# 中国失业问题与财政政策研究（三）

来源：网络 作者：雨雪飘飘 更新时间：2023-12-31

*\" 三、近中期缓解我国失业压力的宏观思路和财政政策 202\_年及“十一五”时期是我国全面建设小康社会的关键时期，在经济增长的同时，如何有效地缓解失业压力，促进就业和再就业，这是政府宏观政策调控需要面对和解决的重大战略问题。本部分在前述分析的...*

\" 三、近中期缓解我国失业压力的宏观思路和财政政策

202\_年及“十一五”时期是我国全面建设小康社会的关键时期，在经济增长的同时，如何有效地缓解失业压力，促进就业和再就业，这是政府宏观政策调控需要面对和解决的重大战略问题。本部分在前述分析的基础上，针对现存问题，借鉴国际经验，侧重提出近中期缓解失业压力的宏观思路和财政政策取向。

（一）我国未来的就业形势面临四大压力

当前我国已经进入劳动力增长高峰，农村富余劳动力转移加快，与此同时，国有企业改革的深化和经济结构的调整造成下岗失业人数居高不下，高校毕业生也有较快增长，就业已成为影响经济持续增长和社会稳定的重大问题。可以说未来较长一段时间，我国就业压力很大，就业形势十分严峻。具体讲，我国未来的就业面临四大压力：

3.科技进步的压力。科技革命的日新月异和国际国内市场竞争的日益激烈，依靠先进的机器设备和自动化操作取代人工操作，提高劳动生产率，取得竞争优势成为国与国之间、企业与企业之间竞争的重要手段，形成了“机器对人的排挤”，大量的产业与产品的竞争，依靠科技进步取得竞争优势日益成为重要手段，甚至劳动密集型产业的竞争也不排除运用科技进步的手段取得竞争主动权，同样形成了竞争对产业工人的排挤，加大了国内就业压力。

4.加入WTO的压力。加入WTO对中国的就业数量与结构都将产生深远的影响，总体来说，应该是挑战大于机遇。劳动密集型产业、服务业就业总量将增加，而垄断性行业、农业的就业将大大减少。据预测，中国加入WTO后，农业就业人口每年将减少3.8%即966.2万人，机械仪表工业每年将减少2.5%即58.2万人，汽车工业每年将减少14.5%即49.8万人，仅此三个行业每年将减少1000万个就业机会，与此同时，纺织、服装行业的就业增长率也可得到大幅增长，新增就业人数预计将达500万人左右。由于加入WTO对中国经济的整体影响较大，受到冲击的行业恰恰集中在我国的弱势产业，这就更加大了就业的压力。

（二）近中期缓解失业压力的宏观政策思路

基于中国就业问题的长期性与复杂性，按照社会主义市场经济体制的要求，借鉴国外促进就业的经验，今后必须实行促进就业的长期战略和政策，积极探索并努力建立适合中国国情的促进就业长效机制，以进一步加强和改善就业工作。

1.应切实将扩大就业、降低失业率作为最基本的宏观政策目标。

国内外理论和实践表明，失业问题对经济和社会发展的威胁非常突出。鉴于就业问题的重要性以及现实中失业的各种矛盾和问题，在未来改革发展过程中，国家宏观调控政策取向应切实将扩大就业、降低失业率作为最基本的政策目标。为此，首先仍必须保持国民经济有较高的增长速度，经济总量的增长是扩大就业的基础。目前中国经济正处于经济周期的上升阶段，未来长时期中国作为一个发展中国家，需求潜力很大，经济增长的潜力也很大。为了保持经济发展的良好势头，今后一个时期要继续加强和改善宏观调控，健全宏观政策体系，确保国民经济持续快速健康发展。这就为扩大就业、实现积极就业政策的目标创造了良好的宏观环境。其次，鉴于我国人口众多、就业压力过大的特定国情，今后即使维持较高的经济增长速度，也可能出现就业机会不足以解决就业压力的问题，因此，政府在确定经济发展战略和增长模式时，必须考虑有利于扩大就业和创造就业岗位，并要具体体现到制定国民经济社会发展计划和产业政策、财税政策、投资政策、金融货币政策等宏观政策上来，以实现国民经济快速健康发展和促进充分就业的双重目标。再次，政府和社会都要切实增加就业方面的投入，这对于扩大就业也具有至关重要的作用。

2.合理界定政府与市场在促进就业中的职责与分工。

市场经济国家的实践证明，就业主要应依靠市场调节，政府不能包揽过多。在社会主义市场经济条件下，充分发挥市场机制在就业和再就业中的基础性作用，主要通过市场调节劳动力供求，引导劳动者自主就业。目前无论在机制上还是在功能上，我国的劳动力市场尚不完善。一些制度性因素，如户籍制度及其相关政策不合理，导致城乡、地区、所有制之间的劳动力市场分割，就业缺乏竞争机制，限制了劳动力的合理流动，损害了劳动者平等、自由就业权利的实现，破坏了公平的就业环境，阻碍了就业的扩大。因此，充分完善劳动力市场，维护和尊重劳动力市场机制，应该成为我国促进就业的要务。

充分重视劳动力市场机制的作用，并不意味着政府在促进就业中无所作为。政府在促进就业和再就业中的作用主要是实行积极的就业政策，制定就业发展战略、完善就业服务体系，引导全社会转变就业观念，努力改善就业和创业环境，为市场配置劳动力资源基础性作用的发挥创造条件。具体考虑，市场经济下政府应该从以下几方面入手，积极扩大就业。

——选择符合国情的劳动力市场规则手段。在向市场经济转型的过程中，一个国家面临着如何选择劳动力市场规则手段的问题。能否扩大就业，是进行制度选择的重要标准。20世纪70年代以来，欧洲主要发达国家，由于执行了一系列更容易导致劳动力市场僵化的规则措施，使其就业增长速度远远低于美国。而美国，在20世纪90年代实现了低通货膨胀和低失业率并存的局面，也得益于其劳动力市场良好的灵活性。我国正在加强劳动力市场制度建设，应该充分借鉴国际经验，选择符合国情的规则措施，确保对劳动力市场的管理，不致降低劳动力市场的灵活性和竞争性。

——为劳动力市场的高效运行提供良好的外部环境。劳动力市场在运行过程中，不可避免地会出现种种难以靠市场机制本身解决的问题，政府应积极补充市场机制的缺失。例如，完善就业服务体系、提供劳动力市场信息等方面的服务，都具有公共物品的性质，企业和个人难以有效提供；同时这些公共服务又能有效地减少交易成本，降低自然失业率，政府应该积极介入，有所作为。

——矫正扭曲的生产要素价格，形成符合中国比较优势的增长方式。对于一个劳动力丰富的发展中国家来说，如果选择符合自身比较优势的发展战略，就意味着劳动密集型产业应该成为其产业的主体。劳动力是我们的比较优势，符合比较优势的技术结构和产业结构，才是可持续发展的。只有资金和劳动的价格都准确反映要素的相对稀缺程度，依靠市场的诱导，符合比较优势的产业结构和技术结构才能形成。

——建立健全社会保障体系，为劳动力市场提供有效支撑。劳动力市场的发育和形成，有赖于社会保障功能与市\" 场竞争标准相分离，使企业按照其需求使用劳动力，而社会保障的职能则交给社会运行。如果没有健全的社会保障体系，企业必然要承担过度的社会职能，面临沉重的政策性负担，劳动力市场也不能正常发挥作用，妨碍劳动力资源的有效配置。因此，建立健全社会保障体系，对充分发挥劳动力市场机制的作用至关重要。

——政府应制定针对特殊群体就业的扶助政策。我国国有企业下岗职工中的“4050”群体，文化水平偏低，年龄偏大，难以适应市场竞争的要求，在下岗失业之后很难再就业。这种局面与制度因素有关，是历史的欠帐，市场难以自动解决，政府和社区应负起责任，提供相应的政策扶持：一方面要通过社会保障，实现这“一代人”的平稳过渡；另一方面则是通过积极的就业政策，向他们提供专门的培训，给予创业融资、开业注册等方面的优惠，靠就业岗位的开发，实现平稳过渡。

3.经济结构调整要与就业结构调整改善协调推进。

经济结构调整是未来我国经济发展的主体，也是我国现代化建设需解决的重大战略问题。但经济结构调整必须从扩大就业的要求出发，注重与就业结构调整协调推进。

——在企业规模上，注重扶持中小企业。中小企业在我国经济社会发展和促进就业中具有重要作用。目前，我国登记注册的各类中小企业已超过800万家，占企业总数的99%以上，吸纳了75%以上的城镇就业人口。实践证明，凡是中小企业多而且发展比较好的地方，就业压力就小；凡是中小企业少而大企业多的地区，就业压力就比较大。因此，在实施大企业、大集团战略的同时，一定要重视中小企业的发展。政府在投融资、税收、技术服务、市场开发、信息咨询、人员培训等方面，要加大对中小企业的扶持力度，使他们在吸纳就业方面发挥更大的作用。

——在经济类型上，注重发展非公有制经济。改革开放以来，我国个体、私营、外资等非公有制经济得到了较快发展，吸纳了大量人员就业。到202\_年，个体工商业已达2377万户，从业人员4743万人，注册资金3782亿元；私营经济已达243万户，从业人员3409万人，注册资本24756亿元。个体、私营等非公有制经济在国内生产总值中已占20%以上，吸纳就业近1亿人，占城镇全部从业人员的40%以上，在促进经济增长、扩大社会就业中发挥着愈益重要的作用。对非公有制经济的发展，要进一步解放思想，切实转变观念，进一步清除对其发展的歧视性、限制性规定，在市场准入、投融资、税收、土地使用等方面，使非公有制企业与其他企业享受同等待遇，实现平等竞争。

——在就业方式上，重视灵活就业方式。要摒弃只有正规就业或端“铁饭碗”才算就业的传统观念，大力发展季节工、临时工、小时工、轮岗工等多种就业形式。社区服务特别是家政服务具有很大的就业潜力。在一些发达国家，社区服务从业人员占全社会从业人员的比重高达30-40%.我国城镇社区服务刚刚起步，许多事情没人做。随着老龄化社会的到来，对社区服务的需求不断增加。要积极推进家务劳动社会化，鼓励发展家政服务业，以灵活的形式吸纳更多的人就业。

4.全面消除城乡劳动力结构性转移的体制性障碍。

改革开放二十多年来，随着市场经济体制的逐步确立，对农民就业和流动的某些束缚被解除。但是，在改革城乡分割制度方面仍没有迈开实质性步伐，进城后打工农民在就业、公共服务等方面仍受到各种歧视性待遇，这在相当程度上限制了农村剩余劳动力的流动和向外转移。因此，必须尽快推进制度创新，消除对农民进城打工的歧视性规定，促进农村剩余劳动力的合理流动。首先要取消对农村劳动力进入城镇就业的不合理限制。当前农村劳动力进入城镇就业仍受到很多不合理限制。一些大中城市为了保证城市居民就业，限制农民进入某些行业和工种。农民外出就业要办理名目繁多的证件，面向外出打工农民的收费也过多、过滥。一些地方存在简单粗暴地清退进城务工农民的做法。现在许多城市面临就业压力，对进城农民工进行适当管理是必要的，但也要城乡兼顾，控制适度，管理得当。目前的一些做法既不符合市场经济的公平竞争原则，也没有真正起到引导农民有序流动的作用。

为此，首先要进一步完善和规范政府对劳动力市场的管理，清理各地区制定的对农民进城务工的不合理限制政策和乱收费，改变重收费、轻服务的做法。要坚决纠正简单粗暴清退农民工的做法。其次，要加快户籍管理制度改革。目前，小城镇户籍制度改革正在全面推开，个别大城市的户籍制度改革也有了较大的动作。事实表明，放开户口后并没有产生消极影响。今后要进一步加大户籍改革力度。从长期看，应当允许农民自由进城。这样有利于解决城乡居民两种身份、就业和待遇不平等的问题，有利于城乡经济的发展。再次，考虑到大多数进城农民的就业并不稳定，需要保持流动就业农民原有土地承包关系的稳定，使农民形成在城乡之间“双向流动”的就业机制，这是保持农村乃至整个社会稳定的一个重要条件。

5.大力加强人力资源能力建设。

（三）近中期缓解失业压力的财政政策选择

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。对就业问题的解决而言，财政政策的作用比较直接和明显。成熟的市场经济国家，不同的时期在财政政策取向上有不同偏重。就我国现阶段而言，为缓解失业压力，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侧重促进经济增长向增长和就业并重转变。

1.明确财政支持就业政策的基本框架。

依据财政对就业的影响机制，财政支持就业政策可以分为总量性财政支持就业政策和结构性财政支持就业政策。

总量性财政支持就业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进而影响就业总量的政策。总量性财政政策影响就业的方向和大小取决于财政支出和收入（税收）政策的组合方式，见表6：

要缓解近中期失业压力，合理的财政支持就业政策应该是总量性和结构性的财政政策的综合运用。为此，要总体设计，形成一套多层次、高效、统一的财政支持就业的政策体系。特别是要充分认识社会保障和促进就业是一个有机整体，财政支持社会保障和促进就业是减轻市场失灵和风险对社会和个人冲击的手段，财政部门参与制定社会保障制度和促进就业制度，形成政策合力，才能有效地缓解当前和未来较长时期失业压力。此外，今后一段时期，我国财政政策将从积极转向稳健，要注意把稳健的财政政策与积极的就业政策配套运用起来，落实和贯彻积极就业政策对国家财政提出的有关政策、资金需求，促进就业的有效增长。

3.完善失业保险制度，强化失业保险的促进就业功能。失业保险制度虽然主要解决失业者的基本生活保障问题，但也是促进就业的重要手段。它主要借助就业培训、就业介绍和就业指导途径促进就业。从中短期看，应积极配合国家的就业政策，提高失业保险的促进就业功能。首先，扩大失业保险覆盖面。失业保险的特征之一是普遍性，即所有有劳动能力且愿意就业的劳动者均应包含在失业保险范围之中。对于不愿进入失业保险的部分自由职业者和灵活就业人员，要加强宣传教育，也要采取适当的强制措施（比如代扣代缴）将其纳入。这既可以扩大失业保险基金的规模，增强失业保险制度抗风险的能力；又可以使每一位城镇失业者在失业期间得到一定的失业救济，有利于保持社会稳定；也更有利于实现劳动力在不同区域、行业、企业间合理流动，使那些国有企业下岗职工和其他城镇职工解除自谋职业后顾之忧。其次，调整失业保险支出结构，增加对就业培训、就业介绍支出，增强失业保险制度促进就业的功能。尽管目前失业保险缴费率只有3%，面临的就业任务十分繁重，但是近几年各地失业保险基金都有较多结余，是失业保险功能单一化所致。因此，在保证每一个参保失业者得到基本失业救济金的前提下，要适当增加对就业介绍、就业培训支出，既解决当前安排就业所需资金紧缺的矛盾，又提高失业保险的促进就业功能，更有效地使用失业保险资金。再次，合理确定失业救济金的标准和领取条件，防止滋生养懒现象。失业救济金的标准具有一定刚性，确立时要十分慎重。既要保证失业者在失业期间的基本生活需要，又要有激发失业者在法定期限内再就业的动力，防止滋生懒惰。一般来说按失业者失业前月工资的50-60%发给。同时，严格领取条件：失业人员在终止、解除劳动关系之日起40天内，持有关证明到户口所在地办理失业登记；按缴费时间长短确定发放失业救济金的时间长短；失业者自愿接受有关部门推荐和介绍的新的职业，过期不接受新的就业岗位的自动中止失业保险金发放。第四，加强对失业保险基金的监督管理。财政和审计部门要定期检查失业保险基金的征缴和发放情况，当前要切实做好失业保险基金“收支两条线”管理工作，既要保证收缴及时，又要保证发放到位。尽快将失业保险收支纳入各级财政的预算管理，确保基金安全和有效使用。第五，提高失业保险基金统筹层次，实现市、县统筹向省、市、自治区级统筹转变。加强省、市、自治区级政府对失业保险基金的管理，提高失业保险基金省内地、市间的调剂能力，更好地满足各省、市失业保险和就业的资金需要。

6.完善财政专户管理制度，尽快建立社会保障预算。针对当前就业和社会保障资金财政专户管理中存在的户头过多、坐收坐支等不规范问题，进一步完善专户管理制度，切实将各项就业和社会保障资金纳入财政专户实行规范化管理，积极配合税务机关征收社会保险费和管理服务社会化的实施，逐步推广财政集中收缴和支付，取消收入户和支出户，减少中间环节，杜绝挤占挪用现象。但是专户存储和收支两条线只是一种过渡管理形式，随着社会保险税的开征和财政专户集中收付制度的实施，建立社会保障预算是对各项就业和社会保障资金实行科学、规范预算管理的必然结果。同时，将各种不同来源的就业和社会保障资金置于社会保障预算中，既保证收入的稳定，又保证支出的合理，保证每项社会保障资金收支以预算为依据筹集和使用资金，提高资金的安全和管理水平。

7.加强对就业和社会保障资金的财务管理和监督，保证专款专用。完善现行的各项就业和社会保障资金财务会计制度，对已经出台的新的社会保障项目如企业年金等要及时制订相应的财务会计管理制度，保证社会保障财务会计制度的完善和更新与社会保障制度改革的基本同步；同时加强财政内部监督机构对社会保障资金财务收支情况的管理和监督，建立定期的检查监督制度，并配合国家审计部门做好社会保障资金的专项审计，提高对社会保障资金的监督管理水平。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！