

区分不同性质失业，加强就业政策协同

中国社会科学院人口与劳动经济研究所副所长 都阳

稳就业目标的四个层次

总体而言，稳就业有以下几个层次的目标。

一是将调查失业率控制在 5.5% 以内。这是民众一直在讨论的目标，也是最基本的目标。如果失业率高了，民生领域的反应会快速凸显出来。

二是使劳动参与率保持稳定，防止出现“沮丧工人效应”。在失业率控制在 5.5% 以内的情况下，参与率能保持不变，最好的情况是能有所提高。

三是就业总量增加。

四是保持工资水平的稳定和劳动生产率的提升，这是更高的目标。我们不仅仅希望人能就业，还希望他可以积极地为社会创造越来越多的产出，每个工人变得越来越有效率，这是更高的目标。

这四个层次的目标从低到高，如果说 5.5% 是底线思维，后面几个则是更高的目标和要求。

首先看实现 5.5% 的目标是否困难。2018 年月度调查失业率在 5% 左右波动，均值为 4.94%。2018 年 16-59 岁的劳动年龄人口为 8.97 亿，以这一年龄组人口的城镇化为 64% 计算，城镇人口 16-59 岁的为 5.74 亿。根据以往的推算，这一年龄组城镇人口的劳动参与率水平为 66%。16-59 岁的经济活动人口为 3.8 亿左右。以 4.94% 作为标准，假设城镇化的增速不变，假定参与率保持不变，2019 年只要额外创造 165 万个左右的岗位，就可以保住底线，这是比较容易实现的事情。

劳动力需求实际上相对稳定。就业弹性的主要决定因素是经济结构和技术类型，它在短期内的变化不会很大。过去 10 年，城镇就业弹性系数大概是 0.39%，过去 5 年也是 0.39% 左右，可见这个数字非常稳定。即便经历了 2008 年的经济危机冲击，就业弹性系数的波动都很小。如果以 5 年的平均数计算，实现调查失业率 5.5% 以内的目标并不困难。

参与率的下降则更有挑战。近年来，城镇劳动人口参与率在持续下降，归因于两个现象。一是每个年龄组的劳动年龄人口的参与率都在下降。二是由于人口年龄结构的变化，高参与率年龄组占总人口的比重在下降。目前中国人口的老齡化不仅仅体现在 60 岁和 65 岁以上的人口比重在增加，劳动年龄人口的年龄中位数也越来越大。参与率最高的年龄组是 25-60 岁，这个年龄组占总人口的比重下降，导致总体参与率下降。参与率主要是源于制度因素，劳动力流动是不是有障碍、企业用工是不是灵活、社会保障水平是不是产生了负激励。

过去几年，各个年龄组人口比例的变化解释了参与率下降的绝大部分，保持参与率水平的压力是较大的。

参与率和增长关系的研究表明，参与率下降对长期增长的影响是极其不利的，弹性大概是 1.93。也就是劳动参与率提升 1 个百分点，增长可以提升 1.93 个百分点。劳动参与率提升 1 个百分点十分困难，因此，不以降低劳动参与率作为代价来稳就业是更高的目标，意味着在稳就业的同时，劳动力市场的改革不能停步。影响参与率最主要的因素是制度，这要依靠改革来完成。

看最近若干年的形势，供给在就业中起主导地位的形势已经形成。过去 5 年，16-65 岁的劳动人口减少了 2225 万，说明供给端产生的数量级变动和需求端产生的微小波动不在一个级别。所以，过去 10 年，就业形势跟其他宏观经济指标完全背离，跟 1990 年代和本世纪初的情况完全不一样。

供给主导的就业平衡虽然缓解了短期就业压力，但给劳动力市场带来了持续的中长期的压力。当供给的压力越来越大，劳动力的稀缺性会越来越明显。一个工人可以在完全没有技能提升

的情况下，只因为稀缺性的提升而涨工资。所以，劳动生产率增长放缓以及单位劳动力成本的上升，给经济带来的压力更为明显。需要有更好的办法让劳动力成本的增长速度和劳动力生产速度平衡，维持经济增长的动力。

丰富就业指标体系

围绕稳就业的目标，我们应该做好几方面的基本工作，形成长期制度。

其一，建立完备的失业预警体系。完备的失业预警体系是现代化国家治理体系不可或缺的组成部分。近年来，我国的就业、失业统计不断改善，已经具备了建立完备的失业预警体系的基础。在数据具备的情况下，如何把它整合成一个体系，还需要做进一步的工作。

其二，以失业调查作为基础，丰富现有的指标体系。比如，工作时间、薪酬变化、劳动参与，把它们作为公共产品提供给社会，公众就不至于对就业形势产生迷茫。充分利用企业的数据库，做一些事前变量和领先指标。失业率实际上是滞后的指标。在失业之前，工作时间的变化、劳动生产率的变化、单位劳动成本的变化会先发出信号，这些数据都应该纳入到监测体系中来，让统计信息在稳就业政策中发挥作用。目前，社会对这些问题的判断往往是依赖于某个事件或者某个新闻，但我们应该利用科学的信息来做决策，根据领先的指标编制预案。

其三，鼓励劳动力流动，缓解就业矛盾。过去我们会在遇到金融危机的时候采取一些临时措施。比如，通过限制劳动力流动的方式来保就业。这种方式在短期内有一点效果，但不利于劳动力市场的长期繁荣。对于劳动力市场来说，让它流动起来，让企业自己调整，比让僵尸企业活着的意义更大。

劳动力流动包括几个层面的含义。城乡之间的劳动力流动，对户籍制度改革非常重要。部门之间的劳动力流动，垄断部门和国有部门的改革，对大学生就业很重要。政府部门要把握劳动力市场规制的节奏和力度，去年发生的社会保障费用征缴问题就是一个例子。

其四，根据失业的性质，对“稳就业”精准施策。从研究的角度来说，把就业分成几种类型。总需求不足产生的是周期性失业，经济结构调整产生的是结构性失业，制度性因素导致的是摩擦性失业。根据测算，现在经济的潜在增长水平大概在 6% 左右，实际经济增长率是在潜在增长水平周围运行的。因此，总供给和总需求从总体上来看是大致协调的，意味着没有周期性失业，不需要以刺激短期需求的方式来稳就业、创造就业岗位、维持劳动力市场平衡。

从国家统计局发布的过去一年的价格指数和失业率，我们可以测算，自然失业率大概是 4.9% 左右。目前的失业率与自然失业率水平接近。自然失业率的构成是结构性失业和摩擦性失业，没有周期性失业。CPI 涨幅的中枢水平在 2% 左右，是温和的价格上涨。所以，基本的判断是当前没有周期性失业，主要是结构性失业和摩擦性失业，不需要以短期的需求政策维持劳动力市场平衡，而是应该从经济结构的角度考虑失业的问题。我们并不希望为了降低失业率而牺牲其他宏观经济指标，比如，更高的通胀、更高的不良债务、更高的杠杆等。

加强积极就业政策的协同性

今年政府工作报告提出，实施就业优先政策。各项政策之间需要协调配合。

首先是就业政策与其他方面的政策需要协调配合。其一，要把就业政策和小微企业政策统筹好，把稳就业政策和扶持小微政策结合起来。

其二，要把稳就业政策和外部冲击政策协调好，外需直接产生的劳动力需求不到城镇就业总量的 1%，而且外需波动产生的冲击具有区域和行业集中的特点，一旦产生冲击，政策瞄准它们是可行的，瞄准的代价和政策操作的成本也不高。

其三，要把稳就业和处置僵尸企业的要求协调好。当前的特点是中国在进行快速的经济转变，在结构调整的过程中，就会有落后企业被淘汰，这是正常现象。不能把正常的就业变化归咎为就业受到冲击。因此，要保护劳动者，但不保护落后产能。瞄准劳动者，而不是瞄准企业，这样就可以把两个矛盾统筹起来，协调好。

其四是各项就业政策之间需要协调配合。从执行的角度来说，应该加强积极就业政策的协同

性，政策落实仍然有空间。把目标分解，让各个地区、各个部门去做，这实际上是把就业政策看成孤立的劳动生产政策，这种做法是不合理的。就业的发展是跟经济发展相联系的，就业需求是来自经济发展。因此，要想落实积极的就业政策，就要有相应的宏观经济决策。摩擦性失业和部分的结构性失业是人社部门的职能，缓解结构性失业，一方面要经济结构的调整，另一方面要人力资本的提升，如对劳动者进行技能培训，这主要是人社部门的职责。但是，经济结构调整本身，经济政策和劳动力市场政策协调，则是宏观经济部门的职能。如果出现了周期性失业，宏观经济决策部门就要担负其主要职责。

需要着重指出的是，在经济政策出台之前，要评估政策的效应，尤其是对小微企业的影响和负面冲击。

5%以下的失业率接近于自然失业率，靠积极的就业政策也不可能完全消灭失业，因此，社会需要容忍一定的失业。对于这样的失业，应该发挥安全网的兜底功能。

从当前的制度安排来看，失业保险制度的改革尤其必要。其一，目前统筹层次低。基金的收取是来自就业人口，劳动市场形势越好，能收到的钱越多；而失业比较严重的地区反而捉襟见肘。如果统筹层次太低，就发挥不了基金的作用，这是可以通过改革来改变的。其二，劳动密集型行业受到的冲击大，风险大，但失业保险的覆盖率可能比较低，因为劳动密集型行业主要是农民工，覆盖率肯定比正规部门要低一点。其三，从过去经验来看，当前的支付方式比较简单。国际上已经有很多成功经验可供借鉴，我们应该采取更合理的支付方式，既保护劳动者，又不至于让人不想工作。

（根据作者在中国发展研究基金会主办的博智宏观论坛主题为“当前就业形势与稳就业政策”的第三十六次月度例会上的讲话整理，经作者审核。）

