

## 就业政策的阶段特征与调整方向

都 阳\*

**内容提要** 中国经济正处于向高收入国家行列迈进的关键阶段。由于经济发展阶段的变化，就业政策的重点也应做相应调整。在刘易斯转折点之前，岗位创造和劳动力区域流动是就业工作的重点领域。在经济发展新常态下，中国经济越来越受到人口老龄化、对就业质量的要求、资本报酬递减等诸多因素的约束，提升生产率更成为未来经济发展的核心。相应地，产业政策和就业政策的重点应该致力于经济结构和就业结构的调整，以及由此推动的生产率提升。劳动力市场政策改革的方向也应该围绕这一核心展开。

**关键词** 就业政策 生产率提升 中等收入陷阱

### 一 导言

习近平总书记指出：“中国梦的本质是国家富强、民族振兴、人民幸福。”从总体上看，中国经济在过去三十余年里实现了快速的发展，2015年国内生产总值（GDP）总量已经达到67.67万亿元，稳固地占据了世界第二大经济体的位置。2015年中国的人均GDP为4.92万元，按现价汇率折算约合7600美元。按照世界银行提出的国家富裕程度的分类标准，中国仍然属于上中等收入的国家。中国改革开放以来的增长绩效被公认为“中国奇迹”，目前的人均GDP水平已经是改革开放之初的20余倍。

快速的经济增长是就业创造的基础。要实现“人民幸福”的战略目标，还需要在

---

\* 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。作者感谢国家自然科学基金面上项目（71173234、71473267）、国家自然科学基金应急管理项目（71541037）和中国经济改革研究基金会“《劳动合同法》对中国劳动力市场的影响分析”项目的资助。

促进增长的同时有目的地实施就业创造的发展战略，这是确保经济发展与就业增长同步的重要保障。过去的发展历程表明，凡是在经济发展的过程中较好地注重包容性发展，就能够确保劳动力市场产生更多更好的岗位。在经济发展之初，促进劳动密集型行业的发展就对就业增长产生了良好的推动作用。

中国拥有世界上最大规模的人口，就业创造在经济发展过程中居于重要地位。尽管基于报表体系的劳动统计对于反映中国真实的就业规模有较为明显的缺陷（Cai et al., 2013），但一些抽样调查的信息仍然可以反映中国的就业创造过程。例如，2015年中国的农民工总量达到2.77亿，其中，外出农民工总量为1.69亿。大规模的农村劳动方向非农部门转移，不仅推动了中国经济发展，也体现出中国就业创造的过程。

利用国家统计局于2004年、2008年和2013年实施的三次经济普查的相关信息，我们可以对中国非农部门就业增长的总体情况有更全面的了解。根据经济普查，2004年至2008年，第二产业和第三产业就业相对于增加值的弹性分别为0.23和0.32；2008年至2013年这两个弹性分别为0.33和0.67。两个产业就业弹性的增长，体现了就业增长与经济成长的兼容。

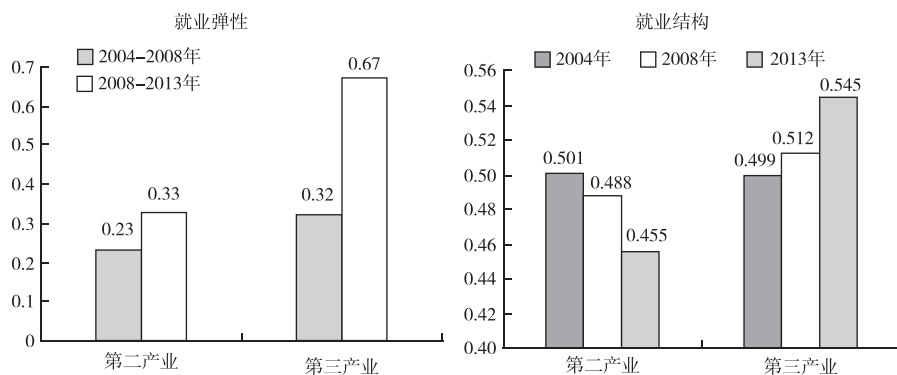


图1 非农部门的就业弹性和就业结构

资料来源：根据经济普查数据计算得到。

伴随着经济发展，特别是在劳动力市场跨越刘易斯转折点之后，就业质量也在不断提升。首先，由于劳动的稀缺性日益显现，在过去的十年时间里，普通工人的工资水平不断上扬。根据国家统计局农民工监测调查，2005年至2015年，农民工平均月工资水平年度增长率为10.3%<sup>①</sup>。同时，不同地区和不同部门之间的工资趋同也非常

① 根据《中国农村住户调查年鉴》数据计算得到。

明显。

只有当经济发展能够提供充足的岗位，劳动者在劳动力市场上才能有足够的谈判力，并根据自己的意愿和能力，选择自己满意的岗位。因此，我们可以观察到，劳动力市场上正规就业的规模在不断增加，相应地，非正规就业的比重在减少。根据中国社会科学院人口与劳动经济研究所的中国城市劳动力调查，非正规就业的比重从2005年的37.5%下降到2010年的30.1%（都阳、万广华，2014）。

从其他的信息来源也可以观察就业质量的变化。尽管现行的统计体系没有专门对非正规就业进行统计，但根据一些统计信息近似地观察，也可以发现相应的趋势。例如，根据经济普查数据，个体户在非农总就业中的比重已经由2004年的30.5%下降到2008年的23.1%，进而下降到2013年的20.2%。

就业质量的提高还体现在与就业相关联的社会保险覆盖率不断提升。截至2014年底，城镇职工基本养老保险参保人数为3.41亿人，职工基本医疗保险参保人数为2.28亿人，失业保险参保人数为1.70亿人。这三项主要的社会保险都与就业相关联，参保人数占当年城镇总就业的比重分别为86.8%、58.0%和43.3%。2009年至2014年，上述三项保险参保人数的年均增长率分别为7.7%、5.2%和6.0%<sup>①</sup>。

从很大程度上说，实施就业友好型的发展政策对岗位数量的不断扩大和就业质量的提升有积极的推动作用。在经济发展进入新常态后，劳动力市场政策和产业政策都需要做出相应的调整，但是，因应发展阶段和劳动力市场条件的变化，继续推动政策的就业友好，仍然是主要的政策目标之一。

在刘易斯转折点之前，中国具有典型的二元经济特征，农业中大量剩余劳动力使得促进农业劳动力向非农经济部门转移成为二元经济时代的核心政策。为了实现更充分的就业，推进劳动力转移的进程，发展战略的关键之处就是要尽可能多地创造非农就业机会。同时，消除劳动力流动的各种制度障碍，也是劳动力市场政策的重要内容。在刘易斯转折点之后，劳动力短缺的出现，不仅使得劳动者在劳动力市场上的谈判地位增强，也使得追求更多、更好就业的目标成为可能。同时，在新的经济增长模式下，经济增长动力需要从以往主要依赖生产要素的积累，逐步向以全要素生产率推动过渡。相应地，产业政策和劳动力市场政策也应该促成经济增长方式的转变。表1为在不同的经济发展阶段产业政策和劳动力市场政策的背景与导向。

<sup>①</sup> 根据《中国劳动统计年鉴》数据计算得到。

表1 产业政策和劳动力市场政策的背景与导向

	刘易斯阶段	新古典阶段
经济增长		
阶段	从低收入向中等收入转变	从中等收入向高等收入转变
增长潜力	高速增长	中高速增长
增长推动力	生产要素积累	生产率提升
劳动力市场		
典型特征	无限劳动供给	开始出现劳动力短缺
目标	提供更多就业机会	提升就业质量
结构变化		
经济结构	工业化	部门的多元化
就业结构	就业非农化	改善非农部门的就业结构
政策		
产业政策	推动工业化	进一步促进结构转换
劳动力市场政策	消除劳动力流动障碍	灵活、安全的劳动力市场

## 二 产业政策的演进

中国与其他一些东亚经济体类似，政府在经济发展过程中扮演了重要的角色。其中，通过产业政策推动经济增长，就是政府实施经济发展战略的重要手段之一。

### （一）产业政策的框架

产业政策并非一成不变，政策的调整和优先序往往基于以下两个基础性的事实。首先，产业政策是否与禀赋结构所决定的比较优势相符合。由于一个经济体的禀赋结构伴随着经济发展而不断变化，因此，产业政策也需要相应地进行动态调整，以适应比较优势的变化。其次，在实际操作的过程中，执行产业政策往往会带来负面效应，这也就意味着，不断地调整政策的方向，消除负面影响，顺应经济发展和劳动力市场的变化是非常必要的。中国改革开放以来产业政策的推进、实施及其与劳动力市场的相互关系，也体现了上述两个方面的内容。

第一，改革开放以来的成功发展历程，见证了因应比较优势动态地调整产业政策的必要性。改革开放之初，中国是一个典型的二元经济体。从资源禀赋结构看，劳动力丰裕而资本稀缺。农村改革有效地促进了农业劳动生产率的提升，不仅增加了农产



品的供给，为工业化积累了初始条件，农业劳动力剩余也开始出现。基于改革开放初期的比较优势，产业政策的主要目标非常清晰，就是通过不断发展劳动密集型行业，扩大就业岗位，以尽可能多地吸纳农业剩余劳动力。在资本稀缺的情况下，通过对外开放吸引外资，是这一目标的重要补充。

在达到中等收入阶段以后，劳动力市场由于经济发展和人口转变，已经发生了显著的变化，劳动力无限供给的局面不复存在。劳动力市场供求关系的转变，也改变了资本和劳动两种生产要素的相对价格，劳动力相对于资本的稀缺性日益显现。为了适应要素禀赋结构的新变化，产业政策的主要目标应该逐渐过渡到鼓励高附加值的制造业和服务业部门的发展。

第二，在不同的经济发展阶段，政策工具的使用也会发生变化。例如，在经济起飞之前，中国经济处于资本极端稀缺的状态，这几乎制约了所有产业部门的发展。在这种情况下，产业政策的一个重要内容就是以各种形式吸引和积累资本，以弥补资本的短缺。正因为如此，中国在改革开放之初，为外来资本提供了各种优惠的条件，有效地刺激了劳动密集型部门的扩张。在中等收入阶段，尤其是跨越刘易斯转折点之后，随着劳动力成本的迅速上升，产业政策的核心应该转移到促进生产力（尤其是全要素生产率）的提升。相应地，产业政策的重点也在于顺应价格信号的变化，鼓励产业结构向反映资本和劳动相对稀缺性的方向转变。

第三，为了促进产业的发展，创造出更多更好的岗位，在经济发展的过程中，使用其他政策工具配合产业政策，也是非常必要的步骤。例如，基础设施建设尽管没有包含在产业政策的内容之中，但良好的基础设施对促进很多产业部门的发展都发挥了重要作用。由于基础设施建设在很大程度上具有外部性，政府有责任作为公共产品的提供者积极参与。表2列举了不同经济发展阶段产业政策的基本特征。

表2 产业政策的基本特征

	低收入阶段	中等收入阶段
禀赋特征	劳动力丰富，资本极度稀缺	劳动力无限供给状态结束，资本稀缺
有比较优势的部门	轻工业、劳动密集型制造业	制造业向更高附加值的行业转换，制造业向服务业转变
政策目标	工业化、出口导向、创造更多工作岗位	提升生产力，提供更多更好的工作岗位
政策工具		
外商直接投资	以“三来一补”吸引外资，弥补资本短缺	对国内外的投资均等对待

续表

	低收入阶段	中等收入阶段
投资	通过降低资本形成的成本鼓励投资	鼓励创新投资
税收	以出口退税刺激外向型经济,特别是劳动密集型产品	整合税收政策,通过调整税收结构促进服务业发展
区域发展	通过区域发展计划促进地区发展	统筹各个地区的发展
其他政策	土地利用、基础设施等	实施其他供给侧的政策以提高生产力
政策效果	创造工作岗位、促进劳动力转移、促进减贫	完成工业化和劳动力转移,转变经济增长的动力

## (二) 促进劳动密集型行业的发展

低收入国家有相似的禀赋特征。总体上看,低收入国家资本短缺、劳动力丰富。基于这种生产要素结构,合宜的产业政策应该鼓励劳动密集型产业的发展,以使产业发展的方向与资源禀赋结构相协调。

改革开放之前,中国实施赶超战略,强调重工业的优先发展。而重工业部门使用大量的资本,却只能提供有限的工作岗位,这种发展战略显然与当时中国的禀赋优势相背离。为了确保这一发展战略的实施,一系列的制度安排应运而生,其中就包括计划经济体制下分割劳动力市场的户籍制度安排(林毅夫等,1999)。

改革开放后,重工业优先发展的战略逐步得以纠正。取而代之,中国开始明确鼓励轻工业的发展,而其中绝大多数部门具有劳动密集的特征。1980年代的产业发展规划中明确提出了鼓励轻工业发展的“六个优先”,即原材料、燃料、电力供应优先,挖潜、革新、改造措施优先,基本建设优先,银行贷款优先,外汇和技术引进优先,交通运输优先。在资本稀缺、基础设施落后、短缺经济特征明显的1980年代,这种政策安排有效地刺激了劳动密集型产业的发展。从1978年到1982年,轻工业产品的产出水平年增长率达到14%,使得轻工业在工业部门的比重由1978年的43%迅速上升到1982年的50%。

除了发展战略的转移,在经济起飞阶段,中国还成功地实施了对外开放战略,以充分利用国外投资弥补资本的短缺。在沿海地区设立经济特区,通过发展“三来一补”行业吸引国外的直接投资,由外商提供生产设备、原材料、设计并负责出口,国内合作企业提供土地、厂房和劳动力。在资本稀缺的阶段,这有效地缓解了资本的不足,创造了就业岗位。

除了吸引外资,在农村资本积累有所增加时,允许甚至鼓励乡镇企业的发展,并

进而推动了乡村工业化，这也同样发挥了要素禀赋的优势，促进了劳动密集型产业的发展。在乡镇企业发展的黄金年代，其产出曾占到了非农部门的一半。乡镇企业推动的乡村工业化，也曾经被誉为在经济起飞之初创造就业的独特方式。

### 1. 制造业

制造业是中国经济发展最主要的支柱。改革开放以来，制造业的发展相对于其他产业部门一直保持着优势。2013年，制造业增加值达到17.7万亿元，占当年GDP总额的31%。根据2013年经济普查，制造业部门的就业总量达到1.25亿，占当年城镇总就业的32.7%。在相当长的时间里，制造业都是吸纳就业最主要的产业部门。

劳动密集型行业在中国的制造业部门占据了相当重要的地位。产业政策对劳动密集型的制造业发展也给予了较高的优先序，从而使中国用较短的时间发展成为“世界工厂”。尽管本文无法全面介绍有关制造业发展的产业政策，但以下几个方面仍然体现了政策形成过程中政府对制造业在经济发展和就业创造过程中作用的高度重视。

第一，在政府的“五年规划”和其他中长期发展计划中，对制造业部门都给予了详尽的规划。从1990年代开始，每一个“国民经济和社会发展五年规划”，都会选择一些未来五年重点促进发展的制造业部门。例如，1996年颁布的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》，就确定了到2010年重点支持的六大支柱性产业，包括机械、电子、石化、汽车、轻纺和建筑材料等行业。在支持发展的产业中，有些是劳动密集型部门，对就业创造有直接的效应；有些虽然不能有直接的就业效应，但对一些下游的劳动密集型行业有明显的支撑作用，会间接地增加就业。在《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中，中国政府提出了制造业转型和升级的具体方案，对提供高质量的就业岗位有一定的推动作用。促进制造业转型升级的政策目标包括促进制造业关键行业的结构调整，改善制造业的布局，加强技术进步，促进企业兼并重组，支持中小企业的发展等。

第二，除了在发展规划中明确产业政策的基本方向和定位以外，中国政府还利用其他政策工具支持劳动密集型制造业的发展。例如，从1994年开始，中国开始实施出口退税政策以鼓励出口导向的劳动密集型制造业的发展。1994年开始推进增值税改革，对出口产品免征增值税。为了鼓励出口，对在国内生产和流通的出口产品，在出口后进行退税。出口退税政策实施以来，曾经有过数次调整，但从总体上看，劳动密集型

产品的出口退税税率一直在提高。

正是由于对劳动密集型制造业的鼓励政策顺应了低收入阶段的禀赋结构和比较优势，中国制造业得以迅速发展，并成功成为“世界工厂”。制造业的发展也是在经济起飞阶段创造就业机会的基础，是推动劳动力市场跨越刘易斯转折点的重要动力。

## 2. 服务业

由于制造业的迅猛发展，在改革开放以后相当长的时间里，其他产业部门的发展显得不突出。在“十一五”期间，服务业部门开始迅速增长，其间，服务业部门的增加值年均增长速度达到11.9%，较之同期的GDP年均增长率高出了0.7个百分点。服务业的增速比“十五”期间的年平均增长速度高出了1.4个百分点。正是由于最近十年的迅速发展，第三产业已经超越第二产业成为中国经济最大的产业部门。2015年服务业增加值占GDP总量的比重为50.5%，而2000年该比重仅为39.3%。

近年来服务业的迅速发展，也得益于产业政策发挥了重要的作用。在制造业迅猛增长的时期，中国政府已经意识到服务业发展的相对滞后，以及服务业发展对经济增长和结构调整的重要意义，因此，一系列促进服务业发展的措施开始出台。在制定《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》的同时，为了强调服务业的重要性，国务院专门颁发了《服务业发展“十二五”规划》。为了指导一个特定产业部门颁布专门的发展规划，这在以前并不多见。在这些文件中，提出了一些促进服务业发展的具体措施。

首先，《服务业发展“十二五”规划》提出了今后一段时间需要促进发展的几个主要的服务业部门，如生产性服务业、高技术服务业、产品设计与咨询、人力资源服务、电子商务、节能与环保服务业等。《服务业发展“十二五”规划》也列出了重点支持和发展的生活服务业，如文化产业、旅游业、健康服务业、法律咨询和服务、体育产业、养老产业等。

其次，《服务业发展“十二五”规划》提出在更大范围内实施服务业的对外开放。为了弥补服务业开放的相对滞后，决定在今后一段时期加大推进服务业开放的力度。具体的规划包括促进服务贸易的发展，扩大服务业对外资的开放等。

最后，支持服务业的创新。根据新的政策规定，政府要放松对服务业部门的进入限制，这意味着民营资本可以进入所有没有明确进入限制的服务业部门。通过对服务业部门的税制改革，将营业税改为增值税，支持服务业部门的创新。

过去几年服务业部门的迅速发展已经表明，促进服务业发展的政策效应开始显现。2012年服务业增加值首次超过了第二产业的增加值，服务业部门的迅速扩张创造出了

大量新的就业岗位。服务业的发展也是近年来中国制造业增长相对放缓，但劳动力市场得以保持总体稳定的重要原因。

### 3. 产业政策对于就业创造的意义

合宜的产业政策对于就业创造有积极的意义。由于中国实施的产业政策对劳动密集型的制造业和服务业发展给予了持续的支持，使这些产业部门的发展在经济起飞阶段对于创造更多就业岗位发挥了积极的作用。

在过去几十年中，制造业曾经是就业创造最主要的产业部门。根据国家统计局的经济普查数据，制造业就业总量从2004年的8390万，显著增长到2008年的1.04亿和2013年的1.25亿，占非农就业的比重则分别为39.4%、38.5%和35.5%。在经济发展的初期，劳动密集型产业符合禀赋结构所决定的比较优势，制造业部门的就业增长也较之整个非农部门的就业增长速度更快。2004年至2008年，制造业部门就业的年增长率为5.6%，而非农部门的就业年增长率为3.5%。

刘易斯转折点之后，劳动密集型产业的发展受到劳动力成本不断上升的挑战。据测算，中国制造业的单位劳动力成本已经从2003年的0.18上升到2013年的0.24（蔡昉、都阳，2016）。劳动力成本的上升表明，要素市场的价格信号将引导制造业的技术变迁由低附加值的劳动密集型向高附加值的部门转换。由此，就业结构以及制造业所能提供的岗位质量也将发生明显的变化。2008年至2013年，制造业就业的年均增长率为3.7%，而同一时期，非农部门的就业平均年增长率为4.7%。制造业部门就业数量的扩张在这一时期已经落后于其他产业部门，但就业质量开始提升。以农民工为例，2013年从事制造业的农民工实际工资增长了16%，快于其他主要行业的工资增长速度。

低端服务业也具有劳动密集的特征，对经济起飞前的就业创造有显著的积极效应。目前，中国的经济结构已经从第二产业为主导，成功地转向以第三产业为主导。这也意味着，在今后的时间里，第三产业将在提供就业岗位、提升就业质量方面发挥更重要的作用。根据经济普查数据，2013年第三产业就业总量达到2.43亿，第三产业在非农部门总就业中所占比例也稳步提升，由2004年的49.9%，逐步提高到2008年的51.6%和2013年的54.5%。

## 三 产业结构变化与劳动力再配置

顺应经济结构的变迁，就业结构也会发生相应变化。但就业结构的变化不仅取决

于经济结构变化所产生的劳动力需求结构的转变，还需要为劳动力的流动和再配置创造合宜的政策环境。同时，因应就业结构的变化，人力资本的投资政策也应该不断调整。虽然促进劳动力的再配置一直是劳动力市场政策的重要内容，但伴随着收入阶段的变化，其方向和重点也会相应发生变化。

### （一）工业化与劳动力转移

劳动密集型产业的发展在中国工业化进程中起到了重要作用，与之相辅相成的劳动力市场政策就是促进农业劳动力的转移。实际上，中国的经济体制改革首先发端于农村，始自1980年代初的农村经济改革，迅速提高了农业劳动生产率，并由此产生了农业剩余劳动力。鼓励农业劳动力转移也成为此后相当长时期内劳动力市场的核心政策。

虽然劳动力转移的总体趋势与经济发展进程是一致的，但在不同的阶段，随着社会经济环境的变化，劳动力转移政策也在不断调整。在农村改革初期，农业劳动生产率的显著提升使得原本农业中的潜在失业现象得以显化。与此同时，城市经济尚没有从重工业优先的发展路径中摆脱出来，吸纳劳动力的能力仍然有限。加之知青返城造成的就业压力，使得城乡之间的劳动力转移在当时并没有可能实现。所谓“离土不离乡”的劳动力转移方式，正是在这种背景下产生的。允许乡镇企业的发展，以及由此推动的乡村工业化进程，就是实现既吸纳农业劳动力，又不增加城市劳动力供给的主要政策手段。由此，劳动力转移的主要方式体现为允许农民从事非农经济活动，但劳动力跨地域尤其是跨城乡的流动仍然有很多的障碍。

随着改革的进程由农村扩展到城市，城市经济的发展开始对劳动力产生增量需求。在一些经济快速发展的城市，国有企业开始雇用农民工。城市经济发展对服务业的需求也逐渐增加，而大量的生活服务业具有劳动密集的特征，城市部门的服务业成为吸纳农村劳动力的又一个重要部门。城市部门也逐渐成为吸纳农村劳动力越来越重要的部门。

然而，从促进劳动力转移的政策看，并不总是一帆风顺。例如，在1980年代末，为了应对急剧的通货膨胀以及迅速增加的固定资产投资等经济过热现象，宏观经济政策做出了相应调整。作为调整政策的一个组成部分，对劳动力流动也做出了严格的限制。但这一过程只持续了几年，到1992年前后，劳动力流动政策就回归到正常的、逐渐放松的轨道。此后，尽管宏观经济形势在1990年代仍然有所波动，但由于劳动力流动政策一直在不断放松，农村到城市的劳动力流动规模也一直增加。在劳动力输出地，政府设立了一些劳动力转移示范县，通过各种措施鼓励农业劳动

力转移。输入地政府也按照要求，有序管理流入的劳动力，而不是像此前简单地将农民工拒之门外。

不过，劳动力转移政策的显著改善发生在本世纪。中国正式加入世界贸易组织（WTO）以后，劳动密集型产业得到了迅速发展，不仅充分发挥了要素禀赋结构的优势，也为大量的农村剩余劳动力创造了充分的就业机会。劳动力流动政策改变体现在以下几个方面。首先，地方政府不得对农民工征收各种费用。其次，与先前对劳动力流动采取各种规制措施不同，地方政府需要为农民工提供各种就业服务。再次，一些经济发达地区开始为农民工提供社会保护。这些友好的政策变化，进一步刺激了农村向城市的劳动力流动，中国大规模的劳动力转移也造就了人类历史上和平时期最大规模的人口迁移。2015年，外出的1.69亿农民工的绝大多数都在城镇就业，占当年城镇总就业的41.8%。农民工已经成为城镇新增劳动供给的最主要的来源。

尽管在不同的阶段劳动力转移政策的执行有所反复，但从总体上看，改革开放以来，中国从没有停止转移农村剩余劳动力的进程。劳动力流动与整个经济体制日趋自由的改革步调也是一致的。而且，从很大程度上说，劳动力迁移政策的变化也体现着中国经济体制总体改革的进展。

首先，赋予农民自由配置劳动力的权利，在经济发展初期对劳动力市场的发育起到了巨大的推动作用。其次，在推动劳动力转移的过程中，政策制定者需要充分发挥市场机制的作用。在改革开放的头20年，乡镇企业雇用了超过1亿的农业转移劳动力，而到2015年，离开乡镇的农村劳动力为1.69亿。这种转移形式的变化，主要是由市场力量主导，而非政府的规划。未来劳动力在非农部门的优化配置，仍然需要市场力量发挥决定性作用。最后，随着社会经济环境的变化以及劳动力市场的不断发育，促进劳动力流动的政策重点也需要不断调整。在20世纪，劳动力转移政策的核心是消除传统经济体制中阻碍劳动力流动的诸多制度性因素。从总体上看，政策的设计、执行和取得的效果，顺应了经济发展的客观需要。未来，进一步促进劳动力流动的重点应该转向建立一体化的社会保护制度，其难度也更大。

## （二）非农就业结构的多元化

伴随着收入水平的提高，经济结构会不断变化。从低收入阶段向高收入阶段的结构变化，体现为农业劳动力向非农的劳动密集型部门转移。中等收入阶段以后的经济发展，仍然将伴随着经济结构和就业结构的不断变化。根据 Imbs & Wacziarg（2003）的观察，在经济发展的初级阶段，伴随着就业向工业部门的集

中，经济结构的专业化程度逐步提高，但到了中等收入阶段后，经济结构的多元化开始出现，并对经济增长方式的转变、劳动力再配置的方式和人力资本积累体系提出了更高要求。

根据2005年1%人口抽样调查数据和2010年第六次人口普查数据，我们以三位码的职业和三位码的行业两个维度定义某特定的就业岗位。利用2005年1%人口抽样调查的工资信息，对每一种岗位的平均工资按十分位进行排序。工资排序越高的岗位，其反映的技能和就业质量也越高。在每一分位上，该类型的岗位就业数量的分布基尼系数，反映了就业在不同岗位的集中度。基尼系数越大，则专业化程度越高；基尼系数越小，则多元化的程度越高。计算结果如图2所示。

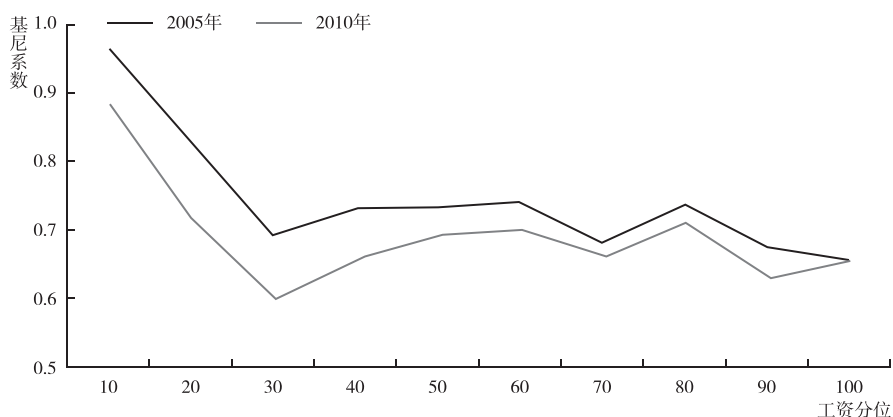


图2 就业结构的多元化趋势：2005-2010年

资料来源：根据2005年1%人口抽样调查数据和2010年第六次人口普查数据计算得到。

如图所示，2005年至2010年，几乎在每个分位上，反映就业集中度的基尼系数都在变小。这意味着，中国目前就业结构的变化符合中等收入阶段就业结构变化的典型特征，即就业在不同岗位上越来越分散，开始展现多元化的特点。相应地，产业政策、劳动力市场政策和人力资本积累政策也要适应这一阶段性特征，做出相应的调整。

### （三）顺应就业结构多元化的政策调整

首先，结构多元化意味着产业分工更加细密，产业政策的方向更难把握。因此，产业政策的设立机制和作用方式也应该有所转变，真正落实“产业要活”的要求。特别是在产业结构变化方向不明确的情况下，要谨慎使用对特定产业扶持和补贴的手段，以免造成价格信号的扭曲和新的产能过剩。



其次，就业结构多元化意味着劳动力流动的模式也将发生转变。劳动力流动将不再以大规模城乡间、地区间的空间转移为主，而是体现为行业之间、企业之间的再配置。相应地，鼓励劳动力流动的政策将由消除空间转移的障碍，转向为劳动力在微观企业层面的再配置提供制度保障。

最后，人力资本积累政策也应该发生相应的转变。产业结构的多元化意味着具有一般适应性的人力资本积累更加重要，专注于某一行业或职业的专业化教育，可能因结构变化的不确定性而面临较大的人力资本投资风险。

#### 四 就业政策的实现机制

中国的政策制定者一直坚持“就业是民生之本”的思想。在中国开始实施第十二个五年规划的时候，正式提出了“就业优先战略”。在实际的政策过程中，政府也试图综合使用产业政策、劳动力市场政策和宏观调控政策，贯彻实施就业优先战略。

##### （一）在宏观调控中将就业置于优先地位

尽管就业创造一直是政府工作的重要组成部分，但将就业置于各项工作中的优先地位，则是本世纪的事情。2010年，时任总理温家宝就撰文明确指出，尽管宏观经济调控的目标每年都会发生变化，但确保就业增长却是一个长期的目标。根据当时的经济发展阶段和劳动力供给形势，要保持劳动力市场的稳定，经济增长的速度不能低于8%。如果低于这一速度，就业就会出现問題（温家宝，2010）。

李克强（2014）也指出了就业和增长之间的关系在宏观调控中的重要性。他认为，中国经济增长可以容忍经济增长速度高一点或者低一点，但底线是确保充分就业。他还解释道，政府把预期的经济增长速度设置在某一目标，其目的就是保持就业的稳定。就业是民生之本，没有就业就没有收入。

##### （二）在五年规划中设立就业目标

“国民经济和社会发展五年规划”是中国政府每五年编制的最重要的施政蓝图。中央政府和各级地方政府的规划都会列出未来五年的主要工作目标。从某种程度上说，政府的工作优先序以及各项政策的互动过程，可以从哪些问题列入规划得以反映。以《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》为例，保持就业的增长位于政府各项工作中的第一位，这种优先序设计本身就说明了就业问题在政府工作中的重要性。此外，第五项目标“促进民生发展”也和就业工作高度相关。新近出台的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，也在总体发展目标中

明确提出了实现充分就业的目标。

除了就业目标以外,经济增长目标的设立也和就业目标相关联。“十二五”规划和“十三五”规划的首要目标,分别是“保持经济平稳快速增长”和“保持经济中高速增长”。设定增长目标的重要原因是为了保证创造充分的就业机会。

此外,五年规划还会提出一些具体的就业指标。例如,“十二五”规划就提出了两个就业方面的规划指标:城镇登记失业率低于5%、在五年内创造4500万个就业岗位。“十三五”规划纲要继续提出了城镇新增就业5000万的预期目标。尽管目前规划所使用的预期指标尚有待完善,但在主要的政府工作规划中对就业提出具体的工作计划,本身就体现了政府对于就业促进的高度重视。

### (三) 在区域发展计划中纳入就业目标

区域发展计划也是中国实施发展政策的重要组成部分。中国大规模的区域发展计划包括诸如“扶贫开发计划”、“西部大开发计划”、“东北振兴计划”和“中部崛起计划”等。中国政府推动这些区域发展计划的目的,就是希望通过项目的实施,缩小地区之间的经济发展差距。在设计区域发展计划时,对就业的考量是重要内容。

1980年代,中国就已经开始了旨在消除农村绝对贫困的区域开发计划。当时,贫困人口主要集中于中西部地区的农村。为了有效地实施扶贫攻坚计划,扶贫开发也主要集中于这些贫困集中的区域。在实施减贫的诸多政策中,促进贫困地区的劳动力向其他地区转移就业是非常重要的手段。实证研究表明,贫困地区的劳动力流动所带来的收入转移是减贫的有效手段(Du et al., 2005)。因此,在扶贫开发项目中,促进劳动力的流动也就成为重要的政策工具。

在其他区域开发计划中,就业促进也是重要的组成部分。例如,2003年国务院颁布的《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》中就包含了一些就业目标,包括发展劳动密集型产业、促进中小企业发展、改善就业公共服务、对就业困难家庭实施就业援助等内容。对于“零就业”家庭,还要求地方政府提供公共岗位,以实现家庭中至少有一人就业。在其他几个区域发展规划中,也有类似的政策举措。

### (四) 就业部际联席会议制度

为了加强不同政府部门之间就特定就业问题的协调,就业问题的部际联席会议成为一种制度安排,以协调就业主管部门难以单独解决的问题。联席会议通常由国务院领导牵头,相关部委参加。2003年国务院提出建立“再就业工作部际联席会议”制度,以集中解决城市经济调整过程中出现的严重的下岗失业问题。当时参加部际联席

会议的部门包括劳动和社会保障部、财政部、国家发展和改革委员会等。地方政府也需要建立类似的机制，以解决再就业问题。联席会议的主要功能是在实施就业促进计划时，加强政府不同职能部门之间的协调和沟通。在定期召开的再就业工作联席会议上，每个部门都要报告相关工作的进展。

2006年，国务院建立了“农民工工作部际联席会议制度”，以集中解决和落实农民工工作中遇到的问题。该联席会议有31个部委参加。该联席会议负责起草农民工问题的相关政策文件，集中解决需要部际协调的实际问题，还负责监督地方政府的执行情况，并向国务院报告。该联席会议也定期召开会议，还就特定问题不定期召开会议。2013年国务院成立了国务院农民工工作领导小组，并取代联席会议制度。2004年，10个部委参加的大学生就业部际联席会议制度建立起来。其功能也与其他关注就业的部际联席会议类似。

## 五 就业政策选择与实施面临的新挑战

进入中等收入阶段后，劳动力市场发展和经济增长都面临着一系列挑战。在迈向高收入的进程中，中国必须通过有效提高生产率以引领经济增长，从而摆脱以前通过生产要素的积累推动经济增长的模式。除了经济增长方式的转变以外，快速的老齡化也对社会经济发展构成了严峻的挑战。这也就意味着，仅仅实现充分就业，还不足以解决中国在新的发展阶段所面临的问题。同时，目前的劳动力市场制度框架虽已建立，但要形成更加灵活有效的劳动力市场，仍然有改革的空间。例如，全面彻底的户籍制度改革可以进一步促进劳动力供给，缓解劳动力的短缺；对人力资本积累体系的改革则有助于经济的持续发展。

### （一）劳动力成本、生产率与竞争力

在中等收入阶段即面临老齡化危机，是中国正面临的特殊挑战。2015年，中国60岁及以上的老龄人口为2.22亿，占总人口的16.1%；65岁及以上的老龄人口达1.44亿，占总人口的10.5%。到2020年，65岁及以上老龄人口的比重可能会超过11.2%。老齡化程度的迅速提高，对劳动力市场的发展目标提出了更高的要求：不仅要实现充分就业，还需要不断提升劳动生产率，以积累更多的养老资源。从这个意义上看，保持劳动生产率的增长速度快于老齡化的进程，将是实现充分就业以外劳动力市场的另一个基本目标。

近年来，由于普通工人工资快速上涨，劳动力成本迅速提升。2001年至2008年，

农民工实际工资的年增长速度为 8.5%。金融危机之后，2009 年至 2014 年上升至 11.6%，已经快于同期 GDP 的增长速度。工资增长速度快于劳动生产率的增长，导致单位劳动力成本迅速上升。以制造业为例，单位劳动力成本已由 2008 年的 0.17 上升到 2014 年的 0.24。

另一方面，结构调整并没有带来生产率的提升。如图 3 所示，第二产业的劳动生产率一直保持较快的增长，但第三产业的劳动生产率增速逐渐放缓。然而，从经济结构和就业结构的实际变化情况看，就业向第三产业的转化已经非常明显。如果第三产业的生产率没有显著的提高，继续提高劳动生产率将更为困难。

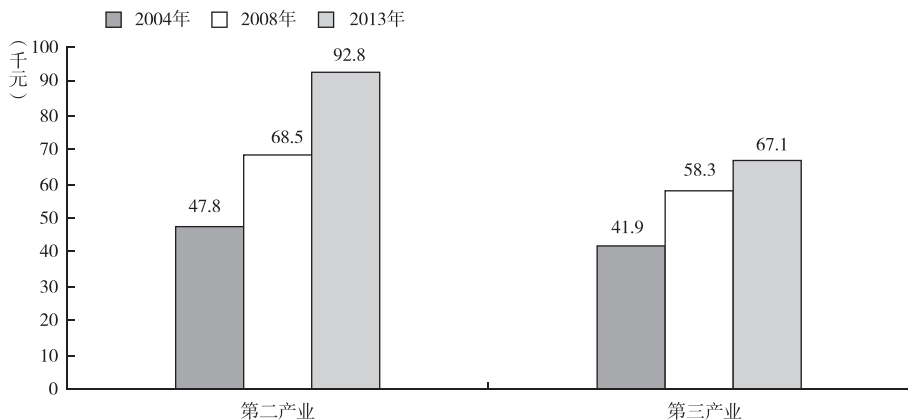


图 3 第二产业和第三产业劳动生产率的变化

资料来源：根据经济普查数据计算得到。

## （二）结构调整仍然面临挑战

刘易斯转折点，劳动力短缺频繁出现，工资迅速上涨。劳动稀缺性的提高改变了资本和劳动的相对价格，并将在企业层面引发技术变化，推动资本对劳动的替代。从加总水平看，劳动稀缺性的提升会导致经济结构的变迁。

尽管要素市场的价格信号已经为结构变化的方向给出了明确的指引，但就业结构变化的趋势在过去十余年劳动力市场迅速变化的时期并未发生显著的变化。如图 4，横轴为 2004 年至 2008 年行业的就业增长速度，纵轴为 2008 年至 2013 年行业的就业增长速度。该散点图中的每一个点代表一个行业，点的大小以就业规模为权，就业规模越大，代表该行业的点也越大。该图表明，从行业层面看，就业增长仍然延续以前的模式。过去就业增长速度快的行业，在随后的一段时期内仍然保持更快的就业增长速度。

换言之，要素价格变化所预期出现的结构变化还没有出现。这一事实也意味着，可能存在一些制度性因素制约了要素的重新配置和调整，从而使得结构调整难以赶上要素价格信号的变化。

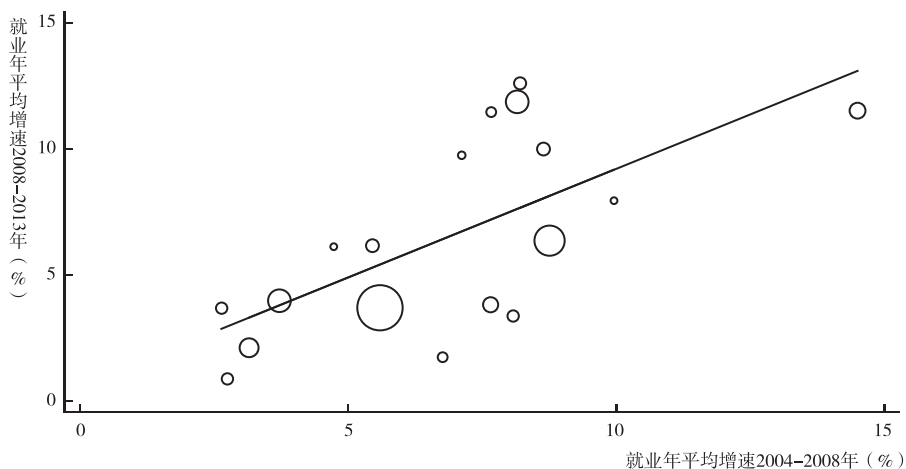


图 4 分行业就业增长情况

资料来源：根据经济普查数据计算得到。

### （三）就业相关政策的实施与评估

十八届三中全会提出了“市场在资源配置中起决定性作用”的改革目标。完善产业政策和劳动力市场政策，形成与市场经济相适应的劳动力市场制度，也需要与这个经济体制改革的总体目标相适应。近年来，就业目标的优先地位逐步得以确立。然而，随着劳动力市场的逐步发育和收入水平的不断提高，需要进一步改革与就业相关的产业政策和劳动力市场政策的实现机制以及评估机制，以顺应社会经济发展的需要。在深化改革的进程中，以下几个方面值得关注。

首先，要重视政策实施在不同群体之间的不同效应。很显然，扩大就业、减少失业、提高劳动者收入、提升就业质量，是就业政策天然的目标，也是经济发展的重要目标。然而，要实现这样的目标并不是简单的事，尤其是很多政策对不同群体的影响可能有不同的方向，并最终使得加总的政策效果变得难以判断。另外，政策产生的及时效果和长期效果也可能不同，政策制定者需要不仅仅考虑政策的一阶效果，还需要考虑其二阶效应。

其次，确立和推进产业政策应该以市场机制为基础。即便在确立产业政策时充分

考虑了就业目标，产业政策的选择、实施和推进如果偏离了市场机制的基本原则，也可能产生后续的就业问题。例如，由于产能过剩，很多行业正面临着去产能带来的就业岗位损失。据测算，过剩产能所对应的岗位总量达466万，其中六个主要产能过剩行业的岗位冗余达到327万，而很多产能过剩的行业恰恰是前期产业政策优先扶持的行业。因此，今后产业政策的实施一定要在尊重市场经济规律的基础上推进，尤其要慎重使用直接补贴等干扰价格形成机制的手段，以避免复制新的过剩产能，给劳动力市场带来震荡。

第三，建立政策评估机制是一项基础性的工作。独立、客观的政策评估是改进就业政策的必要举措。在经济快速发展时期，新岗位不断产生，劳动力市场总体上具有活力。因此，一些政策失误对就业造成的损害可能难以显现。随着经济发展进入新常态，尤其是经济增长速度从高速增长逐渐过渡到中高速增长，应该进一步提高政策选择和实施的科学性。加强政策评估，就是及时纠正政策偏差的重要机制。政策评估要坚持第三方独立评估的原则，把政策推进不同阶段的第三方的独立评估作为政策的组成部分。

## 六 结论

中国过去三十多年的快速经济增长是终结二元经济结构的基础。随着经济发展，中国成功地完成了第一次经济结构的转换，即经济结构和就业结构实现了非农化。从总体上看，中国经济摆脱了绝对贫困，成长为中等收入国家。

中国过去的经济增长是就业友好型的增长。其中，劳动力市场政策和产业政策都扮演了重要的角色。尤其是在经济起飞的初始阶段，推动劳动密集型产业的发展有效地适应了资本匮乏、劳动力资源丰富的禀赋特征。顺应这一禀赋特征的政策也是多方面的，如消除劳动力流动的障碍、投资基础设施、合宜的税收政策、吸引外商投资等。中国的经验表明，综合使用多项政策的组合而不是仅仅依靠某一项单一的政策，对于达到这一阶段的就业目标至关重要。

经过多年的快速增长，中国经济已经见证了劳动力市场的转变。这也相应地要求就业政策的目标和工具发生转换。在劳动力无限供给的时代，政策的主要目标是尽可能多地促进岗位的增长，以减少失业和隐性失业。在跨越刘易斯转折点之后，由于劳动力的预期在不断提高，提供更多、更好的就业岗位开始成为就业政策和产业政策的主要目标。为了促成这种转换，需要不断完善劳动力市场制度，促进生产

率的提升。

同时，在经济发展新常态下，中国经济越来越受到人口老龄化、对就业质量的需求、资本报酬递减等诸多因素的约束，提升生产率更成为未来经济发展的核心。此外，劳动力市场的变化导致的单位劳动力成本上升，正给中国优势产业部门的发展（如制造业）带来严峻的挑战。相应地，就业政策和产业政策也需要通过促进经济结构和就业结构的调整来应对这些挑战。

为了促进经济增长方式的转型，就需要更加注重政策实施的有效性。例如，以政府规划的方式选择和补贴优先发展的产业，而忽略市场在资源配置中的决定性作用，就有可能由于经济结构变化的不确定性而产生较大的风险，其结果就是形成过剩产能和岗位冗余。而对于劳动力市场政策而言，以下几个方面尤其值得关注。

首先，中国仍然需要消除一些劳动力市场的制度障碍，促进劳动力的流动和再配置。政策领域包括促进社会保护体制的一体化、深化户籍制度改革等。其次，在劳动力市场制度的基础框架业已确立的背景下，进一步完善劳动力市场制度以寻求劳动力市场制度安全性和灵活性的结合仍然必要。有效的劳动力市场制度将有利于增强劳动力市场的竞争性，促进经济结构的转型。最后，就业质量的提升依赖于人力资本的改善。劳动力市场政策应有助于刺激个人的人力资本投资。同时，应该在中长期继续重视人力资本的公共投资，延续以前的人力资本积累趋势。

## 参考文献：

- 李克强（2014），《容忍 GDP 增速低一点 下限是保证较充分就业》，<http://www.chinanews.com/gn/2014/03-13/5946658.shtml>。
- 都阳、万广华（2014），《城市劳动力市场上的非正规性及其在减贫中的作用》，《经济学动态》第9期，第89-97页。
- 林毅夫、蔡昉、李周（1999），《中国的奇迹：发展战略与经济改革》，上海：格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社。
- 蔡昉、都阳（2016），《积极应对我国制造业单位劳动力成本过快上升问题》，《前线》第5期，第24-25页。
- 温家宝（2010），《关于发展社会事业和改善民生的几个问题》，《求是》第7期，第3-16页。

Cai, Fang, Yang Du & Meiyan Wang (2013). Demystify the Labor Statistics in China. *China Economic Journal*, 6 (2-3), 123-133.

Du, Yang, Albert Park & Sangui Wang (2005). Migration and Rural Poverty in China. *Journal of Comparative Economics*, 33 (4), 688-709.

Imbs, Jean & Romain Wacziarg (2003). Stages of Diversification. *American Economic Review*, 93 (1), 63-86.

## Employment Policies and Adjustments at New Stages of Economic Development

Du Yang

(Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences)

**Abstract:** China has been facing with a crunch time to be a high-income country. At the new stage of economic development, the employment policies need to be adjusted accordingly. Prior to the Lewis turning point, China correctly prioritized the employment policies on job creation and promotion to regional labor mobility. At the new stage, the economic growth has been increasingly constrained by population aging, demand for job quality and diminishing returns to capital, which implies that the economic development should be centered at productivity improvement. Both sectoral and labor policies should facilitate structural changes in economy and employment, which is believed as the sources of productivity growth.

**Keywords:** employment policies, productivity improvement, middle-income trap

**JEL Classification:** J0, O1, J4

(责任编辑:王美艳)