

# 金融危机背景下返乡农民工就业机制的思考

## ——基于湖南返乡农民工的调查

李 晖<sup>1</sup>, 胡 舜<sup>2</sup>

(1.湖南中医药大学, 湖南 长沙 410208; 2.湖南财经高等专科学校, 湖南 长沙 410205)

**摘 要:**目前的金融危机已对我国广大返乡农民工再就业产生很大影响。就湖南而言,返乡农民工大多来自广东省珠三角地区;主要集中在劳动密集型和技术含量低的制造业和建筑业;年龄偏大、综合素质不高,基本上没有接受过技能培训;但外出务工意愿强烈。解决返乡农民工就业问题,需要建立一系列长效机制,包括创新政府帮扶形式,拓展农民工就业平台;切实加强技能培训,提高返乡农民工就业能力;加强就业指导服务;保护农民工合法权益;建立政府主导的金融担保和信用评价体系,为农民工创业提供金融支持,优化自主创业的环境;完善农村劳动力就业的法律规制,为农民工就业提供制度保障等。

**关 键 词:**金融危机;返乡农民工;就业机制;湖南省

中图分类号: F323.6

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2009)03-0037-05

## A Study on the Employment of Returning Migrant Workers in the Context of Financial Crisis

### ——A Survey of Home-returning Rural Migrant Workers in Hunan

LI Hui<sup>1</sup>, HU Shun<sup>2</sup>

(1.Hunan university of Chinese medicine, Changsha 410208, China; 2.Hunan Financial and Economic College, Changsha 410205, China)

**Abstract:** Currently, the financial crisis is striking substantial economy, and produces a strong impact on the employment of the returning migrant workers in China. In the second half of 2008, tens of millions of migrant workers in China were forced to return home. To solve the employment of migrant workers, we need to analyze the effects of financial crisis on migrant workers and the basic situations of the returning migrant workers, and to establish a long-term mechanism in term of institutional system, policies and regulations, vocational training, labor market, and rights and interests protection.

**Key words:** financial crisis; returning migrant workers; employment mechanism; Hunan province

发端于美国的金融危机迅速演变成战后影响最严重的危机,并很快波及到实体经济领域,把全球实体经济推向了衰退的边缘。我国沿海大量企业订单迅速减少,很多劳动密集型企业、出口加工型中小企业难以为继。据国家发改委中小企业司公布的数据显示,仅2008年上半年,我国就有6.7万家规模以上的中小

企业倒闭。在这一过程中,农民工不可避免地成为承受直接冲击的群体。我国在外务工的农民工于2009年春节前大量返乡。据农业部2009年年初对15个省的调查,春节前返乡的农民工比例为38.5%。这也成为2009年全国“两会”关注的热点。2009年3月10日人力资源和社会保障部部长尹蔚民指出:我国2008年底全国农民工总数是2.25亿,其中外出务工的农民工总数是1.4亿,春节前返乡农民工的总数大约占外出农民工总数的50%左右。春节以后,绝大部分农民工又重新返城,大约有80%已经回到城里。其中已经找到工作的在4500万人左右,还有1100万人没有找到工作<sup>[1]</sup>。

收稿日期: 2009-05-07

基金项目: 湖南省哲学社会科学成果评审委员会资助课题(0801003A); 湖南中医药大学重点学科“马克思主义中国化”基金资助项目

作者简介: 李 晖(1971-),男,湖南娄底人,副教授,博士,主要从事管理学研究。

一批学者也从不同角度和层面对金融危机对农民工就业的影响进行了分析,并提出了很多富有建设性的建议,希望破解当前的农民工就业难题。如杨霄通过对贵州地区返乡农民工的调查分析,提出促进贫困地区返乡农民工就业的对策建议<sup>[2]</sup>;黄土根从公共管理的角度探讨在当前危机下政府的应对措施<sup>[3]</sup>;徐玮和董婷婷采用“可行能力”视角,分析农民工群体处于社会弱势地位的原因——“可行能力”的贫困,并提出提升农民工“可行能力”的对策<sup>[4]</sup>;张辉和刘志坚探讨了致使农民工提前返乡的危机之外的原因<sup>[5]</sup>;张车伟和王志勇认为当前农民工结构性失业问题突出,指出当前政策的着眼点应放在如何促进就业岗位和人员的匹配上<sup>[6]</sup>。

笔者认为,影响农民工大量返乡的原因比较复杂,受全球性的金融危机的影响只是一个直接的原因,深层次的原因还包括2008年《新劳动合同法》的实施,使企业用工成本上升;人民币自2005年7月份以来大幅度升值,使“中国制造”在国际市场上失去价格竞争力,大规模裁员成为企业削减压力的最直接有效的办法;还有一个原因是中央加大了对三农的扶持力度,出台了一系列支农惠农的政策。这些政策的实施有助于切实提高农民的收入,使被解雇的农民工将返乡视为无奈但却是当前正确的选择。如此多复杂的原因迭加说明,解决农民工就业问题仍需要深入分析各种因素和影响程度,努力建立一种破解农民工就业难题的长效机制。

### 一、金融危机背景下湖南返乡农民工的基本情况调查

国家统计局2009年3月25日发布的报告表明,春节前,我国返乡农民工为7000万人左右。湖南是劳务输出大省,外出务工是湖南农民增收的重要途径,2007年湖南劳务收入840亿元,务工收入占农民人均纯收入的44%。据统计,截至2008年10月,湖南农村外出打工人员1203万,返乡农民工达到280万左右<sup>[7]</sup>。为了掌握返乡农民工的第一手资料,笔者在一些农民工比较集中的乡镇对返乡农民工进行了调查,发现湖南省2008年下半年的返乡农民工有以下几个明显的特征:

(1) 从地域来看,返乡农民工以广东省珠三角居多。湖南全省外出务工农民1200多万,70%在外省务工,这70%中又有580多万集中在广东珠三角地区

就业。而自广东返乡的农民工占返乡农民工的80%左右<sup>[8]</sup>。笔者对某乡镇外出务工的农民工进行调查,该乡镇外出务工人员数为2825人,到珠三角地区打工人数为1720人,其他地区为1105人,这次返乡回流人员中多半是从珠三角地区返乡的。

(2) 从行业来看,返乡农民工主要集中在劳动密集型和技术含量低的制造业和建筑业领域。据统计,源于制造业和建筑业的返乡农民工的比例分别占69.8%和14.6%。另据常德市对返乡农民工的调查,返乡的农民工中,85%以上来自对外出口企业和中小企业,各行业中19%来自建筑业<sup>[8]</sup>。

(3) 从年龄和技能来看,返乡农民工大都年龄偏大、综合素质普遍比较低。他们多为中年、低学历、无技能或技能单一者。常德市的调查表明<sup>[9]</sup>,返乡农民工中,40岁以上的占57%。笔者在某村调查的125名返乡农民工中,文盲及小学学历为14人,初中学历为104人,高中及中职学历为7人;年龄在30岁以下的31人,仅占25%,30岁以上的94人,占75%;他们中85%的人都无一技之长,15%的人拥有机械加工、建筑、印刷等技能,但技能单一。

(4) 返乡农民工基本上没有接受过技能培训。对于政府主动提供的培训机会,农民工大多参加培训的积极性不高,还有一些人没有机会或不愿意参加相关技能培训,笔者曾以某镇春节返乡农民工为调查对象,发现145人仅20多人愿意参加再就业培训。

(5) 返乡农民工务工地点变化大,重新就业的比例较大。以某地为例,对他们的家庭进行走访发现,2009年春节后,该镇共有1132名农民工外出务工就业,到新岗位就业的占671人,比例达到58%以上。选择就近务工的比往年明显增多。他们认为,受金融危机影响更大的经济发达地区找工作比较困难,工资待遇下降了许多,而这些地区的消费水平居高不下,与其外出冒险,倒不如就地就近找个工作干干,既可以方便照顾家庭,又可防止外出挣不到钱。国家统计局3月25日发表的调查报告也显示,20%的务工农民选择就近就业和自主创业。

### 二、返乡农民工再度外出就业的原因解析

(1) 农村劳动力剩余是返乡农民工外出继续就业的基本原因。据第五次人口普查资料,湖南省农村劳动适龄人口为2700.54万人,扣除在校学生、从事第二产业、第三产业和从事林、牧、渔等行业的农村

人口,实际农村劳动力2 214.48万人。按每个劳动力可承担5亩田地计算,需要农村劳动力1 176.48万人,据此推算,剩余劳动力达1 038.00万人,近半数的农村劳动力处于失业和隐形失业状况。此外,由于城乡剪刀差不断扩大和农业生产成本上升,农业劳动者收入相对减少,种田无钱可赚致使农民尤其是年轻农民种田没有什么积极性。金融危机导致农民工暂时返乡,返乡后当地的经济状况让长期在外的农民感觉在家赚不到钱,无事可做,继续外出打工几乎成为他们的唯一选择。

(2) 农民工是一个富有吃苦耐劳精神的群体,他们生存的韧性很强。他们在外务工时,尽管随时都有失去工作的风险,而且在遇到风险时难以获得正式的社会支持,只能主要依托血缘和地缘为主体所建构的初级社会关系网络获得些许帮助。据一位学者的调查表明:33.5%的农民工有过失去工作的遭遇,约三分之一的农民工遇到过身上一点钱的没有的时候<sup>[10]</sup>。但失去工作后,他们会想方设法,即使降低待遇和期望值都要出去。

(3) 政府采取了有效措施应对金融危机。金融危机发生以后,各级政府在应对金融危机时行动快,保就业措施效果显著,政府部门和社会机构组织的招聘会解决了很大一部分返乡农民工的就业问题;在政府部门的干预(包括解雇职工报备和补贴等措施)下,各地的公司、企业、工厂虽然也不可避免地遇到了困难,但职工队伍基本保持稳定,这也保证了一部分农民工基本能找到一份工作。而国家扩大内需政策的迅速实施,湖南“弯道超车”战略政策的推进和长株潭“两型社会”的建设,将创造大量的就业机会,这也对湖南返乡农民工的就业发挥了积极作用。

(4) 返乡农民工外出务工意愿强烈。返乡农民工一般在农历春节过后都有外出务工的打算,不愿意留在农村。笔者在2009年2月底的调查表明,超过半数的返乡农民工春节后外出重新找到了工作。某乡镇100户外出务工人员家庭,有156名继续外出务工人员,其中95名已经在外就业,另有61名外出务工者仍在寻找工作。2008年,衡阳市外出务工人员数为132.3万人,2009年春节前农民工返乡人员达50.56万人。截至2009年2月5日,衡阳全市再度外出务工人员34.05万人,占67.35%。至2009年3月底,益阳市21.3万返乡农民工中已有16万人相继外出务工。

### 三、促进返乡农民工就业的长效机制探讨

为解决返乡农民工就业难题,中央农村工作会议提出“城乡基础设施建设和新增公益性就业岗位要尽量多使用农民工”,促就业成为与保增长同等重要的命题。国务院也明确要求“采取多种措施促进农民工就业、加强农民工技能培训和职业教育、大力支持农民工返乡创业和投身新农村建设”。湖南是农民工输出大省,湖南省政府2009年发展目标明确提出抓好“农村劳动力就业计划”、“阳光工程”等技能培训,提高农民转移就业能力并发出《关于切实做好农民工工作的通知》以及《关于开展创业带动就业工作意见的通知》,进一步强化各级政府和相关部门做好农民工就业工作的责任,并针对性地出台了具体优惠政策,促进返乡农民工再就业;大力支持农民工投身新农村建设,吸纳农民工就地就近转移就业。与此同时,湖南各地市也在为农民工就业问题想尽办法。但是,目前出台的措施很多是特殊时期应对之策,而解决农民工就业问题实际上需要一种长效机制,需要在体制、政策法规、职业培训、劳务市场、权益保护等诸多方面建立长效机制。

#### 1. 创新政府帮扶形式,拓展农民工就业平台

一方面应改进返乡农民工登记制度。2008年末,在农民工返乡的高峰时期,不少地方为了掌握第一手材料,制定了返乡农民工登记制度,并要求每周一报、层层上报,但登记上报多流于形式,不能从根本上解决问题,而且农民工返乡时间难以确定,返乡后行踪不易及时掌握,何况还有很多农民工在外寻找工作而一直没有返乡。硬性“登记”,数据也很难准确。建议将目前纯统计性质的“返乡农民工登记”与“职业介绍或培训”有机结合。这要求政府职能部门创新工作方式,转变政府职能,强化服务,完善管理,为返乡农民工创造有利于就业的良好环境和有利条件。可以将单纯的“登记”改为“登记、职介相结合”,使职业介绍与培训前移<sup>[11]</sup>。各级政府劳动部门和政府创办的职业介绍机构,应该突破固有的思维,打破各自为阵局面,通过建立权威的劳务市场信息化网络,收集好职业岗位,组织好培训,组织专人,组建专门的机构,对返乡农民工进行直接服务,让广大返乡农民工“返乡不失业”或“返乡有盼头”。

另一方面要积极拓展农民工就业平台。2009年5月,新邵县严塘镇32名返乡农民工以资金、土地、劳力入股,组建起“兴隆种养专业合作社”,建成150

亩礼品西瓜基地和占地 80 亩的生猪养殖基地。这是邵阳市拓展返乡农民工就业平台,变农民工“返乡潮”为“创业潮”的一个典型案例。邵阳市还充分发挥民营经济活跃的优势,积极开展“万企联村、共同发展”活动,通过“民营企业招聘周”等多种平台,鼓励支持市内企业内部挖潜接纳、聘用返乡农民工。邵东、双清、新宁等县区在“万企联村,共同发展”活动中,引导非公企业聘用返乡农民工 5 259 人,扶持返乡农民工创办各类企业 190 多家。这些创新举措值得各地借鉴。

## 2. 切实加强并技能培训,提高返乡农民工就业能力

2009 年度湖南省委、省政府发展目标明确提出抓好“农村劳动力就业计划”、“阳光工程”等技能培训,提高农民转移就业能力。返乡农民工普遍存在学历低、无技能现象,虽然相关部门组织了相应的农民工进行技能培训,但目前的农民工职业技能培训存在问题:受益人群有限,拉一条横幅搞几天培训现象普遍,培训时间短,农民工受益程度有限,不排除有的部门形势所迫,做表面文章的可能。培训内容也有待改进,现在的农民工职业技能培训,多集中在制造业和第三产业上。但一般企业招聘员工,他们进厂后都要专门进行针对性培训,所以讲究实在的农民工对政府部门举办的一些培训没有多大兴趣。

政府相关职能部门应改变培训模式,结合农民工自身的实际情况和需要开展培训,最好与用人单位联合培训,这既能体现政府对企业的支持,又使农民工真正受益。同时,政府也要创新培训方式,树立逆向培训理念,对返乡农民工可以围绕当地主导产业,因地制宜地开展种、养、加和特色农业的实用技术培训,进行适当的农业技能培训,让他们意识到,返乡从事农业生产同样有奔头,以创业带动就业,也是一条出路。另外,针对当前许多企业、工厂开工不足,政府应鼓励企业内部聘请专家、师傅开展职业技能培训,针对性很强的职业技能培训可以为即将到来的经济复苏做好准备,积聚能量。同时通过宣讲当前形势和法律知识,可以稳定人心,提高农民工的权益保护意识和能力<sup>[12]</sup>。另一方面,由于目前政府对农民工的免费培训投入毕竟有限,培训机构不可能对每个农民工都进行免费培训,因此,还要注意免费和收费相结合。对于那些有一定技能,生活基本稳定还有技能升级需求的农民工,培训可收取一定费用。例如政府可以发

放教育培训卷鼓励农民工进行培训。

## 3. 加强针对农民工的就业指导服务

过去农民工就业主要是通过亲戚、朋友和老乡的介绍这些形式,正是因为此,农民工失业呈现群体性的现象,即一旦失业,很难通过原来的渠道重新找到工作。因此,政府要转变职能,强化管理,承担起相关责任,抽调专人通过各种方式加强与主要劳务输入地区的联系,准确掌握用工数量、行业工种、工资待遇等需求情况,调整输出方向,引导返乡农民工有序转移;通过政府相关机构,有效地搜集各地信息,并及时地向社会公布,让农民工在寻找工作时,不走“冤枉路”,或少走“冤枉路”,不花“冤枉钱”,或少花“冤枉钱”。政府部门和相关机构,要对农民工有真感情,通过建立诸如“返乡农民工就业需求档案”等,了解返乡农民工的职业特长、就业愿望、择业需求、劳动报酬、福利保障等信息,制作专门的档案,再结合收集或掌握的用工信息,有针对性地提供给农民工。春节后长沙和湘潭等地组织了专门针对返乡农民工的招聘会,各地可以多组织类似的“返乡农民工专场招聘会”。

## 4. 保护农民工合法权益

在当前的大背景下,就业形势异常严峻,而农民工因为自身各种原因,就业竞争力有限,在工作中受到不公平和不公正待遇时有发生。在当前全国上下注重促进就业、扩大就业的同时,不能单方面强调“就业优先”,也要依法保护农民工劳动者的各项合法权益。要特别注意农民工就业过程中在工资、待遇、保障、合同签订与履行等方面可能出现的问题和矛盾,及时制定应对措施,化解矛盾,敦促企业履行必要的义务,切实遵守《劳动合同法》,兑现农民工工资和福利待遇,建立和谐的劳动关系。要尊重和维护农民工的合法权益,从长远来说政府要消除对进城务工的农民工的歧视性规定和体制性障碍,即使现在不必建立一项特别照顾返乡农民工的就业制度,但需要建立一套以公平为基础的就业制度<sup>[13]</sup>。对返乡农民工就业实行“来去自由”的灵活方式,即农民工在城镇就业的,享受同城镇登记失业人员、城镇下岗失业职工相同的政策,农民工返回农村从事农业生产和其他农业、手工业的,则享受国家有关“三农”的政策扶持。

5. 建立政府主导的金融担保和信用评价体系,为农民工创业提供金融支持,优化自主创业的环境

农民工返乡后,湖南各级地方政府提出很多解决问题的措施,其中一个就是“以创业带动就业”,鼓励返乡农民工中有管理经验、有技术、有市场意识、有一定资本的“四有”农民自主创业。在湖南全省实现大部分返乡农民工真正创业,面临着来自资金、技术、设备、人员、贷款、信用等多方面的困难,乃至障碍。例如,国内中小企业贷款难的问题在返乡农民工这里表现会更为突出。由于农民工过去从事的工作以及农民自身的地位等原因,虽有国家的政策支持,农村合作信用社也推出了小额贷款业务,但由于银行属于企业性质,对给农民工发放贷款还是顾虑重重,而小额贷款担保贷款由于手续繁琐,且金额有限,对农民工真正创业还是难以发挥作用。

因此,政府各职能部门必须认识到“就业难,创业更难”,对涉及农民工创业要高看一眼,厚待一层,积极提供优惠政策<sup>[14]</sup>。建议由各级政府部门出面,协调农村信用合作社等金融机构,组建一个“县—乡镇—村”三级主导,以政府部门的信誉和金融机构的资金为主要支持的专门机构,对贷款的农民根据其创业规模、业务性质和以往的信用状况等,协商确定其信用等级,并依据信用评级状况,发放创业扶持贷款,支持其创业。湖南在此方面走出了关键的一步,2009年3月25日经湖南省政府同意,由省财政厅联合省内14家市、县、区财政共同出资,并授权湖南财信投资控股有限责任公司作为主发起人牵头组建的湖南农业信用担保有限公司在长沙揭牌成立,建立“财政、金融联动支农”模式,有效地解决困扰三农发展的资金短缺难题<sup>[15]</sup>。同时,政府要想法设法优化自主创业的环境,创造条件让农民创业的同时,要尽量帮助农民工降低创业风险,因为农民工一旦在残酷的市场竞争中亏掉多年的积蓄,他们的生活将会陷入更大的困境,想重新振作很难。

#### 6. 完善农村劳动力就业的法律规制,为农民工就业提供制度保障

从长远来说,要切实解决农民工的就业问题,必须按照党的十七大的要求,树立科学发展观,坚持从我国国情出发,统筹城乡发展,以人为本,从体制改革和制度创新入手,不断完善农村劳动力就业的法律规制:改革现行城乡分治的二元户籍管理制度,逐步地、有条件地解决长期在城市就业和居住的农民工的户籍问题;同时统筹城乡就业,改革城乡分割的就业管理体制,建立统一开放、平等竞争、城乡一体的劳

动力市场,逐步实行城乡平等的就业制度,为城乡劳动者提供平等的就业机会和服务;进一步取消对农民工就业的歧视性规定和限制,贯彻和落实好《就业促进法》,促进公平就业,从根本上解决对农民工就业歧视的问题;健全社会保障制度,将农民工列入工伤保险的范畴,建立农民工的医疗保险基金,并制定低费率、广覆盖、可转移的与现行养老保险相衔接的农民工养老保险办法<sup>[16]</sup>。总之,应本着宪法的精神,修改一些不利于保障农民工利益的文件,将务工农民应有的权利纳入相关的法律和法规之中。

#### 参考文献:

- [1] 尹蔚民. 新增劳动力就业止跌回升[N]. 京华时报, 2009-03-11(6).
- [2] 杨 霄. 促进黔东南地区返乡农民工就业对策建议[J]. 商城现代化, 2009(4): 375-376.
- [3] 黄土根. 金融危机下促进农民工就业政府应对措施[J]. 魅力中国, 2009(3): 13.
- [4] 徐 玮, 董婷婷. 农民工“可行能力”的贫困[J]. 中国矿业大学学报, 2009(1): 91-95.
- [5] 张 辉, 刘志坚. 农民工较大规模提前返乡的深度思考[J]. 郑州航空工业管理学报, 2009(2): 188-189.
- [6] 张车伟, 王志勇. 全球金融危机对农民工就业的冲击[J]. 中国人口科学, 2009(2): 16-25.
- [7] 晏 旅, 郭新民, 边际甫. 共享阳光 分担风雨[J]. 新湘评论, 2009(3): 19.
- [8] 邓秀华. 金融风暴中农民工的困境及促进其就业的思路[J]. 中国人才, 2009(4): 26.
- [9] 雷芙蓉. 农民工回流返乡的调查与思考[J]. 新湘评论, 2009(3): 22.
- [10] 李培林. 农民工——中国进城农民工经济社会分析[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003. 327-330.
- [11] 李昌麒. 中国农村法制发展研究[M]. 北京: 人民出版社, 2006: 51.
- [12] 刘 晴, 赵 靖. 当前农村剩余劳动力就业存在的问题及立法完善[J]. 西南农业大学学报: 社会科学版, 2008(6): 53.
- [13] 庄永廉. 就业促进法专章规定公平就业[N]. 检查日报, 2007-08-31 (1).
- [14] 刘子华, 谢兴吾. 鼓励创业带动就业[J]. 新湘评论, 2009(5): 22.
- [15] 谭思亮. 湖南成立农业信用担保公司[N]. 三湘都市报, 2009-03-26 (B4).
- [16] 罗志先. 试论农民工社会保障权的法律保护[J]. 现代法学, 2006(6): 115-120.

责任编辑: 陈向科