

稳就业的政策优先序和实施原则

■ 蔡昉

面对中国经济稳中有进、稳中有变、变中有忧的局面，2018年12月19-21日召开的中央经济工作会议要求，要全面正确把握宏观政策、结构性政策、社会政策取向，确保经济运行在合理区间。中央提出稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期，即是当前需要积极应对，保障稳定的重要方面和主要内容。“六稳”的顺序安排也与时俱进，具有深刻的政策含义。总体而言，“六稳”中虽然没有“稳增长”的直接表述，但是，在确定了“稳就业”这个民生底线和“稳金融”这个防范系统性风险底线之后，其余“四稳”实际上都是稳增长的内容。因此，把就业放在“六稳”之首，标志着按照以人民为中心的发展思想，宏观经济政策目标从“保增长，稳就业”到“保就业，稳民生”的转变。

积极就业政策 3.0

至少在20世纪90年代中期以前，我国劳动力转移和配置的市场化程度很低，宏观经济政策调控目标中没有明确的就业要求，货币政策和财政政策的官

方表述中都没有单独提到就业目标。在一定程度上说，这种情况与当时的劳动力供求关系也是适应的。在二元经济发展过程中，劳动年龄人口和经济活动人口增长较快，劳动力市场上的供给大于需求是常态。因此，由于经济增长有一个既定的并假设不变的就业弹性（即一定的GDP增长率带来多大幅度的就业扩大），人们常常观察到，就业扩大更多地依靠经济增长速度，因此，以经济增长带动就业这个现象，决定了以增长速度目标代替就业扩大目标的政策理念，也有其历史的合理性。

自经历了20世纪后期就业冲击和劳动力市场改革，中央于21世纪初提出实施积极就业政策，2002年党的十六大报告提出实行促进就业的长期战略和政策，将促进经济增长、增加就业、稳定物价和保持国际收支平衡列为宏观调控主要目标，由此形成“积极就业政策1.0”。这同时也意味着，政府和社会在关于经济增长与就业扩大的关系上，认识有了明显的提高，即认识到经济增长并不自动带来就业扩大，不同政策导向的经济增长也带来不尽相同的就业效果。

2008-2009年应对世界金融危机提出更加积极的就业政策，党的十八大提出实施就业优先战略和更加积极的就业政策。从此开始，政府稳定就业的政策内容更加充实，政策工具也更加丰富。因此，可以将此视为“积极就业政策2.0”。与此同时，劳动力供求格局发生了根本性的变化，二元经济发展阶段劳动力无限供给的特征正在消失。图1中，我们展示中国和主要新兴经济体，以及若干其他国家的实际GDP增长率和失业率，横坐标显示的时间跨度是2008年到2017年。观察其间的变化趋势可以看到，除中国之外，所有国家的增长率在2009年都发生大幅跌落，失业率骤升。中国的减速相对平缓，失业率也没有显著变化，自2012年以来经济增长率稳定下行，与此同时失业率即便不说显著下降，也可以说始终稳定在低水平上（图中“中国a”和“中国b”分别使用了城镇登记失业率和城镇调查失业率）。

为了从理念上更能强调保障民生的重要性以及解决好就业问题在其中的突出位置，在中央文件以及各种重要政策表述中，一直都是把确立和实现就业目标作

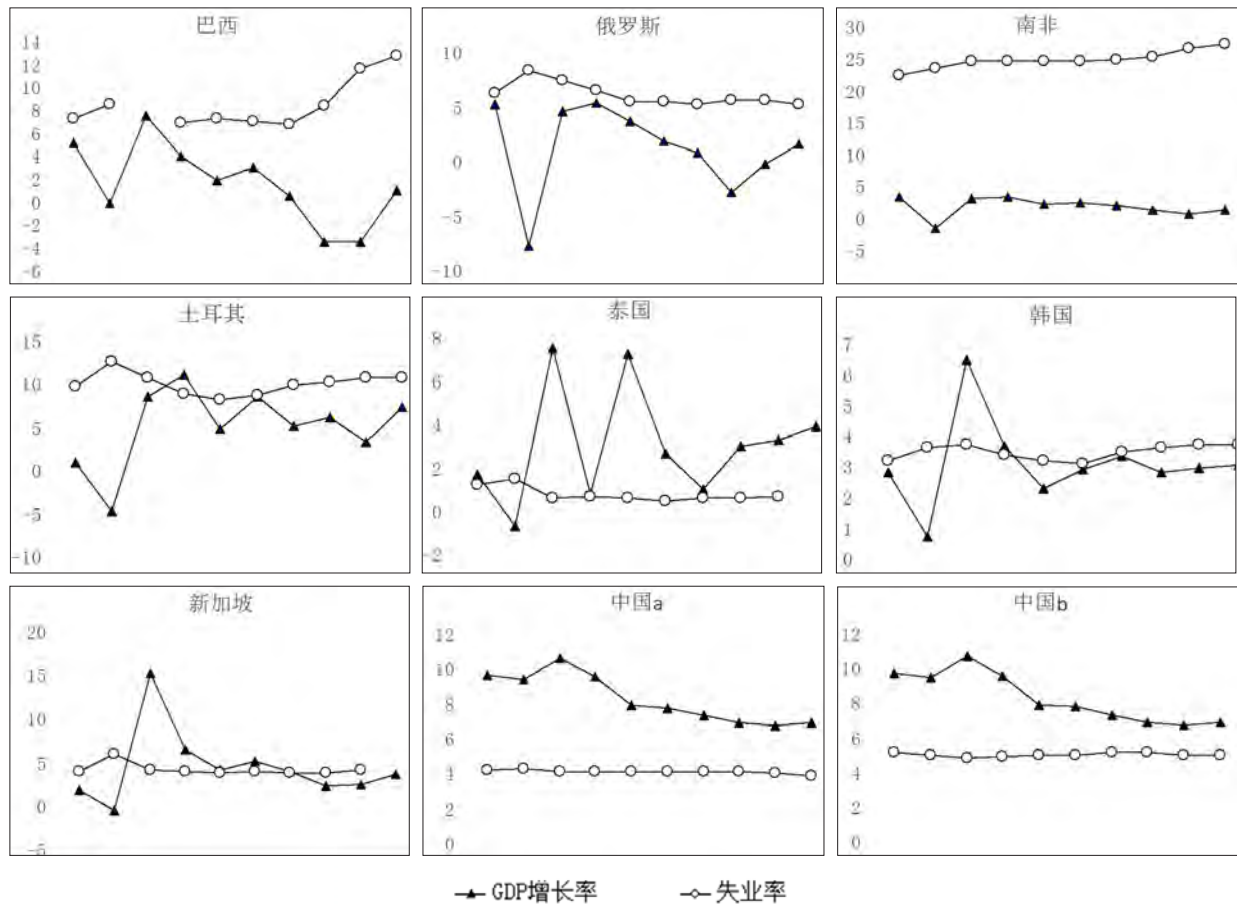


图1 部分国家的增长率与失业率关系

资料来源：国际劳工组织数据库（<https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/lang--en/index.htm>）和世界银行数据库（<https://data.worldbank.org/>），2019年1月1日下载。

为一项民生保障的要求，归入社会政策的范畴。如果说在政策表达中这样处理有利于提高就业政策优先地位，也便于考核各级地方政府相关工作的话，在政策实施层面未能把就业政策纳入宏观经济政策体系中，特别是货币政策的运用方向及出台时机没有劳动力市场信号作为依据，则会导致稳定就业的要求在政策工具箱中的位置不恰当，也就造成稳定就业的措施难以同货币政策和财政政策等宏观经济政策有效衔接，就业目标的优先序也容易在

政策实施中被忽略，有时被保增长的要求所代替。

2018年7月31日中共中央政治局提出“做好稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期工作”要求，并把稳就业作为“六稳”之首为标志，意味着开启“积极就业政策3.0”时代的时机已经成熟。特别是，政府已经启用城镇调查失业率统计，也被证明与其他劳动力市场指标具有一致性。因此，通过对积极就业政策在政策工具箱中位置的调整，即把实现充分就业的目

标以及劳动力市场各类信号纳入宏观经济政策抉择中予以考量、决策和执行，积极就业政策就可以得到真正落实，宏观经济政策终极目标和底线更加清晰且可操作，民生得到更好的保障。

认识就业指标及现状

最重要的劳动力市场指标是失业率。长期以来统计发布城镇登记失业率数据，但是，该数字长期稳定在4%左右，变动幅度极其微小，也意味着对劳动力市

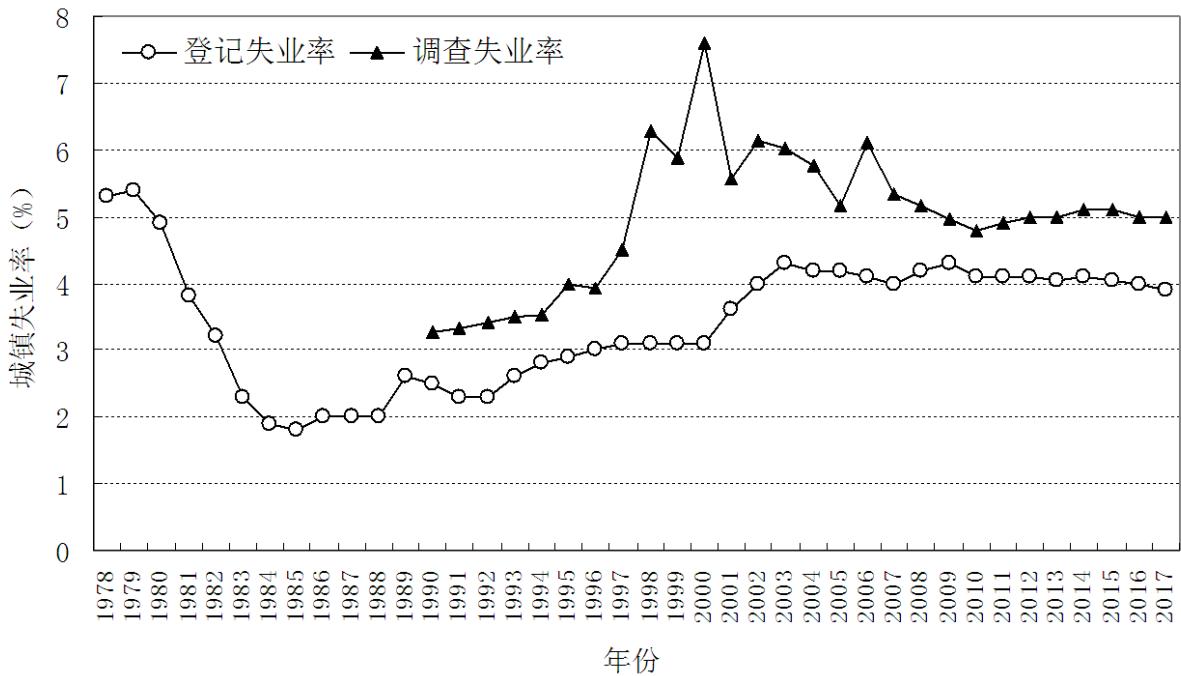


图2 城镇失业率变化

资料来源：城镇登记失业率数据来自国家统计局《中国统计年鉴》历年；城镇调查失业率较早数据系作者估计，近年来数据系根据新闻报道和国家统计局发布汇集。

场变化不敏感。由此我们可以将其视为不受周期性因素影响的自然失业率即结构性失业率和摩擦性失业率之和。有关研究也估算出，21世纪前十年一段时间的自然失业率为4%左右。至于国际劳工组织建议且为很多国家采纳的(城镇)调查失业率，在20世纪90年代末和21世纪初经历过大幅攀升之后逐渐得到改善，自2008年之后稳定在5%上下的水平(图2)。

在积极就业政策1.0版和2.0版的执行中，之所以对劳动力市场冲击做出及时反应的政策手段，始终未能在宏观经济政策工具箱中得到充分体现，一个关键的制约就是失业率等劳动力市场信息不健全，有时还难以得到一

致性的解释。通过准确理解城镇登记失业率与城镇调查失业率，并通过这两个指标及其关系认识当前中国的劳动力市场状况，我们可以看到，第一，中国劳动力市场已经具备了典型的显示性指标，以及据此做出反应的劳动力市场行为，这都为宏观经济政策决策创造了必要的条件。第二，迄今为止中国经济基本处于充分就业状态，尚无需出台大水漫灌式的刺激性宏观经济政策措施。

在具有劳动力剩余特征的二元经济发展时期，我国城镇劳动力市场遭遇的最大的也是最后一次冲击，始于20世纪90年代中期，曾经造成大规模失业和下岗现象，其影响延续到此后大约十年的时间里。在21世纪第一个

十年中，随着人口转变阶段发生了根本性变化，即15-59岁劳动年龄人口以及16岁以上经济活动人口相继进入负增长(图3)，劳动力供求关系也相应发生了逆转，劳动力不再是无限供给，二元经济发展特征逐渐式微，中国经济进入了全新的发展阶段。在2008年前后，一系列经济发展指标和劳动力市场指标譬如城镇失业率，不仅发生了数量上的变化，也发生了特征上的变化。

直接观察和计量估计都表明，至少在2008年之前，4%左右的城镇登记失业率总体上处在自然失业率水平上，因而，较高的调查失业率与相当于登记失业率水平的自然失业率之间的差，便是对宏观经济更为敏感的周期

性失业率。并且，由于农民工不能享受城市的失业保险，一方面无力承受在城镇处于失业状态，另一方面却可以依托承包地（农业）这个剩余劳动力蓄水池，避免在城市处于失业且没有社会保险的境地。事实上，他们一旦离开工作岗位通常会返乡务农，所以他们的劳动力市场状况既不影响自然失业率，也不影响周期性失业率。而当时城镇户籍人口的就业常常受到政策保护，积极就业政策也取得了较好效果，并且被失业保险制度兜底，所以，除了就业冲击最严重的2000年前后，周期性失业率并不敏感。

然而，如今情况发生了变化，给城镇劳动力市场带来新的特点。首先，由于农业中迄今已经多年遭遇劳动力短缺，作为对

此做出的理性反应，农业机械化进程加速，节约劳动的特征也越来越明显，因而替代劳动力的进程也非常快，农业已经不再能够执行剩余劳动力蓄水池的功能。

其次，新一代农民工大多没有务农的经历和经验，也没有务农的预期和意愿，同时，现在农村家庭的收入状况也使他们能够承受短期不就业，因此，即便遭遇城镇就业困难，他们中很多人也不会返乡。第三，由于持续处于劳动力短缺状态，就业市场上对劳动力需求仍然强劲，农民工保留工资提高也倾向于提高自然失业率。这样，农民工的劳动力市场状况已经开始影响自然失业率以及周期性失业率。此外，更多的城镇户籍人口处于灵活就业状态，遭遇自然失业和周期性失业

的概率都增大了。

由于2008年以来调查失业率即保持在5%左右，使其成为一个稳定的失业率水平，按照自然失业率的定义（即不直接受宏观经济周期性影响而相对稳定的失业率），如今我们可以把5%的失业率水平看作是劳动力市场摩擦因素和结构性因素造成的，即处在自然失业率水平。在此失业率水平上（以及其他劳动力市场指标下），目前的经济增长速度可以满足充分就业的要求，因而仍然处于合理区间，无需急于出台强刺激性的宏观经济政策措施。人力资源和社会保障部门采集的部分城市公共就业服务机构市场供求状况分析，以求人倍率（岗位需求数与求职人数之比）这个指标，显示直到2018

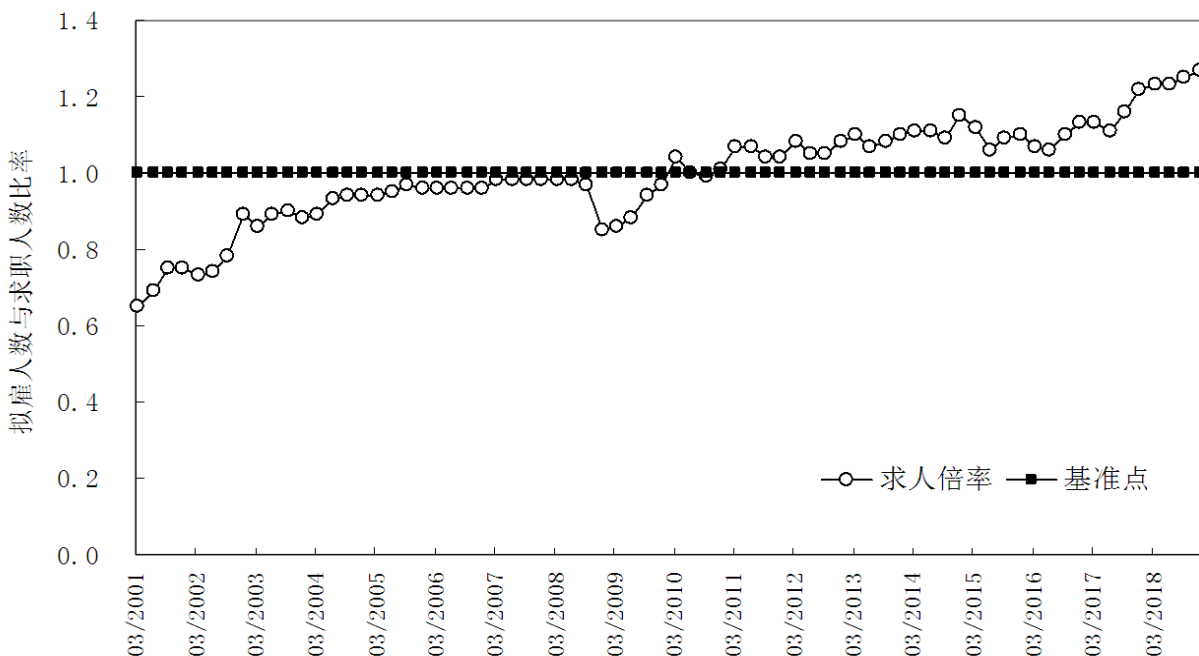


图3 城市公共就业服务机构供求状况

资料来源：CEIC数据库：<https://www.ceicdata.com> 2019年2月12日浏览。



年第四季度，岗位需求数仍然明显大于求职人数，并呈走高的趋势，也印证了当前就业比较充分这个结论（图3）。以此自然失业率为基准，如果一旦超出该水平，就意味着经济增长速度低于潜在增长率，则会发生周期性失业现象，即调查失业率显著高于5%。那时，便是使出刺激性宏观经济政策相应工具的时机了。

就业优先的政策协调

虽然自2012年以来中国经济增长一直处于下行趋势，但是，迄今为止GDP增长率与潜在增长能力是相适应的，因而没有形成增长缺口。对劳动力市场状况的观察，也显示中国经济处在充分就业的增长区间。这意味着，目前不宜对宏观经济采取大水漫灌式的强刺激措施。与此同时，中国经济也面临着国际国内复杂局面造成的不确定性，以及从高速增长向高质量发展转变

的严峻挑战，一方面，全球化逆风以及中美贸易摩擦，都可能使中国经济面对着一定的外部需求侧冲击，另一方面，供给侧结构性改革也会产生一定的经济下行压力。与此同时，从供给侧看，生产要素供给和配置仍有巨大的改善潜力，可以提高中国经济的潜在增长率。因此，充实和调整宏观经济政策工具箱，在当前是一项需要置于重要优先地位的任务，惟此才能未雨绸缪，做好充分的政策储备和应对准备。充实和调整政策工具箱，本身也是一项艰巨的改革任务，应该立足于达到以下目标，予以积极推进。

首先，围绕能够改善生产要素供给和配置从而提高潜在增长率的方面，继续深化经济体制改革，特别是推进供给侧结构性改革。至于诸多在供给侧和需求侧都具有促进和稳定经济增长效果的改革领域，因其能够创造真金白银和立竿见影的改革红利，应该在改革时间表上得到优先安

排，以紧迫的节奏加快推进。例如，以农民工市民化为核心的户籍制度改革，既有助于稳定劳动力供给和提高资源配置效率，又能够扩大消费需求和平衡需求结构。又如，围绕减税降费进行改革，既减轻企业负担，又有助于改善经营环境、提振投资者和经营者信心。从这个出发点看，提高纳税的便利性也应该是减税降费改革的重要内容，符合推动简政放权和“放管服”改革方向，可以取得改善营商环境的效果。

在改革有利于提高经济增长潜力的认识上，经济学家是有共识的。他们分别就户籍制度、金融体制、土地制度、国有企业、人口政策、教育和培训体制等领域改革所具有的潜在效果进行了定性和定量分析，揭示出改革红利的显著性。例如，我们对改革效果的计量模拟表明，如果通过推进相关领域的改革，为目前的潜在增长率追加新的增长动力，

譬如说把总和生育率从目前的1.4提高到1.6，使非农产业的劳动参与率每年增加1个百分点，全要素生产率的增长率提高0.5个百分点，并以一定速度扩大教育和职工培训的话，中国经济在近期和未来获得的额外GDP潜在增长率，可以达到1-2个百分点。

其次，坚持民生导向，推进收入分配制度改革，织紧社会保障网，实现社会政策托底，既是推进供给侧结构性改革保驾护航，也是应对经济下行压力和可能出现的劳动力市场的未雨绸缪之举。党的十八大以来，我国在民生领域取得了新的更大的进展，人民群众的获得感、幸福感、安全感显著增强，为防范化解重大风险，社会政策托底奠定了扎实的基础。同时也要看到，这个领域仍然存在诸多短板需要加快补齐，最紧迫的莫过于加大政策实施力度和改革力度，缩小城乡之间、地区之间、户籍身份之间和就业性质之间的基本公共服务差异。在资源有限的条件下，以基本公共服务均等化为突破口提高社会政策托底水平，可以取得纲举目张的效果。

在中国当前提高消费需求，有两个特别的人口群体最值得关注，也具有最大的潜力。一是农民工群体。2017年全国有2.87亿农民工，其中1.72亿为离开了本乡镇的外出农民工，另一部分即1.15亿为在本乡镇从事非农产业的农民工。无论他们是离

开了农村还是离开了农业，都意味着成为工资收入者，消费需求和消费能力显著提高。然而，由于户籍身份妨碍他们获得均等的基本公共服务以及城市落户的预期，都抑制了他们的实际消费。研究表明，一旦通过户籍制度改革获得城市户籍身份，即便其他条件不变，农民工的消费支出可以提高27%。另一个群体是老龄人口。2017年中国60岁及以上人口有2.4亿，占全部人口比重17.3%。中国“未富先老”特征的一个表现就是：人口的收入水平随年龄增长呈现出一个倒U字型曲线，即劳动收入从接近20岁才开始有，随后迅速提高并于25-45岁期间达到并稳定在高水平上，以后则逐渐下降，到60岁以后便消失。相应地，消费水平也在30-40岁之间形成峰值，随后便缓慢降低。所以，释放老年人的消费能量，突破口在于稳定他们的劳动收入，增加他们的财产性收入，以及提高社会保障水平。

最后，实施升级版的积极就业政策，进一步完善劳动力市场指标的统计、采集和分析，为宏观经济政策底线及取向提供更加可靠的依据。目前我国各项劳动力市场信息统计已经比较完善，需要将其与宏观经济分析进行一致性考查，正确理解和把握这些信息的政策含义。在一定程度上，把积极就业政策纳入宏观经济政策工具箱，核心在于劳

动力市场指标及其变化的正确解读。一方面，把失业率稳定在自然失业水平上，就能守住充分就业这个经济增长速度底线。另一方面，政策工具箱中社会政策托底措施充实有效，也是守住民生底线的关键。同时，实施积极就业政策3.0，还有比托底更加积极进取的改善民生任务。把实际失业率稳定在自然失业水平上，固然满足了充分就业的目标，但是，自然失业率也不是一成不变的。通过改善技能培训和职介服务效率、扩大公共就业服务覆盖面，可以显著提高劳动力市场的匹配水平，便可以降低自然失业率本身。■

（作者系中国社会科学院副院长、学部委员、研究员）

责任编辑：张莉莉