

【社会现象与社会问题研究】

扶贫新情境下我国适度普惠型就业福利政策设计*

王三秀

摘要:当今我国扶贫正处于新的情境之中。从扶贫内容与任务来看,需要在确保预定扶贫攻坚目标有效实现的同时,尽快将应对相对贫困、防止脱贫返贫、精细化扶贫、城乡统筹等纳入扶贫任务中。这也对我国以促进就业脱贫为目标的就业福利政策实践提出了新的要求,主要体现为加大对农村居民就业福利支持力度、扩展就业福利惠及人群、强化对新就业形态的福利支持等。目前,我国就业福利政策存在结构分割、原则抽象、人群有限、激励不足等困境,其根源在于政策设计存在“路径依赖”、实践操作比较困难、政策滞后及扶贫资金相对不足等问题。基于新情境下的扶贫需求,应在适度普惠目标原则下,从就业福利的功能、内容规制及政策体系等方面进行系统创新,形成适合我国的适度普惠型就业福利政策。

关键词:扶贫新情境;适度普惠型;就业福利;政策设计

中图分类号:C913.7

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)05-0071-08

作为一种特定的福利形式,就业福利旨在通过就业机会提供、就业技能提升、就业津贴激励等政策措施,促使贫困者有效实现就业脱贫。与事后性的贫困救助相比,就业福利具有主动性和长效性,有着特有的扶贫价值。这种福利形式较早源于西方发达国家,又被称为“工作福利”,在促进贫困者增收脱贫、避免“福利依赖”和减少国家福利开支等方面颇具成效。我国相关福利政策的制定及实践相对较晚。随着扶贫实践的深化,我国扶贫正面临新的情境和挑战,就业福利政策的有效运行及政策创新显得十分重要。而我国适度普惠型就业福利的理论探索与政策设计,尤其具有现实必要性和迫切性。

一、我国扶贫新情境及其对就业福利运行的新需求

1. 当今我国扶贫新情境

自实施精准扶贫新战略以来,我国扶贫攻坚迅速推进。2020年是完成预期扶贫目标的关键之年,扶贫攻坚处于新的情境之中,集中体现为以下新的扶贫需求,由此产生新的扶贫目标和任务。

(1)在消除绝对贫困的同时注重相对贫困的应对。随着扶贫攻坚的不断深入推进,目前我国农村绝对贫困人口已大幅度减少。统计数据显示,我国农村绝对贫困人口已由2010年的16567万人下降到2018年的1660万人,贫困发生率也由2010年的17.2%下降到2018年的1.7%(见图1)。在“两不愁三保障”脱贫目标即将实现的同时,相对贫困人群的扶贫问题势必要提到日程,这是全面建成小康社会的内在要求。2020年中央1号文件《中共中央、国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》特别提出,脱贫攻坚任务完成后,我国贫困状况将发生重大变化,扶贫工作重心将转向解决相对贫困问题。要加强解决相对贫困问题的顶层设计,纳入实施乡村振兴战略的统筹安排,研究建立解决相对贫困的长效机制,推动减贫战略和工作体系平稳转型。

(2)有效应对脱贫返贫风险以保障脱贫质量。脱贫返贫风险是近年来我国扶贫过程中反复强调的问题。风险意味着某一事件发生的较高概率。相对

收稿日期:2020-04-18

*基金项目:国家社会科学基金一般项目“人口老龄化背景下农村老年精准扶贫研究”(16BRK025)。

作者简介:王三秀,男,华中科技大学社会学院教授,博士生导师,管理学博士(武汉 430074)。

于传统的战争及自然灾害风险,因就业不足、市场变化及疾病等原因形成的风险对贫困者的生活有着更为经常的影响。英国学者彼得·泰勒-顾柏称之为新风险,指出“成功地处理新风险越来越重要,特别是对于较弱势群体”^①。在我国脱贫攻坚的关键时期,2020 年中央 1 号文件提出了“巩固脱贫成果防止返贫”。而脱贫返贫风险除了已有的“贫病循环”风险形式外,还存在其他的新风险因素。其中一个重要方面就是就业质量,包括就业岗位及收入的稳定性、就业保护及新就业机会的可获得性等。对此,我国虽然已有一些相关政策,但其中的问题仍不容忽视。习近平总书记在党的十九大报告中特别强调:“要坚持就业优先战略和积极就业政策,实现更高质量和更充分就业。”^②如何通过具体政策使以上目标得到实现,有不少新问题需要探索。

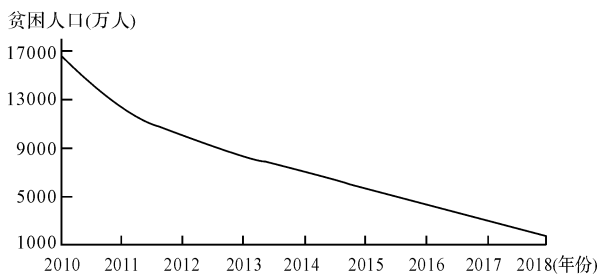


图 1 我国贫困人口变动情况曲线图

数据来源:《中国统计年鉴(2019)》,中国统计出版社,2019 年,第 204 页。

(3) 扶贫更加精细化。在全面建成小康社会的目标下,我国扶贫需要进一步细化,包括扶贫目标的选择、扶贫对象的确定、实践策略的设计及实践保障机制的建立等,以确保全面脱贫目标的如期实现。例如,从扶贫对象看,不仅包括深度贫困者,还包括其他各种类型的贫困者。2020 年中央 1 号文件特别要求,加强对不稳定脱贫户、边缘户的动态监测,将返贫人口和新发生的贫困人口及时纳入帮扶,加大易地扶贫搬迁后续扶持力度。强化产业扶贫、就业扶贫,稳定农民工就业,开展新业态从业人员职业伤害保障试点。在具体操作中,需要真正瞄准不同的扶贫对象,因户制宜,因户施策。这就需要根据贫困者的脱贫需求,制定能够将现实与未来相结合的精细合理的扶贫规划,借助大数据等信息平台,更细致地把握帮扶对象的贫困情况,掌握扶贫需求的动态变化。2015 年国务院发布的《促进大数据发展行动纲要》强调,要大力推动政府信息系统和公共数据互联开放共享,通过互联网等新技术的应用提升

政府治理能力。其根本目的就在于促进扶贫精细化和精准化。

(4) 注重扶贫城乡统筹。近年来,我国的扶贫攻坚主要在农村开展。随着我国农村扶贫的逐步深入,统筹应对城乡贫困问题成为必然选择。其原因在于:一是贫困问题具有复杂性,城乡的贫困问题也显示出更多的共性。防止城乡因收入不稳定或收入不抵支出、工作与生存环境改变等引起的贫困,特别是消解因市场经济及其风险、新型城镇化效应、后工业社会和消费社会之来临等带来的“新贫困”^③现象,是当今城乡面临的共同问题。二是城乡存在可统筹运用的扶贫资源和扶贫空间,如城市就业服务平台、产业发展带来的就业机会等。随着我国城镇化的推进,将有大量农村劳动人口向城市转移,其中不少人可能成为就业不稳定者。对这类人群贫困的应对需要城乡统筹进行,不能仅局限于农村或特定区域。三是扶贫城乡统筹能有效避免我国长期存在的扶贫与福利政策的分割化和碎片化问题,从而提升政策实践的公平性和有效性。

2. 适度普惠:我国扶贫新情境下的就业福利定位

基于以上分析,我国就业福利应定位为适度普惠型福利。自我国民政部 2007 年首次提出适度普惠型福利的概念以来,学界已进行了一定的探索并形成有益的认识。从就业方面看,适度普惠型福利意味着基于我国扶贫的新需求,通过相应的政策创新设计,在福利人群、功能目标以及提供方式等方面进行积极合理的适度拓展。其具体包括以下内涵与机理。

(1) 就业福利惠及人群的合理拓展。治理目标任务从绝对贫困到相对贫困的转变,需要解决一个关键的问题,即如何有效实现更广泛的就业脱贫。由于相对贫困人口人数众多,这些人口中会存在很多有劳动能力的人,发挥劳动力市场的作用显得更为必要,以促进贫困者就业潜能的发挥。这不仅有利于个人的长效脱贫,而且能够减少政府直接的救助性福利开支,从而实现扶贫公平、效率和可持续的有机统一,真正体现 2015 年《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》提出的坚持群众主体和激发内生动力、增强贫困人口自我发展能力的政策精神。研究表明,多数贫困者具有就业脱贫的愿望,因为就业具有增加收入、提升心理幸福水平和社会地

位等多种功能。同时,不少贫困者具有就业潜能,可激活运用。即使对于丧失劳动能力者,国外发达国家也通过一定的再就业干预措施促进其就业,这些具体措施包括就业能力评估、心理治疗、职业教育、就业机会推荐、工作条件改善及社会服务等。^④随着我国对相对贫困的治理以及城乡统筹反贫困的推进,扩大就业福利惠及人群并进行更加精细的分类扶持成为必然要求。从老年群体看,不同的贫困老年人存在就业能力的差别。在积极老龄化理念下,发掘老年人就业能力,促进其就业参与具有必要性和可行性。

(2)福利功能目标更加科学合理。这主要体现在加快弥补农村就业福利短板,在实现农村稳定性与长效性的过程中发挥更加积极的作用。一个国家或地区贫困人口的就业状况通常与其总体就业情况直接相关。比较而言,近年来城市就业情况明显好于农村。无论是从全国还是从地方数据看,城市就业都呈增长之势,农村则呈下降趋势(见图2、图3)。可以认为,农村人口特别是农村贫困人口就业需要更多的福利性扶持和帮助。只有如此,才能真正改变目前农村就业的不利状况。近年来,我国扶贫工作已经采取了一些措施,以提升农村居民的就业能力。为促进女性就业,全国妇联以深度贫困地区为重点,2018年通过各地妇联举办脱贫技能培训班1.37万期,组织动员贫困妇女和骨干参加政府各类脱贫培训153万人次。^⑤但是,由于目前整体性就业福利支持不足,限制了贫困地区女性实际就业脱贫参与能力的提升和潜能发挥,类似不足亟待弥补。

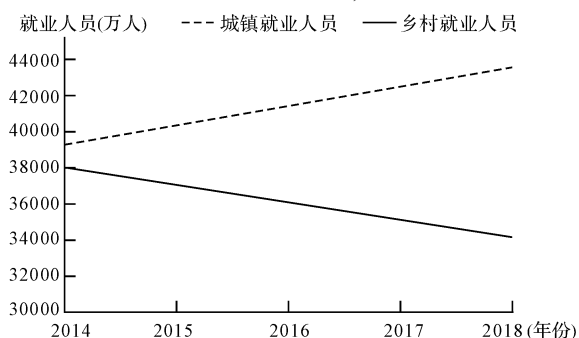


图2 我国城乡就业人口变动情况曲线图

数据来源:《中国统计年鉴(2019)》,中国统计出版社,2019年,第103页。

(3)更加注重福利提供的积极主动性,尽快形成就业新形态的福利支持措施。20世纪90年代后,“新业态”概念被广泛使用,各国借助新技术、新

业态,实现对传统业态的颠覆和优化升级,改变就业形态。如“互联网+”衍生了新的服务经营方式,使就业多样化、灵活化,“自雇”型就业、兼业、半兼业等各种灵活就业形式成为不可忽视的就业新形式。但是,就业新形式的发展也使就业能力较弱的人群面临新的困难,包括就业机会更少、就业不稳定、就业低收入、权益保障缺失或不足、单位归属感弱等。所以,Valerio De Stefano特别提出,需要为新业态就业人员提供有效保护,以增强其职业认同。^⑥

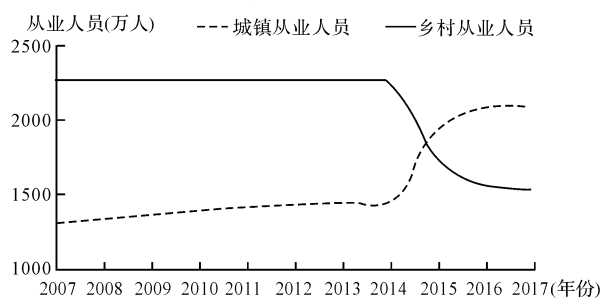


图3 湖北省城乡就业人口变动情况曲线图

数据来源:《湖北统计年鉴(2018)》,中国统计出版社,2018年,第67页。

二、我国适度普惠型就业福利提供的政策困境及其根源

近年来,在扶贫与社会保障的发展进程中,我国已形成了多种就业福利政策制度,并进行了有效的实践。但是,适度普惠型就业福利提供客观上存在一些政策困境,并具有其特定的根源。

1. 政策困境

(1)政策分割,缺乏统筹安排。在国家层面,目前我国就业福利主要存在于三种类型的法律或政策中。一是就业与劳动的基本法。如2007年的我国《就业促进法》规定,建立健全就业援助制度,采取税费减免、贷款贴息、社会保险补贴、岗位补贴等办法,通过公益性岗位安置等途径,对就业困难人员实行优先扶持和重点帮助。二是专门法规。如2007年国务院颁布的《残疾人就业条例》对残疾人就业帮扶予以规定。三是扶贫与社会救助方面的法规和政策。2015年《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》规定了引导劳务输出脱贫及就业专项资金支持,2014年《社会救助暂行办法》对就业救助进行了专门规定。此外,地方层面也形成了一定的制度。这些政策制度的意义应当肯定,但不难看出其中存在制度分散、政出多头、缺乏衔接配套等问

题,势必影响实际效果。国外经验也表明,政策制度间的协同联动十分重要。如英国 1997 年到 2001 年实施的残疾人就业福利政策体现了工作寻找帮助、就业补贴和身体心理康复的组合型政策“联动”,使残障人士的就业水平大大提升,超过同期非残障人士的就业水平。^⑦在我国,如何使以上法律、法规和政策有机结合以产生整体性效益,是目前亟待解决的问题。

(2)政策原则抽象,难以具体执行。目前我国有些制度已具有适度普惠特点,如我国《就业促进法》规定,政府投资开发的公益性岗位,应当优先安排符合岗位要求的就业困难人员,县级以上人民政府根据经济社会发展和市场需求,制定并实施职业能力开发计划等。但政策可操作化设计较为缺乏。国外就业福利制度的具体设计强调政府与福利申请者之间的权利义务契约。^⑧而我国就业福利制度总体上还不够具体,原则规定较多。如《社会救助暂行办法》规定:最低生活保障家庭中有劳动能力但未就业的成员,应当接受人力资源社会保障等有关部门介绍的工作;无正当理由,连续 3 次拒绝接受介绍的与其健康状况、劳动能力等相适应的工作的,有关部门应当决定减发或者停发其本人的最低生活保障金。但是,何谓有劳动能力?何谓正当理由?这些都不清晰,难以认定,由此带来了管理上一定的任意性。笔者在中部省份的村庄调查中发现,发展性的就业帮扶问题得不到足够重视;低保家庭的就业者为避免在收入核对中被发现而隐瞒不报,出现了“隐形就业”问题,造成收入难以核对和救助不公平问题。这些均与就业扶贫政策精神不符。

(3)政策覆盖人群有限,未能适度普惠。目前,我国能够获得资金支持的就业福利人群主要集中于被救助的贫困者、城市残疾人中有自救能力者、建档立卡的扶贫对象等,福利支持的人数十分有限。资料显示,目前农村约只有二成以上的劳动力接受过技能培训,2018 年贫困地区农村劳动力中有 22.7% 的人接受过技能培训,其中,18.2% 的劳动力接受过农业技术培训,11.7% 的劳动力接受过非农技能培训。贫困地区农村劳动力外出主要以自发和亲戚朋友介绍为主,2018 年自发外出的劳动力占全部外出劳动力的比重为 60.8%,亲戚朋友介绍外出的占 30.1%。^⑨边缘或相对贫困人群、老年人及残疾人等总体上难以获得就业帮扶。调查发现,这些人群大

多具有一定的劳动能力和就业参与意愿,除土地耕种收入外只能获得打零工收入,无法纳入低保或获得其他救助。由于存在慢性病治疗及教育等家庭费用支出,这部分人群大都处于低收入的边缘贫困状态,非常需要通过就业帮扶获得稳定的就业收入,但往往难以如愿。

(4)激励不足,存在负向效应。就业福利的基本目的是促进贫困者积极就业,真正走出“贫困—就业困难—更贫困”的恶性循环。鉴于福利对象的特殊性,这一制度通常以激励为主要内容。国外有学者指出:“申领者就业收入增加后,仍可以申请国家保险津贴,福利水平就不会降低,从而形成就业正激励。”^⑩这些就业正激励包括就业收入税收抵免、低工资补贴及最低工资保障等一系列规定。目前,我国相关制度设计还不够系统全面,甚至存在“负激励”,形成对贫困者就业的负向效应。调查发现,如果低保家庭有一人就业,家庭总体收入会有一定提高,相应地会面临退出低保而失去低保金及低保附带福利问题,这影响了低保家庭成员就业参与的积极性。对此,一些地方建立了就业后不立即停保的“低保渐退”制度。但即便如此,不少被访谈者仍认为就业得不偿失,或者采取隐性就业的做法。再从新业态就业看,一些新兴职业的兴起带动了就业增长。“2018 年,新动能对新增就业的贡献率超过三分之二。新动能已经成为新增就业最大的‘容器’。个性化变得极为重要,劳动者本身的技能、素养、专业性,成为新职业的技术壁垒。”^⑪对就业处于弱势的人群而言,如何使他们获得相应的就业技能与机会显得十分重要。而我国在这方面的激励性帮扶措施还十分不够,相关政策制度虽然明确强调要发挥就业激励作用,但由于目前这方面专门化的福利政策制度缺失,就业激励难以具体落实。

2. 困境根源

(1)政策建构存在“路径依赖”。这种依赖主要体现在现有政策受到以往社会政策制度设计理念与方式的直接影响。长期以来,我国对贫困者的扶贫从观念上较多强调救济性帮助,将贫困者置于客体地位,认为他们难以发挥积极主动作用。就业福利政策设计也是如此。就业福利需要权利与义务有机结合,才能形成完整的就业福利制度。正如英国学者吉登斯强调的那样:“倡导一种积极福利,公民个人和政府以外的其他机构也应当为这种福利做出贡献

献。”^⑫在我国扶贫治理中,贫困者就业政策更多的是一种附带性的制度设计,制度体系并不完整。相关调查也表明,尽管我国低保水平整体不高,但仍然存在一定程度的福利依赖。^⑬从政策制定的过程看,美国政策学家西蒙认为,理性政策的重要前提是对社会需要变化及成本效益的细致分析,对多种方案有效权衡以最终选择最优方案,这又依赖于政策制定者的知识、信息和技能。^⑭我国政策多来自特定的政府部门,社会参与不足,政府新型福利政策的形成能力总体有限,很容易造成政策缺失。

(2)实践操作存在困难。与单纯进行转移支付的救助性扶持相比,对贫困人群的就业促进操作更为复杂。这其中至少包括对扶贫对象的精准识别、就业能力的评估、专项资金支持、具有差异性的福利给付目标与策略等。以2004年德国救助福利改革为例,德国新社会救助制度构建了多元目标,将社会救助目标群体细分为老年人、儿童、残障及丧失工作能力人士、具有工作能力处于工龄阶段的人士,注重劳动参与困难人群的生存保障,对有就业能力者强调人力资本培育和就业帮扶,不同的救助对象获得救助的条件也不同。^⑮相较于德国,我国救助大多是以家庭为单位,缺乏这种细化的分类与差别化管理。同时,就业福利实践需要多种部门的相互配合和支持,实行起来往往比较困难。如《社会救助暂行办法》规定,民政、教育、人力资源社会保障等各部门共同参与,为救助对象提供就业岗位信息、职业介

绍、职业指导等就业服务,对吸纳就业救助对象就业的用人单位给予社会保险补贴、税收优惠、小额担保贷款等扶持政策。但在具体实践中,各部门缺乏有效的协作机制,对贫困者考虑得更多的是如何救助以及需不需要继续救助的问题,而不是通过共同帮扶以促进其长效性的就业脱贫。在以产业扶贫促进贫困者就业脱贫参与实践中,不少地方就业支持措施存在任意性,缺乏针对家庭成员的具体就业促进措施。

(3)扶贫实践变动快速而政策滞后。进入21世纪后,尤其是我国实施精准扶贫政策以来,我国扶贫实践一直处于快速推进中。现代农业的发展、农业经营方式的调整、城乡一体化的推进、户籍制度的改革、互联网的发展等,都对扶贫情境变化产生了直接影响,大大拓展了农民的非农就业机会。突发公共安全应急事件的发生与应对也对就业产生了不利影响。对于贫困群体而言,由于他们存在就业技能低等问题,需要针对不同情境在就业机会、就业培训及就业补贴等方面对其进行全面性的福利支持,帮助其有效就业。但是,我国缺乏这种政策的及时调整机制。同时,农村快速的人口老龄化使劳动就业人口不断减少,农村不少贫困家庭成员因有照护病患的需求,影响了家庭成员的劳动参与,使农民就业脱贫意义容易被忽视。对于特殊就业形态及特殊情况下的就业问题,如何通过针对性的福利政策应对就业中的实际问题,我国更是缺乏相关经验。

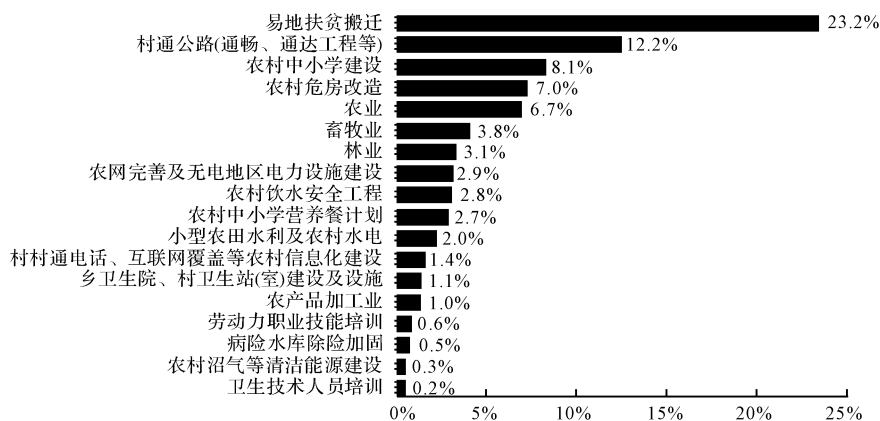


图4 2017年贫困地区县级扶贫资金主要投向

数据来源:《中国农村贫困监测报告2018》,中国统计出版社,2018年,第35页。

(4)资金安排与使用相对不足。从我国扶贫资金的构成看,在各种扶贫资金中,农村基础设施建设、直接性的转移支付资金占据很大比例,就业帮扶

资金一直处于相对不足的状态。从2017年贫困地区县级扶贫资金的投放情况看,比例最高的是易地扶贫搬迁资金,占扶贫资金的比重为23.2%;其次是

村通公路,占扶贫资金的比重为 12.2%;最少的是卫生技术人员培训,占扶贫资金总额的 0.2%;劳动力职业培训也属于占资金总额较少的项目,仅为 0.6% (见图 4)。由于我国扶贫采取的是专款专用的资金使用方式,专门资金投入力度不足,就业促进福利资金难以通过其他途径获得。在资金不足的条件下,一些具体的激励措施难以得到落实,政策创新发展也必然会受到直接的制约。

三、扶贫新情境下我国适度普惠型就业福利政策设计建议

政策具有其特定要素。“政策作为一种目标和意识,经常由政府的法律、规章等构成。”^⑩它“是一种含有目标、价值和策略的大型计划”^⑪。上述的政策目标、规制形式、实践策略及其包含的关系状态,实际上即是政策得以形成和有效运行的保障要素,也体现了一种特定的政策模式。我国就业福利政策要摆脱目前的困境,必然需要对整体性模式进行反思并创新构建新的模式。对此,世界银行整体性就业政策框架为我们提供了有益的分析思路。它将就业政策分成三个不同层次:一是涉及就业者自身就业能力及应对不利因素的政策;二是关于劳动者就业过程的保护政策;三是就业社会环境及配套人力资本等政策。^⑫基于此,我国就业福利政策模式的构建,既要包括政策本身要素的重建,也要涵盖相关政策体系的重建,通过二者有机结合实现就业福利政策模式的重构,具体包括以下内容。

1. 功能目标设计:从机会提供到能力建构

按照印度著名学者阿马蒂亚·森的观点,社会保障政策的功能目标分为两种类型:一是工具性价值目标,或称为“防护性保障”目标,旨在提供各种机会,阻止基本生活条件的下降,防止贫困、饥荒;二是建构性价值目标,或称为“提高性保障”目标,旨在扩展个人以可行能力为主要内容的实质自由,消除持续性的剥夺。^⑬他认为这两种目标不是孤立的,而是相互促进的。总体来看,我国目前的就业福利目标比较强调工具性目标,而对贫困者就业增收能力建构目标重视不足,缺乏系统的目标设计。借鉴相关的有益经验,结合我国现实情况,我国就业福利政策应确立以下功能目标体系:一是贫困者就业脱贫参与能力目标。在这种目标规制与实践中,需要在就业技能培训、就业训练及就业参与补贴福利激

励等方面进行具体的政策设计。二是就业脱贫可持续发展能力目标。这主要指就业后能够有效维持就业岗位,避免再次失去就业能力。对此,应注重就业后在岗能力的培育和与岗位需要的新技能培训服务,需要通过福利支持来促进用人单位增强对就业弱者的服务力度。三是贫困者就业潜力激活和再就业能力建设目标。这些目标需要通过对身体康复、就业信心重建、技能训练、工作尝试、就业指导、其他相关再就业工作补贴等就业福利服务来实现。

2. 政策内容设计:适度普惠原则下的精细规制

(1) 扩大福利人群范围并进行精细分类。为适应我国新情境下的扶贫需求,应尽快扩大福利人群的覆盖范围,并进行精细分类。具体包含以下三方面的政策内容:其一,基于我国全面建成小康社会目标和应对相对贫困及特殊情境下的扶贫需求,将有就业需要的各类贫困者和就业困难者都纳入人群目标,使其能够获得不同形式的就业福利支持。其二,对福利对象进行细化分类和精细管理,使福利措施更具有针对性。如美国 1965 年以后颁布了《老年法》《老年人志愿工作方案》《老年人社区服务就业法》等一系列针对老年人群的法律政策,获得较好效果,值得借鉴。其三,注重激活贫困者的就业潜力,尤其对无劳动能力的贫困者进行就业扶持。1993 年,国际社会保障协会发起了丧失劳动能力者重新就业项目,其背景是当时西方许多国家面临丧失劳动能力者的福利依赖以及不断增加的福利压力。^⑭激发贫困者的就业潜力对于促进贫困者潜能的发挥具有重要意义,应引起我国的重视。应将劳动能力评价标准操作化,对就业能力的变动情况进行合理的评估与操作应用,以此为基础形成具体的扶持策略。

(2) 注重就业福利权利义务的细化设计,实现二者的有机结合。这种就业福利权利义务细化设计的基本目的,实际上是建立一种政府与就业扶持对象之间的具体契约联系。目前,国外的就业福利权利主要通过收入豁免、工作所得退税及机会提供等制度确定。我国也存在就业培训及“低保渐退”等就业福利权利,对相关义务也有少量规定,但总体上尚不完整,需要从以下几个方面进行完善:一是在福利权利方面,将已有的相关规定具体化,增强可操作性。可以根据贫困者就业收入情况,结合家庭其他情况,在不立即停止特定福利享有权利的同时,确定

合理的就业激励金额比例;将临时制度法律化,使就业补贴等临时性规定转化为正式立法;激励形式实现多样化,可借鉴韩国做法,将家庭照护作为就业形式进行补贴。二是在个人义务方面,除进一步明确就业福利享有者参与劳动就业过程中的技能培训和主动寻找就业机会等义务外,还需要明确其责任意识 and 责任能力以及承担违反责任的不利后果。对于违反个人义务的情况,可减少、停止或追回其福利所得,还可以纳入诚信记录,作为在个人就业、贷款、信用卡申请、户籍管理及社会福利享受等方面加以限制的依据之一。

(3) 创新和完善政府就业服务支持制度。这包括加大相关资金支持力度,善于运用大数据发现并及时处理隐性就业问题,对贫困者就业进行正向激励;根据贫困者的年龄、职业经历以及文化、技能基础等方面的特点,精准提供培训;开发就业岗位,通过税收减免、补贴等途径,激励其他企业及慈善组织提供就业服务,为贫困者创造更多的灵活就业机会等。在结合特定人群的特点提供个性化的就业福利方面,日本的老年就业福利措施值得借鉴。从1970年开始,日本进入老龄化社会。日本仅仅花费了24年的时间,使65岁以上老人就业的比例增加了将近一倍,并一直维持着相当高的高龄劳动参与和就业率。^④其重要原因在于日本一直较为重视老年人再就业的福利政策体系建设,实现了服务内容综合性与服务对象针对性的有机结合,体现了积极老龄化的就业参与理念。

(4) 积极探索和形成对新就业形态的就业福利支持制度。为应对特殊就业形态的福利需求,建议采取以下具体策略:一是基于弱势群体实现就业脱贫的需要,加大资源投入,统筹资源分配,提升资源安排的公平与效率,发挥资源运用的协同效应,加快补齐各种灵活就业者的福利政策短板。二是通过较充分的调查研究及数据处理,形成新政策构建思维,促进各部门在援助帮扶、社会保险、弱势群体就业权益维护等方面的信息共享和政策联动。三是创新管理形式。欧洲一些国家的做法是在进行税收优惠的同时,降低对可以提供灵活就业的企业的管制,以便其为贫困者创造更多的就业机会。^⑤这些政策经验值得我国研究借鉴。而具体的政策如何制定和执行,还需要进一步探索。应结合我国实际,基于乡村振兴战略的实施、扶贫长效机制的建设以及应急就

业管理的实际需求,采取更加科学合理的政策措施。

3. 政策体系设计:完善发展与互嵌互动的有机结合

长期以来,学者在探讨我国特定的福利制度体系时,似乎一直处于这样一种悖论之中:一方面,期待形成更全面的政策制度安排,以弥补政策缺漏;另一方面,在单一政策制度难以制定的情况下,只能单向推进,由此形成制度的分散化或碎片化问题,以致难以发挥政策的整体效果。为有效解决上述问题,中外学者进行了新的探索。如英国1995年实施《求职者法》,1997年修订《社会保障法》,1998年实施《从福利到就业法案》,这一系列的法律制度促进了英国就业福利的发展。为应对制度分散化问题,英国学者米勒提出政策协作、“福利组合”的概念思路,同时也提出了实践中可能存在的影响政府提供一体化服务的问题。针对以上问题,结合适度普惠就业福利实践需求,本文提出以完善发展与互嵌互动有机结合的政策体系设计思路。

(1) 加快完善发展。以适度普惠就业福利为目标,在既有制度基础上,增加特定人群的就业福利规定,使就业弱者获得多途径的福利支持,包括弥补对老年人、残疾人权益保障中福利规定的不足问题,使更多农村老年人、妇女与残疾人享有就业福利;加大政府就业服务投入,完善就业补贴制度,创造公平就业的环境,消除对他们的就业歧视;通过部门联合、资金调剂、信息共享等途径,促进就业福利政策有效落实;社区采取针对性措施,增强老年人、残疾人的自立、自尊、自强精神,帮助残疾人康复和融入社会,帮助老年人、残疾人增强社会参与能力;政府和社会利用自身优势,将康复、救助与就业创业服务有机结合;等等。在此方面,2020年《河南省残疾预防和残疾人康复管理办法》已开始了有益的尝试,其中要求在残疾发生后综合运用医学、教育、职业、社会、心理和辅助器具等措施,促进残疾人康复。这些规定还需要制定更加具体的措施去促进和保障其得到有效的落实。另外,要尽快落实2020年中央1号文件提出的政策精神,包括落实涉企减税政策,加大援企稳岗工作力度,放宽失业保险稳岗返还申领条件,提高农民工技能提升补贴标准等。落实《保障农民工工资支付条例》,形成专门的资金支持等。

(2) 探索互嵌互动。追求就业福利政策与相关政策更加紧密的结合,打破政策设计与运行的分割

化,使资源共享、优势互补以及权、责、利分配方面的协调统一等嵌入式创新理念^③在就业扶贫中得到实现。目前着力点应在两个方面:一是就业福利与就业资本提升政策的互嵌互动。例如,与医疗救助及医疗保险制度衔接,加强贫困者的健康保障,使贫困者具有长期稳定就业的健康资本;促进贫困者职业教育发展,促进贫困者长期稳定就业人力资本的提 升。为此,应加强城乡政策统筹,消除户籍障碍,不断拓展可获得的福利资源空间。二是注重家庭照护政策发展的福利政策互嵌互动,促进就业与家庭照护的平衡。不少城乡贫困家庭存在对失能或半失能老人、重度残疾人及儿童的照护问题,这往往成为影响有劳动能力者就业参与的重要因素。对此,我国应通过发展家庭福利政策加以应对,最大限度地减少家庭照护责任承担与就业参与的矛盾冲突。这一点在我国快速人口老龄化及人口政策新调整的背景下显得尤为重要。

注释

①[英]彼得·泰勒-顾柏编著:《新风险新福利:欧洲福利国家的转变》,马继森译,中国劳动社会保障出版社,2010年,第7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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社,2017年,第59页。③童星:《贫困的演化、特征与贫困治理创新》,《山东社会科学》2018年第3期。④⑤[美]福兰克·S·布劳茨、瑞恩科·普林斯编:《重新就业——关于“丧失劳动能力和重新就业”问题的跨国比较研究》,徐凡译,中国劳动社会保障出版社,

2004年,第43、1页。⑥⑦国家统计局住户调查办公室:《中国农村贫困监测报告2019》,中国统计出版社,2019年,第145、36页。⑧Valerio De Stefano. The Rise of the "Just-in-Time Workforce": On-Demand Work, Crowd Work and Labour Protection in the "Gig-Economy". *Social Science Electronic Publishing*, 2016, Vol.37, No.3.⑨[英]简·米勒主编:《解析社会保障》,郑飞北等译,格致出版社、上海人民出版社,2012年,第149页。⑩D. Ellwood. *Poor Support*. New York: Basic Books, 1988, p.11.⑪F. Field. *Making Welfare Work*. London: Institute of Community Studies, 1995, p.149.⑫宋金波:《新动能是新增就业的最大“容纳器”》,《经济日报》2019年7月31日。⑬[英]安东尼·吉登斯:《第三条道路:社会民主主义的复兴》,郑戈译,北京大学出版社,2000年,第121页。⑭陈翠玉:《有劳动能力城市低保人员“福利依赖”难题及其破解》,《探索》2016年第2期。⑮Thomas R. Dye. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 2002, pp.16-18.⑯刘涛:《德国社会救助制度改革对我国低保制度的启示》,林闽钢、刘喜堂主编:《当代中国社会救助制度完善与创新》,人民出版社,2012年,第60—61页。⑰[英]肯·布莱克默:《社会政策导论》(第二版),王宏亮等译,中国人民大学出版社,2009年,第2页。⑱H. D. Lasswell, A. Kaplan. *Power Society: A Framework for Political Ingenuity*. New Haven, Yale University Press, 1954, p.71.⑲世界银行:《2013年世界发展报告:就业》,清华大学出版社,2013年,第22—23页。⑳[印]阿马蒂亚·森:《以自由看待发展》,任贇、于真译,中国人民大学出版社,2012年,第30—33页。㉑陈燕祯:《老人福利服务:理论与实务》,华东理工大学出版社,2018年,第198页。㉒Michael Gebel, Johannes Giesecke. Labor Market Flexibility and Inequality: The Changing Skill-Based Temporary Employment and Unemployment Risks in Europe. *Social Forces*, 2011, Vol.90, No.1.㉓李平等:《嵌入式创新范式研究》,《管理评论》2019年第7期。

责任编辑:海玉

The Design of Employment and Welfare Policy of Moderate Inclusive Type Under the New Situation of Poverty Alleviation in China

Wang Sanxiu

Abstract: Nowadays, poverty alleviation in China is in a new situation. From the perspective of poverty alleviation contents and tasks, we need to ensure the effective realization of the poverty alleviation goals, and at the same time, we need to integrate relative poverty alleviation, prevention of poverty return, refined poverty alleviation, and urban-rural poverty alleviation into poverty alleviation tasks as soon as possible. This also puts forward new requirements for the practice of employment welfare policy aiming at promoting employment out of poverty, including increasing the support for employment welfare of rural residents, expanding the benefits of employment welfare to more population, and strengthening the welfare support for new forms of employment. At present, China's employment and welfare policy has many difficulties, such as structural division, abstract principle, limited target population, and insufficient incentive, which are rooted in the problems of path dependence in policy design, difficult practice and operation, lagging policy and relatively insufficient poverty alleviation funds. Based on the needs of poverty alleviation in the new situation, we should make systematic innovation in the function, content regulation and policy system of employment welfare under the principle of moderate inclusive goal, so as to form a moderate inclusive employment welfare policy suitable for China.

Key words: new circumstance in poverty alleviation; moderately inclusive; employment welfare; policy design