

经济预测分析

第 49 期

国家信息中心

2022 年 11 月 14 日

就业压力逐步释放 持续加力稳定就业 ——2022 年就业形势分析与 2023 年展望

内容摘要：年初以来，我国就业压力明显加大，但总体形势逐步改善，高技能人才结构性短缺、青年群体和部分行业人员就业难等问题凸显。展望 2023 年，全球经济或长期低增长，国内经济恢复基础不稳，适龄劳动人口减少和退休高峰到来缓解短期就业压力，技术进步创造新增就业岗位，稳就业政策红利持续释放，预计就业形势总体平稳。需从进一步提高经济增长就业带动力、加大助企纾困力度、保障重点群体就业、强化技能培训和公共服务、激发平台经济创新活力等着手，努力确保就业形势稳中向好。

一、2022 年我国就业形势的基本特征

就业是最大的民生，也是稳定经济大盘的重要支撑。面对乌克兰危机加剧国际地缘政治紧张、国内疫情散发多发等超预期因素影响，以习近平同志为核心的党中央始终坚持就业优先战略，以发展促就业，以稳就业支撑经济加快恢复，确保了就业大局总体稳定。然而也应看到，当前宏观经济恢复的基础仍不稳固，保市场主体的任务仍然艰巨，就业的结构性矛盾仍较突出，部分行业的失业风险仍然较高，未来“稳就业”工作依然面临不小挑战。

（一）就业压力上升明显但总体形势逐步改善

年初开始，特别是 3 月中下旬以来，受部分地区疫情散发多发影响，我国就业压力明显上升。4 月全国城镇调查失业率和 31 个大城市调查失业率分别达到 6.1% 和 6.7%，均达到 2017 年公开发布数据以来的最高值。同时，受各地疫情防控和人员流动限制等措施影响，企业生产经营受到冲击，隐性失业现象有所增多，4 月全国企业就业人员周平均工作时间为 46.2 小时，为 2020 年 6 月以来的新低。此后，随着全国疫情形势逐步缓和、稳经济一揽子政策落地见效，就业形势逐步好转。前三季度，全国实现城镇新增就业 1001 万人，完成年度目标任务的 91%，快于时序进度；1—9 月平均全国城镇调查失业率为 5.6%，有望实现全年控制在 5.5% 以内的目标。

图 1 2017 年以来各月我国城镇调查失业率（单位：%）

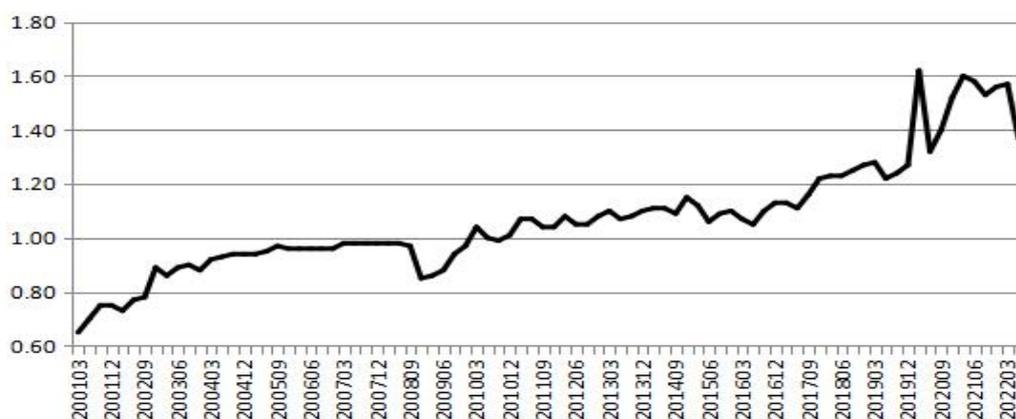


数据来源：国家统计局、Wind 数据库

（二）劳动力市场保持宽松但结构性矛盾仍然突出

人社部数据显示，今年以来全国公共就业服务机构和市场机构求人倍率均在 1 以上，表明市场用工需求持续大于劳动力供给，劳动力市场整体保持宽松状态。中国人民大学中国就业研究所和智联招聘联合发布的报告也显示，2022 年前三个季度中国就业市场景气指数（CIER 指数）分别为 1.56、1.35 和 1.63，虽然同比均出现了不同幅度下降，但需求人数仍然大于求职人数，就业市场总体仍呈现供不应求状态。但是，我国技能人才特别是高技能人才短缺的问题仍十分突出，当前技术工人约占就业人数的 20%，而高技能人才只占 6%。据人社部、工信部发布的《制造业人才发展规划指南》预测，2025 年中国制造业十大重点领域人才缺口将接近 3000 万人，缺口率高达 48%。

图 2 2001 年以来各季度我国城市公共就业服务机构求人倍率



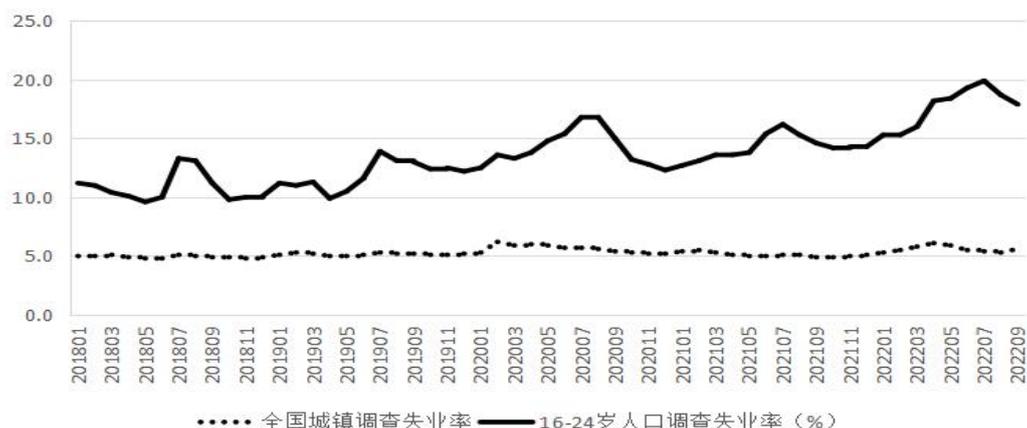
数据来源：人力资源和社会保障部、Wind 数据库

（三）青年群体就业压力矛盾凸显

当前，虽然总体就业形势逐步趋向好转，但青年群体的就业压力依然较大。年初以来，16—24 岁青年调查失业率持续攀升，7 月份达到 19.9%，为疫情暴发以来的最高值，高于同期全国水平 14.5 个百分点。虽然 8、9 月份青年失业率连续两个月小幅下降，但仍处于高位。青年群体失业率居高不下的原因之一是就业总量压力持续加大。

2022年我国高校毕业生人数达到1076万人，同比大幅增加167万人；不少前两年因为疫情而选择延迟就业的毕业生今年仍在努力寻找工作；海外留学生归国求职意愿强烈也导致国内就业竞争更加激烈。另一个重要原因是青年就业技能供需不匹配。高校的人才培养模式与社会接轨不够紧密，重理论知识传授、轻实践能力锻炼的现象未得到根本改变，学校的专业设置滞后于产业结构调整 and 市场需求变化。此外，青年群体就业诉求、就业预期与就业选择行为同质化现象突出，“内卷”现象严重，也导致青年群体“就业难”。

图3 2018年1月以来各月全国城镇和16-24岁人口调查失业率（单位：%）



数据来源：国家统计局、Wind 数据库

（四）房地产和教培行业从业人员失业风险上升

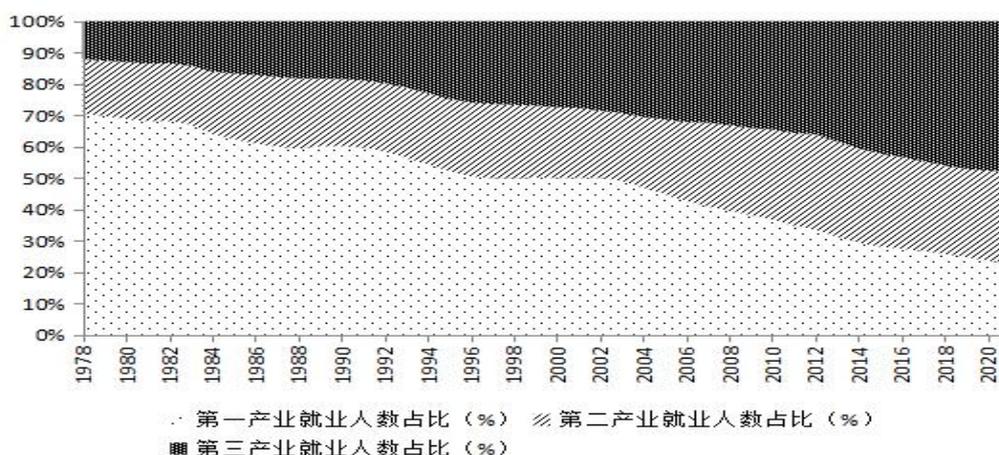
近段时间以来，在降负债、控支出以及央行“三道红线”等政策调控下，房地产行业整体进入调整期，相关就业受到影响。智联招聘发布的《2022 房地产行业人才市场分析报告》显示，有 44.4% 的房地产行业从业者认为行业“处在振荡期，局势不明确”，只有 9.3% 的从业者认为行业“稳中有进，整体走势趋好”。同时，受“双减”政策实施影响，教育培训行业就业需求降温。前程无忧发布的《2022 高校毕业生秋招行情》显示，教培行业的招聘量仅相当于 2020 年的 61%；BOSS 直聘发布的《2022 年春季就业市场趋势观察》也显示，教

培行业的岗位规模收缩幅度超过 30%。有专家指出，校外培训市场提供约 1000 万个左右工作岗位，“双减”政策的出台直接影响数百万人员就业尤其是女性就业。

（五）服务业恢复偏慢制约吸纳就业功能的充分发挥

3 月以来，国内疫情散发多发，企业难以进行正常的生产、销售等经营活动，特别是作为吸纳就业“主力军”的服务业，其营业收入大幅减少，流动资金吃紧，但仍需如期支付租金、员工工资、贷款本息、日常防疫等刚性开支，企业维持运转的压力增加，导致其招聘需求下降。1—9 月，采购经理指数中服务业从业人员指数持续低于制造业从业人员指数 1.4—2.7 个百分点，表明服务业用工景气程度始终低于制造业。2021 年，我国服务业就业人员比重达到 48.1%，高于第二产业 19 个百分点，而且服务业每增长 1 个百分点带动的就业人数大约比第二产业多 20%左右。因此，今年以来服务业受疫情冲击恢复持续偏慢导致其稳就业功能无法得到充分发挥。

图 4 1978 年以来我国分三次产业就业人数占比



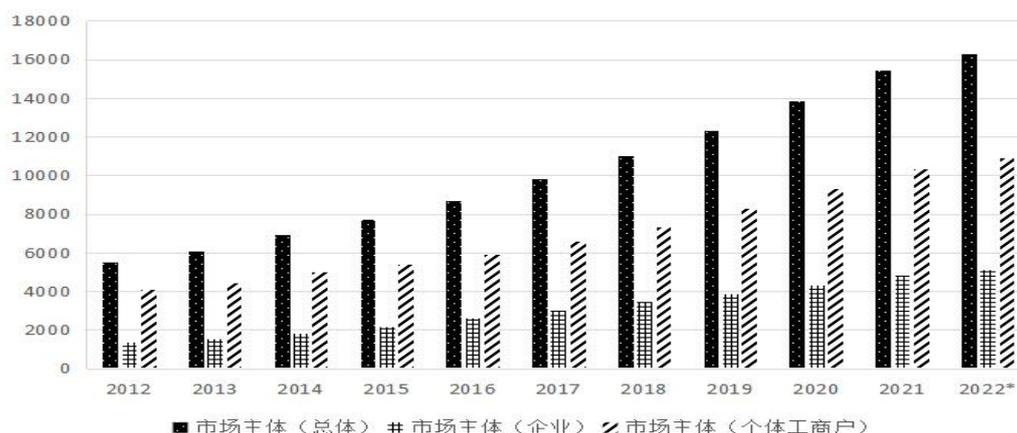
数据来源：国家统计局、Wind 数据库

（六）新动能和新主体快速成长继续成为就业的有力支撑

近年来，我国经济发展新动能继续壮大，新产业、新业态、新商

业模式加快成长。2021年，我国经济发展新动能指数¹（以2014年为100）为598.8，比上年增长35.4%。新动能持续增长带来就业岗位的持续增加，“平台就业”“家庭就业”“网络就业”等新型就业方式不断涌现，出现了微商、快递员、专车司机、网络主播等新兴职业，为劳动者提供了更多的就业选择。同时，在国务院和各级地方政府的大力推动下，“大众创业、万众创新”蓬勃发展，创业活力竞相迸发，新主体新企业不断涌现，日益成为扩大就业的重要支撑。截至8月底，全国登记在册市场主体1.63亿户，其中个体工商户1.09亿户，占市场主体总量的2/3，带动就业近3亿人。

图5 2012年以来我国市场主体数量累计值（单位：万户）



注：2022年为截至8月底数据 数据来源：市场监督管理总局、Wind数据库

二、影响我国就业的主要因素分析及就业趋势展望

展望2023年，世界经济或陷入长期低增长困境，国内经济企稳恢复仍面临不少困难挑战，适龄劳动人口减少、退休高峰来临将在短期内缓解就业压力，技术进步孕育创造更多新增就业机会，稳就业的政策红利持续释放，这些因素都将深刻影响我国就业形势。

¹ 经济发展新动能指数是指以新产业、新业态、新商业模式（简称“三新”）为主要内容的统计指标体系，包括网络经济指数、经济活力指数、创新驱动指数、知识能力指数、转型升级指数，由国家统计局按年度发布。

（一）世界经济或陷入长期低增长困境

当前，全球滞胀风险明显加大。新冠疫情打破了国际分工的既有秩序与运转效率，全球产业链、供应链断点、堵点频现，导致产品供应不足、货运成本上升。乌克兰危机进一步加剧了供给冲击，全球能源、粮食和部分原材料短缺，价格飙升，并带动其他商品和服务价格上涨。生产资料和用工成本上涨导致企业产品涨价，助推通胀预期和薪资期望，工资与通胀螺旋上升的风险不断加大。同时，世界各国前期普遍采取的大规模财政货币刺激政策，导致全球流动性泛滥和总需求过度扩张，形成了需求复苏领先于供给复苏的局面，为本轮通胀提供了货币基础和需求基础。经合组织9月发布的最新报告将2023年全球经济增长预期下调至2.2%，低于6月预测的2.8%；世界银行最新预测2023年和2024年全球经济增速可能会徘徊在2.9%附近。因此，未来通过外需支撑我国经济和就业增长的难度在上升。

（二）国内经济企稳恢复的基础仍不稳固

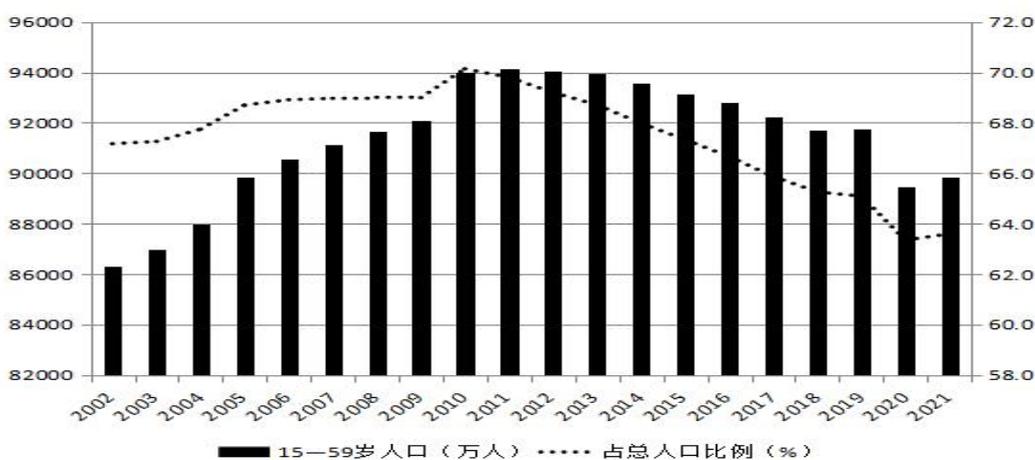
未来我国经济长期向好的基本面没有改变，但短期内仍面临一些突出矛盾问题。一是市场需求不足问题持续凸显。制造业企业流动资金紧张，贷款主要用于满足流动性资金需求，企业投资能力和投资信心还有待恢复；经济发展预期受挫、疫情造成部分人群收入预期下降、房企债务危机等导致房地产投资低迷；疫情反复导致餐饮、娱乐等接触性消费场所面临随时停业的风险，居民预防性储蓄动机增强造成消费需求不振。二是财政收支平衡压力上升。经济下行压力加大、减税降费力度加大、PPI趋降、房地产遇冷等多因素交织导致财政增收困难重重；疫情防控、民生保障等财政刚性支出压力不减。三是市场主体生产经营困难依然较多。乌克兰危机导致原油、天然气、有色金属等国际大宗商品市场价格大幅上涨，叠加海运供应链紧张、运费上升，

劳动力成本刚性上升等多重因素，持续推升企业生产经营成本。而下游市场需求增长乏力，中小企业议价能力和成本传导能力有限，其利润空间不断受到挤压。经济增长一般而言与就业人数正相关，国内经济复苏基础不牢将可能制约就业增长的空间。

（三）适龄劳动人口减少和退休高峰来临短期缓解就业压力

近年来，我国劳动年龄人口数量和占比持续下降。2011—2021年十年间，我国15—59岁劳动年龄人口数量累计减少4325万人，占总人口的比重累计下降6.5个百分点。劳动年龄人口的下降短期内虽然有利于缓解“就业难”的矛盾，但作为要素投入的劳动力数量的减少也会导致我国未来潜在经济增长水平的下降，反过来制约就业的增长。与此同时，从2022年开始的十余年间，每年将有约2000多万在1962—1975年第二次“婴儿潮”期间的出生人口退出就业市场，这意味着按照60岁年龄标准退出就业市场的退休人员规模将比此前一段时期明显扩大，可以为新成长的劳动力腾出更多的就业岗位。但考虑到未来随着人口老龄化程度的加深和渐进式延迟退休的逐步推进，这种“退休潮”带来的就业压力减轻效应将逐渐衰退。

图6 2002年以来我国15-59岁劳动年龄人口数量及占总人口比重



数据来源：国家统计局、Wind 数据库

（四）技术进步孕育创造更多新增就业机会

技术进步对于劳动力市场的影响是双重的。一方面，技术会取代传统行业的劳动力，随之而来的是劳动力需求、就业和工资的下降；另一方面，技术使那些有工作的人更有生产力，并且随着生产力的发展，将为劳动力催生出更多任务，进而带来劳动力需求的上升。经合组织基于其成员国 200 年的数据研究表明，尽管短期内技术进步会对就业产生一定的负面影响，但这种影响相对于其巨大的创造效应可以忽略不计。国家信息中心发布的《中国共享经济发展报告（2022）》数据显示，2017—2021 年五年间，我国参与共享经济活动的人数从 7 亿增长到 8.3 亿；参与共享经济服务人员从 7000 万增长到 8400 万。普华永道估计，到 2037 年，人工智能及相关技术可以为我国净增加就业岗位 9300 万个左右，约相当于现有就业岗位数的 12%。

（五）稳就业政策持续发力的红利效应逐步释放

今年以来，党中央、国务院坚持将稳就业摆在突出位置，全方位持续出台系列政策，不断释放政策红利，确保就业形势总体稳定。在助企稳岗方面，将阶段性缓缴养老、失业、工伤保险费政策实施范围扩围至汽车制造业、通用设备制造业等 17 个其他特困行业；在拓宽就业渠道方面，提出结合实施区域协调发展、乡村振兴等战略，挖掘基层就业社保、医疗卫生、养老服务、社会工作、司法辅助等就业机会；在困难帮扶方面，出台阶段性免除经济困难毕业生国家助学贷款利息并允许延期还本等政策；在支持创业方面，对高校毕业生自主创业按规定给予一次性创业补贴、创业担保贷款及贴息、税费减免；在强化保障服务方面，允许灵活就业人员在就业地参加职工基本养老、医疗保险，依托国家统一平台参保登记，提升社保缴费、转移接续、异地就医等便利度。随着这些政策的逐步推行落实，将对就业起到“稳定器”作用。

（六）2023年我国就业形势总体平稳

综合分析上述因素，预计2023年，受技术进步带来更多新增就业机会、适龄劳动人口减少缓解就业总量压力、退休高峰来临腾出更多就业岗位等因素影响，我国城镇新增就业人数将保持稳定，失业率平稳波动，全年新增就业人数在1200万人左右，全国城镇调查失业率在5.5%上下；适龄劳动人口比例继续下降至63%左右，劳动力市场呈现持续宽松状态，求人倍率保持在1.3以上的较高水平。但全球经济或陷入滞胀困境、国内经济企稳恢复基础仍不稳固等也会给就业稳定带来不小挑战。此外，受疫情形势复杂多变、产业转型升级、技能结构错配、行业政策调整、体制机制障碍等因素影响，部分地区和人群仍将面临较为突出的失业风险。

三、政策建议

为了有效应对国内外环境的深刻变化，守住不发生大规模失业的底线，推动就业形势稳定向好，努力实现更加充分更高质量就业，必须着力做到“五个进一步”，即进一步提高经济增长就业带动力；进一步加大助企纾困力度稳岗位；进一步保障重点群体就业和转岗再就业；进一步强化职业技能培训和公共就业服务；进一步激发平台经济创新活力带就业。

（一）进一步提高经济增长就业带动力

强化就业优先导向，完善以扩大就业容量为目标取向的就业优先政策体系，找到产业转型升级与保障就业的均衡点，合理调整产业布局和经济结构。将企业减税降费政策与宏观经济运行的周期性特征相结合，在经济下行压力较大的情形下，进一步降低企业运营成本、保经济主体。推动“白名单”制度常态化运行，聚焦汽车、集成电路、消费电子、装备制造、农用物资、食品、医药等重点产业，保障重点

企业稳定生产，着力打通产业链供应链卡点堵点，更加精准地实现疫情防控与稳定经济运行之间的对接。引导人工智能等新技术替代高风险、工作条件恶劣的生产岗位，提高就业质量。实行包容审慎监管，支持新产业新业态发展，鼓励多渠道灵活就业。

（二）进一步加大助企纾困力度稳岗位

继续清理、精简涉及企业生产经营的行政审批事项和涉企收费，规范中间环节、中介组织行为，减轻企业负担，降低企业成本。对不裁员、少裁员的企业继续落实好失业保险稳岗返还政策，放宽中小微企业失业保险稳岗返还政策裁员率标准，鼓励企业开展以工代训和线上培训并给予职业培训补贴。通过变“企业找政策”为“政策找企业”方式，推进援企稳岗政策免申即享。保持政策的持续性和稳定性，研究继续适当延长部分支持政策至疫情完全消除，提振企业发展信心。发挥政府融资担保机构的作用，持续鼓励为受疫情影响生产经营暂时面临困难的小微企业提供小额贷款担保支持，提高融资的可获得性，搞活企业从而稳定就业。

（三）进一步保障重点群体就业和转岗再就业

通过资金扶持、税费减免、贷款贴息、社保补贴、培训补贴等方式鼓励中小微企业吸纳高校毕业生；鼓励国有企业、事业单位招聘岗位优先向高校毕业生开放，开发研究助理岗；打造一体化的高校就业服务平台，提高岗位供需匹配效率。完善灵活就业人员劳动权益保护、保费缴纳、薪酬等政策制度。提高以工代赈项目补助标准，减轻地方配套或村民自筹压力。密切跟踪关注房地产业、教育培训业、互联网行业等领域人员的失业和再就业情况，挖掘新业态中的就业机会，引导房地产、教育培训等行业转岗人员就业。鼓励就业困难人员根据自身实际自主灵活就业，拓展社区养老、托幼、绿化、保安等就业岗位，适时提供必要的就业帮扶指导，确保零就业家庭动态清零。

（四）进一步强化职业技能培训和公共就业服务

建立技能培训与产业需求变化联动预警机制、培训课程动态调整机制、资金投入与培训效果评估挂钩机制，加快培养适应市场用工变化的技能型劳动者队伍。探索“互联网+职业技能培训”新模式，鼓励发展“订单式培训”，实现“招生、培训、就业”环节无缝衔接。积极引导支持企业充分利用好失业保险结余统筹基金，开展职工技能提升和转岗培训，培养更多符合产业发展需求的实用人才。健全技能人才评价激励机制，切实打通职业发展通道，充分调动劳动者积极性和创造性。建立全国统一的劳动力管理信息系统，推进各部门信息的互联互通和数据共享，实现求职者和用人单位即时对接，提高劳动力市场资源配置效率。

（五）进一步激发平台经济创新活力带就业

统筹处理好发展与规范的关系，引导平台企业依法依规开展业务，鼓励其参与国家重大科技创新项目，推动平台经济健康持续发展，促进就业规模持续扩大、就业结构不断优化。持续探索创新监管模式，完善信用监管等常态化监管机制，通过包容审慎监管等方式，为新业态留足创新发展空间，以平台经济高质量创新发展促进新产业新业态新模式加快培育，创造更多新增就业岗位。加力实施支持新就业形态发展计划，完善用工指导、争议处理等综合维权保障机制，推动新业态、新职业健康发展。创新性开展“直播带岗”等活动，努力整合地方中小企业服务中心、高校、协会、企业等各方力量，搭建起对接需求端和供给端的新型平台，打通就业堵点。

（执笔：陈彬）

编辑部地址：北京三里河路58号国家信息中心预测部
联系电话：68557142，68557122
电子邮箱：gxfx@sic.gov.cn

邮编：100045
传真：68558210