

推动实现高质量就业的 财政政策探讨

——以浙江为例

王镓利

(浙江省财税政策研究室,杭州 310006)

内容提要:就业作为“六稳”“六保”之首,是社会大局稳定的“晴雨表”。实现更加充分更高质量就业是践行以人民为中心发展思想、扎实推进共同富裕的重要基础。财政作为国家治理的基础和重要支柱,充分发挥其在推动实现高质量就业中的作用,将有效促进居民收入增长、缩小收入差距,为实现共同富裕奠定坚实基础。为此,本文以浙江为例评估了财政政策在促进就业环境改善等方面的成效,结合传统和新兴业态模式中从业人员问卷调查和实地访谈数据,分析劳动力就业现状及影响因素,从提升劳动力素质、就业机会、就业保护等维度提出施策路径。

关键词:共同富裕 高质量就业 财政政策

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)12-0066-05

就业是最大的民生,实现更加充分更高质量就业是践行以人民为中心发展思想、扎实推进共同富裕的重要基础。^[1]探究更加公平的财税制度安排,推进传统就业形态与新兴就业形态充分融合,更好发挥两种就业形态在增加就业机会、提高报酬等方面的作用,成为必须予以重视的一项重要任务。浙江作为高质量发展建设共同富裕示范区,严格落实中央稳就业相关政策,探索建立了“稳岗位、提技能、防失业、保重点”并举的长效机制。在稳定企业提供就业岗位、提升劳动者就业技能、扩围失业保险覆盖范围、保障残疾等重点人群就业方面取得显著成效。但当前全省就业率开始出现下滑,亟待围绕进一步发挥财政政策作用加以深入研究分析,推动实

现更加充分更高质量就业。

一、宏观层面财政政策促进就业的现状 及问题

从财政保障就业的基础性支出看,浙江人均社会保障和就业支出规模居中、增速快。2011年-2021年^[2-4],浙江人均社会保障和就业支出从523.91元提高到1966.56元,规模略低于江苏(2228.7元),高于广东(1688.35元),年均增速达14.14%,分别高于广东、江苏1.69和0.12个百分点,在推动经济与就业协调发展上呈现较好效果,就业环境得到进一步改善,2011年-2019年,就业弹性指数从0.06提高到0.28,分产业看,第一产业从-0.41进一步下降到-

[收稿日期]2022-06-23

[作者简介]王镓利,一级主任科员,研究方向为财税政策、科技创新政策等。

2.16, 第二产业从 0.06 提升到 0.37, 第三产业从 0.25 提升到 0.47, 第一产业每创造一个增量的价值所需劳动量变小, 劳动力“蓄水池”作用下降最为明显, 第三产业劳动力“蓄水池”作用最佳。从财政促进就业的直接支出看, 浙江支持就业的直接投入不断增长, 推动区域就业发展效果较好。2011 年-2020 年, 浙江多元化加大就业保障力度, 就业补助资金规模从 34.06 亿元扩大到 51.38 亿元, 年均增长率达 4.67%。浙江失业率从 3.1% 下降到 2.5%, 降低 0.6 个百分点, 同期, 广东、江苏均降低 0.2 个百分点, 浙江改善失业情况效果最佳。

从财政促进就业能力的基础性支出看, 浙江人均教育支出较高, 教育支出占一般公共预算支出比重出现小幅下降趋势。2011 年-2021 年, 浙江人均教育支出从 1349.05 元上升到 3119.24 元, 高于广东(2994.67 元)、江苏(3012.32 元), 教育支出占一般公共预算支出比重从 19.56% 降低到 18.52%, 同期广东占比从 18.29% 提高到 20.84%, 江苏占比上升后有所回落, 仍保持在 17.57%。浙江从业人员中受高等教育的人员占比在三省中最高, 且跨年度占比提升最快。2011 年-2021 年, 浙江从业人员中大专及以上学历人员占比从 15.96% 提高到 28.68%, 提高 12.72 个百分点; 江苏从 15.38% 提高到 26.75%, 提升 11.37 个百分点; 广东从 12.16% 提高到 24.63%, 提高 12.47 个百分点。

合理的最低工资标准, 是提高劳动报酬, 改变地区生产总值构成的有效途径。近年来, 浙江多次动态调整最低工资保障标准, 从业者劳动报酬占比不断上升。2011 年-2021 年, 浙江最低工资标准调整 6 次, 按照经济发展和社会平均工资变化水平, 调整最低工资标准线, 加强对从业人员的保护。2010 年-2019 年, 浙江劳动者报酬占 GDP 比重从 39.38% 提高到 49.18%, 提高 9.8 个百分点, 江苏、广东分别提升 3.4 和 3.97 个百分点, 从落后江苏到高

于江苏 3.38 个百分点, 与广东的差距从 5.65 个百分点缩小到 2.82 个百分点, 浙江提升速度最快, 体现了在初次分配中坚持按劳分配为主体的要求^[5-6]。

浙江省就业扶持政策效果总体较好, 但仍存在一些不足之处。一是对就业供给端的补助力度较小。全省就业补助资金中社会保险补贴支出占比平均值为 49.42%, 市场需求培训、创业就业等服务补贴相对不足。二是补贴普惠性不够。就业补助资金人均补助金额从 4455.31 元下降到 2307.89 元, 同比增速为 -48.2%, 而高技能人才补贴补助等单个项目规模远超普惠性项目, 政策的公平性有待进一步提升。

二、微观层面劳动力就业形态及原因分析

为深入了解当前就业者从业状态, 本文对杭州某区传统用工模式^①和新业态用工模式^②从业人员进行问卷(电话)调研, 同时对新业态管理人员进行深度访谈, 从就业人员基本情况、就业现状、就业保护三个维度进行观察, 发现两类群体总体农业户口占比较高, 受教育水平、就业理想度、合同保障性方面较低, 新业态用工模式较传统用工模式在供需主导实现就业上出现迭代, 但报酬满意度、社会保险、工作稳定度等方面形势更为严峻。

(一) 从业者基本情况

从劳动力户籍分布看, 从业保护条件相对弱势群体中农业户口居多, 传统固定式用工从业者中农业户口从业者占 68.2%, 新业态模式从业人员农业户口占 80.3%, 两类从业群体总体生活在家庭条件相对落后的农村, 新业态模式从业者家庭原生背景相较传统行业从业者总体情况更差。从劳动力受教育水平看, 传统固定式用工从业者中高中及以下学历人员占 57%, 新业态模式从业人员中高中及以下学历人员占 92.4%, 两类从业人员总体文化水平偏低, 新业态模式从业人员情况更甚。

(二) 从业者就业现状

就业理想度低。从就业偏好看, 调研对象在个人爱好和收益可观等维度较为理想的偏少, 传统固定式从业者中仅占 25.2%, 新业态模式从业者占比 34.9%; 传统固定式从业者中别无选择及其他情况择业等相对不理想择业占比 55.5%, 新业态模式从

①传统固定模式从业人员指传统意义上按相对固定劳作时间、劳动地点开展工作的从业者, 排除机关事业单位、国有企业等就业保障相对较好的市场主体, 主要访谈制造业、服务业领域中民营企业的一线工人、一般非技能性职员、商业服务业人员及自主经营从业者等相对处于就业保护弱势地位的群体, 共计访谈 135 名。

②新业态用工模式从业人员指非固定劳作时间、劳动地点开展工作的从业者, 本次问卷访谈以网约车司机、外卖员、快递员三类职业为主, 共计访谈 66 名。

业者中基于工作时间自由的占比 36.4%。

从实现就业方式看,在传统固定用工模式中,调研对象以招聘会、网络平台、职业中介等借助公共服务平台需方主导推进实现就业的偏少,仅占 25.9%;熟人介绍(37.8%)和单位直招(22.2%)等供方推进实现就业的占 60%。新业态模式中,需方主导推进实现就业占比 46.9%,供方推进实现就业占比 33.3%。

从就业保障方面看,传统固定模式用工中,签订 1-3 年劳动合同及未签订劳动合同的从业者占 83%,但劳动权属性较高,占比达 91%,基本上用人单位与合同签署单位相一致。新业态用工模式中,签订劳动合同的员工仅占 7.6%,但大多为短期劳动合同。同时,新业态工作人员中劳务派遣用工占比 40.9%,不清楚劳务关系、非全日制、其他情况等用工人数分别占 31.8%、10.6%和 10.6%。上述三种情况中从业者一方面表现为未确立劳动权属关系,即给公司干活但公司不认可是自己的员工;另一方面表现为劳动权属关系所属其他单位,即给公司干活但劳动关系在另一家公司,不一致性达到 93.9%。

(三)从业者就业保护

调研数据结果表明,传统固定式用工从业者对劳动报酬满意度较高,从业人员中基本满意及以上的从业者占 74.8%。新业态模式从业者总体认为劳动报酬保障性低,调研对象总体按件(单)、小时计算报酬,按月基础性工资支付劳动报酬的仅占 4.5%,劳动报酬获得稳定性风险系数较高。

从社会保障情况看,传统固定式用工从业者社会保险覆盖度高,未有任何社会保险的从业人员仅占 7.4%,养老保险、医疗保险、工作保险、失业保险均超过 70%,分别为 84.4%、81.5%、77%和 70.4%,但缴纳住房公积金情况相对偏少,占比 31.9%。新业态模式从业者社会保险覆盖度低,调研对象中未有任何社会保险的劳动力占 90.9%,养老保险、医疗保险、工作保险、失业保险缴纳占比分别为 6.1%、1.5%、1.5%和 3.0%。同时,企业基于新业态从业者每日工作发生交通意外等风险较高的现实,更倾向于与保险公司合作购买从业者意外险,但购买费用大多由从业者支付。

另外,从就业稳定度看,传统固定式用工从业

者总体从业稳定度高,从事目前工作 3 年及以上的从业者占 60%,相对较为稳定,而新业态模式用工从业者仅占 7.6%,总体处于相对不稳定的状态。

(四)传统和新兴劳动力就业形态差异的成因分析

1.在制度层面,存在上位法设计不完善和地方规范性文件保护双重缺位因素影响。从国家法制层面看,劳动关系权属确认可操作性不完善。按照劳动法规定,“建立劳动关系应当订立劳动合同”,如未签订书面劳动合同,只要劳动者和用人单位同时满足主体资格、劳动管理和劳动归属三个条件,劳动关系即可确定。现实操作中,新业态从业者的劳动权属确认较难,平台公司等雇佣方不愿意签订劳动协议,劳动关系的确立意味着用人单位需要履行最低工资、社会保险、工时和休息权等义务。平台公司等往往采用加盟外包的方式,以劳务派遣或劳动者以个体工商户加盟的关系锁定劳动者。国际上也存在类似案例,如优步平台声称从业者为独立承包人,平台只承担有限的法律责任。平台员工则积极通过诉讼提请雇员身份认定,以期获取相应劳动保护。美国原有针对大工业时代的控制权标准、经济现实标准等已不能对互联网用工关系进行判定。^[7]从地方规章层面看,制度体系完备性不够。浙江对传统用工模式的就业已有相对较为完备的制度设计,在最低工资、社会保险缴纳等方面都有相对明确的规定。但对新业态人员的制度保障还不够,虽出台了《关于优化新业态劳动用工服务的指导意见》为新业态从业者劳动保护搭建了“四梁八柱”,从用工方式、工时制度、社会保险、用工管理、劳动纠纷等方面提出了指导性意见,致力于解决骑手等从业者职业伤害保障问题。但现实操作中,通过访谈发现,骑手、快车司机等每日开始工作前的商用意外保险,实际也是自己出钱购买,并非用工企业或平台购买。

2.在社会领域方面,存在自主性和他源性双重因素影响。一是生活成本高。调研发现交通费、房租费等生活成本上升导致农村劳动力回流。二是存在性别歧视。传统固定模式用工中女性在晋升等方面存在较大劣势,企业会考虑其生育等方面的因素,

在能力男女相当或男性略强的情况下,更多会失去晋升机会,导致女性劳动力权益受损。但是新业态模式用工中,女性个人体能处于劣势,但在和小区安保沟通等人际交往中却显现出优势,可以更顺利地地完成相关工作。三是社会存在职业偏见。调研中新业态从业者反应,在人车分流的小区,对外卖员等存在歧视性的一刀切管理现象。

三、促进高质量就业的财政政策探讨

共同富裕倡导“人人参与、人人努力”,发挥居民在共同富裕中自身主体作用。当前,社会就业状态未达到“人尽其用、用尽有保”的状态,共同富裕背景下的高质量就业应是劳动者“有能力、有工作、有保护”的一种就业状态,即劳动者“有能力找工作,愿意工作的有工作,有工作的有保护”。实现这样的一个就业目标,具体可从以下几方面探索施策。

(一)以赋能为要:强化劳动力就业素养

1.健全“前端式介入”的教育普惠性人力资本投入。一方面,健全教育经费保障体系,实施教育现代化战略,支持学前教育、义务教育、职业教育、特殊教育等高水平均衡发展,减轻农村地区家庭教育负担,努力实现硬件基础上的教育公共服务均等化。另一方面,推进义务教育阶段的师资等软性资源平衡,探索进一步深化《关于推进县(市、区)域内义务教育学校教师校长交流工作的指导意见》的教师、管理人员轮岗制度改革,对城市下沉到农村的管理人员、教师给予一定生活补贴奖励基础上,对选派优秀教师下沉到基层的学校给予一定奖励,鼓励学校将资源和教师下沉到农村地区,促进教育资源在区域内循环流动,整体上实现优势教育资源的动态平衡。

2.健全与“从业者流动”相匹配的培训制度。一是投准方向。统筹职业技能提升行动专项资金、就业补助资金、失业保险基金等资金,建立与市场相结合的补贴培训工作机制,在服务业“蓄水池”能力不断提升的情况下,可适当加大对育儿嫂、护理员、推拿师等服务领域技能培训的支持力度,让培训资金的投向适应社会发展所需,提高人群就业适应度。二是投对路径。创新培训支持机制,推广职业培训券制度,适当补向需方,以培训合格证书等作为

依据结算到人,让真正需要培训的人员获得补贴;同时充分发挥社区培训中心作用,推动就近就地培训,按需培养适应当地需求的技能,提高就业转化能力。三是投好人群。按照人群分别设立技能培训相关政策,对创业型就业者,可探索建立创业导师制带队奖励机制,以奖励创业培训基地和导师的方式扩大创业培训;对特殊型就业者,从资助转向帮扶,如残疾人,可给予其配备助听器、安装假肢等完善身体缺陷适应就业条件的相应扶持。

3.探索建立“劳动力共享”激励机制。推动建立“共享员工”新模式,通过市场化手段合理分配人力资源,鼓励劳动力过剩企业为其他招工难的企业提供生产帮助。^⑨在补助传统式就业信息服务平台、机构基础上,探索建立“劳动力共享”平台激励制度。探索房租减免、“劳动力共享”工时奖励等政策,推动市场主体搭建新兴就业形式下的类“雇主团体”式共享用工平台建设,鼓励区域内企业在平台上搭建企业模块,在用工淡旺季之间发布从业人员剩余数量、用工数量等供给和需求信息,推进区域内走向战略性用工模式,实现劳动力资源利用效率最大化。

(二)以人本为核心:提高劳动力就业机会

1.强化对市场主体的政策“加力”。一是以强企业来稳企业用工。一方面,对国家减税降费、失业保险稳岗返还等政策加快落地落细,在税费、融资等方面加大对中小微企业、个体工商户等市场主体的支持。对就业容量大、受疫情影响重的行业,加大地方帮扶政策倾斜力度。另一方面,聚焦中小微企业“专精特新”发展路径,按照“项目论英雄”“资金跟着项目走”的原则,优化中小企业发展专项资金使用投向,重点支持科技企业孵化器、大学科技园、众创空间等创新集群,放宽税收政策适用范围,支持小微企业跨越式发展。二是推进“税收+社保”的亩均评价指标体系。探索将社保费缴纳规模纳入“亩均效益”评价指标体系,更全面体现企业解决就业的主体责任和社会贡献。

2.强化对劳动个体的政策“加力”。一是推进创业带动就业。探索建立以创业场地、创业本金、融资担保服务等要素为一体的创业扶持机制,降低创业成本和创业风险,带动个体就业和创造就业岗位。

一方面,支持盘活政府闲置和存量资源,实施创业孵化基地改造提升工程,对承租国有房屋的创业企业予以一定的房租减免。另一方面,探索设立以创业带动就业为主要支持方向的创业引导基金,改革财政资金、国有资本作为资本金参与创业投资的投入管理、退出标准和规则,解决创业本金不足问题。再一方面,探索建立创业风险救助机制,加大政策性融资担保机构对创业支持力度,探索商标、专利等无形资产的抵押担保可行路径,优化创业担保贷款和财政贴息政策,解决创业融资难、融资贵的问题。二是探索构建正向就业激励机制。对有劳动能力的人群强化就业救助优先原则,将主动就业、主动创业或履行就业培训作为接受救助的前提条件,对拒不主动参加培训、不主动就业者,降低保障待遇或取消政府项目救助、补助资格。

(三)以公平为基:促进劳动力就业保护

1.探索建立全域性新业态从业人员社会保险机制。第一阶段方案:在湖州发布《试行快递企业等新业态从业人员职业伤害保障办法的通知》和衢州《新业态从业人员职业伤害险试行办法》的基础上,探索在全省建立“1+1”的工伤保险为主、商业保险为辅的职业伤害险机制。在新业态从业人员自愿前提下,新业态人员所在单位为其缴纳单一工伤保险,同时个人参加商业保险,建立企业与个人共担的分摊机制。第二阶段方案:探索建立医疗保险、失业保险、养老保险扩围,分别按照工资总额的9.7%、2%、15%缴纳比例计算。

2.探索构建按天计算的社保缴纳新管理机制。涂伟(2021)^[9]提出扩大社会保障制度的覆盖范围,完善征缴方式,尽快实现社会保障全国统筹以及社保权利在不同工作中的累积。在当前在社保缴纳以月序为结算单位基础上,可探索与新业态用工相适应的按天序社保缴纳结算机制。在当前城镇职工养老保险按月缴纳的基础上,在灵活就业人员缴纳中开辟企业按天计算缴纳的路径,建立类劳务报酬税费代扣代缴制度。企业为相应劳动者按实际工作天数缴纳相应社会保险纳入统筹账户,劳动者不愿意个人配比缴纳的,企业资金直接纳入社保统筹账户管理;劳动者愿意个人配比缴纳的,可以按照灵活就业人员缴纳最低基数补足劳动者个人缴纳数

额。劳动者在不同企业就业的社保缴纳资金可累加。

3.建立困难家庭就业兜底保障机制。加大公益性岗位开发力度,明确政府投资项目创造就业岗位为导向,将就业岗位纳入政府项目绩效评价指标体系;鼓励社会型企业开发公益岗位,重点安置就业困难群体、零就业家庭,根据公益性岗位设置情况发放公益性岗位补贴。对吸纳育龄妇女、残疾人等重点群体的企业分类分档实施税收减免、社保费加计扣除等税收优惠政策。

4.探索完善工会组织及最低工资标准调整机制。探索建立鼓励大型企业、机构承建灵活就业人员临时工会组织或在原有工会中设立分小组的激励机制,完善区域工会组织架构,让从业人员可通过集体力量在与企业博弈过程中争取有利地位,保障劳动者合法权益。建立健全最低工资标准与经济增长及社会平均工资增长联动机制,适时适度调整全省最低工资标准。探索将就业因子纳入考核激励机制。在对基层进行考核激励时,探索将就业者就业氛围感受度作为考核指标,如在管理优秀住宅小区考核评比中引入社会群体打分评价因子,督促小区加强管理,引导社会对弱势从业人员形成尊重的氛围。

参考文献:

- [1] 李长安.以更加充分更高质量就业扎实推动共同富裕[J].理论导报,2022(2):36.
- [2] 浙江省统计局.浙江省统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2022:20-115.
- [3] 广东省统计局.广东省统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2021:17-121.
- [4] 江苏省统计局.江苏省统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2021:15-110.
- [5] 刘淑清.关于提高初次分配中劳动报酬占比的一些思考[J].经济研究参考,2014(39):20-21.
- [6] 伍旭中.“提高劳动报酬在初次分配的比重”的政治经济学方案[J].政治经济学研究,2020(2):36-37.
- [7] 杨国伟等.中国灵活用工发展报告2022[M].北京:社会科学文献出版社,2022:168-169.
- [8] 莫荣,陈云,熊颖.中国就业发展报告2021[M].北京:社会科学文献出版社,2021:49-50.
- [9] 涂伟.新就业形态下劳动权益保护的主要国际趋势及对我国劳动立法改革的启示[J].劳动经济,2021(1):70-74.

【责任编辑 高志鹏】