
后疫情时代就业形势及 保就业政策分析

杨秋怡¹

2020年初,突如其来的新冠肺炎疫情对我国和上海的经济生活和社会生产带来不可估量的影响和冲击。当前,虽然国内经济活动逐渐解封,但疫情的全球大爆发又山呼海啸而来,对生产、就业、民生波及深远。从关乎民生根本的就业来看,2020年2月全国失业率为6.2%,创下历史新高,足以体现疫情带来的巨大冲击力。疫情爆发后已有许多企业倒闭,即使勉强支撑运营,更多的中小民营企业和个体工商户也迫于运营成本压力降低工时、减薪裁员。现阶段,政府工作已将就业放在“六保”之首,稳就业不仅稳经济、稳预期,也是稳民生、稳信心。结合《政府工作报告》、中央政治局会议以及习近平总书记2020年4月的三次考察精神,“保就业”是我国当前逆周期调节宏观经济政策的主要目标,也是当前上海工作的最大焦点。为进一步准确把握后疫情时代我国和上海就业形势,本文就本次新冠疫情冲击劳动力市场的特点和表现进行梳理和总结,并针对就业需求锐减、求职难度增加、隐性失业加剧、劳资矛盾频发等突出问题提出当前非常之时保就业政策的针对性政策建议。

一、疫后就业形势仍异常严峻

当前国内疫情防控趋于常态化,初期集中抗疫造成的交通阻滞和物流不畅已基本结束。从复工复产数据来看,早在2020年2月底,规上工业企业复工率已经达到90%以上,复工难度较大的生活服务业和中小企业4月底复工率也超过了80%。虽然复工复产提速,大企业全面复工已基本实现,但进一步观察常态化防控带来的持久性伤害隐忧增多。

疫情演绎到“下半程”,世界经济的深度衰退和全球局势的深度不确定性下国际贸易的顺利开展仍面临困难,外需疲弱、供应链受阻也给社会实际生产能力的恢复带来瓶颈约束,社会实际达产率其实并不如人意¹。从一季度数据中可以看出,疫情冲击下企业利润的严重下滑已明显显现,当前社会生产能力依然孱弱。

2020年一季度全国工业企业营业收入同比增长-15.1%,比2019年四季度下跌18.9个百分点;2020年1-2月全国工业企业利润总额同比增长-38.3%,降幅超过2008年全球金融危机最高水平(2009年1-2月同比增长-37.3%)。2020年一季度经济增速-6.8%破新低,为我国有季度GDP核算统计以来的最低水平。

结合经济运行实际情况来看,后疫情时代宏观经济的重大风险主要聚集在就业和小微企业生存危机上,劳动力市场上的就业形势异常严峻,具体表现为以下四个方面。

一是失业规模扩张。2020年2月全国城镇调查失业率达到6.2%,是自2018年我国进行调查失业率统计以来的最高值。如图1所示,虽然生产停滞的“最坏时候”已经过去,但2020年3-5月城镇调查失业率仍处高位,比2019年和2018年同期平均高9.3个百分点。从新增就业人数来看,2020年1-5月全国城镇新增就业460万人,同比少增137万人。上海虽然目前就业形势总体尚稳定,但一季度全市新增就业岗位12.90万个,也比2019年同期减少6.32万个。

二是求职难度增大。2019年受国内外错综复杂因素的影响,人才市场已面临较大供需错配;2020年疫情下许多企业停招“休

作者简介: 杨秋怡,上海市发展改革研究院博士后。

眠”，劳动力市场供需缺口进一步扩张。

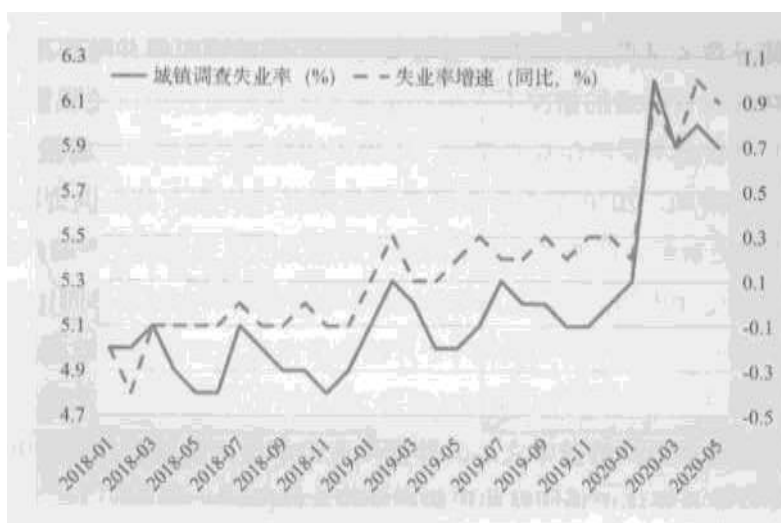
一方面，应届毕业生就业形势严峻，半数学生还未找到工作：截至一季度末，2020 年全国高校应届毕业生中约有 55.2% 仍未获得录用通知；与 2019 年同期相比，2020 年一季度大学生招聘需求人数减少了 16.77%，求职申请人数增加 69.82%²。

另一方面，大龄农民工就业困难重重，中年管理层失业再就业难度同样倍增：2020 年春节后因返城务工困难，一季度 30 岁以上的求职者比例同比大幅增长超过 10%，其中以中年蓝领为主的 41-45 岁的求职者比例增长超过 2 倍³。另外，疫情后的企业规模精减首先危及中年管理层，35-40 岁的企业中高层被裁员的占比最高⁴。

三是就业质量下降。2020 年 5 月全国“就业不充分”现象显现，处在在职未就业状态的员工比例达到 1.2%，高于往年正常水平。如图 2 所示，就业人员平均工作时间也骤降，许多在岗员工虽然仍未被裁员，但被隐性降低工作时间或停薪留职，短期内仍面临较大的失业风险，就业市场不稳定因素增多，就业质量下降。

不仅中国，国际劳工组织（ILO）2020 年 5 月底发布的就业监测报告也显示，2020 年一、二季度全球工作时间将分别较 2019 年四季度下降 4.8、10.7 个百分点。

四是用工问题突出。根据上海市律师协会劳动与社会保障业务研究委员会的调查，疫情期间有 50% 的企业无法及时发放工资、30% 的企业选择取消奖金和其他福利报酬，延迟复工、春节延长假期、停工停产、居家办公期间的工资支付标准成为当下最突出的用工问题。



数据来源：国家统计局。

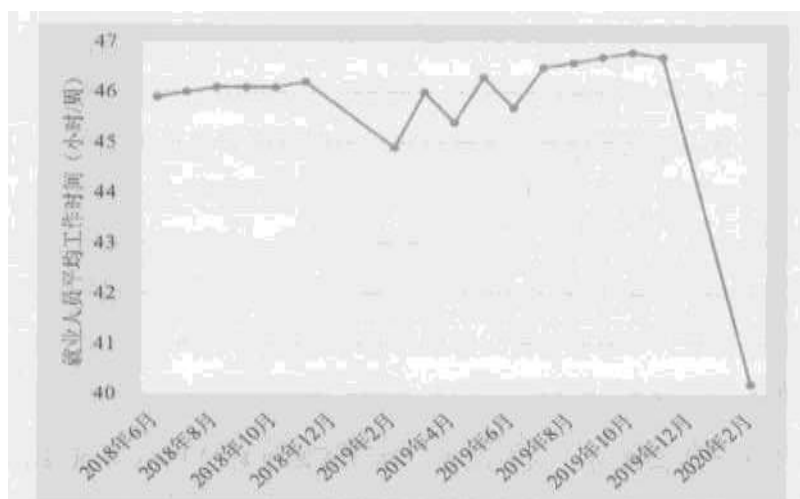
图 1 全国失业率统计

²1 截至 2020 年 4 月 250，规上工业、规上服务业、有资质建筑业行业达产率不足五成的企业仍分别有 15%、30%、40%。

²2 数据来源：2020 年 4 月 23 日中国人民大学中国就业研究所联合智联招聘发布的《疫情冲击下的高校毕业生就业市场——2020 年大学生就业力报告》。

³3 数据来源：BOSS 直聘《2020 年一季度人才吸引力报告》。

⁴4 数据来源：智联招聘。



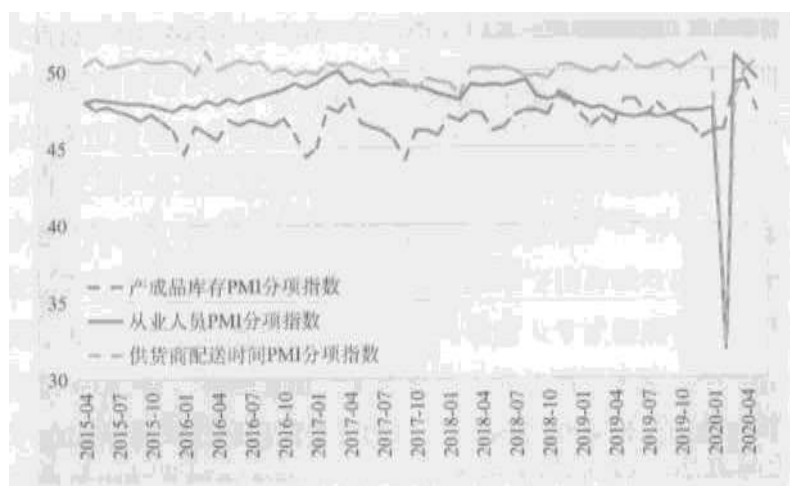
数据来源：国家统计局。

图2 全国就业人员平均工作时间统计

二、疫情冲击就业的特点与表现

谈及本次疫情对经济和就业市场产生的冲击，许多学者往往将其与2008年金融危机或20世纪经济大萧条作对比。事实上，疫情冲击和金融危机是完全不同的经济现象。金融危机和大萧条属于长期结构性经济失衡后资产泡沫破裂的集中表现，可以理解为慢性病的爆发，而疫情更像急性炎症，迅速爆发对经济带来的冲击和震荡瞬时而剧烈，因此对就业形势造成的影响也远远超过普通“黑天鹅”事件。新冠疫情因其高传染性、反复性、全球流行性，给劳动力市场的自由流动带来天然障碍，给就业市场造成多方面的冲击。

第一，疫情叫停经济生产，致就业需求锐减。与以往金融危机下的需求率先萎缩不同，本次疫情冲击直接导致大量商店、工厂、企业关闭，经济被迫叫停并随即出现休克式下跌。在持续接不到订单、经营困难的情况下，生产企业（尤其是与进出口关联紧密的外贸企业）难以盈利，产品库存和成本费用却双双累积，不得不缩减生产规模、减薪裁员，吸纳就业能力迅速下降。如图3所示，2020年2月全国产成品库存、从业人员、供货商配送时间三大PMI分项指数皆为历史新低，反映本次疫情的巨大冲击力已迅速波及生产端，造成库存高企、供应链断裂、大量失业。如图4所示，上海2020年2-4月进出口金额累计同比分别下跌5.4%、4%、1.9%，创2016年3月以来最大跌幅；2月社会面向日本、美国、欧盟等主要市场的出口金额跌幅甚至达到31.1%、10.8%、10.6%，为2015年2月有记录以来最大跌幅。上海是中国经济最活跃、开放度最高的城市之一，外贸产业链承担大量就业人口，出口订单的大量取消和推迟对相关行业及整体市场的就业形势产生较大冲击。



数据来源：国家统计局。

图3 全国产成品库存、从业人员、供货商配送时间 PMI 分项指数变化



数据来源：上海统计局。

图4 上海进出口和面向主要市场的出口变化（累计同比增速，单位：%）

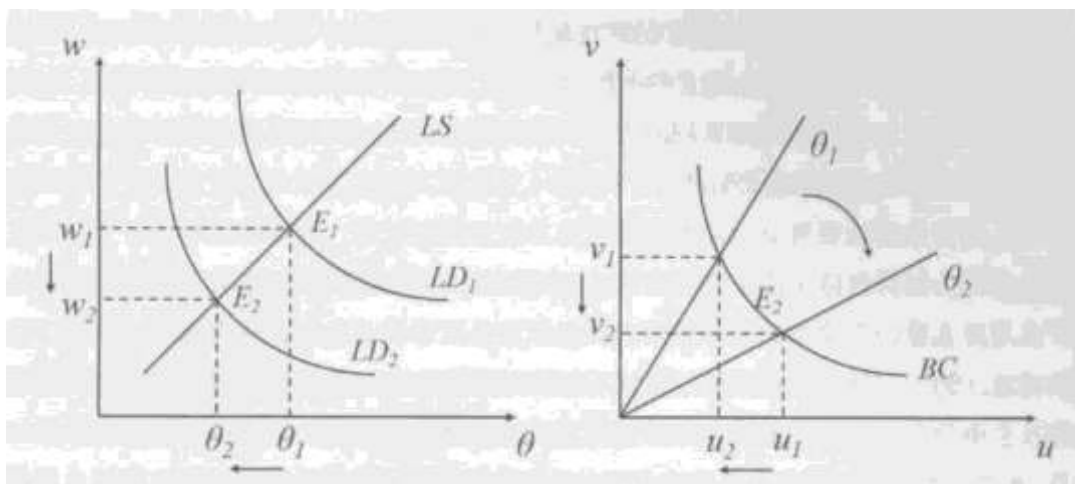


图 5 疫情降低劳动力市场活跃程度、增加求职难度

第二，疫情降低市场活跃度，致求职难度增加。根据就业市场搜寻匹配理论，社会中的待业求职者和企业放出的空缺岗位互相搜寻，找到符合要求的另一方后成功匹配。

如果将空缺岗位数量与待业求职人数之比定义为“劳动力市场活跃程度”（简称“活跃度”，下同），那么活跃度越高，市场上可供匹配的空缺岗位数量越多，求职者找到工作的可能性越大。如图 5(左)所示，疫情下企业缩减生产规模、降低工时以应对经营困难，劳动需求曲线 LD 向左移动，企业控制岗位数量减少，竞争更加激烈、求职难度增大。

进一步观察图 5(右)所示的空置岗位-求职人数($v-u$)空间，市场活跃度 θ 的顺时针转动带来均衡点沿着贝弗里奇曲线¹(Beveridge Curve)向右下方移动。随着疫情的加深，行业市场活跃度降低，导致待业人群找到合适岗位的搜寻难度增大、匹配成功概率降低，由此带来失业水平的上升和持久性失业的加剧。

不同于以前的金融危机和其他“黑天鹅”事件，本次大规模传染性事件对人口流动造成天然物理隔离和封锁，致使劳动力市场活跃程度瞬间降低。本次疫情发生不久便迎来节后复工高峰，人口流动的直接受阻使得劳动供给瞬间短缺，企业关闭大量空置的岗位、关停生产线以尽可能降低经营损失和成本消耗。

疫情下校园招聘、线下招聘会等面对面为主的招聘渠道纷纷关闭，供需关系发生重大变化：2020 年春招季活跃求职应届生同比上升 56%，但企业相应招聘需求规模同比下降 22%。

春节后三周就业市场总体招聘需求同比下降 34%，面向 2020 年应届生的岗位需求同比下降 44%²。空岗数量锐减致使行业市场活跃度降低，待业人群找到合适岗位的搜寻难度增大、匹配成功概率降低，由此带来失业水平的上升和持久性失业的加剧。

2020 年一季度，反映中国劳动力市场活跃度的 CIER 指数³³从 2019 年四季度的 2.18 下跌到 1.43，求职者找工作的难度陡然增加；其中大、中、小、微型企业的 CIER 指数分别为 1.27、0.63、0.61、0.70，中小微型企业大量缩招导致当前就业形势

¹ 贝弗里奇曲线描绘劳动力市场中失业人数与岗位空缺数量之间的负相关关系，于 1944 年由英国经济学家贝弗里奇(William Beveridge)发现。

² 数据来源：BOSS 直聘《2020 应届生春招趋势报告》《2020 春招就业市场追踪报告》。

³ CIER 指数为中国人民大学中国就业研究所与智联招聘从 2011 年起联合发布的“中国就业市场景气指数”，以岗位需求数量与求职人数之比反映就业市场供求状况，能较好反映劳动力市场活跃程度。

更为严峻。可以预见，疫情后相当一段时间累积的大规模待就业人口将对明后两年的新增就业产生巨大压力，未来一段时间求职难度将持续处于高位。

第三，疫情加剧隐性失业，加重就业压力。正如前文所述，受疫情影响，由于工厂关停失去业务或因为封村封路无法正常上班的在职未就业人群数量庞大。这类人群既不属于失业人群，也不计入登记失业率的统计范畴内，实际上已处非就业状态，提高隐含失业率，加重政府的就业压力。

这种“无薪休假”模式不但降低员工收入和生活水平，而且限制了劳动力在整体社会中的合理流动，无形中降低劳动力市场上的就业质量。根据上海市律师协会 2020 年 4 月 14 日公布的调研报告，上海有 72.29%的用人单位表示疫后半年内可能冻结人员招聘岗位。

第四，疫情诱发劳资矛盾，致劳动关系紧张。疫情发生后，吸纳大量就业的中小微企业（尤其是劳动密集型制造业、生产服务业、文旅业等行业）缺乏完善的突发问题应对机制和稳健的现金流，在经营举步维艰的外部压力下面临诸多用工问题，调岗调薪、解除劳动合同、拖欠劳动报酬、假期与福利、经济性裁员等各类劳动争议大幅度增加。

一方面，许多企业对居家办公期间的工资支付标准并不清楚，对何时段、以何比例、依据哪些法条和行政文件发放工资亦不知晓，在没有和劳动者协商一致的情况下盲目规定工资发放比例引起了许多劳资纠纷；另一方面，大量居家办公员工的考勤考核和岗位调整、新冠病毒医学观察期员工的工资发放等企业规章制度中没有规定且实务操作中无先例可循的新生劳动关系问题出现，企业管理人员难以处置周全。

除了以上由于病毒传染特性造成的短期经济停滞给就业市场带来的强烈冲击，长期来看，疫情还导致就业市场结构错配矛盾更加突出。我国就业市场上长期面临着招工难和就业难的“两难”问题：一方面，生产操作员、保洁员、物业服务员等许多基础岗位招工需求得不到满足；另一方面，应届毕业生、进城务工人员、失业待业者等求职者由于经验尚缺或技能不足找不到工作。

这种结构性失业现象在就业市场上本就普遍存在，本次疫情对经济结构、生产方式、产业革新等方面的重大调整虽然迅速催化了新产业、新技术、新业态发展，但同时也加深了结构性失业的程度。比如疫后旅游、酒店餐饮等实体行业遭受沉重打击，线上教育、医疗健康等行业迅速扩张，诸如此类产业结构的大规模调整导致社会对劳动力的需求结构发生较大改变，在劳动力供给结构存在粘性、短时间内无法迅速调整的情况下，社会结构性失业现象加剧。

三、保就业政策：非常之时需有关键之举

针对疫情影响下的严峻就业形势和劳动力市场面临的突出矛盾问题，现提出以下“保就业”的政策建议。

第一，激活市场主体。本场疫情导致的失业危机，其矛盾根源问题还是在于就业需求端的锐减，中小企业作为经济活动的末梢，涉及就业人群最多、招聘需求收缩最厉害，最能发挥保就业的基础性作用，保住他们是稳定就业存量的关键。2020 年 6 月 11 日上海出台的《关于进一步做好稳就业促发展工作的实施意见》（简称《实施意见》）已提出着力加大力度保市场主体。

下一步一是要最大力度落实减税降负政策（尤其是企业所得税、增值税、社保费和个人所得税减免），切实解决企业经营和用工成本高的难题¹⁴；二是稳定外贸、引导企业开拓国内市场，切实解决企业因业务收缩而关闭空置岗位的难题；三是加强稳企

¹⁴ 根据 2020 年 4 月阿里巴巴集团对全国 1226 家小微经营者的问卷调查，超过六成的小微经营者在获得税收减免后将其用于发放员工工资和偿还贷款及利息。企业所得税、增值税、社保费和个人所得税减免是九成纳税人的政策诉求。

业保就业工作的金融支持，用好普惠信用贷款支持和阶段性延期还本付息政策两项新的货币政策工具。

第二，稳住就业岗位。疫情后社会空置岗位数量锐减，劳动力市场活跃度低迷，吸纳就业的能力很弱，求职者成功就业的难度空前增大，开发和创造更多就业岗位尤为必要。《实施意见》已提出从挖掘内需带动就业、培育壮大新动能拓展就业空间等方面稳定和新增更多就业岗位，下一步应当从以下四个方面发力。

一是优先稳住受疫情影响较大的行业企业的原有就业岗位，优化完善困难企业认定标准，特别重视民营企业和中小企业，鼓励他们通过新技术、新产业、新项目等方式挖掘内需、创造新的就业岗位。

二是大力帮扶个体户和创业者恢复经营，加快推动失业保险返还政策，通过给予求职创业补贴、鼓励建立优质孵化载体等完善创业环境，释放潜在创业能量。

三是强化基层公益岗位开发力度，对疫情防控、环卫保洁等一线岗位给予更大力度的补贴和扶持。

四是拓宽线上招聘渠道、搭建更加高效的招聘岗位信息平台，以畅通信息交流、增加劳动力市场流动性，最大限度减少企业和求职者双方的搜寻匹配成本，通过提高空置岗位投放效率增强就业市场吸纳能力。

五是清理取消对企业雇佣员工就业的不合理限制，积极探索更为有效的再就业转岗技能培训，实行农民工在就业地平等享受就业服务政策，帮助残疾人、零就业家庭等困难群体寻找就业机会。

第三，发展灵活就业。本次疫情在短时间内造成大量线下空间断点，供应量和链和消费端受到诸多阻隔，而线上平台和互联网技术提供对接平台并实现人与物的对接，在疫情困境中脱颖而出。相较于传统形态就业因经济生产被迫叫停受到的严重损伤，新形态就业恢复能力更快更强，不但在疫情防控和复产复工过程中表现优秀，而且对后疫情时代弥补就业损失。

带来巨大动能。《实施意见》提出支持劳动者依托平台就业、全面推进灵活就业登记制度，下一步应当抓住新就业形态的逆势机遇，激活就业海绵的吸附效应，推进发展新就业形态，力保后疫情时代居民就业。

一是降低平台企业的运营和用工成本，通过平台赋能提高劳动生产效率，释放其强大的带动就业能力；二是降低不合宜的市场准入壁垒，清理取消制约新就业形态良性发展的不合理限制；三是充分发挥共享员工、网约配送、线上教育、在线问诊等灵活就业模式提供的临时性、过渡性就业机会，大力引导正处疫情期间在职未就业“休眠状态”的隐性失业劳动力参与新就业形态，对新形态就业者相关项目给予社会保险补贴。

第四，完善劳动保障。疫情发生之后，企业在劳动用工方面出现大量法律需求，各类工资支付标准难以把握，劳动关系紧张和劳资矛盾冲突频发。《实施意见》已对疫情期间裁员行为、平台就业人员的劳动保护机制做出指导性意见，下一步应完善劳动保障制度，维护劳动者合法权益、化解劳资矛盾，保障企业正常生产经营秩序。

一是设立调解组织处理劳动纠纷。引导企业根据其需要建立内部调解组织；鼓励企业通过招投标采取购买法律服务等方式，利用律师事务所的专业优势开展调解工作，组织律师向劳动者解答法律咨询。

二是搭建劳动争议调解平台。培养企业（尤其是规章制度不够健全的小微民企）的法律意识，鼓励企业设立调解专员岗位，必要时联合工会和行业协会给予培训辅导帮助企业完善内部调解制度，引导法律援助机构参与劳动纠纷调解工作，通过多力量化解劳资矛盾。

三是引导和激励广大企业集体协商。针对受疫情影响生产经营困难的企业发放稳岗返还，鼓励其与职工积极协商，通过采取调整薪酬、轮岗轮休、缩短工时等方式稳定工作岗位，尽量不裁员或者少裁员，进一步鼓励和推动更多的企业在构建发展和谐稳定的劳动关系方面发挥重要作用。

四是建立促进新业态就业健康发展的总体框架。尽快确定新业态就业的职业界定、明确平台企业对劳动者权益方面的保障要求，在修订就业促进法、失业保险条例和工伤保险条例时增加相关内容，加快探索建立灵活就业人员养老、医疗、职业伤害的保障方式，帮助更多新就业岗位成长。