

改革开放四十年我国就业战略 转变历程与广东实践

李 云¹ 李银娟²

(1. 中共广东省委党校校刊编辑部主任、编审; 2. 中共广东省委党校经济学硕士研究生)

[摘要] 改革开放以来,为了适应经济社会的发展变化,我国就业战略作出了相应的调整和转变,有效地促进了经济社会的发展和就业提升。回顾和总结改革开放四十年广东就业发展实践,对于新时代广东奋力实践“四个走在全国前列”,进一步完善就业相关政策、推动更高质量就业发展具有重要现实意义;针对广东当前存在的就业结构性不合理、“双创”动力不足、重点就业群体问题突出以及就业政策体系和服务体系有待完善等深层次就业问题,应进一步深化人才发展体制改革、推进以创业带动就业的就业计划、突出做好重点群体就业工作和加强就业政策及服务体系建设。

[关键词] 改革开放; 就业战略; 转变; 广东实践

[中图分类号] F241.4 [文献标识码] A [文章编号] 1003-7462 (2018) 05-0014-12

DOI: 10.13977/j.cnki.lnxk.2018.05.002

就业是民生之本,是人类生存和自我实现的根本手段。就业是永恒的课题,更是世界性难题,就业战略是一国发展战略和政策中的重要组成部分。十九大报告指出:“要提高就业质量和人民收入水平。就业是最大的民生,要坚持就业优先战略和积极就业政策,实现更高质量和更充分就业”^[1],这充分体现了国家对就业的关注与重视,也说明就业在经济社会发展中的地位与作用。改革开放以来,广东在就业工作上取得了显著的成就,而发展战略的转变,又对就业结构的演变产生了重大的影响。因此,回顾和总结改革开放以来广东就业发展理论与实践,对推进广东经济社会发展、践行“四个走在全国前列”具有重要的实践意义。

一、改革开放初期劳动力市场初步建立 (1978—1991 年)

(一) 改革开放与就业战略的转变及就业现状

1. 扩大就业战略的经济社会背景。1978—1991 年间,我国实施的是扩大就业战略,而影响就业战略的社会经济因素主要体现在劳动力供给与需求上。从农村层面来看,1978 年开始,以家庭联产承包责任制为基础的一系列改革极大地提高了农村的劳动生产率,与此同时产生了大量的剩余劳动力,经济增长、结构调整以及乡镇企业的发展产生了大量的劳动力需求。从城镇层面来看,随着经济体制改革在农村取得初步成果,城市经济体制改革逐渐被提上日程。由党的十二大报告指出的“计划经济为主,市场调节为辅”到党的十三大报告明确指出“社会主义有计划商品经济

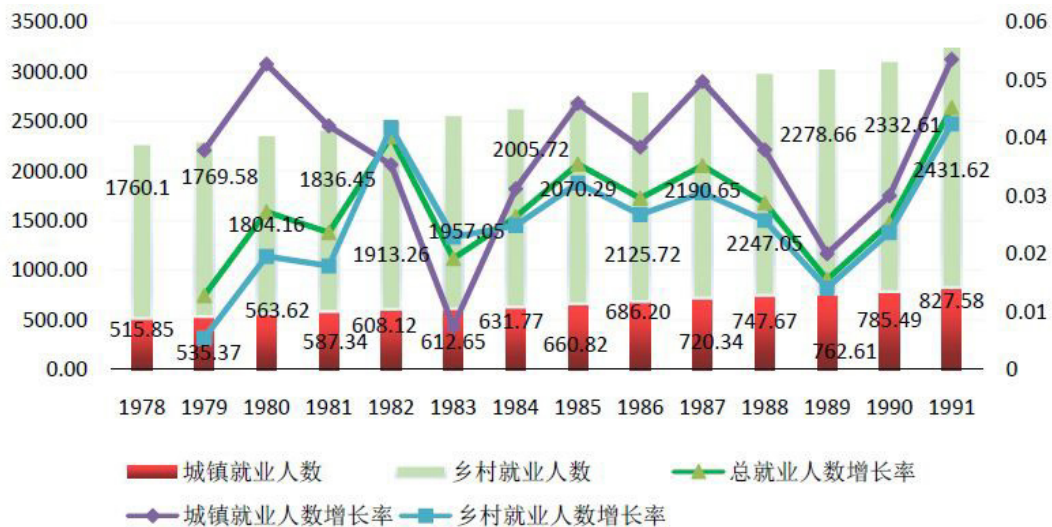
本文系广东省哲学社科规划项目《以创新驱动助推广东双创发展政策研究》(编号:GD17XYJ14)、2016 年全国党校系统重点调研课题《经济新常态下我国就业制度创新研究》(编号:DY16046)、2015 年广东省宣传文化人才专项资金项目《新常态下的广东就业问题研究》的阶段性研究成果之一。

的体制，应该是计划与市场内在统一的体制”，这是对传统社会主义经济理论的新突破。针对计划经济时期国营企业缺乏经营自主权及效率低下的弊端，中共十一届三中全会颁布了一系列扩大自主权的文件，推动了企业经营权层面的改革。1979年中央工作会议又作出扩大企业自主权的决定，企业和劳动者积极性提高。此外，改革初期由于人口增长失控，1980年我国开始实施“一对夫妇只能生一个孩子”的计划生育政策，对供给数量实施有效控制。随着国民经济发展和居民收入的提高，国家、学校及家庭逐渐加大对教育的投入，对提高我国劳动力质量发挥了重要作用。

2. 城乡就业基本情况

(1) 城乡就业总量与结构。1978—1991年广东就业总量从1978年的2275.95万人到1991年的3259.20万人，增加了983.25万人。其中城镇就业人数从515.85万人增加到827.58万人，增加了311.73万人；乡村就业人数从1760.1万人增加到2431.62万人，增加了671.52万人。城镇就业增长率波动比较大，总体呈现上升的趋势。乡村就业比重高于城镇就业比重，但是乡村就业比重呈现下降的趋势，城镇就业比重呈现上升的趋势。乡村就业比重由1978年的77.3%下降为1991年的74.6%，城镇就业比重由1978年的22.7%上升为1991年的25.4%。这主要是由于农村剩余劳动力的解放与流动，使得他们涌入城镇就业（见图1）。

图1 1978—1991年广东就业总量情况（万人）



数据来源：1980—1992年广东统计年鉴。

(2) 分产业就业总量与结构。1978年—1991年期间，经济体制改革带来了经济结构的调整，也带来了就业结构的调整。总体上是第一产业就业人数最多，第三产业就业人数最少，但是也呈现出第一产业比重不断下降，第二、第三产业就业比重不断上升的趋势（见图2）。第二产业与第三产业的迅速发展，对增加城镇就业机会具有重要的现实意义。

(3) 城镇失业人数及失业率。2018年失业率指标首次被写入政府工作报告。调查失业率不仅可以全面反映宏观经济和就业形势的变化，还能为经济社会发展的重大决策提供参考。改革开放初期，广东受十年动乱的影响，积压了大量的城镇就业人员。1979年全省城镇登记失业率高达7%左右，1980年国家出台了“三结合”（即实行劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合）就业方针，在此指导下，广东采取各项措施有效地解决了城镇劳动力就业难的问题。1981年的城镇失业率下降到1.63%。随着改革开放进程的不断推进，广东省政府及相关部门启动多项再就业工程，落实下岗职工就业问题，采取各项优惠政策创造新岗位。在1978—1991年间，就业问题取得了良好的效果，特别是改革开放最初的几年，失业率有明显的下降，之后一直保持

在 2% 水平左右，有效控制了失业率。

图 2 1978—1991 年广东分产业就业情况（万人）



数据来源：1980—1992 年广东统计年鉴。

3. 就业战略导向。1978—1991 年期间，我国开始进行就业体制改革。而这种就业体制改革是渐进式推进的，先试点后推广，即在新招工人中先实行劳动合同制，再推广到全员劳动合同制。广东就是这种就业体制改革的先行者，在 1983 年前已经普遍实施。可以说这一阶段就业制度改革对广东就业增长发挥了重要的作用，特别是深圳、珠海、汕头特区的设立，极大地促进了广东的就业。这一阶段就业战略的导向主要是激发劳动者自主创业，充分发挥劳动者的就业积极性和创造力。广东凭借国家出台的“三结合”就业优惠政策及地理优势，大力发展集体经济、个体经济、私营经济等，打开了就业多种渠道，并给予那些自愿组织起来就业和自谋职业的就业者在税收、场地、资源等方面政策支持，极大地激发了劳动者创业积极性。

(二) 农村劳动力转移与“三结合”就业方针

1. 农村劳动力就业结构与特点。自实行家庭联产承包责任制以来，农村劳动力得到大量释放。但是由于政策等原因，转移还存在各种阻碍。农村劳动力转移主要表现为三种形式：一是制度性转移，以“农转非”为主；二是自发性转移，主要以“民工潮”为主，既包括出乡的农民工，也包含在省外流动的农民工；三是内部性转移，从事当地非农产业为主。^{[2]35} 1978—1991 年间，广东在“前店后厂”经济发展模式的推动下，迅速成长的劳动密集型和外向型经济产业成为农村剩余劳动力非农就业的主要方向。这一阶段，农村劳动力受经济体制和政策变化的影响较大。1979—1983 年为控制流动阶段，虽然放开了对劳动力流动的限制，但是一般也是引导劳动力到乡镇企业就业，对于外出到城镇就业进行管制。1984—1988 年为允许流动阶段，国家允许农民自备资金进入城镇务工经商，1989—1991 年为控制盲目流动阶段。^[3] 由于允许和鼓励农村劳动力转移的政策引发了大规模的区域性流动，然而城市基础设施建设和公共服务相对滞后，满足不了大量劳动力的需求，同时也带来了社会治安、交通运输、环境管理等负面效应。1990 年 4 月国务院发布《关于做好劳动就业工作的通知》要求“合理控制农村劳动力转移，减轻城镇就业负担”，控制农村劳动力的大量转移。据统计资料显示，广东省农村劳动力转移自十一届三中全会后经历过三个循环波动：第一阶段（1979—1985 年）为高峰期，当时农村从事第二三产业人数暴增，相比 1978 年和 1984 年分别增长 58.3% 和 37.4%；第二阶段（1986—1989 年）为逐年下降期，农村劳动力转移速度逐年减慢，1989 年第二三产业人数增速度下降为 2.2%，为十二年来的最低谷；1990 年开始进入第三阶段的复苏期，1991 年为 6.9%。这表明：一方面是经济快速发展，农村产业结构不

断调整,推动了农村劳动力的转移;另一方面随着市场经济体系逐渐完善,劳动力作为最活跃的生产要素,受比较效益的驱动,在向相对高收入部门流动。

2. “三结合”就业方针解决就业的效果及评价。广东在改革进程中积极贯彻“三结合”就业方针,采取了多项措施,并鼓励社会安置就业和劳动者自谋职业,通过发展多种经济成分和第三产业,广开就业门路。广东在1978—1991年间待业人数总体呈现下降的趋势,这主要是受国家控制农村劳动力流动政策的影响。“三结合”就业方针在总结历史经验教训的基础上,从我国实际情况出发,开拓国营经济、集体经济和个体经济多种就业渠道,扩大了就业门路,顺利地解决了当时广东失业人员的就业问题,促进了广东经济的发展和秩序的安定。

二、社会主义市场经济体制的确立与就业市场化(1992—2001年)

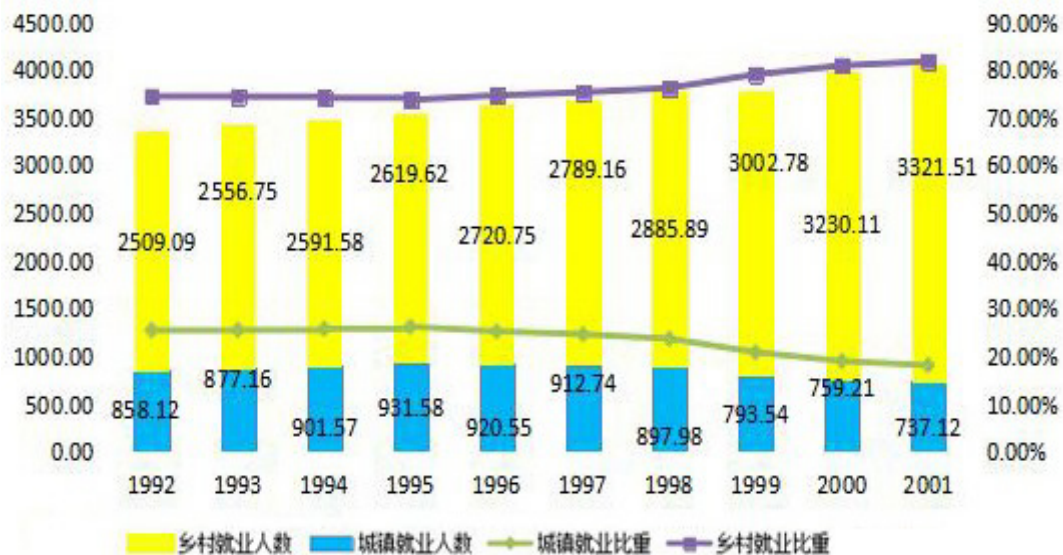
(一) 就业战略的转变及就业现状

1. 就业战略转变的经济社会背景。1992年邓小平同志南巡讲话后,党的十四大确立了社会主义市场经济体制,广东改革开放事业进入了一个崭新的时期。1993年,党的十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,提出了社会主义市场经济体制的基本框架,并指出“要改革劳动制度,逐步形成劳动力市场”。1998年党的十五届三中全会提出要解决“三农”问题,其根本途径是要实现农村剩余劳动力向非农产业转移。为了保障劳动力市场的稳定,国家十分重视法律建设,1994年颁布了《劳动法》,国务院和劳动部也先后颁布了一系列法律法规,包括针对国有企业改革的一些劳动保障法律法规。

2. 城乡就业基本状况

(1) 城乡就业总量与结构。广东就业总量从1992年的3367.21万人增加到2001年的4058.63万人,增加了691.42万人。其中城镇就业人数从858.12万人减少到737.12万人,乡村就业人员从2509.09万人增加到3321.51万人,城镇就业比重不断下降而农村就业比重不断上升(见图3)。

图3 1992—2001年广东就业总体情况

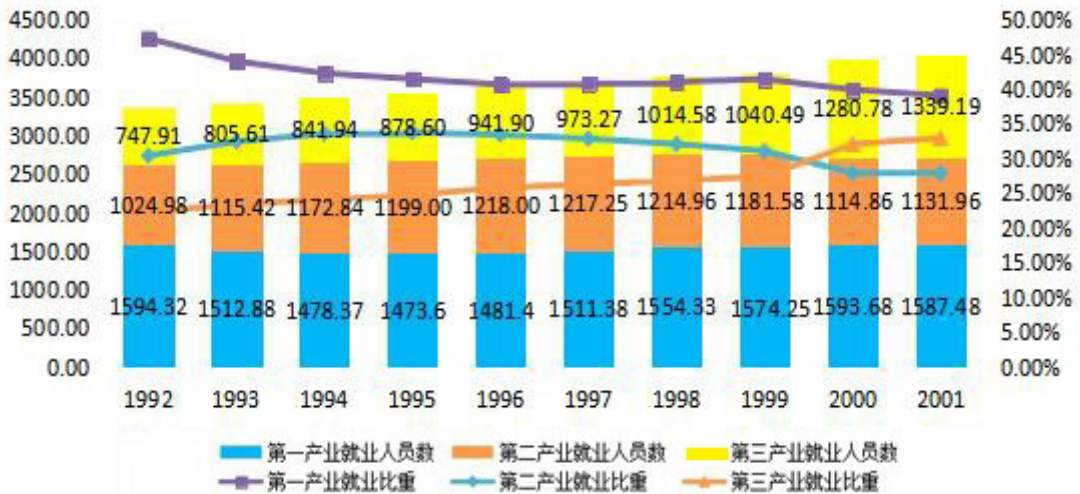


数据来源: 1993—2002年广东统计年鉴。

(2) 分产业就业总量与结构。1992—2001年广东第一产业从业人员最多,但是第一产业比重总体呈现下降的趋势,第三产业从业人员呈现上升趋势,并赶超了第二产业就业人员数,第二产业就业比重逐渐下降,而第三产业比重逐渐上升。第一、第二和第三产业就业人员所占比例由1992年的47.35:30.44:22.21转变为2001年的39.11:27.89:33.00(见图4)。

(3) 城镇失业人数及失业率。随着社会主义市场经济体制的确立,广东不断调整经济结构,加上原来的就业压力,20世纪90年代的广东进入就业高峰时期。广东在1992—2001年间失业率呈现上升的趋势,从1992年的1.9%到2001年的2.9%,上升了1个百分点。究其原因主要有以下几方面:一是广东人口总量不断增长,劳动适龄人口明显增多,劳动力总供给大于总需求,就业压力大;二是经济增长方式的转变,减少了企业对劳动力的需求;三是随着现代企业制度的建立,中小企业改革加快,使得大量的隐形失业显性化;四是随着劳动力市场的进一步开放,大量本省农村和外省的劳动力涌向城市,加剧了城镇就业压力。

图4 1992—2001年广东分产业就业情况



数据来源: 1993—2002年广东统计年鉴。

3. 就业战略的特点。在1992—2001年间,我国劳动力市场供给主体初步形成,以市场为导向的劳动力跨区域、跨所有制流动成为一种趋势,此阶段广东就业战略呈现以下特点:一是市场导向。由于传统的计划经济体制导致国有企业经营效率不高,随着国有企业经营机制的转换和现代企业制度的建立,国有企业加快调整原来的劳动力资源计划配置体制,规范劳动力市场,提高劳动力资源配置效率。二是落实保障。20世纪90年代广东就业进入就业高峰时期,产业结构也面临调整,“自然失业”现象仍然存在。一方面,在待业率较高的情况下,广开门路,扩大就业机会,尽可能安置待业人员;另一方面,在产业结构快速调整中,尽可能降低“就业不适应者”的出现,减小“自然失业率”。三是刺激经济的就业战略,1992年以后国家的劳动力转移政策发生变化,从控制农村劳动力盲目流动到鼓励、引导、和实行宏观调控下的有序流动,利用就业证卡来管理农村劳动力跨地区转移。广东为了加强对使用外来劳动力的宏观控制和管理,当时的劳动保障厅决定从1994年10月开始在全省范围内实行《广东省外来人员就业证》制度。

(二) 下岗职工与实施再就业工程

随着劳动合同制的实施和固定工制度的改革,企业解除和终止了一部分劳动者的劳动合同,很多国有企业人员闲置,出现了就业转失业人员需要再就业问题。解决职工下岗问题,需要一种特殊的、适应中国国情的方式,而再就业工程的提出就是特殊方式的一种。再就业工程主要是综合运用政策扶持和就业服务手段、依靠政府、企业、劳动者和社会各方面努力,实现企业安置、个人自谋职业、和社会帮助安置等三种安置方式的结合,其重点是帮助失业6个月以上的人员以及生活困难的企业富余人员尽快实现再就业。再就业工程采取先试点后实行的办法,1995年4月国务院批准了劳动部《关于实施再就业工程的报告》后,再就业工程开始在全国范围内实施。广东自1996年起,在全省积极组织实施再就业工程,采取各项措施分流安置下岗职工,通过社会分流、整体剥离分流、“退二进一”加快分流、企业内部分流、输出分流、调剂分流、保职分流等七

种方式安置职工。截止 1997 年底，广东已建立再就业服务中心（工作站）124 个，累计托管下岗职工 5.4 万人，其中实现再就业的下岗职工中，通过前三种安置方式进行社会分流的占 29.1%，通过后五种方式进行企业内部分流的占 70.9%。1996 年分流安置失业职工 16 万人，下岗职工 33 万人，失业职工年再就业率为 62%，下岗职工年分流安置率为 52%。1997 年安置失业职工 18.8 万人，下岗职工 44.7 万人，年再就业率和分流安置率分别为 67%和 61%，两年年末城镇失业率控制在 2.3%以内，就业局势基本稳定，再就业工程的实施工作取得明显进展。^[4]

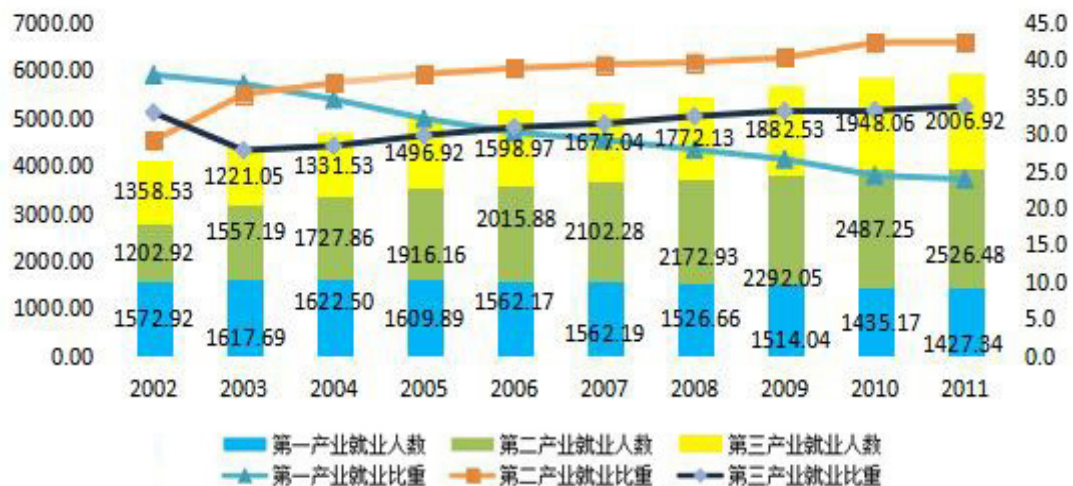
三、和谐社会建设与积极就业政策（2002—2011 年）

（一）就业战略的转变及就业现状

1. 就业战略提出的经济社会背景。进入 21 世纪，我国就业政策最大的变化就是由过去传统的被动型的就业政策转向积极的就业政策。广东作为全国经济发展的排头兵，自 1989 年起就一直位居首位。2001 年 12 月，我国正式加入世界贸易组织，进一步强化了改革开放以来逐渐形成的出口导向型的发展战略。广东得益于优越的地理位置，外贸发展迅速。2002—2011 年间，广东出口总额经历了两个阶段，第一个阶段是 2002—2008 年，广东出口总额不断增加，增长率波动起伏，总体比较高。第二个阶段是 2010—2011 年，2009 年出口总额突然下降，增长率为 -11.19%，这主要是受 2008 年国际金融危机的影响。2009 年以后，出口总额不断增加，但总增长率相对较低。

随着广东开放水平进一步提高，就业结构也发生了明显变化，这突出表现为就业人员在三次产业结构中的分布变化。广东 2001—2011 年间，第一产业就业比重不断下降，第二、第三产业就业比重不断上升，其中在 2002 年第二产业比重赶超过了第三产业比重，总体上呈现二、三、一的就业结构（见图 5）。第二产业成为吸纳新增就业最重要的产业，这无疑是加入 WTO 后，与广东的制造业特别是出口加工制造业的迅猛发展具有直接关系。

图 5 2002—2011 年广东分产业就业情况



数据来源：2003—2012 年广东统计年鉴。

在广东经济快速发展的同时，广东在就业方面出现了不少问题。一是“民工荒”与“就业难”并存；二是产业结构与就业结构不相协调；三是社会性群体事件呈上升趋势，劳资冲突加剧。面对上述问题，广东积极采取应对措施探索适应新时期发展的就业战略。

2. 公平就业战略的内涵与理论基础。在国家层面上，党的十六大报告强调就业是民生之本，扩大就业是我国当前和今后长时期重大而艰巨的任务，国家实行促进就业的长期发展战略的政策。2003 年 4 月 15 日，胡锦涛同志在广东视察时首次提到：“要坚持全面的发展观”。此后《关于构

建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出要基本建立好社会就业较充分、覆盖城乡居民的社会保障体系，并在积极的就业政策指导下对发展和谐劳动关系作出了重大部署。虽然各项法律法规对公平就业均有所规定，然而现实中就业不公平的现象随处可见。因此，国家实施公平就业战略，就是要运用法律、行政与经济手段努力消除劳动力市场中阻碍就业公平的各种因素。党的十七大报告对就业问题进行了创新性描述，指出要实施扩大就业的发展战略，促进以创业带动就业，同时也要重点关注大学生、农民工等特殊群体的就业工作。^[5]

3. “双转移就业”战略及其效果评价。为贯彻落实科学发展观、增强广东产业竞争力以及应对金融危机给广东就业带来的影响，2008年5月29日，广东省委省政府发布了《关于推进产业转移和劳动力转移的决定》，并出台了一系列配套文件，“双转移”战略正式启动。^[6]在正式提出双转移战略后，广东省政府及其相关部门为了保证目标的实现，实施了一系列配套措施。2008—2013年的五年时间里，广东投入了500亿元左右资金来促进全省产业和劳动力的“双转移”。2008年出现的金融危机影响了广东的经济发展，但人均GDP增速仅低于GDP增速一个百分点，创下了改革开放以来最小的差距。2009年广东劳动力新增就业人员同比上升，而新增外省劳动力同比下降超过30%。这主要是受到两方面因素的影响：一是经济危机下部分劳动密集型产业转型升级或者转移关停，供过于求；二是广东实施“双转移”战略促使广东新增就业增幅减速。据统计，2009年广东全省新增就业170万人，其中欠发达地区新增就业65万人，上升了4.8%，珠三角新增就业107万人，同比下降21.4%。^[7]这一数据表明“双转移”战略的实施取得了良好的成效，进一步优化了劳动力资源的跨区域配置。

（二）积极就业政策的演变与结果

我国经过1997—2000年3年的国有企业改革攻坚战，减轻了国有企业的负担，但是国有企业职工下岗失业问题也日益突出。面对巨大的就业压力，实施更为主动积极的就业政策势在必行。2008年下半年为了应对金融危机，中央实施了更为积极的就业政策，通过“保增长”来达到“保就业”的目的，中央还出台了专门针对大学生和农民工就业的政策。从广东的具体实践来看，政府加强了“三条保障线”的建设，让下岗职工基本生活能够得到保障，但是就业岗位创造不够，不足以缓解就业压力。第一阶段是2002年确定的积极就业政策，计划执行到2015年底；第二阶段是为了保证政策的连续性，国务院于2005年11月下发了《关于进一步加强就业再就业工作的通知》，并于2006年实施，调整后的就业政策已经从解决“再就业”问题转向了解决整个社会的问题。总之，从积极的就业政策到实施更为积极的就业政策，对缓解广东就业压力、应对金融危机下的就业问题起了非常积极的作用。据统计资料显示，在2002—2011年期间，虽然广东的失业情况有所波动，但是失业人数及失业率大致处于比较平稳的状态。城镇登记失业人数大致保持在30多万人，城镇登记失业率保持在3%左右水平，低于全国4%失业率的平均水平。即使在金融危机后发展困难的2009年，失业率也只有2.6%。这说明广东实施积极的就业政策获得了良好的效果。

（三）特殊群体就业

1. 大学生就业难问题。大学生就业是我国就业的重点难点问题，广东尤其是珠三角地区，吸纳了大批全国高校毕业生就业，就业竞争也愈演愈烈。2002—2011年间，为了解决高校毕业生就业问题，广东省政府结合本省实际，积极探索与创新，出台了一系列扶持创业、促进就业的政策措施，从规范招人用人制度、增设就业岗位、鼓励高校毕业生到基层工作的体系机制、完善扶持创业的优惠政策、完善就业创业服务体系、创新劳动关系协调机制等各个方面为大学生就业提供支持，取得了明显成效。但由于广东就业政策仍然存在不足之处，近年来大学生的就业形势仍然严峻，亟需政府完善政策措施。据调查，大学毕业生的初次就业率一般高于毕业半年后的就业率，因此，初次就业率基本能反映出当年的就业形势。自2002年到2011年间，广东高校本专科毕业生初次就业率呈现缓慢上升的趋势，本专科毕业生的初次就业率基本保持在在90%的水平线上，

上下浮动最多不超过 5 个百分点。这说明在国家宏观政策的调控以及广东政府的努力下，一定程度上缓解了高校毕业生就业困难的形势。相关统计数据显示，经济因素对高校毕业生就业发挥着至关重要的作用。与此同时，毕业生所学专业也会影响其就业表现，这与广东的产业结构和行业特点密切相关。^[8]

2. 农民工就业问题。自改革开放以来，数以亿计的农村劳动力从土地中解放出来。广东作为经济大省和外省农民工聚集的地区，农民工问题备受各级党委、政府以及社会的高度关注。据相关资料显示，2010 年与 2000 年末相比，广东省农民工增加 961.83 万人，增长了 57.5%，其中外省农民工及省内农民工分别比 2000 年末增加 584.88 万人和 376.95 万人，增长了 52.0% 和 68.7%，^[9]从 2000 年第五次全国人口普查开始，广东流动人口及其中农民工总量均居全国首位，农民工已成为广东产业大军中的一支重要力量。从 2004 年起，农民工数量一直符合刘易斯的“无限供给假设”。然而随着我国出口导向型发展战略的深化，从 2004 年 1 月起广东东莞官方首次确认农民工紧缺，随后波及珠三角、长三角等地区。根据劳动保障部门调查结果显示，企业缺工发生在珠三角等加工制造业聚集地区，重点地区缺工 10% 左右。为此，广东省委省政府十分重视农民工就业问题，建立了农民工工作长效机制，尤其是 2008 年“双转移”战略的实施，促进了农村劳动力转移，农民工的就业、收入和生活状况有了很大改善。但广东正处于经济社会转型的重要时期，农民工工作各种矛盾集中凸显，主要表现在：农民工受教育程度、产业分布与加快转型升级的要求不适应、农村劳动力转移就业不稳定、农民工劳动强度较大、工资收入偏低导致农民工幸福感下降等。^[9]因此，农民工问题仍然是解决广东就业问题的重要内容。

四、决胜全面建设小康社会与就业优先战略（2012 年至今）

（一）就业战略的转变及就业现状

1. 就业优先战略提出的经济社会背景。2012 年党的十八大报告指出：“推动实现更高质量的就业。就业是民生之本。要贯彻劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业的方针，实施就业优先战略和更加积极的就业政策。”^[10]2014 年 5 月，习近平主席在考察河南的行程中第一次提及“新常态”。在同年 12 月 9 日举行的中央经济工作会议上，他又提出了经济新常态的九大特征。中国经济进入新常态，意味着“创业就业新常态”正在逐步形成。新常态下就业形势依旧严峻，大学生、农民工就业问题依然突出。我国经济增速放缓，企业经营状况不容乐观，这给扩大就业带来了更大的困难。在 2015 年两会政府工作报告中，李克强总理 38 次提到“创新”，13 次提到“创业”，其中两次专门提到“大众创业，万众创新”。事实上，鼓励大众创业、万众创新是解决就业问题新的突破，突破了传统的就业模式，形成“一人带动一群岗位”的新就业模式。^[11]⁷⁸党的十九大报告明确提出就业是最大的民生，要坚持就业优先战略和积极就业政策，实现更高质量和更充分就业，这为广东接下来的就业工作指明了方向。

十八大以来，广东实施了“建设创业创新平台”和“激发创作活力”等一系列政策措施，以创业带动就业。为深入贯彻落实《国务院办公厅关于支持农民工等人员返乡创业的意见》精神，结合国家和省关于推进新型城镇化建设和精准扶贫精准脱贫的工作部署，2016 年广东省人民政府办公厅发布了关于进一步支持异地务工人员等人员返乡创业的通知，明确了主要任务，并强调要完善服务体系，加大政策扶持，如降低返乡创业门槛和负担、落实税费减免政策、落实财政支持政策等。同年为贯彻落实《国务院关于大力推进大众创业万众创新若干政策措施的意见》和《国务院关于加快构建大众创业万众创新支撑平台的指导意见》，制定了《广东省人民政府关于大力推进大众创业万众创新的实施意见》，为推进广东就业发展明确了相关制度安排。

2. 城乡就业基本情况

（1）城乡就业情况。2012—2016 年广东年末就业人数总体上是增加的，但是年增长率较低

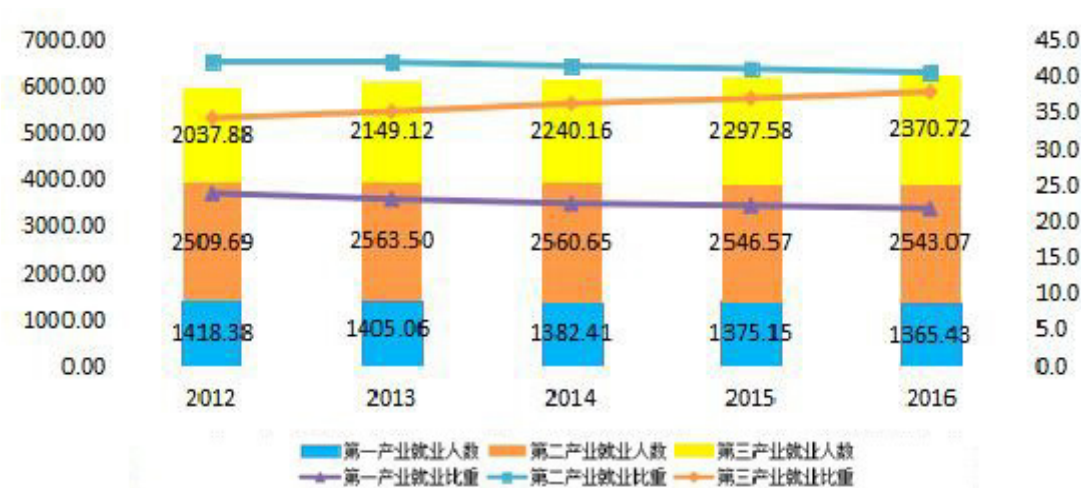
(见图6)。其中城镇就业人数越来越少，乡村就业人数越来越多。这主要是受到广东产业结构的调整以及很多外来的农民工回乡创业的影响。

图6 2012—2016年广东城乡就业情况



数据来源：2013—2017年广东统计年鉴。

图7 2012—2016年广东分产业就业情况（万人）



数据来源：2013—2017年广东统计年鉴。

(2) 分产业就业情况。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把握、引领经济发展新常态，不断推动经济结构的调整，颁布了一系列鼓励生产性服务业和生活性服务业发展的政策措施，促进了服务业的发展，带动了第三产业的就业，促进了广东就业结构与产业结构不断协调。2012—2016年间广东第一产业、第二产业就业比重呈现不断降低的趋势，第三产业就业比重不断上升，由2012年的第一、第二产业就业比重为23.8：42：34.2变成了2016年的21.7：40.5：37.8，第三产业就业比重不断接近第二产业就业比重，就业人口结构逐步向现代型就业结构转变。但是第一产业比重仍然相对较高，2016年占比21.7%，而产出比重不到5%（见图7）。

(3) 城镇失业人数及失业率。在经济进入新常态背景下，2012—2017年间广东城镇失业人数呈现下降的趋势，失业率保持在2.4%左右稳定向好，远远低于全国平均水平。但是目前就业工作仍然面临巨大的挑战，如农民工招工难和大学生结构性就业难问题、经济结构调整产生下岗分流人员、劳动力成本快速上升造成企业用工需求下降等，这些都不利于推动实现更高质量的就业。

因此，在决胜全面建设小康社会的关键时刻，广东必须在不断提高就业数量和质量的同时，推动就业更加公平、更加平等。

（二）就业保障政策及实施积极就业政策的效果评价

1. 就业保障政策。改革开放以来，国家为了促进规范就业，实施了一系列法规与政策，除了在宪法上作出有关规定，还先后制定了《劳动法》《就业促进法》《劳动合同法》《劳动争议调解仲裁法》等，广东结合本省实际也出台了一些相关措施，对收入分配、就业条件、社会保障、职业培训等方面做了比较全面的规定。党的十八大以来，广东就业人口保障覆盖面不断扩大，就业保障明显得到提高。广东省政府不仅关注大学生、农民工等就业，还十分关注保障残疾人的就业问题。近年来，全省坚持“就业是民生之本”的目标导向，主要通过比例安排和基地集中安置残疾人就业，探索各种辅助就业形式，包括居家就业、社区就业、城乡结合就业以及个人创业等。在不懈努力下，残疾人就业工作取得了良好的成效。近三年全省共新增城镇残疾人就业 46278 人，农村从事农业生产劳动和其他形式就业的残疾人达 518107 人。^[12]十九大召开后，为深入贯彻落实党的十九大精神，更好地消除就业性别歧视现象，保障女性就业权益，促进就业和谐发展，广东省人力资源和社会保障厅、省总工会、团省委、省妇联近期联合下发《关于促进女性平等就业工作的意见》，就相关工作提出了具体要求。此外，广东充分利用“互联网+”来提升就业服务水平，推动数据深度融合，促进就业服务精细化发展。

2. 对实施积极就业政策的效果评价。党的十八大以来，广东省委、省政府不断丰富完善促进就业创业的政策措施，多方拓宽就业渠道，确保顺利完成城镇新增就业预期工作目标，实现了良好的效果。2017 年就业形势稳中有进，城镇新增就业 1351 万人，创历史新高，城镇登记失业率 3.9%，城镇失业人员再就业 558 万人，就业困难人员实现就业 177 万人。同时广东政府立足于科技与金融相结合，以“众创空间”和孵化器为载体，出台了有利于创新创业的多项政策措施，举办了首届全国创业就业服务展示交流活动，努力营造创新创业氛围，“双创”工作特色鲜明，取得了良好的效果。据调查，广东 2017 届高校毕业生初次就业率为 95.10%，自主创业人数有 2011 人，占毕业生数的 0.38%，其中粤港澳大湾区已成为广东最重要的人才聚集地。

五、广东就业发展过程中存在的问题及政策建议

（一）广东就业发展中存在的现实问题

改革开放以来，广东就业发展工作取得了巨大的成就，但是同时也存在一些制约经济社会发展并亟待解决的现实问题，就业质量有待提高。

1. “招工难”与“就业难”并存。随着广东“双转移”战略的实施，珠三角地区产业结构不断优化升级，改变了人力资源配置格局。传统劳动密集型及资源依赖型行业、产业向粤东、粤西和粤北地区转移，促进当地新增就业人数上升，而处在产业转移升级转换期的珠江三角洲地区短期内就业需求减少，很多农民工技术知识和素质达不到要求，导致了结构性“就业难”问题。另外，广东高校毕业生就业形势越来越严峻复杂，输入型增长使广东成为全国常住人口最多的省份。而在输入人口当中，青年正是这一人群的主力军，而青年多也就意味着就业和失业的问题多，就业比较困难。^[13]“招工难”一部分是因为新生代农民工文化程度比前代高，对工资条件、生活待遇等要求比较高，他们宁愿失业待业也不愿意找一份辛苦的工作；广东第三产业比重比较高，对这类人才需求高，很难招到满意的工人。

2. “双创”动力不足。“双创”对于就业至关重要，不仅有利于扩大就业数量，改善就业环境，还能不断提高就业质量。自 2015 年国务院办公厅印发《关于发展众创空间推进大众创新创业的指导意见》以来，广东省政府及各部门积极响应政策，“双创”工作取得了良好的成效。但在积极部署落实“双创”的过程中，仍存在一些问题。一是创新创业服务能力还有待提升；二是服

务“双创”的人才供给不足；三是创业孵化载体区域发展极不平衡。

3. 重点群体就业问题突出。近年来，广东高校毕业生人数逐年上升成为常态。广东2018年高校毕业生就业形势预测分析报告指出，广东高校毕业生预计有57.14万人，比2017年增加了1.15万人，预计将有超过80万高校毕业生在粤求职就业。面对人岗不相匹配的结构矛盾，以高校毕业生为重点的青年就业群体的就业任务十分繁重。此外，近年来农民工招工难、就业难，两难的结构矛盾成为了常态。由于多方面的原因特别是受传统城乡二元体制的影响，农民工权益保障等问题仍然十分突出，农民工工作面临的矛盾不容忽视。

4. 就业政策体系和服务体系有待完善。改革开放以来，在人口红利和经济高速发展影响下，就业问题一直没有得到政府部门的足够重视，直至近些年由于国内外经济形势的变化，失业问题日趋严重，如何促进充分就业才逐渐为各级政府所重视。但由于缺乏相应经验，且促进就业的政策体系和服务体系不完善，广东各级政府在促进就业方面仍仅限于通过税收优惠等手段鼓励企业更多吸纳失业人群，而从长期的、根本性的角度，针对人口流动限制、信息不对称和教育滞后三大因素的全方位改革尚未展开，给未来就业问题的解决留下隐患。^[14]

（二）促进广东就业发展的政策建议

伴随着广东经济的转型，广东就业也在转型，如何真正形成就业与经济的良性互动，从而推动广东就业的转型逐步实现，并且与经济的转型做到同步并举，互促互动，是摆在我们面前一个新的重大挑战。^[15]

1. 深化人才发展体制改革。人才是经济社会发展的首要资源，人才发展体制机制改革是全面深化改革的重要内容。2017年广东印发了《关于深化我省人才发展体制机制改革的实施意见》，就人才体制机制改革提出了一系列的政策创新。为此，广东涉及到该实施意见的具体落实问题，需要进一步加大财政资金统筹力度，完善人才资金使用管理，大力支持引才聚才，为海外人才回国创业创造便利，建立具有全球竞争力的人才制度体系。另外，应改革就业培训机制，加大对教育培训的投入，落实补贴政策，继续开展农民工职业技能提升计划、离校未就业高校毕业生技能就业行动、化解过剩产能企业职工特别职业培训计划、技能脱贫千校行动等，全面提升劳动者的就业创业能力。

2. 大力推进以创业带动就业的“就业倍增”计划。创业企业之所以能够在带动就业方面起到重要的作用，主要原因是广东创业企业大多数设立门槛低、创设成本小、而且具有普遍适用性，适合各类群体的劳动者。对于政府而言，大力鼓励劳动者创新创业，能起到“事半功倍”的效果。首先，政府应不断优化创业政策环境，完善和落实行政事业性收费优惠、税收优惠、金融支持、社会保险补贴、场租补贴、创业补贴、创业带动就业补助、创业培训补贴等政策，建立健全政策扶持、创业培训、创业服务“一条龙”工作机制。其次，健全创业服务体系，为广东创业者提供项目信息、政策咨询、开业指导、融资服务、人力资源服务和跟踪支持，再推出一批创业孵化示范基地，继续举办创业大赛等活动，推进创业型城市建设。^[16]

3. 突出做好重点群体就业工作。重点群体就业问题一直是广东所关注和解决的问题。首先，需要继续深入实施高校毕业生就业创业促进计划和基层成长计划，实施青年就业启航计划，对大学生就业提供职业指导和专项服务。其次，不断推进农村富余劳动力转移就业，支持和鼓励农民工多渠道就业创业，把农民工工作纳入法制化、规范化和有序发展轨道；坚持在发展中积极稳妥地解决农民工问题，继续加大对就业困难人员的帮扶力度，确保零就业家庭动态清零。最后，要加大对企业内部转岗安置资金支持，研究实施低技能劳动者就业新起点行动，启动实施困难地区就业创业攻坚计划。

4. 加强就业政策及服务体系的构建。加强就业政策及服务体系的构建，离不开良好的就业制度环境。首先，要完善就业服务制度体系，针对公共就业服务体系存在的信息更新不及时、不准

确以及服务功能不足、服务手段匮乏等问题，广东应全面推进就业服务配套公共事业的发展，加强对工作人员和岗位的考核管理，建立和完善就业登记制度、再就业培训机制，加大对公共就业服务体系建设的资金投入，强化劳动力就业服务的指导功能。^[14]其次，健全劳动力市场制度，在加快改革户籍制度的基础上，逐步打破地区与行业之间的制度壁垒，充分利用粤港澳大湾区的优势，加快建立统一开放的劳动力就业服务平台和机制，促进劳动力资源在地区间、产业间、行业间的合理有效配置。最后，要完善劳动创业就业培训与服务机构的管理机制，整合各方资源，提高资源利用效率，更好发挥劳动就业服务机构的效能。●

参考文献:

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告 [M]. 北京: 人民出版社, 2017.
- [2] 赖德胜, 李长安, 张琪. 1949—2009 中国就业 60 年 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2010.
- [3] 杨立勇. 湖南向广东输出农村劳动力问题研究 [D]. 长沙: 国防科学技术大学, 2006.
- [4] 陈力. 实施中的广东再就业工程 [J]. 创业者, 1998, (9).
- [5] 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告 [M]. 北京: 人民出版社, 2007.
- [6] 周运源. 产业与劳动力双转移: 机遇与挑战——基于广东实施“双转移”战略的实践 [J]. 华南理工大学学报, 2010, (8).
- [7] 王计强. 广东省双转移战略研究 [D]. 西安: 西北农林科技大学, 2010.
- [8] 曹卉. 广东省高校毕业生就业情况和影响因素分析 [J]. 现代商业, 2015, (4).
- [9] 夏凌燕. 广东省农民工问题研究 [J]. 数据, 2011, (12).
- [10] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告 [M]. 北京: 人民出版社, 2012.
- [11] 赖德胜, 李长安, 孟大虎, 刘帆等. 2015 中国劳动力市场发展报告——经济新常态背景下的创业与就业 [M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2015.
- [12] 王少华. 广东先行明年残疾人就业保障金网上年审 [N]. 中国企业报, 2013-12-24 (第 03 版).
- [13] 黄竹. 广东高校毕业生就业问题分析 [J]. 产业与科技论坛, 2013, (5).
- [14] 张英杰. 当前我国就业存在的主要问题及应对策略 [J]. 经济纵横, 2015, (2).
- [15] 张小建. 在实践探索中推进“互联网+就业服务”——在“互联网+就业服务”交流活动的讲话 [J]. 中国就业, 2017, (12).
- [16] 广东省发展和改革委员会社会发展处. 新常态下的广东省就业趋势研究 [J]. 发展改革理论与实践, 2017, (4).

(责任编辑: 林先扬)