

中国公共就业服务均等化的 水平测度及实现路径研究

于洪波 著

中国社会科学出版社

中国公共就业服务均等化的 水平测度及实现路径研究

于洪波 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公共就业服务均等化的水平测度及实现路径研究 / 于洪波著. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 10

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7170 - 7

I. ①中… II. ①于… III. ①劳动就业—社会服务—研究—中国
IV. ①D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 275382 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 赵 丽
责任校对 季 静
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2015 年 10 月第 1 版
印 次 2015 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14.5
插 页 2
字 数 245 千字
定 价 56.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

前 言

本书基于现有研究成果，对公共就业服务均等化相关问题进行了系统研究。在公共就业服务均等化内涵的理解上，从价值、横向和纵向等多视角来考虑。认为，从价值维度看，公共就业服务均等化体现的是“以人为本、促进人的全面发展”的价值追求；从纵向维度看，公共就业服务均等化是机会、过程、结果的复合均等的集成；从横向维度看，公共就业服务均等化包括就业培训、职业介绍等多项内容。在此基础上，本书进一步提出：公共就业服务均等化是一个循序渐进的过程，是随着中国特色社会主义的建设步伐而发展的；在这个过程当中，制度现代化是关键，不断完善和发展中国特色的公共就业服务制度，使之规范化、系统化、科学化是首要任务；制度是前提和基础，公共就业服务均等化以制度现代化为先决条件。本书对公共就业服务均等化内涵的分析与界定是对现有成果的进一步拓展、深化和升华，具有一定的理论创新性。

在对公共就业服务区域均等化水平测度过程中，本书根据“投入—产出—受益”维度构建包含 16 个三级指标的公共就业服务区域均等化水平测度指标体系，基于熵值法和 TOPSIS 方法的理论机理，建立熵值—TOPSIS 模型对省际和地区间公共就业服务均等化水平进行实证测度，并分析区域间公共就业服务均等化差异的影响因素。在对城乡公共就业服务均等化水平测度方面，本书以城镇化进程作为评价城乡间公共就业服务均等化差异水平的标准，选择经济发展状况、政府公共就业服务能力和公共就业服务偏好等影响因素作为解释变量，通过构建省级面板数据模型来测度城乡公共就业均等化水平差异，并探究城乡公共就业服务非均等化程度及主要影响因素。实证研究方法的运用丰富了现有的研究成果，亦弥补了当前学界对公共就业均等化问题实证研究的不足。

在公共就业服务均等化的路径选择上，本书将公共就业服务均等化的

实现路径从宏观、中观、微观三个层面加以总结归纳；既有制度体制等上层建筑层面的导向性措施，又有资金技术等经济社会领域的操作性措施，更有评价、监督等人文社科领域的保障性措施；由表及里、点面结合地提出建设性意见，打破以往的政策框架，建立全新的路径建议体系，具有重要的现实意义，亦具有一定的创新性。

本书的主要研究目标是期望能为政府主导的公共就业服务均等化推进过程提供具有可行性和科学性、普遍应用性、较高的实用性、整体协作性的实践模式与相应的政策建议。在尝试给出解决就业服务体系“碎片化”问题建议的基础上探求推进公共就业服务均等化的未来生长点，推动实践层面的中国特色的公共就业服务体系的构建；促进中国特色的公共就业服务体系和机制的细化、深化，不断提升人力资源的经济社会效益。同时，公共就业服务是帮助劳动者实现就业的一种有效手段。加强公共就业服务均等化研究，有助于解决中国就业问题，也有助于用有效的管理工具促进劳动力的合理有序流动。更深层次的意义在于期望通过公共就业服务均等化体系的构建与新的户籍政策实施的配合，推动城乡一体化进程，促进城乡二元结构樊篱的真正破除，加快中国城市化、现代化的进程。

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 研究背景、研究目的和研究意义	(1)
第二节 国内外研究述评	(7)
第三节 研究方法、研究内容	(23)
第二章 概念界定与理论基础	(26)
第一节 相关概念内涵	(26)
第二节 公共就业服务均等化的纵向维度和横向维度	(34)
第三节 公共就业服务均等化的理论基础	(40)
第四节 本章小结	(52)
第三章 中国就业、就业服务政策及实践的历史演进	(54)
第一节 第一次就业问题及解决对策	(55)
第二节 第二次就业问题及解决对策	(59)
第三节 第三次就业问题及解决对策	(61)
第四节 第四次就业问题及解决对策	(63)
第五节 第五次就业问题及解决对策	(66)
第六节 第六次就业问题及解决对策	(70)
第七节 本章小结	(71)
第四章 中国公共就业服务均等化的发展现状及问题分析	(74)
第一节 公共就业服务均等化的发展成效	(74)
第二节 实现公共就业服务均等化面临的问题	(79)
第三节 公共就业服务非均等化的原因分析	(94)

第四节 本章小结	(111)
第五章 公共就业服务区域均等化水平测度	(113)
第一节 指标体系构建	(113)
第二节 实证测度模型选择	(117)
第三节 省际公共就业服务均等化水平测度	(120)
第四节 地区间公共就业服务均等化水平测度	(125)
第五节 影响公共就业服务区域均等化的原因	(129)
第六节 本章小结	(133)
第六章 城乡公共就业服务均等化水平测度	(136)
第一节 城乡公共就业服务均等化状态描述	(136)
第二节 城乡公共就业服务均等化差异的实证分析	(147)
第三节 实现城乡公共就业服务均等化的制度安排	(152)
第四节 本章小结	(159)
第七章 发达国家公共就业服务及均等化的认识与实践经验	(161)
第一节 发达国家对公共就业服务的基本认识	(161)
第二节 典型国家公共就业服务均等化的经验	(167)
第三节 发达国家公共就业服务均等化实践对中国的启示	(174)
第四节 本章小结	(181)
第八章 实现中国公共就业服务均等化的路径选择	(183)
第一节 实现公共就业服务均等化的宏观导向	(184)
第二节 公共就业服务均等化实现的促进措施	(192)
第三节 实现公共就业服务均等化的保障举措	(200)
第四节 本章小结	(215)
结 语	(218)
参考文献	(221)

第一章 绪论

第一节 研究背景、研究目的和研究意义

一 研究背景

公共就业服务最早的项目是职业介绍。1910年，英国开办了世界上第一个国家职业介绍所，时至今日，世界性的公共就业服务事业已经走过了百年历程。可以说从1910年起，现代政府治理国家追求的目标之一就是向公民提供均等的公共就业服务，并在施政纲领上加以贯彻。发达国家在公共就业服务实践中，通过强化政府的垄断地位，推行国有化改制，并借助公共财政预算与转移支付等手段，不断创新公共就业服务供给模式，形成政府主导、社会组织和私营部门多元参与、协同供给的机制，逐步实现了公共就业服务均等化。

公共就业服务作为基本公共服务的重要组成部分，是首要的民生工程。在中国，面对不断增长的就业大军，就业形势日益严峻，就业矛盾不断增加，推进公共就业服务均等化显得尤为重要。

一个世纪以来的实践证明，公共就业服务在减少失业率、保障失业者基本生活、调节劳动力市场、提高劳动者就业能力、促进人力资源合理流动等方面，发挥了重要作用。随着时代的发展和社会的进步，客观上对公共就业服务提出了更高的要求，而实现公共就业服务均等化是适应社会发展要求的重要之举。目前，虽然官方统计显示的失业率在4%左右，但因为中国人口基数大，所以这一数字还是非常值得重视的，再加上中国幅员辽阔，各地区自然资源环境不同，就业环境复杂，城乡二元结构矛盾突出，不均衡的就业服务状况日益成为经济发展和人类全面发展的障碍，而且随着老龄化社会特征的显现、劳动力资本红利减少带来的结构性失业人数增多，推进就业服务均等化更显得刻不容缓。而同样，由于中国复杂的

社会环境,实现这一目标,任重而道远。因而,对这一问题进行系统梳理、寻求其解决路径意义重大。

第一,公共就业服务均等化是释放人力资源活力的操控器。中国作为世界人口大国,城市新增劳动力就业、失业人员再就业、高校毕业生就业及农村剩余劳动力转移就业等问题交织在一起,就业压力巨大。仅以高校毕业生为例,如图1—1所示,2013年毕业人数就达到699万,2014年达到727万,2015年更是达到了749万。不断创造最难就业季的历史,大学生就业牵动着千家万户的心,“就业”成为全民话题。尽管中国自20世纪80年代以来,逐步建立起包括职业介绍、职业指导、职业培训、社区就业岗位开发等公共就业服务体系机制,对解决多层次人群的就业问题发挥了重要作用,但阻碍劳动力资源自由、有序流动的制度性障碍依然存在。一是劳动力市场的城乡分割、地区分割;二是劳动力市场政策及制度措施欠缺公平合理性;三是行业垄断壁垒和城乡就业服务体系分割。这些障碍因素成为人力资源合理流动的樊篱。因此,创新公共就业服务模式,不断推进公共就业服务均等化,促进人力资源的合理科学流动是解决问题的重要途径。

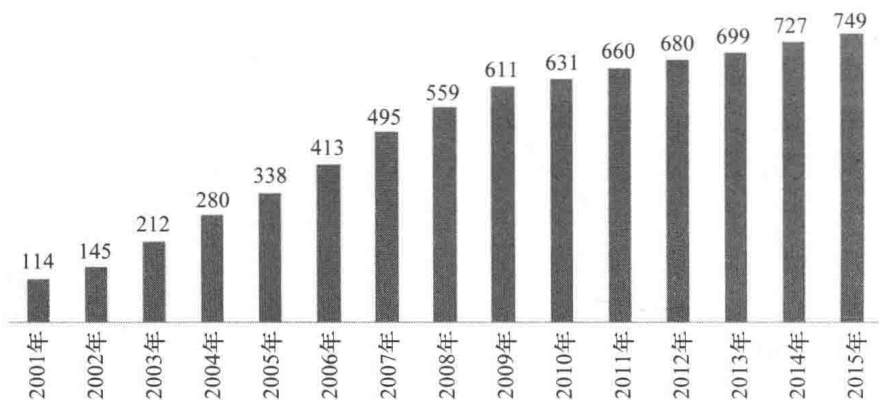


图1—1 2001—2015年全国高校毕业生人数(万人)

第二,公共就业服务均等化是经济均衡发展的助推器。公共就业服务作为基本公共产品之一,政府的主导地位不容置疑。但其发展现状表明,中国政府的公共就业服务职能定位不科学,导向引领作用不突出,在城市管得过多、过细,而在农村和某些欠发达地区管理又严重欠缺。由于没有充分利用

市场化供给手段,调动多方力量,导致政府很疲惫、财政压力巨大,而服务效果却不明显,而且城乡和区域之间的差距不断扩大,不均衡发展现象突出。现实的矛盾促使政府在提供公共就业服务的过程中,在尊重差异的基础上,必须注重均等化原则。宏观调控和微观管理相结合,从国家管控层面消除城乡二元结构的体系机制,同时尊重差异性,支持地方建立符合实际的治理机制;更进一步调整政府的角色地位,尊重市场的主体作用,将部分适合竞争、经营的就业服务项目完全市场化,鼓励非政府组织、社会团体等进行公共就业服务经营运作,发挥市场在公共就业服务中的作用,形成人、财、物流畅运行的体系机制,促进公共就业服务均衡发展。

第三,公共就业服务均等化是中国公共就业服务理论制度创新的加速器。21世纪初,中国开始由生存型社会向发展型社会转变。在发展型社会中,生存需要不再是第一需要,取而代之的是个人的全面发展需要。人们对衣食住行等物质层面和休闲娱乐等精神层面的需求不断提高,更多地追求个人价值的社会认可度。而就业是一切发展需要的实现基础,所以人们对就业的关注度更高,要求也更高。就业服务作为满足公民就业发展需要的保障,必须随着人的需求发展而不断发展,要使服务总量不断增加,服务主体不断延伸,服务结构和层次不断调整和提升。这需要中国的公共就业服务进行重新定位和改革创新,而这一过程,需要科学、系统的理论作指导。

第四,公共就业服务均等化是适应经济新形势、应对全球化挑战的稳定器。世界经济日益全球化一体化的趋势是不可逆转和不可回避的。中国作为发展中大国、世界第二大经济体,经济的发展、社会的进步与世界紧密结合。自1978年以来,中国的发展历程证明,改革开放是中国经济发展的强大助推器。中国要全面建成小康社会、实现中国梦,必须坚持改革开放绝不动摇,全面发展外向型经济,外需、内需、投资“三驾马车”共同驱动、缺一不可。就业作为与经济发展相关的指标,对经济发展变化的影响不容忽视。而对现实就业问题的解决和均等化的真正实现又是至关重要的。商务部相关课题研究显示,在不考虑其他因素变化的情况下,就业的进出口弹性为0.3219。中国受传统劳动力资源优势的影响,纺织业、服装业、加工业等劳动密集型产业在对外贸易中占据重要地位。2008年,国际金融危机曾造成大量农民工返乡,现虽已步入后危机时代,劳动密集型产业在外向型经济中的比重也有所下

降,但随着中国融入世界的进程不断加深,劳动就业与全球发展的联系也日益密切。近年来,中国一直是国际上遭受反倾销调查最多的国家。反倾销调查及其他各种新的贸易摩擦对中国的就业产生了负面的影响。一些发达国家指责中国在劳动就业方面上存在工时长、工作环境差、安全保障低等问题,导致它们相关产品在价格上没有优势,它们认为中国产品存在着“劳工倾销”。诚然,这些国家的指责主要是受经济利益的驱动,但国际贸易与劳工标准相联系是个不争的事实。劳工问题国际化是中国在融入经济全球化过程中必须要直面的一个现实性问题。所以,转变国际贸易方式,需要扭转劳动力成本依赖模式,这迫切要求中国为劳动力资源构建一个公平竞争的就业环境,全方位地加强公共就业服务,以改变一些企业“劳工压榨”的形象。因此,以公共就业服务均等化促进就业环境等的改善和提高是必然的选择。

二 研究目的

公共就业服务均等化是衡量政府公共服务均等化的核心指标之一,是维系全体社会成员生存与发展,促进社会公平正义和文明和谐的“基石”,是政府关注民生、改善民生的重要切入点,也是实现国家富强民主、人民生活富裕的基础保障。公共就业服务是以促进就业为目的,由政府向劳动者提供的、公益性的、能用来满足劳动者就业需要的产品和服务。公共就业服务的公益性本质要求把与就业相关的各个服务项目覆盖到社会各领域、惠及社会各类就业群体中。政府向每一个公民提供的公共就业服务的机会必须是均等的,通过均等化的公共就业服务实现就业权的平等,这是公民平等享有一切权利的基础。党的十七大报告指出:“要坚持实施积极的就业政策,加强政府引导,完善市场就业机制,扩大就业规模,改善就业结构。完善支持自主创业、自谋职业政策,加强就业观念教育,使更多劳动者成为创业者。健全面向全体劳动者的职业培训制度,加强农村富余劳动力转移就业培训。建立统一规范的人力资源市场,形成城乡劳动者平等就业的制度。完善面向所有困难群众的就业援助制度,及时帮助零就业家庭解决就业困难。”^① 党的十八大进一步提出了推进实现更

^① 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2007年10月25日第1版。

高质量就业的总要求。2013年8月,习近平总书记在辽宁考察时指出,要做好就业再就业工作。党的十八届三中全会提出了为健全、促进就业创业体系机制,应着力完成的任务:一是建立联动机制,促进经济发展和扩大就业双向共赢;二是健全政府促进就业的责任制度;三是规范招人、用人制度,努力消除影响平等就业的制度障碍和就业歧视;四是建立创业新机制,形成政府激励、社会支持、劳动者投身创业的局面;五是完善城乡均等化的公共就业创业服务体系;六是构建劳动者终身职业培训体系,完善失业保险、失业监测统计等制度体系;七是创新劳动关系协调机制,畅通合理诉求表达渠道。这些为新时期就业服务工作的均等化发展指明了方向。

就业是民生之本。平等的就业权是社会和谐、进步的重要参考指标。判定政府服务职能是否履行的重要指标之一是面向就业领域为所有就业人群提供基本的服务。就业领域的服务以促进就业为目的,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。只有通过公共就业服务均等化和就业扶持政策普惠化,帮助有就业意愿的人员实现就业,才能达到社会就业更加充分的目标^①。2008年1月1日颁布实施的《中华人民共和国就业促进法》对公共就业服务的性质、原则、政策框架、服务内容等作了详细规定,使公共就业服务均等化的实现有了法律的保障。推进公共就业服务均等化,是加快统筹城乡就业步伐、缩小区域发展差距的直接动力,是建设和谐社会的重要环节,是贯彻落实党的十八届三中全会确定的实施扩大就业发展战略的重要内容。

三 研究意义

就业是民生之基。公民均等地享有公共就业服务的权利,是彰显社会公平正义的重要体现,也是实现充分就业、优质就业的重要手段和必由之路。同时,均等化的资金统筹规划也有助于提高就业服务专项资金的使用效率。因此,本书以“公共就业服务均等化”为主题,具有十分重要的理论意义和现实意义。

^① 孙向南:《基本公共就业服务均等化促进充分就业的对策研究——以广东省为例》,《北方经济》2010年第6期。

（一）理论意义

尽管目前中国国内学者对于公共就业服务均等化问题的研究,已经取得了不少共识性研究成果,但是对于均等化政策背后的理念研究仍然不够充分和深入,这往往导致不少学者和不同群体依据不同视角来看待这个问题。简单来说,从社会公平与公正视角出发来探讨公共就业服务均等化问题,所得出的结论必然与从现实的财政保障能力与支出结构等方面考察所得出的结果不一致。基于当前中国经济社会发展的国情可看出,现阶段中国的公共就业服务供给既存在总量供给方面的不均等问题,同时也存在结构供给方面的非均衡化问题,而具体到供给标准和提供方式方面,地区之间、城乡之间也有很大差异。这些现实问题的解决对于学术界而言,并非以分头研究和逐一解决为最佳方式,最终还是需要从公共就业服务供给制度本身入手,并结合现阶段的社会经济发展状况来进行宏观把握。同时,从已有大量相关的研究成果来看,尽管有众多成果对公共就业服务均等化问题进行了深入的探讨和研究,但真正从供给制度与政策入手,结合现阶段社会经济发展及公共就业服务供给现状等方面所做的研究,还是相对不足。因此,本书以现有的研究成果、前沿理论、时下改革政策为研究背景和理论基础,基于公共就业服务的供给现状和其均等化的制度变迁历程,通过分析中国公共就业服务不均等的表现,梳理产生问题的根源,测度公共就业服务均等化水平,剖析现有问题对就业服务的障碍,为实现公共就业服务均等化提供理论支撑和决策依据,推动公共就业服务体系的改革和创新。在理论分析和实证研究的基础上,提出实现中国公共就业服务均等化的原则基础、政策措施及路径选择,为促进政府在公共就业服务领域的正确角色定位、调整公共就业服务布局、推进社会公平正义、维护社会稳定和全面深化改革、早日建成小康社会提供有力帮助。

（二）现实意义

理论来源于实践,又作用于实践、指导实践。权为民所系、利为民所谋是政府的职责所在,是检验政权性质和社会发展程度的根本标准。公共就业服务的均等化发展要求政府主导、多元参与、合作整合来实施就业服务。本书的主要研究目标是期望能为政府主导的公共就业服务均等化推进过程提供具有可行性和科学性、普遍应用性、较高的实用性、整体协作性的实践模式与相应的政策建议。在尝试给出解决就业服务体系“碎片化”

问题建议的基础上探求推进公共就业服务均等化的未来生长点,推动实践层面的中国特色的公共就业服务体系的构建;促进中国特色的公共就业服务体系和机制的细化、深化,不断提升人力资源的社会经济效益。同时,公共就业服务是帮助劳动者实现就业的一种有效手段。加强公共就业服务均等化研究,有助于解决中国的就业问题,也有助于用有效的管理工具促进劳动力的合理有序流动。更深层次的意义在于期望通过公共就业服务均等化体系的构建与新的户籍政策实施的配合,推动城乡一体化进程,促进城乡二元结构樊篱的真正破除,加快中国城市化、现代化的进程。

第二节 国内外研究述评

目前,国内外学者对公共就业服务的研究较多,成果颇丰,但对公共就业服务均等化问题的研究还不是很丰富。截至2015年7月,中国知网上标题中含有“公共就业服务均等化”字样的学术论文仅有23篇。2001年至今,标题中含有“公共就业服务”字样的论文共有359篇,多以某个省、市、县为例,进行的是公共就业服务均等化问题的某个方面的研究,全面阐述公共就业服务均等化问题的论文基本没有。国外公共就业服务均等化问题的研究渗透在相关学术成果的字里行间,因为国外公共就业服务从设计之初就是本着均等化的理念的,所以一切的作为都是在均等化范畴内的,没有也没必要将均等化作为公共就业服务过程中的问题来探讨。而中国,由于城乡二元结构以及新中国成立以来的体系机制制约,公共就业服务的不均等状况不断出现新情况、新问题,使得推进公共就业服务均等化成为一个严峻课题。为了更好地研究该问题,本书首先对公共就业服务相关问题的研究成果进行总结归纳,在此基础上对公共就业服务均等化的国内外相关理论成果进行梳理和总结,为分析研究问题奠定基础。

一 国外研究现状

在国外,尤其是在发达的市场经济国家,由于经济发展时间长,经济水平已达到相当高的程度,以此为基础的社会福利整体水平较高,劳动力市场起步早、发育成熟,就业服务体系亦较为完善。在理论和实践的相互作用中,国外学者对公共就业服务相关问题的研究也较为成熟和全面,尤其是在就业服务功能、绩效、组织模式等方面较为突出。

（一）关于公共就业服务的重要性及有效性研究

国外有学者认为，就业困难者解决就业问题的唯一有效方式是公共就业服务。公共就业服务机构是失业劳动者和私营部门之间的纽带和桥梁。失业福利计划的实施目标不仅要解决目前的失业状况，还要立足长远，将未来的“失业危机”纳入计划范畴。

针对公共就业服务政策的有效性问题的研究，有学者认为，政府公共就业服务计划对劳动力市场上的弱势群体的针对性并不强，就业计划没有有效地刺激失业者的再就业积极性，所以存在公共就业计划参与者的境况并不比不参与者更好的现象^①。

为提高公共就业服务的质量，使公共就业服务市场更有效率，有学者认为，公共就业服务在采用外包模式进行培训服务时，对培训的个性化和培训效果的评估应特别重视。

还有学者对公共就业服务和私营就业服务的效果进行了比较分析，认为公共就业服务和私营就业服务的完美合作是构建公共就业服务体系的必要步骤，是解决社会不公平和社会不满的有效途径。

（二）关于公共就业服务的组织管理问题研究

有学者认为，发达国家就业服务机构主要有四种组织模式：一是劳动部内设部门，二是自治性公益机构，三是集体协议地位和双边管理，四是私营化组织^②。

有学者提出，发达国家公共就业服务组织模式各有利弊。虽然在劳动部门内部设立公共就业服务组织模式，能使就业服务政策与政府政策实现有效协调，但这种模式往往缺乏灵活性，而且对就业服务部门在实施专业化管理上有制约因素。近年来的总体趋势是各国都普遍倾向于自治性公益机构模式。这主要是因为这种模式具有工作连续性强、机构稳定、不受政治干预影响等优势，能与雇主组织和工会组织保持密切合作的关系，人员稳定、素质高，服务工作质量和效果能得以保证。

有的学者比较了不同的跨部门合作模式的绩效，指出随着购买者与提供者关系的持续性增长，可能会阻碍就业促进政策与有效合作关系的协同

① 贾荣言、刘力军：《借鉴国内外公共就业服务研究，完善河北省公共就业服务体系》，《河北企业》2014年第4期。

② Donk L. van, J. de Koning, 2005, "Mediation Services and the Outflow from Short-term Unemployment: Average and Relative Effectiveness of Public Employment Services", SEOR Working Paper.

发展。还有学者以丹麦为例分析了治理改革的多方面影响,分析了社会与合作者积极参与地方治理网络的合理性。有学者对雇主在公共就业服务中的关键作用予以肯定,指出要采取积极措施进一步发挥雇主的作用。

(三) 关于公共就业制度的改革发展研究

有学者根据英国、澳大利亚、荷兰等国的经验,分析总结出可能存在于私人提供的公共就业服务的外包模式中的几种道德风险,提出了用结果激励、信息监督和法规控制等政府管理机制降低、减少道德风险发生的策略。

有的学者对欧洲公共就业服务政策的主要文献进行了深入研究,认为政府对公共就业服务进行相应的政策设计时,应当遵循一定的原则和方法。

国外有学者认为,公共就业服务是一个复杂的多层次治理体系,分权治理是其显著特征。并对分权治理的原因进行了分析,指出了分权过程中可能不同程度地存在的问题,比如服务碎片化的整合解决问题,地方的合作能力问题,服务的价值标准问题。在此基础上,提出了实现有效分权的几个关键维度,包括灵活的项目设计、以结果为导向的绩效任务、下移的权责统一的责任范围、以保障公平待遇的最低服务标准的制定等。

(四) 关于公共就业服务的信息化问题研究

针对就业服务的信息化、技术化问题,有学者认为,公共就业服务部门可以以信息通信技术为基础,在个性化服务活动与管理模式设计上,建立信息收集与导航自动化系统、一体化数据库。

有学者提出,公共就业服务可以建立以超能光波为技术支持的系统,即所谓的超能光波网上就业系统。这种超能光波网上就业服务系统形成的网上就业服务环境以表格形式记录信息,信息存储在人事管理空间上,从而给招工单位和劳动者个人提供方便快捷的服务。

(五) 关于公共就业服务的绩效管理研究

国外有学者认为,公共就业服务绩效衡量应用广泛,但是也会存在某些诸如承包商追求短期结果、忽视长期服务质量效益等共性问题。他们提出了设计绩效评估系统应基于可靠的数据、应避免产生负面激励效果、应考虑到不同组织的差异而区别考量等政策建议。有的学者通过丹麦公共就业系统的典型案例探讨了数据驱动的监控与评估的整合问题,提出构建有效的绩效管理模式要把“法律规则、经济激励、数据访问、与公共就业

系统利益相关者的对话协调”^① 四种政策机制有机结合起来，特别关注数据的共同来源。

（六）关于公共就业服务的市场化运作问题研究

国外学者探索了私有部门参与公共就业服务的程度，分析了私有部门在未来参与度会不断提高的诸多原因。但同时指出，就业服务的私有化从本质上来说，是一种保守性政策，对处理人们获取有偿就业过程中面临的障碍缺乏有效性，往往更加有利于私有部门而不是失业者。有的学者以澳大利亚和荷兰的就业融入计划为研究基础，提出为提高公共就业服务引入市场力量的改革效果，公共就业服务成本的降低不能以服务质量的降低为代价，客户的选择风险也应得到有效控制，公共就业服务的准市场机制还需要重新设计。有的学者还对荷兰外包服务从理论和实证角度进行了研究，他们认为，由于对外包服务获得成功的影响因素缺乏清晰的认识，使得招标程序问题重重、成本昂贵。为了有效发挥外包服务的作用和优势，应明晰服务本身的性质和特点，充分发挥政府和公共机构的核心管理能力，准确把握制度背景和市场特征^②。有的学者对培训券应用于德国积极劳动力市场的改革也进行了研究，认为激励、信息和控制机制虽然是有用的工具，但因为信息不对称等问题的存在，培训券制度提供的平等购买力并不能产生平等的效果，克服这一问题的有效途径是用合同外包制度代替培训券制度。

（七）关于政府与其他社会组织团体合作提供公共就业服务问题研究

国外有学者认为，公共就业服务的发展趋势是更加开放和需要合作。公共就业服务机构应与多方合作，探求更具参与性的新形式、新做法，促进劳动力市场政策的业绩和社会凝聚力的提升。在诸多合作方面，公共就业服务机构最应重视的是与私营就业服务机构的合作，在公共就业服务领域引入竞争机制，用竞争性服务提高公共资金与资源的配置效果。当然在多种形式的合作模式中公共就业服务机构应发挥主导作用。

有的学者更具体地把公私合作共同提供公共就业服务的关系类型区分为平等合作、对应互补、公平竞争和规范交易。有的学者认为合作应当因

^① Joachim Bol, Lars Heberg, 2013, "Performance Management and Evaluation in the Danish Public Employment Service", *New Directions for Evaluation*, No. 137, pp. 57-67.

^② Alex Corra, Mirjam Plantinga, 2009, "Best Practices in Reintegration Services", SSRN Work PaPer.