

# 学习党的二十大报告笔谈

蔡 昉 杜 鹏 刘向兵 赖德胜

**编者按：**党的二十大报告为新时代新征程全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴指明了前进方向，确立了行动指南，是马克思主义的纲领性文献。为了深入学习领会党的二十大精神，本刊编辑部特邀中国社会科学院学部委员蔡昉研究员、中国人民大学副校长杜鹏教授、中国劳动关系学院党委书记刘向兵研究员、中央党校（国家行政学院）社会和生态文明教研部副主任赖德胜教授，分别就实施就业优先战略、积极应对人口老龄化、和谐劳动关系建设、高质量充分就业等内容进行了阐释解读。

## 在更高水平上实施就业优先战略

蔡 昉

党的二十大报告指出，强化就业优先政策，健全就业促进机制，促进高质量充分就业。在中国经济逐步转入更高发展阶段的同时，劳动就业形势也发生了新的变化。2011年以来，15~59岁劳动年龄人口处于负增长之中，缓解了就业的总量矛盾。与此同时，结构性矛盾不仅依然存在，而且随时间有所增强，成为就业的主要矛盾。因此，党的二十大报告特别提出要推动解决结构性就业矛盾。

在应对20世纪90年代末失业下岗现象的过程中，中国形成了积极的就业政策。应对新发展阶段面临的新挑战，中国需要统筹运用一系列政策工具，把就业优先真正置于宏观经济政策层面，切实得到体制机制的支撑，并且在实际政策决策和实施中予以落实。这也要求形成积极就业政策和宏观经济政策的升级版，也就是说，以就业为中心，以劳动力市场指标为依据，这样，宏观经济政策最终目标就有魂，政策意图就有舵，政策措施和实施手段就有锚。

在更高水平上实施就业优先战略，形成积极就业政策的更高版本，劳动经济学和宏观经济学研究要在深入学习贯彻党的二十大精神的同时，在理论上做好准备，澄清认识，

改变理念,准确把握经验事实。本文论述升级积极就业政策的必要性,归纳政府实施积极就业政策的职责,阐释政府就业责任及其不同类型政策的针对性;从理论和经验上论述劳动力市场指标应该成为宏观经济政策的基础信息和决策依据;围绕政府部门如何各司其职以形成合力,提出有针对性的政策建议。

## 一、强化就业优先政策

经济发展是中长期增长与短期波动的统一,受到供给侧增长潜力的制约和需求侧周期变化的影响。积极就业政策同时面临着长期的就业促进、经济增长常态下的自然失业治理和就业困难扶助,遭遇冲击时的周期失业治理,以及劳动力市场制度建设诸项任务。因此,强化就业优先政策,需要从以下方面着眼和发力。

首先,与长期经济增长对应的就业创造。新技术革命和产业革命既破坏旧岗位也创造新岗位,导致劳动者技能的供需不匹配。新一轮科技革命的性质使传统的人力资本培养机制更难实现及时匹配,造成结构性失业或就业困难。中国劳动力市场也表现出就业破坏和就业创造并存的局面。应对这种不匹配及其造成的就业扩大与经济增长之间的不同步,解决就业创造与就业破坏之间的矛盾,是政府的责任。

其次,完善和扩大劳动力市场制度功能。就业优先政策最集中体现以人民为中心的发展思想。劳动是以人为载体的特殊生产要素,工资水平、工作待遇和劳动条件等特征,并不完全由劳动力市场供求关系决定,还需要发挥监督执法、最低工资、集体协商、劳动合同等劳动力市场制度的作用。新科技革命及产业革命带来的挑战,更需要劳动力市场制度介入创造性破坏过程,促进生产率提升成果的共享,保护劳动者权益,形成和谐劳动关系。

再次,公共政策需要优先解决结构性和摩擦性矛盾。失业通常表现为三种类型,分别为结构性失业、摩擦性失业和周期性失业。前两种失业与宏观经济状况没有直接关系,且无论何时何地都是存在的,故合称为自然失业。目前中国的自然失业率约为 5.5%,超出的幅度就是周期性失业。公共就业服务的基本功能就是从劳动力市场发育、劳动法规执行、岗位信息和中介服务等方面,提高劳动力市场效率和供需匹配度,降低自然失业率。

最后,宏观经济政策应对周期性失业。如果实际增长率与潜在增长率一致,经济增长就处于稳态,宏观经济处于充分就业状态。实际增长率低于潜在增长率则意味着要素不能得到充分利用,由此便出现周期性失业现象。宏观经济部门治理周期性失业,通常通过三个途径改变总需求不足状况。一是创造更为宽松的货币环境,提高实际增长率。二是创造非常规的国内需求,增加投资以扩大需求。三是通过社会政策稳定居民收入和消费。

狭义宏观经济政策即货币政策和财政政策,最直接对应的就是周期性失业。把就业优先政策置于宏观政策层面,要求把劳动力市场指标,特别是城镇调查失业率作为狭义

宏观经济政策决策的重要和主要依据。随着统计体系的逐步完善,相关的劳动力市场指标已经具备了辅助政策实施的功能。具体可以从以下几个方面认识。

首先,失业率具有关于宏观经济形势的充分信息。实际调查失业率及其与自然失业率的关系,既可以揭示出增长率缺口,也可以帮助认识实际通货膨胀率与通货膨胀目标之间的偏离程度。如果调查失业率处在自然失业水平上,经济增长速度就与潜在增长率一致,就业便是充分的。当宏观经济波动使实际失业率提高到自然失业水平之上时,即出现周期性失业,意味着宏观经济处于下行区间,具有进入衰退状态的趋势。

其次,失业率不是宏观经济的滞后指标。当人们对经济指标做出是先行、同步或者滞后这种归类的时候,主要是指这些指标对投资者等市场人士的意义,而不是对宏观政策决策者的意义。从宏观决策者的目的来看,劳动力市场指标事实上并不滞后。经济学家推荐一个“萨姆法则”,即根据最近三个月失业率的平滑水平,将其与此前12个月中的失业率进行比较,如果最新数据比此前任何一个月份的失业率水平高出0.5个百分点,则表明经济在此前2~4个月的时候便进入衰退。利用失业率指标的变化规律,能够较为迅速地对宏观经济形势做出关键性判断。这个经验法则固然值得借鉴,但是需要根据中国的数据归纳出适合国情的“拇指规则”。

最后,劳动力市场各项指标具有互补作用。中国的失业率与经济周期之间已经显现出显著关系,前者的宏观经济决策信息作用已经具备。同时,综合观察劳动力市场的多种相关指标,形成互补性的信息,不仅有助于从不同侧面反映宏观经济趋势,也可以各有侧重地对就业和民生的特定方面做出反应。提高信息的完整性和准确性,使决策者能够从就业指标的预警和特征叙事入手,合理决策并及时出台保(稳)就业和民生的政策措施。

## 二、健全就业促进机制

健全就业促进机制,需要以就业优先为导向、以劳动力市场指标为依据的政策决策,把宏观经济相关的周期波动问题、长期增长问题、制度建设及改革问题与现实的民生问题紧密结合,实现政策目标之间的内在统一和逻辑一致。在实施层面,创造必要的条件,围绕政府的就业责任形成宏观经济政策体系,使政府部门之间协调一致,同时根据就业问题的性质各司其职。

首先,就业优先目标法律化和制度化。为了在宏观经济决策中更好体现就业目标优先序,把劳动力市场指标作为货币政策决策依据,应进一步明确促进和稳定就业在宏观经济调控目标中的优先序,并赋予其法律地位。应该籍修订《中华人民共和国中国人民银行法》之际,把这一要求确定为货币政策目标。这并不意味着中央银行以就业为唯一目标,或者从技术意义上把调控失业率作为唯一政策要求,而是为了在宏观政策层面确

保两个根本性要求。第一,把以人民为中心的宏观经济政策出发点真正落实在积极就业政策这个根基上。第二,以就业这个最直接的民生指标作为宏观经济政策优先序的判定原则。在满足这两个根本性要求的基础上,操作规程尽可以根据国情和发展阶段确定,并根据宏观经济发生冲击的性质相机抉择。

其次,政府统筹协调就业工作的机制。政府各部门都从自身职责定位,帮助形成良好的就业优先政策环境。这里强调一下如何通过创新相关政策,发挥政府引导扩大就业数量和提高就业质量的职责。第一,更加以人为中心的产业政策,应该注重引导产业发展以创造更多更高质量的就业岗位。经济增长中就业创造不是自然而然的,没有所谓“涓流效应”;相反,就业破坏却是不可避免的。所以要通过更新产业政策理念,因应新科技革命的挑战,使经济增长本身具有就业创造机制。第二,应对自然失业现象特别是结构性就业困难,有长期和短期两条途径。长期来看,根本出路在于提升劳动者整体人力资本。经历普及九年制义务教育和高校扩招之后,挖掘人力资本提升潜力,从数量角度就是向学前阶段和高中阶段延长免费教育,达到提高新成长劳动力人均受教育年限的效果;从质量角度则是强化通识教育,让新成长劳动力具备学习和创新的能力,更好地适应日新月异的劳动力市场技能需求。第三,创新劳动力市场制度及其实施,并通过企业履行社会责任促进和谐劳动关系的形成。

最后,以就业优先理念创新宏观调控。狭义的宏观经济政策一般指货币政策和财政政策,主要针对短期、周期性的波动进行逆周期调控。在一些情况下,政府也会把一些影响中长期经济增长的手段视为宏观经济政策,包括产业政策和区域政策等。毋庸置疑,打破经济学教科书画地为牢的做法,综合考虑各种政策手段是实事求是的做法。与此同时,明确各类政策的应用界限、适用范围和各自的优势,有助于找到政策实施中可以进一步完善方面,以及相互之间进行良好协调的最佳领域。

完善就业促进机制,重要的是从三个方面发力。一是从促进共同富裕目标出发,依据应对失业及就业困难的长期策略与短期措施性质,界定各类政策在就业优先政策实施中的独特作用。二是把有效实施就业优先战略和积极就业政策纳入创新和完善宏观调控的任务目标,特别是加强货币政策和财政政策的协调、协同作用。货币政策的实施原则,应该是保持适度充足流动性下的精准帮扶,在微观层面更多着眼于企业纾困;财政政策的实施原则,则是阳光普照下的精准帮扶,在微观层面更多着眼于家庭保障。三是新技术革命成果应该广泛应用于增加更多更高质量就业岗位、提高劳动力市场匹配度和保护劳动者等领域。

### 三、促进高质量充分就业

在新技术革命及其引领的产业革命过程中,必然会产生破坏旧岗位和创造新岗位



之间的不对称,突出表现在失去原有岗位的职工往往并不具备新创岗位所要求的人力资本,导致技能的供需不匹配。特别是,从新一轮科技革命的性质来看,其变化速度之快,传统的人力资本培养机制无论如何赶不上其步伐。因此,新创岗位常常难以赶上岗位破坏的节奏,由此极有可能造成结构性失业或劳动者因长期面对技能不足的就业困难而退出劳动力市场的现象。中国的劳动力市场也表现出就业破坏和就业创造并存的局面,这也导致就业的非正规化。

研究中常常对就业做出两种类型的划分,即正规就业与非正规就业。大体上说,我们可以按照是否具有正式劳动合同、参加基本社会保险、稳定的岗位、合理的劳动时间、符合社会平均水平的工资和待遇等特征,区分正规就业与非正规就业。在实际中,对哪些劳动者处于何种就业类型做出区分,在个体层面通常是可行的,但在宏观层面做出整体评估则有较大的难度。不过,我们可以从众多调查和研究中得到一些规律性的经验,借助城镇就业结构数据,尝试做出一种粗线条的识别。

根据前述的识别标准,城镇就业统计数据中有两个组成部分具有典型的灵活就业特征,我们可以粗略地将其视为非正规就业。第一个部分是个体就业,包括自我雇佣和个体工商户雇用人员。显而易见,在几乎所有的就业条件上,这种就业类型都难以满足正规就业的标准。2019年,这个群体占城镇就业的25.8%。第二个部分是那些没有被单位或者工商登记部门记录的就业人员。2019年,这部分人群占城镇就业的5.1%。把上述两个部分合计起来,占到城镇就业的30.9%。

这个比例的变化轨迹,可以反映出城镇非正规就业或灵活就业的特征和演变趋势。在20世纪90年代后期,伴随着国有企业进行减员增效改革,作为应对严重的失业下岗现象的手段,灵活就业开始受到鼓励,相应比重逐渐提高并在2003年达到49.1%。由于当时劳动力市场制度尚不完善,所以,灵活就业与非正规就业两个概念之间几乎可以画等号。随着就业形势逐渐得到好转,灵活就业比重显著下降,2013年之后大体稳定在30%左右。

近年来,随着数字经济特别是其中平台经济的发展,以及新型职业和新的就业形态的大量涌现,不少新创就业岗位采取了灵活就业的形式,或多或少具有非正规就业的性质。与此相对应,非正规就业比重不再下降,甚至有一定的回升迹象。我们不应排斥灵活就业创造岗位的有益功能,也欢迎新型职业和新的就业形态的产生,但是,也要防止和抑制非正规就业的过度出现及其负面效应。

非正规就业产生的负面效应,主要体现在以下两种现象中,可以用劳动力内卷来予以刻画。首先,劳动力配置呈现出不利于整体生产率提高的倾向。非正规就业通常与劳动力过度集中于低生产率行业的现象有关。因此,非正规就业规模增长和比例提高,意味着劳动力向低生产率的产业配置。其次,非熟练劳动者工资以及普通家庭收入的提高

受到抑制。与此同时,这个就业群体获得的社会保护程度也明显低于其他群体。

我们也可以从一个统计现象,进一步观察非正规就业与收入分配状况之间的相关关系。20世纪90年代以来,中国城镇非正规就业比重与反映收入差距的基尼系数的起伏变化,几乎遵循了完全相同的轨迹。这显然说明,较大比例的劳动者群体处于非正规就业状态意味着越大比重的人口未能获得体面的工资和合理的收入,全社会收入分配的公平程度也就越低。

降低或者缓解劳动力内卷对供给侧和需求侧带来的不利影响,需要破解经济发展过程中长期存在的诸多难题。具体来说,应该从以下三个方面着眼和着力。第一,使技术变革特别是数字经济发展成为产业之间和企业之间的连接器而不是分离器,促进生产率在不同类型的部门之间以及不同规模的企业之间趋同,在全社会同步提高。第二,拆除尚存的体制机制障碍,疏通劳动力等生产要素的流动渠道,让劳动者及其家庭在资源重新配置过程中分享生产率提升的成果。第三,扩大社会福利的供给范围和覆盖面,让所有领域的就业者享受均等的基本公共服务。

必须承认的是,数字经济的发展不断地颠覆我们对就业的认知,很多新创岗位与我们熟知的传统就业形态大异其趣。其中不乏对人力资本要求更高因而从业者能够获得较高市场回报和充分社会保障的岗位,也有很多更具有灵活就业性质的岗位,在就业稳定性、报酬水平和社会保护方面更具挑战性。新科技革命及其诱致的产业革命,不仅没有降低,反而加强了劳动力市场制度的意义和作用。在应用新技术的过程中,会产生一个与就业扩大及劳动者保护相关的悖论。一方面,如果市场缺乏激励竞争的机制,企业就可能缺乏足够的动力采用新技术,劳动生产率增长缓慢,由此也必然意味着工资不能相应得到提高,无法达到高质量就业的要求;另一方面,即便企业有激励,并且实际采用了新技术,它们往往借助于新技术使用资本替代劳动的特点,解雇现有工人或者缩减雇用规模,从整体和群体意义上都造成对劳动者的伤害。

破解这一悖论,劳动力市场制度具有特定且不可或缺的功能。首先,在经济整体层面或者至少在一个产业范围内确立最低工资标准,意味着那些能够应用新技术提高劳动生产率的企业与劳动生产率未得到提高的企业支付工人的工资水平是相同的,这进一步意味着前者通过提高劳动生产率可以获得超额利润。其次,劳动合同制度和其他稳定就业岗位的法规或契约,可以阻止企业根据劳动生产率提高的幅度解雇工人。最后,保证工人获得社会必要需求相对应的工资和体面的就业岗位,也有助于扩大社会有效需求,激励企业在依靠扩大投资、改善管理和应用新技术提高劳动生产率的同时,扩大产量和就业规模。可以说,这是一种有劳动力市场制度介入其中的创造性破坏过程,也是社会总供给与总需求良性互动的过程。

(作者工作单位:中国社会科学院)