

国外公共财政就业投入面面观

<http://www.criifs.org.cn> 2008年9月19日 马永堂

促进实现充分就业是世界各国政府普遍确立的经济和社会优先发展目标。为实现这一目标，各国政府都对就业给予了较大比例的直接或间接公共经费投入。

一、直接投入

劳动力市场年度经费支出占GDP的比重。西方国家习惯于把用于就业的经费称之为劳动力市场经费支出。2003年，在经合组织26个成员国中，劳动力市场经费支出占GDP比重超过3%的国家有5个：德国、比利时、丹麦、芬兰和荷兰，其中，丹麦的比例最高为4.42%，荷兰为3.89%、比利时为3.75%、德国为3.46%、芬兰为3.01%；占GDP比例在1%~3%之间的国家有11个：法国、瑞典、澳大利亚、奥地利、加拿大、爱尔兰、新西兰、挪威、葡萄牙、西班牙和瑞士，其中，法国为2.75%、瑞典为2.51%、西班牙为2.19%、澳大利亚为1.13%；占GDP比例在0.5%~1%之间的国家有5个：美国、日本、英国、捷克和斯洛伐克，其中，英国为0.93%、日本为0.79%、美国为0.68%。劳动力市场年度经费占政府总支出的比重。2003年，主要市场经济国家劳动力市场经费占政府总支出的比例大体可分为三类：一是占5%以上的国家，主要包括比利时（7.48%）、德国（7.16%）、爱尔兰（6.18%）、芬兰（5.92%）、西班牙（5.71%）和法国（5.31%）等国家；二是在3%~5%之间的国家，主要包括瑞典（4.29%）、葡萄牙（4.21%）、新西兰（4.18%）、荷兰（4.18%）、澳大利亚（3.35%）等国家；三是在3%以下的国家，主要包括加拿大（2.79%）、英国（2.15%）、日本（2.14%）、美国（1.8%，2004年）、斯洛伐克（1.54%）等国家。

集中拨款用于促进就业的专项经费。在失业高峰期，有些国家除了按财政年度正常拨款外，还采取专项拨款用于促进就业的做法。如英国政府为1998-2002年实施的“新政”促进就业计划，集中筹措并拨付了35亿英镑的专项就业经费。有些国家除了中央财政款外，地方财政也为促进就业项目拨经费，如韩国在2000年为实施创造临时就业岗位的公共工程项目，中央和地方财政共同投入了11.5亿美元，帮助61万人实现了再就业。

劳动力市场主要项目支出及结构。主要市场经济国家一般将劳动力市场项目支出分为8项，即公共就业服务、就业培训、就业激励、残疾人融合、直接创造就业岗位、创业激励、失业补助和提前退休津贴。在这8项支出中，失业补助、公共就业服务、就业培训所占比例较高。例如，2003年英国劳动力市场经费总支出占GDP的0.93%。其中，失业补助占0.39%，公共就业服务占0.34%，就业培训占0.14%；法国劳动力市场经费总支出占GDP的2.75%，其中，失业补助占1.67%，公共就业服务占0.25%，就业培训占0.48%。

劳动力市场经费支出的变化趋势和特点，主要呈三大趋势和特点。

一是劳动力市场经费支出呈上升趋势。面对失业的挑战，近年来，许多国家加大了对促进就业的投入，经合组织多数国家的劳动力市场经费支出占GDP 比例呈稳定上升的趋势。如德国从2002 年的3.39% 上升到2003 年的3.46%，奥地利从1.81% 上升到2.00%，比利时从3.5% 上升到3.75%，捷克从0.43% 上升到0.51%。再如，美国劳动力市场经费支出额从2002 年的656.4亿美元增加到2003 年的718 亿美元，增长9.38%。有的国家劳动力市场经费支出增速甚至高于GDP 的增长速度，如日本2004 年GDP 比上年增长2.3%，而劳动力市场经费支出额同期则增长4.58%，支出额从2003 年的286.1亿美元增加到2004 年的299.2 亿美元。二是失业率较高的国家，劳动力市场经费支出占GDP 比例较大。2004年，比利时、德国、西班牙失业率分别达到8.4%、9.2% 和10.5%，三国的劳动力市场经费支出占GDP 比例分别达到3.75%、3.46% 和2.27%。捷克平均失业率从1993-2003 年的6.3% 上升到2005 年的8%，其劳动力市场经费支出占GDP 比重也从2002 年的0.43% 上升到2005 年的0.51%。三是有的国家就业状况得到改善，失业率明显下降，但依然保持了对就业的持续投入。如芬兰平均失业率由1993-2003 年的12.2%，下降到2004 年的8.9% 和2005年的8.4%，但其劳动力市场经费支出占GDP 比例却仍从2002 年的2.99% 上升到2003 年的3.01%。

二、间接投入

主要市场经济国家政府在直接投入资金治理失业的同时，还通过减免税费、提供优惠贷款、资助小企业等多种方式强化对就业的公共投入。

减免税费，减轻企业负担，创造就业机会。市场经济国家政府为了刺激企业投资、创造就业岗位，经常通过减免税收加以实现。美国布什政府刺激经济的主要药方就是减税。其减税法案，把最低所得税率从15% 降到10%，最高税率从以往的39.6% 降低到2006年的35%，其他税率平均下降3 个百分点；同时，采取了扩张性的财政政策，旨在2-3 年内创造210 万个就业岗位。今年以来，为应对次贷危机带来的负面影响，布什又宣布减税1600 亿美元。芬兰为鼓励中小企业多雇用失业人员，对中小企业实行减税4% 的优惠政策。法国政府通过减免社会保险费用的方式给企业以优惠政策，把创造就业机会同减免企业缴纳社会保险费联系起来，从而降低劳动力成本，鼓励企业增加就业机会。另外，法国政府还以产品消费税税收的形式向地方政府转移支付，用于劳动者的培训。

鼓励自营就业和创业。国际劳工大会通过的《促进自营就业报告》对各国政府提出诸多建议：为促进自营就业提供财政补贴和贷款，提供市场开发援助，协助自营就业者得到原材料、工作场地，提供信息和技能管理培训等。近年来，市场经济国家在严格失业保险给付待遇和规范失业救济水平的同时，对自营就业者提供一定的资金支持和税收优惠条件，鼓励失业者尽快就业。意大利政府2000 年推出了“荣誉贷款”计划，资助向适合从事自营就业的人员提供专门的培训，对创业计划提供可行性论证，并提供一定的开业贷款。德国、荷兰、丹麦、波兰等国家也通过提供信息咨询、低息小额贷款、开展培训等方式帮助失业人员自营就业。英国对自营就业或找到稳定工作的50 岁以上的长期失业者给予每周60 英镑，共计52 周的免税就业津贴，期间还可提供750 英镑的一次性培训补贴。

发展中国家也有许多鼓励创业的措施。如尼日利亚政府规定，凡是雇用培训后的失业者的企业，可在政府指定的银行申请低息贷款，贷款数额从1 万奈提(10 奈提约合1 元人民币)到2.5 万奈提不等，用于自营就业。1997 年，阿尔及利亚通过政府拨款和民间集资的方式，投资3 亿美元，兴建了1400 个小型企业，吸纳失业者再就业。

实施积极的人力资源政策。美国联邦政府为州政府的失业人员培训计划提供了大量的资金支持。近年来，每年拨款约70 亿美元专门用于各州失业工人培训，各州和企业也提供部分匹配资金。每年接受培训的学员超过百万人，其中约有70% 重新找到了工作。法国中央财政1997 年拨出10亿法郎补助各省失业青年接受培训，以帮助其尽快再就业。瑞典政府1997年财政预算增加了8000 万瑞典克朗，其中70% 用于培训，并于1997-2000年，政府每年为解决就业问题增加15% 的投入。

为缓解严峻的就业形势，匈牙利政府采取了多项财政经济措施，主要包括：对接受培训的失业人员和即将失业人员提供补贴，减免部分或全部培训费用。另设收入补贴用来弥补因接受培训而减少的工资收入；失业者开始自营就业时可继续申领失业救济金（最多为6 个月），劳动中心退回50% 的就业咨询费、培训费和贷款保险费；政府向雇主提供雇员工资的50%~100% 的经济支持，期限最长为一年。条件是：雇主至少雇用失业者6个月（毕业生为3 个月）。为解决失业者再就业问题，匈牙利劳动部门和其他机构共同设立了劳动力开发和培训中心，对失业者进行培训，帮助他们就业。另外，匈牙利全国劳动力市场主管部门还向83 个指定转产的军工企业提供了较大的财政支持。企业用这笔经费创造了6.9 万个就业岗位，对1 万名职工进行了再培训，同时，通过定向补贴方式，避免了6 万名下岗职工加入失业者队伍。

三、四点启示

我国应继续加大公共财政对就业的投入规模和比例，并逐步使公共财政对就业的年均投入比例分别达到财政支出的3% 和GDP 的1% 的水平。和大多数主要市场经济国家劳动力市场经费占财政支出和GDP 比重水平相比，我国财政对就业投入的规模和比重仍然较低。鉴于我国严峻的就业形势，遵照党的十七大提出的把“实现社会就业更加充分”作为全面建设小康社会的重要目标，借鉴主要市场经济国家的做法和经验，在我国财政收入和GDP 规模不断加大的情况下，应不断调整和完善财政支出结构，逐步加大对就业经费的投入。

现行的财政就业扶持资金和促进就业的优惠政策应适当逐步扩展到城乡各类劳动者，把优惠制变成普惠制。在编制国家年度预算时，可考虑将就业再就业经费支出与社会保障资金安排分开列支，以便突出对促进就业的公共财政投入力度。从经合组织国家劳动力市场经费覆盖的范围看，基本上涵盖了来自全社会的所有就业困难群体和其他所有需要帮助的劳动者。而我国就业经费目前覆盖的范围主要集中在国有和集体企业需要再就业的下岗失业人员，覆盖面相对较窄。随着我国财政收入规模的不断加大以及城乡人力资源市场一体化建设的需要，应将就业扶持资金和促进就业的优惠政策扩展到城乡各类劳动者。

随着《就业促进法》的实施，我国急需制定和出台预算法，以便使公共财政对就业的投入形成长效机制和法律制度。从主要市场经济国家财政对就业投入的立法和机制来看，基本上形成了一套比较科学完善的促进就业的就业经费预算编制程序和法律制度。例如，美国的年度预算首先由总统、预算办公室主任以及总统执行办公室同各部部长及机构首脑共同评估和协商后提出预算指南，然后再由联邦管理和预算办公室每年初向包括劳工部在内的各部委发布，各部委根据该指南以及总统经济顾问委员会、预算办公室和财政部等相关部门对宏观经济的研究、分析、展望与预测报告、统计数据及资料，提出初步预算方案并报预算办公室。预算办公室经过两次分析评估并征求各部门反馈意见后报总统批准，再报议会两院预算委员会审议。经两院批准后，预算就形成了预算法案。与此相比，我国财政对就业经费的投入，无论是制度和法律体系，还是程序和决策依据都不够完善、严谨和科学，应尽快完善这方面的法律制度建设。

在总结我国实践经验和借鉴国外做法的基础上，应建立一套科学、合理的就业经费预算执行、管理、监督和评估程序与制度。欧美国家的经验表明，在财政就业预算编制之前，应充分做好宏观经济、产业结构、劳动力技能素质和就业形势等方面的基础性统计、分析、研究和预测工作，这对于制定科学的预算草案极为重要。预算在执行中，应做到及时跟踪、检查和监督。预算执行完成后，应进行即时评估和考核，以便加强就业经费预算的科学性和提高就业资金的使用效率。

文章来源：中国劳动保障 （责任编辑： XL）