构建良性竞争、高效协作的区域发展格局，旨在发挥各地区比较优势、实现合作共赢。促进区域联动发展，既要考虑区域间的同质性，又要考虑区域间的异质性。只有这样，才能从不同维度改善区域关系，更有力调动各地区发展的积极性，更精准激发区域发展活力，更全面推动区域协调发展。从具体实践看，其类型包括不同行政区之间、西部、东北、中部、东部四大区域板块之间，不同主体功能区之间，流域上下游、左右岸或通道沿线之间的联动发展，以及区域帮扶协作等。不同类型的区域联动发展，因聚焦解决的关键问题不同，实现路径也存在差异。

促进区域联动发展是优化区域经济社会布局、推动区域协调发展的关键抓手，也是建设全国统一大市场、做强国内大循环的内在要求。当前，我国区域发展不平衡不充分问题依然存在，南北方经济差距有所扩大，特殊类型地区发展面临困难，促进区域联动发展可通过深化产业协作和梯度转移、优化人口空间布局、加强区域协作帮扶等途径有效缩小区域发展差距。我国有14亿多人口，是全球第二大消费市场，拥有超大规模市场优势，区域联动发展能够加快市场一体化进程，有效破除区域市场壁垒，释放国内消费潜力。区域联动发展有利于夯实区域协调发展战略实施基础，也有利于推动区域重大战略协调联动，更好释放战略叠加效应。在区域联动发展过程中，可通过项目共同建设、横向生态补偿、体制机制协同等途径，

提高相关地区推进生态环境联保共治的积极性，有效化解跨区域生态环境治理和保护难题。

## 现实问题仍待破解

新时代以来，中央和地方采取多项政策举措促进区域联动发展，取得良好效果，城乡区域发展协调性不断增强，要素和商品流动更加自由，产业有序转移，生态环境质量大幅改善。然而也应清醒看到，促进区域联动发展还面临一些问题。一是京津冀、长三角、粤港澳大湾区等重点城市群协调联动有待加强。这些重点城市群各有优势，形成了差异化的功能定位和产业体系，但彼此之间产业链供应链创新链深度融合互动不够高效，存在一些堵点卡点。

二是在推进全国统一大市场建设中一些地方存在认识和行动上的偏差。有的地方出现片面理解、选择性落实等问题，部分地方还保留不符合要求的招商引资优惠政策。

三是重大基础设施网络的均衡性、便捷性、可及性仍有提升空间。尽管我国交通、通信、电力等基础设施网络比较发达，但对标高质量发展要求还有一定差距，高速公路“断头路”、区域性季节性电力供应紧张等问题仍然存在。

四是跨行政区合作的体制机制障碍依然较多。产业转移协作、生态环境治理保护、公共服务便利共享等方面的跨行政区合作，仍面临一些深层次挑战与制约因素。此外，区域帮扶协作任务艰巨，实现共同富裕任重道远。

## 综合施策聚力推进

促进区域联动发展是一项系统工程，

需坚持问题导向，综合施策，加快构建优势互补、高质量发展的区域经济布局 and 国土空间体系。

第一，加强重点城市群协调联动。京津冀、长三角、粤港澳大湾区等重点城市群需进一步强化空间布局统筹，产业发展协同、科技创新联动、通道建设互通、人才交流共享，持续加强各领域协调联动，更好发挥其作为高质量发展动力源的作用。依托交通网络、创新网络等，促进各类要素有序流动、产业链供应链创新链深度融合、科技创新平台共建共享，强化战略科技力量布局，一体推进教育科技人才改革，推动科技创新与产业创新有机衔接，因地制宜发展新质生产力。积极探索区域治理新机制，促进资源跨区域高效整合，凝聚区域一体化发展合力。

第二，营造公平竞争的市场环境。推动各地积极参与全国统一大市场建设，促进市场基础制度规则统一、市场监管公平统一、市场设施高标准联通、要素资源市场统一、商品和服务市场高水平统一等。开展营商环境提升行动，禁止违规通过土地低价转让、用地补贴等优惠政策支持企业发展，纠正不符合国家要求的各类招商引资行为，加强对科技创新和产业创新的政策支持。有条件的地区可以聚焦营商环境、行业标准、科技创新等重点领域探索区域协同立法，不断为构建全国统一大市场积累有益经验。

第三，推进重大基础设施网络建设。着力打通高速公路“断头路”，优化全国铁路网布局，发挥跨区域联结点地区支撑带动作用，降低人流、物流、信息流跨区域流通成本。支持各地共同推进国家水网、国家算力网、国家卫星互联网

建设，合理布局数据中心、算力中心和智算中心，促进算力资源跨区域调配使用。以需求为导向规划建设绿色电力输送新通道，加快油气管网基础设施建设，提高供应保障能力。稳妥有序实施“西氢东送”工程，布局建设一批跨区域输氢管道示范项目，鼓励沿线企业开发氢能产业应用场景。鼓励青海、西藏等高原地区发展清洁能源制氧示范项目，探索建设区域性输氧管道网络。

第四，构建跨行政区合作发展新机制。聚焦重点领域建立共同规划、共同投入、共同发展、共担风险、共享利益的合作机制，鼓励各地积极探索“飞地经济”发展新模式、经济区与行政区适度分离改革、产业转移合作项目的利益共享机制创新等。以涉及企业和居民的行政审批事项跨区域通办为突破口，探索实施条件统一、一地审批、异地互认、长期有效改革，做到能通办事项即办、能互认事项即认、能异地享受政策即享。

第五，创新区域帮扶协作模式。发达地区可积极探索数智化帮扶方式，策划实施数智农服、数智旅游、数智直播等项目，借助数智技术推动欠发达地区优势资源、特色产品及优质服务实现供需精准对接。强化帮扶资金的“造血”功能，把部分帮扶资金转变为产业投资基金，吸引社会资本共同参与产业项目投资。探索创新机制，鼓励企业参与产业规划、实施产业帮扶，提升企业社会责任感。可考虑设立区域帮扶协作公益基金会，积极筹集社会资金，资助具备专业资质的公益组织深入欠发达地区开展人才培养、改善生态等帮扶工作，助力缩小区域发展差距。

(原载于5月5日《经济日报》)



资料图片