

Governmental Policy
of Rural-urban Migrants
in China



中国农民工 政策变迁

李莹◆著



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

李莹◆著



中国农民工 政策变迁



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

图书在版编目(CIP)数据

中国农民工政策变迁/李莹著. —北京: 社会科学文献出版社, 2013. 5

ISBN 978 - 7 - 5097 - 4646 - 2

I. ①中… II. ①李… III. ①民工 - 社会政策 - 研究 - 中国
IV. ①F323. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 098746 号

中国农民工政策变迁

著 者 / 李 莹

出 版 人 / 谢 寿 光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮 政 编 码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

责任编辑 / 吴 敏

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

责任校对 / 岳宗华

项目统筹 / 吴 敏

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 15

版 次 / 2013 年 5 月第 1 版


字 数 / 250 千字

印 次 / 2013 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4646 - 2

定 价 / 59.00 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

序 言

中国的农民工问题，自从 20 世纪 90 年代以来，引发越来越多的社会关注。关注的源起在于农民工在城市工作、生活期间遭遇的种种问题，比如拖欠工资、工作生活条件恶劣、无资格享受城市各种保障与福利等。引发公众与学界关于农民工平等公民权问题的思考与讨论。同为中华人民共和国的平等一员，农村人口进入城市工作、生活，却难以获得正式居民身份、被排除在城市社会保护与支持体系之外？这在任何现代国家均是让人难以接受的。

说到底，农民工的居民身份与社会权利获得取决于国家的制度建构。本书正是针对农民工的身份问题而进行研究。李莹博士用了四年的时间，在香港大学社会工作及社会行政学系完成她的博士论文，她从农民工的政策开始，检视影响农民工的身份及其社会权利的制度安排，包括调控乡城人口迁移与身份转变的户籍制度，以及调控农民工进城务工期间能否享受当地社会保护与支持的社会政策。由于我国的农民工政策在进入新世纪以来出现了明显转变，李博士遂将研究焦点投射在我国新世纪以来国家农民工政策的转变与执行效果。

总的来看，进入新世纪以来，我国的农民工政策向更利于农民工的方向转变。户籍制度并未完全取消，农民工仍然难以获得城市正式居民身份。但是国家注意到了农民工社会权利的缺失，开始对农民工放开部分城市社会保护与支持项目。这一政策转变，改变了我国长期以来将居民的户籍登记地与社会福利主张权相挂钩的制度安排。虽然没有彻底解决农民工在城市的社会权利缺失问题，至少是迈出了实质性的一步，并且很大程度上决定了以后的政策发展方向。本书的关注焦点：为什么新世纪以来我国政府会采纳更为包

容性的农民工政策？其执行效果如何？对农民工在城市的生活质量与福利水平，以及对农民工的迁移定居决策有什么影响？这些问题的答案有助于我们加深对我国农民工政策的影响因素与将来发展趋势的理解，同时也助于我们了解更多关于农民工这一庞大社会群体的信息。

为了回答这些问题，李博士采用国家中心的视角（State-centered Approach）展开研究。之所以采用这一视角，主要基于过往中国社会政策研究的成果，以及我国农民工政策发展变迁的具体情况而确定的。一般认为，在中国特定的政治、社会条件下，相比其他社会群体与组织，国家在中国的政策制定中扮演重要角色。采用国家中心的视角对于研究中国的社会政策变迁更加适用。这一研究视角强调关注国家在政策制定中的偏好，以及国家在政策出台后执行政策的能力。因此，这一视角不仅可以帮助考察我国新世纪以来，国家农民工政策转变的影响因素，还有利于从国家政策执行能力的角度分析政策执行效果，加深对我国当前农民工政策执行情况的理解。

李博士采用文献研究和案例研究的方法展开探讨。由于本研究关注的农民工政策转变具有一定时间跨度，牵涉多个政策领域，文献资料的收集与分析是必不可少有效方法。另外，单单查阅文本政策的转变不能代表政策实践的相应转变与效果，而为了考察新世纪以来国家政策转变的实际执行与效果，李博士选取天津进行案例分析。案例分析研究方法的好处在于，可以将研究的社会现象或群体至于其所处特定自然、社会、经济环境进行考察，在分析复杂社会现象与问题时尤其有用。采用这一研究方法，将有利于结合天津的特定环境，分析当前农民工政策执行情况与效果，有利于发现影响政策执行与效果的因素的全面信息及作用机制。也正是基于这种希望能够在社会现象所处具体环境中来分析、理解社会现象的理念，李博士在天津选取了四家雇用农民工较多的典型公司，分布于建筑、服务及生产制造等农民工较为密集的行业，进行深入考察。在每家公司，均对公司的生产业务活动、组织结构、雇用人员情况等信息进行收集，同时对雇主与典型农民工分别进行深度访谈。此外，李博士还对天津相关政府工作人员进行深入访谈，了解一线政府工作人员的看法与实践，目的在于将农民工政策的执行与效果置于尽量微观具体的环境，为理解农民工政策实践提供更加丰富、生动、细致的信息。

李博士研究发现，国家偏好与意愿在新世纪以来我国农民工政策的转变中发挥了主要作用。新世纪以来，中央提出科学发展观与“五个统筹”的发展目标与战略，包括统筹城乡发展、统筹经济和社会发展、促进社会和谐等。在这样的发展目标指引下，继续实行排斥农民工的社会政策明显不合时宜。允许农村劳动力进城务工并给予必要的社会支持措施，成为实现新的国家发展目标的必然要求。

然而，在农民工政策变革中，国家必须考虑对农民工政策进行变革可能造成的社会影响，尤其是对其他社会主体的利益冲击与影响。受计划经济时代遗留的户籍制度与城乡分割的经济社会发展结构的制约，放开农村劳动力进城，并给予他们正式居民身份与社会权利，意味着地方政府将承担更大财政压力以满足农民工需求，同时本地居民将丧失其在享受国家支持及各种城市优质资源方面的优势地位。无视这些影响，将可能对城市社会造成较大冲击，影响社会安定。这亦不是国家想要看到的。国家需在总体发展目标与各主体利益分配间寻得均衡。结果便是国家采取了一条渐进、选择性的改革道路。具体表现是：仍然保留户籍制度的调控功能，控制农民工在工作地正式居民身份的获得，仅对少数有钱、具有高级技术水平或作出突出贡献的农民工赋予本地户口。与此同时，解构户口身份与社会福利主张权的关系，逐步赋予没有本地户口的农民工参与部分城市社会保障与服务项目的权利。并且，在向农民工开放城市社会保护项目的过程中，先开放了对城市政府财政与本地居民利益冲击较小的职工社会保险与子女义务教育，其他社会项目，如城市最低生活保障、住房支持项目，仍对农民工关闭。

本书关于政策执行效果的考察表明，新的政策环境下，农民工在城市的就业、社会保险参与及子女义务教育状况有所改善，但是问题依然很多，没有达到预期政策效果。主要原因在于分权化的行政体制下，地方政府成为拥有自身偏好与目标的行动主体。国家的农民工政策给予地方政府更多责任，却未提供足够激励、支持措施，导致地方政府执行动力不足。此外，市场经济条件下，雇主群体为了追求自身利益，也存在逃避国家社会保障责任的倾向。由于政府监管部门资源限制、农民工自身维权意识与能力较弱，很多雇主逃避社保责任行为成为可能，并极为普遍。

李博士认为，新世纪以来国家农民工政策差强人意的执行效果表明，在

当前市场经济条件下，国家放权让利，多元利益主体出现，单纯靠行政命令，国家执行政策能力有限。但是，李博士认为，这并不代表国家缺乏有效执行政策的工具；事实上，中央政府依然拥有多种资源以及中介措施，引导社会主体行为。具体到农民工政策的执行，国家可以通过官员的绩效考核指标调整、优化中央—地方的财权事权分配等措施，提高地方政府的配合度，改善政策执行效果。问题的关键点在于，国家需认识到政策的有效执行需要资源与精心设计的制度支持，并在此方面做出持续努力。

由于政策执行的不力，农民工福利有所改善，但是仍存在诸多问题。在农民工的基本劳动权益方面，工资拖欠情况大大减少，但是仍存在劳动合同缺位、工作时间较长及加班补偿不到位等问题。农民工已经参加了一项或多项保险项目，尤其是工伤保护项目。但是其他保险项目，如医疗保险，仍然将大部分农民工遗留在外。在农民工子女的义务教育方面，需缴纳额外费用的情况依然存在。住房方面，农民工的居住条件，尤其是建筑业农民工的宿舍条件，有所提高。但是举家迁移农民工多住在租来的房屋，为了节省租金，住房条件普遍恶劣。

虽然当前政策环境向有利于农民工的方向转变，李博士调查发现，目前为止，还毋须担忧所谓福利移民问题。调研发现，收入对农民工迁移定居决策具有硬性约束。只有那些收入水平较高的农民工有可能迁入城市，其他低收入的农民工只能将家人留在老家，最终自己也返回老家。到目前为止，虽然政策环境趋向更具包容性，社会保险与义务教育对农民工普遍开放，但这两项制度均对农民工的收入水平无直接影响，故而对低收入农民工的迁移定居决策不会产生影响。只是对收入水平较高、可以支撑家庭在城市生活的农民工而言，社会保险的开放和义务教育的供给可能发挥一定的拉力作用，促进他们举家迁入城市生活，并对他们在城市的生活发挥稳定器的作用。对农民工整体的迁移的影响取决于低收入和较高收入农民工在农民工总体中所占比重，本书及其他一些学者的研究都表明，大部分农民工收入较低、无法支持家庭在城市的生活成本。因此，总体来看，新世纪以来城市职工社会保险和义务教育对农民工的开放不太可能对当前乡城迁移的模式造成实质改变。

本研究关于农民工的考察亦为我们了解当前农民工状况提供了更多信息。李博士认为，当前农民工群体的主要特征之一为其内部逐渐分化趋势。

首先，市场经济的作用，带来了农民工收入水平的分化；虽然大部分农民工在城市居民不愿从事的岗位工作，但是有一小部分农民工已经获得较高层次的管理或者技术工作岗位，收入相比其他农民工显著提高。其次，收入的分层带来了农民工迁移定居意愿的分化。处于较低工作岗位、收入较低的农民工无力承担举家迁移成本，采取双向流动并最终返回家乡的模式；而工作层次较高、收入较高的农民工有能力举家迁移，便可能做出举家迁移的决策。再次，不同的迁移定居模式导致农民工对城市社会保护需求的差异。李博士的调研表明，举家迁移的农民工加入社会保险的意愿更强烈，对其他尚未对他们开放的社会支持项目，如住房支持项目，表现出更多兴趣。相反，独自出来务工、计划干几年就回去的农民工则对参加城市社会保险的意愿不那么强烈，也无意在城市买房或者租房，他们更加关注拿到手的收入水平的高低。此外，农民工政策的执行不力带来了农民工在另外一个维度上的分化，即城市社会保障与服务项目的参与程度。研究发现，大公司及较高岗位层次的农民工更可能被纳入社会保险，拥有社会关系的农民工更可能将其子女送入公办学校。最后，国家的户口调控政策作为一项正式的制度安排，带来了农民工的身份差异。当前，国家的政策路径是逐步、选择性地给予农民工当地户口。地方政府可以根据本地情况确定具体的户口转移标准。居住证制度、积分制等筛选机制纷纷出台。依据有无满足城市各种筛选条件，不同农民工的身份及其所享公民权有所区别，在中国城市形成一个多层次的移民体系。

可见，改革进行到今天，农村进城务工人员在工作地的居民身份与社会权利获得问题仍未得到完满解决。在国家力量依然强大的情况下，目前国家主导的、渐进、选择性的改革路径在可预见的将来仍将持续，所不同的在于改革的进程可能依历届政治精英的认识与努力程度而有所差异。农民工问题的解决看似难以一蹴而就。但是，李博士也注意到农民工政策制定的大环境正在发生改变。比如，当前正在探索的选举决策机制的改革和社会组织管理制度的放松可能赋予农民工更多政治参与渠道和资源，形成自下而上政策革新的力量。此外，中国人口结构正在经历巨变，有预测未来5~10年劳动力供给可能从无限供给转变为出现短缺。这将使得农民工作为劳动者的重要性增加，进而改变国家政策决定的人口经济环境，推动国家农民工政策改革进

人快车道。

以上是李莹博士的论文撮要。我作为她的论文导师，除感到荣幸外，也很高兴看到论文修改后，现在以书本形式与读者见面，加深大众对农民工的理解和关怀。

周永新 教授

香港大学社会工作及社会行政学系

目 录

第一章 绪论	001
一 发展中国家的乡城迁移与城市化	001
二 中国的乡城迁移与城市化	002
三 中国的乡城移民政策	003
四 本书的研究目的与意义	004
五 本书探讨的农民工政策范围	005
六 本书探讨的农民工范围	006
七 研究视角与研究方法	006

第一部分 研究理论、框架与方法

第二章 社会政策理论	011
一 社会政策理论	011
二 对于中国社会政策研究的启示	016
第三章 中国农民工政策研究	019
一 计划经济时代中国乡城移民政策的影响因素	019
二 改革开放初期至20世纪90年代农民工政策的转变及其影响因素	020

三 农民工的角色	022
四 本章小结	025
第四章 本书的研究视角、研究框架与方法	027
一 本书的研究视角：国家中心主义	027
二 本书的研究框架	028
三 本书研究框架的重要性	031
四 研究方法	032
 第二部分 农民工政策制定：新世纪以来的变革 	
第五章 20 世纪后半叶我国的农民工政策与乡城移民	035
一 计划经济时代的社会经济结构与户口管理体制的建立	035
二 经济改革和 20 世纪 80 年代以来的乡城迁移	037
三 20 世纪 80 年代中期以来乡城迁移的模式与农民工的 基本情况	039
四 20 世纪 80 ~ 90 年代农民工的生活状态	043
五 本章小结	046
第六章 新世纪以来国家农民工政策的转变及原因分析	047
一 国家发展目标 and 战略	047
二 城市社会政策体系与农民工可能对城市政府财政和 居民利益带来的影响	051
三 2000 年以来农民工社会政策的转变	061
四 本章小结	065

第三部分 农民工政策执行：天津案例研究

第七章 天津与在津农民工	069
一 天津的基本情况	069
二 在津农民工	070
三 2000 年以来天津的农民工政策	072
四 数据收集概况	074
第八章 案例研究：在津农民工的就业和生活状况	078
一 农民工基本人口学特征	078
二 农民工的招聘	079
三 工作与收入	082
四 内部分化	083
五 培训情况	084
六 公司内部的流动性	085
七 封闭简单的业余生活	087
八 本章小结	089
第九章 案例研究：天津农民工社会政策的执行与农民工的 福利改善	091
一 基本劳工权益	091
二 企业职工社会保险	097
三 农民工子女义务教育	104
四 住房条件	105
五 农民工在利益受损时的反应与行动	108
六 当地政府工作人员的行政与管理	111

七 综合考量农民工和政府工作人员的访谈信息·····	113
八 本章小结·····	114
第十章 案例研究：在津农民工的迁移与定居·····	116
一 单身农民工·····	116
二 将家人留在老家、独自出来打工的已婚农民工·····	121
三 举家迁移的农民工·····	124
四 影响农民工家庭迁移决策的因素·····	126
五 农民工迁移定居决策中社会政策因素的影响·····	128
六 农民工的户口身份·····	131
七 本章小结·····	132

第四部分 讨论与建议

第十一章 国家农民工政策·····	135
一 国家制定农民工政策的影响因素与策略选择·····	136
二 国家执行农民工政策的能力：政策文本与政策实践的差距·····	144
三 本章小结·····	150
第十二章 新政策环境下的农民工·····	152
一 农民工的基本特征·····	152
二 谁获益？农民工的福利状况·····	155
三 谁留下来？农民工的家庭迁移与定居决策·····	156
四 谁得到当地户口？农民工的户口状况·····	159
五 新政策环境下农民工的权利意识与维权行动·····	163
六 农民工：一个正在分化的群体·····	168
七 本章小结·····	170

第十三章 国际政策实践及对我国农民工政策改善的建议	172
一 促进移民安居的政策	173
二 临时劳动力移民的权益与保护	177
三 国际经验与教训	182
四 改善我国农民工社会政策的建议	186
五 总结与展望	194
附 录	197
一 城市雇主访谈提纲	197
二 农民工访谈提纲	198
三 地方人力资源与社会保障部门人员访谈提纲	200
参考文献	201
致 谢	226

第一章 绪论

一 发展中国家的乡城迁移与城市化

乡城迁移并不是中国独有的现象。在很多发展中国家，均存在显著的乡城迁移现象。

在发展中国家，乡城迁移是城市化进程的一部分。通过考察各国城市化水平与历史，我们可以对乡城迁移现象有一个更好的理解。城市化水平通常可用城市地区居民占总人口的比例来衡量。20世纪50年代开始，几乎所有的发展中国家都开始了城市化进程（A. Gilbert 和 Gugler, 1992）。根据联合国的报告（UN Dept. of Economic and Social Affairs, 2004），1950年，发展中国家中仅有17.9%的人口生活在城市，而到了2000年，有43.2%的人口生活在城市地区，预计到2030年这一比例将增长到57.1%。

乡城迁移是促进这一城市化进程的重要力量。根据联合国的估计和预测（UN Dept. of Economic and Social Affairs, 2004），在发展中国家，乡城迁移（以及乡城的重新定义）解释了20世纪50年代以来约40%的城市增长，^①并且，到21世纪20年代，乡城迁移带来的城市人口增加与城市化提高的比例将超过50%。^②

① 城市人口增加来源于三个因素：一是城市地区出生人口与死亡人口的差值，即自然增长；二是从乡村迁入城市的净人口增长；三是城市农村地区的重新定义，比如原有的乡村地区被认定为城市（N. Chen, Vanlente, Zlotnik, 1998）。由于城市乡村的重新认定并非规律事件，很难将其从其他两个因素中分离出来，因此，除去城市地区自然人口增长后的城市人口增长，一般便认为是由乡城迁移因素导致的。

② 根据联合国数据（UN Dept. of Economic and Social Affairs, 2004, p. 14, Table II.1）计算而得。

但是应该注意到，由于各国的不同情况，乡城迁移在城市化进程中的相对重要性在不同国家和地区间存在差异。简言之，拉丁美洲和加勒比海地区城市化水平较高，1990年，其超过70%的人口为城市人口，这一比例与众多发达国家相似。在这些国家，乡城迁移现象及其相对重要性已经逐渐减弱（McGee 和 Griffiths, 1998；UN Dept. of Economic and Social Affairs, 2004）。与之不同的是，亚洲和非洲的城市化水平较低。2000年左右，仅有37%的人口为城市人口。因此，亚洲和非洲的乡城迁移将保持较大规模且继续进行，并预计在2025年左右达到一半人口为城市人口的分界点（McGee 和 Griffiths, 1998；UN Dept. of Economic and Social Affairs, 2004）。

二 中国的乡城迁移与城市化

与很多亚洲国家类似，中国的城市化水平较低。2007年，中国生活在城市地区的人口估计为45%（中国统计摘要，2008a），即一半人口仍生活在农村地区。并且，在农村地区，由于土地缺乏，存在大量剩余劳动力；^①而与此同时，城市地区经济扩张迅速，需要大量的劳动力予以补充。鉴于此，有人预计，到2020年乃至之后，大规模的乡城迁移现象将在中国持续存在（劳动和社会保障部课题组，2006）。

此外，中国是世界人口大国，当前正在进行的乡城迁移规模在绝对数量上是其他国家无法比拟的。从20世纪80年代中期开始，中国的乡城迁移规模迅速扩张。2004年，将近1.2亿农村劳动力，相当于约23.8%的农村劳动力离开家乡寻找就业机会。其中，80%（约1亿）农村外出劳动力流入城镇地区务工（劳动和社会保障部课题组，2006）。

因此，乡城移民构成了现代中国一个巨大的社会群体。这一群体的规模及其对国家发展的重要性使得任何涉及这一群体的政策变革均需要专门的注意与深入的考察。对于这一新兴群体，中国民众一般称其为“农民工”。这一称谓大体反映了这一群体的特殊身份，其由来与中国调控乡城移民的制度密切相关。

^① 关于剩余劳动力的数量，目前存在争议（蔡昉，2007）。

三 中国的乡城移民政策

新中国成立以来，国家关于乡城移民的政策变迁大体可以分为以下三个阶段。

第一阶段，20世纪50年代后期至70年代，乡城迁移在中国受到严格控制（Solinger, 1999）。这一控制的实现依托于户籍制度及其他一系列基于户籍的政策安排（Mallee, 1995, 1996; Chan, 1994; Solinger, 1999）。户籍制度是新中国最早的乡城迁移政策，之后国家的乡城迁移政策深受这一制度制约。直至今日，虽然历经变迁，户籍制度依然是国家调控乡城迁移的主要政策载体。所谓户籍制度，建立于20世纪50年代。在这一制度下，每个中国公民需要在某特定地方注册为正式居民。农村人口被登记为农业户口，城市居民被登记为非农业户口。如果农村居民想要改变居住地，则需要获得官方许可。这一户口登记制度与国家的就业及分配制度相关联。20世纪50年代至70年代，国家实施计划经济，直接控制城市地区的就业、粮食及其他生活必需品以及社会福利服务的分配与供给，并仅向拥有本地城市户口人员开放。在这一体系下，未经官方许可流入城市的农村居民因没有资格获得就业机会和其他生活必需品而无法在城市生存。这一将户口登记与就业和生活物资的获得权相捆绑的制度安排有效地控制了中国在20世纪60~70年代的乡城迁移（Mallee, 1995; Scharping, 1997）。

第二阶段，1978年，中国实施市场经济改革与对外开放政策以来，政府关于农民工的政策进入了一个新阶段。在这一阶段，农村劳动力获准流入城市务工，但是其户口不能迁入城市，而是被登记为暂住人口。没有当地户口，进城务工的农村劳动力无法获得本地居民享有的社会权利。户口体系形成了对乡城移民的制度化歧视，严重阻碍了他们在工作地的社会融入（Solinger, 1999）。

虽然无法获得当地户口，但就是这一时期，在市场经济改革力量的推动下，中国出现了大规模的自发乡城迁移现象。这些自发进城务工的农村劳动力，由于没有获得官方的户口转移许可，其户口仍在农村，户口性质为农