



科思论丛

目标 与 策略

——成都市城乡统筹比较充分就业问题研究

主编 田小宝 李小新



中国劳动社会保障出版社

目标与策略

——成都市城乡统筹比较充分就业问题研究

主编 田小宝 李小新



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

目标与策略——成都市城乡统筹比较充分就业问题研究/田小宝, 李小新主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2007
科思论丛

ISBN 978-7-5045-6238-8

I. 目… II. ①田… ②李… III. 劳动就业-研究-成都市 IV. F249.214

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 034453 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

世界知识印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 15.75 印张 4 彩插页 226 千字

2007 年 3 月第 1 版 2007 年 3 月第 1 次印刷

定价: 30.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64911344



2006年6月26日，劳动保障部田成平部长在成都市市委书记李春城、四川省劳动保障厅厅长张成明、市委副书记黄忠莹的陪同下，参观创业培训项目展示。图为创业促进会创业成果展示区。



2005年10月27日，劳动保障部步正发副部长在成都市副市长曾万明、市劳动保障局局长李小新、市就业局局长李永捷等陪同下视察成都市人力资源市场运行情况。



2005年10月21日，劳动保障部张小建副部长在成都市副市长曾万明、市劳动保障局局长李小新、市就业局局长李永捷的陪同下视察成都市人力资源市场。



2006年10月，劳动保障部胡晓义副部长到成都市视察劳动保障监察大队工作情况。



2006年，成都市开始实行就业实名制。图为工作人员深入农户家中为农户填写就业实名制调查表格。



2006年，成都市组织20个就业督导组深入居民家中进行就业情况抽查。



成都市蒲江县为促进农村劳动力转移，举办了多种转移培训课程。图为电动缝纫机培训班现场。



2006年3月15日，成都市召开就业实名制调查指导员培训工作会议。



2006年3月9日，成都市就业援助962110正式开通。图为就业援助962110工作现场。



图为成都市郫县“网格化”管理体系流程图。

成都市城乡统筹比较充分 就业问题研究课题组

课题顾问

- 张小建 劳动和社会保障部副部长
李春城 中共四川省委常委、成都市委书记
葛红林 成都市市长

课题指导组成员

- 于法鸣 劳动和社会保障部培训就业司司长
张成明 四川省劳动和社会保障厅厅长
曾万明 成都市副市长

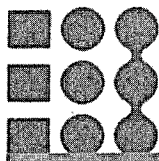
课题组组长

- 田小宝 中国劳动保障科学研究院院长
李小新 成都市劳动和社会保障局局长

课题组成员

- 陈 璞 四川省劳动和社会保障厅副厅长
刘加强 四川省劳动和社会保障厅副厅长 博士生导师
哈晓斯 劳动和社会保障部劳动科学研究所研究员
张一名 中国劳动保障科学研究院副研究员 博士
卢 亮 中南财经政法大学商学院博士

张小江	成都市劳动和社会保障局副局长
李永捷	成都市就业局局长
王 洁	成都市劳动和社会保障局副局长
刘 锋	成都市劳动和社会保障局局长助理 办公室主任
游永志	成都市劳动和社会保障局副局长
陈 东	成都市社会保险事业管理局副局长
狄 进	成都市劳动和社会保障局就业处处长
李 群	成都市劳动和社会保障局综合处处长
安益仁	成都市就业局调研员
崔子晗	首都经济贸易大学硕士研究生
查 惠	中国劳动保障科学研究院发展战略研究室
袁良栋	中国劳动保障科学研究院信息应用室副主任
俞 恺	中国劳动保障科学研究院信息应用室
郭 庆	中国劳动保障科学研究院信息应用室
苗春雨	中国劳动保障科学研究院办公室



序

—

欣闻《目标与策略——成都市城乡统筹比较充分就业问题研究》成果正式发布，并由中国劳动社会保障出版社正式出版，十分高兴，特表祝贺。这项研究自2006年春天立项，是与劳动保障部部署城乡统筹就业试点工作同步启动的，为全国工作推进提供了理论性注解。这项研究又是与成都市在全国率先进行城乡统筹比较充分就业的实践探索紧密结合的。为其实践工作理清了思路，有针对性地提出了对策措施，提供了理论指导。这项研究得到成都市委市政府的高度重视和大力支持，由中国劳动保障科学研究院和成都市劳动保障局共同组成的课题组，对成都市正在进行的城乡统筹比较充分就业的实践探索做了全面深入细致的调查研究，在总结经验、科学分析、系统论证的基础上，提出了成都市城乡统筹比较充分就业的主要指标、判别标准和对策建议，不仅基本符合成都的实际情

目标与策略

况，对其他城市也具有借鉴意义，同时对进一步完善国家相关政策亦有参考价值。

就业是民生之本。坚持科学发展观，积极促进就业，努力实现城乡劳动者比较充分就业，是全面建设小康社会和构建和谐社会的重要战略任务和基本目标之一。近年来，我国实施积极的就业政策，各级党委政府高度重视，各部门及社会各界密切协作，在促进企业下岗和失业人员再就业、新生劳动力特别是大学生就业和农村劳动力转移就业等方面做了大量工作，新增就业持续增长，就业形式保持稳定，城乡就业统筹发展，不仅使民生问题得到较好解决，并且促进了经济发展和社会和谐，得到人民群众和社会各界的充分肯定，也引起国际社会普遍关注和赞誉。实践证明，党中央、国务院关于实施积极就业政策的决策是正确的。坚持以人为本，走城乡统筹就业的路，顺应中国经济社会发展的规律，符合全面建设小康社会、构建和谐社会的要求，符合城乡劳动者实现充分就业的愿望，一定要坚定不移地走下去。

中国劳动力资源数量巨大，劳动力供求总量矛盾和结构性矛盾十分尖锐，又处于经济全球化、城镇化加速和经济增长方式转变的关键时期，劳动者素质与用人单位要求不相适应的矛盾日益突出。要实现党中央提出的到 2020 年“城乡就业比较充分”的目标，任务非常艰巨。这意味着就业工作要实行城乡统筹，既要解决好城镇就业再就业问题，又要解决好农村劳动力转移问题；既要劳动者比较充分就业，千方百计开发大量就业岗位和创造更多就业机会，又要不断开发人力资源，提高劳动者素质和就业质量；既要发挥市场机制的基础作用，又要将失业率控制在可承受的范围之内。为了破解这道难题，劳动保障部及时做出部署，在 2006 年相继推出并实施了创建充分就业社区和城乡统筹就业试点计划，包括成都在内的一批城市先行一步，在实践中进行了多方面的探索和创新，为全国工作提供了有益的借鉴。

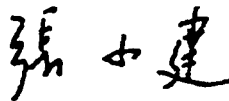
成都等地的创新实践告诉我们，促进城乡统筹比较充分就业，要把握好以下几个要点：

第一，必须坚持科学发展观，把就业摆到城乡经济社会发展更加突出的地位。在经济社会持续发展的基础上，积极扩大城乡就业；通过就业数量的增加和就业结构的改善，促进城乡经济又好又快发展，形成经济社会发展与促进城乡就业的良性循环。

第二，必须坚持在扩大就业规模的同时努力提高就业质量。比较充分就业不仅要注重开发就业岗位，而且要注重开发劳动者素质，保证就业质量提高。这就要求在经济发展和进步的同时，促进就业增长，协调劳动关系，改善工资福利，健全社会保障。

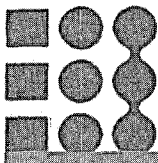
第三，必须坚持分类指导、分步推进的策略。我国地域辽阔，经济发展很不平衡，各地劳动力市场发育程度和管理水平还存在不小的差距。因此，城乡统筹比较充分就业工作要因地制宜，实行分类指导、分步推进。在沿海经济发达地区可先行一步，走得快一些；在中西部地区，以中心城市为依托，进行试点，逐步推开。

城乡统筹比较充分就业的实践已经起步，有关理论研究正方兴未艾。衷心期望包括成都在内的各试点地区继续大胆实践，争取有所创新，有所突破，务求取得实效。衷心希望科研人员要深入基层，调查研究，从试点中总结出带有规律性的经验，上升到理论高度，进而形成相关政策措施，用以指导实践，促进城乡统筹比较充分就业工作健康有序开展。



劳动和社会保障部副部长

2007年3月



序 二

就业是民生之本、安国之策、和谐之源。近年来，成都市委、市政府坚持以人为本、统筹兼顾的科学发展观，把实现充分就业作为推进城乡一体化战略的重要组成部分，确定了实现城乡居民充分就业的战略目标，坚持发展经济与扩大就业相结合、解决好城镇失业人员就业与农村富余劳动力转移就业相结合、市场调节就业与政府促进就业相结合，积极探索建立社会主义市场经济条件下促进就业长效机制的新路子，大力实施积极的就业和再就业政策，广泛深入开展了一系列促进就业的工作措施，大批城乡劳动者，特别是就业困难的人员实现了就业再就业，全市城乡充分就业工作取得了明显的成效。

但是，长期困扰我们的一些深层次就业问题也逐步呈现出来，尤其诸如“什么是比较充分就业”，“城乡统筹充分就业、农村富余

目标与策略

劳动力就业、不充分就业的标准如何界定”等，在一定程度上制约了我市促进城乡充分就业工作的深入开展。由中国劳动保障科学研究院和成都市劳动保障局组织相关学者、专家进行了历时8个月的广泛深入研究和分析，在全面总结我市统筹城乡充分就业工作实践的基础上，形成了《目标与策略——成都市城乡统筹比较充分就业问题研究》科研成果，对我市促进城乡充分就业的指标体系、未来五年我市劳动力市场供求状况分析做出了详尽的界定，并从理论上做了较为详尽的分析，为统筹城乡充分就业工作提供了宝贵的理论指导。我相信，该项成果的面世，必将对推进城乡充分就业工作，形成城乡就业工作的良性循环产生积极的促进作用。

希望我市各级各部门，要认真学习 and 运用这项成果，勇于探索、开拓创新、真抓实干、扎实工作，努力开创统筹城乡充分就业工作新局面，为我市城乡统筹、“四位一体”科学发展，构建和谐成都，实现新“三最”目标做出新的更大的贡献。

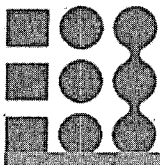
城中桃李愁风雨，春在溪头荠菜花。丰富生动的实践活动为理论研究提供了广阔天地。只有坚持实践第一的观点，解放思想，实事求是，各项工作才能与时俱进，理论之树才能常青。

是为序。



中共四川省委常委、成都市委书记

2007年3月



前 言

统筹城乡就业，是国民经济和社会发展“十一五”规划纲要确定的一项重要任务，党的十六届六中全会将社会就业比较充分、基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系确定为 2020 年构建社会主义和谐社会的九大目标和任务之一。由于各地经济发展水平不同，城乡统筹比较充分就业的目标在全国应当是有先有后、逐步实现，在总结城乡统筹充分就业社区经验的基础上，在由劳动保障部、发改委、财政部、农业部四部委组成的城乡统筹充分就业试点小组的领导下，城乡统筹充分就业试点工作正在全国 30 多个城市拉开序幕。

成都市在推进城乡一体化、全面建设小康社会的大背景下，2005 年在全国率先提出到 2008 年实现城乡统筹比较充分就业的目标。实现城乡统筹比较充分就业是我国经济社会发展过程中的新问题，没有现成的成功经验可以借鉴。什么是比较充分就业和城乡统

筹比较充分就业，衡量实现城乡统筹比较充分就业的标准是什么等，成为摆在我们面前亟须研究解决的现实问题。2005年10月，劳动保障部副部长步正发同志在成都调研期间，同成都市委书记李春城同志和市长葛红林同志就此问题深入交换了意见，共同确定开展城乡统筹比较充分就业研究。2006年4月，课题立项。

受成都市委、市政府委托，中国劳动保障科学研究院和成都市劳动保障局组成联合专家组，专家组采取现场调查和理论分析相结合、定性分析和定量测算相结合、文献研究和比较分析相结合等多种方法，对成都市城乡统筹比较充分就业工作进行了系统研究。通过对城乡统筹比较充分就业理论、就业失业涵义和城乡统筹比较充分就业指标进行系统研究和测算，在对相关副省级城市就业政策和社会保障政策进行比较分析，并对成都市未来五年劳动力市场的供求状况和成都市公共就业服务体系建设进行分析的基础上，经过半年的调查研究，形成了城乡统筹比较充分就业有关问题的研究成果，并两次邀请有关专家召开课题论证会。与会专家认为：本课题首次研究形成了一个城市实现城乡统筹比较充分就业的基本框架，具有创新性和全国借鉴意义。

本课题研究的主要成果如下：

一、梳理界定了城乡统筹就业有关概念的涵义

统筹城乡就业，对已往城镇职工就业的界定和农业劳动力视为就业的概念涵义提出了挑战，本质上要求对原有就业和失业涵义进行重新界定，通过对就业失业有关概念的辨析，结合成都市统筹城乡就业实践，研究认为：

在成都市所辖地区，所有法定劳动年龄内具有劳动能力的公民，在法定工作时间（调查周内至少1小时）从事合法社会经济活动，取得的合法收入（劳动报酬、技术转让收入、经营收入或者依靠土地收益、房产租赁和金融债券等资本投资方式获得的资本收益）不低于当地居民最低生活保障标准，即为就业。

充分就业是经济学中的一个假设，指的是除了自愿的失业（比如爱好自由或者等待更好的机会）以及正常的暂时不就业（比如工作转换等），所有的人都找

到合适的职务，没有浪费现象。从其内涵上讲，充分就业有三个方面的要求：一是指就业总量的“充分”满足；二是指就业结构的“充分”合理；三是指就业质量的“充分”提高。充分就业是指全部就业人员都达到充分就业的水平，统计上充分就业的度量主要是采用“适度”失业率来判断，如果失业率为4%，就业率为96%，则充分就业率为100%。比较充分就业是指不充分就业率控制在一定范围内的就业状况。比较充分就业分三类群体来界定。

第一类是城镇就业人员的比较充分就业。在法定劳动年龄内具有劳动能力的城镇居民，在法定工作时间，从事合法社会经济活动，取得的合法收入（劳动报酬、技术转让收入、经营收入或者依靠土地收益、房产租赁和金融债券等资本投资方式获得的资本收益）高于城镇最低生活保障标准但低于当地最低工资标准的人员占全部城镇就业人员的比例不超过10%，即不充分就业率在10%以内，为比较充分就业。在成都，大致可按中心城区5%、近郊区10%、远郊区15%的比率作为参考指标（失地农民的就业和比较充分就业按照城镇人员的标准来确定）。

第二类是农村就业人员的比较充分就业。按照上述就业的定义，劳动者已经处于就业状态，收入水平（包括其他渠道来源的收入）高于当地农村最低生活保障标准但低于农村居民的上一年人均纯收入50%的人员占全部农村就业人员的比例不超过20%，即不充分就业率在20%以内，为比较充分就业。

第三类是流动就业人员的比较充分就业。按照上述就业的定义，流动就业的人员收入水平（包括其他渠道来源的收入）低于当地流动人员劳务收入50%的人员占全部流动人员的比例不超过20%，即不充分就业率在20%以内，为比较充分就业。

二、测算建立了成都市城乡统筹比较充分就业指标体系

一个城市是否实现城乡统筹比较充分就业，科学的评价标准非常重要，通过对成都市就业有关指标的测算和研究，认为衡量城乡统筹比较充分就业的指标体系包括定性指标和定量指标两个部分，定量指标部分包括就业数量指标、就业质