

· 城乡统筹与区域发展 ·

# 农民工进城就业保障制度创新研究<sup>\*</sup>

唐凯娥<sup>1</sup>, 魏炼红<sup>2</sup>, 李忠云<sup>3</sup>

(1. 重庆市工业学校, 重庆 400043; 2. 深圳市国土资源和房屋管理局, 广东 深圳 518031;  
3. 重庆市经济委员会, 重庆 400015)

**摘要:**推进城乡统筹发展、保障农民工进城稳定就业是关键,但农民工进城就业要受到现行户籍制度、就业选择与劳动用工制度等制约。目前,制度障碍是农民工进城就业困难、就业保障不足的重要原因。这就要大胆创新推进改革,打破现行制度的限制,尽快制定与完善有利于农民工进城就业的法律制度,为农民工进城就业创造良好的法治环境,切实保障农民工进城稳定就业,促进社会和谐发展。

**关键词:**农民工; 就业; 制度障碍; 就业保障制度; 法治环境

中图分类号: F241.4

文献标识码: A

文章编号: 1008 - 6439(2008)01 - 0028 - 05

## Study of employment insurance system innovation for peasant - workers to work in a city

TANG Kai - e<sup>1</sup>, WEILian - hong<sup>2</sup>, LI Zhong - yun<sup>3</sup>

(1. Chongqing Technical School, Chongqing 400043, China;

2. Shenzhen Municipal National Land Resources and Estate Management Bureau, Guangdong Shenzhen 518031, China;

3. Chongqing Municipal Economic Committee, Chongqing 400015, China)

**Abstract** The key to promoting overall urban - rural development and guaranteeing peasant - workers' stability in a city is their employment, however, peasant - workers are restricted by current household register system, employment selection and system of working and employers and so on. Currently, institutional barrier is an important reason for the difficulty of peasant - workers to work in a city and for their insufficient insurance. Bold innovation and reform for breaking current system barriers is needed, and laws and regulations which are helpful to the peasant - workers to work in a city should be rapidly made and perfected in order to create good legal environment for the peasant - workers to work in a city and for guaranteeing the stable employment of the peasant - workers in the city and for promoting harmonious society development.

**Key words:** peasant - worker; employment; institutional barrier; employment insurance system; legal environment

农民工进城既是劳动力市场配置的客观要求,又是市场经济发展的必然结果。农民工在我国经济社会发展进程中作出了巨大贡献,给农村和城镇带来了双重变化。但事实上我国城镇对农民工的

态度是“经济接纳,社会拒入”,农民工一直处于城镇社会的最底层,其应有的权益往往得不到有力的维护。农民工问题已成为改革开放以来的焦点话题与影响深远的社会现象,引起了政府与社会的广

\* 收稿日期: 2007 - 12 - 25

基金项目: 重庆市政府课题“重庆市农村居民进城就业安居的体制环境研究”

作者简介: 唐凯娥 (1970—), 女, 湖南人, 重庆市工业学校, 讲师, 从事循环经济、农民工问题研究。

魏炼红 (1969—), 女, 湖南人, 深圳市国土资源和房屋管理局, 经济师, 从事土地经济、农民工问题研究。

李忠云 (1969—), 男, 湖南人, 重庆市经济委员会, 从事宏观经济调控、企业管理、循环经济、农民工问题研究。

泛关注。有效推进和保障农民工进城稳定就业,不仅会有效缓解农村富余劳动力的就业压力,发展农村经济,而且有利于加强城市经济建设,加快工业化和城镇化进程,促进城乡交流与统筹发展。重庆市是全国统筹城乡综合配套改革试验区之一,笔者以重庆调查为主,对全国及其他诸如四川、北京、江苏等地的基本情况进行了调查收集<sup>[1][2][3]</sup>,就如何打破现行制度障碍,建立保障农民工进城就业的有效机制,进行了深入的研究,旨在促进农民工顺利地、稳妥地进城就业,推动城乡统筹发展。

### 一、农民工进城就业的现实困难

进城就业成为农民工增加收入的主要来源,虽然农民工能吃苦耐劳、不怕累,工资低廉,甚至不买社会保险,但农民工进城就业仍存在困难。

1. 庞杂的主体无组织。据统计,全国进城农民工达1亿以上,以重庆市为例,2006年,农村劳动力转移706.3万人,占农村劳动力的51.7%,小学以下文化占43.2%,初中文化占47.6%,高中及以上文化占9.2%,接受过非农职业技能培训的仅为6.8%。目前,进城农民工以非正规就业为主,大多数是没有经过组织的,是以亲友老乡介绍外出就业为主,在城镇不同的地方,不同的行业,不同的单位,各做各的事,各找各的工作,最多是以少数的乡缘、地缘、血缘等联系在一起。

2. 就业机会相对有限。就业渠道与信息不通,公益性职业介绍机构对于农民工更多的是摆设,农民工难以自由地进入城镇的劳动力市场,对职业的选择性较窄,主要集中在没有技术含量的苦力工作。

3. 从事职业危险性较大。农民工主要集中在脏、累、险、差、难、苦的岗位中,有1/3从事建筑劳务,工作条件恶劣,劳动安全卫生保护措施不落实,时刻受到职业病与工伤事故的威胁。

4. 工资待遇不平等。农民工工资普遍低下,同工不同酬,缺乏正常的工资增长机制,至少1/3的农民工月工资在1000元以下,工作时间超长,却没有加班工资,被拖欠工资的情况时有发生,43%的农民工有过同工不同酬或没有基本劳动安全保障等不公正待遇(据重庆晨报2007年7月31日报道)。

5. 就业不稳定。60%以上的用人单位不依法与农民工签订劳动合同,滥用试用期,把农民工作为廉价的临时工使用,随时可以解雇;农民工经常面临失业的窘境,一旦突然失业就会出现全面生活危机。

6. 权益难保护。农民工的就业权、休息权、获得

报酬权、伤残获得医治权、人身自由权等屡遭侵害,39%的农民工有过被无辜克扣工资或恶意拖欠工资的经历,15.60%的农民工则遭遇过打骂等人身攻击(据重庆晨报2007年7月31日报道),但农民工受人欺侮、权益受到侵害难以得到有效的维护,诸多社会矛盾和社会问题由此产生。

### 二、农民工进城就业的制度障碍

农民工在城镇社会中找不到自己的位置,被封闭的城镇体制抛向城镇公共政策和城镇管理的社会边缘,被限制享有城镇的公共资源,这种边缘化的趋势,有其深刻的历史背景和多种原因,但最严重的莫过于制度障碍。

1. 现行法律缺乏反就业歧视的具体保障措施。《宪法》和《劳动法》都有“劳动者享有平等就业和选择职业的权利以及禁止劳动就业歧视”的规定,但这些都是原则性规定;新出台的《就业促进法》明确规定“农村劳动者进城就业享受与城镇劳动者平等的劳动权利,不得对农村劳动者进城就业设置歧视性限制”,这对农民工消除就业歧视具有里程碑性质,但仍缺乏具体的法律保障和救济措施。

2. 缺乏建立城乡统一的劳动力市场法律规定。城乡劳动力市场分割依然严重,现行的有关制度在招工程序、比例、领域、行业工种等方面仍倾向城镇居民,就业与促进就业政策大多针对城镇下岗失业人员,那些好的工作都要求本地城镇户口,把脏的、累的、难的、险的、苦的留给农民工,农民工不能平等地获得就业。如《国务院办公厅关于进一步做好农民进城就业环境工作的通知》(国办发[2004]92号)只是要求“探索建立城乡一体化的劳动力市场”,《国务院关于解决农民工问题的若干意见》(2006年1月18日)只要求“逐步实行城乡平等的就业制度”,《劳动力市场管理规定》(劳动和社会保障部[2000]第10号令)规定城镇失业人员应当进行失业登记,并享受相关就业扶持政策,对农民工没有这样的规定。

3. 就业服务援助制度不覆盖农民工。就业信息的建立与发布、就业免费服务和培训、就业与再就业扶持政策、困难群体就业援助制度等基本上不把农民工纳入服务范围。如劳动和社会保障部《关于加强就业服务制度化、专业化和社会化工作的通知》(劳社部函[2004]103号)、《关于印发金保工程劳动力市场信息系统指导意见的通知》(劳社信息函[2004]05号)、《关于全面推进零就业家庭就业援助工作的通知》(劳社部发[2007]24号)、《财

政部、国家税务总局关于下岗失业人员再就业税收政策问题的通知》(财税[2005]186号)等都没有覆盖农民工。

4 农民工主要的就业形式——非正规就业也无法律规定。《劳动法》和《劳动合同法》调整的是用人单位与劳动者形成的劳动关系,保姆、家政服务劳务关系不在此调整之列。非正规就业包括在非正规部门中的就业和在正规部门中的非正规就业,是农民工进城就业的主要形式,但突出的问题是非正规就业的劳动者不能获得法律的保护,至今没有对非正规就业进行立法。

5 劳动合同制度仍不完善、可规避的空间大。有些用人单位不直接与农民工签订劳动合同,用签订集体合同或与包工头签订合同来代替与农民工的劳动合同,现在又出现与劳务公司签订劳务派遣合同代替与农民工签订合同以规避《劳动合同法》的规定,有的用人单位迫于《劳动合同法》的压力只要求员工签上姓名与身份证号码,不告诉员工聘用期限与权利等,聘期可以随时填写即可以随时解聘。劳动者尤其是农民工仍处于弱势,为了暂时保住或获得工作,他们不得不签订那些极不规范的劳动合同,当他们的权益受到侵害时至少20%的人自认倒霉。

6 许多制度都不把农民工当作用人单位的职工。现行制度对于“就业主体”缺乏明确而科学的法律界定,都未能明确农民工也属于单位职工,于是,实践中一些地方政府与用人单位都认为农民工不是企业职工,而只是临时工。如《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》、《失业保险条例》、《集体合同规定》(劳动和社会保障部[2003]第22号令)等都把农民工排斥在企业职工之外。

7 权益保障制度不健全。现行制度规定“同命不同价”,受伤或死亡赔偿数额因农业户口与非农业户口相差很悬殊,并且软弱无力地使农民工被拒于公共组织的大门之外,多数公共组织以农民工维权“不属于自己的管辖范围”而置身事外,全国加入工会的农民工不到10%;工伤认定把用人单位提出申请作为伤残者直接提出申请的前提,严重损害了对伤残者的保护,因为一些无良知的单位领导故意不签字或拖过认定时间再签字,使工伤无法认定,而且不到1年的申请期限太短,农民工工伤者很容易错过认定时间;法律制度在解决农民工工资拖欠方面仍然存在责任不明确、清偿制度不健全、手段

欠缺、处理的行政程序时间过长等弊端;仲裁与诉讼制度存在环节过多、程序复杂、审理时间过长、时效过短、费用较高、仲裁保全制度无规定等缺陷,法律援助也无力,农民工权益缺乏有力的法律保护。

8 户籍制度限制。户籍壁垒是农民工身上的最大枷锁,是“农民工”概念产生的根源,也是农民工无法与城镇居民处于同等地位、享受同等权利的最终根源<sup>[4]</sup>。现行户籍制度人为地划分出农业户口和非农业户口,并附加户籍制度以外的一些社会功能,导致了城镇和农村居民在就业、培训教育、劳动用工、医疗、税赋等方面的经济和社会政策不同,使农民工只能作为城镇的暂住人口,不能享受与城镇居民平等的权利,人为地制造了等级和利益差别,加深了城乡分割的裂痕,造成了对农民工的歧视,无法使农民工在城镇安居乐业。

9 其他制度制约。对农民工的行政管理机构不确定、政出多门,公共财政预算安排主要倾斜于城镇而未能体现农民工的需求,农民工就业培训制度难以落实、培训机会少;为农民工服务的中介组织较少且不规范,黑中介仍屡禁不止,整顿治理不力,农民工常常受害;部分法律限制了农民工的政治权利从而导致农民工的其他权利也被限制或剥夺,参军转业优待不覆盖农民工子女;职业病防治制度未能建立与执行,农民工基本享受不到公共卫生医疗服务;对农民工权益规定本来就不多的法律制度无法得到有效的、不折不扣的实施,等等,这些都在不同程度上阻碍了农民工进城就业安居。

### 三、农民工进城就业保障制度创新

实现统筹城乡发展,解决农民工问题则是当务之急,必须立即着手行动,不能有任何犹豫,要努力实现农民工“上岗有培训,劳动有合同,工资有保障,伤病有保险,维权有渠道,环境有改善”的目标,确保农民工共享改革发展成果、稳定就业,为构建和谐社

1 统一农民工就业管理。改革城乡分割的就业管理体制,改变多头管理的现象,确定农民工就业工作由劳动保障部门负责实施,加大财政投入,集中政府分散的就业扶持经费、发挥其最大效应,并且健全“培训—就业—维权”三位一体的工作模式,其他相关部门切实配合、协助,要消除部门利益之争,以大局为重,切实为解决农民工问题、统筹城乡发展、经济社会进步做出成效。

2 建立统一的劳动力市场。消除劳动力市场分割局面,认真构建劳动力统一市场,所有的劳动力

市场、行业、工种、企业、事业、机关对农民工免费开放,农民工只要凭身份证就可以进入任何一家劳动力市场,各行业和工种尤其是特殊行业和工种要求的技术资格、健康等条件,对进城就业农民工和城镇居民一视同仁,不得以城乡身份设置门槛。

3. 建立广覆盖的信息公开制度。信息交流不畅已成为制约农民工就业的一个瓶颈,各级劳动力市场信息中心、职业培训机构以及正规的职业中介机构应当建立统一的信息网络以减少信息不对称的负作用;建立覆盖农民工的就业信息服务系统,构建劳动力供需信息公共网络,统一集中各职业介绍机构的就业信息,完善信息发布渠道,不仅要在劳动力市场和互联网上公布,而且要在报刊等媒体上公布,还可以发送各种宣传资料,使农民工普遍能够平等获取可靠、有效、优质的就业信息。

4. 建立一视同仁的就业服务制度。构建以区县职业介绍机构为主,覆盖乡(镇)、村的三级职业介绍服务网络,扶持发展为农民工提供专门化服务的非营利组织,现有的所有合法职业介绍机构都应当为农民工提供就业服务,且必须依照规定对包括农民工在内的所有求职者一视同仁提供就业服务。

5. 建立平等的就业激励制度。鼓励用人单位招用农民工,根据招用农民工的人数给予融资担保和一定数额的税收减免,缴纳社会保险费的给予社会保险补贴,对小企业给予小额贷款,对重点企业给予贷款贴息,就业培训经费计入成本在税前列支;采取补贴或奖励等办法鼓励公共职业介绍机构对农民工免费提供职业介绍服务;鼓励农民工自谋职业或回乡创业,对农民工从事个体经营的,给予定额的税收减免,免缴登记类、证照类和管理类的各项行政事业性收费,自筹资金不足的,还提供小额担保贷款与贴息。

6. 建立公平的就业援助制度。将进城符合一定条件的农民工分别纳入现行的再就业政策扶持范围、困难就业援助范围、残疾就业援助范围、零就业家庭就业援助范围等,依照城镇居民的相关规定相应享受再就业政策,按比例安排残疾人就业,对困难人群免费进行技能培训、免费提供就业岗位及生活救助等援助。

7. 建立开放的就业培训制度。向农民工发放“技能培训券”,建立一站式就业培训与多种模式技能培训相结合的全员培训教育制度,加强对农民工进行技能培训,允许农民工低息或全额贴息贷款参加培训,对通过技能鉴定或获得技能资格证书的给

予补助或奖励,对技能培训合格的优先推荐就业。

8. 完善劳动合同制度。所有用人单位实行法定代表人或负责人负责制,必须依照法定程序直接与农民工本人订立并履行劳动合同,不得以劳务派遣合同、集体合同或与包工头的合同代替与农民工个人的劳动合同;明确与之建立了劳动关系的农民工也是用人单位的职工,实行同工同酬和“一金一卡”制度,必须将农民工工资按月足额直接发放到农民工本人。

9. 实施劳动用工备案制度。用人单位自用工之日起即与劳动者建立劳动关系,应当建立包括农民工在内的职工名册备查,并应到登记注册地的县级以上劳动保障行政部门如实办理劳动用工备案手续。

10. 建立城乡真正统一的户籍制度。除保留户口簿、居民身份证、居住证外,其他证件一律取消,依据合法固定住房与出生地来决定户口所在地,切断户口与利益之间的关联,从根本上消除对农民工的歧视。

#### 四、农民工进城就业法治环境的改善

保障农民工权益的最有效手段是法律手段,为农民工进城就业安居建立有序和有效的法治环境,这既是解决农民工权益保护问题的治本之策,也是统筹城乡发展、构建社会主义和谐社会的应有之义。

1. 清理并修改已有的法律法规规章。国家要对全国人大及其常委会制定的法律、国务院制定的行政法规及颁布的决定、各部委制定的规章及文件进行全面清理,各地要对本地制定的地方性法规、政府规章及一般规范性文件进行彻底清理,清除对农民工就业的歧视性规定和不平等性规定

第一,修改有关职工权益保障规定,将农民工纳入其调整与保护的范畴,并补充相关规定。

第二,修改就业与再就业规定,将农民工纳入其调整与扶持的范畴。

第三,完善法律援助制度。在我国诉讼制度暂时不变的情况下,建立与完善法律援助机构,专门针对农民工提供法律援助。司法、工会以及其他社会团体要不断完善法律援助制度,设立农民工法律援助站、求助热线和维权举报电话,为经济困难和不懂法律的农民工及时提供服务;探索建立律师与法学专业学生无偿为农民工与其他弱势群体每年提供若干个小时法律援助服务的制度。

第四,完善救济制度。修改程序法律制度,制定切实可行、高效的程序规定。精简劳动争议仲裁

机构、加强队伍建设,对农民工申诉的劳动争议案件依法简化程序、减少环节、缩短时限,及时受理,快速审理,减免费用;涉及农民工的诉讼案件原则上适用简易程序快速审理,减免诉讼费,降低农民工诉讼的资金和时间成本,及时采取必要的诉前与诉讼保全措施,确保农民工的合法权益能得到及时有效维护。探索业余仲裁员审理仲裁案件的制度,聘请一些退休的法官或司法人员、在职的大学教授、律师等利用业余时间仲裁一些纠纷和案件,可大大降低被侵权者的维权成本,培养社会公德。

2 加紧制定新的法律法规规章。建立和完善保障农民工就业的法律法规规章体系,让进城农民工就业权利、就业过程和权益保护等有法可依。

第一,制定《就业促进法》实施办法。根据《就业促进法》(2008年1月1日起施行),将各级政府近年来行之有效的农民工就业培训、就业指导、劳动待遇、户籍管理等方面的政策和行政措施加以总结、分析和论证,将其上升为法律制度。

第二,制定《非正规就业管理条例》。非正规经济是相对于正规经济而言的,国际劳工组织对非正规就业的特征做过如下概括:容易进入或没有进入障碍;主要依赖于本地资源;家庭所有制或自我雇佣;经营规模小;采用劳动密集型的适用性技术;劳动技能不需要在正规学校获得;较少管制和竞争比较充分。非正规就业具有灵活、自由、进退成本相对较低等特点<sup>[5]</sup>,可以为农民工提供巨大的就业和生存空间,农民工转移到非农领域,在很大程度上和较长时期内,要以非正规就业方式来实现其充分就业,因而有必要就非正规就业进行立法。

第三,制定《工资支付规定》。建立用人单位法定代表人或负责人负责制,实行同工同酬和“一金一卡”制度,加强对用人单位支付工资情况的日常巡查、举报专查和专项检查,对发生工资拖欠的用人单位,要依法从严处罚,保障农民工及其他劳动者及时足额取得其应得的报酬。

第四,制定《社会保障法》。建立全面的社会保障制度,切实落实工伤保险,实行“同命同价”政策,农民工受伤或死亡,赔偿标准与城镇居民一样;解决农民工的大病医疗保险和疾病住院医疗保险,确保农民工看得起病;根据《国务院关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》,取消户籍限制,将农民工纳入城镇居民基本医疗保险试点范围;将

符合一定条件的农民工纳入最低生活保障与失业保险范围。

第五,制定《农民工权益保护条例》,对农民工的就业、劳动报酬、休息、文化教育、健康、生命、人格尊严、居住、民主政治等权益做出全面具体规定,明确农民工权益保护的监管主体、监督职责及监管失职的法律后果,以及农民工权益救济机构及方式、途径等。

第六,尽快制定《户籍法》,统一户籍,结束农业户口对农民工进城就业的束缚。

3 强化农民工进城就业的执法力度。有法不依、执法不严、违法不究,这是我国当前社会问题突出的首要原因,也是我国法治社会难以实现的根源所在,更是政府信用缺失的根本原因。不仅仅是农民工也包括社会其他组织与个人都盼望政府的政策与承诺要稳定、要兑现。因此,政府必须采取建立有效的管理体制与责任机制、加强监督检查、依法严厉惩罚违法行为等各种有效措施,确实履行职责,确保法律、法规、规章和政策的有效实施,为全社会尤其是农民工的就业创造良好的法治环境。

### 结论

推进城乡统筹发展,保障农民工进城稳定就业是关键,但农民工进城就业要受到现行户籍制度、就业选择与劳动用工制度等制约,这就要大胆创新推进改革,打破现行制度的限制,尽快制定与完善有利于农民工进城就业的法律制度,为农民工进城就业创造良好的法治环境,切实保障农民工进城稳定就业,促进社会和谐发展。

### 参考文献:

- [1] 农民工问题调研和文件起草组.中国农民工问题研究总报告[EB/OL].互联网,2005.
- [2] 高文书.进城农民工就业状况及收入影响因素分析[J].中国农业经济,2006(1):28-34.
- [3] 李春根,徐光耀.城市农民工就业状况及其社会保障研究[J].山东财政学院学报,2006(6):55-59.
- [4] 张智勇.户籍制度:农民工就业歧视形成之根源[J].农村经济,2005(4):123-127.
- [5] 王海英.非正式就业渠道与女性农民工就业[J].甘肃农民,2006(8):111.

(责任编辑:周祖德)