

■ 主编 / 林 凌 郭晓鸣

城市化进程中的 农民工问题研究

CHENGSHIHUA JINCHENG ZHONG DE
NONGMINGONG WENTI YANJIU

四川出版集团 · 四川科学技术出版社

城市化进程中的农民工 问题研究

主编 林 凌 郭晓鸣

四川出版集团·四川科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市化进程中的农民工问题研究/林凌,郭晓鸣主编. - 成都:
四川科学技术出版社,2008.5

ISBN 978 - 7 - 5364 - 6440 - 7

I. 城… II. ①林…②郭… III. 农民 - 城市化 - 研究 -
中国 IV. D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 006539 号

城市化进程中的农民工问题研究

主 编 林 凌 郭晓鸣

责任编辑 张 蓉

封面设计 韩建勇

责任出版 周红君

出版发行 四川出版集团·四川科学技术出版社

成都市三洞桥路 12 号 邮政编码 610031

成品尺寸 210mm × 146mm

印张 6.5 字数 180 千

印 刷 郫县犀浦印刷厂

版 次 2008 年 5 月成都第一版

印 次 2008 年 5 月成都第一次印刷

定 价 20.00 元

ISBN 978 - 7 - 5364 - 6440 - 7

■ 版权所有·翻印必究 ■

■ 本书如有缺页、破损、装订错误,请寄回印刷厂调换。

■ 如需购本书,请与本社邮购组联系。

地址/成都市三洞桥路 12 号 电话/(028) 87734035

邮政编码/610031 网址:www.sckjs.com

代序

中国农民的造城运动

城市化是人类由农业社会演进到工业社会的伴生物。城市化的基本含义,是绝大多数从事农业劳动和居住在农村的居民,逐步变成从事工业等第二产业和从事服务业等第三产业的城市居民;少数从事农业的居民生产和生活方式也实现了工业化和城市化。

根据上述简明的定义,人类社会的城市化运动,本质上是一个农民造城运动。世界上本来没有城,本来没有市,也本来没有市民,城、市和市民都是由农民造出和转化而来的。当然,城市(城堡)的形成还有其他方面的因素,如政治因素、军事因素,城市的形成还可追溯到三四千年以前,但造城者都是农民和没有人身自由的奴隶。即使在今天,当我们考察中国城市居民的出身时,他们和他们2~3代前的祖辈大多是农民。

18世纪的英国产业革命,催化了城市化的进程。因为机器大工业需要把各种生产要素和必要的外部条件集中起来,如就近的专业化协作,统一提供的电力和交通、通信,工人能集中居住、生活和工作,有物资供应和商业销售网络,有银行等金融机构,等等。从而,产生聚集效益。而这一切,只有城市才能做到。于是,以工商业为主的城市蓬勃发展起来,从此,发达国家的城市化进入快速发展时期。到20世纪末,原

来的农民绝大多数变成了城市居民,城市化率达到 75% ~ 80% 以上,在美国,从事农业的农民只占总人口的 2% 了。我国的理想目标之一是缩小和消灭城乡差别,而现在美国已经做到。

发达国家的工业化和伴随而行的城市化,主要依托于四个因素:一是科学技术的革命;二是完成了原始积累的资产阶级;三是剥削和掠夺殖民地、半殖民地的财富和劳动力,四是本国农村破产流向城市的农民。

新中国在成立之前,发达国家实现工业化、城市化的前三个条件都不存在,仅有的是殖民者资本、官僚买办资本和少量软弱的民族资本,以及从农村破产流向城市的贫苦农民。到 1949 年,中国的现代工业仅占 GDP 的 10% 左右,城市化率不足 10%。

新中国成立以来,从 1952 年就开始推进社会主义工业化建设。在当时的条件下,工业化需要原始积累,需要技术装备,需要城市的发展,但我们在这些方面都是很困难的,只有自力更生和求助外援。在这种情况下,经过土地革命洗礼的农民,承担起了工业化主力军的角色。他们在工农业产品不等价交换形成的价格“剪刀差”中提供了 6 000 亿 ~ 8 000 亿元的工业化资金,用大量农副产品偿还了苏联援助的技术装备贷款,在统购统销的体制下为城市提供粮食和副食品,以很低的工资从事工业劳动和工业基地的建设,新建了 61 个工矿城市,建成了大量铁路、公路,而劳动在农村的广大农民却过着贫困的生活。到上世纪 70 年代末中国宣布建成相对独立完整的工业体系和国防体系、有了“两弹一星”的时候,中国农村还有 2 亿人口处在贫困线上。后来的研究者总结这一时期的中国工业化、城市化的模式和经验教训时用了三个概念:一个是把工业化称为“狭义国家工业化”,意思是说,“一方面是工业在国民收入中所占份额达到 46% 以上,另一方面却有 80% 的农业劳动者从事农业生产。”其实质是借助工农产品价格剪刀差,依靠众多低收入的农民建立起了一个相对独立完整的工业体系。另一个是把城市化称为“逆城市化”,意思是说,政府用户籍制度、粮票制度等行政手段,限制农民进城,同时用行政手段动员城市居民、特别是干部和知

识分子下放、知识青年上山下乡,违背了客观规律,阻碍了城市化进程,到1978年30年时间,城市化率仅达到17.92%。再一个是把二者造成的严重后果称为“低收入水平工业化陷阱”。意思是说,国民经济具有工业化之名,却缺乏工业化之实,广大人民群众从所谓工业化中所得实惠甚少。这三方面的理论性概括,集中地说明,改革开放前的30年,中国的工业化和城市化绝大多数农民虽然没有直接参与,但正是他们,为这一时期中国工业化和城市化做出了最大的牺牲和最大的贡献。

改革开放以来,我国工业化的进程大大加快,全国已处在工业化的中期阶段,东部已进入工业化的起飞阶段,西部大开发战略的实施,标志着西部迈出了工业化的新步伐。党的十六大提出的新型工业化道路和2020年基本实现工业化的奋斗目标,为加快我国工业化和现代化指明了方向。

在我国工业化进程加速的同时,一个中国历史上前所未有的、波澜壮阔的农民造城运动在中国大地上形成高潮。

这个造城运动是在冲破传统体制和政策的束缚下形成的。它动员了全国2亿以上的农业劳动力,涉及6亿以上的农民,遍及全国31个省市,从两个主要方面展开:

一个方面是,有1亿多农民冲破了不准他们在农村从事工业和其他非农产业的束缚,就地举办第二、第三产业,即邓小平誉为“异军突起”的乡镇企业。随着乡镇企业的快速发展,对供电、供水、供气、交通、通讯、金融、信息、流通等提出了集中供给的要求,农民用自己的积累开展了造城运动,一大批小城镇迅速崛起,乡镇企业向小城镇集中,约有1.5亿农民由农民变成工人、商人,变成城市居民,有力地促进了我国农村城市化的进程。县城和一批乡镇成了小城市和微型城市。这是中国农民造城运动取得的重要成果。

另一个方面是,有超过1.2亿农民冲破了不准他们进城的粮票和户口等限制,远离家乡,潮水般地涌向东南沿海地区和全国的大中城市,形成全国性跨省流动的浪潮。他们不是迁移定居,而是每年进行一次大规模的流动,形成中国特有的、由中央政府调度的“春运”景观。

这1.2亿人所从事的是工业、建筑业和其他非农产业的劳动,但没有取得工人的身份,而是约定俗成地称他们为农民工。按广东的称呼,男性叫打工仔,女性叫打工妹。这些称呼的背后隐藏的是,他们和城市的其他劳动者不同,是一个非正式的、非固定的、收入低廉的、无城市户口、无城市居民待遇和社会保障的、多数还要返回农村的人群,但他们并没有在乎这些,而是年复一年地走他们自己的路。

这一场延续20多年的农民大流动,带有很强的自发性、革命性和建设性。

所谓自发性,是指这一场牵动全国数千万人的大流动,不是政府发动的,也不是20世纪60年代大三线建设那样,在党中央的号令下有序推进的,更不是像过去山东人“闯关东”、山西人“走西口”、广东人“下南洋”,在当地活不下去,或逃荒、逃难而外流的,而是在东南沿海、大中城市改革开放大潮和政策的吸引下,为增加自己的收入,改善自己的生活,实现自己的人生价值,自发地采取行动的。他们没有要求也没有取得政府的任何资助,完全依靠自己的积蓄和借贷,甚至冒着很大风险到特区和其他地区去“闯世界”。从这个角度看,这场流动又是自觉的。有些人曾说这是一场盲流,应当阻止;实际上这是一场中国工业化、城市化的历史潮流,是无法阻挡的。

所谓革命性,是指这一场大流动,是数千万人起来挣脱传统体制和制度的束缚而采取的改革行动。我国传统体制造成的严重后果之一,就是用人身所有制、户籍制、口粮制等强制性制度,把劳动者(包括脑力劳动者)束缚在一个狭小的区域、单位和企业天地里,使他们不能自由流动,不能自由择业,不能经风雨、见世面,从而也就不能充分发挥他们的才能。东南沿海率先改革开放,给了人民一个展示自己才能、提高自己地位、增加自己收入的大好机遇,于是传统体制和制度设下的堤坝,就再也不能阻挡人们对东南沿海地区的向往,一个个被流动的大潮冲决坍塌。现在,对流动者来说,户口在哪里已没有什么重要;口粮有钱就可买到,已不再是迁移的障碍;对所有制身份,是全民,是集体,是私营,还是个体,年轻人已不再讲究;就业的双向选择已开始形成习惯,

打工仔炒老板“鱿鱼”者也屡见不鲜。这一变迁,包括思想观念的变迁,如果没有这场群众性的大流动是不可想象的。

所谓建设性,是指数千万人流向东南沿海和全国其他地区,不是流窜,不是觅食,不是“淘金”,而是建设。深圳由一个边陲小镇,仅用十几年的时间就变成一座拥有1400万人口的现代化的大城市,是靠移民建设起来并由移民来运转的;连续十余年的华东铁路大会战,是靠农民工来建设的;发达的东南沿海水、陆、空交通设施和网络,是由民工来修造的;大批工厂是由流向东南沿海的打工仔、打工妹建设起来并从事生产劳动的;上海浦东这个开发开放的后起之秀,同样凝聚了大批劳动大军的心血。人们从实际中认识到,从沿海地区建设的资金积累来看,农民工是原始积累的重要提供者;从城市化的角度来看,农民工是大中小城市的重要的造城者;从体制改革来看,农民工是旧体制的冲击者和新体制的建设者;从对内地发展的影响来看,农民工是开放意识、市场观念、技术和管理经验的传播者,也是内地发展资金的供应者。现在完全可以这样说,没有民工潮,没有东南飞的“孔雀潮”,也就没有东南沿海地区的工业化和城市化的高速发展。

除上述三性外,今天中国的民工潮还有一个特性,就是对外国投资者的吸引力。当前中国又像20世纪80年代初期那样,面临一个世界性产业转移的重大机遇期。许多发达国家和地区的成熟产业,如IT产业、家电制造业、汽车制造业、石化工业等,都在向中国转移。他们转移的重要目的之一,就是要利用中国的廉价劳动力继续制造这些产品,既在中国市场销售,更为重要的是以低成本的产品从中国向国际市场出口,获取巨额的劳动力成本的差价,攫取更多的利润。没有这批农民工大军,对外资也就失去了吸引力。

在中国全面建设小康社会、基本实现工业化和大幅度提高城市化水平的过程中,农村发展工业,建设小城镇,农民到外地打工,继续建造新城市,将是中国长期存在的现象。这种现象将延续数十年或更长的时间,直到一座座特大城市、大城市、中等城市、小城市、微型城市及其网络在全国大地上密布起来,直到大多数农村人口成为城市人口,农村

居民的生产和生活方式也实现现代化,从而把现在存在的巨大的城乡差别和工农差别消灭在城市化进程之中。如果这种判断是正确的,那么政府的政策就需要不断改进,使民工潮和农民进城的种种问题逐步得到解决,一切歧视民工的现象都得到纠正,使中国的城市化运动健康地向前推进。

林 凌

2007 年 11 月于成都

目 录

第一章 中国城市化进程中的农民工问题概述.....	1
一、中国城市化的历史过程和基本态势	1
(一)中国城市化发展的历史过程	1
(二)中国城市化道路的主要特征	4
(三)中国城市化发展的基本态势	8
(四)中国城市化道路的国际比较	9
二、中国城市化进程中农民工问题概述.....	11
(一)中国农村劳动力社会流动的历史回顾	11
(二)城市化进程中农民工产生的制度背景	12
(三)城市化进程中农民工的基本性质	13
三、农民工生存状态与流动方式演变.....	14
(一)农民工大规模流动的基本动因	14
(二)农民工的行业与区域分布	15
(三)农民工的生存状态分析	16
(四)农民工流动的基本走势与主要特征	18
四、农民工流动的社会经济效应分析.....	20
(一)推进农业现代化发展	20
(二)加速工业化和城市化进程	21
(三)拉动城乡基础设施建设和完善公共服务系统	21
(四)构建新的城乡融合机制和区域协调发展机制	22
(五)强化政府公共职能和促进社会结构良性互动	22

五、城市化进程中农民工问题的主要表现及其根源·····	23
(一)农民工问题的主要表现·····	23
(二)农民工问题产生的根源·····	25
六、解决城市化进程中农民工问题的政策创新与制度建设·····	27
(一)劳务输出产业化的主要政策突破·····	27
(二)化解农民工现实矛盾的系统性政策设计·····	27
(三)推进农民工职业化和市民化的制度安排·····	29
第二章 城市化进程中的农民工职业化问题·····	31
第一节 农民工职业化的含义及特殊性·····	31
一、职业化的基本含义·····	31
二、农民工职业化的特殊性·····	33
第二节 进城农民工就业分类和职业化水平评价·····	34
一、农民工就业类型·····	34
二、农民工职业化水平评价·····	36
第三节 进城农民工职业化的就业制度建设·····	42
一、农民工就业制度现状·····	42
二、农民工职业化的就业制度建设·····	43
第四节 进城农民工职业化的中介服务体系建设·····	45
一、农民工职业化培训机构·····	45
二、政府主导型的就业中介机构·····	46
三、市场化的职业介绍所·····	47
第五节 进城农民工职业化的社会保障体系建设·····	47
一、农民工社会保障现状·····	47
二、农民工社会保障体系建设的难点与创新·····	48
三、农民工社会保障体系建设基本内容·····	49
第六节 进城农民工职业化的政策和法规体系建设·····	52
一、现行法规体系设立情况·····	52
二、政策和法规体系的创新及构建·····	53

第三章 城市化进程中的农民工市民化问题	55
第一节 城市化进程中农民工市民化的基本含义	55
一、农民工市民化的含义	55
二、农民工市民化的本质	59
三、农民工市民化程度的量化指标	61
四、农民工市民化的必要性	63
第二节 城市化进程中农民工市民化存在的问题及原因分析 ...	66
一、农民工市民化存在的问题	66
二、农民工市民化存在问题的原因分析	68
第三节 城市化进程中农民工市民化的政策突破	71
一、确立推进农民工市民化的总体思路	71
二、以制度创新为动力推进农民工市民化	73
三、实施教育培训优先的农民工市民化策略	75
四、注重促进农民工市民化的重点选择	76
第四章 城市化进程中的农民工政治权益保障	79
第一节 农民工政治权益保障问题的提出	79
一、农民工公民权的重大现实意义	79
二、农民工政治权益的研究现状	82
三、农民工政治权益研究的重点和意义	84
第二节 城市化进程中农民工政治权益的发展、困境和根源	88
一、农民工发展的社会政治效应	88
二、农民工公民政治权益的现状和问题	92
三、农民工政治权益受损的危害	95
四、农民工政治权益缺失的社会生态根源	98
第三节 城市化进程中保障农民工权益的政治途径	100
一、城市化进程中政府对农民工权益认识的演变	100
二、农民工政治权益的保障主体是政府	102

三、西方政府在农村劳动力转移方面的经验	103
四、政府对农民工公民权保障的实践	106
第四节 农民工公民权益的政治保障路径选择	109
一、加大对宪法公民权的宣传与实施	110
二、增强农民工公民权的经济保障	110
三、从社会救助向社会保障转型	111
四、推动农民工自治组织的发展	112
五、尽快把农民工纳入现行政治体系	112
六、切实保障农民工选举与监督权利的实现	113
第五章 城市化进程中的农民工法律保护	114
第一节 二元化背景下农民工接受差别法律待遇	114
一、选举权和被选举权的行使受到制约	115
二、劳动就业权的行使缺乏保障	116
三、社会保障权利落实不力	117
第二节 农民工法律保护不断进步	118
一、选举权和被选举权日趋完善	119
二、自由居住、迁徙权逐步享有	119
三、社会保障等权利正在落实	122
四、医疗救护制度不断改革	123
五、就业、劳动权行使范围扩大	123
六、农民工子女受教育权受到重视	125
七、接受司法公平保护权	125
第三节 以平等权为核心保护农民工法律权利	128
一、落实农民工平等权的宪法保障	130
二、确保农民工享受同等的劳动权利和就业机会	131
三、坚决保护农民工子女平等受教育权	132
四、城乡居民社会保障权利逐步平等	134
五、农民工新型养老保险权利得到普遍实现	135

六、对农民工落实司法平等保护	135
第六章 进城农民工留守家属的生存状态研究	138
第一节 农民工留守夫(妻)生存状态	138
一、夫妻外出打工影响家庭稳定	139
二、留守夫(妻)承担着繁琐的家务和沉重的生产	140
三、留守夫(妻)的脆弱婚姻	142
四、留守夫(妻)压抑的情感	144
第二节 农民工留守子女生存状态	145
一、留守儿童的行为方式	145
二、留守儿童生命完全状况	147
三、留守儿童的心灵状态	148
第三节 农民工留守老人生存状态	150
一、留守老人的生活纪实	150
二、农村社会的痼疾	152
三、养老模式的主要类型	157
第七章 建立农民工培训的长效机制	160
第一节 我国农民工培训的基本动因	160
一、新形势下农民工流动发生重大变化	160
二、农民工流动重大变化的主要成因	162
三、农民工培训的必要性	163
第二节 四川省农民工培训的现状和特点	164
一、四川省农民工流动现状特点	164
二、四川省农民工流动面临的主要挑战	167
第三节 四川省农民工培训的创新和实践	168
一、在实施项目管理中创新培训方式	169
二、打造培训和就业一体化管理体制	170
三、强化品牌和特色建设	171

四、整合提高教育资源利用效率	172
五、增强培训输出组织化产业化程度	173
六、建立多元化资金投入管理机制	174
七、满足不同层次的农民工培训需求	174
第四节 四川省农民工培训中存在的问题及成因	175
一、政府层面的问题	175
二、培训机构层面的问题	177
三、被培训农民层面的问题	179
四、资金投入方面的问题	179
第五节 构建农民工培训长效机制的基本构想	181
一、构建培训动力机制,支持农民主动参加培训	182
二、构建培训激励机制,加强培训体系建设	183
三、构建可持续发展机制,提高农村后备劳动力职业技能	184
四、构建梯次培训机制,满足不同劳动者培训需求	185
五、构建政策支持机制,增强培训可操作性	186
六、构建保障机制,同步推进城乡体制改革	187
第六节 保障农民工长效机制有效运转的政策建议	188
一、进一步加强对农民工培训战略意义的认识	189
二、多渠道筹措农民工培训资金	189
三、创新财政资金管理使用方式	190
四、合理整合职业教育和基础教育资源	190
主要参考文献	192

第一章 中国城市化进程中的 农民工问题概述

一、中国城市化的历史过程和基本态势

城市化(Urbanization)是人口向城市集中的过程,它具有极其丰富的内涵,不仅包括人口集中,更重要的体现为非农人口在总人口中的比重不断增加,第二、三产业不断集聚,产业结构逐步优化升级,同时,它也是城市文明不断发展并向广大农村地区逐步渗透和传播的过程。因此,需要特别提出的是,虽然城市化集中表现为人口不断由农村转向城镇,但它绝不仅仅是农村人口进入城市,而是农村人口城市化与城市现代化的统一,是社会经济发展到一定阶段的综合体现。可以说,只有农村人口城市化与城市经济现代化、基础结构现代化以及城乡一体化共同发展,才能构成城市化的完整内涵。城市化是衡量工业化和经济发展水平的标志。纵观世界城市化发展的历史,总结城市化发展的经验,都说明了任何一个国家或地区要实现工业化和现代化,城市化是不可逾越的发展过程。中国正处于社会主义经济建设转型期,处于城市化的关键时刻,既遵循世界城市化的普遍规律,同时也具有自身发展特点。

(一)中国城市化发展的历史过程

我国城市化的发展有着自己独特的规律,深入研究其发展历史过程,分析特征,对于正确选择具有中国特色的城市化道路具有重要意义。纵观我国城市化的历史,主要经历了三大发展阶段:

1. 新中国成立前:城市化缓慢发展阶段

“商业依赖于城市的发展,而城市的发展也要以商业为条件”,^①城

① 《马克思恩格斯全集》第25卷,人民出版社1979年版,第271页。

市是“最先靠经营商业兴起的”。^① 两千多年封建的生产方式决定着旧中国的社会面貌和历史进程,其缓慢发展的社会生产力和严重滞后的商业,使得城市的发展极其缓慢。

鸦片战争的一声炮响,打开了中国对外开放的大门,同时也打开了中国城市的大门。从19世纪40年代到20世纪40年代的一百多年的时间里,中国逐渐形成了以江岸城市为中心的市场区域,又在每个市场区域的中心城市周围,兴起了一批二级城市或城镇,这些大多数都成为中国现代城市的雏形。然而,不能否认的是,这一时期的城市化走上的是—条畸形的发展道路。这些城市基本上都是由一系列不平等条约的签订而形成的,其兴衰直接与外国资本的进出口贸易业务和资本需求变化相联系,这种情况下发展起来的城市不仅没有如正常情况般加速生产力的发展,反而加重了旧中国城乡的分化和对立,造成大量财富的流失,这也构成了新中国成立后工业化资金严重短缺和城市化滞后的历史根源。

2. 新中国成立后至1978年:城市化波动发展阶段

1949年建国以来中国城市化的缓慢发展阶段又可以分为三个时期:

(1)1949~1957年城市化正常发展阶段。迅速实现工业化成为建国初期最重要的经济任务之一,受当时内外条件的限制和各种因素的制约,我国选择了优先发展重工业的工业化模式,制定并实施了为解决工业化资金严重短缺问题的农业政策。据统计,每年大约350亿的资金集中于国家财政,投资于基本建设项目;同时经济的恢复和大规模的工业建设,也使大批农业劳动力转移到工业部门,原有城市规模逐渐扩大,一批新型城市也建设起来,城市化成稳步上升趋势,城镇人口迅速增长。到1957年,城市人口比重从建国初的10.64%,上升到15.4%,增加近5个百分点。但是虽然工业化和城市化都在一定程度上有所发展,由于大量建设资金是由工农产品价格的剪刀差形成的,广大农村和众多农民被游离于工业化进程之外,重工业的优先发展虽然带动了城市规模的扩张,但实际上工业与农业、城市与农村在经济发展水平和居民收入水平上的差距却在逐渐拉大,二元经济结构日益形成。

^① 《马克思恩格斯全集》第46卷下册,人民出版社1979年版,第388页。