# 中国失业问题与财政政策研究（二）

来源：网络 作者：海棠云影 更新时间：2025-05-16

*\" 二、当前我国政府及财政支持就业政策运用的实证分析 （一）当前我国的失业状况 20世纪90年代以来，随着经济持续快速增长和积极就业政策的实施，我国就业规模不断扩大，就业结构也日趋合理，市场就业机制初步建立。但当前的就业形势不容乐观，失业问...*

\" 二、当前我国政府及财政支持就业政策运用的实证分析

（一）当前我国的失业状况

20世纪90年代以来，随着经济持续快速增长和积极就业政策的实施，我国就业规模不断扩大，就业结构也日趋合理，市场就业机制初步建立。但当前的就业形势不容乐观，失业问题仍较严重。

1.城镇登记失业率趋于上升，实际失业率更高。

国外的失业率也处于较高水平，如在2000年，德国失业率为8.4%，法国失业率为10.0%，意大利失业率则高达11.3%.但必须指出，中国城镇登记失业率和上述国家的失业率不具有可比性。世界各国公布的失业率都是通过劳动力抽样调查得到的调查失业率，其关于失业的意义严格遵循国际上通行的失业标准。而中国的城镇登记失业率主要是通过劳动部门所进行的失业登记得到的，其对失业的定义也没有遵循国际上通行的失业标准。因此，登记失业率只是从一个侧面反映了失业情况，而很难全面反映真实的失业状况。据国内有关研究机构和世界银行专家估计，中国城市实际失业率大约在8-10%之间。

2.结构性就业矛盾突出，就业困难群体持续扩大，失业压力逐步增大。

3.农村就业问题突出，转移农村劳动力的任务十分艰巨，进一步加重失业形势。

就我国目前情况看，失业压力趋于增大，主要有以下几个原因：

2.结构性因素。改革开放20多年来，经济发展出现阶段性变化，进入了结构变换和升级的时期。一是由于农村剩余劳动力向城镇转移，对城镇人员就业必然会产生挤出效应。二是随着资本有机构成的提高、高新技术产业的发展，特别是我国加入WTO后，以往依靠大量资源和人力投入发展经济的办法被结构调整冲击。三是产业结构升级与劳动力素质提高不同步之间的矛盾：第一产业的劳动力向第二产业转移，第二产业由于技术水平和资本密集程度提高，不能吸纳足够多的低素质、低技能劳动力就业，特别是表现在年龄偏大的普通劳动力身上。与此同时，由于地区经济发展不平衡和产业结构原因，经济欠发达的中西部地区及老工业基地、资源枯竭的矿区就业矛盾将特别突出。

3.人口因素。目前，我国还处于劳动年龄人口不断增长的阶段，每年城镇新增劳动力供给超过千万。再考虑已有的劳动力供给，每年的就业缺口超过1000万。在人口的庞大压力下，由此导致的就业压力是非常明显的。

（二）对我国政府及财政支持就业政策的基本评价

为了应对日益严重的失业状况，从1998年开始，我国政府及财政部门采取了一系列支持就业的政策措施，其主要内容包括下述要点：

1.宏观经济政策：推动经济增长，扩大就业总量。

2.收入支持政策：建立“三条保障线”，构筑城市下岗失业基本生活的“保障网”。

1998年针对经济结构调整和企业改革中，不少国有企业生产经营出现困难，部分国有企业职工下岗后基本生活出现暂时困难的问题，国务院提出建立和完善“三条保障线”，旨在为下岗失业人员提供必要的社会救助，为经济发展奠定稳定的社会环境。

上述三条保障线是一个有机整体。按照上述制度框架，城镇职工下岗后，首先进入再就业服务中心，领取基本生活费；满三年仍未就业者进入失业保险，领取失业保险金；享受失业保险（不超过二年）仍未就业者（包括其它低收入者）进入最低生活保障。作为三条保障线，三项制度相互衔接，构成了中国目前对下岗失业人员进行社会救助的政策主体。

3.就业扶持政策：减免税收，增加投入，促进就业和再就业。

就业扶持政策是积极就业政策的关键内容，而财税手段是就业扶持政策或者积极就业政策的重要工具。近年来国家出台了一系列财税优惠政策措施，减免税收，增加财政投入，着力支持就业和再就业，对于扩大就业总量，缓解我国的失业压力，起到了至关重要的作用。具体讲，近年来以财税手段为核心的就业扶持政策主要包括：一是支持下岗失业人员自谋职业。对下岗失业人员从事个体经营的，3年内免征营业税、城市维护建设税、教育费附加和所得税，免收管理类、登记类和证照类的所有各项行政事业性收费。对下岗失业人员自谋职业和自主创业提供最高额度2万元，最长2年的小额担保贷款，并由财政全额据实贴息。二是鼓励服务型企业吸纳下岗失业人员。对各类服务型企业新增岗位新招用国有企业下岗失业人员，并签订3年以上劳动合同的，按照用人数提供3年的社会保险补贴。对现有服务型企业新增岗位当年新招用下岗失业人员达到职工总数30%以上，并签订3年以上劳动合同的，在给予社保补贴的同时，3年内按一定比例减征企业所得税。对新办服务型企业当年新招用下岗失业人员达到职工总数30%以上，并签订3年以上劳动合同的，3年内免征企业营业税、城市维护建设税、教育费附加和企业所得税；当年新招用下岗失业人员不足30%的，按一定比例减征企业所得税。三是对就业困难对象实行再就业援助。对有就业能力和就业愿望的男50周岁、女40周岁以上就业困难的下岗失业人员，作为就业援助的主要对象，提供即时岗位援助等多种帮助。政府投资开发的公益型岗位优先安排大龄就业困难对象。在社区开发公益性岗位安排原有国有企业的大龄就业困难对象就业，给予社会保险补贴。同时，由各地根据实际，提供适当比例的岗位补贴。四是加大再就业资金投入。各级政府通过调整财政支出结构，加大再就业资金投入。主要用于社会保险补贴、岗位补贴、小额贷款担保和贴息、再就业培训补贴、职业介绍补贴等支出。各级财政原安排用于国有企业下岗职工基本生活保障的资金规模不减，在确保下岗职工基本生活的前提下，根据当地工作需要，安排一部分用于促进再就业。对中西部地区和老工业基地，中央财政在原国有企业下岗职工基本生活保障专项转移支付资金项下，增加再就业补助资金，支持地方促进再就业工作。2003年，各级财政用于促进下岗失业人员再就业的补助资金达95.3亿元，其中中央财政补助47亿元。2004年仅中央财政预算安排用于再就业的补助资金就达83亿元。

4.劳动力市场就业服务政策：加强培训，提高素质，提供公共就业服务。

（三）当前政府及财政支持就业政策存在的主要问题

\"

1.扩大就业仍有不少体制性障碍。一是劳动力流动存在明显制度障碍。在城乡和地区之间，虽然劳动力流动越来越自由，但户籍制度以及由此派生的涉及劳动者工资、社会保障待遇乃至居住、子女教育等各方面的歧视性政策对流动的影响极为突出，不仅全面提高了转移成本，也导致转移后的就业普遍缺乏稳定性。在不同所有制之间，由于社会保障体系仍然未能实现广覆盖，众多非公有制部门尚未纳入有效的制度体系，致使劳动力在所有制之间的流动，特别是从国有部门向非国有部门的流动难以顺利实现。二是有不少现行规定，如市场准入制度等，不符合市场经济的劳动用工、劳动力流动规律和特点，制约了就业工作的开展。三是部分地方和国外促进就业的一些行之有效的做法，如政府购买公益性岗位，对招用下岗失业人员实行有条件的工资性补贴等没有及时法制化，促进就业还局限于定指标、出优惠政策、搞活动等传统行政方式，缺乏整套的就业促进的法制体系和手段。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn