

NGO 与农民工就业：互动效应及其改进路径

刘冰^a，谭界^b，符铁成^a

(湖南农业大学：a.人文社会科学学院；b.园艺园林学院，湖南长沙 410128)

摘要：在促进农民工就业、提升其劳动技能与维权意识、维护其合法权益的同时，农民工 NGO 自身也会在社会认可度、运行成本的降低及与政府、企业的互动等方面产生推动效应。但是，NGO 的发展与农民工就业互动要获得双赢局面仍然存在政策支持少、NGO 独立性缺乏及监督主体缺位、服务内容特色不够等诸多限制因素。因此，就业信息的共享、权益保障的互助、政策宣研的传导、就业培训的互惠等成为二者良性互动的改进路径。

关键词：NGO；农民工；就业；互动效应；双赢；改进路径

中图分类号：C916

文献标志码：A

文章编号：1009-2013(2011)05-0044-05

NGO and migrant workers' employment: Interactive effects and measures of improvement

LIU Bing^a, TAN Jie^b, FU Tie-cheng^a

(a. College of Humanities and Social Sciences; b. College of Horticulture and Gardening, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

Abstract: At the moment of facilitating the employment of the migrant workers, improving their labor skills and awareness of working rights, safeguarding their legitimate rights and interests of the migrant workers, NGO itself will have the promoting effect in the fields of social recognition, lower operation cost, government and enterprise interaction. However, to get the win-win situation of the development of the NGO and migrant works' employment, there are still many constraints factors: lack of policy support, NGO's independence and supervision, and inapparent services' characteristics. Therefore, the measures to improve the benign interactions are: sharing employment information, cooperating to safeguard their rights and interests, conducting of the policy research, mutual benefits of the employment training.

Key words: NGO; migrant workers; employment; interactive effects; win-win; measures of improvement

农民工 NGO 是指为农民工及其家庭提供服务的民间公益性组织，可分为维权型、培训型、援助型与文娱型等四类。^[1]

国际金融危机发生以来，面对突如其来的就业危机，NGO 纷纷设法帮助政府缓解就业压力，在帮扶农民工就业领域发挥的作用越来越明显。关于此点，史传林、李瑶(2010)等从帮助农民工维权的角度对 NGO 的发展进行了探讨，认为维权型农民工 NGO 尽管自身的发展还处于起步阶段，但在农民工维权过程中担任着问题解决者和案件代理人的角色。^[2]李

珍等认为 NGO 帮助农民工就业具有一定的优势，他们了解一线情况、操作更灵活，是政府的有力补充，但监管不足和政策漏洞也显而易见。^[1-5]这同时也说明，NGO 在为农民工提供就业服务的时候自身也存在诸多困难，其与政府、企业、农民工之间存在相互博弈的问题。对此，笔者拟结合实地调研，运用博弈论就 NGO 与农民工就业的互动效应及其改进路径展开探讨。

一、NGO 与农民工就业的互动效应分析

2010 年 8-10 月，笔者走访了上海、广州、深圳等地，通过实地考察、访谈、问卷调查等方式对深圳当代社会观察研究所、中山大学法律诊所、上海浦东区张江劳动人事协会等 10 个 NGO 进行了调

收稿日期：2011-06-01

基金项目：湖南农业大学青年基金项目(09QN34)

作者简介：刘冰(1981—)，女，湖南长沙人，讲师，博士研究生，研究方向农业经济理论与政策。

查研究, 发现这些 NGO 都在以各自独特的方式帮助农民工应对危机, 在为农民工提供就业信息、给予法律援助、倡导政府就业政策、提供就业培训等方面扮演了重要的角色(表 1)。调查的 10 个 NGO 有近一半提供就业信息服务, 成为农民工就业的重要信息来源。一些 NGO 还进一步开展信息分类整理, 将不同行业、不同工资标准、不同技能要求等详细信息提供给待业的农民工, 以便他们及时找到适合的工作; 此外, 提供法律援助也是 NGO 支持就业的重要方式。农民工是工伤意外的高发群体, 目前政府的援助机构虽可提供一定帮助, 但仍然存

在“门槛太高”、“程序繁琐”等缺点, 不便于农民工及时维权。据此, NGO 积极主动地为农民工提供法律援助, 如“北京在行动国际文化中心”(简称“北京在行动”)就采取了多种服务, 包括接受农民工来信来访来电提供法律咨询; 在农民工收入较低、家庭负担较重或案例本身较复杂的情况下为其提供个案代理; 为收入较高、学习能力较强的农民工提供个案辅导、诉讼指导等; 开设法制讲座; 进行工伤探访等。小小鸟打工互助热线出版《小小鸟打工热线指南》, 刊登有关维权、农民工子女就学、社会救助等实用信息, 发放给相关单位和农民工。

表1 10个农民工NGO组织及业务调查

名称	成立时间	地点	服务种类				是否收费
			信息提供	法律援助	政策研宣	就业培训	
深圳当代社会观察研究所	2001	深圳	×	√	√	√	是
中山大学法律诊所	2002	广州	√	√	×	√	否
打工者职业安全健康中心	2003	深圳	√	√	×	√	否
爱才劳动争议服务中心	2004	深圳	×	√	×	×	是
春风劳动争议服务部	2005	深圳	×	√	×	√	是
小小鸟打工互助热线	2006	深圳	×	√	×	√	否
桂花社区劳工权益服务部	2007	深圳	×	√	×	√	否
上海浦东区张江劳动人事协会	2008	上海	√	√	√	√	否
北京农民工教育促进会	2009	北京	×	√	√	×	否
北京市协作者文化传播中心	2010	北京	√	√	√	√	否

资料来源: 笔者实地调查数据和北京、上海、广州、深圳等城市的社会组织网数据

调查发现, 大多数 NGO 在帮扶农民工就业的同时也推动了自身的发展。以下就 NGO 与农民工就业的互动效应作简要分析。

1. NGO 帮扶农民工就业的效应: 对 NGO 服务的满意度调查

一般而言, NGO 促进农民工就业的服务效果评价, 应该包括两方面, 即 NGO 的自我评价、服务对象——农民工的评价。笔者选择了农民工对 NGO 促进就业工作的满意度为考量标准。在具体评价标准的确定上, 为了方便农民工作出简单直观的判断, 选取 NGO 数量、信息提供、法律援助、政策宣研、就业培训、工伤处理、是否收费、收费高低等作为反映 NGO 帮扶工作的指标体系。具体指标定义说明见表 2。之后采用问卷调查的方式进行调查, 共发放问卷 295 份, 回收有效问卷 261 份。再将调查数据输入计算机, 运用 SPSS13.0 软件得到表 3 的描述统计结果。

表2 农民工对NGO就业服务“满意度”评价的指标含义

指标名称	指标定义
对NGO满意度	1=很满意; 2=满意; 3=基本满意; 4=不满意
NGO数量	0=太少; 1=一般; 2=较多; 3=很多
信息提供	0=不准确; 1=准确
法律援助	0=不及时; 1=及时
政策宣研	0=不清楚; 1=一般; 2=清楚
就业培训	0=较差; 1=一般; 2=很好
工伤处理	0=不及时; 1=及时
是否收费	0=收费; 1=不收费
收费高低	0=很高; 1=高; 2=一般; 3=较低; 4=很低

表3 描述性统计量

	有效值	系数符号	频 次				
			0	1	2	3	4
对NGO满意度	261	-	0	52	86	107	16
NGO数量	261	-	134	79	41	7	
信息提供	261	-	75	186			
法律援助	261	-	67	194			
政策宣研	261	-	20	93	148		
就业培训	261	-	29	161	71		
工伤处理	261	-	82	177			
是否收费	261	-	146	115			
收费高低		-	11	172	65	13	0

统计显示,农民工对 NGO 所做的努力给予了肯定,满意度较高,占到被访问人数的 40.9%,不满意只占到了被访问人数的 26.2%,但没有一个人完全满意。具体来说,51.3%的农民工认为目前现存的 NGO 数量太少,不足以满足他们的需求,这也是影响农民工 NGO 满意度的主要原因;农民工 NGO 在信息提供的准确度(71.3%)、政策宣研的清晰度(56.7%)、法律援助和工伤处理的及时性(74.3%, 67.8%)等方面得到较高认可;55.9%的农民工在接受服务时被收取了一定费用,这也与实际情形相符。目前,大部分的收费集中在就业培训方面,且 65.9%的农民工认为收费较高,只有 4.9%的人认为收费很低可以承担。

2. 促进农民工就业对 NGO 发展的推动效应

首先,提高 NGO 的社会认可度和知名度。目前,我国农民工 NGO 发展尚处于初生阶段,组织数量、活动资金、雇用人员、资源动员能力与服务的人数、规模都比较小,而且分布零散。资料显示,这类组织正式工作人员普遍在 10 人以下,每年最多能动员的资金一般少于 50 万元,直接受益人数多则几千人,少则仅几百人。^[6-9]此外,农民工 NGO 很少在民政部门登记注册,多以半官方、半民间、不合法的形式存在和运行,属于典型的草根 NGO。在帮助农民工就业、维权时,农民工 NGO 通过与政府和其他社会力量的频繁接触、沟通,无疑会大大提高自身的社会认可度,进而获得合法性身份。例如,2010 年,草根社会组织之一的北京市协作者文化传播中心(简称“协作者”)多年来一直致力于农民工服务,得到农民工的认可和赞许之外,还得到国际 NGO 的项目合作,进而正式获得民政局的认可。新机构名为北京市协作者社会工作发展中心,成为北京市第一家由市民政局主管的支持性社会工作专业机构。

其次,降低 NGO 的运行成本。如同企业一样,农民工 NGO 组织也需要营运成本。对于资金匮乏的 NGO 而言,节约成本,尤其是人力资源成本,提供质优高效的服务是其赖以生存的关键。参与帮助和解决农民工就业难的问题时,NGO 往往可以与所帮扶农民工达成某种合作协议,采取合作互助的模式来节约基本的人力资源成本。例如,在企业就业信息的收集上,通过 NGO 帮扶成功就业的农民

工可以成为该 NGO 的义务信息提供员,定期或不定期提供所在企业的用工需求。这样一来,义务信息提供员达到一定的数量,NGO 在收集就业市场信息方面就不需要再聘请专门的人员,可以节约大量的人力成本和市场信息的寻找成本。如仅仅以最低工资为标准计算,假设北京“协作者”多雇佣一名员工从事市场就业信息的收集统计工作,所支付的基本工资报酬为 1 160/月,一年所需费用为 13 920 元,这还不包括其他的社会保险、社会福利等。若北京“协作者”与所帮扶的农民工签订了自愿合作协议的话,每人每年就可以节省 13 920 元。这对于 NGO 而言是一笔不小的开销了。

再次,促进 NGO 与政府、企业的良性互动。

其一,与政府良性互动。西方社会不少公共服务都是由 NGO 开创之后才得到政府的支持,而这种“支持”就包含了 NGO 急需的资金、设备、人力资源等。政府为了保证就业稳定,NGO 也要考虑自身发展,两者有合作的基础。例如,“协作者”已经成为南京市的一张公益名片,政府为其免费提供办公场所。在珠海,由政府购买服务、企业提供资金和场地、“协作者”提供专业运作的模式也颇见成效。小小鸟打工互助热线通过与北京市东城区司法局合作,成立面对流动人口开展劳资纠纷调解的小小鸟人民调解委员会,为在北京打工的数万名农民工讨回了被拖欠的工资。其二,与企业良性互动。NGO 加强与企业的合作,在推动企业社会责任建立的同时也能促进自身的发展。例如,2010 年 8 月,珠海市协作者社会工作教育推广中心(以下简称珠海“协作者”)正式启动“企业社会工作实习生培育项目”,该项目将来自企业的青年打工者培养成为具有社会工作专业服务理念与能力的志愿者。志愿者在提升志愿服务能力后,逐步向工业园区提供更多的公益性专业服务,组织开展各种社区公益活动,从而真正实现社会工作的核心价值观——助人自助,探索了一条打工群体自我服务的道路。如此,企业得到了高素质的劳动者,珠海“协作者”自身也进入良性发展阶段。

二、NGO 与农民工就业互动双赢的约束因素

NGO 在帮扶农民工就业方面做了大量卓有成

效的工作,并获得农民工较高的评价和社会的认可。同时,这一过程对NGO自身的发展和完善也有极大的推动作用。但无可否认的是,NGO在促进农民工就业方面仍然存在很多困难,其与农民工就业的互动双赢面临诸多障碍。

1. 政府对NGO在政策层面的支持不够

目前,政府对NGO的态度是有所保留的,不论是纳税还是维权程序,NGO很难得到政策方面的优惠。以下就农民工NGO注册登记为例简要分析。我国《社会团体登记管理条例》对非政府组织的注册申请、批准、撤销等做了详细规定,其中最难逾越的是第九条规定:申请成立社会团体,应当经其业务主管单位审查同意,由发起人向登记管理机关申请筹备。由此派生出的相关规定,就设立分支机构、变更登记事项、申请注销登记等,规定必须经业务主管单位审查同意。这意味着,即使符合官方设定条件,但只要作为登记机关和业务主管部门的一方不同意,NGO就无法建立。NGO如果想获得登记身份,必须先找一个愿意作为其业务主管单位并承担相应责任的“娘家”,但团委、工会等往往不愿意作为农民工NGO的业务主管部门。这些业务主管单位不大乐意让NGO挂靠在自己名下,除了出于多一事不如少一事的考虑外,还有更大的顾虑,即万一该NGO从事一些公益之外的活动,就不免授人以柄。例如在农民工维权领域,就经常遇到此类问题。“劳动者权益”的政治敏感性让绝大多数官员避之不及,即便是那些对农民工抱有同情心的政府官员,在如此敏感的问题前也常常望而却步。于是多数农民工NGO选择工商登记的方法来获得身份,有的干脆冒不登记注册的风险,使众多NGO处于半官方、半民间、半社会的尴尬地位。虽然有些NGO绕过现行体制设置的壁垒,获得体制内社会组织所欠缺的组织的独立性和自主性,但由于没有合法身份,加之这些草根组织的工作人员基本都是农民工出身,其社会资本和人际网络本来就极为狭小稀缺,影响政治系统的能力更加有限。例如,珠三角的农民工维权NGO很多都设置了顾问委员会或者称为监事会,试图通过邀请社会知名人士来构建起政治的“防火墙”,但他们所能邀请到的除了一些经济精英(“有良心的”企业主)和知识精英(记者、大学教授、研究者),几乎没有政府官员。^[10-12]因

此,农民工NGO举办的公益活动常常成为各种机构不合理干预的借口,并招来民众怀疑的目光。

2. NGO独立性的缺乏和监督主体的缺位

(1) NGO缺乏组织独立性。NGO虽然在促进农民工就业方面发挥越来越重要的作用,但NGO与政府尚未形成有效的沟通渠道和交流机制,两者的关系协调和分工定位,仍然需要进一步明晰。有学者认为,第三部门成长的最有决定性的因素是它所能锻造的同国家的关系。NGO的任务是找到一种同政府的妥协办法,在得到政府足够的法律和财政支持的同时又保留相当程度的独立性和自主权。(费尔南多·赫斯顿:《国家、市场和公民社会之间的非政府组织》,见何增科主编《公民社会与第三部门》,社会科学文献出版社2000年。)目前而论,NGO的特殊性在于它不是政府,但在一定程度上却体现和承担了政府职能。上述调查的10家NGO,有一半以上的NGO均开展了就业信息提供、就业培训等服务。其中,珠海“协作者”于2010年8月启动的“企业社会工作实习生培训项目”更是作出了“政府、企业、打工者”三方合作的积极尝试并取得了良好效果。但是,这种“似是而非”的角色定位并不利于NGO的发展,且很容易导致NGO失去其应有的独立性,成为政府的附属品,达不到对政府权力进行社会制衡的目的。据了解,我国有相当一部分NGO是通过获取自上而下的资源建立和发展起来的,它们或者是由各级党政机构直接创办,或者本身就是从党政机构转变过来的,有些则是由原党政官员及与党政关系密切的知名人士创办的。这些组织不仅在资金来源上主要依靠各级政府提供的财政拨款和补贴经费,而且其负责人也多为政府的前任官员。因此,它在观念、组织职能、活动方式、管理体制等方面都严重依赖于政府,甚至依然作为政府的附属机构发挥作用,变相地行使着政府的职能。

(2) NGO内部存在监督主体缺位。NGO应具备多样化的监督主体,其中捐助者和服务对象无疑是最重要的监督角色。目前捐助者的监督面临的主要问题是动力不足和监督主体缺失,即小额捐助者缺乏监督的动力,大额度捐助者则往往忙于己务而无暇顾及,还有的捐助以遗嘱的形式出现,存在着监督主体“自然缺失”等情况。此外,由于NGO的服务对象作为弱势群体所处的不平等地位,其在信息

获取和处理等方面都存在能力的缺陷, 监督作用更加难以有效发挥。

3. NGO 在具体就业服务领域对农民工就业差别性需求的忽视

农民工就业需求是有差别的, 包括地区差异、性别差异、年龄层次差异等。调查发现, 上述10家NGO为农民工就业提供各种服务时, 服务项目与服务对象呈现出多元化的发展趋势。如北京“协作者”除了为农民工就业提供帮助与服务以外, 其服务对象还涉及到流动儿童。实际上, 以NGO目前的状况, 多元化的发展模式显然并不能获得很好前景。调查中没有发现专门针对女性农民工服务的NGO, 但女性农民工的比例非常大, 而女性本身在就业过程中容易遭受不公平就业、待遇歧视等。她们亟需专门的NGO为其提供帮助, 或开展针对性的服务项目, 这样才利于女性农民工就业权益的保障。

此外, 在服务内容方面也缺乏特色。如上述10家NGO, 在开展帮扶农民工就业服务时, 其服务项目主要集中在为农民工提供就业信息、给予法律援助、倡导政府就业政策、提供就业培训等方面, 服务内容大同小异, 只有多少之差, 没有内容之别, 特色不鲜明。

三、NGO 与农民工就业互动效应的改进路径

促进农民工与NGO良性互动有以下改进路径:

1. 就业信息共享

NGO可以利用其丰富的“社会资源”, 收集、整理、提供相关用工信息, 在农民工择业方面给予指导, 反过来, 通过NGO帮扶而成功就业的农民工可以与该组织签订自愿合作协议, 定期或不定期向该组织提供企业的用工信息。因为, 已经在企业顺利就业的农民工很容易了解企业用工需求, 通过定期或不定期的进行信息沟通可以使NGO及时掌握企业相关用工信息, 拓展信息来源, 加快信息的收集、整理和发布, 减少相关经费, 提高工作效率。

2. 权益保障互助

在农民工的权益保障方面, NGO可通过事前沟通、事中指导和事后监督的“三步走”程序, 使农民工的权益得到更好的保障。如通过事前与企业沟通提高其社会责任。在农民工进入企业后跟踪了解

他们的工作生活状态和企业的用工行为。在发生侵权纠纷后, 可将了解和收集的相关材料提交有关部门, 为农民工及时提供法律援助。同时, NGO的自身权益也会得到认可和保障。^[13]通过农民工、企业和政府的宣传和赞扬, NGO的社会影响力和公信力都将大大提高。

3. 政策宣研传导

该模式表现为一种“自上而下”与“自下而上”相结合的双向性。首先, NGO具有良好的沟通性, 这种沟通性表现为深入社会基层、贴近民众的优势。在为农民工提供就业咨询、帮助、培训等服务的同时, 通过讲座、网站、宣传队、宣传册、海报等形式向农民工宣讲和普及国家相关的法律政策等, 使农民工了解到国家在支持就业、帮扶农民工就业方面的最新政策, 促使这些社会成员参与同他们切身利益有关的决策和资源分配中来。其次, NGO在深入基层, 倾听农民工声音的同时, 又能与政府保持较为密切的联系。调查中发现, 10个通过正式合法程序获准登记的NGO都有自己的业务主管机关。例如, 上海市金山区专业农民协会的主管业务机关是上海市金山区农业委员会, 北京市协作者文化传播中心的业务主管单位是北京市民政局。如此, NGO可以作为传达民情的渠道, 及时掌握和反映民众的愿望和意见, 从而影响政府的决策以使其更适合民众需求。

4. 就业培训互惠

NGO若与相关职能部门、企业通力合作, 组织对农民工进行相关职业技能的培训, 不仅能让其熟练掌握相关技能, 更能提升农民工自身的意识和能力。还可通过制定相关制度来吸纳农民工志愿者, 通过培训来提高农民工志愿者对NGO的了解、职业技能和自身素质, 再通过任务分配将志愿者分配到各个部门进行锻炼, 逐步引导其参与到“他助→自助→互助”的志愿活动中来。例如, 掌握了一定技术技能的志愿者在企业内可施行“1帮1”或“师傅带徒弟”的形式来对新进农民工进行帮扶, 在企业外还可兼职或全职参加到NGO的培训工作中, 为待业农民工提供服务; 同时, NGO通过培育参与培训的农民工的志愿精神或者与其签订相关培训合同促使其能够帮扶新的农民工。这样既使农民工从NGO免

(下转第60页)