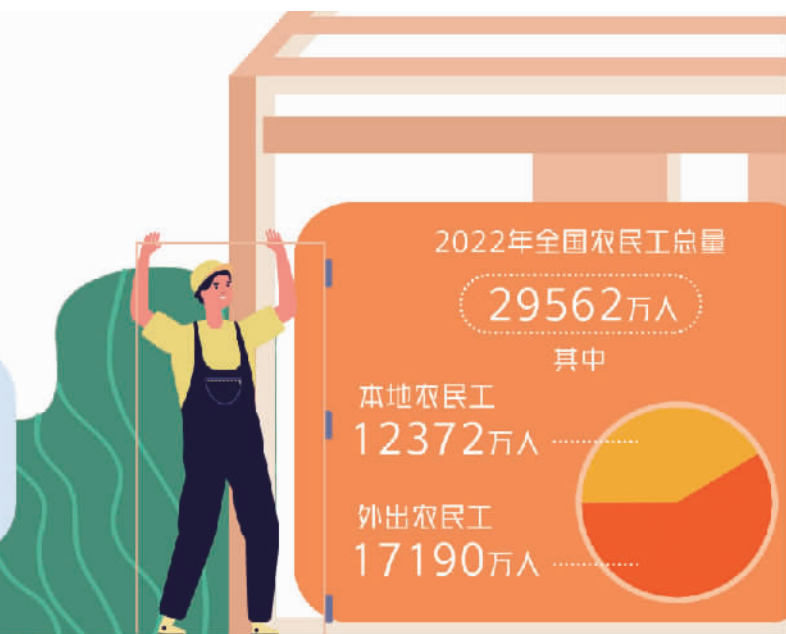


让农民工能就业就好业

农民工是新型城镇化、乡村振兴的重要力量。近年来,党中央、国务院高度重视农民工就业问题,出台了一系列政策举措推动农业转移人口市民化,完善其就业创业支持政策。2022年11月,人力资源社会保障部、国家发展改革委等5部门联合印发《关于进一步支持农民工就业创业的实施意见》,就支持农民工及脱贫人口就业创业作出进一步部署。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。



农民工就业方式发生变化

程杰(中国社会科学院人口与劳动经济研究所数据信息室主任):农民工高度集中在市场化部门,是劳动力市场中反应最灵敏的群体,他们的就业状况是观察经济运行的风向标。

我国人口总量已经达峰,经济发展与城镇化进入新阶段,农民工总量趋于饱和。“十三五”时期以来,全国农民工总量稳定在2.9亿人左右,其中外出农民工稳定在1.7亿人左右。从人口学特征来看,农民工群体呈现年龄结构逐渐老化、人力资本结构逐步优化的趋势。据国家统计局发布的《2022年农民工监测调查报告》,2012年至2022年,农民工平均年龄从37.3岁提高到42.3岁,50岁以上农民工占比从15.1%提高到29.2%,一向被认为年轻力壮的农民工也不再年轻。外出农民工中,大专及以上学历占比从7.8%提高到18.7%,大约3000万的“农民工大学生”正在改变农民工群体结构。

随着我国人口与经济结构加快转型,农民工流动与就业方式也发生深刻变化。农民工群体呈现出明显的本地化特征,2012年至2022年,外出农民工中省内流动占比从53.2%提高到58.9%,迁移距离缩短、流动周期拉长,迁移方式从过去“候鸟式”流动逐渐转变为举家搬迁、稳定居住,即便遭受外部冲击时,大多数农民工仍选择留在城市继续找工作,表现为短期失业率上升。2023年一季度,外来农业户籍劳动力(主要是进城农民工)城镇调查失业率为5.6%,高于本地户籍劳动力失业率和全国城镇调查失业率。过去习惯性认为农民工流动性强、失业率低、农业农村是就业蓄水池,但当前形势已经发生改变,农民工政策有必要进行适应性调整。

随着人工智能等新一代信息技术广泛应用,低技能、劳动密集型行业、常规重复性岗位正在被加速替代,制造业就业需求持续缩减,能够满足新技能需求的劳动者从中受益,技能水平较低的农民工面临被淘汰风险。中国社会科学院开展的制造业企业员工匹配调查显示,目前制造业企业中使用工业机器人和数字控制技术的覆盖率达18%,新技术的应用导致一线生产工人需求下降19.6%。据此估算,新技术应用造成制造业总体就业需求缩减约3.5%。“十三五”期间累计替代800万至1000万农民工制造业岗位。

新技术革命加速农民工从制造业流出,数据显示,2022年农民工从事制造业比重下降至27.4%,较2012年下降了8.3个百分点。与此同时,经济结构转型带动服务业快速发展,从2018年开始,从事服务业的农民工已占到农民工总量的50%。随着平台经济迅猛发展,产业工人成为外卖骑手等平台从业人员的主要来源,一定程度上增强了劳动力市场灵活性,为农民工群体提供了更多就业选择,但负面影响也逐渐凸显,平台就业的工作任务单一、技能提升空间狭窄,不利于农民工人力资本积累,同时平台从业人员普遍存在劳动关系界定不清、社会保障缺失等问题,长期来看不利于农民工稳定发展。服务业具有较强就业吸纳能力,但劳动生产率偏低,农民工高度集中于生活性服务业和低端生产性服务业,平均工资水平比制造业、建筑业低17%至27%。农民工加速从制造业流向低端服务业,劳动生产率和收入持续提升动力不足。

当前我国经济恢复的基础尚不牢固,要深入实施更加积极的就业政策,加强就业政策与财政政策、货币政策之间的协调性,完善城乡一体化劳动力市场体系建设,为总体就业形势和经济社会稳定创造良好基础。

传统的农业蓄水池功能明显弱化,建议依托城镇的社区、技能培训中心、职业学校、高等院校等平台整合公共资源,构建新的就业蓄水池。当出现较大范围就业冲击时,能够就地吸纳农民工到城镇教育和技能培训体系中,发挥就业缓冲作用。职业教育体系率先面向社会全面开放,通过试行申请制、减免学费等举措,支持有意愿的农民工群体重新进入学校,提升学习能力,积极应对经济转型的挑战与机遇。加强平台从业人员的公共技能培训和人力资本积累,开展对人工智能等新技术适用性的职业技能培训,应对结构性失业矛盾。继续完善减税降费政策,激发实体经济尤其是私营经济活力,着力解决需求不足问题,扩大农民工就业机会。创新社会保障体系,“机器人税”和全民基本收入计划或可成为补偿普通劳动者福利损失的可行举措。

近年来,大龄农民工权益保护问题受到广泛关注。大龄农民工在就业方面有哪些诉求?

吴天龙(农业农村部农村经济研究中心副处长):从上世纪80年代的“民工潮”开始,大量农民工涌入城市,有效弥补了城镇劳动力供给的结构性不足。国家统计局数据显示,2022年全国农民工总量29562万人,其中外出农民工17190万人。他们大多集中在制造业、建筑业、批发零售业、居民服务修理等行业,在体力劳动者中充当着绝对主力。

大量劳动力的融入,为城市发展注入动力,促进了城市二三产业健康发展。但是随着时间推移,农民工的年龄日渐增长,大龄农民工的生活和权益保护问题受到社会高度关注。国家统计局数据表明,2011年50岁以上农民工所占比重只有14.3%,2022年达到29.2%。

一个是健康问题。农民工往往是家庭顶梁柱,既要抚养儿女又要赡养老人,但又缺乏一技之长,长期从事重体力、高风险工作,在粉尘、噪声、高温环境中打拼。随着年龄增长,尘肺病、关节炎、颈椎病、腰腿伤等职业病逐渐凸显,多数农民工身体素质下滑、反应速度下降,发生工伤的概率增加。出现工伤后,一个关键环节是申请认定,但不少农民工对申请细节了解不充分,有的因为忽略了时间限制导致申请超时,无法要求用人单位支付工伤待遇,有的不清楚地域规定,受伤后未及时向参保地申请,首选回到户籍地申请而延误了时间。

另一个是收入问题。虽然有一部分年长的农民工可以依靠家庭养老过上相对安逸的生活,但仍有很多人需要通过自身劳动维持家庭开支。但与青壮年农民工相比,大龄农民工体力下降,缺乏就业竞争优势,通过正规渠道就业的机会越来越少。

考虑到建筑施工高强度、高风险等特点,为避免超龄人员因体力和反应速度下降而导致工伤率增加,多地已出台政策规范建筑施工企业用工年龄管理,并使用人脸识别等技术手段辅助管理。各地标准不一,有的地区禁止招录和使用60周岁以上男性、50周岁以上女性从事建筑工地中的高危一线作业,有的地区禁止以任何形式招录或使用超龄人员进入施工现场从事建筑施工作业,部分规定一度引发社会热议。

各地规范用工的本意是好的,相较青壮年农民工,大龄农民工的事故发生率确实会高一些,但同时也应充分考虑大龄农民工的实际需求。不少农民工失业后每月只能领取100多元的养老金,仍有很强的就业需求,但由于长期从事建筑行业且年龄增长,转岗难度较大,如果进入散工或不正规的建筑市场工作,危险性反而增加。目前建筑行业大龄工人占比高,《建筑业劳务用工现状大数据分析(2021)》显示,建筑业50岁以上的劳务工人占比达38.78%。

2022年11月,人力资源社会保障部、国家发

推动县域就业农民工市民化

县域农民工是农民工群体的重要组成部分,其就业趋势有何变化?

鲍春雷(中国劳动和社会保障科学研究院就业创业研究室副主任、研究员):改革开放以来,我国农村劳动力逐步向城市转移就业,为工业化、城镇化和农业现代化建设作出了重要贡献。当前农民工总量不断增长,就业结构和流向也出现新的变化,特别是随着我国新型工业化步伐加快,以人为核心的新型城镇化持续推进以及乡村振兴战略全面实施,越来越多农民工选择在县域范围内就地就近就业。截至2022年底,在本地乡镇就业的农民工达12372万人,比上年增加293万人,增长2.4%。这种趋势性变化的形成是多种因素交织影响的结果。

首先,产业梯度转移带动就业流向变化。近年来,发达地区不断推动产业转型升级,持续加大智能化改造力度,推动部分劳动密集型企业向县域地区转移,为县域地区创造更多就业机会。2012年至2022年,全国返乡入乡创业人员数量累计达1220万人,不仅活跃了县域经济,而且形成了创业带动就业的倍增效应。另外,数字经济发展拓展了就业的空间范围,推动就业机会向县乡层面下沉,农民工可以通过农村电商、网络直播、短视频制作、数据标注等新职业在本地实现就业。

其次,到城市务工的比较优势在下降。虽然农民工到城市务工的收入水平相对较高,2022年农民工在县域就业的月平均收入比跨省外

出低约1214元,但调查发现县域农民工周平均工作时间更短,工作满意度更高,加上城市房租、教育、医疗、交通等成本居高不下,一些农民工感觉外出打工性价比不高,选择在县域就业。

再次,群体结构变化影响择业意愿。老一代农民工随着年龄增长,外出务工存在诸多不便,加上产业转型升级对劳动力技能需求不断提升,选择就近就业的比例有所增加。三四十岁的中生代农民工特别是女性农民工,既要照顾老人又要关心子女教育,很多人更倾向于在家附近打工。相较而言,年轻一代农民工更愿意到城市务工。

县域就业农民工增多对繁荣县域经济有积极作用,有益于带动当地消费,促进区域协调发展,同时缓解农村“三留守”问题,促进社会和谐稳定。但也要看到,县域地区产业基础比较薄弱,大企业相对较少,很多农民工就业不稳定,不少是半工半农状态。特别是老一代农民工文化教育水平偏低、劳动技能单一,主要从事体力劳动,返乡后因年老体弱,就业难度更大。另外,县域农民工中技能人才占比偏低,高技能人才严重短缺,难以满足企业招工需求,无法形成产业发展与就业质量提升的联动效应。

党和政府高度重视县域就业农民工的发展问题。2021年《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》提出,推动在县域就业的农民工就地市民化。2022年《中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》明确要求“实施县域农民工市民化质量提升行动”。2023年人力资源社会保障部等9部门联合印发《关于开展县域农民工市民化质量提升行动的通知》,部署开展县域农民工市民化质量提升行动。提高县域农民工就业质量是市民化质量提升的重要内容,针对目前县域农民工就业趋势变化和面临的

突出问题,需进一步加大就业支持力度,持续做好服务保障工作,促进县域农民工高质量充分就业。

一是着力提高县域农民工就业质量。不断壮大县域经济,培育特色优势产业,构建现代农业产业体系,发展农产品电子商务、休闲农业、创意农业和乡村旅游等新业态,加快培育家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体,提升县乡就业承载力。加大对返乡创业的支持力度,为懂技术、懂市场的农民工提供创业培训、场地和资金等全方位支持,促进创业带动就业。切实保障县域就业农民工劳动权益,加大城镇职工社会保险扩面力度,优化参保方式和转移接续流程。

二是持续增强县域农民工职业技能水平。围绕特色产业需求,开展相关职业技能培训,为推进县域经济发展和一二三产业融合发展提供人才资源。支持县域职业院校和职业培训机构发展,鼓励民办培训机构参与培训公共服务体系建设,引导其按市场和产业发展需求设立培训项目。实施“订单式”“嵌入式”“项目制”培训,提升技能培训的针对性和有效性,提高参训人员就业率。

三是不断提升县域公共就业服务能力。建设城乡统一的劳动力市场和公共就业服务体系,多渠道、多方式、多维度拓宽岗位供给渠道,构建线上、线下相结合的就业服务体系。因地制宜发展高质量零工市场和劳务市场,支持多渠道灵活就业,切实保障好灵活就业人员的劳动权益。宣传和落实好促进农民工就业创业政策,提高政策服务的惠及度。

四是积极推动县域就业农民工市民化。提升县城公用设施配套和服务能力,建立健全与常住人口规模、服务半径相适应的基本公共服务资源配置机制,推进城乡基本公共服务标准统一、制度接轨。落实农民工随迁子女在县城平等接受义务教育政策,推进普惠性学前教育。明确农民工市民化成本分担机制,细化落实“人地钱挂钩”政策。探索构建县域农民工市民化综合评估体系,建立评估机制,配套相关奖补政策。

破解新生代农民工就业难题

在城市化进程中,新生代农民工崭露头角。如何推动新生代农民工融入城市?

赵超超(国务院发展研究中心农村经济研究所研究室主任):新生代农民工是按年龄划分,指的是1980年及以后出生的农民工。截至2018年底,新生代农民工占全国农民工总量的比重已达51.5%。未来,随着老一代农民工因自然原因逐渐退出劳动市场和整体返乡,新生代农民工将成为我国农民工主体。

新生代农民工与老一代农民工的本质差别在于其城市取向。一些研究者归纳了新生代农民工不同于其父辈的特征,如多为独生子女、吃苦耐劳精神弱化、更追求生活品质、喜欢超前消费等,但均非本质差别。两个群体最大的差别体现在人生规划上。老一代农民工具有显著的农村取向,他们的生活基础在农村,进城的目的为“挣一笔钱回家”,最早上拥有80年代外出务工的农民工已整体返乡养老。新生代农民工则不同,调研显示约48.9%的新生代农民工属于“出了校门就进城”,基本没有从事农业经营的经历,与农村和土地的联系极其微弱。新生代农民工具有显著的城市取向,即最终在城市定居生活、成为城市人。融入城市既是新生代农民工与老一代农民工的本质差别,也是他们对城市提出的主要诉求。

推动新生代农民工融入城市,需要针对他们定居城市存在的主要障碍制定相应政策。传统的农民工政策以保障农民工劳动权益为核心,即保障其劳动能够获取应得报酬,避免受到违法侵害,提高各项福利待遇等,推动新生代农民工融入城市包括但不限于这些政策,核心任务是解决其在务工城市扎根定居时面临的突出难题。这要以农民工家庭为基本对象,围绕其城市家庭生活的重大需求进行政策设计,从实践来看,最重要的是解决两大难题。

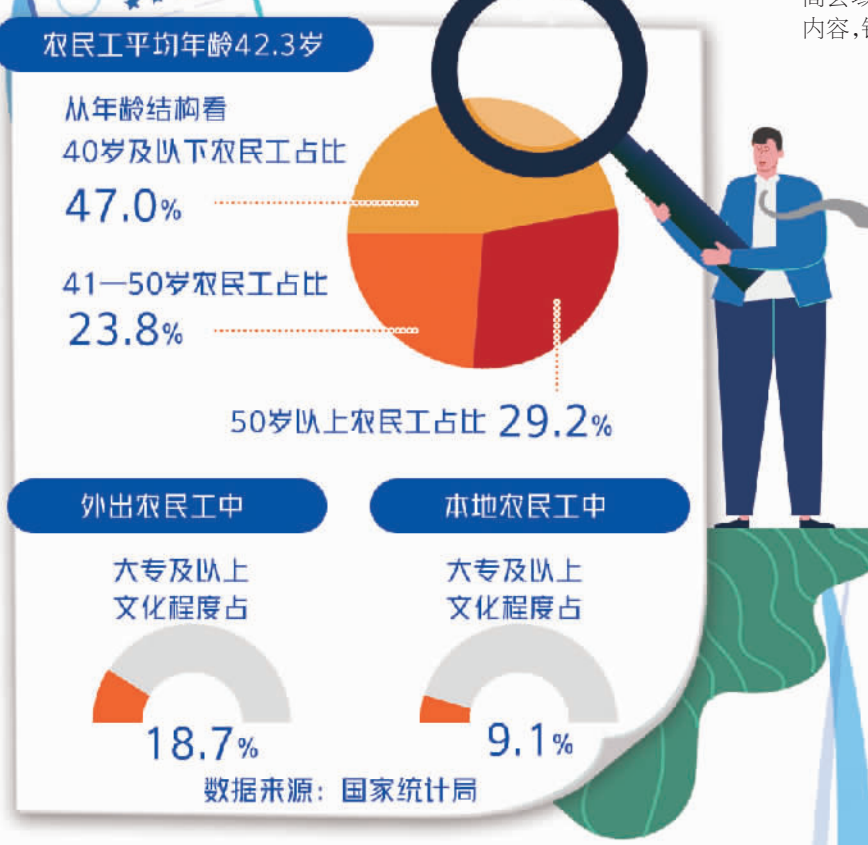
一个是随迁子女教育。随迁子女教育是实现农民工家庭完整迁移的必需环节,是他们融入城市迈出的第一步,也是农民工对城市公共服务需求的核心内容。近年来,随着相关政策不断完善,解决进城农民工随迁子女教育问题取得积极进展,义务教育阶段随迁子女数量保持在1400万左右,在公办学校就读的比例保持在80%以上。然

而,由于城市公办学位不足、入学门槛高和农民工家庭自身等原因,实现随迁就读的农民工子女仍是少数,还有约60%的外出农民工家庭处于成员分离和儿童留守状态。尤其是在特大城市和沿海发达城市,农民工随迁子女入学仍然存在困难,如珠三角地区城市义务教育阶段农民工随迁子女在公办学校就读比例仅有20%至30%。

解决农民工随迁子女教育的思路是“全纳性覆盖”。例如福建省晋江市向社会公开承诺“不让一名来晋务工人员子女上不了学”,实现义务教育阶段农民工子女无门槛入学,值得探索推广。应当明确城市对保障农民工义务教育阶段随迁子女入学具有法定义务,实现农民工随迁子女“来了就能入学”。要实现这一目标,应着力优化教育资源资源配置,以人口集中流入、教育资源紧缺的大城市和发达城市为重点,根据现有农民工随迁子女数量和预计未来随迁增长情况,通过公办学校扩建基础设施、扩大教师编制和扶持规范民办学校发展等方式,强力扩充学位,弥合供需缺口。

另一个是城市住房。拥有稳定的住房是农民工家庭在城市定居的物质基础,同时也是最大的短板。据测算,目前在所务工城市购买自有住房的农民工比例不超过5%。农民工居住条件相对简陋,面积约为同期城镇居民人均居住面积的一半,如珠三角地区农民工以租住城中村为主,普遍狭小、陈旧,且卫生和公共设施不完善。单位宿舍和租住民房是农民工居住的主要方式,但都具有临时性特征,缺乏稳定保障。整体来看,目前农民工住房条件仅能解决其短期务工、临时居住要求,尚难以满足其长久居住、融入城市的需求。

解决农民工城市住房问题的思路是租购并举、多渠道保障,主要途径是支持相当一部分新生代农民工家庭购买产权房住房。建议以农民工大量流入的三四线城市作为重点,支持农民工家庭就近买房、租住一体。要以积极心态认识住房市场发展现状,鼓励城市政府和房地产开发企业适当降低商品房价格,实质性降低农民工家庭的住房负担,有效弥合购买力缺口。完善“随人走”机制,以常住人口数量作为安排新增建设用地的重要依据,满足农民工家庭住房用地需求,实现供需平衡。明确支持农民工首套房购买,鼓励有条件的城市对农民工家庭购房进行适度财政补贴。探索购房首付比例进一步下调,鼓励银行提供适合农民工职业特点的住房信贷产品,助力农民工家庭实现城市住房梦。



引导大龄农民工转型就业

发展改革委等5部门联合印发《关于进一步支持农民工就业创业的实施意见》,明确指出“尊重大龄农民工就业需求和企业用工需要”“不得以年龄为由‘一刀切’清退”,为大龄农民工继续从业提供了制度保障。不过,该群体就业占比仍属高度关注,按照目前50岁以上农民工占比情况推算,未来或有8000万农民工面临超龄问题,大龄农民工怎么转型是摆在我们面前的一道现实课题。

政策出台的目的在于增加社会福利、保障大龄农民工的作业安全,千万不能因为考虑不周或为了便于管理而“一刀切”,反而剥夺了被保护主体的选择权。对于个别高危岗位,可在成熟论证基础上采取一定的限制措施,但要细分岗位,对于绝大多数岗位给予更为自由的双向选择空间。

对于有余力、确有务工需求的大龄农民工,应以“疏”为主,通过对接引导、开展适宜性技能培训服务等方式提高其就业能力,满足他们的就业需求。同时,完善社会公共服务体系和工伤保险制度,扩大覆盖范围,传播申请认定的常识,试点开展超过法定退休年龄人员参保工作,并加强对大龄农民工群体的动态监测,做好兜底性保障工作。此外,建议在乡(镇)村层面设置公益性岗位,发展乡村特色产业,全面推进乡村振兴,为大龄农民工返乡就业创造机会。