农民工就业政策量化评价

王 霆 刘 玉

（中国政法大学 商学院，北京 100088）

摘 要： 运用文本挖掘法对 2015—2020 年 18 项促进农民工就业政策进行高频词提取，构建了由 10 个一级指标和 37 个二级指标组成的 PMC 指数模型对农民工就业政策进行量化评价。研究结果显示，该 18 项政策重点关注的领域集中于服务、保障、发展、企业和创业等方面，其中 17 项政策的评价结果是可接受级和优秀级，占比 94.44%，说明当前绝大部分政策能够有效促进农民工就业。在此基础上，选取其中 2 项可接受级政策和 1 项得分最低的政策，通过绘制 PMC 曲面图分析其改进方向，认为各级政府在制定农民工就业政策时要体现短期目标和长效机制相结合的理念，进一步强化政策的激励约束作用，并且不断完善农民工职业技能提升和工资收入保障等内容以增强其政策效用。

关键词： 就业政策；农民工市民化；社会保障；公共服务；新型城镇化

中图分类号： F323.6 **文献标识码：** A **文章编号：** 1672－0202(2021)01－0071－13

一、农民工就业政策研究现状

农民工作为我国产业工人的主体，2019 年已达 2.9 亿人，对中国经济发展发挥了重要作用。近年来，伴随城乡劳动力市场由分割到统一的转变、城镇化进程的发展以及人口流动政策的演进，农民工在就业领域不断面临新挑战：长期集中于非正规部门、机会不平等、同工不同酬、劳动权益保障不健全、就业不稳定等[1]，尤其是 2020 年新冠肺炎疫情爆发对超过 7500 万跨省务工的农民工就业造成了较大冲击[2]，农民工就业关乎社会稳定与长久发展，是中央强调的“保居民就业”任务所关注的重点。保障农民工就业，涉及多方面制度与利益关系，优化制度设计理念，制定合理有效就业政策是解决矛盾的关键。面对中国经济社会发展进入新阶段后潜在的挑战和新发展格局背景下经济社会高质量发展的要求，对影响农民工群体就业的代表性政策进行科学评价进而提出政策建议，具有重要的现实和理论意义。

农民工群体的形成源于中国城乡二元体制：从需求角度来看，我国工业化、城镇化进程加速发展需要大量劳动力；从供给角度来看，一方面农业资源缺乏、人多地少导致农村劳动力剩余，另一方面农业发展解放了大量农村劳动力，农民拥有自主支配劳动力的权利[3]。在供需两端的作用下，农村劳动力外出务工成为劳动力流动的重要方式之一。农民工就业问题受到就业政策的影响较大，无论是自 2004 年开始每年“中央一号文件”的发布还是各省市因地制宜发布的政策与落实执行的细则，都体现了出台农民工就业政策、建立完善的农民工就业支持体系是促进农民工就业的重要方式。但是，现实中阻碍农民工就业的体制性障碍尚未完全消失，推动农民融入城镇的政

收稿日期： 2020－07－21 **DOI：** 10.7671/j.issn.1672－0202.2021.01.007

基金项目： 国家社会科学基金重点项目(20AZD071)；国家自然科学基金面上项目(71874205)；北京市社会科学基金项目(17YJB008)

作者简介： 王 霆(1976—)，男，江苏南京人，中国政法大学商学院教授，主要研究方向为就业战略与就业质量。E-mail：wangting@cupl.edu.cn

策体系还需进一步完善,建立通畅高效的促进农民工就业的机制体制需要从顶层设计入手,也要考虑政策落地执行效果,因而对其进行客观量化评价研究有利于全方位检测评价总结已有政策,保障政策效果的实施,为政策优化提供科学依据。

以2006年1月出台的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》为标志,政府从农民工就业服务、培训、转移就业和机制体制等方面进行了系统规划,着力推进农民工就业规范化与制度化。此后,农民工新政实行,农业税取消,国家和地方政府相继出台了一系列促进农民工就业的政策。尤其是党的十八大以来,中央更加重视解决农民工就业问题,"稳就业"成为"六稳"工作之首。当前,面对百年未有之大变局,在"十四五"规划期间,世界不确定因素增加,国内产业结构升级,农民工仍是中国社会发展新阶段中需要重点关注的群体[4],需要在政策设计和执行过程中,促进这类群体实现更充分更高质量就业,充分满足他们在新型城镇化进程中有关住房、医疗和教育等多方面的生活追求,推动经济社会高质量发展。

多位学者从宏观视角对农民工就业问题和相关就业政策演进进行了逻辑梳理,主要以理论研究和政策分析为主。黄祖辉和胡伟斌从改革开放四十年角度描绘了农民工的形成与演变轨迹,指出经济转型背景下农民工就业竞争能力较弱,需要从制度设计和政策措施内容角度解决农民工就业困难、维护农民工就业权益和提升农民工就业能力[5]。陈咏媛以童玉芬[6]测算的农村劳动力非农转化规模为基础,梳理了建国以来从农民到农民工转移过程中的问题和政策措施[7]。谢秀军和陈跃总结了中国就业政策70年变迁经验,指出要推动就业政策由保障基本生活向促进就业发展转变,切实解决农村富余劳动力问题,加大就业政策扶持,通过促进就业实现脱贫致富[8]。吴绮雯和武力通过梳理改革开放40年以来的就业政策,强调农民工就业政策是中国就业政策中的重要组成部分,并从理论角度分析了其特殊性[9]。

也有学者从农民工就业政策的执行,匹配与效果评估角度进行了研究。广西财政厅课题组等以广西农民工就业政策为例,从财政政策角度指出要加大扶持农民工就业投入力度,促进农民工就业[10]。袁小平和王娜则从培训角度指出目前我国农民工就业培训面临"多而无效"问题,要从制度的顶层设计角度协调国家、社会和市场三大主体促进农民工就业[11]。纪韶指出中央政府与地方政府、地方政府之间、政府与企业之间的博弈在一定程度上影响了农民工就业政策的执行[12]。顾微微认为在促进农民工就业过程中政府存在角色越位和错位问题,尽管政府投入大量资金、出台众多政策致力于促进农民工就业,但仍需使之体系化系统化[13]。

已有文献少有从政策制定本身角度出发,结合农民工就业政策特点进行的评价。赖德胜等人认为,对政策的科学评价是检验政策价值和效益的有效手段,能够帮助政策发布者判定政策产生的实际影响,发现现有政策存在的不足,从而提出针对性政策改进建议,保障政策的有效性和科学性,提高政策的实施效果[14]。因此有必要探索针对性评价农民工就业政策的方法,进行可靠的量化研究。

目前国际上较为先进的政策文本评价方法之一是Estrada[15]建立的PMC指数评价模型(Policy Modeling Consistency Index)。从政策量化评价角度,尽可能多地考虑相关变量的联系,遵循政策内部一致性的原则,对发布的政策进行量化评价研究,具有指标可溯性、等级可识别性等优点,多位学者在不同研究领域应用此方法进行了拓展研究。本文以农民工群体为切入点,基于对农民工就业政策原始数据的科学处理,设计了符合农民工就业特点的PMC指标体系,能够有针对性地对政策文本进行量化评价,客观反映待评价政策的真实情况,并选取代表性政策绘制PMC曲面图,提出政策优化建议为完善农民工就业政策体系提供科学依据。

二、基于文本挖掘的农民工就业政策 PMC 指数模型构建

(一)研究思路与样本获取

以 2015 年 5 月 1 日发布的《关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》(国发〔2015〕23 号)为标志进行政策文本收集,该文件作为指导新形势下就业创业工作的重要文件,在丰富和发展了就业政策内涵的基础上重点强调了农民工就业问题。在政策文本获取过程中,遵循权威性、严谨性、完整性和精确性原则,收集了对北京市"十三五"期间农民工就业产生重要影响的 18 项典型政策。在时间选择上,将政策文本筛选时间设置为 2015 年 5 月到 2020 年 5 月;在文本来源上,本文北京和国家级政策一部分来自于北大法宝检索系统,以"农民工"、"农村转移劳动力"、"就业"为关键词进行搜索;另一部分则分别补充自北京市人民政府官网政务公开栏目下政策文件专栏和中央人民政府官网首页信息公开专栏,最终形成本文所研究的影响农民工就业的 18 项典型政策一览表(见表 1),其中北京市地方级政策 8 项,国家相关部门发布的政策 10 项。

表 1　本文所研究的影响农民工就业的 18 项典型政策一览表

编号	政策名称	发文字号	政策发布机关	政策发布日期
P_1	北京市人民政府关于进一步做好新形势下就业创业工作的实施意见	京政发〔2015〕59 号	北京市人民政府	2015 年 12 月 7 日
P_2	北京市人民政府关于进一步做好为农民工服务工作的实施意见	京政发[2016]27 号	北京市人民政府	2016 年 7 月 13 日
P_3	北京市农村工作委员会 北京市人力资源和社会保障局关于进一步做好本市农村劳动力转移就业工作的通知	京政农发〔2017〕20 号	北京市农村工作委员会联合北京市人力资源和社会保障局共同发文	2017 年 6 月 2 日
P_4	北京市园林绿化局关于进一步落实园林绿化管护政策确保农民就业增收工作的通知	京绿原发〔2017〕18 号	北京市园林绿化局	2017 年 8 月 23 日
P_5	中共北京市委、北京市人民政府关于印发《北京市乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》的通知	无	中共北京市委员会,北京市人民政府	2018 年 12 月 30 日
P_6	北京市人力资源和社会保障局关于贯彻落实《北京市人民政府关于做好当前和今后一个时期促进就业工作的实施意见》有关问题的通知	京人社就发〔2019〕17 号	北京市人力资源和社会保障局	2019 年 2 月 12 日
P_7	北京市人力资源和社会保障局北京市财政局关于做好疫情防控期间有关就业工作的通知	京人社就字〔2020〕14 号	北京市人力资源和社会保障局联合北京市财政局共同发文	2020 年 2 月 06 日
P_8	北京市海淀区人民政府办公室印发本区关于常态化疫情防控下聚焦"六稳"做好近期经济工作若干措施的通知	京海政办发〔2020〕9 号	北京市海淀区人民政府	2020 年 4 月 16 日
P_9	国务院关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见	国发〔2015〕23 号	国务院	2015 年 5 月 01 日
P_{10}	国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见	国发〔2016〕8 号	国务院	2016 年 2 月 06 日
P_{11}	国务院关于印发"十三五"脱贫攻坚规划的通知	国发〔2016〕64 号	国务院	2016 年 12 月 02 日

续表 1

编号	政策名称	发文字号	政策发布机关	政策发布日期
P_{12}	国务院办公厅关于完善支持政策促进农民持续增收的若干意见	国办发〔2016〕87号	国务院办公厅	2016年12月06日
P_{13}	国务院关于印发“十三五”促进就业规划的通知	国发〔2017〕10号	国务院	2017年2月06日
P_{14}	关于大力发展实体经济积极稳定和促进就业的指导意见	发改就业〔2018〕1008号	国家发展和改革委员会	2018年7月18日
P_{15}	国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见	国发〔2019〕12号	国务院	2019年6月28日
P_{16}	国务院关于进一步做好稳就业工作的意见	国发〔2019〕28号	国务院	2019年12月24日
P_{17}	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	2020年一号文件	国务院	2020年1月2日
P_{18}	国务院办公厅关于应对新冠肺炎疫情影响强化稳就业举措的实施意见	国发〔2020〕6号	国务院办公厅	2020年3月20日

资料来源：北大法宝、北京市人民政府官网、中华人民共和国中央人民政府官网，经作者整理。

（二）分词处理与词频统计

在获取文本数据的基础上，本文通过对其进行预处理为建模做好准备。由于政策内容全部为中文，因此使用 Jieba 库的中文分词包在 Python 环境下对政策文本进行分词处理操作，然后剔除无法表示文本特征的停用词。鉴于本文的研究主体为农民工就业政策，分词后文档出现频次较高的名词有“国家、北京、社会、农民工”等，量词有“第一、第二、大量、一批”等，对这次词频进行文本分析的意义较小，因此也做了清理，在此基础上，整理了前 50 个有效高频词，如表 2 所示。

表 2 前 50 个高频词及词频汇总

词汇	词频	词汇	词频	词汇	词频	词汇	词频	词汇	词频
服务	979	保障	858	发展	802	企业	530	创业	547
产业	479	支持	443	机制	404	资源	380	培训	363
完善	360	建设	340	管理	284	教育	282	体系	279
扶贫	278	制度	271	鼓励	274	小康	268	文化	268
创新	266	工程	265	设施	252	生态	248	改革	219
能力	217	项目	208	引导	205	市场	202	规划	192
信息	191	工资	188	标准	183	权益	182	人才	181
资金	179	统筹	179	贫困地区	178	开发	170	旅游	157
特色	151	培育	149	计划	149	生产	145	治理	143
岗位	141	平台	140	综合	133	帮扶	129	改造	105

资料来源：基于 Python 的文本挖掘处理结果

根据表 2 可以看出，“服务、保障、发展、企业、创业”的词频（按词频由高到低排列）排名前五，体现政策贯彻了“十三五”规划中强调的“加强重点群体就业保障、创业带动就业、积极促进就业”的思路，也明确了农民工就业政策的重点关注方向。其他高频词则体现出以下特点：（1）在政策设计理念中，出现的高频词有“机制、体系、制度、改革、计划”（按词频由高到低排列），显示在促进农民工就业过程中政策文本关注机制体制建设，注重相关体系完善，以改革促进发展，以计划推进具体工作；（2）从促进就业的政策落实方式来看，出现的高频词为“支持、完善、建设、管理、鼓励、引导、标准、统筹、综合”（按词频由高到低排列），表明推动农民工就业需要多种方式统筹协调；

(3)从政策内容角度出发,出现的高频词有“产业、资源、培训、教育、文化、工程、设施、生态、能力、工资、资金、开发、旅游”(按词频由高到低排列),说明北京市着力于拓宽农民工就业渠道,提升农民工就业能力,实现农民工群体更全面更高质量就业;(4)从政策意义角度出发,“扶贫、小康、贫困地区”(按词频由高到低排列)词频较高,可以看出农民工就业事关全面建成小康社会和脱贫攻坚任务完成,具有重大政治经济意义。

(三)构建农民工就业政策 PMC 指数模型

PMC 指数模型的理论在假定变量服从二进制分布的前提下,通过平衡变量可以有效避免在政策量化评价过程中人为评价的主观性,并能通过 PMC 指数和曲面图直观反映政策特征,为政策优化提出针对性改进路径。

本文总结政策文本高频词,将农民工就业政策的具体特点与 PMC 指数模型结合,形成了农民工就业政策 PMC 评价指标体系。具体步骤为:第一,根据 Estrada[15] 的设计理念,将本文一级指标选定为 10 个,分别为:政策性质(X_1)、政策时效(X_2)、政策领域(X_3)、政策评价(X_4)、政策功能(X_5)、政策内容(X_6)、发布机构(X_7)、调控范围(X_8)、激励约束(X_9)、政策公开(X_{10}),并设计了 X_1 政策性质和 X_4 政策评价的二级指标;第二,根据高频词所反映的政策重点关注领域,对 X_5 政策功能,X_6 政策内容和 X_9 激励约束下的二级指标内容和评价标准进行了界定;第三,结合张永安和郄海拓[16]、丁潇君和房雅婷[17]和董纪昌等[18]政策评价时关于 X_7 发布机构和 X_8 调控范围的指标设计理念,以及对农民工就业政策可能涉及到的内容进行了二级指标的设定;第四,结合我国每年一号文件关注三农问题、五年规划制定时间以及小康社会建设过程中政策的时效和涉及的领域对 X_2 政策时效和 X_3 政策领域进行了二级指标的设定,最终形成了一个由 10 个一级变量和 37 个二级变量组成的农民工就业政策 PMC 评价体系,如表 3 所示。

在指标体系设置过程中,一级变量政策性质 X_1 用于判断该政策是否对农民工就业有预测、监管和支持等作用。政策时效 X_2 根据政策内容涉及的时间长度分为本年内、短期、中期和长期四个阶段。政策领域 X_3 分为经济、政治和社会服务三个领域。政策评价 X_4 则根据目标是否明确、方案是否科学、依据是否充分三个方面对农民工就业政策进行评价。政策功能 X_5 结合促进农民工就业政策实际情况和文本挖掘的高频词,分为中介调控、扩大需求、优化环境、强化保障四个方面。政策内容 X_6 包含加强培训、完善社保、消除歧视、保障工资、鼓励创业、促进农民工市民化六个角度。发布机构 X_7 用国家、地方级两个层次进行划分。调控范围 X_8 用来区分政策的实际调控对象,包括国务院各部委、北京市及各区、不同产业、不同企业四个层级。激励约束 X_9 旨在评价政策中是否通过监督考核机制规范农民工就业,是否从需求端进行岗位创造,是否重视激励企业用工,是否关注农民工就业过程中的技能培训,以及是否通过设施建设促进农民工就业。政策公开 X_{10} 指政策是否公开发布,该一级变量下无二级变量。

PMC 指数模型在文本挖掘的基础上,有别于以往的专家评分法,有利于保证本文量化评价的客观性。该指数模型有四个基本步骤:首先选定待评价政策(见表 1),随后按照公式(1)确定二级变量 $X_{i:j}$ 取值,二级变量均服从[0,1]分布;然后根据公式(2)计算各一级变量的值;最后将各一级变量带入公式(3)计算不同政策的 PMC 指数,并根据标准进行评级与曲面图绘制。

$$X_{i:j} \sim N[0,1],$$

其中 i = 一级变量;j = 二级变量,$i,j = 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,\cdots\infty$　　(1)

$$X_i = \left(\sum_{j=1}^{n} \frac{X_{i:j}}{n}\right)$$

$$X_i \sim R[0,1]$$

表3 农民工就业政策PMC评价指标体系及评价标准

一级指标	二级指标	评价标准
X_1 政策性质	$X_{1;1}$预测	体现预测性,有则为1,没有为0
	$X_{1;2}$监管	体现监管性,有则为1,没有为0
	$X_{1;3}$支持	体现支持特征,有则为1,没有为0
	$X_{1;4}$建议	提出建议,有则为1,没有为0
	$X_{1;5}$引导	包含引导性,有则为1,没有为0
	$X_{1;6}$描述	包括客观描述,有则为1,没有为0
X_2 政策时效	$X_{2;1}$长期	涉及多于十年的内容,有则为1,没有为0
	$X_{2;2}$中期	涉及五到十年内容,有则为1,没有为0
	$X_{2;3}$短期	涉及一到五年内容,有则为1,没有为0
	$X_{2;4}$本年内	涉及本年内的内容,有则为1,没有为0
X_3 政策领域	$X_{3;1}$经济	涉及经济手段促进农民工就业,有则为1,没有为0
	$X_{3;2}$政治	涉及政策促进农民工就业,有则为1,没有为0
	$X_{3;3}$社会服务	涉及社会服务促进农民工就业,有则为1,没有为0
X_4 政策评价	$X_{4;1}$目标明确	政策目标明确,有则为1,没有为0
	$X_{4;2}$方案可行	政策科学可执行,有则为1,没有为0
	$X_{4;3}$依据充分	政策依据充分,有则为1,没有为0
X_5 政策功能	$X_{5;1}$统筹调控	涉及通过调控促进农民工就业,有则为1,没有为0
	$X_{5;2}$扩大需求	涉及扩大需求促进农民工就业,有则为1,没有为0
	$X_{5;3}$强化保障	涉及通过加强保障促进农民工就业,有则为1,没有为0
	$X_{5;4}$完善体制	涉及完善、改革优化机制体制促进农民工就业,有则为1,没有为0
X_6 政策内容	$X_{6;1}$加强培训	政策重视农民工培训,是则为1,否则为0
	$X_{6;2}$完善社保	政策重视社会保障,是则为1,否则为0
	$X_{6;3}$消除歧视	政策重视消除就业歧视,是则为1,否则为0
	$X_{6;4}$保障工资	政策重视保障农民工工资,是则为1,否则为0
	$X_{6;5}$鼓励创业	政策重视创业带动就业,是则为1,否则为0
	$X_{6;6}$资金投入	政策重视加大资金投入,是则为1,否则为0
X_7 发布机构	$X_{7;1}$国家级	国务院或其办公厅、各部委发布,是则为1,否则为0
	$X_{7;2}$地方级	北京市及相关机构发布,是则为1,否则为0
X_8 调控范围	$X_{8;1}$国务院各部委	调控范围包含国务院各部委,是则为1,否则为0
	$X_{8;2}$北京市及各区	调控范围包含北京市各部门,是则为1,否则为0
	$X_{8;3}$产业	调控范围包含具体产业,是则为1,否则为0
	$X_{8;4}$企业	调控范围包含不同企业,是则为1,否则为0
X_9 激励约束	$X_{9;1}$监督考核	政策通过监督考核机制规范就业,是则为1,否则为0
	$X_{9;2}$岗位创造	政策从需求端进行岗位创造,是则为1,否则为0
	$X_{9;3}$用工激励	政策重视激励企业用工,是则为1,否则为0
	$X_{9;4}$技能培训	政策鼓励企业提供技能培训,是则为1,否则为0
	$X_{9;5}$设施建设	政策通过设施建设促进就业,是则为1,否则为0
X_{10}政策公开	——	政策公开发布,是则为1,否则为0

其中 n 表示二级变量的个数,$n=1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,\cdots\infty$ (2)

$$PMC = X_1\left(\sum_{a=1}^{6}\frac{X_{1;a}}{6}\right) + X_2\left(\sum_{b=1}^{4}\frac{X_{2;b}}{4}\right) + X_3\left(\sum_{c=1}^{5}\frac{X_{3;c}}{5}\right) +$$

$$X_4\left(\sum_{d=1}^{3}\frac{X_{4;d}}{3}\right) + X_5\left(\sum_{e=1}^{4}\frac{X_{5;e}}{4}\right) + X_6\left(\sum_{f=1}^{6}\frac{X_{6;f}}{6}\right) + X_7\left(\sum_{g=1}^{2}\frac{X_{7;g}}{2}\right) +$$

$$X_8\left(\sum_{h=1}^{4}\frac{X_{8;h}}{4}\right) + X_9\left(\sum_{k=1}^{5}\frac{X_{9;k}}{5}\right) + X_{10} \quad (3)$$

根据本文 10 个一级指标的数量,结合 Estrada[19] 的评级标准,得到本文 PMC 指数评级标准,如表 4 所示:

根据公式(1) -(2)可以计算出 18 项政策中每项政策的二级指标具体得分,由于篇幅所限,文中不再详细列示。在此基础上根据公式(3)计算出 18 项政策各自的 PMC 指数,然后与各指标最优政策(即后文将引入的完美虚拟政策)PMC 得分相减得到凹陷指数,最后结合表 4 的评级标准,得到 18 项农民工就业政策 PMC 指数排名和评级,如表 5 所示。

表 4　PMC 指数评级标准

PMC 得分	政策评价
[0,4.99]	不良级
[5,6.99]	可接受级
[7,8.99]	优秀级
[9,10]	完美级

数据来源:根据 Estrada 论文中的评价标准整理

表 5　18 项典型农民工就业政策的 PMC 指数

	X_1	X_2	X_3	X_4	X_5	X_6	X_7	X_8	X_9	X_{10}	PMC 指数	排名	评级	凹陷指数
P_1	0.50	0.25	0.67	1.00	1.00	0.50	0.50	0.50	0.80	1,00	6.72	7	可接受级	3.28
P_2	0.67	0.50	1.00	1.00	1.00	1.00	0.50	0.50	0.60	1.00	7.52	3	优秀级	2.48
P_3	0.67	0.25	0.67	1.00	1.00	0.83	0.50	0.50	0.40	1.00	6.57	10	可接受级	3.43
P_4	0.17	0.25	0.67	1.00	0.50	0.33	0.50	0.50	0.20	1.00	5.12	17	可接受级	4.88
P_5	0.33	0.50	1.00	1.00	1.00	0.83	0.50	0.50	0.80	1.00	7.21	5	优秀级	2.79
P_6	0.17	0.25	0.33	1.00	0.25	0.17	0.50	0.50	0.20	1.00	4.37	18	不良级	5.63
P_7	0.33	0.25	0.33	1.00	0.25	0.83	0.50	0.50	0.60	1.00	5.59	15	可接受级	4.41
P_8	0.50	0.25	0.67	1.00	0.50	0.33	0.50	0.50	0.20	1.00	5.70	14	可接受级	4.30
P_9	0.83	0.50	1.00	1.00	0.75	1.00	1.00	1.00	0.60	1.00	8.68	1	优秀级	1.32
P_{10}	0.50	0.50	1.00	1.00	0.50	0.83	0.50	0.50	0.80	1.00	7.13	6	优秀级	2.87
P_{11}	0.50	0.50	0.67	1.00	0.50	0.83	1.00	1.00	0.60	1.00	7.35	4	优秀级	2.65
P_{12}	0.33	0.50	0.67	1.00	0.75	1.00	0.50	0.50	0.40	1.00	6.40	12	可接受级	3.60
P_{13}	0.50	0.50	0.67	1.00	0.75	0.83	0.50	0.50	0.40	1.00	6.65	9	可接受级	3.35
P_{14}	0.17	0.25	0.33	1.00	0.75	0.50	0.50	0.50	0.80	1.00	5.55	16	可接受级	4.45
P_{15}	0.17	0.50	0.67	1.00	0.50	0.50	0.50	0.50	0.40	1.00	5.74	13	可接受级	4.26
P_{16}	0.17	0.50	1.00	1.00	0.50	0.50	0.50	0.50	0.60	1.00	6.52	11	可接受级	3.48
P_{17}	0.67	0.50	1.00	1.00	0.75	0.83	0.50	0.50	0.80	1.00	8.05	2	优秀级	1.95
P_{18}	0.50	0.25	0.67	1.00	0.50	0.67	0.50	0.50	0.60	1.00	6.69	8	可接受级	3.31
均值	0.43	0.39	0.72	1.00	0.65	0.68	0.55	0.56	0.54	1.00	6.53	–	–	3.47

数据来源:作者计算整理

(四)政策评价结果分析

通过对 18 项待评价农民工就业政策进行基于 PMC 指数模型的量化评价研究,得到了表 5 的评价结果,可以看出,这 18 项政策中可接受级及以上为 17 项,占比 94.44%,其中优秀级 6 项,占比 33.33%,说明 2015—2020 年期间,无论是国家还是北京市出台的农民工就业政策绝大部分在政策设计和制定过程中较为充分地考量了农民工就业所涉及的各维度,可以在“十三五”期间有效促进农民工就业,其中优秀级政策的推动作用尤为明显。

在政策评价过程中,可以明显看出“十三五”期间农民工就业政策表现出以下三个特点:第一,政策发文层级一直属于最高级,无论是国家层面以国务院或国务院办公厅为主要发文单位,还是地方层面以地方人民政府为主导的发文层级,均体现了三农工作的重要地位,农民工就业受到重点关注,对新型城镇化建设和国家经济持续稳定发展意义重大;第二,政策融合度不断增强。国家层面的政策仍旧主要以国务院或国务院办公厅为主,但以北京为例,政策出台单位已经由单一部

门出台逐渐变为多部门或者直接负责部门出台具体政策,以针对性地落实中央文件,多部门联合推动农民工就业成为一种趋势,政策内容也逐步细化且具备可操作性;第三,政策体系化系统化思维逐渐完善,农民工就业事关全局,从纲领性文件到具体落实政策,从中央到地方,从设计理念到资源统筹调度,呈现出不断优化趋势。

在对政策进行排序之后,根据表1回溯政策还可以发现,P_9、P_{17}、P_2、P_{11}、P_5和P_{10}共计6项政策得分由高到低,评价结果均属于优秀级,占比33.3%。而P_1、P_{18}、P_{13}、P_3、P_{16}、P_{12}、P_{15}、P_8、P_7、P_{14}和P_4共计11项政策得分由高到低,评价结果属于可接受级,占比61.1%。从整体来看,充分说明由于农民工就业关乎全国发展大局,在设计政策时,覆盖面越广、统筹调控力度越强,越重视加强保障、提升就业技能,评分越高。接下来对优秀级政策进行逐一评价,能够为可接受级政策的优化提供更多值得借鉴的思路。

从评价结果为优秀级的单项政策来看,P_9是国务院2015年5月1日颁布的《关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》,这项政策覆盖面广、统筹调控力度强、政策措施全面且激励约束手段丰富,各项指标考虑较为科学周到,从宏观到微观相应条款描述充分,既体现了该政策作为新形势下促进农民工就业的纲领性文件的重要地位,又体现了促进农民工就业的政策体系要重视顶层设计,建立从中央到地方的分层指导落实流程,全方位推进政策贯彻落实和监督反馈,因此P_9的PMC得分为8.68分,评分最高,排名第1。

P_{17}是国务院2020年1月2日颁布《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》,该政策作为2020年一号文件,加入了多种激励约束手段,既提纲挈领又具备可操作性,该政策既承袭了2014年开始一号文件关注三农问题的传统,又针对决胜全面小康社会的具体目标设计了系统化体系化的政策体系,重视促进新生代农民工就业,最为明显的是体现在X_6政策内容中,不只关注就业数量的实现,也采取措施关注了新生代农民工就业环境、就业前培训、就业中社会保障和创业带动就业等,以此促进农民工尤其是新生代农民工就业质量的提升,因此PMC得分为8.05分,排名第2。

P_2是北京市人民政府2016年颁布的《关于进一步做好为农民工服务工作的实施意见》,X_1政策性质,X_2政策时效,X_5政策功能三个指标上均显著高于均值水平:从X_1政策性质上看,P_2体现了预测、监管、支持、建议和引导的重要特点,从政策设计到政策监督,围绕服务农民工以促进这类群体实现就业进行了细致规范;从X_2政策时效上看,五年的政策时长兼顾了政策的灵活性和规划性,有利于后续政策的进一步贯彻与针对性调整;从X_5政策功能上看,重视统筹调控、强化保障和完善机制体制,是较有代表性的地方政府实施办法,因此,PMC得分7.52,排名第3。

P_{11}是国务院2016年颁布的《关于印发"十三五"脱贫攻坚规划的通知》,在X_6政策内容和X_8调控范围上两项一级指标中得分明显高于均值,该政策以精准脱贫和精准扶贫为政策切入点,注重培训提高农民工持续就业能力以使其获得收入,加大资金投入帮助农民工实现就业,保障农民工依法获得工资,并形成了从政策设计理念到具体条款执行的全流程系统化思维,通过综合调控国务院各部委、地方政府和不同产业全方位促进农民工就业,因此PMC得分7.35,排名第4。

P_5是中共北京市委员会和北京市人民政府2018年联合发布的《北京市乡村振兴战略规划(2018—2022)》,该政策在X_6政策内容和X_9激励约束两项一级指标中得分较高,P_5依托乡村振兴战略的整体设计理念,两部门联合发文,建立了引导就近非农就业、鼓励农民工运用自身优势进行创业、保障劳务输出等促进农民充分就业的运行机制,从岗位创造到监督考核,政策内容和激励约束方式较为丰富,因此PMC得分7.21,排名第5。

P_{10}是国务院2016年颁布的《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》,该政策与P_5均在X_6政策内容和X_9激励约束两项一级指标中得分较高。新型城镇化作为中国未来城镇化发展的战

略方向,在产业结构调整的基础上更重视信息化、智能化和创新化的多元发展目标,在农民工就业领域,尤其是对新生代农民工而言,催生了新的就业领域、拓宽了新的就业空间,在政策导向和设计理念中体现得尤为明显,更要求政策能够通过丰富全面的政策内容和合理有效的激励约束,提升农民工就业层次、维护农民工就业权益,在保障就业数量的基础上,重视就业质量,因此该政策 PMC 得分 7.13,排名第 6。

从评价结果为可接受级的单项政策来看,各项政策整体上较为合理,在政策设计和制定过程中较为充分地考量了农民工就业所涉及的各维度,措施相对到位,能够有效促进农民工就业。以单项政策 P_1 为例,该政策重视新形势下就业创业工作的联动,在 X_3 政策领域中,除运用经济手段促进农民工就业以外,还注重完善社会服务;在 X_9 激励约束中通过创业带动就业,从需求端进行岗位创造,并激励企业提供技能培训。为进一步明确优化方向,在下一小节将通过 PMC 曲面图选择代表性政策进行深度分析。

但在 18 项政策中仍有 1 项不良级政策 P_6,该政策为 2019 年 2 月 12 日北京市政府发布的《关于做好当前和今后一个时期促进就业工作的实施意见》,虽然该政策以促进就业为出发点,属于纲领性政策意见,但在需求端以鼓励企业增加用工为主,并没有制定相对完善的全面激励约束措施扩大就业需求;在供给端以失业保障金形式维护未就业群体基本权益,但没有设计更具针对性的提高就业能力的配套措施;在供需匹配结合的角度,社会服务和中介机构的作用还没有完全得到具体落实,因而该政策评分最低,说明解决农民工就业问题不仅需要通过经济手段,还涉及政治、就业环境优化、需求刺激等诸多方面,要在完备的政策体系指导下,对农民工就业过程中可能遇到的问题进行科学预测,对已经遇到的问题进行详细剖析,实现闭环监督与规范,真正促进农民工更充分更高质量就业。

三、农民工就业政策 PMC 曲面分析和优化思路

(一)基于 PMC 曲面评价可接受级政策 P_7 和 P_{18}

由于本文共有 10 个一级变量,但是一级变量 X_{10} 下无二级变量,且 X_{10} 变量取值中 18 项政策均为 1,考虑到矩阵的对称性和平衡性,根据惯例剔除 X_{10},把促进农民工就业政策 PMC 指数一级变量得分转换为三阶矩阵,如公式(4)所示:

$$\text{PMC 曲面} = \begin{pmatrix} X_1 & X_2 & X_3 \\ X_4 & X_5 & X_6 \\ X_7 & X_8 & X_9 \end{pmatrix} \tag{4}$$

由于对“十三五”期间北京市农民工就业产生重大影响的典型政策随时间推移和环境变化也在不断发展,因而在选取样本政策绘制 PMC 曲面图时,选择了北京市发布的可接受级政策中发布日期最近的政策 P_7 和国务院发布的可接受级政策中发布日期最近的政策 P_{18},探讨这两项政策可以优化改进的方向。为方便比较,本文引入一项“完美”的虚拟促进农民工就业政策 P_{19},该虚拟政策各项得分均为 1,可以在比较中针对二级指标提出更具体明确的优化内容。

由于引入的“完美”虚拟政策 P_{19} 各项评分均为 1,因此其图形为平行于底面的一个平面,如图 1 所示。首先分析北京市发布的可接受级政策 P_7 和国务院发布的可接受级政策 P_{18},这两项政策的 PMC 曲面图如图 2、图 3 所示,其中不同色块代表不同数值的指标得分,凸出部分表示该政策在对应指标上得分较高,凹陷部分则表示该政策在对应指标上得分较低。

P_7 为 2020 年 2 月 6 日新冠肺炎疫情形势爆发时北京市人社局和财政局联合发布的《关于做好疫情防控期间有关就业工作的通知》,PMC 评分为 5.75,评价等级为可接受级,排名第 15。结合政策出台背景和疫情防控的阶段性特征可以看出,北京市作为首都,承担重要政治功能,能够在第

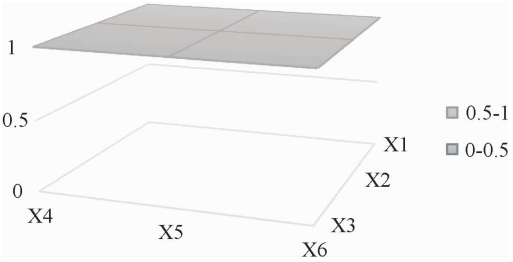


图1 完美级虚拟完整政策 P_{19} 的 PMC 曲面图

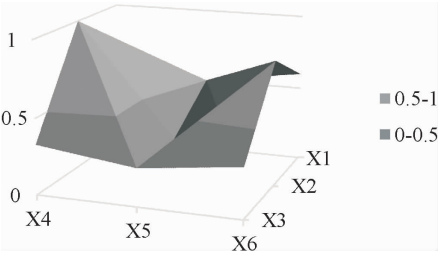


图2 可接受级政策 P_7 的 PMC 曲面图

一时间迅速发布政策保障并促进农民工就业，既是对国家政策的积极响应也能对其他地方政策产生示范效应。从政策各一级指标得分可以看出，X_5 政策功能、X_3 政策领域、X_2 政策时效、X_1 政策性质、X_8 调控范围、和 X_7 发布机构共6个一级指标得分低于均值（按与均值差值的绝对值由大到小排列），X_6 政策内容和 X_9 激励约束2个一级指标得分高于均值（按与均值差值的绝对值由大到小排列），X_4 政策评价和 X_{10} 政策公开2个一级指标得分等于均值。

该政策在 X_5 政策功能方面以保障性措施实现农民工返岗，没有继续挖掘潜在的机制体制、岗位需求问题。在 X_3 政策领域中重视用政治调控方式对农民工就业进行保障，而经济方式和社会服务方面相应机制设计较少。由于新冠肺炎疫情属于重大突发事件，因此该政策在 X_2 政策时效方面对疫情发展走势预测不够明确，时效有限。该政策的特性也进一步影响了 X_1 政策性质和 X_8 调控范围，表现为 P_7 以引导为主而缺少预测、监管和支持性措施。虽然是两部门联合发文（X_7 发布机构），但调控范围相对狭窄，对与农民工就业直接相关的产业和企业要求较少，在政策部署和落地执行中灵活性和操作性相对弱于其他政策，因此导致 PMC 评分较低。

但该政策作为紧急出台的政策在评级中仍属于可接受级政策，为重大公共卫生事件下农民工群体就业提供支撑作用。在 X_6 政策内容中，对农民工就业过程中的社保、工资和就业环境给与了应有的重视。在 X_9 激励约束中能够在相对短的时间通过制度规范并促进农民工就业。总体而言，该政策的 PMC 指数仍然处于合理层次，能够有效促进农民工就业。但需要注意，政策的制定与执行是动态调整的过程，建立 PMC 指数评价模型的目的是要通过对照政策标准寻找现行政策相对薄弱的环境，通过政策内部各指标的纵向比较和不同政策之间的横向比较，最终优化政策评价理念，设计出政策改进方向。面对农民工就业需求与供给的阶段性结构矛盾，政策设计应更关注重大突发事件下的就业培训体系、劳动技能提升、工资发放等问题的综合设计思维，才能在当前疫情防控常态化下促进农民工群体更充分更高质量就业。

P_{18} 为2020年3月20日国务院办公厅发布的《关于应对新冠肺炎疫情影响强化稳就业举措的实施意见》，PMC 评分为6.69，评价等级为可接受级，18项政策中排名第8。该政策与 P_7 同属于新冠肺炎疫情爆发后出台的促进农民工就业政策，可以看出在疫情爆发后，农民工这类重点群体的就业被高度重视，从中央到地方，各部门的关注度越来越高，从工作部署向体制化改革的思路准备也初具形态。但这两项可接受级政策在促进农民工就业的过程中，仍有一些共性问题可以进一步优化。

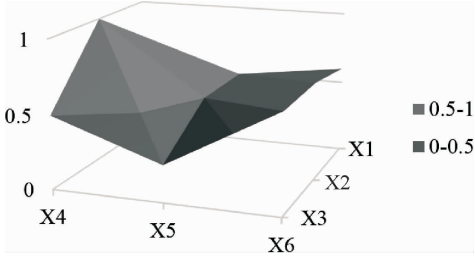


图3 可接受级政策 P_{18} 的 PMC 曲面图

从政策各一级指标得分可以看出，X_5 政策功能、X_2 政策时效、X_8 调控范围、X_3 政策领域、X_7 发布机构和 X_6 政策内容共6个指标得分低于均值（按与均值差值的绝对值由大到小排列），X_1 政

策性质和 X_9 激励约束 2 个一级指标得分高于均值(按与均值差值的绝对值由大到小排列),X_4 政策评价和 X_{10}政策公开 2 个一级指标得分等于均值。

在低于均值的 6 个一级指标中,在 X_5 政策功能中该政策作为国家级政策重视统筹调控进行了宏观层面的准确判断,但没有进一步针对扩大岗位需求、完善机制体制提出更具体地指导意见。由于 P_{18}与 P_7 同属于重大突发事件后的应急处理方案,在 X_2 政策时效、X_8 调控范围和 X_3 政策领域的具体规定方面相比于其他政策具有一定劣势,这是政策出台本身的环境限制。其余 2 个一级指标虽然低于均值,但差值较小。

在高于均值的 2 个一级指标中,则体现了国家级政策的优势。从国家政策的引导作用出发,该政策体现了农民工就业覆盖面广、统筹协调难度大的特点,也反映了促进农民工就业在现代农村发展背景下的新特点。农民工在全球产业链中处于劳动密集型产业的中低端位置,受到外部环境影响较大,随着电商模式的发展,农民工除外出务工就业以外,应抓住新业态新模式发展的机遇期,适应现代农业农村发展的新趋势,主动拓宽就业渠道。政策制定方更需要以文件形式,通过全面合理的有效措施刺激农民工开发电商模式下的新就业途径,提高农民工网络时代的就业能力,维护农民工在新模式下的就业权益,通过全面系统的政策体系探索农民工更充分更高质量就业的新路径,增强农民工就业政策的实施效果。

以 P_7 和 P_{18}两项可接受级政策为例的深入分析,追溯了一级指标和二级指标的评价过程,既体现了 PMC 指数模型对经济因素和非经济因素的双重考量优势,也能在一定程度上对相关政策评价提出进一步优化建议。在之后的政策创设过程中,要充分考虑目标群体和时代背景之间的影响,出台针对性强、目标明确、层级明确、监督考核和激励约束体系完备的政策,总结经典经验进行推广,对政策内容和形式进行进一步创新。

(二)基于 PMC 两种优化思路分析得分最低政策 P_6

由于 PMC 指数模型具有可追溯性,能够更好地对政策特点进行分析,可以提出更为具体、客观和有针对性的提升措施,因此具体优化思路还可以从两个方面展开:第一种思路是比较该政策各一级指标与所有政策均值的差异;第二种思路是根据凹陷指数比较该政策与虚拟完美政策之间的差异。本文选取得分最低的 P_6 政策进行详细说明。

从第一种思路来看,根据表 5 可以发现,P_6 政策在 X_6 政策内容、X_5 政策功能、X_3 政策领域、X_9 激励约束和 X_1 政策性质(按照与均值的差距由大到小依次排列)的得分明显低于各自指标对应的均值水平,最大差值高达 0.51,其他指标虽然也低于均值,但因为程度较低或者二级指标较少,暂不做详细讨论。农民工问题产生于中国城乡二元结构,这类群体由于文化水平较低,主动提升劳动技能的意识和能力较弱,就业环境相对较差,在就业市场中更依赖于就业政策的保障和引导。从 X_6 政策内容上该政策强调通过完善财政体系促进农民工就业,但是缺少对农民工就业技能的培训和就业环境的优化;从 X_5 政策功能上 P_6 虽然重视了社会保障,但缺少需求端的提升和省市级的统筹调控;从 X_3 政策领域上,P_6 以政治领域为关注重点,但是经济和社会服务领域的措施没有得到综合体现;从 X_9 激励约束角度,保障力度较强而刺激就业需求力度较弱;而 X_1 政策性质方面则以监管为主,预测和引导性较弱。因此,PMC 得分在 18 项政策中最低,可以遵循“完善政策内容—健全政策功能—扩大政策覆盖领域—多举措实现激励约束—加强政策预测引导性质”的路径进行政策优化,从需求端扩大对农民工群体的就业需求,从供给端提高农民工就业的能力,从社会保障领域优化农民工就业环境、确保农民工依法获得收入,通过财政措施激励和约束劳动力市场中的不同群体,最终使得政策体现出预测性、指导性和规范性,保障一段时期内的农民工就业。

从第二种思路来看,根据凹陷指数的逻辑,可以计算代表性政策 P6 各一级指标与“完美”虚拟政策各一级指标比较后得到的凹陷指数百分比,数值大小代表了理论上农民工就业政策改进的指

标顺序。结果显示,一级指标中占比前四位的依次为 X6 政策内容(15%)、X1 政策性质(15%)、X9 激励约束(14%)和 X13 政策功能(13%)。即理论上该政策优化的路径为"丰富政策内容—强化政策性质—加强激励约束—完善政策功能"。由此看出,基于 PMC 指数模型的农民工就业政策优化思路并不唯一,需要根据政策环境进行调整,某个指标对应的政策措施也会对其他政策产生联动影响从而影响其他指标得分,对政策进行量化评价应注重政策指标之间的关系,全面规划政策的顶层设计,关注政策体系的完善,将政策设计理念拆分至具体指标进行落实,从而增强政策的针对性和有效性。

四、结论与政策建议

本文基于文本挖掘法和 PMC 指数模型构建了针对农民工就业政策的量化评价体系,收集了 18 项对"十三五"时期农民工就业产生重要影响的典型政策进行建模分析,最后根据本文得出的评价结果,通过绘制 PMC 曲面图对可接受级政策 P_7 和 P_{18} 的改进方向开展研究,并运用两种优化思路针对性地提出了得分最低的 P_6 的具体优化路径。根据本文的政策梳理和高频词分析结果可以看出,在促进农民工就业过程中,北京市和国家始终坚持"坚持就业优先战略,实施更加积极的就业政策,创造更多就业岗位,完善创业扶持政策"的指导理念,绝大部分政策能够有效促进农民工就业,有助于实现"稳就业"目标。最后,本文选取 3 项政策开展量化评价,从政策角度为"十四五"期间,政府在推进新型城镇化、促进农民工市民化的过程中提出以下几点建议:

在坚持就业优先战略基础上,进一步优化农民工就业政策设计的理念,北京市更要充分发挥政策的引导示范作用。农民工作为我国重点关注的就业群体之一,其就业问题由来已久,涉及面较广,跨省就业、社保、工资、就业歧视等多种问题交织。北京市在出台政策时要在国家的规划和指导下,既要建立短期快速解决就业岗位的有效机制,应对类似重大突发社会事件,在短期内通过组织调度集中高效率落实农民工就业问题,也要进一步完善多措并举、由上至下、分工明确和统筹协调的长效机制,为农民工从实现就业到更充分更高质量的就业提供可靠科学的制度保证。

以农村发展带动农民工就业,发展和规范与农民实际情况相适应的劳动力市场,全面强化财政支持、人才激励和新基建投资等力度,强化政策中激励约束内容。一方面,从劳动力供给的角度,通过规范政策内容继续加大农民工职业技能培训力度,提高农民工整体素质、提高农民工就业竞争力;另一方面,从劳动力需求的角度,发挥政策的引导鼓励作用,进一步开拓市场需求,挖掘小微企业对农民工就业的吸纳能力,积极培育农村市场、发展农村经济、构建因地制宜的农村产业结构、完善基础设施建设,以农村发展带动农民工就业,实现更多劳动力的就地消化,真正通过农业产业化、农村城镇化的方式,在推进农民工市民化的思路指导下解决农民工就业问题。

在疫情防控"保就业"的新背景下,建立以互联网平台为依托的覆盖多行业、多类型企业的定向解决就业机制,完善政策体系。针对农民工就业渠道较窄和就业信息不通畅等问题,需要以国家级政策为主导,地方级政策为辅,充分运用大数据,强化用工信息对接,引导、支持和鼓励符合条件的各类型企业积极采取灵活就业、临时兼职等多种形式促进农民工就业。在"十四五"规划期间,要关注农民工就业在总量、结构和质量方面出现的新变化,通过多元化就业促进形式,让农民工在城镇能够安居乐业,真正释放这类群体的消费潜力,在国内大循环为主题的背景下,增强经济增长动力,实现社会经济高质量发展。

参考文献:

[1]张晓山. 农民工大潮与中国的城镇化进程——改革开放以来农民工的贡献与未来的发展[J]. 河北学刊,2019(2):127-135,148.

[2]魏后凯,芦千文. 新冠肺炎疫情对"三农"的影响及对策研究[J]. 经济纵横,2020(5):36 - 45,2.
[3]纪韶,李小亮. 改革开放以来农村劳动力流动就业制度、政策演进和创新[J]. 经济与管理研究,2019 (1):64 - 74.
[4]简新华,黄锟. "十四五"规划时期中国需要开展农民工市民化攻坚战[J]. 经济与管理研究,2020(10):14 - 20.
[5]黄祖辉,胡伟斌. 中国农民工的演变轨迹与发展前瞻[J]. 学术月刊,2019(3):48 - 55.
[6]童玉芬. 中国农村劳动力非农化转移规模估算及其变动过程分析[J]. 人口研究,2010(5):68 - 75.
[7]陈咏媛. 新中国 70 年农村劳动力非农化转移:回顾与展望[J]. 北京工业大学学报(社会科学版),2019 (4):18 - 28.
[8]谢秀军,陈跃. 新中国 70 年就业政策的变迁[J]. 改革,2019(4):16 - 26.
[9]吴绮雯,武力. 改革开放 40 年来我国城镇就业体制和劳动力转移政策变迁探析[J]. 求实,2019(02):61 - 72,111.
[10]广西财政厅课题组,黄绪全,范英蒙. 广西农民工就业创业财政政策问题研究[J]. 经济研究参考,2017(59):27 - 34.
[11]袁小平,王娜. 资产的多样性、组合与反贫困效果——以 J 市易地搬迁扶贫为例[J]. 山东社会科学,2018(12):92 - 99.
[12]纪韶. 农民工就业政策、问题及调整[J]. 前线,2010(11):33 - 34.
[13]顾微微. 论农民工就业扶持中的政府角色[J]. 科学经济社会,2013(2):76 - 80,86.
[14]赖德胜,孟大虎,李长安,等. 中国就业政策评价:1998 - 2008[J]. 北京师范大学学报(社会科学版),2011(3):110 - 124.
[15]RUIZ ESTRADA M A. Policy modeling: Definition, classification and evaluation[J]. Journal of Policy Modeling, 2011(4):523 - 536.
[16]张永安,郗海拓. "大众创业、万众创新"政策量化评价研究——以 2017 的 10 项双创政策情报为例[J]. 情报杂志,2018(3):158 - 164,186.
[17]丁潇君,房雅婷. "中国芯"扶持政策挖掘与量化评价研究[J]. 软科学,2019(4):34 - 39.
[18]董纪昌,袁铨,尹利君. 基于指数模型的单项房地产政策量化评价研究——以我国"十三五"以来住房租赁政策为例[J]. 管理评论,2020(5):3 - 14.

Quantitative Evaluation of the Migrant Workers' Employment Policies

WANG Ting, LIU Yu
(*School of Business*, *China University of Political Science and Law*, *Beijing* 100088, *China*)

Abstract: This paper adopts the method of text mining to extract the frequency of key words that appear in 18 typical policies to promote the employment of migrant workers in 2015 - 2020, then constructs a PMC index model composed of 10 first-class indicators and 37 second-class indicators to quantitatively evaluate the employment policies of migrant workers. The results show that: the 18 policies focusing on services, security, development, enterprises and entrepreneurship, and 17 of them are acceptable and excellent, accounting for 94.44%, indications are that most of the current policies can effectively promote the employment of migrant workers. On this basis, two policies of acceptable level and one policy with the lowest score are selected, and the improvement direction is analyzed by drawing PMC surface maps. It holds that governments at all level should embody the concept of combining short-term goals and long-term mechanisms when formulating employment policies, further strengthening the incentives and restraints of the policy, so as to continuously improve the vocational skills, and guarantee wage income of migrant workers to enhance the policies utility.

Key Words: employment policy; citizenization of migrant workers; social security; public service; new urbanization