

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2017.06.007

我国城镇弱势群体就业政策工具选择

——基于政策文本的分析

孙萍, 刘梦

(东北大学 文法学院, 辽宁 沈阳 110169)

摘 要: 作为体现决策者与目标群体关系的重要载体和连接政策制定与执行的关键环节,开展关于公共政策工具选择的研究具有重要的理论和实践意义。采用内容分析方法,建立我国城镇弱势群体就业政策文本量化分析框架,透视当前该类政策的工具选择结构与特征。研究发现,在我国城镇弱势群体就业政策工具选择结构中,基础型工具选择总量居多,直接型和倡导型工具选择总量适中但微观结构不均衡,间接型政策工具选择存在结构缺失问题。

关 键 词: 弱势群体; 就业政策; 政策工具; 内容分析法

中图分类号: D 60

文献标志码: A

文章编号: 1008-3758(2017)06-0595-08

On China's Urban Vulnerable Groups' Tool Choice of Employment Policies

——Based on an Analysis of Policy Texts

SUN Ping, LIU Meng

(School of Humanities & Law, Northeastern University, Shenyang 110169, China)

Abstract: As an important carrier to reflect the relationship between policy makers and target groups and the key link of policy formulation and implementation, it is of great theoretical and practical importance to carry out the research on the tool choice of public policies. Content analysis method is used to establish a quantitative analysis system of employment policies for China's urban vulnerable groups for the purpose of seeing through the structure and characteristics of the tool choice of current policies. It is shown that the choice of basic type tools takes the majority, the choice of direct and advocative tools occupies a moderate number but not balanced in their micro-structures, and the choice of indirect ones displays a structural deficiency.

Key words: vulnerable group; employment policy; policy tool; content analysis method

随着我国经济社会的快速转型,各方面问题和风险明显增多、不断积累,特别是弱势群体问题日益显著,如何有效解决弱势群体问题成为摆在各级政府面前的重要课题。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央对弱势群体问题保持高度重视,提出了一系列新思想新论断。习近平总书记指出:消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕,是

社会主义的本质要求,是我们党的重要使命。

本文采用内容分析方法,建立一个关于我国城镇弱势群体就业政策文本的量化分析框架,透视当前该类政策的工具选择结构与特征。一方面,就业政策是党和政府为弱势群体谋求福祉、摆脱贫困的常见选择,关注其制定和实施是改善弱势群体问题的关键;另一方面,作为体现决策者与

收稿日期: 2017-05-06

作者简介: 孙萍(1962-),女,辽宁庄河人,东北大学教授,博士生导师,主要从事公共政策、科技政策研究; 刘梦(1988-),女,吉林辽源人,东北大学博士研究生,主要从事公共政策研究。

目标群体关系的重要载体和连接政策制定与执行的关键环节,开展关于公共政策工具选择的研究具有重要的理论和实践意义。

一、研究方法 with 样本选择

1. 内容分析方法

内容分析法是一种通过对“内容”进行分析以获得结论的研究手段,其特点是数据丰富、研究成本低廉。一个严谨的内容分析研究设计是“从研究问题出发,寻找可得数据,分析建构并获得结论”三个要素的有效结合^[1]。本研究的内容分析步骤为:获得研究样本容量;限定分析单元和分析类目,建立文本分析框架;基于已知框架对样本进行内容编码和分值统计,依据编码结果实施可靠性检验;对数值化的内容分析结果给出文字说明和判断。

2. 我国城镇弱势群体就业政策样本选择

传统意义的弱势群体是指因自身生理、自然灾害等原因形成的社会弱势群体,包括因年龄增长而丧失劳动能力的人或残障人士,这是在任何一个国家都长久且广泛存在的一类群体。随着我国经济社会快速转型,一大批新生弱势群体随之分化形成并不断累加,如进城务工人员、下岗失业人员和未能就业的高校毕业生,他们通常处于劳动年龄且具有劳动愿望,但缺乏劳动机遇和就业资源(包括岗位、技能、资金和非歧视性的平等就业权利),在收入分配、社会地位和竞争能力等方面陷于劣势^[2]。对于就业政策来说,其直接目标一般有两个:一是解决失业人员的再就业问题;二

是解决新生劳动力的初次就业问题。因此,我国城镇弱势群体就业政策可定义为:为促进劳动力市场比较充分且高质量地就业,中央政府秉承就业公平和科学发展的原则理念,为因自身条件限制或社会结构性因素无法正常就业而处于社会结构底端的适龄人群,制定的一系列以就业援助和就业促进为目的,涵盖财政和货币、社会保障、文化技能、岗位和信息服务等内容,表现为法律法规、目标规划、策略方案、行政决议、会议决定等政策形式的总称。

基于上述判定,本研究在人社部、民政部、国务院等多个政府网站上以“再就业”“就业援助”“就业促进”“失业人员”等高度相关词语进行全文搜索;此外,考虑到当前我国城镇弱势群体最现实、最主要的就业出路是以“社区服务业”为主的“社区就业”,本研究还从中国社区网、中国社区发展协会网等网站的政策法规专栏中提取到一定数量的与弱势群体就业相关的国家政策。经过筛选去重,研究总体确定为 1978—2015 年间出台的 234 份我国城镇弱势群体就业政策,其中,发布单位涉及人社部(包括原劳动部、人事部、劳动和社会保障部)、民政部、财政部、教育部、残联等十余个国务院直属部门或国家部委。

为保证抽样样本的客观性和分析结果可靠性,本文对按时序排列的总体 234 份政策文本采用等距抽样方法;通过对文本总体的把握,发现几乎不存在相同主体间隔同一抽样距离发布年度化政策的情况,有效避免了周期性偏差的发生。将抽样距离设定为 5,则样本容量为 47 份,表 1 展示了部分抽样文本。

表 1 我国城镇弱势群体就业政策(抽样)文本统计

编号	政 策 名 称
1	关于广开门路,搞活经济,解决城镇就业问题的若干决定
2	关于发布《社会福利企业招用残疾职工的暂行规定》的通知
⋮	⋮
16	关于印发《劳动和社会保障事业发展第十个五年计划纲要》的通知
17	关于开展落实下岗职工再就业优惠政策检查的通知
18	关于推动社区就业工作的若干意见
19	关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知
⋮	⋮
33	关于印发农村劳动力技能就业计划的通知
34	残疾人就业条例
35	关于印发“十一五”社区服务体系发展规划的通知
36	关于进一步做好智力残疾人工作的意见
⋮	⋮
47	促进就业规划(2011—2015)

二、分析框架：构建与检验

1. 分析单元限定

分析单元是内容分析的具体统计对象,同一分析单元中出现的文本特征只计一次。由文本分析的基本概念可知,主题语段是由政策文本中一系列指向共同语义主题的自然段落组合而成,是具有较高程度语义和语用独立性的文本形式,不同主题语段代表着特定的政策主题。此外,在公共政策文本分析中,行动语句代表着政策设定的相关主体(包括公权力使用者和社会主体)的行为方式,即其如何作为或不作为。因此,本研究中分析单元限定为相关主题语段,其文本属性为行动语句。

2. 分析类目确定

分析类目须具有如下特征:同研究目标紧密相关、相对独立、方便管理^[3]。因此,本研究分析类目体系应由政策工具类型及其具体措施共同构成。

我国台湾学者陈恒钧和黄婉玲基于政策工具

所体现的政府参与的直接性程度提出直接型、间接型、基础型和倡导型四种公共政策工具类型^[4]。作为公共政策的一种,本文的研究对象我国城镇弱势群体就业政策工具选择适用于陈黄二人的分类方法。联系弱势群体就业政策主题,确定本研究和分析类目为:直接型(财政补助、税式支出、发展公共企业、社会管制、经济管制等),间接型(公益性岗位、提供贷款、提供担保、特许经营、采用凭单制等),基础型(放松管制、提供公共服务、提供基础设施、法规制定、健全相关制度等),倡导型(提供职业教育、提供技能培训、倡导组织联盟、奖赏鼓励、发布公共信息、信息网络建设等)。

3. 基于政策工具的文本量化分析框架

在内容分析方法中,分析框架就是将分析类目按一定逻辑关系排列成用于文本分析的编码列表,经过符号化的编码对象将更加便于研究者统计和分析。在本研究中,对已构建的众多分析类目赋予反映其逻辑关系的编码序号,形成基于政策工具的我国城镇弱势群体就业政策文本分析框架,如表 2 所示。

表 2 基于政策工具的我国城镇弱势群体就业政策文本量化分析框架

工具类型	编码名称	编码序号	工具类型	编码名称	编码序号
直接型	财政补助	1-1-1	基础型	放松管制	3-1
	税式支出	1-1-2		提供公共服务	3-2-1
	发展公共企业	1-2		提供基础设施	3-2-2
	社会管制	1-3-1		法规制定	3-3-1
	经济管制	1-3-2		健全相关制度	3-3-2
间接型	公益性岗位	2-1	倡导型	提供职业教育	4-1-1
	提供贷款	2-2-1		提供技能培训	4-1-2
	提供担保	2-2-2		倡导组织联盟	4-2
	特许经营	2-3		奖赏鼓励	4-3
	采用凭单制	2-4		发布公共信息	4-4
				信息网络建设	4-5

4. 可靠性检验

由公共政策文本分析理论可知,受到政治体制或政治形势等因素的影响,公共政策话语系统特有的话语表达形式会有所区别。因此,有必要明确各个编码所指向的分析单元的详细文本表达,即对各个编码进行诠释。

(1) 编码诠释

直接型政策工具诠释如下:“财政补助”在样本中的话语表达如“中央财政转移支付”“社会保险补贴、岗位补贴、培训补贴”;“税式支出”的实际话语表达为“免征营业税、个人所得税以及行政性

收费”;“发展公共企业”的话语表达为“发展吸纳就业能力比较强又符合产业结构调整方向的中小企业和劳动就业服务企业”“发展工(农)疗机构、辅助性工场、福利企业等残疾人集中就业单位”;“社会管制”和“经济管制”的样本话语表达分别如“开展实名登记”和“调整财政支出结构,加大再就业资金投入,将促进再就业资金列入财政预算”。间接型政策工具诠释如下(所选样本中“特许经营”和“采用凭单制”均未出现,无需编码诠释):“公益性岗位”的话语表达如“开发公益性就业岗位”“推荐就业困难人员到公益性岗位就业”;“提

供贷款”和“提供担保”在样本中的话语表达如“加大对符合条件的劳动密集型小企业的贷款贴息支持力度,鼓励利用小额贷款担保基金为劳动密集型小企业提供贷款担保服务”。基础型政策工具诠释如下:“放松管制”的话语表达如“清理和取消针对农民进城就业等方面的歧视性规定及不合理限制”;“提供公共服务”在样本中的话语表达为“建立覆盖城乡的就业管理服务组织体系”;“提供基础设施”的话语表达为“安排好失业职工和企业富余职工组织起来就业和自谋职业所需的场地、摊位、设施、能源”;“法规制定”的实际话语表达为“制定本地招用外省农村劳动力的指导性计划和行业工种目录”;“健全相关制度”的话语表达为“完善就业服务体系,结合国有企业下岗职工基本生活保障制度向失业保险制度的并轨,推进市场导向就业机制的形成”。倡导型政策工具诠释如下:“提供职业教育”在文本中的话语表达为“对实名登记的所有未就业高校毕业生,要提供更具针对性的职业指导”;“提供技能培训”的实际话语表达如“用人单位应对所招用的农民工进行必要的岗位技能和生产安全培训”;“倡导组织联盟”的话语表达为“发挥工会、共青团、妇联、残联以及其他社会组织的作用,共同做好就业再就业工作”;“奖励鼓励”的话语表达为“加大残疾人就业保障金对按比例和超比例安置残疾人就业单位的奖励力度”;“发布公共信息”的话语表达如“通过多种途

径发布就业见习岗位信息”“及时向社会发布本地区政府补贴培训职业目录”;“信息网络建设”的实际话语表达如“加强劳动力市场信息网络建设,使下岗职工及时了解就业信息”。

(2) 信度计算

在内容分析法中,编码员间信度决定了编码结果的信度水平;当信度水平在 0.7 以上时,说明前期研究足够可信^[5]。作为备择样本之一,2002 年劳动和社会保障部等十一家单位联合发布的《关于贯彻落实中共中央国务院关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知若干问题的意见》文本结构清晰、易于编码比对,故以此为例,对参与本研究编码工作的两位编码员进行信度测算。结果显示, k 值约为 0.88,高于通过可靠性检验的标准信度水平,也就是说,两位编码员均可继续进行文本编码工作,其编码结果可靠。

三、文本编码与数据统计

本研究采用“0—1”分值的文本编码方法:若在样本的分析单元中出现了某编码指向的文本特征,则将该编码分值记为“1”,反之记为“0”。仍以样本《关于贯彻落实中共中央国务院关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知若干问题的意见》为例,基于分析框架对该文本进行编码统计和分值计算(见表 3)。

表 3 单样本编码示例

语段所指向的政策主题	文 件 条 目	分值计算
关于享受再就业扶持政策对象的认定和管理	各级劳动保障部门要加强对《再就业优惠证》发放和使用的管理……,对领取《再就业优惠证》的下岗失业人员要实行动态管理	1—3—1=1
关于对下岗失业人员从事个体经营的扶持	城市规划、建设和管理部门要从本地实际出发,在城市规划建设、建立商贸市场时,要为下岗失业人员再就业适当安排经营场所……,各有关部门要加强对下岗失业人员从事个体经营的指导,明示办事程序,提供相关政策咨询和创业培训服务……,从事个体经营的下岗失业人员,可持《再就业优惠证》及税务机关规定的有关材料,向其当地主管税务机关申请减免有关税收……,下岗失业人员自谋职业、自主创业或合伙经营与组织起来就业,资金不足的,经当地贷款担保机构承诺担保,可向商业银行或其分支机构申请小额担保贷款……,全面落实下岗失业人员从事个体经营的各项免收费政策	3—2—2=1; 3—2—1=1; 4—1—1=1; 1—1—2=1; 2—2—1=1; 2—2—2=1
关于对企业吸纳下岗失业人员和安置富余人员的扶持	符合享受税收减免政策条件的服务型企业,可向当地县级以上劳动保障部门申请享受税收减免政策的认定……,符合《通知》规定主辅分离和辅业改制条件的国有大中型企业兴办的经济实体,可凭有关部门出具的相关认定证明及税务机关规定的有关材料,向当地主管税务机关申请减免有关税收……,各类服务型企业(包括商贸、餐饮、服务业企业,国家限制的行业除外)新增岗位新招用国有企业下岗失业人员,可持以下材料向当地县级以上劳动保障部门申请享受社会保险补贴……,社会保险补贴实行“先缴后补”。用人单位按规定为招用的国有企业下岗失业人员缴纳社会保险费	1—1—2=1; 1—1—1=1

续表 3		
语段所指向的政策主题	文 件 条 目	分值计算
关于对大龄就业困难对象的再就业援助	各地对大龄就业困难对象应实施再就业援助。凡由各级政府投资开发的公益性岗位,要优先安排适合岗位要求的大龄就业困难对象……,对在社区开发的公益性岗位安排原属国有企业的大龄就业困难对象就业,申领社会保险补贴的具体办法及相关管理,按《资金管理通知》执行	2-1=1; 1-1-1=1
关于职业介绍和再就业培训	按《通知》要求,建立公共就业服务制度……,城镇登记失业人员中由就业转失业人员,国有企业下岗职工,可享受免费再就业培训……,职业介绍补贴和再就业培训补贴标准,由省级劳动保障部门商财政部门确定……,要加强劳动力市场信息网络建设,广泛收集信息,建立公开发布系统,逐步实现就业服务信息化,为各类求职者特别是下岗失业人员提供优质高效就业服务	3-3-1=1; 4-1-2=1; 1-1-1=1; 4-5=1
关于社会保险关系的接续	社会保险经办机构要及时为实现再就业的下岗失业人员接续社保关系……,社会保险经办机构要向下岗失业人员发放《社会保险缴费接续通知书》	3-2-1=1
关于街道、社区劳动保障工作	街道和工作任务重的乡镇,可设立或确定负责劳动保障事务的机构……,明确街道劳动保障机构的职责和社区工作人员的任务……,要切实加强对基层劳动保障工作人员的业务培训和工作指导	3-2-1=1
关于再就业工作部门责任	各地要按《通知》要求,在当地党委、政府确定的促进就业目标责任体系下,层层落实有关部门促进就业的责任制……,各地要加大劳动保障监察执法力度,会同有关部门定期对劳动力市场进行清理整顿,保障劳动者合法权益……,中央企业下岗失业人员的再就业工作按属地化原则,纳入当地的再就业工作规划,统筹安排落实	1-3-1=1; 4-2=1

表 3 详细列出了该样本中各条文本编码后的得分情况,通过加和汇总,对照表 2 可大致把握该样本政策工具选择的结构与特征:直接型工具选择最多,其余三种则相对平均;由四种政策工具特征可知,政策制定者对于最能体现政府参与直接性程度的政策工具更为偏好,也不排斥其他体现多方主体合力作用的政策工具;分值累积最高的编码指向“财政补助”和“提供公共服务”两种手

段,表明在进一步做好下岗失业人员再就业的工作中,上述手段获得了决策者更具有有效性的认知和更加频繁的选择。

按上述编码及分值计算方式,对全体抽样样本进行编码统计。表 4 部分展示了基于前文构建的量化分析框架获得的各编码分值及不同类型政策工具选择占比的情况。

表 4 全抽样样本的编码统计

工具类型	编码名称	编码序号	样本编码					编码分值求和	工具类型占比
			1	2	…	46	47		%
直接型	财政补助	1-1-1	1	0	…	2	2	30	27
	税式支出	1-1-2	0	0	…	1	1	25	
	发展公共企业	1-2	2	0	…	0	0	15	
	社会管制	1-3-1	0	0	…	2	0	28	
	经济管制	1-3-2	1	0	…	0	0	11	
间接型	公益性岗位	2-1	0	0	…	1	1	27	13
	提供贷款	2-2-1	0	0	…	0	0	16	
	提供担保	2-2-2	0	0	…	0	0	9	
	特许经营	2-3	0	0	…	0	0	0	
	采用凭单制	2-4	0	0	…	0	0	0	
基础型	放松管制	3-1	0	0	…	1	0	4	38
	提供公共服务	3-2-1	0	0	…	1	1	51	
	提供基础设施	3-2-2	0	0	…	0	0	13	
	法规制定	3-3-1	0	1	…	0	0	20	
	健全相关制度	3-3-2	0	0	…	1	5	67	

续表 4

工具类型	编码名称	编码序号	样 本 编 码					编码分值求和	工具类型占比 %
			1	2	...	46	47		
倡导型	提供职业教育	4—1—1	0	0	...	1	1	8	22
	提供技能培训	4—1—2	1	0	...	1	1	37	
	倡导组织联盟	4—2	1	0	...	0	0	16	
	奖赏鼓励	4—3	0	0	...	1	0	11	
	发布公共信息	4—4	0	0	...	0	1	11	
	信息网络建设	4—5	0	0	...	0	0	7	
各样本编码总分合计			6	1	...	12	13	406	

基于对 47 份抽样样本的编码统计可知,各样本编码总分的分值范围在 1~22 分之间,平均得分 8.64。将上述各样本的分值表现对照表 1 可知,受到政策发布时间、发布主体及有关文本的发布规模等因素影响,我国城镇弱势群体就业政策在工具选择方面存在明显差异。

四、研究结论

1. 基础型工具选择总量居多

基于我国城镇弱势群体就业政策文本的内容分析,决策者最偏好基础型政策工具选择。具体来说,在该类型工具选择的微观结构中,“制定法规或健全体系内相关制度”手段占据半数以上,其次为“提供基础设施等公共服务”占 43%,“放松管制”则不足 3%。

我国公共就业服务曾长期采取单一主体的计划供给模式,该模式下促进弱势群体就业主要依靠政府强制力;而过度依赖政府的行政权威来主导公共活动、解决公共问题,往往是以牺牲政策工具灵活性、管理成本较高和经济无效率为代价的。“制定法规或健全体系内相关制度”手段的高频使用表明,当前政府已经认识到促进弱势群体就业是一个牵涉到政府、社会、市场和公民个人等多元主体的公共事务,需要多方在完善的制度框架和良性的互动机制下协同治理,如实行并健全劳动合同制度,解决小企业和农民工劳动合同签订问题,完善最低工资和企业工资支付保障制度建设,这是政府关怀和社会公平正义的体现,是解决弱势群体的基本报酬保障问题和劳动薪金拖欠问题的重要手段。

此外,经济快速发展带来了劳动力市场供给水平的上升,但我国政府对于促进城镇弱势群体就业的基础公共服务缺乏足够重视,致使规模不断扩大、成分日益多元的弱势群体就业需求未能获得相关就业服务的满足^[6]。“提供基础设施等

公共服务”作为重要的次级政策手段,对创建良好的促进弱势群体就业服务环境发挥了关键作用。以残疾人就业服务机构的建设为例,政府通过指导和规范残疾人就业服务机构的建设,改变已有公共就业服务机构在促进弱势群体就业方面过于泛化的服务职能,细化服务内容和具体措施,有针对性地推进弱势群体就业服务水平的提高。

“放松管制”手段体现了政府对就业市场监管、考核和规制的放松,对多元主体合作机制、良性市场竞争格局和多层次促进就业服务供给的形成有推动作用。值得注意的是,促进弱势群体就业具有很强的社会公益属性,与市场本身带有的盈利性目标存在张力,而该手段又要求政府释放对市场相关企业和其他经济主体从事某些行为的选择权和控制权,这就要求作为客体的市场在促进弱势群体就业方面富有效力和效率,即该市场只能是依照政策需要被政府引入的市场,而非自我管制的“自由市场”^[7]。因此,该手段在当前我国城镇弱势群体就业促进过程中发挥的作用有限,决策者对其偏好水平也比较低。

2. 直接型工具选择结构不均

直接型政策工具作为由政府单一主体主导的政策工具,易对劳动力市场在就业促进方面发挥基础性资源配置作用形成挤压。因此,在我国城镇弱势群体就业政策工具选择结构中,直接型政策工具占 27%,总量较为适中。究其微观结构,“经济补助和税式支出”是决策者最偏好的次级政策手段,与“经济和社会管制类”手段共同占据该结构的 87%,“发展公共企业”仅有 13%的占比,显示出其微观结构分布并不均衡。

在我国城镇弱势群体就业促进领域,政府实施“经济补助和税式支出”手段具有很高的政治可行性,同时还兼具对就业困难群体的照顾性及其就业水平的刺激性作用;其一,通过直接拨款和税收优惠与免除,为就业困难群体营造轻松良好的

政策环境；其二，通过损失补偿，吸引和激励各类组织、团体和企事业单位按比例吸纳弱势群体就业。此外，如前文所述，作为最能体现政府直接介入程度的政策手段，“经济和社会管制”更容易实施和管理，也降低了政策问题解决的不确定性。以“安排残疾人就业的用人单位须缴纳就业保障金”为例，征收残保金旨在调动社会和市场等多元主体的力量共同促进残疾人就业，实现“协同治理”。残保金的设立和使用，直接用于解决残疾人职业技能有限、就业条件恶劣及其失业期间基本生活费用难以保障等政策问题。

对私人企业来说，促进弱势群体就业是一项可能付出高资本投入或无利可图的社会公共事务，因此，在早期的促进弱势群体就业政策文本中，“发展公共企业”作为实现政府行政职能、兼具经济职能、安置城镇失业人员的干预手段，常被政府用来解决市场对弱势群体就业需求的供应不足等问题。随着非公有经济的发展和市场机制的发育完善，劳动密集型产业和中小企业接替公共企业，发挥出配置弱势群体劳动力资源的基础性作用；而“发展公共企业”政策手段则以“发展工疗机构、辅助性工场、福利企业”等形式，偶尔被用于解决弱势群体集中就业方面的政策问题，实现政府的非营利性政策目标。

3. 倡导型工具选择结构不均

作为政府参与直接性程度最低的政策工具，倡导型政策工具的效力发挥是建立在“市场中的行为主体，有足够强的动力且仅需获得倡导或规劝就能自动调整其行为，实现政策目标”的假定之上^[8]，该工具可在单通过倡导就能解决政策问题的领域为政府节省大量行政成本，但对严峻且深刻的政策问题却显得无力。因此，在我国城镇弱势群体就业政策工具选择结构中，倡导型政策工具占比22%，总量较为适中。究其微观结构，“提供职业教育与技能培训”是决策者最偏好的次级政策手段，结构中占比近半数，“倡导组织联盟、奖赏鼓励和发布公共信息”等手段占比均在10%以上，而“信息网络建设”仅占7%，显示出其微观结构的分布不均。

在我国城镇弱势群体就业促进进程中，不论是弱势群体自身，还是服务于弱势群体就业的专业人员，都存在人力资本存量匮乏的问题，并长期限制弱势群体就业促进水平的发展。多元主体借助“职业教育与技能培训”手段，转变就业困难群

体的消极就业观念，避免其就业惰性和对“兜底保障”的依赖，推动并加速从“废人型”向“能人型”人力资本的转变。由倡导型政策工具的属性可知，该手段的使用是建立在政府、企业和社会组织等多主体合作机制之上，因此，从确保人力资本开发与提升的持续性和稳健性角度，“教育与培训”手段依然是解决我国城镇弱势群体就业促进政策中人力资本问题的重要选择。

比较而言，倡导型工具选择结构中信息网络类政策手段的使用频率较低，表明在解决当前弱势群体就业促进的政策问题上，决策者对于该手段施行下目标群体行为主动发生预期变化的期待不高。然而，从发展的角度看，随着就业促进进程中劳动力市场发育和弱势群体就业能力提升，依托互联网技术的公共就业信息发布和信息网络建设，还应存在一定作用空间；解决弱势群体信息获取渠道有限、时滞显著等问题；开拓弱势群体“网络就业”的新型就业促进模式。

4. 间接型工具选择结构缺失

较之于直接型政策工具，间接型政策工具借助发布公益性岗位、提供贷款或担保、特许经营或实行凭单制等具体手段，开辟和拓展了劳动力市场在就业促进方面发挥资源配置作用的空间。在间接型政策工具选择的微观结构中，“发布公益性岗位”手段占比过半，其本质是政府出资购买、企事业单位或社会组织递送公益性岗位，向弱势群体提供岗位获取的优先权，解决弱势群体的就业困难问题、实现社会公共利益；同时，也是对公共事务合作治理理念和社会福利多元主义模式的实践。

作为间接型政策工具的另一种重要手段，“特许经营”包括直接的行政特许经营和间接的商业特许经营，前者如在一定范围内政府特许开展的街头贩卖，后者如企业特许就业困难人员开展的连锁经营和加盟经营。该手段鼓励弱势群体自谋职业，解决向其直接提供补贴或岗位的行政成本较高和社会资源有限等问题。此外，作为政府借用私人市场凭单的理念和技术改造公共服务供给的一种工具，“凭单制”手段旨在向吸纳弱势群体就业的企业发放转移性消费券或向弱势群体发放再就业培训消费券，既平衡不同福利提供者的作用、避免就业困难群体对政府单一主体的福利依赖问题，又赋予该群体在面对公共服务供给时的自由选择权利，改善弱势群体的就业准备不足、就业质量欠佳等困境。（下转第615页）