

扩容提质：“十四五”时期就业工作的主线

□ 赖德胜

近期，国务院印发了《“十四五”就业促进规划》(以下简称“规划”)，这是我国“十二五”以来连续出台的第三个就业促进规划。规划在总结“十三五”期间就业工作成就的基础上，根据新发展阶段、新发展理念、新发展格局等新形势和新要求，提出“十四五”时期要全面强化就业优先政策，推动就业扩容提质，以实现更加充分更高质量就业。

“十四五”时期我国就业面临的挑战

进入新发展阶段，我国向高收入国家迈进，稳就业有更加坚实的基础。但就业扩容提质面临的挑战依然艰巨。

劳动年龄人口供给仍处于高位。从2012年开始，我国劳动年龄人口持续减少，而且这一趋势还将持续。尽管如此，根据第七次全国人口普查数据，2020年我国劳动年龄人口仍高达8.94亿。此外，我国第一次产业增加值占GDP的比重为7%，第一次产业就业的劳动力却占23.6%。随着农业生产率的进一步提高，从第一次产业中释放出来的劳动力将会有部分转移到第二、三产业中就业。同时，若延迟退休年龄的政策开始实施，意味着部分老年人将持续在劳动力市场就业，这是另外一种供给压力。经济增长存在一定不确定性。就业状况在很大程度上取决于经济增长的速度及其就业弹性。“十四五”时期经济持续增长的基本盘较为稳定，经济将实现高质量发展。但仍存在一定变数。首先，新冠肺炎疫情的发展态势。由于防控措施得力以及疫苗接种率较高，我国的疫情控制得很好，但其他国家的疫情控制参差不齐，外防输入压力巨大。其次，国际经济形势错综复杂，全球产业链价值链存在生“锈”的可能。上述情形都将对经济增长带来不确定因素。

科技进步对就业岗位创造和破坏。科技进步会通过提高劳动生产率，促进经济增长，创造就业岗位，进而扩大就业。同时，科技进步也会通过替代效应，破坏就业岗位，进而减少就业。以人工智能、大数据、区块链、物联网等为代表的新科技革命，极大地改变了生产和生活方式，通过提供新动能、新业态、新商业模式而促进就业。但新技术也替代了大量就业岗位，甚至一些中等技能劳动者也被大量替代。虽然增加

的就业岗位和破坏的就业岗位，哪个数量更大，很难精确测算。但可以肯定的是，新增岗位的从业者和所破坏岗位的从业者不会是同一群体。因为新增岗位一般要求有较高的技能和素质，而被替代下来的劳动者短时间内往往很难具备这样的技能和素质，进而沦为失业人员。

就业质量的提高会出现分化。一是标准就业与非标准就业之间的质量分化，比如对于灵活就业人员，由于仍存在法律法规短板，他们的合法权益还没有得到充分保障。二是不同区域的就业质量分化。经济增长比较好、就业机会较多的地区，就业质量提高得快。而经济增长基础比较薄弱的地区，就业机会较少，就业质量提高的速度可能比较慢。三是高人力资本者和低人力资本者之间的就业质量分化。前者能更好地拥抱新技术，享受创新驱动发展带来的好处，就业质量高，而后者则有较大的可能性被技术进步所替代，有较高的失业风险，就业质量相对较低。

扩容提质将贯穿“十四五”时期就业工作始终

更加充分更高质量是“十四五”时期就业的总目标，为此，既要扩容，又要提质，扩容提质将贯穿“十四五”时期就业工作始终。

扩容就是要扩大就业容量，以实现更加充分就业。对此，根本还是要靠经济发展，坚持经济发展的就业导向，增强经济发展创造就业岗位的能力，实现经济增长和就业促进的良性循环。一是大力发展劳动密集型产业。进入新发展阶段，虽然劳动力成本已大为提升，但劳动力质量也已大为提升，劳动力资源丰富仍是我国的竞争优势所在。“十四五”时期需着力打造升级版的劳动密集型产业和技能密集型产业，形成新的产业优势，稳定就业基本盘。二是持续激发市场主体活力。我国有1.4亿户市场主体，他们的活力事关整个经济活力，事关就业大局稳定。因此，要深化“放管服”改革，破除束缚创业的壁垒，加强创业支持，保护企业家精神，激发劳动者创业积极性，强化创业带动就业，放大就业倍增效应。三是打造更多就业增长极和就业中心。我国国土空间大，区域差异也大，现在的就业创造集中在东部沿海地区，在构建新发展格局进程

中，要根据各地实际，打造更多具有区域特色的创新极和增长极，带动形成更多就业增长极和就业中心。

提质就是要提高就业质量，以实现更高质量就业。就业质量有丰富的含义，更体面的工作、更高的工资收入、更全面的社会保障、更好的发展机会、更平衡的工作生活、更和谐的劳动关系等，是其应有之义。“十三五”期间，我国的就业质量得到了明显提升，但总的来说，还存在较大改进空间，比如劳动收入占比偏低，收入差距比较大等。因此，进一步提高工资收入，坚持经济增长与居民收入同步增长、劳动生产率提高与劳动报酬同步提高。进一步健全社会保障体系，扩大社会保险覆盖范围，提高社会保险统筹层次，特别是要建立完善适合新业态就业、灵活就业人员的社会保险制度。进一步构建和谐劳动关系，防止过度劳动，在劳动生产率提高的背景下，使劳动者有更多的休息时间和学习时间。进一步加强对特殊群体的权益维护，努力消除就业歧视。比如，随着人口老龄化加速、三孩生育政策放开和延迟退休即将到来，大龄、女性平等就业可能面临更严峻挑战，需要引起特别关注。

扩容提质需全面强化就业优先政策

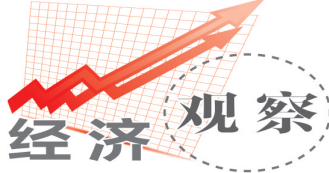
推动就业扩容提质需全面强化就业优先政策，继续把就业摆在经济社会发展 and 宏观政策优先位置。

强化财政、货币等政策支持就业的导向。坚持市场主导，发挥市场在劳动力资源配置和促进就业中的决定性作用。同时，强化政府责任，通过宏观政策来促进就业。长期以来，就业一直与经济增长、物价稳定、国际收支平衡被认为是宏观经济政策的四大目标，财政、货币等宏观经济政策围绕这些目标进行区间调控、定向调控和相机调控。我国自实施就业优先战略和就业优先政策以来，财政、货币等宏观经济政策就将就业有关目标和指标置于优先序列，作为制定政策时优先考虑的出发点和落脚点。“十四五”时期要强化这一政策导向，支持吸纳就业能力强的劳动密集型行业和技能密集型行业发展，推动服务业线上线下融合发展，为市场主体健康发展保驾护航，多渠道促进灵活就业。

强化重点群体和特殊群体的就业服务。既要有普惠性的就业政策，也要有针对某一群体的特惠性政策。以高校毕业生为代表的青年群体，数量大，就业比较困难，失业率也比较高。比如今年7月份，全国城镇调查失业率为5.1%，但16—24岁人口的调查失业率为16.2%，明显高于全国平均水平。因此，要对青年就业给予特殊关注，出台支持政策。农民工数量大，流动性强，就业质量不高，要采取针对性措施，提高其就业稳定性和就业质量。退役军人虽然数量相对较少，但因对国家作出特殊贡献以及拥有较强专用型人力资本，其创业就业也要有专门的政策和服务。通过就业实现脱贫的人群，就业相对脆弱，有个巩固提升的过程，需采取有效措施，增强就业稳定性，巩固拓展脱贫攻坚成果。对残疾人、零就业家庭成员等困难人员，要扩大公益性岗位安置。

强化促进就业的人力资本投资。面对变动不居的劳动力市场，最有效的应对办法是加强人力资本投资，提升劳动者的技能和素质。虽然高等教育已进入普及化阶段，但要继续扩展，进一步提高劳动者的受教育年限。同时，深化教育改革，包括优化教育结构、专业设置和课程设置，完善教育评价，提高教育质量，既要重视认知能力的培养，也要重视非认知能力的培养，提高毕业生的就业创业能力、创新精神和职业素养，促进教育与劳动力市场的良性互动。加强职业技能培训，实施职业技能提升行动和重点群体专项培训计划，为每一个有需求的劳动者提供便捷参与培训的机会，提高培训的针对性和效率。

强化和谐劳动关系的构建。劳动关系是最基本、最重要的社会关系之一，需要相关各方协力维护。劳动关系和谐，本身就是高质量就业的表现，也有利于扩大就业容量。在新发展阶段，和谐劳动关系的重要性更加凸显。健全协调劳动关系三方机制，特别是企业要顺应时代潮流，以人为本，积极履行社会责任，切实保障职工合法权益，使职工共享发展成果。对于新就业形态等非标准就业，要补齐法律短板，使其权益保障有章可循，有法可依。



2021年9月13日，习近平总书记到陕西榆林考察时强调：“要按照绿色低碳的发展方向，对标实现碳达峰、碳中和目标任务，立足国情、控制总量、兜住底线，有序减量替代。”在此之前，7月30日，中央政治局会议也强调：“要统筹有序做好碳达峰、碳中和工作，尽快出台2030年前碳达峰行动方案，坚持全国一盘棋，纠正运动式‘减碳’，先立后破，坚决遏制‘两高’项目盲目发展。”“十四五”规划和2035年远景目标纲要明确要求，“十四五”时期单位国内生产总值二氧化碳排放降低18%。就实际情况看，做好碳达峰、碳中和是坚持绿色发展理念，建设美丽中国，促进人与自然和谐共生，更好满足人民日益增长美好生活需要的重要举措，其重要性不言而喻，必须扎实做好，务求实效。

减碳是我国作为负责任大国的主动选择。回顾全球经济发展史可以发现，各国在进入工业社会之后，发展经济时普遍采用先污染后治理的模式。尤其是发达国家，不仅在经济发展过程中造成了严重的环境污染，而且在经济发展水平提高后把发展中国家作为“污染天堂”，通过国际贸易和国际投资的方式进行污染的国际转移。也正是如此，气候变暖，极端天气等各类自然灾害频发，地球上资源和环境存在不可持续的挑战。改革开放以来，我国在经济增长过程中，由于经济增长模式粗放，对环保治理投入不够，造成了环境污染和生态破坏。无论是从生态环境的承载能力看，从人们对生态环境有更高要求看，还是从代际公平的角度看，绿色发展模式已成为未来的必然选择。

当前，各级政府和部门正把实现碳达峰、碳中和作为重要工作来抓，采取有力措施积极推进减碳。在此过程中，受到对碳达峰、碳中和目标理解不够准确，对相关政策法规领悟不够深入透彻，以及国家尚未出台统一的行动方案等因素影响，在实际执行中也出现一些不良苗头，“运动式”减碳、“一刀切”式减碳不同程度存在。具体表现为：一是空喊口号，相互攀比提前完成碳达峰、碳中和时间，盲目下指标，开展减碳竞赛，大造声势却不见实效。二是将问题简单化和短期化，不考虑经济发展水平和能力，制定不切实际的行动方案，如对所有能耗高、排放高的项目一律关停。三是缺乏系统观，不考虑整体和局部、短期和长期，为了局部、短期利益，或者简单“一刀切”，或者根据市场主体对经济增长的贡献采取不同的政策标准，人为在减碳过程中制造不公平。

以上减碳方式的危害不容忽视。首先，从宏观方面看，没有立足我国国情，超越我国经济发展阶段，违背经济发展规律，干扰宏观经济的正常运行，最终可能导致减碳不成却影响经济发展。其次，从微观层面看，“一刀切”减碳对部分必要发展项目造成影响，推动上游部分大宗商品价格上涨，影响产业链供应链安全稳定。再次，从微观方面看，简单粗暴减碳可能会对重部分企业困境，通过限制用电来减碳也对居民的正常生活造成负面影响。这些错误做法的结果不仅对实现碳达峰、碳中和无益，反而会影响减碳整体进程，甚至影响长期经济增长和能源安全。因此，需要对减碳有正确的认识，采取有效措施，统筹有序做好减碳。

正确认识减碳。从发展理念看，实现碳达峰、碳中和是切实贯彻以人民为中心的发展思想，满足人民日益增长的美好生活需要。毕竟随着经济发展水平的提高，人们更关注生态环境质量。从发展阶段看，我国已转向高质量发展阶段，推进碳达峰、碳中和有助于经济转型升级，提升创新投入与生产效率。从代际公平角度看，减碳也是对子孙后代负责，实现更加公平、更可持续发展的需要。从国际范围看，地球是全人类赖以生存的唯一家园，减碳是我国积极承担国际社会责任，推动构建人类命运共同体的一个主动选择。从减碳具体操作看，需综合考量国情、社会经济承受力等因素，不可将减碳异化为某种政绩或者不切实际的目标而逢减必减；也不能认为距离实现碳达峰、碳中和目标时间还远而无所作为或者等待观望。

统筹推进减碳。从根本上看，实现碳达峰、碳中和是一场影响广

减碳工作的正确打开方式

□ 娄飞鹏

泛而深刻的经济社会变革，是生产、投资、消费和生活方式的重塑，要切实坚持系统观念统筹推进。一是统筹考虑多个领域。实现碳达峰、碳中和不仅关系到能源结构、产业结构、消费结构、投资结构调整，还涉及到经济主体生产和居民生活方式优化，对此需要综合考虑，既要鼓励绿色生产也要鼓励绿色生活，统筹财政、金融、税收、土地、环保等各种政策运用，统筹利用政府行政手段和市场化方式，在不同领域协同推进。二是统筹考虑差异性。我国国土广袤、经济体量大，地区之间、城乡之间、行业之间有较大差异，减碳需要在全国整体一盘棋的框架下考虑区域差异性，制定细化减碳措施，出台针对性举措。三是统筹考虑多种方法。兼顾当前和长远，不仅对高碳排放领域进行合理控制，还要鼓励推动能源清洁低碳安全的高效利用，通过有增有减的方式减碳，逐步实现平稳过渡，减少对经济增长的负面影响。四是统筹技术和制度创新。一方面要技术创新，通过不断创新减排提效的绿色技术，逐步替代传统技术推进减碳。另一方面要创新制度，宏观方面创新体制机制，微观方面创新管理形成减碳经营新模式。

有序推动减碳。经济发展有其内在规律，实现碳达峰、碳中和并非短期目标或者阶段性目标，也无法简单处理。尤其是在我国能源消费结构中化石能源占比较高、煤炭作为能源主体地位短期内难以改变、工业化进程仍在持续推进的情况下，减碳工作难度相对更大，不能“运动式”开展，简单追求短期成效，而需要考虑多种因素分步有序扎实推进。一方面，分步实施，在减碳问题上设立合理的目标和时间表、路线图，初期阶段宜重点关注总量控制，在总量得到较好控制的情况下逐步追求减量进而实现碳中和。结合经济结构转变，先立后破，在控制高碳排放领域推动其走绿色发展道路的同时，积极推动可再生能源等低碳排放领域发展，在减碳的同时确保经济平稳增长以稳定减碳经济基础。另一方面，分类实施。考虑各个领域的基础条件差异、减碳难度有差异，易后难，支持有条件的地区和重点行业、重点企业率先达到碳排放峰值，通过先进带后进逐步推进减碳工作，蹄疾步稳推动减碳目标顺利实现。



将公平竞争审查作为优化营商环境的优先事项

□ 李 中

习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第二十一次会议指出，强化反垄断、深入推进公平竞争政策实施，是完善社会主义市场经济体制的内在要求。要从构建新发展格局、推动高质量发展、促进共同富裕的战略高度出发，促进形成公平竞争的市场环境，为各类市场主体特别是中小企业创造广阔的发展空间，更好保护消费者权益。党的十八大以来，中央围绕反垄断、反不正当竞争，作出一系列重大决策部署，不断改革市场监管体制，持续推进高标准市场体系建设。随着我国社会主义市场经济体制的发展，公开公正、平等竞争等意识深入人心，作为制度保障，公平竞争审查制度在各省市区层面已基本确立。然而，在制度推进实施过程中，还存在弹性大、落实不到位、实施质量不高等问题，亟须进一步解决完善。

地方保护、企业垄断等催生公平竞争审查制度。作为发展中国家，我国早期的税收减免、地方政府补贴，有利于投资者克服如基础设施欠缺等局限，吸引外商投资。但是发展到后期，地方政府在招商引资过程中，为获得竞争优势，争相给予相关企业税收、土地、资金政策优惠的行为，妨碍了资源要素自由流动、全国统一市场的建立。在开放环境下，不当补贴也容易诱发国际贸易争端，招致反倾销、反补贴调查。为进一步营造良好

国内竞争环境，更好地融入全球经济，对各类不当补贴行为进行规范势在必行。为此，2016年6月，国务院印发实施《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》(以下简称《意见》)，标志着公平竞争审查制度的正式建立，旨在释放市场主体活力，降低制度性交易成本，克服市场价格和行为扭曲，从而调动各类市场主体的积极性和创造性，培育和催生经济发展新动能。

《意见》公布后，国家发改委就启动了对政策文件的审查清理工作。2018年，全国各地区、各部门共对31万份增量文件进行了审查，比2017年增长154%，对其中1700余份文件进行了修改完善；对82万份存量文件进行梳理，清理2万余份含有地方保护、指定交易、市场壁垒内容的文件，有效预防或纠正了一些排除、限制市场竞争的问题。然而，公平竞争审查制度实施还存在不足，主要体现在审查范围不够明确、审查标准不够细化、审查工作推进不平衡、制度审查缺乏刚性约束等，致使了妨碍平等便利退出市场、以奖补方式变相指定交易和实行地方保护、影响平等使用生产要素等问题，困扰着众多市场主体经营的正常经营；也引致了地方保护、区域封锁、违法给予优惠政策等不符合建设全国统一市场和公平竞争现象的出现。

针对制度实施中存在的问题推进积极性不高、审查质量不过硬、监督考

核不到位等突出问题，应以强化制度刚性约束为主线，通过完善规则、优化机制、强化监督、加强保障，不断提高审查质量和效果，切实提升制度权威效能。同时，充分吸收借鉴相关制度成熟经验，积极对接国际通行规则，着力构建符合中国经济发展阶段和特点的公平竞争审查制度，更好推动我国经济高质量发展。

提高审查标准。全面细化审查标准，重点关注妨碍平等便利退出市场、以奖补方式变相指定交易和实行地方保护、影响平等使用生产要素等企业反映比较强烈的问题，将强制企业转让技术、强制在本地设立分支机构、给予特定企业优惠政策、设置不合理项目库资格库等具体情形纳入审查标准，进一步健全审查范围、例外规定等基本规则，及时弥补规则空白和漏洞，扎实、扎紧、扎密制度的笼子，切实增强审查制度的系统性和针对性。

优化审查机制。明确政策制定机关应当建立健全公平竞争内部审查机制，推行政策制定机关内部统一审查制度；建立健全地方各级人民政府公平竞争审查工作联席会议制度，明确联席会议的召集人、职责，建立重大措施会审机制；规范审查基本流程，明确审查结论，完善征求利害关系人意见程序；增加建立公平竞争审查专家库的内容，为政策制定机关开展咨询提供便利。

