

学习培训用书

中华人民共和国 就业促进法 释义

主 编

黎建飞

(中国人民大学民商法律研究中心劳动法和社会保障法研究所 所长)

余明勤

(中华人民共和国劳动和社会保障部法制司 副司长)

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

法律释义丛书

中华人民共和国 就业促进法 释义

主编

曹建明

中国就业促进会副会长、中国劳动关系学院教授、中国劳动和社会保障科学研究院研究员

副主编

王仲相（中国就业促进会会长、中国劳动关系学院院长）
王德惠（中国劳动关系学院院长、中国劳动和社会保障科学研究院研究员）

中国就业促进会编

（北京）中国劳动关系学院出版

中华人民共和国 就业促进法释义

主 编:黎建飞 余明勤

撰稿人:赵启峰 周 望

杨 飞 周德洋

王 稳 姜 华

赵莹莹 丁艳玲

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国就业促进法释义/黎建飞, 余明勤主编. —北京: 中国法制出版社, 2007. 9

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0113 - 5

I. 中… II. ①黎…②余… III. 劳动就业 - 劳动法 - 法律解释 - 中国 IV. D922. 55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 137678 号

中华人民共和国就业促进法释义

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO JIUYE CUJINFA SHIYI

主编/黎建飞 余明勤

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

印张/ 8. 875 字数/ 173 千

版次/2007 年 9 月第 1 版

2007 年 9 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0113 - 5

定价: 20.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66078158

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

主编简介

黎建飞

男，教授，博士生导师。中国人民大学民商法律研究中心劳动法和社会保障法研究所所长，保险法、海商法研究所主任。中国劳动法研究会常务理事，劳动和社会保障部全国境外就业专家组顾问，中国社会保障论坛特聘专家。曾任国家劳动部法规处副处长，参与《劳动法》等法律制定。

出版《劳动法的理论与实践》、《劳动法热点事例评说》、《劳动法与社会保障法》等数项著述。获中国社会科学院优秀成果奖，国家劳动部征文奖，中国劳动法研究会优秀科研成果奖和中国人民大学优秀教材奖。曾作为中共中央举办的《社会保障与法制建设》讲座课题组成员受到嘉奖。多次参与《劳动合同法（草案）》的立法研讨活动，并提出多项修改意见，发表相关专题文章。

余明勤

男，博士，现任中华人民共和国劳动和社会保障部法制司副司长，中国劳动法学研究会常务理事。

长期从事经济理论、劳动经济、劳动和社会保险法制研究工作，参与国家劳动保障法律、法规和相关政策文件的起草制定工作等，编著有多部关于劳动和社会保障法制方面的书籍。

前 言

劳动就业是有劳动能力的人通过一定方式与生产资料相结合，实现劳动过程，获得劳动报酬或经营收入的活动。从就业制度角度而言，其实质是劳动力与生产资料相结合，使劳动过程得以实现，生产出社会所需要的产品，推动社会的进步和发展。从劳动者的权利角度而言，劳动者依法享有的劳动权，只有通过劳动就业才能实现。在就业之前，劳动权利处于一种虚置状况；通过就业，劳动权才成为现实。劳动就业的社会功能导致了一个社会的经济繁荣，社会稳定在很大程度上取决于良好的就业状态。

我国是一个劳动力资源大国，就业问题十分突出。随着市场经济进一步完善、农村劳动力向城市转移等，失业问题将更趋严重。五年前就有专业人士指出：在全球化进程中，世界范围内就业岗位的增加速度，远远赶不上经济本身的增长速度、扩张速度，就业岗位正在成为最稀缺的资源。岗位稀缺的根本原因在于社会财富的有限性，因为任何岗位都必须以一定的社会财富为支撑。社会成员对于岗位的获得与占有在某种意义上是对社会财富的获得与占有。当经济增长与岗位增长不同步甚至呈反比时，劳动力与岗位的分离就会愈演愈烈。

失业的增加并不只是失业者自身困难的增加，政府应当承

担起促进就业的责任。就业促进是国家采取的帮助公民实现劳动就业的一系列措施的总称。减少失业、促进就业是世界各国共同努力的目标。各国政府在就业促进中的责任一般包括：尽力降低社会的失业率，尽量达到充分就业；通过监督与干预，建立公平竞争的就业环境；扶助特殊社会群体就业，对失业者给予救济；建立公共就业介绍体制，为社会成员免费提供有效的就业服务。

国际劳工组织 1964 年通过的关于就业政策的公约和建议书中明确指出：“每一个会员国都应当为了鼓励经济增长和发展、提高生活水平，满足对劳动力的需求以及克服失业与就业不足而宣布和执行一项积极的政策，促进充分的、生产性的和自由选择的就业，并把它作为一个重大的奋斗目标。”

许多市场经济国家劳动力市场公共支出占政府总支出的比重在 5% 以上。劳动力市场支出项目一般包括：公共就业服务、培训、就业激励、残疾人融入、直接创造就业、创业激励、失业补助、提前退休津贴等。其中，失业补助、公共就业服务和培训所占比例较高。减免税费等也是促进就业的间接投入方式。

在我国，政府促进就业不仅是保障劳动者就业权实现的内在要求，也是国家保障公民生存权的重要举措。《就业促进法》将促进就业、促进经济发展与扩大就业相协调，将促进社会和谐稳定作为自己的立法目的，规定国家实行有利于促进就业的财政政策，加大资金投入，改善就业环境，扩大就业。县级以上人民政府应当根据就业状况和就业工作目标，在财政预算中安排就业专项资金用于促进就业工作。就业专项资金用于职业介绍、职业培训、公益性岗位、职业技能鉴定、特定就业政策

和社会保险等的补贴，小额贷款担保基金和微利项目的小额担保贷款贴息，以及扶持公共就业服务等。

提供公共就业服务是政府促进就业的重要措施。《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，免费为劳动者提供多项服务，并不得从事经营性活动，也不得举办或者与他人联合举办经营性的职业中介机构。地方各级人民政府和有关部门、公共就业服务机构举办的招聘会，不得向劳动者收取费用。这些规定对于帮助劳动者求职具有特别重要的意义。

职业介绍产生于工业革命时期。19世纪晚期，一些国家的工会创建了免费的职业介绍所。20世纪初期，各国政府着手发展职业介绍事业。1919年，国际劳工组织只支持政府开办的公共职业介绍所，对于收费的私营职业介绍所进行限制和禁止，因为劳动力不是商品，不应将为劳动者介绍工作作为商业行为从中牟利。为劳动者提供免费的、平等的职业介绍服务是政府的职责。我国先前的学者多对营利性的职业介绍持否定态度，史尚宽就提出：介绍者，与雇主或劳动者约定须经其介绍或一定介绍业者之介绍时，其约定作为无效。1949年，国际劳工组织大会《收费职业介绍所公约（修订）》将收费职业介绍所划分为“营利性”和“非营利性”，允许成员国在逐步取消营利性收费职业介绍所和制定规章制度对包括营利性收费职业介绍所在内的收费职业介绍所进行管理之间做出选择。

我国职业介绍机构包括劳动部门开办的职业介绍机构、非劳动部门开办的职业介绍机构和公民个人开办的职业介绍机构三类。2000年12月8日劳动和社会保障部颁布实施的《劳动力

市场管理规定》第15条规定：“职业介绍机构分为非营利性职业介绍机构和营利性职业介绍机构。其中，非营利性职业介绍机构包括公共职业介绍机构和其他非营利性职业介绍机构。”“公共职业介绍机构”是指各级劳动保障行政部门举办，承担公共就业服务职能的公益性服务机构。“非营利性职业介绍机构”是指由劳动保障行政部门以外的其他政府部门、企事业单位、社会团体和其他社会力量举办，从事非营利性职业介绍活动的服务机构。职业介绍不同于婚姻介绍，也有别于民事交往或者经济交易中的“居间”。向求职者提供免费的就业服务就如同雪中送炭，而向一个工作无着、生活无着的求职者收取费用无异于雪上加霜。是非曲直自不待言。

我在正义网2007年全国两会报道的《就业促进法》访谈中说过：“招聘会是我们不应当提倡的一种求职渠道。”因为招聘会很盲目，就像赶大集一样，有的简历都扔掉了，有的就为了卖门票赚钱。与我国毕业生奔走于各种招聘会不同，国外基本看不到类似动辄上百家企业、上万名学生参加的招聘会。与高校毕业生就业的相关部门一般都设有“毕业生就业指导服务部”，既是学生就业信息的主要“数据库”，又肩负着为他们排忧解难、对症下药的心理辅导任务。对毕业生的辅导除了择业外，还包括了个性分析、职业生涯规划等。德国毕业生的就业工作由国家劳动总局及各州联邦政府的劳动局来操心，局里特设大学生职业指导处，并建立了一个全国通行的网络平台，用人单位和学生都可用任何一台电脑登录，免费共享资源。我国毕业生的就业也应当从大学生高考填志愿抓起，大部分专业的设置应当以市场预测为依据。高校的就业指导工作应当成为一

项非常重要的常年工作，因为大学不仅应当让学生进得来、学得好，还应当保证其出得去。

公平就业始终是就业立法关注的焦点。法律关于性别歧视的规定已不再是“新闻”，但性别歧视的现实却经常表现在新闻中。《就业促进法》在重申了国家保障妇女享有与男子平等的劳动权利；用人单位招用人员时，除国家规定的不适合妇女的工种或者岗位外，不得以性别为由拒绝录用妇女或者提高对妇女的录用标准这一多部法律中的共用条文外，专门规定了用人单位录用女职工时，不得在劳动合同中规定限制女职工结婚、生育的内容的条款。这不仅针对了近年来在劳动合同或者员工手册或者规章制度中不时出现的违法事例，而且有助于纠正用人单位在招聘中常用的性别歧视手法与观念。

但是，性别歧视远不止在书面文件中写出与否那么简单。正如国际劳工组织在《有家庭责任的工人公约》和相应的建议书中所示：男女工人的平等问题关系到社会的进步和发展，如果存在就业歧视，则不仅对妇女、同时也对男子产生负面影响，在使妇女不能发挥作用的同时，也影响劳动市场的效率和运作。性别方面的职业隔离也使劳动力市场缺乏灵活性，大大降低了劳动力市场适应变化的能力。性别方面的职业隔离不只是限制了妇女们进入“男子们的职业”，同时也排斥了男子们从事“妇女们的职业”，或是男子们不愿意从事“妇女们的职业”。就业性别歧视对下一代的教育和培训具有负面影响，因为父母对子女的教育决定往往取决于未来的就业机会的期望，如果妇女的职业和报酬往往不如“男子们”，则会妨碍妇女受教育的程度和人口素质的提高。据此，德国 1953 年通过了《母亲保护法》，

1979年颁布了《母亲休假法》，逐步完善了对妇女包括就业权在内的劳动权益的保障。美国1963年通过的《同酬法》规定凡雇主必须对男女雇员按相同的工资率支付报酬。1978年的《怀孕歧视法》要求雇主将怀孕的女性雇员当成残疾员工对待，从而对她们同样实施残疾福利计划。

可见，女性就业平等权的实现需要法律提供全面而有效的保障。在用人单位招用劳动者时，法律应当禁止任何刊登以性别为录用前提条件的广告，并对违反规定的媒体追究法律责任。在缔结劳动关系中，对于因性别原因受到歧视的女性，法律应当规定由用人单位承担经济赔偿的责任，包括女性在求职中所产生费用的赔偿和其可期待收益损失的赔偿，并在个案中实行由用人单位举证的举证责任倒置制度。在用人单位解除劳动合同时，法律应当禁止只针对特定性别的劳动者进行的解雇，并进而禁止对超过本单位男女比例的女性进行解雇，在法律上认定此类解雇的无效性和用人单位应当承担的法律责任。在女性职位提升上，既应考虑受雇用员工在性别上的比例，更应在女性多于男性的单位倾重于女性职员的职位提升。

“农村劳动者进城就业享有与城镇劳动者平等的权利，不得对农村劳动者进城就业设置歧视性限制。”这是《就业促进法》对公平就业的一个突出贡献。在前些年的专著中，对于像“农村劳动者到城镇就业”、“劳动者到异地就业”的各种限制性规定，我无奈地表述为：“这是一个连合理性都有待证明的说法，但一些地方制定了各自的规定也不得不正视。”现代社会应当为全体社会成员公开平等地提供就业机会，而不应当执着于囿于身份而特定化的职位保留。尤其当职位的保留或者限制与人

的出身关联时，被限制者除了后悔自己在出世前的抉择外无计可施。这不仅与社会发展背道而驰，也直接阻碍着社会的进步。

黎建飞

2007年8月31日

目 录

第一章 总 则	(1)
第 一 条 【立法目的】	(1)
第 二 条 【就业政策和就业方针】	(6)
第 三 条 【平等就业、自主择业和不受歧视】	(8)
第 四 条 【县级以上人民政府就业工作职责】	(14)
第 五 条 【创造就业条件、扩大就业】	(16)
第 六 条 【建立促进就业工作协调机制】	(20)
第 七 条 【树立正确择业观念】	(22)
第 八 条 【用人单位自主用人权及保障劳动者 合法权益】	(26)
第 九 条 【社会组织协助政府开展促进就业工 作】	(28)
第 十 条 【促进就业工作中的奖励】	(32)
第二章 政策支持	(34)
第十一条 【县级以上人民政府扩大就业的法定 职责】	(34)
第十二条 【国家鼓励多渠道、多方式扩大就业， 增加就业岗位】	(38)

第十三条	【发展国内外贸易和国际经济合作， 拓宽就业渠道】	(44)
第十四条	【发挥投资和重大建设项目带动就业， 增加就业岗位】	(48)
第十五条	【有利于促进就业的财政政策】	(52)
第十六条	【建立健全失业保险制度】	(56)
第十七条	【通过税收优惠鼓励企业增加就业岗 位，扶持失业人员和残疾人就业】 ...	(59)
第十八条	【对符合国家规定条件的失业人员和 残疾人从事个体经营给予照顾】	(64)
第十九条	【有利于促进就业的金融政策】	(66)
第二十条	【城乡劳动者平等就业制度的建立健 全与农业富余劳动力有序转移就业】 ...	(69)
第二十一条	【统筹区域就业】	(72)
第二十二条	【城镇新增劳动力就业、农业富余劳 动力转移就业和失业人员就业工作 的统筹】	(74)
第二十三条	【完善与灵活就业相适应的劳动和社 会保险政策】	(77)
第二十四条	【对失业人员从事个体经营的指导】 ...	(79)
第三章	公平就业	(83)
第二十五条	【创造公平就业环境】	(83)
第二十六条	【用人单位和职业中介机构不得对劳 动者实施就业歧视】	(89)
第二十七条	【保障妇女享有与男子平等的劳动权	

	利】	(94)
第二十八条	【对少数民族劳动者给予适当照顾】	(98)
第二十九条	【保障残疾人劳动权利】	(101)
第三十条	【禁止歧视传染病病原携带者就业】 ...	(106)
第三十一条	【禁止歧视农村劳动者进城就业】 ...	(111)
第四章 就业服务和管理		(114)
第三十二条	【县级以上人民政府培育和完善人 力资源市场，为劳动者就业提供服 务】	(114)
第三十三条	【县级以上人民政府在开展就业服务 工作中的职责】	(118)
第三十四条	【县级以上人民政府在人力资源市场 信息化建设方面的职责】	(122)
第三十五条	【公共就业服务体系的建立健全与公 共就业服务机构的设立】	(125)
第三十六条	【鼓励开展公益性就业服务】	(131)
第三十七条	【政府及其有关部门举办经营性职业 中介机构的禁止性规定】	(134)
第三十八条	【县级以上人民政府对职业中介机构 加强管理】	(136)
第三十九条	【职业中介机构从事职业中介活动的 原则和禁止性规定】	(138)
第四十条	【设立职业中介机构的条件】	(142)
第四十一条	【职业中介机构的禁止行为】	(146)
第四十二条	【失业预警制度】	(149)

第四十三条	【劳动力调查统计和就业登记、失业 登记制度】	(152)
第五章	职业教育和培训	(156)
第四十四条	【职业教育和职业培训政策】	(156)
第四十五条	【职业能力开发计划】	(160)
第四十六条	【鼓励依法开展职业培训】	(164)
第四十七条	【企业承担职工职业教育和培训义 务】	(169)
第四十八条	【劳动预备制度】	(175)
第四十九条	【鼓励失业人员参加就业培训】	(181)
第五十条	【组织和引导进城就业的农村劳动 者参加技能培训】	(184)
第五十一条	【职业资格证书制度】	(188)
第六章	就业援助	(194)
第五十二条	【就业援助制度】	(194)
第五十三条	【公益性岗位】	(198)
第五十四条	【地方各级人民政府基层就业援助服 务】	(201)
第五十五条	【促进残疾人就业】	(205)
第五十六条	【对零就业家庭的就业援助】	(210)
第五十七条	【资源开采型城市、独立工矿区就业 援助制度】	(213)
第七章	监督检查	(217)
第五十八条	【促进就业目标责任制度的建立、考	

	核与监督】	(217)
第五十九条	【就业专项资金管理和使用的监督检查】	(220)
第六十条	【劳动行政部门对本法实施情况进行监督检查】	(223)
第八章 法律责任		(228)
第六十一条	【劳动行政等有关部门及其工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的法律责任】	(228)
第六十二条	【劳动者受到就业歧视时的权利救济】	(231)
第六十三条	【违法举办、从事经营性职业中介活动的法律责任】	(234)
第六十四条	【未经许可和登记，擅自从事职业中介活动的法律责任】	(237)
第六十五条	【职业中介机构违反本法的法律责任】	(240)
第六十六条	【职业中介机构扣押劳动者证件、向劳动者收取押金的法律责任】	(244)
第六十七条	【企业未按照国家规定提取职工教育经费或者侵占、挪用职工教育经费的法律责任】	(247)
第六十八条	【违反本法应承担的民事责任和刑事责任】	(250)