

2019年稳就业的目标与政策选择

都阳

(中国社会科学院人口与劳动经济研究所, 北京, 100028)

摘要: 实施就业优先的政策是2019年经济工作的重点任务,“稳就业”成为宏观经济调控的首要目标。“稳就业”的内涵丰富,主要包括:调查失业率维持在充分就业的水平,力争劳动参与率稳中有升,以及工资水平的平稳增长与劳动生产率的稳步提升。要继续完善积极的就业政策体系,建立并完善失业预警体系,加强积极就业政策的协同,并进一步消除劳动力流动的制度障碍。在实施积极就业政策时,要准确识别失业性质,根据其特点来推进相应的政策实施,并要注重发挥失业保险制度这一社会安全网的兜底功能。

关键词: 稳就业; 积极的就业政策; 失业

中图分类号: F241.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1007-8746(2019)03-0030-11

DOI: 10.19390/j.cnki.chinalabor.2019.03.003

中央经济工作会议明确地把实施就业优先的政策作为2019年经济工作的重点任务,“稳就业”成为宏观经济调控的首要目标。通过优先的就业政策稳定就业,不仅要准确研判2019年的经济形势和就业形势,还需要进一步完善积极就业政策体系,加强不同部门、不同类型政策的协同,提高政策瞄准的精度和实施的力度。

一、就业稳定的几个递进目标

2018年12月的中央经济工作会议提出,要把“稳就业”摆在突出的位置,

收稿日期: 2019-1

作者简介: 都阳,中国社会科学院人口与劳动经济研究所副所长,博士、研究员,研究领域为劳动经济学。

解决好重点群体的就业问题。广义地看，“稳就业”作为政策目标具有丰富的含义，包括以下几个不断递进的目标。

1. 调查失业率维持在充分就业的水平

就业稳定的首要目标是确保失业率维持在充分就业的水平。2019年，李克强总理在政府工作报告中将城镇调查失业率控制在5.5%左右作为政府就业工作的目标。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。那么，在2019年将5.5%左右的城镇调查失业率作为调控目标，实现的难度有多大呢？本文结合中国劳动力市场近年来运行的实际情况进行具体的分析。

首先，本文结合人口结构的变化和城镇化进程，分析实现上述目标需要产生多少就业岗位。根据国家统计局新近公布的数据，2018年全国16~59岁人口总量为8.97亿^①，由于这一部分人口的城镇化率尚未公布，本文根据一些经验数据和适当的假定，推算这一部分就业最活跃群体的城镇化率。2018年，中国人口总体的城镇化率接近60%，考虑到农村劳动年龄人口占迁移至城市人口的绝大部分，而农村向城市的迁移仍然是当前城市化的主要组成部分，本文认为16~59岁人口的城镇化率要高于总体的城镇化水平。以2015年该年龄组人口60.5%的城镇化率为基准（都阳、贾朋等，2018），假定其后的城镇化速率与总体的城镇化速率相当，则2019年16~59岁人口的城镇化水平为64%，数量在5.74亿左右。

相对于城镇化的不断演进导致的城镇化率快速变化而言，劳动参与率则相对稳定（后文还将分析影响劳动参与率的主要因素）。假定16~59岁城镇人口的平均劳动参与率保持在近年来的平均水平，即66%左右，由此推算2019年城镇16~59岁的经济活动人口大约为3.79亿。

根据国家统计局公布的数据，2018年全年月度城镇调查失业率在5%左右波动，均值为4.94%。如果以全国月度城镇调查失业率的均值水平和2018年9.02亿的16~59岁人口作为基准，在假定劳动参与率保持稳定和城镇化同水平推进的条件下，可以计算2018年基准水平的城镇就业规模和2019年5.5%左右城镇调查失业率水平下的就业规模。结果发现，在劳动年龄人口减少但城镇化仍然继续推进的情况下，2019年可以完成城镇失业率在5.5%左右以内的就业目标。

那么，实现这样的目标有多大的难度呢？进入新世纪以来，中国的城镇就业弹性（就业增长速度与经济增长速度之比）一直保持稳定（图1）。即便经历了2008年国际金融危机等剧烈的外部冲击，就业弹性的波动幅度也相对较小，过去十年的变异系数（该指标标准差与均值的比）仅为0.092。以近十年的数据观察，城镇就业弹性的均值为0.393，近五年为0.388。影响就业弹性的主要因素是经济结构和技术类型。企业使用劳动密集型技术时，单位产出所产生的劳动力需求大，相反，使用资本和技术密集型技术时，单位产出所吸纳的就业少。而当经济结构中劳动密集型技术占据主导地位时，就业弹性更大，反之就业弹性将会减小。尽管中国经济正

^①理论上说，16岁以上的人口皆为劳动年龄人口，60岁以上的人口如果有工作意愿和可能，无论是否领取养老金，也仍然可以工作。但从政策层面考虑，60岁以上的人口已经为社会化的养老保障所支持，而不必作为积极就业政策的工作对象。

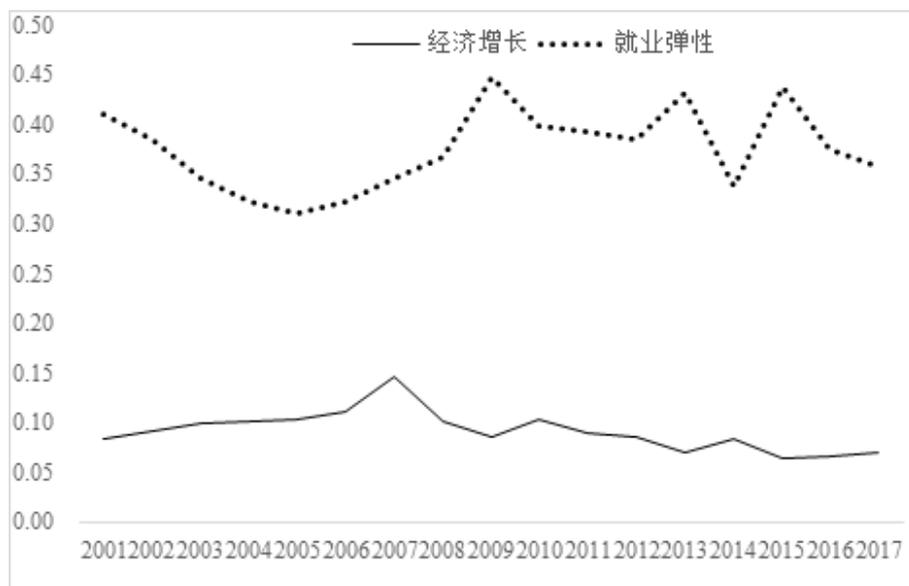


图1 经济增长与城镇就业弹性

资料来源:《中国统计年鉴》(历年),中国统计出版社。

处于结构调整和技术进步的关键时期,其中长期的变化趋势也较为明确,但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%的水平,则会增长约1000万个就业岗位。这意味着,把城镇调查失业率控制在5.5%左右理论上是一个可以实现的目标。

2. 力争劳动参与率稳中有升

如果说把城镇调查失业率控制在5.5%左右是稳就业工作底线的话,保持劳动参与率稳中有升则对“稳就业”提出了更高的要求。劳动年龄人口数量和劳动参与率共同决定了经济活动人口的数量。在劳动力市场繁荣的时期,人们的工作意愿强,对劳动力市场的参与程度高,经济活动人口的数量就大。经济活动人口的数量(或者劳动参与率),反映了人力资源利用的效率。从实际的经济发展和劳动力市场运行状况看,劳动参与率和失业率可以形成不同的组合,其中,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的稳态,但人力资源的利用效率却没有得到充分的发挥。正因为如此,在将城镇调查失业率控制在目标区间以内的基础上,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,虽然中国劳动力市场在跨越了刘易斯转折点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。这可以结合人口年龄结构的变化以及劳动力市场制度演化来一窥劳动参与率的下降过程。根据国家统计局2005年和2015年的“1%人口抽样调查”资料以及2010年第六次人口普查资料,从总体上观察最近十年来劳动参与率的变化,如图2所示,劳动参与率呈逐渐下降的趋势。由于随着年龄的变化,劳动参与率呈倒U型变动,因此,人口年龄结构变化本身也会对劳动参与率产生影响。劳动参与率的总体变化可以分解为两个来源:人口结构

变化引起的参与率变动,以及每一个年龄组人口的平均参与率变动。

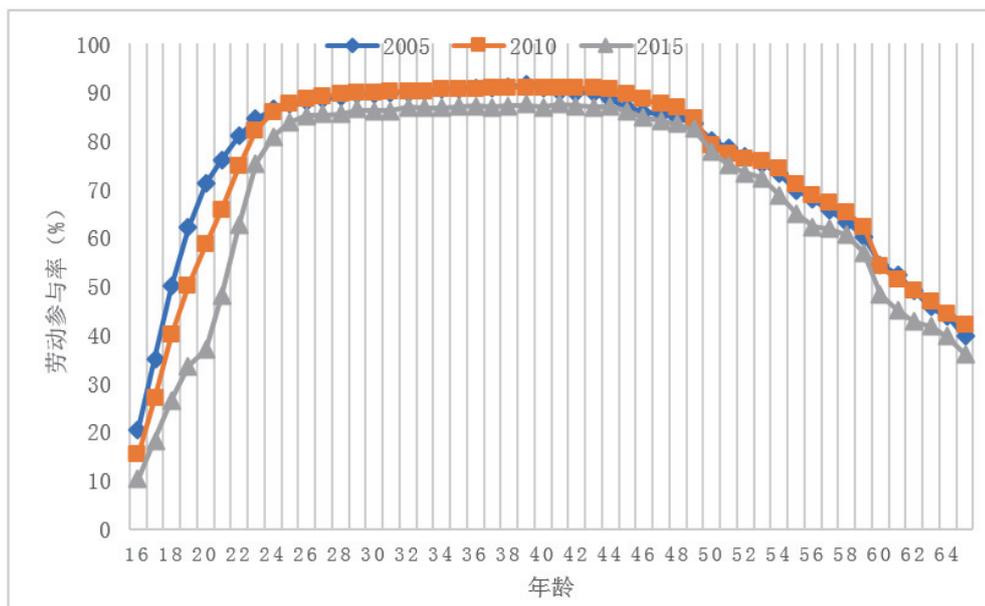


图2 劳动参与率的变化

资料来源: 转引自都阳、贾朋等(2018)。

2005年至2010年,16~65岁劳动年龄人口的劳动参与率下降了1个百分点(相对于其他条件不变的情况下,减少有效劳动供给941万),其中,人口结构变动的因素解释了参与率变化的7.0%;各年龄组参与率变化解释了总体参与率变动的93.0%。2010年至2015年,16~65岁人口的劳动参与率下降了4.7个百分点(相对于其他条件不变的情况下减少有效劳动供给4669万),其间,经历了人口红利的转折点,但总体上人口结构变动尚对劳动参与率提高有积极的贡献,约1个百分点,占这一时期总体参与率变动的-21.6%;但各年龄参与率的下降明显,约5.7个百分点,占总体参与率变化的121.6%。

分析表明,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。例如,对于未成年子女的看护提供社会化服务,可能有效地促进女性的劳动参与,而从中国的现实情况看,劳动参与的性别差异有扩大的可能,并制约了总体的劳动参与水平;非劳动收入的增加也是影响劳动参与的重要因素,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,也是提高劳动参与率的重要方式;在城镇劳动力市场上,流动人口有着更高的劳动参与率,进一步消除劳动力流动的制度性障碍,继续鼓励农村向城市的劳动力转移,有利于提高总体的劳动参与水平。因此,在确保城镇调查失业率处于可控范围的基础上,劳动力市场的改革不能止步,要力争劳动参与率稳中有升,劳动力市场的运行更加稳定、高效。

3. 工资水平的平稳增长与劳动生产率的稳步提升

工资水平是劳动力市场运行的另一个重要结果。如果说失业和劳动参与从数量上反映了稳就业的效应的话,那么工资水平的变化就体现了劳动力价格的变化。工资水平的变化与众多

劳动者的福利紧密相连。把就业当作民生之本正是由于就业能够带来收入。不过，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，尤其是工资快速增长时，有可能会对企业的生产经营产生冲击性的影响。特别是对于劳动密集型企业而言，劳动力成本在总成本中的占比较高，工资水平的快速上涨有可能对企业产生较大的负面影响，减小劳动力需求，进而对稳就业的目标也产生不利影响。

过去几年，伴随着中国经济的中高速发展，工资水平也以较快的速度上涨。之所以称之为“快”，体现在两个方面。其一，较之世界其他经济体，中国的工资增长速度非常突出；其二，与经济发展速度相比较，工资的增速也更为迅速。将城镇单位就业工资和农民工工资按照各自的就业数量加权，并以消费价格指数调整，计算2011年至2015年中国总体实际工资水平的年度增长情况，并根据国际劳工组织的统计数据，与世界平均水平进行对比。如图3所示，即便在增速最低的2015年，我国工资的增长速度也快于世界平均增速6.3个百分点。而且，这一时期的工资增速也快于同期的经济增长速度。

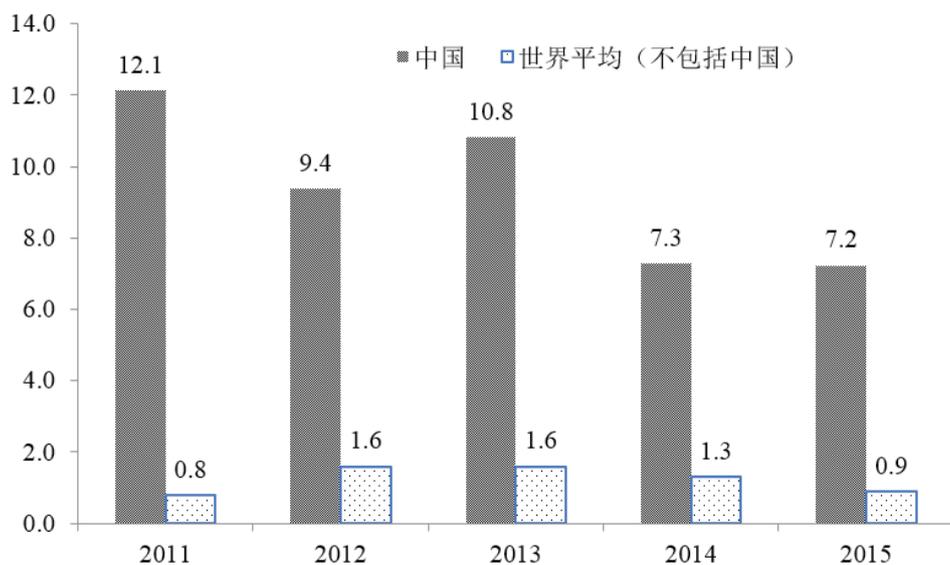


图3 中国与世界的工资增长速度

资料来源：中国的数据来源于作者的计算，世界的数据来源于国际劳工组织。

导致工资快速上涨的原因，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起到了决定性的作用。2013年以来，中国16~59岁的劳动年龄人口开始持续减少，2018年减少了470万人，过去五年累计减少了2225万人。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脱离，使得工资上涨无须以生产率提升为基础，其结果将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。对于可贸易部门如制造业而言，单位劳动力成本的上升必然意味着企业、部门或行业国际竞争力的下降。在外部经济环境多变的情况下，如果单位劳动力成本上升过快，也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,是稳就业政策所要追求的更高的目标,也是更长期的目标。

二、进一步完善积极就业政策体系

2018年12月召开的中央经济工作会议不仅把实施就业优先的政策作为2019年的重点任务,而且是宏观调控政策的重要组成部分。2019年3月,李克强总理在政府工作报告中提出,今年首次将就业优先政策置于宏观政策层面。20世纪90年代,中国政府为应对城市经济发展中出现的大规模失业,提出了实施积极就业政策,自此,积极就业政策不断得以完善。经济发展进入新时代,不仅要在过去成功经验的基础上,完善现有的积极就业政策,还需要结合新的时代特点和经济发展的阶段性特征,进一步丰富积极就业政策的内涵,使其顺应经济发展和劳动力市场运行的新需要。以下几个方面对于进一步完善积极就业体系有着重要的意义。

1. 建立并完善失业预警体系

完备的失业预警体系是做好稳就业工作的基础和前提,也是现代化国家治理体系不可或缺的组成部分。纵观世界各个国家的劳动力市场,虽然运行状况和绩效有很大的差异,但却表现出一个明显的特点,即失业治理和劳动力市场政策执行好的经济体,大多在就业/失业信息的收集与分析、利用的程度和水平上也有更优异的表现。

建立失业预警体系的主要原因是由于促进就业和解决问题的复杂性随着经济活动复杂程度的提高和经济结构性转变的加速而明显加大。治理失业已经不能简单地依赖一两个指标或某一个方案,而是需要体系化和系统化的解决方案。与之相应,失业预警体系的完备性体现于劳动力市场信息的收集、利用和发布的制度化、科学化和体系化。

近年来,中国的就业/失业统计不断改善。例如,持续运行多年的以住户调查为基础的就业/失业信息收集体系已经发挥了积极的作用;调查失业率成为衡量劳动力市场绩效的基础指标,并纳入政府的工作目标;针对企业的景气调查使得需求信息的获取成为可能。但要在已有的基础上进一步建立和完善失业预警体系,使其顺应现代化国际治理体系的需求,还需要进一步做好以下几个方面的工作。

首先,要注重现有统计资源的整合,注重失业预警体系的完备性。现有的失业调查已经为劳动力市场信息的收集打下了扎实的基础。在此基础上,还需要进一步丰富就业失业统计的指标体系,对工作时间、薪酬变化、劳动参与进行更系统的统计;以企业调查信息为基础,及时跟踪劳动力需求变化的趋势,做好失业事前变量和领先指标的收集、整理与分析;收集和发布劳动力成本与生产率变化信息,编制单位劳动力成本变化指数。

其次,要加强统计信息在“稳就业”政策制定和实施中的作用。就业是民生之本,也是社会热点,对中国这样一个劳动力市场规模巨大的国家,对于就业形势的判断和相关政策的决策,一定要依赖科学、可靠的统计体系,而不是新闻热点乃至自媒体的报道。在形成系统化的失业预警指标的基础上,更综合地利用劳动力需求、就业时间、劳动生产率变化等信息,编制“稳就业”预案,才能做到有的放矢。

第三,增加一些关键的就业指标的发布,使之成为社会共享的公共产品。国家统计局定期、高频地向社会公布调查失业率指标,取得了良好的社会效应。各个经济主体可以根据公布的综合信息,更准确地把握总体经济形势和劳动力市场的变化,提高微观决策的水平,减少信息不足造成的不确定性。在公布调查失业率的基础上,再增加一些关键指标的发布,如劳动参与率、新增非农就业人数、劳动生产率变化等,将有助于更准确地传递劳动力市场运行的信息,减少劳动力市场的波动。

2.加强积极就业政策的协同

中央经济工作会议将实施就业优先的政策纳入2019年经济工作的重点任务,把维持就业稳定列入宏观经济调控的重要目标,将“稳就业”作为保持经济稳定发展六项要求之首,充分体现了对就业工作的高度重视。稳就业政策实际能达到什么样的效果,则取决于诸多因素,除了需要解决本文前面所述的形势研判,以及我们后文将要讨论的政策瞄准问题以外,完善政策执行体系,提高政策落实的效率,也至关重要。

从以往实施积极就业政策的经验看,受制于政府各个部门的职能安排,积极就业政策的落实往往具有很大的片面性。特别是把就业目标以分解任务的方式在各地区和部门执行,容易造成政策的分割,忽视了中国劳动力市场已经在城乡之间、地区之间和部门之间高度整合和联动的事实。根据部门职能的划分,来落实积极的就业政策,容易在操作层面将积极的就业政策孤立地、简单化地看待为劳动力市场政策,从而使其实际执行效果打折扣。加强政策的协同性,使积极的就业政策发挥更好的效果,要注意以下几个方面的工作。

首先,要注重发挥综合经济管理部门在积极就业政策中的作用。要充分认识到积极就业政策不是简单的劳动力市场政策,而是经济政策和社会政策的重要组成部分。“稳就业”工作既包括劳动力市场运行与管理方面的内容,也与经济平稳运行和结构优化紧密相关。从理论上讲,前者主要解决摩擦性失业问题,后者则主要针对周期性和结构性失业。从现有的政府职能划分看,人力资源和社会保障部门应该致力于不断强化劳动力市场配置资源的功能,通过不断提高劳动力市场运行的效率,减少摩擦性失业。此外,人力资源和社会保障部门也承担着人力资源培育的政府职能,不断提升劳动者的人力资本水平,可以从劳动供给端提升劳动者适应经济结构变化的能力,有助于在中长期缓解结构性失业。但是,中央提出的“稳就业”的工作目标,从工作任务的性质看,更多的是要从需求端管理劳动力市场波动,致力于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。从这个意义上讲,宏观经济的综合管理部门是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的,因此,应对解决周期性失业和结构性失业承担更多职责。

其次,在经济政策出台前统筹考虑和评估政策的综合效应,尤其要考虑到它们对小微企业经营和就业可能产生的影响。在市场经济环境下,企业的绝大多数行为应该依靠市场机制决定或纠偏,这就是市场在资源配置中起决定性作用的基本含义。这也意味着“政策”所起的作用应该是从属的、补充性的,因为任何政策的实施都要付出相应的成本,并产生一定的负面效应。所以,要谨慎出台干预政策,而且如果不考虑经济和就业政策的联动性,一些改革举措

和政策的实施往往会产生意想不到的负面效应,干扰企业的正常经营,也不利于劳动力市场的稳定。

第三,更好地发挥已有的政策协调机制,统筹积极的就业政策。例如,可以进一步发挥“就业部际联席会议”的作用,切实加强部门间的协同,使稳就业政策发挥最大的效果,将可能产生的负面效应最小化。

3.进一步消除劳动力流动的的制度障碍

已有的研究表明,劳动力流动可以有效地扩大劳动力市场规模,促进就业,并对经济增长产生积极的推动作用(都阳等,2014)。中国改革开放以来四十年的成就也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。因此,每当遇到短期的就业冲击时,政策干预的方式往往是用限制劳动力流动的措施来“稳就业”,例如,以行政命令的方式限制企业解雇员工来稳定就业岗位。这种方式虽然可以在一段时间内保持就业岗位,但不利于持续的就业创造。

实际上,增加劳动力市场的流动性,也是短期维持劳动力市场平衡的重要抓手。根据劳动力流动的形式和程度的不同,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。流动性是市场机制发挥作用的重要体现。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,是因为更动态的劳动力市场使企业获得了更多的机会寻找更合适的劳动者,更重要的是,劳动者也有更多的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,以提升劳动力市场的运行效率。

首先,要推动彻底的户籍制度改革,推进社会保障体系一体化改革,进一步开放城市(尤其是特大城市)的劳动力市场,以充分发挥大城市在就业创造中的特殊作用。进一步清理限制劳动力流动的行政干预政策,以及与户籍相关的就业歧视,最大限度地发挥城市的就业吸纳功能;其次,消除劳动力流动的部门间障碍,通过深化国有企业用人机制改革,提高国有部门和其他经济部门之间的就业流动性,为新毕业大学生等面临暂时就业困难的群体创造更有利的就业环境;第三,把握劳动监察和劳动力市场规制的节奏和力度,更加注重就业保护和就业创造的平衡。在外部经济环境多变,经济存在下行压力的情况下,一定要谨慎出台新的规制措施,避免增加新的不确定性。

三、分类推进积极的就业政策

根据失业性质分类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,实施积极就业政策也需要付出成本,因此,在确保充分就业的底线思维下,还需要尽量减少政策实施的成本;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。

1.推进积极就业政策的成本

失业率反映了一个经济体中劳动力要素的利用程度。作为宏观经济调控的重要目标之一,

就业率/失业率并不是孤立于经济体系之外的指标。相反，它和其他调控的目标相互依存，有时甚至此消彼长，这一点不仅早已为宏观经济理论所阐述，也为各个市场经济国家的实践所证明。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。对于积极的就业政策而言，以下几个方面内容具有重要的政策含义。第一，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永远都需要寻求二者的平衡。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。已有的研究利用加总数据的分析结果显示，失业率对幸福感影响的估计系数是通货膨胀的两倍（Di Tella, 2001）。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的依据。第二，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。自然失业率确定了一个经济的充分就业水平，也给出了积极就业政策短期的目标极限。长期自然失业率的下降，除了一些政策和制度不可控的因素以外（如人口结构的变化），需要通过强化劳动力市场功能来实现，而不是调控政策所能完成的。第三，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。

2. 当前失业的主要性质

所谓“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，因此，深入研判失业的性质，正确分析失业的原因才能在失业治理时精准施策。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。

根据测算，中国经济在当前发展阶段的潜在增长水平大约在6.2%左右（陆旻、蔡昉，2016）。以此潜在经济增长水平估算，中国经济近年来的实际增长水平位于潜在经济增长率附近，需求缺口很小。从调查失业率和价格水平的相互关系看（图4），总供给与总需求大体保持平衡，失业率水平与自然失业率水平接近。因此，并没有导致周期性失业。这意味着，中央提出的在2019年继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策的组合是非常正确的，不需要以刺激短期需求的方式维持劳动力市场平衡。

由于当前的实际失业率水平与自然失业率接近，失业的主要构成应该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，造成结构性失业的来源主要有两个方面：一是实施供给侧结构性改革，推动经济结构的调整和升级，使劳动力成本上升，企业根据要素价格的变化重新配置资源等主动的结构性调整，可能会产生局部或区域性的结构性失业；二是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。

3. 依据失业性质精准施策

当前的结构性失业具有区域、行业和企业类型较为集中的特点，这种特点导致失业发生时

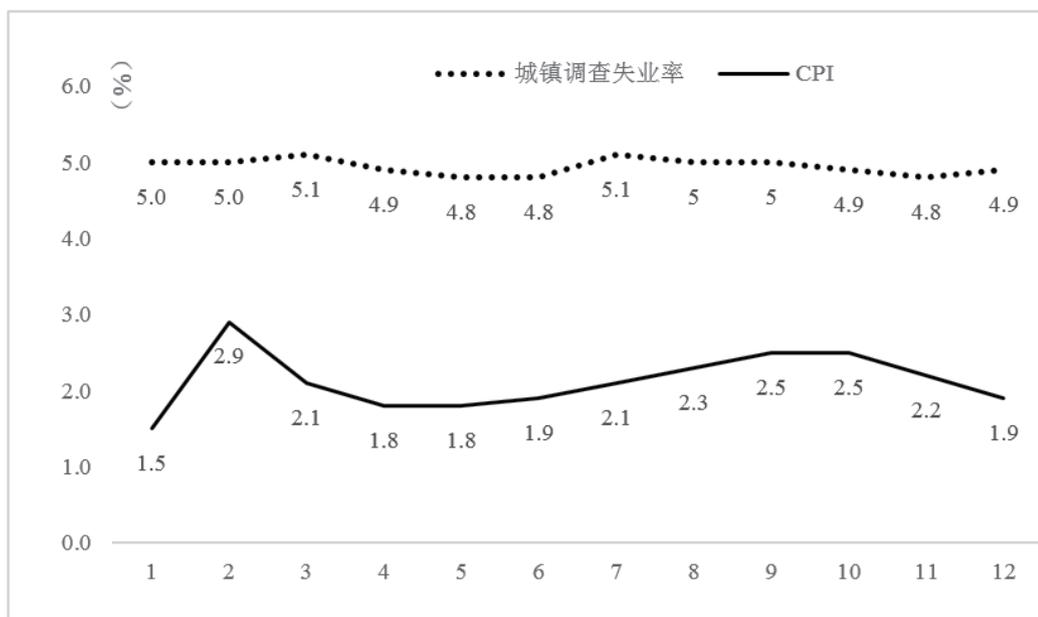


图4 2018年月度价格水平和城镇调查失业率

资料来源：国家统计局。

的冲击效应比较集中，而且社会影响较为突出，但集中性和鲜明的行业特点，也为在实施积极就业政策时精准施策提供了可能，要采取滴灌措施精准治理结构性失业。结合当前的形势，治理结构性失业应该做好以下几个方面的工作。

第一，把稳就业的积极就业政策和扶持小微企业的一般政策统筹好。小微企业的脆弱性决定了其在外条件急剧变化或结构调整猛烈的时期，较之大企业更容易受到冲击。同时，从企业的生命周期看，企业的消亡和新企业的诞生是经济结构调整的主要形式，而其中小微企业正是这种动态调整过程的主体。一方面，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，同时，也要关注特定经济环境变化给小微企业带来的特殊困难。因此，要把稳就业政策和扶持小微企业政策结合起来，特别是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。第二，统筹协调稳就业的政策和应对贸易环境变化、保护主义等外部冲击的政策。随着中国转变经济增长方式的逐步推进，增长动力已经明显转换，外贸依存度开始下降，内需已经成为就业创造的主要来源。中国的贸易依存度已由2006年的峰值64.2%，下降到2017年的34.6%。2017年中国货物出口总额与GDP的比率为18.5%。若以出口增加值占GDP的比例估算，外需产生的直接的劳动力需求占就业的比重并不大，不到城镇总就业总量的1%。外向型企业区域和行业集中，而且是否受到影响及受到冲击的程度也容易识别，因此，应采取精确瞄准的方式，给遭遇到外需冲击、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。第三，把稳就业的需求和处置僵尸企业的需求统筹好。一部分结构性失业是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，可以本着“保护劳动者，但不保护落后产能”的原则，瞄准个人而不是企业予以扶助。

四、打造社会安全网，发挥失业保险的兜底功能

经济发展过程中的失业现象不可避免，一定程度的失业是可以接受的。就当前的经济运行情况看，5%~5.5%的城镇调查失业率与我国的自然失业率水平接近。从宏观上看，过度干预失业水平可能会使其他宏观经济指标恶化，从而使政策实施负担更高的成本。但从微观上看，每一个失业的劳动者都经历着福利的损失，承受着失业带来的痛苦。因此，在强调“稳就业”的同时，对适度的失业率水平，要采取直接瞄准劳动者的方式，发挥社会安全网的兜底作用，对劳动者进行保护。这样既可以降低失业的社会震荡，也能确保经济的正常运行。

作为社会安全网的重要组成部分，更好地发挥失业保险制度的作用可以起到立竿见影的效果。通过提高失业保险基金的统筹层次，解决失业严重地区基金供给不足，而就业形势好的地区结余丰富的矛盾；通过扩大基金覆盖范围，解决劳动密集型行业对失业保险需求大、受到冲击的风险大，但覆盖相对低的矛盾；借鉴国际经验，改革失业保险支付方法，提高资金的使用效率。

[参考文献]

- [1]陆昶,蔡昉.从人口红利到改革红利: 基于中国潜在增长率的模拟[J].世界经济,2016(1).
- [2]都阳,贾朋.劳动供给与经济增长[J].劳动经济研究,2018(2).
- [3]都阳,蔡昉,屈小博,程杰.延续中国奇迹: 从户籍制度改革中收获红利[J].经济研究,2014(8).
- [4]Di Tella, R., R. MacCulloch, and A. Oswald. Preferences over Inflation and Unemployment: Evidence from Surveys of Happiness[J]. American Economic Review,2001, 91(1), 335—341.

Goals and Policy Options for Maintaining Stable Employment in 2019

DU Yang

(Institute for Labor Economics of Chinese Academy of Social Sciences,100028)

Abstract: The implementation of active employment policies is the key task of economic work in 2019, with "maintaining stable employment" being the top priority in macroeconomic adjustments. The rich contents of stable employment include: to keep the surveyed unemployment rate downward to realize a level of full employment, to try to make the labor participation rate rising steadily, and to keep the growth of wage at a moderate rate and labor productivity steadily improved. We should further improve the active employment policy system, establish and improve the early warning system on unemployment, strengthen the consistency of active employment policies, and further eliminate the institutional barriers to labor mobility. We should accurately identify the nature of unemployment and promote its implementation according to its characteristics while implementing the active employment policies. We should also have the unemployment insurance system fully played in its role as a social safety net.

Key words: employment stability; active employment policies; unemployment