



## 公共财政对就业投入情况的国际比较研究

来源：作者： 时间：2007/12/24

字体：【大】 【中】 【小】

### 一、国外财政对就业投入的比重、结构、方式和机制

#### (一) 财政对就业直接投入的比重与结构

1. 劳动力市场计划公共支出占GDP的比重。为了治理失业、促进就业，世界主要市场经济国家政府都专门安排了“劳动力市场计划公共支出”。2003年，在经合组织26个成员国中，劳动力市场计划公共支出占GDP比重超过3%的国家有：丹麦为4.42%、德国为3.46%、比利时为3.75%、芬兰为3.01%、荷兰为3.89%。占GDP比例在1%-3%之间的国家有：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：美国为0.68%、日本为0.79%、英国为0.93%。

2. 劳动力市场公共支出占政府总支出的比重。据推算，2003年，主要市场经济国家劳动力市场公共支出占政府总支出的比例大体可分为三类：一是占政府总支出的比例在5%以上的国家主要有：德国（7.16%）、法国（5.31%）、西班牙（5.71%）、爱尔兰（6.18%）、比利时（7.48%）、芬兰（5.92%）等8个国家。二是占政府总支出的比例在3%-5%的国家主要有：澳大利亚（3.35%）、新西兰（4.18%）、荷兰（4.18%）、瑞典（4.29%）、葡萄牙（4.21%）等8个国家。三是占政府总支出的比例在3%以下的国家主要有：美国（1.8%，2004年）、日本（2.14%）、英国（2.15%）、加拿大（2.79%）、斯洛伐克（1.54%）等6个国家。

除了中央财政正常年度拨款外，有的国家在失业高峰期，还采取专项筹款用于促进就业的做法。如英国政府实施的1998—2002年的五年“新政”（NEW DEAL）促进就业计划，共筹集了35亿英镑专款用于促进就业。有些国家除了中央财政拨款外，地方财政也为促进就业项目拨付经费，如韩国在2000年为实施创造临时就业岗位的公共工程项目，中央和地方财政就共同投入了11,000亿韩元(约合11.5亿美元)，共帮助61万人实现了再就业。

3. 用于促进就业的劳动力市场公共支出的主要项目和结构。主要市场经济国家一般将劳动力市场各项支出分为8项。即：（1）公共就业服务，（2）培训，（3）就业激励，（4）残疾人融入，（5）直接创造就业，（6）创业激励，（7）失业补助，以及（8）提前退休津贴。在8项支出中，失业补助、公共就业服务、培训所占比例较高。例如：2003年，英国劳动力市场支出占GDP的比重为0.93%，其中，用于失业补助占0.39%，公共就业服务占0.34%，培训占0.14%。法国劳动力市场支出占GDP的比重为2.85%，其中，用于失业补助占1.67%，公共就业服务占0.25%，培训占0.48%。

4. 劳动力市场公共支出的变化趋势和特点。一是劳动力市场公共支出呈上升趋势。面对失业的挑战，新世纪以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公共支出占GDP比例呈稳定上升的趋势。如德国从2002年3.39%上升到2003年的3.46%，同期奥地利从1.81%上升到2.00%，比利时从3.50%上升到3.75%，捷克从0.43%上升到0.51%(见表4)。美国2003年劳动力市场公共支出额比上年增长9.38%，从2002年656.4亿美元增加到2003年718.0亿美元。有的国家劳动力市场公共支出增长速度甚至高于GDP增长速度。例如，日本2004年GDP比上年增长2.3%，而劳动力市场公共支出额同期增长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，劳动力市场公共支出占GDP比例也较大。2004年，比利时、德国、西班牙失业率分别达到8.4%、9.2%和10.5%，三国的劳动力市场公共支出占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8.0%，其劳动力市场公共支出占GDP比重也从2002年的0.43%上升到2005年的0.51%。三是有的国家的就业状况得到改善，失业率明显下降，但依然保持了对就业的持续投入。如芬兰1993年-2003年的平均失业率为12.2%，下降到2004年的8.9%和2005年的8.4%，但其劳动力市场公共支出占GDP比例却从2002年的2.99%上升到2003年的3.01%。

#### (二) 以减免税费等促进就业的间接投入方式

1. 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，时常通过减免税收加以实现。美国把最低所得税率从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，并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。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交纳社会保险费联系起来，从而降低了劳动力成本，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。例如，2005年，法国就业、劳动

和社会团结部依据第2004-809号法令，在向地方政府转移支付的款项中含有专门涉及社会劳动者培训的项目，当年预算法第52条款指出，临时转移支付金额为12256万欧元，以石油产品消费税税收的形式付给。瑞典在2004年减免税的额度达10亿克郎，自2005年起又废除了遗产税和赠予税，旨在利于家族企业的发展，提供更多的就业机会。德国在1998—1999年实行税制改革，个人所得税累进税率由25.9%-53%降为19.5%-39%。

2. 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》建议各国政府：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；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52周、每周60英镑的免税就业津贴，条件是每周工作30小时以上，税前年薪收入低于15000英镑，其间，也可享受750英镑的一次性培训补贴。芬兰政府对中小企业采取扶持政策，提供优惠贷款，或利用地方政府拨款向新企业提供启动资金，帮助企业进行产品研制和开发，及时向企业提供国内外先进技术及市场情况的信息服务等。

发展中国家也有许多鼓励创业的措施。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中申请低息贷款，贷款数额从1万奈提到2.5万奈提不等(10奈提约合1元人民币)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。

俄罗斯对那些希望并有能力创业的失业者进行测试和筛选，对入选者进行培训，帮助其制定具体的创业计划和办理创业手续并提供一定数量的启动资金。从1994年到1996年6月两年半时间内，自主就业计划使7000多名失业者开办了小企业或私营农场，吸纳2万多人就业。此外，还有5.9万失业者在这一计划的帮助下，开始从事其他独立的经营活

3. 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对失业工人的培训，各州和企业也提供部分匹配资金，每年接受培训的超过百万人，其中，约有70%重新找到了工作。

法国中央财政1997年拨出10亿法郎补助各省青年失业者的接受培训，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，并计划1997-2000年，政府每年为解决就业问题增加15%的投入。这些措施缓和了劳动者对产业结构调整的不适应问题，有利于失业人员的再就业。

面对严峻的就业形势，匈牙利全国劳动力市场主管部门向83个指定转产的军工企业提供了总额约为335亿卢布的财政支持。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6万名下岗职工加入失业者队伍。匈牙利政府采取了多项财政经济措施，主要有：（1）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。

（2）失业者开始自营就业时可继续申领失业救济金(最多为六个月)，劳动中心退回50%的就业咨询费、培训费和贷款保险费。（3）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：雇主须承诺，至少雇用失业者六个月(毕业生为三个月)。（4）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。

### (三) 财政对就业经费的投入、管理及监督机制

市场经济国家政府财政对就业的投入，主要取决于就业在经济社会生活中的地位，有关法律的保障，以及长期以来形成的一整套行之有效的资金使用、管理和监督机制。

1. 把促进就业作为政府施政纲领的重要内容是保证财政对就业投入的重要基础。市场经济国家普遍把促进就业作为经济和社会政策的优先目标，将治理失业作为宏观经济社会发展的四大目标之一。在联合国世界社会发展首脑会议上，各国政府首脑在《宣言》中提出：“把促进就业作为各国经济和社会政策的基础，并尽最大努力使所有劳动者通过自由选择的、生产性的就业而获得有保证的、可持续的生活条件”。同时建议各国实行“能够最大限度地促进创造就业机会的经济增长模式”。国际劳工组织“全球就业论坛”提出：工作已经成为社会和政治稳定的一个关键因素。欧盟在1997年通过的《阿姆斯特丹条约》中首次将就业问题作为独立的内容。随后，欧盟就业特别峰会确定了“欧洲就业战略”，要求各成员国每年制定《国家就业行动计划》并拨付相应的财政资金予以支持。

德国执政联盟2002年发布的施政纲领提出：今后的主要任务是减少失业人数和降低国家债务。前任总理施罗德指定经济界、雇主、工会和政府部门四方面人士组成专门的委员会研究就业问题，推出了“哈茨计划”，包括提高职业介绍效率、创办人力资源服务机构、扶持失业者创业、对企业减少裁员给予资金支持等内容，其目标是激活劳动力市场，引导失业者积极寻找工作，参加职业培训，实现自主创业和自我雇佣，从而减少失业。英国工党政府从1998年起实施“新政”就业计划，投入资金，旨在帮助失业者从消极领取失业救济转向积极寻找工作岗位，这一政策也被称为“从福利到工作”计划。

2. 促进就业和财政预算法规是政府对就业经费投入的依据和基本保证。美国国会1946年通过的战后第一部《就业法》规定，政府应通过相应的财政与货币政策，防止经济衰退，刺激经济复兴，以实现最大程度的就业。2002年通过的《行业调整改革法案》规定，应对受到产业结构调整影响的工人提供一定的财政援助。《劳动力投资法》则规定了州及地方对劳动者培训的经费支持。目的旨在提高和保持参与者的就业机会、能力和职业技能水

资法》则规定了州及地方对劳动力投资的指导方针，目的在于提高和保持参与者的就业机会、收入和职业技能水平。另外，美国《1974年国会预算法案》、《1985年平衡预算和赤字紧急控制法案》、《1990年预算实施法案》和《1993年政府绩效及结果法案》等法律也对各级财政对就业经费的投入作了相应规定。依照这些法律的规定，美国的就业项目和经费预算逐步形成了现在的规模。

《德国就业促进法》规定，促进就业的资金主要来源于失业保险费，雇主分摊费及特殊情况下由政府提供的补贴。失业保险费由雇主和雇员双方各出一半，由医疗保险机构每月代为收缴后转汇至联邦劳动局，保险费率为6.5%。在劳动力市场状况欠佳、失业保险资金入不敷出时，由联邦政府提供贷款和补贴。

《俄罗斯联邦居民就业法》(2003年1月10日修改通过)规定，联邦预算拨款用于支付当年的失业救济金、助学金和其它社会补助金，帮助居民就业，为失业者组织职业培训，向公民提供职业指导，维持联邦就业机构和事业机构，以及其它就业促进政策。该法还规定，联邦主体权力机关和地方自治机关可以决定由联邦主体和地方预算拨款实施就业促进措施。用于就业促进的补充资金可以是预算外资金。

日本的《劳动基准法》、《职业安定法》、《雇佣对策法》等法规强调了政府及雇主在就业方面的责任和义务，并明确了财政对保障和促进劳动者稳定就业应投入的资金。比如《雇佣对策法》明确规定，为帮助和促进劳动者在适合其能力的职业领域就业，中央和各县政府可以拨款为求职者及其他劳动者或雇主提供津贴(包括促进求职者求职活动并为他们提供生活保障津贴；帮助求职者获取知识和技能津贴；弥补大范围求职活动所需费用津贴；弥补劳动者为获得就业或者为获取知识或技能而改变住所所需交通费用津贴；促进求职者培训，以使其适应工作环境津贴；由内阁令规定而非上述列明的津贴)。另外日本的《财政法》等有关法律对就业经费预算的编制等问题也做了相应规定。《秘鲁就业促进法》规定，在每年的预算执行中，协作发展基金将为促进创造广泛就业和增加收入的财政计划拨给资金。资金分配的比例为60%用于农村地区；40%用于边际城镇地区。《波兰就业与失业法》、《韩国就业保障法》等许多国家的劳动就业法规都对就业经费的来源、使用对象和管理等问题作了详细规定。

国际劳工组织在《就业政策建议书》(122号建议书)中提出：各会员国应在其现有资源和经济发展水平能允许的最大限度内，采取措施帮助失业者和不充分就业人员，在其全部失业期间解决本人和家属的基本需要，并使之能适应谋取有效职业的机会。

3. 制定中长期就业战略并进行经济社会发展分析预测是制定预算指导方针和具体预算项目的基本依据。在美国，每届总统上任后都要制定本届政府任期内的中长期就业战略，一般为4年到8年。这种战略分为总体战略目标、实施战略目标、具体项目和年度任务与措施。该战略是负责预算的联邦管理和预算办公室(简称，预算办公室)每年初向劳工部发布下一个财政年度就业预算编制指南的重要依据之一。此外，制定预算指南还要参考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。预算指南是由总统、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的。指南中所列举的利率、经济增长率、通货膨胀率、失业率、有资格享受各种福利计划的人数、产业结构变化情况，劳动力技能素质情况、国际贸易平衡情况以及其他指标是劳工部和其他政府机构制定本部门预算需要考虑的主要因素。其次法律条款规定的预算收入和支出的限制也是影响预算决策的重要因素。另外，一些基础数据也是预算编制中需要考虑并需要列入预算草案的内容，包括：上年实际收支及差额数，当年估算的收支及差额数，拨款数等。

其他发达国家就业经费预算编制所要考虑和参考的因素和依据，同美国大体相同。

4. 就业经费预算的使用、管理、评估与监督措施保证了就业经费的使用效果。美国、法国和印度等许多国家都十分重视对就业和培训经费使用效果的评估，并根据评估结果及时对项目进行调整。

法国对就业经费使用的监督检查工作很有代表性。法国设有审计法庭、财政总监和财务监督官的财政监督制度和机构。审计法庭是一个独立的机构，不受任何政府部门的控制，只对议会负责。审计法官的主要任务是协助议会和政府监督财政法令的贯彻执行，检查包括就业部在内的政府各部门、国有企业和公共机构的会计帐目，并有权作出处理决定。财政总监是经济、财政和工业部的“技术专家”，由经济财政部长直接领导。它有权对所有公共机构的财务收支情况进行监督。财务监督官的任务主要是检查企业的经济财务活动。通过检查分析各项计划和财务账目，及时发现问题并提出建议，推动企业改进工作，并负责向财政部提交报告。

印度在就业经费使用监督机制方面也比较完善，由三个层面的监督组成：一是议会监督。议会设有公共帐户委员会、评议委员会和公营企业委员会。公共帐户委员会由议会中非官方成员组成，主席由反对党成员担任，主要对部门财政支出进行监督，着重审查有无欺骗、渎职违法、以权谋私等行为。评议委员会主席由执政党议员担任，主要负责审查尚未执行或正在执行的项目，以保证其符合节约的原则。公营企业委员会则负责审查公营企业的报告和帐目。二是政府监督。政府设由财政部长、计划部长、总理代表及与支出项目有关的人员所组成的公共投资管理委员会，专门负责对政府投资项目的财务监督。财政部派驻各部委的财政顾问则负责检查、监督各部委的财政支出情况，对各部委每月的会计报表进行综合分析。三是审计监督。由总统按宪法规定任命审计长和审计员，独立于行政系统之外开展审计工作，负责审查联邦政府和邦政府的预算执行情况及有关帐目。

二、我国财政对就业投入的水平、结构、方式、使用效果及面临的挑战和问题

“十五”期间，我国经济平稳较快发展为扩大就业奠定了基础，财政收入的大幅增加为加大政府对就业的投入创造了有利条件。面对新的就业形势，千方百计扩大就业，进一步增加对促进就业再就业投入的任务依然繁重。

(一) 财政对就业经费的直接投入水平与结构

“十五”期间，党中央、国务院制定实施了一系列关于加强就业再就业工作的重大方针政策。遵照中央的政策规定，支持就业再就业的资金已经作为专项支出列入每年国家的财政预算，投入的项目逐步扩展。

1. 财政对就业直接投入的基本情况。据财政部资料，我国财政对就业的投入主要体现在“就业补助”和“国有企业下岗职工补助”两大项目上。近年来这两项投入一直在持续增长。就业补助从2003年的99.24亿元增加到2005年的160.91亿元，增长了62.14%；国有企业下岗职工补助由168.66亿元增长到178.57亿元，增长了5.87%。但两项合计占财政支出和GDP的比重却略有下降。2003年两项支出合计为267.90亿元，分别占当年财政支出的比重为1.09%和0.23%；2004年两项支出合计为302.89亿元，占当年财政支出的1.06%和0.22%。2005年两项支出合计为339.48亿元，占当年GDP的0.19%。

2. 财政对就业直接投入的结构。财政就业补助的项目主要包括劳动力市场建设、再就业培训补贴、职业介绍补贴、社会保险补贴、岗位补贴、小额担保贷款贴息、小额担保贷款基金。2005年财政就业补助资金中，劳动力市场建设补贴占30%，社会保险补贴占23%，岗位补助占17%，劳动力市场建设费用占13%，再就业培训补贴占12%，职业介绍补贴占4%，小额担保贷款贴息占1%<sup>3</sup>。中央财政对地方的直接就业投入情况。2003年以前，中央财政在就业补助中所占的比例很低，地方财政是就业补助的主体。从2003年开始，中央财政对就业补助的支持力度加大，当年中央财政占就业补助的比重达到41.4%，2004年为48.6%。2005年已经达到55.7%，逐步成为财政就业补助投入的主渠道。

据劳动保障部统计，在1998年到2005年期间，地方各级财政为促进就业再就业投入经费的水平，因地区发展不平衡而存在较大差别。东部地区发达省份的就业再就业资金基本由省及地方财政筹集，中央财政转移支付很少，其中广东省、北京市、上海市、深圳市、宁波市、厦门市和青岛市全部由本省市投入。中西部地区省份大部分就业再就业资金由中央财政拨款或转移支付，少量由本省筹集。

## (二) 以国家税费减免等形式的间接投入

我国公共财政对就业再就业的支持，除了直接资金投入外，还有税费减免形式的间接投入，而且这种间接投入近两年来变得越来越重要，开始显现出长期性和机制化。税费减免主要体现在对下岗失业人员创办小企业、从事个体工商户等经济活动的税收优惠、减免管理费、行政事业性收费和对企业招收下岗失业人员的税收及社会保险费的优惠政策等方面。

据国家税务总局统计，自贯彻落实中央12号文件开始到2004年底，全国共有325万下岗失业人员享受到各项就业再就业税收优惠政策，共计减免税收141亿元。据财政部、国家税务总局、国家工商总局等部门统计，2004年累计有402万下岗失业人员享受到行政性收费减免政策，共计减免各种行政性收费13.8亿元。据中国人民银行统计，2004年共计发放小额担保贷款85336笔，发放金额18.8亿元。另据国资委统计，2004年各地通过主辅分离辅业改制政策共分流安置国有大中型企业富余人员78万人，国资委监管的中央企业分流安置富余人员44万人，共计减免企业所得税15370万元。据财政部统计，2004年对于各地在公益性岗位就业的困难人员的社会保险补贴达28亿元。这些优惠政策对于促进就业再就业发挥了重要作用。

## (三) 财政对就业投入的实施效果和面临的挑战

1. 财政对就业投入的效果。中央和地方财政对就业的直接投入和间接投入，对促进就业再就业发挥了举足轻重的作用。主要体现在以下几个方面：一是实现了“两个确保”中保障国有企业下岗职工基本生活的战略目标得以顺利实现。到目前已有2800多万国有企业下岗职工得到了救助，保证了他们的基本生活，稳住了人心，促进了社会的和谐稳定。二是有效地促进了就业和再就业。2005年，全国城镇新增就业970万人，有510万下岗失业人员实现了再就业，其中帮助“4050”人员等就业困难人员实现再就业130万人。贯彻落实中央12号文件，解决了1400万人再就业。目前，国有企业下岗职工的绝大部分已经出中心再就业。在“十五”期间，国家对就业再就业的持续投入使全国城镇就业人员增加4200万人，连续3年超额完成中央确定的就业再就业目标任务”。三是推动了促进就业再就业的政策体系的形成。随着中央一系列促进就业再就业重要方针政策的贯彻落实，一个崭新的适合社会主义市场经济体制的促进就业机制框架已具雏形。劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业的机制不断完善，职业培训工作进一步加强。四是对就业再就业资金的规划、筹集、管理和使用积累了宝贵的经验，并且在实践中不断丰富和完善了通过减免税费、提供优惠贷款、开展职业技术培训、免费就业服务等多种方式促进就业的途径和措施。

2. 面临的挑战和存在的问题。一是我国的就业形势依然严峻，公共财政对就业的投入所面临的更加繁重。我国劳动力供大于求的基本格局在相当长时期内不会改变，解决劳动者素质与就业需求之间不相适应的矛盾更是一个长期艰苦的任务。“今后几年，就业再就业工作的重点仍是解决体制转轨遗留的下岗失业再就业问题和重组改制关闭破产企业职工安置问题。同时，也要继续做好高校毕业生、进城务工农村劳动者和被征地农民等的就业再就业工作。”要进一步做好就业再就业工作，除发展经济、使企业创造更多更好就业岗位，鼓励广大劳动者通过市场自主就业外，国家通过加大财政投入来支持就业再就业，也是必不可少的对策和措施。二是财政对就业投入占财政支出和GDP的比重下降，值得重视。2001年我国财政支出和GDP绝对数分别为18902.58亿元和109655亿元，同年就业补助和国有企业下岗职工补助两项合计分别占财政支出和GDP的比重为1.12%和0.21%；2004年我国财政支出和GDP绝对数分别为28486.89亿元和159878亿元，比2001年分别增长66.36%和68.58%；而就业补助和国有企业下岗职工补助两项合计分别占当年财政支出和GDP的比重为1.06%和0.19%，不仅没有同步增长，反而分别下降了0.06%和0.02%。三是财政支持的覆盖范围还比较窄，标准较低。目前的覆盖范围主要是国企下岗

高学历人员、下岗失业人员、失业人员、国企关闭破产需要安置的人员、集体企业下岗失业人员，以及享受城市居民最低生活保障且失业1年以上的城镇其他登记失业人员。随着经济体制的进一步改革，非国有经济从业人员比重的日益扩大，从这类经济单位失业的人数也越来越多。他们也需要公共财政多方面的救助和扶持。同时，城镇新一代就业困难群体、进城务工的农村富余劳动力，以及数量众多的虽已就业、但收入低、无社会保障、随时可能陷入再失业的原下岗失业人员也需要获得政策扶持。近几年再就业培训补贴、职业介绍补贴、岗位补贴等人均水平都较低，而要求企业招用下岗失业人员的比例达到获得国家财政补贴的门槛又较高，这样，政策的激励作用就受到了一定的限制。四是财政投入需要形成长效机制。我国目前公共财政对就业的投入仍属于政策性的短期安排，也就是针对存在的突出问题和需要制定政策措施，再根据政策要求提供财政支持。这种财政支持虽列入了国家以及地方财政预算，也是合理有效的，但仍是短期性安排。面对就业再就业这样长期性重大问题就显现出局限性。因此，要解决我国就业再就业这一长期性重大问题，财政投入的政策性短期安排是不够的，应当形成一种长效机制，才能适应形势的需要。五是经费不足影响到就业机构人员的配备。面对繁重的就业任务，2005年全国就业机构人员仅为15.3万人（包括社区就业平台）。这同我国人口众多、就业再就业任务异常繁重的国情相比，显然很不适应。各地普遍面临的问题是缺乏就业服务机构和人员的经费。

### 三、与主要市场经济国家就业经费投入的比较分析及相关建议

1. 关于经济发展和就业形势的比较分析。近十年来，世界经济形势发生了重大变化。东亚地区经济取得了长足的发展，1993-2003年GDP年均增长8.3%；紧随其后的是南亚年均增长5.5%和东南亚4.4%。中东和北非地区为3.5%。在总体上，中东欧转型国家经济增长率依然很低，年均增长仅为0.2%。发达工业化国家平均GDP年增长为2.5%。

总的看，世界就业形势依然严峻，不同国家、不同地区的所面临的问题差别很大。2003年世界有1.859亿人处于失业状态，比上世纪90年代中期的1.2亿失业者的状况有较大幅度的增加。同时，13.9亿人虽然有工作，但仍不能使他们及其家庭摆脱每人每天收入2美元的贫困线。其中，有5.5亿人甚至不能使他们及其家庭摆脱每人每天收入1美元的极端贫困线。2004年欧洲地区的经合组织国家失业率停留在高位上，平均为9.0%。其中，西班牙10.8%，法国为10.0%，德国9.3%，意大利8.1%。转型国家的就业形势相当严峻，平均失业率为9.2%。其中，波兰的失业率达到了19.0%，斯洛伐克18.1%。美国、英国的失业率有所下降，分别从2003年的6.0%和5.0%，下降为2004年的5.5%和4.7%。拉丁美洲和加勒比地区（平均失业率8.0%）、中东和北非（平均失业率12.2%）、撒哈拉以南非洲（平均失业率10.9%）等发展中国家比较集中的地区，就业形势严峻。

“十五”时期，我国国民经济的实现了持续平稳较快发展，年均递增9.5%，为扩大就业奠定了有利基础。但同时我国遇到了新成长劳动力就业、国企下岗职工再就业、农村富余劳动力转移就业三碰头的局面，就业形势严峻。与国外不同类型国家的就业形势和任务相比，我国就业再就业的形势更加复杂多样，促进就业的任务更为艰巨繁重。在促进就业中，我国会面临工业化、城市化、市场化过程中交织在一起的复杂问题和困难。具体主要表现在：下岗失业人员再就业的难度越来越大；大量农村富余劳动力向城镇转移的速度加快；新成长的劳动力供给仍处于高峰期；青年就业问题日益突出；以及劳动者素质低，不适应产业结构变化等等。

2. 关于就业投入的比重与水平的比较分析和建议。我国财政对就业的直接投入同主要市场经济国家相比，比重较低。多数经合组织国家劳动力市场项目占财政支出和GDP的比重在3%和1%以上，而我国2004年就业补助和国有企业下岗职工生活费补助两项合计仅占财政支出的1.06%和GDP的0.19%，可见，同大多数市场经济国家相比仍然较低。从我国近三年来财政对就业的直接投入绝对数来看，曲线是增长的，而且增速还较快，但若从我国同期财政支出和GDP增幅以及就业补助和国有企业下岗职工补助两项合计分别占当年财政支出和GDP比重的情况来看，不仅没有同步增长，反而是呈下降趋势的。这种投入水平和趋势同我国当前的严峻就业形势和争取实现的就业目标的实际需要相比，仍有较大差距。

鉴于我国严峻的就业形势，促进就业再就业任务繁重的情况，遵照中央关于把扩大就业摆在经济社会发展更加突出的位置，千方百计扩大就业的精神，借鉴主要市场经济国家的做法和经验，建议在“十一五”时期，随着我国财政收入和GDP规模的不断加大，随着我国财政支出结构的逐步调整，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。

3. 关于就业投入的项目、结构与覆盖范围的比较分析和建议。从公共财政就业投入的项目内容来比较，多数市场经济国家对培训的投入比例相对较高，而我国的较低。例如，2003年德国、法国、意大利培训支出分别占GDP的0.40%、0.31%和0.23%。相比较，2005年我国财政对就业支出占GDP的比重为0.19%，其中，再就业培训补贴仅占0.19%的12%。鉴此，建议在对就业的投入中，适当调整结构，适当加大对培训的投入比例。从覆盖范围看，经合组织国家劳动力市场项目援助的对象涵盖了来自全社会的所有就业困难群体和其他需要帮助就业的失业者；而我国主要覆盖国有和集体企业下岗失业人员，覆盖面相对较窄。随着改革的不断深化，越来越多的失业人员来自外商投资企业、私营企业或个体工商户用工，农村向城镇转移的富余劳动力和城镇新成长的劳动力。因此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。另外，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。

4. 关于就业投入机制的比较分析和建议。主要市场经济国家财政对就业的投入经过多年发展与完善，形成了稳定投入机制。其中最重要的是政府确立了就业的重要地位，把其作为国家宏观社会经济的四大目标之一；建立了完善的法律制度，同时有一套经费预算编制管理办法。市场经济国家的做法和我国的实践表明，需要建立公共财

政对就业投入的长效机制。可考虑将促进就业目标、任务、财政投入的项目、数额，以及占财政支出的比例等编入“五年规划”，以此作为编制年度国家就业预算的基础。同时，完善促进就业的法律法规。在法律法规中对促进就业的投入做出明确的规定。并且进一步完善就业经费预算的编制、审批、执行、评估和监督的程序和制度，增加对就业投入的确定性和稳定性，使就业再就业工作获得长期有保障的财政支持，建立起财政对就业投入的长效机制。

5. 加强就业经费预算编制前的统计、分析和预测工作，加强就业资金使用和管理的制度建设。欧美国家的经验表明，在财政就业预算编制之前，做好宏观经济、产业结构、劳动力技能素质和就业形势方面的基础性统计、分析和预测，对于预算主管部门和预算执行部门制定中期计划和年度预算指南和预算草案是极为重要的科学依据。针对我国当前的情况，建议加大有关统计、分析和预测等基础性工作。

为进一步提高就业再就业资金使用和管理效率，建议在总结我国实践经验和借鉴国外做法的基础上，建立一套科学、合理的就业再就业资金运作模式，使就业再就业资金在筹集、使用和管理等方面做到有指标、有措施、便于操作和评估考核，以提高资金投入促进就业的效果，推动建立促进就业的长效机制。

课题负责人：刘燕斌

课题组成员：马永堂 张庚辰 李明甫 孟彤 李宗泽 马玉红 余安

报告主笔人：刘燕斌 马永堂

编辑：郭庆

【打印】 【关闭窗口】

主办单位：中国劳动保障科学研究院 院办电话：010-64913240  
信息应用研究室：010-64941370 邮箱：webmaster@calss.net.cn

