

李伯平 主编

就业是天大的事

最新就业政策解读与
研究成果

上

Zuixin Jiuyezhengce
Jiedu yu Yanjiuchengguo

山东大学出版社

李伯平 主编

就业是天大的事

最新就业政策解读与
研究成果

上

Zuixin Jiuyezhengce
Jiedu yu Yanjiuchengguo

本书编委会

主 任	董国勋					
副主任	曹可元	李伯平				
委 员	毕京福	谭建国	张善利	衣军强	张百顺	
	徐可彬	贾 杰	刘卫国	韩发磊	李新良	
	申秀珍	于曼萍	公鲁滕	刘增祥	孙 波	
	伏广廷	倪灿禄	杨景林	邴桂祥	丁绍昕	
	孟平原	贾国华	何先平	王鸣清	孙守金	
	辛雁冰	吕占法	王念瑞	徐保国	刘清臣	
	张合传	韩 菁	杜焕玉	徐 刚	朱兴才	
	李 迁					

编撰人员

主 编	李伯平				
副 主 编	毕京福	谭建国	张善利	衣军强	
参编人员	董廷杰	李汝明	杨卫华	刘 琰	
	朱庆鸣	王 波	温玉波	尚现英	
	张 焱	赵建旭	贾晓辉		

序

在金融危机阴霾逐渐散去，“保发展、保就业、保稳定”工作取得阶段性成果的大背景下，组织编写了《就业是天大的事——最新就业政策解读与研究成果》一书，可谓是恰逢其时，很有意义，充分体现出了共话就业、共议民生、共克时艰、共谋发展的主题。

就业是民生之本、安国之策。2008年下半年以来，面对国际金融危机影响下就业工作压力异常突出、任务异常繁重的复杂局面，全省上下同心，迎难而上，积极作为，克难攻艰，制定实施了一系列符合山东实际的扩大和稳定就业的政策措施，取得了显著成效，积累了丰富经验，形成了良好的工作方法，为全省经济社会发展和稳定作出了突出贡献。

成就令人鼓舞，经验弥足珍贵。尽管在应对金融危机的过程中，我们有过争论和困惑，有过坎坷和喜悦，但始终伴随我们的是各级党委、政府对就业工作坚强的领导与推动，是人民群众的深深理解与支持，是就业服务战线上工作者们坚韧不拔的创新与开拓……这么一笔宝贵的财富，需要我们更好地来总结、来提炼、来推广，以增强信心，坚定方向，更加从容地应对今后更大的挑战，不断取得更辉煌的工作成绩。

本书把政策与工作相结合，理论与实践相结合，既全面系统地介绍了最新的就业政策，又收集了一批我省的就业理论研究成果，必然有利于我们更深刻地学习领会政策实质，更好地总结借鉴工作经验，从而进一步在实践层面推动各项工作的开展，实现全省人力资源和社会保障工作的新跨越。

目 录

上册 政策解读与研究

做大做强职业培训 形成以培训促进就业的良好格局	董国勋 (3)
坚持培训促就业 实现就业与培训工作的有机结合	李伯平 (8)
坚持科学发展观 进一步开创就业工作新局面	李伯平 (13)
我省公共就业服务机构的改革与发展	毕京福 李汝明 董廷杰 (19)
关于优化创业环境推动创业工作的思考	毕京福 (35)
关于科学指导就业工作的思考	毕京福 (41)
加强劳动者技能素质提升培训 促进培训与就业的协调发展	谭建国 (47)
我省小额担保贷款工作现状及对策	张善利 张焱 (52)
关于赴瑞典进行就业服务体系建设方面的培训考察报告	衣军强 (59)
保增长保民生保稳定关键是保就业	张百顺 (67)
以科学发展观为指导 积极创建国家级创业型城市——济宁市创业带动就业工作管窥	徐可彬 (75)
我省就业工作改革开放 30 年回顾与思考	董廷杰 贾晓辉 (92)
关于加强城市建设管理与促进就业协调发展的调研报告	李汝明 (101)
关于统筹省内就业和劳务输出 建立完善劳务输出地区与劳务输入地区对接机制的研究报告	杨卫华 (107)

就业是天大的事

全省促进以创业带动就业工作调研报告…… 王 波 赵建旭(117)
对失业保险制度“保生活 促就业 防失业”

功能作用的思考…… 贾 杰(126)

青岛市职业技能培训现状与对策…… 刘卫国(132)

探索促进青岛市公益性岗位管理的新举措…… 何先平(137)

高举创业旗帜 把握科学内涵 全面推进以创业促进就业

工作顺利开展…… 韩发磊(142)

突出服务意识 强化保障功能 建立积极的失业

保险制度…… 王鸣清(148)

浅析发展第三产业对扩大就业的拉动作用…… 孙守金(153)

完善就业服务机制 全面做好就业工作 …… 李新良(159)

认真学习贯彻《就业促进法》努力构建就业工作

的长效机制…… 辛雁冰(166)

关于烟台市统筹城乡就业试点工作的调查与思考…… 申秀珍(173)

对当前高校毕业生就业问题的思考…… 吕占法(180)

关于农民工培训工作的思考与建议…… 王念瑞(186)

营造良好氛围 优化创业环境 积极推动以创业带动

就业工作的开展…… 于曼萍(190)

加强基层劳动保障平台信息化建设 全面提升公共

就业服务水平…… 公鲁滕(196)

认清当前就业形势 探索以创业促就业工作的

发展方向…… 徐保国(204)

大力实施全民创业发展战略 促进以创业带动就业 …… 刘增祥(210)

浅谈基层公共就业服务体系建设…… 刘清臣(219)

就业新政缓解就业压力 促进经济启稳回升

并得到发展…… 孙 波(226)

积极实施技能培训计划 加快农村劳动力转移

就业步伐…… 伏广廷(234)

加快信息一体化建设 全面推进公共就业服务创新 …… 张合传(240)

莱芜市就业问题调查研究…… 倪灿禄(245)

目录

关于莱芜市创建全省创业型示范城市的思考·····	韩 菁(251)
认真落实四项援助措施 积极帮助困难群体再就业 ···	杜焕玉(257)
浅谈推进全民创业促进就业工作·····	酃桂祥(262)
对促进返乡农民工就业工作的思考·····	徐 刚(269)
加强农村基层就业服务平台建设 全面提高农村 就业服务水平·····	贾国华(275)
狠抓政策落实 努力实现就业工作有所作为 ·····	丁绍昕(281)
摸清底数巧应对 化危为机上台阶 ·····	朱兴才(286)
建立零就业家庭就业长效机制的探讨·····	孟平原(295)
当前经济形势下农民工就业问题思考·····	李 迁(300)

上册 政策解读与研究

做大做强职业培训 形成以培训促进就业的良好格局

山东省人力资源和社会保障厅 董国勋

培训是就业的前提和基础,也是解决结构性失业问题的重要手段。当前,我省就业的主要矛盾不仅是劳动力供大于求的总量矛盾,更突出的是技能劳动者供不应求的结构性矛盾,这实际上反映的是职业培训与就业工作没有很好衔接的问题。因此,做好新形势下的就业与培训工作,必须转变工作思路,尽快改变过去单打一、各自为政、各守一方的局面,推进就业与培训相互协调、相互融合、相互促进,以培训促就业,以就业的成效检验培训的成果,实现培训与就业的良性互动。

一、坚持把职业培训与就业群体结合起来,做大职业培训

我省是人口大省,每年进入劳动力市场的就业人员约 180 万人,但我们人力资源社会保障部门每年的培训规模约 80 万人,不到需就业人员的 1/2;每年失业人员培训和创业培训规模约 20 万人,与江苏 43 万、江西 39 万、广东 34 万的规模相比有较大差距。2008 年,省政府提出了“1225”培训计划,即用 5 年时间完成 100 万城镇新成长劳动力、200 万城镇就业转失业人员、200 万进城务工人员 and 50 万创业人员的培训任务。

一是突出抓好高校毕业生等城镇新成长劳动力的培训。目前高校毕业生就业问题已成为新成长劳动力就业的首要问题。2009 年,全省高校毕业生数量居全国首位,就业压力非常大。从人力资源市

就业是天大的事

场供求状况看,由于高校毕业生的实际技能和操作经验无法满足用人单位的要求,造成了一方面用人单位求贤若渴,另一方面高校毕业生就业困难。而解决这个问题的关键,就是要加强职业技能培训。各级人力资源社会保障部门把城镇新成长劳动力培训的重点,由针对未能升学的初高中毕业生的劳动预备制培训转移到高校毕业生培训上来,立足自身职能,抓好“一前一后”两个关键点:“一前”,就是提前介入,与教育部门加强配合,做好大学毕业生离校前的求职指导、职业资格培训、就业见习等工作;“一后”,就是搞好后续服务,以登记失业的高校毕业生为重点,提供免费职业指导和职业培训服务,落实好培训补贴、小额担保贷款等相关政策,使大学生求职有门、就业有路、困难有助。

二是突出抓好城镇就业转失业人员等困难群体的培训。就业困难群体是当前就业工作的重点,也是难点。对于解决他们的就业问题,国家有政策、有岗位、有资金,但是关键在于他们没有就业意愿和就业技能。因此,解决这部分群体的就业问题,不仅是政策性安置的问题,更重要的是观念的更新和技能的提升。从就业困难群体的实际需求出发,通过为参加培训人员报销交通费、提供免费午餐、培训后就近安置就业等办法,鼓励更多的就业困难群体主动参加培训,才能促进他们早日实现就业。

三是突出抓好农村进城务工人员培训。目前,我省农村劳动力转移就业已从加速转移期进入到稳定流动期,工作的重心也从农村劳动力逐步转移到农民工群体上来。当前,全省农民工群体已达1000万人,接受过专业技术培训的仅占30.7%,做好这部分人的培训任务很重、压力很大。要把工作重点从引导性培训转移到职业技能培训上来,落实好农民工培训补贴政策,广泛开展“订单式”、“定向式”培训,形成先培训、后就业的工作机制,提高农民工的就业竞争力和岗位工作能力,真正实现走得出去、站得住、能发展,有效解决农民工缺乏职业技能、就业不稳定等问题,促进他们从“劳力型”向“技术型”转变。

四是突出抓好创业培训。创业对于带动就业具有显著的倍增效

应。创业的成功与否,取决于能力、环境、服务等多种因素,其中劳动者创业知识和技术的掌握以及创业能力的提高是首要因素。党的十七大明确提出了“实施扩大就业的发展战略,促进以创业带动就业”的战略要求,我省出台了一系列文件政策促进以创业带动就业。高度重视,把握机遇,把创业培训作为促进就业的基础性工作来抓,以“创办和改善你的企业”培训项目为载体,结合就业工作需要,将创业培训向大学生、农村劳动者、复员转业退伍军人、残疾人等各类城乡创业者大力推进,才能进一步促进全民创业,在全省形成以创业促就业的局面。

二、坚持把职业培训与素质就业结合起来,提升培训层次

培训的层次决定着就业的质量。我省就业工作多年的实践经验充分证明,解决就业问题,既要解决就业岗位和就业门路这个“量”的问题,更要解决劳动者素质技能这个“质”的问题。只有“质”的提升,才能真正实现“量”的突破。

一、要充分发挥师资质量对提升培训层次的主导作用。师资质量是职业培训质量的生命。高层次的培训来源于高质量的师资。目前,全省各地职业培训工作在师资力量和教学质量上参差不齐,严重制约着职业培训的健康发展。各级人力资源社会保障部门着手加强对培训机构师资质量的监管,通过加强对培训机构的动态管理、完善定点培训机构招投标制度、实行培训资质与培训质量和就业效果挂钩等措施,保证技能培训质量。各类培训机构要注重苦练内功,重点从培训标准、培训教材、培训教师、培训制度以及培训证书等方面抓好工作,不断提升自身的师资质量和水平。

二、要充分发挥就业效果对提升培训层次的引导作用。培训层次的高低在一定意义上直接取决于培训后的就业效果。只有培训“产品”适销对路,培训机构才能生存和发展。对各级劳动保障部门来讲,必须结合本地区的经济发展水平和阶段性劳动力结构特征,充分考虑经济结构调整、产业升级、产品换代对劳动者技能素质的需求,平衡经济发展与就业结构的矛盾,研究制定中长期培训规划。对

就业是天大的事

各类培训机构来讲,要以学员的要求、企业的需要为出发点,创新培训手段,在传统的定向、订单、定岗培训的基础上,根据培训对象、工种需求等的实际,试行部门归口培训、企业岗前培训、工种委托培训等模式,提高受训人员培训后的就业成功率。

三要充分发挥职业资格证书制度对提升培训层次的示范作用。职业资格证书,是技能水平的证明,更是就业的通行证。大力加强职业技能鉴定工作,积极推行职业资格证书制度,进一步突破年龄、资历、身份和比例限制,加快建立健全以职业能力为导向、以工作业绩为重点,注重职业道德和职业知识水平的技能人才评价体系。对在技能岗位工作并掌握高超技能、作出重大贡献的骨干人才,可进一步突破工作年限和职业资格等级的要求,允许他们破格或越级参加技师、高级技师考评。

四要充分发挥技能人才奖励政策对提升培训层次的激励作用。政策导向也是促进培训层次提升的有效手段。近年来,我省实施了“金蓝领”培训、“首席技师”制度等中高端技能培训的引导政策,激发了劳动者学习技术、提高技能的积极性。但部分地区和部门还没有真正将高技能人才队伍建设纳入人才工作整体规划,无论在政策措施上,还是舆论导向上,都没有给予足够的重视,缺乏强有力的激励措施,重学历文凭、轻职业技能的传统观念还没有得到根本改变。要进一步落实好技能人才岗位使用和表彰激励机制,鼓励企业根据自身发展需要,探索建立高技能人才带头人制度,引导和督促企业根据市场需求和经营情况,完善对高技能人才的激励办法,对优秀高技能人才实行特殊奖励政策。

三、坚持把职业培训与公共就业服务体系建设结合起来,拓宽职业培训平台

有效的培训载体,可以将各方面力量凝聚起来,对全面推进职业培训工作发挥“领航”作用。当前,培训机构发展不平衡,培训资源分散是影响职业培训效果的重要因素。要把就业培训与公共就业服务体系建设结合起来,构建布局合理的职业培训体系,形成水平更高、

辐射更广,满足不同层次、不同群体的大培训工作格局。

一是把实训基地建设与再就业培训基地建设紧密结合起来。根据各地经济发展布局、产业结构调整和支柱产业发展对技能劳动者的需求,按照“就业导向、布局合理、资源共享”的原则,整合各类培训资源,加强职业实训基地建设,全面跟踪国内外新产业、新职业在我省的发展趋势,不断更新实训手段,及时配置最新的实训设施,拓展实训领域,切实提高职业实训水准。要加强职业院校、技工学校、就业训练中心和企业培训中心之间的联系,建立社会化的就业培训体系,引导各类培训机构以市场需求为导向,不断提高培训质量和层次。

二是把创业培训基地与创业园区建设紧密结合起来。兴办创业街、创业园项目,是实施创业培训工程,促进就业的有效载体。目前,我省部分市、区、县都有一批做得比较好的创业街区和园区,在吸纳就业上发挥了重要作用。但总体来看,发展还不够快,规模还不够大,吸纳能力还不够强,机制还不够活。通过就业街区、创业园区建设的推进,集中落实好相关政策,努力使之成为落实就业政策的平台。

三是把职业培训与职业介绍紧密结合起来。加强劳动力市场信息网络建设,加强对市场和企业的用工需求状况分析,摸清劳动力资源结构状况、就业意向,深刻把握培训工作的基本规律和劳动力的结构变动规律、就业去向及流动规律,增强培训专业设置的针对性和适应性。各类职业介绍机构特别是公共职业介绍机构要进一步推进劳动力市场信息网络与职业教育培训机构的对接,强化就业信息对职业培训的引导和服务。要定期组织用人单位和职业培训机构开展多种形式的技能岗位对接专项行动,做好信息沟通、职业指导、职业介绍、岗位见习、劳动保障事务代理、社会保险服务等工作,为劳动者提供从培训到就业的全程化服务,不断提升劳动者培训后的就业率。

。培训促就业是就业工作的基本规律。针对当前我省城乡新增就业的规模大、数量多且结构性矛盾突出、就业质量整体不高的实际，进一步实现就业工作的新发展，必须突破思维单调、手段单一的现状，把就业与培训更加紧密地结合起来，通过充分发挥就业与培训相互协调、相互促进的整体合力，进一步提高劳动者就业、职业转换和创业能力，切实提升劳动者的就业竞争力、就业成功率和就业稳定性，从而实现就业工作从量到质的转变。

坚持培训促就业 实现就业与培训工作的有机结合

山东省人力资源和社会保障厅 李伯平

以培训促就业是就业工作的基本规律。针对当前我省城乡新增就业的规模大、数量多且结构性矛盾突出、就业质量整体不高的实际，进一步实现就业工作的新发展，必须突破思维单调、手段单一的现状，把就业与培训更加紧密地结合起来，通过充分发挥就业与培训相互协调、相互促进的整体合力，进一步提高劳动者就业、职业转换和创业能力，切实提升劳动者的就业竞争力、就业成功率和就业稳定性，从而实现就业工作从量到质的转变。

一、就业与培训的辨证发展关系要求我们必须把就业与培训工 作有机结合起来

就业与培训相互促进、相互协调，培训是促进就业的重要动力，就业则是培训的根本目的。如果把就业工作比作一座大厦，那么职业培训便是大厦的基石，基石稳固了，大厦才会稳固。就业是职业培训的立足点和着眼点，职业培训的目的在于更好地促进就业。在实际工作中，我们既要培养高素质的劳动者来适应生产力发展的要求，也要注重解决民生之本的就业问题，把愿意劳动、又有劳动能力的人培养成有职业技能的人，为他们就业创造条件。在目前经济转轨时期，我们应该更加重视职业培训与市场需求的接轨，积极探索职业培训与市场就业相结合的有效途径，使培训与就业相互促进，协调运作。只有就业与培训工作有机结合起来，我们的工作才能对落实科学发展观、提高劳动者素质、增强企业竞争力作出重大贡献，才能对

扩大就业、推进劳动力市场建设、减轻失业保险压力、完善岗位技能工资制度,以及劳动者个人职业生涯的全面发展起到积极的促进作用,也才能使劳动保障工作有一个大的加强,就可以为劳动保障事业的可持续发展奠定一个新的更加坚实的基础。

二、人力资源市场的结构性矛盾要求我们必须把就业与培训工作有机结合起来

抓就业必须抓培训,这是实践证明的一条基本经验,也是国际上通行的做法。国外市场经济国家在解决就业问题,特别是结构性失业问题时,都普遍将职业培训作为最重要和最有效的手段。当前我省就业的主要矛盾不仅表现在劳动者数量的供大于求上,同时也表现在劳动者素质的供不应求上,实际体现的是劳动者技能素质与岗位需求的不相适应。我省就业工作多年的实践经验也充分证明,解决就业问题,既要解决就业岗位和就业门路的问题,更要解决劳动者素质和技能与岗位的匹配问题。可以说,不搞好就业培训就是使就业工作成为无源之水,使劳动者丧失就业机会。因而,解决就业结构性矛盾,必须把培训与就业统筹,在继续大力开发就业岗位的同时,推动素质就业、技能就业,把提高劳动者的职业转换能力、就业能力、创业能力放在更加重要和突出的地位,进一步加大培训对就业的推动作用,逐步形成开发岗位与技能就业并举的新格局,推进素质就业。

三、创业带动就业的战略思想,要求我们必须把就业与培训工作有机结合起来

就业是民生之本,创业是就业之源。从今后一个时期看,我国就业形势依然严峻,就业任务依然繁重。创业作为最积极的经济活动 and 最积极的就业形式,具有拉动经济和促进就业的双重作用:一方面,鼓励创业,有利于激活更多的民间资本和私人资本,创办更多的中小企业和民营企业,为我国经济的发展增添更多活力,为经济增长作出更大贡献;另一方面,鼓励和支持下岗失业人员、大学毕业生以