



新华社  
XINHUA NEWS AGENCY

# 政务智库报告

2019年6月5日

## 扶持政策“再加码” 确保就业局势持续稳定

就业稳，民生安。近年来，各地政府高度重视就业工作，坚持实施就业优先战略和更加积极的就业政策，突出重点、创新亮点、突破难点，多措并举稳定就业局势。在各地连续打出政策“组合拳”后，今年一季度全国就业形势总体稳定，开局良好。一季度末全国城镇登记失业率3.67%，同比下降0.22个百分点。



中国经济信息社  
CHINA ECONOMIC INFORMATION SERVICE

## 目 录

一、当前就业市场的新变化 .....	1
(一) “招工难” “就业难” 并存 .....	1
(二) “花式” 用工贵难倒众企业 .....	3
(三) 年轻就业者中 “慢就业” “懒就业” 抬头 .....	4
二、各地多措并举稳就业 .....	5
(一) “稳就业” 关键是 “稳企业” .....	5
(二) 调整就业结构 推动就业转型 .....	7
(三) 多措并举深化创业 .....	8
(四) 开展就业援助 精准帮扶困难群体 .....	10
三、找准发力点 助力稳就业 .....	11
(一) 进一步完善现有政策 加强政策连续性与整体性 .....	11
(二) 转变企业用工意识 .....	12
(三) 重塑社会就业观 .....	12
(四) 加强对高校毕业生就业的扶持力度 .....	12
(五) 建立灵活用工制度 .....	13

# 扶持政策“再加码” 确保就业局势持续稳定

在错综复杂的国内外形势下，2018年以来，我国把稳就业列为“六稳”工作之首，并以一系列实招、硬招为稳就业工作提供强力支撑。今年我国又首次将就业优先政策置于宏观政策层面，旨在强化各方面重视就业、支持就业的导向。各地政府积极响应，把稳就业作为重要的责任，围绕保就业、促就业出台了一系列“政策套餐”，多措并举，精准发力，积极应对当前形势变化对就业的影响。

## 一、当前就业市场的新变化

“三四线城市越来越难留人”“新一代年轻人不愿去工厂学技术”……近期，新华社经济分析师走访多家企业了解到，用工难问题正出现新的变化，“招工难”与“就业难”问题并存，企业招人贵、留人贵问题叠加，求职者诉求与企业供给偏差加大，导致部分企业缺工已成常态。

### （一）“招工难”“就业难”并存

大庆市就业局（市人力资源和社会保障局下属）局长王彦军分析说，大庆市目前“稳就业”过程中面临的难点和问题是结构性矛盾比较突出，“招工难”和“就业难”的现象同时存在。

“招工难”表现在高层次、高技能人力资源相对紧缺，

专业技术人员和技工工人缺口较大；苦、脏、累、险和待遇低岗位招人难，餐厅厨工、销售人员、体力工人、饭店服务员等岗位需求大，求职人数相对较少。“就业难”主要表现在低技能、轻体力、白领等岗位供大于求，最突出的群体是高校毕业生。

多家企业表示，目前企业长期缺工并不是缺管理人员，而是缺一线工人。“学管理、学经营的大学生一招一大把，有技术的工人，我们给 7000 元月薪都招不到。”一家纺织业企业负责人说。

再细分看，“技工”相对“普工”更加缺乏。“现在有资质、有技术的人才越来越难招。我们这招一个有证焊工的日薪是 400 元，还得包吃包住。”天目湖旅游股份营销中心副总经理何健说。

多家企业表示，随着人工成本的快速上涨，加快智能化改造成为企业的必然选择，机器换人步伐提速带来技工需求量提升。江苏省常州市武进区人社部门的调查显示，普通一线操作工的需求量占总需求数的 68.5%。随着企业转型和产业升级，技能型人才的需求量也增幅明显。江苏省江阴市的抽样调查显示，一线工种是企业用工的主角，缺工岗位主要是一线操作工、技术人员和生产管理人员，而操作工的需求主要以熟练技工为主，一线岗位的需求占比达总需求的 62%。

从供给侧看，高职院校与高校部分专业、部分毕业生不适应经济社会发展需要，就业压力较大。高端的科技创新人才、专业技术人才及低端的企业一线技术工人和服务人员呈现供不应求现象，而中端的普通技术人员、行政管理人员出现供给过剩情况。如常州市每年培育 3 万余名高技能人才，60% 留在当地仍满足不了需求。

## （二）“花式”用工贵难倒众企业

人才供需不平衡加剧了企业用人成本。江苏省苏州市吴江区经信委相关负责人表示，当地企业 2018 年 1-7 月薪酬增长 8.8%，旺季时招一个工仅中介费就要 6000 元。

新华社经济分析师走访了解到，受多地“抢人大战”影响，一二线城市对高素质人才的吸引力进一步增大，三四线城市用人压力剧增，不少企业负责人表示企业不得不“靠前”招人。“我们去南京、上海等地开分公司，招来了人再把他们调到总部来，这都是成本。”地处江苏省溧阳市的安靠智电总经理陈晓凌说。

求职者学历明显提高所带来的求职观念转变是造成目前企业招人难、用人贵的另一重要原因。“我们企业每年都在涨工资，为了留住员工也投入巨资改善宿舍和食堂，但对一些年轻人来说，还是觉得太苦、太累、赚得太少。”江苏永鼎股份有限公司副董事长赵佩杰说。

高薪招人也滋生了一些新的风险点。“我们尝试过用 2~3

倍的薪酬去招人，这不仅破坏了原来的晋升体制，招来的人也产生不了对应的价值。”华源节水总经理邱志鹏说。“现在熟练工很吃香，企业间免不了相互‘挖墙脚’，结果出来一些‘老油条’，在几个企业间跳来跳去骗涨工资。”苏州胜利精密副总裁章海龙说。

### （三）年轻就业者中“慢就业”“懒就业”抬头

多位苏南地区企业负责人表示，由于当地经济发展较早较好，不少年轻群体家境富裕，为了追求清闲，他们宁愿拿很少的工资甚至不工作。

“家里现在不需要我挣钱，我选择毕业后先去西藏参禅。”南京某知名高校一名李姓应届毕业生说。新华社经济分析师走访了解到，目前年轻人就业观已发生巨大变化，“慢就业”“懒就业”群体正在加大，年轻群体就业不像以前仅是为了挣钱，个性化要求变高。

“现在不少同学选择自主创业，这相对于‘给人打工’来说更贴合自己的价值取向。”一位在苏州市人力资源市场求职的张姓应届大学生坦言，现在工作不是难找，关键是看能不能符合自己的心理预期。

此外，多位业内人士坦言，如今，“90后”更加注重城市的生活配套，而这不是企业层面能解决的。常州武进区调查显示，从被调查企业离职数据来看，部分电子、餐饮企业的人员离职率高达50%以上。江阴市人社局的分析显示，一



些大学生择业要求远超自身能力，造成高不成低不就，而许多新生代劳动力更注重生活品质、自由度和发展机会等，也在一定程度上减少了劳动力供给量。

## 二、各地多措并举稳就业

一直以来，各地在稳就业上做了不少功课，积累了许多优秀的做法和经验，梳理如下。

### （一）“稳就业”关键是“稳企业”

“稳企业”是“稳就业”的基本前提。作为吸纳就业的主力，企业尤其是民营企业，在促进就业、保持就业局势稳定方面具有重要意义。

#### 1、充分发挥失业保险“促就业”作用

甘肃省明确对不裁员或少裁员的参保企业可返还其上年度实际缴纳失业保险费的 50%，返还资金由失业保险基金列支。

而对于困难企业，甘肃省认定的门槛更低、支持力度更大。对面临暂时性生产经营困难且恢复有望、坚持不裁员或少裁员的参保企业，返还标准可按 6 个月的当地人均失业保险金和参保职工人数确定，或按 6 个月的企业及其职工应缴纳社会保险费 50% 的标准确定。

“我们企业目前有 200 多名职工，甘肃全省失业保险金平均标准是每人每月 1300 元，按照 6 个月返还，今年我们

预计可获得返还失业保险费 100 多万元，这真是大大节约了成本。”兰州新区一家医药企业的负责人为新华社经济分析师算了一笔账。

## 2、帮助企业减负 支持企业发展

山东提出，自 2019 年 1 月 1 日至 2020 年 12 月 31 日，阶段性允许困难企业缓缴养老、医疗、失业、工伤、生育 5 项社会保险，缓缴期间免收滞纳金。山东在清理规范涉企收费的同时，进一步降低进出口企业成本，完善出口退税政策，加快出口退税进度，扩大出口信用保险覆盖面，帮助企业轻装上阵、渡过难关。

为鼓励企业吸纳就业，山东还提出“一减一增”两项政策措施：一是对符合条件的小型企业实体招用自主就业退役士兵和登记失业人员的，在 3 年内按自主就业退役士兵每人每年 6000 元标准、登记失业人员每人每年 5200 元标准，定额扣减增值税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加和企业所得税；二是 2019 年 1 月 1 日起，对用人单位招用就业困难人员的社会保险补贴，由补贴养老、医疗、失业“三险”扩大到补贴“五险”，增加工伤、生育保险，仅此一项，全省预计多支出 5000 多万元。

黑龙江省大庆市通过减免税收等方式降低企业成本。2018 年前 10 个月，累计为小微和高新技术企业减免税收 10.02 亿元；通过降低失业保险、工伤保险和城镇职工基本



医疗保险缴费标准，全年减轻企业负担 1.45 亿元。

### 3、加大小微企业金融扶持力度

河北充分发挥政府性融资担保基金作用，引导更多金融资源支持小微企业发展。完善融资担保体系，到 2020 年底，全省所有县（市、区）均要建立中小企业政策性担保体系，并设立融资担保风险补偿金。各地政府性融资担保基金应优先为符合条件的小微企业提供低费率的担保支持，提高小微企业贷款可获得性。

甘肃省的小微企业当年新招用符合创业担保贷款申请条件的人员数量达到企业现有在职职工人数 25%（超过 100 人的企业达到 15%）并与其签订 1 年以上劳动合同，可申请最高为 300 万元的小微企业创业担保贷款及贴息扶持。

### 4、规范企业裁员行为 稳定劳动关系

山东一方面允许困难企业通过集体协商，采取调整薪酬、在岗培训、弹性工时、轮岗轮休等方式，稳定现有就业岗位和劳动关系。另一方面，规范企业的裁员行为，避免企业将职工集中推向社会。

湖南要求困难企业与职工协商一致的，可采取协商薪酬、调整工时、轮岗轮休、在岗培训等措施，保留就业岗位，稳定劳动关系，进一步援企稳岗。

#### （二）调整就业结构 推动就业转型

解决就业问题关键在于促进就业结构改变。2019 年，江

苏计划推动体力就业向素质就业转型，雇用就业向自主创业转型，外出就业向本土就业转型。探索建立劳动力需求预测预报制度，开展长江经济带、“一带一路”、长三角一体化、三大功能区等国家和省重大战略对劳动力需求研究，完善引导和支持农民工、大学生、退役士兵等人员返乡下乡就业政策措施。

为缓解就业结构性矛盾，黑龙江省大庆市下一步将重点开展订单、定向式培训，为企业储备技术人才，缓解用人单位招工压力，同时加快培育壮大“两头两尾”产业链，把项目优势变成经济优势，创造更多优质的就业岗位，为求职者提供更多的岗位选择。继续培育新业态、新经济形式，促进电商转型升级，探索成立中国北方绿色食品交易中心，打造绿色农产品电子商务高地，通过新业态新经济组织释放就业空间。鼓励科技人才转变观念，发挥知识和技术优势引领创业，提升创业质量和成功率，提高创业带动就业能力。加强公办劳务机构建设，鼓励社会资金创建劳务市场、中介服务机构，促进跨地域劳务协作，拓宽就业服务渠道，提高就业服务质量，满足不同的就业服务需求。

### （三）多措并举深化创业

为促进创新创业，北京市近年来出台多项措施予以扶持，完善了创业担保贷款政策，对以前的小额担保贷款政策进行了“升级”，贷款对象进一步扩大，涵盖失业人员、高

校毕业生、农村劳动力、化解过剩产能分流职工、网络商户创业者等 10 类人员，更好地为创业者提供资金支持。

据北京市人力资源和社会保障局副局长王明山介绍，为创造更多的就业机会，发挥创业带动就业的倍增效应，北京市建设了 400 余家众创空间、孵化器、加速器、大学科技园等双创服务机构，服务创业团队 3 万多家。

下一步，北京将加大企业支持力度，指导企业构建和谐劳动关系，增强企业转型升级的发展动力，稳定职工队伍；鼓励创业带动就业，通过创新创业带来新的经济增长点，创造更多就业机会；深化进校园服务，加强供需匹配、校企对接，促进高校毕业生高质量就业；完善岗位补贴和社会保险补贴政策，鼓励企业吸纳失业人员再就业；持续推进农民就近就地就业，加大对农民转移就业的帮扶力度；优化服务助推就业，充分利用信息共享、大数据分析实施就业管理、就业创业服务，减少办事环节，精简办事材料，使劳动者“不跑路、少跑路”。

近几年来，浙江省杭州市积极推出多项举措“招才引智”，通过营造优质环境拓展就业创业渠道。落户方面，全日制普通高校本科应届毕业生当年度可直接办理落户，全日制普通高校硕士毕业生（50 周岁及以下）、博士研究生（55 周岁及以下）学历者，可享受“先落户、后就业”政策。35 周岁以下、符合紧缺专业目录等条件的往届大专毕业生也可

直接落户。

同时，杭州还积极打造大学生创业大赛、“海大基金”“涌泉基金”扶持项目、杭州市大学生杰出创业人才培育计划等平台，通过创业实训、创业培育、创业帮扶、创业融资，构建起帮扶人才创新创业的完整“全链条”服务。2018年1-8月，全市累计组织大学生创业实训2.41万人，新建大学生创业企业1139家，带动就业4865人。

此外，还将杭州市小微创业园升级为“创业陪跑空间”，在校大学生和毕业5年内的高校毕业生创办经营实体入驻“创业陪跑空间”的，可以享受50平方米以内、每平方米最高每天3元的房租补贴三年。

#### （四）开展就业援助 精准帮扶困难群体

大庆市针对“零就业家庭”主要采取以下援助措施：一是街道社区就近就地推荐岗位、安置就业；二是通过组织专场招聘会，为用人单位和就业困难人员搭建对接平台；三是政府公益性岗位安置就业困难人员；四是对就业困难人员有针对性地开展实用技能培训。此外，大庆落实灵活就业社会保险补贴政策，帮助年龄偏大、技能单一、学历较低的就业困难人员实现就业。

天津及时开展下岗失业人员帮扶。在法定劳动年龄内、有劳动能力、有就业需求、处于无业状态的人员，可进行失业登记，享受公共就业创业服务扶持政策、重点群体创业就

业税收优惠政策。符合条件的可认定为就业困难人员，享受就业援助。落实失业保险待遇，保障困难群众基本生活。

对农民工，湖北省持续开展“春风行动”“民营企业招聘周”等公共就业服务活动。大力实施“农民工等人员返乡创业三年行动计划”，为返乡创业者提供“六支持、一服务”，打响“我兴楚乡、创在湖北”品牌，助推乡村振兴。截至2018年底，全省新增返乡创业5.5万人，带动就业17.68万人。

### 三、找准发力点 助力稳就业

调研中，部分专家学者建议，应按照“政府引导、市场调节、契约管理”的原则，兼顾抓好高校毕业生、去产能职工、农村转移劳动力、城镇困难人员等各类群体就业。

#### （一）进一步完善现有政策 加强政策连续性与整体性

调研中，一些受访专家谈到，尽管各地出台了一系列政策，为稳就业注入“强心剂”，但仍存在政策宽泛、缺乏具体实施细则等问题。除此之外，政策中抓局部、重短线的相对较多，而抓宏观、管长远的相对较少，机制的灵活性及完善性仍有待提高。

对此，甘肃省委党校副校长冯湖表示，对于相似类型的就业政策，需加强政策的连续性与布局科学性，尤其是大投入的长期政策需持续调研、跟进实情，以完善实施细则，更好发挥政策效能。同时，还应重视政策之间的相互配合，形



成整体联动、互为支撑的政策体系。

## （二）转变企业用工意识

不少企业用人观还比较落后，一些企业只讲涨工资、涨奖金，缺乏文化建设和生活关怀；一些企业就想招“便宜”的农民工，未曾思考现在劳动力结构的变化；一些企业舍不得给员工培训，总想找临时工凑数……

河海大学文天人力资源研究院院长赵永乐教授表示，稳就业需要社会各界共同努力。建议政府引导企业家转变用工意识，更加强调“以人为本”，让员工个人发展与企业发展深度捆绑。鼓励人才中介机构跳出简单的猎头、招聘业务，与企业需求深度融合，强化人才定点培训和输送。

## （三）重塑社会就业观

部分企业界人士认为，目前在社会层面上，技术工人似乎被贴了“低端”的标签，对技术工人的尊重、重视程度还不够。同时，还有更多人倾向于自主就业、“慢就业”。有受访大学生认为，“到了企业上班，还不如开个网店”。

建议有关方面加强正向引导宣传，关注实体经济从业群体，大力发展以创新为主的职业教育，在全社会形成尊重“工匠精神”、尊重技术工人的新就业观。

## （四）加强对高校毕业生就业的扶持力度

西北师范大学商学院副院长董青认为，政府一方面应为高校毕业生就业提供政策帮助，鼓励引导国有企业、中小企



业以及非公有制企业和单位积极吸纳稳定高校毕业生就业，同时强化高校毕业生就业服务和就业指导，提升高校毕业生就业能力。另一方面，要鼓励支持毕业生自主创业，对于自主创业的毕业生，在场地、税收、贷款等方面可以提供优惠和帮助。

### （五）建立灵活用工制度

求职者对于工作弹性的需求正日益提升。欧普照明一位负责人表示，该企业很多女职工提出能否每天工作4小时来照顾家庭，企业为了留住熟练工也愿意这么做，但现有法律法规对此没有规定，企业对社保、公积金等如何缴纳也没有参照。建议有关方面研究制定企业灵活用工制度，在保障劳动者合法权益的同时提高企业的发展活力。

**执笔:**

新华社中国经济信息社经济分析师 毛 娜

**参与调研:**

新华社北京分社	李 犇
新华社黑龙江分社	范迎春
新华社甘肃分社	卫韦华
新华社浙江分社	吕 昂
新华社河北分社	刘桃熊
新华社河南分社	李文哲
新华社湖北分社	郑 璐
新华社湖南分社	陈宇箫
新华社吉林分社	关子儒
新华社江苏分社	朱 程 孙 寅
新华社江西分社	崔 璐
新华社辽宁分社	李宇佳
新华社山东分社	陈国峰
新华社天津分社	李 亭 王 宁
新华社新疆分社	郝 玉 阿依努尔

**编辑:**

新华社中国经济信息社 张 婷

**编审:**

新华社中国经济信息社 杨 光 邱华民 申 郑

主 编: 申 郑      联系电话: (010) 88052733