

统筹城乡发展背景下扩大农民工就业的障碍及策略选择

刘洪均, 赵泽洪* (重庆大学贸易与行政学院, 重庆 400044)

摘要 影响扩大就业的障碍可划分为两个层面, 一是就业主体层面, 即与劳动力直接相关的劳动力市场、劳动力保障机制和劳动力素质等问题; 二是就业环境层面, 即区域经济发展、城乡就业观念、社会制度设置等不平衡状况。对此, 需要推进以社会公平为导向的制度创新, 以城乡一体化为目标的劳动力市场建设等五项应对策略。

关键词 统筹城乡发展; 扩大就业; 策略选择

中图分类号 F323 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2009)17-08193-03

Obstacles and Strategy Choose of Expanding the Employment of Migrant Workers under the Background of Coordinating the Urban and Rural Development

LIU Houyun et al (College of Trade and Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400044)

Abstract The obstacles of affecting the employment expansion can be divided into two aspects: one aspect is the main body of the employment. That is directly related to labor and labor market, labor protection mechanisms and the quality of labor and other issues; The other aspect is the employment environment, including regional economic development, urban and rural employment concepts, the establishment of social systems, and other setting imbalances. Therefore, five strategies should be launched, such as the promotion of social justice-oriented system innovation and the construction of labor market aiming at achieving integration of urban and rural areas.

Key words Coordination of urban and rural development; Employment expansion; Strategy choose

党的十七大提出“统筹城乡发展, 推进社会主义新农村建设, 实施扩大就业的发展战略”推进统筹城乡就业是统筹城乡发展的重要内容, 是在经济发展的基础上推动社会同步发展的重要举措。当前, 随着城市化步伐的加快, 城乡就业差异及农民工就业不充分的问题日趋突出。因此, 在统筹城乡发展背景下探讨扩大农民工就业的问题具有重要的理论与现实意义。

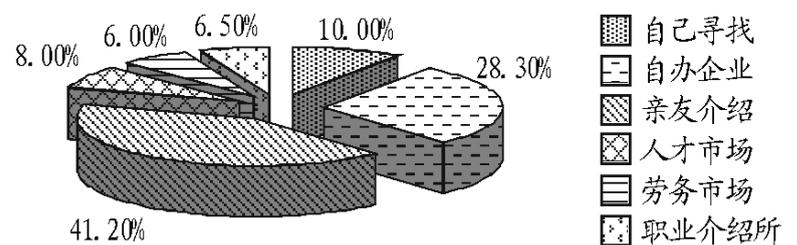
1 从就业主体层面看影响扩大农民工就业的直接障碍

1.1 劳动力市场的主要功能不健全 扩大农民工就业有赖于规范、高效和便捷的劳动力市场, 但是我国城乡劳动力市场的功能却达不到相应要求, 主要表现如下:

1.1.1 劳动力市场的信息功能和规范功能有限。 目前, 农民工就业大都具有自发性, 信息主要来源于亲朋好友的介绍。葛正鹏等人将从未更换过工作的被调查者按就业的渠道进行统计分组(图1), 由图1可知, 农民工通过亲戚朋友介绍的就业比例最高, 达到41.2%, 另有28.3%的就业比例属于自己办企业, 这两部分的比例占总数的69.5%^[1]。其主要原因是我国农村信息化建设滞后, 对劳动力市场的供求信息掌握不全, 总数难以对农村劳动力就业进行有效指导。在劳动力市场的规范功能方面, 劳动力市场缺乏配套的相关法律法规; 监督系统和执法手段也不健全, 一些部门和地方存在着保护主义色彩; 相关手续和收费名目繁多, 非法劳动力市场大量存在。这些都影响了劳动力市场及其运行的统一性、开放性和整体性。

1.1.2 劳动力市场的吸纳功能和调节功能有限。 主要表现在, 乡镇企业和民营企业的空间的布局分散, 缺乏整体上的合理规划; 农村的第二、三产业发展缓慢, 使农村剩余劳动力不能稳定转移; 城市就业空间有限, 使农村无限供给的劳动

力向城市转移未能实现无障碍流动; 作为劳动力市场价格的工资, 不能完全反映劳动供求关系; 连接市场主体、规定双方权利义务的劳动合同形式主义成分较大, 尤其是用人单位在处于买方市场的情况下, 存在着订立不公平合同、欺诈性合同与违反合同的问题。



注: 资料根据文献[1]和国家统计局《城市农民工生活质量状况调查报告》(2006)等相关数据整理获得, 同下表类同。

Note: The data were obtained according to the related data from reference [1] and Investigation Report on the Living Quality of Urban Peasant Worker in 2006.

图1 农民工就业渠道比例

Fig.1 The proportion of employment channel of peasant workers

1.2 劳动力权益的保障机制不完善 劳动力权益主要包括劳动力就业权益和劳动力社会保障权益两个方面, 维护劳动者权益是扩大就业的基本保障。

1.2.1 对农村劳动力的就业权益保障不够。 农民工在城市里从事的大多是劳动强度大、工作环境差、待遇低、城市人不愿干的工种, 这些工作虽然一般不需要具备较高的技能, 但必须要求具备相关的安全知识。然而, 很多用工单位为了节省成本, 不仅缺乏相应的安全配套设备, 而且也未对农民工进行相关的安全培训, 因而引发了不应发生的安全事故。此外, 同工不同酬、无故拖欠或克扣农民工工资的现象也是屡见不鲜。

1.2.2 对农村劳动力的社会保障权益维护不够。 农村社会保障才刚刚起步, 尽管政府一再强调所有企业要把每一个职工纳入社会保险, 但因种种原因, 农民工的参保率依然很低。这其中有人单位的因素, 也有农民工自身的因素。首先是农民工群体数量不仅庞大, 而且流动性大、层次不一、构成复杂, 对社会保障的需求也存在较大差别; 其次是农民工的工

基金项目 重庆市统计局2008年农业普查项目, 2007年国家城乡统筹发展项目等。

作者简介 刘洪均(1982-), 女, 重庆人, 硕士研究生, 研究方向: 现代行政管理与行政决策。* 通讯作者, 副教授, E-mail: zzhonx@cqu.edu.cn。

收稿日期 2009-03-13

作不稳定,而现有的社会保险关系并不能随个人意愿任意转移和接续,使得大多农民工不愿意参加社会保险。仅以广东省东莞市为例,据东莞市社会保障局统计,2004 年全市约有 40 万人办理了社会养老保险的退保手续,其中以农民工居多。又如在工业企业密集和农民工较为集中的东莞市长安镇,2004 年共有 16 万农民工参加社会养老保险,而退保的就将近有 5 万人^[2]。

1.3 劳动力的素质不能满足劳动力市场需求

1.3.1 农村劳动力整体素质不高。主要表现为农民工文化偏低、技能偏少。据国家“十五”规划“我国高等教育公平问题的研究”课题组的最新研究表明,农业人口和非农业人口中小学及以下文化程度的人群所占的比例分别为 51.5% 和 16.3%,初中文化程度的人群比例分别为 41.5% 和 32.4%,高中文化程度的比例分别为 6% 和 21%,本科文化程度的比例分别为 0.02% 和 5.63%^[3]。由于农村教育长期落后,农村

劳动力当中相当一部分人没能完成九年基础教育,因而在城市就业,他们通常只能集中于劳动力密集型产业,从事技能要求很低的工作。农村劳动力整体素质不高已经成为农村剩余劳动力转移就业的主要“瓶颈”。

1.3.2 人力资本后劲不足。虽然有的地方政府已经意识到这个问题,出钱免费为农村劳动力进行培训,但由于培训经费不能保证,培训又与实践脱节等,使得农村劳动力对参与培训的热情不高,效果不好,这就导致了农民工的整体受教育水平仍然偏低(表1)。由表1 数据显示,小学以下文化程度和初中文化程度前3 位的农民工就业状况差别不大,而具有高中以上文化程度的农民工就业行业状况有显著不同,其在公司就业的比重排在第1 位,而具有小学文化的农民工在公司就业比重则排在最后一位。由此可见,人力资本后劲不足已成为制约农村劳动力转移的关键因素^[1]。

表1 不同教育水平农民工的从业排序

Table 1 The people's employment order of different educational level

不同教育水平 Different education level	1	2	3	4	5	6	7	8	9
小学以下 Elementary school	办店	租摊位	工厂	其他	商饮宾馆	地摊经营	办企业	经营运输	公司
初中 Junior middle school	办店	租摊位	公司	工厂	经营运输	办企业	其他	地摊经营	商饮宾馆
高中以上 Senior middle school	公司	办店	其他	工厂	办企业	商饮宾馆	租摊位	地摊经营	经营运输

2 从就业环境层面看影响扩大农民工就业的社会障碍

城乡统筹就业还涉及到社会领域内的一些深层次问题。从就业环境,即社会层面来看,城乡统筹就业还受到以下3 个方面不平衡的制约。

2.1 区域经济发展不平衡的制约 我国不同区域的经济水平是影响农民工就业的主要因素(表2)。我国区域经济发展具有非均衡的特点,东部地区经济较为发达,工资收入水平较高,就业机会相对较多,农民择业后与城镇居民待遇相同的人口比率为 61.2%;西部地区就业机会相对较少,此比率仅为 35.6%^[1]。

表2 不同地区对农民工择业限制情况

Table 2 The employment situations of the peasants in different areas of China %

项目 Items	东部 Eastern area	中部 Central area	西部 Western area	平均 Average
与城镇上居民待遇相同 The same treatment as urban residents'	61.2	45.1	35.6	51.4
有些限制,但不严重 Some restrictions of people's employment, but not serious	28.0	39.2	41.1	34.1
限制严重,很多行业受限制 Many occupations are restricted severely	10.7	15.7	23.3	14.5

在人们追求利益目标的驱使下,我国中西部地区的农村劳动力将向东部发达地区流动,其结果可能是在满足东部地区经济发展对劳动力需求的同时也会对此地区产生较大的

压力,带来各种各样的社会问题。

2.2 城乡就业观念不平衡的制约

2.2.1 传统观念的根深蒂固。一些农民由于安于现状,习惯自由自在的农村生活和生产方式,因而他们长期以来都视土地为自己生活的保障,即便是具备了转向城镇的条件,他们也宁愿放弃城市户籍而不愿放弃土地。这在很大程度上制约了农业产业化规模经营的进程,也制约着农民向城镇转移的规模和速度。

2.2.2 现代观念的严重缺乏。农村居民足不出户,缺乏对城市生活和现代文化的真切了解。同时,由于根深蒂固的传统观念,使得他们不会主动学习、吸收或接受各种现代化信息,这些也是导致农村居民现代观念缺乏的重要因素。改革开放以来,农村居民生活方式和就业观念发生了很大变化,但总体而言,他们的思想和观念比较保守和封建,在择业时也缺乏某些相关的现代就业知识。

2.3 社会制度设置不平衡的制约

2.3.1 就业制度和教育培训制度的不平等。就业制度的制约主要表现为城市对农民工就业的歧视,包括农民工在求职、就业和管理等方面所享受的不同待遇。城市对农民工在招聘许可、管理和服务等方面都有具体的区别政策,一些条款带有或多或少的歧视性质。如城镇学校不接受务工子女上学,即使学校接受,也需要付出高额学费。因此,农民工只有就近务工才可以给子女以教育的机会。

2.3.2 户籍制度和劳动保障制度的不均等。户籍界限是城乡统筹就业障碍最集中的反映和最深层次的问题。城市对

农民工就业、技能培训、义务教育和社会保障等方面的区别与歧视,最后都可以归结为户籍身份的界限。城市职工普遍享受养老、医疗、生育和工伤保险,当地农民享有部分村镇依据城市保障标准及城镇财力情况自办的养老和医疗保障,而外来的农村劳动力则一般不能享受任何保险待遇(部分从事高危工种的外来工参加工商保险除外)。

3 统筹城乡就业发展的基本策略

3.1 从就业主体层面扩大农民工就业的基本策略

3.1.1 以城乡一体化为目标,构建统一的劳动力市场。加快城乡一体化的劳动力市场建设是促进农村劳动力转移的有效手段。一是要建立统一、开放、竞争、有序的城乡劳动力市场,要充分发挥市场机制配置劳动力资源的基础性作用,制定统一的劳动力市场规则,实现公平竞争就业;二是要逐步建立和健全劳动保障服务机构,构筑城乡劳动保障服务平台,从而减少农民工就业的盲目性,降低农民工就业成本和风险,促使农村剩余劳动力就业由“体能型”向“智能型”转变。

3.1.2 农村以农村劳动力发展的可持续化为理念,完善多层次的教育培训体系。农村劳动力发展的可持续化是实施扩大农民工就业的人力资源保障。一是要通过政府搭建平台,有针对性地开展面向不同层次和不同领域的就业教育培训,提升劳动者素质;二是对农村劳动力要全面推行订单培训、定向培训和委托培训,实行按需定培,并强化创业培训、远程培训和职业培训,切实提高培训的质量和转移就业率,提高农民工整体素质,使培训与本地区经济发展和经济结构调整紧密结合,实现农村经济的产业化发展及剩余劳动力的城市化转移。

3.1.3 以劳动就业法制化为要求,切实维护农民工的合法权益。劳动就业法制化是实施扩大农民工就业的法律保障。一是要切实落实《就业促进法》和《劳动合同法》等法律^[5],用法律保障劳动者尤其是农民工的合法权益,强化政府保护农民工权益的责任,规范企业的用工行为;二是加大劳动保障监察力度,加强对劳动力市场、劳务中介组织和劳动监察部

门的监管,认真清理整顿劳动力市场,依法严惩侵害农民工权益的行为,切实维护农民工的合法权益。

3.2 从就业环境层面扩大农民工就业的基本策略

3.2.1 以社会公平化为导向,加快推进制度创新。制度创新是深化户籍制度的改革,实施扩大农民工就业的硬性保障。一是要打破城乡就业二元体制,实施户籍改革,取消农业户口与非农业户口的身份界线;二是要推进农民工就业管理体制的创新,取消对农民工的种种不合理限制,废止各种针对外来务工人员的歧视性政策,打破城乡分割的管理体制,建立城乡平等的就业管理制度,真正实行“用人单位自主用工,城乡劳动者公平竞争就业”,三是加强土地制度改革,对拟征地的补偿安置标准和安置途径要广泛征求社会和被征地农民的意见,充分保障被征地农民的知情权,确保农民的利益不受损害。

3.2.2 以公共服务均等化为重点,构建农村社会保障体系。此策略是建立扩大农民工就业的社会保护屏障。一是要打破公共服务的城乡差异,逐渐取消户籍、地域、身份等用工限制,为农民工提供基本社会保障,同时要完善以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度,有条件的地方可推行农村基本医疗保险,并逐步提高保障标准。二是要努力创造城乡平等的就业环境。这可从3个阶段来考察:第1阶段是就业前的平等,即获得平等就业机会的权利,在目前市场就业机制前提下,主要体现为用工自主和择业自由;第2阶段是就业后的平等,即获得平等就业报酬的权利,这就是传统意义上的同工同酬;第3阶段是享受社会公共服务的权利,如建立健全农民工在子女上学、公共卫生和社会保险等方面的公共服务机制,为农民工劳动就业创造良好的社会环境。

参考文献

- [1] 葛正鹏,王宁.我国城乡迁移人群就业状况研究[J].科学社会战线,2007(2):34-39.
- [2] 张兴杰,杨慧.农民工养老保险接续中的问题与对策探讨——以东莞市为例[J].人口与社会,2006(3):60-62.
- [3] 姚林香.统筹城乡就业的财政政策选择[J].财政研究,2007(9):67-69.
- [4] 龚莉.就业和社会保障:发达国家两大难题[M].北京:人民出版社,1996.

参考文献

- [1] 秦鸿平,沈健.真空冷冻干燥过程参数对玫瑰的冻干过程影响的试验研究[J].真空,2008,45(3):14-17.
- [2] 彭永宏,曾佑炜,徐良雄,等.花卉的抗氧化作用与保健功效[J].华南师范大学学报:自然科学版,2004(1):136-142.
- [3] 李玉贻,赵艳.玫瑰花的营养价值与保健功能[J].中国食物与营养,2008(4):54-55.
- [4] 张海云,孟宪水.影响玫瑰鲜花出油率的因素[J].香料香精化妆品,1997(4):42-44.
- [5] 徐良雄.花卉抗氧化筛选与玫瑰花抗氧化活性研究[D].广州:华南师范大学,2004.
- [6] 彭长连,陈少薇,林植芳,等.用清除有机自由基DPH法评价植物抗氧化能力[J].生物化学与生物物理进展,2000,27(6):658-661.
- [7] 张雪莲.玫瑰花多酚的分离纯化及其功能性饮料的研究[D].广州:华南师范大学,2007.
- [8] 丁利君,武郑辉,蔡创海.槐花黄酮类物质提取工艺的研究[J].农业工程学报,2002,18(1):142-144.
- [9] 宁正祥.食品分析[M].北京:中国轻工业出版社,1997.

(上接第8170页)

酮、氨基酸含量的比较,得出玫瑰花在发育过程中抗氧化活性呈现升高的趋势,而多酚、黄酮和氨基酸含量呈下降的趋势,从营养价值和抗氧化活性综合考虑,建议玫瑰花适宜采摘时期为初开期。

(2) 通过对玫瑰花几种干燥方法的比较研究,从抗氧化活性角度出发,最佳干燥方法为烘箱热风干燥,其次为微波干燥,采后玫瑰花无论是低温冷藏还是冷冻保藏都会加速抗氧化成分的分解损失,因此,玫瑰花采后应尽量缩短运输和存放时间,尽快进行干燥处理。

(3) 通过对不同干燥温度的研究,得出随着干燥温度的升高,玫瑰花抗氧化活性呈降低趋势,多酚、黄酮和氨基酸含量呈上升趋势,从保留玫瑰花的芳香成分和抗氧化活性角度出发,建议采用低温热风干燥。