

# 经济预测分析

第 51 期

国家信息中心

2021年11月22日

---

## 就业形势稳中承压 多措并举支持就业 ——2021年就业形势分析与2022年展望

**内容摘要：**当前，就业形势总体稳定，但不均衡性凸显，劳动力结构性短缺问题仍存，青年群体和教育培训行业人员就业压力较大。展望2022年，全球经济复苏依旧艰难，国内经济运行仍不稳固，“三孩政策”对劳动力供给影响有限，退休高峰来临腾出更多就业岗位，技术进步带来就业增长新潜力，稳就业政策红利持续释放。需从促进经济发展扩就业、做好援企稳岗保就业、扶持创新创业带就业、瞄准重点群体帮就业、强化就业服务促就业等方面入手，在保持就业稳定的同时，实现更加充分更高质量就业。

## 一、2021 年我国就业形势的基本特征

就业是最大的民生。保住就业，民众才有生活的来源和消费的底气；保住就业，经济才有稳定的基础和发展的潜力。面对新冠肺炎疫情的持续影响和国内外环境的深刻变化，党中央、国务院坚持就业优先战略，实施更加积极的就业政策，延续执行减负稳岗扩就业相关举措，强化对高校毕业生、农民工、城镇低收入家庭等重点群体的就业帮扶，持续优化就业公共服务，促进经济发展与就业增长良性互动，鼓励创业带动就业和多渠道灵活就业，就业形势总体保持平稳。但受海外疫情形势复杂多变、国内需求恢复基础不牢、中小市场主体发展困境仍存、结构性矛盾和体制机制性障碍仍较突出等影响，未来稳就业工作仍面临不小压力。

### （一）就业形势总体平稳但不均衡性凸显

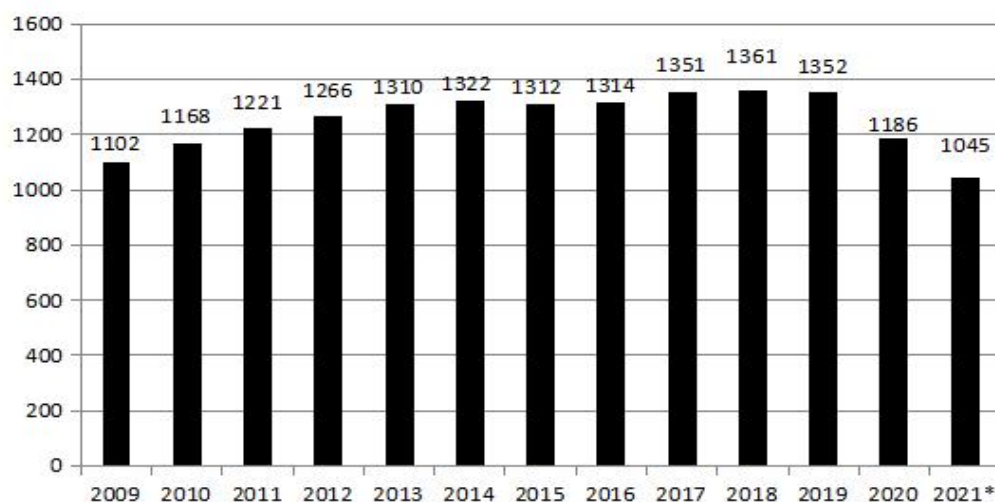
前 10 个月，全国城镇新增就业人数 1133 万人，提前完成全年目标任务，全国城镇调查失业率和 31 个大城市城镇调查失业率均维持在 5.5% 的预期目标以内；1—9 月，城镇失业人员再就业人数和就业困难人员就业人数分别为 412 万人和 130 万人，已基本恢复到甚至超过 2019 年同期水平，就业形势总体稳定。但目前就业的不均衡性也在显现：一是受部分地区疫情反复影响，服务业用工需求持续弱于制造业。1—10 月，服务业从业人员指数比制造业从业人员指数低 0.7 个—3.2 个百分点。二是受地区经济发展活力影响，东北地区就业市场景气度最低。根据智联招聘发布的《中国就业市场景气报告》显示，三季度东北地区就业竞争依旧激烈，CIER 指数<sup>1</sup>仅为 1.00，分别较东

---

<sup>1</sup> CIER 指数=市场招聘需求人数/市场求职申请人数。CIER 指数越低，说明就业市场竞争越激烈，就业市场景气程度低，就业信心偏低。

部、中部和西部地区低 0.84、0.39 和 0.12。三是受抗压能力较弱影响，小微企业招聘需求恢复慢于大型企业。智联招聘报告显示，三季度大型企业招聘需求人数明显回升，同比增加 124.8%，而小型和微型企业招聘需求人数则分别同比下降 17.1%和 19.1%。

图 1 2009 年以来我国城镇新增就业人数（单位：万人）

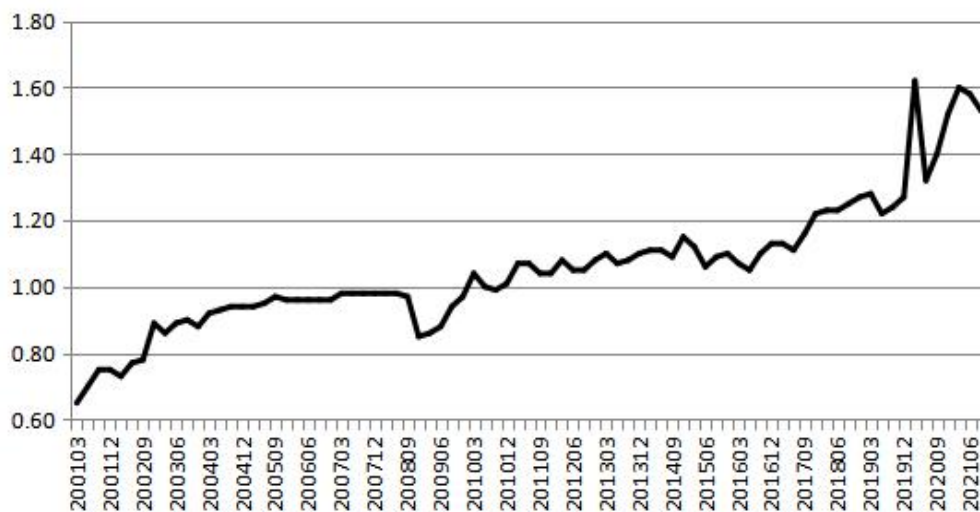


注：2021 年为 1—9 月数据 数据来源：国家统计局、Wind 数据库

## （二）就业市场持续宽松但结构性短缺问题仍存

人社部数据显示，前三个季度，我国百城公共就业服务机构求人倍率分别为 1.60、1.58 和 1.53，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。《中国就业市场景气报告》也显示，三季度中国就业景气指数（CIER 指数）为 2.15，高于二季度的 2.09 和去年同期的 1.89。与此同时，我国技能人才特别是高技能人才短缺的问题仍十分突出。人社部数据显示，我国高级技师和技师的求人倍率较高，当前“最缺工”的新进排行 30 个职业中，近半数与制造业、信息传输、软件和信息技术服务业等行业相关，所需专业化程度要求较高。而根据教育部等部委此前预测，到 2025 年，我国新一代信息技术产业人才缺口将达 950 万人。

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



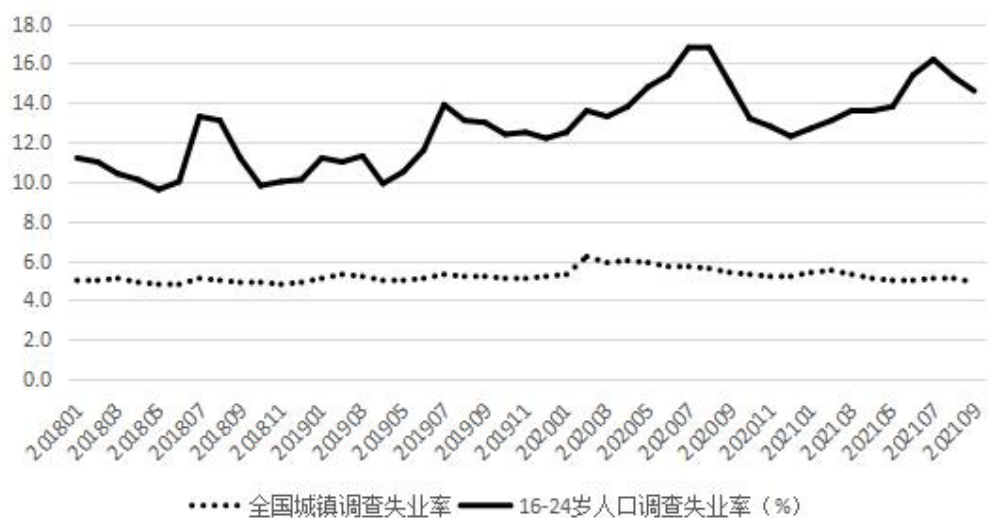
数据来源：人力资源和社会保障部、Wind 数据库

### （三）青年群体和教育培训行业就业压力较大

当前就业形势总体趋稳，然而部分群体仍面临较大的失业风险。2021 年，我国高校毕业生人数达到 909 万人，同比增加 35 万人，再创历史新高。与此同时，不少企业尚未完全从疫情的冲击中恢复活力，部分毕业生的所学也与社会需求不匹配，导致青年群体失业率出现较大幅度上升。10 月份，16—24 岁人口调查失业率为 14.2%，虽然连续三个月环比下降，但仍比全国水平高出 9.3 个百分点，也高于 2019 年同期水平。青年群体的高失业率也使得 2021 年 4 月以来 31 个大城市的调查失业率持续高于全国城镇调查失业率。智联招聘发布的《2021 大学生就业力报告》也显示，从毕业去向上看，有 56.9% 的毕业生选择毕业后参加工作，较 2020 年下降 18.9 个百分点；而选择国内或出国继续学习的比例上升 3.9 个百分点；从求职选择上看，选择毕业后到国家机关工作的毕业生占比较 2020 年翻倍，可见在疫情冲击下毕业生的职业选择更加谨慎求稳。此外，《中国就业市场景气报告》显示，受“双减”政策影响，2021 年 7 月至 9 月，教育/培训/

院校行业招聘需求人数和求职申请人数均逐月下降，CIER指数也出现下降，依次分别为13.38、10.07和8.19。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”政策出台后，直接影响数百万人员就业尤其是女性就业。

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：%）



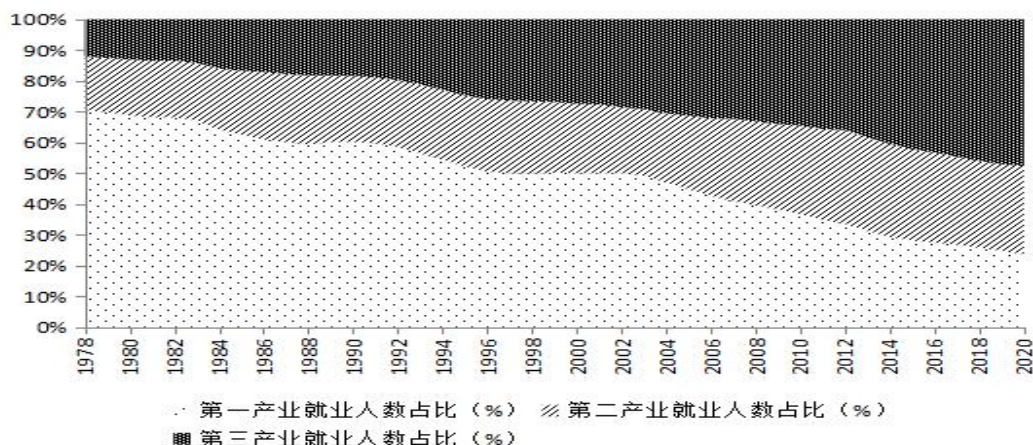
数据来源：国家统计局、Wind 数据库

#### （四）服务业稳步恢复成为吸纳更多就业的重要支撑

2021年前三季度，服务业增加值同比增长9.5%，两年平均增长4.9%；服务业增加值占国内生产总值比重为54.8%，对经济增长的贡献率为54.2%，拉动国内生产总值增长5.3个百分点。“十三五”时期，我国服务业就业人员比重累计提高5.43个百分点，而同期第二产业就业人数比重累计下降0.97个百分点；服务业每增长1个百分点带动的就业人数平均比第二产业多31.8%。因此，服务业的稳步复苏对于保持就业稳定发挥了重要作用。《2020年中国生活服务业就业指数报告》也显示，与五年前相比，生活服务业相关职位种类的数量增长了25.54%，疫情期间为保障民生发挥重要作用的相关生活性服务行业成为了供需双增的火爆领域。



图4 1978年以来我国三次产业就业人数占比



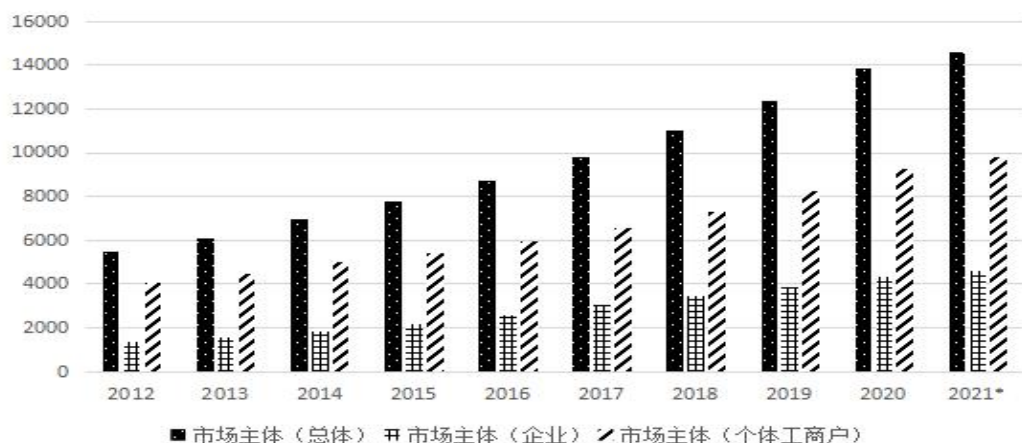
数据来源：国家统计局、Wind 数据库

### （五）新动能和新主体快速成长拓展了就业新空间

近年来，以新产业、新业态、新模式为主要内容的经济发展新动能实现逆势快速增长。数据显示，2015—2020年，我国经济发展新动能指数<sup>2</sup>年均增长率达到29.8%。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，各级政府着力推进职能转变，深化“放管服”改革，不断完善监管方式，持续优化营商环境，支持“大众创业、万众创新”蓬勃发展，新增市场主体快速成长，有效发挥了创业带动就业的效应。截至2021年7月底，我国市场主体总量从2012年5500万户增长到1.46亿户，年均净增长超过1000万户；其中企业从1300多万户增长到4600万户，个体工商户从4000万户增加到9800万户；市场主体活跃度稳定在70%左右。

<sup>2</sup> 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。

图 5 2012 年以来我国市场主体数量累计值（单位：万户）



注：2021 年为截至 7 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 2022 年，世界经济恐难全面复苏，国内经济恢复的可持续性面临风险挑战，生育政策调整有限影响劳动力供给，技术进步带来更多就业机会，国家稳就业的政策支持力度不减，这些因素都将深刻影响我国就业形势。

### （一）全球经济复苏进程仍然步履维艰

2021 年以来，随着全球新冠疫苗接种的持续推进和生产生活秩序的陆续恢复，主要经济体的经济增速出现了明显回升，但仍面临不少深层次矛盾问题，未来复苏进程依然艰难曲折。一是全球经济复苏的不均衡性将进一步加剧。世卫组织数据显示，截至 9 月底，欧盟和英国完全接种疫苗的人口比例超过 60%，美国接近 50%，而低收入国家只有不到 2%。“免疫鸿沟”或将导致疫情对新兴经济体的脉冲式冲击、周期性往复的局面持续，拉长复苏周期。二是全球通货膨胀上行压力愈发明显。2020 年下半年至今，全球生产资料价格和交通运输成本大幅上升，叠加近期能源需求增加以及供应不足共同导致的全球能源危机或将助推通货膨胀率进一步上升，将拖累经济复苏步伐。三

是全球供应链的脆弱性仍然存在。近期随着德尔塔变异毒株引发疫情反弹，海陆空货运服务价格飙升，部分出口商不得不提高产品售价弥补成本或干脆取消发货，供应链中断的风险可能将一直持续到 2022 年以后。因此，未来通过外贸高增长支撑我国经济和就业增长的难度在上升。

## **（二）国内经济恢复的基础尚不稳固**

当前国内经济恢复仍然不稳固、不均衡，经济增长动能的可持续性面临一定挑战，给就业增长带来不小压力。一是疫情反复影响经济恢复。受近期我国部分地区疫情暴发影响，以旅游、电影、住宿和餐饮为代表的服务业遭受了较大冲击。而目前全球疫情仍在持续演变，未来我国仍面临短时间内多源多点发生疫情的复杂局面，将对经济持续稳定恢复产生不利影响。二是中小企业经营仍面临较大困难。二季度以来，能源原材料、物流成本的持续大幅上涨推高了经营成本，加之订单需求不足，部分中小企业经营困境加剧。中小企业协会数据显示，三季度中小企业发展指数为 86.7，连续两个季度下降，低于 2019 年和 2020 年同期水平。三是国内金融稳定运行面临挑战。主要发达国家为应对疫情实施大规模量化宽松，预计 2022 年发达国家货币政策转向步伐将加快，可能引起跨境资本加速流出和人民币汇率波动加大，影响国内金融市场的稳定。四是外部发展环境更趋复杂多变。中美关系尽管近期有所缓和，但科技压制、贸易脱钩、人权挑衅、主权干预仍将是美国对华惯用手段，同时国际上民粹主义、贸易保护主义盛行，也使得中国经济面临较大的外部不确定性。国内经济恢复基础不稳或将导致部分行业和人群面临较大的失业风险。

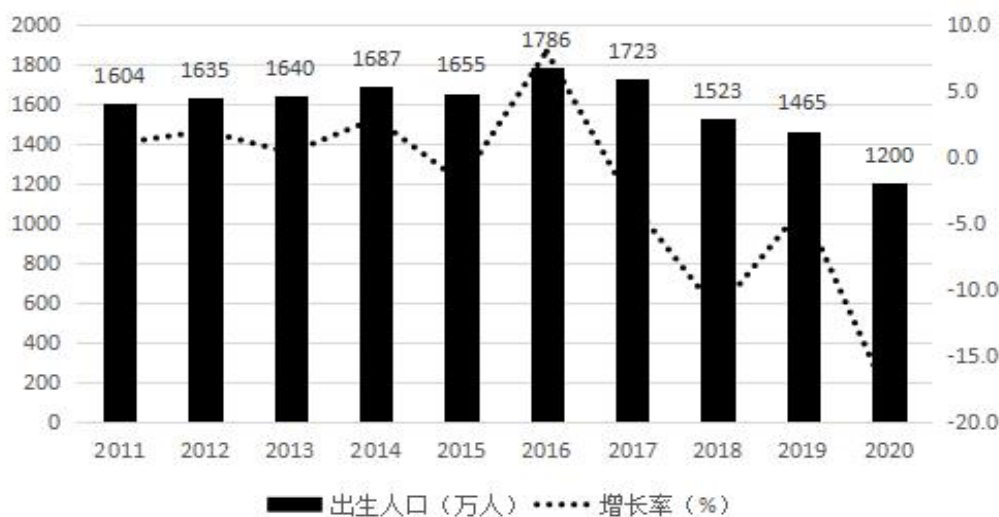
## **（三）生育政策调整对劳动力供给作用有限**

近年来，受人口老龄化和家庭少子化影响，我国劳动年龄人口数



量和占比持续下降。第七次人口普查数据显示，2020年15—59岁劳动年龄人口占总人口比例较2010年累计下降了6.7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”矛盾，但作为要素投入的劳动力数量的减少将导致我国未来潜在经济增长水平的下降，反过来制约就业增长。为积极解决这一问题，党的十八大以来我国陆续实施了“单独二孩”、“全面两孩”政策措施，并于2021年5月31日进一步推出了“三孩政策”。但受育龄妇女减少、生育观念转变、养育成本上升、婚姻模式变化等影响，出生人口仅出现阶段性回升，无法改变劳动力总量减少的大趋势。民生证券研究估计，“三孩政策”预计会使2022年的出生人口增加100多万，但之后将逐渐回落，稳定在每年新增80万人口的水平。新出生人口带来的未来劳动力数量增加尚不足以弥补人口老龄化导致的劳动力数量减少缺口。

图6 2011年以来我国出生人口数及增长率



数据来源：国家统计局、Wind 数据库

#### (四) 退休高峰来临在一定程度上减轻就业压力

自1949年新中国成立以来，我国共经历了三次“婴儿潮”，第二次“婴儿潮”的时间跨度为1962—1975年，在此期间的年均出生人

口达到 2595 万人。根据人口变动规律，按照从出生到成长为劳动力并生存至 60 岁的平均死亡率 15%—20% 计算，从 2022 年开始的十余年间，每年将有约 2076—2206 万人退出就业市场，这意味着按照 60 岁年龄标准退休的人员规模将比现阶段明显扩大，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。

### **（五）技术进步孕育创造出更多新增就业机会**

技术进步对于劳动力市场的影响是双重的。一方面，技术将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 年的数据研究也表明，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。其中，随着移动互联网技术快速发展，以共享经济为代表的新兴商业模式已然崛起，积极发挥了就业“蓄水池”的作用。国家信息中心发布的数据显示，2020 年我国共享经济参与者人数约为 8.3 亿人，其中服务提供者约为 8400 万人，同比增长约 7.7%；平台企业员工数 631 万人，同比增长约 1.3%<sup>3</sup>。

### **（六）稳就业的政策红利将继续释放**

新冠肺炎疫情发生以来，党和政府紧盯就业态势“风向标”，把稳就业保民生放在更加优先的位置，以政策红利释放就业潜力。对于高校毕业生就业困难、招聘延后、市场需求下滑等问题，相关部门实施了就业创业促进、线下密集开展民营企业招聘月、城市联合招聘等

---

<sup>3</sup> 数据来源：国家信息中心《中国共享经济发展报告（2021）》。

系列活动，为高校毕业生提供就业服务，并扩大就业见习规模；针对农民工外出务工受阻的难题，相关部门出台促进农民工就业创业的专项政策文件，实施农民工稳就业职业技能培训计划，全力稳定和扩大农民工就业；针对灵活就业人员社会保障缺失问题，提出推动个体工商户及灵活就业人员参加社保，放开在就业地参保的户籍限制，探索将灵活就业人员纳入工伤保险范围……同时，出台将部分减负稳岗扩就业政策期限继续延长，部署加强对受疫情持续影响行业企业的金融支持等措施，帮助相关企业更好渡过难关。随着政策的逐步落地见效，将对就业起到“稳定器”作用。

### **（七）2022 年我国就业趋势与指标预测**

综合分析上述因素，预计 2022 年，受减负稳岗扩就业政策不断出台落实、新就业形态不断涌现、就业结构持续优化、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，失业率稳中趋降，全年新增就业人数在 1200 万人左右，城镇调查失业率在 5% 上下。但全球经济复苏进程步履维艰、国内经济恢复基础尚不稳固也给就业稳定带来不小挑战。受人口自然增长率持续降低、生育政策调整影响有限等因素影响，适龄劳动人口比例继续下降至 62.5% 左右，劳动力市场继续保持宽松状态，求人倍率保持在 1.5 左右的较高水平。而受疫情形势复杂、产业转型升级、技能结构错配、教培行业“双减”、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问题。

## **三、政策建议**

为了有效应对国内外环境的深刻变化，确保就业形势稳定向好，

努力实现更加充分更高质量就业，必须着力促进经济发展与就业增长良性互动，继续落实好助企纾困稳岗各项工作，加大力度扶持创新创业活动，瞄准高校毕业生、农民工、就业困难人员等重点群体做好帮扶，不断健全就业公共服务体系。

### **（一）促进经济发展扩就业**

推动加强就业优先导向的宏观调控，支持就业容量大的产业行业优先发展。要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。着力发展结构优化、技术先进、清洁安全、附加值高、吸纳就业能力强的现代产业体系，将推动服务业大发展作为充分就业的战略重点。在传统产业转型升级过程中，通过延伸产业链条、优化生产方式和管理模式，创造更多技术管理和服务就业机会。加快推动产业从中低端向中高端迈进，在做大做强新动能中，为各类人才创造更多高质量就业岗位。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）做好援企稳岗保就业**

运用多种方式加大对援企稳岗相关政策的宣传解读力度，切实提高政策知晓度。努力采取网上办、自助办、帮办、快办等高效、便捷服务措施，通过变“企业找政策”为“政策找企业”方式，应用大数据等手段精准锁定符合援企稳岗条件的企业名单，推进援企稳岗政策免申即享，并全程接受社会监督。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。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。

### **（三）扶持创业创新带就业**

统筹各部门形成支持创新创业的政策合力，着力构建与创新驱动相适应的金融支持体系，新建一批双创示范基地，高标准建设一批返乡入乡创业示范区。提高创业扶持政策精准性，更多地面向高质量就业吸纳能力强的高新技术中小微企业和现代服务初创企业，增强就业带动能力和就业岗位创造能力。持续深化“放管服”改革，降低市场准入门槛和制度性交易成本，加快培育网络购物、在线教育、在线办公、在线服务、数字娱乐、数字生活、智能配送等新业态新模式。为有创业意愿的劳动者提供创业培训，以经验介绍、案例分析、讨论交流、现场演练等形式帮助其创业。

### **（四）瞄准重点群体帮就业**

继续鼓励企业扩岗吸纳高校毕业生，适度扩大国有企事业单位、基层项目等招录规模，开发社区服务岗位，拓宽毕业生就业渠道。对离校未落实工作的高校毕业生，跟进落实职业介绍、职业指导、困难援助等举措，确保服务不断线。加强劳务输出地和输入地的协调配合，做好农民工就业服务衔接，开展多种形式的劳务对接活动。发展特色农牧业，以工代赈实施农业农村、交通、水利、林草等领域工程项目，优先吸纳返乡留乡贫困劳动力就业。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，促进就业困难群体实现就近就业。密切跟踪关注房地产业、教育培训业、跨境电商业等领域人员的失业和再就业情况，适时提供必要的就业帮扶指导。

### **（五）强化就业服务促就业**

加快推进就业公共服务均等化和标准化，推动就业服务资源适当

向重点群体倾斜，确保就业公共服务体系能有效惠及各个群体，为稳定和扩大就业提供制度保障。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。推进服务主体多元化，鼓励引导社会力量广泛深入参与就业服务，探索建立创业指导专家、就业指导专家等志愿者团队，为劳动者多渠道提供专业化服务。消除城乡、行业、身份、性别等影响平等就业的制度障碍，形成有利于劳动力要素自由流动、平等交换的市场体系。

（执笔：陈斌）

---

**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](mailto:gxfx@sic.gov.cn)

**邮编：**100045  
**传真：**68558210