

认真学习贯彻党的二十届四中全会精神

专家访谈

# 坚持就业优先战略,构建就业友好型发展方式

- “十五五”规划建议将就业工作置于更重要的位置,并将其纳入高质量发展、宏观调控的整体框架之中
- 坚持系统观念,是把握“高质量充分就业”与“十五五”时期国家整体发展目标关系的关键视角
- 建设现代化产业体系对就业形势将产生深远影响,要加强产业和就业协同,实现良性互动

政策,持续稳增长、稳就业、稳预期”,将就业作为宏观政策调控的核心指标之一。

这一系列新定位、新要求,标志着“就业优先”理念已得到更全面的体现,并配套以完备的政策工具。

记者:“高质量充分就业”不是一个孤立的目标,它如何与“十五五”时期国家整体发展目标相衔接?

赖德胜:坚持系统观念,是把握“高质量充分就业”与“十五五”时期国家整体发展目标关系的关键视角。在“十五五”时期发展的整体布局中,“高质量充分就业”与“发展新质生产力”“科技自立自强”等国家重大战略相互促进、互为支撑。

一方面,发展新质生产力为实现高质量充分就业提供有力支撑。新质生产力的发展,必然伴随着产业转型升级和价值链攀升,这将培育大量新职业新岗位。《建议》明确提出,要“培育壮大新兴产业和未来产业”“构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系”。这一过程中,新一代信息技术、高端装备制造、新能源、新材料等领域将催生大量技术密集型、知识密集型的新职业新岗位。这些新岗位普遍技术含量高、附加值高、成长空间大,是高质量就业的重要来源。

另一方面,实现高质量充分就业是发展新质生产力、实现科技自立自强的重要动能。科技创新的实现,根本上要依赖于劳动者技能的提升与人力资源结构的持续优化。这就要求我们必须加大“投资于人”的力度,形成教育科技人才一体发展格局。对此,《建议》有清晰部署,强调要“加强人力资源开发和人才的全面发展投资”“一体推进教育科技人才发展”等。实现高质量充分就业,让每个人都能各尽其才、各展其所,将使丰富的人才资源优势转化为推动科技自立自强和高质量发展的强大动能。

## 挑战与机遇并存

记者:《建议》中指出,“十五五”时期我国发展环境面临深刻复杂变化,我国发展处于战略机遇和风险挑战并存时期,这将给高质量充分就业带来哪些挑战?

赖德胜:挑战主要体现在以下三个方面:一是外部不确定性加剧带来的就业冲击。当前,全球产业链和供应链格局加速调整,地缘政治紧张与贸易摩擦频发,对我国出口导向型企业及相关就业岗位构成不小压力。《建议》明确提出,要完善就业影响评估和监测预警,综合应对外部环境变化对就业的影响,提升政策前瞻性和调节的灵活性。

二是技术替代加速引发结构性就业矛盾。“十五五”时期是人工智能等新兴技术加快应用的关键期,这些技术在制造业、服务业等领域广泛渗透,在显著提升效率的同时,也对中低技能岗位形成实质性替代压力。同时,人口结构变化所带来的劳动力成本上升

也会加剧企业用技术替代人工的意愿。这种技术性替代,是导致结构性就业矛盾的关键因素之一。《建议》提出“健全终身职业技能培训制度”,能够提升劳动者对技术变革的适应力,着力解决结构性就业矛盾;同时强调“积极开发老年人力资源”,推动人口结构变化与就业体系的协调共生。

三是重点群体就业面临供需错配。尤其值得关注青年群体,他们对就业岗位的期望普遍较高,但在经济转型期,高质量岗位的增长与求职者的期望之间可能存在错位。这会导致结构性的求职摩擦增大。近几年来,我国高校毕业生规模持续较高,这需要在经济发展中不断创造适合青年的岗位。《建议》对此高度关注,提出要“完善人力资源供需匹配机制”“强化择业和用人观念引导”,同时要求稳定和扩大重点群体就业。

记者:《建议》提出,建设现代化产业体系,这对就业形势将产生怎样的影响?是否会出现新的就业增长点?

赖德胜:建设现代化产业体系对就业形势将产生深远影响。一方面,传统产业在转型升级过程中不可避免地面临“新旧动能转换”压力,部分低端、重复性岗位将逐步被淘汰,劳动者技能错配风险上升;但另一方面,现代化产业体系的构建也为高质量就业提供了广阔空间,是培育新就业增长点的根本路径。

《建议》指出,要积极培育新职业新岗位,支持企业稳岗扩岗。这些新岗位将主要来源于三个领域:一是战略性新兴产业和未来产业的发展,如生物制造、人工智能、细胞与基因治疗等领域,需要大量高精尖的研发和技术人才。二是在传统产业工业化转型过程中衍生的新型服务岗位,如工业互联网、数据分析、数字运维等,成为吸纳就业、稳岗扩岗的重要领域。三是绿色经济、银发经济等新领域,为多样化就业形态提供新空间,推动就业结构向绿色、健康、可持续转型。

## “一个战略引领”“四个关键环节”

记者:如何更好把握产业转型升级带来的新机遇,促进就业与产业发展良性互动?

赖德胜:既然新的增长点这么多,如何实现就业与产业发展的良性互动呢?我认为,关键在于构建就业友好型发展方式,加强产业和就业协同。

具体来说,有三个抓手:第一,强化产业政策的就业导向。在布局现代产业项目时,应评估其就业带动能力。同时,将就业指标纳入对地方产业发展的考核,鼓励在推动产业升级的同时扩大就业容量,推动实现经济增长与就业促进的良性循环。第二,就业政策要与服务于产业发展。要紧跟新兴产业对技能的需求,调整教育培训和人才培养方向,推进终身职业培训和产教融合,提升劳动力技能结构与产业变革的适配性。同时,支持创

业带动就业,尤其是在数字经济、现代服务业等领域放宽准入、提供支持,激发新业态活力。第三,统筹区域和城乡就业布局。通过产业有序转移和乡村振兴项目,支持农村地区发展如乡村旅游、电商、农产品加工等特色产业,拓展本地就业渠道,实现产业发展与就业扩容协同并进。

记者:综上所述,“十五五”时期,我国高质量充分就业应如何科学布局,从哪些关键环节精准发力?

赖德胜:《建议》已经为我们提供了清晰的顶层设计和行动指南。我认为总体的科学布局是“一个战略引领”与“四个关键环节”的结合。

一个战略引领,就是坚持就业优先战略,构建就业友好型发展方式。要将“就业优先”理念贯穿于宏观政策制定全过程,推动财政、金融、产业、区域等政策协同发力,加强宏观政策取向一致性评估,强化就业与高质量发展的统筹协同。特别是要支持经济大省发挥“稳就业压舱石”作用,打造一批具有强带动能力的区域就业中心,形成多点支撑、梯次分布的就业布局。

在此基础上,必须在四个关键环节上精准发力:

一是多措并举稳岗扩岗。应把稳企业作为稳就业的前提,支持民营经济和中小微企业发展,释放吸纳就业潜力。大力发展新质生产力,在战略性新兴产业、数字经济、绿色经济等领域培育新岗位。同时,把社区就业打造成新的增长点,推动发展社区服务、托育养老、生活便利等本地化、低门槛、易吸纳的就业岗位,提升就业的覆盖面和韧性。

二是优化人力资源供给结构。应深化教育综合改革,扩大理、工、农、医类专业招生规模,使高等教育与产业结构更好匹配。加快健全终身职业技能培训体系,推动产教融合、校企合作,全面提升劳动者就业能力和职业转换能力,缓解“有活没人干”和“有人没活干”的结构性矛盾。

三是统筹就业促进与劳动保障。应完善重点群体就业支持体系,坚持以高校毕业生为代表的青年就业作为重中之重,确保重点群体就业稳定。同时,优化灵活就业保障制度,扩大新就业形态劳动者职业伤害保障试点,加强劳动者权益保障,提升新就业形态的吸引力。通过“保底线、兜底线”,确保困难群体“就业有门、生活有保”。

四是因势利导应对技术变革。新一轮科技革命快速演进,对岗位形态和就业结构提出新挑战。应提前研究布局人工智能时代的就业演化趋势,制定前瞻性的人力资源政策,开发新职业、新工种。同时,坚持“投资于人”导向,加强数字技能普及培训,提升劳动者对技术变革的适应能力和再就业能力,构建人工智能时代“人机协同”的就业促进体系。

## 发生劳动争议,如何申请仲裁?

### 如何申请仲裁?

- 向劳动合同履行地或用人单位所在地的劳动争议仲裁委员会提出仲裁申请即可
- 目前部分地区可以实现网上申请仲裁

### 哪些劳动争议适用调解仲裁?

- 因确认劳动关系发生的争议
- 因订立、履行、变更、解除和终止劳动合同发生的争议
- 因除名、辞退和辞职、离职发生的争议
- 因工作时间、休息休假、社会保险、福利、培训以及劳动保护发生的争议
- 因劳动报酬、工伤医疗费、经济补偿或者赔偿金等发生的争议
- 法律、法规规定的其他劳动争议

注意 申请仲裁是免费的,不收取任何费用

### 流程

- 受理申请后,仲裁委员会在规定时间内开庭审理案件,听取当事人的陈述和答辩,并组织调解
- 调解不成或者调解书送达前一方当事人反悔的,仲裁委员会作出裁决

### 当事人如果对仲裁裁决不服

- 可以考虑依照劳动争议调解仲裁法向有管辖权的人民法院提起诉讼或申请撤销裁决
- 对于发生法律效力的裁决书,一方当事人如果拒不履行裁决,另一方可以依法向人民法院申请执行

策划/制图:张菁

## 工作研究

# 新形势下职工技协的创新发 展路径

仲季言

中国职工技术协作活动发端于20世纪60年代,兴盛于改革开放大潮之中,转型发展于中国特色社会主义新时代。中国职工技术协会在各个不同历史时期,为国家经济发展、职工技能提升和企业科技进步做出了巨大贡献。新时代,中国职工技术协会的组织体制、活动方式、运行机制发生了巨大变化,在即将开局的“十五五”时期,职工技协面临着新的机遇,发展路径亦需与时俱进,进行新探索、再出发。

一是面向经济建设主战场,服务国家科技战略。“十五五”规划建议提出,抓住新一轮科技革命和产业变革历史机遇,推动科技创新和产业创新深度融合,抢占科技发展制高点,不断催生新质生产力。中国职工技协在全国200多家同级科技类社会团体中,是唯一具备在39个工业大类666个工业小类开展跨地区、跨专业、跨系统技术协作、技术交流、技术创新活动能力的社会团体。多年来经由职工技协推荐,共有20名一线工人获得国家科学技术进步奖二等奖。在“十五五”时期,职工技协要进一步聚焦主责主业,面向经济建设主战场,广泛深入开展技术革新、技术攻关、技术推广等活动,用好“一评三推”重要品牌,选树职工创新成果和优秀人才。通过“金桥行动”,实现科技创新产品从个体突破向群体突围的扩散;通过“成果建库”,形成职工技术成果集散地和转化资源池;通过“唤醒行动”,运用数智技术,借助AI工具对技术成果进行自动识别和再评估,深度释放职工科技成果的价值,推动职工科技成果转化为国家科技实力。

二是立足企业发展主阵地,服务企业创新发展。职工技协成立伊始,便带有服务企业的血脉基因。20世纪60年代,沈阳市劳动模范吴家柱、林海海、吴大有等联合能工巧匠,开展多工种跨厂技术协作活动,被赞誉“中国工人阶级的伟大壮举”。经过60多年发展,职工技协有8个省级总工会、11个省级技协、17个市级技协、2700多家会员单位,国内最大的电力企业、石油企业、钢铁企业、煤炭企业等均技协骨干力量。“十五五”期间,我国将培育壮大科技领军企业,支持高新技术企业和科技型中小企业发展,加快建设更多世界一流企业,为职工技协提供了良好发展机遇。职工技协要趁势发挥专业委员会作用,针对企业技术痛点,设定技术靶点,动员职工力量,通过“难题放榜”、外引内联等方式,以举办“五小”活动、“技术沙龙”、协同攻关等活动为载体,助力企业解决技术难题。在办好全国性主要工种职业技能竞赛的同时,立足企业实际,注重小众工种、专属工种、特需工种赛事,提高企业专属工种、专用技术的全国地位,填补全国性赛项的技术空白。

三是着眼职业技能主序列,服务职工技能提升。中国职工技协在多年发展中,集结了大批劳动模范、科技人才、大国工匠、能工巧匠,是开展多工种、多技术、多领域技术协作的最社团群和平台。多年来致力于职工技能提升,在岗位练兵、技能竞赛、技能培训、工法推广等方面取得显著成效。“十五五”时期,国家将加快建设战略人才力量,培养造就更多战略科学家、科技领军人才、卓越工程师、大国工匠、高技能人才等各类人才。职工技协发挥作用适逢其时,要助力深化产业工人队伍建设改革,发挥组织优势,面向广大职工,加大技能培训力度,通过院校学习“面对面”、岗位培训“一对一”、工匠学院“手把手”等方式,帮助企业特别是中小企业开展技能培训,提升职工技能素质。充分发挥各类劳模创新工作室作用,积极发展跨地区、跨行业、跨企业的创新工作室联盟,造就一支知识型技能型创新型产业工人队伍,为推进新型工业化、发展新质生产力提供人才保障和技能支撑。

四是瞄准城市发展主产业,服务城市创造价值。坚持城市内涵式发展,深入推进以人为本的新型城镇化是“十五五”规划的重要内容。职工技协的会员和服务对象集中于城市之中,具有贴近服务优势。围绕城市主导产业开展技能竞赛、促进技术转化,成为职工技协发展的新机遇。近年来,职工技协会同城市政府部门围绕“一城一业”定制“一业一赛”,例如,围绕宁波增材制造产业举办的全国增材制造职业技能竞赛、围绕达州发展低空经济举办的全国无人机测绘操控职工职业技能大赛等,取得显著效果。在“十五五”时期,要进一步总结经验,丰富办赛方式,加速竞赛成果转化,把竞赛办成职工技术盛会,进而形成文旅资源,打造城市名片,达到一市办赛、百城参与、多方受益的效果,通过技协活动提升城市价值、彰显城市活力。

中国职工技协见证并参与了我国从“一五”到“十四五”的建设和发展,在不同历史阶段的开拓性工作创造了巨大的经济效益,形成了广泛的社会影响,可以相信,职工技协在“十五五”期间,在全面推进强国建设、民族复兴伟业中必将发挥越来越重要的作用。

## 热点思考

# 发挥劳模工匠创新工作室在国家创新体系中的重要作用

## 观点

充分认识到创新工作室是国家创新体系中技术创新的重要载体、人才培养的重要基地、产业转化的关键枢纽。推进其自主创新,需从国家战略层面进行顶层设计、资源整合、机制创新。

高丽萍 任超群

党的二十届四中全会强调,“加快高水平自立自强,引领发展新质生产力”“提升国家创新体系整体效能,全面增强自主创新能力”。国家创新体系是驱动科技进步、产业升级与综合国力提升的核心架构,涵盖创新主体协同、创新资源配置、创新生态优化等关键维度。劳模工匠创新工作室作为扎根生产一线的群众性创新组织,并非孤立的技能传承与技术提升平台,而是国家创新体系中连接原始创新与产业落地、人才培养与实践转化的关键纽带。从国家创新体系高度审视其自主创新价值,既是对劳模工匠创新工作室功能的深度挖掘,更是推动创新链、产业链、人才链、教育链依托工作室实现深度融合的战略选择。

## 劳模工匠创新工作室支撑国家创新的三个维度

国家创新体系是各创新主体、环节、要素在创新环境中相互影响、彼此互动所形成的系统网络,本质是通过多元、多域主体协同实现创新要素的高效流动与价值转化。劳模工匠创新工作室扎根生产一线开展自主创新,填补了创新体系中一线实践创新的关键

缺口,其价值体现在三个核心维度。

第一,产业支撑,衔接原始创新与产业转化的“最后一公里”。国家创新体系的痛点之一,在于研发人员基于实验室的科技范筹与生产人员基于生产线的实际需求存在脱节,很多科学研究因未能充分结合生产场景的复杂性、成本约束或操作可行性,难以实现产业化落地。科学理论必须经过工程验证,才能成为生产力。劳模工匠创新工作室扎根生产现场,其自主创新以解决生产一线难题、提高企业生产效益为导向,能够精准捕捉产业化中的难点、痛点 and 堵点,“从实践中来,到实践中去”的自主创新,为科学理论中科研成果提供工程验证,成为国家创新体系中科技突破与产业应用的重要衔接器。

第二,人才支撑,构建高技能人才梯队的实践孵化器。国家创新体系的核心竞争力源于人才。劳模工匠创新工作室以“劳模工匠引领、师徒代际传承”为主要模式,其本质是将培养人才融入创新实践的过程,将劳模工匠师傅的隐性经验转化为显性技能,培养出一批既懂技术原理、又善实践操作,兼备劳模精神和工匠精神的复合型技能人才。

第三,技术支撑,夯实产业韧性与创新效能的重要基石。国家创新体系的核心目标之一,是提升产业链的韧性与整体效能,而这离不开产业基础能力的持续提升。劳模工匠创新工作室的自主创新,虽多聚焦于小改进、小发明、小优化,却能通过微创新的规模化积累,形成支撑产业链升级的巨大能量。其作用主要体现在两个方面:一是通过优化生产流程、改造设备细节,实现降本增效,提升产业发展的整体效能;二是通过聚焦产品质量痛点,通过技术创新实现品质升级。这些微创新的叠加效应,不仅直接提升了单个企业的竞争力,更推动了整个产业的基础工艺升

级、装备性能优化、质量标准提升,成为国家创新体系中产业链韧性增强与创新效能提升的重要基石。

## 以国家创新体系为战略牵引,推进劳模工匠创新工作室自主创新

要充分发挥劳模工匠创新工作室在国家创新体系中的重要支撑作用,需从战略衔接、资源整合、机制优化三个维度发力,构建上下联动、内外协同的自主创新生态,推动劳模工匠创新工作室实现高质量发展。

第一,锚定国家战略,明确工作室创新的方向坐标。将劳模工匠创新工作室自主创新纳入国家创新体系的基层实践单元,引导其与国家重大战略、重大工程、重大项目、重点产业以及区域、企业创新布局同频共振。根据工作室领衔人才层次、资源整合能力差异,明确创新任务方向坐标,形成“顶层突破核心技术、中层支撑产业升级、基层解决生产难题”的分层攻关体系。

顶层攻关即大国工匠、国家级高技能人才领衔的创新工作室,重点支持其参与国家重大技术革新、科技攻关项目,鼓励联合高校、研究所组建“产学研用”创新联合体,开展原始创新突破和核心技术攻关;对于行业及省部级劳模工匠领衔的创新工作室,鼓励其聚焦区域重点产业创新需求,承担产业升级中的技术适配、工艺优化等任务;对于基层劳模工匠创新工作室,将创新重点放在贴近生产、服务一线上,引导其主动对接国家重点产业创新需求。同时,推动不同层级创新工作室之间依托创新项目开展联合攻关,实现横向互通;建立创新工作室评价体系统标准和提升升级通道,实现纵向贯通,为工作室领衔人及成员实现个人成长与团队赋能搭建平台。

第二,整合多域资源,构建工作室创新的

生态场域。从经济学角度看,复杂的现实经济空间具有“域”性,国家创新体系是由技术域、产业域、人才域、教育域等“子域”构成的多元复杂系统。创新生态体系的构建,核心在于以创新工作室为枢纽,打破边界刚性,推动多场域资源从分散存在向协同共创转化。

技术域(科研院所)的核心产出是原始创新成果,产业域(企业、产业链)的核心需求是成熟应用技术,人才域(劳模工匠群体)的核心优势是实践隐性知识,教育域(高校、职业院校)的核心资源是理论显性知识。劳模工匠领衔的创新工作室以及联盟,通过承担技术成果中试、产业域需求承接、人才域代际传承与教育域知识转化的枢纽功能,建立“技术成果筛选—工作室中试转化—一线训合一育人—产业应用反馈”的闭环机制,充分发挥联盟作用整合不同产业域的技术资源攻克共性难题,实现技术创新与产业需求的精准匹配。

第三,打破创新壁垒,实现工作室创新的价值闭环。打破技术创新与知识创新各自为战的壁垒,建立两者相互渗透、双向拓展的协同机制,实现技术突破反哺知识体系完善、知识积累支撑技术持续创新的价值闭环。

一方面,鼓励创新工作室在技术创新过程中提炼知识成果,推动技术创新向上渗透。例如创新工作室在完成技术攻关后,系统梳理创新过程中的技术原理、工艺方法、经验规律,形成可复制、可推广的知识成果。另一方面,引导创新工作室主动对接高校、科研院所的知识创新成果,推动知识创新向下拓展,将抽象的知识转化为可应用的技术、产品,形成知识创新为技术创新提供源头活水,技术创新为知识创新提供实践验证的良性循环,让创新工作室成为国家创新体系知识落地、技术升级的重要纽带。

(作者单位:中国劳动关系学院)