

供给侧结构性改革与苏北就业政策优化*¹

——基于淮安市 703 家企业用工情况的调查

孟祥海² 徐宏峰 陈 婧

【摘要】基于对苏北淮安 703 家企业用工情况的调查,本文发现 2014~2016 年,企业用工总量相对平稳,服务业和新经济形态企业用工增速较快;企业用工缺口较小,招工难度不大;企业用工年龄结构合理,劳动力素质基础较好;企业用工成本小幅上升。同时,企业面临运营压力加大,高级技工与业务骨干缺乏,社保和住房公积金缴纳压力凸显,与此同时,年轻劳动力流动性加大,工人老龄化现象开始显现,据此,应大力培养高级技工人才,着力提高用工数量与就业质量,合理降低企业运行成本,用足用好稳岗补贴,进一步完善就业创业服务体系。

【关键词】供给侧结构性改革;企业用工;就业政策;苏北

【中图分类号】F061.3 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1006—012X(2017)—06—0185(05)

2015 年中央经济工作会议提出,要更加注重供给侧结构性改革,供给侧结构性改革已成为我国“十三五”规划的重要内容和当前经济体制改革的重点。法国经济学家萨伊于 19 世纪初提出的“萨伊定理”,认为由供给自动创造需求,是供给侧结构性改革重要的思想源泉。^[1]贾康等(2013)^[2]国内新供给学派学者认为,当前我国新供给经济学的构建和发展要以改革为核心,强调以推动机制创新为切入点,以结构优化为侧重点,着力从供给侧推动我国新一轮改革,有效化解“滞胀”、“中等收入陷阱”等潜在风险,实现我国新一轮经济可持续健康发展与质量提升。刘霞辉(2013)^[3]基于我国宏观经济背景、未来走势、国外供给管理经验的考察,认为供给侧结构性改革的目的是更有效地重组生产和市场,提高产出效率,推动供求趋向均衡,着力提高供给要素的效率,促进要素质量的提高,以此重塑国家和企业竞争力。从政策实践来看,当前我国供给侧结构性改革要从提高供给质量出发,用改革的办法推进结构调整,减少无效和低端供给,扩大有效和中高端供给,增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性,使供给体系更好适应需求结构变化,提高全要素生产率,更好满足广大人民群众的需要,促进经济社会持续健康发展。^[4]从中长期看,供给侧结构性改革与稳增长是一致的,但供给侧结构性改革效果的释放需要过程,短期内会对经济增长造成冲击,加大就业压力。根据人社部发布的《2016 年第二季度部分城市公共就业服务机构市场供求状况分析》显示,与 2015 年同期相比,第二季度的需求人数减少 50.8 万人,下降 9.5%;而与上季度相比,第二季度的需求人数减少 25.3 万人,下降了 5.1%。直接反映出在经济下行态势下我国企业用工总量的减少。

近年来,苏北地区(包括徐州、连云港、宿迁、淮安和盐城 5 市)经济增长速度、工业化发展水平、科技创新能力和产业竞争力都取得了显著成效。2015 年,苏北地区实现地区生产总值 16564.3 亿元,人均地区生产总值 55127 元,同比增长 9.8%;实现工业增加值 7445.5 亿元,规模以上工业主营业务收入 35937.5 亿元,同比分别增长 9.8%和 11.1%;研发投入 249.8 亿元,是 2010 年的 2.5 倍,年均增速为 20.5%;科技进步贡献率 52%,高于 2010 年 8 个百分点。“十二五”以来,苏北地区高新技术产业

¹***基金项目:** 淮安市软科学研究计划“供给侧结构性改革背景下淮安市企业用工政策优化与高素质劳动力供给管理研究”(HAR201605);江苏省社会科学应用精品工程项目“供给侧改革、制造业转型升级与苏北技能型人才培养研究”(17SYC—013)。

²**作者简介:** 孟祥海,讲师,博士,淮阴师范学院经济与管理学院,江苏淮安 223300 徐宏峰,教授,硕士,淮阴师范学院经济与管理学院,江苏淮安 223300 陈婧,讲师,硕士,淮阴师范学院经济与管理学院,江苏淮安 223300

产值年均增长 51.6%，高于全省近 30 个百分点，2015 年苏北高新技术产业产值 11358 亿元，形成了具有较强竞争力的产业链条。但由于地理位置、交通条件、产业基础等方面的差距，苏北与苏南、苏中相比，苏北地区产业结构层次总体不高，工业体系基本由重化工和以“短、平、快、小”为典型特征的传统产业项目构成，现代服务业发展较为滞后，研发投入水平和产业科技含量较低。^[8]在此背景下，苏北地区开展供给侧结构性改革的形势更为紧迫。为此，苏北 5 市均出台了相关政策，如 2016 年 5 月份以来，淮安市先后出台了《关于落实供给侧结构性改革补短板任务的实施意见》、《关于工业企业去产能工作的实施意见》、《关于供给侧结构性改革去杠杆实施意见》等。随着供给侧结构性改革的深入推进，苏北地区产业发展面临重要挑战和机遇，直接影响到企业用工和就业形势。本文以淮安市为例，采用按比率分层抽样的方法，涵盖淮安市不同行业、不同类型企业，调查历时 2 个月（2016 年 8 月至 2016 年 9 月），涉及全市 9 个区县 742 家企业，发放问卷 742 份，回收有效问卷 703 份，问卷有效率 94.8%，并对典型企业和政府职能部门进行了深度访谈。在 703 份有效问卷中，包括园区企业 457 家、非园区企业 246 家，传统产业企业 434 家、新经济形态企业 269 家（主要包括生物技术、制药、新材料、光电子、新能源、环保、电子商务、快递物流企业、工业机器人、云计算及其他新兴产业企业），制造业企业 257 家、服务业企业 152 家。本文深入分析了当前供给侧结构性改革推进过程中企业用工现状与面临的问题，提出了促进企业用工的政策优化建议，旨在为苏北 5 市进一步完善就业促进政策提供参考。

一、企业用工现状

1. 近三年企业用工总量相对平稳，服务业和新经济形态企业用工增速较快

2014 年 6 月～2016 年 6 月，样本企业同期用工总量分别为 13.19 万人、12.86 万人和 13.45 万人，用工总量总体平稳。服务业企业近三年用工总量分别为 1.39 万人、1.43 万人和 1.74 万人，较 2014 年同比增长 25.18%，而制造业企业用工总量分别为 10.81 万人、10.37 万人和 10.46 万人，2016 年虽有小幅增加，但仍低于 2014 年同期水平；新经济形态企业用工总量分别为 3.31 万人、3.55 万人和 4.15 万人，较 2014 年同比增长 25.38%，而传统产业企业近三年用工总量分别为 9.87 万人、9.32 万人和 9.31 万人，较 2014 年同比下降 5.67%（见表 1）。

表 1 不同类型企业用工总量变化单位：万人

企业类型	2014 年	2015 年	2016 年	2011 年 较 2014 年 同比 增长率
样本企业用工总量	13.19	12.86	13.45	1.97%
制造业企业用工总量	10.81	10.37	10.46	-3.24%
服务业企业用工总量	1.39	1.43	1.74	25.18%
传统产业企业用工总量	9.87	9.32	9.31	-5.67%
新经济形态企业用工总量	3.31	3.55	4.15	25.38%

2. 当前企业用工缺口较小，招工难度不大，“以工带工”是企业招工的主要途径，“用工难”已非普遍现象

样本企业中存在缺工现象的企业约占 21%，缺工 1.06 万人，占当前企业用工总量的 7.88%，制造业与服务业、传统产业与新经济形态、园区与非园区企业缺工率基本相当，用工缺口较小。企业招聘 1 名员工的成本多在 100 元以内，不同类型企业间无显著差异，与 2015 年 6 月份同期相比，企业招聘成本变化基本持平，招聘难度不大，采用老员工或熟人介绍方式招工的企业占到 66%，“以工带工”成为企业招工的主要途径。总体而言，“用工难”已非普遍现象。

3. 企业用工年龄结构合理, 劳动力素质基础较好, 制造业、传统产业企业员工相对年轻, 但文化程度、工作稳定性低于服务业、新经济形态企业

样本企业员工中 18~25 岁(90 后)的员工占 21.84%;26~35 岁(80 后)的占 36.88%, 36~45 岁(70 后)的占 27.27%, 46 岁以上(60 后)占 14.01%, 中青年搭配较为合理, 高中以上学历员工占 59.39%, 市企业劳动力素质基础较好, 培训提高潜力很大。制造业企业中, 90 后占 22.18%, 80 后占 35.35%, 70 后占 24.90%, 60 后占 11.77%;服务业企业中, 90 后占 13.64%, 80 后占 30.02%, 70 后占 24.60%, 60 后占 19.67%;传统产业企业中, 90 后占 22.82%, 80 后占 34.15%, 70 后占 24.35%, 60 后占 11.89%;新经济形态企业中, 90 后占 14.26%, 80 后占 34.99%, 70 后占 27.95%, 60 后占 15.88%。服务业企业员工中硕士以上、大学文化比例分别为 0.85%、24.18%, 高于制造业企业中的 0.40%、15.11%;新经济形态企业员工中硕士及以上、大学文化比例分别为 0.89%、20.13%, 高于传统产业企业中的 0.26%、14.88%;制造业、传统产业中工作年限在半年以下的比例分别为 21.32%、20.66%, 高于服务业、新经济形态、对应的比例 14.39%、17.78%(见表 2)。

表 2 不同类型企业员工年龄结构情况

企业类型/年龄结构	18~25 岁 (90 后)	26~35 岁 (80 后)	36~45 岁 (70 后)	46 岁以上 (60 后)
样本企业	21.84%	36.88%	27.27%	14.01%
制造业企业	22.18%	35.35%	24.90%	11.77%
服务业企业	13.64%	30.02%	24.60%	19.67%
传统产业企业	22.82%	34.15%	24.35%	11.89%
新经济形态企业	14.26%	34.99%	27.95%	15.88%

4. 企业用工成本小幅上升, 制造业、传统产业企业用工成本上升幅度更大, 但从业员工工资水平相对较低

当前, 全市普工工资水平主要分布在 2000~3000 元之间, 技工工资主要在 2000~4000 元之间, 管理人员工资主要在 3000~5000 元之间。与 2016 年同期相比, 企业用工成本大幅上升的约占 15%, 小幅上升的约占 53%, 持平的约占 26%。

与当前相比, 样本企业中预计 2017 年下半年企业用工成本大幅上升的约占 8%, 小幅上升的约占 48%, 持平的约占 41%。与 2016 年同期相比, 制造业企业用工成本大幅上升的占 19.40%、小幅上升的占 76.12%, 而服务业企业中这一比例分别为 12.93%、40.82%;传统产业企业用工成本大幅上升的占 21.94%、小幅上升的占 57.97%, 而新经济形态企业中这一比例分别为 7.78%、44.44%;服务业、新经济形态企业中普工工资在 2000 元以上的分别占 83.67%和 95.93%, 而制造业、传统产业企业中这一比例分别为 80.60%和 78.06%。

5. 企业员工中七成成为本地人, 劳务派遣员工占比很小, 服务业、新经济形态和园区企业对促进本地劳动力就业作用显著

样本企业中, 淮安本地员工占 70.48%, 市外员工占 29.52%(省内市外占 17.88%、省外占 11.63%)。从员工来源看, 企业聘用占 97.75%, 劳务派遣仅占 2.25%。同时, 服务业、新经济形态和园区企业中本地员工的比例分别为 85.62%、74.62%和 76.21%, 高于制造业、传统产业和非园区企业中这一比重 66.21%、68.65%和 64.29%。

二、企业用工面临的问题与挑战

1. 企业运营压力较大, 对制造业、传统产业和园区企业尤为明显, 稳就业工作不能松懈

未来 3 个月，样本中预计经营状况非常好和正常生产的企业各占 8.39%和 52.63%，预计订单减少和非常困难的各占 30%和 8.96%。同时，约 55%的制造业、44%的服务业、56%的传统产业和 46%的新经济形态企业认为经营受到宏观经济环境冲击较大，相对于服务业和新经济形态企业，制造业和传统产业企业受宏观经济环境冲击更加明显，这与淮安市制造业以劳动密集型、生产技术处于中低端为主有关。传统的机械制造、服装制造、电子加工等技术水平较低、劳动密集型的制造业行业，出现订单下滑与利润率下降并存现象，部分企业生存艰难，企业保持或收缩生产规模，精简富余人员，甚至关停破产、遣散员工。以淮安市经济技术开发区富誉电子为例，该企业受电子代工行业订单整体下滑，以及其制造型工厂向越南、印度等周边国家转移等因素影响，2016 年 6 月末职工总数仅为 12403 人，比 2015 年 6 月末的 15719 人下降 21.09%，比 2014 年末的 19370 人下降 35.97%。在制造业集聚的工业园区，企业出现运行困难甚至关停的现象，根据各区县统计数据，淮安市 1625 家已投产的园区企业，运行困难的 130 家，占 8%;关停的 342 家，占 21.05%，稳就业工作仍然不能松懈。

2. 结构性缺工明显，高级技工与业务骨干十分缺乏，是制约企业发展的重要短板

缺工企业中有 82%的企业缺乏的是高级技术工人与业务骨干，月工资 6000~8000 元的高级技工最为紧缺，但由于高级技工培养耗时较长、成本较高、流动性大，导致企业缺乏长期培养的激励，工人系统学习深造的动力也不足。据调查，仅有 55.33%的企业开展过员工技能培训，年培训总计 83883 人次，占员工总人数的 62.33%，年均培训总成本约 1788.7 万元，每人次年均培训成本仅为 214 元，获得相关财政补贴约 81.63 万元，每人次年均获财政补贴仅为 10 元，且多为临时性的、低层次的技能培训，专业化的高级技工培训很少。企业只能依靠外部招聘的方式，满足对高级技工人才的需求，但受地域、专业化水平等因素制约，市内招聘会、淮安就业网、淮安人才网、淮安论坛及各区县论坛等本地知名度高的招聘网站，在招聘高级技工与研发人员方面所发挥作用有限，企业多通过到南京上海等发达地区参加招聘会、购买专业人才招聘网站等渠道招聘高级专业人才，甚至依靠专业猎头公司去招人，招聘成本很高。

3. 企业缴纳社保和住房公积金压力凸显，工人维权意识逐渐增强

按照现行社保缴费政策，企业按照最低工资缴纳“五险”的成本约为 700 元/人，少数缴纳公积金的企业“五险一金”的总成本则达到 1000 元/人左右。调研中企业普遍反映，随着经济增速放缓，企业经营受到较大冲击，企业营收、利润和员工收入下降，社保和住房公积金缴费压力更加凸显，加重了企业用工成本。同时，《劳动法》、《劳动合同法》实施多年来，工人维权意识觉醒，尤其是当新生代农民工已经成长壮大，对工作环境、岗位安排、劳动强度、劳动报酬、加班意愿等拥有独立的判断能力和明确的权利意识，希望企业能够为自己购买社保，希望有自己的组织和工会，希望能有“集体协商”工资的权利，希望自己所在的企业能给自己提供一个可以预期的升职空间，希望自己的工作稳定，能够养家糊口、安居乐业。加之，淮安仍然是以劳动密集型加工产业为主，工人维权仲裁、诉讼的屡屡发生，虽然这是工人维权意识觉醒和法治社会发展的必然，但在当前经济下行压力增大、多数企业不景气的环境下，势必给企业和社会带来严峻的考验。

4. 年轻劳动力流动性大，工人老龄化现象开始显现 80 后、90 后的年轻劳动力正逐渐成为企业用工的主体，但根据调研了解到，到工厂应聘的 20~30 岁年轻劳动力已出现减少趋势，一线工人老龄化趋势显现。一方面是因为淮安曾经是劳务输出大市，年轻一代有外出到发达地区务工的传统，尤其是未婚青年家庭牵绊少，多去苏南等发达地区打工闯荡;另一方面，年轻一代择业期望提高。与父辈相比，年轻一代在学历和技能上都有一定程度提高，大多具有中专或高中文化，普遍对普工和动手类的岗位不感兴趣，尤其是 90 后独生子女的父辈甚至祖辈仍是健壮的劳动力，家庭条件较为优越，对工厂工作环境要求高，劳动强度稍大难以接受，更加注重对职业前景的选择，想谋求一份体面、稳定、有保障、能长期规划的职业。

三、就业政策优化建议

1. 内培外引，大力培养高级技工人才

一是构建财政支持、企业运作、行业协会指导考核、政府全程监管的高级技工市场化培养机制。在当前经济下行、产能过剩、企业开工不足的宏观经济环境下，紧抓中央、省市财政扶持劳动技能培训的机遇，进一步整合财政资金，由政府选择各行业中设施设备先进、技术人员水平高、管理规范且又开工不足的企业作为高级技工培养基地，以苏北行业产业急需紧缺人才为主要培养对象，遴选企业骨干技能人才、青年后备人才、大中专职业院校优秀学生、青年教师和社会上具有中级技能以上的技术工人参加培训，培训人员参加技能考试取得相关认证后，所有费用由财政支付给实施培训的企业。行业协会向需要进行培训的人员提供培训基地(企业)的有关情况，并对培训企业和培训教师进行资格审查，指导制定培训教程，并组织考试和职业技能考核评估，由财政支付相关管理费用。政府出台相关运作办法，强化诚信机制，全程监管企业(高级技工培训基地)、行业协会行为。二是推进学徒制试点，校企合作培养高级技工。建立政、校、企、家人才培养成本的合理分担机制，开展现代学徒制试点项目。技术技能人才培养的经费支出，对企业实际上是一种生产性投入，对学生及家庭来说是未来幸福生活的投入，对社会而言是提高劳动生产率和推动社会进步的投入。合作企业每接收1名学徒并经考核达到培养标准，财政按5000元标准补助企业，其中，3000元用于奖励带学徒的师傅，2000元用于补偿企业水电、耗材等。大力推动校企双方依据企业经营状况、装备情况、带徒的师傅数量，学校师资配备、实训条件等，结合企业岗位标准，重构课程、实习实训体系等，共同制定专业教学标准、课程标准、岗位标准、企业师傅标准、质量监控标准及相应实施方案。同时，校企双方共同制定双向挂职锻炼、横向联合技术研发的“双导师”培养培训机制，一名导师来自学校，主要负责学生心理辅导、德育以及文化课程教学工作；另一名为企业高工，负责徒弟职业素养培养、技术技能的传授。三是大力引进海内外高级技工人才，参照高层次人才引进计划，根据苏北产业发展需求，遵循“政府引导推动、部门协调配合、市场优化配置、单位自主引进”的原则，大力引进德国、英国、日本以及其他发达国家高级技工人才，由政府职能部门搭建平台、做好中介，紧密对接企业需求。

2. 夯实产业基础，提高用工数量与就业质量

一是大力发展现代服务业。现代服务业是信息技术与服务产业结合的产物，具有就业增长弹性大、劳动密集、技术密集和知识密集并存的特征，在吸纳劳动力方面有其独特优势，要大力发展物流、金融、旅游、商贸、信息等基础服务业，做大电子商务、健康养生、文化创意三大新兴服务业，加快构建苏北现代服务体系。二是推动传统制造业转型升级。加强产业协同配套，强化工作举措和责任落实，鼓励企业开展个性化定制、柔性化生产，培育精益求精的工匠精神，增品种、提品质、创品牌，利用现代信息技术、现代制造技术等手段，加快创新，以高品质的产品和服务来满足市场需求，推动装备制造、食品及农副产品加工、能源、煤盐化工、冶金和建材等传统行业向高端化、品牌化发展。三是加快新经济形态发展。创新政府管理服务模式，着力破除限制新经济形态发展的准入管理，引导研发、人力资本等无形资产投入，重点发展新能源汽车、新材料、互联网工业、跨境电子商务、互联网金融、大数据、云服务等领域，大力提升各类新产业、新业态、新模式的集聚程度，加快形成产业优势，推动新经济形态迅速发展。

3. 合理降低企业运行成本

一是合理调整社保缴费水平，建立更加公平、合理的费率决定机制，在不影响参保人员待遇水平的情况下，适当降低企业和职工当期缴费水平，也为激发企业用工活力，推动企业收入分配和薪酬改革，提高职工当期工资性收入提供契机。二是灵活处理住房公积金缴纳，生产经营困难的企业除可降低缴存比例外，还可依法申请缓缴住房公积金，待效益好转后再提高缴存比例或恢复缴存并补缴缓缴的住房公积金，在劳资双方协商同意的前提下，允许企业采取以奖金补贴员工的形式取消住房公积金缴纳。

4. 深入宣传、用足用好稳岗补贴等就业促进政策

2015年以来，江苏省淮安市人社部门出台了稳岗补贴、鼓励在岗职工培训补贴等一系列降低企业成本、提高职工劳动技能的就业促进政策。但在实地调研中，很多中小企业对相关补贴政策仍然缺乏了解，需要进一步强化政策的宣传落地，主要应从以下方面努力：一是区县等基层工作人员要切实理解、掌握政策。认真学习、理解稳岗补贴等就业促进政策，明确适用对象、申

报条件、审核标准、资金使用等方面的要求，为政策宣传执行打好基础。二是汇总相关就业促进政策，形成政策专版。通过各级人社部门官网等网络媒体进行宣传，发放宣传资料、电话、QQ 群、微信群等形式对企业进行政策宣传，发动符合条件企业申请稳岗补贴；三是深入宣传现有就业促进政策。印制宣传资料，利用招聘会、政策宣讲会、企业座谈会等平台，宣传现有的就业促进政策，确保现有政策能最大化惠及用工企业，最大限度降低企业成本，促进企业顺利转型升级。四是认真组织实施。四是严审把关，充分发挥政策作用。实施分类管理，严格审核把关，对无一人减少的企业开通绿色通道优先审核，对减员较多的企业加大审核力度，甄别裁员性质，做到不漏掉一个符合条件的申报企业，也不让一个不达标企业享受待遇。

5. 进一步完善就业创业服务体系

一是深入推进就业创业信息化便民工程。充分利用基层劳动保障平台，在开展劳动力资源普查的基础上，建立市级劳动力资源信息库。引导企业组织用工报备，建立和完善企业用工信息库。充分整合现有的教育培训资源，壮大公办职业培训机构，扶持和发展民办职业培训机构，形成政府与社会、集体与个人齐办职业技能培训的格局。二是开创招聘服务政府代理采购模式。政府职能部门可组织有采购意向的企业采取统一采购谈判模式，由公共财政给予一定的补贴，购买智联招聘、前程无忧、58 同城等专业招聘网站服务，为企业招聘高级技工与业务骨干人才提供便利。三是以创新带动创业，以创业促进就业。要把创新创业与就业结合起来，完善创业扶持政策，搭建创业服务平台，以创业带就业。进一步深化商事制度和行政审批制度改革，为创业就业降低准入门槛、开辟便捷通道，减轻创业者负担，拓宽创业投融资渠道，着力解决创业过程中的融资难问题。推广新型孵化模式，加快发展众创空间，建设一批创业孵化基地和创业园区，为创业提供项目开发、资金筹措、跟踪扶持等服务。

参考文献:

- [1] 胡鞍钢,周绍杰,任皓. 供给侧结构性改革——适应和引领中国经济新常态 [J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2016, (02):1—6.
- [2] 贾康,徐林等. 中国需要构建和发展以改革为核心的新供给经济学 [J]. 财政研究, 2013, (01):2—15.
- [3] 刘霞辉. 供给侧的宏观经济管理——中国视角 [J]. 经济学动态, 2013, (10):9—19.
- [4] 都本伟. 供给侧结构性改革的理论意义 [N]. 光明日报, 2016—09—18.
- [5] 陈建清,徐盈之. 苏北地区创新驱动发展战略研究 [J]. 区域经济评论, 2016, (03):143—148.