

广东省绿色就业 发展战略研究

Green Employment Development Strategy
in Guangdong Province

郑东亮 张丽宾 等著



中国劳动社会保障出版社

本书由中国劳动保障科学研究院资助出版

广东省绿色就业发展 战略研究

Green Employment Development Strategy in
Guangdong Province

郑东亮 张丽宾 等著

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

广东省绿色就业发展战略研究/郑东亮等著. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2013

ISBN 978-7-5167-0314-4

I. ①广… II. ①郑… III. ①劳动就业-发展战略-研究-广东省
IV. ①D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 064378 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

中国铁道出版社印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 16.75 印张 248 千字

2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月第 1 次印刷

定价: 48.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者重奖。

举报电话: (010) 64954652

前 言

当今，全球都在向绿色经济转型，特别是 2008 年金融危机以来，发达国家纷纷启动了新一轮以绿色智能为核心的经济增长战略，制定和瞄准针对清洁技术、可再生能源、供水服务、绿色交通、废物管理、绿色建筑、可持续农业和林业等部门的政策、投资，来绿化其经济，确保真正可持续的经济增长。与这一过程相伴随的，是绿色就业的发展。

绿色就业是指从事经过绿化的经济活动的就业和从事绿色经济活动的就业，是采用绿色技术、工艺和原材料进行生产的就业，是从事绿色产品生产和服务的就业，是直接从事环境和生态保护工作的就业。国际劳工组织将绿色就业定义为，在经济部门和经济活动中创造的，可以减轻环境影响，并最终实现环境、经济和社会可持续发展的体面工作。绿色就业是一个全新的研究领域，迄今为止，全球还没有被普遍接受的关于绿色就业的准确定义，对这一问题的认识还处于一个日新月异的深化过程中。

广东省作为我国第一经济大省和经济改革的先行试验区，正面临着继续加快转变经济发展方式、加快经济结构战略性调整、建设幸福广东的挑战，要率先建成资源节约型、环境友好型社会，实现包容性增长。绿色就业是可持续的就业、平等的就业、高质量的就业，是真正意义上的民生之本；发展绿色就业有利于促进农村劳动力和外来劳动力实现体面就业，是社会和谐发展之源；发展绿色就业有利于缓解低端用工需求、提高就业质量和就业满意度，是经济转型之基。总之，发展绿色就业是产业转型升级的必然要求，是实现可持续发展的必然途径。

正是在这种背景下，广东省人力资源和社会保障厅委托我们率先开展了绿色就业发展战略研究。本书正是这项研究成果的集结。

本项研究是在文献研究、实地调研、问卷调查和多次研讨的基础上完成的，研究总报告阐述了广东省发展绿色就业的重要意义，对广东省发展绿色就业的行业实践、特点趋势、经验启发进行了分析总结，对广东省未来发展绿色就业所面临的问题、挑战和劳动力供求形势进行了研究和预测，提出了促进广东省绿色就业发展的思路建议。课题组还在研究基础上草拟了“广东省发展绿色就业指导意见”，为广东省开展绿色就业试点工作提供参考。目前，广东省人力资源和社会保障厅正在为出台该指导意见做积极准备。本书也附上了课题组在佛山、东莞、江门、云浮、深圳五地的调研报告，以及部门座谈会、行业座谈会、专家研讨会和综合研讨会内容，以及企业问卷分析报告。

该项研究是我国第一个从省级层面开展的理论与实践相结合的绿色就业研究，是就业领域的一项前瞻性研究；是从理论研究到实践的转化，是就业理论在实践方面的重大突破，研究本身很有意义。广东省是我国第一个对绿色就业工作开展探索的省份，广东省及早开展发展绿色就业政策研究的经验值得各地借鉴，广东省发展绿色就业的探索值得在全国推广。希望本书的出版对各地推动绿色就业发展的实践有所助益，对关注绿色就业问题的人们有一些借鉴意义。

自2009年以来，劳动科学研究所一直致力于绿色就业研究工作。目前，我们还在开展相关研究，今后我们也将对绿色就业问题进行长期关注和跟踪研究，为绿色就业在全国的推广提供持续的政策支持。

目 录

摘要	(1)
	广东省绿色就业发展战略研究总报告
第一部分	绿色就业发展战略是广东省经济社会发展战略的重要内容 (26)
	一、绿色就业与绿色经济 (26)
	二、发展绿色就业是广东省产业转型升级的必然要求 (29)
	三、发展绿色就业是建设幸福广东的必然要求 (33)
第二部分	广东省发展绿色就业的实践 (36)
	一、广东省向绿色经济转型的制度和政策安排 (36)
	二、广东省发展绿色就业的实践 (42)
	三、广东省发展绿色就业的经验与启发 (66)
第三部分	广东省发展绿色就业的供求分析 (72)
	一、总量分析 (72)
	二、行业分析 (76)

第四部分	促进广东省绿色就业发展的思路建议	(99)
	一、明确未来绿色就业发展方向	(99)
	二、确定目标任务、基本原则、工作步骤	(100)
	三、促进绿色就业发展的政策思路	(103)
	四、保障措施	(112)
附件 1	广东省发展绿色就业政府机构座谈会报告	(115)
附件 2	广东省发展绿色就业行业座谈会调研报告	(127)
附件 3	佛山市发展绿色就业调研报告	(144)
附件 4	东莞市发展绿色就业调研报告	(149)
附件 5	江门市发展绿色就业调研报告	(160)
附件 6	云浮市和深圳市发展绿色就业调研报告	(170)
附件 7	广东省企业发展绿色就业情况及存在问题	(185)
附件 8	《广东省绿色就业发展战略研究》座谈会会议记录	(209)
附件 9	《广东省绿色就业发展战略研究》项目结题会暨绿色就业发展研讨会会议记录	(220)
	广东省发展绿色就业指导意见	
	《广东省发展绿色就业指导意见》	(233)
	专家鉴定意见	(254)
参考资料		(255)
后 记		(256)

Contents

Abstract (1)

General report of green employment development strategy in Guangdong province

Part One	Green employment development strategy is an important component in Guangdong Province's economic and social development strategy (26)
	1. Green employment and green economy (26)
	2. Developing green employment is the inevitable requirement of industrial transformation and upgrade in Guangdong province (29)
	3. Developing green employment is the inevitable requirement for constructing Happy Guangdong (33)
Part Two	Guangdong Province's practices on green job development (36)
	1. The institutional and policy arrangements for Guangdong Province's transformation towards Green economy (36)

	2. Guangdong Province's practices on green job development (42)
	3. Experiences and inspirations from Guangdong Province's green employment development (66)
Part Three	The demand-supply analysis for Guangdong's green job development (72)
	1. The overall analysis (72)
	2. Analysis by industries (76)
Part Four	Thinking and suggestions on promotion of Guangdong Province's green employment development (99)
	1. Clarify the future direction on green employment development (99)
	2. Target and task, Basic principles and steps (100)
	3. Suggestions and thoughts on promotion of green employment development (103)
	4. Safeguard measures (112)
Attachment 1	Report on the government agencies symposium on Guangdong's green employment development (115)
Attachment 2	Report on the industry forum on Guangdong's green employment development (127)
Attachment 3	Research report on green employment development in Foshan (144)
Attachment 4	Research report on green employment development in Dongguan (149)
Attachment 5	Research report on green employment development in Jiangmen (160)
Attachment 6	Research report on green employment development in Yunfu and Shenzhen (170)
Attachment 7	The progress and problems of Guangdong's businesses encounter in green employment development (185)

Attachment	Symposium notes of “research on green employment development strategy”	(209)
8		
Attachment	Project final conference notes of “research on green employment development strategy”	(220)
9		
	Guidelines on the development of green jobs for Guangdong Province	(233)
	Evaluation opinions	(254)
Reference		(255)
Postscript		(256)

摘要

一、发展绿色就业事关产业转型升级和幸福广东建设，意义重大

在过去的 30 多年中，广东成为中国规模最大、最具活力的区域经济体之一，占据着中国经济发展的领头羊地位，为其他欠发达省份树立了良好的发展榜样。与此同时，不可持续发展的的问题也日益突出，环境资源恶化、劳动力短缺、缺乏核心专利技术的约束日益凸显。从国际形势看，全球都在向绿色经济转型，绿色低碳已成为新一轮国际经济格局的决定因素，绿色贸易壁垒日益成为发达国家经常使用的贸易保护手段。正是在这种背景下，广东省制定了绿色产业转型升级战略，引导生产要素向现代服务业、先进制造业、战略性新兴产业、传统优势产业集聚。向绿色产业的转型升级必然要求要大力发展绿色就业。“广东省绿色就业发展战略”就是研究如何通过发展绿色就业来促进广东省的产业转型升级。

发展绿色就业是产业转型升级的必然要求，是建设幸福广东的根本途径。发展绿色就业意义重大。

二、广东省绿色就业发展迅速

广义的绿色就业是指绿色部门（产业、行业、职业、企业）中的就业。根据绿色就业的定义和特性，发展现代服务业、改造提升传统优势产业、发展战略性新兴产业所创造和改造的就业都属于绿

色就业。

（一）分行业绿色就业发展情况

1. 农业。随着城市居民收入水平的提高，对农产品的需求不断升级。农业产业化成为农业部门发展绿色就业的主要途径之一。广东省还通过开发农产品产业发展绿色就业。温氏集团的经验表明，寻找到符合当地实际的农业产业化的增长点，通过组织创新和技术创新，逐步形成专业化分工体系，能创造巨大的绿色就业机会。

2. 建筑业。经济发展到一定阶段后，人们会对环境、生活品质、生活方式提出更高要求。建筑是城市建设的重要领域。绿色建筑包括新建绿色建筑、既有建筑节能改造、三旧改造、城市环境设施建设，会对城市发展有很大带动，进而对就业有很大带动。由于工作条件相对较差，建筑业面临后继无人的严峻挑战，急待提升全行业的管理和技术。

3. 战略性新兴产业。电子信息产业在掌握核心技术的龙头企业带动下，推动了大量低端就业、配套产业就业及相关服务业就业。就业效应非常显著。国家的强制性环保措施以及企业的自愿性环保行为带动环保产业的大发展。特别是传统产业作为优势产业的地区，环保产业发展也比较快。目前，广东环保产业还处于春秋战国时期，将会逐步发展壮大，吸纳更多就业。

4. 高新技术产业园区。通过高新技术产业园、生态工业园、产业转移园等各种园区建设实现生产要素的高效重组，是广东省产业转型升级的重要方式。很多园区都超高速发展，正成为地区经济新的绿色增长极。园区就业本身是绿色就业，还提高了就业质量，并且对周边产业的带动作用有利于拉动整体绿色就业的发展。

5. 传统优势产业。将污染企业限期搬入生态工业园区是广东省传统产业绿色转型升级的一个重要方式。留下的企业也必须通过环保、能耗、运输、职业标准等 10 项验收标准，是真正的绿色就业。虽然企业达到了环保要求，但生产技术并没有很大提升，员工工资也比较低，所以普遍面临用工短缺的困境。广东的双高企业将进一步提升发展空间。用信息产业、环保技术改造提升传统产业是广东省传统产业绿色转型升级的另一个重要方面。这也带动了一部分专业人才需求。

6. 绿色城市建设。广东各地都在开展林业生态市、低碳城市、绿色之都的建设，为生态环境产业创造了巨大的发展空间。生态环境治理行业直接创造的是高知、高技的就业机会，间接带动了低端就业岗位。绿道网建设增加了约 30 万个就业机会。城市环卫建设中，广东至少有 13 万名正式从业人员和 25 万名非正式从业人员，从事着城市废品收购、城市废弃物回收利用、城市垃圾处理等工作。

7. 文体旅游休闲产业。随着收入水平的提高，体育、娱乐、文化、旅游等文化消费需求不断扩大，会带动大量的绿色就业机会。文化产业正在发展为支柱产业。人才需求高端化，也对行业转变人力资源管理提出要求。

向绿色产业转型将创造巨大的绿色就业发展空间。“十二五”时期广东战略性新兴产业就业人数将有小幅增加，达到千万以上。传统优势产业改造提升中，一方面会减少传统就业，另一方面承接新的产业也会带动新的就业。外包服务、科技服务业、金融、物流、信息服务、总部经济和商务会展、文化创意、旅游等现代服务业就业潜力也很大。有近 200 万名从业人员的建筑业在未来几年中就业岗位将保持在相对稳定的水平。农、林、水利也将创造更多的绿色就业机会。

（二）广东省绿色就业的新特点、新趋势

就业的绿化同时在几条线上进行。一是现有岗位的持续的技术绿化。二是现有岗位的组织和管理绿化。三是通过技术、组织、管理提升创造的新的产业链条上的绿色就业，这是崭新的就业机会，但多数是原有就业转换过来的，会有替代，也有新增。绿色就业的意义在于提高就业的质量，而不是扩大就业的数量。

绿色就业是高素质就业。无论是高知、高技的绿色工作岗位，还是普通的绿色工作岗位，从业人员的从业素质都得到了提升。绿色就业是更体面的就业，不但劳动条件改善、劳动报酬水平提高、工作稳定性增强，而且劳动者的话语权也提高了。绿色就业是相对高成本的就业。向绿色产业转型的过程是低质量就业减少、高质量就业增加的过程，意味着劳动力要素成本也更高。

绿色就业是一次新的就业变革，为各种职业、各种技能的劳动者提供了平等融入社会、有尊严地生活的机会，是实现包容性增长

的最基本、最有效的途径。但一些绿色就业也存在就业不稳定、工作条件差等问题。

（三）广东省发展绿色就业的经验和启示

要克服忽视农业生产的发展盲区。农业产业化不但可以盘活农村地区的宝贵资源，甚至可以为城市劳动者、高素质劳动力创造绿色就业机会。

建筑业是一个常青行业，是拉动国民经济增长的关键部门，因而也是低碳绿色发展的关键部门。建筑业也正面临转型升级的压力，需要一系列制度突破。

战略性新兴产业包括新能源、环保节能产业、电动汽车、生物产业（包括生物制药、生物育种）、高端制造业（面很宽，包括数控机床、大飞机等）、新材料、信息产业（包括三网融合等），具有高科技性、战略性、成长前景好的特征，其所创造的就业是真正的绿色就业。

园区是一种高效率的现代化的绿色发展模式。园区发展模式的绿色不但来自于效率提升，还来自于园区资源节约、环境友好的本质特征。园区是未来绿色就业发展的一种必不可少的途径。

传统产业是向绿色经济转型的主体。技术工艺改造提升、信息化改造、环保技术、生产组织方式变革是主要途径。传统产业绿化是一个渐进的、不断提升的过程，其绿化程度总体上低于发展战略性新兴产业。在绿化过程中，一方面用工状况会改善，另一方面也一直会面临用工短缺的问题。

城市是人们生活和工作的地方，环境优美、空气清新、水源清洁、出行便利、工作生活平衡是生存所需要。城市绿化有巨大的空间，也有巨大的绿色就业潜力。如城市生态建设、绿道建设、绿色交通、固体废弃物处理、污水处理等的设施建设、营运、维护，可以创造大量长期、稳定的就业岗位。

经济社会发展的过程是服务业比重不断提升的过程。发展现代服务业是产业转型升级的重要方面。我国第二产业比重偏大而服务业发展水平滞后，未来服务业将有巨大发展空间。服务业是以人力提供服务的产业，较少消耗物质资源，因此是发展绿色就业的重要领域。

三、广东省绿色就业发展面临的形势

(一) 劳动力市场形势正在发生变化

1. 劳动者普遍面临基本素质和职业能力提升要求。一些职业工种没有足够的劳动力供给。新兴产业的领军人才奇缺。

2. 劳动者对就业质量的要求越来越高，一些工资待遇低、劳动条件差的岗位越来越难招工，甚至面临后继无人的严峻挑战。

3. 一方面，行业发展对人的素质的要求越来越高；另一方面，劳动者对就业质量的要求也越来越高，但很多用人单位尚未对这种趋势有正确认识，不愿相应提高待遇，人力资源管理没能做到以人为本来顺应形势变化。

4. 劳动力流动率普遍提高，包括职业流动、产业流动、地区流动。

(二) 就业形势依然严峻

1. 农村劳动力转移就业形势依然严峻。“十二五”时期，还有600万~700万名农村剩余劳动力难以实现转移。由于农业的利润水平低于工业，本地居民往往很难接受外出打工的较低的工资水平，很多农民既不种地，也不外出打工，闲置在家。需要努力促进他们实现绿色就业。

2. 低端劳动力在一定程度上决定着产业转型的进程。产业转型升级将要淘汰落后产能，由于大量低端劳动力的存在，可能会使落后产能转移到东翼、西翼和山区而非被淘汰掉，非绿色就业只是发生地区转移而非被绿化。在这一过程中，利益各方在胶着中角力，可能延缓产业转型进程。2 000 万名外来劳动力和落后产能的企业是其中的主要力量。

3. 高素质劳动力供给不足是面临的最大挑战之一。广东省法人单位从业人员中，高中、初中及以下学历的人员占到75%。规模以

上工业企业中，低学历劳动者占绝大多数，塔尖人才严重缺乏。部分高技术制造业的人才结构层次相对较低。劳动力市场求职人员的总体素质不高。本省每年的高素质劳动力供给数在 30 万人，远远不能满足产业转型对人才更替的需求。

4. “十二五”时期广东的就业形势更加复杂。总量供大于求依然严重，就业结构性问题更加突出，低端劳动力市场缺工问题会一直持续，本地新增劳动力失业压力不减，经济转型升级需要的高端劳动力供给不足会更加突出，结构调整导致的就业波动会加大。

（三）人力资源社会保障政策制度面临挑战

一是对劳动标准提出挑战。绿色就业是更高质量的就业，对劳动者提出了更高要求。但是，我们并没有成熟的劳动标准体系，市场并不能自发地随着绿色就业的发展相应地调高劳动标准，影响了绿色就业的发展。

二是培训政策和制度挑战。第一，技术不断更新，人员需要不断培训，不能一次培训定终身。第二，现有培训需要提质。第三，绿色产业自主开展培训的企业越来越多，需要政策扶持。第四，新职业工种不断产生，但新职业的认定、标准开发、鉴定认证及相关人才政策和培训政策严重滞后。第五，很多新行业的职业标准都掌握在其他国家手中，职业资格需要国外认定，费用昂贵。

三是积极就业政策挑战。现行的积极就业政策思路依然是促进包括下岗失业人员、农民工、高校毕业生等就业困难群体就业。发展绿色就业需要积极就业政策指向扶持创造绿色就业的企业和从事绿色就业的劳动者。

四是绿色就业的发展对健全的人力资源市场体系提出了要求。需要完备的公共人力资源信息系统、就业登记系统、人才流动公共服务系统等，目前在这些方面的建设还不完备。

五是对企业人力资源管理提出挑战。绿色就业发展中企业用工也出现一些新变化，如跨区域用工、异地就业、业务标准化集成化、技术更新加快等，企业人力资源管理因此面临许多新的挑战。

六是公共政策、制度和公共服务挑战。绿色就业发展促进了人的流动，要求教育、医疗、住房等基本公共服务均等化。由于基本公共服务供给数量不足、供给质量不高，企业因此面临诸多用工问

题，劳动者无法安心工作，制约了绿色就业的发展。

四、促进广东省绿色就业发展的思路和政策建议

发展绿色就业是一项综合的系统工程，不但需要产业政策、科技政策、财税政策、金融政策来引导和扶持绿色产业发展，需要人力资源和社会保障制度政策变革来适应新形势要求，还需要公共管理制度创新来适应经济社会新形势的需要。

（一）总体思路、原则和目标

从广东省人力资源供求的实际情况出发，鼓励通过农业产业化，开发绿色建筑，发展战略性新兴产业，用信息技术、适用技术和环保技术改造提升传统优势产业，发展现代服务业，以及建设绿色城市和产业园区，带动绿色就业发展。通过转出落后产能为发展绿色就业腾出空间，通过承接新一轮产业转移拉动新的绿色就业增长点，通过扶强做大战略性新兴产业形成新的绿色产业链带动绿色就业发展，通过技术绿化、管理绿化和组织绿化来绿化现有就业岗位。通过完善公共政策制度和公共服务、加强人力资源开发、绿化积极就业政策体系、完善劳动标准等措施，促进绿色就业发展。应坚持政策联动、循序渐进、重点突破、群体瞄准原则。在“十二五”末期形成较成熟的促进绿色就业发展的政策体系。

（二）拓展就业政策思路

1. 促进绿色就业岗位开发。对符合产业发展指导目录、节能减排政策、低碳发展政策、循环经济与清洁发展等政策的绿色企业，可给予培训资金补贴，鼓励企业开展常规性岗位培训、长期性技能人才培养。对劳务型绿色企业实行优惠税率。小微绿色企业可享受小额担保贷款等创业扶持政策。

2. 促进各类群体实现绿色就业。将农业产业化纳入“三支一扶”等就业促进计划，享受见习补贴、培训补贴、税费减免等优惠政策，