

促进大学毕业生就业的财税政策研究

<http://www.crifs.org.cn> 2009年11月5日 熊波 郭传声 火颖洽

摘要：受国际金融危机影响，我国大学毕业生就业形势严峻，但现行的促进大学毕业生就业的财税政策在政策层次、政策结构、政策落实等方面都存在着相当程度的缺失。因此，应该从明确各级政府职责、优化财税优惠政策结构、进一步落实现行优惠政策等方面着手，切实缓解大学毕业生就业难的问题。

关键词：大学毕业生；就业；财税政策

2009年大学毕业生总量将达610万，约占城镇新成长劳动力总量的一半以上，加之历年累积，今年要求就业的大学毕业生将达到700万人以上。与此同时，受国际金融危机影响，企业用人需求总量减少，可供大学毕业生的就业岗位将进一步减少，这“一增一减”导致我国大学生就业形势极为严峻。大学生就业难也引起社会各界的广泛关注。为此，国务院办公厅下发了《关于加强普通高等学校毕业生就业工作的通知》，要求把高校毕业生就业摆在当前就业工作的首位，各地方政府也纷纷出台了相应的促进大学毕业生就业的财税政策。但从目前来看，很多政策并没有落到实处，也没有发挥应有的作用，可以说，现行的财税政策存在着相当程度的缺失。笔者认为，客观认识当前大学生就业形势，正确分析大学生就业障碍，理性出台财税优惠政策，是应对大学生就业难的根本方法。

一、现行的优惠政策

就现行的优惠政策而言，中央政府并没有制定太多全国统一的政策，主要是由中央出台纲领性的文件，起政策引导作用，同时，安排一定金额的就业补助资金。各地方政府，结合本地情况，制定政策措施，并安排相应的补助资金。各地方政府的政策措施主要有以下几类：

(一) 鼓励和支持大学毕业生自主创业

由政府拿出一定数额的创业扶持资金，虽然国务院下发的通知允许登记失业的自主创业大学毕业生可申请不超过5万元的小额担保贷款并可按规定享受贴息扶持，两人及以上团队创业的可适当放宽，但很多地方都突破了这个限度。比如，西安规定，毕业生可根据创业项目的实际资金需求，可申请不超过50万元的小额担保贷款。对大学毕业生从事个体经营符合条件的，免收行政事业性收费，对毕业生新办从事特定行业的企业或经营单位，可免征一定年限的企业所得税。还有些地方取消个人经营出资限制，规定出资1元即可注册公司。对于大学毕业生创办的企业吸纳大学毕业生就业的，有些地方还将给予2000-4000元一次性岗位补贴。

(二) 鼓励企业吸纳和稳定大学毕业生就业

引导企业不裁员或少裁员，更多地保留大学毕业生技术骨干，对符合条件的困难企业可按规定在2009年内给予一定社会保险补贴或岗位补贴。困难企业开展在岗培训的，给予一定资金补助。劳动密集型小企业招用登记失业大学毕业生达到一定比例的，可按规定享受最高为200万元的小额担保贷款扶持。

(三) 鼓励和引导大学毕业生到基层就业

对到农村基层和城市社区就业的大学生给予社会保险补贴、公益性岗位补贴、薪酬补贴以及生活补贴。对到中西部地区和艰苦边远地区县以下农村基层单位就业、并履行一定服务期限的大学毕业生，以及应征入伍服义务兵役的大学毕业生，其在校期间的国家助学贷款本息由国家代为偿还。

(四) 提升大学毕业生就业能力

逐步建立和完善离校未就业大学毕业生见习制度，鼓励见习单位优先录用见习高校毕业生。对接纳大学毕业生见习的单位，由地方财政按照一定标准给予支持，对毕业生按照一定标准发放生活补贴。对到定点培训机构参加创业培训的失业登记的大学毕业生，按照一定标准发放创业培训补贴。比如，湖北省按每人400-800元的标准给予创业培训补贴。

二、存在的问题

尽管中央高度重视大学毕业生就业问题并将其摆在当前就业工作的首位，各地方政府也以税收减免、财政贴息、财政担保、财政补贴等形式出台了许多相应的财税优惠政策，一定程度上的确起到了促进大学毕业生就业的作用。但不论是从整个政策体系，还是某些单一政策的细节上看，这些优惠政策仍然存在着相当程度的缺失，主要表现在以下几点：

(一) 现行的财税优惠政策层次比较低

各级政府出现了越位、缺位现象，各个地方政府为了促进本地大学生就业，都出台了一系列的优惠政策，有些政策的确收到了比较好的效果，但很多政策却干扰了市场主体的正常经济活动，出现了越位现象。与此同时，国家层面的优惠措施却很少。中央政府只是在政策方向上给予了引导，却没有在具体措施上给予较多的照顾，比如，个人所得税，出现了缺位现象。中央以及地方各级政府的职责范围不清晰。

(二) 现行财税优惠政策结构不合理

主要表现在现行财税优惠政策体系中，财政优惠政策多，税收优惠政策少。财政贴息、财政担保、财政补贴、建立毕业生实习基地、工商证照费用减免等主要优惠政策都集中在财政领域，而税收领域却只是对大学生新创办的企业免征一定年限的企业所得税。且这些优惠力度并不大，对创业大学生没有实质性的帮助。因而继续完善财政优惠政策的同时，还应更多的出台税收领域的优惠政策，降低大学生的创业风险。

(三) 现行的财税优惠政策落实状况不佳

主要因为政府出台政策后相关职能单位并没有认真贯彻和宣传。使得很多毕业生并不知道有这

些优惠政策。享受某些政策的条件比较苛刻，申请手续繁琐。缺少项目也是一些贷款者望而却步的重要原因。比如，广州市出台了多项鼓励大学生创业的优惠政策，至今只有极少数人申请成功，而且调查显示，目前应届毕业生中自主创业的比例仅为0.3%。又比如，对于创业贷款，其用途仅限于企业的生产性固定资产购置以及流动资金需求，而且期限一般不超过两年。延期也不能超过一年，对刚起步的企业而言这些政策显得过于苛刻。

三、对策与建议

面对日益严峻的就业形势，进一步建立和完善促进大学毕业生就业的财税政策体系，切实缓解大学生就业压力既是国家宏观经济政策的重要目标，也是广大就业者的迫切要求。解决大学毕业生就业问题，笔者认为应从以下几个方面进行：

（一）明确各级政府职责

首先，应该明确中央以及地方各级政府的职责，合理划分各级政府的职责范围。中央政府在起指导作用时，更应该出台一些具体的措施，增加国家层面的优惠措施。加大优惠力度或者给一个大致的范围，允许地方政府根据实际情况自行决定。同时，中央政府还应该对一些全国统一的政策或补助安排更多的专项资金，以保证相关政策能落到实处。地方政府应该根据中央的精神依据自身条件出台配套措施，安排足够的配套资金。具体来讲，全国统一的财政优惠政策，中央与地方应根据实际情况按比例分摊，但各地方的财政优惠政策主要应由地方政府承担。至于税收领域优惠政策，由于中央与地方就各税种已有明确的划分，所以，这部分的税式支出可按规定比例直接分担。

（二）优化财税优惠政策结构

财政优惠政策的特点在于一次性，很多情况下都缺乏时间上的连续性，不论是财政担保、财政贴息，或者是工商证照费用减免都具有这样的特点。这些政策对刚刚创业，需要连续性扶持的大学毕业生的而言，缺乏应有的支持力度。相比之下，税收优惠政策就具有连续性的特点。不论是对个人所得税，还是对企业所得税的减免都可以起到连续扶持的作用。总的说来，两类政策各有优缺点，在开办企业时财政优惠政策更有利，在维持企业正常运转时税收优惠政策更有利。因而在继续完善财政优惠政策同时，还应更多的出台税收优惠政策，考虑到大学生创业起初阶段多是开办小商小店，建议个人所得税实行综合与分类相结合的税制后对新创业的大学生在费用上加计50%进行扣除，降低大学生的创业风险。适度放宽对大学毕业生新办企业享受企业所得税、营业税、城市维护建设税、教育费附加的行业限定，并适度增加优惠年限。从而优化财税优惠政策结构，降低大学生创业风险。

（三）落实现行优惠政策

各有关部门要切实发挥职能，落实工作责任。进一步制定和落实大学毕业生就业政策，并做好大学毕业生离校后的就业指导和就业服务工作。同时，还要认真履行职责，加强协调配合，共同推动工作。适当取消一些享受优惠政策的限制条件，简化申请手续，积极为他们推荐创业项目，为他们提供宽松的创业环境，提高他们的创业能力。落实现行优惠政策，切实缓解大学生就业难的问题。

大学毕业生的就业机会具有准公共产品的性质，在就业形势日益严峻的大背景下，政府基于公

共财政理念的考量。有义务为大学生提供优质、均等的公共产品，以缓解当前的就业压力，使人力资源得到充分的利用。这就要求各级政府以及全社会大力配合，共同努力，进一步完善促进大学毕业生就业的相关财税政策，为他们创造一个更好的就业环境。

文章来源：中国论文下载中心 （责任编辑： Hlh）