

## 摘要

社会主义新农村建设进程的推进，以及突如其来的全球金融危机，使得农民工的就业问题备受社会各界关注。一个更为有效地为农民工提供均等化就业服务的机制亟待建立。本文试图在回溯有关农民工就业服务相关研究的基础上，指出当前农民工就业服务的主要责任主体是地方政府。文章通过对宁波江北区政府提供农民工就业服务的个案研究，分析指出如何通过政府、社会和市场的互动，消除城乡就业的二元结构、建立统一的劳动力市场、革新地方金融制度以及完善农民工就业培训机制等多个方面来提高农民工就业服务的质量和覆盖面，以更好地解决当前农民工在就业过程中遇到的各类难题和困境。然而，地方政府也受自身角色及压力型体制所限，难以真正实现就业服务均等化。本文在分析就业服务差别化的体制性原因后，提出了地方政府提供农民工就业服务的可能创新举措，包括工作思路的创新、地方政府间协调机制的创新和有关政策内容的创新。

**关键词：** 农民工 地方政府 就业服务 责任落实机制

## Abstract

With the advancement of the construction process of the new socialist rural areas, as well as the sudden global financial crisis, the employment of migrant workers has been a concern of all sectors of society. A mechanism which can more efficiently provide migrant workers with equal employment services needs to be set up. This paper attempts to point out that the subject of main responsibility for current employment services to migrant workers is the local government on the basis of going back on the related studies of employment services to migrant workers. Through a case study in which the government of Jiangbei District, Ningbo City, provides migrant workers with employment services, the paper points out how to improve the quality and coverage of the employment services to migrant workers, through the interaction of government, society and market, and from various aspects such as the abolition of urban-rural dual structure, the setup of a unified labor market, the reform of local financial system as well as the improvement of the job training mechanism for migrant workers, and thus to better solve various problems and difficulties migrant workers have currently encountered during the process of employment. However, local governments are also faced with difficulties. For example, it is hard to achieve the equality of employment services under such stressful system. Therefore, the paper puts forward several means, such as dilution of political considerations, abolition of the limits on the identities of employment services, the innovation of training models as well as the positive interaction between governments, to establish and improve local governments' mechanism for implementing responsibilities during the process of providing employment services for migrant workers.

**Key words:** migrant workers; local governments; employment service; mechanism for implementing responsibilities

## 插图和表格清单

图 1.1 论文研究方案 .....	5
表 3.1 江北区农村劳动力调查情况汇总 .....	23
表 3.2 江北区外来劳动力流动就业调查统计 .....	24
表 3.3 江北区 2005-2007 年职业介绍与洽谈会提供就业岗位情况.....	25
表 3.4 江北区 2005-2007 年就业再就业与培训工作统计表.....	26
表 3.5 江北区 2005-2007 年就业扶持政策落实情况统计.....	27
表 3.6 江北区 2005-2007 年发放创业贷款统计 .....	28
表 3.7 主要国家地方政府在核心公共服务方面的平均支出比重 .....	33
表 4.1 江北区 2002-2007 年生产总值和财政收入.....	34
表 4.2 江北区 2002-2007 年产业结构变化.....	34
图 4.1 江北区 2002-2007 年外来劳动力数量变化图.....	34

## 浙江大学研究生学位论文独创性声明

本人声明所呈交的学位论文是本人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果，也不包含为获得 浙江大学 或其他教育机构的学位或证书而使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示谢意。

学位论文作者签名：马慎 签字日期：2009 年 5 月 27 日

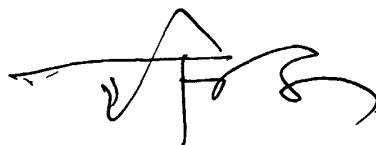
## 学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解 浙江大学 有权保留并向国家有关部门或机构送交本论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅。本人授权 浙江大学 可以将学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索和传播，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文。

(保密的学位论文在解密后适用本授权书)

学位论文作者签名：马慎

导师签名：



签字日期：2009 年 5 月 27 日

签字日期： 年 月 日

## 致谢

写完论文已经是春暖花开的三月，我的研究生生活即将结束，迎接我的将是一段崭新的生活。

回顾这短暂的两年研究生生活，我首先要特别感谢我的导师王诗宗老师，感谢他在这两年时间里，对我在学习以及生活各方面的关怀和帮助。从论文的选题一直到最后的定稿，他都给予了悉心的指导。在这两年的学习过程中，老师严谨的治学风范、清晰的逻辑思路、不懈的循循教导、勤恳的敬业精神，以及温文尔雅的学者风范都深深地感染着我，让我受益匪浅。在此，向我敬爱的恩师表达我最深的谢意。

同时，也要感激郁建兴教授对我的论文写作以及调研活动的关注和指导；感谢新农村建设中的公共管理创新课题组为我提供实地深入调查的机会。除此之外，我要感谢我的爸爸妈妈，毫无怨言的分享在这两年里我所有的成功与失败、喜悦与悲伤，在我最难过的时候，是他们一直陪伴着我。另外，感谢阳盛益师兄为我在论文写作过程中提供了很多宝贵的资料和文献，感谢我的好朋友给我的鼓励和支持以及对我坏脾气的包容，感谢他们对我的论文所提出的中肯的意见，和她们的交流使我自己有了更深刻的认识。

这一路走来，正因为是你们，才使我的生活有了更多的色彩。我所要感谢的人太多了，谨在这里，对这些帮助过我、关心着我的人表示诚挚的谢意。

由于个人资质有限，相关知识的储备也有欠缺之处，因而文中出现的谬误和疏漏之处必定不少，恳请诸位老师批评指正。最后，谨向在百忙之中抽出宝贵时间评审论文的各位专家致以最诚挚的谢意。

# 1 引言

## 1.1 研究的背景

### 1.1.1 中国农民工就业服务问题的形成

农民工是指具有农村户口身份却在城镇务工的劳动者，是中国传统户籍制度下的一种特殊身份标志，也是中国工业化进程加快和传统户籍制度严重冲突所产生的客观结果（郑功成，2002）。在改革开放初期，虽然传统经济的粮油票制以及公社制等禁锢都一一得以解除，中共中央、国务院也明确提出“允许农民进城开店、设坊、兴办服务业，提供各种劳务”等一系列促使农民向城市流动的经济政策，同时使得农民在获得了农业劳动之外寻求就业和收入的权利（郭圣乾，刘鑫宏，2005）。但由于计划经济色彩仍未消褪，农民进城的现象并不普遍，同时，农民工就业的种种问题也没有受到应有的重视。20世纪80年代中期，由于乡镇企业的异军突起，以及由于对在一些国家出现的“城市病”的恐惧，“离土不离乡”被奉为独特的中国城市化模式。然而到了上世纪90年代，农村劳动力向城市流动的规模日益扩大，涌动的民工潮也逐渐开始引起人们的普遍关注。一方面由于改革开放的逐步深入，沿海地区凭借着其雄厚的地理优势和政策优惠率先实施了外向型的经济战略，同时劳动密集型的出口加工制造业及服务业的迅速崛起也使之迫切需要大量的外来劳动力，另一方面，对于长期从事农业耕种的农民来说，外出城市打工的较高收益也极大增强了农民外出的信心和动力。与此同时，农村劳动力的大规模流动及其所产生的社会经济效应也得到了政策制订者的充分重视（蔡昉，都阳，2004）。于是，一系列诸如2004年初颁布的《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策意见》等农民工就业服务政策纷纷出台。农民工的就业问题也逐渐成为社会关注的焦点。

从当前情况可以预见，农村劳动力流动现象将长期存在。这主要是因为农村劳动力向城市的流动是是一种规律性现象，它始终伴随我国社会的经济发展。因此，也可以认为劳动力流动与一个国家的工业化和城市化过程相互促进、互为因果。从历史的角度来看，这种现象曾发生于发达国家经济起飞的时候；从国家间比较的角度来看，众多发展中国家也正在经历着这一过程。因此，我们要认识现时中国的劳动力流动问题，应从顺

应经济规律必然性的角度出发。另一方面,劳动力流动及城市化本身也是一个长期、缓慢的过程。例如,作为世界上第一个实现工业化的国家,英国花费了将近70年的时间,将其城市人口由占全部人口的比重从1/4提高到1/2;随后,又花费了近40年的时间,将城市人口比重从1/2提高到3/4(蔡昉,都阳,2004)。在这一漫长的城市化过程中,始终伴随着农村人口向城市的流动。而从其他发展中国家的发展历程来看,城市化的进程也无法避免人口大规模流动的长期过程。虽然说发展中国家城市化的速度往往要比发达国家快得多,但这仍然是一个长期的过程。例如拉丁美洲国家从20世纪50年代开始其迅速城市化的过程,但仍然花费了将近40年的时间将其城市化水平从41.5%提高到71.5%。与此同时,农村劳动力向城市的流动在中国未来存在的长期性在一定程度上也是由中国之前所实行的经济体制决定。在改革开放以前,中国曾经长期实行计划经济体制,并推行重工业优先的经济发展战略。实行这种经济体制和发展战略的一个严重后果,就是造成了我国经济结构的畸形。其结果是,在产业结构方面,第一产业的比重迅速下降,但在就业结构中,第一产业的比重却居高不下。即使经过改革开放以来30多年的发展,这种产业结构与就业结构失衡的情况仍然存在,并且十分严重(蔡昉,王美艳,2007)。因此,很多学者认为,正是由于中国存在这一特殊的历史因素,中国的劳动力流动和城市化过程,不仅要走其他国家必须走过的道路,还需要致力于弥补以前的制度所造成的结构扭曲。另一方面,由于长期以来劳动力不能在城乡之间自由流动,也造成了资源配置的扭曲和低效率,因此,一旦劳动力流动起来,其产生的资源重新配置效应必然对中国整体经济增长做出重大贡献。从计量经济学角度分析,在改革期间,劳动力从低生产率部门(农业)向高生产率部门(非农产业)的转移,对GDP增长贡献率为16%—21%。<sup>①</sup>廉价劳动力流入那些经济发展速度较快的地区,与引进的外资或者迅速积累起来的民间投资相结合,不仅可以推动这些地区的经济发展,而且还帮助产业结构向劳动密集型调整,从而发挥了中国的比较优势。

即使中国采取积极的城市化战略,依托于农村生活的人口也将长期保持一个很大的规模,农民工流动和往返于城乡的现象将长期存在,城乡二元结构也将存续一个较长的时期。当然也应指出,尽管有学者认为中国进城农民工之所以可以提供高质量的劳动而接受很低的报酬,就是因为农村生产劳动力的成本比城市要低,而由于农民人口基数的庞大,数亿农民在相当长时间内不可能顺利地从农村中转移出去,因此那种“消灭农民、消灭农村”的思路是不切实际的;然而消除二元结构作为一个最终目标仍然不应被遗忘。

<sup>①</sup> 世界银行《2020年的中国:新世纪的发展挑战》,中国财政经济出版社1998年版。

在 2008 年以前的若干年中,在经济高速增长和劳动力供给速度减缓的双重影响下,我国就业形势良好,农村剩余劳动力大幅度减少,甚至许多地方遭遇了劳动力短缺。但是,当美国次贷危机演变为全球金融危机并对我国实体经济产生影响以后,我国的就业局面就发生了变化,其主要表现为:就业增长减速,失业率有所提高。

作为一个特殊群体,农民工的出现并且其规模的迅速扩大,是中国经济社会持续发展进步的一个非常重要的标志,它表明了中国的农村劳动者从缺乏自由的封闭状态下获得解放。然而,相比于城镇居民所享有的就业服务、就业机会和就业待遇,农民工在就业方面的弱势地位仍然十分明显。首先,根据户籍制度决定工作岗位的现象在很多城市仍非常普遍。根据一些对中国城市劳动力市场实际情况的研究表明,城乡身份的存在使以农村人口为主的外来人口在劳动力市场准入方面受到很多的限制,从而造成流动民工就业岗位的获得不是市场选择的结果。其次,农民工的身份也使得他们在工资支取上处于不利的地位,同工不同酬的情况时有发生(谢嗣胜,姚先国,2006)。最后,由于城市的公共服务部门没有将农村劳动力正式纳入服务对象,因此,他们在诸如公共卫生服务、义务教育、劳动关系、权益维护等多个方面的权利都得不到很好的保护。

### 1.1.2 政府就业服务能力与农民工就业服务需求

农民工的就业服务问题具有强烈的公共属性,属于公共服务和公共产品的范畴。所谓公共服务和公共产品,当前对之的定义有两种不同的思路:一种是从产品属性的角度,即凡是满足人们的公共需求、具有“公共品”性质的产品和服务就是公共产品和公共服务。另一种是根据需求和供给状况来确定政府责任:凡是人们迫切需要而社会和市场做不了、做不好和不愿意提供的产品,均是政府的责任。目前,更多学者倾向于第二种思路(陈海威,2007)。

公共服务分为“基本公共服务”和“非基本公共服务”两类。<sup>①</sup>对于基本公共服务所包含的内容,简单来说,是指建立在一定社会共识基础上,根据一国经济社会发展阶段和总体水平,为维护本国经济社会的稳定、基本的社会正义和凝聚力,保护个人最基本的生存权和发展权,所必须提供的公共服务,其规定的是一定阶段内公共服务应该覆盖的最小范围和边界。正因如此,不少学者都强调“基本公共服务”的内容不是绝对的,它会因时间、地点的变化而变化(陈海威,田侃,2007)。不同的地区,政府确定和提

<sup>①</sup> 除此之外,有相当多的需求和产品具有混合的特征,在市场和社会提供的同时需要政府的支持和参与,这可以称为一种“准基本公共服务”。



供的基本公共服务的内容不尽相同。这种差异性，决定了地方政府在基本公共服务供给方面占据着重要角色。

按照学界的一般意见，农民工的就业服务按其性质划分属于基本公共服务范畴，而与此同时，就业服务由于其服务对象的分散性以及需求的多样性，其直接提供者应当是地方政府。加之我国财政支出结构方面的原因，此一服务的主要责任承担者也只能是地方政府。<sup>⑨</sup>目前我国较多付诸实践的是地方层级的就业政策创新，其范围包括城乡二元结构的整合、统一劳动力市场的建立、地方金融制度的革新以及农民工就业培训机制的建设等内容。地方层面的就业政策具有地方特色，能基于本地农村劳动力就业的特殊情况，更有效的利用地方现有资源，更直接地针对地方农民工就业的薄弱环节。

## 1.2 论文研究问题的提出

基于上述背景资料，一方面可以看到地方政府在农民工就业服务提供中的主导作用和主要任务；另一方面，农民工在就业服务享有中的弱势地位已不容否认。那么，是什么原因造成在就业服务提供中城镇居民与农民工之间的严重失衡，地方政府对这一在基本公共服务享有上的不平等现象应肩负怎样的责任以及地方政府应如何有效配置资源、建立高效责任落实机制以解决这一不平等现象是本论文的主要研究方向。

## 1.3 论文的研究方案

本研究将在对相关文献资料进行阅读分析的基础上，通过对宁波江北地区的实证分析，提出地方政府在农民工就业服务提供中的责任和实现机制。（如图 1.1 所示）

<sup>⑨</sup> 根据乔治·马丁·瓦克斯在《财政支出职能的划分》中 1995 年前后的数据以及《2000 年全国地市县财政统计资料》显示，主要国家地方政府在诸如教育、医疗保障、社会保障和福利等核心公共服务方面的平均支出比重为：43.05%，28.32%，10.34%；而中国地方政府的支出比重为：75.95%，97.28%，41.82%。

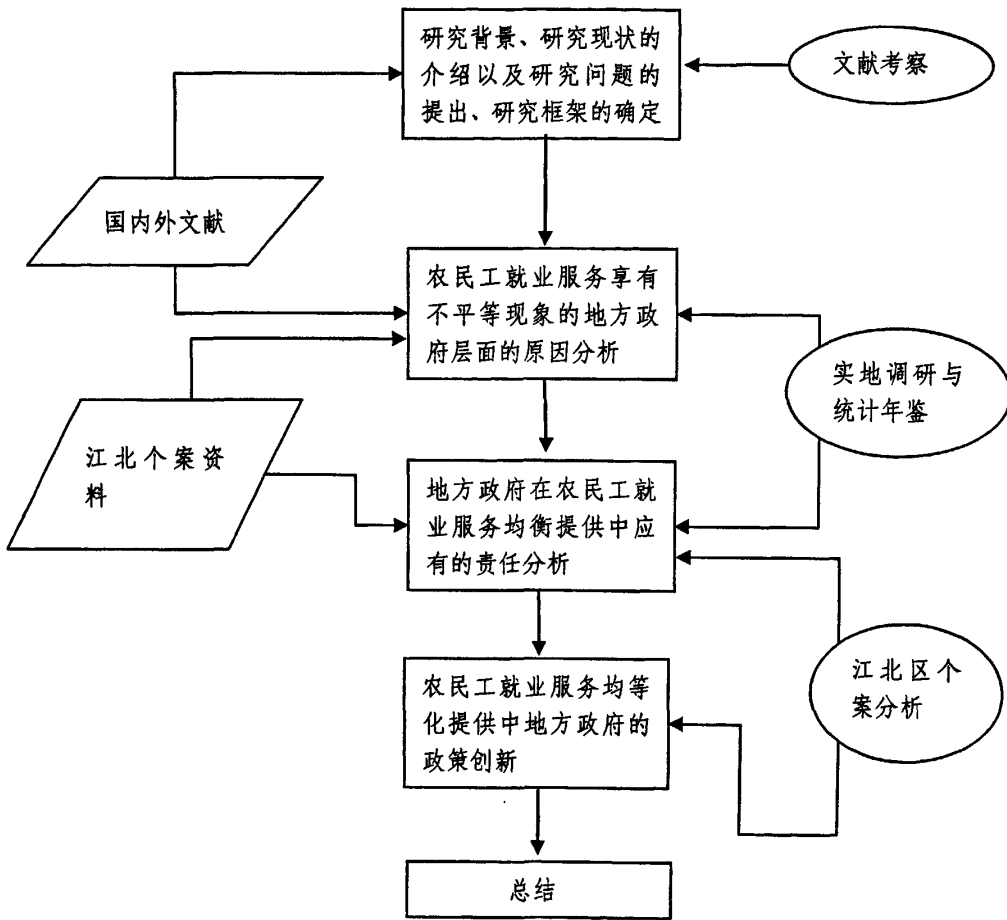
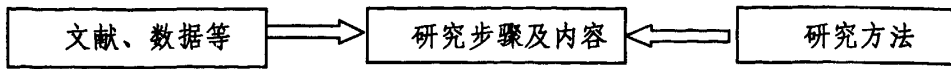


图 1.1 论文研究方案

### 1.4 论文研究的目的和意义

本研究将试图解释农民工在就业过程中弱势地位的形成原因，并对地方政府在农民工就业服务提供中存在的责任缺失的原因进行分析；最后本论文将对地方政府在农民工就业服务中所应有的作为进行探讨，且对地方政府如何提升其在农民工就业服务方面的基本公共服务提供能力提出相关政策建议。

通过本研究，一方面对地方政府基于就业的公共服务均衡提供理论进行充实，另一方面，促使地方政府承担起农民工就业服务提供中的主要责任，保障农民工就业问题的有效解决。

## 2 关于地方政府提供农民工就业服务的既有研究

### 2.1 对农民工就业服务的研究

#### 2.1.1 劳动力供求关系和农民工就业研究

关于农民工的就业问题,有很多学者对此做了深入地研究。他们普遍认为造成中国农民工失业的主要原因在与中国的二元结构,因为中国的二元结构不仅仅是“现代的”与“传统的”二元经济结构,而且还存在着“农业”与“非农业”的二元人口结构。在这种二元经济结构之下,中国的市场化是与工业化联系在一起的,因而就面临着市场化与工业化的双重转型。一方面农村劳动力向城市转移,另一方面,工业化自身在经历着由技术、资本替代劳动力的一个过程。虽然我们不能简单的推定“技术和资本在经济增长中的贡献越大,失业状况就会越加严重”。但是20世纪90年代中期以后,当农业劳动力还在大量向非农产业转移的时候,工业不是在大量吸纳劳动力而是开始饱和吐出劳动力,服务业缓慢增长的就业机会,难以容纳同时来自农业和工业外溢的劳动力(史及伟,杜辉,2006)。

同时,我国劳动力总量规模庞大并严重过剩,而就业弹性却在持续下降,就业岗位供给明显不足,失业率的持续攀升将难以避免。因为一方面乡村劳动力的转移在不断持续增长,而另一方面,城镇劳动力的就业岗位已经越来越紧张,城镇劳动力与乡村劳动力构成了中国相当长时期内的双重就业压力。然而,与国民经济持续高速增长相反的是我国的就业弹性却在持续下降,尽管现在GDP每增长1个百分点的绝对值较20年前、10年前的数值要大得多,但它所带来的新增就业岗位却已经由上世纪80年代的约240万人经过90年代的约120万人,下降到目前的约80万人左右(李实,2007)。因此,就业形势严峻的局面已经成为一个客观存在,随着我国未来一二十年间的城镇化、工业化、现代化进程的加快,这一局面仍将难以改变,进而决定了地方政府创造就业岗位的压力是长期的,也是十分艰巨的。此外,越来越多的劳动者特别是农民工群体,游离于正式的劳动组织之外,就业岗位的不稳定性日益明显。灵活就业的方式虽然是值得鼓励的就业方式,但与发达国家的灵活就业或非正规就业相比,我国的灵活就业显然只是劳动者在找不到有组织的就业岗位的条件下的无奈选择,因为西方国家的非正规就业

是作为劳动者自主选择业权的一部分得到了体现，其社会保障等权益并不因此而受到损害。（莫荣，2002）而在我国，灵活就业意味着劳动者丧失了组织和体制的保护，不仅就业岗位不稳定性大大增加，而且社会保障等多方面的权益亦受到极大损害。越来越多的劳动者在非自愿的条件下游离于劳动组织之外，表明了就业岗位的不稳定性与劳动者的社会保障等权益受损也越来越大。

### 2.1.2 农民工在就业中的弱势地位及其原因

农民工在就业过程中的弱势地位表现为多个方面，首当其冲的就是收入方面的弱势。虽然说在农村劳动力向城镇转移的过程中，劳动力也从农业转向了非农产业，通常会产生降低或抑制非农产业劳动的边际生产率和报酬水平，提高农业劳动的边际生产率和报酬水平的效果，从而缩小农村和城市之间的收入差距。因此，劳动力流动是缩小城乡收入差距的一种重要机制。从理论上说，劳动力流动之所以具有缩小城乡之间和地区之间收入差距的作用，主要是通过这种流动改变城市和农村原本不同的劳动力市场均衡达到的（舒尔茨，2007）。劳动力流动的情形意味着农村劳动力供给曲线向左上方移动，与此同时，城市的劳动力需求曲线向左下方移动。从而达到新的均衡。然而，在中国的改革过程中，人们却观察到了劳动力流动和城乡收入差距同时扩大的现象。目前城乡收入差距扩大的原因一方面是因为农村和农业发展相对滞后，就业机会不足，妨碍了农民收入的增长。在农民转移不充分，且外出打工收入不足以使他们的收入赶上城市居民收入的情况下，城乡收入差距就不能缩小。另一方面，经济改革在经历一段时间对重工业优先的发展战略矫正之后，由于市场极不完善，垄断现象难以消除，客观上使得重化工业拥有一定的垄断优势，甚至出现“领先增长”现象。由此导致投资方向不利于那些吸收较多就业的产业，从而经济增长具有了排斥就业的倾向，造成就业促进效果不明显的经济增长。此外，在几乎城市所有的公共服务、公共政策，甚至企业行为，都在与户籍制度本身的排他性质相关的制度环境下，农民工被全面地排斥在城市经济和社会生活的主流之外。而一旦他们的子女在受教育机会上也受到歧视性待遇，这种身份的边缘化还会在代际之间保留，形成经济地位和人文发展的制度性隔绝。这种状况与“以人为本”的发展观和和谐社会理念是格格不入的，长期维持下去会造成社会不稳定，进而严重影响中国经济的可持续增长。

#### 2.1.2.1 制度层面上的原因

制度层面上的原因主要责任主体是中央政府，中央政府通过制度的制定对农民工就业服务起到一个统筹规划的作用：

第一，户籍制度。在制度层面上最直接导致就业服务在农民工与城镇居民之间的失衡的是城乡分割的户籍制度。进城务工的农村劳动者之所以被称为农民工，是他们在现行制度框架下不能取得与拥有城镇户口身份的劳动者平等地位并享受相应权益的标记，它揭示着传统户籍制度及附加在这种制度之上的其他相关政策所具有的非公平性乃至歧视性，尽管这种非公平性是计划经济时代典型的二元社会经济结构的一种延续，但在市场经济条件下却显得格外引人注目。户籍制度的直接后果是将劳动力市场分割成两个大的群体，农村和城镇劳动力市场；同时不同规模和不同发展程度的城市之间的户籍也存在着相当大的差异，社会成员身份本身实际上也是被分割的，这就使我国的人群中出现了多重分割的现象，这种人群的多重分割导致了劳动力市场的多重分割。在这种制度下，还形成了既得利益的市民群体，这一事实在市民角度更多的表现为一种心理的排斥，农民的就业流动经常会被当作是对市民权利的一种侵蚀，而事实上这本来是任何一个公民所应有的权利。而在农民的角度来看，这种制度使农村人口流向城市，看作是一种地位上的向上流动，导致农村人口简单的以流向城市为目标。这种制度所形成的心理状态是我们所不能忽视的，它可能会有巨大的惯性而继续影响城乡就业一体化机制的建立。有学者认为，户籍制度是城乡统筹就业最大的障碍，其他制度障碍在很大程度上是户籍制度派生而来的。户籍制度是决定劳动力区域所属关系的基本制度，并决定着劳动力在区域内和区域间的流动能力。虽然国务院在1998年8月批转的公安部《关于当前户籍管理中几个突出问题的意见》中，允许孩子随父母、夫妻投靠以及老年人投靠子女的落户，但从实际执行情况看，多数大中城市并没有积极地进行落实，制度的惯性和部门的利益严重的阻碍着户籍制度的改革（贺艳红，2007）。从而也直接致使农民工和城镇居民在身份地位上的不平等。

第二，社会保障制度。由于我国城乡分割的管理体制的长期存在，社会保障也被分割为城乡二元的保障体系。城市职工大多拥有比较完善的社会保障，而农村社会保障才刚刚起步，农村劳动力在城市就业以后，尽管政府一再强调企业要把每一个职工纳入社会保险，但是，他们的参保率依然很低。一是用人单位的因素。对于用人单位而言，许多企业从自身的利益出发，不愿不想参保；二是农民工自身的因素。首先是当前农民工的流动性很大，这种流动性不仅反映在省市之间、城乡之间，也表现在职业及用人单位之间；其次是农民工这个群体的数量庞大且呈不断增长态势，而且构成复杂、层次不一，

对社会保障的需求也存在较大差别；再次是农民工的工作并不稳定，但现有的社会保险关系是不能随着本人任意的转移和接续。同时，对于原本收入不高且又不稳定的农民工而言，参保在某种程度上意味着收入现值的下降，因而也不愿参加社会保险。

社会保障享有的匮乏，使农民工生活的各方面都存在着城镇居民所不需要承受的风险，也进一步加深了其相对于城镇居民的弱势地位。

### 2.1.2.2 政策层面上的原因

政策层面上的原因主要来自于地方政府，具体是指劳动力转移道路的不畅。有学者认为，目前导致我国劳动力转移道路不畅的主要原因有三个：一是城乡劳动力现实的就业压力，严峻的就业形势客观上阻碍了劳动力进城就业的步伐。我国作为一个农业大国，农业人口不仅数量多，而且增长也很快，每年都有大量农村富余劳动力涌入城市，同时，近几年以来，城市下岗失业人员也在不断地增加，加上部分的下岗职工要实现再就业，这些都给农民工就业带来了新的难题和压力。二是劳动力市场滞后。中国劳动力市场对农民工的忽视，可以追溯到20世纪50年代形成的城乡二元结构的制度安排。在这种制度下，农村劳动力非农就业存在“体制性壁垒”。改革开放以后，虽然城乡劳动力配置格局和配置制度发生了变化，劳动力市场有所发育。但是，由于传统体制的惯性影响和现有行政区划等因素的制约，一方面，城乡劳动力市场的一体化程度并未打破传统的二元结构；另一方面，在城市形成了国有经济部门发挥作用的劳动力配置准市场机制，以及非国有经济部门发挥作用的劳动力配置市场机制，因此，实际上在中国形成了一个双二元劳动力市场（蔡昉，2003）。在这双二元的劳动市场中，无论是本地农民工还是外来农民工，都不能像城镇居民一样影响地方政府的政策制定，于是，其利益受到严重的忽视。三是农村劳动力受教育程度不高，素质普遍偏低。<sup>①</sup>由于地方政府的人力投资政策向城镇倾斜，城镇劳动力能够享有的培训体系和基础教育体系较为发达，而农村则较为缺乏基础教育和技能培训的人力、物力、财力，长期以来形成了农村劳动力与城镇劳动力在文化教育、技能素质方面存在较大的差异。

国际经验表明，从长期来看，提高劳动力市场的竞争性是促进就业、减少失业的根本途径。市场经济先行国家在这一方面也有不同的经验和教训。根据我国自身的资源禀赋结构，充分吸收其他国家的经验，制定能够发挥劳动力资源优势的相关政策，将在长期有利于扩大就业和提高劳动力市场运行效率。实际上，美国和欧洲国家在几十年的不同经历，对中国的劳动力需求政策有很大的借鉴意义。20世纪70年代到90年代，美

<sup>①</sup> 主要是指文化水平偏低且技能偏少。

国和 OECD 的欧洲国家有着完全不同的劳动力市场表现。美国从 80 年代开始, 失业率就一直维持在一个较低的水平, 就业岗位增加了 58%, 就业率由 65% 上升至 75%。而欧洲国家的失业率从 1970 年的 2.6%, 攀升至 1996 年的 11%, 长期失业率(失业一年以上)由 1979 年的 0.9% 上升至 1994 年的 6.6%。同时, 就业岗位的增加非常缓慢, 就业率由 65% 下降至 60% (蔡昉, 2005)。在宏观经济环境和生产力水平大体相当的情况下, 两个地区的劳动力市场表现出迥异的结果, 这其中劳动力市场政策起着至关重要的影响。总的来说, 欧洲 OECD 国家在 20 世纪 70-80 年代, 采取了一系列限制劳动力市场灵活性的政策。与其相反的是, 美国倾向于使用更加市场化的政策措施。

### 2.1.2.3 个体原因

个体原因主要是指农民工自身造成的原因, 首先其由于自身认识的欠缺, 认为进入城市是一种身份地位的提高, 于是盲目涌入城市从而对个人的工作生活缺乏必要的规划, 导致生活质量的下降, 以及对在城市的的生活和工作预期过高, 不愿意从事底层的工作而致使无法就业情况的发生。其次, 由于基础教育以及技能水平的落后导致农民工无法拥有和城镇居民相当的竞争力(李永杰, 杨本建, 2008)。最后由于信息方面的匮乏, 也在很大程度上增加了农民工就业的难度。可见, 个体方面的原因主要是加剧了结构性失业现象。

## 2.2 地方政府基本服务均等化研究

### 2.2.1 基本公共服务均等化的含义和内容

从理论和实践的角度定义公共产品和公共服务有两种不同的思路: 一是从产品的属性的角度来定义, 根据经济学的分析, 人们需求的产品主要有三种类型: 公共产品、混合产品以及私人产品, 这一类型的界定是根据产品是否“竞争性”来划分的, 那些能够满足人们的公共需求, 具有“公共”性质的产品和服务都可以界定为公共产品或公共服务。这些公共产品往往不仅具有非竞争性和非排他性, 而且也总是“无利可图”, 因而只能由政府来承担。当然, 在现实生活中, 并不是所有“公共产品”和“公共服务”都必须由政府承担, 也不是所有“私人产品”都与政府无关, 因此也有学者提出了另一种思路, 即根据需求和供给状况来确定“公共产品”和“公共服务”, 也就是说, 无论是否是公共产品, 只要属于人们的必需且不能通过其他方式供给的, 就由政府去承担。因

此,政府的职责就是向社会提供人们生存和发展所必需的、且无法通过其他方式有效供给和保障的产品和服务(项继权,2008)。然而,在现实生活中,人们的需求具有多样性和无限性,而政府能力始终是有限的,面对众多需求,任何政府都无力完全满足,必须根据产品和服务的性质、需求的紧迫和重要程度以及政府能力来确定政府公共服务的优先顺序。另一方面,由于各个地区的居民所享受的公共产品主要由两部分构成:一部分是由中央政府提供的全国性公共产品;另一部分是各个地方政府提供的地方性公共产品。由于中央政府直接提供的全国性公共产品在理论上各地大体相同,而中央通过地方及由地方直接提供的公共产品的差别均反映在地方公共服务的财政投入上,由此,公共服务均等化的水平在相当程度上也转变为地方政府公共服务的财政能力及财政投入(丁元竹,2007)。

根据政府提供服务的性质和类型,可以大致确定政府必须保障的基本公共服务体系。有四大领域可以划在基本公共服务之列:一是底线生存服务。包括就业服务、社会救助、社会福利和社会保障,底线生存服务的目标是要保障公民的生存权。二是公众发展服务。包括公共卫生和基本医疗、义务教育、公共文化体育,主要目标旨在保障公民的发展权。三是基本安全服务。包括公共安全、消费安全和国防安全等领域,主要目标是保障公民的生命财产安全。四是基本环境服务。包括居住服务、公共通信、公共交通、公用设施 and 环境保护,主要目标是保障公民起码的日常生活和自由(陈海威,田侃,2007)。

基本公共服务均等化的目标和内容涉及人们的平等和公正观念及其要求。从理论、实践及可操作性的角度来看,在任何社会中,我们都不可能做到完全的结果平等或均等,但是,我们可以要求并实现基本公共服务的内容和水平的均等化、服务设施和条件及资源占有的均等化,以及赋予人们相同的权利和机会,不因其身份的不同享有不同的待遇,其目标是保证生存和发展的起点公平,基础性的服务均等,以及人们基本权利的平等。

基本公共服务是一个社会人们生存和发展必需的基本条件,是一个社会必须由政府提供才可能得到有效满足和充分保障的基本福利水准(项继权,2008)。基本公共服务的“公共性”决定了其必须实行均等化提供,即政府应当按照居民生存的基本标准与基本需求,提供大致相同的基本公共服务(李金珊、侯方玉,2008)。由此确保公民在不同城乡、地区都能享受法定的基本公共服务。进一步说,基本公共服务均等化包括内容和水平的均等化(消费均等和结果平等)、服务设施和条件及资源占有的均等(条件均等和起点平等)以及赋予人们相同的权利和机会(权利平等及制度平等)等内容。此外,



我们认为，基本公共服务均等化还是一个动态递进的过程。

改革开放以来，我国社会经济不断发展，基本公共服务的范围也在不断的扩大，与此同时，基本公共服务的质量也有所提高。总体而言，我国基本公共服务一方面存在着供给不足的问题，另一方面也存在着公民享受不均的问题，特别是在城乡之间，这种基本公共服务享有不均等的现象十分突出。基本公共服务的均等化不仅使人人享有基本公共服务，更重要的是确保人人平等的享有基本公共服务。城乡公共服务享有的不均等现象使在城市化进程下，城乡差距日益扩大。因此，有学者认为，我国当前公共服务建设的重点和难点仍是农村（项继权，2008）。

此外，对于均等化的理解也有不同解释：一种是强调起点或机会享有的平等性，着重于要给与每个人以同样的机会和权力，它不仅强调了权利的平等，而且也要求对落后地区和弱势群体进行一定的补偿；一种是结果的平等，结果平等被认为是一种平均主义的理解，它要求我们确保人们享有相同水准的公共服务，而在现实生活中，因为地区差异结果平等很难真正实现，即使在同一地区，也会因为个人需求的不同而不能实现；三是需求平等，也即是所谓的“按需分配”，强调对于不同需求要给与同样的满足，但如何确定并满足不同需求是其困难所在；四是能力平等，这一解释就允许人们根据自身的不同能力获得不同的报酬，但它却因为更多关注与人们能力的差别性以及地方经济发展的差异性而容易导致公共服务享有差距的夸大。

### 2.2.2 就业服务均等化的研究

既然就业服务是一种基本公共服务，政府就必须成为最重要的供给主体，实现这一公共服务提供的均等化。在这一过程中，地方政府的主导地位不容置疑。

公共服务的均等化，原则上可以理解为一国国民，无论身处何地，都可以平等享受。但更具体地看，特定的公共服务的均等化标准是有区别的。有论者指出，从理论、实践及可操作性角度来看，根据人们的需求、社会发展的方向和阶段以及政府能力综合运用结果、机会、能力、需求以满足标准是一种可行的选择（项继权，2008）。所有这些标准都是基于个体间客观存在的差异性以及特定公共服务供给的目的性，因此均等化不能离开服务种类特征和服务对象抽象而论。而就业服务的特质，可以从公民权利视角得到揭示。因为与其他公共服务相比，就业服务概念更为常见地与人权、公民权概念相联系。首先，从公民劳动权来看，在现代法治社会中，依法享有就业权是劳动者正常进行就业活动的基本前提，更是劳动者实现其劳动权利的逻辑起点。而平等就业权包含两个方面

的内容：一是就业机会平等，即在劳动力市场上，社会为劳动者提供的就业机会应当是平等的，让每一个进入劳动力市场的人都能参与公平竞争，自主择业。二是禁止就业歧视，即凡是中华人民共和国的公民，就业资格不因民族、种族、性别、宗教信仰的不同而区别对待或受到歧视。作为平等权的派生权利，平等就业权是一种机会的平等和条件的平等。劳动权作为人权的重要组成部分，是所有劳动者都应该平等享有的权利，因而国家必须建立和制定相关的制度来规范劳动力市场，使其公平、有序运作。2008年1月1日起实施的《就业服务与就业管理规定》就提出，劳动者依法享有平等就业的权利，就业不因民族、种族、性别、宗教信仰等不同而受歧视。

其次，从公民生存权来看，劳动是获得生存条件的基本手段。生存权的含义可谓众说纷纭，徐显明（2002：4）认为对生存权的理解目前已形成三种意义。广义的生存权，是指包括生命在内的诸权利总称；中义的生存权，是指解决丰衣足食问题，即解决贫困人口的温饱问题；而狭义的生存权，系指社会弱者的请求权，即那些不能通过自己的劳动获得稳定生活来源而向政府提出物质请求，政府有义务来满足其请求从而保障其生存尊严的权利。许崇德（1995：524）则认为生存权是指公民享有维持其身体必须的健康和生活保障权。江平（2000：281）认为生存权是指生命权。《世界人权宣言》第25条第1款规定：“人人有权享有为维持他本人和家属的健康和福利所需要的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务。”无论采用何种定义，都可以推断生存权意味着每一个公民都有权拥有起码的生存条件，因此在就业与社会保障方面，对于在获取基本生存资料方面能力较弱的群体，要予以重点的关注。由于就业是大部分社会保障措施的条件，因此消除和减少就业能力的差距是就业服务的主要任务。

从劳动权视角看，就业服务应以机会均等为均等化的基本标准，但生存权的实现则要求对不同群体提供差别性的服务，以满足不同的需求。更直接地说，就业公共服务的均等化不体现为对所有人提供等量和等质的服务。就业与社会保障尽管是“一体两面”关系，但一般来说，社会保障的对象应是社会全体成员，但社会保障的主要内容都以就业为条件，就业是“民生之本”，而就业服务的重点对象不是一般意义上的全体国民，而主要是诸如农民工之类的社会弱势群体。弱势群体是在遇到社会问题的冲击时自身缺乏应变能力而易于遭受挫折的群体（王思斌，1998）。这一人群由于现代社会经济利益和社会权力分配不公平、社会结构不协调、不合理，在就业过程中往往处于技能、信息上的不利地位，因而特别需要就业服务供给。就业服务差异的主要功能是消弭能力差异和地位差异带来的就业机会不均等。就业服务的有效性，直接关系到主要社会保障政策

的实际覆盖范围。要实现就业服务的均等化,就必须基于服务对象的经济境遇、能力差异,提供有针对性的服务,追求就业机会的均等;而由消弭能力差异达到的结果相对平等也是题中之义,但结果均等并不是就业服务的直接追求目标。因此,在就业服务方面,公共服务均等化的标准应主要体现为机会的均等和需求满足,前者意味着就业服务应遵循对所有弱势群体无歧视的原则,后者则要求对不同的群体提供有差别的服务。在这里,恰恰是社会弱势群体的复杂构成,加剧了就业服务供给均等化的困难。

然而,目前公共服务的城乡失衡表现已经很是明显,仅从就业服务这一方面来看,地方政府在城乡之间的财政投入也存在严重失衡现象。例如在就业培训方面,政府对城镇居民就业培训的投入远远高于对农村劳动力就业培训的投入,与此同时,对农村劳动力的培训往往更集中于普通技能培训,使之只能掌握基本的生存技能。另外,城镇失业人员所享有的失业保障也优于农村劳动力。由此可以看出,地方政府在解决就业问题的各项资源投入中,有明显的失衡。很多学者认为这是重城轻乡的发展战略及城乡二元化体制的结果。因为在传统的发展战略及体制下,农村社会建设及公共服务的发展实际上服务并服从于城市优先发展战略。这不仅造成城乡之间基本公共服务的资源占有,服务能力及供给水平存在较大的差距,也导致城乡居民生活资源以及公共服务享有的权益严重失衡。这也表明,基于就业的基本公共服务的均等化不仅要求增加公共财政投入,也要求公共财政的公平分配。

### 2.3 农民工就业服务均等化制度和政策研究

实现农民工就业服务均等化的主要途径是开通劳动力流动的城乡渠道。有人认为,开通劳动力流动的城乡渠道会给城市管理带来不稳定因素。然而,继续维系城乡分割体制,将致使经济和社会发展的城乡差距日益扩大,从而将为社会带来更为严重的不稳定因素。这两种形式的不稳定在性质上有根本的差别。我们可以通过提高城市的管理水平,完善规制的合理性来规避由于开通劳动力流动的城乡渠道而给城市管理带来的负面影响,但却无法规避由于城乡差距日益扩大而对整个社会产生具有长期性和根本性的危害。因为这种危害本身是不可能通过短期的政策措施和常规的调控手段来解决的。由于这种潜在的不稳定是内生于传统城乡分割体制及其相应利益格局的,因此,必须通过深化改革来避免并消除其出现的根源。首先,要进一步改革劳动力流动的障碍。造成城乡分割的制度中,户籍制度是产生二元劳动力市场的制度基石。户籍制度虽产生于计划经

济体制，但其一直是其他政策和制度安排的主要依据，识别城乡身份的功能当前也仍然存在。在城乡之间发展差距仍然很大的情况下，由于根据现行的户籍制度城市地方政府可以明确划分城乡和区域，也就为它提供了保护本地人的基本凭证。从而，以户籍制度为基础，衍生出公共服务方面和劳动力市场政策的城乡分割体制（周静，2008）。其次，加强对进入城市的农村劳动力的公共服务也非常重要。公共服务的内容包括义务教育、公共卫生服务、劳动关系、权益维护等多个方面。由于很多大中城市的公共服务部门没有将农村劳动力正式纳入服务对象，因此，他们在以上几个方面的权利没有得到很好的保护，也不利于城乡统一劳动力市场的形成。最后，消除劳动力市场歧视十分迫切。劳动力市场政策是造成城乡劳动力市场分割更直接的原因。劳动力市场政策主要有两个方面的内容构成：就业岗位的获得和工资水平。也就是说，两个城乡身份不同，但个人条件相同的人如果在这两个方面可以获得相同的待遇，那么就可以基本断定城乡劳动力市场是统一的。然而，根据一些对中国城市劳动力市场实际情况的研究，很多城市，特别是一些大型城市，在劳动力市场准入方面对以农村人口为主的外来人口有很多限制，造成流动民工就业岗位的获得不是市场选择的结果（李强，2001）。此外，在一些城市，现在仍然存在根据户籍制度决定工作岗位的现象。同时，外来人口的身份，也使得他们在工资上处于不利的地位，同工不同酬的情况时有发生。因此，通过出台相关的法规，明确规定在劳动力市场上不得以户籍、性别、年龄等内容，歧视任何劳动者，实现劳动力市场的公平，将是非常必要的。户籍制度的改革意味着一揽子改革措施，因为近年来户籍制度改革的经验教训也表明，改革的配套性如何，决定了改革的成效。因此，应把那些将户籍制度变为城乡分割手段的配套政策，首先与户口剥离开，进而彻底给予改革，就把户籍制度变成仅仅是一种人口登记制度，使户籍制度行使通常意义上的基本职能，而不是用于识别“身份”。实际上这也正是中国户籍制度改革的目标。实现了这个目标，使户口不再与一系列福利待遇关联在一起，就能够结束目前城乡之间的分割状态，使劳动力能够自由流动，进而缩小城乡收入差距，合理配置劳动力资源（蔡昉，都阳，2004）。

针对上述原因，目前研究提出的建议和举措可对应概括为以下几个方面：

第一，中央政府层面的制度创新。加快推进制度创新首先主要是指深化户籍制度的改革，实行全国统一的户籍制度，打破城乡就业二元体制，取消农业户口与非农业户口的身份界线。实行城乡户口登记管理一体化，并取消户口的附加功能，真正做到城乡居民在发展机会面前地位平等。针对户籍制度的改革，也有学者提出我国城市目前的容纳

能力有限,当前应根据各种实际情况分阶段、有步骤地逐步放开户籍管理(贾韞,2008)。考虑到各城市的实际承受力,应赋予其更大的自主权。因此除少数大城市外,应放松户籍管理,只要有固定住所、稳定收入和生活来源的人员,经申请允许变成城市市民,以登记制取代审批制,真正使户籍只起到表明居民居住地的作用,而不是作为社会身份的一种标志。

户籍制度改革在统筹城乡就业试点工作中已有所尝试,例如在2001年5月,国家粮食局发出通知,取消实行了长达40多年的“户粮挂钩”政策。7月,宁波市颁发了新的户籍管理制度,建成区内的农业人口和外来人口可获得该城市户口。这也是全国第一个较为全面开放城市户口的中等城市。8月,石家庄市出台了允许在该市连续居住工作两年及以上的外来人口(包括农村户口)落户市区的户籍政策。这也是全国第一个全面放开城市户口的省会城市。12月,广东省宣布取消农业、非农业户口性质划分。湖南省则宣布将逐步取消农业、非农业户口“二元制”的管理模式。上述户籍制度的改革,其实都附加了很多严格的准入条件,并不意味着改革区域内的农村居民都可以落户城市,但毕竟迈出了改革牵制农村劳动力流动的户籍制度的步伐(杨志银,2008)。

其次,制度创新还包括土地制度的创新。我国在制度设计上实行的是农村与城市、农业与工业用地分别治理,没有形成城乡统一协调的土地市场。土地是农民赖以生存的根本,在城镇化和工业化的过程中,土地征用应有利于富裕农民,而不是使农民因失地而贫困。农民集体所有的土地不能进入工业和城市土地市场,这严重侵蚀了农民土地利益。因此有学者建议制定符合市场经济一般要求的《土地公平交易法》,从法律上支持农民集体所有的土地按照市场效益原则自由流动,对于国家重点工程、公益性事业建设用地,可以通过国家征用耕地的途径获得土地使用权,但要大幅度提高土地补偿费、安置费标准,以保障失地农民的生活问题(丁任重,倪英,2008)。

再次,金融制度的创新也势在必行。现阶段农业发展银行资金供求矛盾突出,业务单一,与此同时,农村金融资源非农化趋势加剧了农村信贷资金进一步短缺,使得农村金融体系很难满足农村日益增长的金融需求。因此应进一步完善农村金融体系,促使各金融机构加快金融工具和制度创新,确保农村信贷资金资源,改革农村信用社,将其建成多层次与多级法人治理结构的农村合作金融组织,强化农业银行服务农业和农村经济的功能,支持农村经济发展,培育农村民营银行,建立有中国特色的农村金融体系,并逐步放开民间金融机构的市场准入(陈峰燕,2007)。

深化金融体制改革,发展资本市场,可以为农村和农业发展提供充分的资金支持。

虽然农业份额相对下降的规律必然在经济发展的过程中发挥作用,然而城市化是解决城乡收入差距的根本出路。目前农业和农村非农产业必要的发展所需资金和政府投入仍然不足。一个稳定的农业发展基础可以为农村劳动力转移和城市化进程提供良好的环境。因此,现阶段亟待形成适合于农业产业特点和农村中小型企业发展需要的金融组织。这也应该成为金融体制和银行体制改革的一个重要目标(蔡昉,2005)。

最后是社会保障体系的完善。失业保障制度虽然不能从根本上解决失业问题,但从各国的经验来看,相对完善的失业保障制度是反失业政策的重要手段,还可以为下岗或失业人员的再就业创造必要的条件。因而,要建立规范和健全的失业保障制度,充分发挥失业保障制度对反失业的“稳定器”作用。因为无论在农村还是在城市,劳动力自由流动的一个重大后顾之忧就是社会保障问题,良好的公共服务可以被认为是一种社会福利,按照经济理性人的假设来看,福利具有强大的激励性,人们会努力倾向于这种利益。而公共服务的不公平,就意味着利益具有鲜明的方向,这同样容易导致人们作出单向的选择。目前二元结构下的城乡保障差别过大,城乡居民的境遇存在不公平的现象。长期以来,农村的社会保障始终处于整个社会保障的边缘,有相当一部分社会保障的内容将整个农村人口排挤在外。因此完善社会保障,使城乡劳动者都可以享受同等的待遇和政策,对解决就业问题是至关重要的(褚福灵,2007)。各级政府应在坚持城乡一体化的政策导向下,改变重城市、轻农村的社会保障政策,加大对农村社会保障的投入力度,逐步缩小城乡社会保障水平的差距,建立多层次的农村社会保障体系,积极开拓农民社会保险的筹资渠道,并努力提高统筹度,扩大农村社会保障的覆盖面,扩大社会保险覆盖范围,切实安排好“两个确保”、“低保”和“三条保障线”的落实,建立与完善同我国现阶段经济发展水平相适应的社会保障体系。

第二,地方政府层面的政策变革。首先是建立统一的劳动力市场,维护农民工和外来务工人员的合法权益。要培育一个城乡通开、能使劳动力要素自由流动的劳动力市场,就要积极培育劳动力市场中介组织,提供信息服务,增强市场透明度,降低供需双方的交易成本,依靠竞争性的市场调节劳动力在城乡之间的供求状况,实现劳动力资源有效配置。通过实行进城务工人员自主择业的市场就业机制,实行适用于城乡用人单位和劳动者统一的劳动管理办法,建立统一、开放、竞争、有序的劳动力市场体系,使进城务工人员 and 城镇劳动力再就业身份、岗位安排、福利待遇、社会保障等方面具有平等地位,促进劳动力的自由流动(纪新青,宋明爽,康维波,2005)。另一方面,也应加大劳动保障监察力度,加强对劳动力市场和劳务中介组织的监管,认真清理整顿劳动力市场,

依法严惩侵害农民工权益的行为。同时,加大劳动监察部门的执法力度,加强对企业的劳动监察,督促用工单位与农民工依法签订并严格履行劳动合同,改善他们的工作环境和生活待遇,为他们解决各种劳资纠纷,追讨拖欠的工资。建立健全劳务信息网络,加强劳动力需求的信息交流,为农民外出务工提供信息咨询服务。劳务输出必须强化政府的宣传、组织、引导和管理的服务功能。地方各级劳动部门要积极与用工单位联系,组织劳务输出,引导农民外出就业,对用工单位的工资福利,劳动保护措施、居住生活等实行全面的用工考察确保外出人员的劳动、生活安全。

其次,要加强对劳动力的职业培训,提高劳动者的素质。劳动者的素质是制约劳动者就业的最主要因素,提高农民素质,加强对农村劳动力的职业培训,提高其工作能力,是决定其就业的根本前提(毛丽君,2008)。所以有必要根据产业和劳动力本身发展的需要,建立开放式可持续发展的技能培训体系,包括对年青劳动力的培训和教育及适合成人的可持续性的培训和教育。在具体实施方面,培训可以通过信息网、成人教育等多种形式进行,培训的费用可以由政府、企业、个人共同分担。通过有组织有计划地开展多种类型的培训,使进城务工人员掌握一定的劳动技能,从而使之在劳动力市场上具有相应的竞争力(赵立新,2006)。

最后,要建立与完善城乡统一的就业信息网络,拓宽就业渠道,引导剩余劳动力合理流动。建立与完善城乡统一的就业信息网络,这是统筹城乡就业的基础性工作,及时为农民转移就业提供全面的信息引导,为城乡就业者提供完善的就业服务(王朝明,2002)。通过逐步建立城乡联网的劳动力市场框架体系,使用用人单位招用工和劳动者求职能够得到就地就近的服务。加强劳动力市场信息分析和预测发布,构建城乡统一的劳动用工信息体系,建立劳动力需求预测制度,发布劳动力需求信息,引导劳动力有序输入,减少农民工进城就业的盲目性(陈淮,2004)。同时,建立上下联动、区域互动的劳动力交流制度,以推荐会、招聘会、洽谈会等有效方式,鼓励企业吸纳更多的农村剩余劳动力。与此同时,促进农村剩余劳动力向非农产业转移,通过城市规模的扩大建设,创造大量适合农民就业的岗位,增强吸纳农民进城的能力。加快城镇化进程,实现农民就近转移,重点是要加快乡镇企业的发展,对处在困境的乡镇企业地方政府要继续给与大力支持和指导,扩大企业规模,增加企业数量,克服乡镇企业非农化倾向。同时要引导乡镇企业向城镇工业园区集中,增强乡镇企业进一步吸纳农村劳动力的能力。

目前研究已经指出了实现地方政府就业服务均等化的制度和政策建议,但所存在的不足之处主要在于对政策和制度构想的落实缺乏认知和具体落实措施的描述,使得政策

建议、制度设想缺乏可操作性。因此本文放弃了较宏大的理论雄心，基于地方政府在农民工就业（特别是就业服务）中的关键作用，立足于地方政府的农民工就业服务供给，从具体个案出发来进一步探讨地方政府在农民工就业服务供给中的责任和实现的责任困境。



## 3 宁波江北区个案分析

### 3.1 宁波江北区相关概况及研究价值

作为宁波市的老三区之一的江北区，面积 208.7 平方公里，至 2001 年下辖 4 街道 4 乡镇建制。随着工业化发展、城市化进程的加速、城区规划与建设不断扩大，江北区城区规模不断向周边延伸，乡镇改街道进程速度加快，2004 年 6 月 4 日，经上级批准江北区原有的甬江、庄桥、洪塘由乡镇改为街道，行政区域改由江北区政府直辖。从而形成了目前的甬江、庄桥、洪塘、中马、白沙、孔浦等 7 个街道和慈城镇 1 个镇的辖区设置，全区共有 50 个社区、110 个行政村。

随着经济社会的迅速发展，江北区的城市化水平不断提高，与此同时，在不断推进的城市化进程中，本地农村劳动力和外来农村劳动力不断涌入江北区，目前，江北区的劳动力构成主要由外来农民工为主。劳动力构成及其变化趋势以及快速发展的经济与不断调整的产业结构使江北区农民工就业服务的研究具有了其下显而易见的独特的研究价值。特别是在当前，江北区针对本地城镇居民就业服务的目标和举措已经日臻完善，而消除农民工的就业歧视、实现农民工（特别是外来农民工）与城镇居民就业服务的均等化的目标却依然遥远。在江北区的现实条件下，地方政府如何向如此巨大的劳动力人群提供就业服务、走向就业服务的均等化是下文所关注的焦点。

### 3.2 宁波江北区地方政府的农民工就业服务

#### 3.2.1 江北区劳动力构成特征及变化趋势

农民工<sup>①</sup>是当前我国各级政府提供就业服务的主要对象之一。如何通过按照统筹城乡发展要求，构建均衡有效的就业服务体系，促进农民工群体实现充分就业，是各级政府尤其是地方政府面临的一个紧迫课题。

作为一个经济快速发展、城市化加速的城区，江北区的劳动力就业市场多元化格局非常明显，各类困难就业群体都存在，因此通过考察宁波市江北区政府基于农民工就业服务的政策与举措，并结合当前金融危机之下农民工就业现状及地方政府就业服务提供

<sup>①</sup> 个案中所提到的农民工即是包括本地农村劳动力和外来农村劳动力在内的就业人群。

的分析和评价,可以为推进地方政府促进农民工群体的就业服务提出政策建议。

江北区是宁波市最大的中心城区,现有户籍人口 23 万。由于工业与商业的快速发展需要,江北已成为宁波市区外来务工人员的主要聚集地,全区外来务工人员已经超过 20 万,外来人口数量与户籍人口已经相当。

至 2004 年底,江北区全区从业人员达到 27.2 万人(包括外来务工人员),其中民营经济成为提供就业机会的主体,从业人数达 10.6 万人,占全区从业人员的 38.97%。截至 2008 年 4 月,第一、二、三产业从业人员所占比重为:12.87:34.56:52.57;其中,农村劳动力就业结构为:19.9:43.28:36.82。”政府促进就业服务的对象主要是就业困难人员与弱势群体,结合江北区当前的就业格局现状,就业服务群体包括了城镇失业人员、城市新增就业群体、被征地农民、本地农村富余劳动力、外来农民工等五大类人员。综合看来,2007 年江北区劳动力资源中城镇失业人员为 10294 人,农村劳动力 48198 人(其中被征地劳动力为 28774 人),外来劳动力 192639 人(其中省外劳动力 164525 人),形成了一个外来劳动力占绝大多数,本地农村劳动力次之,城镇失业人员只占一小部分的就业困难群体格局。

从农民工就业方面的统计数据来看,江北区从 2005 年到 2007 年被征地劳动力维持在略高于 2.8 万上,没有明显的变化。且参加就业技能培训而拥有一定技术特长人数从 2005 年的 4409 人迅速增长到 2007 年的 14184 人,增长了 2.2 倍,与之相对应的无技术特长人员的快速减少,由 2005 年的 24490 人降低到 2007 年的 14590 人,从失地农民的就业状况看,2007 年充分就业人数比重达到 83.84%,不充分就业人数比重为 8.97%,失业人员仅有 5.59%,被征地劳动力在三次产业中的就业比重为 7:54:39。而若除去被征地劳动力的数据影响,可以看到江北区农村劳动力人数因为农村土地征用、农转非等原因的影响而有部分的减少,纯农村劳动力从 2005 年的 23841 减少到 2007 年的 19424 人,有一定幅度的下降,这可以归之于城市化发展的必然结果。二是农村劳动力中拥有技术特长人数相对较少,增长趋势缓慢,其中 2007 年中有技术特长的只有 2702 人,无技术特长的有 16722 人,两者之比为 14:86,可见农村劳动力急需加强技术培训,提高劳动就业技能。三是农村劳动力就业状况分布,绝大部分人员实现了充分就业,2007 年充分就业、不充分就业与失业分别的比重为 92.5:3.4:4.1。四是农村劳动力的就业人员在三产的分布呈现以二产为主,一三产为辅且相当的格局,其中 2007 年农村劳动力三次产业就业的分布为 19.9:58.5:21.6。较之于被征地劳动力中仅有 7%的从事一产的从业人员,农村劳动力向二三产业转移还有较大的转移余地。(如表 3.1 所示)

表 3.1 江北区农村劳动力调查情况汇总

年份			性别构成	年龄构成		文化程度		技术特长	失业情况	从事的产业
	合计	其中被征地劳动力		男性	16-35 周岁 女 40 周岁、 男 50 周岁以上	初中及以上	小学及以下			
05	52740	25296	28997	16871	17647	34818	17922	43676	3064	1: 4. 65: 2. 71
06	50260	24969	27382	17100	18340	34760	15500	37819	2784	1: 4. 72: 2. 51
07	48198	26157	27294	13423	17664	33923	14275	31312	2212	1: 4. 51: 2. 58

资料来源：浙江大学“新农村建设中的公共管理创新”课题组宁波市江北区调研资料。

除此之外，近三年来江北区外来劳动力流动就业情况调查登记表显示江北区 2005-2007 三年之间外来劳动力的增长速度较快，其中 2006 年增幅为 57.38%，2007 年的增幅为 25.74%，2007 年的总人数差不多是 2005 年的 2 倍，总数达到 192639 人，总量是江北城镇失业人员和本地农村劳动力（含被征地人员）的总数的 3.29 倍，可见这些年来江北区外来劳动力的高速增长之势，外来劳动力已成为用工主力。且外来劳动力中又以外省外来劳动力为主，省外与省内外来劳动力之比为 85.4: 14.6。另一方面，调查数据显示，外来劳动力就业技能总体上以无技能者占绝对比重，初级技能次之，中级技能更少，而拥有高级技能者更是凤毛麟角，2007 年四者的比重分别为 82.5: 14.4: 2.5: 0.5，当然，外来劳动力中具有初级、中级和高级技能的劳动者总量呈上升趋势，比重也略有上升，07 年较之于 05 年有近 2 个百分点的增长，只是增长幅度较为缓慢。在产业分布格局方面，外来劳动力以二三产业为主要就业领域，一二三产就业分布的比重为 4.6: 65.7: 29.7。（如表 3.2 所示）这样，外来劳动力的就业服务问题就变得愈发紧迫，政府必须采取系统的办法，为各类劳动力（特别是外来劳动力和本地农村劳动力）提供就业服务。

表 3.2 江北区外来劳动力流动就业调查统计

年份	总人数	外省外 来劳动 力	年龄状况		文化状 况	技能状况			产业分布
			16-45 周岁	45周 岁以上	初中及 以下	无技能	初级	中高 级	三产比例
05	97348	81199	88156	9192	82408	82464	12091	2793	1: 9. 78: 4. 52
06	153204	125265	130442	22762	126088	125429	23240	4535	1: 9. 91: 4. 34
07	192639	164525	168643	23996	146750	159068	27732	5839	1: 14. 2: 6. 41

资料来源：浙江大学“新农村建设中的公共管理创新”课题组宁波市江北区调研资料。

### 3.2.2 江北区就业服务均等化举措

当前，江北区的就业弱势群体的总体结构和亚群体内部特征正在发生深刻变化。在城镇失业人员中，2005年后城镇失业人数出现较大幅度下降，目前约为1万人，其中就业困难人员也呈迅速下降之势，从2005年的7675人下降到3338人；从年龄结构来看，城镇失业人群以年龄偏大者为主体，2007年城镇失业人员中36岁以上的人员占到66.5%。而16-25周岁的失业人员仅占失业人员总数的6%。按照2005-2007年的统计数据，被征地劳动力（含已农转非人员）从数量变化上呈现出以下几个特点：一是近三年数据表明江北区被征地劳动力维持在略高于2.8万上，没有明显的变化。二是通过参加就业技能培训而拥有一定技术特长人数增长较快，从2005年的4409人迅速增长到2007年的14184人，增长了2.2倍。三是从失地农民的就业状况来看，充分就业人数增加快，如2007年充分就业人数达83.84%，不充分就业人数为8.97%，失业人员仅有5.59%。同时，农村劳动力数量从2005年的23841减少到2007年的19424人，有一定幅度的下降，这可以归之于城市化发展的结果。但农村劳动力中拥有技术特长人数相对较少，2007年中有技术特长的只有2702人。在农村劳动力中，2007年充分就业、不充分就业与失业分别的比重为92.5: 3.4: 4.1，就业人员在一二三产业的分布呈现以二产为主，一、三产为辅且相当的格局，其中2007年农村劳动力三次产业就业的分布为19.9: 58.5: 21.6，可见江北区绝大部分农村劳动力已经实现了产业转移。

外来劳动力从数量变化来看呈现以下特征：首先也是最突出的一点是外来劳动力快

速增加,其中2006年增幅为57.38%,2007年的增幅为25.74%,2007年的总人数差不多是2005年的2倍,达192639人,它是江北城镇失业人员和本地农村劳动力(含被征地人员)总数的3.29倍。外来劳动力主要以中青年为主,2007年16-25岁、26-45岁、45周岁以上的外来劳动力比例为42.2:45.3:12.5。外来劳动力中无技能者占绝对比重,初级技能次之,中级技能更少,而拥有高级技能者更是凤毛麟角,2007年四者的比重为82.5:14.4:2.5:0.5。

从上可见,在江北区,城镇失业人员人数已大幅度减少,被征地农民的劳动技能有了大幅度提升,就业和充分就业的比率都逐年上升,失业人员数量已经比较有限。本地农村劳动力转移较为成功,但技能培训亟待加强。外来劳动力是江北最大的就业群体,但绝大多数缺乏专业技能。可以判断,城镇失业人员已经不再是江北区就业困难群体的主要部分,甚至被征地农民的就业问题也不再是一个严重威胁,但本地农村劳动力和外来劳动力则面临着技能不足、收入低下的困境,应当成为江北区今后就业服务的重点对象。

针对上述基本情况,江北区在统筹城乡就业、实现就业方面采取了一系列措施,力图实现就业服务的均等化,主要做法有以下几个方面:

第一,统筹城乡劳动力市场。针对农民工等困难就业群体,江北区政府提出了统筹城乡就业的基本方针与系列配套政策,通过加快建立城乡统一的劳动力市场,形成了完整、开放、遍布城乡的三级机构四级服务网络体系。与此同时,面对日益扩大的农民工队伍,该区全面取消地域、身份、户籍等对农村及外来农民工就业的政策限制,全面取消就业收费项目,实现三证合一的“一证式”就业管理服务新模式;建立全市城乡劳动力资源调查制度。江北区还按照属地管理和财政支出规范的原则,把农民工就业服务与管理经费纳入区财政预算,把农民工就业服务与管理工作纳入年度目标管理考核范围,加强绩效评估和监督检查。

第二,通过发挥劳动力市场的主导作用,挖掘和开发就业岗位,帮扶农民工实现就业。在市场经济条件下,地方政府促进农民工就业,首先就要充分重视劳动力市场,维护劳动力市场机制的正常运转,让市场配置劳动力资源的作用充分发挥。(蔡昉,2005)江北区地方政府通过发挥劳动力市场的主导作用,建立了市场导向的就业机制,从而得以充分发挥劳动力市场在配置劳动力资源中的基础性作用。同时,为保障劳动者的择业自主权、创业自主权和用人单位的用人自主权,江北区政府坚持日常性职业介绍,开设“专窗、专线、专场”招聘活动,面向外来农民工、本地农村劳动者等不同就业人群组

织特色专场招聘洽谈会，充分利用区劳动力市场信息员队伍，不断拓宽岗位信息渠道。三年来，江北区通过市场提供就业岗位达 10.3 万个，举办专场就业洽谈会 72 场，通过洽谈会初步达成就业以上的 21282 人。（如表 3.3 所示）

表 3.3 江北区 2005-2007 年职业介绍与洽谈会提供就业岗位情况

年 份	提供就业岗位 (万个)	其 中			
		职业介绍提供岗位 (个)	举办洽谈会场 数(场)	洽谈会所提供 岗位数(个)	初步达成意向 (人)
2005 年	2.36	7058	22	16776	3517
2006 年	3.4		26		9989
2007 年	4.58	4837	24	40960	7776

资料来源：浙江大学“新农村建设中的公共管理创新”课题组宁波市江北区调研资料。

除提供就业信息服务外，江北区政府还着力开拓发掘就业岗位，帮助农民工实现就业，这方面内容包括两条途径，一是协调产业政策与就业政策，通过鼓励发展劳动密集型产业、服务业，扶持中小企业，鼓励、支持、引导非公有制经济发展，增加就业岗位。近年来江北区经济一直保持着较快增长速度，国内生产总值由 2001 年的 24.9 亿万元增长到 2007 年的 133 亿元，经济总量扩大 5.33 倍。2007 年全区规模以上企业达 538 家。全年共完成工业总产值 395.05 亿元，同比增长 18.85%；累计全年共实现销售产值 392.15 亿元，同比增长 17.63%。快速的经济增长为社会提供了大量就业岗位，有力地缓解了就业压力。三年来全区每年新增就业岗位共计 30506 个。2006-2007 两年中帮扶农村劳动力实现转岗就业 11412 人。二是通过公益性岗位的开发与管理，安置农民工就业。三年来，全区共计开发了以社区保洁、保绿、保安、车辆管理、公共设施养护等岗位为主的公益性岗位 998 个，全部用于安置包括农民工在内的就业困难人员，并加强了公益性岗位的运作管理规范，将公益性岗位从业人员纳入考核体系，进行规范化管理。

第三，通过培训工作，提升农民工技能和素质。近三年来，江北区先后组织培训劳动者达 45170 人次，其中农村劳动力 33727 人次。2006 年开始开展了专门针对外来农民工的技能提升培训，2006、2007 两年间共完成 7138 名外来农民工的培训。在培训机制与举措上，从调研情况来看，江北区地方政府所推出的一系列培训工作培训面在不断拓展。从 2006 年开始，随着国家新一轮就业培训政策的推动，培训对象由原来主要以城镇失业困难人员、农村转移劳动力为主扩展为同时包括城镇新增劳动力、外来务工人员的政府职业培训体系，使得技能培训的辐射面得到增强。其次，培训专业不断拓展。该区一

方面结合市场需求,及时开发热门培训专业,如汽车营销、汽车美容等,一方面结合地域特色,开设茶道、竹编工艺品等新专业。从2007年开始,江北在原有初级培训专业的基础上,逐步开设了相应的中高级层次的培训专业,如中级车工、中级机修工、中级烹调师、高级服装打样工、电工定级考核等技术含量较高的培训班。目前,已经形成了包括就业指导培训、社区服务类培训、技能类培训、特殊工种培训在内的4大类60余个就业素质和技能培训专业供劳动者自由选择。此外,江北区还加大了培训补助力度。培训补助对象不仅包括城镇失业人员,本地土地被征用人员、本地农村劳动力,还包括了外来务工农村劳动力。(如表3.4所示)

表 3.4 江北区 2005-2007 年就业再就业与培训工作总结统计表

年份	城镇新增就业岗位	帮扶失业人员实现再就业	就业困难人员就业	帮扶农村劳动力实现转岗就业	组织培训人数	其中培训农村劳动力
2005年	10052	8667	3552		11393	8893
2006年	10102	6912	2503	8250	16462	13947
2007年	10352	6876	2573	3162	17315	10887
合计	30506	22455	8628	11412	45170	33727

资料来源:浙江大学“新农村建设中的公共管理创新”课题组宁波市江北区调研资料。

第四,推行各项农民工就业优惠政策,充分发挥政策效应。江北区政府通过落实社保补贴和用工补贴、税费减免、创业贷款、再就业援助等各项优惠政策,扶持就业困难人员自谋职业和自主创业。三年中共向12840家(次)用人单位发放社保补贴和用工补助总金额达12840万元,涉及失业人员47815人次,办理再就业补助4845人次,补助金额529.02万元;2006-2007年积极推动灵活就业工作,发放灵活就业人员社保补贴275.75万元,涉及失业人员1728人次。(如表3.5所示)

表 3.5 江北区 2005-2007 年就业扶持政策落实情况统计

年份	用人单位(家次)	社保补贴(含用工补助)(万元)	涉及失业人员(人次)	发放灵活就业人员社保补贴(万元)	涉及失业人员(人次)	办理再就业援助补贴(人次)	补贴金额(万元)
2005年	4268	3462	16536			2119	233
2006年	4469	3842	17135	50.85	346	1577	169.8
2007年	4103	3386.34	14144	224.9	1382	1149	126.22
合计	12840	10690.34	47815	275.75	1728	4845	529.02

资料来源：浙江大学“新农村建设中的公共管理创新”课题组宁波市江北区调研资料。

另一方面，创业是最积极的一种就业形式，是发挥劳动者自主性、能动性就业的重要途径，创业还具有带动更多就业的“倍增效应”。特别是在金融危机之下，化农民工的“返乡潮”为“创业潮”，可以使这些经过风雨见过世面，并掌握了一定技能的人力资源，转化为当地的企业资源，缓解大量返乡农民工的就业压力。三年来，江北区累计发放小额贷款 207 家，发放金额 1549 万元，其中创业贷款 192 家，创业贷款金额 1507 万元，开业贷款 15 家，金额 42 万元。创立了诸如姚江社区“女子创业坊”等各个项目。但是，农民工创业政策的主要对象，实际上仍限于本地农村入城务工人员，而外来务工人员仍被排除在外。（如表 3.6 所示）

表 3.6 江北区 2005-2007 年发放创业贷款统计

年份	累计发放小额贷款(家)	金额(万元)	其中			
			创业贷款(家)	金额(万元)	开业贷款(家)	金额(万元)
2005年	62	482	57	468	5	14
2006年	70	522	65	508	5	14
2007年	75	545	70	531	5	14
合计	207	1549	192	1507	15	42

资料来源：浙江大学“新农村建设中的公共管理创新”课题组宁波市江北区调研资料。

2007年7月，浙江省首个失业人员“创业俱乐部”在江北区成立。创业俱乐部以“帮扶一个创业，带动一帮就业”为宗旨，致力于沟通政府与创业者、创业者之间的关系，充分整合政府和社会资源，为广大会员提供完整、系统的创业信息资讯、创业指导、劳动保障政策指导，从而促进社会就业、经济发展与和谐社会建设。创业俱乐部为会员提供自主创业小额贷款、税收减免等政策扶持服务，为会员提供各类技能培训服务、劳动力资源输送、企业招聘工作，会员也可免费就创业中的难点、疑点问题预约创业指导专家。通过定期或不定期举办咨询、培训、讲座、座谈等活动，为会员搭建交流、沟通和互助的平台；帮助会员学到创业知识、找到创业项目、寻到创业资金、结识创业同伴，扩大自己的人际关系网络，提高自身的创业素质和创业技能，减少创业投资盲目性，提高创业成功率，实现一人创业，带动多人就业。创业俱乐部成立不到半年，即已发展会员 260 多名，其中有 52 名会员在就业部门帮助下实现就业，94 位会员创业成为“小老板”，并带动 200 多名失业人员就业，100 多名会员享受了小额贷款、税收减免、社保补贴和用工补助等相关政策。



第五,通过改善外来农民工就业环境,逐步实现就业服务供给均等化。江北区有外来农民工近20万人,占江北二、三产业就业人数的80%。为实现统筹城乡就业服务,2007年9月江北区委发布《关于加强外来农民工服务与管理工作的意见》(北区委〔2007〕12号),要求以做好就业服务、社会保障、维护合法权益、解决“上学难”和“看病难”问题、丰富文化生活、改善居住条件、加强教育管理等工作为重点,进一步改进和加强外来农民工教育、服务、管理和维权的各项工作,促进外来农民工与本地居民和谐共建共享发展成果。在就业服务体系方面,强调实行城乡劳动者平等享受公共就业服务的制度,开放公益性职业介绍机构,为外来民工提供免费求职登记、职业介绍、职业指导和素质引导性培训等就业服务,通过简化办事程序,提供服务效率和求职成功率。在职业技能培训方面,充分发挥各街道(镇)成人学校、就业培训中心、职业高中等培训机构的主渠道作用,扩大外来农民工就业技能培训覆盖面,提高培训的针对性和有效性。引导和鼓励外来农民工自主参加职业技能培训,鼓励用人单位、各类教育机构和社会力量开展外来农民工职业技能培训。各街道(镇)根据辖区用人单位的需求,开展“订单式培训”,提高外来农民工的职业技能,推进区域外来农民工培训、就业一体化。

当然,解决农民工的就业问题是一个渐进过程,不可能一蹴而就。当前,江北区已经初步形成了一个覆盖本地城乡、惠及本地和外地劳动力的就业服务体系。在许多就业服务内容(主要包括政策咨询、信息查询、求职登记、职业介绍等)上,所有外来农民工和本地城镇劳动力、农业富余劳动力一样,能就近高效地获得优质的就业服务,进入各级公共就业服务机构免费享受求职登记、职业指导、职业介绍,办理录用备案、劳动事务代理手续。政府已全面取消了地域、身份、户籍等对农村即外来农民工就业的政策限制,全面取消了就业收费项目。不过,江北区的农民工就业服务依然存在着一系列的缺陷,例如就业服务的提供依然是基于身份的不同而有所差别化。很多“含金量”较高的政策明显偏向于城镇就业人员,而农民工群体却与之无缘。

### 3.3 江北区农民工就业服务的缺陷及其原因

#### 3.3.1 江北区农民工就业服务所存在的缺陷

长期以来,我国城乡分治的二元结构人为分割了城乡的劳动力配置,基本阻止了农村劳动力向城镇转移。改革开放后,行政主导型的城市就业制度逐渐被市场主导型的就

业制度取代, 劳动力市场开始向农村人口开放, 农村户籍的劳动力在非农产业就业成了其增加经济收入的重要途径。但造成城乡经济差距的另一个重要原因在于公共服务供给的城乡不均衡, 就业市场向农村人口开放后, 如果公共服务供给的城乡分割仍然存在, 就会在农村户籍劳动力的就业服务方面导致不公正。

宁波市江北区由于地处沿海, 经济条件优越, 长期以来吸引了大量外来农民工进城就业。作为宁波最大的城乡结合区, 目前江北区的经济发展在很大程度上依赖于外来劳动力, 因此也使其在农民工就业服务提供方面的作为具有较为普遍的参考价值。

虽然现阶段, 宁波江北区地方政府对农民工群体的就业问题给予了较高的关注, 然而, 就现有状况而言, 农民工的弱势地位仍然存在, 而外来农民工尤甚。

首先, 江北区在小额担保贷款政策、公益性岗位开发、职业技能培训补助等方面, 存在着失衡现象。其中小额担保贷款、公益性岗位的对象是城镇就业困难群体与被征地农民, 江北区通过创业基金的形式, 支持引导失业人员以及大中专毕业生、本地农村劳动者实现创业再就业, 外来劳动力却不能享受到这一优惠政策。除此之外, 政府开发的保洁、保绿、保安和公共设施养护等社区公益性岗位, 主要优先安排城镇就业困难人员就业和被征地劳动力。甚至规定: 对企业新招用本区城镇和农村就业困难人员, 符合扶持标准的, 区给予企业每人每年一定的财政补贴。这就促使了企业优先招收本地劳动力。对街道(镇)、行政村(社区)公益性岗位安置农村就业困难人员, 区财政提供每人每月300元的岗位补贴, 各街道(镇)要配套相应资金。农村被征地人员中的就业困难人员从事个体经营的, 经区税务机关核准, 新开办的企业根据纳税留区部分情况当年给予一次性补助, 每户补助最高不超过5000元。对农村就业困难人员从事个体经营提供自主创业贷款额度不超过5万元的专项贷款, 贷款期限最长不超过1年, 区给予50%贴息。此类政策有效促进了当地城镇居民、被征地人员以及农村就业困难人员的就业, 然而外来农民工却无法平等享有。

其次, 在职业技能培训方面。外来劳动力和本区户籍的劳动力所享有的服务也存在不均衡现象。江北区对本区户籍的农村劳动力参加创业培训、职业指导培训及社区服务类技能培训的, 其培训考核费给予全额补助。参加社区服务类免费培训项目和其他职业技能培训的, 根据不同对象提供一次性的培训费补助。对参加职业技能培训的本区户籍农村劳动力, 也给予一定的培训费补助。另外, 对于符合规定的培训人员还给予生活费补贴。对农村未升学的应届初、高中毕业生, 开展劳动预备制教育, 培训经费实行政府补助政策: 制造业类专业每人每学年2400元, 服务类专业每人每学年2000元。但是对

外来务工农村劳动者参加职业技能培训并取得相应技能资格或培训证书,则采取政府、用人单位和个人共同分担的投入机制进行适当补助,由此可见,江北区地方政府对外来务工人员的培训补助明显少于本地失业人员与农村劳动力。

第三,城镇下岗失业人员中的“零就业家庭”的就业服务待遇明显优于含农民工在内的其他群体。在江北,为实现充分就业街道、充分就业社区和消除“零就业家庭”工作,所有被认定为“零就业家庭”的人员可以享受到快速高效就业服务。

除此之外,由于培训工作的开办主体是地方政府,因而作者在调研过程中发现,一些企业认为,培训工作和企业需求存在脱节现象,培训不能很好地为企业提供所需的劳动力必要技能。

### 3.3.2 江北区农民工就业服务缺陷存在的原因

就业服务的差异性仅仅是公共服务非均等化的一个侧面,在江北区推进公共服务均等化的过程中,也存在类似于就业服务供给中的差异。例如在教育方面,直到2006年春季全区农村小学生才全部实行免费义务教育;2006年秋季开始,全区城乡所有的义务教育阶段学生全部实行免费义务教育,然而至此,义务教育学生全免费的对象也只限于本地生源。

2007年9月起,江北区免除外来务工人员子女义务教育阶段的“借读费”<sup>⑥</sup>。2008年开始,提出免除外来务工人员子女义务教育阶段的课本费和作业本费,并且对符合入学条件、在民办学校就读的民工子女,给予公办学校学生杂费部分补助(小学生每学年200元,初中生每学年260元)。然而,要享受这一教育服务,必须要满足相应的条件,外来务工人员子女享受免费义务教育的条件是:在户籍所在地没有监护条件,父母居住江北区半年以上并办理暂住证,符合计划生育政策并有当年度计划生育证明,且能提供江北区工商营业执照、纳税证明或与辖区企业签订劳动合同并交纳社会保险。而在社会保障方面,情况也是如此。农村居民最低生活标准一直都低于城镇居民最低生活标准。在养老保险上,对于那些以个体工商户或被个体工商户雇佣方式实现就业转移的农村劳动力而言,他们只能选择低标准养老保险。

由此可见,针对农民工(尤其是外来农民工)的基本公共服务缺失现象非常严重,而就业服务的缺失只是“不例外”而已。

<sup>⑥</sup> 此前,宁波市外来人口子女的借读费为小学生300元/学期,初中生600元/学期。

造成这一情况的原因是复杂的。仅从地方政府的角度看,农民工就业服务与其他群体的就业服务的差别可以归结为两方面的原因:一方面是压力型体制因素。压力型体制原指“一级政治组织(县、乡)为了实现经济赶超,完成上级下达的各项指标而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系。”<sup>①</sup>各级党委和政府组织通过把各类经济赶超任务和各项指标层层量化分解,要求下级组织和个人在规定的时间内完成,以此实现各项任务。然后根据下级政府任务完成的情况给予其在政治或经济方面的奖励。由于这些指标中一些主要部分采取的评价方式是“一票否决”制,所以有学者认为各级组织实际上是在这种评价体系的压力下完成的。事实上,压力型体制的使用并不仅仅限于经济任务方面,在现有的不同层级政府关系中,高层级政府除通过经济指标对下级政府进行考核外,还经常使用“计划生育一票否决”、“安全生产一票否决”、“重大交通事故一票否决”、“群体性上访一票否决”等办法实现对下级政府的控制。因此,在地方政府的就业服务提供当中,地方政府最重要的服务对象是本地户籍的群体(这也可以解释其他公共服务不均等现象);同时,或许是由于社会稳定的考虑,中央政府在制定就业政策和就业服务政策时,就较多地照顾了城市群体的利益。而地方政府在压力型体制下,面临着各种“一票否决”的考核机制,也理所当然地要将本地就业人群置于优先地位。例如,2008年国务院下发的《关于做好促进就业工作的通知》(国发[2008]5号)中就规定“把城镇新增就业、控制失业率、失业人员就业、就业困难人员就业及减少有劳动能力长期失业人员、城市居民最低生活保障人员作为就业工作的主要目标任务。”而宁波市《关于进一步加强就业再就业工作的实施意见》(甬政发[2006]43号)也强调:“积极推进城乡统筹就业工作,重点做好城镇下岗失业人员再就业工作,认真做好被征地人员和大中专毕业生就业工作,改善农村劳动者进城就业环境,加快农村富余劳动力转移就业。”

另一方面是地方政府角色的原因。在发达国家,中央政府一般承担着包括就业服务在内的基本公共服务的最大财政责任,因此地方政府往往成为了公共服务的“传递者”。而在中国地方政府才是主要公共服务的最大财政承担者(如表3.7所示)。地方政府注重当地的经济的发展不仅仅因为压力型体制的影响以及官员个人升迁的追求,经济发展也是提供公共服务的必备条件。因此,地方政府在充分利用外来劳动力红利,取得经济的高速发展的同时,限制公共服务的规模,限制外来人口进入当地公共服务体系也就成为

<sup>①</sup> 荣敬本等:《从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革》,中央编译出版社1998:第1页。亦可参见荣敬本等,《县乡两级的政治体制改革如何建立民主的合作新体制——新密市县乡两级人民代表大会制度运作机制的调查报告》,《经济社会体制比较》,1997(4):5-52

了一种必然的选择。因而，江北区在就业服务提供过程中，也存在了不是基于不同就业群体的能力，以差别性服务满足不同需求，实现机会的均等，而是按照人群身份提供了不同待遇的服务的现象。从就业服务供给的实质来看，江北区针对不同群体的就业服务依然呈现出一个城市重于农村、本地高于外地的服务格局，具体体现在城市就业困难群体要优于被征地劳动力就业群体，被征地劳动力群体优于本地农村富余劳动力群体，本地农村富余劳动力又优于外来劳动力群体。

表 3.7 主要国家地方政府在核心公共服务方面的平均支出比重

国家	教育			医疗保障			社会保障与福利		
	中央	省(州)	地方	中央	省(州)	地方	中央	省(州)	地方
美国	4.85	43.93	51.22	55.25	33.95	10.80	71.54	20.33	8.12
德国	6.77	71.64	21.58	71.68	13.63	14.69	77.46	11.38	11.17
澳大利亚	31.11	68.76	0.13	53.90	45.42	0.69	91.00	7.68	1.32
俄罗斯	15.31	0.00	84.69	15.55	0.00	84.45	86.48	0.00	13.52
法国	62.82	0.00	37.18	97.81	0.00	2.19	91.28	0.00	8.72
英国	36.54	0.00	63.46	100.00	0.00	0.00	88.92	0.00	11.08
主要国家 平均值	43.85	13.10	43.05	62.25	9.09	28.32	85.87	3.79	10.34
中国	7.96	16.06	75.98	2.72	97.28		8.10	50.08	41.82

资料来源：沈荣华，各级政府公共服务职责划分的指导原则和改革方向，中国行政管理，2007（1）：9-14.表3

通过江北区个案可知，地方政府应当承担起均等化就业服务的主要责任，而事实上，部分地方政府也已经开始承担这一责任，但其农民工就业服务职能的履行只是初步的尝试。为此，我们需要进一步分析造成就业服务失衡、农民工就业服务供给不足以及供需不匹配的深层原因。

## 4 江北个案的拓展讨论

### 4.1 江北区个案的代表意义

前面所述及的江北区就业服务及种种其他公共服务提供中的不均等，最终都表征着农民工在就业等公共服务方面的歧视性现象。如果此一现象并非江北的特例，那么更深入讨论这一现象就是必要的。作者认为，由于江北区的产业特点、城市化速度、和劳动力构成，也由于经济下行压力下的产业转型，江北区的个案确具有代表意义。

首先，江北区作为沿海地区，经济相对较为发达，年生产总值和财政收入持续增长（如表 4.1 所示），2007 年城市化率达到 62%，三次产业结构变化显著（如表 4.2 所示），城乡居民收入逐年增长。江北区的城市化率和产业结构变化表明，它正处于一个快速城市化的进程之中，而这正好符合当前全国城市化的不断推进趋势。

快速的城市化进程促使江北区城乡空间格局的总体变换，逐步实现城市（或城镇）的范围适度扩大和部分农民身份（及待遇）的转化；经由城乡一体化的规划布局，基础设施向更多城乡居民高效提供。同时，这也使得地方政府将城市基本公共服务体系向农村（实质上是向农民）延伸，实现公共服务的城乡均等化。再者，在城乡差别仍是一个长期基本事实、转移农民仍是一项长期任务的情况下，也可通过构建覆盖城乡、城乡衔接的社会保障体系来解决当前较为突出的社会问题。而在更广泛意义上，城市化还包括向外来人口提供基本公共服务和社会保障；先发地区城市的“洼地效应”可能为全国性的农村人口转移、农业生产方式转变、农民工就业服务均等化发挥积极作用。

处于快速城市化进程中的江北区，一方面由于城市区域的扩大，因土地被征用导致大批农村户籍人口转为城镇户籍人口，加速了人口城市化进程。另一方面由于工业与商业的快速发展需要，江北已成为宁波市区外来务工人员的主要聚集地，外来人口数量与户籍人口已经相当（如图 4.1 所示）。

表 4.1 江北区 2002-2007 年生产总值和财政收入

年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007
GDP (亿元)	28.28	35.47	47.09	104.66	119.63	136.0
财政总收入 (亿元)	5.94	8.23	9.44	24.07	32.83	43.26
地方财政收入 (亿元)	3.00	4.05	5.52	10.83	14.80	19.63

数据来源: 2002-2007 《宁波市江北区统计年鉴》

表 4.2 江北区 2002-2007 年产业结构变化

年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007
一产比重	11.10%	8.50%	6.60%	3.60%	3.02%	2.81%
二产比重	53.50%	55.30%	57%	46.20%	48.79%	41.90%
三产比重	35.40%	36.20%	36.40%	50.20%	48.19%	55.29%

数据来源: 2002-2007 《宁波市江北区统计年鉴》

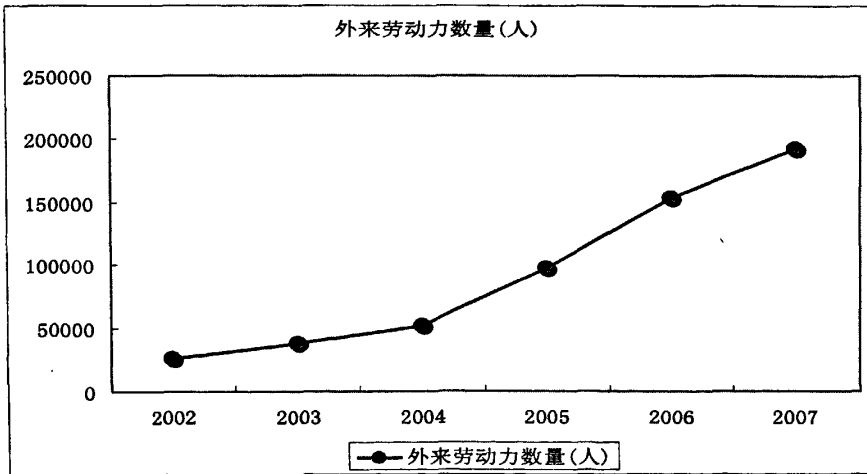


图 4.1 江北区 2002-2007 年外来劳动力数量变化图

数据来源: 2002-2007 年《宁波市江北区国民经济和社会发展统计公报》

其次,在江北区地方政府就业服务提供对象中,存在一个多种成分的就业弱势群体。何谓弱势群体?学界和官方之间并没有形成一致的看法。有学者认为就业弱势群体,是指在求职和就业中容易和已经遭遇挫折和困难的人群,主要包括下岗职工和失业人员,

同时也包括城镇隐性失业人员、临时工、农民工,以及农村中大量存在的剩余劳动力,甚至女性就业者也是就业中的弱势群体。这些就业困难人群的出现是现阶段我国产业结构调整和经济体制改革过程中必然出现的经济社会现象。也有学者则认为就业弱势群体是指在就业市场上处于弱势地位的社会群体,是就业愿望迫切,但难以通过市场实现就业的就业困难群体。依靠自身力量很难改变这种状况。就业弱势群体包括以下亚群体:在国企改革中下岗的年长劳动力群体、残疾人群体、低学历群体、女性就业群体、以及进城打工的农民工。以上亚群体“弱”的共性表现在如下几方面:第一,在竞争性的就业市场上,他们都是弱者,在劳动力供大于求的情况下,他们的就业机会极少,多数人会成为失业者。第二,他们都渴望就业,但就业预期普遍不乐观。第三,他们为了获得难得的就业机会,往往会接受较低的薪酬和苛刻的条件,因而他们的生活普遍处于贫困状态。实际上,任一时期的就业弱势群体,都是特定经济社会转型时期的产物;而无论按照哪种界定、哪种分类,弱势群体都包含了多种亚群体。改革开放之后,随着城市就业制度的变革、国有企业的改制,社会建设与经济发展的脱节,部分城市户籍居民中的就业困难凸现,甚至在一定程度上威胁了当时的社会稳定;同一时期,农民的隐性失业问题则不甚突出,于是政府就业政策及就业服务的重点关注人群便是市民中的就业困难群体。上世纪九十年代末与本世纪初以来,伴随着我国经济的进一步转轨、工业化、非农化与城市化进程的加速、农村劳动力转移速度的加快、以及新增就业群体高峰的到来,就业弱势群体的多元化特征便日趋明显,在工业化和城市化较为发达的地区,多元化特征也更为突出。按照市民与农民、本地与外地的标准,我们可以将当前城市化进程的城市就业弱势群体划分为这样几个(亚)群体:城市中因经济转轨出现的下岗失业人员群体、城镇新增就业群体、被征地农民失业群体、本区域内农村富余劳动力群体、以及数量庞大的外来农民工群体。相对于学者的界定,地方城市政府文件往往关注的是城市内部的下岗失业人员等就业弱势群体,即市民范畴,较少考虑弱势的进城农民工<sup>①</sup>。而学界则从经济与社会发展视角出发,把大量进城农民工纳入城市就业弱势群体范畴。

目前,江北区的就业困难群体包括城镇下岗失业人员、新成长失业人员、被征地农

<sup>①</sup> 例如,广东省劳动与社会保障厅确认的就业困难群体主要是指登记失业6个月以上、积极求职而未能就业的大龄男40岁、女35岁以上城镇失业人员,有劳动能力的残疾人,以及目前仍滞留在企业再就业服务中心的下岗职工和退出役6个月以上未能就业的城镇退伍军人等就业困难人员。(参见广东省劳动和社会保障厅《关于切实做好就业困难群体就业和再就业工作的通知》,粤劳社[2002]38号。)南京市社会保障部门在其政策文件所认定的就业困难群体特指持《再就业优惠证》或《就业登记证》的下列8大类就业困难对象:①“4050”人员;②享受城市居民最低生活保障、就业确有困难的失业人员;③单亲家庭中的下岗失业人员;④夫妻双方均下岗失业的人员;⑤“零就业家庭”的人员;⑥特困职工家庭有就业能力和就业愿望的人员;⑦有劳动能力和就业愿望的残疾人等;⑧在法定劳动年龄内有劳动能力和就业愿望但未能就业的被征地农民;⑨及生活困难家庭指城镇低保家庭及特困职工家庭的高校毕业生。(参见南京市政府《关于进一步加强就业再就业工作的意见》,宁政发(2006)76号)



民、本地农村富余劳动力以及外来农民工等，呈现出城市化进程中就业弱势群体的多元化趋势，因而，江北区针对这部分就业弱势群体的就业服务提供具有一定的普遍意义。

再次，当前，我国大部分城市产业结构仍处于工业化阶段，但从1998年起，第三产业开始取代第二产业成为城市化的主要推动力量。在城市化中后期，城市服务业的发展和新型产业的创新越来越成为城市化的动力源。江北区的工业化水平已经较高，第三产业的比重持续上升，成为最重要的产业部门，但和其他大多数城市一样，第二产业仍然是其吸纳农村转移劳动力最多的产业部门，2007年本地农村劳动力（含农村被征地劳动力）在三次产业中的就业人数分别为5588、25226、14427人，外来劳动力在三次产业中的就业人数分别为8909、126583、57147人。基于这样的现实，江北区考虑在大力发展第三产业的同时，以合理的政策促进第二产业发展，为更多转移劳动力提供岗位。与此同时，农业对江北区而言也仍占据重要地位，通过利用该区农村地域接近中心城市的优势，采取措施促使资本和技术流入农村，可力图实现传统农业向现代农业的转型，进而在江北区改变农业的弱质产业地位。产业转型升级的大趋势不仅存在于江北区，但地方经济发达的江北区面临着更大的转型压力，从这一意义上说，江北区也构成了一个有代表意义的个案，值得进一步分析。

此外，从社会保障体系的基本构成来看，江北区与我国大部分地区具有相似性，主要包括社会福利、社会救助与社会保险三个方面。相应地，与我国大部分地区一样，它同样存在着社会保障种类不齐全、覆盖面窄以及保障水平低下等问题，如由于农村就业/失业登记的认定标准困难，失业保险无法对农村进行覆盖。

最后，在金融危机的大背景下，作为沿海地区的江北区遭遇了和其他城市，特别是沿海城市同样的困境。因而，当前江北区的农民工就业状况以及地方政府就业服务均等化提供情况具有一定程度上的代表意义。

## 4.2 导致就业服务供给失衡的“歧视性”因素

江北区个案中的就业服务供给不均衡的现象并不是中国的特例。学术界普遍认为，造成农民工就业服务享有不均衡现象的主要原因在于体制上的“歧视性”因素。所谓就业歧视，是指条件相等或者相近的求职者在求职过程中，或者受雇者在就业时由于某些与个人工作能力无关的因素不能够享有平等的就业机会以及工资、配置、升迁、培训会等就业安全保障的平等待遇，从而使其平等就业机会受到损害的现象。在我国，由于

经济制度、政治传统和社会偏见的影响，就业领域的这一现象更为突出。一般认为，农民工在城市遭受到的就业歧视是双重的，既有社会歧视，也有制度歧视。农民工就业歧视主要表现为：就业机会歧视；就业待遇歧视；就业保障歧视和就业培训歧视。（朱秀茹，郑玉刚，2007）

在中国劳动力资源配置体制由传统的行政配置向市场配置过渡的过程中，农村劳动力有了一定程度的自由选择职业的权利。20世纪90年代后，中国农民离乡外出就业平均每年以500万人左右的规模迅速增加。2003年，农村劳动力到乡以外地方流动就业的人数已超过9800万人。但是，由于传统体制的惯性等因素，农村迁移劳动力仍然是劳动力市场上的弱势群体。他们在就业机会、收入待遇和获得公共服务等方面受到歧视，不能享受到与城市本地劳动力同等的待遇。国内一些研究者对外出务工农民的歧视问题做了有意义的探讨。他们对歧视形成的主要原因较一致的观点可以概括为“制度型歧视”。例如，通过对中国劳动力就业实际情况的历史考察可以发现，十一届三中全会以前30年“劳动歧视”主要是“政治型歧视”（郭政模，2005）。产生这一歧视的原因不是贝克尔所分析的歧视偏好，而主要是属于一种制度型歧视，是中国社会、经济、历史等综合原因所致（周小亮，2005）。中国劳动力市场中存在的歧视是需求导向型，但其主体是政府与供给导向型综合作用的结果，它表现为区域性歧视，但其实质仍是二元经济结构中的经典性歧视。由于地方政府特别是一些大城市的政府认为，外来劳动力构成了对城市职工的就业竞争，所以，目前的反失业手段大都是地方性的，其特点可以概括为“歧视性就业政策”。

#### 4.2.1 农民工就业歧视的主要内容

就业歧视，在我国目前已成为一个事实，尤其是在劳动力供大于求的条件下，劳动者处于被动和被选择的地位，其就业权利也极易受到侵害。具体表现形式有：户籍歧视、性别歧视、年龄歧视、疾病歧视、地域歧视、学历与经验歧视、身高与容貌歧视等。（朱秀茹，郑玉刚，2008）

实现平等就业一直是各级政府所坚持和追求的目标，然而由于对就业歧视缺乏指导性和可操作性的法律规范，我国农民工在城市就业的过程中，一直受到各种歧视。按照既有研究，歧视大致可分为以下几个方面：

一是身份歧视。身份歧视是指城市农民工因身份或户籍等非相关能力因素而导致平

等就业机会受到损害。体现为就业权利的不平等。身份歧视与当前的户籍制度紧密联系，在“农民身份”束缚下，农民工一方面脱离农业生产，不再属于完全意义上的农民，另一方面，其的户籍制度也决定他们不属于城市的产业工人；不能享受城镇居民所能享受的“市民待遇”。而同时由于我国在就业方面、社会保障方面以及教育方面的政策举措都是与户籍制度相挂钩的，从而迫使农民工由于这一特殊身份无法享受城市发展、社会进步的成果，无法享有城镇居民的就业服务、子女上学问题也不能得到妥善解决，在住房等其他社会保障方面的权利也不能得到很好的保护。例如在江北区，外来务工人员子女要享受免费义务教育就必须符合一定的限制条件。而本地户籍人员则无此限制。

二是职业歧视。职业歧视涉及到劳动力市场的分割。在我国，城乡劳动力市场基本上处于长期分割状态，依据帕雷的劳动力市场分割理论，中国劳动力市场分割现象非常明显。对于那些工作条件优越、工作报酬可观、工作相对较为稳定且安全性较好、个人发展机会较多的一级市场，基本上由城市劳动者所拥有。而对于那些工作条件艰苦、工作待遇较低、工作性质不稳定且危险性较大、几乎没有个人发展机会的二级市场，则由农民工等就业弱势群体从事。客观而言，这种劳动力市场的分割有两方面的原因，一方面农民工普遍文化素质较低，掌握技能欠缺，不适合从事对专业技能有较高要求的职业；另一方面很多大中城市本身对相关行业和工种有一定的限制，将低技能、低学历的农民工拒之门外，使之即使进入了城市，也只能进入“第二市场”，从事体力要求较高、劳动强度较大的房地建筑工、城市清洁等操作工种。

三是工作待遇歧视。城市农民工因身份或户籍等因素被迫接受低工资或同工不同酬的待遇。首先是工资歧视。据统计，我国44.8%的工资差异是由个人特征不同形成的，55.2%的工资差异要归结于歧视性因素。歧视性因素包括两个方面：一是对农民工的直接歧视，占到工资差异的36.2%；二是对城市工的制度性保护，即对农民工产生的反向歧视，占到工资差异的19.0%。通过运用工资差异分解模型对转轨时期农村迁移劳动力的工资歧视进行计量分析，将由农村迁移劳动力和城市本地劳动力的一系列个人特征造成的工资差异从工资决定中分离出来，可以测度歧视对工资差异的影响程度：两类动力工资差异中有76%的部分可以用歧视来解释（王美艳，2006）。一些学者通过研究城乡工人在工资收入方面的差异，认为这种差异基本上可以归结于两个方面：一是人力资本水平的差异和工人就业企业的差异；二是农民工受到的户籍歧视。前者解释了两类工人工资收入差异的70%。这说明，人力资本和企业状况是决定工人收入差异的主要因素；同时，户籍歧视所造成的差距也是不容忽视的，其比例达到30%。本调查研究仅限于对

农民工的工资歧视,而事实上,当前劳动力市场歧视和就业机会歧视对农民工的福利影响会更大。对工资歧视的研究表明,农民工和城市工的平均工资收入存在一定程度的差距,这个差距只有不到一半的部分是由个人生产率特征的差异形成的,较大部分要归结于歧视性因素。其次是工作时间方面的歧视。根据《劳动法》的规定,企业职工每周工作时间为40小时,每月加班不超过36小时,职工平日、休息日、假日加班要按规定支付1.5倍、2倍、3倍的工资。然而对农民工而言,其工作时间往往要远远超过《劳动法》所规定的时间限制,同时又往往不能得到相应的加班费或加班补贴。例如在江北区调研过程中也发现,很多外来务工人员普遍抱怨工作时间太长,几乎没有节假日等休息时间。再次是工作稳定性方面的歧视。农民工进城在企业务工,随时面临着被解雇的风险。在企业因为各种原因而裁员时,农民工往往是第一批利益受损者,而城镇居民却可以得到当地政府相关政策的保护。最后很多企业因为片面追求利润最大化而忽略了对职工的安全保护措施,损害了农民工的职业安全卫生权,导致农民工在操作过程中经常受到意外的伤害,却又不能得到足够的赔偿。

四是社会保障方面的歧视。农民工主要由失地农民和无地农民所构成,他们一方面已经失去了土地的保障,另一方面却又被排除在城市的社会保障之外,无法享受城镇居民所能享受的养老、医疗、失业、生育和工伤五大基本保险和社会求助政策。同时,他们所在用人单位也往往很少主动为其办理相应的社会保险。导致农民工很难平等的占有社会保障资源。

此外,在当前兴起的就业培训方面,农民工也受到一定程度的歧视。目前,城市下岗失业人员由政府提供免费培训,这类培训提供机构往往是由政府主办,经费主要来源于政府补贴,而地方政府一般以当地城镇人口作为拨款依据,从而把农民工排除在外。以江北区为例,很多培训项目本地城镇居民可以免费参加,而外来务工人员的培训费用政府只负担其中的一部分。

#### 4.2.2 农民工就业歧视的消极影响

农民工涌入城市,在很大程度上缓解了我国农村剩余劳动力的压力,使得城乡劳动力资源得到合理配置,同时,由于城乡劳动力存在结构性上的互补关系,从而城市农民工也对城乡经济的繁荣发展起到了非常积极的作用。但是,凸出的就业歧视,特别是对农民工的就业歧视,也给我们的社会带来了严重的危害。

从经济层面上讲，一个国家的社会资源配置状况、各种生产要素组合状况往往通过就业状况得以反映，它直接影响着社会经济的发展。当前，一些大中城市对外来劳动力有明显的排斥倾向，有些地方甚至通过各种渠道对农村劳动力进城务工进行收费，或是明确规定相关行业或岗位不得雇用外地劳动力，从而导致城乡统一劳动力市场的人为分割。倘若这类政策性歧视得以延续，不仅仅城乡差距就难以缩小，同时也不利于城乡劳动力市场的建设和健康运行，不利于充分调动农民工的工作积极性，使之在城市工作却没有城市主人公的权利，为城市做出贡献却不能享受应有报酬，最终影响整个社会的生产效率。而地方政府因此设立的重重障碍，也将使得劳动力流动的成本大大增加，人为破坏市场对工资形成的基础性地位，造成极大的资源浪费。

从政治层面上讲，对农民工就业的歧视严重干扰了构建和谐社会目标的实现。由于我国的农民工的经济收入主要来源于工资收入，但这部分工资收入又受到就业歧视的侵蚀，导致农民工经济收入增长缓慢，进城务工不但没有缩小城乡差距，反而是加剧了城乡差距的扩大，所以说就业歧视阻碍了“三农”问题的解决，而三农问题是构建和谐社会的关键所在。同时，农民工就业歧视也严重损害了我国宪法和法律的权威性。法律赋予每个公民平等的就业权，即全体公民都可以平等地获得就业机会的权利，是社会平等在就业方面的必然要求，平等就业权是公民的基本权利之一，是公民宪法上的平等权在劳动领域的延伸和具体化。因而，就业歧视实际上是剥夺了部分公民平等就业劳动的权利，有悖于法律的公正，容易造成公民对宪法和法律权威的认同的减轻，损害宪法和法律的实施，不利于建设社会主义法治国家。（朱秀茹，郑玉刚，2008）

从社会层面上讲，对农民工的就业歧视不可避免会影响到社会的稳定。在就业形势日趋严峻的状况下，劳动力的就业歧视人为的造成人与人之间、人群与人群之间的矛盾，造成用人单位和农民工之间的冲突，造成社会阶层之间的紧张关系。长期以往，也会使得弱势群体不能通过自身努力改变自身处境或通过适当的渠道和利益诉求机制表达自己的利益诉求，因而只能通过一些较为暴力或极端的方式加以宣泄，影响社会的稳定。此外，农民工的就业歧视也严重影响了社会的公平公正。现代意义上的社会公正，首当其冲表现在公民所享有的生存权、就业权、受教育权和社会保障等基本权利。因此，对农民工就业的歧视显然是违背了社会的公正原则，漠视公平与正义的社会准则，容易引发人们的不平等感以及对制度的抵制和反抗。

此外，舒尔茨曾经指出“农民也是理性经纪人”，处于相对贫穷状态的农民对自己的每一个选择的行为都会做理性而详细地考虑，坚持“经济人”的原则来进行判断，并

做出相应的行为。因此,当农民工在了解了城市就业的真实信息后,当自身受到歧视性待遇之后,逐渐理性的农民工选择了“用脚投票”,去寻找其他没有歧视性待遇的地区和工作,甚至会选择回到农村务农。这对城市的发展也会产生非常消极的影响。

例如在江北区,一方面就业歧视的存在导致劳动力的流动性加强,另一方面,不断流动的劳动力大军也使得政府的就业服务以及企业的就业培训缺乏一个稳定的环境,使就业培训工作的开展困难重重。

2007年4月,原中共宁波江北区委负责人曾在浙江大学课题组的一次访谈中提到:外来人口长期游离在体制之外,他们怎么可能稳定起来?现在舆论把这些外来人口称为“新江北人”,虽然是一个进步,但是为什么不能真正融为一体,不分新老江北人呢(郁建兴,2007)?而事实上,“新江北人”的称呼,正是体现了外来务工人员与本地居民的差异性。这种差异性造成了人群间的隔阂,务工人员居留的不稳定性,待遇差距的不断扩大等严重后果。

包括就业歧视在内的公共服务的差异性导致三元结构<sup>①</sup>的形成,与当代“以民生为本”的发展主旨不相符合。

#### 4.2.3 农民工就业歧视产生原因剖析

西方国家对歧视形成原因的分析,主要包括两个方面:一方面是市场的作用,如社会问题经济学中的歧视偏好、资源的非流动性、不完全竞争以及市场竞争中信息的不完备性、非竞争性歧视等。另一方面是非市场的作用,如社会歧视、教育歧视等。而国内的学者们通常认为农民工就业歧视的原因可以概括为五个方面:一是农民工与城市居民之间的利益争夺,农民工进城务工,导致城镇劳动力市场竞争加剧,城市地方政府出于优先解决本地人口就业的考虑,在政策取向上,向城镇居民倾斜。二是地方政府对“城市病”的恐惧,从而试图将农民限制在农村。三是目前中国一些大城市存在“隐性朝城市化”的状况,农村剩余劳动力的流入将进一步加剧这一现象,导致城市管理成本的上升。四是地方政府往往认为城镇劳动力失业成本巨大,对社会的不良影响较为强烈,而农村劳动力在城镇的失业因为有土地的保障,并不会引起严重的社会问题。因此更倾向于优先解决城镇居民的就业问题。五是农民工本身的能力欠缺和就业信息的匮乏也导致其不具有城镇居民在就业市场上的竞争力。

<sup>①</sup> 在现行的二元户籍制度下,从户籍身份来看,农民工属于农民;从职业身份来看,他们在城镇从事非农职业,从事着与城市居民相同的工作。因此在实质上构成了二元户籍之外的“第三种户籍”。

中国劳动力市场对农民工歧视的根源,可以追溯到20世纪50年代形成的城乡二元结构的制度安排,在这种制度下,农村劳动力非农就业存在“体制性壁垒”。改革开放以后,城乡劳动力配置格局和配置制度发生了变化,劳动力市场有所发育。但是,由于传统体制的惯性影响和现有行政区划等因素的制约,一方面,城乡劳动力市场的一体化程度并未打破传统的二元结构;另一方面,在城市形成了国有经济部门发挥作用的劳动力配置准市场机制,以及非国有经济部门发挥作用的劳动力配置市场机制,因此,实际上在中国形成了一个双二元劳动力市场(蔡昉,2003)。城市劳动力市场的二元结构的形成,主要是因为改革以后,虽然政府政策制定环境发生了变化,但是,利益集团的压力和市民的声音开始出现。城市居民作为传统体制的受益者,取得了先发优势,可以更多地通过选票和舆论工具行使自己的话语权,影响政府政策制定。在城市中,农民工仅不能享受市民化的待遇,甚至还是一些地方政府歧视性就业政策的排斥对象。中国劳动力市场上对农民工的歧视不仅有着深厚的制度性的历史背景,而且也与严峻的高就业压力的现实背景有关。因此,这种歧视现象在较长时期内还将继续存在(谢嗣胜,姚先国,2006)。

可见,造成就业歧视和就业服务失衡的原因是多方面的,地方政府不能对此承担全部责任,但由于地方政府是农民工就业服务的主要直接供给者,我们仍必须对地方政府层面的失衡原因进行深入分析。作者认为,地方政府的责任缺失原因主要可分为动机缺乏和能力缺乏两个层面。

从动机层面考虑,一是地方政府往往容易在压力型体制的束缚下,失去均等化就业服务的动力。外来农民工不属于当地地方政府辖区内人员,其就业情况相比当地辖区内居民就业情况而言,对地方政府考核指标的影响相对较小。因此,地方政府更愿意在同等条件下,首先解决本地居民的就业问题,政策也自然有所倾斜。而本地农民工之所以也无法享有均等化就业服务,是因为本地农民工若在城镇不能实现就业,由于其在农村拥有土地,因此可以不计入失业人口,对地方政府考核指标也不产生影响。从而形成一个从外来农民工到本地农民工再到城镇劳动力的梯级的就业歧视。二是农民在社会利益格局中不是以组织化的形式存在,缺乏自己的“代言人”,在公共政策决策中几乎没有话语权,特别是进城务工的农民,他们脱离了原有的社会组织关系,原地政府对他们不过问,当地政府对他们又疏于管理,他们沦为城市边缘群体(陈顺玉,2005)。在城市中,他们不仅不能享受市民化的待遇,甚至还是一些地方政府歧视性就业政策的排斥对象。三是农民工群体的流动性很强,培训成功后反而会促使其向发展环境更优厚的地域

市流动,因而对当地政府而言,是一种不小的损失。在调研过程中也发现确实存在着“越培训、越流失”的现象。

而从能力层面来考虑,一方面,农民工群体的素质普遍不高,为培训工作增加了难度,培训代价也相应较高,同时,农民工素质的提高是一个漫长的过程,当前的培训机制并不能产生立竿见影的功效;另一方面,农民工群体有较强的流动性,且其流动大多具有自发性,在统筹管理上较本地居民更有难度,也更为复杂。从而也加大了地方政府对农民工就业服务提供的难度。这两方面的原因导致地方政府要实现就业服务均等化提供,不仅需要动机的支持,也需要能力的保障。

此外,地方政府要完全实现农民工就业服务均等化提供则需要财政方面的支持,这导致不仅仅是农民工的就业服务,也包括城镇居民的就业服务都涵括在地方政府财政能力之下,没有足够的财政支持,就业服务即使实现了均等化,也不能很好地保障公民的就业权利,另一方面,政府财政因地方不同而存在很大差距,也促使城市之间的就业服务提供也不可避免地存在很大差距。从而也产生了一个新的问题,当某个地方政府对农民工特别是外来农民工提供了较为完善的就业服务时,会对其他城市的农民工产生一定的吸引力,而随着大量外来务工人员的涌入,又势必会达到一个新的均衡,即地方政府的财政支持不足以维持所有外来务工人员的均等化就业服务。

由于上述原因,地方政府要在农民工就业服务提供中实现就业服务的均等化,确实有动力和能力的不足;故而无论是在统筹劳动力市场方面,还是就业培训方面,以及就业优惠政策:如创业贷款等,覆盖面都主要集中在本地城镇居民。

此外,当前地方政府就业服务中所存在的不均等现象事实上也不可能完全依靠地方政府自身的努力来得以解决。因此,建立各级政府间的协调机制可以作为一种创新的方向。

### 4.3 就业服务中的各级政府协调机制缺陷

就业服务是一种基本公共服务。均等化的就业服务是城市文明向农村扩散、消除城乡分治、消解农民问题的重要途径。但是仅仅一地的地方政府单独行动是无法消除均等化就业服务供给过程中的体制性障碍。为此,我们需要探讨各级政府以及各地政府如何协同行动,来消除这些体制性障碍,促使就业服务的均等化。

就目前情况而言,首先从中央政府层面来分析,除上文已经提及的在行政方面过度



依赖压力型体制外，还有三方面的原因制约着农民工就业服务的均衡供给：一是在经济方面，国有企业的垄断地位仍没有完全消除，国有企业招工还普遍存在非市场化的特性，国有企业的工资决定和劳动力吸纳的方式还是准市场型的，具有制度性保护的特征。因此，要取消这种保护，使国有企业合理承担市场带来的应有风险，成为真正的市场主体。二是在社会政策方面，中央政府过多地把农民工的社会保障、农民工子女义务教育责任交与地方政府承担，迫使地方政府采取临时性、应急性、碎片化的管理措施，而不能实现以长远性、系统性手段解决农民工就业问题。三是在土地政策方面，由于用地指标受到人口、城市化水平的严格限制，因此使得受制于土地政策的二产发展也同时受到限制，而目前第二产业吸纳劳动力的能力是三次产业中最强的。

其次，在地方政府层面，地方政府未能把产业规划与就业联络起来，也加剧了结构性失业和就业服务均衡化的困难。在产业规划上，很多地方政府盲目追求第三产业的发展，而忽视了对就业有更强吸纳能力的二产，致使就业问题不能得到很好地解决。事实上，我们现在所看到的许多经济问题，包括失业的问题，都可以归结为一个增长方式的问题。在过去，我们强调增长方式的时候，一直是坚持要从粗放型增长方式向集约型的增长方式转变，而对劳动密集型增长方式显然有所忽视。粗放型的增长方式，主要是增加生产要素的投入，增加投资、扩大厂房、增加劳动力投入来增加产量。这种增长方式又称作外延的增长方式，它是通过扩大生产规模来增加产量，这叫粗放型。集约型增长方式就是在生产规模不变的基础上，采用新技术、新工艺、改进机器设备、增加科技含量来增加产量。可以看出，第一种方式是经济增长与增加就业同步的，而第二种方式基本上是与增加就业基本无关的。这也意味着劳动投入不再重要了，重要的是增加技术含量，但增加技术含量实际上是需要增加资本的。从粗放型到集约型的增长模式的转变过程中，很多地方政府，以及很多国有企业都为这个目标付出了很多的努力，但结果却同时对我们的就业产生了很大的负面影响。因为它违背了中国经济增长要素的实际情况，排斥了劳动密集型的成长模式。这种资本密集化的增长模式产生的直接问题有三个：第一个问题是劳动力的供求总量不平衡的问题。由于大量的投资投到了资本密集化的企业，对劳动力的吸纳能力就大大降低。第二个问题，资本密集化的增长方式也会造成结构性失业。这个结构性的失业实际上和投资结构是有关系的。结构性失业已经成了当前的一个主要问题（李实，2007）。此外，外来劳动者所带来的沉重的社会服务压力也使得地方政府无力提供足够的就业服务。例如，在外来务工人员子女的义务教育方面，在现行财政体制和户籍制度框架下，地方政府要满足外来人口子女的义务教育需求，不能

过多寄希望于高层级政府的转移支付,更不能过多寄希望于市场和社会力量,而只能以当地政府为基本主体,为外来人口子女撑起一片义务教育的蓝天。但相对于本地的城乡义务教育,地方政府配置资源满足外来人口子女义务教育需求的行为,更显著地存在一些约束条件。首先,在现行户籍制度限制下,义务教育投入严格按照本地户籍人口计算,其不稳定性仅仅在时间序列的变化上得到体现,当地方政府需要为流入本地的外来人口子女教育承担责任,就导致了地方义务基础资源配置的困难加大。其次,外来人口本身具有的流动性也为义务基础资源配置提出了挑战。地方政府即使有财力去承担这些投入,也不能不考虑到人口流动性较大带来的另一个重要问题,即这些资源在以后年度中是否可能闲置。再次,城市居民对于义务教育质量较为敏感,外来人口子女大量进入本地普通公立中小学就读,极易引起本地居民的不满。

最后,地方政府制度性收益保障机制的缺乏也导致农民工就业服务供给的不足,特别是在培训方面,由于务工者一方不受任何制约,因此地方政府在承担外来务工人员培训费用的同时也要承担外来务工人员的流动性所导致的损失。因此在许多相关政策层面上也存在着不利于农民工就业服务充分供给的因素。例如,就业服务往往需要政府、企业、社会的合理供给,但现在却不存在一个相应的机制去促使企业为外来务工人员提供较好的就业服务,反而是因为在没有相应约束的条件下,使当地政府和企业都受到损失。例如,2007年,长兴县政府为某企业在云南招聘务工人员120名,该企业为这120名务工人员提供食宿等优厚待遇,并对其进行培训,但半年之后,120名经过培训掌握了一定技能的务工人员都离开该企业,而企业却毫无办法。

解决农民工就业服务问题涉及一系列复杂的任务。就目前看,相比于对国家层面的相关机制和政策,期望地方政府层面的责任机制建立和政策创新要更为现实。下文将重点探讨在现有约束条件下,地方政府层面的农民工就业服务创新。

## 5 地方政府农民工就业服务的责任及其实现

### 5.1 农民工就业服务中的地方政府责任再分析

前文已经述及江北区个案的普遍意义,在外来人口不断涌入以及农村人口不断向非农产业转移的进程中,地方政府迫切需要对就业服务进行创新,以适应新形势下的新情况。由于江北区自身特征使其具有了一定的典型意义,因此,基于江北的分析可以合理导致本文以下对地方政府就业服务均等化的政策建议。

当前,金融危机造成了一次大规模的失业潮,这次失业潮属于一种周期性的失业现象,但有一些与1997年发生的情况不尽相同的新特点。这次可能涉及到的潜在失业人员,主要是流动性很强的农民工。无论是他们的原雇用企业,还是打工地的社区,都难以把握住他们的流动状态,宏观层面上也很难对他们进行准确的统计,社会保障网络对他们的覆盖率也十分低。因此,许多以往积累起来的经验,甚至是行之有效的经验,这次可能并不能完全奏效。也就是说,那些从企业层面和社区层面进行“瞄准”的手段,现在都难以奏效。中央提出“保增长”,实际上最主要的是恢复就业措施。关键在于地方政府应该在理念上、政绩考核措施上明确:保增长的目的就是保就业!只有树立这样的理念,地方在“保增长”的过程中才可能更多地考虑到经济刺激手段带来的就业岗位问题。

另一方面,在现实操作层面,很多大中城市都存在着诸如江北区那样的梯级就业服务供给模式,在这一梯级就业服务供给模式下,城镇居民可以享受到地方政府提供的几乎全部的就业服务和完善的社会保障,而本地农民工却不能享受同样的待遇,外来农民工的处境更是次于本地农民工。正如上文所言,造成这一现象的原因是多元的,既有中央政府层面的原因,也有地方政府层面的原因。而仅仅从地方政府层面分析,可以区分为动力不足和能力不足两个方面。然而不论是出于动力不足的主动性原因还是能力不足的被动性原因,地方政府作为就业服务的主要供给者一直是承担着就业服务均等化提供的责任主体。这一方面是因为:首先农民工一直是我国城市建设的支柱力量,在很大程度上推动着我国城市的经济发展,相关统计数据表明,每1%的农业劳动力转移到非农业,将使GDP增加0.50%~0.85%;每1%的农村人口转移到城镇,将使全国居民消费额提高0.19%~0.34%。(郭圣乾,刘鑫宏,2005)其次,很多地方政府排斥外来农民工的其中原因之一是因为在本地城镇居民就业问题并不能基本解决的基础上,外来农民工的涌入会

占据原本属于本地城镇居民的就业岗位,然而却忽略了农民工一方面可以通过自主创业等形式创造就业岗位,同时农民工对城市经济的推动作用也促使了更多岗位的生成。最后,农民工的出现在劳动力市场上与城镇居民形成了一种竞争格局,这对当前并不健全和完善的劳动力市场而言有积极的作用。另一方面,从宏观角度来讲,任何一个当地政府都不可能通过排斥本地农民工以及外来劳动力,来实现本地城镇居民的完全就业,更不可能在市场经济的大背景下,通过拒外来务工人员于门外而独善其身。

地方政府是就业服务均等化提供的直接责任者。一方面,地方政府应根据各地实际建立配套的财政投入机制和就业服务体系的运行模式,另一方面应通过制度创新和政策主张来消解基本公共服务提供中的城乡二元差异。如何实现地方政府的上述职能?萨瓦斯指出,公共服务体系中通常有三类基本参与者:消费者、生产者、提供者,即公共服务的直接消费者;公共服务的直接生产者;公共服务生产者与消费者之间的安排者。

基于此,我们可以将地方政府提供就业服务的角色界定为以下三个方面:首先,地方政府是就业服务的直接生产者。一方面,就业服务具有“非排他性”和“非竞争性”,由政府来提供更有效率。另一方面,就业服务其受益对象尽管不是限定的,但受益范围通常只覆盖特定区域,属于较为典型的地方性公共产品,而且各地的就业服务主要对象和具体内容可能会因各地实际情况不同而有所差异。除特定的宏观层面的政策外,中央政府难以对其实现“一刀切”的做法。地方政府作为“贴近民众”的政府能够更有效地提供这类地方性公共物品。其次,地方政府是就业服务的制度建构者。就业服务的实质是由强势的政府为弱势的就业群体提供就业援助,以克服在就业过程中存在的诸如信息不对称、因劳动力供大于求而导致的劳动者权益不能得到有效保障等问题。政府并不一定是将劳动者一一安置于当地企业,而是仍然保留劳动者和用工单位的自由选择权利,通过制度和政策引导实现供需的平衡。最后,地方政府也是就业服务的生产者、提供者和监管者。由于地方政府并不能有效提供所有的就业服务,一些服务需要依托其他机构获得,特别是诸如就业培训等,地方政府通过向培训机构购买就业培训服务从而成为了就业服务的提供者。而生产者是指在就业服务提供的整个过程中,政府直接介入管理和运行,成为服务的直接生产者。

## 5.2 地方政府农民工就业服务的均等化的突破方向

目前很多大中城市存在着农民工就业歧视的现象,这一就业歧视现象涉及多方面的原因,而要解决农民工的就业歧视问题,需要从地方政府找到就业服务均等化的突破方向,便采取稳妥而有力的举措。

第一,地方政府要充分发挥就业服务均衡化过程中的重要作用就必须尽量避免压力型体制的消极效应,淡化政治考量。中央政府将本地城镇失业和下岗人员当作就业服务的重点,是基于“十五”期间对我国城镇整体就业状况的估计:如2001年城镇登记失业人数681万,国有企业下岗职工515万,两者加起来共1200万人,约相当于城镇经济活动人口的7%。如果再加上非国有企业下岗职工600万人,全国大概有2000万下岗和失业人员,相当于城镇经济活动人口的10%。(赵晓,2002)就全国范围看,目前城镇失业人员和下岗职工的就业需求较大,国企下岗职工的生计问题也曾经在一定程度上影响了社会稳定。因此中央政府多年来一直反复强调,将把城镇新增就业、控制失业率、失业人员就业、就业困难人员就业及减少有劳动能力长期失业人员、城市居民最低生活保障人员作为就业工作的主要目标任务。但是,地方政府需要认识到,目前城镇失业人员和下岗职工只是劳动力构成中的较小部分,同时,全国各地的实际情况相差甚远。地方政府不能满足于仅仅做一个中央政策的执行者。例如在江北区,城镇失业人员群体固然是政府构建就业服务体系时不能忽视的对象,但其他就业困难人员特别是农民工群体也是就业服务的重要对象。而且,江北区地处东南沿海经济发达地区,又是一个外来劳动力众多的城乡结合区,江北区将城市化作为解决三农问题的根本出路,就更需要将就业服务的均等化作为追求目标。

第二,逐步取消就业服务的身份界限。以身份为依据确定公共服务的供给,暗含了对城乡分治的认可和延续。因此,差别化的公共就业服务不能再以身份为界限。这要求地方政府逐步取消农民工进城就业的门槛设置,统筹城乡劳动力市场,并在政策制定与执行过程中实现就业服务的均等化供给。江北区现行的就业服务体系已经为包括外来劳动力在内的不同人群提供了服务,但仍然以身份为依据确定就业服务的内容和水平,这是不合理的。包括就业服务在内的公共服务向农民覆盖,目的在于消除城乡的二元结构,发挥城市对农村的带动作用(在江北区更是要发挥以城市化推进新农村建设的作用)而非对城乡分治的认可和延续。当然,如同在义务教育等方面一样,取消身份界限必须是稳妥的、渐进的。以当前而论,在就业服务方面立刻完全取消本地和外地就业困难群体

的身份界限,可能超出了江北区政府的财政能力许可,也可能加速外来人口的集聚,进而加剧城市的公共服务困难。但是,消除本地农村和城市就业困难群体在就业服务上的身份界限的条件,则要相对成熟得多。

第三,逐步实现社会保障的配套跟进,实现基本公共服务提供方面的均等化。就业与社会保障是一个不可分离的整体。一方面,社会保障(尤其是占据主体地位的各项社会保险)通常以就业为条件,即就业者构成社会保险的权利主体,并承担相应的缴费义务,因此,就业为劳动者参与社会保险创造了必要条件,社会保险制度的确立又有效地解除了劳动者的诸多后顾之忧。另一方面,劳动者就业期间特别需要相应的社会保障,因为在工业社会里,劳动者的职业风险大大地超过了农业社会。如果没有社会保障,不安全感就构成了劳动者的巨大压力,并必然损害其就业能力及正常生活。(郑功成,2004)例如江北区在社会保障方面就存在着农村社会保障体系的盲区——纯粹务农农民很少能享受到社会保障的实惠、初次分配所得最低的群体被遗忘;另一方面,在某些社会保障内容上也存在着身份上的界限。例如在省、市、区各级政府强调“创业富民”的背景下,为提高农村居民抵御创业风险的能力,就有必要向农村居民(有条件地)开放失业保险。换言之,在基本公共服务供给方面放弃地域界限和身份本位,既为城市化进程的推进创造了必要条件,也是实现就业服务均等化需要达致的结果。

仍以江北区为例,在实现城乡基本公共服务均等化的已有实践中,江北区主要致力于消除城乡之间供给水平的差距,这在城乡基本公共服务差距过大、以至于严重影响农村居民生存条件和发展机会的条件下,是完全必要的,甚至在今后一个阶段,也还需要继续开展。但政府不能局限于城乡的地域界限、居民的身份界限,完全出自地域和身份考虑的政策选择很可能默认了城乡继续分治的前提,从长远来看,这是有违于城乡一体化目标的。目前,江北区的若干重要基本公共服务呈现以地域、特别是以身份为界的碎片化特征,有关政策追求供给水平的接近,但相对忽视公民(特别是农民)的选择自由。在现行户籍制度下,政府为加速推进城市化进程,可以考虑在某些公共服务领域突破服务对象的身份限制。例如在社会保障方面,政府可以设置高于某个基准线的若干不同水平保障,每一个水平的医疗保障都向不同户籍的居民同等开放。这样,不仅可以让社会保障由身份本位的“碎片化覆盖”走向“一体化全覆盖”,而且农村居民因具有了选择权利而部分地消解了户籍制度对自身的制约,农民在实质上更加接近了市民,城乡居民的个性需求也得到了充分尊重。

与此类似,就业服务作为一种基本公共服务,弱势群体是就业服务的主要对象。均

等化的就业服务是城市文明向农村扩散、消除城乡分治、消解农民问题的重要途径。要实现就业服务的均等化，政府必须基于服务对象的经济境遇、能力差异，提供有针对性的服务，追求就业机会的均等。

此外，为了更好地实现就业机会的均等，达到就业服务的均等化，除了在政策观念上要有所突破外，也要注意当地就业弱势群体的变化趋势，基于需求（而非基于身份）的差别性提供就业服务，以满足不同亚群体的需求。

从公共服务均等化的本质看，就业服务重点的转移不是简单地取消差别待遇，而是要通过差别服务导致机会均等。因此，应该在逐步消除身份界限的同时，针对不同亚群体的不同就业服务需求确定就业服务的重点。因此地方政府应该推行“以均等化为目标的差别化就业服务”。例如，城镇失业人群以年龄偏大者为主体，这部份人群往往技能相对缺乏，但在地域文化和社会关系方面可能拥有优势，较适合从事公益性岗位和社区服务等方面的工作，因此针对性的就业服务内容可能是公益性岗位的发掘；本地农村劳动力的技能较低，限制了其就业的方向，需要着重通过培训提升其技能；外来劳动力往往既缺乏技能，也缺乏就业信息，在江北区就业时还面临着生活成本较高的问题，政府可以从这些方面着手提供较全面的有限帮助。

在就业培训方面，是差别化就业服务供给的重点。由于农民工的文化素质和专业技能掌握程度相较于城镇居民低，因此培训内容也应与城镇居民有所区别，应以市场需求量较大的就业岗位为重点，农民工群体容易适应和接受的是首选，例如餐饮、保安、制造、家政等岗位技能培训。同时也应注意年龄、性别以及文化层次。而这种有所区别的就业培训内容，也应该是建立在自由选择的基础之上的政策考虑，而不是限制性的规定。

因此应再次强调，服务内容的设计要考虑到不同群体的特点，但享受服务的资格原则上不能取决于身份。当然，消除身份本位、允许自由选择前提下的差异供给，并不意味着追求城乡居民某些公共服务的相同水准是不必要的。在城乡分治仍然会长期存在的情况下，为达到社会公正的起码要求，政府对“最基本的”、涉及到城乡居民起码生存条件和发展机会的公共服务，依然要着重追求服务的均质化——每个符合条件的和有需求的公民都有权享受到政府能力许可的必要同等水准服务。

### 5.3 建立地方政府间就业服务协调机制

地方政府间的相互合作与协调，能有效促进就业服务供给的均等化。特别是针对流

动性很强的农民工群体，这一协调机制的建立，不仅将提升农民工就业服务的质和量，也将在很大程度上改善某些地方政府对之提供均衡就业服务的漠视现状。

一方面，地方政府间要建立相应的利益协调机制，实现资源的优化配置。例如在农民工培训方面，各个地方政府可以选择有本地资源优势的培训项目，形成专业化培训，以满足周围城市这一技能务工人员的需求。这不仅将降低地方政府的培训成本，同时也将提高地方政府培训工作的质量。此外，还可以选择创新地方政府间的补贴政策，在本地经受培训后的务工人员去异地从事与培训内容有关的工作，异地政府需返回相应的培训补偿费用。这一政策规定解决了培训地地方政府的后顾之忧，从而也将促使就业服务的均衡化发展。

另一方面，地方政府应利用现代化的手段促进地方政府间关系的协调发展。目前，以电子计算机技术和信息技术、交流技术为基础的互联网的发展给政府管理中的关系处理带来深刻和重大影响，也是地方政府关系协调出现新的特点。地方政府之间通过利用现代化的技术通讯手段，交往更加广泛，合作领域也更加扩大。在就业服务供给方面，通过互联网功能，各地地方政府可以通过信息的交流和沟通，实现就业信息的共享。每个地区的用工需求以及每类岗位的供需状况都可以通过互联网及时传达到每个地方政府，一方面可以促使地方政府根据劳动力供需情况及时调整培训项目，另一方面也可以更好的引导劳动力就业。由此可见，加强就业信息体系的就业服务体系建设是做好劳动力供求调节的重要手段。通过掌握不同区域农村劳动力就业状况、外出意向、迁移数量和流向以及了解沿海地区和城市对农村劳动力的用人需求，可以把不同区域和城乡之间的劳动力供求状况进行有效衔接，根据社会经济发展状况和经济形势，对劳动力市场及时做出相应调整，保持劳动力市场的供求相对稳定（王德文，蔡昉，高文书，2005）。



## 6 结语

农民工是我国工业化、城镇化和现代化进程中的必然产物。随着我国工业化和城镇化进程的加快。越来越多的农村劳动力到城镇就业，已成为我国产业大军的主体。他们普遍年纪较轻、素质偏低、流动性较大，劳动权益常得不到全面有效的保护。当前，做好农民工的就业服务工作，对于帮助农民工稳定就业，提高农民工就业质量，促进改革发展稳定大局，具有重大意义。

针对目前失业严重的现状积极推进就业制度改革的这一过程中，需要市场、政府和社会组织发挥合力，其中，政府干预处于核心地位。正如美国经济学家萨缪尔逊所言：“市场和政府这两个部分都是必不可少的。没有政府和没有市场的经济都是一个巴掌拍不响的经济。”在市场经济条件下，政府干预的依据是：市场有其局限性或缺陷，不可能解决伴随经济发展带来的诸多社会问题。“政府干预是指政府以管理者的身份，通过一定的措施，对经济生活进行干预，以使经济运行和发展符合政府预定的目标。”在我国社会主义市场经济体制中，坚持政府在城乡统一劳动力市场建立及就业制度改革中的干预有特殊的必要性。

江北区地处沿海，目前正处于快速城市化进程中，一方面由于城市区域的扩大，因土地被征用导致大批农村户籍人口转为城镇户籍人口，加速了人口城市化进程。另一方面由于工业与商业的快速发展需要，江北已成为宁波市区外来农民工的主要聚集地，外来人口数量与户籍人口已经相当。因此，江北区的一系列就业服务政策具有一定的代表意义，通过江北区就业服务政策的分析，对目前地方政府的农民工就业服务有宝贵的借鉴意义。

当然，本文虽然研究重点放在地方政府层面上，但这并不意味着高层级政府可以无所作为。地方层面的政策创新只有在更合理的宏观政策环境下，才能取得较好的政策绩效，较快地实现就业服务在不同群体间的均等化。另外，因为各地实际情况有所不同，且本研究也难免有不足之处，因此，文中所提出的在农民工就业服务过程中地方政府的创新举措的适用性还有待于实践的证明。

## 参考文献目录

- [1]Dan Finn, Matthias Knuth, Oliver Schweer, Will Somerville. Reinventing the Public Employment Service:The changing role of employment assistance in Britain and Germany. London: Anglo-German Foundation, 2005, 3-43;
- [2]Jaap de Koning. The Reform of the Dutch Public Employment. Rotterdam: Erasmus University SEOR. 2004:5-40;
- [3]Alfred M.Dockery, Thorsten Stromback. Devolving Public Employment Services:Preliminary assessment of the Australian experiment?. International Labour Review, 2001, Vol. 140(4):429-452;
- [4]Charles L.Betsey. Public Service Employment:A subsidy for Low-income workers..The review of Black Political Economy. 2000:43-51;
- [5]Bruce E. Kaufman. The Economy of Labor Markets. The Dryden Press. 1993;
- [6]Deacon. A. Welfare to work: Options and issues[J]. Social Policy Review. 2002;
- [7]Wilkinton. F. The Dynamics of Labor Market Segmentation[M].American Press,1981;
- [8]西奥多.W.舒尔茨, 梁小民译. 改造传统农业[M]. 北京: 商务印书馆: 2007.
- [9]蔡昉, 都阳. 经济转型过程中的劳动力流动-长期性、效应和政策[J]. 学术研究, 2004, (6): 16-22
- [10]蔡昉, 都阳. 我们需要什么样的劳动力市场制度[J]. 吉林大学社会科学学报, 2005, (5): 29-35
- [11]蔡昉. 为什么劳动力流动没有缩小城乡收入差距[J]. 理论前沿, 2005, (20): 18-20
- [12]蔡昉. 劳动力市场变化趋势与农民工培训的迫切性[J]. 中国职业技术教育, 2005, (32): 17-20
- [13]蔡昉, 王美艳. 农村劳动力剩余及其相关事实的重新考察——一个反设事实法的应用[J]. 中国农村经济, 2007, (10): 4-12
- [14]陈海威, 田侃. 我国基本公共服务均等化问题探讨[J]. 中州学刊, 2007, (3): 31-35
- [15]陈海威. 中国基本公共服务体系研究[J]. 科学社会主义, 2007, (3): 97-99
- [16]蔡昉. 中国就业制度改革的回顾和思考[J]. 理论前沿, 2008, (11): 5-9

- [17]陈顺玉. 农民工本地就业的理性分析[J]. 江西社会科学, 2005, (2): 24-27
- [18]陈准. 我国劳动力市场政策的主要指向[J]. 中国劳动, 2004, (5): 10-11
- [19]崔月华. 二元社会结构下的农民工权益缺失与保障[J]. 山东省农业管理干部学院学报, 2004, (3): 12-15
- [20]程蹊, 尹宁波. 农民工就业歧视的政治经济学分析[J]. 农村经济, 2004, (2): 20-24
- [21]董金松. 论农民工就业处于不利地位的原因和对策[J]. 湖北职业技术学院学报, 2004, (1): 39-41
- [22]丁元竹. 促进我国基本公共服务均等化的对策[J]. 宏观经济管理, 2008, (3): 24-26
- [23]丁元竹. 基本公共服务如何均等化[J]. 瞭望, 2007, (22): 64
- [24]丁任重, 倪英. 我国农村土地制度改革问题研究[J]. 学术研究, 2008, (1): 80-84
- [25]郭圣乾, 刘鑫宏. “民工潮”到“民工荒”凸显农民工权益保障—我国农民工就业歧视问题分析[C]. 甘肃农业, 2005, (4): 18-19
- [26]黄瑞芹, 张广科. 农民工进城就业歧视政策的经济学评析[C]. 南京人口管理干部学院学报, 2002, (4): 34-38
- [27]黄新萍, 谭义英. 城乡统筹与城乡就业一体化战略[J]. 当代财经, 2005, (3): 28-30
- [28]贺艳红. 城乡就业一体化的制度约束与制度创新[J]. 经济研究导刊, 2007, (8): 32-33
- [29]纪新青, 宋明爽, 康维波. 建立城乡统一劳动力市场及就业制度改革中的政府干预[J]. 中国行政管理, 2005, (10): 69-71
- [30]江平. 民法学. 北京: 中国政法大学出版社, 2000.
- [31]贾樞. 论城市化与城乡户籍制度改革[J]. 农业现代化研究, 2008, (3): 293-296
- [32]李强. 中国城市农民工劳动力市场研究[J]. 学海, 2001, (1): 110-115
- [33]李实. 经济增长方式的转变是促进就业的根本[J]. 中国就业, 2007, (10): 13-14
- [34]李永捷, 鲁若愚, 淳伟德. 统筹城乡就业的地方治理研究[J]. 社会科学研究, 2007, (6): 45-49
- [35]李金铠. 建立农民工就业服务与保障体系的思考[J]. 中州学刊, 2004, (5): 191-193
- [36]刘伟. 统筹城乡就业是发展中国家实现发展的实质所在[J]. 中国党政干部论坛, 2007, (4): 18-21
- [37]刘尚希. 逐步实现基本公共服务均等化的路径选择[J]. 中国财政, 2007, (3): 1
- [38]刘晓英. 地方政府主导型发展模式对就业的影响[J]. 中州学刊, 2008, (2): 54-57

- [39] 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, 2008, (2): 24-32
- [40] 莫荣, 刘军, 陈兰. 城乡统筹: 农民工就业与社会保障——战略研究[J]. 中国劳动, 2005, (5): 6-11
- [41] 莫荣. 《就业促进法》体现了社会公平的原则[J]. 中国党政干部论坛, 2007, (10): 22-23
- [42] 莫荣. 对我国就业政策的几点建议[J]. 中国劳动, 2002, (1): 11-13
- [43] 彭薇, 王旭东. 就业概论[M]. 北京: 经济管理出版社: 2002. 6, 22-25
- [44] 史及伟, 杜辉. 中国式充分就业与适度失业率控制研究[M]. 北京: 人民出版社: 2006. 11, 17-18
- [45] 孙彩红. 我国中央和地方政府间协调关系的思考[J]. 广东行政学院学报: 2001. (4), 25-27
- [46] 王念星, 鲁若愚, 李永捷. 论非政府组织在我国就业服务体系中的作用[J]. 四川大学学报, 2002, (6): 41-46
- [47] 王德文, 蔡昉, 高文书. 全球化与中国国内劳动力流动: 新趋势与政策含义[J]. 开放导报, 2005, (4): 6-12
- [48] 谢嗣胜, 姚先国. 农民工工资歧视的计量分析[J]. 中国农村经济, 2006, (4): 49-55
- [49] 王朝明. 社会弱势群体与就业援助制度[J]. 财经科学, 2002, (4): 119-120
- [50] 王翠芳. 试探新农村建设中城乡基本公共服务均等化问题[J]. 经济问题, 2007, (5): 81-83
- [51] 吴兴陆. 农民工定居性迁移决策的影响因素实证研究[J]. 人口与经济, 2005, (1): 5-12
- [52] 吴利明, 刘斌, 张慧. 统筹城乡就业 提升农村劳动力转移效益[J]. 商场现代化, 2008, (2): 8-9
- [53] 徐显明. 人权建设三愿. 徐显明. 人权研究(第二卷). 济南: 山东人民出版社, 2002.
- [54] 许崇德. 中华法学大辞典: 宪法学卷. 北京: 中国检察出版社, 1995
- [55] 相继权, 袁方成. 我国基本公共服务均等化的财政投入与需求分析[C]. 公共行政评论, 2008. (3): 89-123
- [56] 殷晓清. 农民工: 一种就业模式的形成及其社会后果[J]. 南京师大学报: 社会科学版, 2001, (5): 50-56

- [57]姚先国. 农民工职业分层与人力资本约束[J]. 浙江大学学报: 人文社会科学版, 2006, (5): 16-22
- [58]姚林香. 统筹城乡就业的财政政策选择[J]. 财政研究, 2007, (9): 67-69
- [59]杨志银. 筹城乡就业的政策及试点工作研究——《就业促进法》统筹城乡就业条款需要的政策环境分析[J]. 吉林工商学院报, 2008, (2): 14-17
- [60]郁建兴. 新农村建设与城市化——与中共宁波市江北区委书记周学锋的对话[J]. 中国党政干部论坛, 2007, (8): 33-38
- [61]郑功成. 农民工的权益与社会保障[J]. 中国党政干部论坛, 2002, (8): 22-24
- [62]郑月琴. 消除农民工就业歧视 建立城乡平等就业制度[J]. 农业经济, 2004, (12): 33-37
- [63]郑功成. 中国民生的两大主题: 社会保障与促进就业[J]. 理论探讨, 2004, (5): 47-49
- [64]赵立新. 城市农民工市民化问题研究[J]. 人口学刊, 2006, (4): 40-45
- [65]周静. 论我国统筹城乡发展的基本思想和实现途径[J]. 理论导刊, 2008, (7): 46-48
- [66]褚福灵. 统筹城乡社保应走“统筹”之路[J]. 中国社会保障, 2007, (9): 13-15
- [67]朱秀茹, 郑玉刚. 就业歧视与建立农民工就业服务体系研究[C]. 农业经济, 2008: 65-67
- [68]新农村建设中的公共管理创新课题组调研报告. 浙江大学公共管理学院.

## 作者简历

2003.9—2007.7	山东大学	学习
2007.9—2009.7	浙江大学	学习