

从以工代赈到公益性岗位

——中国工作福利实践的演进

唐丽霞 张一珂

(中国农业大学, 北京 100083)

摘 要: 以工代赈和公益性岗位作为就业推动机制在扶贫领域发挥了重要的作用,其本质与以工作换福利的工作福利理念一致,可从两项制度的发展探寻工作福利政策的变化。建国后以工代赈实现由应对自然灾害到与反贫困结合的转变,支持方式由实物变为货币;公益性岗位制度经过三个阶段的发展,覆盖范围从城市扩大到农村。二者虽作用相似,但分别立足于经济发展和民生问题,在受众群体、实施区域等方面存在明显区别。通过回顾发现,工作福利制度在当代中国扶贫领域主要发生了两个方面的变化,即由强劳动力转向弱劳动力的受益群体劳动力水平的变化和从支持基础设施建设到补充基本公共服务的政策效用的变化,体现了中国工作福利制度受益群体聚焦化和政策效用功能化的特点。

关键词: 工作福利; 以工代赈; 公益性岗位; 扶贫

中图分类号: F126 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-6924(2019) 12-147-153

DOI:10.13713/j.cnki.cssci.2019.12.021

以工代赈与公益性岗位政策已经成为中国扶贫工作的重要组成部分,在改善当地生产生活条件、解困帮扶贫困群体方面都发挥着巨大的作用。虽然两项制度诞生的时间、背景不同,但都强调福利的获取必须以付出工作和劳动为前提,进而实现自我发展。这与工作福利(Workfare) 的内涵十分契合,在某种程度上可以看作是工作福利在现阶段中国社会的实践。工作福利的理念来源于 Amartya Sen 的福利发展观,本质就是以劳动换取福利,通过工作增进人的可行性能力,实现自我发展。^[1] 工作福利政策起源于 60 年代末的美国,旨在让“能够工作的人决不能永远依靠福利,而有工作的人不能生活在贫困中”,主要服务对象为失去劳动能力的残障人士、单身母

亲、老人等。^{[2][3]} 1981 年联邦政府通过相关立法,工作福利制度开始成为正式政策在各州实行。该政策目标群体从事的工作大多是一般劳动力不愿意从事的内容,收入也比较低,因此这种福利只能维持基本的生活,享受低层次的收入福利保障。90 年代后,北欧国家也开始推行突出个人责任的工作福利制度。就中国而言,帮助贫困群体实现就业,培养其可持续发展能力是扶贫工作的主要任务之一,以工代赈和公益性岗位为代表的就业推动福利机制发挥了重要作用,并不断调整以适应贫困现状的变化。虽然两项制度其诞生环境和目标并不相同,但在扶贫领域发展中都取得了显著的成效,实现了工作福利制度与中国扶贫状况的有机结合。

基金项目: 北京市社会科学基金一般项目“京郊贫困村精准扶贫政策的瞄准机制研究”(17ZGB007)。

作者简介: 唐丽霞,管理学博士,中国农业大学人文与发展学院教授,博士生导师,主要研究方向: 贫困与农村发展、国际发展援助; 张一珂,中国农业大学人文与发展学院博士研究生,主要研究方向: 贫困与农村发展。

一、中国以工代赈发展历程 ——从救灾到扶贫

以 20 世纪 80 年代为分界线,建国后中国以工代赈建设可分为应对自然灾害和关注反贫困两个阶段。与美国实行以工代赈应对经济危机带来的大量失业问题背景不同,建国之后中国提出的以工代赈是应对自然灾害做出的选择。遭受自然灾害以后,灾民生活困难需要国家救济,但是短期救济作用有限,国家的财力也不可能满足全部灾民的需要;且频繁单纯的救济行为又会助长灾民的消极依赖思想,形成恶性循环,只有自力更生、发展生产才能够从根本上解决因灾导致的困难。中国以工代赈主要在生产救灾领域,兴修一批水利工程,兴建防洪、灌溉、排涝、发电等工程设施,并不是单纯的“放赈”,而是以生产和防灾为着力点,在救灾的同时实现了生产发展和抗灾能力的提高。1950 年 2 月 27 日,董必武在中央救灾委员会成立大会上作了《关于深入开展生产自救工作的报告》,首次将中央人民政府的救灾工作方针表述为“生产自救、节约渡荒、群众互助、以工代赈,并辅之以必要的救济”。^[3]至此,以工代赈作为新中国一项基本救灾工作方法开始采用。在此后近 30 年,以工代赈都成为中国进行灾害救济以及提升灾害频发地区提高应对能力的重要工具。

20 世纪 80 年代,中国反贫困战略从单纯补贴贫困地区财政,转向扶持贫困地区改善生产环境和个人发展能力。1984 年,为了改善贫困地区基础设施建设情况,兴修县、乡公路和扶贫开发项目配套的道路、建设基本农田、兴建农田水利设施,国家开始加大对贫困地区的基础设施建设投入,开发式扶贫成为中国扶贫工作的基本战略。以工代赈政策作为实现扶贫战略的一个重要政策工具开始被广泛采用,政府开始运用公共投资手段支持贫困地区改善基础生产生活条件,利用收入再分配的方式缓解贫困。作为一种开发式扶贫政策,此时的以工代赈兼具建设和救济的双重目标,体现了“在低收入水平下以公共支持措施提供社会保障的传统”。^[4]1985 年至 1995 年,中国共计开展了六次大规模的“以工代赈”计划,分别是:(1) 1985—1987 年国务院投入价值约 27 亿元的库存粮食、棉花、棉布,采取以工代赈的方式帮助贫困地区修筑道路、水利工程和人畜水利工程。^[5](2) 1989—1991 年国家将总金额 6 亿元的中低档工业

品投入以工代赈,用于兴修水利(人畜饮水)和道路。^[6](3) 1990 年国务院颁布《关于 1990 年至 1992 年用工业品以工代赈的安排意见》,将总金额为 15 亿元的工业品用于支付参加公路、航道和人畜水利工程建设工程工人的劳动报酬,后期建设范围又逐步扩展到小型水利、小水电、水土保持、植树造林和改造中低产田土等项目。^[7](4) “八五”期间(1991—1995 年)为帮助贫困地区改善粮食生产条件,国家决定每年投入 10 亿公斤粮食(约值 10 亿元)或等价工业品继续在贫苦地区开展以工代赈。^[8]重点在中西部地区、少数民族地区、深山区、高寒区和长期吃返销粮的贫困地区,涉及全国 17 个省区。(5) 1991 年中国部分地区发生了特大洪涝灾害,经济损失惨重。国务院决定“八五”期间动用价值 100 亿元的粮食和工业品,用以工代赈的方式治理大江大河,帮助灾区修复水毁基础设施,其中 80 亿元直接用于水利建设。^[9](6) 1991—1994 年,国家每年安排 1 亿元资金采取以工代赈的方式,帮助地处边远、自然条件较差的国营农牧场改变面貌。^[10]

从这些大型以工代赈工程来看,投入物资涉及棉粮布、中低档工业品和资金,建设项目包括道路桥梁、水利工程、农业生产,提升了贫困地区基础设施建设水平和粮食自给能力。为提高以工代赈工程帮扶效率,部分以工代赈项目进一步明确工程实施区域:1991 年至 1992 年工业品以工代赈关注中、西部地区 and 东部地区的部分山区,重点放在贫困落后地区,特别是少数民族聚居地区;1991 年至 1995 年“八五”期间“以粮养粮”将中西部地区、少数民族地区、深山区、高寒区和长期吃返销粮的贫困地区作为投入区域。以工代赈的范围越来越广,支持建设的内容也越来越多,但其共同特点都是围绕关系到民生的基础性公共设施开展,以提升贫困地区的发展能力为最终目标,同时为贫困地区农户创造就业机会,通过发放实物改善农户的生计水平。

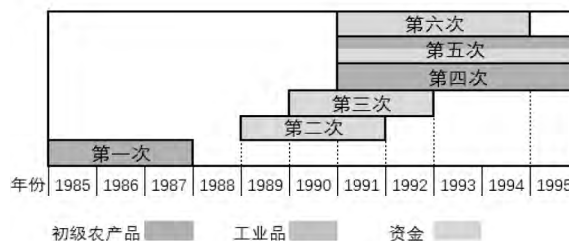


图 1 建国后中国六次大规模以工代赈工程 时间图

六次大规模项目建设完成后,中国以工代赈与反贫困的结合越来越紧密,借助工程项目投入资金,促进贫困地区基础设施完善成为当前主要的运行模式。1994 年《国家八七扶贫攻坚计划》明确从 1994 年起,再增加 10 亿元以工代赈资金,执行至 2000 年。2011 年《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020 年)》规定将“以工代赈”作为专项扶贫政策措施。作为中央扶贫资金投资结构的三大组成部分之一,以工代赈资金比重不断增加,从 1986 年的 15.38% 上升至 1996 年的 37.04%。1984 年-2016 年国家共投入以工代赈资金 1300 亿元,特别是“十二五”期间,国家对以工代赈投入力度明显加大,年度平均投资是前 26 年的 1.6 倍。2016 年,国家发改委下达了中央预算内投资资金 16 亿元,用于支持集中连片特困地区开展“以工代赈”示范工程。自 1984 年实施以来(至 2017 年),国家发展改革委已累计安排 1500 多亿元,累计发放劳务报酬 160 多亿元。^[1]无论是资金绝对值还是相对占比,都显示出新时期国家对以工代赈的重视。

和反贫困结合后,以工代赈在就业领域的成效得到了极大的发挥。政府通过对项目地点的调整和受益群体的选择,将以工代赈的实施区域聚焦在贫困地区,将实施对象单位定位为行政村,而不是农户或者个人,这种区域式瞄准与反贫困目标和贫困现状相适应。与以往的“输血式”扶贫政策相比,以工代赈在提供保障食品供应、整合吸纳剩余劳动力资源、补充提高就业收入、增加区域基础设施和社会服务供给等方面具有综合性的扶贫功效和脱贫价值,是国家反贫困战略由“输血”变“造血”的有效政策工具之一。在村级层面,不同性质项目产生不同的效益,道路成为可利用的公共基础设施、农业改良方案会带来增收效果;在参与群体层面,农户参与机会均等,通过劳动力的投入获取工资报酬,拓展收入来源,进而提升家庭收入水平摆脱贫困,实现工作换取福利的目标。

但不可否认,追求效率目标仍贯穿在项目建设始终,即使在贫困地区,乡县政府立项也是倾向于拥有有利社会经济条件的村社,保证项目成功和投资有效;^[2]在劳动力选择上也出现劳动力质量不高群体无法参与到工程建设中,出现最贫困人口不一定率先受益的情况。2014 年发改委又出台《国家以工代赈管理办法》再次明确以

工代赈农村扶贫政策的属性,将集中连片地区作为投入重点区域,实行实物投入与资金投入并举的方式,吸收当地贫困农民参加工程建设,获得劳务报酬增加收入。但有研究认为,现有的以工代赈项目多是对原有的资源要素进行修补,建立的新要素并不多,因此没能充分发挥该项目的发展效应。^[3]

回顾建国以来以工代赈历史可以发现,以工代赈主要在两个方面发生了巨大变化:一是政策目标,由救灾变为扶贫;二是支持方式,由实物变为货币。就政策目标而言,防灾减灾是以工代赈实施的初衷,间接实现灾民的生产和就业。随着应对自然灾害的能力不断增强、已建设完成的工程发挥的作用不断显著,使防灾减灾的紧迫性有所下降。与此同时,国情的变化将以工代赈就业功能放大,赋予其反贫困的色彩,实施重点由救灾变为扶贫。就支持方式而言,从棉粮等初级农产品到中低档工业品的实物支持,再到资金支持,体现了一种从实物到货币的转变。建国初期,在计划经济背景下民众对初级产品需求较大,而国家储备大量农产品和工业品。伴随经济发展和生活质量提高,资金的投入逐渐带来更大的效用。

除了以上两点主要变化外,政策目标的变化也引发了其他要素发生改变。实施对象,从防灾减灾目标下的临时性受灾群众变为反贫困中的贫困群体;实施区域,从受灾地区转变为农村贫困地区;建设项目,从防灾减灾的基础工程,变为可以帮助贫困地区脱贫致富的项目。以往的以工代赈更强调农户参与项目建设,而今由于扶贫资金成为主要支持方式,对贫困农户的参与要求不再严格。可以看出,与反贫困相结合后,以工代赈工程范围更加广泛,需要综合考虑当地情况设计实施,对项目实施提出了更高的要求。

表 1 建国初期与 1984 年后中国以工代赈实施变化

项目	20 世纪 80 年代前	20 世纪 80 年代后
政策目标	防灾减灾	反贫困
支付方式	实物	货币
实施对象	临时性的受灾群众	贫困人群
实施区域	受灾地区	农村贫困地区
工程内容	灾后重建的水利等基础设施	脱贫致富设施
工程特征	突发性	长期性

资料来源:作者整理归纳

二、中国公益性岗位制度发展 ——从城镇到农村

与以工代赈相比,公益性岗位制度的实施时间比较短暂。20 世纪 90 年代,随着中国经济体制改革、技术革新和产业结构的大幅度调整,城镇中大批国企职工下岗失业,解决下岗失业人员再就业问题、保障社会稳定成为社会发展的主要目标。2002 年国务院发布《关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》,首次提出了公益性岗位的概念。政府投资开发的公益性岗位要优先安排就业困难对象,与其签订 1 年以上期限劳动合同,按实际招用的人数,在相应期限内给予社会保险补贴。2003 年原劳动保障部在《关于开展下岗失业人员再就业统计的通知》中,对公益性岗位进行了明确定义:主要由政府出资扶持或社会筹集资金开发的,符合公共利益的管理和服务类岗位。

2008 年受国际金融危机的影响,失业人群数量再次剧增,而 2010 年因持续治理产能问题出现的“职工安置”情况,进一步促进了覆盖人群的扩大。在城乡统筹的背景下,部分地区的人社部门把公益性岗位促进就业的做法辐射到农村,但公益性岗位的主要实施区域和人口仍集中在城市。2013 年“精准扶贫”提出之后,采取多种措施帮扶贫困人口成为国家政策关注的焦点。“授之以鱼,不如授之以渔”,作为解决就业问题的公益性岗位制度开始与扶贫工作结合,从面向城镇,转至覆盖城镇和农村。^[13] 2015 年《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》指出可以设立开发护林员公益岗位,利用生态补偿和生态保护工程资金使当地有劳动能力的部分贫困人口转为护林员等生态保护人员。2017 年财政部和人力资源社会保障部《关于印发就业补助资金管理办法的通知》将享受公益性岗位补贴的人员范围扩大为就业困难人员,重点是大龄失业人员和零就业家庭人员,没有再区分城镇农村地域。

中国公益性岗位制度建设还处于起步阶段,制度诞生至今不到 20 年。但在较短时间内,公益性岗位的目标群体经历了由城市就业困难对象向农村就业困难人员和有劳动能力的贫困人口的转变,具体是从“4050”大龄就业困难群体到“零就业”家庭、低保人员、残疾人员、退伍军人、高校毕业生群体,再到农村就业困难人员。导致

两次转变的因素分别是 2008 年的国际金融危机和 2013 年“精准扶贫”政策的提出,由此可以将中国公益性岗位制度发展分为三个阶段。

1. 保障社会稳定,解决下岗失业人员再就业(2002—2007 年)。2002 年 3 月底,国有企业下岗职工为 489.9 万人,9 月底为 439 万人,达到 1998 年以来最低水平。^[14] 大量城市登记失业人员的增加,使得领取失业保险金的人数达到了历史最高峰。如何解决下岗失业人员再就业问题成为焦点。除了鼓励劳动密集型企业吸纳、鼓励人员自谋职业外,各级政府开始投资开发公益性岗位,街道、社区对大龄就业困难人员进行重点帮助。这时的公益性岗位政策以安置就业困难人员为目的,让下岗职工认识到只要能克服“面子”问题,就能通过自己的双手解决吃饭问题,进而保障社会稳定。重点开发面向居民社区服务、机关事业单位后勤保障和社区公共管理的就业岗位及清洁、绿化、社区保安、公共设施养护等公益性岗位。^[15] 上海和北京等城市还建立社区公益性劳动组织办法,“托底安置”就业困难人员,取得了良好的效果。^[16]

2. 应对经济危机,扩大政策覆盖群体(2008—2012 年)。2008 年金融危机使得中国登记失业率自 2003 年之后首次上升,导致大学生等新增劳动力就业困难。稳定就业岗位与新增就业岗位两方面的压力随之而来。^[17] 此次金融危机对具有城镇本地户口的非正规就业者而言冲击较大,尽管能被低保等制度覆盖,但政策对其捕捉能力有限,遭受就业冲击时,享受不到社会保障待遇,就业扶助对其瞄准也比较困难。^[18] 根据实际情况公益性岗位政策覆盖人群开始扩大,一些城镇本地户口的非正规就业者和高校毕业生被纳入进来。公益性岗位为就业竞争力弱的劳动力提供就业机会,减轻金融危机对其的影响。在前一阶段公益性岗位建设基础上,地方开始结合当地经济社会发展需要拓展岗位范围,扩大岗位规模,出现了针对残疾人劳动强度适宜的公益性岗位和残疾人管理员等岗位。

3. 助力精准扶贫,帮扶农村就业困难人群(2013 年—至今)。2013 年伴随着“精准扶贫”的提出,帮扶农村就业困难人群实现就业增加收入成为关注焦点。一方面,农村就业困难人群大多为年龄偏大、劳动能力较弱的农村常驻人口,其进入城市就业体系存在很大难度,需要就近开发

岗位; 另一方面,为实现帮扶的可持续性和避免“养懒汉”现象出现,激发其脱贫内生动力十分重要。通过设置保洁员、安保员等公益性岗位帮助该群体在本村庄内或者临近村庄就业,通过劳动获得收入,避免福利依赖。

公益性岗位制度开始在农村大范围推广还与应对农村公共服务需求有关。随着经济发展,农村地区对基本公共服务的需求也在不断上升。但与城市不同,农村并没有相应制度体系存在,各职能部门合作模式也不成熟,需要采取相应措施来有效弥补制度建设和机制运行的空白。为满足此需求,公益性岗位制度在农村开发出多种与公共服务供给相关的岗位。加之生态保护需要,又开发护林防火员、生态林护林员等岗位。事实表明这些岗位项目有着较高的发展程度,能够促进劳动就业和社会融合。^[19] 由于农村公益

性岗位制度的产生与弥补农村相应制度建设空白有关,因此本身就具有过渡性和临时性,未来是否会发展成为制度性安排还有待探讨。针对贫困人口的公益性岗位安置项目最长时限不超过 3 年,加之 2020 年贫困退出的实现,政策的持续性还有待观察。

通过对三个阶段的梳理可以发现,政策环境对中国公益性岗位制度的发展起到了重要的作用,每一次环境的变化都促进了制度的发展。实施对象从城市就业困难人口转变为农村贫困人口,实施领域实现了从城市到农村的转变。而岗位设置和开发也更侧重于基本公共服务和环境保护领域,对于贫困户和残疾人等弱劳动力,专门设置保洁、护林等劳动强度低的岗位与之对应。

表 2 中国公益性岗位制度演变

时间	2002-2007 年	2008-2012 年	2013 年-至今
政策目标	保障社会稳定	应对经济危机	助力精准扶贫
实施对象	城市下岗职工	城市就业困难人员	农村贫困人口
实施区域	城镇	城镇	城镇+农村
主要岗位	公共管理类、社区服务类、后勤服务	公共管理类、社区服务类、后勤服务	绿色生态类、社区服务类
政策效果	给予岗位,实现就业	给予岗位,实现就业	提高收入,实现脱贫

资料来源: 作者整理归纳

经过近 20 年的发展中国公益性岗位制度已经开发创造出众多公益性岗位,形成了比较完善的岗位设置体系,也在目标群体选择、薪资及支付标准、岗位管理、岗位培训监督和退出等方面不断得到完善。从岗位技能要求和公共服务需求角度出发,城市劳动力较农村而言在公共管理岗位从业较多,而社区服务和绿色生态建设岗位在农村地区设置更多。

公益性岗位制度的实行,让一些很难靠自己找到工作的就业困难人员,在政府的帮助下实现就业并获得收入,政策影响也从促进就业转变为通过提高收入实现脱贫。就北京市而言,2018 年北京市全年城镇新增就业 42.3 万人,其中安置生态涵养区等农村地区劳动力 1.2 万人到城市公共服务岗位就业; 鼓励用人单位招用、公益性安置,促进城乡困难人员就业 15.2 万人。^[20] 除了增加收入的直观效用外,对农户来说通过劳动为村

庄提供一定的公共服务,进而参与到村庄的建设中来,可以增强其内心获得感,保障社会稳定。在提高生活水平和实现自身价值的同时,贫困人口和残疾人通过劳动享受福利也能够避免形成福利依赖和“等、靠、要”的思想。通过公开公平公正地设置公益性岗位,保证了有劳动能力的低收入户和残疾人通过劳动获得补贴,没有劳动能力的人员通过政策兜底给予保障,有效地减少村民之间的矛盾和冲突。

另一方面,对社区而言公益性岗位工作人员所从事的工作多为公共服务岗和管理岗,公益性岗位就业和公共服务双重职能的结合,能够有效扩大公共服务供给,提升服务质量,满足公共部门对劳动力的巨大需求。如通过提供社区服务,保洁、安保等工作,能够有效改善环境卫生、社会治安; 通过政府购买社会救助服务,让公益性岗位人员从事托老托幼及残疾人服务,有效缓解养

老、助残、托幼服务供给不足的压力,改善社区福利。除了提高农村公共服务供给水平,还可以帮助村民养成良好的生活方式,逐渐形成对相关公共服务的刚性需求,为今后市场运作提供条件。相对于城市公益性岗位,农村公益性岗位有效补充农村贫困地区基本公共服务不足效果更为突出,能进一步促进城乡基本公共服务均等化的实现。

三、两种工作福利制度的共同特征和差异

作为工作福利制度在当代中国扶贫领域的体现,通过对以工代赈和公益性岗位两项制度的回顾可以发现,工作福利制度在当代中国扶贫领域主要发生了两个方面的变化:第一,覆盖群体劳动力水平变化,由强劳动力转向弱劳动力;第二,政策效用变化,从支持基础设施建设到补充基本公共服务。这些变化集中体现了中国工作福利制度受益群体聚焦化和政策效用功能化的特点,也反应了中国工作福利制度对脱贫攻坚现状的积极应对。

如今两项政策都与扶贫领域紧密结合,政策影响也不尽相同。首先,两项制度都与反贫困相结合,将实施区域重点放在农村地区。通过工程设置或岗位安排优先帮助贫困人口和贫困家庭实现就业,成为国家扶贫开发战略的重要组成部分。其次,整合劳动力资源,让劳动力实现自身价值和自我发展。不仅是全劳力人口,部分弱劳动力人口也被纳入到制度实施范围中来,参与到公益性岗位中一些工作量较小,实现“扶志”和“扶贫”的有机结合,有效地抑制“等靠要”思想的滋生。最后,通过发挥工程建设和岗位设置作用,改善当地经济发展和人居环境。以工代赈建设基础设施,公益性岗位辅助设施维护和公共服务提供,二者共同作用促进当地经济和人居环境发展。尤其在农村地区,能有效促进产业兴旺、生态宜居和生活富裕,为实现乡村振兴打下基础。

而以工代赈与公益性岗位制度作为两项独立的政策,因诞生环境不同,其政策目标、受众群体特征、政策特性、实施区域和项目内容也存在区别。以工代赈立足于经济目标,公益性岗位重视民生问题。因此为达到二者目标,所支持人群的特征差异较大,经济发展需要强劳动力的参与,以提升经济发展效率;民生问题则强调公平,

针对就业困难人员等弱劳动力群体。二者的政策特点虽都有临时性这一点,但是内涵不同“以工代赈”因依托工程的开展,项目制特点突出,临时性强;公益性岗位在实际落实中,合同也都以3年期限为主,且处于政策变动期,也呈现临时性特点。但“临时性”这一点却更能反映工作福利的本质,减少“福利依赖”出现。

表3 中国以工代赈与公益性岗位政策比较

项目	以工代赈	公益性岗位
价值观	效率	公平
政策目标	经济恢复与发展	实现就业
群体特征	拥有技能,强劳动力	无须技能,弱劳动力
政策特性	临时性(依托项目)	临时性(政策周期)
实施区域	农村地区	城乡地区
政策效用	基础设施建设	生态保护、基本公共服务

资料来源:作者整理归纳所得

四、结论

不同于西方多数福利受助者身体健康和具有较高劳动能力,^[2]中国工作福利制度在扶贫领域主要面对的都是贫困户和残疾人,该群体本就因劳动竞争力弱被排斥在劳动力市场之外,无法获得工作。若依旧实行原有针对普通劳动力甚至强劳动力的就业推动制度,不仅不会给该群体带来积极作用,反而会加剧将其排斥在就业市场之外,形成“马太效应”。而该群体又是脱贫攻坚的重点对象,需要从实际情况出发给予支持。在此背景下,国家承担起维持民众生计的义务,从劳动力性质出发改变原有以工代赈对劳动力的要求,并设立针对弱劳动力的相关公益性岗位,将其纳入到就业市场中来,实现受益群体由强劳动力到弱劳动力的转变。

随着时代发展,以工代赈基础设施建设助力经济发展的红利已经被人们享受,人们开始寻求包括公共服务在内的更高层次的目标,且较城市地区而言,农村基本公共服务发展并不成熟。由此,工作福利制度建设开始以基础设施建设为依托转变为以基本公共服务为依托,并为适应需求开发多种岗位,其中社区服务类岗位的设置能够有效补充公共服务的供给不足。制度效用随着制度依托基础的变化发生了改变,并随着政策持续而发展成为一种功能。公益性岗位在农村的实施,已经显著改善了公共服务供给情况,并帮

助村民养成良好的生活方式,逐渐形成对相关公共服务的刚性需求。可见,工作福利制度不仅仅作用于福利受助者,满足其获得收入的现实需求,还作用于其他个体,激发并满足其对基本公共服务的潜在需求,使得制度效用功能化。当工作福利制度在扶贫领域的功能化实现后,就可以通过完善制度实现农村基本公共服务的发展,补充现有因经济发展不平衡产生的差距。

中国工作福利制度从以工代赈到公益性岗位的发展,体现了制度自身对不同发展阶段需求的调整和适应。不仅仅是为劳动者提供就业机会,中国的工作福利还能够帮助贫困群体实现自身发展,作用也不局限于经济层面,还深入制度体系建设。虽然工作福利概念由西方传入,但在发展中却能紧紧和中国国情相结合,在扶贫领域开发出新的体系和制度,显示出了中国工作福利制度的多元化和包容性。对国际工作福利制度发展来说,中国在扶贫领域的制度创造和发展,丰富了国际工作福利制度的内涵,进一步拓展了国际工作福利制度的实施范围,也为其他国家工作福利和扶贫制度建设提供了新的方法与路径。

参考文献:

- [1] 阿马蒂亚·森.以自由看待发展[M].任贻,于真,译.北京:中国人民大学出版社,2013: 23.
- [2] 李丹,徐辉.欧美国的工作福利政策及其启示[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2008(4): 99-105.
- [3] Nanan Kildal, Workfare tendencies in Scandinavian welfare policies, Paper presented at the 8th BIEN Congress: Economic Citizenship Rights for the 21st Century, Berlin, 6-7 October 2000.
- [4] 孟昭华.中国灾荒史记[M].北京: 中国社会科学出版社, 1999: 858.
- [5] 朱玲,蒋中一.“以工代赈”与缓解贫困[M].上海: 格致出版社,2014: 3.
- [6] 朱玲.公共工程对乡村贫困地区经济增长、就业和社会服务的影响——关于80年代以工代赈政策实施情况的典型调查[J].经济研究,1990(10): 20-32.
- [7] 李琪.用中低档工业品以工代赈解决人畜饮水问题的作法与经验[J].农田水利与小水电,1991(2): 33-34.
- [8] 张贵泽.正确执行政策 搞好以工代赈[J].山区开发,1991(3): 164-165.
- [9] 严克强.认真做好粮食以工代赈工作为贫困地区经济开发和脱贫致富做出新贡献[J].农田水利与小水电,1991(8): 1-3.
- [10] 邵源临.国务院决定采取以工代赈方式治理大江大河大湖[J].中国水利,1992(1): 5.
- [11] 孙晓立.小马拉车向前跑——走访山西以工代赈项目发展有感[J].中国招标,2014(21): 20-25.
- [12] 中华人民共和国国家发展和改革委员会地区经济司.国家发展改革委提前下达2018年以工代赈资金38.4亿元90%投向“三区三州”等深度贫困地区[EB/OL].http://dqs.ndrc.gov.cn/fpkf/201712/t20171221_871281.html. 2017-12-21.
- [13] 朱玲.论贫困地区以工代赈项目的受益者选择机制[J].经济研究,1993(7): 71-80.
- [14] 孙昌华.我国以工代赈扶贫效果的实证分析[D].东北财经大学,2012.
- [15] 左停,王琳瑛,旷宗仁.工作换福利与贫困社区治理: 公益性岗位扶贫的双重效应——以秦巴山区一个行动研究项目为例[J].贵州财经大学学报,2018(3): 85-92.
- [16] 蔡昉,王美艳.扩大就业——中国特色的反周期战略[J].经济与管理研究,2009(3): 5-11.
- [17] 莫荣.当前就业形势与就业政策[J].中国劳动,2003(1): 10-13.
- [18] 王文铎,张莹.解决大龄下岗职工特殊保障问题的政策建议[J].中国劳动,2002(9): 14-16.
- [19] 常荔,宋杨.金融危机背景下公共就业政策研究综述和前瞻[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2012(2): 18-26.
- [20] 左停.创新农村发展型社会救助政策——农村低保政策与其他社会救助政策发展能力视角的比较[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2016(5): 1-8.
- [21] 北京市人民政府.2019年本市计划培训劳动者110万人次[EB/OL].<http://www.beijing.gov.cn/fuwu/bmfw/pxjy/pxjygts/t1578989.html>. 2019-03-01.
- [22] 张敏杰.工作福利政策及对中国的启示[J].浙江社会科学,2006(4): 91-97.

责任编辑: 申凤敏