

新冠肺炎“大流行”下的劳动力市场反应与政策

都 阳*

内容提要 新冠肺炎已经成为百年一遇的“大流行”疫情。此次疫情对中国经济和劳动力市场产生了严重的冲击,突出体现为城镇调查失业率的飙升。基于求人倍率、调查失业率、核心通胀等数据的综合分析表明,当前的失业已经具有明显的周期性失业的特征。劳动力市场政策也应从以往致力于治理结构性失业,转向对短期的周期性失业做出反应。考虑到治理周期性的时效性,简便的收入支持计划既可以解决民生问题,也可以通过刺激消费、弥补需求缺口,起到扩大就业的效果。

关键词 新冠肺炎 大流行 周期性失业 就业政策

新冠肺炎造成的疫情(以下简称新冠疫情)已经产生了超越公共卫生事件的重大影响。虽然境内疫情的控制已经取得了实质的进展,但疫情的国际蔓延仍然呈现出不断加剧的态势,并通过输入病例和经济的倒灌,对中国经济和劳动力市场产生持续的影响。全面系统地评估此次疫情对劳动力市场的影响显然为时尚早,但此次疫情影响深远,以“大考”的心态审视其对劳动力市场的即期冲击、政策反应,思考未来的改革领域,是一件当下就可以着手的事情。

一 疫情冲击的性质、程度与阶段

新冠病毒(世界卫生组织将其命名为 COVID-19)肺炎已经演变成为全球范围的“大流行”(pandemic),覆盖了世界上几乎所有国家和地区,成为一起百年一遇的公共

* 都阳,中国社会科学院人口与劳动经济研究所、中国社会科学院人力资源研究中心,电子邮箱:duyang@cass.org.cn。作者感谢封永刚、张翕对研究资料收集提供的帮助,以及和蔡昉、王美艳、贾朋的讨论。

卫生危机，对疫情性质和程度的判断是公共政策反应的基础。虽然对病毒特性和其引发的流行病学特征的研究是生物科技工作者和流行病学专家的工作领域，不是经济学家的职业范围，但鉴于疫情对经济和劳动力市场的直接影响，它们也成为“疫情经济学”不可回避的话题。病毒传播的系数决定了疫情影响的范围，公共卫生政策的反应是否能够压平传播曲线（flatten the curve），则既反映社会的动员能力，也决定了公共政策对社会成本与疫情影响的权衡。

已有不少经济学家根据新冠病毒的特点，对其流行趋势和可能产生的经济影响进行了分析。仅仅从病毒的类型看，COVID-19与SARS、MERS、Ebola等都有一定的相似性，但病毒特性的差别已经显现出新冠病毒的传染性与其他冠状病毒的巨大差异。利用流行病学的SIR模型^①，Atkeson（2020）的分析认为，如果感染的比例超过1%，将对卫生体系构成严峻的挑战；而感染的比例达到10%，关键的金融和经济的基础设施就会面临严重的短缺。同样基于SIR模型，Stock（2020）指出，不同的政策反应方式尽管可以达到类似的公共卫生目标，如类似的疾病传播率，但其经济成本会有差异。因此，如果疫情在较长时期内持续，评估病毒传播特征，并根据经济体的自身条件实施有针对性的政策就非常必要。

新冠疫情尚没有结束，其产生的宏观经济冲击、劳动力市场影响的程度有多大，尚需要假以时日才能评估。但以往一些具有全球范围冲击性影响的事件可以作为分析的参照，例如1918年开始流行的大流感、1929-1933年的大萧条、2008年的金融危机等，都是产生全球影响的冲击性事件。尽管这些事件在当时全球范围内形成了冲击性影响，是具有共性的特征，但每次事件又具有独特之处。例如，1929年的大萧条和2008年的金融危机始于金融体系，并迅速波及实体经济；大流感和COVID-19疫情则直接对实体经济产生了伤害，就业的损失效应更加直接。不过，这种差异会在多大程度上对冲击的结果产生影响，尚需要更多的信息作为判断的依据。此外，早期的疫情大流行，如1918年的大流感，虽然在流行病学特征上可能与新冠疫情具有相似性，但以凯恩斯经济学为代表，人类面对宏观经济冲击时的调控手段已经大大丰富，调控能力也大大提高。因此，类似程度的冲击所产生的实际的宏观经济效应以及劳动力市场负面结果，也会有与以前治理能力较为薄弱的时代有所差异。有分析指出，1918年大流感产生的宏观经济效应可以作为此次疫情冲击的上限来参照，因此新冠

^① SIR模型是疫情在人群中传播的马尔可夫模型，全部人群被分为三类：易感者（susceptible）、感染病例（infected）和不具有传染性的治愈或死亡病例（recovered）。

疫情使 GDP 的下降幅度将在 6% 以内, 消费的下降幅度在 8% 以内 (Barro et al., 2020)。

虽然新冠疫情对中国经济和劳动力市场的影响还在持续, 但疫情冲击已经表现出明显的阶段性。政策反应也需要根据每个阶段的特点, 抓住疫情影响的主要矛盾, 以发挥最大、最好的效果。从武汉“封城”到2020年春节假期结束, 是疫情爆发的初期, 可以大致认为是疫情对经济活动产生影响的第一阶段。在这一阶段, 全国人民众志成城地抗击新型冠状病毒肺炎, 疫情防控是当时压倒一切的中心工作。疫情爆发初期, 正值 2020 年春节长假, 其对经济与劳动力市场的影响^①, 主要体现于对部分春节处于旺季的服务业部门的冲击。疫情对第二产业和第三产业的经济活动的影响机制存在着明显的差异, 对于第二产业主要集中于供给侧 (生产) 行为的影响, 其恢复和后续补救的弹性相对较大。相形之下, 疫情对第三产业的影响集中于即期需求, 造成的损失更加直接, 且无法恢复。由于严格的隔离措施, 旅游、餐饮、住宿、文化娱乐、批发零售、交通等原本处于销售或服务旺季的行业, 遭受了巨大冲击, 直接影响其营收。而最终服务需求的萎缩, 必然引致就业需求的减少。

从 2020 年 2 月 10 日春节假期结束, 至国际疫情加速爆发 (以世界卫生组织正式宣布新型冠状病毒为全球大流行疾病为标志), 可以大致认为是疫情冲击的第二阶段。2020 年 2 月 4 日湖北以外地区新型冠状病毒肺炎新增确诊病例出现首次下降, 此后, 湖北以外地区一直保持新增病例持续下降的趋势。到春节假期结束后, 部分地区已经具备防控疫情与复工复产两手抓的可能性。在第二阶段, 随着疫情的防控取得积极进展, 社会各界对恢复经济活动的预期也逐步增强。然而, 综合各方面的数据来源看, 恢复经济活动的困难程度远远大于预期 (都阳, 2020)。

第三阶段主要的特点是疫情在全球蔓延对中国经济产生的“倒灌”影响, 可以大致认为始自 2020 年 3 月 11 日世界卫生组织正式宣布新冠病毒肺炎全球大流行, 截至目前仍然处于这一阶段。由于疫情以超出预期的速度和程度在全球蔓延, 对中国经济复工复产的影响也具有很强的突然性。

^① 有研究认为, 与此次疫情最具可比性的是 2003 年的“非典”疫情。不过, “非典”疫情爆发时, 中国经济结构的主导产业是第二产业, 2003 年第二产业增加值占 GDP 的比重为 45.6% (工业为 40.3%), 第三产业为 42%。根据国家统计局初步核算结果, 2019 年第二产业增加值占 GDP 的比重为 39.0%, 第三产业增加值占 GDP 的比重为 53.9%。

由于中国以外地区疫情的加剧,使得防控国际输入病例的压力呈持续增加的趋势。在原本国内疫情基本得到控制,工作重心向恢复经济活动转移的情况下,输入病例的增长打乱了部分地区原有的复工复产的节奏,一定程度上延缓了复工复产的进程。国际受疫情冲击严重的国家是与中国经济联系紧密的发达经济体,如美国、欧盟等主要贸易伙伴。这些国家遭受疫情冲击引起的需求萎缩,不仅减少了外贸订单,在经济全球化时代,国外供应链的损失也会波及国内相关的产业。目前,全球大流行对中国经济的影响仍在延续,也是未来需要密切关注和积极做出政策应对的领域。但根据劳动力市场已经出现的变化,我们可以推断失业特征正在经历重要的转换。受疫情冲击影响,失业的周期性特征愈发明显,积极就业政策的方向也需要有相应调整。

二 “大流行”下失业特征的转换、判断与失业治理

新冠疫情蔓延的突然性已经对包括中国在内的很多国家的劳动力市场产生了严重的冲击。例如,在新冠疫情大规模爆发之前,美国的劳动力市场处于充分就业的状态,而且极低的失业率已经维持了较长时期,但新冠疫情的冲击使失业救济申领人数大幅飙升。欧盟等主要经济体也出现了类似的情况。失业率的突然变化,要求就业政策必须做出相应的反应。但如何反应才能有针对性地解决突然出现的失业问题,则需要结合各个国家疫情冲击的特点、劳动力市场特征和防控的策略选择进行具体的分析。

(一) 判断失业性质:理论与政策之间的“缺口”

在劳动经济学和宏观经济学理论中,自然失业率的概念是用来分析失业性质及失业构成的有用的分析工具。自然失业的概念之所以既为学界所重视,也为政策制定者所关注,有以下两个方面的原因:一方面,从学理上看,自然失业率精巧地将主要的宏观经济目标联系起来。作为需求缺口的反映,自然失业率以外的部分,反映了价格水平和失业之间此消彼长的关系,从而体现了总需求是否存在缺口,并成为判断短期的经济增长水平是否偏离长期稳态,及偏离方向的依据;另一方面,从政策执行的角度看,通过引入“自然失业率”的概念,又可以将治理失业的责任和手段进行清晰的划分。如表1所示,从政策反应的周期看,周期性失业的治理要注重短期性和及时性,其手段则主要是短期的需求管理政策。相形之下,自然失业的治理是更长期的事情。对失业性质的判断,不仅确定了应该使用什么样的政策手段,也划分了不同的职

能部门的职责。虽然就业主管部门承担了劳动力市场监测和失业治理的主要责任,但治理周期性失业,由于需要施以短期的需求管理,如财政政策和货币政策等手段,因此,也超出了就业主管部门的职责范围。

表 1 失业的性质与治理

失业类型		产生原因	反应周期	职能部门	政策手段
周期性失业		经济衰退引起的总需求缺口	短期	宏观经济管理部门	短期的需求管理政策: 财政政策和货币政策
自然失业	结构性失业	经济结构调整引起的就业结构匹配问题、劳动力市场制度僵化、人力资本更新迟缓	中长期	经济运行管理部门与就业主管部门	促进劳动力流动、改善人力资本积累体系的效率
	摩擦性失业	劳动力市场制度僵化、就业信息流动不充分	长期	就业主管部门	消除劳动力流动障碍、提高劳动力市场运行效率

资料来源: 作者整理得到。

虽然对自然失业率的估算已经有较为成熟的方法和理论模型,依据这一理论所形成的失业治理措施也非常明确,然而,在经济处于正常运行的情况下,判断自然失业率的水平并不是一件容易的事情。因此,决策者对于政策的制定和执行是否要以估算的自然失业率作为依据,总是存在疑虑 (Powell, 2018)。这其中主要的原因在于对周期性失业程度的判断。从失业治理政策看,消除劳动力流动的制度障碍、提高劳动力市场的运行效率、提升劳动者的人力资本水平等举措,作为中长期政策实施和制度建设的组成部分,一直是保持劳动力市场动态和活力的主要手段。但是,治理周期性失业的举措具有临时性,相机决策的难度大,对政策方向的判断提出了更高的要求。而且,治理周期性失业的措施以短期的需求管理为主,一些经济刺激计划不仅可能存在其他副作用(如抬升价格水平),还需要考虑政策的退出时间和方式。如果对这些因素权衡不当,就会在治理周期性失业的过程中产生新的就业问题。因此,当根据理论模型和实证数据推算出的周期性失业占总失业的比重不显著的时候,决策者往往很难祭出短期需求管理的法宝来应对周期性失业。

相对于成熟的劳动力市场,在中国通过模型估算中国自然失业率水平,并使之成为决策依据,还有额外的难度。首先,估算自然失业率,也就是确定充分就业水平,需要较为完备的、长期的基础数据。中国从 2017 年开始公布调查失业率,失业率数据的时间序列还不够长,研究条件的不足给判断失业与其他经济指标之间的关系带来了

一定的难度。其次,从中国劳动力市场运行的实际情况看,结构性失业一直是主要矛盾,一些重大的结构性因素仍然对劳动力市场产生着明显的影响,如农民工的就业决定和就业特征,与城市本地居民存在着较为明显的差异。从制度上解决这些结构性矛盾带来的失业问题,在相当长的时期内仍然是中国劳动力市场治理的主要任务。在政策上强调结构性失业的重要性,虽然从长期来看是正确的选择,但也容易在周期性失业出现的时候,准备不足,反应不及。最后,中国作为高成长的发展中经济体,周期性失业并不明显,即便存在周期性失业,其周期也不长。而且,由于金融市场仍然处于发展过程中,财政政策和货币政策的传导机制还有待完善,周期性失业的治理措施往往面临着更大的成本。

周期性失业存在的短期性,并不意味着治理周期性失业不重要。尤其是在诸如经济危机、“大流行”等冲击性事件发生时,周期性失业甚至可能成为就业问题的主要矛盾。对周期性失业做出反应,不仅是短期失业治理的主要举措,也是健全失业治理机制的机遇。

(二) 周期性失业的放大器

如上所述,在经济处于正常运行的状态时,在操作层面区分周期性失业和自然失业往往较为困难,加之治理周期性失业需要动用宏观政策工具,难免具有一些负面效应。因此,以周期性失业为目标的失业治理很难得到政策制定者的重视。然而,在经济遭受剧烈的负面冲击,出现总需求萎缩时,需求缺口导致的失业的周期性的特征就得以更明显地暴露。一方面,从政策应对的需要看,由于需求缺口变得很明显,判断失业的周期性特征不再困难,决策者容易尽快达成政策反应的共识;另一方面,调查失业率由于周期性失业的存在而飙升,很容易使治理失业成为宏观调控中的主要矛盾。因此,即便伴随着其他宏观经济指标的恶化,治理周期性失业的机会成本也变得相对不重要。如此看来,经济危机或者“大流行”产生的需求冲击,往往成为周期性失业的放大器,使得经济正常运行下难以辨析的失业形成机制变得清晰可见。

囿于资料的限制,我们很难展示以往中国经济遭遇需求冲击时自然失业率和周期性失业率关系的变化,但可以用其他经济体的劳动力市场表现作为参照,观察周期性失业变动的典型特征。图1展示了美国在2008年金融危机前后周期性失业和自然失业的变动关系,根据周期性失业的定义,失业率与自然失业率之差即为周期性失业率。在金融危机发生以前,美国经济已经处于过热状态,在存在需求负缺口的情况下,不仅没有周期性失业,失业率甚至降低到自然失业率之下。然而,金融危机使得失业率出

现飙升，周期性失业迅速成为失业率的越来越重要的组成部分，到 2009 年第四季度失业率达到了金融危机时期的高点 9.93%，其中 4.43 个百分点为周期性失业，占到调查失业率的 45%。

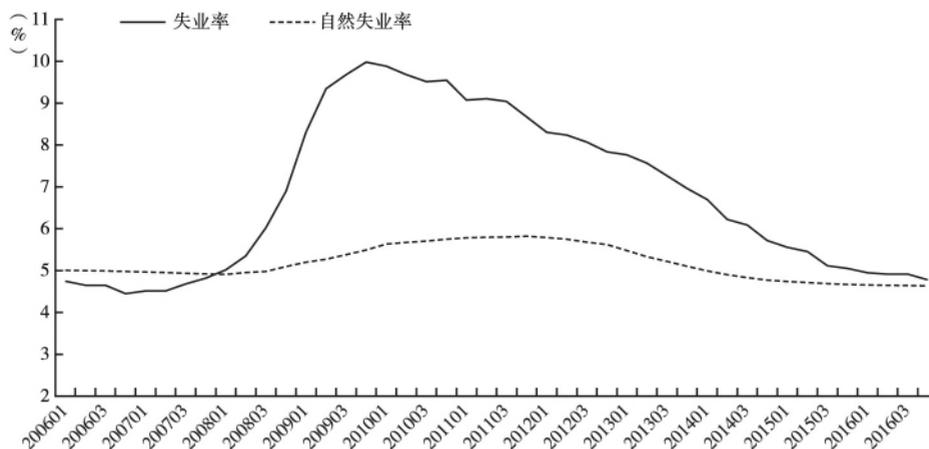


图 1 2008 年金融危机前后美国调查失业率与自然失业率的变化

资料来源: Congress Budget Office (2019)。

三 就业政策如何对“大流行”做出反应

“大流行”产生的需求冲击需要通过短期的宏观调控政策予以应对。从劳动力市场政策看，以治理周期性失业为目标的短期政策应该体现出反应时效的及时性和操作上的简便性，而且还需要根据冲击的特点，把握政策所应覆盖的主要方向。

(一) 政策反应的及时性

政策反应的及时性是基于“大流行”的冲击性特征。“冲击”的实质是指经济体系和劳动力市场遭受外生变量突然变化引起的波动，其隐含的意思是，“冲击”没有影响经济体系和劳动力市场运行的基本机制，一旦冲击消失，经济和劳动力市场就会通过自发调整的机制重返正常的运转轨迹。然而，即便冲击具有短期性，并不意味着不需要对其做出政策反应。首先，在诸如 2008 年的金融危机和 2020 年的“大流行”这样的重大冲击出现时，经济体系在瞬间遭受了巨大的损失，人民的福利也在短期内受到巨大的影响，这本身已经成为对冲击做出政策反应的理由。其次，当面临巨大冲击

时，只有及时的救助和刺激计划，才能让经济和劳动力市场重返正常的运行轨道，而救助不及时，依赖经济体系自发的调节机制，则可能引起长期衰退的恶果。在 1929 年大危机出现时，以凯恩斯主义为代表的短期需求管理理论尚未形成，对于突如其来的冲击没有相应的政策反应，结果很多受到冲击的国家陷入了长期萧条，失业率也居高不下。也正因为如此，在上个世纪 30 年代的“大萧条”之后，面对需求冲击时推出刺激计划，成为政府宏观调控的标准动作。最近的实例就是 2008 年的金融危机时各国纷纷出台的刺激计划。

2008 年的金融危机对发达经济体造成了普遍的影响。图 2 中的每一个点代表了一个 OECD 成员国，如图所示，大多数 OECD 国家都在金融危机发生后推出了相应的财政刺激计划，其主要的手段包括减税和加大政府支出。每个国家财政刺激计划的力度则各不相同，美国作为金融危机的始发地，财政刺激计划的力度也最大，规模达到了 2008 年 GDP 的 5.6%。经济刺激计划的确对稳定劳动力市场产生了积极的影响。图 2 显示，财政刺激计划的规模越大，2009 年至 2011 年失业率的下降也越明显，体现了从总体上看及时的政策反应对“稳就业”的正面影响。

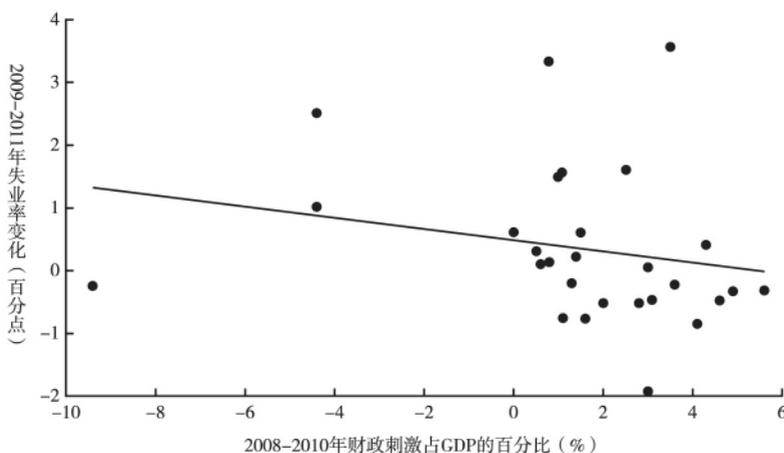


图 2 OECD 国家财政刺激计划对失业率的影响

资料来源：长期失业率构成来自 OECD 网站，财政刺激规模数据来自 OECD (2010)。

及时的政策反应不仅有助于从总体上维护劳动力市场的稳定，也有助于减少失业的持续时间。我们仍然观察 OECD 国家不同的财政刺激规模对长期失业率的影响，图 3 中的横轴仍然是财政刺激计划占 GDP 的比重，纵轴为 2008 年至 2011 年“失业

3个月以上的劳动者占总失业者的比例”的变化。很显然,该图表明刺激计划的力度越大,由于需求冲击而产生的短期失业演化成长期失业的可能性就越低。鉴于“大流行”对总需求的影响与金融危机有着相似性,我们也可以推断此次疫情造成的周期性失业也具有很明显的短期性。不过,周期性失业的短期性并不意味着可以对其放任不理。如图3中左上角的国家的情形,如果仅仅依靠劳动力市场的自发调节机制,而缺乏及时有效的救助政策的话,短期的周期性失业也可能演变成为长期的结构性失业。

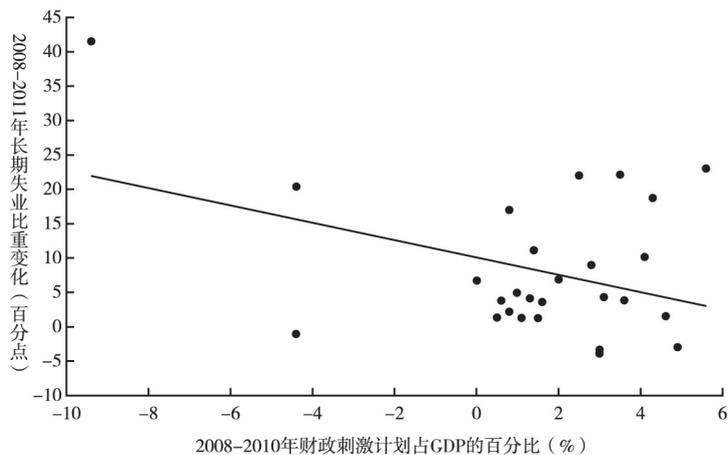


图3 OECD国家财政刺激计划对长期失业率的影响

资料来源: OECD国家长期失业率构成来自OECD网站,财政刺激规模数据来自OECD(2010)。

(二) 政策反应的方向

冲击性影响虽然具有普遍性,但对经济活动的不同主体造成的损害仍然存在差异。在诸如“大流行”这样突如其来的冲击发生时,既要注重反应的及时性,又要注重政策作用的精准性,就会给实际的操作带来巨大的困难。因此,抓住冲击中受影响的主要群体,才能在解决矛盾时抓住要害。只有简化政策的操作程序,才能使政策反应的效果最大化。从目前看,新冠疫情冲击以下几个方面特点,决定了政策反应的方向。

首先,疫情相继对需求侧和供给侧产生了冲击。从前文关于此次疫情阶段的分析已经可以看到,疫情的初始影响集中于部分从事面对面服务的第三产业部门,使即期需求产生了无可挽回的损失,从而对消费产生了直接的影响。疫情防控带来的人员流

动的困难,又对制造业部门的复工复产造成了制约,引起供给行为的波动。而疫情的国际蔓延,对全球的总需求产生巨大的负面冲击,并使得制造业部门在需求端遭受伤害,产业链国际化的企业还在供应端受到严重影响。

其次,生活服务业和制造业成为受冲击最明显的行业。因此,这些行业的企业分布特征和就业结构特点,决定了政策发力的主要方向。表2展示了受到疫情冲击严重的部分行业的就业规模和就业结构。如表中的第一列所示,2020年几个受疫情冲击严重的行业的就业总规模已经超过了3亿人,显然,他们占据了大部分的中国非农就业。经济普查数据提供了每个行业的个体经营户就业规模和法人单位就业规模的结构信息。从表中的第二列我们可以看到,除了制造业,在其他几个服务业部门中,个体经营户就业的比重占行业就业的比重都较高,住宿餐饮业、居民服务业中个体经营户的就业比重甚至超过了3/4。而即便是法人单位就业,也主要以小微企业为主,例如,制造业中小微企业就业规模占法人单位就业的比重为58.2%,五个行业中“小微企业”的就业总规模为4527万,占这些行业法人单位就业比重的68%。个体经营者和小微企业的脆弱性,决定了对他们进行“精准施策”难度很大。

表2 部分行业的就业规模与结构

	就业规模 (万人)	个体就业比重 (%)	法人单位就业的规模分布(%)			
			大型	中型	小型	微型
制造业	12026	13.6	21.4	20.5	42.4	15.8
批发零售业	10451	61.6	12.8	15.8	22.7	48.7
交通运输业	2374	49.4	25.1	19.3	33.9	21.7
住宿餐饮业	2939	76.1	17.6	19.3	43.2	19.9
居民服务业	1715	76.0	21.3	9.1	40.9	28.7
文体和娱乐业	501	36.0	9.0	8.7	46.2	36.1

资料来源:根据《第四次经济普查年鉴》数据计算得到。

最后,鉴于个体经营户和小微企业风险抵抗能力弱,疫情的冲击会很快传递到个人,因此,针对居民的政策支持是非常必要的,也应该成为政策反应的重要组成部分。在小微企业就业的从业人员和从事个体经营的劳动者,往往是中低收入群体,他们抵御风险的能力较之高收入群体更弱,如果较长时间处于失业状态,必将对他们的生计产生影响。根据中国社会科学院人口与劳动经济研究所2016年实施的“中国城市劳动

力市场调查”数据，城市的低收入家庭的储蓄率极低，甚至为负。如图 4 所示，在城市本地人口中，按收入十等分分组，其中最低的 10% 家庭大多没有任何储蓄，而城市的外来人口中，最低 20% 收入组的家庭没有任何储蓄。因此，应对新冠疫情的冲击，不仅需要受冲击严重的行业的小微企业进行救助，还要尽可能安排收入转移支付计划，维持低收入家庭的生计。

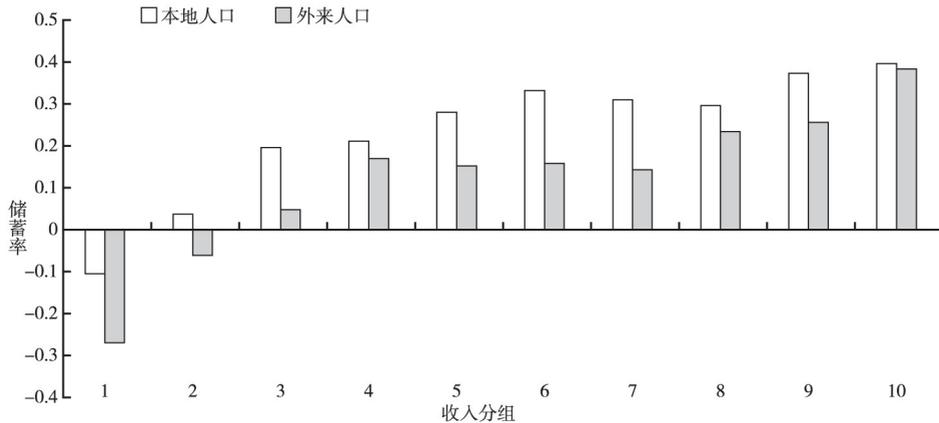


图 4 城市家庭按收入分组的储蓄率

资料来源：根据 2016 年中国城市劳动力调查数据计算得到。

(三) 以什么方式反应：政策执行的简便性

既然针对“大流行”产生的劳动力市场冲击需要及时的短期政策予以应对，那么以什么方式反应才是恰当、有效的呢？面对冲击的突然性，注重政策操作的简便性可能会取得更好的实施效果。正如诺贝尔经济学奖得主 Thaler (2011) 所指出的，从公共政策的设计看，把政策执行的过程变得简洁，政策的效果也会更容易得到显现。对短期冲击进行反应的政策更需要注重这一点。

短期政策的时效性决定了精准施策的方式难度很大。实际上，在以往我们实施的公共政策中，普遍性的政策覆盖和精确的政策瞄准都有所应用。例如，在扶贫开发计划实施的初期，由于贫困人口集中连片，以区域发展计划推动减贫事业就取得了良好的效果，使贫困发生率在较短的时期实现了大幅度下降。而当绝对对贫困的规模大大缩小后，“大水漫灌”的扶贫方式的效率就大大降低。因此，需要瞄准到个体的精准扶贫，有针对性地解决困难群众的贫困问题。

新冠病毒疫情带来的冲击显然具有普遍性，因此，采取更加简便的政策反应方式

可能会取得更好的效果。从两种不同政策实施方式的路径看,注重政策的精准性需要大量前期的基础工作。例如,收集受冲击主体的个体信息、评估受损的程度、根据相应的个体特征确定政策工具等等。对于类似精准扶贫这样具有长期性、战略性的政策举措,有条件和时间做好相关的基础工作,而且政策执行前投入的固定成本也会在以后长期执行的过程中逐步分摊。然而,应对新冠疫情这样短期、应急的计划,上述条件并不存在,就需要以简明、快捷的方式做出政策反应。与此同时,由于“大流行”冲击的普遍性,决定了瞄准偏差的成本不会太高。因此,执行普遍性政策的收益,要大大高于精准施策的执行成本。

四 判断和治理周期性失业

如前所述,我们尚难以基于现有的资料对周期性失业和自然失业进行区分,但是周期性和自然失业及其所对应的政策框架,在中国劳动力市场上也可以加以运用(蔡昉等,2004;都阳、陆旻,2011)。结合近年来劳动力市场上主要特征性指标的变化趋势,以及相关的宏观经济指标的变化情况,我们可以判断“大流行”发生后周期性失业出现的大致规模,并思考相应的治理措施。

(一) 中国劳动力市场上的贝弗里奇曲线

贝弗里奇曲线(Beveridge Curve)描述了失业率和劳动力市场上岗位变化(例如可以用求人倍率表示)之间的关系。长期以来,人们一直假定当失业率沿着贝弗里奇曲线移动时,反映了周期性因素导致的失业,而贝弗里奇曲线的移动则体现了结构性失业(Dow & Dicks-Mireaux, 1958; Diamond, 2013)。如前所述,中国公布城镇调查失业率始于2017年,因此,我们还没有足够长的时间序列数据描绘贝弗里奇曲线的形状以及移动的轨迹。但基于有限的的数据,我们仍然可以看到周期性和结构性失业变动的端倪。图5的横轴为城镇调查失业率,来自于国家统计局公布的数据;纵轴为求人倍率,由人力资源和社会保障部公布,根据公共职业服务机构统计的信息采集。由于求人倍率的数据为季度数据,为保持指标频率的一致性,我们将其所对应的季度的月度调查失业率进行简单平均,得到季度的调查失业率数据。以上述数据为基础,我们绘制了中国的贝弗里奇曲线,图5中的一个点对应了2017年以来某一个季度的平均调查失业率和求人倍率情况。

我们看到,即便周期性失业在正常年份表现得不一定明显,但周期性因素的确发生作用,并影响着失业率的变化。图中左侧的曲线大致反映了周期性因素与失业

率的关系,即就业岗位充分时,失业率较低,而岗位稀缺时,失业率更高。与此同时,结构性失业也产生了重要的影响,如图中右上侧的点大致代表了曲线从左下侧向右上侧移动的情形,体现了即便在就业需求增长时仍然存在的结构性失业。今后,随着中国城镇劳动力市场监测数据的逐渐丰富,研究者将得以利用更充分的信息观察中国劳动力市场上结构性失业和周期性因素交互作用的特征。但即便是基于当前相对有限的信息,我们仍然可以看到中国劳动力市场的运行也遵循失业率变化的一般规律。这也为我们在面临“大流行”这样明显的外生冲击时调整就业政策提供了一定的依据。

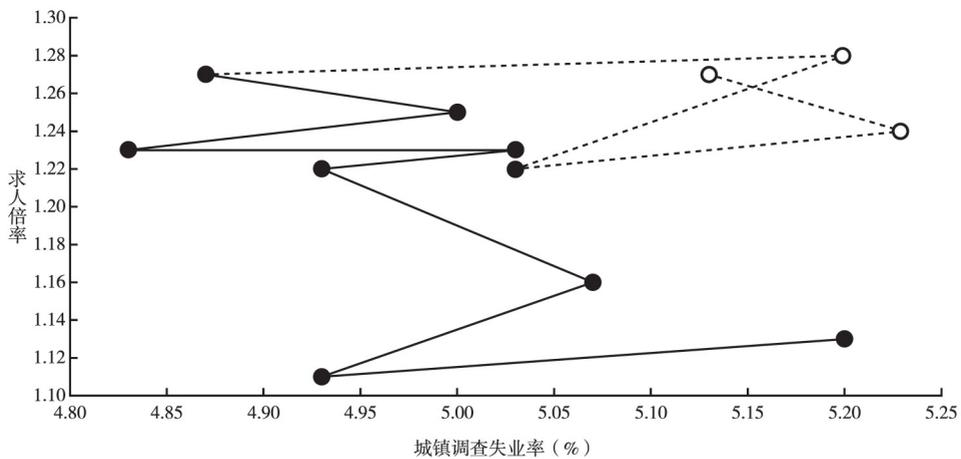


图 5 求人倍率与城镇调查失业率: 2017 - 2019 年

资料来源: 城镇调查失业率来自国家统计局网站, 求人倍率来自中国劳动力市场网。

(二) 失业率与消费价格指数: 判断周期性失业

判断失业率水平与自然失业、周期性失业之间的关系,还需要观察劳动力市场指标与其他宏观经济指标,如价格水平、经济增长等相互关联的程度,从而推断是否存在需求缺口,并由此导致了失业。对于一个结构性因素在经济增长中扮演更重要角色的发展中国家而言,经济增长和就业/失业的变动往往显得不太敏感。例如,中国经济在跨越刘易斯转折点,劳动力供给方因素成为劳动力市场均衡的主导性因素。因此,即便经济增长速度在近年来持续放缓,但失业率的变化并不明显。

价格水平与失业率的互动关系是观察自然失业水平的重要依据,菲利普斯曲线更成为经验研究中估算自然失业率的理论基础。例如, Gordon (1997) 提出的估算自然

失业率的“三角模型”(triangle model)，就是通过即期价格水平与前期价格水平(惯性)、需求因素和供给因素的关系，确定自然失业率。因此，失业率变动对价格水平变动是否敏感，是推断中国失业率构成的重要维度。

图 6 展示了价格水平与城镇调查失业率之间的变动关系。中国的消费者价格指数存在很多与周期性因素和需求缺口关联性不大的扰动因素，例如，2019 年受非洲猪瘟大面积暴发的影响，猪肉价格迅速攀升，并推动了消费品价格指数的上涨。单个商品的价格变动，虽然由于其在居民消费价格指数(Consumer Price Index, CPI)商品篮子中的权重较高，对指数的变动产生了较大影响，但并不能体现其与总需求缺口之间的关联。其他一些大宗商品(如石油)价格变动的也具有类似的特征。因此，我们在图 6 中用核心 CPI 反映总需求和失业率之间的关系。虽然可利用的时间序列长度有限，但我们仍然可以很清楚地看到，劳动力市场的确对周期性因素产生反应，核心 CPI 与城镇调查失业率之间存在着明显的此消彼长的关系。这也意味着，一旦诸如新冠疫情“大流行”产生了负面的需求冲击，的确可能产生较大程度的周期性失业。积极就业政策有必要对其做出明确的反应。

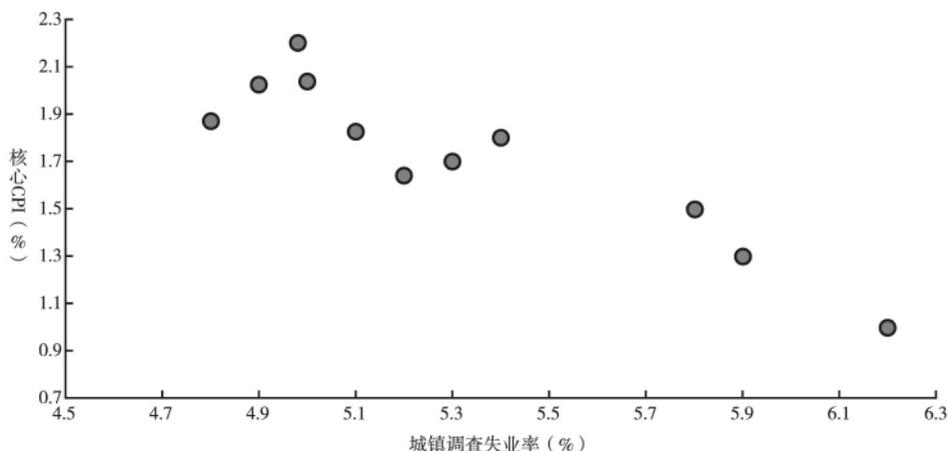


图 6 城镇调查失业率与核心消费者价格指数的关系

资料来源：国家统计局网站。

(三) 创造有效需求与治理周期失业

新冠病毒肺炎疫情暴发以后，失业率的突然飙升已经突破了充分就业的正常水平，具有明显的周期性失业特点。自 2017 年 1 月至 2019 年 12 月，月度城镇调查失业率的平均水平为 5.04%，标准差仅为 0.15%，波动幅度非常小。在 5% 左右的失业率水平

下,经济在保持中高速增长的同时,价格水平总体上保持稳定。这意味着,新冠肺炎疫情之前的失业率大体反映了经济在当前的增长条件下的稳定失业水平,也非常接近充分就业水平。

如前所述,对于充分就业下存在的自然失业,其治理措施主要是从中长期政策着手,主要包括改善劳动力市场制度环境,提升劳动力市场的运行效率,降低摩擦性失业;在促进经济结构转型的同时,提升劳动者的人力资本水平,使其能够适应经济结构不断调整的需要等。这些从劳动力市场制度和劳动供给角度的政策,正是长期施行的、积极的就业政策的主要含义。

然而,新冠病毒肺炎疫情暴发以来,失业率变化打破了劳动力市场运行的中长期轨迹,2020年2月份的城镇调查失业率较此前36个月的月度失业率均值跳升了1.16个百分点,3月份虽然略有下降,但也达到了5.9%。疫情引起的第二产业开工不足和第三产业有限的恢复,导致了总需求的萎缩并引致了非常明显的周期性失业。虽然更仔细的测算需要依赖于更多趋势性数据,但从就业、价格水平和经济增长情况综合判断,我们可以认为,城镇调查失业率的上升具有较强的周期性失业的属性。从周期性失业产生的原因看,源于疫情对总需求产生的渐次冲击所引起的复工复产不充分。如果不采取果断而有针对性的经济救助计划,可能引起居民收入的进一步下降,以及消费需求的进一步萎缩,并传导至劳动力市场上产生进一步的失业。

从新冠疫情的影响范围和程度看,直接针对全体公民发放一次性补贴是提升有效需求、治理周期性失业、促进经济发展、保障和改善民生最有力的武器。基本收入补助计划(universal basic income)在发达国家已经有很多讨论,虽然基于中国的发展阶段作为长期计划实施的条件还不成熟,但针对全球范围的疫情产生的巨大冲击,作为临时性和一次性的计划实施,是完全必要和可能的,也符合前文讨论的短期应急性政策所应具备的操作简便和节约瞄准成本的特征。

根据国家统计局公布的城乡居民收入和消费统计数据,2018年农村居民的平均消费倾向为0.85,城市居民平均消费倾向为0.66。按2019年末城市化水平60%计算,如果实施普遍的基本收入补助计划,每100元的收入补贴可以在城市产生60元的居民收入、39.6元的消费,在农村产生40元的居民收入、34元的消费,总体的消费为73.6元。由于低收入群体边际消费倾向更高,通过鼓励高收入群体向低收入群体捐助一次性补贴,所产生的消费效应会更高。

如前所述,第三产业的部分行业是受此次疫情冲击严重的部门,消费的提升对于

稳定这些部门的就业具有直接的促进作用。2020 年 1 月份新冠病毒肺炎暴发时恰逢春节假期，旅游、餐饮、批发和零售、交通运输、娱乐业等服务业部门所受的冲击明显，其中，中小微企业和个体经营户受到的影响尤其严重，因此，2020 年第一季度出现的周期失业主要由服务业损失所致。根据 2020 年 2 月份社会零售总额同比变化情况（同比下降了 20.5%），以及同期城镇调查失业率变化情况，我们推算城镇调查失业率相对于社会商品零售总额的弹性为 -0.83。由此可见，通过救助计划刺激消费、尽快恢复服务业活动，将有助于推动就业岗位的增长。

直接针对居民的救助计划通过救助民生、扩大消费，增加有效需求，并促进劳动力市场复苏。这种政策实施方式所产生的就业效果，也可以从其他国家以往应对危机的实践中得到验证。在 OECD 国家针对 2008 年金融危机的财政刺激方案中，有很多国家实施了直接针对家庭的收入转移计划，如图 7 所示。在金融危机发生后，财政刺激计划中针对家庭的转移支付比例越高，随后两年的失业率下降的幅度越大。

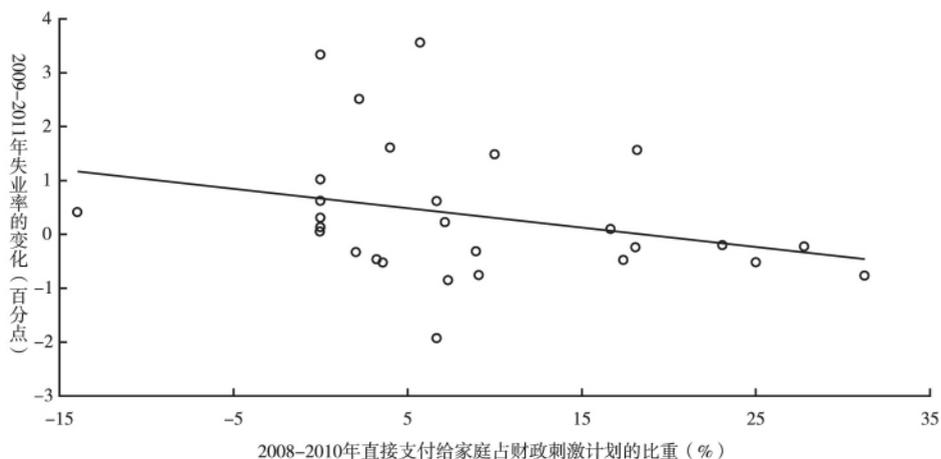


图 7 OECD 国家财政支付给家庭的比重与对失业率的影响

资料来源：长期失业率构成来自 OECD 网站，财政刺激规模数据来自 OECD (2010)。

收入补助计划还可以和其他刺激需求、恢复经济的计划形成有效补充。已经计划出台的加快“新基建”建设的政策，瞄准了经济结构调整的主要方向和未来国际竞争的战略制高点，对于优化经济结构、改善供给水平，提升中国经济中长期的供给水平和质量都有好处，也会在一定程度上解决结构性失业问题。但“新基建”等中长期投资计划，从计划实施到形成有效的最终需求可能存在时滞。收入补助计划可以在投资

的有效需求产生之前,及时地启动消费需求,降低周期性失业。由于是一次性计划,没有政策退出的困难,可以与投资计划相互衔接,形成梯次效应,实现短期和中长期计划的结合。此外,以往的投资计划,往往会使经济结构重化,也容易对民间投资产生挤出效应,不利于经济结构的优化,甚至会产生新的结构性失业。一次性的收入补助计划,减少了政策发挥作用的环节,可以直接产生消费需求,符合前文所讨论的政策操作的便利性,也更有利于直接解决中小微企业和个体工商户的困难,产生的就业效应也更明显。

五 利用“大流行”完善劳动力市场治理机制

新冠肺炎疫情是对治理机制的一次大考,利用好“大流行”带来的挑战是化危为机最好的注脚。“保就业”是应对疫情带来挑战所需要完成的首要任务,对于劳动力市场政策而言,在疫情之中和疫情以后,都需要不断思考完善劳动力市场治理机制的内容和方向,利用好危机带给我们的机遇。

要完善劳动力市场政策对冲击的反应机制。长期以来,积极的就业政策体系围绕扩大就业、降低失业做出了大量的努力。近年来,鉴于劳动力市场的供求关系一直平稳,工作的重心围绕治理结构性失业也是非常合理的。而且,中国经济正处于结构转型的关键时期,新技术革命所推动的就业结构转换在将来仍然将是就业政策所要关注的主线。然而,正如公共卫生体系需要防范突如其来的疫情冲击一样,“稳就业”的政策储备也需要考虑短期的、突发的周期性失业的政策工具。本文的分析表明,由于周期性失业和自然失业治理手段的差异,需要不同的职能部门进行跨部门的协调,而应对周期性失业的挑战恰恰需要及时、迅速的政策反应,从政策反应机制和协调机制上,有效地解决这一悖论不仅对应对此次新冠病毒肺炎疫情带来的挑战是必要的,对于未来构建更有效的就业政策体系和实施机制也是必不可少的。

从疫情冲击的突然性看,有效的政策反应机制不仅包括对失业性质的快速识别和判断,以及各个组织机构的职能定位与协调,还应该考虑政策在操作层面的简便、高效,以适应冲击产生的失业的特点。应急的反应机制必然需要注重时效性,以正常识别和瞄准程序实施,会大大增加政策执行的操作成本和机会成本。结合疫情引起的劳动力市场冲击,借鉴公共卫生应急响应机制的经验,对劳动力市场政策的响应机制进行分级管理,或许是未来制度建设可以考虑的方向。

参考文献:

- 蔡昉、都阳、高文书 (2004), 《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?》, 《经济研究》第9期, 第18-47页。
- 都阳 (2020), 《复工复产的进程与对策》, 载于蔡昉主编《“大流行”经济学》, 北京: 中国社会科学出版社, 第243-267页。
- 都阳、陆旻 (2011), 《中国的自然失业率水平及其含义》, 《世界经济》第4期, 第3-21页。
- Atkeson, Andrew (2020). What Will Be the Economic Impact of COVID-19 in the US? Rough Estimates of Disease Scenarios. *NBER Working Paper*, No. 26867.
- Barro, Robert, Jose Ursua & Joanna Weng (2020). The Coronavirus and the Great Influenza Epidemic: Lessons from the ‘Spanish Flu’ for the Coronavirus’ Potential Effects on Mortality and Economic Activity. *NBER Working Paper*, No. 26866.
- Congress Budget Office (2019). An Update to the Budget and Economic Outlook: 2019 to 2029. <https://www.cbo.gov/publication/55551>.
- Diamond, Peter (2013). Cyclical Unemployment, Structural Unemployment. *NBER Working Paper*, No. 18761.
- Dow, Christopher & Louis Dicks-Mireaux (1958). The Excess Demand for Labour: A Study of Conditions in Great Britain, 1946-56. *Oxford Economic Papers*, 10 (1), 1-33.
- Gordon, Robert (1997). The Time-Varying NAIRU and Its Implications for Economic Policy. *Journal of Economic Perspectives*, 11 (1), 11-32.
- OECD (2010). *OECD Economic Outlook 2010*. Paris: OECD Publishing.
- Powell, Jerome (2018). Monetary Policy in a Changing Economy. <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/files/powell20180824a.pdf>.
- Stock, James (2020). Data Gaps and the Policy Response to the Novel Coronavirus. *NBER Working Paper*, No. 26902.
- Thaler, Richard (2011). Nudging the World toward Smarter Public Policy. <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/nudging-the-world-toward-smarter-public-policy-an-interview-with-richard-thaler>.

Labor Market Responses to the COVID – 19 Pandemic and Employment Policy

Du Yang^{1,2}

(Institute of Population and Labor Economics , Chinese Academy of Social Sciences¹;
Center for Human Resources Research , Chinese Academy of Social Sciences²)

Abstract: COVID – 19 virus has already caused a once-in-a-century pandemic. The pandemic has severe negative impacts on China’s economy and labor market , as evidenced by a sudden increase of urban unemployment. Focusing on the ratio of job vacancy to job seekers , urban unemployment rate , and core CPI , the analysis reveals that the current unemployment has already displayed strong cyclical features. Therefore , focuses of labor market policy should be switched from dealing with structural unemployment to prompt responses to cyclical unemployment. Given the urgency to curb cyclical unemployment , a universal basic income program could be applied to sustain the livelihood of low-income people , thereby increasing employment through stimulus of consumption and bridging the gap of aggregate demand.

Keywords: COVID – 19 , pandemic , cyclical unemployment , employment policy

JEL Classification: J40 , J60

(责任编辑: 周晓光)