

中国政府网
中国行政管理学会
《中国行政管理》
关于杂志
编辑工作
发行工作
理事会
杂志在线
电子刊
CPA资讯
欢迎光临本站
Email
密码
登录 注册
忘记密码?
会员服务
邮件资讯
在线阅读
友情链接
友情链接

统筹城乡就业中的政策工具* ——以浙江省湖州市为例

时间：2009-02-01 作者：黄红华

*项目来源：国家社会科学基金重点项目（编号：07AZZ002），教育部青年基金项目（编号：08JC810017），浙江省科技厅项目（编号：2008C25008）。

[摘要] 先发地区的统筹城乡发展正逐步进入政策执行时代，政策工具的重要性日益凸显。劳动就业从只关注城镇就业到统筹城乡就业，从以行政手段为主到以市场为基础配置劳动资源，政府所使用的政策工具也随之走向多元化，包括强制性政策工具、财政激励工具、指导性工具、信息提供工具和服务性工具等。本文通过对湖州市在统筹城乡就业中使用的具体政策工具的分析，提出提高各项政策工具绩效的针对性措施。

[关键词] 统筹城乡就业；政府责任；政策工具

[中图分类号] D035 5；D632 92 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863 (2009) 02-0117-06

一、问题的提出与分析框架

中国农村劳动力转移，不仅仅关涉到农民在产业之间的转换，还必须面对城乡二元结构，包括户籍制以及基于户籍制的劳动就业、社会保障、义务教育等方面的制度歧视。改革开放30年来，特别是1988年以来的民工潮日益冲击着这种城乡二元体制。

[1] 2008年10月十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，进一步提出加快建立城乡统一的人力资源市场，逐步实现农民工在劳动报酬、子女就学、公共卫生、住房租购等方面与城镇居民同等待遇，改善农民工的劳动与社会保障以及推进户籍制度改革等要求。统筹城乡发展的根本性制度藩篱正在逐步瓦解。

然而，从城乡体制改革到二元结构的真正消失，还有很长的路要走。从统筹城乡就业角度看，户籍制度的取消并不意味着农民已经拥有与城镇居民完全平等的权利，城镇用工制度的转变并不意味着农村剩余劳动力可以无障碍地进入城镇务工，“城镇务工人员子女可以在城镇接受义务教育”的规定也并不意味着他们确实获得了与城镇居民子女同样的教育服务。在统筹城乡发展已成共识，且体制改革初见成效的背景下，政策制定与政策执行及其工具选择的重要性日益凸显。

政策工具是伴随着西方新公共管理运动的发展而成为学界重要研究领域的。其研究的目标就是将政策意图转变为管理行为，将政策理想转变为政策现实。通过对政策工具的内涵、特征、功能与分类以及政策工具的选择与评价等方面的系统研究，[2]已经形成一套较为完整的、关于政策工具选择的理论体系。这一理论的核心是政策工具的选择、应用和组合问题。[3]

政策工具就是将政策意图与政策理想通过具体行为转变为政策现实的手段。学界一致认为，政策工具的选择与组合是多种因素相互作用的结果，但对具体影响因素和

版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号

对于影响因素，工具主义认为选择政策工具的时候要注意其属性与特点；过程主义认为工具的选择不仅仅要看工具属性与特点，还要根据具体情况决定；权变主义认为工具的选择由其应用的环境与背景（执行组织、目标团体以及其它利益相关组织和人员）决定；建构主义则认为工具并不起决定性作用，政策效果还受到政策系统、政

策网络、决策系统和执行过程的影响。〔4〕彼得斯更是通过相关文献的整理，筛选出政府工具选择的五项主要因素：观念、制度、利益、个人与国际环境，简称为“5I”框架。〔5〕陈振明则在梳理国外学者理论的基础上将影响政策工具选择的因素归纳为政策目标、工具的特性、工具应用的背景、以前的工具选择和意识形态五个方面。〔6〕

关于政策工具的选择标准，萨拉蒙认为，评价政策工具的标准可以归纳为五个方面：有效性、效率、公平性、可管理性、合法性和政治可行性。另外，萨拉蒙还提出了强制性程度、直接性程度、自治性程度和可见性程度四个评价维度，从而构成了政策工具选择的多维评价标准。〔7〕后来又有研究者在此基础上增加了两个选择标准，即适应性和回应性。〔8〕

基于以上考察，我们可以预设：第一，政策工具的选择与组合受到政策所处的政治、经济与社会环境的影响；第二，政策工具的选择还直接受到公共服务的性质、政府在其中的责任以及政策目标等因素的影响；第三，政策工具能否对政策目标有效，还取决于政策工具本身的性质、特征和生效条件；第四，政策目标的确定与政策工具的选择还受到政策主体间关系与实力对比的影响，它们包括政策制定者、政策执行者、政策指向者和政策相关者等等；第五，政策工具的选择与最后确定应该遵循一定的原则和评价标准。

将政策工具理论框架运用到统筹城乡就业领域，我们认为需要做以下研究：通过分析中国城乡就业的宏观制度与政策背景演变过程来了解它们对政策工具选择的影响；分析就业管理与服务的物品性质、政府在统筹城乡就业中的责任与政策目标来确定政策工具的选择；对各种政策工具的性质、特征和生效条件进行分析；考察统筹城乡就业中各种主体的实力、行为方式以及相互关系；判断这些政策工具是否符合某些评价标准，实现了某些价值取向。

本项研究旨在运用政策工具理论求解统筹城乡就业的政策取向，同时也试图通过就业管理与服务领域的实证研究发展政策工具理论并实现其本土化。

二、就业管理与服务的政策环境与政策目标

我国城镇就业经历了一条从计划经济到市场经济，从国家全面干预到以市场为主配置劳动力资源的过程。在这一过程中，两大因素始终在起着重要的推动作用：一个是国有企业内部的生产、经营、分配制度改革；一个是在国有企业之外的集体企业（以及后来的股份制改革）和个体私营企业的兴起。两大因素推动了三方面的变化：首先，国有企业改革以及由此而来的大量下岗失业工人的出现，使得人们不再单一依靠政府和国有企业来实现就业，转而依靠多元的市场和社会主体；其次，国家无力包揽原先由“单位”承担的社会福利，使得社会保障逐步社会化；最后，在国有企业和集体企业之外的个体、私营和股份制企业的兴起使得经济结构出现多元化，政府不再能够控制所有的资源配置渠道，并通过行政手段创造大量就业岗位、分配工作、配置工资，从而出现了城镇就业管理服务主体多元化的格局。这些变化必然导致统筹城乡就业政策工具的多元化。

在很长一段时间里，农村劳动力通过户籍制度和粮油关系被限制在农村，他们的就业问题没有进入劳动部门的视野。城镇企业招收农民临时工只能在政府招工计划内进行，招收合同工则大多通过继承和顶替的方式进行。除此之外，农民进入城市务工被劳动行政部门严格监督与限制。20世纪80年代初，随着农村联产承包责任制的全面实施，农村剩余劳动力及其流动问题逐渐显露出来。20世纪80年代中期，随着乡镇企业的蓬勃发展和城市经济体制改革的展开，农村剩余劳动力流动逐步得到正式许可。20世纪90年代初期，由于城市失业和大批农民工进城的矛盾不断发展，政府首次提出城乡统筹就业，但最初主要被用来当作控制农村劳动力转移的速度，减轻城市就业压力的途径。进入21世纪，城乡统筹就业的目标才真正转变为“城乡劳动者面向一个市场，取消身份界限，平等就业”。〔9〕农村劳动力就业经历了从“城乡劳动力隔离”到“劳动力向乡镇企业转移”再到“农村劳动力向城市转移”，最后进入“促进统筹城乡就业”的过程；经历了从“禁止、监督和严格控制农民进城务工”到“控制和规

范农村劳动力转移”再到“实现城乡平等就业、稳定就业和素质就业”的转变。

在全国就业管理与服务体制发生转变的大背景下，现已拥有两个全国百强县的东部地级市浙江省湖州市也经历了政策背景、政府职能与政策目标的演变。1984年，湖州市成立劳动服务公司，其目的是做好城镇待业青年的就业登记、建档和建卡管理，待业青年就业前培训，根据“三结合”方针安置就业（指“在国家统筹规划和指导下，实行劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合的方针”），做好闲散劳动力的管理，组织他们参加劳动。1990年，依据浙江省编制委员会文件，改为湖州市就业管理服务局，实施再就业工程，协助就业管理和下岗职工管理，负责全市劳动力市场发展，制定就业管理规划。1995年，下岗工人再就业局势开始严峻，到1997年决定把失业工人推向市场。2002年，企业改革进入攻坚阶段，劳动部门在每个社区聘请就业援助员，帮助他们就业；2005年社区开始提供个性化的、面对面的就业服务；2006年，创立充分就业社区。湖州市的就业管理与服务的变化主要表现在：就业管理与服务对象从城镇居民扩展到城乡居民；管理与服务方式从安置就业向再就业中心托管最终向市场主导就业转变；劳动就业相关机构从单一的管理部门向管理部门、劳动力市场、培训中心、职介中心等多元管理服务部门过渡，就业管理与服务网络延伸到社区和电子网络；就业管理与服务过程中的服务性增强，就业中的社会力量与市场力量的作用增强。

从农村劳动力转移、统筹城乡就业的角度看，湖州市劳动管理与服务部门从1990年开始管理农村外来劳动力就业以及代理劳动保障事务。2000年起，湖州市所辖的长兴县首先被列为国家城乡统筹就业试点地区，逐步实行农村劳动力转移工程。2002年，浙江省级城乡统筹就业试点工作正式启动，湖州市所辖的德清县等8个县市区成为浙江省首批省级城乡统筹就业试点地区。2004年，湖州市安吉县也被列为省级试点地区。2006年，湖州市被列为全国统筹城乡就业的试点地区。

国家劳动与社会保障部门将统筹城乡就业工作的目标确定为平等就业和充分就业。与此略有不同的是，湖州结合本地的特点提出了“平等就业”、“素质就业”和“稳定就业”的目标。为实现这些目标，劳动与社会保障部在“关于印发《统筹城乡就业试点工作指导意见》的通知”（劳社部发〔2006〕27号）中提出了五个方面的建议：建立健全管理城乡就业的组织体系，统筹规划和管理城乡就业工作；建立覆盖城乡的职业培训体系，为城乡劳动者提升职业技能提供有效服务；建立覆盖城乡的公共就业服务体系，为城乡劳动者就业、再就业、转移就业提供有效服务；健全劳动用工管理制度，切实维护城乡劳动者权益；完善社会保障制度，妥善解决农村劳动者的社会保障问题。湖州市则在“关于印发《湖州市开展统筹城乡就业试点工作的实施方案》的通知”提出，主要将做五个方面努力：一是建立城乡统一的劳动力资源管理制度，实现城乡就业的统筹规划和调控管理；二是建立城乡统一的就业制度和促进就业政策，实现城乡劳动者的平等就业；三是建立城乡统一的劳动力市场和就业服务体系，为城乡劳动者就业再就业提供良好服务；四是建立城乡统一的职业技能培训体系，提高城乡劳动者素质和就业竞争能力；五是加快完善各项社会保障制度，妥善解决城乡劳动者的社会保障问题。

已有研究表明，我国农村劳动力转移受到多种因素的影响，正相关因素如农村土地产权的稳定性、城市化率、劳动力自由流动率、劳动技能、受教育程度、农村工业化率、城乡收入差距、移民网络与服务等；负相关因素如劳动力转移成本与户籍制度等。^[10] 统筹城乡就业需要政府对相关影响因素发挥作用。比如改革农村土地产权制度，不把农民束缚在土地上；对农村转移劳动力进行非农业劳动力技能的培训，使其能够顺利地转变角色；为寻找就业机会的劳动力提供就业信息，使他们能够减少寻找工作的成本；让务工人员子女能够在他们就业的城市接受基础教育，使他们能够安心留下来工作和生活；减少进城务工人员的生活成本（包括吃、穿、住、用、行等多方面），使他们能够融入城市生活等等。维护城乡务工人员平等的劳动权利，也是统筹城乡就业的应有之义。

三、统筹城乡就业的政策工具

如果说统筹城乡就业的政策目标可以确定为平等就业、素质就业和稳定就业的话，那么实现这些政策目标的途径既要包括消除城乡居民就业和社会保障方面的体制性歧视，又要包括缩小由于城乡发展阶段差异带来的城乡居民在禀赋方面的实质性差异。这些都需要通过多元的政策工具来实现。

研究者们对政策工具做了林林总总的分类，其中最具代表性的是迈克尔·豪利特和M·拉米什依据政府介入程度的分类。他们将政策工具划分为三类十种：自愿性政策工具（私人市场、自愿性组织、家庭和社区）、混合型政策工具（税收和使用费、产权拍卖、补贴、信息和劝诫）和强制性政策工具（政府直接提供、公共事业、管制）。

[11] 我们援引迈克尔·豪利特和M·拉米什的分类依据，结合统筹城乡就业的实际情况，将统筹城乡就业过程中的政策工具分为强制性政策工具、财政激励工具、指导性工具、信息提供工具和服务性工具。

其中的强制性政策工具所针对的内容主要包括消除城乡就业差异、禁止城乡就业歧视以及损害农民工权益等方面；财政激励工具主要是通过公共财政对来自农业的相对弱勢的劳动者进行培训和扶持；指导性工具主要是把以前由政府通过行政手段进行配置的劳动工资等方面的内容转变为政府提供参考意见，并通过相关主体的协商实现政府意图；信息提供工具包括政府的宏观就业统计信息，也包括可以由市场提供的个体信息；服务性工具则主要指向提升农民工就业福利、方便农民工在城市中就业和生活。

1. 强制性政策工具的执行力度问题

统筹城乡就业需要强制性政策工具，主要是出于保障公平与维持法制的考虑。具体包括：消除就业歧视，实现同工不同酬；规范签订劳动合同，督促企业为职工缴纳社会保险等。强制性政策工具具有高度有效性和公平性，是保障进城务工人员的利益、使他们拥有与城镇就业者同等待遇的重要措施。但是，强制性的政策工具的作用程度受到多种因素的影响：

第一，强制性政策工具受到劳动监察执法队伍建设的影响。湖州市有大大小小15000个企业，20多万户个体工商户，共有160多万就业人员，需要一支强有力的劳动监察执法队伍。然而，劳动保障部门的编制是按照城镇就业人口1:8000的比例配置的，大量的外来务工人员没有配备劳动监察队伍。事多人少的局面使得劳动监察执法队伍没有办法真正覆盖百分之百的执法需求，因而较多地采用运动式的方式进行执法检查，如“春雨”、“春雷”、“春苗”行动等。

第二，强制性政策工具受到其它政策目标的影响。统筹城乡就业、保障城乡劳动者平等就业的诸多强制性政策，主要目标在于维护城乡就业者尤其是进城务工人员的合法权益，使他们得到公正的待遇。但是，劳动监察还涉及到其它主体的利益。比如，对社会保险缴纳的监察与强制执行会提高企业的成本，对工时与工资的要求同样如此。如果企业成本达到一定的程度，将会影响企业家在此地的投资意愿，并最终对当地的经济产生重要影响。基于这种考虑，劳动部门在执行强制性政策工具的时候，不一定能全力以赴。

对于前一种原因带来的影响，可以通过配套严厉的制裁措施增加违反者的违法成本得以较好地解决。但是如果第二种原因带来的影响不能有效地处理的话，政策执行的执行力必然会受到较大的冲击。目前这种状况不太能够简单地得到解决，因为它涉及到地方政府在“追求经济增长”与“保障社会公平”两者间的权衡。而对这种权衡起决定性作用的是经济社会发展的阶段性特征、地方政府的绩效评价体系以及民主与法制发展的程度等因素。

2. 财政激励工具及其监督

湖州市统筹城乡就业中最重要的财政激励工具主要是对各种劳动力培训和就业服务给予财政支持，包括财政补贴和小额贷款支持等。

为了提高外来务工人员的劳动技能和就业素质，中央政府通过了一项转移支付，

用来支持劳动技能培训。补贴政策原先设定的程序如下：首先由外来务工人员自主报名参加某项培训，然后劳动部门按照报名人数和专业分布组织班级，接着培训部门对外来务工人员培训，此后劳动技能鉴定部门对务工人员技能鉴定，最后财政部门按照鉴定通过率给予培训机构相应的补贴。这项政策设计的本意是希望地方政府能够突破地域限制，为外来务工人员提供免费的培训，从而提高进城务工人员的素质和劳动技能。但是，这项政策在执行过程中遇到了以下问题：

第一，培训补贴可能成为某些部门创收的工具。不少劳动部门同时设置了培训机构和技能鉴定部门，集培训与鉴定于一身。所以不管培训机构的专业设置和教学设施如何，培训活动都有可能最大程度地进行，而且获得最大限度的通过率。这种运作方式使得培训的质量不能受到保证。

第二，培训对象可能发生变化。因为培训补贴是按照接受培训者的数量确定的，所以要获得最多的补贴就必须培训最多的人员。在这样一种机制下，即使当地已经没有什么尚未就业的外来民工，培训机构也会千方百计地拉人培训，最终导致参加培训的是本地人口或者已经就业的人口。这种情况一定程度上扭曲了原先设定的政策目标，造成资源的浪费。

第三，压力型政府和简单的目标考核容易导致各级地方政府之间以及地方政府与培训机构之间的共谋。中央在财政转移支付的同时给地方政府下达培训指标，上级地方政府再将培训指标与财政资助捆绑在一起分解给下级地方政府，最终分解到县乡政府及相关部门，而基层政府和部门则将这些指标落实到具体的培训机构（包括部门内设的培训机构）。中央政府和上级地方政府对培训指标的数字要求使得下级地方政府更多地看重培训数量而不是质量。财政由中央政府转移支付使得地方政府进一步忽视培训质量。地方政府相关部门内设培训机构进行培训则更是加重了这种可能性。中央政府对培训的质量难以进行监督。这种情况最终给培训对象和用人单位造成损失，也浪费了财税资源。

对于财政激励性的政策工具来说，需要有一定的监督机制确保激励机制按照设定的目标运作；同时要有需求表达和实现机制确保需求和供给的一致性。在农民工培训的项目中，用人单位最清楚培训的需求，对培训的要求与质量也最有发言权。同时，培训的质量与企业利益之间的密切相关性使得他们具有监督培训的动力。所以对于一项旨在帮助未就业的农民提升劳动技能并获得非农就业的培训，应该由企业来组织进行。如果企业因为担心培训后的职工流出而不愿对职工进行培训，政府可以给予企业相应的财政补贴。

3. 指导性工具生效的动力：利益主体的培育

在市场主导资源分配的条件下，政府通过强制手段配置就业资源的空间越来越小，许多原先由政府通过强制手段执行的事务，现在已经不能再使用强制手段。但是进城务工人员一定程度上是弱势群体，容易受到工资歧视，故而政府应当在其中起一定的调节作用。在不宜使用强制干预的情况下，政府通常采取公布“劳动力市场指导价”和“企业工资指导价”等方式。

但既然政府提供的只是指导性意见，那么企业就具有选择的主动权。指导性政策工具的弱点就在于其结果的不可控性。所以政府对此面临两难的问题：如果政府采用强制性手段则行为方式不恰当，但不使用强制性手段又不能达到特定目标。如何使政府的指导性工具对市场行为产生积极影响？这是市场经济条件下劳动管理部门经常遇到的问题。

为了减少用人单位压制工人工资的问题，湖州市南浔区进行了“工资协商制度”试点。由南浔区工会组织指导丝绸工业协会和丝绸工会与企业代表一起协商行业工资，区劳动部门出席会议，通过会议的形式协商行业工资。这种做法对小规模企业的用工工资起到了一种规范作用。在避免劳动部门用行政命令的形式粗暴地干预企业用工工资的同时保障了工人的利益。同样的做法还可以用于劳动关系管理、劳动争议调解和仲裁等方面。

基于以上分析，指导性政策工具生效的条件可以归纳如下：第一，政府需要在调研的基础上制定相应的指导性意见，并将这些指导性意见作为信息让利益相关者知晓；第二，政府需要培育相关的利益主体，使他们能够代表自己的利益，用政府的指导性意见为自己争取利益。当然，在培育利益主体并使他们组织化的过程中，还需要相应的体制支持，同时需要政府对其进行规范。

4. 信息性工具：网络建设与信息资源

信息性政策工具与指导性政策工具不同之处就在于，前者只需政府提供充分的信息，不用预见信息产生特定的影响。服务对象会从各个角度充分自由地使用信息。在市场经济条件下，诸如求职信息与就业信息等工作其实都可以由中介机构通过市场机制解决。但是政府建立就业信息系统，一方面出于社会正义的考虑，通过公共财政为务工人员提供免费的咨询；另一方面也因为还有其它信息现阶段通过政府来做更合适，比如企业信用等级信息、平均工资信息等。

在就业服务中，湖州市劳动力市场（原称劳务市场）在20世纪80年代已开始形成。在统筹城乡就业工作中，湖州市按照制度化、社会化、专业化的要求，使就业服务体系逐步向农村延伸，建成投入使用了一批城乡统一的劳动力市场，建立了集政策咨询、求职登记、招工登记、失业登记、优惠证发放、职业培训、事务代理等为一体的“一站式”服务大厅。大厅实行统一的就业服务，凡进入劳动力市场求职的人员，不论是城市劳动者还是农村劳动者，都给予免费政策咨询、免费职业介绍和免费职业指导。同时还完善了覆盖市、县（区）、街道（镇）、社区的计算机信息网络，及时向城乡劳动者发布用工信息。在全市71个街道和乡镇都已初步建立劳动保障机构，市区115个社区聘请了就业援助员，就业服务触角逐步向村、社区延伸。在就业服务信息系统中，个人的求职信息与企业的用工信息能够在多个终端实时地显示出来。

在信息性政策工具使用的过程中，最重要的两方面是信息网络的建设和新信息资源种类的创建。政府建立的信息网络必须覆盖尽可能多的务工人员 and 用工企业，同时创建尽可能种类和内容都丰富的信息资源。在类似于湖州市的劳动力流入地，信息网络不但应该覆盖城乡，而且应该覆盖主要劳动力来源地。此外，这些信息网络首先应该为个人和企业所知。但是在统筹城乡就业工作中我们获悉，有不少企业和务工人员甚至不知道人才市场（劳动力市场）的职能与所处的位置，所以根本谈不上使用政府提供的信息。这样的局面需要劳动力输出和输入政府同时努力，在输出的政府发放《外出人员就业登记卡》、输入由政府发放《就业证》以及进行劳动力培训等多种情形下都可以对务工人员提供辅导或者发放务工手册，使务工人员能够了解政府在劳动就业方面的政策、政府劳动就业部门的职能以及为劳动就业提供服务的种类和途径等。

5. 服务性工具：加强“触角”建设

长期以来，我们的政府是长于管理而弱于服务的，其原因是多方面的：首先，在我国公务员分类体系中，只设置综合管理类、专业技术类和行政执法类三种，没有专门设置服务类的公务员类别；其次，公共服务类的职能在执行过程中需要大量的人力投入，这在政府编制从紧的制度环境下也是一个问题；再次，公共服务类的职能要求服务供给与服务需求相吻合，需要个性化和多元化的服务，所以服务部门和服务人员必须了解被服务对象的需求。

针对第一个原因，政府在履行服务性职能的时候，应该科学地设定服务的流程，规范地进行操作。在统筹城乡就业过程中，劳动与社会保障部门的诸多“窗口”设置就属于这一类。在这种服务中，应该强调流程的科学设置和对服务过程的全面质量管理，而不是简单地用定量考核指标完成的程度进行评价。

针对第二个原因，政府可以把一些服务性的项目外包给企业和社会组织，比如在统筹城乡就业过程中的农民工的培训职能，就可以外包给相应的培训机构甚至企业。湖州市劳动部门甚至成立了“雷博劳动和社会保障事务代理中心为灵活就业人员提供社会保障代理服务。代理中心作为独立的企业法人进行登记，服务对象只要每个月缴

纳5元的代理费用，代理中心就可以为他们建立社会保障档案、代为缴纳社会保险金、代为办理退休等业务。这个中心现在已经为2万多下岗失业人员代理这项业务。

针对第三个原因，政府必须延伸服务的触角，充分调动基层如街道、社区和村级组织的积极性，使他们能够充分了解服务对象的需求，同时提供具有针对性的服务。统筹城乡就业过程中，社区就业岗位开发以及创业项目经理人就是这一类的制度设计。社区是行政部门的延伸，最贴近社会生活但又不具有强制性，所以是较为理想的公共服务组织。由社区工作人员兼任创业项目经理人和社区就业援助员，一方面可以使劳动就业工作落到实处并提供多样化服务，另一方面由政府提供经费也可以壮大社区的经费总量与人员配备，是一项双赢的制度设计。

当然，还有其它需要注意一些特定的问题。例如，在统筹城乡就业的过程中，一些特定的服务项目可以设置一些门槛，并随着政府供给能力的提升逐步取消限制。这样做既有利于有序地使进城务工人员享受到与城镇居民同样的服务，又不至于陡然增加当地政府的负担并导致服务质量的下降。比如，虽然国家相关部门已经规定务工人员子女上学主要由务工所在城镇的公办学校提供，但是有些地方如果全面放开务工人员子女上学的门槛，恐怕有过多的外来人口涌入本地，从而增加本地基础教育的财政压力。所以为了有序和高质量提供这类公共服务，仍然可以设定一定的附加条件。

四、不同政策工具的特点与实施条件

统筹城乡发展的瓶颈正在从制度层面转向更加具体的政策层面，处于改革前沿的东部发达地区更是如此。在这种背景下，政策工具的重要性日益凸显。在统筹城乡就业的根本性体制障碍已经逐步消解的背景下，原有就业体制实际影响的消除以及城乡居民就业与社会保障方面的实际差距仍需通过恰当的政策工具来落实。

统筹城乡就业的政策目标可以归纳为平等就业、素质就业和稳定就业。在资源配置主体多元化、经济社会体制改革以及政府职能转变的政策背景下，统筹城乡就业的政策工具包括强制性的政策工具、财政激励性的政策工具、信息性政策工具、指导性政策工具和服务性政策工具。不同的政策工具需要不同的实施条件。

强制性的政策工具高效、和公平的特点。它适用于最低工资制、劳动合同的签订以及为员工缴纳社会保险等方面，但不能用于规定具体每个工人的工资。强制性政策工具需要强大的执法队伍和明确的政策目标的支撑，执法不严以及政策目标之间的矛盾都会削弱强制性政策工具的实施效果。但有些强制性政策工具的使用和强力执行需要一定的经济和行政体制改革作为前提。

财政激励性政策工具虽然没有强制性，但能够对政策相关者产生激励作用，使他们自主地行动。但是财政激励性政策工具的使用容易使政策相关者在获取财政补贴的同时忽略了财政补贴的原定目标。因此，此类工具的实施需要配合以较强的监督机制。同时，政策直接实施者、项目监督者与财政补贴划拨者要分开，要禁止三者合谋。另外，选择恰当的补贴对象、补贴形式也是至关重要的。

指导性政策工具不具有强制性，但是能为利益相关者提供为自身利益谈判的依据。这一政策工具起作用的前提是，各个利益相关者不但能够方便地获得指导信息，而且还能够利用这些信息与其他利益主体形成互动。多元利益主体的产生和组织化需要政府的政策支持，他们之间利益的有序表达和协商需要政府从中起到重要的规范作用。在统筹城乡就业工作中，要通过劳动部门、企业的工会、行业工会、行业协会与企业等组织协调用人单位与务工人员之间的利益关系。其前提是，企业工会、行业协会与行业协会具有一定的独立性，尤其是企业工会和行业工会要独立于企业主。

信息性政策工具为就业市场多方提供共享信息，使市场需求与供给更加快速和准确地对接。但信息性政策工具起作用的前提是，信息平台本身要为公众所熟悉，信息种类要能够满足公众的需要。在统筹城乡就业的工作中，就业网络不但应该覆盖城乡，而且应该连接劳动力输入和输出地，这就需要跨区域建设就业信息网络。同时，政府需要通过多种途径让进城务工人员了解政府的就业与社会保障政策、政府劳动部门的机构与职责设置以及就业服务信息网络。

服务性政策工具不但不具有强制性，而且要提供对方所需要的服务。它不但要求政府配置大量的人力物力（当然也可以外包给市场和其它社会组织），还要求提供的服务必须与需求相对接。这就使得服务性政策工具在具体提供方式上需要设计一套能够反映真实社会需求的机制，并且能够对真实的社会需求产生有效的回应。在多样性就业服务的提供中，充分发挥社区的触角作用是必要的，而且这对政府和社区而言是一种双赢选择。

[参考文献]

[References]

- [1] 徐勇. 农村改革30年 [N]. 楚天都市报, 2008-05-25.
- [2] Xu Yong. Thirty-Years Rural Reform. Chutian Metropolis Daily, 2008-05-25.
- [2] [6] 陈振明, 薛澜. 中国公共管理理论研究的重点领域和主题 [J]. 中国社会科学, 2007 (3).
- [3] [6] Chen Zhenming, Xue Lan. Major Fields and Subjects for Public Administration Theory in China. Social Science in China, 2007(3).
- [3] 陈振明. 政府工具研究与政府管理方式改进 [J]. 中国行政管理2004 (6).
- [3] Chen Zhenming. Public Policy Instruments and Improvement of Government Administration manner. Chinese Public Administration, 2004(6).
- [4] S.H. 林德尔, B·盖伊·彼得斯. 政策工具研究: 四个思想学派 [A]. B·盖伊·彼得斯, 弗兰克·K·M·冯尼斯潘. 公共政策工具: 对公共管理工具的评价 [C]. 顾建光译. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.32—44.
- [4] S.H Linder, B. Guy Peters. Policy Instruments Study: Four Schools. B. Guy Peters, F. K. M. van Nispen. Public Policy Instruments: Evaluation of the Tools of Public Administration. Trans. by Gu Jianguang. Beijing:China Renming University Press,2007. pp32-44.
- [5] G. Peters. The Politics of Tool Choice. In Lester M. Salamon (ed.) The Tools of Government: A Guide to the New Governance. New York: Oxford University Press, 2002. pp553—559.
- [7] Lester M. Salamon, Odus V. Elliot. Tools of government: A Guide to the New Governance. New York:Oxford University Press, 2002. pp19-36.
- [8] 吕志奎. 政策执行中的工具选择 [D]. 厦门大学硕士学位论文, 2006. 1-48.
- [8] Lv Zhikui. The Choice of Instruments in Policy Implementation. Dissertation for Master Degree of Xiamen University, 2006. pp1-48.
- [9] 胡鞍钢. 中国就业制度演变 [J]. 经济研究参考, 2003(51).
- [9] Hu Angang. The Evolution of Employment Institution in China. Review of Economic Research, 2003(51).
- [10] 胡枫. 中国农村劳动力转移的研究: 一个文献综述 [J]. 浙江社会科学, 2007 (1).
- [10] Hu Feng. Study on the Rural Labor Migration in China: A Literature Review. Zhejiang Social Sciences, 2007(1).
- [11] 迈克尔·豪利特, M·拉米什. 公共政策研究: 政策循环与政策子系统 [M]. 庞诗等译 北京: 生活、读书、新知三联书店, 2006.141-175.
- [11] Michael Howlett, M.Ramesh. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Trans. by Pang Shi et al. Beijing: SDX Joint Publishing Company, 2006. pp141-175.

(作者单位: 浙江工商大学公共管理学院, 杭州 310018)

Policy Instruments Choosing in Arranging Urban and Rural Labor Market as a Whole

Huang Honghua

[Abstract] The chock point of balancing the urban and rural development in high developed Eastern region in China has transformed from institutional dimension into specific policy level, and the reform is coming from political institutional transformation into policy implementation. It is in this context, policy instruments are increasingly important. With the employment policy target in China moving from urban-employment-centered into balancing the employment between urban and rural and the labor distribution pattern changing form administrative method into market-oriented method, the policy instruments government used are more and more diverse; including constrictive policy instrument, fiscal-inspiring, policy guiding, information-providing and service instrument. On the basis of analyzing Huzhou government's policy instruments in arranging urban and rural labor market as a whole, the text gives particular suggestions on improving each policy instrument performance.

[Key words] balancing urban and rural employment, government accountability, policy instruments

[Author] Huang Honghua is at Public Management School, Zhengjiang GongshangIndustrial and Commercial University, Hangzhou 310018