

# 中国农民公共就业服务政策演变的逻辑、趋势 与展望\*

谢秋山<sup>1</sup> 陈世香<sup>2</sup>

**摘要:** 本文构建“政策目标—目标群体—权利授予和意义—价值取向”的四维政策学习观察框架,系统梳理了新中国成立以来国家农民公共就业服务政策。研究发现:与基于社会学习的注意力分配理论逻辑相契合,也与城乡二元分立到城乡一体化发展的城乡关系演变趋势相适应,国家农民公共就业服务政策实现了“从无到有”,再“从有到优”的转变。其具体演变历程包括农民公共就业服务缺失、城镇公共就业服务体系吸纳和覆盖城乡公共就业服务体系构建等三个阶段,并呈现出政策目标日趋科学化、政策确立的服务价值取向日趋合理化、政策确立的服务理念日趋成熟和政策构建的服务体系日臻完善等特征。适应农民高质量充分就业之需要,未来农民公共就业服务政策设计要进一步引导优化服务目标、重塑服务价值取向、创新服务理念、扩展服务功能,实现政策供给“从优到精”的转变。

**关键词:** 公共就业服务 就业质量 农民工 失地农民 社会学习 注意力分配

**中图分类号:** F249 F323.6 **文献标识码:** A

## 一、引言

近年来,伴随着就业优先战略的实施,作为公共就业政策核心组成部分的公共就业服务成为了党中央和国务院关注的重点领域。从理论应然层面,作为“实施积极就业政策的主要载体”和“促进就业的主要手段”(刘海莺、林木西,2010),公共就业服务可以通过其本身的公平性和均等性,很好弥补劳动力市场分割的负面影响(蒲晓红等,2015),进而成为解决弱势群体就业的关键。数量庞大且在竞争性就业市场中处于相对劣势地位的农村劳动力自然也就成为了理论上最重要的公共就业服务对象之一。截至2019年年底,中国有33224万人在乡村就业<sup>①</sup>,13500万进城农民工在城镇就业<sup>②</sup>,他们主要分布在制造、建筑、批发零售、交通运输、仓储和邮政、住宿餐饮、居民服务等流动性较高且

\* 本文是教育部人文社科青年基金项目“共生理论视阈下农村就业创业服务体系优化研究”(项目编号:19YJCZH196)的阶段性研究成果。

<sup>①</sup>数据来源于统计局网站,参见网址:[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202001/t20200119\\_1723773.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202001/t20200119_1723773.html)。

<sup>②</sup>数据来源于《2019年农民工监测调查报告》,参见网址:[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202004/t20200430\\_1742724.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202004/t20200430_1742724.html)。

稳定性较差的行业，甚至很多还处于非正规就业状态，就业质量偏低。因此，政府需要通过公共就业服务支持农民实现更高质量的充分就业，促进其社会融入，让农民共享改革开放和市场经济发展成果。

那么，农民公共就业服务政策的现实图景如何？中国公共就业服务政策是否真的把农村劳动人口作为主要服务对象？服务政策的重点和价值取向指向何方？只有厘清这些问题，明确现有政策的进展和存在的不足，才能进一步优化政策设计，推动农村劳动力实现高质量充分就业，增强农民的获得感和幸福感。基于上述思考，本文分析了新中国成立以来国家农民公共就业服务政策及其演变趋势，明确其中的进展和不足，并进一步预测未来发展趋势，以期对未来农民公共就业服务政策优化提供借鉴。

## 二、农民公共就业服务政策演变的逻辑

公共政策演变的背后必然隐含着特定的理论逻辑。对于农民公共就业服务政策演变而言，基于社会学习的注意力分配理论提供了一个可能的理解政策变迁的逻辑框架。

基于社会学习的注意力分配理论是社会学习（social learning）和注意力分配（attention allocation）理论的结合，其关键机制在于人类个体通过社会学习，总结成败经验，不断进行注意力的重新分配或再固定。

社会学习是行动者学习过去或他人经验，不断调整自身的过程。在公共政策研究领域，Hall（1993）较早注意到社会学习对政策演变的影响，认为政策演变过程是一个政策制定者进行社会学习的过程。Hecklo（1974）发现，即使个人观点没有发生变化，仅仅是客观环境的改变就足以使得通过公共政策所展现的集体行动发生变化，而政策演变则是此种社会学习基础上的集体行动结果。King and Hansen（1999）则把政策变迁中的社会学习过程概括为智力谋划、对以前政策成败得失经验的借鉴和对领域专家知识的吸纳等三个方面。但无论是何种形式的政策学习，社会学习能否作用于政策变迁实践都取决于决策者们的注意力分配。如果决策者过度自信或受思想信念影响，漠视专家知识和政策实践的经验教训，或者政策资源有限和受个体有限理性约束，决策者极有可能无法把注意力转移到新的政策议程上来或无力对现有政策进行帕累托改进。可见，社会学习机制对政策演变的影响最终要通过决策者注意力分配来实现。

注意力分配是一个跨学科研究主题，不同学科从不同的角度界定和阐释注意力分配，而管理学倾向于把注意力分配看作是一个计划统筹过程（练宏，2020）。这与中央层面的宏观决策情境更为契合，即强调决策者审时度势的计划统筹过程。但中央决策者的计划统筹并非“随心所欲”，会受到诸多限制性条件约束，尤其是要考虑投入的时间、精力和资源约束（Ocasio，1997）。这意味着决策者的计划统筹过程具有一定程度的被动性，政治决策机构的政策注意力分配往往是被动性回应的（reactive），而非主动性回应的（proactive）（Häge，2016）。如此，中央决策者就不得不在社会学习和其他限制性条件约束的共同影响下进行政策注意力分配，进而推动政策演进。

国家农民公共就业服务政策的演变也不例外，其是中央决策者在政策学习基础之上不断调整政策注意力分配的结果。但要深入理解国家农民公共就业服务政策演变背后的政策学习行为及建立在其基础上的政策注意力分配过程尚存在两个难点：一是作为有限理性的个体，研究者无法直接观察到政策

演变背后的政策学习行为和决策者注意力分配过程，也无法直接观察持续渐进的政策演进过程，而只能借助于政策文本内容所体现的政策输出变化来理解政策学习基础上的决策者注意力分配过程和政策演进状态；二是具体通过哪些维度来观察和理解这些行为或过程。因为，无论是政策学习行为、政策注意力分配过程，还是政策演变过程都是难以直接观察的。幸运的是，May（1992）提供了一个可能的观察政策领域社会学习行为推动政策演化的三维框架：一是政策目标群体的改变，指的是因政策受益或受到限制的人群的改变；二是政策权利授予的改变（a change in rights bestowed by a policy），指的是政策授予某一群体新的权利或者限制先前授予的权利；三是政策目标的重新调整，指的是政策预期实现的主要目标变化。为了更全面地展现公共就业服务政策的阶段性特征，本文在分析农民就业服务政策权利授予的改变的同时，会兼顾阐述相关政策文件首次提出新论述的重要意义，即把“政策权利授予”维度调整为“政策权利授予和意义”维度。

考虑到政策价值取向对政策目标群体选择和政策注意力的潜在影响，本文在 May 的三维框架基础之上加入第四个维度——政策价值取向维度，形成“政策目标—目标群体—权利授予和意义—价值取向”的四维公共就业服务政策演变观察框架。所谓政策价值取向，指的是公共政策文本规定所体现的社会价值目标或社会价值期望，即由政策确立的社会价值目标。Dunn（2018）认为政策问题就是尚未实现的需要、价值，或者是有待改进的机会。这里所谓的“尚未实现的价值”指的就是政策的价值取向，是政策希望实现的价值目标。琼斯（2020）则进一步指出，当注意力转变时，决策所依赖的那些价值观也会发生转变。农民公共就业服务政策的演变也不例外。中央决策者们必须在多重价值之间进行权衡，在不同时期或不同阶段，决策者们必须根据国家整体形势变化和问题的轻重缓急，确立不同的主导价值取向。

透过上述四个维度，研究者可以直接观察与识别农民公共就业服务政策演变所处的阶段，并反过来通过这些政策演变阶段特征来理解决策者政策注意力的调整过程，进而理解政策注意力调整背后的政策学习行为（参见图1）。

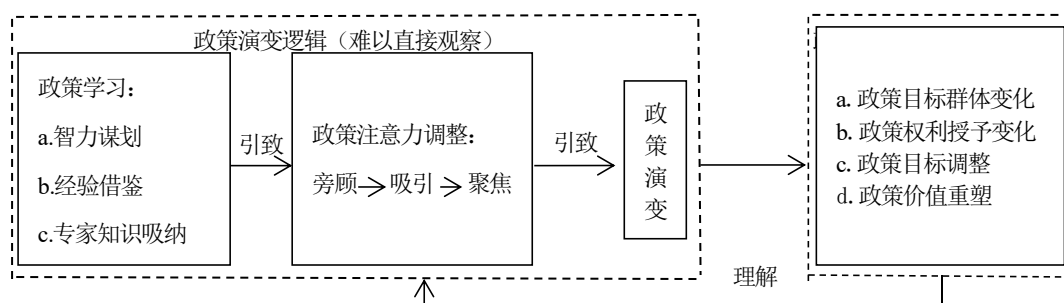


图1 农民公共就业服务政策演变逻辑及演变结果观察框架

### 三、农民公共就业服务政策演变的阶段特征及趋势

#### （一）农民公共就业服务政策演变的阶段特征

改革开放以来，中央政府对公共就业的政策注意力强度呈不断上升的趋势（朱侃等，2020）。相

应地，农民公共就业服务政策也经历了“从无到有”，再“从有到优”的演进历程。依据中央决策者对农民公共就业服务问题的态度变化，或者说依据中央对农民公共就业服务的认知转换，可以把中国农民公共就业服务政策演进过程划分为政策注意力旁顾（1949~2002年）、政策注意力吸引（2003~2007年）和政策注意力聚焦（2008年至今）等三个发展阶段。当然，在2003年以前，国家农民就业政策曾发生过多轮转换，先后经历了控制流动（1988年以前）、允许流动但控制盲目流动（1989~1991年）、规范流动（1992~2002年）等多个发展阶段（赖德胜等，2019），但这一时期国家政策仅仅关注了农民工就业问题，关于农民公共就业服务的表述却是缺乏的。也正因为如此，本文把2003年以前的时期统称为政策注意力旁顾阶段，也即农民公共就业服务缺失阶段。

从根本上看，中央决策者关于农民公共就业服务的政策注意力变化与国家整体发展战略调整息息相关。新中国成立之初，中央确立的“城市偏向、重工业优先”发展战略和“农业支持工业”机制是农民公共就业服务被暂时忽略的宏观背景。早在新中国诞生筹备阶段召开的中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上，毛泽东同志就对许多城市没采取措施迅速恢复城市生产，甚至出现“工业陷于停顿状态，引起工人失业，工人生活降低，不满意共产党”的情况进行了批评，指出“这种状态是完全不允许的”。很显然，此时中央决策者的注意力已经转移到城市生产建设和城市人民生活上，相对忽视了农民公共就业服务问题。

直到2002年11月，党中央在中国共产党第十六次全国代表大会上提出“统筹城乡经济社会发展”战略目标并初步确立“以工促农、以城带乡”的政策导向之后，作为最有可能进城落户的进城农民工和被征地农民的就业服务问题才吸引了中央决策者的政策注意力，进而使得为进城农民工和被征地农民提供公共就业服务成为了城镇公共就业服务体系建设的组成部分。而2007年10月，党中央在中国共产党第十七次全国代表大会上提出城乡经济社会发展一体化战略目标以后，建立健全乡村就业服务体系，在农村为农民提供就业服务才正式进入中央决策者的注意力范畴。

#### 1. 农业支持工业时期的政策注意力旁顾阶段（1949~2002年）

政策注意力旁顾阶段也即农民公共就业服务缺失阶段。承前所述，决策者的注意力分配往往是被动的回应式的，国家农民公共就业服务政策的演变也不例外。新中国成立初期，中国城镇化水平和重工业发展水平都非常低。1949年中国的城镇化率仅为10.64%<sup>①</sup>，重工业总产值占工农业总产值的比例仅为7.9%<sup>②</sup>。为此，国家急需采取“城市偏向、重工业优先”的发展战略来巩固政权和恢复国民经济。1949年，党中央在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上提出了党的工作重心由乡村转移到城市、恢复和发展城市生产建设和实现从落后农业国到先进工业国转变的建设方向。1953年制定的“一五”计划则进一步指出，为了牢固国防、满足人民需要和对国民经济进行社会主义改造，必须实行“优先发展重工业政策”。在此种背景下，确保城市粮食和生产资料供应以及维护社会稳定是第一要务，农业农村实质被看作是“蓄水池”——主要定位于“解决城市失业问题”（折晓叶、艾云，2014）和

<sup>①</sup> 参见：国家统计局国民经济综合统计司，2010：《新中国六十年统计资料汇编》，北京：中国统计出版社。

<sup>②</sup> 参见：国家统计局工业交通物资统计司，1985：《中国工业经济统计资料1949-1984》，北京：中国统计出版社。

解决几亿人“吃饱”问题。为此，国家通过土地改革让农民获得土地安心从事农业生产，并出台政策禁止农民向城市流动，甚至把农民进城务工看作是“盲流”加以禁止。比如，1953年印发的《中共中央关于劝阻农民盲目流入城市的指示》、1956年印发的《关于防止农村人口盲目外流的指示》、1957年印发的《关于制止农村人口盲目外流的指示》、1958年印发的《中华人民共和国户口登记条例》、1979年印发的《关于严格控制农业人口转为非农业人口的的意见的报告》等中央文件都明确禁止农民工进城。

同时，国家还在农村解决城市居民失业问题，即让部分城市劳动人口“上山下乡”，参加农林牧渔业生产。据相关研究测算，1962~1978年间共有1792万人先后“上山下乡”（蔡昉等，2019）。如此，在中央决策者看来，也就不存在促进农民再就业和为农民提供公共就业服务的需要。当然，这一时期仍然存在零星的农民就业服务意识。比如，1956年中共中央批转广东省委的《关于退社问题的报告》就指出，“对缺乏劳动力的困难户，主要采取帮助其发展力所能及的家庭副业”，强调帮助缺乏劳动力的农户从事其力所能及的工作。

改革开放以后，伴随着家庭联产承包责任制的推行，农民获得了一定的就业自主权。这一阶段的农民就业具有兼业的特点，农民或者就近就地在乡镇企业就业，或者到本市辖区内务工经商，农忙时依然会参与农业生产。由于不存在明显的农民失业问题，农民就业服务自然也就很难吸引中央决策者的注意力。比如，1984年中央“一号文件”《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》就指出，各省、自治区、直辖市可选若干集镇进行试点，允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户。其政策立足点是促进农村工业发展，尚未把农民就业看作是一个重大的社会问题，更不可能从公共就业服务的高度去审视农民就业问题。

直到20世纪80年代末90年代初，伴随着农村富余劳动力的大规模跨区流动，形成“民工潮”后，农民就业问题才逐渐引起中央决策者的注意，进而成为一个显性的社会问题。1990年印发的《中共中央关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》、1991年印发的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》等政策文件均意识到了农村剩余劳动力问题的存在，并允许农村劳动力有序向城市转移（见表1）。但这一阶段的农民就业服务问题同样未能进入国家政策视野。比如，1995年印发的《国务院办公厅转发劳动部关于实施再就业工程报告的通知》就仅针对城市企业失业员工，而不涉及农民就业。解决农民就业依然依靠“离土不离乡，进厂不进城”的农村就地转移模式（王郁昭、邓鸿勋，1999）。1990年6月19日，江泽民在《在农村工作座谈会上的讲话》中明确指出，“我们这么多的农业人口，农业发展滞后，剩余劳动力不是涌入大城市，而是就地消化。”1991年印发的《中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》也明确实行农村剩余劳动力“离土不离乡、就地转移为主”的方针。

综合来看，这一时期中央关于农民公共就业服务政策具有如下特征：第一，就政策目标来看，中央在禁止农民进城与有限度、有计划地利用农村劳动力资源支持城市工业化建设之间进行权衡，农民就业服务问题并未引起中央决策者的关注。第二，就政策目标群体来看，前期禁止农民进城就业的对象是全体农村居民，后期允许部分农村劳动力到城镇务工经商，但也严格控制数量和规模，受益的仅

仅是小部分农民工。第三，就权利授予和意义来看，从早期通过出台《中共中央关于劝阻农民盲目流入城市的指示》《中华人民共和国户口登记条例》等文件否决和限制农民自由流动，到后期《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》等文件赋予农村劳动力进城务工经商的合法权利，中央决策者已经注意到了农民就业问题。但这一时期的国家政策设计缺乏服务意识，让农民进城“自谋生路”，没有给予他们与城市居民同等的公共就业服务权利。第四，就政策价值取向来看，国家政策设计更多的是一种政治价值考量。无论是改革开放以前禁止农民进城求职，还是改革开放后要求加强农村工业和集镇建设，致力于在农村解决农民就业问题，其核心都是为了维护社会稳定，尤其是维护城镇工业化建设的秩序稳定，而非公共服务所应关注的效率、平等、包容性等公共价值。1991年发布的《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》明确表明“妥善安排农村富余劳动力，是保持社会稳定的重大问题。”而1984年印发的《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》允许农民到集镇务工经商和办理服务业，也是为了促进“农村工业适当向集镇集中”，并期望最终能“使集镇逐步建设成为农村区域性的经济文化中心”，强调其促进农村集镇经济发展的作用（参见表1）。从事后反思来看，集体化末期，农村经济极为落后，国家和农民之间的关系陷入僵局（折晓叶、艾云，2014）。推动农村经济改革，促进农村经济发展是中央的主要调整思路，也正是在此种背景下，国家开始推动乡镇企业发展，逐步放开农民进入小城镇。

表1 农业支持工业时期关于农民就业服务的主要政策表述（1949~2002年）

政策	主要政策论述	政策目标	目标群体	权利授予和意义	价值取向
1953年《中共中央关于劝阻农民盲目流入城市的指示》	县、区、乡政府对于自由进城找职业的农民，均不得开给介绍信件……盲目地自由进入城市的村干部、党团员及民兵，亦均应一律还乡……	禁止农民进城就业	所有农民	否决农民的自由流动权	社会稳定
1958年《中华人民共和国户口登记条例》	公民由农村迁往城市，必须持有城市劳动部门的录用证明，学校的录取证明，或者城市户口登记机关的准予迁入的证明，向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。	禁止农民进城就业	所有农民	进一步限制农民自由流动权	社会稳定
1984年《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》	农村工业适当集中于集镇……使集镇逐步建设成为农村区域性的经济文化中心。一九八四年，各省、自治区、直辖市可选若干集镇进行试点，允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户。	促进农村工业发展	农村富余劳动力	集镇就业权	经济发展
1990年《中共中央关于制定国民经济和社会发展规划和“八五”计划的建议》	积极解决城乡劳动就业问题。合理开发利用我国丰富的人力资源，是发展国民经济和保障社会安定的必要条件。农村劳动力向城镇逐步转移的规模和速度，应当与经济发展和城镇的承受能力相适应。	利用农村劳动力资源	农村富余劳动力	城镇就业权	社会稳定以及资源配置效率
1991年《中共中央	妥善安排农村富余劳动力，是保持社会稳定	促进农	部分农	首次明确提	社会稳

关于进一步加强农业和农村工作的决定》	的重大问题。	村富余劳动力工作	村劳动力	出存在农村富余劳动力就业问题	定
--------------------	--------	----------	------	----------------	---

## 2. 统筹城乡建设时期的政策注意力吸引阶段（2003~2007年）

政策注意力吸引阶段也即城镇公共就业服务体系吸纳阶段。当时出于缓解城市就业压力和维护城市社会稳定的需要，农业支持工业时期的国家政策禁止或限制农民向城镇非农产业转移，妨碍了农村劳动力资源的优化配置，阻碍了农民收入的增长和农村的发展。后期国家虽然允许部分农村富余劳动力进城务工经商，但更多是把农村劳动力看作是“可开发利用的劳动力资源”，未能从农民全面发展的高度来审视农民工就业问题。缺乏相应的政策设计和制度安排，使得进城农民工在劳动就业权益遭受损害时无法得到有效保护，出现农民工工资水平低、讨薪难、就业环境差等诸多新的社会问题。比如，根据王美艳（2005）在2001年开展的调查，在城镇就业的农村劳动力工资水平远低于城市劳动力，且有43%的差异是由歧视等不可解释的因素造成的（详见表2）。根据中国农民工与社会保护课题组2004~2005年的调查，27.4%的进城农民工从事危险、有毒、有害的工作岗位，22.8%的进城农民工受过工伤或有职业病；21%的进城农民工有被拖欠工资的经历（郑功成、黄黎若莲，2007）。2003年发布的《国务院办公厅关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》也指出，农民工的合法权益得不到有效保护，拖欠克扣工资、乱收费等现象严重。

可见，正是基于对前期农民工进城务工政策的反思，国家开始关注农民公共就业服务问题。以党中央在中国共产党第十六次全国代表大会上提出统筹城乡经济社会发展为契机，为进城农民工和失地农民提供公共就业服务逐渐进入了国家政策视野。但国家在这一阶段为农民提供的公共就业服务仅限于进城农民工和失地农民，其本质是完善城镇公共就业服务体系。比如成立于2004年年底、发布于2008年的《国务院办公厅关于进一步做好改善农民进城就业环境工作的通知》就指出，要“健全和完善公共就业服务体系，对包括进城就业农民在内的所有求职者提供就业服务”，却并未提及在乡村为农民提供就业服务问题。

表2 2001~2002年外来劳动力与城市本地劳动力的就业岗位分布和小时工资差距 单位：元

就业岗位	进城农村劳动力	城市劳动力	差额
自我雇佣者	4.66	5.68	1.02
公有单位职工	3.86	5.77	1.91
非公有单位职工	2.85	3.91	1.06
非公有单位行政管理及专业技术人员	5.46	8.27	2.81
合计	4.05	5.7	1.65

数据来源：王美艳（2005）。

中国共产党第十六次全国代表大会报告指出，统筹城乡经济社会发展是全面建设小康社会的重大任务，这是党中央对新中国成立以来长期累积形成的城乡二元结构的首次重大调整，标志着中国正式进入统筹城乡建设阶段。这其中，统筹是手段，重心在城，其核心在于采取“以工促农、以城带乡”的策略推动农业农村发展（折晓叶、艾云，2014）。这反映出中央决策者的政策注意力初步由“农业

支持工业”转变为“以工促农、以城带乡”。统筹城乡建设阶段的主要目标是增加农民收入，避免城乡收入差距进一步扩大，其主要措施则是促进农村劳动力向城镇转移就业。中国共产党第十六次全国代表大会报告将其表述为“农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，是工业化和现代化的必然趋势”。

农民公共就业服务真正进入国家政策视野始于2003年。2003年，《国务院关于加强农村教育工作的决定》《国务院办公厅关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》《国务院关于克服非典型肺炎疫情影响促进农民增加收入的意见》《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》等文件先后印发，这些中央文件都关注了农民就业服务问题，正式把农民公共就业服务体系提上了政策日程，从而使得农民公共就业服务政策实现了“从无到有”的转变。其中，《国务院办公厅关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》指出，要“全面做好农民进城务工就业管理和服务的各项工作”，首次明确提出了农民工就业服务问题，让农民工得以有机会享受城镇公共就业服务。

表3 统筹城乡建设时期关于农民就业服务的主要政策表述（2003~2007年）

政策	主要政策论述	政策目标	目标群体	权利授予和意义	价值取向
2003年《国务院办公厅关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》	按照公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务的原则，采取有效措施，全面做好农民进城务工就业管理和服务的各项工作。	促进农民工进城就业	进城农民工	进城农民工就业服务权	公平
2003年《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》	逐步统一城乡劳动力市场，加强引导和管理，形成城乡劳动者平等就业的制度。	破除农民工进城务工就业的制度障碍	进城农民工	城乡劳动者平等就业权	平等
2005年《国务院关于加强就业再就业工作的通知》	对持《再就业优惠证》人员、城镇其他登记失业人员，以及进城登记求职的农村劳动者，公共就业服务机构要提供免费的职业介绍服务。	完善城镇公共就业服务体系	进城农民工	进城农民工免费享受城市公共就业服务权	平等
2006年《国务院关于解决农民工问题的若干意见》	各级人民政府要把促进农村富余劳动力转移就业作为重要任务。要建立健全县乡公共就业服务网络，为农民转移就业提供服务。	初步建立农村就业服务体系	进城农民工	在乡村的转移就业服务权	平等
2006年《关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作指导意见的通知》	在城市规划区内，要将被征地农民纳入统一的失业登记制度和城镇就业服务体系。	把失地农民纳入城镇就业服务体系	失地农民	赋予失地农民城镇公共就业服务权	包容性

综合来看，在这一时期，为农民提供公共就业服务不仅吸引了中央决策者的政策注意力，还表现出一些农业支持工业时期所不具备的新特征。一是政策价值取向日趋多元化，更多地开始关注公平、平等、包容性等公共价值。比如，2003年1月印发的《国务院办公厅关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》指出，要按照公平对待原则做好农民进城务工就业管理和服务工作；2003年10月发布的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出要形成城乡劳动者平等就



业的制度。二是在权利授予方面，中央政策不仅赋予了农民在城乡自由流动的权利，还进一步明确了进城农民工和失地农民免费享受城镇公共就业服务的权利。比如，2005年11月印发的《国务院关于加强就业再就业工作的通知》就指出，进城登记求职的农村劳动者，公共就业服务机构要提供免费的职业介绍服务，首次明确农民工免费享受城市公共就业服务的权利。中央决策者开始超越改革开放初期的工具理性思维，不再简单地把农村劳动力看作是“可开发利用的人力资源”，而是站在价值理性的高度，从农民权利和农民发展的角度来看待农民工（赖胜德等，2019）。三是政策目标不再局限于维护社会稳定，而是有序引导农民进城就业，促进农民工“城市化”，注重对进城农民工权益的保护。比如，2003年的中国共产党第十六届中央委员会第三次全体会议公报指出，在城市有稳定职业和住所的农业人口，可按当地规定在就业地或居住地登记户籍，并依法享有当地居民应有的权利；2006年印发的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》强调“维护农民工权益是需要解决的突出问题”，并对健全维护农民工权益的保障机制进行了重点论述。四是政策目标群体仅限于进城农民工和失地农民，而未考虑在农村就业的农民，即暂时忽略了乡村公共就业服务体系构建问题。表3所列政策文件均强调要把进城农民工和被征地农民作为服务目标。在此种意义上，本文将这一阶段称之为城镇公共就业服务体系吸纳阶段，即城镇公共就业服务体系吸纳进城农民工和被征地农民阶段。

### 3. 城乡一体化建设时期的政策注意力聚焦阶段（2008年至今）

政策注意力聚焦阶段也即覆盖城乡公共就业服务体系构建阶段。这一阶段，中央政策注意力进一步聚焦于农民公共就业服务问题，不仅把在乡村为农民提供公共就业服务纳入政策体系，还在城乡一体化框架下逐步完善农民公共就业服务体系。与基于社会学习的政策注意力分配理论观点相契合，在乡村为农民提供公共就业服务也是党中央基于前期政策实践效果而作出的政策改进。由于当时乡村公共就业服务工作十分薄弱（《中国农民工战略问题研究》课题组等，2009）、乡村产业基础较为薄弱和农业转移劳动力不能适应农村工业发展需要等原因，统筹城乡建设时期以促进农业生产发展和允许农民工进城务工经商为核心的政策举措并不能从根本上解决城乡收入差距扩大问题（见图2）。

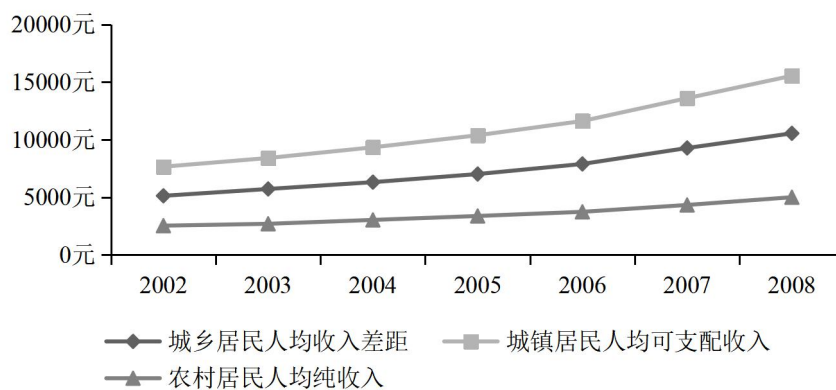


图2 2002~2008年城乡居民人均收入及收入差距

数据来源：统计局网站，参见网址：<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

基于此，中央决策者在反思学习的基础上把公共就业服务引入乡村，加大公共就业服务体系对农

民就业创业的支持力度，寄希望于通过高质量公共就业服务体系促进农民实现充分就业，进而达到缩小城乡收入差距之目标。2007年，中国共产党第十七次全国代表大会报告就明确指出，农业基础薄弱、农村发展滞后的局面尚未改变，缩小城乡、区域发展差距和促进经济社会协调发展任务艰巨，并进一步指出要“建立以工促农、以城带乡长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局”，明确提出了城乡一体化建设的新发展思路。2018年中央“一号文件”进一步指出，农村生产要素外流加剧，缩小城乡差距难度加大，要求加大统筹城乡发展力度。很显然，中央决策者已经充分意识到统筹城乡发展时期相关政策的局限性，致力于寻找支持“三农”发展的更有效途径，而公共就业服务就是其中的政策创新之一。

2009年印发的《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》标志着建立健全城乡统一的公共就业服务体系真正引起了中央决策者的政策注意力。该政策文件明确提出了建立覆盖城乡的公共就业服务体系和把农民工返乡创业与农民就地就近就业纳入服务体系的主张。此前的文件，2008年中央“一号文件”和中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议报告虽然分别提出要“改善农民工返乡创业环境”和“鼓励农民就近转移就业，扶持农民工返乡创业”，却未明确提出建立和健全乡村公共就业服务体系的主张（参见表4）。

总体来看，进入城乡一体化发展时期，中央决策者对农民公共就业服务的政策注意力不断聚焦，有更多的相关政策文件聚焦于农民公共就业服务体系构建。相应地，农民公共就业服务政策构建也在多个方面取得了明显的进展。

一是政策目标上升为构建覆盖城乡的公共就业服务体系，不再局限于完善城镇公共就业服务体系。在纵向服务体系建构方面，强调构建“纵贯到底”的服务体系。2008年印发的《国务院关于做好促进就业工作的通知》强调“县级以上人民政府要建立健全公共就业服务体系”，2012年印发的《国务院关于批转促进就业规划（2011—2015年）的通知》要求“全部街道、乡镇和城市95%以上的社区设立基层劳动就业服务平台”，致力于打通农民公共就业服务的“最后一公里”，推动构建中央、省、市、县、乡纵贯到底的一体化公共就业服务体系。在横向服务体系建构方面，通过服务内容和范围的扩展，推动形成“横向到边”服务体系。在服务内容方面，就业创业援助、劳动关系协调、企业用工指导等均纳入到服务体系之内。2012年印发的《促进就业规划（2011—2015年）》强调要健全劳动关系协调机制，提高农民工劳动合同签订率。2020年印发的《关于进一步推动返乡入乡创业工作的意见》强调要“建立返乡入乡创业企业用工需求信息采集制度，提供信息发布、用工指导等服务”。在服务范围方面，这一时期的公共就业服务覆盖范围进一步扩大，农民在家乡创业和妇女闲暇时在家庭从事手工业等灵活就业形态均被纳入了公共就业服务体系支持范围。2016年中央“一号文件”提出要“设立农村妇女就业创业基金，加大妇女小额担保贷款实施力度，加强妇女技能培训，支持农村妇女发展家庭手工业”，“开展农村贫困家庭子女免费接受职业培训行动”。2019年印发的《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》提出“支持小农户结合自身优势和特长在农村创新创业”。二是政策目标群体进一步扩大，从最初的服务进城农民工逐渐转变为服务全体农村人口。在这一阶段，伴随着相关政策体系的完善，政策目标群体也迅速扩大，农村劳动力人口、不在劳动力人口范围内的家

庭妇女以及未升学的初高中毕业生均被纳入进公共就业服务体系的支持范围。政策目标群体的扩大在很大程度上为每个人都拥有广泛平等的机会奠定了基础，代表着社会的进步。三是在政策构建理念方面，更加注重引导服务质量建设。均等化、标准化、专业化、终身化、精细化等现代公共服务建设理念均在相关政策文本中有所体现。比如，2013年印发的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了就业培训“终身”服务理念；2015年印发的《国务院关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》则提出“提高服务均等化、标准化和专业化水平”的建设目标；2017年印发的《国务院关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的意见》提出就业“精细服务”概念。这些文件标志着农民公共就业服务政策的关注焦点已经开始从“量”转变为“质”，更加注重服务质量建设。四是政策价值取向更加注重公共性，公平、包容性、精准性和有效性等公共价值理念成为了新阶段农民公共就业服务政策的主导价值取向。比如，2019年印发的《国务院关于进一步做好稳就业工作的意见》就明确规定“劳动年龄内、有劳动能力、有就业要求、处于失业状态的城乡劳动者可在常住地进行失业登记，申请享受基本公共就业服务”，很好地体现了公平、包容性等公共价值取向。公平、包容性、精准性和有效性等公共价值理念超越了简单的城乡平等思想，国家更加注重从服务效果的角度和农民全面发展的高度来理解公共就业服务的功能和作用。公共就业服务的普惠性增强，提升公共就业服务质量正式成为国家政策关注的焦点。

表4 城乡一体化建设时期关于农民公共就业服务的主要政策表述（2008年以后）

政策	主要政策表述	政策目标	目标群体	权利授予和意义	价值取向
2008年中央“一号文件”	要通过非农就业增收，提高乡镇企业、家庭工业和乡村旅游发展水平，增强县域经济发展活力，改善农民工进城就业和返乡创业环境。	通过非农就业增加农民收入	全体农民工	首次提出服务于农民工返乡创业	包容性
2008年《国务院关于做好促进就业工作的通知》	县级以上人民政府要建立健全公共就业服务体系，规范公共就业服务机构，明确服务职责和范围……	健全公共就业服务体系	全体劳动力	明确强调县级以上政府的公共就业服务责任。	有效性
2010年中央“一号文件”	建立覆盖城乡的公共就业服务体系……完善促进创业带动就业的政策措施，将农民工返乡创业和农民就地就近创业纳入政策扶持范围。	建立覆盖城乡的公共就业服务体系	全体农村劳动力	首次提出建立覆盖城乡的公共就业服务体系和把农民就地就近就业纳入服务体系。	包容性
2012年《国务院关于进一步做好促进就业规划（2011—2015年）的通知》	覆盖城乡的公共就业和人才服务体系进一步健全，全部街道、乡镇和城市95%以上的社区设立基层劳动就业服务平台。	推动公共就业服务下沉	全体劳动力	推进基层公共就业服务平台建设	有效性
2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	完善城乡均等的公共就业创业服务体系，构建劳动者终身职业培训体系。	完善公共就业服务体系	城乡劳动者	首次明确城乡均等的价值取向和终身培训理念	平等

2016年中央“一号文件”	加大对农村灵活就业、新就业形态的支持。鼓励各地设立农村妇女就业创业基金，加大妇女小额担保贷款实施力度，加强妇女技能培训，支持农村妇女发展家庭手工业。实施新生代农民工职业技能提升计划，开展农村贫困家庭子女、未升学初高中毕业生、农民工、退役军人免费接受职业培训行动。	完善公共就业服务体系	城乡劳动者	首次提出支持农村灵活就业、新就业形态和农村妇女就业	包容性、精准性
2015年《国务院关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》	健全覆盖城乡的公共就业创业服务体系，提高服务均等化、标准化和专业化水平。	完善公共就业服务体系	城乡劳动者	提出服务均等化、标准化和专业化水平的建设目标	效率以及平等
2017年《国务院关于做好当前和今后一段时期就业创业工作的意见》	着力推进公共就业创业服务专业化，合理布局服务网点，完善服务功能，细化服务标准和流程，增强主动服务、精细服务意识。	完善公共就业服务体系	城乡劳动者	首次明确提出在就业领域实施“精细服务”理念	精准性、效率
2018年中央一“号文件”	健全覆盖城乡的公共就业服务体系，大规模开展职业技能培训，促进农民工多渠道转移就业，提高就业质量。	提高农民就业质量	城乡劳动者	首次提出提高农民工就业质量问题	有效性
2019年《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》	鼓励有条件的地方……支持小农户结合自身优势和特长在农村创新创业。	扩大公共就业服务范围	小农户	明确提出“鼓励小农户创业就业”	包容性

## （二）新中国成立以来农民公共就业服务政策演变的总体趋势变化

从农民公共就业服务政策演变历程来看，与基于社会学习的注意力分配理论逻辑相契合，也与从城乡二元分化到城乡一体化发展的城乡关系演变趋势相适应，中央决策者关于农民就业服务的政策注意力分配发生了明显的转移，使得农民公共就业服务政策供给实现了“从无到有”，再“从有到优”的转变，并呈现出政策目标日趋科学化、政策确立的服务价值取向日趋合理化、政策确立的服务理念日趋成熟和政策构建的服务体系日臻完善等趋势变化。

### 1. 政策目标日趋科学化

政策制定者对政策活动结果的意图、设想都凝结在政策目标指向之中（朱侃、郭小聪，2019），政策目标在很大程度上决定了政策成败。所以，评价政策好坏的标准之一就是政策目标的科学化水平，尤其是体现为作为公共政策直接作用对象的公共政策目标群体的受益范围（王春城，2018）。也正因为如此，Bovens and Hart（1995）认为实质性政策失败（Substantive failure）往往发生在政策设计“厚此薄彼”，不能很好地兼顾不同合法利益相关者（legitimate stakeholders）的价值、利益和诉求的情况下。国家农民公共就业服务政策的目标从初始禁止或限制农民进城就业，逐步转变为有序引导农民进城务工经商，再到通过城镇公共就业服务体系吸纳以进城农民工和被征地农民为代表的部分农村劳动力，到最后致力于建立健全覆盖城乡公共就业服务体系，为全体农民提供就业服务。这一演变过程中，越来越多的群体从中受益，政策目标的普惠性和政策科学化水平都日益提高。

## 2.政策确立的服务价值取向日趋合理化

政策的价值取向在公共服务领域主要体现为政策所确立的公共服务价值取向。从国家农民就业服务政策来看,相关政策规定体现的价值取向从最初的维护社会稳定,逐步转变为对以平等为核心的民主价值的追求,最后又转变为对平等、正义、包容性和有效性等多元公共价值的追求。相应地,国家政策文本中的农村劳动力定位也发生了明显的转变,从最初定位于“盲流”转变为“可开发的劳动力资源”,最后转变为“与城市居民享有平等权利的服务对象”。

## 3.政策确立的服务理念日趋成熟

政策确立的服务理念指的是政策文本所确立的公共就业服务体系完善的重点内容和主要发展方向。综合前述分析,相关中央政策文件不仅强调增加农民公共就业服务供给的规模和数量,就业服务质量建设也日益引起中央决策者的关注。标准化、专业化、均等化和精细化等有助于提高农民公共就业服务质量的改革创新理念在中央政策文本中出现的频率不断提高,标志着政策确立的服务理念日趋成熟。

## 4.政策构建的服务体系日臻完善

通过公共政策构建完善的公共就业服务体系,是在公共行政实践中不断完善和优化公共就业服务体系的“行动指南”和“规划蓝图”,进而直接决定着公共就业服务供给质量和服务接受者的获得感和满意度。相关政策构建的农民公共就业服务体系日臻完善,具体表现在三个方面:第一,在纵向服务供给维度上,服务责任主体逐渐向基层倾斜,形成了自上而下、贯通基层的就业服务体系;第二,在横向服务供给维度上,农民公共就业服务功能不断扩展,从最初的职业培训、职业介绍,扩展到包含劳动者权益保障、弱势群体就业援助、创业服务等全面服务供给;第三,服务目标群体逐步扩大,从最初服务进城农民工逐步扩展为服务全体农村劳动者,失地农民、返乡农民工、农村妇女、小农户、灵活就业者等群体均逐步被纳入到农民公共就业服务政策支持体系范围之内。

# 四、未来农村就业服务政策演变的趋势展望

与信息相比,注意力才是政策制定中更为关键的稀缺资源(Simon, 1997)。从1984年中央“一号文件”允许试点地区农民到集镇就业和落户,到2003年印发的《国务院办公厅关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》提出做好进城农民工就业服务与管理,再到2008年以后农民公共就业服务政策密集出台的历时演进过程充分说明:作为解决“三农”问题的关键抓手,农民就业服务问题已经成功地吸引和唤起了中央决策者的注意力,并持续地固定了中央决策者的注意力。政策注意力的固定是进行持久政策行动的前提和基础。也正因为如此,新中国成立以来农民公共就业服务政策演变经历了“从无到有”,再到“从有到优”的积极演进过程。但受到资源约束、中央决策者个体有限理性等条件限制,现有农民公共就业服务政策尚不能完全适应新时代农民对美好生活之向往,尤其是不能完全适应农民高质量充分就业之需要。

公共就业服务政策既要在就业优先战略下考虑农民高质量充分就业之需求,关注效率、有效性、精准性等商业服务价值,也要从民生和人的全面发展高度出发,关注社会包容、公平、正义等公共价值取向,兼顾不同类型就业群体的多样化需要,致力于构建一个更加包容、更加平等、更加精准和更

加有效的公共就业服务体系，以满足农民对“找到一份好工作”的向往和期待。

### （一）引导优化服务目标，兼顾高质量就业与充分就业需求

每个劳动者的就业需求都是动态发展的，他们对高质量就业的追求始终如一。公共就业服务供给和国家相关政策设计必须回应这些动态需求。20世纪80年代以来，农民逐渐改变了“以土为业”的传统观念，要求实现更为充分的就业（李沛瑶，1997）。而伴随着经济社会的发展和人民生活水平的提高，农民对就业有了更高的期望，尤其是新生代农民工。他们成长于改革开放以后的市场经济环境下，生活起点更高，对自身生活和就业均有着不同于其父辈的新期望——他们不仅期望获得充分的就业机会，还对高质量就业有着更高的期盼。但由于多种复杂因素影响，这些更高的期盼尚未得到很好的满足。纵观以往农民公共就业服务政策规定，已有公共就业服务政策目标主要在于扩大服务覆盖面，促进农民充分就业，而对农民就业质量提升问题的关注相对不足。有鉴于此，未来的公共就业服务政策及其服务实践要立足于满足农民美好生活之向往，着力提高农民素质，创造良好的制度、人文和发展环境，从整体上提高农民就业质量。

### （二）引导重塑服务价值取向，满足农民全面发展需要

当前，国家政策早已不再简单地把农村劳动力看作是可供开发利用的劳动力资源，而是将其定位于享有广泛权利的公共就业服务对象，并开始从人的全面发展高度来认识为农民提供公共就业服务的意义。但总体来看，当前农民公共就业服务政策设计尚不能完全满足农民全面发展的需要，需要进一步完善相关政策设计。人的全面发展包括劳动活动、需要和能力、社会关系、社会交往、素质和个性等多方面的自由全面发展（吴向东，2005），其要求公共就业服务机构要以满足服务对象的多层次需要为根本，提供人性化的就业服务。

一方面，公共就业服务政策要引导就业服务机构全面协调处理好农村就业人口的社会保障、劳动关系协调、劳动权益保护工作，推动农民全面发展，帮助农民尽可能“找到一份好工作”，而不能满足于“找一份工作”。另一方面，公共就业服务政策要更加关注公平、正义、包容性等公共价值，强化对就业特殊困难群体的就业支持。作为弥补市场私营服务不足和体现政府责任担当的公共事业，公共就业服务理应秉承公平、正义、包容性等公共价值理念，重点关注就业特殊困难群体的发展，而无需过多地关注在劳动力市场上有竞争力的群体。就业困难群体的困境往往与大龄、残疾、性别歧视等生理因素相关，也与贫困问题纠缠在一起，难以通过一般的人力资本开发途径或通过提供就业信息服务加以解决。正如福利经济学创始人庇古（2014）所言，“那些已经过了壮年很久的年老男人或女人是不能教一个新产业的。许多伤残人士和遭受到意外事故或患有慢性脑力或体力疾病的人们亦是如此。……对他们或多或少的持续性帮助，或是任何情况下经常性的帮助都是完全有必要的”。基于此，农民公共就业服务政策要引导公共就业服务机构更加关注残疾人、妇女、大龄农村劳动人口的就业，为其提供人性化的就业服务，尤其是要立足于这些就业困难群体的特殊处境，引导公共就业服务机构为其提供力所能及的就业岗位，让他们在工作中感觉到自身存在的社会价值，更好地融入社会，而不能简单地进行标准化的人力资源开发，避免损害服务接受者的尊严。

### （三）引导创新服务理念，主动提供前瞻性、精准化的有效服务

现有公共就业服务政策更多是一种被动回应式的政策革新。与之相对应，实践中的公共就业服务也多为程序化的、被动式的服务供给，缺乏主动性、前瞻性和精准化的服务供给，其有效性令人生疑。如有研究者就指出，政府无论在帮助失业者实现再就业方面，还是为他们提供社会救助方面都面临着瞄准困难、救助效率低的难题（吴要武、陈梦孜，2018）。有鉴于此，公共就业服务机构要充分利用以大数据、人工智能为代表的智能化技术，精准识别服务对象及其特殊需求，针对不同来源、不同性别、不同年龄段、不同人生规划的农民采取差异化的精准服务措施，以提高公共就业服务的有效性，切实满足农民高质量充分就业之需要。同时，国家产业结构调整升级对就业技能属性提出了更高的要求，技术进步也促使就业形态向智能化方向发展（赖德胜等，2019），这对就业技能和就业质量偏低的农村劳动人口的就业和农民公共就业服务的有效供给带来了新的挑战。以职业技能培训为代表的公共就业服务供给要谨防服务内容老化，充分考虑产业结构调整升级和就业环境变化带来的挑战，提供前瞻性的就业服务。

#### （四）引导扩展服务功能，重点强化对灵活就业群体的支持

相较于城市就业人口，灵活就业人员在农村就业人口中占据着更高的比例。当前，中央决策者已经注意到了形式多样的灵活就业形态对农民就业的重要意义。国务院在2019年发布了《关于进一步做好稳就业工作的意见》，明确提出要“研究完善支持灵活就业的政策措施”。但政策构建领域和绝大部分地区的公共就业服务实践都缺乏明确的、完善的法律法规和系统性政策措施，支持农民灵活就业。未来的农民公共就业服务政策设计，既要进一步强化相关法律法规设计，重点加强对灵活就业群体的就业权益保障，又要明确公共就业服务机构的服务职责，督促其积极主动出击，精准服务灵活就业群体。同时，“互联网+”新经济新业态带来灵活就业形式的新变化，进而对劳动者权益、劳动关系协调、就业服务和管理等方面提出新挑战。国家政策构建要及时识别、确认新灵活就业形态，引导公共就业服务机构加强对灵活就业新形态的支持。

#### 参考文献

- 1.阿瑟·塞西尔·庇古，2014：《论失业问题》，包玉香译，北京：商务印书馆。
- 2.布赖恩·琼斯，2010：《再思民主政治中的决策制定：注意力、选择与公共政策》，李丹阳译，北京：北京大学出版社。
- 3.蔡昉、都阳、杨开忠，2019：《新中国城镇化发展70年》，北京：人民出版社。
- 4.赖德胜、李长安、张琪，2019：《中国就业70年：1949—2019》，北京：中国社会保障出版社。
- 5.王美艳，2005：《城市劳动力市场上的就业机会与工资差异——外来劳动力就业与报酬研究》，《中国社会科学》第5期。
- 6.李沛瑶，1997：《正确分析中国农村就业形势，加强对农村就业工作的指导》，载劳动部、农业部、国务院发展研究中心中国农村劳动力开发就业试点项目工作小组（编）《中国农村劳动力开发就业启示录》，北京：中国劳动出版社。
- 7.练宏，2020：《专栏导语：中国政府行为的注意力分配研究何以有特色？》，《公共行政评论》第1期。

- 8.刘海莺、林木西, 2010: 《公共就业服务述评: 由2010年诺贝尔经济学奖生发》, 《改革》第12期。
- 9.孔祥智、张效榕, 2018: 《从城乡一体化到乡村振兴——十八大以来中国城乡关系演变的路径及发展趋势》, 《教学与研究》第8期。
- 10.蒲晓红、鲁宁宁、李军, 2015: 《提升我国农业转移人口就业质量的途径——基于公共就业服务视角》, 《上海行政学院学报》第5期。
- 11.王春城, 2018: 《政策精准性与精准性政策——“精准时代”的一个重要公共政策走向》, 《中国行政管理》第1期。
- 12.吴向东, 2005: 《论马克思人的全面发展理论》, 《马克思主义研究》第1期。
- 13.吴要武、陈梦玫, 2018: 《当经济下行碰头就业压力——对中国城乡劳动力市场状况的分析》, 《劳动经济研究》第3期。
- 14.折晓叶、艾云, 2014: 《城乡关系演变的制度逻辑和实践过程》, 北京: 中国社会科学出版社。
- 15.王郁昭、邓鸿勋, 1999: 《农民就业与中国现代化: 中国农村劳动力资源开发研究的十年》, 成都: 四川人民出版社。
- 16.郑功成、黄黎若莲, 2007: 《中国农民工与社会保护》, 北京: 人民出版社。
- 17.《中国农民工战略问题研究》课题组、韩俊、汪志洪、崔传义、金三林、秦中春、李青, 2009: 《中国农民工现状及其发展趋势总报告》, 《改革》第2期。
- 18.朱侃、郭小聪, 2019: 《公共就业政策范式变迁及其逻辑研究》, 《求实》第5期。
- 19.朱侃、郭小聪、孙泉坤, 2020: 《公共就业政策的变革与驱动机制》, 《上海行政学院学报》第1期。
- 20.Bovens, M., and P. Hart, 1995, “Frame Multiplicity and Policy Fiascoes: Limits to Explanation”, *Knowledge and Policy*, 8(4): 61–82.
- 21.Dunn, W. N., 2018, *Public Policy Analysis: An Integrated Approach (6th ed.)*, New York: Routledge.
- 22.Hall, P. A., 1993, “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- 23.Hecl, H., 1974, *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven and London: Yale University Press.
- 24.Häge, F. M., 2016, “Political Attention in the Council of the European Union: A New Dataset of Working Party Meetings, 1995–2014”, *European Union Politics*, 17(4): 683–703.
25. King, D., and R. Hansen, 1999, “Experts at Work: State Autonomy, Social Learning and Eugenic Sterilization in 1930s Britain”, *British Journal of Political Science*, 29(1): 77-107.
26. May, P.J., 1992, “Policy Learning and Failure”, *Journal of Public Policy*, 12(4): 331-354.
- 27.Ocasio, W., 1997, “Towards an Attention-Based View of the Firm”, *Strategic Management Journal*, 18(S1): 187-206.
- 28.Simon, H.A., 1997, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations (4th Ed.)*, New York: The Free Press.



(作者单位: <sup>1</sup>湘潭大学公共管理学院;  
<sup>2</sup>武汉大学政治与公共管理学院)  
(责任编辑: 光明)

## The Evolution Logic, Trends and Prospects of Chinese Farmers' Public Employment Services Policies Since 1949

XIE Qiushan CHEN Shixiang

**Abstract:** Based on a four-dimensional analysis framework of “objective”, “target group”, “rights granting and significance” as well as “value orientation”, this article systematically analyzes the evolution of public employment services policies in rural China since 1949. The findings suggest that, farmers’ public employment services policies have gradually improved along with the transformation process starting from scratch, which seems in line with the theoretical logic of attention allocation on the basis of social learning, and also in line with the evolution trend of urban-rural relationship from separation to integration. Specifically, the evolution process of public employment services policies includes three stages, namely, a stage without public employment services for farmers, a stage of services provision in urban areas, and a stage of construction of services provision system covering both urban and rural areas. Meanwhile, the evolution process shows that the characteristics of policy objectives have become increasingly scientific, the service value orientation of policy establishment has become increasingly rational, the service concept of policy establishment has become gradually mature, and the service system of policy construction has been increasingly improved. To satisfy the need of farmers’ high-quality and full employment, the design of public employment services policies should further guide the employment services objectives, reshape the service value orientation, innovate the service concepts, expand the service functions, and strive to further promote the transformation of public employment services policies for farmers in China.

**Keywords:** Public Employment Service; Quality of Employment; Rural Migrant Worker; Displaced Farmer; Social Learning; Attention Allocation