

# 论当前我国就业问题的财政政策

章剑锋 杨志勇

(厦门大学 财政系,福建 厦门 361005)

[摘要]就业问题是我国当前经济发展过程中一大瓶颈。财政政策能够促进就业问题的解决。财政可通过直接投资支出兴办公共工程、制订优惠政策、实行转移性支出促进社会保障制度的形成和发展、开征社会保障税、加强培训和就业服务等方式直接或间接创造就业机会。

[关键词]就业;隐性失业;财政政策

[中图分类号]F812.0

[文献标识码]A

[文章编号]1007-875X(2003)02-0036-04

2002年9月,全国再就业工作会议在北京召开。就业问题的严重性进一步凸现。从各国实践来看,财政政策能够促进就业问题的解决。基于此,本文拟探讨针对当前我国就业问题的财政政策。从计划经济向市场经济过渡的背景决定了我国就业问题的特殊性。规范的社会保障制度尚未建立起来,部分失业的人员暂时以“下岗”的形式存在。由于户口制度的限制,处于发展当中的我国农村也聚积了大量失业人员。财政政策能在我国就业问题的解决过程中发挥哪些作用?本文拟从我国就业问题现状入手探讨相关问题的对策。

## 一、我国就业问题现状

我国城镇登记失业人员由1993年的420万人增加到2001年的681万人,失业率由2.6%提高到3.7%。2002年上半年,城镇登记失业人员进一步增加到733万人,失业率提高到3.8%。2002年三季度城镇单位就业人数为11005.3万人,比去年同期减少了362.3万人。但是我国的乡村并没有失业记录、城镇失业率与我国1978年以来相比,并不显示出城镇劳动力供需失调的严重性(最高的1978年为5.3%,其他大部分年份在2%左右徘徊)(据1995年《中国统计摘要》测算)。按照国际的一般标准,如果一个国家能把失业率控制在4%(有些国家则为6%、7%)以内,即表明失业问题已得到基本的解决。如果把城镇失业人口与城乡劳动者人数相除,可以得出我国的劳动者失业

率几近于零得结论。但问题却没有那么简单。

同时,在较低的公开失业率的背后,我国还存在着大量的“隐性失业者”。1998年我国下岗职工有1220万人,最近四年来情况并没有得到扭转,原因是每年新增下岗职工超过了实现再就业的人数。这些年,再就业率逐年降低,1998年是50%,1999年降至42%,2000年是35%,2001年是30%,今年上半年更下降到9%。与此同时,我国农村还有约1.5亿富余劳动力。如果将下岗职工和农村富余劳动力都视为失业人员,那么我国的失业率就会超过20%,可见问题的严重性。

我们再来考察我国的劳动力资源的配置结构:从1978年到2001年,我国的第一、第二、第三产业从业人员的构成由70.5:17.3:12.2变为50.0:22.3:27.7,同期我国的国内生产总值中三产业占的比重由28.1:48.2:23.7变为15.2:51.2:33.6,同期(1979—2001年)我国的国内生产总值以年均9.3%的速度递增。这表明,随着经济的增长,就业结构显现出高度化的趋势。

## 二、“隐性失业者”大量存在的原因分析

### (一)劳动就业和社会保障制度方面的原因

长期以来,我国实行普遍的生产资料公有制为基础的计划经济体制,城镇居民被赋予就业权。各类经济组织吸收劳动力无法按边际劳动生

[收稿日期]2003-01-19

产力大于零的标准进行。如果经济组织新增劳动力不能使总产出增加,按照市场经济的要求是不能够吸收这部分劳动力的。但由于对城镇劳动力就业采取了包下来的制度,政府对劳动力资源的配置首先要满足失业率为零的目标,这样就不允许有剩余劳动力游离于各类经济组织之外,也就使按边际劳动生产力大于零的标准吸收劳动力的要求难以实现。再加上我国经济发展水平有限,使得企业中出现大量“冗员”,出现了“三个人的饭五个人吃”的局面。这又导致企业的生产下降,而生产的下降又进一步削弱了劳动力的吸纳能力。如此反复,恶性循环就形成了,“隐性失业者”也就越来越多。社会保障制度的不健全,使得这些本来应该“失业”的人员以“下岗”甚至是在岗工人的形式存在。

#### (二) 户口制度原因

对于广大处于乡村的劳动力,政府并没有直接安排他们就业,而是通过种种措施(以户粮控制手段)把他们控制在农村。农村社队与城镇中企业一样,无法拒绝新劳动力就业,同样出现了一个人的饭多个人吃的局面。农村“隐性失业者”的数量也逐渐增多。改革开放以来,到城市打工的“农民工”逐渐增多,根据国家统计局有关专家研究成果,预计今后10年农村向城市转移的人口总量将达到1.76亿,年均1760万人。但这还不足以解决广大农民的就业问题。

#### (三) 发展战略方面的原因

建国以来,受种种因素影响,我国长期推行重工业优先发展战略。重工业是资本密集型的行业。对劳动力的吸收极其有限,所容纳的就业量大大低于其他产业。长期推动重工业优先发展战略的结果是削弱了经济增长吸收劳动力在非农业就业的能力,阻碍了经济发展过程中劳动力从第一产业向第二、三产业转移的过程。改革以前的27年里,农业的产值份额从57.72%下降到37.76%,下降了约25个百分点,而农业的劳动力份额由83.5%降到73.3%,只下降了10.2个百分点。农业劳动力缓慢的转移速度使得乡村的剩余劳动力数量处于较高水准,增加了农村中“隐性失业者”的数量。

#### (四) 人口政策方面的原因

长期以来,我国未能选择适当的人口政策,导致人口基数过大,自然增长率过高,给劳动力

供需平衡造成了压力。1975年以前,我国的人口自然增长率一直处于20%的高速增长阶段。这与我国是世界上人口最多的国家相配合,使长期以来我国的劳动力供给量一直偏大。近年来,我国人口增长速度已经放慢,但基数太大,无形中增加了我国就业的压力。

### 三、近年来失业率持续攀升的原因

#### (一) 企业竞争压力

随着市场化改革的进行,作为自负盈亏主体的广大国有企业迫于竞争的压力,必须在用人上进行盈亏分析,裁减富余人员,隐性失业便日益显性化。作为世界贸易组织(WTO)成员国,国有企业与其他企业一样,还必须承受国际竞争的压力。

#### (二) 产业结构重组

产业结构重组伴随着劳动力重新配置,新兴产业如金融业、服务业、电子业劳动力不足,老产业如纺织、钢铁等劳动力过剩导致失业,出现岗位空缺和失业并存,而这部分失业人员又难以很快适应新兴产业的需要,不具备重新就业的条件。同时,我国的结构调整引发的失业还与所有制结构调整有关。由于非国有经济的强大竞争,原有的国有企业为主体的老工业基地沦为“生锈地带”。老工业基地沈阳、武汉、重庆等城市及中、西部地区承受的压力还会持续扩大;而上海、深圳等城市及东部地区因产业结构的多元化和相对现代化,所承受的压力也会相对较小。从这里也可以看出,就业压力重的地区由于发展相对缓慢更增加了部分地区就业形势的严峻性。

#### (三) 资本有机构成的提高

技术进步、管理水平提高,尤其是资本有机构成的提高,我国的就业弹性出现了不断下降的趋势。20世纪90年代以来,我国的就业弹性平均值为0.11,即国民经济每增长一个百分点,能够带动的就业总量为0.11个百分点,比80年代平均为0.32的就业弹性有很大的下降,与发展中国家的平均0.37的就业弹性有较大的差距。当然,这与我国的就业基数(人口众多和较高的就业参与率)有关。今后随着城市经济在国际竞争压力下不断追求资本增密和技术增密,就业对经济增长的弹性将不会有较大的变化。

#### (四) 宏观经济原因

宏观经济周期性波动、需求不足导致的就业需求减少。特别是 1997 年亚洲金融危机爆发以来,我国经济增长率虽然还保持良好的增长势头,但与先前相比已经放慢,这在一定程度上也减少了就业岗位提供。

### 四、针对就业问题的财政政策运作

从西方国家政府干预经济的历史来看,就业问题的解决与财政政策有着紧密的联系。政府的经济政策主要有产业政策、货币政策和财政政策。经济政策的实施对于宏观经济稳定有重要意义,但就就业问题的解决而言,财政政策的作用更为直接,更为明显。作为一个向市场经济体制过渡的国家,我国的经济已呈现出市场经济国家的许多特征,这以经济行为中的市场化导向越来越明显为主要标志。因此,借鉴西方国家政府干预经济的经验,我国可以在不同的时期在财政政策取向上有不同偏重。就现阶段而言,为缓和失业压力,保证改革的稳定环境,包括财政政策在内的国家经济政策取向有必要由促进增长向充分就业转变。为此,财政支出向社会保障和转移支付倾斜是必要的,财政政策应有就业优先的取向。

#### (一) 财政政策的选择

要解决体制转轨时期的就业问题,合理的财政政策应该是总量性和结构性的财政政策。总量性的财政政策是指政府通过财政收入和支出直接改变社会总供给和总需求总量的政策。政府可根据经济生活中总供给和总需求的对比情况,选择赤字性财政政策和盈余性财政政策,以促进社会总供需平衡。政府还可以通过收入和支出的变化,影响经济政策和盈余性财政政策,使其他主体的供求变化适应总供需平衡的要求。市场经济国家一般采取的是需求管理政策,即对社会总需求进行调控以达到总供需平衡的目的。这是因为在一个国家的特定时期,能用于经济活动的资源在特定的技术水平上,总供给量是相对固定的,而总需求量在政府介入的情况下,有着较大的弹性。政府在财政方面可通过赤字或盈余预算来扩张和收缩社会需求总量。对于我国这样一个处于向市场经济体制过渡的国家,在社会总供给和总

需求方面也越来越多表现出市场经济国家的特征。因此,我国在采取总量性的财政政策时,也应注意选择需求管理政策。

结构性的财政政策是指政府通过收支变化来改变经济结构的政策。经济结构主要指产业结构。结构性的财政政策主要是为配合政府的产业政策而存在的。政府通过收入和支出的变化支持需要发展的产业,抑制有待紧缩的产业。西方市场经济国家经济结构的形成主要是私人资本在政府的产业政策指导下形成的,但私人资本的投资决策权在于私人,政府一般不直接介入。另外,政府一般也不直接安排财政支出形成投资去促进经济结构的形成。这决定了西方国家的财政政策只能是总量性的。在我国则不同,由于长期推进计划经济体制,财政投资在全社会投资中长期占据最主要的地位,因此,财政对于经济结构的形成是决定性的。虽然目前财政投资占全社会投资总量的比例较低,但财政投资具有较为雄厚的国家财力做后盾,所发挥的作用是单个资本无法比拟的。而且,我国经济发展水平较低,要赶上发达国家,也需要政府集中部分财力建设一些国民经济的骨干项目。国有经济的重要地位决定了政府能在经济结构的调整中有所作为。前面分析到经济发展战略选择的失误也是我国就业问题出现的原因之一,那么,改变经济发展战略就应成为解决就业问题的对策。经济发展战略应选择高就业部门等优先发展的战略。

#### (二) 针对就业的财政政策的具体措施

1. 财政可通过直接投资支出兴办公共工程,创造就业机会。财政政策通过财政乘数的作用,可对国内生产总值产生影响,而国内生产总值的增减变化,会直接影响社会所吸纳的就业量。现阶段,我国的劳动力供给量超过劳动力需求量(虽然在一些部门,行业劳动力是供不应求,但总量性矛盾最为重要)。这要求政府通过收支的变化,促进国民经济的快速健康发展,以增加就业容量。我国 1998 年以来实行积极的财政政策,对我国经济保持一定增长速度起到了重要作用。1998—2001 年,以国债投资项目投资为主的积极财政政策有效地扩大了投资需求,带动了地方、部门、企业投入项目配套资金和银行贷款,对经济增长的贡献率为 1.5、2、1.7 和 1.8 个百分点,2002 年预计为 2 个百分点。未来一段时期内,我

国仍有必要继续维持积极的财政政策。

2. 财政可通过制订优惠政策,鼓励企业、个人等参与投资,间接创造就业机会。财政可通过减免税、补贴等形式鼓励创造更多就业机会的行业、部门的发展。第二产业作为工业化过程中吸纳劳动力能力最强的产业理应得到鼓励和发展。第二产业的内部结构调整时,政府应注意鼓励劳动密集型行业的发展,但同时也应注意不要走极端,因为有些行业劳动密集型不如资金密集型有竞争优势。同时,在第二产业发展到一定程度时,就业结构显现出高度化趋势,即第三产业成为最主要的就业产业,并且其就业弹性最大,因而在税收政策上,大力促进下岗分流人员发展第三产业和非公有制经济。

3. 财政通过转移性支出促进社会保障制度的形成和发展。推动社会保障制度的建立,促进劳动力市场的形成。财政应该支持社会保障制度的建立,从而将各类“隐性失业者”推向市场,提高企业和各类经济组织的生产效率,同时不会给社会带来太多的不稳定因素。针对就业的财政政策应在政府预算中增加社会保障方面的支出,逐渐填补社会保障的历史欠债。具体而言,政府一方面可以通过将盈利性国有资产转换为部分社会保障基金,另一方面甚至可以通过发行公债弥补资金的不足。对于后者所形成的债务负担,最终可以通过经济增长而得以逐步消化。许多国家社会保障收入不足以支付支出时往往以财政拨款予以解决。我国也可考虑借鉴这类做法。

值得注意的是,由于各地经济发展水平不一,我国统一的社会保障制度在短期内还难以形成。因此,推行供款基准制和受益基准制并行的社会保障制度可更好地满足不同地区、不同个人的需要。

4. 开征社会保障税或薪给税。目前,我国社会保障金主要由劳动部门筹集,一般采取交费形式,而且计费依据存在着不统一的情况。这不利于统一的社会保障制度的形成。而政府通过开征社会保障税或薪给税能够以强制性的税收形式统一

社会保障收入的来源。该税的课征可考虑与个人所得税的工薪所得部分选择同一计税依据,便于规范管理。征收的税款专款专用,为待业人员尤其是国有企业下岗职工提供基本的生活保障。

5. 加强教育和培训,强化就业服务,实行劳动预备制度。教育作为一种外溢性很强的准公共产品,我国的财政性教育经费支出占GDP的比例一直徘徊在2—3%左右,九五期间,财政性教育经费支出累计为10416.48亿元,其中2000年的财政性教育经费支出为最高,也仅是占GDP比重为2.87%(《中国教育事业统计年鉴》2001年),远低于发展中国家平均水平,以适当的方式加大财政在教育领域的投入,不仅有利于为劳动力市场培养高素质的专门人才,增强经济发展的后劲,而且,有利于延缓劳动力的供给和改善就业结构,适应经济结构的调整。

最后需要指出的是,推行针对就业问题的财政政策也会受到政府财力基础的制约,我国已连续多年出现财政赤字,债务负担也逐渐增大,如何充分考虑财力因素,推动充分就业的财政政策的实行是一个需要进一步探讨的问题。

#### [参考文献]

- [1] 张馨. 比较财政学教程[M]. 北京:中国人民大学出版社,1997.
- [2] 胡鞍钢. 中国就业形势分析[J]. 经济研究参考,2002,(59).
- [3] 劳动和社会保障部劳动科学研究所课题组. 当前形势下的就业思路与对策[J]. 经济研究参考,2002.
- [4] 郭克莎. 中国:改革中的经济增长与结构变动[M]. 上海:上海三联书店,1993.
- [5] 刘伟. 工业化进程中的产业结构研究[M]. 北京:中国人民大学出版社,1995.
- [6] 牛仁亮. 劳力:冗员失业与企业效率[M]. 北京:中国财经出版社,1993.
- [7] 林毅夫等. 中国的奇迹:发展战略与经济改革[M]. 上海:上海三联书店,上海人民出版社,1994.
- [8] 西蒙·库兹涅兹. 各国的经济增长[M]. 北京:商务印书馆,1985.

[责任编辑:蒋纯柳]