

# 就业增长潜在风险不可不察

□国家行政学院进修部 陈炳才

## 一、我国就业增长存在潜在难题

### (一) 经济高增长未必带来就业高增长

2004年至2013年,我国名义GDP从159878亿元增加到568845亿元,名义经济增长了255.8%;而同期就业人口从74264亿人增加到76977亿人,增加2713万人,就业只增长3.6%,经济增长与就业增长不完全相适应。这也说明,我国经济高增长与就业总量不存在明显的关系。从登记的失业人口规模来看,最近几年失业总量规模增加,而不是减少。如此高的经济增长,没有减少失业规模,也说明经济高增长难以解决当前的失业(率)问题。由此可见,我国目前的经济增长与就业增长缺乏有效关联。

### (二) 投资带动的就业增加缺乏动力

投资(包括信贷)增长是我国经济增长的主要资金动力。金融危机以来,当年固定资产投资占GDP的比重持续提高,从2008年的55%提高到2012年的72.2%,2013年扩大到78.6%。如此继续下去,2017-2018年,我国当年投资就可能超过当年GDP规模。但是,亿元投资带来的就业人数却在持续下降。以城镇来说,每亿元固定资产投资(不含农户)解决的就业人数2004年为4656人,而2009年则降低至1718人,2013年降至876人,亿元投资就业人数2013年比2004年下降了81.2%。这表明,当前投资基本是技术和资本密集型投资,而不是劳动密集型投资。也正因为如此,投资增加或投资扩张虽然带来经济增长,却不能带来就业高增长。这说明,大规模扩张投资带来的就业很少,而社会基础设施或产能会因投资过度而严重过剩。

同样,我国名义GDP增加带来的就业情况也不妙。2004年创造亿元GDP可以增加就业1702人,而2013年只有672人,亿元GDP创造的就业人员效率下降了60.5%。按照边际效应来看,2013年我国名义GDP比2004年增加了408976亿元,同期就业增加2713万人,每亿元GDP增加就业人口只有66人。用信贷指标和消费指标,得出的结论几乎相同。这说明,我国投资增长和经济增长带动的就业增加趋于恶化。

### (三) 不同产业就业情况差别较大

2013年,我国第一产业亿元GDP带动的就业人数为4271人,第二产业为928人,第三产业为1130人。这表明同样经济规模下,第一产业和第三产业带动的就业人口远高于制造业,第三产业高于第二产业21.76%,第一产业则高于第三产业288.27%。而2004年亿元GDP创造的就业人数第一产业为16266人,第二产业为2262人,第三产业为3519人。2013年与2004年比较,第一、第二、第三产业产值就业率分别下降了73.74%、58.97%、67.89%。

这说明,不同产业都存在产值就业人数下降的趋势,另一方面也说明劳动生产率是提高的,这在国有单位反映最为突出。2013年,城镇国有单位就业人员6839万人,比2006年6430.5万人增长6.35%;制造业就业人员下降很大,从554万人下降到369.5万人;交通运输和邮政储蓄等也是下降的;住宿和餐饮、金融、租赁和商务、批发、零售等是下降的,只有教育、公共管理和社会组织、卫生和社保等就业增加较多;建筑、科研和技术服务等也是增加的。这些机构占全部国有企业人员的比重从2006年的56.42%提高到2012年的63.07%。

### (四) 不同体制下就业率差异大

观察城镇不同性质经济体的就业情况可以发现,越是市场化的行业,或是取消了国有企业垄断的行业,或是国有经济比重下降的行业,非

投资增长是我国经济增长的主要资金动力。金融危机以来,当年固定资产投资占GDP的比重持续提高,从2008年的55%提高到2012年的72.2%,2013年扩大到78.6%。但是,亿元投资带来的就业人数却在持续下降。这说明,我国投资增长和经济增长带动的就业增加趋于恶化。同样,我国名义GDP增加带来的就业情况也不妙。高投资、高增长没有带来高就业,说明投资和增长模式存在弊端,需要加大改革力度,进行战略和制度调整。我国就业潜力巨大,完全可以解决城镇化过程中的就业增加需求。

城市不同性质经济体就业情况 (单位:万人 增长%)

		2012	2008	2006	2012/06 %
合计就业		15236.4	12192.5	11713.2	30.08
批发和零售	私营与个体	7721	5183.7	4407.3	75.19
	国有	148.5	160.7	186.7	-20.46
交运仓储	私营与个体	837.7	451.3	421.8	98.6
	国有	419.5	424.5	433	-3.12
住宿和餐饮	私营与个体	1161.1	860.1	771.3	50.64
	国有	57.6	56.6	63.8	-9.72
金融	城镇其它	325.7	202	140.2	132.3
	国有	151.9	155.4	165.1	-8.0
住房	城镇其它	218.3	121.8	101	116.14
	国有	46.7	43.5	45.0	3.78
教育	城镇其它	67.2	27.5	20.4	229.4
	国有	1567.2	1481.9	1448	8.23
卫生和社保	城镇其它	27.3	12.6	9.8	178.57
	国有	639.5	501.2	466.8	36.93

增加营业网点或者增加营业面积和营业窗口,增加就业人员,仅此一项保守估计金融业至少可以增加40万的就业人口。国际经验表明,餐饮是就业人口比较多的行业,但我国餐饮社会化程度低,成本较高,阻碍了餐饮业的发展和就业。应取消公款消费科目,大力发展低成本、高就业的社会化饮食业,对微利餐饮实行税收优惠,保障餐饮安全和卫生,使餐饮能够有效竞争。城市医院排队问题也很突出,应大力增加医务人员,这方面我国潜力也很巨大。养老、休闲等产业要控制价格和成本,这些关键都需要住房价格调控,只有房地产成本下降,服务业的收费和价格才能下降,社会大众才能普遍参与消费,就业人员才能增加。而会计、律师和咨询等服务业,我国目前相对短缺,市场运作不够规范,对这些服务业的发展重视不够。这方面,可以加大政府投资和投入。

就投资结构来说,主要是因为投资过于集中于制造业和房地产业,对其他服务业的投资太少。100亿元的基础设施、制造业企业投资大多是投向原材料、机器和设备、厂房,对就业拉动有限。而100亿投资进行服务业的设施建设,其带动的就业增加远超过制造业。因此,政府应该适当在这些领域增加对民营和私营企业的支持,采取股份制、租赁制、股权投资、补贴、奖励等措施进行。

第四,放活民营,搞活国有,更多地在服务业的体制和机制上进行改革。这方面,中国的就业潜力巨大,完全可以解决城镇化过程中就业增加需求。其原因在于国有体制将资金过多地投向基础设施和大楼建设,行业利润和行政成本太高,而私营部门只需要政府提供基础设施服务,其行政成本低,工资和管理成本也低,各种资源浪费少,这些成本都可以换得就业增加。目前最具有潜力增加就业的行业是教育、医疗等垄断或市场集中度较高的行业。教育和医疗这两个行业高度垄断,私营和个体性质的机构太少,应鼓励这个领域的就业扩大。

一是教育体制改革。改革教育管理体制和升学制度,允许、鼓励、指导、规范民营和私人机构创办教育。如果这个体制能够放开,估计至少可以增加就业人员数百万甚至千万以上。

二是卫生和医院、养老管理制度改革。改革医院和医疗、养老服务,规范政府和市场行为,立法允许私人和民营办医疗和养老服务,政策对民营办医疗和养老采取同样的政策和管理制度,规范医患关系,对医疗事故的处理制定统一制度,这个领域可以增加就业数百万万人。

三是其他领域改革。这些领域如金融,应允许民营更大程度和范围加入,建立独立的民营金融监管制度,实行自负盈亏的破产倒闭机制。将大额贷款转化为小额信贷,并给予政策扶持,适当降低大金融机构成本,以此可以增加百万人就业。此外,石油、天然气的进口和加工可集中化经营,销售和零售应该分散搞活,实行利润分享,可以大大增加就业。批发和零售业,需要继续开放,减少国有企业的市场集中度。过去的六年,批发行业的国有部门就业减少了40万人,而私营与个体增加3300多万人。

第四,加大服务业投资比重。为何高增长下就业压力依然大?问题在于资金主要集中到基础设施和制造业、房地产业和交通运输等行业,这些行业带动的就业数量相对少,资本密集度高,劳动密集度小。如果同样的投资规模投资到服务业,其增加的就业人数将远超制造业。

第五,降低经济增速的同时,调整投资方向,就不会带来就业压力。应加大对服务业的投资,提高服务业比重,大力发展金融、餐饮、医疗、养老、休闲、旅游、护理、家政、会计和律师、咨询等服务业,并提供规范的职业指导和技术职称。以金融为例,目前银行排队等待情况严重,可以大量新增数千万人的就业规模。



新华社图片

国有行业就业增加很快,甚至超过国有规模。如批发和零售,改革开放之前几乎都是国有。2006年国有批发和零售企业的就业人员只有187万人,集体所有制等就业512万人,而私营与个体从事批发和零售的达到了4407万人。2012年与2006年比较,私营批发和零售企业增加就业3314万人,而国有企业减少了38万人,集体等增加不到200万人。

类似的情况出现还在住宿和餐饮、租赁和商务、居民其他服务等行业。管制相对较严格或者私营、个体、民营难以进入的领域,依然以国有为主,如教育2012年国有机构就业人员占1567万人,其他只有67万人;卫生和社保等国有机构640万人就业,其他只有80万人不到。交通、运输、仓储和邮政,国有地位在逐渐改变,民营逐渐占据主导地位,而金融行业就业相对开放不够。

## 二、加大改革力度 促进就业增长

高投资、高增长没有带来高就业,说明投资和增长模式存在弊端,需要加大改革力度,进行战略和制度调整。

第一,加快结构调整,创造和实现低增长、高就业的发展模式。我国经济已经进入中速增

长阶段,不应该期待和期望较高的经济增长率,而应该更注重经济增长的质量和效益。尽快结束以产能扩张来维持经济高增长的模式,创造中低增长(GDP增速为5%-7%)、高就业、高收入的发展模式,关键在于调整收入分配,调整产业结构和就业结构,提高劳动工资在增加价值中的比重,解决住房价格过高的问题等。这样,居民消费能力才有望增加,从而创造出更多的服务业就业岗位。

要完善社会保障制度,尤其是农业人口的保障制度,包括养老和医疗保障制度,使农民敢于消费。这样,既可以扩大内需,也可以调整经济结构。结构调整要区分区域和产业,并做出时间进度安排。

第二,坚定有效地实行房地产调控。房地产调控是结构调整的牛鼻子,美国次贷危机打乱了我国2007-2008年的房地产调控布局,此后房地产价格直线上涨,并推动产业结构逆向调节,也导致诸多行业产能急剧扩张。因此,当前结构调整的关键就是房地产调控,要让房地产价格回归合理水平。国际经验表明,房地产调控的核心是取消、禁止非本地常住居民对住房的租赁、投资性购买,征收非自用住房的物产税,对持有两套以上住房者实行累进物产税,并建立有效的举报、违法检查和处罚制度。

高投资、高增长没有带来高就业,说明投资和增长模式存在弊端,需要加大改革力度,进行战略和制度调整。

第一,加快结构调整,创造和实现低增长、高就业的发展模式。我国经济已经进入中速增

长阶段,不应该期待和期望较高的经济增长率,而应该更注重经济增长的质量和效益。尽快结束以产能扩张来维持经济高增长的模式,创造中低增长(GDP增速为5%-7%)、高就业、高收入的发展模式,关键在于调整收入分配,调整产业结构和就业结构,提高劳动工资在增加价值中的比重,解决住房价格过高的问题等。这样,居民消费能力才有望增加,从而创造出更多的服务业就业岗位。

要完善社会保障制度,尤其是农业人口的保障制度,包括养老和医疗保障制度,使农民敢于消费。这样,既可以扩大内需,也可以调整经济结构。结构调整要区分区域和产业,并做出时间进度安排。

第二,坚定有效地实行房地产调控。房地产调控是结构调整的牛鼻子,美国次贷危机打乱了我国2007-2008年的房地产调控布局,此后房地产价格直线上涨,并推动产业结构逆向调节,也导致诸多行业产能急剧扩张。因此,当前结构调整的关键就是房地产调控,要让房地产价格回归合理水平。国际经验表明,房地产调控的核心是取消、禁止非本地常住居民对住房的租赁、投资性购买,征收非自用住房的物产税,对持有两套以上住房者实行累进物产税,并建立有效的举报、违法检查和处罚制度。

降低经济增速的同时,调整投资方向,就不会带来就业压力。应加大对服务业的投资,提高服务业比重,大力发展金融、餐饮、医疗、养老、休闲、旅游、护理、家政、会计和律师、咨询等服务业,并提供规范的职业指导和技术职称。以金融为例,目前银行排队等待情况严重,可以大量新增数千万人的就业规模。

## 我国房地产税宜采用间接合并方式

□湖南省农村发展研究院研究员 杨孟著

十八届三中全会改革决定指出,“加快房地产税立法并适时推进改革”。这里的房地产税指的是一個综合的概念,既包括房产税、城镇土地

使用税(下称土地税),也包括城市建设维护税、土地增值税等相关税种。其中,房产税和土地税是房地产税制度的“重头戏”。前不久,有权威人士透露,目前全国人大正在起草房地产税立法草案,考虑将现有的房产税与土地税合并。这表明,两税合并已进入实质性操作阶段。

首先,符合我国国情。据《全国主体功能区规划》提供的数据显示,我国人均土地面积仅是欧洲的一半,不到美国的1/4。在土地总量中,我国平原面积仅占12%,美国和欧洲则分别为40%和59%。从全国整体看,考虑到确保粮食安全的土地需求,真正可用于城镇化发展的国土面积只有28万平方公里,约占全国国土总面积的3%。可见,我国未来的城镇化发展必须将节约集约用地,提高土地资源配置效率作为始终坚持的主基调。体现在房地产市场上,就需要通过建立完善以统一的房地产税为主体、行政手段(容积率等)为补充、预期管理为配套措施的多层次调节体系,为房地产市场提供定向激励装置,让房产所含土地面积成为房产持有和需求管理的重要决策变量,从而达到节约集约用地、提高土地资源配置效率的目的。这其中,

“土地税”的巧妙设计和合理安排至关重要,这在客观上需要一部间接合并方式的房地产税制为依托。

按照税制沿革的一般规律,两税合并不外乎两种方式:一种是间接合并,也即取消房产税

和土地税,设立新的统一的房地产税,并按其性质和计征方式的不同设置若干税目,类似于现行的个人所得税制;另一种是直接合并,也即在现有房产税制的基础上,通过归并土地税,将其“改造升级”为统一的房地产税。

显而易见,两种合并方式相比,间接合并明显优于直接合并。因为前者合并前后只是形式有别,而无实质差异,后者则完全不同。因此,选择间接合并方式,是当前我国房地产税制度设计的合宜性制度安排。

首先,符合我国国情。据《全国主体功能区规划》提供的数据显示,我国人均土地面积仅是欧洲的一半,不到美国的1/4。在土地总量中,我国平原面积仅占12%,美国和欧洲则分别为40%和59%。从全国整体看,考虑到确保粮食安全的土地需求,真正可用于城镇化发展的国土面积只有28万平方公里,约占全国国土总面积的3%。可见,我国未来的城镇化发展必须将节约集约用地,提高土地资源配置效率作为始终坚持的主基调。体现在房地产市场上,就需要通过建立完善以统一的房地产税为主体、行政手段(容积率等)为补充、预期管理为配套措施的多层次调节体系,为房地产市场提供定向激励装置,让房产所含土地面积成为房产持有和需求管理的重要决策变量,从而达到节约集约用地、提高土地资源配置效率的目的。这其中,

“土地税”的巧妙设计和合理安排至关重要,这在客观上需要一部间接合并方式的房地产税制为依托。

按照税制沿革的一般规律,两税合并不外乎两种方式:一种是间接合并,也即取消房产税

和土地税,设立新的统一的房地产税,并按其性质和计征方式的不同设置若干税目,类似于现行的个人所得税制;另一种是直接合并,也即在现有房产税制的基础上,通过归并土地税,将其“改造升级”为统一的房地产税。

显而易见,两种合并方式相比,间接合并明显优于直接合并。因为前者合并前后只是形式有别,而无实质差异,后者则完全不同。因此,选择间接合并方式,是当前我国房地产税制度设计的合宜性制度安排。

首先,符合我国国情。据《全国主体功能区规划》提供的数据显示,我国人均土地面积仅是欧洲的一半,不到美国的1/4。在土地总量中,我国平原面积仅占12%,美国和欧洲则分别为40%和59%。从全国整体看,考虑到确保粮食安全的土地需求,真正可用于城镇化发展的国土面积只有28万平方公里,约占全国国土总面积的3%。可见,我国未来的城镇化发展必须将节约集约用地,提高土地资源配置效率作为始终坚持的主基调。体现在房地产市场上,就需要通过建立完善以统一的房地产税为主体、行政手段(容积率等)为补充、预期管理为配套措施的多层次调节体系,为房地产市场提供定向激励装置,让房产所含土地面积成为房产持有和需求管理的重要决策变量,从而达到节约集约用地、提高土地资源配置效率的目的。这其中,

“土地税”的巧妙设计和合理安排至关重要,这在客观上需要一部间接合并方式的房地产税制为依托。

按照税制沿革的一般规律,两税合并不外乎两种方式:一种是间接合并,也即取消房产税

所谓重复征税,是指“同税基、同目标”的税制安排。对于基于不同的税收调节目标,对相同的税基课征不同税种的行为则是一种普遍的现象,不属于重复征税的范畴。这方面的例子很多,如以燃油为税基征收的燃油税、消费税等。更何况税收调节目标不同,税基差别也很大的房产与土地税呢?

第五,符合国际惯例。从国际税收实践来看,凡是历史上曾经出现过城镇化快速发展、土地资源匮乏和人地矛盾突出问题的国家,均程度不同地实行过两税并存以致间接合并的制度。处于城镇化快速发展、土地资源匮乏、人地矛盾更加突出、资源环境压力更大、情况更加复杂的我国,当然也不能例外。

其次,合乎税制设计的初衷和目标。房产税以房产保有环节房产现值或租金收入为计税依据,土地税以房产保有环节房产所含土地价值为计税依据。前者定位为税制结构优化、贫富差距调节和房价“维稳”,后者定位为促进节约集约用地、提高土地资源配置效率。间接合并能够改变直接合并下税收与房价单一直线关系,功能融合与优势互补效应大大增强,合乎房地产税制设计的初衷和目标。

第三,便于拓展功能整合空间。土地