

在推动高质量发展中强化就业优先导向

□ 赖德胜

就业是经济的“晴雨表”，民生的“压舱石”，社会的“稳定器”，其重要性怎么强调都不为过。2022年《政府工作报告》指出，强化就业优先政策，大力拓宽就业渠道，注重通过稳市场主体来稳就业，增强创业带动就业作用。财税、金融等政策都要围绕就业优先实施，加大对企业稳岗扩岗的支持力度。各类专项促就业政策要强化优化，对就业创业的不合理限制要坚决清理取消。为此，要在推动高质量发展中强化就业优先导向，提高经济增长带动就业的能力，不断夯实稳扩就业的基础，使更加充分更高质量就业的目标得以更好实现。

今年就业目标体现稳字当头、稳中求进

从劳动力市场供给端来看，虽然劳动年龄人口将继续呈减少之势，但仍在高位上运行，特别是今年高校毕业生数量达到了1076万，比去年增加了167万，总量和增幅都创近年新高。此外，还有农村劳动力继续转移就业、技术进步和产业结构转型升级带来的下岗再就业、“双减”政策落地带来的教培行业从业者再就业、海外留学回国人员持续放量回国就业等因素，需要在城镇就业的新增劳动力数量仍然很大。

基于劳动力市场供求的新态势，《政府工作报告》将2022年的就业目标确定为城镇新增就业1100万人以上，城镇调查失业率全年控制在5.5%以内。相较于2021年，城镇新增就业数量没有变，但城镇调查失业率全年控制在5.5%以内，比去年5.5%左右的要求更高。因为“左右”意味着弹性，而“以内”则意味着刚性。这既体现了就业攸关民生和社会稳定的特殊地位，要压实各方稳就业的责任，又体现了稳字当头、稳中求进的工作总基调。

实现就业目标要强化就业优先导向

解决就业问题，根本要靠发展。在经济增长面临新的下行压力下，要强化就业优先导向，提高经济增长带动就业的能力。

强化就业优先导向，就是要把就业摆在经济社会发展和宏观政策优先位置，作为保障和改善民生的头等大事，

把稳定和扩大就业作为宏观调控的优先目标和经济运行合理区间的下限。将就业优先融入稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险等经济社会发展的各个领域，贯穿到制定各种区域发展战略、产业发展规划、公共投资项目等各个环节。将就业优先政策置于宏观层面，强化财政、货币等宏观政策支持就业的导向。积极的财政政策要提升政策效能，通过实施更大规模减税降费、加大社会保障和就业投入、加大对重点领域和薄弱环节的投入力度、支持民营经济发展等政策措施，更好地维护就业大局稳定；稳健的货币政策要保持流动性合理充裕，降低企业的融资门槛和融资成本，要把就业工作统筹到货币政策中，设计针对就业形势的政策组合拳。健全就业影响评估机制，制定实施宏观政策时要充分评估对就业的影响，提升重大政策规划、重大工程项目、重大生产力布局带动就业的作用。健全就业目标责任考核机制，各地都要千方百计稳定和扩大就业，切实发挥地方政府在促进就业中的作用。在前几年“六稳”“六保”基础上，加大政策力度，提高政策效力。

提高经济增长带动就业的能力，首先要避免无就业增加的经济增长。劳动力资源丰富是我国的重要禀赋，过去我们通过发挥这一禀赋优势，将其转换成经济增长的现实动力，经济持续增长，经济实力、科技实力、综合实力和人民生活水平不断提高，全面建成小康社会，从根本上解决了“有没有”的问题。现在人们更关注的是“优不优”的问题，从而进入了追求生活品质的阶段。这是新的起点。接下来还要不断做大“蛋糕”，不断分配好“蛋糕”，实现全体人民共同富裕，仍需要发挥人口众多、人力资源丰富、人力资源存量巨大、消费市场成长性强的优势，充分高质量就业是经济高质量发展的重要支撑。其次涉及产业选择的问题。不同产业的就业吸纳力是不一样的，我们既要大力发展知识密集型技术密集型产业，大力发展数字经济，推动数字经济与实体经济深度融合，抢占国际竞争的制高点，实现创新驱动发展，又要发展就业带动力强的产业，正如习近平总书记所强调：“我们一方面要发展技术密集型产业，另一方面也要发展就业容量大的劳动密集型产业，把就业岗位和增值收益更多留给农民。”实际上，发达国家农产品加工业产值跟农业总产值的比例

关系大概是4或者5倍，农产品加工的比例比较高，而我国现在是2.5倍，农产品加工业还有很大的发展空间。相较于第一产业和第二产业，第三产业的就业带动力更强，要在稳定制造业的基础上，不断推动生活性服务业向高品质和多样化升级，推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，进一步提升第三产业的就业比重。

就业优先政策要提质加力

根据实践经验和就业领域的新变化，强化就业优先导向，需要强化就业优先政策，并与财政、货币等政策联动，从以下几个方面更好聚力和着力。一是强化对市场主体的支持。我国有1.5亿户市场主体，这是稳就业的基本盘，只要市场主体稳定有活力，就业大局就能稳定有扩展。要发挥国有企业在稳就业中“定海神针”的作用，这也是我国稳就业的独特优势。更要发挥中小微企业和个体工商户在稳就业扩就业中的作用，因为我国城镇存量就业的80%和新增就业的90%是它们提供的。要为各类市场主体稳岗扩岗提供更大支持，包括营造更加公平的营商环境，减税降费，降低运营成本，提高财政政策、货币政策支持市场主体的直达性和有效性，固本强基，放水养鱼，不断激发市场主体活力。对餐饮、住宿、零售、旅游、客运等受疫情影响严重的行业企业，各项帮扶政策都要予以倾斜，留得住青山，必将赢得未来。继续降低创业的门槛，加大对创业的支持力度，使市场主体更快捷涌现，促进以创业带动就业。

二是强化对重点群体的就业促进。不同群体的就业预期、就业困难是不一样的，既要有普惠性的就业政策和就业支持，又要有特惠性的措施，对不同重点群体采取更具针对性的政策和支持。如前所述，高校毕业生数量大，是国家创新发展的希望。他们大部分是“00后”，对工作、收入、职业发展等有不同于父辈的理解。要结合国家发展战略和现代产业体系建设，拓宽高校毕业生市场化社会化就业渠道，为他们就业创业提供更多政策支持和不断线服务。不断完善退役军人安置制度，支持退役军人自主就业创业。统筹新型城镇化战略和乡村振兴战略，统筹城镇和农村两个

劳动力市场，继续推进剩余劳动力就地就近就业和转移就业，加快农民工市民化进程，提高就业质量。对于脱贫人口、零就业家庭人员、残疾人等困难群体就业，要树立底线思维，积极开展就业援助，提供精细化服务。

三是强化对新就业形态从业者的权益保障。新就业形态由于自由、灵活、门槛较低，深受年轻人喜爱，发展势头良好。据国家统计局统计，包括新就业形态从业者在内的灵活就业人员已经超过2亿人，占就业人员总数的1/4多。虽然有不少人认为，新就业形态从业者的增加是以制造业“招工难”为代价的，但不可否认的是，新就业形态已经成为稳就业扩就业的重要途径。不过，由于新就业形态还没有完全定型，特别是其从业者中很大比例没有签订劳动合同，劳动关系不明确，因此，新就业形态从业者的权益保护和社会保障还存在制度和法律短板。要不断完善相关法律法规和制度，使生产关系更好适应生产力的发展，提高就业形态从业者的就业质量，以更好发挥新就业形态在经济下行压力加大背景下稳扩就业的作用。

四是强化对劳动者技能素质的提升。在科技不断进步、产业不断转型升级的时代，工作岗位创造和破坏的速度都大为加快，劳动者应对这种创造性破坏的最好办法是以应变变，根据劳动力市场的变化不断提升技能素质，打造自己的核心竞争力。因此，强化就业优先导向，要把技术技能人才培养培训放在更加突出的位置，对新进入劳动者，学校教育应该更加着眼于认知能力、非认知能力和学习能力等软技能的培养，更加重视科学、技术、工程和数学等基础学科建设，使劳动者更好适应新科技革命的新特点和大趋势。对存量劳动者，应从职业教育和技能培训入手，帮助提高劳动者的人力资本，积极应对新技术革命影响缓解结构性失业或结构性就业困难。对此，各级政府要加大人力资本投资力度，加快培养高质量发展的急需人才，让更多劳动者掌握一技之长，让每一个人都有出彩的机会。



推进内外贸一体化重在“三同”

□ 于 倩

习近平总书记在第四届中国国际进口博览会开幕式上强调：坚定不移同世界共享市场机遇，“中国将推进内外贸一体化，加快建设国际消费中心城市”。《国务院办公厅关于促进内外贸一体化发展的意见》指出：“推进内外贸一体化有利于形成强大国内市场，有利于畅通国内国际双循环。”

“十四五”规划纲要也提出，“完善内外贸一体化调控体系，促进内外贸法律法规、监管体制、经营资质、质量标准、检验检疫、认证认可等相衔接，推进同线同标同质。”所谓“同线同标同质”（以下简称“三同”）就是指企业出口和内销产品在同一生产线上，按照相同标准、相同质量要求生产。全面推进“三同”，不仅能够提高国内供给质量，更好满足国内消费升级的需求，让消费者不出国门就能享受“出口品质”，还能够帮助企业拓展市场空间，统筹利用国内国际两个市场、两种资源，降低外部环境不确定性带来的成本风险，更有利于解决国内供需错配问题，引导消费回流，倒逼相关企业提质增效。

内外贸一体化过程中的“三同”并非一蹴而就，仍然存在不少现实问题和障碍。

一是受限于资金、人才和管理能力等生产要素，内外贸产品难以“同线”。一方面，出口产品的品质通常高于内销产品，内贸生产线要从原料、设施、机器设备到人才、管理都加大投

入；另一方面，国内外不管是消费文化、消费习惯还是审美取向、产品功能款式、设计理念等都有差异，外贸企业要对出口生产线进行变更改造，增加了企业成本负担。再者，不同于外贸的银行信用证结算，内贸结算货款一般采用分批支付方式，而目前国内贸易信用体系尚不完善，存在货款回收周期长、拖欠货款等情况，造成企业资金周转困难。

二是受困于标准体系建设不够完善和创新不足，内外贸产品难以“同标”。一方面，我国标准化工作起步较晚，产品技术标准不够明确，一个行业标准体系由国家、地方、行业、企业标准四方构成，内容交叉重复又相互冲突。部分领域标准缺失老化滞后、与生产相脱节，且通常掺杂企业的“意志”。另一方面，面向不同国家或地区的出口产品技术标准要求基本都有不同，如何实现多标准兼容仍有待进一步研究。而一些出口企业长期以要素成本依赖和低价竞争为发展模式，生产外贸产品的设计、技术、款式专利等都从属于产业链强势一方，自主研发创新动力不足、能力薄弱。

三是受限于监管体系不够健全和市场秩序不够规范，内外贸产品难以“同质”。国内系统科学的监管体系尚未形成，监管部门权责不清、多部门重复监管或监管不到位、选择性执法和弹性执法依然存在，致使企业违法成本低，监管未能充分发挥确保产品质量的有效

性。部分新兴行业法律法规尚存空白，相关立法进程缓慢且滞后，不能及时满足国内外市场变化的需要。消费者权益保护机制、惩戒企业失信机制等不健全助长了无序竞争，三无产品、山寨产品等低质低价产品仍有很大市场空间，弱化了企业进行高质量生产以寻求更高层次竞争优势的压力。

推动内外贸一体化，要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府引导和公共服务作用，破除“三同”障碍。

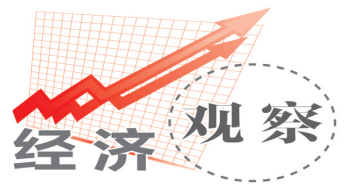
加大财税、金融支持，积极主动扩大进口。一是增加财政资金投入，精细服务落实税收优惠政策，提供税收抵扣或减免，放宽免税时限，减轻企业成本压力。二是加大对内外贸企业的信贷支持，根据企业存货、应收账款、单据等，创新金融产品，加强供应链金融服务。提供多元化的保险服务，扩大出口信用保险和国内贸易信用保险覆盖面，增强企业资金流动性。

加快标准认证衔接与标准体系建设，强化自主研发创新。积极开展国内国际标准互认、应用、互相转换，加快国内标准体系建设。充分利用国际技术性贸易措施，借鉴国外先进技术标准，提升国内技术标准水平。鼓励行业协会、商会制定发布“三同”产品和服务标准，参与制定国家标准、行业标准。

完善监管体系，打造公平法治的市场环境。强化内外贸产品质量政府监管职责和企业主体责任，进一步明晰相关

部门监管范围，用一套标准、一套模式、一套评价工具监管产品质量，加强事中事后监管，依托认证和备案联动监管。一方面，鼓励企业对其产品作出满足“三同”要求的自我声明，或委托第三方机构根据“三同”要求进行质量评价。另一方面，精简优化认证程序，缩短办证时间，加强对专业技术机构和公共服务平台的监管。推进内外贸监管部门信息互换、监管互认、执法互助，提高监管的精准性有效性，优化内外贸营商环境。

优化营销体系，发展数字化新业态新模式。一是加强“三同”企业和产品信息宣传推广，拓展销售渠道，推动“三同”产品进商超、社区、食堂，提高消费者认知度。二是营造放心安全的消费环境，引导正确的消费观念，让消费者了解“三同”产品的高端品质，明确差异化，形成追求品质消费的社会风气。三是加强“三同”品牌建设，加快自主品牌培育。推动内外贸数字化发展，充分利用现代信息技术，加快线上线下融合，促进产销衔接、供需匹配，推动传统产业转型升级，培育内外贸新业态新模式。



2022年《政府工作报告》指出，赤字率拟按2.8%左右安排。从近年我国赤字率来看，2020年为3.7%，2021年下降到3.1%，2022年进一步下调至2.8%左右。赤字率下调，是否意味着财政支出强度减弱？对此，《政府工作报告》指出，预计2022年财政收入继续增长，加之特定国有金融机构和专营机构依法上缴近年结存的利润、调入预算稳定调节基金等，支出规模比2021年扩大2万亿元以上，可用财力明显增加。综合来看，赤字率虽略微下调，但财政政策积极有加，有效兼顾了当前稳增长和长远财政可持续发展。

财政政策安排“积极有加”主要体现在五个方面。

一是经济增速预期目标和财政政策安排是积极的。相比2021年经济增速8.1%的水平，2022年经济增速目标定在5.5%左右，数字虽低于2021年，但如考虑到2021年经济增速逐季回落，三、四季度分别只有4.9%、4.0%，2022年5.5%的GDP增长率，是市场预期的上沿，可以说是超预期的。财政政策安排是积极的。安排2.8%左右的赤字率，相较过去两年有所下降，但考虑到调入和使用结转结余资金以及去年提前兑现的“减收政策”因素，一方面，调入和结转结余资金大幅增加，2022年一般公共预算调入和结转结余资金超过2.3万亿元，超过2021年调入和结转结余资金执行数的2倍，多出1.16万亿元；另一方面，2021年三季度企业研发费用加计扣除提前“享受”，仅这两方面因素，与2021年同口径相比，2022年则达到4%的赤字率效果，财政政策的积极程度是不言而喻的。

二是财政支出增速和可用财力增加充分显示了“积极”特征。一般公共预算财政赤字和举债规模的水平较往年虽有下降，但是支出增速8.4%，远高于前两年2.8%和0.3%的支出增长率；同时，虽然赤字率和举债规模低了一点，但是调入和结转结余资金较2021年翻倍，可用财力明显增加，无论是从支出增速还是可用财力看，财政政策还是保持了相当“积极”的力度。进一步看，留抵退税减税力度空前，2022年新减税降费政策2.5万亿元，远超2021年的1.1万亿元，如没有这些减税降费，支出规模还可以多安排1.4万亿元，支出增速则会超过10%，财政政策积极效应进一步彰显。

三是专项债安排积极程度不减，考虑到2021年结转则“积极有加”。2022年拟安排的专项债券3.65万亿元，与2021年持平，但是考虑到2021年结转的存量1万多亿元，实际可投资用于形成实物量的专项债规模是增加的。

四是财政政策的确性更高、“真金白银成色”更足。比如留抵退税政策，只要政策落实到位，真金白银的成色更足，相比于之前有减税降费政策而企业可能享受不到的情况（如因无盈利而享受不到所得税优惠），留抵退税企业获得实惠更确定；再如调入资金，往年以地方调入为主，主要依托预期的土地收入，今年则是中央本级调入大幅增长，依托的是存量的“收益”，确定性更高。可见，政策的确定性更高、“真金白银成色更足”。

五是积极财政政策实施有“提前量”。如2021年三季度末企业研发费用加计扣除提前兑现，相关的缓税政策，政策积极的效果会在2022年进一步呈现。这些是财政政策“积极”的主要表现。

同时，积极财政政策兼顾财政可持续性发展要求，主要体现在两个方面：一是赤字率和举债规模有所收窄。赤字率、一般债的安排较上年规模收窄，政策总体积极的水平较上年有所降低，充分体现了财政政策短期稳增长和长期可持续发展的有机平衡，留出了空间，体现了财政政策的积极程度。二是压减支出优化结构等空间越用越小，积极政策中应含有对这些因素的对冲。经过连年的压减支出，财政支出结构不断优化，但进一步优化的空间越来越小，其他方面的调节进度等空间也不断收窄，政策安排的积极程度，应该包含对这些因素的考量。

总之，财政政策积极有度，

不减财政政策积极力度 赤字率下调

□ 赵福昌

既体现了财政政策的积极取向，又为财政可持续发展留出了空间。积极财政政策实施中需要注意几点。

注意年内和跨年经济运行的波动性，把握力度和节奏促进经济平稳运行。2022年会是前低后高的经济走势，既要高度关注年度之间波动加剧的特点，又要深刻把握各种不确定冲击影响，2021年受基数、大宗产品价格上涨等因素影响经济增速超预期，2022年经济逐步恢复正常，但经济本身下行压力，叠加新冠肺炎疫情、美联储加息以及俄乌冲突等不确定影响，在促进经济平稳运行方面政策需要高度关注。

注意政策的效能发挥，突出有效投资和消费。我国本轮积极财政政策实施有10多年了，政策发力而言，投资偏倚老基建（铁、公、机），连续实施使得有些投资乘数小于1，效果打折扣；消费则受制于收入水平的约束，扩大有效消费的手段也不足，政策发力需要强化增加有效投资和消费。

专项债项目落实及时到位。由于专项债项目具有宏观稳经济和微观项目收益与还本付息自求平衡的双重目标，此前主要是自求平衡的目标约束导致符合条件的项目少，影响到专项债的使用。2022年专项债作用能否发挥到位，对财政政策的积极效果具有重要影响。

留抵退税政策及时有效落实。2022年减税的最大亮点是留抵退税规模达1.5万亿元，但是由于增值税缴纳税地和退税地的不匹配，客观上存在一些不合理的问题，再叠加基层财政困难，可能会影响到退税的及时足额落实。

提升财政管理水平，持续做好财政资金提质增效。财政过紧日子，有限的财政资金资源，尽最大可能、最大限度保障好相应的需要。

做好重大战略和重点支出的保障，特别需要注意防止基层财政困难地区风险叠加共振。财政政策统筹好发展和安全，做好“六保”、促进“六稳”，大力促进国家战略的落实，促进经济平稳运行；同时，基层困难地区经济下行叠加房地产低迷，减收与增支多重因素叠加，也要避免风险共振导致局部区域问题最终爆发。

