

[稿件來源]：大陸地區

[文獻引用]：畢京福（2014）。論政府在促進就業工作中的責任。  
《就業與勞動關係》，4(2)，96-101。

就業與勞動  
關係



尊重人的  
無限潛能

## 論政府在促進就業工作中的責任

畢京福\*

**摘要** 促進就業是一個龐大的系統工程，大陸《就業促進法》出台後，政府在促進就業中的責任得到明確和加強，但隨着就業形勢發展複雜化和群眾需求的多樣化，政府在促進就業中的責任需要得到更加明晰的規定和準確的定位。本文通過新時期政府承擔促進就業責任的意義為基點，以《就業促進法》為準繩，以工作實踐為基礎，以發達國家做法為借鑒，着重理清政府在促進就業中的具體責任，剖析存在的問題，規劃政府促進就業的理性路徑。

**關鍵詞**：政府責任、就業促進

---

\*畢京福（通訊作者），中國就業促進會理事、山東省就業促進會常務副會長兼秘書長、山東省勞動就業辦公室主任。

通訊作者電子信箱：sdjybzkh@126.com

促進就業是安國之策，更是政府的重要責任。經過改革開放三十多年來的就業實踐，尤其是近十年就業改革發展，政府在促進就業作用不斷加強，政府各部門協同推進就業工作力度逐漸加大。在新的歷史時期，隨着就業形勢的新發展和人民群眾新需要，政府在促進就業工作中的責任也更大，要求更高。

### 壹、政府在促進就業工作應承擔的責任

#### 一、推動立法

就業問題具有長期性、艱巨性和複雜性，必須以健全完善的法律支撐。政府在就業立法中起到了很大推動作用。一是積極策源引導。政府對於就業相關法律的制定並不是一個旁觀者，而是一個切實的推動者。先有相關政策的實施，後有法律的出台。二是參與修改完善。立法過程包含立法準備、從法案到法、立法完善。這其中，政府是重要參與者，各有關部門需圍繞本部門職能和職責，對於法律草案所涉及到的業務工作提出修改意見或建議。三是主導執行實施。貫徹實施

《就業促進法》是各级政府及有关部门的重要工作。下一级政府的法制部门要牵头研究与就业相关的配套性法规和规范性文件。完善法律与积极就业政策体系之间相衔接的措施办法也是政府有关部门不可推卸的责任。政府还应加强对《就業促進法》的培训和宣传。

## 二、制定政策

政策具有时效性、针对性、阶段性的特点。政府要通过制定和实施一系列积极的就业政策来促进就业，并引导和规范社会各方面促进就业的行为，鼓励和支持更多劳动者的就业。对于在就业领域出现的，或潜在的，或亟待解决的热点问题，政府有关部门应该开展有针对性的调研，查找分析原因，理清解决问题思路，对于具有科学可持续性的措施，可直接作为政策内容。在就业政策制定实施前，政府要广泛听取相关部门、有关专家、广大群众、社会各界的建议，适时举办听证会，使就业政策更具科学性、目的性和可操作性。《就業促進法》第十一条规定，县级以上人民政府应当统筹协调产业政策与就业政策。不仅如此，政府还应实行与就业相协调的财政、金融、税收、对外贸易、人口流动、城市管理 etc 政策。在政策出台发布以后，政府及有关部门应加大对就业相关政策的落实力度。要定期了解各地、各有关部门贯彻情况，群众了解和受益情况等。通过检查、调度、通报等方式督促政策落实。要继续发挥政府各级就业工作联席会议的作用，明确各有关部门的政策落实责任。

## 三、宏观调控

政府在促进就业中调控职能主要体现在运用宏观调控政策大力发展经济，创造和扩大就业岗位；采取各种措施，规范人力资源市场健康有效运行；加强对失业的调控等方面。一是政策调控。政府应把增加就业岗位作为政府宏观调控的重要目标，实施积极的就业政策，通过发展经济来扩大就业。应将稳定和扩大就业作为拉动消费激活内需的坚实基础，以就业的扩展来促进经济持续发展，“能够最大限度地促进创造就业机会的经济增长模式”<sup>1</sup>。二是市场调节。市场要在就业中进一步发挥基础性作用，就必须建立起市场调节和导向的就业机制。政府要培育成熟的市场机制，消除制度性、体制性障碍，充分发挥市场机制调节供求、双向选择的作用，促进人力资源合理流动和有效配置。此外，还应积极培育私人中介机构，作为市场调节的有益补充。三是失业调控。《就業促進法》第四十二条规定，县级以上人民政府建立失业预警制度，对可能出现的较大规模的失业，实施预防、调节和控制。因此，政府应当建立集统计监测、预警发布、应急反映、调控分流于一体的失业预警调控体系，及时应对在自然灾害、重大疫情等影响下出现大规模失业，有效化解因劳动纠纷、规模失业等引起的突发性群体性事件，防患于未然。

## 四、公共服务

按照《就業促進法》，县级以上人民政府鼓励社会各方面依法开展就业服务活动，加强对公共就业服务和职业中介服务的指导和监督，逐步完善覆盖城乡的就业服务体系。公共就业服务涉及的领域广泛，内涵丰富。一是全程服务。根据

<sup>1</sup> 1995年哥本哈根世界社会发展首脑会议《宣言》。

《就业促进法》，公共就业服务机构应为劳动者免费提供就业政策法规咨询、职业指导和介绍、就业援助、就业和失业登记、职业培训、人事保障代理等多项内容为一体的全程服务。二是创业扶持。政府应当建立创业政策扶持、创业培训、创业服务相结合的工作机制，公共就业服务机构应当为创业人员提供创业培训、项目开发、方案设计、风险评估、开业指导、融资服务、跟踪扶持等服务。三是就业援助。政府要建立健全就业援助制度，采取税费减免、贷款贴息、社会保险补贴、岗位补贴等办法，通过公益性岗位安置等途径，对就业困难人员实行优先扶持和重点帮助。

## 五、筹措资金

在促进就业工作中，政府必须筹措充足的资金作为保障，在保证使用安全的前提下，发挥最大效用。一是办公经费投入。公共就业服务实行的是免费服务制度，公共就业服务经费必须纳入同级财政预算。在 2008 年金融危机影响下，各级积极扩大公共就业服务支出，有效抵御了对就业的冲击。按照《就业促进法》，政府鼓励社会各界为公益性就业服务提供捐赠、资助。因此，政府部门应完善对于捐赠、资助公共就业服务的使用办法。二是就业专项资金。《就业促进法》规定了各级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。三是在特定期限内，政府可用失业保险基金稳定就业岗位。金融危机来袭时，在失业保险基金结余较多的地区，对企业采取在岗培训、轮班工作、协商薪酬等办法稳定员工队伍，允许使用失业保险基金支付社会保险补贴和岗位补贴。四是购买服务资金。政府机关及公共部门按照法定程序和采购目录，将原来由政府直接承担或通过事业单位承担的公共服务事项，以合同方式交予有资质的社会组织完成，按照一定标准支付服务费用。以培训为例，应鼓励有能力有条件的各类社会培训机构认真组织劳动者参加技能培训和创业培训，经政府有关部门对培训效果进行考核后，按照绩效挂钩的原则，由财政部门向定点培训机构拨付培训补贴。

## 六、管理监督

一是目标责任管理。《就业促进法》规定，各级人民政府和有关部门应当建立促进就业的目标责任制度。这种目标责任管理制度是以就业目标责任考核来体现的。这就要求政府必须以考核稳定就业与扩大就业成效为目的，以科学的《就业考核办法》为基本依据，以群众满意度为根本参照，辅之以实地抽查和随机检查，全面真实客观地反映政府在促进就业工作中的目标任务完成情况。二是就失业登记管理。大陆目前正在推行统一的就业失业登记制度，这种做法有利于规范用人单位和劳动者的就业或失业行为，完善就业统计体系，更好落实扶持政策，促进各类人群就业。随着社会管理水平的不断提升，要求政府建立全面覆盖、动态跟踪、联通共享、功能齐全的就业管理综合信息系统，构建全国统一的就业管理信息化平台。三是对公平就业的监督。各级人民政府要根据政策规定创造公平就业的环境，消除就业歧视，并强化政府对公平就业的监督。这种监督既包括对中介机构的 market 行为、用人单位的招聘解聘行为的监督，还应包括对各级政府有关部门招、录用工作人员的监督。

## 七、提升素质

政府在促进就业中的素质提升责任，换言之，即政府应该为老百姓提高自身的职业素质、职业技能、就业能力、创业能力提供条件。《就业促进法》规定，国家依法发展职业教育，鼓励开展职业培训，促进劳动者提高职业技能，增强就业能力和创业能力。因此，政府应该为劳动者提供全方位、有步骤、不间断地职业教育和培训，使劳动者能够提高其就业能力，更好的实现就业。一是根据经济社会发展和市场需求，制定并实施职业能力开发计划。指导实施各类计划培训，促使培训规模持续扩大，培训质量不断提高，以提升劳动者就业能力。二是衔接性培训。在普通教育与职业教育间搭建“立交桥”的互通体系，为所有面对职业生的人员提供多方位、多层次的职业教育培训和职业资格认证，使其掌握从业的知识和技能，增强就业能力。三是灵活性培训。主要是指政府有关部门应按照国家不同地区、不同时期、不同人群组织开展灵活性的实用培训。政府鼓励和支持各类职业院校、职业技能培训机构和用人单位依法开展就业前培训、在职培训、再就业培训和创业培训。

## 八、统计监测

政府应强化在就业统计监测方面的责任。一是积极构建各级信息网络和数据库，并确保数据的及时更新和数据库安全。二是定期发布就业报告。政府统计机构应当将人力资源和就业失业状况纳入经济社会统计指标体系，定期开展普查或者抽样调查，依法向社会公布。三是及时开展动态监测。加强对重点行业和重点企业的动态监测，并及时向公众发布。完善社会就业状况评价指标体系，应将失业率、长期失业者比例、灵活就业比例、就业困难人员变化、从业人员的流动就业变化等作为主要监测内容。四是总结归纳信息数据，在归纳时要进行对比、分析，形成就业信息报告反馈给各部门，作为决策依据和服务参照。

## 贰、政府在承担促进就业责任方面存在的问题

### 一、立法层面——缺乏可诉性规定

法的可诉性包括可争诉性和可裁判性。《就业促进法》虽已出台施行五年多，也明确规定了政府在促进就业工作中的责任，但由于缺乏可诉性的支撑依据，产生诸多问题。一是责任主体不清。促进就业是系统工程，涉及部门、单位、机构、团体非常多，如果只规定简单的法律责任，则难以实现其立法本义。二是罚则不明。如规定“违反本法规定，实施就业歧视的，劳动者可以向人民法院提起诉讼。”人民法院若收到涉及政府部门为被告的行政诉讼，由于没有对于违法本法的行为依照或参照何种法律执行的规定说明，则很难保证诉讼当事人的权利。

### 二、执行主体——缺乏明确职责定位

落实促进就业责任属于服务方面的工作要由就业服务机构担当完成。根据《就业促进法》，政府应建立健全公共就业服务体系，设立公共就业服务机构。但并未对公共服务机构的职责、编制、规格进行补充说明。按照国际劳工公约，必须具备四个特征方可作为公共服务机构向社会提供服务：一是由国家建立并在其领导或监督下开展工作，政府给予充分的资金保障；二是由中央主管部门、地区性和地方性就业服务机构组成，形成网络并保证足够的数量覆盖全国各地；三是工作人员队伍由公务员组成，确保相应的工作地位、条件和职业稳定，使其不受

政府变动和不适当的外部干预的影响；四是提供免费的就业服务。<sup>2</sup> 而现有政府人才交流和劳动就业服务机构中，近一半为自收自支或差额拨款单位，公益性服务经费无明确来源，导致部分机构受市场化、商业化影响，以经营活动为主，难以实现提供公共服务的要求。

### 三、问责机制——缺乏可操作性措施

促进就业的问责机制不完善是各级推动就业工作不力的重要因素。在大陆政府上一级与下一级已实施目标责任管理制度，但由于缺乏行之有效的问责机制，使部分政府部门没有真正将促进就业作为一项法定职责纳入工作当中，没有真正落实到实际行动当中，对就业政策的落实和工作推进力度不够，一定程度上影响了政府在促进就业中的责任落实。因此，必须严格行政问责，任何形式的监督，只有与责任追究结合起来，才能取得实效。

## 叁、加强政府促进就业工作责任的对策建议

### 一、全面完善就业相关法律体系

就业法律体系之间应相互支持、配套，形成一个有机整体。从长期看，要完善以《就业促进法》为核心的促进就业综合法律体系。<sup>3</sup> 立法机关应适时出台实施细则、司法解释或通过各省市制定实施办法，弥补立法上的缺憾和不足。尤其要细化政府各有关部门的责任，建立起科学的责任义务对等承担办法。

### 二、大力实施就业优先发展战略

各级政府应把就业指标作为经济社会优先发展指标。按照“就业优先”原则，把创造更多的就业机会和提高劳动力人口的就业水平作为优先目标纳入国民经济和社会发展规划，并采取更加有效的政策措施，为扩大就业创造条件。宏观调控政策要以就业为中心，在确定经济增长方式和增长速度，以及对产业结构和产业布局进行重大调整时，重点考虑对新增就业的影响和所造成的失业后果，确保更加充分就业目标的实现。

### 三、继续强化政府就业服务职能

强化就业服务是加强政府促进就业责任的重要行动要件。加强现有街道、乡镇基层公共服务平台的建设，完善基本服务功能并延伸拓展，带动服务手段、服务场所、服务网络的改进完善，使城乡统筹的就业服务得以全面实现。此外，应进一步加强公共就业服务机构工作人员队伍建设，实行科学化设岗、专业化培训、制度化管理。

<sup>2</sup> 《就业服务体系研究》课题组：《国外就业服务机构发展的基本状况——国外就业服务机构发展概况及趋势研究报告》，《首都经济》，2002 年第 10 期。

<sup>3</sup> 日本将就业或促进就业的相关内容分别立法，但又使这些单项法规彼此呼应、互相完善，共同发挥其促进就业的作用。围绕促进就业主题分别制订了《就业安定法》（1947 年）、《紧急失业对策法》（1949 年）、《退役军人转业临时措施法》（1958 年）、《煤矿工人转业暂行措施法》（1959 年）、《残疾人就业促进法》（1960 年）、《人力资源开发促进法》（1969 年）、《稳定老年人就业法》（1971 年）、《保障男女平等就业法》（1972 年）、《雇用保险法》（1974 年）、《就业和人力资源开发组织法》（1999 年）等。

#### 四、建立促进就业的绩效评估体系

政府促进就业责任的评估主要是对政府及其部门促进就业的活动及其产生结果的评估，现阶段对于政府促进就业的绩效评估应采取简单易行的方式，评估以就业工作的主要指标参考，评估间隔以两年或三年为宜，并参照“地区之间因收入水平差距、自然条件的不同等客观因素的影响。”<sup>4</sup>

#### 五、完善政府促进就业的激励机制

一方面，各级政府应加大就业奖励表彰力度，对在促进就业工作中做出显著成绩的单位和个人，给予表彰和奖励。另一方面，对于在贯彻《就业促进法》、完成就业目标任务、社会就业影响力等方面做出突出成效的，上一级财政部门在分配就业资金、其他就业补助时应给予一定的倾斜，并逐步形成完善奖励资金的办法。

#### 六、严格促进就业行政问责

通过实行更加明确有效的目标责任制，将实现充分就业作为各级政府的优先考核目标，特别是政绩考核的重要内容，强化各级政府在促进就业中的首要职责。应参考就业业务考核或绩效评估考核结果，建立政绩考核问责的科学标准，在涉及群体失业、就业维权、就业资金管理等问题出现时，相应政府管理人员要承担明确的对应责任。

#### 参考文献

张小建（2008）。《中国就业的改革发展》。北京：中国劳动社会保障出版社。

李伯平（2009）。《就业是天大的事——最新就业政策解读与研究成果》。济南：山东大学出版社。

郑功成（2011）。《中国社会保障改革与发展战略》。北京：人民出版社。

李伯平（2010）。《转方式调结构与山东就业的影响与对策》。山东人力资源和社会保障出版社。

---

<sup>4</sup>（美）马克斯韦尔公民与公共事务学院著，邓淑莲等译，《政府绩效评估之路》，复旦大学出版社2007年版。