

成都市城乡统筹比较充分就业问题研究

来源：作者： 时间：2007/11/26

字体：[【大】](#) [【中】](#) [【小】](#)

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，在刚刚结束的十六届六中全会上，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，在以劳动保障部、发改委、财政部、农业部等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20多个省市的48个市区拉开序幕。

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等成为摆在我们面前亟需研究解决的现实问题。

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，并邀请有关专家两次召开课题论证会。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。

主要的研究成果如下：

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，原先城镇职工就业的界定和农业劳动力视为就业的概念涵义受到了挑战，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%，就业率达到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、就业质量指标和就业结构指标三个方面。（指标体系附后）

充分就业既是一个目标，又是一个过程，衡量充分就业的指标是动态的、阶段性的。在实现比较充分就业的过程中，要正确处理就业数量充分和就业质量持续改善的关系，正确处理本地劳动力充分就业和外来人员逐步充

分就业的关系，正确处理阶段性充分就业和充分就业的长期性的关系，将就业工作与经济社会发展同步推进、常抓不懈。

三、论证确定了成都市城乡统筹比较充分就业目标

总结成都市城乡统筹就业工作，特点有四：一是系统决策、统筹安排。成都市把统筹城乡就业作为推进城乡一体化战略的重要组成部分，将就业工作作为市委、市政府重要的工作目标，把农村劳动力的转移和安置放在建设社会主义新农村的大背景下通盘考虑、系统决策，为解决城乡统筹比较充分就业问题指明了科学的方向。二是政策完善、配套实施。成都市以促进城乡就业为核心，完善了农民进城居住、医疗、社保、子女教育和青年就业、弱势群体就业援助等多项配套政策，基本形成了城乡一体化的劳动力市场；三是管理有效、执行到位。成都市各级劳动保障部门在落实市委、市政府就业工作目标时，做到机构建设到位、人员配备到位、经费投入到位、工作实施到位，取得了显著成效；四是思路超前、制度创新。成都市在城乡统筹就业政策深层次的改革如涉及农民的土地使用权流转制度、户籍制度、以及农民工享受城市公共服务方面有不同程度的创新，与全国其他城市相比，政策的力度较大，对成都市城乡统筹就业工作起到催化和推动作用。

成都市实现城乡统筹比较充分就业的总体目标分成两个阶段，第一阶段是2006年至2008年，为初步实现成都市城乡统筹比较充分就业目标阶段；第二阶段截止到2010年，为城乡统筹比较充分就业目标的巩固和完善阶段。通过课题组的调研和论证认为：成都市将在全国率先实现城乡统筹比较充分就业，成都市的典型做法将为国家制定相关政策提供很好的实践依据。

最后，对成都市实现城乡统筹比较充分就业提出如下对策建议：

一是创新经济增长模式和产业优化政策，为统筹城乡就业提供持续的发展动力。以促进就业为优先目标，创新经济增长方式；以优化就业结构为主导，实行高技术产业与劳动密集型产业相结合、第三产业偏重的产业政策；以提高就业吸纳能力为前提，加快中小企业发展。

二是深化户籍制度、教育制度和财政投入制度改革，为统筹城乡就业提供更为有利的社会环境。继续完善以户籍制度改革为核心的配套改革，使城乡劳动者平等共享公共资源；实现财政对社会保障投入预算经常化，强化政府促进就业和社会保障的公共服务功能；以能力提高为导向加大教育培训体制改革，提升人力资本存量。