

政府促进就业的服务模式创新

——以宁波市海曙区就业项目经理人制度为例

就业是民生之本,促进就业是政府的重要职能。宁波市海曙区政府通过创立就业项目经理人制度,形成了专业化、人本化、制度化的就业服务模式,有效地促进了困难群体的就业与再就业。海曙经验表明,政府促进就业的责任不仅体现在宏观层面上的发展经济、创造就业机会和制定公平正义的就业政策法规,而且体现在微观层面上不断创新就业服务机制,使各项促进就业政策真正落到实处

郁建兴 阳盛益/文

就业是民生之本,促进就业是政府的重要职能。在当代中国,如何落实政府在促进就业中的职责,实现政府职能转变,以及如何落实、创新政府促进就业职能的履行方式,是和谐社会建设的重要内容。本文通过考察宁波市海曙区就业项目经理人制度这一案例,试图对政府促进就业的服务模式创新作出一些探索。

(一)政府促进就业的职能及其履行方式

就业问题是一个世界性的问题。战后西方主要资本主义国家纷纷建立福利国家,实现充分就业成为国家的重要目标。尽管西方不同国家的福利发展模式表现出不同特点,美、加、澳、英等国鼓励市场、承诺最小福利计划的“自由”福利国家,与德、法、意、奥等国关注权利平衡的“社团主义”福利国家,以及北欧国家的“社会民主主义”福利体制之间有着较大差别;尽管自20世纪70年代以来,福利国家发展模式暴露出这样那样的问题,常常成为批判、挑战的对象,但一种福利主义的共识却存在于各国政治实践之中,这就是国家必须在经济社会发展中发挥关键作用。这些国家普遍把充分就业与经济增长、物价稳定、国际收支平衡并列为政府宏观调控的四大目标,藉此突出政府在促进就业中承担的重要责任。

在我国,随着科学发展与和谐社会日益成为经济社会发展的主题,政府促进就业的职能定位不断得到确立。十六大报告指出,“国家实行促进就业的长期战略和政策”。十六届六中全会把社会就业比较充分、覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立,作为到2020年构建社会主义和谐社会的目标和主要任务之一。十七大报告强调,要坚持实施积极的就业政策,实施扩大就业的发展战略。2007年8月30日全国人大常委会通过、2008年1月1日正式施行的《就业促进法》,将实施积极的就业政策写入法律,从建立促进就业的政府责任体系、政策支持体系等几个方面确立促进就业的基本制度。

一般而言,政府促进就业有消极就业政策与积极就业政策两种手段,消极的就业政策是指在就业水平本身难以改变的情况下,政府通过失业保险和失业救济,使失业者能够维持一个起码的生活水准;积极的就业政策是指政府通过各种培训和就业促进措施,依靠工资来帮助失业者重新就业。作为对西方福利国家历史经验与教训的借鉴与汲取,采纳积极就业政策、创新就业服务模式已成为当今世界大多数国家政府履行促进就业职能的基本手段。

从国际经验来看,政府在就业政策方面可以选择多种形式。有些政策直接有助于使劳动者找到合适工作,或使工作找到合适的人;有些政策着眼于提高劳动者技能和能力,如培训与再培训;有些政策着眼于减少劳动力供应,如提前退休、资助性教育等;有些政策通过创造工作岗位,如市政工程、创办企业和鼓励支持个体经营;有些政策是对就业结构进行有利于弱势群体的变革,如对目标群体提供就业补贴。2003年,世界银行把主要工业化国家的就业服务模式与方法总结为以下七个方面:(1)对工作搜寻帮助计划越来越重视;(2)越来越强调提供一体化服务(一站式窗口服务或由统一机构负责);(3)越来越依靠私人机构来提供各方面的服务(如培训、就业服务和公共工程建设);(4)通过与雇主和社区建立更加紧密的联系,以确保各种积极的劳动力市场计划能够对市

场条件做出更为准确的反应; (5) 努力使“工作得到回报”(即通过提供就业补贴和税收优惠的做法来鼓励低技能劳动者接受低收入的工作); (6) 为失业者“建立档案”, 以确定哪些最需要就业服务和再就业培训的工人; (7) 更加注重对各种积极的劳动力市场计划的评价, 并且根据评价性研究的结果分配资源。

近年来, 我国各级政府在促进就业服务方面取得了不少经验, 形成了诸多模式。但长期来我国各级政府以推动经济发展为主要目标, 直接担当经济建设的主体力量, 因而在履行促进就业服务的职能方面相对滞后, 在就业服务的模式与方法选择方面比较单一。在这样的背景下, 宁波市海曙区政府通过创立就业项目经理人制度而实现的就业服务模式创新, 就具有重要的现实意义。

(二) 案例: 宁波市海曙区就业项目经理人制度海曙区地处宁波市中心。为解决城市困难群体的再就业问题, 海曙区政府在借鉴新西兰经验基础上, 于 2006 年 9 月开始试点就业项目经理人制度。

所谓就业项目经理人制度, 是指政府通过聘请专业人员担任就业项目经理人, 把就业、再就业工作作为一项具体项目来组织实施, 通过集中使用就业资源, 紧密联系劳动力市场的供求状况, 由项目经理人来为每一名就业对象设计个性化的就业方案, 提供从培训到稳定就业的全套服务, 并进行全程跟踪直至稳定就业的一种就业服务新模式。这一制度借鉴了项目的做法, 其服务对象主要是年龄偏大、文化程度偏低、缺乏劳动技能的下岗失业人员或困难就业人员, 其服务内容包括充分挖掘、调动、整合和发挥区域内各种就业资源, 最大限度地满足失业人员和用人单位的需要, 改善就业环境, 帮助就业对象实现就业、再就业乃至稳定就业。

在就业项目经理人制度中, 就业项目经理人是整个制度的核心环节。它分为专职与兼职两类, 专职经理人主要选自公益性岗位的下岗失业再就业人员, 要求具有责任心强、热心公益事业、沟通能力好等特长。他们原来也是下岗失业人员, 经历过失业后的困惑和迷茫, 可以现身说法来带动和引导辖区内失业人员实现就业、再就业。兼职人员主要由街道或社区社会保障与救助机构的工作人员担任。他们作为社会保障与救助服务机构的一线工作者, 有利于就业资源的整合, 使再就业政策得到落实。每个社区一般配备 1-2 名经理人, 经劳动和社会保障部门审核, 统一配发工作证件, 每个聘期 1 年, 可连续聘用。

就业项目经理人上岗后, 其工作内容就是在掌握失业人员基本信息和岗位信息的基础上, 开展量身定制的就业服务帮助。具体来讲, 整个工作流程包括: 详细掌握失业人员的家庭情况、就业意向, 帮助他们树立正确的就业观念, 制定个性化的就业服务方案; 走访用工企业, 获取用工信息, 在此基础上帮助失业人员选择培训项目和培训机构; 向有关单位“推销”再就业人员, 并陪同参加招聘面试, 陪同签订劳动合同; 对再就业人员进行回访, 了解其工作稳定状况。为提高工作效率, 就业项目经理人工作的一个重要环节就是根据每一名工作对象的具体情况制定一份合适的促进就业计划, 即“就业项目经理人工作对象计划书”。计划书包括四个组成部分: 就业前景评估计划, 就业意识重塑计划, 技能培训促进计划, 就业服务全程计划。

在政府方面, 海曙区政府成立了就业项目经理人制度工作领导小组及办公室, 负责全区试点领导工作。海曙区劳动保障部门构建了就业经理人服务平台。一级平台是海曙区就业项目经理人服务中心, 其中设总经理人 8 名, 分别负责联系海曙下辖 8 个街道的工作, 总经理人负责动态收集和汇总企业用工信息和就业需求信息。同时, 在街道社保站设立二级平台, 直接管理和考核经理人, 并发挥熟悉辖区企业资源和失业人员的优势, 向总经理人和经理人通报和反馈各种信息。

经理人可以通过一级平台和二级平台查询用工信息和失业人员情况。这种以资源统筹为基础的运作模式, 使服务中心、社保站、总经理人、经理人分工协作、相互呼应, 克服了原来以街道辖区为单位各自为战、信息相对封闭的缺陷, 形成全区统一的用工信息互通共享平台。同时, 通过劳动保障网、劳动部门的劳动保障信息之就业项目经理人制度专刊等媒介, 多渠道地为就业项目经理人的工作开展提供宣传和互动交流平台, 实现了服务载体的多样化。

宁波市海曙区就业项目经理人制度自 2006 年 9 月开始在月湖街道的 5 个社区试点, 2007 年 3 月推广到全区 8 个街道 35 个社区, 2007 年 9 月正式在全区所有 74 个社区全面推广。目前全区已有就业项目经理人 89 人, 包括 8 名总经理人、22 位专职经理人、

59 位兼职经理人。这项制度实施的时间尽管不长,但促进就业的成效比较明显。仅在试点期间,通过就业项目经理人的努力就使月湖街道 223 名就业困难人员中的 205 人实现了稳定再就业。2007 年 1—8 月,就业项目经理人为该区 1989 名有就业愿望、确需政府帮助的失业人员实施了就业援助;对 2260 名有就业愿望和创业意识但无创业技能的失业人员,动员推荐参加了技能培训和创业培训;全区共挖掘岗位 6353 个,同比增长 90%;成功实现失业人员就业 3830 人次,同比增长 51%,其中困难人员实现再就业 2504 人次,同比增长 18%;职业介绍成功率从去年同期的 62.2% 上升到 78.4%,半年以上稳定就业率从 46.7% 上升为 65.8%。

(三)海曙经验及其推广

作为一项旨在促进就业的政府创新,宁波市海曙区就业项目经理人制度的创新特色主要表现在以下几个方面:

资源与信息的整合与使用集中化。海曙区以就业项目经理人制度为平台,以就业经理人为中介,整合各党政部门的就业资源和各项补助政策,使之得以集中调配与使用,有利发挥资源利用的整体效应,并缓解了由劳动力市场信息不对称带来的困境。

服务主体专业化。就业项目经理人队伍是一支专业化水平较高的队伍,其人员组成主要由社区社会保障与救助服务室工作人员或责任心强、熟悉就业工作、沟通能力较强的公益性岗位就业人员担任。同时,海曙区劳动部门专门组织了多种培训来增强经理人的服务意识、责任意识、业务素质。

服务理念人本化和服务内容个性化。就业经理人制度坚持以人为本的理念,为每一名就业工作对象提供个性化的“一对一”帮扶,量身定制个性化的就业计划,提供就业指导、参加培训、推荐岗位,直至稳定就业的一条龙服务。为确保工作对象顺利就业,经理人参与就业计划的每一个环节,帮助工作对象发挥自身优势,在用人单位与工作对象之间进行细致的调解和沟通。

服务程式循环化。这一制度形成了全程式、可循环和操作性强的服务链条。经理人在企业用工需求和失业人员就业愿望初步对接的基础上,陪同工作对象参加招聘面试,协助办理合同签订,向用人单位了解工作待遇及参加社会保险情况。工作对象选择灵活就业、自主创业的,陪同其申办非正规就业劳动组织和个体工商户、申请小额贷款等相关事宜。对就业后再次失业的人员,经理人继续进行帮扶,不断促进工作对象实现就业。

服务职责明确化。海曙区政府要求项目经理人履行的职责主要有:再就业和技能培训的优惠政策宣传,调查工作对象及其家庭成员的就业情况,提供个性化培训项目建议,为工作对象介绍推荐就业等。职责的明确化不仅有助于经理人有针对性地开展工作,也有助于相关管理部门对经理人的工作进行考核。

服务考评科学化。海曙区政府通过出台《就业项目经理人工作考核奖励暂行办法》,明确就业项目经理人的工作职责、目标和任务,确定分值以便量化考核,从而建立起了以绩效评价为依据的就业项目经理人制度考核体系。考评措施的出台,尤其是明确的激励政策,大大提升了经理人工作动力,促进了此项工作的有效开展。

以上几点可以看作是就业服务模式创新的海曙经验。海曙经验表明,政府促进就业的责任不仅体现在宏观层面上的发展经济、创造就业机会和制定公平正义的就业政策法规,而且体现在微观层面上不断创新就业服务机制,使各项促进就业政策真正落到实处。同时,政府履行促进就业职能也要求政府自身实现转型与变革,形成政府创新的不竭动力。

就业项目经理人制度在实施过程中面临的很多问题,与政府自身的体制有关。首先也是最易引起争议的一个问题是,如何实现促进就业与福利制度之间的衔接?目前我国对城市困难群体的社会保障服务管理分布在民政、劳动和社会保障两个部门,其中民政部门负责福利救济补助,劳动和社会保障部门负责就业救助。由于城市低保政策的含金量越来越大,享受低保的家庭还可以在住房、公积金、煤气补贴、孩子上学等方面享受优惠,而一旦实现就业、再就业,这些优惠政策将被取消,因此,一些享受低保的人群对就业的积极性不高。无疑,借鉴欧洲福利国家的最新改革经验,协调好民政与劳动部门之间关系,将福利救济与劳动就业

相衔接,将更有利于促进就业政策的实施。其次,作为一种地方政府的制度创新,较之于自上而下的改革,就业项目经理人制度较为缺乏来自上级的支持,尤其缺乏来自上级政府的财政支持。而由于缺乏必要的财政支持,该项制度的日常运作与管理、考评奖励等经费难以落实,从而影响这一制度的可持续性。

值得指出的是,宁波市海曙区就业项目经理人制度已在不断产生连锁效应。它的服务对象,已经从城市失业困难人口、零就业家庭、“4050”人员、低保人员等群体扩展到为未就业的高校毕业生和外来务工人员等新的就业群体,目前看来效果都还不错。从制度推广的层面看,当前在我国东部沿海发达地区,普遍存在着“找工难”与“招工难”的双重困境,比如在浙江省劳动力市场供求状况中,自2003年以来的求人倍率都在1.2以上,2007年第二季度的求人倍率达到1.72,其中杭州更是高达3.22。借鉴、推广海曙经验,或可使上述双重困境得到缓解。

世界银行社会保护部曾经在一份报告中指出:“在经济处于增长时期的时候,积极的劳动力市场计划的实施结果往往更好。”当前我国正处于长波段经济增长时期,各级政府如果能够抓住就业服务的关键环节,不断创新促进就业服务机制,并且积极发挥政府的公共服务功能,开展综合配套改革,就能够形成促进就业的长效机制,从中推进以改善民生为重点的社会建设。

(作者单位:郁建兴,浙江大学公共管理学院;阳盛益,浙江理工大学法政学院)