

政府滥用税收优惠,在交界地区更明显,造成恶性竞争。(3)现行金融体制阻碍了跨行政区的信贷行为,形成了金融壁垒。我国的金融体系只有纵向管理机制,没有横向机制,影响了金融资源的跨地区优化配置。因此,建议:

1. 设置宏观、中观、微观相结合的综合性的权威区域合作机构(这是研究淮海经济区模式得出的)。中央政府进行宏观抉择,省与省及其交界地区的合作,如果没有中央的介入是很难实现的,只有由中央政府出面才能形成高效运作的组织机制。可分两步走,先建立协调机构,等条件成熟后再对其进行管理。

2. 省级政府,应该予以高度重视,省与省之间要开展区域合作;交界地区的地方政府负责微观操作,共同开发市场,共同培养支柱产业,并建立跨区

域的中介组织。在地方政府的支持下,建立行业协会,建立政府经济联动机制;从交界地区的实际情况出发,培育良好的发展环境,消除经济和贸易壁垒,健全区域经济一体化的相关法规,创造平等、公正的市场环境。要施行优惠的税收政策,尽快建立纵向为主、横向为辅的财政转移支付体系,实施区域性的财政投资政策;区域财政投资应主要放在制约经济发展的瓶颈上,培育支柱产业;要解决交界地域的能源问题和投资问题,形成能够有效带动交界地区经济发展的投资模式。

3. 制定并实施区域性的金融优惠政策。可建立国家区域性发展银行,扩大支持不发达地区发展的专项基金的规模,设立区域合作发展基金;应实行区域性的信贷倾斜政策,重点支持基础设施建设以及资源开发和特色产业的发展。

## 王怀勇:重庆市促进就业的政策与法制建设

### WANG Hua i - yong: Chongqing 's employment - promoting measures and institutional construction

虽然“劳动者自主择业,市场调节就业,政府促进就业”的方针业已成为社会的共识,并已经上升为国家的法律规定;但是对于“促进就业”问题的法制研究明显不足,尤其是应当从宏观上和微观上采取什么样的政策措施和法制方略,目前还缺少一种关注。这里,结合重庆市的实际状况对重庆市促进就业的政策和法制建设提出一些想法和建议。

由于重庆市人口基数比较大,加上人口自然增长的惯性作用,劳动年龄人口的总量将不断增加,据一些学者统计,到 2011 年达到峰值,约为 2 043 万人。重庆是老工业基地,国有企业比重大,下岗职工人数比较多,再就业任务相当艰巨。同时,重庆市农业剩余劳动力在不断增加,而且向城市转移的速度也很快,所以重庆农村劳动力的就业压力也相当大。从某种意义上讲,重庆市就业的严峻性也是历史原因和制度原因所共同造成的,这也是一些学者提出“制度性失业”概念的背景。所以就业问题的解决不仅依赖于经济的增长,也要进行制度上的改革,要完善相关的就业制度。

#### 一、重庆市促进就业政策和法制的现状

重庆市直辖以来,为了适应劳动制度改革的需要,在促进就业的政策和法制方面取得了比较突出的成效。简单列举如下:1997 年,重庆市市政府发布了《关于加快实施再就业工程的意见》,这是针对下岗职工进行的一系列制度安排;1998 年,制定了《重庆市促进再就业优惠政策实施细则》;2002 年,重庆市出台了一系列优惠政策,鼓励各类企业扩大用工,吸纳下岗失业人员就业,鼓励下岗失业人员自谋职业;2005 年,重庆市再度制定了《再就业政策实施的行动方案》;2006 年,重庆市出台了《促进三峡移民就业的优惠政策》,对招聘移民的企业等各类用人单位给予了一系列优惠政策,同时还鼓励库区移民自主创业;2007 年,重庆市的 40 个区县已经完全消除了城镇零就业家庭;2008 年,重庆市将全面建立城镇零就业家庭的长效机制,确保让城镇新增的零就业家庭在一个月内实现就业。

这些成效是可嘉的,但其中也存在一些问题。我个人认为,重庆市在促进就业制度方面,大多数是形成政策性规定,缺乏法律性的保障。重庆市颁布了许多有关就业的政策性规定,这些政策性规定

在保障就业人员的基本活动和促进就业与再就业方面发挥了非常重要的作用,甚至成为重庆市促进就业工作的主要依据,尤其是有关就业工作的一些指导性规定更是如此。政策的最大特点是灵活性,最大的缺点是短期性,而促进就业是政府工作的一项长期任务。由于各种原因,无法立即形成一个成熟稳定的促进就业的法律制度体系,采用具有行政色彩的政策性手段是合理的,也是必要的。经过改革开放这么多年来,重庆市已经积累了促进就业的经验,而且积极的就业政策的出台为重庆市构建一个较为完善的促进就业的政策和法律体系也提供了思路,所以把政策上升为法律制度,将成为我们在新的历史条件下解决就业问题的一个关键。此外,现有的某些促进就业的法律制度还有待进一步地完善和发展。

## 二、促进重庆市就业的政策与法制建设

1. 要强调就业在政府工作中的重要地位,坚持在统筹城乡发展中扩大就业,全力培育和发展发达的劳动力市场体系,建立和完善市场导向的就业机制。在市场经济条件下,政府不再包办就业,不等于政府可以不管劳动者的就业。在强大的社会力量面前,个人往往是无能为力的,不得不成为一个非自愿的失业者。这种情形下,把劳动权的实现仅仅归结为个人的自主性努力是有悖情理的,只有政府和社会才有能力帮助人们实现自己的劳动权利。因此,重庆市政府和区县政府应当要进一步强调责任,把就业目标作为政府对各职能部门的一个考核指标,抓好“新增就业人员”和“控制失业率”两项核心指标,完善责任考核体系;完善促进就业的领导协调工作体制,整合力量,通力合作。

2. 通过道德与制度规范,激励企业在生产经营与促进就业中达到平衡。

3. 要确定相应的经济扶持和援助办法。重庆市应当充分利用税收、信贷、收费、工商登记、场地设施等方面的优惠措施,鼓励可以吸纳较多劳动力就业的产业和经济组织的发展,鼓励劳动者自主创业。要特别加强创业意识教育,不断完善创业服务体系,营造鼓励创业的良好氛围,建立创业培训与创业项目小额信贷的联动机制,促进更多的劳动者成为创业者。同时,统筹做好城乡的就业工作,建立和完善劳务对口合作机制,切实地维护农民工的合法权益。

4. 应当建立和完善就业服务体系。就业服务体系包括就业培训、就业指导、职业介绍等。市场化的就业机制需要培育健全的劳动力市场,而就业服务体系是劳动力市场的一个重要的基础内容。要建立稳定规范的职业培训社会伙伴及企业家合作制度,以提高职业培训的效率和质量;要加强职业培训机构同就业服务机构和职业技能鉴定机构之间的联系和合作,努力提高培训后的就业率;应当实现职业培训信息网同劳动力就业信息网的联网;要加快职业培训手段的现代化;等等。

5. 要促进特殊群体的就业。特殊群体包括妇女、残疾人、少数民族、退役军人以及其他需要特殊对待的群体。由于这些群体在就业竞争中往往处于弱势的地位,应当在法律和政策上给予特殊的保护。保障措施可以有很多方面,比如安置就业、优先录用等。

6. 要努力保持在岗人员的稳定,尽量避免产生失业人员。企业应当依法规范其裁员行为,政府要支持企业稳定劳动就业关系。

7. 应当尽快扩大失业保险的覆盖范围,把以各种形式谋取职业的劳动者纳入到失业保险的覆盖网内。

8. 要禁止就业歧视。我国对于就业歧视的法律规定局限于原则性的、口号性的内容,具体的、可操作的禁止就业歧视的规则体系还有待进一步健全。对于重庆市而言,应当结合实际制定配套措施,完善对就业歧视类型的规定。我国的《就业歧视法》第三条规定:劳动者就业,不因民族、种族、性别、宗教信仰等不同而受歧视。现行的法律规定没有涉及其他类型的歧视,也没有原则性的规定为其他类型的就业歧视预留空间。显然,我国劳动力市场上实际存在的歧视还有很多,比如地域的歧视、户籍的歧视、血型的歧视、健康的歧视等。就业歧视不仅仅只是就业机会的歧视,还存在就业道义的歧视、就业安全的歧视、就业服务的歧视等。此外,还要确定就业歧视的判断规则,不应当基于自然因素而给劳动者设置不平等,对于求职者经过后天学习训练而成的社会属性(如学历、阅历、能力等方面)可以给予限制,但这种限制必须是合理而且是必要的,以最大限度地保护劳动者的平等就业权利。

(责任编辑:夏冬)