

主 编 李中元
副主编 李书琴
郭平珍

和谐社会构建中的 农民工权益保护

改革开放以来农民工流动就业政策演变
金融危机对农民工流动就业的影响

农民工流动就业问题

农民工法律援助问题

农民工养老问题

农民工社会保险问题

农民工子女义务教育问题

山西出版集团 山西人民出版社

主 编 李中元
副主编 李书琴
郭平珍

和谐社会构建中的 农民工权益保护

改革开放以来农民工流动就业政策演变

金融危机对农民工流动就业的影响

农民工流动就业问题

农民工法律援助问题

农民工养老问题

农民工社会保险问题

农民工子女义务教育问题

山西出版集团 山西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

和谐社会构建中的农民工权益保护 / 李中元主编. —
太原: 山西人民出版社, 2010.8

ISBN 978-7-203-06910-2

I. ①和… II. ①李… III. ①农民—劳动就业—劳动
法—基本知识—中国 IV. ①D922.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 159924 号

和谐社会构建中的农民工权益保护

主 编: 李中元

责任编辑: 员荣亮

装帧设计: 谢 成

出 版 者: 山西出版集团·山西人民出版社

地 址: 太原市建设南路 21 号

邮 编: 030012

发行营销: 0351-4922220 4955996 4956039

0351-4922127 (传真) 4956038 (邮购)

E - mail: sxskcb@163.com 发行部

sxskcb@126.com 总编室

网 址: www.sxskcb.com

经 销 者: 山西出版集团·山西人民出版社

承 印 者: 太原市力成印刷有限公司

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 6.75

字 数: 124 千字

印 数: 1-1000 册

版 次: 2010 年 8 月 第 1 版

印 次: 2010 年 8 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-203-06910-2

定 价: 28.00 元

如有印装质量问题请与本社联系调换

序

自 20 世纪 80 年代末以来，中国农民中的许多人，毅然抛弃沿袭了几千年的传统生活方式，浩浩荡荡地闯进城市谋生，成为城市里的农民工。这些数以亿计的农民工，以其卓绝的吃苦耐劳和非凡的智慧，为中国经济和社会发展特别是中国的城市建设做出了巨大的贡献。然而，由于种种原因，这些农民工在城市求职和劳动过程中，却被无情地推向城市体制的边缘，这种边缘性特征直接导致了农民工在就业机会、工资待遇、生活条件、社会福利等方面的合法权益不时地被侵害，使他们成为城市边缘的弱势群体。他们在权利上的弱势地位与他们对城市经济建设的贡献形成了巨大的反差，这种反差潜藏着严重的社会问题，如不能逐步有效妥善地加以解决，不仅会对城市的进一步发展造成负面影响，甚至会对整个中国经济和

社会发展造成不可估量的影响。因此,真正依法保障和保护农民工的合法权益已成为中国政党、政府和社会各界普遍关注的重大问题。党的“十七大”报告中明确指出,要“规范和协调劳动关系,完善和落实国家对农民工的政策,依法维护劳动者权益”。可见,对这一问题进行研究是时代向我们提出的重大课题。

我们正是怀着沉重的使命感来研究农民工权益保护这一重大问题的。本课题以农民工生活生存状况为着眼点,对农民工流动就业中存在的问题、农民工法律援助中存在的问题、农民工就业培训中存在的问题、农民工养老保障中存在的问题、女性农民工特殊权益保护问题、农民工子女义务教育问题等多个方面进行了深入的研究、探讨。

在课题的研究过程中,课题组用平等权这一基本的宪法权利,从不同的角度探究了农民工在生产、生活中遇到的问题,并提出了相应的对策。如就农民工在流动就业中存在的问题,提出:第一,加大政策扶持力度,为农民创业、就业创造更多机会;第二,构建城乡平等统一的劳动力就业市场;第三,发展和规范农村劳动力市场,加大对农民工的教育培训;第四,发展农村经济,吸引农民工返乡创业和让更多的劳动力就

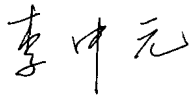
地消化。就农民工法律援助中存在的问题,提出:第一,根本改革我国的户籍制度;第二,推动政府落实法律援助责任,解决农民工法律援助经费保障问题。就农民工养老保障中存在的问题,提出:第一,重新制定农民工在城镇参加保险的缴费基数、缴费比率;第二,充分利用农民工在农村的承包地;第三,加大中央与地方对农民工养老保障的财政投入。就农民工社会保险中存在的问题,提出:第一,可建立不同类型农民工的社会保险体系;第二,可分险种按顺序建立农民工社会保险;第三,应加大对企业为农民工办理社会保险的监督力度、惩处力度。就女性农民工特殊权益保护中存在的问题,提出:第一,可建立女性农民工特殊劳动保护费用的社会统筹系统;第二,加大政府部门对女性农民工特殊劳动保护工作的力度;第三,充分发挥工会、妇联等组织在女性农民工特殊劳动保护中的作用。就我国农民工子女义务教育中存在的问题,提出:第一,全国应设立“教育券”,实行钱随人走的新举措;第二,流入地政府应转变观念,积极接纳农民工子女入学;第三,地方政府应扶持打工子弟学校,监督公办学校;第四,公办学校应完善评价体系,公正对待农民工子女。

我们试图通过本课题研究,能够为农民工权益保

护找到正常途径,为农村劳动力转移和促进城乡协调发展提供前瞻性参考。

也许我们的研究还不够深入,我们的表述还有种种欠缺,但这本书至少是我们关注时代、关注国家民族命运的一种方式。我们将继续肩负我们的责任沿着这一方向深入研究下去,为保护农民工的合法权益、为我国的法制建设,进而为构建社会主义和谐社会做出我们社科人应有的贡献。

是为序。

山西省社会科学院党组书记、院长 

2010年6月

目 录

专题一：改革开放以来农民工流动就业政策演变	1
一、1979—1983 年：严格限制农民流动和进城就业阶段	1
二、1984—1988 年：适度允许农民进入集镇和非农就业阶段	3
三、1989—1991 年：从严控制农民盲目进城就业阶段	5
四、1992—1999 年：引导和调控农民工有序流动和进城务工阶段	7
五、2000 年以来：取消农民工进城就业的不合理限制和维护农民工合法权益阶段	12
专题二：金融危机对农民工流动就业的影响	24
一、关于当前农民工就业问题的现状	24
二、关于农民工就业问题的影响因素	26
三、借鉴英国解决“农民工”就业问题的经验	28
四、针对当前农民工就业问题，提出相应的对策建议	32

专题三:农民工流动就业问题	38
一、我国农民工流动就业研究背景	38
二、我国农民工流动就业的现状 & 问题	45
三、促进我国农民工流动就业的对策	70
专题四:农民工法律援助问题	110
一、农民工法律援助概述	110
二、农民工法律援助现状	114
三、农民工法律援助制度的完善	118
专题五:农民工养老保障问题	124
一、农民工养老保障现状	124
二、实施农民工养老保障措施的必要性	126
三、现阶段农民工养老保障中存在的问题	129
四、建构农民工养老保障问题的对策	135
专题六:农民工社会保险问题	145
一、社会保险概述	146
二、农民工参加社会保险的必要性	150
三、农民工参加社会保险的现状 & 原因	152
四、农民工社会保险完善的法律对策	163
专题七:女性农民工特殊权益保护问题	171
一、我国女性农民工劳动权益受侵害的表现 ...	171
二、我国女性农民工特殊权益保护问题的成因分析	174
三、我国女性农民工特殊权益保护的对策分析 ..	179

专题八:农民工子女义务教育问题	187
一、农民工子女教育问题产生的背景	188
二、农民工子女的入学现状	192
三、农民工子女义务教育中存在的问题	194
四、农民工子女义务教育中存在问题的原因 ...	196
五、实现农民工子女义务教育的对策	198
六、解决农民工子女义务教育的意义	202

后记

专题一 改革开放以来农民工流动 就业政策演变

农民工是我国城乡二元结构体制的产物。改革开放前,国家对农民进城进行了严格的控制,农民几乎没有自由流动到城市的可能。改革开放后,随着经济体制的改革和市场经济体制的建立,国家和政府逐步认识到农村剩余劳动力合理流动的重要性,农村劳动力向城市流动和进城就业政策的演变过程也正是我国经济社会发展变化的深刻反映,是党和政府对农民工现象和农民工问题认识逐步深化的具体体现。以农民工流动就业的政策为主线,改革开放后,我国农民工政策先后经历了一个由紧到松、从无序到规范、由限制歧视到鼓励保护的过程,大致可分为五个阶段。

一、1979—1983年:严格限制农民流动和进城就业阶段

改革开放初期,我国农村实行了家庭联产承包责任制,大大解放了农村生产力,农民开始向多元经济方向发展。但由于计划经济时期形成的发展战略和城乡隔绝的户籍制度及就业体制限制,加上国内农副产品供应不足,远远不能满足劳动力流动的需要,因此,限制农村劳

动力流动和进城就业的文件、政策纷纷出台。

1979年4月,国务院批转国家计委《关于清理压缩计划外用工的办法》,要求对来自农村的临时工、合同工、协议工、亦工亦农人员坚决进行清退,今后不得使用。

1980年,中共中央、国务院在《关于进一步做好城镇劳动就业工作的意见》中指出,对农村剩余劳动力,要采取发展社队企业和城乡联办企业等办法加以吸收,并逐步建设新的小城镇。要控制农业人口盲目流入大中城市,控制吃商品粮人口的增加。要压缩、清退来自农村的计划外用工。确需从农村招工的,要从严控制,须经省(市、自治区)人民政府批准。

1981年,中共中央、国务院在《关于广开门路,搞活经济,解决城镇就业的若干决定》中提出,对农村多余劳动力通过发展多种经营和社队企业,就地适当安置,不使其涌入城镇。对于农村人口,劳动力迁入城镇,应当按照政策从严掌握。农村人口迁入城镇的,要严格履行审批手续,公安、粮食、劳动等部门要分工合作把好关,不要政出多门。要严格控制使用农村劳动力,继续清退来自农村的计划外用工。

1981年12月,国务院又发出了《关于严格控制农村劳动力进城做工和农业人口转为非农业人口的通知》,要求严格控制从农村招工,认真清理企业、事业单位使用的农村劳动力,加强户口和粮食管理。

二、1984—1988 年：适度允许农民进入集镇和非农就业阶段

80 年代中期,我国开始实行有计划的商品经济。由于农业生产率提高,农产品产量大幅度增长,在国家税收和其他政策支持下,乡镇企业迅速发展起来,加上城市开始启动经济体制改革,对农村劳动力的需求增加,为我国农村剩余劳动力的转移和非农就业创造了条件。国家限制城乡人口流动的就业管理制度开始松动,出台了一系列政策和措施,允许农民自筹资金、自理口粮进入城镇务工经商,鼓励到艰苦行业就业和贫困地区的劳务输出,使农村劳动力的转移和流动进入了一个较快增长的时期。这一阶段,以乡镇企业为主体,以小城镇为依托,以“离土不离乡”为特征的就地转移模式是农村剩余劳动力流动的主要方式。

1984 年 1 月,中共中央、国务院《关于 1984 年农村工作的通知》(“一号文件”),允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户。这是农村劳动力流动及就业政策变动的一个标志。

1984 年 10 月,国务院在《关于农民进入集镇落户问题的通知》中进一步指出,农民进入集镇务工、经商、办服务业,对促进集镇的发展,繁荣城乡经济,具有重要的作用,对此应积极支持。凡申请到集镇务工、经商、办服务业的农民和家属,在集镇有固定住所,有经营能力,或在乡镇企事业单位长期务工的,公安部门应准予落户,

及时办理入户手续,发给《自理口粮户口簿》,统计为非农业人口。粮食部门要做好加价粮油的供应工作,可发给《加价粮油供应证》。地方政府要为他们的建房、买房、租房提供方便。乡镇人民政府和村民委员会对其留住农村的家属不得歧视;对到集镇落户的要事先办好承包土地的转让手续,不得撂荒;一旦因故返乡的应准予迁回落户,不得拒绝。

另外,国家允许矿山、建筑、交通运输等艰苦行业和工种使用农民合同制工人或农民轮换工。如1984年6月,国务院在《矿山企业实行农民轮换工制度试行条例》中规定,全民所有制矿山企业所需劳动力,除了技术复杂的工种外,应该逐步实行农民轮换工。类似规定还有经国务院批准、劳动人事部和城乡建设环境保护部发布的《国营建筑企业招用农民合同制工人和使用农村建筑队暂行办法》,劳动人事部发布的《交通、铁路部门装卸搬运作业实行农民轮换工制度和使用承包工试行办法》,铁道部发布的《关于实行农民轮换工制度的暂行规定》等。

1985年1月,中共中央、国务院《关于进一步活跃农村经济的十项政策》(“一号文件”)进一步提出,要扩大城乡经济交往,允许农民进城开店设坊,兴办服务业,提供各种劳务,城市要在用地和服务设施方面提供便利条件。

1988年7月,劳动部、国务院贫困地区经济开发领

导小组《关于加强贫困地区劳动力资源开发工作的通知》指出,将大力组织劳务输出,作为贫困地区劳动力资源开发的重点。按照“东西联合,城乡结合,定点挂钩,长期协作”的原则,组织劳动力跨地区流动。沿海经济发达地区、大中城市的劳动部门要有计划地从贫困地区吸收劳动力,要动员和组织国营企业招用一部分贫困地区的劳动力;鼓励和支持大中型企业与贫困地区建立挂钩联系,共同创办劳务基地,发展长期劳务合作。

但需要指出的是,国营企业招用计划内农村劳动力仍然受到严格限制。1986年7月,国务院《关于国营企业招用工人的暂行规定》中规定,企业招用工人,应当在城镇招收。需要从农村招收工人时,除国家规定的以外,必须报经省、自治区、直辖市人民政府批准。

三、1989—1991年：从严控制农民盲目进城就业阶段

80年代末90年代初,由于治理经济环境、整顿经济秩序以及乡镇企业新增就业机会减少,加上农民收入增长连年下降等原因,农民特别是欠发展地区的农民大量涌入城市,形成“民工潮”,城市的就业、交通、治安、卫生等面临巨大压力。对此,国家除了对计划内农村劳动力继续采取限制政策外,加强了对计划外使用的农村劳动力的清退工作,从严控制农村劳动力向城市转移,加强了对盲目流入城市的农民的管理工作。

1989年3月,国务院办公厅发出了《关于严格控制

民工外出的紧急通知》，要求各地人民政府采取有效措施，严格控制当地民工外出。

1989年4月，民政部、公安部又发出了《关于进一步做好控制民工盲目外流的通知》，要求各地政府采取有效措施，严格控制当地民工盲目外流。

1990年4月，国务院在《关于做好劳动就业工作的通知》中规定，要合理控制农村劳动力的转移，减轻城镇就业负担。对农村富余劳动力，要引导他们“离土不离乡”，因地制宜发展林牧渔副业。要继续办好乡镇企业，开展各种服务业，搞好农村经济，使农村富余劳动力就地消化和转移，防止出现大量农村劳动力盲目进城找活干的局面。对农村劳动力进城务工，要运用法律、行政、经济的手段并做好宣传教育，实行有效控制，严格管理，确定一个时期内城市招用农村劳动力的规划，由劳动部门本着从严的精神负责统一审批，并建立临时务工许可证和就业登记制度，加强对单位用工的监督检查。对现有计划外用工，要按照国家政策做好清退工作，重点清退来自农村的计划外用工，使他们尽早返回农村劳动，严格控制“农转非”过快增长，把“农转非”纳入国民经济与社会发展规划，实行计划指标管理，认真遵照国家有关政策规定审批。对自行规定政策或放宽条件、扩大“农转非”范围的要抓紧进行清理整顿。

1991年2月，国务院办公厅发出《关于劝阻民工盲目去广东的通知》，要求各地人民政府要从严或暂停办

理民工外出务工手续。回乡过节民工,如果没有签订续聘合同,要劝阻他们不要盲目进粤寻找工作。返回工作岗位的民工不要盲目带人到广东。对大量南下在途的民工,有关地区各级人民政府要组织力量,切实采取措施,就地进行劝阻,并及时通报广东省人民政府。

1991年,民政部也作出《关于进一步做好劝阻外流灾民工作的通知》,要求灾民流出区和灾民流入区,要综合运用行政、经济和法律手段,做好防止灾民外流和劝阻劝返外流灾民工作,把灾民外流带来的影响减少到最低限度。对灾区外流灾民,当地一律不得发给救灾款物;对乱开证明、纵容外流的部门,所属上级部门应追究其责任。要把长期盲流同外流灾民区别开来,对前者,应坚决收容遣送;对后者,应讲究方式方法,以免激化矛盾。

1991年5月,国务院发布《关于收容遣送工作改革问题的意见》,明确收容遣送适用对象为“三无人员”,即无合法证件、无固定住所、无稳定经济来源的人员。在执行中,“三无”变成身份证、暂住证、务工证“三证”缺一不可,“三证”不全的进城务工农民被纳入收容遣送对象范围。

四、1992—1999年：引导和调控农民工有序流动和进城务工阶段

1992年邓小平同志南巡谈话后,我国开始实行市场经济体制,经济进入高速增长期,大量农民工涌入城市。据有关部门统计,1993年全国农村外出劳动力约有