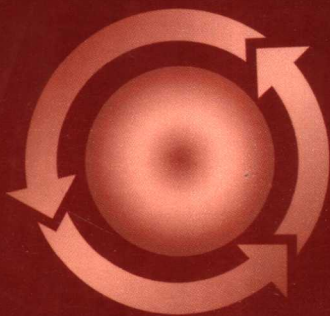


就业再就业 财税政策 研究



曲顺兰 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

就业与就业 财税政策 研究



杨建刚 著

中国税务出版社

就业再就业 财税政策研究

曲顺兰 著

经济管理出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

就业再就业财税政策研究/曲顺兰著. —北京: 经济管理出版社, 2006. 12

ISBN 978 - 7 - 80207 - 688 - 4

I. 就... II. 曲... III. ①就业政策—研究—中国②税收管理—财政政策—研究—中国 IV. F249.20 F812.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 029756 号

出版发行: **经济管理出版社**

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 三河市新艺印刷厂

经销: 新华书店

责任编辑: 张 马

技术编辑: 杨 玲

责任校对: 孟赤平

880mm × 1230mm/32

9.375 印张 235 千字

2006 年 12 月第 1 版

2006 年 12 月第 1 次印刷

定价: 28.00 元

书号: ISBN 978 - 7 - 80207 - 688 - 4/F · 563

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部
负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974

邮编: 100836



作者简介

曲顺兰，女，1964年6月出生，山东栖霞人。经济学教授，硕士生导师。中国税务学会理事，中国法学会财税法研究会理事，山东省税务学会理事，山东省国际税收研究会理事，山东省首届高校教学名师。现任山东经济学院财政金融学院副院长，河海大学商学院管理学在读博士。研究方向：财税理论与财税政策，管理科学与工程。1990年以来先后在《财贸经济》、《财政研究》、《税务研究》等刊物公开发表论文80余篇，出版著作10余部，获省部级以上奖励6项，其中，一等奖1项，承担省部级科研项目8项，横向项目3项。

前 言

就业是民生之本，也是构建社会主义和谐社会的重要内容，这已成为理论界和政府部门的共识。解决就业，扩大再就业关系到亿万人民群众的切身利益，关系到改革发展稳定的大局，也关系到全面构建和谐社会宏伟目标的实现。目前，我国失业问题已经处于非常严峻和紧迫的关口，劳动力供大于求的基本格局在相当长的时期内将不会改变。因此，促进就业再就业是我国当前乃至今后相当长时期内重大而又艰巨的任务。

2005 年中共中央《关于进一步加强就业再就业的通知》明确指出，要按照科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求，落实“十一五”时期国民经济和社会发展规划，将扩大就业摆在经济社会发展更加突出的位置，进一步贯彻落实“劳动者自主择业、市场调节就业和政府促进就业”的方针，在重点解决好体制转轨中遗留的再就业问题的同时，努力做好城镇新增劳动力就业和农村富余劳动力转移就业工作，有步骤地统筹城乡就业和提高劳动者素质，探索建立市场经济条件下促进就业的长效机制。这些为我们解决就业再就业问题指明了方向。

失业问题是市场失灵的一个领域，也是政府应当介入的领域。财税政策作为政府宏观调控的一个重要杠杆，具有受益面广、受益直接以及受益快等优势，能够有力地促进就业与再就业，政策效果较为明显。所以，从财税政策角度来研究如何解决就业再就业问题具有重要意义。但就目前来讲，从经济学和社会



学角度来研究政府介入就业再就业的理论依据,对政府进入这一领域进行重新定位,并从完善财税政策角度来促进就业再就业问题进行系统地研究,在我国财税理论界还是一个新课题,在财税实践中也是一个尚未展开的领域。

本书在汲取国内外已有研究成果精华的基础上,将西方经济学、制度经济学、计量经济学和公共政策的理论和财税政策实践运用到劳动经济学和社会学中,来解决就业再就业问题,针对我国就业再就业制度的发展演变以及当前乃至今后很长时期中所要面临严峻的就业形势的现实,从西方经济学角度分析政府介入就业再就业的理论依据,提出解决就业再就业问题是政府不可推卸的责任;并从财税政策层面的理论和实际两个方面,分析了财税政策对劳动力供给与需求产生的重大影响,总结出在不同经济周期,劳动力供给与需求的一般规律,进而提出“增加就业是财税政策的一个基本目标”的观点,并借鉴国外经验,有针对性地提出促进我国就业再就业的财税政策新思路,力求为政府解决就业再就业问题提供一套具有完整理论作支撑的、具有可操作性的,符合我国实际的改革方案,并通过比较研究、实证分析和经济模型分析,为就业再就业问题的研究提供了一套具有创新意义的研究方法。本书较好地体现了财政学与劳动经济学、社会学、宏观层面与具体领域、前瞻性研究视角与操作性层面、理论研究 with 实证分析的结合。本书无论是对理论研究人员还是对实际工作者,都具有重要的参考价值和借鉴意义。

在我国,就业再就业问题将是一个长期存在的难题,要解决这一复杂的社会问题,需要政府和社会各界的共同努力、共同参与,需要各方面政策的协调配合,而财税政策只是国家宏观政策的一个方面。因本人能力和调查研究范围所限,研究中一定还有很多不完善之处。我深知,尽管本书的写作已告一段落,但就业再就业问题的研究却远未终结,我衷心希望各位同仁不吝赐教,



以利于研究的不断深入。

在本书出版之际，我要对在本项目研究中提出宝贵意见的各位专家、学者，提供相关文献资料的财税界同仁以及支持项目成果出版的经济管理出版社及张马编辑表示最诚挚的感谢！

曲顺兰

2006 年 12 月

目 录

1 就业再就业导论	1
1.1 基本概念的界定	1
1.2 国内外文献综述	7
1.3 理论与现实意义	14
1.4 研究框架和内容	19
2 我国就业再就业制度的发展演变	26
2.1 “统包统配”的劳动就业制度	26
2.2 劳动就业制度的改革	30
2.3 劳动力市场的兴起与发展	37
3 我国就业再就业现状、特点和原因	44
3.1 关于失业和就业状况的基本判断	44
3.2 当前就业再就业面临的严峻形势	50
3.3 造成严峻就业形势的原因分析	55
3.4 解决就业再就业的总体思路	59



4	2006 ~ 2020 年我国就业再就业形势预测	61
4.1	我国劳动力资源状况与就业增长情况	61
4.2	2006 ~ 2020 年劳动力总需求预测	70
4.3	2006 ~ 2020 年劳动力总供给预测	77
4.4	2006 ~ 2020 年失业人数和失业率预测	80
5	劳动就业理论的历史演进与评析	84
5.1	西方国家就业理论的沿革	84
5.2	西方国家就业理论的发展	94
5.3	马克思的劳动就业理论	101
5.4	我国当代就业保障理论	105
6	经济增长与就业增长关系分析	115
6.1	经济增长与就业增长关系理论	115
6.2	我国经济增长与就业增长的实证分析	122
6.3	结构调整与就业变动	128
6.4	经济发展战略、经济政策与就业增长	139
7	就业再就业财税政策的理论分析	145
7.1	就业总量、就业变量及就业函数	145
7.2	政府介入就业再就业的理论依据	152
7.3	财税政策对劳动力供给和需求的影响	170
7.4	就业再就业财税政策的效应分析	177

8 就业再就业财税政策的实证分析	191
8.1 我国就业再就业宏观政策及评价	191
8.2 促进就业再就业的主要财税政策	203
8.3 就业再就业税收优惠政策的新变化	213
8.4 就业再就业财税政策的评价	218
9 国外就业再就业财税政策的实践经验	229
9.1 促进就业财税激励政策	229
9.2 直接帮助失业者就业的财税政策	237
9.3 国外就业再就业财税政策的启示	245
10 促进就业再就业的财税政策选择	250
10.1 强化公共财政对就业再就业的保障力度	250
10.2 加大财税政策对经济发展的支持力度	255
10.3 强化财税政策对就业再就业的调控力度	272
10.4 建立与就业相协调的社会保障体系	276
参考文献	287

1 就业再就业导论

就业是民生之本，安国之策，这已成为理论界和政府部门的共识。就业再就业工作，关系到亿万人民群众的切身利益，关系到改革发展稳定的大局，关系到全面建设小康社会宏伟目标的实现。目前我国失业问题已经处于非常严峻和紧迫的关口，并引起各级政府和社会的高度关注。加强就业再就业工作是我国当前乃至今后相当长时期内重大而艰巨的任务。本章作为导论部分，主要说明与就业再就业相关的概念、国内外文献综述、本书的理论意义与现实意义、研究的框架结构和主要内容。

1.1 基本概念的定义

1.1.1 就业与失业

就业与失业是反映劳动力市场状况的最重要的两个指标，是反映一国经济和社会状况的重要指标，同时也是各国政府制定政策所依据和密切关注的指标。从理论上讲，就业实质上就是劳动者与生产资料的结合。这种结合分三种情况：如果两者比例协调，劳动者都能顺利地实现同生产资料的结合，实现充分就业；如果生产资料过剩，劳动力供给不足，就业就比较容易；如果劳动力相对过剩，就会出现失业。所以，失业实质上就是劳动力和生产资料相分离的一种状态。



就业，即劳动就业的简称，是指达到法定劳动年龄、具有劳动能力的劳动者，运用生产资料依法从事某种社会劳动，并获得赖以生存的报酬收入或经营收入的经济活动。^① 具体包括五层含义：①劳动者需要具备劳动能力，包括劳动权利能力和劳动行为能力。②劳动者需要达到法定劳动年龄。在我国法定劳动年龄为年满 16 周岁。③劳动者所从事的劳动属于社会劳动。④劳动者所从事的劳动是有报酬的劳动。⑤劳动者所从事的职业必须是得到社会承认的合法职业。

根据国际劳工组织的定义，就业是指一定年龄阶段内的人们所从事的为获取报酬或为赚取利润所进行的活动。美国关于就业的定义是指劳动者在一星期以内进行 15 个小时以上的有工资的工作，或者是在一个星期以内从事 15 个小时以上的无报酬的工作。

根据以上概念，笔者认为，就业实际上是指具有劳动能力的人所从事的某种社会经济活动。这种活动必须是社会承认的合法活动，人们依靠这种活动获得赖以生存的经济收入。就业是指各类人员从事有报酬的工作，既包括劳动者初次就业，也包括劳动者就业转为失业之后的再就业，还包括劳动者退休之后返回劳动力市场再次就业。从这个意义上讲，就业包含了再就业。在我国，再就业则是在国企改革过程中通过“下岗分流，减员增效”的下岗人员或失业人员重新就业的“特事特办”的称谓。因此，就业和再就业具有全局和局部、一般与特殊的关系。

就业活动的主体是就业者或就业人员。按照国际劳工组织的定义，就业人口一般分为两种情况：受雇于企业或政府部门的被雇用者和自我雇用者。凡在规定年龄内属于下列情况者，均属于就业者或就业人员：①在规定期限内，正在从事有报酬或有收入职业的人；

① 温海池：《劳动经济学》，南开大学出版社，2000 年版。



②有固定职业,但因疾病、事故、休假、劳动争议、旷工,或因气候不良、机器设备故障等原因暂时停工的人;③雇主或独立经营人员,以及协助他们工作的家属成员,其劳动时间超过正规工作时间的1/3以上者。

按照这一标准,世界各国根据本国的情况,又分别制定出各自的统计标准。如美国把就业者定义为以下人员:①所有在规定的调查周内从事任何一项有报酬的工作15小时以上者;②所有在自己的企业或自己的农场工作的劳动者;③所有那些已有工作,但由于疾病、恶劣气候、休假、劳动争议或其他个人原因请假而暂时未工作的人;④所有在农场或家庭开办的企业、其他单位一周从事15小时以上的无报酬工作者。^①

我国劳动部与国家统计局对就业人员的定义:就业人员,也称从业人员,是指在一定年龄以上,有劳动能力从事一定社会经济活动并取得劳动报酬或经营收入的人员。已办理离休、退休、退职手续,但又再次从业(有报酬或自营等各种方式)的人员,计为就业人员。就业人员中不包括从事经济活动的就读学生。^②按从业人员就业身份可分为以下几类:①在岗职工(含三资企业中的从业人员);②再就业的离退休、退职人员;③私营企业主;④个体户业主;⑤私营企业或个体从业人员;⑥乡镇企业从业人员;⑦农业从业人员;⑧其他从业人员(包括现役军人、民办教师、宗教职业者等)。这一指标反映了一定时期内全部劳动力资源的实际利用情况。

根据劳动就业的概念可以清楚地看到:①就业与生产资料所有制无关。在社会主义国民经济体系中,无论在生产资料的全民

① 李薇辉等:《劳动经济问题研究——理论与实践》,上海人民出版社,2005年版。

② 《经济日报》1995.01.04。



所有制和集体所有制企业、中外合资和合作企业以及外商独资企业工作，还是从事个体劳动，都属于就业者的范畴。②就业与一定的劳动制度所决定的企业用工形式无关。劳动者不论是固定工还是合同工，或是其他临时工，均属于就业者。③就业与国民经济部门无关。劳动者不论在何种经济部门从事劳动并取得劳动报酬或经营收入，均是参与了就业活动的人。④劳动者从事义务性劳动、社会救济性劳动、家务劳动或从事非法劳动，则不属于就业者的范围之内。①

失业是就业的对称。失业是劳动力供给与劳动力需求在总量或结构上的失衡所形成的具有劳动能力并有就业要求的劳动者处于没有就业岗位的状态。② 失业的实质在于劳动力人口不能与生产资料相结合进行社会财富的创造，是一种劳动力资源的浪费。

从统计学的角度可对失业者做出若干具体的规定，如劳动年龄的规定、就业要求的规定、实际劳动时间的规定等。在通常情况下，在劳动年龄之内，有就业要求并在职业介绍所或就业服务机构登记，但尚未找到工作的人，称为失业者。美国劳工统计局认为，失业者是指在调查周内，16岁及以上非制度限制的人口符合工作条件但没有工作，并且：①在过去的4周内进行过某种具体的求职活动；②暂时被解雇但正等待被召回工作；③一直在寻找工作但暂时生病；④在30天内正等待到新工作报到的人。③

国际劳工组织关于失业的定义是：失业是指在一定年龄以上、在参考时期内没有工作、目前可以工作而且正在寻找工作的人。“一定年龄”通常是指15周岁以上；“参考时期”一般是在

① 温海池：《劳动经济学》，南开大学出版社，2000年版。

② 袁伦渠：《劳动经济学》，东北财经大学出版社，2003年版。

③ [美]坎贝尔·R. 麦克南：《当代劳动经济学》（第6版），人民邮电出版社，2004年版。



4 周或 3 个月；“没有工作”是指没有受雇从事付薪的工作或自我就业；“目前可以工作”是指在“参考时期”内有能力从事付薪的工作或自我就业；“寻找工作”是指在最近一定时期（一般为 1 个月）内为寻找付薪的工作或自我就业已经采取的专门步骤，如在某个公共或私营就业服务机构办理了失业登记，寻找土地、建筑物等准备自己办企业等。

目前，国际上绝大多数国家关于失业的定义是：在进行调查的 4 周内寻找过工作或期待着工作，并且能在 2 周内开始工作但目前（本周）没有工作的人。对于失业者身份的认定，在于“有劳动或工作能力”、“有就业要求或工作意向”和“目前却没有工作”三个条件的同时具备。

我国劳动和社会保障部认定的失业的概念是：“失业人员”是指在法定劳动年龄内，有工作能力，无业且要求就业而未能就业的人员。虽然从事一定社会劳动，但劳动报酬低于当地城市居民最低生活保障标准的，视同失业。由于我国现行的失业统计范围限于城镇，所以目前只有城镇失业人员的概念。城镇失业人员是指城镇常住人口中一定年龄以上，有劳动能力，在调查期内无工作，当前有就业要求和可能正在以某种方式寻找工作的人员。具体包括：①16 岁以上各类学校毕业、肄业的学生中拟参加工作但尚未找到工作者；②复员、转业、退伍军人中尚未找到工作者；③企业破产或被企业解聘终止劳动合同后尚未找到工作者；④辞去原有工作或停薪留职尚未找到工作者；⑤被企业精简或下岗待业所领取的生活费低于当地最低工资标准的人员中尚未找到工作者；⑥已经找到工作，但调查期内尚未报到者；⑦符合失业人员定义的其他人员。在此基础上，还应包括农村失去土地但还没有找到工作的农民。



1.1.2 充分就业

充分就业是一国经济社会稳定的坚实基础。在市场经济中,充分就业、经济持续增长、物价稳定和国际收支平衡是重要的宏观调控目标。

充分就业这一概念源自于凯恩斯的代表作《就业、利息和货币通论》。按照凯恩斯的定义,充分就业就是“在某一工资水平下,所有愿意接受这种工资的人都能得到工作”。凯恩斯把失业分为“自愿性失业”(工人不愿意接受现行的工资率而宁愿不工作)和“非自愿性失业”(工人愿意按现行的工资受雇于雇主但仍得不到就业)两种。^①按照凯恩斯的思路,只要解决了“非自愿性失业”人员的就业问题,就算达到了充分就业。迄今为止,理论界对充分就业的解释大致可分为以下两种:①充分就业就是指劳动力和生产设备都达到充分利用的状态。②充分就业并不是失业率(失业人数占社会劳动力人数的比重)等于零,而是总失业率等于“自然失业率”(在劳动力市场均衡条件下源于劳动力市场正常摩擦因素而发生的失业率),即充分就业就是让整个经济增长保持必要活力时的失业率的就业。

充分就业可从两个角度来分析:从劳动力供求的相互关系来看,所谓充分就业,是指劳动力供给与劳动力需求处于均衡,国民经济发展充分地满足了劳动者对就业岗位需求的状态。从总供给与总需求的相互关系来看,充分就业就是指总需求增加时,而总就业量不再增加的状态。^②也就是说,凡是接受市场工资率愿意就业的人均能实现就业的状态。

从以上分析可以看出,充分就业只是一个相对的概念。在动

^① 凯恩斯:《就业、利息和货币通论》,商务印书馆,1983年版。

^② 吕学静:《各国失业保险与再就业》,经济管理出版社,2000年版。