



从“稳”到“保”：就业优先政策应如何全面强化

□ 赖德胜

今年4月17日召开的中共中央政治局会议在强调加大“六稳”工作力度的同时，提出了“六保”的任务要求。“六保”是今年“六稳”工作的着力点。“六稳”和“六保”都将就业置于首位，从“稳就业”到“保就业”，一字之差，凸显了经济形势和就业形势进一步趋紧，更彰显了党中央对稳定就业大局，确保完成决战决胜脱贫攻坚目标任务，如期实现全面建成小康社会奋斗目标信心和决心。

保就业工作任务艰巨

今年突发的新冠肺炎疫情，打乱了经济运行和就业工作的节奏，使就业遭遇空前的压力。关于疫情对就业的影响，国际劳工组织于3月18日发布了一份评估报告，认为按照影响最严重的模型估算，疫情将导致全球2500万人失业，这超过了2008年全球金融危机时的2200万人失业。但疫情在全球蔓延之广之快，影响之大之深，远超人们的想象。根据国际劳工组织6月30日修正的估算结果，新冠肺炎疫情导致今年第二季度全球工作时间减少14%，相当于减少4亿个全职工作岗位。这个数字也许还会进一步扩大。

具体到我国，根据国家统计局公布的数据，虽然第一季度经济增长同比下降了6.8%，为改革开放以来的最低记录，但全国城镇调查失业率为5.9%，同比仅上升0.7个百分点。不过，国家统计局和相关负责人公布的另外几个数据则揭示，疫情对就业的影响还是很大的。一是年一季度全国城镇新增就业人员从324万人下降到229万人，同比下降了29.32%；二是3月份就业人员规模比1月份下降6%以上，按我国城镇就业人数总量为4.4亿计算，则意味着有2600多万人退出了劳动力市场；三是约18.3%的就业人员处于在职未上班状态，即有7000多万人虽仍与单位保留了劳动关系，不算失业，但没有到岗上班，正如前述国际劳工组织报告所说，这些人的工时是受影响的。此外，还有很多农民工不能按时返岗就业。也就是说，疫情至少影响了近一亿劳动力的就业。随着复工复产复业复市的有力有序推进，第二季度就业形势出现了积极变

化。但由于全球疫情还没有得到根本控制，人流物流等还没有完全恢复，我国很多企业仍面临外贸需求萎缩和供应链中断的冲击，开工不足，达产率不高，因此，保就业工作任务仍十分艰巨。

保就业举措应出尽出

就业既连着百姓的生活，又连着经济的发展，在社会经济运转中有着特殊重要的作用。保就业就是要确保不发生规模性、区域性失业风险，使有关就业指标处于合理区间，从而达到稳定就业大局。根据《政府工作报告》城镇调查失业率控制在6%左右，城镇新增就业达到900万人以上。为此，中央和地方有关部门已经出台了一系列政策措施，可以说是应出尽出、能用尽用，力度密度都是空前的。

一是援企稳岗保就业。保就业，必须首先稳住上亿市场主体，市场主体在，工作岗位就在，正所谓留得青山，赢得未来。对受疫情影响大的企业特别是中小微企业，推出各种政策措施，打出系列政策组合拳，助企纾困，放水养鱼。比如，为降低企业的用工成本，阶段性减免企业养老、失业、工伤保险单位缴费。针对疫情尚未过去的情况，允许中小微企业和个体工商户延缓缴纳所得税，延长支持疫情防控保供相关税费政策实施期限，对中小微企业的贷款本息允许延期还本或付息等。同时，降低企业生产经营成本，增强中小微企业贷款可获得性。

二是拓展岗位保就业。保就业，需要在稳住现有岗位的同时，创造更多新的就业岗位。因此，着眼于未来，抓紧布局战略性新兴产业、未来产业，实施既促消费惠民生又调结构增后劲的“两新一重”建设，即新型基础设施建设、新型城镇化建设和交通、水利等重大工程建设。启动一些重大项目，既直接增加就业岗位，又带动中小微企业的发展。积极发展平台经济、共享经济，促进新就业形态发展，使其成为新的就业增长点。

三是抓住重点保就业。高校毕业生和农民工是两个最重要的就业群体，只要保住了这两个群体的就业，就业大局就能基本稳定。为此，根据各自的特

点，出台了诸多针对性、特惠性强的举措。比如，对于高校毕业生，除通过扩大研究生、专升本、全日制第二学士学位招生规模，为他们提供更多深造学习机会，从而延缓供给压力外，还要求事业单位和国有企业，扩大需求，今明两年新增就业岗位要拿出足够比例招收高校毕业生。支持高校毕业生到城乡社区服务领域创业和灵活就业，加大“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”、“三支一扶”计划、“大学生志愿服务西部计划”的支持力度，为高校毕业生就业提供不断线服务。对于农民工，采取各种措施帮助他们返岗就业，提供就业服务，加强技能培训，促进供需匹配，同时，鼓励和引导农民工本地就业就近就业。对就业困难和收入困难群体，则树立底线思维，加强对他们的基本生活保障，扩大失业保险保障范围。有些地方还发放消费券、代金券，既保障收入困难人群的生活，又刺激消费和需求，使经济尽快进入正常的循环。

四是深化改革保就业。困难挑战越大，越要深化改革，用改革对冲疫情的影响，变被动为主动。今年上半年，中共中央、国务院先后发布了《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》，一个重要目的就是要通过制度性变革，更充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好地发挥政府的作用，使各类市场主体能平等有序竞争，提高要素配置效率。深化供给侧结构性改革，进一步激发全社会创造力和市场活力，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革。

进一步提升保就业举措的针对性和实效性

在疫情防控常态化背景下，保就业不是权宜之计，而将是一项比较长期的工作。保就业和稳就业的政策举措需要相互衔接，与时俱进，不断完善，并要提高政策实施的针对性和实效性。

加强政策的协调性。从“六稳”到“六保”，虽然就业都是居于首位的，但就业大局能否保住和稳住，与“六稳”和“六保”的其他内容也密切相关。因

此，保就业涉及多方面政策，它们之间有个协调问题。对于保市场主体，财政政策和货币政策都很重要，但大企业和中小微企业面对疫情冲击所遇到的问题可能是不一样的，它们对财政政策和货币政策的需求组合也就可能不同。当然，为应对全球产业链和供应链的调整，还涉及各国和各经济体的政策协调问题。

使宏观政策效应顺畅直达市场主体。积极的财政政策要更加积极有为，稳健的货币政策要更加灵活适度。为此，已出台的财政政策有财政贴息、大规模降费、缓缴税款等，已出台的货币政策有降准降息、公开市场操作、下调存款准备金率等。应该说，这些政策极大地减轻了企业的负担，降低了企业的成本，增加了流动性。但如何打通堵点、补上断点，使宏观政策效应顺畅直达在保就业中发挥着重要作用的中小微企业？需要深入研究并加以有效解决。

发挥地方政府在保就业中的作用。我国各地经济发展水平和产业结构差异比较大，受疫情的影响也不同。因此，各地在保就业中的压力不一样，自然其应对也就不同。因此，保就业需要有中央的顶层设计和顶层政策，但各地方不是简单地照搬照抄，而是要结合本地的实际，有延展、有创新，出台更具针对性的保就业举措。县级以上人民政府作为促进就业的法定政策主体，要把保就业稳就业作为工作议程的优先选项，在各级政府和干部考评中，就业指标要赋予更大的权重。

兼顾政策的短期效果和长期效应。面对百年难遇的疫情冲击，需要下猛药，先止痛、后恢复。因此，保就业的政策有些属于止痛性的，有些属于固本性的，有些则是止痛与固本效果兼具。疫情终归会过去，我们需要着眼于长远，多出止痛和固本效果兼具的政策，既要实施特惠性就业政策，更要实施普惠性就业政策，兼顾公平与效率，健全有利于更充分更高质量就业的促进机制。



作为“六稳”的重要内容，稳外贸成为今年两会的焦点之一。《政府工作报告》明确提出，要促进外贸基本稳定，而其重要路径之一，是“降低进出口合规成本，支持出口产品转内销”。此前，《中共中央国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》也提出，全面对接国际高标准市场规则体系，健全高水平开放政策保障机制，要大幅削减进出口环节制度性成本。这既为稳外贸指明了方向和新路径，也凸显了大幅削减进出口环节制度性成本的重要性和紧迫性。

迫切需要大幅削减进出口环节制度性成本

进出口环节的制度性成本，是指外贸企业在货物进出口过程中，因遵循政府制定的各种制度、规章、政策而需要付出的经济、时间和机会等各种成本。党的十八大以来，我国持续推进“放管服”改革，不断完善通关便利化等政策措施，营商环境不断向好向优，国际竞争力大幅跃升。世界银行《2020年营商环境报告》显示：2019年，我国营商环境总体排名已经跃居全球第31位，较2012年大幅前移了60个位次。尽管如此，我国跨境贸易国际竞争力却明显滞后，贸易投资便利化水平有待进一步提高。世界银行报告显示：2019年我国跨境贸易便利度排名尚在全球第56位，较2012年仅前移12个位次。这既与我国营商环境总体排名及其改善幅度差距较大，也极大影响我国外贸的稳定发展。其主要原因，是进出口环节的制度性成本偏高。较之经合组织高收入经济体，我国企业在开展跨境贸易方面仍然面临耗时较长、耗费较高等问题。以进出口边界合规成本为例。世界银行报告显示：2019年，我国出口的边境合规耗时、耗费分别为21小时和256美元，经合组织高收入经济体的相应数据分别为12.7小时和136.8美元；进口方面的差距更大，我国进口的边境合规耗时、耗费分别为36小时和241美元，经合组织高收入经济体的相应数据分别为8.5小时和98.1美元。

我国拥有超大规模的市场优势和内需潜力，不仅是世界经济第二大国和货物贸易第一大国，而且国内消费已然成为拉动我国经济发展的第一大动力。数据显示：2019年，国内消费对我国经济增长的贡献率为57.8%，连续6年成为经济增长第一拉动力。出口产品转内销，是外贸企业在应对疫情冲击中进行“自救”、化危为机的现实选择之一。目前，已初显成效。据商务部数据，4月我国出口企业内销额增长17%。《政府工作报告》也首次提出“支持出口产品转内销”。然而，出口产品转内销也一样面临一系列制度性成本的制约。据商务部介绍，因国内外技术标准不一致，转内销的外贸产品需要按照国内标准进行调整改造，一些专属于国外客户的外贸产品还需要取得知识产权授权；加工贸易企业将保税进口料件或制成品内销时，缴纳进口环节税收的同时，还需要缴纳缓税利息；外贸出口主要是订单式销售，有的外贸企业对国内的市场准入、销售、结算等规则不熟悉，争取国内订单比较困难。部分外贸企业反映，其产品在海外市场很快就做好认证并拿到证书，而国内要走很多繁琐的程序并一年多才被检查。

大幅削减进出口环节制度性成本的着力点

就稳外贸而言，进一步深化改革的当务之急就是大幅削减进出口环节的制度性成本，以提升外贸竞争力。进一步降低进出口合规成本，提高跨境贸易便利化水平。一是充分发挥新海关职能优势，深化通关管理方式改革，进一步简化通关手续，推动减少进出口环节单证，深化国际贸易“单一窗口”应用，进一步推动降低港口、检验检疫收费，降低外贸企业单证合规和边境合规的时间和

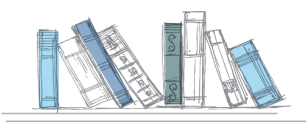
□ 马相东

稳外贸新趋向：大幅削减进出口制度性成本

费用成本。二是进一步扩大自助打印原产地证书范围。5月11日起，海关总署决定在原有15种自助打印原产地证书基础上新增3种自助打印证书种类。未来，可进一步扩大自助打印原产地证书范围，以节省外贸企业申领原产地证书的人力与时间成本。三是充分发挥现有的18个自由贸易试验区先行先试作用，以制度创新为核心，以要素市场化配置改革为重点，深化市场化改革，建设高标准市场体系，进一步优化口岸营商环境，提升跨境贸易便利化水平。

进一步降低关税，扩大对各国高质量产品和服务进口。一是及时推广《海南自由贸易港建设总体方案》提出的“实行以零关税为基本特征的自由化便利化制度安排”经验，进一步降低进口关税，可考虑在全国范围内实行部分商品零关税政策，以降低进口环节的关税成本。二是在现有的18个自由贸易试验区着力培育一批进口贸易促进创新示范区，推动内外贸一体化，充分利用国内、国外两种资源、两个市场，促进进口消费升级，更好满足人民群众美好生活需要。三是以全力办好第三届中国国际进口博览会为契机，共同落实中美第一阶段经贸协议，适度加大对美国、日本、德国等发达国家高质量产品和服务进口，加强与其经贸合作，实现互利共赢。

降低内销门槛和成本，支持出口产品转内销。一是培育大型批发组织和商贸流通企业，充分发挥其在商品集散、物流运输、促进内外贸联动等方面的优势促进生产与消费的顺利对接，以解决外贸产品转内销面临的内外贸市场长期分制难题。二是在技术层面上帮助外贸企业改良改造企业的生产线，让其适应内销产品的技术标准和要求，同时鼓励电商平台对外贸转内销企业提供有针对性的技术和数据支持，帮助外贸转内销企业精准定位，直通消费者。三是将“暂免加工贸易内销缓税利息至年底”政策常态化，并推广内销选择性征税试点，以降低外贸转内销企业的内销成本，缓解其资金压力。



宅基地制度改革要处理好四个关系

□ 袁 威

宅基地是农民安身立命之本，是建设用地重要组成部分，也是农村土地制度改革牵涉利益最复杂、推进最为审慎的领域。党的十八大以来，党中央围绕宅基地制度改革进行了一系列探索，从推进农民住房财产权抵押、担保、转让，到完善农民的住房保障机制，再到盘活农村闲置房屋发展休闲农业和乡村旅游，支持引导进城落户农民依法自愿有偿转让，最后到探索宅基地“三权分置”改革，都充分体现了党中央对维护农民宅基地合法权益、增加农民土地财产性收入、盘活利用闲置宅基地和农房资源的高度重视。日前，中央全面深化改革委员会审议通过了《深化农村宅基地制度改革试点方案》，标志着宅基地制度改革进入新阶段，要从坚决守住土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损这三条底线出发，以与时俱进的精神，不断分析新趋势、研究新苗头，处理好宅基地制度改革进程中的四个关系。

处理好稳定和放活的关系。我国农村宅基地制度长期以来“集体所有、成员使用，一户一宅、限定标准，规划管控、无偿取得，长期占有、内部流转”的制度安排对保障农民基本居住权，维护农村稳定发挥了关键作用。然而伴随着大量农村人口进城落户，农村“空心化”现象日益突出，深化农村宅基地制度改革刻不容缓，需要有意识地放宽市场化用地主体限制，适度放活宅基地使用权，增加农民土地财产性收益。因此，宅基地保障性产权“稳定”与财产性产权“放活”就成为宅基地制度改革必须理顺的关系。

当前，有的地方强调放活，但农民进城后因低估“非农化”风险，而出现就业失败后“城市无居，乡村无宅”的

窘境，农民居住权难以保障。此外，农房转让、宅基地“隐性流转”等体现出来的宅基地资产价值剧增，使得宅基地财产属性日益凸显，为实现放活而放活，成为地方不稳定因素来源。

处理好稳定和放活的关系，要明确底线，不得违法违规买卖宅基地，禁止利用农村宅基地建设别墅大院和私人会所；要切实保护农民宅基地使用权，不得以退出宅基地使用权作为农民进城落户的条件；要扩权赋能，加快房地一体的宅基地确权登记颁证，切实赋予农民住房财产权流转、抵押等权能。

处理好政策引导和村民自治的关系。宅基地制度改革涉及的人口覆盖面广、社会敏感度高，既需要对基本原则作出刚性要求，也应在具体执行中体现区域特征和村民主体诉求。政策引导强调政府是政策的引导者，通过确定总体方案，制定实施细则，体现党中央对宅基地制度改革“三条底线”不被突破。而村民自治充分尊重村民的主体地位，由村集体主导宅基地管理相关机制，保障农民的土地财产性收益，体现村民在宅基地改革中的主观能动性。因此，政策引导和村民自治的关系，本质上是宅基地制度改革刚性和弹性的有机结合。

宅基地制度改革关乎农村稀缺土地资源的发展走向，也与地方财政紧密相关，因而在政策引导时，容易形成政府过度引导的欲望和需求；宅基地置换不考虑个人意愿，导致农民被上楼；被置换宅基地的属性变更、用途去向等农民不知情；宅基地资本化后农民在土地增值收益中的比重过低，等等。宅基地制度改革，必须明确政策引导范围，在刚性基础上更多体现村民弹性。

处理好政策引导和村民自治的关系，要将宏观政策引导与基层实践探索

结合起来，完善宅基地“三权分置”改革运行机制，依法赋予村民更多权能；秉持多占土地多付费的原则，唤醒农户的宅基地所有权归集体所有的公有制产权意识；在合法依规基础上，强化宅基地有偿使用资金用之于村的理念，健全宅基地事宜集体议事协商机制，提升村民共建共治共享的参与积极性，真正使农村宅基地制度改革实践立足群众、依靠群众、惠及群众。

处理好一户一宅和户有所居的关系。传统的一户一宅侧重居住保障的实现方式，而“户有所居”更多强调的是居住保障的实现结果，两者根本上都是对宅基地基本功用的集中体现。伴随着经济形态演进、农业生产方式变革以及农民生活方式变迁，农村人多地少导致宅基地使用紧张的情况，与“洗脚进城”农民宅基地粗放利用甚至闲置荒废的情况并存。因此，宅基地制度改革必须重点处理好一户一宅和户有所居的关系。

在宅基地增量受限于耕地红线、城镇化用地需求的刚性约束下，宅基地制度改革必须对一户一宅存量宅基地进行集约化利用，通过盘活闲置资源来推动实现户有所居。从调查来看，存量宅基地主要存在一户多宅和超面积占用两种违规形式，前者主要源于宅基地继承或自然灾害不可抗力因素所致，而后者则存在超额认缴制度不完善、占用土地触碰红线等。宅基地制度改革，必须构建对“一户多宅”和超面积占用的存量宅基地处置机制，推动实现一户一宅保障居住基础上同步实现户有所居。

处理好一户一宅和户有所居的关系，必须充分尊重农业生产经营和国土空间布局。在以农业为主的乡村，通过超面积认缴、集体回购等方式清理、分

配超标宅基地，坚决落实一户一宅制度，着力实现户有所居；在城郊或城中村区域，则通过土地整治、集中统规统建等方式，借助政府引导和集体决策，同步实现一户一宅和户有所居。

处理好内部改革和外部协同的关系。宅基地从用途和功能上是建设用地，宅基地制度改革必然要与集体经营性建设用地入市、城乡统一建设用地市场相关联。宅基地制度改革成功与否，不仅要考虑宅基地内部“三权分置”改革完整的系统性的方案，也要与其他集体土地制度改革相互协同。因此，要遵循制度变迁内在逻辑，处理好宅基地内部“三权分置”制度改革基础上，实现“内部改革”和“外部协同”联动发力。

从2015年“三块地”改革开始，各项农村土地制度改革逐渐形成合并推进态势，但关键着力点仍未形成重大突破，例如：宅基地退出改革，农民希望获得退地补偿来补贴城市购房资金，但因退出范围、承接主体等约束，实际上没有真正破题；宅基地与集体经营性建设用地互转的条件、规模等也尚未构建完善机制。宅基地制度改革，必须畅通宅基地“内部改革”与相关土地制度改革“外部配套”的渠道，真正形成农村土地制度改革协同推进、系统破题。

处理好内部改革和外部协同的关系，要让整治清理的宅基地优先满足本集体无地成员居住需要，有结余情况可申报复垦为耕地指标入市转让，或直接转为经营性建设用地；探索构建公益性建设用地、集体经营性建设用地转为宅基地使用权的有效通道；健全宅基地征用后的补偿规定。