


**理论热点**

# 稳就业的政策优先序和实施原则

□ 蔡昉

**【提要】** 就业是民生之基，更是社会的稳定器。中央提出“做好稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期工作”要求，并把稳就业作为“六稳”之首，这标志着我们开启了“积极就业政策3.0”的时代，也意味着按照坚持以人民为中心的发展思想，宏观经济政策目标更加强调“保就业、稳民生”。当前，中国经济处在充分就业的增长区间，不宜对宏观经济采取大水漫灌式的强刺激措施，要继续深化经济体制改革，织紧社会保障网，实施升级版的积极就业政策，从而实现经济发展与扩大就业良性互动。

面对中国经济稳中有进、稳中有变、变中有忧的局面，中央经济工作会议要求，要全面正确把握宏观政策、结构性政策、社会政策取向，确保经济运行在合理区间。中央提出“稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期”，是当前我们做好经济工作、保障稳定的重要方面和主要内容。“六稳”的顺序安排与时俱进，具有深刻的政治含义。总体而言，“六稳”中虽然没有“稳增长”的直接表述，但是，在稳就业这个民生底线和稳金融这个防范系统性风险底线之后，其余“四稳”都是稳增长的内容。因此，把就业放在“六稳”之首，意味着按照坚持以人民为中心的发展思想，宏观经济政策目标更加强调“保就业、稳民生”。

## 积极就业政策3.0

通过对积极就业政策在政策工具箱中位置的调整，即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，积极就业政策才可能真正落实，宏观经济政策目标才更加清晰且可操作。

至少在20世纪90年代中期以前，我国劳动力转移配置的市场化程度较低，宏观经济政策调控目标中没有明确的就业要求。自经历了20世纪后期就业冲击和劳动力市场改革后，中央于21世纪初确立了积极就业政策，党的十六大报告提出实行促进就业的长期战略和政策，将促进经济增长、增加就业、稳定物价和保持国际收支平衡列为宏观调控主要目标。此为“积极就业政策1.0”。2008年前后，为应对国际金融危机，我们提出更加积极的就业政策，党的十八大提出实施就业优先战略和更加积极的就业政策，政策内容更加充实。此为“积极就业政策2.0”。

为了从理念上更能强调保障民生的重要性以及解决好就业问题在其中的突出位置，在中央文件以及各种重要政策表述中，一直都是把确立和实现就业目标作为一项民生保障的要求，归入社会政策的范畴。如果说在政策表达中这样处理有利于提高就业政策优先地位的话，在政策实施层面未能把就业政策纳入宏观经济政策体系中，则会导致稳定就业的要求在政策工具箱中的位置不恰当，也就造成稳定就业的措施难以同货币政策和财政政策等宏观经济政策有效衔接，就业目标的优先序也容易在政策实施中被忽略。

以2018年7月31日中共中央政治局召开会议提出“做好稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期工作”要求，并

把稳就业作为“六稳”之首为标志，开启了“积极就业政策3.0”的时代。这样，通过对积极就业政策在政策工具箱中位置的调整，即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，积极就业政策才可能真正落实，宏观经济政策目标和底线才更加清晰且可操作，民生得到更好的保障。

## 认识就业指标及现状

通过对相关指标的分析，可以看到，目前中国经济增长可以满足充分就业的要求，因而仍然处于合理区间，无需急于出台强刺激性的宏观经济政策措施。

最重要的劳动力市场指标是失业率。长期以来，我国统计发布城镇登记失业率数据，但是，该数字长期稳定在4%左右，变动幅度极其微小，也意味着其对劳动力市场变化不敏感。由此我们可以将其视为不受周期性因素影响的自然失业率，即结构性失业率和摩擦性失业率之和。至于国际劳工组织建议的城镇调查失业率，在20世纪90年代末和21世纪初经历大幅攀升之后逐渐得到改善，自2008年之后稳定在5%上下水平。

在积极就业政策1.0版和2.0版的执行中，之所以对劳动力市场冲击作出及时反应的政策手段，始终未能在宏观经济政策工具箱中得到充分体现，一个关键的制约就是失业率等劳动力市场信息不健全，有时还难以解释。通过准确理解城镇登记失业率与城镇调查失业率，并通过这两个指标及其关系认识当前中国的劳动力市场状况，我们可以看到，第一，中国劳动力市场已经具备了典型的指引性指标，以及据此作出反应的劳动力市场行为，都为宏观经济政策决策创造了条件。第二，迄今为止中国经济处于充分就业状态，尚无需出台大水漫灌式的刺激性宏观经济政策措施。

在具有劳动力剩余特征的二元经济发展时期，我国城镇劳动力市场遭遇的最大的也是最后一次冲击，始于20世纪90年代中期，其影响延续此后大约10年。在21世纪第一个10年中，随着劳动力供求关系发生了根本性逆转，二元经济发展特征逐渐式微，中国经济进入了全新的发展阶段。在2008年前后，一系列经济发展指标和劳动力市场指标如失业率等，不仅发生了数量上的变化，也发生了性质上的变化。

直接观察和计量估计都表明，至少在2008年之前，4%左右的城镇登记失业率总体处在自然失业率水平上，因而，较高的调查失业率与相当于登记失业率水平的自

然失业率之间的差，则是对宏观经济更为敏感的周期性失业率。并且，由于农民工不能享受城市的失业保险，一方面无力承受在城镇处于失业状态，另一方面可以依托承包地（农业）这个剩余劳动力蓄水池，由此，他们一旦离开工作岗位通常会返乡务农，所以他们的劳动力市场状况既不影响自然失业率，也不影响周期性失业率。而当时城镇户籍人口的就业常常受到政策保护，积极就业政策也取得了较好效果，所以，除了就业冲击最严重的2000年前后，周期性失业率并不敏感。

然而，如今情况发生了变化。由于农业中劳动力长期短缺，近年来农业机械替代劳动力的进程非常快，农业在一定程度上已经不再承担剩余劳动力蓄水池的功能；而且，新一代农民工大多没有务农经历和经验，也没有务农预期和意愿，同时，现在农村家庭的收入状况也使他们能够承受短期不就业，因此，即便遭遇城镇就业困难，他们中很多人也不会返乡。同时，由于持续处于劳动力短缺状态，就业市场竞争激烈，农民工工资提高也倾向于提高自然失业率。这样，农民工的劳动力市场状况已经开始影响自然失业率以及周期性失业率。此外，更多的城镇户籍人口处于灵活就业状态，遭遇自然失业和周期性失业的概率都增大了。

由于2008年以来调查失业率即保持在5%左右，按照自然失业率的定义（即不直接受宏观经济周期性影响而相对稳定的失业率），如今我们可以把5%的失业率水平看作是自然失业率。以此为基准，目前的经济增长可以满足充分就业的要求，因而仍然处于合理区间，无需急于出台强刺激性的宏观经济政策措施。如果一旦经济增长速度低于潜在增长率，则会发生周期性失业现象，即调查失业率显著高于5%。那时，便是使出刺激性宏观经济政策工具的时机了。

## 就业优先的政策协调

充实和调整宏观经济政策工具箱，既是一项需要置于重要优先序的任务，也是一项艰巨的改革任务，要立足深化经济体制改革、织紧社会保障网、实施升级版的积极就业政策等方面，予以积极推进。

虽然近年来中国经济面临较大下行压力，但是，迄今为止中国GDP增长率与潜在增长能力是相适应的。对劳动力市场状况的观察，也显示中国经济处在充分就业的增长区间。这意味着，目前不宜对宏观经济采取大水漫灌式的强刺激措施。与此

同时，中国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，还面临着国际国内复杂局面造成的不确定性。一方面，面对着可能发生的外部需求侧冲击，另一方面，供给侧潜在增长率仍有巨大的提高潜力。因此，充实和调整宏观经济政策工具箱，在当前是一项需要置于重要优先序的任务，惟此才能未雨绸缪，做好充分的政策储备和应对准备。充实和调整政策工具箱，本身也是一项艰巨的改革任务，应该立足于达到以下目标，予以积极推进。

首先，围绕能够改善生产要素供给和配置从而提高潜在增长率的方面，继续深化经济体制改革，特别是推进供给侧结构性改革。至于诸多在供给侧和需求侧都具有促进和稳定经济增长效果的改革领域，因其能够创造真金白银和立竿见影的改革红利，应该在改革时间表上得到优先安排，以紧迫的节奏加快推进。比如，加快户籍制度改革，推进农民工市民化，既有助于稳定劳动力供给和提高资源配置效率，又能够扩大消费需求和平衡需求结构。又如，围绕减税降费进行改革，既能减轻企业负担，又有助于改善经营环境，提振投资者和经营者信心。从这个出发点看，提高纳税的便利性也应该是减税降费改革的一个重要内核，符合深入推进“放管服”改革的方向，可以取得改善营商环境的效果。

其次，坚持民生导向，推进收入分配制度改革，织紧社会保障网，实现社会政策托底。这既可以为推进供给侧结构性改革保驾护航，也是应对经济下行压力的未雨绸缪之举。党的十八大以来，我国在民生领域取得了新的更大的进展。但是，这个领域仍然存在诸多短板需要加快补齐，最紧迫的莫过于加大政策实施力度，缩小城乡之间、地区之间、户籍身份之间和就业性质之间的基本公共服务差异。而且，在资源有限的条件下，以基本公共服务均等化为突破口提高社会政策托底水平，可以取得纲举目张的效果。

最后，实施升级版的积极就业政策，完善劳动力市场的统计、采集和分析，为宏观经济政策取向提供更加可靠的依据。应把积极就业政策纳入宏观经济政策工具箱，把失业率稳定在自然失业水平上，守住充分就业这个经济增长速度底线。政策工具箱中社会政策托底措施充实有效，也是守住民生底线的关键。同时，实施积极就业政策3.0，还有更加积极进取的任务。把实际失业率稳定在自然失业水平上，固然满足了充分就业的目标，但是，自然失业率也不是一成不变的。通过改善技能培训和职业服务效率、扩大公共就业服务覆盖面，可以显著提高劳动力市场的匹配水平，降低自然失业率本身。（作者系中国社会科学院副院长、习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员）

## 促进科技成果转化的四个着力点

河北省中国特色社会主义理论体系研究中心

科学技术是第一生产力，创新是引领发展的第一动力。充分发挥科技创新的作用，一个关键环节是科技成果转移转化。可以说，科技成果转移转化水平是一个国家科技实力的重要体现。促进科技成果转移转化，既是实施创新驱动发展战略的重要任务，也是加强科技与经济紧密结合的关键环节，对于推进结构性改革尤其是供给侧结构性改革，打造经济发展新引擎，都具有重要意义。当前和今后一个时期，我们要找准着力点，通过打破科技创新供需之间的“藩篱”，突破体制机制障碍激发创新活力，强化科技成果转移转化市场化服务，搭建公共平台增强科技成果流动性等工作，加快科技成果转移转化，从而更好发挥科技进步对经济发展的支撑作用。

### 打破科技创新供需之间的“藩篱”

促进科技成果转移转化，首先要打通科技创新与企业需要之间的“藩篱”，把科技成果的供给方和需求方进行对接，改变科技创新主体之间的“各自为政”，通过产学研用的方式紧密结合起来，让科学研究面向经济生产，让经济生产依靠科学的研究，形成高等院校、科研院所与企业主体之间的创新合力，建立有效的合作创新体系，通过科技创新有效供给来解决经济发展中的实际问题。产学研用的结合要以“用”为出发点和落脚点，让企业成为科技创新的第一主体，这样不仅可以减少技术创新的盲目性，缩短产品研发到商品化、市场化周期，还可以有效降低技术创新的风险和成本。

### 突破体制机制障碍激发创新活力

促进科技成果转移转化，必须解放思想，改变观念，突破科技体制机制障碍，把科技人才从实验室解放出来，把创新的活力激发出来。推动科技体制机制创新，一要以政府为主导，利用各种资源，建立科技创新的合作体系和长效机制。发挥各个创新主体的优势，调动各方创新的积极性，实现科技与经济的“无缝连接”。二要制定科技成果转化扶持政策。在充分考虑各方需求与利益的基础上，保证各方利益风险共担、知识产权共享。三要强化政府财政投入的引导和保障机制，积极探索科技与金融结合的新路子，建立健全以政府投入为引导、企业投入为主体、社会投入为补充的多元化科技创新投入体系，从而不断加大科技投入的力度。要进一步完善科研成果评价与考核体系，积极落实国家有关科技成果转化的政策，激励高校和科研机构科技人员进行科技成果转化的积极性。此外，还要积极推行科技成果市场定价、收益分配、转化评价机制，以及科技人员分类评价制度、容错纠错机制等，从而更好激发创新活力。

### 强化科技成果转移转化市场化服务

促进科技成果转移转化，离不开良好的市场化服务的支撑。在这一过程中，要积极扶持、培养生产力促进中心、评估咨询机构、科技信息中心、知识产权法律中介服务机构等一批服务机构，并依托中介服务机构，建立产学研信息交流服务平台，通过不同类型的中介服务机构，建立一批技术转移机构。可以“互联网+技术交易”为重点，建设一批线上线下相结合的技术交易市场，探索建立统一的技术信息标准和技术转移服务规范，提升信息发布、市场化评估、咨询辅导等专业化服务水平，打造技术交易市场网络。要尽快制定科技资源共享法规，明晰科技资源归属权，利用大数据的优势，建立科技专用信息数据库，整合政府部门、高校、科研院所及企业等跨地区、跨行业的信息资源，将政府部门、科研机构、中介机构的信息网络连接起来，最大限度地使科技界、企业、高校和公众都能共享政府信息资源，为促进技术转移转化活动创造良好的环境和条件。

### 搭建公共平台增强科技成果流动性

如何更好地促进科技成果转移转化？搭建公共研发平台，增强科技成果流动性，是其中的一项重要工作。

一方面，要与创新创业互动融合，加快建设一批以成果转移转化为主要内容、专业服务水平高、创新资源配置优、产业辐射带动作用强的众创空间。要完善科技企业孵化育成体系，围绕构建“众创空间—孵化器—加速器—科技园区”全链条孵化体系，提升科技企业孵化器综合服务能力，落实孵化器扶持政策，注重对中小企业创新的支持，为创新提供良好的环境，让企业依托创新从萌芽成长为参天大树。要鼓励大型企业参与建设低成本、便利化、全要素、开放式众创空间，重点培育以创客空间、创业咖啡、网上创新工厂等为代表的创业孵化新业态，满足科技成果转化需要。要加快推进基层农业科技创业基地建设，对升级为国家级平台的相关孵化载体，建议按照有关规定给予支持。可考虑探索社会资本以融资租赁方式建设具备技术放大、人才培训、市场运营、测试论证、政策咨询等综合服务功能的中试基地，引导科技成果对应特色产业需求转移转化。

另一方面，还要构建多种形式的产业技术创新联盟。围绕相关国家重点产业发展战略以及区域发展战略部署，发挥行业骨干企业、转制科研院所等主导作用，联合上下游企业和高校、科研院所等构建一批产业技术创新联盟，围绕产业链构建创新链，推动跨领域跨行业协同创新，加强行业共性关键技术的研发和推广应用，为联盟成员企业提供订单式研发服务。支持联盟承担重大科技成果转化项目，探索联合攻关、利益共享、知识产权运营的有效机制与模式。（执笔：张丽琴 曾鹏 邵志鹏）

# 推动高质量发展重在提高资源配置效率

□ 广东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心

## 学术经纬

提高资源配置效率是实现高质量发展的重要动力源泉。习近平总书记指出，“使市场在资源配置中起决定性作用”，“要切实转变政府职能，大幅减少政府对资源的直接配置”。以提高资源配置效率为抓手推动高质量发展，关键在于处理好政府和市场的关系，完善有利于资源优化配置的体制机制和政策措施。

### 从提高资源配置效率入手

高质量发展的重点是提高全要素生产率，而全要素生产率提高的一个重要途径就是资源配置效率的改善。理论与实践表明，市场配置资源是最有效率的形式。因为市场是按照价格引导人们进行配置的，哪个部门与地区的收益率高，这个部门与地区的资源流入量就会大于流出量。这种配置是通过价格引导要素自由流动实现的。当要素资源按照市场价格配置资源时，不仅每个资源主体收入会得到提高，而且整体的资源配置效率也会得到改善。其结果，国民经济中的产业结构得到优化，高质量的增长就有可能实现。在我国高质量发展中，改善资源配置效率尤为关键。一方面，提高现有各部门与单

位的存量资源利用率，是提高全要素生产率的关键所在。通过资源转让、交易等方式，可以促进存量资源有效流动。另一方面，大幅度减少政府对资源的直接配置，使市场在资源配置中起决定性作用的范围日益增大，这是深化改革的一项重要内容。特别是在创新发展阶段，用市场配置创新资源变得日益重要。因此，从提高资源配置效率入手，有助于实现质量变革、效率变革与动力变革。

### 两个条件缺一不可

市场化配置效率提高取决于要素的自由流动。没有要素的自由流动，就不可能实现资源配置效率的提高。而要素自由流动取决于两个基本条件，一是不同部门之间存在着收益率差异，二是存在着资源可自由流动的体制环境。只有不同部门之间的收益率差异，而缺少资源可自由流动的体制，要素资源就流不动，更谈不上资源配置效率的改善。我国计划经济时期长期存在的工农产品价格“剪刀差”的例子就印证了这一点。而只有资源可自由流动的体制，没有高科技含量、高附加值的新产业出现，进而部门之间收益率拉不开差距，那么要素流动的动机就减弱，由资源配置效率推动的增长也会放慢。20世纪80年代以来，欧洲一些国家增长动力减弱，在一定程度上就是创新驱动的新

产业发展减弱、进而拉不开行业收益率差距的结果。如果第一个条件是创造流动机会的话，那第二个条件解决的是降低流动成本问题。这两个条件对于提高资源配置效率是缺一不可的。只关注新产业培育与成长，而忽视资源可流动的体制环境，那就意味着没有找到提高资源配置效率的有效路径；只看到资源可流动的体制环境，而看不到新产业成长的作用，那么资源配置效率就失去了提高的动力。只有把这两个条件联系起来，才能更好把握资源配置效率提高的完整内涵。

### 以创新为动力促进新动能成长

在消除行业垄断、扩大市场准入的体制下，拉开行业收益率差距的核心，在于以创新为动力推进新产业加快发展。只有新产业的加快成长，才能创造更多的流动机会，只有更多的存量资源从低收益的产业向高收益部门流动，才能加快结构优化与新动能转换。党的十八大以来，广东积极推进产业升级，并取得了实质性进展。2012年至2017年间，广东R&D占GDP比重不断提高，不仅比全国平均水平高出不少，也超过了同年欧盟15个国家的平均水平。广东在探索高质量发展道路上迈出了可喜一步，但与可持续的高质量发展的要求相比仍有差距，比如，战略性新兴产业还没有成为支柱产业，独角兽

企业数量相对有限，等等。今后的努力方向，就要按照中央要求，依托广东创新型企业的众多优势，发挥企业创新主体的作用，发挥市场对技术研发方向、路线选择、要素价格、各类创新要素配置的导向作用，加快建立技术创新体系，激发创新活力。

### 降低流动成本要优化营商环境

近年来，我国在优化营商环境上持续发力，并取得明显实效。世界银行近期发布的《2019营商环境报告》显示，中国营商环境较去年大幅提升32位，位列全球第46名，是全球跃升最快的国家之一。近年来，我国通过切实降低准入门槛、扩大市场准入、主动扩大进口、大力保护知识产权、优化营商环境等措施，大幅度加快对外开放进程。以广东为例，这些年来，广东通过以开放倒逼改革的方式，推动市场化改革，市场化营商环境在全国各省区市中位居前列。当然，对标国际规则与营商环境较好的国家和地区，广东在开办企业时间、办理施工许可证、跨境贸易与执行合同等方面仍有较大的改善空间。加快推进这些方面的制度建设，大幅度降低要素流动的交易成本，必将促使更多的存量资源参与流动，也有利于吸引外部资源特别是创新资源流入，提高资源配置效率，进而更好支撑经济高质量发展。（执笔：袁俊）