



快 訊

SSL Express

2020 年第 53 期 (总第 416 期 , 8 月 13 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



自新冠疫情发生以来,保就业、保民生成为今年政府工作的重中之重。而随着南方汛情的严峻,更是增加了保就业的困难。为此,《人民政协网》记者专访了中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文,下为媒体报道。

防疫抗汛,三大举措打赢就业保卫战

为应对百年不遇的新冠肺炎疫情带来的巨大冲击,2020 年《政府工作报告》罕见地没有设定经济增速目标,但却设定了新增就业 900 万以上和调查失业率 6%左右的就业目标,将“保就业”置于“六保”之首,从而形成了一套不同寻常、应对疫情巨大冲击的一条市场化改革的良性循环新路子。此后跟进的各类具体措施,在南方汛情严峻的形势下,更为保障就业、稳定人民收入及时上了政策保险。

“完成新增就业 900 万的关键是提高就业弹性,规模性资金和减税降费应该精准滴灌,有的放矢,有效投入,以期最大限度地提高就业弹性;同时,为疫情期间受到影响较大的六个特殊群体实施帮扶以维持社会需求规模。”全国政协委员、中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文对规模性资金投入、减税降费和帮扶六个特殊群体这三项新政进行了详尽分析,认为《政府工作报告》规划的放水养鱼、留得青山和保就业的举措可归纳为三大类:一是规模性资金投入,二是减税降费,三是帮扶特殊群体。

郑秉文解读,所谓规模性资金投入就是《政府工作报告》中强调的新增赤字和发行抗疫特别国债共计 2 万亿;减税降费具体是指在去年 2 万亿的基础上再增加 5000 亿,即 2020 年计划减税降费 2.5 万亿;帮扶特殊群体具体是指疫情期间有六个特殊群体需要政策倾斜。

其中，前两类举措（指规模性资金投入和减税降费）的政策目标是为企业纾困，稳住市场主体，从供给的角度看实现保就业的关键在于如何将资源投向就业弹性高的行业和企业；而第三类举措是需求的角度，就是六个特殊群体进行直接帮扶，这是当前存在的困难，应该把六个特殊群体作为精准帮扶的对象，把钱用在刀刃上。

放水养鱼应“精准滴灌”

“两万亿的规模性政策资金说大不大——我想肯定要小于两会召开之前很多人的预期，说小不小——再加上 2.5 万亿的减税降费，相对于我国 43 万亿的城乡居民收入总盘子来说超过两位数的比例。所以，在使用两万亿时‘精准滴灌’十分重要，因为滴灌的行业企业越精准，就业弹性就越大，相对应的拉动就业人数就越多，就是说，在投资的规模性资金固定的前提下，就能实现就业最大化，就能完成今年实现新增就业 900 万的目标。” 郑秉文强调，放水养鱼应“精准滴灌”。

“进入本世纪以来，三大产业的就业弹性逐渐发生一些变化：第一产业的就业弹性本来就呈负值状态，且在过去 20 年里逐年走低。第二产业就业弹性起初高于第三产业，但后来也呈逐年下滑状态，从最高年份的 0.4 下降到 0.1 左右徘徊。第三产业就业弹性逐年提高，在过去的 10 年里开始超过第二产业，就业弹性显然要更大一些，拉动就业和‘实现 900 万’的效果更好一些，更立竿见影。这就意味着，同样规模的政策性资金，投入到不同的产业所拉动的就业岗位数量是大相径庭的，为了实现就业政策目标和‘实现 900 万’，应尽量‘瞄准’投向第三产业，因为第三产业的就业弹性比较高。”

但是，郑秉文还指出，即使在第三产业中，不同行业的就业弹性也存在较大差异性的，在 2020 年精准滴灌时可将第三产业细分为三小类：第一类是餐饮业、租赁和商务服务业、零售业、交通运输业，他们的就业弹性和在此次受到的影响大于第二类，即建筑业、房地产开发经营业、软件信息技术服务业，而第二类的就业弹性和受到的影响肯定还要大于第三类农林牧渔业、工业、仓储业、物业管理等。因此，在第三产业中，第一类应是需要精准滴灌的“大鱼”，就是要把数量有限的规模性资金“喂食”个那些“大鱼”，他们的就业弹性高，最大限度地解决就业问题，就业是当前最大的民生，是基本的“吃饭问题”。

在减税降费方面，郑秉文也同样建议选择就业弹性高的企业行业“精准施策”，优先解决老百姓的就业和民生问题：“筹集 2 万亿规模性资金是直接财政投入，而 2.5 万亿的减税降费是一种税式支出，相当于间接财政支出，这是国家让渡的相应的财政收入，这么大的减税降费力度对企业纾困和保就业的作用不亚于直接财政支出，所以，一定用在刀刃上，这个刀刃就是就业与民生，如果资金投向的原则不是这样的定位，拉动就业的效果就会打折扣。”

郑秉文回顾，2013 年进入新常态以来，中央政府连续出台政策，为企业减负的力度一年比一年大，截至 2019 年底累计减税降费高达 7.38 万亿元。在以往 7.38 万亿元减税降费的基础上，2020 年再次提出减税降费 2.5 万亿元，意味着 2013 年至 2020 年总计为企业减负将近 10 万亿元，几乎相当于 2012 年全年的税收收入（10.06 万亿元）。

扶危济困渡过疫情难关

“此次应对疫情的第三类措施是帮扶特殊群体，或是提高其就业能力，或是兜住底线，确保民生。需要帮扶的特殊群体主要高校毕业生、退役军人、农民工、低收入群体、失业人员、退休人员群体等。其中，前五个群体是劳动就业群体，帮扶的主要目的是为他们创造就业机会，后一个群体是包括退休人员和城乡困难家庭等在内的特殊群体，为他们兜住底线渡过难关是应对疫情的主要目标之一。”

郑秉文表示，农民工是今年疫情、汛情中受到冲击和影响最大的群体之一。疫情爆发和实施隔离期时，绝大部分农民工已返回家乡过春节，他们隔离在家乡已有几个月离开城镇的打工地，收入受到影响。但还有相当一部分农民工没有实现复工复产复商，有的甚至已经失业。“在过去几十年里，农民工总量不断增加，例如，2008 年是 2.25 亿，其中外出农民工是 1.40 亿，2019 年农民工总量高达 2.91 亿，外出农民工数量 1.74 亿，在全国就业人员和城镇就业人员结构中占比均超过三分之一；这意味，如不能及时返城复工，不仅会影响农民工的收入，还会导致出现‘用工荒’，甚至影响一、二线城市的正常生产和生活服务秩序，为此，疫情期间有些企业为解决员工短缺问题创造性使用了‘共享用工’的崭新用工形式，并开始逐渐推向各省，成为一个新鲜事物，受到业界的普遍好评。”在政府、企业和社会各界的努力下，农民工就业趋势逐渐好转，例如，截至 4 月 30 日，全国贫困劳动力外出务工人员 2604 万人，达到了去年的 95.4%。

而对低收入群体而言，收入水平低、稳定性差、家庭储蓄不多，抗风险能力较弱，尤其对疫情期间那些零就业家庭而言，困难就显得更大。包括零工在内的灵活就业人员数以亿计，算上他们的家庭成员，涉及数亿人口。

作为全国政协委员，郑秉文在今年“两会”期间提交的 3 份提案中有一份就是《关于发挥失业保险作用、尽快修订〈失业保险条例〉的提案》，建议疫情特殊期间应打破常规，扩大失业金发放范围，对农民工应保尽保，取消“非因本人意愿中断就业”限定条件。

“5 月 27 日下午是全国政协会议闭幕式，人社部一位同志来电说，已就扩大发放失业保险范围草拟了文件初稿，受国务院某领导机关委托向我征求意见。5 月 29 日，人社部和财政部联合发布了《关于扩大失业保险保障范围的通知》（人社部发〔2020〕40 号）。”

郑秉文介绍，这个文件的发布非常及时，对扩大失业金发放资格和范围做了两个重大完善：一是对原不符合领金条件的失业人员阶段性实施“失业补助金”政策。本来，按《失业保险条例》的规定，参保缴费不满1年、因本人意愿中断就业的失业人员不具有领取失业保险金的资格，现调整为，2020年3月至12月这类人员可以申领6个月的“失业补助金”，标准不超过当地失业保险金的80%。二是对原不符合领取生活补助的失业农民工阶段性实施“临时生活补助”政策。本来，《失业保险条例》仅规定连续工作满1年的失业农民工可领取一次性生活补助，现调整为，2020年5月至12月期间，2019年1月后参保不满1年的失业农民工可按月发放不超3个月的“临时生活补助”，标准参照当地城市低保标准。

“在疫情期间对上述两个重要调整不仅显示了我们的制度优越性，失业群体救助范围可及时得以扩大，还为尽快推进修订《失业保险条例》打下了基础。”郑秉文建议，还应进一步对退休人员和困难家庭实施兜底性的政策倾斜，这是一个将近3亿人的庞大群体，疫情期间他们的消费倾向将趋于保守，增加这个群体对疫情期间收入预期的稳定性，使这个群体的短期消费在疫情、汛情的冲击下不至于进一步萎缩，对保持全社会的需求规模是具有意义的。目前，有关部门已经决定，对城镇职工养老保险和城乡居民养老保险这两个制度的退休人员上调退休金，各地正在制订具体政策。（人民政协网 王天稟）

原文链接:  **人民政协网**
www.rmzxb.com.cn

声明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”),英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”), 英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》。《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区建国门内大街 5 号

电话：(010) 84083506

传真：(010) 84083506

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐