

人大国发院十大核心产品系列

政 策 简 报

2020年4月 第4期 总第79期

中国就业市场的新变化：机遇、挑战及对策

曾湘泉



—— 中國人民大學 ——
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记靳诺教授，院长兼首席专家为校长刘伟教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

作者简介

曾湘泉，中国人民大学国家发展与战略研究院特聘研究员，中国就业研究所所长，长江学者，大华讲席教授；中国人民大学劳动人事学院原院长（2000-2014）；兼任国际雇佣与劳动关系协会（ILERA）执委、德国劳动研究所（IZA）研究员、中国劳动经济学会副会长、中国劳动学会劳动科学教育分会会长、中国人才研究会副会长、工资福利专委会会长、中国就业促进会副会长等。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：张雯婷；办公电话：010-62625159

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

摘要

过去十多年，中国在就业方面取得了举世瞩目的成就。在瑞士洛桑管理学院发布的《2017年度世界竞争力报告》中，中国在就业、国内经济和劳动力市场这三项指标上名列全球第一。但近几年，随着中国经济下行压力的增大，叠加近期新冠肺炎疫情的冲击，中国全国城镇调查失业率在今年2月大幅提高到6.2%，中国就业市场景气指数（CIER）从今年1月份的2.47大幅下降到3月份的1.02，为10年来的最大降幅，中国就业市场压力凸显。当前，中国就业市场最需要关注的四个新变化分别是：劳动力供给下降、平台型就业发展、结构性矛盾持续与不确定性因素加大。这些新变化带来了诸多挑战，劳动供给的持续下降在减少就业市场压力的同时，也带来了老龄化背景下的养老问题；平台型就业发展在推动就业数量扩大的同时，也产生了就业极化与就业质量问题；结构性矛盾持续对就业质量产生了十分不利影响；不确定性因素加大带来了经济下行、失业增多的压力。这些挑战同时也是提升就业质量、改善内需结构、提高政府治理能力的机遇。因此，在就业政策方面，我们提出四个方面的应对策略以抓住机遇：保持宏观经济稳定，为稳就业创造条件；对人工智能等新技术持积极谨慎的态度；强化信息流动，提升市场效率；深化教育培训改革，重视软技能培养。

一、中国就业市场的总体形势

过去十多年，中国在就业工作上取得了举世瞩目的巨大成就。国际劳工组织在 2012 年曾邀请中国学者在日内瓦总部介绍中国就业的研究成果，展示了就业领域的中国经验、中国道路和中国模式；瑞士洛桑管理学院发布的《2017 年度世界竞争力报告》中，中国在国际世界竞争力评价中位列第十八位，并在就业、国内经济和劳动力市场这三项指标上名列全球第一。

但随着近几年中国经济下行压力增大，叠加近期新冠肺炎疫情的冲击，中国就业市场也出现一些新的问题。据国家统计局最近公布的数据，今年的 1、2 月份全国城镇调查失业率分别为 5.3%与 6.2%，较 2019 年末 5.2%的失业率有明显上升；中国就业研究所公布的中国就业市场景气指数（CIER）在今年一季度也从 2.47 大幅下降到 1.02，这是过去十年来第一次出现如此大幅度的下降。

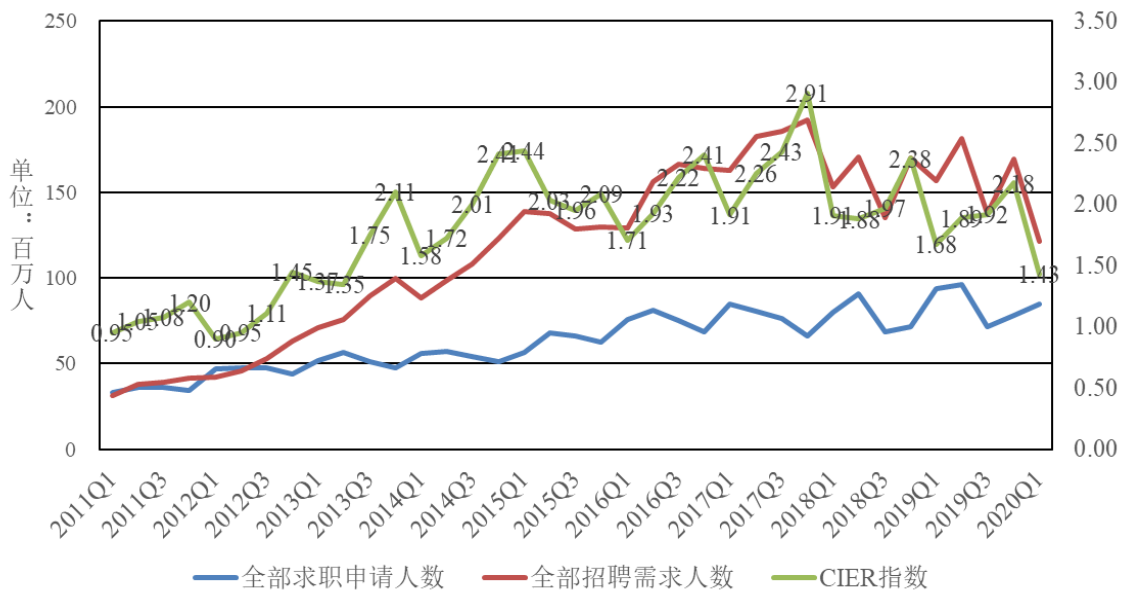


图 1 季度求职申请人数、招聘需求人数和 CIER 指数的变动趋势

CIER 指数的分子是企业招聘的人数，反映了劳动力的需求，分母是求职人数，等于 1 代表每一个求职者对应一个工作职位空缺。今年 CIER 下降是需求与供给共同作用的结果，从下表可以看出，3 月份招聘需求较去年同期下降 24.8%，求职申请较去年同期上升 11.02%。这种变化一方面是企业受疫情冲击的影响减少了招聘需求，另一方面是今年春节较去年晚一个月带来的季节性影响。

表 1 CIER 指数及需求和供给同环比变化

时间	CIER 指数	环比变化			同比变化		
		招聘需求%	求职申请%	CIER	招聘需求%	求职申请%	CIER
2020/01	2.47	-23.49	-33.53	0.32	-4.29%	-14.79%	0.27
2020/02	1.47	-12.62	46.43	-0.40	-34.56%	-29.68%	-0.11
2020/03	1.02	24.41	80.77	-0.31	-24.80%	11.02%	-0.48
2020Q1	1.43	-28.45	8.73	-0.74	-22.61%	-9.38%	-0.24

总的来看，受短期外部冲击的影响，中国就业市场的压力有所增大。但机遇往往与挑战并存，客观分析中国就业市场的新变化，制定更加长期的就业政策才是走出短期困境、抓住机遇的关键。

二、中国就业市场的四个新变化

当前，中国就业市场最需要关注的四个新变化分别是：劳动力供给下降、平台型就业发展、结构性矛盾持续与不确定性因素加大。

1. 劳动力供给下降

劳动力供给下降主要表现在劳动年龄人口数量减少、劳动参与率降低与就业总量下降三个方面。首先，自 2012 年起至 2018 年末，劳

动年龄人口数量和比重连续 7 年出现双降，劳动年龄人口 7 年间减少了 2600 余万人，其主要原因是计划生育政策的滞后效应。

其次，劳动参与率也在不断降低。分年龄段来看，16-24 岁青年劳动力的劳动参与率因高等教育的普及而不断降低，基于计量模型的预测显示，青年劳动力的劳动参与率将在 2026 年下降到 33%；25-54 岁壮年劳动力的劳动参与率基本保持不变；55 岁以上老年劳动力的劳动参与率因我国近年来不断改进退休福利而呈明显的下降趋势。总体来看，劳动参与率的变化会导致经济活动人口的减少，从 2015 年的 7 亿下降到 2026 年的 5.8 亿。

表 2 分年龄段劳动参与率预测

劳动参与率	16-24岁			25-54岁			55-64岁			65-69岁		
	总体	男	女	总体	男	女	总体	男	女	总体	男	女
2017	0.4554	0.4912	0.4170	0.8537	0.9386	0.7674	0.4569	0.5876	0.3267	0.2596	0.3309	0.1893
2018	0.4406	0.4779	0.4007	0.8537	0.9386	0.7674	0.4397	0.5719	0.3090	0.2475	0.3169	0.1794
2019	0.4263	0.4648	0.3850	0.8537	0.9386	0.7674	0.4232	0.5566	0.2923	0.2360	0.3035	0.1700
2020	0.4125	0.4522	0.3700	0.8537	0.9386	0.7674	0.4073	0.5417	0.2765	0.2250	0.2906	0.1611
2021	0.3991	0.4399	0.3556	0.8537	0.9386	0.7674	0.3921	0.5273	0.2615	0.2145	0.2783	0.1526
2022	0.3861	0.4279	0.3417	0.8537	0.9386	0.7674	0.3773	0.5132	0.2473	0.2045	0.2665	0.1446
2023	0.3736	0.4162	0.3283	0.8537	0.9386	0.7674	0.3632	0.4994	0.2339	0.1950	0.2552	0.1371
2024	0.3615	0.4049	0.3155	0.8537	0.9386	0.7674	0.3495	0.4861	0.2213	0.1859	0.2444	0.1299
2025	0.3597	0.3939	0.3032	0.8537	0.9386	0.7674	0.3364	0.4731	0.2093	0.1772	0.2341	0.1231
2026	0.3384	0.3831	0.2913	0.8537	0.9386	0.7674	0.3238	0.4605	0.1979	0.1690	0.2241	0.1166

表 3 经济活动人口预测

经济活动人口	16-64岁			16-69岁			16-69岁逐年变化(绝对值)			16-69岁逐年变化(百分比)		
	总体	男	女	总体	男	女	总体	男	女	总体	男	女
2015	7031.20	4002.94	3028.26	7189.28	4102.44	3086.84	-	-	-	-	-	-
2017	6817.71	3940.30	2881.27	7003.30	4054.55	2952.26	-	-	-	-	-	-
2018	6689.34	3892.92	2802.19	6890.02	4015.77	2879.57	-113.28	-38.78	-72.69	-1.62%	-0.96%	-2.46%
2019	6551.37	3838.10	2721.00	6764.45	3967.59	2803.92	-125.57	-48.18	-75.65	-1.82%	-1.20%	-2.63%
2020	6424.69	3789.43	2645.36	6646.13	3924.66	2731.02	-118.32	-42.93	-72.9	-1.75%	-1.08%	-2.60%
2021	6306.26	3746.53	2572.94	6529.92	3882.96	2659.51	-116.21	-41.7	-71.51	-1.75%	-1.06%	-2.62%
2022	6188.53	3701.16	2503.38	6408.53	3837.61	2586.77	-121.39	-45.35	-72.74	-1.86%	-1.17%	-2.74%
2023	6085.80	3665.01	2440.16	6290.06	3792.75	2516.60	-118.47	-44.86	-70.17	-1.85%	-1.17%	-2.71%
2024	6009.07	3643.10	2388.77	6170.24	3745.99	2447.12	-119.82	-46.76	-69.48	-1.90%	-1.23%	-2.76%
2025	5928.75	3618.95	2336.41	6054.64	3701.20	2380.20	-115.6	-44.79	-66.92	-1.87%	-1.20%	-2.73%
2026	5862.23	3603.50	2289.66	5941.44	3657.98	2314.56	-113.2	-43.22	-65.64	-1.87%	-1.17%	-2.76%

最后，中国的就业总量开始减少。伴随着劳动年龄人口以及劳动参与率的下降，中国就业市场的就业总量在2018年也开始出现下降。即从2017年的7.76亿下降到2018年的7.75亿，2019年继续下降至7.747亿，这也是自1960年至1962年发生就业人数下降之后，56年以来第一次出现的这种现象。

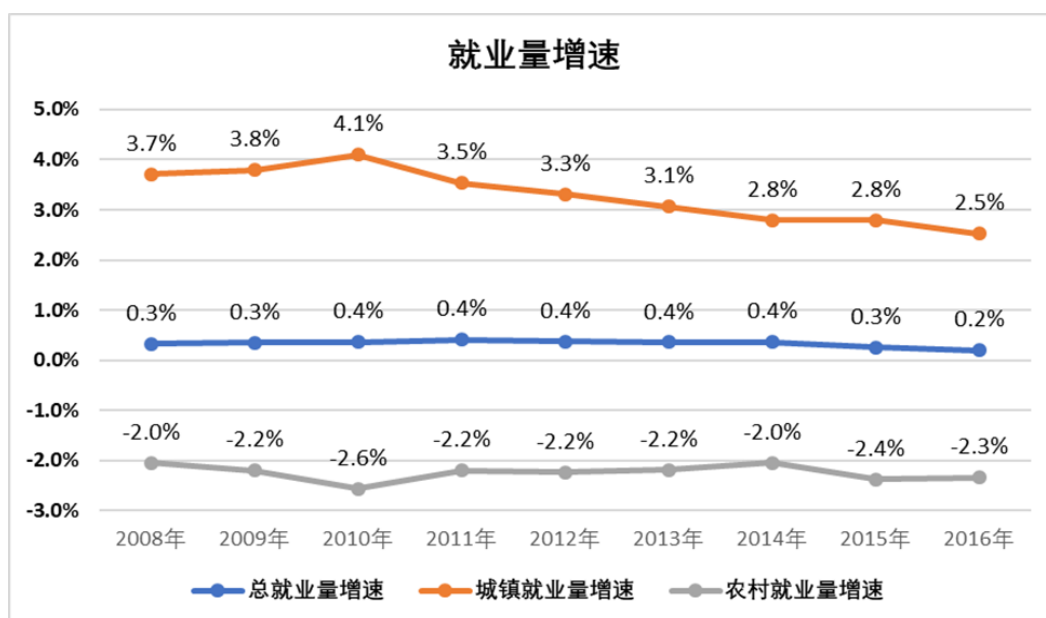


图 2 就业量增速 2008-2016

劳动供给的持续下降在减少就业市场压力的同时也意味老龄化

的到来。世界银行的一项研究认为，中国名义养老保险费率在其研究的 181 个国家中排名第一（尽管有学者认为中国养老保险的实际费率比名义费率低 1/3）。老龄化以后，中国养老金支付压力上升，社会主要矛盾将逐步变成如何解决老龄化背景下的养老问题。

2. 平台型就业发展

新技术革命对各行各业都产生了深远影响，而在中国的就业领域，主要体现在平台型就业的发展。平台型就业与传统就业有本质的区别，传统就业是一个企业与个人签订合同，企业面向市场；而平台型就业则是很多人与平台之间建立经济联系，通过平台面对市场。平台摆脱了空间和时间的限制，就业的灵活性、自主性增加，突破了传统雇佣关系的束缚。

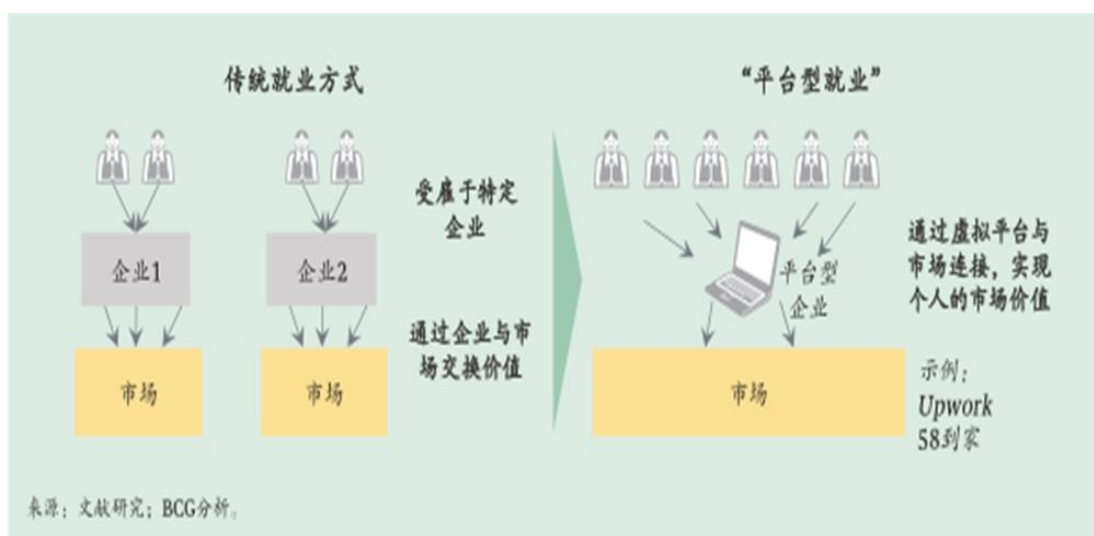


图 3 传统就业方式与“平台型就业”对比

平台型就业对就业市场有双重影响，新技术革命一方面带来了技术规模的扩大和就业机会的增多，另一方面也对传统就业产生了冲击，如电商平台的兴起导致了部分实体店的倒闭，进而带来了一些负面影

响，但其综合影响还需进一步研究。目前，规模最大的平台就是互联网电商平台，其中比较具有代表性的是阿里巴巴。阿里巴巴本身的员工 11 万，但是基于该平台派生出来就业者据估计有 3000 多万。近年来，快速发展的数字文化平台，也对就业产生了很大的作用。阅文集团是一个文学创作平台，该平台企业仅有 1300 员工，但平台拥有的创作者达到 810 万。平台直接创造的就业并不是很多，但是间接创造的就业规模非常大，这是平台型就业的重要特征。

平台在创造就业的同时也带来了一些挑战，主要表现在就业极化与就业质量低两方面。就业的极化现象是指如果按照能力将职位分成低、中、高三档，比较低端的职位和高端的职位在不断增加，而中间的职位在减少甚至消失。美国的一项研究发现，在 90 年代以后，由于新技术革命的影响，就业市场出现了极化现象，这是第一个挑战；互联网平台就业中的社会保障、劳动关系等问题是世界性的难题，目前中国的《劳动合同法》没有按照雇佣关系来处理平台型就业，而是依《民法》按照业务合同处理。大量的平台型就业没有社保，这也是一个挑战。

3. 结构性矛盾持续

结构性矛盾是过去十几年中国就业市场的一个突出特征，在群体及区域两个方面均有所体现。

首先是农民工数量庞大，但其受教育程度、技能水平与职业化程度均不高的问题。目前，城市就业人口大概 4 亿多，农民工占 2.8 亿人。这 2.8 亿农民工的学历水平普遍较低。按照 2018 年的统计，初中

以下的 72.6%、高中 17%、大专及以上占 10.3%。根据国家统计局 2018 年公布的数据，接受过农业或者非农职业技能培训的农民工只占 32.9%，其中接受过非农职业技能培训的占 30.6%，具备职业技能的农民工数量短缺，结构性失衡问题比较严重。

其次是大学毕业生规模庞大与工作能力缺乏问题。中国 2000 年之后实行高校扩招，2019 年中国大学生有 800 多万，留学生有 50 万左右。大学生群体规模巨大，但是工作能力却严重缺乏。2004 年，麦肯锡通过对上海 75 家跨国公司人力总监进行访谈后发现，中国每年培养了 160 万名年轻工程师，其中只有 10% 满足跨国公司对人才的实用技能与语言技能要求，而印度是 25%；中国就业研究所在 2010 年做过一项调查，大学生就业难的原因有很多，首要因素是就业能力缺乏；2019 年，麦可思用美国劳工部技能指标五大类 35 项指标对中国本科和高职毕业生的工作能力和岗位要求能力进行评价，发现过去七年毕业生的整体工作能力有所提高，但基本工作能力满足度的提升很有限，仅为 4%。

表 4 麦可思 2019 调查结果

学历	毕业时掌握的基本工作能力水平 (%)		工作岗位要求达到的基本工作能力水平 (%)		基本工作能力满足度 (%)	
	2011届	2018届	2011届	2018届	2011届	2018届
全国总体	49	55	61	66	81	84
本科	51	57	62	68	82	84
高职高专	47	54	59	64	80	84

大学毕业生工作能力缺乏导致其就业质量较低，具体表现为大学生平均收入低且灵活就业比重上升过大。大学生平均收入每年都在增

加，但是大学生每年的平均收入跟社会的平均工资的比值从 2003 年的 90%多持续下降到 2011 年的 60%多。如表 5 所示，2003 年自由职业、自主创业和灵活就业的比重只有 4%，到 2017 年这三项指标加起来超过 18%，这其中虽然存在一部分人的自主选择，但也有很多找工作困难的样本被迫进入灵活就业，待就业的比例从 2003 年的 35.7%降到 9.68%，其中有一部分应当是转为了灵活就业。

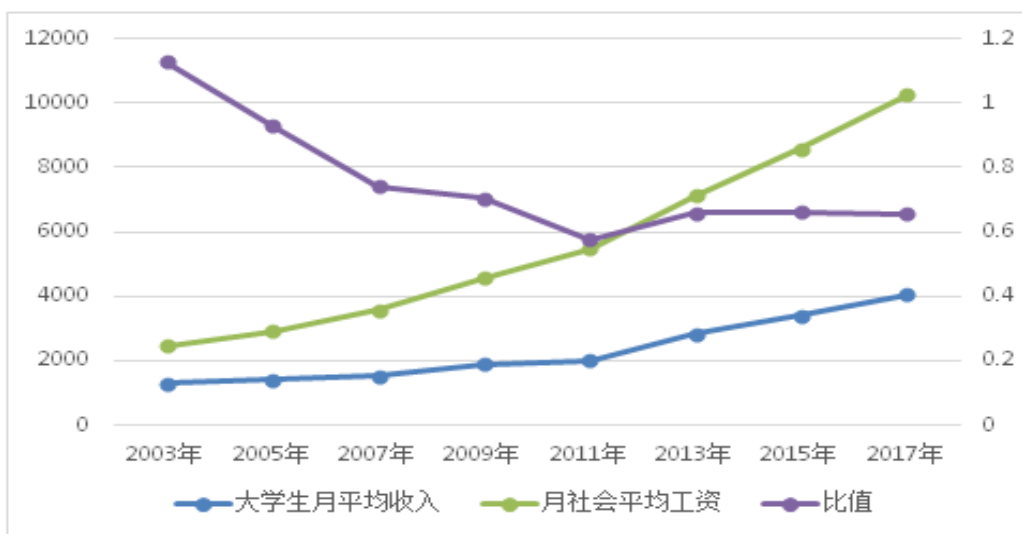


图 4 大学生平均收入与社会工资比重下降 (2003-2017 年)

表 5 灵活就业比重上升过大 (4.01%—18.7%)

	2003年	2005年	2007年	2009年	2011年	2013年	2015年	2017年
已确定单位	40.70%	47.16%	40.36%	34.52%	43.24%	42.09%	33.35%	40.41%
国内升学	15.11%	16.78%	14.11%	18.33%	13.72%	14.07%	18.56%	20.07%
出国、出境		2.27%	2.70%	3.20%	2.60%	2.88%	5.82%	5.84%
自由职业	4.01%	3.58%	4.10%	3.26%	4.25%	2.82%	4.69%	4.89%
自主创业			3.14%	2.40%	3.24%	2.43%	4.57%	4.47%
灵活就业			6.58%	5.38%	5.20%	7.28%	16.10%	9.41%
待就业	35.71%	22.44%	22.60%	26.40%	21.80%	23.61%	12.85%	9.68%
不就业拟升学	1.73%	4.76%	2.88%	3.09%	2.36%	1.99%	2.15%	3.01%
其他暂不就业			2.42%	2.17%	2.13%	1.97%	1.25%	1.42%
其他	2.75%	3.02%	1.11%	1.24%	1.46%	0.86%	0.66%	0.82%
总计	17711	20918	16090	21544	19675	15763	15339	15403

最后是区域不平衡问题。如图 5 所示，中国不同行政区域之间的

CIER 指数差异极大，东部就业好得多，中西部稍差，目前问题比较突出的是东北。自 2019 年第四季度以来，东北 CIER 指数都是小于 1，意味着在东北求职者的数量超过了工作职位空缺数量。



图 5 不同行政区域 CIER 指数

4. 不确定因素的加大

近年来，中国就业市场中的不确定因素在逐步加大，新冠疫情之前的主要不确定因素被总结为“三大风暴”。第一个风暴是环保风暴，“十三五”讲五大理念特别是讲绿色，所以很多地方关掉了一大批环保不达标的企业，这对就业市场产生了不利影响；第二个风暴是中美贸易摩擦，关税的提高必然会对就业不利；第三个风暴是社保风暴，机构改革后，社保从人社转为税务部门征收，因担心实际税率提高，企业开始裁员甚至关闭，对就业造成了负面冲击。但这三个风暴也孕育着机遇：环保带来了发展绿色就业的好机会、贸易战给了我们扩大内需的决心、社保问题使我们下决心减税降费。

新冠肺炎疫情是近期最大的不确定因素，其对就业的影响表现在以下几方面：疫情期间停工停产增多，用工减少，就业人数下降，失业率明显上升；疫情的冲击表现出了明显的行业特征，主要集中在传统的酒店、餐饮、旅游等行业；疫情对农民工就业有较大冲击，农民工的灵活就业比重大，停工就没有收入；疫情对大学生也有冲击，中国就业研究所与智联的网上调查显示，超半数高校毕业生认为受疫情影响，今年的就业形势不容乐观，有 51% 的人认为就业非常难、41.2% 的人认为有难度但是可以接受；最后，国际疫情的发展对外需产生了影响，导致外贸订单明显减少。

表 6 疫情冲击对大学生就业的影响

就业形势	户籍		就读省份	
	湖北籍	非湖北籍	湖北院校	非湖北院校
非常难，受肺炎疫情影响，雪上加霜	53.7%	50.9%	50.1%	51.1%
有难度，但还可以接受	39.6%	41.3%	42.5%	41.1%
一般	5.1%	4.9%	5.1%	4.9%
一点也不难	0.8%	0.6%	0.3%	0.6%
不清楚	0.8%	2.4%	2.0%	2.3%
样本数	255	7316	351	7220

不确定性因素加大在带来挑战的同时也蕴含着机遇。首先从近期影响较大的疫情来看，新冠疫情为数字经济的发展带来了机遇，疫情发生以后，远程办公迅速发展了起来，而且根据非典的经验，疫情结束后经济恢复的速度很快，因此需客观观察疫情的变化，不应过分夸大疫情的影响；其次是外需要转内需，除了目前热门的新基建外，教

育、卫生、福利等人力资本投资对就业有着更为重要的意义；最后，疫情冲击为政府治理能力的提升带来了机遇，如建设更有效率的登记失业平台，加强政府与企业合作，建立大数据突发事件监控平台等。

三、就业市场的应对策略

针对上述的就业市场的新变化与挑战，我们在就业政策方面提出了以下四个方面的应对策略。

1.保持宏观经济的稳定，为稳定就业创造条件

就业本质上是经济问题，保持宏观经济的稳定、保持一定速度的增长是稳就业的必要条件。稳就业的具体措施应包含以下五个方面：重大物质资本投资项目应开展就业效果的评估；加大对欠发达地区的学前教育、健康投资、医疗卫生设施、网络软硬件等人力资本投资；完善信息系统，增加对低收入人群的转移支付，更好地解决内需问题；要降低企业运营成本，把减税降费长期化；最后还要研究提升劳动参与率的政策。从长期看，劳动参与率的问题、老龄化的问题愈发凸显，所以如何实行弹性的退休制度、如何提升女性劳动参与率都是亟待研究的问题。

2.对人工智能等新技术持积极谨慎的态度

新技术革命以大数据、人工智能和移动互联为特征，它对中国就业市场而言是一个利好。现在中国劳动年龄人口老龄化，劳动供给下降，新技术革命有助于缓解劳动供给的短缺。首先，政府应该重点推动人工智能对危险、艰苦岗位的替代以提高就业质量，但过程中需避免过度的市场干预；其次，平台型就业的灵活就业潜力巨大，政府需

制定相关就业激励政策推动其健康发展，但这些行业存在的法律地位和和社会保障等就业质量问题也不容忽视。

3.强化信息流动，提升就业市场效率

完善就业市场的信息平台可以有效地减少摩擦性失业，提高就业率，政府应大力加强在这方面的的工作。具体来讲，信息平台建设可以包含以下这些方面：职位空缺发布；职业分类、职业展望分析和预测；就业质量指标发布；各类学校的招生及毕业总体及结构信息发布；不同区域和不同类型失业人群信息发布等。

在加强信息平台建设的同时要强调困难群体的就业服务，通过专业化的职业指导，帮助学生完成从学校到就业的成功转变，而学生个人也应强化工作搜寻，降低薪酬预期，建立正确的职业成功观。中国就业研究所与智联合作的网络调查显示，大学生得到 Offer 的主要原因是有关实习经历（56.0%）、求职目标明确（51.3%）、社会实践丰富（44.3%）；而没有得到 Offer 的主要原因是自身定位不准确（21.4%）、未达到单位招聘要求（14.9%）、简历投递太少（13.3%）。这说明了职业指导的重要性。为此，强烈呼吁国务院学位办增设就业指导的专业硕士学位。

4.深化教育培训改革、重视软技能培养

提升就业质量的关键在于提高就业价值创造能力，而提高价值创造能力与人才培养工作密切相关。因此要重视人才培养工作，制定人才培养的能力标准；大力推动课堂改革，改变教师和学生的角色；创新培训工作机制，提高国家人力资本投入的成效；重视硬技能（阅读、

写作、计算、听、说等)和软技能(沟通技能、人际能力、分析能力、组织能力、团队能力、责任心、成就动机、服务意识等)的培养。

就业是民生之本,关系千家万户,对政府、企业及个人都至关重要。把握当前就业市场的新变化,在维持宏观稳定的前提下积极应对新挑战,抓住新技术革命带来的机遇,深化人才培养体系、提高政府治理能力、建设更有效率的就业市场,是提升就业质量、改善民生的关键所在。

(本文根据人大国发院“名家讲坛”讲座速记稿整理,已经审稿人审阅)

供稿:中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时,应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告,请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425>