中国就业大数据之一：他们为什么不工作？就业怎么稳？

文 | 聂日明（上海金融与法律研究院研究员）

就业是民生之本，就业是宏观经济最重要的目标，稳增长主要是为了稳就业。2022 年年初以来，受疫情等因素影响，就业形势承压。6-10 月，中国 16-24 岁的城镇青年调查失业率持续居高不下，在 17.9%-19.9%之间。

社会各界都高度关注就业问题，今年以来，中央政府多次强调稳就业，9 月份国务院常务会议专门指出，将两年内未就业高校毕业生、登记失业青年纳入扩岗补助，对依托平台灵活就业的困难人员、两年内未就业高校毕业生给予社保补贴，运用专项贷款支持平台企业等。11 月，教育部就开始部署 2023 年全国高校毕业生的就业工作，千方百计促进高校毕业生多渠道就业创业。

要更好地理解就业市场面临的问题，我们需要对就业有整体的认识，例如就业人口规模、失业率、劳动参与率等，失业率可以了解想工作而未工作人群的比例，劳动参与率可以衡量人口参与经济生产活动的状况。在这个基础上，我们才有可能对应届大学毕业生、农民工群体、灵活就业人群、退出劳动力市场人群面临困难的社会影响有更直观的认识。

欢迎关注陆家嘴评论

出品单位：

SIFL INSTITUTE 上海金融与法律研究院

就业市场的历史与趋向

我们从一个经常听到的“社会平均工资”谈起，国家统计局公布 2021 年全国城镇非私营单位就业人员的年平均工资为 106837 元，很多人看到这个数字很惊讶，觉得自己“被平均”。工资过高的错觉，有两方面原因：

第一，平均工资包括年度奖金、津补贴，还包括个人缴纳的个税和社保；

第二，平均工资之前还有“城镇非私营单位”的定语，城镇、非私营、单位都是限定词，还包括隐性的非农就业。

按照城镇和乡村、私营和非私营、单位和非单位、农业和非农，我们可以将全国就业市场分为若干个类型。如表 1 所示，城镇就业包括非

私营单位就业、私营单位就业、个体就业和其他就业（如家庭帮工、自由职业等）。

城镇非私营单位就业是就业质量最高、综合待遇最好的就业类型，其包括国有（如机关事业单位等）、集体单位和其他单位（外资、其他有限责任公司等），这部分人仅占城镇就业的 37%，占所有就业 22.7%，是中国劳动者收入最高的前四分之一。

城镇私营单位不包括个体就业，2021 年城镇私营单位社会平均工资为 62884 元，是非私营单位的 59%，城镇个体和其他就业的平均工资会比城镇私营单位还要低，所以社平工资的统计并没有过于偏离现实，只不过普通人不太容易搞清楚自己是哪一类就业人员。

	1995	2000	2005	2010	2015	2019	2020	2021
全国就业人员	68065	72085	74647	76105	76320	75447	75064	74652
城镇就业	19040	23151	28389	34687	40916	45249	46271	46773
非私营单位就业	15301	11613	11404	13052	18062	17162	17039	17015
国有、集体	14408	9601	7298	7113	6689	5769	5834	5895
外资、港澳台	513	642	1245	1823	2790	2360	2375	2395
其他内资	380	1370	2861	4116	8583	9033	8830	8725
私营城镇就业	485	1268	3458	6071	11180	14567		
个体城镇就业	1560	2136	2778	4467	7800	11692		
城镇其他就业	1694	8135	10749	11097	3874	1828		
乡村就业	49025	48934	46258	41418	35404	30198	28793	27879
私营乡村就业	471	1139	2366	3347	5215	8267		
个体乡村就业	3054	2934	2123	2540	3882	6000		
乡村其他就业	45500	44861	41769	35531	26307	15931		
灵活就业人员	16278	22023	23977	25704	20445	16799		
农业就业人员	35530	36043	33442	27931	21418	18652	17715	17072
城镇就业占比	28.0%	32.1%	38.0%	45.6%	53.6%	60.0%	61.6%	62.7%
农业就业占比	52.2%	50.0%	44.8%	36.7%	28.1%	24.7%	23.6%	22.9%
私营个体占非农比	17.1%	20.7%	26.0%	34.1%	51.1%	71.4%		
非私营占城镇比	80.4%	50.2%	40.2%	37.6%	44.1%	37.9%	36.8%	36.4%
非农占农村比	27.5%	26.3%	27.7%	32.6%	39.5%	38.2%	38.5%	38.8%

表 1 | 中国就业市场结构（1995-2021）

数据来源：中国统计年鉴。单位：万人，部分区域空白因未公布。城镇其他就业指家庭帮工、自由职业等，乡村其他就业主要是家庭农业生产。关于三合一劳动统计的特征请见岳希明（2005）。1995 年以后，部分类型就业数的统计口径进行了调整，并不完全可比。

小平同志南方讲话以来，中国就业市场发生了翻天覆地的变化，结合历史与表 1 的内容，我们可以发现如下几个现象：

第一，城镇就业规模和占比迅猛上升。1995 年时，中国城镇就业仅有 1.9 亿，占总就业 28%，到 2021 年，城镇就业增长 2.8 亿人，占比提高至 63%，这是一个非常了不起的成就。这一方面得益于 2000 年以后快速的农民进城和人口流动，城镇适龄劳动力规模快速上升，另一方面持续扩大的对外开放，外需拉动的新增产能创造了就业岗位，这是中国实现快速城市化但又没有造成大规模失业的时代背景。

第二，非农就业占比越来越高，在就业市场中的地位越来越重要。第一产业就业占总就业比重，从 1995 年的 52%降至 2021 年的 23%。即使在农村，非农就业也在持续上升，2021 年有四成农村人主要从事非农工作。有很多学者寄希望强制保留进城农民工的农地，为他们提供一份“保险”，期望他们在城镇里失业时可以退回到农村种地，非农工作在农村就业的重要地位，也意味着农地已经无法成为进城农民工失业的保险。

第三，20 世纪末的国企改革取得了历史性的成就，铁饭碗在就业市场中的角色越来越弱。城镇非私营单位就业在城镇就业的比重，从 1995 年 80%降到 2020 年的 37%。其中，国有集体就业占城镇就业和全国就业的比重，从 76%和 21%降到 2020 年的 12.6%和 7.8%。

与之相反，私营和个体就业在就业中的角色越来越重要，两者在城乡非农就业的比重，从 1995 年的 17%上升到 2019 年的 71.4%。除此以外，非私营单位里的其他单位也有较大比例是私营企业，因此私营个体就业占到了城乡非农就业的八成左右。

最后，最近几年“灵活就业”一词活跃于政府官方新闻，2021 年时国家统计局称目前中国灵活就业人员约 2 亿人。我们粗略地将表 1 中的个体户和城乡的其他非农就业（城乡个体就业+城乡其他就业-农业就业）视为灵活就业，我们可以发现，1995 年以来，灵活就业规模处于先上升后下降的状态，从 1995 年的 1.63 亿上升到 2008-2010 年间的 2.6 亿，随后开始下降，2019 年降至 1.68 亿。灵活就业人员在 2021 年回升至 2 亿，非正规就业占比又开始上升，这意味着城镇单位就业（正规就业）的表现不尽如人意。

城镇失业人口状况

国家统计局于 2005 年开始全国劳动力调查，2016 年覆盖了所有地级市，2018 年 4 月开始定期公布城镇调查失业率。根据七普数据，我们可以计算出城镇地区就业人员的年龄结构，16-24 岁、25-59 岁和 60 岁及以上劳动力占比分别为 7.36%、88.49%和 4.15%，然后根据失业率计算公式、分劳动力年龄的城镇调查失业率，我们可以计算出青年、成年和老年失业人数。

如图 1 所示，2018 年初至今，中国城镇整体的失业人数为 2200 万-3000 万区间，2020 年 2-5 月和 2022 年 3-5 月城镇失业人数在 3000 万左右。其中成年劳动力的失业人口规模相对稳定，扣除疫情较严重阶段，其余月份一般在 2000 万人左右。而青年劳动力虽然少，不足总就业的 10%，但青年失业占失业人口比例较高，到今年 7、8 月，已经高达 800 万人，占到总失业人口的三成。自 2018 年以来，青年劳动力的失业率还呈现上升的趋势。

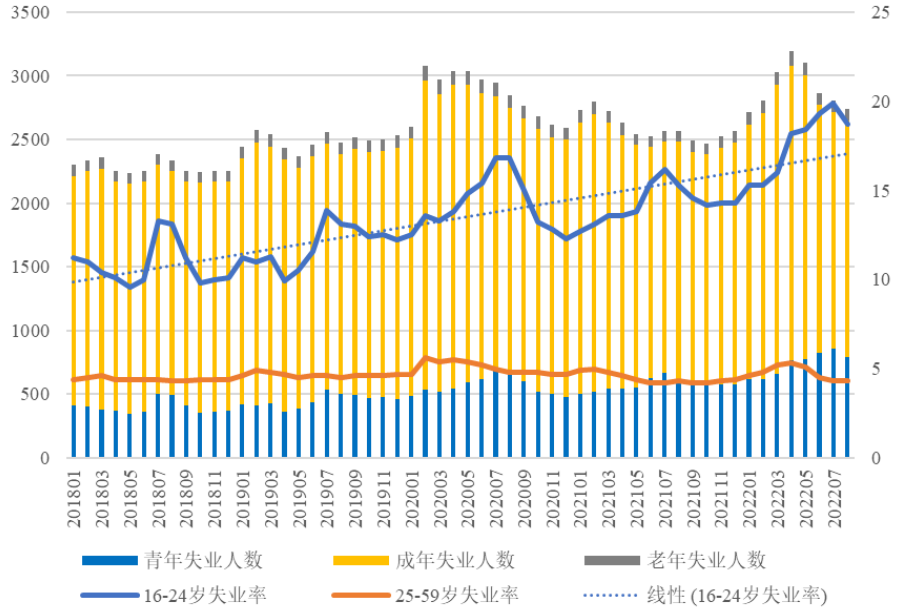


图 1 | 分年龄类型失业率和失业人数

数据来源：七普数据、国家统计局月度劳动力调查数据、中国统计年鉴。左轴单位：万人，右轴单位：%。失业人数=失业率*就业人数/（1-失业率）。假定 2018-2022 年各月的城镇就业人员为 4.43 亿、4.52 亿、4.63 亿、4.68 亿和 4.68 亿。假定城镇老年调查失业率与成年劳动力相同。

为什么未工作？

除了失业和就业人员，16 岁以上的人口中还有其他不在业的人口，有一些是在学状态，无须工作；有一些是没有劳动能力，不能工作；还有一些是有能力工作，但因为一些原因退出劳动力市场。国际上，用劳动参与率来衡量适龄劳动力中就业人员占比。中国的劳动参与率居世界前列，据国际劳工组织（ILO）的估算，2018 年中国青年和成年的劳动参与率（15+）为 72.8%，远高于 G20（64.8%）、G7（62.5%）和日本（63.2%）、德国（62.8%）、美国（64.3%）。

表 2 从多个数据源计算了不同年龄段的劳动参与率，数据显示 CHFS 和 CFPS 的数据相对一致，与 ILO 的数据也比较接近，基于这两份数据，我们可以发现以下现象：

1. 女性的劳动参与率比男性低约 15%左右，照料家庭是最主要的原因；

2. 成年男性（25-59 岁）的劳动参与率水平非常高，接近九成，“躺平”在中国并不是普遍现象；

3. 60 岁以上老年人的劳动参与率也比较高，高达 40%，这主要是因为城乡没有职工养老保险的老年人不得不继续劳动以维持生计。

表2 | 分年龄分性别劳动参与率

		Census2020	CHFS2019	CFPS2018
劳动年龄人口(16-59)	合计	68.2%	73.0%	75.4%
	男	78.2%	81.0%	81.7%
	女	57.7%	64.8%	68.5%
成年劳动人口(25-59)	合计	74.1%	80.0%	80.9%
	男	85.6%	86.4%	89.9%
	女	62.2%	73.0%	71.7%
老年人口(60+)	合计	21.9%	41.5%	43.8%
	男	28.3%	49.0%	50.2%
	女	15.9%	34.5%	37.6%

数据来源：七普数据、西南财经大学中国家庭金融调查（CHFS）2019、北京大学中国家庭追踪调查（CFPS）2018，后两者已加权。劳动参与率=正在工作人口/该年龄段人口。因问卷所限，CHFS2019 劳动年龄人口为 17-59 岁。不同计算口径有一些差异。

从表 2 可以看出，成年劳动人口的劳参率明显高于劳动年龄人口总体，这个差额意味着青年劳动参与率相对较低，这主要有两个因素：第一，青年人口在学的比例较高，七普数据显示 16-24 岁的青年有 57%处于在学状态。第二，青年人口中有 35%在工作，除了在学和在业，还有 7.8%既不在学，也没有工作。

扣除在学人口，青年人口里只有 71.8%在工作。这是城镇青年失业率处于高位的大背景。

这些青年为什么不工作？因 CFPS 和 CHFS 在青年段未工作人口的总量较少，我们采用 2015 年人口小普查数据进行分析。图 2 显示了每个年龄的人口未工作的原因分布，随着劳动者年龄增长，未工作的主要原因有很大差异。

16-24 岁的人口，最大的未工作因素是毕业后就没有工作，占 30%；其次是料理家务，占 25%；再次是失业，占 12.3%。料理家务、丧失劳动能力导致的未工作是退出劳动力市场，但毕业后没工作、失业则是直接或潜在的失业。

25-59 岁人口，最大的未工作因素是料理家务，占到近五成因素，其次是离退休，占 14%（这两部分人群主要是女性）；再次是因单位、个人或征地导致的失业或退出劳动力市场，占到 12%。

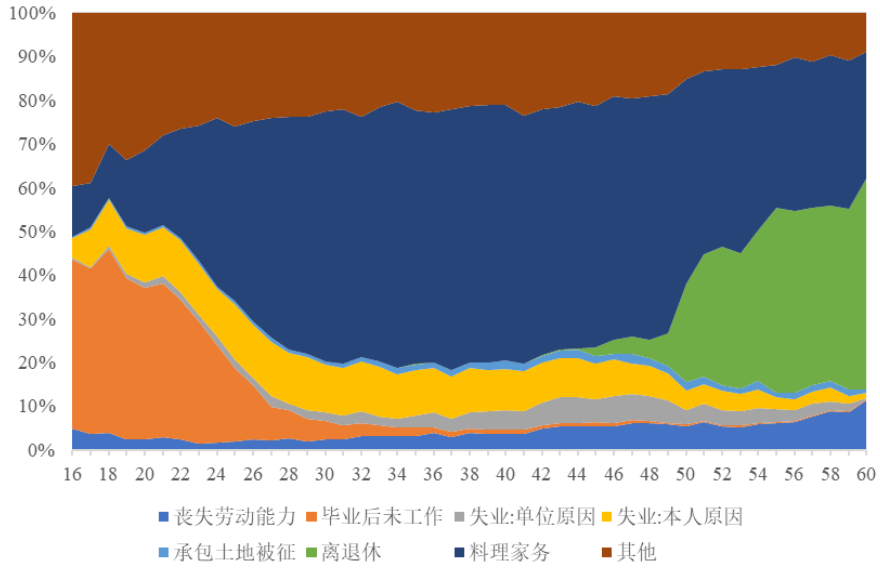


图 2 | 分年龄未工作人口的原因分布

数据来源：Census 2015 微观数据，已加权。未工作人口数据为扣除了在学校和在工作以后的未工作人口。

考虑到当前青年劳动者的失业率比较高，他们未工作的原因第一大因素，是毕业后未及时工作。这也是近年来社会各界关注的热点现象，比如啃老一族、学到的知识无法用于工作、县城和农村无所事事的青年等。

因此，我们进一步测度毕业后未工作的平均年数，假设一个人分别于 15、18、21、22 周岁时初中、高中/中职、大专、本科毕业，然后我们用当前年龄减去其最高学历对应的离校年龄，差额即为未工作的年数。

平均来看，16-24 岁的毕业后未工作人群占同龄人口（2020 年为 0.96 亿人）的 3.75%（360 万人），平均不工作年数为 2.75 年。分学历来看，初中及以下、高中、大专及以上三个人群各占毕业后未工作人群的三分之一左右，读过初中、高中/中职、大专、本科的毕业后不工作的人群中，平均不工作时间分别为 4.7 年、2.7 年、1.1 年、0.6 年。

七普的青年（16-24 岁）在学人口占比比 2015 年要高 10%，这降低了青年劳动力的就业压力，但也让求职的压力后移，高学历人群毕业不及时工作的现象会加剧。二战、多战考公考编的热度增加，这都会加剧毕业后不工作的现象，大学毕业不工作人群的比例及不工作的年数都会出现明显上升。数百万高学历无法及时工作的压力，还会导致青年劳动力的内卷，在带来焦虑、抑郁等心理问题之外，社会冲突也会加剧。

稳就业，需要多策并举

结合前文分析，应对就业压力，政策当如何作为？

首先，失业率是宏观政策目标，总的来说，稳就业依赖于经济增长，唯有稳定的经济增长，才能稳定的创造就业岗位。

2010 年以后，人社部公布的新增城镇就业规模一直在 1300 万人以上，如图 3 所示，每年的新增就业里有半数以上是失业和就业困难人群的再就业，扣除以后，有 600 万以上就业增量。2017 年以前，每年城镇就业人员增长也在 600-1000 万，虽有出入，但大体对得上。

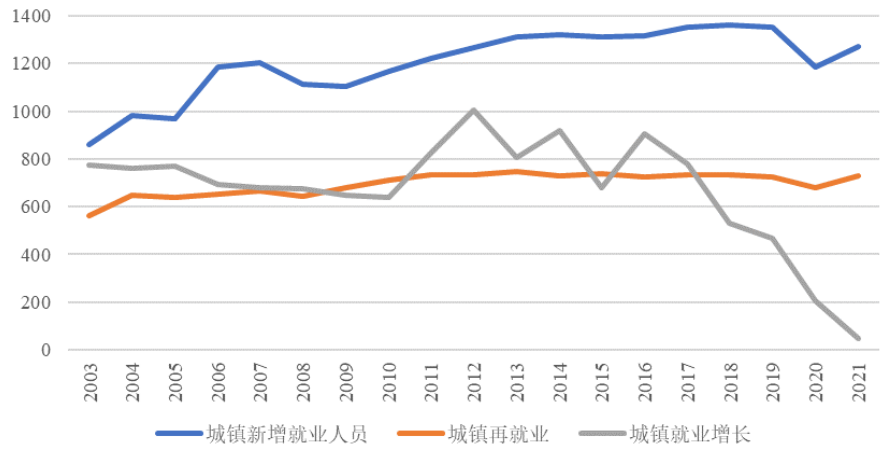


图 3 | 新增城镇就业与城镇就业规模增长

数据来源：历年人力资源和社会保障事业发展统计公报。单位：万人。

但在 2018 年以后，人社部公布的新增城镇就业规模与城镇就业人员增长的差额越来越大，到 2021 年仅增长了 48 万人，但人社部的新增城镇就业规模，扣除了再就业以后的新增就业仍然高达 600 万，这与劳动者实际感知的就业压力不符，城镇地区创造净新增就业的能力正在下降，这是青年失业率居高不下和灵活就业人员规模回升的大背景。与此对应的就是正规就业增长乏力，如表 1 所示，就业质量最高的城镇非私营单位的就业人员规模在下降。

要切实地促进就业，需要各行政部门和全社会共同努力，需要梳理现有各个行业的政策，将政策目标统一到促进就业上来。在解决就业压力的同时，政策需要适当放松，释放经济活力。例如 9 月份，上海修订《市容环境卫生管理条例》，明确区政府、乡镇政府，可以划定一定公共区域，用于从事设摊经营、销售自产农副产品等经营活动，上海的摊贩可在夜市合法摆摊，这可能让市容不那么“美丽”，但留住城市烟火气，让不在业的劳动力可以摆摊，临时赚点收入。

类似的政策空间还有很多，国家统计局在今年 1 月介绍去年就业形势

时指出，2021 年建筑业、制造业、住宿餐饮业、互联网、教育等行业也出现较多离职人员，这些行业有的是受疫情影响，有的是因为相对严厉的行业管理政策。如果承认当前的就业问题是最大的民生问题，相关政策就应该做适当的调整，以促进就业。

其次，如前文分析，中国的城乡就业市场已经由私营经济和非农就业主导，目前的就业规模，1%的失业率对应着近 500 万人口，靠财政出资购买就业岗位或者扩大体制内编制来促进就业的做法效果甚微，靠农民工返乡、大学生下乡也无法延缓就业压力，反而会恶化就业质量。更现实的约束是，城镇就业增长缓慢，会抑制城市化率的增长，反过来抑制中国经济增长的速度，造成恶性循环。

因此，促进就业的政策应当坚持市场原则，鼓励市场化就业单位扩大经营，财税、行业监管等辅以优惠政策，鼓励企业多雇人。同时，着力在城镇地区、中心城市扩大就业岗位，这些地区经济最活跃，就业质量最高，增长空间最大，原本也是人口迁移的目的地，但近年因为疫情、落户与子女入学政策、房价等因素，大城市的失业率反而比全国城镇的平均水平要高，这些障碍急需消除。

最后，应当正确地看待非正规就业。一方面，非正规就业是解决就业的重要渠道，尤其是城镇的低学历劳动者和农村的非农就业，在经济低迷之时，放松各行业的管制，让未工作的人可以自谋生路，是缓解就业压力的底线；另一方面，我们也要看到，非正规就业和正规就业是可以相互转化的。当企业觉得合法合规的雇佣成本太高的时候，他们就会倾向于少雇人，而收缩规模或者采用外包的形式满足需求，正规就业就会转换成非正规就业。

过去几年，中国几次调降了社会保险的费率，但广东、福建、浙江等人口流入大省的中心城市，实际社保缴费水平反而有所上升，从全国社保征缴增长上也可以看到，尽管费率明显下降，但社保征缴收入并没有同比例下降。所以，切实地降低企业雇佣成本，既可以增加企业雇人的意愿，也可以提升正规就业的比例。