

调查研究

# 构建促进就业的全方位动力系统

□ 王 阳 张本波

就业是民生之本。近年来,我国积极推进就业优先战略,重点加强劳动力资源合理配置、健全就业支持机制、完善就业服务平台、健全失业援助政策,就业总体保持平稳增长态势。2018年,城镇新增就业1361万人、调查失业率稳定在5%左右的较低水平。我们这个近14亿人口的发展中大国,实现了比较充分的就业。

今年的《政府工作报告》提出,“进一步稳就业、稳金融、稳外贸、稳投资、稳预期”,把稳就业摆在突出位置,并提出了“城镇新增就业1100万人以上,城镇调查失业率5.5%左右,城镇登记失业率4.5%以内”的目标。对此,我们需要更好实施就业优先战略,采取有针对性的措施,加大改革力度,释放市场主体活力,特别是更好发挥以下五个层面核心要素有效促进就业的作用,切实构建实现就业平稳增长的全方位动力系统。通过深挖就业增长潜力,拓展就业增长空间,进一步巩固就业持续稳定增长的良好态势。

## 推动经济持续稳定增长,为就业增长提供支撑

持续稳定的经济增长,是不创造就业岗位的前提。根据国家统计局的数据测算,我国经济增长的就业弹性呈上升趋势。从GDP每增长1个百分点带动城镇新增就业规模来看,2003年至2008年平均约为100万人,2009年至2011年提高到平均约为130万人,2012年至2013年平均约为150万人,2014年至2017年平均约为173万人,2018年这一数值进一步提高到近200万人。据此测算,我国GDP保持6%以上的增长速度,就可以基本消化每年1100万左右的新增就业需求。

当前我国经济增长仍然保持较好势头,在此基础上应更好实施就业优先战略,促进经济增长与就业增长的良性互动。一方面,在制定经济发展规划、调整产业结构和产业布局时,可优先考虑扩大就业规模、改善就业结构和提高就业质量,探索建立政府投资和重大项目带动就业的评估体

系。另一方面,在扩大内需、培育新消费增长点时,把培育新的就业增长点作为重要的考虑因素。与此同时,在化解产能过剩的进程中,需更有针对性地做好失业人员再就业工作。

## 更好发展以制造业为主体的实体经济,为就业增长夯实基础

近年来,我国制造业就业规模不断扩大,2018年全国城镇就业人员4.3亿人,其中制造业就业规模约9000万人,占城镇就业人员的比重超过20%,是提供城镇就业岗位最多的领域。以制造业为主体的实体经济,不仅创造了大量就业岗位,也是服务业就业增长的基础支撑。

当前,我国制造业就业存在较大的提升空间。保持制造业就业的重要作用,既要重视新就业空间的拓展,也要重视延续劳动密集型产业在促进就业方面的优势。具体来看,要加快发展先进制造业,通过科技创新提高制造业就业的全球竞争力,通过新旧动能的接续转换拓展新的就业空间;要充分利用我国巨大的国内市场和梯度发展优势,有选择地推动传统制造业向中西部地区转移,在改造优化升级的基础上,延续劳动密集型产业的就业优势;要加大对机械、航空航天、信息及通信技术、机器人、医药产品等国际贸易摩擦重点行业和领域的就业监测,实施好企业就业援助政策;要加大职业教育和就业培训投入力度,提高职工转岗就业的能力;要加强对教育领域薄弱环节的投入,全面提升劳动者综合素质。

## 创新发展以服务业为主体的新的经济形态,为就业增长拓展空间

互联网、数字化技术、人工智能等快速发展,催生了数字经济、共享经济等,

形成了就业增长的新源泉。有研究数据显示,2018年,我国数字经济领域就业人数达1.91亿人,占当年总就业人数的比重为24.6%,同比增长11.5%。其中,第三产业数字化转型就业岗位约1.3亿个,占第三产业总就业人数的37.2%,成为吸纳就业的主力军,信息服务、电子商务等行业吸纳就业的潜力巨大。同时,随着就业方式的灵活多样,涌现出了兼职就业、分时就业等新形式,成为劳动者就业增收的新选择。

发挥新的经济形态对就业的促进作用,需要进一步深化“放管服”改革,使审批服务更加便民和高效,持续优化营商环境,激发各类市场主体干事创业的热情。同时,还需坚持包容审慎的监管理念,在探索中不断完善监管。建立政府和社会资本合作的产业投资引导基金,投资新技术、新产业、新业态、新服务等领域,推动产业转型升级。同时,注重调动企业的积极性和创造性,引领中小企业由技术创新向全方位创新转变、由要素驱动向创新驱动转变,加快产业结构优化升级。

## 持续减轻小微企业负担,为就业增长激发活力

小微企业是就业的“蓄水池”。随着商事制度等方面的改革不断深入,我国市场准入环境持续优化,各类市场主体快速增长,2019年1至4月,全国新登记企业日均达到1.86万户。与此同时,新设小微企业的就业带动作用得到巩固。调查数据显示,2018年新设小微企业一周年后平均从业人数比开业时增长16%,由开业时平均每户6.38人增加到7.4人,对促进高校毕业生和失业人员再就业及稳定全国就业形势起到了重要作用。同时,相继出台的多项减税降费政策,也使实体经济明显受益,提振了市场信心,有效带动了社会就业岗位的增加。

应该看到,依托不断扩大的国内消费市场,小微企业在促进就业方面依然有

较大的增长潜力。今后可考虑在加大减税、降费、降低要素成本的基础上,着力降低制度性交易成本,实施与小微企业社会功能相适应的差异化社保和税收政策,根据企业的规模确定差异化的缴费政策,对小微企业给予更大的降费比例。与此同时,可考虑大力推进动产融资尤其是存货融资的发展,着力解决小微企业“融资难”问题;发展普惠金融,采取包容审慎的监管政策;降低企业用能和物流成本,减少中介服务事项和机构的涉企收费。

## 实施更加精准的就业援助政策,为就业增长筑牢保障

为就业困难人群提供就业援助,是保持就业稳定的重要一环。近年来,更加积极的就业政策深入实施,为就业困难群体自主就业提供创业培训、政策咨询、开业指导、税费减免、小额担保贷款等一系列支持服务,为接收就业困难人员就业的企业提供社会保险补贴和岗位补贴,为更多就业困难人员提供公益性岗位。

今后要保持就业的平稳增长,仍需保持积极就业政策的延续性和稳定性,增强其重点帮扶作用。一方面,重点关注在新旧动能转换进程中受影响的企业,发挥就业补助资金的引导作用,支持企业内部消化为主,同时多渠道分流安置下岗人员。另一方面,加强职业技能培训,提高劳动者跨行业就业的能力,鼓励和支持各类人力资源服务机构、职业培训机构针对转岗人员开展职业介绍、职业培训等再就业服务。同时,进一步加强就业指导和职业介绍、设置公益性就业岗位、实施社会救助等措施,加强对就业困难人员的托底安置,不断提高就业扶持政策精细化水平,在稳就业的同时提升就业质量。

(作者单位:中国宏观经济研究院社会发展研究所)

## 撷英

中国国际经济交流中心信息部副部长 王晓红 提出:

## 精准发力

## 推动新一轮高水平开放

改革开放40多年来,我国开放型经济发展更加均衡,参与国际竞争合作的新优势正在形成。党的十八大以来,通过推动供给侧结构性改革,我国经济发展质量明显提升,结构调整成效显著,自主创新能力不断提高,新动能加速成长,为新一轮高水平开放奠定了坚实基础。下一阶段,需把握新一轮经济全球化发展大势,蹄疾步稳、精准发力,推动我国新一轮高水平开放。

一是对标高标准国际贸易投资规则,继续深化体制改革,打造国际一流的营商环境。全球产业链、供应链和价值链迅速发展,国际经贸规则出现了一些新变化。这要求我们加快体制改革,更好构建市场化和法治化环境,提升贸易投资自由化和便利化水平,更好适应新的发展趋势。

二是继续放宽市场准入,不断扩大服务业开放力度。服务业既是我国对外开放的一块“短板”,也是我国新一轮高水平开放的重点领域。加快服务业开放,有利于推动创新能力开放合作,提升服务业国际化经营水平,强化我国参与国际竞争的新优势;有利于提升国内服务品质,满足消费结构升级后人民群众对高品质服务的需求,有利于促进服务贸易创新发展。

三是挖掘进口潜力。进一步降低关税,削减进口环节的制度性成本;优化进口结构,有效解决国内供需结构不平衡、不匹配的矛盾。还要发挥我国数字经济大国的优势,尽快提高贸易网络化、数字化、智能化水平,推动跨境电商等数字贸易发展,积极参与国际数字贸易规则制定。

四是深化试点改革,营造与国际高标准贸易投资规则相衔接的制度环境。不断深化体制改革和机制创新,是我国持续完善开放型经济新体制的重要路径。应赋予自由贸易试验区等更大的改革探索自主权,不断形成可复制推广的经验,切实发挥其在新一轮高水平对外开放中的示范带动作用。

五是推动多边和双边合作深入发展。随着我国日益走近世界舞台的中央,我国在全球经济治理中将发挥更大作用,亦应承担更多责任,不断推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展。

中国社会科学院数量经济与技术经济研究所 朱承亮 李平 提出:

## 明晰全要素生产率的

## 三个基本问题

我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,需推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革,切实提高全要素生产率。对此,需明晰全要素生产率“是什么、是多少、如何提”这三个基本问题。

第一个基本问题是“是什么”。经济合作与发展组织(OECD)在《生产率测算手册》中,将全要素生产率定义为所有投入要素对产出增长贡献的一种能力。在经济增长领域,全要素生产率是判断经济体的增长质量和增长潜力的重要标准。提高全要素生产率有三层含义:一是提高全要素生产率指数,二是提高全要素生产率增长率,三是提高全要素生产率对经济增长的贡献率。目前,我们强调的“提高全要素生产率”,实质上指的是要提高全要素生产率对经济增长的贡献率。国际经验表明,越是处于较高的经济发展阶段,越是要靠提高全要素生产率实现经济增长。当前,我国经济已进入高质量发展阶段,必须深刻认识现阶段提高全要素生产率的战略意义。

第二个基本问题是“是多少”。当前关于我国全要素生产率及其贡献率的测算结果差异较大。对此,需在国家层面规范统一全要素生产率的测算和发布工作,为未来在相关规划中量化设置全要素生产率目标做好准备。为实现这一目标,就必须解决全要素生产率“是多少”的问题。建议适当借鉴OECD的《生产率测算手册》,在国家层面构建一套既可与国际对标、又符合我国国情的全要素生产率测算标准。在具体操作层面,可以在个别条件成熟的省市先行先试,总结经验,逐步推广。

第三个基本问题是“如何提”。在掌握全要素生产率“是什么”“是多少”之后,需要采取政策措施解决“如何提”的问题。提高全要素生产率可分为技术进步和资源配置效率改善两大路径。技术进步包括自主创新和技术引进,对我国而言,目前主要是进一步加大自主研发力度,在前沿科技领域开展颠覆性创新,同时加快科技成果向现实生产力转化。资源配置效率改善则可以从事产业结构调整以及改善产业内部的资源配置入手。解决全要素生产率“如何提”的问题,还可选择若干个体现全要素生产率内涵但又区别于目前GDP导向的可量化指标,通过对全要素生产率指标进行分解,构成一个指标体系,以此为抓手,更好推动全要素生产率的提升。

(肖伟)

本版编辑 栾笑语

我国不仅是世界制造业第一大国,也是制造业就业第一大国。虽然服务业已经成为我国就业增长的新引擎,但需要注意的是,保持制造业就业稳定仍是当前稳就业的关键。

一方面,劳动密集型服务业就业增长存在不确定性。服务业已接替制造业成为新的“就业海绵”,但从细分行业来看,金融和房地产领域的就业增量近年来略有下降,高端服务业虽然已经成为服务业中的第二大就业来源,但其年均新增就业不到劳动密集型服务业的三分之一,且不具备吸纳大量中低端劳动力的能力。

另一方面,我国服务贸易国际竞争力不强,限制了服务业就业的增长。对一个较大的经济体而言,服务业就业比重的上限取决于其贸易服务产品的国际竞争力,但我国这方面的国际竞争力还较弱,服务业新增就业多集中在面向国内消费的生活性服务业。经验表明,只有当制造业高度发达或生产性服务业国际竞争力相当强大时,一个经济体才能创造出足够规模的生活性服务需求,因此,国内就业增长依然需

## 保持制造业就业稳定是关键

□ 卓贤 黄金

要坚实的制造业作为支撑。应该看到,制造业发展更容易推动一国融入全球价值链,并创造出远超国内市场的需求空间,是一国经济增长的关键引擎。从当前制造业的劳动力需求端分析,我国制造业就业增长面临着机器换人、人力资本错配和产业跨境转移三方面挑战。对此,为了推动制造业更好发展、稳定制造业就业,我们提出三点思路性建议。一是依靠“智能+”改造提升传统制造业。有效应对当前制造业要素成本优势弱化的态势,需以智能制造培育制造业新的比较优势。改造提升传统制造业并不是简单地用机器替代,而应通过拓展“智能+”来赋予制造业新的活力。要以工业互联网打通需求信息、原料采购、智能制造、物流

配送、消费体验等环节,让人、机、物在网络化生产流程中高效互动,将劳动者的灵活性和自动化设备的高效率充分结合,实现从“机器换人”到“机器助人”,提升劳动者的生产效率,提高企业对定制化高附加值产品的柔性生产能力。

二是依靠完整的产业链提高中西部地区的制造业就业。德国的《国家工业战略2030》提出,研发创新和工艺改进能力须植根于生产的土壤,只有将制造、加工、研发和服务环节置于一个地理空间,才能保持或扩大产业竞争优势,才能为本国劳动者提供多元化且充裕的就业选择,这是德国制造业就业稳定的重要原因。我国应进一步推动全国统一大市场建设,完善中西部地区营商环境,发挥完整产业链带来的综合优势,促进制造业

在国内跨区域转移中实现产业升级,提高中西部地区的工业化水平和制造业就业比重。

三是依靠产教融合提升制造业人力资本。在同样的薪酬待遇下,年轻一代劳动者偏爱工作灵活性更高的劳动密集型服务业。但是,过多的新生代劳动者进入低端服务业,不仅限制了劳动者再就业能力的提升和职业上升空间,也导致中高端制造业的劳动力供给短缺。对此,要支持企业和社会力量兴办职业教育,加快产教融合实训基地建设,重点开展订单式培训、定向培训,以“干中学”的模式培养中高端制造业所需要的高技能劳动力,提高制造业就业的含金量和从业者收入,从而提升制造业就业的吸引力。(作者单位:国务院发展研究中心、北京交通大学经管学院)

解其对职业的具体期盼和要求,又精准了解其可胜任职业要求的具体知识、技能、素养等,知“己”知“彼”,知“供”知“需”,精准指导、精准对接。三是政策扶持要精准。要注意区别情况,因人施策,探索建立“一对一就业服务”模式,将党和政府的就业扶持政策精准送达每一位就业困难人员,使就业帮扶政策真正落到实处。

**大力引导创业就业。**要鼓励创业,以创业带动就业。一是要更新观念。就业服务部门要创新思维,牢固树立“抓创业就是抓就业”的观念,主动贴近创业、服务创业、助推创业。创业者也要突破传统就业观念,主动选择创业、拥抱创业、成就创业梦想。二是要创新服务方式。各类创业贷款应降低门槛、简化手续、扩大范围、提高额度,使其真正成为创业者实现创业梦想的摇篮;创业扶持政策应与时俱进,紧贴新时代创业发展的脉搏,使其真正成为创业者所用、能用、用得有效。三是要创新体制机制。创新政策支持机制,进一步降低市场准入门槛和制度性交易成本,催生更多吸纳就业的新市场主体,培育更多中小微企业,增强其就业带动作用;创新劳动力市场机制,鼓励支持灵活就业和新就业形态发展,防止和纠正就业中的性别和身份歧视,增强劳动力市场的灵活性,消除妨碍劳动力流动的体制机制弊端;创新配套保障机制,不断完善支持和促进创业带动就业的配套措施,使创业带动就业的体制机制能够长久地良性运作,从而使创业带动就业的倍增效应能够长久发挥作用。(作者系湖南省永州市就业服务管理局局长)

## 实践真知

# 为民解难题 奋力稳就业

□ 何昌盛

习近平总书记在“不忘初心、牢记使命”主题教育工作会议上强调,“为民服务解难题,重点是教育引导广大党员干部坚守人民立场,树立以人民为中心的发展理念,增进同人民群众的感情,自觉同人民想在一起、干在一起,着力解决群众的操心事、烦心事,以为民谋利、为民尽责的实际成效取信于民”。这一要求,也为当前做好稳就业工作提供了基本遵循。

做好稳就业工作,是实现经济持续健康发展、民生改善和社会大局稳定的重要保障,关系到人民群众切身利益和国家长治久安。我们必须牢记初心使命,千方百计、想方设法实现“稳就业”目标,把中央部署的各项任务扎扎实实落实到位,促进形成经济增长和就业增加的良性循环。

**及时开展援企稳岗。**近年来,一些地方和行业企业面临诸多经营上的困难,这是就业压力增大的一个重要原因。在此背景下,及时援企稳岗,成为当前稳就业的一个重要工作。做好援企稳岗工作,应及时落实普惠性减税与结构性减税并举的利好政策,努力降低制造业企业和中小微企业的税收负担,确保所有行业税负只减不增,并明显降低企业社保缴费负担;应为民营企业特别是中小企业、小微企业解决“融资难”

问题,及时缓解民营企业资金链紧张的压力;应在思想上、情感上认同民营企业、理解民营企业,帮助民营企业排忧解难,助力民营企业稳定岗位、健康发展。与此同时,还要及时推出如“不裁员”奖励、就业“红娘”补贴、企业贷款担保奖补等帮助企业减负的新模式,助力企业实现自身发展和促进就业的良性互动。通过一系列有力举措,扩大就业规模、改善就业结构、提升就业质量、增加就业动力。

**切实加强技能培训。**着力实施职业技能提升行动,改善劳动力供给结构和供给质量,是稳定和扩大就业的前提。实施技能培训提升服务,关键在“实用”。一方面,应结合区域产业特点开展技能培训,帮助参加培训人员实现就近就地就业。另一方面,应把握好技能培训的对象,把未转移就业的农村剩余劳动力作为重点培训对象,尤其要动员“零就业家庭”和生活困难家庭人员参加提升培训。此外,还要切实提升培训的质量,既要挑选好的内容和好的教师,又要采用好的教学方法和培训模式,让参训者获得可学、可用、能用、好用的知识和技术,提升实践能力,帮助他们提升就业能力。

**提供优质就业服务。**就业工作的痛点和难点在基层,需更好发挥基层公共就业

服务的功能,做好基层公共就业服务工作,着力在“优质”上下功夫。要变“随意”为“规范”,探索出台基层公共就业服务平台职能职责和人员配置标准,规范街道(乡镇)就业服务中心、社区(村)劳动就业服务站的主要职责和工作标准,并在此基础上对就业困难人员的信息进行全面采集、精细分类,为做好全程服务提供基础保障;要变“被动”为“主动”,改变过去坐等求职人员上门的做法,服务中心、服务站的工作人员应主动了解就业困难人员的现状、愿望和就业诉求,主动为其释疑、解惑、帮困、解难;要变“粗放”为“精细”,对每一名求职和被帮扶人员做到“三清一实”,即就业失业状况清、困难需求清、帮扶措施清和帮扶效果实,努力实现“受理一个、帮扶一个、帮扶一个、成功一个”。

**精准服务重点群体。**高校毕业生、退役军人、农民工、城镇各类就业困难人员等群体是就业帮扶的重点。做好重点群体的就业工作,要求高、难度大,需要精准发力。一是心理疏导工作要精准。需精准掌握就业困难人员缺乏就业信心的具体原因,精准制定帮助他们克服就业心理障碍的具体办法,精准引导他们重拾自信,建立健康、积极的求职心态。二是职业指导工作要精准。根据不同服务对象的实际情况,既精准了