

人口变化、产业升级与 农民工就业问题研究

谌新民 李 萍

CHENXINMIN LIPING

著



RENKOU BIANHUA CHANYE SHENGJI YU
NONGMINGONG JIUYE WENTI YANJIU



人 民 出 版 社

人口变化、产业升级与 农民工就业问题研究

谌新民 李 萍

CHENXINMIN LIPING

著

RENKOU BIANHUA CHANYE SHENGJI YU
NONGMINGONG JIUYE WENTI YANJIU



人 民 出 版 社

责任编辑:陈 登

图书在版编目(CIP)数据

人口变化、产业升级与农民工就业问题研究/谌新民,李萍 著. —北京:
人民出版社,2017.6

ISBN 978-7-01-017722-9

I. ①人… II. ①谌… ②李… III. ①产业结构升级-关系-民工-劳动就业-研究-中国 IV. ①F121.3 ②D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 116325 号

人口变化、产业升级与农民工就业问题研究

RENKOU BIANHUA CHANYE SHENGJI YU NONGMINGONG JIUYE WENTI YANJIU

谌新民 李 萍 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

涿州市星河印刷有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:22.5

字数:366 千字

ISBN 978-7-01-017722-9 定价:56.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

前 言

农民工问题是中国今后一个时期经济发展与社会治理的核心问题之一,它不仅影响农村、农业和农民“三农”问题今后的发展走向,而且是一个涉及面广泛的对于整个国家的现代化进程都有重要影响的议题。研究农民工问题有众多视角,但如果他们不能在城镇和企业中稳定就业,其他诸如市民化等众多议题难以找到稳定的根基。本研究以农民工稳定就业为基础,综合研究促进农民工现代化进程的就业问题和公共政策诉求。

已有的文献较多从专一角度探讨农民工问题,但中国特殊国情下的农民工问题远非如此简单。本研究以中国目前人口状况及其变化趋势和经济发展及产业转型升级为背景,较系统地研究在劳动力市场供求关系发生深刻变化情况下农民工的就业规模、就业质量、就业稳定性和就业风险,试图以中国农民工就业为对象构建一个新的农民工就业理论分析框架。当前,农民工在城镇劳动力市场就业的主要障碍已经不是就业的制度性限制和流动的政策藩篱,他们在城镇就业也不仅仅是谋求一份工作。农民工在城镇就业不仅包含了就业规模的传统内涵,也涉及了农民工的就业质量,但基本前提仍然是农民工要实现较稳定的就业。鉴于目前农民工就业、变换工作与区域流动均是频繁发生的,他们一旦失业其就业质量则无从谈起,所以,必须同时研究他们的就业稳定性和就业风险问题。

人口数量、素质、结构变化直接影响着农民工就业走势。中国目前的人口规模和结构正处于快速转变时期,人口红利正趋近高峰并将逐渐消失。根据测算,我国劳动力供给高峰出现在 2015 年左右,农村剩余劳动力数量也将接近顶峰,这是农村剩余劳动力总量最丰富的时期,今后每年还会有大量的农村剩余劳动

力转移到非农产业,虽然从数量上看还是增加的,从增幅上看却是趋缓的,预计可转移农村剩余劳动力会在 20 年内基本完成转移。农村人口的结构深刻地影响着农民工就业意向和诉求。近年来,除了农村剩余劳动力供给数量发生了变化,农民工内部也出现了代际更迭、人口素质提高等特点,新生代农民工不仅仅追求就业,也追求体面就业,不仅追求就业质量,也追求职业发展,这与产业升级对农民工需求的基本趋势是大致吻合的。

经济结构对农民工就业的影响呈现出多样化特征,它不仅遵循就业作为经济发展派生性需求的一般规律,也因为制度性约束和自身人力资本局限而呈现出复杂多样性。中国原有以出口加工为特色的传统工业吸纳了大批农民工就业,但近年受内外环境影响而推进的产业转型升级对农民工整体就业产生了深刻影响,内陆省区的城镇化、工业化、市场化进程也对传统用工大省的沿海地区农民工就业产生了深刻影响。产业升级过程中不可避免对部分低技能农村转移劳动力产生排斥、对劳动力素质要求提高、对农村剩余劳动力流动方向产生影响。当前,部分企业和农民工对于人力资本投资不重视,部分地方政府对于公共就业服务供给严重不足,对提高就业稳定性和减小就业风险的“无为”和“无力”,都使得农民工的就业数量、质量和稳定性得不到保证,也由此出现了一定量的结构性失业。产业转型和转移也将引起农民工迁移方向发生改变,从而产业对农民工需求产生了素质结构和区域结构双改变现象。

本研究致力于探讨在人口转变和产业升级背景下农民工就业情况,认为:第一,从就业规模看,未来五年内中国农民工总量将达到 2.7 亿人左右,如此庞大的农民工队伍就业情况将直接影响到经济发展和社会稳定。

第二,从就业质量看,农民工就业质量指数相对于城镇劳动力而言是偏低的,表现在薪酬水平与增长和经济增长不协调、工资遭遇拖欠或克扣、培训和晋升空间有限、工作条件改善较为迟缓、劳动时间较长、社会保险的覆盖率有待提高,劳动权益维护缺乏强力执行等。由于对农民工保护的制度性差距加之人力资本水平不高的特点,由此衍生了其培训、晋升、维权等方面的弱势地位,而在市场不完善条件下,这种状况又会转化成为就业质量的差距。所以农民工的就业质量差距实际上是从制度性差距转变成了市场性差异。

第三,从就业稳定性看,农民工流动就业的区域发生了变化:到东部地区就业的外出农民工比例在减小,到中部和西部地区就业的农民工比例增大;大部分

农民工不是在农业与非农产业之间流动,而是在不同的非农生产部门、不同的城镇地区之间流动。农民工流动就业多属于被动流动,就业处于不稳定状态。产业发展水平、人力资本投资和就业稳定性之间既可相互促进,也会相互掣肘,三者之间易形成高效促进影响和低效制约作用。要促进产业升级,就必须让产业和就业互动在高效率、高产出水平上;劳动者就业稳定性提高需要积极进行人力资本投资,促进产业转型升级,进而稳定区域就业。

第四,从就业风险看,农民工转移就业的风险主要有:初入城镇(工业园区)获得就业机会的风险、在就业过程中面临发生工伤事故的可能性、失业风险。由于人口数量、结构变化,农民工转移到城镇后获得就业机会的概率会增大,获得就业机会的风险会减小;而农民工素质、风险意识提高,会减小其工伤风险;随着产业升级进一步深化,如果农民工工资问题得不到合理解决,其失业风险还是会增大。

未来,政府部门在促进农民工就业的公共政策取向上,不仅要着眼于扩大就业规模,还必须致力于提升农民工就业质量、层次和可持续性,包括:通过提高农民工的人力资本水平提高就业能力;通过加快产业结构调整,提升劳动力的就业层次;通过提供完善的公共就业服务,拓宽农民工的就业渠道;通过完善社会保障,降低劳动力异地务工风险;通过维护农民工就业权益,进而提高就业质量;在城镇化进程中,鼓励支持农业转移人口市民化、鼓励他们就近实现非农就业,有利于最终实现就业规模的扩大。

接下来,研究农民工就业问题,还应该从农业转移人口市民化视角,建立全国统一系统的流动人口信息系统统筹转移就业问题,建立统一系统的社会治理体系统筹流动人口管理,建立中央地方合理的农村转移人口市民化成本分担机制,促进农村转移人口最终市民化,理想的状态是使农民工就业这一历史性议题最终纳入到全国统一的劳动力市场体系中进行研究。

目 录

第一章 引言.....	1
第一节 缘由：关于农民工就业的四个问题	1
一、农民工就业规模会如何变化？	1
二、农民工就业质量如何？	3
三、农民工的就业稳定性与产业升级之间有何关系？	6
四、农民工就业风险及其原因有哪些？	7
第二节 本研究的目的和意义.....	10
一、理论意义.....	10
二、实践意义.....	11
三、研究方法.....	14
四、研究内容和框架.....	15
第二章 文献回顾：人口、产业与农民工的研究	18
第一节 农村劳动力转移的动因和影响因素.....	18
一、农村劳动力转移的经济动因.....	19
二、影响劳动力流动的的制度因素.....	23
三、影响劳动力流动的人口学特征.....	26
四、农村劳动力转移就业产生的效应.....	27
第二节 人口变化对农村劳动力供给的影响.....	30
一、研究人口转变与经济奇迹的视角.....	30

二、对中国农村劳动力供给形势的讨论·····	34
三、对新生代农民工的关注·····	40
第三节 产业转型升级与农民工就业的关系·····	43
一、产业转型升级的劳动力因素·····	43
二、产业转型升级对农民工就业的影响·····	48
第四节 新背景下农民工就业情况·····	51
一、农民工就业新现象——回流和二次流动·····	51
二、农民工就业质量相关研究·····	57
三、农民工就业稳定性相关研究·····	64
四、农民工就业风险相关研究·····	68
 第三章 人口因素引致农村劳动力供给变化 ·····	77
第一节 中国人口变化背景及趋势·····	77
一、中国人口转变历程·····	78
二、中国人口变化趋势预测·····	88
第二节 中国劳动力供给数量趋势预测及特点分析·····	94
一、中国劳动力供给数量趋势预测·····	94
二、中国劳动力供给变化特点 ·····	102
第三节 农民工变化特点 ·····	105
一、农村剩余劳动力数量决定了农民工供给规模 ·····	105
二、农民工结构改变引发就业代际差异 ·····	110
 第四章 产业转型升级对农民工需求的影响·····	119
第一节 中国产业转型升级的背景及影响因素 ·····	119
一、中国三次产业产值和就业变化历程 ·····	119
二、中国非农产业所处阶段和现状 ·····	125
三、产业升级的劳动力因素 ·····	127
第二节 产业升级的劳动力推动和制约因素 ·····	130
一、劳动力结构性短缺推动产业升级 ·····	130
二、巨大的就业压力制约产业升级 ·····	131

第三节 产业升级对农民工需求量的变化	133
一、采用新技术对劳动力需求的影响	133
二、产业升级对就业量的扩大效应	139
三、产业升级导致结构性失业	142
第四节 产业升级对农民工需求结构的影响	145
一、产业转移引起农民工流动方向改变	145
二、产业升级使企业对劳动者素质要求提高	150
第五章 农民工就业规模变化及格局变迁	153
第一节 农民工就业规模变化及估计	153
一、农民工总量变化	153
二、对农民工未来就业规模的估计	156
第二节 农民工就业特征分析	165
一、农民工人口学特征分析	165
二、农民工就业特征分析	168
第三节 人口、产业新背景下的农民工就业格局	170
一、农民工转移就业的三个阶段	170
二、农民工就业的产业格局的新变化	171
三、新背景下的农民工就业区域及格局变化	175
第六章 农民工就业质量分析	177
第一节 农民工就业质量内涵	177
一、农民工就业质量内涵	177
二、农民工就业质量的重要性	179
第二节 农民工就业质量指数生成	180
一、农民工就业质量指标体系	180
二、数据处理	182
三、确定指标权重, 形成指数	183
第三节 农民工就业质量指数评价	185
第四节 农民工就业质量特点分析	191

一、工资收入增长缓慢	191
二、培训和晋升的机会有限	194
三、工作条件有待改善	195
四、社会保险覆盖率低	196
五、劳动权益维护	199
第五节 农民工就业质量影响因素分析	200
一、就业质量影响因素分析	200
二、农民工低就业质量形成原因分析	207
 第七章 农民工就业稳定性分析	211
第一节 农民工流动就业特点	211
一、流向集中在东部地区和大中城市	211
二、流动性就业日益频繁	214
三、回流就业群体增大	215
四、农民工就业不稳定引起就业波动	216
第二节 农民工就业稳定性现状及原因分析	218
一、农民工就业稳定性现状	218
二、农民工就业不稳定的成因——农民工角度	223
三、农民工就业不稳定的成因——企业角度	223
第三节 农民工就业稳定性与产业升级互动影响	225
一、产业升级、人力资本投资与就业稳定性互动机理分析	226
二、就业稳定性促进人力资本投资	228
三、就业稳定性与产业升级力度	236
 第八章 农民工就业风险分析	240
第一节 初入城镇获得就业机会的风险	241
一、农民工进城务工就业途径与就业机会获得	241
二、农民工就业歧视与就业机会获得	243
第二节 就业过程中的工伤风险	244
一、农民工风险意识不足	244

二、农民工对自身权利不了解	245
三、工伤事故成本巨大	246
第三节 就业过程中面临失业风险	247
一、就业不稳定,失业和就业都很迅速	247
二、农民工城镇就业成本沉重	248
三、农民工子女教育和住房成本沉重	249
第四节 新时期农民工就业风险变化分析	251
一、人口变化与农民工获得就业机会	251
二、农民工风险意识与工伤风险防范	254
三、产业升级深化对农民工失业风险的影响	260
第九章 公共政策思考——提升农民工就业能力	263
第一节 提高农民工人力资本水平,增强就业能力	263
一、加强农村基础教育投资,夯实劳动力素质基础	263
二、加强农村职业教育,提升农民工就业能力	265
三、加强农民工技能培训,提升农民工就业层次	268
第二节 致力产业转型升级,提升就业层次	272
一、促进产业与就业间协调发展	273
二、提升传统制造业层次,优化服务业结构	275
三、保持和促进劳动密集型产业发展	276
四、通过产业转移实现产业和劳动力结构的双优化	279
第三节 提供公共就业服务——拓宽农民工就业渠道	280
一、建立信息化服务体系引导农民工合理流动	280
二、建设职业中介组织,提供完善的公共就业服务	284
三、为农民工营造和谐的城市发展环境	285
第四节 完善社会保障——降低农民工失业风险	286
一、完善社会保险制度,提高农民工参保率	287
二、建立农民工的最低生活保障制度和社会救助体系	294
三、解决农民工子女教育问题	296
四、减轻农民工住房成本	298

第五节 维护农民工就业权益——提高就业质量	299
一、保障农民工就业的基本权益	300
二、在法律和组织上对农民工维护权益给予支持	303
第六节 促进农业劳动力转移就业——扩大就业规模	307
一、促进农业劳动力就近转移就业	307
二、促进返乡农民工创业	309
第十章 结束语	312
参考文献	315
后 记	348

第一章 引言

第一节 缘由:关于农民工就业的四个问题

一、农民工就业规模会如何变化?

中国数量庞大的农业转移就业人口一定程度上支撑了近 40 年中国经济的腾飞,也促成了城市的繁荣,他们在城镇劳动力市场就业的主要障碍已经不是就业的制度性限制和流动的政策藩篱,他们在城镇就业也不仅仅是谋求一份工作。农民工^①在城镇就业不仅包含了就业规模的内涵,也包含了就业质量,以及一定就业质量情况下的稳定性和风险情况。中国的人口规模和结构正处于转折时期,人口红利正在达到高峰并将逐渐式微,全国人口总体老龄化的同时,新生代农民工的年龄结构却仍是处在年轻化阶段,且人口素质和就业诉求都发生了很大的改变。当前,农村剩余劳动力转移到城镇务工,不仅要实现就业,更要实现体面就业,这与产业升级的劳动力要求是吻合的。但产业升级过程中又不可避免对劳动力产生排斥、对劳动力素质要求提高、企业对提高就业稳定性和减小就业风险的“无为”和“无力”都使得农民工的体面就业得不到保证。究其原因,农民工的人力资本水平和产业升级对劳动力要求的错配才是农民工城镇体面就业^②的主要障碍。

① 广东省自 2012 年起称异地务工人员,包括外出半年以上的离开本县域就业的农村户籍和非农村户籍务工人员。本研究所称农民工与此概念大致相同,包括了农村转移出来的剩余劳动力和部分原城镇户籍的转移就业者。

② 在 1999 年举行的第 87 届国际劳工大会上,国际劳工局局长胡安·索马作了题为《体面的劳动》的报告,正式提出体面就业的概念。随后的多次劳工大会都提出了体面就业的目标,2011 年 6 月的国际劳工大会还通过了《家庭工人体面劳动公约》,体面就业已经成为全球共同努力的就业目标。中国国家领导人也在亚太经合组织(2010 年)、全国劳模和先进工作者表彰大会(2010 年)等多个场合提出让劳动者实现体面劳动。

从劳动力供给角度看,人口规模和结构、人口素质和就业诉求是影响劳动力就业的主要因素。劳动力的自然供给数量与人口状况密切相关,人口规模和自然结构直接影响劳动力的供给数量。由于三次生育高峰形成的人口惯性,中国劳动力供给正处于最丰富的时期,形成了人口与经济关系中的“人口红利”时期。另一方面,人口的性别比例不同,劳动力供给也不同,一般来说,男性的劳动参与率高于女性;不同年龄段的劳动力有不同的劳动参与率,随着中国人口年龄结构呈现老龄化趋势,中国的劳动参与率也将下降。中国人口变化的一般表现形式就是劳动力资源达到峰值之后逐渐变少,并且在劳动适龄人口内部也呈现高龄化趋势,之后劳动参与率将下降,这正是中国劳动力供给经历刘易斯拐点情景。

中国城镇劳动力供给增加的最重要来源是从农村转移出来的剩余劳动力。在改革开放前,由于制度限制,生产要素无法按照市场机制自由流动,大量劳动力被局限在农村。随着限制劳动力流动政策放宽,中国大规模的农民工转移和流动就业具备了制度基础。农业生产中越来越多采用机械化操作,使农业的生产方式和生产工具不断进步,大大提高了农业劳动生产率,农业对劳动力的需求不断减少,大规模农民工转移具备了人口基础。农业生产率的提高不仅能够保障提供更多农产品,还促进人们整体消费水平提高,第二、三产业迅速发展,第二、三产业的不断扩大和发展导致更大的劳动需求,为农业释放出的剩余劳动力提供了广阔的转移空间,大规模的农民工转移和流动就业具备了产业需求基础。在中国特色二元经济结构下,农业剩余劳动力转移主要采取了农民工这一形式。经过近 40 年改革和发展,农民工流动不断规模扩大,有力支撑了中国第二、三产业的发展;假如没有农民工大规模转移就业,城市的发展将难以为继。2005 年至 2009 年,外出 6 个月以上的农民工人数由 9809 万人增加至 14533 万人,年均增加 1181 万人,到 2013 年底,农民工总数达到 23000 多万人,未来的发展也将伴随着农民工持续的转移就业。但随着中国的劳动适龄人口规模达到顶峰,从 2015 年左右开始逐步下降,也就意味着届时中国新增的劳动力资源将开始逐步减少。虽然中国的农村还有大量潜在转移劳动力没有转移出来,但也不再是无限供给了,农民工的供给增幅也将趋缓。虽然中国仍处在人口红利区域,但其作用将随着工资成本的上升而逐渐微弱,已经对依靠低廉的劳动力价格获得唯一竞争优势的大量制造业企业形成巨大压力。

从 20 世纪 80 年代开始,中国东部沿海地区承接世界制造业的产业转移,充分利用了中国充沛而低廉的劳动力资源,获得了巨大的发展。随着中国人口红利的逐渐消失,农民工的工资水平必须有所提高,低廉的人工成本已经不能吸引农民工流动,劳动力的成本逐渐增加,企业过低的工资让自身陷入招工难的困境。我们不禁会问,中国的农村剩余劳动力还有多少?虽然学界和政府部门未能给出很统一权威和科学合理的数据,但根据人力资源和社会保障部的估计,还有 1.2 亿的农村剩余劳动力有待转移就业,农民工的数量也还将增长,企业出现招工难并非是农民工绝对数量缺乏,主要原因还是工资水平太低,目前大部分劳动密集型企业都只能用低廉的工资水平维持微薄的利润。为寻找出路,这些企业必须不断用新技术和新设备替代大量使用劳动力,整个制造业的生产开始逐渐向资本和技术密集型转变。劳动力成本上升使中国的企业不得不在生产过程中使用更多的新技术,而新技术的应用又会对农民工就业产生直接影响。随着产业升级的演进,各个产业的技术进步水平不断提高,资本和技术对劳动的排挤替代效应明显加强,相关产业的就业吸纳能力普遍降低;企业对低技能劳动力的需求大量减少,甚至根本不再需要,取而代之的是具有一定技术和技能、能够成功操作新设备和使用新技术的劳动力。新技术的使用必然导致大量低素质的农民工失业,由此便出现了近年来珠三角和长三角地区每年都在上演的经济怪象:部分企业“招工难”和相当数量农民工“就业难”并存,结构性矛盾突出。这就引发了对农民工就业思考的最基本的一个问题:农民工就业规模会如何变化?

二、农民工就业质量如何?

中国人口变化的另一个突出特点是农民工人口年龄结构年轻化,新生代农民工成了农民工的主体。他们大多受过初中以上教育,有的还受过高中、大专及职业教育,他们没有务农经验也没有务农的能力,从正规学校教育直接转移到城镇就业,但是他们没有经历过父辈那种从土地到工厂的变化过程,他们对城市有更多的了解,与城市的同龄人成长经历相似。他们对就业也有着不同于父辈的诉求,第一代的农民工对就业的唯一要求就是收入高于务农收入,为了获得高收入可以从事高危的工作和从事环境恶劣的职业。但新时期的农民工对城镇劳动力市场有了更多的了解,工资虽然仍是最主要的择业因素,但绝对不是唯一影响

因素。许多农民工将自身健康、社会保障、权益维护等方面也纳入择业标准中,形成包含多元素的新诉求。由于整体学历较低,农民工大多仍然集中在传统服务业、建筑业、零售业、餐饮业、制造业、交通运输业等劳动密集型、低技术水平的行业,以低工资和工作较高危险、较高强度为多,有些工作通常被认为是城镇户籍劳动力所不愿从事的,在本已分层的城镇劳动力市场中,农民工的职业分层是比较低的,处在城镇就业的最底层。

职业声望只是有关体面就业的表面化层次,农民工并未真正实现体面就业的深层次表现是他们获得的实质利益很少且不公平:在没有正常保障的情况下,他们干辛苦的活得到较少而不公平的报酬和待遇。在中国,体面就业包含了平等就业机会、劳动安全和卫生条件、劳动权益保障等方面的内容。前几年农民工的工资水平还非常低,如2009年外出农民工月平均收入为1417元,而当时在沿海城市基本生活费用都需要近800元,农民工的工资收入除去维持基本生活后剩余非常少。工资收入低直接降低了其自身生活质量、继续教育和培训的可能性,也影响了其子女教育情况。相比之下,城镇劳动力大多是正规就业,报酬收入远远高于农民工,国家统计局公布的2010年全国城镇非私营单位在岗职工月平均工资为3096元(年平均工资为37147元)。本来农民工的工资水平在二十年前还是有一定优势的,但二十年来相对低的涨幅使得农民工已经成为最低收入的群体之一。农民工这原本就非常低廉的报酬还常常受到企业主的克扣和恶意拖欠,尤其在2008年的金融危机中,大量制造业企业倒闭,留下数以万计农民工的薪酬债务。农民工在劳资关系中处于不利的地位,再加上农民工的非组织化状态,当企业面临财务困境时,首先便是拖延农民工工资,以各种名目克扣和长期拖欠农民工工资。本就微薄的收入又经常不能及时领取,这对于农民工来说无异于雪上加霜。尽管国家采取了一系列的政策措施,农民工工资拖欠问题得到了缓解,但建筑、制造行业用人单位拖欠农民工工资的现象仍然十分严重。这种工资水平和领取情况,根本不能说农民工实现了体面就业。

此外,农民工集中在劳动密集型产业和劳动环境差、危险性高的劳动岗位,许多企业使用的旧机器,又不配备必需的安全防护设施和劳保用品,致使农民工发生职业病和工伤事故的比例高。农民工工作时间长、工作强度大的状况也还没有得到根本改变,劳动安全卫生条件较差,往往缺乏最基本的劳动保护。农民工在工资待遇、劳动条件等方面的权益常常受到侵害,如果是第一代农民工,可能会忍

耐以免失去就业机会。但是新时期的农民工有更高的维权意识,他们不会继续容忍自己的劳动权益持续受到侵害。新生代农民工的多元就业诉求也让其对劳动权益保护有比父辈更高的要求,他们可能会采取集体行动表示抗议与不合作。农民工虽然是产业工人的主要组成部分,但加入工会组织的比例却很低。在对农民工的权益保障方面,工会理所当然地应发挥主力军的作用,但实际上,在非公经济组织中,工会常常缺位或不到位,常常出现“空壳工会”的尴尬局面。城市居民之所以能组建参与组织,是因为他们大多有工作单位作基础,^①农民工由于不具有城市居民的身份,往往不能在城市中组建或者参加自己的组织,农民工的工作单位不稳定难以形成自己稳定的组织。工会组织和民间组织力量的缺失使农民工缺少利益表达和利益维护的渠道和载体,在权益受到侵害时,不能通过集体的力量,更好地维护自己的利益。当缺少正式组织保护时,非正式的、临时组织的作用就会取代正式组织力量的作用空间。新生代农民工因为其权益受到侵害而又无法有效解决的时候,很多时候采取了怠工、停工、罢工等集体行动。

当农民工面对较低的就业质量和权益受到侵害,除了用集体行为表示抗议,还会采用个体行为。个体行为并非单枪匹马与雇主谈判,而是采用“用脚投票”——回流。农村剩余劳动力往城镇迁移是中国劳动力流动的主流,回流现象是近年来规模越来越壮观的逆向流动。在农民工大量到城镇转移就业的同时,也出现了大规模的回流:部分农民工在城镇工作了一段时间后,或主动或被动放弃城镇就业,回到农村或家乡附近乡镇就业、创业,并且回流的规模正在逐步扩大。多数农民工回流的原因是家乡及附近的就业机会增加,乡镇企业的发展需要大量劳动力;而沿海劳动密集区域的产业升级步伐加快,低技能低素质的劳动力就业相对困难,加上产业转移的推动使得劳动力也随企业一同流动到中西部地区或乡镇,物质资源的重新配置带动了人力资源流动。近年来中国东部地区就业的农民工的工资涨幅低于中西部地区的涨幅,但前者生活成本却显然高于后者,中西部就业机会增多为农民工流动就业提供了更多的选择,原来往东部沿海地区流动的农民工会选择回到工资水平相当但生活成本较低的中西部地

^① 中国的民间组织体系是通过工作或生活单位来实现的,没有工作和生活单位的人基本上不能组建民间组织。国家规定民间组织必须挂靠在正式单位里,否则就得不到批准。要找挂靠单位,必须要满足挂靠单位的组织要求和宗旨,否则即使开始找了挂靠单位,结果也会因为目标不一致而被挂靠单位取缔挂靠关系,失去合法的基础。