

稳定就业就是稳定经济大局

文 / 蔡昉*

【摘要】中国经济潜在增长率自2010年以来已显著降低，实际GDP增长速度也相应降低，成为经济发展新常态的特征之一。因此，宏观调控需要区分是潜在增长率下降导致的自然增速下行，还是需求侧冲击导致的周期性经济减速。直接观察反映就业状况的指标如调查失业率，看是否发生超出自然失业率之外的周期性失业，是更加科学可靠的判断宏观经济形势的依据。通过把实现充分就业的目标以及劳动力市场各类信号纳入宏观经济政策抉择中予以考量、决策和执行，积极就业政策就可以得到真正落实，如此一来，宏观经济政策终极目标和底线更加清晰、可操作，民生也得到了更好的保障。

【关键词】稳就业；宏观经济政策；潜在增长率；失业率

中国经济面临诸多重大挑战。一方面，从高速增长向高质量发展转变是一项长期性任务；另一方面，中国也要应对中美贸易摩擦产生的周期性冲击。为更好应对上述挑战，中国需要统筹运用一系列宏观经济工具。在第十三届全国人民代表大会二次会议上，国务院总理李克强在《政府工作报告》中首次提出，将就业优先政策置于宏观政策层面。这个安排和导向具有十分重要的政策含义，有利于强化各方面重视就业、支持就业的导向。一旦把就业优先政策真正置于宏观政策层面，并且得到体制机制的支撑，在实际政策决策和实施中予以落实，则标志着就业优先政策以及宏观经济政策升级版的诞生。当前，从“为什么”把就业优先政策置于宏观政策层面，到“如何”把就业优先政策置于

宏观政策层面，都还有一些认识需要澄清，还有一些机制需要完善。

一、判断经济形势的指标难题

长期以来，我们习惯于使用GDP年度增长率来判断宏观经济形势。一般来说，在常规的经济发展时期，依靠这一指标进行判断是恰当的。一个经济体能够以什么样的速度增长，通常取决于生产要素（即劳动、资本和其他资源）的供给能力以及配置能力。一定发展阶段上的生产要素供给和配置能力，就赋予这个经济体一个相对稳定的潜在增长率。在发展阶段未变化的情况下，潜在增长率是一个长期不变的水平，因此通常也被称为趋势增长率。

* 蔡昉，中国社会科学院研究员。

观察实际增长率并将其与潜在增长率进行比较，两者之间的差别状况就可以揭示出当前的宏观经济形势。也就是说，如果实际增长率明显低于潜在增长率，以实际增长率与潜在增长率相减，则产生一个负的增长率缺口。由于潜在增长率可以看作在既定经济发展阶段上生产要素禀赋和全要素生产率提高潜力可以支撑的经济增长稳态，负增长率缺口通常意味着需求侧出现周期性扰动，从而使实际增长率不能达到潜在增长率，生产要素未能得到充分利用，这时往往出现产能利用不充分，譬如周期性失业现象。由此得出对宏观经济形势的判断，进而要求实施宽松的货币政策或（和）扩张性的财政政策。实施这个方向的宏观经济政策，目的在于使实际增长率回到潜在增长率的水平。

例如，在 20 世纪 90 年代后期的亚洲金融危机中和 2008 年的世界金融危机中，中国都实施了刺激性宏观经济政策，都提出“保八”增长目标，就是认为 8% 接近于当时的潜在增长率或者潜在增长率的下限。从要素供给能力和资源配置效率潜力着眼，蔡昉和陆旸（2013）的估计显示，中国经济的潜在增长率在 1979–1995 年期间为年平均 9.7%，在 1997–2010 年期间为 10.4%。低于这个水平的增长率就会造成失业现象。所以，在那个时候争取经济增长速度不低于 8%，就能够稳定就业因而也就保住了民生。

但是，2010 年之后中国经济发生了发展阶段的变化，经济发展新常态的特征之一就是经济增长速度趋于下行。特别是，随着 15–59 岁劳动年龄人口转为负增长，人口抚养比逐年显著提高，劳动力供给、人力资本改善、资本回报率、全要素生产率的提高，都不再能够达到以往（2010 年之前）的水平，潜在增长率下降则是自然的、不可避免的。根据蔡昉和陆旸（2013）的估算，中国潜在增长率从 2010 年之前的 10% 下降到“十二五”的 7.6% 和“十三五”的 6.2%。

这时，无论遇到什么情况，“保八”都不再是恰当的政策取向。

这也就意味着，在经济发展阶段变化的情况下，宏观经济政策遇到了一个现实的技术难题：用什么指标观察和判断宏观经济形势，以及以何种方法分析并作为依据得出相应的判断。回答这个问题，需要从以人民为中心的发展思想出发，坚持稳中求进的工作总基调和根本方法论，需要遵循宏观经济运行的一般规律，同时认识和把握这些规律在中国特殊国情下的表现。

二、用什么指标作为宏观政策依据

由此可见，单纯看 GDP 增长率其实无从判断宏观经济形势。譬如，一般认为美国的潜在增长率是 2.4% 左右，如果认为甚至大讲美国经济增长率可以达到 4% 甚至更高，便是贻笑大方了，因为既不可能做到，真的达到了也只是刺激的结果，不仅难以持续，还会产生通货膨胀、资产泡沫、累积金融风险等副作用。中国的情况更加特殊，因为恰是这个时候发生了发展阶段的变化。例如，2018 年中国实际 GDP 增长率为 6.6%，与 2012 年之前进行比较似乎令人担忧。但其实不应该这样比较，而是应该以潜在增长率（譬如大约是 6%–6.2% 之间）为参照进行比较，因而这个增长速度实际上差强人意。

不过，潜在增长率并不是随时可以统计或者计算出来的。经济学家通常使用计量模型对潜在增长率进行估计和预测，但关于数值的高低和走向总是存在着不同意见。比如笔者和同事估计的“十三五”期间潜在增长率平均为 6.2%，并且认为潜在增长率将趋于继续下降；而林毅夫（2011）则认为潜在增长率仍然高达 8%，可以通过加大基础设施投资使实际增长率回归到 8% 的水平。面对种种不同的观点，究竟应该用什么指标作

为判断宏观经济的充分信息呢？

笔者认为，作为判断宏观经济形势的充分信息指标，当属劳动力市场指标，具体来说就是调查失业率。失业分别由三种因素造成，因而失业率也由三个部分构成。第一是结构性失业，因求职者的技能与岗位需求不相适应造成。第二是摩擦性失业，因信息传递不畅通和市场功能的局限，劳动者与岗位之间的衔接出现时间上的迟滞。由于这两种失业与宏观经济状况没有直接的关系，并且无论何时何地，或多或少总是存在的，因此两者合称为自然失业。如果调查失业率处在自然失业水平上，这时的经济增长速度就与潜在增长率一致，就叫做充分就业。第三是周期性失业，如果宏观经济波动造成实际失业率攀升到自然失业水平之上，就出现岗位不足导致劳动力得不到充分利用的情况。值得注意的是，在宏观经济学中，充分就业状态不是指没有失业现象，而是指没有周期性失业现象。

对于失业率是否可以胜任宏观经济指标功能的一个疑虑，是认为失业率是关于经济景气的滞后指标。习惯上，根据经济指标对经济趋势作出预警的能力及程度，可以将经济指标区分为“先行指标”“同步指标”和“滞后指标”三类，而失业率通常被列入第三类，即认为它只是经济趋势变化的事后反映。既然不具有事前对经济景气作出预测的功能，失业率似乎自然不适合作为判断宏观经济的充分信息指标。如果宏观经济政策相关部门持这样的认识，则会在把劳动力市场指标作为宏观经济政策依据方面踌躇不前，从而延误把就业优先政策置于宏观政策层面的实际操作。可以从以下三点论证上述担心其实是不必要的。

首先，当人们对经济指标进行先行、同步或是滞后的归类时，其实更多地反映了这些指标对投资者或经纪人等市场人士的意义，而不是对宏观经济政策决策者的意义。宏观

经济调控部门并不能根据那些带有情绪化和猜测性的“先行”指标进行决策，而只能根据被证明为必然发生、正在发生或者已经发生的趋势性指标进行决策。如果要追究人们何以把失业率归类为滞后指标的话，可能与20世纪90年代初美国出现“无就业复苏”现象，即危机或衰退之后，就业恢复越来越滞后于增长恢复这一特点有关。但是，我们讨论的是将其作为宏观经济政策决策依据的合理性，危机后的恢复速度并不影响这种合理性。

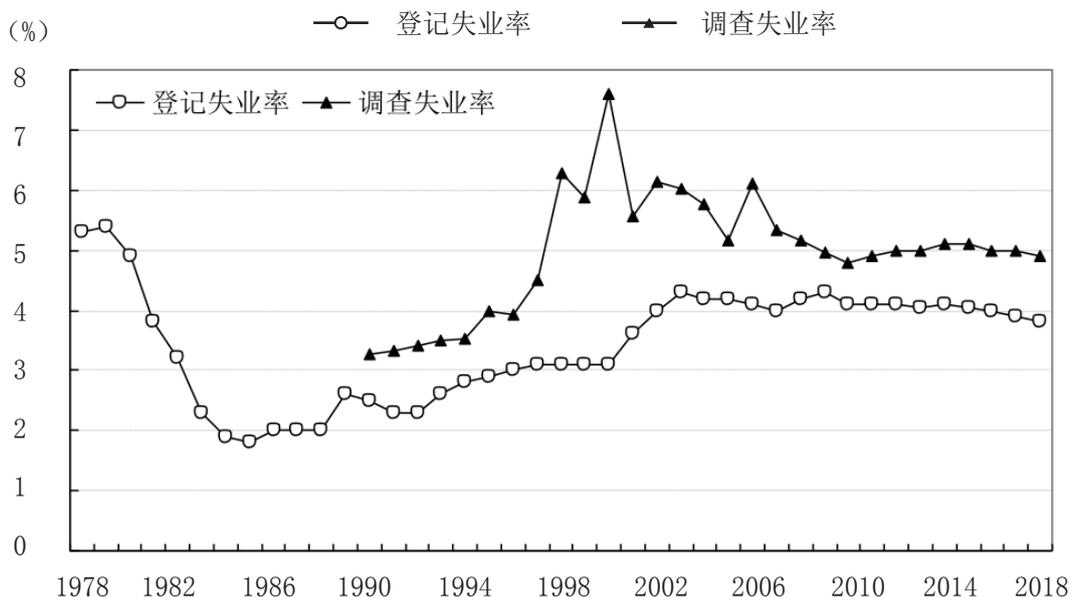
其次，从宏观决策者的需要出发，劳动力市场指标并不滞后。以失业率对于经济增长趋势的判断来说，经济增长速度一旦低于潜在增长率，就意味着生产要素利用不充分，包括对劳动者的雇用和使用减少，失业率随即上升。企业一旦发现订货变化并且预测其具有趋势性的话，就会做出调整雇佣人员数量的决策，即刻便会显示为失业率的变化。很显然，失业率最为恰当地反映出了宏观经济政策决策所需信息。

最后，春江水暖鸭先知，在现实中从事各类投资活动的金融市场人士，实际上从来就把失业率等指标作为预测性的信息。例如在美国，每月第一个周五早上八点半，从劳工部大楼传出来上个月的非农产业就业信息，特别是失业率指标情况，便会在瞬间引起全球市场的相应反应，并且常常是相当剧烈的结果。事实上，很多职业投资者和分析师都承认，因其切身利益和收益所系，在实际市场操作中，他们从来不把失业率作为一个滞后指标。

三、如何认识当前就业形势

国家统计局发布两种失业率指标，分别为城镇登记失业率和城镇调查失业率，后者在稍晚的时期才开始公布。根据笔者的估算，城镇调查失业率在2000年达到最高点

图 1978-2018年中国城镇失业率变化



资料来源：城镇登记失业率数据来自国家统计局历年《中国统计年鉴》；城镇调查失业率较早数据系作者估计，近年来数据系根据新闻报道和国家统计局发布数据汇集。

即大约为 7.6% 之后逐年降低。2008 年以来，在经济增长没有发生周期性变化的同时，调查失业率始终保持在 5% 左右。自国家统计局发布该指标以来，在 2018 年 1 月至 2019 年 3 月之间，调查失业率仅在 4.9% 与 5.3% 之间浮动，平均值为 4.98%。所以总体来说，中国城镇调查失业率近年来基本稳定在 5% 左右，登记失业率则在 4% 以下（如图）。那么，这个失业率水平反映出什么样的劳动力市场状况？其背后蕴涵的政策含义是什么呢？

根据自然失业率（即不受周期性因素影响的失业率）的定义，可以得出的分析结论是，中国当前的自然失业率就处在调查失业率为 5% 左右、登记失业率为 4% 左右的水平上。因此，只要城镇调查失业率不超过 5%，就意味着没有周期性失业，也说明增长速度符合潜在增长率，经济处于充分就业状态。也就是说，中国宏观经济迄今为止没有出现

明显的周期性问题。由此可见，即便经济学家和政策决策者没有就中国当前潜在增长率达成共识，也可以从城镇失业率处于自然失业水平这个现象，得出经济增长速度并未降至潜在增长率之下的判断。这就是为什么中国尚不需要大水漫灌式的强刺激政策的依据。

从另一个更直接的劳动力市场指标“求人倍率”，也可以看到就业强劲的势头。该指标描述的是岗位需求数与求职人数之比，只要该指标在 1 以上则意味着岗位数多于求职人数，劳动力市场比较强劲。自人力资源和社会保障部于 2001 年第三季度公布该指标以来，求人倍率始终保持向上的趋势，反映了劳动年龄人口增长减速以至 2010 年之后进入负增长的总体劳动力供求关系变化。其间在 2008 年受世界金融危机影响大幅度下降后，求人倍率自 2010 年以来一直

在1以上，2019年第一季度达到1.28的历史最高点。

总体来说，当前劳动力市场上既存在着普遍的劳动力短缺，也不乏结构性和摩擦性就业困难，同时也面临着因国内外各种不确定性因素导致周期性失业的风险。因此，把就业优先政策纳入宏观政策层面，有利于以更加精准的方式，对扩大就业、防范和治理失业、保持宏观经济稳定，以及稳定和改善民生等重要政策目标综合施治、对症下药。

四、政策的着力点和时机

把就业优先政策纳入宏观政策层面，既丰富了宏观经济政策工具箱，也增加了宏观经济形势判断的科学依据。在更加全面地把握宏观经济状况和走势的情况下，以劳动力市场信号作为更根本的考量依据，有助于宏观经济政策与民生相关社会政策的密切联动，相关政府部门也得以获得更强的相机决策能力。

首先，运用积极就业政策应对结构性和摩擦性就业困难。在推动全方位对外开放和深化经济体制改革的过程中，各类经营主体将面临更多的市场竞争；在供给侧结构性改革过程中，降低债务率、杠杆率任重道远，处置僵尸企业的力度将加大；在转方式、调结构和换动能的过程中，企业需要经历创造性破坏的洗礼，以提高生产率和竞争能力。上述变化会造成部分劳动者离开原就业岗位的情况。在找到下一个岗位之前，或者新成长劳动力进入就业市场时，劳动者常常会遇到结构性和摩擦性失业或就业困难。

在那些转型任务较重的传统产业集中的地区、逐渐丧失比较优势的行业，以及竞争中受到冲击的企业，职工面临着更大的结构性失业风险。这就迫切需要从职业教育和技能培训入手，提升劳动者的人力资本，努力缩短自然失业的时间，推动劳动力市场的发

育，加强劳动法规的执行力，完善劳动力市场制度，有针对性地加强信息发布和岗位中介等公共就业服务。当前，特别要注重应用现代化信息技术手段，提高劳动力市场效率和匹配度。

其次，适时运用宏观经济政策的逆周期手段，防范和应对周期性失业。准确判断就业状况，有助于对宏观经济政策方向和力度作出决策。在不存在周期性失业的情况下，无须出台过于宽松的扩张性宏观经济政策。在应对金融危机时实施强刺激带来的副作用尚未完全消化，以及供给侧结构性改革任务尚未完成的情况下，不适当的刺激政策不啻火上浇油，造成高负债和产能过剩，既导致风险的积累，还可能延误改革。

只有出现周期性失业，才要求宏观经济政策出手。例如，中美贸易摩擦的升级有可能从需求侧给实体经济带来冲击，使得宏观经济政策面临一定的调整压力。宏观经济政策调整的预警信号和反应机制就是，一旦城镇调查失业率显著超过5%，就需要运用恰当的货币政策和财政政策手段，从刺激需求的方向进行逆周期调控，使经济增长速度回归潜在增长率，使失业率降回到充分就业水平。同时要完善社会保障制度的托底功能，确保民生链条正常运转。一些特殊困难人群可能被遗漏在宏观经济政策和积极就业政策的覆盖范围之外，需要社会政策未雨绸缪，密织一个牢固的社会安全网络，在关键时刻进行最后的兜底保障。

最后，围绕改善生产要素特别是劳动力的供给和配置能力、提高潜在增长率，深化经济体制改革，特别是推进供给侧结构性改革。就业数量扩大和就业质量提高，归根结底取决于经济持续健康增长。实际增长率要与潜在增长相适应，但是，潜在增长率也不是一成不变的。相关领域的经济体制改革，都具有在供给侧和需求侧促进和稳定经济增长的效果。特别是那些能够创造真金白

银和立竿见影改革红利的领域，譬如以农民工落户为核心的户籍制度改革、促进劳动力更充分流动的要素市场发育等等，一方面有利于增加生产要素供给和提高配置效率，促进实体经济的发展，另一方面有利于扩大居民消费，增加国内有效需求，应该在改革时间表上得到优先安排，以更紧迫的节奏加快推进。

参考文献

[1] Cai Fang and Yang Lu. The End

of China's Demographic Dividend: the Perspective of Potential GDP Growth, in Garnaut, Ross, Fang Cai and Ligang Song (eds) China: A New Model for Growth and Development[M]. ANU E Press, Canberra, 2013, pp 55 - 74.

[2] Justin Yifu Lin. China and the Global Economy[J]. China Economic Journal, 2011, vol.4, no.1, pp1-14.

(责任编辑：吴思)

STABLE EMPLOYMENT IS TO STABILIZE THE OVERALL SITUATION OF THE ECONOMY

Cai Fang

Abstract: The potential growth rate of China's economy, together with the increase of GDP, has been significantly reduced since 2010, which has become one of the characteristics of the new normal of economic development. Therefore, before macro-control, it needs to distinguish between the natural downturn caused by the potential decline in growth rate and the cyclical economic slowdown caused by demand-side shocks. Direct observation of indicators reflecting the employment situation, such as investigating the unemployment rate, to see whether there is a cyclical unemployment beyond the natural unemployment rate, is a more scientific and reliable basis for judging the macroeconomic situation. By incorporating the goal of full employment and various signals from the labour market into macroeconomic policy choices for consideration, decision-making and implementation, the active employment policy can be truly implemented, so that the ultimate goal and bottom line of macroeconomic policy are clearer and more operable, and people's livelihood is better protected.

Keywords: Stable Employment; Macroeconomic Policy; Potential Growth Rate; Unemployment Rate