

就业趋势分析： 产业转型升级与就业

■ 莫荣 周宵 孟续铎

摘要：2013年，我国就业实现了稳中求进，城镇新增就业持续增长，1至11月，城镇新增就业1242万人，提前完成全年900万人的目标任务；三季度末，城镇登记失业率为4.04%，低于4.6%的控制水平。进入21世纪以来，我国进入新一轮产业转移和产业转型、升级同时的产业转型升级，有四个特点：一是产业区域转移明显，二是产业转型升级呈现共赢的局面，三是出现了新型产业发展方式，四是产业园区成为产业转移的重要载体。产业的转型升级对就业总量的影响总体上是正面的，并使就业结构得到优化，第二、三产业内部结构发生了巨大变化，第三产业成为吸纳就业的最主要产业。今后一段时期，产业转型升级将引起就业形势改变和政策重点调整。为此建议：一是实施就业优先战略，把产业转型升级和就业有机结合；二是完善公共就业服务，发挥劳动力市场对就业的调节作用；三是大力加强职业技能培训，解决职业技能人才短缺问题。

关键词：产业 转型升级 就业影响

■ 2013年就业形势分析

城镇新增就业持续增长，1至11月城镇新增就业1242万人，提前完成全年就业目标任务

1至11月，城镇新增就业人数1242万人，同比增幅4%。虽然，东中西部都实现了同比增长，但各地区增速不平衡，表现为西部地区增速高于东部地区，东部地区增速高于中部地区的特征。东部地区今年以来保持了持续稳步增长，恢复了较好的就业增长能力。三季度末，城镇登记失业率4.04%，低于一季度和去年同期水平。城镇登记失业人员921万人，同比减少5万人，环比减少2万人。

为做好就业工作，政府做了以下工作：一是落实政策。加强就业政策宣传和分类指导，强化小额担保贷款财政贴息资金管理，完善创业小额担保贷款政策。二是组织实施离校未就业毕业生就业促进计划。加大就业见习和职业培训力度，帮助有就业意愿的离校未就业毕业生尽快实现就业，或参加到就业准备活动中。三是开展了就业援助活动。

受经济增速趋缓的影响，人力资源市场劳动力的供求均出现下降，需求下降速度相对更快

2013年三季度，从人力资源市场需求看，城镇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1.8%、40.9%和57.3%。与去年同期相比,第二产业的需求比重上升了2个百分点,第三产业的需求比重下降了2.2个百分点。

从行业需求看,80.9%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。上述各行业的用人需求比重分别为33.8%、15%、11.4%、8.9%、6.6%、5.2%。其中,排在前两位的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82.6%和12.7%,二者合计达到95.3%;排在前四位的批发和零售业、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26.2%、19.8%、15.5%和11.5%,四项合计达到73%。

与去年同期相比,制造业、批发和零售业、住宿和餐饮业、租赁和商务服务业的需求比重分别上升了1.3、1.6、0.1和0.5个百分点;居民服务和其他服务业的用人需求比重则下降了7.6个百分点。

求职人员中,新成长失业青年、就业转失业人员的求职比重上升,外来务工人员下降

2013年三季度,在所有求职人员中,失业人员(失业人员=新成长失业青年+就业转失业人员+其他失业人员)所占比重为52.6%,其中,新成长失业青年占26.4%(在新成长失业青年中应届高校毕业生占51%),就业转失业人员占14.2%,其他失业人员占12%;外来务工人员的比重为35.9%,其中,本市农村人员为15.4%,外埠人员为20.5%。

与上季度和去年同期相比,新成长失业青年求职比重分别上升了2.1和2.2

个百分点,其中,应届高校毕业生的求职比重环比上升了4.8个百分点,同比略有下降;就业转失业人员的求职比重分别上升了0.5和0.8个百分点;外来务工人员中,本市农村人员的求职比重分别下降了1和0.2个百分点,外埠人员的求职比重分别下降了0.6和4.8个百分点。

分技术等级看,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,技术工人短缺现象依然严重。其中,技师、高级技师、高级工程师的岗位空缺与求职人数的比率较大,分别为2.19、2.19和2.11。用人单位对技术等级有明确要求的占总需求人数的60.4%,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51.5%。

新一轮产业转型升级对就业的影响

新一轮产业转型升级的特点

新一轮产业转型升级最主要的特点就是产业转移和产业转型升级同时进行。具体分析大致有四个特点:

第一,产业区域转移明显。承接全球第三次产业转移,得到高速发展的东南沿海城市成为新一轮产业区域转移的主动力量。长三角、珠三角、环渤海等外向型经济活跃圈层正在将部分产业转移到中西部地区和东部欠发达地区,通过腾笼换鸟调整土地使用结构,以寻求本地新型经济发展模式。以加工贸易为例,西部地区2007年至2011年加工贸易年均增速为40.5%,明显高于中部地区的26.1%的年均增速,更大大高于东部地区的6.3%的年均增速。从转移的主要产业领域看,我国东部沿海发达地区不仅向外转移劳动密集型产业(如服装、玩具、家具等),还进一步转移电子信息、光机电技术、汽车及零部件等技术资金

密集型产业,更包括制造配套产业(如模具、包装)及服务业(如旅游业)。

第二,转出地和承接地产业转型升级呈现共赢的局面。由于产业从沿海往内地转移,必然出现转出地和承接地不同的产业转型升级模式。一方面,对于转出地来说,将相对落后的产业转移到内地,腾出更多的人力物力资源引进和发展高新科技产业、高端服务业和战略性新兴产业,从而优化转出地产业结构和就业结构,进一步改善转出地经济发展模式,提高就业质量。另一方面,对于承接地来说,由于承接了转来的劳动密集型和技术资金密集型产业,产业结构发生变化,第二产业比重有所增加,部分产业转移带动当地产业链发展,促进当地经济发展和就业量增长。

第三,出现了新型产业发展方式。随着新一轮产业转移的深化,正在推动形成沿海接单、内地加工、内外销售的区域合作新型模式,一个跨地区合作的产业链发展模式正在形成。通过调整产业布局,在中西部地区着力培育和壮大一批承载能力强、发展潜力大、经济实力雄厚的重点经济区(带),促进产业集聚发展,发挥规模效应,提高辐射带动能力。

第四,产业园区成为产业转移的重要载体。在新一轮产业转移和转型升级中,产业园区成为主要的发展平台。一方面,产业的转移,一般承接地都专门设计产业园区来承接重要的产业转移项目,使其规模化、规范化、集约化发展,并以产业园区为载体,围绕产业转移项目,形成新型产业链,从而增强地区产业集聚能力。在2010年国务院出台的《中西部地区承接产业转移的指导意见》中就明确指出,促进产业的集中布局。另一方面,在产业园区内,把产业园区作为承接产业转移的重要载体和平台,加强园区交

通、通信、供水、供气、供电、防灾减灾等配套基础设施建设,增强园区综合配套能力,引导转移产业和项目向园区集聚,形成各具特色的产业集群。发挥园区已有重点产业、骨干企业的带动作用,吸引产业链条整体转移和关联产业协同转移,提升产业配套能力,促进专业化分工和社会化协作。

新一轮产业转移对就业的影响

进入21世纪以来,我国东部沿海地区的土地、劳动力、水、电等要素成本大幅度上升,急需产业转型升级,既包括了产业转型、升级,也包括产业转移。部分产业搬迁转移到内地,拉开了全球范围内的第四次产业大转移。把就业放在产业转型升级过程的大背景下进行研究,特别是厘清沿海与内地产业转移过程中的就业变化问题,既是解决当前发展阶段的就业区域结构性矛盾,积极有效扩大就业、促进就业质量提高的必然要求,也是解决我国劳动力供求结构失衡制约产业转型升级问题的重要途径。

第一,产业的转型升级对就业总量的影响总体上是正面的。近10年来,我国

第一产业产值比重持续下降,第二、三产业比重呈现稳中上升的趋势。第一产业占GDP比重从2002年的13.7%下降到2012年的10.0%;第二产业从44.8%上升到2006年的最高值47.9%,之后有所下降,到2011年维持在46.6%,仍然高于2002年1.8个百分点;第三产业从41.5%上升到43.4%。二三产业、特别是第三产业所占比重越来越大。

与此同时,全国就业总量保持了增长势头。自2002年以来,每年净增就业人员数量维持在350万人左右,增幅最高的2004年达到528万人,最低的2008年也达到243万人。

城镇新增就业增幅则更大,从2004年以来,城镇每年新增就业量平均保持在1134万人。近几年保持了持续增长的势头,2009年、2010年、2011年、2012年分别为1102万人、1168万人、1221万人和1266万人。

第二,产业转移使就业结构得到优化。产业的转型升级必然带来就业结构的改变,近10年来,我国产业结构和就业结构发生了较为深刻的变化,第一产

业产值比重和就业人员比重持续减少,出现了“双下降”的情况,产值比重从2002年的13.7%下降为2011年的10.0%,而就业比重也从占全国总就业人数的一半下降到34.8%。第二产业产值比重呈现“先升后降”的过程,但就业人员比重却在持续增加,从2002年的21.4%上升到2011年的29.5%。第三产业产值比重与二产的情况正相反,有一个明显的“先降后升”的变化,从2002年的41.5%降到2004年波谷时的40.4%,之后逐年上升,到2011年时达到43.4%。与产值变化不同,第三产业就业人员比重则是逐年增加的,2002年时仅为28.6%,到2011年时比重已经超过三分之一,达到了35.7%,且首次超过了第一产业就业比重(34.8%),成为三次产业中就业人数最多的产业。

经过10年的发展,目前我国的产业结构呈现出“二三一”的格局,且第二三产业所占比重越来越大,第一产业越来越小。同时,就业结构从10年前的“一三二”转变为当前的“三一二”的格局,第三产业成为吸纳就业的最主要产

表 中国第三产业就业结构情况

行业		城镇单位就业比例 (%)	
		2003 年	2011 年
生产者服务业	金融业	6.0	6.9
	房地产业	2.0	3.4
	租赁和商务服务业	3.1	3.9
	科学研究技术服务和地质勘查	3.8	4.1
	信息传输计算机服务和软件业	2.0	2.9
配送服务业	交通运输仓储邮政业	10.8	9.1
	批发零售业	10.7	8.9
个人服务业	住宿餐饮业	2.9	3.3
	居民服务和其他服务业	0.9	0.8
	文化体育和娱乐业	2.2	1.9
社会服务业	水利环境和公共设施管理业	2.9	3.2
	教育	24.5	22.2
	卫生社会保障和社会福利业	8.3	9.3
	公共管理和社会组织	19.9	20.1
合计		100.0	100.0

资料来源:根据《中国统计年鉴(2012)》城镇单位就业人员数计算得出。

业。

第三,第二三产业内部就业结构发生了巨大变化。近10年来,我国第二产业就业比重呈现增长趋势,但各行业的就业比例增减不一。第二产各行业中只有建筑业就业人员比重有所增加,从2003年的18.1%增长到2011年的25.5%,就业人数相应的从833.7万增长到1724.8万,9年增长了900万人。除此之外,其他行业的就业比例都有所下降:采矿业从10.6%下降9.0%;电力、燃气及水的生产和供应业从6.5%下降到5.0%;制造业从64.8%下降到60.5%。

虽然制造业、采矿业的就业比例出现了减少的趋势,但并不代表就业空间缩小,从绝对值来看,制造业等的就业人数仍然不断增加,制造业就业人数增加1100万人。从各行业的就业比例可以看出,制造业仍然是第二产业就业的主要聚集行业,占第二产业就业总量的60%以上。

再看第三产业内部情况(见表)。服务业的就业比重相当高,一直保持在一半以上;个人服务业比重最低,2003年和2011年的比重均为6.0%,几乎没有发生变化;配送服务业比重有所下降,从21.5%降到18%;生产者服务业的就业比重有较大提升,从16.9%增加到21.2%。可以看出,生产者服务业直接受到产业转型升级的有利影响,导致其较快发展,促进了相应行业的就业扩大。

以具体行业变化来看,就业比重增加最多的前五个行业分别为:房地产业为1.4%、卫生社会保障和社会福利业为1%、金融业为0.9%、信息传输计算机服务和软件业为0.9%、租赁和商务服务业为0.8%。

第四,产业转型升级虽然在特定时间对传统制造业就业产生了负面影响,但随着现代制造业的发展,仍然会增加就业。在过去30年的发展中,制造业是拉动我国经济发展的主要动力,创造了大量就业岗位,在第二产业就业中占有超过六成比重。但自上世纪90年代以来,我国制造业就业人数及就业比重呈现出较明显的下滑走势;2008年受金融危机影响,沿海加工业的大批工厂裁员,与2007年相比,制造业损失了31万个就业岗位;随着近两年的产业转型升级,劳动密集型产业的内迁,沿海

地区的低端制造业减少,导致部分劳动者失业。但同时,企业内迁却带动了中西部整体就业,全国制造业就业形势好转,且在2011年有较大增长,就业总量比2010年增加451万人,增长率高达12.4%。

我们构建第二产业产值比重和全国就业人数的回归模型,可以看出,第二产业产值比重对就业产生了正向影响,随着第二产业比重的增加,就业人数也会有所增长。说明,目前我国吸纳就业的主要渠道仍是发展现代制造业,发展新型的劳动密集型产业。中国的产业升级并非是不要发展制造业在内的第二产业,而是通过产业的优化升级,将落后、低端的传统制造业升级为先进、高端的现代制造业。一方面,将推动经济的进一步快速增长,另一方面,也有助于解决更多的劳动力就业问题。

第五,产业转型升级过程中产生了摩擦性失业。虽然,产业转型升级对就业总量带来了正向效应,但我们也要看到,在总体就业形势稳定的大环境下,随着产业转移带来地区就业结构的调整,势必带来局部劳动者失业的问题。例如深圳,这几年电风扇、服装、照相机和塑料制品等一些传统制造业在逐渐退出,带来了这些企业劳动力投入(用工数量)的减少。

从前面的就业总体形势看,新一轮产业转型升级过程中无法避免的失业问题,我们认为其具有三方面特征:

其一,新一轮产业转移带来的失业大部分是摩擦性的失业,与上世纪90年代后期出现的大量国有企业职工下岗不同。产业转型升级过程中,企业转移或淘汰掉了一些工作岗位,部分劳动者在短时期内处于一种失业状态。但他们很快就能到其他企业或行业中再次就业,或者是返乡回到中西部产业承接地创业或就业。我们调研发现,一些企业从沿海地区转移到成都,原先在东部就业的川籍劳动者也会随着迁回内地,在家乡就业,并未长期处于失业状态。产业转型升级造成的失业问题并未对整体就业形势造成严重影响。

其二,新一轮产业转型升级造成的转型或转移并非是全行业转移。与上世纪末的国有企业改制不同,此次产业转型升级不是一种全行业转移,对就业的冲击并不大。大部分企业在其生产领域

能够积极主动地进行内部提升,包括调整产品结构,强调自主创新,并非一味坐等淘汰。在整个经济调整的大环境下,企业生存能力得到了加强,劳动用工所受影响不大。

其三,企业加强对员工的技能培训有利于员工的就业。近些年,大部分企业比较注重对员工的培训,使得员工技能素质不断提升,能够适应新产业和新岗位的技术要求,具有较强的就业能力。

未来就业趋势分析与政策重点

产业转型升级引起未来就业趋势的整体改变

总体而言,今后一段时期,产业转型升级引起的就业形势改变,在地区上将表现为内陆省份劳动力需求量显著增加,沿海地区劳动力流量减少;在人群上表现为,大学生过剩而技能人才严重短缺,结构性问题突出;产业转移带来的产业集中布局,也将导致区域性劳动力市场的调整问题。具体来看:

首先,中西部地区承接产业转移,引进外资,当地就业机会将随之增加,就业结构将得到进一步调整;而东部转出地通过腾笼换鸟的方式,重新获得发展现代制造业、高新技术产业的空间。未来沿海地区必将进一步承接国际高附加值技术密集型产业转移,相关行业人员的需求将不断扩大。随着产业转型升级的开展,不论是转出地还是承接地都将迎接新技术的引入。

其次,高端就业岗位将得到进一步增加。产业转型升级将带来新的就业增长点,就业的新领域、新渠道将不断涌现,特别是高端就业机会得以扩大。

第三,随着产业转型升级的开展,不管是转出地还是承接地都面临着新技术的引入,相应的技能培训及相关配套的需求将增大。

第四,以目前产业转型升级所形成的高新技术产业园区为重要载体的发展模式,将得到进一步推广,拥有关键技术或产业集群的智力密集型企业会得到重点扶持,大量高技术服务业将得到发展空间。

劳动力市场对就业的决定性作用将得到加强

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出:紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用、深化经济体制改革。可以预见,在就业领域劳动力市场的决定性作用将得到进一步加强,政府将逐渐从各种直接干预劳动力市场的行为中退出,转为由市场决定供求关系,政府提供相关的公共就业服务和必要的政策扶持。

就劳动力市场自身而言,未来,政府将把劳动力市场监测体系和相关就业信息发布工作作为重点,从而更好地引导劳动力市场功能的发挥。目前,人力资源社会保障部门已建立起劳动力市场监测体系,定期监测劳动力市场供求关系。今后有可能将围绕产业转型升级中的重点发展领域,开展人才需求预测分析,定期发布急需紧缺人才目录,从而指导相关用人单位开展招聘工作。

产业转型升级与就业政策结合将更加紧密

第一,在规划产业、财税、金融、贸易、户籍管理等方面,将结合现行就业扶持政策,形成促进就业的综合性政策体系。财政支出将逐步向结构性减税和民生倾斜,就业专项资金的安排也会保持与财政收入同步。免费职介、培训补贴、鉴定补贴、小额担保贷款及贴息等扶持政策的覆盖面会不断拓宽,可能进一步覆盖到登记失业农民,从而形成普惠均等的政策扶持体系。

第二,劳动力转移配套工作将进一步凸显。地级以上市、县(市、区)、街道(乡镇)三级公共就业服务机构将逐步健全,在人员、场地和服务设施各方面会有较大改善,从而能够全面承担培训转移就业工作。与此同时,劳动力转移就业专项资金将发挥更大作用,农村劳动力职业培训补贴、职业技能鉴定补贴、农村贫困人口培训期间生活补贴及转移就业服务经费将进一步得到落实。

第三,职业技能培训将以新兴产业发展和市场需求为导向进行人才培养。随着产业转型升级的深化,围绕产业发展重点的产学研结合、配套培养的培训方式将逐步确立,职业培训的需求导向更加明确。

第四,结合产业升级开发更多适合高校毕业生就业岗位的政策将逐步落实。十八届三中全会《决定》中提出,结合产业升级开发更多适合高校毕业生的就业岗位。今后一段时期各地政府将根据此轮产业转型升级的特点和本地资源禀赋,制定促进高校毕业生就业的新兴产业发展政策。预计在智力密集型产业人才开发与高校人才培养体制改革等方面将有较大进步空间,高校毕业生结构性失业问题将得到有效缓解。

作者单位

莫荣 周育 人力资源和社会保障部国际

劳动保障研究所

孟续铎 中国劳动保障科学研究院