

促进就业的长效机制

来源： 作者： 时间：2007/08/01

字体：【大】 【中】 【小】

“建立促进就业长效机制”是我国第十一个五年规划的重大任务之一，是劳动保障领域的一项重大工作。“促进就业长效机制”是在特定的体制背景下、特定的历史阶段、具有特定目的指向和特殊涵义的一个概念，不是一般意义上的关于“就业促进机制”的讨论。这种特殊性主要表现在以下几点：一是研究对象明确为我国经济转型中的就业政策和就业机制，研究这一政策机制随环境的变化趋势和过程；二是研究的目标群体指向为下岗失业人员，以这一群体为目标，探讨其与其他群体的整合；三是研究对象的行为主体是相关政策制定部门，一定程度上服务的是部门利益。因此，“促进就业长效机制”不直接研究宏观的就业促进机制，不直接研究普遍意义上的就业促进，仅在特定研究的同时连带研究一般性的就业促进问题。

一、“促进就业长效机制”的内涵和特性

1. “促进就业长效机制”是我国向市场经济转轨后过渡期的特殊的就业促进机制

“促进就业的长效机制”是我国从计划经济向市场经济转变的后过渡期中政府促进就业的工作方式，是一种将已有的改革成果加以巩固、延伸、扩展、充实和调整，以进一步推动体制改革、并向完全的市场机制过渡的机制。“促进就业的长效机制”必须两手抓，一方面，依然是推动体制改革，继续解决历史遗留问题，帮助原体制内人员继续通过扶持政策走向市场；另一方面，通过政策的调整、延伸，完善市场环境，在诸多就业矛盾冲突中，促进下岗失业人员稳定就业，并最终实现就业机制的统一和就业政策的普惠。

2. “促进就业长效机制”的特性

（1）就业形势的“二元”特征决定了促进就业长效机制的二元性

“十一五”时期就业矛盾的二元性决定了促进就业的长效机制是一种将市场导向就业机制与市场就业机制相衔接的机制，一方面吸收市场导向就业机制的合理有效成分，使之继续发挥解决历史遗留问题的有效机制，同时，使之成为促进困难群体就业的有效机制；另一方面，在逐步具备条件的前提下，更多地吸收成熟市场就业机制的元素，逐步推进市场就业机制的成熟。总之，促进就业长效机制是一种含有更多市场因素的转型机制。

（2）促进就业长效机制的新特性

我国建立起了市场导向就业机制，基本解决了温饱，初步建立了小康社会。目前，我国又进入全面建设小康社会的关键时期，政治、经济、社会形势已发生新的变化，决定了与之相适应的新的就业机制所具有的特性。从政府面临的政治、经济、社会形势及对待这些问题的主导思想分析，与经济建设型政府相比，在公共服务型政府的各项职能中，“创造充分的、生产性和自由选择就业”将被置于更加重要的突出位置，是政府提供的公共产品和公共服务的重要内容。政府的全面调控引导作用将在新的就业机制中更加突显；针对其“二元”特性，新的就业机制将包括就业促进和就业扶持两个方面的内容。这些新特性主要表现为：政府作为促进就业的主导力量，定位更准确，力度更大，手段更成熟；促进就业机制是实现经济增长与扩大就业良性互动的机制；扶持就业机制是增进社会和谐和发展的机制。

二、已有的就业促进机制

1. 经济发展与扩大就业互动的机制

在解决并轨问题过程中，经济发展与就业互动的机制有所形成。以吉林省为例，完成并轨130万人。并轨完成后，一大批国有企业通过改组、联合、兼并、出售、租赁等形式，重新走向市场，全省固定资产投资完成额、地区生产总值、工业增加值增速都居全国较高水平，城镇居民人均可支配收入、社会消费品零售总额增幅也较高，经济增长质量逐步提高，经济发展具有后劲，同时有35%的人员重新被原企业或其他单位招用。

经济发展的动力在于不断创新，创新的本质是生产要素的不断重组。在今后的经济发展中，根据市场原则由企业自发进行的重组改革还应继续，只有这样才能为可持续地扩大就业提供保证。

2. 政府促进就业的责任机制

（1）部门联动机制

在国家层面，2003年国务院成立了由14个部门参加的就业工作部际联席会议，由国家发展和改革委员会、教育部、监察部、民政部、财政部、劳动和社会保障部、建设部、中国人民银行、国务院国有资产监督管理委员会、国家税务总局、国家工商行政管理总局、中央机构编制委员会办公室和全国总工会组成，国务院办公厅参加。联席会议一般每季度召开一次，主要任务是贯彻党中央、国务院关于促进再就业工作的指示和有关会议精神；各部门通报工作进展情况；讨论确定年度再就业工作计划、任务指标和有关工作安排；分析研究再就业中的新情况、新问题，提出政策措施和建议。2003年国务院还派出了13个督查组，对26个省、市、自治区再就业政策和工作落实情况进行督查。

（2）财政投入机制

在成立机构的同时，各级政府调整财政支出结构，加大再就业资金投入，将促进再就业资金列入财政预算。在《政府预算收支科目》中增设“就业补助”款级科目，以反映各级财政用于社会保险补贴、岗位补贴、小额贷款担保和贴息、再就业培训补贴、职业介绍补贴等项支出。各级财政还安排资金，用于社区劳动和社会保障工作经费与劳动力市场信息网络建设。对于中西部地区和老工业基地，中央财政还增加再就业补助资金，支持地方促进再就业工作，主要用于补助小额贷款贴息的去不资金、社会保险补贴的部分资

金、职业介绍和再就业培训补贴的部分资金。

（3）组织机制

形成了从上到下层层促进就业的组织机制。中国的劳动力市场结构为“四级政府、四级管理、五级网络”，不但中央、省（自治区、直辖市）、市、区（县）各级党委、政府都把促进就业作为一项长期的战略任务和重大的政治任务来抓，还通过在街道、社区、乡镇等基层组织建立社会保障平台，把各项促进就业的政策措施落实到位，并以此来统筹管理城乡劳动力资源和就业工作。

3. 以积极的就业扶持政策促进就业的机制

以2002年国家进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知及国务院有关部委又陆续制定的八个方面的配套文件为标志，中国政府引入了旨在提高下岗失业人员就业能力的积极就业政策。2003年以来，劳动力市场政策进一步降低了享受再就业优惠政策条件，扩大了享受优惠政策的人员范围。2005年，政府又出台了36号文，对积极劳动力市场政策进行了扩展、延伸、调整和充实，进而形成了以积极的就业政策来促进就业的机制。

4. 以创造公益性岗位为主的就业援助机制

就业援助实际上是就业扶贫，即通过社会保险补贴、岗位补贴、提供公益性岗位、建立再就业基地等措施，解决好大龄就业困难对象（有劳动能力和就业愿望的男性50周岁以上、女性40周岁以上就业困难的下岗失业人员）的再就业问题；零就业家庭成员就业均可享受“4050”人员的岗位补贴和社会保险补贴政策，子女可享受免费技能培训政策，保证零就业家庭至少有一人就业；对“4555”人员实行社会保险援助政策，给予这些从事灵活就业的离岗失业人员养老保险和医疗保险的大病统筹补贴，提高灵活就业人员的稳定性。

5. 东北社会保障改革试点中促进就业的新机制

为了解决转轨问题，我国从2001年开始东北地区并轨试点工作，希望在东北试点的基础上，总结经验，在“十一五”期间推广到全国。在政策和资金扶持下，东北并轨工作又在12号文的基础上尝试建立了一些新的就业促进机制，主要有以下三个方面：一是促进稳定就业的机制，对实现灵活就业的“4050”人员发给就业补贴；二是失业保险及其他保险与促进就业相协调的机制，按照当年实际征缴失业保险费总额的15%提取职业培训和职业介绍补贴，并及时拨付到位，充分发挥失业保险促进再就业的功能；三是构建失业预测预警和应急调控机制。

6. 有关促进就业的新机制

2002年制定的积极的就业政策实施三年以来，取得了积极的效果。面对依然严峻的体制转轨的历史遗留问题，党中央、国务院于2005年11月再次召开就业再就业工作会议，要求进一步加强就业再就业工作，并出台了相关政策，将促进就业机制向长效化方面推进。主要改进有以下四个方面：一是政策有效期将延长到2011年；二是政策对象和覆盖面进一步扩展，《再就业优惠证》的发放范围、就业困难对象、小额担保贷款政策、免费职业介绍和职业培训补贴等政策分别扩展到城镇其他集体企业的下岗职工、长期失业人员、城镇登记失业人员以及复员转业军人、进城登记求职的农村劳动力；三是结合政策执行效果和存在的问题对政策办法进行适当调整；四是根据形势发展和工作需要，弥补现行政策不足，政策内容进一步充实。

7. 对现行就业促进机制的评价

就建立促进就业长效机制而言，目前我国的就业促进机制既存在合理的需要进一步伸展的内容，也存在不够完善和科学之处。

一是政府促进就业责任的强制性不足。主要表现在两个方面，一是工作机制不够完善，二是资金投入缺乏制度化。部际联席会议这种决策机制与促进就业任务的复杂性、综合性、长期性不相符；目前政府有关就业促进的财政投入完全依据中央政策来执行，还没有制度化，没有广义上的就业促进预算；虽然建立了公共就业服务制度，但还缺乏制度化的财政投入；另外，资金投入规模也还不足。

二是缺乏地区就业促进机制。我国区域性就业问题主要是由于劳动力市场环境恶化导致的就业困难，如由于资源枯竭、自然环境或灾害、经济结构调整等原因造成失业人员大量增加、失业率急剧上升的地区，由于产业结构调整、国际贸易市场变化、自然灾害等原因造成生产经营困难、停产破产企业增加、大量职工面临失业的行业等。对于由于区域性劳动力市场环境恶化导致的就业困难，需要综合采取就业扶持和就业援助政策，通过实施专项促进就业计划，调整税收、信贷、投资等政策，并通过财政转移支付等措施，帮助困难地区恢复生产，发展经济，扩大就业。并通过转业培训、劳务协作等措施拓宽就业渠道，减少失业。这方面的机制需要加以强化。

三是缺乏促进劳动力流动就业的机制。市场机制的核心是要素的自由、充分流动，以实现生产要素的合理有效配置。我国前期的下岗、分流、再就业政策就是建立劳动力流动就业机制的体制准备。然而，在具备了劳动力流动就业的经济体制基础后，促进劳动力流动就业的政策机制就应逐步建立起来。而目前的政策重点主要是促进灵活就业人员的稳定就业，关于流动就业的内容几乎是空白。

四是积极的就业扶持政策需要扩展。市场机制并不能自发保证就业岗位创造。在扩大就业压力长期存在的情况下，就业扶持机制也需要长期存在。就业扶持主要是在不影响效率的情况下，通过各种政策杠杆促进就业的机制。就业扶持的对象和内容决定于需求及财力。目前，就业扶持的政策应该说已比较全面，关键是各类就业扶持政策没有合理覆盖应覆盖的人群。需要分类列举出各类就业群体，然后列举出政策扩展的具体进度安排。

五是就业援助政策需要调整。就业援助是一种消极的劳动力市场政策，讲求公平而非效率。对有一定就业能力、有就业愿望但就业困难的群体需要有一种就业援助机制，帮助其获得基本生存条件。对于其中的“4050”人员，可以通过政府投资开发公益性岗位、以工代赈等措施加以安排；对于其中的“2030”人员，可以通过开展“青年见习”等方式加以安排；对于残疾人，可以将一些市场性岗位安排给他们；逐步对农村转移青年劳动力中的困难群体提供见习机会。

六是针对灵活就业人员的就业促进政策需要完善。在劳动力市场灵活性日益增强的大背景下，大部分下岗失业人员（特别是没有被现有政策覆盖的人群）是通过灵活就业实现了再就业，缺乏社会保护。应将目前对灵活就业人员社会保险补贴的政策扩大化，扩大到所有集体企业下岗失业、内退、“买断”的职工。

七是公共就业服务机制亟待完善。八是社会保险与促进就业的联动机制尚未形成。社会保险金的不可携带性阻碍了劳动力的流动就业；社会保险费率过高，超过企业的承受能力，导致许多企业不缴或欠缴社会保险费；社会保险覆盖率低，使得现行制度成为少数人服务的制度。总之，目前社会保险的费率以及操作问题还没有形成促进就业的长效机制。

三、促进就业长效机制的市场化内容：普遍意义上的市场就业机制的完善

就业扶持和就业援助等机制在一定程度上可以促进体制内遗留的下岗失业人员问题的解决，但是，归根结底，就业扶持机制和就业援助机制需要与促进就业的市场机制衔接，促进下岗失业人员再就业也需要市场就业机制的良性运行。如果市场机制不完善，即使下岗失业人员通过就业扶持和就业援助实现了再就业，也难以保证其就业的稳定性和保障性。因此，完善市场就业机制是促进下岗失业

人员再就业、建立促进就业长效机制的另一面。就我国目前的情况而言，阻碍市场就业机制建立的问题主要有几点，首先是劳动力市场分割的问题，第二是劳动力市场就业安全性问题，第三是劳动力市场和社会保护问题。

四、促进就业长效机制的宏观经济和社会内容：形成以促进就业为主要目标的经济社会发展战略

除了解决历史遗留问题的特殊机制、解决现存劳动力市场问题的机制外，建立促进就业长效机制还包括宏观经济和社会发展方面的内容。要实现经济社会发展和扩大就业的良性互动机制。就扩大就业促进经济社会发展而言，促进就业长效机制应包括人力政策的内容。就经济社会发展带动就业增加而言，促进就业长效机制应包括相应的投资、财税、产业等政策。

1. 以职业教育培训为主的人力资源开发机制

今后一个时期，我国经济增长将以产业结构优化升级和节约资源、保护环境为主，意味着经济增长对劳动力投入提出更高要求，不可能再是大量低素质、低技能劳动力的投入，而需要广泛的普遍的适应经济发展要求的劳动力。

2. 以收入分配为主的人力资本开发机制

建立促进就业的长效机制，首先需要从提高最低工资标准开始。应提高最低工资水平，将以前的各项扣除项包括进来，制定最低收入标准。通过这种措施，起到强制用人单位为劳动者提供保险福利的作用。此外，要建立制度，明确最低收入制度的适用条件，避免用人单位将其作为市场工资率来剥削劳动者。另外，对于一些低工资、低利润的劳动密集型企业，可以给予工资补贴。

3. 以为企业发展和创业创造环境为主的就业促进机制

我国的市场化改革中，作为市场主体的中小企业还不够强大，作为就业主体的灵活就业人员力量还不够大，政策扶持的重点依然是大企业和正规部门就业而非中小企业和灵活就业，是雇佣就业而非创业。促进就业长效机制必须是重点不同于当前的机制。在制定产业等方面的政策时，必须有切实的促进就业的措施，形成经济发展与就业促进相协调的机制。如消除个体、私营等非公有制经济发展的不利政策，认真贯彻执行国家关于发展第三产业和服务业的政策措施，在推动第三产业和多种所有制经济发展中广开就业门路；注重发展具有比较优势的劳动密集型行业和中小企业，增加就业容量。对就业容量大且有市场需求的行业，制定相应的鼓励增加就业的扶持政策；鼓励资源开采型城市和独立工矿区按市场需求发展接续产业，引导劳动力转移就业。

4. 以地区发展为核心的就业促进机制

我国已经制定了明确的区域发展战略，在地区发展中，应形成相应的就业促进机制。

五、建立促进就业长效机制的战略步骤和对策思路

1. 战略步骤

“十一五”时期，再就业工作仍然是整个就业工作的重点，在“十一五”前三年，即2006—2008年，应着重解决历史遗留问题，想方设法筹措资金，按照新出台的再就业政策，解决好各类人员问题。在这一阶段，政府的着力点主要在解决历史遗留问题。“十一五”后两年及“十二五”时期，就业工作的重点将开始逐步转移到解决新成长劳动力和农村转移劳动力的就业问题。届时，我国每年城镇新增就业人口规模在1000万人，其中，大学毕业生就有500万人；随着工业化进程的加速，农村转移劳动力将继续“十五”时期的持续增长势头，进入供给高峰期，但还没有达到峰值。对于率先进入市场化就业的东部地区来说，就业工作的重点将是新成长劳动力，政府业已建立起促进就业的长效机制，主要依靠市场促就业，同时，辅之以市场化的就业扶持政策；对于广大中西部地区而言，再就业依然是工作核心。也就是说，届时，劳动力市场分割依然严重，在促进就业工作中，政府的作用始终不能弱化。

2. 建立促进就业长效机制的对策思路

在一如既往关注体制改革的同时，促进就业长效机制的一个内容是逐步更多地关注原有体制外的劳动者的就业问题，关注整体促进就业机制的建设问题，关注促进就业与经济发展、促进就业与社会安全、促进就业与社会公平、就业数量、就业质量与就业效率的关系问题。针对目前及今后一段时期我国政治、经济、社会环境及就业形势，建立促进就业长效机制有以下几个着力点。

（1）进一步提高就业调控层次，成立就业促进委员会

目前的就业工作部际联席会议制度是一种过渡机制，应进一步提高促进就业工作的层次，成立就业促进委员会，制定就业促进战略，统筹协调促进就业所需的人、财、物。就业促进委员会应设立在国务院，由政府、劳工、企业家代表以及非政府组织代表组成。同时，提高就业行政管理部门在整体国家机构中的地位，在各地和基层成立促进就业办，赋予其法定的人员编制和经费保证，由其承担具体就业促进工作的落实，下设不同部门，分别负责就业扶持、就业援助、就业协调促进等工作。

（2）加强促进就业长效机制的手段建设

促进就业的长效机制必须是一种使得政府的各项意图得以贯彻落实的机制。办法只有两条，一是逐步向经济手段和法律手段过渡，通过利益诱导和法律制约促进就业；二是建立政府与社会伙伴的协商制度，由政府、雇主、劳动者共同决定促进就业的有关事宜。建立促进就业长效机制一定要扶持社会伙伴的发展。这个问题尚需深入研究。

（3）继续深化体制改革