

# 揭开未就业的面纱：城镇贫困人口的就 业障碍及其政策应对\*

王燊成

**【摘 要】**促进城镇贫困人口就业既是实现更加充分更高质量就业的基本要求，也是激活贫困人口内生动力的重要途径。本文通过对质性材料的白描发现，城镇贫困人口的就业障碍主要表现为三个方面：一是劳动力市场分割、社会排斥以及家庭照顾影响下的机会障碍；二是低受教育水平、差健康状况以及缺乏就业经验影响下的能力障碍；三是福利利益驱动与心理认知局限影响下的意愿障碍。本文建议，政策应对要具有针对性、个性化，细化措施并嵌入相应的障碍解决机制，实现靶向干预。

**【关键词】**城镇贫困人口 未就业 就业障碍

**【作者简介】**王燊成，管理学博士，中共中央党校（国家行政学院）社会和生态文明教研部讲师、“铸牢中华民族共同体意识”研究基地研究员。

**【中图分类号】**C913.7 **【文献标识码】**A

**【文章编号】**2097 - 1125 (2023) 07 - 0074 - 17

## 一、引言

“就业是最大的民生工程、民心工程、根基工程”。<sup>①</sup>就业是一种最大的福利，国家要提供社会保障支持就业，个人要积极就业、生产财富贡献社会。<sup>②</sup>

\* 本文系国家社会科学基金青年项目“行为社会政策视域下社会救助对象积极就业研究”（22CSH096）的阶段性成果。

① 参见中共中央文献研究室编：《习近平关于社会主义建设论述摘编》，中央文献出版社2017年版，第67页。

② 参见彭华民、宋祥秀：《嵌入社会框架的社会福利模式：理论与政策反思》，《社会》2006年第6期，第148页。

与就业相反，失业则意味着福利不足，是一种福利缺失的非正常状态。<sup>①</sup>同时，失业也是收入不安全的主要根源和陷入贫困的重要原因。更为严重的是，贫困反过来还会引发失业固化问题。因此，各国政府十分重视贫困人口的失业保障及其就业促进问题。自20世纪60年代起，英美等西方福利国家在为贫困失业者提供现金津贴的同时，开始采取强调工作福利、制定积极的劳动力市场政策等激活措施，以鼓励、引导、帮助有劳动能力者重返劳动力市场。而在我国，自20世纪90年代城镇最低生活保障制度建立以来，如何促进有劳动能力的贫困人口就业、再就业才逐渐进入政策实践。当时，国家提倡劳动者“以劳动自养为主，低保福利制度为辅”的社会福利理念。<sup>②</sup>各地开展了各项再就业工程，出台了诸如社区公益劳动参与、免费培训、职业推荐、岗位补贴等多元化措施，强调有劳动能力的贫困者在领取低保金的同时应该积极就业。

然而，就现有的研究来看，城镇贫困人口的就业问题并没有得到有效解决，人们反而越来越担心在对城镇贫困人口进行生活救助的同时是否滋生了“福利依赖”“养懒汉”等问题。<sup>③</sup>如表1所示，2007—2017年的11年期间，在城镇低保人员中的成年人占比始终处于60%以上，明显高于残疾人、老年人、未成年人、三无人员等群体。此外，在成年的低保人员中，登记失业人员和未登记失业人员的占比总和始终处于60%以上的水平。因此，在2014年颁布的《社会救助暂行办法》中，“就业救助”第一次在法律文件层面上得以制度明确，就业正式进入救助的政策话语体系。不过，无论是学术界还是政策界，对就业救助都存在诸多模糊认识，甚至连就业救助的叫法都有分歧，对就业救助的覆盖对象、实施措施、政策目标等问题，也都存在不同理解。<sup>④</sup>就业救助的文本内容较为宏观抽象，措施对策相对粗放且较为碎片化，与就业援助、基本公共就业服务的边界模糊，因此难以真正落地。此外，实证研究也表明，无论是就业培训、就业推荐等正向激活，还是惩罚性

① 参见王芳：《城镇化背景下失地农民社会保障问题研究》，《现代经济探讨》2016年第11期，第62页。

② 参见周昌祥：《当前社会福利依赖与反福利依赖的社会工作介入研究》，《华东理工大学学报》（社会科学版）2005年第2期，第17页。

③ 参见韩克庆、郭瑜：《“福利依赖”是否存在？——中国城市低保制度的一个实证研究》，《社会学研究》2012年第2期，第149~167页；刘璐婵、林闽钢：《“养懒汉”是否存在？——城市低保制度中“福利依赖”问题研究》，《东岳论丛》2015年第10期，第37~42页。

④ 参见韩克庆：《就业救助的国际经验与制度思考》，《中共中央党校学报》2016年第5期，第75页。

约束的负向激活，效果都不明显，因此建议重新设计政策。<sup>①</sup>实际上，世界银行、经济合作与发展组织、欧盟等国际组织以及学者们的研究已经一再表明，各项激活和就业支持政策必须具备针对性和个性化特征，才能有效提高政策干预成功的可能性。<sup>②</sup>

表1 2007—2017年度我国城镇低保人员构成情况

单位：万人

年份	总人数	残疾人	三无人员	老年人	成年人				未成年人	城市特困人员
					在职人员	灵活就业	登记失业	未登记失业		
2007	2272.1	161.0	125.8	298.4	93.9	343.8	627.2	364.3	544.6	
2008	2334.8	169.1	106.9	316.7	82.2	381.7	564.3	402.2	587.7	
2009	2345.6	181.0	94.1	333.5	79.0	432.2	510.2	410.9	579.8	
2010	2310.5	180.7	89.3	338.6	68.2	432.4	492.8	420.0	558.5	
2011	2276.8	184.1	80.3	346.9	61.5	429.7	472.5	426.7	539.5	
2012	2143.5	174.5	64.9	339.3	49.6	459.3	400.4	422.1	472.8	
2013	2064.2	169.2	58.0	330.3	45.1	462.1	365.5	416.8	444.5	
2014	1877.0	161.1	50.0	315.8	37.5	425.8	312.5	398.7	386.7	
2015	1701.1	165.7	43.8	293.5	31.1	377.3	264.1	394.0	341.0	
2016	1480.2	156.5		258.0	22.7	304.4	252.9	370.9	271.4	9.1
2017	1261.0	159.9		219.0	18.6	265.0	153.5	399.6	205.4	25.4

资料来源：中华人民共和国民政部编：《中国民政统计年鉴：中国社会服务统计资料·2018》，中国社会出版社2018年版，第152页。

鉴于上述讨论，本文旨在基于城镇贫困人口的访谈材料，采取白描式分析，以期揭示城镇贫困未就业人口的真实情况，在厘清典型性、差异化就业障碍的基础上提出具有针对性、个性化的政策应对建议。需要说明的是，本

① 参见 Haomiao Zhang, Employment Assistance in Urban China: A Qualitative Study from the Youth Recipients' Perspective, *Children and Youth Services Review*, Vol. 88, 2018, pp. 521 - 527; Haomiao Zhang, Uncoordination of China's Social Assistance Program Resources and Policy Solutions, *Social Work and Social Welfare*, Vol. 1 (1), 2019, pp. 1 - 6。

② 参见 World Bank, World Development Report 2013: Jobs, <http://hdl.handle.net/10986/11843>, 2022年3月19日; OECD, Employment Outlook 2015, [http://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en), 2022年3月19日。

文使用的概念是“未就业人口”而不是“失业人口”，这是因为根据第19届国际劳工统计学家会议的界定，“失业人口”指的是所有未就业，即在最近的特定时期内寻找过就业机会，并且在有工作机会的情况下可以就业的劳动年龄人口。相比之下，“未就业人口”的外延更广，既包括“失业人口”，也包括有就业意愿但在短期参考期内既没有就业也没有失业的“潜在劳动力”，还包括没有就业意愿但具有劳动能力的劳动适龄群体，而且这些群体往往才是城镇未就业贫困人口的主要组成部分。

## 二、文献回顾

不同于非贫困人口就业，贫困人口就业除了劳动力市场，往往还关联着社会福利政策等问题，因此相关研究呈现议题多元、学科融合等特点。整体来看，现有研究大体可以分为三种类型：城镇贫困人口未就业的规模测算、城镇贫困人口未就业的原因探析以及城镇贫困人口未就业的应对措施。

### （一）城镇贫困人口未就业的规模测算

对城镇贫困人口未就业的规模测算大体分为两种方式。

第一种方式主要基于《中国民政统计年鉴》的登记失业城镇低保人员数据。在民政统计口径中，登记失业人员指在劳动年龄内有劳动能力、无业而要求就业，并在当地就业服务机构进行求职登记的人员；未登记失业人员指在劳动年龄内，由于丧失劳动能力或照料家中残疾人、老年人、未成年人等原因而没有劳动时间或不具备劳动条件的人员。<sup>①</sup> 基于该数据，安华等认为有劳动能力的未就业低保对象所占比例高达39.25%。<sup>②</sup>

第二种方式主要基于抽样调查数据。表2显示了目前具有代表性的研究，根据不同的指标、不同的年份以及不同来源的数据，学者们的研究结论差别较大，城镇贫困人口处于失业或无业状态的占比从20%到78%不等。

表2 代表性研究调研数据一览

作者，发表年份	区域	数据年份	样本数量	指标	占比
Qin Gao et al., 2014	全国	2007	406	unemployed	20%
Qin Gao, 2013	上海	2009	500	unemployed	52.5%

① 参见中华人民共和国民政部编：《中国民政统计年鉴2020》，中国社会出版社2020年版，第496页。

② 参见安华、葛越：《就业促进视域下的城市最低生活保障制度优化研究》，《宁夏社会科学》2017年第5期，第113页。

续表

作者, 发表年份	区域	数据年份	样本数量	指标	占比
Xu et al., 2016	济南、长沙、 包头	2012	8191	unemployed	40.6%
韩克庆等, 2012	北京、重庆、长沙、 中山、天水、朝阳	2007	1209	登记失业/ 未登记失业	27.3% / 9.7%
慈勤英等, 2015	湖北省和辽宁省 等地	2014	687	处于失业状态	78%
刘璐婵等, 2015	全国	2013	2392	有劳动能力 但无业、失业	33.65%

资料来源: 参见 Qin Gao, Fuhua Zhai and Sui Yang et al, Does Welfare Enable Family Expenditures on Human Capital? Evidence from China, *World Development*, Vol. 64, 2014, pp. 219 – 231; Qin Gao, Public Assistance and Poverty Reduction: The Case of Shanghai, *Global Social Policy: An Interdisciplinary Journal of Public Policy and Social Development*, Vol. 13 (2), 2013, pp. 193 – 215; Yuebin Xu and Ludovico Carraro, Minimum Income Programme and Welfare Dependency in China, *International Journal of Social Welfare*, Vol. 26 (2), 2016, pp. 141 – 150; 韩克庆、郭瑜: 《“福利依赖”是否存在? ——中国城市低保制度的一个实证研究》, 《社会学研究》2012年第2期, 第152页; 慈勤英、兰剑: 《“福利”与“反福利依赖” ——基于城市低保群体的失业与再就业行为分析》, 《武汉大学学报》(哲学社会科学版) 2015年第4期, 第113页; 刘璐婵、林闽钢: 《“养懒汉”是否存在? ——城市低保制度中“福利依赖”问题研究》, 《东岳论丛》2015年第10期, 第39页。

## (二) 城镇贫困人口未就业的原因探析

针对城镇贫困人口未就业的原因探析大体可以分为三类观点: 个体特征决定论、劳动力市场排斥论以及福利依赖诱导论。

个体特征决定论主要从供给侧出发, 强调个体特征导致贫困人口难以就业。有研究发现, 大多数低保对象具有较强的就业意愿, 但是受限于年龄、健康等状况, 常常无法实现稳定就业。<sup>①</sup> 也有研究强调, 贫困对象不具有相应的知识技能和就业能力, 导致其无法进入较高收入水平的劳动力市场。<sup>②</sup>

劳动力市场排斥论主要从需求侧出发, 强调贫困人口就业难的主要原因在于就业排斥。彭华民认为, 在社会转型过程中就业制度的排斥使得一些有

① 参见韩克庆、刘喜堂: 《城市低保制度的研究现状、问题与对策》, 《社会科学》2008年第11期, 第72页。

② 参见宋扬、赵君: 《中国的贫困现状与特征: 基于等值规模调整后的再分析》, 《管理世界》2015年第10期, 第76页。

劳动能力的贫困群体被排除在劳动力市场之外。<sup>①</sup>方菲也指出，低保对象由于人力资本存量较低，被排斥于劳动力市场之外，很难有效地实现生产活动参与。<sup>②</sup>

福利依赖诱导论主要从福利给付出发，强调受助者产生了依赖心理与行为，福利诱导其不就业以维持受助资格。有学者认为，由于低保制度实行补差制，工作收入所得将会减少同样额度救助金，这在很大程度上逆向激励着低保对象不就业。<sup>③</sup>也有学者强调，附带福利是影响低保对象是否愿意工作的重要因素，尤其是廉租房福利。<sup>④</sup>低保的福利依赖问题并非源于标准水平过高，而是由于低保牵涉很多连带利益。<sup>⑤</sup>

### （三）城镇贫困人口未就业的应对措施

现有政策建议主要可以分为两个维度：第一，如何优化社会救助，从推力的角度来激励就业；第二，如何完善就业服务，从拉力的角度来帮助就业。

对社会救助的优化，学者们提出了一系列具体措施。比如，对有劳动能力的低保对象领取福利设置时间期限，<sup>⑥</sup>规范资格审查制度，<sup>⑦</sup>实施收入豁免和低保渐退，<sup>⑧</sup>实施分类救助等。<sup>⑨</sup>

对就业服务的完善，学者们也提出了一系列具体措施。比如，加强有针对性的免费就业培训，并将之与教育救助联动，重视就业能力的提升，

① 参见彭华民：《福利三角中的社会排斥——对中国城市新贫穷社群的一个实证研究》，上海人民出版社2007年版，第121页。

② 参见方菲：《社会排斥视野下农村低保对象的生活图景探究——基于湖北省X村和T村的调查》，《中国农村观察》2012年第2期，第89页。

③ 参见边恕：《城市居民最低生活保障阶梯式救助与负所得税机制研究》，《中国人口科学》2014年第1期，第9页。

④ 参见黄晨熹：《城市低保对象求职行为的影响因素及相关制度安排研究——以上海为例》，《社会学研究》2007年第1期，第152~153页。

⑤ 参见徐月宾、张秀兰：《我国城乡最低生活保障制度若干问题探讨》，《东岳论丛》2009年第2期，第34页。

⑥ 参见杨得前、彭文栋、肖莹：《美国家庭援助计划研究及其对我国的启示》，《中国行政管理》2017年第11期，第149页。

⑦ 参见韩克庆、郭瑜：《“福利依赖”是否存在？——中国城市低保制度的一个实证研究》，《社会学研究》2012年第2期，第164页。

⑧ 参见慈勤英、兰剑：《“福利”与“反福利依赖”——基于城市低保群体的失业与再就业行为分析》，《武汉大学学报》（哲学社会科学版）2015年第4期，第113页。

⑨ 参见徐月宾、张秀兰、王小波：《国际社会福利改革：对中国社会救助政策的启示》，《江苏社会科学》2011年第5期，第39页。

将低保金发放与就业培训、就业求职有机结合;<sup>①</sup>提供更多公益岗位、临时性岗位或鼓励兴办社会企业;<sup>②</sup>优化公共就业服务,发挥好社会工作者的作用。<sup>③</sup>

#### (四) 对现有文献的评述

基于对文献的梳理,可以明显地看到当前针对城镇贫困人口未就业及其就业促进的研究成果十分丰富,既有理论思考,也有实证分析,这为本文奠定了厚实基础。不过,现有研究在两个方面有待改善。一方面,对城镇贫困人口的就业障碍缺乏细致刻画。现有研究在围绕“为什么”“怎么样”“怎么办”等问题论证的过程中,却忽视了“是什么”问题的基础性作用。另一方面,问题分析与政策建议存在“两张皮”的现象,较为碎片化。尽管多数研究都会思考何以促进城镇贫困人口就业,但已有政策建议尚未结合贫困人口面临的就业障碍且不够具象化,容易造成就业需求与政策供给之间的张力。

### 三、研究方法

本文使用的访谈资料主要源于笔者于2016年6月、11月分别在H市、G市的调研。在实地调研期间,笔者采用半结构化的访谈提纲,入户深度访谈了6名城镇贫困人口、2名民政工作人员、3名社区工作者。同时,笔者以集体座谈的方式访谈了区、乡镇(街道)、居委会等各级工作人员10名。此外,笔者还获得了课题组成员采集的52名城镇贫困人口以及22名民政工作人员的访谈资料。

本文主要利用中文版质性资料分析软件(Nvivo12.0)进行资料管理与分析。在将访谈资料导入软件以后,本文依次将访谈资料逐字稿进行节点编码,将文本内容归入不同节点编码关系之中。比如一级节点“贫困人员”主要包括“个人信息”“家庭信息”“就业历史与现状”“面临的就业障碍”“救助政策评价”等五个节点,二级节点“面临的就业障碍”又包括“就业能力”“就业机会”“就业动机”等三级节点,以此类推,不断地将访谈文本内容归纳至相应的节点编码。

① 参见林辰乐、吕翔涛:《影响城市低保受助者就业的政策因素分析——就业的双项逻辑回归模型及访谈实证研究》,《中国软科学》2012年第8期,第32页。

② 参见陈翠玉:《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,第122页。

③ 参见徐月宾、张秀兰、王小波:《国际社会福利改革:对中国社会救助政策的启示》,《江苏社会科学》2011年第5期,第40页。

完成编码以后，本文主要结合个人信息以及整体编码情况对访谈资料进行筛选。具体而言，首先基于个人与家庭信息判断是否属于贫困人口以及是否具有劳动能力；其次基于就业历史与现状判断是否属于未就业人口；最后根据访谈整体内容判断是否涉及就业议题。经过三次筛选，本文共获得城镇贫困人口访谈资料 12 份，民政工作人员、社区工作者等访谈资料 4 份。本文对访谈材料进行了统一命名编码。

#### 四、城镇贫困人口的就业障碍

就业障碍属于抽象化概念，难以实现量化，个体的需求也是很难测量、不可比较的。<sup>①</sup> 因此，在已有研究和访谈资料的基础上，本文主要以类型建构的方式归纳了城镇贫困人口面临的三类典型就业障碍：就业机会障碍、就业能力障碍以及就业意愿障碍。

##### （一）就业机会障碍：“不合适”“不要我”“走不开”

城镇贫困人口面临的第一类就业障碍是就业机会障碍。这类群体尽管有较强的就业意愿，也具有一定的就业能力，但是就业机会的缺乏导致他们难以实现就业。在访谈中，该类型障碍主要表现为“不合适”、“不要我”以及“走不开”等典型形象。

##### 1. 劳动力市场分割下的“不合适”

“不合适”形容的是岗位供给与就业需求无法实现匹配。“工作不合适”是受访者经常提到的关键词。比如，受访者 WXY 谈道：“我还是希望趁着年轻的时候多干点，但就是遇不到合适的。我愿意找个开车的工作，可是一直找不到。”（访谈材料 20161105WXY）造成这种“不合适”的原因是多维的，既有就业能力的问题，也有就业态度的问题，这种“不合适”反映了在劳动力市场分割下，城镇贫困人口时常受到初级劳动力市场的排斥，从而被限制在工资低、地位低、条件差、保障弱以及晋升机会少的次级劳动力市场之中，<sup>②</sup> 难以获得岗位层次高、工资水平高、稳定性强、就业保障足的“合适的工作”。但是，次级劳动力市场的就业机会有时难以满足城镇贫困人口的需求，尤其在低保金实现兜底保障的情况下，贫困人口搜寻“合适的工作”的时间不仅被延长，而且容易在各种碰壁当中滋生就业倦怠感，导致其陷入长期未就业状态，与劳动力

<sup>①</sup> 参见 [日] 星加良司：《试论残障社会模式的认识误区及其实践性陷阱》，蔡英实译，《社会》2015 年第 6 期，第 128 页。

<sup>②</sup> 参见 Peter B. Doeringer and Michael J. Piore, Unemployment and the “Dual Labor Market”, *The Public Interest*, Vol. 38, 1975, pp. 67 - 79。

市场产生脱节。受访者 WXY 在访谈中表示：“街道给我介绍的都是一些清洁小广告之类的工作，我不愿意干，工资太低了，而且还累。”（访谈材料 20161105WXY）

## 2. 社会排斥下的“不要我”

“不要我”形容的是刑满释放人员、戒毒康复人员、康复期精神障碍者等特殊弱势群体在求职过程中因社会排斥而产生的就业机会障碍。

根据不完全统计，刑满释放人员遭受就业排斥涉及的职业有 31 种之多，尽管法定情形只限于上述，但很多单位往往扩大适用范围。<sup>①</sup>烙印效应造成他们在求职过程中屡屡遭受排斥与歧视，导致其就业预期难以得到满足。因此，刑满释放人员一直以来也是低保对象中长期依赖风险比较高的人群。<sup>②</sup>访谈对象 LM 是这一类型的代表，受访时他 28 岁，高中文化水平，未婚，18 岁时因打架犯故意伤害罪被判入狱，刑满释放后长期未就业。受访者表示，他一直有较强的就业意愿，并且表示如果能够找到工作愿意主动退保外出就业，但是每次签订就业协议时都需要他提供无犯罪证明，由于有过案底，无法满足这一硬性的就业条件，他屡屡求职碰壁，不仅长期处于未就业状态，而且严重打击了其就业积极性。

与刑满释放人员一样，戒毒康复人员也遭受着各种社会排斥。访谈对象 XGL 谈到，出于对戒毒康复人员复吸的担心，该群体的个人信息在公安系统中有特殊标记，在乘坐高铁等公共交通工具时，时常遭受扣押尿检。这种情况一旦被用人单位知晓，马上便会面临解聘，而且很难再次找到就业机会：“以前是跑业务的，做得蛮好的，但老是出差，需要坐火车。可是，身份证一到感应器上，有时就会被带去尿检。次数多了，单位也就发现了。一旦他们知道这个情况，工作就会没了。”（访谈材料 20160601XGL）

在就业过程中，时常遭受社会排斥的还有精神疾病患者。精神疾病患者就业的最大困难是社会没有形成对其就业能力的正确认识，普遍认为精神疾病患者没有工作能力。事实上，精神疾病患者终身患病率仅为 17.5%，绝大多数患病者都是轻型精神障碍患者，只有 1% 是重型精神障碍患者，但即便是重型精神障碍患者也可以通过治疗并坚持服药缓解病情，可以参加一些

① 参见龚世俊：《我国城市特殊弱势群体存在的问题及其对策》，《学术界》2013 年第 5 期，第 220 页。

② 参见黄晨熹：《城市低保对象求职行为的影响因素及相关制度安排研究——以上海为例》，《社会学研究》2007 年第 1 期，第 150 页。

简单的工作。<sup>①</sup>但是生活中人们往往不认为精神障碍患者具有完全治愈的可能性，将该群体排除在就业之外。访谈对象PWJ受访时42岁，高中学历，以前是国企质检员，后因家庭变故患上精神疾病。尽管出院多年，但是他有过精神疾病史，在求职过程中常常碰壁，其就业参与受限：“这个已经入档案了，一调出来就找不到工作。我之前应聘辅警，人家说回去等信吧，就再也没有后文了。我打听了一番，人家说了，你有某方面残疾去不了。”（访谈材料20161105PWJ）

### 3. 家庭照顾下的“走不开”

“走不开”反映的是因家庭照顾负担而不具备就业条件的情况，尤其体现在女性群体当中。长期失能患者的照顾需求是限制就业的主要原因。作为外来媳，访谈对象TX婚后因照顾失能的婆婆，长期处于无业状态。老人去世后，她便在当地超市找了一份工作，然而没过多久，其丈夫又突患中风，不得已再次失业照顾丈夫。照顾未成年子女是限制就业的另一常见因素。访谈对象ZNS受访时34岁，高中毕业后主要从事酒店客房服务工作，不过婚后便辞去工作在家料理家务，后因家庭矛盾与前夫离婚成为单亲母亲，独自照顾年幼的女儿。尽管她尝试搜寻过上班时间较为灵活的工作，但始终无果，因此与女儿长期依靠低保救助金维持生活：“孩子刚上幼儿园的时候，我也尝试找了找时间比较灵活的工作，但是找不到，都要求坐班，你说我要是去了，孩子怎么办？实在是走不开。”（访谈材料20161105ZNS）

## （二）就业能力障碍：“没技能”“没体力”“没经验”

就业能力障碍主要表现为“没技能”、“没体力”以及“没经验”。其中，前两类体现的是显性人力资本缺乏，第三类则是一种隐性人力资本不足。

### 1. 受教育水平制约下的“没技能”

“没技能”指的是贫困人口受教育水平较低，制约其就业技能的学习与积累，导致其缺乏就业竞争力，就业面较为狭窄。有研究基于全国总工会2006年启动建立的全国困难职工帮扶工作管理系统，发现2011年之后媒体关注城市贫困群体的关键词之一就是“缺乏就业技能”。<sup>②</sup>在访谈中，“没技能”也是贫困人口经常提到的关键词：“主要的困难就是没技能、没文化，很多工作都要会电脑，即使写字我也写不了。有时候也出去找工

<sup>①</sup> 参见卫学莉、张帆、卫学芝：《精神疾病患者就业现状及对策》，《医学与社会》2016年第1期，第28页。

<sup>②</sup> 参见苏文帅、栾一飞：《城市贫困群体画像与媒体话语建构：基于大数据分析》，《传媒》2019年第6期，第95页。

作，但是发现不行，看车都看不了，起码你得给人家开票吧。”（访谈资料 20161119BSY）

## 2. 健康状况限制下的“没体力”

“没体力”指的是较差的健康状况制约着部分城镇贫困人口的就就业能力。如前文所述，在次级劳动力市场，城镇贫困人口能够从事的非农工作多为保安、保洁、物业、销售、服务等对体力要求大的岗位，但是城镇贫困人口往往存在着各种健康问题，就业被严重制约。在访谈中，绝大多数受访者表示患有高血压、糖尿病、心血管疾病、骨科疾病等疾病，无法正常工作。更为严重的是，在健康状况限制与未就业的双重影响下，贫困人口极易陷入“因病致贫—未就业—贫困—健康恶化”的恶性循环当中。

## 3. 长期未就业下的“没经验”

“没经验”指的是由于长期脱离劳动力市场，就业经验缺乏并进一步加重了就业能力障碍。对雇主而言，工作经验可以作为一种宝贵的信号，显示出劳动者不可见的技能或特质；对劳动者而言，随着工作经验的增加，个人通常也会扩展与工作相关的社交网络。但是，未就业的城镇贫困人口无法有效积累工作经验，因此也难以满足工作岗位对经验的要求。

### （三）就业意愿障碍：“典型性懒汉”与“非典型性懒汉”

就业意愿障碍形容的是缺乏就业意愿的城镇贫困人口，这类群体常常会被冠以“懒汉”的标签。但在访谈中，笔者发现，二者并不能简单地画等号，因为既有福利利益驱动的“典型性懒汉”，也有个人认知局限和心理偏好导致的“非典型性懒汉”。

#### 1. 福利利益驱动的“典型性懒汉”

“典型性懒汉”指的是有劳动能力且有就业机会，但为享有低保金或专项救助而做出自愿未就业的福利寻租行为的城镇贫困人口。受访者 ZJQ 就是这一类型的代表。受访者属于刑满释放人员，1997 年出狱以后一直吃低保且长期未就业，全家除了已就业的大儿子，他和妻子、小儿子每月足额领取低保金 2400 元。此外，2000 年以来全家住在 40 多平方米的廉租房，并享受过医疗救助、教育救助等其他福利。尽管受访者拥有初中学历，身体较为硬朗，但是每当问起是否有过求职经历或就业意愿时，他总是强调各种客观条件的限制，比如“尝试过啊，没人要你”“岁数大了，也走不动”“我想开个买卖，能开得了吗？又没钱又没能力”。（访谈资料 20161119ZJQ）但是当询问街道是否提供过职业介绍等就业救助时，他回答得很模糊。尤其问及是否考虑退保时，他表现出强烈的抵触情绪：“我觉得这个根本就谈不了。随着年龄增长，花钱也越来越多，根本就填补不了家里。还得给儿子预备房子、结婚什么的。有多少吃低保的孩子找不到对象，你们知道吗？”（访谈资料 20161119ZJQ）综合来看，本文认为他是

“典型性懒汉”，每月不仅可以领取相当于2倍最低工资的低保金，而且还享受着医疗、教育、住房等专项救助。实际上，该案例诠释了低保等救助项目的确会对就业意愿产生一定的抑制效应，表现在低保金与专项救助两个方面。

低保金对就业意愿的抑制主要在于补差制的核算方式以及较高的替代率。一方面，在补差制下，出现了“不敢工作”“不愿工作”“隐性工作”等诸多怪象，有受访者表示不愿找工作的原因就是担心收入一旦超标，将会失去各种福利：“你要有工作，好比你有2000块钱或者1500块钱（收入），那低保就没有了。这要是取消了，我们怎么活？再说了，就挣了比低保仅高一点的钱，家也扔下，何必呢。”（访谈资料20161119SNS）同时，福利资格维持与给付水平以家庭为主要单位的方式也在一定程度上强化了抑制作用，因为城镇贫困人口往往是以家庭（而非个人）损益分析为决策基础的。另一方面，逐步提标的低保金也引发了较高的替代率。近年来，低保金与最低工资提标速度属于一种“脱嵌”状态，最低工资标准的增幅明显低于城市低保标准的增幅（见图1）。

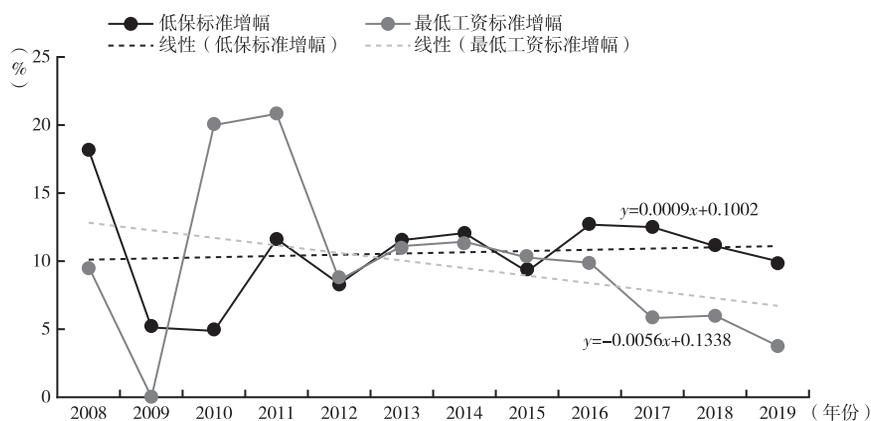


图1 2008—2019年G市低保标准和最低工资标准增幅变化

资料来源：2009—2020年G市国民经济和社会发展统计公报。

此外，在“捆绑式”救助的制度设计下，低保逐渐成为一种“身份”，强化了福利对就业的逆向激励。受访的民政干部表示，抑制就业更重要的因素其实是专项救助：“他要没房的话，有大约1600块钱的房屋补贴。咱还不说额外的，像什么煤火费、慰问金、医疗补助报销、孩子上学补贴等，这些要比低保金的诱惑力大得多。”（访谈资料20161119ZNS）尽管近年来G市将专项救助的福利资格从低保对象扩展至低收入对象，

但实际上二者在福利待遇上的差异依旧明显，比如医疗救助中的费用减免一般只针对低保对象以及特困人员，住房救助对低保对象的补贴力度也更大。

## 2. 心理认知局限的“非典型性懒汉”

“非典型性懒汉”指的是因心理认知局限而非福利诱导产生就业意愿障碍的城镇贫困人口。访谈对象 DNS 是这一类型的代表。受访者 46 岁，高中学历，身体健康，丈夫于六年去世，没有子女，婚后一直未就业且长期领取低保金。在访谈中，受访者坦言没有求职意愿，感觉体力、知识、能力水平欠佳，性格存在不足，不适合就业。不同于“典型性懒汉”，受访者每月只享有 800 元的低保金，没有享受住房救助等专项救助且较为满意现状：“就这个低保金，我没有其他要求，相对凑合是够了，如果不够的，我还有爸爸妈妈。”（访谈材料 20161105DNS）此外，在访谈中发现受访者的就业意愿障碍多是源于长期未就业造成的自身与劳动力市场的严重脱钩，在领取福利期间形成了一系列认知局限和心理偏好，比如禀赋效应（endowment effect）、损失厌恶（loss aversion）和现状偏见（status quo bias）等。

禀赋效应指对拥有物品的情感依赖。在个人偏好、物品价值既定的情况下，人类倾向于喜欢自己拥有的东西，当产生拥有一件东西的感觉后，其价值也在心中相应地提升，并且拥有时间越长，投入的感情越深，依赖程度越高，越不愿意交易拥有的物品。<sup>①</sup> 受访者婚后长期吃低保，数十年以来，继续领低保金还是退保就业的行为选择并不会简单遵循理性人的经济假设，低保金的经济效应要远远大于同等收入的就业效应，除非就业收入远大于低保金，否则难以产生吸引力：“找个一两千块钱的，在我看来跟现在没有什么区别，上班还要各种成本，如果是工资高一点的话，比如四五千块钱的这种倒还行，但是我觉得要求也非常高，我达不到条件。”（访谈材料 20161105DNS）

损失厌恶指人们不是对称地看待或体验得失，面对同样数量的收益和损失，人们认为损失更加令他们难以忍受，对损失的感知比收益更强烈，因此人们往往是倾向于规避损失的。<sup>②</sup> 对于长期未就业的贫困人员而言，尽管就业参与是一种所得，但是退出低保本质上是一种损失，相较于就业所得，福

① 参见 Thaler Richard, Toward a Positive Theory of Consumer Choice, *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 1 (1), 1980, pp. 39 - 60.

② 参见 William. J. Congdon, Jeffrey R. Kling and Sendhil Mullainathan, *Policy and Choice: Public Finance through the Lens of Behavioral Economics*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2011, pp. 35 - 36.

利损失的主观感受更强烈，因此他们不愿意放弃福利。

现状偏见指人们倾向于坚持他们拥有的，这也是参照依赖偏好的最终结果。在现状偏见影响下，人们往往对自己认为属于现状的东西的评价高于认为不属于现状的东西的评价，这导致人们在潜意识中或在现实中经常不愿意改变现状。对受访者而言，低保金领取已经成为一种生活的“常态”，一旦就业势必会打破这种常态。在就业与收入不确定的情况下，为规避损失和风险，受访者往往会继续选择“维持现状”，对生活没有改善动力，在潜移默化中对就业产生了严重的排斥心理：“我要是退出去，就真的没有活路了。如果是十几年前，考虑退出，没准还可以，现在都快50（岁）了。”（访谈材料20161105DNS）

通过上述分析，可以看到就业机会、就业能力以及就业意愿以不同的障碍逻辑导致部分城镇贫困人口未能实现就业。不过，需要说明的是，在现实生活中难以找到只有某一类型就业障碍的个案，绝大多数就业障碍往往是交织在一起的，未就业也是在多种就业障碍共同作用下发生的。就业障碍的三分类是一种理想化状态，目的是实现其社会建构，以便为政策干预提供精准的施力点。

## 五、促进城镇贫困人口积极就业的对策建议

经济增长是就业增加的根本源泉。<sup>①</sup>在促进经济社会发展的同时，更应该根据城镇贫困人口就业障碍的具体表现有针对性地开展政策干预。基于前文的具体刻画以及既有政策，本文建议将具体措施嵌入相应的就业障碍解决机制当中，实现就业需求与政策供给的二元匹配，进行就业的靶向干预。具体的机制如图2所示。

### （一）有效回应就业机会障碍

首先，在拓展就业机会上，健全推荐市场就业、鼓励自雇就业或自主创业以及依托公益性岗位安置实现政府托底就业的三种就业机会拓展路径。在职业推荐上，可以加强基层建设，加大扶持民办职业服务机构的力度，扩大职业推荐的覆盖面，引入城镇贫困人口职业推荐成功率的考评指标；在自雇就业或自主创业上，建议优化各项税收优惠等财政支持措施以提高福利给付率，完善非正规就业的日常管理与监督机制，警惕非正规就业下就业保护的缺乏以及隐性就业等问题；在公益性岗位安置上，增加岗位数量，降低准入门槛，重点向“4050”人员、刑满释放人员、戒毒康复人

<sup>①</sup> 参见蔡昉：《科学地认识转轨中的就业问题》，《中国社会科学院研究生院学报》2002年第4期，第80页。

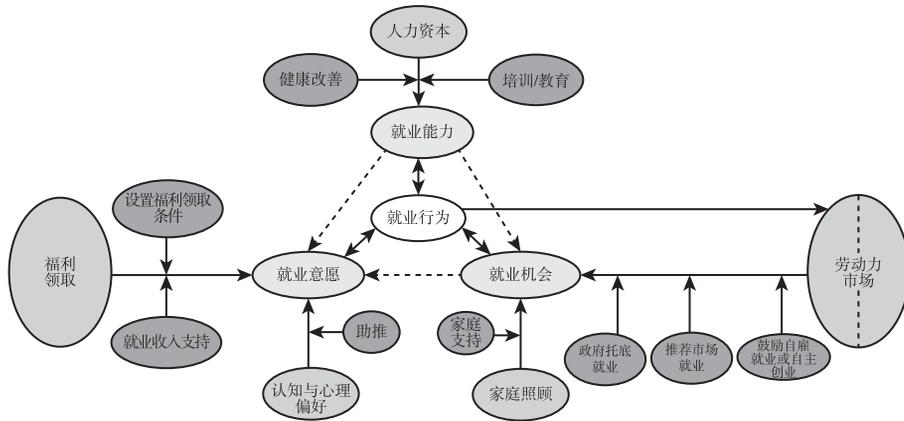


图2 城镇贫困人口的就就业靶向干预机制

员、康复期精神障碍者、乙肝或艾滋病毒携带人员等特殊的城镇贫困人口倾斜。

其次，积极探索社会化的家庭照顾服务供给体系，缓解家庭照料负担，释放劳动力。在当前的社会条件下，两类社会照料政策值得关注，第一类是面向高龄老人、失去行动能力的老人、生活难以自理的病人和残疾人提供长期照护服务；第二类是为儿童提供照料服务，尤其是对单亲的贫困家庭而言。在服务供给上，可以依托市场、家庭、社区、社会组织等多元主体，共同分担社会照料中的人力成本和经济负担。

最后，逐步打破劳动力市场的二元分割现象，降低市场壁垒，推动一体化建设，促进劳动生产要素的自由流动以及有效配置。一方面，可以提高正规部门的就业吸纳能力，增加就业机会，提高城镇贫困人口的劳动回报率；另一方面，可以提高次级劳动力市场的就业吸引力，解决“同工不同酬”现象，构建待遇公平化、就业能力与回报相匹配的劳动力市场。此外，可以利用各种补贴以及税收优惠政策反哺就业成本，保证贫困劳动力的劳动收入水平。还应该通过完善立法、加强宣传等方式来缓解劳动力市场的就业排斥问题。

## （二）有效回应就业能力障碍

人力资本在就业中的重要作用已经得到了诸多验证，因此建议加大城镇贫困人口的人力资本投资力度，通过培训、教育、健康改善等多种途径增强贫困人员的就业能力。

首先，丰富内涵、创新形式以提高培训质量。在内涵的丰富上，培训不应该只局限于技能培养层面，还可以补充人际交往能力以及心理支持等。同时，培训项目需要结合劳动力市场的需求变化，比如针对当前兴起的网络直

播带货新形式，可以加强对城镇贫困人口的互联网技术培训。在形式的创新下，改变传统定点上课、集体参与的培训方式，增加专题讲座、学术报告、研修班、工作坊等形式，开展代理培训、定向培训、在职培训、实习培训、与市场挂钩的订单式培训等，还可以通过发放培训券、培训卡、培训期间的生活补贴等多种手段开展培训。

其次，在社会投资的视角下加强对城镇贫困人口的教育救助。教育救助应该贯穿于公民的不同生命发展阶段，并且基于需求导向而不是“学生身份”导向，真正实现从保障受教育机会到提高学习质量再到开发人力资源的转变。同时，教育救助应该与就业救助实现有机结合，从而实现“救助—就业—再教育”的良性循环。

最后，结合健康中国战略的推进，加强公共医疗卫生体系建设，提高面向全体社会成员的医疗保障水平，促进健康状况不佳人群的健康状况改善和劳动能力恢复。一方面应该继续推行公平可持续的全民医保，扩大报销覆盖范围、提高报销比例并优化报销流程，依托医疗保险、医疗救助以及临时救助完善健康保障体系，同时完善大病保险制度，防止因病致贫、因病返贫；另一方面应该完善基层医疗卫生服务网络，完善普惠式的医疗卫生体系以及服务供给，构建从治病到防病的治理路径。

### （三）有效回应就业意愿障碍

对因福利依赖而产生就业意愿障碍的城镇贫困人口，本文建议进一步明确现金救助与劳动力市场参与的衔接方式，包括设置福利领取条件以及就业收入支持两方面。设置福利领取条件主要针对那些能够就业而不愿就业的“懒汉”，应该凸显制度“刚性”：第一，细化福利领取过程中对求职行为的报告要求，包括对求职的频率、求职的积极性、工作计划的履行、个人与家庭收入和资产变化的报告等；第二，完善登记失业制度，将失业登记与现金给付进行衔接；第三，对不履行相应义务者采取津贴的减发、停发、取消等措施，对恶意骗取者进行失信人员登记并追究其相关法律责任。就业收入支持可以继续强调收入豁免以及救助渐退，通过提高劳动收入的回报率来激励贫困人员重返劳动力市场。同时，救助金可以实行灵活的给付方式，对那些积极求职就业的对象给予较高的失业救助金，对那些没有积极求职就业的对象给付相对较低的失业救助金，凸显制度的“柔性”。也就是说，津贴的给付应实现“刚性”与“柔性”的有机平衡。此外，专项救助也应该进一步完善福利资格与给付方案，可以将福利资格扩展至所有的社会救助家庭或对象，根据不同的情况进行专项评估，也可以完善基本公共服务，来减小专项救助福利的吸引力。

对因心理认知局限而产生就业意愿障碍的城镇贫困人口，本文建议可以使用助推的政策工具开展行为改变的干预。助推方法由2017年诺贝尔经济

学奖得主泰勒等在2008年出版的《助推：如何做出有关健康、财富与幸福的最佳决策》一书中提出，强调不依赖于明显的经济刺激或行政手段，在保持个体选择自由的前提下，采用非强制性干预，通过改变选择架构引导人们的行为朝着预期方向改变。<sup>①</sup>在泰勒等看来，助推方法按照 NUDGES 中的六个字母对应分为激励、理解映射、默认选项、给予反馈、预判错误和选项结构化六类。在 NUDGES 的基础上，2010年，英国助推小组（BIT）发布了 MINDSPACE 框架，为政策领域如何运用助推方法提供了具体操作指南。总体而言，默认选项、框架效应和示范性规范这三种策略拥有最厚实的研究基础，积累了丰富的实践成果。<sup>②</sup>因此，本文建议，可以借鉴这三种策略帮助城镇贫困人口做出积极就业的正确选择。第一，利用默认选项助推城镇贫困人口就业，比如设置失业登记的默认选项、社会保险参保和社会保险福利领取的默认选项以及就业培训和再教育的默认选项。第二，利用框架效应助推城镇贫困人口就业，比如预先签订承诺书以明确个人义务；又比如善用措辞的力量，可以将现金津贴的名称改为求职者津贴以凸显就业导向；再比如强调获益框架，可以综合利用信息宣传、政策宣讲以及一对一辅导等方式强调就业参与相较于福利领取的益处。第三，利用示范性规范助推城镇贫困人口就业，比如积极发现和挖掘通过就业实现自立的城镇贫困人口中的典型人物和案例，发挥就业脱贫榜样对城镇贫困人口在就业参与过程中的重要作用，引导城镇贫困人口体会到劳动的意义和价值，消除思想贫困，创造一种自力更生、勤劳致富的自立文化。

在全面建设社会主义现代化国家新征程中，实现更加充分更高质量的就业既是经济高质量发展的基本支撑，也是保障和改善民生的内在途径。而在稳住高校毕业生、农民工等重点群体的就业基本盘过程中，促进有劳动能力的城镇贫困人口就业应该成为更加充分更高质量就业的重点内容，这是有效激活内生动力以巩固脱贫攻坚成果的重要途径，更是扎实推进共同富裕建设的重要抓手。

（责任编辑：温莹莹）

① 参见 R. H. Thaler and C. R. Sunstein, *Nudge : Improving Decisions about Health , Wealth and Happiness*, New Haven: Yale University Press, 2008。

② 参见傅鑫媛、辛自强、楼紫茜等：《基于助推的环保行为干预策略》，《心理科学进展》2019年第11期，第1939~1950页。