

2009 年：国际金融危机下的就业形势和政策

莫 荣 赵立卫 陈兰*

摘 要：国际金融危机对我国就业的冲击之大，前所未有。导致企业现有就业岗位大约减少 8%，城镇失业率上升，这是最近 6 年来未出现过的情况。在国际金融危机对我国就业的冲击中，受到影响较大的群体是农民工和大学生毕业生。中央政府实施了更加积极的就业政策，就业形势已经开始好转，2009 年能够实现新增就业 900 万个，把城镇登记失业率控制在 4.5% 左右。

关键词：国际金融危机 就业状况 就业政策

一、2009 年就业形势分析

（一）全国累计实现城镇新增就业 851 万人，为全年目标的 94%；城镇登记失业率为 4.3%，就业局势总体保持稳定

2009 年 1~9 月，城镇新增就业 851 万人，完成全年 900 万目标的 94%^①；下岗失业人员再就业 402 万人，完成全年 500 万目标的 80%；就业困难人员实现就业 120 万人，完成全年 100 万目标的 120%。截止三季度末，全国城镇登记失业人员 915 万人，城镇登记失业率为 4.3%，与上季度末持平。

2008 年 7 月至 2009 年 9 月底，政府组织地震灾区对口就业援助，共实现有组织劳务输出 65.2 万人，其中省外 47.5 万人；灾区劳动者实现本地就业人数 135.7 万人，其中公益性岗位安置 21.9 万人。

2009 年前三季度，实施特别职业培训计划全国共开展各类职业培训 2000 多万人次，全国参加职业技能鉴定人数为 956.9 万人（2008 年同期为 884 万人），获取职业资格证书人数为 813.6 万人（2008 年同期为 751 万人），其中新增技师和高级技师 16.4 万人（2008 年同期为 15.4 万人）。

（二）劳动力市场上岗位空缺与求职人数的比率持续回升，需求人数同比增加了 16.2%

中国劳动力市场信息网监测中心在全国 102 个城市公共职业介绍服务机构搜集的劳动力市场职业供求状况信息表明^②：2009 年三季度，用人单位通过劳动力市场招聘各类人员约 576.7 万人，进入市场的求职者约 610.5 万人，岗位空缺与求职人数的比率约为 0.94。

分区域，东、中、西部的岗位空缺与求职人数的比率分别为 0.99、0.89、0.87；在东部地区，环渤海、长江三角洲、珠江三角洲、闽东南地区的岗位空缺与求职人数的比率分别为 1、0.99、0.84 和 0.98。

2009 年第三季度与上季度相比，需求人数、求职人数分别增加了 57.2 万人和 17.4 万人，各增长了 11.3% 和 3.0%。分区域，东部城市 2009 年第三季度的需求人数和求职人数分别比上季度增加了 50.4 万人和 20.2 万人，各增长了 16.3% 和 5.8%；中部城市 2009 年第三季度的需求人数和求职人数分别比上季度减少了近 1 万和 3.7 万人，各下降了 0.8% 和 2.7%；西部城市 2009 年第三季度的需求人数和求职人数比上季度分别增长了 10.7% 和 1%。在东部地区，长江三角洲、闽东南地区的供求人数均有较大增长，需求人数分别比上季度增加了 33.3 万人和 15 万人，各增长了 20.7% 和 32.3%；求职人数分别比上季度增加了 14.6 万人和

* 莫荣，人力资源和社会保障部劳动科学研究所副所长、研究员，所学术委员会主任，中国就业问题专家，中国劳动学会企业人力资源专业委员会会长；赵立卫，人力资源和社会保障部劳动科学研究所副研究员；陈兰，人力资源和社会保障部劳动科学研究所助理研究员。

^① 数据来源于人力资源和社会保障部 2009 年第三季度新闻发布会，

http://www.lm.gov.cn/gb/news/2009-10/23/content_330603.htm

^② 数据来源于中国劳动力市场信息网监测中心，2009 年第三季度部分城市公共就业服务机构市场供求状况分析。

11.7 万人，各增长了 8%和 23.2%；珠江三角洲地区的供求人数下降幅度较大，需求人数和求职人数分别比上季度减少了 4.1 万人和 5.9 万人，各下降了 32.8%和 36.9%；环渤海地区的需求人数比上季度增长了 5.7%，求职人数比上季度下降了 1.9%。

2009 年第三季度与 2008 年同期相比，需求人数和求职人数分别增加了 66 万人和 77.4 万人，各增长了 14.2%和 16.2%。分区域，东部城市 2009 年第三季度的需求人数和求职人数分别增加了 56 万人和 64.5 万人，各增长了 18.9%和 22.1%；中部城市 2009 年第三季度的用人需求和求职人数分别增加了 9.4 万人和 8.2 万人，各增长了 8.7%和 6.7%；西部城市 2009 年第三季度的用人需求和求职人数分别增长了 0.9%和 7.3%。在东部地区中，环渤海、长江三角洲、闽东南地区城市的用人需求分别增加了 12.2 万、34.5 万和 12.2 万人，各增长了 16%、22%和 24.7%；求职人数分别增加了 19.8 万、31.1 万和 15.5 万人，各增长了 28.6%、19.4%和 33.2%；珠江三角洲城市的用人需求和求职人数分别减少了 3.5 万和 3.3 万人，各下降了 29.7%和 24.6%。

（三）从总量结构看，第三产业的用人需求依然占主体地位

第一、二、三产业需求人数所占比重依次为 2.2%、39.6%和 58.2%。2009 年第三季度与 2008 年同期相比，第二产业的需求比重上升了 1.6 个百分点，第三产业的需求比重下降了 1 个百分点。

从行业需求看，81.6%的企业用人需求集中在制造业、批发和零售业、住宿和餐饮业、居民服务和其他服务业、租赁和商务服务业、建筑业，以上各行业的用人需求比重分别为 33.6%、15.8%、11.9%、9.9%、6.3%和 4.1%。其中，制造业和建筑业的用人需求分别占第二产业全部用人需求的 85%和 10.5%，二者合计为 95.5%；批发和零售业、住宿和餐饮业、居民服务和其他服务业、租赁和商务服务业的用人需求分别占第三产业全部用人需求的 27.1%、20.4%、17.1%和 10.9%，四项合计为 75.5%。（见图 1）

第二产业中，2009 年第三季度制造业的需求比重与上季度和 2008 年同期分别上升了 1.7 和 2.6 个百分点；建筑业的需求比重与上季度持平，比 2008 年同期下降了 0.4 个百分点。第三产业各行业，与上季度和 2008 年同期相比，批发和零售业、住宿和餐饮业的需求比重均有所下降。

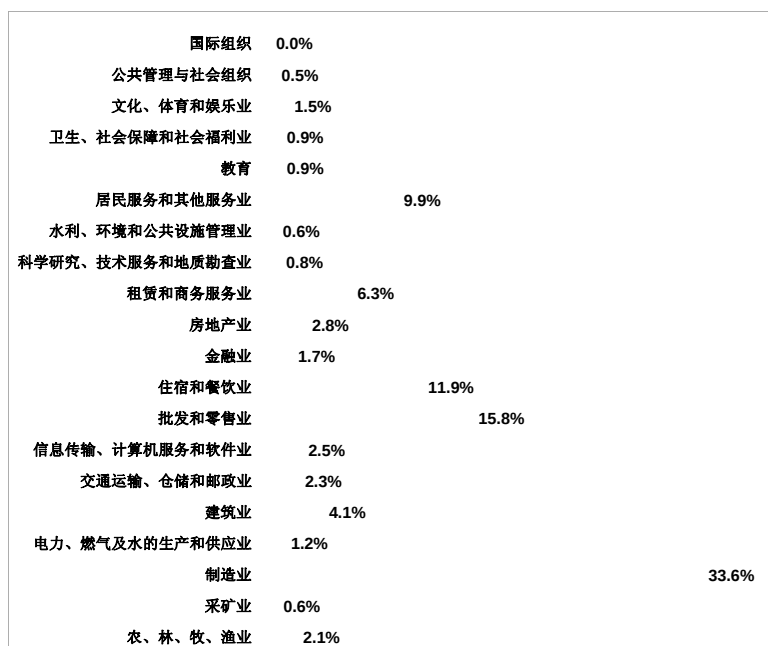


图 1 按行业分组的需求比重

（四）从用人单位看，96.4%的用人需求集中在企业，机关、事业单位的用人需求比重仅占 0.8%，其他单位的用人需求比重为 2.8%

在企业用人需求中，内资企业占 75.7%，其中以私营企业、有限责任公司和股份有限公司的用人需求较大，所占比重分别为 27%、25.5%和 9%，国有、集体企业的用人需求比重仅为 5.1%；港、澳、台商投资企业的用人需求比重为 6.2%；外商投资企业的用人需求比重为 8.3%；个体经营的用人需求比重为 9.8%。

2009 年第三季度与 2008 年同期相比，内资企业的用人需求比重增长了 3 个百分点，港、澳、台商投资企业的用人需求比重下降了 2.2 个百分点，外商投资企业的用人需求比 2008 年同期下降了 1.3 个百分点。（见图 2）

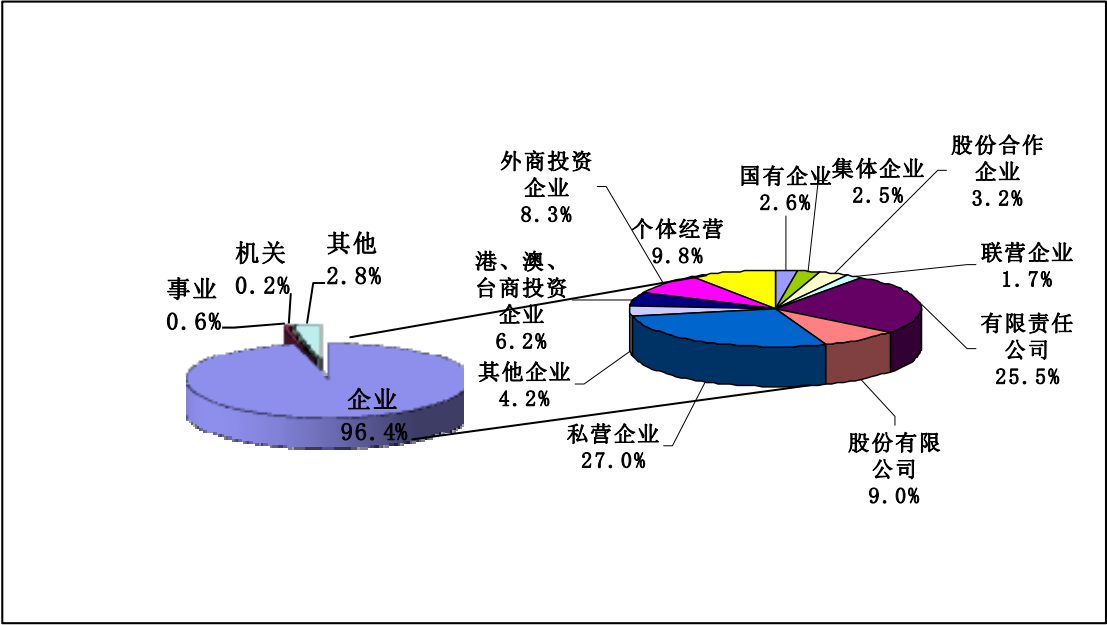


图 2 按用人单位性质分组的需求比重

（五）从各类职业的需求状况看，生产运输设备操作工、商业和服务业人员是用人需求的主体

生产运输设备操作工、商业和服务业人员是用人需求的主体，所占比重分别为 36.3%和 33.2%，二者合计约占全部用人需求的 69.5%。此外，专业技术人员、办事人员和有关人员的用人需求也比较大，所占比重分别为 11.6%和 10.1%。

2009 年第三季度与 2008 年同期相比，商业和服务业人员的需求比重上升了 0.1 个百分点；生产运输设备操作工的需求比重上升了 3.5 个百分点。

从求职情况看，求职人员相对集中的职业也是生产运输设备操作工、商业和服务业人员，其所占比重分别为 31.5%和 29.7%，两者合计约占总求职人数的 61.2%。办事人员和有关人员、专业技术人员的求职比重分别为 14%和 12.7%。

2009 年第三季度与 2008 年同期相比，商业和服务业人员的求职比重上升了 0.3 个百分点，生产运输设备操作工的求职比重上升了 1.7 个百分点。

从供求状况对比来看，商业和服务业人员、生产运输设备操作工、农林牧渔水利生产人员的劳动力需求大于供给，其岗位空缺与求职人数的比率分别为 1.02、1.05 和 1.07（见图 3）。

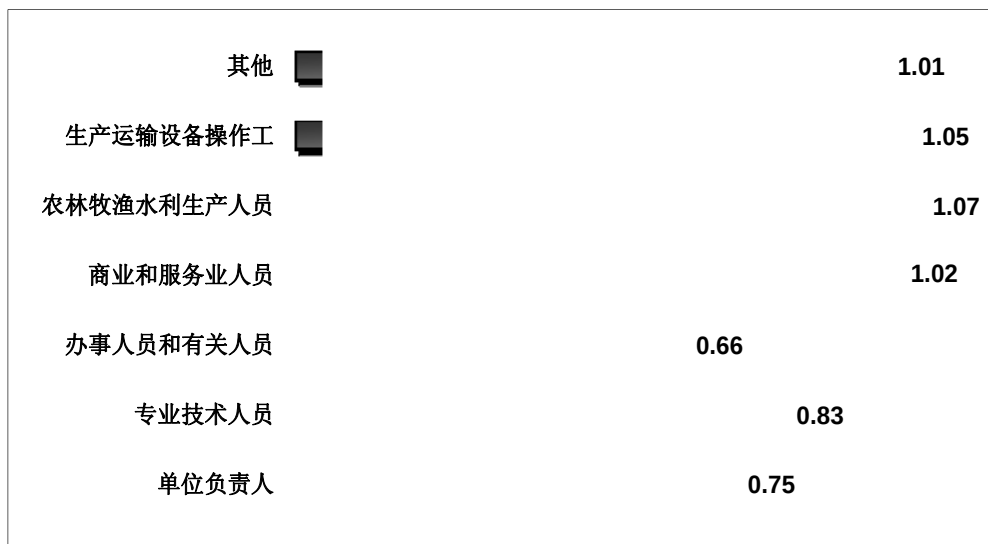


图3 按职业类别分组的供求人数对比

（六）在所有求职人员中，失业人员^⑨所占比重为 51.8%

其中，新成长失业青年占 23.7%（在新成长失业青年中应届高校毕业生占 42.2%），就业转失业人员占 16.1%，其他失业人员占 12%；外来务工人员的比重为 36.9%，外来务工人员是由本市农村人员和外埠人员组成，其所占比重分别为 15%和 21.9%。

2009 年第三季度与上季度相比，失业人员的求职比重上升了 1.4 个百分点，其中，新成长失业青年的求职比重上升了 1.1 个百分点，就业转失业人员的求职比重下降了 0.4 个百分点，其他失业人员的比重上升了 0.7 个百分点；外来务工人员中，本市农村人员的求职比重基本持平，外埠人员的求职比重下降了 1.4 个百分点。

2009 年第三季度与 2008 年同期相比，失业人员的求职比重上升了 3.3 个百分点，其中，新成长失业青年的求职比重上升了 2.1 个百分点，就业转失业人员的比重上升了 1.1 个百分点，其他失业人员的比重上升了 0.1 个百分点；外来务工人员中，本市农村人员的求职比重上升了 0.9 个百分点，外埠人员的求职比重下降了 1.5 个百分点。

（七）劳动力市场的结构特征依然明显

分性别组，男性的求职人数多于女性，所占比重分别为 55.6%和 44.4%。从供求状况对比看，男性的岗位空缺与求职人数的比率为 0.91，女性的岗位空缺与求职者比率为 0.99。

分年龄组，16~24 岁、25~34 岁、35~44 岁、45 岁以上各年龄组的岗位空缺与求职人数的比率分别为 0.85、1.06、0.96 和 0.94。

分文化程度组，初中及以下文化程度、高中、大专、大学、硕士以上各文化程度的岗位空缺与求职人数的比率分别为 1.07、0.96、0.82、0.78 和 0.76。

分技术等级，各技术等级的岗位空缺与求职人数的比率均大于 1，劳动力需求大于供给。其中高级工程师、高级技师和技师的岗位空缺与求职人数的比率较大，分别为 2.28、2.24、1.95。

用人单位对技术等级有明确要求的占总需求人数的 49.5%，主要集中在初级技能人员、中级技能人员和技术员、工程师，其所占比重合计为 42.6%。

二 金融危机对我国就业的冲击和挑战

（一）金融危机对我国就业的冲击之大，前所未有

^⑨ 失业人员=新成长失业青年+就业转失业人员+其他失业人员。

1. 国际金融危机传导到我国，一开始就严重冲击了实体经济和就业

一方面，危机首先影响外向型企业和外部投资及其就业。由于外部需求骤降，订单锐减，出口增速迅速下降。由 2008 年 3 月增长 30.6%，下降到 2009 年 3 月的-17.1%，下降了 47.7 个百分点。按照出口每变化一个百分点影响 20 万就业机会来计算，相当于减少了 950 万个就业机会。表现为大量出口加工型企业和外贸企业受到直接冲击后陷入经营困境，部分抗风险能力差的中小企业倒闭，一大批工人失业或放长假。同时，由于资金链的断裂，外部投资也大幅减少，使外商在建和拟建投资项目受到影响，对实体经济和就业也产生了不利影响。

另一方面，危机通过产业链迅速向实体经济蔓延。我国作为出口产品的生产方，在出口企业受到严重影响的同时，为其提供能源、原材料、物流和服务的企业也随之受到影响，其中资源性行业因国际大宗商品市场价格的大幅下滑和国内需求的减弱受损较大，不少企业陷入困境。进而通过产业链和消费等途径迅速波及房地产、建筑、建材、钢铁、纺织、装备制造及旅游等行业，通过沿海地区向内陆地区扩展，对我国经济和就业造成严重冲击。

2. 金融危机影响的突发性与我国经济结构中固有矛盾的叠加，使就业矛盾更加尖锐突出

金融危机对我国经济和就业的影响具有突发性的特点，在 2008 年下半年集中爆发，适逢我国经济出现下行苗头，加上我国经济体系自身存在的产能过剩、对外需依赖过高、中小企业生存环境不良、抗风险能力弱等固有矛盾，使金融危机对经济和就业的影响进一步加剧。

从就业方面看，我国人力资源市场的供求本来就相当紧张，失业人员再就业、城镇新增劳动力就业和农业富余劳动力转移就业形成的“三峰叠加”；而就业结构中能够大量吸纳就业的第三产业发展迟缓，劳动力素质不适应企业需求问题突出，就业的总量矛盾和结构性矛盾在中长期难以缓解。在金融危机突如其来的冲击下，使本来已经十分突出的就业矛盾骤然加剧，异常尖锐。

3. 金融危机导致企业现有就业岗位大约减少 8%，城镇失业率上升，这是最近 6 年来未出现过的情况

受金融危机影响，企业现有就业岗位大幅减少。人力资源和社会保障部对部分省区的抽样调查显示，2008 年 10 至 2009 年 1 月，平均有 40%的企业出现过岗位净减，全部监测企业的岗位增减相抵为净减，减幅达到-8.1%。

在金融危机对我国就业的冲击中，农民工首当其冲。农民工占第二产业全部从业人员的 58%，占加工制造业从业人员的 68%，特别是沿海出口加工型企业的农民工就业人数众多，因金融危机造成的失业、待岗或返乡情况严重。据国家统计局的调查，2009 年春节前，有 1200 多万农民工因受金融危机的影响暂时失去就业岗位返乡，占外出农民工总量的 8.5%。

城镇失业率上升，困难群体就业更加困难。2008 年末，城镇登记失业率同比上升 0.2 个百分点，较上年增加了 56 万人，为近三年来的最高点。企业在金融危机的影响中往往是最先裁掉灵活就业群体，大量灵活就业人员转为失业，而经济形势的恶化进一步导致他们再就业困难程度加深。

城镇就业需求的减少导致大学生就业矛盾更加突出。2009 年，高等院校毕业生达到 610 万人的新高，比 2008 年高出 9%，而就业主渠道的企业招收人数却减少了两成。2009 年上半年抽样调查中，城镇 16 到 24 岁青年失业率达 11%以上，比平均失业率高出一倍。

（二）金融危机的影响尚未见底，对经济尤其是就业的影响仍将持续较长时间

1. 源自美国的金融危机已经演变为席卷全球的实体经济危机，经济危机具有周期性的特点，我国经济与世界经济联系紧密，难以独善其身

从历史经验和经济理论来看，经济危机一般要经历“危机—萧条—复苏—繁荣”这样一个完整的周期，经济通常需要二到三年或更长时间才能进入恢复阶段。从目前情况看，外部经济特别是各主要经济体的下滑尚未见底，外需短期内难以回升，而要恢复到前几年处于膨胀时期的投资和消费的难度就更大了，因而我国出口的恢复将是长期的过程。

总体来看，我国国民经济正处于趋稳回升的重要阶段，但部分经济指标（如外贸增长率、

CPI、用电量等）仍然处于同比下滑或波动较大阶段，回升过程中还存在不确定、不稳定的因素，加上外需持续疲软、国内消费不足、财政投入拉动缺乏持续性、民间投资还没有启动，以及出现通货膨胀的预期等，都给未来经济走势增加了不确定性。

同时，中西部所受的影响开始显现出来，一些新的问题开始暴露。在河北、云南等地，金融危机的影响呈现“来得晚，影响深、走得迟”的特点，大范围的资源型企业陷入困境。就全国范围看，钢铁、纺织等几个主要行业的下滑尚未见底，出口型加工业企业仅 30% 恢复到正常生产水平。中小企业陷入困境，工业和信息部调查表明，2009 年 1~3 月份部分中小企业订单同比下降 20~30%，有些甚至达到 50%。

2. 我国经济无论短期恢复还是长期可持续发展，只能主要依靠扩大内需来实现，而失业的增加、收入的减少，不仅直接造成生产和消费的减少，还将影响我国调整内需的战略，在短期和长期均对经济和就业的增长形成的负面影响

当前就业表现为三个特点：一是新增就业岗位被企业岗位流失抵消。2008 年 10 月份到 2009 年 6 月份，全国企业岗位流失率为 8%，推算大约有 620 万人失去工作岗位，而新增就业 750 万人，增减相抵，仅增加 130 万个工作岗位。二是工作收入的减少。大批返城实现就业的农民工中，普遍存在就业岗位不稳定，报酬减少的现象。三是就业状况虽有好转，但基础不稳固。新增就业人员中，灵活就业人员占 30—40%，这一群体的社保覆盖面仅一半左右，没有社保支撑的群体就业处于不稳定状态。

就业岗位和工作时间的同时减少，导致劳动者收入下降，从而引发消费的萎缩，进一步影响就业和重整信心。一方面，随着劳动者因就业和工时减少导致的收入减少，造成消费萎缩，必然进一步引起经济的衰退和就业的减少；另一方面，大量失业人员的存在，对就业者形成巨大压力，直接影响了他们的就业预期，进而缩减自身消费，也影响了经济增长的基础。

3. 应对危机的政策落实及效果显现需要一段时间，经济走势对就业的影响也具有滞后性，就业形势恢复到常态尚需时日

一是从中央政策到地方具体落实需要一定时间。中央制定的经济发展和就业新政需要层层落实，各地也需根据本地区的具体情况加以调整和补充并具体实施，客观上需要一定时间才能将各项政策真正落实到位，充分发挥应有作用。

二是应对危机经济政策的效果显现具有延展性。一般而言，投资对经济的影响除了当期影响外，还有一年左右的延展期，等项目最终完成才会真正发挥作用。而货币政策作为总量调控政策，往往要经过更长时间才会发生作用。

三是从历史经验和理论研究来看，经济走势对就业的影响具有滞后性。就业总量通常比经济增长、发电量等指标滞后一个季度，而外贸对就业的影响则会滞后 3~4 个季度才能显现出来。

4. 失业率的变化是经济变化的“晴雨表”，当前世界各主要经济体的主要经济指标和失业率均处于下降通道，金融危机的影响尚未见底

美联储预计 2009 年经济下滑幅度为-1%到-1.5%之间，失业率将达到 10.1%。欧盟委员会发布的报告估计，欧盟经济在 2009 年将缩减-4%，预计欧元区经济 2010 年将萎缩-0.1%，欧盟 27 个国家的失业人数在 2010 年将达到 10.9%。

据 ILO 最新报告估计，2009 年全球失业率从 2007 年的 5.7% 升至 2009 年的 6.5%~7.4%，全球失业人数将上升至 2.10~2.39 亿人，比 2007 年增加了 2900~5900 万人。同时，估计全球一半工作岗位受到严重冲击，工作中的贫困人口比 2007 年约增加 2 亿人。

（三）金融危机对我国就业提出的重大挑战

1. 金融危机对我国就业的冲击凸显就业供大于求的总量性矛盾，并使得结构性矛盾尖锐化，急需出台组合性的政策予以解决

金融危机对就业的冲击表现在四个方面：一是企业岗位大量流失，大批农民工失去原有工作岗位。二是需求减少使城镇新增劳动力的就业渠道堵塞，加剧了大学生及其他城镇群体的就业困难。三是灵活就业群体受到冲击较大。灵活就业群体的市场需求下降，新增就业中

30~40%是灵活就业，主要得益于社保补贴支撑，但目前只有约半数享受社保补贴。四是在就业总量供需矛盾增大的同时，结构性矛盾更加突出，加大了解决问题的难度。

另一方面，面对严峻而错综复杂的就业局面，常态下解决就业、失业的政策措施明显不足，急需采取宏观与微观、应急和长效、直接和间接等多种组合性政策措施和渠道解决诸多就业难题。

既要从启动内需、减缓冲击影响、保持经济持续平稳增长的宏观经济角度入手，通过保增长来保就业，又要在保增长的各项政策中，充分体现就业优先的原则，通过保企业、特别是扶持中小企业和发展劳动密集型企业来实现稳定和促进就业；既要根据实际需要，制定和采取各种临时性措施满足当前的迫切需要，又要从长计议，扩大和深化教育培训，提高劳动者素质，解决结构性矛盾；既要关注经济发展，又要努力提高人力资源和社会保障工作水平，加强服务能力建设。做好上述工作，特别是搞好政策的总体组合和长短结合，相当重要而紧迫，这对我们应对危机的能力构成重大挑战。

2. 对外需和投资过高依赖的经济发展模式难以为继，加快调整转向以内需为支撑的经济发展模式势在必行，这对就业工作提出了新的更高的要求

过高依赖外需和外部投资的经济发展模式已到非改不可之时。我国外贸加工业的主要市场是欧美、日本等发达国家和地区，相当部分外部投资也来源于此。而欧美、日本等发达国家和地区是本次金融危机的重灾区，金融危机已演变为实体经济危机，普遍出现经济停滞和衰退、投资和消费锐减的情况。由于经济危机具有自身的规律性，其经济在短期内难以走出困境，恢复到正常水平尚需时日。这意味着我国外需和外部投资在短期内难以恢复到以往水平，中长期内也很难获得快速增长。

我国对外出口中很大一部分是低端加工产品，而支撑这一格局的劳动力成本的比较优势在未来也会逐步失去。发展中国家工业化的过程，也是社会整体劳动生产率逐步提高的过程。经济学告诉我们，在存在企业竞争和劳动力自由流动的条件下，工资必然要反映劳动生产率状况，因此，劳动力成本必然不断上升。以劳动力成本优势为支撑的低端出口加工业将逐渐丧失竞争优势，以外需为主要支撑的经济发展模式必然随之改变，提高内需在经济发展中的作用成为不二选择。

因此，推动出口产品结构调整、推动产业升级成为必然选择。在全球经济一体化日益深化的背景下，我国参与国际产业分工的基本趋势不会改变，保持对外贸易的稳健增长仍然是经济发展的必然要求。但在劳动力成本不断上升的趋势下，保持对外贸易比较优势的途径是保持劳动生产率与工资的同步增长。这就要求我国调整出口产品结构，提高出口产品的附加值，以相同的人工成本创造更多价值。这意味着当前调整产业结构、推动产业升级的必然性，对劳动者的素质提出了更高的要求。

3. 在新增就业受到影响的同时，如何稳定就业、减少岗位流失成为影响全局的重要问题

严峻就业形势充分说明，稳定就业与新增就业同等重要。一是在金融危机的冲击下，我国企业就业存量在2008年底减少了8%，企业就业岗位增减相抵为净减少。新增就业的成果大部分被存量流失抵消。二是在实体经济下滑的情况下，增加就业本身就十分困难。因此，采取积极措施稳定现有就业岗位，是稳定就业局势的关键。三是就业与经济发展关系密切，经济增长是拉动就业的引擎，就业也是支撑经济发展的重要力量。维持就业存量，保住就业岗位，是维持社会产能、保民生促消费的重要途径，也是保稳定的基础。

近10年来，在经济增长向好的背景下，促进就业关注的重点是新增就业，对稳定就业的关注不够，相关政策措施缺乏。面对严峻的现实，必须将稳定就业放在与新增就业同等重要的位置，制定和采取相应的政策措施，加大保存量、保岗位的力度。特别需要指出的是，中小企业是吸纳就业的主力，但在危机的背景下，大量中小企业深陷困境，发展环境紧缩，政策关注不够，必然影响就业的稳定和扩大。

4. 金融危机的冲击暴露出人力资源和社会保障工作能力的严重不足，能否适应新形势和新要求，加强人力资源和社会保障工作能力建设成为重大挑战

一方面，危机中公众对就业服务和职业培训提出了更高要求。一是，当前就业市场信息和监控不足。如灵活就业、正规就业部门中的非正规就业群体的就业稳定性差，处于失业风险的最前沿，但这部分群体的就业和失业情况按现有信息统计体系无法掌握。再如，占吸纳就业主流地位的大量小企业或微型企业的雇佣情况不在当前常态统计范围之内，成为掌握社会就业全貌及制定相关政策的盲点。二是，我国目前基本没有建立失业预警系统。部分地区已建立的失业预警系统存在技术、制度和管理层面的不足，未真正发挥应有的作用。危机来临时，难以做出及时判断和启动应对预案。三是，农民工没有接受充足的职业培训。在危机中，农民工及其他就业困难群体大量失业或就业稳定性不足，其中很重要的原因是职业技能不足，综合素质不高。

另一方面，社会保障体系覆盖面低，保障程度不够。突出表现在对城镇灵活就业群体和非就业群体的保障不足，农村人口的医疗保障程度较低，农村养老保险制度尚未真正建立，社保制度难以适应劳动者跨地域流动和身份转换等。在危机冲击下，上述问题更加凸显。

三、我国应对金融危机的就业政策

（一）就业政策措施快速有力、统筹兼顾、突破创新

1. 出手快，力度大

为应对金融危机对我国就业带来的严重冲击，国务院和有关部门制定并实施了一系列稳定和扩大就业的政策措施，主要包括国务院下发的一个综合性的政策措施文件，国办下发的农民工工作、大学生就业和创业带动就业三个文件，还有人力资源和社会保障部等部门联合发布的特别培训计划、就业服务系列活动和减轻企业负担稳定就业的三个文件，构成了应对金融危机的就业新政策。这七个文件从2008年9月底至2009年2月初出台，到2009年5~6月份各省及地级市也全部出台了配套政策。从中央到地方，政策出台之快，力度之大，含金量之高，历史少有。

这些政策措施主要涉及六方面的内容和目标：一是通过经济发展拉动就业。实行大规模投资拉动就业计划，结合4万亿投资计划，两年共拉动2416万个就业岗位。二是帮扶企业克服困难，努力稳定就业。实行“五缓四减三补两协商”的援企稳岗计划，2009年计划为企业减负2000亿元，稳定2000万个就业岗位。三是加大政策扶持力度，鼓励自主创业。实施促进创业带动就业计划，2009年计划扶持城乡劳动者150万人创业，带动450万人就业。四是针对重点人群特点，统筹安排就业。把高校毕业生就业摆在当前就业工作的首位，2009年努力实现500万以上毕业生就业；做好农民工就业工作，通过春风行动帮助800万农民工转移就业；做好城镇失业人员特别是就业困难人员再就业工作，通过就业援助行动帮助100万困难人员实现再就业。五是推出特别职业培训计划，提高劳动者就业能力。2009年计划组织1500万城乡劳动者参加职业培训。六是加强公共就业服务，改善就业环境。2009年计划为2500万城乡劳动者提供免费公共就业服务。

2. 组合性强，统筹兼顾，长短结合

这些政策的制定和实施体现了五个结合：一是实行积极就业政策与宏观经济政策更加紧密地结合。二是扩大就业与稳定就业相结合。三是实施短期应急的对策措施与形成长效机制相结合。四是政府引导与市场调节相结合。五是中央政策资金投入与发挥地方主动性相结合。

3. 在稳定就业、失业应急、自主创业政策方面实现突破

应该特别指出的是，目前实施的就业新政有三个首次突破。

①首次提出了稳定就业的政策措施。我国2002年以来实施的积极就业政策，主要把扩大和促进就业放在经济社会发展的突出位置，取得了很好的效果。金融危机发生以来，部分企业生产经营遇到困难，就业压力明显增大，就业形势日趋严峻，稳定企业现有岗位成为当务之急。政府及时出台一系列稳定就业的政策措施，通过缓缴五项社会保险费、降低四项社会保险费率减轻企业负担，使用失业保险基金支付社会保险补贴和岗位补贴来稳定就业岗位，从而鼓励困难企业尽量不裁员或少裁员，稳定就业局势。这是积极就业政策实施以来，

首次提出并实行的稳定就业的政策，填补了积极就业政策的空白，实现了稳定就业与扩大就业的并举。

②首次从国家层面启动了危机下的失业应急政策措施，为建立长效的失业预警机制提供了很好的经验。2008 年起正式实施的《就业促进法》明确要求县级以上人民政府建立失业预警制度，对可能出现的较大规模的失业，实施预防、调节和控制。失业预警制度有别于常规的就业和失业政策措施，它是在就业出现非常规情况下采取的非常规政策措施。由于法律实施的时间短，各地的失业预警制度还未真正建立，更谈不上启动实施了。在应对金融危机冲击中，政府首次从国家层面启动了应对失业的应急政策措施，包括在安排 4 万亿政府投资和重大建设项目时考虑拉动就业因素、加大信贷对服务业和中小企业的支持、启动社会保障的费用延期征缴和减免、使用失业保险基金帮助企业减负稳岗、实施特别培训计划、规范企业裁员行为等。这些措施既涉及宏观经济政策，也包含了就业和社会保障政策，为以后解决突发性的、大规模失业问题提供了很好的经验，也为建立长效失业应急预案奠定了很好的基础。

③首次启动了创业促就业，成为应对危机的一个新支撑点。我国扩大就业有四条基本渠道，一是企业和单位吸纳就业，二是政府开发公益性岗位安置就业，三是劳动者灵活就业，四是自主创业。在当前及今后一个时期我国就业形势严峻，前三条渠道对扩大就业的作用受限的情况下，促进创业带动就业就成为实施积极就业政策的重要举措，是应对国际金融危机、稳定我国就业形势的有效途径。政府通过强化创业服务和创业培训，改善创业环境，在市场准入、场地安排、税费减免、小额担保贷款、免费就业服务和职业培训等方面给予扶持，形成政策扶持、创业培训、创业服务“三位一体”的工作机制，鼓励更多的城乡劳动者通过自主创业实现就业。通过自主创业，劳动者个人不仅靠自找项目、自筹资金、自主经营、自负盈亏、自担风险来实现新的就业，而且带动其他劳动者就业，发挥创业的就业倍增效应。即使今后有一些创业者失败了，但创业精神和政府的扶持还会促使他们再次创业，这也是这次应对金融危机解决就业问题与 10 年前解决下岗失业人员就业问题的最大区别。

（二）现行就业政策实施的积极作用

1. 实施更加积极的就业政策稳定了就业局势，就业市场出现了积极变化

2009 年第二季度人力资源市场岗位空缺与求职者比例为 0.88，比一季度提高了 0.02；二季度城镇登记失业率为 4.3%，但失业人数比一季度减少了 9 万人，出现了趋稳的态势。新增就业也呈现波动中回升的趋势，2009 年 1~6 月，全国城镇新增就业 569 万人，完成全年目标任务 900 万人的 63%。月均新增就业 95 万人，扭转了 2008 年第四季度快速下滑（月均 59 万人）的趋势。

目前总体就业形势比较稳定，主要得益于四方面的因素。首先，积极就业政策的多年实施已有一定的工作基础，仍在继续发挥作用。比如对困难群体实行就业援助早已列入《就业促进法》，地方政府也一直没有放松对困难群体的就业工作，尽管危机对就业的冲击较大，但由于政策的继续实施，这部分群体的就业依然保持快速增长的态势。其次，由于地区经济结构的差异，中西部地区在第一波金融危机冲击中受到的影响较小。在沿海地区就业量受重大损失的同时，中西部地区受到的影响较小，新增就业数高于往年同期，因此新增就业还在延续增长，有利于总体就业局势的稳定。第三，我国国内消费需求保持了增长的势头，弥补了部分外需减少的损失。政府对内需的启动快，进而带动服务业发展和就业增加。2009 年上半年，社会消费品同比增长 15%，扣除物价实际增长 16.6%，同比加快 3.7 个百分点。第四，就业新政在扩大就业、稳定就业上开始发挥作用。针对金融危机的就业新政，有些地区落实较快，已取得初步成效。政府大规模投资拉动就业也开始见效，并增强了企业和劳动者对未来的信心和期望。

2. 保企业、稳定岗位的政策在部分地区开始发挥效应，带动企业不减员、少裁员

据人力资源和社会保障部 5 省 15 个失业动态重点监测城市的快速调查，在连续七八个月企业岗位增减相抵总量净减后，已开始出现回稳增加的苗头。监测城市 2009 年 6 月企业

解除或终止劳动关系人数为 258349 人,企业岗位增减相抵净增 1510 个,增幅 0.23%,岗位总体流失速度放缓。

作为稳定就业政策的“五缓四减三补贴”的社会保险政策,切实减轻了部分困难企业的负担,发挥了稳定就业岗位的作用。截至 6 月底,全国通过缓缴、降低费率两项措施,当期直接减轻企业负担 166 亿元;已运用结余的失业保险基金 17.9 亿元补贴支持 6000 多户困难企业,稳定职工 318 万人。

3. 开展特别职业培训计划和强化公共就业服务,使劳动者素质提高和就业环境改善有了新的进展

特别培训计划的出台,以及用失业保险支持企业进行职工培训,从短期来看,保证了部分困难企业职工能够留在企业中,并稳定了暂时找不到工作的劳动者情绪;从长远看,提高了劳动者的职业技能素质,改善了劳动力市场供需不匹配状况,适应了未来劳动力需求变化,充分发挥了职业培训稳定就业和解决结构性就业矛盾的作用。2009 年上半年,全国共开展了 1214 万人次的职业培训,其中困难企业职工培训 121 万人次,农民工培训 537 万人次,城镇失业人员培训 239 万人次,新成长劳动力培训 149 万人次,创业培训 52 万人次。

4. 就业政策举措的综合作用确实使企业和劳动者得到了实惠,增强了信心,激发了活力
就业政策实施后,各地创造了不同模式和经验,相应的服务设施、培训手段、服务质量有所提高,使劳动者得到了实惠,就业局面有所好转。

①创业环境得到改善,创业服务有所跟进。截至 2009 年 7 月底,29 个省份出台了创业带动就业的实施办法,82 个城市开展了创业型城市创建活动,探索建立组织领导、政策支持、创业培训、创业服务和工作考核“五个体系”,为创业者提供更好的创业环境。一些地区还通过设立专项基金、开辟创业园区等措施,鼓励农民工返乡创业和高校毕业生创业。农民工创业有了新进展,有的地区把推进返乡农民工就业创业工作摆到与招商引资工作同等重要位置,规定凡法律、法规未禁止的行业和领域均向各类创业主体开放,将小额担保贷款范围和现有下岗失业人员创业的税收优惠政策延伸到返乡农民工和其他初始创业者。

②农民工就业形势总体稳定。2009 年春节前后 3 个月,有 7000 万农民工流动,但没有出现大规模农民工滞留城市或在城乡间盲目流动的现象。目前,农民工就业总体比较稳定,95%的农民工又回到城市并找到工作。

③大学生初次就业状况总体比较稳定。2009 年 6 月份,大学生初次就业率已达到 68%左右,就业形势基本稳定。这既得益于政府部门对高校毕业生就业工作的加强,及时采取措施,开辟城乡基层、中小企业和非公有制企业、科研项目、自主创业的四条渠道,强化就业服务、就业见习、就业援助三项举措;更重要的是政府对高校毕业生就业工作的重视,把它放在工作首位,增强了大学生对未来的信心,稳定了人心;同时大学生的就业观念开始发生转变,工作期望值也更趋实际。

④困难群体就业得到较好安置。2009 年上半年,全国共帮助 79 万就业困难人员实现再就业,完成全年目标的 79%,其中对灵活就业人员的社保补贴稳住了一半的困难群体就业。

文章来源:《2010 年社会蓝皮书》

中国社会学网 www.sociology.cass.cn