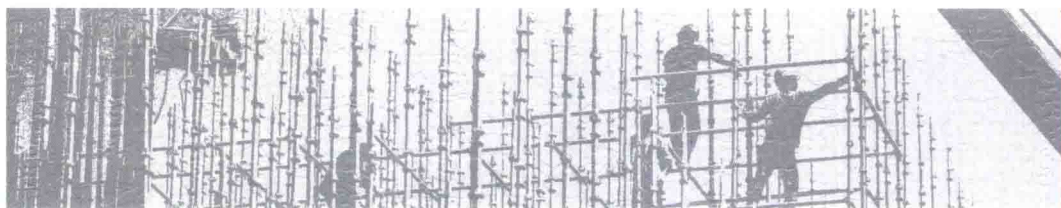




21世纪中国地方公共治理现代化研究

新生代进城农民工人力资源 开发的政府行为研究

王见敏 著



中国社会科学出版社



21世纪中国社

化研究

新生代进城农民工人力资源 开发的政府行为研究

王见敏 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新生代进城农民工人力资源开发的政府行为研究/
王见敏著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 12

ISBN 978 - 7 - 5203 - 1317 - 9

I. ①新… II. ①王… III. ①民工—人力资源开发—
政府行为—研究—中国 IV. ①F323.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 267027 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 刘晓红

责任校对 沈丁晨

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 2017 年 12 月第 1 版

印 次 2017 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 18

插 页 2

字 数 263 千字

定 价 86.00 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发展专项资金项目

贵州省区域内一流学科建设项目

贵州省特色重点学科建设项目

摘 要

新生代进城农民工是城镇劳动力的重要组成部分，是我国经济发展与城镇化进程重大推动力量。作为新生的一代，他们在就业动力、权益诉求、职业角色认同、务工心态、维权意识等方面有着与上一代农民工不同的人口特征。他们拥有比上一代农民工更高的学历、与城市同龄人相仿的生活经历、更强烈的城市融入愿望、更高的成就动机与发展诉求。但是，同上一代农民工一样，新生代农民工的户籍身份决定了他们生活在城市却得不到与城市户籍居民同等的权利，他们创造着与户籍人口同样价值的劳动却无法享受城市户籍人口同等的公共福利与社会机会；许多企业雇用了大量的农民工，为了追求利润而克扣工资和偷逃社保，漠视社会责任；农民工的基本权益得不到保障，他们所享受的教育、医疗保健等公共服务也被差别对待，他们在经济社会发展中的弱势地位与其贡献极不相符，亟须改变。但是，他们任何改变的努力却面临着许多有形无形的阻力，他们在迁移入户时手续繁杂、限制与障碍重重，他们在追求自身弱势地位改变时没有受到中国社会的公平对待。这一社会问题不仅关系到他们自身的发展、城市融入与社会弱势地位的改变，还关系到中国当前和谐社会的构建与中国工业现代化的未来。

本书选取新生代进城农民工作为研究对象，分析了农民工的基本内涵，对比了新生代进城农民工与老一代进城农民工的禀赋差异，同时还通过对比国外政府对弱势群体的人力资源开发经验并结合中国当前的国情，对新生代进城农民工的当代社会地位状况、造成当前状况的成因以及未来的发展出路进行了系统总结。此外，本书还以深圳市政府的人力资源开发行为为例，通过对政府行为目标、政府的政治行为、经济行为、法律行为与行政行为进行了细致分析，总结了政府各

类行为对新生代进城农民工的人力资源开发产生的影响,编制了新生代进城农民工的人力资源开发行为制约分析图,并根据该图构建了新生代进城农民工人力资源开发的政府行为模式建议。本书还针对人力资源开发的限制性因素与政府行为模型构建了人力资源开发行为的效用评价模型,构建了效用评价指数,并以深圳市的新生代进城农民工的人力资源开发政府行为为例,计算出深圳市新生代进城农民工人力资源开发的政府行为效用指数,进而对指数模型进行了验证,最后给出了研究结论与政策建议。

本书认为,对新生代进城农民工等弱势群体的人力资源开发行为与政府行为目标有着内在的一致性;新生代进城农民工的社会弱势地位是政府行为安排的必然结果,政府的政治行为对新生代进城农民工的人力资源开发影响深远却不被重视;中间组织的缺位使得政府对新生代进城农民工的人力资源开发行为效用低下;提供平等的公共服务、构建平等发展的环境与权利、配置均等的社会资源对提升新生代进城农民工的政府开发行为效用有限,这些措施并不能从根本上改变新生代进城农民工的弱势地位。只有加大资金投入、建立健全中间组织、引导企业与新生代农民工主体积极参与对新生代进城农民工的人力资源开发,并对其开发资源进行优先配置,构建农民工的职业技术发展通道,营造公平的人力资源使用环境,才能使这类群体改变当前的社会弱势地位。而政府在弱势群体人力资源开发行为中的主导性作用无可替代。

因此,本书建议,政府需要统一认识,转变救济式的弱势群体权利保障思维,树立人力资源开发优先的思想,理顺政府协调机制,构建配套的财税保障体系、转变以经济增长为导向的政府绩效考核模式、转变户籍导向的公共服务模式,促进公共基础服务均等化,通过政治、经济、法律与行政行为鼓励多主体参与,特别是建立健全并促进中间组织的积极参与,构建公平的人力资源使用环境,改革收入分配机制以缩小收入差距,全面提升新生代进城农民工的人力资源开发动力,是提升新生代进城农民工人力资源开发的政府行为效用的关键。

关键词: 新生代进城农民工 人力资源开发 政府行为 效用指数

ABSTRACT

The new generation of rural migrant workers is an important part of urban labor and is a major force to promote the process of the economic development and urbanization in China. Compared with the old generation, there are many different characteristics of the migrant population in the new generation, such as in the employment power, rights, occupation role identification, attitude, consciousness of rights safeguarding and so on. In addition, there have more stronger demand to become urban people than the last generation of migrant workers for their living experience, achievement motivations and development demands. But their lives are determined by the identity of migrant workers in the city, and for that they don't have the equal rights with the city residents to share the public welfare and acquire the development opportunity even if they offered the same value of labor as the registered population. For the pursuit of profit, many enterprises have tried their best to escape security tax, to reduce the pay bill of the wages and to ignore the social responsibility when they employed the large numbers of migrant workers, which make the gaps to guaranteed the basic rights, to acquire the health care and the opportunity of being educated and to share the other public services. It is needed to change the vulnerable status for their contributions to promote the economic and social development. However, they are faced with many tangible and intangible resistance when they try to change, and they are faced with the complicated procedures and many restrictions and obstacles in the household, and the social unfairness in the process of changing their weak position. It is not only related to acquire the opportunities of

their own personal development, city integration and the social vulnerable status change, but also related to China's current social harmony and modernization of Chinese industry in the future.

In order to summarize what is caused to the current status of migrant workers and how to find the future development prospects, this paper selects the new generation of migrant workers as the research object, analyzes the connotation of migrant workers, endowment difference compared Cenozoic migrant workers with the older generation of migrant workers and acquires the experience of the foreign governments to develop human resource of vulnerable groups combined with China's current situation. Besides, based on detailed analysis of the target of government action, the government's political behaviors, economic behaviors, legal and administrative behaviors, this paper also takes the human resources development in Shenzhen city as an example to construct government behavior model of the Cenozoic migrant workers' human resources development according to the graph of the restriction of the impact on the new generation of migrant workers in the development of human resources of all kinds of government behavior. In addition, Taking Shenzhen city as an example, this paper built the human resource development behavior model, constructed the utility evaluation index, calculated the utility index of the government behavior and verified the index model of the Cenozoic migrant workers' human resource development of the government behavior according to the utility evaluation and restrictive factors. Then the relevant conclusions and policy recommendations are given.

This paper thinks that there is the inherent consistency between the target of human resource development and governmental behavior of the new generation of migrant workers and other vulnerable groups, the social disadvantage of the new-generation migrant workers is the inevitable outcome of the government behavior arrangements, political behavior of government the has far-reaching influence in the development of human resources of new-generation migrant workers but not been valued, the absence of the interme-

mediate organization makes low efficiency of the government behavior on the human resources development of new-generation migrant workers . It is limited to offer the equal public services , to provide the environment , to allocate the equal power of construction , equal social resources of development for changing the vulnerable position of Cenozoic migrant workers , only to increase investment , to establish a sound organization , to guide enterprises to actively participate in , to offer the priority allocation of the resources , to construct the occupation technology development channel of migrant workers and to construct the fair environment of human resources are the right ways. The paper believes that the role of government leading behavior in the development of human resources is irreplaceable.

Therefore , suggestions of this paper are that the government needs to unify the understanding , to change the thinking way of the security of vulnerable groups power , to establish the priority of human resource development , to straighten governmental coordination mechanism , to change the performance appraisal model of supporting economic growth into the model of promoting equal access to offer the public service , to encourage more participation by political , economic , legal and administrative actions , to establish sound intermediate organizations and promote them active participation , to construct fair environment for human resource and to reform the income distribution system for narrowing the income gap. To promote the development of human resources of the new-generation migrant workers is the key to enhance the utility power of government behavior.

Key Words: Cainozoic Urban Rural Workers , The Development of Human Resource , Government Behavior , Utility Index

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究的背景与意义	1
一 研究的背景	1
二 问题的提出	3
三 选题的意义	4
第二节 文献综述	12
一 国外的研究进展	12
二 国内的研究进展	14
三 关于国内外研究的评价	18
第三节 结构安排、创新与不足	20
一 结构安排	20
二 主要创新	22
三 存在的不足	28
四 研究方法	28
第四节 对部分概念的说明	30
一 人力资源开发与人力资本	30
二 农民工	34
三 政府	37
第二章 新生代进城农民工人力资源开发的政府行为的 分析框架	39
第一节 政府行为分析	39
一 政府行为类别	39

2 | 新生代进城农民工人力资源开发的政府行为研究

二	政府行为目标与价值取向	42
三	政府的人力资源开发行为	44
第二节	新生代进城农民工人力资源开发的目标与内涵	46
一	新生代进城农民工人力资源开发的现状分析	46
二	新生代进城农民工人力资源开发的内涵	47
三	新生代进城农民工的人力资源开发目标分析	59
第三节	新生代进城农民工人力资源开发主体与内容	66
一	新生代进城农民工的人力资源开发主体分析	66
二	新生代进城农民工的人力资源开发方式分析	67
三	新生代进城农民工的人力资源开发内容分析	74
第四节	新生代进城农民工人力资源开发的 制约因素分析	76
一	制约性因素分析	76
二	政府在新生代进城农民工人力资源开发中的 主导性作用分析	78
三	新生代进城农民工人力资源开发路径演进与 政府行为关系分析	83
第五节	新生代进城农民工人力资源开发的 政府行为机制分析	87
一	内源性行为刺激机制分析	87
二	外源性行为刺激机制分析	90
三	政府行为路径与效用评价机制构建分析	96
第三章	新生代进城农民工的现状与期待	98
第一节	进城农民工的形成与发展	99
一	农民工形成与发展	99
二	农民工发展动因分析	100
三	进城农民工的现状——兼代际差异比较	101
四	小结	107
第二节	农民工的贡献	108
一	对中国宏观经济社会的贡献	109

二	对深圳经济社会的贡献	114
第三节	进城农民工的困境与风险	117
一	面临的困境	117
二	农民工问题的成因	122
三	可能导致的社会风险	124
第四节	进城农民工的发展期待	128
一	经济期待	129
二	法律期待	130
三	行政期待	131
四	政治期待	131
五	人力资源开发期待	132
第四章	国外政府的人力资源开发行为研究	133
第一节	欧美国家人力资源开发行为研究	134
一	美国政府的人力资源开发行为	134
二	德国政府的人力资源开发行为	139
三	英国政府的人力资源开发行为	141
四	巴西政府的人力资源开发行为	145
第二节	准发达国家人力资源开发的政府行为研究	150
一	日本政府的人力资源开发行为	150
二	韩国政府的人力资源开发行为	154
三	新加坡政府的人力资源开发行为	158
四	印度政府的人资源开发行为	159
第三节	小结	160
第五章	深圳市新生代进城农民工人力资源开发的 政府行为分析	165
第一节	新生代进城农民工人力资源开发的政府 政治行为分析	166
一	政府政治行为	167
二	政府政治行为与新生代进城农民工人力	

	资源开发之间的关系	168
三	深圳的新生代进城农民工的人力资源开发的 政府政治行为现状	170
四	新生代进城农民工人力资源开发的政府政治 行为改善构想	176
第二节	新生代进城农民工人力资源开发的政府 经济行为分析	181
一	政府的经济行为	181
二	政府经济行为与新生代进城农民工的 人力资源开发之间的关系	182
三	深圳新生代进城农民工的人力资源开发的 政府经济行为现状分析	185
四	新生代进城农民工的人力资源开发的政府 经济行为改善构想	191
第三节	新生代进城农民工人力资源开发的政府 法律行为分析	193
一	政府的法律行为	194
二	政府的法律行为与新生代进城农民工人力 资源开发之间的关系	195
三	深圳市新生代进城农民工人力资源开发的 政府法律行为现状分析	196
四	新生代进城农民工人力资源开发的政府法律 行为改善建议	204
第四节	新生代进城农民工人力资源开发的 政府行政行为分析	208
一	政府的行政行为	208
二	政府行政行为与新生代进城农民工人力资源 开发之间的关系	209
三	深圳市新生代进城农民工人力资源开发的 政府行政行为现状分析	211
四	新生代进城农民工人力资源开发的政府行政	

行为改善建议	224
第五节 新生代进城农民工人力资源开发的政府行为	
体系与模式构建	227
一 新生代进城农民工人力资源开发的政府行为	
制约逻辑	227
二 新生代进城农民工人力资源开发的政府行为	
模式构建	231
第六章 深圳市新生代进城农民工人力资源开发的政府行为	
效用研究	233
第一节 人力资源开发的政府行为效用指数体系的构建	234
一 构建原则	234
二 评价指标选取	236
三 新生代进城农民工人力资源开发的政府行为	
效用指数构建方法	239
第二节 深圳市新生代进城农民工人力资源开发的	
政府行为效用评价	242
一 分项指数的计算	243
二 分项权重确定	245
三 深圳市新生代进城农民工人力资源开发的	
政府行为效用指数计算	249
四 深圳市新生代进城农民工人力资源开发的	
政府行为效用指数评价	250
第七章 结论与政策建议	252
第一节 基本观点	252
第二节 政策启示与建议	258
参考文献	263
后 记	273

第一章 绪论

在我国人多地少的现实条件下，源于 1958 年正式确立的城乡二元户籍体制分割并先后历经城镇供应体制、统包统分就业制度、农村人民公社等制度的强化，农民工应运而生成为我国特定历史条件的产物。农民工整体数量在改革开放的现实环境中持续增长，演变成推进中国工业现代化与农村城市化进程中的重要力量。农民工的职业身份是产业工人，而户籍身份仍然是农民，这种双重身份给中国城乡社会治理带来了新的挑战。

在此背景下，新生代进城农民工人力资源开发的政府行为研究具有了基本的社会意义。本章的主要内容包括研究的背景、问题的提出、选题的意义、文献综述、结构安排、主要创新与不足等，最后对农民工、人力资源与人力资本、政府等概念进行了描述。

第一节 研究的背景与意义

一 研究的背景

改革开放以来，我国农村发生了巨大而深刻的变化，这种变化推动着整个社会结构的变化，尤其是城乡结构的变化。农民工成为中国社会分层中正在形成和发展的一个特殊社会群体。改革开放以来，由乡村流向城市的农民工没有间断过。进入 21 世纪以来，进城的打工的农民工持续增长，成为一个庞大的特殊社会群体。我们把这个特殊的群体称作新生代农民工。新生代农民工这一概念由王春光较早提

出,并很快引起学界的广泛关注。^①按照全国总工会新生代农民工问题课题组的定义,新生代进城农民工是指出生于20世纪80年代以后、年龄在16岁以上、受雇于城市企事业单位或者从事个体经济活动、以非农就业为主的农业户籍人口。新生代进城农民工是在改革开放环境中成长起来的新一代群体,在城镇化、工业化和城乡二元经济体制的社会结构下,受制于政治、经济、法律、行政体制等多因素的影响,他们同传统农民工一样伴生并凸显了很多社会问题,这些问题实质上是中国农民问题在新时期与新阶段的体现、延续和发展。

根据国家统计局2017年4月公布的数据显示,2016年全国农民工总量达到28171万人,比上年增加424万人,增长1.5%,增速比上年加快0.2个百分点。其中,本地农民工11237万人,比上年增加374万人,增长3.4%,增速比上年加快0.7个百分点;外出农民工16934万人,比上年增加50万人,增长0.3%,增速较上年回落0.1个百分点。本地农民工增量占新增农民工的88.2%。在外出农民工中,新生代进城农民工约为13585万人。^②这一庞大人群是城镇劳动力的重要组成部分,是我国经济发展与城镇化进程的重大推动力量。作为新生的一代,他们在就业动力、权益诉求、职业角色认同、务工心态、维权意识等方面有着与上一代农民工不同的人口特征,此外,他们拥有比上一代农民工更高的学历、与城市同龄人相仿的生活经历、更强烈的城市融入愿望、更高的成就动机和发展诉求。但是与上一代农民工一样,新生代农民工的户籍身份决定了他们生活在城市却得不到与城市户籍居民同等的权益,他们创造着与户籍人口同样价值的劳动却无法享受与城市户籍人口同等的公共福利与社会机会;许多企业雇用了大量的农民工,为了追求利润而克扣工资和偷逃社保,漠视社会责任;农民工的基本权益得不到保障,他们所享受的教育、医疗保健等公共服务也被差别对待,他们在经济社会发展中的弱势地位

① 沈群彬:《促进新生代农民工城市融入的积极社会政策体系:理念、特征、实践》,《中共福建省委党校学报》2011年8月。

② 资料来源于2016年农民工监测调查报告。

与其贡献极不相符，亟须改变。但是，他们任何改变的努力却面临着许多有形无形的阻力，他们在入户时却面临着众多繁杂的手续与诸多的限制和障碍，他们在追求自身弱势地位改变时没有受到中国社会的公平对待，而这一问题不仅关系到他们自身的发展、城市融入与社会弱势地位的改变，还关系到中国当前和谐社会的构建与中国工业化发展的未来。

魏城（2008）认为，人口流动不等于人口迁徙，移民是有归属感的，而流动人口没有归属感；城市不把农民工当自己人，就不要幻想农民工能把城市当自己的城市，长期缺少稳定预期的制度安排，就很难指望农民工能有建设性的长期行为。长期候鸟式的流动带来的问题有夫妻问题、留守子女问题、农村劳动力外出后的养老问题；中国人民大学农业与农村发展学院的白南生教授认为，中国政府应该给农民工一个稳定的制度安排与行为预期，从而降低因为流动带来的社会成本。进城农民工面临着政治参与不平等、公共基础服务的权利不平等、就业机会不均等、发展权力不平等等一系列问题，这些问题的背后是法律保护不健全、社会保障的缺失与政府职能的缺位。这些问题已经引起了政府与社会各界学者的强烈关注。中国共产党第十八次全国代表大会报告指出，发展中国特色的社会主义是一项长期而艰巨的任务，应该坚持以人为本与全面协调发展的科学发展观，解放和发展社会生产力，必须通过逐步建立权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平与正义保障体系来保障人民平等参与、平等发展的权利，通过收入分配改革来缩小收入分配差距以实现共同富裕与促进社会和谐。新生代进城农民工作为一个特殊而庞大的群体，促进其权利保障、人力资本提升与城市融入，是党的十八大精神的集中体现。

二 问题的提出

在中国现行户籍制度下，我们必然要面对这样的现实：处于教育机会、公共服务权利、社会保障权益、就业机会等多重弱势地位的新生代进城农民工，要获得平等参与、平等发展的机会，是采取权利救济措施还是构建促进人力资本提升的全面发展权更有效？假设是全面发展权更能有效地保障其平等参与、平等发展与社会融入，那么对这