

庆祝新中国成立 70 周年笔谈

编者按：2019 年是新中国成立 70 周年，是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的关键之年。新中国成立以来，中国在经济和社会发展方面取得了举世瞩目的成就，国家面貌发生了翻天覆地的变化，人民生活水平不断提高。为了庆祝新中国成立 70 周年，《劳动经济研究》编辑部邀请部分学者撰写了一组笔谈文章，将陆续发表，以飨读者。

积极就业政策的新内涵

都 阳*

就业优先政策被置于宏观政策层面，不仅强化了重视就业、支持就业的政策导向，也突出了在宏观调控过程中不同的宏观经济政策与就业政策相互协调的必要性。纵观中国就业政策的发展历程，就业优先的目标是通过落实积极就业政策实现的。随着社会经济发展水平的不断提升，需要不断优化积极就业政策的框架和内容，在确保就业稳定的同时，实现劳动力市场健康、有效发展，进而为中国经济可持续发展创造条件。

一 以发展的眼光看待就业优先政策

新中国成立 70 年来就业政策的发展，以及中国积极就业政策的形成与演变，都体现了鲜明的阶段性特征。就业政策框架和内容的完善既有路径依赖的特征，也需要与社会经济发展的脉搏同步。总结 70 年来中国劳动力市场的发展和演变，以发展的眼光看待就业优先政策在新时代的演变，就是要不断丰富和完善积极就业政策的内涵，结合时代特点提高就业政策实施的效率，增强就业政策与其他宏观调控目标的协

* 都阳，中国社会科学院人口与劳动经济研究所，电子邮箱：duyang@cass.org.cn。

同。

伴随着中国经济的发展，维持充分就业作为社会发展的目标越来越清晰。在计划经济时期，由于劳动力资源的配置缺乏市场机制的作用，就业目标往往服从于其他经济发展目标。例如，为了实现经济赶超而推行的重工业优先发展战略，大大抑制了城镇的就业创造能力，也由此引发了严格控制劳动力流动的制度安排，乃至逆城市化的劳动力配置。就业目标的弱化也影响了劳动力资源使用效率，并进而对经济发展产生不利影响。

伴随着改革开放，劳动力资源配置的市场化改革使得失业现象逐渐显化，以积极就业政策扩大就业和维持劳动力市场平衡的必要性也越来越强。20 世纪 90 年代后期，中国城市劳动力市场经受的就业冲击，催生了中国的积极就业政策的基本框架。此后，随着经济的发展，积极就业政策已经逐渐成为调控劳动力市场，维持就业平衡的常规手段。

进入新时代，积极就业政策的作用更加彰显。一个突出的标志就是，积极就业政策正式纳入宏观经济政策的组合，成为宏观调控的重要手段之一。这意味着，积极就业政策所要发挥的功能已不仅仅满足于维持劳动力市场的平衡，还需要与财政政策、货币政策等宏观调控政策配合，共同维持社会经济协调、可持续的发展。

二 提高就业政策实施的精度

中国劳动力市场的转折性变化，突出体现为由劳动无限供给的刘易斯模式转变至新古典模式。与此同时，积极就业政策的实施方式也必须做出相应的调整。在劳动无限供给的时代，就业政策的内容相对简单，只要创造出就业机会，自然就会新增就业。当供给主导劳动力市场形势后，劳动者与岗位的匹配更加精细，就业政策的实施难度也会增加。在边际上提升就业政策的效果，就必须充分考虑就业政策的实施成本和收益，提高政策实施的精度。实施积极的就业政策的成本体现于两个方面：推进积极就业政策的行政成本和实施积极就业政策的机会成本。

推进积极就业政策的行政成本主要是指公共财政对积极就业政策的直接或间接投入，以及行政体系为推进政策所动用的资源、产生的负担等。据统计，经济合作与发展组织（OECD）国家的就业公共服务和相关行政支出，大约占其国内生产总值（GDP）的 0.02%~0.40%，直接用于积极就业政策的财政支出大概占 GDP 的 0.1%~1.7%。由于统计口径不同，难以直接比较中国在上述两项支出上与 OECD 国家之间

的差异。我们以财政支出统计中“就业财政补助支出”和“退役安置支出”作为就业政策的直接支出^①，这两项支出之和占 GDP 的比重如图 1 所示。2010 年后财政用于就业的支出占 GDP 的比重在 0.2% 左右，2016 年略有下降为 0.19%。不过，由于中国经济总量的不断扩大，实际上投入积极就业政策的支出数量有明显的增长。2010 - 2016 年，财政用于就业的支出年均复合增长率为 7.6%，与同期的经济增长速度大致相当。

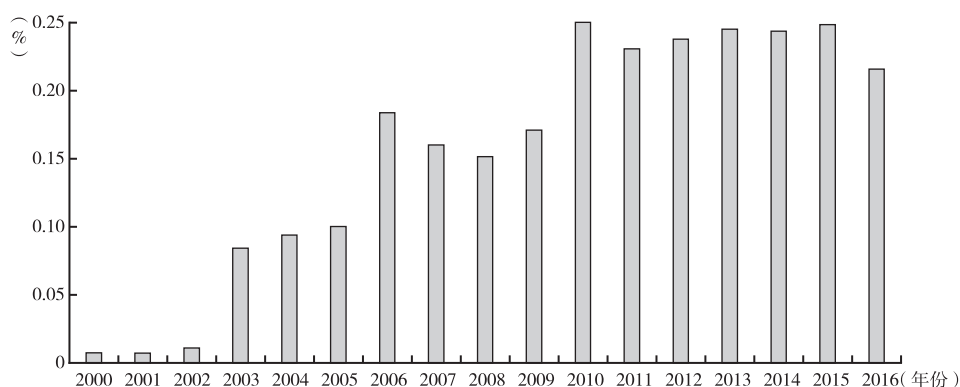


图 1 财政就业支出占 GDP 的比重

资料来源：根据《中国财政年鉴》(2009 - 2017) 相关数据整理得到。

正是由于公共财政对于积极就业政策有大量的投入，一方面，需要加强对就业服务和积极就业政策实施的绩效管理和效果评估；另一方面，也需要充分认识到实施积极就业政策的代价，通过提高政策实施的精度来提升政策实施的水平。

实施积极就业政策的机会成本则是指积极就业政策的实施目标和其他宏观调控目标之间此消彼长的关系。一般来说，直接的成本切实可见，也容易计算，但政策执行的机会成本往往被忽视。因此，推进积极就业政策，不仅要考虑其所要实现的劳动力市场目标的实施效果，还需要考虑积极就业政策对其他经济指标可能产生的影响。在宏观调控的主要目标中，失业率与价格水平的关系尤为密切，二者关系的以下几个方面具有重要的政策含义。

其一，失业率和价格水平存在此消彼长的关系，积极的就业政策和其他宏观政策的目标都需要寻求这二者的平衡。当然，人们对更高的失业率和更高的价格水平的容

^① “财政用于退役安置支出”科目从 2010 年开始公布。

忍程度并不是等价的。已有研究利用加总数据的分析结果显示，失业率对幸福感影响的估计系数是通货膨胀的2倍。这既体现了失业率和价格水平作为调控目标的相对重要性，也为我们制定更加细致的调控方案提供了参考依据。

其二，失业率不是可以无限降低的，积极的就业政策也有其作用的极限，这也是在政府的工作目标中需要确定一个失业率水平的原因。自然失业率确定了充分就业水平，给出了积极就业政策短期的目标极限，也是新时代积极就业政策的重要内涵。当然，自然失业率在长期也可能下降。除了一些政策和制度不可控的因素影响自然失业率以外（如人口结构的变化），通过结构性改革提高劳动力市场运行效率，可以在长期降低自然失业率。

第三，积极就业政策的方向和力度需要由失业率与自然失业率的相对关系来确定。潜在经济增长率水平决定了自然失业率水平，自然失业率与现实的失业率水平的差异，决定了积极就业政策是否需要短期的需求管理的内容。这意味着如果对失业性质缺乏准确的判断，投入积极就业政策的公共资源的使用效率就会降低。

三 加强积极就业政策与宏观经济政策的协调

积极就业政策置于宏观政策层面，就需要进一步加强与其他宏观经济政策的协调。这种协调体现在以下几个方面。

首先，就业指标应该成为宏观经济调控的主要瞄准指标。发达国家的经验表明，把劳动力市场指标如失业率、就业增长情况作为货币政策的直接瞄准指标是可行的。把劳动力市场指标直接作为决策的依据，自然也就加强了其他宏观经济政策与就业政策之间的联系。当然，把就业指标作为决策依据，需要依赖更加准确、迅捷的劳动力市场信息，对中国的劳动力市场统计体系也提出了更高的要求。

其次，根据自然失业率和经济增长、价格水平的联动关系，确定积极就业政策以及其他调控政策的方向和力度。在劳动力市场进入新古典形态后，经济增长、失业率和价格水平总是围绕潜在经济增长率、自然失业率和适宜的价格水平波动。而财政政策、货币政策和积极的就业政策实施的终极目标，就是寻求缩小实际指标与上述几个均衡指标的差异。显然这也对积极就业政策的执行提出了更高的要求，不仅需要了解劳动力市场的动态发展，还需要掌握其和主要经济指标之间互动关系的规律。这也体现了新时代的积极就业政策具有新的内涵。

第三，在政策执行过程中，加强政府各个职能部门之间的协调。不仅宏观决策

部门要在就业政策的部际协调中发挥作用，就业主管部门也需要在其他宏观经济决策中发挥协调作用。确保“稳就业”的工作目标，从工作任务的性质看，更多的是从需求端管理劳动力市场的波动，消解周期性经济波动产生的失业和经济结构变化造成的失业。从这个意义上说，宏观经济的综合管理部门负责统筹安排宏观调控政策，综合协调财政政策和货币政策的取向和力度，从而应该对解决周期性失业和结构性失业承担更多职责。同时，就业主管部门参与宏观经济政策的协调，也有利于把劳动力的动态信息纳入相机决策的机制中，有利于落实瞄准劳动力市场指标的宏观调控计划。

四 兼顾短期就业平衡与劳动力市场的长期发展

把积极就业政策置于宏观政策层面，更加明确了积极就业政策的调控角色。换言之，积极就业政策应该致力于短期的需求管理和相机决策，无法解决劳动力市场面临的结构性矛盾。一方面，要注意到短期的积极就业政策不可能替代结构性改革；另一方面，更要防止作为短期的调控政策在中长期固化，并损害劳动力市场机制的作用。要兼顾短期就业平衡和劳动力市场中长期发展目标，需要注重以下几个方面的工作。

首先，要准确及时地研判积极就业政策推出和退出的时机，将政策执行的成本最小化。从以往的经验看，积极的就业政策针对的是失业现象，并没有区分失业的性质。作为政策工具箱的一部分，当积极就业政策针对需求缺口产生的周期性失业时应该更具有短期管理的性质，既需要及时观测失业率和自然失业率的缺口，在缺口加大时迅速推出，也需要在自然失业率和实际失业率接近时果断退出。因此，加强失业性质的基础研究，建立相关的监测体系非常必要。

其次，要防范在维持短期就业平衡时损害劳动力市场的长期运行效率。例如，高参与率和低失业率是劳动力市场调控所要追求的理想目标，也是劳动力市场繁荣的重要体现。相形之下，低失业率和低参与率的组合，虽然在一定程度上实现了短期的劳动力市场调控目标，但人力资源的利用并不充分，劳动力市场的效率没有得到发挥。

分析表明，影响劳动参与的因素除了劳动力市场的工资水平以外，一些制度性因素，如社会保障制度、户籍制度、公共服务的水平与均等化等都会影响保留工资水平，进而影响个体的劳动参与决策。例如，提供未成年子女看护的社会化服务，可以有效

地促进女性的劳动参与，而从中国的现实情况看，劳动参与的性别差异有扩大的可能，并制约了总体劳动参与水平的提升；非劳动收入的增加也是影响劳动参与的重要因素，在老龄化日益严重的情况下，优化养老金给付机制，增加劳动供给激励，也是提高劳动参与率的重要方式；在城镇劳动力市场上，流动人口有着更高的劳动参与率，进一步消除劳动力流动的制度性障碍，继续鼓励农村向城市的劳动力转移，有利于提高总体的劳动参与水平。如果为了追求短期平衡，而压制长期发展的有利因素，劳动力市场很难实现可持续的发展。

第三，通过结构性改革降低自然失业率水平。当前降低自然失业率最有效的手段，就是通过进一步推进结构性改革提高劳动力市场的流动性。中国改革开放 40 年的成就已经充分证明了劳动力流动对就业创造的积极意义。然而，劳动力流动对于维持短期的劳动力市场平衡的积极作用却往往被忽视。因此，每当遇到短期的就业困难时，往往是用限制劳动力流动的措施来“稳就业”。例如，以行政命令的方式限制企业解雇员工来稳定就业岗位。有时，这些措施甚至被当作积极就业政策的工具。这种方式虽然可以在一段时间内保持部分就业岗位，但不利于劳动力市场效率的持续提高和持续的就业创造。

劳动力的流动性包括劳动力在城乡之间、地区之间、部门之间和企业之间流动等多种方式，流动性是市场机制发挥作用的重要体现。提高劳动力市场的流动性，之所以对稳定就业起积极的作用，是因为更动态的劳动力市场增加了劳动力市场的厚度（thickness）。通过劳动力的流动，企业获得了更多的机会寻找更合适的劳动者，降低了企业用工的难度，有利于企业重新配置要素资源，进而增加对劳动力的需求。更重要的是，劳动者也有更多的机会选择更多的就业岗位。当前提高劳动力流动性的核心，仍然是继续致力于消除劳动力流动的各种制度障碍。要在各个领域深化改革，多措并举，以不断提升劳动力市场的运行效率。

（责任编辑：王永洁）