

# 统筹促就业、增收入、稳预期

蔡昉

## 着力破解结构性就业矛盾

就业是最基本的民生，高质量充分就业是高质量发展的内在要求和必然结果。当前，我国就业矛盾发生变化，已经从总量性矛盾转变为结构性矛盾，同时劳动力市场也回归充分就业常态。这决定了促就业的政策着力点应从扩大就业规模转向提高就业质量，从应对周期性失业转向破解结构性就业矛盾，提升劳动力市场匹配水平。

**提高新就业形态劳动者权益保障水平。**进入高质量发展阶段，随着产业结构调整、新技术广泛应用于各行各业，一部分传统岗位被替代，同时新产业、新业态和平台经济也创造出大量新就业岗位，并相应改变了就业形态，最突出的特点是就业的非单位化。对于传统就业形态、劳动就业法律法规的执行和监督，最低工资、劳动合同、集体协商等劳动力市场制度的实施，以及社会保障制度的覆盖，都是依托就业单位进行的。这些方面对于新就业形态并不完全适用。因此，应按照劳动力市场新特征新要求，提高新就业形态劳动者的权益保障水平，完善劳动者权益保障和社会福利等各项制度。

**促进劳动力合理流动。**一般来看，产业结构优化升级和就业质量提高，大都是通过劳动力按照劳动生产率从低到高顺序流动实现的。在经济高速增长时期，劳动力从农村向城镇转移、从农业向非农产业流动，在宏观上提高了劳动生产率，在微观上提高了劳动者报酬，就业质量也随之提升。同时要看到，在产业结构变革加速的情况下，也会出现劳动力反向流动的现象。特别是在劳动年龄人口减少、制造业比重下降、岗位自动化程度提高等情况下，劳动力转移速度会放慢，转移范围会收窄。研究显示，近年来，我国农民工就业出现本地化趋势，而不是流向劳动生产率较高的大中城市。同时，也有劳动力从劳动生产率更高的第二产业向劳动生产率较低的第三产业转移。对此，要采取有力改革举措和宏观调控政策，鼓励引导劳动力向劳动生产率更高的地区和行业流动，保持制造业合理比重。

**增强以大龄和青年劳动者为重点人群的人力资源配置。**劳动力市场供需匹配的核心是劳动者的技能。这主要由劳动者通过学校教育、职业培训、工作经验积累等人力资本培养机制获得。快速的技术变革和产业结构升级，往往会造成劳动者技能培养滞后于技能需求更新换代，形成以人力资本供需不匹配为特征的结构性就业困难。这种情况在大龄劳动者和青年劳动者群体中更常见。大龄劳动者往往因受教育水平偏低，技能更新能力和劳动力市场适应力都偏弱，“数字鸿沟”也会进一步扩大他们面临的技能缺口；青年劳动者面对的就业困难，通常在于缺乏工作经验，人工智能的广泛应用可能进一步削弱那些技能水平较低的青年劳动者的竞争力。对此，要采取相关政策措施，加强技术技能培训，帮助重点群体更好适应智能化时代的就业岗位要求。

## 推动增加收入和改善分配同步

居民收入持续增加和合理分配，是人民生活品质提高和民生福祉改善之源，也是全体人民共享现代化建设成果的具体体现。立足实现全体人民共同富裕这一中国式现代化的本质要求，应认识到“增收”不仅包括居民收入水平的提高，还包括收入分配格局的改善。因此，应从更深更广的层面理解“统筹促就业、增收入、稳预期”的要求，这是推动政策措施更有针对性、政策效能更加显著的前提。

**推动居民收入增长与经济同步，才能有效破解发展不平衡不充分问题、更好满足人民日益增长的美好生活需要。**居民收入的提高归根结底要靠做大“蛋糕”，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。2012—2025年，我国居民人均可支配收入和人均国内生产总值实际年均增长率分别为6.0%和5.7%，不仅都实现了合理增长，而且居民收入增速还有所领先。“十五五”时期，无论是有效应对我国经济增长面临的挑战，还是实现到2035年人均国内生产总值达到中等发达国家水平，都需要经济增速保持在合理区间。这也对居民收入增长与经济同步提出了更高要求。

**在持续提高居民收入的同时还需要优化收入分配格局，促进社会公平正义，让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。**党的十八大以来

来，我国居民收入分配得到明显改善，城乡居民人均可支配收入比从2013年的2.81:1缩小到2025年的2.31:1。但与各国现代化的共性经验相比，与实现全体人民共同富裕的目标要求相比，收入分配格局有待进一步优化。当前，我国经济运行中供需强弱矛盾突出，扩大居民消费已经成为推动经济高质量发展的重要内容，优化收入分配格局已成为打破消费不足和需求偏弱对经济增长制约的必然要求。这也意味着，分好“蛋糕”成为做大“蛋糕”的必要条件，改善收入分配的政策努力能够为促进经济增长进而增加居民收入作出贡献。

**优化收入分配格局，不能只靠市场自发调节形成的“涓滴效应”，更需要通过进一步全面深化改革完善相关领域的体制机制，使各方面政策措施产生协同合力。**国际经验表明，初次分配并不足以形成合理的收入分配格局，而采用税收和转移支付等再分配手段，能够显著缩小收入分配差距，使其保持在合理范围内。近年来，我国通过构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排，加大税收、社保、转移支付等调节力度并提高政策措施精准性等，推动居民收入分配状况持续好转，城乡居民收入差距显著缩小，劳动者报酬在初次分配中的比重、居民收入在国民收入中的比重不断提高，显示出政策理念及其相关措施的关键性作用。

## 以加强民生建设稳定预期

预期是影响经济发展的重要因素。无论是消费者还是投资者，在面对经济环境变化时，心理预期和反应行为都会出现一定程度的变化。这将相应影响到他们的预期及行为。比如，在经济高速增长时期，居民收入和收入会对经济增长速度产生一定依赖，当增长速度变化、发展动能转换时，人们在心理上往往需要一个适应过程。又如，在经济增长遭遇周期性波动之后，居民家庭预算曲线既有平衡受到冲击，家庭财务状况也会发生变化，可能对居民预期和行为产生影响。再如，世界经济和国际贸易增长乏力、地缘政治冲突多发、大国博弈复杂激烈等外部环境变化，也会使消费者产生规避风险倾向，影响其预期和行为；等等。这些因素都会导致居民预期不稳，使居民消费趋于谨慎。

从认识论的角度来看，在长期发展过程中，变化是一种常态，由此产生的不确定性也是难以避免的。我们不应该也做不到为了消除不确定性而阻止变化，而应着力降低因变化造成的预期不稳。有效应对这些问题，一方面，应通过统筹宏观政策和社会政策对冲各种变化带来的不确定性；另一方面，应着眼长远加强制度建设，稳定居民作为消费者的预期。统筹促就业、增收入、稳预期，为政策实施和制度建设确定了基本框架。着眼于三位一体的总体要求和统筹考虑，应在以下方面着力。

**强化公共就业服务体系。**这项制度建设的主要目标是提高人力资源的供需匹配水平，即通过加强教育培训来提升和更新劳动者技能水平，提高、还包括收入分配格局的改善。同时，实施积极就业政策，完善劳动力市场制度，提高劳动参与率，整体提高就业质量，实现劳动报酬在初次分配中的比重显著提高。优化税制结构，合理调节收入分配格局，鼓励科技向善、创新向善、智能向善，显著提高居民收入在国民收入分配中的比重，尤其是强化转移支付和社会保障的再分配作用，持续缩小居民收入差距。

**完善基本公共服务供给体系。**积极贯彻落实投资于人的理念，围绕在全生命周期内为全体居民提供更广泛、更高质量、更均等、更普惠的公共产品，实现现代化建设成果更多惠及全体人民的目标推进制度建设。具体包括：完善以提供生育、养育等领域基本公共服务为重点的人口支持政策以及包括养老、助老、银发经济等在内的积极应对人口老龄化政策，健全以提供教育、培训、再教育为中心的人力资本培养体系，深化户籍制度改革，推动形成就业友好型发展方式，完善社会保障体系以及包括保障性住房政策等在内的其他社会福利体系。

(作者为中国社会科学院学部委员)

“数字出官”是政绩观错位的典型表现之一。习近平总书记批评有的领导干部“为捞取功名不惜做假账、玩数字游戏、报虚假政绩”，并鲜明指出这种做法“害人害己，是要不得的”。数字具有直观、简明的特点，用其考核干部政绩、客观反映实情、服务科学决策，是现代社会治理所需。然而，如果党员干部为求职位升迁，用数据包装政绩，玩数字游戏、搞政绩“美颜”，就会陷入形式主义的泥潭和治理失效的怪圈，其危害不容小觑。

“数字出官”的症结在一个“虚”字。有的领导干部深陷“数字迷思”，把好成绩简单等同于漂亮数字，执念于凭“数字”论英雄，以“指标”量好汉，为此不惜脱离实际搞谋划、忽视规律搞超前发展，只“求显”不“求潜”，只“求快”不“求实”，数字光鲜亮丽，质效却严重“缩水”。然而，虚数撑撑不起实政绩，只会掩盖矛盾、误导决策，浪费财政资源、透支发展后劲。数字与发展实际、群众所感不相匹配，“假把戏”早晚会上“现形”，结果是害人害己。为何要给数据注水？出发点是想用漂亮数字为升迁“铺路”，根子还是在党性不纯、私欲膨胀上，把从政干事和个人私利绑在一起，为满足一己之私丧失对基本事实的尊重、丧失对初心使命的坚守。

习近平总书记强调：“防止出现‘数字出官、官出数字’的恶性循环。”“数字政绩”之所以屡禁不止，个别重显轻潜的考核导向和层层加码的考核压力是重要原因，客观上造成了数字与“官位”之间的不当联结，形成了恶性循环。如果靠漂亮数字就能引起上级注意、获得升迁机会，必然会更加更多领导干部的“数字政绩”冲动，把功夫下在虚功上。而那些靠“数字政绩”走上更重要岗位的领导干部，又需要用更多造假来掩盖矛盾。如此循环，就会让取巧者钻营得利，让实干者吃亏寒心，严重损害一个地方的政治生态和发展根基。

数字不是发展的目的，“数字政绩”不等于民心实绩。评价经济社会发展如何，衡量党员干部政绩好坏，从来不是看一串数字漂不漂亮，而是看群众的心声有没有

# 匡正「数字出官」错误政绩观

韩骏升

人倾听，群众在教育、就医、就业等方面的烦心事有没有妥善解决，群众的获得感、幸福感、安全感有没有增强。谷文昌造林治沙、焦裕禄治理“三害”，他们的政绩都不靠数字堆砌，而是写在群众心中；写在一个地方的发展根基上。走出“数字迷思”，就要把精力放在提升发展实效、增强发展后劲上，放在增进人民福祉上，挤掉水分，追求实实在在的

增长。不能只看总量的增加，更要看结构的优化；不能只盯着立竿见影的项目，更要做好打基础的工作；不能只算经济账，也要算好生态账、民生账。真抓实干得来的政绩，才能经得起实践、人民、历史的检验。

匡正“数字出官”错误政绩观，必须破虚立实。一方面，强化思想引领，引导党员干部拧紧思想“总开关”，把理论学习“常”驻于心，把实绩实效“常”立于行，涵养“功成不必在我、功成必定有我”的精神境界和历史担当，真正从思想根子上正本清源、固本培元。另一方面，破除“唯数字”“唯排名”倾向，用好政绩考核指挥棒，科学划定“考什么”的目标体系，精准考量“怎么考”的方法逻辑，实现多维数据交叉验证，切实推动从“对数字负责”向“对群众负责”的转变。此外，还要擦亮监督的“探头”，不断完善党内监督、舆论监督、群众监督等各方力量参与的监督体系，对数据造假“零容忍”，让错误政绩观无处遁形。

凌空蹈虚，难成事业；求真务实，方能功成。干事创业，靠的是实干，拼的是担当，凭的是本事，来不得半点虚浮。领导干部须时刻坚守实事求是这一基本思想方法、工作方法、领导方法，守住数字真实的底线，以实打实的业绩交出履职的合格答卷。



## 适应实施生态环境法典新要求

# 把握地方生态环境立法重点方向

唐金楠 吴凯杰

习近平总书记强调：“必须始终坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境”。生态环境法典坚持以习近平生态文明思想、习近平法治思想为指导，为高水平保护生态环境提供了严密的法治保障。生态环境问题往往具有地域性特征，在生态环境法等法律之外，我国生态环境法律制度体系还包括众多地方性法规。生态环境法典的颁布，不仅使国家层面的生态环境法律制度得到系统整合，也为提高地方生态环境立法质量指明了工作方向。必须适应实施生态环境法典的新要求，进一步完善地方生态环境立法，更好发挥中央和地方两个积极性，切实提高生态环境治理效能。

**加强地方性法规清理，体现最新规定。**习近平总书记指出：“时代在进步，实践在发展，不断对法律体系建设和提出新要求，法律体系必须与时俱进加以完善。”立法法规定：“省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规。”作为地方生态环境立法的上位法，生态环境法典对现行生态环境法律制度规范进行系统整合、编订纂修、集成升华，对许多原有法律规范作出相应调整，10部法律因被纳入法典而不再保留。这意味着上位法发生重大变化，地方生态环境立法必须及时根据上位法变化进行修订，废止抵触上位法规定的内容，才能确保地方生态环境立法与时俱进，有效维护国家法治统一、尊严、权威。这就要求具有地方立法权的地方人大及其常委会把生态环境法典的新规定摸准吃透，加强对本地区生态文明建设方面地方性法规的全面清理，消除与上位法矛盾、不一致之处，不断增强地方生态环境立法的系统性、整体性、协同性、时效性。

**适应地方需要，推进“小快灵”立法。**习近平总书记指出：“要研究丰富立法形式，可以搞一些‘大块头’，也要搞一些‘小快灵’，增强立法的针对性、适用性、可操作性。”立法法规定，地方性法规可以就“属于地方性事务需要制定地方性法规的事项”作出规定。近年来，许多地方针对本地具体生态环境问题制定完善地方性法规。比如，陕西出台并修订《陕西省秦岭生态环境保护条

例》，湖北荆州市制定《荆州市餐饮服务业油烟污染防治条例》。生态环境法典是典型的“大块头”立法，打破了过去“头痛医头、脚痛医脚”的分散立法格局，作为国家基本法律无法就地方生态文明建设事项作出全面规定。这就要求地方生态环境立法在生态环境法典确立的法律原则和法律规范指引下，充分发挥熟悉地方情况、贴近地方实际的优势，以推进“小快灵”立法发挥补充性作用，更好运用法治思维和法治方式处理群众身边、涉及群众切身利益的生态环境问题，同生态环境法典等国家基本法律共同形成规范合力，做到原则性与灵活性相统一。

**探索改革经验，促进制度创新。**立法法规定，除只能制定法律的事项外，“其他事项国家尚未制定法律或者行政法规的，省、自治区、直辖市和设区的市、自治州根据本地方的具体情况和实际需要，可以先制定地方性法规”。生态环境法典将党的十八大以来生态文明建设理论、制度、实践成果以法典化的方式确定下来，规定生态环境领域的重要法律原则和基础性、综合性、普遍性的法律制度，调整范围涵盖污染防治、生态保护、绿色低碳发展等诸多方面，体现了时代性、前瞻性。同时要看到，对于现实各地可能出现的新生态环境问题，生态环境法典无法逐一提前作出具体细致的规范。这就需要把“在研究新情况、解决新问题上下功夫、出经验”作为完善地方生态环境立法的重要方向。对于包括生态环境法典在内的上位法还未作出规定的事项，要结合本地区在发展阶段、产业布局、自然禀赋等方面的要求和特征，积极开展探索性地方立法，以地方探索带动制度创新，服务生态文明体制改革，为国家制定和修改相关生态环境法律法规提供重要参考。

(作者单位：北京大学法学院)

