

“十四五”时期 如何实现更加充分更高质量就业

□ 李长安

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(简称《纲要》)提出“实施就业优先战略”，将“实现更加充分更高质量就业”确定为“十四五”时期经济社会发展主要目标的重要内容。“十四五”时期，我国劳动力市场迎来诸多机遇，也面临不小挑战。为确保实现更加充分更高质量就业的目标，必须紧紧抓住就业是最大民生这个基本点，充分把握劳动力市场演变的规律和特点，继续实施就业优先战略，进一步强化就业优先政策，健全有利于更加充分更高质量就业的促进机制，扩大就业容量，提升就业质量，缓解结构性就业矛盾。

1 “十四五”时期劳动力市场发展趋势

“十四五”时期，我国将面临较大的稳增长压力，这会对扩大就业容量带来影响。“十四五”时期，发展面临的形势更加复杂，不稳定性不确定性因素明显增加，为此，《纲要》中并未提出具体经济增长目标，而是将未来五年的年均增速表述为“保持在合理区间、各年度视情提出”。值得注意的是，近年来我国经济增长带动就业的能力出现一定程度下降。2016年，城镇就业弹性系数为0.376；到2019年，就业弹性系数下降到0.318。综合上述两点来看，“十四五”时期稳就业、扩就业的任务依然艰巨。

“十四五”时期，产业结构转型升级的过程会对就业造成一定影响。“十三五”期间，第三产业就业人员在全部就业人员中的比重提高了3.9个百分点，但第三产业增加值占GDP的比重仅上升了2.1个百分点，产业结构调整要明显低于就业结构调整的步伐。就业人员过快地由第二产业向第三产业转移，既加剧了第二产业“招工难”“用工荒”问题，也容易在第三产业产生就业“拥挤”现象。“十四五”时期，我国产业结构将加速转型升级，难以避免会对“十四五”时期的就业工作带来影响。

当前的劳动力素质还不能完全适应“十四五”时期高质量发展的要求。我国已进入高质量发展阶段，高质量发展需要高质量劳动力队伍。目前，发达国家技术技能人才占就业人员的比重普遍在40%~50%。2018年，我国技术技能人才仅占全体就业人员的22%，高层次人才短缺明显。在高质量发展阶段，经济发展要素驱动转向创新驱动，对技术技能人才的需求会更高，劳动力整体水平还有待进一步提升。

大量新就业形态的涌现对更高质量就业提出了新要求。新就业形态就业容量大、进出门槛低、灵活性和共享性强，已成为吸纳就业的重要渠道。与此同时，新就业形态对传统劳动关系带来很大挑战。社保有门槛、工伤无保障、劳动关系难以认定，是以灵活就业为代表的灵活就业形态的三大痛点，是引发近年来劳动纠纷案件的主要原因。

重点群体的就业问题呈现诸多新特点。首先，大学生一直是做好就业工作关注的重点群体之一。据预测，2021年大学毕业生总量将超过900万人。在“十四五”后半期，每年大学毕业生总量将超过1000万人。而且，大学生群体中的研究生队伍日益庞大，研究生就业难问题开始显现。其次，农村转移劳动力是做好就业工作的另一个重点群体。随着农业农村优先发展和乡村振兴战略的推进，农村劳动力的迁移方向发生较大变化，返乡就业创业成为越来越多农民的选项。最后，随着人口老龄化、人均寿命延长、劳动年龄人口数量下降，老年人口再就业问题日益受到关注。据统计，目前我国60~64周岁的人口有2.78亿人，占人口总量的5.5%，约占全部劳动力的10%。提高老年人口参与劳动的能力和水平、规范引导老年人口就业市场，是未来必须面对的重要课题。

2 实施好就业优先战略

为实现“十四五”时期提出的更加充分更高质量就业的目标，针对就业市场出现的上述趋势特点，需要做好以下几方面工作：

把发展作为解决就业问题的关键。发展是解决一切问题的基础和关键，就业问题同样需要在发展中解决。只有通过经济社会发展，才能实现更加充分更高质量的就业。要立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，不断提高经济发展质量、提高就业质量的能力。“十四五”时期，我国经济发展仍将保持在中高速增长合理区间，这为实现更加充分更高质量就业创造了条件，也增强了做好就业工作的信心。推动创新驱动发展战略，重视科技进步在拉动经济发展的同时创造更多新就业岗位的作用。在构建新发展格局进程中，注重调动国内国际积极因素，畅通经济循环各渠道，消除不利于就业扩大和就业质量提高的各种因素，防止

出现“无就业增长”的情况。市场主体是就业的载体，必须以市场主体为核心，搞活搞好事市场主体，夯实扩大就业、提高就业质量的基础。将减税降费政策长期化、规范化，根据实际情况调整社会保障费率，充分发挥失业保险在稳就业方面的功效，使减轻企业负担的各项政策落到实处。进一步强化就业优先政策。大力推进就业优先战略，健全和完善就业优先政策体系，将就业纳入宏观政策目标体系首要位置。财政政策、货币政策、产业政策都应围绕就业这个优先目标进行。在制定和实施宏观政策时，应科学评估各项政策对就业的影响，并将就业工作成效纳入地方政府绩效考核指标体系。构建完善的促进就业的政策支持体系，加强各项政策的协调性和互补性，简化优化政策的执行成本。大力发展就业友好型经济，扶持就业友好型企业。在经

济结构转型升级过程中，重视对技术替代岗位的评估和测算，努力减少摩擦性失业和结构性失业。重视环境政策与就业政策的相互协调，努力实现环境改善与就业扩大的双重目标。建立和完善失业预警机制，加强对企业特别是大型企业的就业监测，重视对产业行业风险的分析和预判。高度重视劳动力素质的提高，加强职业技能培训。技术工人队伍是支撑中国制造、中国创造的重要基础，职业院校培养的学生，是技术技能型人才的主要来源，对于提升人力资本质量、推动产业升级和经济发展具有重要意义。要不断完善教育培养体系，努力提高培训质量。采取多种措施激发劳动者参加职业技能培训的主动性。加快职业教育改革步伐，巩固和提高职业教育在国民教育体系中的地位和作用。在不断增加财政投入的同时，大力引导社会资本进入职业教育领域，完善各项学费减免与

助学金制度，增强职业教育对优质生源的吸引力。中高职院校在持续扩大规模的同时，必须将提高教育培训质量作为重中之重，努力提高教师队伍素质。坚持以培养市场急需的人才为导向，深化校企合作融合发展，积极探索新模式、新机制，培养更多高素质、专业化技术技能人才。在推动创业带动就业的同时，努力提高创业质量。创业不但能解决创业者自身就业问题，还能发挥一人创业带动大家就业的倍增效应。近年来我国双创热潮始终未减，市场主体数量逐年增加，创造的就业岗位也同步增加。2020年虽受新冠肺炎疫情冲击，新登记市场主体依然超过了2500万家。要持续开展大众创业万众创新活动，不断完善鼓励创新创业的政策体系，在税收、金融、人才、场所等方面给予更多支持，充分发挥创业带动就业的积极作用。在持续推动双创活动的同时，高度重视创业质量的提升，

优化创业环境，提高创业企业的市场适应能力，延长创业企业生命周期，不断增强创业带动就业的能力。大力促进就业公平。就业公平是高质量就业的重要标志，也是实现更加充分就业的前提。进一步完善促进就业公平的法律体系，消除一切形式的劳动力市场歧视现象，在就业公平的基础上实现全体劳动者的体面就业。高度重视女性就业公平，坚决杜绝因结婚、生育等原因对女性就业施加的不合理限制。加快户籍制度改革，开放放宽除个别超大城市外的城市落户限制。健全农民工劳动权益保护机制，落实农民工与城镇职工同工同酬制度。消除就业年龄歧视，打破招聘中的“35岁”门槛现象，充分挖掘老年人力资源，重视对老年劳动者的教育和培训，促进实现“老有所为”。(作者系对外经济贸易大学国家对外开放研究院教授)

促进“十四五”时期农业、农村与农民的发展

□ 蒋和胜 岳锋 刘胜林

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(简称《纲要》)把“基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化，建成现代化经济体系”列为2035年的远景目标。当前，农业现代化滞后于新型工业化、信息化、城镇化发展，是制约全面建设社会主义现代化强国的一块“短板”。自2004年以来，中央一号文件连续18年聚焦“三农”问题，特别是党的十九大首次提出坚持农业农村优先发展，将农业农村工作摆在优先位置，全力推动“三农”工作高质量发展，我国农业农村发展取得了一系列举世瞩目的成就。但毋庸讳言，当前农业农村发展仍存在高质量农产品供给不足、农村基础设施“最后一公里”问题突出、农民持续增收能力不足等问题以及乡村振兴中的“卡脖子”问题，未来农业农村发展“补短板、强弱项”的任务依然艰巨。

“十四五”时期是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，也是2035年基本实现社会主义现代化的起步阶段，抓好开局、走好起步至关重要。从多维度审视，“十四五”时期我国农业农村发展将迎来双循环战略更加强化农业“压舱石”地位、“三农”工作重心历史性转移、加快促进城乡要素双向流动等多重机遇，也将直面我国发展

外部环境不确定性增多、农业综合成本不断抬升、农村生态环境和要素制约问题愈突出等严峻挑战。为更好抓住机遇、有效应对挑战，根据《纲要》相关要求，需从农业、农村、农民三个层面出发，重点推进实现农业高质量发展，重点推进实现农业高质量发展，重点推进实现农业高质量发展，重点推进实现农业高质量发展。推动农业高质量发展。促进农业农村现代化发展，必须努力实现农业全产业链“高质量”“高效率”。传统农业生产规模小、科技含量低、要素投入单一、产品质量不高、经济效益差。站在农业全产业链发展的角度看，要实现农业“高质量”，必须推动整个农业产业链条上游、中游、下游的高质量发展。就农业产业“上游”而言，应通过保护和利用好种子资源、强化自主创新和保护知识产权、培育壮大农业繁育种业一体化龙头企业等举措，重点解决我国种业中存在的原创新核心技术较少、部分品种单产不高、商业化育种一体化能力不足等“卡脖子”问题，以显著缩小与美国、法国等种业发达国家的差距，彻底扭转我国种业“大而不强”的局面；就农业产业“中游”而言，产业体系应以“特色化、规模化、标准化、绿色化”为方向，生产体系应以“机械化、信息化、节水化”为目标，经营体系应以“组织化、机制化”为遵循，大力发展符合当地资源禀赋的特色农业

产业，为市场提供优质农产品，在更好满足人民美好生活需要的基础上，全面提升农业产业效益，保证农民增收收益赶上或超过进城务工收入；就农业产业“下游”而言，要加大农村一二三产业深度融合，延伸产业链条，并借助数字乡村建设，大力推动农产品品牌建设，着力提高农产品附加值。实现农业“高质量”，必须牢牢守住粮食安全底线，严守18亿亩耕地红线，严禁耕地“非粮化”“非农化”，始终牢牢守牢中国饭碗。促进乡村宜居宜业。经过“十三五”时期持续建设，我国广大农村地区早已“旧貌换新颜”，但与城镇对比，乡村基础设施和生活配套设施“最后一公里”问题依然突出，公共服务水平明显偏低，农民稳定增收动力不足。务农收入远低于外出务工收入，乡村青壮年劳动力大量外流，村落空心化、衰败化现象比较普遍。实现农业农村现代化，必须有人愿意留在乡村、流入乡村，尤其是需要有情怀、懂技术、善经营、会管理的“新农人”流入乡村。要做到这一点，乡村必须成为宜居之所、宜业之地。为此，《纲要》提出实施乡村建设行动，对乡村宜居宜业做出了具体部署。乡村建设行动要坚持以人为本，把人的因素调动起来，把农民的积极性调动起来，让农民成为乡村建设行动的受益者。“十四五”期间

应着力弥补乡村基础设施建设短板，解决乡村基础设施“最后一公里”问题，持续改善路、水、电、物流等基础条件，逐步实现城乡基础设施共建共享、互联互通。全面提升农村科教文卫体、养老社保等公共服务水平，推动城乡基本公共服务更为均等化，整治农村人居环境，加快推进美丽乡村建设，厚植农业创新创业土壤，让留在乡村、流入乡村的新老农民拥有干事创业的平等机会，让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园。实现农民富裕富足。农民收入主要包括工资性收入、经营性收入、财产性收入和转移性收入，工资性收入是目前农民收入的主要来源，经营性收入和财产性收入则是未来挖掘农民持续增收的潜力所在。增加经营性收入，必须有乡村产业发展作支撑。发展乡村产业绝不是仅仅让农民种地，而是以现代农业技术作为支撑，用现代化方式组织生产，目标是发展优质高效农业。西部地区在发展优质高效农业的同时，要因地制宜激活生态资源价值，推动生态资源产业化和产业生态化，实现生态资源价值再造。增加财产性收入，需要发展壮大乡村新型集体经济，盘活乡村集体资源和资产，让农民在深度融入集体经济中获得有稳定保障的可持续性收入。我国地域辽阔，各地情况千差万别，必须因地制宜，不能搞一刀切。此外，做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接，坚决守住不发生规模性返贫的底线，这是实现农民富裕富足的前提和基础。(作者分别系四川大学经济学院教授、博士，成都文理学院副教授)

经济学

理论部主办 电话：67078948

2020年9月，习近平总书记在第七十五届联合国大会一般性辩论上提出中国碳达峰、碳中和的时间表，即二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(简称《纲要》)中再次强调“积极应对气候变化”，要求“落实2030年应对气候变化国家自主贡献目标，制定2030年前碳达峰行动方案”。这一重要部署将对未来我国的经济金融体系形成较大影响，给经济学研究带来新的课题。

推动实现碳达峰、碳中和具有重大战略意义。一是对我国长期高质量发展具有重要意义，有助于我国经济以更加可持续、对社会和环境更加友好的方式实现长期和稳定增长，从而兼顾长期目标和短期目标。二是意味着我国经济增长方式和增长动能将发生巨大变化，同时有助于克服能源进口依赖。三是做出碳达峰、碳中和的重要承诺，体现了我国推动构建人类命运共同体的责任担当，有助于进一步提升国际影响力。

碳达峰是学界近年的热点问题。2018年，耶鲁大学经济学教授诺德豪斯在获得诺贝尔经济学奖时发表的演讲就是“气候变化：经济学的最终挑战”。他利用动态气候和经济综合模型，估算出美国一吨碳排放带来的社会成本是31美元(2010年价格)。

对于我国实现碳达峰、碳中和，学界对此进行了各类研究分析，这也成为当前经济学、金融学最有挑战的问题之一。对碳达峰的估测，现有研究大多基于两个假设：2030年单位GDP碳排放强度下降程度和未来自十年年均GDP增速。目前测算碳达峰有多种方法，大家对碳达峰时二氧化碳排放的可能峰值做了预测，有机构预测是108亿吨，也有预测最高会达到120亿吨。但总体而言，还缺乏较为清晰的核算方式和结果。

我国的碳中和目标不仅时间紧，而且任务重。从时间上看，我国承诺实现从碳达峰到碳中和的时间，远远短于发达国家所用时间，需要付出艰苦努力。从任务上看，人们容易将其简单理解为能源生产和消费方式的改变，但其实它涉及领域更广、影响更深远。与西方发达国家相比，我们需要做出的变革更为剧烈，实现碳中和目标面临一系列挑战。

首先，实现碳中和不仅是技术问题，也是经济和管理问题。需要从经济学理论层面明确碳中和短期目标、中期目标与长期目标的关系，权衡发展和减排的关系，解决技术路线选择问题以及减少污染物和减排的优先顺序问题，等等；此外，还需要构建清晰的碳排放总量指标——最终均取决于成本—收益分析的结果，因为不同的技术路线对应着不同的投融资总额、投融资结构、产业和区域影响。

其次，实现碳中和，不仅涉及目标和任务分解，也关乎制度设计和公共政策。即使构建出清晰的碳排放总量目标和日程表，也需要根据大量微观指标设计激励和约束机制，比如，研究采用何种工具能纠正碳排放的负外部性，研究如何通过碳交易市场实现外部成本的内部化、研究如何建立碳价格形成机制、如何构建相应的财税制度，等等。

再次，实现碳中和不仅是宏观问题，也是微观问题，尤其需要研究如何把企业和个人纳入碳中和的过程中。比如，如何激发微观主体的参与积极性、践行低碳生活方式，以何种机制鼓励商业模式创新以促进减排。

最后，实现碳中和既需要有为政府，也需要有效市场，这就需要加强市场机制与政府作用二者关系的研究。相比于产权清晰的商品市场，在碳排放领域研究这一问题将更为复杂。

总之，如期实现碳中和目标，机遇与挑战并存。从制度层面看，涉及国家层面的治理变革；从政策层面看，需要围绕碳中和设计财税体系、投融资体系等；从技术层面看，对低碳技术、零碳技术、负碳技术等技术创新的需求会越来越大；从产业层面看，碳中和会带来企业商业理念的变化，重新塑造企业治理、战略、投融资决策、内部管理、工艺流程等内容。这一系列变革，为经济学、金融学理论创新提供了可能。

二
回应经济实践是经济学发展的根本任务。笔者认为，实现碳中和目标，经济学需要对以下具体问题做出

「碳中和」给经济学提出哪些新问题

□ 刘俏

回答：

碳中和目标如何改变生产函数。谈及经济增长，常会提到“索洛模型”，该模型强调经济增长依赖资本和劳动力的投入增加以及全要素生产率(TFP)的提升。但是，在碳中和目标下，“碳要素”可能会从一个约束条件变成一个重要的生产要素，成为与资本、劳动力并列的生产要素。若如此，“碳要素”将会对生产函数从而经济学的发展提供新空间。

碳中和目标会对经济社会发展模式、产业和区域的动态发展产生怎样的影响。以金融行业为例，碳中和目标会引起金融体系的变化。比如，在金融产品和服务上，会有更多更好的绿色债券、绿色贷款等涌现出来；会改变金融中介服务流程及背后的金融思维，更多围绕碳定价、碳交易等活动提供金融服务；会推动绿色银行等新型金融组织形式的创新。

如何计算实现碳中和目标需要的投资额、资金来源、投融资结构和投资回报率，如何设计相关金融产品与服务。目前估测，我国要在2060年实现碳中和，需要一百万亿元以上的投资，每年的投入相当于GDP的3%。但是资金来源、投资领域、资金效率等问题都需要金融学进行具体分析。

如何计算我国碳排放的社会成本，不同政策和技术情境下的成本—收益分析有何差异，如何制订碳交易机制和优化方案。碳中和不仅是技术问题，更涉及激励机制创新，好的激励机制有利于实现碳中和目标一致的行为调整。比如，可以用碳汇和碳金融的方式，引导债券发行、股权融资向着有利于实现碳中和目标的方向做出配置。但市场机制如何设计、税率如何设定，这些问题都将是新的挑战。比如，“碳价”很难在全国范围内统一设定，毕竟单位二氧化碳排放的经济影响在不同地区差异较大。再比如，如果为了完成目标需要削减一些行业的产能，如何平衡稳就业和碳排放，同样是各级政府面临的一项挑战。

此外，如下问题也需要学界做更深入的研究：如何构建碳中和的产业链和区域协调机制，比如，如何基于投入产出的定量研究选择轻重缓急的产业发展顺序，如何基于区域特征确定碳中和过程中生产力布局、经济布局、财税转移等；研究碳中和的商业场景和商业模式创新，比如，基于能源生产端和技术端的创新、能源生产消费结构改变趋势、消费端生活水平和偏好的变化，研究市场机制在重点区域、重点行业形成的微观商业场景和商业模式；研究数字经济与碳中和的关系，比如，大数据应用如何提高清洁能源技术的应用收益和成本下降空间、区块链应用如何提升碳排放的透明性；如何推进碳中和国际合作；碳价格会对未来的汇率制度产生怎样的影响等。

(作者系北京大学光华管理学院院长)