

# 当前财政政策措施要重在防范就业风险

赵大全

**摘要：**当前对我国就业冲击最大的因素就是中美贸易摩擦。财政政策是防范短期就业风险的关键手段，财政要加快实施更加积极的就业政策，也即更加主动、更具前瞻性、力度更大和更重实效的政策体系，着力防范和化解就业风险。

**关键词：**财政政策；就业政策；贸易摩擦；就业风险

经济增长换挡失速，外部环境复杂严峻，经济下行压力趋增。全球经济下行和中美贸易摩擦导致的外需压力正逐步传导至制造业部门的投资和就业，就业状况不容乐观。今年5月制造业从业人员指数跌至47.0%，为该数据历史最低值；非制造业的从业人员指数跌至48.3%，为2015年6月以来最低值。“稳就业”仍将是当前和今后一个时期政府工作的首要任务。在“稳就业”的政策组合拳中，财政政策是关键手段。当前，财政亟待准备防范短期就业风险的政策工具包，紧紧围绕“保住产业链就是保住了就业”这个核心目标，精准发力，确保实效。

## 财政要做好防范就业风险的预案

一是做好应急性非缴费型失业救济资金筹备。在完善缴费型失业保险制度的同时，为应对极端情况下引发的短期大规模失业风险，保障劳动者不会因失业而陷入困境，也为了增强

中国应对贸易摩擦的能力和底气，不妨权宜性地采取临时非缴费型失业救济措施。为此，财政要做好应急性失业救济资金筹备，必要时可以动用近6000亿元的失业保险基金累计结余，或者通过国有资本收益划转等方式筹备，并做好资金支出细则预案，重点向人口大省、就业大省和中西部地区倾斜，随时以备动用。同时，还要加强与国家发改委、人行等部委联动，做好因大规模失业风险而可能出现房贷“断供潮”等救济预案，严防诱发系统性金融风险。

二是制定就业绩效导向的重点企业救济预案。对就业有重大意义的特大型代工企业面临苹果生产线外迁的压力，要积极运用就业奖励、劳动成本补贴、减免税等政策工具，鼓励他们更多地与国内手机厂商合作，分享中国智能手机崛起的代工红利。同时，鼓励他们加强与其他品牌或产品的合作，分散过分依靠单一品牌和产品带来的风险。对纺织等传统劳动力

密集型企业，要给予特殊的政策支持。据测算，每一单位固定资本所吸纳的劳动力数量，劳动密集型的轻纺部门是资本密集型的重工业部门的2.5倍。因此，财政要对其给予贴息、减免所得税、加大补贴和支持其科技创新等政策措施，鼓励劳动密集型制造业转型升级。对于对就业有十分重要意义的小企业，要通过加大企业稳岗补贴、失业保险费返还、金融支持等政策措施，对面临暂时经营困难的企业尤其是小微企业进行帮扶，以维持企业正常经营和用工稳定，不出现规模性的集中裁员减员，以保持就业规模和局势稳定。

三是创新就业培训机制提升培训实效。通过对失业人员的培训是实现再就业的重要途径，也是加大就业供需匹配度的基本途径。现有政策最大问题就是培训的针对性不强，培训效果不佳，下岗人员培训再就业率不高。从现有的支持困难企业开展职工在岗培训政策来看，可以说选错了支持对

象,试想一个濒临破产的困难企业有能力培训高素质的员工吗?政策真正应该鼓励的是让实力雄厚的大企业帮扶困难企业培训员工。困难企业限于管理手段、师资水平和研发技术能力等各方面限制,很难实施能力提升型培训,真正有能力组织这类培训的往往是实力强的大企业。与此同时,真正可以大量容纳技工、熟练工、新型人才、适应产业转型升级需要的高层次研发人员、高技能工人和创新型复合型人才也是大企业。因此,财政政策要做的事情就是如何通过政策工具引导大企业承担起为全社会培养高素质急缺人才的责任。财政要通过整合各类培训资金,综合运用补贴、奖励、支持研发、政府采购等政策工具,按照再就业率等绩效指标给予负责培训的大企业和职业院校全方位支持。鼓励由大企业牵头,通过大企业与职业院校合作的形式,按照订单需求的方式为全社会大规模培训失业人员和在岗员工。

### 财政政策要着力拓展就业空间

我国经济韧性强,回旋余地大,潜在就业增长空间广阔。财政要重点围绕乡村振兴战略,通过现代产业体系延长产业链,细化分工体系,挖掘就业潜力。财政要大力支持新经济,培育新业态,使新经济成为新增就业的主战场。财政要重点支持打造全国统一的智能公共就业服务平台,提高就业市场的供需匹配度,加快实现再就业。

一是拓展乡村振兴战略的就业空间。乡村振兴的最终目标,就是要通过构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系,提高农业经营集约化、组织化、规模化、社会化、产业化

水平,不断提高农民在产业发展中的参与度和受益面,彻底解决农村产业和农民就业问题,确保农民长期稳定增收、安居乐业。通过促进粮经饲统筹、农林牧渔结合、种养加销一体、一二三产业融合发展,不断细化分工,延长产业链,提升价值链,为农民创造高质量的就业机会。通过以农产品加工业和农村“双创”为重点,发展特色产业、休闲农业、乡村旅游、农村电商等新产业新业态,拓展就业空间。通过深化农业供给侧改革,发展蔬菜、水果、有机种植等劳动密集型农产品,在扩大就业和增收的同时满足人民不断增长的对高质量农产品的需求。财政政策在拓展乡村就业空间方面大有可为,财政可以通过政府采购、贴息补贴、税收优惠、农业保险等工具手段给予支持。

二是挖掘新经济吸纳劳动力的巨大潜力。平台经济、共享经济、“互联网+”在内的新就业形态,逐步显示出吸纳劳动力的巨大潜力。以本地生活服务为代表的新兴业态,给年轻人就业和创业带来的大量机会,是新兴业态促进就业的典型例证。数据显示,2018年,数字经济领域就业岗位达到1.91亿个,占全年总就业人数的24.6%。随着中国互联网经济重心由一、二线城市向三、四线城市的不断下沉,将给三、四线城市带来更多的就业机会。据统计,从2018年起,饿了么、口碑等本地生活服务互联网企业在三、四线城市的增长速度远远高于一、二线城市,相应地,三、四线城市的“骑手”就业人数增量也明显高于一、二线城市。因此,围绕餐饮、住宿、物流、金融等领域所推动的本地生活服务,不仅形成了新的经济增长点,也使得新职业、新岗位不

断涌现,展示了巨大的就业增长空间。面对新就业业态,财政政策的着力点要放在构建完善的社会保障网,改善新业态人群的住房、教育、医疗等基本公共服务,最大限度地解决其后顾之忧。

三是打造“管用”的全国统一的智能公共就业服务平台。2018年12月三部委联合下发《关于推进全方位公共就业服务的指导意见》,其中指出,通过打造全国统一的智能公共就业服务信息化平台,全面推进“互联网+公共就业服务”。这里需要强调的是,这个智能平台要实现真正的“智能”,要“管用”“好用”,要像支付宝和微信支付一样便捷实用,要像淘宝等网购平台一样成为人们生活的依赖。使这个平台真正发挥求职、招聘、培训、政策、数据、服务“六通”一体化公共就业服务平台的作用,要通过推广手机APP应用,利用多媒体信息传播工具,全面构建体系完备、覆盖城乡、辐射全国的大就业服务新格局。财政在这一智能平台构建过程中,要用好政府采购工具,在相关部门制定统一行业技术标准的前提下,让技术过硬、服务到位的供应商发挥更大的作用。要加强绩效考评,把智能平台实现的就业匹配率和再就业率作为后续预算安排的重要指标。

值得强调的是,近期存在的就业风险主要不是经济因素造成的,因此,为应对可能出现的失业潮,还要从超经济层面充分发挥我们的政治优势和统筹调度资源能力的优势,从政治决策上果断遏制特大型代工企业的政治投机。□

(作者单位:中国财政科学研究院社会发展研究中心)

责任编辑 张小莉