

劳动和社会保障部组织编写

中华人民共和国 就业促进法

讲座

培训读本



中国劳动社会保障出版社

中华人民共和国 就业促进法 讲 座

劳动和社会保障部组织编写



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国就业促进法讲座/劳动和社会保障部组织编写.
—北京:中国劳动社会保障出版社,2007
ISBN 978-7-5045-6743-7

I. 中… II. 劳… III. 劳动就业-劳动法-中国-学习-参考资料
IV. D922.504

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 151082 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码:100029)

出版人:张梦欣

*

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

880 毫米×1230 毫米 32 开本 8.25 印张 1 插页 188 千字

2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月第 1 次印刷

定价:25.00 元

读者服务部电话:010-64929211

发行部电话:010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话:010-64954652

《中华人民共和国就业促进法讲座》

编 委 会

主 任 张小建

副主任 袁彦鹏

编 委 闫宝卿 于法鸣 芮立新 党晓捷
刘丹华 王亚栋 张 斌

撰稿人 (按姓氏笔画排序)

尹建堃	田 丰	吕鸿雁	许杏彬
李春辉	李祥伟	沈水生	张 莹
林淑莉	明 宏	罗福生	郑玄波
娄权超	柴海山	高 林	翟 涛
谢 瑗			

统稿人 毛 健

深入贯彻落实《就业促进法》 构建就业工作的长效机制 (代序)

田成平

《中华人民共和国就业促进法》已于8月30日经全国人大常委会审议通过，并由国家主席胡锦涛同志签署第70号主席令予以公布，将于2008年1月1日起施行。这是我国经济社会生活中的一件大事，是就业工作的一个重要里程碑，也是亿万劳动者的一大幸事和福音。《就业促进法》的贯彻实施，必将对推动劳动保障事业全面协调可持续发展、构建社会主义和谐社会产生重大而深远的影响。今天，我们召开贯彻实施《就业促进法》视频会，主要任务是对全国劳动保障系统学习、宣传和贯彻这部法律进行动员部署，全力以赴做好法律实施的准备，全面推进就业工作。

昨天，国务院召开了就业工作部际联席会议，国务委员华建敏

本文为劳动和社会保障部部长田成平于2007年9月11日在贯彻落实《就业促进法》视频会议上的讲话。

同志出席会议并作重要讲话，对贯彻实施《就业促进法》提出了明确的要求。华建敏同志指出，制定和颁布《就业促进法》是深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的需要，是继续实施积极就业政策、加快建立促进就业长效机制的需要，是加快劳动保障立法进程、完善劳动保障法律体系的需要。华建敏同志要求，要在充分认识《就业促进法》颁布施行重要意义的基础上，进一步强化各级政府促进就业的责任，坚持建立市场导向就业机制的方向，深入学好、认真宣传好、切实执行好这部法律。要从四个方面做好贯彻实施的准备工作：一是妥善解决好实施《就业促进法》与现行政策的衔接问题，二是尽快研究制定配套法规，三是扎实做好各级干部的培训，四是采取多种形式做好法律的宣传。华建敏同志强调，要进一步加强组织领导，加强协调配合，加强督促指导，加强调查研究，确保实施《就业促进法》部署安排和相关工作落实到位。我们要认真贯彻落实华建敏同志的重要讲话精神，抓紧做好这部法律贯彻实施的准备工作。下面，我讲四点意见：

一、统一思想，充分认识制定和颁布《就业促进法》的重要意义

《就业促进法》是当前我国构建和谐社会背景下颁布的一部重要法律，与此前不久刚刚颁布的《劳动合同法》一样，体现了党和国家对广大劳动者的权益维护、民生保障的高度重视和关怀。

第一，《就业促进法》是促进社会主义和谐社会建设的一部重要法律。

就业是民生之本，不仅是每一位劳动者生存的经济基础和基本保障，也是其融入社会、共享社会经济发展成果的基本条件；就业

是安国之策，促进就业关系到亿万劳动者及其家庭的切身利益，是社会和谐发展、长治久安的重要基础。就业问题历来是各国经济和社会发展的核心问题之一。我国劳动力资源丰富，劳动力供大于求的格局将长期存在，就业的结构性矛盾十分突出，新成长劳动力就业、农业富余劳动力转移就业和经济结构调整中失业人员再就业的矛盾相互交织，这就决定了解决我国的就业问题具有长期性、艰巨性和复杂性，促进就业是我国必须长期坚持的一项重大战略任务。党的十六届六中全会把实现社会就业比较充分作为构建和谐社会的重要目标之一，为我们做好就业工作指明了方向。通过法制化的手段确立国家推动经济发展与扩大就业良性互动，把扩大就业放在经济社会发展的突出位置，实现社会和谐稳定，是我国做好促进就业工作、构建和谐社会的必然选择和重要内容。

第二，《就业促进法》为我国实施积极的就业政策提供了法律保障。

党中央、国务院高度重视就业工作，针对我国的具体情况，借鉴世界各国成功经验，制定和实施了积极的就业政策，通过小额担保贷款、财政贴息、减免税费等措施，积极扶持劳动者自主创业、自谋职业；通过定额税收减免、优惠贷款等措施，鼓励企业吸纳下岗失业人员就业；通过开发公益性岗位和社会保险补贴等措施，建立健全就业援助制度，帮助困难人员实现就业。2003年以来，在经济发展中实现了新增就业的不断扩大，并基本解决了体制转轨过程中出现的下岗失业人员的再就业问题，有力保持了就业局势稳定，有效维护了改革发展稳定大局，为促进经济持续较快增长和社会和谐稳定发挥了重要作用。《就业促进法》将经过实践检验的积极的就

业政策措施上升为法律，有利于建立促进就业的长效机制，保障我国积极的就业政策长期实施和有效运行。

第三，《就业促进法》进一步完善了我国劳动保障法律体系。

立法是世界各国促进就业最普遍最重要的手段。我国《宪法》和《劳动法》都对促进就业作了原则规定，对促进就业发挥了积极作用。解决我国长期、艰巨而复杂的就业问题，不仅需要综合法律的原则性要求，更需要专门的有具体规定的就业促进立法。特别是随着我国城镇化、工业化、市场化和国际化进程的加快，就业、劳动关系、社会保障面临许多新情况和新问题，亟需形成健全的劳动保障法律体系，使整个劳动保障工作尽快走上法制化轨道。《就业促进法》是我国就业领域第一部基本法律。它的颁布施行，标志着我国在建设以《宪法》为依据、以《劳动法》为基础、以《就业促进法》《劳动合同法》以及正在起草的《社会保险法》为主干、以相关法律法规为配套的劳动保障法律体系方面，又迈出了至关重要的一步。

二、认真学习研究，全面准确地把握《就业促进法》的内容和要求

《就业促进法》共分九章六十九条，涵盖了政府责任、工作机制、政策支持、公平就业、就业服务和管理、职业教育和培训、就业援助、监督检查、法律责任等方面。在指导思想上，《就业促进法》不仅要求解决好当前就业工作中的突出矛盾和问题，更注重建立促进就业的长效机制；不仅明确了建立市场机制促进就业的方向，也明确了政府在促进就业中的重要职责。

法律的主要内容，简单地讲，就是“四个一”，即“确立一个地

位，树立一面旗帜，完善一种机制，形成一套体系”。

（一）确立一个地位，即明确了就业工作在经济社会发展中的重要地位，并将政府促进就业的重要职责法制化。

一是突出就业工作地位，明确政府责任。法律明确规定，国家把扩大就业放在经济社会发展的突出位置，实施积极的就业政策，坚持劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业的方针，多渠道扩大就业；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；各级人民政府和有关部门建立促进就业的目标责任制度，进行考核和监督。这些要求，过去体现在中央的决定和国务院的政策文件中，现在通过法律确定下来，实现了就业工作重要地位和政府工作责任的法制化。

二是建立促进就业工作协调机制，确定各部门齐抓共管的工作格局。法律明确规定，国务院建立全国促进就业工作协调机制，并要求省级人民政府根据需要建立这一机制。这不仅充分肯定了现行就业工作联席会议制度的重要作用，而且对进一步完善这一制度提出了明确要求。

三是建立政府财政投入的保障机制。法律明确规定，国家实行有利于促进就业的财政政策，在财政预算中安排就业专项资金用于促进就业工作，并对公共就业服务、职业培训的资金安排使用提出要求。这不仅保证了就业工作的资金投入，并且规范了就业资金的使用和管理。

四是形成国家促进就业的综合政策支持。法律专设“政策支持”一章，确立了国家实行有利于促进就业的产业、财政、税收、金融、投资、贸易等各方面政策；实行统筹城乡、区域和不同就业群体的

就业政策；建立健全失业保险制度，对失业进行预防、调节和控制。这些规定，将目前实施的积极就业政策中的核心措施通过法律确定下来，进一步规范化、制度化，形成了长期有效的机制。

（二）树立一面旗帜，即确立了公平就业的基本原则。

实行公平就业，反对就业歧视，保障劳动者的平等就业权利，既是促进就业工作的一项重要原则，也是全社会十分关注的热点问题。为此，法律单设“公平就业”一章，明确规定，劳动者就业，不因民族、种族、性别、宗教信仰等不同而受歧视；规定残疾人、传染病病原携带者和进城就业的农村劳动者等群体享有与其他劳动者平等的劳动权利。要求用人单位招用人员、职业中介机构从事职业中介活动，不得实施就业歧视。这些规定，为解决当前存在的就业歧视的突出问题，提供了有力的法律保障。

（三）完善一种机制，即建立全国统一的人力资源市场，规范市场秩序，充分发挥市场导向就业机制的作用。

“人力资源市场”是全国人大法律委协调各方面意见后确定的表述，是对现有的劳动力市场、人才市场、毕业生就业市场等各类市场的总概括。法律明确规定，县级以上人民政府培育和完善统一开放、竞争有序的人力资源市场，加强人力资源市场信息网络及相关设施建设，建立健全市场信息服务体系，完善市场信息发布制度，为劳动者就业提供服务。这些规定，为打破市场分割和建立统一规范的人力资源市场指明了方向，也为完善市场就业机制，实现劳动者有序流动和最佳配置提供了条件。同时，《就业促进法》明确规定职业中介机构设立的条件、审批程序、禁止从事的行为和对违法行为的惩处，将进一步促进人力资源市场秩序的规范，有效地维护劳

动者的合法权益。

（四）形成一套体系，即建立一系列面向全体劳动者的促进就业制度，形成较为完整的促进就业工作体系。

一是建立健全公共就业服务制度。法律明确规定，县级以上人民政府应当建立健全公共就业服务体系，提高公共就业服务的质量和效率。政府设立的公共就业服务机构应当为劳动者免费提供就业服务，公共就业服务经费纳入同级财政预算。这就使公共就业服务的发展有了制度保障。

二是建立健全职业培训制度。法律明确规定，国家鼓励开展职业培训，促进劳动者提高职业技能；县级以上人民政府制定并实施以就业为导向的职业能力开发计划，加强统筹协调，鼓励和支持各类培训机构和用人单位依法开展职业培训，等等。这将有力推动职业培训工作的提高，提高劳动者的就业能力和创业能力。

三是建立健全就业援助制度。法律专设“就业援助”一章，明确规定，各级人民政府建立健全就业援助制度，采取各种有效措施，对就业困难人员实行优先扶持和重点帮助。同时，规定了就业援助的对象范围、主要措施以及对就业压力大的特定地区实施就业扶持等内容。这就为进一步解决困难群体就业问题，推动就业援助工作制度化 and 规范化奠定了坚实的基础。

三、加强组织推动，抓紧做好贯彻实施《就业促进法》的各项准备工作

保证《就业促进法》全面、正确的实施，是新时期劳动保障工作的一项重大任务。各级劳动保障部门要进一步增强责任感和紧迫感，把这项工作摆到重要议事日程，采取切实有效措施加以组织和

推动。要充分利用今年最后三个多月的时间，抓紧做好法律实施前的各项准备工作，为明年1月1日正式施行创造条件。

(一) 认真组织学习培训，提高劳动保障部门依法行政的能力，做好《就业促进法》实施的思想准备。

《就业促进法》是新时期劳动保障部门依法开展就业工作的纲领性行动指南。各级劳动保障部门要把组织系统干部职工的学习培训作为当前一项重点工作抓紧抓好。领导同志要带头学习研究《就业促进法》，每一位干部都要熟悉这部法律，特别是从事就业和就业服务、职业培训、劳动保障监察和劳动保障法制工作的干部，要精通这部法律的具体内容，准确把握精神实质。部里将组织省、市劳动保障部门的负责同志和有关人员进行集中培训。各级劳动保障部门也要集中力量，采取研讨培训班、专题讲座等多种形式，有计划、有重点地组织本系统、本单位的干部职工开展学习培训。通过全面系统的学习培训，进一步明确就业在国家经济社会发展中的重要地位，提高做好就业工作的责任感和使命感；进一步明确政府在促进就业中的重要职责，加强对就业工作的领导；进一步明确促进就业的基本方针、政策和措施，不断提高就业工作水平；进一步明确劳动保障部门在促进就业中的职能作用，推进就业工作迈上法制化轨道。同时，要积极协调本地就业工作联席会议其他成员单位，配合做好这些部门工作人员的学习培训工作。

(二) 有重点、分阶段地开展宣传，做好《就业促进法》实施的舆论准备。

各级劳动保障部门要按照部里的统一部署，结合本地实际，制定具体的宣传计划，并认真抓好组织实施。要充分利用广播、电视、

报纸、杂志、网络等各种新闻媒介和通俗易懂、形式多样的宣传方式，并邀请政府有关负责同志撰写专题文章等，重点宣传《就业促进法》颁布实施的重要意义，宣传《就业促进法》的立法原则和主要内容，宣传国家促进就业的经济社会政策和公平就业的原则，宣传政府促进就业的重要职责以及对劳动者提供公共就业服务、职业培训和实行就业援助的具体措施，宣传各地各部门贯彻实施《就业促进法》好的经验和做法。宣传工作分为两个阶段，9—11月，重点宣传《就业促进法》出台的意义和主要内容；12月到明年2月，结合《就业促进法》的贯彻实施和各地组织开展的就业援助、春风行动，进行专题宣传。我部将于12月组织开展《就业促进法》和《劳动合同法》宣传月活动，各地要将两个法的宣传有机结合，认真抓好落实。

（三）抓紧制定和完善相关配套法规政策，做好《就业促进法》实施的法规准备。

各级劳动保障部门要抓紧做好与《就业促进法》相配套的法规政策的起草和修订工作，确保法律的全面、顺利贯彻实施。一是要加快研究制定地方性法规（《就业促进条例》）和相关配套措施，从现在起到明年上半年，各地促进就业的地方性法规都要逐步到位。二是各地要按照法律规定内容和职责分工，结合本地实际，研究制定人力资源市场、职业技能培训、就业服务、就业援助以及就业专项资金管理等配套规定。三是各地要认真做好对本地区相关法规、规章和规范性文件的清理工作。

（四）完善与积极就业政策衔接的措施办法，做好《就业促进法》实施的政策准备。

2005年制定的新一轮积极就业政策的审批期到明年底即将到期，各地要按照部里的统一要求，会同有关部门，认真研究现行各项就业政策与《就业促进法》的衔接问题，在进一步协调的基础上，将实践中行之有效的政策按照法律规定进行相应的延续、扩展、调整和完善，逐步形成制度化的长效机制，更好地发挥促进就业的效应。

（五）不断完善操作办法和措施，做好《就业促进法》实施的基础准备。

各级劳动保障部门要以贯彻实施《就业促进法》为契机，全面推动就业各项基础工作建设。一是主动争取各级政府的高度重视，进一步明确政府促进就业的法律责任和职能任务。二是完善就业工作协调机制，进一步充实就业工作联席会议制度的职能，健全工作制度，加强与各有关部门协调配合，更好地实现齐抓共管。三是进一步完善公共就业服务制度，统一规范省、市公共就业服务机构，加强街道（乡镇）、社区等基层公共就业服务机构建设，健全公共就业服务体系，提高公共就业服务的质量和效率。四是进一步加强劳动力市场规范管理，加强对职业中介行为的监管，指导职业中介机构完善制度，努力创造公平的就业环境。五是加强职业培训与职业技能鉴定工作基础建设，促进劳动者提高职业技能，满足用人单位和人力资源市场的需求。六是进一步加强失业登记、就业登记和劳动力调查统计，健全市场信息服务体系，完善信息发布制度。

做好《就业促进法》实施前的各项准备工作，时间紧、任务重。各级劳动保障部门要切实加强组织领导，主要领导要亲自抓，分管领导要靠前指挥。各地都要成立专门的领导小组，制定工作方案，

明确工作人员，提出工作目标，确定工作措施和时间进度。上级劳动保障部门要加强对下一级劳动保障部门工作进展情况的督促检查和定期通报，确保准备工作按时到位。要积极争取当地党委、政府的重视和支持，加强与有关部门的协调配合，特别是要主动与就业工作联席会议各成员单位加强沟通协调，形成工作合力，共同做好这项事关全局的工作。

四、以贯彻落实《就业促进法》为动力，圆满完成今年就业再就业各项目标任务

今年以来，就业再就业工作继续保持了良好势头，1—8月，全国城镇新增就业人员、下岗失业人员再就业和困难人员再就业分别完成全年既定目标的94%、73%和99%。完成情况均好于往年同期。今年新部署的全面开展援助零就业家庭工作，各地在前期工作基础上，又有新进展，至7月底，有15个省工作进度达到90%以上。

今后的三个多月，各地劳动保障部门要结合做好《就业促进法》贯彻实施准备工作，进一步加大工作力度，重点做好四项工作：一是进一步推进经济发展与促进就业的良性互动，努力在经济快速健康发展中创造更多的就业岗位和就业机会，争取实现全年新增就业1200万人；二是更好地落实政策，为灵活就业人员提供帮助和服务，维护农民工合法权益，帮助灵活就业人员和农民工实现稳定就业；三是着力做好零就业家庭等困难群体就业工作，扎实做好高校毕业生、复转军人以及残疾人等群体的就业工作；四是进一步加大职业培训力度，重点加强高技能人才的培养，加强对农民工的培训，满足企业对技能劳动者的需求。

同志们，今年10月即将召开党的十七大，明年的两会也将面临着换届的任务，确保十七大到明年“两会”期间的社会稳定，意义特别重大。各级劳动保障部门务必切实加强维稳工作，认真排查各种不稳定因素，下大力气妥善处理好关闭破产企业职工安置问题、并轨遗留问题、劳动关系问题以及困难群体就业难等问题，切实维护好部分军队退役人员的合法权益，防止引发不稳定事件。要在着力抓好政策和工作落实的基础上，进一步加强预防预警工作，做到早发现、早报告、早控制。要在当地党委政府统一领导下，加强部门协调，切实做好矛盾纠纷化解和处置工作，防止矛盾纠纷激化，努力把问题解决在基层，消灭在萌芽状态。

同志们，《就业促进法》的贯彻实施，关系到广大劳动者的切身利益，关系到改革发展稳定的大局，关系到社会主义和谐社会的建设。我们要切实改进工作作风，开拓进取、真抓实干，不断开创劳动保障事业发展的新局面，以更优异的成绩，迎接党的十七大胜利召开。

目 录

第一讲 总则	(1)
一、《就业促进法》立法宗旨	(1)
二、促进就业工作中的国家责任	(3)
三、促进就业工作中的政府责任	(9)
四、促进就业工作中其他社会团体和组织的作用	(14)
五、用人单位促进就业	(17)
六、劳动者就业权	(21)
七、促进就业工作协调机制	(26)
第二讲 政策支持	(31)
一、我国积极的就业政策	(31)
二、政策上升为法律规定的客观要求	(34)
三、法律规定的主要政策内容	(37)
四、搞好政策与法律的有机衔接	(58)
第三讲 公平就业	(61)
一、我国法律中关于平等就业和反就业歧视的规定	(61)
二、《就业促进法》关于公平就业的规定	(68)
第四讲 就业服务	(76)
一、就业服务概述	(76)
二、公共就业服务概述	(79)