

税收促进就业政策出台正逢时

□ 顾 严

84号文件从税收优惠角度出发,侧重于通过增加小企业和个体工商户创造的就业创业岗位来缓解就业总量压力,帮扶下岗失业人员、高校毕业生和农村转移劳动力等重点人群。

就业是民生之本,是保障和改善民生的头等大事。我国政府高度重视就业促进工作,坚持实施扩大就业的发展战略,出台了《就业促进法》等一系列法律法规,并不断完善有关政策。“十一五”时期,我国就业形势总体平稳,城镇登记失业率保持在4.5%以下,2006—2009年城镇新增就业人数均在1100—1200万左右,2010年仅前三季度的城镇就业增幅就超过了2003年全年的水平。

然而,在就业促进工作不断取得新进展的同时,必须清醒地认识到,就业总量压力和结构性矛盾并存的局面尚未扭转,“十一五”时期就业领域存在的突出问题将延续到“十二五”时期,一些新情况的出现还可能使就业形势更加复杂。

一是劳动力供给总量远超需求。城镇劳动力新增供给的年均规模在2400—2500万人之间,而年均劳动力新增需求只有1200万人左右,二者相较,劳动力供求缺口高达1200—1300万人。预计到2015年,劳动年龄人口的增长才会由正转负。此前就业总量压力依然巨大,此后即便有所缓解,实现劳动力供求总体平衡也还需一段时间。

二是重点人群就业问题“三碰头”。“十二五”时期,每年将产生660—670万高校毕业生,比“十一五”时期增加120—130万人。加之其知识结构和技能水平与劳动力市场的实际需求差距较大,就业难度凸显。农村剩余劳动力的相当一部分已经进入城镇就业,但其就业

的稳定性和正规性较差;农村留守劳动年龄人口受教育水平和劳动技能偏低,继续转移的难度空前加大。每年结转的城镇登记失业人员将达1000万人,按照现有的政策和工作力度推算,其中只有半数下岗失业人员能够实现再就业,就业困难人员的就业难度会进一步加大。

三是结构性失业矛盾日益突出。企业“招工难”与劳动者“就业难”同时存在,一方面劳动者难以找到合意的工作,另一方面企业招不到符合岗位需要和职业技能要求的工作人员,进一步发展所需的人才储备严重不足。随着劳动者期望薪酬待遇和企业生产经营成本的双重提高,这一矛盾呈继续深化的发展趋势。

四是摩擦性失业呈现多发态势。经济结构调整已被确立为我国加快转变经济发展方式的主攻方向。在产业结构调整 and 城镇化推进过程中,原有岗位不断消失,新的工作不断产生,由于就业信息不充分、岗位知识不充足、工作转换不及时造成的摩擦性失业发生概率将显著增大。尽管此类型的失业基本上是临时性的,可如果在某一时点上“并发”,则会对就业稳定造成不可忽视的冲击。

五是周期性失业将更加显性化。我国一直将城镇登记失业率作为判断就业形势的主要指标,但该指标忽视了流动人口和隐性失业,因而严重低估了失业水平和失业变动。“十二五”时期有可能正式发布的城镇调查失业率,由于覆盖的失业人口包括进城农民工,同时能反映出未进行失业登记人员和冗员的状况,其揭示出来的失业

状况与宏观经济的周期变化将更加吻合。当经济发展速度减缓时,与之相伴随的周期性失业问题将通过城镇调查失业率表现得更加明显。

面对越发突出、越发重要的就业问题,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》明确提出,要把促进就业放在经济社会发展优先位置。“就业持续增加”被确定为今后五年经济社会发展的主要目标之一;“增加就业创业机会”被看作是建立扩大消费需求长效机制的重要一环;“把扩大投资和增加就业、改善民生有机结合起来”成为调整优化投资结构的新要求。可以预见,为贯彻落实党中央扩大就业发展战略新方针,各部门和各地区将相继出台一系列具体政策。

近日,财政部和国家税务总局联合下发的《关于支持和促进就业有关税收政策的通知》(财税[2010]84号),就是率先发布的一项。它抓住了就业问题的主要矛盾,侧重发挥税收政策扩大就业和创业规模的效应。

从政策导向来看,84号文件面向的是创造就业岗位的主力军。近年来,我国大型企业对就业的带动作用趋于减弱,中小企业(尤其是小型和微型企业)已成为吸纳就业的主力军。全国1000万小企业和3000万个体工商户,不仅创造了50%的税收和60%的GDP,而且提供了75%以上的城镇就业岗位。随着产业结构的转型升级,依靠小型和微型企业吸纳就业的要求会越来越迫切。政策支持的着力点应该是鼓励它们创造更多岗位,以破解劳动力供过于求的矛盾。84号文件支持的对象主要是两类:一类是持《就业失业登记证》(注明“自主创业税收政策”或附着《高校毕业生自主创业证》)的从事个体经营的人员;另一类是新招用持《就业失业登记证》(注明“企业吸纳税收政策”)人员以及与劳动者签订1年以上期限劳动合同并依法缴纳社会保险费的商贸企业、服务型企业、劳动就业服务企业中的加工型企业和街道社区具有加工性质的小型企业实体。前一类属于微

型企业和个体工商户范畴,后一类基本上都是小企业,这正是为缓解就业总量压力而提出的对策。

从支持对象来看,84号文件将政策帮扶的重点从下岗失业人员扩展到全部重点人群。如前所述,下岗失业人员、高校毕业生和农村转移劳动力共同构成了当前及今后一段时期就业促进工作的重点人群。84号文件的帮扶对象,包括在人力资源和社会保障部门公共就业服务机构登记失业半年以上的人员、零就业家庭和享受城市居民最低生活保障家庭劳动年龄内的登记失业人员、实施高等学历教育的普通和成人高等学校毕业年度内的毕业生、国有企业下岗失业人员、国有企业关闭破产需要安置的人员、国有企业所办集体企业下岗职工、享受最低生活保障且失业1年以上的城镇其他登记失业人员。这样的覆盖范围,基本涵盖了前两类重点人群。由于个体经营活动雇佣劳动力中的外来务工人员占比较高,实际上间接地为农民工就业提供了更多机会。

从优惠力度和实施管理来看,84号文件既保持了政策的连续性和稳定性,又突出了规范



性和协同性。首先,该文件沿用了财政部和国家税务总局《关于下岗失业人员再就业有关税收政策问题的通知》、《关于延长下岗失业人员再就业有关税收政策的通知》和《关于延长下岗失业人员再就业有关税收政策审批期限的通知》中规定的下岗失业人员再就业税收政策的优惠方式,方便支持对象了解,也便于经办机构具体操作。其次,正在享受下岗失业人员再就业税收优惠政策的原持有《再就业优惠证》的人员,可以继续享受原税收优惠政策至期满为止;未享受税收优惠政策的原持证人员,申请享受优惠政策的期限截至2010年底;相关规定为新老政策的衔接作出了安排。再者,将《就业失业登记证》作为享受优惠政策的主要依据,在管理方式上突出了规范性。最后,将税收的征管、减免与人力资源和社会保障公共服务的职能紧密结合,体现了各有关部门协同解决就业难题的新趋势和新要求。

当然,就业问题的复杂性,远远超出了一份文件所能解决的范畴。84号文件从税收优惠

的角度出发,侧重于通过增加小企业和个体工商户创造的就业创业岗位来缓解就业总量压力、帮扶重点人群,并不能直接破解结构性失业、摩擦性失业、周期性失业等难题。扩大就业要靠“千方百计”,包括产业发展带动就业能力的提高、公共就业服务体系的完善、职业技能培训的加强、统一规范的人力资源市场的构建、就业促进政策体系及其效果的整体跃升等方面,税收优惠政策只是其中的一环。税收促进就业的政策要发挥更大效果,需要采取以下几个方面的配套措施:

第一,大力改善小企业和个体工商户的创业环境。创业和经营活动是税收优惠发生作用的前提,政府各有关部门应多管齐下、整体协同地改善创业就业环境,拓宽创业就业渠道,鼓励自主创业和自谋职业,切实推动以创业带动就业。

第二,加强针对创业活动的投融资支持。积极稳妥地发展小额担保贷款,建立创业扶持基金并完善其管理、使用方式,鼓励天使投资、私人股权投资等投融资模式发展,理顺信用担保和资金补偿机制,将直接和间接支持创业带动就业的税收优惠政策长期化、制度化。

第三,着力推进创业就业信息化建设。构建公共就业服务信息平台、小企业和个体工商户信用信息平台、高等学校毕业生创业项目信息平台,实现多层次、跨区域的信息互联互通与共享,以信息化推进创业就业发展,及时客观地评估税收优惠政策的效果,并适时作出调整。

第四,强化政策实施保障机制。在国家层面,财政、税务、人力社保、教育等部门应通力协作,及时出台具体实施办法;在地方层面,应更加充分发挥就业联席会议的作用,落实促进就业税收扶持政策及其实施办法;在基层财税和就业服务机构层面,应加强宣传引导,严格执行优惠政策的各项措施,及时发现问题、总结经验并逐级提出完善政策的建议。

(作者单位:国家发展和改革委员会社会发展研究所)

责任编辑 韩璐

