

成都市温江区

劳动就业社会保障公共服务的
理论与实践

Chengdushi Wenjiangqu
Laodong Juye Shehui Baozhang Gonggong Fuwu
De Lilun Yu Shijian

成都市温江区劳动就业社会保障公共服务课题组
编



四川大学出版社

成都市温江区 劳动就业社会保障公共服务的 理论与实践

Chengdushi Wenjiangqu
Laodong Jiuye Shehui Baozhang Gonggong Fuwu
De Lilun Yu Shijian

成都市温江区劳动就业社会保障公共服务课题组
编



四川大学出版社

责任编辑:何 静
责任校对:李思莹
封面设计:墨创文化
责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

成都市温江区劳动就业社会保障公共服务的理论与实践 / 成都市温江区劳动就业社会保障公共服务课题组编.
—成都:四川大学出版社, 2015. 12
ISBN 978-7-5614-9209-3

I. ①成… II. ①成… III. ①劳动就业—社会保障—
公共服务—研究—成都市 IV. ①D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 310646 号

书名 成都市温江区劳动就业社会保障公共服务的理论与实践

编 者	成都市温江区劳动就业社会保障公共服务课题组
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5614-9209-3
印 刷	成都现代印务有限公司
成品尺寸	170 mm×240 mm
印 张	8.25
字 数	110 千字
版 次	2015 年 12 月第 1 版
印 次	2015 年 12 月第 1 次印刷
定 价	30.00 元

版权所有◆侵权必究

◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。

电话:(028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码:610065

◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。

◆网址: <http://www.scup.cn>

《成都市温江区劳动就业社会保障 公共服务的理论与实践》

编印组成员

伍嘉裕	吴海青	何 强	程 波	廖 军
黄 鹂	夏国良	屈 阳	周 勇	朱 航
赵彬蓉	李文春	余 江	刘 引	赵建华



编者按

党的十八大明确要求：必须从维护最广大人民根本利益的高度，加快健全基本公共服务体系，加强和创新社会管理，推动社会主义和谐社会建设。加快建成统筹城乡、全域覆盖、持续运转的基本公共服务体系建设，是各级党委和政府的重要任务。劳动就业和社会保障公共服务作为政府应当提供的最基本的公共产品，为保障和改善民生、维护社会稳定、全面建成小康社会奠定坚实的基础。

早在 2004 年，为配套推动成都市统筹城乡改革，成都市温江区就率先实施镇（街道）、农民集中居住区（新型社区）就业公共服务平台建设，将就业失业登记、职业培训、职业介绍、就业援助等延伸至镇（街道）、社区办理。2009 年，成都市进入深化城乡一体化改革的重要时期，统筹城乡劳动就业和社会保障公共服务体系建设被正式列入议事日程，并作为人力资源和社会保障部与成都市的部市合作项目，开展部级课题研究，同时在温江区启动试点工作，边研究边试点，边探索边完善，开启了统筹城乡劳动就业和社会保障公共服务课题研究的新纪元。

温江区紧紧抓住这一难得的历史机遇，大胆探索，开拓创新，以城乡一体化为路径，以服务均等化为目标，以效率最大化为取向，以打破行政区划，科学布局点位和统一建设标准来打造

基层平台，以再造经办流程、优化信息系统，健全运行机制、提升服务能力，强化政府责任、坚持整体联动为抓手，开展劳动就业社会保障公共服务均等化探索，现已基本建成“群众就近办、企业网上办”的全域覆盖的新型城乡劳动就业社会保障公共服务体系，其特有的“16345”温江模式已被成都市乃至国内其他地区广泛学习和推广使用。

《成都市温江区劳动就业社会保障公共服务的理论与实践》把成都市温江区统筹城乡劳动就业和社会保障公共服务探索与实践的成效、经验归纳整理成册，为各地推进基层人力资源社会保障公共服务体系建设提供一些借鉴。同时，诚挚地希望业界领导、专家和各界朋友对我们的工作给予指导和帮助，对温江区劳动就业社会保障公共服务课题给予批评和指正。

编印组



前 言

2006年10月召开的中共中央十六届六中全会审议通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》。其中“基本公共服务体系更加完备”被明确列为到2020年中国构建社会主义和谐社会的九大目标和主要任务之一。2011年3月公布的我国《国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》(以下简称“十二五”规划)中的第八篇就强调要改善民生,建立健全基本公共服务体系:“加强社会建设,建立健全基本公共服务体系。着力保障和改善民生,必须逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,提高政府保障能力,推进基本公共服务均等化。”2012年7月11日,根据“十二五”规划的有关要求,国务院印发了我国首部基本公共服务领域的国家专项规划——《国家基本公共服务体系“十二五”规划》(国发〔2012〕29号),阐明了国家基本公共服务的制度安排,明确了基本范围、标准和工作重点。党的十八大也明确要求:必须从维护最广大人民根本利益的高度,加快健全基本公共服务体系,加强和创新社会管理,推动社会主义和谐社会建设。由此可见,加快建成统筹城乡、全域覆盖、持续运转的基本公共服务体系的进程越来越得到党和国家的高度重视。

基本公共服务,是指建立在一定社会共识基础上,由政府主

导提供的，与经济社会发展水平和阶段相适应，旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。享有基本公共服务属于公民的权利，提供基本公共服务是政府的职责。基本公共服务范围，一般包括保障基本民生需求的教育、就业、社会保障、医疗卫生、计划生育、住房保障、文化体育等领域的公共服务，广义上还包括与人民生活环境紧密关联的交通、通信、公用设施、环境保护等领域的公共服务，以及保障安全需要的公共安全、消费安全和国防安全等领域的公共服务。其中，劳动就业和社会保障是关系到人民生存问题的一项重要的基本公共服务，近年来受到党中央、国务院的高度重视，有关领导对统筹城乡劳动就业社会保障公共服务体系的建设做出了重要的指示。2009年5月22日胡锦涛总书记在中央政治局社会保障专题集体学习时的讲话明确指出，要完善社会保障公共服务管理平台，加快推进公共服务设施和服务网络建设，早日实现社会保障全国一卡通。同年6月3日，温家宝总理在国务院第67次常务会议上强调，要加强基层就业服务平台和队伍建设，充分发挥其对促进就业的积极作用。2010年，国家人力资源和社会保障部出台了《关于进一步整合资源加强基层劳动就业社会保障公共服务平台和网络建设的指导意见》，更是将基层劳动就业社会保障公共服务体系的建设提上了重要的议事日程。

作为全国统筹城乡综合配套改革试验区，成都市于2008年探索建立劳动保障公共服务体系，随后将温江区确定为成都市统筹城乡劳动就业社会保障公共服务体系唯一示范区，全面示范实施城乡劳动保障均等化公共服务项目。在此背景下，温江区人力资源和社会保障局紧紧抓住这一难得的历史机遇，成立了劳动就业社会保障公共服务体系建设工作领导小组，按照“国际接轨，国内领先，最大程度地方便群众，最大限度地降低社会成本”的工作目标，尽可能工作重心前移，公共服务下移，以利于政策



更加惠民，服务更加便民。同时，从制度建设、组织架构、运行机制、保障措施四个方面入手，以“全域温江”“城乡均等”为服务理念，以统一经办内容、统一服务手段、统一办公系统、统一安全保障措施为手段，依托“三级管理、四级服务”运行平台，全面提升劳动保障公共服务能力，在统筹城乡劳动保障四维公共服务体系建设的基础上，开始了统筹城乡劳动就业社会保障公共服务体系建设的探索与实践工作，并逐步形成特有的“16345”温江模式。



目 录

上篇 理论研究

第一章 基本公共服务均等化相关理论	(3)
第一节 基本公共服务均等化的理论基础	(3)
第二节 基本公共服务均等化概述	(10)
第二章 统筹城乡劳动就业社会保障公共服务体系建设概述	(23)
第一节 统筹城乡劳动就业社会保障公共服务体系的内涵	(23)
第二节 我国劳动就业社会保障公共服务体系建设的发展 历程和现状	(28)
第三节 国外劳动就业社会保障公共服务体系建设的实践 经验	(34)

下篇 探索与实践

第三章 温江区统筹城乡劳动就业社会保障公共服务体系建设	(59)
第一节 温江区统筹城乡劳动就业社会保障公共服务体系 建设背景	(59)

第二节	温江区统筹城乡劳动就业社会保障公共服务体系 建设目标	(62)
第三节	温江区统筹城乡劳动就业社会保障公共服务体系 建设实践	(64)
第四节	温江区统筹城乡劳动就业社会保障公共服务体系 建设效能评估	(95)
第四章	温江区统筹城乡劳动就业社会保障公共服务体系 建设经验总结	(105)
第一节	理念先行是前提	(105)
第二节	资源整合是基础	(106)
第三节	队伍建设是关键	(108)
第四节	信息技术是支撑	(110)
第五节	运行机制是保障	(112)
第六节	科学合理的评估体系是进一步改革的指南针	(115)
温江区统筹城乡劳动就业社会保障公共服务体系建设大事记		(117)

上篇
理论研究



理 论 研 究

上篇



第一章 基本公共服务均等化相关理论

第一节 基本公共服务均等化的理论基础

研究基本公共服务均等化的理论基础，可以从以下三个问题入手：一是为什么要提供基本公共服务？二是为什么基本公共服务需要均等化？三是如何实现基本公共服务均等化？对于第一个问题，社会契约论和经济学中的公共产品理论分别给出了政治上和经济上的合理性基础；对于第二个问题，公平正义理论和福利经济学理论提供了政治上和经济上的坚实理论支撑；对于第三个问题，公共选择理论是基本公共服务均等化制度框架设计的理论基础。

一、社会契约论

社会契约论的观念在西方源远流长，在柏拉图的《理想国》中，哲学家格拉孔（Glaucón）即承认国家的成立基于契约。古罗马法学家在《法学阶梯》中明确指出，君主的权力来源于人民通过《君权法》的授予，从而开了人民委托学说的先河。罗马法律承认人民为一切政治权力的渊源，所以政府的存在必须出

于人民同意。这种理念不仅是当时法学家的思想，也是当时一般民众的思想。

社会契约论虽在古代已有萌芽可寻，但其真正发展、成熟则在 17~18 世纪。社会契约论是以社会契约为论述的核心，涉及自然法、主权、人权等理念，先后经过劳修斯、霍布斯、洛克、卢梭等学者，将社会契约论推向极致。其中，社会契约论的集大成者卢梭在其著作《社会契约论》一书中将社会契约论阐述得极为深刻、透彻，为社会契约论的典范。

社会契约论为当代西方公共服务发展提供法理依据，是政府提供公共服务的政治理论基础。

首先，从政府权力来源的角度看，西方启蒙思想家基本一致的理念是：人民所享有的权利是上天所赋予的，这是最本源的权利，政府的权力来源于人民所享有权利的部分转让，政府的权力与人民原本所享有的全部权利之间的关系是“源”和“流”的关系，政府与人民之间本质上是委托与被委托的关系，政府作为被委托人应当努力为委托人服务。

其次，从建立国家的目的的角度看，把“大家所有的权力和力量托付给某一个人或一个能通过多数人的意见把大家的意见化为一个意志的多人组成的集体”的目的是授权其在“公共和平或安全事务方面”代表全体做出决策，“在于谋求公正”，这就要求国家能够为了使人民在一种公平、公正的社会环境中生活而采取行动，提供相应的制度安排，并确保这些制度能够得到有效实施。

最后，从将政府权力与人民所享有权利相比较而言，人民转让给政府的权利较之人民所保留的权利而言是次要的，生命、自由等最基本的权利并未转让出去而仍为人民所享有，政府应当努力保障人民的这些基本权利，这是政府的基本职责，也是其存在的合法性基础。

基本公共服务作为一项保障人民基本生存和发展权利的制度，理应是政府应当承担的责任。随着社会的发展，公共服务提供主体多元化，公共服务的提供与生产二者相分离等方面的改革在不断进行中，但是，不管如何改革，政府在基本公共服务的提供中承担主要责任这是无法改变的。这种责任是根本性的，是政府之所以产生和存在的最主要原因之一。为此，社会契约论为政府在公共服务提供方面承担不可推卸的责任提供了充分的法理依据^①。

二、公共产品理论

（一）公共产品理论的主要观点

1. 公共产品理论的逻辑前提：外部性

当一个消费者的福利或者一个企业的生产可能受到经济中的另一个当事人的行为影响，而且这一当事人并不会因其造成的正的影响而受到奖励或造成的负的影响而受到惩罚时，外部性就产生了。外部性出现之后，会使得市场机制达不到帕累托有效的结果。正是由于外部性的存在，才需要政府来提供公共产品，解决市场失灵的问题。

2. 公共产品的基本特征：非竞争性和非排他性

非竞争性是指消费上的非竞争性，即一种产品一旦被提供，其他人消费它的额外资源成本为零。消费者甲对某一物品 X 的消费不会减少消费者乙对该物品的消费和效用。“非竞争性”的含义体现在两个方面：一是增加一个消费者产生的社会边际成本为零；二是消费者在消费某一商品或服务时互不干扰，每个人都能够享受到整个商品或服务，而不是某一部分。

^① 曹剑光. 公共服务的制度基础 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.

非排他性是指如果一种物品被提供之后，没有一个家庭或个人可以被排除在消费该物品的过程之外，或者为排除某人消费该物品而需要付出的代价无穷大，则称该物品具有非排他性。

（二）公共产品理论与公共服务

公共产品的理论体系回答了政府提供公共服务的一系列经济合理性问题。由于外部性的存在，公共服务或公共产品具有非竞争性和非排他性，它使得私人提供公共产品将无法按其成本收费。此时提供公共产品就会出现市场失灵，所以市场机制无法实现公共产品的生产，必须由政府来提供。因此，在市场机制能有效发挥作用的地方，首先应保障私人经济发挥作用，而在市场失效的范围内，就需要公共经济和政府承担起责任，这就规定了提供公共产品是政府最主要的活动范围之一。

三、公平正义理论

公平正义自古以来就是人类追求的普遍价值，是人类社会无限向往的一个亘古不变的主题，其实质可以归结为一个平等地对待所有人民的问题。其在文明社会的目标是保障人民在政治、经济、文化、社会等方面的权利和利益，引导公民依法行使权利，履行义务。公平正义是使社会发展进步的一种价值取向，是社会和谐的基本条件，更是社会主义的核心价值和本质要求。

从利益分配的角度看，现代意义上的社会公平正义就是社会的经济利益、政治利益、文化利益以及其他利益在全体社会成员之间合理而平等的分配，它意味着权利的平等、分配的合理、机会的均等、司法的公正等，其核心内涵是公平交易、公平分配、公平消费，使所有人都能够在个人能力、贡献的基础上享受经济社会发展所带来的好处。社会公平正义应坚持基本权利平等原则、机会平等原则、按贡献进行分配原则、社会调剂原则。