

王飞跃 杨阳 著

贫困治理中的就业与失业 社会保险深化改革研究

中国社会科学出版社

贫困治理中的就业与失业 社会保险深化改革研究

王飞跃 杨阳 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

贫困治理中的就业与失业社会保险深化改革研究/王飞跃, 杨阳著. —北京: 中国社会科学出版社, 2019. 3

ISBN 978-7-5203-4010-6

I. ①贫… II. ①王… ②杨… III. ①失业保险制度—保险改革—研究—中国
IV. ①F842.615

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 021971 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 郭晓鸿
特约编辑 张金涛
责任校对 周 昊
责任印制 戴 宽

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 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2019 年 3 月第 1 版
印 次 2019 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 25
插 页 2
字 数 346 千字
定 价 99.00 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

中央财政支持地方高校资金资助
贵州省区域内一流学科资金资助

前 言

1986年3月，第六届全国人民代表大会第四次会议将“老少边穷”地区迅速摆脱经济和文化落后的状态作为一项重要内容，列入《国民经济和社会发展“七五”计划》。同年6月，国务院贫困地区经济开发领导小组成立（后更名为：国务院扶贫开发办公室），这一方面标志着中国在社会主义事业建设上根除了“左”的思想影响，客观面对和正视经济建设和改革中的社会发展问题；另一方面，也标志着中国不仅在法理上，而且在行政上开始了“有组织、有计划、大规模的农村扶贫开发活动”。从此，中国的反贫困事业以政府组织垂直构架为核心主体，以非政府横向组织为辅助，构建起责任主体多元、方式多样、基础设施与投资开发并举和社会管理制度建设跟进的具有中国特色的反贫困治理体系。这其中的社会管理制度建设的核心是：社会保障制度建设的全覆盖成为当今世界最大的保障网，有效地阻断和遏制了贫困的再发生，为中国决胜扶贫攻坚，全面建成小康社会发挥了应有的制度保障作用。

各国及国际组织反贫困的实践表明，贫困治理的难度在于：贫困的结果都一样，但贫困的原因则是千千万万，而中国30多年的反贫困实践则表明，贫困既是一个发展问题，也是一个社会问题。按照市场规律实施扶贫开发，必然导致就业、失业和低保等社会问题，这就使得健全完善的社会保障制度体系成为巩固扶贫开发成果、遏制贫困发生的最后一道堤坝。因

此，2015年11月中共中央国务院召开的扶贫工作会议所明确的为“精准扶贫、脱贫”战略而实施的“五个一批”工程之一，就是“社会保障的兜底”工程。

中国特色社会主义社会保障制度构建是以有效遏制贫困为起底的，即“两免除一解除”^①（免除所有人的生存危机、免除疾病恐惧与解除所有人的养老后顾之忧），而非照搬西方国家的“从摇篮到坟墓”或“效率优先”。以此为基础，通过不断的改革与完善，不仅整合了改革开放以来社会保障制度建设的“碎片”状况，而且建立起了层次清晰、体系全面的社会保障制度，实现了社会保障制度的全覆盖。但一方面，我国经济快速发展而引起的社会巨大变革，使得社会保障制度不仅在内容上，而且在制度之间的衔接上都难以适应这种变化。正如中国共产党第十九次全国代表大会报告中所指出的那样：“经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。”^② 面临新时代，社会保障各项制度虽然已经定型，但制度之间的衔接及运行机制还有待于深入研究。为此，我们在中央财政支持地方高校建设专项资金和贵州省省级重点特色学科资金的持续支持下，从2014年起就开始探索就业政策及制度、失业社会保险制度和最低生活保障制度之间的有效衔接机制，以及这些制度建设在贵州整个反贫困进程中发挥的基础和主导作用。

“天无三日晴，地无三分平，人无三分银”是贵州自然地理和贫困的历史写照，同时民谣“高山彝苗水仲家（布依族），仡佬族住在石旮旯”“苗家住山头，夷家（指布依族）住水头，客家（少数民族对汉族的称呼）住街头”等，客观地反映了贵州经济社会发展和结构的复杂性。这就使得贵州是全中国贫困深度最深、贫困密度最大、贫困发生率最高，扶贫

① 郑功成：《中国社会保障改革与发展战略研究——理念、目标与行动方案》，人民出版社2008年版，第2页。

② 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，人民出版社2017年版，第10页。

开发难度最大，扶贫关系最为复杂的省份。同时，贵州作为国务院颁布的《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》中划定的11个（加上西藏、四川省藏区、新疆南疆三地州共14个地区）集中连片特困地区之一，是为扶贫攻坚的主战场。这其中，与贵州关联的就有乌蒙山区、武夷山区和滇贵黔石漠化地区，根据2015年国家统计的7017万尚未脱贫的人口中有60%以上居住在这三个地区。因此，探讨和总结贵州扶贫开发成效，尤其是社会保障制度作用，不仅有利于发挥社会保障制度的“兜底”作用，而且具有普遍的指导和借鉴意义。

本研究成果共有七章。第一章，在较为系统地梳理贫困及反贫困理论的基础上，全面地分析了中国反贫困治理体系的构建和基本内容及成效，并以贵州的实践予以实证。第二章，在梳理和分析就业及就业政策的基础上，以贵州为例，对就业政策在反贫困方面的效果进行总结分析。第三章，采用实证分析方法，对产业扶贫中的就业集聚效应进行分析和对策研究。第四章，针对贫困地区工业化进程对就业的影响进行实证分析，提出完善就业政策的方法和路径。第五章，为了有效规避“农村贫困”转移为“城镇贫困”，本章探究了新生代农民工的就业质量问题，为城镇化进程中提升农村劳动力转移的就业质量，提供决策依据。第六章，在对失业理论进行归纳分析的基础上，就进一步深化失业保险制度改革进行了探讨。第七章，结合中国当前反贫困治理体系，就失业保险制度的进一步深化改革，尤其在决胜扶贫攻坚中，如何“扎紧”“织密”社会保障网，“兜住”贫困这个“底”进行了分析探讨。

2010年贵州实施的第十二个五年计划中，提出了实施“四化”（工业化、农业现代化、城镇化和信息化）战略，使得贵州省经济从“十二五”开始就持续保持在两位数的增长速度，经济社会发生了前所未有的变化，至今经济增长速度仍然处于全国前列。为了反映贵州省经济起飞对反贫困的重要作用，笔者作为劳动经济学硕士生导师，从2010级起就要求研究生关注贵州“四化”战略，尤其是就业对反贫困的效果研究，并以此为硕士

论文选题。他们是 2013 级的田忠、2014 级的郭怀亮、2015 级的田宋和 2016 级的祝冰洁同学，可以说本成果是在他们的硕士学位论文为构架的基础上得以完成。同时 2014 级劳动与社会保障专业的研究生魏丹、孙兰妹、王晓蕾和 2017 级劳动经济专业的研究生季锡也为研究付出了辛勤的劳动，在这里表示感谢。本书的最后成稿由贵州财经大学人事处杨阳教授协助完成。

将贫困、就业和失业社会保险整合研究，涉及不同学科门类，本身就是一次跨学科的创新尝试和探索，受制于我们的能力和水平，书中难免存在很多不足，恳请专家和读者予以斧正！

贵州财经大学公共管理学院

王飞跃 杨阳

2017 年 12 月

目 录

第一章 贫困治理与中国的反贫困实践	1
第一节 贫困的相关理论	1
第二节 贫困与反贫困的思想与理论	8
第三节 反贫困的政策、措施与成效 ——基于中国的思想理论与实践	21
第二章 就业与就业政策	53
第一节 就业的基本理论	53
第二节 就业政策及反贫困中的实践分析 ——以贵州省为例	66
第三章 就业政策效应的实证研究：产业集聚的就业效应	82
第一节 产业集聚理论的形成与发展	83
第二节 贵阳产业和就业的发展现状分析	98
第三节 产业集聚的就业吸纳机制：理论层面的考察	120
第四节 产业集聚对就业影响的实证研究 ——以贵阳市为例	136
第五节 研究结论与政策建议	166

第四章 工业化进程中的农村劳动力转移实践分析	173
第一节 农村劳动力转移历程与现状	173
第二节 农村劳动力转移规模的预测	182
第三节 贵州工业化进程中农村劳动力转移的历程	195
第四节 集中连片特困地区劳动力转移调研情况 ——以贵州省威宁县为例	207
第五节 促进农村劳动力转移的对策	220
第五章 新生代农民工就业问题探讨	228
第一节 概念界定及相关理论	228
第二节 新生代农民工就业质量研究设计	237
第三节 提高新生代农民工就业质量的建议	288
第六章 失业与社会失业保险制度	295
第一节 失业	295
第二节 失业理论	301
第三节 失业保险制度概述	316
第四节 中外失业保险制度的比较与借鉴	328
第五节 失业保险制度效果分析：基于贵州的实践	333
第七章 贫困治理中的失业保险制度改革与深化	363
第一节 关于小康社会	363
第二节 贫困与社会失业保险基于贵州的实践分析	377
第三节 失业保险的反贫困功能	383
第四节 失业贫困问题的解决对策	386
后 记	391

第一章 贫困治理与中国的反贫困实践

反贫困是国家治理重器之一，早在 1603 年英国颁布了世界上第一部反贫困法律——《济贫法》，标志着政府肩负起了反贫困的义务和责任。伴随英国工业革命及其工业化进程的发展，推动着人类社会逐步走向现代文明。与此同时，贫困及反贫困也构成了世界各国和国际社会所共同关注的热点问题和面临的解决难题，消除贫困已经成为世界各国国家治理的一项基本国策和制度性安排。为了给政府制定反贫困政策和实施相应的制度安排提供决策依据，贫困及反贫困的理论探索紧随时代发展的步伐，在实践中不断地得到丰富、发展和积累，成为人类反贫困事业的宝贵财富。

第一节 贫困的相关理论

一 贫困的定义

关于对贫困的界定，学术理论界经历了从最初的物质和经济层面到现代的能力、文化、环境等多方面研判过程，贫困的内涵在这一过程中不断深入和发展。早期的学者注重从经济层面研究贫困问题，英国的朗特里在

对约克市的贫困状况进行调查后，提出：一个家庭处于贫困状态的原因在于其收入不足以维持其生理功能的最低需要，这种需要包含食品、衣着等生活必需品。^① 伴随经济发展而引起的社会经济水平的差异，目前对贫困的界定一般划分为绝对贫困和相对贫困。通常将绝对贫困（又称为生存贫困）定义为在特定的社会生产方式和生活条件下，个人或家庭依靠劳动所得或其他合法收入，却不能维持其基本生活的状态。一般采用贫困线作为其衡量的水准，国际标准将绝对贫困线标准定为 2150 千卡热量，食品支出占总支出的 63%，我国农村绝对贫困线为 2100 千卡热量，食品支出占总支出的 60%。而相对贫困是指由于不同地区之间，各个社会阶层之间，各阶层内部不同成员之间的收入差别而产生的低于社会认定的某种水平的状况。在我国，作为世界上最大的发展中国家之一，国家统计局的“中国城镇居民贫困问题研究”课题组和“中国农村贫困标准”课题组同样从绝对贫困的层面出发对贫困进行界定：“贫困一般是指一个人或一个家庭的生活水平达不到一种社会可以接受的最低标准。”

随着经济和社会的发展，人们对贫困的理解不再局限于经济学层面物质匮乏的绝对贫困，而是将更多的社会、政治因素融入贫困的定义中。其中，最具代表性的是 1998 年诺贝尔经济学奖得主：印度经济学家阿玛蒂亚·森提出的“可行能力”视角对贫困做出的分析，他将贫困看作对基本可行能力的剥夺，而不仅仅是收入低下。基本可行能力是指由一系列功能组成的，包括免于饥饿、疾病和接受教育的功能等。他认为，导致贫困的原因在于能力的缺乏。“能力贫困说”认为解决贫困和失业的根本途径是提高个人的能力，而非单纯的物质救济。但是“能力贫困说”仅是从个人主观能力出发，却忽视了很多贫困并非是由于缺乏必要能力导致的，而是缺乏发挥自身能力的客观的权利和机会。权利不足造成机会有限，机会有

① Rowntree Benjamin S., *Poverty: A Study of Town Life*, London: Macmillan, 1901, p. 103.

限影响了经济收入，并最终导致了贫困。^① 奥本海默在《贫困真相》一书中提出“贫困夺去了人们建立未来大厦——‘你的生存机会’的工具，它悄悄地夺去了人们享受生命不受疾病侵害、有体面的教育、有安全的住宅和长时间的退休生涯的机会”。在被剥夺概念的基础上，阿玛蒂亚·森又提出著名的“权利贫困”概念，他认为贫困者之所以贫困，根本在于穷人应该享有的基本权利往往被系统性剥夺，从而使他们陷入贫困的恶性循环。

阿玛蒂亚·森的“可行能力”和“权利贫困说”得到了世界范围内学界和各国政府、国际组织的广泛关注和认可。世界银行在《1990 年世界发展报告》中提到贫困是“缺少达到最低生活水平标准的能力，包括教育、营养和健康等”^②，之后在《2000/2001 年世界银行发展报告：向贫困开战》中对贫困的定义加入了没有发言权、脆弱和无助等。^③ 我国学者康晓光认为，“贫困是人的一种生存状态，在这种生存状态中，人由于不能合法地获得基本的物质生活条件和参与基本的社会活动的机会，以至于不能维持一个人生理和社会文化可以接受的生活水准”。^④ 童星、林闽钢在对我国农村贫困的研究中，以及唐钧在对我国城市居民贫困的研究中均提到贫困不仅是缺乏最低的生活保障，其本质是缺乏发展的机会、权利和手段。郭熙保将其概括为两种形式的剥夺——“第一种是生理形式的剥夺，包括营养、健康、教育、住所等物质或生理上的基本需要无法得到满足；第二种是社会形式的剥夺，包括脆弱性、无话语权、无权无势、无尊严和无自主权利等”。^⑤

根据上述的介绍和分析，可以看出：贫困不只是收入的贫困，它是一

① 朱霞梅：《反贫困的理论与实践研究——基于人的发展视角》，博士学位论文，复旦大学，2015 年。

② 世界银行：《1990 年世界发展报告》，中国财政经济出版社 1991 年版。

③ 世界银行：《2000 年世界发展报告》，中国财政经济出版社 2001 年版。

④ 康晓光：《中国贫困与反贫困理论》，广西人民出版社 1995 年版。

⑤ 郭熙保、罗知：《论贫困概念的演进》，《江西社会科学》2005 年第 11 期。

个涉及经济、政治和社会等多维度的现象。胡鞍钢将其归纳为四个维度“收入贫困、人类贫困、知识贫困和生态贫困”。^① 在这里，我们认为，应从以下三个方面把握贫困的定义：其一，贫困是经济、政治和社会等各种历史过程相互作用的结果，贫困的定义和标准随着社会的发展处于不断变化之中；其二，贫困的外在直接表现是一种物质生活层面的缺乏状态，其内在本质是教育、健康、安全、机会和权利等在内的多方面的匮乏；其三，随着经济社会的不断发展，对贫困的理解需要从收入水平上的经济表象转移到贫困的本质，包括贫困者的能力、权利、机会以及社会制度等方面。具体来说，就是在经济社会发展到一定的阶段，绝对贫困就会向相对贫困转移，又会赋予贫困新的内涵。例如，英国在 1942 年《贝弗里奇报告》的基础上构建起了世界上第一个“从摇篮到坟墓”的福利国家，而到了 20 世纪 50 年代，伦敦经济学院学者汤森用 60 个指标（后整理为 13 个）解释了英国福利国家的贫困。

二 贫困的类型

根据不同的角度或不同的标准，可以把贫困划分为不同的类型，具有代表性的划分方式有以下四种。

（一）广义贫困和狭义贫困

根据贫困概念所包含的内容，可以分为广义贫困和狭义贫困。狭义贫困是指经济上的物质或财富的匮乏状况。广义贫困则不仅指经济收入，还包括社会、文化、环境因素，如文化教育状况、医疗卫生状况、生活环境状况和人口预期寿命等。广义贫困大大扩展了狭义贫困的内涵。广义和狭义之分在于是否仅指经济方面，还是包括其他方面，是就贫困包含的内容而言的，与贫困程度无关。

^① 胡鞍钢：《中国减贫之路——从贫困大国到小康社会 1949—2020 年》，《国情报告（第十一卷）》2008 年（下），社会科学文献出版社 2012 年版，第 365 页。

（二）绝对贫困和相对贫困

从衡量贫困程度出发，贫困可以分为绝对贫困和相对贫困。绝对贫困是指拥有的生活物品不能维持最低生理需求的状况。正如前面介绍的，国际标准将绝对贫困线标准定为 2150 千卡热量，食品支出占总支出的 63%，我国农村绝对贫困线为 2100 千卡热量，食品支出占总支出的 60%。相对贫困是指虽然解决了最低生存需要，但与其他个人、家庭和地区相比，存在着明显的差距，被社会认为处于贫困状态。这种分类主要关注贫困的经济收入方面，注重对贫困的测度性、可比性、可行性和操作性分析。

（三）个体贫困和群体贫困

从贫困的范围和层次出发，贫困可以划分为个体贫困和群体贫困。个体贫困是指某个人或家庭的贫困。贫困的个体存在于群体之中，但主要分布于贫困阶级和阶层。群体贫困指某个社会或集团整体的贫困，当社会没有物质和制度上的能力和资源来提供需要的商品和服务时，就会发生群体贫困。比如，我国农民工群体贫困现象就可以认为是群体贫困。

（四）生存型贫困、温饱型贫困和发展型贫困

根据贫困程度，可以将贫困划分为生存型贫困、温饱型贫困和发展型贫困。生存型贫困是指贫困者无法满足其最基本需要的状态；温饱型贫困虽然解决了温饱问题，但贫困者抵御自然灾害和社会风险的能力还很弱；发展型贫困是一种相对贫困，其主要内涵是指如何谋求社会生活的进一步发展而面临的一种发展相对缓慢的生活状态。

三 贫困的衡量标准

对于反贫困而言，明确贫困的内涵、成因和类型是非常重要的，但我们必须认识到仅对贫困进行定性研究是不够的，同时必须关注贫困的定量研究，明确判断贫困的量化标准，从而为正确制定和实施反贫困政策提供科学的依据和基础。贫困的衡量包括两个问题：一是贫困识别，即以何种

标准区分贫困人口和非贫困人口，主要是指贫困线的划分；二是贫困度量，即以何种指标准确地反映一个国家或者地区的贫困状况，主要有贫困率、多维贫困指数等。

（一）贫困线

贫困线是划分个人、家庭或者某一地区贫困与否的标准，通常用货币来衡量。它的主要功能表现为测算贫困发生率，确定和瞄准贫困群体，为政府分类指导、因地制宜制定扶贫政策提供依据，同时是实施减缓贫困的社会保障政策的判断指标。

确定贫困线的方法主要有预算标准法、恩格尔系数法、马丁法和国际贫困标准法。通过前三种方法测算出来的贫困线属于绝对贫困线，它是指维持基本生存所需要的消费水平，食物支出是维持生存的基础，所以在绝对贫困线制定过程中强调食物支出的地位。^① 国际贫困标准法确定的贫困线是相对贫困线，即生活水平低于所在国家或地区平均水平的一定比例所划分的线，如 OECD 国家通常将贫困线定义为中位收入的 40% 或 50% 或 60%。

我国目前的贫困线是根据马丁法计算得出，2011 年确定的农村（人均纯收入）贫困标准为 2300 元，比 2010 年的 1274 元贫困标准提高了 80%。从绝对水平上看，我国 2300 元的贫困线水平虽然高于世界银行 1987 元的标准，但是世界银行的标准是根据极端贫困国家制定，与中高等收入国家相比还是处于较低的地位；从相对水平上看，2012 年，贫困线与平均收入之比达到历史最高值 29.1%，而国际标准中“极端贫困水平”为 30%，显然低于国际一般标准。^②

（二）贫困发生率

贫困线确定以后，用人均纯收入的人口分组资料与贫困线相比较，即

① 池振合、杨宜勇：《贫困线研究综述》，《经济理论与经济管理》2012 年第 7 期。

② 王晓琦、顾昕：《中国贫困线水平研究》，《学习与实践》2015 年第 5 期。

可得出贫困人口数量，凡是人均纯收入水平低于贫困线标准的居民或家庭即可划入贫困者行列。处于贫困线以下的人口占总人口的比例即为贫困发生率（世界银行在《1990 年世界发展报告》中把贫困发生率称为贫困人口调查指数）。计算公式为：

$$H = \frac{q}{n}$$

式中， q 为贫困人口总数， n 为人口总数， H 为贫困发生率。

贫困发生率是反映贫困规模的相对数，它与反映贫困规模的绝对数（贫困人口的数量规模）一起反映贫困面的大小。根据贫困发生率的地区差异、行业差异和阶层差异，可以确定扶贫的重点目标，监测扶贫效果。但是这一指标的缺陷在于它不能反映贫困的深化程度，即贫困人口的平均收入低于贫困线的程度，也无法反映贫困人口内部的收入不平等程度。

（三）多维贫困指数（森指数）

阿玛蒂亚·森的能力理论认为，贫困是对人的基本可行能力的剥夺，减贫就是要扩展人的能力，使其全面自由地发展。基本可行能力包括公平地获得教育、健康、饮用水、住房、卫生设施、市场准入等多个方面。多维贫困指数（森指数，MPI）源于森的能力方法理论，它是由 UNDP 与英国牛津贫困与人类发展中心合作开发的衡量贫困程度的指数，涵盖 100 多个发展中国家的贫困情况，反映了贫困个体或家庭在不同维度上的贫困程度。

该指数选取了三个维度共计 10 个指标，包括健康（营养状况和儿童死亡率）、教育（儿童入学率和受教育程度）和生活水平（饮用水、电、日常生活用燃料、室内空间面积、环境卫生和耐用消费品），具体的维度贫困线临界值，视研究现状和数据可获得性而定。MPI 指数取值越小，说明该个体或家庭贫困程度就越低，相反则越高。多维贫困指数从微观层面反映了个体贫困的情况和贫困深度，算法简单，操作方便，但是在各个维度和指标的权重分配上主观性较强。