



新时期就业和 社会保障问题研究

Employment and Social Security
Research in the New Time



饶风 著

就业是民生之本，
社会保障是民生之福，
就业和社会保障事业作为中国特色社会主义事业的重要组成部分，
在党和国家工作全局中具有重要的地位和作用，
关系到人民群众的切身利益，
关系到经济发展和社会稳定的大局，
关系着实现全面建设小康社会的宏伟目标。



新时期就业和 社会保障问题研究

Employment and Social Security
Research in the New Time

饶风 著



西南财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

新时期就业和社会保障问题研究/饶风著. —成都:西南财经大学出版社, 2010. 12

ISBN 978 - 7 - 81138 - 928 - 9

I. ①新… II. ①饶… III. ①劳动就业—研究—中国②社会保障—研究—中国 IV. ①D669. 2②632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 170692 号

新时期就业和社会保障问题研究

饶 风 著

责任编辑:邹 蕊

助理编辑:李 靖 邓克虎

封面设计:杨红鹰

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街55号)
网 址	http://www. bookcj. com
电子邮件	bookcj@foxmail. com
邮政编码	610074
电 话	028 - 87353785 87352368
印 刷	四川森林印务有限责任公司
成品尺寸	170mm × 240mm
印 张	20
字 数	355 千字
版 次	2010 年 12 月第 1 版
印 次	2010 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 81138 - 928 - 9
定 价	58.00 元

1. 版权所有,翻印必究。
2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

前言

进入 21 世纪，我国也进入工业化、信息化、城镇化、市场化深入发展和全面建设小康社会进程稳步推进的重要战略机遇期。就业是民生之本，社会保障是民生之福，就业和社会保障事业作为中国特色社会主义事业的重要组成部分，在党和国家工作全局中具有重要的地位和作用，关系到人民群众的切身利益，关系到经济发展和社会稳定的大局，关系着实现全面建设小康社会的宏伟目标。作为民生工作的重要方面，党中央、国务院高度重视就业和社会保障工作，使之得到了长足发展。在党的十六大、十七大报告中，对就业、社会保障有长篇的、深刻的阐述。党的十六届六中全会从战略和全局的高度，明确提出到 2020 年要实现“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”的目标。党的十七大对全面建设小康社会的宏伟目标作了战略部署，提出实施扩大就业的发展战略，明确把社会就业更加充分、覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立，作为到 2020 年全面建设小康社会的奋斗目标。胡锦涛总书记强调：“加强就业和社会保障工作，努力提高人民生活水平，是全面建设小康社会的根本目的。”温家宝总理在十一届三次人代会的政府工作报告中指出，促进社会公正和谐，让人民更幸福、更有尊严地活着，要通过持之以恒的努力，创造更多的就业机会，让广大劳动者各尽所能、各得其所；要加快构建更加完善的社会保障安全网，使人民生活有基本保障、无后顾之忧。而就业和社会保障是让人民生活幸福、活得有尊严的前提和基础。这表明新的历史时期就业和社会保障工作的作用更加重要、目标更加明确、任务更加繁重，标志着就业和社会保障事业进入新的发展阶段。

四川省人口多，底子薄，城乡差别较大，二元特征明显。因此，在就业和社会保障领域，四川省其实是一个值得研究的、可反映全国普遍情况的典型对象，是中国的一个缩影。进入 21 世纪新的历史时期后，与全国各地一样，四川省社会经济快速发展，就业和社会保障事业发展面临重大发展机遇，但也面

临一系列严峻的挑战。特别是全国和四川省已处于人均 GDP 从 1 000 美元向 3 000 美元迈进时期,产业结构的剧烈变化、社会格局的重新调整、利益矛盾的不断加剧、收入分配的加速分化等给就业和社会保障工作带来了不少新课题。在经济全球化、城镇化、人口老龄化和就业形式多样化等新形势下,在西部大开发、加入世界贸易组织、城乡统筹、金融危机和汶川大地震等新情况和特殊条件下,就业和社会保障工作面临许多新情况、新矛盾、新困难和新问题,其中不少问题是前所未见的。许多问题都具有很强的实践性和重要的理论探讨意义。

比如,在西部大开发中如何扩大就业的问题,加入世界贸易组织后应该采取什么积极措施减轻对就业造成的影响和冲击的问题,如何落实科学发展观推进统筹城乡就业的问题,怎样加强区域劳务合作促进农民工就业的问题,如何实现创业带动就业的问题,怎样建立公平就业制度的问题,应对金融危机稳定就业的问题,以及汶川大地震对就业的影响问题等若干就业方面的新课题。又比如,如何统筹城乡社会保障的发展问题,怎样实现社会保障管理服务社会化及均等化的问题,如何适应人口城市化、建立农民工和被征地农民的社会保障制度问题,如何应对人口老龄化建立养老保险长效机制的问题,怎样探索建立新型农村社会养老保险制度问题,如何建立统筹城乡的医疗保障体系问题,如何适应形势要求建立社会保险关系转移接续机制问题,如何积极解决社会保险历史遗留问题,如何应对金融危机、加快完善社会保障体系的问题,以及如何实现社会保障区域协调发展的问题等若干社会保障方面的新课题。

这些课题不仅是现实的紧迫需要而且都具有很强的理论指导意义,其中涉及的问题错综复杂,相互交织,旧的历史遗留问题还没彻底解决,新的问题又不断涌现。如果我们仍用过去的老观念、陈理论、旧方法,当然不能正确分析新情况、有效化解新矛盾,也不能科学解决新问题。这就需要我们进一步解放思想,用创新的理念和方法,研究和解决这些问题,积极探索化解矛盾、促进事业发展的有效办法和途径。大家知道,调查研究是科学决策的基础,没有调查研究就没有发言权,没有调查研究就没有决策权。科研理论是先导、是基础,是我们制定政策的依据。我们制定的各项就业和社会保障政策既要有客观依据、法律依据,还要有理论依据。所有政策的出台,既要合法,还应合理。所谓合法,是指我们作决策、定政策时要符合现行的法律、法规和规章;合理,就是指要符合常理、符合科学、符合事物内在的发展规律。本书在这方面做了力所能及的积极探索,有些研究成果已在部、省有关决策中得到了反映,取得初步成效。而书中的有些观点、思路和对策建议对当前和今后一个时期的

就业和社会保障工作具有积极的参考意义。

本书由两大部分组成，分为就业篇和社保篇共23章76节。其中就业篇由11章35节构成，包括对近十年来就业工作所面临的11个重大现实和难点、热点问题的研究。社保篇由12章41节构成，包括对近十年来社会保障所面临的12个重大现实和难点、热点问题的研究。

从20世纪90年代初开始，我有幸参与了新时期四川省就业和社会保障全面推进的整个过程。在实践中，深切感受到就业和社会保障这项利国利民工程的重大与紧迫、艰巨与浩繁、任重及道远；深切感受到党中央、国务院和省委、省政府对就业和社会保障事业的高度重视与正确领导；深切感受到我省各级政府、社会各界对这项事业的重视、支持与大力推进；深切感受到从事这项事业的领导和同志们艰苦奋斗、勇与开拓、奋力拼搏中付出的胆识与辛劳、智慧与心血。回顾与同志们一起“摸爬滚打”的日子，我得到许多启迪，受益良多。为了记住这段峥嵘岁月，为了感谢多年来领导和同志们对我的教诲、帮助和支持，更为了实现就业和社会保障事业的新发展，我将这些年来对就业和社会保障改革与发展中的所历、所想、所思和所研，系统整理，汇集成册，就教大家。就业和社会保障是一个任重道远和不断发展的事业，尚未认知的领域还很多。我将不断向实践学习，不断向从事实际工作的同志们学习，不断向从事相关研究的专家们学习，不断深化和完善认识，不断研究出新的成果，服务于科学决策。书中疏漏和不当之处，恳请读者批评指正。

笔者

2010年8月

目 录

就 业 篇

第一章 西部就业战略思考与对策建议 / 3

第一节 西部就业的特点及形势分析 / 3

第二节 西部就业战略性思考 / 6

第三节 解决西部就业问题的对策建议 / 11

第二章 农村劳动力转移形势分析与对策思考 / 16

第一节 改革开放以来农村劳动力转移的总体情况 / 16

第二节 农村劳动力转移的新形势分析 / 17

第三节 新形势下促进农村劳动力转移的对策思考 / 18

第三章 加入世界贸易组织对就业影响分析与对策研究 / 22

第一节 加入世界贸易组织对就业影响分析 / 22

第二节 应对加入世界贸易组织的就业对策研究 / 30

第四章 就业优先战略研究 / 37

第一节 就业优先战略的内涵及重要性 / 37

第二节	就业现状分析 /	42
第三节	就业形势分析 /	50
第四节	坚持就业优先的思路与对策措施 /	55
第五章	统筹城乡就业问题研究 /	63
第一节	对统筹城乡就业的内涵及重要性认识 /	63
第二节	城乡就业基本现状分析 /	65
第三节	农村劳动力转移的新特点与失地农民再就业形势分析 /	67
第四节	建立城乡统一劳动力市场面临的主要问题 /	71
第五节	统筹城乡就业的原则、思路与对策 /	75
第六章	农民工就业与区域劳务合作问题研究 /	83
第一节	农民工就业问题研究 /	83
第二节	区域劳务合作问题研究 /	93
第七章	汶川大地震对就业的影响分析及对策 /	98
第一节	对经济社会基本面的影响分析 /	98
第二节	对就业的影响分析 /	99
第三节	对策与建议 /	101
第八章	应对金融危机稳定就业问题研究 /	103
第一节	金融危机对就业形势影响分析 /	103
第二节	应对金融危机维护就业稳定的思路及对策 /	106
第九章	促进创业带动就业战略与对策研究 /	110
第一节	创业带动就业内涵及重要战略意义 /	110

第二节	发达国家成功经验和国内创业带动就业的实践启示 /	112
第三节	健全创业培训体系研究 /	116
第四节	创业服务体系研究 /	118
第五节	加快促进创业带动就业对策研究 /	123
第十章	建立公平就业制度问题研究 /	127
第一节	对建立公平就业制度的理论认识 /	127
第二节	推进公平就业工作的现状与问题分析 /	129
第三节	建立公平就业制度的对策与建议 /	131
第十一章	就业制度改革的回顾与展望 /	133
第一节	30 年就业制度改革回顾 /	133
第二节	30 年就业工作的主要经验 /	136
第三节	目前就业工作形势与展望 /	138

社 保 篇

第十二章	统筹城乡社会保障问题研究 /	143
第一节	对统筹城乡社会保障的认识 /	143
第二节	城乡社会保障发展现状分析 /	149
第三节	对策措施和政策建议 /	157
第十三章	社会保障公共服务均等化研究 /	161
第一节	对社会保障管理服务社会化及均等化的认识 /	161
第二节	现状与问题分析 /	164

第三节	对策与建议 /	169
第十四章	农民工和被征地农民社会保障问题研究 /	174
第一节	农民工社会保障现状 /	174
第二节	被征地农民社会保障现状 /	177
第三节	农民工和被征地农民社会保障的主要问题分析 /	180
第四节	对农民工和被征地农民社会保障的对策建议 /	184
第十五章	建立养老保险长效机制研究 /	192
第一节	经济发展对基本养老保险的影响分析 /	192
第二节	人口老龄化对基本养老保险的影响分析 /	198
第三节	就业方式多样化对基本养老保险的影响分析 /	202
第四节	城市化发展对基本养老保险的影响分析 /	207
第五节	建立养老保险长效机制的思路与对策建议 /	210
第十六章	农村社会养老保险问题研究 /	215
第一节	建立农村社会养老保险制度的必要性 /	215
第二节	农村社会养老保险存在的问题及对策建议 /	218
第三节	新型农村社会养老保险试点问题分析及对策建议 /	224
第十七章	建立统筹城乡医疗保障体系的思考 /	230
第一节	发达国家医疗保障制度城乡统筹的经验 /	230
第二节	对城乡统筹医疗保障制度重要性的几点认识 /	233
第三节	发达国家城乡统筹医疗保障制度的启示 /	234
第四节	当前统筹城乡医疗保障制度存在的主要问题 /	237

第五节	建立城乡统筹医疗保障制度的思考 /	238
第十八章	社会保险关系转移接续机制问题研究 /	241
第一节	建立转移接续机制的重要性和必要性 /	241
第二节	转移接续面临的问题分析 /	243
第三节	建立转移接续机制的具体建议 /	243
第十九章	社会保险历史遗留问题的思考 /	246
第一节	社会保险历史遗留问题及其成因 /	246
第二节	解决社会保险历史遗留问题的必要性和重要性 /	249
第三节	解决社会保险历史遗留问题的基本原则和具体措施 /	250
第二十章	汶川大地震对社会保险的影响分析及对策 /	252
第一节	汶川大地震对社会保险的影响分析 /	252
第二节	政策与建议 /	255
第二十一章	应对金融危机、完善社会保障体系的研究 /	259
第一节	完善社会保障体系的重要作用 /	259
第二节	加快完善社会保障体系对策与建议 /	261
第二十二章	人力资源和社会保障区域协调发展战略研究 /	264
第一节	人力资源和社会保障区域发展现状及问题分析 /	265
第二节	人力资源和社会保障区域协调发展的目标确定 /	276
第三节	实现人力资源和社会保障区域协调发展的对策建议 /	277
第四节	人力资源和社会保障区域协调发展评价指标体系 /	281

第二十三章 四川省劳动保障制度改革发展回顾与总结 / 285

第一节 劳动保障制度改革发展回顾与取得的重大成就 / 285

第二节 劳动保障制度改革发展的基本经验 / 288

第三节 关于做好新形势下就业和社会保障工作的思考 / 291

参考文献 / 302

后记 / 307

就 业 篇

第一章 西部就业战略思考与对策建议

通常生产需要三种要素：自然资源、资本和劳动。这三种要素的充分利用，是经济增长的最重要的因素。作为最基本要素的劳动，被充分利用的含义，就是有劳动能力并愿意劳动的人们的充分就业。就业问题长期以来一直是世界各国经济学家关注的重点，从西方的边际生产力就业理论和传统经济学的就业理论，再到凯恩斯主义的就业理论，都无一例外地主张政府干预社会经济活动，通过经济政策和经济手段，尽可能地实现劳动力人口的充分就业，而且普遍认为这应该是各国政府的主要职责和社会发展目标。

我国的就业问题，是一个带有长期性、艰巨性、复杂性的全国性难题。对西部地区来说，就业不仅是一个社会经济问题，而且还是一个严峻的政治问题，西部就业问题处理得当与否，直接关系到我国全面建设小康社会的进程和构建社会主义和谐社会的战略目标能否顺利实现。本书试图以西部人口大省——四川省的就业为主要案例，全面认识西部内陆地区就业面临的形势，提出解决西部就业问题的战略思路与对策建议。

第一节 西部就业的特点及形势分析

从近几年西部的就业情况看，西部就业问题和全国及其他地区相比，具有以下几个特点：

一是城镇就业人数增长慢，劳动力参与率低。2000年以来，西部地区城镇就业增长率一直处于较低的水平，其中，2000年就业人员增长率为-3.1%，2001年为-0.86%，最高的2003年为2.65%，而同期全国就业人员的增长率都在3.2%以上。2005年底，西部地区12个省、区、市总人口为3.59亿人，15~64岁人口为2.57亿人，从业人员为1.9449亿人，劳动力参

与率为 75.68%，比全国的 80.5% 低 4.92 个百分点。

二是城镇从业人员数量出现了绝对减少。西部地区城镇从业人员由 1995 年的 3 889 万人，减少到 2004 年的 3 710 万人，年均减少近 10 万人。由于城镇从业人数出现了绝对减少，2005 年西部地区城镇从业人员仅占城镇总人口的 35.3%，比全国的 48.6% 低 13.3 个百分点。

三是从业人员大部分集中在第一产业，第二产业容纳就业能力太低。从 2004 年从业人员的产业分布看，西部地区第一产业的从业人员比重为 56.5%，比东部地区高接近 20 个百分点；第二产业的从业人员比重太低，2004 年仅为 14.3%，比全国和东部地区分别低 9.56 和 16.63 个百分点，且近年来这一比重仍出现下降趋势；第三产业的从业人员比重出现上升趋势，但仍低于东部和中部地区。

四是就业弹性系数低。1999 年，西部地区的就业弹性系数仅为 0.001 16，而同期全国和东部、中部的就业弹性系数为 0.110 98、0.019 08 和 0.054 50。2004 年、2005 年，西部地区的就业弹性系数虽然提高为 0.081 24 和 0.076 87，但仍低于全国的 0.099 和 0.084。

当前和今后一段时期，我国西部就业将面临较大压力，主要有以下几个方面的原因：

1. 劳动力供大于求的局面很难改善，就业形势更加严峻

今后几年，是我国劳动力供给的高峰期，西部也是如此。预计今后几年西部地区需要解决就业的人数主要有以下三个方面：一是西部地区每年将新增劳动力 300 万~400 万人；二是下岗和失业人员增多，近年来年均下岗职工约 160 万人，登记失业人员 110 万人；三是按照现在农村的生产水平，农村约有 4 000 多万剩余劳动力需要转移。按照西部目前经济增长和就业增长状况推算，每年能够增加的就业岗位仅为 180 万个，劳动力供大于求的矛盾非常突出。据预测，到 2010 年四川省劳动力资源与从业人员的缺口将进一步拉大，根据指数平滑预测，缺口将从 2002 年末的 1 267.4 万人增加到 2010 年的 1 573.6 万人，就业形势将更加严峻。

2. 劳动者整体素质不高，与企业用工的现实要求不相适应

由于产业的不断升级换代，企业对用工素质的要求越来越高，但现有城镇劳动者供给人员中，除新生劳动力外，大都文化程度低、技能单一，年龄偏大；农村需转移的劳动力，年龄虽然相对年轻，但文化素质普遍较低。这些与岗位要求不相适应。据统计，西部每 10 万人中拥有大专以上、中专和高中初中学历者，东部分别为西部的 1.87 倍、1.64 倍、1.48 倍。对我国各地区人力

资本存量的研究表明：西部与东部差距很大，与中部也有较大差距；西部分布不均（其中四川、陕西较丰裕，而西藏最缺乏）；西部农村很低，与东、中部农村的差距很大。据成都市提供的调查资料，全市农村劳动力中完全无技能的占 46.1%，文化程度在初中及以下的占 80.1%。

3. 经济发展水平低、经济总量小，吸纳就业的能力不强

与东部沿海发达地区相比，西部地区的经济增长点少、经济总量不大、经济发展水平滞后。2003 年末，西部地区人口总数为 3.69 亿，占全国总人数的 28.6%；全年实现国内生产总值 22 902 亿元，仅占全国的 17%。

当地的大中城市对周边地区的带动作用 and 辐射能力极其有限，贫困落后地区普遍缺乏能够形成前向和后向产业链条的大型企业集团，难以提供大量的就业机会。

4. 劳动力就业的产业结构变动将受到较大的瓶颈制约

到 2010 年，四川省第一产业、第二产业与第三产业的就业比例预计将分别从 53.9%、16.4%、29.7% 变动为 43%、17.8%、39.2%。四川省经济发展速度较快，但就业增长受到制约，主要原因就是第二产业、特别是加工业的发展水平较低。

5. 非公有制经济、中小企业发展困难多

私营经济、个体经济等非公有制经济以及大批中小企业是创造就业岗位、拓宽就业渠道的主力军，尤其在吸收农业劳动力方面具有独特的优势。改革开放以来，由于各种原因，西部地区非公制经济和中小企业发展一直滞后于东部地区。当前，西部地区非公经济和中小企业在发展过程中既受到市场环境不佳、社会资本不足等因素的制约，又受到贷款难、技术服务难等政策环境因素的制约，导致其很难进入发展的快车道，其吸纳就业能力较强的优势很难体现出来。

6. 失地无业农民的就业问题将日益突出

据专项调查统计，截至 2003 年年底，四川省历年因征地转为城镇居民的总人数为 142.45 万人，其中因国家征地转为城镇居民的人数为 134.12 万人。在因国家征地转为城镇居民这部分人中，到 2003 年底仍处于法定劳动年龄内的有 88.09 万人，占 65.68%，其中从征地后至 2003 年底一直未就业的有 45.65 万人，占法定劳动年龄总人数的 51.82%，占因国家征地转为城镇居民人数的 34.04%。数据反映了两个突出问题：一是因国家征地转为城镇居民这部分人中，大部分都处于法定劳动年龄内，这将进一步增加城市的就业以及城镇登记失业率的压力；二是征地后一直未就业的失地农民就业要求和就业环境有较大困难。