

非正规就业劳动关系的调整机制*

——基于对城市农民工群体的调查

陈 静 何兴贵 金淑彬

[摘要] 本文作者通过问卷调查和个别访谈方式,探索了城市农民工群体非正规就业劳动关系存在的诸多特点,即职业层次化低、工作不稳定、劳动合同签约率低等,且呈短期化态势、缺少技能培训及职业晋升的机会、缺乏劳权保障以及劳动标准恶化、工会组织缺失、维权不到位、劳动争议处理制度建设不完善、劳资纠纷难以及时化解等,这些特点严重阻碍了和谐劳动关系的构建,文中有针对性地提出了如何创新非正规就业劳动关系调整机制的具体对策。

[关键词] 城市农民工 非正规就业 劳动关系 调整机制

[中图分类号] F304.6 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003—7470(2012)—12—0108(05)

[作者] 陈 静 副教授 成都信息工程学院管理学院 四川成都 610102

何兴贵 副教授 成都信息工程学院管理学院 四川成都 610102

金淑彬 教授 成都信息工程学院管理学院 四川成都 610102

一、引言

作为非正规就业的城市农民工群体,既无特殊的劳动技能,又无可利用的社会资本,只能依靠提供简单劳动力实现就业,这是我国非正规就业群体的主流,其劳动关系的博弈能力非常低,处于严重的被歧视、被剥夺且日趋边缘化的地位,严重影响并威胁到我国和谐劳动关系的构建及其对社会发展成果的公平分享。

二、问卷设计与相关调研说明

1. 调研目的与方法

本次调研采用了问卷调查和个别访谈的方式,目的是通过面对面的零距离接触,获取第一手资料,真实了解或反映目前我国劳动力市场上城市农民工的生存状态及劳动关系的现实问题,为我国劳动关

系调整机制的创新及和谐劳动关系的建设,提供可供参考的事实依据或完善建议。

2. 问卷设计及其依据

我们根据杨河清主编的《劳动经济学》一书中的劳动关系调整遵循的基本原则所包含的内容来编制下列问卷内容:劳动者享有平等的劳动权、收入报酬权、休假权、安全保护权、职业技能培训权、社会保障权、劳动争议处理权和参加工会组织权等。^[1]本问卷共分为7个一级标题和17个二级标题(具体见表1)。

3. 调研对象及基本信息概述

本次调查选取的是四川成都市,成都市是四川省的省会城市,是城市农民工聚集的地区。据四川成都市统计局统计资料,目前全市农村196.6万的转移劳动力中,在本市就业的有154.1万人,已接近

* 本文系2012年四川省科技厅软科学项目“农民工非正规就业的劳动权益保障研究——基于体面劳动视角”(编号:2012ZR0117)的研究成果之一。

城镇从业人员数量。据有关专家估计,目前在成都市就业的农民工有200万人左右,占成都市在籍人口的1/5。所以我们选取本市调研具有充分的代表性。本次问卷调查共发放问卷1000份,剔除漏选或乱选的报废问卷13份,有效回收987份,有效回收率为98.7%。

表1 问卷调查设计情况

一级标题	二级标题
①人力资本拥有程度	年龄、户口表征、受教育年限、拥有特殊劳动技能、拥有社会资本
②所从事的职业	列出八个主要非正规就业的行业、每年更换工作的次数
③劳动合同情况	签订劳动合同、对劳动合同的内容了解情况
④岗位技能培训情况	参与岗位技能培训的次数
⑤劳动权益保障情况	工资拖欠情况、工作时间、月休假时间、社会保险购买情况
⑥工会情况	参加工会组织、对工会职能的认知情况
⑦劳动争议情况	解决劳动争议的具体方式

本次被调查对象是以农村户口为主的城市农民工,其中,18岁~30岁的占了农民工本次调查人数的37.5%,30岁~40岁的占本次调查人数的41.6%,40岁~50岁的占本次调查数的20.9%;农民工受教育程度主要以初中和高中文化为主,初中文化程度的占了38.5%、高中文化的为43.14%、小学文化的占18.1%。

三、城市农民工非正规就业劳动关系现状

1. 职业层次低,就业不稳定

本次随机抽样调查中,从事餐饮、家政服务业、建筑行业和商业服务业的从业人数最多,分别为19.7%、19.1%和18.7%;其次是城市基础设施建设行业、城市社区服务行业和加工制造业及配套服务业,其分别为14.2%、10.4%和9.7%;从业人数最少的是正规部门的非正规就业和城市公益性岗位就业,分别为5.7%和2.5%。另据随机抽样调查显示:87.3%的城市农民工都更换过工作,其中一年更换一次工作的占了56.1%,一年更换两次工作的占了21.6%,一年更换3次及以上的占9.6%。同时,从个别访谈中还得知,有部分农民工是以从事季节性或临时性工作为特点,农闲时节进城务工;还有部分农民工从事的是以项目期限为特点的短工,如建筑业,当项目终结后,他们不得不重新更换工作。

究其原因,其主要是因非正规就业是一种不稳定的、短期性的、季节性的和临时性的就业形式,这也就意味着劳动者就业具有非长期性,主要从事基层工作,职业层次非常低,对从业人员劳动技能要求不高,在劳动力供大于求的情况下劳动力个体之间存在较强的替代性。以上种种原因都进一步加大了就业的不稳定性和失业风险。

2. 劳动合同签约率低,且呈短期化态势

从劳动合同的签订来看,本次随机抽样的结果是:签订劳动合同期限2年及其以上的占4.9%,签订劳动合同期限为1年的占5.4%,签订半年劳动合同期限的占4.4%,以劳动项目完成为期限的占8.7%,签订口头协议的占3.2%,也就是说有劳动合同和口头协议的共计占26.6%,与企业根本没有签订劳动合同的占73.4%;除去2年及以上的占4.9%以外,有21.7%的合同签订率都属于是短期合同,从而导致劳动关系的不稳定性。相对劳动合同签订而言,了解劳动合同内容的城市农民工就更少了,在签订有劳动合同和有口头协议的被调查对象中,还有11.3%的根本不了解劳动合同的内容。究其原因有两个方面。一是用人单位运用其优势地位和劳动力市场供大于求、劳动者求职成本高的客观状况,为了降低劳动力成本和企业用工风险,如不订立书面劳动合同,就可以不给员工缴纳社会保险费、劳动报酬可以由雇主单方确定、工作时间可以任意延长等。同时,随着劳动用工形式的多样化和劳动力流动性的加大,劳动合同短期化的现象越来越明显。另一方面,由于城市农民工本身的文化知识水平不足,根本就不了解劳动合同本身的作用,或是因为迫于生计,他们一般对劳动标准的要求低,大部分人不得不接受较恶劣的劳动和安全卫生条件,也不主动要求雇主签订劳动合同。这种事前不签订劳动合同或签订不平等劳动合同的情况,导致劳资双方的权利和义务不明确,从而使得一些用人单位不支付任何补偿就可以随意解雇劳动者,并且用经常更换工人的办法来压低工资,劳动者出现工伤事故时,用人单位不承担责任,并且容易引起劳动争议。

3. 缺少技能培训及职业晋升的机会

调查结果显示:只有1.4%的被调查者选择了经常参与技能培训,有4.9%的被调查者偶尔参与过技

能培训,两者相加也未超过6.3%。也就是说这部分农民工要想通过参与企业的岗位技能培训提高自身的人力资本价值,其机会或概率是非常少或低的,结果是这部分人只能长期从事低技能、低职位、低收入的工作。究其原因是目前各级地方政府的就业培训仍然主要集中在城市下岗职工的培训工程,对农民工培训并没有采取实质性的措施;而且经营者的逐利本性使其不愿意对这些流动性较强的就业者提供职业培训机会,即便是在企业技术升级要求高技能职工的情况下,企业主也宁愿选择雇用新的劳动力,而不愿意给在岗职工提供培训机会;^[2]同时,这部分群体的经济实力和意识的有限性使其无法通过自力获得职业培训机会,这就在很大的程度上限制了自身就业潜能的发挥。所以,技能的缺失和低收入徘徊也就使他们无奈地丧失了职业晋升的机会。

4. 缺乏劳权保障,劳动标准恶化

我们关于劳动权益保障的调查着重四大内容:工资克扣或拖欠情况、工作时间规定、休假时间和社会保险购买。有关工资克扣或拖欠情况的调查显示:无工资拖欠或未克扣过工资的企业只占9.4%,每年有过1~3次工资拖欠或克扣工资的企业占35.7%,每年有过4次及其以上工资拖欠或克扣工资的企业占54.9%。每天工作时间为8小时及其以下的只占0.5%,(这部分人还几乎都是正规部门的非正规就业群体),每天工作时间为8~10小时的占20.9%,10小时以上的占78.6%。月休假情况的调研显示:每月能休假4~8天的工人仅占3.7%,能休1~4天的有10.7%,几乎没有假期的高达85.6%的比例。购买社会保险的调研显示,由单位和个人共同出资购买社会保险的约占18.7%,有81.3%的被调查者单位根本没有为其购买任何社会保险。究其原因有两个方面。一方面是就业机制不规范。我国现行的法律制度如劳动监察制度、社会保障制度还没有完全覆盖到非正规部门的从业者,非正规就业城市农民工群体同用工者之间的劳动关系往往处在社会有关部门的监督管理之外,而且也缺乏相应的保护机制。^[3]另一方面是现实生活中许多城市农民工与雇主没有签订劳动合同,劳动者与雇主形成的关系既不是劳动合同关系,又不是经济合同关系,^[4]因为我国目前还没有法律来直接调整这种关系,致使农民工在遇到工作条件差、工伤事故频繁、

福利和社会保障待遇缺失等问题时,处于极端不利的地位,很难通过法律手段来保护自己的权益。

5. 工会组织缺失,维权不到位

从我们调查的情况来看,由于劳动关系不规范或不直接产生劳动关系,这部分群体参与工会组织的人数极少,只有2.5%的农民工参与了工会组织,而高达97.5%的城市农民工根本没有参加过任何工会组织。对工会职能的认知情况调查显示:对工会职能了解和了解一点的合计占4.1%,还有95.9%的城市农民工根本不了解工会的基本职能。究其原因是一些非公有制经济企业对建立工会组织和开展工会活动采取不合作态度,与此同时,庞大的城市农民工中也因流动性大,不易被吸收到工会组织中来;甚至大多数非正规企业,如个体经济组织或家庭经济组织,根本不可能成立工会组织,其工会组织和劳动关系缺失是自然缺失;而且多数工会工作也往往受制于经营者,工会活动缺少必要独立性,工会组织不能充分发挥自身的职能作用,在一些严重侵害职工权益的事件中,很少看到基层单位工会组织在维权方面的作为,工人们缺少诉求渠道,劳资关系无协调机制,结果往往导致矛盾激化。

6. 劳动争议处理制度建设不完善,劳资纠纷难以及时化解

调查结果显示:81.4%的城市农民工选择用忍气吞声的方式解决劳动争议,17.1%的选择企业内部调解的方式,只有1.1%的城市农民工选择由劳动争议仲裁委员会调解,0.4%的选择法院。也就是说只有18.6%的农民工在劳权遭遇侵犯时,通过群体采用积极的、合法的方式解决劳动争议。究其原因是我国现行的劳动争议仲裁制度实行的是“一裁两审”的强制仲裁制度,争议处理程序复杂,诉讼化倾向严重,它对于低文化素质、低收入、很少闲暇的非正规就业城市农民工群体来说,成本是比较高的,难以承受。因此,城市农民工群体的权益即使受到侵害,考虑到诉讼成本,他们或选择忍气吞声,或采取怠工、罢工、游行等非规范手段来表达自己的愤怒和争取自己的利益,导致劳资矛盾激化和扩大。

四、创新非正规就业劳动关系调整机制的对策

劳动关系的协调运行是社会关系得以稳定的基

础,就城市农民工的非正规就业而言,由于存在形式的多样化,职业类型的复杂化等特点,其严重阻碍了和谐劳动关系的构建,对此我们提出如下创新非正规就业劳动关系调整机制的具体对策。

1. 健全劳动法律法规体系及制度建设,使其劳动关系逐步规范化

首先,要真正把城市农民工的非正规就业纳入国家发展规划中,从法律、政策上确立其地位,给予必要的政策倾斜,保护非正规就业者权益,建立完善新型的劳动关系;其次,非正规就业中出现的劳资纠纷很大程度上是因为劳动法规不健全、劳动制度缺失造成的,因而,在《劳动法》付诸实施后,要及时调整劳动关系的法律法规,如《劳动关系法》、《劳动合同法》、《社会保险法》、《劳动诉讼法》等,其法律法规的制订与调整要能充分体现现阶段劳动关系的特点,并能适应非正规就业中劳动关系发展的趋势,为城市农民工维权创造一个良好的法制环境;^[5]最后,在社会保障制度建设方面,可依法设计一种适合农民工自身特点的简易社保品种,比照当地法定最低工资水平,采取固定缴费方式,由非正规就业者自愿“购买”,并同时考虑到我国农民工群体的流动性这一基本特征,实现全国社保基金能根据不同城市、地区的工资和物价标准为基准相互流动,形成制度保障城市农民工的合法权益,使其劳动关系逐步规范化。

2. 加强对企业的监督检查,加大执法监察力度

首先是加强监察控制体系的规范化建设,用完善健全的法律法规来约束劳资双方的行为,特别是约束资方侵犯非正规就业城市农民工合法权益的行为,规范其招聘录用、工资发放、薪酬福利、休息休假、合同变动、关系解除等方面行为,使劳资关系能够在公平、公正的轨道上运行。其次是创新机制,加大劳动监察力度。要对企业的欠薪欠费实行综合治理,建立起企业欠薪欠费预警机制,建立起相关部门的联动机制,形成合力监察企业的违规行为。再次是强化职能,推进劳动争议仲裁工作。要从劳资纠纷的源头抓起,构筑解决劳资纠纷的第一条防线。围绕公平与效率的仲裁服务信念,着力畅通劳动仲裁“绿色通道”,通过快速处理、减免费用等措施,维护非正规就业城市农民工的合法权益。最后是落实责任,畅通诉求渠道,完善信访工作制度。

进一步完善劳动争议诉求表达机制,畅通劳动者信访、投诉、举报渠道,使农民工的劳动纠纷得到有效处理。

3. 着眼于建立以劳动合同为依据的劳动关系调整形式

各级地方政府及相关部门应督促和指导各类用人单位做好劳动合同管理工作,将劳动合同的签订、续订、终止、解除、变更实行动态管理,依法维护农民工的权益,劳动合同法工作的重点应该放在劳动合同的签订及其规范治理上,其着力点应该放在以下几个方面。

(1) 明确用人单位是劳动合同主体的原则。推行以签订劳动合同为基础的劳动用工登记制度,不管是微型企业还是个体经济组织,都要明确只要雇佣非正规就业劳动者参与生产,其用人单位都是签订劳动合同的责任主体,不签订劳动合同就是违法。

(2) 根据实际情况,制定和完善适用于非正规就业不同职业类型的劳动合同示范文本,明确非正规部门雇主对劳动条件、劳动标准、劳动内容、工资报酬、职业危害等进行告知的义务;对于已经存在的劳动关系事实但又没有签订书面劳动合同的,除了劳动者有其他意思表示外,均应该被视为签订了无固定期限的劳动合同;劳动保障部门要对不签订劳动合同、违法解除劳动合同的用人单位,加大依法纠正和行政处罚的力度。

4. 改革职业培训制度,提升城市农民工的人力资本

首先,除了继续完善建立城镇下岗人员再就业培训体系外,还应建立健全以职业技术教育为主的多层面的县乡村三级农民职业技能培训网络体系,提高农民工转岗再就业能力;其次是政府还应该通过各种公共中介机构为其提供低收费或免费的教育和培训,普及以面向岗位和培养职业技能应用型人才为目标的职业培训模式,提高劳动技能;最后,针对非正规从业农民工的多质性,就业培训服务不能一个模式,政府应建立专门的培训机构,大力开展“定向”式、“订单”式城市农民工培训,培训工作应以市场需求为导向,采取分类指导的方针,以增强培训的实效性,培训的形式要突出多样性,可采取送培上门、阶段学习、自学与集中学习相结合、学习与工作相结合等灵活方式,努力提升城市农民工

的人力资本。

5. 建立三方协商机制, 切实保护城市农民工的基本权益

建立以劳动双方自主调节为主体, 以劳动合同制度、集体协商及集体合同制度为基本形式, 以政府行政部门、非正规就业工会组织、企业组织三方协商为导向, 对涉及劳动关系的重大问题进行沟通 and 协商, 对拟定有关劳动和社会保障法规以及三方利益调整的重大改革方案 and 政策措施提出建议,^[6] 进一步实现非正规就业劳动关系调整的规范化、法制化。在劳动关系三方协调机制的框架下, 充分发挥各职能部门的作用, 把企业与农民工签订劳动合同、农民工劳动报酬、拖欠农民工工资、农民工养老工伤社会保障等情况作为维护农民工权益的重中之重, 定期或不定期地开展执法检查, 加强监管, 依法查处违法行为, 并形成工作制度, 进一步规范企业用工行为, 切实保护好、维护好农民工的合法权益, 构建和谐劳动关系。

6. 促进非正规就业组织与工会组织的融合发展

以社区公益性组织及其他劳动组织为依托成立工会组织, 对于城市农民工非正规就业群体合法权益的维护具有深远的影响。

(1) 非正规就业劳动组织本身是不具备成立工会组织条件的, 针对城市农民工群体主要集中在社区的特点, 可以以社区为单位组建工会组织, 赋予社区工会组织以基层工会的职责, 直接接受社区的非正规就业农民工参加工会。

(2) 对于广大从事个体经营的劳动者, 其劳动关系的缺失是自然缺失, 探索把已有的个体劳动者协会组织纳入工会组织的办法, 把各级个体劳动者协会以团体会员资格加入工会, 以行业为特点吸纳农民工加入工会组织为其维权。

(3) 对于正规部门的非正规就业农民工加入工会组织的问题, 首先要消除正规部门接受本部门非正规就业农民工加入工会的各种经济和利益关系的限制, 以法律和政策的形式约束正规部门吸纳所有的正式雇佣和非正式雇佣的农民工加入工会组织。

(4) 加快中介组织 (如家政服务行业和劳务派遣机构等) 在政策扶持的情况下向公益性组织转变, 同时促使这些中介组织成立工会组织, 有利于维护

非正规就业劳动者的权益。

7. 逐步完善劳动争议处理制度与强化部门之间的协调, 综合解决农民工维权问题

首先, 通过大众传播媒介宣传城市农民工的基本权利需求, 从而构建合理的社会舆论与道德评价体系, 强化对城市农民工的普法力度; 其次是建立劳动争议处理体制上的“双轨制”, 即改革“先审后裁”模式, 实行“裁审分离”体制, 即指未能和解的当事人不愿或调解机构调解不成的劳动争议案件, 可以由当事人在申请仲裁和提起诉讼之间自由选择, 申请仲裁的不得再提起诉讼, 且仲裁裁决为终局裁决; 已提起诉讼的就不得再申请仲裁, 诉讼实行两审终审制, 有利于非正规就业群体城市农民工节约解决争议的成本和时间。再次是加强司法行政机关和法律援助机构与有关部门的协调力度, 在各自职责范围内做好农民工的管理和服务维权工作, 做到信息互通、工作互动、各尽所能, 更好地实现法律援助、司法救济和行政执法的衔接。最后, 要积极探索农民工多元化维权的新方式, 综合运用行政、调解、仲裁、诉讼等方式解决矛盾纠纷, 最大限度地挽回农民工的损失, 减少诉讼, 降低维权成本。

参考文献:

- [1] 杨河清. 劳动经济学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.
- [2] 江立华. 论城市农民工的平等竞争权问题 [J]. 华中师范大学学报 (人文社会科学版), 2002, (04).
- [3] 罗华荣. 当前农民工就业权益保障问题 [J]. 上海经济研究, 2005, (03).
- [4] 艾春岐. 妥善解决好农民工就业和社会保障问题 [J]. 经济与管理研究, 2005, (01).
- [5] 何文举, 李娜. 农民工城市非正规就业的制度分析 [J]. 湖南社会科学, 2007, (03).
- [6] 杨强. 农民工非正规就业的权益保障缺失及其矫治 [J]. 福建师范大学学报 (哲学社会科学版), 2007, (01).

责任编辑:
杨建伟
校对:

非正规就业劳动关系的调整机制——基于对城市农民工群体的调查

作者: [陈静](#), [何兴贵](#), [金淑彬](#)
作者单位: [成都信息工程学院管理学院](#) 四川成都610102
刊名: [农村经济](#) 
英文刊名: [Rural Economy](#)
年, 卷(期): 2012(12)

本文链接: http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_ncjj201212025.aspx