



NIFD

国家金融与发展实验室
National Institution for Finance & Development

NIFD季报

主编:李扬

国内宏观经济

张平

杨耀武 杜邢晔

2020年4月

《NIFD季报》系国家金融与发展实验室集体研究成果之一，旨在定期、系统、全面跟踪全球金融市场、国内宏观经济、中国资金流动、国家资产负债表、财政运行、债券市场、股票市场、房地产金融、金融机构等领域的动态，并对各领域的金融风险状况进行评估。《NIFD季报》由三个季度报告和一个年度报告构成。NIFD季度报告于各季度结束后的第二个月发布，并在实验室微信公众号和官方网站同时推出；NIFD年度报告于下一年度 2 月份发布。

疫情冲击、就业压力与稳定政策选择

摘要

目前，新冠肺炎疫情在境内已经基本得到控制，但境外仍在持续蔓延，从中国采取严格疫情防控措施后的抗疫进程看，欧美疫情稳定下来可能要等到5月上旬以后，这给全球经济带来了较大的不确定性。实际上，受贸易紧张局势等因素影响，世界主要经济体2018年来的经济放缓压力就在增大，季度增速大致呈逐季递减之势，贸易量逐步萎缩。随着新冠肺炎疫情在2020年一季度爆发，并持续快速蔓延，全球经济活动受到相当程度的抑制，这给在疲弱环境中缓慢前行的世界经济带来了更大的困难。

在新冠肺炎疫情严重冲击之下，2020年第一季度，中国经济同比下降6.8%，这是自1992年以来首次出现负增长。进入二季度，国内疫情防控的阶段性成果逐步巩固，但海外疫情持续蔓延，国内确保疫情不反弹的任务仍然较重。这造成一些行业特别是服务业很难满负荷运营，同时外部需求锐减，使得对外出口企业面临较大经营压力，初步预计，此次疫情冲击可能使2020年中国商品出口下降3~4成。

从新冠肺炎疫情对中国就业带来的冲击来看，虽然3月份就业形式有所好转，但全年的就业压力仍然较大。存量就业方面，从调研情况来看，规模较小的企业复工难度较大，这类企业抗风险能力弱、数量众多，吸纳了相当数量的劳动力就业，一季度的疫情冲

本报告负责人：张平

本报告执笔人：

● 杨耀武

国家金融与发展实验室
经济增长与金融发展实
验中心研究员

● 张平

国家金融与发展实验室
副主任

● 杜邢晔

国家金融与发展实验室
经济增长与金融发展实
验中心研究员

【NIFD 季报】

全球金融市场

国内宏观经济

中国资金流动

地方政府债务

宏观杠杆率

中国财政运行

房地产金融

债券市场

股票市场

银行业运行

保险业运行

击会对中小微企业和职工造成相当大的冲击。进入二季度，一些服务类行业和对外出口企业面临较大的经营压力，从而存在一定的裁员压力。从劳动力供给结构看，现阶段，中国新增劳动力中受过高等教育的劳动力占比为 52%，农民工仅 16%。受过高等教育人员在教育、公共管理、卫生、金融等第三产业部门就业的数量较多。在中国新增农民工占比下降，高校毕业生去向主要在第三产业的情况下，通过传统基建带来的总需求扩张对解决新增就业的效果有限。

自疫情在国内爆发以来，中国各级政府采取了及时有力的疫情防控措施和救助性政策，这些措施和政策对加快疫情防控进程和减轻疫情对经济的冲击发挥了积极作用。当前，国际疫情持续蔓延，中国防范疫情输入压力加大，复工复产和经济社会发展面临新的困难和挑战。在此情况下，要让经济较快恢复到原有增长轨道，防范疫情冲击带来的延伸性风险和长期性风险，不仅需要实施积极的调控政策；而且要增强政策的针对性和有效性，特别是注重保持微观经济主体的活力，恢复受疫情影响企业和家庭的信心。

目 录

一、新冠肺炎疫情对全球经济构成重大冲击.....	1
(一) 受疫情冲击下的国际经济形势及政策应对.....	1
(二) 美、欧、日经济前景分析.....	4
二、新冠肺炎疫情冲击造成的中国经济增长路径偏移.....	6
三、新冠肺炎疫情对就业造成的冲击分析.....	10
(一) 疫情对中国存量就业的冲击.....	10
(二) 疫情对中国新增就业的影响.....	12
四、增强政策的针对性和有效性.....	15
(一) 注重对受疫情影响的中小微企业和家庭的救助.....	15
(二) 针对就业研究制定专项政策.....	17

一、新冠肺炎疫情对全球经济构成重大冲击

（一）受疫情冲击下的国际经济形势及政策应对

2020年1月开始爆发的新冠肺炎疫情，对中国春节期间的出行和消费造成较为严重的影响，并对全国物流、人流造成不同程度的抑制，全国复工复产时间被迫推迟。3月以来，疫情在中国境内基本得到控制，每日新增确诊病例数逐步下降，多个省级行政区病例数清零，境内疫情防控取得阶段性成效，复工复产逐步加快，但国际疫情却出现持续蔓延之势。截至北京时间4月20日6时，全球（中国以外）累计确诊病例达232.8万，波及212个国家或地区，共造成16.0万人死亡。其中，美国累计确诊病例数超过76万，西班牙、意大利、法国、德国、英国累计确诊病例数也在10万人以上。在疫情持续快速蔓延的情况下，欧美等多国先后宣布“封城”或下达紧急状态令，3月10日意大利全国“封城”，14日西班牙全国“封城”，16日法国进入“战争状态”，17日德国宣布进入“高度风险状态”，19日和20日美国加州和纽约先后宣布“居家隔离令”，23日英国发布封锁令，但美、意、德、英等国每日确诊病例数仍在高位波动，拐点尚未显现。从我国抗疫进程来看，在武汉实施“封城”措施42天之后，全国每日确诊病例才降到100以下，以欧美国家3月10日至20日左右陆续开始采取严格管控措施算起，欧美疫情稳定下来可能最早要到5月上旬。同时，疫情在俄罗斯、印度、土耳其、巴西等国也有快速扩散之势，引发了新一轮的担忧。

实际上，受贸易紧张局势等因素影响，世界主要经济体2018年来的经济放缓压力就在增大。2019年，美国经济增速为2.3%，较2018年下降0.6个百分点；欧元区经济增速为1.2%，较2018年下降0.7个百分点，日本经济增长仅0.7%，全年增速虽略高于2018年，但四季度已转入负增长；一些增速居前的国家，2019年增速也出现不同程度的下滑，中国、印度、印尼经济增速分别

为 6.1%、5.3%和 5.0%，较上年均有不同程度的下降。从季度增速来看，2018 年 2 季度以来，主要经济体增速基本呈逐季下降态势。（图 2）

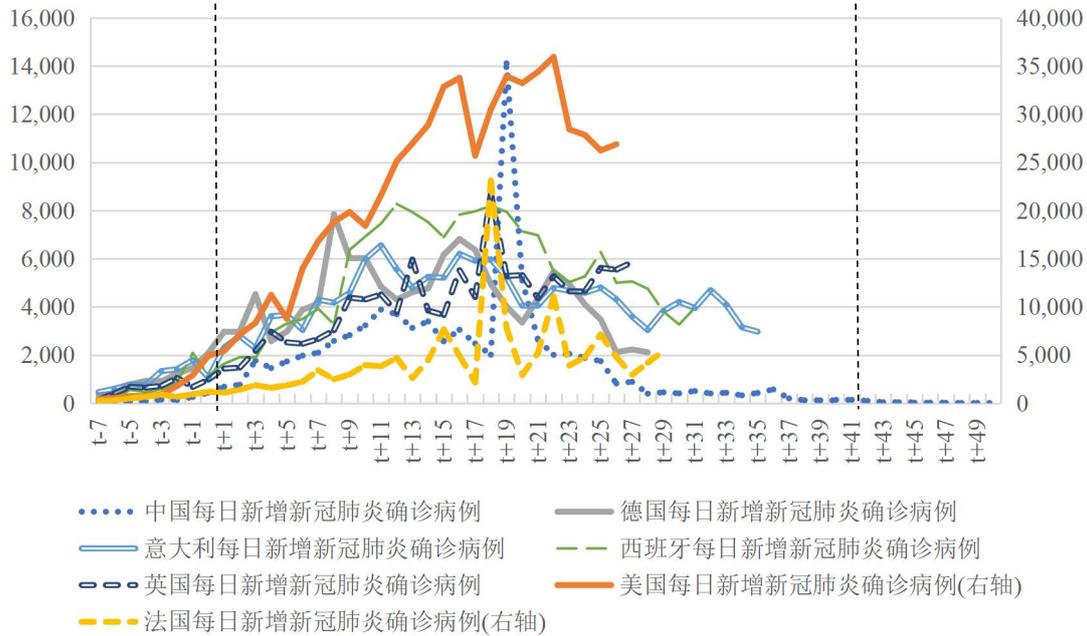


图 1 各国采取严格管控措施后的每日新增确诊病例情况

注：数据来源 WIND，t 日代表各国采取严格管控措施的起始日。

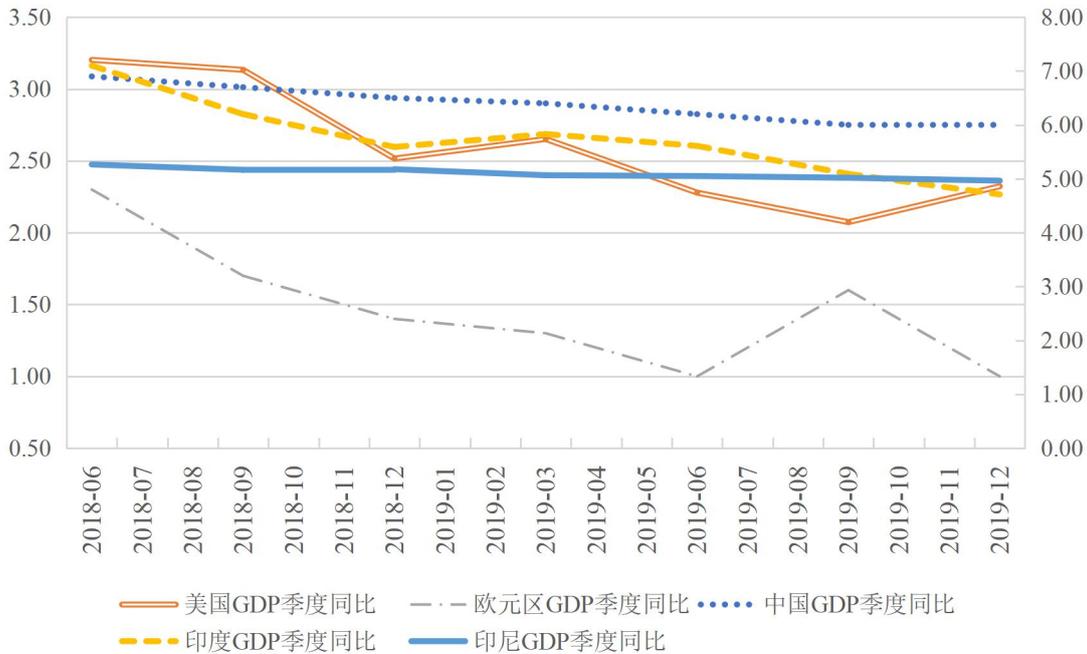


图 2 全球主要经济体 2018 年 2 季度以来的季度经济增速

数据来源：WIND。

同时，全球贸易总量也在萎缩，主要经济体 2018 年以来的进出口增速出现连续下滑，2019 年各月同比增长均为负值，2020 年 1 月跌幅进一步加深。2020 年 1 季度，随着新冠肺炎疫情的持续快速蔓延，全球经济活动受到相当程度的抑制，这给在疲弱环境中缓慢前行的世界经济带来了更大的困难。

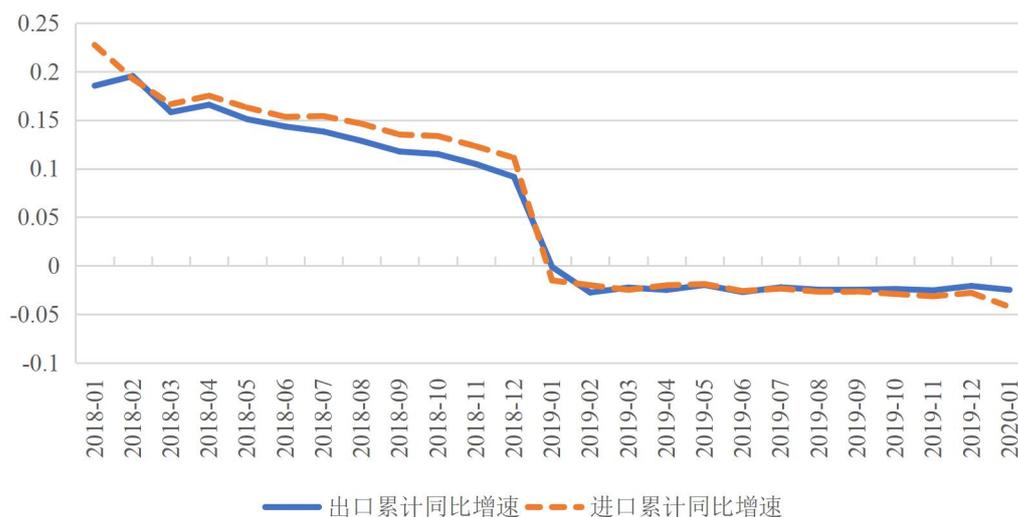


图 3 主要经济体 2018 年 1 月至 2020 年 1 月进出口累计同比增速¹

数据来源：WIND。

从发达经济体今年以来的经济表现看：美国失业率攀升、零售和 PMI 数据大幅下滑。3 月下旬以来，美国周度初次申请失业金人数平均高达 550.9 万，是 2008 年峰值时的近 10 倍，3 月非农就业人口大减 70.1 万，环比下降 0.46%，为 10 年来首次下降，接近 2008 年环比最大降幅 0.60%的水平；4 月 11 日发布的高盛连锁店销售环比已连续第三周出现负增长，分别为-10.3%、-6.8%和-5.6%；Markit 制造业 PMI 和服务业 PMI 商务活动指数双双跌破荣枯线，为指数 2012 年开始发布以来的最低值。由于“禁足令”等管控措施的影响，服务业是受疫情冲击较大的行业，美国服务业占比接近 80%，因此疫情对美国的影响可能高于服务业占

¹ 这些经济体包括：中国、美国、欧盟 27 国、英国和日本，因中国海关未单独公布 2020 年 1 月的进出口数据（采取将 1~2 月合并公布的形式），因此 2020 年 1 月的累计同比数未包含中国。

比较低的国家。欧元区国家3月份制造业 PMI 为 44.5，创近 8 年来的新低，服务业 PMI 仅 26.4，低于金融危机时 39.2 的水平；最新公布的欧元区 4 月投资信心下降到了 -42.9，弱于金融危机时 -42.7 的低点。随着疫情的进一步扩散，欧元区的经济状况有可能进一步恶化。日本制造业和服务业 PMI 今年以来持续下降，3 月制造业 PMI 为 44.8，创金融危机以来的新低，服务业 PMI 为 33.8，为 2009 年 10 月该指数对外发布以来的最低水平。

面对疫情冲击，欧美等发达经济体纷纷推出多项政策救助措施。美联储 3 月 3 日宣布下调基准利率和超额准备金利率 50 个基点，3 月 15 日又紧急调降基准利率 100 个基点至 0%~0.25%，并重启量化宽松计划；3 月下旬，美国参众两院紧急通过总额高达 2 万亿美元的财政刺激计划，拟向受疫情冲击的企业、家庭和医疗体系提供援助，规模远超金融危机时期 7000 多亿美元的规模，相当于美国现有经济规模的 10%。在货币政策空间有限的情况下，欧元区和日本也在制定非常积极的政策措施应对疫情冲击。3 月 18 日欧央行出台了 7500 亿欧元的“紧急抗疫救济计划”，在政策协调较单一国家困难的情况下，欧元区国家也在积极推动规模超过数千亿欧元的财政救助计划。4 月 7 日，日本内阁会议通过总额高达 108 万亿日元（约合 1 万亿美元）的史上最大规模经济刺激计划，在此项计划中财政支出为 39.5 万亿日元，金额约为 2019 年 GDP 的 7%，这些资金将主要用于向中小企业、个体经营者和符合条件的家庭发放补贴。

（二）美、欧、日经济前景分析

从近 40 年数据看，美国经济一般 9~10 年为一个周期。国际金融危机以来，美国整体债务水平基本稳定，2019 年 3 季度，美国实体经济部门杠杆率约为 250%。从部门构成看，居民部门经历了明显的去杠杆，降幅达 80 个百分点；企业部门杠杆率从 2012 年开始上升；政府债务则基本稳定。值得关注的是，美国企业部门已经连续加杠杆近 10 年，投资增速开始下降。2019 年

美国实体经济指标总体已弱于 2018 年，分项数据看，2019 年消费、私人投资及出口增速都已下降，只有政策发力带来的政府消费和支出增速上升。本次周期自 2008 年以来，已经持续 12 年。在债务下行周期，面临如此巨大的疫情冲击，可能使美国经济步入衰退，从目前已公布数据和疫情发展看，美国经济衰退幅度可能大于金融危机时期。美国全国商业协会 4 月 10 日发布的一项经济学家调查显示，由于新冠肺炎疫情令经济活动严重受限，美国经济已步入衰退，受访经济学家预测中值，按年率计算，2020 年一季度美国 GDP 收缩 2.4%，二季度将继续大幅收缩 26.5%，三季度美国实际 GDP 将温和增长 2%，第四季度继续增长 5.8%。按照这一预测，则全年美国经济将收缩 5%左右。美国彼得森国际研究所的最新预测显示，美国经济今年将收缩 8%。国际货币基金组织（IMF）最新《世界经济展望报告》预测美国经济 2020 年将收缩 5.9%。

相对于单一国家，欧元区抗疫政策协调难度更大，区内国家对疫情紧急程度认识存在分歧，货币政策受财政不统一和各国经济基本面差异影响，财政政策至今仍未完全达成一致。国际金融危机时期，欧元区除政府支出外，消费、投资、净出口增速均为负，此次疫情下，欧元区经济增长料将主要由政府支出驱动，如果欧元区成员国不能就救助计划及时达成一致，则有可能使经济增速出现比其他地区更大的跌幅。高盛最新预测认为，2020 年欧元区经济将收缩 9%。国际货币基金组织（IMF）预测欧元区经济 2020 年将收缩 7.5%。

2019 年，日本经济全年增长 0.7%，但由于受调节消费税影响，第四季度经济已经出现负增长，濒临衰退。日本也是受新冠疫情疫情影响较早的国家之一，居民减少外出使消费下降，并导致企业投资减少，同时疫情对日本出口及旅游业也会造成很大的影响。2020 年 3 月，日本消费者信心指数为 31.1，较 2 月和上年同期分别下降了 7.1 和 9.5，最新公布的 4 月份投资信心指数仅

为-30.5，比3月份-17.5的水平又下降了13.0，为金融危机以来的最低值。路透社公布的一项分析师调查结果显示，日本经济2020年一季度和二季度环比增速可能分别下滑3.7%和6.1%。国际货币基金组织（IMF）预测日本经济2020年将收缩5.2%。IMF同时预测，2020年全球经济将收缩3%，2021年则有望实现5.8%的增长。

二、新冠肺炎疫情冲击造成的中国经济增长路径偏移

2020年1月开始爆发的新冠肺炎疫情对中国物流、人流造成不同程度的抑制，全国复工时间被迫推迟，目前疫情在境内基本得到控制，但境外疫情持续蔓延，对疫情防控和经济恢复带来了较大的不确定性。总体来看，此次疫情属于对中国经济的外生冲击，不会改变中国经济中长期的走势，但其对经济增长的短期冲击不容小觑。

在新冠肺炎疫情的严重冲击之下，2020年第一季度，中国经济实际同比下降6.8%，这是自1992年以来首次出现负增长。其中，第一产业增加值下降3.2%，第二产业增加值下降9.6%，第三产业增加值下降5.2%。一季度，社会消费品零售总额实际同比下降21.9%，其中限额以上餐饮企业收入同比大幅下降41.9%；即使是网上商品和服务零售额同比也下降了0.8%，为该统计数据2015年发布以来首次出现负增长，其中，食品和用品类网上零售虽有所增长，但衣着类和服务类零售出现下滑。从工业增加值看，一季度，规模以上工业增加值同比下降8.4%。分经济类型来看，私营企业增加值同比降幅大于国有控股企业。全国工业产能利用率为67.3%，比去年同期下降8.6个百分点，为该数据2013年发布以来的最低值。全国固定资产投资（不含农户）同比下降16.1%，为1992年以来的新低，其中基础设施投资同比下降16.4%，制造业投资下降25.2%，房地产开发投资下

降 7.7%。一季度，进出口总额较去年同期下降 8.4%，其中进口下降 2.9%，出口下降高达 13.3%。一季度，全国居民实际人均可支配收入比上年同期下降 3.9%，其中，城镇居民实际人均可支配收入同比下降 3.9%，农村居民实际人均可支配收入同比下降 4.7%；全国居民人均消费支出实际同比下降 12.5%，其中，城镇居民和农村居民实际可支配收入分别下降 13.5%和 10.7%。

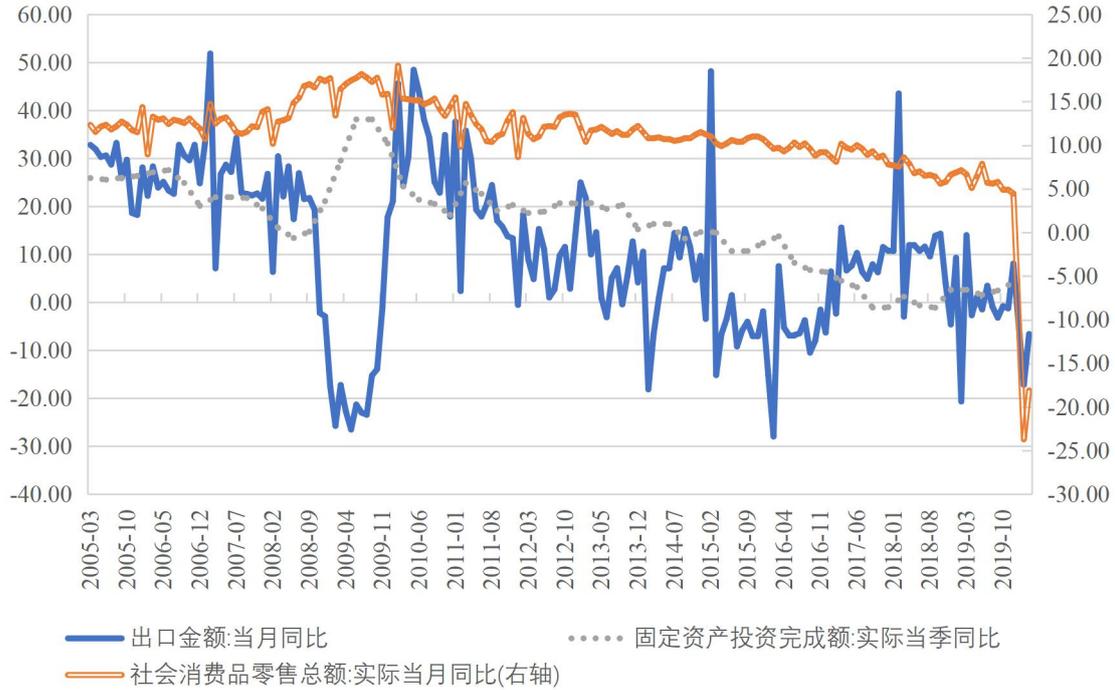


图 4 2005 年以来社会消费品零售、固定资产投资及进出口同比增长情况

数据来源：WIND。

从一季度的数据来看，目前需求端的出口项跌幅还小于金融危机时期。从历史数据来看，OECD 国家经济季度同比增速与中国商品贸易出口季度同比增速走势比较一致，2006 年以来两者的相关系数超过 0.75；通过定量分析可以发现，平均来说 OECD 国家经济增速每降低 1 个百分点则中国出口会下降 5 个百分点左右。

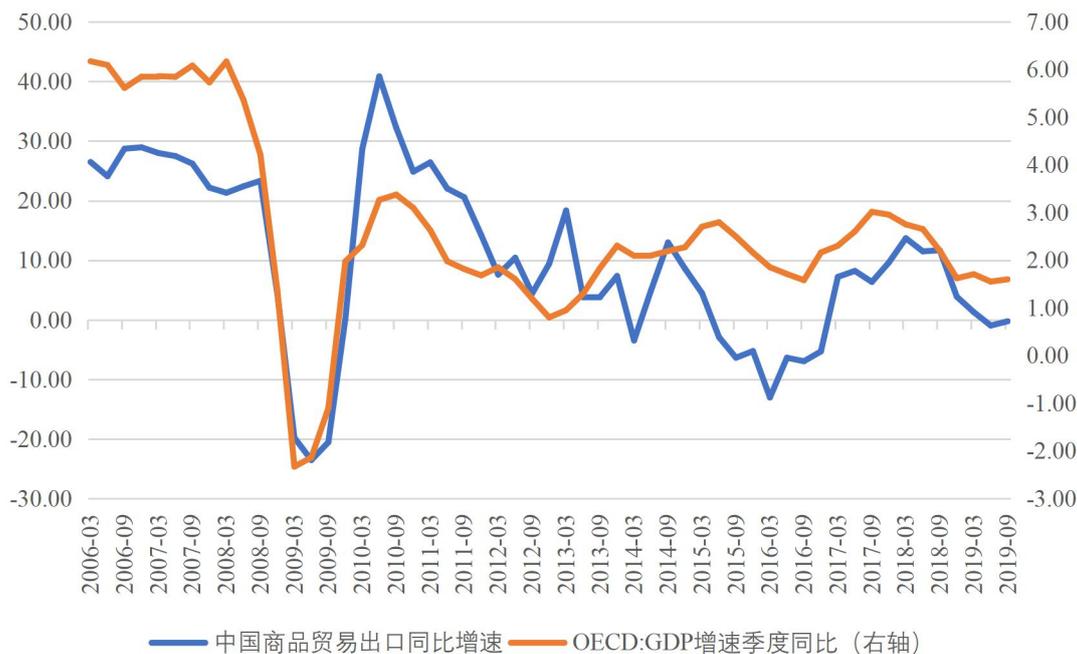


图5 OECD国家经济增速与中国商品出口增速情况

数据来源：WIND。

在OECD中，美国、欧元区国家和日本占OECD国家数量的近6成，经济体量更是占据绝对优势。因此，通过考察美、欧、日经济走势可以大致匡算出中国出口的变化情况。按照一些机构对美、欧、日2020年经济增长的预测，通过加权平均可得OECD国家2020年大致的经济增速，从而匡算出中国出口增速情况。受国际金融危机影响，2009年中国以美元计的商品出口同比增速下降了16.0%，此次疫情冲击可能使2020年中国商品出口下降28%~40%。（表1）

表1 2020年中国商品出口增速匡算情况

	美国	欧元区	日本	OECD	中国出口
全年经济增速	-5%~(-8%)	-7.0%~(-9.0%)	-4.0%~(-6.0%)	-5.5%~(-8.0%)	-28%~(-40%)

在社会消费品零售、固定资产投资和出口均受到严重冲击的情况下，中国2020年的经济增长面临非常大的压力。IMF最新预测认为，中国将艰难挺过2020年而不会陷入衰退，全年实现1.2%的增长，2021年经济增速将反弹到9.2%。

对于 2020 年经济发展目标如何设定问题，很多机构和学者都提出了自己的观点。我们认为发展目标具有多元性，发展质量具有多维性；如果要在如此复杂多变的环境下设定经济增长目标，则今年剩余季度所需要的经济增速也可以通过推算得到。在一季度经济同比下降 6.8% 的情况下，可以通过设定二季度增速和全年经济增长目标，推算出下半年应该达到的经济增速。（表 2）

表 2 二季度不同增长情形下为达到一定增长目标所需要的下半年经济增速

Q2	5%	4%	3%	2%	1%	0%	-1%	-2%
5.5%	10.8%	11.3%	11.7%	12.2%	12.7%	13.1%	13.6%	14.0%
5%	9.9%	10.3%	10.8%	11.3%	11.7%	12.2%	12.6%	13.1%
4%	8.0%	8.5%	8.9%	9.4%	9.9%	10.3%	10.8%	11.2%
3%	6.1%	6.6%	7.1%	7.5%	8.0%	8.4%	8.9%	9.4%
2%	4.3%	4.7%	5.2%	5.6%	6.1%	6.6%	7.0%	7.5%
1%	2.4%	2.9%	3.3%	3.8%	4.2%	4.7%	5.1%	5.6%
0%	0.5%	1.0%	1.4%	1.9%	2.4%	2.8%	3.3%	3.7%

注：绿色部分表示增速接近或低于 2019 年下半年的水平。

实际上，今年乃至明年的经济增速主要取决于疫后经济恢复情况。我们认为疫情对经济会造成两种形态和性质的伤害，认识这两种不同的伤害，对于加快经济恢复至关重要。疫情对经济所造成的第一种伤害是通过减少各种实物（包括机器、厂房等）、人力、自然社会构成的生产基础给人类带来的福利流量，从而降低人的终生福利水平。疫情给人类所造成的这种流量损失，一旦形成很难恢复；疫情对经济所造成的第二种伤害是对生产基础自身的损伤，这种形式的伤害对经济的影响会更加持久。面对疫情，到底是采取迅速而大范围的严厉管制措施还是继续保持生产生活如常进行，正是人类在这两种损失之间的利弊权衡。如果人类对新出现的疫情传播和伤害程度有正确的认识（充分信息），则会在充分权衡两种损伤的情况下采取最恰当的行动，如果不同人群拥有差异化的认识，则会采取不同的行动。从本次新冠肺炎疫情的发展情况看，中国无疑在疫情防控的前期阶段采取了更为及

时和恰当的行动。

目前，中国国内疫情防控取得阶段性成效，复工复产正在加快推进，但人们的生产生活仍未全部恢复正常，这表明第一种形态的福利损失已经变小但仍未完全消除，下一步要在疫情防控常态化基础上加快复工复产；但同时要高度重视疫情对经济所带来的第二种形态伤害，其伤害经济的路径现已不大可能是大量人员死亡和居民健康的永久性损伤，它更有可能通过破坏社会生产组织关系和改变居民心理等方式阻碍经济的及时恢复，包括企业倒闭、工人失业造成的实物资本与人力资本的闲置，居民消费能力与意愿下降以及投资者信心的持续低落等。从美、日近期推出的大规模经济刺激计划来看，其主要针对中小企业和家庭的救助措施，意图正是为保证微观经济主体的活力，以降低第二类损伤，促进经济在疫后的迅速恢复。

三、新冠肺炎疫情对就业造成的冲击分析

在分析疫情对中国就业的影响时，可以将就业区分为新增就业和存量就业这两种类型。

（一）疫情对中国存量就业的冲击

在存量就业中，按照职工所处企事业单位性质主要可分为国有单位、城镇集团单位、私营企业和个体户等。按照国家统计局的数据，2018年城镇就业人员为4.34亿，其中13.2%在国有单位就业，在私营企业和从事个体劳动的就业者分别为1.40亿和1.04亿，合计占城镇就业人员的56.2%。新冠疫情在1月爆发后，复工比较及时的是国有单位，而私营和个体工商户因多种原因复工进度较慢，其中的一些建筑类、服务类中小微企业面临的复工复产难度更难。一般来说，国有单位与职工的雇佣关系比较稳定，疫情期间人员就业和收入不会出现大的下降；而在私营企业和从事个体劳动的就业者则可能面临劳动关系终止或因工作量不足而收入大幅降低的可能。国家统计局公布的数据显示，全国城镇

调查失业率2月份为6.2%，3月下降了0.3个百分点，31个大城市城镇调查失业率3月为5.7%，与2月持平，服务业生产指数3月份同比下降9.1%。

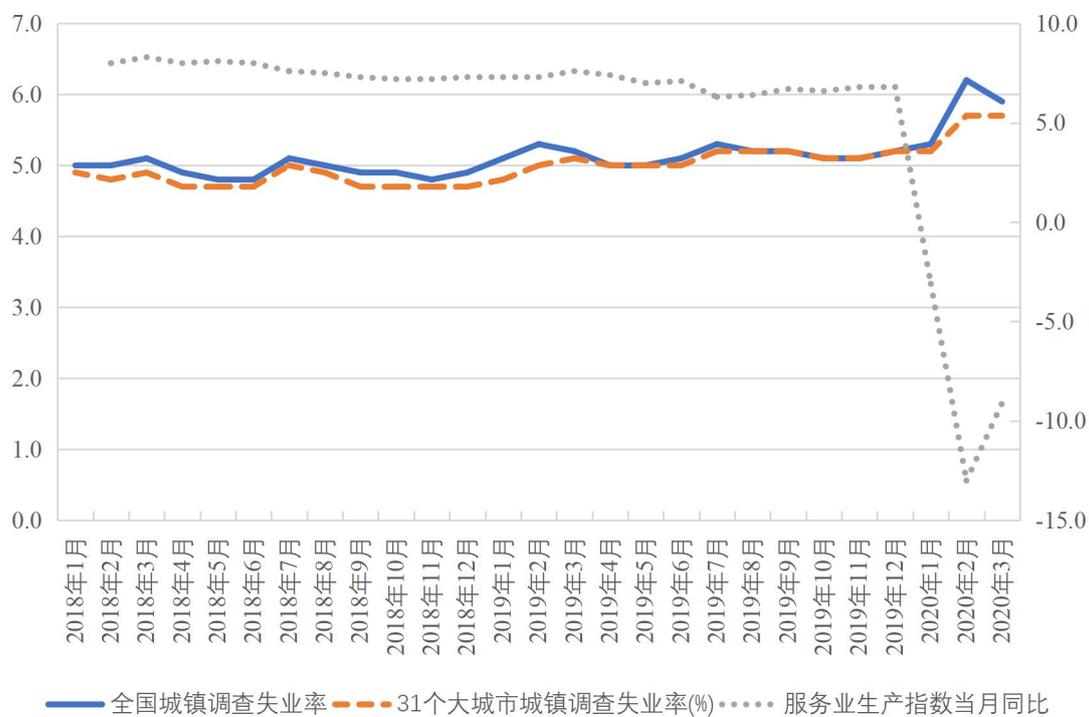


图6 2018年以来的中国城镇调查失业率与服务业生产指数累计同比

数据来源：国家统计局。

如果从2月10日（这是以往年份私营企业和个体户农历新年后已开业的日期）起算，按照全国复工的大致情况推算¹，受疫情影响一季度私营企业和个体户（在本部分中，私营企业和个体户并没有实质性区别，因此下文将统称为私营企业）损失了近16个工作日，占比超过原定一季度61个工作日的1/4，这意味着工作饱和度仅有往年同一时期的3/4左右。在无外界救助的情况下，如果企业规模相似，我们可以设想这样几种工作日损失的极端结果，每一种结果代表了一种损失的分担方式：1) 所有私营企业都以3/4的生产能力复工，全部职工以同样的时间比例参与劳动，这形成一种疫情冲击损失的共同分担机制；2) 所有私

¹ 全国复工情况的大致推算结果参见：张平、杨耀武，2019：《疫情冲击下增长路径偏移与支持政策——基于对企业非均衡冲击的分析》，《经济学动态》第3期。

营企业都以 3/4 的生产能力复工，解雇其雇佣的 1/4 的职工，这形成一种所有私营企业分担利润损失，而由 1/4 职工承担收入损失的局面；3) 只有 3/4 的私营企业完全恢复生产能力，这形成一种剩余 1/4 企业和职工完全承担损失的结果。在第一种方式下，如果企业的固定成本，如：房租，往年贷款利息等，也获得了 1/4 的减免，则疫情对所有私营企业和家庭带来的是一个季度收入 1/4 的下降，企业和职工之间仍保持紧密的雇佣关系，疫后的需求恢复和扩张性政策会带来经济的较快反弹。在第二种方式下，如果企业的固定成本获得了 1/4 的减免，则疫情会对私营企业带来暂时性的收入减少，但会造成差不多 6100 万人（按城镇私营企业和从事个体劳动的就业者分别为 1.40 亿和 1.04 亿计算）失业，失业率提高近 8 个百分点，疫情的冲击不仅会增加社会风险，疫后劳动力市场的重新匹配也需要花费更长的时间，扩张性需求政策的效果只有等待就业率恢复后才能发挥足够的乘数效应；与第二种方式相近，在第三种方式下，疫情不仅带来大量人员失业，还会造成 1/4 的私人企业停工歇业，所带来的社会风险可能更大，疫后恢复也会更加缓慢。现实情况会是上述 3 种方式的某种组合。

从调研情况来看，企业规模较小的企业复工难度更大，这类企业抗风险能力弱、数量众多，吸纳了相当数量的劳动力就业，一季度的疫情冲击会对中小微企业和职工造成相当大的冲击。进入二季度，国内疫情防控的阶段性成果逐步巩固，但海外疫情持续蔓延，国内确保疫情不反弹的任务仍然较重。这造成一些行业特别是服务业很难满负荷运营，同时也造成外部需求的锐减，对外出口企业面临较大的经营压力。在今年出口减少可能达到 28%~40% 的情况下，出口企业可能面临不小的裁员压力。

（二）疫情对中国新增就业的影响

根据国家统计局的数据，上世纪 50 年代后我国经济活动人

口逐步增加¹，2016年到达8.07亿的峰值后缓慢下降，2019年为8.06亿。与经济活动人口变化趋势相类似，我国城镇就业人员净增加也经历了先上升后下降的过程，2017年城镇就业人员净增长（新增城镇就业人数扣除退出城镇劳动力市场或失业人数）达到峰值的1034万人，2018年降为957万，2019年继续下降到828万人。从新增就业人口的结构来看，2019年我国普通高校毕业生扣除研究生招生人数后为667万人，高等教育毕业研究生64万人，学成留学回国52万人，中等职业教育毕业生493万人，新增农民工241万人。2019年，受过高等教育的人数占52%，受过中等教育的人数占32%，农民工占16%，而2009年我国的相应比例分别为，33%、38%和29%，可以看出与受金融危机影响时期相比，我国新增城镇劳动力供给结构已经发生了明显的变化。虽然，2020年国家采取了扩大研究生招生和专升本规模共计51万人的政策，但与巨大的新增城镇劳动力供给相比体量还是太小，预计2020年新增城镇劳动力供给将达到1400万~1500万人。

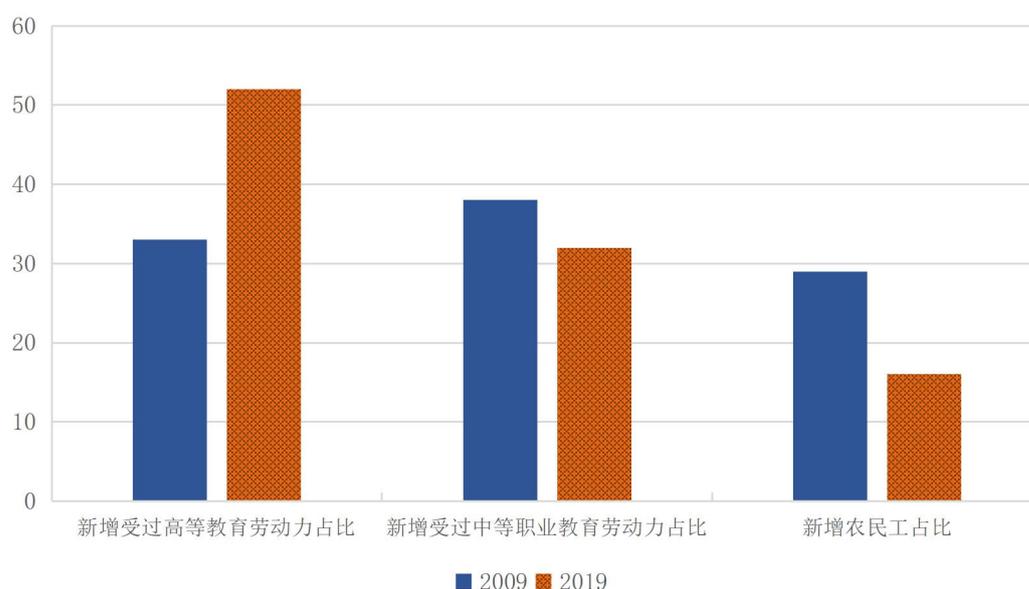


图7 中国新增劳动力结构变化

数据来源：WIND。

¹ 经济活动人口是指16周岁及以上，有劳动能力，参加或要求参加社会经济活动的人口，包括就业人员和失业人员。

从经济增长对吸收劳动力就业的情况来看，中国的就业弹性从上世纪九十年代初以来，因经济结构性变化等原因经历了先上升后下降的过程。2019年，中国经济的就业弹性为0.31，即经济每增长1个百分点可以带来0.31个百分点的城镇就业人员净增长。如果2020年继续保持前三年城镇就业人员净增长的趋势，即实现725万左右的城镇就业人员净增长，则GDP需要实现5.2%的增长。

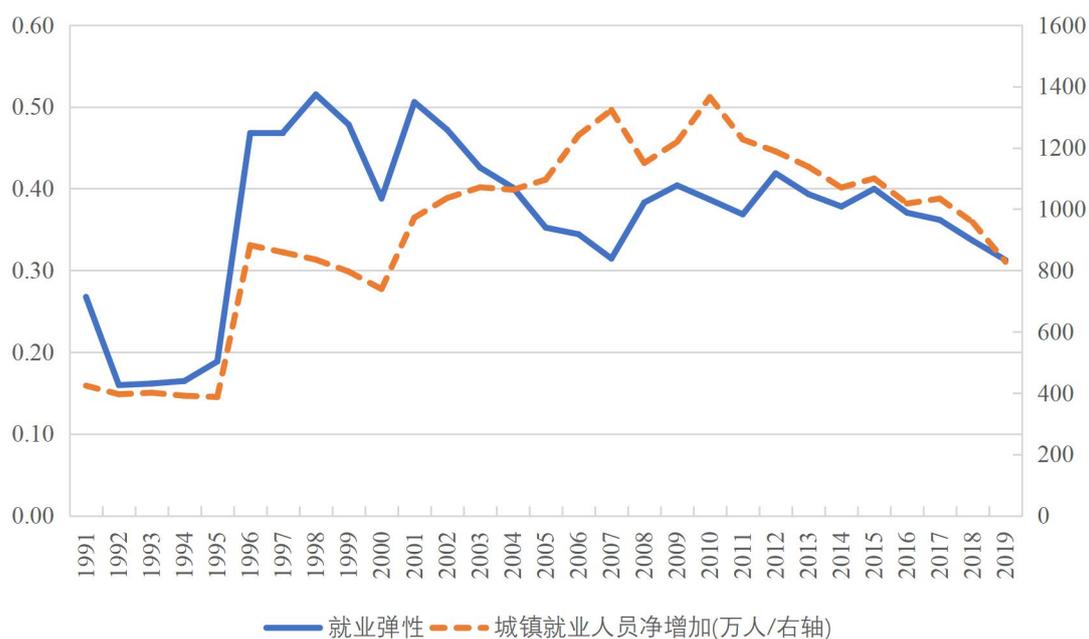


图8 中国经济就业弹性的变化情况

从2019年城镇新增劳动力供给结构来看，受过高等教育的劳动力占比为52%，农民工仅16%，2020年城镇新增劳动力供给结构应该不会有大的变化。从受过高等教育人员在各行业中的分布来看，当前受过高等教育人员在教育、公共管理、卫生、金融等第三产业部门就业的数量较多，在制造业和建筑业中的就业人数分列第3和第6位。在中国新增农民工占比下降，高校毕业生去向主要在第三产业的情况下，通过传统基建带来的总需求扩张对解决新增就业的效果有限。

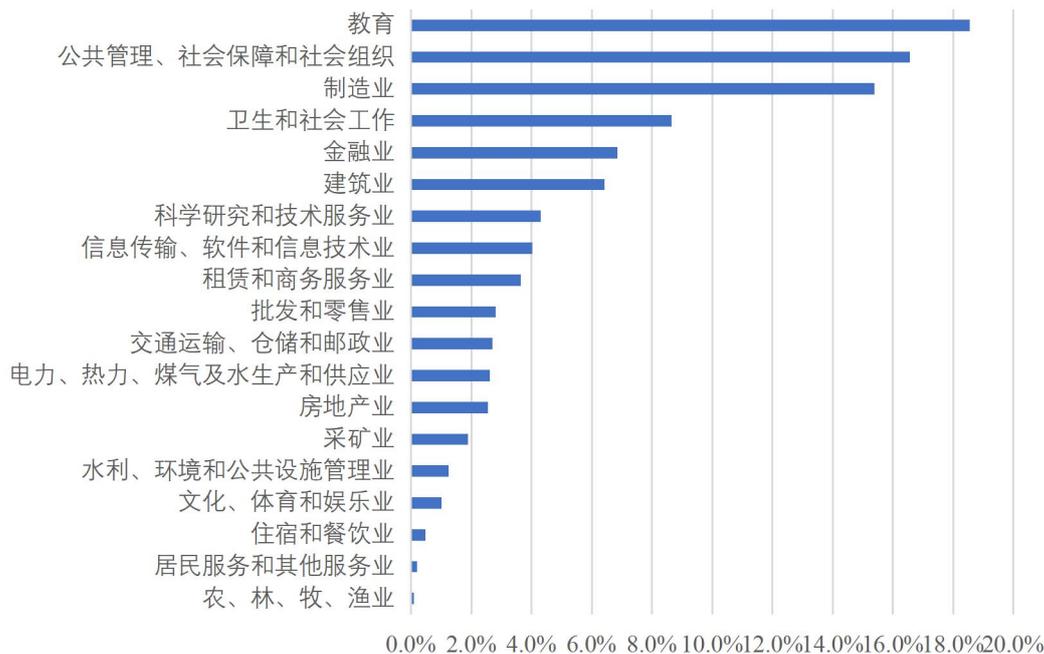


图9 中国当前受过高等教育的人员在各行业中的分布情况

数据来源：中国劳动统计年鉴（2018）。

四、增强政策的针对性和有效性

自新冠肺炎疫情在国内爆发以来，中国各级政府采取了及时有力的疫情防控措施和救助性政策，这些措施和政策对加快疫情防控进程和减轻疫情对经济的冲击发挥了积极作用。当前，国际疫情持续蔓延，中国防范疫情输入压力不断加大，复工复产和经济社会发展面临新的困难和挑战。要让经济较快恢复到原有增长轨道，防范疫情冲击带来的延伸性风险和长期性风险，我们不仅要实施积极调控政策；而且要增强政策的针对性和有效性，特别是注重保持微观经济主体的活力，恢复受疫情影响企业和家庭的信心。

（一）注重对受疫情影响的中小微企业和家庭的救助

新冠肺炎疫情爆发后，各地纷纷推出了相应的支持性政策，特别是针对中小企业的救助政策。这些救助措施从目前的调查反馈看，惠及程度还有待进一步提高。根本原因在于以下三个方面，

一是中小微企业信息高度分散，政府与企业相互沟通不多，日常这些企业利用政府政策非常少，因此必须搭建政府与中小微企业沟通互动的平台才能更方便的惠及中小微企业；二是疫情冲击下，中小微企业的风险度迅速提高，商业性金融机构作为盈利机构很难通过风控来审核贷款给这些中小微企业，只能推动政策性的资金惠及中小微企业，但发放贷款的成本很高；三是与中小微企业密切相关的上下游产业链的商业机构本身也面临较大的风险，相互救助比较困难。因此，必须借助新的产业和政府平台才能打通政府、金融机构与中小微企业的连接。这需要通过提升信息处理效率来提高服务效率。同时，针对中小微企业的救助必须是政策性的补贴救助，资金额度小，需要靠产业龙头企业和政府专业中小微企业扶持平台的信息汇集和渠道才能有效防范欺诈，服务于真正受困的中小微企业，直到中小微企业复工后才能纳入到正常的商业往来，商业性金融机构的作用才能不断显现。

在疫情冲击之下，很多企业虽然开工但职工的工作时间不饱和，特别是一些服务性行业业务量锐减，进入二季度，在外部需求下降的情况下，一些出口加工企业也面临较大的经营困难。这需要一方面加强对相关行业的帮扶力度，对不裁员和少裁员的企业增加一些激励，并使政策措施及时高效惠及到受损企业；另一方面要注重对受疫情影响严重家庭的救助，使他们尽快恢复消费能力和信心，这不仅有利于保障民生也有利于经济增速的及时恢复。从美国和日本近期推出的经济刺激计划来看，对家庭的救助是本次救助的重点之一。目前，部分城市推出了电子消费券等促进居民消费的措施，电子消费券主要通过本地居民摇号等方式发放，这对恢复当地商场和景点的人气可能会发挥一定的作用，但对解决受疫情影响严重家庭的困难和加快经济循环的作用有限。可考虑借用大数据分析等现代信息技术准确识别受损严重的中低收入家庭，给予一定的现金补贴并对这类家庭必须的子女教育、医疗等支付给予适当减免。

（二）针对就业研究制定专项政策

从目前各行业吸纳就业情况和新增劳动力供给结构看，建筑业前期因疫情防控需要停工而造成的就业压力通过境内生产活动恢复和传统建设项目可以很快得以解决。制造业中的外贸出口企业，经历了一季度复工延迟和开工不足的影响，二季度将继续面临外部需求锐减的不利局面。对于这类企业，一方面可以通过跨境电商便捷生产端与需求端的匹配，加强企业与境外最终消费者之间的连接。另一方面可以通过税费减免或延期缴纳、增加外贸信贷投放等多种措施降低企业负担，维持企业在海外疫情持续期间的生存能力。这不仅可以缓解就业问题，也可以增强中国产业链的国际吸引力。对于受此次疫情冲击严重的服务类及中小微企业，可考虑通过往年营收和利润情况评估企业受损情况，构建企业、职工、生产要素所有者和政府之间的损失分担机制，同时在疫情防控常态化情况下，加快生产生活恢复进程，增强居民消费能力和消费信心，缓解居民紧张心理，逐步恢复和增加服务业人气和营收。对于新增劳动力供给中受过高等教育人数占比过半，主要分布在第三产业等情况，应增强教育、卫生、公共服务等行业的发展，增加对新增劳动力的吸纳能力。在此次疫情冲击和我国新增劳动力供给逐步下降的情况下，很多企业也会调整预期，在未来用更多的机器来代替雇佣劳动力，因此长期就业稳定也是一个重要的课题。

版权公告：**【NIFD 季报】**为国家金融与发展实验室版权所有，未经版权所有人许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，版权所有人保留法律追责权利。报告仅反映原文作者的观点，不代表版权所有人或所属机构的观点。

制作单位：国家金融与发展实验室。