

把握积极就业政策新内涵 实现劳动力市场健康发展

中国社会科学院人口与劳动经济研究所 都阳

就业优先政策被置于宏观政策层面，不仅强化了重视就业、支持就业的政策导向，也突出了在宏观调控过程中不同的宏观经济政策与就业政策相互协调的必要性。纵观我国就业政策的发展历程，就业优先的目标是通过落实积极就业政策实现的。进入新时代，积极就业政策的作用更加彰显。随着社会经济发展水平的不断提升，需要不断优化积极就业政策的框架和内容，在确保就业稳定的同时，实现劳动力市场健康、有效发展，进而为我国经济可持续发展创造条件。

提高就业政策实施的精度

推进积极就业政策的成本主要包括行政成本和机会成本。行政成本主要是指公共财政对积极就业政策的直接或间接投入，以及行政体系为推进政策所动用的资源、产生的负担等。

由于公共财政对于积极就业政策有大量的投入，一方面，需要加强对就业服务和积极就业政策实施的绩效管理和效果评估；另一方面，也需要通过提高政策实施的精度，来提升政策实施的水平。

实施积极就业政策的机会成本，是指积极就业政策的实施目标和其他宏观调控目标之间此消彼长的关系。一般来说，直接的成本切实可见，也容易计算，但政策执行的机会成本往往被忽视。因此，推进积极就业政策，不仅要考虑其所要实现的劳动力市场目标的实施效果，还需要考虑积极就业政策对其他经济指标可能产生的影响。在宏观调控的主要目标中，失业率与价格水平的关系尤为密切，二者的关系具有重要的政策含义。

其一，失业率和价格水平存在此消彼长的关系，积极的就业政策和其他宏观政策的目标都需要寻求这二者的平衡。当然，人们对更高的失业率和更高的价格水平的容忍程度并不是等价的。已有研究表明，失业率对幸福感影响的估计系数是通货膨胀的2倍。这既体现了失业率和价格水平作为调控目标的相对重要性，也为我们制定更加细致的调控方案提供了参考依据。

其二，失业率不是可以无限降低的，积极的就业政策也有其作用的极限，这也是在政府的工作目标中需要确定一个失业率水平的原因。自然失业率确定了充分就业水平，给出了积极就业政策短期的目标极限，也是新时代积极就业政策的重要内涵。当然，自然失业率在长期也可能下降。除了一些政策和制度不可控的因素影响自然失业率以外（如人口结构的变化），通过结构性改革提高劳动力市场运行效率，可以在长期降低自然失业率。

其三，积极就业政策的方向和力度需要由失业率与自然失业率的相对关系来确定。潜在经济增长率水平决定了自然失业率水平，自然失业率与现实的失业率水平的差异，决定了积极就业政策是否需要短期的需求管理的内容。这意味着如果对失业性质缺乏准确的判断，投入积极就业政策的公共资源的使用效率就会降低。

加强积极就业政策与宏观经济政策的协调

积极就业政策置于宏观政策层面，就需要进一步加强与其他宏观经济政策的协调。这种协调体现在以下几个方面。

首先，就业指标应该成为宏观经济调控的主要瞄准指标。

发达国家的经验表明，把劳动力市场指标如失业率、就业增长情况作为货币政策的直接瞄准指标是可行的。把劳动力市场指标直接作为决策的依据，自然也就加强了其他宏观经济政策与就业政策之间的联系。当然，把就业指标作为决策依据，需要依赖更加准确、迅捷的劳动力市场信息，对我国的劳动力市场统计体系也提出了更高的要求。

其次，根据自然失业率和经济增长、价格水平的联动关系，确定积极就业政策以及其他调控政策的方向和力度。

在劳动力市场进入新古典形态后，经济增长、失业率和价格水平总是围绕潜在经济增长率、自然失业率和适宜的价格水平波动。而财政政策、货币政策和积极就业政策实施的终极目标，就是寻求缩小实际指标与上述几个均衡指标的差异。显然这也对积极就业政策的执行提出了更高的要求，不仅需要了解劳动力市场的动态发展，还需要掌握其和主要经济指标之间互动关系的规律。这也体现了新时代的积极就业政策具有新的内涵。

最后，在政策执行过程中，加强政府各个职能部门之间的协调。

不仅宏观决策部门要在就业政策的部际协调中发挥作用，就业主管部门也需要在其他宏观经济决策中发挥协调作用。确保“稳就业”的工作目标，从工作任务的性质看，更多的是从需求端管理劳动力市场的波动，消解周期性经济波动产生的失业和经济结构变化造成的失业。从这个意义上说，宏观经济的综合管理部门负责统筹安排宏观调控政策，综合协调财政政策和货币政策的取向和力度，从而应该对解决周期性失业和结构性失业承担更多职责。同时，就业主管部门参与宏观经济政策的协调，也有利于把劳动力的动态信息纳入相机决策的机制中，有利于落实瞄准劳动力市场指标的宏观调控计划。

兼顾短期就业平衡与劳动力市场的长期发展

把积极就业政策置于宏观政策层面，更加明确了积极就业政策的调控角色。一方面，要注意到短期的积极就业政策不可能替代结构性改革；另一方面，更要防止作为短期的调控政策在中长期固化，并损害劳动力市场机制的作用。要兼顾短期就业平衡和劳动力市场中长期发展目标，需要注重以下几个方面的工作。

首先，要准确及时地研判积极就业政策推出和退出的时机，将政策执行的成本最小化。

作为政策工具箱的一部分，积极就业政策针对需求缺口产生的周期性失业时，应该更具有短期管理的性质，既需要及时观测失业率和自然失业率的缺口，在缺口加大时迅速推出，也需要在自然失业率和实际失业率接近时果断退出。因此，加强失业性质的基础研究，建立相关的监测体系非常必要。

其次，要防范在维持短期就业平衡时损害劳动力市场的长期运行效率。

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，也是劳动力市场繁荣的重要体现。相形之下，低失业率和低参与率的组合，虽然在一定程度上实现了短期的劳动力市场调控目标，但人力资源的利用并不充分，劳动力市场的效率没有得到发挥。

最后，通过结构性改革降低自然失业率水平。

当前降低自然失业率最有效的手段，就是通过进一步推进结构性改革提高劳动力市场的流动性。我国改革开放 40 年的成就已经充分证明了劳动力流动对就业创造的积极意义。然而，劳动力流动对于维持短期的劳动力市场平衡的积极作用却往往被忽视。

劳动力的流动性包括劳动力在城乡之间、地区之间、部门之间和企业之间流动等多种方式。提高劳动力市场的流动性，之所以对稳定就业起积极的作用，是因为通过劳动力的流动，企业获得了更多的机会寻找更合适的劳动者，降低了企业用工的难度，有利于企业重新配置要素资源，进而增加对劳动力的需求。更重要的是，劳动者也有更多机会选择更多的就业岗位。当前提高劳动力流动性的核心，仍然是继续致力于消除劳动力流动的各种制度障碍。要在各个领域深化改革，多措并举，以不断提升劳动力市场的运行效率。