

ZHONGMEIDE GONGGONG JIUYE FUWU BIJIAO

中美德公共就业服务比较

——公共就业服务课题报告

中国就业培训技术指导中心 组织编写

中美德公共就业服务比较

——公共就业服务课题报告

中国就业培训技术指导中心 组织编写

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

中美德公共就业服务比较：公共就业服务课题报告/中国就业培训技术指导中心组织编写. —北京：中国劳动社会保障出版社，2013

ISBN 978-7-5167-0289-5

I. ①中… II. ①中… III. ①劳动就业-社会服务-对比研究-中国、美国、德国 IV. ①D669.2②D771.282③D751.682

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 036925 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

880 毫米×1230 毫米 32 开本 5.125 印张 87 千字

2013 年 2 月第 1 版 2013 年 2 月第 1 次印刷

定价：25.00 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

编审委员会

主 任：刘 康

副 主 任：原淑炜 尹建堃

委 员：明 宏 田光哲 王 莹 陆春生

编写委员会

主 编：田光哲 明 宏

副 主 编：谈宇德 王少伟 董继远

编写人员（按姓氏笔画排序）：

于 彬	马嘉翔	马利文	王少伟	王 平
王守权	王 慨	王长林	王铁刚	王海山
尹俊良	田光哲	卢 宇	闫宝峰	孙 杨
吕小强	李 甫	李 锦	李浩然	李道华
李 军	李绪斌	李铁军	何振江	何秋林
陈 明	陈继红	陈保家	吴 湧	宋利民
肖 颖	杨 健	杨 华	杨冬雪	杨嵯涵
明 宏	娄权超	柳 炜	费蕾英	赵秋颖
郝晓磊	钱晓贺	谈宇德	高 会	高宇航
栗小溪	黄 河	黄俊梅	葛根华	董继远
廖丕兴	臧长春			

前 言

从事公共就业服务工作的同志都有一种愿望，那就是尽可能多地了解当前我国和国外公共就业服务的情况，这种需要不仅停留在宏观层面、政策层面，还有微观具体的内容，涉及技术、方法等。

一个机会来了。2009年，我们承接了国家科技支撑计划课题“劳动保障公共服务业务和信息技术体系关键技术研究及重大应用”项目的部分工作任务。按照课题任务要求，课题组比较系统地梳理了国内公共就业服务现状。同时，对美国 and 德国公共就业服务情况进行了较深入的探究，进而形成了四个报告：公共就业和人才服务现状国内报告、美国公共就业服务现状分析报告、德国公共就业服务现状分析报告、我国公共就业和人才服务机构重点服务流程。

四个报告对课题组而言，无论哪一个，都是具有挑战性的，好在我们背后有着强大的后盾支持。第一个报告重点吸收、参考了部规划财务司、就业促进司、人力资源市场司等单位的工作成果，如《“十二五”建立和完善公共就业服务体系专题研究报告》《完善公共就业服务体系研究报告》《建立

统一规范的人力资源市场研究报告》等，这些宝贵的资料确保了报告内容的权威性；第二、三个报告产生于多方面，有专家文献、出国考察报告，还有直接从这两个国家权威网站采集的资料，其内容繁杂，虚实皆有，要保障其系统、准确，可以想象，需要耗费的精力是很大的；第四个报告更是历尽艰辛，它是北京、上海等 10 多个地方省市公共就业服务机构，50 多位一线同志，历时一年辛勤劳动的结果，这部分内容反映了基层的实际情况、经典做法，也凝聚了集体的智慧。

课题结束了，但是我们诚惶诚恐。一是我们不知如何感谢为了做好这项研究所付出辛劳的领导、专家和同事，没有他们，不可能有这个成果；二是我们不知道这个小册子在多大程度上能够反映现实，给同志们以借鉴和启迪；三是我们深深感受到，沿着这个话题——比较公共就业服务，还有太多的事情要去探索、去研究。显然，事情远远没有结束。至此，课题组只想表达一种诚意：向支持和帮助我们的人致以诚挚的谢意。希望这本小册子能够带给读者一点小小的帮助。不足之处在所难免，恳请不吝赐教。我们将带着这样一种不安的心情继续向前……

课题组

2013 年元月于北京

目 录

公共就业和人才服务现状国内报告	(1)
美国公共就业服务现状分析报告	(31)
德国公共就业服务现状分析报告	(55)
我国公共就业和人才服务机构重点服务流程	(97)

公共就业和人才服务现状 国内报告

一、人力资源市场与公共就业和人才服务概述

（一）人力资源市场概述

1. 人力资源市场的基本概念^①

人力资源市场是指人力资源的供给方（劳动者）与需求方（企业等用人单位）通过市场机制进行相互交易，实现人力资源合理配置的总称。这种市场化配置活动区别于传统的计划配置方式，其内容主要指人力资源供求主体的活动及相互关系，其外延包括政府职能部门、人力资源中介和相关服务机构等因素的活动以及管理、服务中的相互关系等。

人力资源市场是重要的生产要素市场，与资本、技术、土地等市场一样是社会主义市场经济的重要组成部分。建立和发展人力资源市场，充分发挥市场机制的作用，使人力资源的配置在供求双方相互选择中得到实现。这一方面能促进人力资源的更加充分开发和利用，另一方面也能提高配置效率和效益，从而激发生产要素的活力，促进生产力发展。

人力资源市场是市场机制和服务实体的总和。人力资源市场机制主要包括两个方面的内容：一是确立劳动者与用人

^① 人力资源市场是将传统的由人事部门组建的人才市场、劳动保障部门组建的劳动力市场（或职业介绍机构）以及教育部门组建的高校毕业生就业市场统一融合而成的现代人才服务平台。

单位的市场主体地位，实现自主就业与自主用人。二是按价格规律、供求规律和竞争规律进行相互选择、合理流动和有效配置。建立和发展人力资源市场，其核心是促使市场机制在人力资源配置中发挥基础性作用。

人力资源服务是人力资源市场的重要内容，主要是指帮助市场供求主体实现对接，以及由其延伸的提高劳动者素质和用人单位人力资源管理水平等促进市场机制作用发挥的各类服务行为，主要是为雇主减少搜寻、招募、培训和人力资源管理方面的成本，帮助求职者提升就业能力、找到工作和实现职业发展。因此，提高供求匹配效率、提升就业能力、推进人力资源开发是人力资源服务的主要功能。

2. 人力资源服务体系

人力资源市场的服务载体包括公共就业和人才服务体系以及市场经营性服务体系。促进两个服务体系的共同发展，是主要市场经济国家在人力资源市场建设中的通行做法。经过多年的努力，我国逐步建立起了公共人力资源服务体系和经营性服务体系（即职业中介，《就业促进法》第三十三条）。

2.1 公共就业和人才服务体系

这类服务体系的载体主要是以公共就业和人才服务机构为主体、以促进就业为根本宗旨的事业单位。

（1）以促进就业为目的，以提供公益服务来定性，以政府服务公众的职能来定位，由公共政策、公共财政给予保障

和支持。

(2) 对城乡所有劳动者提供基本、均等的就业服务。对就业困难群体提供援助性就业服务,对不同时期重点群体提供专门的就业服务;对用人单位用人提供通用性服务,并承担落实就业和人才政策、对就业与失业进行社会化管理等工作职能。

(3) 受人力资源行政部门和其他有关政府部门委托,为非公单位和在非公单位就业的劳动者提供基本人力资源事务代理服务,包括社会保险代理、企业用工登记、人事档案管理、代办人才引进手续、代办大学生接收手续、代办职称评定申报手续等。

2.2 市场经营性服务体系

其服务载体主要包括从事人力资源服务的国有企业、民营企业、中外合资企业和人力资源和社会保障部门所属服务机构自办或以股份形式合办的企业。

(1) 以促进竞争性人群就业和满足用人单位特别需要为目的,以提供有偿中介服务来定性,以企业化经营来定位,以自主经营、自收自支为运行保障。

(2) 按照国家政策,经行政许可从事招聘、培训、人力资源外包、人力资源派遣、管理咨询等服务业务,对用人单位或劳动者按其所需提供有针对性的专业服务。按照国家政策和政府购买成果的要求,为一般劳动者提供基本就业服务。

2.3 市场行为由法律、政策来规范和引导

一是用法律来规范用人单位的用人行为、劳动者的就业行为，以及公共就业服务行为和市场经营性服务行为。通过法律法规确立政府职能部门、人力资源供求主体、服务机构和行业协会在市场运行中的地位和作用、权利和义务。二是用政策引导用人单位更多地吸纳人员和更好地稳定人员岗位，引导劳动者合理流动和自主就业、自主创业，引导人才到急需岗位，引导公共服务提高服务质量和效率，鼓励市场经营性服务的发展，使之为社会就业与人才配置服务。

2.4 我国人力资源市场的形成过程

伴随着市场经济体制的建立，我国的人力资源市场也经历了从无到有、从小到大的发展历程，市场机制在人力资源配置中的基础性作用已基本确立。截至 2007 年年底，全国共建立各类人力资源服务机构（含人力资源和社会保障部门办的机构和社会各类中介机构）4.5 万家，人力资源服务行业从业人员 18.8 万人。人力资源服务业务从开始的职业介绍、职业培训、流动人员人事档案管理等拓展到了涵盖社会就业、人才资源优化配置、人才资源开发等更为广阔的领域。人力资源市场的发展，促进了经济建设的快速、健康发展，保障了社会就业形势的基本稳定和就业渠道、就业方式的多元化，推进了劳动人事制度改革及管理水平的提高。人力资源市场作为社会主义市场经济的要素市场的地位和作用日益增强，

为社会主义市场经济奠定了良好的发展基础。据统计,2009年全国各类人力资源服务机构共登记求职人员已达9700万人次,成功实现就业或转换工作的达到3600万人次,初步形成了促进就业和推进人力资源开发并行、公共服务与经营性服务并重、有形市场和无形市场相结合的服务体系,基本完成了从统包统配向市场化配置的根本性转变。

按照原有的工作运行体制,人力资源配置服务领域形成了劳动力市场和人才市场两套相对完整的服务体系。从原有统计口径看,截至2007年年底的具体情况为:

——原劳动保障部统计:全国共建立职业中介机构37897家,其中公共职业介绍机构24806家(其中县级以上3870家,街道6171家,乡镇14765家),占总数的65%;其他组织举办的2926家;公民个人举办的10165家。从业人员128821人。

——原人事部统计:全国共建立各类人才服务机构6833家,其中政府人事部门所属服务机构3417家,行业主管部门所属607家,民营机构2730家,中外合资机构79家。从业人员59008人,其中民营和中外合资约33000人。

总的来看,截至2007年年底,全国共建立各类人力资源服务机构4.5万家,人力资源服务行业从业人员18.8万人,初步形成了有形市场和无形市场相结合、各类人力资源服务机构并存发展的多层次、多元化的人力资源市场服务体系,

满足了不同层次服务主体的需求。

从机构自身的性质看，主要是事业单位性质的机构和企业性质的机构两大类。事业单位性质的机构主要是各级人力资源和社会保障部门设立的服务机构以及行业主管部门设立的服务机构，主要是面向社会或行业提供公共就业服务、人事代理等公共服务；在运行管理上有参照公务员管理的、全额拨款的、差额拨款的和自收自支的。企业性质的机构包括人力资源和社会保障部门所属服务机构设立的人力资源服务企业、民营性质和外资性质的人力资源服务机构。这些企业性质的机构遵循人力资源的分层和市场服务的细分原则，面向社会开展各种服务。

（二）公共就业和人才服务概述

1. 公共就业和人才服务是由政府出资并向劳动者提供的公益性就业服务

《就业促进法》规定：“县级以上人民政府建立健全公共就业服务体系，设立公共就业服务机构，为劳动者免费提供下列服务：①就业政策法规咨询；②职业供求信息、市场工资指导价位信息和职业培训信息发布；③职业指导和职业介绍；④对就业困难人员实施就业援助；⑤办理就业登记、失业登记等事务；⑥其他公共就业服务。公共就业服务机构应当不断提高服务的质量和效率，不得从事经营性活动。公共

就业服务经费纳入同级财政预算。”

依据法律，我国的公共就业和人才服务具有以下四个基本要素：①以促进就业为目的。②以提供公益服务来定性。③以政府服务公众的职能来定位。④公共政策和公共财政给予保障和支持。

2. 公共就业和人才服务是政府调控市场和促进就业的重要手段

首先，政府承担着维护人力资源市场公平，弥补市场缺陷的职责。通过提供公共就业服务，政府对人力资源市场中的信息不透明、就业歧视等市场缺陷问题进行调控，以维护市场正常运行，帮助弱势群体获得有效的就业服务。其次，政府实施促进就业的各项政策措施，需要通过公共就业服务机构这样的工作载体来运作和推行，保证各项政策得到有效的贯彻落实。同时，公共就业服务以免费服务为主要方式，促使劳动者和用人单位在市场中的求职、招聘成本回归到合理水平，并为市场中介服务行为提供了一个良好的标杆。

3. 公共就业和人才服务机构是政府举办的，为劳动者提供公益性就业服务的主要载体

《就业促进法》规定了县级以上人民政府设立公共就业服务机构，为劳动者提供免费服务的要求。根据我国人力资源市场现状，我国各级政府举办的劳动就业服务机构和人才交流服务机构都属于公共就业服务机构范畴。依据法律，公共

就业服务机构承担着对城乡所有劳动者提供基本、均等的就业服务，对就业困难群体提供援助性就业服务，对不同时期重点群体提供专门的就业服务，以及对用人单位用人提供通用性服务，并承担落实就业和人才政策、对就业与失业进行社会化管理等工作职能。

4. 我国的公共就业和人才服务体系形成过程

自 20 世纪 90 年代起，随着我国积极就业政策的制定和贯彻落实，公共就业和人才服务制度已经初步建立，包括面向广大劳动者的免费服务制度、面向就业困难人员的就业援助制度、面向劳动者和用人单位的就业与失业管理制度、面向特定群体的专项就业服务制度、面向社会的信息服务制度和公共就业服务统筹管理制度等。20 多年来，随着就业工作和人才工作的发展，我国已经形成了县区以上综合性服务机构，以及街道（乡镇）社区基层服务窗口，此外还包括就业训练、创业服务等服务实体，形成了覆盖省、市、县区、街道（乡镇）和社区的公共就业服务网络。截至 2007 年年末，全国共有县级以上公共就业服务机构 10 856 家，街道、乡镇劳动保障工作站 32 892 个（分别占全部街道乡镇的 99% 和 82%），并在 8.7 万个社区（占全部社区的 90%）聘请了专门工作人员。我国公共就业和人才服务制度的建立和工作体系的建立发展，在缓解社会就业压力、落实就业和人才政策、帮助城乡劳动者就业再就业、推进各类人才流动开发和配置、践行

“劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业”方针等方面发挥了重要作用。

二、公共就业和人才服务的制度建设情况

20 世纪 90 年代后期以来,我国公共就业和人才服务制度得到逐步的建立和完善,在缓解我国就业压力、帮助下岗失业人员再就业、维护人力资源市场秩序、树立市场服务标杆、促进人力资源合理流动和配置等方面都发挥了重要作用。

(一) 政策法规体系建设

1998 年,《中共中央国务院关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》(中发[1998]10号)提出了公共职业介绍机构要向国有企业下岗职工实行免费服务的要求,这是中央文件首次对公共就业服务机构提供免费服务的规定要求。

2002 年,《中共中央国务院关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》(中发[2002]12号)提出:“各级政府要建立公共就业服务制度。”首次明确了政府设立公共就业服务机构,建立主要针对城镇登记失业人员和国有企业下岗职工的免费服务制度、就业援助制度、财政补贴制度等公共就业服务制度。

2005 年,《国务院关于进一步加强就业再就业工作的通