

农民工就业促进政策量化评价研究

——基于PMC指数模型分析

李国梁,梁宸豪

(广西大学公共管理学院,广西南宁530004)

摘要:公共政策的量化评价能为创新和完善政策设计提供精准客观的决策依据,但农民工就业促进政策量化评价存在指标模糊、忽视职业发展诉求等问题,直接制约其促进农民工高质量充分就业的协同效应。基于公共政策制定逻辑,立足农民工职业发展诉求,关注就业促进政策的执行性,通过词频统计的政策特征识别,构建契合广西农民工就业促进政策的PMC指数模型,以量化数据揭示其政策的内部一致性及优劣势问题。研究发现,政策样本综合评分为7.08(优秀等级),但仍存在人力资本投资思路局限、政策执行力导向下的就业举措设计缺位、农民工就业的深层次需求挖掘不足等问题,阻滞农民工平等充分就业。未来应通过优化政策工具组合,深化农民工就业需求发掘;完善监管保障,持续改善农民工平等就业环境;创新政策设计机制,丰富农民工就业创业服务政策内容,最终实现高质量充分就业目标下的政策有效干预。

关键词:农民工;平等就业;就业促进政策;PMC指数模型;高质量充分就业

中图分类号:F323.6

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2025)03-0096-11

一、问题的提出

党的二十大报告提出,“强化就业优先政策,健全就业促进机制,促进高质量充分就业”。农民工一直是政府实施政策干预就业的“重点群体”,着重以技能培训、金融帮扶、财政补贴、税收减免、社会保障等多种政策举措促进其充分稳定就业。新时代新征程如何强化就业优先政策,消除影响农民工平等就业过程中的不合理限制、就业歧视等问题,更好促进其高质量充分就业,已成为我国治理能力现代化的重要内容。客观而言,当前农民工就业的政策干预实践仍存在政策体系不完善、“数字就业”、监管纰漏、主体责任模糊等现象,如何从保证农民工稳岗就业的基础目标逐步迈向高质量充分就业的高阶目标,已经成为农民工就业促进政策关注的核心。为此,通过农民工就业促进政策的量化评价,揭示政策设计、政策导向及政策执行力等方面存在的不足,继而针对性的填补政策短板、强化政策弱项,优化完善后疫情时代农民工就业促进政策体系,既是实现农民工就业“质”与“量”良性结合的现实呼唤,也是新时代高质量发展的应有内容,具有重要理论与现实意义。

对相关文献进行梳理发现,为检验政策实效、完善政策制定,现有政策评价研究主要采用以下四种方法。一是通过传统的民意评估来开展政策评价研究,主要依靠问卷调查、量表测度等形式开展评估实践,如通过问卷调查探讨政策设计在助力农民工市民化过程中面临的现实困境,^[1]或编制农民工量表来分析返乡创业环境改善在政策设计中的滞后现象,^[2]但这类仅基于主观感受展开的政策评价具有局限性,^[3]需谨慎且全面考量其信度、效度、研究成本等因素。二是利用大数据技术展开政策评价,主要利用编程工具和神经语言程序(Neuro-Linguistic Programming, NLP)进行数据挖掘与情感分析,^[4]洞悉目标政策的可

收稿日期:2024-02-23

基金项目:广西哲学社会科学规划研究项目(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、硕士生导师,博士。

处理性、协调性与衔接性,^[5]最终构建出系统化、高兼容的公共政策评价指标体系。但大数据调研方法依赖费用高昂的数据库服务,并不适合短中期或带有公共性的政策评价。三是利用经典的数学与计量分析方法构建政策评价体系,该方法主要经历了实证主义与后实证主义的批判性过渡两个阶段,以就业政策评价为例,前一个阶段主要基于CHIP等现有公开数据库建立OLS、Probit等多元回归模型,设计有关农民工就业质量的描述性统计、解释变量等以完成政策评价;^[6]后一阶段多运用HiAP、^[7]⁷⁵⁴熵权TOPSIS、^[8]SHA2011^[9]等公共政策特有领域下的经济指标来进行政策评价研究,目前后实证主义的批判性过渡阶段的方法正逐渐成为主流。该方法虽然具有更强的客观性,但量化指标设计的科学性、合理性是难点,且研究中自行设计的指标体系需要得到权威专家的认同,方可在理论界与实务界推广使用。四是基于定性研究展开的量化评价。为克服纯粹量化研究的弊端,部分学者探索在定性研究基础上通过对核心举措进行量化,构建出更具兼容性和合理性的政策评价体系,以提升政策评价过程的科学性与认可度^[10]。主流的量化评价方法包括模糊集定性比较分析法、^[11]德尔菲与层次分析法、^[7]⁷⁵⁶三维分析框架构建、^[12]¹⁰⁸PMC(Policy Modeling Consistency,PMC)指数模型^[13]⁵²⁹等,其中,PMC指数模型因其量化评价多样性(既能展示单项政策短板,又能进行不同政策间的对比分析)而被学术界广泛使用。张永安是我国较早引入PMC指数模型进行相关研究的学者,^[14]²⁸之后在特定领域的政策评价中,封铁英等^[15]⁷⁸、成全等^[16]、卢照地等^[17]以及刘纪达等^[18]⁴¹结合研究对象分别对变量设计思路进行了完善与创新。

鉴于PMC指数模型量化评价既高效又低成本,以及可在政策内部一致性及优劣势分析基础上理清政策条款概念内涵的评价优势,王霆和刘玉^[19]开始将其应用于农民工就业政策的量化评价中,但仍存在一些不足。一是,相关研究在使用PMC指数模型进行评价时,未构建起政策制定过程与文本挖掘间的逻辑关系,评价内容忽视了政策的实践考虑,致使评分结果失真,影响结果准确性,进而难以针对性地解决政策制定层面存在的不足与缺陷。二是,当前“谋发展”才是农民工特别是新生代农民工的职业发展诉求,而现有PMC指数模型的就业政策评价却忽视农民发展型需求的政策供给情况。三是,政策的社会价值在于解决具体问题,^[20]政策文本内容的精准明确是政策执行的关键,^[21]但现有研究却多采用模糊性指标,不利于未来农民工就业促进政策的指向性提升。鉴于此,本文基于公共政策制定过程,立足农民工职业发展诉求,关注执行力导向下政策内容设计,以49份广西壮族自治区(以下简称“广西”)区级农民工就业促进政策文本为研究对象,通过词频统计和分析,归纳广西农民工就业促进政策的基本特征,进而构建契合广西农民工就业促进政策的PMC指数模型,利用模型赋分、排序,进行政策量化评价,以期为优化高质量充分就业目标下农民工就业促进政策体系提供理论借鉴和启示。

二、数据来源与研究方法

(一)数据来源

广西是农民工外流大省之一,^[22]2021年4月习近平总书记在广西考察时明确强调,“要提高生活品质,落实就业优先战略和积极就业政策,做好高校毕业生、退役军人、农民工和城镇困难人员等重点群体就业工作”^[23]。以广西农民工就业促进政策文本为研究对象,通过“北大法宝”、广西壮族自治区人民政府及其职能部门的门户网站,以“农民工”“就业”“农村转移劳动力”等关键词直接检索政策文本,并辅以文献研读或对接国家层面促进就业政策文本为线索来检索收集到的政策文本。政策样本筛选既遵循权威性、公开性和可分析性的文本研究共性原则,也兼顾区域治理特征,进行如下调整。第一,发文主体为广西壮族自治区各机关单位。第二,考虑到农民工就业的专项性政策有限,适度拓展样本范围,将包含农民工就业的非专项性就业政策也纳入研究范围。第三,政策类型包括通知、意见、方案和规划等多种规范性文件。第四,确定政策文本来源的依据。鉴于当前学界对农民工就业促进政策的界定还未形成明确标准,本文根据《就业促进法》的宗旨和内容,总结归纳出六种检索判断依据:一是对稳定农民工下岗生活水平起到缓冲、保障、兜底作用的政策;二是根据农民工职业资格而适度设立的劳动力市场准入条件政

策;三是增加农民工就业岗位、拓宽就业渠道的政策;四是改善农民工就业市场供求双方信息不对称状况的政策;五是优化农民工就业资源禀赋的政策;六是其他能间接改善农民工就业水平(如人口、教育、产业等导向)的政策。经过严格筛选,最终遴选出 2006 年 1 月至 2021 年 12 月期间公开发布的 49 份政策文本全文,并以此构建本研究 PMC 指数模型量化评价的样本数据库(见表 1)。

表 1 广西农民工就业促进政策样本(部分)^①

序号/政策代码	名称	文号
1/P1	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
17/P17	广西壮族自治区人民政府办公厅印发关于开展服务农民工活动实施方案的通知	桂政办发〔2013〕73 号
20/P20	广西壮族自治区人民政府办公厅关于印发创新和加强农民工工作任务分工方案的通知	桂政办发〔2014〕117 号
27/P27	广西壮族自治区人力资源和社会保障厅 广西壮族自治区财政厅关于开展农民工创业就业补贴工作的通知	桂人社规〔2018〕11 号
31/P31	广西壮族自治区人力资源和社会保障厅 广西壮族自治区财政厅关于统一我区农民工和城镇职工参加失业保险政策的通知	桂人社规〔2019〕23 号
42/P42	广西壮族自治区人民政府办公厅关于印发广西大众创业万众创新三年行动计划(2021—2023 年)的通知	桂政办发〔2021〕10 号
49/P49	关于印发广西壮族自治区工程建设领域农民工工资保证金规定实施办法的通知	桂人社规〔2021〕16 号

(二)研究方法

内容分析方法。该方法是将未被量化的文献内容转换为定量数据,并以统计数字来定量描述文献分析结果、反映文献内容数量特征的一种客观、系统的研究手段。为深度挖掘农民工就业促进政策的特征,进一步支撑政策评价指标的科学遴选,本文将基于政策文本内容与关键词词频统计结果,运用内容分析方法来增强评价指标体系设计的契合性、针对性、严谨性。

PMC 指数模型方法。PMC 指数模型是基于政策文本和不同维度来反映政策科学完备程度和内部异质性的量化评价方法,注重理论、模型与技术的多元化运用。本文根据政策样本的基本特征,构建高契合度的广西农民工就业促进政策评价指标体系,进而计算各样本的 PMC 指数,用以研判政策的优劣程度。PMC 指数的计算公式如下^{[24]131} :

$$X_{p:q} \in \mathbf{N}[0, 1], \tag{1}$$

$$X_p = \sum_{q=1}^n \frac{X_{p:q}}{n}, X_p \in \mathbf{R}[0, 1], \tag{2}$$

$$PMC = \sum_{p=1}^9 X_p, \tag{3}$$

其中: X_p 为一级变量, $X_{p:q}$ 为二级变量; p 、 q 分别为一级、二级变量数,取值均为正整数;得到赋值后,对每一级变量下的二级变量分值求均值,并进行求和; n 为各个二级变量中包含的个数,取值为正整数。PMC 为单个政策的最终得分,本研究所划分的政策评价结果等级如下:指数在 8~9 为完美,6~7.99 为优秀,4~5.99 为可接受,0~3.99 为不良。

三、政策文本挖掘及其特征识别

通过挖掘政策样本的文本设计 PMC 指数模型核心指标,通过文本的词频统计、点度中心度排序,系统分析政策体系的文本内容,进而识别出广西农民工就业促进政策的基本特征,为精确选取评价指标、构建完整的 PMC 政策量化评价指标体系奠定基础。首先,将 PMC 评价样本库的 49 份政策导入 ROST CM6,进行分词后统计前 100 名次的关键词词频。然后,根据关键词剔除规则保留前 30 个关键词,关键

^① 限于文章篇幅,仅列示部分广西农民工就业促进政策样本,若需要全部样本数据可联系作者获取。

词剔除规则如下:剔除与本文主题不相关的词语,如“毕业生”“院校”“师资”等;剔除无分析意义的高频词语,如“农民工”“自治区”“广西”等;剔除笼统性描述的词语,如“社会”“机构”“单位”等;剔除部分动词和副词,如“建设”“加强”“大力”等;剔除可能存在重复统计的相近词,如“保险”与“社会保险”等;进一步剔除点度中心度不大(30名后)的词语。最后,导出前30个关键词的共词矩阵表,并将其导入Ucinet 6中计算各词点度中心度。最终的统计结果详见表2所示。

表2 前30个关键词词频和点度中心度统计表(词频降序)

关键词	词频	点度中心度/排名	关键词	词频	点度中心度/排名	关键词	词频	点度中心度/排名
培训	1 962	2 493/2	补贴	412	1 158/11	转移	169	78/26
企业	957	2 283/4	工资	288	146/21	城乡	166	525/14
职业	952	2 072/6	贷款	279	466/15	改革	144	397/16
创业	940	2 334/3	担保	273	315/18	技术	143	318/17
技能	858	1 714/7	失业	248	92/22	扶持	131	86/23
保障	677	2 712/1	创新	244	162/20	平台	130	71/29
服务	664	1 645/8	农村	244	840/12	专项	129	74/27
部门	524	1 518/9	财政	225	604/13	保证金	118	67/30
资源	513	2 120/5	返乡	206	83/24	监管	112	80/25
资金	457	1 337/10	基地	177	172/19	贴息	108	74/28

从表2可以看出,广西农民工就业促进政策对应的关键词中,网络中心度较大的是“保障”“培训”“创业”,说明就业促进政策重点关注推动农民工职业技能培训、加强农民工权益保障、积极设立创业园区、促进农民工自主创业等内容,整体网络的相应节点较为集中,政策间的协同度较高;“培训”“技能”等词频与中心度排名均位于前列,表明政策整体上侧重以技能培训为主要抓手来促进农民工就业。“创业”“工资”“失业”“返乡”词频统计分别为940、288、248、206,从这些关键词来看,政府对政策目标有轻重缓急之分,但排名参差不齐,说明广西政府部门在制定更详细的就业促进举措力度方面仍存在不足,多从宏观层面加强农民工就业创业工作,未能对如何开展、加强就业创业工作作出明确的具体指示。从“补贴”“贴息”一类关键词来看,词频和中心度数值适中,在农民工就业上可针对该措施增强激励效果。从“财政”“部门”“企业”等关键词来看,促进农民工就业需相关利益者广泛参与,反映出政策落地与实施过程的复杂性,需要明确农民工就业促进工作中各部门的定位与分工。但通过文本挖掘也发现,政策发文主体间存在协同性不强的问题,如单一部门发文时其职能未完全发挥,多部门联合发文时未详尽确定各自的政策执行周期和方针。这说明部门职能边界不够清晰,易导致行政效率低下,阻碍政策目标的有效达成。

根据词频分析与政策文本挖掘,广西农民工就业促进政策的基本特征概括如下:第一,发文部门具有联合性、分化性特征,其频次降序分别为广西壮族自治区人民政府办公厅、人社厅、农业厅、住建厅、就业工作领导小组办公室、财政厅等,其中广西壮族自治区人民政府办公厅(发文24次)、人社厅(发文23次)是主要发文主体。第二,政策执行周期短。政策持续时间多为1~3年,鲜有政策大于3年。第三,政策目标关联农民工职业发展路径。立足农民工需求,政策目标遵循岗位新增、工作搜寻、技能提升、稳定就业的基本思路,发文主体据此制定相应政策措施。第四,政策措施手段较为单一。关键词频次从高到低有“培训”“资金”“补贴”“工资(保障)”“(金融)贷款”“担保”“财政(扶持)”“平台(建设)”等,培训是促进农民工就业的主要手段,而在促进农民工就业的资源配置上,多以资金形式“查漏补缺”,却忽视了改善农民工就业环境等相关方面,造成就业促进治理的低效能。第五,政策内容覆盖面广。内容关注度降序为“培训”“技能”“企业(用工)”“创业”“(就业)服务”“部门(协同)”等,通过聚类归纳为工资保障、公共就业创业、安全生产及健康、培训管理、社会保险、维权、农民工需求、市场调控、市民化、产业利好和金融支持等11项,不仅涉及农民工就业,还包括农民工日常生活与健康的政策保障。第六,就业的激励与约束方

式较少,主要表现为补助补贴、税收、贷款、法规4类。这些政策基本特征分析将为PMC指数模型的变量指标设计提供依据。

四、PMC指数分析

(一)模型修订与评价体系构建

现有文献已在条件与结果组态、^{[12]109}城市融入、^[25]财政视角^[26]等方面展开了农民工就业政策分析,但尚处于初步探索阶段,相关内容延续性不强,研究视角小、范围窄,且以往农民工就业促进政策量化评价体系的评价维度较狭隘,模型普适性过强,影响甚至阻碍农民工就业促进机制系统性、针对性推进。为此,本文在构建广西农民工就业促进政策的PMC评价体系时,侧重依据政策文本基本特征来设立专项指标,以洞悉每一份政策文本的实施效果,并对政策样本库中各政策文本特定分析单元展开逐句分析,完成PMC指数分析的核心环节。

以往文献中PMC指数模型构建普遍遵循ESTRADA、张永安等为代表的学者的传统理念,未能充分考量变量设计中指标选取的恰当逻辑,普遍存在模型套嵌现象,不仅违背PMC设计中“事物的普遍联系及运动特性”原则,也直接影响政策评价的准确性与科学性。研究发现,现有PMC指数模型变量设计通常存在以下不足:一是,模型中纳入了无关或缺乏分析性的变量。较多文献在变量设计中未考虑政策文本来源的实际情况,如“政策公开”,在行文逻辑上均表现为:先在一级指标构建流程中引入该变量,后又将该变量从变量赋分时的PMC矩阵中剔除,前后矛盾;也有文献将该变量保留在PMC矩阵中,但该变量对政策问题的深入探究没有实际分析性价值。二是,一些变量的量化标准不明确。既有文献多在“政策评价”中引入“依据充分”变量,但该变量主观性过强,难以明确界定量化标准,且无相关翔实的可区分性注释。三是,构建的评价体系不完全契合特定领域的目标政策。也有文献引入“宏观”“中观”“微观”二级变量,但从具体政策内容分析看,意义不大且缺乏针对性。本文修正已往文献中PMC模型变量设计在比较分析、评判与恰当性方面的不足,结合广西农民工就业促进政策文本特征,构建出广西农民工就业促进政策评价体系(见表3)。具体思路如下。第一,为阐明PMC指标的设计逻辑与特定评价顺序,充分体现政策评价逐步开展的合理流程,基于安德森的公共政策制定逻辑,^{[27]36}结合PMC模型结构,抽离出本文所构建评价体系的五项一级分类:政策属性、政策理念、政策方案规划、政策保障、政策评判。第二,借鉴ESTRADA、张永安等人的经典模型理念,形成九项一级变量:政策性质、政策时效、顶层设计、政策导向、政策工具、政策领域及重点、政策对象、激励与约束、政策评价。第三,因政策样本来源均为公开,故删除了“政策公开”这无分析性一级变量。第四,对政策时效、政策导向、政策工具、政策领域及重点、政策对象与政策评价六项一级指标,及其对应的二级指标进行重新修订,以更好契合广西农民工就业促进政策文本。

具体来看,通过政策文本特征分析发现,本文的政策样本时效为1年的有30份,1~5年的有16份,5年以上的仅3份。为深入比较分析短期应急性与中长期结构性政策效应,进一步提升政策量化评价的可分析性和实践解释力,本文将政策时效分为短期(1年内)和中长期(大于1年)两项二级指标。政策导向的二级指标着眼于农民工职业生涯,根据农民工求职就业过程,从农民工就业诉求视角按照“求生存”到“谋发展”的逻辑来设计。在当前多样化的政策工具分类设计中,ROTHWELL和ZEGVELD的政策工具三分法^{[28]90}因能较好凸显政府在公共治理实践中的影响和作用,已被广泛应用于研究人才、^[29]科技创新、^[30]创业就业^[31]等政策领域;而且,农民工的就业状况是否良好,与供给、需求和环境三个层面具有并发联动效应,^{[12]112}从该层面构建评价体系可更科学合理的解决当前农民工就业的结构性矛盾,^{[13]526}合乎新时代促进农民工高质量充分就业的布局逻辑,故本文选择以“供给型、需求型和环境型”作为政策工具指标。政策领域及重点、政策对象的二级指标均以文本挖掘及其特征识别归纳而成。政策评价的二级指标中,删除难以衡定量化的“依据充分”标准,最终精简为“可操作性”和“目标明确”两项二级指标,具体见表3。

表3 广西农民工就业促进政策评价指标体系

政策过程	一级变量	二级变量	二级变量评价指标描述	参考来源
1. 政策属性	政策性质 (X_1)	监管($X_{1:1}$)	政策是否具有监管性	ESTRADA ^{[13]526} , 张永安 ^{[14]29[24]129} 等
		预测($X_{1:2}$)	政策是否具有预测性	
		描述($X_{1:3}$)	政策是否具有描述性	
		建议($X_{1:4}$)	政策是否具有建议性	
		引导($X_{1:5}$)	政策是否具有引导性	
		其他($X_{1:6}$)	政策是否具有其他性	
	政策时效 (X_2)	短期($X_{2:1}$)	政策期限是否在1年内	文本挖掘特征分析,以及 参考封铁英等 ^{[15]79} 的研究
		中长期($X_{2:2}$)	政策期限是否大于1年	
	顶层设计 (X_3)	指导思想($X_{3:1}$)	政策设计是否依据指导思想	刘纪达等 ^{[18]42}
		政策引用($X_{3:2}$)	政策是否引用上级政策	
2. 政策理念	政策导向 (X_4)	新增就业岗位($X_{4:1}$)	政策是否与就业岗位新增存在关联	文本挖掘特征分析等
		工作搜寻($X_{4:2}$)	政策是否与工作搜寻存在关联	
		技能提升($X_{4:3}$)	政策是否与技能提升存在关联	
		高质量稳定就业($X_{4:4}$)	政策是否与高质量稳定就业存在关联	
		其他($X_{4:5}$)	政策是否涉及其他政策导向	
3. 政策方案规划	政策工具 (X_5)	供给型($X_{5:1}$)	政策工具是否为供给型	ROY ROTHWELL等 ^{[28]91} , 王霆等 ^{[11]39} ,李国梁等 ^[12]
		需求型($X_{5:2}$)	政策工具是否为需求型	
		环境型($X_{5:3}$)	政策工具是否为环境型	
	政策领域及 重点(X_6)	工资保障($X_{6:1}$)	政策是否关注工资保障	词频、网络、文本挖掘的特征 分析等
		公共就业创业($X_{6:2}$)	政策是否关注公共就业创业服务	
		安全生产及健康($X_{6:3}$)	政策是否关注安全生产及农民工健康	
		培训管理($X_{6:4}$)	政策是否关注培训与管理	
		社会保险($X_{6:5}$)	政策是否关注社会保险	
		维权($X_{6:6}$)	政策是否关注维权	
		农民工需求($X_{6:7}$)	政策是否明确关注农民工需求	
		市场调控($X_{6:8}$)	政策是否涉及市场调控	
4. 政策保障	政策对象 (X_7)	政府($X_{7:1}$)	政策对象是否涉及政府	文本挖掘,以及蔡冬松等 ^[32] 的研究
		企业($X_{7:2}$)	政策对象是否涉及企业	
		农民工($X_{7:3}$)	政策对象是否涉及农民工	
		培训机构($X_{7:4}$)	政策对象是否涉及培训机构	
		社会组织($X_{7:5}$)	政策对象是否涉及社会组织	
		其他($X_{7:6}$)	政策对象是否涉及其他对象	
	激励与约束 (X_8)	补助补贴($X_{8:1}$)	政策内容是否涉及补助补贴	文本挖掘特征分析等
		税收($X_{8:2}$)	政策内容是否涉及税收减免	
		贷款($X_{8:3}$)	政策内容是否涉及贷款优惠	
		法规($X_{8:4}$)	政策内容是否涉及相应法规政策约束	
5. 政策评判	政策评价 (X_9)	可操作性($X_{9:1}$)	政策方案是否具备可操作性	ESTRADA ^{[13]526} , 张永安等 ^{[14]29[24]129}
		目标明确($X_{9:2}$)	政策目标是否明确	

(二)PMC 指数计算与图像绘制

基于设计的 PMC 指数模型,对政策样本库中各项政策进行 PMC 指数计算,揭示各文本在评价体系中的效果。总体过程如下:为保证赋值的准确性,本研究对每个指标的描述性内容进行关键词检索,并以政策样本的全文内容为辅,按表 3 中二级变量指标对每份政策进行严格赋值:描述完全相符时赋值为“1”,反之则为“0”;在此基础上,依次按照上文的式(1)、式(2)、式(3)进行计算,部分 PMC 指数结果详见表 4。为更直观地观察 PMC 指数与政策评价效果之间的关系,本文将以政策文本 P20(完美)、P42(优秀)和 P27(可接受)的一级指标为例,分别构建式(4)的 3 × 3 对称矩阵以绘制 PMC 曲面图(见图 1),并以 P20(最大值)、P31(最小值)和均值绘制雷达图(图 2)。

表 4 核心政策样本的 PMC 指数(部分)

	P1	...	P17	...	P20	...	P27	...	P31	...	P42	...	P49	均值
政策性质(X ₁)	1	...	1	...	1	...	0.83	...	0.67	...	1	...	0.83	0.91
政策时效(X ₂)	1	...	1	...	1	...	0.5	...	0.5	...	1	...	0.5	0.63
顶层设计(X ₃)	1	...	1	...	1	...	1	...	1	...	0.5	...	1	0.93
政策导向(X ₄)	0.8	...	0.8	...	0.8	...	0.4	...	0.2	...	1	...	0.2	0.65
政策工具(X ₅)	1	...	1	...	1	...	0.33	...	0.33	...	1	...	0.67	0.77
政策领域及重点(X ₆)	0.75	...	0.92	...	1	...	0.42	...	0.25	...	0.67	...	0.58	0.57
政策对象(X ₇)	1	...	1	...	1	...	0.83	...	0.5	...	1	...	0.83	0.92
激励与约束(X ₈)	1	...	0.4	...	1	...	0.6	...	0.6	...	0.8	...	0.4	0.70
政策评价(X ₉)	1	...	1	...	1	...	1	...	1	...	1	...	1	1.00
PMC	8.55	...	8.12	...	8.80	...	5.91	...	5.05	...	7.97	...	6.01	7.08
排名	4	...	7	...	1	...	41	...	49	...	8	...	40	—
等级	完美	...	完美	...	完美	...	可接受	...	可接受	...	优	...	优	优

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

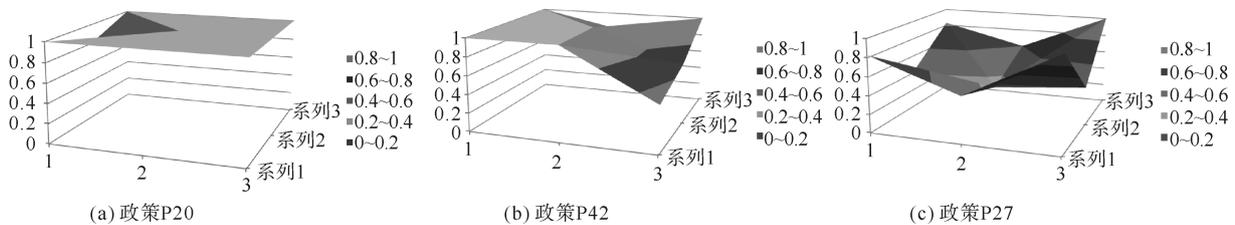


图 1 PMC 曲面图示例

(三)政策问题分析

政策问题分析是厘清政策体系根源性弊端逻辑的重要环节。通过 PMC 指数结果和对图像的观察,本文将以“PMC 指数均值评估→各个 PMC 指数等级文本探讨→PMC 指数下各项一级指标评判”的分析思路,结合具体政策文本内容,依次发掘各维度下的政策优劣势,进一步分析政策目标与政策效果的偏差情况,为构建政策优化路径提供科学依据。

1. 现有农民工就业促进政策忽视农民工就业发展需求。从表 4 和图 2 来看,49 份政策样本整体的 PMC 指数均值为 7.08,达到“优秀”等级,其中,从“可接受”到“完美”等级的政策数量基本符合正态分布,这表明在总体目标基础上职能部门间有较好的协同联合。但 PMC 指数均值雷达图在 X_6 和 X_8 等方面上凹陷,说明部分政策覆盖范围仍不够全面,相应的就业激励与制度约束还有待提高。如《关于统一我区农民工和城镇职工参加失业保险政策》在 X_6 上“工资保障”“安全生产及健康”“培训管理”“维权”等九项重点就业促进内容缺失,在 X_8 上“税收”“贷款”内容缺损。农民工就业公共服务可分为生存型、保障型及发展型,“权益保障”“职业培训”等发展型公共服务位于农民工需求的高优先级,而发展型需求满足度的提升,对“同工同酬”“医疗卫生”等生存型与保障型需求度的增加有显著影响,^[33]但部分广西农民工就业促进政策忽视了发展需求,仅局限于满足低优先级的生存与保障型需求;而且在人力资本投资途径上也多侧重培训投入,亟待打破职业教育学制中的“终结性教育”思维,多途径提高与优化农民工就业能力,拓宽农民工职业发展路径,真正实现职业发展公平^[34]。

2. 政策内容缺乏执行力要素。从三份代表性政策文本的 PMC 曲面图看(见图 1),各图像的平整度随完美、优秀、可接受等级的降低而下降,但其具体内容缺乏执行力要素。具体分析如下。

(1)P20《创新和加强农民工工作任务分工方案》评分为 8.8,排名第 1,等级为“完美”。该政策明确规定了促进农民工就业的具体任务,全面落实各时间段农民工创业、就业服务平台、农民工职业教育等工作安排,并强调各职能部门的主体管理责任(如第二十一条,在“保障农民工民主政治权”中,详细阐释农民工党员发展及政治建设制度完善的办法,并以“自治区党委组织部、农民工工作办”为牵头单位,以“自治区民政厅、人社厅、国资委、总工会”为责任单位持续实施),各项一级指标得分均为 1。但深色凹陷部分表明缺乏高质量就业发展的相关政策,如缺少“十四五”新就业特点的合理展望。

(2)P42《广西大众创业万众创新三年行动计划(2021—2023 年)》评分为 7.97,排名第 8,等级为“优秀”。该政策普适性强,也惠及农民工,政策目标侧重“创新创业”主题,政策激励与约束具有展望性及动态性,但具体措施的细化与落实不足,故其右半部分图像向下凹陷。一级变量“顶层设计(X_3)”数值为 0.5,说明广西在执行国家创新创业政策时未开展政策细化工作,弱化了“央—地(省/区)”政策扩散效应。

(3)P27《关于开展农民工创业就业补贴工作的通知》评分为 5.91,排名第 41,等级为“可接受”。该样本为农民工就业补贴专项政策,其图像从两边向中间凹陷,说明政策主体未运用多种政策工具、多元化的政策约束来监管农民工就业补贴发放,导致责任缺失。如“不足部分由当地财政统筹解决”“加强协调沟通”“做好资金安排”等模糊性描述,未能落实落细具体解决办法,直接导致政策传导信息耗散、政策适应性差、无法弥补上层决策理性短板等问题,^[35]从而阻碍上级政策的有效落地与实施。

3. 农民工就业需求深度挖掘不足。从单项 PMC 指标来看,政策性质 X_1 基本符合指标描述,但部分专项性政策为一些短而急的“通知”,并不具备预测性,表明该类政策在制定时缺乏深入展望与程序化安排,具有较强的应急性特征。如顶层设计 X_3 、政策导向 X_4 ,均无具体政策引用、缺乏多维度的目标引导,属于单一视角的政策设计,将加剧短视风险,^[36]亟待优化“短”政策的设计逻辑,弥补政策目标群体农民工中长期利益的缺失。在政策工具 X_5 方面,绝大多数普适性政策能够全面运用供给型、环境型和需求型政策工具来促进农民工就业,但仍有一些专项性政策侧重以供给型、环境型政策工具实现政策干预的效

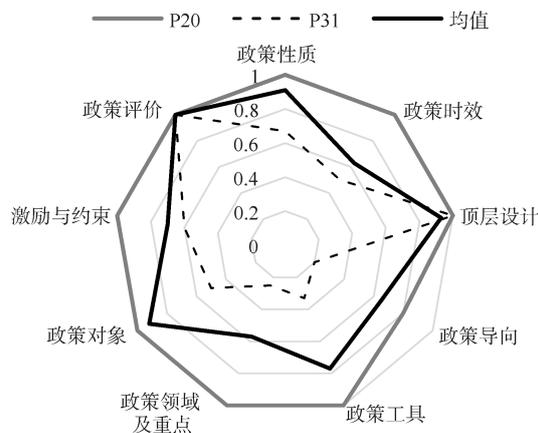


图 2 PMC 指数最大值、最小值、均值雷达图

率目标,忽视了农民工更深层次的个性化就业需求,^{[12]531}导致政策措施的需求指向性不强,政策效应被弱化。

五、研究结论与政策启示

综上所述,运用政策文本 PMC 指数模型进行量化评价后发现,广西农民工就业促进政策样本的综合评分为 7.08,达到优秀等级,但仍存在农民工深层次就业需求发掘不足、部分政策目标缺乏多维度协同、政策专项性保障与政策制约存在漏洞、公私合作欠缺、政策信息阻隔等问题。为此,依据安德森公共政策过程理论,^{[27]14}构建“需求挖掘—监管制约—体系完善”的逻辑框架,探讨促进农民工高质量充分就业的政策优化思路。

(一)优化政策工具组合,深化农民工就业需求发掘

精准识别农民工就业需求,是促进农民工就业的基本前提,也是实现高质量就业的重要内容。为满足农民工从“求生存”转向“谋发展”的深度就业诉求,应立足当地就业市场从多维度优化、组合政策。一是,厘清当下广西各市县农民工就业需求及其结构性矛盾,依托就业经验丰富、社会网络面广的务工牵头人,积极培育农民工务工经纪队伍,深入发掘用工需求,并结合相关职能部门人力资源就业服务数据统计,建立农民工就业供需台账,实现就业供需双向精确匹配,拓宽农民工就业的路径选择空间。二是,优化就业促进政策工具的协同效应,例如,以“保障农民工工资”为主,以“加强农民工职业培训”为辅,形成需求—供给推拉型就业驱动路径;以“保障农民工工资”为主,以“扩大农民工维权渠道”和“加强农民工健康保障与安全生产”为辅,形成需求—环境互补型就业驱动路径。三是,关注间接制约农民工有效就业的合理诉求,通过设立农民工服务专线、服务专区、数据库、数据分析平台等,形成完备的广西农民工就业服务保障体系,切实帮助农民工解决住房、养老、城市医保、留守儿童及子女教育等根本问题。四是,以访谈、实地调研等方式深入了解广西农民工在岗就业期间面临的各种问题和发展诉求,识别就业促进政策短板、痛点及其执行梗阻,充分激活、释放农民工深度就业需求。

(二)完善监管保障,持续改善农民工平等就业环境

政策评价结果表明,在就业促进的激励与约束过程中,仍存在多数政策未按照相关管理条例、法规制度及扶持标准来落实的情况,也没有介入程序来保障监管的效度。在梳理总结政策文本后发现,监管保障政策主要以优化劳动合同管理、实名制管理、责任制管理、支付保障制度监管、工程建设源头监管、案件处置管理等六项流程为框架,以“一金七制”(即农民工工资保证金、工程款支付担保制度、农民工工资专用账户制度、总包代发制度、按月足额支付工资制度、签订劳动合同制度、农民工实名制管理制度、维权公示制度)为核心来实现政策目标。在实际监管中,不仅要基于“六流程一核心”落实基本监管职责,还应力求监管的“速度”、激励的“强度”与保障的“温度”。为此,一是,根据人社部门与劳务信息协作平台数据,通过大数据与互联网形成“日核实、周更新、月回顾”的监督机制,并设立监督信息员岗位实时跟进。二是,以专项整治行动严厉打击、坚决根治侵害农民工平等就业权益的各类违规甚至违法行为,同时,优化监管和保障流程,避免“数字结案”。例如,在农民工工资保障专项整治的规制条文中,不能仅依赖应急周转金和工资代发制度进行工资垫付,也要通过制度建设来明确规定企业用工准入机制、税收财政、法律宣传、部门联动、追责问责等以切除“病根”,从最初的时间节点遏制用工企业欠薪。三是,放大“暖心保障”叠加效应,打破就业“隐形门槛”,优化就业创业程序,加强农民工就业失业保险、就业金融税收、就业创业贷款等政策的衔接与落实,开设“就业诊疗诊所”,并督促引导企业“以情用工”“以温度留人”,切实保障广西农民工实现高质量充分就业。

(三)创新政策设计机制,丰富农民工就业创业服务政策内容

政策评价结果表明,在农民工公共就业创业服务领域,部分政策样本仍存在被动保护、有限保障、主体单一、受众狭隘等问题。对此,一是既要广泛借鉴其他省市农民工就业促进举措中的成功经验,更要善

于总结广西农民工就业促进自主探索中的好做法,创新优化就业政策和措施,促进政策属性、理念、实施、保障和评价全过程协同。二是以底层逻辑创新弥补农民工就业促进政策体系的缺陷。为降低因农民工基数庞大、工资水平普遍偏低等我国劳动力市场特有问题所带来的影响,应围绕构建新型农民工就业管理体系、完善农民工市场机能、创新政府管理等,进一步完善政策设计思路,形成以结构、数量和价格三要素调节相结合的就业促进政策基本逻辑,解决劳动力市场中的供需不平衡问题。三要依托政府购买方式,从就业服务理念、服务内容、服务策略、服务范围等四个层面,优化农民工就业创业服务的政策内容。鼓励创建农民工工友互助平台,拓展农民工社会网络,畅通群体间的就业信息交换及可及性;根据广西各地市经济发展实际情况,动态修改就业公共服务购买目录,为返乡农民工制定职业培训计划;通过购买农民工职业推介服务,切实提高农民工就业帮扶、创业培训的效能等。以上举措将逐步推动农民工就业促进政策由被动保护的服务理念向主动支持的行为转变,将有限保障的服务内容转为均等供给,将单一主体的服务策略转为多元治理,将小众受惠的服务转为普适共享,重塑农民工就业服务逻辑,有效促进农民工高质量充分就业。

参考文献:

- [1] 李晓琳. 进一步完善农民工随迁子女教育政策——基于对46个地级及以上城市的问卷调查[J]. 宏观经济管理, 2022(6): 38-45.
- [2] 罗竖元. 农民工返乡创业环境的结构优化[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2020, 19(5): 47-55.
- [3] 邱尔丽, 张竞, 王雨舟, 等. 基于网络舆情大数据的公共政策评价研究[J]. 领导科学, 2021(8): 118-121.
- [4] 李丹, 李丽萍. 三孩政策出台的舆情效应及启示——基于NLP的网络大数据分析[J]. 中国青年研究, 2021(10): 46-53.
- [5] 雷浩伟, 廖秀健. 省级政府大数据发展应用政策的规制导向与执行优化研究——基于政策文本的分析[J]. 公共管理与政策评论, 2022, 11(2): 114-134.
- [6] 肖小勇, 黄静, 郭慧颖. 教育能够提高农民工就业质量吗? ——基于CHIP外来务工住户调查数据的实证分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2019(2): 135-143+169.
- [7] 王裙蔓, 文进. 应用德尔菲法构建地震灾区健康融入所有政策评价指标体系[J]. 中国循证医学杂志, 2021, 21(7).
- [8] 齐园, 王琴. 区域装配式建筑发展政策评价研究——基于熵权TOPSIS法[J]. 建筑经济, 2020, 41(4): 28-33.
- [9] 李诗麒, 王玮玉, 蒋艳, 等. 基于SHA2011的全民医保政策评价指标体系构建[J]. 中国卫生政策研究, 2019, 12(8): 70-73.
- [10] 傅雨飞. 公共政策量化分析: 结构、功能与局限——基于结构功能主义的分析框架[J]. 浙江社会科学, 2015(10): 76-81+157-158.
- [11] 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).
- [12] 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, 37(11).
- [13] ESTRADA M A R. Policy modeling: Definition, classification and evaluation[J]. Journal of policy modeling, 2011(4).
- [14] 张永安, 耿喆. 我国区域科技创新政策的量化评价——基于PMC指数模型[J]. 科技管理研究, 2015, 35(14).
- [15] 封铁英, 南妍. 公共危机治理中社会保障应急政策评价与优化——基于PMC指数模型[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2021, 23(5).
- [16] 成全, 董佳, 陈雅兰. 创新型国家战略背景下的原始性创新政策评价[J]. 科学学研究, 2021, 39(12): 2281-2293.
- [17] 卢照地, 张正峰, 冀增胜. 基于政策建模一致性指数模型的宅基地管理政策量化评价[J]. 中国土地科学, 2021, 35(10): 115-124.
- [18] 刘纪达, 麦强, 王健. 基于扎根理论和PMC模型的军民科技政策评价研究[J]. 科技管理研究, 2020, 40(23).
- [19] 王霆, 刘玉. 农民工就业政策量化评价[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2021, 20(1): 71-83.
- [20] 张国庆. 公共政策分析[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2004: 212.
- [21] 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论(第2版)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 291.
- [22] 广西壮族自治区统计局. 广西壮族自治区国民经济和社会发展统计公报[R]. 南宁: 广西壮族自治区统计局, 2021.

- [23] 习近平在广西考察时强调 解放思想深化改革凝心聚力担当实干 建设新时代中国特色社会主义壮美广西[J]. 党建, 2021(5):4-7.
- [24] 张永安, 邴海拓. 国务院创新政策量化评价——基于 PMC 指数模型[J]. 科技进步与对策, 2017, 34(17).
- [25] 杨宜勇, 魏义方. 农民工融入城市社会的政策机制研究[J]. 人民论坛·学术前沿, 2017(3):70-81+95.
- [26] 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.
- [27] J. E. 安德森. 公共政策制定[M]. 谢明, 译, 北京: 中国人民大学出版社, 2009.
- [28] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Reindustrialization and technology[M]. London: Longman Group Limited, 1985.
- [29] 杨永聪, 沈晓娟, 刘慧婷. 人才政策与城市产业结构转型升级——兼议“抢人大战”现象[J]. 产业经济研究, 2022(5): 72-85.
- [30] 俞立平, 冉嘉睿, 张运梅. 政策工具视角下科技创新质量相关政策演化特征研究——基于 2000—2022 年政策文本分析[J]. 宏观质量研究, 2023, 11(3):18-31.
- [31] 李程, 杨绪彪, 李智忠, 等. 中国创业政策脉络分析及趋势研判[J]. 宏观经济研究, 2020(10):114-125.
- [32] 蔡冬松, 柴艺琳, 田志雄. 基于 PMC 指数模型的吉林省数字经济政策文本量化评价[J]. 情报科学, 2021, 39(12):139-145.
- [33] 郑芳. 农民工基本公共服务需求结构差异及影响因素——基于山东省调查数据的分析[J]. 调研世界, 2020(5):23-27.
- [34] 蔡瑞林, 张国平, 谢嗣胜. 青年农民工高质量就业的蕴意及其影响因素[J]. 中国青年社会科学, 2019, 38(3):111-119.
- [35] 杜其君. 政策细化: 一种政策适应性的再生产方式[J]. 公共管理评论, 2023, 5(1):25-44.
- [36] 沈在宏, 卓晓宁. 公共政策的三重异化: 表现、原因及治理[J]. 江苏行政学院学报, 2014(6):90-93.

A Quantitative Evaluation of Migrant Workers' Employment Promotion Policies: An Analysis Based on PMC Index Model

LI Guoliang, LIANG Chenhao

(School of Public Policy and Management, Guangxi University, Nanning 530004, China)

Abstract: The quantitative evaluation of public policies can provide precise and objective foundations for innovative and enhanced policy design. However, the quantitative evaluation of migrant workers' employment promotion policies faces challenges, such as vague indicators and the neglect of career development demands, which directly restrict their synergistic effect in promoting high-quality and full employment for migrant workers. Based on the logic of the formulation process of public policies and career development demands of migrant workers, this research focuses on the policy enforceability by analyzing the policy characteristics through word frequency statistics. Furthermore, a PMC index model that fits Guangxi migrant workers' employment promotion policies is constructed to reveal their internal consistency as well as strengths and weaknesses through quantitative data. Notably, while the policy samples achieve a comprehensive score of 7.08 (indicating excellence), problems, such as limited human capital investment strategies, insufficient employment content design aligned with policy execution, and inadequate exploration of the deep needs of migrant workers, undermine equal and full employment for migrant workers. To address these, the study proposes optimizing the mix of policy tools, exploring migrant workers' employment demands more thoroughly, and bolstering supervision and guarantees to consistently improve the equal employment environment for migrant workers. Moreover, it is essential to innovate policy design mechanisms, and enrich the policy content related to employment and entrepreneurship services for migrant workers. These measures aim to ensure the effectiveness of policy interventions in pursuit of high-quality and full employment.

Key words: migrant workers; equal employment; employment promotion policies; PMC index model; high-quality and full employment

(责任编辑:魏 霄)