CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇

CMF宏观经济热点问题研讨会（第8期）

当前就业形势、演进趋势与保就业政策的优化

主办单位：
中国人民大学国家发展与战略研究院
中国人民大学经济学院
中诚信国际信用评级有限公司

承办单位：
中国人民大学经济研究所

2020年6月

当前就业形势、演进趋势与保就业政策优化

丁守海　中国人民大学应用经济学院教授 中国宏观经济论坛（CMF）主要成员

摘要

2019 年我国就业形势已疲态初现，今年在疫情冲击下更是急转直下。目前虽有所恢复，但形势依旧严峻，城镇调查失业率仍维持在 5.9%的相对高位，加上 1.2%在职未就业者，真实失业率应不下 7.1%。其他一些指标，如城镇新增就业、失业人员再就业数量、就业景气指数等均出现较大幅度的回落。受就业不景气的拖累，一季度城乡居民人均可支配收入出现较大幅度的下滑，其中，农村居民的降幅更大，说明农民工的就业受冲击程度要大于城镇劳动力。

但在就业遭遇上述困境的同时，领取失业保险的人数却大幅下降 11.45%，失业保险与失业率脱节，应引起警惕。这说明失业保险在萧条周期中并没有起到应有的兜底作用，究其原因，主要是失业保险的制度设计不完善：一方面是失业保险的瞄准精度不够：以 2.9 亿农民工和 7800 万新就业形态从业者为代表的高失业风险人员还较少被失业保险所覆盖。另一方面，领取条件过于严苛。

当前就业矛盾的焦点主要表现在五个方面：1、疫情对生活服务业冲击最大，波及近 2 亿人就业，其中至少有 8000 万人从事高接触服务业，并以住宿餐饮、家政服务、文化旅游等为代表，这是就业的重灾区。2、制造业也受到重击，近 1 亿人就业受影响，特别地，由于国际订单锐减，出口部门 2000 多万直接从业人员将直面就业困境。3、近 3000 万家中小企业和 7000 万个体工商户步履维艰，随时可能爆发倒闭潮，国民经济就业海绵岌岌可危。4、从群体看，农民工就业问题最突出。在 2.9 亿农民工中有近 1 亿人广泛分布于受疫情冲击较大的高接触服务业和制造业中。一季度有 30.6%农民工滞留于农村；二季度局部地区又出现返乡潮。5、年轻人就业问题更严重，特别是大学生就业状况堪忧，截止 5 月份，毕业生平均就业率只有 23.5%。

纵观 2020 年全年，就业压力都会较大，因为测算表明，要满足现有劳动年龄人口的就业需求，经济增速仍需维持在 4.5%左右，从目前情况看，难度太大。进一步，即便在未来 1 年内疫情得到控制，源于从经济复苏到就业复苏有一个滞后过程，就业困境仍可能会持续 2 年左右时间，因此要做好打持久战的准备。此

间，就业缺口未必表现为失业，也可能会通过隐蔽性失业的方式来消化，即用就业质量来换取就业数量。我们预测，调查失业率会大概率围绕 6%上下做波动，其余压力用隐蔽性失业来解决。2020 年四季度是个极重要的窗口期，如果出现秋冬第二波疫情，现金流困境加上房租到期，可能会出现大面积的企业倒闭潮。若此，隐蔽性失业将失去存附的载体，显性失业率将被动攀升。

面对上述局势，保就业政策要更加精准，并与保民生、保市场主体等政策有机结合起来，提高政策的综合效果。我们建议：1、适当放宽失业率的锚定范围，调高失业率的上限目标，让积极就业政策更从容，消极就业政策更充分。有时候用失业保险来保民生比用大规模投资来保就业成本更小。2、充实失业保险基金，扩大失业保险覆盖范围，简化失业保险的领取程序，让失业保险在萧条周期真正发挥社会安全网的作用，而不是沦为摆设。3、失业率调查不能只看显性失业，还要监测隐蔽性失业。特殊时期，显性失业率的意义已经不大，因为大量存在的隐蔽性失业是显失业的蓄水池，随时有显化的可能。只有密切监测隐蔽性失业的变化趋势，才能评估下一步显性失业的变化动态，并推算失业保险的需求规模。4、大力发展灵活就业，特别是新就业形态，与地摊经济形成互补。5、财政投资要更加突出就业弹性原则，不能再拘泥于增长效应、技术进步等传统基准，体现特殊时期特殊举措对投资的特殊要求。6、精准推进重点群体的就业工作，特别是农民工和高校毕业生两大群体，从多个维度扩岗、稳岗。7、保市场主体就是保就业，但要有选择性，对部分弱质企业，可以允许它们进入休眠状态，以保存就业基本盘。

一、疫情下的就业形势

自 2019 年底新冠疫情爆发以来，国民经济与社会运行受到严峻挑战，就业形势也迅速收紧，失业率快速攀升，领取失业保险金的人数却大幅下降。

（一）5 月份城镇调查失业率仍在 5.9%的相对高位，考虑到 1.2%的“在职未就业”人口，真实失业率应该在 7.1%左右。另外，城镇调查失业率还会漏掉对不常驻城镇的农民工以及返乡农民工的失业统计。

从下图可以看出，在疫情爆发的 2 月份，城镇调查失业率从上个月的 5.3%猛升至 6.3%，创下自 2018 年公布该数据以来的新高。此后，随疫情得到控制，失业率有所回落，5 月份仍维持在 5.9%的相对高位。正常情况下中国的城镇调查失业率一般在 5%左右，现在只上升了 1 个百分点还不到，似乎与人们感知到的就

业形势的严峻性有较大出入。

但需注意，5 月份我国尚有 1.2%就业人口处于“在职未就业”状态，[1]如果把部分人统计进来，那么，失业率可能达 7.1%左右。这是一个统计口径的问题，在国际上有争议，美国也有这个问题。后述。

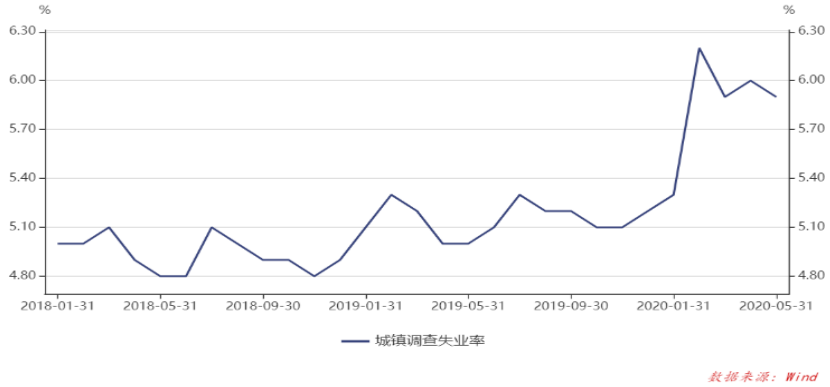

图 1 城镇调查失业率的变化轨迹

相对而言，美国失业率的蹿升是非常惊人的。就以代表性的 U3 季调失业率为例，如图 2 所示。2020 年 2 月份，美国疫情尚未爆发，失业率维持在 3.5%的正常水平；3 月份疫情出现后，失业率升至 4.4%；等到 4 月份疫情扩散的时候，失业率陡升至 14.4%，创下二战后的最高水平，远高于 1982 年 11 月里根上台后的峰值 10.8%，更高于 2008 年金融危机时期的峰值 10%；5 月份有所回落，但也维持在 13.3%的较高位置。相较于平时，美国失业率上升了近 10 个百分点。

图 2 美国 U3 季调失业率

[1] 资料来源：“国家统计局：5 月份约 1.2%的就业人员处于在职未就业状态”，新浪财经 2020 年 6 月 15 日。

美国也有统计口径的问题，它的失业率是基于每个月对 6 万个家庭的调查，疫情爆发时劳工统计局决定，凡因疫情影响造成企业倒闭而没有工作的，不管有没有正式裁员通知，都算作失业。但从 3 月开始，有不少人算作“就业但缺勤”，不作为失业。这造成了大约 500 万人的统计偏差。美国 5 月份的非农就业人数为 1.33 亿人，如果把这些人统计进来，**美国 5 月份失业率应该比公布的 U3 失业率高 3.7 个百分点，达到 17%，**远高于中国失业率。

但中国的城镇调查失业率也有局限性，那就是它以城镇常驻人口为调查对象，包括外来常驻人口如农民工，没有户籍限制，每月调查 12 万个家庭。对于那些不常驻城镇的农村务工劳动力，就容易被统计遗漏，这个问题现在可能比较严重，因疫情影响，很多找不到工作的农民工已返乡，“神龙不见首尾”。

（二）城镇新增就业人数、失业人员再就业人数、就业困难人员就业人数等三大指标均同比下降 20%以上；CIER 下降 0.25，均显示出就业的严峻性。

截止 2020 年 5 月份，城镇新增就业 460 万人，同比减少 22.95%。类似地，城镇失业人员再就业人数、就业困难人员就业人数同比减幅都超过 24%。

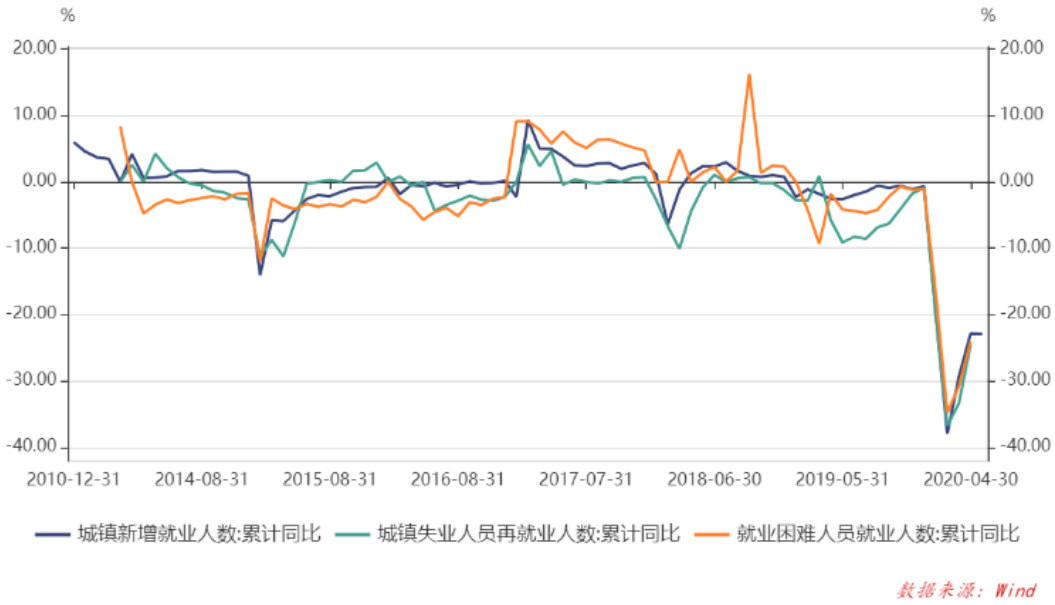

图 3 三类就业人数的同比增速

就业困难人员的就业数量值得关注。截止 2020 年 5 月份，累积只有 41 万，同比减少 24%，这应引起警惕。在七类就业困难人员中有约 1/3 家庭生活艰难，特别是零就业家庭、低保户、残障人士。他们如果无业可就，生活就会立即陷入

困顿。现在全国就业困难人员大约有 200 万人，就业缺口肯定不是个小数字。在制定就业救助政策时，应优先向这部分人倾斜。

再以中国人民大学中国就业研究所发布的中国就业景气指数（CIER）为例，如图 4 所示。从 2019 年四季度的 2.18 陡降至 2020 一季度的 1.43，环比较少了 0.75 个百分点，与去年同期相比，降低了 0.25 个百分点。

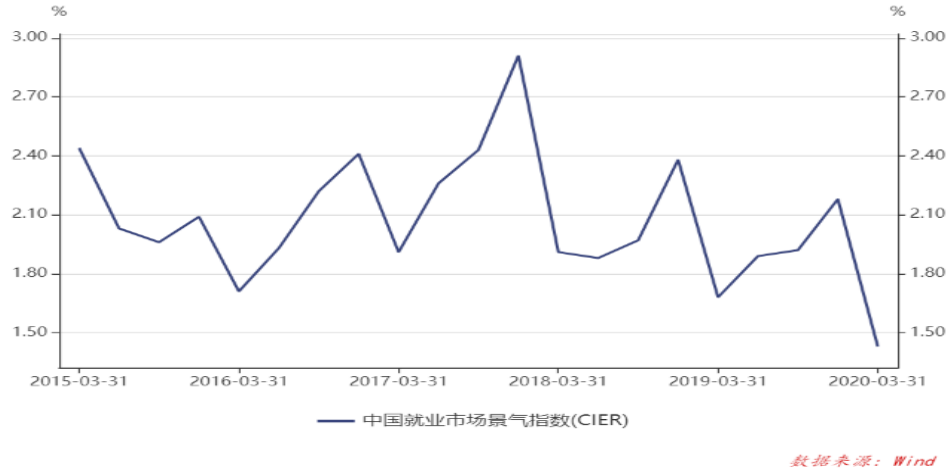

图 4 中国就业市场景气指数（CIER）

（三）受就业不景气拖累，一季度城乡居民人均可支配收入大幅下降，且农村居民跌幅大于城镇居民，说明农民工就业的受冲击程度大于城镇劳动力。

就业困境不仅会打压就业数量，还会打压就业质量，特别是工资。受就业不景气拖累，一季度城镇居民人均可支配收入同比减少 3.9%，农村居民则减少 4.7%。如图 5 所示，近年来，农村居民人均可支配收入的增速一直都快于城镇居民，但今年一季度正好反过来，前者的跌幅超过后者，说明农民工就业的受冲击程度要大于城镇劳动力。

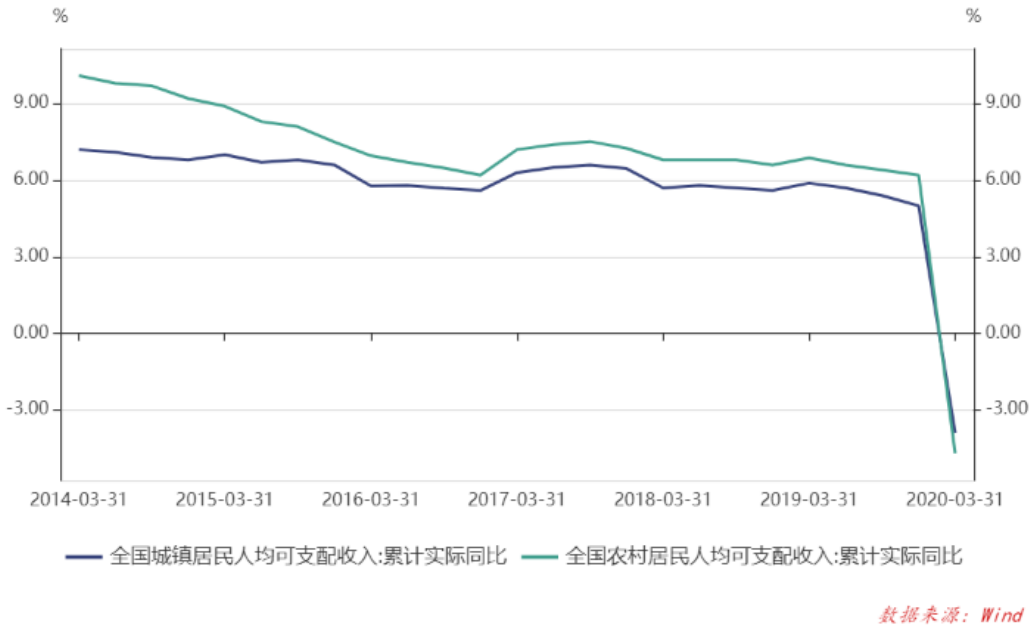

图 5 城乡居民人均可支配收入的同比变化

（四）但一季度领取失业保险的人数却大幅下降 11.45%，与失业率脱节，说明失业保险的制度设计，从覆盖范围到领取条件，可能都有弊端。

一个奇怪的现象是，在失业率快速攀升的同时，城镇领取失业保险的人数却在大幅下降，一季度为 201 万人，比 2019 年底少 27 万人，比去年同期少 26 万人，同比降幅达 11.45%，这种情况在 2008 年金融危机期间也曾经出现过，当年末失业人数增加了 56 万，但领取失业保险的人数却减少 10%。

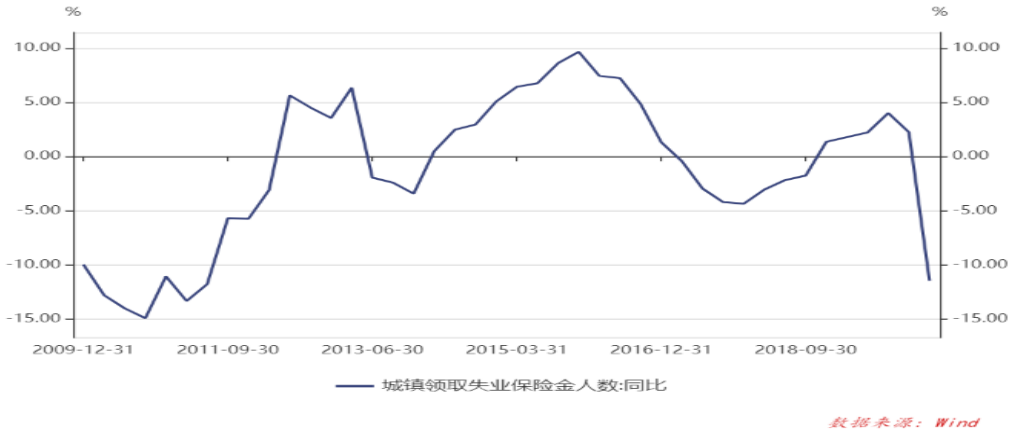

图 6 城镇领取失业保险金人数的同比增速

失业保险的功能是社会救济，在经济萧条时期为失业者提供一张安全网，为

什么随着失业率攀升，领取失业保险的人数不升反降呢？我们认为，这可能与我国失业保险制度的设计有很大关系：（1）从参保条件看，要以正规就业和劳动合同为前提，这样参保对象主要是城镇单位就业人员，其失业风险小，而那些失业风险高的人，特别是以农民工为代表的群体，常年奔波于各地，很少签订正式合同，很难纳入到失业保险范畴里。据统计，**在我国 2.9 亿农民工中参加失业保险的只占 17%，这也意味着近 2.4 亿农民工没有参加失业保险。**[2]类似地，像自由职业者、新就业形态的从业者，都属于高失业风险群体，但都难参保。（2）失业保险领取条件苛刻，手续繁杂。按现行规定，领取失业保险需缴纳满一年，且必须是非自愿失业，要有辞退证明，跳槽和主动辞职不算。这就需要申请人开各种证明，在各个部门间来回办手续。很多人碍于面子，不愿意为几千块钱去开证明。有些人也根本不具备条件，就以建筑农民工为例，建筑工地的工期一般是 10 个月，很少满一年，因此失业也申请不了。（3）领取失业保险的后续影响，领取失业保险，养老保险就要中断，会影响将来养老金的领取标准。（4）叠加疫情的影响。隔离、限行、封城等管制措施使本就繁杂的申请手续更加麻烦，再加上其他各种顾虑，可能导致领取人数减少。

现在我国每年城镇登记失业人员约为 970 万，而领取失业保险的人数只有 220 万左右，在失业登记人员中，只有 1/5 左右受益于失业保险救济。

这造成了我国失业保险基金的结余滚存过大，就以 2018 年为例，我国失业保险基金收入为 1171 亿元，支出为 915 亿元，其中用于支付失业保险金的只有 357 亿元。截止 2018 年底，失业保险基金的滚存结余为 5817 亿元，按目前的支出速度，足够 6 年之需。但结余并不是越多越好，结余多，很可能说明失业保险没有起到应有的功能，一般节约资金够支出 1-2 年是最理想的。

如何盘活近 6000 亿失业保险基金，扩大衰退期失业救济的覆盖对象，加大失业救济力度，是一个重要话题，这也有利于刺激消费、平滑经济波动。

今年 3 月，为应对疫情影响，山东、辽宁等地出台措施，简化了失业保险的领取手续，提高失业保险的领取标准，从最低工资标准的 75%提高到 90%。但由于失业保险覆盖范围窄，领取条件高，作用不大。

总之，失业保险和失业人群错位，匹配度低，这造成了失业保险对失业率反

[2] 资料来源："失业保险基金账上几千亿，失业者为何领不到"，搜狐财经 2020 年 6 月 21 日。

应的迟钝，甚至出现相反运动趋势，这是需要重视的一个问题。

相比之下，美国失业保险对失业率的反应则要灵敏的多，如下图所示。

图 7 美国持续领取失业保险的人数

由图 7 可见，自 3 月份以来，随着失业率的快速攀升，持续领取失业保险的人数也同步上升。在 2020 年 3 月中旬之前，领取失业保险的人数尚不足 180 万人，随着疫情扩散和失业率上升，人数开始急速攀升，3 月第三周就达到了 300 万人，第四周达到 740 万人，4 月第一周达 1200 万人，最高峰出现在 5 月第一周，达 2500 万人。截止 5 月底，领取失业保险的人数仍超过 2000 万人。

二、当前就业矛盾的焦点

（一）疫情对生活服务业冲击最大，波及近 2 亿人就业，其中至少有 8000 万人从事高接触服务业，以住宿餐饮、居民服务等为代表，是就业的重灾区。

与 2003 年 SARS 疫情类似，此次新冠疫情首当其冲地冲击服务业就业。2003 年服务占总就业人口的比重只有 29.3%，现在达到 47.4%，上升了 18.1 个百分点；从业人数从 2.16 亿人升至 3.67 亿人，增加了 1.51 亿人。

服务业就业颓势，可以从 pmi 从业指数中窥见一斑。从图 8 可以看出，在经历 2 月份暴跌后，3 月份制造业从业人员 pmi 指数出现快速反弹，服务业的反弹力度要弱很多，5 月份制造业为 49.4，服务业为 46.7，低 2.7 个百分点。

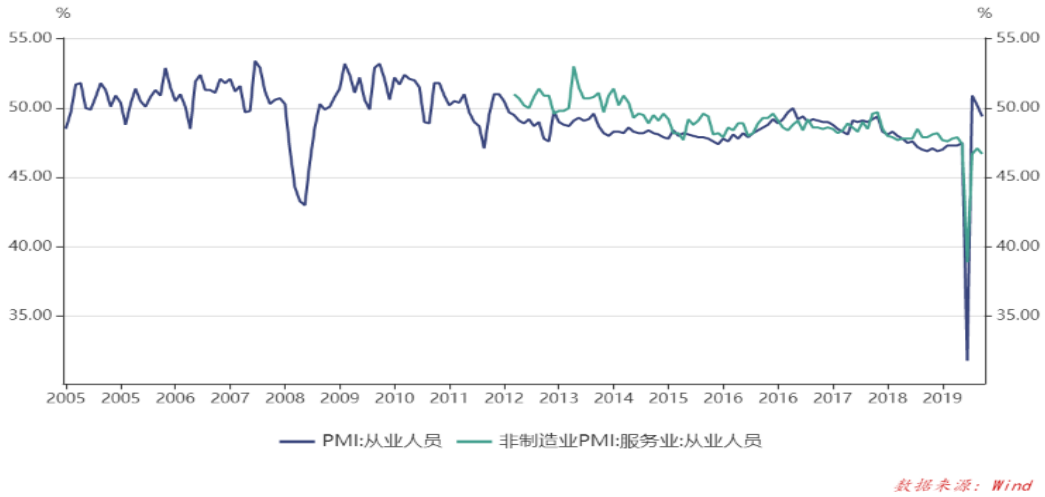

图 8 制造业与服务业从业人员 pmi 指数

在 3.67 亿服务业从业人员中，有近 2 亿人是从事生活服务业，其中至少有 8000 万人是高接触服务业，占服务业就业总数的 1/5 以上。因病毒的传播性，高接触服务业更是疫情冲击的重灾区：（1）住宿餐饮业，有近 3000 万人。（2）居民服务业和其他服务业，如家庭服务、托儿所服务、理发、修理等，约 3000 万人。（3）文化旅游业。据统计，2019 年纳入统计范围的各类文旅单位 35.05 万个，从业人员 516 万，[3]若加上未纳入统计范围的，估计有近 1000 万人。（5）房地产业，约有 450 万人。（6）休闲娱乐业，约 300 万人。（7）其他。

现在，住宿、餐饮、旅游、影视遍地哀鸿。就以北京为例，6 月 16 日晚，北京市重大突发公共卫生事件响应级别又提升到二级，突出非必要不能聚餐等措施。北京餐饮业遭遇二次暴击。

在这一方面，美国的情况似乎比中国还要严重。今年 4 月，受疫情影响，美国有近 4600 万高接触服务业从业者困在家中，就业受限。

（二）制造业也受到很大冲击，波及近 1 亿就业岗位，特别是出口部门，受国际订单减少影响，2000 多万直接从业人员直面就业难题。

虽然从 3 月开始，制造业 pmi 从业人员指数开始回升，但那只是环比，是 2 月情况太糟糕造成的，但并不意味着制造业就业就真的变好了。恰恰相反，制造业的困境还非常突出，复工不复产的问题比较严重，有的复工又关门。

自 3 月以来，出口形势虽有所缓和，但仍很严峻，前 5 个月出口金额累计同

[3] 资料来源："2019 年文化和旅游发展统计公报"，中国文化和旅游部网站，2020 年 6 月 20 日。

比减少 7.7%。劳动密集型产品出口也遭遇了困境，就以纺织品为例，1-5 月纺织品服装出口近 1000 亿美元，看上去同比下降不大，但主要是靠口罩出口，纺织品出口大涨 20%，达 600 亿美元，而服装出口同比下降 23%，为 380 亿。

这波及到全国纺织业，就以江苏徐州沛县为例，它是我国棉纱纺织大县，有 500 多家相关企业，由于需求减少，库存积压，为渡过难关，很多企业开始竞相压价。针对这一情况，沛县纺织协会不得不发布限产倡议，减产 30-50%。纵观全世界，都是如此。国际纺织品制造商联合会 ITMF 针对全球 600 名成员的调查表明，2020 年 3 月 1 日-6 月 8 日全球各地的纺织品订单骤减 40%以上，损失最大的就是中国和越南，订单恢复至少要到四季度。[4]

2019 年中国出口金额 2.5 万亿美元，扣除约 3000 亿美元的服务出口以及 1300 亿美元初级产品出口，商品出口金额约 2.07 万亿美元，合计 14.5 万亿元人民币。而全年工业部门主营业务收入为 102 万亿元，占 14.2%。而 2019 年底我国工业部门总就业人数约为 1.5 亿人，这样直接从事出口的制造业就业人数大约有 2100 万人。在国际订单恢复前，他们都将面临巨大的就业压力。

（三）一季度建筑业直接从业人数同比减少 611 万人，但回复弹性大。

疫情爆发之初，建筑业也受到较大冲击，一季度直接从事建筑业生产经营活动的人数是 3480 万人，比去年同期减少了 611 万人。

但建筑业就业人数的回升弹性较大。从统计口径上看，建筑业包括：房屋建筑业、土木工程建筑业、建筑安装业、建筑装饰业和其他建筑业等四大类。随着公共投资和基建工程的增加，建筑业就业人数有望快速回升。

（四）中小企业和个体工商户步履维艰，随时可能爆发倒闭潮，国民经济就业海绵岌岌可危。

我国有 3000 万个中小企业、7000 万个个体工商户，它们是国民经济的就业海绵，吸纳了 80%以上的就业。

在复工复产过程中，中小微企业似乎也更艰难。一项由中国邮储银行组织的针对 2444 家小微企业的线上调查显示，3 月下旬，被调查企业已普遍开工，但经营惨淡，近 60%企业的产能利用率不足往年的一半，很多企业没有订单。餐饮

[4] 资料来源："新冠开始下毒手，横盘清洗，中小企业的苦日子拉开序幕了"，搜狐新闻，2020 年 6 月 23 日。

企业复工率达 72.5%，但消费复苏率只有 25%。

图 9 显示，中小微企业的就业景气指数明显低于大型企业，今年一季度，大型企业的 CIER 指数为 1.27，中小微企业只介于 0.6-0.7 之间，相差悬殊。

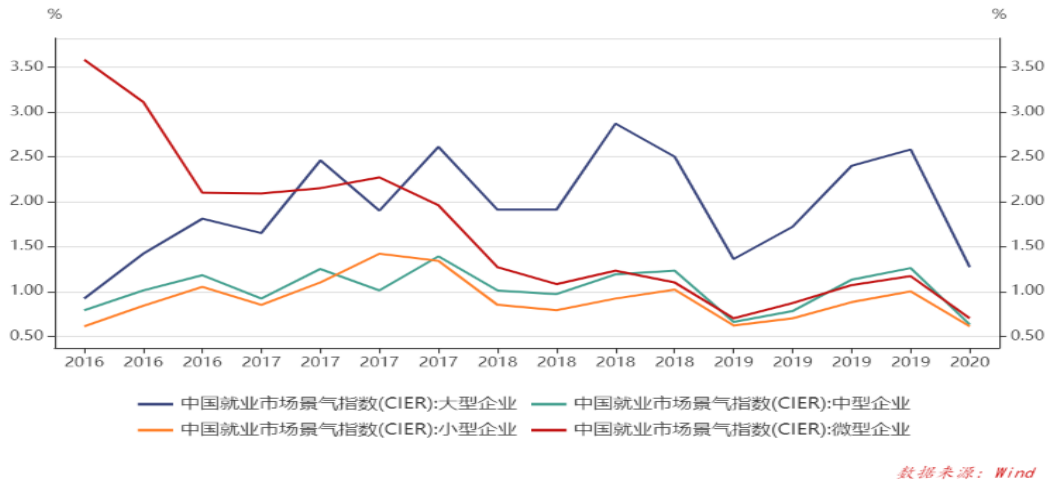

图 9 不同规模企业 CIER 指数的比较

中小企业最大的问题是打不起消耗战，这与其经营成本的特殊构成有关，它们的固定成本占比普遍高。就拿饭店、超市、理发店、电影院等行业来说，房租、水电、社保等固定开支在经营成本中的占比一般超过 1/3，甚至更高。现在销售收入锐减，现金流断裂，却仍要支付固定开支，只能动用存量现金。调查显示，由于家底薄，中小微企业的自有现金流普遍撑不过 3 个月。

大量中小微企业倒闭，使市场主体增速放缓。2020 年第一季度，我国新增市场主体 322 万家，比去年同期减少 28.9%。[5]

（五）现在最突出的是农民工就业问题，至少有 1 亿农民工广泛地分布于受疫情冲击较大的高接触服务业和制造业。一季度受供求两端因素的影响，约 30.6% 的农民工滞留在农村；5 月份受需求不足影响，局地再现返乡潮。

我国有 2.9 亿农民工，2019 年非农就业人口为 5.8 亿，农民工就占了整整半壁江山。在很大程度上，农民工的就业形势就代表了中国的就业形势。

如前所述，农民工主要就业于高失业风险领域，特别是易受此次疫情冲击的行业。2019 年农民工主要行业分布如图 7 所示，其中，制造业最多，占 27.4%；

[5] 资料来源：“2020 年第一季度全国企业大数据：新增 322 万家企业，同比减少 28.9%”，21 世纪经济报道，2020 年 4 月 2 日。

其次是建筑业，占 18.7%；再次是居民服务和其他服务业，占 12.3%；批发零售占 12%；住宿餐饮业占 6.9%；交通运输、仓储和邮政业也占 6.9%，这些行业合计占农民工就业总量的 84.2%。从目前的情况看，除建筑业、批发零售业、交通运输仓储和邮政业受疫情影响较小外，制造业、居民服务和其他服务业、住宿餐饮业所受影响都非常大，占农民工就业总量的比例超过 40%，这也意味着，至少有 1 亿多的农民工广泛分布于高失业风险领域。

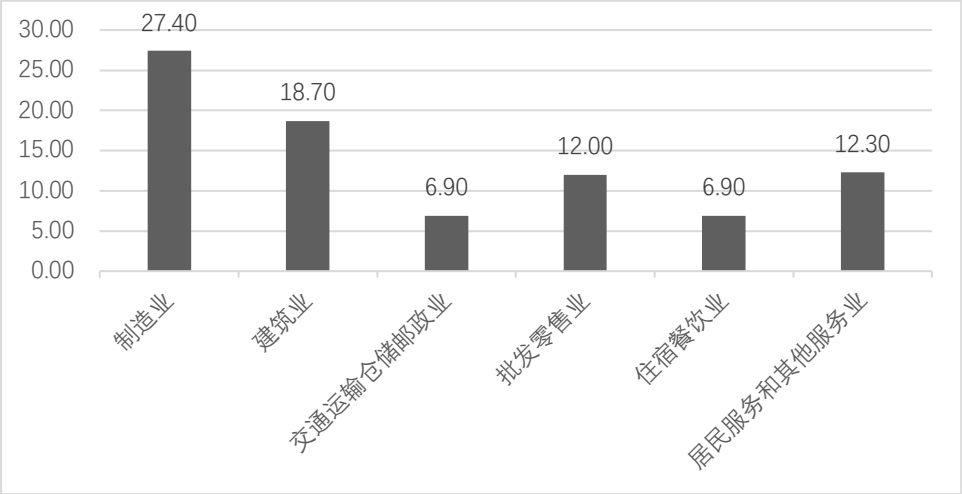

图 10 农民工的主要行业分布（2019 年）

受疫情影响，2020 年一季度，农村外出务工劳动力人数比上年同期减少 30.6%，这意味着有近 9000 万农民工滞留农村而无法外出务工，这是一个庞大的数字。当时，这既有需求不足的原因，更有封城、限行等供给端的原因。

自 4 月起，随疫情得到控制，出行限制减少，很多农民工开始外出务工，但因业务不足，很多又打道回府，5-6 月份一些地方又现返乡潮。

农民工的就业困境还可以从收入上反应出来。如图 11 所示，今年一季度，农民工月收入同比减少 7.9%。

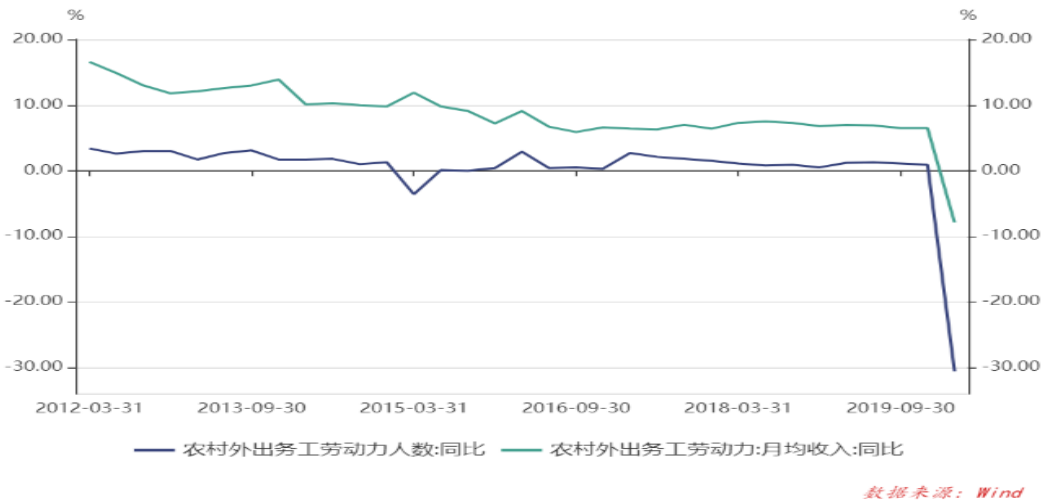

图 11 农民工外出务工与月收入同比增速

（六）24 岁以下年轻人失业问题更严重，特别是大学就业难问题更突出，今年毕业生达 874 万，创历史新高，5 月份毕业生就业率平均只有 23.5%。

仍以调查失业率为例，如图 12 所示，25-59 岁群体的失业率要明显低于全部样本， 5 月份全部样本的失业率为 5.9%，25-59 岁群体为 5.4%，低了整整 0.5 个百分点。反过来，这也意味着 24 岁以下群体的失业率要明显高于全部样本。

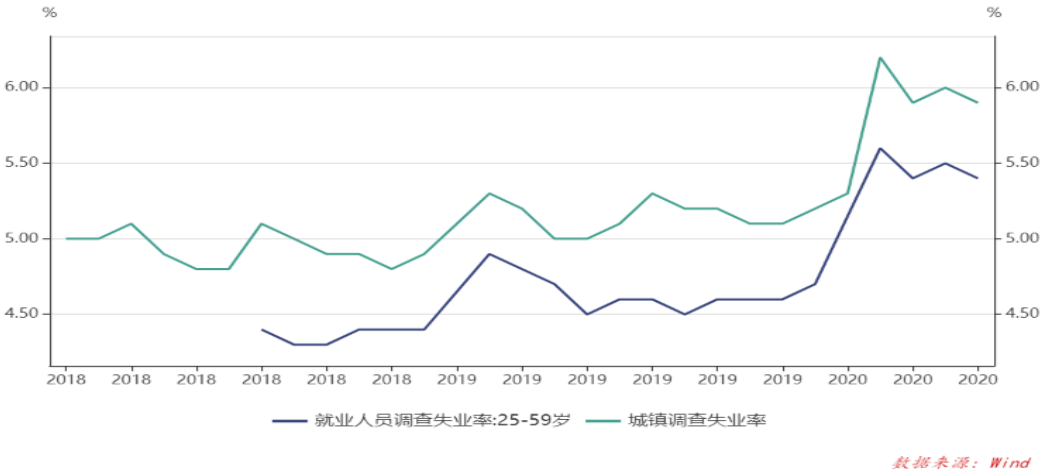

图 12 城镇调查失业率与 25-59 岁群体的对比

24 岁以下年轻人失业问题更多是源于大学毕业生，这典型反应在 20-24 岁人群中。5 月份 20-24 岁大专及以上人员的调查失业率同比上升 3.3 个百分点，

环比上升 1.7 个百分点。[6]

这些年来，虽然高等教育不断扩招，但大学生就业一直没有出现太大的问题，如表 1 所示，自 2011 年以来毕业生的半年后就业率一直都在 90%以上。2019 年形势也很好，就以北京为例，毕业生就业率达 95.9%。

表 1 大学毕业生数量及就业率

年份	大学毕业生	半年后的就业率
2007	448	88.00%
2008	512	86.00%
2009	531	86.60%
2010	575	89.60%
2011	608	90.20%
2012	625	90.90%
2013	699	91.40%
2014	727	92.10%
2015	749	91.70%
2016	765	91.60%
2017	795	91.90%
2018	820	91.50%
2019	834	——
2020	874	——

但今年以来，大学生就业形势急转直下，不少高校就业率呈断崖式下跌，截止 5 月底，全国平均就业率是 23.5%，有些地方甚至不到 2 成。[7]

从往年情况看，毕业季都会有一定的就业困难，比如 2019 年中美贸易摩擦就使电子行业、出口行业就业变得更困难，但今年疫情影响则是全面的。各行各

[6] 资料来源："国家统计局：5 月份约 1.2%的就业人员处于在职未就业状态"，新浪财经 2020 年 6 月 15 日。

[7] 资料来源："毕业季临近，就业率断崖式下跌，985 高校紧急向校友求计"，中国新闻周刊 2020 年 6 月 10 日。

业的需求都减少了，相应地，用工需求也锐减。再加上学校不能正常开学，春招无法正常进行，多少也会对招聘产生影响。

举例来说，根据华南理工大学公布的数据，截止 5 月 25 日该校新闻与传播学院本科生就业率仅为 35.17%，签约率更只有 14.48%，而往年均接近 100%。再以湖南工业大学电气学院为例，2020 届毕业生就业率在 4 成左右，去年该院初次就业率为 81.96%。再以山东科技大学交通学院为例，截止 6 月 3 日，该院 2020 届 397 名毕业生中，协议就业率仅为 23.57%。

根据招聘平台 BOSS 直聘发布的《2020 应届生春招趋势报告》的数据，在春招季活跃求职的 2020 年应届生比去年增加了 56%，但企业对应届生的招聘需求却同比下降了 22%。

今年毕业生就业形势甚至要差于 2008 年金融危机，在 2009 年一季度，应届高校毕业生的签约率尚能接近 30%。

当然，也有一些地方毕业生就业形势不错，比如黑龙江。据称，截止 6 月 17 日，黑龙江高校毕业生就业率已达 60%以上，比去年同期高 18 个百分点，位于全国前列。类似地，陕西省高校毕业生签约率也达 60.61%。武汉地区高校毕业生就业率约为 40%-50%。宁夏平均就业率则只有 20.5%。

鉴于目前形势，不少地方政府已介入，如福建省委提出 2020 年 9 月 1 日前高校毕业生就业率达到 70%的任务，不达标的学校主要领导将被约谈。[8]

三、就业形势的演进趋势

（一）2020 年全年就业压力都会较大。测算表明，要满足劳动年龄人口的就业需求，今年经济增速仍需维持在 4.5%左右。现在来看，难度很大。

就业是劳动供给和需求的综合作用结果。

先看对劳动岗位的需求情况。自 2011 年以来，我国劳动年龄人口数量不断减少，就以 16-65 岁人口为例，现在每年减少约 400 万，[9]如图 13 所示。另一方面，我国现在的综合劳动参与率为 76%，二者相乘，2020 年，对就业岗位的需求量减少约 300 万。换言之，就业岗位减少 300 万也能满足就业之需。现在我国非农就业总量是 58026 万人，上述数据意味着就业岗位可减少 0.5%。

[8] 资料来源：“多地公布近期毕业生就业率，黑龙江破 60%”，彭拜新闻 2020 年 6 月 22 日。
[9] 由于数据的可得性，我们计算时用 15-64 岁年龄段代替，因为计算增量，即便这种替代有误差，在计算差分时相当大一部分也会被消除掉。

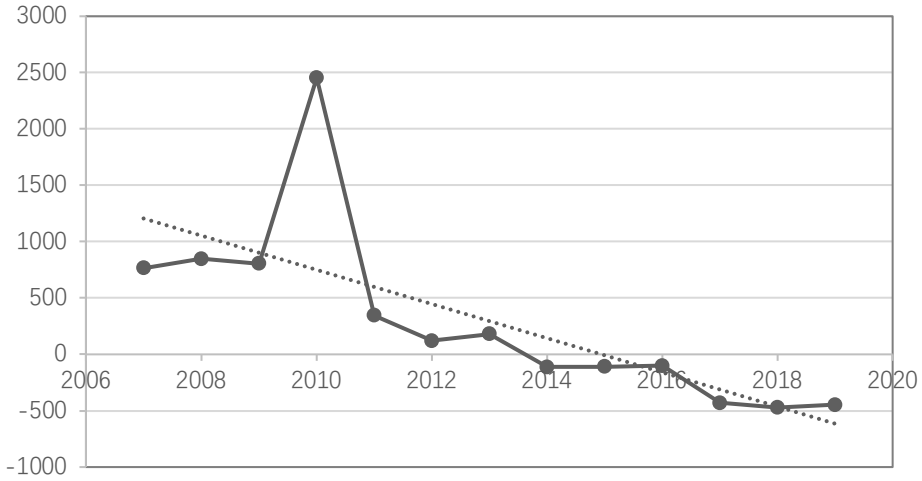

图 13 我国劳动年龄人口的减少趋势

再来看就业岗位的供给，这与经济增速有关。就业岗位=经济总量×单位 GDP 的就业容量，相应地，就业岗位变化率=经济增速+单位 GDP 就业容量的变化率。移项可得：经济增速=就业岗位增速-单位 GDP 就业容量的变化率。

近年来，由于技术进步等因素的作用，我国单位 GDP 就业容量不断减少，“技术吞噬就业”效应不断凸显。从近三年的情况来看，每年减少约 5%。据此计算，即便就业岗位减少 0.5%，经济增速仍需维持在 4.5%左右。

今年一季度 GDP 增速猛降为-6.8%，二季度可能为 0，三四季度要想实现 V 字型反转很难，综合来看，今年要实现 4.5%的增速几乎不可能。这种情况下就一定会存在就业缺口，只不过，它不一定是以显性失业的方式出来而已。

（二）即便疫情能在 1 年内控制住，由于从经济复苏到就业复苏有一定的滞后期，就业压力仍可能会持续 2 年时间。此间，就业压力的释放路径可能是允许出现 6%的失业，余下通过隐蔽失业来消化，用就业质量换就业数量。

就业压力何时能缓解，主要取决于全球疫情的控制进度。鉴于目前情况，专家普遍预测至少会持续到今年底或明年上半年，即疫情本身有一年肆虐期，而从疫情结束到经济复苏，再从经济复苏到就业复苏，通常还有一个滞后期，这主要是源于劳动要素的准固定性，劳动要素的调节起来不像古典经济学假设的那么快。有的时候，经济复苏了，就业可能还在往下走。

就以 1997 年东南亚金融危机为例，香港经济最低谷出现在 1998 年的第三季度，经济增速降至-8.3%，此后经济快速反弹，但失业率直到 1999 年 12 月才开

始明显下降，从经济复苏到就业复苏用了 1 年多时间。如图 14 所示。

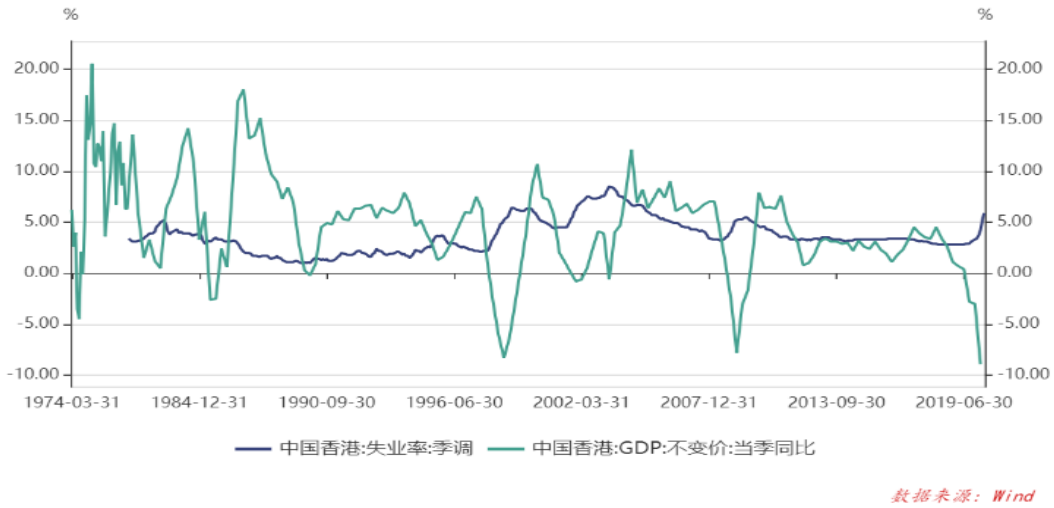

图 14 香港失业率与经济增速的波动态势

我们相信，此次疫情后就业复苏的滞后性会更加明显，中小企业不敢招工的顾虑会更严重。消除其顾虑、重拾信心，需要一个过程。

在此之间，就业压力会一直存在，但会不会导致失业，还要看压力的释放形式。从劳动经济学的角度讲，当劳动需求减少时，企业可以通过两种方式来减少劳动投入：一种是泛化的方式，即裁员，这会导致显化的失业。另一种是深化的方式，不裁员，但压缩每个人的工时，这会导致隐蔽性失业。

美国强调自由市场体制，不惧怕泛化的方式，在下行周期，鼓励企业“该裁员就裁员”，政府用失业救济来兜底，所以此次疫情下失业率攀升很快。欧洲则相反，它们有干预劳动力市场的习惯（英国除外），会用补贴等手段来稳岗，鼓励企业用深化的方式来应对。这两种方式在此次疫情中表现的非常迥异。

中国不太可能用美国的方式，类似于欧洲的做法，政府一直用各种直接或间接手段来稳岗，引导企业少裁员，尽量保住大家饭碗，但饭量要减少。

从目前政府公布的失业率目标来看，就业压力的化解路径很可能是：允许出现 6%左右的显现失业，余下通过隐蔽性失业的形式来消化，所以，在未来 1-2 年时间内，调查失业率大概率会在 6%上下波动，但这并不能完全反应真实的失业情况。

（三）2020 年四季度是一个极重要的窗口期，如果出现秋冬第二波疫情，高接触服务业将遭遇致命的二次打击，现金流枯竭加上房租到期，可能会诱发中

小企业倒闭潮，隐蔽性失业失去存附的载体，显性失业率将被动攀升。

通过隐蔽性失业来消化就业压力，有个前提条件，那就是企业存续。如果企业倒闭，员工将全部被抛向市场，隐蔽性失业瞬间转化为显性失业。

现在最要防止出现的就是大面积的倒闭潮。目前来看，各地能给中小企业的扶持政策基本都给到位了，下面主要靠市场内生力量，如果疫情反复和需求萎缩交织发力，那么，倒闭潮风险就会陡升。

就以餐饮业为例，回本周期是 2 年左右，为了收回装修投资和房租，很多企业还在苦撑。如果疫情反复，房租到期后就可能会关门歇业。最近由于北京疫情再起，知名餐饮企业九毛九就关闭了北京、天津等地的 22 家门店。

四、政策建议

要把保就业、保民生和保市场主体有机结合起来，优化就业政策的搭配，提升就业政策的性价比。我们将其概括为如下几个方面。

（一）适当放宽失业率的锚定范围，调高失业率的上限目标，让积极就业政策更从容，消极就业政策更充分，降低“保就业保民生”的政策成本。

保就业与保民生是相辅相成的，保就业就是为了保民生，如果能通过更小的代价来保民生，就不妨适当放低就业目标，允许失业率有一定幅度的攀升。否则，始终追着失业率跑，积极就业政策会疲于奔命，消耗大量的政策资源。

近年来我国为了保就业付出了巨大的代价，性价比并不高。最典型例子就是四万亿投资计划，为了保就业，付出了巨大的结构性成本。在某些时候，用消极就业政策代替积极就业政策，通过失业救济来解决问题，成本可能更低。

我们做个简单测算，即便现在失业率升至 8%，且对所有失业者都进行救济，一年也仅需支付 6200 亿元的失业保险，这比动辄上万亿的刺激计划要小的多。现在失业保险基金账户也有这个数字，足够一年支付之需。

只要失业保险跟上，就能适当放宽失业率的锚定范围，提高容忍上限，比如从 5.5%提高到 6%，在此之下，即便失业率攀升，也不干预。这样积极就业政策就能更从容一些。今年政府把失业率目标调高到 6%，是非常务实的。

在常态化下全球失业率大概是什么水平呢？按 ILO 的数据，发达国家平均为 6.6%，发展中国家 5.5%，全球平均 5.7%。今年如此特殊，我们定 6%，不为过分。

（二）充实失业保险基金，扩大失业保险覆盖范围，简化保险领取程序，让

失业保险在萧条周期真正发挥社会安全网的作用，而不是沦为摆设。

1、要让失业保险真正发挥安全网的作用，就要提高失业保险的“瞄准度”，**让高失业风险群体进入到覆盖范围，目前来看，最大的就是两个群体，即 2.9 亿农民工和 7800 万新就业形态从业者**。后者因没有固定的雇佣关系而难以入保。

2、要简化失业保险的领取条件和程序。特殊时期，区区几千元的失业保险对一个家庭的生计可能的很重要的，我们要敞开大门，“开仓赈粮”，而不是严把死守。比如，很多农民工参保不足一年，能否把领取条件放宽至一年内。

3、充实失业保险基金。如前所述，我国的就业压力可能会持续 2 年时间，若放开失业保险的领取条件，现有的失业保险基金尚可以应对 8%以下的失业率，但时间再长，或失业率攀升更高，则可能会入不敷出。为稳妥起见，可通过财政渠道进一步充实。

（三）失业率调查要兼顾隐蔽性失业，建立失业率预警机制，并为失业保险需求规模的测算提供依据。

失业保险基金究竟应该充实多少？这还要结合对未来显性失业率的估测来进行。**目前失业率调查只考察显性失业率，而大量存在的隐蔽性失业是显性失业的蓄水池，随时有显化的可能，所以显性失业率的意义不是很大，失业率调查要兼顾对隐蔽性失业程度的评估**，并基于此，监测显性失业率的变化趋势，为失业保险金的动用规模提供测算基础。

（四）大力发展灵活就业，特别是新就业形态，与地摊经济形成互补。

在经济萧条时期，灵活就业是对正规就业的一个重要补充，是解决就业困难群体生计问题的一个通道。地摊经济就是一例，另外就是新就业形态。

今年以来随着传统行业就业困境的加剧，很多人转向平台就业。根据《2019-2020 疫情期间美团骑手就业报告》，今年 1 月 20 日-3 月 18 日之间不到两个月时间，美团骑手增加了 33.6 万，新增骑手中大部分源于其他行业的转行，其中，餐饮业等生活服务业占 37.6%；制造业占 27.2%；小微企业的创业者占 13.8%。在转行者中有 36.7%是被迫转行，因为工厂开不了工，餐厅没收入。

（五）精准推进重点群体的就业工作，着力解决农民工就业难题。

2020 年 2 月 25 日，李克强总理在国务院常务会议上专门强调，要推出吸纳高校毕业生和农民工就业的措施，可见对两大群体的重视程度。

1、建筑业是吸纳农民工就业的第二大产业，有近 5400 万农民工。要通过积极财政政策来拉动建筑业就业，新上马一批就业带动能力强的项目，把就业弹性原则作为财政投资的第一原则。

建筑业与基础设施建设休戚相关，政府可通过财政投资来直接拉动，这需要财政政策更加积极，并可能要突破 3%赤字率的传统限制。

今年财政赤字率拟按 3.6%以上安排，财政赤字规模比去年增加 1 万亿元，同时发行 1 万亿元抗疫特别国债。2 万亿元全部转给地方，主要用于保就业、保基本民生、保市场主体，包括支持减税降费、减租降息、扩大消费和投资等。

在投资方面，不能只考虑能带动多少经济增长率，或技术进步潜力有多大，更要考虑能带动多少就业，以体现特殊时期特殊举措对投资的特殊要求。

2、对返乡农民工，结合新农村建设、农村危房改造工程等，因地制宜提供就近工作岗位。

3、鼓励返乡农民工创业，特别是农产品深加工和农村电商方面的创业，并提供相应的创业指导培训。

4、对转向平台就业的农民工，提供新就业形态方面的技能培训。

5、以工代训、以训稳岗，对稳岗企业提供就业补贴。

经济萧条时期，可以把工作和培训结合起来，“干中学”，用培训来弥补工作负荷不足的问题，以达到稳岗和储备技能的目的。针对当前之就业困境，人社部提出 2020-2021 年要对 1400 万农民工进行职业技能培训，每年 700 万。对提供半工半训岗位的企业，政府可通过就业补贴或税收减免等形式进行激励。

6、引导企业行为，防止疫情期间机器人加速取代人。

此次新冠疫情凸显了人的风险，可能会引导企业用机器取代人。最近广东、上海等地机器人的上马速度在加快，这会进一步加剧岗位流失。政府可通过财政、金融等手段引导企业适当放缓上马速度，为疫情下的员工留一份工作机会。

（六）从学校、用人单位、政府三方发力，缓解大学生就业难题。

1、扩大研究生招生规模和专升本规模

今年硕士研究生招生规模同比增加 18.9 万，将突破 100 万人，但有近 340 万人报名考试，这样，仍有近 240 万人将落榜并面临找工作的压力。

2、引导用人单位推迟面试和录取时间，对延迟离校应届毕业生推迟报到、

落户等时限。对离校未就业高校毕业生提供 2 年户口和档案托管，按应届毕业生身份办理就业手续。

3、适当增设街道（乡镇）、社区（村）的公共管理、基层医疗和社会服务类岗位，鼓励公益性岗位优先吸纳高校毕业生。

4、鼓励毕业生去中西部地区、贫困地区就业，并通过大学生村官等方式为毕业生提供就业岗位。

5、鼓励企业为高校毕业生提供见习类的准就业岗位，政府提供补贴。

欧洲主要就是通过这种方式来解决年轻人就业问题的，就以德国的职业教育为例，它自 20 世纪 80 年代起就实行双元制。在这种模式下，学生不仅要学校学习理论知识，还要到企业锻炼实践能力，其时间不少于总课时的 2/3，以此来提高学生的动手能力。德国政府也很重视在职培训，并通过行政手段引导企业多提供培训，对那些不提供培训的企业实施惩罚性增税；相反，对提供培训的企业，则给予补贴。另外，对半工半训的毕业生，可以适当降低工资标准，甚至参照美国的做法，实行最低工资的豁免制度。

准就业岗位与隐蔽性失业不同，它重在让年轻人有事可做，也有机会学习，重在技能储备，一旦经济复苏，就能立即投入正式就业。

（七）保市场主体要有选择性，为了更好地保，要有一定舍，适当放松劳动管制，允许部分弱质企业进入休眠状态，以保存就业基本盘。

如果疫情不断反复，需求无法扩张，生态环境就会持续恶化，部分弱质企业终将走向倒闭的边缘。避免关张的最好办法就是休眠，即减少业务甚至暂停经营，但不注销，企业实体仍在。其好处有二：首先，休眠期间，因业务暂停，能节省大量的可变成本，特别是人员开支和办公费，最大限度地减少现金流支出。其次是盘活固定资产，通过转租等方式创造收益，增加收入。休眠不代表什么都不做，休眠企业可以与其他企业合作，把经营场所、生产设备等腾挪出来转包出去。

所以，休眠的本质是避免企业“暴毙”，存续生命力，为将来复活做准备，保存了企业基本盘，同时也能把市场让出来，使留下来的企业更好地生存。一旦将来经济复苏，这些休眠企业就会复活，召回原员工，在这一过程中，国民经济的就业海绵得以保存下来。

企业休眠需要一个宽松的劳动管制环境。休眠既不属于用工，也不属于辞退，

员工是“在职未就业”。要允许劳资双方协商解决休眠期间的工资等问题，政府不必强加干预。

杨瑞龙 张车伟 李实 曾湘泉 伍戈 丁守海联合解析：当前就业形势、演进趋势与保就业政策的优化

今日，由中国人民大学国家发展与战略研究院、经济学院、中诚信国际信用评级有限公司联合主办的中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第8期）于线上举行。百度APP、网易财经、新浪财经、凤凰网财经、搜狐财经、WIND、中国网等多家媒体平台线上直播，同时在线观看人数逾百万。本期论坛由中国人民大学一级教授、经济研究所联席所长、中国宏观经济论坛（CMF）联席主席杨瑞龙主持，聚焦“当前就业形势、演进趋势与保就业政策的优化”，知名经济学家张车伟、李实、曾湘泉、伍戈、丁守海联合解析。

论坛第一单元，中国人民大学应用经济学院教授、中国宏观经济论坛（CMF）主要成员丁守海代表论坛发布CMF中国宏观经济专题报告。

报告就以下四个核心展开：

第一，疫情下的就业形势；

第二，就业矛盾的焦点；

第三，就业形势的趋势及判断；

第四，政策建议。

报告指出，2019年，我国就业形势已疲态初现，今年在疫情冲击下更是急转直下。目前虽有所恢复，但形势依旧严峻，城镇调查失业率仍维持在5.9%的相对高位，加上1.2%在职未就业者，真实失业率应不下7.1%。其他一些指标，如城镇新增就业、失业人员再就业数量、就业景气指数等均出现较大幅度的回落。受就业不景气的拖累，一季度城乡居民人均可支配收入出现较大幅度的下滑，其中，农村居民的降幅更大，说明农民工的就业受冲击程度要大于城镇劳动力。

但在就业遭遇上述困境的同时，领取失业保险的人数却大幅下降11.45%，失业保险与失业率脱节，应引起警惕。这说明失业保险在萧条周期中并没有起到应有的兜底作用，究其原因，主要是失业保险的制度设计不完善：一方面是失业保险的瞄准精度不够：以2.9亿农民工和7800万新就业形态从业者为代表的高失业风险人员还较少被失业保险所覆盖。另一方面，领取条件过于严苛。

当前就业矛盾的焦点主要表现在五个方面：1、疫情对生活服务业冲击最大，波及近2亿人就业，其中至少有8000万人从事高接触服务业，并以住宿餐饮、

家政服务、文化旅游等为代表，这是就业的重灾区。2、制造业也受到重击，近1亿人就业受影响，特别地，由于国际订单锐减，出口部门2000多万直接从业人员将直面就业困境。3、近3000万家中小企业和7000万个体工商户步履维艰，随时可能爆发倒闭潮，国民经济就业海绵岌岌可危。4、从群体看，农民工就业问题最突出。在2.9亿农民工中有近1亿人广泛分布于受疫情冲击较大的高接触服务业和制造业中。一季度有30.6%农民工滞留于农村；二季度局部地区又出现返乡潮。5、年轻人就业问题更严重，特别是大学生就业状况堪忧，截止5月份，毕业生平均就业率只有23.5%。

纵观2020年全年，就业压力都会较大，因为测算表明，要满足现有劳动年龄人口的就业需求，经济增速仍需维持在4.5%左右，从目前情况看，难度太大。进一步，即便在未来1年内疫情得到控制，源于从经济复苏到就业复苏有一个滞后过程，就业困境仍可能会持续2年左右时间，因此要做好打持久战的准备。此间，就业缺口未必表现为失业，也可能会通过隐蔽性失业的方式来消化，即用就业质量来换取就业数量。我们预测，调查失业率会大概率围绕6%上下做波动，其余压力用隐蔽性失业来解决。2020 年四季度是个极重要的窗口期，如果出现秋冬第二波疫情，现金流困境加上房租到期，可能会出现大面积的企业倒闭潮。若此，隐蔽性失业将失去存附的载体，显性失业率将被动攀升。

论坛第二单元，与会嘉宾发表了精彩演讲。

当前就业形势及就业难点分析

中国社科院人口与劳动经济研究所所长张车伟指出这次就业冲击和传统的自然失业、结构性失业、周期性失业不太一样，是一种完全外在冲击造成的失业，而且本次冲击力度非常大、影响非常广。现在来看疫情冲击还会持续很长一段时间。这种冲击型失业可能慢慢演变成结构性失业，而结构性失业是和疫情对经济的冲击密切相关的。比如这次疫情过后，我们经济发展、结构转变都会带来比较大的阵痛。而本次疫情对我国就业造成的冲击，远远比数字反映得严重，究其原因有以下两点：第一，我国存在大量的农民工群体，本次疫情对农民工的就业影响最大，然而农民工群体在失业统计时很难被计入到统计数据中。第二，除了失业率这一数据，我们更要关注收入水平。疫情冲击造成收入的大幅度下降，这对老百姓实际的生活水平的变化或者对收入的影响还是很大的。

就业难点在于结构性失业问题。这一轮结构型失业使得我们面临经济结构的大调整，大转变，这也和我们国家经济结构转型升级叠加在一起。这次疫情的冲击带来非常强的外力，需要我们明确下一步怎么应对这种结构性变化带来的结构性失业的问题。要解决经济结构调整的问题，建议不断完善就业保障制度，完善积极的劳动力市场政策。

浙江大学文科资深教授、公共管理学院教授李实认为，由于缺乏具体的数据和信息，对当前就业形势进行判断存在一定难度。调查失业率实际并不是能够真实地反映城镇失业的情况，至少样本选样上有很大的偏差，一是农民工基本不在样本里，农村劳动力更是不在这个调查样本里。从这个意义上说，调查失业率只是一个专门的劳动力人群就业失业调查，而不能算全城镇的劳动力就业失业调查，更不是全社会的劳动力就业失业调查。仅靠 5.9%的调查失业率来判断当前的就业形势确实是很困难的事情。

此外从其他一些宏观指标也能看出我国当前存在比较严重的就业问题。比如工业企业的亏损从去年 12 月份的 11%上升到今年 3 月份的 42%；工业企业的营收 1-5 月份下降了 7.4%，企业利润 1-5 月份下降 19%，企业用工人数 5 月份下降 4.2%；社会消费品零售总额今年 1-5 月份负增长 13.4%，1-4 月份政府的财政收入下降了 15%，支出下降 3%左右。这些宏观经济数据都反映出我国当前失业问题的严重性，然而调查失业率降幅并没有想象中如此巨大，除了调查口径问题，还有这样几方面原因：1、政府稳就业政策确实发挥了一定的作用，将就业确立为“六稳”和“六保”之中的首要任务，确实在一定程度上保持了就业的稳定；2、企业预期本次冲击是短期的，会采取带薪休假、减少劳动时间、降低工资等方式，尽可能保留员工的就业身份；3、以农民工为代表的一大群体会暂时退出劳动力市场进行调整，而不是作为失业人群，这也在一定程度上影响到就业数据。

农民工的就业问题是就业问题中的一大难点。农民工人口数量庞大并且很容易受到外部冲击，怎么保证他们的就业稳定，怎么保证他们在面对这种冲击下能够有一些应对的措施。都是在解决就业问题时需要认真思考的。

中国人民大学中国就业研究所所长曾湘泉认为，本次疫情对就业的冲击是外生冲击，不确定性很大。统计局公布的数据显示，有 6%的劳动人口退出了劳动力市场，18.3%有职业未上班，这两项数据代表的人口规模大约是 1.02 亿。这两项

数据加上 6%的失业率，是一个非常庞大的数字。通过时间序列分解的方法预测，可以得出二季度就业率是回升的。结合统计局的统计数据，可以认为未来就业形势是向好的。

就业难点存在以下几点：首先，现在中国的就业问题还是宏观经济问题，是疫情冲击下多种因素与经济下行叠加在一起的问题，其中有效需求不足问题尤为突出；其次，因为数据不完整，现在判断就业形势比较困难；最后，疫情防控的不确定性、中美贸易战以及社保问题都给我国的就业问题带来了诸多不确定性。

长江证券首席经济学家伍戈认为，今年的政府工作报告没有显性的增长目标，而把保民生特别是就业作为相对比较显性的目标。就保民生的硬性指标而言，固定一个民生的指标可能对各方更容易接受一点，也更容易铆定一点。本次疫情对就业的冲击是供需双方面的，调查失业率、登记失业率代表着劳动力市场供需最后均衡的结果。全国范围总体而言，劳动力供给方面的约束，在疫情防控得力的情况下已经被逐步被打开，如果说未来的劳动力市场还面临压力的话，最主要的压力是劳动力需求端，更贴切的说法是经济的总需求端。在中国经济修复的大背景下，劳动力市场体现出市场调整滞后、内生性以及市场信心受影响的规律。在大学生就业问题上，伍戈认为本次疫情对于明年或者现在正在找工作的大学生而言影响更大。

因为存在滞后问题，从总量来看就业形势最严峻的时候还没有到来。另外从结构来看，在疫情冲击之后，未来可能要消失的业态或者高密集接触型服务业从业者更需要我们更加关注。

应对当前严峻就业形势的针对性建议

中国社科院人口与劳动经济研究所所长张车伟指出，从长期来看要解决我国的就业问题，必须要和我国整个经济的长期发展密切联系。从根本上讲，解决我国的就业问题，还要和国家下一步经济发展的趋势、形势密切相关。在解决就业问题的过程中，我们要将新型城镇化和乡村振兴两个战略结合，在这个过程中让劳动力供给能够适应今后中国经济发展的大势，让我们在经济发展、经济转型过程中新创造的就业机会能够匹配到适合它的劳动力。此外，在面对第四次工业革命带来的经济发展和转型时，实现劳动力资源与经济发展、就业岗位非常好的匹配，这是我们要关注的根本问题。要调整结构性失业问题，对劳动者素质和技能、

大学教育、职业技能教育等如何适应经济社会发展进行更深入的研究。最后，要加强我国的社会保障系统改革，为失业者提供更加全面的保障。

浙江大学文科资深教授李实认为，从长期来看，我国需要更好的就业政策设计，疫情防控的不确定性以及中美经贸关系都会影响我国包括就业战略在内的长期战略选择。要解决这一问题，要从以下三点入手：第一，创造更多的就业机会、发展民生产业，并且进一步完善公共服务，要把它结合起来考虑；第二，把失业保障所谓的“保险网”织得更加严密一些，这需要失业保险、失业救济以及失业人员培训等方面的公共服务覆盖更多的人群，特别是农民工这一块；第三，新型城镇化也可以带来很多的就业机会，把创造就业机会和整个经济社会发展、补短板等方面的东西结合起来。

中国人民大学中国就业研究所所长曾湘泉指出：第一，要解决就业的结构性问题，通过维持经济增长带动就业；第二，要将投资与就业挂钩，在整个经济投资中，要引入就业效果的评估；第三，在疫情防控方面，要做到科学防疫而不是过度防疫，减轻疫情防控给就业带来的冲击；第四，要关注游戏产业、电竞产业、直播行业等新兴业态，从而创造更多的就业机会；第五，要继续强化信息流动，完善调查方法与职位分类；第六，要看到危机背后隐藏的机会，认真思考疫情之后的产业升级、教育升级以及培训升级，推动就业方面的改革。

长江证券首席经济学家伍戈从短期和中长期两方面对解决我国就业问题进行了阐述。就短期而言，首先要做一些测算，了解哪些行业对增长和就业的拉动系数最高，通过投资拉动就业增长。此外，要尊重市场规律，不可因为稳定就业而盲目扩大我国公务员系统，造成这一体系的臃肿。基于对中国经济以及劳动力供给的判断，伍戈对中长期中国劳动力市场的判断十分乐观。如果经济不存在“塌方式”需求型下滑，计划生育带来的劳动力人数下降将会使得我国未来劳动力市场总体稳定。

最后，中国人民大学应用经济学院教授丁守海对各位嘉宾的发言进行了三点补充：第一，疫情本身有很大的不确定性，目前我们对就业形势的判断也非常困难；第二，目前政府公布数据是调查失业率，没有反映出真实的失业情况，下一步对失业率的调查，一定要考虑对隐蔽性失业程度的评估和对未来显性失业动态的监测；第三，我们应当对农民工和高校毕业生就业问题给予充分的关注。

张车伟：从经济体系运行角度看我国当前就业问题

张车伟　　中国社科院人口与劳动经济研究所所长

以下观点整理自张车伟在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 8 期）上的发言

对当前中国的就业形势有怎样的判断？当下中国稳就业难题到底在哪里？

这次疫情对就业的冲击和传统的就业冲击是完全不同的，它完全是外在的，和我们过去谈到的自然失业、结构性失业、周期性失业都不太一样。这次冲击力度之大、影响之广在上百年的历史当中也是绝无仅有的。

判断当前的就业形势是比较困难的，如果开始是一个小的冲击并且持续的时间比较短，这样的冲击应该是快速呈现 V 字型反弹趋势，很快就能够恢复。但现在看来，疫情的冲击还会持续很长一段时间，而这种冲击型失业可能就会慢慢演变成结构性的失业。从疫情的发生到现在已经有几个月的时间，从国际上来看，还远远没有达到可以控制的程度。虽然我国疫情防控取得积极成果，但疫情对经济的负面影响依然没有消除，我国经济还没有完全回到正轨上。现在需要担心的是我们所受到的冲击性失业正在慢慢变成结构性失业。这种结构性失业是和疫情对经济的冲击密切相关的，这次疫情过后，我们经济发展、结构转变都会经历比较大的阵痛。

这次疫情之后，国内外需求会受到明显的冲击，并且本次疫情对国际贸易冲击非常明显。所以很多依赖外部需求的外向型经济体受本次疫情影响明显，即使疫情恢复，外部需求能否恢复还是有疑问的。我们的外部需求结构也可能发生根本的变化，即外部需求可能还在，但过去的产业或产品需要会发生变化，这必然会对就业结构产生冲击。疫情发生以来我国国内需求也发生了明显的变化。在注意到这样的趋势之后，政府已经开始有意识地培育国内需求。然而更重要的是我们要把一些受到影响的外部需求转化为内部需求进而应对疫情带来的外部冲击。

总体来看，这样的就业形势是历史上从未有过的，当前对它的研究还不到位，还需要进一步梳理。仅仅从数字来看，疫情对我们就业影响不是特别大，失业率增加了不到 1 个百分点。真实的就业形势远远比数字体现的要严峻得多，造成失业率不能反映失业情况的原因有以下几点：

第一，我们国家的基本体制和基本国情决定了我们的显性失业率不会特别高。

遭受冲击时，正值我国春节假期。就统计数据而言，就业受疫情影响最大的群体就是农民工群体，而农民工群体在失业统计当中很难被统计到数据当中。所以虽然失业率看起来并不是很高，但真实失业率有多少，这个数字恐怕很难掌握和判断，但可以肯定的是疫情对就业的冲击还是非常大的。

第二，疫情对就业的冲击不仅仅体现在失业率数字上，失业率仅仅是我们观察就业形势的一个指标，我们更需要关注收入水平的变化。虽然收入水平的变化统计数字很难反映，但我们能明显感觉到疫情对老百姓收入的影响非常大。一是存在这样一大群体，他们丢掉工作、已经没有收入，却在统计上没有显示出失业；二是存在一部分即使有工作但收入下降非常大的人，这是因为有些企业可能没有裁员但实际工资发放与劳动时间、工作量密切相关。在就业受冲击的情况下，收入出现大幅度下降。从统计数字上来讲，收入大概出现了 7%的下降，老百姓实际的生活水平的变化还是非常明显的。

总体来讲，现在的就业面临这个世纪以来又一次比较严峻的形势，这一点我们应该有一个清醒的认识。所以在“六保”当中我们把保就业放在第一位是很必要的，因为我们从“六稳”到“六保”，只有保住了就业才能保住基本的民生。从我们国家目前的政策来看，保就业、保市场主体的用力还是对的。

难点是什么？难点是我们怎么样应对这次结构性失业问题，这次情况是从冲击型失业变成结构型失业，这一轮结构型失业使得我们面临经济结构的大调整、大转变，与我们国家的经济结构转型升级叠加在了一起。这次疫情的冲击带来一个非常强的外力，让我们思考下一步怎样应对结构性变化所带来的结构性失业的问题。这个问题涉及到经济发展的问题、经济结构调整的问题以及下一步我们如何更好地建立不断完善就业保障制度的问题。

基于当前严峻的就业形势，对解决就业难题有何短期和中长期的建议？

就业形势的应对应该是一个长期的战略问题。就业问题不能仅仅从就业角度来看，因为就业是劳动力市场的一个结果，是整个经济体系运行的一个结果，是我们这种经济表现的结果。

从长期来看要解决我国的就业问题，必须要将其和我国经济的长期发展密切联系起来。从根本上讲，解决我国的就业问题，要从国家下一步经济发展的大趋势着手。

和发达国家相比，我国仍然处在发展和转型过程中，城市化进程仍然在继续，城市人口的流动或者人口布局的速度有所减弱，但是还没有到一个均衡点上。下一步的发展，既要抓好新型城镇化的进程，我们要走新型城镇化之路，同时，农村的发展也是下一步要关注的重点。中国的思路比较清楚，新型城镇化和乡村振兴两个战略的结合，就是下一步我们所说的城乡融合发展，在这个过程中，经济形态和未来发展会呈现出另一番景象。

现在中国就业所面临的问题也和过去经济变化发展密切相关。过去我国在城市创造更多的就业机会，农民工和农村劳动力从中西部地区迁移到沿海发达的城市地区，实现了就业岗位和人员的匹配，但也使我国出现了一些问题。今后发展的大势会发生一些变化，我们会看到东部沿海地区或者大城市中的就业岗位创造速度与过去相比大大减弱，也不再能吸收如此数量的外来劳动力就业。同时，农村发展和乡村振兴也带来了一些不同的机会，城乡融合发展是我国下一步发展的大势。在这个过程中，怎样让劳动力供给能够适应今后中国经济发展的大势，怎样在经济发展、转型过程中创造新的就业机会，并且能够找到适合的劳动力，这是解决就业问题的关键。

在这个过程中，除了看到横向的变化之外，也要看到在这一轮经济发展和转型过程中新技术、新产业革命带来的一些变化，这种变化使得传统的就业模式和就业形态也在发生变化。可以看到在第四次产业革命中，尤其是 AI、大数据、互联网、5G 技术的应用对就业形态带来新的冲击，这种冲击背景下对劳动力素质要求会有明显的不同。而且就业创造分布的地区也有所不同，过去主要集中在沿海地区和发达城市，而现在中小城市可能会有一些新机遇。在这个过程中，如何实现劳动力资源合理配置、让劳动者能够适应经济发展需要是解决就业问题过程中要解决的一个根本问题。只有解决好这个问题，才能实现经济社会的可持续发展。

疫情冲击带来的结构性失业问题应该引起重视。疫情冲击是一种外在力量，首先使外部需求产生了根本性的变化，而我们的内部需求在疫情冲击之后也会产生根本性的变化。这意味着下一步经济发展会需要进行结构调整，这会带来结构性失业问题。结构性失业问题的解决就是一个长期问题，这需要我们思考如何才

能让劳动者素质、技能以及大学教育、职业技能教育、培训教育更好地适应经济社会发展。

最后是消极劳动力市场政策需要进一步改革。失业保险制度在应对失业中发挥的作用不是太大，真正需要失业保险的人不一定能够领到相关补贴，而我国失业保险存在很大的结余。所以说当前的失业保险并没有起到应有的作用，需要我们从根上进行改革，让它能够更好地适应劳动力市场的变化。在面临比较大的结构调整的时候，让失业保险为临时失业者提供一个临时的、短期的基本生活保障。近些年来我国低保、养老保险制度都有了比较明显的完善，与其他制度对比我国的失业保险制度改革有所滞后，需要进一步完善。

李实：关注农民工就业，结合经济发展做出长期就业战略选择

李实　浙江大学文科资深教授、公共管理学院教授

以下观点整理自李实在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 8 期）上的发言

对当前中国的就业形势有怎样的判断？当下中国稳就业难题到底在哪里？

因为数据和信息都不是很充分，所以对当前就业形势的准确判断确实是很难的。国家统计局 5 月份的调查失业率大概为 5.9%，然而调查失业率并不能够真实地反映城镇失业的情况，至少样本选样上有很大的偏差。因为农民工样本严重偏低，农村劳动力更是不在这个调查样本里，因此调查失业率只是一个专项的劳动力人群的失业调查，而不能算全城镇的劳动力失业的调查，更不是全社会的劳动力失业调查。从我们从其他方面获得信息来看，仅靠 5.9%的调查失业率来判断当前的失业形势确实是很困难的事情。

当前的就业问题最主要的还是农民工的就业问题。失业问题在一些地方上已经显现出来，但媒体报道很少，并且报道可能受到一定的限制。所以我们判断当前的就业和失业状况，难度确实很大。

通过一些宏观指标，可以推断我们的失业问题确实比较严重。比如工业企业的亏损面，从去年 12 月份只有 11%左右到今年 3 月份最高达到 42%，即使到了 5 月份，仍是 26%的亏损面；工业企业的营业收入在 1-5 月份下降了 7.4%，企业利润在 1-5 月份降幅达到 19%；工业企业的用工人数，5 月份下降 4.2%，相较 2 月份有所缓解，但这个比例还是属于比较高的水平。

固定资产投资 1-5 月份下降 6.3%，民间投资下降幅度更大，达到 9.6%。类似这些指标，包括服务业生产指数，1-5 月份实际下降了 7.7%；社会消费品零售总额今年 1-5 月份是负增长 13.4%；饮食行业受影响最大，下降幅度即使到了 5 月份也是达到 19%；进出口总额下降非常明显，更重要的是客运量 1-5 月份下降了 57%，5 月份单月仍下降了 49%。这都会对政府财政收入产生很大的影响，1-4 月份政府的财政收入下降了 15%，支出下降 3%左右。通过这些宏观指标，可以看出当前就业形势的严峻性。

从这些宏观经济和行业运行状况指标来看，整体经济的状况比就业和失业指标反映的情况会更加严重一些。经济出现这么大幅度的负增长，但是就业指标没

有做出敏感的反应，调查失业率有所上升但不明显。除了调查口径问题，也许还有这样几个方面的原因：

1、政府稳就业政策确实发挥了一定的作用，政府把就业作为“六稳”和“六保”之中的首要任务，开展援企稳岗工作，确实在一定程度上保持了就业的稳定。

2、企业的行为也至关重要。企业之所以在疫情下没有做出马上裁员或解雇员工的行为，是因为很多企业预计这样的冲击是短期的。如果企业认为冲击是短期的，就不会采取比较激进的裁人减员方式，而是会选择更加温和的方式，比如采取带薪休假、减少劳动时间、降低工资的方式，尽可能保留员工的就业身份。再加上地方政府对企业裁员采取各种各样的限制，企业裁员自主性受到约束。

3、劳动力本身的行为对这一问题也会产生影响，有些劳动力认为疫情冲击是暂时的，正值春节期间，所以就暂时退出劳动力市场，去做休息和调整。从这个意义上来说，很多人退出劳动力市场，而不是严格意义上的失业人群。这一类人群除了农民工外，还有城镇中的临时工、小时工、个体经营者。

政府、企业以及劳动力都认为这次疫情是短期的冲击，所以他们的行为都是建立在这样的预期和判断上的。一旦疫情结束，如果国际市场的环境得到了改善，现在就业和失业的问题都会随之消失，就业又会回到常态化。

当前稳就业的难题是什么？是农民工的长期稳定就业问题。我国有 2 亿多的农民工长期在城镇就业，他们就业不稳定，收入不稳定，又缺少社会保障，失业保险，很容易受到外部冲击，经受到很大的失业风险。这需要保证他们的就业稳定，保证他们在面对这种冲击下能够有各种各样的应对措施。所以农民工这一特殊群体的就业问题可能是我们将来解决就业问题中一个很大的难题。

基于当前严峻的就业形势，对解决就业难题有何短期和中长期的建议？

疫情防控以及中美关系可能会直接会影响到包括就业战略在内的长期战略选择。疫情的不确定性会带来很大的经济社会的影响。然而这种不确定性中也包含着确定性，什么叫做确定性呢？那就是确定在未来一年或两年，疫情不会马上消失，甚至还会不断地反弹。此外，中国和美国关系不断地恶化会直接影响到经贸关系，进而影响到对外经济联系。这两个重大问题现在看来是确定的，但在一定程度上又包含着不确定的趋势，进而对我们的经济增长产生很大的影响，同时对我们的就业、失业也会产生很大的影响。

从 2015 年开始，我国经济增长率降到 7%以下，2019 年为 6.1%。在疫情发生之前，预期 2020 年经济增长率有 6%左右的水平，但由于疫情和中美贸易摩擦，有可能经济增长率会进一步下调。预计在未来几年，经济增长率保持在 3%-5%的水平，经济低速增长会成为新常态。我们应该在这样一种状态下来考虑长期的就业战略和政策。从这个意义上来说，现有很多的就业政策，包括失业应对政策都是短期的。我们需要有一种长期的考虑，需要有很好的长期就业政策体系的设计。

解决长期就业问题可以从以下几方面入手：一方面是进一步创造就业岗位，在现有的经济结构下，就业潜力基本被挖掘，更重要的是创造新的就业岗位和就业机会。围绕着整个经济和社会发展状况，除了经济发展，社会发展也要考虑。现在我国在民生、公共服务方面存在着很多短板，这些短板一定程度上是因为资源投入不够、包括人力资源的投入不够造成的。进一步弥补民生短板，特别是农村的公共服务、学前教育、老年人养老问题，都需要大量的人力物力，进而也会创造更多的就业机会。还有，新型城镇化，农民工市民化都可以带来很多的就业机会。解决农民工的市民化问题，不仅需要彻底的户籍制度改革，而且要给他们提供基本的公共服务，基本的住房保障，这会带来新一轮的城镇建设和改造高潮，以及相应的大量就业机会。而且大量的农民工在城市里定居，不是简单的创造就业机会的问题，对宏观经济、消费以及其他方面都会产生影响。所以，从这个角度看，还是要把创造就业机会和经济社会发展、补短板等问题结合起来考虑，做出长期的就业政策选择。

另一方面，把失业“保险网”织得更加严密一些。这需要失业保险、失业救济包括失业人员的培训等公共服务尽可能覆盖更多的人群，特别是农民工群体。它应该是一个覆盖所有劳动力的“大网”，而不是只是针对一部分劳动力的“局域网”。真正把这个“保险网”织得更大，更加严密，即使长期来看存在着一部分失业人群，但是我们有一些应对办法，他们不至于陷入贫困状态。

曾湘泉：当前结余失业保险6000亿，要给失业者提供生活保障，更要花在提升未来就业者价值创造能力、创业能力及信息平台建设上

曾湘泉　中国人民大学中国就业研究所所长

以下观点整理自曾湘泉在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第8期）上的发言

对当前中国的就业形势有怎样的判断？

我认为，大概这样判断比较好。首先，这是个外生冲击。到现在为止，普遍的认识是外生冲击，不是经济本身带来的东西，这首先要肯定。当然，这个外生冲击确实存在很大的不确定性，规模非常大，人类有史以来，因为全球化，从来没有发生这么大的影响。所以，这次的冲击和影响的广度和深度都确实非常大。

统计局一季度公布了几个数据蛮有意思的。第一个数据是调查失业率，这是2018年4月才开始公布的，也是在大家长期呼吁之下好不容易公布出来的。这个数据依据的是劳动力调查，目前公布出来的数据仍然不全。比如劳动参与率等就没有公布。4月份统计局又公布了分年龄段失业率，特别是16-24岁的青年失业率为13%。6%的调查失业率数据，实际相当于美国的U3口径，U1失业率太低，U6太高，长期以来经济学家普遍接受，且官方使用的标准是U3。我们现在还没有建立U1到U6这几个指标，比如就业市场上，丧失信心人群，即愿意工作但调查周前几周未找工作的人算什么？中国没这个口径，美国称之为丧失信心的人群，U4这个指标就涉及到这方面内容。

如果把一季度的几个指标数据放在一块儿，其实影响非常大。按照统计局已经公布的数据，有 6%的人受疫情影响退出了劳动力市场，我的判断大部分就是农民工。18.3%的人是有职业未上班，按照国际标准，这还算处于就业状态，不算失业，他领工资，当然工资水平和工时长短受很大影响了。不算6%的失业率，仅考虑18.3%加上6%退出劳动力市场的，一共有多少人呢？我算出来是1.02亿。GDP发生了6.8%的下降，失业率变动1个点，这肯定解释不了。问题出在哪里？在于这种影响不仅表现在调查失业率上升，主要表现在就业质量大幅度下降（工资和工时）和劳动参与率下降（退出劳动力市场人数增加），而且是前所未有。也有人觉得统计局调查失业率6%太低，自己琢磨计算一个20%的调查失业率，或者这几天又有人把我本人计算出的1.02亿说成是“隐形失业”，其实都是错误

的，这都是对劳动经济学就业-失业-退出劳动力市场，所谓存量和流量模型不知晓的外行判断和认识！

我们每季度发布 CIER 指数报告，依据时间序列分解方法所做的预测，二季度就业景气程度将回升，这是我们的预测，情况好转也是事实。比如，4 月份有工作没上班的这个比例大幅度下降了，从 3 月份的 18%已下降到 3%，5 月份已降到 1.2%了。这些都是向好的信号和标志。

当下中国稳就业难点到底在哪里？

第一，如何保持宏观经济平衡和推动经济增长。当前中国就业问题还是宏观经济问题，即使没有疫情，宏观经济下行，就业市场不景气也是事实。排除季节因素，我们的趋势加周期分解表明，从 2017 年四季度开始，CIER 指数，即就业市场的景气程度一直都在下降，到 2020 年第一季度已经连续 10 个季度下降了。现在我们的数据没有出来，还不知道二季度的情况。但我的判断是二季度不考虑季节因素，周期加趋势也不会反转，是不是会继续恶化还不太清楚。基于掌握的数据和分析，我们认为，这个下降是经济本身出现了问题，对劳动力市场产生了很大影响。今年外部冲击和经济下行因素叠加一起在起作用。

宏观经济的问题，学术界讨论很多了，包括很多人强调要加大新基建和老基建，包括财政货币化等一大堆建议，现在核心的问题还是有效需求中的消费需求不足，这个问题仍然没有看到解决的思路。2017 年底开始到现在为止，经济增长下行的问题已经很突出了。当然，与劳动力市场可能也有关系，比如劳动力参与率下降，就业总量 2018 年底第一次出现下降。

第二，数据不完整，对就业形势难以做出准确判断。就业市场分析需要比较完整的数据。所以我再一次呼吁，统计局公布劳动力调查数据，劳动力调查数据如果能够公布出来，经济学家其实可以做很多客观分析，包括对农民工就业状况的分析，尽管这些数据仍然存在一些缺陷，但总比人们猜测，甚至各自计算得出一些不靠谱的数据结论，引起认识混乱要好得多，官方数据公布出来，加上我们 CIER 等大数据作为补充，让经济学家去分析，总体形势就比较好判断了，政策建议也会更有针对性。

第三，不确定性。一是疫情本身不确定。国内我们不知道疫情未来的走向，国际也不知道疫情什么时候会结束，这是很麻烦的事情，因为外部老是处于不确

定状态。所以今年我们中国劳动学会劳动科学教育分会计划 11 月底开个年会，题目就叫做：不确定时代的政策确定。怎么应对不确定，对我们各行各业都是巨大的挑战。这几年不确定的因素很多，除了今年疫情不确定之外，之前的环保风暴、贸易战风暴、社保风暴也都是没想到的，也属于不确定。

比如，环保把很多企业关了，影响到了就业；贸易战到现在还是不确定，外需对就业的影响时好时坏；社保征缴由人社放到税务局去，没想到因为基数变化的担忧，从过去注册企业排队变成注销企业排队。

这些都是环境和政策不确定导致的。当然，现在环保问题已经得到纠正，社保的事情基本停下来了。除了外部疫情本身带来的问题，中美贸易之间的问题还处于不确定当中。现在难度最大的是，我们怎样扩大内需。外贸依赖度下降了，不到 30%，但要把这个外需变成内需则有个过程，还是蛮困难的一件事情。

基于当前严峻的就业形势，对解决就业难题有何短期和中长期的建议？

就业问题，这些年来看，归纳起来就是三个问题，一是总量，二是结构，三是质量。

就业总量来看，这些年的压力在缓解，这与大的背景，即劳动力供给下降有关。2012 年开始，劳动力年龄人口下降，在过去七年，算下来大概下降了 2600 多万人，供给本身缓解了压力，所以总量问题这些年来并不突出。十八大、十九大提出的是“推动实施更高质量的就业”，强调的是就业质量。但真正复杂的深层次问题是结构问题。

解决这几个问题分几个层次。一是从短期看，已经存在总量问题。经济下行已经连续十个季度，说明实际增长率低于已经低于潜在增长率了。现在可以通过宏观经济政策调整，提升增长率，增长率目前来讲还是能够达到一定程度的，尽管不是那么乐观。近些年劳动力参与率下降，在全要素生产率短期内不可能大幅度提升的背景下，劳动参与率下降会影响经济增长。所以，我认为要讨论的还是如何维持经济增长，从而带动就业，这个问题还是要深入研究。

根据一季度的情况看，如果我们把 1.02 亿人算进去，GDP 下降一个百分点大概要影响 800 万人就业，所以说 GDP 影响就业非常大。很多人讲新基建和老基建，但是大家去看地方政府搞的融资平台，地方政府修了很多工程设施，就业效果并不明显。很多城市修地铁，现在都是举债修地铁，包括修公路和修基础设施，

投资带动的就业非常有限。所以，我建议在当前就业总量压力的背景下，要引入投资项目的就业效果评估。在这个特殊时期，如果要考虑缓解短期的就业压力，特别是疫情这段时间内，就业压力还在释放中，一定要把投资项目与岗位创造挂起钩来。

还有一点，就是科学防疫，而不要过度防疫。从全球的情况可以看到，中国的防疫工作确实做得很不错，但我们防疫的代价非常大，我们要把一个单位控制起来，把一个地方完全控制在疫情为零的状态，都是有成本的。这样搞，我们经济付出的代价非常大，短期是可以的，长期不可维持，那就可能出现非常严重的民生问题。过度防疫会加剧经济下行，所以还是要强化科学防疫的观念。

前面两位教授讲到新型城镇化，这对拉动总需求非常重要。想一想，中国到今天为止难道没有需求了？不可能。看看我们年轻的老师，像人民大学这种学校，其他学校也是一样的，北大、清华比较特殊，他们有房子，我们年轻老师们的住房问题解决了吗？其实在城市，存在着大量农民工，他们的住宿等生活条件是很差的。有人讲这次疫情是穷人的危机，在美国，穷人、老人和黑人受到的影响最大，都与贫穷有关。城市要加大公共服务投资，挖掘城镇化的潜力非常重要，包括基础教育、基层卫生条件。旅游行业做厕所运动，把厕所全部更新掉，那我们大学是什么状况？所以，中国有很大的需求可以挖掘，这里面还涉及到新经济、新业态、新就业形态，最近我有机会做游戏、电竞、直播和文学平台等数字文化行业就业的调研，这些行业就业量非常大。这些都是新业态，都是无接触经济，对于应对疫情来讲，对今后相当长一段时间来讲，发展这些行业，就业的潜力还是非常大的。

要强化信息流动，减少摩擦性失业和结构性失业。我们所有的讨论都应该建立在详细的数据分析基础上，但是我们现在没有很好的数据。包括我前面讲的，国家统计局也可以建立 U1-U6 的调查失业率指标。教育部应该公布一下每年每个学校招了多少专业，每年该专业毕业多少人。据说，全国有 500-600 所法学院，法学失业率最高，达到 30%。信息不透明，不公开，所有的学校都不知道这个专业是什么状况，很多人培养出来就会与市场完全脱节。前面讲过，统计局应该公布劳动力调查数据，人社部门也要及时完善职位分类等。大学的改革问题也非常突出，我们万人的大学生比率并不高，问题在于就业能力如何？我们培养的人最

终是要进入工作岗位的，不管是做研究工作也好，还是做管理工作或具体的实际工作也好，都是要工作的，工作其实就涉及到职位，职位都有分类，职位分类中有职责、流程、管理权限，特别是任职资格，除了知识、经验，最重要的能力是什么？我们这方面几乎都是空白。

疫情是很好的一个机会，促使我们坐下来讨论这些基本问题，纵观人类历史，所有世界上的大危机后都会推动新一轮创新，中国在这一轮疫情中能否抓住机遇推动改革，使我们的产业升级、教育升级、培训升级，这是非常重要的机遇。我们应该坐下来深入思考下一步如何把这些事情做好。中国目前有一定的财富积累，有这方面的条件。现在结余失业保险 6000 亿，结余出来的钱要花掉，要给予失业者生活保障，同时要研究如何花在未来就业者价值创造能力和创业能力提升上面，花到有效率的信息平台建设上面去。

前段时间，我研究蓝领就业市场景气指数，在深圳访谈普工。在现在就业形势不好的情况下，普工招工依然难。为什么？很多人都不愿意去做普工，因为普工工资低，待遇不好，没有职业前途，而企业要把一个普工培养成一个正儿八经的师傅，要花三到五年的时间。中国的企业要下决心培养新一代的产业工人，而目前使用的是农民工的概念，这实际上是错误的。应该消除农民工，让这些产业工人稳定下来，给他们在城市提供基本的生活条件，培养他们成为中国新一代的产业工人。像德国一样，砌砖都有认证，所有的工作都做得非常有水平、有能力。家政是另外一个就业需求仍然很高的行业，今年以来就业形势不好，家政行业就业缺口还是非常大的。世界上做家政做得好的是菲律宾。中国老龄化有这么巨大的需求，如何实现这种需求满足，也是需要去学习其他国家的经验和做法，通过深化改革来把这些事情做好。一方面增加了就业总量，更重要的是缓解了结构矛盾，更重要的是提升了就业质量。

伍戈：短期失业纾困需加力，长期就业前景不悲观

伍戈　长江证券首席经济学家、总裁助理

以下观点整理自伍戈在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 8 期）上的发言

对当前中国的就业形势有怎样的判断？当下中国稳就业难题到底在哪里？

第一，今年政府工作报告没有显性的增长目标，而把保民生特别是就业作为相对比较显性的目标。这是一个非常重大的变化，也凸显出了在非常不确定的环境之下，要预测经济增长是很困难的。相比较而言，在保民生的硬性指标而言，固定一个民生的指标可能相对各方更容易接受一点，也更容易铆定一点。

第二，今天是谈劳动力和就业的问题。我们平时看到的所谓调查失业率、登记失业率，在我们看来既不代表劳动力市场的供给，也不代表劳动力市场的需求，其实就代表着劳动力市场供需最后均衡的结果，这次疫情与以往不同的地方在于，它既有对供给面的冲击，也有对需求面的冲击，既有对劳动力供给方面的影响，也有对劳动力需求方面的影响，我想就从这两个维度谈谈对劳动力市场现状的看法。

客观上讲，这次疫情是对供需双方产生冲击的，就目前掌握到的高频数据来看，总体而言，供给方面的修复是相对比较迅速的。供给面修复的迅速程度既体现在原材料、产品的供给上，也体现在所谓的复工复产和劳动力复工方面，也包括其他专家提到的，包括农民工和其他人员。只要把省际之间的交通掣肘撤掉，把疫情的等级，比如未来把北京的等级再下调之后，人员的流动或人员供给其实是问题不大的。就全国范围而言，劳动力供给方面的约束，在疫情之下已经被逐步放开。如果说未来的劳动力市场还面临压力的话，那么最主要的压力还是来自需求端，也就是劳动力需求端，更贴切地说是经济的总需求端。解铃还需系铃人。从现在高频数据演绎来看，不管大家认可还是不认可，数据确实告诉我们一个非常清醒的趋势，国内经济在一个快速的 V 型反弹过程中，这种 V 型反弹，我们并不认为一定是可以持续的，但目前它的进程之快还是超乎想象。

不管是看房地产数据、基建数据还是其他更多要素的数据，目前这种修复，在过去两个月内的反弹幅度非常快。但是我们并不认为这些东西是可持续性的，因为它在很大程度上是因为过去砸了一个坑，现在我们在回补这个坑。所以，我

们更关心的是在目前这种情况下未来的可持续性问题。中国的疫情在反复，北京的疫情也在反复，海外的疫情处在高位，综合医学专家的判断来看，我们感觉到疫情在秋冬季节会复发，但从边际思维而言，我们并不认为，至少从国内疫情在下一轮的秋冬季节复发来说，它的强度和深度不会高于以往，从这个意义来说，我觉得大趋势中国经济还是在修复的，这中间还是有两会之后各种政策加码的原因。这是一个大的背景，在这种大背景下，劳动力市场客观上讲还是有很多非常突出的规律性的东西。

一是，一般认为劳动力市场的调整是滞后的。一季度经济砸出一个大坑，-6.8%，但是经济最差的时候一定不是一季度，一定是二三季度，所以我们觉得整个就业形势最糟糕的时候可能正在经历，或者某种程度上而言，现在未必已经达到顶峰，这是我们对劳动力市场的判断。

二是劳动力市场的变化，比如我们看到全国的房租，最近呈现出一个显著的下降趋势，这个趋势是过去几十年来都没有过的。大家知道有人的地方就要住房子，所以很多地方的房租在持续地下降。因为房子的供给没有明显的变化，所以租房者或者用人需求其实是在猛烈下降的，所以看到最近房租的下降幅度非常显著，这中间折射出劳动力市场的一些因素。这是从总量上看待就业，所以就业最差的时候还没有完全到来，可能还会滞后几个月，但再差也不会差到哪里去了，因为整个经济修复的趋势还是挺明显的。

第二，我们更担心的是这次疫情之后，很多东西的修复很难达到以前的状态。因为疫情的冲击和金融危机、汶川地震的冲击不同，那些冲击是外生的，这次有点内生的性质。疫情本身对我们在座每个人的生理和心理都产生了很大的影响，一朝被蛇咬，十年怕草绳。所以我们看到过去，国际上很多大疫情过后，很多行业的消费意愿和投资意愿要修复到过去的情况是非常困难的，或者用经济学术语来讲，边际消费倾向的修复是很困难的。我们总结过过去很长时间后，在各国经历大的瘟疫之后，边际消费倾向修复至少要经历一年到一年多的时间才能修复，试想中国这次也是如此的话，很多与边际消费倾向递减相关的行业，它在未来一到两年甚至更长的时间里得不到修复，或者有些行业和业态濒临灭绝。所以，这是更加糟糕的问题。

我再补充一句对大学生就业的判断。最近我们招了一些实习生，有不少是中国人民大学的。我问到中国人民大学的应届毕业生就业如何，他们说就业还好，我当时就很奇怪，我说为什么还好呢？当然有可能是因为人大的学生素质比较高。但我觉得可能和行业有关，我接触更多的是经济部门的行业，但仍有一些因素不能忽视。我们这次疫情在全国范围内的暴发是 2-3 月份的时候，也就是春节之后在全国大量暴发。对于大学生而言，至少我了解到，有不少大学生在春节前就开始签约了，但是春节后也有不少签约的，他们也没有受到影响。但我的理解，整个大学生，如果今年有 800、900 万大学生要就业，这些大学生受到的影响未必那么大，因为与疫情暴发的时点有关，可能对明年或者对现在七到八月份新一轮正在找工作的大学生影响可能会更大一些。基于目前的看法，我个人认为，从总量来看就业形势最严峻的时候还没有到来，因为有滞后的问题，另外从结构来看，我认为由于疫情特殊冲击之后，未来可能要消失的业态或者高密集型的接触型的服务业群体更需要关注和关切。

基于当前严峻的就业形势，对解决就业难题有何短期和中长期的建议？

我补充两点，一个是长期的，一个是短期的：

就短期而言，今年要实现 6%的调查失业率的目标等一系列民生指标的难度还是不小的，从这个层面而言，从疫情救急的场景而言，有些政策现在还是需要加码的。当然我不是说盲目搞房地产和搞基建的这种加码，而是要做一些精细的测算，比如我们在分析过程中，在关注一个问题：哪些行业对增长的带动系数是最高的，哪些行业对就业的拉动系数是最高的，我们心中要做这样的测算。如果像过去按照投入产出表来计算，对整个经济拉动最高的行业，很多是包括传统经济动能的，包括房地产，也包括基建。从这个意义上讲，一方面房住不炒，另一方面不要过度重复地投资，但保持这样一些房地产和基建动能的基本增长或者逆周期的调控还是有必要的。我们进行过一些简单的测算，假设要实现今年 6%左右的调查失业率，李实教授说的能够实现 3%的增长也是不错了，假设今年我们实现 2.5-3%的经济增长，这个难度也是非常大的。即使我们考虑到地摊经济，考虑到公务员和研究生扩招的一系列问题，要实现这样的增长还是需要施加一些力量的。

今年政府工作报告说到3.6%以上的财政赤字率，这个3.6%以上怎么理解呢？我个人认为是在未来变化中动态的调整。特别是刚才曾教授提到的，如果确确实实很有增长潜力的那些所谓的“两轻一重”产业还是值得投入和投资的，特别是往人流密集的大都市圈进行投资，我相信比投向那些人流少的区域，犯错误的概率可能会小很多，这是一个科学计算拉动效率和拉动系数的问题。

第二，还是要警惕行政性做法。现在的公务系统，包括公共管理系统，为了稳就业，进一步扩招，在这方面我是持保留态度的。大家知道我们整个的公务体系包括公共管理体系，在全国范围而言，我个人觉得很多地方是很臃肿的，中央机关大家都很忙，但全国上下，特别是到县一级下面是非常臃肿的。所以，以稳就业的由头而扩大公务系统，特别是一些基层公务系统扩招，我觉得是不太妥的。我记得朱镕基总理在就业最艰难的时候依然提出的是减员增效，客观上是有阵痛，但后来不管是对劳动力市场还是对经济增长都是有帮助的，所以我认为还是要尊重市场化的规律，而不要偏行政化的措施。

最后我谈一点关于中长期。对中长期劳动力市场我是非常乐观的，一方面是基于对中国基本面的判断，更重要的是基于对中国劳动力市场和劳动力供给的判断。客观上讲，过去的一些计划生育政策，使得未来的劳动力人数有比较明显的下挫，在劳动力供给明显下挫的过程中，只要经济没有“塌方式”需求型的下降，劳动力市场总体是比较稳定的。过去五到十年内每年说就业难，但每年都提前两到三个月实现了党中央、国务院制定的年度就业目标，这和劳动力基本面是非常有关的。

举个例子，日本在过去是失去的二十年，我相信中国的基本面会比他们好，但由于有加速的老龄化，整体而言日本的劳动力市场还是出现稳定甚至供不应求的局面。从这个角度而言，我对中长期中国的劳动力市场相对乐观一些，但短期确确实实各方面要多管齐下，在疫情阶段确实还要有点应急性的措施，来应对和熨平经济周期劳动力市场的波动。

CMF
China Macroeconomy Forum
中国宏观经济论坛

把脉中国经济　传递中国声音
Taking Economic Pulse, Forcasting Economic Future

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学崇德楼西楼9层
Add: 9th Floor, West Wing of Chongde Building,
Renmin University of China, 59 Zhongguancun Street,
Haidian District, Beijing, P.R.China

网站：http://ier.ruc.edu.cn/

微信公众号：