

科思论丛

探索与创新—— 劳科院2010青年科研成果集

TANSUO YU CHUANGXIN—LAOKEYUAN 2010 QINGNIAN KEYAN CHENGGUOJI

■ 主编 田小宝



中国劳动社会保障出版社

探索与创新—— 劳科院2010青年科研成果集

TANSUO YU CHUANGXIN—LAOKEYUAN 2010 QINGNIAN KEYAN CHENGGUOJI

■ 主编 田小宝



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

探索与创新——劳科院 2010 青年科研成果集/田小宝主编. —北京: 中国劳动
社会保障出版社, 2010

ISBN 978-7-5045-8472-4

I. ①探… II. ①田… III. ①社会科学-文集 IV. ①C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 162499 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

北京北苑印刷有限责任公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 19.75 印张 272 千字

2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

定价: 67.00 元

读者服务部电话: 010-64929211/64921644/84643933

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错,请与本社联系调换:010-80497374



科思论丛

探索与创新

——劳科院 2010 青年科研成果集

中国劳动社会保障出版社

探索与创新

——劳科院 2010 青年科研成果集

主 编 田小宝

副主编 张新民

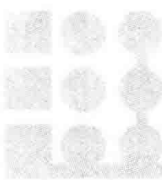
编 委 (按姓氏笔画为序)

王 竞 刘学民 刘燕斌 何 平 苏海南

陈 宁 张峻峰 郑东亮 金维刚 杨黎明

莫 荣 游 钧 韩振墙

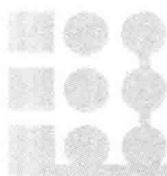
选 编 杨永琦



前 言

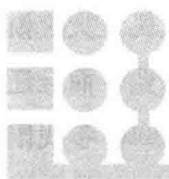
2009年,美国次贷危机逐步演变成全球金融危机,世界经济面临严重衰退风险。作为世界最重要的新兴市场 and 对外依存度较高的经济体,我国经济特别是劳动密集型外向型企业受到了重大冲击,劳动保障各个领域都出现了前所未有的新情况和新问题,人力资源和社会保障部门承担着稳定社会、稳定就业和劳动关系的繁重任务。这种特定的经济社会形势,对劳动保障科学研究提出了众多重大而富有挑战性的课题。中国劳动保障科学研究院的青年科研人员,敏锐地把握时代脉搏,密切结合金融危机背景下劳动保障工作实践,开展了农民工返乡就业和创业、促进小企业发展创造工作岗位等相关课题研究,取得了多项劳动保障工作急需的研究成果。

这本论文集,内容涵盖人力资源和人才开发、培训和就业、劳动关系和劳动法制、收入分配、社会保障等多个领域,反映了青年科技项目的新进展和新成果。希望本论文集的出版有助于加强青年科研人员的交流,共同促进劳动保障科研工作发展。



目 录

当前返乡农民工的就业模式研究	(1)
我国工时制度研究报告	(17)
《中华人民共和国劳动合同法》贯彻实施两周年跟踪评估 ...	(33)
老年护理需求与供给研究报告	(45)
商业保险机构在医疗保障经办管理中的功能和地位	(62)
退休政策对就业影响研究	(78)
养老金投资运营与监管研究	(95)
关于机关、事业单位、企业三者工资关系及其调整机制若干 问题研究 (简版)	(110)
关于建立全国工资增长指导及发布制度研究	(128)
健全劳动定额标准管理体系研究	(150)
国外薪酬调查与信息发布的制度比较借鉴研究	(164)
典型国家劳动争议调解仲裁处理机构研究	(178)
国外促进小企业发展、创造工作岗位研究	(192)
农民工返乡创业问题研究报告	(207)
人力资源市场职业能力测评体系研究	(222)
新型农村养老保险缴费与领取问题研究	(247)
创建创业型城市、以创业促就业政策问题研究	(272)
被征地农民社会保障工作及配套政策措施研究	(284)



当前返乡农民工的就业模式研究

一、农民工返乡基本情况

（一）受金融危机影响的农民工返乡情况

由美国的次贷危机引发的国际金融危机传到中国，首先给外资和出口贸易有着很强依赖性的中国沿海中小型企业带来沉重打击。我国 2008 年 3 月到 2009 年 3 月期间的出口数额下降了 47.7%，按照出口数额的每个百分点的变化影响 20 万个就业机会计算，相当于减少了 950 万个就业机会。据农业部对安徽、广东等 11 个劳务输出、输入大省的 120 个村的典型调查，2008 年 10 月底在沿海发达地区就业工人总数比上年减少 6.5%，实际减少的主要是外来农民工。不少年龄偏大且没有多少技能的农民工，无奈地选择了返乡。在 2008 年 10 月，火车站、汽车站陆续出现了大批返乡农民

工。从 20 世纪 80 年代务工经济发端以来,打破候鸟般迁徙规律,农民工大规模提前返乡,这还是首次。外贸出口大幅下降,不仅直接影响外向型企业,而且还对产业链中非出口型企业造成冲击,并影响这些领域的就业稳定。2008 年我国城镇登记失业率达 4.2%,为近 3 年来最高水平。为了摸清农民工底数及外出返乡情况,人力资源和社会保障部会同国家统计局利用 2009 年农民工返乡过节的时机,在全国 31 个省、857 个县、7 100 个村和 68 000 个农村住户中开展了一次大规模的抽样调查。调查显示截至 2008 年 12 月 31 日,全国农民工总量为 22 542 万人。其中,本乡镇以外就业的外出农民工数量为 14 041 万人,占农民工总量的 62.3%;本乡镇以内的本地农民工数量为 8 501 万人,占农民工总量的 37.7%。2009 年春节前返乡的外出农民工大约 7 000 万人,占外出农民工总量的 50%,只比常年多出 10%。从返乡原因看,只是回家过年的返乡农民工为 4 500 万人,占 64.3%;因企业关停、企业裁员、找不到工作、收入低等与金融危机有关的因素而返乡的农民工为 1 200 万人,占 17.1%;因家庭原因、工程季节性停工等非经济原因返乡的农民工为 1 300 万人,占 18.6%。受金融危机影响而返乡的 1 200 万农民工占全部外出农民工总数的比例为 8.5%。^①

(二) 返乡农民工特点

在相当长的时间内,农民工处于“亦工亦农、亦城亦乡”的“候鸟式”流动状态,其返乡行为始终与其外出行为长期共存,从而构成了具有中国特色的农村劳动力流动的基本特点。而此次农民返乡与以往相比,则呈现出不同的特点。

国家统计局春节前调查显示的返乡农民工的特点:

1. 返乡时间主要集中在 2008 年第四季度

在 2008 年四个季度中返乡农民工的人数占返乡总数的比例分别为 1.44%、8.46%、19.44%和 70.65%。在 2008 年第四季度,10 月份、11 月份和 12 月份

^① 资料来源:国家统计局网站. http://www.stats.gov.cn/was40/gjtj_detail.jsp?channelid=5705&record=851

返乡的农民工占返乡总数的比例分别为 18.2%、27.3%和 25.1%。

2. 从东部地区返回的农民工较多

从东部地区、中部地区、西部地区返回的农民工的比例分别为 62.4%、16.1%和 21.3%。其中,从广东省返回的农民工占 24.6%,从长江三角洲返回的农民工占 17.2%。

3. 制造业和建筑业受金融危机的冲击较为严重

分行业看,从外出农民工从业比例最高的两个行业即制造业和建筑业返回的农民工人数占返乡总人数的比例分别为 36.1%和 28.2%。在制造业和建筑业中,返乡农民工占外出农民工的比例分别为 46.2%和 73.3%,高于全国的平均水平。

4. 返乡农民工文化程度总体偏低

在返乡农民工中,文化程度为不识字或识字很少、小学、初中、高中、中专、大专及以上的返乡农民工分别占 2.4%、14.8%、65.8%、11.1%、4%和 2%,其中初中及以下的农民工占到 82.9%。这说明农民工的文化程度越低越容易回流,加强培训有利于提高农民工就业的稳定性。

5. 5.8%的返乡农民工被拖欠工资

被拖欠工资的返乡农民工占返乡农民工总数的 5.8%。对于受金融危机影响而返回的农民工,因企业关停而返乡的农民工中有 13%被拖欠了工资;因企业裁员而返乡的农民工中有 5.7%被拖欠了工资。

6. 2.2%的返乡农民工没有耕地

没有耕地可种的农民工占返乡农民工总数的 2.2%。在需要重新找工作的 2 300 万返乡农民工中,没有耕地可种的农民工占 6%;绝大部分返乡农民工都有地可种。

(三) 农民工返乡原因分析

1. 城乡二元结构是造成农民工返乡的根本原因

本次农民工返乡潮更多地具有市场经济色彩,是由于经济下行导致就业需求萎缩所致。然而必须看到,经济的波动仅仅是直接原因和表象,城乡二元结构才

是造成此次农民工返乡潮的根本原因。由于城乡二元结构的长期存在，农民工始终被甩在工业化和现代化的过程之外，处在产业的边缘、城乡的边缘、体制的边缘，附加在户籍制度上的经济、政治、文化和社会等权益也不能很好地得到落实。农民工在外打工常常遭受身份歧视、地域歧视，不能与城市居民“同工同酬、同工同时、同工同权”，甚至发生了意外事故也不能“同命同价”。有些企业工资达不到当地最低工资标准；有些企业不与农民工签订劳动合同，或规避《中华人民共和国劳动合同法》，将已有较长工作年限的农民工设法辞退；有些企业用工不规范，劳动时间长，劳动强度大；有些企业管理不规范，措施不到位，安全无保障，工伤事故多；有些企业不讲诚信，拖欠农民工的工资，克扣农民工的奖金、福利。农民工很难真正融入当地社会，农民工市民化进程困难重重。可见，一旦遇到经济危机这样的经济波动，首先受到冲击的就是农民工这个最脆弱的群体，从这次金融危机我们可以看到，失业最多的是农民工，而城镇居民遭受的冲击不是非常明显。这就是本次农民工返乡潮形成的深层原因。

2. 金融危机是导致此次农民工返乡增加的主要原因

受金融危机影响，我国沿海发达地区部分企业，特别是纺织服装、加工制造、电子、鞋业等劳动密集型和外贸出口型企业由于对国外市场依赖程度高，订单减少，产品出现滞销，倒闭破产或大量裁员，导致许多农民工失业。还有部分企业为降低生产成本，对农民工大幅采取降薪或取消加班，使得农民工收入明显减少。而城市生活费用较高，被解雇的农民工在城市生活出现困难，便有大部分选择返乡。

3. 农民工返乡的一些其他原因

近几年来，国家实施强农惠农政策，陆续出台了种粮补贴、农业税减免、大型养殖补贴、大型农机具购置补贴等扶持农业的新政策，且扶持的力度逐年加大，吸引农民返乡务农，增强了农民工回乡种粮的积极性。调查中发现一些返乡农民工不是因为金融危机而返乡，而是看到商机而返乡，尤其是一些创业的代表。

沿海产业向内地转移,带动一些农民工回乡就业。随着科技的进步和用工成本的提高,沿海发达地区加快了产业升级的步伐,将劳动密集型企业逐渐向内地转移。各地纷纷出台优惠政策,建设工业园区,加大信贷支持,完善创业服务,积极引导和鼓励农民工回乡创业,并带动大批农民工回乡就业。随着家乡经济社会的发展和新农村的建设,有些农民在家门口就能找到适合自己的就业岗位;近年来物价上涨幅度较大,在城镇居住、生活成本上升过快;内地用工待遇、就业环境、创业环境的持续改善;沿海与内地收入差距的缩小。这些原因也导致越来越多的农民工返回家乡。

虽然金融危机是此轮农民工大量失业的直接导因,但也与其内在因素有关,即农民工自身文化素质低、技能水平差。近几年农村外出务工人员仍然以初中文化程度为主,高中及以上的比重略有提高。我国经济正在从过去粗放型的发展模式向集约型的经济发展模式转变,对劳动者的素质水平也相应提出了更高要求。而农民工普遍未受过技能培训。2004年起出现的“民工短缺”实质上是结构性的劳动力短缺,劳动力市场也就出现了“有人没工做”和“有工没人做”并存的尴尬局面。在金融危机和国家产业结构调整升级双重冲击下,农民工就业变得更为脆弱,在一定程度上导致农民工失业返乡。

照顾家庭也是农民工返乡的原因之一。农民工返乡更多的是体现了其周期性特征。农民从农村走向城市已有20年时间,部分农民工年龄较大,在市场竞争中已不具备竞争优势,再加之这部分农民工父母年龄较大,而下一代子女也需要照顾,这些生活压力,迫使这些农民工做出返乡的决定。因此,农民工返乡是国内农民工潮持续20年时间后的一个必然现象。以后每年都会有一定数量的农民工因为家庭原因而返乡。

(四) 农民工集中返乡的影响分析

农民工逐渐回流,是劳务经济发展到一定阶段的必然产物。掌握了新技术、开阔了新视野、适应了新观念、积累了一定资金的农民工回到家乡就业、创业,为家乡建设注入新的活力,可以有效缓解内陆地区的用工短缺。但由于金融危机

引起的非正常的农民工返乡持续攀升，若不能加以合理的引导和帮扶，将会带来一系列不容忽视的经济和社会问题。

1. 影响社会稳定

长期以来，农民工作为劳动者的合法权益严重受损。受不合理的社会结构影响，农民工在城市的工作和生活中受到不公正对待，如劳动报酬低、工资被拖欠克扣和工作环境恶劣等，面临着比城市其他群体大得多的生存压力和生活压力。作为弱势群体，他们极易对不合理的社会结构和现状产生不满情绪，容易产生挫折感，形成压抑、烦闷和消极厌世的社会心理，特别容易产生各种攻击性心理、报复性心理以及其他反社会心理。然而为了拥有一份稳定的工作取得收入来养家糊口，大多数农民工采取忍耐和克制的态度。如果这时他们再失去工作，看不到希望，就极易将怨气和无助爆发出来，引发各种社会冲突。

2. 影响农民收入，拉大城乡差距

农民工外出就业，不仅实现了农村剩余劳动力的转移，还成为许多农村家庭收入的主要来源，外出打工寄钱回家已经成为现时农村家庭取得收入的重要途径。自 1990 年以来，农民收入已经增长了 6 倍，其中非农业收入对农村家庭的重要性与日俱增。因此，若农民工大量失业，会直接影响农民增收，也会影响到农村消费市场的开拓。农民工失去工作提前返乡，严重影响农民工及其家庭的收入增长和生活水平提高，影响其对子女教育的投资和现实购买力，这势必阻碍国内消费需求的扩大，进一步拉大农村与城市的差距。

3. 影响城市化进程

目前我国城市化水平还比较低，城市化人口不到 50%。从 2000 年起，我国陆续推出以取消歧视农民工为核心的若干政策，以此进一步鼓励农村劳动力流动和城市化。即使城市化以每年 1% 的速度顺利实现，10 年以后，还将有 1 亿多农村人口需要转移到城镇。同时，我国农村现在还有约 8 000 万人的剩余劳动力需要转移到第二、第三产业。在这种情况下，大量农民工返乡势必加剧农村劳动力剩余，影响城市化进程。

4. 加剧农村就业压力

中国现有 9.5 亿农村户籍人口,除了中小学生和老人,还有 5.31 亿劳动年龄人口,主要包括农民工和从事农业的劳动力两大部分。就农民工而言,目前共有 2.1 亿人(广义农民工),其中包括离土不离乡的 0.8 亿乡(镇)企业职工,还有 1.3 亿流动就业的农民工(狭义农民工)。真正从事农业产业(包括农林牧渔产业)的劳动力,约为 3.2 亿人。据农业部估计,上述 3.2 亿农业劳动力中,目前仍然还有 1 亿左右的富余劳动力,有待于转入非农产业。在这样的情势下,如果已经转出农业的农民工大量失业,其中一部分返回家乡,将加剧农村本就紧张的就业压力和农地冲突。^①

二、促进返乡农民工再就业政策及有关措施

(一) 强化就业服务,让农民工就业有门路、求职有信息

针对农民工节前返乡时间提前的情况,一方面,要求各地要加强信息收集和发布工作,在输出地和输入地之间搭建劳务对接平台,引导农民工有序外出。一些输出省份在节前就派出多个工作组到输入地城市了解企业用工信息,为返乡农民工召开专场招聘会,开展送岗下乡活动,让返乡农民工落实工作后再安心过年。另一方面,要求各地大力开发本地岗位,促进返乡农民工就地就近就业。不少省市结合国家和地方扩大内需、加强基础设施建设的项目,已经优先安排返乡农民工就业,并积极承接沿海产业转移,引导返乡农民工到当地企业就业。

(二) 开展大规模的农民工职业培训,提高农民工就业技能,储备一批技术人才

针对金融危机对企业用工需求带来冲击的影响,人力资源和社会保障部、国家发改委、财政部联合下发《关于实施特别职业培训计划的通知》,要求各地结

^① 中国社会科学院农村所与国家统计局农村调查司. 中国农村经济分析与预测. 2008, (12), 国家统计局网站

合当地实际情况，组织因失去工作返乡的农民工和尚在城镇继续找工作的农民工开展有针对性的就业培训，并按规定给予相应补贴。一些输出省份和一些输入省份已经安排相应培训补贴资金，将重点向农民工培训倾斜。

（三）落实减轻企业负担的政策，稳定在岗农民工就业岗位，促进就业形势稳定

针对部分企业生产经营遇到困难的情况，人力资源和社会保障部、财政部、国家税务总局下发《关于采取积极措施减轻企业负担稳定就业局势有关问题的通知》，允许困难企业在一定期限内缓缴社会保险费、允许阶段性降低四项社会保险费率、允许使用失业保险基金帮助困难企业稳定就业岗位，鼓励困难企业尽量不裁员或少裁员，实现保就业、保增长、保稳定。目前，一些省份已经制订实施困难企业稳定岗位的计划，并建立了面向企业的普遍走访和重点联系制度。

（四）制定落实扶持政策，鼓励农民工返乡创业，促进以创业带动就业

针对各地不少返乡农民工自主创业的意愿和行动，人力资源和社会保障部要求各地贯彻落实《国务院办公厅转发人力资源社会保障部等部门关于促进以创业带动就业工作指导意见的通知》（国办发〔2008〕111号）精神，将返乡农民工纳入创业政策扶持范围，在贷款发放、税费减免、工商登记、信息咨询等方面提供支持；对有资金技术和创业意愿的返乡农民工，组织开展创业培训，提供各种创业服务。不少地方都出台了促进农民工返乡创业的政策，并把鼓励返乡农民工创业作为当前促进就业工作的重点之一，在资金、场地、税费政策方面给予相应扶持。

（五）部署开展清理整顿人力资源市场专项行动，保障农民工求职的合法权益

针对节后农民工大量外出、集中求职的高峰时期，人力资源和社会保障部、公安部、国家工商行政管理总局下发《关于开展清理整顿人力资源市场秩序专项行动的通知》，要求严厉打击职业中介领域内的违法犯罪活动，依法取缔“黑中介”和加强对职业中介的监管，规范用人单位招工行为，为广大劳动者特别是农

民工创造公平有序的就业环境。

三、返乡农民工再就业情况及就业模式

(一) 返乡农民工再就业情况

随着我国各项应对国际金融危机政策措施的逐步见效,经济逐步企稳回暖,金融危机对我国经济和就业的影响开始逐步减弱。根据国家统计局农民工统计监测调查,2009年春节后,在返乡的7000万农民工中,大约80%已经进城务工,其中,有4500万人已经找到工作,1100万人仍处于寻找工作状态,近20%就地就业或创业或寻找工作。

2009年第二季度,农民工就业形势好转,外出就业已基本恢复,农民工外出未就业比例较低,但农民工参加社会保险的比例不高。在2009年下半年,之前因为订单减少而导致大量农民工返乡的珠三角地区,因为订单的恢复,居然又出现了企业的“招工难”和“民工荒”。

到2009年第三季度末,农民工外出人数已恢复到去年同期95%左右的比例,全国农村外出务工劳动力15198万人,比第二季度末增加101万人,增长0.67%。比2008年底增加1100多万人。

(二) 返乡农民工再就业模式

1. 外出务工仍是首选

2009年春节后一段时间内,城市企业对农民工的用工数量有所下降,招工时间推后,技能要求提高,就地就近就业门路有待落实,因此2009年春节后农民工的就业供求矛盾比较突出。但因为我国自从2008年第四季度以来重拳出击,实施了一系列应对金融危机的措施,所以在国家政策的帮助和鼓舞下,多数农民工节后仍选择了外出务工。据人力资源和社会保障部数据显示,2009年春节后,有95%的农民工回到城里就业,剩下的还有5%在农村就地就近就业和返乡创业。

返乡农民工春节后是否继续外出是农村劳动力根据自身条件、家庭状况和外

部经济环境所作出的理性选择，是多种因素共同作用的结果。例如：人力资本较高的返乡农民工继续外出的概率较高；春节前遭受金融危机直接冲击的返乡农民工春节后继续外出的概率较低；返乡农民工继续外出并不关心干什么。与一般预期的情况不同，是否被拖欠工资和雇主是否缴纳养老保险对返乡农民工春节后继续外出的概率的影响还不显著。

2. 务农是大多数返乡农民工无奈的选择

从 2009 年第一季度末的就业状况看，虽然返乡农民工与本地劳动力的就业选择略有差异，但是没有改变基本的就业模式。具体来说，目前留在家乡的返乡农民工的就业选择呈现以下几个特点。大部分仍然是在本地从事农业。虽然返乡农民工所在的家庭相对是人多地少，但是 2009 年不再继续外出的返乡农民工中 64.1% 的人在 2009 年第一季度末在本地从事农业，而 2009 年不再继续外出的因金融危机而返乡的农民工中有 67.6% 的人从事的是农业。本地非农务工的比例略高于本地农村劳动力，但是本地非农自营的比例要低于本地农村劳动力。虽然各地都出台了很多鼓励农民工返乡创业的政策措施，但是 2009 年不再继续外出的返乡农民工从事本地非农自营的比例仍然较低，仅 5.4%，而且低于本地农村劳动力的水平。未从业的比例显著较高。在 2009 年第一季度末，不再继续外出的返乡农民工中有 9.1% 的人未从业，但是本地农村劳动力中同一比例仅为 3.3%。

可见，虽然从短期看需要开发农业作为“蓄水池”的功能，通过鼓励农民工回乡就地务农或者创业在一定程度上缓解就业压力。但是也不难看出，农村的非农就业机会和自主创业的市场空间仍然是有限的，从长期看，解决农民工的就业问题还是要靠城市化。^①

3. 返乡创业是一小部分返乡农民工的就业选择

农民工返乡创业是以往农民工回乡就业的形式之一，相关研究表明，此前农

^① 数据来源：国家统计局网站。