

人人都有体面的工作： 中国就业保障制度刍议

贾根良¹，贾诗玥²

(1.中国人民大学，北京，100872；2.北京大学，北京，100871)

摘要：“自然失业率”就像“自然文盲率”一样是一个不科学的概念，它漠视令人震惊的失业代价，建立就业保障制度完全可以做到“人人都有体面的工作”。近年来，作为经济改革的下一个重要的和常识性的思想，就业保障的思潮在西方国家悄然兴起。就业保障制度是一种新兴的宏观经济管理框架，它使用具有明显社会经济优势的“就业缓冲储备”替代了“自然失业率”的政策框架。本文扼要论述了就业保障的四大制度性功能：宏观经济的自动稳定器、就业安全网、预防性制度和共同富裕的推进器，讨论了就业保障计划的管理、已有实践和工作岗位等具体问题。就业保障计划可以构建为就业优先战略的两大支柱之一，实现“精准就业”的政策目标，本文建议进行就业保障计划的试点工作，并将其视为“健全就业公共服务体系”的重要尝试。就业保障计划对于提高经济增长率、缩小收入差距和有力地打开“国内大循环”的新局面具有十分重要的政治和战略意义。

关键词：就业保障；就业安全网；就业公共服务体系；就业优先战略；自然失业率

中图分类号：F241.4 **文献标识码：**A **文章编号：**1007-8746(2022)06-0005-12

DOI:10.19390/j.cnki.chinalabor.2022.06.004

收稿日期：2022-11

基金项目：本文系研究阐释党的十九届五中全会精神国家社会科学基金重点项目“‘双循环’新发展格局的学理基础与政策研究”的阶段性成果，项目号：21AZD003。

作者简介：贾根良，中国人民大学经济学院教授，研究方向为经济思想史、财政与就业；贾诗玥，北京大学经济学院博士生，研究方向为政治经济学、就业与发展。

通过促进经济增长来增加就业需求和创造就业机会是目前流行的就业理论和就业政策理念,但它无法解释并应对“有增长无就业”等问题。与这种以增长作为中介、间接创造就业的战略不同,就业保障制度(计划)反其道而行之,旨在为所有想要工作但在市场经济部门没有找到工作的人直接创造就业机会,这是一种就业带动增长和就业优先于增长的战略。党的二十大报告提出“实施就业优先战略,强化就业优先政策,健全就业公共服务体系”。就业保障制度作为一种就业公共服务体系,对于我国“健全(和创新)就业公共服务体系”具有重要借鉴意义。本文首先简介就业保障的重要意义以及作为一种思潮在西方国家的兴起,然后论述就业保障制度的四大制度性功能,并扼要讨论其管理、实例和工作岗位等具体实践问题,最后建议国家在全国开展就业保障计划的试点工作,待条件成熟时,再在全国范围内逐步建立就业保障制度。

一、就业保障:方兴未艾的改革思潮

所谓就业保障是指由中央政府出资并由地方政府和非营利组织实施的一项计划或制度,其中心思想是政府外生设定最低工资及其社会保障等福利标准,并在这一水平上雇用所有准备好、有意愿并有工作能力但在市场经济部门找不到工作的非自愿失业劳动力,从而实现“人人都有体面工作”的充分就业。因此,就业保障在经济学中是一个在内涵和外延上都有严格定义的专有名词,而非人们日常使用的“就业保障”概念,这个概念是在明斯基于20世纪60年代提出的“最后雇主计划”概念基础上演变而来,与“就业缓冲储备”和“公共服务就业”是同义词,提出了一种全新的就业观。

就业保障的新理念对目前的全球经济具有重要意义。据国际劳工组织预测(ILO, 2023),2023年全球失业率将达5.8%,全球失业人数将增至2.08亿,这就是说全球将有2.08亿人无所事事,这不仅是劳动力资源的巨大浪费,而且,它所带来的经济、个人和社会代价远远超过用GDP所能衡量的国民生产总值的大规模损失。在就业保障倡导者看来,实施就业保障制度的成本远低于目前的“失业后备军”制度。例如,仅以减少监禁罪犯成本为例,如果在美国实施最低工资每小时15美元的就业保障制度,即使完全不考虑就业保障工人创造的产品和服务的价值,一份全职工作每年的财政支出为31200美元。而在美国全国范围内,每名囚犯每年的花费是31000美元,在一些州这些费用要更高,如2012年纽约州在每个囚犯身上花费了6万美元,纽约市花费16.8万美元,但一项为有犯罪前科的人安排就业的计划可以把再犯罪率从70%降低到15%(Pavlina R.Tcherneva, 2019)。

实际上,上述官方失业率已不再能真实地反应失业和劳动力利用不充分的状况。例如,2019年5月,美国的官方失业率为3.6%,这已接近战后美国失业率的最低水平,但是,丹塔斯和雷(Flavia Dantas and L. Randall Wray, 2022)指出,这一“成功”在很大程度上是2008年金融危机暴发后劳动力市场出现适龄劳动力大规模退出的结果。在修正了金融危机前后劳动力参与率的变化后,他们估计,实际失业率平均大约是官方失业率水平的两倍。

这就是说,如果将已经退出劳动力市场的适龄劳动力计入实际失业率,那么,2019年美国实际的失业率应该是7.36%,而非官方公布的3.68%。同样,据国际劳工组织数据(ILO, 2020),新冠疫情爆发前的2019年的全球官方失业率为5.4%,但如果考虑到劳动力参与率因素,那么,2019年全球实际失业率有可能超过10%。

自20世纪70年代以来,世界各国的官方失业率不再能反映劳动力资源的利用程度,这主要是由两个因素导致的。首先,在发达资本主义国家,“失业型复苏”越来越严重,导致越来越多的适龄劳动退出劳动力市场,而这些长期失业者不再被计入失业人数,从而导致了官方失业率的不断下降。其次,自20世纪90年代以来,由于“零工经济”的发展,劳动力市场结构发生了重大变化,劳动力的闲置大量地表现为就业时间不足等不充分就业,而这种情况同样在官方失业率上得不到反映。因此,我们不能被西方国家官方失业率长期下降的表面现象所迷惑,必须考虑到劳动力参与率的长期下降和不充分就业的状况。

但在20世纪70年代以前,西方国家的官方失业率基本上不存在上述失真状况,在20世纪50-60年代的二十年间,西欧和日本的失业率都保持在非常低的水平,通常低于2%-3%;美国的失业率较高,但年均失业率也在4%以下,这与目前美国实际失业率一直高于7%的现状形成了鲜明的对比。导致这种变化和差别的主要原因是政府政策的变化,在20世纪70年代以前,优先促进充分就业而非控制通货膨胀是这一时期宏观经济政策的基本特征,美欧各国政府操纵财政和货币政策,使其总体支出水平能够确保劳动力增长对就业增长的需求得到满足,在这个时期,几乎所有想工作的人都能找到工作,但自20世纪80年代以来,西方国家采取了通货膨胀优先的经济政策制定原则,就业不再是政府的政策目标,失业变成了控制通货膨胀目标的政策工具。

导致上述政策理念巨大变化的原因就在于人们普遍地接受了西方主流经济学“自然失业率”(即非加速通货膨胀失业率)的概念,将失业看作是“正常现象”甚至是“自然现象”,并围绕某种所谓“最优”失业水平制定政策。“自然失业率”的概念导致了一种不可思议的“悖论”:在人们每天因失业而损失巨额产出的同时,又背负着由失业造成的个人、社会和经济的巨额成本,却认为失业是自然的、不可避免的和必要的。但是,在帕芙莉娜·R·切尔尼娃看来,就像“自然文盲率”等概念一样,“自然失业率”的概念是荒谬的:很显然,我们不会谈论“有意愿但是没有能力接受小学和中学教育的孩子占有青少年的最佳比例是5%;或者5%的人处于饥饿状况是一种自然状态;或者在理想状态下,5%的人将没有固定居所。现代社会的道德立场是,政府应制定政策尽其所能地消除教育缺失(尤其是文盲)、饥饿和无家可归的状况”,但在失业问题上,经济学家却在谈论“最优”失业水平(Pavlina R. Tcherneva, 2020)。

在当今,退休(养老)保障和公共教育已经成为市场经济制度的基本组成部分,在许多国家,全民医疗保障制度也已建立起来,但在世界各国,就业保障制度却付之阙如。切尔尼娃指出,正如我们既不以没有保险的退休人员的“自然比率”为目标,也不以一定的文盲

率为目标,以给定的非自愿失业率为目标也是没有意义的,心理学、认知科学和公共卫生领域的大量研究表明,失业、低收入水平就业、不稳定和飘忽不定的就业机会以及非自愿兼职工作所带来的成本是令人震惊的。这表明,我们应当把失业和不稳定就业看成是一种恶性的、慢性的和致命的疾病。而就业保障则通过保障一项基本的经济权利,成为目前解决紧迫的社会和经济问题的工具。就像过去的每一项重大政策变革一样,它也会给经济带来重大的结构变化,其中最重要的是将“自然失业率”概念永久性地逐出经济政策的工具箱(Pavlina R. Tcherneva, 2020)。

近年来,就业保障的理念日益深入人心,越来越受到欢迎。在美国,美国民主党总统竞选人伯尼·桑德斯在2016年将就业保障计划作为其竞选的核心纲领之一;2019年10月,美国的希尔-哈里斯X (Hill-Harris X) 民意调查发现,高达78%的选民支持就业保障计划,其中包括71%的共和党人、87%的民主党人,在美国历史上,很少有政策能得到美国两党如此压倒性的支持。2020年,英国的一项民意调查中有72%的受访者支持就业保障计划;在法国,79%的选民支持国家实施就业保障计划。当美国国会起草绿色新政(GND)决议时,知情的观察人士将其关于联邦就业保障的提议列为关键因素;2020年“民主化工作”宣言以27种语言刊登在全球43家报纸上,将就业权确定为经济脱碳的核心需求和关键组成部分。^①美国德克萨斯大学教授詹姆斯·加尔布雷斯在给帕芙莉娜·R·切尔尼娃《零失业率,一个更美好的社会:就业保障的理由》一书撰写的推荐语中评论说,就业保障是经济改革的下一个重要的、常识性的思想,在美国,它与绿色新政和全民医疗保险共同构成了进步议程的三大支柱。

二、就业保障制度的四大基本功能

虽然,就业保障制度(计划)的思想只是近年来才在西方发达国家引起社会各界和政策制定部门的广泛关注,但经济学界早在1996年就已经开始对其进行研究,目前已经出版了大量论著,研究成果已相当成熟,现将就业保障制度的四大功能总结如下。

首先,就业保障制度是宏观经济管理的自动稳定器。西方主流经济学和流行的看法都认为,物价稳定和充分就业不可兼得,这就是菲利普斯曲线所表达的失业率与通货膨胀率相权衡的理论:为了获得稳定的通货膨胀率,就必须以失业率上升为代价,反之亦然。经济过热时,被解雇的工人被抛入“失业储备”大军,从而使物价上涨得到“缓冲”,这在经济学中被称作“失业缓冲储备”。本文在前面已经谈到,失业的代价是十分昂贵的,因此,一些经济学家反对使用失业作为治理通货膨胀的工具,提出使用“就业缓冲储备”即就业保障作为稳定物价或稳定货币价值的措施。

所谓“就业缓冲储备”是指在经济过热导致通货膨胀(加剧)时,政府将不得不采取紧缩措施,导致私人部门解雇工人,在这种情况下,这些失业工人将以最低工资的形式在就业

^①巴德学院经济学助理教授:公正的转型需要就业保障[EB/OL].<https://finance.sina.com.cn/esg/ep/2021-10-29/doc-iktzqtyu4270019.shtml>.

保障计划中得到雇佣,从而用“就业缓冲储备”替代了“失业缓冲储备”。在就业保障制度下,工人得到的是固定工资的工作,因此,它不仅抑制了劳动力市场涨价的压力,解除了通货膨胀的压力,创造了有社会价值的产品和服务,而且由于就业保障计划的工资高于失业保险金,这也稳定了有效需求,避免了经济周期的大起大落,请参看图1。

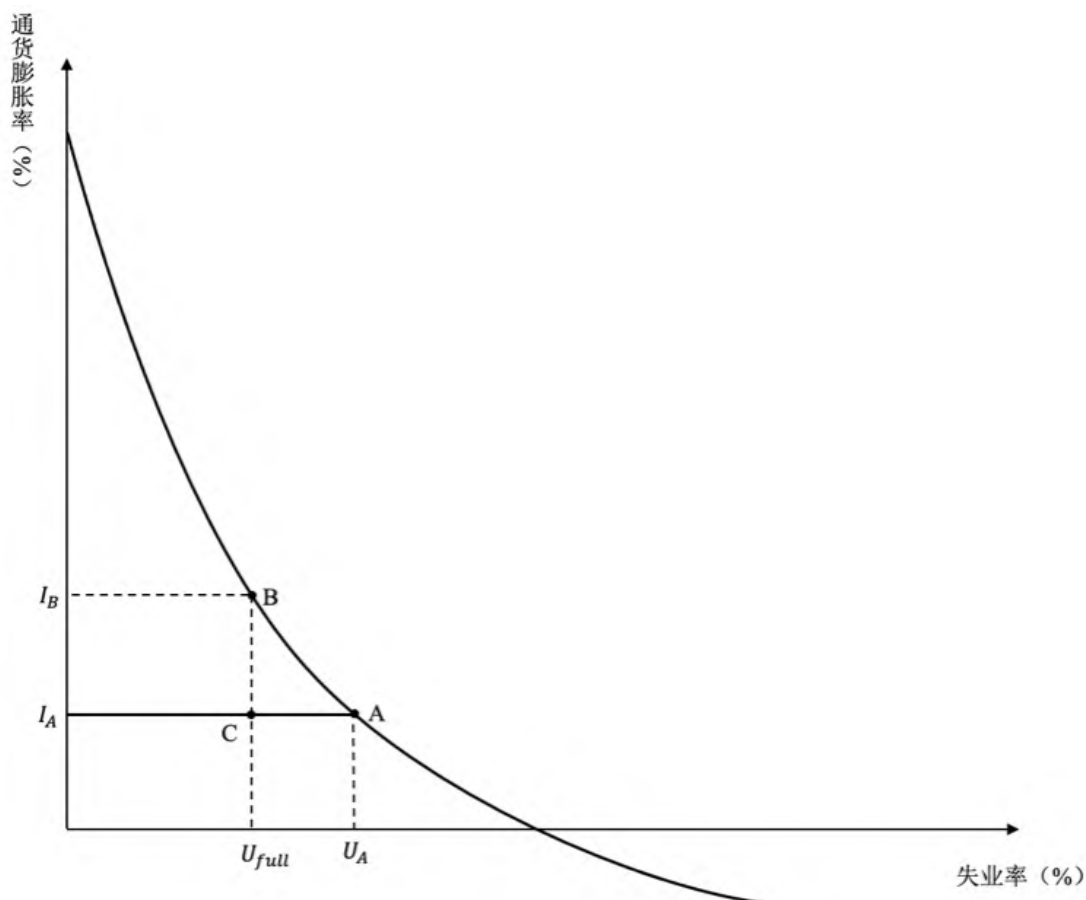


图1 就业保障避免了菲利普斯曲线的权衡

来源: William Mitchell. The Job Guarantee and the Phillips Curve[J]. The Japanese Political Economy, 2020,46:4, 240-260.

在图1中,充分就业是指消除了非自愿失业的就业水平,而非不存在失业。我们将充分就业的失业率记为 U_{full} ,按照定义,它是摩擦性失业和自愿失业水平的失业率,当经济接近充分就业时,经济将沿着曲线向上移动到B,通胀上升到 I_B ,为了抑制通货膨胀,传统的做法是不得不增加非自愿失业,在图1中用 $U_A \rightarrow U_{full}$ 表示,这将抑制通货膨胀。但在就业保障制度之下,政府提供 $U_A \rightarrow U_{full}$ 的固定工资的工作,这就消除了非自愿失业,经济就从A点转向C点,而不是A转向B。因此,就业保障制度的建立使政府避免了在通货膨胀和失业之间进行痛苦的抉择,可以同时实现稳定物价和充分就业的目标(请注意,C点对应的是纵轴的稳定物价和横轴上的充分就业)。

其次，就业保障制度是一个就业安全网。就业保障制度不仅是宏观经济的一个制度化、逆周期的自动稳定器，而且作为一个就业安置计划，它也为所有非自愿失业者提供就业安全网。就业保障制度的运作犹如蓄水池：经济复苏和繁荣时，劳动力从就业保障池流向市场经济部门，这犹如蓄水池放水；经济衰退和萧条时，劳动力从市场经济部门流向就业保障池，蓄水池吸纳市场经济部门的放水，并将其用于浇灌实现国家公共目的的产品和服务，如图2所示。从图中可以看出，就业保障制度的就业规模取决于市场经济部门的就业动态而反周期运作，因此它可以稳定总就业机会，降低市场经济部门就业机会剧烈波动的有害影响。

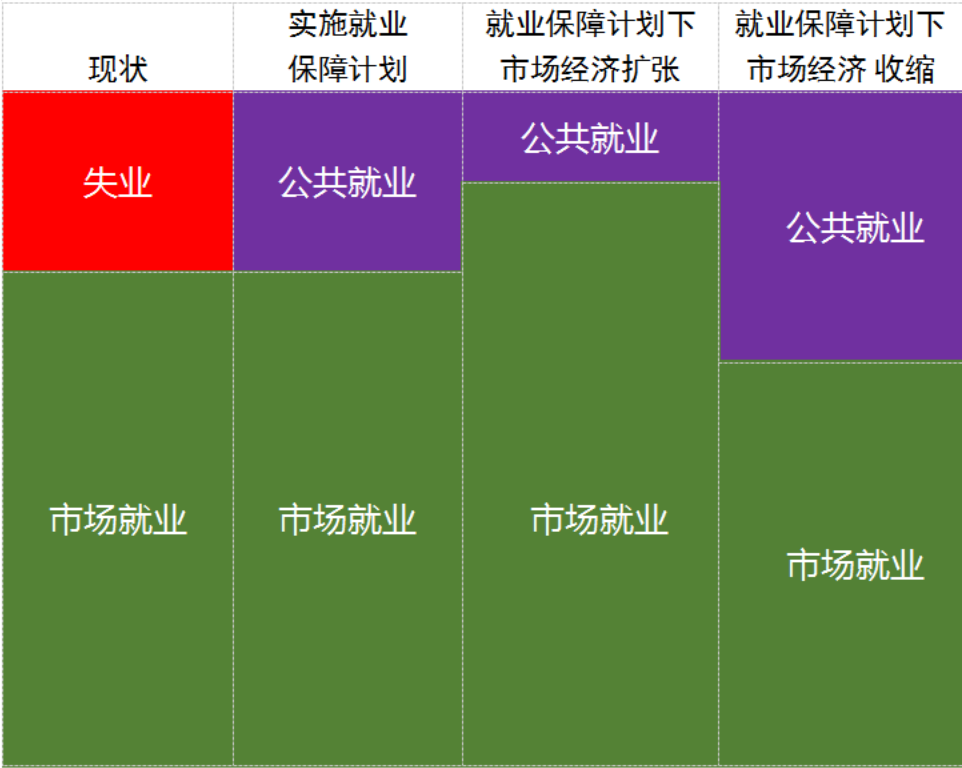


图2 就业保障制度作为就业安全网

图表来自黄逸江：《中国绿色公共就业计划：可持续繁荣的路线图》，载贾根良等著：《现代货币理论在中国》，中国人民大学出版社2023年版。

就业保障制度允许人们从失业过渡到就业，再从就业保障过渡到市场经济部门的就业，它将通过在职培训、证书授予、教育和其他全面的服务来培训他们，使他们为其他就业机会作好准备，这对于找第一份工作有困难的年轻人、正在找工作的出狱人员、在再就业方面有重大障碍的长期失业者以及希望重返劳动力市场的护理人员尤其有帮助。但是，即使政府尽一切努力让尽可能多的人脱离就业保障池，市场经济部门在经济繁荣时也不可能雇用所有的人，就业保障仍将继续为其余的人提供一个持续的就业安全网。

第三，就业保障制度的预防功能。就业保障制度的优点不仅在于宏观经济的自动稳定器和就业安全网的两大功能，而且还在于它能够独特地满足社会的两大功能性需求：准备

响应和预防(简称预防功能),以达到抵消失业带来的大量成本和预防失业的恶劣社会影响。帕芙莉娜·切尔尼娃发现,失业的发生及其传播机制非常类似于流行病,国家应对流行病的基本思路是计划、准备和预防,而非等到爆发后再做计划并采取行动。如果没有就业保障制度(计划),当失业如雪崩般发生时,任何解决失业问题的政策如刺激、减税和收入支持等政策总是收效甚微,而且姗姗来迟;如果没有就业保障制度,大规模裁员也会自我强化。显而易见,一国的工业化和城市化程度越高,这种失业的流行病特征就越明显。

就业保障制度的预防功能发挥着两种主要的作用:第一,它阻止了在没有就业保障制度情况下衰退时期的失业率飙升。现有的自动稳定器,如失业保险或贫困家庭临时援助一旦到期,失业者将面临更大的经济不安全感,由此导致的消费不稳定因持续的“失业型复苏”将更加恶化;而以间接措施(如减税、降息和补贴等措施)促进就业的形式出现的额外刺激,通常力度太小,也太迟。正如疫情一旦蔓延就很难控制一样,一旦我们允许大规模裁员持续下去并蔓延开来,就很难扭转失业的局面。就业保障制度设计的目的是为了阻止这种大规模裁员的传染病效应的广泛传播。第二,它不仅阻止了失业的蔓延效应,而且还阻止了失业给个人、家庭、社区和经济所带来的沉重代价,从某种意义上说,这是一种类似于预防接种的方法(Pavlina R.Tcherneva, 2019)。

最后,共同富裕的推进器。人们通常认为最低工资是工人的最低价格,但是,对于非自愿失业者来说,工资实际上为零。就业保障为所有非自愿失业者提供就业机会,确立了所有雇主都必须满足的最低工资和基本工作条件的要求,为整个经济确立一个基本的劳动标准。此外,每隔几年,政府可以根据整个经济的劳动生产率增长情况,对就业保障工人的最低工资标准及其福利进行调整,从而使就业保障制度成为推动所有劳动者分享生产率增益的制度化工具。正如明斯基指出的,“一旦你给所有想要工作的人都提供了就业机会,你便需要逐渐将收入分配向底部人民倾斜——我们可以通过在限制顶端富人收入增长的同时,逐渐增加底部人民的收入,来做到这一点”(L.兰德尔·雷, 2017)。就业保障制度可以成为共同富裕的推进器。

由于就业保障制度不依赖于不断增长的总需求和企业利润来间接创造就业,而是由政府直接从处于收入分配底层的弱势群体“自下而上”地雇佣劳动力,因此,与传统的通过增长带动就业的涓滴机制相比较,就业保障制度在改善收入分配上具有独特的作用:一方面,由于就业保障产生劳动收入而非资本收入,所以它改变了收入的预分配;另一方面,由于它建立了更加合理的劳动力需求结构,优先改善了弱势群体的就业和劳动收入状况,从而使得位于收入分配底层的劳动力的收入状况比位于收入分配顶层的劳动力的收入状况改善得更快,所以就业保障制度有助于解决收入分配不平等相对贫困问题。

三、就业保障计划的管理、实践和工作岗位问题

作为就业安全网,就业保障制度或计划在管理上具有如下特点。第一,出于财政可持

续性的原因, 该计划将由中央政府资助, 但主要由地方政府管理, 并由地方政府、非营利组织、社会企业以及合作社进行具体管理。第二, 就业保障制度是补充而非替代失业保险等社会保障制度。例如, 非自愿失业者可以选择继续接受失业保险或者参加该计划, 如果他们选择前者, 一旦失业保险到期仍然找不到常规的市场经济部门工作, 那么, 他们仍然可以选择参加就业保障计划。第三, 就业保障制度的就业者可以选择全职和非全职的工作安排。第四, 不需要另设政府管理机构, 由当地政府的社会保障机构进行管理, 因为他们一直在提供就业和失业的管理工作。确实, 就业保障制度或计划的建立将需要增加政府工作人员, 但如果考虑到该计划的实施将降低“维稳”、社会治安、监狱和医疗服务等方面的公共支出, 缩小其他政府部门工作人员的规模, 那么, 就业保障制度的建立甚至可能缩小政府的总体规模。

历史上已有许多就业创造计划, 著名的例子有美国罗斯福新政、阿根廷的“Jefes计划”、南非的扩大公共工程计划、瑞典的战后社团主义模式, 以及印度的《国家农村就业保障法》。在20世纪的大萧条时期, 罗斯福新政的就业计划雇佣了1300万人, 公共事业振兴署是其中最大的项目, 持续8年并雇佣了850万人, 大大降低了美国当时的失业率。在罗斯福的第一个任期(1932年-1936年)期间将失业率从接近30%降低到了1936年的16.9%和1937年的14.3%, 它不但创造了大量的工作岗位, 而且, 还建立了广泛的公共服务体系, 建立了支持战争努力和战后繁荣的基础设施。

2001年, 阿根廷政府为了解决当时该国失业率超过20%的问题, 按照美国就业保障倡导者的政策建议推出了侧重于小型社区就业项目的“Jefes计划”, 该计划雇佣了约占阿根廷劳动力人口13%的劳动力, 当该计划结束时, 阿根廷的失业率已由最初的21.5%降低至8.5%。印度在2005年通过的《国家农村就业保障法》保证每个农村家庭每年至少有100天的带薪工作, 并在农村社区创造了许多生产性公共产品(水井、池塘、道路、公园), 并提供了必要的公共基础设施服务, 如节水、园艺、防洪、抗旱和其他环境保护项目, 因此受到了广泛的赞誉。

但是, 罗斯福新政、阿根廷的“Jefes计划”和印度的《国家农村就业保障法》都是政府在有限时间、有限人群和局部地区实施的“就业保障计划”, 而不是针对所有非自愿失业者普遍实施的“就业保障制度”。本文区分了这两个概念, 所谓“就业保障制度”是指中央政府提供无限弹性的劳动力需求, 为所有准备好、有意愿且有能力的失业者提供就业机会, 这种普遍性的就业保障制度将像失业保险制度和退休金制度一样构成社会保障制度的一个有机组成部分, 并成为一国宏观经济管理框架的永久性组成部分。目前世界上还没有一个国家建立这种“就业保障制度”, 但从目前局部的、有限的就业保障计划的实施仍然可以看出, 政府这种直接创造就业的行为产生了一系列经济效益、社会效益和环境效益。

对于就业保障计划, 一种常见的疑问是, 我们是否可以为失业者找到那么多的工作岗位? 批评者更是认为, 就业保障计划只是在制造虚假的就业, 根本不可能提供能够创造价值的工作。然而, 批评者所谓有价值的工作是指能够在市场赚取利润的工作, 而完全忽视了

不能以利润或剩余价值所衡量的社会公共服务价值的创造。上述就业创造计划的实例也说明,建立就业保障制度是完全可行的。例如,罗斯福新政的大规模公共就业计划创造的就业岗位不仅有基础设施建设的体力劳动,还有文化、教育、卫生等脑力劳动和服务。一般说来,除了一些青年学徒项目外,就业保障通常不会在市场经济部门创造就业机会,就业保障计划的重点是公共服务部门的就业,以避免与私人部门产生竞争,避免由此产生的就业替代效应。但是,为了抑制私人部门的垄断,平抑服务价格,政府部门也可以在某些与私人部门竞争的、供给不足的领域直接实施就业保障,如幼儿照顾、医疗保健和养老等。例如,过去三年的新冠疫情流行暴露出了公共卫生服务的供给不足,就业保障在一定程度上可以填补其短板。

作为就业缓冲储备池,就业保障的工作岗位一般由三部分构成:第一,流动性最大的,以应对失业最严重局面。在发生严重萧条时,失业人员将大幅度增加,提前计划好的公共工程可以通过类似于历史上以工代赈的办法解决不少问题。第二,作为稳定物价的自动稳定器的主体组成部分,就业缓冲储备池中随衰退和繁荣而流进和流出的人员的工作岗位主要由社会公共服务领域来创造。第三,长期滞留在就业缓冲储备池的人员。例如,非营利性的政府养老院(并非入住者一点费用也不交)是非周期性变动的就业保障岗位的一部分。作为就业保障计划主体组成部分的社会公共服务将被设计为一项优先关心环境、关心人民和关心社区的“国民关爱计划”,它是能够消除所有形式的贫困,以及减少对最宝贵的自然和人力资源忽视的相关就业岗位,因此,就业保障计划的就业又可以称为“绿色就业”。

随着城市化加速、乡村振兴战略和构建以国内大循环为主的新发展格局的新阶段的到来,我国城乡社会公共服务的供求矛盾十分突出,托幼、教育、医疗、养老、交通、水利、能源、生态环保、社会管理以及应急管理、防灾减灾等领域都需要增加投入,这里也蕴藏着大量有价值的就业岗位,在这些领域,有许多是私人企业无力或不愿投资的;或者由追逐利润的私人部门提供的公共服务价格昂贵,人民群众对此意见比较大。例如,在政府严厉整治校外补习班后,目前教育领域有很多失业人员,但我们又需要提高这方面的教育投资,有关部门的政策思路是在严厉整治校外补习班后,提倡学校课后服务。非营利的就业保障计划可以在这方面发挥作用,例如,可以通过设立中小学生学习指导和课后活动助理岗位,将其分派到相关学校(也可以包括一些学前教育计划),担任学生阅读、写作以及数学的指导教师,为学校的文体娱乐和艺术活动提供协助,并组织周末和假期相关活动等,其目的不只是为了增加就业,更主要的是为了满足高质量公共服务的需要。

四、构建中国就业保障制度的重大意义和政策建议

在市场经济条件下,企业为降低成本就必然尽量减少雇佣工人的数量,就业仅仅是企业赚取利润的手段或衍生品。为了解决市场的“无形之手”所衍生且无法解决的失业难题,就必须通过政府的“有形之手”创造公共就业,特别是在经济危机时期更是如此。但按照传统的凯恩斯主义就业理论,试图通过财政和货币等政策手段刺激经济增长间接创造就

业岗位的就业政策的效果越来越差。在过去四十多年中,“失业型复苏”在西方国家已经成为经济常态,一些国内学者早已注意到我国也存在着“有增长无就业”的现象,如蔡昉对通过扩大总需求促进就业的观点提出了质疑(蔡昉,2007)。正如有国家领导人在2013年指出的,“我们关注GDP,其实关注的是就业”,凯恩斯经济理论的核心也是就业问题,并非总需求或者经济增长率问题,传统的凯恩斯主义完全忽视了凯恩斯革命的这一重要特征(Pavlina R.Tcherneva, 2012)。

自2010年以来,我国GDP增长率逐年下降,从2010年的10.64%下降到2014年的7.4%,再下降到(疫情暴发前)2019年的6.1%。2020年、2021年和2022年的GDP增速分别为2.2%、8.1%和3%,三年平均值为4.43%。如果说三年疫情时期属于特殊情况,那么,疫情暴发前就已开始的GDP增长率逐年下降属于正常状态,这表明中国经济在今后十年有可能陷入“缓慢增长”的时期。这种“缓慢增长”时期的出现一方面反映了保护主义的国际政治经济秩序的“新常态”使国际大循环经济发展模式彻底地走到了尽头,另一方面反映了推动GDP高速增长的地方政府竞争体制陷入了危机(贾根良,2020)。

虽然高速增长不能实现充分就业,但它确实能解决相当大的就业问题。随着GDP增长率的逐年下降,就业问题在政策制定中的重要性越来越突显。我国政府已估计到GDP增长率的逐年下降对解决就业问题提出的挑战,这几年,“稳就业”和“保就业”一直都被放在了经济政策的首要地位,“十四五”规划提出了城镇调查失业率控制在5.5%以内的目标。虽然依靠经济增长带动就业的效果不佳,但在高速增长时期,这种就业政策的缺陷就被掩盖了起来。然而,一旦GDP增长率逐年下降,特别是如果中国经济在今后十年进入“缓慢增长”时期,如果继续延续“增长带动就业”的传统思路而不加以改变,我国的就业形势将会日益严重。因此,就业保障计划不仅对于解决我国日益严重的就业问题具有重大意义,而且对于稳定经济增长率、走共同富裕道路、构建国内大循环为主的新发展格局都具有重要政策价值。

首先,如果对城镇调查失业人口实施普遍的就业保障计划,不仅可以在我国城镇实现充分就业,而且必将遏制增长率逐年下降的趋势,笔者所谓的“缓慢增长时期”就不会成为现实。以2019年为例,根据丹佛大学黄逸江博士的计算,如果中央政府增加占GDP1.58%的财政赤字,就足以在我国城镇实施一个完整的中国绿色公共就业计划(即就业保障计划),从而消除2427万的城镇失业,并带来3.13%—4.55%的新增GDP,将中国2019年GDP增长率提高到9.23%—10.65%的区间。^①

其次,作为走共同富裕道路的重要政策手段,成为构建新发展格局的突破口。本文在前面讨论了就业保障作为共同富裕推进器的重要作用,这与中央的思想是一致的,一人就业,全家脱贫,增加就业是最有效最直接的脱贫方式。党的二十大报告提出,增加低收入者收入,扩大中等收入群体。在笔者看来,就业保障制度是实现这一政策目标最直接和最有效

^①贾根良,黄逸江实施就业保障计划应对大危机正当时[EB/OL].<https://www.hswb.org.cn/wzzx/llyd/jj/2020-04-01/62157.html>.

效的政策工具。本文第一作者曾建议在“十四五”期间实施就业保障计划,并建议通过将就业保障工人最低工资每年提高15%—17%,实施月收入千元的“六亿人收入倍增计划”,这不仅可以消化过剩产能,而且对于提高经济增长率、扶贫攻坚和有力地打开“国内大循环”的新局面都具有十分重要的政治和战略意义。^①

本文只是简单地介绍了就业保障理论及其政策研究的基本情况,有许多重要的问题仍需经济学界深入了解和研究,才能把握就业保障的真谛(贾根良、楚珊珊,2020)。在这里,笔者需要澄清人们对就业保障制度(或计划)经常产生的两点误解。首先,就业保障制度(或计划)的首要功能在于稳定物价的宏观经济稳定器作用,避免以失业为代价抑制通货膨胀,而非只是一种就业创造计划,这对宏观经济管理具有重要意义;其次,就业保障计划(或制度)虽然重要,但它并非创造就业的唯一途径,就业保障计划主要针对的是劳动密集型失业群体的战略,它无法创造高收入的、广大的中产阶级群体,而要做到这一点就需要就业优先战略的另一重要支柱——创造新产业,就业保障制度(或计划)和创造新产业共同构成了就业优先战略的“两大支柱”,其精髓就在于以“精准就业”的方式推进就业优先战略的实施。澄清这两点误解是为了避免人们对就业保障制度(或计划)在解决就业问题上寄予过高的希望。

最后,笔者希望国务院、相关政策制定部门(如人力资源和社会保障部、国家发展与改革委员会和财政部等)和经济学界高度重视本文提出的问题,并建议尽早进行就业保障计划的试点工作。2020年6月,本文第一作者曾作《保就业、保民生亟需实施“绿色公共就业计划”》,建议在当年新增的2万亿元直达地方的财政赤字中拿出15%用于“绿色公共就业计划”试点工作,由人力资源和社会保障部负责实施,并指出:开展试点工作的意义不仅在于保就业、保民生的一时需要,而且也是为了向国内大循环转型中较大规模推行“就业保障计划”积累经验。在本文中,我们再次提出这个建议,并将之看作是解决中国经济“缓慢增长”和地方政府财政困难的主要措施之一,但对于这一问题,笔者只能另文再作讨论了。

[参考文献]

- [1]蔡昉.为什么“奥肯定律”在中国失灵:再论经济增长与就业的关系[J].宏观经济研究,2007(1):11-14+27.
- [2]国际劳工组织.世界就业和社会展望:2023年趋势[Z].2023.
- [3]贾根良,等.现代货币理论在中国[M].北京:中国人民大学出版社,2023.
- [4]贾根良.国内大循环:经济发展新战略与政策选择[M].北京:中国人民大学出版社,2020年.
- [5]贾根良,楚珊珊.现代货币理论学派的就业保障理论及其争论述评[J].教学与研究2020(4):65-75.
- [6]L.兰德尔·雷.现代货币理论[M].张慧玉等,译.北京:中信出版社,2017.
- [7]帕芙莉娜·R·切尔尼娃.零失业率,一个更美好的社会:就业保障的理由[M].贾根良,刘新华,贾诗玥,译.中央编译出版社,2023.

^①贾根良.六亿人收入倍增计划:国内大循环战略的突破口[EB/OL].(2020-07-30).<http://econ.ruc.edu.cn/kxyj/xssx/a56366c36b8f43b79c3a0b6dcac1e6ac.htm>.

[8]Flavia Dantas and L. Randall Wray, Secular stagnation: as good as it gets? In L. Randall Wray and Flavia Dantas Edited, Handbook of Economic Stagnation[M].Academic Press: 125 London Wall,London, 2022.

[9]Pavlina R.Tcherneva. The Federal Job Guarantee: Prevention, Not Just a Cure[J].Challenge, 2019(4):253-272.

[10]Pavlina R. Tcherneva.The Case for a Job Guarantee[M], Polity:Cambridge, London, 2020.

[11]Pavlina R. Tcherneva.Permanent On-The-Spot Job Creation:The Missing Keynes Plan for Full Employment and Economic Transformation[J].Review of Social Economy, 2012(1):57-80.

Decent Work for All: A Humble Opinion on System of Job Guarantee in China

JIA Gen-liang¹, JIA Shi-yue²

(1. Renmin University of China, Beijing,100872; 2.Peking University,Beijing,100871)

Abstract: The "natural rate of unemployment", like the "natural illiteracy rate", is an unscientific concept as it ignores the staggering cost of unemployment. As a matter of fact, establishing a System of Job Guarantee can realize "decent work for all". In recent years, as the next important and common-sense idea of economic reform, the thought of Job Guarantee quietly emerges in Western countries. Job Guarantee is a newly emerged macroeconomic management framework that replaces the policy framework of the "natural rate of unemployment" with the "employment buffer reserve" which is of distinct socio-economic advantages. This paper briefly discusses four institutional functions of Job Guarantee as follows: automatic stabilizer of macro-economy, employment safety net, preventive system and propeller of common prosperity. It also discusses specific issues such as the management of Job Guarantee plan, existing practices and jobs. Job Guarantee plan can be constructed as one of the two pillars of the Strategy with Employment as a Priority to achieve the policy goal of "targeted employment". This paper recommends that Job Guarantee plan should be piloted, which can be regarded as a major attempt to "improve the public employment service system". Job Guarantee is of great political and strategic significance to increase the economic growth rate, narrow the income gap and create a new situation in which domestic economic cycle can be effectively boosted.

Key words: Job Guarantee; employment safety net; public employment service system; strategy with employment as a priority; natural rate of unemployment