

李雨◎著

# 农民工就业保障机制研究

——基于正式与非正式合作的视角

陕西师范大学出版总社

非外借

李雨◎著

# 农民工就业保障机制研究

——  
基于正式与非正式合作的视角

NONGMINGONG JIUYE BAOZHANG  
JIZHI YANJIU

JIYU ZHENGSHI YU FEIZHENGSHI HEZUO DE SHIJIAO

陕西师范大学出版总社

图书代号 SK16N1220

### 图书在版编目(CIP)数据

农民工就业保障机制研究：基于正式与非正式合作的视角 / 李雨著. —西安：陕西师范大学出版总社有限公司，2016.10

ISBN 978-7-5613-8687-3

I. ①农… II. ①李… III. ①民工—劳动就业—社会保障—研究—中国 IV. ①F323.89

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第247459号

## 农民工就业保障机制研究 ——基于正式与非正式合作的视角

李雨 著

---

责任编辑 王文翠 刘存龙

封面设计 前程

出版发行 陕西师范大学出版总社  
(西安市长安南路199号 邮编710062)

网 址 <http://www.snupg.com>

印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 18.75

字 数 258千

版 次 2016年10月第1版

印 次 2016年10月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-5613-8687-3

定 价 38.00元

---

读者购书、书店添货或发现印刷装订问题，影响阅读，请与营销部联系、调换。

电话：(029) 85307864 传真：(029) 85303879

# 目 录

contents

## 第一章 绪论 /1

- 一、研究背景 /1
- 二、研究目的和意义 /3
- 三、国内外研究综述 /6
- 四、研究思路与方法 /19
- 五、创新及不足之处 /20

## 第二章 农民工就业保障机制的基本概念和基本理论 /23

- 一、基本概念 /23
- 二、基本理论 /33

## 第三章 农民工的就业及就业保障的现状 /45

- 一、农民工的就业 /46
- 二、农民工就业保障的现状 /52
- 三、农民工就业保障缺失的根源 /68
- 四、建立农民工就业保障体系的重要意义 /76

## 第四章 农民工就业保障机制的构建 /81

- 一、建立农民工就业保障机制的迫切性 /81
- 二、农民工就业保障机制的构建原则 /87
- 三、农民工就业保障机制的构建总体思路 /91
- 四、农民工就业保障机制的主要内容 /143

## 第五章 农民工就业意愿保障机制 /149

- 一、保障农民工的就业意愿意义深远 /149
- 二、影响农民工就业意愿的因素 /152
- 三、保障农民工就业意愿的实现 /161

## 第六章 农民工就业能力保障机制 /168

- 一、农民工应该具有就业所需的基本能力 /168
- 二、农民工的职业教育与培训 /173
- 三、农民工职业教育和培训的困境分析 /179
- 四、普及对农民工的职业教育 /183
- 五、提升农民工职业培训的质量 /186

## 第七章 农民工就业公平保障机制 /197

- 一、农民工的就业公平保障机制的研究背景 /197
- 二、就业歧视破坏了农民工就业公平保障机制 /201
- 三、农民工就业公平保障的缺陷及根源 /204
- 四、农民工就业公平保障机制的内容 /209
- 五、保障农民工就业公平的实现 /217

## 第八章 农民工就业救济保障机制 /226

- 一、农民工就业救济保障机制的产生基础 /226
- 二、农民工的就业救济保障机制运行状况与问题 /232
- 三、农民工的多元化就业救济保障机制 /250
- 四、农民工非讼就业救济保障制度的改革建议 /259
- 五、农民工诉讼就业救济制度的完善 /280

## 附录 农民工就业保障相关问题访谈提纲 /294

## 后记 /295

## 第一章

## 绪 论

## 一、研究背景

农业、农村和农民问题是关系中国改革开放和经济社会发展全局的重大战略问题,也是整个现代化进程中长期面临的问题。经过近 40 年的改革开放,中国的农业和农村发生了翻天覆地的变化:废除了人民公社制度,改变了单一的集体所有制结构,全面推行家庭联产承包责任制,改革了不适当的生产关系,清除了农民进城务工经商的体制障碍,放松了户籍限制,促进了农村富余劳动力向非农产业和城市的转移,促进了乡镇企业、非公经济的快速发展,极大地解放和发展了生产力。不仅有力推动了农村的快速发展和历史巨变,也推动了中国经济的繁荣和社会的进步。

尽管目前我国在解决“三农”问题上取得了巨大的进步,但是随着时间的推移,庞大的农村人口基数使得农民工短期内仍然超出农村耕地的负荷,人均土地占有变小。同时,国家在部分地区实行了退耕还林政策,人地矛盾更为严重。耕地和其他资源的掠夺性开发将会日益严重,农民更加贫穷。由此产生一个突出的问题:如何解决众多农村剩余劳动力。

根据农业部《2006 年中国农业发展报告》中关于农民工情况的统计显示:1990 年农村人口为 9 亿,占全国总人口比例 78.4%,其中农民工为 4.2 亿,从事农业生产的占到农村人口的 79.4%,而从事非农领域生产的占 20.6%;截止到 2005 年,农村人口为 9.5 亿,占全国总

人口比例 72.6%,其中农民工为 5 亿,从事农业生产的占到农村人口的 59.5%,而从事非农领域生产的占 40.5%。2005 年农村常住劳动力外出务工人数首次突破 1 亿人次大关,比上年增长 685 万人,增长 7.3%。十五年间农村人口增长 0.5 亿,但是从事农业生产的比例从 79.4% 下降至 59.5%,相反从事非农领域生产的农民工比例从 20.6% 增至 40.5%。农民工尽管仍然有超过半数从事传统的农业生产,但是高达四成的农民工对单一性农业就业方式已经进行了巨大的突破。依照国家统计局《2011 年我国农民工调查监测报告》显示,农民工数量继续增长,总量达 25 278 万人。

如此大规模的农民工就业问题,对于本身已经有巨大的就业压力的人口大国,将会带来不少就业矛盾。党的十七大报告中提出了具体的解决思路,即“以农民增收为核心,发展乡镇企业,壮大县域经济,多渠道转移农民就业”,最终达到“培育有文化、懂技术、会经营的新型农民,发挥亿万农民建设新农村的主体作用”。十届全国人大常委会第三十次会议听取关于城乡规划法草案审议结果的报告,应着力推进城乡劳动力就业一体化。农民工在非农产业和城镇就业已成为他们增收的有效途径。尽管农民工的就业保障问题已经得到极大的改善,不过距离构建完整的就业保障体系仍然有不少差距。

农民工作为普通劳动者会面临与城市劳动者相同的境遇,既然出现了就业不足和失业的风险,就必然要求国家在对其遭遇失业之时进行必要的失业保障,即一方面能够解决其基本的生活要求,另一方面能够为其提供再次就业的机会。相比较前者而言,为失业的农民工提供再就业的保障目前并没有进入国家统一的劳动保障范围之内。针对劳动者的就业保障,多是对于城市劳动者而言。首先,就业保障的主体主要针对城市劳动者。就业保障的有限性在我国先后出台的多个政策、条例等中都有所反映,例如《失业保险条例》。其次,就业保障的内容主要有再就业服务和推行失业保险制度。最后,就业保障的完善定位为促进再就业。除了地方政府对于特定范围内的失业农民工进行一定的就业保障之外,中央政府在一系列的政策法规中也表现

出了对于农民工就业保障的决心。在2007年中央“一号文件”中明确规定,加强农民转移就业培训和权益保护。《就业促进法》《劳动合同法》也为保障农民工的就业提供了法律依据。不过,农民工在就业保障中还是存在许多亟待解决的情形。例如《〈劳动合同法〉实施细则》中规定了农村劳动者不适用《劳动合同法》,这无疑为农村劳动者的就业保障提出了新的问题。

## 二、研究目的和意义

### (一) 研究目的

农民工就业保障是社会进步中面临的一项重要内容,并且在国家发展规划中占据关键地位。农民工的就业问题已经成为我国经济社会发展中的一个重要问题,在此问题上对于农民工的就业门类、就业条件等问题均进行了一定研究。但是对于如何保障农民工的就业则是研究中的薄弱环节,尤其是针对目前众多的农民工就业面临的风险和困难,我们还没有形成成熟的理论支持对于农民工的就业保障。农民工的就业保障问题研究涉及经济学、社会学、法学等多学科研究领域,本书试图通过借鉴多学科研究经验,对农民工就业保障的现状在调查摸底的基础之上,提出研究农民工的规范、合理的就业保障新路径。

研究目的主要表现为:1. 调查现阶段农民工的就业保障现状。通过就业保障现状的客观分析,反映农民工就业保障中的突出问题。2. 依据发展经济学原理,大量的农民工向其他行业转移就业成必然趋势。农民工就业中面临的必然困难和风险,使得对于这部分劳动力的就业保障研究更为紧迫和重要。3. 分析农民工对于就业保障的需求。农民工就业意愿的真实反应、就业能力的培训、就业公平的推进以及就业发生争议之后的救济均是需要研究的问题之一。4. 探讨农民工就业保障机制的构建要素、原则、内容等。对于农民工就业保障中面临的问题进行完善,形成系统的保障制度以及具体的保障措施,最终建立较为完备的农民工就业保障机制。



## (二) 研究意义

农民工的就业保障是国家在解决农民工就业问题的前提之下需要应对的新事件,是国家进行新农村建设中面临的重要问题。农民工的就业保障是解决农民积极就业情况和人口日益增多矛盾下的一条切实途径。就业保障不仅是对于农民工就业行为的一种保护和鼓励,更是社会对于农民工个人能力的一种承认和评价。这种保障既能够满足农民工进城务工的基本愿望,完善农民就业体系;又能够为我国的和谐社会建设以及法治国家的发展有所裨益。

### 1. 理论意义

第一,确立农民工就业保障问题的研究地位。

理论界在农村剩余劳动力的转移及就业问题方面已经做了不少研究,但是,在农民工就业保障领域的研究则相对较少,现有的文献资料也主要集中于失地农民的就业保障问题的研究,缺乏对应普通农民工就业保障问题的系统讨论。本书试图通过经济学、社会学、法学等学科方法,针对农民工就业保障的多个方面进行系统梳理,为建立科学的农民工就业保障体系提供一定的理论参考。

第二,为系统研究农民工的就业保障提供一定借鉴。

农民工就业保障体系的构建包括众多研究项目,内容庞杂,涉及多个劳动就业保障问题。因此,在系统研究农民工就业保障问题之前,需要从关乎农民工就业保障的基本问题着手,诸如农民工的就业保障的内容、构建标准、体系规划等方面,逐渐深入研究农民工的就业保障体系的合理设计、实现目标、具体建议等问题,希望对于最终建立农民工的就业保障系统研究提供些微思路。

### 2. 现实意义

第一,和谐社会的建立需要缓解社会矛盾。

国家各级政府以不同形式对农民工就业保障问题作出重要指示,要求有关部门从深层次研究农民工就业保障问题,制定和完善涉及农民工的各项政策。我国在推进城市化进程中,需要农民工进入城市,参与到城市的建设。但是大量农民工的涌入又造成一定的社会矛盾,

尤其是农民工进入城市引发的农民工就业歧视、农民工工资拖欠、工伤事故等就业保障问题多次引发的社会不安定状态,造成不必要的经济损失。在国家建立和谐社会以及推进新农村建设的浪潮中,对于农民工就业保障问题的合理解决,无疑有利于缓解矛盾以及维护和谐社会的发展。这不但使农民工能够积极融入城市生活,并且还促使其发展成为新的劳动群体具有重大意义。

第二,法治国家的确立要求依法规范社会行为。

1996年全国人大八届四次会议批准的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》将“依法治国,建设社会主义法治国家”确定为治国的基本方略。依法治国是我国确立的新的治国方略,它要求一切事情要依法而为。宪法规定劳动者有劳动以及得到劳动保障的权利。宪法对于就业保障的确认是用国家根本大法的形式明确其重要意义。要树立宪法的地位和法律在社会生活中的重要作用,对于宪法的遵守应该是基本要义。劳动力就业保障是依照法律赋予一切普通劳动者的合法劳动权利,不论劳动者的身份、地位、成长环境等其他因素,均应该享有劳动、得到报酬、受到劳动保障的权利。但是,目前对于农民工的就业保障问题,远没有法律规定的这样得到充分的考虑。农民工不固定就业,失业,就业歧视,工资的拖延给付、拖欠、赖账等行为,都是对依法治国方略的无视、对宪法精神的违背。我国要走法治化国家的道路,必然要求包括农民工就业保障制度在内的国家制度体系纳入到法制轨道中,如果忽视农民工就业保障制度的建立和完善,就会影响我国社会主义法律体系的完整性,进而影响我国法治现代化的进程。

第三,有助于农民工就业保障问题的系统研究。

农民工的就业保障是规范劳动法律关系的基本要求,它对于建立国家劳动保障体系起到重要作用。随着我国城乡一体化进程的加快,农村剩余劳动力的转移是经济社会发展的必然趋势。农民工就业中面临的就业保障和劳动争议是不可避免的,如何使得他们在面临就业风险之时没有后顾之忧,需要对于就业风险的解决方式进行规范。通

过合法、有效、快速、灵活的就业保障方式的构建,实现农民工就业保障体系基本内容研究。长远看,为研究城乡一体化的就业保障体系的研究奠定基础。

### 三、国内外研究综述

#### (一)国内研究综述

##### 1. 农民工是否存在失业——失业主体问题研究

农民工是否存在失业,学界还存在一定的争论。主流观点认为,失地的农民工出现失业问题,但是对于普通农民工而言,因为有土地作为生存基本条件,因此不存在失业问题。我国劳动和社会保障部最近公布的就业与失业定义的标准界定的“就业人员”,指在法定劳动年龄内(男16岁—60岁,女16岁—55岁),从事一定的社会经济活动,并取得合法劳动报酬或经营收入的人员。其中劳动报酬达到和超过当地最低工资标准的,为充分就业;劳动时间少于法定工作时间,且劳动报酬低于当地最低工资标准、高于城市居民最低生活保障标准,本人愿意从事更多工作的,为不充分就业。“失业人员”指在法定劳动年龄内,有工作能力,无业且要求就业而未能就业的人员。如果仅仅从以上定义分析,并没有城乡劳动力的差别。但是,紧接着的规定则又让人产生疑问,即“虽然从事一定社会劳动,但劳动报酬低于当地城市居民最低生活保障标准的,视同失业”。这里视同失业的标准却是依据当地城市居民最低生活保障标准测算的。可见,这里的失业人员范围仍然指的是城市劳动力。

康文龙认为,看待农民工是否是失业人员应该从以下方面考虑:首先,从通行的失业概念来看,农民工的收入并没有中断,因而不能算失业人员。其次,从失业的类型看,农民工主要采用自聘的方式,其收入是家庭成员公共拥有,不存在解雇或辞职的行为。再次,从资源的优化配置方面看,农民工不同于城市劳动力,他们是意识到能够通过资源配置优化而使家庭经济收入最大化。这是完全区别于一般的隐性失业的。最后,从农村的基本经济单位家庭来看,每个家庭的资源

配置虽然各异,但是决不会允许劳动力处于失业状态。所以,尽管收益大小不同,但是劳动力都是处于充分就业状态。总之,我国众多的农村剩余劳动力并不是失业状态,有必要重新界定失业标准来合理对待这部分劳动力。<sup>①</sup>

与上述相异的观点则认为,农村现实生活中确实存在失业劳动力。陈鸿认为,我国早已存在的农民劳动力剩余问题正逐步演变为一种农民失业问题。至今,这个问题带来的后果日趋严重。造成农民失业的一个重要的深层次原因是长期以来对农民问题“政治性重视”和“经济性忽视”的二律背反。而全面重视、关注农民,积极有效引导农民应该是缓和、解决这个问题的基本方略。<sup>②</sup> 齐武群也提出,我国人口的绝大多数是农村人口,但在统计失业人口时,有关部门却往往忽视了农业失业人口问题。各级政府部门对城镇失业甚为关注,特别是对国企职工下岗问题更加关注,这是非常必要的。但同时也必须重视农民工的就业状况。<sup>③</sup> 据有关资料显示,农村劳动人口内部存在着一个惊人的剩余劳动力阶层,而且随着我国人口的不断增长和科技水平的日益提高,我国农村失业人数将会不断扩大。

吴宏洛不但肯定了农民失业的可能性,并且具体将农民失业划分为五种类型进行具体研究,分别是累积性劳动力剩余引致的失业、替代性劳动力剩余引致的失业、波动性剩余引致的失业、地域性剩余引致的失业、结构性剩余引致的失业。<sup>④</sup>

## 2. 农民工的就业与失业现状

### 第一,农民工就业现状。

张勇认为:农民工转移的基本趋势表现为,本乡内非农就业比例下降,流向城市就业的农村转移劳动力比例上升,县级城市和小城镇吸纳农村转移劳动力的能力有较大增强,农民工跨省就业的趋势明显。家庭

①康文龙. 农村失业问题之界定和治理[J]. 西南师范大学学报:哲学社会科学版,2000(3).

②陈鸿. “十五”期间应高度重视农民失业问题[J]. 南方经济,2001(10).

③齐武群. 可持续发展与农村失业人口[J]. 农村经济,2003(6).

④吴宏洛. 论经济转型中的农民失业问题[J]. 当代经济研究,2004(5).

经济就业、自主创业、城市就业这三种基本的就业形式,构成了中国农民工就业的多元结构。但是农民工转移就业中也面临许多困难,诸如:(1)城乡结构矛盾明显,妨碍了农村剩余劳动力转移的速度和规模;(2)农民工的就业环境不宽松;(3)农民工的工资待遇和权益维护与其实现稳定就业的需求之间存在较大差距;(4)农民工社会保障普遍缺乏。<sup>①</sup>

陈晓华在其主持的课题中指出,农民工转移就业呈现出以下特点:(1)外出就业总量出现平稳增长态势。预计今后几年,每年劳动力转移新增人数将维持在400万~500万人,增长速度在4%~5%。(2)中西部地区是农民工的主要输出地。河南、安徽、四川等省份是主要劳动力转移就业地区。(3)外出打工以年轻人为主。2004年,外出劳动力的平均年龄为30.1岁,比农民工平均年龄低6.8岁。(4)外出劳动力多是当地素质较高的人员,初中、高中文化程度的分别占到63.3%和12.1%。(5)女性比例不断上升,2004年提高到34.6%。(6)县域经济是吸纳农村转移劳动力的主体,约吸纳65%劳动力。(7)跨省流动的首选地区主要是东南沿海经济发达地区。农民工外出打工的地点主要是北京、上海等大城市和广东、江苏、福建、浙江等沿海经济发达地区。(8)外出务工农民就业主要集中在第三产业,占60%。(9)农民工外出就业的稳定性不断增加,有稳定就业岗位和时间的劳动力大量增加。(10)农民工外出务工的组织性有所增强,农民外出务工的盲目性进一步减少。<sup>②</sup>

石宏伟等对于农民工的就业现状进行了总结,认为目前农民工的就业现状主要体现为:城乡二元结构之下的身份权益的缺失,立法不足带来的劳动权益的损害。尤其体现在农民工就业中遭受到的许多不公平的歧视性对待,以及农民工在就业之外社会权益的损害与不足都对农民工的就业状况造成了消极影响。<sup>③</sup>

①张勇.农村劳动力转移就业现状、问题及对策[J].当代财经,2006(7).

②陈晓华,张红宇,黄延信,等.农村劳动力转移就业现状、问题及对策[J].农业经济问题,2005(8).

③石宏伟,栾文建,周德军.“民工荒”背景下的农民工就业保障问题研究[J].农业经济,2011(01).

## 第二,农民工失业、不充分就业问题。

面对中国农民工是否存在失业问题的争论,不少学者不但肯定了农民工失业的事实,同时对此已经进行了理论上的分析。吴宏洛首先定义了农民失业,所谓农民失业是指农村劳动力没有就业岗位,或者和其他生产要素不能有效结合,难以发挥应有的作用,它包括显性失业和隐性失业两种。接着他又分析了目前农民工的失业主要来源于:累积性劳动力剩余引致的失业、替代性劳动力剩余引致的失业、波动性剩余引致的失业、地域性剩余引致的失业和结构性剩余引致的失业。<sup>①</sup> 宋斌文对于农民工失业原因进行分析,认为人多地少加剧了农村的隐性失业人口,随着我国市场化进程的发展,农村的隐性失业逐渐显性化,但是经济全球化和市场化城市化的步伐加快,加速了农村的失业人口数量。<sup>②</sup> 齐武群对于农民工失业所带来的负面影响进行了深入分析,认为农村大量的失业人员的存在不但是人力资源的浪费,而且对于我国农业的可持续发展,甚至是城市经济和社会发展产生制约因素。<sup>③</sup>

农民工不但存在失业问题,而且在就业过程中还存在着不能充分就业的困境。王波指出:农业科技取得了巨大的进步,农业本身对于劳动的需求日益下降;乡镇企业吸纳农民工的能力日益减弱,而城市失业人员增多又使农民工的转移出现困难;由于城镇化滞后造成大量农村剩余劳动力滞留农村而未能充分就业。<sup>④</sup>

### 3. 生活保障——低保与社会救助

我国目前研究就业保障问题的前提是存在城市的失业人群,以此为基础建立起来的就业保障内容包括本部分要讨论的最低生活保障金制度和下文的失业保险制度。

1999年10月1日起施行的《城市居民最低生活保障条例》,主要

①吴宏洛.论经济转型中的农民失业问题[J].当代经济研究,2004(5).

②宋斌文.中国现阶段农民失业成因分析[J].经济前沿,2003(10).

③齐武群.可持续发展与农村失业人口[J].农村经济,2003(6).

④王波.农村剩余劳动力的就业问题[J].乡镇经济,2005(1).

是为了规范城市居民最低生活保障制度,保障城市居民基本生活。因此,能够享受保障的是“持有非农业户口的城市居民”,凡共同生活的家庭成员人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的,均有从当地人民政府获得基本生活物质帮助的权利。城乡分割下的对于失业的劳动力生活保障制度在几乎二十年间,其适用范围受到限制。直到2006年的中央“一号文件”规定了“有条件的地方,要积极探索建立农村最低生活保障制度”。根据十届人大五次会议通过的《政府工作报告》的要求,2007年在全国建立农村最低生活保障制度,将符合条件的农村贫困人口纳入保障范围,重点保障病残、年老体弱、丧失劳动能力等生活常年困难的农村居民。

慈勤英和王卓祺认为,中国最低生活保障制度的初衷即是为了解决城市大量失业下岗工人的生活问题,失业者构成了受助者的主体。因失业而接受救助的群体会不会因救助的获取而影响到其再就业的实现,社会救助→福利依赖→工作动机下降→不工作(失业)的恶性循环是否存在?<sup>①</sup> 慈勤英在其另外的文章中表达了这种担忧:笼统的社会援助(包括最低生活保障、失业救济、下岗生活费)对失业者再就业选择的影响研究发现,低保、失业救济等社会援助对失业者再就业的影响既有正面激励,也有负面效应;其正面激励更多地表现为再就业选择的主观意愿,而负面效应则更多地体现在客观行为上。考虑到最低生活保障和失业救济、下岗生活费在救助原则、标准、人群等方面的较大差异,其结论还需仔细斟酌、甄别。<sup>②</sup>

国务院发展研究中心课题组经过调查发现,农民工的社会保障制度已经从无到有有所发展,尤其是城市的社会保障体系并不排斥正规农民工的参加,但是农民工在实际的工伤保险、养老保险和医疗保险等方面的参保人数仍然较低。这其中既有保险费率较高、参保手续烦琐的因素,也有保险水平较低等原因。此外,从住房、农民工子女教

<sup>①</sup>慈勤英,王卓祺.失业者的再就业选择——最低生活保障制度的微观分析[J].社会学研究,2006(3).

<sup>②</sup>慈勤英.失业者社会援助与再就业的选择——以湖北省武汉市为例[J].中国人口科学,2003(4).

育、农民工的社会权利等方面各地都在进行逐步的探索和改革,不过仍然不能满足农民工对于社会保障等方面的需求。<sup>①</sup>

#### 4. 就业保障——失业保险、创业等

张丽宾对失业保险制度从主体上进行了一定的研究:就业保障机制的主要内容即是失业保险,不过它所带来的保障效果却很有限,主要体现为参保人数及比例较低,表明多数劳动者并没有得到失业保险的保障。这部分劳动者实际上正是包括有大量的农民工群体。此外,对于失业保险存在的问题也有涉及,认为失业保险只适用于正规就业,对于非正规就业的保障效果不佳,这也是失业保险制度在我国运行不好的原因。<sup>②</sup>

杨方方和郑功成进一步对失业保险制度反映出来的一些问题做出分析,认为失业保险制度只是被动促进就业,没有起到积极保障就业的目的。具体体现在:第一,它是事后保障,只能遇事救济。一旦在人员较多造成保险资金紧张的情况下,被保险人很难得到合适的救济。第二,失业保险的资金运用没有制度保障,较为松散,存在不少救济的漏洞。第三,保险制度中的相关主体没有充分意识到该制度在就业保障中的重要作用,导致其保障总是处于被动、暂时、浅层的基本生活保障上,没有达到就业保障的其他目的。<sup>③</sup>

杨方方对失业保险制度的前景也进行了一定的分析:我国失业保险制度面临的最大的挑战是日趋严重的失业现象,因为就业形势严峻,“并轨”压力巨大、新的就业方式大量出现都将导致失业人数骤增和失业现象的复杂。而失业率每增加一个百分点,便意味着社会保险基金不仅丧失了1%的劳动者的缴费,而且必须为每一个新增的失业者提供失业保险金等。在这种时代背景下,唯有强化失业保险促进就业的功能,为失业人员提供就业保险,才能减缓失业保险制度的压力,

①国务院发展研究中心课题组. 农民工市民化进程的总体态势与战略取向[J]. 改革, 2011(5).

②张丽宾. 论我国就业保障的制度化安排[J]. 经济研究参考, 2007(45).

③杨方方, 郑功成. 中国失业保障体系现状和未来挑战[J]. 甘肃社会科学, 2004(2).



才能迎接未来的挑战。<sup>①</sup>

马永堂在对我国失业保险制度进行系统梳理下,也提出了进行积极失业保险的观点。<sup>②</sup>他认为期待依靠失业保险来促进就业的愿望很难实现。依照目前上海、北京等地在就业方面的投入来看,仅占总支出的10%左右,最高不过16%,最低则不足5%。与此相反,失业保险基金却连年结余并有增长之势,数额高达450亿元之巨,但是却没有发挥促进就业的作用,反而成为“闲钱”。同时,从失业保险制度目前的状况来看,它已然发生转变,从强调基本生活保障转向促进就业,不过仍显力度不足。他提出多项措施解决此问题:第一,完善失业保险制度,使其在促进就业方面发挥更多作用。主要是在保障失业者基本生活基础上促进其再就业,并提出了相应的引导和鼓励措施。第二,对失业基金要强化管理和监督,保证其发挥切实作用。第三,充分考虑到我国的经济发展实际和失业者的个人需求,尽可能协调两者的关系,在保障失业者基本生活的基础上提高失业保险的覆盖面和待遇水平。第四,缩短失业保险的给付期限,增加给付水平。

李丽群等提出,新生代农民工不满足于雇佣就业的情况,渴望进行创业。<sup>③</sup>暂时的务工生活只是为以后的个人事业发展进行铺垫。并且他们通过调研发现,有超过五成的农民工有创业想法,而超过八成的人员则是因为在城市务工中遭受到不公平对待而引发了创业的想法。为此,农民工需要依靠个人的知识和技能,理性处理务工与创业的关系,为保障个人选择何种就业方式做好充分准备。

## 5. 农民工的就业保障问题对策研究

就业是最好的、最根本的社会保障,失业保障体系应该最大限度地促进就业。农民工的就业保障要关注如何通过完善的社会保障措施,保证农民工充分、稳定就业。

①杨方方. 就业保障——失业保险制度的发展取向[J]. 四川财政, 2003(2).

②马永堂. 比较研究:完善失业保险促进就业功能[J]. 中国劳动, 2006(1).

③李丽群, 胡明文, 黄大星. 新生代农民工的特征与创业动机分析[J]. 江苏农业科学, 2011(3).