

劳动力市场改革发展要抓住科技革命机遇

中国社会科学院人口与劳动经济研究所副所长 都阳

随着劳动年龄人口总量的不断减少以及人口老龄化程度的不断提高，劳动力市场调控既要注重实现充分就业，也要致力于提高劳动生产率水平。“十四五”时期要迎接方兴未艾的新一轮科技革命的挑战，抓住其带来的发展机遇，进一步完善积极就业政策的实现方式。

一、促进劳动生产率持续增长

中国的人口老龄化进程正在加速推进，由于1962年开始的“婴儿潮”一代在“十四五”时期开始达到领取养老金的年龄，因此，“十四五”时期养老金支付的压力比以往任何一个时期都要大。鉴于目前养老体系采取事实上的现收现付制度，养老金支付的基础严重依赖于就业人口的基金缴付水平，而后者则直接取决于劳动生产率水平的高低及其增长速度。

保持劳动生产率增长也是实现工资持续增长的基础。只有劳动生产率增长才能为不断完善收入分配格局提供物质保障，从而实现工资增长和劳动生产率增长的同步。

一方面，人口老龄化加速和收入持续增长的要求使得“十四五”时期劳动生产率增长的需求较以往任何一个时期都更加迫切；另一方面，经济结构和就业结构变化的趋势又使得劳动生产率增长变得更加困难，二者形成了悖论。

“十二五”和“十三五”时期结构变化的轨迹已经清晰地描绘出就业从第二产业向第三产业转换的趋势，“十四五”时期第二产业就业损失、依赖第三产业创造就业的格局也基本确定。然而，从第二产业和第三产业的劳动生产率变化情况看，化解“劳动生产率悖论”将是“十四五”时期面临的重大矛盾。

第三产业的劳动生产率和第二产业一直存在较为明显的差距，例如，“十五”时期第三产业的平均劳动生产率是第二产业的90.1%，到了“十三五”时期已进一步下降到80.3%。考虑到第三产业就业占比的大幅提升，就业结构对总体的劳动生产率增长的影响就更加明显。

可以预见，在“十四五”时期就业结构向劳动生产率更低的第三产业转换必然使得总体的劳动生产率增长速度放缓。在充分发挥市场机制决定性作用的基础上，通过政策干预促进劳动生产率增长也将成为“十四五”期间经济发展政策和劳动力市场政策的核心目标之一。

首先，要继续挖掘全要素生产率的增长潜力。从生产函数的角度（供给侧）理解劳动生产率的增长有三个来源：劳动时间、资本产出比、全要素生产率。显然，劳动时间的增长潜力有限，而且，随着经济发展和人民生活水平的提高，劳动时间逐步减少符合一般规律；资本产出比的提高依赖于投资的不断增长，在以往经济增长模式已经过度依赖投资的情况下，资本产出比提升的空间非常有限。因此，依赖于全要素生产率增长来提升劳动生产率几乎是“十四五”劳动生产率增长的唯一选择，其手段主要是推动劳动节约型的技术进步和推进市场化改革来提高生产要素的配置效率。

其次，“十四五”时期要加强技术进步，继续促进制造业部门劳动生产率的持续增长。如前所述，制造业部门是具有更高生产率的部门，继续发挥其生产率优势需要将传统制造业与新技术更好地融合，通过发展现代制造业提升劳动生产率。优化各种生产要素配置、促进分工和专业化、延伸制造业的产业链，是提升制造业部门生产率的重要途径。

第三，要着力提高服务业的劳动生产率。鉴于“十四五”时期的就业创造主要依赖于第三产业，服务业部门的劳动生产率增长将对总体劳动生产率提升起到决定作用。以往服务业部门生产率水平低于制造业的主要原因，是因为在第三产业内部生活服务等低端服务业占据较大比重，导致服务业部门总体生产率水平不高。在“十四五”时期提高服务业的劳动生产率可以从以下两个

方面着手：其一，通过深化改革和扩大开放，大力发展生产性服务业等高端服务业（如金融服务、工业设计、创意产业等），提升其在服务业就业中的比重；其二，以现代技术改造传统服务业，提升生活性服务业的劳动生产率，例如，利用互联网技术可以提升生活性服务业的效率，从而提高其劳动生产率。

二、积极应对新一轮科技革命的挑战

“十三五”时期新技术在社会经济各部门的应用呈现爆发式增长：制造业部门的自动化程度大幅提升，突出体现为工业机器人密度的大幅增加。2013年制造业部门每万人使用工业机器人为2.66台，2018年增加到39.55台；互联网技术与第三产业的多个行业深度融合，推动了现金支付业务、平台经济、现代物流业等爆发式增长，并成为新增就业的重要来源；得益于算法、算力的大幅提升，大数据的迅速积累，以及无线通信技术的快速发展，人工智能技术方兴未艾，并极有可能在“十四五”时期与多个产业部门实现深度融合。因此，在“十四五”时期要充分重视这些新技术对劳动力市场带来的挑战，在相关制度和政策上做好准备。

（一）新一轮科技革命具有较强的劳动替代的属性

从这一轮新技术革命的特点看，对劳动的替代性要强于互补性，其产生的就业效应不容忽视。从经济发展的历程看，技术进步不断发生，是一个连续变量，但劳动替代性的技术在近年来加速发展是资本和劳动两种生产要素相对价格不断变化的结果。在“十二五”和“十三五”时期，劳动力成本迅速上升，在世界主要经济体中劳动力成本增长速度居于前列。在这种情况下，制造业部门要在全球化的竞争中保持竞争优势，就必然要以劳动节约型的技术替代劳动投入，以节约生产成本，提升经济效率。根据行业数据的分析结果，在初始阶段使用工业机器人程度更高的行业，在随后时间内就业的损失也更剧烈。由于目前制造业的机器人密度较之2013年已有了大幅提升，所涉及的行业也更加普遍，我们有理由相信这种技术替代劳动的模式在“十四五”时期仍将延续，并以更大程度发挥影响。

（二）技术进步冲击的就业效应并不均衡

本轮技术进步的特点看，所带来的冲击在不同的群体之间产生的影响并不相同。发达国家的经验表明，从事不同类型工作任务的劳动者受到新一轮科技革命的影响也不一样。

一般认为，如果工作任务是按照既定的设计方案、程序化地解决，具有例行的特征，那么这种常规性的任务，就更容易为自动化的机器所替代。无论这种任务是需要体力进行常规操作，还是需要更高的认知能力进行操作，被机器替代的可能性都很大。反之，如果工作任务具有不确定的属性，需要即时的解决方案或处理、决策，则称之为非常规型任务，被替代的可能性也更小。自动化、人工智能等劳动替代型技术进步，首先冲击的是从事重复、规律性劳动的劳动者。

发达国家的经验表明，自动化对从事常规性劳动的大量替代，所替代的是收入分布中处于中间位置的岗位，因此，造成了劳动力市场的就业增长呈现两极化的态势：提供面对面服务的生活性服务业岗位呈现增长，从事创造性劳动的岗位也会增加，但中间收入的岗位将减少。我国劳动替代技术的广泛应用较之发达国家有所滞后，但从“十三五”期间的发展趋势推演，“十四五”可能是新一轮科技革命对劳动力市场产生冲击效应大量显现的时期。

当然，新技术在经济中的广泛应用也会产生新的就业岗位。例如，电商和现代物流业的发展推动了快递业务的迅速增长，成为新增就业的重要来源；平台经济催生了一些网络直播及其附属的一系列新的职业。发达国家的经验表明，在技术变动剧烈的时期，新增的就业主要来源往往是以新职业的形式出现。然而，在多数情况下，这些新职业的出现，使能够迅速适应技术变化的劳动者（年轻、受教育程度高）成为受益者，而为新技术所替代的、传统就业岗位损失后的失业者往往与此无缘。因此，新技术快速应用的时期，虽并不必然导致就业岗位总量的减少，但却一定会导致结构性失业的增加。要根据新技术变化的特点，在“十四五”时期完善结构性失业的治理机制，应对可能发生的结构性失业问题。

（三）注重发挥新技术提升生产率的效应

如前所述，由于人口老龄化加速，“十四五”时期对劳动生产率的增长有更迫切的需求。显然，新技术应用的加速以及新技术与传统经济的进一步融合，是提升劳动生产率的最重要的手段，也是破解和解决“生产率悖论”的主要途径。从另一个方面而言，尽管新一轮科技革命可能会对劳动力市场和社会经济生活带来一些负面冲击，但只有拥抱新一轮科技革命才能使经济获得持久的生产率增长的源泉，而其所产生的一些负面效应，需要通过完善社会政策予以化解。

劳动替代型技术的应用对就业影响的一阶效应会造成就业损失，但是随着新技术应用的拓展，其生产率效应将逐渐显现，并通过降低生产成本、降低产品和服务价格的方式促进产品和服务需求的增加，并进而引致就业需求的增加。从经济全球化的角度看，新技术应用的生产率效应，会增强我国产品和服务的国际竞争力，并增加最终就业需求。因此，要把推动技术进步与全球化结合起来，将生产率优势转化为竞争优势，以更全面的全球化和更高水平的开放实现生产率优势，并扩大就业。

三、注重积极就业政策的实现方式

积极就业政策纳入宏观经济政策体系后，在“十四五”期间要更加关注其具体的实现方式，改变目前劳动力市场指标与其他宏观经济指标脱节的现象。借鉴发达国家已有的成功经验，把劳动力市场指标纳入宏观调控的目标性指标。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，对中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、货币政策和积极的就业政策实施的终极目标，就是在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“十四五”时期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，还需要掌握其主要经济指标之间互动关系的规律，尤其是需要把握各个市场的均衡水平及其变化。

第三，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”“保就业”的工作目标和任务，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，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。