



第14期：论就业优先的宏观经济政策(曾刚；2003年11月19日)

文章作者：曾刚

伴随着中国建立社会主义的改革进程不断深入，宏观调控或者说宏观经济政策已经逐渐成为我国社会经济生活中不可或缺的有机组成部分。1993年通过的宪法修正案的15条中规定：“国家要加强经济立法，完善宏观调控”。1997年召开的党的十五大，提出了我国宏观调控的四个主要目标：一是保持经济总量平衡；二是抑制通货膨胀；三是促进重大经济结构的优化；四是实现经济稳定增长。2002年秋天，党的十六大提出了现阶段宏观调控的四个新目标：一是促进经济增长；二是增加就业；三是稳定物价；四是保持国际收支平衡。将相隔五年的前后两个目标体系加以对照，我们不难发现，随着社会主义市场经济改革的不断深入，我国宏观调控的理论与实践也日趋成熟，基本进入了公认的市场经济宏观调控的轨道。对于市场经济条件下的宏观经济政策目标体系，理论界不存在什么分歧。但对现行经济背景下，不同目标间的先后顺序选择却存在诸多争论，即，在我国目前的状况下，是应坚持“经济增长”优先，还是应该转变为“就业优先”？在一些经济学家看来，继续坚持以经济增长为优先目标是合理的，其理由在于：从经济总量间的关系来看，“经济增长”和“增加就业”实际上是同一个主题的不同角度表达。经济增长意味着企业开工扩大，就业自然会增加。反过来，就业增加，经济自然会增长。因此，经济增长与就业扩大是相互包含的，特别地提“就业优先”并不必要。

粗略地看来，上述这种说法似乎是合理的，但现实却多少使人有些疑惑。自90年代末期以来，在世界经济陷入普遍萧条的背景下，我国每年经济增长速度仍然维持在7%以上，这在全世界都是绝无仅有的；而同时，就业问题也越来越严重，根据国家统计局的估计，到2003年底，中国城镇登记失业率为4.5%左右，不过这个数字显然大大低估了中国的城镇失业率，此外，统计中也没有反映中国现有劳动力供给的主体（即5亿左右的农民）的就业情况。如果将这些因素纳入考虑，中国需要解决就业问题的人口应以亿计，这在全世界也是绝无仅有的。全球最高的经济增长率伴随着全球最为严重的就业问题，这是困扰着中国经济发展的一个现实问题。这个现实意味着我们必须超越前面所提及的那种简单分析的思想，对中国的经济增长与就业问题进行更为深入和细致的考察。

一、中国的经济增长与就业问题

中国经济增长的成绩有目共睹，自1978年改革开放以来，中国就是世界上经济增长速度最快的国家之一。在1978-2002年的24年间，年均增长速度在9%以上。如此高速的经济成长，曾一度被认为是世界经济中的“奇迹”。对于成就这个“奇迹”的原因，学界的研究已相当充分。从数量研究的角度归纳起来，可以大致分为以下几个方面：实物的投资增长、劳动力素质提高、人力资本积累以及生产力提高等。根据世界银行的一项研究（Wang and Yao, 2001）显示，以上几方面的因素对中国经济增长的贡献度如下：

表1 各种因素对中国经济增长的贡献度

| 年均增长率 (%) | 1978-1999 |
|-------------|-----------|
| 产出 | 9.72 |
| 固定资本存量 | 9.39 |
| 劳动力素质 | 2.73 |
| 人力资本存量 | 2.69 |
| 全要素生产率 | 2.32 |
| 各因素对经济增长的贡献 | |
| 实物资本的贡献度 | 48.3 |
| 劳动力素质贡献度 | 14.0 |
| 人力资本贡献度 | 13.8 |
| 生产力提高的贡献度 | 23.9 |

资料来源：Wang and Yao: ‘Sources of China’s Economic Growth,1952-99’ , World Bank Working Paper, July, 2001

不难看出，在催生中国经济增长奇迹的各项因素中，实物资本的形成是最重要一环。从长期以来我国投资占GDP比重的变化趋势中，我们也可以大致相同的结论。

由此，我们应该可以做出这样一个判断：投资的迅速扩张是中国经济高速增长最主要的“引擎”。而且，伴随着近年来通货紧缩的出现，经济增长对投资的依赖似乎有加强的趋势，而我国目前以扩大内需为目的的宏观经济政策也主要着力在刺激投资需求上。在以投资拉动经济增长的环境中，经济增长和扩大就业是否还是一个硬币的两个方面？保持足够高的经济增长速度是否就可以有效地解决中国的就业问

题?结合中国的现实,我们对上述问题的回答是否定的。其原因可以归结为以下几个方面:

1、资本-劳动价格扭曲抑制了经济增长对劳动力的吸纳。

首先,自改革开放以来,为促进投资增长,我国一直将货币资金的价格维持在较低水平上。有关数据显示,自1978年以来,中国实际利率长期处于较低,甚至为负水平上。对一个资本相对稀缺,人均资本量仍然相当低下的国家来说,这显然大大地低估了资金的价格。另一方面,随着工资和物价的放开,我国城市劳动力成本则呈逐年上升的趋势。根据经济学的基本原理,不难推知资本和劳动力价格间的这种扭曲可能会导致的结果:企业部门会更多地采用资本密集型的生产方式来替代劳动密集型生产。这样,新的投资对劳动力的吸纳能力会相当有限,在一定程度上,甚至可能出现“挤出”在岗劳动力的情况。此外,扭曲的资本-劳动力价格也会引起过度投资(过度生产能力形成),导致经济资源的浪费。

相关研究表明,自80年代以来,中国工业企业资本-劳动力比率有持续上升的趋势,平均增长率为9.06。此外,80年代中后期以后(特别是进入90年代后),乡镇企业的发展也开始表现出了资本密集化特征,资本密集度不断提高。从这些研究数据中,我们不难发现由于资本-劳动力价格的扭曲,我国企业在生产技术选择上出现了不断朝资本替代劳动方向发展的倾向。这种趋向明显地有悖于我国劳动力资源相对丰富的比较优势,并使我国经济总量增长与就业增长出现了一定的偏差。

2、资金分配制度不完善也限制了经济增长对劳动力的吸纳能力。

应该承认,作为一个发展中国家,中国仍然处于资本相对短缺的状态。有经济学常识的人应该知道,稀缺要素在市场中可以获得超额“租金”,这也就意味着,在中国,企业投资收益率应该是相当可观的。但从有关的研究中,我们似乎看不到这一点。在1989年以后,我国企业投资收益率急剧恶化。资金价格低估所引发的过度投资可以在一定程度上解释这种利润的下滑,但这还不是问题的全部。另外一个重要的原因还在于中国现行的资金配置体系存在缺陷。

在人为压低资金价格的情况下,必然会出现对资金的超额需求,加之经济生活中所固有的信息不对称因素,金融机构就必须要在众多借款人之间进行选择和权衡。此时,资金配置的效率将直接决定于金融机构资金配给的效率。国有金融机构是中国融资体系的主体。尽管经过了若干年的改革,我国国有金融机构现行的目标函数还不是纯粹的市场利益最大化,即使金融机构有这样的倾向,政府为实现既定的发展目标,也会采取各种方式对其进行干预。在这种背景下,国有金融机构的信用配给不是以资金的三性原则为依据,而是带有很浓的行政计划色彩与所有制歧视性质。在国有银行的信贷计划分配过程中,往往是优先满足国有经济、其次是集体经济最后才是众多的个体私营经济。这使那些投资效率较低的国有大中型企业所获得的融资便利要远远大于那些投资效率较高的民营中小型企业。这种资金分配格局进一步降低了投资的效率。有关调查表明,我国某些产业的生产能力闲置率高达40%以上。低效的资金配置机制应是造成这种结果的重要原因,这样的投资所促成的经济增长对劳动力的吸纳能力自然很低下。

3、经济增长难以解决我国以结构性和区域性为主的就业问题。

与西方发达国家以经济周期性失业为主的就业问题不同,中国的就业问题更多地体现在结构性方面。

国有经济战略调整和深化改革,企业将持续减员。为应对人世后激烈的竞争,优势企业的减员将有所扩大和加剧,劣势企业也将加快退出,关、破、兼并增加。估计国有企业最终减员达30%,总量1500万人。在全球经济衰退的背景下,更大范围的企业将进入结构调整时期,用人需求减少。

农村劳动力过剩的问题也日趋严重。在农村,一方面是人口的超常增长,另一方面是工业化、城镇化的快速发展,以及水土流失、沙漠化等的共同作用,加剧了农业空间的萎缩。在近几年的城镇化过程中,一方面大批良田被征用,变成了城市的道路、住宅、市场,不断挤压着农业空间;另一方面,由于政策的限制,城镇又难以迅速吸纳农村劳动力和农业人口。尤为严重的是,随着我国加入WTO后的承诺的逐步兑现,仅考虑3%的粮食进口,也将减少农业就业机会上千万个,对农村就业将造成巨大的冲击。

与此同时,由于经济发展不平衡、产业结构以及政策因素的影响,我国的就业问题在地区上也存在着较大的差异,一些地区,尤其是中西部的就业矛盾显得特别突出。建国初,出于安全的考虑,我国有相当一部分工业企业都建立在边远的中西部地区。另外,还有大量的资源开采型企业也集中在中西部。随着经济结构的调整和转型以及资源的枯竭,中西部地区已经成为我国下岗职工最集中的地区。根据国家统计局最近对全国17个省(区)和新疆生产建设兵团的初步摸底统计,仅需要退出市场的资源枯竭的矿山和国有大中型企业(不包括国有控股企业)的在职职工就近400万人。这些不利因素的集中,已经使中西部地区的一些地方,多年处于高失业率状态,出现就业危机局面。

所有上面这些因素所引发的就业问题都属于结构性的失业问题,有相当一些是我国在经济转型过程中所独有的现象。这样的失业是难以简单地通过加速经济增长可以消解,而更多地需要结构性调整加以解决。

二、是否还应坚持增长优先的目标?

就前面的分析,我们可以看到,就中国的现状而言,经济增长与就业增加并非一个硬币的两个方面,也并非同一主题的不同角度表达,而是相互关联,更大程度上是相互独立的两个问题。既然如此,在选择和制定宏观经济政策目标时,就有必要对两个目标加以权衡,选择出更符合中国现状和更有利于中国长期稳定发展的优先目标来。在我们看来,继续以经济增长为优先目标,不但无助于解决就业等社会问题,在长期内还有可能危及中国经济的稳定。其原因可以归结为两点:

1、在需求约束阶段,通过投资来拉动经济增长不利于长期发展。

供给与需求的矛盾是市场经济的主要矛盾。在生产力发展水平比较低的情况下,生产不能满足需求,扩大生产增加供给的任务非常明确,增加供给就成为矛盾的主要方面。在生产力发展水平得到较高提高,人民生活水平提高到一定阶段后,需求就开始成为供求矛盾的主要方面,这也是西方国家的宏观经济调控政策始终着力于需求管理的原因之所在。就中国经济的发展历程来看,在改革开放初期,供求矛盾的主要方面集中于生产领域,因此,尽可能地进行投资提高生产能力自然是题中应有之意。但在经过二十多年的发展后,资本形成和生产能力都取得了长足的进展,供求矛盾的主要方面开始转移到了消费需求领域。从有关数据中我们可以看出这一点,在进入90年代中期以后,与前述高投资率相对应,我国的最终消费率从长期来看存在下降的趋势,最终消费对经济增长的贡献率逐年降低。从统计数据来看,我国最终消费率在“六五”时期为66.5%、“七五”时期为62.4%、“八五”时期为59%、“九五”期间为58%左右,到目前,该比率还有进一步下降的趋势。

与发达国家和其他发展中国家相比,我国的最终消费率明显偏低。据国际货币基金组织和世界银行统计,90年代以来,世界平均消费

率水平为78%—79%。在所统计的36个国家中，只有8个国家的消费率低于70%，其它国家的消费率均在70%以上。以1995年为例，印度消费率为77.3%，巴西为78.9%，俄罗斯为73.2%，日本消费率略低，但也有70%，加拿大消费率为79.5%，美国消费率为83.8%。

对照国内外的数据，我们可以看出，我国消费率长期偏低15—20个百分点。消费率的偏低已成为我国进一步追求投资拉动型经济增长的掣肘，因为它会使经济增长最终失去动力。从根本上来讲，在社会再生产过程中，投资只是一种“引致需求”，而消费才是最终需求。投资以及生产能力形成的都是为了满足既定的市场消费需求。因此，作为“引致需求”的投资的规模和结构，在长期内都决定于最终消费需求的增长速度和消费结构的变化。如果在较长的时间内，投资的增速持续较大幅度快于消费，那就很容易使投资与消费脱节，从而造成大量的资源浪费，降低宏观经济效益。在目前消费低迷状态下，高速投资所形成的生产力在将来是否会形成有效的社会供给当然会打上巨大的问号。如果这些投资不在未来能形成有效的社会供给，那我国生产能力过剩、企业效益低下以及就业问题都将进一步恶化。

2、继续以经济增长为优先目标可能会加重我国的经济、金融风险。

在以投资作为促进经济增长主要动力的背景下，要实现既定的经济增长目标，就必须尽可能地扩大投资规模。在财力有限，扩张性财政政策难以为继的背景下，刺激民间投资增长将成为唯一的选择。鉴于中国以银行资金为主体的融资体制，民间投资的高速扩张在相当程度上是以银行信贷的迅速增加为支持的，银行信贷的迅速增加同时也就意味着货币供给的快速增长。这在实际上是一种以廉价货币发行来刺激经济成长的做法，货币当局对银行资金价格的长期低估更加强化了这一趋势。由于资金分配体制固有的缺陷，加之扭曲价格的刺激，我国现行投资项目的效率在总体上看并不令人满意。大量投资项目的失败将导致坏账问题增加以及过量货币在经济中的滞留，在长期内会影响经济的稳定发展。

从中国目前来看，货币增长速度在较长时期内大大地高于名义GDP的增长速度，M2口径货币与GDP的比重也超过了200%，成为世界上该指标最高的国家之一。货币供给的长期超经济增长从一个侧面反映了我国投资效率的低下和投资结构的不合理，而正是在一轮又一轮的投资开发热潮中，我国银行体系的坏账也在积累得越来越多。在这种背景下，我国继续使用信贷膨胀来支持投资扩张的空间已经很小，在融资体系和企业治理结构得到最终完善以前，通过投资来拉动经济快速增长的模式恐已难以为继。

三、实行就业优先目标的必要性

就业问题是各国政府都极其关注的一个问题，一方面，大量的失业会导致劳动资源的极大浪费，另一方面更会影响到一国政治经济的稳定。因此，从各国的实践看，自现代宏观经济政策正式出现起，充分就业一直都是其最为主要的目标。与其他目标相比，充分就业处在一个更为基础的地位上。1944年，贝弗里奇《自由社会中的充分就业》出版，首次明确提出应将充分就业作为战后英国政府经济政策的首要目标，并认为合理的指标应是将失业率控制在3%以下，就此奠定了政府干预就业的理论基础。同年5月，英国政府颁布《就业政策白皮书》，指出：“政府要遵循的国内政策方针是维持尽可能高的就业水平”，首次公开表明了政府承担实现充分就业的责任。1946年，美国《就业法案》规定联邦政府必须争取“最大的就业、产出和购买力水平”。随美国之后，澳大利亚、比利时、加拿大、法国、荷兰、新西兰和挪威等国先后承诺将充分就业作为政府的优先目标。就目前来看，发达市场经济国家和许多发展中国家，也基本把就业置于优先的地位。我国是一个人口大国，人口众多是一个基本国情。多达8亿左右的劳动力供给几乎相当于西方发达国家人口的总和。就这一点来讲，中国所面临的就业问题要远比西方国家更为艰巨。

就业问题事关国计民生，解决好这个问题不仅会有利于国家的稳定，也将会给中国经济的长期可持续发展奠定良好的基础。对于前者，人们的讨论已经很多，在此不再赘述，我们在这里试图就后者进行一些分析，以说明就业优先政策的重要性。

1、增加就业是优化我国总需求结构的一个重要途径。

正如我们在前面讲到的，离开了消费需求的支撑，就谈不上任何可持续的经济增长。近年来，我国消费需求的低迷，以及由此而造成的总需求结构不合理已经成为我国经济进一步发展的主要障碍。自上世纪末以来，国内关于如何刺激消费需求的讨论有许多，政府也制定了一系列相应的政策，但收效甚微，最终消费率在2000年以后继续降低，到了改革开放以来的最低水平。造成消费需求不振的原因有很多，但就中国目前的现状来看，就业的不充分是一个相当重要的原因。

在以家庭作为消费支出主体的背景下，一个或者几个家庭成员的失业将极大地影响一个家庭的收入预期。根据消费理论我们不难知道，决定一个消费主体消费路径的主要因素就是其恒久收入，而恒久性收入不但取决于当期收入还取决于对未来收入的预期。在有家庭成员失业的情况下，整个家庭的恒久性收入都将下降，而其在长期内的消费支出水平也会相应降低。鉴于此，通过促进就业来改善家庭的收入预期，应该可以成为扩大我国消费需求的一个重要途径。

2、增加就业也是解决我国收入分配不平衡的重要途径。

随着中国经济的高速增长，收入分配不平衡的问题也日益显现。对于中国大陆居民收入分配的基尼系数，目前还没有一个令人信服的估计。各种相关研究的结论差异很大，提出的估计价介于0.39—0.55之间，但是绝大多数研究者认为0.45是当前中国大陆居民收入分配基尼系数的比较合理的估计值。按照国际通行的看法，基尼系数超过0.4的国家就属于收入分配极不平等的国家。就这点来看，我国已然进入了收入分配极为不合理的国家行列。

中国的收入分配不平衡主要体现在两个方面，一是城乡收入分配的不平衡，一是地区间收入分配的不平衡。从城乡收入情况来看，据世界银行的测算，中国城乡居民人均收入的比率为2.5，这一数字明显高于亚洲其他低收入国家的平均水平（1.5），也高于中等收入国家的平均值（2.2）。实际上，其他研究人员和研究机构对中国城乡收入差距的估计要远远高于世界银行的估计值。从地区收入差异来看，王绍光和胡鞍钢（1998）的研究表明，即使排除北京、上海、天津三个直辖市，中国的地区差距在世界上仅次于前南斯拉夫，高于其他国家。

收入分配长期的不均衡势必会引起诸多的社会问题，更严重的还可能危及社会的稳定。如何解决好这个问题，是我国当前所面临的一个难题。在西方发达国家中，收入分配的不平衡主要是通过政府财政的转移支付以及健全的社会保障体系来予以调整的。但对中国来讲，如此巨大的差异与如此众多的贫困人口，是财政怎么也难以负担的。从现实看，创造尽可能多的就业机会是解决城乡和地区收入分配不均衡的重要手段。

从农村现状来看，土地对农村劳动力的吸纳能以非常有限，难以为数量众多的农村人口提供致富的条件，因此，要大规模提高农民的

生活水平只有允许农村人口向城市转移，这也就是所谓的“城市化”过程。而要吸纳如此巨大的劳动力迁入，就必须创造出尽可能多的就业机会。再看地区的差距，为了缩小中国地区发展的差距，我国先后提出了“西部大开发”和“振兴东北”等战略措施。不过，我们不能简单地将这种地区振兴的战略理解为把大量的资金投到落后地区去。归根到底，开发落后地区的目的在于最终提高落后地区人民的生活水平，从国际经验来看，落后地区的发展和进步，得靠两条腿走路。一条是加强落后地区的投资，把落后地区发展起来，同样重要的是把允许落后地区的人向先进地区转移。从投资成本来说，由于落后地区地理条件与环境的制约想使西部达到东部的发展水平，成本非常高昂。而允许这些劳动力进行迁移，通过在经济相对发达的地区就业来解决收入不平衡的问题，则相对要容易一些。从这个意义上，建立统一的劳动力市场，允许劳动力在地区间的自由流动是加快落后地区发展的一个重要途径。从另一方面讲，发达地区能不能创造出足够多的就业机会也就成为减小地区差距的核心问题。

综合以上的分析，我们不难看出，对当今的中国而言，将充分就业作为宏观经济政策的优先目标是符合我国国情并有利于经济长期稳定的必然选择。令人振奋的是，党中央已经认识到了转变我国宏观经济政策目标的必要性，并及时地做出了相关的决策。《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》第九部分提出要“把扩大就业放在经济社会发展更加突出的位置，实施积极的就业政策，努力改善创业和就业环境”。并指出：“改革发展和结构调整都要与扩大就业紧密结合。从扩大就业再就业的要求出发，在产业类型上，注重发展劳动密集型产业；在企业规模上，注重扶持中小企业；在经济类型上，注重发展非公有制经济；在就业方式上，注重采用灵活多样的形式”。此外，决定的其他部分中也提及了“建立统一的劳动力...市场”，“改善农村富余劳动力转移就业的环境”等等方面的问题。作为主导中国未来发展方向的中长期纲要，《决定》勾勒出了中国就业优先的宏观经济政策目标框架，并为实现这个目标设定了一系列行之有效措施。作为一个发展中的大国，选择一条符合自身比较优势的经济道路比单纯的高速经济增长更值得追求，因为只有这样，才能确保中国经济长期的可持续发展，最终屹立于世界经济强国之林。

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

中国博士论坛

中国社会科学院
保险与经济研究中心

IFB外商投资中心

IFB基金研究
与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307
版权所有：中国社会科学院金融研究所