

财税政策支持高质量充分就业:逻辑机制与推进路径

张彬斌,汪德华

摘要:就业是最基本的民生,强化对扩大就业的财力保障、支持高质量充分就业是财税政策的一项基本职责。财税政策支持高质量充分就业的逻辑在于,助力劳动者提升就业能力、助力经营主体提升岗位创造能力、助力劳动力市场提升运行效率以及改善承载就业的产业和宏观环境。在“十五五”时期,要优化设计财税政策支持高质量充分就业的实践路径,重点加大对未就业劳动力、扩岗稳岗潜力大但尚欠发展的中小型经营主体的支持,并通过支持健全就业服务体系、构建全国统一大劳动力市场、完善社会化就业保护等举措,为深化劳动力市场改革提供资金保障和激励。在政策运用实践中,需要协调平衡好目标任务、实施过程、瞄准对象、举措方式、政策力度等方面的五对重要关系,提升政策效能,持续推进高质量充分就业。

关键词:高质量充分就业;财税政策;就业能力;稳岗扩岗

中图分类号:F812;F241 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-462X(2026)01-0126-10

DOI:10.20231/j.cnki.xxyts.2026.01.013

一、引言

习近平总书记指出:“就业是最基本的民生,事关人民群众切身利益,事关经济社会健康发展,事关国家长治久安。”^[1]中国式现代化,民生为大,在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务^[2]。2023年7月召开的中共中央政治局会议强调,要加大民生保障力度,把稳就业提高到战略高度通盘考虑。2024年7月,党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》突出经济建设和改善民生,专门就完善就业优先政策、完善收入分配制度等重大问题提出一系列改革举措,并对

健全高质量充分就业促进机制,解决结构性就业矛盾,加强劳动者权益保障,完善劳动者工资的决定、增长和保障机制等内容作出明确要求。2024年9月,《中共中央 国务院关于实施就业优先战略 促进高质量充分就业的意见》印发,要求持续促进就业质的有效提升和量的合理增长,逐步形成就业机会充分、就业环境公平、就业结构优化、人岗匹配高效、劳动关系和谐的高质量充分就业局面。

2025年10月,党的二十届四中通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出,实施更加积极的宏观政策,持续稳增长、稳就业、稳预期,深入实施就业优先战略,健全就业促进机制,构建就业友好型发展方式,促进高质量充分就业。财税政策是国家实施宏观经济调控的重要手段,不仅为各类就业政策的实施提供财力保障,而且通过扩大支出、税收优惠等方式直接改善企业等经营主体的就业容纳能力^①,推进高质量充分就业离不开财税政策的有效支持。就业是劳动力需求方与劳动力供给方之间基于岗位特征和技能条件的匹配过程,其效果受到

① 为了表达的简明性,本文将提供市场化就业的所有经营主体统称为企业,包括各种所有制性质的企业、合作社、个体工商户等。

基金项目:中国社会科学院重大创新项目“深化财税体制改革的重大问题研究”(2024YZD007)。

作者简介:张彬斌,中国社会科学院大学应用经济学院副教授,中国社会科学院财经战略研究院副研究员;汪德华,中国社会科学院大学应用经济学院教授、博士生导师,中国社会科学院财经战略研究院研究员。

信息在劳动力供需双方之间的传递效率、产品市场需求、劳动力市场竞争程度等多重因素的影响。财税政策支持高质量充分就业,是指政府利用相关政策工具,通过结构性扩大直接支出或税式支出等方式,在微观上不断健全促进就业的激励机制,在宏观上不断改善就业环境和扩大就业容纳能力。以高质量充分就业为目标,根据财税政策的潜在作用对象,可以从三个层面解析财税政策促进高质量充分就业的逻辑机制,并以此为基础来优化完善实施路径。

二、高质量充分就业的内涵及其对财税政策的需求

(一)传统充分就业理论及其缺陷

高质量充分就业是高质量就业与充分就业的结合^[3],其内涵之一的充分就业,是经济学长期关注的重要概念,也被视为宏观经济管理的一个重要目标。对于什么是充分就业,西方经济学的相关理论演进已经持续了一百余年^[4]。以萨伊等为代表的古典学派认为,在完全竞争的市场经济中,劳动力供求实现均衡时即为充分就业,在工资随着劳动供求关系变化而自发调节的机制下,经济中不会存在长期或大规模的失业,而摩擦性失业或自愿失业是充分就业所允许的状态,即市场经济会自动地实现充分就业。凯恩斯指出,在自由放任的情形下,社会总供求常常不会自动平衡,有效需求不足会导致非自愿失业的产生,只有当经济中不存在非自愿失业时,才能称为充分就业。以弗里德曼等为代表的货币学派认为,无论在经济衰退时期还是经济繁荣时期,总有一定比例的失业会持续存在,经济运行处于均衡状态时的失业率是自然失业率^[5],只要实际失业率保持在自然失业率左右,对应的经济就处于充分就业的状态。

西方经济学通常意义上的充分就业理论,重在关注是否有足够多的劳动者处于“就业状态”,忽略了现实中广泛存在的就业“质量不高”的问题。不少研究表明,一部分人在市场经济拥有“比较满意”的就业岗位,还有一些人不得不接受工作环境不理想、薪资无保障、缺乏职业发展空

间、超负荷加班、有酬工时不足等情形的就业岗位,这些岗位上的劳动者处于“质量不高”的就业状态。例如,某些就业人员单个工作日的有酬劳动时间非常短,对应的收入很低,其实际上的有效就业时间并不充分,甚至处于“隐性失业”状态。如果经济中此种情形的就业所占比例较高,即便所有劳动力都能够被统计入“就业”状态,在统计意义上实现充分就业,但对劳动者个人而言,并不能从中获得体面的劳动感知和满意的劳动报酬;对整个社会而言,并不能较好地体现出经济发展的就业成效。因此,有必要将就业质量问题一并纳入就业理论以及就业政策的讨论。

(二)高质量充分就业的概念生成

就业的质量维度被国际社会给予越来越多的关注。在1999年召开的第87届国际劳工大会上,时任国际劳工组织总干事胡安·索马维亚(Juan Somavia)提出,“体面劳动”倡议,这一倡议在2008年国际劳工大会上被上升为成员国应当追求实现的目标。此后,越来越多的国家把提高就业质量作为重要政策目标列入议事日程^[6]。

新时代以来,我国坚持实施就业优先战略和积极的就业政策,不断提高对充分就业目标的质量要求,逐步形成了具有中国特色的就业理论。2013年4月,习近平总书记同全国劳动模范代表座谈时强调,要“努力让劳动者实现体面劳动、全面发展”^[7]。2013年10月,习近平主席在亚太经合组织工商领导人峰会上的演讲中指出:“我们将以保障和改善民生为重点,促进社会公平正义,推动实现更高质量的就业。”^[8]2014年政府工作报告提出,要“努力实现更加充分、更高质量就业,使劳动者生活更加体面、更有尊严”。习近平总书记2015年在庆祝“五一”国际劳动节暨表彰全国劳动模范和先进工作者大会上的讲话中指出:“党和国家要实施积极的就业政策,创造更多就业岗位,改善就业环境,提高就业质量,不断增加劳动者特别是一线劳动者劳动报酬。”^[9]364党的十九大报告强调,就业是最大的民生,要求“坚持就业优先战略和积极就业政策,实现更高质量和更充分就业”,将“更高质量”和“更充分”并列作为就业目标的特征要求。党的二十大科学把握

我国就业形势新变化,在推进高质量发展中不断增进民生福祉,提升人民生活品质,作出促进高质量充分就业的重大部署,要求“强化就业优先政策,健全就业促进机制,促进高质量充分就业”。至此,“高质量充分就业”的概念被首次完整地提出。党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,明确将“促进高质量充分就业”作为“加大保障和改善民生力度,扎实推进全体人民共同富裕”的一个重要方面,并作出系统部署^[10]。

(三)高质量充分就业的实践内涵及其政策需求

习近平总书记指出:“在宏观层面,高质量充分就业主要包括就业机会充分、就业环境公平、就业结构优化、人岗匹配高效、劳动关系和谐等;在微观层面,高质量充分就业主要表现为劳动者不仅有活干,而且工作稳定、收入合理、保障可靠、职业安全等。”^[11]这一重要论述,从宏微观两个层面揭示了高质量充分就业在不同维度的具体要求,为推进具体的工作提供了科学指引。与“更高质量和更充分就业”“更加充分、更高质量就业”等概念相比,高质量充分就业在微观和宏观两个层面体现“高质量的就业”“充分就业”和“高质量的充分就业”的统一。充分就业是基本目标,高质量充分就业是更高的发展方向。

就业主要形成自市场性的经济活动,但针对性的财税政策有助于推动高质量充分就业的实现。在经济学的分析中,劳动力被视作生产过程中必须使用的一种生产要素,就业是劳动力需求方和劳动力供给方在要素市场上根据自愿原则达成的交易。交易对象是劳动力这种生产要素,交易价格是工资。就业在很大程度上具有经济属性,受到市场机制的自发调节,劳动力市场需求、劳动力市场运行的效率、劳动力的技能构成等因素都会影响到劳动者的就业机会。但是,生产要素市场的运行与产品市场的运行一样,并不总是有效,存在市场失灵以及结构性供需失衡等情形,需要政府借助财税政策发挥相应的调节作用,从而矫正市场自发运行中所产生的偏差。

高质量充分就业对财税政策的需求主要体现

在三个方面。其一,由于存在信息不对称等摩擦性因素、技能供需失衡等结构性因素,劳动力市场往往难以自发完成最优人岗匹配,需要政府运用“有形之手”助市场一臂之力。财税政策是政府实施调节活动的重要手段。其二,产业是就业的基础,财政税收政策能够与产业政策、区域政策等充分协调配合,促进相关产业的发展和相关经营主体的成长,提升高质量充分就业的承载能力。其三,就业政策的有效实施、公平就业环境的维护、基本公共就业服务的供给以及对就业困难群体的直接援助等,也都离不开财税政策的协调支持。总而言之,高质量充分就业在宏观、微观层面上应当具备的特征或要求,就是财税支持政策应当达成的目标。

三、财税政策支持高质量充分就业的三层逻辑及其实现机制

市场自发调节就业可能会遇到的障碍,对财税支持政策形成的需求导向构成了财税政策支持高质量充分就业的三层逻辑。第一层逻辑对应的直接作用对象是劳动者,需要解决的核心问题是提高劳动者的就业能力;第二层逻辑所对应的直接作用对象是经营主体,需要解决的核心问题是扩大经营主体的就业容纳能力;第三层逻辑对应的直接作用对象是劳动力市场运行的体制机制,需要解决的核心问题是提高劳动力市场匹配岗位需求与劳动力供给之间的效率^①。其中,前两层逻辑发挥作用的过程,将助力劳动者的生产技能提升与更新,技能供给更好与企业对岗位的技能要求相契合;将助力经营主体创新发展或扩岗稳岗,不断释放出增量劳动力需求,使得解决劳动力供需不匹配的结构性矛盾的过程不断推进。

① 除了面向劳动者、经营主体和劳动力市场机制直接以就业为锚发挥作用之外,不直接以就业为调节目标的财税政策也会通过各种间接渠道对就业产生作用,即财税政策还能通过调节经济增长和经济结构等过程,形成支持高质量充分就业的辅助逻辑。本文重点探讨以促进就业为直接目标的财税政策,因此对通过辅助机制促进就业的相关财税政策不进行讨论。

(一) 助力劳动者提高就业能力

就业能力(Employability),指劳动者发现、获得、胜任并保持让其满意的工作岗位的能力,以及通过可持续就业并在劳动力市场自主充分地流动(To Move Self-Sufficiently)以更好实现自身潜能的能力^[11]。作为对个人可就业概率和就业质量具有决定性作用的复合因素,就业能力既包括客观要素,又包含主观要素^[12],如个人的生活环境、社会网络、健康状况、个人动机、胜任力、受过的教育、工作经历等等。由于就业能力包含的要素非常庞杂,其形成和强化是一个较长期的过程(包括个人初次进入劳动力市场之前的成长和学习过程等),财税政策助力劳动者提高就业能力的效用可以贯穿劳动者的整个生命周期。在劳动者初次进入劳动力市场之前,财税政策会通过配合其他公共政策,如职业技术教育政策、高等教育政策等,来帮助个人提高与就业相关的能力。当个人完成正式教育并进入劳动力市场之后,个人层面的就业能力突出地表现为其所具备的技能与劳动力市场需求之间的吻合性。

提高劳动者就业能力,能够较大程度解除或缓和结构性矛盾对就业形成过程的阻碍。结构性就业矛盾制约高质量充分就业的一个突出表现是,劳动者具备的就业技能与劳动力市场的技能需求不匹配^[13]。提高劳动者的就业能力,是解决结构性就业矛盾的关键,其可以提高未就业者的可就业概率和增加已就业者改善就业质量的机会。财税政策可以通过两种机制助力劳动者提高就业能力。一是通过直接扩大就业技能培训方面的财政支出,支持劳动者提升就业技能。根据劳动力市场需要,重点针对未就业、失业或处于职业转换期的劳动者,提供公共性质的职业技能培训机会,对参加职业技能培训的劳动力提供补助,提高这些劳动者的可就业概率和就业稳定性,提升高质量充分就业水平。二是通过给予奖励、个税抵免等形式,鼓励劳动者不断提高职业技能水平,从而提高相应劳动者的就业质量。劳动者根据个人职业生涯规划等个性化的特征,自主选择提升技能的方向、时间、实现方式,对于取得成效的劳动者,给予适当奖励或者个税抵扣。

(二) 支持经营主体扩大就业容量和升级就业岗位质量

企业等经营主体自身的高质量发展,是形成高质量就业岗位的基础。财税政策支持经营主体扩大就业承载能力和升级就业岗位质量,主要通过三重机制构建来实现。

第一,构建低税费负担、高质量公共服务的普惠式良好营商环境,增强市场机制自主提供高质量充分就业机会的能力。财税政策通过健全激励机制,营造公平有序、统一开放的营商环境,稳定各种经营主体的市场预期和发展信心,促进市场经济活力持续迸发。与其他领域相协同,解除制约企业跨地区获得生产要素、跨地区经营、转移经营的体制机制障碍。企业等经营主体在全国范围内选择、甄别和获取资源,能够显著加大匹配最佳生产要素的概率,形成更加优化的生产要素配置方式,释放创造更多高质量岗位的潜能。第二,构建面向中小微企业等特定经营主体的稳就业精准支持机制,提高其存续经营能力,以“经营稳”保障“就业稳”。中小微企业是就业机会的重要贡献者,联合国2025年“中小微企业主题日”官方网站指出,全球范围内的中小微企业提供了60%~70%的商业就业机会^①,尤其是在新兴市场经济国家,绝大多数正规就业岗位由小微企业所创造,约占全部正规岗位的70%。我国的民营企业贡献了城镇就业的80%以上^[14],其中最主要的力量是中小微型企业。因此,通过相应的财税政策工具,为中小微企业创造良好的发展条件,帮助其提高发展能力,对于扩大劳动力市场需求具有重要作用。第三,构建鼓励企业创新、发展新质生产力的激励机制,促使企业提高生产效率,进而提高从业人员的就业质量并提供更多更高质量的就业机会。企业的发展质量直接影响其所提供的岗位数量和质量,在更具有市场竞争力的企业中,就业人员的劳动报酬往往更高,劳动者自身技能与岗位

① 参见联合国2025年“中小微企业日”主题介绍:“2025 Theme: Enhancing the role of Micro-, Small and Medium-sized Enterprises (MSMEs) as drivers of Sustainable Growth and Innovation”, <https://www.un.org/en/observances/micro-small-medium-businesses-day>.

的吻合程度、职业成就感更强,社会保险、医疗保险、职业伤害保险、住房保障、休息休假、学习培训、文化活动等相关的权益保障水平更高^[15]。提高劳动者整体就业质量的目标,可以通过提高承载就业的经营主体的发展质量来实现,而企业等经营主体提高发展质量最核心的内容就是创新发展。财税政策支持企业扩大高质量就业岗位的供给,可以落脚于对企业创新活动的支持。通过财政支出或者税收优惠,鼓励企业加大研究开发投入,实施技术创新、业务流程创新、产品创新,在此过程中提高劳动者的就业质量。企业研究开发活动形成的成果能够直接带来收益,但创新成果的形成通常需要企业连续进行较大规模的前期投入,并且具有不确定性,只有降低不确定性结果对企业研发活动带来的损失风险,企业才会强化开展研发活动的意愿。同时,创新成果的收益往往还会外溢出创新企业本身,使企业所在行业乃至更多行业受益,具有正外部性。因此,企业的研究开发活动具有一定的公共性,政府通过财税政策对企业的研发活动进行补偿和奖励,能够填补市场机制的不足,有助于将社会性的研发活动调节至更优水平。

(三)支持劳动力市场运行效率提升

求职者与企业之间的匹配速度和质量,受到劳动力市场运行效率的约束。高效率运行的劳动力市场能够有效克服信息不对称等摩擦性因素对“搜寻—匹配”过程的干扰,并主动提供劳动者技能与岗位需求之间的适配机制,从而快速地为企 业寻找到合格的劳动者,为正在寻找工作机会的求职者提供符合预期的潜在雇主信息。在总体需求与总体供给基本相当的情况下,除劳动力供求双方自身的主观努力程度和客观条件之外,劳动力市场运行效率是影响就业充分性和就业质量的关键因素。财税政策支持劳动力市场提升运行效率的实现机制包括以下三个方面。

第一,支持就业服务供给。就业服务是连接劳动力供需双方的隐形桥梁,包括为劳动者提供岗位信息、政策咨询、就业指导、技能提升、就业创业融资支持、失业救助等内容,也包括为企业推荐合格的人力资源、提供就业政策咨询、提供外部培

训、第三方人力资源管理等服务内容。根据提供就业服务的主体性质不同,可分为就业公共服务和市场性就业服务。就业公共服务由政府提供,具有基础性和普惠性,对就业公共服务提供支持是财税政策的基本职责,主要通过直接支出来实现。市场性就业服务作为就业公共服务的补充,是扩大就业服务可及性、增强就业服务针对性和个性化水平的重要途径。市场性就业服务经营主体,一方面能够为劳动者提供更贴合个性化特征及需求的岗位推介、职业生涯规划咨询、职业技能提升等服务,促进寻求工作的求职者更快速高效地获得就业岗位,帮助在职者通过职业规划、技能提升等途径直接提高就业质量;另一方面能够为企业提供专业性的第三方人力资源服务,通过帮助企业提高组织管理效能,促进企业提高岗位供给质量。同时,市场性就业服务相关产业的高质量发展,还具有促进各类人力资源积聚的功能,这种引才引智的效应具有外溢性,通过解除产业升级的人才要素约束进而实现整个经济的高质量发展,在整体上促进经营主体扩大高质量岗位的供给。因此,通过财政补贴、税收优惠等方式,支持和奖励市场性就业服务主体发展,有助于促进高质量充分就业的实现。这种针对市场性就业服务主体所创造社会外溢价值的补偿或鼓励,不会对市场行为形成不合理干预,并有助于引导形成更高质量的市场性就业服务供给。

第二,支持劳动力迁移。劳动力跨地区合理流动,有助于劳动者在更大的空间范围内搜寻工作机会,增加获得更高质量岗位的概率;也有助于企业在更大的空间范围内发现和匹配劳动者,使用与企业特征最相适配的劳动力,实现生产要素配置效率的提升,进而实现更高的私人收益和社会收益^[16]。以劳动力迁移为着力点,财税政策对高质量充分就业的支持主要体现在,配合其他相关领域的改革,清除阻挠劳动力自由流动的体制机制障碍;缩小地区之间在基本医疗服务、养老服务、基础教育、基本住房保障等方面的差距,减轻生产率特征之外的其他因素对劳动者跨地区流动的阻碍;支持人口迁移相关制度改革,保障劳动者个人应当享有的基本公共服务权益,直接增强

劳动力跨地区流动的便利性。

第三,提供社会化的就业保护,增进劳动力市场灵活性与就业保护之间的平衡。劳动力市场灵活性,是指劳动力市场中的企业和劳动者可以按照自身收益最大化原则行事,自主决策权得到充分尊重。其中,企业雇用决策的灵活性程度是劳动力市场灵活性的最主要方面,核心在于企业可以根据自身经营状况和生产需要而增设或减少工作岗位,增设岗位时按照劳动力市场决定的工资聘用人员,因调整生产而减少岗位或降低工资水平时不会受到非市场性因素的阻挠。劳动力作为一种生产要素,企业可以自主决定购买量和购买时机。企业通过灵活调整生产要素投入,使得不同生产要素处于特定约束下的最优搭配结构并得到最充分地利用。当企业在高生产率的状态下运行,企业中的劳动者所获得的包括工资在内的劳动报酬处于较高水平,在位劳动者便实现了高质量就业。但是,在企业具有充分用工灵活性的劳动力市场中,劳动者处于相对弱势地位,就业不稳定程度高,充分就业的目标难以达成,甚至可能引发社会风险。因此,为了增强就业劳动者的职业稳定性,有必要对劳动者的就业权益提供保护。一些国家采取直接或间接的措施,提高企业解雇劳动力的成本,如实施有利于劳动者的合同制度、要求企业提供解雇补偿、对不裁员企业给予奖励等。然而,通过对企业的雇佣决策施加干预来加大就业保护力度,虽然增进了劳动者的就业稳定性,却损害了劳动力市场灵活性,约束了企业运转活力^[17],在整体上不利于高质量充分就业。而财税政策通过对劳动者提供社会化的就业保护措施,可以将稳就业的责任从企业负担转变为社会化机制,有效增进劳动者就业权益保护与劳动力市场灵活性之间的平衡,推动并服务于高质量充分就业的形成。

四、持续推进高质量充分就业的财税政策支持路径

高质量充分就业对于财税政策的需求以及财税政策发挥效果的逻辑机制表明,以恰当的财税政策促进高质量充分就业既具有必要性又具有可

行性。“十五五”时期,我国推进高质量充分就业应当以有就业需要的劳动者、经营主体、劳动力市场机制为政策作用对象,以增强就业需求者的就业能力、经营主体稳岗扩岗能力和劳动力市场运行效率为政策目标取向,有的放矢,优化财税政策的实施方式和路径。

(一)加大对未就业者参与岗前技能准备性培训的财税支持力度

劳动者有潜力获得的就业状态包含比较充分的就业和质量较高的就业两个层次,可分别通过参与两种类型的职业技能提升来实现。比较充分的就业,意味着在个人能够接受的工资水平下,劳动时间比较饱和,并具有可预期的持续性,可以通过参与面向未就业者的岗前技能准备性培训来实现。质量较高的就业,意味着个人从就业中获得的各种即期收入、股票期权、职业年金、非现金保障等物质回报较为丰厚,并获得职业成就感等精神回报,可以通过参与面向已就业者的专项技能提升培训来实现。这两种类型的职业技能培训不仅会给参与培训的个人带来收益,而且具有一定程度的社会效益。

由于面向未就业者的岗前技能准备性培训能够直接产生扩大就业的社会效果,其社会效益更大、公共性更强,财税政策应对相对更大力度的支持。一方面,从高质量充分就业的微观实现过程上看,未就业者到就业者的身份状态转变,是提高就业质量的前提。在现实中,一部分幸运的劳动者在初次就业时,同步实现了质量较高的就业,达到了个人层面高质量充分就业的目标;但大多数劳动者将获得就业、实现比较充分就业作为第一阶段目标,在实现第一阶段目标的基础上,提出更高就业质量的第二阶段目标,渐进地实现高质量充分就业。这一过程也意味着,应当对面向未就业者的培训给予更高的财税政策支持优先级,广泛构筑高质量充分就业的充分就业基础。另一方面,从高质量充分就业的宏观实现过程上看,提高劳动力人群的就业率,是实现高质量充分就业的基础。目前,结构性就业矛盾、不确定性外部冲击等因素交叠制约有效需求,我国劳动力实现比较充分就业的总量压力仍然存在。因此,财税政策

应当在加大对职业技能培训的总量财税资源投入的同时,给予面向未就业者的职业技能培训给予更大的倾斜力度。

这要求建立不同属性的职业技能培训甄别机制,对面向未就业者的岗前技能准备性培训以财政直接补贴的方式给予支持,扩大技能培训可及性;而对于专项技能提升型培训,财税政策宜采取鼓励性或奖励性的支持方式,以此促进整个社会的技能水平不断提升。面向劳动力需求旺盛但供给不足的重点行业,如康养托育、先进制造、现代服务、新职业等,结构性加大职业技能培训的财税支持力度,引导更多未就业劳动者面向这些领域就业,从而减缓结构性就业矛盾。针对不同群体参与培训需求的特征,明确财政补贴资金用途,制定绩效目标要求,提高财政资金使用效能。与高技能劳动力相比,低技能劳动力获取工作岗位的机会通常更加匮乏,而低技能劳动者的人口群体相对规模更庞大,其充分就业是稳就业的重中之重^[18],因此,直接面向劳动者个人的公共培训,应当以相对低技能的劳动者群体为主。同时,创新面向中低技能群体的财政补贴帮扶模式^[19],通过引入适当的奖励机制,增强其技能投资和职业追求的主动性。

(二) 强化便捷普惠的财税服务供给能力

加大对就业容纳力强但尚处羸弱阶段的经营主体的定向支持力度,将直接补助与税收激励相结合,激发企业通过创新发展提升高质量就业岗位的创造能力。

第一,健全有利于市场统一的涉企财税政策体系和财税服务体系,助力纵深推进全国统一大市场建设,为不同经营主体提供公平开放、包容有序的生长发展环境。一是在全国统一的统筹协调框架下,制定规范有序促进产业和区域发展的财税支持政策,杜绝地方性逐底税收优惠和内卷式竞争。二是为经营主体的设立、迁移变更、歇业暂停、清算退出等行为提供便捷的财税服务。构建统一的企业设立、变更登记注册规范和审查标准,允许企业根据自身发展需要而在全中国范围内跨区经营和自由迁移,简化企业跨区域迁移的涉税涉费事项办理。健全经营主体的存续歇业、注销退

出机制,提供便捷的税务处理和劳动者社会保险、医疗保险转续服务。三是在政府购买、税收稽查检查等方面尺度统一、公平公正。消除公共消费、政府采购、招投标等政府支出活动领域的地方保护、所有制歧视等制度性壁垒,降低企业参与公共工程的保证金和垫资要求等,并及时足额支付企业账款。提高经营主体办税缴费便捷化水平,优化办税流程,确保开展税务执法活动的尺度、口径公平,矫正经营主体不当行为的行政性处罚项目、处罚标准等清晰明确。四是面向经营主体的各种财税支持举措,要构建精准的直达机制。具有普惠性质的财税支持政策要依托一体化的政务平台,通过大数据精确识别、自动提醒、非申即享,直达经营主体,减少中间环节。分地区或分行业领域的财税政策,提高归集共享效率,推动实现按经营主体的属性自动识别、自动匹配、集中办理。

第二,以中小微民营企业、处于初创阶段的创业企业、个体工商户等“较弱势”但整体就业容纳力大的经营主体为主要对象,制定具有定向特惠性质的财税政策,帮助经营主体减轻负担,持续提高它们适应市场变化的内生发展能力,在此过程中放大市场对劳动力的整体需求。在直接支持方面,通过让渡或延迟一部分税收,减轻税费负担对中小微企业的预算约束,在必要时,直接向经营困难但有发展前景的中小微企业提供政策性资金支持。在普惠性财税政策的基础上,专门针对中小微经营主体制定出台更大力度、更具针对性、更加精准的特惠性财税政策,增强中小微企业增加发展动力和活力。例如,动态加大并及时兑现面向中小微企业等经营主体的扩岗补助资金,将财政就业补贴标准与企业实际用工规模、社保缴纳情况挂钩,建立阶梯式就业补贴模式,并形成与物价水平联动的动态调整机制^[18]。在间接支持方面,财税政策可以通过与货币金融政策等协同配合,引导社会资金加大对中小微经营主体的支持力度。例如,通过贷款贴息、风险补偿等方式支持普惠金融发展;建立财政支持创业担保贷款贴息、政府性融资担保等机制,对创业企业和中小微企业融资提供支持。

第三,科学运用财政补贴、税收优惠等手段支持企业创新,注重根据创新特征优化投入结构。有的放矢运用研发补贴支持企业创新活动,重点加大对风险较高阶段的研发活动的直接补贴力度^[20],提高财政资金扶持创新行为的精准性和资金使用成效。根据不同类型企业开展研发活动的特征,统筹出台多种财税支持政策包。设立专项资金或基金以贷款贴息、无偿资助或资本金投入等方式支持企业创新,政府采购活动适当向中小型企业创新产品倾斜,持续实施研究开发费用税前加计扣除,对投入基础研究的企业实行企业所得税优惠,对提供技术转让、技术开发和与之相关的技术咨询、技术服务免征增值税等^{[21][22]}。此外,还可以通过财政贴息贷款等方式,对企业采用更具生产效率的新型生产设备、生产技术、生产工艺等行为给予支持;通过企业所得税优惠、直接补贴等方式,鼓励企业针对新技术等开展员工在职技能培训;大力支持企业培养人才,推动企业不断提高生产效率和利润水平,从而使从业人员获得“加薪效应”,提高就业质量。

(三)为提升劳动力市场运行效率提供资金保障和激励

第一,加大对就业公共服务提质增效的财政投入,支持扩大市场化人力资源服务有效供给。建立和完善就业公共服务体系,通过扩大对应领域的财政支持力度,特别是支持就业公共服务在标准化体系建设、人才队伍建设、就业公共服务网点优化布局、智能化等新技术赋能方面,形成更加普惠的服务机制、更加完备的服务内容、更加精准的服务模式、更有温度的服务方式,提高就业公共服务效能。支持示范引领和成效导向的就业公共服务综合能力提升,通过创建公共就业服务示范市、示范区、示范社区等形式,对相应范围内促进就业成效明显的就业公共服务机构给予优先支持。完善就业公共服务领域预算绩效管理制度,提高财政资源使用效率,推动提升公共就业项目专业化服务水平和实绩。强化对人力资源服务业高质量发展的财税激励,支持形成一批服务就业能力强的龙头骨干人力资源企业和一批特色突出、专长明显的中小型“专精特新”人力

资源服务企业。支持人力资源服务业集聚发展,建设布局合理、功能完备、运营定位清晰的国家级、省级、市级、县级人力资源产业园和数字化服务平台。鼓励经营性人力资源服务机构适度介入公共就业服务,积极招用重点就业群体,鼓励人力资源跨区域协作,对取得成效的行为给予财政补贴。

第二,加快健全按人口常住地提供公共服务的财税支持体系,推动形成各类人力资源跨地区顺畅流动的统一大劳动力市场。进一步解除制约劳动力流动的隐形障碍,为提高医疗保险统筹层次、养老保险统筹层次提供财政支持,减少与人员户口相挂钩的公共服务倾斜性支出,助力推动户籍制度改革。加大基本公共服务领域的中央财政支出力度,优化地区支出结构,促进基本公共服务供给“扩中提低”,缩小基础教育、医疗卫生、托育照料等领域覆盖密度和服务质量差距。在基本公共服务均等化的基础上,推动高品质的准公共服务更加普及、共享。

第三,助力完善社会化的就业保护和劳动者权益保护机制,为企业高效灵活配置劳动力资源提供充足缓冲空间。持续扩大社会保障覆盖面,推动失业保险和最低生活保障等各类保障机制联动,为劳动者正常社会性流动提供兜底保障。加大对失业人群的就业帮助力度,以社会化的承担方式为个人的就业稳定性提供支持,赋予企业更多用工自主权,通过减少人工成本约束、增进企业运行效率等机制,促进高质量就业岗位不断形成。推动完善生育友好型的女性就业政策,通过建立专项基金等形式,对用人单位在女性孕产期、哺乳期实施的特殊保护性措施进行补偿,以免除或明显减轻企业雇用育龄女性的额外成本。扩大对低收入人群的动态监测范围,完善对低收入家庭的直接补贴政策,以扩大就业为第一直接目标,创新补助帮扶模式。如面向就业不足的低收入家庭实施“基本生活补助+就业能力提升专项补助”的双支柱补助形式,专项补贴力度根据就业能力提升程度、寻找就业机会的努力程度或就业创业成效梯度确定,为促进低收入家庭高质量充分就业提供保障。

(四)统筹处理好政策运用中的五对重要平衡关系

第一,在目标任务上,统筹好应急与固本之间的平衡。标本兼治,协调推进解决短期问题和长期问题。短期问题多是已经表现出来的现象,具有急迫性,如能直接被社会感受到的青年失业率上升等;长期问题是隐藏在表象问题背后的体制机制性根源,多具有隐蔽性,如青年人才技能与企业需求脱节等。解决好短期的急迫性问题,维持和促进就业整体形势稳中有进,能够防范和化解潜在的社会性风险,为高质量充分就业局面的逐步形成赢取时间。但若将公共资源持续消耗在对短期急迫问题的表面处理上,忽略体制机制建设,也会制约就业质量的整体持续提升。因此,要协同深入推进各相关领域改革等面向中长期问题的举措,不断为形成就业友好型宏观环境和体制机制环境而固本和蓄势,持续增强财税就业政策的成效。

第二,在实施过程上,统筹好直接与间接之间的平衡。以劳动者实现高质量充分就业为目的,相应的财税政策可被划分为两类:一是直接面向具体劳动者实施的财税政策,二是通过影响企业行为、调节产业结构或经济增长等进而影响就业的政策。前者为直接性财税就业政策,目标是改善劳动力供给,提升劳动者高质量就业的能力;后者为间接性财税就业政策,目标是改善劳动力需求,提高高质量充分就业的岗位容量。财税政策要在供需两端同时发力,直接面向劳动者的政策要在促进人力资本提升和优化技能结构等方面加大力度,促进劳动者技能结构和水平更好适应不断变化的劳动力市场需求,加快解决结构性就业矛盾;以就业为优先导向,增强各类助企业、强产业、稳增长等带动就业政策的协调联动,支持经营主体稳岗扩岗、支持增进现代化产业体系的就业协同性、支持培育就业提质扩容新动能,构建就业友好型发展方式。

第三,在瞄准对象上,统筹好重点与整体之间的平衡。明确重点就业群体、重点经营主体,提高政策实施的针对性,更好发挥以点带面的扩大效应,提高政策整体成效。把高校毕业生、农村劳动

力、灵活就业人员、“35岁后”离职人员等作为重点群体,以更具针对性的就业政策和就业服务,结构性加大财税支持力度。面向支持中小微企业经营主体稳岗扩岗的政策,应将成长早期和存在阶段性困难的弱势市场主体作为重点对象,慎将大型集团按业务功能独立分设的小微企业同等纳入,注重实际就业贡献和扩岗潜力,提高政策实质性成效。以服务体系和机制构建为抓手,提升覆盖全民的就业服务和保障水平。加大对健全公共就业服务体系的财税支持,提高就业服务的数字化、知识化、专业化、普惠化水平,同时,持续面向投资于人发力,在构建生育友好型就业环境、保障平等就业权利、构建和谐劳动关系、扩大社会保障覆盖面等方面提供必要的支持。

第四,在举措方式上,统筹好保障与激励之间的平衡。为重点就业群体提高就业能力、缓解生活困难等提供保障,对经营困难的中小微企业提供补助并减免或减缓有关税费,是财税政策稳就业的必要之举。应结合不同环境下的影响因素,根据问题的困难程度,科学制定给予无偿帮扶的额度,力求达到解决急迫问题和调动相关主体行动积极性的双重效果。例如,在适时提高失业保险金,或者为支持失业人员必要生活消费或参与培训等而提供补贴时,也要考虑收入效应对个体劳动力供给本身的抑制性影响。可实施有梯度的支持举措,对超过保障基本水平的部分,更多采用激励性质的举措,使受助对象获得财税政策支持的范围与付出努力的程度及其成效紧密挂钩,在加大财税政策力度的同时,更好调动各类政策对象的主动性和积极性。

第五,在政策力度上,统筹好需要与可能之间的平衡。把握好政策的力度和节奏,特别是在财政能力允许的空间之内提出有效的行动方案。高质量充分就业的内涵,会随着经济社会的发展而持续发生变化,劳动者对更高就业质量的诉求也会持续提升,财税政策在助力高质量充分就业领域也将具有广阔的前景。财政作为国家治理的基础和重要支柱,要为经济社会各领域的发展发挥支撑性的基础作用,还要兼顾自身的可持续性约束,不可能也无必要包揽全部政策需求,需

兼顾需要与可能,逐层次第推动。以正确处理政府与市场之间的关系为原则、极大化政策效果为目标,把握政策实施的力度和节奏,健全激励机制,形成“基本”有保障、“提升”有动力、“实现”有机会的主动促就业氛围,持续稳步推进高质量充分就业。

参考文献:

- [1] 习近平:《促进高质量充分就业》,《求是》2024年第21期。
- [2] 任平:《中国式现代化,民生为大——在发展中稳步提升民生保障水平》,《人民日报》2024年5月16日。
- [3] 岳昌君:《高质量充分就业的内涵与实现路径》,《人民论坛》2023年第14期。
- [4] 陈晴晔:《西方经济学就业理论及政策的演进》,《经济问题》2008年第2期。
- [5] 都阳、张翕:《中国自然失业率及其在调控政策中的应用》,《数量经济技术经济研究》2022年第12期。
- [6] 赖德胜:《高质量就业的逻辑》,《劳动经济研究》2017年第6期。
- [7] 习近平:《在同全国劳动模范代表座谈时的讲话》,《人民日报》2013年4月29日。
- [8] 习近平:《深化改革开放 共创美好亚太——在亚太经合组织工商领导人峰会上的演讲》,《人民日报》2013年10月8日。
- [9] 《习近平谈治国理政》(第2卷),北京:外文出版社2017年版。
- [10] 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,《人民日报》2025年10月29日。
- [11] Blomgren S., Saikku P., Partanen J., “Improving Em-

ployability? Individual Placement and Support for the Long-Term Unemployed and Individuals with Developmental Disabilities in Finland”, *International Journal of Social Welfare*, vol.34, no.2, 2025.

- [12] 冯喜良、苏建宁、邱玥:《就业能力对高校毕业生慢就业选择的影响》,《人口与经济》2024年第5期。
- [13] 张彬斌:《就业扩容提质 促进共同富裕——以加快破解结构性就业矛盾为抓手》,《产业经济评论》2022年第2期。
- [14] 万海远、李帆、李强等:《构建辅助宏观决策的就业价格指数:理论、方法与应用》,《管理世界》2025年第4期。
- [15] 张彬斌:《为什么要强调高质量充分就业》,《经济日报》2023年2月9日。
- [16] 余长林、邵飞飞:《劳动力流动何以带来高收益——基于流入地工业智能化发展的分析》,《经济管理》2024年第11期。
- [17] 蒋为、赵敏、吉萍:《劳动力市场灵活性、生产率波动与工业自动化发展》,《财贸经济》2025年第3期。
- [18] 王海军、吴骏骞、谢凯等:《政府就业增长目标、民生保障性财政支出偏好与稳就业效应》,《经济研究》2025年第3期。
- [19] 邓红亮:《财政补贴与中低技能劳动者权益:就业模式转变视角》,《世界经济》2023年第11期。
- [20] 何晴、刘净然、范庆泉:《企业研发风险与补贴政策优化研究》,《经济研究》2022年第5期。
- [21] 程宇锐、刘晓音:《财政赋能高质量发展的政策选择与实践路径》,《学习与探索》2025年第3期。
- [22] 杜爽、张新、王海兵:《推动制造业高质量发展的财税政策现状、问题及对策》,《税务研究》2024年第10期。

[责任编辑:房宏琳]