

專業報告

就業促進與僱傭保障實務報告 —新常態下促進廣東就業的思考

唐聖章

廣東省就業促進會副秘書長

廣東省就業服務局副局長

2013 年廣東省 GDP 和進出口總額均率先超過 1 萬億美元。隨着廣東工業化、城市化和國際化進程不斷加快，經濟領域不斷呈現新情況、新特點，這對保持我省就業局勢總體穩定，進一步促進和擴大就業，不斷提升就業質量都帶來了新的壓力和挑戰。

一、廣東近五年就業的基本特點

2011 年以來，廣東堅持穩中求進的總基調，積極應對國際金融危機帶來的挑戰，推動經濟社會實現平穩較快發展，促進就業成效明顯。

(一) 就業總量繼續上升，重點群體保持穩定。截至 2014 年末，全社會從業人員總數 6183 萬人，比 2010 年增長 7.5%。2011 年以來，每年在我省就業的應屆高校畢業生人數(含本省高校和外省入粵)均超過 60 萬，年末就業率均超過 90%，也保持基本穩定。

(二) 就業結構持續優化，就業分布趨向合理。截至 2014 年末，我省第三產業吸納就業比重為 37%，與 2010 年相比提高了約 4 個百分點。全省 10000 家用工定點監測企業在崗技術、技能人才的重點為 30.8%，比 2010 年提高約 6 個百分點。

(三) 第三產業增速加快，就業拉動能力增強。2011 年以來，我省第三產業同比增速均超過一、二產業。相關測算顯示，每億元國內生產總值，第二產業容納的就業量約為 1058 人，第三產業為 1348 人。統計還顯示，我省 GDP 每增長 1 個百分點，拉動就業崗位從 2010 年的 15.3 萬個提高到目前的 20.2 萬個。

(四) 就業質量不斷改善，創業帶動就業初顯。2011 年以來，全省 10000 家定點監測企業員工收入水平年均增幅達 13.7%，高於經濟的平均增速。創業帶動作用進一步增強。每年扶持創業 10 萬人以上，帶動就業 50 萬人以上。

二、新常態下廣東就業面臨的問題和挑戰

當前，我省經濟正從高速增長轉向中高速增長，經濟發展方式正從規模速度型粗放增長轉向質量效率型集約增長，經濟結構正從增量擴能為主轉向調整存量、做優增量並存的深度調整，經濟發展動力正從傳統增長點轉向新的增長點。在這個漸進的轉變過程中，經濟新舊常態相互交織，疊加影響。就業作為經濟的派生性需求，將面臨新的形勢和挑

战。

(一) 经济增速放缓影响就业岗位增加, 就业总量压力仍然较大。从近年全省情况看, 广东 GDP 年均增速达 12% 以上。随着全省宏观经济增速调低至 8%, 预计今后五年广东 GDP 增速将稳定在 7% 左右。从一般规律看, 经济增长率与失业率是负相关关系, 与就业率则是正相关关系。经济增速放缓拉动新增岗位的能力下降已开始显现。2014 年全省 GDP 增速同比回落 0.9 个百分点, 城镇新增就业人数同比减少约 5 万人。但据测算, 今后五年广东重点群体的就业总量仍然较大。2015 年全省应届高校毕业生总量 51.9 万人, 加上外省来粤就业和上年结转的未就业高校毕业生, 以及全省需转移就业的农村劳动力、登记失业人员、中职中技毕业生、城镇新成长劳动力等, 需要就业总人数将超过 200 万人, 就业的总量压力不减。

(二) 产业结构调整 and 转型升级步伐加快, 技能结构矛盾将进一步紧张。加快传统产业改造升级、实施先进制造业和现代服务业“双轮”驱动, 是经济新常态下重要内容。预计今后五年, 全省第三产业比重将进一步提升, 现代服务业增加值占服务业的比重将突破 60%。全省就业也将从以往依靠第二产业的制造业、以生产为主吸纳劳动力的“工业吸聚”, 逐步转向以现代服务业吸纳为主的“服务消化”。三次产业的就业比重将由第二产业向第三产业过渡。在产业结构调整 and 转型升级过程中, 原有的低端劳动密集型制造业, 除部分作为落后产能直接淘汰外, 将普遍以“机器代替人工”的方式转型, 普通劳动力的就业岗位将流失。如部分市目前推进的企业“机器换人”行动计划, 每年预计可减少 4 万人的普工需求。同时, 由于产业转型升级, 人力资源市场上技能不匹配将成为就业结构性矛盾的主要方面, 人力资源市场对技能劳动者的需求将不断增加。2014 年人力资源市场技能人才求人倍率已达 1.4-1.5, 其中高级技师的求人倍率高达 2.0 以上。全省技能人才缺口平均每月超过 15 万人次。

(三) 经济发展动力由要素驱动向创新驱动转换, 创业带动就业增长将进一步提速。经过多年的快速发展, 全省通过要素投入拉动经济增长的传统模式已难以为继, 新常态下经济发展动力将主要依靠创新驱动。当前, 随着简政放权、减少市场干预等一系列释放改革红利措施的出台, 企业准入的门槛低了, 极大地调动了全社会创业兴业的热情, 有力地支持了服务业、“三农”、小微企业、民营企业和新兴业态的发展, 创业主体由以往的精英阶层向大众阶层扩展, 带动了大量就业。据省工商部门统计, 仅 2015 年上半年全省新登记各类市场主体 67.7 万户, 同比增长 8.9%, 拉动新增就业大幅增加。但全省创业目前仍面临创业热情不高、创业能力偏低、创业融资较难、创业服务不足、创业成功率低等问题亟需解决。

(四) 新一轮技术变革加速就业、创业模式多样化, 对政府促进就业带来新的挑战。在国际竞争、信息技术、资源环境等多种压力和动力作用下, “第三次工业革命”已加速酝酿。工业 4.0、智能机器人、互联网、云平台、大数据、3D 打印等科学技术已广泛渗透经济社会的各个方面, 并成为新的经济驱动力和就业增长点。新常态下的劳动者就业与以往主要通过“政府引导”方式实现不同, 新一轮技术变革背景下的就业形式将主要通过“市场自选”方式进行, 并呈现多样化特点。家庭服务业、电子商务、互联网络、创客、众筹、P2P 网贷等为代表的新的创业、就业模式将更加普及, 更加多样化。但同时, 现有

就业政策体系、就业服务能力、服务手段、服务水平、服务效果等与新常态下的创业、就业模式和日益多元化的就业需求不相适应，政府亟需探索完善将新一轮技术变革与促进就业紧密结合的新模式、新途径。

(五)经济福祉由非均衡型向包容共享型转换，对更高质量就业提出新的要求。随着全省粤东西北地区的新型城镇化和新农村建设的加快发展，由城乡二元结构向一元结构转向，以工促农、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系正在加快形成。此外，生态与环境成本日益成为经济发展的硬约束，绿色就业等就业模式将继续提升。预计到 2020 年末全省常住人口城镇化率将达 73%，实现不少于 600 万本省和 700 万外省农业转移人口及其他常住人口落户城镇。全省人均 GDP 将达到 1.3 万美元，中产阶级群体数量增至 5600 万人。随着经济福祉由非均衡型向包容共享型转换，外来人口市民化进程加快以及生产生活环境改善，与之相适应的是劳动者要求实现更高质量就业。目前全省就业质量总体水平还不高。如何提高劳动者的就业质量，并解决好劳资纠纷和在岗员工流失，成为新常态下需研究解决的重大课题。

三、广东下阶段就业工作主要思路

认识新常态，适应新常态，引领新常态，是当前和今后一个时期大陆经济发展的大逻辑。广东作为大陆改革开放的先行地，已先于其他地区面临就业领域的新形势、新问题。下阶段重点抓好五个方面：

(一)着力加强新常态下经济与就业的分析研究。当前经济增长的上限是“防通胀”，下限是“保就业”。新常态下做好就业工作是一项系统工程。要进一步加强经济与就业的关联分析，真正落实“就业优先战略”，探索有质量的经济发展与高质量就业良性互动的长效机制。要认真分析当前城镇化、老龄化背景下的人口增长状况和人力资源素质结构变化情况，充分研究基于互联网、物联网等新技术层面的创业、就业模式，深入探索新经济增长模式下的技术性失业特征，把就业政策、人口政策、产业政策等真正融合，形成促进就业的综合性政策体系。要把就业效果作为评价经济社会发展成效最主要的指标之一，实行政府目标责任制，不断强化“就业优先”意识。

(二)不断加强人才储备和人力资源素质提升。推动产业转型升级和创新驱动发展，特别是重点发展信息服务、工业设计、文化创意等知识密集型、技术密集型行业，关键在于高素质人才和人力资源的支撑。下阶段要进一步强化人才储备，充分发挥高等院校、科研院所、技工院校在高层次人才培养中的作用。支持中小微企业公共(技术)服务平台建设专业团队，引进既懂管理又懂专业、既懂市场又懂融资的复合型人才。要建立产学研用结合的实训基地，鼓励校企联合开展定制式人才培养。要瞄准战略性新兴产业、先进制造业、高新技术产业、智力密集型产业、现代服务业、现代农业等前沿产业，注重加强在职技能培训，培养适用型的技能人才，推动由传统的“人口红利”向“人才红利”转变。

(三)努力开拓大众创业、万众创新的新局面。经济新常态下，小微企业将成为发展的生力军、就业的主渠道、创新的重要源泉。加大对小微企业、个体工商户等的扶持，让它们发展壮大，可形成推动大众创业、万众创新的示范效应。因此，要进一步完善和落实各项鼓励创业的政策，在创业人才培养、创业资金扶持、创业载体建设、创业服务优化等

方面，加大政策扶持力度。繼續完善鼓勵自主創業、自謀職業的政策措施。要堅持將促進創業與推動新興產業發展、科技創新更加緊密地結合起來。要加快創業人才培訓內容和模式的探索和改革，加強創業政策和創業典型宣傳，在全社會營造政府激勵創業、社會支持創業、勞動者勇於創業的社會環境和濃厚社會氛圍。

(四) 不斷完善面向市場的政府促進就業新機制。當前，全省的高校畢業生、就業困難人員、下崗失業人員等重点群體的就業，關乎社會穩定、關係社會公平正義。幫助就業困難群體和失業人員實現就業，是政府保障底線民生、社會政策托底的職責所在。要改變以往粗放式的、大包大攬的就業模式，逐步調整為根據不同群體特征的、精準發力的就業服務新方式。要通過為重點群體和用人單位提供優質高效的公共就業服務，促進人力資源合理配置，幫助他們實現就業。要進一步加強公共就業創業服務體系建設，尤其要加強縣(區)和鎮(街)、村(居)基層公共就業創業服務平台建設，更好地為廣大勞動者提供基本公共服務。要加快就業服務信息化建設，構建網站、手機、電話、電視等多維一體的現代就業信息服務平台，適應新常態下的各類就業新形式。

(五) 積極探索實現更高質量的就業增長新路子。要改變經濟增長方式以高投資、高出口、低工資為主要特點的舊發展模式，實施兼顧就業促進和收入平等的共享型增長方式，既應注重就業數量實現充分就業，更應注重就業質量實現體面勞動。要實現經濟發展與就業增長的良性互動，不斷提升經濟增長質量和增長效益。要通過重點培育創新創業、現代服務業、城鎮化、低碳產業、綠色就業等新的經濟增長點，着力創造比較充分的就業機會，逐步提高勞動者就業能力，營造良好就業環境，穩步提高勞動者報酬，構建和諧的勞動關係，讓全社會共享改革發展成果。

共同主辦單位簡介：

大陸中國就業促進會

中國就業促進會成立於 2005 年 3 月，是具有法人資格的非營利性社會團體。其成員由從事勞動就業的實踐工作者、理論研究者以及公共就業人才服務機構、就業培訓機構、失業保險經辦機構、職業仲介機構、各類企事業單位、相關社會組織自願組成。英文名稱是 China Association for Employment Promotion，英文縮寫為 CAEP。

中國就業促進會成立以來，圍繞大陸經濟社會發展大局和就業中心工作，配合政府部門貫徹實施就業優先發展戰略和積極就業政策，開展勞動就業理論以及人力資源開發利用研究，開展有助於促進就業和服務於勞動者的實踐活動，立足服務、面向社會，充分發揮橋樑紐帶作用，為推動就業事業發展發揮了積極作用。

2013 年，中國就業促進會榮獲由經社理事會和類似組織國際協會頒發的千年發展目標獎，成為大陸唯一獲此殊榮的非政府組織。

大陸合辦單位簡介：

中華職業教育社

中華職業教育社於 1917 年 5 月 6 日，由著名愛國民主人士黃炎培先生聯合蔡元培、梁啟超、張謇、宋漢章等 48 位教育界、實業界知名人士在上海創立，成立伊始既有蔡元培等學界泰斗參與，也有鄒韜奮等業界才子加盟，還有陳嘉庚等華僑領袖的贊助和聶雲台等新興商界鉅子的支持，由此開展的職業教育實踐，開創了我國近現代職業教育的先河。

中華職業教育社是主要由教育界、經濟界、科技界人士組成的群眾團體，是黨和政府團結、聯繫國內外職業教育界人士的橋樑和紐帶。以宣導、研究和推行職業教育，改革脫離生產勞動、脫離社會生活的傳統教育為職志。在中華職業教育社 90 多年發展歷程中形成的愛國奉獻、服務民眾的傳統，雙手萬能、手腦並用的理念，敬業樂群、相容並蓄的品格和與時俱進、爭創一流的作風，不僅折射出了我國職業教育的曲折發展進程，“也可以看出中國知識份子的歷史道路”。

2004 年，中華職業教育社獲准成為聯合國公共資訊部聯繫的非政府組織成員。2010 年，又獲准成為聯合國經社理事會聯繫的具有諮商地位的非政府組織成員，在國際舞臺上確定了自己應有的地位，成為維護世界和平、推進人類進步事業的積極力量。

2014 年中華職業教育社召開的第十一次全國代表大會確定了中華職業教育社現階段的主要任務是充分發揮“統戰性、教育性、民間性”優勢，繼承弘揚黃炎培職業教育思想，與時俱進，開拓創新，著力提高建言獻策和理論研究水準，進一步加大溫暖工程實施力度，繼續加強與港澳臺及海外聯誼交流，全面加強自身建設，積極投身現代職業教育體系建設，為加快發展現代職業教育、實現中華民族偉大復興的中國夢貢獻智慧與力量。

截止到 2014 年 12 月，中華職業教育社在全國除港澳臺以外的 31 個省區市都已成立省級組織，現有省轄市（縣）、區、鄉級社 236 個，個人社員 3.4 萬余人、團體社員 2700 個。

中華職業教育社歷任理事長有黃炎培、胡厥文、孫起孟、成思危、張榕明。現任理事長為全國人大常委會副委員長陳昌智。