

我国灵活就业政策文本量化研究

——政策现状与前沿趋势

王 霆, 刘 娜

(中国政法大学 商学院, 北京 100088)

摘 要: 收集 17 项对灵活就业产生重要影响的国家和地方典型政策和指导意见, 运用基于文本挖掘法的 PMC 指数模型, 对中国灵活就业政策文本进行量化评价, 通过所选取的 3 项典型政策绘制 PMC 曲面图, 分析其改进方向。研究表明, 中国灵活就业政策在整体设计上较为合理, 尤其在完善社保、鼓励创业、加大培训、消除歧视等方面发挥了政策引导作用, 其中完美级别政策有 2 项, 优秀级别 15 项。在政策现状评价的基础上, 运用 CiteSpace 工具软件对中国灵活就业领域研究热点和前沿趋势进行分析, 探寻灵活就业领域未来政策制定方向, 提出确认新型劳动关系、完善相关法律法规、加强平台企业责任等多方面对策建议。

关键词: 灵活就业; 政策量化评价; 前沿趋势; PMC 指数模型; CiteSpace 软件

中图分类号: F019.6

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2022)02-0105-13

新业态背景下我国就业模式发生了深刻变化。劳动力就业模式从 20 世纪 90 年代国企改革前的单一正规就业模式发展到正规与非正规等多种就业模式并存的局面^[1]。随着互联网及新支付模式的发展及就业群体观念意识的变化, 新就业形态和就业模式呈现常态化^[2]。国家人力资源与社会保障部 2021 年数据显示, 我国灵活就业人员已经高达 2 亿, 占到了我国城镇就业人员的一半左右, 既有传统群体的自由职业者, 自营劳动者及家庭帮工等, 也有平台经济的发展衍生出新就业形态的网约车司机^[3]、网络主播、自媒体等。三新经济体的快速发展为灵活就业拓宽了渠道。2020 年初爆发的新冠肺炎疫情对就业产生了前所未有的冲击, 而灵活就业则在本次新冠肺炎疫情中缓解了就业危机。李克强总理指出灵活就业是稳就业的引擎, 曾湘泉(2020)等学者在分析当前就业形势后, 认为灵活就业在增加就业机会方面潜力巨大^[4]。但灵活就业在快速发展过程中, 也存在着劳动关系难以确认, 灵活就业者权益无法保障, 针对灵活就业群体的服务体系不健全以及就业再培训不足等方面的问题^[5], 尤其是灵活就业者因劳动关系无法确认、收入低以及保障意识不强, 使该群体的社会保险缴纳不足, 户籍原因又制约其社会保险互济功能, 导致其就业质量普遍偏低^[6], 现行的社会福利和救助政策因存在地域限制导致大多数灵活就业人员在受到伤害时无法得到救助^[7]。因此, 要发挥灵活就业在当前“稳就业”“保就业”战略目标和任务中的重要作用, 需要优化

收稿日期: 2021-07-19

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(20AZD071); 国家自然科学基金面上项目(71874205)

作者简介: 王 霆(1976—), 男, 中国政法大学商学院教授, 博士生导师;

刘 娜(1982—), 女, 中国政法大学商学院博士研究生。

制度设计理念,制定合理有效的灵活就业扶持政策。2021年是我国“十四五”规划开启之年,在疫情防控常态化新挑战下,应当客观有效评价既有政策的实施效果,从而明确未来制定灵活就业政策的目标导向,以实现灵活就业群体更加充分更高质量就业。

灵活就业是非正规就业中的一种具体就业形式^[8],是非正规就业的延续和发展。20世纪80年代,非正规就业开始进入大众视野。大部分劳动力在市场发展过程中,因为缺少正规就业岗位,导致非正规就业队伍开始扩大,缓解了当时的就业压力,对经济模式转型以及发展起到了积极作用,这种就业模式随着社会经济发展日益受到政府重视。政府在“十三五”规划期间,提出可以运用灵活就业方式引导就业者劳动观念转变,尤其是在互联网时代平台经济的快速发展过程中,更明确要求加强对灵活就业的扶持力度,政府陆续出台相关政策来促进灵活就业的发展,并取得了明显效果。但我国灵活就业在制度和政策层面依然面临诸多问题和挑战,如灵活就业人员参保率低导致无法得到社会保障^[9]、劳动关系无法确认、现行职工保险制度因为制度调整成本过高,未将灵活就业群体纳入保险制度体系。因此,本文选取近10年来涉及灵活就业的17项典型政策,对其政策实施效果进行评估,探讨这些政策在推动灵活就业发展中的作用以及存在的问题,并结合CiteSpace工具分析我国灵活就业的研究热点和前沿趋势,为相关部门制定灵活就业政策提供参考。

一、文献综述

(一) 灵活就业政策

20世纪70年代,发达国家的灵活就业迅速发展,导致灵活就业政策和相关保障措施在发达国家也相对完善。其中包括对雇主的补助政策、对自行创业人员的扶持政策、对特困群体的优惠政策以及完善灵活就业的法律法规和就业服务体系,这些政策对规范和引导我国灵活就业的发展有着启示^[11]。

灵活就业主要指在共享经济下,基于互联网技术出现的一种平台化、去雇主化的新就业形式。张成刚(2016)将灵活就业形式归为四类,分别是创业式就业者、自由职业者、依托于互联网或者市场化资源的多重职业者、部分他雇型就业中出现的新变化形式^[10],特点是劳动关系呈现多重性、间断性与短期性,从业者在年龄上、行业分布上、就业状态上、表现形式上呈现多样性(鲁全,2021)^[2]。灵活就业因其不同于正规就业的特点导致灵活就业人员存在劳动关系归属模糊、劳动风险问题凸显、缺乏社会保障支持等问题(匡亚林等,2021)^[11]。因此,灵活就业人员存在被歧视,收入低,受到侵害时无法保障自己的权益等问题(薛进军等,2012)^[12]。尤其是随着平台经济的发展出现的新就业形态,给劳动者权益保障带来挑战(王永洁,2020)^[13],灵活就业群体在发生身体伤害时,平台企业并不会保障平台就业人员的利益,虽然我国建立了最低救济制度,但仍不能有效解决职业伤害带来的经济损失,因工伤而导致的高额花费,使得灵活就业群体得不到有效的救济和保障而返贫(胡京,2020)^[14]。

在灵活就业政策研究方面,丹麦和荷兰实施的灵活就业政策被视为成功的典型代表,丹麦是通过积极的劳动力市场政策和教育政策以及社会福利制度来保障劳动力市场的灵活就业,不仅有失业保险系统,还有完善的社会救助系统(杨伟国,2008)^[15],荷兰针对灵活就业的政策是非正规就业的正规化,对灵活就业群体给予更多保护,保障灵活就业群体能接受培训、收入有保障,并且可以缴纳养老保险,以保障非标准就业标准化^[16]。而我国的灵活就业政策研究主要从4个方面考虑:(1)劳动关系确认方面。冯小俊等(2015)在研究灵活就业政策时,借鉴过丹麦和荷兰这两个国家的成功政策,同时也意识到我国存在的制约性问题^[17],例如,我国劳动关系本身固有的稳定性导致灵活

就业灵活性不足,因此,需要在政策方面加大引导(李坤刚,2017)^[18]。(2)针对灵活就业群体保障方面。吴江(2019)认为在完善灵活就业政策体系的同时,应扩大社会保障范围^[19],除了可以有针对灵活就业人员的养老和医疗保险外,还应将灵活就业群体纳入工伤保险保障范围(鹿健岚,2021)^[20]。(3)培训方面。苏巧燕(2021)认为,政府也要针对灵活就业群体建立培训再就业政策,满足企业用工和就业人员工作的需求^[21]。(4)法律法规方面。莫荣等(2020)认为,应准确认定灵活就业群体合法地位,加快修订劳动保障相关法律法规,保障灵活就业群体的权益^[22]。支持和规范我国灵活就业的发展,拓宽就业渠道,实现我国稳就业目标,就要根据我国灵活就业的发展现状,完善我国政府就业政策、法律法规、社会保障以及社会服务,构建更为完善的灵活就业政策体系。

(二)政策评价及其方法

政策评价是指用经济学理论和数理分析方法,在政策实施时,对其执行效果以及成功和失败原因进行系统性评价和分析,来确定其改变经济社会的价值^[23]。20世纪80年代开始兴起政策评价方法,萨奇曼(Suchman)的五类评估法、波兰(Poland)的“三E”评估分类架构、纳奇米亚(Nachmia)的政策系统及检验都是基于价值判断方法论为研究指导的^[24],沃尔曼(Wollmann,2007)的因果作用评价法是基于因果作用来反映政策对社会和经济的作用^[25],以上方法因为缺少实证方面的支撑,导致准确性大大降低。而与实证结合的方法,运用最多的是双重差分方法、断点回归法、匹配方法、合成控制的方法,但都有其局限性。双重差分法虽简单易用,但使用条件相当严苛,因此,不具有普遍适用性(陈林等,2015)^[26]。断点回归法因其仅可作为断点处因果关系的推断方式,且断点回归的分析必须经多方面的假设检验,才能保证其内部有效性,因而具有局限性(罗胜,2016)^[27]。匹配方法因其主观性强,评判对象多,评价指标和评价尺度准确性模糊(陈强,2014)^[28]。合成控制的方法虽然避免了主观性强的缺点,但在合成虚拟对照组方面存在无法达成的缺陷,其结论的可靠性相对有限,难以进一步推广^[29]。

埃斯特拉达(Estrada,2008)提出的基于文本挖掘的PMC指数(policy modeling consistency index)模型,因其避免了在政策量化过程中人为评价的主观性^[30],一级变量和二级变量参数客观性强,可以大大提升量化评价的精度(徐新鹏等,2013)^[31]。PMC指数模型可以分析不同政策之间的一致性,成本低、易操作^[23,32-33],因此,本文使用ROSTCM6.0文本挖掘工具对灵活就业政策原始数据进行处理。然后,选用PMC指数模型构建政策指标体系,将具体政策抽象为标准化指标,来量化评价政策文本以检验政策实施效果^[34]。最后,通过绘制PMC曲面图,直观形象地量化分析促进灵活就业的政策文本,为优化促进灵活就业政策提供科学依据。

(三)研究前沿趋势分析

PMC指数能客观反映所评价政策现状和实施效果,PMC曲面图能直观量化分析现有政策文本。然而政策的制定是为了某一领域未来更好地发展,因此,除了对现有政策进行分析、吸收优点、去除不合适的地方外,还要考虑某一领域未来发展趋势,从而更科学地优化政策,所以,对某一领域的前沿的研究也至关重要。

普赖斯(Price)于1965年首次提出研究前沿。研究前沿的发展经历了3个阶段。(1)基于共同引文分析的知识图谱。斯莫尔(Small,1973)基于共同引文分析的知识图谱定义了共引强度以测量论文之间的共引程度^[35],之后,他和格里菲斯(Griffith,1974)等学者又提出了多种基于文献之间共引关系的分析方法,解释了建立在连接强度和共引关系强弱基础上的相似文献分析以及在计量学中所起到的作用^[36]。(2)哈蒙(Hummon,1989)等在引文网络分析中,将社会网络分析的方法引入引文网络领域,并结合社会网络分析与复杂网络分析应用^[37]。(3)信息可视化的快速发展以及在引文网络分析的应用,知识可视化达到了新阶段。陈超美(2006)开发的CiteSpace软件,是一款可以将某一领域的国内外文献进行收集、数据转换后进行可视化分析的一款软件^[38]。CiteSpace是

一种能够科学识别文献发展新趋势和新动态的一种可视化软件,可以系统展示某一领域的研究热点和发展趋势^[31]。我国很多专家借助这一工具来探讨某一领域的研究热点和前沿趋势^[39]。本文利用 CiteSpace 工具来分析我国灵活就业研究的前沿趋势,从而为灵活就业政策制定提供未来发展方向。

二、基于文本挖掘的 PMC 指数模型构建

(一) 研究思路与样本获取

本文通过查阅政策文件,搜索与灵活就业政策相关的关键词,从国家和地方政府部门公布的政策文件中,选取近3年来颁布的涉及灵活就业的17项典型政策(见表1),这些政策的制定目标均是为了促进灵活就业的发展及相关内容的规范,包括3项全国性政策和14项地方性政策。

表1 国家和地方政府灵活就业政策一览

序号	名称	发文字号	发布日期
P_1	国务院办公厅印发《关于支持多渠道灵活就业的意见》	国办发〔2020〕27号	2020-07-31
P_2	国家发展改革委等13个部门联合发布《关于支持新业态新模式健康发展激活消费市场带动扩大就业的意见》	发改高技〔2020〕1157号	2020-07-14
P_3	人力资源社会保障部、国家发展改革委、交通运输部、应急部、市场监管总局、国家医保局、最高人民法院、全国总工会共同印发《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》	人社部发〔2021〕56号	2021-07-06
P_4	浙江省人社厅发布《关于优化新业态劳动用工服务的指导意见》	浙人社发〔2019〕63号	2019-11-04
P_5	安徽省人民政府办公厅发布《关于支持多渠道灵活就业的实施意见》	皖政办〔2020〕22号	2020-12-24
P_6	湖北省人民政府办公厅印发《关于鼓励和支持多渠道灵活就业的实施意见》	鄂政办发〔2020〕65号	2020-12-28
P_7	广东省人社厅《关于印发〈广东省支持多渠道灵活就业若干措施〉的通知》	穗人社发〔2021〕2号	2021-04-23
P_8	河南省人民政府办公厅发布《关于支持多渠道灵活就业的实施意见》	豫政办〔2021〕14号	2021-04-02
P_9	江苏省人民政府办公厅印发《关于支持多渠道灵活就业若干措施的通知》	苏政办发〔2021〕13号	2021-02-08
P_{10}	江西省人社厅发布《关于支持多渠道灵活就业的实施意见》	赣人社规〔2020〕8号	2020-12-31
P_{11}	青海省人民政府办公厅发布《关于支持多渠道灵活就业的若干举措》	青政办发〔2021〕1号	2021-01-07
P_{12}	天津市发布《关于支持多渠道灵活就业的具体措施分工意见》	津就组字〔2020〕6号	2020-09-10

续表 1

序号	名称	发文字号	发布日期
P_{13}	山东省人民政府办公厅发布《关于支持多渠道灵活就业二十条措施》	鲁政办发[2020]19号	2020-10-29
P_{14}	山西省人民政府办公厅发布《关于支持多渠道灵活就业的实施意见》	晋政办发[2020]89号	2020-11-19
P_{15}	太原市人民政府发布《支持多渠道灵活就业若干措施》	并政办发[2021]5号	2021-04-13
P_{16}	镇江市人民政府办公室发布《关于支持多渠道灵活就业的实施意见》	镇政办发[2021]32号	2021-06-29
P_{17}	宁夏回族自治区人民政府办公厅发布《关于支持多渠道灵活就业的实施意见》	宁政办规发[2021]1号	2021-01-06

资料来源:各级地方政府官网,作者整理。

(二)分词处理与词频统计

本文使用 ROSTCM6.0 软件,对收集的 17 项灵活就业政策进行预处理,之后对政策文本进行分词,剔除无明显作用词,最后,按照词频从高到低把分词结果进行排列。

由表 2 可以看出,在促进灵活就业的相关政策文本中,从高频词(以下频次均按照由高到低排序)可以看出,政策明确了灵活就业的重点关注方向。我国各级政府高度重视灵活就业,灵活就业是经济发展的支撑,也是最大的民生,政府出台多项措施支持灵活就业的发展,灵活就业作为新的就业形态,创造了更多就业岗位,在稳就业方面发挥了重大作用。

本文通过对高频词的分析可以看出:(1)从涉及的主体看,依次出现了“企业、社会、政府、机构”,说明社会各机构充分支持政府发布的将灵活就业作为稳就业的政策措施,并充分调动各方积极性以及彼此互相协调,体现了灵活就业政策的重要地位;同时,政策的实施也需要各方通过配套体系及时对已有政策进行优化调整。(2)从实现方式角度看,高频词有“服务、创业、补贴、发展、培训、保障”等,说明在支持灵活就业方面,首先,支持创业就业,优化创业环境,加大创业补贴;其次,加强对灵活就业人员的培训,相关社会机构加强对灵活就业群体的服务,如供求对接,加强对困难灵活就业群体的帮扶等;最后,完善灵活就业群体的保障体系和权益保护制度。(3)从政策内容看,出现的高频词有“平台、人力、业态、形态、毕业生”等。说明高校应届毕业生也是就业重点保护

表 2 文本挖掘前 50 个高频词及词频汇总

词汇	词频	词汇	词频	词汇	词频	词汇	词频	词汇	词频
就业	1 074	灵活	538	服务	351	企业	319	发展	275
保障	271	创业	261	资源	226	培训	216	平台	213
人力	206	职业	197	分工	198	职责	188	政策	179
经营	178	社会	176	劳动	169	鼓励	158	市场	141
业态	141	落实	127	互联网	119	补贴	118	监管	109
技能	108	政府	108	机构	106	加强	104	引导	101
经济	99	组织	95	困难	94	开展	92	个体	88
部门	87	推动	81	纳入	80	规范	80	依法	80
用工	76	改革	75	形态	74	单位	74	高校	72
登记	71	促进	71	毕业生	69	多渠道	69	推进	69

资料来源:基于 ROSTCM6.0 的文本挖掘处理结果。

群体,同时也是稳就业的重点群体。在新业态背景下,平台企业的快速发展,需要企业和灵活就业群体转换角色,劳动关系也由以往的从属关系向互利合作关系转变,平台企业运用本身掌握的大数据优势对就业群体采取针对性的措施,因人施策,分类帮扶,同时,加快发展新业态,拓宽就业渠道,从而达到吸纳更多群体的就业。

(三) 构建灵活就业政策 PMC 指数模型

PMC 指数模型基于文本挖掘方式,通过二进制平衡政策量化评价的各变量及 PMC 指数和曲面图直观反映政策特征。本文在总结灵活就业政策文本高频词的基础上,借鉴多位学者的指标设计思路(丁潇君等,2019,时丹丹等,2011)^[23,40],形成灵活就业政策 PMC 评价指标体系(见表3)。该指标体系由 10 个一级变量和 33 个二级变量构成,其中一级变量分别为:政策性质(X_1)、政策时效(X_2)、政策级别(X_3)、政策领域(X_4)、调控范围(X_5)、政策内容(X_6)、政策功能(X_7)、政策评价(X_8)、激励措施(X_9)、政策公开(X_{10})。

表3 灵活就业政策 PMC 评价指标体系及评价标准

一级变量	二级变量	评价标准
X_1 政策性质	$X_{1,1}$ 监管	判断政策是否涉及监管,是为 1,否为 0
	$X_{1,2}$ 支持	判断政策是否体现支持特征,有则为 1,没有为 0
	$X_{1,3}$ 推动	判断政策是否具有推动灵活就业内容,是为 1,否为 0
	$X_{1,4}$ 引导	判断政策是否有引导性,是为 1,否为 0
X_2 政策时效	$X_{2,1}$ 长期	判断政策是否涉及 10 年以上内容,是为 1,否为 0
	$X_{2,2}$ 中期	判断政策是否涉及 6~10 年内容,是为 1,否为 0
	$X_{2,3}$ 短期	判断政策是否涉及 1~5 年内容,是为 1,否为 0
	$X_{2,4}$ 临时	判断政策是否涉及 1 年以内内容,是为 1,否为 0
X_3 政策级别	$X_{3,1}$ 全国范围	调控范围为全国,是则为 1,没有为 0
	$X_{3,2}$ 省市范围	调控范围为省市,是则为 1,没有为 0
X_4 政策领域	$X_{4,1}$ 经济	涉及经济手段促进灵活就业,有则为 1,没有为 0
	$X_{4,2}$ 社会服务	涉及社会服务手段促进灵活就业,有则为 1,没有为 0
	$X_{4,3}$ 政治	涉及政治手段促进灵活就业,有则为 1,没有为 0
X_5 调控范围	$X_{5,1}$ 政府部门	判断政策受众范围是否包括政府部门,是为 1,否为 0
	$X_{5,2}$ 事业单位	判断政策受众范围是否包括事业单位,是为 1,否为 0
	$X_{5,3}$ 企业	判断政策受众范围是否包括企业,是为 1,否为 0
X_6 政策内容	$X_{6,1}$ 完善社保	政策重视完善社会保障,是则为 1,否则为 0
	$X_{6,2}$ 鼓励创业	政策重视创业带动就业,是则为 1,否则为 0
	$X_{6,3}$ 消除歧视	政策重视消除就业歧视,是则为 1,否则为 0
	$X_{6,4}$ 加强培训	政策重视灵活就业培训,是则为 1,否则为 0
X_7 政策功能	$X_{7,1}$ 统筹协调	判断政策功能是否涉及统筹协调,是为 1,否为 0
	$X_{7,2}$ 鼓励激励	判断政策功能是否涉及鼓励激励灵活就业,是为 1,否为 0
	$X_{7,3}$ 规范引导	判断政策功能是否涉及规范引导灵活就业,是为 1,否为 0
	$X_{7,4}$ 深化改革	判断政策工具是否涉及深化改革,是为 1,否为 0
X_8 政策评价	$X_{8,1}$ 依据充分	判断政策制定的依据是否充分,是为 1,否为 0
	$X_{8,2}$ 目标明确	判断政策设定的目标是否明确,是为 1,否为 0
	$X_{8,3}$ 方案科学	判断政策实施的方案是否科学,是为 1,否为 0
X_9 激励措施	$X_{9,1}$ 拓宽渠道	判断政策是否涉及拓宽就业渠道,是为 1,否为 0
	$X_{9,2}$ 优化环境	判断政策是否涉及优化环境,是为 1,否为 0
	$X_{9,3}$ 完善保障	判断政策是否涉及保障支持,是为 1,否为 0
	$X_{9,4}$ 增加投资	判断政策是否涉及增加投资,是为 1,否为 0
X_{10} 政策公开		判断政策是否公开,是为 1,否为 0

资料来源:作者制作。

在指标体系中,一级变量 X_1 用于衡量该政策是否对灵活就业有监管、支持、推动、引导等作用。 X_2 政策时效分为长期、中期、短期和临时 4 个阶段,以考察政策对灵活就业的时效特征。政策级别 X_3 分为全国范围、省市范围 2 个级别。 X_4 政策领域则根据政策作用的 3 个领域对其进行评价。 X_5 政策调控范围是根据作用政策调控的客体范围进行评价。政策内容 X_6 包含完善社保、鼓励创业、消除歧视、加强培训 4 个方面。政策功能 X_7 包括统筹协调、鼓励激励、规范引导、深化改革 4 个方面。政策评价 X_8 则根据依据是否充分,目标是否明确,方案是否科学 3 个方面来判断。激励措施 X_9 旨在用拓宽渠道、优化环境、完善保障、增加投资 4 个方面评价灵活就业政策中包含的激励手段。 X_{10} 是指政策是否公开发布,根据本文政策特点和多位学者设计的指标体系,该一级变量下无二级变量。

PMC 指数模型作为研究政策的专业化和标准化方法之一,在文本挖掘的基础上,有别于以往专家打分法,有利于保证文本量化评价的客观性。该指数模型有 4 个基本步骤:首先,选定待评价政策(见表 1),随后按照式(1)确定二级变量 X_{ij} 取值,其中 i 为一级变量序号, ij 为二级变量序号,二级变量均服从 $[0,1]$ 分布;然后根据式(2)计算一级变量的值,其中 n 为二级变量的个数;最后将各一级变量带入式(3)计算不同政策的 PMC 指数,并根据标准进行评级与曲面图绘制。

$$X_{ij} \sim N [0,1] \quad (1)$$

式(1)中 i 为一级变量, j 为二级变量, $i, j = 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, \dots \infty$

$$X_i = \left(\sum_{j=1}^n \frac{X_{ij}}{n} \right) \quad (2)$$

式(2)中 n 表示二级变量的个数, $n = 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, \dots \infty$

$$\begin{aligned} \text{PMC} = & X_1 \left(\sum_{a=1}^4 \frac{X_{1a}}{4} \right) + X_2 \left(\sum_{b=1}^4 \frac{X_{2b}}{4} \right) + X_3 \left(\sum_{c=1}^2 \frac{X_{3c}}{2} \right) + X_4 \left(\sum_{d=1}^3 \frac{X_{4d}}{3} \right) + \\ & X_5 \left(\sum_{e=1}^3 \frac{X_{5e}}{3} \right) + X_6 \left(\sum_{f=1}^4 \frac{X_{6f}}{4} \right) + X_7 \left(\sum_{g=1}^4 \frac{X_{7g}}{4} \right) + X_8 \left(\sum_{h=1}^3 \frac{X_{8h}}{3} \right) + X_9 \left(\sum_{i=1}^4 \frac{X_{9i}}{4} \right) + X_{10} \quad (3) \end{aligned}$$

根据式(3)可以分别计算出 17 项灵活就业政策的 PMC 指数,之后进行评级,评级标准见表 4。

表 4 PMC 指数评级标准

PMC 指数	10 ~ 9	8.99 ~ 7	6.99 ~ 4	3.99 ~ 0
等级评价	完美	优秀	可接受	不良

数据来源:根据埃斯特拉达(Estrada)论文中的评价标准整理^[26]。

(四) 灵活就业政策 PMC 指数评级

根据 PMC 指数计算方法得出 17 项政策每项得分,然后根据详细得分以及式(1)~(3)计算 17 项政策的 PMC 指数,并进行评级和排名(见表 5)。

根据表 5 的评级结果,17 项所评价的政策中,2 项政策完美级别,优秀级政策为 15 项,说明近几年,无论是国家还是地方出台的灵活就业政策绝大部分可以有效增加就业岗位,缓解就业压力,发挥稳就业的积极作用。这 17 项政策对灵活就业的推动作用尤为明显,根据 PMC 指数可以依次得出 P_1 、 P_3 是完美级别政策,其余是优秀级政策。

P_1 、 P_3 两项完美级别政策都是国家级政策,作为新形势下通过增加就业岗位、扩大就业渠道和加大就业保障等措施来实现稳就业、保就业的纲领性文件,这两个政策精准针对灵活就业方面,统筹面广,激励措施全面。 P_1 的 PMC 指数为 9.17,排名第 1,等级是完美级别,说明这一政策考虑全面,且设计科学合理,涉及经济、社会、政治各大领域,综合运用了统筹协调、鼓励激励、规范引导、深化改革多项政策工具,通过合理的制度安排和任务设计,取消限制灵活就业发展的规定,拓宽灵活就业渠道,创造更多就业机会以达到稳就业大局的目的。 P_3 项政策是由人力资源部、国家发改委

表 5 17 项灵活就业政策 PMC 指数

序号	X_1 政策 性质	X_2 政策 时效	X_3 政策 级别	X_4 政策 领域	X_5 调控 范围	X_6 政策 内容	X_7 政策 功能	X_8 政策 评价	X_9 激励 措施	X_{10} 政策 公开	PMC 指数	排序	等级
P_1	1	1	1	0.67	1	0.75	1	1	0.75	1	9.17	1	完美
P_2	1	1	1	0.67	0.67	0.5	1	1	0.75	1	8.59	5	优秀
P_3	1	1	1	1	1	0.75	0.75	1	0.5	1	9	2	完美
P_4	1	1	1	0.5	0.67	0.75	1	1	0.75	1	8.67	4	优秀
P_5	1	1	0.5	0.67	1	1	0.75	1	0.75	1	8.67	4	优秀
P_6	1	1	0.5	0.67	1	0.75	0.75	1	0.75	1	8.42	6	优秀
P_7	1	1	0.5	0.67	1	0.75	0.75	1	0.75	1	8.42	6	优秀
P_8	1	1	0.5	0.67	1	0.75	1	1	1	1	8.92	3	优秀
P_9	1	1	0.5	0.67	1	0.75	0.75	1	0.75	1	8.42	6	优秀
P_{10}	1	1	0.5	0.67	0.67	0.75	0.75	1	0.75	1	8.09	8	优秀
P_{11}	1	1	0.5	0.67	1	0.75	0.75	1	0.5	1	8.17	7	优秀
P_{12}	1	1	0.5	0.67	0.67	0.75	0.75	1	0.75	1	8.09	8	优秀
P_{13}	1	1	0.5	0.67	0.67	0.75	0.75	1	0.75	1	8.09	8	优秀
P_{14}	1	1	0.5	0.67	0.67	0.75	0.75	1	0.5	1	7.84	9	优秀
P_{15}	1	0.5	0.5	0.67	0.67	0.75	1	1	0.75	1	7.84	9	优秀
P_{16}	1	1	0.5	0.67	1	0.75	0.75	1	0.5	1	8.17	7	优秀
P_{17}	1	0.5	0.5	0.67	0.67	0.75	0.67	1	0.75	1	7.51	10	优秀

数据来源:作者计算整理。

等多部门联合印发,PMC 指数 9,该政策顺应互联网发展趋势,规范和支持新就业形态,维护新就业形态劳动者的权益,且针对不同的业态特点,提出适应灵活就业发展的创新性政策点。

在省级政策中, P_8 政策 PMC 指数得分较高,该政策是河南省人民政府办公厅为支持多渠道灵活就业,从多方面给予政策支持,创造就业机会,激发劳动者创业活力和创新潜能,该政策覆盖面广,尤其重视对下岗失业人员、高校毕业生、农民工、就业困难人员等重点灵活就业群体的扶持、培训、服务、补贴以及保障,提升创业意愿,扩大创业培训范围,将“人口红利”转换为“人才红利”,提升人力资本优势,支持多渠道灵活就业。

P_4 、 P_5 PMC 指数并列第四, P_4 是浙江省人力资源和社会保障厅在 2019 年新业态经济吸纳大批劳动力就业时,针对相伴而生的劳动用工问题,制定新业态劳动用工服务措施的指导意见。该意见目的是在促进新业态经济健康发展的同时,保护新业态从业人员和新业态企业双方的合法权益。该政策在对新业态劳动用工不同类型进行分类施策、创新治理方式的同时,对保障新业态从业人员职业伤害方面也进行了探索。 P_5 是安徽省人民政府办公厅关于支持多渠道灵活就业的实施意见,该政策在拓宽就业渠道、鼓励创业就业、加强培训、完善社保等方面给予政策支持,为完善和提高灵活就业人员的用工服务水平,加强对该群体的服务、且以保障灵活就业群体的权益为目的而制定的政策,该政策覆盖面广,重视对灵活就业人员的扶持、培训、服务、补贴以及保障,对其他地区的灵活就业政策制定提供了很好的借鉴。

在 17 项政策中,PMC 分数最低的政策是 P_{17} , 因该政策是宁夏回族自治区人民政府办公厅关于支持多渠道灵活就业的实施意见,偏远地区的互联网不发达,新业态发展速度较发达地区会慢一些,该地区政策将灵活就业作为就业的补充,重视程度不高,仅在有条件的地区开展相关工作,政策执行力度相对较小。

三、量化分析灵活就业政策 PMC 曲面图

PMC 指数模型的优势之一在于可以绘制 PMC 曲面,将其作为 PMC 指数更为直观的表达方式,通过三维视角展示目标政策评价得分和优劣,并通过追溯二级指标确定政策优化路径。具体做法为:本文共有 10 个一级变量, X_{10} 变量取值中,17 项政策均为 1,考虑到矩阵的平衡性,故去掉 X_{10} ,把 PMC 指数一级变量得分转换为三阶矩阵,如式(4)所示:

$$\text{PMC 曲面} = \begin{pmatrix} X_1 & X_2 & X_3 \\ X_4 & X_5 & X_6 \\ X_7 & X_8 & X_9 \end{pmatrix} \quad (4)$$

由于对灵活就业产生影响的政策随时间、地点不同也会发生变化,因而在选取样本政策绘制 PMC 曲面图时,选择了完美级别的国家级政策 P_1 (见图 1)、 P_3 (见图 2)、得分较高省级政策 P_8 (见图 3) 3 项政策。PMC 曲面图中色块代表不同指标得分,凸出部分表示得分较高,得分较低的部分呈凹陷状。通过对这 3 项样本政策的 PMC 曲面图开展量化分析,有利于进一步探索优化灵活就业政策的途径和方法。

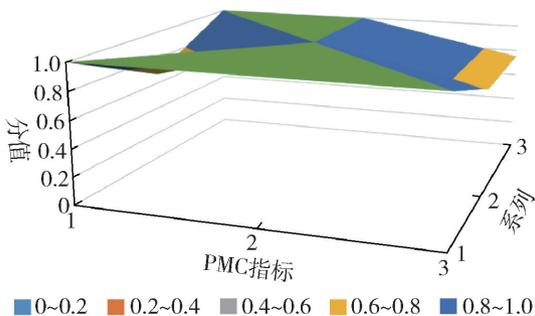


图 1 政策 P_1 曲面

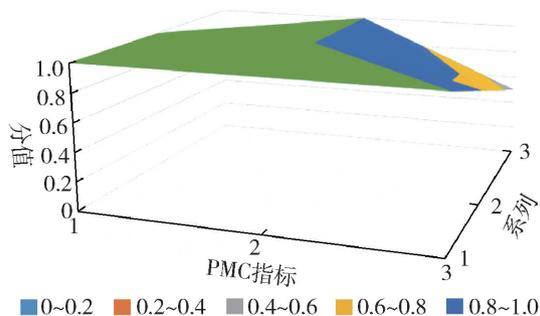


图 2 政策 P_3 曲面

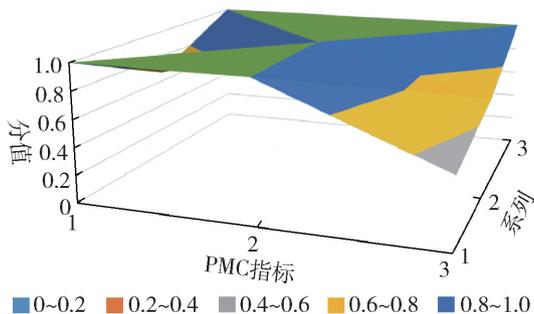


图 3 政策 P_8 曲面

P_1 政策代表国家级政策,是国务院办公厅于 2020 年 7 月联合发布的《关于支持多渠道灵活就业的意见》,该项政策评级为完美级别,PMC 分值为 9.17,排名第一,说明这一政策在各个维度方面考虑周全。该政策发布于新冠肺炎疫情期间,充分说明疫情期间,我国政府对灵活就业的支持和帮扶以及对稳就业和保就业的重视。

政策 P_3 是人力资源社会保障部、国家发展改革委等八部门联合发布的关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见,等级完美,排名第 2,PMC 指数为 9,该政策是依托互联网平台就业,新就业形态劳动者数量大幅增加,为维护劳动者劳动保障权益面临新情况新问题而制定的政

策,该政策前瞻性、实用性和针对性强,能够解决目前新就业形态劳动者权益无法保障的问题。

P_8 政策代表省级政策,是河南省人民政府办公厅发布的关于支持多渠道灵活就业的实施意见,该政策不仅对重点灵活就业群体进行扶持,而且加大投入资金帮助返乡农民工创业就业,对重点吸纳灵活就业群体的中小微企业投入资金支持,这一点直接解决了中小微企业融资难的问题,也是该省的政策得分略高的原因,该政策在激励措施上更全面且实用。

四、我国灵活就业研究前沿趋势

本文对政策现状进行了客观量化评价,但灵活就业的发展更需要把握未来政策制定和修改的方向。CiteSpace 是以计量学等相关领域的知识对数据和信息进行可视化分析,以知识图谱的形式呈现分析结果,从而科学分析并探索其中蕴含的潜在规律^[41]。该研究可帮助相关部门在分析原有政策现状的基础上,结合未来政策的研究热点和前沿趋势,探寻未来灵活就业政策以制定发展方向。

研究借助 CiteSpace 工具,以 2011—2021 年为时间段,利用知网数据库,以“灵活就业”为关键词进行检索,并经过人工选取 616 篇 CSSCI 期刊样本文献,之后对其进行数据处理,再通过构建灵活就业关键词时间线图(图 4)和灵活就业突现词(表 6)进行分析,可以了解我国灵活就业领域研究前沿。如图 4 所示,节点代表关键词,图右边是关键词聚类,说明近 10 年来灵活就业领域研究集中在灵活就业、新业态、养老保险、劳动关系、养老保险费、非正规就业、养老金替代率、数字经济、共享经济这些方面,这代表了灵活就业领域的研究前沿。

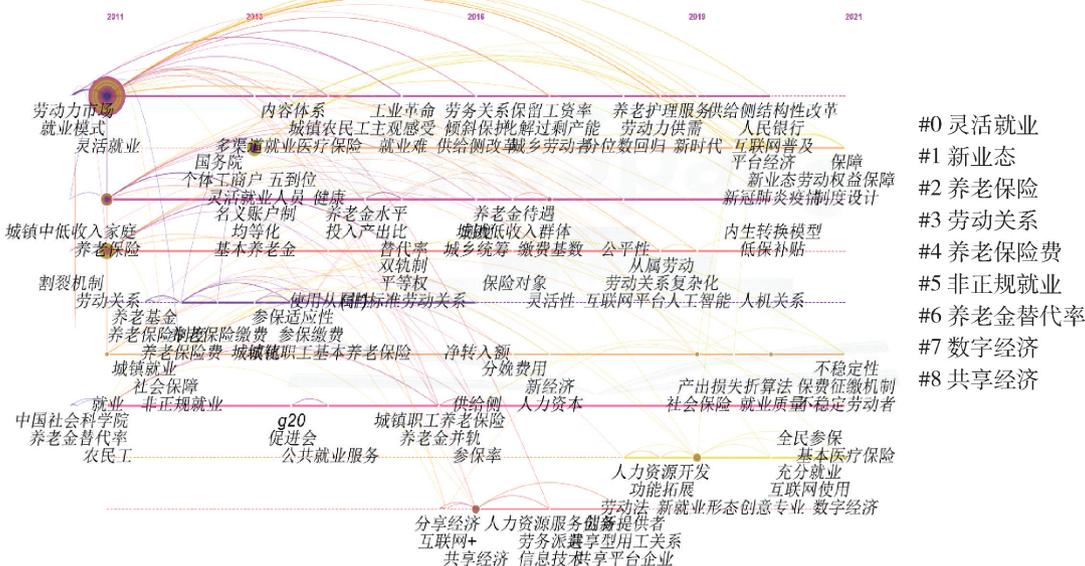


图 4 关键词时间线图谱

突现词代表了一个领域的研究前沿,是在某一时间区间使用频率突然增加的关键词,从表 6 可以看出,近 10 年来对灵活就业领域不断拓展延伸,2017—2018 年灵活就业的研究主要侧重在共享经济方面,2019 年至今,“新就业形态”突现词保持了较高热度,代表其新的研究前沿。

从图 4 和表 6 分析得出,本文将灵活就业研究前沿概括为以下 3 个方面:(1)从国家角度看,体现了国家对稳就业这个大局的重视程度,国家支持新业态新模式的举措,也反映出灵活就业在稳就业中发挥的引擎作用;(2)从企业角度看,新业态下灵活就业发展迅猛,对劳动关系固有观念的改变是企业面临的问题;(3)从保障方面看,新业态背景下灵活就业群体的权益保障并不完善,主要

涉及新型劳动关系建立、灵活就业群体的保险交纳以及该群体培训再就业等。

表6 灵活就业突现词

关键词	实现强度	开始年份	结束年份	突现时间段(2011—2021年)
共享经济	2.79	2017	2018	
新就业形态	2.98	2019	2021	

资料来源:作者制作。

五、结论与建议

(一) 研究结论

本文收集17项国家和地方级灵活就业方面的政策,运用PMC指数模型,对选取的17项灵活就业政策进行量化评价,灵活就业政策整体上设计较为合理,其中完美级别政策有2项,优秀级别15项;并根据评价结果,选取其中2项国家级、1项省级灵活就业政策,通过绘制PMC曲面图,展示出政策维度的具体量化结果,为后续政策制定提供决策依据。在此基础上,借助CiteSpace工具,在知网数据库选取616份灵活就业的样本文献,通过构建灵活就业关键词时间线图谱和灵活就业突现词,对我国灵活就业前沿趋势进行分析,探寻我国未来灵活就业政策制定和完善的要点,即在新业态背景下,研究灵活就业新型劳动关系建立、权益保障以及加强企业责任等问题。

(二) 政策建议

1. 确认企业与劳动者的关系转变

随着数字经济、平台经济的快速发展,我国企业用工也在发生变化,灵活就业逐渐发展成为新就业形态,企业与劳动者之间的劳动关系从属性减弱,新型劳动者更具独立性,企业倾向于平台发展,企业与劳动者之间的关系也趋向于向平等合作、互利共生的关系转变。新型劳动关系减少了时间、地点的限制,随之也出现新的问题,如没有固定工作场所和团体组织,缺少社会力量,削弱了劳动者本身权益的保护,而现有的社会保障制度倾向于保护正规就业者的利益,缺乏对灵活就业群体的保护。随着新型经济的发展,新型劳动关系会成为未来发展趋势,因此,对新型劳动关系的确认也是新职业和谐发展的重要保障。

2. 完善灵活就业群体的法律法规

目前,我国有关灵活就业的法律法规几乎处于空白状态,缺少对灵活就业群体的法律保护。尽管各地政府陆续出台支持灵活就业的政策和指导意见,更多的是对这一新型就业的扶持、鼓励和引导,在保护灵活就业者上不具备强制性,这也是近期有关灵活就业群体维权案件增多的原因。一方面,我国应增加完善《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国就业促进法》《中华人民共和国社会保障法》中针对灵活就业群体的相关法律法规;另一方面,发挥各级工会组织的作用,吸纳灵活就业群体加入工会组织,在加强对从业者培训的同时,也要加强灵活就业者的法律意识。

3. 加强平台企业维护劳动者的责任

我国应加强平台企业维护劳动者的责任。虽然平台企业与劳动之间的关系趋于弱化状态,但平台企业更应强化自己的责任意识,除了保障劳动时间、保护灵活就业者权益外,还应根据企业自身掌握的平台就业劳动者大数据,针对不同类型的从业人员开展分类管理、定期培训等措施,以更好地保障灵活就业群体的劳动安全和经济收益。

参考文献:

[1] 侯海波,刘亚辉.非正规就业的教育收益率异质性分析[J].调研世界,2018(10):36-41.

- [2] 鲁全. 生产方式、就业形态与社会保险制度创新[J]. 社会科学, 2021(6): 12-19.
- [3] 王永洁. 非标准就业视角下的平台就业研究——基于网约车驾驶员从业状况调查数据的分析[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2021(6): 23-34.
- [4] 曾湘泉. 中国就业市场的新变化: 机遇、挑战及对策[J]. 中国经济报告, 2020(3): 106-115.
- [5] 王巍, 孙琴琴. 灵活就业者就业现状的问题分析与对策建议[J]. 经济研究导刊, 2020(2): 68-69.
- [6] 林红珍. 论灵活就业模式下劳动者社会保险的完善[J]. 武汉冶金管理干部学院学报, 2020, 30(1): 12-14.
- [7] 何文炯. 数字化、非正规就业与社会保障制度改革[J]. 社会保障评论, 2020, 4(3): 15-27.
- [8] 张旭光. 灵活就业者工伤保险问题研究[J]. 市场周刊, 2020(4): 166-167.
- [9] 娄宇. 平台经济灵活就业人员劳动权益保障的法理探析与制度建构[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2021(2): 70-81.
- [10] 张成刚. 就业发展的未来趋势, 新就业形态的概念及影响分析[J]. 中国人力资源开发, 2016(19): 86-91.
- [11] 匡亚林, 梁晓林, 张帆. 新业态灵活就业人员社会保障制度健全研究[J]. 学习与实践, 2021(1): 93-104.
- [12] 薛进军, 高文书. 中国城镇非正规就业: 规模、特征和收入差距[J]. 经济社会体制比较, 2012(6): 59-69.
- [13] 王永洁. 平台型非标准就业与劳动力市场规制[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2020, 20(3): 94-100.
- [14] 胡京. 我国新业态从业人员职业伤害保障问题及其解决[J]. 广东社会科学, 2020(6): 243-251.
- [15] 杨伟国, 蔡为民. 丹麦的灵活保障制度: “金三角”模式及其借鉴[J]. 国家行政学院学报, 2008(3): 105-107.
- [16] WILTHAGEN T. The flexibility-security nexus; new approaches to regulating employment and labour markets[J]. Coatings World, 2002(10): 1-36.
- [17] 冯小俊, 韩慧. 我国“灵活安全性”就业政策的构建路径研究[J]. 中国劳动, 2015(4): 13-16.
- [18] 李坤刚. 就业灵活化的世界趋势及中国的问题[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2017(2): 146-153.
- [19] 吴江. 新时代促进灵活就业政策及其实施效果评价[J]. 财经问题研究, 2019(2): 105-112.
- [20] 鹿健岚. 我国灵活就业人员工伤保险存在的问题[J]. 人力资源, 2021(10): 86-87.
- [21] 苏巧燕. 企业下岗人员再就业的主要难点和解决对策[J]. 就业与保障, 2021(1): 24-25.
- [22] 莫荣, 李付俊. 新冠疫情对灵活就业人员的影响分析[J]. 新金融, 2020(9): 4-7.
- [23] 丁潇君, 房雅婷. “中国芯”扶持政策挖掘与量化评价研究[J]. 软科学, 2019, 33(4): 34-39.
- [24] 高雪莲. 政策评价方法论的研究进展及其争论[J]. 理论探讨, 2009(5): 139-142.
- [25] WOLLMANN H. The development of a sustainable development model framework[J]. Energy Policy Research, 2007(13): 69-75.
- [26] 陈林, 伍海军. 国内双重差分法的研究现状与潜在问题[J]. 数量经济技术经济研究, 2015, 32(7): 133-148.
- [27] 罗胜. 断点回归设计: 基本逻辑、方法、应用评述[J]. 统计与决策, 2016(10): 78-80.
- [28] 陈强. 高级计量经济学及 stata 应用[M]. 2版. 北京: 高等教育出版社, 2014: 540-545.
- [29] ALBERTO A, ALEXIS D, JENSEN H. Synthetic control methods for comparative case studies: estimating the effect of california's tobacco control program [J]. Journal of the American Statistical Association, 2010(6): 493-505.
- [30] ESTRADA M. Policy modeling: definition, classification and evaluation[J]. Journal of Policy Modeling, 2011, 33(4): 523-536.
- [31] 徐新鹏, 尹新哲, 马大来. 基于层次分析法的统筹城乡户籍制度改革政策评价的应用研究[J]. 西北人口, 2013, 34(4): 27-33, 38.
- [32] 何春建. 单篇论学术影响力评价指标构建[J]. 图书情报工作, 2017, 61(4): 98-107.
- [33] 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): 26-31
- [34] 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.
- [35] SMALL H. Co-citation in scientific literature; a new measure of the relationship between two documents[J]. Journal of the America Society of Information Science, 1973, 24(4): 265-269.
- [36] SMALL H G, GRIFFITH B C. The structure of scientific literatures I: identifying and graphing specialties[J]. Science Studies, 1974(4): 17-40.
- [37] HUMMON N P, DOREIA N P. Connectivity in a citation network: the development of DNA theory [J]. Social Networks, 1989(11): 39-63.
- [38] CHEN C M. CiteSpace II: detecting and visualizing emerging trends and transient patterns in scientific literature [J]. Journal of the American Society for Information Science and Technology, 2006, 57(3): 359-377.
- [39] 黄靖雯, 陶士贵. 我国金融科技研究热点与前沿——基于 CiteSpace 的文献计量[J]. 管理现代化, 2020, 40(5): 15-19.
- [40] 时丹丹, 嵇国平. 基于 BP 人工神经网络的工艺创新科技政策评价[J]. 统计与决策, 2011(16): 64-66.
- [41] 郑苏江. 基于 CiteSpace 文献计量视角的制造业服务化研究热点与趋势分析[J]. 技术与创新管理, 2020, 41(1): 34-39.

Quantitative Research on Flexible Employment Policy Text in China: Policy Status Quo and Frontier Trends

WANG Ting, LIU Na

(China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: To support and standardize the development of flexible employment is of great significance for China to achieve fuller and higher quality employment. In this paper, 17 typical national and local policies and guidance opinions that have an important impact on flexible employment are collected, and the PMC index model based on text mining method is used to quantitatively evaluate the texts of China's flexible employment policies. The PMC curved surface diagrams of the selected 3 typical policies are drawn to analyze the improvement direction. The research shows that China's flexible employment policy is reasonably designed especially in improving social security, encouraging entrepreneurship, increasing training and eliminating discrimination, among which there are 2 perfect level policies and 15 excellent level policies. On the basis of the evaluation of the current policy situation, CiteSpace is used to analyze the research hotspots and frontier trends in the field of flexible employment in China, to explore the future policy-making direction in the field of flexible employment, and to put forward some countermeasures and suggestions, such as confirming new labor relations, perfecting relevant laws and regulations, and strengthening the responsibility of platform enterprises.

Key words: flexible employment; policy quantitative evaluation; frontier trends; PMC index model; CiteSpace software

(责任编辑:李世红)