

# 中国城镇化进程中 农民工的 就业歧视及其社会风险

EMPLOYMENT DISCRIMINATION  
AGAINST RURAL MIGRANT WORKERS  
AND ITS SOCIAL RISKS IN  
THE PROCESS OF CHINESE URBANIZATION



冯虹 等/著



# 中国城镇化进程中 农民工的 就业歧视及其社会风险



EMPLOYMENT DISCRIMINATION  
AGAINST RURAL MIGRANT WORKERS  
AND ITS SOCIAL RISKS IN  
THE PROCESS OF CHINESE URBANIZATION

冯虹 等/著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

中国城镇化进程中农民工的就业歧视及其社会风险 /  
冯虹等著. -- 北京 : 社会科学文献出版社, 2016. 12  
ISBN 978 - 7 - 5097 - 9924 - 6

I. ①中… II. ①冯… III. ①民工 - 劳动就业 - 研究  
- 中国 IV. ①D669. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 282354 号

## 中国城镇化进程中农民工的就业歧视及其社会风险

---

著 者 / 冯 虹 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 陈 颖

责任编辑 / 陈 颖

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 20.75 字 数: 310 千字

版 次 / 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 9924 - 6

定 价 / 79.00 元

---

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

本书是国家社科基金项目“城市化进程中农民工的就业歧视及其社会风险研究（12BJY042）”的研究成果。

# 序

P r e f a c e

农民工是我国改革开放和工业化、城镇化、现代化进程中成长起来的新型劳动大军，是我国特定历史背景下的产物。改革开放 30 多年来，农民工群体已具有 2.77 多亿人的规模，成为产业工人的主体。《国家新型城镇化规划（2014~2020 年）》显示，到 2020 年，我国要引导约 1 亿人在中西部地区就近城镇化，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，农民工成为我国新型城镇化过程中市民化的主要对象。2016 年 9 月 30 日，国务院办公厅印发了《推动 1 亿非户籍人口在城市落户方案》。方案中，三大措施拓宽落户渠道，十大方面提供政策保障，有利于农民工市民化的快速推进。农民工市民化对于我国调整经济增长格局、转变经济发展方式具有重大的现实意义，尤其是在当前全球经济下行压力较大的情况下，农民工市民化是扩大国内消费、调节供给、推动我国经济持续发展的重要动力。

农民工市民化的根本是他们能够在城市实现长期、稳定、高质量的就业。自《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（国发〔2006〕5 号）出台以来，中央和地方政府出台了一系列政策措施，促使农民工转移就业规模持续扩大、职业技能不断提高、工资收入大幅增加、参加社会保险人数较快增长、劳动保障权益维护明显加强、享受基本公共服务范围逐步扩大。但农民工作为一个特殊的社会群体，从总体来看，就业稳定性较差，劳动保障权益受侵害的现象时有发生，享受基本公共服务的范围较小，大量长期在城镇就业的农民工还未落户，社会对农民工受到就业歧视的问题认识不够，帮扶手段有限，等等，这些都在一定程度上阻碍了农民工融入城市的进程。

从 20 世纪 90 年代起，学者对农民工就业歧视问题给予了广泛关注，

并取得了大量的研究成果。我国国内大多数学者从狭义上定义“歧视”，认为，“具体而言，所谓歧视，不是以能力、贡献、合作等为依据，而是以诸如身份、性别、种族或社会经济资源拥有状况为依据，对社会成员进行‘有所区别地对待’，以实现‘不合理’的目的，其结果是对某些社会群体、某些社会成员形成一种剥夺，造成一种不公正的社会现象”。我国对就业歧视的定义主要通过列举式来表述，并无明晰界定，认为就业歧视是指因种族、肤色、性别、宗教、民族、党派、年龄、国籍、户籍等不同而造成的对劳动者就业方面的剥夺或损害。1958年，国际劳工组织通过的《就业和职业歧视公约》将“就业歧视”定义为：“基于种族、肤色、性别、宗教、政治见解、民族血统或社会出身等原因，具有取消或损害就业或职业机会均等或待遇平等作用的任何区别和排斥。”

新中国成立以来，我国反就业歧视的制度安排主要有七个。第一，保障公民就业权利的《宪法》。《宪法》第42条规定：“中华人民共和国公民有劳动的权利和义务。”“国家通过多种途径，创造劳动就业条件，加强劳动保护，改善劳动条件，并在发展生产的基础上，提高劳动报酬和福利待遇。”这不仅规定了公民拥有劳动的权利，而且为公民实现劳动权利提供了必要的保障。第二，全国人民代表大会制定的有关禁止就业歧视的基本法。在有关禁止就业歧视的基本法中，《劳动法》是中国有关劳动问题的基本法，也是禁止就业歧视的基本法。其中，涉及禁止就业歧视的法律条款主要有：禁止就业机会歧视，保障劳动者享有就业平等权和职业选择权；禁止就业待遇歧视，保障劳动者等量劳动获取等量报酬的权利；禁止就业服务歧视，保障劳动者享有参加职业培训、签订有效劳动合同的权利；禁止特定群体歧视，劳动者有参加社会保险的权利。第三，国务院制定的有关禁止就业歧视的行政法规。在国务院颁布的大量与劳动就业和社会保障有关的行政法规中，有很多规定直接或间接地涉及禁止就业歧视问题，如1988年《女职工劳动保护规定》、国务院办公厅1994年颁布的《残疾人教育条例》、2003年国务院《工伤保险条例》。第四，国务院各部委制定的与禁止就业歧视有关的政府规章。如劳动部1990年颁布的《女职工禁忌劳动范围的规定》、1994年《企业职工生育保险试行办法》、1997

年《生育保险覆盖计划》等。第五，与反对就业歧视有关的地方性法规。如《北京市农民工养老保险暂行办法》《上海市外来从业人员综合保险暂行规定》《广东省分散按比例安排残疾人就业办法》等。第六，我国批准生效的国际公约和文件。经我国政府批准的公约和文件具有法律效力，也是我国禁止就业歧视法的组成部分。如我国1980年批准的《消除对妇女一切形式歧视国际公约》、1981年批准的《消除一切形式种族歧视国际公约》、1990年批准的《对男女工人同等价值的工作付予同等报酬公约》以及2005年批准的《1958年消除就业和职业歧视公约》。第七，中央政府的反就业歧视政策性文件。如2003年国务院办公厅转发《教育部、中央编办、公安部、发展改革委、财政部、劳动保障部〈关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作意见的通知〉》、2003年国务院办公厅《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》、2004年国家发展和改革委员会等九部委《关于进一步清理和取消针对农民跨地区就业和进城务工歧视性规定和不合理收费的通知》等。

我国最新的反就业歧视司法实践主要体现在《就业促进法》和《残疾人保障法》两部法律中。《就业促进法》专门单列“公平就业”一章，明确规定了就业歧视的禁止条款。这些规定为解决中国存在的就业歧视问题提供了有力的法律保障。

尽管从立法层面上解决了农民工就业歧视的问题，但在现实生活中这个问题依然存在。要科学、客观、全面地认识和评估农民工就业歧视问题，还需要进行多维度、立体化研究，涉及农民工就业歧视的一些关键性问题，还需要进一步厘清和明确，例如，如何科学定义和判别农民工就业歧视？如何客观回答当前农民工受到的就业歧视的程度、歧视的范围、歧视的原因以及歧视带来的影响？农民工就业歧视与社会风险的内在关联机制是什么？如何评估、监测和防范农民工就业歧视引发的社会风险？在新户籍制度改革背景下，如何看待及消除农民工就业歧视现象？让我感到欣喜的是，《中国城镇化进程中农民工的就业歧视及其社会风险》一书对上述问题做了有益的探索，是现实背景下农民工就业歧视问题的一项具体而又重要的研究成果。

本书为北京工业大学冯虹教授带领的研究团队3年的研究成果。就业歧视敏感、复杂、隐蔽和难以测量，研究者敢于正视这些问题，尝试对农民工就业歧视给予客观判断，积极探索农民工就业歧视与社会风险的关联机制，这体现了研究者的现实关怀和理论突破；在研究过程中，研究者紧紧围绕农民工就业歧视这条主线，依据经济社会发展这条大线索，突出新形势下农民工就业问题的新特征，体现了研究者的微观聚焦和宏观格局。具体来看，本书在以下三个方面取得了突出研究成效。

#### 1. 从劳动力供求关系出发，明确揭示了农民工群体的特征和发展趋势

根据国家统计局的数据，我国农民工总量虽然仍然在逐年增加，但增速已明显放缓，农村富余劳动力由于老龄化等问题使得转移就业规模难以持续扩大，同时，户籍制度改革下农民工的流动意愿和行为也难以完全符合政策预期，农民工仍然更愿意流向大中城市，而小城市与小城镇对农民工的吸引力较小。本书从总量和结构两个方面对农民工的数量进行了分析，对未来农民工流动的走向进行了“可能是什么”的合理预测和“应该是什么”的对策建议，指出从2008年至2020年，农民工总量的变动呈现“倒U形”态势，峰值可能出现在2016年左右，之后总量会逐渐减少，这一判断为合理规划和引导农民工的流动与城市人口的科学布局提供了重要参考。

对此，本书提出了根本性的解决途径，即加快推进人的城镇化以及促进城乡一体化发展，具体采取引导农村土地经营权有序流转等措施。这一途径及措施符合我国针对农村劳动力转移的基本思路，有利于推动农村土地的集约式发展和提高农业生产的效率，可以释放更多的农村富余劳动力进入城市，从而实现“农民—农民工—市民”的转变。

#### 2. 对农民工就业歧视进行了较为科学的界定，创新性地从主客观两个方面对就业歧视程度进行了评价分析

就业歧视是各国劳动力市场中普遍存在的现象，也是各国政府、国际组织等重点关注的问题。党的十八届四中全会对全面推进依法治国做出了重大部署，强调把法治作为治国理政的基本方式，制定和实施《反就业歧视法》刻不容缓。本书综合西方经验和我国现实，从平等就业出发对农民

工就业歧视做出了比较科学的界定，对其概念的内涵和外延也做了说明，具有理论性和现实操作性。书中从立体化视角对农民工就业歧视问题展开研究，有基于人的客观遭遇和主观感受的、基于用人单位差别性对待的，以及基于不合理制度等的各种角度，可概括为：一方面采用工资差异分解方法，通过对比农民工和城镇职工在行业准入、工资收入上的差异，分别从行业分割与同行业内部两个维度揭示了农民工相比城镇职工所遭遇就业歧视的程度，测算出行业分割和身份差异所导致的两个群体不合理工资差距的具体比例；另一方面利用研究者搜集的一手调研数据，揭示了农民工对就业歧视的主观感受以及他们遭遇就业歧视的具体方面。这些发现有助于我们对农民工就业歧视问题进行更全面、更准确的把握，使我们既能认识到现实问题的严重性，又能在此基础上采取有针对性的消除就业歧视的措施。

### 3. 开创性地探索了农民工就业歧视的社会风险发生机制，构建了农民工就业歧视的社会风险预警系统

本书深入剖析了农民工就业歧视的成因，指出其根源是户籍制度，其直接表现是劳动力市场的区别对待，多角度分析了农民工就业歧视的负面影响，包括对农民工利益的损害、对整个经济社会发展的阻碍，以及对社会和谐破坏等，这些为切实消除农民工就业歧视提供了理论依据。

至今尚无农民工就业歧视社会风险发生机制的系统研究，本书对这一问题进行了大胆探索与分析，从就业歧视社会风险的界定、类别划分、与之相对应的行为反应等方面对农民工就业歧视的社会风险进行了全面解析。在此基础上，通过对大量案例进行研究和归纳，从理论层面描绘了农民工就业歧视的社会风险发生机制，指出了农民工就业歧视的社会风险具有累积性与突发性并存的特点；从实证层面建立了农民工在感受到就业歧视后的行为反应与社会风险的定量关系，证实了两者之间存在较强的正向关联性，招工歧视、工资拖欠、劳资纠纷以及歧视感等就业歧视因素均会不同程度地增加农民工社会风险发生的可能性。这不仅明确了农民工就业歧视的社会风险发生与演化路径，而且聚焦了引发农民工就业歧视社会风险的具体内容，这些为有效化解和控制由就业歧视所引发的社会风险提供

了现实思路。本书还建立了农民工就业歧视风险预警指标体系，构建了一套社会风险预警系统，这些可对农民工就业歧视的社会风险进行预测、监控、防范和化解。

总体来看，本书在新形势下对农民工就业歧视问题进行了卓有成效的探析，既有深入的理论分析又有具体的对策建议，勾勒出了就业歧视社会风险的破解之道，是一部立足现实、运用现代经济分析方法、力图探究深层次原因、旨在为政策制定提供决策依据的著作。

当然，农民工就业歧视及其社会风险问题是错综复杂的，要彻底消除农民工就业歧视还有很长一段路要走，是一个长期探索与实践的过程，还有很多需要进一步研究的问题，例如，如何将消除就业歧视的政策与企业的用工实践对接来规范企业的用工行为，如何切实有效地提高农民工人力资本来改善农民工的就业地位，如何创新工会组织模式和完善社会保障体系来保障农民工的合法权益，等等。这不仅是本书研究团队可持续研究的课题，而且需要学术界和政府相关部门深入思考，共同为创造公平的就业环境、消除就业歧视、推进城镇化、全面建成小康社会贡献力量。

莫 荣

2016 年 10 月

# 目 录

c o n t e n t s

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 第一章 绪论 .....                | 1  |
| 第一节 研究背景 .....              | 3  |
| 一 农民工的产业工人主体地位与作用 .....     | 3  |
| 二 新型城镇化背景下农民工公平就业的重要性 ..... | 4  |
| 三 市民化进程中提高农民工就业质量的必然性 ..... | 5  |
| 四 农民工就业歧视长期存在的可能性 .....     | 6  |
| 五 农民工就业歧视现象存在的风险性 .....     | 7  |
| 第二节 相关概念界定 .....            | 9  |
| 一 城市化 .....                 | 10 |
| 二 农民工 .....                 | 12 |
| 三 农民工的就业歧视 .....            | 14 |
| 四 社会风险 .....                | 15 |
| 第三节 文献综述 .....              | 17 |
| 一 国内外研究现状 .....             | 17 |
| 二 文献述评 .....                | 29 |
| 第四节 研究设计与创新之处 .....         | 31 |
| 一 研究思路 .....                | 31 |
| 二 研究的主要内容 .....             | 33 |
| 三 研究方法 .....                | 36 |
| 四 创新之处 .....                | 37 |
| 第二章 我国农民工就业现状与问题 .....      | 43 |
| 第一节 农民工群体的发展和特征 .....       | 45 |

|     |                           |     |
|-----|---------------------------|-----|
| 一   | 农民工群体的产生和发展 .....         | 45  |
| 二   | 当前农民工群体的特征 .....          | 48  |
| 第二节 | 农民工群体的数量变动和就业状况 .....     | 49  |
| 一   | 新型城镇化进程中农民工数量的变动及趋势 ..... | 49  |
| 二   | 农民工就业的基本情况 .....          | 58  |
| 第三节 | 当前农民工就业的主要困境与不公平遭遇 .....  | 64  |
| 一   | 农民工在获得工作机会方面的“劣势” .....   | 64  |
| 二   | 就业中农民工在待遇及权益方面遇到的问题 ..... | 68  |
| 三   | 退出劳动力市场后农民工的低保障性 .....    | 73  |
| 第三章 | 我国农民工就业歧视的评价 .....        | 75  |
| 第一节 | 农民工就业歧视的客观评价 .....        | 77  |
| 一   | 行业分割视角下的农民工就业歧视评价 .....   | 77  |
| 二   | 同行业视角下的农民工就业歧视评价 .....    | 83  |
| 第二节 | 农民工就业歧视的主观评价 .....        | 90  |
| 一   | 农民工对就业歧视的总体感受与普遍性 .....   | 90  |
| 二   | 农民工在不同就业待遇上的歧视感与程度 .....  | 96  |
| 三   | 其他影响农民工主观歧视感的方面 .....     | 97  |
| 四   | 基于农民工主观感受的就业歧视理论框架 .....  | 100 |
| 第三节 | 农民工与城镇工就业歧视的比较分析 .....    | 102 |
| 一   | 农民工与城镇工就业的客观比较 .....      | 103 |
| 二   | 农民工与城镇工主观歧视感的比较分析 .....   | 108 |
| 三   | 户籍制度对两个群体就业的影响分析 .....    | 109 |
| 第四节 | 农民工就业歧视的代际比较分析 .....      | 112 |
| 一   | 两代农民工基本特征比较 .....         | 113 |
| 二   | 两代农民工就业的客观比较 .....        | 115 |
| 三   | 两代农民工就业歧视感比较 .....        | 123 |

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 第四章 我国农民工就业歧视的成因与影响 .....        | 131 |
| 第一节 农民工就业歧视的根源——户籍制度 .....       | 133 |
| 一 户籍制度是我国城乡二元结构形成的主要原因 .....     | 133 |
| 二 户籍制度对农民工就业歧视的影响 .....          | 134 |
| 三 户籍制度对城乡二元结构不平等的影响 .....        | 138 |
| 第二节 农民工就业歧视的直接原因——劳动力市场歧视 .....  | 141 |
| 一 农民工劳动力市场供需不平衡是市场歧视的主因 .....    | 142 |
| 二 预期工资低与高搜寻成本降低了农民工劳动力市场价格 ..... | 144 |
| 三 农民工流动就业带来的相关利益集团的串谋行为 .....    | 146 |
| 第三节 农民工就业歧视的影响 .....             | 148 |
| 一 就业歧视对农民工群体的影响 .....            | 148 |
| 二 农民工就业歧视降低城市化的水平与质量 .....       | 150 |
| 三 农民工就业歧视影响社会和谐 .....            | 153 |
| 第五章 我国农民工就业歧视的社会风险分析 .....       | 157 |
| 第一节 农民工就业歧视的社会风险分类与表现 .....      | 159 |
| 一 按照社会构成划分的社会风险及其表现 .....        | 160 |
| 二 按照损失程度划分的社会风险及其表现 .....        | 164 |
| 第二节 农民工就业歧视的社会风险形成机制 .....       | 173 |
| 一 农民工就业歧视的社会风险构成要素 .....         | 173 |
| 二 农民工就业歧视的社会风险形成过程 .....         | 178 |
| 三 农民工就业歧视的社会风险形成机理 .....         | 182 |
| 第三节 农民工就业歧视与社会风险关系的定量分析 .....    | 183 |
| 一 农民工对遭遇就业歧视或不公平待遇的行为反应 .....    | 183 |
| 二 农民工的就业状况与社会风险之间的交叉分析 .....     | 184 |
| 三 就业歧视与社会风险关系的 Logistic 分析 ..... | 190 |
| 四 其他农民工就业特征与社会风险的关系 .....        | 199 |
| 第四节 农民工就业歧视的社会风险预警 .....         | 201 |
| 一 农民工就业歧视的社会风险预警系统的概念及功能 .....   | 202 |

|            |                                 |            |
|------------|---------------------------------|------------|
| 二          | 农民工就业歧视的社会风险预警模型 .....          | 203        |
| 三          | 农民工就业歧视的社会风险预警系统构建 .....        | 204        |
| <b>第六章</b> | <b>对策研究 .....</b>               | <b>223</b> |
| 一          | 基于农民工公平就业的户籍制度改革推进与政策配置完善 ..... | 225        |
| 二          | 以劳动力市场供求为基础调节农民工供给数量与质量 .....   | 231        |
| 三          | 促进欠发达地区经济发展以提高对农民工的吸引力 .....    | 236        |
| 四          | 以提高就业质量为目标创造农民工公平就业环境 .....     | 238        |
| 五          | 建立农民工就业歧视的社会风险预警机制 .....        | 247        |
| <b>附 录</b> | <b>.....</b>                    | <b>250</b> |
| 附录 A       | 农民工群体性事件典型案例 .....              | 250        |
| 附录 B       | 访谈记录 .....                      | 257        |
| 访谈 1:      | 保洁员董阿姨 .....                    | 257        |
| 访谈 2:      | 保姆宋小梅 .....                     | 259        |
| 访谈 3:      | 修车工王大贵 .....                    | 262        |
| 访谈 4:      | 建筑工夫妻 .....                     | 266        |
| 附录 C       | 新中国成立以来农村转移人口进城就业政策的演进 .....    | 270        |
| 一          | 严格限制阶段 .....                    | 270        |
| 二          | 允许流动阶段 .....                    | 274        |
| 三          | 控制盲目流动阶段 .....                  | 275        |
| 四          | 公平流动阶段 .....                    | 279        |
| 五          | 全面有序放开阶段 .....                  | 281        |
| 附录 D       | 我国城市化进程的演变及特征 .....             | 282        |
| 一          | 我国城市化进程的时间脉络 .....              | 282        |
| 二          | 我国城市化进程的空间特征 .....              | 284        |
| 附录 E       | 农民工就业歧视的社会风险预警指标体系权重调查 .....    | 286        |
| 附录 D-1     | 农民工就业歧视的社会风险预警指标体系权重            |            |
| 调查专家名单     | .....                           | 286        |

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 附录 D-2 农民工就业歧视的社会风险预警指标体系权重        |     |
| 调查问卷 .....                         | 286 |
| 附录 F 农民工就业歧视及其社会风险调查问卷（农民工卷） ..... | 290 |
| 第一部分 基本情况 .....                    | 290 |
| 第二部分 生活及相关情况 .....                 | 290 |
| 第三部分 就业及相关情况 .....                 | 291 |
| 第四部分 社会风险及相关情况 .....               | 294 |
| 附录 G 北京市城镇职工就业情况调查问卷 .....         | 296 |
| 第一部分 基本情况 .....                    | 296 |
| 第二部分 生活及相关情况 .....                 | 297 |
| 第三部分 就业及相关情况 .....                 | 298 |
| 第四部分 社会风险及相关情况 .....               | 301 |
| 参考文献 .....                         | 303 |
| 后 记 .....                          | 315 |

# 绪 论

## 第一章



