

## 我国就业政策的阶段特征与调整建议

中国社会科学院 都阳

经过多年的快速增长,我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,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。

在经济发展新常态下,我国经济越来越受到人口老龄化、对就业质量的需求提高、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。

### 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适宜的政策环境。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我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,我国的经济体制改革首先发端于农村,始于上世纪80年代初的农村经济改革,迅速提高了农业劳动生产率,并由此产生农业富余劳动力。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。

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,我国从没有停止转移农村富余劳动力的进程。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。我国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我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,乡镇企业雇佣了超过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,仍然需要依靠市场力量发挥决定性作用。第三,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。在上个世纪,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、顺应就业结构多元化的政策调整

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。研究发现,我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。

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的企业层面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。

#### 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,我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,快速的老龄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龄化危机,是我国正面临的特殊挑战。2015年,我国60岁及以上的老龄人口为2.22亿人,占总人口的16.1%;65岁及以上的老龄人口达1.44亿人,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%。由于老龄化程度的迅速提高,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龄化的进程,将是实现充分就业以外,劳动力市场的另外一个基本目标。

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。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。

#### 二、结构调整仍然面临挑战

刘易斯转折点到来后,劳动力短缺频繁出现,工资迅速上涨。劳动稀缺性的提升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。总之,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。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往往会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。

#### 就业相关政策的实施与评估

随着劳动力市场的逐步发育，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、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。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，对不同群体产生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，政策产生的即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，其中六大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，新的岗位不断产生，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。