

## 论新型城镇化背景下农民工就业能力的提升

陈 晖 涛

(福建师范大学马克思主义学院 福建 福州 350108)

[摘要] 阐述了就业能力是促进农民工市民化和推进新型城镇化的关键,分析了当前农民工的就业状况及其就业能力的提升困境,并从政府、企业、农民工自身和城市社会等方面探讨了提升农民工就业能力,促进新型城镇化发展的对策:政府要着力打造提升农民工就业能力的制度平台;企业要勇于承担在提升农民工就业能力方面的社会责任;农民工要增强自我增能意识以提升就业能力;城市社会要提升包容性以增强农民工对城市的适应能力。

[关键词] 农民工; 就业能力; 新型城镇化

[中图分类号] F323.6

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6922(2015)01-0007-05

[DOI] 10.13322/j.cnki.fjsk.2015.01.002

### Promotion of employability of migrant workers under the background of new-type urbanization

CHEN Hui-tao

(School of Marxism Studies, Fujian Normal University, Fuzhou, Fujian 350108, China)

**Abstract:** Employability is the key to promote the citizenization of rural migrant workers and boost the new-type urbanization. Meanwhile the current employment status of migrant workers and the difficulties to improve their employability are analyzed, coming up with the countermeasures in four aspects such as government, enterprises, migrant workers themselves and urban societies. Accordingly it is proposed that government forge an institutional platform to enhance the employability of migrant workers, enterprises take social responsibilities for improving the employability of migrant workers, migrant workers themselves increase self-enhancement awareness, and urban societies be more inclusive thus to increase migrant workers' adaptability.

**Key words:** migrant workers; employability; new-type urbanization

作为城镇化进程的重要推动者和参与者,2.69亿农民工为城镇化的发展作出了贡献,但却未能充分享受到与城镇居民同等的经济条件和社会福利。保障就业是农民工在城市生存并融入其中的重要基础和首要问题,在新型城镇化发展过程中,要坚持党的十八届三中全会提出的健全促进就业创业体制机制,不断提升农民工的就业能力及其应对劳动力市场变化和产业结构调整适应力,使其迁入城市后能获得稳定的就业和收入,在参与城市经济建设并分享城市发展成果的过程中实现自我发展。

### 一、就业能力是促进农民工市民化和推进新型城镇化的关键

国际劳工组织(International Labour Organization, ILO)对“就业能力”的定义是:个体获得和保

持工作,在工作中进步,以及应对工作生活中出现变化的能力<sup>[1]</sup>。西方国家对就业能力理论和实践的探索可追溯至20世纪初,经历了百余年的发展取得丰硕成果,进入21世纪,政府、企业、劳动者及学界都普遍接受了“就业能力”的理论和工具,并成为发达国家劳动力市场政策的主要基础和依据。在我国,就业能力理论研究始于10多年前,主要关注点是大学生群体,对于农民工就业能力的研究尚较薄弱,缺乏相对成熟的适应国情和研究对象的分析框架。当前,我国的就业压力依然巨大。党的十八大强调,就业是民生之本,要推动实现更高质量的就业。这里的“就业”指的是有尊严的劳动,是就业的数量与质量的统一,它并非仅指有一份工作,还应包括公平的收入、体面的工作条件、安全的工作环境、应有的劳动权益等内涵。本文结合国家实施新型城镇化战略的社会背景,以及农民工的群体特征,以上述国际劳工组织所下定义为基础,将农民工就业能力分为2个层次:(1)在劳动力市场中获得就业岗位初级就业能力;(2)在工作中获得职位晋升、薪酬晋级等进步,并能顺利应对劳动力

[收稿日期] 2014-11-02

[基金项目] 福建省社科规划研究项目(2010B025)。

[作者简介] 陈晖涛(1969-),女,副教授。研究方向:中国特色社会主义经济理论。

市场发生的诸如产业结构调整、技术更新换代、经济危机爆发等各种变化的高级就业能力。

### (一) 新型城镇化的核心是农民工市民化

新型城镇化是以人为核心的城镇化,是农民进入城市就业并融入其中转化为市民的过程。1978—2013年,我国城镇常住人口从1.72亿增至7.31亿,城镇化率从17.92%升至53.73%,城镇化快速发展,而如若按城镇实际户籍人口统计,2013年城镇化率仅为36%,比常住人口城镇化率低17%<sup>[2]</sup>。大量农民工在进入城市实现地域转移和职业转换的同时,其身份和地位没有相应的转变,他们难以真正融入城市社会,无法在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等方面享受与城镇居民同等的基本公共服务。因此,在新型城镇化过程中应注重人口城镇化,其首先要解决的是已经进城的农民工及其家属的市民化问题。2014年3月出台的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》明确提出“到2020年,全国常住人口城镇化率达到60%左右,户籍人口城镇化率达到45%左右,努力实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。”当前,促进农民工向市民角色的转型现实意义重大:(1)它顺应了农民工的意愿。农民工在城镇生活呈长期化趋势,对实现市民化的现实需求强烈。(2)它有利于化解社会矛盾。农民工被排斥在城市社会之外,在城镇形成新的二元矛盾,加之农村空心化问题凸显,大量社会矛盾的累积将给经济发展和社会安定带来诸多隐患,而农民工市民化有利于化解这些社会矛盾。

### (二) 就业能力是农民工实现稳定就业和市民化的基础

作为从农村转移到城市的农民工最关心的问题,就业受到经济发展环境、人口和地理特征,以及社会文化法律等多因素影响。其中,就业能力是决定就业问题的核心与本质,就业能力强的农民工,无论经济形势好坏,都可能找到稳定的工作岗位和获得稳定的收入,得以在新环境下生存和发展,并能根据劳动力市场的变化有针对性地提升就业能力,实现体面就业及职位向上流动、不断融入城市和实现市民化。人数众多的农民工群体由于文化程度不高,就业技能偏低,在劳动力市场中处于不利地位,其就业稳定性差,短工化现象严重,且极易受到经济波动的影响,由此制约了农民工的收入增长潜力,也降低了农民工在城市生活生存的预期;同时,虽然法律上视农民工和城市居民职工为同等劳动主体平等对待,但在现实中却大量存在农民工在薪酬待遇、劳动权益保护、劳动环境和工作稳定

性等方面的问题。农民工就业的不稳定性和收入的不确定性,直接影响和约束了农民工市民化进程。作为现代化建设的主力军,农民工就业能力不仅与其自身生存与发展密切相关,还影响着产业结构调整、社会稳定和全面小康社会建成之大局。因此,促进农民工市民化,必须全面提高农民工就业能力,以提供最大限度的就业保障。

## 二、当前农民工就业状况与就业能力提升困境

近年来,随着城乡一体化的推进,国家把促进农民工充分就业作为重要任务,制定相关法律、政策,农民工的就业状况总体趋好,就业环境有所改善,薪酬水平逐步提高。但同时,在新型城镇化发展进程中,农民工的就业质量依然偏低,其就业能力提升存在不少困难。

### (一) 当前农民工的就业状况

1. 农民工总量稳定增长,但就业区域不够均衡,主要集中于东部地区及大中城市。近年来,随着相关就业促进政策的出台与实施,农民工就业形势渐趋稳定,总量有所增加。2013年全国农民工总计26894万人,比2012年增长2.4%,为农民工向城镇居民的转变提供了稳定的人口基础,其中人数达到12528万的“80后”新生代农民工占农民工总量的46.6%,占“80后”农村从业劳动力的65.5%,其就业的持续增长为促进城镇化和确保经济健康发展作出了重大贡献。从就业区域的分布看,在东、中、西部地区务工的新生代农民工分别有8118、2217、2155万人,占新生代农民工总数的64.8%、17.7%和17.2%;从就业地点看,在地级以上大中城市务工的新、老农民工的比例各为54.9%和26%<sup>[3]</sup>。由此可见,农民工总体就业区域不均衡,且相对于前辈,新生代农民工择业更偏好在东部地区和大中城市。

2. 农民工转移就业的技能水平有所提高,就业结构多样化,但就业层次仍有待提高。随着产业结构的升级,以及城镇化的发展,农民工的教育培训工作有所加强,其文化素养和职业技能不断提升,就业结构和就业方式也相应地有所变化,涉及的行业逐渐多样化,但制造业和建筑业仍是农民工的主要就业领域。国家统计局公布的《2013年农民工监测调查报告》显示,外出农民工从事制造业和建筑业的比重最大,分别为35%和23.5%;从事住宿餐饮业和批发零售业的占15.1%;从事交通运输、仓储和邮政业的占4.6%;从事居民服务、修理和其他服务业的占9.4%;从事其他行业的占12.4%<sup>[3]</sup>。

可见,餐饮、娱乐、新型服务业等第三产业正成为广大农民工就业的新选择。从总体上看,农民工就业层次不高,从事体力劳动者仍为绝大多数,主要集中在制造、建筑、服务等劳动密集型行业。

3. 农民工就业环境有所改善,劳动权益保障机制逐步健全,但农民工的合法权益受损仍较严重。近年来,随着针对农民工就业的歧视性规定和不合理限制的清理和纠正,城乡平等的就业制度正在形成,农民工就业环境不断改善,薪酬水平逐步提高。同时,农民工劳动权益保障机制逐步健全,劳动监察力度有所强化,一定程度上遏制了农民工欠薪问题,有效地保障了农民工的合法权益。但在就业形势依然严峻的当前,农民工合法权益受损现象仍时有发生,直接影响着农民工的市民化进程。

(1) 非正规就业现象较为普遍,劳动关系不稳定。非正规就业是农民工转移到城镇后的主要就业形式。多数农民工在小型的个体私营企业就业,且很大一部分没有和企业签订劳动合同。据统计,2013年与雇主签订劳动合同的农民工比重仅为41.3%,比2012年下降了2.6%<sup>[3]</sup>。剩余的58.7%的尚未签订合同的农民工也大都没有参加社会保障或加入企业工会组织,从事的却是不受保护的底层职业。加上许多地方出于对当地居民就业的保护而对农民工实行带有偏见的有失公平的管理政策和就业政策,从而使农民工工作岗位具有暂时性和流动性。这种不太稳定的劳动关系使农民工面临较大的失业风险,进而缺乏对组织的归属感和忠诚度,也使他们被排斥在城市之外,游离于城市的边缘。

(2) 劳动强度大,工作环境艰苦。如上所述,当前农民工就业较集中于制造、建筑、电子、纺织、居民服务等劳动密集型企业,干的多是脏活、累活、体力活、高危活,劳动强度大,工作环境艰苦且多数缺乏危险防护措施。虽然《中华人民共和国劳动法》第三十六条有明确的工时限定,但很多企业并未严格执行,让农民工超时加班加点的情况时有发生。2013年全国农民工监测调查报告显示,外出农民工日从业时间、月从业时间和年从业时间平均分别为8.8小时、25.2天和9.9个月,工作时间每日超过8小时和每周超过44小时的农民工比重分别为41%和84.7%<sup>[3]</sup>。长期的超负荷劳动使得农民工的身心健康严重受损。

(3) 社会保障覆盖面仍然偏窄,合法权益受到侵害。近年来,农民工参加社会保障比例不断提

升,但理应覆盖全体国民的社会保障制度目前仍不完善,社会保障覆盖面偏窄。2013年,外出农民工参加养老、失业、工伤、医疗和生育保险的比重分别为15.7%、28.5%、17.6%、9.1%和6.6%<sup>[3]</sup>,不少农民工还未纳入其中。这些对于城镇居民而言是理所当然的权益,农民工却无法完全享有。另外,虽然法律上将农民工和城市居民职工视为同等的劳动主体,但现实中却常常是同工不同酬,2013年外出农民工被拖欠工资的比重为0.8%,比2012年上升0.3%,农民工工资水平低且被拖欠、克扣,节假日无偿加班等成为家常便饭,农民工劳动权益受损现象还较严重。

## (二) 农民工就业能力提升困境

农民工市民化是实现新型城镇化的题中应有之义,在新型城镇化的推进过程中,在消除农民工市民化外部障碍的同时更应注重增强农民工的就业能力,使其具备劳动力市场所需的素质和技能,实现稳定就业,形成市民化的内在动力。然而,当前诸多因素阻滞了农民工就业能力的提升。

1. 制度因素的约束。长期以来,我国针对农村人口和城镇居民的管理采用不同政策区别对待,在此基础上建立的户籍制度、社会保障制度、劳动就业制度等都带有明显的二元特征。(1) 户籍制度是农民工遭遇就业歧视和就业能力提升困境的根源。二元户籍制度及由此引发的“城市偏向”的社会保障制度是导致城乡劳动力市场分割,并影响农民工在城镇就业和市民化的主要因素。(2) 不完善的就业制度和教育培训制度影响农民工就业能力的提升,使其就业渠道不畅。首先,由于尚缺乏统一的组织管理机构对城乡劳动力进行统筹协调,很多农民工依靠非正规渠道就业,难以进入有组织的就业市场,实现稳定就业。其次,虽然近年来党和政府出台的一系列促进农民工培训的宏观政策有力地支持与保障了农民工就业能力的提升,但在农民工培训实践中,由于有的地方政府对相关宏观政策落实不够到位,加之尚未形成政府、企业、农民工及社会共担培训资金的局面,投入不足成了制约农民工培训持续进行的重要瓶颈,导致培训机构规模小、师资短缺、培训内容单一,无法满足农民工对新技术、新技能的需求。总体而言,农民工的培训因政策不够细化,缺乏系统的规划整合和有效的机制保障,而导致操作性有所欠缺,表现出一定的分散性、临时性和随意性,农民工就业能力提升的效果不佳。(3) 不健全的法制加剧了上述就业和教育培训

制度的不公平。尽管农民工维权意识在逐步增强,但因《中华人民共和国劳动合同法》(以下简称“《劳动合同法》”)等法律规定过于原则,操作性不足,使得农民工在维护合法权利时遭遇法律困境。城乡二元的制度安排人为阻隔了城乡人口平等自由地交流,农民工难以进入城市正规体制之内稳定就业、享受均等的公共服务和福利,其就业能力的提升受阻,难以实现其城市就业梦和真正的城镇化。

2. 企业社会责任的缺失。企业追求利润最大化本无可非议,但作为社会化大生产的产物和社会发展进步的细胞,企业还应流淌着社会道德的血液,给予员工更多的人文关怀。然而,在现实中有些企业只讲经济利益而忽视其应有的社会责任,主要表现在:(1)签订劳动合同不规范。近年来,随着《劳动合同法》的制定和实施,农民工劳动合同签订率有明显提高,但仍有一些私营企业在与农民工签订合同时,要么只规定了农民工的义务和企业的权利而对农民工合法权益避而不谈,要么在劳动内容和时间、劳动保护和劳动条件及违约责任等方面含糊其辞。(2)管理粗放,农民工劳动安全条件差。有些私营企业随意延长农民工的劳动时间,让农民工超时超强度劳动,使农民工身心健康受损。与之相反,农民工工资普遍偏低,有的不及当地最低工资标准。有些私营企业急功近利,无视安全生产的法律法规,对有毒或高危的工作环境未实施防护。(3)参与农民工技能培训的动力不足,忽视人才培养。就经济学角度而言,培训是一种人力资本投资。大多数农民工文化技术基础薄弱,就业竞争力欠缺,急需通过职业技能培训增强就业能力,但很多私营企业由于自身资金等方面的压力,基本不能履行对在职农民工职业技能培训的义务。伴随着产业结构的升级和人口红利的逐渐消失,企业的这种忽视劳动者职业技能的做法终将难以持续。

3. 农民工自身能力与岗位需求不匹配。就业难是影响农民工城市生存的主要制约因素,而就业难归根到底是由于其就业能力欠缺,无法满足企业的用工需求所致。在城市劳动力市场上,那些有中专、职高和技校等职业教育经历,具备一定专业技能的劳动力,其需求量是最大的,但现实情况是,在2012年外出农民工中,文化程度为初中及以下、高中和中专及以上的分别占73.5%、12.8%和13.7%,从未接受过任何职业技能培训的农民工占50.7%<sup>[4]</sup>。那些参加过培训的农民工,大部分也因

学习培训流于形式或不适应市场需求而频繁更换就业单位、职业选择迷茫。在知识和技能成为劳动力市场竞争标准的当今社会,能力不足导致农民工就业领域较窄,就业途径不畅,无法涉足专业性更强、更复杂的职业领域,只能进入那些低技能、重体力的劳动密集型企业,工作环境艰苦,就业岗位单一,且易形成相互间的竞争,制约了农民工的收入增长潜力,降低了其城市生存的预期。

4. 城市社会对农民工的认同不足。农民工作为一个新出现的特殊阶层,随着他们在城市经济社会中作用的显现,城市和市民对农民工的认识经历着由简单排斥向部分认同的转变:一方面,城市发展需要农民工分担社会急需但市民不愿意做的累活、脏活、险活;另一方面,城市对农民工的社会排斥仍然存在。城市社会采取“经济吸纳”和“社会拒入”的双重态度,只承认农民工的劳动却不愿承认他们的应有权利,农民工被挡在了城市社会之外。城市对农民工的歧视普遍存在于各个领域,其中,在就业门槛、工资收入、晋升机会等方面的偏见,使农民工难以获得稳定就业和固定收入,抑制了他们的就业积极性,降低了获得更高收入的预期,影响其快速融入城市而成为“边缘群体”徘徊于城乡之间,得不到作为公民应有的基本尊重。

### 三、提升农民工就业能力,促进新型城镇化发展的思考

就业乃民生之本、小康之基,农民工就业能力的提升通道受阻,势必使其城市就业梦难以实现。在新型城镇化发展过程中,要坚持以人为本,政府、企业、农民工和城市社会等多方共同努力,有效提升农民工就业能力,促进他们在城市稳定就业和实现市民化。

(一) 政府要着力打造提升农民工就业能力的制度平台

农民工是我国经济社会发展的重要力量,政府要完善和创新相关制度,创造有利于农民工通过平等竞争实现财富增长和能力提升的平台,打破农民工与市民的身份屏障和权益保障的差别,为农民工提供通过辛勤劳动获得向上流动的空间。(1)提供更多的就业机会,完善农民工劳动权益保障制度。加大对中小企业的扶持力度,扩充吸纳农民工就业的实力。同时,完善与农民工就业直接相关的法律法规,规范企业用工制度,提供有益于农民工自我发展的制度环境,确保其权益的保障和就业能力的

提升。(2)开展农民工职业培训,强化农村中等职业教育。结合区域产业发展规划有针对性地开展农民工职业技能培训,开放城镇的各类教育资源,鼓励和支持农民工参与成人教育、高职教育等,提升农民工进入市场后的就业能力;同时,也要加大对农村教育,特别是中职教育的扶持力度,增强农民工进入市场前的就业能力。(3)加快城乡二元制度改革,消除城市劳动力市场对农民工的歧视与不公。通过城乡一体化的制度创新,逐步消除户籍因素对农民工就业的不良影响和城镇劳动力市场对农民工的种种歧视,使其享受与城镇职工同等的待遇,为农民工进城就业提供保障。

(二)企业要勇于承担在提升农民工就业能力方面的社会责任

作为雇佣方,企业在提升农民工就业能力方面具有基础性作用,主动承担对农民工应尽的社会责任不仅是企业生存发展的需要,也是一种必然趋势。具体而言,企业应努力做到以下几方面:(1)改善农民工的就业环境,保障其合法权益。首先,要建立全方位的农民工权益保障机制,包括完善各种劳动合同制度,依法签订规范的劳动合同;建立完善职工工资增长机制,给予农民工在城市生存的基本保障。其次,要认真履行代扣代缴农民工社会保险金的义务,并积极配合政府和社会建立低水平、全方位、多层次的农民工社会保障制度。(2)重视安全生产,保障农民工的生命安全和身心健康。企业要建立严格的安全生产管理制度,并增加投入,着力改善农民工的生产作业环境,同时加强安全生产的宣传和教育,杜绝违章作业。(3)积极开发内部人力资源,帮助农民工岗位成才。企业的核心竞争力来源于企业的人力资源,对员工进行培训既提升了员工的技能和素质,也有助于提高企业产品与服务的质量,对雇佣双方而言是双赢的。企业应针对农民工技术水平和文化层次较低的现状,摒弃低成本观念,根据企业的实际需求,制定优质的培训计划,帮助他们规划个人职业生涯,畅通向上流动渠道,给予尽可能多的发展机会,使农民工的发展与企业发展融为一体。

(三)农民工要提高自我增能意识以提升就业能力

农民工是就业能力的载体,其自身的增能意识是提升就业能力的内在原动力,农民工应正确对待在城市的就业生活和暂时来自各方的压力和歧视,调整就业心态,积极主动地提升就业能力。(1)充

分利用公共图书馆或阅览室等免费开放的城市公共服务设施,自觉寻找教育培训机会,主动进行人力资本投资,增加获得稳定就业和更高工资收入的机会,而较高的收入则有利于其进行自身人力资本再投资,从而形成良性循环;(2)充分利用互联网关注和获取与其自身利益密切相关的就业政策和信息,提高就业岗位搜寻的速度和效率;(3)积极参与各种职业培训项目,使自己拥有更多更好的工作技能,努力使自身能力与就业岗位更加匹配;(4)自觉接受并逐步培养城市文明习惯,注重品格修养,为融入城市社会并实现职业向上流动奠定基础。

(四)城市社会要提升包容性以增强农民工对城市的适应能力

要解决农民工的平等就业问题,必须消除城市社会和农民工的隔阂。(1)纠正偏见与歧视心理,为农民工实现城市就业和社会融入创造良好的社会氛围。转变对农民工的“经济接纳、社会拒入”观念,肯定他们对城市发展的巨大作用和贡献,充分认识其作为公民在城市的权益,加强市民与农民工之间的交往和互动,倡导公平正义、和谐共处的价值观,并不断优化社会舆论环境,整合社会力量构建农民工市民化的支持网络。(2)坚持以人为本的发展理念,增强城市包容性。充分发挥社区组织的服务功能及社区居委会的桥梁作用,将农民工纳入城市社区管理服务范围,增强他们对城市的归属感;同时,在社区协助下建立农民工工会,以组织化的形式参与社区管理和社区服务,使市民充分感受到农民工作为社区的成员对社区的重要性。工会和社区还可以通过组织农民工培训,提高其就业能力和素质,增强城市对他们的接纳度。

[参考文献]

- [1]李晓红.新生代农民工就业能力提升研究[J].河南理工大学学报:社会科学版,2009(10):588-593.
- [2]国家新型城镇化规划(2014-2020年)[EB/OL].(2014-03-17)[2014-10-16].<http://politics.people.com.cn/n/2014/0317/c1001-24649809.html>.
- [3]中华人民共和国国家统计局.2013年全国农民工监测调查报告[EB/OL].(2014-05-12)[2014-10-18].[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201405/t20140512\\_551585.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201405/t20140512_551585.html).
- [4]中华人民共和国国家统计局.2012年全国农民工监测调查报告[EB/OL].(2013-05-27)[2014-10-14].[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201305/t20130527\\_12978.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201305/t20130527_12978.html).

(责任编辑:庄艺真)