

# 农民工就业与就业促进问题实证研究 ——以北京市为例

吕学静, 陈蕊

(首都经济贸易大学 劳动经济学院, 北京 100026)

**摘要:** 随着中国城市化进程的加快, 大量的农民从农村来到城市, 从事着各种各样的劳动。在中国的产业大军中, 农民工数量在迅速增长, 农民工日益成为不可或缺的重要力量。由于户籍等原因, 作为就业弱势群体的农民工比城镇劳动力面临着更大的失业风险和保障缺失。他们的就业状况究竟如何、他们参加失业保险以及受到就业培训的状况如何, 如何促进农民工的就业是值得全社会高度关注的重大问题。本文以北京市为例, 就农民工的就业与就业促进问题进行一些分析和探讨。

**关键词:** 农民工; 就业; 就业促进

**中图分类号:** F241.4 F304.6      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1000-4149(2007)04-0036-04

## A Study of Employment of Migrate Workers: A case study of migrate workers in Beijing

LV Xue-jing, CHEN Rui

(School of Labor Economics, Capital University of Economics and Business, Beijing, China, 100026)

**Abstract:** With the development of China urbanization, more and more farmers went to cities, working in different fields. These migrate workers have become a large group in China city employment system. For reasons such as Hukou (household registration), farmer migrants have been disadvantaged in labor market, who, compared with urban labor, are suffering from more unemployment risk and are unlikely to get access to urban social welfare services. What is their employment situation? How many of them have bought unemployment insurance? How many of them have got training for new employment opportunities? How to promote the migrant workers' employment opportunities? This paper tries to find answers to these questions through a case study of migrate workers in Beijing.

**Keywords:** migrate workers; employment; promotion of employment opportunities

### 一、农民工就业与失业现状

#### (一) 就业规模

目前, 北京市的农民工总人数约 300 余万

人, 由本市农民工和外地农民工两类人员构成, 其中, 外地农民工约占总数的 72% 左右, 除成建制进京的农民工之外 (成建制进京的农

收稿日期: 2006-11-07

本文是“农民工社会保障问题研究”课题和北京市属市管高等学校学术创新团队“北京市人力资源管理、就业和社会保障问题研究”的阶段性成果之一。此项目得到中国发展研究基金会的资助。首都经济贸易大学课题组从 2005 年 6 月到 12 月对北京市城区农民工及相关部门进行了调研和访谈, 项目负责人为吕学静。

作者简介: 吕学静 (1957-) 女, 首都经济贸易大学劳动经济学院社会保障系主任, 教授, 博士生导师。研究方向为劳动经济、社会保障、劳动就业。

民工不参加北京市社会保险),在北京市社会保险政策覆盖范围的外地农民工约占总人数的46%<sup>①</sup>。

## (二) 就业类型

从农民工就业类型看,有的属于正规就业,相当部分已经成为企业生产技术骨干,这些农民工有明显的城市化倾向,渴望长期留在城镇工作和生活;有的属于灵活就业,工作极不稳定,随时可能返乡<sup>②</sup>。

## (三) 行业分布

目前农民工占加工制造业职工总数的60%、建筑业的80%、服务业的近50%。调查显示,商业服务业所占的比例最高,占到受访者人数的33.2%,其次是城市社区服务业,其比例占到了15.3%。

## (四) 就业特征

近年来,农民工就业开始出现由“候鸟式”向“迁徙式”转变的新迹象,其特点是:一是大量农民工举家外迁,2004年我国农村举家外迁劳动力达到2470万人;二是基本脱离农业生产,常年在外打工的农民工比例越来越大,农民打工的兼业性在减弱。据调查,2003年农民工的平均外出就业时间约为286天,即9.5个月以上,其中10个月以上的常年性外出的占60%,有87%的外出劳动力全年外出一次,属于较稳定的外出就业群体<sup>③</sup>。

## (五) 就业环境

进城农民工大部分从事体力劳动,劳动环境和工作条件都比较恶劣,劳动强度大、劳动时间长、待遇低。一些单位拖欠、克扣农民工工资的现象频频见诸报端。

## (六) 失业现状

1. 农民工工作不稳定,失业现象严重。

2. 短期性失业和长期性失业并存。多数农民工属于短期失业,1到2个月的人数最多。另一方面,在有失业经历的农民工中,将近30%的农民工遇到过长达半年和半年以上的失业经历。

3. 失业后农民工生活艰难,其状况令人

担忧。农民工失业后基本处于无保障的状态,其生活境况非常困苦,有的居无定所或流浪街头,连基本生活都无法维持,面临着走投无路的困境。

## 二、农民工失业原因分析

(一) 城乡隔离的户籍制度和劳动用工制度<sup>[1]</sup>

我国从20世纪50年代以来,一直实行城乡隔离的户籍制度。长此以来形成的城乡壁垒阻碍了劳动力、资本和技术在城乡间的流动。由户籍制度产生的劳动用工制度,使得农民工无法在正规部门实现就业,非正规就业是农民工最主要的就业形式。非正规就业意味着农民工从事的是不受保护的边缘职业和底层职业,具有暂时性和流动性,失业风险相应较大。

(二) 歧视性的就业环境不利于农民工的就业

地方政府出于保护本地居民就业和地方利益,针对农民工制定严格的管理政策和就业歧视政策,加大了农民工就业和流动的经济成本和社会成本,从而使农民工面临更大的就业困难和失业风险。另外,企业对农民工也存在歧视,体现为工资低、工作条件恶劣等。

(三) 农民工自身观念、文化和职业技能的局限性

1. 农民工缺乏保护自身权益的法律意识。在我们的调查中发现,只有35.5%的农民工签订了劳动合同,63.3%的农民工没有签订劳动合同,而且还有一些农民工不知道什么是劳动合同。而未签订劳动合同恰恰是农民工被用人单位随意辞退的一个很重要原因。

2. 农民工与城市居民相比,文化素质比较低,学历层次不高。调查中发现有52.6%的农民工只具备初中文化程度,还有12.2%的农民工是小学及以下文化程度。农民工因为文化程度低,没有相关的工作技能加大了寻找工作的难度。

## (四) 信息匮乏

① 北京市失地农民和农民工社会保障工作进展情况的报告。内部资料。

② 劳动和社会保障部内部资料《关于农民工流动就业与劳动力市场建设问题研究报告》。

③ 劳动和社会保障部内部资料《关于农民工流动就业与劳动力市场建设问题研究报告》。

通常情况下，大多数农民工只是聚集在街边的临时零工劳动力市场寻找工作，而他们中很少有人进入劳动力就业服务中心或正规的职业中介机构。

原因可以概括为两个方面<sup>[2]</sup>：第一，上述服务机构提供就业信息是要收取费用的，农民工因为收入不高不愿购买这种服务。第二，农民工迫于信息收取渠道的狭窄，他们不得不尝试着求助于各种就业服务机构，然而后者又往往不能提供有效的供求信息或推荐合适的工作岗位。

### 三、农民工参加失业保险和就业培训状况

#### （一）农民工参加失业保险的现状

目前，从北京市农民工总量看，绝大多数未参加失业保险。据我们调查，参加失业保险的仅占5.4%。

1. 参加意愿。被访者大多不愿意参加社会保险。从农民工个人原因看是“没有富余的钱”，这类农民工占到被调查人数的55.5%，其次就是他们对“社会保障政策不了解”，这类农民工占到被访者的35.8%；还有就是“怕届时得不到兑现”，该比例为22.5%<sup>①</sup>，但选择参加失业保险的农民工的百分比占到33.8%，其比例也是很高的，这说明很多农民工是愿意参加失业保险的。

2. 了解途径。调查表明，农民工对社会保险的了解（多选）大部分是通过“电视、报纸、广播等媒体宣传”，该比例占到了被访者的43.8%；另外，通过“亲戚、朋友的转述”、“村里、乡里、县里的宣传”也分别占到了17.5%和15.5%。

#### （二）农民工参加就业服务和培训的状况

目前，农民工的就业服务主要包括农民工流出地的劳务输出服务和农民工流入地的职业介绍服务。北京作为农民工流入地其职业介绍服务的主要内容是通过组织招聘洽谈会或登记介绍的方式，为农民工提供就业信息或介绍工作。

#### 1. 农民工职业培训现状。此次调查

显示，曾经参加过非正规就业培训的农民工的比例为37.6%，有61.1%的农民工没有参加过任何形式的培训。在被问及“目前的教育培训情况”（多选）时，“自费参加学习和培训”的受访者占到了22.3%，“参加政府有关机构提供的免费培训”的受访者的比例仅为9.8%，由此可见，一半以上的农民工没有参加任何形式的学习和培训，参加过培训的农民工大部分是自费参加。

2. 农民工就业服务和培训存在的主要问题。主要有：

（1）市场中介行为不规范，初次求职农民工极易上当。目前，职业介绍机构良莠不齐，缺乏规范化管理。一些非法职业中介机构和一些未经批准擅自扩大经营范围、非法从事职业介绍活动的信息咨询公司，以虚假信息骗取农民工钱财。

（2）培训项目与生产和服务实际脱节，不能满足就业需要。在我们的调查中，有26.5%的农民工认为培训“缺乏有用的培训信息”，19.9%的农民工认为“培训内容不适合自己的要求”。

（3）农民工培训后的就业服务不到位<sup>[3]</sup>。一是没有设置农民工就业服务的组织管理机构，缺少对城乡劳动力的统筹协调；二是没有形成完善的职业中介网络，营利性、欺诈性的职业中介太多，而公益性、社会性的职业中介太少；三是培训机构和职业中介组织的利益结合点错位，培训和就业服务相脱节，培训和就业由服务关系沦为经济利益关系；四是缺乏对农民工就业后的跟踪服务，农民工工作中的纠纷得不到有效调解，生活中的困难得不到及时解决。

（4）企业缺乏积极性<sup>[4]</sup>。表现为企业对农民工重用轻养，即企业对农民工的歧视。企业按照全体职工工资总额提取培训经费后，安排用于高级管理人员的培训、出国考察等项支出的多，而大量生产一线的农民工则被排除在外。

① 此项调查项目为多选。

#### 四、促进农民工就业的思路和对策

为解决农民工的失业问题，最佳措施还是积极的就业保障措施，因此，北京市在努力建立农民工失业保险制度的同时，还需要努力做好农民工的就业促进工作。

##### （一）搞好就业服务工作

北京作为农民工流入地的公共就业服务机构应普遍向外地农民工开放，免费为其提供就业信息和职业介绍等基本服务；降低门槛，简化手续，集中为农民工提供免费就业服务；建设供求直接见面的零工交易场所，加强监督管理和场内宣传，保护农民工合法权益；在北京市主要车站等地，以公益广告形式公告合法中介机构的地址和联络方式，方便农民工求职就业；通过报纸、电视、广告、小册子等，加大宣传力度。利用每年春节后农民工集中求职期间，动员公共就业服务机构开展“春风”行动，集中为农民工提供综合性服务；同时由劳动、公安、工商、人事等部门联合对中介机构进行清理整顿，形成常规性制度。

##### （二）切实搞好农民工的培训工作

1. 切实加强政府对农民工培训工作的领导。制定农民工培训计划，要积极做好农民工培训的宣传教育工作，营造关心农民工培训、善待农民工的舆论氛围。

2. 建立多元化的农民工培训投入机制。必须建立政府、用人单位和个人共同承担，以及社会力量捐助的多元化投入机制。中央和地方各级财政从财政支出中安排专项经费扶持农民工培训工作；用人单位应根据农民工比例，以高于职工平均培训经费的标准从职工培训经费中安排。对于特困农民工的转岗培训可实行“职业技能扶贫工程”，政府提供一定数量的补助金或贷款担保来调动一部分贫困农民或不愿参加培训的农民参与培训的积极性。

3. 要大力推行国家职业资格证书制度，使参加培训项目的农民工经鉴定取得相应的职业资格证书。

##### （三）对企业（用人单位）方面的政策及

#### 监管

1. 对招收农民工的企业实行优惠政策。例如可以根据招收农民工的数量，享受不同额度的小额贷款，或者给予用人单位社会保险补贴，实行减免税政策等。

2. 规范企业用工行为，保护农民工的合法权益。引导用人单位自主合法使用农民工，并同使用城镇职工一样依法与农民工签订劳动合同。各级劳动保障监察机构可以在农民工集中的场所，设立举报信箱，公布投诉举报电话，严厉查处随意延长工作时间、克扣工资等违法行为。

（四）清除农民进城务工的体制政策性障碍，减少农民进城的阻力和成本

1. 改革户籍制度，实行居住地登记制，实现农民的自由迁徙权，给予农民工与市民平等的待遇。

2. 深化农村土地制度改革，通过强化农民的土地财产权建立土地的市场化退出机制。

3. 逐步向农民工开放城市的公共服务，特别是进一步完善农民工子女教育政策和农民工的职业教育与培训政策，要探索解决农民工的住房、公共设施配套服务等问题。

4. 改革城市的社会管理体制，将农民工的管理全面纳入城市政府的管理体系和政绩考核体系。

5. 坚决清理和制止向农民工的收费和变相收费。

#### 参考文献：

- [1] 肖云，徐艳. 论农民工失业及社会保障机制的建立与完善. 西北大学学报，2005，（1）.
- [2] 赵铁. 关于农民工就业问题探析. 三农问题，2005，（4）.
- [3] 雷世平，姜群英. 农民工培训工作面临的问题及对策. 中国农业教育，2005，（1）.
- [4] 宋丽智，胡宏兵. 我国农民工培训面临的问题及对策. 经济问题，2005，（10）.

[责任编辑 崔凤垣]