



# 高质量充分就业如何实现

□ 赖德胜

党的二十大报告指出：“实施就业优先战略。就业是最基本的民生。强化就业优先政策，健全就业促进机制，促进高质量充分就业。”这进一步强调了就业在增进民生福祉中的重要性，提出了就业的新目标，并指明了实现这一目标的路径，为做好新时代新征程就业工作提供了根本遵循。

## 高质量充分就业是高品质民生最基本的支撑

为民造福是立党为公、执政为民的本质要求，党团结带领人民进行革命、建设、改革，根本目的就是为了让人民过上好日子，必须坚持在发展中保障和改善民生。民生指人民的生计、生活和发展，贯穿生命周期始终。民生涉及的内容很多，而且不断拓展。比如党的二十大报告提出要努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，这就是所谓的民生“五有”。党的十九大报告指出，增进民生福祉是发展的根本目的，必须在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展，将民生从“五有”拓展到“七有”。虽然民生内容随着经济发展和社会进步而不断拓展，但最大、最基本的民生是就业。2022年6月，习近平总书记任四川宜宾学院实地考察高校毕业生就业工作时强调，“党中央十分关心民生工作，民生首先是就业”。这是因为就业是劳动者获得收入、提高生活水平的基本途径，一个人只要有了高质量的就业，他就会有稳定的收入和稳定的预期，就能使子女接受更好的教育，住上更宜居的房子，享受更丰富的精神生活。同时，就业是实现自我价值、得到别人尊重、增进社会认同的重要途径，能使人感到充实和更有成就感，从而拥有更健康的身心。因此，保障和改善民生，首先就要保障和改善就业，就业稳，民生就稳。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央始终坚持以人民为中心的发展思想，高度重视民生建设，人民生活全方位改善，人民群众获得感幸福感安全感更加充实、更有保障、更可持续，共同富裕取得新成效。因此，民生建设进入了新阶段，新阶段要以增进民生福祉、提高人民生活品质为目标。《中共中央 国务院关支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》将成为“民生幸福标杆”作为深圳建设中国特色社会主义先行示范区的战略定位

之一，提到要“实现幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、住有宜居、弱有众扶”。这个民生新“七有”在某种意义上就蕴含了具体民生的品质所指，比如厚得就是就业质量的一个重要维度。就业作为最大、最基本的民生，必须率先解决“好不好”的问题，从劳有所得转变成劳有厚得，不断提高就业质量。

## 促进高质量充分就业的着力点

充分就业是宏观经济政策追求的四大目标之一。一般来说，一个国家和地区如果调查失业率能够维持在5%左右，就可以说实现了比较充分的就业。但同样的充分就业，可能会有比较大的就业质量差异，我们需要促进的是高质量充分就业，即更高质量的充分就业。

促进高质量充分就业，前提是实现充分就业。新时代10年，我国就业大局始终保持了稳定，主要就业指标维持在合理区间，可以说基本上实现了充分就业。未来实现充分就业，仍有诸多有利条件，比如经济长期向好的基本面没有改变，市场主体规模巨大、劳动者素质不断提高，劳动力市场不断完善等。但由于劳动年龄人口数量大，“十四五”时期，需要在城镇就业的劳动力年均达2500万人以上，还有大量新转移农业富余劳动力，因此，实现充分就业压力仍然巨大。特别是随着以人工智能、大数据等为代表的新科技革命的快速发展和广泛运用，就业的结构性矛盾将更加突出。一方面，新科技会创造出很多新的职业和工作岗位，今天的很多工作岗位在5年前是无法想象的，比如人社部今年公布的18个新职业，就包括机器人工程技术人员、增材制造工程技术人员、数据安全工程技术人员、数字化解决方案设计师、数据库运行管理员、信息系统适配验证师、数字孪生应用技术员、碳汇计量评估师等，这些新职业对很多人来说是陌生的，甚至闻所未闻。同样道理，今天我们也想象不出未来5年都会涌现哪些新的职业和岗位。为了解决就业问题提供了多样化机会。但同时，正如凯恩斯在《我们后代在经济上的可能前景》一文所预言的那样，“由技术进步而引致的失业”也会使我们苦恼不已。特别是，有些国家劳动力市场数据显示，新科技不仅会替代部分体力劳动者，还会替代部分脑力劳动者，出现所谓的“就业极化”现象。近些年来，在供给侧结构性改革和产业结构转型升级

过程中，大量劳动力需要重新找工作，但他们基于传统产业所掌握的技能很难满足新兴产业发展的需要，导致“招工难”与“就业难”并存现象。根据有关预测，未来10年，我国需要转换工作的人数将以亿计，这将给劳动力市场运行带来较大冲击。

促进高质量充分就业，关键是提高就业质量。新时代10年，我国的就业质量总体来说不断提升，但与人民日益增长的美好生活需要相比，与高生活品质的要求相比，就业质量仍有较大提升空间。特别是，虽然我国劳动力市场的一体化程度已不断提高，但分割仍然明显，不仅有传统的城乡二元劳动力市场分割，而且有城镇内部不同劳动力市场之间的分割。主要由正规部门构成的劳动力市场，社会保护程度比较高，工作稳定，收入和社会保障比较好，职业发展机会多，就业质量较高。比较而言，主要由非正规部门构成的劳动力市场，社会保护程度较低，工作稳定性比较低，职业发展机会较少，就业质量较低。比如，我国有2亿多灵活就业人员，包括近几年不断涌现的新就业形态从业人员，他们对于稳就业、稳经济作出了重要贡献。但由于相关法律法规还存在短板，灵活就业人员的权益保障还不完善，比如城镇就业人员已达到了4.68亿人，但失业、工伤两项社会保险的参保人数分别为2.33亿人和2.86亿人，说明这两项社会保险的覆盖面还是不够的，有相当数量的灵活就业人员没有参加失业和工伤保险。

## 促进高质量充分就业需要强化就业优先政策

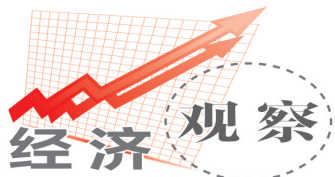
就业优先政策既是积极就业政策的升级版，但又超越了积极就业政策，属于宏观政策层面。因此，各部门、各地区都要贯彻落实好就业优先政策，形成促进高质量就业的强大合力。

一是强化经济发展的就业导向。发展是解决一切问题的总钥匙。高质量充分就业归根结底要通过发展来实现。党的二十大报告指出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，必须完整、准确、全面贯彻新发展理念，坚持社会主义市场经济改革方向，坚持高水平对外开放，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。我们要坚持以推动高质量发展为主题，把就业摆在经济社会发展 and 宏观政策优先位置，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，提高经济发展创造就业岗位的能力。要坚持“两个毫不动摇”，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，完善促进创业带动就业的保障制度，激发各类市场主体活力，为就业扩容提质提供基本支撑。健全就业影响评估机制，重大政策出台、重大项目开工，要评估其对就业的影响，提升重大政策规划、重大工程项目、重大生产力布局对就业的促进作用。

二是健全人力资本体系。加强人力资本投资是应对数字经济时代劳动力市场变革的最有效手段。缓解结构性就业矛盾，需要劳动力市场供需双方共同努力，但根本上需要劳动力市场供给侧作出改革和调整。高质量发展要求把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，同样，高质量充分就业需要把实施就业优先战略同深化劳动力市场供给侧结构性改革有机结合起来。要深化教育体制改革，优化教育结构，提高教育质量，增进高等教育和职业教育对于经济发展和劳动力市场变革的适应性，更好地促进以高校毕业生为主体的青年就业。健全终身职业技能培训制度，鼓励支持用人单位和有关培训机构开展各种职业技术技能培训，提高培训的及性和便捷度，提高培训的针对性和吸引力，为劳动者工作转换和提高就业质量提供技能、素质等人力资本支撑。

三是平衡好劳动力市场的灵活稳定性。要深化要素市场化配置改革，加强统一大市场建设，增进劳动力市场的灵活性，使市场在劳动要素配置中发挥基础性和决定性作用。特别是继续推进户籍制度改革，统筹城乡就业政策体系，打破限制劳动力流动的体制和政策弊端，消除影响平等就业的不合理限制和就业歧视，畅通劳动者社会性流动渠道，使人人都有通过勤奋劳动实现自身发展的机会。同时，劳动力市场又不是一般的市场，它需要通过有关制度建设来保护劳动者的权益和利益。当前，灵活就业人员的就业稳定性较低，需要推动相关劳动法律法规加快修订，增强劳动力的包容性，使新就业形态劳动者等灵活就业人员更好地享受改革发展成果，为实现全体人民共同富裕奠定更加坚实的基础。



# 以扩大制度型开放推进高水平对外开放

□ 陈建奇

推动高质量发展必须推进高水平对外开放。党的二十大报告提出，稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放。这是党中央结合国内外发展新形势，顺应全球化发展新趋势及深化中国与世界合作而提出的对外开放新的战略谋划。制度型开放成为推进高水平对外开放的出发点和落脚点。

**扩大制度型开放是高水平对外开放的必然要求。**未来世界各国深化合作不仅是商品要素的流动，而且逐步从商品要素流通型开放转向促进商品要素生产国际协调的制度型开放，从侧重商品要素流通自由化转向商品要素生产的公平、环保、知识产权等规则标准成为全球开放合作的新要求。

扩大制度型开放是适应中国对外开放新阶段的重要要求。伴随世界开放合作重心转向制度型开放，中国必须深入评估制度型开放在开放合作中的地位和作用问题。当前中国已经成为全球经贸大国，我国与外部深度融合，中国对外开放进入了新阶段。面对制度型开放成为全球开放合作的重点，中国不能做旁观者，而是要积极主动参与规则标准的制定，积极参与全球治理，扩大制度型开放是我国作为负责任大国进入对外开放新阶段的战略抉择。

扩大制度型开放是深化中国与世界合作的重要要求。我国推进高水平开放，目标是深化中国与世界的合作，既包括开放范围扩大、领域拓宽、层次加深，也包括开放方式创新、布局优化、质量提升。在开放布局上，坚持沿海开

放与内陆沿边开放更好结合，探索适应沿海内地联动发展的开放制度规则，优化对外开放布局。在开放方式上，坚持引进来与走出去更好结合，创新跨境资本流动及投资合作的制度标准，打造国际合作新平台。在开放水平上，坚持制造领域开放与服务领域开放更好结合，构建推动教育、医疗、金融等开放新规则新标准，以高水平开放促进服务贸易发展。在治理机制上，坚持多边开放与区域开放更好结合，参与推动全球制度型开放，做开放型世界经济的建设者贡献者。

**以扩大制度型开放对标高标准国际经贸规则。**实施高标准国际经贸规则是制度型开放的基本目标。一是提高传统规则水平。目前的高标准国际经贸规则大多把零关税作为基本条款，高于WTO要求。二是负面清单管理模式成为主流。除了清单上的禁区，其他行业、领域和经济活动都开放，推动开放由货物贸易向服务和投资领域拓展。三是范围大幅度扩张。把数字经济、环境保护、劳工标准、竞争政策、反腐败等传统协议较少涉及的内容纳入高标准国际经贸协定。四是开放促进改革的特征更加突出。高标准国际经贸规则触及国内规制等问题，需要相关国家采取深层次的改革才能适应。

主动对标高标准国际经贸规则是中国扩大制度型开放的重要实践。一方面，中国主动参与区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）。RCEP采用区域原产地累积规则及负面清单，是目前全球最

大的自贸协定，已经于今年正式生效，是中国主动对标高标准国际经贸规则的成功实践。另一方面，中国申请加入全面与进步跨太平洋关系协定（CPTPP），强化对标高标准国际经贸规则的重要决心。CPTPP相比RCEP规则标准更高，包含国有企业和指定垄断、劳工、环境、透明度等条款。2021年9月16日，我国商务部向CPTPP保存方新西兰贸易与出口增长部提交了中国正式申请加入CPTPP的书面信函。按照CPTPP加入程序，中国正在和相关成员进行接触、沟通和磋商。

**以自贸区战略引领高水平制度型开放。**除了对标高标准国际经贸规则外，我国通过自贸区战略引领高水平的制度型开放。如果说对标高标准国际经贸规则在一定程度上呈现被动适应的特征，那么以自贸区战略引领制度型开放则体现出较大的主动性。自贸区分为自贸园区（FTZ）和自贸区（FTA）两种，自贸园区是一个国家地区范围内设立的实施特殊贸易投资政策所形成的开放区域。自贸区是指两个或两个以上独立关税主体之间达成贸易协定。自贸园区是自主开放、单方给惠，自贸区是相互开放、双向给惠。我国正在实施的上海自贸试验区等都属于自贸园区，自贸试验区完全由我们独立确立并管理，可以根据国际经贸合作的需要而自主探索各种规则标准，并在全国进行复制推广，再通过区域或者双边谈判，把规则标准纳入与其他国家或地区建立的自贸协定之

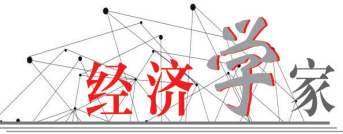
中，自贸区战略为我国引领高水平制度型开放提供重要平台。

以自贸试验区探索高标准国际经贸规则的实践全面推进。建设自由贸易试验区是党中央在新时代推进改革开放的一项战略举措，在我国改革开放进程中具有里程碑意义，成为我国全方位扩大开放的“排头兵”和“领头雁”。截至2022年10月，自贸试验区已经进行六次扩容。自贸试验区已形成“1+3+7+1+6+3”的基本格局。同时，海南省正在推进自由贸易港建设。

自贸区战略从多方面引领高水平制度型开放。实施负面清单管理制度，负面清单大幅压减。2013年，中国推出首份自贸试验区外商投资准入负面清单，经过7次压减，条目由最初的190项减少到27项，新版自贸试验区外资准入负面清单制造业条目清零，海南推出第一张跨境服务贸易负面清单。2016年，外商投资准入负面清单管理模式推广到全国，限制措施由最初的93项减到31项。开放促改革取得新成效。自贸试验区累计开展3400余项改革试点，形成了以开放促改革、以改革促发展的重要机制。探索一批可复制可推广的创新成果，夯实高水平对外开放的基础。自贸试验区自行复制推广1700多项制度创新成果，在国家层面复制推广278项制度创新成果。中国已经与26个国家和地区签署了19个自由贸易协定，《中华人民共和国外商投资法》颁布并运行，经贸合作规则标准不断升级。

# 论数据的产权界定

王东京



一件商品要进入市场交换，前提是有明确的产权界定。若产权不明确，没有监护人，意味着该商品可以免费享用。既然可免费享用，人们当然不会花钱购买。同样道理，发展数字经济，数据作为生产要素也需界定产权，不然数据无法交易，长此将导致“公地悲剧”。

时至今日，对界定数据产权的重要性，学界似乎已无异议。然而问题在于：数据不同于一般的有形商品，并且数据可同时供多个用户使用而不排他。在这个意义上，数据具有一定的“公共品”性质。相对于有形的私人品，界定数据产权要复杂得多，也因难得多。

举个例子：张三从网上购买了一块名表，价格10万元。平台企业将张三的购买行为记录下来，便形成了数据。请问此数据的产权怎样界定？是归张三还是归平台企业？难点是，要是没有张三的购买行为，不会产生数据；若平台企业不记录，也不会有这个数据。

读者不要以为讨论此数据的产权界定是小题大做。不错，一个孤立的数据确实没多大用处，但若将它们累积起来变成大数据，则用途无穷。比如根据客户交易数据，银行可建立征信系统、降低信贷风险；平台企业则可根据客户偏好，针对性地推送商品。

事实上，经济学研究现实问题，通常需要从个案入手，然后由个案推导出更复杂的层面。假若我们能以个案为样本，对数据的产权作科学界定，并从中提炼出产权界定的一般规则，此类难题皆可迎刃而解，比如将张三替换为制造企业，产权界定的规则也同样适用。

回到前面的例子。对张三购买名表的数据产权归谁？每个人的利益站位不同，答案往往不同。但如果借助经济理论作分析，也许能帮助我们达成共识。问题是借助什么经济理论？研究产权界定，当然绕不开科斯定理，让我们先来看看科斯是怎样分析的。

科斯定理说：“只要交易成本为零，将产权界定清晰，产权的初始分配与经济效益无关。”此为何意？用更通俗的语言表述：假若界定产权不存在交易成本，那么将产权最初界定给谁并不重要；只要对产权作了界定，市场便能引导资源配置达到高效率。

当年科斯提出此观点后，曾遭到众多学者的质疑。有学者指出，现实中交易成本不可能为零，科斯定理不成立。其实，这是对科斯定理的误解。科斯的意思是：若交易成本为零，无论产权怎样界定都不影响经济效益；但若交易成本不为零，则会影响经济效益。

交易成本不可能处处为零，这一点科斯当然清楚，所以他强调要重视产权界定。他举过一个经典的例子：甲与乙两家相邻而居，甲家养牛，乙家的牛吃了乙家的小麦，乙要求甲予以赔偿，而甲却不肯赔偿，于是两人产生了纠纷。

在科斯看来，甲与乙所以产生纠纷，原因是产权没有明确界定。假若政府明文规定，甲有自由放养牛的权利，甲则无需给乙赔偿；相反，若规定乙的麦地具有不被牛进入的权利，那么甲就得赔偿乙的损失。由此看，避免纠纷的关键，是明确界定产权。

也许有人要问：既然产权界定如此重要，科科斯为何说产权的初始界定与经济效益无关呢？我的解释，是因为科斯假定交易成本为零。而他作此假定，目的是要推出产权界定的第一规则：谁使用效率高，

产权就界定给谁。

不妨设想一下：假若养牛与种小麦不是两个人，而是乙自己，他是否会让牛吃小麦？乙与甲不存在利益冲突，即界定产权的交易成本为零，此时乙只需权衡种小麦与养牛的收益：若种小麦的收益高于养牛，他不会让牛吃小麦；反之则会让牛吃小麦。

当然这是乙一个人的选择。若回到之前的设定，甲与乙分别养牛和种小麦，两人间存在利益冲突，界定产权必产生交易成本。在交易成本不为零的情况下，产权应该怎样界定？科斯的观点，要看交易成本。产权界定给谁的交易成本低，就界定给谁。

写到这里，让我们再来讨论数据产权的界定。根据科斯定理，可作两个推定：推定一，若交易成本为零，谁使用数据的效率高，产权就界定给谁。在前例中，张三购买名表产生了数据，而平台企业使用数据的效率无疑比张三高，则产权应界定给平台企业。

可事情并非这样简单。假若张三认为自己购买名表的行为属于个人隐私，相关数据不同意让平台企业记录（使用），否则将平台企业告上法庭，于是产生了交易成本。这样，便有了第二个推定：若存在交易成本，界定数据产权应以交易成本为依归。

在理论上，第二个推定肯定没错，困难的是怎样比较交易成本。我的观点，可从数据使用的外部性判断。若某数据使用对张三有损害（负外部性），张三又无法规避损害，显然，将产权界定给张三的交易成本会相对低；反过来，若对张三没有损害，则不存在交易成本，产权应界定给平台。

需要特别指出的是，将数据的初始产权界定给了张三，并不代表张三的个性化数据别人绝对不能使用，只要给张三支付相应的对价（如通过提供某种服务）购买产权，签订“用户协议”后，平台企业可以将个性化数据整理脱敏，合并为大数据使用。

归纳上述分析，有四点结论：第一，作为生产要素的数据要进入市场交易，必须界定产权；第二，若数据使用不存在负外部性，产权应依据效率规则界定；第三，若数据使用存在负外部性，产权界定应看交易成本；第四，数据初始产权界定后，应允许自由交易。