

促进就业和再就业的财政对策



社长朱平壤主持会议



社保司司长路和在座谈会上发言

编者按：

党的十六大提出，扩大就业是当前和今后重大而艰巨的任务。为贯彻十六大精神，做好财政促进就业和再就业工作，2003年1月6日，财政部社保司与中国财政杂志社联合召开了“促进就业与财政对策座谈会”，邀请了有关部门的专家学者以及部分省市从事财政社保工作的同志就我国的就业和再就业形势以及促进就业的财政对策进行了广泛的探讨。本期摘要发表座谈会发言，以期引起全社会对这一问题的广泛关注和更深入的研究。

○ 中国人民大学 高培勇

政府能够为促进就业做些什么？

从一般意义上说，失业问题是市场失灵的一个领域，也是政府应当有所作为的一个领域。目前我们所要重点研究的问题是，在现实中国的特殊国情背景下，政府应该如何介入以及政府介入的范围、方式和重点领域。

当前中国在就业问题上面临着特殊的国情，即就业问题是在经济高速增长背景下出现的，我们面临的是经济高速增长和就业问题日益突出两种经济现象并存的局面。这一点和其他国家有很大的不同。为什么会出现高经济增长和高失业率同时并存的现象呢？权威部门的解释是：一方面高经济增长所增加的就业岗位大多是技术含量比较高的，它要求就业者具有比较高的知识层次，一般的下岗职工进入不了这些就业岗位；另一方面，许多粗放型、劳动密集型的就业岗位又被大量的农村剩余劳动力所占据。两者双管齐下，就业问题便十分严峻了。

在这种情况下，我们就面临着两件事情，一是如何解决追求效率与增加就业之间的矛盾问题。如果只考虑就业而不考虑效率，按照凯恩斯的极端例子，可以雇人挖坑把瓶子埋起来，然后再雇人把它挖出来，这样就可以解决就业问题。但我们不能这样做，我们还必须考虑到国际竞争力及长远的效率。市场化的改革走到今天，我们不能简单地为了增加就业而放弃对效率的追求，不能为了暂时缓解就业矛盾而削弱国际市场竞争能力。因为在中国已经入世的今天，我们面对的不仅仅是中国的市场环境，而是整个世界的竞争，所以为了简单的增加就业而牺牲效率的做法在我国是行不通的。二是如何解决深化改革与增加就业之间的矛盾问题。要深化改革，财政就要从竞争性、营利性的领域退出，很可能会有更多的人下岗。如果为增加就业，将国企改革步子放缓，财政再增加对竞争性、营利性领域的投入或是直接进入一般竞争性领域，以创造一些新的就业岗位，这些做法都不可取。因为在市场化进程日益加速的今天，不能因为增加就业而放慢改革的进程，从而为未来的经济发展和就业设置新的障碍，那样就很可能导

致旧体制的复归。公共财政从实行到现在已经有五年时间，目前公共财政的意识已经深入人心，在这种情况下，财政如果为了增加就业而再直接投资到竞争性和营利性的领域，显然是不合适的。

那么在促进就业的进程中，政府应该做什么？

在促进就业问题上，政府部门要做好两件事：一是定好位，二是备好钱。

在就业问题上，首先要解决的就是必须明确政府的定位问题，即在就业问题上，政府应该干什么？有两点必须明确。一是在经济转轨过程中，政府一定要牢牢地管好社会保障，否则就会出现动乱。政府应采取各种措施，加快建立社会保障体系。目前因各方面条件所限，社会保障范围只覆盖城镇人口，但从长期看，不能人为地将城镇与农村割裂开来，而应建立起覆盖全国的社会保障体系。二是政府在介入就业领域过程中，只能采取间接的途径，不宜采取任何直接的方式。具体来说，政府出钱促进再就业，应将重点放在再就业培训和引导上。

其次是要解决好社会保障资金的来源问题。现在有一种说法，即中国在改革开放之前没有社会保障资金的来源，目前我国只能靠社会保障费的筹措来解决社会保障问题。这种说法是不对的。在改革开放之前，我国是有社会保障的，只不过那时的资金来源不是建立在财政收入的基础上，因为财政收入只是一个流量，而社会保障资金应是与存量相挂钩的，当时庞大的国有资产就是政府实施社会保障的基础，是当时社会保障资金来源的基础。当时不管是城市人口和农村人口，都为庞大的国有资产的形作出巨大的贡献。要搞好今后的社会保障工作，不能只把眼睛盯在财政收入的流量上，或只把眼睛盯在社会保障收费上，国有企业的收益也应该纳入到社会保障资金筹措的范围里。即今后社会保障资金的筹措可以从三个方面进行，一是现有的社会保障收费，二是部分财政收入，三是国有企业的收益。