

## 就业监测体系构建与宏观调控：基于国际比较视角

张 翕\*

**内容提要** 随着中国经济从高速增长阶段转向高质量发展阶段，实现高质量充分就业逐渐成为经济发展优先目标，宏观调控关联就业指标的必要性也日益凸显。完备的就业监测体系是促进就业和优化宏观调控的前提。本文基于对发达国家经验的分析和比较，讨论了中国就业监测体系建设的重点领域，以及宏观调控机制的改革方向。本文认为，中国需进一步完善全国劳动力调查制度，建立包含农村劳动力和乡城流动劳动力利用信息的全国调查失业率，并补充劳动参与率、就业总人数等指标；统计部门应将现有劳动工资统计报表制度发展为更加综合、频次更高的单位调查，定期发布非农就业人数、岗位空缺数和平均工资水平；此外还要对发布的数据进行季节调整，加强微观数据和技术文件公开。依托就业监测体系，中国应逐步引入“就业锚”机制，使就业指标成为宏观调控的重要瞄准目标，从而实现稳就业、稳预期、惠民生。

**关键词** 就业监测 宏观调控 就业锚 国际比较

### 一 引言

就业是民生之本，发展之要，形势之鉴。系统高效地监测国民就业情况，从而有针对性地进行周期性和结构性调控，对于中国促进高质量充分就业和推动高质量发展具有特殊重要意义。当前有多方面原因使中国的就业问题凸显：随着经济从高速增长转入中高速增长，以往的充分就业状态被打破；新型城镇化持续推进使农村摆脱了被动容纳剩余劳动力的角色，一部分隐性失业显性化；劳动法规和社会保障制度的完善

\* 张翕，中国社会科学院人口与劳动经济研究所、中国社会科学院人力资源研究中心，电子邮箱：zhangxi@cass.org.cn。本文得到国家自然科学基金专项项目（项目批准号：72141310）的资助。

不可避免影响到劳动力市场的灵活性，摩擦性失业和周期性失业增多；技术进步、组织变迁和产业结构调整不断产生新的结构性失业。与此同时，面对复杂度和不确定性增加的经济环境，瞄准增长率的宏观调控机制逐渐暴露出增长目标偏倚、增添结构性矛盾的弊端。宏观调控决策应更多参考劳动力市场指标，通过促进充分就业来确保经济运行在合理区间。不论解决就业问题还是指导宏观调控，前提是充分掌握劳动力市场信息，制度基础在于响应灵敏、信息准确、指标全面的就业统计监测体系。

目前国内的就业统计监测工作仍不够完善，未能很好适应经济形势和劳动力市场的变化，也不完全满足宏观调控的需求。第一，高频清晰的劳动参与程度和就业总量指标缺失，决策者和其他社会主体难以掌握人力资源的整体利用情况。第二，城镇调查失业率指标的变异性 and 灵敏性较低，原因可能在于乡城劳动力流动平抑了城镇劳动力市场的需求波动。第三，调查失业率指标单一，缺乏针对不同地区和人群的细分失业率，难以进行区域和结构分析。第四，未能建立对工资收入和岗位空缺的月度调查机制，关于劳动集约边际变化和劳动力市场供需变化的信息不足。第五，就业调查的数据公开有限，社会研究资源无法在就业监测和分析方面充分发挥作用。以上因素最终导致就业指标反映经济形势的有效性和全面性不足，就业状况难以真正成为宏观调控的瞄准目标。

文本旨在基于国际比较视角，介绍主要发达国家的就业统计监测制度及其与宏观调控的联系，探讨共性规律与国家特点，进而对中国实践提供参考和建议。研究发现，各国均以全国性入户劳动力调查作为就业统计监测的基础，机构调查和行政记录也发挥着重要作用；各国的就业指标体系主要包括比例指标，如失业率、就业率和劳动参与率，总量指标，如就业失业总人数、工作时长和工资率；在数据发布方面，各国均对主要指标进行季节调整，且重视底层数据和技术文件的公开。在就业统计监测基础上，各国以不同方式在宏观调控与就业指标间建立联接。

结合国际经验和具体国情，中国需进一步完善全国劳动力调查制度，建立包含农村劳动力和乡城流动劳动力利用信息的全国失业率，并补充劳动参与率、就业总人数等指标；统计部门应将现有劳动工资统计报表制度发展为更加综合、频次更高的单位调查，定期发布非农就业人数、岗位空缺数和平均工资水平；社保、税务等部门可基于自身的行政记录数据建立遍历性就业指标；在数据发布端，统计部门须对主要指标进行季节调整，同时加强微观数据和技术文件公开。依托于就业监测体系，中国应逐步引入“就业锚”机制，使就业指标成为宏观调控的重要瞄准目标，从而实现稳就业、稳预期、惠民生。

本文后续部分安排如下：第二部分论证就业监测体系对于宏观调控的重要意义；第三部分介绍主要发达国家的就业统计监测实践及其与宏观调控的联系；第四部分阐述中国就业监测体系的构建和宏观调控引入“就业锚”的重要性；第五部分为结论。本文提出，依托就业监测体系，中国应逐步引入“就业锚”机制，使就业指标成为宏观调控的重要瞄准指标。

## 二 就业监测体系及其对宏观调控的意义

促进高水平高质量的就业是政府的一项重要职责。对于国家整体而言，就业的水平与质量决定了当前经济中有效劳动投入数量和生产效率，也通过不同机制影响长期经济发展和社会安定（Raphael & Winter-Ebmer, 2001；Mroz & Savage, 2006；Lin, 2008；Laureys, 2021）。对于个人和家庭而言，就业情况直接关系到经济资源获取和主观福祉（Di Tella et al., 2001；Coelli, 2011；Farré et al., 2018；凌珑, 2022）。现实中，仅靠市场自发调节不足以维持最优的就业状态，政府应发挥积极作用。一方面，当负面冲击、悲观预期和价格粘性相互叠加而引发经济衰退时，不充分就业状态将在一段时期内持续，并通过“疤痕效应”长期影响劳动者的就业和收入（Arulampalam, 2001；Gregory & Jukes, 2001；Huckfeldt, 2022）；政府可通过宏观政策来平抑波动、稳定预期，从而维持充分就业。另一方面，劳动力需求的结构无时无刻不发生变化，劳动供给则因教育培训体系僵化、市场信息不足以及观念守常而缺乏弹性；政府可通过强化公共服务、发挥协调作用来增进劳动力市场供需匹配，从而提高自然就业水平和就业质量。

促进就业规模和质量提升离不开对就业形势的掌握。在个体层面，微观就业信息包括工作的意愿和能力，是否就业，工作时间和工资水平，所在行业和岗位，工作内容和技能，以及社会保障参与和劳动合同性质等。在加总层面，劳动力市场的供需关系体现于失业率、劳动参与率、平均工资、岗位空缺和求人倍率等指标。就业信息的采集和指标的计算依赖于全面的就业统计监测制度。这套制度既包括抽样调查和行政记录等数据产生环节，也涵盖了数据的指标化和发布，还涉及指标在决策中的利用。从周期角度看，就业监测的意义在于为逆周期宏观调控政策提供决策参考和瞄准目标，促进经济平稳运行。从结构角度看，就业监测可以提供丰富的劳动力市场结构信息，为解决结构性失业增多、劳动关系失稳、技能不匹配、社会保障和劳动法规难覆盖等问题提供依据。

在一般意义上，宏观调控意指政府对经济波动的逆周期调节，以货币政策和财政政策影响总需求，从而作用于经济产出、就业、物价和国际收支等。凯恩斯主义经济学认为，市场价格是粘性的，市场预期不稳定且易于自我实现，所以过热和衰退是经济的常态；市场自发调节的过程可能漫长而痛苦，政府有能力亦有必要通过宏观政策平抑经济波动。尽管对凯恩斯主义的理论性批判从未停息，但现实中各国政府都建立了逆周期宏观调控机制，只是其主动性、实现方式和政策工具有所不同。

一切宏观调控都首先面临“寻锚”的问题，即以何种指标作为宏观政策启动的依据。宏观经济理论假设经济存在一个“自然状态”，此状态下生产要素得到充分而不过度的利用，通货膨胀水平稳定；经济在短期可能背离自然状态，长期则与之趋同。然而问题在于，经济的自然状态只是理论概念，需要具体的可观测指标来表征。一个显而易见的选择是以增长率为锚，即直接确定经济的自然或潜在增长速度，宏观政策在实际增速偏离潜在增速时发力。例如中国惯常设定经济增长目标，隐含目标甚至高于明面目标，经济增速波动会触发逆向调控。另一种选择是“价格锚”，以稳定的通货膨胀率或汇率作为宏观政策目标。经济波动通常会反映在物价和汇率上，对物价和汇率的调节则可反作用于需求和产出。当经济偏离自然状态时，“价格锚”会被动触发宽松或紧缩政策。典型的例子如欧洲央行将保持物价稳定作为唯一目标，中国香港则采取联系汇率制度保持汇率稳定。“增长锚”和“物价锚”又能合成“货币数量锚”，按照货币恒等式，若货币流通速度不变，将理想和通货膨胀率和目标增长率加和就是目标货币数量增长率。还有一种选择就是“就业锚”，即以促进充分就业作为宏观调控的主要目标，建立完备的就业监测体系，通过货币和财政政策使失业率保持在自然失业率上下，美国就采取了这种方式。

“增长锚”和“价格锚”都各自存在缺陷。宏观政策盯住经济增长率的问题在于难以准确判断自然或潜在的增长率水平。经济增长率由有效要素投入增加和生产效率改进共同决定。其中，劳动力数量相对容易确定；物质资本涉及折旧和服务水平，人力资本涉及经验累积和技能老化，均不易准确衡量；而作为效率提高的来源，技术进步和制度改善更加难以定量。当然，对于发展中国家，要素规模和生产效率在一定程度上是内生的，城镇化速度、外资利用以及后发的技术和制度进步都可以成为调节潜在增长速度的机制。只要增长目标不过度偏离潜在增长路径，宏观政策发力未必会造成严重的宏观失衡。这也是中国“增长锚”得以长期维系的原因。但也应注意到，中国2008年之后“稳增长”的宏观政策导向还是引发了较明显的无效投资和债务负担回

题。随着经济体量增加、增长速度下降和发展阶段提高，自然增速的内生调节机制逐渐弱化，明面增长目标的约束性也不断增强，增长目标偏离自然增长路径的负面效果将日益显现，“增长锚”愈发不适用。

“物价锚”和“汇率锚”的主要问题分别在于响应速度和政策灵活自主性。一个经济体内部的价格具有粘性，当经济过热或衰退反映在物价水平上时，经济运行对自然状态的偏离必已持续了一段时期，甚至可能已经开始回归。若宏观政策严格挂钩短期物价水平，就可能错过政策干预的最佳时机，且政策的传导生效也需要时间，滞后严重时便无法有效平抑波动（Friedman, 1972; Batini & Nelson, 2001）。此问题对于体量庞大、结构复杂的经济体尤为严重。汇率对本国宏观经济形势十分敏感，因此“汇率锚”响应迅速，但更适合小型开放经济体。若宏观政策完全盯住汇率，该经济体将在很大程度上丧失政策灵活自主性。对于大型经济体，汇率变化实际上是内外经济失衡的重要调节机制，固定汇率可能导致严重的国内物价问题和国际收支问题。“布雷顿森林体系”的结局已经证明主要经济体间的固定汇率制不可持续。另外，在资本项目不完全开放的情况下，“汇率锚”也缺乏有效的政策传导机制。“货币数量锚”是“增长锚”和“物价锚”的结合，也集中了“增长锚”和“物价锚”的缺点，还面临预测货币流动速度变化的难题。当前主要经济体都未真正采用这种方式。

相比之下，“就业锚”具有一些特殊优势。理论上，劳动力是最重要的生产要素，劳动力的充分利用是经济处于自然状态的直接推论。现实中，劳动力市场对经济波动的反应迅捷，就业相关指标的灵敏性和时效性好。至于自然失业率的定量问题，宏观经济学家提出了非加速通胀失业率（Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment，简称 NAIRU）概念，即认为自然失业率理应是使通货膨胀速度发生变化的失业率（Gordon, 1997; Ball & Mankiw, 2002; 都阳、张翕, 2022）。这样研究者就可基于通货膨胀率和失业率历史数据进行时序回归，获得具体、准确、可参照的自然失业率水平。各主要发达国家在宏观调控实践中，即便未将充分就业作为首要目标，也会视其为重要的参考，这也体现出“就业锚”的可操作性。另外，引入“就业锚”也可以帮助“价格锚”生效。一方面，促进充分就业的宏观调控有利于稳定个体预期和总需求；另一方面，失业率、工资率、求人倍率等就业指标也是物价变动的先导指标，可用于对物价进行预调节。

当然，“就业锚”的采用也是有条件的，它更适合体量较大、发展阶段较高、劳动力市场较完善的经济体。对于小型开放经济而言，就业形势受国际市场左右，宏观政策片面追求充分就业反而容易造成通货膨胀、汇率贬值、国际收支失衡等后果。对于

大多数发展中国家，城乡二元结构和人口城镇化是普遍的特征。农村地区作为剩余劳动力的蓄水池，会在很大程度上吸收城镇失业率的波动；农村劳动力参与农业生产的比例高而效率低，其失业率也难以有效定义和计算；就业人数指标又受到城镇化速度的影响，对经济波动的指示性不强。发展中国家的另一个特征是非正规就业比例高，就业与失业的界限不清晰，这也对衡量失业率和确定自然失业率造成阻碍。从国家能力视角看，对经济信息的收集是国家能力的重要体现（Lee & Zhang, 2017），发展中国家往往缺乏科学组织全国性就业调查的能力。此外，“就业锚”还有一个缺点是容易和选举制度耦合而引发政治经济周期。在位政府可能在选举节点前实施激进的宏观政策，片面追求就业率和选民满意度，而导致后续的通胀和衰退（Nordhaus, 1975；Drazen, 2000；Dubois, 2016）。因此“就业锚”的采用也依赖成熟的政治制度和严格的财政货币规则。

中国作为一个着力实现现代化的发展中国家，建立“就业锚”的必要性和可行性与日俱增。首先，随着中国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，以及经济体量增加、城镇化水平提高、外部挑战增多，“增长锚”的适用性逐渐下降。增长目标过高导致的低效投资、结构扭曲、债务扩张问题，和增长目标过低导致的失业、内需不足和资本流出问题，都愈发严重。其次，中国已经到了更加注重就业水平和质量的发展阶段。就业决定着民生，也决定着有限人力资源的高效利用。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》强调实施就业优先战略，《“十四五”就业促进规划》进一步提出把保障就业放在宏观政策优先位置，加快完善就业监测体系进而指导宏观调控恰逢其时。再次，新型城镇化的快速推进，意味着农村的劳动力蓄水池功能的扬弃，失业率的指示功能得以发挥。中国经济正在从“刘易斯阶段”转变为“凯恩斯阶段”，持续的乡城二元转化让位于有波动的全国一体发展，失业问题由隐性转为显性，调查失业率的指标变异性及其与经济形势的相关性增强。最后，不同于一般发展中国家，中国的国家能力更强，技术手段更多，规模效应更明显，有条件进行大规模的科学规范的城乡劳动力调查和行政记录监测。

需要强调的是，广义的宏观调控不单指平抑经济波动的总量调控，还包含积极调整经济结构的政策措施。解决结构问题需要更加丰富细致的数据做支撑，劳动力市场数据就是其中关键的组成部分。了解追踪不同行业不同岗位的供需状况、技能特点、工作时长和薪资水平等，可以帮助研究者和决策者判断产业和就业结构变化趋势，从而引导产业政策体系、教育培训体系和社会保障体系作具体调整。例如国家大力扶持战略性新兴产业，产业政策的有效性至关重要，企业雇佣劳动力的质量、结构、支出

等特征能够在一定程度反映产业发展状况，企业层面的劳动力调查应成为评估产业政策的一种方式。再比如 2023 年春季以来青年失业率升高，而就业主体人群（25 ~ 59 岁）失业率却有所降低，说明青年人就业存在结构性问题，只有充分了解各职业岗位的供需关系、技能要求和青年劳动力的不匹配性，才能有针对性地优化教育培训体系。又如近年来平台就业等新就业形态增加，对社会保障和劳动保护的覆盖提出了挑战，如果缺乏关于新就业形态规模占比、职业特点及劳动关系的微观数据，就难以提出切实可行的政策措施。上述信息的获取都依赖于全面的就业监测体系，该体系既要基于对劳动力的个人调查，也要包含对企业的机构调查，还应整合人社、税务、工商、教育等部门的统计数据。

综合上述，在中国立足新发展阶段推动高质量发展的背景下，建立健全就业监测体系对优化宏观调控具有关键意义。相对而言，发达国家的就业调查统计工作较为成熟，其经验值得借鉴。后文将采取国际比较的方式，考察主要发达国家的就业监测实践及其与宏观调控的联系，总结普遍规律并辨析各国特点；进而结合中国国情现状，提出完善就业监测、关联宏观调控的具体建议。

### 三 主要发达国家就业监测与宏观调控实践

为使国际经验具有代表性和异质性，此部分选取美国、英国、德国和日本进行分析。美国和英国是“盎格鲁-撒克逊模式”的代表，特点是最大化的市场作用和有限的政府权责，劳动力市场相对灵活。德国是大陆欧洲“莱茵模式”的代表，更加强调社会公平和社会保障，劳动者权益更高，劳动关系也更稳定。日本经济社会则体现出东亚国家的一些特征，如长期雇佣文化、少子化、老龄化、责任政府等，对中国有特殊的参考价值。通过剖析上述国家就业统计监测和宏观调控的机制，可以得到较为全面的参照。

#### （一）美国的就业调查与货币政策

美国的就业监测主要依托于两项大型调查：当前人口调查（Current Population Survey，简称 CPS）和当前就业统计调查（Current Employment Statistics Survey，简称 CES）<sup>①</sup>。当前人口调查又称住户调查，由美国普查局（Bureau of Census）组织实施，数据供劳工统计局（Bureau of Labor Statistics）整理发布。该调查为月度调查，采取多

<sup>①</sup> 参见 <https://www.bls.gov/cps/>；<https://www.bls.gov/ces/>。

阶段的概率抽样方法，以住宅为单位访问住户成员，样本对美国全国和各州具有代表性。据美国劳工统计局披露，住户调查每月得到一个约 7.4 万住宅单位的样本，最终有约 5.4 万户完访，采集到约 10.5 万名 16 岁及以上居民的信息。调查中嵌入了样本轮换机制，在不断更新样本的同时保有一定比例的可追踪样本。受访者要提供性别、年龄、婚姻状况、受教育程度、族裔等基本信息，并进一步回答关于工作状态、求职情况、劳动时长和收入的问题。根据相关信息，受访者被划分为劳动力和非劳动力，前者又分为就业人口和失业人口。按照劳工统计局的定义，劳动力在适合工作人口（civilian noninstitutional population）中的占比为劳动参与率，就业和失业人口在劳动力中的占比分别为就业率和失业率。在就业监测意义上，当前人口调查的基础功能就是提供失业率和劳动参与率等比例指标。

当前就业统计调查又称机构调查。劳工统计局通过就业和工资季度普查（Quarterly Census of Employment and Wages），得到由全美 1100 万个商业和政府机构失业保险账号对应的所有工作地点构成的样本框，再根据地区、行业和就业规模进行分层简单随机抽样（若同一个失业保险账号对应多个工作地点，则相当于在失业保险账号层面进行整群抽样），每月抽取约 12.2 万个机构下辖的约 66.6 万个工作地点进行调查。调查对象要向劳工统计局报告每月的就业人数、工资总额、雇员工作时间等数据。劳工统计局汇总得到总体就业规模、平均工作时长、小时和周平均工资等指标。备受市场关注的非农工薪就业（nonfarm payroll employment）数据就来自该调查。另外，得益于样本量大、覆盖面广且抽样科学，当前就业统计调查不仅用于计算全国统计数据，还可得到州和都市区层面数据，以反映各地区就业情况。

基于上述调查数据，美国劳工统计局每月发布就业形势报告。发布的数据可分为四类，分别是比例指标、总量指标、工作时长指标和工资率指标。比例指标主要来自住户调查，包括不同群体的失业率、劳动参与率、就业人口比等；总量指标既包括来自机构调查的各行业非农工薪就业规模，也包括来自住户调查的就业、失业和非劳动力人数，后者还根据兼职情况、失业原因、失业时长等进行了细分；工作时长和工资率指标主要来自机构调查，包括雇员平均每周工作时长和周平均、小时平均工资。以上指标不仅度量了是否就业的广延边际，还能表征工作强度、工资水平等集约边际，较全面地反映了美国劳动力市场的供需状态和劳动要素的利用情况。需要注意的是，劳工统计局发布的就业指标都经过了季节调整，指标具有月度可比性，有利于判断短期就业形势变化，这也是发达国家就业监测的惯常做法。

西方发达国家的政治和经济制度特点，决定了货币政策是其宏观调控的常规和主

要手段。美国联邦储备委员会的政策目标是“促进充分就业、稳定物价以及调节长期利率”，就业的地位首屈一指。从过往经验来看，失业率和非农工薪就业的变化决定着美国货币政策的方向和力度。图 1 显示，自 1980 年代后期以来，联邦基金目标利率和失业率一直保持着明显的负相关关系，1985 年 1 月至 2023 年 9 月期间二者的相关系数达到  $-0.3$ 。如果用失业率减去美国国会预算办公室估计的自然失业率得到周期性失业率，则联邦基金目标利率与周期性失业率的负相关性更强，相关系数达到  $-0.5$ 。这表明美国货币政策瞄准的并非失业率本身，而是失业率对官方认定的自然状态的偏离，属于典型的“就业锚”模式。

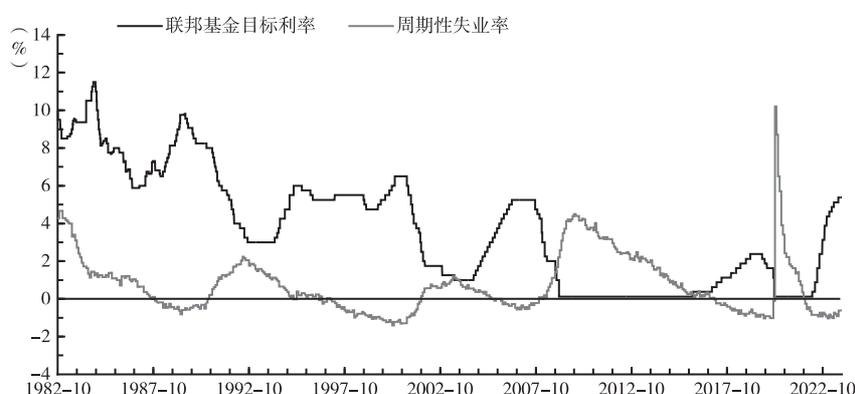


图 1 美国货币政策与周期性失业率的关联

注：“周期性失业率”是指美国失业率减去国会预算办公室计算的短期自然失业率；2018 年 12 月以后，联邦基金目标利率为一个 25 基点的区间，图中值为区间中点。

资料来源：美国联邦储备银行圣路易斯分行网站。

## （二）英国的就业监测：抽样调查与税务系统的结合

英国最主要的就业调查是劳动力调查（Labour Force Survey，以下简称 LFS），类似于美国的当前人口调查。LFS 由英国国家统计办公室（Office for National Statistics，简称 ONS）组织实施，为全国性的季度住户调查，单次调查样本约 3.6 万户，涉及约 8.5 万人。该调查也采取了样本轮换设计，每次更换最先入组的 20%，故每次调查有 80% 的样本可进行季度环比，有 20% 的样本可作年度同期比较。调查问卷涵盖住户和个人的基本信息，包括年龄、性别、亲属关系等；主要和次要工作的特征，包括行业、职位、工作时间等；求职意愿和行为，包括是否在找工作、找工作的方式等；问卷还设计了社会保障、工作史、教育培训、健康、收入等专门模块。根据得到的信息，16 岁

以上人口被划分为三种状态，分别为就业、失业和经济不活跃（economically inactive），可按抽样权重加总出三类群体数量，进而可计算就业率、失业率和经济不活跃度（economic inactivity rate），即 16~64 岁人口中就业者占比，16 岁以上经济活跃人口中失业者占比，和 16~64 岁人口中经济不活跃者占比。LFS 还有一个特点是每季度的调查会在三个月内逐渐进行，可以得到 3 个月窗口的滚动平均统计值，并按月发布统计数据<sup>①</sup>。

英国重要的劳动力市场调查还包括职位空缺调查（Vacancy Survey，以下简称 VS）和月度工薪调查（Monthly Wages & Salaries Survey，以下简称 MWSS）。二者均属于英国国家统计局的商业机构调查系列，而整个系列包含 82 个不同的调查项目<sup>②</sup>。VS 按月度进行，样本框为部门间商业登记表（Inter-Departmental Business Register，简称 IDBR），该表囊括了所有注册于英国增值税或个人所得税系统的商业机构。VS 每次调查约 6100 个机构，包括 1400 个大型机构和按季度随机抽取的 4700 个小型机构。对于抽中的机构样本，调查只关注一个问题：该机构目前有多少岗位在积极对外招聘。按时准确回答政府派发的电子问卷，是所有商业机构的法定义务。VS 的主要数据也按 3 个月窗口取滚动平均值并逐月发布<sup>③</sup>。MWSS 旨在获取全英商业机构的工薪情况，是英国就业统计中工作收入指标建立的基础。MWSS 的样本框和 VS 相同，抽样方式也类似，由所有 1000 人以上的和随机抽取的 1000 人以下的商业机构组成样本，每次调查约 9000 个机构，对应约 121000 位职工。MWSS 的主要问项包括机构的受薪雇员人数、发薪频率、工资总额、奖金和津贴支付、节假日和加班工资等。MWSS 亦采取电子问卷形式，所涉及的法规也和 VS 一致<sup>④</sup>。

在传统抽样调查之外，英国还通过税务信息管理系统进行就业监测。原则上，在英国境内经营的雇主发给雇员的工资都要先入账英国税务海关总署（His Majesty's Revenue and Customs，简称 HMRC），扣除各种税费后再发到个人，即“赚缴实时信息”（Pay As You Earn Real Time Information，以下简称 PAYE）。统计部门只需汇总转账

① 参见 <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/methodologies/labourforcesurveyguidance>。

② 参见 <https://www.ons.gov.uk/surveys/informationforbusinesses/aboutonsbusinesssurveys>。

③ 参见 <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/methodologies/vacancysurveyqmi>。

④ 参见 <https://www.ons.gov.uk/surveys/informationforbusinesses/businesssurveys/monthlywagesandsalariessurvey>。

信息就很容易得到受薪雇员规模和工资水平。此系统覆盖英国正规就业人口全体而非样本,所产生的数据是真实发生的而不是由受访者自报,且数据的获取几乎没有成本和时滞,因而具有抽样调查难以匹敌的完整性、真实性和时效性。然而,依靠税务信息系统监测就业也有明显的缺陷。非正规就业及其产生的收入不在 PAYE 视野内,基于 PAYE 核算的就业规模明显低于 LFS 的估计结果, PAYE 所揭示的收入水平及其变化也可能存在结构性偏差。尽管如此, PAYE 监测模式依然是对传统调查方法的有益补充。目前相关统计结果作为“实验性数据”公开<sup>①</sup>。

英国国家统计局按月发布劳动力市场回顾,集中汇总了过去一段时期的就业监测数据<sup>②</sup>。其中比例指标包括 3 个月平均的就业率、失业率、经济不活跃度和裁员率;总量指标包括相应的就业、失业和经济不活跃人数,以及来自 VS 的职位空缺数和来自 PAYE 的受薪雇员数;另外还有来自 LFS 的工作时长指标和来自 MWSS 的收入指标。上述指标的结构与美国基本一致,也一样经过了季节调整,确保了信息的完备性和时序可比性。

根据 1998 年英格兰银行法案,英格兰银行实施货币政策的首要目标是保持物价稳定,在此前提下,次要目标是支持政府促进增长和就业的经济政策。英格兰银行官方承认,在某些情况下,自身需要在短期权衡通胀目标与增长和就业目标<sup>③</sup>。在其定期发布的货币政策报告中,对于就业形势的讨论与预测也是不可或缺的内容<sup>④</sup>。可见,即便英国的货币政策采取了“物价锚”规则,就业情况依然在短期调控中占据重要参考地位。在宏观决策过程中,扎实全面的就业监测工作发挥着基础性作用。

### (三) 德国的就业统计体系: 欧盟框架下的多重指标

德国的就业统计监测有两大支柱,分别是劳动力调查(labor force survey)和就业账户(employment accounts)。德国的劳动力调查内嵌于国内的“小普查”(microcensus)。德国小普查每年实施一轮,采用一阶段整群抽样方法。整个德国被划分为大量抽样区,经简单随机抽样从中抽取 1% 的样本,调查样本区域内所有的住户及其成员,最终得到约 1% 德国人的个人和家庭信息。与美国住户调查和英国劳动力调查一样,德国小普查

① 参见 <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/methodologies/monthlyearningsandemploymentestimatesfrompayasyouearnrealtimeinformationpayertidatamethods>。

② 通常是报告发布 5 个月前到 2 个月前。

③ 参见 <https://www.bankofengland.co.uk/monetary-policy>。

④ 参见 <https://www.bankofengland.co.uk/monetary-policy-report/2023/august-2023>。

也采取了样本轮换方式，以兼顾样本的代表性和可追踪性。每个家户连续四年受访，每年替换掉最先入组的四分之一样本。德国小普查是在一年中连续进行的，通过保持调查过程的均匀性和随机性，就可以得到某些月度统计数据，这一点类似于英国劳动力调查<sup>①</sup>。德国劳动力调查作为小普查的内置部分，询问受访者的劳动参与、教育水平、收入情况和家户构成等信息，形成就业和失业人数、失业率、劳动参与率等关键统计指标。

德国就业账户是其国民账户（national accounts）的核心组成部分。所谓“国民账户”，是指德国联邦统计办公室发布的反映德国经济全貌的综合性、结构化数据集，包含国内生产总值核算、投入产出表、国民财富账户、就业账户、劳工体量账户和金融账户等<sup>②</sup>。国民账户的数据来源庞杂，涉及行政部门数据、住户调查数据、企业数据和各类协会提供的信息。就业账户基于60余种统计来源，计算德国就业人数。全国就业总人数按月度发布，季度和年度数据则可进一步分解到经济部门和就业状态。就业账户数据作为自主指标，还用于计算劳动生产率和总工作时间等派生指标。由于计算方法、数据来源和统计口径均不相同，就业账户中的就业人数与基于劳动力调查得到的就业人数存在差异。以2022年为例，前者比后者多出约290万，劳动力调查无法准确识别边缘就业者是产生差异的主要原因<sup>③</sup>。

在德国的就业统计体系中，劳动力调查和就业账户承担着不同的功能。在欧洲一体化背景和欧盟制度框架下，欧盟成员国特别是欧元区国家必须按照统一的标准提供经济数据，以实现信息共享和政策协调。德国劳动力调查的主要角色正在于按照国际劳工组织的标准，提供国际可比的失业人数和失业率。就业账户则正视单一数据来源的缺陷，挖掘一切可用的资料信息来测算就业规模和结构，并在监测就业的同时成为宏观数量分析的重要基础。

除了劳动力调查和就业账户数据，德国统计部门还发布社会保险贡献就业人数<sup>④</sup>。

① 参见 [https://www.destatis.de/EN/Methods/Quality/QualityReports/Labour - Market/monthly - unemployment - ilo - concept.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/EN/Methods/Quality/QualityReports/Labour - Market/monthly - unemployment - ilo - concept.pdf?__blob=publicationFile)。

② 参见 <https://www.destatis.de/EN/Themes/Economy/National - Accounts - Domestic - Product/Publications/Downloads - National - Accounts - Domestic - Product/at - a - glance - pdf - 0310200.html>。

③ 参见 <https://www.destatis.de/EN/Themes/Labour/Labour - Market/Employment/Methods/tab - etr - zum - mz.html?nn=23096#fussnote-6-57426>。

④ 参见 [https://www.destatis.de/EN/Methods/Quality/QualityReports/Labour - Market/quarterly - statistics - employees - social - insurance - contributions.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/EN/Methods/Quality/QualityReports/Labour - Market/quarterly - statistics - employees - social - insurance - contributions.pdf?__blob=publicationFile)。

该指标由雇主上报给社保部门的雇员信息汇总得到，同英国 PAYE 数据一样属于自动生成的遍历性数据，节省了抽样调查环节，也避免了抽样误差和应答误差。这种做法的缺陷也很明显，自雇、零工等非正规就业往往未纳入统计，因此社会保险贡献就业人数明显低于劳动力调查或就业账户给出的就业人数。社会保险贡献就业人数按季度发布，每次发布半年前的统计结果。在就业（失业）人数和比例之外，德国还建立了对岗位空缺、工资率、工作时间的监测机制，既包括欧盟的强制性要求，如劳动力成本指数（labour cost index）<sup>①</sup>，也包括德国结合自身情况设置的个性化指标，如协议收入和工时指数（index of agreed earnings and working hours）<sup>②</sup>、通告岗位空缺（notified vacancies）等<sup>③</sup>。

在数据发布方面，虽然德国没有像英美一样将就业统计数据汇编成月度报告，但统计部门官方网站分门别类披露了最新的劳动力市场指标，包括就业人数（就业账户）、就业率、社会保险参保就业人数、失业人数（劳动力调查）、失业率、通告岗位空缺、实际收入和名义收入指数、劳动力成本指数等。值得一提的是，德国统计部门建立了完备的线上数据库，称为 GENESIS-Online。包含劳动力市场指标在内的众多经济数据被冠以特定编号收存于该数据库，采用不同方法得到的相近指标和特定指标的不同口径数据都囊括其中，供用户查询和下载。德国统计部门还针对重要统计指标提供方法介绍和质量报告，便于其他机构和个人了解指标的含义、目的、计算方法和优缺点。

德国的宏观调控要在欧元区制度约束下进行，不存在独立货币政策，财政政策也受限于严格的财政纪律，自主的宏观调控主要是长期结构性改革。讨论中短期宏观调控，应将欧元区视为一个整体，调控手段主要体现为欧洲中央银行的公开市场操作。欧元区作为一个跨国货币联盟，必须确保中央银行的独立性和原则性，因此采取了单一的通胀稳定规则。然而，在欧洲央行的货币政策操作声明中，总是会提及成员国的劳动力市场状况，可见失业率等指标依然要加以考量。更重要的是，由于物价水平存在反馈时滞，欧洲央行非常关注价格的中期变动趋势，以寻求准确的预调节。劳动力市场供需关系和劳动力收入水平（劳动力成本）恰恰是影响未来通

① 参见 [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/EN/lci\\_esqrs\\_de.htm](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/EN/lci_esqrs_de.htm)。

② 参见 [https://www.destatis.de/EN/Methods/Quality/QualityReports/Earnings/monthly-index-agreed-earnings-working-hours.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/EN/Methods/Quality/QualityReports/Earnings/monthly-index-agreed-earnings-working-hours.pdf?__blob=publicationFile)。

③ 参见 <https://www.destatis.de/EN/Themes/Economy/Short-Term-Indicators/Labour-Market/karb830.html>。

货膨胀的基本因素。因此，即便选择“物价锚”，就业统计与监测依然是宏观调控所必需的配套制度。

#### （四）日本的劳动力调查：高效节约的调查设计

日本的就业统计监测主要通过劳动力调查实现<sup>①</sup>。日本的劳动力调查按月进行，采取分层两阶段抽样方法。第一阶段的样本框为最近一轮人口普查划分的调查区，一般的调查区内大概有 50 个家庭。调查区根据其特征分层，并在层内进行概率抽样。每月的样本调查区数目约为 2900 个。第二阶段的样本框为抽中的调查区内的住宅，采取等距抽样抽取约 15 个住宅，居住在内的所有家庭均为调查对象，每月约 4 万个家庭参加调查。日本劳动力调查的样本轮换方式比较有特点。每个样本调查区连续 4 个月接受调查，在接下来的 8 个月暂时离开样本，并于第二年的相同月份再接受 4 个月调查，然后彻底离开样本。样本调查区按照调查开始月份划分为不同的组，使样本轮换均匀进行。同一样本调查区内的样本住宅也要替换，在每轮 4 个月的调查期中，前 2 个月调查一半样本住宅，后 2 个月调查另一半。基于上述规则，该调查每月将替换掉 1/4 的样本调查区和 1/2 的样本住宅；每月的调查中，有一半调查区在去年同期做过调查，还有一半是今年新加入的。这样的做法较好地兼顾了样本更新、月度追踪、年度比较和成本控制。

日本劳动力调查的问卷分为基础表和特定表。所有样本家庭都要填写基础表，只有一部分样本区的家庭填写特定表。基础表的家户问卷部分要求户主填答，内容包括 15 岁以上家户成员人数和 14 岁及以下成员的年龄、性别和与户主的关系。基础表的个人问卷由 15 岁以上家户成员填答，首先问及性别、与户主关系、出生年月、婚姻状态、是否工作等；再向就业者了解其就业类型、工作时长、单位特征和具体岗位；非就业者则要回答关于求职情况和能否到岗的问题。完成基础表是填答特定表的前提。特定表针对在工作、找工作和未在找工作三种状态分别补充了一些问题，涉及与就业相关的各种主观意愿及其原因，以及工作经历。所有特定表的受访者还要填答自身受教育程度和来自工作的收入额。

日本总务省统计局逐月发布劳动力调查数据，也按季度和年度发布期内平均值。数据指标的主体是 15 岁及以上人口数、就业人数、失业人数和家户数。每项数量都会根据调查获得的各类信息进行划分，如 15 岁及以上人口数按照劳动参与、就业状态、就业类型等因素划分；就业人数按照行业、年龄、工作时间等划分；失业人数按照求

<sup>①</sup> 参见 <https://www.stat.go.jp/english/data/roudou/index.html>。

职原因和就业偏好等划分；家户数按照家庭规模、家主信息等划分。上述数量指标又能计算出劳动参与率、就业率、失业率等比例指标。日本统计局还发布就业者每周工作小时数和每月工作天数，可区分产业和职业，形成一套工作时长指标<sup>①</sup>。

劳动力调查公开数据中并不包括工作收入。工资水平及其变化可从厚生劳动省组织的每月劳动统计调查中得到<sup>②</sup>。这是一项涉及约 33000 个样本的月度机构调查，从雇主的角度收集雇员数量、结构、工资水平、工作时长等信息，形成对劳动力调查的补充。厚生劳动省发布的求人倍率则反映了劳动力市场的供需对比，在日本失业率水平低、波动小的情形下起到一定的就业指示功能，其数据源于公共职业安定所对招聘、求职和就职状况的汇总。

相比于其他国家，日本的宏观调控与其就业形势的关联并不强。一方面，在世界范围内，日本的失业率水平较低，波动较小，反映经济形势的灵敏性欠佳。这可能与终身雇佣制文化、老龄化和少子化、女性劳动参与率低等因素相关。另一方面，一段时期以来日本的宏观政策首先服务于遏制通缩、维持社保支出、财政赤字债券化等任务，当局长期维持着低利率货币环境，财政政策也较为宽松。其根本原因在于严重老龄化和经济增长动能不足。在此背景下，就业统计监测在日本缺乏在欧美国家那样的关键意义。相比而言，日本的劳动力调查更注重效率和节约。首先，劳动力调查直接利用了历次人口普查的调查区划分和建筑物摸底；其次，调查采用特殊的样本轮换和分表填答方式，问题设置也比较简单，减少了调查工作量，工资收入等信息可从其他调查项目中补充，避免了重复调查；此外，劳动力调查询问家户成员信息，发布家户数量和结构数据，也起到一定的人口调查功能。

#### （五）小结：各国就业统计监测的共性与特点

从上面的介绍中可以看出，发达国家的就业统计监测工作具有明显的共同点。第一，在统计方法上，各国均以抽样调查为主，特别是全国性的入户劳动力调查成为就业统计的标准配置，机构调查和行政记录数据提供补充。第二，在劳动力调查的设计方面，各国为了与国际劳工组织的失业标准保持一致，纳入了相似的问题，一方面获取受访者的职业状态、求职情况、工作时间和收入等信息，另一方面询问

① 参见 [https://www.e-stat.go.jp/en/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200531&tstat=000000110001&cycle=1&year=20230&month=23070908&tclass1=000001040276&tclass2=000001040283&tclass3=000001040284&result\\_back=1&tclass4val=0&metadata=1&data=1](https://www.e-stat.go.jp/en/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200531&tstat=000000110001&cycle=1&year=20230&month=23070908&tclass1=000001040276&tclass2=000001040283&tclass3=000001040284&result_back=1&tclass4val=0&metadata=1&data=1)。

② 参见 <https://www.mhlw.go.jp/english/database/db-1/r05/2308pe/2308pe.html>。

性别、年龄、受教育程度等个人特征；各国也都采取了某种样本轮换设计，兼顾样本的代表性、可比性和调查成本。第三，在指标体系方面，上述国家都逐月公布失业率和就业人数两大指标<sup>①</sup>，反映劳动力市场的景气度和劳动年龄人口参与劳动力市场的活跃度两个层面的信息；同时提供工作时长、工资率、岗位空缺、求人倍率等指标，表征劳动力使用和交易的集约边际变化以及劳动力市场供需的消长。第四，在数据发布方面，各国都会对核心就业指标进行季节调整，方便进行月度比较和短期形势判断。第五，发达国家普遍重视就业统计指标、方法和微观数据的公开，这样有利于调动非官方的研究资源，对经济中的周期性和结构性问题进行分析判断。

各国就业监测工作要适应具体国情，因而也表现出一些国别差异。一是劳动力调查设计各具特点。如美国的住户调查是典型的月度调查，但相对于人口数而言，每期样本量较小；德国将劳动力调查内嵌在年度“小普查”中，却通过连续调查获得月度数据；英国使季度劳动力调查逐渐实施，得到3个月窗口的滚动平均值；日本则利用独特的样本轮换设计节约调查成本；总的来说就是各国基于自身情况权衡成本、频次、代表性和准确度后做出的不同选择。二是使用机构调查和行政记录数据的方式和程度各异。在美国，机构调查与住户调查并驾齐驱，提供了非农就业数量这一关键指标，而社保登记数据的功能主要在于为机构调查提供样本框；英国利用商业调查提供工资率、职位空缺等指标，并基于税务系统建立了“赚缴实时信息”(PAYE)统计方法，形成区别于抽样调查的独立指标族；德国的就业账户数据来源于众多统计资料，当然也包括机构调查和行政部门数据，但其独立性较弱，社会保险贡献就业人数则时效性不强；日本的就业统计的比例和总量指标来自劳动力调查，每月劳动统计调查补充工资率和工作时长指标，分工较为明确。三是宏观调控联系就业监测的方式和程度不同。美国是典型的“就业锚”国家，其货币政策紧盯失业率对自然失业率的偏离；英国则将促进经济增长和就业设为货币政策的第二目标，就业情况是货币政策的重要参考；德国等欧元区国家没有独立的货币政策，稳定物价是欧洲央行的唯一政策目标，这种情况下劳动力市场指标成为物价的先导指标，另外统一的就业监测对于欧盟国家整体推动结构性改革也有一定意义。

<sup>①</sup> 就定义而言，就业人数 = 劳动年龄人口数 × 劳动参与率 × (100% - 失业率)，因此失业率与就业人数的指标搭配内含了劳动参与率。

## 四 中国就业监测体系建设与宏观调控“再寻锚”

### (一) 中国就业统计现状与就业监测体系建设

当前中国的就业统计可以分为登记和调查两种口径。登记口径下主要有城镇登记失业率和城镇新增就业两项指标，但其就业监测功能均不强。城镇登记失业率的分子是在就业服务机构进行求职登记的失业人员数，分母是失业登记人员数加调整后的城镇就业人员数，其中城镇就业人员数来自统计局负责的劳动工资统计报表制度和工商局掌握的个体私营就业人员数据。由于很大一部分失业者并不进行失业登记，城镇登记失业率的分子低估了失业人数，分母也不可避免地遗漏掉众多非正规就业者，因而指标难以反映真实失业水平；且该指标按年公布，频次过低，也无法用于短期就业形势研判。

城镇新增就业来自各级政府登记上报，等于报告期内城镇累计新就业人数减去累计自然减员人数，其中城镇新就业人员数为城镇区域内由未就业转为就业的劳动年龄内人数总和，包括失业人员再就业。城镇新增就业并非就业人数的净增量，而是单方向流量的累计，其增减与总就业规模不直接相关。假如某些结构性因素使劳动关系的稳定性发生变化，新增就业人数就会相应变化。所以城镇新增就业的影响因素过多，也不适用于就业监测。

值得额外关注的是城镇登记失业率分母所涉及的劳动工资统计报表制度。该制度按季度搜集法人单位从业人员人数及工资总额等方面的资料。调查方法上对一套表法人单位采用全面调查，非一套表法人单位采用抽样调查。信息采集通过国家统计局联网直报等方式实现。基于上报数据可得到季度法人单位就业人数和就业人员平均工资水平。该制度有潜力发展成为一项类似于美国机构调查或英国商业调查系列的月度或季度单位调查。

为了更加准确快速地监测宏观经济运行和反映就业失业状况，也为了和国际通行做法接轨，中国近年来逐步发展起自己的劳动力调查制度。全国劳动力调查自 2005 年开始实施，起初每年调查两次。2009 年起又建立了 31 个大城市（省会）月度劳动力调查制度，后将调查范围扩展至 65 个城市。在 2016 年，国家统计局对两项并行的劳动力调查加以整合，成为全国月度劳动力调查，调查范围覆盖全国所有地级行政区。全国月度劳动力调查采取分层多阶段概率抽样方法，在 2023 年每月调查约 34 万户，调查样本每月按一定比例轮换。调查内容包括性别、年龄、受教育程度等个人基

本信息和调查时点前一周是否工作、未工作原因、工作的行业和职业等就业失业信息<sup>①</sup>。

与前述国家相比，中国的劳动力调查制度表现出一些特点与不足。第一，目前国家统计局只公布了城镇调查失业率，统计范围是城镇常住人口，而2022年末中国城镇化率约为65%，为数众多的农村劳动力的利用情况未体现于该指标。第二，中国城镇调查失业率的波动较小，长期保持在5%左右，自2017年1月至2023年7月，样本标准差只有0.3%。这可能和第一个问题密切相关：由于特殊的户籍和土地制度，中国城乡发展呈现“半城镇化”特征，乡城迁移的大趋势中包含城乡间双向流动（王子成、赵忠，2013；张吉鹏等，2020；李亭亭等，2021）；城镇劳动力市场的需求冲击为农村转移劳动力流动所平抑，可能是城镇调查失业率过于稳定的重要原因。第三，统计部门未公布基于劳动力调查的劳动参与率或就业总人数，社会主体无法观测劳动年龄人口经济活跃边际的变化，而该边际的重要性不亚于就业-失业边际。第四，全国劳动力调查未涉及就业人员的工作时间和工资收入，无从反映劳动力利用和交易的集约边际的变化。第五，现有城镇调查失业率、31个大城市调查失业率和分年龄段调查失业率均未进行季节调整，直接进行月度和季度比较将出现偏差。最后，正因为上述问题，就业指标反映经济波动的灵敏性和全面性不足，在宏观调控决策中，就业状况难以真正成为主要的参考。

除上述问题外，2023年以来16~24岁青年失业率和25~59岁就业主体失业率的趋势出现背离，分年龄段失业率指标自2023年8月起停止发布。国家统计局认为，毕业前寻找工作的学生是否应纳入劳动力调查统计，以及受教育水平提高背景下青年人年龄范围的界定都需要进一步研究<sup>②</sup>。从根本上讲，关于青年失业率的争议在很大程度上是数据和统计标准公开的问题，如果能够对更多研究者开放调查的微观数据，青年失业率之谜就更容易得到解答，指标的优化也可以集思广益。

结合发达国家的有益经验和中国具体国情，有关部门可从以下几个方面健全就业统计监测体系。首先，统计部门应继续完善全国劳动力调查制度，提供覆盖城乡、划分区域、区分人群的调查失业率指标族。一方面要准确衡量农村地区劳动力的利

<sup>①</sup> 参见 [http://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202302/t20230202\\_1896008.html](http://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202302/t20230202_1896008.html)；[http://www.stats.gov.cn/zh/tjws/tjzb/202301/t20230101\\_1903672.html](http://www.stats.gov.cn/zh/tjws/tjzb/202301/t20230101_1903672.html)；[http://www.stats.gov.cn/xxgk/tjbzhzd/gjtjdczd/202305/t20230523\\_1940000.html](http://www.stats.gov.cn/xxgk/tjbzhzd/gjtjdczd/202305/t20230523_1940000.html)。

<sup>②</sup> 参见 [https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202308/content\\_6898426.htm](https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202308/content_6898426.htm)。

用情况，不能简单将参与农业生产视同就业，而是要基于农村劳动力利用效率低的事实，发展出一些新指标，如农村劳动力劳动时间、非农就业意愿和农村非农劳动力失业率等，继而与城镇调查失业率进行折算加总，形成真实有效的全国调查失业率指标。另一方面要从中国经济地理复杂、地区差异较大的实际出发，使全国劳动力调查能够拆解为具有省级甚至市级代表性的子调查，获取地区层面子指标。此外还应参照国际惯例，计算并发布区分性别、年龄、行业和受教育程度的细分调查失业率，以及辨别失业时长和求职信心的多口径失业率，提供更多关于就业失业的结构性信息。

其次，仅通过调查失业率进行就业监测并不全面，统计、人社、税务、工商等部门应协力构建更加完整的指标体系，包括劳动参与率、就业总人数、工作时长、工资水平、岗位空缺等。其中劳动参与率容易根据全国劳动力调查数据计算得到，关键在于数据公开；工作时长信息可以通过劳动力调查和企业调查分别采集并相互印证；就业人数既可以基于劳动力调查数据估算，也可将现有的劳动工资统计报表制度发展为覆盖更广、频次更高的单位调查来得到非农工薪就业，还可以效仿英国“赚缴实时信息”就业人数或德国的社会保险贡献就业人数，基于行政记录数据建立中国自己的遍历性就业人数指标；监测就业总人数的三种方式也适用于获取工资水平，工资水平数据可以与就业规模数据一同收集；岗位空缺、求人倍率等指标则应实现月度发布，并在人力资源市场登记的基础上加入商业调查来提高代表性。

再次，统计部门应设计适合中国国情的数据季节调整机制，确保关键指标可以进行月度比较。除了公历季节效应，中国一些节假日的设置与阴历挂钩，季节调整相对复杂。统计部门可借鉴 X-13-ARIMA-SEATS 等国外主流模型，开发中国版本的季节调整方法，特别是参考美国普查局的 Genhol 程序<sup>①</sup>，将阴历节假日所产生的“移动假日效应”纳入模型（中国人民银行调查统计司，2006），从而有效去除季节因素。

最后，在数据发布端要加强对底层数据和技术文件的公开共享。任何机构的智力资源都是有限的，丰富的数据要素难以在单一部门内得到充分的利用。在实施就业优先战略的过程中，就业数据是必不可少的研究资料和决策依据，更高水平的数据公开有利于科研院所、高校和企业了解就业态势，分析就业问题，积极建言献策。从过往经验来看，国家统计局与高校合作，对全国人口普查和 1% 人口抽样调查微观数据进行有限开放，产生了大量有价值的学术和政策研究成果，催生了一系列重要政策和改革

<sup>①</sup> 参见 <https://www.census.gov/data/software/x13as.html>。

出台。统计部门未来更应该积极推动劳动力调查和劳动工资统计报表等微观数据在一定范围内开放，进一步发挥数据基础设施作用。需要强调的是，数据公开要辅以技术文件公开，包括抽样设计、调查问卷、数据清理方法、指标计算公式等，帮助研究者更好理解和利用数据。从社会治理的角度看，数据和统计方法公开也是强化社会监督和提高政府公信力的重要方式，有助于消除杂音，凝聚共识，形成合力。

## （二）中国宏观调控引入“就业锚”的重要性

在建立完善就业统计监测体系的基础上，现阶段中国适合在一定程度上引入“就业锚”机制，使宏观调控更多关联就业指标。长期以来，中国的财政政策和货币政策具有明显的“增长锚”特点，注重经济增长率偏离潜在增速或增长目标时的逆周期调节。同时，中国宏观调控也关注物价和汇率水平。根据《中国人民银行法》，中国的货币政策目标是“保持货币币值的稳定，并以此促进经济增长”。与其他发展中国家甚至一些发达国家相比，中国的通货膨胀率较低且稳定，人民币汇率也相对稳定。这就得益于中国较为严格的财政制度和审慎的货币政策。总的来说，中国的宏观调控采取了“增长锚”搭配“价格锚”的模式。

然而，随着中国经济从高速增长阶段转向高质量发展阶段，叠加世界“百年未有之大变局”，宏观调控“增长锚”逐渐不适应新的经济条件。如图2所示，在2012年之前，中国的经济增长目标都明显低于实际经济增长率，基本属于冗余约束。大幅度的政策干预主要出现在外部危机和经济过热时期，如2008年金融危机后的宽松政策，和1990年代与2010-2012年帮助经济软着陆的收缩政策。在经济进入新常态后直至新冠疫情前，实际经济增长基本与增长目标重合，后者的约束性逐渐加强。增长目标偏离自然增长率更有可能引发经济失衡。目标过高会带来通货膨胀、资产泡沫、过度投资和结构扭曲，目标过低则易导致扩张政策不及时，造成失业、通缩、本币资产贬值和资本外流。而且随着中国经济体量扩大、城镇化率提升、居民财产数量增加，这些问题的负面影响趋于严重。从更大的背景来看，当今科学技术和产业组织快速变革，生产要素形式愈发丰富而规模愈难度量，全要素生产率增长也难以预测，再加上外部政治经济冲击增多，准确判断自然增长率几乎成为不可能的任务。

中国作为世界最重要的经济体之一，为确保政策独立自主性，也不适合设立严格的“价格锚”规则。以中国经济的体量，已然不可能建立固定汇率制度。若货币政策完全盯住物价水平，又不利于与财政政策和其他结构性改革措施相配合。从国际经验来看，稳定物价也许是某些国家货币政策的首要目标甚至唯一目标，但实际中决策者并不会严守“单一规则”，“相机抉择”总会在一定程度上保留。换言之，“名义锚”

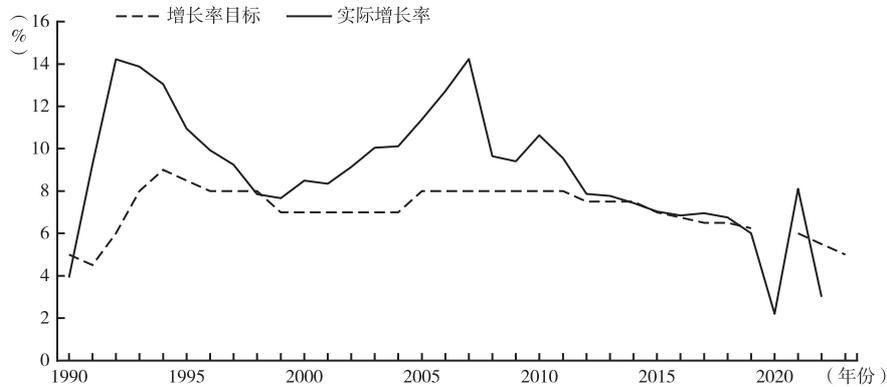


图 2 中国历年经济增长目标和实际经济增速

注：对于增长目标为区间的情况，取区间中值为目标增长率，如 2019 年 GDP 增长预期目标为 6% ~ 6.5%，图中取 6.25% 为增长率目标。

资料来源：根据历年政府工作报告整理得到。

必然要与某种“实际锚”相配合，如果“增长锚”不适用，就要寻找另一种反映实际经济状态的指标来替代。

对于中国而言，未来宏观调控应更多联系就业指标，逐步建立“就业锚”，相应减少经济增长目标的约束性，降低“增长锚”的权重。通过建立完备的就业统计监测体系，多层次、多维度的就业指标应能够灵敏指示劳动要素的利用情况。以宏观政策促进劳动力充分利用，也就间接促使经济增长保持在自然平稳状态。具体可借鉴美国等国家的做法，常态化估算可变自然失业率，进而得到周期性失业率，作为宏观政策启动的信号。就业人数、岗位空缺、求人倍率、工作时长等指标也可以成为调控的参考。前文已经提到，工资率等就业指标也是通货膨胀率的先导指标，货币当局根据相关指标变化实施预调节，更易实现物价稳定目标。另外，“就业锚”机制有利于稳定个体对就业和收入的预期，从而稳定包括人民币汇率在内的各类本币资产价格。因此“就业锚”的引入也有助于增强“价格锚”的可操作性。

宏观调控瞄准目标的转变也意味着政策工具和治理方式的转变。在促进充分就业的原则下，就业补助资金发放、社会保障阶段性降费、个人所得税缓征等惠民措施将成为重要的政策手段；就业导向的结构性货币政策工具将得到开发和使用；加强教育培训、促进劳动力市场匹配、提升劳动参与率的结构改革举措也将受到更多重视。当顶层设计将充分就业作为优先目标时，地方政府行为也会相应改变。过去以国内生产总值为导向的政绩竞争催生了地方政府重生产、重投资而相对轻民生、轻消费的倾

向（柳庆刚、姚洋，2012；张莉等，2018；陆铭，2023），而在就业优先导向下，地方政府将更加注重通过加强公共服务来促进就业，鼓励就业弹性更高的服务业发展，从而有利于提高群众福祉、调整经济结构并激发民营经济活力。

## 五 结论

随着中国经济从高速增长阶段转向高质量发展阶段，隐匿在增长趋势下的经济波动逐渐显化，劳动者的就业问题日益突出，群众的就业保障需要不断增强。同时，宏观调控瞄准经济增长率的“增长锚”机制，暴露出容易背离潜在增长路径而导致经济失衡的弊端。在此背景下，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出实施就业优先战略，强化就业优先政策；《“十四五”就业促进规划》进一步提出把保障就业放在宏观政策优先位置，将稳定和扩大就业作为宏观调控的优先目标和经济运行合理区间的下限。经济演变态势和国家战略部署共同决定了中国必须加快完善就业监测体系，建立宏观政策联系就业指标的机制，为经济运行寻找“就业锚”。

中国要构建就业监测体系和宏观政策响应机制，需参考别国的有益经验。世界主要发达国家均拥有较为成熟的就业统计监测制度。通过对美国、英国、德国和日本四个国家相关制度的剖析，本文发现，各国均以全国性入户劳动力调查作为就业统计的基础，机构调查和行政记录也发挥着重要作用；各国劳动力调查的内容和方式都与国际劳工组织建议的统计标准接轨，并以精细的调查设计兼顾样本代表性、时序可比性和调查成本；各国的就业指标体系主要包括比例指标，如失业率、就业率和劳动参与率，总量指标，如就业失业总人数、工作时长和工资率指标；在数据发布方面，各国均会进行季节调整，且重视底层数据和技术文件的公开。在就业统计监测工作基础上，各国以不同方式在宏观调控与就业指标间建立联接。美国货币政策紧盯失业率对自然失业率的偏离；英国则将促进经济增长和就业设为货币政策的第二目标；稳定物价是欧洲央行唯一的政策目标，这种情况下劳动力市场指标成为物价变动的先导指标。

相比之下，中国的就业统计监测制度尚需完善，宏观调控与就业指标之间也有待建立更加明确的瞄准规则。首先，国家统计局公布的城镇调查失业率无法反映农村劳动力和乡城流动人口的就业情况，这可能是城镇调查失业率变异较小的重要原因。其次，除调查失业率以外，城镇新增就业人数等指标的监测能力有限，高频次

的劳动参与率、就业总人数、工资率和求人倍率等指标缺失，不能全面反映劳动力市场动态。另外在数据发布方面，公开的指标口径单一，针对不同地域和群体的细分指标较少，对微观数据和技术文件的开放不足，且官方数据未经季节调整，难以直接进行月度或季度比较。以上问题最终导致就业指标尚未真正成为宏观调控的主要瞄准目标。

有关部门应坚持问题导向，对接国际标准，吸取国际经验，构建响应灵敏、信息准确、指标全面的就业监测体系。具体可优先推进以下工作：一是拓展并充分利用全国劳动力调查，建立包含农村劳动力和乡城流动劳动力就业信息的全国调查失业率，同时设置更多细分失业率指标，并定期发布劳动参与率、就业总人数等指标；二是将现有劳动工资统计报表制度发展为类似国外雇主调查的更加广泛全面的单位调查制度，提供非农就业人数、岗位空缺、工资水平等数据；三是基于税务、人社、工商部门的行政记录数据，建立遍历性就业指标；四是引入季节调整机制，增强指标数据的短期可比性；五是推动微观数据和技术文件对研究机构有限开放，以推进数据资源利用和统计方法优化。

在完善就业监测体系的同时，中国宏观调控决策要增加就业指标的参考分量，适当减少经济增长目标的约束性，逐步形成“就业锚”搭配“物价锚”的调控机制。特别是要常态化估测自然和周期性失业率，作为宏观政策的启动信号，就业人数、岗位空缺、求人倍率、工作时长等指标也应成为调控的重要参考。工资率、求人倍率等指标还应视作通货膨胀率的先导指标，货币当局可根据指标变化实施预调节，提高物价稳定政策的前瞻性。在宏观调控瞄准机制改革的同时，宏观政策工具也要有所创新，更多使用就业导向的财税政策和结构性货币政策工具。各级地方政府则要将实施就业优先战略和政府职能转变结合起来，更加注重结构调整和民生改善。

## 参考文献：

- 都阳、张翕（2022），《中国自然失业率及其在调控政策中的应用》，《数量经济技术经济研究》第 12 期，第 26 - 45 页。
- 李亭亭、朱宇、林李月、柯文前、肖宝玉（2021），《流动人口居留时长意愿的空间分异及影响因素》，《地理学报》第 12 期，第 2978 - 2992 页。
- 凌琬（2022），《就业质量与居民主观福利——基于中国劳动力动态调查的实证研究》，

- 《统计研究》第10期，第149-160页。
- 柳庆刚、姚洋（2012），《地方政府竞争和结构失衡》，《世界经济》第12期，第3-22页。
- 陆铭（2023），《大国治理——高质量发展与地方间竞争的空间政治经济学辨析》，《经济社会体制比较》第3期，第94-103页。
- 王子成、赵忠（2013），《农民工迁移模式的动态选择：外出、回流还是再迁移》，《管理世界》第1期，第78-88页。
- 张吉鹏、黄金、王军辉、黄勳（2020），《城市落户门槛与劳动力回流》，《经济研究》第7期，第175-190页。
- 张莉、皮嘉勇、宋光祥（2018），《地方政府竞争与生产性支出偏向——撤县设区的政治经济学分析》，《财贸经济》第3期，第65-78页。
- 中国人民银行调查统计司（2006），《时间序列X-12-ARIMA季节调整——原理与方法》，北京：中国金融出版社。
- Arulampalam, Wiji (2001). Is Unemployment Really Scarring? Effects of Unemployment Experiences on Wages. *The Economic Journal*, 111 (475), 585-606.
- Ball, Laurence & Gregory Mankiw (2002). The NAIRU in Theory and Practice. *Journal of Economic Perspectives*, 16 (4), 115-136.
- Batini, Nicoletta & Edward Nelson (2001). The Lag from Monetary Policy Actions to Inflation: Friedman Revisited. *International Finance*, 4 (3), 381-400.
- Coelli, Michael (2011). Parental Job Loss and the Education Enrollment of Youth. *Labour Economics*, 18 (1), 25-35.
- Di Tella, Rafael, Robert MacCulloch & Andrew Oswald (2001). Preferences over Inflation and Unemployment: Evidence from Surveys of Happiness. *The American Economic Review*, 91 (1), 335-341.
- Drazen, Allan (2000). The Political Business Cycle after 25 Years. *NBER Macroeconomics Annual*, 15, 75-117.
- Dubois, Eric (2016). Political Business Cycles 40 Years after Nordhaus. *Public Choice*, 166, 235-259.
- Farré, Lúdia, Francesco Fasani & Hannes Mueller (2018). Feeling Useless: The Effect of Unemployment on Mental Health in the Great Recession. *IZA Journal of Labor Economics*, 7 (1), 1-34.
- Friedman, Milton (1972). Have Monetary Policies Failed? *The American Economic Review*,

62 (1/2), 11 – 18.

Gordon, Robert (1997). The Time-varying NAIRU and Its Implications for Economic Policy. *Journal of Economic Perspectives*, 11 (1), 11 – 32.

Gregory, Mary & Robert Jukes (2001). Unemployment and Subsequent Earnings: Estimating Scarring among British Men 1984 – 94. *The Economic Journal*, 111 (475), 607 – 625.

Huckfeldt, Christopher (2022). Understanding the Scarring Effect of Recessions. *The American Economic Review*, 112 (4), 1273 – 1310.

Laureys, Lien (2021). The Cost of Human Capital Depreciation during Unemployment. *The Economic Journal*, 131 (634), 827 – 850.

Lee, Melissa & Nan Zhang (2017). Legibility and the Informational Foundations of State Capacity. *The Journal of Politics*, 79 (1), 118 – 132.

Lin, Ming-Jen (2008). Does Unemployment Increase Crime? Evidence from U. S. Data 1974 – 2000. *Journal of Human Resources*, 43 (2), 413 – 436.

Mroz, Thomas & Timothy Savage (2006). The Long-term Effects of Youth Unemployment. *Journal of Human Resources*, 41 (2), 259 – 293.

Nordhaus, William (1975). The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies*, 42 (2), 169 – 190.

Raphael, Steven & Rudolf Winter-Ebmer (2001). Identifying the Effect of Unemployment on Crime. *The Journal of Law and Economics*, 44 (1), 259 – 283.

## **Construction of Employment Monitoring System and Macroeconomic Regulation: From a Perspective of International Comparison**

Zhang Xi<sup>1,2</sup>

(Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences<sup>1</sup>;

Center for Human Resources Research, Chinese Academy of Social Sciences<sup>2</sup>)

**Abstract:** As China's economy enters the stage of high-quality development from the high-speed growth stage, promoting high-quality full employment is becoming the top priority, and associating macroeconomic control with employment is gaining urgency and importance. Therefore, a fully

featured employment monitoring system needs to be established. Based on a comparative analysis of developed countries' practice, this paper discusses four important points on construction of China's employment monitoring system and reforms of macroeconomic control. First, the system of National Labor Force Survey is supposed to be augmented. The national unemployment rate needs to be erected, in which rural and migrant labors' employment information is well incorporated. Some other indicators, including labor force participation rate and total employment, should be introduced from the survey. Second, the Labor Wage Statistical Reporting System might be transformed into a more comprehensive and institutionalized establishment survey. In this way the government can publicize data on nonfarm payrolls, vacancies and average wage regularly. Third, the statistics bureaus should make seasonal adjustments to major employment indicators and release more micro data and technical documents. Finally, with the help of employment monitoring system, China should attach an employment anchor to macroeconomic control, thereby stabilizing employment and expectations.

**Keywords:** employment monitoring, macroeconomic regulation, employment anchor, international comparison

**JEL Classification:** C42, E24, E61

(责任编辑：封永刚)