

学习中央经济工作会议精神理论笔谈

都 阳 杜志雄 王小林

编者按:为深入学习领会中央经济工作会议精神,在推动高质量发展中发挥哲学社会科学的作用,本刊编辑部特邀中国社会科学院人口与劳动经济研究所所长都阳研究员、中国社会科学院农村发展研究所党委书记杜志雄研究员、复旦大学六次产业研究院常务副院长王小林教授,分别就推动高质量充分就业、促进农民增收、扎牢社会保障网等内容进行了阐释解读。

以一致性的政策推动高质量充分就业

都 阳

2023 年中央经济工作会议指出,“必须把坚持高质量发展作为新时代的硬道理,完整、准确、全面贯彻新发展理念,推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。”高质量充分就业不仅是民生保障的主要基础,也是推动经济高质量发展的重要动力。在推进中国式现代化的进程中,实现高质量充分就业是高质量发展的重要组成部分,也应成为实施各项宏观经济政策的重要目标。

一、充分就业是高质量发展的重要体现

推动高质量发展是新时代的硬道理。要实现高质量发展就必须完整、准确、全面地贯彻新发展理念,推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。高质量发展的内涵十分丰富,把握好其中“质”和“量”的关系,是实现高质量发展的关键。高质量充分就业是高质量发展的重要组成部分,与高质量发展有着相互依存的关系,主要体现在以下几个方面。

首先,高质量充分就业和经济增长之间存在相互依存的关系。在讨论经济增长和就业的关系时,一个较为常见的认识是通过经济增长为劳动者创造就业机会,因此短期的经济增长速度是保持劳动力市场平衡的基础。从长期来看,充分利用人力资源、不断扩大劳动力市场规模,也是促进经济增长的重要因素。根据 1995 年 1%人口抽样调查和 2020 年人口普查资料计算,中国的非农就业总规模由 1995 年的 2.08 亿人增长到 2020 年的

5.30 亿人,年均复合增长率为 3.8%。如果将经济增长的来源归为劳动力市场规模扩大和劳动生产率提升两个部分,可以发现,非农就业规模不断增长一直是经济增长的重要源泉。2015~2020 年,非农部门增加值增长的 57%可以归因于非农就业规模的扩大。

其次,实现充分就业是宏观经济平衡、保持高水平宏观调控的重要特征。实现充分就业历来是宏观经济调控的重要政策目标,在充分就业状态下,经济实现了总供给和总需求的平衡,人力资源得到了充分的利用,价格水平也保持在合理的区间,这是理想的宏观经济发展状态。使经济发展在较长时期内保持充分就业,是检验宏观经济政策是否达到预期效果的重要标准,也是经济高质量发展的重要体现。如果能够使经济持续在潜在增长率附近增长、及时熨平经济周期的影响、保持劳动力市场平衡,将是宏观经济治理能力达到新高度的重要标志,也表明高质量发展达到新水平。

第三,高质量充分就业的另外一个要素是劳动生产率的持续增长,而劳动生产率是新质生产力的重要载体。如前所述,劳动生产率的持续增长是经济持续发展的重要源泉,2015~2020 年,非农部门增加值增长的近 43%可以归因于劳动生产率的提升。与此同时,劳动生产率增长也是在发展中保障和改善民生、完善收入分配的基本保障。在人口快速老龄化的情形下,劳动生产率增长更是获得充足的经济资源,应对人口老龄化的基础条件。在经济高质量发展阶段,提升劳动生产率最重要的手段是通过全要素生产率的增长推动劳动生产率的增长。新质生产力以劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的质变为基本内涵,以全要素生产率提升为核心标志,通过技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级等手段催生的当代先进生产力,形成新质生产力是新发展阶段推动劳动生产率增长的主要方式。

二、把握好劳动力市场变化的阶段性特征

推动高质量充分就业,首先需要把握好劳动力市场变化的阶段性特征,这样才能明确政策的方向,增强政策的针对性和一致性。经过改革开放以来四十余年的快速发展,中国的劳动力市场已经发生了深刻的变化,主要体现在以下几个方面。

(一) 劳动供给与非农就业总量变化

在新的发展阶段,就业总量增长表现出新的特征。改革开放以来,伴随着经济的高速增长,非农就业总量也迅速扩大,工业化和城镇化是非农就业总量增长的主要推动力量。随着经济发展进入工业化后期,以及城镇化水平大幅度提升,非农就业总量的增长将展现出新的趋势,非农就业总量持续增长也将面临新的形势。

首先,人口转变进程加速推进,劳动年龄人口的规模将持续减少。根据国家统计局的数据,16~59 岁的劳动年龄人口在 2012 年已经达峰,此后转入下降。如果以 20~64 岁定义劳动年龄,则全国劳动年龄人口在 2016 年前后达到峰值,此后总体上处于下降趋势。据预测,该年龄组的人口数量将由 2023 年的 8.80 亿人下降至 2030 年的 8.59 亿

人、2040 年的 7.90 亿人和 2050 年的 7.01 亿人^①。在劳动年龄人口持续下降的趋势下，就业规模达到峰值具有必然性。

其次，通过提高劳动参与率扩大就业规模的可能性越来越小。劳动参与率随年龄呈现“倒 U 形”趋势，25~49 岁是劳动参与率最高的年龄段，50 岁以后劳动参与开始下降^②。影响劳动参与的因素很多，但随着经济的发展，总体劳动参与率呈现一般性的下降趋势。一般来说，财产收入、转移收入等非劳动收入增长会对劳动参与有负向激励，随着人们收入水平的提升和收入来源的多元化，非劳动收入在总收入中的比重增加将成为影响劳动参与的一个不利因素。

综合上述因素，劳动供给总量的下降将对非农就业规模持续增长产生重要制约。因此，在高质量发展阶段充分就业的含义将发生转变，需要更多地从劳动力资源存量的利用程度出发考虑就业的充分性，与此同时，不断提升就业质量并使其成为推动新质生产力的重要途径变得更加重要。

（二）就业结构变化的新特征

改革开放以来的经济快速发展造就了中国就业结构的伟大转变。改革开放之初，农业在国民经济中的比重和农业就业占总就业的比重都非常高。根据国家统计局的数据，1978 年农业增加值占 GDP 的比重为 27.7%，2022 年相应比重已下降至 7.3%；同一时期，农业就业占总就业的比重由 70.5%下降至 24.1%，如果考虑农业就业的特点、农村人口的非农参与等因素，实际的比重可能更低^③。由于年轻、受教育程度高的农村劳动力在非农部门就业的比重已经很高，农村劳动力进一步向非农部门流动的余地较小，就业从农业部门向非农部门流动的结构转换逐渐进入尾声。就业结构的非农化进程行将结束，也是改革开放四十多年来经济社会快速发展的重要成果。

就业结构变化并不会停滞，只是以新的形式出现。在就业非农化进程中，制造业的发展为吸纳农村剩余劳动力做出了突出贡献，然而，随着工业化进程的推进，在后工业化阶段，新型工业化发展展现出诸多新特征。一方面，继续保持制造业比重不变的难度越来越大；另一方面，制造业本身的提质增效仍然存在广阔空间。在新的发展阶段，就业从制造业等第二产业向第三产业转移将成为就业结构变化的主要形式，因此，非农部门内部的劳动力再配置将取代以往农业部门向非农部门的劳动力流动。就业结构变化的新特点，决定了高质量充分就业应该着力的主要内容和方向。其一，虽然制造业就业损失不可避免，但制造业仍然是推动劳动生产率提升的重要部门，是创造新质生产力的主

① 封婷(2023):《中国分年龄的人口预测》，中国社会科学院人口与劳动经济研究所工作论文。

② 都阳、贾朋(2018):《劳动供给与经济增长》，《劳动经济研究》，第 3 期。

③ Cai F., Du Y., and Wang M.(2013), Demystify the Labor Statistics in China. *China Economic Journal*. Vol.6, No.2-3, 123-33.

力军。制造业就业规模在2015年前后达到顶峰。根据2015年1%人口抽样调查和2020年人口普查资料推算,2015和2020年制造业就业总规模分别为12 863万人和12 052万人。从“十三五”时期开始,制造业已经是就业净流出的部门。其二,服务业是就业创造的主要部门,且服务业生产率的提升仍有较大空间。目前,第三产业的就业仍以劳动生产率较低的生活性服务业为主,而生产性服务业蕴含着诸多新兴产业,有着广阔的发展空间。劳动力配置由生活性服务业向生产性服务业的转变是中国经济高质量发展的重要引擎,也是新质生产力的主要实现方式。

(三) 新一轮科技革命对劳动力市场的影响日渐突出

新一轮科技革命对劳动力市场的影响较以往任何时期都更加突出,构成了新阶段劳动力市场发展的重要特征和就业政策需要关注的主要内容之一。劳动力市场的运行既受全球性新技术革命浪潮外生冲击的影响,也与中国劳动力市场的内生变化有关。例如,中国经济跨越刘易斯转折点后,中国经济发展的方式也随之发生转变^①,其中一个突出的特点就是普通劳动力的劳动成本迅速上涨,改变了资本和劳动两种最主要生产要素的相对价格,劳动的稀缺性对技术进步的诱致性影响越来越显著。“十三五”以来,资本和技术对劳动的替代效应逐渐增强,在制造业中大量使用工业机器人已经使中国成为世界上工业机器人使用数量最多的国家,并由此推动了劳动生产率的增长和全要素生产率的提升。在新的发展阶段,由于人口结构变化将加速演进,劳动稀缺性也将持续增强,生产要素相对价格引致技术变迁的因素还会继续发挥作用。

除了劳动力市场内生因素引致的技术变迁以外,近年来席卷全球的新技术革命浪潮对劳动力市场的影响也将越来越明显。推动新型工业化的过程既是对新技术革命浪潮的主动反应,也是促进经济结构和劳动力市场结构转型升级的过程,为此,中央经济会议要求“积极主动适应和引领新一轮科技革命和产业变革,大力发展数字经济,加快发展人工智能,打造生物制造、商业航天、低空经济等若干战略性新兴产业,开辟量子、脑科学等未来产业新赛道,鼓励绿色低碳产业发展。要运用数智技术、绿色技术等先进适用技术为传统产业注入新动能,加快实现转型升级。”

三、高质量充分就业需要各项政策的协同

中央经济工作会议要求,以一致性的政策推动经济高质量发展。作为经济高质量发展的重要组成部分,实现高质量充分就业同样需要各项政策协同发力,既要扩大积极就业政策的外延,也要进一步丰富就业政策的内涵。

首先,实施一致性的政策要针对性地确立就业优先地位。就业在各项宏观经济政策

^① 蔡昉(2010):《经济发展与刘易斯转折点》,《经济研究》,第4期。

中的优先地位一直受到高度重视,2023年的中央经济工作会议再次提出,“更加突出就业优先地位,确保重点群体就业稳定”。在新形势下,应更加明确就业优先地位的内涵,尤其是在高质量充分就业目标与其他经济社会发展目标发生冲突时,需要明确政策目标的优先序是以稳定和扩大就业为主要政策取向。随着经济发展进入新阶段,就业的形式更加多样,与经济社会生活各领域的结合更加紧密,很多经济政策和非经济政策的调整可能对就业形势产生较大影响。在这种情况下,做好事前评估,突出就业优先地位是避免劳动力市场因不确定性而受到冲击的重要保障。

其次,要与时俱进地丰富就业促进政策的工具箱。在经济高速增长时期,一方面有着丰裕的劳动供给,另一方面,新就业岗位创造也比较充分,就业中面临的大部分问题可以通过发展经济的方式自动得到解决。在经济高质量发展时期,形势出现了一定的变化,既要注重短期的就业平衡,也需要在发展过程中不断提升就业的质量。近年来,突发性因素对劳动力市场的负面冲击较为频繁,周期性失业在失业构成中占据一定比例,丰富政策工具箱、及时治理周期性失业应当在促进充分就业的政策体系中发挥更重要的作用^①。要统筹经济增长政策、财政货币等宏观经济政策,以及非经济政策,实现经济稳定发展,熨平周期性因素对就业的冲击。

第三,促进就业的政策要抓住高质量充分就业的重点领域。在新的经济发展阶段,服务业在就业创造过程中的主导地位已经明确,积极就业政策的关键是要处理好服务业的发展与高质量充分就业的关系。要推动服务业的转型升级,改变服务业部门以低端的生活性服务业为主的格局,利用好新技术革命的有利形势,促进生产性服务业的发展。充分发展生产性服务业不仅可以带动制造业的转型升级,也可以提高服务业部门的劳动生产率水平,提高就业质量。与此同时,生产性服务业的发展可以为大学毕业生等就业重点群体提供更充足的就业岗位,解决当前劳动力市场上面临的突出矛盾。

第四,妥善处理好新技术革命与高质量充分就业的关系。新一轮技术革命推动的发展趋势不可逆转,要积极利用新技术革命带来的发展机遇,主动化解劳动节约型技术进步对劳动力市场可能形成的负面冲击。新技术革命及其推动的创新是新质生产力的主要载体,也是高质量就业岗位的主要来源,因此,高质量发展和高质量充分就业都不能回避新技术革命的积极作用。与此同时,要不断完善社会保护体系,在新技术革命产生创造性破坏时给予劳动者充分的保护,最大程度地消解劳动力市场遭受负面冲击时对劳动者福利产生的不利影响。

(作者工作单位:中国社会科学院人口与劳动经济研究所)

^① 都阳、张翕(2022):《中国自然失业率及其在调控政策中的应用》,《数量经济与技术经济研究》,第12期。