



中青年经济学家文库
ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

促进就业的税收 政策研究

杨国政 / 著

CUJIN JIUYE DE SHUISHOU ZHENGCE YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

中青年经济学家文库

促进就业的税收 政策研究

杨国政 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

促进就业的税收政策研究/杨国政著. —北京:
经济科学出版社, 2013. 12

(中青年经济学家文库)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4201 - 3

I. ①促… II. ①杨… III. ①劳动就业 - 税收
政策 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 314080 号

责任编辑: 李 雪 周国强

责任校对: 王肖楠

责任印制: 邱 天

促进就业的税收政策研究

杨国政 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 12.25 印张 200000 字

2014 年 2 月第 1 版 2014 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4201 - 3 定价: 40.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前 言

就业关系着国家经济发展和社会稳定。当前，我国就业形势非常严峻，经济结构调整、农村劳动力转移、大学生毕业找工作等，形成了巨大的就业压力。“十二五”规划纲要强调，要实施更加积极的就业政策，把促进充分就业作为经济社会发展的优先目标。运用政策管理来解决就业这一问题非常必要，而税收作为国家宏观调控的重要工具之一，应当在促进就业中发挥应有的职能作用，通过发挥好这一作用，促进社会充分就业，实现科学发展。

本书对税收与就业之间的关系进行了分析，对税收政策在就业中的拉动效应进行了阐述，对我国现行税收政策在促进就业中的作用效果进行了总结，在此基础上得出了利用税收政策增进就业的原则和方向，就解决了就业问题提出了具体的税收政策建议。

本书主要分五个部分进行阐述。第一部分主要通过对外国学者对于就业、经济和税收的关系，以及对于利用税收政策促进社会就业的研究，找出理论依据和支撑。在学习吸收现有研究成果的同时，找准自己研究的方向和重点，即应当把重点放在就业与税收政策之间的研究上，把着力点放在税收政策的选择上，明确了研究的

思路和基本框架。第二部分主要通过提出了我国增进就业的短期和长期目标取向,阐述了税收影响就业的基本原理,特别指出了经济发展对就业的影响,提出要运用宏观政策和各种政策工具,包括税收政策来调节经济发展,促进经济结构调整,并对税收政策与就业之间的关系、税收政策对就业产生的效应和在促进就业中发挥的功能进行了分析、定位,并着重从经济发展、就业、税收政策三者之间的关系入手,详细阐述了税收政策与就业之间的内在联系机理,形成全书的理论基础。第三部分主要从促进就业的角度,从理论上分析了税收增进就业的效果,进一步总结了我国现行的增进就业的税收政策,通过分析说明了我国现行的税收政策在促进就业方面还没有形成一套系统的政策体系,未能很好发挥税收政策在促进就业上的效能,认为当前利用税收政策促进就业还有较大的空间。第四部分主要对我国当前就业形势进行了论证分析,指出了我国失业问题存在的现状、成因和特点,并对我国税收政策在促进就业方面发展历程和相关特点进行回顾介绍,并指出我国要采取税收政策来促进就业,进一步明确了税收政策制定的原则和方向,以及税收政策调节的着力点。第五部分主要在吸纳和借鉴国际经验的基础上,提出了税收政策在促进就业上应重点放在促进经济稳定增长、促进经济结构调整、促进中小企业发展、促进农业产业发展、促进非正规就业、促进失业保障制度的不断完善等方面,并从制度和措施的微观层面提出了解决问题的建议和办法。

通过研究,本书得出了如下主要结论:

第一,税收政策在增进就业中能够起到积极作用。就业理论的发展进程表明,在不同的时期,失业产生的原因、解决失业的办法

各不相同。但是，对于政府运用宏观政策，包括运用税收政策来影响经济、带动就业，大部分学派的观点是一致的。同时，相关经济理论也用不同的模型分析证明了税收政策与就业之间的效应。现阶段，我国就业问题比较严峻，仔细分析其原因、特点，运用政策管理来解决这一问题非常必要。因此，税收政策要发挥好作用，增进社会就业，实现科学发展。

第二，需要建立就业优先的税收政策体系。当前，我国出台了一些增进就业的税收政策，但其效果却不明显。要更有效地增进就业增长，税收政策必须体现出就业优先的导向，并针对当前的就业情况，坚持需求管理与供给管理并重、短期目标和长期目标兼顾、宏观政策与微观政策并用的原则，关注社会各类群体的就业平等。

第三，治理失业问题，税收政策应把握好着力点。要从经济稳定增长、转变经济发展方式、拉动消费需求、扶持中小企业发展、促进农业产业发展等多个方面入手，并要以完善失业保障、加大人力资源投资、促进非正规就业为补充，采取多方面的税收措施，达到促进经济发展、治理失业问题的根本目的。

作者

2013年12月

目 录

1 导论	1
1.1 选题背景和意义	1
1.2 文献综述	3
1.3 研究思路和本书结构	19
1.4 创新与不足	21
2 税收政策的就业效应	24
2.1 就业的基本概念	24
2.2 税收影响就业的基本原理	30
2.3 主要的就业理论中税收与就业之间的关系	39
2.4 影响就业的主要因素及其与税收之间的 效应分析	55
3 税收政策增进就业的效果分析	81
3.1 理论上税收增进就业的效果分析	81
3.2 我国促进就业的税收政策	83
3.3 我国促进就业的税收政策效果分析	89

4 税收政策选择的基本原理	97
4.1 我国就业情况	97
4.2 目前我国就业问题的主要矛盾	101
4.3 促进就业的税收政策选择的原则和方向	105
4.4 促进就业的税收政策调节的着力点	113
 5 促进就业的税收政策选择	 143
5.1 促进就业的税收政策国际借鉴	143
5.2 促进就业的税收政策选择	147
 结论	 171
参考文献	173
后记	186

导 论

1.1

选题背景和意义

就业是民生之本，亦是人民改善生活的基本前提和基本途径。因此，就业不仅是一个经济问题，而且还是一个关乎国计民生的政治问题和社会问题。但是，近年来，在我国经济持续快速发展过程中，社会就业岗位的增加与经济增长却不能保持同步，就业弹性系数下降，劳动供给与需求之间的矛盾不断扩大，使得失业规模扩大，失业率攀升。就业问题由此成为经济发展中的一个重要问题，同时也成为一个短期内难以解决的难题（樊纲，2009）。在这种情况下，如何通过经济政策，更好地促进就业也就成为政府关注的焦点之一。

2008 年，世界金融危机爆发，企业，特别是对就业拉动作用较大的中小企业，受到了很大的影响，与此同时创业也举步维艰，这使本来就已经非常困难的就业问题雪上加霜。到 2009 年，国家实

施包括4万亿支出的一揽子政策刺激措施,虽然使国家宏观经济有企稳复苏迹象,但出台的各项经济数据表明,“无就业增长”和“无就业复苏”较为明显。在就业矛盾更加激化,促进就业成为中国发展面对的极大挑战的情况下,“中国必须寻找到更有利于创造就业的新增长模式”(杨宜勇,2009)。政府必须进一步强化责任,将就业作为首要目标,充分运用行政、经济、法律等多种手段,转变经济增长方式,从长远考虑治理失业、促进就业、解决民生问题,在经济发展中创造就业岗位,促进社会和谐发展。

税收历来被认为是宏观经济调控的重要手段,税收政策是促进就业的一项重要的长效帮扶机制,可以从多个层面对就业水平产生直接或间接的影响。在发达国家中,政府纷纷采取降低宏观税负、对需要扶持产业和人群实行差别税率、对就业重点领域实行较大幅度的减税等多种方式来促进就业,取得了明显成效。

在金融危机期间,不少国家加大了短期内的减税力度,以期适应全球化竞争能力、促进经济增长和减少失业的宏观目标。(牛华勇,2009)

自2002年以来,我国也相继出台了一系列税收政策,对促进社会就业起到了良好的促进作用(曲顺兰、路春城,2004)。但是,随着社会经济的进一步发展和一些新问题、新情况的产生,结合近年来的政策运行情况来看,税收在促进就业方面的作用未能充分发挥。同时,从历次税制改革来看,我们侧重于财政职能,侧重于经济增长调控职能,而未能将促进就业作为重要目标,这与我国就业长期战略不相适应。特别是在经济危机和世界经济动荡期间,我国的税收政策更加需要在促进就业方面发挥出应有的效应。

综合上述,对我国就业现状及存在的问题进行判断,探析影响就业的主要因素,特别是分析和判断当前金融危机形势下,如何进一步明确税收调控职能,建立促进就业的政策体系,促使经济增长方式转变和经济结构调整,扶持就业吸纳能力强的产业,推动农村创业,为解决我国就业难题发挥好积极作用,就显得极为重要而迫切。

1.2

文献综述

1.2.1 西方就业理论研究

1.2.1.1 就业理论的发展历程

西方就业理论形成于20世纪初,先后形成了新古典经济学派就业理论、凯恩斯就业理论、供给学派和货币学派就业理论、发展经济学就业理论、人力资本与就业理论、新凯恩斯主义就业理论、新自由主义的反古典经济学派就业理论等诸多经济学派和就业理论体系。

真正最早提出“充分就业论”的是法国经济学家萨伊。他在《政治经济学概论》中提出了“供给会自行创造需求”的论断,被后人概括为“萨伊定律”。该定律认为,一种商品的生产、销售必然为其他商品的生产、销售创造条件,商品的供给与需求总是趋于

均衡，不会出现生产过剩。而且每一个商品生产者都是理性的，都会尽力扩大生产、销售，这样社会的生产、销售就能达到最高水平，就能实现充分就业。

继萨伊之后，英国经济学家、福利经济学的奠基者庇古在《论失业问题》提出了“自愿失业”和“摩擦失业”的就业理论。“自愿失业”是指工人不愿意接受现行的工资率而宁愿不工作；“摩擦性失业”是指因季节性或技术性原因而引起的失业，即由于经济在调整过程中，或者由于资源配置比例失调等原因，使一些人需要在不同的工作中转移，在转移过程中，一些人等待转业而产生失业即“摩擦失业”。庇古认为，有劳动能力的人口，要不要劳动，能不能就业，取决于对劳动的需求方和劳动的供给方。从劳动的需求方说，只有当劳动者在生产中能给企业家带来利益或者他带来的利益至少等于他的实际工资时，企业家才雇佣劳动；从劳动的供给方说，只有当劳动者得到的实际工资能够补偿劳动者劳动的负效应时，他才肯从事劳动。按照庇古的就业理论，在资本主义经济中能够实现充分就业，不存在“非自愿失业”。

到了20世纪30年代，西方爆发了有史以来规模最大、影响最深刻的经济危机，多数国家经济持续经济萧条，造成了大规模失业。无论是萨伊的“充分就业论”，还是庇古的“自愿失业”和“摩擦失业”，在现实面前都无法自圆其说。在这种情况下，出现了“凯恩斯革命”。凯恩斯（John Maynard Keynes，1933）在《就业、利息和通论》中提出了“非自愿失业”理论。“非自愿失业”就是指工人愿意按现行工资受雇但仍然找不到工作，“在实际生活中，没有不自愿失业之存在，此种情形，我们称为充分就业。摩擦失业

与自愿的失业，都与‘充分’就业不悖”。凯恩斯认为，在资本主义市场经济中，经济并不能达到充分就业的均衡，其主要原因在于有效需求不足，由此必须废除自由放任的经济政策，要由政府有意识地运用财政货币政策等实行国家干预。凯恩斯的就业理论作为西方国家管理理论基础，很快被应用到政府管理中去，并且发挥了极大的效用。一直到第二次世界大战之后的一个相当长的时期，凯恩斯理论一直占领着统治地位。

20 世纪 70 年代，形成了以阿瑟·拉弗为主要代表的“供给学派”。他们也承认存在供给和需求不平衡，但他们认为不平衡的原因不是有效需求不足，而是供给不足，由此他们认为，国家干预的重点应该是增加供给。在干预方式上他们提倡国家有限干预，并且国家干预要与市场调节相结合。

以弗里德曼为代表的货币主义提出了“自然失业率”和“适应性预期”的概念，以反对凯恩斯的非充分就业理论。“所谓‘自然失业率’是指在货币因素干扰的情况下，让劳动市场和商品市场的自发供求力量发挥作用时应有的处于均衡状态的失业率。自然失业率在资本主义经济中始终存在，它的变动受市场竞争因素的制约，它不是一个常数，而是取决于和货币相对立的实际因素——如劳工市场的有效性，竞争和垄断的程度，阻碍或促进人们变换工作岗位，等等。”

但从 20 世纪 60 年代开始，西方发达国家的失业问题又逐步严重，而且同通货膨胀交织在一起，出现了“滞胀”现象。在这一时期，以詹姆斯·托宾为代表的许多经济学家认为，凯恩斯的就业理论和政策主张已难以解决实际问题了，其原因是凯恩斯就业理论主

要考虑总就业量的变化和就业水平的高低，没有分析就业结构。托宾和希克斯提出了“结构性失业”，即指劳工市场的结构方面不适应而造成的失业。它表现为失业与就业岗位空缺的并存，两者之间的数额是不相等的，即使相等，失业也不可能消失。结构性失业中主要部分是由于劳动力市场技术结构方面的不相适应所造成的。他们认为，结构性失业是西方国家失业与通货膨胀同时并存现象的原因。

20 世纪 50 年代后，随着新独立国家的工业化进程及发展经济学的发展，西方经济学家对发展中国家的就业问题开始重视，逐步形成了以威廉·阿瑟·刘易斯、费景汉、拉尼斯等为代表的发展经济学派，他们提出了二元结构经济理论。对于就业问题，他们认为发展中国家的就业问题为传统部门（农业）中存在着大量“隐蔽失业”，发展中国家的劳动力市场是以农村和城市相分割的二元劳动力市场，但是大量农村劳动力经常向城市流动。发展经济解决二元经济结构中的失业问题，关键是加速工业的资本积累，提高工业部门中劳动的边际生产率，使工业部门不断吸收农业部门中流离出来的劳动力。发展经济学派的就业理论，由于是建立在西方国家早期工业化过程经验分析基础上的，和目前处于发展时期的发展中国家的情况不尽相同，但对发展中国家就业政策的确定仍有一定借鉴意义。

20 世纪 60 年代，美国经济学家舒尔兹（Theodore W. Schultz）建立了人力资本理论（他被称为人力资本之父），从另一个角度对就业问题进行了思考和解释。他认为，人力资本是人的知识和技能，劳动者由于人力资本的差别而能力各不相同。要解决就业问

题，不能仅以保障失业者生活为目标，而要以充分利用劳动力资源为目标，以此解决失业与职位空缺的问题。

20 世纪 80 年代中期，一个主张政府干预经济的新学派新凯恩斯主义出现了。它坚持凯恩斯的基本信条，以凯恩斯的基本理论构建微观基础，并以独辟蹊径的研究方法和新颖的理论观点复兴了凯恩斯主义。新凯恩斯主义者对失业的原因进行了探索性的研究，提出了独特而又新颖的劳动市场理论，主要包括“效率工资模型”、“内部人—外部人”模型、“隐含合同”理论以及其他一些失业理论。新凯恩斯主义的失业理论在微观经济学的基础上解释了工资黏性和失业问题，并提出了若干就业政策建议。主要内容有：应更多地考虑长期失业者的利益，为他们多提供就业机会；干预劳动工资合同，使工资较有弹性，以提高就业率；实行促进就业的政策。具体包括：政府对基础设施进行投资，以提高总就业水平，同时引致私人部门增加对劳动力的需求；促进国内外市场竞争者开放市场，降低垄断程度，增加劳动力的边际产品，以提高对劳动力的需求。

20 世纪 90 年代以后，西方就业问题率仍然居高不下，规模大、范围广，失业呈现一定的结构性，但其周期不明显。美国在克林顿当政时期，发生了“反古典”革命，总统的经济顾问布莱因达在就业问题上，提出了要在保证企业自由用人和求职者自主择业的前提下，国家对市场活动进行宏观调控和政策指导，同时建立稳定就业、劳动力流动率较低、劳资合作和工资差距较小的劳动力市场模式。

1.2.1.2 税收政策与就业之间的关系研究

关于税收政策和就业的关系，包括如何运用税收政策促进就业

发展，西方经济学家在不同的经济时期，也进行了一系列的研究。主要包括以下几个方面：

基于充分就业难以实现的主要原因是有效需求不足，因此国家宏观干预政策要起到刺激需求的作用的理论，凯恩斯提出要把改革税收体系作为国家干预经济的重要手段；要利用税收政策，提高消费倾向，以缓解需求不足，比如税收体系要以直接税为主，要对遗产课以重税等。作为凯恩斯的信徒，汉森认为，税率是一个有效的“调节工具”，税率对制止通货膨胀有着重要作用，是“维持充分就业的头等重要的手段”。

供给学派和货币学派则都认为，促进经济增长是实现就业的最好办法。其措施是大幅度地、全面地降低税率，降低税收在国民生产总值中的比重。他们认为，只要降低税率，资本家就愿意投资，工人愿意工作，经济自然就会高涨。

还要提到的是，20 世纪中后期，一些经济学家对税收政策对就业的收入效应和替代效应影响进行了深入研究。美国经济学家迪克森（1975）“证明劳动供给弹性为负的，说明征收所得税对劳动供给的影响具有收入效应。”约辰·马西里斯和安哥拉·贝克（Jochen Michaelis and Angela Birk, 2006）对 20 世纪 90 年代以来，经济合作与发展组织中的成员国的税制变革措施进行了探索，认为提高工资税、降低资本所得税，既能提高均衡时的就业，还能提高均衡时的经济增长率；提高工资税、降低资本投入税，能够促进经济增长，但对就业的影响是不明确的；增加工资税、降低工资所得税，对经济增长无明显影响，但有利于就业。同时，西方经济学家依据变化了的经济形势，也提出了解决失业问题的种种新措施。其中包

括向不增加就业的企业增税。

2008 年起,世界金融危机的发生,对就业具有极大冲击。西方各国又一次很紧密地将税收政策与就业问题联系在了一起,而且多是认为减税有利于经济增长和就业增加。罗伊卡特博士在讨论美国北卡罗来纳州最近的失业数据时提出,政府和新的州议会领导层应该对那些令业主和企业家创造新工作岗位气馁的税收政策重新思考。约翰毕士普(2009)则认为,创造就业税收抵免将向 650 万雇主和数百万具有较大雄心的创业者扩展生产和开启新努力在有期限的时间内提供折优惠,以此激起美国人的创业者品质。而且估计出了其在经济上会产生的效果:一是创造就业税收抵免 2010 年退还新的工资成本的 15%,2011 年退还新的工资成本的 10%,在这两年间能够创造出 510 万个新的工作。二是税收抵免的净成本大约 270 亿美元,在这两年间所创造的每个全职工作大约合 5400 美元。

当然,对于税收政策与就业之间的关系,西方国家学者也不都是同一个声音,观点也各不相同,甚至是完全不同的两个方面。比如对于 Bartik 等计量分析出来的结果,也有的人认为研究模糊,比如 Bartik “1~6”的数据估计不精确,而这对于实际制定政策时是十分重要的;还有的认为这种结论根本就是不成立的。比如特纳瓦得(1996)、卡罗尔和维斯力克(1994)认为这种税收弹性微乎其微,难以成立。罗伯特瑞德和赛斯罗戈(2004)对新泽西州 1994~1996 年个人所得税的减税效应进行了研究,认为减税政策对经济增长根本没有起到激励作用。

对于以上情况,有些学者进一步进行了研究,重点是从数据的类型、分析变量的选取以及计算数据时使用方法等角度,来研究以