

● 全国政协社会和法制委员会办公室 编

政府 在就业工作中的 职能定位

**Roles and Functions of
the Government for
Employment Promotion**

● 中国工人出版社

政府在就业工作中的 职能定位

全国政协社会和法制委员会办公室 编

中国工人出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府在就业工作中的职能定位 / 全国政协社会和法制委员会
办公室编. - 北京: 中国工人出版社, 2004.3

ISBN 7-5008-3270-2

I. 政… II. 全… III. 就业问题 - 职能管理 - 研究报告
- 中国 IV. D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 007628 号

出版发行: 中国工人出版社

地 址: 北京鼓楼外大街 45 号

邮 编: 100011

电 话: (010)82075935(编辑室) 62005038(传真)

发行热线: (010)62005049 62005042

网 址: <http://www.wp-china.com>

经 销: 新华书店

印 刷: 北京泽明印刷有限责任公司

版 次: 2004 年 2 月第 1 版 2004 年 2 月第 1 次印刷

开 本: 850 × 1168 毫米 1/32

字 数: 205 千字

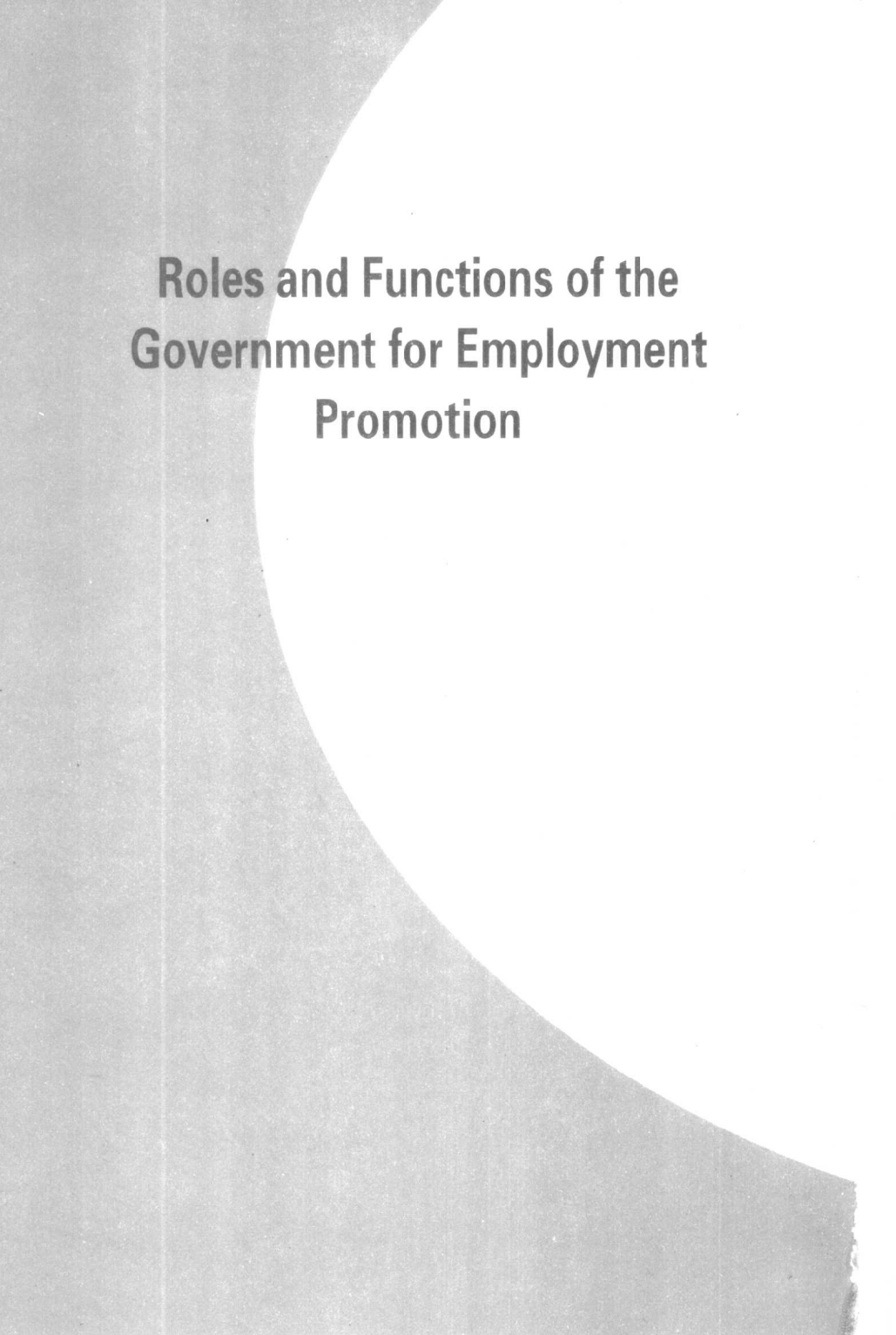
印 张: 8.25

册 数: 001 - 4500 册

定 价: 17.00 元

版权所有 侵权必究

印装错误可随时退换



Roles and Functions of the Government for Employment Promotion

序 言

全国政协社会和法制委员会主任 李其炎

就业是民生之本。近年来，党中央、国务院高度重视就业再就业问题，作出了一系列重大决策，取得了很大成绩，对促进国有企业改革、经济发展和社会稳定起到了保障作用。但是，当前我国就业形势仍然相当严峻，城镇新增劳动力就业、下岗失业人员再就业和农村富余劳动力转移“三碰头”，形成对就业工作的巨大压力。这个问题在今后相当一段时期将长期存在。

全国政协社会和法制委员会一直关注就业再就业、困难群众生活、社会保障等问题，积极参政议政，建言献策。十届全国政协社会和法制委员会成立后，就把就业问题作为重点调研内容，并将“政府在就业工作中的职能定位”确定为2003年的重点调研课题。

从半年多的调研实践看，这个题目确实引起了各级党政部门和社会的关注，取得了良好成效。全国政协领导非常重视这个课题，王忠禹常务副主席多次听取汇报并作了重要指示，周铁农、张怀西副主席分别带队调研，十届全国政协第二次常委会把该专题列为重点议题。调研组多次邀请有关部门和专家学者介绍情况并座谈研讨，同时还发函商请有关省区市和副省级市政协社会和法制委员会协同调研。二十多个省区市和副省级市政协社会和法制委员会也对这一课题进行了调研，并于2003年10月底在南京

召开的专题研讨会上交流了调研成果。萧灼基、王瑞璞、赵勇、董力、景天魁、谢遐龄等委员结合自己的研究课题撰写了论文，莫荣、李培林、唐钧、张时飞等专家学者提交了新近的研究成果。

促进就业是一项长期而艰巨的任务。就业是政府工作的永恒主题，如何准确界定政府在就业工作中的职能，还需要相关理论研究人员和政府部门工作者长期关注并不断探索。为此，全国政协社会和法制委员会办公室将全国政协和部分地方政协社会和法制委员会的调研成果，以及部分全国政协委员和专家学者的论文汇编成书，希望能为关注就业问题的同志提供参考。

2004年1月

目 录

序 言	李其炎 (1)
高度重视政府在就业工作中的职能定位问题	全国政协社会和法制委员会 (1)
灵活就业方式和灵活就业人员的社会保障问题 亟须引起关注	全国政协社会和法制委员会 (8)
缓解就业压力要有新思路新措施	萧灼基 (15)
正确估量我国的劳动就业形势	王瑞璞 (20)
实施大学生志愿服务西部计划 用发展的思路 促进大学生就业	赵 勇 (27)
进一步发挥政策在促进再就业工作中的作用	董 力 (35)
城乡统筹就业：打破城乡二元结构的 突破口	景天魁 唐 钧 张时飞 (43)
关注就业问题的基础理论研究	谢遐龄 (65)
关注青年就业和突发事件的影响	莫 荣 (74)
中国就业面临的挑战和选择	李培林 (95)
充分发挥政府的职能作用 千方百计搞好再就业 工作	天津市政协社会及法制委员会 (107)
发挥政府职能强化服务意识千方百计做好 就业再就业工作	山西省政协社会法制委员会 (114)

关于我区就业和再就业工作现状及应对措施	
..... 内蒙古自治区政协社会和法制委员会	(121)
关于就业再就业工作的思考与建议	
..... 吉林省政协社会法制宗教委员会	(128)
充分发挥政府职能 积极促进就业再就业工作	
..... 黑龙江省政协社会和法制委员会	(132)
关于上海市促进劳动就业工作的实践和思考	
..... 上海市政协社会和法制委员会	(139)
充分发挥政府在就业工作中的主导协调服务保障	
作用	江苏省政协社会法制委员会 (147)
关于政府在就业工作中职能定位的几点思考	
..... 安徽省政协社会和法制委员会	(154)
关于进一步做好就业再就业工作的建议	
..... 山东省政协社会法制委员会	(160)
加强领导 落实责任 搞好服务 促进就业	
..... 河南省政协社会和法制委员会	(167)
充分发挥政府职能作用 努力促进就业再就业	
..... 湖北省政协社会和法制委员会	(174)
关于就业工作中政府职能定位的几点思考	
..... 重庆市政协社会法制委员会	(182)
实施“就业优先”战略 在促进就业上狠下工夫	
..... 四川省政协社会法制委员会	(188)
对政府在就业工作中职能定位的几点建议	
..... 贵州省政协社会与法制委员会	(195)
关注民生 促进就业和再就业工作	
..... 云南省政协社会和法制委员会	(203)
进一步做好劳动就业工作的思考及建议	
..... 陕西省政协社会与法制委员会	(209)

对政府在就业工作中职能定位的几点认识

..... 甘肃省政协社会和法制委员会 (216)

对宁夏回族自治区就业再就业工作的几点建议

..... 宁夏回族自治区政协社会和法制委员会 (223)

强化政府职责 积极扩大就业

..... 南京市政协社会和法制(民族宗教)委员会 (230)

关于建立和完善市场经济条件下政府就业体

系的对策 长春市政协社会法制民族宗教委员会 (236)

确立促进就业的责任主体 明确政府

在就业工作中的职能定位

..... 大连市政协社会和法制委员会 (243)

加强政府在就业工作中的政策调控

..... 成都市政协法制群团委员会 (250)

高度重视政府在就业工作中的 职能定位问题

全国政协社会和法制委员会

全国政协社会和法制委员会 2003 年 3 月成立“就业问题”调研组后，先后邀请国家发展和改革委员会、劳动和社会保障部、全国总工会、中国社会科学院等部门介绍情况，邀请 20 多个省、区、市政协和副省级市政协社会和法制委员会进行协同调研。张怀西和周铁农两位副主席分别率领调研组，深入辽、黑、粤、豫、闽、赣六省的 18 个市、区、县有关企业、社区和下岗失业人员家庭，进行实地调查走访，并与当地劳动和社会保障、民政、发展和改革等部门以及民主党派、工商联等方面代表座谈。

调研组认为：近年来，各级政府在促进就业再就业方面做了大量工作，成绩是显著的。但是，要切实推动我国的就业再就业工作，促进经济社会的协调发展，还需要进一步明确政府的职能定位，在政策、体制、资金等方面加大支持力度，确保此项工作按市场经济规律运行，并取得新的突破，使贯彻“三个代表”重要思想落到实处。

一、政府在就业工作中职能定位问题必须引起高度重视

就业是民生之本，任何一个国家的政府都把促进就业放在十分

重要的位置。我国人口总量占世界五分之一，劳动力资源总量占世界四分之一并长期供大于求，扩大就业将是长期而艰巨的任务。

在中共中央、国务院的正确领导下，我国的就业和再就业工作取得了很大成绩，为推动国有企业改革、保持社会稳定、促进经济发展起了重大保障作用。但是必须清醒看到，目前就业形势相当严峻，经济增长对就业的贡献率在下降，劳动力供大于求的矛盾十分突出。仅城镇就业岗位的年度缺口就达 1400 万，1.5 亿农村富余劳动力亟待转移的压力更大。失业率持续攀升，现行的“城镇登记失业率”难以反映失业现状，第五次全国职工队伍状况调查显示，城镇社会失业率为 12.3%。1998 年至 2002 年下岗职工再就业率从 50% 下降到 26%。就业的行业、地区、人才等结构性矛盾相当突出。近 3 年高校毕业生初次就业率逐年下降至 50%，今后一段时期内毕业生就业压力更大。社会保障体系建设还很不完善，相当一部分下岗失业人员及其家庭已成为社会困难群体。

我们感到，严峻的就业形势已对社会稳定构成潜在甚至现实的威胁。各级政府应从改革、发展、稳定的大局出发，充分认识做好就业工作的极端重要性，进一步明确自身在就业工作中的职能定位。既不能像计划经济那样大包大揽，也不应把职工推向社会不管；既要引导部分国有企业解决冗员过多、效率较低的问题，又要切实做好促进和扩大就业这项重要工作。依法明确政府自身职能，到位不错位，把促进就业和再就业作为各级政府的重要工作，将巨大的人口压力转化为建设社会主义现代化的劳动力资源优势，走出一条中国特色的政府促进与扩大就业之路。

二、各级政府在就业工作中职能定位意识日益增强

宪法明确规定，国家要通过各种途径创造就业条件。劳动法指出，国家通过促进经济和社会发展，创造就业条件，扩大就业

机会；鼓励企业事业组织、社会团体在法律、行政法规规定的范围内，兴办产业或者拓展经营以增加就业；支持劳动者自愿组织就业和从事个体经营实现就业；地方各级人民政府应当采取措施，发展各种类型的职业介绍机构，提供就业服务。我国现行的相关法律明确了政府在就业工作中的基本职能。在调研中我们看到，各级政府在就业工作中的职能正在逐步到位并得到强化，概括起来主要有以下几个方面。

（一）确定促进就业与经济发展并重的原则

河南省把国企改革、私企发展、就业再就业作为经济发展的三件大事来抓；深圳市政府已将 GDP、城镇失业率、物价指数和进出口贸易列为考核干部的四项指标。促进和扩大就业，限制和规范裁员，防止和减少失业，已成为各级政府在就业工作中履行的基本职责。在实现国民经济持续快速健康发展的同时，各级政府日益认识到了促进充分就业的重要性和迫切性。

（二）把促进就业纳入经济社会发展规划

地方政府已开始将控制失业和增加就业纳入国民经济和社会发展规划，引导和调节劳动力供求关系，并将改革、发展和结构调整与扩大就业紧密结合起来，在发展高新技术产业的同时，注重发展劳动密集型产业，以发挥其吸纳劳动力的优势。在控制失业率、新增就业岗位、建立就业扶持基金、完善养老保险和失业保险等方面，也提出了具体指标、措施与要求。山东省建立了公益岗位空岗报告制度；辽宁省 6 月份安排 1.34 亿元专项资金，并要求各市配套相应资金，开发保安巡防、交通执勤、社区服务等公益性岗位，为 10 万个“4050”人员解决了就业问题。

（三）建立健全法律法规体系和积极的就业政策导向机制

各地都在积极制定并完善有关法律法规和政策措施，发挥市场机制配置劳动力资源的基础性作用，健全劳动力市场体系。大力发展第三产业、社区服务业和新兴行业，鼓励中小企业、劳动

密集型企业、私营企业吸纳劳动力，节制一般企业裁员，防止和纠正性别歧视和随意裁员行为，为保持经济增长、促进充分就业和完善社会保障提供统一协调的法律与政策环境。广东省先后出台 60 多项优惠政策，建立了就业援助制度和再就业基金，初步形成了促进就业的政策框架。但从整体上说，国家就业立法滞后，《就业促进法》、《劳动合同法》等法律尚未出台，以法律保证促进就业的长效机制尚未形成。

（四）切实提高对社会就业的宏观调控能力

一是按照经济社会协调发展的要求，对劳动力市场进行统筹规划、合理布局 and 进一步完善。广东顺德区建立了区、镇（街道）、村（居委会）三级劳动服务机构，办好区、镇两级大型劳务集市、企业现场招聘大厅和民营职介机构，并加强对劳务中介机构的管理；中山市建立了公益性职介中心 30 家，其他性质职介机构 50 家，形成遍布各镇、区的职介网络。这些都有效推动了劳动就业的城乡协调、部门协调和就业困难群体的扶持协调。二是利用劳务派遣的方式把职业介绍、技能培训、社会保险和依法维权结合起来。福建省在这方面做了有益的尝试，为加强宏观调控、帮助就业探索新路子，并取得一定成效。三是各地纷纷加大就业资金的投入，并根据中央有关精神，落实税费减免等优惠政策。四是进行就业形势分析并将其作为宏观经济监测预测的重要内容。有的地方还提出，要建立失业预警机制和就业管理的应急调控体系，加强宏观经济政策之间的综合配套，形成有利于扩大就业的政策合力。

（五）加强对就业工作的监督检查

不少地方的同志根据近年来就业工作中出现的问题，提出要督查政府及用人单位在就业工作中执行法律、落实政策、实施规划等情况；督查国有企业坚持实行主辅分离、辅业转制分流安置富余人员的改革情况，以免把他们简单推向社会；对企业裁员，

要依法建立有效的监督、谈判、调解和仲裁机制；督查企业以改制为借口侵犯职工的合法权益；督查用人单位的劳动用工、报酬计发、社会保险缴纳、劳动安全卫生条件等是否依法规范，实行严格的奖惩制度，维护国家促进就业有关法律法规和政策的严肃性。广东南海区 1998 年初在罗村镇实行工资监控制度试点，5 年来渐趋成熟，对企业的欠薪行为形成强大监控力度，已被社会所认知。

三、我们的几点建议

（一）限制企业裁员，促进再就业

裁员是企业行为，促进再就业是政府职责，下岗与再就业这对本应由企业和政府分摊的矛盾，全部集中到了政府身上。几年来我们为此付出了高昂代价，还是“买”不来相应的机制，反倒自陷于一方面提倡减员增效下岗分流，一方面采取优惠政策“鼓励”企业吸纳下岗失业人员再就业的两难境地。建议政府把职能定位到依法规范企业裁员、促进再就业这个基本点上来。

（二）健全并充实基层劳动保障工作机构

据了解，美国加州 3 万多名公务员中，有 1 万是劳动保障工作者，而我国劳动和社会保障部编制才 240 人。广东省 63.1% 的乡镇街道设立了就业服务机构，但是平均每个机构管理 3.29 万劳动力，每个在编工作人员管理 1.54 万人，全省三分之一机构勉强维持运作，三分之一机构因缺乏经费不能正常工作，有的地区甚至在机构改革中取消了乡镇就业服务机构。人们戏称：“管下岗的下岗了！”广东尚且如此，一些经济相对落后地区的基层劳动保障机构则可想而知了。这些服务机构是做好就业工作极其重要的基础环节，健全其职能，充实其力量，使其承担起我国城乡劳动就业和社会保障社会化管理服务的重任，是刻不容缓的任务。

（三）重视和加强职业培训教育工作

当前就业工作的一个突出问题，是新增就业岗位和劳动者素质错位。技术工人太少，而现有就业人员的素质和技能不适应就业需求。为此，应有针对性地组织实施下岗人员再就业培训工作，帮助他们适应市场渡过难关；对在职职工进行多种技能培训和继续教育；通过教育使全民树立正确的就业观念，摒弃挑肥拣瘦的传统择业观念，主动寻找就业机会或自谋职业、自主创业和灵活就业。广东省制订了“三年百万”再就业培训计划，近两年培训下岗失业人员 60 万左右，培训的就业率 60%。广州市设立“再就业培训金钥匙计划”，该市海珠区就业培训中心已形成市场引导培训、培训促进创业、创业带动就业的新机制。

（四）对吸纳劳动力的中小企业和个私民营企业给予政策优惠

美国中小企业职工数占总就业人口 70% 以上，我国中小企业 800 万户，加上个体工商户可以容纳 90% 以上的就业人口，应当充分利用政策调节机制，发挥其在促进与稳定就业中的积极作用。对中、小、个、私企业，只要其产品和服务有市场，哪怕是微利、零利润或无税收，政府也应予以扶持和保护，用政策杠杆让企业担起促进就业的社会责任，引导他们在发展自身的同时，不忘回报社会，为国分忧。

（五）促进灵活就业的发展

近年来，我国灵活就业的形式发展很快，从业人员不断增加，逐步成为劳动者就业的重要渠道。我国城镇 2.5 亿的从业人员中，约有 30%（7500 万人）以灵活方式就业，进城务工的 1 亿农村劳动力中，约有 70%（7000 万人）灵活就业。要注意探索和制定与灵活就业相适应的劳动关系、工资支付、社会保险等政策措施，保障灵活就业人员的合法权益，为灵活就业方式创造良好的发展环境。

（六）建立科学的、符合国情的失业率指标统计体系

各地普遍反映，我国就业与失业统计体系很不完善，底数不清、数据不准、信息失真且传递不通畅。目前采用的城镇登记失业率，不仅不能真实反映我国社会的失业状况，还会掩盖矛盾并误导政府宏观决策。建议参照国际标准定义我国就业和失业，制定相关标准，统计社会失业率，向社会公布并据此进行科学决策。

（七）进一步完善社会保障体系

目前我国社会保障的主要问题是制度单一，覆盖面窄，管理手段落后。已参保单位职工的社会保障“欠账”，未参保单位职工的社会保障“缺位”，还有近亿城镇新增从业人员没有社会保障，这是一个社会隐患。为此，应建立健全同经济社会发展水平相适应的社会保障体系，积极清除“欠账”、填补“缺位”，为促进就业和再就业创造条件。

（八）坚决纠正提前退休的错误做法

各地不少企业（效益好的效益差的都有）采取提前退休、内部退养、协议解除劳动关系、放长假等方式，使数以千万计的职工离开工作岗位，一方面加重了社会保障的负担，同时也使劳动关系的处理带有随意性，而且很多有一技之长、已离岗的老职工被再次聘用，进一步加剧了就业竞争，带来了社会的负面效应。这种剜肉补疮的做法必须断然制止。

灵活就业方式和灵活就业人员的 社会保障问题亟须引起关注

全国政协社会和法制委员会

中共十六届三中全会明确提出要深化劳动就业体制改革，并特别强调从扩大就业再就业的要求出发，要注重采用灵活多样的就业方式。从 2003 年 7 月开始，全国政协社会和法制委员会“社会保障问题”调研组，已就灵活就业方式的状况及以灵活就业方式就业人员的社会保障问题展开调研。调研组邀请了劳动和社会保障部等单位负责同志介绍情况；张怀西副主席和社法委副主任王建伦、朱治宏先后率团，赴辽、黑、闽、赣四省 13 个大中城市，深入企业、社区、下岗失业人员家庭和劳动力市场进行调查研究，并同有关专家、学者、灵活就业人员进行了座谈。

调研组认为：灵活就业方式的出现是贯彻“劳动者自主择业，市场调节就业，政府促进就业”方针的必然产物，对于促进下岗再就业和农村劳动力转移，缓解城乡就业压力，促进经济发展和社会稳定，具有重要意义。但是由于受多种因素影响，在灵活就业人员的社会保障方面还存在一些亟待解决的问题，政府部门对此应当给予高度关注。

一、灵活就业方式的出现是劳动力市场发展的必然结果

灵活就业是与传统的有稳定单位和工作场所的全日制就业不