



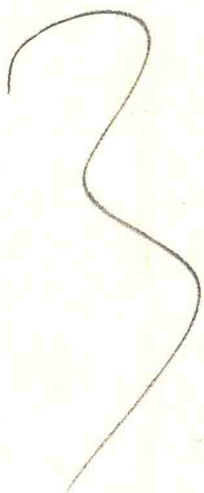
科思论丛

就业城乡一体化

——苏州创新发展实践

刘燕斌◎主编

中国政策专家库专家文集



苏州在全市城乡一体化发展规划的大框架下，围绕实现“就业规划城乡同步、就业管理城乡平等、就业政策城乡普惠、就业服务城乡均等”的发展目标，勇于探索创新，不断推动就业城乡一体化向纵深发展。

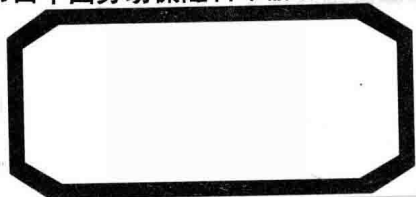


中国言实出版社



科思论丛

本书由中国劳动保障科学研究院资助出版



就业城乡一体化

——苏州创新发展实践

刘燕斌 主编

 中国言实出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

就业城乡一体化：苏州创新发展实践 / 刘燕斌主编 .

-- 北京：中国言实出版社，2016.11

ISBN 978-7-5171-2053-7

I . ①就… II . ①刘… III . ①就业问题 - 研究 - 苏州

IV . ① D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 260806 号

出 版 人：王昕朋

责任编辑：邓见柏

文字编辑：张 强

封面设计：徐 晴

出版发行 中国言实出版社

地 址：北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编：100101

编辑部：北京市海淀区北太平庄路甲 1 号

邮 编：100088

电 话：64924853（总编室） 64924716（发行部）

网 址：www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司

版 次 2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月第 1 次印刷

规 格 710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张 12.25

字 数 160 千字

定 价 30.00 元 ISBN 978-7-5171-2053-7

■ 主编简介 ■

刘燕斌 现任中国劳动保障科学研究院院长、研究员，享受国务院政府特殊津贴专家，人力资源和社会保障部专家咨询委员会委员、中国劳动学会副会长、中国经济体制改革研究会特邀研究员。多年来主持研究了多项国家级、省部级以及国际劳工组织、世界银行等中外重大课题研究。主要研究领域有就业政策、公共就业服务、劳动关系等。出版了《面向新世纪的全球就业》《中国劳动保障发展报告(蓝皮书)》等多部专著，在《人民日报》《工人日报》《中国劳动》等报刊上发表文章逾百篇。

出 版 人：王昕朋
责任编辑：邓见柏
文字编辑：张 强
封面设计：徐 晴

前言

党的十八大提出，到 2020 年全面建成小康社会，总体实现基本公共服务均等化的目标任务。推动城乡发展一体化，加快完善城乡发展一体化体制机制，解决好农业农村农民问题，着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系，是全面建成小康社会目标的重要内容和有效途径。党的十八届三中全会进一步强调，城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍，必须健全城乡发展一体化体制机制，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

就业是民生之本。就业服务是基本公共服务的重要组成部分。城乡发展一体化，归根结底是人的城乡发展一体化，核心内容是城乡劳动者的就业一体化。推进就业城乡一体化，不断健全城乡一体化就业体制机制，逐步完善城乡一体化就业政策，着力推进城乡就业公共服务均等化，努力消除城乡劳动者在就业方面的二元结构，是推动城乡发展一体化的基本内涵，也是推进城乡发展一体化的根本途径。

苏州地处苏南，是长三角经济增长带的中心城市之一，是改革开放以来我国经济发展最具活力、发展速度最快的地区之一。与经济发展相伴，苏州市也是我国较早开始城乡一体化探索实践的地区。早在 20 世纪 80 年代初期，苏州市乡镇企业快速发展，城乡联系日益紧密，但由于受当时计划经济体制下城乡分割的影响，乡镇企业的发展受到制约的问题日益凸显。在这样的环境下，部分市（县）逐渐意识到，统筹考虑城市工业与农业经济，将更有利于经济发展，“城乡一体化”理念由此萌生。

改革开放以来，特别是近 10 年来，苏州市经济迅猛发展。2015 年地区生产总值达到 14504.1 亿元，人均（按常住人口计算）达到 13.67 万元，

按年平均汇率折算达到 2.19 万美元。下辖的昆山、张家港、常熟、太仓四县级市居全国百强县前 10 位。按照中央城乡统筹发展的基本要求，依托区位优势 and 雄厚的经济基础，苏州市开始探索城乡发展一体化的新路，积极推进城乡一体化发展综合配套改革进程，把城乡劳动者就业一体化作为推进城乡一体化发展的重要内容，抓住了问题的核心。

10 年来，苏州市注重城乡就业理念、政策、管理和服务创新，积极开展就业城乡一体化实践探索。创新理念，统筹谋划就业工作，努力营造城乡统筹就业环境，促进城乡就业创业协同发展；创新政策，为城乡劳动者平等就业提供制度保障，全面向农村延伸拓展就业服务，着力开展城乡一体化创业工作；创新管理，不断完善统筹城乡的就业管理制度，建立城乡统一的就业失业登记制度，健全多方联动工作机制，逐步完善信息管理系统；创新服务，通过推进公共就业服务的标准化建设，建立职业指导和农村劳务合作社两项制度，构建公共就业和社会保障服务、高校毕业生就业创业服务、社会化创业服务三个平台，健全城乡一体化的就业创业公共服务、社会保障、职业培训和市场服务四个体系，努力推进城乡就业公共服务均等化。历经 10 年的探索，苏州市在就业城乡一体化方面取得显著成效，基本实现了城乡就业工作同步规划和就业政策的城乡普惠平等，形成了覆盖城乡的就业管理服务体系，构建了以创新为动力的创业培训、创业政策、创业服务、创业载体、创业环境五位一体的创业工作体系，以就业城乡一体化促进了增收富民。

苏州市就业城乡一体化探索实践显著地促进了城乡一体化的发展。有关统计数据显示，2015 年苏州市城镇化率达到 74.9%，城镇居民和农村居民家庭年人均可支配收入均位居全国主要城市前列，是全国城乡收入差距最小的地区之一。2008 年，苏州市被列为江苏省唯一的城乡发展一体化综合配套改革试点地区；2014 年，苏州市被列为国家发展改革委城乡发展一体化综合改革试点城市。苏州市逐步形成了城乡一体化发展的新型城镇化模式，探索形成的理念创新是动力源泉、政策创新是根本保障、管理服务能力建设是重要支撑、信息化管理是技术手段的基本经验弥足珍贵。

苏州市以就业城乡一体化推进城乡一体化发展的实践，顺应了全面建成小康社会的目标要求。当前，我们正处于全面建成小康社会的关键阶段，城乡一体化发展正在大力推进，未来道路上还将面临更多新的挑战。期待着苏州市在新的征途上，继续开拓创新，勇于实践探索，取得更大成效，积累更多有益经验。

刘燕斌

2016年10月

目 录

CONTENTS

第一章 发展背景

第一节 苏州市就业城乡一体化的建设背景研究 / 3

一、苏州市基本概况 / 3

二、苏州市推进就业城乡一体化的必要性分析 / 4

三、苏州市推进就业城乡一体化的可行性分析 / 8

第二节 苏州市就业城乡一体化的发展历程 / 15

一、统筹城乡就业开始试点 / 16

二、统筹城乡就业体系初步形成 / 19

三、就业城乡一体化正式启动 / 23

四、就业城乡一体化巩固深化 / 26

第二章 创新实践

第一节 创新理念，统筹谋划就业城乡一体化工作 / 31

一、统筹规划，构建城乡统筹就业环境 / 31

二、创业推动，促进城乡一体化就业创业协同发展 / 34

【案例2-1】 苏州市大学生公共创业实训基地简介 / 37

第二节 创新政策，为城乡劳动者平等就业提供保障 / 38

一、加强建设，各项就业政策全面向农村延伸拓展 / 38

【案例2-2】 常熟市沙家浜镇春来劳务合作联社简介 / 42

目 录

二、政策支持, 助推城乡就业一体化创业工作开展 / 44

【案例2-3】 大学生陈朝在创业苗圃的创业历程 / 46

第三节 创新管理, 建立统筹城乡的就业制度和工作机制 / 47

一、制度创新, 建立统一的就业失业登记制度 / 47

二、多方联动, 建立科学工作机制 / 47

三、上下联动, 深化信息系统管理 / 48

第四节 创新服务, 促进城乡就业服务的均等化 / 49

一、一个标准 / 50

二、两项制度 / 51

三、三大平台 / 51

【案例2-4】 自主创业者联谊会活动介绍 / 54

四、四个体系 / 56

第三章 主要成效

第一节 基本实现了城乡就业工作同步规划 / 61

一、完善就业组织体系, 转变就业服务工作重点 / 61

【政策3-1】 苏州市政府于2010年正式颁布了《苏州市
就业创业工作联席会议制度》/ 62

二、健全就业管理制度, 实现城乡信息并库 / 66

【政策3-2】 苏州市社会登记失业率统计实施要点与
方式方法 / 68

三、社会登记失业率统计指导方法 / 70

四、几点要求 / 71

五、统筹规划城乡就业，综合考察就业目标 / 72

第二节 实现了就业政策的城乡普惠平等 / 73

一、就业创业政策全面向农村延伸 / 74

二、积极探索适合农村就业的扶持政策 / 75

【政策3-3】“就业困难人员”的认定 / 76

第三节 形成了覆盖城乡的就业管理服务体系 / 79

一、持续推进城乡一体的公共就业服务体系建设 / 79

二、以“充分就业社区、村”建设为基础，构建带动城乡一体的公共就业服务体系建设 / 80

第四节 构建了以创新为动力的“五位一体”城乡劳动者创业促进就业工作体系 / 82

一、结合培训对象实际，多形式多层次开展创业培训 / 82

二、积极落实创业扶持政策，扶上马送全程 / 84

三、注重载体建设，分级分类推进创业孵化体系建设 / 85

四、开展多样化创业服务，推进城乡就业创业一体化 / 87

五、重点加强创业宣传工作，营造良好创业氛围 / 89

第五节 以就业城乡一体化促进增收富民 / 91

一、基于经济社会城乡融合条件下的就业一体化 / 91

二、鼓励城乡劳动者自主创业，强力推进创业促就业 / 92

【案例3-1】苏州高新区“一镇一品”促就业显成效 / 94

【案例3-2】昔日小五金 成就大梦想——张家港市“大新

目 录

五金” / 95

三、多形式经济体促进农民就业 / 98

【案例3-3】“抱团”富民——唯亭富民集团 / 102

第四章 基本经验

第一节 理念创新是推进就业城乡一体化的动力源泉 / 107

一、立足民生，先行探索 / 107

二、制度创新，落实举措 / 107

第二节 政策创新是推进就业城乡一体化的根本保障 / 110

一、建立城乡统一的失业登记制度 / 110

二、完善城乡统一的就业援助机制 / 110

三、开展充分就业社区、行政村创建工作 / 111

四、探索和鼓励发展员工制家庭服务企业 / 112

五、鼓励劳务合作社吸纳低收入就业困难家庭实现
就业增收 / 112

【政策4-1】关于加快发展农村劳务合作社的意见 / 113

第三节 管理服务能力建设是推进就业城乡一体化的
重要支撑 / 117

一、以标准化管理保障公共就业创业服务公平均等 / 117

二、以精细化服务提升公共就业创业服务优质水平 / 120

【案例4-1】量体裁衣助大龄失业女工实现就业梦 / 124

【案例4-2】架创业致富之桥 筑和谐就业之路 / 126

【案例4-3】 贴心“红娘”搭建就业“鹊桥”

——记常熟高新区人力资源和社会保障服务
中心职业指导“一带一”典型案例 / 129

三、以示范化推进树立公共就业创业服务品牌建设 / 132

【案例4-4】 太仓市基于信息化建设的就业服务 / 136

【案例4-5】 培训师感言 / 141

第四节 信息化管理是实现就业城乡一体化的技术手段 / 141

一、信息化建设提升就业城乡一体化工作质量 / 141

二、苏州就业服务信息化实践 / 143

第五章 挑战与展望

第一节 新形势、新任务、新要求 / 147

一、我国经济发展进入新常态对就业产生重大影响 / 147

二、党的十八届三中全会提出市场决定性作用的
新思想 / 150

三、党的十八届四中全会提出全面推进依法治国的
新目标 / 152

四、党的十八届五中全会提出了“十三五”期间
就业工作的新要求 / 154

五、苏州市“十三五”规划提出了就业城乡发展
一体化的新任务 / 157

目 录

第二节 未来面临的挑战 / 158

- 一、就业城乡一体化中政府与市场的关系有待进一步厘清 / 158
- 二、就业城乡一体化创新实践的法律地位有待进一步确立 / 159
- 三、就业城乡一体化的基层综合服务能力有待进一步提高 / 160
- 四、就业城乡一体化的信息系统建设的国家标准有待建立 / 161
- 五、就业城乡一体化的相关顶层设计有待逐步开展 / 162
- 六、就业城乡一体化的深度发展有待依次推进 / 162

第三节 下一步发展思路 / 163

- 一、转变政府职能，发挥市场在就业城乡一体化中的决定性作用 / 163
- 二、推动相关法律法规的完善，明确现有创新实践的法律地位 / 163
- 三、树立政府就业优先的发展理念，增强全社会促进就业的意识 / 164
- 四、加强基层就业公共服务的人才队伍建设，提高综合服务能力 / 164
- 五、促进完善各部门联动工作机制，保证就业公共服务的稳定性 / 164

第六章 启示和建议

第一节 就业城乡一体化创新发展实践的启示 / 169

- 一、正确认识和理解就业城乡一体化 / 169
- 二、通过理念创新引领就业工作实践的创新 / 170
- 三、城乡就业体制机制的完善和创新是一体化建设的根本 / 171
- 四、通过技术创新引导和带动就业管理创新和服务水平提升 / 172
- 五、综合配套改革是就业城乡一体化成功的保障 / 172

第二节 就业城乡一体化改革发展建议 / 173

- 一、提高就业城乡一体化认识，加强责任意识 / 174
- 二、明确就业城乡一体化的内涵，实施顶层设计 / 174
- 三、进一步明确政府和市场的边界，完善相关法规 / 175
- 四、深化基层政府行政体制改革，创新社会管理 / 175
- 五、进一步完善就业政策的支持体系，推进制度创新 / 175
- 六、建立健全新型职业农民培训制度 / 176
- 七、完善失业统计制度 / 176

后记 / 177

中国劳动保障科学研究院“科思论丛”系列图书目录 / 179

目 录

CONTENTS

第一章 发展背景

第一节 苏州市就业城乡一体化的建设背景研究 / 3

一、苏州市基本概况 / 3

二、苏州市推进就业城乡一体化的必要性分析 / 4

三、苏州市推进就业城乡一体化的可行性分析 / 8

第二节 苏州市就业城乡一体化的发展历程 / 15

一、统筹城乡就业开始试点 / 16

二、统筹城乡就业体系初步形成 / 19

三、就业城乡一体化正式启动 / 23

四、就业城乡一体化巩固深化 / 26

第二章 创新实践

第一节 创新理念，统筹谋划就业城乡一体化工作 / 31

一、统筹规划，构建城乡统筹就业环境 / 31

二、创业推动，促进城乡一体化就业创业协同发展 / 34

【案例2-1】 苏州市大学生公共创业实训基地简介 / 37

第二节 创新政策，为城乡劳动者平等就业提供保障 / 38

一、加强建设，各项就业政策全面向农村延伸拓展 / 38

【案例2-2】 常熟市沙家浜镇春来劳务合作联社简介 / 42

目 录

二、政策支持,助推城乡就业一体化创业工作开展 / 44

【案例2-3】 大学生陈朝在创业苗圃的创业历程 / 46

第三节 创新管理,建立统筹城乡的就业制度和工作机制 / 47

一、制度创新,建立统一的就业失业登记制度 / 47

二、多方联动,建立科学工作机制 / 47

三、上下联动,深化信息系统管理 / 48

第四节 创新服务,促进城乡就业服务的均等化 / 49

一、一个标准 / 50

二、两项制度 / 51

三、三大平台 / 51

【案例2-4】 自主创业者联谊会活动介绍 / 54

四、四个体系 / 56

第三章 主要成效

第一节 基本实现了城乡就业工作同步规划 / 61

一、完善就业组织体系,转变就业服务工作重点 / 61

【政策3-1】 苏州市政府于2010年正式颁布了《苏州市
就业创业工作联席会议制度》 / 62

二、健全就业管理制度,实现城乡信息并库 / 66

【政策3-2】 苏州市社会登记失业率统计实施要点与
方式方法 / 68

三、社会登记失业率统计指导方法 / 70