

“稳就业”的发力点在哪里

中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心 执笔 都阳

中央经济工作会议提出，进一步稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期，提振市场信心，增强人民群众获得感、幸福感、安全感，保持经济持续健康发展和社会大局稳定。“六稳”是当前我们做好经济工作的重要着力点。其中，“稳就业”成为宏观经济调控的首要目标。通过积极的就业政策稳定就业，不仅要经济形势和就业形势有准确的研判，还需要进一步完善积极就业政策体系，提高政策瞄准的精度和实施的力度。“稳就业”要着眼当下，顾及长远，以实现几个不断递进的政策目标。

“稳就业”目标的多元化

就业是民生之基。中央提出，把稳定就业放在更加突出位置。在新形势下，“稳就业”的目标更为多元，既要确保失业率处于充分就业水平，还要力争劳动参与率稳中有升，同时，还要与劳动力市场价格指标结合起来，促进劳动生产率稳步提升。

首先，“稳就业”要确保失业率处于充分就业水平。具体来说，就是将城镇调查失业率控制在5.5%以下。维持充分就业既是“稳就业”的首要目标，也是坚持底线思维的重要体现。我们结合我国劳动力市场近年来运行的实际情况进行具体分析。

当前，影响城镇调查失业率的主要有三个指标：城镇化速度、劳动年龄人口的比重以及劳动参与率水平。在城镇化增速和劳动参与率水平保持稳定的假定下，我们可以估算出2019年城镇16岁至59岁人口中的经济活动人口总量。如果以全国月度城镇调查失业率约4.9%的均值水平和2018年9亿左右的16岁至59岁人口作为基准，可以计算2018年基准水平的城镇就业规模和2019年5.5%城镇调查失业率水平下的就业规模。结果发现，在劳动年龄人口总量减少但城镇化继续推进的情况下，2019年再新创造出165万左右的就业岗位，就可以确保城镇失业率在5.5%以下的就业目标。

从过去十年我国经济增长与城镇就业需求的变化关系看，城镇就业弹性（就业增长速度与经济增长速度之比）一直保持稳定，波动幅度较小。考虑到影响就业弹性的主要因素是经济结构等，在短期内不会产生明显的变动，以过去五年平均就业弹性作为分析基准，2019年的经济增长如果保持在6%左右的水平，就会净增加约1000万个就业岗位。这意味着，把城镇调查失业率控制在5.5%以内是一个完全可以实现的目标。

其次，“稳就业”还需要力争劳动参与率稳中有升。这是“稳就业”工作更高的目标。高参与率和低失业率是劳动力市场调控所要追求的理想目标。与此同时，较低的失业率水平如果伴随着较低的劳动参与水平，虽然劳动力市场也接近于均衡，但人力资源的利用效率没有得到充分发挥。正因为如此，以城镇调查失业率控制在目标区间以内为前提，保持劳动参与率稳中有升，是维持劳动力市场稳定发展的更高目标。

近年来，虽然我国城镇劳动力市场经历了较为迅速的工资上涨，但劳动参与率却呈逐年下降的趋势。社会经济发展中的很多因素以及劳动力市场制度安排都影响到个体的劳动参与决策，需要深化劳动力市场改革来解决参与率下降的问题。比如，在老龄化日益严重的情况下，优化养老金给付机制，增加劳动供给激励，是提高劳动参与率的重要方式；进一步消除劳动力流动的制度化障碍，鼓励农村向城市的劳动力转移，也有利于提高总体的劳动参与水平，等等。

第三，“稳就业”工作还需要与劳动力市场价格指标结合起来，以保持工资平稳增长，促进劳动生产率稳步提升。工资的变化对于经济发展的效应是多方面的：工资上涨带来了劳动者福利

的改善，同时，也增加了企业的劳动力成本。工资快速增长时，有可能会对企业的生产经营产生冲击性的影响。尤其是劳动密集型企业，劳动力成本在总成本中的占比较高，容易产生较大的负面影响，并减少对劳动力的需求，不利于就业稳定。

过去几年，我国工资水平以较快的速度上涨，其中的原因，除了持续的经济发展以外，劳动供给方面因素的根本性变化亦起到了重要作用。2013年以来，中国16岁至59岁的劳动年龄人口开始持续减少。劳动供给减少在大大缓解了就业压力的同时，也不断增加劳动力的稀缺性，并推动了工资水平的不断快速上涨。更重要的是，由于劳动力稀缺性推动的工资上涨往往与劳动生产率的增长脱离，导致单位劳动力成本（劳动力成本与劳动生产率之比）不断上扬。在外部经济环境多变的情况下，不利于外向型行业或部门保持就业稳定。

因此，保持工资水平适度、可持续的增长，推动劳动生产率不断提升，是“稳就业”政策要追求的更高的目标，也是更长期的目标。

根据失业性质完善积极就业政策

“稳就业”就是要对可能存在的失业现象，采取有针对性的治理措施。根据失业性质推进积极的就业政策，是提高政策精度、改进实施效果的必要路径。一方面，在确保充分就业的底线思维下，要尽量减小政策实施的成本；另一方面，从就业政策的效果看，只有准确识别失业的性质，才能找到造成失业的真正原因，从而使积极就业的政策发挥应有的作用。

按照失业的产生机理，失业可以分为总需求不足产生的周期性失业、经济结构调整产生的结构性失业以及劳动力市场运行不畅导致的摩擦性失业。当前的实际失业率水平与自然失业率接近，失业的主要构成是结构性失业和摩擦性失业，其中以结构性失业最为明显。

结合当前的经济发展阶段、经济运行态势和外部经济环境看，造成结构性失业的来源主要有两个方面：一方面，因经济结构调整升级以及劳动力成本上升等因素，使企业根据要素价格的变化重新配置资源，这些主动的结构调整行为可能会产生局部或区域性的结构性失业；另一方面，外部环境冲击和不确定性的增加，可能对部分企业和行业的生产经营产生影响，造成产出的波动，并导致就业岗位的损失。

由于结构性失业具有区域、行业和企业类型较为集中的特点，这些特点导致失业发生时的冲击效应比较集中，但也为更为精准地实施积极就业政策提供了可能。

在这一过程中，首先要把“稳就业”的积极就业政策和扶持小微企业的政策统筹好。我们既要看到小微企业的不断自然更替是经济发展过程的正常现象，也要关注特定经济环境变化给小微企业带来的特殊的困难。要把“稳就业”政策和扶持小微企业政策结合起来，可考虑把就业促进的专项资金纳入扶持小微企业的专项计划中，形成合力。

同时，还要统筹协调“稳就业”政策和应对贸易环境变化和保护主义等外部冲击的政策。建议采取精确瞄准的方式，给遇到外需冲击、具有转型能力的小微企业以过渡性的扶持，防范可能发生的失业。

此外，把“稳就业”和处置僵尸企业统筹好，亦是题中应有之义。部分结构性失业和正常的结构性调整相关联，产生一部分失业是资源重新配置的必然结果，也是市场经济运行的正常现象。我们可按照“保人不保企”的原则，做好转岗职工分流安置工作。