

统筹城乡就业的政策工具研究

黄红华

(浙江工商大学 公共管理学院, 杭州 310018)

摘要:统筹城乡就业政策目标的实现不仅需要进行体制改革和制度创新,还需要选择适当的政策工具。根据统筹城乡就业的现实问题可以确定政策目标,根据政府、社会与市场之间的关系可以确定政府在其中的责任,并依此制定政策体系。依据统筹城乡就业政策工具的特征和属性可以将政策工具划分为强制性、激励性、指导性、信息性和服务性政策工具。根据政策体系的内容和政策工具的属性和运行机制可以实现两者的匹配,完成政策工具的选择与组合。在考察各类政策工具的运用能力和运行效果的基础上,可以提出政策工具的优化路径。这些内容构成了统筹城乡就业政策工具的基本理论体系。

关键词:统筹城乡就业;政策工具;公共政策

中图分类号:G911 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-1505(2012)01-0071-08

自2002年中共十六大报告提出“统筹城乡经济社会发展”以及2003年十六届三中全会将统筹城乡发展作为“五个统筹”之首以来,我国已经在统筹城乡就业领域进行了多方面的体制改革和制度创新,取得了举世瞩目的成绩,实现了2.3亿农村富余劳动力向城镇的转移就业,显著增加了国民财富、提高了农民人均可支配收入,也因此改善了农民的生活水平。同时,我们也必须面对当前统筹城乡就业方面仍然存在的诸多问题。这些问题表明,并不是各级政府具有统筹城乡就业的意愿并且付诸行动,就能达到预期的政策目标。统筹城乡就业的实现程度,不仅取决于相关的体制改革、制度创新和政策体系的建立,还受具体政策执行手段即政策工具选择和运用的影响。要进一步提高统筹城乡就业目标的实现程度、解决统筹城乡就业领域现存的主要问题,要求我们更加重视政策目标、政策体系与政策工具的匹配、选择和优化。

一、研究述评与新分析框架

政策工具研究是伴随着新公共管理的管理主义对公共管理方式多元化的追求以及公共政策复杂程度和执行难度的增加而兴起的。政策工具理论的发展为政策目标的实现路径提供了重要的理论支撑。这一理论的研究内容除了政策工具的概念、分类和特征外,主要集中于政策工具的选择、组合与评价方面,并建立了较为系统和规范的理论体系。由于其强大的解释力和应用性,政策工具理论在在环

收稿日期:2011-10-14

基金项目:国家社会科学基金重大项目“加强和改善国家对农业农村发展的调控和引导对策研究”(08&ZD020)

作者简介:黄红华,男,湖南宜章人,浙江工商大学公共管理学院副教授,管理学博士,主要从事城乡社会政策研究。

环境保护、农业政策、废物处理、土地资源管理以及就业服务等多个领域得到了广泛的应用。

基于政策工具的多样性和可替代性,国内外研究重点集中于在政策工具分类的基础上讨论政策工具的选择、组合与评价。政策工具的分类标准既有按照政治、经济、法律、管理等的领域划分,也有根据政府行政干涉强度、政府引导方式的区分,还有按照强制性程度对政策工具进行的光谱式划分,此外,按照政策工具主体性进行的划分也较为常见,同时也是我国学者分类的参照方式。在对政策工具进行分类的基础上,学者们通过大量实证研究考察不同政策工具的基本特征,区分政策工具在不同条件下的优缺点,积累了关于多个领域政策工具选择、组合与优化的知识,并由此建立了政策工具的选择标准,如彼得斯提出了包括观念、制度、利益、个人与国际环境等在内的5I框架,萨拉蒙采用了强制性程度、直接性程度、自治性程度和可见性程度四个分析维度对政策工具进行分析,而陈振明则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,也有人在此基础上又增加了两个选择标准,即适应性和回应性。

推动城乡就业、消除农民进城就业的歧视、建立高素质人才下乡的激励机制,需要通过恰当有效的路径来实现这些政策目标。政策工具选择、组合与优化成为当前统筹城乡就业中的重要论题。在促进就业具体政策工具方面,国内采用的就业服务政策工具日益多样化。在继续保留工资指导价^[1]、职业中介服务^[2]的同时,还出现了包括信息服务网络化建设^[3]、劳动力和就业市场建设^[4]、转移劳动力培训和职业技能培训^[5]、创业服务^[6]等多种类型。特别是强调市场机制和社会机制共同参与就业管理与服务的政策工具受到了较多的关注。这些政策工具包括劳动力培训中的市场机制作用^[7]和强调政府培训与企业需求匹配的“订单式培训”^[8]等。有研究指出,在减少劳动力市场供需双方中的单方垄断局面,可以提供制度与政策使进城务工人员能够加入工会并受到工会的帮助与保护,也可以加快第三方和其它雇员组织的发展^[9]。此外,学界并未自觉运用政策工具理论的相关资源来系统地梳理统筹城乡就业过程中运用的各种政策工具,考察其不同的运行机制,并对各种政策工具的有效性进行比较研究,以便选取实现不同政策目标的恰当政策工具。相比而言,国外同领域的研究已从单个政策的评价研究走向了比较研究。有学者通过实证研究发现,再就业领域并不必然存在着一种客观最优的政策工具,而需要按照实际环境因素选择恰当的政策工具^[10]。

根据政策工具的理论体系和就业领域的重要主题,统筹城乡就业政策工具的研究框架可以包括:在厘清政府统筹城乡就业的政府责任与政策目标以及相应的政策体系的基础上,对统筹城乡就业的政策工具进行梳理和分类,并对统筹城乡就业的现实问题、政策目标、政府责任、政策体系和政策工具进行匹配;分析考察统筹城乡就业各种政策工具的运行机制,比较各种政策工具的优劣,并对各种政策工具的运行效果进行评价;在考察各种政策工具运行条件的实现程度及问题的基础上讨论优化统筹城乡就业政策工具的具体途径。

二、统筹城乡就业政策工具的匹配

我国统筹城乡就业的过程,其实质是消解二元经济结构下城乡劳动力市场分割的过程,促进就业市场的城乡一体化,促进城乡经济社会以及各产业部门的协调发展。以此作为参照标准,则当前统筹城乡就业领域主要存在以下方面的问题:城乡之间就业户籍身份存在事实上的歧视,农民工没有纳入失业管理范畴、工资和社保等福利偏低、合法权益容易受到损害;就业信息系统不完善、就业信息不畅通,农民工职业素质不高、工种和技能层次存在结构性问题;农民工就业能力低;农民工社保覆盖率低,在住房和子女入学方面存在困难。

要解决上述问题,统筹城乡就业领域的具体目标必须设定为:建立城乡一体化的、公平有效的劳动力市场,促进城乡居民平等和公平就业;建立城乡一体化的就业服务信息系统,实现农村富余劳动力低成本和快速地向城市转移就业;提升农民工就业素质和能力、促进素质就业,适应经济波动、结构

调整和产业升级;逐步建立城乡一体化的弱势群体就业扶持政策,在就业领域实现社会公平和正义;建立城乡居民基本公共服务共享机制,实现进城务工人员的稳定就业以及长期在城市安居、实现进城务工人员市民化,最终实现城乡就业一体化的目标。

但上述目标的实现并不能由政府包办,而是要由政府尊重市场资源配置基本机制的前提下,结合市场和社会组织力量和各自的角色,形成优势互补的多元行为主体。一般而言,政府责任主要在于为市场有效和公平运行创造制度和现实环境、维护市场竞争的秩序、解决信息不对称和外部性问题、提供公共服务等方面。同理,政府在实现城乡就业一体化的过程中,其责任应当主要包括:为劳动力市场公平有效地运行创造制度环境、减少劳动力市场劳资双方的单方面垄断局面、实现劳资双方的力量相对均衡、减少就业和劳动力转移中的信息不对称和不完全、减少职业教育和就业培训中的外部性问题、帮助弱势群体实现就业、提供公共就业以及促进进城务工人员安居乐业的其它基本公共服务并对个人没有能力提供或因交易成本过高而难以提供的公共物品采取集体行动。

为了履行上述政府责任,政府应当和已经出台系列的政策。这些政策包括:取消就业的户籍限制、取消对农民进城务工的行政审批、建立对农民工一视同仁的就业制度,建立与完善以职业分群为基础的城乡社会保障体系,建立农民工合法权益保护体系,开始启用社会失业率并准备分批扩展失业管理的人群范围;培育和规范工会或者农民工组织等类别的雇员组织,推广企业工资集体谈判制度并积极参与协调集体谈判;建立覆盖城乡、覆盖不同省区的、无缝隙的就业信息系统并提供丰富有效且能够便利农民工使用的就业相关信息;建立和完善全国统一的职业准入资格体系,深入和完善就业培训补贴政策;继续推行促进就业的产业政策,推行弱势群体扶助政策并使其覆盖进城务工人员中的弱势群体;推广、扩展和落实住房、基础教育等基本公共服务共享政策,继续推广和深入进行土地流转制度改革以及确保农民土地收益权的土地制度改革。

同一政策目标和政策体系与多种具体的政策工具形成多元的对应关系。例如取消就业户籍限制、建立与完善以职业分群为基础的城乡社会保障体系、启用社会失业率以及建立和完善农民工权益保护政策体系主要需要通过强制性工具来实现,而且强制性工具一般都需要劳动监察、检查、受理投诉、仲裁和起诉案件以及相应的惩戒来保障实施。在推广集体工资谈判等方面需要通过规制认可和经费补贴等形式培育和规范雇员组织,并通过自由市场和政府直接供给等形式提供工资谈判所要用到的信息,同时需要政府作为第三方为劳资双方提供建议和意见,协调多方矛盾。在就业信息系统和就业信息服务体系建设需要政府直接供给,也可以通过自由市场的方式供给,还可以通过经费补贴等形式激励市场和社会组织提供。建立职业准入资格体系需要通过政府规制、政府直接供给等政策工具来实现,而就业培训政策则可以通过政府直接供给、政府间协议、税费减免、凭单制以及合同承包等政策工具实现。推行促进就业的产业政策以及弱势群体扶助政策可以通过贷款优惠、税费减免、工资补贴、政府购买、直接提供以及志愿服务的形式实现。公共服务共享政策则主要通过政府直接供给、承包、补贴、志愿服务以及政府间协议等政策工具来实现,土地流转收益保障政策主要通过政府规制实现。

结合统筹城乡就业中的市场失灵和社会失败的原因以及政府责任的生成逻辑,以及政策工具对政府、企业和社会组织等相关主体的不同要求,我们可以将上述政策工具归纳为强制性政策工具、激励性政策工具、指导性政策工具、信息性政策工具以及服务性政策工具五个种类^[11]。这五种不同的政策工具与统筹城乡就业的政策目标、政策体系等构成多元的对应关系。

三、统筹城乡就业政策工具的属性与运行机制

统筹城乡就业的各类政策工具具有不同的属性和各异的运行机制,因而选择政策工具时必须结合统筹城乡就业的不同问题和情形,衡量各项政策工具的生效条件,才能选择与组合不同的政策

工具。

强制性的政策工具主要是管制或规制,包括进入管制、质量管制和价格管制等。它们主要通过法令形式规定并通过国家强制力保障执行。与这些管制工具相配套的还有劳动监察、劳动争议仲裁和裁判,用以监督执行强制性政策并对违反管制政策者进行制裁。它在建立城乡统一平等劳动力市场制度环境、减少就业领域信息不对称和不完全、减少劳动力市场供需双方的单方垄断、提供公共物品和促成及采取集体行动、减少教育与培训等的外部性以及保护劳动者权益、保护弱势群体、实现社会正义等领域广泛使用。强制性的政策工具是以国家强制力作为后盾的,具有高度的有效性和公平性。其作用程度受到经济社会的承受力和适应性、政策目标的一致性程度、信息对称和完全程度以及劳动和社会保障执法力量和经费能力等因素的影响。

激励性政策工具是在职能或者项目委托的前提下通过经费补贴、财政补贴、税费补贴以及贷款和奖励等方式激励就业领域多种服务的提供。它主要用于对工会的扶持和培育、对就业管理和服务的购买以及对创业活动的激励等方面。激励性政策工具受政府财政能力以及代理方代理能力和资格具备程度的影响较大。另外,激励性政策工具需要面对“委托—代理”问题,即社会分工和信息不对称带来的委托者督促代理者实现自身目标的问题。这一问题可以通过招投标的形式创造竞争机制和减少委托成本,通过信息获取来减少道德风险,也可以通过监督代理人履行合约的行为过程来缓解,还可以通过建立评价体系对目标实现程度进行考核评价等方式来应对。

指导性政策工具主要是提供就业和工资等方面的建议、提供劳动力市场指导价位和企业工资指导价、参加劳资双方的工资集体协商以及进行劳动纠纷的调解等。在市场经济环境下,在不能通过简单行政命令实施工资和福利标准且工资福利依据市场规律和劳资双方的个体特征富有弹性的条件下,使用指导性政策工具比使用强制性政策工具更为恰当。指导性政策工具所指向的建议和目标结果具有不可控性。它的生效程度受指导者相关知识具备程度、相关信息拥有程度以及劳资双方力量对比情况三大因素的影响。

信息性政策工具主要包括信息网络建设、信息供给以及政策咨询等。这种政策工具主要用于劳动者的工作搜寻、工资福利协商以及农民工权益保护等方面。这一政策工具的生效程度主要与信息网络的完备程度和使用的便利程度以及信息的时效性和丰富程度相关。就统筹城乡就业的信息网络而言,至少要求具备跨区域性、跨城乡性和便于农民工使用等特征,并且所提供的信息要求真实可靠和及时有效,同时信息管理部门要对垃圾信息和信息噪音进行及时的剔除。

服务性政策工具包括政府直接供给、建立公共企业供给、服务外包以及社区服务等。用于统筹城乡就业中的服务性政策工具主要表现为:建设劳务协作基地,组织劳务输出,对外务工人员建立个人档案并定期回访;建立创业(就业)服务项目经理人制度,开发社区就业岗位;政府成立公益性事业单位或者自收自支事业单位对农民就业培训和社会保障进行服务和管理;为就业困难人群开发并提供岗位(主要是公益性岗位)以及提供就业服务;安排农民工子女就近入学(流入地政府为主,公办学校为主)、建设廉租房以及其它帮助进城务工人员就业和享受公共服务体系的措施。就业服务通常需要在了解服务对象需求的基础上提供个性化服务,所以需要在供需双方间建立服务“表达—响应”机制。同时,服务性政策工具的程序较为复杂、工作要求细致、人员配置需求较多,所以需要改善就业服务的服务流程、服务质量,加强人员配置并将服务下沉到社区、农村和企业等最基层。另外,服务性政策工具运作效果好坏还与支撑就业服务的公共财政体系和公共服务供给机制密切相关。

总的来说,不同类别的政策工具针对大致不同的情形、本身具有不同的特征,它们的生效条件也不尽相同。当然,同样的情形也需要通过多种不同的政策工具来应对,或者说同样的政策工具可以应对多种不同的情形和需要。

四、统筹城乡就业不同政策工具的选择与组合

建立城乡一体化的劳动力市场主要使用强制性政策工具,通过法令制定规范并以国家强制力保障实施。其中户籍制度的改革可以根据当地财政承受能力和城市容纳能力逐步进行^①。从开放地区方面,可以考虑依照“小城镇—县城—县级市—地级市—副省级城市—省会城市—直辖市”的梯度逐步向农民工开放户籍。在户籍开放对象方面,可以考虑依照“职业资格证书和技术等级—社会保险缴纳情况—城市务工和居住年限—文化水平—固定工作单位和住所—土地多少”等因素逐步开放。^②在使用社会失业率取代城镇失业率的过程中,纳入失业管理的人口可以呈梯队扩展:首先是城镇失业人员,然后依次是失地农民、失去工作的农民工以及农村其它富余劳动力。失地农民纳入失业管理的范围可以依据失地的数量或比例从多到少逐渐纳入;失去工作的农民工可以根据从事非农工作的年限从高到低逐渐纳入失业管理范围,并由其自行选择纳入失业管理还是返乡务农;在条件具备的情况下,还可以根据每年劳动收入与当地最低收入线的比例等办法将农村其它富余劳动力逐步纳入失业管理范围。

建立统一协调社会保险制度的目标是实现不同身份、不同地区社会保障模式与种类的统一,将农民工纳入到统一的社会保障体系中,并区分不同的缴费层次,由农民工根据自己的条件和意愿进行选择。在社会保险体系方面,需要建立能够在不同区域接续、在不同身份间转换的社会保险体系。^③可以在农民工社会保障制度设计上实行分层分类保障,根据农民工的分层和社会保险不同险种的特点,区别对待。如,将稳定就业(有较长时期的劳动关系和稳定的工作岗位)的农民工纳入现行制度,参加城镇养老、医疗、失业、工伤等社会保险。不稳定就业(经常处于流动状态)的农民工采取过渡性的办法。在实际操作中,可以首先将非农工作时间最长的一批农民工转入城镇职工社会保险体系,再根据社保基金的支付能力,逐步缩短对工作时间的限制,最终建立和完善以职业分群为基础的城乡社会保障体系,并尽快实现社会保险的省级以上政府统筹。

促进劳动力转移则主要使用激励性和信息性政策工具。激励性政策主要用于劳动力培训服务的供给以及对弱势群体就业的促进,而信息性政策工具主要用于减少工作搜寻的时间和成本。劳动力培训服务和信息服务更能从根本上解决劳动力转移和劳动者收入等问题。劳动力培训中,以输出地为主进行的培训对于培训者和被培训者而言培训成本都相对低廉,但输出地为主进行的培训更能贴近需求、更先进和具有规模效应。另外,企业主导的培训相对来说比政府主导的培训更具有优势,更具监督动力、更有针对性、培训质量更高。但无论企业主导还是政府主导,只要委托第三方进行培训,就需要处理“委托—代理”问题。在信息服务中,除了鼓励和规范社会中介提供的信息服务外,政府还需要努力增强公共信息服务对农民工就业的实质影响力,改变多数农民工主要通过个人信息渠道获取就业信息的状况。

改善农民工就业福利、保护农民工劳动权益主要依靠强制性和指导性的政策工具。其中强制性的政策工具对于劳动合同的签订、最低工资、劳动时间限定、工资支付保障依据、缴纳社会保险等基本权

①据重庆市政府2010年的测算,重庆首批300多万农民工进城,政府和企业需要支付的总成本是1200亿。为了避免政府和企业负担陡增,必须设定梯队进城转户的办法。

②事实上,我国多数城镇的户籍都是根据城市梯队不同设置相应的进入条件,主要根据是否置办房产、投资缴税额度、工作和缴纳社会保险年限、贡献大小、技能和职称等级等方面设置进入门槛。

③现有的社会保障的问题主要是统筹层次低、转接难、保障力度小,呈现碎片化的特征。有的实行县级统筹,有的是市级统筹,只有少数实现了省级统筹,而且农民工社会保障形式有综合社会保险(如成都),也有专门为农民工设置的五类保险(如重庆),还有些地方已经允许符合条件的农民工将养老保险和医疗保险等与城镇职工并轨(如浙江)。

益的保障具有积极作用,但是要在此基础上提升农民工工资则更多地要依赖指导性政策工具,通过公布工资指导价位、行业用工成本信息、不同企业的工资信息以及实施工资集体协商制度等途径来实现,而且这种途径不会对市场机制造成明显扭曲。但是,指导性政策工具必须以相关信息的获取以及农民工组织化程度的提高作为基本条件,辅之以政府在其中的协调和建议作用。现阶段农民工的合法权益保障主要集中在劳动报酬、社会保险以及劳动合同解除等方面。在政府处理案件和结案的数量逐年递增的同时,社会自身的争议调解能力也在上升。从处理结果来看,劳动者胜诉的案件最多,其次是双方都部分胜诉的案件,用人单位胜诉的案件相对较少^①。这说明劳动争议案件处理对于维护目前尚处于相对弱势状态下劳动者权益保护起了相当重要的作用,也从另外一个角度说明了企业在侵害劳动者权益方面一直存在较为严重的问题。

促进就业、稳定就业和促进进城务工人员市民化的过程中,主要适用服务性政策工具。为了增进就业服务中的竞争性,需要政府充分引入市场机制,把所有能够由第三方供给的就业服务都外包出去,政府在其中主要履行其必不可少的监督责任,并在需要促进公平和扶持弱势群体的领域履行责任。在服务外包的过程中需要加强对服务供给者的选择,制作一系列的服务标准与规范,签订服务协议,对外包的服务进行监督、考核、评价与奖惩。另外,无论是农民工子弟的就学还是农民工家庭的住房和基本医疗卫生以及计划生育等服务,都需要改革财政体制和增强地方政府的财政实力作为支撑。

总而言之,在统筹城乡就业各领域都存在对政策工具类型的选择与组合问题,而且在同一类政策工具内部也存在具体政策工具的选择和组合。统筹城乡就业各领域的核心论题所考虑的因素也各不相同。

五、统筹城乡就业政策工具运用能力和运行效果

统筹城乡就业中强制性政策工具的运用过程表现在我国出台了一系列的就业管理的法律规范,其中包含了对农民工就业的管理与规范。其中《劳动合同法》的颁布实施使得对包括进城务工人员在内的劳动者的保护更强有力。但是由于劳动执法体系不健全,执法监察力量严重不足,造成执法不严、违法不究的现象仍然时有发生,农民工工资拖欠、劳动时间过长、超过劳动时间无加班工资以及劳动合同签订率和社会保险缴纳率不高等问题仍然较为严重,甚至有些地方的政府部门仍然对农民工进城务工设置行政审批以及变相收费等障碍。

激励性政策工具运用中,已经呈现出一些较好的条件。比如,培训服务的社会化和市场化程度发展较快,民办的培训机构数量有较明显增加,招生和培训人数增加较快^②、参加职业鉴定以及取得职业资格证书的人数都有明显增加,中央和各级地方政府的财政投入也在加大。同时,激励性政策工具运用中还有以下问题:技工学校和就业训练中心数量在减少、在校学生和培训人数却在增加,在扩大招生规模的同时需要注意教学条件和教学质量的改善,需要通过公开的招投标制度引入职业培训竞争机制,筛选资质好的单位承担培训项目,还需要完善培训单位的资质审核标准体系,扩展和完善职业鉴定的考核体系和考核方法。

指导性政策工具尚未在工人工资福利的提升中发生明显的作用,其原因在于:政府在工资指导线的建立、劳动力市场工资指导价位信息的发布以及行业人工成本信息的发布方面仍然乏善可陈;对工资集体协商制度的推广缺乏动力;最重要的是,农民工组织化程度和加入工会的比例过低,工会在工资调节、素质提升和参与决策等方面的能力也不足以形成与资方对等谈判的态势^[12]。

^①参考2007和2008年的《中国劳动统计年鉴》中的相关数据。

^②2002—2008年《中国劳动统计年鉴》的数据显示,民办培训机构的数量从2001年到2007年增长了1.3倍,培训人次几乎增长了一倍。

信息性政策工具方面,进城务工农民的私人信息网络在工作搜寻中起了重要作用,市场机制和市场组织在就业信息服务方面所占的份额越来越大,职业介绍的市场化程度越来越高。^①虽然我国劳动与社会保障系统内部的信息网络建设较好,但面向农民和社会的就业信息网络的建设相对较弱,并且这些信息网络尚未被进城务工人员便利地使用,尚未使就业信息及时、有效地从发布者传递到接收者,尚未对进城务工人员的工作搜寻产生重要影响。

服务性政策工具方面,进城务工人员的生活费用依然偏高、居住环境差、子女入学难问题仍然突出,他们在医疗卫生等方面的服务也需要跟上。另外,针对城镇就业困难人群的就业扶持政策和服务也应该扩展到进城务工人员。在统筹城乡就业的诸多政策中,服务性的政策是其中最弱的一环,其主要原因不在于服务性政策工具运用不当,而是因为政府的职能和意识尚未转变过来,还没有把城乡居民放在就业和生活服务的同等位置上来。所以,对于服务性政策工具而言,转变观念并通过政策措施落实城乡居民同等享受各项基本公共服务的权利比选择恰当的政策工具显得更为迫切和重要。当然,不能否认在服务性政策工具的运用过程中会遇到城乡居民的利益冲突以及地方财政的负担能力等问题。这些问题使得众多与就业相关的基本公共服务共享需要一个渐进的过程。

总而言之,由于统筹城乡就业中的不同政策工具生效条件具备程度不尽相同,所以各种政策工具运行的总体效果也有区别。从定性的角度来衡量,统筹城乡就业中强制性政策工具、激励性工具以及指导性政策工具的运行效果一般,信息性政策工具和服务性政策工具的运行效果较差。

六、统筹城乡就业政策工具的优化路径

统筹就业政策工具优化,需要结合其影响因素从政策工具运行的政治经济与社会环境、政策网络与政策过程的改善程度、政策工具本身属性的发挥程度以及政府内部管理工具与外部政策工具间的匹配程度等方面考虑。

改善政策工具运行环境主要包括进一步制定全国统一的就业政策,建立城乡一体化的管理体系,改善就业信息网络建设,进行户籍管理制度改革,建立统筹层次较高且能在不同区域和人群间实现衔接和转化的社会保障体系以及推动农村土地流转制度改革等方面的政策环境。

改善统筹城乡就业的政策网络,最重要的是形成运作规范、参与有序、行动有力的农民工组织,使他们能够有序地参与和影响决策并通过组织化和自主治理的方式维护农民工权益,从而改变政策网络中政府相关部门、就业中介组织以及用人单位强势,务工人员相对弱势的不均衡状态。

改善政策工具本身,主要是通过行为方式、行为主体以及可供使用的资源等方面确保强制性政策工具的有效实施;通过处理不同层级政府间以及政府部门企业和社会组织间的“委托—代理”关系、减少其中的道德风险和交易成本、增加委托人和代理人以及服务对象的利益兼容来改善激励性政策工具;通过协调与制衡劳动就业关系中的各方力量等方式来实现指导性政策工具的切实生效与功能改善;通过使信息平台和信息沟通渠道的种类多元化和覆盖广域化以及贴近信息受众等途径实现信息性政策工具的技术改善;通过建立与完善“表达—响应”机制、地方财政体制以及公共服务外包机制等形式改善服务性政策工具。

优化政策工具,还必须实现政府内部管理工具与外部政策工具的匹配。具体途径包括:对就业管理与服务机构从组织形式、劳动执法和服务队伍建设改革以及财政体制改革等方面进行体制改革;通过完善工作考核评价指标体系、考核方法以及加强考核结果与奖惩机制的衔接增强政府内部的积极

^①据2002—2008年的《中国劳动统计年鉴》数据显示,2001至2007年间,各类职业介绍机构从26793家增长到了37897家,其中公共职业介绍机构从18739家增长到了24806家,也就是说非公共职业介绍机构从2001年的8054家增长到了2007年的13091家。

性;通过相关规范的制定以及员工技能培训提升政府相关部门使用项目管理、社区服务、服务外包、合同管理等多元管理方法的能力。

政策工具的匹配、组合与优化对于统筹城乡就业,消解二元经济结构下的城乡劳动力市场分割具有举足轻重的作用。同时需要强调的是,统筹城乡就业是统筹城乡发展的有机组成部分,故而统筹城乡就业政策工具也需要放在统筹城乡发展的大视野中来考察。

参考文献:

- [1]刘素华.发挥工资指导价格在劳动力市场中的作用[J].经济体制改革,1999(5).
- [2]张华初.我国公共职业介绍服务的现状与发展[J].江西社会科学,2003(7).
- [3]陈建刚.完善我国就业公共服务体系的几点建议[J].中国行政管理,2005(5).
- [4]蔡昉.中国劳动力市场发育与就业变化[J].经济研究,2007(7).
- [5]徐薇,张鸣鸣.构建农村劳动力培训长效机制的政策思考[J].经济体制改革,2006(4).
- [6]吴昌华.基于微观视角的农民创业模式选择[J].农村经济,2008(6).
- [7]许昆鹏,黄祖辉,贾驰.农村劳动力转移培训的市场机制分析及政策启示[J].中国人口科学,2007(2).
- [8]锦秀文.“就业订单式培训”解困两头[J].中国社会保障,2003(8).
- [9]李永杰,杨本建.中国特色的刘易斯转折点与城乡劳动力市场一体化的路径选择[J].华南师范大学学报:社会科学版,2008(2).
- [10]TROMME S, LANTINK T. Reemployment services in the Netherlands: a comparative study of bureaucratic, market, and network forms of organization[J]. *Public Administration Review*, 2008(3): 505-515.
- [11]黄红华.统筹城乡就业中的政策工具—以浙江省湖州市为例[J].中国行政管理,2009(2).
- [12]苗青,乐君杰,姚先国.工会职能与工会满意度:基于浙江省2311名员工的实证研究[J].北京市工会干部学院学报,2008(4).

A Study on Policy Instrument of the Construction of Urban and Rural Employment Integration

HUANG Hong-hua

(School of Public Management, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: To achieve the goal of urban and rural employment integration policy not only needs to undertake institutional reform, but also need to choose the appropriate policy instruments. According to the nature of policy instruments, they can be divided into mandatory policy instruments, incentives policy instruments, instructive policy instruments, information policy instruments and service instruments. The appropriate policy instruments for a given policy goal can be chosen according to their compatibility. The approaches to improve the policy instruments are also can be found by fulfilling the condition which made the instruments run. These constitute the policy instrument theory of urban and rural employment integration.

Key words: urban and rural employment; policy instrument; public policy

(责任编辑 彭何芬)