# 推进公共就业服务体系的建设:以基本公共服务均等化为视角

来源：网络 作者：星月相依 更新时间：2024-05-11

*摘 要：受“次贷”危机的影响,我国失业问题严峻，凸显出我国公共就业服务缺位问题。公共就业服务的供给与需求严重脱节，基尼系数表明,我国公共就业服务整体处于低水平的平衡状态，但泰尔指数反映出农村间公共就业服务发展极不平衡，且有扩大趋势。政府应以...*

摘 要：受“次贷”危机的影响,我国失业问题严峻，凸显出我国公共就业服务缺位问题。公共就业服务的供给与需求严重脱节，基尼系数表明,我国公共就业服务整体处于低水平的平衡状态，但泰尔指数反映出农村间公共就业服务发展极不平衡，且有扩大趋势。政府应以公共就业服务均等化为目标，来推进公共就业服务体系建设，特别建议设立农民工公共就业服务横向转移支付制度，实现劳动力输入和输出的双赢。

关键词：公共服务均等化公共就业服务转移支付

近几年，基本公共服务均等化议题备受学术界追捧，某些领域的均等化问题也随之受到社会关注，如义务教育，公共卫生、公共体育等，然而，对于直接关乎国民就业、百姓生计、社会秩序和正义的公共就业服务（PES）却甚少谈及。PES是市场经济国家一项非常重要的职能，它能够减少市场信息障碍，促进劳动力市场的高效、有序运行，同时又涉及就业困难群体、就业歧视以保障国民基本就业权力。2007年10月30日人力资源和社会保障部通过的《就业服务与就业管理规定》构建了我国PES体系框架，规定了PES的组织、对象、内容、管理职能以及同相关组织机构的关系等，但体系的具体建设，比如，资源特别是财力的配置、推进道路选择、评价标准等，还有待实践工作者和理论界摸索和探讨。本文将探讨以基本公共就业服务均等化为资源配置导向，来逐步推进公共就业服务体系建设。

一、基本公共就业服务缺位的实证分析

（一）PES供给与需求相脱节

（二）PES“空间”不平衡

PES缺位不仅表现在落后现实需要，还表现在地区差异上。基本PES已经是保障劳动者最低就业权益的界限，因此，均等化的基本PES应该充分体现公平原则，保障每一个PES需求者能够充分满足其基本PES需求。公平原则在影响基本PES提供上表现在两个方面：一方面是基本PES同财政提供能力无关甚至是负相关；另一方面是基本PES同影响劳动者基本PES需求的因素正相关。基于数据的可得性，财政能力指标可以用GDP、人均GDP、财政收入、人均财政收入表示，影响劳动者基本PES需求可以用劳动力、城镇失业率、城镇失业人数、城乡就业人数表示。用PES职工数和PES结果作为基本PES供给，使用Eviews软件分别做它们同需求和财政提供能力影响因素的线性回归方程，用自变量P值对自变量进行筛选，最后结果表明PES职工数同劳动力强正相关，同地方财政收入显著正相关；PES结果同劳动力和地方财政收入强正相关。从回归结果看，还无法准确判断地区差异情况，因此后面用基尼系数和泰尔指数来反映地区差异。

二、基本公共就业服务均等化基本手段：转移支付

（一）政府支出安排

科学界定各级政府公共就业服务支出是实施转移支付安排的前提条件。谈及政府支出，有必要区分两个概念：公共产品生产者和公共产品提供者。公共产品生产者和提供者可以分开，也可以是一个主体，如果分开，两者承担不同的职责。对于公共服务均等化实现的支出安排，有学者倾向于通过支出安排直接达到均等化的目标。比如，义务教育服务均等化，划分中西部或一二三四几个等级地区，不同地区各级政府支出比例不同。本人认为这种划分过于粗糙，且不利于地方政府明确责任和中央政府的调控。PES生产和提供主体要视项目公共属性和我国财税制度特点有所区别。我们实行分税制度，目前只在中央和省（自治区、直辖市）间真正实行，而中央下面各级政府间财税分配受行政干预大，财权往上集中，而事权层层下放，结果越下层政府财力越有限。考虑提供PES效率、相关资源的分布情况（比如培训的教师资源及，相关配合机构分布）以及对本区域公共就业需要了解情况，建议将县一级作为PES生产的中心。职业介绍、咨询指导和一般培训可由市一级政府提供。信息网络建设，最终目标是建立一个全国性的劳动力信息平台，根据公共产品的外溢性最好由中央政府提供。针对就业困难群体的PES同为一般群体提供服务所需资源有可共享之处，因此，后面针对他们的支出主要涉及个别群体的独特就业服务。贫困地区贫困人口的PES可以同扶贫项目相配合提供服务，而残疾人PES需要同残联配合提供服务。新近毕业高校生头几年具有较强流动性，建议主要由省级政府和国家共同提供。农民工也具有很强的流动性，同高校生不同的是，很多农民工往往要每年回家, 然后由家出发外出寻找工作，相当部分是跨省流动到东南沿海省份打工。因此，对于农民工公共就业服务，应由省和国家共同负担，此外，还要建立地区间横向转移支付制度。

www.L （二）纵向转移支付制度安排

转移支付一般可分为两大类：一类是有条件的，一类是无条件的。有条件的转移支付是指规定了资金的具体用途，或以某些方式同接受拨款的政府行为联系在一起的一级政府对另一级政府的拨款；无条件转移支付是指对拨款的使用没有具体限制，接受方政府可以根据实际情况决定支出。其中，有条件的财政转移支付可以采取不封顶配合形式、封顶配合形式或非配合(整额)形式。配合形式是指中央政府为支持地方政府某项活动每支出1单位货币，地方政府也必须支出一定数额；非配合形式是指中央政府提供一笔固定数量的资金，但规定了它的具体用途，如专项拨款。各类政府间转移支付形式对接受方政府的行为和福利的影响是不同的，因而可以用来实现不同的转移支付目的。转移支付目的主要有三类：实现财政公平、内化外部效应和体现拨款者意图和偏好。一般认为，无条件的转移支付可以更好地实现财政公平，有条件的转移支付能够内化外部效应，体现拨款者意图和偏好的转移支付形式则比较复杂。如果是为了保证某一公共产品的提供不低于某一水平，适宜的方式应该是封顶条件拨款或专项拨款。为保证公共产品供给水平和内化外溢性，对农民工和新毕业高校生的公共就业服务转移支付建议采用封顶条件拨款或专项拨款方式；针对贫困人口、残疾人提供的公共就业服务转移支付建议采用专项拨款方式；对于一般公共就业服务建议采用无条件拨款方式。

（三）农民工公共就业服务的横向转移支付制度

农民工PES“横向转移支付”要考虑三个因素：一是要能提高中西部地区农民工PES供给能力；二是保证“横向转移支付”使用效率，解决迫切的农民工PES需要，最小化转移支付资金在中西部各级政府内流动的成本；三是考虑“农民工荒”和“技术性失业”矛盾。综合考虑以上因素，农民工“横向转移支付”可以采取以下办法：首先，中西部政府建立农民工PES转移支付专项基金，保证资金透明使用；其次，由东部出资先建起主要劳动力输出地和输入地间的劳动力信息网络，降低农民工工作搜寻成本；最后，东部地区直接出资支持中西部地区职业教育和技术培训学校，降低资金政府间流动风险，同时培训东部紧缺的技工。

三、基本公共就业服务均等化的制度保证：基本公共就业服务评估体系

基本公共服务均等化评估体系是检验均等化实现效果的基本途径，是决定政策走向的基本依据，是我们进一步合理配置基本公共服务资源的认识基础，也是内化政府行为的必要措施。评估体系的建立主要涉及几个环节：评估主体选择，评估指标体系建设，评估实施，评估反馈，最重要的是评估主体选择和评估指标，它们关乎评估的准备、客观和公正。

评估者的态度、立场和自身素质直接影响评估结果。目前，我国基本公共服务评估主体主要有四类：一类是均等化政策的制定者和执行者。他们掌握着公共服务资源，甚至直接参与公共服务提供，能够容易且快速、准确地获取评估所需的信息。但这类评估主体也有其缺陷, 评估机构对该类主体有直接影响，容易影响他们评估的客观性政府部门，且容易忽视弱势群体对基本公共服务的诉求。二是监督机构。这类主体主要是指各级人民代表大会及其常委会，行使着人民赋予的监督权，这类主体的评估结果对我国基本公共服务政策能够产生强有力的影响。但这类评估主体也有其缺陷，许多人大代表同第一类主要有千丝万缕的联系，而且不少代表缺少专业素养，无法有效地履行监督职能。三是专家学者。“中立”的专家学者具有较高的专业理论水平，他们的评估有较高的科学性, 但他们难以获取政府的信息，评估所需的资料往往不完整。第四，服务对象。服务对象是基本公共服务直接受益者，他们的评估最能直接反应服务提供效果，但是，这一群体也可能因受益程度不同出现掩盖政策问题或夸大政策缺陷的状况。我们看到，各类评估主体都有其缺陷，同时也有着自己的利益诉求，因此，应该让各类主体都参与公共服务评估，发挥各方面的专长和作用。

PES评价指标体系包括两方面：一方面是PES本身情况的评价，另一方面是前者评价结果占政府领导政绩考核指标权重。由于篇幅有限，这里只简单谈谈第一方面指标。自身评价可分为两大类指标：生产能力指标和结果指标。生产能力指标应当包括单位劳动力PES财政投入、每公里PES机构数量、网络化程度和单位PES机构人员服务劳动力数。结果指标包括PES机构成功介绍人数占登记人数的比重、培训人数占应培训人数比重以及职业指导占求职者比重。生产能力指标反映当地政府对PES的投入情况和重视程度，结果指标反映PES机构服务情况和绩效。当然结果指标也不能完全反映PES机构服务绩效，需要综合考虑生产能力指标。

参考文献:

［1］蔡春红.财政转移支付制度的政策建议——兼论推进基本

公共服务均等化和主体功能区建设的关系[J].中国行政

管理，2008(4)．

［2］吕炜，王伟同.我国基本公共服务均等化研究——基于公共

需求与政府能力视角［J］.财政研究，2008(5)．

［3］陈诗达，陆海深.公共就业服务均等化的财政支持研究——

以浙江为例［J］.当代社科视野，2009(2)．

［4］钟晓敏.政府间财政转移支付论［Ｍ］.上海：立信会计出版

中国

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn