

《广东省实施〈中华人民共和国 就业促进法〉办法》解读

广东省人力资源和社会保障厅

广东省人大财政经济委员会 编

广东省人大常委会法制工作委员会

廣東省出版集團
廣東人民出版社

· 广州 ·

图书在版编目(CIP)数据

《广东省实施〈中华人民共和国就业促进法〉办法》
解读 / 广东省人力资源和社会保障厅, 广东省人大财政
经济委员会, 广东省人大常委会法制工作委员会编.
—广州: 广东人民出版社, 2010. 1

ISBN 978 - 7 - 218 - 06650 - 9

I. ①广… II. ①广… ②广… ③广… III. ①劳动就
业—劳动法—法律解释—广东省 IV. ①D927. 650. 250. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 013305 号

责任编辑	肖风华 段太彬
封面设计	蔡小燕
责任技编	周 杰
出版发行	广东人民出版社 (地址: 广州市大沙头四马路 10 号)
印 刷	
开 本	889 毫米×1194 毫米 1/32
印 张	10
插 页	1
字 数	258 千
版 次	2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 218 - 06650 - 9
定 价	28.00 元

如果发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社(020 - 83795749)联系调换。

【出版社网址: <http://www.gdpph.com> 购书热线: 020 - 83791487 83790604】

《广东省实施〈中华人民共和国 就业促进法〉办法》解读

编 委 会

主 编 欧真志

副主编 方潮贵 王 波 林王平 郑朝阳
葛国兴

成 员 林秀玉 刘 牧 谢树兴 蔡吉恒
魏建文 陈俊传 陶思敏 黄莹瑜

统 稿 蔡吉恒 黄莹瑜

前 言

《广东省实施〈中华人民共和国就业促进法〉办法》（以下简称《办法》）已于2009年11月26日经广东省第十一届人民代表大会常务委员会第十四次会议审议通过，自2010年1月1日起施行。《办法》是广东第一部就业促进综合性地方性法规，《办法》的颁布实施，对加强就业促进工作，改善民生，推动广东产业结构调整升级，促进经济发展，构建和谐社会具有重大意义。

党的十七大把实现“社会就业更加充分”作为实现全面建设小康社会的目标，将“实施扩大就业的发展战略，促进以创业带动就业”作为改善民生为重点的社会建设的六大战略举措之一。《中华人民共和国就业促进法》自2008年1月1日起施行以来，对促进就业、促进经济发展与扩大就业相协调、促进社会和谐稳定起到了重要作用。广东省是人口大省、就业大省，也是农民工输入第一大省，促进就业是重大的民生问题，更是贯彻落实科学发展观，促进我省经济发展与社会和谐稳定的基础和保障。《办法》将《就业促进法》的原则性规定加以具体化，增强针对性、程序性和可操作性；将2002年以来广东省实施的积极就业政策和促进就业的工作经验进行总结提升，建立了我省就业促进工作长效机制。特别是，《办法》明确了享受有关补贴、资助、贴息的法定程序，明确了相关部门的审核办理程序和时限等，将享受就业优惠政策规定为劳动者的法定权利，对督促行政机关履行职责，推动就业促进优惠政策落到实处将发挥重要作用。

《办法》的颁布实施对各级政府、各有关职能部门提出了更

高的要求和新的任务，是新时期开展就业促进工作的重要依据和行动指南。为保障《办法》的全面、正确实施，帮助各地、各部门、用人单位和广大劳动者学习、掌握和运用本《办法》，广东省人力资源和社会保障厅会同广东省人大财政经济委员会、广东省人大常委会法制工作委员会组织编写了这本《解读》，对《办法》的立法精神、立法背景、政策沿革、法条含义以及执行中的理解适用等问题进行了阐述。为组织好编写工作，我们专门成立了编委会。中共广东省委组织部副部长、广东省人力资源和社会保障厅厅长欧真志任主编；广东省人大财经委副主任委员方潮贵，广东省人大常委会法制工作委员会主任王波，广东省人力资源和社会保障厅副厅长林王平、郑朝阳、葛国兴任副主编；三部门有关处室人员为编委会成员。本书由参与《办法》起草论证的广东省人力资源和社会保障厅的蔡吉恒、陶思敏、黄莹瑜同志撰写，程宏水、李文静同志也参与了编写工作，广东省人力资源和社会保障厅的谢树兴、魏建文、陈俊传、董炳光、陈锐彬等同志对有关内容进行了审核，蔡吉恒、黄莹瑜进行了统稿。

本书由三部分组成：第一部分是根据《办法》的立法素材，逐条对《办法》立法背景和法条语义进行解读；第二部分收录了国家和省就业促进方面的主要法规和政策文件，以便读者对照学习；第三部分收录了与执行《办法》密切相关的实用信息，包含公共就业服务机构、职业技能鉴定工种等相关信息。

由于时间仓促，书中难免有疏漏不当之处，恳请读者批评指正。

编者

2010年1月

广东省实施《中华人民共和国就业促进法》办法

(2009年11月26日广东省第十一届人民代表大会常务委员会第十四次会议通过 广东省第十一届人民代表大会常务委员会公告第15号颁布 自2010年1月1日起施行)

第一章 总 则

第一条 为实施《中华人民共和国就业促进法》，结合本省实际，制定本办法。

【立法背景】

自2008年1月1日起施行的《中华人民共和国就业促进法》，以法律的形式明确了就业工作在经济社会发展中的重要地位，将我国2002年以来实施的积极就业政策上升为法律，将政府促进就业的职责法制化，将积极就业政策作为长效机制固定下来。《就业促进法》的实施对促进就业、促进经济发展与扩大就业相协调、促进社会和谐稳定发挥了重要作用。但是，《就业促进法》主要是对促进就业工作作出原则性规定，缺乏程序性和具体操作性规定。如规定社会保险补贴、培训补贴等属于就业专项资金的开支项目，但是符合哪些条件可以享受，按照什么程序享受等无具体规定；建立了就业、失业登记制度，但是就业、失业登记适合哪些人群，什么机构负责登记等无具体性规定，等等。



立法的原则性影响了法律的实施效果。因此有必要根据国家法律规定的原则，结合我省实际制定地方性法规，将《就业促进法》的原则性规定加以具体化，增强就业促进工作的针对性、程序性和可操作性。

广东是就业大省和流动就业大省。截至 2008 年末，全省常住人口 9544 万人，社会从业人员 5553 万人。就业领域存在着一些突出的问题和矛盾：一是劳动力供大于求的矛盾依然突出。经济增长和用工需求无法适应劳动力增长的需要。据估算，我省 2009 年约有 50 万普通高校毕业生、30 万中职学校和技工学校毕业生以及 125 万本省农村劳动力、60 多万失业人员，共约有 265 万人需要就业。但是近几年我省城镇新增就业人数均在 200 万人以下。劳动力供大于求的矛盾十分突出。二是就业结构性矛盾比较突出。多年来，随着我省经济发展，“技工荒”现象不断在珠三角地区上演。技能人才无法满足产业发展需要的矛盾日益凸显。劳动者技能素质偏低，自主创业率不高，就业结构调整滞后于产业结构调整，人力资源配置效率有待提高。2009 年 1—9 月份，人力资源市场技能型劳动力的求人倍率（求人倍率 = 需求人数/求职人数）为 1.36，缺口达 123.7 万人次。而同期市场普工的求人倍率仅为 0.76，供给大于需求近 113.7 万人次，无技能劳动力就业难度加大。三是人力资源市场体系、职业培训体系、公共就业服务体系建设不适应经济社会发展的要求。当前，人力资源市场仍然被分割为劳动力市场和人才市场，各自独立运作；各地公共就业服务机构，特别是经济欠发达地区的公共就业服务机构大部分仍然属于自收自支的单位；虽然全省街道（乡镇）基本都已成立劳动保障工作机构，但是管理体制不顺、运转不规范、人员不到位，开展工作不正常。职业技能培训发展十分不平衡，特别是经济欠发达地区技能培训工种单一、培训质量不高，无法适应劳动者得到公平技能培训的需要，与我省产业结构调整、产业升级转移的技能人才需求严重不适应，等等。为解决上述问题和矛盾，2002 年以来，广东积极贯彻落实中共中央、国务院的积

极就业政策，结合本省实际作出了创新性的规定。为保证政策的稳定性和延续性，有必要将我省行之有效的措施、做法，上升为地方性法规，建立我省就业促进工作长效机制。

【条文解读】

本条是关于立法目的的规定。

《就业促进法》的立法目的是“为了促进就业，促进经济发展与扩大就业相协调，促进社会和谐稳定”，同时这也是本办法的立法目的。由于本办法是为执行《就业促进法》的规定，根据广东省的实际情况作出具体规定而制定的地方性法规，属于实施性法规，按照我省地方立法技术规范，本条不重复上位法立法目的的表述。本办法的主要内容和立法目的是结合广东的实际，对《就业促进法》确立的制度和有关原则性规定作出具体性、补充性规定，推动《就业促进法》的贯彻实施。

第二条 各级人民政府应当将扩大就业作为经济和社会发展的主要目标，纳入国民经济和社会发展规划和年度计划，并制定促进就业中长期规划和年度工作计划。

【立法背景】

中共十六大报告确定了我国宏观经济政策的目标，即促进经济增长、增加就业、稳定物价和保持国际收支平衡。十六大报告首次将就业问题明确纳入宏观调控的目标体系，并且提出“增加就业”。中共十七大报告提出“社会就业更加充分”的目标。促进就业是国民经济和社会发展的主要内容，通过立法，将扩大就业纳入经济社会发展总体规划，有利于推动政府落实增加就业的职责。

【条文解读】

本条是关于扩大就业与经济社会发展的关系的规定。



本条重申了《就业促进法》第四条有关规定。充分就业是改善民生，构建和谐社会的基础。扩大就业在经济社会发展中占有重要地位。产业政策、经济结构调整、区域经济发展以及户籍、教育、土地流转、社会保障等社会制度改革都与促进就业密切相关，应当把扩大就业纳入到经济社会发展总体目标规划中统筹推进，建立扩大就业与经济社会发展的良性互动关系。各级人民政府应当将扩大就业纳入国民经济和社会发展规划和年度计划。同时，制定促进就业中长期规划和年度工作计划也是各级政府的法定责任。扩大就业的结果主要反映在新增就业人数、城镇登记失业率、调查失业率等指标上。

【相关规定】

《就业促进法》第四条 县级以上人民政府把扩大就业作为经济和社会发展的主要目标，纳入国民经济和社会发展规划，并制定促进就业的中长期规划和年度工作计划。

《广东省人民政府关于进一步做好促进就业工作的通知》（粤府〔2008〕55号）第（三十六）项：各级人民政府要把促进就业工作作为事关发展全局的“民心工程”来抓，切实加强对促进就业工作的领导，把城镇新增就业、农村劳动力培训转移就业、就业困难人员就业、控制失业率等作为就业工作的主要目标任务，逐级分解，完善工作目标责任体系。

第三条 省人民政府建立促进就业工作协调机制，研究解决全省就业工作中的重大问题，协调推动全省促进就业工作。

市、县（区）人民政府根据促进就业工作的需要，建立相应协调机制，研究解决本行政区域就业工作中的重大问题。

【立法背景】

省级促进就业协调机制先后成立了再就业工作领导小组、就业工作领导小组、就业工作联席会议。目前的省级就业工作联席会议

由 20 多个单位组成，联席会议办公室设在原省劳动和社会保障厅，属于政府议事协调机构。促进就业工作涉及人力资源和社会保障、财政、工商、教育等多部门的职责，需要多部门相互配合，共同落实。虽然人力资源和社会保障部门属于具体负责部门，但基于其与其他职能部门属于同级平行单位，难以开展协调，因此，必须由职能部门的共同上级，即同级人民政府组织协调。为保障协调的连续性、经常性和有效性，政府需要建立相对稳定的协调机制。

【条文解读】

本条是关于建立促进就业工作协调机制的规定。

根据本条规定，省、市、县（区）人民政府均有责任建立促进就业工作协调机制。协调机制是一种工作方式，其主要作用在于协调对促进就业负有职责的各相关部门的工作，协调的目的在于落实部门责任，合力解决就业工作存在的重大问题。促进就业工作协调机制是对促进就业工作有一定管理促进职能的相同层级的政府部门和组织，因需要共同合作促进就业而由各方代表组成的协调性工作机制。参加协调机制的各单位共同形成的决议对参加各方及其下属单位具有行政约束力，可以通过沟通和协调，化解不同机关之间的权限冲突。为提高协调的效力，通常由参加协调各方的同级政府的分管领导作为主持人或者召集人。

政府是建立协调机制的责任主体。对承担协调工作的具体组织机构形式，本条未作规定。实践中，就业工作协调机制的形式并不固定，各地也存在差别。随着机构编制管理的变化和就业工作的需要，协调机制可以有不同的形式实现，本《办法》不对承担协调工作的具体机构作出规定，给今后各地结合需要确定协调主体留出了空间。实践中，可以按照规定通过设立就业工作领导小组、联席会议，或者设立实体化的就业促进委员会等方式实现。



【相关规定】

《就业促进法》第六条 国务院建立全国促进就业工作协调机制，研究就业工作中的重大问题，协调推动全国的促进就业工作。国务院劳动行政部门具体负责全国的促进就业工作。

省、自治区、直辖市人民政府根据促进就业工作的需要，建立促进就业工作协调机制，协调解决本行政区域就业工作中的重大问题。

县级以上人民政府有关部门按照各自的职责分工，共同做好促进就业工作。

第四条 县级以上人民政府可以根据需要，成立由专家、企业和劳动者代表组成的就业政策咨询委员会，为政府制定就业政策和促进就业具体措施提供咨询。

【立法背景】

中共十五大报告提出“正确决策是各项工作成功的重要前提。要完善深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制，推进决策科学化、民主化”。增加就业是国家四大宏观调控指标之一，就业工作既是经济工作也是社会工作，仅仅依靠政府部门闭门决策，容易导致行政决策与实践需要的脱节。同时，在社会结构转型过程中，社会利益主体的分化迫切需要作为利益代言人的社会组织构建合理、合法、有效的利益诉求渠道，以保障他们的利益，达到社会公平。成立就业政策咨询委员会，可以为不同的社会利益主体提供反映情况、提出意见和建议的平台，为政府制定就业政策和促进就业具体措施提供决策咨询。建立决策咨询委员会制度有利于保障社会公众参与权，提高实现决策科学性，增强就业政策的适应性。

【条文解读】

本条是关于成立政府促进就业政策咨询机构的规定。

一、就业政策咨询委员会构成和作用

根据本条规定，各级人民政府可以根据需要设立就业政策咨询委员会，其成员主要是专家、企业和劳动者代表。设立就业政策咨询委员会，可构建民意反馈平台，专家学者、企业和劳动者代表可通过该平台对现有就业促进法规政策进行评估检讨，对完善就业政策法规和有关工作提出意见建议。

二、就业政策咨询委员会的运作模式

本《办法》未对就业政策咨询委员会的性质和运作模式作出明确规定。参照我国现行一些地方政府设立的政策咨询机构的管理体制，通常而言，就业政策咨询委员会属于政府虚设机构，不属于行政机关，不具备行政职能。实践中，可以由政府根据需要确定委员会成员人选，成员实行有期限的动态管理。在政府部门内设联络机构负责委员会的日常联络和组织工作。委员会的主要工作任务是根据政府下达的任务，提交咨询意见；政府也可邀请咨询委员参与考查调研或者起草文件。政府对委员给予适当补贴。咨询工作经费，包含课题研究经费、决策咨询论证会议经费、调研考察活动经费、资料费用、有关决策咨询的办公费用以及决策咨询委员的补贴支出等纳入财政预算保障。为提高咨询工作实效，通常需将听取咨询委员会意见作为政府作出相关重大决策，审议相关重大文件的必经程序。

三、就业政策咨询委员会工作制度

为发挥好就业政策咨询委员会的作用，实践中需要建立健全委员会产生机制，增强代表性；完善工作制度，明确运作方式；落实经费保障，提高运作效率；实行公开运作，加强民众监督；



进一步明确咨询委员会意见建议的地位作用等。

第五条 各级人民政府应当采取各种措施创造就业条件，促进充分就业。

县级以上人民政府人力资源和社会保障主管部门具体负责本行政区域内促进就业工作。

发展改革、教育、公安、民政、财政、税务、工商管理等部门，按照各自职责，共同做好促进就业工作。

工会、共产主义青年团、妇女联合会、残疾人联合会、工商业联合会以及其他社会组织，协助人民政府开展促进就业工作，依法维护劳动者的劳动权利。

【条文解读】

本条是关于政府、部门和有关社会组织促进就业职责的规定。

一、政府责任

本条进一步明确了各方的工作职责，根据本条第一款规定，促进就业首先是各级人民政府的责任。为更好地落实促进就业工作目标责任制，应形成政府统领、人力资源社会保障主管部门牵头、其他职能部门与社会组织协作共管的工作格局，提高行政效率，共同做好促进就业工作。

二、主管部门责任

人力资源和社会保障主管部门具体负责促进就业工作，是由其职能分工决定的，应当承担起牵头和组织实施各项就业促进工作的责任，包括拟订就业促进政策，完善公共就业服务、实施职业资格证书制度、统筹建立职业培训制度等。政府的“三定方案”对人力资源和社会保障主管部门促进就业职责作出了具体规定。人力资源和社会保障主管部门实际是承担主管责任和具体事务承办责任，并不是由人力资源和社会保障部门对当地就业促进

工作承担全部责任。

三、其他部门责任

根据本条第三款规定，发展改革、教育、公安、民政、财政、税务、工商管理等部门，按照各自职责，共同做好促进就业工作。如，根据本《办法》第六、七条规定，发展改革部门在统筹规划产业布局、重大投资时，应当综合考虑对就业的影响；在审核重大投资报告时，应当审核项目对就业的影响。根据本《办法》第五章、第五十一条规定，教育部门应当做好职业教育扶持发展、职业院校监督管理等工作。公安部门应当按照本《办法》第三十四条和《外国人在中国就业管理规定》等规定，做好外国人就业管理相关工作；按照本《办法》第四十三条，做好高技能人才及其配偶、子女、父母的户口迁移审批和管理等工作。民政部门应当根据本《办法》第四十四条和有关最低生活保障规定，协助做好相关就业困难人员认定等工作。财政部门是实施本《办法》的重要部门，如根据《办法》第八条，做好就业专项资金预算安排工作；根据《办法》第二章的要求，做好有关补贴、贴息、资助、小额贷款担保基金的保障工作，按照规定程序及时支付相关待遇；根据《办法》第十条要求，做好就业压力大、财力较弱地区的促进就业有关财政扶持工作；根据《办法》第二十七条，做好公共就业服务经费纳入同级财政预算工作；根据《办法》第五十条要求，依法规范就业专项资金的使用和管理等。税务机关应当根据国家有关规定做好税收减免工作，如对企业根据《办法》第三十九条规定提取支出职工教育经费的，依法予以免税。工商等部门应当按照《办法》第十三条规定，做好免收行政事业性收费和减收管理费等工作。

本条主要列举了与本《办法》规定有直接责任的主要职能部门的职责，其他相关职能部门虽未列举，也应当按照其职责做好促进就业工作。如国土资源部门应当在其职责范围内协助做好失地农民的就业安置工作；审计部门应当按照规定做好就业专项资



金使用的监督工作；监察部门应当做好政府、有关行政机关及其工作人员的违规、违纪行为的查处工作；人民银行广州分行应当按照国家规定，协调金融机构做好信贷支持、小额担保贷款等工作，等等。

四、社团协助责任

工会、共产主义青年团、妇女联合会、残疾人联合会、工商业联合会以及其他社会组织，作为社会组织，主要是发挥其优势，协助人民政府开展促进就业工作。

【相关规定】

《就业促进法》第六条 国务院建立全国促进就业工作协调机制，研究就业工作中的重大问题，协调推动全国的促进就业工作。国务院劳动行政部门具体负责全国的促进就业工作。

省、自治区、直辖市人民政府根据促进就业工作的需要，建立促进就业工作协调机制，协调解决本行政区域就业工作中的重大问题。

县级以上人民政府有关部门按照各自的职责分工，共同做好促进就业工作。

《就业促进法》第九条 工会、共产主义青年团、妇女联合会、残疾人联合会以及其他社会组织，协助人民政府开展促进就业工作，依法维护劳动者的劳动权利。

第二章 政策支持

第六条 县级以上人民政府应当加强财政政策、产业政策与就业政策的协调配合，在实施宏观经济调控、经济结构调整以及安排主要产业布局和重大项目时，综合考虑对就业的影响。

【立法背景】

政府宏观经济调控政策及其他政策的变化，都会直接对就业产生影响。为了更好地实现就业政策目标，政府在制定和实施相关政策 and 产业布局时应当综合考虑其与就业政策的协调。

就业是民生之本，对提高人民生活水平、促进社会和谐意义重大。但是，社会上对于发展经济和促进就业的关系，存在不同认识：有观点强调发展优先。持该观点的人认为，发展是硬道理，就业是派生效应，经济增长势必会增加就业。有观点强调就业优先。持该观点的人认为，经济高增长并不必然带来高就业。国际经验表明，实行不同的经济发展战略，形成不同的经济增长模式，通常带来不同的就业结果，从而导致相异的社会经济后果。在市场经济国家，中央银行的货币政策包括六个基本目标，依次是高度就业、经济增长、物价稳定、利率稳定、金融市场稳定和外汇市场稳定。从中可以看到，就业目标是单独提出的，而且被置于政策目标之首。在我国 13 亿人口中，有 7.4 亿人就业，也就是说在 4 亿城乡家庭中，2/3 以上的家庭成员是劳动者，就业收入构成家庭收入的主要部分。如果就业不充分，一些家庭可能陷入贫困状态。调查显示，在目前城镇领取最低生活保障的人口中，失业和下岗人员占到 40%。

《办法（送审草案）》原采纳了“就业优先”观点，但在审议过程中，有委员提出，立法应当考虑政策指向的协调性和可行

性，项目布局和重大项目建设时不宜单方面强调促进就业；自主创新、技术含量高的重大项目与劳动密集型项目相比，就业容量虽然小很多，但是对经济的带动，对就业的间接的积极的影响更为重要。如果硬性规定必须优先考虑对扩大就业的影响，难以和一个地区的产业升级调整相衔接。有意见提出，“就业优先”和我省正在实施的“双转移”战略、建立现代产业体系等产业政策是否矛盾，要防止因强调就业而无限制的吸收人员，造成财政资金补助或供养单位人浮于事等问题产生。考虑到促进就业与经济增长是良性互动关系，对“就业优先”的理解不统一，而且有关“优先考虑对就业的影响”的规定操作性不强，二审时将“优先考虑对就业的影响”修改为“综合考虑对就业的影响”，这实际也包含了“就业优先”，与国发〔2009〕4号文有关规定也是协调的。

【条文解读】

本条是关于相关政策与就业政策相协调的规定。

本条实际要求，在转变经济发展模式过程中，要逐步改变重物不重人的经济增长方式。在进行宏观经济调控、经济结构调整以及安排主要产业布局和重大项目的，都应综合考虑对扩大就业的影响。那么如何理解“综合考虑”呢？“综合考虑”只是确立了财政政策、产业政策和就业政策协调发展一个基本原则，并无具体操作性、硬性的约束作用。由于财政政策、产业政策与就业政策之间有十分复杂的关系，而且受经济发展形势、市场经济运行状况影响深刻，具有变动性，几者间的关系不宜以立法形式作硬性规定。为此，办法只是作出了原则性规定。具体理解起来，综合考虑包含几方面的意思：

一是在财政政策方面，实行有利于促进就业的财政政策。调整和优化财政支出结构，加大对促进就业的财政支出力度，增加就业资金预算、实施各类支持就业的财税优惠，也包括以财政资源和政策来支持劳动密集型中小企业发展，以及有针对性的政策