

消费券的发放理念、运作方式与政策效应^{*}

——基于杭州教育培训消费券的实践

周旭霞 詹敏

(中共杭州市委党校, 浙江 杭州 310024)

[摘要] 消费券是政府部门发放,以财政收入为依托,相当于给市民的现金补贴,是一种直接拉动消费的做法。金融危机背景下,以杭州为首的地方政府派发消费券之风在国内悄然兴起。地方政府掀起的这轮“消费新政”究竟能否拉动内需、提振经济?带着这个问题本文结合杭州的实际,进行了相关探讨。首先阐述杭州发放教育培训消费券的理念,进而介绍杭州教育培训消费券的工作机制,分析了当前存在的问题及改进的方向,最后探讨了教育培训消费券的政策效应,可以归结为惠民效应、稳定效应、补救效应和投资效应。

[关键词] 教育培训,消费券,政策效应

[中图分类号] F102.4

[文献标识码] A

[文章编号] 1000-971X(2010)05-0048-04

消费券是政府部门发放,以财政收入为依托,相当于给市民的现金补贴,是一种直接拉动消费的做法。早在1938年,英国经济学家詹姆斯·米德在《经济分析与政策导论》一书中就提出社会分红理论,这项理论与“税收返还”后来被作为“反周期性经济波动”的政策工具,在经济萧条时期起到扩大消费的作用^[1]。2008年12月,针对蔓延全球的金融危机,罗伯特·蒙代尔在“2008国际金融市场分析年会”上呼吁,中国和美国政府都可采取向民众发放购物券方式刺激消费。台湾为了缓解岛内经济困局,2009年年初两次向市民发放800余亿元新台币的消费券,由于消费券在规定时间内必须消费,根据台湾媒体报道,刺激消费作用非常明显。日本的实践却表明:消费券对GDP的拉动作用微乎其微,1999年,日本为了应对泡沫经济和亚洲金融风暴带来的危害,政府向15岁以下65岁以上以及弱势群体发放消费券,总值达6000余亿日元,最终这笔消费券仅三成用于消费,其余则被转化成现金存入银行^{[2][3]}。消费券话题也成为全社会关注的焦点之

一。

以杭州为首的地方政府派发消费券之风在国内悄然兴起。2009年3月,杭州第二次发放消费券,总额度5.7亿元,由单一种类扩充为六大类,包括政府消费券、旅游消费券、社会消费券、转移性消费券、教育消费券、培训消费券。其中,教育消费券用于支持困难家庭孩子上学,培训消费券用于失业下岗人员和毕业大学生就业培训。由于教育消费券在国内尚属首次,在中国教育史上也是第一次,因而特别引人注目,一些城市也纷纷效仿。重庆向农民工发放了培训消费券;5月份,齐齐哈尔市向特殊人群发放培训消费券,可免费参加职业技能培训,考驾驶证享受优惠;温州培训消费券的发放范围覆盖了19家培训机构,主要包括学历教育、技能管理、早教与青少年等培训项目;苏州消费券的发放范围覆盖全市50余家一线培训机构,培训项目涉及外语、物流师、报关员、平面设计、办公应用、会计、音乐舞蹈、美容美发、形象设计等。

地方政府掀起的这轮“消费新政”究竟能否拉

^{*} 本文是国家社会科学基金项目“新型工业化进程中产业融合及其动力机制研究”(项目编号:06CJL025)、中共中央党校2009年度重点课题“应对国际金融危机,扩内需、保增长问题研究”、2009年度浙江省邓小平理论研究中心重大招标课题“紧急经济对策效应跟踪研究——基于杭州市消费券的实践”的阶段性成果。

[作者简介] 周旭霞(1968—),女,江苏宜兴人,中共杭州市委党校副教授。主要研究方向:区域经济。

动内需、提振经济,还是一个未知数。消费券的作用,国内专家们观点迥异,莫衷一是。赞成者认为能救急解困、拉动内需,且发放消费券政治效果大于经济效果;反对者认为是饮鸩止渴、挖沟填沟的大傻事^{[4][5][6]}。本文结合杭州的实际,第一部分阐述杭州发放教育培训消费券的理念;第二部分介绍杭州教育培训消费券的运作方式;第三部分着重探讨教育培训消费券的政策效应。

一、杭州教育培训消费券的发放理念

今年一季度杭州 GDP只增长 3.4%,结束了十多年来两位数的增长,这也表明杭州受国际金融危机冲击的程度非常大。为了尽快促使经济止跌回升、保持应有的增长,防止经济陷入恶性循环,杭州认识到战胜国际金融危机必须以扩大消费为突破口,坚持增强消费能力、改善消费预期、提升消费信心、扩大消费需求“四管齐下”,形成“组合拳”。教育培训消费券的发放主要基于以下目的。

(一)关注民生

在国际金融危机的大背景下,杭州众多民营企业陷入了困境。2008年初,停产、半停产的企业数量有所增加,部分知名企业出现了资金链断裂问题。2008年下半年困难企业和行业开始扩散,从轻工业波及重工业,从一般产业波及主要行业,从出口导向型企业波及内销导向型企业,从中小企业波及龙头骨干企业,私营企业注销数为近六年来最高。这场危机,底层民众的生活状态牵动着管理者们的心。刺激居民消费,首先要解决民众最现实的利益问题,杭州教育消费券主要用于支持困难家庭孩子上学,消费券可直接用于抵缴学费,政府希望通过教育培训消费券的发放,帮助他们顺利完成学业。

(二)促进就业

受经济不景气的影响,就业形势不容乐观,职业能力是求职过程中遇到的一大门槛,发放教育培训消费券的一个重要目的,就是促进杭州学生和职工更好地提升学历水平和职业技能,增强就业竞争力。以教育培训消费券的发放为契机,鼓励学生和职工积极主动地选择参加适合自己的职业资格培训,获得一技之长,进一步提高自身就业能力,增强适应社会的能力,以便更好地实现就业,回报社会。

(三)倡导创业

发放教育培训券的重要目的是引导学生创业。当前,大学生就业难比较突出,只有创造条件自主创业,才能充分调动大学生主观能动性,并带动更多的就业岗位。大学生是宝贵的资源财富,也是杭州未来发展的希望,政府期盼通过大规模的培训,让大学毕业生能够在杭州找到创业就业机会,能够在杭州发展,这也是一个城市发展的前瞻性战略。

(四)转变模式

教育培训消费券的发放,也必将激励杭州教育培训机构深入思考教育的改革与发展问题,进一步转变办学模式,提升办学内容与社会需求的契合度。当前大学人才培养模式存在一定缺陷,比如职业技能培训少,缺乏解决问题的能力等。杭州发放教育培训消费券就是为了弥补当前大学教育的缺陷,解决好大学生从学校到社会最后一公里问题。

(五)提升素质

外界普遍将杭州民营企业的困境归结为国际金融危机风暴,事实上,金融危机只是雪上加霜而已。产品同质化、企业经营战略、经营者素质、管理能力、员工能力等方面均存在问题。在经济景气周期,繁荣掩盖了矛盾,问题没有完全显现出来。民营企业不乏创业精神,但文化水平不高、视野狭窄,也妨碍了企业的升级换代。金融危机下保就业成为焦点议题,产业升级成为了保就业的重要方向。产业升级需要人才的强力支撑,培训则是人才提升的主要渠道。让更多的市民通过培训以及文化课教育,提升学历水平和职业技能,增强就业竞争力。因为一个城市的持续发展往往取决于市民综合素质能力的提高。

二、杭州教育培训消费券的运作方式

2009年3月26日,杭州市启动第一批教育培训消费券的发放工作,总价值达1.2亿元。如果说杭州发放消费券是非常时期的非常之举,教育培训消费券将是杭州的长期之策。

(一)教育培训消费券的发放

杭州教育培训消费券发放主要面向在杭高校应届毕业生、杭州市区生活困难家庭大学生、属于杭州市区常住居民的职工、非义务教育类的外来务工人员子女等群体。

表 1 教育培训消费券的发放对象与金额

学生	每人	居民	每人
在杭高校应届大学毕业生	500元	参加职业资格证书培训	500元
进城务工人员子女(在校生)	300元	双证制学历教育文化课	1200元
市区持证困难家庭大学生	2000元	技能培训+“双证制”	1700元

注：1. 双证制即职业资格证书和学历证书；2. 参加市区困难企业组织培训的在职职工，每人可领实际培训费用的 50%。

在教育培训消费券发放之前，杭州市劳动保障部门已经确定了浙江省就业培训中心等 72 家技能培训机构。杭州师范大学等 114 家学历教育文化培训机构，培训工种项目 86 个，包括技能培训工种 84 个、创业培训项目 2 个。培训项目包括车工、电工、绿化工、动漫设计师、计算机程序设计员等工种。

与杭州发放的其他消费券不同，教育培训消费券将采取实名制发放，使用期限为 2009 年 4 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日，同时必须在具有合法资质的指定教育培训机构使用，此举旨在规范教育培训消费券使用，让教育培训消费券发挥更大实效。

(二) 教育培训消费券的工作机制

杭州市政府非常重视和支持教育培训消费券的发放，杭州的高等院校绝大部分归省教育厅管理，因此，在实际工作中，应注重统筹协调与联动机制。

一是成立教育培训消费券发放使用工作领导小组。小组由杭州市政府和省教育厅负责，实行双组长制，杭州市教育局的相关部门、高校负责人均进入领导小组，以此统筹推进教育培训消费券发放使用工作。二是实现高校与培训机构联动。经过有关部门认定、有资质的培训机构可以进校园，有针对性地为学生提供培训服务，实现与高校的双赢。三是加大就业创业指导工作。就业创业指导站是高校对接社会的一个纽带，加强其职能，为学生提供更多的咨询等服务。四是加强对教育培训消费券的研究。积极探索教育培训消费券前瞻性、操作性问题的研究。五是发挥媒体力量，扩大宣传。开展专题报道，解读政策，协助沟通，发挥桥梁与信息共享作用。

(三) 教育培训消费券的使用

教育培训消费券不仅仅在于发放，关键是使用后的实效。杭州市政府深入高校、培训机构、企业及社区，运用各种方式宣传有关政策，检查教育培训消费券发放和使用情况。

1. 教育培训消费券的使用情况

自 3 月 26 日第一张教育培训消费券发放以来，至 5 月 30 日，发放教育培训消费券 14138.35 万元，其中应届大学毕业生 99151 人，金额达 4957.55 万元^①。90% 以上的大学生拿到了教育培训消费券，有的高校还积极与培训机构合作，或主动开发培训项目，组织大学生进行培训。

2 教育培训消费券突出的问题

一是参训率低。主要是发放时间过迟，大部分应届毕业生已在之前参加过培训并取得证书，注意力集中在找工作、参加实习、完成毕业论文等工作上，客观上没有时间去考虑培训。二是兑付率低。大学生从选择培训项目、参加培训、考取证书到兑付，有一个较长的周期，兑付的大学生还是极少数。三是使用范围太小。今年是消费券发放的第一年，针对使用范围，已将法律职业资格证书、国家职业汉语能力测试、普通话水平测试等级证书以及托福考试纳入适用范围，今后使用率将会有所提升。四是省与市、高校与培训机构联动机制有待完善。

3 新一轮消费券发放的特点

一是教育培训消费券发放采取申领制，而不是统发，以便了解大学生的意愿，促使大学生更加珍惜培训机会。二是覆盖到高职院校，但不能把培训行为变成买单行为，对高职院校毕业生培训必须提出新的要求，比如多证制、提高培训层次要求等。三是培训科目适时调整，培训科目设置瞄准创业就业。

4 教育培训消费券的改进方向

一是教育培训券发放使用网络平台。市直各部门包括人事、劳动保障等信息集中统一，建立公共服务平台；成立杭州就业创业指导站，提升培训在内的咨询服务职能。二是扩大培训范围。目前为止，杭州已经公布了三批合计 535 个培训科目，通过劳动部门的资质认定，部分专业培训机构、企业、高校均已成为大学生技能培训和创业培训定点机构，根据学生的需求，及时提出、更新培训科目，扩大培训范

围。三是加强培训监督。为保证培训质量,随时抽查,根据受训者的反馈意见,动态调整;公开服务项目和价格明细表,防止随意涨价加重受训者负担;杭州市劳动部门、物价局均加强检查。四是增加政策解读。通过媒体等各种渠道加强宣传引导;组织若干场大学生教育培训消费券使用现场咨询会,全面宣传教育培训消费券的领用、使用、兑现等政策;按政策做好离校毕业生凭证凭券兑付工作。

三、教育培训消费券的多重效应

杭州教育培训消费券的政策效应可以归结为以下几点。

(一)惠民效应

“各类消费券的发放体现了地方政府对老百姓福利的重视,愿意与老百姓患难与共、同舟共济的态度^①。”在经济不景气的时候首先想到困难群体,这显示了政府以人为本的和谐理念,对弱势群体的关怀、扶持与照顾,是政府惠民政策的体现。对拉动内需来说,发放教育培训消费券只能算“雕虫小技”,但从惠民角度看消费券,消费券将“大有用场”。

(二)稳定效应

金融危机不仅给杭州经济带来巨大损失,极大地强化了人们的负面预期,企业的生存甚至冲击到社会的稳定。教育培训消费券的发放,传达了党和政府对高校毕业生就业问题的高度关注,传达了全社会对进一步提升大学生素质的期待;对于失业人员来说,政府在解决他们的温饱之忧时,更顾及他们的长远生计。失业人员多是缺乏专业技能的简单劳动者,通过有针对性的就业培训“授人以渔”,让他们更有本钱找到饭碗,提高困难人群的就业能力才是一种可持续性的帮助方式。这是更高层次的济困,也是服务型政府的稳定之举。

(三)补救效应

就业培训,一直是我们社会教育体系的短板。通过有效的培训,让职高生、农民工等群体成为熟练的技术工人,不仅是救急,更是实现产业升级的必由之路。在经济和就业形势好的时候,企业乐于使用廉价简单的劳动力,政府也疏于就业培训和进行职业教育,就业培训机构门庭冷落,培训资金被挪作他用,短板也就越来越短。遭遇经济寒冬,正是开展就业培训的良机,对“短板”的补缺,既是促就业、保稳

定的应急之策,更是实现科学发展的长久之计。

(四)投资效应

增加创造就业岗位,提高工资水平,提升社会整体福利才是刺激国内消费的根本方法。针对当前的高失业困境,政府拿出一部分资金,用于发放劳动培训券和教育券,免费参加政府开办或政府与机构合办的教育培训活动,自主挑选适合自己的培训项目,其实这也是一种投资。这种投资的乘数效应非同一般,它能增强城市建设和发展的能量,能有效加快民营企业的转型升级,能有力提升居民的生活品质。杭州一些城区,以教育培训消费券发放为契机,全面推动城镇登记失业人员、征地农转非人员、高校毕业生的就业培训和实训工作。

授人以鱼不如授人以渔,提高困难人群的就业能力是一种可持续性的帮助方式。不仅仅是扩大消费,也是熨平社会贫富差距,让人人真正分享改革成果最直接、最有效、最简单、最有力的办法。

【注】

① 杭州市 2009 年财政局的工作报告。

② 复旦大学管理学院副教授、瑞典乌普萨拉大学博士陈杰,长三角消费市场“第二波”效应,南国早报,2009-04-06

参考文献:

[1] 詹姆斯·米德.效率、公平与产权[M].北京:北京经济学院出版社,1992

[2] 堀雅博、シエー] チャンタイ、村田啓子、清水谷諭、90年代の経済政策と消費行動の研究 1—地域振興券の消費刺激効果(R), ESR Discussion Paper Series No. 12

[3] Statistics Bureau of the Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications (R), Japan, Annual Report on the Family Income and Expenditure Survey, various issues

[4] 黄国文.消费券可发但当防本末倒置[N].经济参考报,2009-03-04

[5] 陶维洲,冯源.消费券热中冷思考:效果待观察方式当完善[N].经济参考报,2009-03-16

[6] 荆林波.发行消费券利大于弊[N].中国青年报,2009-03-02

(责任编辑:郝 涛)