

## 失衡、失业、失范:破解未竟的就业难题<sup>〔\*〕</sup>

○ 殷李松, 伯娜, 贾敬全

(淮北师范大学 经济学院, 安徽 淮北 235000)

**〔摘要〕**就业是民生之本、安国之策。在社会转型时期,我国就业市场面临诸多问题和挑战。在影响就业问题的劳动力布局方面,突出表征为城镇就业高度聚集与农村劳动力空心化的就业者分布失衡问题。在失业问题的走势上,呈现出失业群体高学历的新样态。在就业者权益保护问题上,非正规就业者权益的保护值得关注。文章基于对这些较为突出的就业难题的观察和素描,深度剖析问题归咎,并粗浅地描绘出破解这些就业难题的基本图景。

**〔关键词〕**劳动者分布;新失业群体;非正规就业;破解路径

就业是民生之本、安国之策,然而我国当前处于经济发展换档期,就业市场面临诸多问题和挑战。国际上,欧美主要经济体财政紧缩、主权债务风险上升;新兴经济体正进行结构调整、出口下滑;为维护竞争优势,各国多采取贸易保护,我国已连续十几年成为全球遭受贸易摩擦最多的国家。<sup>〔1〕</sup>国内,我国一方面就业总量压力仍在,另一方面人口老龄化加快,人口红利渐失,外需疲软,经济发展趋缓,结构性矛盾仍较突出。

### 一、劳动者分布失衡:城镇就业高度聚集与农村劳动力空心化

#### (一)城镇就业高度聚集与农村劳动力空心化的表征

---

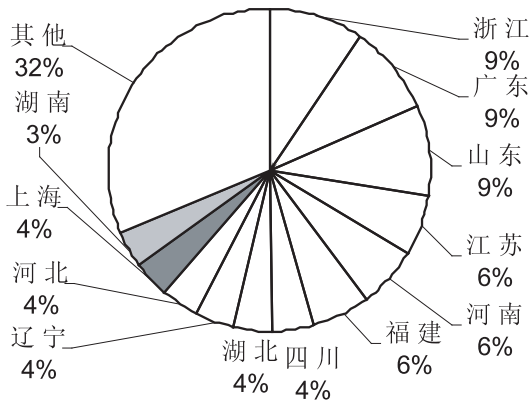
**作者简介:**殷李松(1972—),淮北师范大学经济学院讲师,主要研究方向:劳动经济学;伯娜(1978—),淮北师范大学经济学院副教授,主要研究方向:贸易经济学;贾敬全(1972—),淮北师范大学经济学院教授,主要研究方向:财政与税务管理。

〔\*〕本文得到安徽省哲学社会科学规划项目(项目编号: AHSK11-12D275)、安徽省教育厅人文社科重点研究基地重点项目(项目编号: SK2013A171)资助。

1. 空间上高度向东部地区聚集。2012 年的城镇单位就业人员数据显示, 东部地区占 51.35%, 中部地区占 26.66%, 西部地区占 21.99%。与此类似, 2012 年城镇私营企业和个体就业人员数据显示, 东部地区占 53.37%, 中部地区占 25.61%, 西部地区占 21.02%。<sup>[2]</sup>

2. 行业上高度向少数行业聚集。仅以城镇单位工业部门就业为例, 2012 年就业人数在 250 万以上的 13 个省市, 共计 0.4971 亿人, 为全国城镇工业单位就业总人数的 68% (图 1), 占全国城镇单位就业总人数的 33%, 此外, 其他行业还有: 公共管理、社会保障和社会组织 (10%); 批发和零售业 (5%); 交通运输、仓储和邮政业 (4%) 等。<sup>[3]</sup>

图 1 2012 年全国城镇单位工业部门就业的地区分布



资料来源:根据国家统计局资料汇总。

3. 农民工在城镇就业高度聚集。《2013 年全国农民工检测调查报告》显示: 近年来农民工在产业、行业、地区、流向、代际上高度聚集: ①产业聚集。农民工有 56.8% 从事第二产业, 42.6% 从事第三产业。②行业聚集。农民工所从事的行业主要集中于制造业 (31.4%)、建筑业 (22.2%) 以及批发和零售业 (11.3%), 三者合计 64.9%。③地区聚集。外出农民工中, 东部占 29.72% (其中跨省 17.87%, 这其中的 72.6% 流向东部其他省份)、中部占 38.66% (其中跨省 62.53%, 这其中的 89.9% 流向东部省份)、西部占 31.61% (其中跨省 54.1%, 这其中的 82.7% 流向东部省份)。④流向聚集。农民工跨省流向大中城市 (地级市及以上) 的占 76.6%, 流向小城镇的占 22.5%; 农民工省内流向大中城市的占 52.9%, 流向小城镇的占 47.1%。⑤代际聚集。农村新生代 (1980 年及以后出生) 中约 1/3 (1.26 亿人) 成为农民工, 占农民工总数的 46.6%。<sup>[4]</sup>

4. 农村劳动力空心化严重。农村劳动力空心化是指大量中青年劳动力外出务工, 原居住只剩留守老人、儿童或部分妇女, 致使农村劳动力缺乏, 整个村庄形成空巢化的现象。<sup>[5]</sup>《2013 年全国农民工检测调查报告》显示: 2013 年全国农民工总数为 2.69 亿人, 占全部就业人口的 34.94%, 其中, 外出到本乡镇以外的 1.66 亿人, 占农民工总数的 61.76%。<sup>[6]</sup> 在“空心化”严重的农村, 总人口中 40 -

56% 都在外出务工。<sup>[7]</sup>

## (二) 城镇就业高度聚集与农村劳动力空心化的理论剖析

### 1. 城镇就业高度聚集与农村劳动力空心化的主要影响

在全球化和市场化过程中,就业聚集能带来聚集效应,推动地区经济发展,这是常见现象,<sup>[8]</sup>这本无可厚非,但高度聚集则会对社会经济产生两大主要影响:其一,不利于就业者的和谐共处。高度聚集与农村空心化会导致不同区域、群体、行业的就业者难以和谐共处,矛盾会长期积累,诱发群体性事件。其二,抗风险冲击能力脆弱,使社会经济系统缺乏韧性。“韧性”概念只是近5年才大量出现在社会经济学领域,<sup>[9]</sup>通常指社会经济系统受到冲击时保持核心功能的能力。<sup>[10]</sup>这种能力由系统内在结构决定,<sup>[11]</sup>包括抗击修复、应变调整、定位转型等能力。<sup>[12]</sup>全球危机反复表明“危机是常见现象,恐怖主义、自然灾害、技术故障如福岛第一核灾难,甚至现代生活压力造成的对人的生理与心理的负面影响,都在不断冲击社会经济”。<sup>[13]</sup>显然,城镇就业人口高度聚集在部分地区、行业时,一旦危机冲击这些地区、行业,使其无法保持核心功能,则经济系统就会出现迟滞、衰退甚至混乱。

### 2. 城镇就业高度聚集与农村空心化的归咎

在全球化背景下进行市场化改革,要求政府在就业市场上的职能定位为“弥补市场不足,促进社会公平”,<sup>[14]</sup>不断提升社会服务管理与社会治理方面的水平,以确保不同区域、群体、行业的和谐共处。这是因为:其一,全球化下,我国处在产业链分工的低端,劳动者收入增长有限,不同区域、群体、行业的经济利益纷争不断,和谐共处难以自觉维持。其二,我国是面积大、人口多的国家,市场化下就业会不断向少数地区聚集,回波效应(发达地区对周围落后地区的阻碍作用)将使大多数地区的内生性经济增长的就业支撑弱化。

然而,在就业市场上政府职能定位出现了偏差、社会服务管理与社会治理严重滞后:

其一,改革开放之初,在工业优先、城市优先、发达地区优先下,政府政策和制度供给、公共资源、社会服务,并不是“弥补市场不足,促进社会公平”,而是促进效率,让部分地区、部分人先富(注意:市场化改革本身就是效率释放过程,市场就能使部分人、部分地区先富,政府要执行的是守护公平)。这样落后农村、地区的内生性基础环境和条件出现恶化。

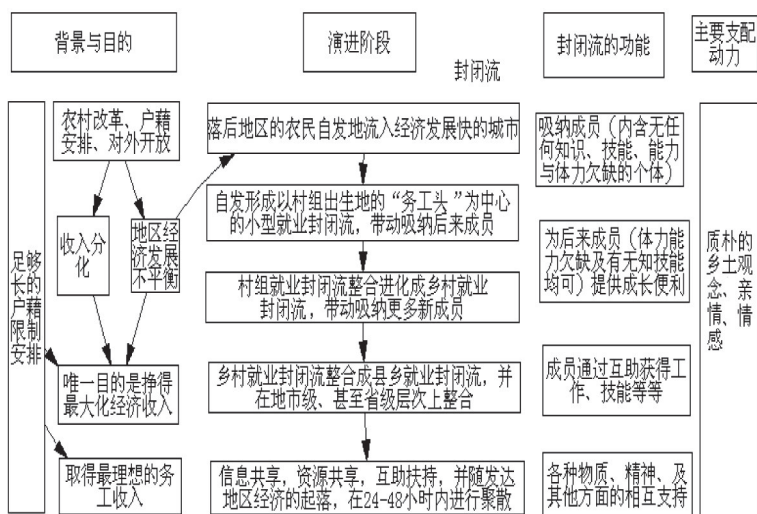
其二,随着经济发展,不同区域、群体、行业的就业者的经济利益出现矛盾,要求政府守住公平,但政府社会服务管理与社会治理方面仍是促进效率,让部分地区、部分人先富,没有公平地兼顾各方利益,不是让弱势群体的利益诉求得到有效表达、正当权益得到维护,而是采用户籍制度门槛、用工制度壁垒,以及有形无形的治理方法来促进“效率”。

其三,当落后农村、地区的内生性基础环境出现恶化,就业流向开始以封闭流形式演化,并表现为超强的自适应能力与能量,使得落后农村、落后地区的内

生性基础环境和条件进一步恶化,内生性增长动力不断衰减,出现落后农村的空心化与边缘化的县(地)市区域。

就业封闭流是 Williams 于 2009 年在《地区经济发展不平衡、两极分化下的国际劳动力转移》一文中提出,即个人(内含无任何知识、技能、甚至是能力、体力欠缺的个体)的转移流动是融合于他人流动之中,通过共同流动或继他人之后来实现。<sup>[15]</sup> Williams 的就业封闭流动观念不同于传统的劳动力流动观念,以往的文献认为只有知识、技能型劳动力易于流动,但 Williams 认为即便是无任何知识、技能、甚至是能力与体力欠缺的个体通过封闭流形式,同样可以流动,而且相比知识、技能型劳动力,毫不逊色。只要经济发展不平衡,两极分化,在同乡、同伴、同阶层群体的扶持与协助下,能力不足的个体同样能获得远高于流出前的劳动所得,并且就业封闭流中的互助学习机制,具有超强的自适应能力与能量。参考 Williams 的理念,结合中国现实,可以理出农民工就业封闭的演进路径情况(图 2)。

图 2 中国农民工封闭流演进



很明显,我国农村青壮年正是通过由自发零散的就业“涓流”不断汇集,并进化成规模宏大、广纳成员的群体封闭流,攻破了政府和城市的种种壁垒,并实现了可能获得的最大化收入。从而产生:①空心化的农村。“农民工就业封闭流”下,农村青壮年奔流式地涌出农村,“农村空心化”出现。②边缘化的县(地)市或区域。迟迟未能放开的户籍安排不断使群体中的个体目标归一为挣得最大化务工收入,省会与发达地区就成为农民工群体的首选。再加之全天 24 小时的即时信息共享、48 小时内的聚结与再聚结,因而,只要乡镇、县城、地级市不能向农民工提供接近于从大城市与发达地区务工所获得的收入,则“空心化的农村”就漫延至“空心化的乡镇”。失去农民工的就业支撑,落后的县城、地级市就会被边缘化。③农民工就业的高度聚集。在严格的户籍限制下,各种有形无形的

城市阻隔、用工歧视,农民工被限制在部分行业,自然而然地就产生高度聚集。

### (三)破解城镇就业高度聚集与农村劳动力空心化问题的理路

面对城镇就业高度聚集与农村劳动力空心化,考虑到30多年来形成的“农民工封闭流”指向发达地区与省会城市,当前的社会治理,应采取“农村优先、县乡优先、落后地区优先”的原则配置政策和制度供给、公共资源、社会服务,<sup>[16]</sup>基本构想如下:

1. 通过拓展农村劳动力素质教育,开发农村劳动力资源。提高农村劳动力素质既是提高劳动者价值的内在所需,也是保障农村劳动力就业市场供需平衡的应有之义。为此,应从以下着力提高农村劳动力素质:首先,突出农村劳动力的基础教育。从源头上提高新生代农民的受教育程度,将义务教育与农村职业教育有效对接,在基础教育阶段培育爱农、护农、富农的兴趣和志向,力求稳定新生代农业劳动资源;其次,实现农业职业培训的常态化和现代化。随着国家新型农民培训政策和制度的确立,地方政府应定期组织农业技术服务部门开展各种公益性的农业生产实用技能培训,并做到常态化、专业化和无偿化。在培训的形式上,要将传统模式和现代技术手段融为一体,例如将面授、远程教育、广播电视和网络、手机等电子服务渠道结合起来,搭建涉农技术培训的立体化平台。

2. 发挥政府在稳定农村劳动力市场方面的导向作用。在城市劳动力就业市场出现萧条或不景气而引发的农村劳动力返乡之际,地方政府应抓住时机,采取激励措施稳定农村劳动力资源。具体而言,一是对返乡劳动力资源进行分类统计,重点梳理出有知识、有技能、有资金、有开拓精神的人力或人才资源;二是对返乡劳动力给予力所能及的政府就业补贴;三是鼓励有能力的劳动者创办涉农企业,发挥典型示范和模范带头作用。

3. 优化农村劳动力创业和就业环境,激发劳动力资源流向农村就业市场。为解决涉农创业的资金投入和流动的难题,国家或地方政府应适时建立健全农村商业银行、农村抵押担保公司、农村租赁公司等各类农村金融服务机构。另外,针对我国农业基础整体薄弱、农业新型企业或农业劳动者抗风险能力有限的实际,国家还应积极推进农业保险事业的发展,以增强农业抗风险能力,保护农村劳动者扎根农村就业和创业的积极性。

4. 改善农业基础设施和生态环境,搭建劳动者青睐的就业和创业平台。首先,要想富先修路既是农村致富的必由之路,也是吸引和稳定农村劳动者就业的物质基础条件。为此,地方政府应多举措完善和整治路、桥、水等涉农基础,为把资金项目引进来、劳动力留下来搭建平台;其次,提升农业信息化水平。借鉴上个世纪八九十年代国家实施广播、电视、用电村村通的有益经验,逐步实现网络信息村村通,特别是在农产品集散地建立农业信息发布中心,实现城乡资源共享、信息融通;最后,改善农村生态环境,通过打造生态农业、绿色农业、宜居乡村等专项工程,让更多的劳动就业者和创业者青睐农村就业市场,实现劳动资源的良性流动和合理布局。

## 二、失业群体的新样态:基于人口老龄化背景下的新失业群体的观察

### (一)人口老龄化背景下的新失业群体

新失业群体概念首先由孙立平教授于2003年在《关注“新失业群体”》一文提出,以区别于老失业群体(主体为国有、集体企业的下岗人员组成),以后被广泛引用,通常指“拥有城市户籍,在小学、初中、高中甚至大学阶段肄业或毕业后处在失业与半失业状态的年轻失业者”,<sup>[17]</sup>主要有2大组成部分:①初高中毕业、肄业后在家待业的人员;②从高等学校毕业,拿着高学历进入失业队伍。当前的新失业群体年年增加,队伍越来越大,知识水平不断提升,已成为失业大军的主体(表1)。<sup>[18]</sup>

表1 新失业群体

年份	总失业人数(万)	新失业人群人数(万)	新失业人群占比(%)	新失业人群中高学历人员占比(%)
2005	1759	616	35.00	37.60
2006	1734	621	35.80	40.20
2007	1752	633	36.01	41.10
2008	1744	642	36.80	42.30
2009	1784	667	37.40	42.90
2010	1835	699	38.01	45.20
2011	2015	852	42.30	49.80
2012	2200	979	44.50	53.60

### (二)人口老龄化背景下的新失业群体问题分析

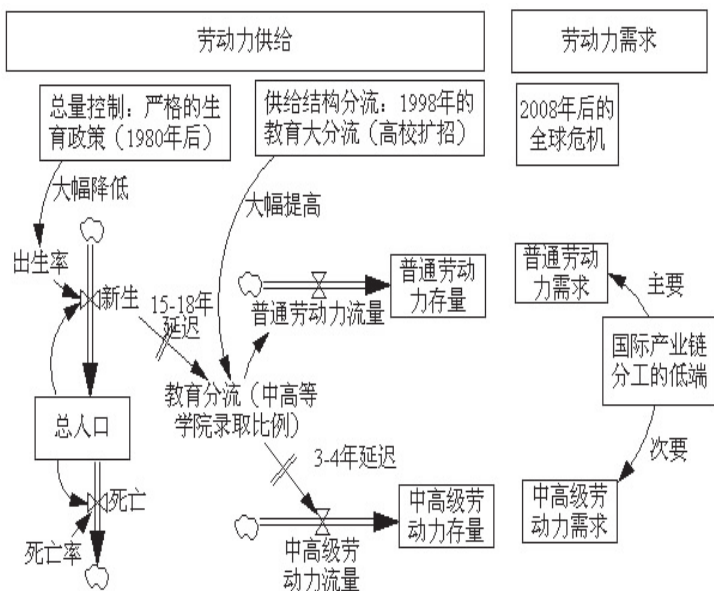
#### 1. 人口老龄化背景下新失业群体的主要影响

新失业群体引起的主要影响有三。其一,新失业群体存在意味着二十多年社会、家庭的大量物质、资源,以及教育投入没有有效地转化为社会经济增长的推力;<sup>[19]</sup>其二,对失业群体本身的人格和身心健康产生消极影响;<sup>[20]</sup>其三,最为严重的是,新失业群体的“啃老”(直接“啃”亲人,间接地影响上代人的养老福利,社会养老福利金支出提高,但老人的福利却未能落到实处)会不利于家庭和谐,引发社会不满。<sup>[21]</sup>

#### 2. 人口老龄化背景下新失业群体的社会根源

关于新失业群体的原因,学界给出的有关于高校扩招、择业观念、就业认识偏差、教育模式、二元结构、企业社会资历歧视等方面原因,难有共识。<sup>[22]</sup>分析新失业群体,仅仅从某些方面去理解,很难理清,但无论情况多么复杂,这种就业市场上的问题总与4个方面紧密相关:①就业市场总供求;②中国就业市场通过全球化融入国际社会,所以绕不开国际产业链分工;③接受中高级教育的新失业群体必然与教育分不开;④当前还面临全球经济危机,这也是必须面对的。对此,我们按国际产业链分工、劳动力供给总量控制、教育分流、危机冲击四个维度上梳理出新失业群体如何演进发生,使根源自现(图3)。

图3 新失业群体产生背景与根源



需求层次上,图3表明:①我国处于国际产业链分工的低端,仍以普通劳动力需求为主。这决定1998年的教育分流超前于产业发展,除非与扩招同步甚至超过扩招速度,来改变现有国际产业链分工的不利局势,否则必然引发新失业群体问题。退一步讲,即便高校毕业生改变择业观念,从事普通劳动力工作,一方面与普通劳动力相比,存在体力劣势,另一方面这本身就不是资源的有效配置方式,与其如此,不如直接加大初级技能教育或体力培训更为合理。②全球危机冲击。国际劳工组织的《全球就业趋势2014年:无就业复苏风险》报告显示:2013年,全球15-24岁的失业人数新增100万,达7450万,青年失业率达13.1%,为成年人失业率的3倍。中东、北非、拉丁美洲、加勒比和欧洲南部极高,部分国家中15至29岁的年轻人中,近1/4在啃老。<sup>[23]</sup>由此可见,大危机下,年轻人持续受到重创,局部“啃老”现象严重,中国青年人同样受到相类同的冲击。

供给层次上,图3显示:①20世纪80年代的生育政策、1998年的教育分流,通过15-18年、3-4年的延迟效应,普通劳动力市场有利于供方,这对中高级劳动力,尤其是接受高等教育的青年人,受教育程度就越高、入职初始年龄推高、期望更高、落差更大;②见证了高校毕业生就业情况剧变的青年毕业生的家庭成员,同样存在心理落差,长达22年的投入,再加之生育政策下家庭子女普遍不多,部分中高收入家庭对子女“啃老”选择了沮丧的认同。

由此,新失业群体出现的真正根源是:①生育政策。当然这方面无可厚非,但其引起的普通劳动力市场上23年后的由找工难到用工荒剧变,对高校毕业生与其家庭成员的心理冲击就足以成为现有文献中“观念说”的深层次根源;②教育分流。1998年的高校扩招争议不断,无论结论如何,但有一点无法回避:在国

际产业分工链格局没有明显改观的情况下,1998年前的“精英教育”快速进入“大众化教育”,这种脱离于产业结构与国际分工格局的过于超前的分流决策,不可避免地会撞向,企业与用人单位对高等知识型人才的需求增长有限的瓶颈,引发新失业群体;③产业链分工。我国在全球化下处于产业链分工的低端,这是承接国际产业转移,走开放崛起的必经之路。长远地为摆脱低端束缚,需要从开放那一刻就实施,教育投入始终领先于经济发展速度的战略,以求慢慢改变这种分工困境。但教育招生方面,实际情况是大幅度的先紧后松,引发新失业群体现象出现,这既不利于普通劳动力市场,也不利于中高级人才市场的可持续发展,间接地不利于产业链分工困境的改善。

### (三)消解人口老龄化背景下的新失业群体问题的主要路径

1. 实施部分本科院校向现代应用型本科职业教育转型,同时建立高校、企业、政府三方协同合作的转型平台。当前的新失业群体出现的关键环节是1998年的教育分流超前于国际产业链分工,从而引发岗位供需关系“错位”。对此要给予纠正,实施部分本科院校向现代应用型本科职业教育转型,相对于学术型本科教育而言,其鲜明特色是“职业技术应用”,相对于高专职业教育而言,它又属于“高级技术”职业教育。它主要培养适应生产、建设、管理、服务第一线需要的技术密集产业的高级工程师、高级技工、高素质劳动者等。显然,这种转型要求很高,仅凭现有的高校课程改革、师资队伍建设,很难行得通,对此就建立高校、企业、政府三方协同合作的转型平台,做到:①高校为学生提供必要的理论支持;②企业为高校老师与学生每学期或每学年提供必要的生产实践机会;③政府为向高校与学生提供生产实践机会的企业给予税收优惠及相关补贴,同时构建全国性的高校、学生、政府、家长协同交流平台。

2. 加快产业升级,采取与我国在全球产业分工链中的地位相适应的教育分流模式。与建立高校、企业、政府三方协同合作的转型平台相适应,要加快产业升级的步伐,并根据我国在全球产业链分工中的地位状况,同步妥善处理好高职专科学校、现代应用型本科职业院校、学术型本科院校,三者 in 招生比例的动态关系,这种关系要与我国在全球产业分工链所处的层次相适应,既不能滞后,也不能超前。

3. 制定宏观经济政策和劳动收入增长的再平衡战略规划。构建与全球产业链分工相适应的高职专科、应用型本科、学术型本科并存的教育模式后,要及时制定宏观经济政策和劳动收入增长的再平衡战略规划,若出现单方向的劳动者收入过快增长,为防止打破平衡,政府应通过宏观政策及时进行调整,一旦平衡受损严重,高校、企业、政府三方协同合作的转型平台会因强势方存在,表现出不公平运转,甚至出现一方或两方退出平台的局面。这一点上,G20国家的仿真结果表明“这样的再平衡可能降低失业率1.8个百分点,这将显著改善就业前景”。<sup>[24]</sup>

4. 最为重要的是重构城乡远景规划。由于受严重影响的新失业群体主要来



自于农村的接受教育的知识青年,而落后农村的空心化,归根结底与城乡资源配置不合理有关。在研究城乡关系方面,美国的 Dabson、Jensen、Okagaki 等很有远见,他们认为现有处理城乡关系的发展经济学、城市经济学、地理经济学理论均带有对农村的偏见,并主张:重新认识农村,建立平等、多样性、协作、互动、可持续发展的整套核心原则,以未来为导向,注重农村地区硬基础设施与软基础设施,确保建立以农村居民和地区为基础的资源管理,发展全面合作关系,实现互动下的财富创造。研究者们还在密苏里大学杜鲁门公共事务学院建立了农村未来实验室,他们的仿真表明未来的农村比城市更有吸引力。<sup>[25]</sup>因此,我国应重构城乡远景规划,采取“农村优先、县乡优先、落后地区优先”的原则,配置政府政策和制度供给、公共资源、社会服务。社会服务管理与社会治理对弱势群体优先,焕发农村、县乡新的生命力。

### 三、失范的就业问题:非正规就业者的权益缺乏有效保障

1991年国际劳工组织将非正规就业定义为“发展中国家中城镇地区的低收入、低报酬、无组织、无结构的很小规模的生产和服务单位中的就业”。我国的非正规就业指的是:①非正规部门的各种就业门类;②正规部门里短期临时就业,非全日制就业等。我国当前非正规就业的主体主要是城市下岗失业人员、农村转移劳动力以及部分大学毕业生。近年来,我国非正规就业人员规模呈快速增长趋势,已成为城镇就业市场中的主力军。截至2011年末,非正规就业人员数由1990年的2984万人增至2011年的2.26亿人,占总就业人数的比重由17.51%增至63.52%,年平均增长速度6.4%。<sup>[26]</sup>

#### (一)非正规就业的问题扫描和解析

与正规就业者相比:①非正规就业者受到工种、行业等各种不合理限制,并被收取名目繁多的费用,其子女在城市的教育也面临着各种困难。②缺乏教育培训等技术支持。虽说我国政府不断增强职业培训体系,但主要是针对正规就业者,面向非正规就业者的培训体系很不完善,主要交给社会力量来承担,费用高,没有系统规划,培训内容单一。③缺乏社会扶持。最突出的表现是缺乏金融部门的资金扶持;其二是缺乏必要的经营场所;其三是收入报酬明显低于正规就业人员;其四是缺乏法律保障。我国还没有专门针对非正规就业者的法规体系,劳动监察等制度还没有完全覆盖到非正规从业者,使得他们从业承受的风险高。

最为严重的是非正规就业者的大量存在不利于劳动力市场的健康发展。①非正规就业者的大量存在,要求增加公共支出,政府面临财政赤字增加或提高税收、削减开支的困境。②非正规就业者的大量存在,不利于劳动者技能的提高,更容易引起失业。③不利于正规就业大军的稳定。社会福利保障不均等时,大量非正规就业人员存在,会引发正规企业或单位以非正规就业者取代正规就业者,减少正规就业大军,从而不断扩充庞大的非正规就业群体。

在人口与就业需求总量巨大的背景下,市场化大潮中“拥抱资本、疏远劳

动”的风气盛行,宪法中规定的“按劳分配为主”事实上逐渐被“按资本分配为主”所代替,从而引发大量非正规就业存在。<sup>[27]</sup>其内在因果链是,过分强调市场供求机制,企业随意压低工资,劳动者收入过低造成工作贫困,劳动参与率提高,参与率提高又进一步加剧劳动市场供求过剩,由此进一步强化了企业对劳动者的支配,形成收入分配越来越倾向资本所有者的分配格局,由此非正规就业群体蔓延至各个就业层次。

## (二)保障非正规就业者权益的基本思路

第一,强化非正规就业的专门立法。专门立法旨在打击招聘过程中的歧视、限制及欺诈行为,及时纠正就业不公平现象。<sup>[28]</sup>长期以来,我国劳动立法注重的是对传统就业模式的保护,除了劳动合同的零星规定外,对非正规就业的保护更多地依赖于民法、侵权责任法等法律,非正规就业劳动保护的立法明显单薄。为此,在今后相关劳动立法进行完善时,应对非正规就业问题予以系统化、专门化规制,并突出对劳动者权益的保护。在立法层次和立法体例上,除了最高权力机关的立法外,还可以通过行政法规和部门规章等形式细化对非正规就业者劳动权益的专项保护。

第二,注重非正规就业群体的社会保障。按照《社会保险法》规定,非全日制从业人员可以自行申报缴费并在缴费满法定年限后可以在退休时领取一定的养老金。但鉴于劳动行政执法资源有限性和非正规就业的零散性、不确定性等特点,非正规就业群体的社会保障权益的实现成为实践中的一个难题。为此,可以利用行业工会来组织管理非正规就业人员的一些社会保险项目,行业工会还可以组织全体会员共同建立起一定的社会救助机制,这种机制对于缓解社会压力,维护社会稳定都有着积极的意义。同时当行业风险扩大到一定规模时,还可以通过行业工会向政府、社会寻求帮助。<sup>[29]</sup>

第三,发挥政府在非正规就业中的管理和服务作用。首先,劳动行政执法部门应建立专门的监管机制,及时、有效、公正、严肃地查处侵犯非正规就业劳动者合法权益的各种劳动纠纷案件;其次,通过政府补贴或购买培训服务等方式,加强政府对非正规就业劳动者的专业培训,培训内容既要注重劳动技能的培育,也要注意劳动者维权能力的训练;最后,政府应加强有关各方的良好沟通,建立有效的协调机制。在培训前,政府应指导培训的主办方与学员的沟通,主办方应充分了解不同学员现有的技能、学历与具备的能力等,因材施教;应鼓励学员做好职业规划,让学员充分了解所学内容在未来实际工作中的价值,以提高学习动机提升培训迁移的效果。<sup>[30]</sup>

### 注释:

[1][28]李小彤:《中国就业形势回顾与展望——访国家发展和改革委员会社会发展研究所所长杨宜勇》,《中国劳动保障报》2004年1月4日第3版。

[2][3]中华人民共和国统计局:《中国统计年鉴2009-2013》,http://www.stats.gov.cn。

- [4][6]中央政府门户网站:《2013年全国农民工监测调查报告》,《中央政府门户网站》2014年5月12日。
- [5]李彤羽、刘宁宁、朱一帆:《城乡统筹视角下农村空心化问题研究综述》,《农村经济与科技》2014年第3期。
- [7]郑子青:《土地制度变迁对农村人口流动的影响研究》,《中国人民大学学报》2014年第2期。
- [8][14]孙代尧、何海根:《从十八届三中全会看中国现代国家构建》,《中国特色社会主义研究》2014年第2期。
- [9]Martin R, Sunley P. On the Notion of Regional Economic Resilience: Conceptualisation and Explanation. *Evolutionary Economic Geography*. No. 3, 2013, pp. 13 - 20.
- [10]Cowell M M. Bounce back or move on: regional resilience and economic development planning. *Cities Regional Studies*. No. 30, 2013, pp. 212 - 222.
- [11]Martin R. Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. *Journal of Economic Geography*. Vol. 12, No. 1, 2012, pp. 1 - 32.
- [12]Welsh M. Resilience and responsibility: Governing uncertainty in a complex world. *The Geographical Journal*. Vol. 180, No. 1, 2014, pp. 15 - 26.
- [13]Wink R. Regional Economic Resilience: Policy Experiences and Issues in Europe. *Raumforschung und Raumordnung*. Vol. 72, No. 2, 2014, pp. 83 - 84.
- [15]Williams A M. International migration, uneven regional development and polarization. *European Urban and Regional Studies*. Vol. 16, No. 3, 2009, pp. 309 - 322.
- [16]姜保雨:《农村劳动力转移与现代农业建设协调发展》,《社会科学家》2013年第5期。
- [17]孙立平:《关注“新失业群体”》,《经济观察报》2003年12月3日。
- [18]边俊杰、陈水连:《新时期我国“新失业群体”现状及对策研究》,《前沿》2013年第23期。
- [19]马川:《青年失业,教育浪费与人力资本积累机制断裂》,《江汉论坛》2013年第6期。
- [20]王文龙:《新经济困局,新失业问题与新对策研究》,《中国劳动关系学院学报》2013年第1期。
- [21][22]张恩亮、高军:《“新失业群体”研究评述》,《学习与探索》2013年第12期。
- [23][24]International Labour Organization. *Global Employment Trends 2014: The risk of a jobless recovery*. lang - - en/index. htm, 2014 - 01 - 21/2014 - 07 - 01.
- [25]Dabson, B. and Jensen, J. and Okagaki, A. and Blair, A. and Carroll, M. Case Studies of Wealth Creation and Rural - Urban Linkages. Columbia, MO: Rural Futures Lab, No. 3, 2012, pp. 5 - 18.
- [26]王丽平:《我国非正规就业发展探析》,《宏观经济管理》2013年第9期。
- [27]刘国光:《“国富优先”转向“民富优先”还是“一部分人先富起来”转向“共同富裕”?》,《探索》2011年第4期。
- [29]李贺平:《非正规就业群体权益保护中行业工会的作用研究》,《吉林大学社会科学学报》2012年第3期。
- [30]燕晓飞、赵鑫全:《培训迁移、人力资本提升与非正规劳动力就业》,《中南财经政法大学学报》2014年第1期。

[责任编辑:禾平]