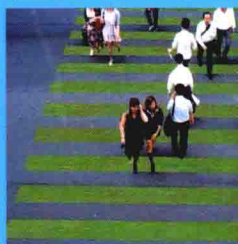


Research on the Influence of Public Finance on
EMPLOYMENT

黄安余——著

公共财政对
就业的影响研究



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

上海市 I 类高原学科公共管理学科资助

公共财政对就业的影响研究



黄安余 —— 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政对就业的影响研究 / 黄安余著. —北京: 中央编译出版社, 2017.11
ISBN 978-7-5117-3403-7

I. ①公…

II. ①黄…

III. ①公共财政—影响—就业—研究—中国

IV. ① F812 ② F752

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 230957 号

公共财政对就业的影响研究

出 版 人: 葛海彦

出版统筹: 贾宇琰

责任编辑: 盛菊艳

责任印制: 刘 慧

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612335 (编辑室)

(010) 52612316 (发行部) (010) 52612346 (馆配部)

传 真: (010) 66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京印刷一厂

开 本: 700 毫米 × 1000 毫米 1/16

字 数: 275 千字

印 张: 24

版 次: 2017 年 11 月第 1 版

印 次: 2017 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 79.00 元

网 址: www.cctphome.com

邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社

微 信: 中央编译出版社 (ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com>) (010) 55626985

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题, 本社负责调换, 电话: (010) 55626985

目 录

第一章	公共财政的基本界定	/ 1
第一节	公共财政及其职能	/1
一、	传统财政体制的弊端	/1
二、	公共财政与支出责任	/7
三、	公共财政职能及其完善	/12
第二节	公共财政体制的基本范畴	/19
一、	税制及其改革	/20
二、	政府采购制度	/31
三、	转移支付制度	/43
第三节	公共财政与就业的关系	/55
一、	政府就业职能及其转变	/55
二、	公共财政对就业的影响	/59
三、	就业对公共财政的影响	/61
第二章	税收政策对就业的影响	/ 65
第一节	税收与劳动力供需机理	/66
一、	经济理论中的税收与就业	/66
二、	税收的劳动力供给理论	/70

三、税收的劳动力需求理论	/75
第二节 我国的税收与税负水平	/80
一、税收增长的规模与结构	/80
二、宏观税负及其水平比较	/87
第三节 税收政策影响就业总量	/95
一、税收政策鼓励失业者再就业	/95
二、税收帮扶中小企业扩大就业	/101
三、税收促进绿色增长扩大就业	/108
第四节 税收政策影响就业结构	/112
一、税收影响就业的产业结构	/112
二、税收影响就业的地区结构	/120
第五节 国外运用税收促进就业	/128
一、降低宏观税负以改善劳动就业	/128
二、税收鼓励投资出口以促进就业	/132
三、税收扶持中小企业以促进就业	/136
四、税收帮扶自主创业与再就业	/141

第三章 政府采购对就业的影响 / 145

第一节 政府采购影响就业的机理	/146
一、政府采购与就业增长理论	/146
二、政府采购与就业结构理论	/151
第二节 我国政府采购的现状	/157
一、政府采购必要性分析	/157
二、政府采购规模与结构	/162
三、政府采购的水平比较	/169

第三节 政府采购影响就业总量	/170
一、政府采购行为的就业需求	/170
二、购买公共服务扩大就业量	/173
三、扶持中小企业扩大就业量	/178
四、帮扶特殊企业扩大就业量	/186
第四节 政府采购影响就业结构	/188
一、支持新兴产业优化就业结构	/188
二、扶持环保产业调整就业结构	/193
三、发展民族地区改善就业结构	/199
 第四章 教育发展对就业的影响	 / 205
第一节 体制转型与教育增长	/206
一、教育增长的体制性基础	/206
二、教育增长的规模与结构	/211
第二节 财政教育支出的状况	/215
一、财政教育支出必要性分析	/215
二、财政教育支出数量与结构	/219
三、财政教育支出的水平比较	/228
第三节 教育与就业的关系	/233
一、教育与就业的确定性关系	/233
二、教育与就业的融合性关系	/236
三、教育与就业的不确定关系	/239
第四节 教育发展影响就业数量	/243
一、教育推动经济增长与就业	/243
二、教育增加就业流动与数量	/249

三、教育降低劳动力的参与率	/253
---------------	------

第五节 教育发展影响就业结构	/260
----------------	------

一、教育与就业结构的双向关系	/260
----------------	------

二、教育滞后阻碍产业结构升级	/262
----------------	------

三、职业教育发展改善就业结构	/267
----------------	------

第五章 社保发展对就业的影响 / 272

第一节 公共财政与社保关系	/273
---------------	------

一、社保转移支付的必要性	/273
--------------	------

二、公共财政与社保的收入	/280
--------------	------

三、公共财政与社保的支出	/281
--------------	------

第二节 我国社保改革与支出	/289
---------------	------

一、社保制度的转型与影响	/289
--------------	------

二、社保支出的规模与结构	/300
--------------	------

第三节 社保支出的就业效应	/307
---------------	------

一、社保改变着人口状况	/307
-------------	------

二、社保影响劳动力供给	/310
-------------	------

三、社保影响劳动力需求	/315
-------------	------

四、社保影响劳动力流动	/318
-------------	------

五、社保促进劳动力就业	/324
-------------	------

六、充分就业有利于社保	/332
-------------	------

第四节 国外社保对就业的促进	/338
----------------	------

一、美国社保对就业的促进	/338
--------------	------

二、英国社保对就业的促进	/343
--------------	------

三、法国社保对就业的促进	/348
--------------	------

四、日本社保对就业的促进	/351
--------------	------

五、韩国社保对就业的促进	/356
--------------	------

主要参考文献	/ 360
--------	-------

第一章 公共财政的基本界定

公共财政对任何一个国家国内总需求都将产生重要影响，因而成为政府实施宏观经济调控的有效手段。本书旨在研究公共财政对劳动力就业的影响，而不是将公共财政本身定义为主要研究对象，只是对传统财政与公共财政的基本职能加以区分，在此基础上，厘清公共财政支出责任与职能完善，并对公共财政体制的范畴予以界定，主要包括税收收支制度、政府采购制度和转移支付制度。公共财政收支牵动着宏观经济发展大局，通过促进经济增长和结构调整，进而影响劳动力就业总量和就业结构。而劳动力充分就业和宏观经济稳定增长也为公共财政提供了可靠的收入来源，两者关系十分紧密。

第一节 公共财政及其职能

一、传统财政体制的弊端

（一）财政与财政体制

财政是社会再生产过程中为满足社会共同需要而形成的以国家为主体的分配关系。财政是一种政府行为，是政府活动的主要方面。国家要实现其基本职能，就需要有一定的财力作为支撑，

购买人力资源和工业制成品。但是，政府是一种非生产性机构，并不能制造出任何社会产品，因而它需要凭借公共权力的力量强行介入社会经济资源的分配与索取，诸如通过税收充盈国库。政府还能利用收费、公债、国有企业税后利润等多元化方式获取经济收入，并将之在全社会范围内实行再分配，以保障国家职能的履行。“在社会主义社会初级阶段，财政是实现国家职能，巩固人民政权，发展与调控经济，满足公共需要与发展国有资本需要的有效手段之一。”^①在整个计划经济时代，我国的财政体制基本上属于国家财政或传统财政，这种财政与公共财政不完全相同。“社会主义财政是社会主义再生产过程中的一个重要环节。国家财政除了以国家权力为依托参与社会产品的分配外，还以资产所有权为依托参与社会产品的分配，从国有企业取得的收入在财政收入中占很大比重，因此在国家的财政分配中，经济建设支出所占的比重一般都高于资本主义国家。”^②这恐怕也是社会主义国家财政能够集中财力办大事的一种优势。

财政体制是在特定的行政体制下，通过一定的方式调节政府间财力分配的手段，是国家在中央政府和地方政府之间，地方各级政府之间划分财政收支范围和财政管理职责与权限的一项根本制度。广义财政体制，是指中央政府和地方政府之间，以及地方各级政府之间划分财政资金支配权的根本制度，它包括国家和自然人、企事业单位之间分配资金的根本制度，如预算管理体制、税收管理体制、国有企业财务管理体制、行政事业单位财务管理

① 邓子基主编：《财政学》，中国人民大学出版社 2001 年版，第 10 页。

② 洪银兴、尚长风编著：《公共财政学》，南京大学出版社 2012 年版，第 7 页。

体制、财政投融资管理体制和国有资产管理体制。狭义财政体制，是指中央和地方之间划分财政收支管理权和分配权的原则和形式，是指国家预算管理体制。^①

（二）传统财政体制及其主要弊端

长期以来，我国实行高度集权的计划经济体制，并形成了与之相适应的传统财政体制。国家财政权力高度地集中在中央政府，公共产品和服务的提供也主要由中央政府安排。由于经济发展水平不高，中央财政能力有限，并且还承担着经济建设的重任，公共产品和公共服务的提供停留在比较低的水平上，但也是基本公平的。^②可见，财政收支活动被视为国家强行参与国民收入的过程，国家在分配过程中处于主体地位，实行“统收统支”的财政体制，财政统包统揽，并直接介入竞争性领域，造成很多资源配置不当。在计划经济体制下，财政是以实现国家职能为根本目标，忽视了公共需求的满足。其理论逻辑是，政府具有完全的理性，并且是无所不知的万能政府；市场是完全无效的，政府要竭尽全力削弱市场机制的作用。基于这种政府绝对有效，市场基本无效的理念，传统财政片面强调政府在资源配置中的作用，忽视了市场在资源配置中的决定性作用。理论界甚至有种主张，不通过市场机制同样能将整个社会资源配置到最优化的程度。事实表明，这种体制并不是促进我国经济发展和社会进步的最佳选择。市场虽然不是万能的，但也不是绝对无效无能的，甚至在一些西方国家，市场高效配置资源的强大力量得以充分展示。客观而论，对两种不同

① 参见徐江琴、叶青：《财政体制改革 30 年》，载《湖北社会科学》2008 年第 10 期。

② 参见孙力：《科学发展中的政治和谐研究》，解放军出版社 2011 年版，第 207 页。

的资源配置方式需要展开具体分析。

面对不同的部门和不同类型的产品，政府和市场在资源配置中的有效性是不同的，两者可能都存在有效和无效的领域。公共部门主要是指政府及其附属机构，私人部门是指企业和家庭。两个部门都以各自的方式参与国民经济的运行，影响着国民经济发展。例如，家庭向企业提供劳动力（特别是经理类管理人才）等生产要素，并从企业获取工资收入，再用之购买企业产品。企业向家庭购买劳动力并提供工业制成品。而政府部门通过税收、服务性收费和公共支出再与前两者发生关系。宏观经济与劳动力就业的正常运行，需要使企业投资等于家庭储蓄，政府部门从企业和家庭收取的税费与政府向企业和家庭的支出相等。如果两者出现失衡，政府就要调节税收和公共支出，家庭就要调节消费和储蓄，企业就要调节投入和产出，以恢复国民经济的均衡。而后两者对市场总量的影响力远远不能与政府税收和公共支出的规模相提并论，故而笔者要深入研究公共财政对劳动力就业的影响。

就公共产品^①的供给而论，政府行为的有效性大于市场行为，

① 公共产品具有消费上的非排他性和非竞争性。纯公共产品是指每个人消费这种物品或服务不会导致其他人对该物品或服务消费的减少，主要包括由政府提供的无形公共产品，如行政管理、政策法规等；基础性和公益性产品，如公共安全、消防、基础教育和文化事业、基础科学研究和卫生事业、城市绿化和环境保护、一般道路和桥梁等基础设施等。准公共产品主要包括能确定成本和收益的项目，如成人教育、高等教育、科技开发和应用、医疗保健等；能通过收费实现其效益的各类城市基础设施和公用设施，如高速公路、铁路、邮电通讯、供水、供电、供气、博物馆、电影院等。

特别是在一些“市场失灵领域”。^①例如，国防建设、外交活动、行政事务、社会安全与治理、公共设施、国民基础教育、基础学科研究、社会保障、卫生保健、环境保护、物资储备等。这些领域一般都是民间资本无力承担投资的，或因投资周期过长、回报率较低而不愿投资的。市场难以配置的公共产品并非不重要，相反，它们是重要的。这些问题是市场经济发展过程中客观存在而且又是市场自身难以妥善解决的难题，也是政府必须干预的领域。因为政府的投入并不是以利益获取为目标，它能使用公共财政资金来弥补市场的不足，开展大规模的公共产品生产与公共投资，从而确保经济和社会的正常运行。就私人产品的供给而论，政府组织是低效或无效的，市场行为的有效性大于政府行为。政府退出了竞争性领域，也就扩大了民间资本的投资渠道，进而促进经济增长，开辟了新税源，并增强民众对政府的认同度。

鉴于上述分析，我国传统财政体制的弊端显而易见，主要表现在以下三个方面：首先，财政供应范围和资金分配的边界模糊，支出结构不合理。在计划经济体制下，国家采取以货币形式直接向各级预算单位提供经费，再由各个预算单位分散使用财政经费。财政支出结构不合理表现在政府用于农业、基础产业、支柱产业的投资不足。另一方面，财政支出结构不合理还表现在政府参与了大量盈利性投资项目，在财政支出中安排了国有企业挖潜改造资金、新产品试制费用，以及增拨企业流动资金支出。这些资金

① 市场失灵的主要成因：一是市场不完全造成的，诸如市场竞争不充分、市场垄断的存在和信息的不完全性；二是市场功能性缺陷造成的，诸如外部效应问题、公共产品问题、分配不公平以及个人偏好的不合理、宏观经济的波动等。垄断的存在使得厂商可以凭借垄断地位提高价格，减少产量以获取垄断利润，从而造成整个社会的效率损失。

支出应由企业自行解决，因为这完全属于企业经营行为，但政府参与其中后，既恶化了财政支出结构、增加支出压力，又助长了企业的依赖心理，并降低了企业自主经营、自负盈亏的责任感。这也是必须建立国有企业有限清偿制度的重要原因，既能松绑政府财政，又有利于增强国有企业的使命感。

其次，缺乏健全的资金分配体系，采用基数加增长的资金分配方式，导致财政支出压力不断增长，支出效益低下。我国政府对大量私人产品给予补贴甚至免费提供，民间只承担小部分成本。政府掌控的国有企业大多数从事私人产品生产，国有企业与民营企业争夺利润。由于国有企业分别隶属于中央政府和地方各级政府，企业追逐利润的行为表明了政府组织的赢利动机，必将造成各级政府职能的扭曲。政府过多地参与私人产品的生产和提供，压抑了市场机制的发育，减少了民间资本投资的渠道，同时也加重了政府的财政负担。我国台湾省各级政府较早地退出了竞争性领域，不再与民间争夺利润，政府反而取得了财政主动权。“民营企业的快速发展，为台湾当局开辟了税源，增加了财政收入。与此同时，由于经济发展主要依靠民营企业，扩大再生产的资金主要由民间筹措，台湾当局在财政支出中用来扩大再生产的部分减少了，这样就有可能以较大一部分财政支出用于发展科学文化教育、基础建设、农业以及提高文教人员的待遇。”^①

再次，财政资金使用过程中不公开，缺乏监督。特别是占财政支出较大比例的购买性支出随意性较大，既造成了资金浪费，又容易产生权力寻租与腐败。腐败问题在任何国家不同历史时期都

^① 茅家琦：《混合经济制度加强了台湾经济的总体活力》，载《南京大学学报（哲学·人文·社会科学）》1995年第2期。

存在，没有一个国家能够有效地根治腐败现象。发展中国家腐败问题更加突出，在公共工程承包和采购合同中的行贿受贿现象较为普遍。这些都与财政资金使用缺乏公开与监督密切相关。在这种体制下，财政部仿佛是全国总的出纳机构，财政职能被削弱。可见，忽视了监督是导致财政支出管理效率低下、财政资金低效使用的关键原因所在。传统财政体制是不符合市场经济发展基本规律的。在我国经济转型的过程中，学术界重新审视了两种社会资源配置方式的利弊，探究建立适应市场经济体制的新型资源配置方式，并对我国传统财政体制的局限性进行了反思，在此基础上，提出了财政体制转型的方向，就是建立适应市场经济体制的公共财政体制。

二、公共财政与支出责任

（一）公共财政的基本概念

十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》。决定指出，进一步健全和完善公共财政体制是一项战略目标，将完善公共财政体制纳入完善社会主义市场经济体制的整体格局中。何为公共财政？“公共财政是指政府为市场经济提供公共产品和公共服务而进行的分配行为。”“公共财政是以市场失效为存在前提的，在这个前提下，政府以政权组织的身份，依据政治权力，执行政府的社会管理者职能，为社会提供公共产品和公共服务的一种政府分配行为。”“一般情况下也将公共财政的领域称之为公共服务领域，即政府为全社会提供高效、优质的公共产品和公共服务。公共财政应从组织政府收入、安排政府支出、提供公共产品、校正市场失灵出发，履行其配置社会资源、调节收入分配和稳定宏观经济等职能。公共财政基本制度

是一个包括对公共财政基本职能界定、公共财政收入制度、公共财政支出制度与公共财政分税制进行规范为内容的制度体系。”^①由此可见，公共财政是政府为市场提供公共服务的分配行为或经济活动，它是与市场经济体制相适应的一种财政类型和模式，它是以国家为主体，凭借国家的行政权力，通过政府收支活动集中一部分社会资源，用于履行政府职能和满足社会公共需要的经济活动。公共财政的目标之一是，将财政职能逐步从一般竞争性领域退出，将其职能范围限定在满足社会公共需要，即提供公共产品与服务、保证社会财富公平分配、促进宏观经济稳定发展。这也是公共财政与我国传统计划经济体制下统收统支、大包大揽的财政体制的根本区别。^②

公共财政最主要的部分是公共财政收入和财政支出。公共财政收入的范围包括税收收入、罚没收入、国有资产经营收益、基金收入、捐赠收入、公债收入等。税收收入，是指国家凭借政治权力参与社会产品的分配取得的财政收入。国有资产经营收益，是指国家以国有资产所有者代表的身份，采取上缴利润、租金、股息红利和资产占有费等形式取得财政收入。^③公共支出，是指一国政府为履行其政府职能而支出的一切费用的总和，其支出范围包括市场失灵领域、市场解决不好的领域、基础产业和基础设施领域。在发达的市场经济国家，公共财政对经济的影响主要体现在公共支出上，政府调控经济的职能也是通过公共支出得以实现。根据公共支出是否与商品和服务相交换为标准，西方公共财政理

① 童道友等：《效益财政：政府采购》，经济科学出版社 2002 年版，第 72—76 页。

② 参见苏明主编：《政府采购》，中国财政经济出版社 2003 年版，第 27 页。

③ 参见邓子基主编：《财政学》，中国人民大学出版社 2001 年版，第 145 页。

论将公共支出划分为购买性支出和转移性支出。购买性支出主要是政府采购，直接表现为政府购买物品或劳务的行为。政府采购的特点是，政府在付出了购买资金之后，获得了相等价值的物品或服务。转移性支出直接表现为资金无偿的、单方面的转移，包括上级政府对下级政府的财政补贴、政府对企业或居民的补贴、政府对养老金和新型农村合作医疗的补贴等。转移性支付的特点是，政府在付出了资金后，没有可以获得任何物品或服务。它也没有消耗任何社会资源，不存在等价交换问题，体现的是政府的非市场性分配活动，显示了政府在公平收入分配方面的作用。^①

我国已初步建立了公共财政框架，诸如，建立和完善了以流转税和所得税为主体的复合税收体系，完善了分税制财政体制；逐步建立了财政收入稳定增长机制；加大了财政支出结构调整力度；加强了部门预算、国库集中支付和政府采购等财政支出管理制度改革；通过财政政策促进经济增长，强化了财政对经济运行的宏观调控功能；加强了财政法制建立，促进了依法理财。

（二）公共财政的支出责任

中央政府赋予地方政府适度的税收权和支出权，允许它们自行决定其预算支出规模与结构，从而使它们更有效提供当地居民所需要的地方性公共产品与服务。财政分权体制，旨在使各级地方政府能因地制宜，提供当地所需的公共服务。在提供公共产品方面，市场会出现失灵，政府应当进入这些领域，并通过公共财政支出予以校正市场失灵。但是，过度放权会造成地方政府行为变异，从而导致公共服务供给不足。政府存在追求自身利益最大

^① 参见张得让：《政府采购支出综合效益分析》，经济科学出版社 2004 年版，第 16 页。