

新农村公共服务体系建设丛书

新农村 XIN NONG CUN 就业服务 JIU YE FU WU

江汛清 编著



新农村公共服务体系建设丛书

主编：常曜麟

新农村就业服务

江汛清 编著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新农村就业服务 / 江汛清编著. —北京: 中国社会出版社, 2006. 9

(新农村公共服务体系建设丛书 / 常曜麟 主编)

ISBN 7-5087-1092-4

I. 新... II. 江... III. 农民—劳动就业—基本知识—中国
IV. D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 090660 号

丛 书 名: 新农村公共服务体系建设丛书

主 编: 常曜麟

书 名: 新农村就业服务

编 著: 江汛清

责任编辑: 朱永玲

出版发行: 中国社会出版社 **邮政编码:** 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010) 66051698 **电传:** (010) 66051713

邮购部: (010) 66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京通天印刷有限责任公司

开 本: 140mm × 203mm 1/32

印 张: 6.5

字 数: 135 千字

版 次: 2006 年 9 月第 1 版

印 次: 2006 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 10.00 元

(凡中国社会出版社图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

建设社会主义新农村书屋

总顾问：回良玉

编辑指导委员会

主任：李学举

副主任：翟卫华 柳斌杰 胡占凡 窦玉沛

委员：詹成付 吴尚之 涂更新 王英利

李宗达 米有录 王爱平

政策法规图书编辑委员会

主任：顾金池

副主任：詹成付 佟宝贵 晋保平 陈 甦

委员：涂更新 王英利 李宗达 王杰秀

宋珊萍 薛刚凌 刘 辉 赵 睿

赵一红

新农村公共服务体系建设丛书编辑委员会

主编：常曜麟

成员：（按姓氏笔画为序）

刘 博 江汎青 宋义平 李 勇

苏 惠 陈 健 陈崇林 周 赢

赵川芳 郝 兵 郭春丽 常铁中

曹志勇

总序 造就新农民 建设新农村

李学举

党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的战略部署。在社会主义新农村建设过程中，大力发展农村文化事业，努力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，既是新农村建设取得进展的重要标志，也是把社会主义新农村建设不断推向前进的基本保证。

为落实中央的战略部署，中央文明办、民政部、新闻出版总署、国家广电总局决定，将已开展三期的“万家社区图书室援建和万家社区读书活动”由城市全面拓展到农村，“十一五”期间计划在全国三分之一以上的村委会开展农村图书室援建和读书活动，使两亿多农民由此受益，让这项造福城市居民的民心工程同时也造福亿万农民群众。中央领导同志对此十分重视，中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志作出重要批示：“发展农村文化事业是新农村建设的重要内容，也是农村发展中一个亟待加强的薄弱环节。在农村开展图书室援建和读书活动，为亿万农民群众送去读得懂、用得上的各种有益书刊，对造就有文化、懂技术、会经营的新型农民，满足农民全面发展的需求，将发挥重要作用。对这项事关农民切身利益、事关社会主义新农村建设的重要活动，要精心组织，务求实效。”

中共中央政治局委员、中央书记处书记、中宣部部长刘云山同志也作出重要批示。他指出：“万家社区图书室援建和万

家社区读书活动，是一项得人心、暖人心、聚人心的活动，对丰富城市居民的文化生活、推动学习型社区建设发挥了重要作用。这项活动由城市拓展到农村，必将对丰富和满足广大农民群众的精神文化生活，推动社会主义新农村建设发挥积极作用。要精心组织，务求实效，把这件事关群众利益的好事做好。”

为了使活动真正取得实效，让亿万农民群众足不出村就能读到他们“读得懂、用得上”的图书，活动的主办单位精心组织数百名专家学者和政府相关负责人，编辑了“建设社会主义新农村书屋”。“书屋”共分农村政策法律、农村公共管理与社会建设、农村经济发展与经营管理、农村实用科技与技能培训、精神文明与科学生活、中华传统文化道德与民俗民风、文学精品与人物传记、农村卫生与医疗保健、农村教育与文化体育、农民看世界等10大类、1000个品种。这些图书几乎涵盖了新农村建设的方方面面。“书屋”用农民的语言、农民的话，深入浅出，使具有初中文化水平的人就能读得懂；“书屋”贴近农村、贴近农民、贴近农村生活的实际，贴近农民的文化需求，使农民读后能够用得上。

希望农村图书室援建和农村读书活动深入持久地开展下去，使活动成为一项深受欢迎的富民活动，造福亿万农民。希望“书屋”能为农民群众提供一个了解外界信息的窗口，成为农民学文化、学科技的课堂，为提高农民素质，扩大农民的视野，陶冶农民的情操发挥积极作用。同时，也希望更多有识之士参与这项活动，推动农村文化建设，关心支持社会主义新农村建设。

值此“新农村书屋”付梓之际，以此为序。

二〇〇六年九月

目 录

导 言	(1)
第一章 概 述	(7)
第一节 什么是农民工	(7)
第二节 农民工的产生背景及流动趋势	(14)
第三节 农民工进城方式的选择及职业流动特点	(28)
第四节 进行政策调整以服务于农民工	(33)
第二章 农民工的就业及培训服务	(41)
第一节 农民工的就业状况	(42)
第二节 农民工的培训需求	(48)
第三节 农民工就业培训服务	(51)
第三章 农民工的居留服务	(65)
第一节 农民工的居留状况	(66)
第二节 农民工居留的政策转变	(73)
第三节 农民工居留服务	(80)

第四章 农民工的权益保障服务	(86)
第一节 农民工权益保障状况	(86)
第二节 农民工权益保障措施	(95)
第五章 农民工子女的教育服务	(103)
第一节 农民工子女教育状况	(103)
第二节 农民工子女教育服务	(111)
第六章 农民工服务的展望	(126)
第一节 城市化道路的选择与农民工的未来	(126)
第二节 农民工价值观念的转变意义重大	(132)
附录	
一、国务院关于解决农民工问题的若干意见	(143)
二、农村劳动力转移培训阳光工程项目管理办法 (试行)	(158)
三、劳动和社会保障部关于开展农民工参加医疗 保险专项扩面行动的通知	(163)
四、关于实施农民工“平安计划”加快推进农民工 参加工伤保险工作的通知	(168)
五、中华人民共和国义务教育法	(176)
参考文献	(189)

导 言

改革开放以来，大量农村剩余劳动力从农村进入城市，从小城镇来到大都市。为了求生存、求发展，为了明天能更更好地生活，他们远离自己的家乡、土地、亲人和朋友，来到城市。他们用自己勤劳的双手和智慧，盖起了高楼大厦，建起了公路桥梁，为推动整个社会城市化进程与发展做出了巨大贡献。他们是源源不断地从广袤的农村流动出的最年轻、最富活力、最有创意的打工者，形成了新兴的农民工大军。

这支大军为中国的发展做出了巨大的贡献。首先，他们为中国经济的持续发展提供了充裕的廉价劳动力，使中国的经济发展在低水平上起步，并迅速得到发展。农民工进城在建设城市、繁荣城市经济的同时，推动了经济结构的大调整、城乡经济的大发展。大批农村劳动力进城务工就业，丰富了城镇的劳动力资源，弥补了城市劳动力供给的结构性不足，有效地抑制了劳动力成本的上升速度，为发挥我国劳动力资源优势，提高企业的竞争力做出了重要贡献，同时也为城镇产业的技术升级和二、三产业的发展创造了有利条件。城市的林立高楼、宽阔大道、繁荣商业、旺盛人气，四通八达的水陆交通网络等一切新景观、新气象，都凝聚着广大农民工的汗水和智慧。据测算，目前全国平均每个农民工每年创造的 GDP 是 2.5 万元，

1.2 亿农民工创造的 GDP 就是 3 万亿元，相当于 2004 年全国 GDP 的 23.1%。

其次，农民工通过自己的努力走出了解决农村剩余劳动力的新路子，为新一代农民的崛起积淀了厚重的社会财富和经济基础。农民工外出打工，开阔了视野、提高了素质，已经成为社会主义新农村的建设者。外出务工的农村劳动力，大多年龄在 16~35 岁，受过初中以上文化教育，各方面素质基础较好，是农村中的“精英”。他们自谋新路，从相对封闭的农村走向比较开放的城市，在与现代化大生产相融合的过程中，提高了他们的组织意识、生产技能；在与现代城市生活相融合的过程中，开阔了他们的人生视野、改变了他们的生活方式。在积累了一定的资本和经验以后，不少人萌动了创业的冲动。他们有的在落地地成了当地企业的骨干，有的自立门户当上了“老板”，还有的一旦时机、条件成熟，就带着资本、技术和多年形成的商业网络，回到自己的家乡经商办厂，扩大非农就业，发展当地经济，成为播向家乡工业化、城镇化和现代文明的种子，以一种新的方式回报家乡父老的养育之恩。

我国是一个农民占人口总数 80% 以上的农业大国，70% 以上的人口从事农业生产；农产品的自给率特别高，70% 以上的农产品由农民自己消费，农产品的商品率不到 30%。而美国农业人口比例是 7%，台湾地区是 15% 左右。经过改革开放二十多年的努力，目前从事农业的人口已经大大降低。许多专家称，我国的农业人口跌到 25% 左右应该不是那么困难的。降低农业劳动者的人口数量并不是简单地将农民赶出农业，而是要通过发展经济，提升整体产业水平，其中特别是要通过提高农业劳动生产率来降低农业对劳动力的需求，并通过产业发展与产业结构调整来吸纳农村剩余劳动力。世界银行和经合组

织等著名机构都认为，农村人口的城市转移是无法避免的。美国和欧洲都经历过类似的过程，时间长达一个世纪甚至更久，给社会及文化领域造成巨大影响。经合组织的农业问题专家安德烈·克维钦斯基指出：“在未来 15 到 20 年内，中国城市人口的比例将达到 60%。”他还认为，30 年后中国农业人口的比例将下降到劳动力人口的 15% ~ 10%。日本和韩国的经验表明，“如果进展顺利，农业人口比例可以下降到 5%”。事实上，通过经济发展自然合理地实现农村剩余劳动力的城市转移，是一条艰难的路，甚至是一条漫长的路。但中国改革实践证明，比之西方国家，我们的路程一定要短得多，历时一定要少得多，速度一定要快得多。农民工在流动中寻找着方向，在寻找中实现着自己的价值。

第三，农民工在城乡沟通环节上发挥着纽带作用，从信息、商品、生产、生活等领域为中国消除城乡隔膜，缩小城乡差别，打通城乡界限做出了贡献。农民工将城市生活的新观念，市场经济运行中的新规范，带回了农村。农民工，在很大程度上具有双重品格，他们是农业劳动者身份，但又从事非农产业的生产，亦农亦工，甚至名农实工。他们与农村的血缘家庭纽带，使他们成为城市与农村最为紧密的联系者。特别是进入网络经济时代，由于农民工的出现，城乡互动获得空前发展。这种互动，由于农民工的介入，变得不同于以往任何时期，因为它是利益联系紧密的，内在的，甚至在很大成分上带有血缘关系的。与此同时，农民工成为中国农村社会脱贫的主力军，在反贫困的战斗中，农民工是一支真正的自救队伍。全国平均推算，每个农民工一年的收入是 5444 元，农民外出就业的收入已经占到当年农村人均纯收入的 1/3，并且呈持续增长趋势。这不仅为农民提高家庭收入、改善生活提供了条件，

还增强了农民自身对农业的投入能力，为改善生产条件提供了可能。大批农村劳动力外出就业，不仅为城市发展增添了新鲜血液，而且为缓解农村资源承载压力、形成适度规模经营、加快农业现代化和提高农业劳动生产率、为农村建设全面小康社会创造了条件。目前，我国约有两亿多的农村劳动力转向非农产业和城镇就业，改变了以往农村单一的就业结构，使大批农村富余劳动力找到了新的就业空间，农民收入的增长因此获得了新的渠道。此外，大量农民工进城冲击着城市消费，已经改变了并继续改变着城市消费规模、消费结构与消费水平。如此庞大的人群进城并居住下来，每日都发生着消费，每日都要有衣食住行，使得城市的消费规模得到巨大的扩展。凡是农民工进城的地方，增加了对住宅的需求，食品供应与餐饮业也迅速扩展，服装、日用品与普通交通工具的需求也随之增加。接下来，便是对教育、文化娱乐等精神产品的需求。与此同时，政府也加大了公共产品的供应量。这在整体上，对城市现在的消费结构进行了大的硬性调整。宏观上，普通消费的比重加大了，平均消费水平可能降低，但消费的品类与项目也愈益丰富多彩。同时，一种活生生的消费文化也冲击着城市生活。仅仅从绿色食品的角度来看，也很难说农村式的消费进城是对消费水平的平均下滑，从另一个角度看可能是对已有消费的清洗，使之更接近大自然，使之剔除由于所谓现代化生活方式带来的各种污染。生活在城市中的农民工，尽管是流动的，短期的，临时的，但从整体与长远的角度看，总有一个日益增长的固定居住人数在城市滞留下来。从辩证的角度看，个体的变动的人口组成了整体的固定人口。全国主要中心城市，珠三角，长三角，环渤海，中国最主要的三大城市群，改革开放以来城市人口不断翻番，来自全国各地农村带着梦想的年轻人，一批批地

转变为新一代的城市居民，城与乡的界限在农民工的生活中逐渐淡化。

从第一次人口普查到第四次人口普查，我国乡村人口的数量在净增加。但自第四次人口普查之后，乡村人口的绝对数量却开始减少，这既表明农村人口向城市流动速度的加快，也表明我国城市吸纳农村人口能力的增加。如果把人口城市化视为现代化的一个重要指标的话，那么，我国的现代化水平明显提高。自 2000 年开始，我国部分大城市和绝大多数的中小城镇，开始进行户籍制度改革。到 2001 年年底为止，我国各大城市，基本都对原有的户籍制度进行了程度不同的改革，放宽了农村居民转变为城镇户口的政策限制。即使是北京和上海这样的大城市，户籍制度的改革也拉开了序幕，河南还率先在全国废除城乡户籍的区别。户籍制度的改革，在很大程度上预示着我国未来人口城镇化的速度将呈加速度趋势。预计到 2020 年，中国城市人口可能将从 2005 年年底的 5.02 亿增加到 8 亿。几亿农业人口向非农产业转移，逐步改变中国城乡二元经济结构的状况，是世界历史上规模最大的深刻的社会转型过程。

最后，农民工在中国市场化的进程中起到了独特的作用，他们也在这一进程中磨炼了自己，展示了形象。没有农民工进城，就没有今天的市场化现状。从最直观的视野观察，大量农民工来到城市打工，形成并繁荣了劳动力市场。没有劳动力市场就等于没有市场，没有市场经济。劳动力市场与资本市场，是市场经济资源配置的两大支柱，犹如车之两轮，鸟之双翼。农民工的收入，最终不是消费在城市市场就是寄回家消费在农村市场，这从总体上大大提高了居民的有效需求。农民工的廉价、低工资，将中国商品成本降到最低，成为中国商品进入国际市场的杀手锏。农民工在整个打工领域，都承担着最苦、最

脏、最累、最危险的活计。虽然在市场经济中可以通过交易得到这种劳动者，但是，农民工却并没有因为这些活计的艰苦与危险而得到更多的报酬，他们由于生计的需求仍默默地在这领域辛勤地付出，他们任劳任怨的工作态度得到了社会的肯定。但是，残酷的事实却在警醒人们：这些劳动者在一些地方遭受着精神和物质的双重剥夺。

一方面，打工者作为新型劳动者为当今社会创造了极大的物质财富；而另一方面，他们所付出的劳动与他们所得到的待遇却极不成比例。于是，这些劳动者成了社会的“弱势群体”。这里所谓的“弱势”是指他们在社会经济、文化、教育、信息等各方面所受到的不公正的待遇，而不是说打工者群体天生就是“弱势群体”。目前，在一些大城市的郊区已形成了为数众多的大小不等的农民工聚居区，这些聚居区大者容纳一万人以上打工者，小则几百人、几千人。这么多人口的聚集，也显示着巨大的社会服务需求。

从历史的角度看，改革中由于经济发展引起的产业发展、农业现代化发展、经济结构调整以及制度安排而出现的农民工现象，会在经历一个历史时段后而逐步消失。农民工最终会发生分化，其中绝大部分人会成为城市产业工人，只有少部分人会回归农民。这一个历史过程，至少会大约持续半个世纪。在这一历史发展进程中，农民工的特殊处境与社会急剧变革的冲突会时有发生，为农民工提供所需要的社会服务，能够对这一群体的生存提供切实有益的帮助，为这一群体在社会上更好地发挥它的作用梳理出适当的渠道，对和谐社会的建设将起到至关重要的作用。

第一章 概 述

据国务院研究室最新发布的《中国农民工调研报告》显示，我国外出农民工数量为 1.2 亿人左右，如果加上在本地乡镇企业就业的农村劳动力，农民工总数大约两亿人。其中，男性占 66.3%，女性占 33.7%，初中文化程度的占 66%。全国农民工中 16~30 岁的占 61%，31~40 岁的占 23%，41 岁以上的占 16%，农民工的平均年龄为 28.6 岁。他们平均年龄比较年轻，也是农村劳动力中受教育程度比较高的群体。他们思想活跃，向往城市生活，有强烈的外出就业冲动，也较容易适应现代工业生产要求，但是总体素质仍然偏低，多数只能吃“青春饭”，从事简单体力劳动。那么，这究竟是一个什么样的群体？

第一节 什么是农民工

农民进城做工，已经成为我们时代的大潮流，成为与我们实现工业化和城市化并行的社会发展大趋势。“农民工”，是一个约定俗成的叫法。从严格意义上讲可能是当今中国内地最令人无奈的一个概念。曾有人呐喊为“这个不伦不类的‘农民工’更名”，也有人呼吁应废止“农民工”称呼。但要更换

农民工的叫法，不仅文化成本太高，事实上根本做不到。问题不是叫什么，而是给他赋予什么内涵。

一、农民工的内涵

农民工，又称进城务工人员、外来民工、外来务工人员等，通常简称农民工。严格说来，农民工涵盖的范围较广，既包括“离土不离乡者”的乡镇企业工人，“不离土也不离乡者”、“不离土却离乡者”的农场或种植大户的雇工，也有“离土又离乡者”的进城农民工。其中以进城农民工的人数最多、影响最大，并形成了独特的“农民工”群体。这里我们要谈的也主要是这一群体。

农民工这一社会阶层对经济社会做出了巨大贡献。他们是当今中国经济社会中牵扯社会关系最为广泛的，在改革中地位发生变化最明显的，以劳动为资源对中国经济发展贡献最大的劳动阶层。据有关方面统计，现阶段农民工总数已逾 1.2 亿，直奔 1.5 亿，已成为中国产业大军的主力：占全国加工制造业总人数的 68%，占建筑业的 80%，占第三产业的批发、零售、餐饮业的 52%。现今中国农村，80% 的家庭有人在外打工，这意味着有七八亿人与农民工有直接经济关系，加之农村家庭与城市家庭的亲情联系，在当代中国有十亿以上的人口关系着农民工！改革开放将中华民族的经济提升到了一个新水平，中国成为世界上第四大经济大国。农民工为中国的 GDP 贡献了大约四分之一的份额（2004 年），为经济发展付出的巨大代价，与他们获得的微不足道的回报相比，不相称。中央连续发的“一号文件”，在农村取消农业税，在某种意义上解读，就是为消除这种不公平所做出的重大政策努力。2006 年全国人大会议上，温家宝总理多次重点提到三农问题，并保证在建设

社会主义新农村中将有更多的财富进入农村。这无疑是一则令人兴奋的消息。

但是，农民工这种称谓由于与被烙上千百年遭受歧视性待遇的农民身份紧密相连的原因，因而直到今日在中国社会中仍然无法摆脱遭受歧视的命运。虽然多年来很多人都在尽力为农民工寻找一种新的称谓来试图摆脱歧视性的烙印，但都由于缺乏法律、法规的支持而不能如愿，农民工遭遇歧视性待遇仍旧随处可见。为此，《国务院关于解决农民工问题的若干意见》提出了解决农民工遭遇歧视问题需做的七个方面工作：（1）抓紧解决农民工工资偏低和拖欠问题。（2）依法规范农民工劳动管理。（3）搞好农民工就业服务和职业技能培训。（4）积极稳妥地解决农民工社会保障问题。（5）切实为农民工提供相关公共服务。（6）健全维护农民工权益的保障机制。（7）促进农村劳动力就地就近转移。这是近年来针对解决农民工遭受歧视性待遇而影响社会稳定最具力度的举措，但要把它化为现实，需要有相应的跟进措施和方法。

要改变对农民工的歧视性待遇，需从根本观念上改变，从思想认识上消灭农民工的原始身份（农民）在整个社会中的不平等地位问题。

2006年出台的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》中，仍用农民工这一称谓。对此，国务院研究室负责人在答记者问时表示，《意见》采用“农民工”称谓，是经过反复研讨斟酌、听取多方面意见后确定的。缘由是：（1）采用农民工称谓，既能包括进城务工的农民，也能包括异地或就地转移到乡镇企业就业的农民；（2）农民工是中国工业化、城市化过程中的特殊群体，将在一个相当长的时期内存在；（3）这一称谓已经约定俗成，比较准确，比较贴切；（4）党中央和国