

# 宏观经济政策如何促进更多更好就业？

——问题、证据和政策选择

蔡 昉\*

---

**内容提要** 促进就业是政府的责任，因而也是政府制定各类经济社会政策的重要出发点。改革开放以来，中国促进就业的宏观经济政策最重要的演进及其经验，是在人口转变、经济发展、结构变化、体制改革和对外开放的背景下进行的。近年来，在确定了促进就业的最高优先序后，各个部门按照国务院的统一部署，各司其责执行促进就业政策。在未来，宏观经济政策需要从着眼于创造就业总量，转向未雨绸缪地应对结构性失业问题。同时，宏观经济目标要实现从保护岗位到保护劳动者的转变。

**关键词** 宏观经济政策 促进就业 就业优先

---

## 一 引言

促进就业是政府的责任，因而也是政府制定各类经济社会政策的重要出发点。就包括货币政策和财政政策在内的宏观经济政策而言，一个重要的目标就是促进就业，尽管在不同的国家或者同一国家的不同发展阶段上，促进就业目标的相对重要性可能不尽相同。能否针对一个国家特定发展阶段上特有的国情及其变化情景，与时俱进地选择恰当的宏观经济政策，以达到促进就业的最佳效果，是观察一个国家经济社会发展成效的标志性角度。改革开放以来，中国取得了高速增长和就业扩大的良好成绩，应该对于其他发展中国家有所借鉴。

---

\* 蔡昉，中国社会科学院，电子邮箱：caifang@cass.org.cn。本文得到了国家自然科学基金项目（71173234、71473267）的资助。

中国就业增长的整体趋势受到各种因素的影响，这种趋势既显示了发展中国家从低收入阶段向中高收入阶段转变的共同特点，也反映了中国的体制转型、人口转变等特殊国情及其变化。与此同时，宏观经济政策对于就业扩大的作用机制也发生了相应变化。下面，我们通过描述中国实行改革开放政策以来的就业扩大，揭示劳动力市场形势的变化。

首先，就业增长与经济发展和结构变化的一致性。中国自1980年代初以来的改革开放，成功地创造了经济和社会发展的奇迹，这不仅表现为而且得益于城乡居民就业更加充分这一事实。就业成就包括非农就业总量的扩大和就业结构的变化。1980 - 2013年间，中国国内生产总值（GDP）年均实际增长9.7%，城乡就业年均增长1.8%，其中城镇就业年均增长4.0%，农村就业年均增长0.6%。农村就业增长缓慢是由于农业吸纳的就业大幅度减少（图1）。实际上，农村就业总量自1997年开始呈现负增长，农业劳动力比重从1980年的68.7%下降到2012年官方数据显示的33.6%，或者学者估计的22.7%。

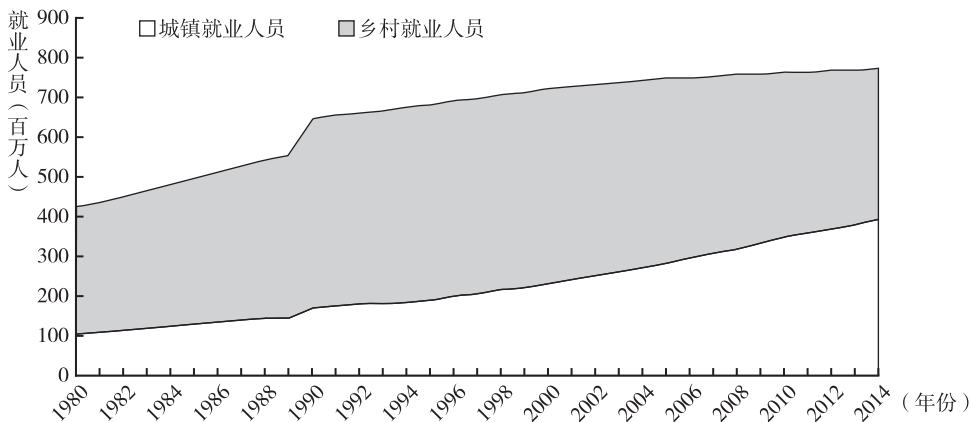


图1 中国城乡就业的增长

资料来源：国家统计局（2015）。

其次，就业增长状况反映了人口的变化。中国的人口自然增长率在1997年之前保持在10‰以上，此后下降到10‰以下，近年来已经低于5‰。与中国的人口转变过程相适应，在人口特别是劳动年龄人口较快增长的时期，就业压力较大，需要经济增长为其创造就业岗位；而在人口增长速度减慢的情况下，特别是15~59岁劳动年龄人口增长减慢，并于2010年达到峰值，随后进入负增长的情况下，就业压力较小，就业增

长也相应减速。

再次，劳动参与率的提高和就业的扩大，主要表现为非农产业劳动力比重的提高。正如刘易斯的二元经济理论所预期、许多工业化国家发生过的，以及许多发展中国家正在经历的那样，中国经历了剩余劳动力从农业向工业、服务业，从农村到城市，从中西部地区到沿海地区的大规模转移，并形成人类历史上和平时期最大规模的人口迁移现象。

中国有一个特殊的制度安排——户籍制度，即城市和农村人口按照出生地进行登记，按照地域获得居民身份，分别具有非农业户口和农业户口。在计划经济时期，户口作为劳动力市场分割的制度依据，而目前主要作为社会保障的分割依据。大量拥有农业户口的农村人口转移到非农产业或城市部门就业之后，没有改变户籍登记状况，被称为农民工。2014年，从事非农就业的农民工总数为2.69亿，其中1.03亿在本乡镇从事非农产业就业，1.66亿离开本乡镇6个月及以上，其中大约96%进入各级城镇居住和就业。在城市就业人口中，农民工比重已经达到38%。由于人口结构的变化以及农业劳动力比重大幅度下降，劳动力转移的速度明显降低。外出农民工的年度增长率，已经从2005-2010年的平均4%显著地下降到2014年的1.3%。

最后，就业扩大经历了从计划配置到市场配置的转变，就业结构和就业形式日益多元化。中国改革的取向是从计划经济向市场经济转轨，以及单一的公有制向所有制多元化格局转变，劳动力资源配置也随着劳动力市场的发育反映了这个过程。1980年，99.2%的城镇就业集中在国有经济和集体经济企业中，2013年这一比重下降到只有18.1%。相应地，公司制企业、私人企业和个人经济雇用了就业人口的58%。

综上所述，改革开放以来，中国经济经历了典型的二元经济发展阶段，从长期处于劳动力无限供给状况下的劳动力就业不足（表现为农业中的剩余劳动力、大量非正规就业和企业冗员），以及改革及结构调整造成高失业率，已经转变到劳动力短缺的新的就业和劳动力市场常态。宏观经济也经历了高企与低谷，宏观经济政策（具体而言，中国人民银行实施的货币政策和财政部实施的财政政策）导向决定了就业效果的好坏，积累了经验和教训，产生了一系列重要的政策和学术讨论。中国自2004年到达刘易斯转折点以来，正在经历经济增长从二元经济到新古典模式的转变，劳动力市场性质和就业趋势，从而政府就业政策重点的变化，形成对就业战略的崭新挑战。

总体而言，中国已有的实践已经经历了一系列重要的转型。一方面是从宏观经济政策直接以经济增长速度为目标，间接促进就业扩大的政策取向，到就业目标成为宏观经济政策更重要的考量原则的取向变化。另一方面，中国正在经历着另一个重要的

转型,即从创造就业数量为主到更加注重就业质量的政策取向变化,后者伴随着政府从着眼于保护岗位到为劳动者提供更多的社会保护的变化。

对于发展中国家来说,财政政策和货币政策在确保短期宏观经济目标的同时,还面临着为中长期的经济增长及结构调整创造适宜环境的目标。如何把经济增长与就业扩大相结合,是经济发展政策的关注点。中国的货币政策与财政政策在促进更多更好就业岗位方面的经验和教训,值得做出深入的研究和概括。中国的经验显示,大多数发展中国家都要经历的二元经济发展,与发达国家所处的新古典经济增长,面临的任務不尽相同,就业问题的性质也是不同的。这方面,中国既有一些成功的经验,也存在着值得总结的教训。

## 二 促进就业的宏观经济政策演进

中国促进就业的宏观经济政策,最重要的演进及其经验主要发生在1978年以后,是在人口转变、经济发展、结构变化、体制改革和对外开放的背景下进行的,并且受到这些经济社会过程和特征的影响。因此,以下我们结合中国的发展和变化,叙述宏观经济政策的就业取向是如何变化和演进的。

### (一) 1980年代和1990年代以增长为导向的宏观经济政策

自1950年代至1970年代末期间,中国处在典型的低收入发展阶段,实现了高度集中的计划经济。虽然早期较快从战争中恢复过来,但在这个时期经济发展的成效很差,人民生活改善甚微,发展也缺乏分享性。1978年改革开放前夕,中国的人均GDP只有380元,按照当时低估的对美元汇率换算,也只有150美元。大规模劳动力被抑制在农业部门,2.5亿农民处于绝对贫困状态,城乡收入差距(假定农民收入为1)高达2.57。

在那个阶段,虽然中国经济也已经处于二元经济阶段,但是,过剩的劳动力被计划经济条件下的各种制度安排所掩盖。例如,户籍制度把城乡劳动力市场分割开来,农业中剩余劳动力被人为限制在农村,不能自由转移到城镇非农产业就业,农业劳动力比重畸高。而城镇居民的就业则由国家统一包揽,按照计划配置到相应的行业和企业,绝大多数在国有企业和集体企业就业,冗员现象十分普遍。与此相应地,当时也谈不上有宏观经济政策,生产、流通、分配全部按照计划进行,由国家计委所代表的中央计划者实施,财政部只承担一个会计的职能,而中国人民银行只相当于出纳员。

1980年代初农村实行家庭承包制，即土地从农村集体划分到农户耕种，农民在上缴实物税和按照计划价格统一向国家出售农产品后，可以获得增收的部分。在调动农民生产积极性的同时，原来被隐蔽的农业剩余劳动力开始得到释放，允许其转移到乡镇企业和局部转移到小城镇，进而1990年代开始进城务工经商。大约与此同时开始的城市经济改革，逐步扩大了国有企业的自主权，硬化其预算约束。随着非公有制经济的发展，城乡劳动力就业的范围显著扩大。与此同时，市场机制逐步扩大其配置资源的范围，与计划经济并存形成一种双轨制。相应地，以财政政策和货币政策为主的宏观经济政策，逐渐发挥调控经济的作用，部分地替代了纯粹的计划配置机制。

但是，主要由于两个不同于发达市场经济国家的特征，中国官方确立的宏观经济政策目标中，就业的地位并不突出。第一，当时处于改革开放的初期和早期，计划经济仍然或多或少地发挥着配置包括劳动力在内的各种生产要素的作用，利用政策杠杆调节市场行为、平抑经济周期的典型宏观经济政策尚未形成。第二，在以劳动力无限供给为特征的二元经济条件下，就业岗位的绝对不足是主要矛盾，增加岗位的关键在于非农产业的扩大和整体经济增长。所以，就业尚未并且在某种程度上也没有必要成为独立的政策目标。

在大多数市场经济国家，政府对保持高度和稳定的就业水平做出承诺，并将其列为中央银行货币政策目标之首。例如，米什金（1998）概括的中央银行货币政策的六个基本目标及其排序为：（1）高度就业；（2）经济增长；（3）物价稳定；（4）利率稳定；（5）金融市场稳定；（6）外汇市场稳定。这种优先序并没有由于一些国家实行货币政策的通货膨胀目标制而改变。此外，虽然关于财政政策的实施在西方经济学家和政策制定者中存在争议，但是，在其被应用的范围内，主要是作为促进和恢复就业的宏观政策手段。

但是在1980年代和1990年代，中国宏观经济政策目标的表述中都没有就业的地位。例如，1995年颁布实施的《中华人民共和国人民银行法》第三条，把货币政策目标表述为“保持货币币值的稳定，并以此促进经济增长”。而当时中国财政政策目标的表述则是“政府以税收、公共支出、财政补贴和建设投资等手段，贯彻国民经济和社会发展规划、产业政策、区域发展战略，以达到抑制通货膨胀、缩小地区差距的目标，并实现稳定、持续、快速经济增长”（蔡昉，2003）。

当时，城乡就业面临的最大困难在于以下几个方面。首先，农业中长期积淀的剩余劳动力被释放出来。计划经济条件下，城乡分割的体制阻碍了农业劳动力转移。与

此同时,人民公社缺乏激励机制的体制,也抑制了劳动积极性,劳动力剩余被掩盖了。在家庭承包制实施后,劳动力严重剩余的状况暴露出来。据当时的估计,农业中大约30%~40%的劳动力是剩余的,绝对数大约为1.0~1.5亿(Taylor, 1993)。到了1990年代,一些学者推算表明,农业剩余劳动力的绝对数仍然进一步增加了。例如, Carter et al. (1996) 估算当时的农村剩余劳动力总量为1.72亿,剩余比例为31.5%。剩余劳动力急迫地需要非农产业的就业岗位。

其次,上山下乡知识青年返城造成就业压力。在1966-1976年的“文化大革命”期间,累计有大约2000万城市毕业的中学生被送到农场和农村人民公社落户。从1970年代后期开始,随着“文化大革命”进入尾声和结束,政府的上山下乡政策得到调整,允许知识青年以各种理由陆续返城,一时给城市就业带来巨大的压力,同时造成许多新成长劳动力难以安排工作,出现了明显的城市失业现象(当时官方用语是“待业”),形成有失业统计数据后第一个失业高峰。1979年城镇登记失业率为5.38%,失业人员中大约80%为青年人,被称作“待业青年”。

最后,城市国有企业和集体企业冗员有待化解。在计划经济条件下,政府安排城镇就业是以城镇户籍经济活动人口(即岗位需求)为依据,而不以企业需求为依据。同时,企业一旦接收一个职工,无论其工作表现如何,也无论企业经营状况和宏观经济形势如何,通常不再有任何理由解雇他(她)。作为计划经济的遗产,国有企业和城镇集体企业长期积淀的冗员,占到企业就业总量的30%~40%(张小建,2008)。

即便市场经济条件下典型的宏观经济政策体系还处在形成的初期,就业尚未成为政策的优先目标,但是,鉴于当时就业问题的特点,伴随改革开放在以下几个方面的进展,其足以取得扩大就业的效果:(1)实现了高速增长,特别是工业和服务业的高速增长,带动了就业的扩大;(2)允许劳动力从农业中转移出来,转移的范围随着政策的调整,先后经历了从种植业到农林牧副渔业、从农业到乡镇企业、从农村到小城镇再到各类城市的劳动力转移,就业范围大幅度扩展;(3)发展多种所有制经济,农村乡镇企业和城市个体私营经济的发展,吸纳了大量劳动力;(4)开始突破计划经济思维,允许劳动力市场发挥作用。政府推行“三结合”就业模式,即在国家统筹规划和指导下,劳动部门介绍就业、自愿组织就业以及自谋职业三者的结合。总体而言,这个时期就业扩大表现为对农业剩余劳动力和城镇待业青年的吸纳,主要动力来自于经济发展和体制改革。

## (二) 1990年代晚期的宏观经济政策调整

直至1990年代中期,就业状况改善乃至扩大的成就,在农村表现为农业存量劳动

力中过剩部分的释放和消化，在城镇则主要表现为对增量劳动力的吸纳。然而，就前者来说，劳动力转移的速度还不够快，使得农业劳动力比重的降低速度仍然不能与农业增加值下降的幅度相适应。例如，1995 年中国 GDP 中农业增加值比重已经下降到 19.7%，而同年农业劳动力比重按照官方统计高达 52.2%，按照学者估计也仍然为 36.4%（Cai, 2015）。就后者来说，国有企业虽然在改革中获得了包括自由雇用和解雇在内的一系列自主权，但为了防止失业率的攀升，保持社会稳定，政府并不鼓励企业解雇冗员。

这种情况一直持续到 1990 年代后期。这时，中国经济发展进入了一个新的阶段，形成了三个重要特点。第一，体制改革和市场化进程，使宏观经济的周期性波动特征显现出来，并且表现为劳动力市场的冲击，公开的城镇居民失业和农民工返乡现象开始出现。第二，随着中国于 1986 年申请恢复关税及贸易总协定（GATT）和 1995 年成为新成立的世界贸易组织（WTO）观察员，加上汇率制度改革等因素，中国经济的外向型程度大幅度提高，国际金融危机对国内宏观经济开始产生实质性的影响。第三，中国经济发展到了这样的阶段，收入增长和发展成果的分享越来越依靠就业的扩大。这些经济发展的新特点形成了一种内在压力，推动了宏观经济政策目标的调整。

由于宏观经济的低迷、产业结构调整速度的加快以及东南亚金融危机的冲击，从 1990 年代后期开始，国有企业陷入大范围的亏损状态，一部分缺乏市场、丧失了比较优势和竞争力的部门处于停产或开工不足的状态。这时，企业管理人员不得不可行使其已经获得的用工自主权，原来以冗员形式存在的隐性失业不可避免地变为公开的失业——这在当时被称为“打破铁饭碗”。在职工大批下岗、城市失业率高企的情况下，政府实施了一系列政策，采取了很多措施缓解劳动力市场压力，涉及政府自身、企业和劳动力等不同层面。这些政策最初是作为临时性措施出台的，包括税费减免、小额贷款、社保补贴、就业援助、财政投入以及社区平台等政策手段。

在这样的背景下，以应对 1990 年代后期的就业冲击为契机，政府有意识地形成了积极的就业政策。相应地，宏观经济政策也形成了明确的就业导向。这一政策导向和实施方式的变化，最能说明中国政府履行职能以及宏观经济政策促进更多更好就业的特点和成功之处。

中国国家治理体系的一个鲜明特色，是其服从于建设中国特色社会主义市场经济的大局。首先表现为中国共产党根据每个时期最广大人民的意愿确定中心任务和指导方针，通过中央文件的形式予以发布。2002 年，十六大报告提出实行促进就业的长期

战略和政策,并将促进经济增长、增加就业、稳定物价和保持国际收支平衡列为宏观调控的主要目标。中央对于就业的表述,提高到要求把扩大就业放在经济社会发展更加突出的位置,并且在很长时间内,这种提法成为政府就业工作的指导思想,也分别成为财政政策和货币政策的目标。

其次,通过立法将这种指导思想变成国家意志,规范政府的职责和行为。2008年颁布实施的《就业促进法》,要求各级政府在各类经济社会政策中体现就业的突出位置。例如,与宏观经济政策相关的法律规定有:该法第十三条规定“国家发展国内外贸易和国际经济合作,拓宽就业渠道”;第十五条规定“国家实行有利于促进就业的财政政策,加大资金投入,改善就业环境,扩大就业”;第十九条规定“国家实行有利于促进就业的金融政策,增加中小企业的融资渠道;鼓励金融机构改进金融服务,加大对中小企业的信贷支持,并对自主创业人员在一定期限内给予小额信贷等扶持”。该法同时对政府公共就业服务的职责、经费保障、就业扶持措施等做了明确规定。

再次,政府按照党中央的精神依法执政、依法行政,逐渐形成并完善积极的就业政策。在应对2008-2009年世界金融危机冲击的过程中,政府进一步提出“更加积极的就业政策”。自此之后,宏观经济政策目标中有了就业的突出位置。如果说在1980年代和1990年代中期以前,就业问题主要还是依靠一般性的经济增长以及旨在消除体制障碍的改革加以解决的,那么自1990年代后期以来,宏观经济政策对于应对经济波动造成的就业冲击,发挥了越来越直接和有成效的作用。

最后,成功应对2008-2009年金融危机之后,党和政府给予了就业更高的优先序。在2010年秋天召开的中共十七届五中全会上,通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》,对“十二五”时期(2011-2015年)国民经济和社会发展提出的基本要求中,第一次明确要求“把促进就业放在经济社会发展优先位置”。在2012年中共“十八大”报告中,进一步指出要“实施就业优先战略和更加积极的就业政策”。至此,因应变化了的经济发展阶段,中国的官方文件把就业在经济社会政策体系中的地位提到了前所未有的水平。

### 三 促进就业的宏观经济政策实施

#### (一) 促进就业的宏观经济政策协调机制

在促进就业的最高级别优先序形成之后,作为国务院的常规工作方式,各个部门



按照国务院的统一部署，各司其责执行促进就业政策。为了进一步突出就业的重要性和各个部门的责任，加强政策实施的协调性和有效性，国务院还建立了相关的组织机构和协调机制，即以劳动就业部门为中心的“部际联席会议”。

在应对1990年代末和2000年代初严重下岗失业的过程中，国务院2003年决定建立“再就业工作部际联席会议”制度，由劳动和社会保障部、国务院办公厅、国家发展和改革委员会、教育部、监察部、民政部、财政部、建设部、国务院国有资产监督管理委员会、中国人民银行、国家税务总局、国家工商总局、中央机构编制委员会办公室和全国总工会组成。2005年，国务院决定将其调整为“就业工作部际联席会议”制度。2008年颁布的《就业促进法》将这种全国促进就业工作的协调机制制度化，并明确其任务是研究就业工作中的重大问题，协调推动全国的促进就业工作，规定国务院劳动行政部门具体负责全国的促进就业工作，并且要求各级地方政府遵循同样的工作机制。

在上述参加部际联席会议的部门中，负有实施宏观经济政策的机构分别是中国人民银行、财政部、国家发展和改革委员会以及国家税务总局。其中，中国人民银行通过货币政策、汇率政策，并协调政策性银行、商业银行的金融活动，执行就业政策；财政部通过实施财政政策和保障就业工作资金，履行就业促进责任；国家发改委通过各种大型投资和建设项目，配合货币政策和财政政策导向；国家税务总局则配合财政部落实财政政策方向。

我们以2002年中国政府解决下岗失业问题的决策机制和过程为例，说明整个决策过程中各部门是如何分工和执行的。整个过程遵循自上而下的层级决策和响应结构，分三步即“党中央、国务院”——“就业工作部际联席会议”——“各相关部门”。完成决策和实施的过程体现了政策方向的高度一致，保证了中央决策的落实。

第一步，2002年9月30日，中共中央、国务院发出《关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》，要求把控制失业率和增加就业岗位作为宏观调控的重要指标，纳入国民经济和社会发展规划；把净增就业岗位、落实再就业政策、强化再就业服务、加大再就业资金投入和帮助困难群体就业作为具体工作目标，层层分解，督促落实，并作为政绩考核的重要内容；要求保持必要的增长速度，调整产业结构；鼓励发展私营个体、外商投资等多种所有制经济，鼓励劳动密集型产业、国有企业主辅分离、服务业和灵活就业（国务院就业工作部际联席会议办公室，2008）。

第二步，2002年11月25日，“再就业工作部际联席会议”联合发出《关于贯彻落实中共中央国务院关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知若干问题的意见》，

确定了再就业扶持对象、扶持方式和政策手段，把任务具体落实到政府部门和地方政府（国务院就业工作部际联席会议办公室，2008）。

第三步，相关部门发出各自的具体实施文件。如，2002年12月3日，财政部、劳动和社会保障部发文部署落实再就业资金；12月27日，财政部、国家税务总局发文落实与促进再就业相关的税收减免政策；12月14日，中国人民银行等单位发文件具体落实支持再就业的小额贷款政策（国务院就业工作部际联席会议办公室，2008）。例如，从货币政策取向和效果看，2003年一季度中国人民银行加大公开市场操作力度，货币供应量增速明显加快，流动性充足。2003年3月末，广义货币M2余额同比增长18.5%；金融机构贷款大幅度增长，贷款支持中小企业发展，发展消费信贷，支持扩大内需。中国人民银行通过公开市场操作等措施，维护人民币汇率的基本稳定。2003年一季度GDP同比增长9.9%，比上年同期提升2.3个百分点（中国人民银行，2003）。

此外，人力资源和社会保障部与国家统计局共同进行劳动就业的相关统计，提供决策信息。官方使用的作为决策信息的劳动力市场统计包括以下几种：

第一，国家统计局进行的城镇单位就业报表制度，即汇总所有独立核算单位的就业人员，并与国家工商总局关于私人企业和个人经营就业的统计合并，形成分地区、分部门和企业类型的就业动态数据，通常作为年度数据发布。按照该口径，2014年年底城镇单位就业人数为3.49亿。

第二，国家统计局建立了全国劳动力调查制度，按照国际劳工组织（ILO）的标准以住户为基础进行就业和失业调查。据此可以计算城乡就业总量、调查失业率和劳动参与率等具有国际可比性的劳动力市场指标。按照这个口径，2014年城镇全部就业为3.93亿。其与单位就业人数之间的差额可以被看做未被官方统计覆盖的非正规就业（Cai，2004）。国家统计局近年来还在31个城市建立了快报调查。依据该数据计算的调查失业率在2014年和2015年上半年均保持在5.1%左右。

第三，人力资源和社会保障部汇总的城镇登记失业率统计。由于该信息也是失业者享受失业保险的依据，并且农民工加入城镇失业保险的比例极低，所以统计对象主要是城镇户籍劳动者。近年来，登记失业率一直保持高度稳定，大约为4.1%左右。

第四，人力资源和社会保障部下属的中国人力资源市场信息监测中心，按季度收集100多个城市的公共就业服务机构市场供求信息，计算分地区、教育水平和职业类型的求人倍率，反映劳动力市场的短期供求状况。总体而言，该指标与宏观经济指标

以及其他劳动力市场信息的变化趋势保持一致。2009 年以来，求人倍率总体保持在 1 以上，反映了劳动力市场偏紧的特征。

第五，国家统计局 2008 年建立全国范围的农民工监测调查制度，在农民工输出地进行入户调查。该数据提供农民工总量以及分地区、分行业的就业、工资、社会保障以及农民工的人口学特征等信息，国家统计局依据此数据每年公开发表年度农民工监测调查报告。据最新报告，2014 年外出农民工为 1.68 亿人，比上年增长 1.3%。

此外，还有不同渠道的辅助性劳动力市场信息，也常常作为宏观经济决策的参考依据。例如，中国人民银行在其城镇储户调查中设置了“就业感受指数”和“就业预期指数”等指标，作为预警性信号；国家统计局在其制造业采购经理指数和非制造业采购经理指数中，都包括了就业指数的指标，被相关决策者作为一种先行性劳动力市场指标参考。

值得注意的是，中国没有一个部门可以单独做出决策，实施某一特定方向的宏观经济政策，而都是扮演党中央国务院决策的执行者。因此，各个部门的政策取向是一致的。每年年底召开的中央经济工作会议为第二年的宏观经济政策确定总基调和方向，国务院在汇集包括上述劳动力市场信息在内的决策信息的基础上，对各宏观经济政策实施部门提出要求，确定宏观经济政策，出台相关措施和实施调整。以下我们主要着眼于两大宏观经济政策实施部门——中国人民银行和财政部，讨论货币政策和财政政策如何实施并促进就业。

## （二）中国人民银行、金融系统与组织

中国人民银行是中国的中央银行。根据法律，中国人民银行不像许多国家那样独立实施货币政策，而是在国务院的领导下制定和执行货币政策，防范和化解金融风险，维护金融稳定。中国人民银行把自身使用的货币政策工具概括为以下五项：（1）公开市场业务；（2）存款准备金；（3）中央银行贷款；（4）利率政策；（5）常备借贷便利。这些政策的实施与一般市场经济国家的做法是类似的。

虽然迄今为止在《中国人民银行法》中尚未把促进就业稳定直接表述为货币政策目标，但是，中共十六大确立了“增加就业”独立于经济增长而为宏观调控四大目标之一，意味着在国务院的统一决策下，中国人民银行适时实施特定取向的货币政策，贯彻落实扩大和稳定就业的职责。

不过，如果仅仅观察货币政策的表述，我们还无法了解每个时期货币政策的具体取向，也无法知道货币政策如何对就业压力做出反应。自 1998 年以来，官方对货

币政策的要求和表述始终为“稳健的”。其实，这是旨在防范金融风险的货币政策指导思想 and 方针。要了解货币政策取向以及货币政策操作层面究竟是“宽松的”、“中性的”或“紧缩的”，需要根据国务院进而人民银行对经济增长速度的表述，才能做出判断。也就是说，总体上货币政策仍然通过促进经济增长来应对就业压力。

一般情况下，五年规划和年度计划都会确定一个能够确保就业的 GDP 增长率目标。而每当经济增长低于预期目标，同时出现失业率攀升现象时，中央政府都会提出“保增长”的要求，货币政策便做出相应的调整。

与货币政策并行，适应于中国间接融资比重大的国情，人民银行实施宏观经济政策，还有一种重要且颇具特色的工具，即着眼于对金融机构信贷总量和投向实施引导、调控和监督的信贷政策。这类政策中具有特色的一种是“窗口指导”，即中国人民银行利用其在金融体系中特殊的地位和影响，通过劝告和建议来影响商业银行的信贷行为，引导金融机构主动响应中央政府政策取向的具有指令性的信贷政策。这种政策手段不完全是市场经济的办法，而具有行政手段的性质。但是，在中国市场机制尚不健全条件下，往往是必要的和行之有效的。

也就是说，包括国有商业银行、政策性银行、股份制商业银行和城市商业银行的各种金融机构的贷款规模、结构和力度，在常态下通常要按照“稳健的”原则，执行特定的体现国家就业扩大意图的产业政策，借助经济增长和产业结构调整促进就业。例如，在确立了积极就业政策原则之后，产业结构调整的一个重要任务就是促进就业。虽然政府也提出并实施发展战略性新兴产业这样的目标，但是有利于就业的产业和领域，一般指制造业、服务业、中小企业和私人经济等。如《2002年政府工作报告》强调了“大力发展就业容量大的劳动密集型产业、服务业、中小企业”（朱镕基，2002）。总体来说，在过去十余年中，社会投资在这些有利于扩大就业的领域增长较快。例如，2003-2013年期间，各类服务业和制造业全社会固定资产投资的增长都明显快于其他行业；而在2006-2013年期间，私营经济全社会固定资产投资的增长速度明显快于其他类型。不过，这种变化不应过度解读为货币政策或者产业政策的效果，而应该看作是按照劳动力丰富比较优势配置资金的结果。因为在这个时期，全社会固定资产投资的资金来源中，预算内投资、国内贷款和利用外资的比重都较小并趋于下降，而目前82.5%来自于自筹和其他渠道。

而在特定的宏观经济政策调整情况下，一般货币政策工具不仅局限于准备金率或基准利率的调整，还要按照中国人民银行通过联席会议机制，乃至见面、约谈所表达的意向进行调整，帮助实现稳定就业、降低失业率的目标。正因为如此，宏观调控往

往能够形成令行禁止、闻风而动的效果。按照国务院前总理温家宝的话，即达到“出拳快、出拳准、出拳狠”的效果。

国家外汇管理局既是国家级机构，也是中国人民银行的一个组成部分。汇率政策和资本项目管理是货币政策的组成部分，也遵循着货币政策的稳健性原则。该政策虽然没有直接宣示就业扩大的目标，但是，着眼于促进经济增长和防范金融风险的任务，就是服务于有利于扩大和稳定就业的大局。自1994年以来，中国对外汇体制稳步推进改革，建立了以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制度。此后，外汇供求的市场基础不断扩大，形成了市场机制配置外汇的基础性地位；实现了人民币经常项目可兑换；稳步推进资本项目可兑换，人民币可兑换程度大幅提升；构建起宏观审慎管理框架下的外债和资本流动管理体系。

在深化开放原则下通过改革而不断完善的汇率政策和资本项目管理体制，有力地促进了中国的对外贸易、外商直接投资和中国企业走出去，使中国丰富而廉价的劳动力比较优势充分显示出来，并得以转化为制造业产品在国际市场上的竞争力，因而直接或间接地促进了国内就业，在宏观调控期间发挥了稳定就业的作用。

中国的人民币汇率在改革开放之前一直受到抑制，被严重扭曲。1980年代初以来，形成了官方汇率与外汇调剂价格并存的双轨制，出口企业在调剂市场上出售外汇可以获利，促进了出口及其产业发展。1994年，人民币官方汇率与外汇调剂价格正式并轨，开始实行以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制度。人民币一次性大幅度贬值，向市场均衡水平靠近，随后在1994-2004年期间稳定中趋于升值。2005年中国人民银行宣布放弃盯住单一美元货币的做法，实行以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度。2005年以后人民币更是显著升值。美国次贷危机诱发的世界性金融危机爆发以来，中国出口增长速度明显降低，贸易顺差大幅度下降，净出口对中国经济增长贡献显著降低。2012年年中，国际货币基金组织公开声明，已经不再认为人民币被“大幅低估”（IMF，2012）。2015年国际货币基金组织则明确宣布人民币币值不再被低估（Mitchell & Donnan，2015）。

随着汇率制度改革，人民币汇率逐渐接近市场均衡水平，释放出劳动密集型产业的比较优势，带动了外向型产业和企业的发展。如图2所示，我们展示自1985年以来人民币对美元的汇率变化，以及选出的11种劳动密集型产品的显示性比较优势指数（RCAI，为中国该类产品出口比重与世界贸易同一比重的比值）。虽然显示性比较优势指数数据年份有限，但总体上显示了两之间符合逻辑的关系及其变化。

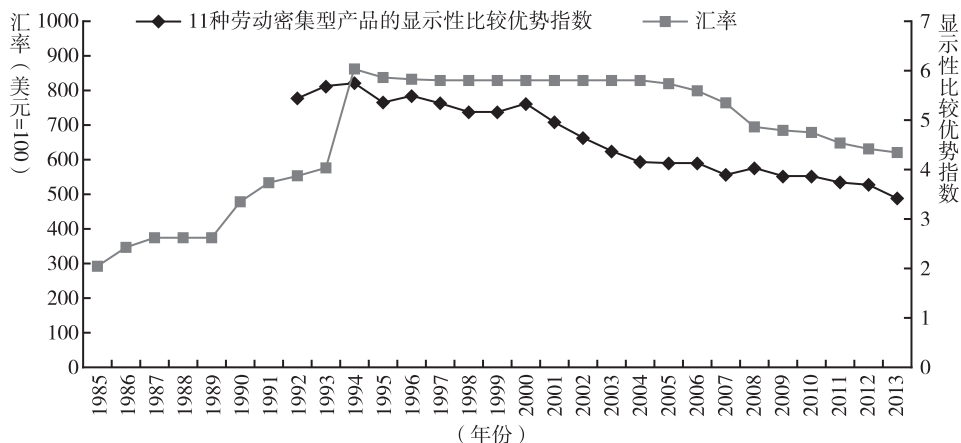


图2 中国汇率和劳动密集型产品比较优势变化

资料来源：汇率来自国家统计局（2015），显示性比较优势指数来自联合国贸易数据库（<http://comtrade.un.org/>）。

按照比较优势理论，长期处于劳动力无限供给的二元经济发展阶段的中国，一旦开始高速增长和对外开放，其比较优势必然体现在劳动密集型制造业产品上（例如图2中11种产品的显示性比较优势指数始终大于1），从而带动大规模就业。不仅如此，在沿海地区如珠江三角洲地区的外向型企业中，由于大量使用流动性强的农民工和劳务派遣工，很多实际就业者并没有被反映在职工统计中，因而实际就业人数被大大低报。如果考虑到这个因素，用就业衡量的中国经济对出口需求的依赖程度无疑会更高一些。

### （三）财政部与财政政策

财政部的宏观调控职能，主要是分析预测宏观经济形势，参与制定各项宏观经济政策，提出运用财政税收政策实施宏观调控，实现2002年中共“十六大”报告表述的包括“增加就业”在内的四大宏观调控目标。财政部主要通过国家预算、税收、财政投资、财政补贴和财政信用等手段，执行国务院决定的特定取向的宏观经济政策。此外，就中国而言，财税改革也是广义财政政策的重要组成部分。具体来说，财政政策促进就业的职能，既包括财政部的直接操作，更经常是通过发改委等部门，通过产业政策和区域政策得以实施，可以从以下几个方面获得一个概览。

首先，通过编写财政预算，体现扩大和稳定就业的经济增长速度目标，以及增加经济增长与社会发展之间的协调性。年度预算要体现上一年年末中央经济工作会议确定的总基调，并在当年三月份召开的全国人民代表大会得到审议和批准，其中依据之

一便是其是否符合积极就业政策和就业优先原则。在年度预算中，需确定与宏观经济政策取向相关的赤字水平；保证各级政府实施公共就业服务的资金；提出以有利于实现当年经济增长率目标，从而扩大和稳定就业的财政投资安排；以及安排社会保障项目支出等。

其次，根据宏观经济形势和国务院的统一部署，实施旨在熨平经济周期、分别抑制经济过热和恢复经济景气的周期政策。如在不同时期，财政政策取向分别使用过“促进国民经济调整的财政政策”、“紧缩的财政政策”、“适度从紧的财政政策”、“稳健的财政政策”以及“积极财政政策”等表述。在积极财政政策下，采取的刺激性政策包括发行国债或代发地方债券，相机做出基础设施建设和其他项目的投资安排，对企业特别是中小企业和微型企业及创业实施减免税政策、小额信贷及其他财政贴息政策或社会保障资金补贴等。

最后，通过财税体制改革，促进特定产业和行业的发展以促进就业。这方面最典型的例子是通过交通运输业和部分现代服务业营业税改征增值税，解决货物和劳务税制中的重复征税问题，以支持现代服务业发展。长期以来，中国的决策者和研究者都认为，第三产业相对于第二产业特别是制造业来说比重过低，不利于就业扩大。特别是2004年以来，随着中国劳动力成本上升因而制造业比较优势下降，如果不能创造有利于服务业特别是现代生产性服务业发展的条件，从而形成新的就业增长点，劳动者有可能遇到就业冲击。此外，由于新成长劳动力越来越大的部分具有大学及以上受教育水平，现代服务业可以为他们提供更多和更好的就业岗位。

因此，从2010年开始，中央政府逐步扩大这种税收制度改革（简称“营改增”）的试点地区。截至2013年8月1日，“营改增”范围推广到全国试行。2014年1月1日起，铁路运输和邮政服务业纳入营业税改征增值税试点，至此交通运输业全部纳入“营改增”范围。2014年6月1日起，电信业纳入营业税改征增值税试点范围。这项改革的推进，使服务业产值比重和就业比重提高的速度明显加快。2000-2010年期间，服务业增加值比重从39.8%提高到44.2%，平均每年仅提高0.44个百分点。而2010-2014年，服务业增加值比重提高到48.2%，平均每年提高1个百分点。根据2004年和2013年两次经济普查数据，雇用更多大学生的现代服务业（包括水利、环境和公共设施管理业、信息传输、软件和信息技术服务业、金融业、房地产业、租赁和商务服务业、科学研究和技术服务业、教育、卫生和社会工作、文化、体育和娱乐业、水利、环境和公共设施管理业、公共管理、社会保障和社会组织），对服务业82.6%的就业总量增长贡献率为58.6%。因此，服务业发展和比重提高使大学毕业生就业状况得到改善。

## 四 应对经济周期与危机的经验与教训

在改革开放过程中，中国经济保持高速增长的同时，也经历过几次严重的经济波动，遭遇过国际性金融危机的不利影响，就业也相应受到不同程度的冲击。回顾几次重大的经济波动（就业冲击）以及政府的应对过程，概述每一次的政策重点，有助于我们清晰地看到中国就业政策演变中宏观经济政策作用的不断提高，了解政府各宏观经济部门在促进就业和保持就业稳定过程中是如何运作的。

就业遭受宏观经济周期性波动的负面冲击，通常是由于投资、消费和出口需求不足导致实际增长率低于生产要素供给和生产率提高所决定的潜在增长率，造成增长缺口，表现为周期性失业率的提高。由于中国关于失业的统计起步较晚，没有系统性发布，数据也缺乏一致性，为了准确地反映改革开放以来的历次经济波动和就业波动，我们首先采取估算增长缺口的办法，然后与可得的失业率指标做比较，相互印证（图3）。

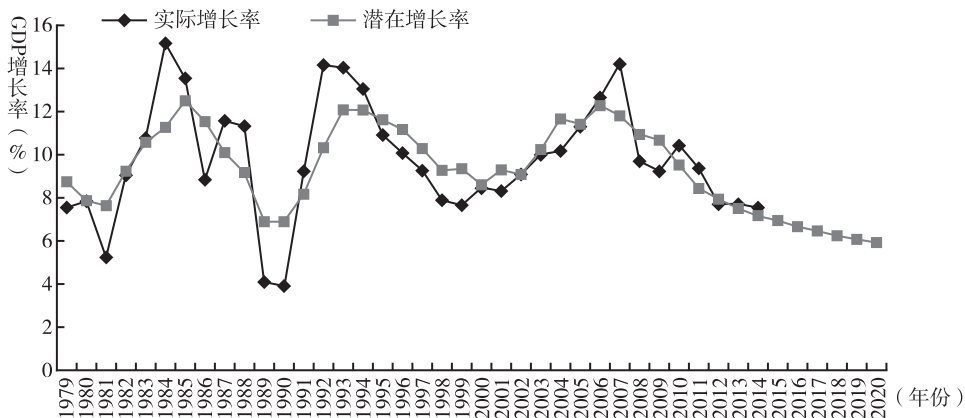


图3 潜在增长率与实际增长率

资料来源：Cai & Lu (2013)。

把改革开放以来 GDP 年度增长率与估计得出的潜在增长率进行比较，我们可以看到，在 1970 年代末到 2010 年期间，估计得到的中国潜在增长率大约为 10%，同一时期实际增长率也大约为 10%。不过，这期间也存在经济增长的波动，虽然波动幅度有缩小的趋势。此外，在 1990 年代之前，波动主要由国内因素所导致，此后的周期性波



动则更多受到国际性金融危机的影响。如图 3 所示，在整个期间，比较显著的周期有 4 个。以实际增长率低于潜在增长率，形成显著的增长缺口为标志，这 4 次经济下行分别发生在 1980 年代初、1980 年代末到 1990 年代初、1990 年代末到 2000 年代，以及 2008 - 2009 年。

为了说明经济波动与劳动力市场的关系，我们需要展示同一时期的城镇失业率变化。中国官方一直进行城镇登记失业的统计并公开发布。关于城镇调查失业率的统计虽然于 1996 年开始试行，以后又不断完善统计方法和样本，但迄今为止官方都没有系统发布过全国水平的调查失业率。不过，根据同一调查项目的经济活动人口和就业人口等信息，并作出一定合理假设，我们可以估计 1990 年代中期以来的调查失业率，将其与人口普查数据分析以及近期零星发布的失业率数据进行比较，大体上可以反映真实的城镇调查失业率。由于 1990 年代中期以前，城镇就业渠道单一，失业人口通常可以被登记失业统计所覆盖，并且没有登记失业后继续工作的机会。因此，那时的登记失业率大体上可以视同为调查失业率。这样，我们就有了图 4 所显示的调查失业率变化曲线。

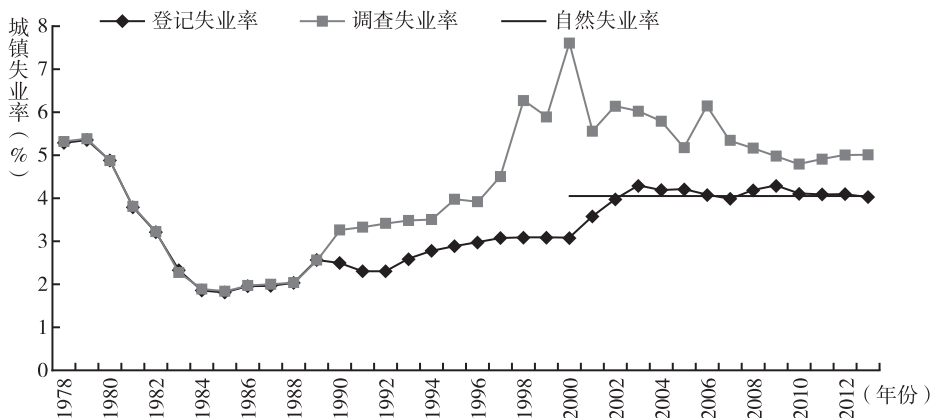


图 4 几种失业率指标

资料来源：根据历年《中国统计年鉴》、都阳和陆旸（2011）和蔡昉（2011）计算得到。

1980 年代初和 1980 年代末到 1990 年代初的两次宏观经济低谷，主要是国内因素造成的，分别都出现失业率高企的现象。正如上一节所述，伴随 1980 年代初这次宏观经济波动出现的失业问题，是依靠改革及其推动的经济增长予以解决的。1988 - 1989 年应对通货膨胀以及随后的治理整顿，是导致 1980 年代末到 1990 年代初的这次宏观经

济波动的原因，最终也是在邓小平著名的南巡讲话推动下，通过进一步改革和加快发展，使经济增长速度回到或者高于潜在增长率。

那个时期还没有清晰的宏观经济政策思路，更没有以就业为导向的宏观经济政策目标。但是，既然经济增长可以创造更多的就业岗位，体制改革可以扩展就业渠道，经济增长只需回到正常的轨道，周期性的就业问题也就得到解决。总体而言，那个时期就业的主要任务还是如何为过剩劳动力找到出路，而不是应对周期性失业问题。

在1990年代后期，国内宏观经济低迷和亚洲金融危机相继造成严重的需求萎靡、生产能力利用不足，进而出现大规模失业现象。2000年调查失业率达到中华人民共和国成立以来的最高水平。之后，随着中国加入世界贸易组织，借助国外的强劲需求，经济增长速度才反弹到潜在产出水平，宏观经济回归到增长的常态。不过，在应对这次经济周期的过程中，政府逐渐形成了积极就业政策的思路 and 战略。特别值得指出的是，在应对这一次严重失业现象的过程中，货币政策和财政政策目标明确同时也是第一次介入治理失业问题。

从保持经济增长速度出发，中央政府适时地调整了宏观经济政策取向，从财政政策和货币政策双双“适度从紧”，转向实施积极的财政政策和稳健的货币政策。时任国务院总理朱镕基明确要求1998年实现不低于8%的增长率，这在以后很长时间内成为中央政府的经济增长率底线（成为著名的“保八”）。中央文件后又明确提出要“促进国民经济持续快速健康发展”。

1998年开始提出实施积极的财政政策，发行长期建设国债，刺激内需。1998—2003年共发行了9100亿建设国债。1998年1月1日中国人民银行取消了对商业银行的贷款限额控制，1998年3月又将法定存款准备金率从13%降到了8%，1999年再次下调到6%。同时，从1998—1999年三次扩大贷款利率的浮动幅度，1998—2002年间5次下调存贷款基准利率。1999年9月开征利息税，变限制消费为鼓励消费（钟瑛，2010）。

按照党中央、国务院的统一要求和部署，财政部和中国人民银行等宏观调控部门出台了相关扶持政策，以财政资金和信贷方式直接帮助就业和再就业。主要包括以下几个方面<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 详见于党和政府当时发布的各类相关文件，参见国务院就业工作部际联席会议办公室（2008）。

首先，财政增加支出保证地方政府再就业资金，列入财政预算，主要用于再就业的社会保险补贴、小额贷款担保基金和从事微利项目的小额担保贷款贴息、再就业培训和职业介绍补贴、公益性岗位补贴、劳动力市场建设等支出。对吸纳下岗失业职工的各类企业，在一定年限内根据限定条件，部分或全部免征企业应缴纳的营业税、城市维护建设税、教育费附加和企业所得税等，给予社会保障补贴。此外，财政补贴支持企业破产和下岗职工的安置，取消各种收费，减轻企业负担。

其次，为下岗失业人员寻找工作和创业提供小额贷款，由地方财政帮助进行贷款担保。银行对符合吸纳再就业条件的企业贷款，按基准利率的50%给予财政贴息。

最后，虽然不是治理失业政策的组成部分，但是，汇率制度改革有利于外向型经济迅速得到发展。1994年人民币官方汇率与外汇调剂价格正式并轨，官方汇率大幅贬值，并取消外汇留成与上缴，实施银行结售汇，实行以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制度，建立统一规范的全国外汇市场，实现人民币经常项目可兑换。中国的出口立竿见影地受益，对外贸易于当年即实现了逆差到顺差的转变。

包括宏观经济政策在内的积极就业政策取得了良好的成效。特别是，随着中国加入世界贸易组织（WTO），沿海地区外向型劳动密集型产业得到迅猛发展，2002年开始，经济增长率回升到潜在增长率水平，调查失业率逐年降低，城镇登记失业率从此长期稳定在略高于4%的水平。

2008-2009年世界金融危机对沿海地区外向型制造业造成冲击，是典型的来自于外部因素的经济周期现象，使实际增长率落到潜在产出能力之下。这一次经济下行的时间很短，经济增长恢复较快，导致的失业问题似乎也不严重，如登记失业率短暂略微上升，调查失业率则没有提高。原因有以下几个。

首先，就业冲击的性质。我们曾经估算过中国城镇的自然失业率（都阳、陆旸，2011）。如图4所示，我们可以发现，近年来的自然失业率水平与城镇登记失业率几乎完全相同，但这并非偶然。在中国，城镇登记失业的统计对象仅为具有本地户籍的城市居民，也就是说，本地劳动者仅仅承受结构性和摩擦性的自然失业。很显然，农民工成为周期性失业的唯一承受者。因此，2008-2009年这次宏观经济周期性波动对就业的影响，主要表现在农民工短期内大规模返乡。由于目前的失业调查对农民工样本的覆盖率很低，而且一旦他们返乡就完全脱离了统计范围，所以这个失业冲击没有反映在失业率的提高上。但是，就业冲击仍然是存在的，在求人倍率这个指标中可以得到较好的反映（图5）。

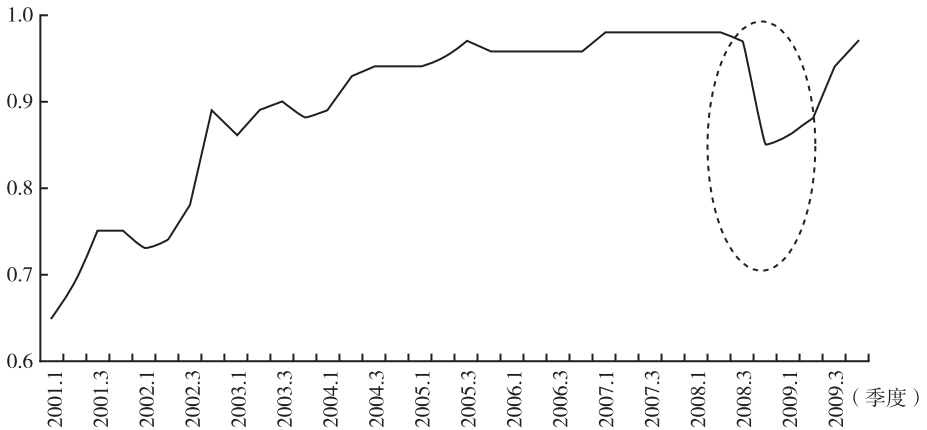


图5 求人倍率 (季度)

资料来源：中国就业网 (<http://www.lm.gov.cn>)。

其次，宏观经济政策的力度和特点。推出大规模刺激方案，以确保8%的经济增长率，是这次宏观经济政策应对就业冲击的显著特点。2008年下半年，为了应对金融危机对实体经济的冲击，中国政府迅速改变了此前偏紧的宏观经济政策方向，并于年底出台著名的4万亿元一揽子刺激计划，确定中央政府安排1.18万亿元公共投资，地方政府和社会配套其余的2.82万亿元投资。中央政府资金来源为预算内投资和中央政府基金，地方配套资金则通过地方政府预算内投资、中央代发地方政府债券、政策性贷款、企业中期债券、银行贷款和私人投资等方式筹集。

这一著名的4万亿元刺激投资构成结合了长期瓶颈领域和旨在刺激经济增长的优先领域，包括重点基础设施建设（38%）、受地震破坏地区的灾后重建（25%）、公益性住房建设（10%）、农村基础设施建设（9%）、创新和经济重组（9%）、减排和环境保护（5%）以及社会发展领域支出（4%）。

在这个强刺激政策的实施过程中，财政政策与货币政策，乃至产业政策和区域政策是结合运用的。在国家发改委批准了特定的投资项目后，财政部安排相关的财政支出，人民银行相应放松银根，各商业银行和政策性银行积极配合，形成了合力。此外，地方政府积极响应中央项目，构建了各种投资平台。最终，4万亿元一揽子计划被放大为约30万亿元的投资活动。给定该方案的出台速度和最终规模，其恢复经济增长速度的效果可以预见。经济增长率在2009年就回升到8.7%，就业也得到了保障。

例如，农民工就业在制造业遭遇的损失，很大部分在建筑业的扩大中得到挽回。

根据国家统计局调查数据，与2008年相比，2009年农民工在制造业就业的比重从42%下降到39.1%，而在建筑业就业的比重则从16.3%提高到17.3%（盛来运等，2009）。加上服务业对农民工的吸收，他们不仅很快回城并找到了工作，到2009年下半年还出现了民工荒现象。

最后，积极就业政策的升级版。在2000年代初形成的积极就业政策体系，以及2008年初开始实施的《就业促进法》和《劳动合同法》，在应对这次就业冲击过程中都发挥了积极的作用，包括就业扶助、促进创业、劳动者权益保护和减轻企业负担。而针对这次就业冲击，政府还出台了一系列暂缓社会保障缴费等支持企业的措施，当时估计可使企业减轻负担1000亿元，稳定就业岗位达1000万（Cai et al., 2009）。

## 五 结论与讨论

### （一）中国的经验与教训

中国自1970年代末实行改革开放政策以来，高速的经济增长成就得到了国际社会的广泛关注，被视为中国奇迹。与此同时，经济增长带来的扶贫效果也得到好评，成为发展中国家减贫的榜样。然而，作为一个与经济增长和减贫的成就在逻辑上密切相关的事实，即城乡就业的迅速扩大，往往被观察者所忽略。甚至曾经有经济学家把中国的经济增长表述为“无就业的增长”（Rawski, 2001）。另一个误解则是，有些发展中国家注意到中国就业取得的成绩，却片面地认为是由于缺少劳动力市场规制的结果（如 Ministry of Finance of India, 2006）。

无论是忽略中国就业成就还是错误地解读取得成就的原因，都不利于总结经验教训、揭示中国经验的特殊性、找出其与其他发展中国家的共性和相似性，从而造成对人类共同和有益知识的浪费。总体而言，中国与其他经济体之间具有的共同点和差异点包括：（1）中国在很长时间里与许多其他发展中国家一样，具有劳动力无限供给的二元经济结构，就业岗位不足是长期持续的特征；（2）中国处于从计划经济向市场经济的转轨过程中，宏观经济政策逐渐替代政府直接介入经济活动，需要借鉴发达市场经济国家的经验；（3）中国的转轨特征使其在实施宏观经济政策的同时，始终也处于体制改革的过程中，传统手段与新手段并存和交织作用。

在本文分析的基础上，下面拟对中国宏观经济政策促进更多更好就业的经验进行概括，以期加深人们这方面的认识，进一步完善中国促进就业的宏观经济政策体系，

并供其他发展中国家予以借鉴。

首先,政策优先序是政府对特定领域关注程度的标志,也是决定政府是否自觉自愿在该领域配置必要公共资源的关键。政治领导和政府的合法性,归根结底来自于经济增长及其成果的股份程度,两者的效果最集中体现在就业扩大上。在一定发展阶段,经济增长对就业直接产生促进作用;在随后的发展阶段上,关注就业则应该成为一个独立的目标要求。例如,在经济增长速度之外,选择什么样的产业政策、政府公共就业服务水平和劳动力市场制度,都越来越影响到就业的数量和质量。

中国的决策者逐步提高就业工作的优先序,最终赋予就业经济社会发展政策的最高位置。在确立了就业是民生之本理念的基础上,提出实施积极就业政策和就业优先战略的要求。相应地,就业在宏观经济政策中的地位 and 优先序也得到不断的提高,特别是把就业增长置于宏观经济政策四大目标之中,使就业不再是人社部一个部门的工作重点,而成为所有中央政府组成部门以及各级地方政府的责任。

中国政府在经济社会发展中发挥积极作用的一个经验,是上级政府对下级政府进行考核,作为对政府或部门工作业绩的评价依据,以及干部的工资奖励和职务晋升的重要参考依据。而一旦就业优先序在中央文件和相关法律中得到充分表达,就业就自然成为各级政府和干部考核的重要指标之一。例如,《就业促进法》第五十八条规定:“各级人民政府和有关部门应当建立促进就业的目标责任制度。县级以上人民政府按照促进就业目标责任制的要求,对所属的有关部门和下一级人民政府进行考核和监督。”实践中,各地分别以登记失业率、就业率、新增就业总量等指标进行考核,有力地推动了各级政府对就业状况的重视程度和政策的反应灵敏度。

正因为如此,政府对就业的关注范围得以不断扩大,从最初仅仅关注国有企业职工就业,扩展到关注城镇居民就业,进而扩展到农民工就业以及农业剩余劳动力转移,最终通过就业最大限度地使全体居民从经济增长中获益。不仅城乡居民收入伴随着经济总量扩大而增长,而且在就业更加充分、劳动力出现短缺之后,收入差距也得以缩小。在2009年城乡居民收入比和整体基尼系数分别达到最高点之后,两种衡量收入差距的指数都在逐年降低。

其次,促进就业的宏观经济政策体现了改革精神。发展中国家的一个共同任务是发育和完善劳动力市场机制、协调就业稳定性和灵活性(公平与效率)的关系,需要清除妨碍扩大就业数量、提高就业质量的制度性障碍。自1970年代末以来,中国不仅经历了一个经济发展过程,同时还处在建立市场经济体制的改革过程中,因而宏观经济政策的目标和手段也相应变化,与时俱进。该理念的一个最集中体现是,就业政策

的制定与中国共产党长期执政的理念相一致，即从最广泛人民群众长期根本利益出发，避免民粹主义政策倾向。实践中表现为，既打破旧体制的铁饭碗，又积极创造新的就业岗位，培育劳动力市场，还加快社会安全网的建设。

例如，在 1990 年代末和本世纪初应对大规模下岗失业现象时，政府并没有仅仅着眼于保护就业岗位，而是同时打破旧体制的“铁饭碗”，在促进经济增长恢复就业岗位、构建社会保障体系维护居民生计以及发育劳动力市场、拓宽就业渠道等方面同时发力。2013 年 4 月 25 日中共中央政治局常务委员会召开会议，研究当前经济形势和经济工作时，提出了后来成为经济工作总原则的著名表述——“宏观政策要稳住，微观政策要放活，社会政策要托底”（新华社，2013）。

最后，中国促进更多更好就业的宏观经济政策实施中，也有不尽如人意的方面，而且过去成功的经验，在新的发展阶段上也需要与时俱进地予以改变。对此作出总结，可以作为前车之鉴，也提出了进一步完善的方向。

一种表现是，在宏观经济政策的实施中，并非总是通过改变宏观经济信号，使市场按照恢复景气的方向调节，而是常常掺杂了过多的行政手段。结果是在解决了当时的就业困难之后，留下了后遗症，孕育了未来的就业风险。例如，在 2008 - 2009 年应对金融危机的一揽子投资计划中，为了在短期内有项目可依托，许多此前根据产业政策原则已经被否决的项目重新被批准，执行的结果是重复建设、产能过剩、房地产泡沫等现象大量涌现，地方政府过度负债。虽然这种建设吸纳了大量劳动力，但是这些领域的潜在风险一旦在将来成为现实危机，大量就业岗位将被破坏，带来新的就业冲击。

另一个表现是政策目标之间的矛盾。宏观经济政策虽然确立了促进经济增长、增加就业、稳定物价和保持国际收支平衡的主要目标，但是在诸多的目标之间，往往存在着矛盾之处。面对目标之间冲突时，就难以保证就业目标的高度优先序了。特别是，许多地方政府仍然把 GDP 和财政收入作为第一考虑因素，而这些目标与就业的扩大并不总是一致的。例如，地方政府的 GDP 动机和对税收的渴望，常常更容易通过在资本密集型产业领域的大规模投资而在短期内实现。这导致产业发展并不遵循就业优先原则，或者仅仅创造了一些缺乏就业质量的低端岗位。

又如，中国人民银行虽然没有明确接受“通货膨胀目标制”，但是在实际操作中，往往把该目标置于更高的优先地位。例如，人民银行行长周小川曾指出，“与其他经济体相比，由于中国经济具有‘转轨’特征，需要更加关注经济过热和通货膨胀问题，并始终把防范通胀风险放在突出的位置上”（周小川，2013）。在把通货膨胀目标置于

过度优先的地位时,在某种程度上就忽略了中国的结构性特点,在实施宏观经济调控时采取“一刀切”的办法。而在行政手段继续起作用的条件下,实施从紧的货币政策时,大型项目和大型国有企业往往得到关照,非公有制企业、中小企业和微型企业则首当其冲。防通胀和经济过热的调控结果,往往伤害吸纳就业最多、非正规就业最集中的部门。

## (二) 中国未来面临的就业挑战

中国的劳动力供求关系自2004年以来发生了根本性的变化。在此之前,中国经济具有典型的二元经济特征,表现为大规模的农业剩余劳动力和企业冗员,以及在宏观经济低谷时的城镇失业现象。在经济增长大幅度吸纳了剩余劳动力、化解了城镇就业不足矛盾的同时,人口年龄结构也发生了变化,15~59岁劳动年龄人口增长逐年减速。2004年自沿海地区出现民工荒现象之后,劳动力短缺持续存在,普通劳动者工资增长较快。根据二元经济理论的预期,这个转变可以被称为刘易斯转折点<sup>①</sup>。根据各种证据,我们倾向于认为,中国的刘易斯转折点于2004年达到(Cai, 2010)。

进一步,劳动年龄人口于2010年达到峰值后开始绝对减少,加剧了全国范围普遍的劳动力短缺,企业成本上升和制造业产品比较优势下降。具体而言,由于劳动力供给不足、人力资本改善速度下降、资本回报率降低和劳动力转移减速导致的全要素生产率提高速度放慢,中国的潜在增长率自2012年开始显著降低。相应地,实际增长率从2010年的10.4%下降到2011年的9.3%和2012年的7.7%,直至2014年的7.4%。这意味着,中国长期享受的人口红利正在加快丧失。这给劳动力市场和就业带来两个方面的挑战。

第一,就业问题的性质发生了重要变化。随着城乡剩余劳动力的减少,就业问题不再以就业不足为主要表现形式,而越来越表现在劳动力市场匹配因素造成的自然失业现象(或结构性和摩擦性就业困难),以及宏观经济景气波动造成的周期性失业现象。例如,包括大学毕业生在内的青年劳动者,由于技能与劳动力市场需求不匹配,始终困扰于结构性就业困难。根据2010年人口普查数据计算的城镇调查失业率为5.4%,其中16岁刚刚进入劳动力市场的人群失业率最高,达到17.8%;小于22岁的劳动力市场参与者,在所有年龄段失业率皆为两位数。这意味着仅靠经济增长创造就业总量的办法不再像以往那样奏效。另一方面,随着未来经济波动出现的周期性失业

<sup>①</sup> 关于刘易斯转折点的一个学术定义,请参考Lewis(1972)和Ranis & Fei(1961)。



现象会越来越经常化，宏观经济政策对劳动力市场的监测、预警能力也需要得到加强。

第二，在跨越了刘易斯转折点之后，劳动力短缺成为常态，也成为经济增长的制约因素。事实上，中国经济增长已经明显减速。而且，继2010年15~59岁劳动年龄人口到达峰值之后，作者根据2010年人口普查数据进行的预测表明，无论是国际上通用的按照16岁及以上人口定义，还是按照符合中国目前国情的15~59岁人口定义，经济活动人口的峰值都是2017年，分别为7.8亿和8.0亿，随后将持续减少。如何认识这种劳动力供求新格局，如何对没有周期性失业的经济减速做出反应，是宏观经济政策面临的一个挑战。传统的政策手段擅长于在存在周期性失业时，刺激经济从而扩大企业对劳动力的需求，未来的宏观经济政策也要在合理的范围内，通过清除制度障碍扩大劳动力供给。

最后，劳动力市场制度需要日益增强。在劳动力供求关系变化的情况下，劳动者开始借助用脚投票和呼吁的方式，提出对报酬水平、工作条件、社会保障待遇等方面的要求，意味着中国已经到了这样的发展阶段，劳动者形成对集体谈判、最低工资、社会保障覆盖、劳动合同，甚至户籍身份等制度的新要求，劳动力市场制度和社会保护制度建设必须对此做出应有的回应。以劳动争议这种呼吁方式为例，劳动争议案件从2003-2007年平均每年39万起，显著增加到2008-2012年平均每年84万起<sup>①</sup>。如果说，宏观经济政策过去比较善于创造更多就业岗位，今后的挑战更多来自于创造更好的就业岗位。

### （三）以就业为导向的宏观经济政策趋势与建议

首先，宏观经济政策需要从着眼于创造就业总量，转向未雨绸缪地应对结构性就业问题。虽然城镇的自然失业率目前大约只有4.1%，但是结构性和摩擦性失业问题集中在青年就业群体和年龄较大的劳动年龄人口中。总体来看，按照年龄排列的城镇调查失业率，呈现U字型分布，即年龄较轻或临近退休的人群，都处于脆弱的劳动力市场地位。宏观经济政策只有更具有结构性特征，才能瞄准这些人群。

这方面美国是有惨痛教训的。政府在经济衰退期间没有对大学生就业市场给予特殊关注，结果是降低了学生的预期，导致学生接受比其开始大学学习时所预期的更不合意和工资更低的工作。这对其工资的影响将延续到他们的整个工作生涯，并且很难从在一个不合适的时机进入劳动力市场的状态中完全复原（von Wachter & Bender, 2006；Nakamura, 2008），也降低了总体就业质量。而互联网在机会和技术方面，为雇

<sup>①</sup> 见历年《中国劳动统计年鉴》。

主和潜在雇员提供更多和更快的信息流，将提高企业与劳动力之间的匹配程度（蔡昉等，2014）。不仅如此，近年来出现的利用互联网和智能手机技术，把对劳动者的需求与自由的劳动力（从而技能）供给匹配在一起，形成了“按需就业”这种新型经济模式（The Economist，2015）。

其次，宏观经济政策支持大众创业、万众创新，推动新兴产业和新业态发展。2015年3月的《政府工作报告》分别提出“大众创业、万众创新”和“互联网+”等概念，应该在宏观经济政策中得到具体体现。国务院在随后的一系列决策中，分别提出并部署了一系列宏观经济政策措施。例如，第一，发展普惠金融。小额信贷已经得到长期试验推广，新的领域包括股权众筹、区域性股权交易市场等新的融资形式。推动特殊股权结构类创业企业在境内上市，鼓励发展相互保险。第二，税收支持。设立创业基金和创投引导基金，支持国有资本、外资等开展创投业务。对众创空间等的办公用房、网络等给予优惠。对小微企业、孵化机构和投向创新活动的天使投资等给予税收支持（新华网，2015）。

再次，宏观经济政策应该明确树立增长和稳定就业的目标。宏观经济政策各项目标有时甚至常常是相互冲突的。因此，不仅需要把就业独立列为政策目标，而且只有给予排位第一的次序，才能保证就业目标得到优先考虑，体现国家确定的就业优先原则。与此相关的是，中国现行劳动力市场和就业统计十分不健全、不公开，数据缺乏时间上的连续性，各类统计信息缺乏一致性。特别是，迄今为止调查失业率、劳动参与率和就业充足率等基本信息尚未定期公开发布，更缺乏有效的就业预警系统，使宏观经济政策决策在信息上常常处于无以依托的地位。政府应该从确立货币政策和财政政策优先目标，以及完善就业统计入手，将就业优先战略制度化和常态化。

最后，宏观经济政策要从保护岗位转变为保护劳动者。长期以来的做法是，每逢实施稳就业的宏观经济政策时，出台的许多措施着眼于防止劳动者失去工作，从而大量公共支出被配置在保护既定的就业岗位上面。在与人口红利相关的中国经济增长传统源泉式微的条件下，若要获得新的增长源泉，保持长期可持续增长，必须完成结构调整和发展方式转变两个艰巨的任务。也就是说，创造性破坏是不可避免的，也是必然发生的。以防止失业率为借口保护既有的就业岗位，无异于保护旧的经济结构和传统发展方式，妨碍中国经济获得新的增长动力。相反，在优胜劣汰中允许旧的岗位被破坏，与此同时，通过社会安全网保护劳动者，帮助其学到新的技能，转向新的岗位，则更符合市场经济原则，也是政府及其政策的职能所在。

## 参考文献：

- 蔡昉(2003),《论就业在社会经济发展政策中的优先地位》,《中国人口科学》第3期,第5-10页。
- 蔡昉、Richard Freeman、Adrian Wood(2014)《中国就业政策的国际视角》,《劳动经济研究》第5期,第3-33页。
- 蔡昉主编(2011),《中国人口与劳动问题报告 No. 12——“十二五”时期挑战:人口、就业和收入分配》,北京:社会科学文献出版社。
- 都阳、陆旸(2011),《中国的自然失业率水平及其含义》,《世界经济》第4期,第3-21页。
- 国家统计局(2015),《中国统计年鉴》(2015),北京:中国统计出版社。
- 国务院就业工作部际联席会议办公室(2008),《就业——民生之本:积极就业政策践行录》,北京:中国劳动社会保障出版社。
- 米什金(1998),《货币金融学》,北京:中国人民大学出版社。
- 盛来运、王冉、阎芳(2009),《国际金融危机对农民工流动就业的影响》,《中国农村经济》第9期,第4-14页。
- 新华社(2013),《宏观政策要稳住,微观政策要放活,社会政策要托底》,《新华每日电讯》4月26日,第1版。
- 新华网(2015),《李克强主持召开国务院常务会议》, [http://news.xinhuanet.com/politics/2015-06/04/c\\_1115517409.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-06/04/c_1115517409.htm)。
- 张小建(2008),《中国就业的改革发展》,北京:中国劳动社会保障出版社。
- 中国人民银行(2003),《2003年一季度货币政策执行报告》, [http://www.pbc.gov.cn/huobizhengce/huobizhengce/huobizhengcezhixingbaogao/huobizhengcezhixingbaogao/2003\\_1.pdf](http://www.pbc.gov.cn/huobizhengce/huobizhengce/huobizhengcezhixingbaogao/huobizhengcezhixingbaogao/2003_1.pdf)。
- 钟瑛(2010),《改革开放以来中国宏观经济政策调整的实践演变》,第十届国史学术年会,广州,9月25-26日。
- 周小川(2013),《新世纪以来中国货币政策的主要特点》,《中国金融》第2期,第9-14页。
- 朱镕基(2002),《2002年政府工作报告——2002年3月5日在第九届全国人民代表大会第五次会议上》, [http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content\\_201164.htm](http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content_201164.htm)。

- Cai, Fang(2004). The Consistency of China's Statistics on Employment: Stylized Facts and Implications for Public Policies. *The Chinese Economy*, 37(5), 74 – 89.
- Cai, Fang(2010). Demographic Transition, Demographic Dividend, and the Lewis Turning Point in China. *China Economic Journal*, 3(2), 107 – 119.
- Cai, Fang(2015). *Demystifying China's Economy Development*. New York: Springer.
- Cai, Fang & Yang Lu(2013). The End of China's Demographic Dividend: The Perspective of Potential GDP Growth. In Ross Garnaut, Fang Cai & Ligang Song(ed. ), *China: A New Model for Growth and Development*. Canberra, Australia: ANU E Press, pp. 55 – 74.
- Cai, Fang, Yang Du & Meiyang Wang(2009). Crisis or Opportunities: China's Response to the Global Financial Crisis. *The Perspective of the World Review*, 1(1), 91 – 113.
- Carter, Colin, Funing Zhong & Fang Cai(1996). *China's Ongoing Agricultural Reform*. San Francisco: 1990 Institute.
- International Monetary Fund (IMF) (2012). People's Republic of China: 2012 Article IV Consultation. *IMF Country Report*, No. 12/195.
- Lewis, Arthur (1972). Reflections on Unlimited Labor. In Luis Eugenio Di Marco (ed. ), *International Economics and Development: Essays in Honor of Raúl Prebisch*. New York: Academic Press, pp. 75 – 96.
- Ministry of Finance of India(2006). *Economic Survey 2005 – 2006*. New Delhi: Ministry of Finance.
- Mitchell, Tom & Shawn Donnan(2015). IMF Makes Significant Shift with Vote of Confidence in Renminbi. *Financial Times*, May 27.
- Nakamura, Emi(2008). Layoffs and Lemons over the Business Cycle. *Economics Letters*, 99(1), 55 – 58.
- Ranis, Gustav & John Fei(1961). A Theory of Economic Development. *American Economic Review*, 51(4), 533 – 565.
- Taylor, Jeffrey(1993). Rural Employment Trends and the Legacy of Surplus Labor, 1978 – 1989. In Yak Yeow Kueh & Robert Ash (ed. ), *Economic Trends in Chinese Agriculture: The Impact of Post-Mao Reforms*. New York: Oxford University Press, pp. 273 – 310.
- The Economist(2015). Workers on Tap. *The Economist*, January 3 – 9.
- Rawski, Thomas (2001). What's Happening to China's GDP Statistics? *China Economic Review*, 12(4), 298 – 302.

von Wachter, Till & Stefan Bender(2006). In the Right Place at the Wrong Time: The Role of Firms and Luck in Young Workers' Careers. *American Economic Review*, 96(5), 1679 – 1705.

## Macroeconomic Policies in Promoting More and Better Jobs in China: Issues, Evidence and Policy Options

Cai Fang

(Chinese Academy of Social Sciences)

**Abstract:** Promoting employment is the responsibility of governments and thus the important starting point for governments to design economic and social policies. The most significant evolution and major events of China's pro-employment macroeconomic policies have happened under the background of demographic transition, economic development, structural change, system reform, and opening-up to the outside world since reform and opening-up. In recent years, after putting employment promotion as first priority, each department of the State Council performs its own function according to the unified deployment by the State Council. In the future, there is urgent need for macroeconomic policies to transform from aiming to create numbers of jobs to aiming to tackle structural problems of labor market. Macroeconomic policies should shift its target from protecting jobs to protecting workers.

**Keywords:** macroeconomic policies, promoting employment, putting employment promotion as first priority

**JEL Classification:** E61, J21

(责任编辑：西 贝)