

中国就业制度

税收政策

● 蓝常高 著

- 《中国就业制度和税收政策》将与你一起
- 回顾历史、分析现实、展望未来。
- 你将看到新中国的就业制度，
- 以及与之配合的税收政策，
- 已经发生、正在发生和即将发生怎样的变革！
- 在这样的变革中，城乡各类劳动者
- 已经获得和将要获得怎样的扶持和帮助。

广西人民出版社

中国就业制度与税收政策

蓝常高 著

广西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国就业制度与税收政策/蓝常高 著. —南宁:广西人民出版社, 2006.9
ISBN 7-219-05738-5

I. 中... II. 蓝... III. ①劳动就业—就业制度—研究—中国②税收管理—财政政策—研究—中国
IV. ①F249.214②F812.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 108619 号

*

中国就业制度与税收政策

蓝常高 著

责任编辑/张平

*

广西人民出版社出版发行

(南宁市桂春路 6 号)

邮政编码: 530028

网址: <http://www.gxp-ph.cn>

850 毫米×1168 毫米 开本 1/32 字数 228 千字

2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

广西壮族自治区人民政府办公厅印刷厂印刷

ISBN 7-219-05738-5/F.673

定价: 20.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

导言 /1

第一章 就业在社会经济发展中的重要性 /7

第一节 就业与失业/8

一、什么叫就业/9

二、失业以及相关概念/12

第二节 就业问题是一个世界性的长期性的问题/16

第三节 中国当前和今后一个时期的就业形势/22

第四节 就业问题在市场经济国家中的重要地位/28

一、就业理论的产生、发展和形成/28

二、充分就业:市场经济国家宏观经济的重要目标/35

第五节 就业问题与构建和谐社会的关系/40

一、失业率过高将危及社会的和谐与稳定/41

二、建设和谐社会必须优先解决就业问题/43

三、正确把握解决就业与构建和谐社会的几个问题/46

第二章 计划就业制度的建立与形成 /49

第一节 1949~1957年:计划就业制度的开端/50

一、城镇就业:从“两扇门”到“统包统配”/50

二、农村就业领域的逐渐缩小/58

第二节 1958~1978年:城乡二元就业结构的形成和巩固/62

一、城镇就业状况/62

二、农村就业状况/68

第三节 改革开放前与就业相关的税收政策 /74

一、国民经济恢复时期“公私兼顾”的税收政策/74

- 二、“公私区别对待”和税收政策政治化倾向/78
- 三、《农业税条例》的实施和农业税政策的调整/85
- 四、农村集市税收政策的变化/87
- 五、对社队企业的税收优惠/90
- 六、城镇集市贸易的税收政策/93

第四节 小结/97

第三章 从“双轨制”走向市场化/103

第一节 农村就业新机制的形成与发展/104

- 一、农业重大改革和农村就业新机制/104
- 二、乡镇企业的发展及其对就业的贡献/111
- 三、“农民工”进城就业/115

第二节 城镇就业制度的渐进式改革/120

- 一、“返城知青”和“待业青年”的就业/121
- 二、国有企业就业制度的渐进改革/124
- 三、集体企业就业机制形成及发展/130
- 四、非公有制领域的市场化就业机制的形成及其影响/133
- 五、特殊社会群体的就业机制/140

第三节 促进就业的税收政策/147

- 一、促进返城知青和相关群体就业的税收政策/147
- 二、促进国有企业下岗职工再就业的税收政策/154
- 三、促进残疾人就业的税收政策/157
- 四、促进第三产业发展的税收优惠/162

第四节 与就业相关的税收政策/167

- 一、对乡镇企业的税收优惠政策/168
- 二、对“三资企业”的税收优惠政策/173
- 三、关于个体经济和私营企业的税收政策/180

四、农业税收政策的调整及其对就业的影响/186	
第五节 小结/190	
第四章 城乡统筹就业的开端及其税收政策 /193	
第一节 进入新世纪后的就业形势/194	
一、就业形势/194	
二、就业困难的主要原因/199	
第二节 中央对宏观就业方针的调整/204	
一、“城乡统筹就业”的试点/205	
二、逐步清除农民工进城的制度障碍/207	
三、城乡统筹就业改革的深化/209	
第三节 促进就业的税收政策内容及其政策涵义/213	
一、继续有效的促进就业的税收政策/214	
二、加大对促进“再就业”的税收优惠力度/215	
三、提高增值税、营业税的起征点/223	
四、农村税费改革和取消农业税/225	
第四节 促进就业税收政策的简要评述/228	
一、积极成果/228	
二、有待改进之处/232	
第五节 小结/236	
第五章 国外促进就业的税收政策简述 /239	
第一节 促进就业的一般性税收政策/241	
一、减税/241	
二、对再投资的鼓励性优惠/246	
三、刺激投资的其它方式/247	
第二节 促进就业的特殊性税收政策/250	

- 一、对小企业的税收优惠/251
- 二、在落后地区促进就业的税收优惠/257
- 三、其它促进就业的财税政策/260

第六章 展望:城乡平等就业及其税收政策 /263

第一节 税收将在未来促进就业的进程中 发挥更大的作用/264

- 一、解决就业问题的行政手段与税收政策的消长/264
- 二、税收优惠与财政收入增长的关系/266
- 三、促进就业税收政策发挥的新空间/268

第二节 促进城乡平等就业的税收政策原则/274

- 一、就业优先原则/274
- 二、城乡一体化原则/275
- 三、符合产业政策的原则/276
- 四、公平性与特殊性相结合的原则/277
- 五、易于操作和适度优惠的原则/278
- 六、长效性和前瞻性的原则/278

第三节 促进就业的税收政策

与国家宏观战略目标的协调/279

- 一、促进劳动密集型产业的发展/280
- 二、加大对中小企业扶持力度/282
- 三、进一步消除对非公有经济的政策歧视/283
- 四、以更优惠的税收政策支持创业/284
- 五、促进就业培训和就业中介健康发展的税收政策/288

第四节 与税收优惠政策互相配合的其他政策/291

附录:主要参考文献 /293

后记 /297

序言

在二十多年的改革中，
现实常常受到强大的历史惯性力干预，
就业制度的改革也是如此。
因此，研究中国就业制度及其税收政策，
为的是在未来建立更加公平合理的、
充满活力的就业制度。

劳动者得以就业,家庭得以平静生活,这对于相当多的家庭而言,似乎是再平凡不过的事情。但对于像中国这样一个拥有13亿人口的大国而言,让全体劳动者得以实现有序而充分的就业,由此使其愉快并和谐地生活,这无疑是一件举国同欢、万民称颂的伟大事业。自古以来,智者们所描述和向往的“大同世界”理想正是这样的境界。《礼运·大同篇》说:“使老有所终,壮有所用,幼有所长。鳏寡孤独废疾者,皆有所养。”其中“壮有所用”,说的就是壮年人有工作可做。而“壮有所用”在其中至为关键。因为只有“壮有所用”才能生产出物质资料来,以实现“使老有所终”、“幼有所长”和“鳏寡孤独废疾者,皆有所养”的目标。千百年来,无数的仁人志士不懈地奋斗,所追求也正是这样的目标。

基于这样理想和目标,新中国的缔造者们为避免旧中国那种严重失业、民不聊生的状况重现,设计一个全新的就业制度^①,其初衷就是让人民得以充分就业。在建国之初,这个制度为新中国建设完整的工业体系,为凝聚举国之力来迅速提高国家的综

①“体制”与“制度”在中文里的意义很相近。按《现代汉语词典》的解释,“体制”是指国家机关、企业、事业单位的组织制度。而“制度”则指“要求大家共同遵守的办事规程或行动准则”。而《新世纪汉英词典》中,“体制”则对应于 System 和 Structure,“制度”则对应于 Regulation, System 和 Institution。前者更侧重于强调组织架构(Structure),后者则更侧重于具有成文的准则、规则、规定、法令(Regulation 和 Institution)等。在本书运用“就业体制”和“就业制度”中,只涉及组织结构时多用前者,涉及成文的规定和政策时,多用后者。

合实力,曾经发挥过积极的作用。用今天的眼光来看,这个就业制度因存在诸多缺陷而渐渐地走进历史。但是,它积累的经验教训,依然有着其独特的价值,成为我们走向未来的宝贵财富。

“就业是民生之本。”——近年来,这一表述反复出现在从中央到地方各级党政文件中,表明了新一代的领导人对于在社会主义市场经济条件下就业问题,有了更为全新的认识。最近十多年,国家出台一系列政策来促进各个层次的劳动者实现就业,而税收优惠政策是其中重要的一种。更进一步的问题在于,以往已经出台的促进就业税收优惠政策实施效果如何?一些并非以促进就业为目的的税收政策,是否对促进就业产生影响以及产生怎样的影响?什么样的税收优惠政策,才能使国家节约税收付出而收到较好促进就业的效果?带着这样的思考,就成为笔者对此问题研究的逻辑起点,进而也成为写作本书的由来。

就业制度是一个复杂的综合体系,其涉及面非常广泛。笔者在本书中主要讨论的是劳动者获得就业机会等相关的问题,极少涉及就业者的工资待遇等因素。在市场经济条件下,就业与税收政策息息相关。而本书中所谈到的与就业相关的税收政策,不仅包括那些出台的初衷直接就是以促进就业为目的的税收政策,还包括那些不以促进就业为目标、但却对就业产生明显影响的税收政策。这也就是为什么本书不以“促进就业的税收政策”为题的重要原因。在论及税收政策对就业发生作用时,不仅注意它对于就业岗位创造的影响,还在一定程度上也注意它对就业环境产生的积极或消极的影响。

本书共分六章。第一章即从分析就业与失业基本概念开始,简略分析当前我国的就业严峻形势,讨论就业是一个世界性的长期性的问题,以及就业在社会经济生活中的重要性等。

第二章,分析中国计划就业制度的建立、形成和巩固及其税收所体现的作用。从建国初期起,中国城乡劳动者从原先较松散

的就业状态,通过各自渠道分别逐步纳入国有经济、城镇集体经济和农村集体经济中。而从《户籍登记条例》实施,城乡分隔的就业制度便逐步形成并且得到巩固。解放初期,税收政策在照顾贫苦艺匠、个体工商户和解决就业困难曾经发挥过积极的作用。但从 20 世纪 50 年代中期至 70 年代,税收逐步成“利用、限制、改造资本主义工商业的工具”,以及“打击投机倒把、限制资产阶级法权”的工具。而对“社队企业”的税收优惠,客观上支持了农村新的就业渠道开拓。

第三章分析改革开放以后就业制度从“双轨制”走向市场化的进程,以及税收促进就业的作用。从 20 世纪 80 年代至 90 年代末,尽管旧体制还存在较多的惯性力,但原先壁垒森严的城乡二元就业体制出现了逐步松动。税收在这一过程发挥了积极作用,比如对乡镇企业、三资企业,福利企业的税收政策,促进返城知青、待业青年以及国有下岗职工就业的税收优惠政策等,都有力地促进了就业问题的解决。

第四章分析 2000 年以后的就业制度及其税收优惠政策的新变化。进入新世纪之后,中央提出“统筹城乡就业”的方针。在税收方面,除了保持上一阶段还在生效的促进就业税收优惠以外,还加大对国有企业下岗职工的优惠力度,将优惠面扩大到其他就业困难的特殊群体。更为突出的是,在农村,取消了农业税和“三提五统”,大为减轻农民负担和改善了农村就业环境。尽管这一时期“城乡有别”的特征还存在,但政策导向和具体改革还是加快了向“城乡统一劳动力市场”前进的步伐。

第五章是简述国外促进就业的税收政策,以期找到可供借鉴的因素。

最后一章是对未来建立城乡平等的就业制度及其相关的税收政策的展望。由于与城乡平等的就业制度及其相关税收优惠政策,包括的内容十分丰富。在这一章里只谈未来促进就业的税

收政策所发挥的作用,以及原则和改革方向。

任何历史都是当代史。当代人认识历史,为的是从中找到把握现实、面向未来的种种启示。中国现行的就业制度是从计划经济时代逐步改革、演变而来,因此,不可避免地带着原制度的痕迹和历史惯性。有时即使是对原有的就业制度进行一小步的改革,也常常遇到历史的强大惯性力对现实的干预。因此,当政策的设计者要推出新的政策(包括税收政策)时,无不认真面对现实,力求稳妥、渐进地推进新的改革。这样的思维方式,是二十多年中国特色的“渐进式”改革的共同点。唯其如此,笔者才花不少的力气去追溯新中国建立以来的就业制度的变迁历程。本书在分析历史时,并不全面罗列与就业相关的史料,而是尽可能抓住最能影响就业制度形成和发展的若干关键点来分析,努力去探寻就业制度及其税收政策的形成、发展、变迁的机理。正如胡锦涛同志指出:“浩瀚而宝贵的历史知识既是人类总结昨天的记录,又是人类把握今天、创造明天的向导。”我们分析新中国半个多世纪以来的就业制度及其税收政策的变迁,就是为了在未来建立更加公平合理的就业制度,制定更加合理有效的税收政策,以激发全体劳动者积极性和创造性,共同创造更美好的未来。

基于这些认识,笔者对未来中国就业制度形成如下一些观点。这些观点,一直是贯穿本书的分析与讨论的主线。

(1)旗帜鲜明的提出“就业优先”的原则。当前中央明确提出:“把扩大就业摆在社会发展更加突出的位置”,“就业是民生之本”,事实是“就业优先”的更详细更完备的表述。而“就业优先”是以上这些论断的最简洁的概括。这个观点,与马克思和恩格斯关于“一切历史的第一个前提”的论断、与当前落实“以人为本”的科学发展观是完全一致的。因为发展的目的是为了人,着力解决好就业问题就成为政府工作的首要目标。强调“就业优先”,就是为纠正过去一个时期部分同志 GDP 增长至上的偏向。

从“就业优先”的原则出发,今后促进就业的税收政策,就是要更加注重对吸纳较多劳动力的劳动密集型产业,向中小企业,向那些独立创业者,实行政策倾斜。

(2)城乡一体化就业,是中国就业制度改革必须到达并且应该尽快到达的目标。在城乡劳动交流进一步扩大、融洽之时,出台有关促进税收政策,就不应规定只有城镇企业职工才可享受何等优惠待遇。同样,施之于农村地区的税收政策,也一样适用于到农村地区经营的任何城镇单位和个人。为促进就业而对企业实行税收优惠,对不同所有制企业不应采取不同的待遇,而应该采取同一标准。

(3)努力培养千千万万主动型(机会型)创业的劳动者,让他们更充满激情、满怀信心去“造饭碗”。根据市场经济的内在机制,形成“以支持创业来扩大就业”的战略思路,比仅仅停留在扶助“弱势群体”的水平上,更能体现出政策的张力,更有望在全社会形成良性循环的就业机制,从而才能“建立市场经济条件下促进就业的长效机制”。

(4)公平性与特殊性相结合。城乡劳动者拥有平等、公平的就业机会,这是任何一个现代国家的制度安排中应有之义。今后促进就业的各项优惠政策对劳动者要一视同仁。一方面,对同类情况的劳动者要给予同样的待遇,而不能只对一部分劳动者实行优惠;另一方面,强调公平性并不意味着对特殊就业困难的劳动者不予照顾。恰恰相反,贯彻公平性与特殊性相结合的原则必须要更进一步加强这方面的工作。对特殊群体的照顾,是建立更科学的评估机制,以就业困难程度为标准,分不同程度给予支持。不管城镇还是农村,不管是来自国有企业、集体企业,还是私营企业和其他企业的劳动者,只要是就业有特殊困难的,均给予相应的优惠性待遇。

第一章

就业在社会经济发展中的重要性

本章将探讨：

就业与失业的各自涵义及其界限；

工业革命前是否存在失业问题，

失业现象是怎样伴随着竞争机制的产生而产生，

为什么说就业问题是一个世界性的长期性的问题。

中国当前和今后一个时期将面临怎样的就业形势；

经济学家们是如何主张解决失业问题的；

为什么充分就业是市场经济国家宏观经济政策的首要目标；

就业问题与构建和谐社会的关系。

第一节 就业与失业

就业之所以成为当今世界各国所关注的最重要的社会问题之一,是因为失业现象的广泛存在,并深刻地影响社会和经济的各个方面。就业与失业这一对概念,并不是仅以“有职业”和“没有职业”就可以简单区分。事实上,这其中牵涉到国家就业方针政策,劳动力年龄范围界定以及社会对就业的认同观点等一系列问题。这些问题又因国家或历史发展阶段的不同而不同。美国著名经济学家、诺贝尔经济学获得者保罗·A·萨缪尔森对美国1984年6万个家庭的抽样调查资料进行分析,把年龄在16岁以上的人口分为如下3组:^①

·就业的。这包括那些做有报酬的工作的人,以及有职业但由于生病、罢工或休假而没有工作的人。

·失业的。这包括那些没有就业,但积极地寻找工作或等待返回工作岗位的人。更确切地说,如果一个没有工作,并且(a)在最近4周曾经专门去找过工作的人,(b)从工作中被解雇下来又正等待恢复工作的人,或者(c)正等待下月去报到上班的人,那么,这个人就是失业者。为了被算作失业者,一个人必须不仅仅是想到工作,或者,例如,考虑写一本小说的可能性。他必须作出特殊的努力(如去找本地的厂

^① [美] 保罗·A·萨缪尔森、威廉·D·诺德豪斯著:《经济学》(第12版),中国发展出版社,1992年3月,第340-341页。

商或答复征聘广告)去找工作。无论就业还是失业的人都属于劳动力。

·其他人都“不属于劳动力”。这部分人占人口的 37%，他们是上学的，操持家务的，退休的，重病而不能工作的或放弃寻找工作的人。

萨缪尔森对就业与失业的区分，对我国当前分析就业状况有重要参考价值。依据我国现阶段的具体情况，我们也对就业与失业及其相关的概念作一些简要的分析。

一、什么叫就业

对于一个国家来说，促进就业就是要使国内在劳动年龄内且有劳动意愿的人实现就业，使劳动力资源得到充分的开发和利用。为了保护未成年人和老年人的利益，一般国家都通过法律法规对劳动年龄做出了限制，一般在 16~65 岁。美国近年来还将劳动年龄的上限从 65 岁提到 67 岁。目前，中国的法定劳动年龄是男职工 16~59 岁，女干部 16~55 岁；女工人为 16~50 岁。同时，《中华人民共和国劳动法》还规定：“未成年工是指年满 16 周岁未满 18 周岁的劳动者。”这样的规定，旨在对女职工和未成年工进行特殊保护。有鉴于此，本书给就业作出这样的定义：所谓就业，就是指在法定劳动年龄范围内有劳动能力和劳动意愿的劳动者，从事各类劳动并获取合法劳动报酬的活动。

对这一定义，可从以下几方面来理解：

第一，不在劳动年龄范围内的群体所从事的劳动，不包括在就业的范围之内。比如，未达到就业年龄（未满 16 周岁）的中小学生，即使从事某些取得少许收入的临时劳动，不属于就业；未达到就业年龄、因各种原因辍学的人口从事临时性或者全日制劳动，也不应包括在鼓励就业的范畴内；超过就业年龄范围的人

口,还在从事取得报酬和收入的活动,虽具有就业的特征,但已不属于鼓励就业的对象,至少不应包括在政府和社会各界努力解决的就业问题之中。

第二,将取得非法收入的活动和不取报酬的活动排除在“就业”范围之外。那些腐败的分子从事法律不允许的活动,那些专门为他人谋取非法利益并从中获得非法收入者,虽然也取得收入(甚至是巨额收入),但是由于此类活动及其从中所取得的收入不合法,所以也不属于就业范围;由此而推之,黑社会集团或者带有黑社会性质的团伙、制毒贩毒集团,尽管他们也从犯罪活动取得收入,但这种收入不具有合法性,所以他们的活动本身不属于就业范围。此外,不取得报酬的临时的互助或劳动、义务劳动、自我服务的家务劳动,不属于就业。

第三,这一定义大大拓展了中国几十年来形成的“就业”(或者)“有正式工作”的概念。几十年来,中国社会中形成一种狭义的“就业”观,就是只将在城市正规部门(党政部门、事业单位、包括银行、保险公司、垄断行业和其他效益好的大企业在内的国有企业)工作才被视为就业,而在其他非正规部门就业和以其他方式就业,比如灵活就业,则往往不被认同为就业,一些下岗职工不愿意选择非正规部门工作,就是解不开这种观念上的“死结”。而在上述的定义中,则将一切可以“取得合法收入或报酬的活动”视为就业,即除了包括在正规部门的就业,还包括在非正规部门就业、自我就业,小规模企业、微型企业、家庭企业、个体经济、独立服务者、社区服务等,同时还包括正规部门中非正式就业、临时性就业、小时就业、劳务派遣就业、分包生产或服务项目就业等。

第四,这一概念强调“有劳动能力”和“有劳动意愿”,是对既不是就业也非失业的现象加以界定和剔除。所谓“有劳动能力”,