

精准施策“稳就业”

□ 徐平华

精准施策确保“稳就业”取得新进展

以稳增长夯实稳就业基础。经济增长是就业岗位增加的主要源泉，是稳就业的基础。要进一步完善宏观调控，努力保证经济平稳运行。继续实施积极的财政政策，加大减税减负力度，激发微观经济活力。坚持稳健的货币政策，善用货币政策工具引导经济稳定发展。同时着力培育新的经济增长点。大力发展先进制造业和现代服务业，积极推动自主创新、人力资本服务、绿色环保、现代供应链等领域的发展。促进互联网、大数据、人工智能与传统产业相结合，加快传统产业优化升级步伐。通过新增长点促进高质量发展，为实现更充分更高质量的就业创造基本条件。

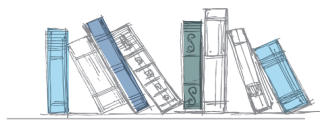
以创业助力稳就业。一人创业可以带动多人就业，是稳就业的重要途径。要深化商事制度改革，减少对创业的市场准入限制。完善扶持创业的金融政策。发挥多层次资本市场的作用，扩大创业投融资渠道，提高投融资便利。加强财政资金的引导作用，促进社会资本支持创新创业。强化支持创业的税收政策，切实减轻创业者的税费负担。建立面向全社会的创新服务平台，实现创新创业资源开放与共享。加快企业创业创新硬件设施建设，建立一批孵化基地和创业园区。

以强化职业培训稳就业。完善职业教育培训制度，加快构建覆盖全体劳动者、贯穿劳动者各个阶段、满足劳动者多样化和差别化需求的职业培训体系，提高劳动者的整体技能水平。鼓励和支持社会机构参与职业培训，实现培训载体多元化。创新技术工人培养模式，深化校企合作办学，加强工学结合，推行企业新型学徒制，提升技术工人的培训质量。大力推进公共实训基地建设，提高职业技能实训能力，着力培养企业需要的实用人才。积极实施高技能人才振兴计划，努力培养更多的“大国工匠”，强化复合型人才的培养，建设一支适应高质量发展要求的高技能人才队伍。

以完善劳动力市场稳就业。打破劳动力地区、行业、城乡分割和性别、身份歧视，建立统一开放有序的劳动力市场。进一步强化市场监管，规范市场秩序，依法保护劳动力市场供求双方权益。以拓展服务功能和健全服务手段为重点，完善就业服务体系。实施公共就业服务精细化、专业化和标准化，充分发挥公共就业服务的示范性作用。鼓励社会资本投资就业中介服务领域，大力发展民间中介服务机构。建立全国性就业信息网络体系，全面推进就业管理和服务工作信息化。

加大援企稳岗力度。中小企业是就业主渠道，要大力支持中小企业和民营经济发展，切实减轻企业税费负担，妥善解决融资难、融资贵问题。做好企业阶段性降低社保费率和住房公积金缴存比例工作，帮助企业进一步降低用工成本。落后过剩产能淘汰过程中的企业关停并转工作，要有计划、有步骤地稳妥实施，不能搞一刀切，尽量避免企业富余人员集中大量释放。积极开展援企稳岗护航行动，尽力稳定企业现有岗位。引导企业在调整劳动报酬、工作时间等涉及职工权益等事项上，按照“保岗位、保生活、保稳定”的原则积极与职工开展集体协商，既要照顾到企业发展，又要保障职工生活。

做好重点群体稳就业工作。要着力解决高校毕业生就业难问题。结合产业升级和经济高质量发展，创造出更多的适合高校毕业生的就业岗位。加大对高校毕业生自主创业的政策支持力度。鼓励高校毕业生去基层和中西部地区工作。健全高校人才培养结构和培养模式，根据市场需要调整高校学科专业设置。做好去产能企业下岗分流人员的再就业工作，促进城镇困难人员、退役军人就业，对就业特困人员实行托底帮扶。



政策解读

□ 张孝成

解决相对贫困：未来扶贫工作的重心

在决战脱贫攻坚、决胜全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的关键节点，党的十九届四中全会明确指出：“坚决打赢脱贫攻坚战，巩固脱贫攻坚成果，建立解决相对贫困的长效机制”。这意味着我国未来扶贫工作的重心已从解决绝对贫困转向瞄准相对贫困。相对贫困群体动态性更强，管理难度更大，对统计监测、反贫困政策制定和实施都带来更大挑战。从具体实现路径来说，需要从党的领导、市场机制、城乡统筹、金融赋能四个方面着手。

充分发挥社会主义解决相对贫困问题的制度优势。发挥党总揽解决相对贫困问题全局、协调各方的作用。“坚持党的领导，发挥社会主义制度可以集中力量办大事的优势，这是我们的最大政治优势”。解决相对贫困问题，不仅是大事、更是难事，需要以更大的决心、更明确的思路、更精准的举措、超常规的力度，落实好解决相对贫困问题的决策部署，把制度优势转化为解决相对贫困问题的持久战力。

不断完备中国特色解决相对贫困问题的制度供给。出台我国特色的国家扶贫开发法或扶贫开发工作条例，对相对贫困对象的确定、内生激励政策、各级政府及其组成部门的责任、扶贫项目和资金的管理等作出法治规范。出台针对扶贫对象的财政转移支付政策、针对社会扶贫的税收优惠政策、针对金融扶贫的金融优惠政策等相应的财税金融鼓励措施。进一步强化和完善国务院扶贫开发领导小组扶贫开发重大战略的顶层设计并增加产业规划、县域经济开发、相对贫困人口素质提升计划等职能。在制度设计上平衡收入差距。

充分发挥市场机制在解决相对贫困问题中的根本性作用。夯实解决相对贫困问题的物质基础。解决相对贫

困问题，最终要靠市场经济发展。要以满足人民不断增长的物质文化需要为动力，深化经济改革，坚持社会主义基本经济制度，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，全面贯彻新发展理念，深化供给侧结构性改革，加快建设现代化经济体系，因地制宜把培育产业作为推动脱贫致富的根本出路，推动经济长期可持续增长，做大蛋糕，夯实解决相对贫困的物质基础。

引导社会力量广泛参与扶贫开发。我国相对贫困人口基数大、范围广，单靠某一方面的力量要解决问题往往无济于事，需要发挥好市场机制的导向和激励作用，必要动员全社会力量广泛参与。党的十九届四中全会指出，要“创新公共服务提供方式，鼓励支持社会力量办公益事业，满足人民多层次多样化需求”，“统筹完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度”就是要调动各方面积极性，引领市场、社会协同发力，形成全社会广泛参与扶贫开发的格局，为解决相对贫困提供全方位支持。

激发解决相对贫困问题的内生动力。贫困群众既是扶贫的对象，更是脱贫致富的主体。扶贫开发的大量实践证明，“输血”式的扶贫只能管一时、不能管长久。必须引入市场机制，深入推进“造血”式扶贫，充分调动贫困群众积极性、主动性、创造性，坚持扶贫和扶志、扶智相结合，培育贫困群众依靠自力更生实现脱贫致富的意识和技能，激发相对贫困人口摆脱贫困的内生动力。要进一步引导相对贫困人口、相对贫困家庭参加各类互助组织、营利和非营利组织，积极帮助他们扩展获得各类信息和资源的途径与方式。

重视统筹城乡发展，着力解决城乡发展不平衡问题。我国发展不平衡不充分的社会主要矛盾，主要体现在

城乡发展不平衡。因此，必须坚持城乡发展一体化，着力解决城乡发展不平衡问题。

久久为功实施乡村振兴战略。实施乡村振兴战略是新时代“三农”工作的总抓手，也是解决城乡发展不平衡的重大战略部署。据国家统计局公布的统计数据，2018年末县常住人口约9.06亿，占我国人口的65.18%，从2000年到2014年，县城城镇人口从1.9亿增长到3.6亿，新增城镇人口中56%都集中在县城，同一时期，县级GDP增量约占全国的43%。县城经济已成为我国最大的内需潜力和动能所在，也是解决相对贫困问题的主战场。要按照党中央国务院对实施乡村振兴战略的总体部署和规划，围绕“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的20字总方针，大力发展县域经济，促进资源要素在城乡合理流动，给予农村劳动者更多就近就业的机会，为乡村构建健康可持续发展环境。

持续完善城乡公共服务均等化。解决相对贫困问题的本质和关键在于提供公平地受教育的机会、公平地参与市场的机会、公平地享受社会公共服务的机会，这些均要通过缓解和缩小城乡公共服务差距来实现。在消除绝对贫困后，必须进一步巩固“两不愁、三保障”成果，不断缩小教育、卫生等社会公共服务城乡差距问题。坚持提升劳动力素质，实施公民素质教育计划，阻断贫困的代际传递。通过保障性住房和社会保障等多维社会政策，帮助贫困者托住底线。

重视金融赋能，着力解决相对贫困问题的金融支撑。始终加强金融扶贫工作。习近平总书记多次强调指出，“要做好金融扶贫这篇文章”“要发挥政府投入的主体和主导作用，发挥金融资金的引导和协同作用”。党中央作出脱贫攻坚的重大决策部署以

中央经济工作会议指出：“必须科学稳健把握宏观政策逆周期调节力度，增强微观主体活力，把供给侧结构性改革主线贯穿于宏观调控全过程。”这是在对我国经济长期发展趋势和短期所面临的形势进行科学研判基础之上所达成的重要共识，也是切实贯彻新发展理念，坚持以供给侧结构性改革为主线，遵循经济社会发展规律，加快建设现代化经济体系，推动高质量发展，保持经济社会持续健康发展过程中宏观调控政策需要坚持的正确方向。

准确理解宏观政策逆周期调节

宏观政策逆周期调节作为一种宏观审慎政策，是指宏观调控部门在科学研判宏观经济发展形势的基础上，采取逆经济周期的政策工具对宏观经济进行调控，以缓解宏观经济发展中积累的系统性风险，稳定短期经济增长。宏观政策逆周期调节旨在熨平经济运行中过度的周期性波动，被包括我国在内的全球主要经济体广泛采用。

采用宏观政策逆周期调节主要是应对市场失灵和经济周期问题。受信息不完全、竞争不充分、市场不完备等因素影响，市场机制配置资源时存在失灵的情况，需要政府干预宏观经济从而弥补市场失灵，提高资源配置效率。与此同时，宏观经济长期中呈现增长趋势，但短期内往往会有周期性波动，也就是呈现复苏、繁荣、衰退和萧条的周期循环，也需要政府采用宏观调控政策，稳定经济增长，降低经济剧烈波动的潜在损失。一是宏观政策逆周期调节的目的是稳增长且主要针对短期经济波动，激活蛰伏的长期经济发展潜能仍然需要深化体制改革，不能以短期的逆周期调节替代体制机制改革。二是宏观政策逆周期调节重在为经济增长提供结构性支持，不是宏观调控政策的全面放松，当前宏观政策逆周期调节不仅要运用好政策工具，还要有效畅通政策传导。三是宏观政策逆周期调节需要政策松紧适度，托而不举，平稳连续，根据经济增长情况和形势变化预调微调，防止短期政策力度过大，中期政策不连续，长期政策匮乏的问题。四是宏观政策逆周期调节需要政策协调，财政政策、货币政策作为主要的宏观调控政策，需要与消费政策、投资政策、就业政策、产业政策、区域政策等有机配合，形成合力。

宏观政策为何要强化逆周期调节

实施宏观政策逆周期调节是我国所面临的内外经济形势下共同决定的。总体来看，“我国经济稳中向好、长期向好的基本趋势没有改变”。但目前面临复杂的内外部形势，宏观经济增长下行压力加大。从内部看，我国目前“正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，结构性、体制性、周期性问题相互交织，‘三期叠加’影响持续深化”，系统性风险仍然存在。从外部看，“当前世界经济持续增长持续放缓，仍处在国际金融危机后的深度调整期，世界大变局加速演变的特征更趋明显，全球动荡源和风险点显著增多”，从外围增加了我国经济发展的不稳定不确定因素。在这种情况下，为确保经济实现量的合理增长和质的稳步提升，宏观调控上就需要按照方向正确、力度适当、节奏精准、效果明显的思路实施逆周期调节。

在2018年12月中央经济工作会议提出“宏观政策要强化逆周期调节”后，2019年围绕“六稳”工作要求，宏观政策逆周期调节逐步强化并取得较好成效。从货币政策看，通过完善贷款市场报价利率(LPR)形成机制推动利率两轨并一轨，推进疏通利率传导机制；通过定向降准、再贷款、再贴现、宏观审慎评估(MPA)的结构性引导等缓解民营小微企业融资难融资贵问题；通过灵活运用中期借贷便利、常备借贷便利、公开市场操作等多种货币政策工具保持流动性松紧适度；通过对高风险金融机构进行接管，防范化解金融风险。从财政政策看，通过实施大规模减税降费扩大投资和消费；通过提前下达地方政府专项债券发行计划并扩大规模，完善地方政府专项债券发行及项目配套融资工作丰富基建资金来源；通过调整中央和地方增值税收入划分比例以充实地方财政支出，

科学稳健实施逆周期调节

□ 娄飞鹏

调动地方政府的积极性。目前来看，实施逆周期调节取得了明显成效，在内外形势复杂的情况下我国宏观经济运行总体平稳，宏观杠杆率趋于稳定。

宏观政策逆周期调节的主要措施及相应预期

继续用好宏观政策逆周期调节保持经济运行在合理区间。从财政政策方面看，积极的财政政策要大力提质增效。进一步推进减税降费尤其是降费工作，以刺激消费扩大内需，提高企业盈利能力。扩大地方政府债券和地方政府专项债券发行规模，在基础设施补短板过程中丰富资金来源。调整优化支出结构，扩大在社保、民生领域的支出规模或提高支出比例。从货币政策方面看，稳健的货币政策要灵活适度。保持流动性合理充裕，促进货币信贷、社会融资规模增长同经济发展相适应。通过改革的办法疏通货币政策传导机制，提高货币政策的调控效果。利用创新资本工具等渠道，进一步推动银行尤其是中小银行补充资本金，提高中小银行放贷能力。继续以定向降准、降息等方式引导银行业金融机构优化信贷结构，加大金融对制造业和民营小微企业的支持力度。深化金融供给侧结构性改革，扩大金融对外开放，坚决守住不发生重大金融风险底线。

与此同时，还要切实做好各项宏观政策的协同配合，更好发挥宏观政策逆周期调节的作用。民营企业、小微企业融资难融资贵问题，从整个经济发展的角度看是个结构性问题，需要货币政策继续实施定向降准，财政政策实施税收优惠、信用担保支持，金融监管政策实施结构性考核，充分利用多种政策合力予以解决。面对经济增长下行压力加大，财政政策可以考虑适当扩大地方政府债券和地方政府专项债券发行力度来稳增长，金融机构作为主要的债券投资购买主体，货币政策就需要创造适宜的流动性环境，保障金融机构具有充足的流动性配置地方政府债券。我国内需潜力巨大，扩大内需稳增长需要消费积极发力，在此过程中也需要财政政策从税收方面有所考虑，货币政策引导合理发展消费信贷。稳就业既需要财政政策有效减税降费以降低企业税费负担，提高企业盈利能力，扩大投资规模来实现，也需要与产业政策有机配合，积极发展好服务业等第三产业，提高单位经济增长对就业的吸纳量。

