华南农业大学学报(社会科学版)
2023年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第22卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

农民工就业促进政策协同计量研究

李国梁,苏桐湘

(广西大学 公共管理学院,广西 南宁 530004)

摘 要: 政策价值直接影响政策工具的选择偏好与政策目标的确定,立足农民工就业发展权,通过构建"政策价值—政策工具—政策目标"三维分析框架,以103份广西农民工就业促进政策文本为例,设计量化标准手册与政策协同度度量模型,以量化数据客观呈现多维视角下政策协同的真实情况,深入探究农民工就业促进政策协同的路径选择偏好及其协同度。研究发现:政策价值导向下的"生存保障"与"发展共享"协同度偏低;政策工具协同存在严重的结构失衡,需求型政策工具的拉动作用被长期忽视;"就业权益与就业质量"目标缺乏协同,影响新就业形态下农民工的稳定就业;价值实现的路径选择长期存在"就业权益"路径的协同短板等。未来应着力强化"生存保障"价值取向、创新需求型政策工具的组合应用策略、重视"就业权益"目标协同,进而强化政策合力,更好协同促进农民工高质量就业。

关键词: 就业政策;农民工;政策价值;政策协同

中图分类号: F323.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2023)04-0029-15

一、农民工就业促进政策研究现状

党的二十大报告强调,要实施就业优先战略,强化就业优先政策,消除影响平等就业的不合理限制和就业歧视。农民工作为城乡经济互动发展的主力军[1],支持和促进农民工平等就业,是稳定就业大局的重要支撑,更是推进以人为核心的新型城镇化的重要任务。以2006年颁布的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》为标志,农民工就业促进政策的价值基础逐渐由生存权向发展权转变,我国政府通过就业服务均等化、完善就业创业环境、就业技能培训等措施为农民工平等就业持续努力创造平等就业条件、环境和政策支持,逐步推动着农民工高质量和充分就业。发展权的实质是平等[2],而农民工发展权更多关注的是起点上的机会平等、程序上的参与平等与结果上的成果公平三个层面[3]。然而,诸如落户门槛、受教育权限制等体制性障碍未能完全消除,农民工仍面临着就业机会不平等、自由择业权缺失、工作待遇不公平等就业权利贫困现象[4],无法在养老、医疗、公共服务等方面获得与城市居民相同的社会保护[5],这亟需以公共政策赋予农民工各项平等的就业发展权。

农民工就业不仅关乎城乡二元经济结构的改善和城乡一体化进程,而且关乎农业农村农民问题的解决和社会空间的重构[6]。破解农民工就业困境,需从调整技能培训、兜底保障、权益保护等方面的就业政策考虑[7],从制度层面上保障农民工的经济发展权、政治发展权、文化发展权和身份地位发展权[8],进而促进农民工平等就业。作为国家社会政策的重要组成部分,农民工就业促进政策引起学界关注。通过文献梳理,现有研究成果主要集中在以下三方面:一是关于农民工就业政策价值的研究,从公平性的角度出发,探究农民工政策设计过程中的权利回归[9],发现农民工政策存在着对话权利限制、政策信息封闭、利益诉求简化等公平性隐缺问题[10],新阶段下农民公共就

收稿日期: 2023-04-07 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2023.04.004

基金项目: 广西哲学社会科学规划课题(21BSH004)

作者简介: 李国梁(1977—),男,广西桂林人,广西大学公共管理学院副教授,主要研究方向为公共组织人力资源管理。E-mail:liguoliang200503@126.com

业服务政策更倾向于以服务和发展的高度确定其主导价值取向[11]。二是聚焦农民工就业政策演变特征的研究,主要分析农村劳动力流动政策的阶段性特征[12],阐释改革开放后农民工政策由注重效率到注重公平,再到兼顾效率与公平的过程[13-14],探索转型期农民工就业政策中政府角色定位和农民工社会心态的转变[15],发现农民工政策的核心价值已由生存保护向发展促进转型[16]。三是剖析农民工就业政策要素构成,认为农民工就业政策要素应有针对性地进行多条件组合[17],政策目标设置应以回应农民工获得平等就业机会与城镇公共服务权利的利益诉求为主[18],通过差异化政策确保不同劳动力类型与就业岗位的精准匹配[19]。上述研究均以定性研究为主,且未从政策内容本身出发考虑政策制定的协同问题。

政策协调是确保政策目标、政策措施、政策项目等一致性与连贯性的过程,受组织、政治、经济、工具等多种因素影响[20],而公共政策的协调能力更是影响国家治理效能的关键因素[21]。部分学者将计量分析方法应用于公共政策领域,从多角度出发对政策问题进行研究。Estrada M[22]构建PMC模型用于测度公共政策的一致性水平,推断政策制定中存在的优缺点;Hughes C E等[23]依据善治原则构建药品政策的协调分析框架,并依据李克特量表对其进行量化赋分;Von Lüpke等[24]通过对44个国家的原始数据进行编码与聚类分析,剖析气候政策横向协调的制度安排;Schmidt[25]从全球视角出发,基于密度法构建API指标测量方法,探究农业政策与全球气候政策的整合情况。而部分文献从政策本身出发,探索政策量化的新视角,例如:以政策力度、政策目标和政策措施为基本维度,构建政策量化标准操作手册对技术创新政策[26]、节能减排政策[27]、人才政策[28]、开放政府数据政策[29]等的协同度进行研究。其中,针对就业政策的量化研究,学者多采用内容分析法对公共卫生危机治理中的就业政策[30]、青年就业政策[31]等进行政策文本内容语义的编码分析及描述性统计分析,并运用PMC指数模型对农民工就业政策[32]进行量化评价。现有文献虽采用量化方法,但针对农民工就业政策的研究并未考虑政策力度的重要影响,且鲜有学者从政策价值视角出发对农民工就业促进政策协同情况展开计量研究。

政策价值体现的是对公共利益的维护与保障,以多数人福利最大化为出发点制定公共政策[33],而其工具理性与价值理性的政策协同影响着国家现代化治理水平[34]。在农民工就业促进政策制定过程中,政策价值是政策过程的逻辑起点,明确权衡政策价值以及实现什么样的政策目标,是选择政策工具的重要依据[35]。为此,本文立足农民工就业发展权,基于农民工就业促进政策的政策价值、政策目标的演变特征及其政策工具的选择偏好,构建"政策价值—政策工具—政策目标"三维分析框架,设计政策文本量化赋分标准手册与政策协同度度量模型,通过数据测算与分析,尝试利用量化数据探究其政策协同演变路径,客观反映多维视角下政策协同的真实情况,进而提出相关政策建议,为优化农民工就业促进政策协同效应提供科学依据和启示。

二、理论分析框架与研究方法

(一)样本获取与筛选

广西是劳务输出大省,而且政策样本的对比发现,广西农民工就业促进政策与国家层级政策内容有效对接的占比达54.37%,因而以广西农民工就业促进政策文本为研究对象具有较好代表性。通过广西区人民政府、区人社厅等自治区级政府部门的门户网站直接搜索,并辅以文献研读和北大法律信息网——法律法规数据库(简称"北大法宝")检索来收集相关政策文本。政策样本筛选即遵循权威性、可分析性的文本研究共性规则,还有如下具体原则:一是政策文件名称或文本内容、主题词等涉及农民工就业,或农民工群体被纳入其就业政策范围;二是发文主体为广西区级机关单位;三是政策类型包括意见、规划、方案、办法、通知等多种规范性文件。通过严格比对研读式筛选,最终确定2006年1月至2021年12月期间颁布的103份政策文本用于量化分析,如:《广西壮族自治区人民政府关于进一步加强就业再就业工作的通知》(桂政发〔2006〕18号)、

《关于印发广西壮族自治区本级农民工创业专项扶持资金使用管理办法的通知》(桂财社〔2014〕246 号)等。

(二)三维理论分析框架构建

政策价值是公共政策的重要构成要素,政策工具的选择、政策目标的确定与政策价值倾向密不可分。公共政策伦理构建的基本命题在于多元政策价值的兼容与权衡,政策价值的协调影响着公共政策的实施效果[33]。因此,本文以政策价值为研究出发点,构建了"政策价值(X)-政策工具(Y)-政策目标(Z)"三维分析框架,深刻揭示农民工就业促进政策中不同维度的协同演变特征,剖析农民工就业促进政策制定中存在的深层问题。

1. X 维度:政策价值

政策价值作为公共政策的出发点和归宿,蕴含于政策目标、政策工具、政策内容之中[36]。当前公共政策价值倾向涵盖公平、效率、自由、民主等多个方面,因而整合多元政策价值是构建公共政策价值谱系的重要环节[37]。在与政策价值相关的研究文献中,晏子、章晓懿[38]依据残障概念模型的发展历程将残障人士就业政策的价值理念划分为个体模型、社会模式和整合模式;史磊等[39]将海洋捕捞业政策的价值取向划分为经济价值、社会价值和生态价值三种价值维度;郭元凯[16]提出,随着时代的发展,农民工社会政策价值关注点已从单纯的就业保护向发展促进型转变。结合现有研究成果和政策文本的梳理,发现 2011 年之前政策文本以保障农民工获取平等的就业机会为主,随着农民工市民化进程的推进,政策重心逐步转向完善农民工转移就业的发展权利,最后为实现农民工高质量稳定就业给予各项政策支持。因此,本文将广西农民工就业促进政策价值取向划分为三个阶段,即:生存保障阶段(2006.01-2011.12)、利益普惠阶段(2012.02-2017.12)、发展共享阶段(2018.01-2021.12)。然而,对广西农民工就业促进政策价值取向的阶段划分是对政策变迁的时代特征的展现,各阶段的价值取向并不是替代、对立关系,而是阶段超越与发展共存的关系。

2. Y 维度:政策工具

政策工具作为政策制定者达成特定政策目标的手段,其运用方式是对政策价值的反映[40]。罗斯威尔(Rothell)和泽格菲尔德(Zegveld)按照政策工具的不同作用面将政策工具划分为供给型、需求型和环境型。该方法能够较好地体现政府在政策制定过程中的作用,并契合当前政府解决农民工结构性就业矛盾的对策,目前该方法已被广泛应用于研究科技创新政策、人才引进政策、高校毕业生就业政策、创业政策等。因此,本文借鉴该分类方法,将广西农民工就业促进政策的政策工具划分为三种类型:供给型、需求型和环境型。

3. Z 维度:政策目标

政策目标既是政策价值的具体化,也是采用政策工具所取得的结果,是公共政策制定者所希望达到的理想状态[35]。当前学界对政策目标的划分,依据政策内容的差异而有所不同,如:杨艳等[28]将上海市人才政策目标划分为人才质量、人才规模、人才流动和人才效益,何继新等[41]将中国高校创新创业政策目标划分为投入能力、配置能力、支撑能力、管理能力和产出能力。本文通过对广西农民工就业促进政策的发布时间与政策重心演化特征进行梳理分析后,将广西农民工就业促进政策目标取向划分为四个阶段,即:保障就业权益阶段(2006.01-2010.12)、改善就业环境阶段(2011.02-2017.05)、提升就业技能阶段(2017.07-2019.12)、提高就业质量阶段(2020.02-2021.12)。依据阶段划分的各政策目标并不是对立关系,而是政策演化特征的延续与发展。

(三)政策文本量化赋分标准

1. 政策文本的量化标准设计

本文在参考彭纪生等[26]、张国兴等[27]关于政策协同量化模型研究的基础上,结合广西农民工就业促进政策自身特点,制定政策力度、政策价值、政策工具、政策目标的量化标准。其中,政策力度主要反映政策颁布主体的级别。结合广西颁布农民工就业促进政策的实际情况,本文对政策力

度的量化标准按照颁布机构的级别和政策类型进行赋值，分值由高到低为5－4－3－2－1[①]。依据政策价值、政策工具、政策目标在政策文本中描述的详尽程度，分别赋值为5－3－1，4分和2分的量化标准分别介于5－3和3－1之间，不具体表示出来，量化标准详见表1、表2、表3。

表1 政策价值量化标准操作手册

政策价值	内涵	得分及量化标准
生存保障	侧重消除限制农民工务工的制度和政策障碍，同时提供必要的协助和服务以满足农民工就业的基本需求	5－政策制定在保证农民工就业的基本生活、机会平等、公共服务等生存保障方面给予充分的支持，有具体的措施和指标 3－政策制定在保证农民工就业的基本生活、机会平等、公共服务等生存保障方面仅在一定程度上给予支持，相关措施和指标较为模糊 1－仅仅体现该价值
利益普惠	从法律、政策层面赋予农民工经济、政治、文化等各项发展权利，强化就业政策普惠性	5－政策制定在保证农民工的劳动就业、文化教育、生命健康、政治经济等发展权利方面给予充分的支持，有具体的政策内容 3－政策制定在保证农民工的劳动就业、文化教育、生命健康、政治经济等发展权利方面仅在一定程度上给予支持，政策内容较为模糊 1－仅仅体现该价值
发展共享	确保农民工就业机会、职业选择、薪资待遇等方面与城镇居民享有平等的就业发展权，推动经济发展成果共享	5－政策致力于实现高质量就业，以创业带动就业，推动农民工市民化，促进共同富裕，且在该方面有明确详细的政策内容 3－在实现高质量就业，以创业带动就业，推动农民工市民化等方面的政策内容较为模糊，没有详细具体的政策措施 1－仅仅体现该价值

表2 政策工具量化标准操作手册

政策工具	内涵	得分及量化标准
供给型	政府为提高农民工就业数量和质量，直接推动农民工就业有序发展，利用各种要素为其就业提供全面的供给保障	5－运用人才培养、资金投入、信息服务、科技支持和平台建设等供给型政策工具中的多种措施，且内容详细具体 3－仅从人才培养、资金投入、信息服务、科技支持和平台建设中的某几方面给予支持，内容较为具体；或从某一方面给予支持，内容详细具体 1－仅仅提到上述措施，但未制定具体内容
需求型	为实现农民工就业市场的高水平发展，针对其就业的多元化需求采取相应干预方式和手段，鼓励和引导农民工积极就业	5－运用政府采购、公私合作、示范工程、服务外包和鼓励引导等需求型政策工具中的多种措施，且内容详细具体 3－仅从政府采购、公私合作、示范工程、服务外包和鼓励引导中的某几方面给予支持，内容较为具体；或从某一方面给予支持，内容详细具体 1－仅仅提到上述措施，但未制定具体内容
环境型	为农民工营造良好的就业环境，建立农民工就业目标、原则、就业激励机制和评价机制等，规范就业过程监管	5－运用目标规划、金融支持、税收优惠、财政援助、社会保障和法规管制等环境型政策工具中的多种措施，且内容详细具体 3－仅从目标规划、金融支持、税收优惠、财政援助、社会保障和法规管制中的某几方面给予支持，内容较为具体；或从某一方面给予支持，内容详细具体 1－仅仅提到上述措施，但未制定具体内容

① 政策力度量化标准为：5－广西区人大颁布的地方性法规；4－广西区政府颁布的条例、规定、办法；3－广西区政府颁布的意见、方案、细则、规划、标准、计划、措施；2－广西区政府所辖厅、局、办发布的意见、办法、方案、细则、计划、措施；1－通知、公告、工作要点。

表 3　政策目标量化标准操作手册

政策目标	内涵	得分及量化标准
就业权益	应对农民工就业歧视问题,保障薪酬福利权益,促进农民工自主择业平等就业,扩大就业规模	5 – 明确提出并单独列出与保障农民工就业权益相关的政策目标内容,制定了详细的行动方案,并具有明确的实施主体和保障措施 3 – 没有单独列出该政策目标,但政策内容明确表达了保障农民工就业权益的目的,并有较为详细的措施 1 – 仅仅提到该目标
就业环境	为规范农民工用工管理、拓宽就业渠道、促进公共就业服务均等化,以农民工就业服务体系制度化建设推进平等就业	5 – 明确提出并单独列出与劳动管理、公共就业服务、政策支持力度、就业渠道等就业环境相关的政策目标内容,制定了详细的行动方案,并具有明确的实施主体和保障措施 3 – 没有单独列出该政策目标,但政策内容明确表达了改善农民工就业环境的目的,并有较为详细的措施 1 – 仅仅提到该目标
就业技能	提高农民工技能水平和就业创业能力,培养和壮大技能型人才队伍,适应广西经济结构调整对劳动力素质的需求	5 – 明确提出并单独列出与技能水平、创业能力、高技能人才、就业需求等就业技能相关的政策目标内容,制定了详细的行动方案,并具有明确的实施主体和保障措施 3 – 没有单独列出该政策目标,但政策内容明确表达了提升农民工就业技能的目的,并有较为详细的措施 1 – 仅仅提到该目标
就业质量	加强就业供需衔接和精准服务,提供更加高效便捷的均等化公共服务,增强农民工就业稳定性,拓展职业发展空间	5 – 明确提出并单独列出与精准服务、产业升级、高质量就业等就业质量相关的政策目标内容,制定了详细的行动方案,并具有明确的实施主体和保障措施 3 – 没有单独列出该政策目标,但政策内容明确表达了提高就业质量的目的,并有较为详细的措施 1 – 仅仅提到该目标

2. 政策文本赋分及信度检验

在专家指导下,以熟悉农民工就业政策研究的 4 名研究人员进行赋分①。结果显示组内评分完全一致率分别为 96.1%、76.8%,整体评分完全一致率达到了 73.2%,方向性一致率为 98.4%,方向性冲突率为 1.6%,表明该政策量化标准操作手册的信度水平较高。

(四)政策协同度度量模型构建

本文借鉴彭纪生等[26]、张国兴等[27]对政策文本的量化处理方法和协同度度量模型。首先,建立农民工就业促进政策单维协同度量模型,分别构建政策价值协同度量模型、政策工具协同度量模型和政策目标协同度量模型(见式 1、式 2 和式 3)。其次,参考单维协同度量模型构建农民工就业促进政策二维协同度量模型,式 4、式 5 和式 6 分别代表政策价值—政策工具协同度量模型、政策价值—政策目标协同度量模型和政策工具—政策目标协同度量模型。最后,构建政策价值—政

① 具体步骤:一是组织评分员进行量化标准操作手册培训。二是将评分员按 2 人一组分成两组,评分过程均实施组内和组间独立评分。三是试评分阶段。从政策样本库中随机抽取 10 份样本进行试评分,先由每人独立评分,然后分别比较组内一致率、整体评分完全一致率、方向性一致率(指量化得分方向相同的评估项占总评估项的百分比,如同一政策价值,4 人打分均大于或等于 3 分,则为方向相同)和方向性冲突率(如同一政策价值,有人打分为 0 分,有人打分为 5 分,则为方向不一致),汇集不同意见、分析不一致原因,并对量化标准操作手册进行补充、完善和再培训。四是正式评分阶段。五是对正式评分后仍存在方向性冲突的项目进行讨论、再赋分,直至被全体认可。六是计算各指标得分。取评分小组成员对每项指标打分所得分数的算数平均数作为最终量化得分,从而确保数据的稳定性与严谨性。

策工具—政策目标三维协同度量模型（见式7）。

$$EPVC_i = \sum_{j=1}^{N} PV_{jk} \times PV_{jl} \times P_j \quad k \neq l \text{ 且 } i \in [2006, 2021] \tag{1}$$

其中，$EPVC_i$ 表示 i 年广西农民工就业促进政策的政策价值协同度，N 表示 i 年颁布的政策总量，P_j 表示 i 年第 j 项政策的政策力度分值，PV_{jk} 和 PV_{jl} 分别表示 i 年颁布的第 j 项政策中第 k 项和第 l 项政策价值的量化分值，k≠l 表示从生存保障、利益普惠、发展共享 3 种政策价值中选择两种考察协同效果。

$$EPTC_i = \sum_{j=1}^{N} PT_{jk} \times PT_{jl} \times P_j \quad k \neq l \text{ 且 } i \in [2006, 2021] \tag{2}$$

其中，$EPTC_i$ 表示 i 年广西农民工就业促进政策的政策工具协同度，N 表示 i 年颁布的政策总量，P_j 表示 i 年第 j 项政策的政策力度分值，PT_{jk} 和 PT_{jl} 分别表示 i 年颁布的第 j 项政策中第 k 项和第 l 项政策工具的量化分值，k≠l 表示从供给型、需求型、环境型 3 种政策工具中选择两种考察协同效果。

$$EPOC_i = \sum_{j=1}^{N} PO_{jk} \times PO_{jl} \times P_j \quad k \neq l \text{ 且 } i \in [2006, 2021] \tag{3}$$

其中，$EPOC_i$ 表示 i 年广西农民工就业促进政策的政策目标协同度，N 表示 i 年颁布的政策总量，P_j 表示 i 年第 j 项政策的政策力度分值，PO_{jk} 和 PO_{jl} 分别表示 i 年颁布的第 j 项政策中第 k 项和第 l 项政策目标的量化分值，k≠l 表示从就业权益、就业环境、就业技能、就业质量 4 种政策目标中选择两种考察协同效果。

$$EPVT_i = \sum_{j=1}^{N} PV_{jk} \times PT_{jl} \times P_j \quad i \in [2006, 2021] \tag{4}$$

其中，$EPVT_i$ 表示 i 年广西农民工就业促进政策的政策价值与政策工具协同度，N 表示 i 年颁布的政策总量，P_j 表示 i 年第 j 项政策的政策力度分值，PV_{jk} 表示 i 年颁布的第 j 项政策中第 k 项政策价值的量化分值，从生存保障、利益普惠、发展共享 3 种政策价值中选择，PT_{jl} 表示 i 年颁布的第 j 项政策中第 l 项政策工具的量化分值，从供给型、需求型、环境型 3 种政策工具中选择，并考察不同政策价值与政策工具的协同效果。

$$EPVO_i = \sum_{j=1}^{N} PV_{jk} \times PO_{jl} \times P_j \quad i \in [2006, 2021] \tag{5}$$

其中，$EPVO_i$ 表示 i 年广西农民工就业促进政策的政策价值与政策目标协同度，N 表示 i 年颁布的政策总量，P_j 表示 i 年第 j 项政策的政策力度分值，PV_{jk} 表示 i 年颁布的第 j 项政策中第 k 项政策价值的量化分值，从生存保障、利益普惠、发展共享 3 种政策价值中选择，PO_{jl} 表示 i 年颁布的第 j 项政策中第 l 项政策目标的量化分值，从就业权益、就业环境、就业技能、就业质量 4 种政策目标中选择，并考察不同政策价值与政策目标的协同效果。

$$EPTO_i = \sum_{j=1}^{N} PT_{jk} \times PO_{jl} \times P_j \quad i \in [2006, 2021] \tag{6}$$

其中，$EPTO_i$ 表示 i 年广西农民工就业促进政策的政策工具与政策目标协同度，N 表示 i 年颁布的政策总量，P_j 表示 i 年第 j 项政策的政策力度分值，PT_{jk} 表示 i 年颁布的第 j 项政策中第 k 项政策工具的量化分值，从供给型、需求型、环境型 3 种政策工具中选择，PO_{jl} 表示 i 年颁布的第 j 项政策中第 l 项政策目标的量化分值，从就业权益、就业环境、就业技能、就业质量 4 种政策目标中选择，并考察不同政策工具与政策目标的协同效果。

$$EPVTO_i = \sum_{j=1}^{N} PV_{jk} \times PT_{jl} \times PO_{jm} \times P_j \quad i \in [2006, 2021] \tag{7}$$

其中，$EPVTO_i$ 表示 i 年广西农民工就业促进政策的政策价值—政策工具—政策目标三维协同度，N 表示 i 年颁布的政策总量，P_j 表示 i 年第 j 项政策的政策力度分值，PV_{jk} 表示 i 年颁布的第 j

项政策中第 k 项政策价值的量化分值,从生存保障、利益普惠、发展共享 3 种政策价值中选择,PT_{jl} 表示 i 年颁布的第 j 项政策中第 l 项政策工具的量化分值,从供给型、需求型、环境型 3 种政策工具中选择,PO_{jm} 表示 i 年颁布的第 j 项政策中第 m 项政策目标的量化分值,从就业权益、就业环境、就业技能、就业质量 4 种政策目标中选择,并考察不同政策价值、政策工具与政策目标的协同效果。

三、广西农民工就业促进政策协同度的计量分析

(一)单维协同分析

1. X 维度:政策价值协同重心由“权益平等”转向“职业发展”

当代功利主义认为,公共政策中的多元价值取向尤为重要[33],政策价值协同是不同价值取向多样兼容与相互协调的结果。对政策价值协同度进行量化考察,有利于揭示广西农民工就业促进政策的价值转移路径。研究发现(见图 1),一是从整体上看,广西农民工就业促进政策价值的协同度呈现出上升趋势,这表明广西政府部门在制定相关政策时逐渐重视多元价值协同的重要考量。二是政策发布的历史背景分析发现,政策价值协同度在 2017 年之前基本处于 100 以下的较低水平(2009 年除外),并于 2017 年开始出现大幅增长。为加快推进农业转移人口市民化进程,2017 年发布《广西壮族自治区人民政府办公厅关于印发贯彻落实支持农业转移人口市民化若干财政政策实施方案的通知》,这为职业技能培训、创业就业补贴、就业扶贫措施等促进农民工就业政策的实施提供了有力支撑,2020 年和 2021 年政策中发展共享与其他政策价值的协同度得到明显提升。三是从两两协同度比较看,2016 年以前生存保障与利益普惠的协同度最优,但 2016 年以后利益普惠与发展共享的协同度曲线始终处于最高位态势,且其他政策价值协同度与其有明显差距。这从侧面反映广西农民工就业促进工作重心由强调就业权益平等向重视职业发展转变,并着力于最终实现农民工市民化目标,这一转变与现阶段下农业转移人口社会政策的统筹城乡发展倾向基调相符[16]。同时,2009 年至 2020 年,生存保障与发展共享的政策价值协同度始终处于最低位态势,这折射出现有政策价值体系具有一定的片面性,无法有效兼顾生存价值与发展价值的协同共生,不利于解决我国经济结构调整下的农民工就业权益保障不足与失业率上升问题[42]。

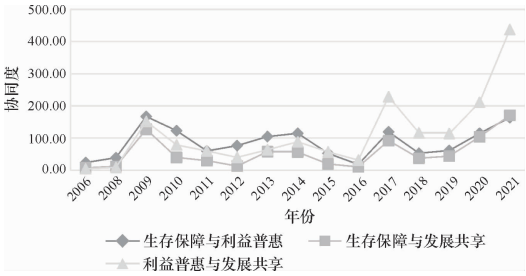


图 1　广西农民工就业促进政策价值协同演变

2. Y 维度:政策工具协同结构失衡

政策工具协同反映的是同一政策中不同类型的政策工具两两之间协调配合情况,所使用的政策工具越详细具体,工具协同状况越好。广西农民工就业促进政策工具间的协同度综合分析发现(见图 2),从总体上看,除供给型与环境型工具协同度存在显著的波动变迁特征外,另外两条协同度曲线呈现出明显上升趋势,并且各协同度曲线间存在显著差异(仅 2006 年、2008 年三种协同度相对均衡),这表明政策主体在使用政策工具时存在明显的选择偏好。从两两协同度比较看,供给型与环境型工具的协同度曲线基本处于最高位态势(仅 2012 年、2021 年略低),并于 2009 年和 2021 年达到历史高峰;而需求型与环境型工具的协同度表现最差,基本处于最低位态势。这反映出政策主体更注重农民工就业的直接推动力与农民工就业环境渗透力相结合的作用

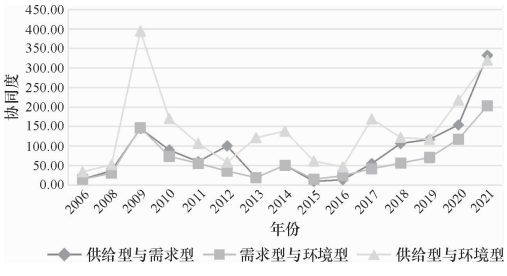


图 2　广西农民工就业促进政策工具协同演变

影响，这与广西作为劳务输出大省，由于人力资本匮乏而难以维持农民工就业竞争优势，亟需强政府干预以推动其稳定就业的现状相契合[43]。同时，还折射出政策工具结构的严重失衡，需求型政策工具的作用被长期忽视，缺乏对政府采购、服务外包等需求型政策工具与其他政策工具的协同运用，影响就业市场的多元化供给，导致农民工区域供需矛盾和技能供需矛盾等，结构性就业矛盾突显[44]。但是，从历史演变特征看，三条协同度曲线于2009年形成显著的峰值拐点，且需求型政策工具与其他政策工具协同度于2017年开始显著提高，并在2021年达到历史最高峰值。为做好促进农民工就业工作，2009年发布《广西壮族自治区人民政府关于做好我区促进就业工作的实施意见》，同年发布多项与农民工的就业创业、资金管理、社会保障等相关的专项政策，广西运用多种政策工具促进农民工就业，使其政策工具协同度得到大幅提升；2017—2021年，广西密集发布《关于加强自治区农民工创业担保贷款财政贴息资金管理的通知》等57项农民工就业促进政策，该阶段政策数量所占比重达到55.34%，政策内容涉及就业信息服务、示范基地建设、政府购买服务、就业创业培训等多种措施，政策体系逐渐完善极大提升了各项政策工具协同度，这为广西农民工高质量就业创造了良好的就业环境。

3. Z维度：“就业权益—就业质量”的目标协同度过低

政策目标是政策价值在政策文本中的具体体现，同一政策文本中的不同政策目标越清晰具体，其两两之间的协同水平越好。研究表明（见图3），2019年前政策目标协同度曲线在小范围内波动，2019年后政策目标协同度大幅陡升，并且目标协同的侧重点由强调“就业环境与就业技能”转变为“就业技能与就业质量”，与政策价值协同基调相符。2019年广西颁布《广西职业技能提升行动实施方案（2019—2021年）》强调要提高高技能人才所占比重，明确提出了以提升农民工就业技能促进其高质量就业具体方案，表明当前农民工就业促进工作更着力于促进农民工职业发展。但是，“就业权益与就业质量”的协同度始终处于较低水平，且无显著变化，折射出广西农民工就业促进政策目标指向较为单一，政策内容仅停留在合同签订、社保缴纳、工资支付等基本权益保护层面上，对农民工高质量就业下的发展权益保障问题关注不够。研究表明，随着我国经济结构调整，“十四五”时期我国劳动社会保障政策体系已无法适应新就业形态，影响劳动者就业质量提升[45]，因而未来广西在政策制定应重点考虑加强“就业权益与就业质量”的协同性。

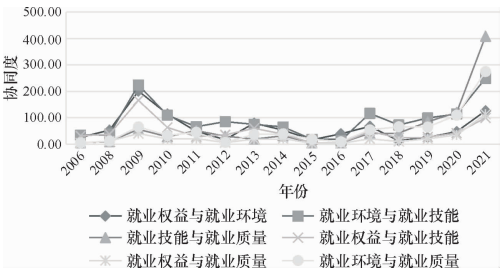


图3 广西农民工就业促进政策目标协同演变

（二）二维协同交叉分析

1. X-Y维度协同：供给型政策工具着力彰显政策价值理念

为深入剖析农民工就业促进政策工具承载的价值理念，权衡政策工具与政策价值之间的匹配性，本文基于“政策价值（X）—政策工具（Y）”二维分析框架，对广西农民工就业促进政策价值与政策工具进行二维交叉协同量化分析，发现如下特征：

一是生存保障政策价值与政策工具的协同度总体偏低（见图4）。整体上看，相较于其他政策价值与政策工具的协同水平，生存保障政策价值与政策工具的协同度明显偏低（2009年最高峰值仅为264分）。随着城镇化进程的推进，我国农民工社会政策价值中的生存保护取向逐渐弱化，现有政策体系难以应对风险全球化时代下结构性失业风险、家庭照护风险及其他不确定风险[46]，需要进一步加强生存保障与政策工具的协同组合。此外，生存保障政策价值与供给型、环境型政策工具的协同度基本相似，表明广西农民工就业促进政策体系侧重以供给型、环境型政策工具来保障农民工的基本就业权益，如：供给型信息服务工具中强调“向就业困难的农民工提供岗位援助”，

环境型社会保障工具注重“取消农民工跨地区就业的各种限制”等,均是满足生存需求的具体体现。但是,生存保障政策价值与需求型政策工具的协同度明显处于最低位,且其协同度值低于 100 分(仅 2009 年、2021 年略高)。需求型政策工具以就业领域的社会投资、支持引导新业态的发展等拉动农民工就业,但广西农民工就业促进政策文本中此类工具运用较少,因而未能形成较好的就业协同效应。

二是利益普惠政策价值与政策工具的协同度总体较好(见图 5),协同状况呈现出更高水平(2021 年最高峰值可达 468 分),这契合新时期农民工就业政策的演变特征。与生存保障情况相似,利益普惠政策价值与供给型、环境型政策工具的协同度明显优于其与需求型政策工具的协同度。广西农民工就业促进政策文本侧重以开展就业培训、设立就业基金、提供税收优惠、完善劳动保障监察机制等形式强化政策的普惠性,赋予农民工更多的发展权利。

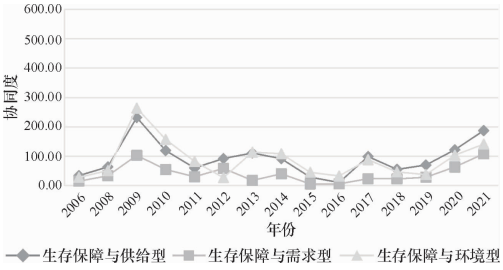


图 4　生存保障与政策工具的协同演变

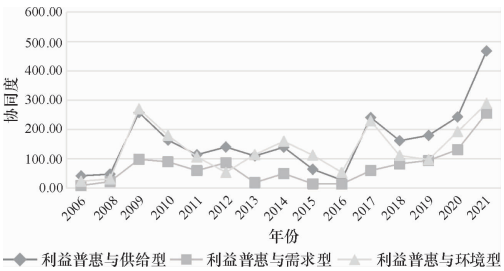


图 5　利益普惠与政策工具的协同演变

三是发展共享政策价值与政策工具的协同度显著增长(见图 6)。发展共享政策价值与供给型政策工具协同较好,且于 2018 年后占据主体地位,并于 2021 年达到历史峰值,这说明发展共享政策价值的实现依赖于政府部门的直接推动。发展型社会政策强调农民工就业机会的公平性,注重人力资本投资、创业资金支持、就业服务均等化等社会权益,需要政府的强制干预[11]。此外,发展共享政策价值与需求型政策工具的协同度与另外两种协同度的差距缩小,表明广西政府逐渐重视利用政府购买岗位、劳务品牌建设等需求型政策工具激发市场活力,进而拉动农民工就业的高质量发展。

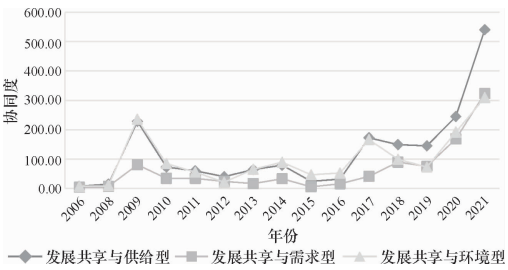


图 6　发展共享与政策工具的协同演变

2. X-Z 维度协同:“政策价值—就业环境/就业技能”协同占据主导地位

政策目标是政策价值导向下的具体化,本文以“政策价值(X)—政策目标(Z)”二维分析框架,对农民工就业促进政策价值与政策目标的协同状况进行探究,以此判断政策目标是否符合政策价值倾向。

综合分析生存保障、利益普惠、发展共享政策价值与政策目标的协同演变特征(比较图 7、8、9)后发现,各政策价值与就业环境、就业技能政策目标协同均占主导地位,农民工就业促进政策价值在就业环境的完善与就业技能的提高中得以充分显现。其中,生存保障政策价值与政策目标协同表现较差,协同度值多数在 150 分以下,表明当前农民工的基本生存已获得充分保障,广西农民工就业促进政策目标的制定向实现更高层次价值转变,倾向于通过提升职业技能、强化就业服务针对性、拓宽就业渠道等实现发展价值。利益普惠政策价值与政策目标协同最优,发展共享政策价值与政策目标协同次之,值得注意的是,2021 年利益普惠政策价值与就业质量政策目标协同度以

及发展共享政策价值与就业质量政策目标协同度均跃居首位。在高质量发展背景下,农民工就业政策的普惠性通过就业质量指标充分显现,提升就业质量是促进农民工市民化、转变经济发展方式的内在要求[47],这与农民工从"求生存"到"谋发展"的需求变化相契合。

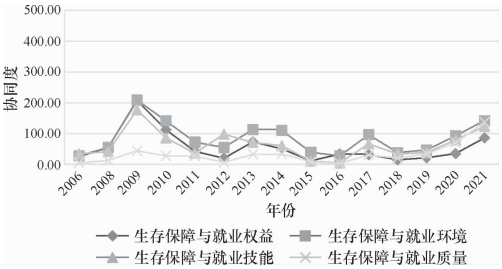


图7 生存保障与政策目标的协同演变

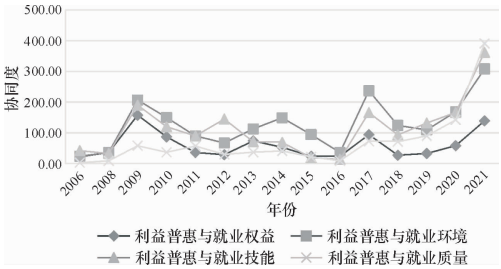


图8 利益普惠与政策目标的协同演变

3. Y-Z 维度协同:政策目标达成明显依赖供给型政策工具直接推动

政策工具的综合运用是达成政策目标的基本保障,两者之间的匹配程度决定着政策实施效果,本文将以"政策工具(Y)—政策目标(Z)"二维分析框架对广西农民工就业促进政策工具与政策目标的协同演变状况进行分析。

从整体上看(综合比较图10、11、12),供给型政策工具与政策目标协同占据主导地位,尤其在2018年后优势尤为显著,直接促进农民工高质量充分就业。其中,供给型政策工具与政策目标的协同状况最优,2021年达到最高峰值478分,表明广西依赖供给型政策工具直接推动政策目标的实现,彰显出政策目标达成的工具理性"效率主义"取向,应警惕供给型政策工具应用过溢的风险。环境型政策工具与政策目标的协同度次之,在经济增长放缓的形势下,农民工面临就业稳定性较差的突出问题[42],相关政策通过深化户籍制度改革、完善社会保障体系、强化金融服务支持等环境型政策工具规范农民工就业环境,使得环境型政策工具与就业环境政策目标的协同状况较好。需求型政策工具与政策目标的协同度最差,大部分协同度值均低于100分,折射出广西农民工就业促

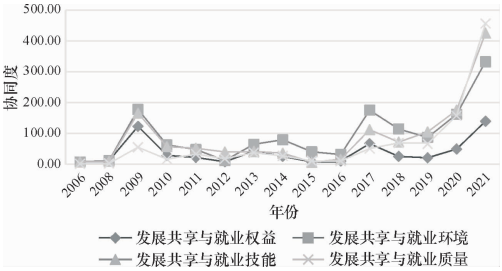


图9 发展共享与政策目标的协同演变

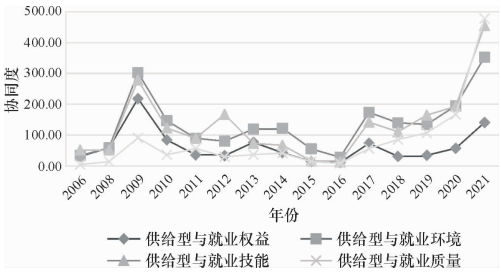


图10 供给型政策工具与政策目标的协同演变

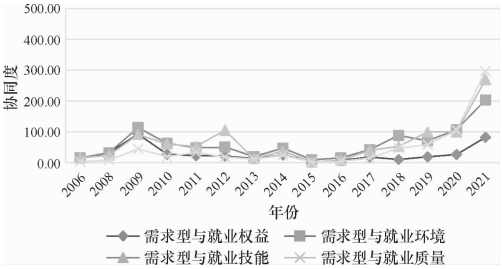


图11 需求型政策工具与政策目标的协同演变

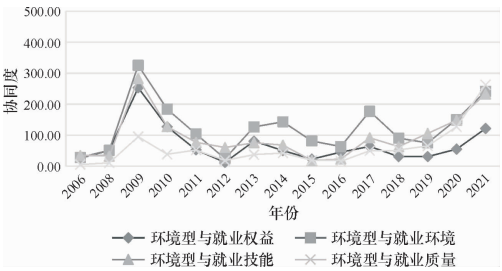


图12 环境型政策工具与政策目标的协同演变

进政策目标达成的拉动力疲软,缺乏对科技园区建设、政府购买服务、特色产业发展等需求型政策工具应用的重视。从各政策工具与政策目标协同的内部结构来看,通过比较四条协同曲线演进轨迹发现,广西农民工就业促进政策工具选择的目标倾向均从侧重改善“就业环境”与提高“就业技能”逐渐转向提高“就业技能”与提升“就业质量”,符合广西结合区位优势推动农民工高质量就业的发展趋势。

(三)三维协同分析:政策价值协同路径存在路径依赖

政策价值引导着政策工具的使用和政策目标制定,而政府责任会随着政策价值引发的演变路径而转移[48]。因此,本文以“政策价值(X)—政策工具(Y)—政策目标(Z)”三维交叉的协同量化剖析广西农民工就业促进政策的价值理性与工具理性是否匹配,探究广西农民工就业促进政策中政府责任的转变。根据公式(7)度量模型测算后可得到 36 条三维协同路径,为更清晰直观地揭示协同路径演变情况,并考虑文章篇幅限制,本文将剔除演进轨迹明显趋同的部分路径,仅选择特点突出、具有分析性价值的曲线展开深入讨论。

首先,“生存保障”价值导向的协同路径呈明显的路径依赖。如图 13 所示,“生存保障—供给型政策工具—就业环境”和“生存保障—环境型政策工具—就业环境”这两条协同曲线位置基本保持不变,且协同度占据主导地位,表明广西农民工就业促进政策以供给型和环境型政策工具为主要手段,侧重依托“就业环境”目标的实现,协同阐释生存保障的政策价值。生存保障是保证政策公平性、实现农民工市民化的基础,通过法律规范与制度设定保障农民工就业权利的平等[49],即以完善的就业环境促进生存保障价值的体现。因此,其显著的路径依赖特征彰显了广西农民工就业促进政策着力于深化农民工就业环境建设,进而有效保障农民工的基本生存。

其次,“利益普惠”“发展共享”价值导向的协同路径存在“有限依赖”。如图 14 和图 15 所示,这两个价值导向的协同路径均从侧重“利益普惠/发展共享—环境型政策工具—就业环境”与“利益普惠/发展共享—供给型政策工具—就业技能”逐渐转变为“利益普惠/发展共享—供给型政策工具—就业技能”与“利益普惠/发展共享—供给型政策工具—就业质量”,表明广西农民工就业促进政策以供给型政策工具为主、环境型政策工具为辅,将目标重心由“就业环境/就业技能”逐步向“就业技能/就业质量”转移(从 2018 年开始),协同阐释利益普惠与发展共享的政策价值。提升就业技能能够直接有效地解决农民工结构性就业矛盾[50],这也符合国家当前的就业优先战略。研究表明,供给型政策工具作为“强政府”的高效干预策略,在培训政策中占据着主导地位[51],是提升农民工就业能力的关键。然而,2017 年党的十九大报告强调“坚持以人民为中心的发展思想”以及“实现更高质量和更充分就业”,这使得农民工高质量就业开始受到普遍关注,而 2018 年广西全区经济工作会议也提出要“创造更多高质量就业岗位”以推动经济高质量发展。因此,这种协同路径的“有限依赖”充分诠释了公共政策的发展价值意蕴[16],也有效契合国家战略的发展方向。

但是,综合分析图 13、图 14 和图 15,可以发现各价值取向的协同路径选择均长期存在突出的“就业权益”协同短板。“政策价值 - 需求型政策工具 - 就业权益”三条协同曲线长期处于低位态势,且协同水平较差(大部分协同度值处于 100 分以下,最高协同度值不超过 370 分),反映出广西农民工就业促进政策长期忽视需求型政策工具的应用,不关心不重视新形势下农民工“就业权益”问题,导致农民工无法有效抵御经济发展过程中衍生出的新风险。

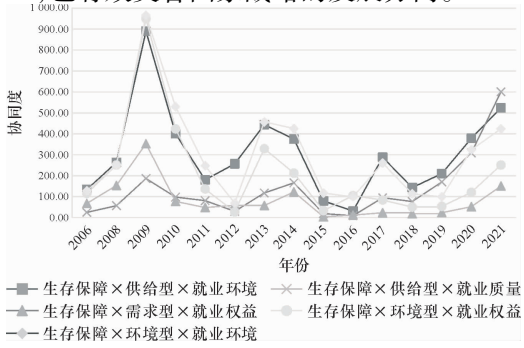


图 13　生存保障与政策工具、政策目标的协同演变

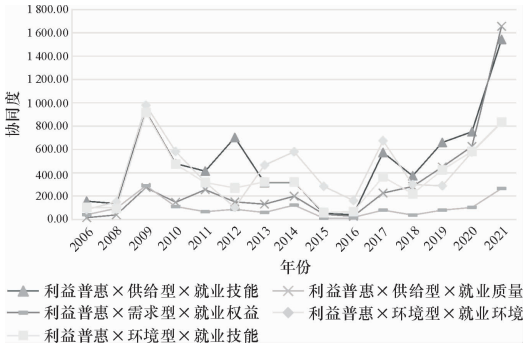


图14 利益普惠与政策工具、政策目标的协同演变

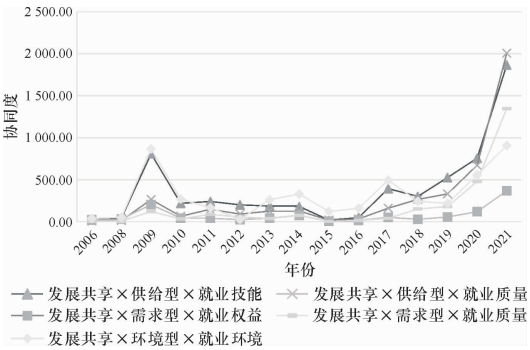


图15 发展共享与政策工具、政策目标的协同演变

四、研究结论与政策建议

综上所述，广西农民工就业促进政策价值选择经历了“保生存—谋发展—求质量”的过程，政策价值的转变通过政策工具的综合应用推动着农民工就业工作目标从侧重“就业环境”改善，逐渐转向重视“就业技能”培养与“就业质量”的提升，推进了广西农民工市民化进程，为助力经济高质量发展发挥了重要作用。但是，农民工就业促进政策协同度仍存在着突出问题，如：政策价值导向下的生存保障与发展共享价值协同不足，生存保障价值协同水平整体偏低；政策工具作用路径选择过度依赖供给型政策工具的“效率主义”取向，需求型政策工具的协同应用被长期忽视；在政策目标上，就业权益与就业质量目标缺乏协同，影响新就业形态下农民工的稳定就业；价值实现的路径选择长期存在“就业权益”路径的协同短板，等等。因此，为保障农民工高质量稳定就业，优化广西农民工就业促进政策协同体系，本文提出如下建议：

（一）强化“生存保障”价值取向，促进政策多元价值协同

随着全球化的发展，农民工面临的不仅是收入失灵的风险，更多是后工业情境下的劳动力市场排斥、就业不稳定、家庭—就业矛盾等新风险，这将对农民工的长期生存造成负面影响[46]。长期以来，广西都是农村劳动力转移就业的输出大省，这与广西经济社会发展滞后、就业结构性矛盾突出等问题密不可分。因此，强化生存保障价值协同是应对广西农民工就业问题的关键。首先，结合就业形态发展和农民工个性化特点，强化生存保障价值内涵。一方面依据农民工的年龄层次、教育背景、健康状况以及家庭状况等提供分类分层次的差异化就业服务，满足农民工基本生存需求；另一方面通过规范劳务报酬标准、新业态常态化培训、农民工法律援助机制等来稳定就业，确保农民工的长期生存保障。其次，随着农民工市民化进程的推进，侧重对新风险下农民工基本就业权益保护，将农民工的发展权利纳入制度建设，确保农民工在子女教育、医疗保障、住房保障等方面与城市居民享有同等权利，强化农民工市民化后的身份认同。

（二）创新需求型政策工具应用策略，加大就业政策协同拉力

单一的政策工具无法有效驱动农民工就业，而多项政策工具的综合运用能够最大限度地促进农民工就业[17]。依据政策协同度度量模型，政策工具的运用情况是政策协同度的重要影响因素，因而细化需求型政策工具的应用策略，强化其政策协同路径选择，才能充分拉动农民工就业。一是强化政府购买就业服务，委托经营性人力资源服务机构针对农民工群体设置专栏，为其提供用工信息共享、职业技能培训、“一对一”职位推荐等就业一条龙服务，使企业岗位供给与农民工就业需求精准匹配，全面激发农民工就业市场活力。二是深入推进广西特色劳务品牌建设，打造一支高标准化、高专业化、高组织化的农民工队伍，逐步形成品牌效应，持续落实两广劳务合作协议，积

极开展跨区域劳务合作,推动劳务品牌高质量发展。三是以特色产业拉动农民工就业,积极培育因地制宜的富民产业,加大对农民工返乡创业的支持力度,持续挖掘县域企业对农民工就业的吸纳能力,促进返乡农民工就地就近就业。四是发展和规范与农民工需求相匹配的就业市场,通过强化“需求型—供给型”推拉型政策工具协同以及“需求型—环境型”互补型政策工具协同,满足农民工的多元职业发展诉求,如:细化“高新技术产业发展”需求型工具与“产业紧缺人才培训”供给型工具的政策协同、加强“鼓励新业态发展”需求型工具与“规范零工经济用工管理”环境型工具的多元协同等。同时,结合农民工群体在数量、结构和质量上的变化调整政策目标指向,针对不同年龄阶层、教育阶层、市民化阶段的农民工出台专项就业促进政策,稳步推进农民工高质量就业。

(三)完善农民工的“就业权益”保障目标,优化协同路径结构

就业权益保障是对农民工就业平等竞争权和农村劳动力保障公平性的重要体现[52],广西作为我国的经济欠发达地区,更应着力应对新风险下农民工的就业权益保障难题,为推进农民工市民化进程打好基础。第一,深化“就业权益”保障目标内涵,结合新时代下农民工就业特征完善就业权益保障体系,如:逐步消除身份差别、健全农民工就业风险监测预警机制、以普惠型商业保险弥补社会保险不足等,促进就业权益目标从过去侧重保障基本生活向增强市场等多重风险抵御能力转变。第二,强化就业权益与就业质量协同,社会风险的冲击使得部分农民工收入降低、社会保障水平更弱,新时代下在注重提升农民工就业质量的同时,更应通过畅通农民工维权渠道、落实农民工工资保证金制度、完善欠薪“黑名单”等保护农民工的合法权益,形成农民工就业从“有”到“好”,更要无“忧”的长效机制。第三,着力以需求型政策工具强化就业权益目标,立足农民工就业促进政策价值体系中“高质量发展”导向,协同推进就业权益保障与就业技能提高、就业权益保障与就业质量提升,如:以多元主体合作培训的形式探索实施农民工技能落户,确保农民工与城市居民享有同等待遇;基于信息技术构建“农民工网络社群”,实现高质量岗位、劳动用工管理标准等信息的精准投放,拓展农民工就业空间。未来广西农民工就业促进政策的目标规划应逐步向农民工的稳定就业率、就业服务满意度、高质量就业情况等方面转移,进而为广西经济发展提供充足的人力资源支撑。

参考文献:

[1]史亮. 我国农村劳动力转移与城乡经济互动发展[J]. 改革与战略,2017(8):142 – 145.
[2]谢建社. 农民工发展权探析[J]. 北京工业大学学报(社科版),2009(6):1 – 8.
[3]陈洪连,李慧玲. 发展权:农民工培训政策的价值基础[J]. 当代世界与社会主义,2012(1):147 – 151.
[4]宋宝安,刘赛特. 我国农民工就业权利贫困与赋权反贫困策略研究——基于权利贫困理论[J]. 山东社会科学,2017(7):103 – 107.
[5]王一,张泽雨. 农民工“零工经济”社会保护的双重困境及其破解路径[J]. 社会科学战线,2022(8):221 – 230.
[6]焦长权. 从乡土中国到城乡中国:上半程与下半程[J]. 中国农业大学学报(社科版),2022(2):22 – 39.
[7]赵建国,王净净. 党的十八大以来我国就业优先战略的成就、经验与展望[J]. 经济体制改革,2023(1):5 – 13.
[8]杭慧,王文智. 新生代农民工发展权的制度性构建问题研究[J]. 江苏农业科学,2013(11):436 – 439.
[9]杨黎源. 权利回归:改革开放以来农民进城就业政策嬗变及启示[J]. 中共浙江省委党校学报,2013(4):106 – 111.
[10]汪超. 农民工政策公平性隐缺的一种话语解构路径——兼议公平性形式化的演绎逻辑[J]. 求实,2019(4):65 – 75,111.
[11]谢秋山,陈世香. 中国农民公共就业服务政策演变的逻辑、趋势与展望[J]. 中国农村经济,2021(2):42 – 58.
[12]张琛,孔祥智. 农村劳动力流动的演变历程、趋势与政策建议[J]. 中国特色社会主义研究,2022(3):31 – 38.
[13]陈森斌,杨舸. 改革开放后的农民工政策思路变迁[J]. 人口与发展,2013(2):10 – 17.
[14]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.

[15]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(社科版),2019(4):18-28.
[16]郭元凯. 时代变迁背景下新生代农业转移人口社会政策的演进、特征及展望[J]. 农业经济,2021(7):63-65.
[17]王霆,李洋. 农民工就业政策如何促进就业? ——基于组态视角的定性比较分析(fsQCA)[J]. 人口与经济,2021(4):37-50.
[18]夏柱智. 有进有退:中国城镇化进程中的农民工[J]. 文化纵横,2022(4):81-90.
[19]许汉泽. 全面推进乡村振兴中欠发达地区就业政策精细化——基于劳动力类型的分析[J]. 贵州社会科学,2023(1):161-168.
[20]MEIJERS E, STEAD D. Policy integration: What does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review[R]. Berlin: Berlin Conference on The Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies-Interlinkages and Policy Integration, 2004.
[21]MATEI A, DOGARU T C. Coordination of public policies in Romania. an empirical analysis[J]. Procedia-Social and Behavioral Sciences, 2013,81: 65-71.
[22]ESTRADA M A, RUIZ. Policy modeling: definition, classification and evaluation[J]. Journal of Policy Modeling, 2011(4): 523-536.
[23]HUGHES C E, RITTER A, MABBITT N. Drug policy coordination: identifying and assessing dimensions of coordination[J]. International journal of drug policy, 2013(3): 244-250.
[24]VON LÜPKE H, LEOPOLD L, TOSUN J. Institutional coordination arrangements as elements of policy design spaces: insights from climate policy[J]. Policy Sciences, 2023(1): 49-68.
[25]NICOLE M, SCHMIDT. Late bloomer? Agricultural policy integration and coordination patterns in climate policies[J]. Journal of European Public Policy,2020(6), 893-911.
[26]彭纪生,仲为国,孙文祥. 政策测量、政策协同演变与经济绩效:基于创新政策的实证研究[J]. 管理世界,2008(9):25-36.
[27]张国兴,高秀林,汪应洛,等. 中国节能减排政策的测量、协同与演变——基于1978-2013年政策数据的研究[J]. 中国人口·资源与环境,2014(12):62-73.
[28]杨艳,郭俊华,余晓燕. 政策工具视角下的上海市人才政策协同研究[J]. 中国科技论坛,2018(4):148-156.
[29]洪伟达,马海群. 我国开放政府数据政策协同机理研究[J]. 情报科学,2020(5):126-131.
[30]代佳欣. 重大公共卫生危机治理中的就业政策工具组合——基于省级层面政策的文本分析[J]. 公共管理评论,2021(2):130-139.
[31]徐明,陈斯洁. 新冠肺炎疫情影响下青年就业政策研究——基于省级层面的政策文本分析[J]. 人口与经济,2022(1):140-156.
[32]王霆,刘玉. 农民工就业政策量化评价[J]. 华南农业大学学报(社科版),2021(1):71-83.
[33]刘舒杨. 公共政策的功利主义伦理论析[J]. 中国行政管理,2020(8):74-80.
[34]黄栋. 国家治理现代化中的政策协同创新[J]. 求索,2021(5):160-169.
[35]李雪松. 政策工具何以反映政策价值:一项溯源性分析——基于H省W市综合行政执法模式的经验证据[J]. 求实,2019(6):41-53,108-109.
[36]赵春雷. 公共政策内部价值空间的建构、结构及风险[J]. 行政论坛,2015(3):51-55.
[37]杨芳. 公共政策价值谱系及其实现路径[J]. 中山大学学报(社科版),2014(2):167-173.
[38]晏子,章晓懿. 政策价值理念与政策工具错配了吗? ——基于1978-2018年中国残障人士就业政策文本的实证分析[J]. 人口与发展,2020(4):86-100.
[39]史磊,宋毅宁,秦宏. 我国海洋捕捞业政策变迁、结构特征及优化研究——基于政策文本的量化分析[J]. 海洋科学,2021(4):40-50.
[40]欧阳景根. 作为政策分析框架的政策基因、政策环境和政策诊疗[J]. 中国行政管理,2019(11):86-91.
[41]何继新,孟依浩,暴禹. 中国高校创新创业政策供给特征及组合评估:一个三维框架的量化分析[J]. 黑龙江高教研究,2021(2):92-99.
[42]刘长全,李文. 农民工就业问题的发展及新特点、新挑战[J]. 河北学刊,2019(2):136-139,148.

[43]宋志生,陆璐珂,蒙华川. 新常态下西部民族地区人力资源开发建设的探索——以广西农民工教育培训为例[J]. 广西民族研究,2015(3):157 - 166.
[44]郭贝贝. 劳动力供给与结构性就业矛盾:特征、冲击与纾解[J]. 当代经济管理,2022(12):73 - 80.
[45]吴绮雯. "十四五"时期高质量就业面临的挑战及解决思路[J]. 经济纵横,2021(7):57 - 63.
[46]李泉然,解丽霞. 风险全球化时代农民工的生存和发展:新风险与新福利[J]. 中国行政管理,2021(6):158 - 160.
[47]高兴民,郭芹. 就业质量视角下农民工市民化的路径探索[J]. 贵州师范大学学报(社科版),2021(6):90 - 101.
[48]燕继荣,朱春昊. 中国公共政策的调适——兼论"以人民为中心"的价值取向及其实践[J]. 治理研究,2021(5):29 - 40.
[49]王伟奇. 农民工问题:"市民化"或"基本生存保障"[J]. 兰州学刊,2008(6):84 - 86,69.
[50]邵爱国,朱永新,刘润刚. 如何更有效:当前再就业培训系统的探索与优化——以苏州为例的扎根研究[J]. 中国人力资源开发,2018(7):81 - 91.
[51]李国梁,甘舒萍. 政策工具视角下新生代农民工培训政策文本量化分析[J]. 中国人力资源开发,2020(11):105 - 119.
[52]黄晓燕,万国威. 新生代农民工就业权益保障的现实效度分析——基于 8 个城市农民工群体的实证调查[J]. 南开学报(哲社版),2016(4):122 - 130.

Quantitative Study on Policy Coordination of Migrant Workers' Employment Promotion

LI Guo-liang, SU Tong-xiang
(*School of Public Policy and Management*, *Guangxi University*, *Nanning* 530004, *China*)

Abstract: The policy value directly affects the preferences of policy tools and the determination of policy objectives. Based on the employment development right of migrant workers, a three-dimensional analysis framework of "policy value-policy tools-policy objectives" was built, 103 Guangxi migrant workers' employment promotion policy texts were used, this paper designs a quantitative standard manual and a measurement model of policy coordination degree, to quantize data and present objectively the real situation of policy coordination from a multidimensional perspective, and to explore the path preferences and synergy of the policy coordination of Guangxi migrant workers' employment promotion. Research findings shows that the synergy of "survival guarantee" and "development sharing" is low under the guidance of policy value; the structure of policy tools synergy is out of balance, the pulling effect of demanded policy tools has been neglected for long; there's little collaboration between objectives of "employment rights and employment quality", which affects the stable employment of migrant workers under the new form of employment; and there's "employment rights" short slab in the path selection. In the future, we should lay stress on "survival guarantee" value, the combined strategy of demanded policy tools, the objectives collaboration of "employment rights", so as to strengthen policy synergy, and synergistically promote high-quality employment of migrant workers.

Key Words: employment policy; migrant workers; policy value; policy coordination