



他山之石

▶ 他山之石

▶ 国际观察

▶ 热点关注

他山之石

## 2009~2010年就业形势分析及政策建议（上）

2010-04-23 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2010-4-23

**摘要:** 2009年,面对宏观经济衰退带来的严峻就业形势,我国多管齐下促进就业,取得了明显的成效。保守估计,全国城镇新增就业1200万个,为全年目标任务的133%;下岗失业人员再就业600万人,为全年目标任务的120%;就业困难人员再就业160万人,为全年目标任务的160%。2010年,我国宏观经济将会企稳回升,就业形势会好于2009年,但是仍有很多隐忧;应继续坚持国家促进就业的各项政策,稳定或扩大劳动力需求,健全公共就业服务机制建设;对应届高校毕业生就业问题、4050群体就业问题、隐性失业问题、劳动力流动中的制度性障碍问题、失业保险制度改革问题应该予以重点关注。

### 一、2009年就业工作回顾

#### （一）严峻的形势。

为保持宏观经济长期平稳发展,我国于2007年开始实行紧缩性的宏观经济政策。这一政策的效果在2008年下半年开始显现。但是突如其来的金融危机却打乱了既定的战略,经济下行的速度远远超出了危机之前人们的预期。这从根本上决定了2009年就业形势的严峻性。

1. 受金融危机的影响,国际市场对我国产品的需求大幅减少。2009年1~8月,中国出口额当月同比都下降了17个百分点以上,9月略有改善,但也下降了15.2%;①据估计,全年出口额将同比下降19.5个百分点。②出口减少直接影响我国产品出口并因此影响相关企业的劳动力需求,而出口减速所引发的消费和投资疲软会进一步减少劳动力需求。保守估计,由于出口减少而导致的非农就业的减少将达到1500万人。

2. 单就国内投资而言,投资增速出现大幅减缓。其中尤以房地产业投资最为明显,2006年3月至2008年12月,我国房地产开发投资总额月度增速均保持在20%以上,但是该指标值2009年2月却降低为1%,这是自1997年10月以来的最低值;之后该指标指虽然缓慢回升,但是直到2009年9月也只有17.7%。③房地产投资的不足导致上游有关产业生产下滑,劳动力需求大量减少。

在劳动力需求出现减少的情况下,我国劳动力供给继续增长。自1991年来,我国经济活动人口数量一直呈增长趋势,2001年74432万人,2002年75360万人,2003年76075万人,2004年76823万人,2005年77877万人,2006年78244万人,2007年78645万人,2008年79243万人。④2009年的准确数字尚难得出,但是从2009年前两个季度的数据和往年经验来看,2009年全年经济活动人口将在79500万人左右,高于2008年的水平。

综合考虑上述因素,可知2009年我国劳动力供给大于需求的态势仍然没有变化,而就业形势却更为严峻。

从指标上来看,2009年第一季度,用人单位需求人数同比下降了3.3%,求职人数同比增长了10.9%,岗位空缺与求职者比例为0.86,同比减少了0.12。⑤需要指出的是,在劳动力整体供大于求的情况下,高技能人才仍然供不应求,技师、高级技师和高级工程师需求缺口大,岗位空缺与求职者比例分别为1.76、1.6、1.61。⑥这在一定程度上反映了我国劳动力供求的结构性矛盾。

#### （二）有力的措施。

面对严峻的形势,党中央、国务院积极部署,全面启动了促进就业的种种措施。

1. 稳定劳动力需求。除通过4万亿元的经济刺激计划稳定劳动力总需求外，还通过如下办法达到稳定或者增加劳动力需求的目的。

(1) 稳定困难企业的劳动力需求。2009年1月，国务院办公厅发布《国务院关于加强普通高等学校毕业生就业工作的通知》（国办发[2009]3号文件），提出通过社会保险补贴、岗位补贴或职业培训补贴等多种方式支持困难企业更多地保留大学生技术骨干。2009年2月，国务院发布《关于做好当前经济形势下就业工作的通知》（国发[2009]4号文件），更为明确地提出了稳定困难企业劳动力需求的措施：“通过缓缴社会保险费，阶段性降低城镇职工基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险费率，运用失业保险基金结余引导困难企业不裁员或少裁员等措施，稳定就业岗位。”

(2) 增加服务业的劳动力需求。国家制定了一系列促进服务业发展以增加劳动力需求的措施。比如，大力发展具有增长潜力的社会管理、公共服务、生产服务、生活服务、救助服务等服务业新领域和新门类，重点开发养老服务、医护服务、残疾人居家服务、物业服务、廉租房配套服务等社区服务岗位，引导和支持动漫、创意、租赁、家政和农业技术推广、农用生产资料连锁经营等服务业发展，等等。

(3) 增加中小企业的劳动力需求。中小企业数量多、增长速度快、运营灵活，是吸纳就业的主要力量；发展中小企业，是增加劳动力需求的主要出路。在国发[2009]4号文件中，国家明确提出要“大力发展中小企业，保护和提高中小企业吸纳就业的能力。落实鼓励中小企业发展的各项扶持政策，加强融资和担保服务，建立健全中小企业服务体系，为企业发展提供政策、信息、技术咨询等专项服务，着力帮助企业解决生产经营中的突出问题，切实发挥中小企业吸纳就业的主体作用。”

(4) 增加国有企业和科研单位的劳动力需求。国有企业和科研单位的所有制性质决定了其在稳定劳动力需求中的特殊重要性。在国办发[2009]3号文件中，国家对国有大中型企业和科研单位在吸纳高校毕业生就业提出了明确的要求；在国发[2009]4号文件中，国家提出要“进一步深化国有企业改革，推动国有企业做强做大，承担相应的社会责任，通过企业发展提供更多就业机会，尽可能不裁员或少裁员。做好已批准企业的主辅分离辅业改制实施工作，落实相关扶持政策。鼓励国有企业通过多种稳妥方式分流安置富余人员。”

## 2. 改善公共就业服务质量。

(1) 加强失业调控和失业预警。国发[2009]4号文件中，国家提出要建立失业动态监测制度，“对重点行业、重点企业岗位流失情况实施动态监测，及时制定应对规模失业的工作预案。建立健全企业空岗信息报告制度。

加强失业保险金发放工作，对符合条件的失业人员及时足额发放失业保险金，切实保障其基本生活。”

(2) 加强劳动力市场监管、信息传递、就业指导。劳动力市场监管机制、信息传递机制、就业指导机制是否有效，是衡量公共就业服务质量的重要标准；而若能加强上述三种机制的有效性，也必然意味着对就业的促进。针对监管机制，国发[2009]4号文件中，国家提出要“建立人力资源市场监管体系，加强市场监管，维护市场各类主体合法权益。”针对信息传递机制和就业指导机制，国家提出要“及时收集、发布准确有效的岗位信息，针对城乡劳动者求职就业的需要，提供免费的职业介绍、职业指导、信息服务、能力测评、政策咨询服务、就业失业登记等。”

3. 加强职业培训。国家加强职业培训的措施集中体现在国发[2009]4号文件中，该文件提出要“组织实施特别职业培训计划，指导生产经营困难企业组织待岗人员开展技能提升或转业转岗培训，为企业生产发展做准备；支持失去工作的农民工参加实用技能培训和创业培训，帮助其寻找新的就业机会；帮助失业人员参加再就业培训，提升其再就业能力；组织引导退役士兵免费参加相关职业技能培训，培养技能型人才；组织农村应届初中毕业生参加劳动预备制培训，加强技能劳动者储备。加强农村职业教育和农村劳动力就业能力培训，培育一批掌握一定技能的村镇建筑工匠、基层技术人员和农村基础设施管理、养护、维修人员等专业人才。”

4. 鼓励自主创业。国办发[2008]111号文件中，国家提出要完善创业扶持政策、改善创业环境，并从市场准入、行政管理、税收优惠、担保贷款、资金补贴、场地安排、融资渠道等方面提供了具体的指导意见。同时，国家还提出要强化创业培训、提高创业能力，并从健全服务组织、完善服务内容、提供用工服务三个方面提出了具体的指导意见。

此外，对于农民工和高校毕业生的自主创业，国家还单独提出了鼓励政策。农民工方面，国家鼓励积累了一定资金、掌握了一定技能、具备自主创业潜力的农民工自主创业，在用地、收费、信息、工商登记、纳税服务等方面，降低创业门槛，给予实际帮助。高校毕业生方面，高校作为大学生创业教育、指导和实践活动基地的角色得到强调，同时，对毕业生从事个体经营符合条件的，三年内免收行政事业性收费；登记失业高校毕业生可申请小额担保贷款，合伙经营和组织起来就业的，适当扩大贷款规模，从事微利项目的享受贴

息扶持；对有创业意愿的高校毕业生参加创业培训的，给予职业培训补贴；等等。

作者：国家发展和改革委员会社会发展研究所 杨宜勇 首都经济贸易大学中国劳动人事科学发展研究院  
安家琪

来源：《经济研究参考》2010年第11期

[>>返回](#)

#### 相关新闻

- 人民日报连发四文聚焦国内收入差距问题 2011-02-18
- 人科院传达尹蔚民部长“关于加强人力资源社会保障科研工作座谈会上的讲话” 2011-02-17
- 公务员“凡进必考”不动摇 正确看待“公务员热” 2011-02-17
- 世界一些发达国家统筹城乡基本公共服务的经验 2011-02-17
- 罗正恩：北京拟采取多种举措调控人口将收紧进京指标 2011-02-17
- 人社部副部长：公务员制度改革路向何方 2011-02-16
- 新加坡营造电子政务技术的良性生态环境 2011-02-15

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区育慧里5号 邮编：100101 院办电话：010-84635652

科研管理处：010-84635686、84622949

京ICP备10211434号