

非常时期下的非常稳就业有哪些招？——后疫情时代系列之一



东方证券
ORIENT SECURITIES

研究结论

- 相比 2003 年“非典”，本轮高传染性且伴随着春运的新冠疫情对经济增长的影响或更为显著。一方面，需求冲击下企业存在缩减员工的压力，当前已初露端倪；另一方面，疫情防控所导致的“副作用”——返工受阻叠加流入地需要隔离也加剧了就业压力，截至 2 月中旬，务工客流的返程降幅约 50%。
- “非典”时期就业压力同样凸显，我国采取的一系列扩大就业机会的措施与当前做法多有重叠，可以将其划分为以下几个方面：
- **（1）分区域精细化管理，平衡生产与防控：**两次疫情都面临着防控与复工的两难，在非典期间“分类指导”（区分疫情严重与基本没有疫情的地区）的做法已经出现，本轮精细化的程度更进一步，包括精确到县（以县域为单元，确定不同县域风险等级）及精确到人（多地采用“健康码”，识别隔离状态）；
- **（2）定向助力受损企业，创新金融工具：**相比 2003 年，本轮政策对企业的支持更趋于市场化，重在采用各类金融工具如担保、专项纾困资金、供应链金融等，此外各个地区也出台了大量有针对性举措，典型如北京将承租京内市及区属国有企业房产房租的减免与不裁员、少裁员相关联；
- **（3）政府主导的岗位创造与平台打造：**非典时期相关部门组织失业人员从事消毒、协助隔离、疫情预防、房屋租赁管理等工作，当前对劳动密集型企业 and 行业也有着重点支持（如广州确定首批预约式网络订餐企业名单）；此外就业指导、平台搭建、职业教育不仅利在当时也惠及长远；
- **（4）发挥国有/民营大型企业就业与物资稳定器的作用：**本轮疫情中，不仅仅是国有企业，大型民营企业的资本积累以及大企业才能担负得起的更大社会责任都扮演了重要角色，包括在抗击疫情、复工复产的过程中提供技术（如 360 推出“疫情通”智能语音机器人服务）、“稳就业”模式的创新（盒马鲜生超市带头实现“共享员工”），以及大企业较强的组织资源的能力使得临时“跨界”并保障物资成为可能（若干汽车企业生产口罩、加油站供应蔬菜）；
- **（5）鼓励点对点，降低流动成本：**专班、包车等“点对点”运输有利于在保障安全的情况下加速务工人员流动，受到各地政府鼓励；城市间的“抢人大战”并没有因为疫情结束，其中浙江各市出台的补贴最为密集，包括补贴包车包机费用、给予新招员工一次性生活补助等等，有利于缓解经济和就业压力；
- **（6）开拓岗位与助力分流并举，缓解高校毕业生就业压力：**针对应届高校毕业生这一重点群体，除人社部发布文件鼓励招聘转移到线上、推迟春招以及各种后续流程等举措外，“分流”也被提上日程，2 月 25 日国务院常务会议提出扩大今年硕士研究生招生和专升本规模，在此之前湖南省就已经发布“十条措施”，较全国性的政策更为详细，重点在于国有企业和事业单位招聘扩容、盘活小微企业活力、鼓励深造和创业等等。
- 非常时期下还能做些什么？我们判断后续政策包括：（1）将复工复产和对复工复产的支持纳入金融机构乃至政府部门的考核体系；（2）对于人员流动进一步“因地制宜”，鼓励区域间合作，风险较小的地区之间相互认可对方的隔离记录，避免反复隔离耗费时间。（3）简化复工流程，鼓励企业招工复产，尤其是中小企业。
- 风险提示：（1）中心城市、大城市疫情防控形势出现反复的风险；（2）病毒本身复杂性带来更多未知因素的风险；（3）其他国家疫情发展的风险。

报告发布日期

2020 年 02 月 28 日

证券分析师 孙金霞

021-63325888*7590

sunjinxia@orientsec.com.cn

执业证书编号：S0860515070001

证券分析师 王仲尧

021-63325888*3267

wangzhongyao1@orientsec.com.cn

执业证书编号：S0860518050001

证券分析师 陈至奕

021-63325888-6044

chenzhiyi@orientsec.com.cn

执业证书编号：S0860519090001

联系人

曹靖楠

021-63325888-3046

caojingnan@orientsec.com.cn

相关报告

非典时期出台过哪些政策工具？

2020-02-01

东方证券股份有限公司经相关主管机关核准具备证券投资咨询业务资格，据此开展发布证券研究报告业务。

东方证券股份有限公司及其关联机构在法律许可的范围内正在或将要与本研究报告所分析的企业发展业务关系。因此，投资者应当考虑到本公司可能存在对报告的客观性产生影响的利益冲突，不应视本证券研究报告为作出投资决策的唯一因素。

有关分析师的申明，见本报告最后部分。其他重要信息披露见分析师申明之后部分，或请与您的投资代表联系。并请阅读本证券研究报告最后一页的免责申明。

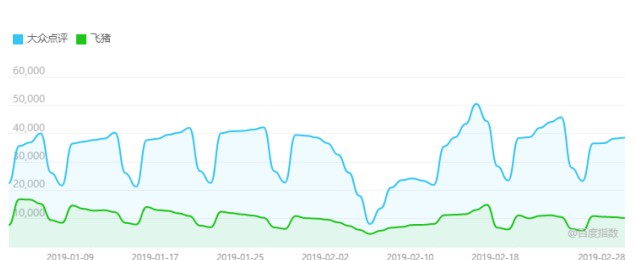
目录

非常时期的就业压力	3
历史经验与地方特色举措中的非常手段	3
分区域精细化管理，平衡生产与防控	4
定向助力受损企业，创新金融工具	5
政府主导的岗位创造与平台打造，减轻疫情对行业的冲击	7
发挥国有/大型企业就业稳定器与物资保障的作用	8
鼓励点对点，降低流动成本	8
开拓岗位与助力分流并举，缓解高校毕业生就业压力	9
非常时期下还能做些什么?	10
风险提示	10

非常时期的就业压力

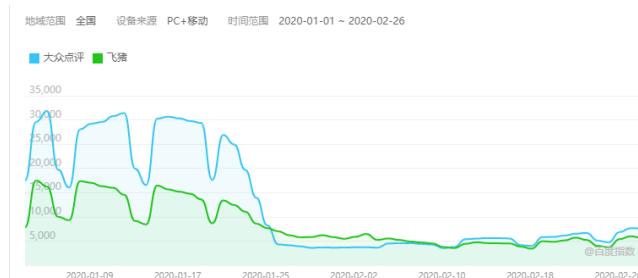
相比 2003 年“非典”，本轮高传染性且伴随着春运的新冠疫情对经济增长的影响或更为显著。一方面，需求冲击下企业存在缩减员工的压力，当前已初露端倪，尤其是春节假期营收贡献较大的餐饮、旅游行业，以及现金流较为紧张的中小企业。考察百度指数关键词搜索趋势，1 月下旬主要餐饮、旅游平台网站大众点评和飞猪搜索量骤降并至今保持在低位；近期清华、北大联合调查近 1000 家中小企业，数据显示 85.01% 的企业账上现金余额最多维持 3 个月，为了渡过难关 22.43% 的企业计划裁员降薪；西贝、海底捞、新潮传媒、K 歌之王等实际案例的涌现也不失为整体企业承压的缩影。

图 1：2019 年 1-2 月餐饮旅游关键词百度搜索趋势



数据来源：百度，东方证券研究所

图 2：2020 年 1-2 月餐饮旅游关键词百度搜索趋势



数据来源：百度，东方证券研究所

另一方面，疫情防控所导致的“副作用”——返工受阻叠加流入地需要隔离也加剧了就业压力，形成劳动力的错配。1 月 10 日至 2 月 18 日的春运 40 天内，全国铁路共发送旅客同比下降 48.3%，其中节前春运 15 天（1 月 10 日至 1 月 24 日）发送旅客增长 17.2%，节后春运 25 天（1 月 25 日至 2 月 18 日）发送旅客下降 83.9%，务工客流的返程降幅约在 50% 左右（截至 2 月 15 日国铁集团预计节后务工客流共 5600 万人次，2900 万人已返程，待出行 2700 万人）。返程不充分，部分由于企业复工延迟，可能也有相当部分是由于没有确定的企业和岗位，需要返工后继续就业，未来这一人群有构成失业的风险。

在此背景下，2 月 12 日召开的政治局会议指出“要以更大力度实施好就业优先政策，完善支持中小微企业的财税、金融、社保等政策，要在确保做好防疫工作的前提下，分类指导，有序推动央企、国企等各类企业复工复产。要多措并举做好高校毕业生等群体就业工作，确保就业大局稳定”；2 月 23 日，在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上，习近平总书记更是强调要根据就业形势变化调整政策力度，减负、稳岗、扩就业并举，可见非常时期的稳就业将成为下一阶段政策的着力点之一。本文从梳理历史经验与地方特色举措入手，研究非常时期下我们有哪些政策工具，未来还能做些什么。

历史经验与地方特色举措中的非常手段

非典时期就业压力同样凸显，而劳动和社会保障部仍明确将该年的城镇失业率控制在年初政府工作报告提出的 4.5% 以内，因此采取了一系列扩大就业机会的措施，这些措施与当前中央与地方推出的做法多有重叠，我们可以将其划分为以下几个方面：

表 1：“非典”期间稳就业时间轴（2003 年 2 月开始患者明显增加，4–5 月高峰期）

2003 年 3 月 21 日	新一届政府成立后的第一次国务院常务会议，专题研究解决困难群众的生产生活问题，听取劳动保障部、民政部的专题汇报
2003 年 3 月底	中央政治局安排集体学习，听取专家关于世界就业发展趋势和我国就业政策研究的专题讲座
2003 年 5 月	决定建立国务院再就业工作部际联席会议制度，5 月初举行第一次会议，黄菊副总理主持，13 个部门和国务院办公厅参加（2005 年 11 月这一制度更名为就业工作部际联席会议，延续 14 年之久，直到去年 5 月被撤销，转而成立国务院就业工作领导小组）
2003 年 5 月 12 日	国务院办公厅下发《关于加快推进再就业工作的通知》，要求一手抓防治非典不放松，一手抓经济建设不动摇。6 月底以前省级、市级必须完成全部配套政策的制定工作，7 月底以前必须把街道、社区的就业和劳动保障工作平台建立起来
2003 年 5 月 26 日	颁布《关于城镇职工灵活就业人员参加医疗保险的指导意见》（次年推进了混合所有制企业和非公有制经济组织从业人员参与），社会保障制度进一步构建完善
2003 年 8 月 15 日到 16 日	党中央、国务院召开全国再就业工作座谈会，从大力开发再就业岗位，全面落实再就业扶持政策，增加再就业资金投入，强化再就业技能培训，进一步搞好再就业服务，引导转变就业观念，落实社会保障政策等七个方面提出明确的工作要求
2003 年 9 月中下旬	各地对再就业工作和政策落实的情况进行了自查，10 月下旬中央派出 13 个督查组对各地再就业政策和工作落实情况进行督查

数据来源：人大网等，东方证券研究所

分区域精细化管理，平衡生产与防控

两次疫情都面临着疫情防控与复工复产的两难，在非典期间“分类指导”的做法已经出现，对基本没有出现疫情的地区，督促其开展正常的就业和再就业工作，全面完成今年的就业和再就业工作任务，对疫情严重的地区，指导其调整工作计划，改进工作方式，分行业、分人群有针对性地研究制定促进就业的政策措施。

本轮疫情的防控同样强调分区域精细化管理（尤其是湖北外新增病例迎来拐点之后），目的在于尽可能减少防控对生产和就业的负面影响，且相比非典时期，当前的精细化管理已经更进一步，生产与防控的平衡点更差异化。2 月 12 日，政治局会议指出非疫情防控重点地区要实行分区分级精准防控，以县域为单元，确定不同县域风险等级。以安徽为例，全省以县域为单元，按照近 7 天新增病例数、总病例数等等指标划分为低风险、较低风险、中等风险、高风险、极高风险 5 个风险等级，低风险地区优先允许安排企业分期分批复工复产、有序恢复城市公交等服务、允许人员适度流动，较低风险地区允许安排相关必需的企业分期分批复工复产，高风险地区只能推动与疫情防控有关企业复工复产和农业春耕生产，极高风险地区采取全面、全天候管控措施，划定疫区并实施封锁。

除了按照精确到县，各地还采取各类举措精确到人。作为精准复工管理的一环，杭州先行一步，在全市公共场所及公共交通工具上启用“杭州健康码”扫码认证功能。进入小区、餐厅、地铁、公交等公共场所，认证结果为绿码（与身份证信息关联，需连续申报健康打卡 14 天）方可通行，之后上海、山东、海南也逐步开始推行。精确到人与精确到县作用类似，减少了疫情防控对低风险人群的影响，加速复工的推进。

定向助力受损企业，创新金融工具

我们在前期报告《非典时期出台过哪些政策工具》曾梳理非典期间出台的对受损行业的支持政策，包括一定时期内对餐饮、旅店、旅游、娱乐、民航、公路客运、水路客运、出租汽车等行业实行减免行政事业性收费的政策、对上述行业减免城镇公用事业附加、地方水利建设基金等政府性基金（基金中属于中央的收入，实行全部免收，属于地方的收入，具体减免幅度由省级财政部门提出意见报经同级人民政府批准后执行）、对中央大型民航和旅游企业的短期贷款给予财政贴息，等等，间接缓解就业压力。相较非典，本轮政策对企业尤其是小微企业的支持更趋于市场化，重在采用各类金融工具如担保、专项纾困资金、供应链金融、商业保理、应收账款抵押质押等，梳理如下：

表 2：新冠肺炎疫情防控中的助力企业政策

领域	重点	相应文件
减税降费	阶段性减免企业 养老、失业、工伤保险单位缴费	《关于阶段性减免企业社会保险费的通知》
	自 2020 年 2 月起，对 职工医保 单位缴费部分实行减半征收，减征期限不超过 5 个月	《关于阶段性减征职工基本医疗保险费的指导意见》
	6 月底前企业可缓缴 住房公积金	2 月 18 日国务院常务会议
	受疫情影响较大的交通运输、餐饮、住宿、旅游等行业企业 2020 年度发生的亏损，最长结转年限由 5 年延长至 8 年	《关于支持新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控有关税收政策的公告》
	对纳税人提供公共交通运输服务、生活服务，以及为居民提供必需生活物资快递收派服务取得的收入， 免征增值税	《关于支持新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控有关税收政策的公告》
	免征航空公司应缴纳的 民航发展基金	《关于新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控期间免征部分行政事业性收费和政府性基金的公告》
降低融资成本	对受疫情影响较大的批发零售、住宿餐饮、物流运输、文化旅游等行业，以及有发展前景但受疫情影响暂遇困难的企业，特别是小微企业， 不得盲目抽贷、断贷、压贷。对受疫情影响严重的企业到期还款困难的，可予以展期或续贷。通过适当下调贷款利率、增加信用贷款和中长期贷款等方式 ，支持相关企业战胜疫情灾害影响	《关于进一步强化金融支持防控新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控肺炎疫情的通知》
	各银行机构要提早谋划、及时掌握企业信息，优化信贷流程，合理延长贷款期限，有效减费降息，支持受影响企业有序高效恢复生产经营。鼓励保险机构通过减费让利、适度延后保费缴纳时间等方式，支持受疫情影响较重企业渡过暂时难关	《中国银保监会办公厅关于进一步做好疫情防控金融服务的通知》

	对湖北省各级政府性融资担保再担保机构 2020 年 1 月 1 日至 2021 年 12 月 31 日为受疫情影响较大的相关行业企业提供的贷款担保项目，减半收取再担保费；对其他各省（区、市）各级政府性融资担保再担保机构 2020 年 1 月 1 日至 2020 年 12 月 31 日为受疫情影响较大的相关行业企业提供的贷款担保项目，在省级融资担保再担保合作机构实行再担保费减免政策的前提下，减半收取再担保费	国家融资担保基金《关于充分发挥政府性融资担保作用支持疫情防控和相关企业发展的通知》
	对于自身资产质量优良、募投项目运营良好，但受疫情影响严重的企业， 允许申请发行新的企业债券专项用于偿还 2020 年内即将到期的企业债券本金及利息	《国家发展改革委办公厅关于疫情防控期间做好企业债券工作的通知》
重点扶持 中小企业	加大失业保险稳岗返还力度 ，将中小微企业失业保险稳岗返还政策裁员率标准由不高于上年度统筹地区城镇登记失业率，放宽到不高于上年度全国城镇调查失业率控制目标，对参保职工 30 人(含)以下的企业，裁员率放宽至不超过企业职工总数 20%	《关于做好疫情防控期间有关就业工作的通知》
	推动有关单位对疫情期间中小企业生产经营所需的用电、用水、用气，实施阶段性缓缴费用，缓缴期间实行“久费不停供”措施	《关于应对新型冠状病毒肺炎疫情帮助中小企业复工复产共渡难关有关工作的通知》
	落实再贷款和中央财政贴息，充分发挥本级中小企业发展专项资金的作用， 有条件的地方可以设立专项纾困资金 ，加大对受疫情影响严重中小企业的支持。鼓励各地结合本地中小企业受疫情影响实际情况，依法依规减免税款和行政事业性收费，推动出台减免物业租金、阶段性缓缴或适当返还社会保险费、延期缴纳税款、降低生产要素成本、加大企业职工技能培训补贴和稳岗奖励等财政支持政策	《关于应对新型冠状病毒肺炎疫情帮助中小企业复工复产共渡难关有关工作的通知》
	引导各级预算单位加大对中小企业的倾斜力度， 提高面向中小企业采购的金额和比例。加大行政机关、事业单位和国有企业拖欠中小企业账款清理力度	《关于应对新型冠状病毒肺炎疫情帮助中小企业复工复产共渡难关有关工作的通知》
	对于确无还款能力的小微企业， 为其提供融资担保服务的各级政府性融资担保机构应及时履行代偿义务，视疫情影响情况适当延长追偿时限 ，符合核销条件的，按规定核销代偿损失	《关于应对新型冠状病毒肺炎疫情帮助中小企业复工复产共渡难关有关工作的通知》
	积极推动运用供应链金融、商业保理、应收账款抵质押、知识产权质押等融资方式 扩大对中小企业的融资供给	《关于应对新型冠状病毒肺炎疫情帮助中小企业复工复产共渡难关有关工作的通知》
	发挥应急转贷资金作用 ，降低应急转贷费率，为受疫情影响较大的企业提供应急转贷资金支持。鼓励有条件的地方建立 贷款风险补偿资金 ，对疫情期间金融机构向小微企业发放的贷款不良部分给予适当补偿	《关于应对新型冠状病毒肺炎疫情帮助中小企业复工复产共渡难关有关工作的通知》
	鼓励信用优良企业发行小微企业增信集合债券， 为受疫情影响的中小微企业提供流动性支持，允许债券发行人使用不超过 40% 的债券资金用于补充营运资金，同时将委托贷款集中度的要求放宽为“对单个委贷对象发放的委贷资金累计余额不得超过 5000 万元且不得超过小微债募集资金总规模的 10%”	《国家发展改革委办公厅关于疫情防控期间做好企业债券工作的通知》

劳动力市场	(1) 鼓励金融机构根据企业申请，对符合条件、流动性遇到暂时困难的中小微企业包括个体工商户贷款本金，给予临时性延期偿还安排，付息可延期到 6 月 30 日，并免收罚息。湖北省境内各类企业都可享受上述政策；(2) 增加再贷款、再贴现额度 5000 亿元，下调支农、支小再贷款利率 0.25 个百分点至 2.5%。6 月底前，对地方法人银行新发放不高于贷款市场报价利率加 50 个基点的普惠型小微企业贷款，允许等额申请再贷款资金；(3) 国有大型银行上半年普惠型小微企业贷款余额同比增速要力争不低于 30%。政策性银行将增加 3500 亿元专项信贷额度，以优惠利率向民营、中小微企业发放	2 月 25 日国务院常务会议
	自 3 月 1 日至 5 月底， 免征湖北省境内小规模纳税人增值税，其他地区征收率由 3% 降至 1%	2 月 25 日国务院常务会议
	(1) 在停工期、恢复期组织职工参加线下或线上职业培训的，可按规定纳入补贴类培训范围；(2) 支持湖北等疫情高发地区合理整合用于职业技能培训的各项补贴资金，依据学时记录、在线培训证书等对参加线上职业技能培训的劳动者发放技能培训补贴	《关于做好疫情防控期间有关就业工作的通知》、《关于应对新型冠状病毒感染肺炎疫情支持鼓励劳动者参与线上职业技能培训的通知》
	鼓励临时增设的保洁环卫、防疫消杀、卡点值守等岗位优先吸纳贫困劳动力；鼓励参加春耕备耕等农业生产，支持各类农资经营主体吸纳贫困劳动力就业	《关于应对新冠肺炎疫情进一步做好就业扶贫工作的通知》
	按照“一车一方案”的原则，开展“点对点”包车直达运输；对于行前 14 天内和在途没有相关症状的，要尽快复工	《关于做好农民工返岗复工“点对点”服务保障工作的通知》

数据来源：新华网等，东方证券研究所

同时近期各个地区密集出台企业扶持政策，为稳定就业打下良好基础，典型如北京将房租减免与就业稳定相关联，规定中小微企业承租京内市及区属国有企业房产从事生产经营活动，按照政府要求坚持营业或依照防疫规定关闭停业且不裁员、少裁员的，免收 2 月份房租；承租用于办公用房的，给予 2 月份租金 50% 的减免；海南则规定因受疫情影响导致生产经营困难的中小企业，可以通过与职工协商一致，采取调整薪酬、轮岗轮休、缩短工时、待岗等方式稳定工作岗位，尽量不裁员或者少裁员，对不裁员或少裁员的参保中小企业，返还单位及其职工上年度实际缴纳失业保险费总额的 50%；上海市内涉及中小企业租户的 34 家企业集团已对外发布公告，初步估计，市属国有企业可减免的租金合计约 25 亿元，惠及约 3.5 万家中小企业（免收 2 月、3 月租金）。

政府主导的岗位创造与平台打造，减轻疫情对行业的冲击

政府主导创造的岗位是重要的逆周期调节举措。2003 年北京受疫情影响最为严重，就业压力较大，因此相关部门组织失业人员从事消毒、协助隔离、疫情预防、房屋租赁管理等工作，并将社区消毒保洁等岗位纳入公益性岗位统一管理，仅 4 月中旬到 5 月底的一个多月的时间里就有 5416 名失业人员在抗击非典的工作中重新上岗。在本轮疫情中劳动密集性企业也是稳就业重点支持的对象，2 月 15 日广东省餐饮服务协会公布广州市首批预约式网络订餐企业名单，解决疫情下企业复工不能聚集就餐的问题，部分缓解餐饮业的压力。

此外就业指导、平台搭建、职业教育不仅利在当时也惠及长远。上海、山西等地政府在网络上开展职业介绍服务就从 2003 年非典时期开始，而本轮疫情加强了线上“职业教育”的发展，2 月 7

日四部门印发通知支持鼓励劳动者参与线上职业技能培训，指出将免费开放线上职业技能培训资源，鼓励劳动者参与线上职业技能培训。

发挥国有/大型企业就业稳定器与物资保障的作用

国有企业在历次经济冲击中始终起到就业稳定器的作用。2003年10月25日在第十届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上，时任劳动和社会保障部部长郑斯林作了“关于就业和再就业工作情况的报告”，提及（1）国有大型企业一次性减员超过一定数量和比例的，要事前向当地人民政府报告；（2）大力推动国有大中型企业更好地运用主辅分离、辅业转制政策，分流安置富余人员，尽量减少推向社会的人数。

在本轮疫情中，不仅仅是国有企业，大型民营企业资本积累以及大企业才能担负得起的更大社会责任，都起到了稳就业与物资保障的作用，包括：

- （1）在抗击疫情、复工复产的过程中提供技术，如阿里云宣布向全球免费开放AI算力加速疫苗研发、360推出“疫情通”智能语音机器人服务（取代人工进行电话外呼工作，两天可以完成2000人次的普查并汇总成可视化表格）、中国移动开发“居家隔离远程监测系统”（可捕捉隔离人员从门口进出的信息，将警报传送到管理人员的电脑终端或手机）等，而疫情中复工并高强度研发往往只有大企业能够完成（支付宝“健康码”研发部门2月11日即复工，早于其他类似企业）；
- （2）“稳就业”模式的创新，2月初，盒马鲜生超市公开宣布接纳云海肴、青年餐厅（北京）的员工到盒马各地门店工作，缓解外卖需求激增和线下餐饮歇业的失衡，之后沃尔玛、生鲜传奇、京东、苏宁、联想等企业也相继跟进，实现民营企业之间自发的“抱团取暖”；
- （3）大企业较强的组织资源的能力使得临时“跨界”、保障物资成为可能，包括若干汽车企业生产口罩（上汽、五菱、比亚迪、广汽等），加油站售卖蔬菜（中国石化北京分公司利用加油站网点多的渠道优势推出“安心买菜”业务，下单后直接无接触将商品配送到顾客的后备箱中），等等。

鼓励点对点，降低流动成本

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_6911

