

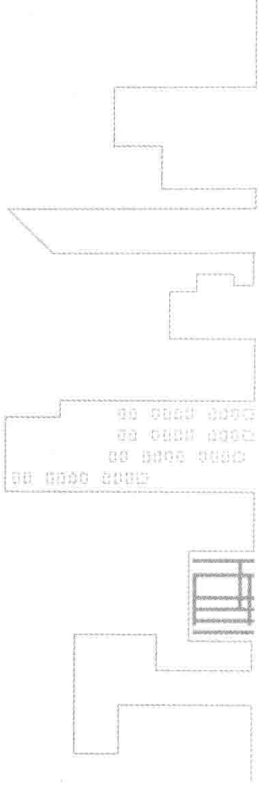
陈其安 唐凯娥 李忠云 著

农民工进城：

就业安居保障制度创新设计



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (SSAP)



农民工进城： 就业安居保障制度创新设计

Rural Migrant Workers in Cities:
An Innovative Design in the Security Systems of
Employment and Resettlement

陈其安 唐凯娥 李忠云 著

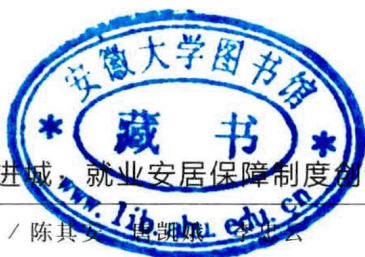
图书在版编目(CIP)数据

农民工进城:就业安居保障制度创新设计/陈其安,
唐凯娥,李忠云著. —北京:社会科学文献出版社,
2015.4

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7371 - 0

I. ①农… II. ①陈… ②唐… ③李… III. ①民工 -
社会保障制度 - 研究 - 中国 IV. ①F323.89

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第076219号



农民工进城:就业安居保障制度创新设计

著者/陈其安 唐凯娥 李忠云

出版人/谢寿光

项目统筹/恽薇

责任编辑/许秀江 于飞

出版/社会科学文献出版社·经济与管理出版分社(010)59367226

地址:北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编:100029

网址:www.cajingbu@ssap.cn

发行/市场营销中心(010)59367081 59367090

读者服务中心(010)59367028

印装/三河市尚艺印装有限公司

规格/开本:787mm×1092mm 1/16

印张:23.75 字数:349千字

版次/2015年4月第1版 2015年4月第1次印刷

书号/ISBN 978 - 7 - 5097 - 7371 - 0

定价/98.00元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

前 言

农民工是继农村家庭联产承包责任制和乡镇企业崛起之后，解放农村生产力的又一伟大创举，是联系城乡和解决“三农”问题的重要载体，是中国现代化建设的一支重要力量，对经济和社会发展做出了巨大贡献。但我国2亿多农民工一直处于城镇社会最底层，是一个无组织的弱势群体，其应有权益未能得到有效维护。农民工问题已经成为统筹城乡发展和构建和谐社会的核心内容之一，引起了党中央、国务院以及社会各方面的广泛关注和牵挂，成为改革开放以来的焦点话题和影响深远的社会现象，是我国实现统筹城乡发展必须解决的重大课题。实现城乡统筹发展，就是要消除城乡差别，实现农村居民、进城农民工及其家属与城镇居民一样享受均等化的公共服务、享有同质化的生活条件的目标。推进和保障农民工进城稳定就业和乐于安居，不但能有效缓解农村富余劳动力就业压力，而且有利于推动城市建设和经济发展，加快工业化和城镇化进程，促进城乡交流，推进城乡统筹发展。保障农民工进城就业安居是统筹城乡发展最核心的工作，但现行制度环境对农民工进城就业安居形成了严重制约，在一定程度上构成了阻碍农民工进城就业安居的制度壁垒。近年来，我国政府已陆续出台了一些保障农民工进城就业安居的政策，但是，由于政策的不完善以及执行不力等原因，农民工进城就业安居的各种问题并未得到彻底解决。因此，打破现行制度障碍、创新设计保障农民工进城就业安居的新政策、新措施，就显得非常必要和重要。本书研究旨在解决该问题，以促进

农民工顺利、稳妥进城就业安居，加快城乡统筹发展。

本书的主要研究内容和特色创新体现在以下几个方面：

(1) 农民工问题是中国改革开放和社会制度演进的必然产物，西方发达资本主义国家和地区不存在农民工问题，所以目前还没有对中国农民工进城就业安居问题进行专门研究的国外研究文献。国内相关研究文献虽然从农民工户籍、农民工就业、农民工住房、农民工子女教育、农民工社会保障、农民工土地以及其他方面对农民工进城就业安居问题进行了研究，但现有相关研究成果在研究内容的全面性和系统性、研究思路的条理性和逻辑性、研究结果的针对性和可操作性等方面还存在较多的缺陷和不足，这构成了本书的逻辑起点和研究动因。本书采用文献研究与理论分析相结合，问卷调查、实地访谈与统计分析相结合，定性推理与归纳演绎相结合的方法，按照文献评述——现实问题分析——制度障碍剖析——制度障碍成因——制度创新和设计——社会经济效应分析——结论和政策建议的思路和行文脉络，对农民工进城就业安居保障制度创新问题展开研究，以期通过创新农民工进城就业安居保障制度，为解决“三农”问题、消除城乡差别、实现共同富裕提供制度保障。这在研究视角和研究内容上充分把握了农民工进城就业安居的关键性问题，突出了农民工进城就业安居问题研究的全面性和系统性；在研究方法和研究思路形成了清晰的逻辑脉络，突出了农民工进城就业安居问题研究的条理性和逻辑性；在研究结果和研究价值上更加注重理论与实践相结合，突出了农民工进城就业安居问题研究的针对性和可操作性。本书研究成果在理论上丰富和发展了农民工进城就业安居理论体系，在实践上为解决“三农”问题、推动我国统筹城乡发展、构建和谐社会提供了可靠的决策依据，具有较大的创新性。

(2) 基于问卷调查和实地访谈数据，从队伍组织和社会地位、就业机会、职业危险性、工资待遇不平等性、工作稳定性、居住环境、医疗卫生条件、子女教育、社会保障和潜在社会稳定风险等方面，探明了农民工进城就业安居存在的现实问题。

(3) 基于现行相关法律法规，从户籍与落户准入制度、就业制度、用

工制度、工资制度、住房制度、子女教育制度、社会保障制度、土地制度、医疗卫生防疫制度、权益保障制度、公共服务制度等方面，理清了农民工进城就业安居的制度障碍；从城乡分割的二元结构和户籍制度存在缺陷、经济发展水平有待进一步提高、政府职能转变不到位、政府部门理念偏差与地方保护主义严重、社会公众的偏见和冷漠歧视没有消除、农民工自身综合素质较低、相关法律法规不够完善、法律法规执行力度有待加强等方面，阐明了农民工进城就业安居制度障碍的成因。

(4) 基于农民工进城就业安居存在的现实问题、制度障碍及成因，提出了农民工进城就业安居保障制度创新与设计的指导思想、基本原则、政策和实践依据、实现目标，并在此基础上构建了涵盖户籍制度、劳动就业制度、住房制度、子女教育制度、社会保障制度、土地流转制度以及权益保障制度、行政管理制度、参军与转业安置制度、公共财政制度、公共服务体系和法治环境在内的，适合农民工进城就业安居的多层次、立体化制度创新体系。

(5) 对前面设计的农民工进城就业安居保障创新制度可能产生的社会经济正负效应进行了分析与预测，从进城就业农民工收入和生活水平提高效应、农村社会经济转型和快速发展推动效应、城镇社会经济发展新活力注入和经济竞争力提升效应、城镇化进程推动效应、城乡统筹发展促进效应以及人口素质提高和优化效应等方面，理清了农民工进城就业安居保障制度创新可能产生的社会经济正效应；从城市就业压力增大和挤压效应、政府财政压力增大效应、城镇社会保障体系冲击效应以及城镇社会稳定扰动效应等方面，明确了农民工进城就业安居保障制度创新可能产生的社会经济负效应。

(6) 基于农民工进城就业安居问题的复杂性和系统性、紧迫性和政治性、长期性和艰巨性，提出了促进农民工进城就业安居的、有针对性和可操作性的政策建议。针对农民工进城就业安居问题的复杂性和系统性，各级政府和全社会应该在解决过程中，充分利用系统工程的理论和方法进行全盘考虑和周密谋划。针对农民工进城就业安居问题的紧迫性和政治性，

各级政府应该以社会公众利益和需求为基础，以改革发展和公平统一为总纲，以法规完善和制度建设为先导，以政府引导和市场运作为手段，平稳、快速、持续地推进农民工进城就业安居。针对农民工进城就业安居问题的长期性和艰巨性，各级政府应该基于我国城乡发展的现实情况和社会经济发展水平，稳扎稳打，逐步有序推进；应该树立“持久战”思想，充分认识农民工进城就业安居问题的长期性和艰巨性；应该加大宣传力度，逐步提升全社会对农民工进城就业安居的认同感；应该加强制度建设，逐步改善农民工进城就业安居的制度环境；应该推动经济快速发展，逐步夯实农民工进城就业安居的经济基础；应该拓展教育广度和深度，逐步提升全社会文化素质和人力资本价值，增强农民工进城就业安居的能力和稳定性。

目 录

1 绪论	001
1.1 研究背景和意义	001
1.2 研究目标	002
1.3 主要研究内容和框架结构	003
1.4 主要研究方法	007
2 相关研究文献综述	009
2.1 有关农民工户籍方面的研究	009
2.2 有关农民工就业方面的研究	013
2.3 有关农民工住房方面的研究	017
2.4 有关农民工子女教育方面的研究	022
2.5 有关农民工社会保障方面的研究	025
2.6 有关农民工土地方面的研究	028
2.7 其他有关农民工进城就业安居方面的研究	031
2.8 现有相关研究文献的缺陷和不足	035
3 农民工进城就业安居的现实问题	037
3.1 队伍组织和社会地位问题	037

3.2	就业机会问题	039
3.3	职业危险性问题	040
3.4	工资待遇不平等	040
3.5	工作稳定性问题	042
3.6	居住环境问题	043
3.7	医疗卫生条件问题	045
3.8	子女教育问题	045
3.9	社会保障问题	046
3.10	潜在社会稳定风险问题	051
3.11	本章小结	052
4	农民工进城就业安居的制度障碍	053
4.1	户籍与落户准入制度障碍	053
4.2	就业制度障碍	056
4.3	用工制度障碍	061
4.4	工资制度障碍	063
4.5	住房制度障碍	066
4.6	农民工子女教育制度障碍	067
4.7	社会保障制度障碍	071
4.8	土地制度障碍	073
4.9	医疗卫生防疫制度障碍	075
4.10	权益保障制度障碍	079
4.11	公共服务制度障碍	085
4.12	本章小结	086
5	农民工进城就业安居制度障碍的成因	087
5.1	历史成因：城乡分割的二元结构和户籍制度存在缺陷	087

5.2	经济成因：经济发展水平有待进一步提高·····	091
5.3	体制成因：政府职能转变不到位·····	093
5.4	意识成因：政府部门理念偏差与地方保护主义严重·····	095
5.5	道德成因：社会公众的偏见和冷漠歧视没有消除·····	096
5.6	自身成因：农民工自身综合素质较低·····	096
5.7	法律成因：相关法律法规不够完善·····	097
5.8	法治成因：法律法规执行力度有待加强·····	097
5.9	本章小结·····	101
6	农民工进城就业安居保障制度创新与设计 ·····	102
6.1	农民工进城就业安居保障制度创新与设计的总体要求·····	102
6.2	建立城乡真正统一的户籍制度·····	110
6.3	建立公平有效无歧视的劳动就业制度·····	126
6.4	建立惠及农民工的住房制度·····	168
6.5	建立一视同仁的子女教育制度·····	184
6.6	建立健全公平统一的社会保障制度·····	204
6.7	建立和完善可流转的土地政策·····	248
6.8	农民工进城就业安居的相关配套制度政策、服务体系和法治环境 优化·····	258
6.9	本章小结·····	277
7	农民工进城就业安居保障制度创新的社会经济效应 ·····	279
7.1	农民工进城就业安居保障制度创新的社会经济正效应·····	280
7.2	农民工进城就业安居保障制度创新的社会经济负效应·····	284
7.3	本章小结·····	305

8 主要研究结论与政策建议	307
8.1 主要研究结论	307
8.2 政策建议	308
参考文献	325
附录 1 农民工进城就业和生活状况调查问卷	336
附录 2 农民工进城就业和生活状况调查结果统计	344
后 记	365

1

绪 论

1.1 研究背景和意义

农民工是我国现代化建设的重要力量，对经济和社会发展做出了巨大贡献。但我国 2 亿多农民工一直处于城镇社会的最底层，是一个无组织的弱势群体，其应有的权益得不到有力的维护。农民工问题已成为统筹城乡发展和构建和谐社会的核心内容，引起了党中央、国务院的高度关注。有效推进和保障农民工进城稳定就业和乐于安居，不仅有利于缓解农村富余劳动力的就业压力，发展农村经济，解决“三农”问题，而且有利于加强城市经济建设，加快工业化和城镇化进程，促进城乡交流，推进城乡统筹发展。

近年来，随着我国社会经济的快速发展，政府和学术界都非常关注农民工问题。国务院研究室牵头的中国农民工问题研究总报告起草组研究并发布的权威研究报告——《中国农民工问题研究总报告》，对进城就业农民工现状、作用、发展趋势、突出问题、深层次原因以及解决思路等进行了研究；很多学者也对进城就业农民工就业问题、住房问题、子女教育问题和社会保障问题等进行了大量探讨，得到了一些具有创新性和参考价值的研究成果。这些研究成果对于推进农民工进城就业安居问题的解决无疑具有重要作用，但是现有研究成果至少存在如下三方面的不足：一是只分

析农民工问题的表象，没有深入、系统研究农民工问题的实质；二是没有弄清农民工进城就业安居的制度障碍与歧视性规定，无法做到有的放矢；三是提出的政策措施建议都只是原则上的，比较笼统，在可操作性上还有所欠缺，无法较好地指导实践。

本书运用经济学、管理学、法学和系统工程理论等多种理论与方法，从实证与理论两个层面对农民工进城就业安居的各个方面进行深入、系统的研究，弄清农民工进城就业安居的制度障碍，深刻分析形成这些制度障碍的主客观成因，结合我国经济发展实际、农民工自身需要与统筹城乡发展要求，对涉及农民工的各项制度进行创新与设计，为农民工创造良好的制度环境，推动农民工自然而然地进城稳定就业、乐于安居。本书研究既注重理论，更注重实践，具有较强的理论性和现实性，设计的新制度新政策具有很强的创新性、实用性和可操作性；其研究成果既在理论上丰富和发展了农民工进城就业安居理论体系，又在实践上解决了农民工进城就业安居的长期困惑，对我国统筹城乡发展、构建和谐社会具有重要的理论意义和应用价值。

1.2 研究目标

探明农民工进城就业安居存在的现实问题、弄清农民工进城就业安居的制度障碍及其成因、对农民工进城就业安居保障制度进行创新和设计、阐明农民工进城就业安居保障制度创新可能产生的社会经济效应是本书研究的主要目标，具体阐述如下：

(1) 基于问卷调查和实地访谈数据，从队伍组织和社会地位、就业机会、职业危险性、工资待遇不平等性、工作稳定性、居住环境、医疗卫生条件、子女教育、社会保障和潜在社会稳定风险等方面，探明农民工进城就业安居存在的现实问题。

(2) 基于现行相关法律法规，从户籍与落户准入制度、就业制度、用

工制度、工资制度、住房制度、子女教育制度、社会保障制度、土地制度、医疗卫生防疫制度、权益保障制度、公共服务制度等方面,弄清农民工进城就业安居的制度障碍。

(3) 从城乡分割的二元结构和户籍制度存在缺陷、经济发展水平有待进一步提高、政府职能转变不到位、政府部门理念偏差与地方保护主义严重、社会公众的偏见和冷漠歧视没有消除、农民工自身综合素质较低、相关法律法规不够完善、法律法规执行力度有待加强等方面,阐明农民工进城就业安居制度障碍的成因。

(4) 基于农民工进城就业安居存在的现实问题、制度障碍及成因,提出农民工进城就业安居保障制度创新与设计的指导思想、基本原则、政策和实践依据、实现目标,并在此基础上对农民工进城就业安居保障制度进行创新,以设计出适合农民工进城就业安居的户籍制度、劳动就业制度、住房制度、子女教育制度、社会保障制度、土地流转制度以及权益保障制度、行政管理制度、参军与转业安置制度、公共财政制度、公共服务体系和法治环境。

(5) 厘清农民工进城就业安居保障制度创新可能产生的社会经济正效应和负效应,以确保保障农民工进城就业安居的新制度新政策能够顺利实施,并在不牺牲原有城镇居民既得利益的条件下,因地制宜地分步解决农民工进城就业安居问题。

1.3 主要研究内容和框架结构

根据研究目标,本书包括绪论在内,总共分八部分展开研究。

第1章 绪论。主要阐明本书研究的背景、意义和目标,提出本书研究的主要内容和框架结构,介绍本书研究的主要方法,进而为本书后续研究提供清晰的分析思路 and 行文架构。

第2章 相关研究文献评述。在对农民工户籍、农民工就业、农民工

住房、农民工子女教育、农民工社会保障、农民工土地以及有关农民工进城就业安居的其他相关研究文献进行梳理和评述的基础上，从研究内容的全面性和系统性、研究思路的条理性和逻辑性、研究结果的针对性和可操作性等方面，指出现有相关研究成果的缺陷和不足，进而形成本书研究的逻辑起点和研究动因。

第3章 农民工进城就业安居的现实问题。通过问卷调查和实地访谈，从队伍组织和社会地位、就业机会、职业危险性、工资待遇不平等性、工作稳定性、居住环境、医疗卫生条件、子女教育、社会保障和潜在社会稳定风险等方面阐明农民工进城就业安居普遍存在的现实问题，弄清农民工地位低下、就业无保障、劳动无保险、居住环境恶劣、后顾之忧难以解决、同工不同酬、同命不同价、权益保护缺乏等问题的实质与根源，为研究农民工进城就业安居保障制度创新和设计问题奠定现实基础。

第4章 农民工进城就业安居的制度障碍。基于农民工进城就业安居存在的现实问题和现行相关法律法规，结合问卷调查和实地访谈结果，从户籍与落户准入制度、就业制度、用工制度、工资制度、住房制度、子女教育制度、社会保障制度、土地制度、医疗卫生防疫制度、权益保障制度、公共服务制度等方面，剖析农民工进城就业安居的制度障碍。

第5章 农民工进城就业安居制度障碍的成因。农民工进城就业安居制度障碍形成的原因是多方面的，既有体制、机制和制度等方面的原因，也有经济、意识和法治等方面的原因。本章从城乡分割的二元结构和户籍制度存在缺陷、经济发展水平有待进一步提高、政府职能转变不到位、政府部门理念偏差与地方保护主义严重、社会公众的偏见和冷漠歧视没有消除、农民工自身综合素质较低、相关法律法规不够完善、法律法规执行力度有待加强等方面，分析农民工进城就业安居制度障碍的成因。

第6章 农民工进城就业安居保障制度创新与设计。在对农民工进城就业安居保障制度创新和设计的指导思想、基本原则、政策和实践依据以及实现目标进行分析的基础上，从户籍制度改革的必要性、总体思想、难点重点、实施办法、实施步骤、实现路径、改革目标等方面创新和设计城

乡真正统一的户籍制度；从就业制度、培训制度、用工制度、工资制度等方面创新和设计公平有效无歧视的劳动就业制度，并提出促进农民工进城就业的具体对策措施；基于完善农民工住房制度的总体思想，从将农民工住房问题纳入社会经济发展规划与城镇建设规划、建立多元化的农民工住房供给制度、分层分类解决进城就业农民工住房问题以及建立相对公平的进城就业农民工住房分配制度等方面创新和设计惠及农民工的住房制度；从建立新型教育管理制度、新型就近上学制度、新型教育经费筹集与配置制度以及进城就业农民工子女教育援助制度等方面创新和设计一视同仁的子女教育制度；基于建立公平统一社会保障制度的总体思想、依据、原则、目标和模式选择，从强制实施工伤保险、大力实施医疗保险、加快完善养老保险、推进实施生育保险、逐步实施失业保险、全面推行最低生活保障制度等方面创新和设计公平统一的社会保障制度，并提出完善社会保障体系的具体对策措施；从农民工住房的土地政策和农民工农村承包地的土地政策两个方面创新和设计可流转的土地制度；从权益保障制度优化、行政管理制度优化、参军与转业安置制度优化、公共财政制度优化、公共服务体系完善、法治环境改善等方面对农民工进城就业安居的相关配套制度政策、服务体系和法治环境进行优化设计。

第7章 农民工进城就业安居保障制度创新的社会经济效应。基于前面提出的保障农民工进城就业安居的新制度和新政策，从进城就业农民工收入和生活水平提高效应、农村社会经济转型和快速发展推动效应、城镇社会经济发展新活力注入和经济竞争力提升效应、城镇化进程推动效应、城乡统筹发展促进效应以及人口素质提高和优化效应等方面分析农民工进城就业安居保障制度创新可能产生的社会经济正效应；从城市就业压力增大和挤压效应、政府财政压力增大效应、城镇社会保障体系冲击效应以及城镇社会稳定扰动效应等方面分析农民工进城就业安居保障制度创新可能产生的负效应。

第8章 主要研究结论与政策建议。在对本书研究结果进行总结的基础上，基于农民工进城就业安居问题的复杂性和系统性、紧迫性和政治性

以及长期性和艰巨性提出促进农民工进城就业安居的相关政策建议。

本书研究的总体框架结构和技术路线如图 1-1 所示。

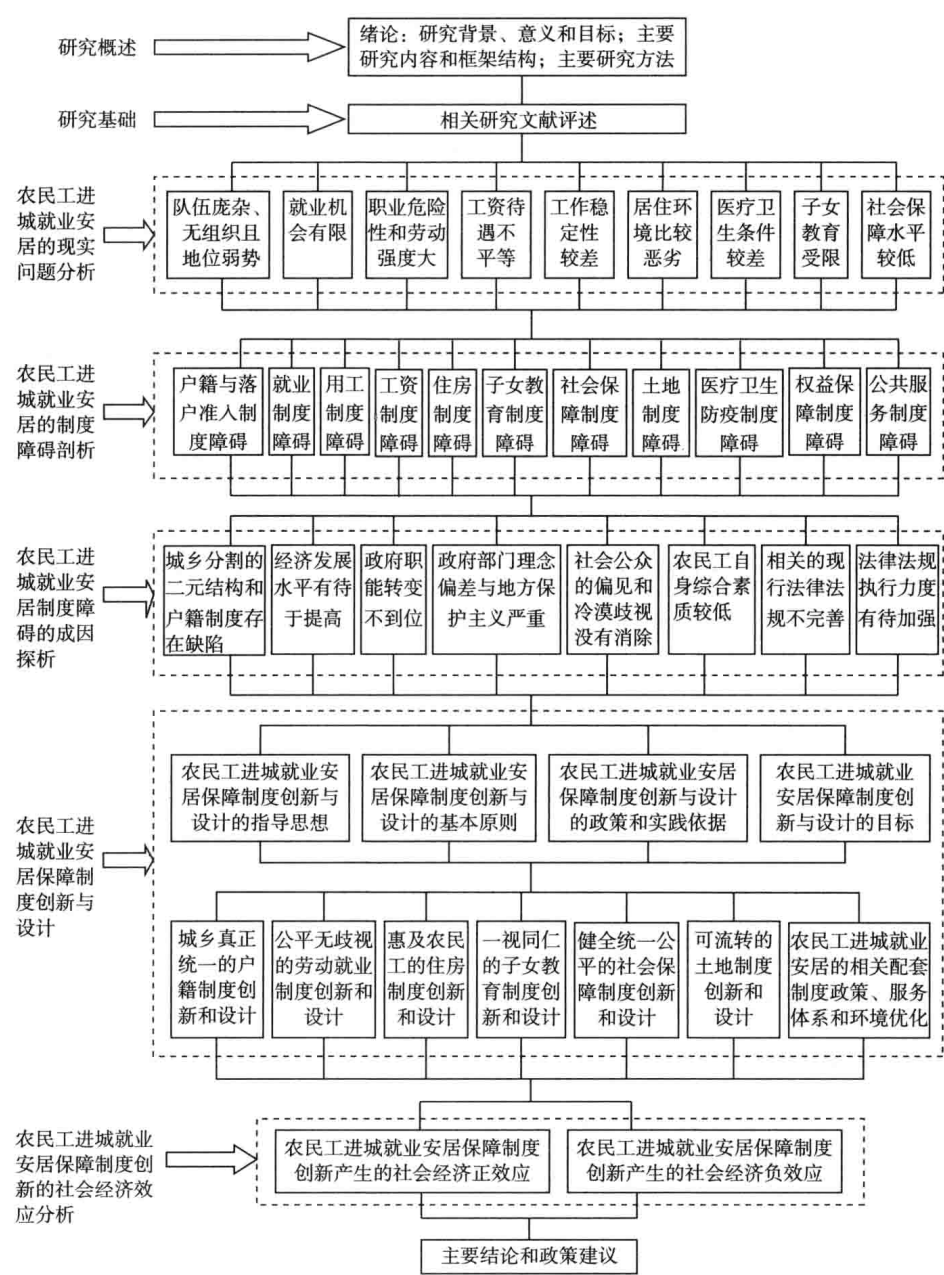


图 1-1 本书研究的总体框架结构和技术路线