

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 就业促进法释义

信春鹰 主编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国法律释义丛书
全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 编

中华人民共和国 就业促进法释义

主 编:信春鹰(全国人大常委会法制工作
委员会副主任)

副主编:李 援(全国人大常委会法制工作
委员会行政法室主任)

张世诚(全国人大常委会法制工作
委员会行政法室副主任)

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国就业促进法释义 / 全国人大常委会
法制工作委员会编. —北京:法律出版社, 2007. 10
(中华人民共和国法规释义丛书)
ISBN 978 - 7 - 5036 - 7743 - 4

I. 中… II. 全… III. 劳动就业—劳动法—法律
解释—中国 IV. D922.505

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 148352 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李 群

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京外文印刷厂

责任印制/吕亚莉

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/10 字数/220 千

版本/2007 年 10 月第 1 版

印次/2007 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 7743 - 4

定价:23.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

中华人民共和国法律释义丛书

国家法编

中华人民共和国立法法释义
中华人民共和国村民委员会组织法释义
中华人民共和国检察官法释义
中华人民共和国法官法释义
中华人民共和国澳门特别行政区驻军法释义

民法法编

中华人民共和国农村土地承包法释义
中华人民共和国合同法释义
中华人民共和国专利法释义
中华人民共和国著作权法释义
中华人民共和国商标法释义
中华人民共和国婚姻法释义
中华人民共和国招标投标法释义
中华人民共和国个人独资企业法释义
中华人民共和国保险法释义
中华人民共和国信托法释义
中华人民共和国证券投资基金法释义
中华人民共和国电子签名法释义
中华人民共和国物权法释义

经济法编

中华人民共和国价格法释义
中华人民共和国森林法释义
中华人民共和国土地管理法释义
中华人民共和国会计法释义
中华人民共和国税收征收管理法释义
中华人民共和国水法释义
中华人民共和国港口法释义
中华人民共和国海域使用管理法释义
中华人民共和国商业银行法释义
中华人民共和国中国人民银行法释义
中华人民共和国银行业监督管理法释义
中华人民共和国农业机械化促进法释义
中华人民共和国草原法释义
中华人民共和国证券法（修订）释义
中华人民共和国公司法释义
中华人民共和国审计法释义
中华人民共和国企业破产法释义
中华人民共和国合伙企业法释义
中华人民共和国畜牧法释义
中华人民共和国反垄断法释义

社会法编

中华人民共和国工会法释义
中华人民共和国预防未成年人犯罪法释义
中华人民共和国公益事业捐赠法释义
中华人民共和国劳动合同法释义
中华人民共和国就业促进法释义

中华人民共和国法律释义丛书

行政法编

中华人民共和国行政许可法释义
中华人民共和国行政复议法释义
中华人民共和国道路交通安全法释义
中华人民共和国居民身份证法释义
中华人民共和国动物防疫法释义
中华人民共和国建筑法释义
中华人民共和国人口与计划生育法释义
中华人民共和国安全生产法释义
中华人民共和国海关法释义
中华人民共和国消防法释义
中华人民共和国献血法释义
中华人民共和国防震减灾法释义
中华人民共和国海洋环境保护法释义
中华人民共和国环境影响评价法释义
中华人民共和国防洪法释义
中华人民共和国气象法释义
中华人民共和国防沙治沙法释义
中华人民共和国大气污染防治法释义
中华人民共和国放射性污染防治法释义
中华人民共和国国防教育法释义
中华人民共和国清洁生产促进法释义
中华人民共和国进出口商品检验法释义
中华人民共和国职业病防治法释义
中华人民共和国民办教育促进法释义
中华人民共和国传染病防治法释义
中华人民共和国测绘法释义
中华人民共和国固体废物污染环境防治法释义
中华人民共和国公务员法释义
中华人民共和国可再生能源法释义
中华人民共和国治安管理处罚法释义
中华人民共和国公证法释义
中华人民共和国妇女权益保障法释义
中华人民共和国义务教育法释义
中华人民共和国农产品质量安全法释义
中华人民共和国未成年人保护法释义

刑法编

中华人民共和国刑法释义
中华人民共和国刑法引渡法释义
中华人民共和国刑法修正案
中华人民共和国刑法修正案(二)、(三)
及刑法有关条文立法解释释义
全国人大常委会关于惩治骗购外汇、逃汇和非法买卖外汇犯罪的决定释义

出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

目 录

第一部分 条文释义

第一章 总则	(1)
第一条 【立法宗旨】	(1)
第二条 【就业方针】	(7)
第三条 【平等就业】	(13)
第四条 【促进就业的规划】	(16)
第五条 【促进就业的措施】	(21)
第六条 【就业工作协调机制】	(25)
第七条 【树立正确的择业观念】	(30)
第八条 【用人单位的权利和义务】	(32)
第九条 【社会组织的责任】	(34)
第十条 【表彰和奖励】	(37)
第二章 政策支持	(42)
第十一条 【统筹协调就业政策】	(42)
第十二条 【促进就业的产业政策】	(45)
第十三条 【发展国内外贸易】	(49)
第十四条 【重大建设项目带动就业】	(50)
第十五条 【促进就业的财政政策】	(52)
第十六条 【失业保险制度】	(53)
第十七条 【促进就业的税收优惠政策】	(55)

第十八条 【对残疾人等的就业照顾】	(58)
第十九条 【促进就业的金融政策】	(60)
第二十条 【城乡统筹的就业政策】	(62)
第二十一条 【协调区域就业】	(65)
第二十二条 【统筹三类人群的就业工作】	(66)
第二十三条 【灵活就业】	(67)
第二十四条 【对失业人员从事个体经营的指导】	(69)
第三章 公平就业	(72)
第二十五条 【创造公平就业的环境】	(72)
第二十六条 【不得实施就业歧视】	(75)
第二十七条 【妇女的平等就业权】	(78)
第二十八条 【国家保障少数民族劳动者的劳动权 利】	(81)
第二十九条 【国家保障残疾人的劳动权利】	(83)
第三十条 【传染病病原携带者的就业权】	(87)
第三十一条 【农村劳动者的平等就业权】	(89)
第四章 就业服务和管理	(92)
第三十二条 【培育和完善人力资源市场】	(92)
第三十三条 【发展就业服务机构】	(95)
第三十四条 【建立人力资源市场信息服务体系】	(99)
第三十五条 【公共就业服务机构】	(102)
第三十六条 【公益性就业服务】	(106)
第三十七条 【政府部门不得举办经营性的职业中 介机构】	(109)
第三十八条 【加强对职业中介的管理】	(111)
第三十九条 【从事职业中介活动的基本原则】	(113)

第四十条	【设立职业中介机构的条件和程序】	(119)
第四十一条	【职业中介机构的禁止行为】	(124)
第四十二条	【失业预警制度】	(126)
第四十三条	【就业和失业登记】	(128)
第五章	职业教育和培训	(133)
第四十四条	【发展职业教育】	(133)
第四十五条	【制定职业能力开发计划】	(136)
第四十六条	【鼓励职业院校等开展就业培训】	(138)
第四十七条	【企业提取职工教育经费】	(141)
第四十八条	【劳动预备制度】	(145)
第四十九条	【失业人员参加就业培训】	(147)
第五十条	【为农村劳动者提供就业培训】	(149)
第五十一条	【职业资格证书制度】	(150)
第六章	就业援助	(153)
第五十二条	【建立就业援助制度】	(153)
第五十三条	【公益性就业岗位】	(156)
第五十四条	【加强基层就业援助】	(158)
第五十五条	【促进残疾人就业】	(161)
第五十六条	【对零就业家庭的就业援助】	(164)
第五十七条	【引导特殊地区的劳动者转移就业】	(167)
第七章	监督检查	(170)
第五十八条	【促进就业的目标责任制】	(170)
第五十九条	【依法对就业专项资金进行监管】	(171)
第六十条	【劳动部门的监察职责】	(172)
第八章	法律责任	(174)
第六十一条	【劳动部门工作人员的法律责任】	(174)

第六十二条	【实施就业歧视的权利救济】	(176)
第六十三条	【公共就业服务机构的法律责任】	(179)
第六十四条	【黑职业中介的法律责任】	(184)
第六十五条	【职业中介机构的法律责任】	(186)
第六十六条	【职业中介机构扣押劳动者身份证等 的法律责任】	(188)
第六十七条	【不提取职工教育经费的法律责任】	(190)
第六十八条	【违反本法的民事责任和刑事责任】	(192)
第九章	附则	(200)
第六十九条	【本法的实施日期】	(200)

第二部分 附 录

中华人民共和国就业促进法	(203)
关于《中华人民共和国就业促进法(草案)》的说 明	(214)
十届全国人大常委会第二十六次会议分组审议就 业促进法(草案)的意见	(221)
十届全国人大常委会第二十八次会议分组审议就 业促进法(草案二次审议稿)的意见	(231)
各地和中央有关部门、单位对就业促进法(草案) 的意见	(240)
有关部门和专家、企业对就业促进法(草案)的 意见	(253)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国就业 促进法(草案)》修改情况的汇报	(261)

全国人大法律委员会关于《中华人民共和国就业 促进法(草案)》审议结果的报告·····	(266)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国就业 促进法(草案三次审议稿)》修改意见的报告·····	(268)
一些国家法律中有关就业促进措施的主要规定 ·····	(270)
我国就业促进工作情况及存在的主要问题 ·····	(280)
中华人民共和国劳动法 ·····	(288)
残疾人就业条例 ·····	(303)
后 记 ·····	(308)

第一部分 条文释义

第一章 总 则

第一条 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,制定本法。

【释义】 本条是关于本法立法目的的规定。

在法律中首先明文规定立法目的是我国立法的惯例,就业促进法也遵循了这样的惯例。就业促进法的立法目的即立法宗旨,是指国家以法律的形式确立就业促进制度想要达到的目标或者要实现的效果,是就业促进法立法的指导思想,同样也是确立相关法律法规规范所要遵循的总的指导方针。就业促进法是我国构建社会主义和谐社会,实现经济又好又快发展的保障性法律。根据本条规定,我国就业促进法的立法目的可以概括为两点。

(一) 扩大就业,创造就业条件

就业是民生之本,也是安国之策。实现比较充分的社会就业,为一切有劳动能力的人提供就业机会,是政府的重要职责,也是全社会的共同责任。在我们这样一个人口众多、劳动力资源丰富的国家,扩大就业始终是必须长期面对的重大民生问题,更是贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的内在要求和重要内容。

党和政府历来高度重视就业问题,将促进就业作为提高人民生活水平和生活质量的重要前提和基本途径,积极采取有效

措施,缓解就业压力,探索完善适合我国国情的就业制度,实行促进就业的长期战略,形成了一整套积极的就业政策。各级党委和政府将扩大就业摆在经济社会发展更加突出的位置,认真贯彻落实积极的就业政策,采取综合有效措施,千方百计增加就业岗位,扩大就业规模,有效地解决了经济转轨时期的就业问题,保持了就业局势的基本稳定,就业结构进一步优化,市场导向的就业机制基本建立。当前,我国在促进就业方面取得的成就主要有:

(1)就业总量稳步增长。2000年到2005年,我国的就业人数从7.2亿人增加到7.6亿人,增加4000万人,平均每年增加800万人。统筹城乡就业取得明显进展,农村劳动力转移到城镇就业人数达到1.2亿人。

(2)就业结构进一步优化。2000年到2005年,第一、第二和第三产业就业人数比重从50:22.5:27.5转变为44.8:23.8:31.4,第三产业从业人员所占比重稳步增长,成为新增就业的主渠道。同时,多种所有制经济成为新的就业增长点,就业形式日益灵活多样,非全日制就业、季节性就业、弹性工作等各种就业形式迅速兴起。

(3)再就业工作取得显著成就。在国有企业改革力度最大的1998年至2005年间,1900多万国有企业下岗职工通过多种方式实现再就业。大批劳动力从国有企业转向非公有制经济领域,成功地破解了国有企业改革和结构调整中的富余人员分流安置这一难题。

(4)失业率得到有效控制。在扩大就业的同时,政府采取多种措施加强失业调控,控制城镇登记失业率的上升。2005年底,城镇登记失业人数为839万人,失业率为4.2%。在劳动力总量矛盾和结构性矛盾十分尖锐的情况下,保持了就业局势的基本稳定,为深化改革创造了条件,对推动经济社会持续稳定的发展发挥了重要作用。

但是,就业问题是一个世界性的难题。我国就业问题总量之大、矛盾之复杂,是任何国家都未曾遇到过的,我们任何时候都不能轻言就业问题已经得到解决。人口多、底子薄的基本国情,决定了就业压力巨大将是我国经济社会发展长期面临的突出矛盾之一;体制转轨的艰巨性,决定了我们必须集中精力解决好历史遗留的下岗失业人员的再就业问题;城乡“二元结构”的现实状况,决定了我国将长期面对农村劳动力向非农领域和城市转移的问题;经济结构调整和产业升级的加快,也决定了我们将长期面临调整劳动力结构和提高劳动者素质的挑战。归纳起来,我国就业形势严峻的主要表现是:劳动力供求总量矛盾和结构性矛盾同时并存;城镇就业压力加大和农村富余劳动力向城镇转移速度加快形成叠加;新成长的劳动力就业和下岗失业人员再就业相互交织。当前,我国在促进就业方面遇到的困难主要有:

(1)劳动力供大于求的基本格局长期存在。今后几年,城镇每年需要就业的人数仍将保持在2400万人以上。而在现有经济结构和就业弹性不变的条件下,按经济增长保持8%的速度测算,新增岗位和补充自然减员大约只有1200万人,年度供大于求的缺口在1200万人左右,矛盾十分尖锐。

(2)部分困难群众再就业问题依然十分突出。国有企业、集体企业下岗职工中尚有一部分人员仍未实现再就业,今后几年国有企业关闭破产还会涉及一部分职工。这些人员主要集中在中西部地区,大都年龄偏大、技能单一,再就业难度较大。在已经实现再就业的人员中,灵活就业的比例较大,其岗位和收入都不稳定。

(3)来自新成长劳动力和农业劳动力转移的就业压力依然很大。据预测,未来几年,城镇每年新进入劳动力市场的劳动力将达到1000万人以上。特别是高校毕业生逐年增加,就业压力较大。在农村,尚有1亿左右富余劳动力需要逐步向非农领域转移。按照“十一五”规划目标要求,每年要转移就业900万人。

(4)就业的结构性矛盾十分突出。从地区和行业分布看,中西部地区和老工业基地、困难行业、资源枯竭城市的就业问题更为突出。从劳动力素质结构上看,随着技术进步和产业升级,技能人才特别是高技能人才供不应求的问题更加突出。

解决我国艰巨而复杂的就业问题需要专门立法。我国促进就业的法律主要包含在宪法和劳动法中。为解决我国长期、艰巨而复杂的就业问题,不仅需要有综合性法律的原则性要求,而且需要专门的有具体规定的就业促进立法。一是通过就业促进立法,将实践证明行之有效的促进就业政策上升为法律规范,将促进就业措施明确为法律上政府的职责,形成促进就业的制度保证和长效机制。二是各国的实践证明,促进就业作为政府当然的职责,只有通过立法,才能按照“全面推行依法行政,努力建设法治政府”的目标,明确政府在促进就业中的重要职责,使政府工作不越位、不缺位、不错位。三是促进就业涉及的主体非常广泛,不仅涉及宏观经济和社会政策制定部门,也涉及微观的劳动力市场管理服务机构;不仅涉及企事业单位用人主体,也涉及劳动者就业主体。就业工作的这些特性,决定了就业促进立法必须采取综合性的、高位阶的立法模式,而制定专门的就业促进法是最好的选择。

我国积极就业政策的实践和促进就业工作机制的形成成为就业促进立法创造了条件。2002年,党中央、国务院下发《关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》,初步形成了具有中国特色的积极就业政策框架。2005年,国务院下发《关于进一步加强就业再就业工作的通知》,充实和完善了积极就业政策。我国积极就业政策中的核心扶持政策包括五个方面:一是鼓励劳动者自谋职业、自主创业;二是鼓励企业吸纳就业;三是帮扶困难群体再就业;四是鼓励国有大中型企业充分利用原企业的非主业资产、闲置资产和关闭破产企业的有效资产,改制创办面向市场、独立核算、自负盈亏的法人经济实体,分流安置企业富余人员;五是提供

免费就业服务和职业培训补贴。从2003年全面实施积极的就业政策以来,我国连续4年超额完成年度就业再就业的目标任务,对经济持续较快增长和社会和谐稳定发挥了重要作用。鉴于积极就业政策实施效果显著,社会各界普遍认为应保持其长久性、扩展其适用范围,让所有需要就业的劳动者都能得到积极就业政策的帮助。这就要求我们将经过实践检验的切实有效的积极就业政策措施上升为法律规范,使促进就业的工作机制和工作体系法制化,促进就业的政策措施和资金投入制度化,由此建立起促进就业的长效机制,为实现经济又好又快发展和构建社会主义和谐社会创造条件。

(二) 推动经济和社会发展,促进社会和谐稳定

党的十六届六中全会指出,社会要和谐,首先要发展,必须坚持用发展的办法解决前进中的问题,大力发展社会生产力,不断为社会和谐创造雄厚的物质基础,同时更加注重发展社会事业,推动经济社会协调发展。

改革开放以来,我们党坚持以经济建设为中心,始终抓住发展这个执政兴国的第一要务,社会经济发展取得了巨大成就,中国经济保持了28年的高速增长,2005年GDP达到22,350亿美元,居世界第4位。国家的综合竞争力显著增强,国际影响力明显提升。人们从国家整体实力的提升和身边生活发生的变化,都深切感受到,社会的进步、人民的幸福,离不开发展。

发展是和谐的基础,构建和谐社会,首先在于要有发展。社会和谐在很大程度上取决于社会生产力的发展水平,取决于发展的协调性。要用科学发展观统领经济社会发展全局,努力以发展巩固和谐,以改革促进和谐,以稳定保障和谐,切实把构建社会主义和谐社会的要求贯彻落实到发展改革稳定的各项工作中去。六中全会提出了构建社会主义和谐社会的诸多重要原则,其中一条就是必须坚持以人为本。以人为本,就是以实现人的全面发展为目

标,从人民群众的根本利益和迫切需求出发,谋发展、促发展,不断满足人民群众日益增长的物质文化需要,切实保障人民群众的经济、政治和文化权益,让发展成果惠及全体人民。

发展,首先是要抓好经济发展。坚持以经济建设为中心,用发展的办法解决前进中的问题,这是我们党领导人民建设中国特色社会主义的一条基本经验。我们必须始终坚持聚精会神搞建设,一心一意谋发展。同时,我们追求的发展应当是全面、协调、可持续发展。现阶段,我国经济发展在很大程度上还是以大量低消耗用不可再生资源为代价的。中国要继续发展,必须转变经济增长方式,走共同发展、共同分享、节约资源、保护环境道路。

其次,在发展中必须注重发展社会事业。实现科学发展,需要统筹处理一系列重要关系,包括城乡发展、区域发展、经济与社会发展、人与自然发展、国内发展与对外开放之间的关系等。特别是医疗卫生、教育、社会保障等领域的问题,这些问题直接关系人民群众的切身利益;近年来人民群众反映较多的问题,也都与社会事业发展滞后有关。抓紧解决这些问题,在相关领域提供基本的公共服务,既是社会事业发展的需要,也是经济发展的需要。

第三,发展要关注为什么发展,也就是发展的目的问题。要在发展过程中把解决人民群众的切身利益问题放在首位,坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。社会和谐是最广大人民的根本利益所在,要深刻认识、把握和解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,让广大人民群众在改革和发展中得到更多实惠。当前,重点是要从人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题入手,其中一个重要方面,就是切实解决好就业问题,使经济和社会发展的成果惠泽广大人民,充分调动群众的主动性、创造性,促进社会的稳定协调。

发展是我国的立身之本,只有发展才能开创国家的未来,才能不断为社会和谐创造雄厚的物质基础。当前,国家制定就业促进