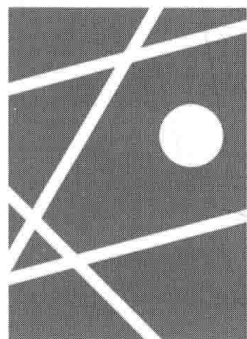


福利三角视角下 农民工的 就业促进政策研究

袁小平◎著

中国社会科学出版社



福利三角视角下 农民工的 就业促进政策研究

袁小平◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

福利三角视角下农民工的就业促进政策研究：以J省国家级项目企业为例 / 袁小平著. —北京：中国社会科学出版社，2016. 12

ISBN 978-7-5161-9570-3

I. ①福… II. ①袁… III. ①民工—劳动就业—就业政策—研究—中国 IV. ①F249. 214

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第303314号

出版人 赵剑英
责任编辑 王莎莎
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲158号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京君升印刷有限公司
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2016年12月第1版
印次 2016年12月第1次印刷

开本 710×1000 1/16
印张 17
插页 2
字数 279千字
定价 65.00元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010-84083683

版权所有 侵权必究

本书由 2015 年江西省高校人文社科项目“福利三角视角下农民工的就业促进研究”(SH1513); 2015 年度南昌大学社会科学学术著作出版基金; 南昌大学“提升综合实力”建设项目资助出版。

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究背景	(1)
一 我国农民工的就业形势严峻	(2)
二 农民工群体的新变化与新型城镇化对农民工就业提出新要求	(4)
三 现有农民工就业政策的就业促进效果还有待提升	(7)
四 发达国家就业政策的发展趋势与促进就业的主要措施	(19)
第二节 研究问题	(28)
第三节 研究意义	(31)
一 理论意义	(31)
二 实践意义	(33)
第二章 文献综述	(36)
第一节 福利三角中的国家、市场与社会	(36)
一 福利三角的产生背景与内涵	(36)
二 福利三角的反思与发展	(38)
三 福利三角的应用研究	(43)
第二节 农民工就业促进的相关研究进展	(58)
一 市场角度的相关研究进展	(59)
二 国家角度的相关研究进展	(64)
三 社会角度的相关研究进展	(69)
四 农民工就业中国家、市场与社会的关系研究进展	(74)
五 对以上研究的述评	(77)

第三章 研究设计	(81)
第一节 主要概念界定	(81)
一 农民工	(81)
二 就业促进	(82)
三 自主性	(82)
四 融资	(83)
五 规制	(83)
第二节 分析框架	(84)
一 研究目标	(84)
二 研究的理论视角	(84)
三 研究的具体分析框架	(89)
第三节 研究方法	(91)
一 研究方法	(91)
二 研究的信度、效度与研究伦理	(94)
第四节 研究路线	(94)
第四章 我国新生代农民工培训的福利三角：倒置与碎片化	(97)
第一节 A企业新生代农民工的就业能力透视	(97)
一 A企业新生代农民工的基本情况	(97)
二 A企业新生代农民工的就业能力测评	(101)
第二节 A企业新生代培训中的政府、企业与家庭	(107)
一 A企业开展员工培训的现状	(107)
二 政府、企业与家庭在新生代农民工培训中的角色与功能	(111)
第三节 新生代农民工培训的福利三角：倒置与碎片化	(115)
一 新生代农民工培训的福利三角关系形态	(115)
二 福利三角倒置与碎片化的影响	(119)
第五章 福利三角的自主性、融资与规制	(126)
第一节 自主性与福利三角的张力	(126)
一 自主性的双层维度：偏好与能力	(126)
二 新生代农民工培训的企业自主性	(129)
三 新生代农民工培训的家庭自主性	(131)

四 新生代农民工培训的国家自主性	(133)
五 自主性与福利三角的张力	(139)
第二节 融资、规制与福利三角的整合力	(148)
一 融资、规制与福利三角的关系	(148)
二 新生代农民工培训中的融资	(150)
三 新生代农民工培训中的规制	(152)
四 融资、规制与福利三角的整合力	(158)
第三节 福利三角的张力与整合力比较	(161)
一 福利三角的张力与整合力对比	(161)
二 内张与整合：福利三角关系形态的趋势	(162)
第六章 后全能国家与新生代农民工培训的国家逻辑	(164)
第一节 福利三角中的国家：角色与功能	(164)
一 国家的福利角色与福利功能	(164)
二 国家自主性与国家福利角色的变迁趋势	(169)
三 福利三角中的国家角色	(173)
第二节 后全能国家与我国福利制度建设的逻辑	(174)
一 国家自主性与后全能国家	(174)
二 后全能国家与我国福利制度建设的逻辑	(176)
第三节 后全能国家与我国新生代农民工培训政策建设	(188)
一 后全能国家背景下新生代农民工培训政策的建设 逻辑	(188)
二 后全能国家背景下新生代农民工培训政策中的国家 自主性、融资与规制	(197)
第七章 结论与相关政策建议	(204)
第一节 研究结论	(204)
一 研究的主要发现	(204)
二 研究发现的理论意义与政策意义	(208)
第二节 建立新生代农民工培训新福利三角的政策建议	(211)
一 新生代农民工培训新福利三角的建设目标与建设 思路	(211)
二 新生代农民工培训福利三角均衡的具体建议	(213)

第三节 研究的创新之处与不足	(222)
一 创新之处	(222)
二 研究的不足	(223)
第四节 余论	(224)
参考文献	(225)
附 录	(255)

图表索引

图 1—1	新生代农民工占总农民工的比例变动趋势图	(5)
图 1—2	农民工培训内容示意图	(15)
图 2—1	伊瓦斯的福利三角框架	(38)
图 2—2	意大利 20 世纪 80 年代的福利混合隔离图	(42)
图 2—3	福利三角的零和博弈图	(42)
图 2—4	伊瓦斯的福利三角组合与国家之间的关系	(44)
图 2—5	发达国家劳动力人力资本投资的福利三角框架	(57)
图 3—1	国家结构与社会政策形成的关系图	(87)
图 3—2	本研究和分析框架图	(91)
图 3—3	研究路线图	(96)
图 4—1	A 企业的地理区位图	(98)
图 4—2	A 企业新生代农民工的学历分布图	(99)
图 4—3	A 企业新生代农民工就业岗位分布图	(100)
图 4—4	A 企业新生代农民工月收入分布图	(101)
图 4—5	新生代农民工就业能力测量体系	(102)
图 4—6	A 企业新生代农民工接受职业技能培训状况	(105)
图 4—7	A 企业历年员工培训经费增长趋势图	(113)
图 4—8	新生代农民工培训的福利三角关系图	(119)
图 4—9	新生代农民工培训的福利三角内卷化	(122)
图 5—1	A 企业的年产值增长趋势图	(130)
图 5—2	新生代农民工培训的资金流向图	(152)
图 6—1	养老保险覆盖面与人均 GDP 对比图	(177)

图 6—2	1978 年至 2013 年我国农村贫困人口变化趋势图	(179)
图 6—3	社会保障支出与国家财政支出变化趋势对比图	(180)
图 6—4	我国城乡最低生活保障制度建设状况图	(183)
图 6—5	社会组织接受社会捐款情况	(184)
图 7—1	新生代农民工培训新、旧福利三角对比图	(211)
图 7—2	我国失业保险金的节余状况	(219)
表 1—1	农民工就业行业分布表	(3)
表 1—2	农民工培训政策的制度体系与主要内容	(12)
表 1—3	部分欧盟国家各项目投入占积极劳动力市场政策 总投入的比例	(23)
表 1—4	英国积极劳动市场政策的趋势	(24)
表 1—5	德国主动和被动劳动力市场政策的内容	(26)
表 2—1	欧盟 15 国教育和培训参与率	(49)
表 2—2	2001 年欧盟部分国家教育与培训资金支出的公私 对比	(50)
表 2—3	1999—2002 年英国不同规模企业的培训参与率	(52)
表 2—4	2001 年欧盟成员国在发展企业家地位和职能方面 所采取的政策	(54)
表 4—1	A 企业新生代农民工的就业能力状况及其 福利来源	(107)
表 4—2	2013 年度 A 企业员工培训的状况	(109)
表 5—1	A 企业所在地区农民全年人均纯收入与全国的 对比	(133)
表 5—2	2013 年 J 市“阳光工程”培训任务与培训内容	(135)
表 5—3	A 企业所在地的地方政府能力	(137)
表 6—1	部分国家 1980 年公共社会保障和保健支出占 GDP 百分比	(170)
表 6—2	J 省历次最低工资调整表	(178)
表 6—3	公私伙伴关系的形式	(186)
表 6—4	J 市“阳光工程”培训基地一览表	(194)
表 6—5	2011 年度“阳光工程”中央财政安排和本级配套	

资金数额统计表	(199)
表 7—1 欧盟各国培训开支占积极劳动力市场政策总投入 的比重	(216)

第一章 导 论

第一节 研究背景

就业是民生之本。在现代社会,就业不仅直接影响着劳动者的正常福祉以及自身的再生产,而且对经济生产和社会稳定具有影响,因此兼具经济和社会双重意义。就业对个人而言意味着收入、身份、价值和希望,对国家而言则意味着稳定、和平与社会团结。因此,就业是发展议程最优先考虑的问题。但是,就业与失业又是一个世界性难题,增加就业、减少失业一直是大多数国家和地区经济社会发展的优先目标。2008年以来,随着全球金融危机的进一步扩散,世界就业形势更加严峻。根据国际劳工局的统计,2012年全球就业市场经历了二次探底,更多国家开始受到全球经济衰退的影响,就业率大幅下降,失业率开始上升。在发达经济体与欧盟地区,其劳动参与率下降了1个百分点,并且受疲弱的经济前景影响,怯志劳工将持续退出劳动力市场。其中,青年受危机的影响最深,2012年青年失业率飙升至12.6%,预期至2017年将进一步上升至12.9%^①。对此,美国盖洛普公司的总裁吉姆·克里夫顿(Jim Clifton)在《就业战争即将来临》(*The Coming Jobs War*)一书中提到“一份好工作是全球共同的梦想”,“整个世界想要的是一份好工作”^②。因此,各个国家和地区的领导人必须专心于为民众创造好工作。在此背景下,全球各国政府日益将就业问题纳入其国家发展框架和政策当中,纷纷出台各种创业刺激计划,设计出良好的

① 国际劳工组织:《2013年全球就业趋势:就业行情二次探底回升》,中国财政经济出版社2013年版,第10—11页。

② 吉姆·克里夫顿:《盖洛普写给中国官员的书》,中国青年出版社2012年版,第18页。

发展政策以确保经济增长能转化为就业机会,改善就业状况。

一 我国农民工的就业形势严峻

农民工群体是我国经济建设中的重要力量。对农民工而言,在城市中顺利就业是实现其劳动力的顺利转移与增加自身收入的前提条件,也是获取城市市民身份、实现社会融合的重要途径。对城市而言,农民工的顺利就业是城市将丰富的农民工人力资源转化成人口红利的关键一步。许多研究已表明,改革开放以来,我国所取得的巨大经济成就、城市的快速发展与农民工所提供的人口红利分不开。^①同时,农民工的顺利就业也是加快我国城市化进程的重要步骤。因为城市人口增加是城市化的关键指标之一。现阶段我国城市人口增长的主要动力不是来自于城市人口的自身增长,而是由于农民工源源不断地进城就业。因此,农民工就业还对我国的城市化进程具有重要影响。此外,从国家与社会发展的角度看,农民工就业具有重要的社会功能。就业权是农民工所拥有的诸多社会权利的重要组成部分,农民工的就业程度与就业质量既能反映我国社会政策的公平程度以及适度普惠型福利体制的实现程度,也能反映我国小康社会的实现程度。因为非农产业就业比重是我国建设小康社会的重要指标之一。^②而且,由于就业是实现社会流动的重要方式,农民工就业还具有重要的社会功能,它能帮助农民工群体改变自身社会地位,实现垂直流动,这对改变我国当前的阶层封闭性具有重要意义。

目前我国农民工就业所面临的形势日益严峻。结合美国城市地理学家诺瑟姆(Ray M. Northam)对城市化发展阶段的分类以及《国家新型城镇化发展规划(2014—2020)》,未来一段时间内,我国仍处于城市化快速发展阶段。这意味着我国每年将平均新增农民工约566万,^③加上我国现

① 穆光宗:《中国的人口红利:反思与展望》,《浙江大学学报》2008年第3期。

② 我国20世纪90年代国家统计局等12个部门提出全国人民生活小康水平标准。它包括人均国内生产总值、恩格尔系数、城镇人均可支配收入、农民人均纯收入等16项指标。其中就包括非农就业率。2006年统计局制定的全面建设小康社会统计监测指标体系对很多指标进行了修改,就业方面的指标换成了城镇失业率。

③ 国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司:《中国流动人口发展报告2010》,中国人口出版社2010年版,第4页。

有 2.69 亿农民工,至 2020 年我国农民工数量将达到 3.08 亿。如此巨大的数字说明未来我国农民工就业仍有很大压力。因此,政府迫切需要采取多种手段,积极应对。

近年来农民工就业趋势虽然较为稳定,但仍有不少农民工无法实现顺利就业。国家人口计生委的数据显示,78.8% 的农村户籍流动劳动力就业处于稳定状况,超过 20% 的农民工就业不稳定或灵活就业,且近两年灵活就业的趋势在加强。^① 而且统计数据还表明,农民工就业呈现出低收入、缺乏保障的特征。大量农民工需要承受长时间的连续工作,且劳动保障得不到落实。虽然灵活就业或非正规就业受到发达国家的推崇,但是我国农民工就业的不稳定性主要是由于普遍文化水平不高、缺乏职业技能、受教育水平低、就业能力差所引起,使其就业只能集中于次级劳动力市场,在低端行业就业,难以获得提升与发展的机会。因此,农民工的非稳定就业更多是在找不到有较高就业岗位条件下的无奈选择,而非农民工群体的主动选择。

表 1—1

农民工就业行业分布表

(单位:%)

年份 就业行业	2010	2011	2012	2013
制造业	40.4	37.3	35.2	20.0
建筑	6.2	7.1	7.5	9.4
批发零售	17.7	18.1	18.8	23.8
住宿餐饮	10.3	9.9	10.6	14.6
社会服务	10.8	9.8	8.7	11.4
交通运输/仓储通信	4.1	3.8	3.8	4.0
其他合计	10.5	14	15.4	16.8

资料来源:2010—2013 年的数据来自原国家人口计生委 2010—2012 年流动人口动态监测调查数据,参见国家卫生和计划生育委员会流动人口司:《中国流动人口发展报告 2013》,中国人口出版社 2013 年版,第 55—56 页。2013 年的数据来自国家卫生和计划生育委员会流动人口司:《中国流动人口发展报告 2014》,中国人口出版社 2014 年版,第 30 页。

^① 国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司:《中国流动人口发展报告 2010》,中国人口出版社 2010 年版,第 4 页。

农民工就业的低稳定性说明农民工的就业质量不高,具有脆弱性特征,对风险的抵抗能力差。而且农民工就业所面临的风险正在逐步加大。一方面,随着全球化进程的不断深入,经济波动的幅度越来越大,经济波动的周期越来越频繁,这无可避免会对就业产生影响,首当其冲的就是非稳定就业的劳动者。例如,2008年的经济危机给农民工就业造成很大影响,使不少农民工被迫返乡,相关数据显示,2009年有超过2000万的农民工返乡就业。另一方面,经过改革开放三十多年来的高速发展,我国经济也进入调整期,经济下行压力加大,新一届政府主动调控了经济增长的速度,引导我国产业结构升级转换,注重发展技术密集型、知识密集型和人力资本密集型产业。产业结构的调整给经济发展带来了巨大的复杂性,使就业的结构性矛盾越来越突出,“就业的结构性矛盾上升为主要矛盾”,^①同时也对农民工的素质提出了更高要求,低学历、低技能的农民工就业难度将持续加大。此种趋势给农民工的就业产生了巨大压力。

在以上因素的综合影响下,我国农民工就业面临着巨大的“结构性”风险,企业的“用工荒”和农民工的“就业荒”并存。农民工的低技能与企业的高要求存在着差距,农民工越来越难以获得“体面性工作”,因此传统的农民工就业模式必须发生改变。

二 农民工群体的新变化与新型城镇化对农民工就业提出新要求

(一) 农民工群体的新变化对农民工就业的挑战

农民工群体的新变化体现在新生代农民工^②群体数量的不断上升和农民工流动的家庭化等方面。各类数据显示,新生代农民工已成为当前农民工的主体。2005年全国1%人口抽样调查结果显示,新生代农民工的数量约为5980万人;至2010年,该群体的数量攀升至1.18

^① 中国就业促进会:《聚焦2012中国就业》,中国劳动社会保障出版社2012年版,第25页。

^② 目前新生代农民工这一概念的使用范围较广,本文采用人口统计学的定义,指1980年以后出生的农民工。

亿人,占农民工总量的53.6%。根据现在的发展趋势预测,2030年我国新生代农民工的总量将达到2.79亿人,占全部农民工的比例接近90%。^①农民工群体的代际更替对其就业提出了更高要求。新生代农民工与上一代农民工相比,其价值观与社会期望等都有很大变化,已经由注重生存转向了注重发展;同时,他们的城市居留意愿强,工作耐受力低,对工作机会、就业质量的期望更高,不愿意再像上辈一样从事苦、累、脏、差等体力型工作,更加注重职业的上升空间,希望体面就业。

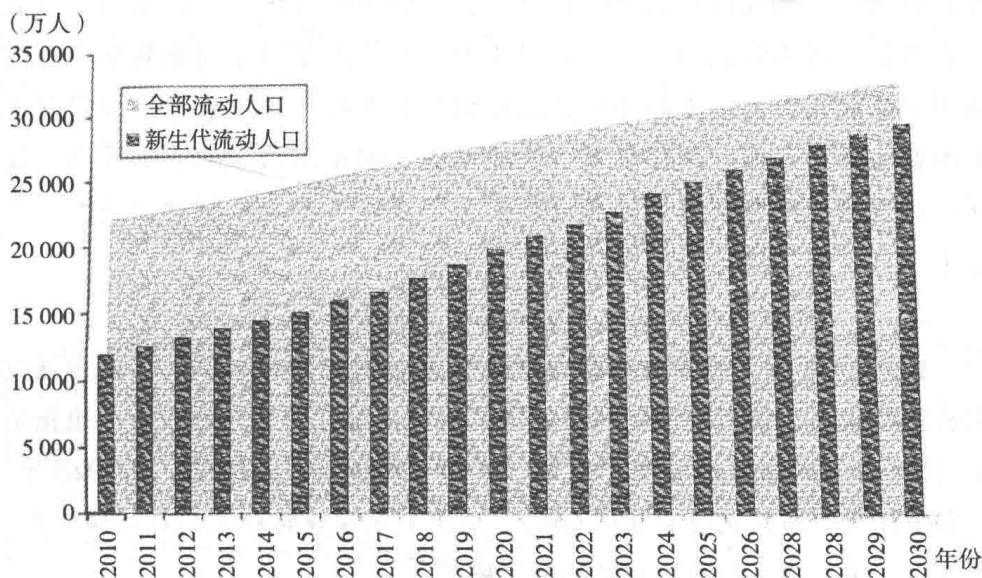


图 1-1 新生代农民工占总农民工的比例变动趋势图 (单位: 万人)

资料来源: 国家卫生和计划生育委员会流动人口司:《中国流动人口发展报告 2013》, 中国人口出版社 2013 年版, 第 4 页。

农民工群体的新变化还体现在家庭化流动特征不断凸显方面。资料显示, 农民工流动的家庭化现象在 20 世纪 90 年代就已出现。近年来, 农民工家庭化流动的趋势日益明显, 比例越来越高。2000 年全国人口普查数据显示, 在有流动人口的家庭中, 夫妻共同迁移比例为

^① 国家卫生和计划生育委员会流动人口司:《中国流动人口发展报告 2013》, 中国人口出版社 2013 年版, 第 4 页。

46.1%。^①至2009年我国举家外出的农民工总数达到2900万人。^②2010年国家流动人口动态监测数据显示,有27.85%的农民工家庭已经完成了迁居,所有家庭成员都一起流动;在尚未完成迁居的家庭户中,有64.47%的家庭已经完成了分批迁居,仅有35.53%的家庭是1人在城市务工。^③2011年国家流动人口动态监测数据显示,接近一半的核心家庭已经完成了家庭化迁居。在2012年国家流动人口动态监测调查中,曾以子女在本地居住的比例作为各地区流动人口家庭化程度的衡量指标,结果发现2013年流动人口的家庭化程度达到62.2%。^④并且,根据学者的预测,随着我国市民化进程的不断推进,家庭化迁居会成为未来我国人口流动的主要趋势之一。农民工的家庭化流动对流入地和流出地的福利资源配置提出了更高要求。具体到就业领域,则要求政府做好农民工的就业保护工作,预防和减少失业风险、缩短他们再就业的时间,提高劳动报酬。因为家庭化迁居现象扩大了农民工失业风险的涉及面,农民工一旦失业,将会给整个家庭带来不稳定性。

(二) 新型城镇化对农民工就业提出了新要求

自2013年起,国家开始着力推进新型城镇化建设,“人”成为城镇化的发展核心。新型城镇化的推进既给农民工就业提供了新机会,也提出了新挑战。《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》提出,至2020年,我国常住人口城镇化率要达到60%,实现1亿农业转移人口在城镇落户,促进大、中、小城市和小城镇协调发展。

一方面,农民工的大量进城将增加城市的就业压力,并会对城市居民的就业产生一定的挤压与冲击;另一方面,市民化进程的不断推进迫切需要提高农民工的就业质量。市民化不仅是身份待遇的同城化,还是社会参与和融入的市民化,而就业是农民工参与和融入城市生活的最重要渠道。稳定的、高质量的就业能够促进农民工的城市参与和融入。因

① 于学军:《中国流动人口的特征、需求和公共政策思考》,《开放导报》2006年第6期。

② 侯云春、韩俊、蒋省三等:《农民工市民化进程的总体态势与战略取向》,《改革》2011年第5期。

③ 盛亦男:《中国流动人口家庭化迁居》,《人口研究》2013年第7期。

④ 国家卫生和计划生育委员会流动人口司:《中国流动人口发展分省报告2013》,中国人口出版社2013年版,第5页。