

## G 热点思考

## 落实稳岗返还政策 促进就业稳定

## 观点

新冠肺炎疫情给经济社会发展提出严峻考验。稳岗返还作为失业保险制度防失业功能的重要政策抓手,在疫情防控期间成为稳定就业的重要措施选择。落实稳岗返还政策,要坚持就业优先,在地区层面综合决策;适当授权,允许地方政府制定具有属地性质的专项落实行动;加强制度建设,保持政策可持续性。

田大洲

稳岗返还政策是参加失业保险的企业在年度内不裁员或企业裁员率低于当地登记失业率的情况下,可以获得由失业保险基金按照一定比例返还的上年度本企业和职工缴纳失业保险费,用于稳定岗位的稳就业政策。

稳岗返还政策源于稳岗补贴政策。2014年,为加大对对产能企业的支持力度,人社部联合财政部、发改委、工信部共同印发《关于失业保险支持企业稳定岗位有关问题的通知》,规定对在兼并重组、化解产能过剩、淘汰落后产能中采取措施稳定职工队伍的失业保险参加企业,上年度未裁员或裁员率低于统筹地区(当地)城镇登记失业率,可申领稳岗补贴,补贴标准为不超过本企业及其职

工上年度实际缴纳失业保险费的50%,补贴主要用于职工生活补助、缴纳社会保险费、转岗培训、技能提升培训等,政策执行到2020年底。2015年,政策范围由上述三类企业扩大到所有符合条件的企业。2018年国务院规定对不裁员或少裁员的参保企业,可返还其上年度实际缴纳失业保险费的50%,并对面临暂时性生产经营困难且恢复有望、坚持不裁员或少裁员的参保企业制定专项稳岗返还政策。

企业稳则就业稳。自稳岗政策实施以来,补贴金额逐步增多,惠及企业和职工规模不断增大,政策效力不断增强。2015年至2019年,共支出稳岗返还金额1312亿元,惠及企业276万户次,户均次返还4.8万元,稳定岗位2.56亿人次。政策实施切实减轻了企业负担,稳定了就业岗位,对促进就业稳定和社会稳定发挥了积极作用,受到企业和地方政府欢迎。

今年以来,新冠肺炎疫情给经济社会发展提出严峻考验。失业保险作为“反失业”的社会保险种和就业政策的重要组成部分,更需要扩大失业保险基金支出,充分发挥“逆周期”调节功能,助力就业局势稳定。稳岗返还作为失业保险制度防失业功能的重要政策抓手,在疫情防控期间更是政策频出,成为稳定就业的重要措施选择。截至3月底,已有146万户企业享受到了失业保险稳岗返还,金额达到222亿元,惠及4951万名职工,受益企业的户数已经超过去年全年。相信随着稳岗政策扩围提速,将会有更多企业受益。

政策的生命力来源于落实,涉及国计民生的失业保险政策更是如此。根据中央对统筹推进疫情防控和经济社会发展的总体要求,结

合当前强化稳就业举措关于稳岗政策的主要内容,对当前和今后一段时期各地贯彻落实稳岗返还政策,提出以下建议。

一是坚持就业优先,在地区层面综合决策,与中观政策统筹推进。稳岗返还是积极的失业保险政策的重要组成部分,也是就业优先政策的重要内容。地区层面就业优先的核心要义是在确定当地经济社会发展目标时,将就业政策提升到中观调控之中,并与其它经济政策协同考虑,统筹推进,促使就业与经济良性互动。各地落实稳岗返还政策,要坚持就业优先,在地区、产业、行业层面与其他政策统筹考虑,鼓励各地政府根据实际情况、中长期发展规划、产业发展布局、行业结构特征,结合当地人力资源实际状况、就业失业基本特征以及失业保险基金收支余情况,明确裁员率标准、补贴标准以及困难企业返还政策的适用范围,制定专项行动计划。

二是适当授权,允许地方政府制定具有属地性质的专项落实行动,提高政策有效性。当前,各地失业保险工作面临的经济社会发展背景,就业形势差异性较大,失业保险事业发展也不平衡,即使在省级行政区划范围内,失业保险的不同统筹地区间的发展都存在较大差异,因此各地落实中央关于稳岗返还政策总体要求,需要结合实际,体现地区属性。在疫情期间的政策落实更是需要统筹考虑当地疫情防控形势与稳就业工作,充分考虑各项失业保险政策的时效性特征,因地制宜制定更为细致的落实措施,最大程度发挥政策效力。

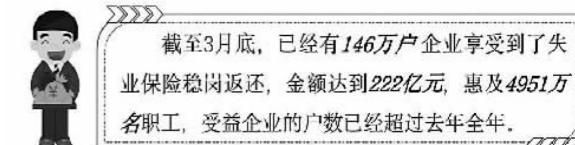
三是加强制度建设,保持政策可持续性。稳岗返还政策是失业保险政策,需要在失业保险制度框架内统一决策,政策实施与

否、适用范围与补贴标准的决策基础是拥有一定基金结余,确保失业保险基金可持续性。另一方面,稳岗返还政策是通过失业保险基金按照企业和职工缴纳失业保险费的一定比例支出补贴,具有“浮动费率”相关特征,政策实施能够调节基金收支、提高失业保险基金使用效率,具有提高失业保险制度活力的特殊功能。从这一意义上说,保持稳岗政策的可持续性,就是保障失业保险制度的可持续运行。首先,要提高失业保险基金统筹层次,尽快实现省级统收统支;暂时不具备条件的地区,逐步提高统筹层次,完善失业保险省级调剂金制度,确保稳岗政策顺利实施。第二,要进一步强化参保缴费工作力度,扩大稳岗政策覆盖面。当前失业保险参保缴费人数在五大险种中最少,部分地区部分行业参保人数与城镇职工基本养老保险差距较大,建议通过五险统征统缴机制的建立与完善,提高失业保险参保缴费规模,鼓励各地出台激励政策,引导参保率较低的私营企业、中小微企业、有雇工的个体工商户以及农民工群体应参,让更多企业和职工享受政策红利。第三,要提高经办效率,增强政策效力。要进一步简化稳岗返还申报程序,减少申报材料,提高基层地区业务经办能力和经办信息化程度,缩短经办周期。此外,要加强政策宣传,提高政策知晓度,借助疫情防控期间出台的减免失业保险费、稳岗返还调整中小微企业裁员率和发放标准,发放失业补助金等政策的契机,加大失业保险政策的宣传,扩大失业保险稳岗政策知晓度,引导更多符合企业,尤其是中小微企业申请补贴,充分发挥稳定就业的作用。

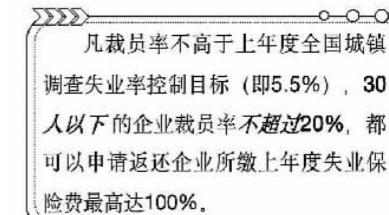
(作者单位:中国劳动和社会保障科学研究院)

## 特殊时期 这些措施

## 加大稳岗返还力度

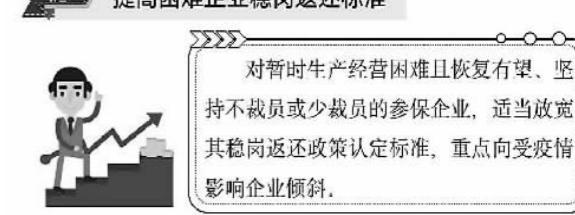


## 放宽中小微企业裁员率标准

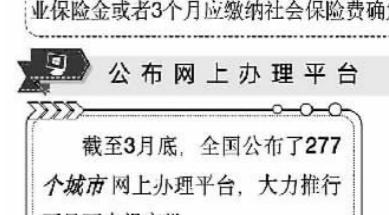


## 湖北省 可放宽到所有企业

## 提高困难企业稳岗返还标准



## 返还标准 按照企业参保人数6个月的失



策划/制图:张菁

## G 问题探讨

## 完善民生保障机制助推劳动力社会性流动

## 观点

我国劳动力流动呈现市场化、社会化和多元化的特点,实现劳动力合理、有序流动,要将工作着眼点放在完善民生保障机制。重视实体经济经济发展,夯实社会流动的经济基础;完善户籍制度改革、档案服务管理,畅通劳动力的区域流动;优化公共财政资源配置,把握民生发展的优先次序。

刘桂莲

劳动力的社会性流动是不断提升劳动者获得感、幸福感和安全感的重要途径。党的十九大以来,党中央、国务院对促进人才、劳动力合理有序流动工作高度重视。2019年底印发的《关于促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革的意见》,明确了劳动力、人才合理有序社会性流动体制机制改革的具体要求。

## 新形势下劳动力社会性流动的新特征

劳动力作为基本生产要素,对我国改革开放取得的伟大成就做出突出贡献。大规模人口迁移成为中国经济发展

和城镇化进程的典型特征之一,作为改革的见证者、践行者、推动者与受益者,劳动力流动人口规模由小到大,描绘着生机盎然的中国经济图景。2010年~2018年,中国流动人口规模一直保持在两亿人以上,其中相当一部分是农民工群体,2018年外出农民工数量约占流动人口总数的71.64%。

新时代背景下,我国经济社会发展进入新的结构调整期,加上“一带一路”倡议的践行推动着国际产业转移,劳动力跨区域流动将进一步加剧。当前,我国劳动力流动主要有四大流向:乡城流动、内地落后城市向沿海发达城市流动、传统经济部门向新技术新型经济部门流动以及劳动力跨国流动。劳动力流动呈现市场化、社会化和多元化的特点,具体表现在,一是横向流动速度加快,纵向流动趋缓。2019年国家发改委提出新型城镇化建设重点任务,进一步深化户籍制度改革,为劳动力在城乡、区域间流动松绑,加快了小城市的城镇化率,为城镇发展注入活力。二是劳动力流动成本较高。劳动力流动不是举家迁移,家庭成员分隔两地,交通成本、抚养负担和心理成本不断增加。三是劳动力流动去向的多元化。我国大力鼓励和引导非公经济发展,市场在劳动力资源配置中起基础性作用,劳动者与用人单位实行双向自主选择,逐渐打破行业和所有制界限,就业方式更加多元,尤其是数字经济、网络经济和平台经济已成为中国转型升级的新引擎,创造了更高质量、更加多元的流动机会。

以户籍制度改革、档案服务管理完善为突破口畅通劳动力的区域流动。我国户籍制度对劳动力流动产生了深刻影响。户籍制度承载着薪酬待遇、教育、就业机会、医疗和福利保障等一系列隐性职能,成为阻碍劳动力在城乡、区域和不同所有制之间自由流动的重要因素。应加快松绑城市落户条件,完善超大特大城市积分落户政策,确保常住人口享有与户籍人口同等的基本公共服务。大力推进乡村振兴战略,引导城乡各要素双向流动。同时,在互联网政务服务环境和大数据背景下,政府应更新服务理念,有效利用信息技术,构建全国

## 把完善民生保障机制作为促进劳动力社会性流动的重要抓手

实现劳动力合理、有序流动,关键在国家治理过程中,将工作的着眼点放在完善民生保障机制,综合施策、多管齐下,采取分步推进实施路径切实破解劳动力社会性流动的困局。

重视实体经济发展,持续调整经济结构促进产业结构优化升级,发展吸纳就业潜力大的领域,夯实社会性流动的经济基础。在供给侧结构性改革的推动下,经济高质量发展要求产业结构持续升级,中低端产业产能过剩仍需继续排解,应顺应新形势加快就业结构调整步伐。近些年,我国网络经济的迅猛发展催生了大批高新技术产业,创造了大量相关就业岗位,国家应加大政策支持、资金投入力度促进高新技术产业的发展,加强对劳动者职业技能培训,吸纳新业态从业人员就业。

以户籍制度改革、档案服务管理完善为突破口畅通劳动力的区域流动。我国户籍制度对劳动力流动产生了深刻影响。户籍制度承载着薪酬待遇、教育、就业机会、医疗和福利保障等一系列隐性职能,成为阻碍劳动力在城乡、区域和不同所有制之间自由流动的重要因素。应加快松绑城市落户条件,完善超大特大城市积分落户政策,确保常住人口享有与户籍人口同等的基本公共服务。大力推进乡村振兴战略,引导城乡各要素双向流动。同时,在互联网政务服务环境和大数据背景下,政府应更新服务理念,有效利用信息技术,构建全国

统一的档案管理平台,实现电子档案与纸质档案有机结合,提升档案服务能力,方便查阅、检索和追踪劳动者档案信息,减少档案管理的繁琐性,进一步提升精确性和便捷性。

优化公共财政资源配置,把握民生发展的优先次序。首先,合理划分中央政府和地方政府的财政支出责任,建立长效的成本分担机制,提高基本公共服务的质量和保障水平。其次,充分发挥社会救助的兜底民生保障作用,确保底线公平。应加强立法建设,切实发挥社会救助的兜底性保障作用,逐步实现从注重满足基本物质需求为主的温饱型救助,拓展为包括医疗、教育、就业、住房、法律援助和心理疏导在内的综合救助,确保起点公平。聚焦脱贫攻坚和对特殊群体开展兜底救助,科学制定低保标准,实现精准扶贫与社会救助有效衔接。再次,增强城乡居民社会医疗保险的公平性和流动性。养老保险体系需要适应统筹城乡、就业一体化和人口流动等要求,加强不同层次养老保险制度之间的衔接,简化区域间的转移接续手续;在医疗保险领域,落实异地就医结算破解人口流动瓶颈;失业保险领域,强化失业保险支持参保职工提升职业技能,增强就业稳定性。最后,加大基础教育的财政投入,通过教育的均衡发展,提高劳动力人力资源水平,促进社会性流动。教育是实现社会阶层流动、阻断贫困代际传递的最有效手段,应重点关注留守儿童和随迁子女受教育问题,公共资源进一步向贫困农村地区、边远地区和少数民族聚居地区倾斜。

(作者单位:首都师范大学管理学院)

## G 前沿观察

## 让社保降费

## 更好服务就业

刘伟

经济的高质量发展需要就业的全力配合,而社会保险是劳动者的风险防范机制,理应为就业保驾护航。多年来,我国政府充分重视社会保险和就业的关系,在社会保险与就业的协调性方面进行积极探索。

近年来,社会保险面临着新业态带来的挑战。在“大众创业、万众创新”等积极就业政策的扶持下,2018年我国日均新增企业超过1.8万户,城镇新增就业达到1361万人,其中不乏新就业形式人群,而其社会保险参保率并没有随之提高。

如果社会保险的费率较高,会提高劳动力成本,诱发企业失范行为。高费率是诱发社会保险制度困境及其与就业不协调性的主要因素,而与社会经济发展水平、工资收入水平相适应的社保费率调整是建立良性互动机制的关键所在。降低费率、优化费率结构可以减轻企业负担,进而有利于提高就业水平和劳动者的就业质量;而就业水平和就业质量的提升,有助于扩充社会保险费源,从而为费率调整提供更大的空间,以此实现良性互动。

因此,笔者认为,协调社会保险降费与就业水平的关系应该从国家宏观层面与个体和企业微观层面着手,破解二者不协调的关系。在微观层面,社会保险与就业的关系最终要通过企业、劳动者等微观主体展现出来,就业水平依赖于企业的就业吸纳能力以及劳动者个体的就业参与,就业质量的高低也最终会体现在劳动者个体身上。在社会保险制度中,企业承担着主要供款人角色,而劳动者既是社会保险制度的缴费义务人也是对应的权益获得者,二者对待社会保险的态度与行为反应有所不同,应该加以区别采用不同策略。对企业而言,社会保险是一项劳动力成本,其行为遵循成本应对模式,社会保险降费不仅调控企业用工规模,而且影响企业在员工薪酬、劳动强度等方面的决策,助力改善员工的就业水平与提高员工的就业质量。对劳动者个体而言,个体的行为则需对义务与权益进行权衡。一方面,社会保险是一种风险分散机制,有利于降低风险损失、提升人力资本;另一方面,社会保险的降费除了降低企业劳动力成本外,也提高了劳动者的当期收入和社会保险制度的缴费回报率。当下,个人的社会保险参与情况与其就业形态高度关联,劳动者完全可以通过改变就业形态来参与社会保险缴费。劳动者应签订劳动合同,维护自身合法权益,不仅有助于有效补充社会保险缴费人口,而且可以规范企业用工。

在宏观层面,政府已对就业问题赋予了极高的优先权,国家的社会保险政策调整也对就业进行的考量。应坚持实施就业优先战略,将就业优先政策置于宏观政策层面,促进充分就业、提高就业质量应是就业工作的重心。在社会保险征缴部门的改革中,应避免对企业发展以及就业稳定造成冲击。事实上,2019年中央经济工作会议及人社部在提出“要加快研究降低社会保险费率的实施方案”,均强调要把就业作为经济社会发展的优先目标,重点考虑农民工等群体的就业问题,支持企业稳定发展。国家的新近政策与工作动向表明,新时期的社会保险费率调整与就业工作正逐步融合,这将为经济高质量发展提供动力。

(作者单位:中央财经大学政府管理学院)

## 观点

工会作为部分公共职能的承担者,要在深入调查职工状况和生活需求基础上,科学论证、精准施策,引导社会组织和中介组织参与深化改革,力所能及为广大职工提供公共服务和改革产品,为实现我国高质量发展凝聚起职工的智慧和力量。

钮友宁

工会作为部分公共职能的承担者,要在深入调查职工状况和生活需求基础上,科学论证、精准施策,引导社会组织和中介组织参与深化改革,力所能及为广大职工提供公共服务和改革产品,为实现我国高质量发展凝聚起职工的智慧和力量。

将工会普惠服务融入基本公共服务体系。着力聚焦政府转变职能后释放出的公共领域,构建工会服务职工的公共服务制度框架,试点推进适宜工会承接的公共服务项目,协助政府有效管理和使用公共财政资金,不断提升普惠公共服务的实效性和可持续性。争取党委政府和法律赋予更多的资源和手段,创新工会参与公共服务的方式方法,推动社

## G 工作研究

## 工会履行公共服务职能的路径思考

会组织和服务直接定制服务,各级工会从其他社会组织和企业购买服务,借助政府和社会网络扩大普惠公共服务的覆盖面,实现工会服务和公共服务的有效衔接。加快智慧工会建设,建立职工需求信息管理数据库和公共服务平台的链接,形成线上线下、一键通达的职工普惠服务平台,为职工提供精准服务。

促进职工实现更高质量稳定就业和创业。围绕各级政府保障和改善民生的发展目标,着力稳定就业岗位,扩大创业空间。在我市抗击新冠肺炎疫情后复工复产的关键时期,要统筹调配、合理使用工会经费和经营性收入,争取公共财政资金对公共服务的支持,加快实施职工技能培训和提升职业素质工程,动员社会力量参与公共服务供给,鼓励广大职工投身“大众创业、万众创新”。主动联合政府部门开展保增长促就业活动,定期开展职工队伍状况调查反映职工需求,整合公共资源为广大职工提供市场就业机会,为下岗失业人员再就业和灵活就业人员创业,提供力所能及的一条龙、一站式服务,推动工会维权服务专业化精细化发展,打造就业创业保障体系。

加大职业培训力度加快实施赋能成长工程。围绕深化产业工人队伍建设改革,协助完善现代职业教育和职业培训制度,充分利用工会的补充保障作用,推动建立风险共担的社

会医疗和卫生健康服务体系。

将帮扶困难职工融入社会救济制度体系。将工会扶贫帮困机制纳入社会保障体系建设,对改善政府对职工群众的公共服务供给、满足公共服务需求,推动政府职能转变和改善行政管理效能有重要意义。各级工会采取普惠和特惠相结合的服务方式,搭建线上线下联通的服务平台,不断提升工会帮困机制的输血和造血能力。发挥地方工会与同级政府联席会议制度作用,畅通职工利益诉求表达和维护渠道,将经工会建档认定的困难职工和特困职工,有效纳入社会救助制度的覆盖范围和保障机制。

构建社会文化包容企业职工文化服务体系。各级工会要增强企业文化软实力建设,推动政府整合公共文化资源和提高服务资源效率,对工人文化宫、疗养院和职工学校在人员编制和经费保障等方面给予适当倾斜。要加强对劳动合同和社会保险制度落实情况的检查。完善各级政府主导和社会参与的大病医疗制度,拓宽工会职工互助互济会的补充保障作用,推动建立风险共担的社

(作者单位:江苏省总工会)