

# 如何认识宏观经济与就业的关系

蔡 昉 (中国社会科学院 人口与劳动经济研究所,北京 100732)

**摘要:**中国的就业体制改革和劳动力市场发育,是整体经济改革的重要方面。在这个改革过程中,形成了符合市场经济原则的政府积极就业政策体系,市场在配置劳动力资源中发挥了基础的作用。但这个改革任务还没有完成。如果宏观经济政策仅仅关注经济增长,没有真正把就业作为政策制定的出发点,不仅不能取得良好的就业扩大效果,也不能实现经济增长的初衷。在宏观经济政策选择中理解就业与经济增长和经济周期的关系,完善市场经济条件下的就业体制,实现就业与通货膨胀之间的平衡,具有十分重要的意义和紧迫性。

**关键词:**就业;经济增长;菲利普斯曲线

**中图分类号:**F015 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2008)04-0005-06

中国的就业体制改革和劳动力市场发育,是整体经济改革的重要方面。在这个改革过程中,形成了符合市场经济原则的政府积极就业政策体系,市场在配置劳动力资源中发挥了基础的作用。然而,这个改革任务还没有完成。在宏观经济政策选择中理解就业与经济增长和经济周期的关系,从而完善市场经济条件下的就业体制,具有十分重要的意义和紧迫性。

## 一、积极就业政策需要完善的方面

20世纪90年代末以来,政府积极的就业政策取得了良好的效果。通过政府努力和市场机制逐步发挥作用,在过去的10年中,中国城乡就业的增长是十分迅速的,由此大幅度推进了二元经济结构的转换。对于劳动力市场若干事实的描述和澄清,可以充分说明这一成绩。但是,这并非意味着在政府积极就业政策方面,没有进一步完善的余地。

第一,就业扩大还没有成为各项经济政策的优先原则。普遍和充分的就业有助于抑制收入差距的扩大是保持社会和谐的物质基础。因此,能否保持和扩大就业,应该成为各项经济政策制订的首要依据。目前,许多地方政府的经济政策,仍然把GDP和财政收入作为第一考虑因素,而这些目标与就业的

扩大并不总是一致的。

第二,就业创造还没有成为引导投资方向的核心标准。在劳动力仍然丰富的条件下,全社会投资的基本方向应该是有利于最大化创造就业,表现为产业选择和技术选择的劳动密集型特征。但是,地方政府的GDP动机和对税收的渴望,常常更容易通过在重化工业领域的大规模投资,而在短期内实现。这导致在一些地区和部门,就业增长滞后于经济增长。

第三,扶助就业和再就业还没有成为全社会的一致努力和所有工作的重要目标。构建社会主义和谐社会,是全社会的共同目标。这一点通常没有什么异议。但是,作为社会和谐基础的充分就业,却主要是作为劳动和社会保障一个部门或少数部门的责任。鉴于就业问题的至关重要意义,以及该问题涉及社会经济方方面面,这种工作力度是大不相称的。

第四,社会的主要就业创造行业还没有获得平等的竞争环境和公平的政策待遇。第三产业的一些部门、中小企业和非公有制经济,是改革以来就业的主要创造者。但是,这些行业、部门和企业类型,在工商注册和融资环境等方面,并不具备与那些就业效果较差对手的同等待遇,因而它们的发展受到一定程度的抑制,降低了社会整体的就业效果。

收稿日期:2008-05-10

作者简介:蔡昉(1956-),男,北京人,中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员,博士生导师,主要从事中国经济发展和改革问题研究。

## 二、关于经济增长与就业的传统认识

人们习惯于认为,只要保证一定的经济增长速度,就业的增长也就自然而然得到保障。实际上,经济增长固然是就业增长的前提和必要条件,但却不是充分条件。国际和国内经验都表明,经济增长并不自动导致最大化就业,而且一定的增长速度并不以相同的比例带动就业增长。

一般来说,实行不同的经济发展战略,形成不同的经济增长模式,通常带来不同的就业结果。那些急于赶超发达经济,在经济发展的较早阶段就人为扶持重工业或所谓“高新产业”的国家和地区,形成的资金密集型的产业结构就缺乏吸收劳动力的能力。这样的经济增长,虽然在一定时间里也能够达到较快的速度,但不能实现最大化就业。中国在计划经济时期推行的重工业优先发展战略,也是不利于吸收就业的。

国际上一般把亚洲四小龙作为实行符合比较优势发展战略的典型,而把一些中南美洲国家作为推行违背比较优势发展战略的代表。从长期来看,不仅前者经济发展绩效优于后者,而且失业率低。例如,把巴西、阿根廷、智利和哥伦比亚4个国家,与韩国、新加坡、中国香港特别行政区和台湾省4个国家和地区相比,到20世纪90年代后期,不仅前者的经济发展水平大大低于后者,其平均失业率也比后者高2倍。

从中国的实践也能够看到,如果宏观经济政策仅仅关注增长,甚至名义上关注就业却没有真正把就业作为政策制定的出发点,则导致宏观经济政策的误导,不仅不能取得良好的就业扩大效果,也不能实现促进经济增长的初衷。下面是几个例子(参见蔡昉,2008)。<sup>[1]</sup>

首先是一个关于财政政策评价的例子。这是已经发生过的政策调整实例,但是仍然有待做出恰当的评价,以便获得宏观经济学学理上的分析,并为未来的政策制订提供参考。在20世纪90年代末出现大规模下岗、失业现象的情况下,政府和经济学家观察到,在进行国有企业劳动就业制度改革和遭受东南亚金融危机波及的同时,国内需求不足是造成这种严峻局面的一个重要原因,从而建议并实施了积极(扩张性)的财政政策,旨在通过发行国债、

扩大基础设施投资,刺激国内投资需求,拉动就业的增长。政策实施的结果并不尽如人意。经验研究表明,作为政府积极的就业政策组成部分的扩张性财政政策,其实施并没有产生预期的就业拉动效果,反而造成人们普遍观察到的经济增长与就业增长不同步的情形。

其次是一个关于货币政策评价的例子。这是反复酝酿、经常发生而争论颇剧烈的政策调整案例,但是迄今为止难以形成共识,从而不能取得宏观经济学上的一致性解释。在中国目前的高速经济增长主要靠投资驱动的情况下,投资增长过快往往被经济学家和政策制定者看作是通货膨胀的潜在根源,因而周而复始地提出关于经济过热的警告,并在情况显得严峻时实施从紧的货币政策,不仅利率手段和信贷控制手段双管齐下,常常还辅以行政手段,不加区分地抑制了各种类型企业的投资和生产活动。一方面,这种货币政策往往不能做到软着陆,严重时甚至造成持续的不景气。另一方面,在宏观经济学家中形成旷日持久的争论,相持不下,政策效果难以取得一致的认同。

最后是一个关于汇率政策评价的例子。这是目前争论最为激烈,涉及国际经济和国际政治的政策讨论,不仅经济学界没有取得共识,政府的政策意图也不甚明确。在当前全球经济失衡的背景中,中国处于经常项目和资本项目“双顺差”一端,形成与经常项目和财政“双赤字”的美国经济的对峙。无论是像一些发达国家的经济界人士所认为的,中国人为地低估了人民币币值,还是像国内一些学者所认为的,这种失衡状态是不可持续的,两个出发点都会引出同一个教科书式的政策结论,即人民币需要升值。然而,一方面,造成全球经济失衡的原因并没有达成一致,盲目屈从各种压力对人民币升值,从日本的经验看存在巨大的风险;另一方面,从中国经济增长的立场看,全球失衡的利弊得失以及这一格局的可持续性如何,也还没有定论。

## 三、在政策制订中树立就业优先原则

促进全社会的就业增长是一项兼具经济效率和社会效益的事业,就业的创造和扩大,不仅仅是劳动者的个人行为,而是有赖于全社会在各个政策层面上的共同努力。因此,就业最大化应该成为各

项政策制订的出发点,即政府各种经济和社会政策的制订,都以最大化创造就业机会为优先原则,从而使就业机会的扩大与经济增长同步推进,就业岗位的创造与产业结构调整协调一致,就业环境的改善与经济体制改革相得益彰。

就业最大化的含义可以从其作为社会目标和作为政策出发点两个方面来认识。作为社会目标,就业最大化是指:通过创造有利于就业的经济政策环境和鼓励就业和创业的社会氛围,使每个有劳动能力和就业愿望的公民都能获得平等的就业机会。这表现在较高的劳动参与率、较低的失业率,以及不论性别、年龄、以及户籍登记地,每个劳动者都平等地参与劳动力市场,并获得与其劳动技能和工作努力相对应的劳动报酬。可见,就业最大化不仅是一种境界,更需要靠制度规则和社会理念加以保障。

作为政策的出发点,就业最大化是指:政府各种经济和社会政策的制订,都以最大化创造就业机会为优先原则,从而使就业机会的扩大与经济增长同步推进,就业岗位的创造与产业结构调整协调一致,就业环境的改善与经济体制改革相得益彰。

具体来说,政府在制订各项社会和经济政策时,要以就业为标准排定政策取向的优先序。这包括:在确定一项发展或改革政策实施的先后次序时,以有利于扩大就业的政策为优先考虑;在规划地区发展和产业结构布局时,以劳动密集型产业的发展优先;在制订有关产业组织政策时,以吸纳就业能力强的中小企业发展优先;在利用各种政策手段调控宏观经济时,将恢复和扩大就业增长作为优先的考虑因素;在规划政府投资和引导社会投资时,参照各行业的就业吸收能力确定重点投资领域的优先顺序。这样,就会形成劳动力市场机制充分发挥、劳动力素质得到迅速提升、周期性失业得到充分调控的良好局面,社会发展、经济增长与就业增长的同步才具有了现实基础。为了创造上述有利于就业和创业的社会经济环境,实现最大化就业目标,政府需要履行一系列不可替代的公共职能。

首先,政府要利用法律和其他规制手段,防止劳动力资源配置上的扭曲,维护劳动力市场的竞争性。导致劳动力资源配置扭曲的一个最大因素,是生产要素价格的扭曲。如果在一个劳动力丰富的国

情下,劳动力价格被人为提高,企业就会被引导进行资本对劳动的替代,产业结构变动和技术的选择都会出现不利于就业扩大的倾向,劳动密集型产业的比较优势也受到抑制,老百姓不仅会因就业不充分而减少收入,还会同时受到经济增长减弱的不利影响。因此,政府应该把自己的职能从直接干预生产要素价格形成,转变到维护生产要素市场的竞争性,为最大化就业创造良好的市场条件上来。

其次,政府要对劳动力市场上的弱势群体给予政策扶助,促进下岗和失业人员的再就业和农村劳动力转移。劳动力市场的参与者是不同质的,无论是由于个人或家庭的原因,还是由于历史和体制的原因,总是有一些群体在劳动力市场上处于劣势的地位。例如,那些年龄偏大、受教育程度较低的下岗工人,就经常遇到再就业困难。而他们处于这种不利地位,在很大程度上又是历史原因造成的。改善他们的特殊就业困境,防止他们长期陷入贫困状态,特别是避免贫困的代际遗传,从而避免他们成为社会不和谐的因素,政府需要提供特殊的扶助,帮助他们回到就业岗位上来。而对于那些处于劳动力市场劣势地位的农民工,则需要政府通过户籍制度改革和统筹城乡劳动力市场,帮助他们获得平等的就业机会和平等的劳动力市场待遇。

第三,政府应该积极地通过立法和各种规制,保护普通劳动者的利益和权益。在劳动力丰富从而劳动力市场供大于求的条件下,劳动者在雇佣关系中经常处于不利的地位,易于受到不平等对待,雇主违反劳动立法侵害劳动者利益的现象时常发生,劳动者的工作条件和待遇也不尽如人意。虽然在微观的层次上,雇主侵害劳动者利益可能在一定程度上给其带来经济利益,但是,在社会层面上,劳动者如果长期受到不平等对待,就有可能产生不满的情绪,并且这种不满会从直接针对雇主转移到针对社会。因此,劳动者利益和权益持续得不到有效保护,是造成社会不和谐的一个重要诱因。作为公共政策的供给方,政府应该充当保护劳动者利益的代言人和执行者。目前,中国正在从长期的劳动力无限供给阶段转向劳动力短缺的新阶段,这种转折阶段正是政府和社会加大对劳动者实施保护的大好时机。一个对劳动者实施良好保护的劳动力市场,就是一



道保持和增进社会和谐的有力保障线。

#### 四、城乡就业扩大保障经济增长良性循环

从总结经验的角度,我们可以看到就业的成绩——农村剩余劳动力大规模转移,乡镇企业就业恢复到1.4亿以上,进城务工劳动力超过1.3亿。2002年以来按照国际劳工组织标准计算的城镇失业率逐年下降,从6.1%降低到目前的5%左右。国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨已经完成,同时城镇登记失业率却相当稳定(蔡昉,2007)。<sup>[2]</sup>同时,就业在以下方面发挥重要的作用:

1. 普通劳动者就业扩大在一定程度上缓解了收入分配恶化。“民工荒”的出现是经济增长、就业扩大、三农问题缓解的综合结果。普通劳动者的工资最近几年是增长的趋势。农民工工资2003年提高了0.7%,2004年提高了2.8%,2005年提高了6.5%,2006年提高了11.5%,2007年则提高了20%。2002年以后,在收入分配的五等分中,最低20%收入组的人均收入增长率逐年加快,并与最高20%收入组的人均收入增长率趋同,到2006年,前者增长率是12%,后者降低到9%左右(蔡昉,2008)。<sup>[3]</sup>

2. 扩大和保持了内需对增长的拉动。我们常用的外贸依存度,实际上不是比重而是比率,因为分子和分母不是一个概念。如果用增加值概念计算,瑞士银行经济学家计算出,中国出口占GDP的比重不到10%,仅略大于日本,远低于台湾和新加坡。卡内基和平基金会和国家发改委的合作项目也表明,中国经济增长主要靠内需推动(Keidel, 2007)。<sup>[4]</sup>

考察通过扩大就业,提高居民收入在国民收入分配中的比重和劳动报酬在初次分配中的比重,从而保持经济增长源泉的可持续性,一方面,从理论上加深我们对于初次分配中公平与效率通过就业扩大而达到统一的认识,另一方面,也为我们选择以进一步扩大就业为着力点,从而为改善收入分配状况揭示了政策含义。因此,着眼于扩大就业的政策取向,有利于实现缩小收入差距的目标,实现分享式的增长。

首先,无论我们如何判断经济发展阶段,都不应该改变扩大就业作为政府经济政策的独立目标的结论。就业是民生之本,国际经验表明,无论是在劳动力无限供给的典型二元经济中,还是在劳动力

短缺的发达经济中,就业始终是关系经济稳定、社会安定的重要政策领域。因此,扩大就业不仅应该成为政府制定经济政策的独立目标,还应该作为一个优先目标,排在政策优先序的首位。旨在调节宏观经济周期的政策手段的使用,务必要放在保护就业的天平上予以检验。同时,通过制度改革和制度构建,为农村劳动力转移创造更好的政策环境,挖掘劳动力供给的制度潜力。目前,无论是农村就地转移还是外出的非农就业,都处于不稳定的就业环境之中。因此,在农业技术进步和效率改进的同时,应该加快户籍制度改革步伐,消除目前劳动力市场上存在的对农民工的歧视,可以加大对农村劳动力转移的激励,增加劳动力供给。

其次,政府各个部门在积极就业政策中的职能可以更加明确地划分。一方面是政府劳动或人力资源部门职能的回归。实际上,在20世纪90年代后期,中国遭遇到了严峻的劳动力市场冲击后,劳动部门把所有责任都揽在了自己身上。但是,一个部门根本不可能履行这么多的职能。因此,当时只好创造各种各样的方式勉为其难,比如说联席会议的建立等等。在常规就业越来越属于劳动力市场功能问题的新形势下,真正长期存在的、持续不断的、永恒的课题就是自然失业问题。归根到底,降低自然失业率才是劳动主管部门的惟一责任(蔡昉、都阳、高文书,2004)。<sup>[5]</sup>而与经济增长和周期现象有关的失业、就业问题,则是宏观部门的责任。这种重新定位将有利于而不是削弱政府在就业扩大中的责任和作用。

最后,恰当运用劳动力市场规制和劳动力保护手段,积极改善劳动者待遇,让更多的人分享经济增长好处。《劳动合同法》的出台是非常合时宜的,其中的规定有效地规范了劳动力市场的运行,有利于保障劳动力得到长期以来享受不到的正当权益(蔡昉,2008)。<sup>[6]</sup>在近年来城镇就业不断扩大、农村劳动力转移加快、调查失业率持续下降的同时,也出现了灵活就业带来的劳动力市场非正规化倾向,导致就业不足、收入没保证、社会保障和社会保护覆盖水平低等问题。政府应该做的主要工作在于完善社会保障方面。探讨工资正常增长机制,但不要回到政府直接干预工资形成的老路上去。

### 五、以当前“两防”的政策选择为例

温家宝总理在回答《金融时报》记者时表示,我们必须在经济发展和抑制通货膨胀之间找出一个平衡点,及时、灵活地采取对策,并且把握宏观调控的节奏、方向和力度,使经济既保持平稳、较快发展,又能解决大约一千万的就业人口问题,还能有效地抑制通货膨胀。这种寻求经济增长(就业)与通货膨胀之间平衡的努力,被英国经济学家菲利普斯概括为一条曲线,表现为一个在两者之间的替代抉择关系(英文中叫 trade-off)。值得注意的是,温总理的话没有被翻译为“替代抉择”,而是被直译为“平衡”(balance)。选择平衡这个用语,实际上更反映我们所要达到的目标,即不是要在非此即彼的条件下,选择到底是要多一点通货膨胀,少一点失业,还是多一点失业,少一点通货膨胀,而是要达到尽可能好的平衡。

这个平衡是可能达到的。但是,我们先要澄清一个最容易让我们失去平衡的观点。诺贝尔奖获得者弗里德曼在伦敦大学的一次演讲中指出:“无论何时何地,通货膨胀归根结底是一种货币现象。”这个理论本身没有问题,但是,我的一些经济学同行在把它翻译成政策建议时,却出了问题。他们认为,从这种认识出发,防范和治理通货膨胀的不二法门就是通过提高利率和减少贷款来缩减货币供给。我有足够多的理由,反对把这个“放之四海而皆准”的理论看作是万应灵药,简单套用去理解和应对当前出现的通货膨胀压力。

首先,这个理论的始作俑者弗里德曼本人,并不打算将上述假说如此简单地转化为货币政策万能论。例如,他并不否认,在短期当中及在较小的价格波动中,货币存量之外的其他因素也可能起到一定的作用。他还指出了,货币存量与价格变动的关系,需要在比较长的时间里(按照美国的经验是12-16个月)才显示出来。而“与较长时期的波动相比,商业周期内货币存量,与收入、与价格之间相互影响的作用方向,较为不清晰和较为复杂”(米尔顿·弗里德曼,1991)。<sup>[7]</sup>

其次,迄今为止的价格上涨,主要是由食品价格的上涨推动的。也就是说,在居民消费价格总指数的提高中,食品价格提高的贡献率超过80%。伴

随着高速增长和城乡就业扩大,普通劳动者的工资水平和中低收入家庭的收入增长显著加快。由于这类家庭具有较高的食品消费倾向,他们增加收入的很大部分花在食品消费上,推动食品价格上涨。与此同时,我们却无法直接观察到货币发行量对食品价格上涨的推动作用。

第三,我们要解决的是通胀可能造成对经济和老百姓生活的影响。因此,在记得弗里德曼上述名言的同时,我们也需要关注菲利普斯曲线所揭示的通胀与失业在短期内所存在的替代抉择关系。也就是说,任何权威的教条所推论出的治理通胀手段,一旦造成失业率提高从而使居民生活受损,都是不能接受的。以货币为中心的政策,恰恰具有偏爱大企业、大项目,伤害有利于就业的中小企业的倾向。虽然我们不排除运用从紧的货币政策防止经济过热,但这个政策手段确实不能直接治理通货膨胀。

因此,面对食品拉动的结构性价格上涨,必须走出认识误区,慎用单纯控制货币量或加快人民币升值的做法。要找准关于经济增长、扩大就业和防止通胀之间的良好平衡点,应该从认识直接拉动农产品价格的几种因素入手。第一是通过现行的粮食直补和农用生产资料购置补贴的渠道,加大补贴力度,弥补因外部因素造成的农业生产成本上升,刺激农产品供给。第二是短期调整农产品进出口政策,把国际市场高价格变为国内供给的刺激因素,而不是增加出口的刺激因素。第三是保障城乡居民的就业继续扩大,收入不断增长,同时通过相应的政策渠道补贴低收入家庭,保障他们的基本生活需求。

防止经济增长从偏快转为过热,也是宏观调控的重要目标,所以我们并不排除使用货币政策和人民币继续升值的办法。但这个目标的政策手段在周期上比防止通胀要长得多。相反,防范和治理通胀更是短期的任务,要求较快见效。如果用治理通胀的时效要求,去操作不直接有效的货币工具,对经济的打击必然大于可预期的治理效果。因此,两个政策目标应该适当区分,政策手段的运用也要有所不同。

归根结底,通货膨胀的危害性在于它造成“疼痛”,所以,政策需要做的事情,就是要在确保整个机体处于良好状态的前提下,“头痛医头、脚痛医脚”。就是说,任何政策必须以不伤害必要的经济增

长、收入增加和就业扩大速度为前提,最大限度地稳定农产品价格,保障人民基本生活。

#### 参考文献:

- [1] 蔡昉.中国宏观经济稳定的长期视角[A].中国社会科学院经济学部.中国经济研究报告(2007-2008)[M].北京:经济管理出版社,2008.18-33.
- [2] 蔡昉.中国的劳动力市场发育与就业变化[J].经济研究,2007,(7).
- [3] 蔡昉.中国经济如何跨越“低中等收入陷阱”[J].中国社会科学院研究生院学报,2008,(1).
- [4] Keidel, Albert. China's Looming Crisis—Inflation Returns, Carnegie Endowment for International Peace [J]. Policy Brief. 2007,(9):54.
- [5] 蔡昉,都阳,高文书.就业弹性、自然失业和宏观经济政策——为什么经济增长没有带来显性就业? [J]. 经济研究,2004,(9).
- [6] 蔡昉.论对劳动雇佣关系的合法保护——破除关于“劳动合同法”的认识误区[N].光明日报,2008-04-29.
- [7] 米尔顿·弗里德曼.弗里德曼文粹[M].北京:北京经济学院出版社,1991.

(责任编辑:王麓怡)

## Analysis on Relations between Macro-economy and Employment

CAI Fang

(Institute of Population and Labor Economics CASS, Beijing 100732, China)

**Abstract:** Both the Chinese reform of employment system and expansion of labor market are the critical aspects of economy reform. Under this reform process, the government emerges positive employment policy systems which conform to market economy principles, and the market exerts element effects to allocate labor resource. This reform has not been completed. If the macro-economy policies focus on economy growth only, and not take employment as elementary policy-making start-point, it would neither obtain favorable effects of employment expansion, nor would it realize original intention of economy growth. In the selection of policy of Macro-economy, understanding the relation between employment and economy expansion and economy period, perfecting employment system under market economy, achieving the balance between employment and inflation, are critical important and urgency.

**Key words:** employment; economy expansion; Phillips curve