



从战略高度通盘考虑稳就业

□ 赖德胜

今年政府工作报告在部署各项工作时提出，切实保障和改善民生，要突出就业优先导向，多措并举稳就业。为此确定的就业预期目标是，城镇新增就业1200万人以上，城镇调查失业率5.5%左右。其中，城镇新增就业规模从去年的“1200万人左右”调整为今年的“1200万人以上”，传递出更大力度稳就业、强信心的信号。这充分体现了就业在民生保障和经济发展中的基础性地位。实现这一目标，稳住就业大盘，我们有着坚实的基础，也面临着诸多困难，需要从战略高度通盘考虑，更加突出就业优先导向，确保重点群体就业稳定。

稳住就业大盘要有战略思维和系统思维

就业是最基本的民生。增进民生福祉，提高生活品质，促进共同富裕，需要建立在高质量充分就业基础之上。就业不仅牵动着千家万户的生活，它也是经济发展最基本的支撑。我国已进入高质量发展阶段，需要统筹扩大内需和深化供给侧结构性改革。从扩大内需来看，关键是要发挥好人口规模巨大和中等收入群体规模不断扩大的优势，充分释放出消费潜力；从深化供给侧结构性改革来说，关键是要增强创新，发挥好强大生产能力优势，更好满足多样化个性化需求，提升产业链供应链安全稳定性。无论是扩大内需，还是深化供给侧结构性改革，就业都是关键节点，因为只有高质量充分就业，人们才有稳定的收入和预期，才愿意消费和敢于消费；只有高质量充分就业，我国巨量的人力资本才能转化成创新的力量，实现科技自立自强。就业还是社会稳定的基石，在某种意义上，稳住就业大盘，也是更好统筹发展和安全的内在要求。

但当前就业工作也面临着较为严峻的挑战。从劳动力市场需求端来说，由于外部环境的复杂性、严峻性、不确定性上升，疫情冲击留下的“疤痕效应”还在，有效需求不足，部分行业产能过剩，社会预期偏弱，有些行业和企业经营面临一些困难，招工意愿和能力总体还在恢复中。从劳动力市场供给端来看，虽然劳动年龄人口呈不断下降趋势，但劳动力供给仍在高位运行，高校毕业生人数不断创新高，预计今年超过1170万人，同时还有大量农民工需要解

决就业问题。特别是随着人工智能、大数据、区块链、元宇宙等技术的飞速发展和广泛应用，以及数字技术与实体经济的深度融合，创造性破坏效应更加明显，岗位创造和岗位破坏的规模都是空前的，工作和职业转换的速度大为加快，“招工难”和“就业难”并存的结构性矛盾更加凸显。此外，劳动力市场上还存在一定程度的就业歧视、工资拖欠、加班过度、权益保障不足等现象，这影响了就业质量的提升。

就业工作是项复杂的系统工程，涉及经济社会发展的方方面面。稳住就业大盘，要有战略思维和系统思维，要从推进中国式现代化这一最大政治、经济建设这一中心工作和高质量发展这一首要任务的战略高度，进行通盘考虑。要统筹各方力量，充分发挥中央和地方两个积极性，增强宏观政策取向一致性，形成稳扩就业的强大合力。

更加突出就业优先导向

实施就业优先政策并将其上升为宏观政策层面，目的在于强化各方面重视就业、支持就业的导向。经过多年实践，就业优先已成为广泛共识，就业优先政策的工具箱越来越丰富，实施就业优先政策的精准度越来越高，政策效果越来越好。更加突出就业优先导向，就是要将就业目标置于宏观政策更加优先的位置，提高劳动力市场指标在宏观政策相机抉择中的权重。

一是强化经济增长创造就业岗位能力。就业问题的解决，归根结底要靠经济增长。今年政府工作报告设定的经济增长预期目标为5%左右，一个很重要的考量就是保持就业大盘稳定，因为根据去年经济增长与就业的关联带动效应看，经济增长1个百分点可以带动200多万人就业。因此，各地区各部门要多出有利于稳预期、稳增长的政策，夯实稳就业的经济基础。由于不同行业企业的就业容量不同，增长的就业弹性也不一样，在稳就业中的贡献也就不可能等量齐观。对就业容量大、就业弹性高的行业企业，要加大支持力度。有数据表明，我国80%以上的城镇劳动力就业是民营经济创造的，也就是说，稳定就业大盘，民营经济发挥着特殊重要的作用。因此，要不断完善落实“两个毫不动摇”的体制机制，在市场准入、要素获取、公平执法、权益保护等方面切实

解决民营企业发展所面临的困难，促进民营企业发展壮大。要落实和完善稳岗返还、专项贷款、就业和社保补贴等政策，提升企业稳岗的动力和能力，增强企业的就业黏性和就业韧性。

二是强化创业带动就业作用。创业是创新的重要渠道，在经济发展中发挥着重要作用。创业具有带动就业的“倍增效应”，是稳扩就业的重要力量。改革开放40多年的实践表明，经济增长、就业压力比较大的时期，往往会迎来一个创业高峰，从而推动经济增长和促进就业。现在处于数字经济时代，分工程度越来越高，产业链不断延展，新技术、新产业、新业态、新模式不断涌现，为人们创业提供了难得的机遇。据统计，2023年我国新设经营主体3272.7万户，同比增长12.6%，其中新设企业1002.9万户，增长15.6%；新设个体工商户2258.2万户，增长11.4%；“四新经济”企业占比达39.4%，呈现出可喜的创业局面。未来要从就业优先的战略高度，进一步优化创业环境，加强创业政策支持，全面升级创业服务，鼓励引导各类群体投身创业，更好释放创业带动就业的“倍增效应”。

三是强化职业技能培训。“招工难”和“就业难”并存的结构性矛盾，本质上是求职者的专业、知识、技能、期望等适应不了劳动力市场的需求。比如，随着老龄化程度加深，我们要推动各领域各行业适老化转型升级，使老年人过上美好生活。这为产业发展提供了巨大蓝海，也创造了大量就业岗位，其中一个方面是老年人照料护理。根据有关数据，我国养老护理人员潜在人才需求高达1000多万，但现在只有30多万人，缺口巨大。为此，要深化劳动力市场供给侧结构性改革，提高供需适配性。一方面，改进学校专业设置，提高人才培养质量，使新进入劳动力市场者有更强就业适应性；另一方面，要加强职业技能培训，使劳动者有机会动态调整人力资本结构，提高职业技能水平，以更好适应不断涌现的就业机会。

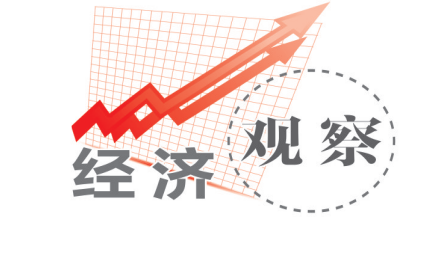
织牢就业的“经纬线”

做好就业工作，既要着眼于面，也要聚焦于点，做到点面结合，以点促面。高校毕业生、退役军人、农民工、就业困难人员等重点群体的就业状况，

在某种意义上决定着就业大盘的走向。其中高校毕业生和农民工因为数量大，他们被称为就业的“经线”和“纬线”，更是就业工作的重中之重。要结合各自情况，采取更有针对性的措施，织牢就业“经纬线”，确保就业大盘稳定。

高校毕业生是城镇新增劳动力中人数最多的群体，而且未来几年还将持续增加。自国家公布城镇调查失业率以来，以高校毕业生为主体的青年失业率一直高于25—59岁群体的失业率，而且这两个年龄群体的失业率差距呈扩大之势。高校毕业生就业压力大，有总量方面的原因，更有结构性方面的原因，即高校毕业生的学科专业结构难以适应劳动力市场快速发展的需要。对此，要优化高等教育学科专业结构，加大理工农医类紧缺人才的培养力度，提升毕业生的数字能力和就业能力，增强高等教育和职业教育对于劳动力市场的适应性。同时，加快发展新质生产力，推进现代化产业体系建设，推动传统产业高端化、智能化、绿色化转型，积极培育新兴产业和未来产业，创造更多适合高校毕业生就业的岗位。

我国农民工数量巨大，2023年全国农民工总量约为2.98亿人。做好农民工就业这篇文章，不仅事关就业大局稳定，而且对于扩大内需、推动高质量发展 and 促进共同富裕更是具有长远意义。我国农民工超过半数在服务业就业，要继续发挥好服务业对于农民工就业的吸纳作用，同时，要稳住制造业、建筑业、外贸企业的就业规模。加大对农民工的职业技能培训力度，使他们更好适应制造业和服务业转型升级。加快农民工市民化进程，推进有条件、有意愿的农民工市民化，使他们能够更加平等地享受城镇基本公共服务，更好地融入城市，从而提高就业质量。随着乡村振兴战略的全面实施，农村机会越来越多，不少农民工选择返乡就业创业。要在政策、要素、场地等方面给予大力支持，打造“家门口就业创业服务圈”。



推动经济高质量发展向“新”提“质”

□ 文丰安

“新质生产力”这一原创性新概念继承了马克思主义生产力理论思想精华，强调科技创新为核心，并且以创新性、融合性、引领性、超越性等特征超越原来依靠大量资源投入、高度能源消耗的传统生产力增长路径，实现生产力在高效能、高质量、高水平方面的跃升。现阶段，我国在基础研究领域和部分关键核心技术上仍然面临着“卡脖子”难题。面向未来，唯有以基础研究夯实科技创新成果，不断推进颠覆性技术战略攻关，才能形成新质生产力，进而提高全要素生产率，释放经济增长潜力，推动经济高质量发展。

一是坚持高水平科技自立自强，形成“产学研用”的创新体系。立足新发展阶段，加快形成新质生产力是实现经济高质量发展的内在要求和重要着力点，而科技创新是经济建设、产业发展与创新驱动的关键所在。因此，以新质生产力推动经济高质量发展，首先，要完善国家创新体系。优化国家科研机构、重点实验室、高水平应用研究型大学、科技领军企业的空间分布，完善国家创新资源配置，进而增强基础前沿领域和关键核心技术持续性攻关能力。其次，积极促进科技创新企业的产业链、资金链、人才链的深度融合，并且通过股权、股权激励、分红等激励形式，强化企业科技创新主体地位。再次，支持企业与科研院所、研究型高校的对接合作，进而共建需求对接、优势互补、利益共享的科技成果转化机制。最后，推动以大数据、区块链、人工智能等为代表的数字技术与创新生态系统高度协同耦合，推动形成“产学研用”深度融合的创新体系，进而提高科技创新系统对经济高质量发展的促进效率。

二是发展战略性新兴产业，建设现代化产业体系。产业是经济之本，是生产力变革的具体表现形式。现阶段，面对新一轮科技革命和产业变革重塑全球经济结构的机遇，唯有在战略性新兴产业中补齐短板弱项，巩固长板强项，进而构建现代化产业体系，才能构筑新的竞争优势。聚焦发展新一代信息技术、生物技术、新能源、新材料、航空航天、海洋装备等战略性新兴产业，培养先进制造业集群，加快推进重点制造业建链、补链、稳链、强链，稳步促进先进制造业与未来产业深度融合发展。依托现有创新技术、数字平台，推动行业龙头发挥“头雁效应”，布局战略性新兴产业和未来产业。积极打造前沿产业中各个细分领域的专精特新“小巨人”企业，进而为现代化产业体系的构建提供核心支撑。营造产业创新氛围，打造产业创新生态。建立以市场化为本、法治化为保障、国际化为标准的产业创新环境，并且积极推动产业组织改革、产业技术升级、产业业态创新来促进产业链上中下游、大中小企业的互联互通。

三是发展数字经济，推动新一代数字技术融合应用。发展数字经济既是新质生产力赋能经济高质量发展的战略抉择，也是统筹国家发展和安全的战略选择。推动数字技术与各领域深度融合发展，重点是推进行业企业、平台企业和数字服务企业进行跨界创新合作，实现各企业在数据、产品、内容端的整合共享，同时着力发展以智慧销售、无人配送、智能制造等基于数字技术为核心的智能经济。要积极推进信息技术软硬件产品实用化、产业化、规模化应用，稳步提高基础软硬件、核心电子元器件、核心基础材料

的供应水平，以此提高关键核心技术创新与供应能力。此外，还要完善人工智能、区块链、5G、6G、集成电路等重点产业的供应链体系，推进新一代信息技术集成创新与融合应用，推动数字产业定制化、平台化、轻量化服务模式创新，进而提升数字产业链关键环节竞争力。

四是培育高水平科技人才，打造国际人才创新高地。高水平科技人才是实现经济高质量发展的重要引擎，坚持以人才引领科技创新是我国在未来发展和国际竞争中赢得发展主动权的關鍵一招。完善科技人才培养体系，激发科技人才创新活力。一方面，通过完善人才评价、考核、激励和报酬机制，让各类人才各尽其才；另一方面，通过持续性激励政策供给、数字资源专项供应激发科技人才、科研团队、科研机构、科研机构的创新活力。广泛汇聚创新资源，重点引进产业技术领军人才、专业人才、实用人才等，依托产业链、资金链和创新链等各类平台厚植人才潜心研究与创新的“类湿土壤”，积极构建引才聚才的全方位人才链。加快建设世界重要人才中心和创新高地。通过稳步开展人才发展体制改革试点，集中建设一批涉及战略性新兴产业与未来产业的国家实验室和创新型科研机构，为科技人才提供国际一流创新平台，进而形成新质生产力推动经济高质量发展的战略支撑。

五是坚持高水平对外开放，重塑全球技术合作新格局。高水平对外开放是我国经济繁荣发展的重要动力，也是新质生产力重塑全球创新版图和经济格局的重要环节。坚持市场在资源配置中的决定性作用，稳步扩大规

则、规制、管理标准等制度型开放，积极营造市场化、法治化、国际化的一流营商环境，打造多元化布局、国际化发展的产业发展模式。鼓励国家科研机构、科研院所、高水平研究型大学、科技领军企业在前沿领域开展国际合作，增强前沿技术企业在全球资源的配置整合能力，进而形成多元、多层次、多领域的前沿技术合作新格局。大力推动数字技术向新兴产业转变，推动传统产业数字化转型升级，积极参与国际数字经济运行规则的制定和治理，适应数字经济时代在贸易投资深化过程中的新变化，抢占未来数字经济发展制高点。

与此同时，要认清产业发展规律，因地制宜发展新质生产力。发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点。一方面，传统产业与新质生产力不是对立关系，而是相互依存、共同发展的关系。从整体角度来看，传统产业是形成和发展战略性新兴产业和未来产业的基础与前提，关乎着现代化产业体系的完整性与安全性。通过对传统产业生产设备、生产流程、管理方式等进行高科技化改造，能够推动传统产业向高端化、智能化、绿色化发展，厚植新质生产力形成与发展的产业基础。另一方面，发展新质生产力必须实事求是、因地制宜。由于各地在资源禀赋、产业基础、人才配备上存在差异，因此要避免在产业布局上“盲目扎堆”，变“弯道超车”为“换道超车”。应在尊重客观规律、开放视野的前提下，立足本地资源禀赋、产业基础、科研条件，以此找准产业发展方向和突破口，进而培育出适合当地发展的新产业、新模式、新动能。

物流联接生产和消费、内贸和外贸，是实体经济的“筋络”。习近平总书记在主持召开中央财经委员会第四次会议时强调，物流降成本的出发点和落脚点是服务实体经济和人民群众，基本前提是保持制造业比重基本稳定，主要途径是调结构、促改革，有效降低运输成本、仓储成本、管理成本。这就鲜明指出了现阶段我国物流发展的目标、任务和方向，为降低全社会物流成本、有力有效服务实体经济提供了根本指引。

发挥物流服务构建新发展格局、支撑国民经济有序运行的基础性保障作用。中央经济工作会议指出，要使国内大循环建立在内需主动力的基础上，提升国际循环质量和水平。推动西部资源、东部产能等产业布局结构调整，围绕内需体系构建重塑产业空间布局，现代物流既要适应更要引领这种经济空间新结构优化，提高我国经济运行整体效能。一是打造服务现代化经济体系的支撑性物流运行网络。发挥国家物流枢纽等重大物流基础设施关键节点、重要平台和骨干枢纽的作用，推动形成“通道+枢纽+网络”现代物流运行体系，打造现代化经济体系的支撑性高效网络运行系统和全面建设社会主义现代化国家的先行领域和战略支撑。二是构建服务内需主动力的现代物流系统。加快匹配构建新发展格局的物流通道网络方向、能力、组织方式再造，强化集聚、分拨、配送功能，培育高效中转分拨组织新优势，提升要素资源高效聚集与辐射能力，营造低成本、高效率、高质量物流发展环境。三是构建物流与经济运行适配的发展生态。以重大枢纽建设和通道网络塑造为基础，创造支持和引领产业合理布局的条件，推动枢纽经济建设和枢纽经济发展。统筹规划物流枢纽，优化交通基础设施建设和重大生产力布局，大力发展临空经济、临港经济、平台经济。结合长江经济带、西部陆海新通道等推进通道经济培育，在创造区域经济增长极的过程中，实现物流发展和物流战略价值提升。

发挥物流推动产业链供应链现代化、服务现代化产业体系建设的战略性作用。现代物流是供应链集成的关键手段，通过物流服务创新，突破我国经济产业发展中长期存在的重生产环节轻物流供应链建设的思维，有效串接上下游、生产消费，形成更有价值创造能力的现代化产业体系，是我国经济高质量发展的重要方向。一是高效串接产业链供应链。当前，通过现代信息、人工智能、物联网等技术的赋能，支持物流进行供需最小化的匹配，使得现代物流走上产业组织的舞台，为柔性生产和个性化消费的规模集成创造了难得的机遇，这种特征在电商物流和工业互联网发展领域进行了成功的实践，也奠定了物流引领产业现代化的基础。要将物流高效串接产业链供应链的认识从生产领域拓展至消费流通领域，建立生产消费流通循环运行的现代化经济体系。二是创新产业链供应链运行模式。现代物流发挥产业组织作用和具备产业组织功能，要求物流成为业链、实现产业运行现代化的手段，通过推进物流供需的精准匹配和高质量规模发展，实现产业链供应链有机协同，以及在此基础之上的产业运行现代化。三是提升经济产业价值创造能力。发挥现代物流作为产业链供应链集成载体的功能和作用，营造以物流成本、效率为核心比较优势的产业布局、产业转型发展环境，通过集中物流运作、集成服务功能、串接上下游供应链服务，推动产业链供应链现代化，加快存量产业量质并增、增量产业培育发展，提升经济产业价值创造能力，支撑现代化产业体系建设。

发挥物流突出科技创新场景应用、培育高科技高效能高质量新质生产力的先导性作用。新质生产力是由技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级而催生的先进生产力。现代物流深度嵌入产业链供应链，加快培育新质生产力，要求按照先进生产力质态，加快重塑物流体系，为存量产业基于产业链供应链的价值创造能力塑造，为增量产业基于辐射功能扩张，提供全方位系统运行支撑。一是更好支持技术革命性突破发展。既要立足物流行业发展创新，构建技术、应用、供需衔接的物流产业新场景、新生态体系，促进物流服务和装备技术应用领域科技创新特别是原创性、颠覆性科技创新，推进智慧物流技术和服务等的广泛应用和发展；也要着眼于实现中国式现代化科技创新应用提供支撑，深化物流与产业融合的发展系统建设，构建科技创新应用能力强大的制造业和产业链供应链，形成新产业、新模式、新动能相互引领支撑的发展体系创新，加快培育供应链组织新场景、智慧物流供应链新生态，为培育发展新质生产力提供强大动能。二是更好支持生产要素创新性配置。从深度挖掘物流规模经济和网络经济效应出发，为各种生产要素高效、低成本、大范围流动和配置奠定坚实的物流效率基础。从更为集约、高效、绿色推动现代物流发展着眼，加快构建“通道+枢纽+网络”现代物流运行体系，着力降低产业布局重构的物流综合成本，为全局性的重大生产力布局调整、区域性的生产要素合理配置，提供具有国内国际两大辐射能级的物流成本比较优势环境。从提高物流重大枢纽、重大平台的要素集聚水平发力，强化供应链集成组织和综合服务能力，深化制造与物流两业融合生态建设，培育串接链条、衔接产供销、服务生产与消费的现代流通体系。三是更好支持产业深度转型升级。要围绕建设高标准市场体系，深化综合交通运输体系改革，加快破除物流发展中存在的跨区域、跨领域、跨行业体制机制障碍，打通束缚新质生产力发展的堵点卡点，形成统一高效、竞争有序的物流市场。推进交通运输与物流融合、物流与产业统筹发展，鼓励发展与平台经济、低空经济、无人驾驶等结合的物流新模式，加快形成枢纽经济、通道经济等发展新范式，有效承载新质生产力发展。要契合我国大国经济保持制造业比重基本稳定的特点，加快完善国内国际一体的物流通道网络系统，系统性降低全社会物流成本，增强国际供应链的物流组织能力、成本竞争力和全链条掌控力，为我国制造业迈向全球价值链中高端提供坚实支撑。

（作者系国家发展和改革委员会综合运输研究所所长、研究员）

经济时评

畅通实体经济的「筋络」

□ 汪鸣