



庄勇 何昕

著

需求与介入

基于进城农民工子女
社会工作支持的行动研究

NEED

AND

INTERVENTION



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



庄勇 何昕

著

需求与介入

基于进城农民工子女
社会工作支持的行动研究

NEED

AND

INTERVENTION



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

图书在版编目(CIP)数据

需求与介入：基于进城农民工子女社会工作支持的行动研究 / 庄勇，何昕著. —北京：社会科学文献出版社，2013. 4
ISBN 978 - 7 - 5097 - 4301 - 0

I. ①需… II. ①庄… ②何… III. ①民工 - 职工子女 - 社会工作 - 研究 - 中国 IV. ①D422. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 029734 号

需求与介入

——基于进城农民工子女社会工作支持的行动研究

著 者 / 庄 勇 何 昕

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

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目统筹 / 丁 凡

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

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 丁 凡

责任校对 / 邓 敏

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2013 年 4 月第 1 版

印 次 / 2013 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4301 - 0

定 价 / 45.00 元

印 张 / 16

字 数 / 255 千字

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

目 录

导 论	1
第一章 行动研究：进城农民工子女社工介入模式的探索	34
第一节 行动研究的理论视角	34
第二节 行动研究的实务资源	38
第三节 行动研究视野下的农民工子女服务	53
第二章 需求：G 市进城农民工子女境遇调查	67
第一节 进城农民工家庭状况	67
第二节 农民工子女的需求	85
第三章 介入：社会工作支持模式	101
第一节 驻校社工	101
第二节 社区服务	137
第三节 能力建设	142
第四节 社区行动	145
第五节 直接支持	154
第六节 资源整合	158

第四章 社工眼中的一百个农民工家庭	164
第五章 结论与展望	234
参考文献	243
附件1 贵阳市进城农民工生活状况调查问卷	246
附件2 贵阳市农民工子女需求状况调查问卷	250

导 论

20 世纪 90 年代以来,越来越多的农民工不再“单身外出”,而是以“举家迁徙”的方式进入城市务工、经商,农民工家庭化趋势、移民定居趋势逐渐扩大。据 2000 年第五次全国人口普查资料显示,全国进城农民工总量为 1.0229 亿人,进城农民工子女数量达到了 1409 万人。^① 据 2005 年全国 1% 人口抽样调查数据推算,全国进城农民工人口总量增至 1.4735 亿人,进城农民工子女数量跃至 1834 万人。^② 据国家统计局监测调查结果显示,2010 年,全国农民工总数达 2.42 亿人,其中,外出就业 1.53 亿人,本地非农就业 0.89 亿人。规模庞大且在城市居住时间较长的农民工子女已成为新生的流动大军,他们在城市的生活状况也逐渐成为各级政府和学术界关注的焦点。

一 缘起

社会工作专业是一个实践取向较强的专业,强调专业的实务性和专业的经验。社会工作教育的目标,不仅仅是向学生传授专业理论知识,更强调理论在实践中的应用,把学生培养成为具有基层社会事务管理能力、人际沟通能力、组织活动与社会公关能力和能够直接解决问题的实务性操作人才。

贵州大学从 1999 年开始招收社会工作专业本科生,通过多年的探索和努力,社会工作教学方法和成效上都有了较大提升。但在教学过程中,

① 段成荣、梁宏:《我国流动儿童状况》,《人口研究》2004 年第 1 期。

② 段成荣、杨舸:《我国流动儿童最新状况——基于 2005 年全国 1% 人口抽样调查数据的分析》,《人口学刊》2008 年第 6 期。

我们也深深感到，仅通过课堂教学的方式达到上述目标是难以实现的。究其原因，主要有以下几方面：其一，专业教师在课堂上所传授的理论、方法和技巧等，均来自西方发达国家，“先天”缺乏与中国社会工作实务的关联；而本土化理论和方法的建构尚不完善。因此，社会工作专业的学生虽然掌握了一些“舶来的”知识，但却缺乏将这些知识转化为符合中国实际社会工作服务的能力。其二，传统的教学观念使得社会工作专业教师在教学过程中比较重视理论的传授，而忽视了专业价值和理念在社会工作教育中的重要性，使学生缺乏对社会工作专业价值和理念的认同和贯彻。其三，传统的教学模式和教学管理方式将学生局限于学校课堂，学生除了在课堂学习之外，没有足够的时间和平台将所学的理论、方法和技巧加以运用，无法将课堂所学与实际社会工作联系起来，也无法结合实践经验对教师所传授的书本知识进行检验、反思和评判，这就影响了知识的内化和运用能力的提高，也造成教学与社会实际脱离。一方面是从书本到书本的传统课程模式，另一方面又将专业实习独立于课程之外，如此，当然不可能将专业知识与实践、实践与由实践引发的理论反思有机地连接起来，也就不可能实现专业教育的最终目标。这些问题，直接影响到贵州大学社会工作专业学生的专业素养、专业能力，也影响了整个专业教育的质量与发展。

社会工作专业特有的实践取向性质，决定了社会工作教学必须“与众不同”，必须更多地强调实践与反思。

行动研究（Action Research）是一种方法，一种新的科研理念和研究类型。一直以来，“行动”和“研究”是两个用以说明不同的人从事的不同性质活动的概念，前者是指实践经验者用以改造实践的活动，后者是理论家为探索知识而进行的活动，两者有着较为严格的界限。而最早将两个词语相结合、提出“行动研究”一词的有两个人：一是1933~1945年，柯立尔等人在研究改善印第安人与非印第安人之间的关系时提出的。他们认为，研究的结果应该为实践者服务，研究者应该鼓励实践者参与研究，在行动中解决自身的问题。二是20世纪40年代美国社会心理学家勒温与学生在对不同人种之间的人际关系进行研究时提出的。他们与犹太人和黑人合作进行研究，这些实践者以研究者的姿态参与到研究之中，积极对自

己的境遇进行反思,力图改变自己的现状。^①勒温认为将科学研究者与实践工作者的智慧、能力结合起来,从而解决某一实际问题的方法就是行动研究。

在行动研究发展的过程中,对其概念的界定,见仁见智。国外对行动研究的定义分为三类:一是以科利为代表的“科学的行动研究”,强调行动者用科学的方法对自己的行动进行研究,认为行动研究是一种用统计方法验证假设的小规模试验研究。二是以埃利奥特为代表的“实践的行动研究”,强调行动者为解决自己在实践中的问题而进行的研究。三是以凯米斯为代表的“批判的行动研究”,强调行动者对自己的实践进行批判性思考。尽管上述界定各有不同,但基本精神却一致,即强调行动研究以解决现实中的具体问题为目标。^②

中国学者普遍认同行动研究是一种以教育实践工作者为主体进行的研究,它以研究教育工作者实践中的问题、改进教育实践为本质。行动研究在教育中的应用是以解决问题、改进实践为目的,将研究与行动相结合。行动研究是进行研究的过程,也是解决问题的过程,并且以“共同合作”的方式进行,取长补短。行动研究要求教师运用理论,系统地反思自己的实践;要求研究者深入实际,从实际工作中发现问题,并直接参与从计划到评价实际工作的过程,与教师一起研究他们面临的问题。所以行动研究以相互参与和共同研究的方式在研究者与教师之间架起了桥梁,使之共同合作。

鉴于行动研究的特性以及给社会工作专业教学、教师和学生带来的影响,贵州大学社会工作专业希望能够借助行动研究的方法提升专业教育的质量,力争解决在专业教育中所遇到的上述种种问题,增强专业教师 and 学生的实践能力和反思能力。同时,也能够发挥社会工作专业的助人功能,为社会弱势群体提供专业性的社会服务,改善弱势群体的生活质量。因此,经过前期的调研和考察工作,2006年贵州大学法学院社会工作专业与香港明爱基金会携手,在黔东街道办事处旭东社区居委会的协助下,在M

① 郑金洲:《行动研究:一种日益受到关注的研究方法》,《上海高教研究》1997年第1期。

② 陈向明:《在行动中学作质的研究》,教育科学出版社,2003,第12~13页。

村成立了一个非营利性服务站——农民工社区服务站（以下简称服务站），作为为农民工及其子女提供直接服务的民间组织，以“尊重人，尊重劳动，尊重劳动者”为服务理念，以提升农民工能力、促进社区发展为目标，希望通过各类具体服务帮助农民工及其子女提升自信、自尊以及应付困难的能力，也借此为贵州省内高校社会工作专业提供一个实践、教学和科研的“行动研究”平台。

根据勒温的观点，行动研究有四个循环的阶段，即计划—行动—考察—反思。

（1）“计划”是行动研究的第一个环节。计划应以所发现的大量事实和调查研究为前提，它始于解决问题的需要和设想。设想是行动研究者（行动者和研究者）对问题的认识，以及他们掌握的有助于解决问题的知识、理论、方法、技术和各种条件的综合；设想还包含了行动研究的计划，“计划”包括总体计划和每一个具体行动步骤的设计方案。

（2）“行动”即实施行动计划，这是第二个环节。行动计划的执行和实施具有灵活性。随着研究者对问题认识的逐渐明确，以及行动过程中各种信息的及时反馈，不断吸取参与者的评价和建议，对已制订的计划可在实施中修改和调整。所以，行动是不断调整的。

（3）“考察”是第三个环节。考察内容包括：一是行动背景因素以及影响行动的因素。二是行动过程，包括什么人以什么方式参与了计划实施，使用了什么材料，安排了什么活动，有无意外的变化，如何排除干扰。三是行动的结果，包括预期的与非预期的、积极的和消极的。要注意搜集三方面的资料：背景资料是分析计划设想有效性的基础材料，过程资料是判断行动效果是否由方案带来和怎样带来的考察依据，结果资料是分析方案带来什么样效果的直接依据。考察要灵活运用各种观察技术和数据、资料的采集以及分析技术，充分利用录像、录音等现代化手段。

（4）“反思”是第四个环节。它包括：整理描述、评价解释、写出研究报告。反思是行动研究第一个循环周期的结束，又是过渡到下一个循环周期的中介。根据反思的结果，开始新一轮的计划—行动—考察—反思，从而使行动研究构成一个不断上升的螺旋过程。

服务站的整个工作也遵循着这四个阶段的循环过程，一步一步地向前摸索。服务站成立之初，不仅对于 M 村片区的农民工来说是一个新生事物，而且对于服务站的工作人员、社会工作专业督导、志愿者来说也是摸着石头过河。从最初每天花大量时间，在 M 村的大街小巷，进行自我介绍，与街头农民工聊天，相互熟悉，了解他们的生活、工作以及需要，一步步消除他们的疑虑，到今天整个片区的农民工，甚至本地居民，都知晓服务站的服务内容；从最初“求”有需要的农民工接受服务，到今天有需要的人主动上门寻求帮助，甚至将身边有需要的人介绍到服务站；从最初用大量礼品吸引他们参与活动，到今天只要有活动都愿意来参加，甚至愿意出力协助……经历过很多次失败、失望、白眼、冷嘲热讽，今天我们依然服务着这个片区三所农民工子弟学校的上千名学生及其家庭，为他们提供直接的实物、现金资助，娱乐活动，教育性、知识性的讲座、咨询，以及社会工作专业性的个案、小组、社区、能力建设等方面的专业服务。

五年来，我们历经了不同的发展阶段，取得了不一样的成果，也面临着各种困难。

2006 年，服务站的工作人员、社工专业教师和学生一起，根据前期的计划，开始走街串巷与农民工接触，通过不同形式的宣传，介绍我们“理想中”的服务。接触了百余人之后，猛然发现“理想”与“现实”的距离如此之远——我们想提供的“能力”，不是他们想要的“实惠”。于是，我们更加“实际”地提供服务：从最简单的免费报刊阅读、炎热季节的卫生饮水、寒冷冬日的棉衣棉被，到每天下午和周末活动室针对儿童和青少年的图书玩具、学习辅导，大批的学费资助、医疗救助、生活必需品的提供。农民工从最初的质疑，到逐渐相信，我们用他们能够最直接感受到的“诚心、诚意”搭建起了一个良好的关系平台。

在这个过程中，我们发现农民工子弟学校是一个最佳的服务介入点，每一个学生的背后都连着一个进城农民工家庭，而每一个农民工子女都是一个家庭的中心、一个家庭的希望，改变一个孩子就有可能改变一个家庭。因此，我们在这个片区十多所农民工子弟学校中选择了其中的两所——X 学校和 Y 学校，作为我们的主要服务对象。

2007年，由于我们前期大量的资助，造成了许多农民工家庭对我们所提供“实惠”的依赖心理。因此，我们及时调整了服务方向，逐渐缩小“实惠”的范畴，除了常规的街头服务、捐赠活动、知识宣传之外，将服务集中在学校，将服务的主要群体集中在农民工子女身上，为他们提供图书、玩具、学习辅导、不同种类的兴趣班，以及各种类型的社会工作专业服务，解决他们成长过程中面临的人际沟通、情绪管理、自我认识等方面的问题和成长方面的需要。同时，与学校合作举办联欢会、各类竞赛等城市学生常常进行的课余活动。通过与农民工子女接触，我们逐渐走进他们的家庭，更加了解这一群体的需求。

2008年，我们参照香港驻校社工的模式，安排专职工作人员进驻学校，长期在校内提供最及时的服务。通过驻校社工的进入，走进他们的课堂、走近他们的身边，与农民工子女的深入接触、朝夕相处，更为客观、详细地了解他们，不仅为校内的学生提供常规服务、个案辅导、小组工作，也为师生关系、教师心理、学校建设等方面提供力所能及的支持和协作。同时，我们也深知之前对于农民工子女及其家长的服务能帮助他们解决一时的困难或问题，但是却不能帮助他们从根本上解决这些问题。因此，从这一年开始，我们的工作重心偏向增强农民工子女在社区的归属感，协助他们与社区居民、组织建立联系与互动；积极引入各种资源，协助形成多层次的社会支持网络。同时，我们的服务形式也不断多元化，更侧重于农民工子女能力的培养和提升，以期挖掘潜能、促进发展，如“天使在身边”义工培养计划等。可以说，2008年是我们整个工作从以“助人”为主到以“助人自助”为主的一年。

2009年，我们除了继续以往的常规服务外，还将工作的重点放在新加入的Y学校的学校服务和年轻打工者的相关服务上，以使我们的资源更集中地使用在相应弱势群体上。我们一直秉持社会工作“助人自助”的核心理念，在服务过程中注重服务对象的“自助”，提升能力、搭建平台、促进合作，努力让我们的服务从“for”（为他们做）向“with”（和他们一起做）转变。由于农民工子女中很大一部分无力或无法继续学业，因此他们初中毕业后（甚至未完成）就开始工作，而他们所从事（或被迫从事）的工作大多和父辈相近或一致，面临着与父辈同样的困难，也有更深的“不

甘”。为了让他们正确地选择、正确地面对选择以及提升能力应对将来，我们不仅为他们在校内时就开展职业规划、生涯规划等相关活动，而且在他们离开学校后提供一定的支持性服务，希望能够协助他们更好地融入城市生活，形成自助互助网络。

2010年，在专职工作人员相继流失的艰难情况下，我们充分发挥农民工子弟学校内学生小义工的优势，将校内的常规服务（如图书借阅、活动室开放、文娱用品使用等）交由他们负责，充分发挥他们的自治能力。同时，我们也加强了对志愿者团队的管理，组建了不同服务项目的志愿者团队，依靠他们为农民工子女及其家庭、为年轻的打工者、为农民工子弟学校提供不同的常规及特色服务。我们继续借着农民工子弟学校这样一个优势介入点，坚守着我们“接触一个孩子，就接触到一个家庭；改变一个孩子，可以改变一个家庭”的项目方向，为农民工子女及其家庭提供能“提升自信、自尊以及应付困难能力”的各种服务项目。

在这五年的发展过程中，我们不断地经历计划—行动—考察—反思等一个又一个行动研究的循环。专业教师以专业督导和工作人员的身份、学生以志愿者或实习生的身份参与到服务站不同类型的服务项目中，亲身与服务对象接触、认识和了解，感受服务对象的生活，运用不同的专业方法开展各种类型的服务。一方面，不断地触动和强化着教师和学生们的“社工心”，巩固和强化他们对专业价值和理念的认同。另一方面，教师通过这一平台及时更新知识、总结本土社会工作服务的理论、经验、方法；学生可以通过这一平台及时运用所学的专业理论、方法和技巧，达到专业知识、实践和反思有效结合、内化的效果；另外，服务中工作人员、教师和学生共同商议、共同进退、共同发展，也增强了彼此之间的相互影响。这样一种基于社会工作教育实践的行动研究，实现了服务对象、专业社工、专业教师、学生的多方共赢，不仅服务了弱势社群，也培养了专业社会工作者，提升了社工专业教师的教学和实践能力以及社工专业学生的实践、反思能力，更重要的是让不同群体密切接触、认识和了解，达到“生命影响生命”的效果。

2011年，我们仍将继续……

二 农民工政策演进与实践模式

（一）农民工政策演进历程

农民工政策是在改革开放之前的计划经济体制基础上产生的，总体上经历了一个由严格禁止到逐步放开、从漠视农民工问题到全面构建农民工利益体系的过程，包括新中国成立以来的整个城乡劳动力配置机制的发展历程。

1. 禁止与限制农民流动的政策阶段

1958年1月9日，全国人民代表大会第九十一次会议通过了《中华人民共和国户口登记条例》（以下简称《条例》），从而就把城乡有别的户口登记制度与限制迁移制度以法律的形式固定了下来。该《条例》的通过标志着中国二元户籍制度的正式确立，它像一堵无形的墙把中国的城市社会与乡村社会分开了，使得当时根本不存在人口流动尤其是从农村向城市流动的现象。

2. 松动的人口流动政策阶段

20世纪80年代初期，人民公社制度的瓦解和农村家庭联产承包责任制的实施，使农民有了摆脱土地束缚的可能；户籍制度控制的放松和城市经济的发展，为农民进入城镇提供了机遇和空间；随着农村生产效率的不断提高，农村劳动力过剩的问题开始显现，农民有了离开农村进入城镇的冲动。在这样的情况下，农民开始流入城市。但是，农民向城市流动的规模还比较小，流动的范围也比较小，主要原因就是这一时期城镇就业问题严峻，政府因而强调对农村劳动力流动的控制，对城市单位使用农村劳动力严格把关，甚至要求清退来自农村的计划外用工。可以说，农民的流动受到政府强有力的制约。20世纪80年代中期，随着城镇就业压力的减轻，政府在1984年放松对农民进城控制，准许农民以自筹资金、自理口粮为前提，以在集镇有固定住所、有经营能力，或在乡镇企事业单位长期服务为条件进入城镇务工经商。这是政府首次明确放松长期以来严格实施的户籍制度，为农民进入城镇创造了有利条件。

同时，这一政策也表明，农民进入城市是农民自己的事情，要建立在有自立能力基础上，政府不会为进入城镇的农民提供相关的公共服务。到了20世纪80年代后期，由于政府为抑制通货膨胀而实施治理整顿政策，导致乡镇企业发展受挫，使更多的农民离开乡村进入城市谋生。同时，东部沿海地区出口加工企业的发展也为离土离乡的农村劳动力提供了大量的就业机会。于是，在80年代末期，大批农村劳动力流向广东，出现了空前的“民工潮”。为了控制“民工潮”，国务院在1989年初发出了《关于严格控制民工盲目外出的紧急通知》，但是，南下广东的“民工潮”并没有退潮，于是，1991年初，国务院办公厅又出台了《关于劝阻民工盲目去广东的通知》。

从1992年开始，农民出现了真正的大规模流动。这主要是由于邓小平南方谈话的精神感召，中国的市场化经济改革出现了新的高潮。大量外资进入沿海地区，尤其是经济特区，为农民工提供了巨大的就业空间。于是，1992年中国出现了4600万农民进城务工的壮观局面。针对“民工潮”及其所带来的一系列社会管理、治安等问题，为了控制大量农民进城务工给城市带来的不稳定因素，政府有关部门在制定关于农民流动的政策时，表面上是引导有序流动，实际上要限制流动。各地方政府最初采取清退、打击等方式，以缓解“民工潮”带来的社会治安和管理压力。对此，各地方政府成立专门由公安、劳动、计生、工商、卫生等部门联合组成的外来人口管理机构，主要工作由公安机关和劳动部门负责。后来，随着大批农民滞留城镇，政府出台了更为严格的管理政策进行控制。1994年、1995年中央有关部门分别颁发《农村劳动力跨省流动就业暂行规定》《关于加强流动人口管理工作的意见》，决定实行统一的流动人口就业证和暂住证制度。农民工要有政府部门办理的外出人员就业登记卡、外出人员就业证，证、卡合一，并以暂住证作为流动就业的有效证件。但同时我们必须看到，无就业自主权、非正规就业给农民工带来的不稳定以及劳动条件的恶劣，如对证件严格检查、混乱收费等等，都体现了当时对农民工管理的缺失、社会服务职能的退化。

这一阶段的农民工政策，受到计划体制、二元社会结构以及城市中心

论的影响，所出台的农民工政策视农民工问题为人口流动问题，而不是劳工问题，采取排斥性和强制性的政策措施，试图达到限制农民向城市流动的政策目的。虽然也有改善农民工就业环境、建立农民工城乡流动市场配置机制等内容，但是主要还是限制农民工向城市流动，没有关注农民工在城市中的生存、权益等问题。

3. 关注农民工诸问题的政策阶段

随着城市化和工业化的快速发展，行政力量并不能阻止受市场驱动的农民向城市的流动。进入 21 世纪，我国经济加速发展，农民工规模更加壮大，这就使得原有的政策暴露出种种弊端。于是决策者开始重新对农民工问题进行认定，农民工的社会角色也由过去的影响城市稳定的“盲流”转变为产业工人，处理农民工问题的政策工具由行政强制和排斥转变为制度性吸纳，政策目标由基于城乡分割的限制流动转变为统筹城乡发展、以人为本、公平对待农民工。2001 年中央政府下令清理整顿对农民工的收费，除证书工本费外，行政事业性收费一律取消；2002 年提出“公平对待，合理引导，完善管理，搞好服务”的方针，要消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍，引导农村劳动力合理有序流动；2003 年中央政府接连发出 3 个有关农民工问题的文件，这 3 个文件分别是“国办发 1 号”“国办发 78 号”“国办发 79 号”（见表 1）。除此以外，国务院还公布了《工伤保险条例》，首次将农民工纳入保险范围。

表 1 有关农民工问题的政策文件

政策法规文件的名称	主要内容	颁布单位	颁布时间
《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》国办发〔2003〕1 号	1. 进一步提高对做好农民进城务工就业管理和服务工作的认识；2. 取消对农民进城务工就业的不合理限制；3. 切实解决拖欠和克扣农民工工资问题，用人单位必须依法与农民工签订劳动合同；4. 改善农民工的生产生活条件；5. 做好农民工培训工作；6. 多渠道安排农民工子女就学；7. 加强对农民工的管理	国务院办公厅	2003 年 1 月 5 日

续表

政策法规 文件的名称	主要内容	颁布单位	颁布时间
《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作的意见》 国办发〔2003〕78号	1. 进城务工就业农民流入地政府负责进城务工就业农民工子女接受义务教育工作, 以全日制公办中小学为主; 2. 流入地政府要制定有关行政规章, 协调有关方面, 切实做好进城务工就业农民子女接受义务教育工作; 3. 充分发挥全日制公办中小学的接收主渠道作用; 4. 建立进城务工就业农民子女接受义务教育的经费筹措保障机制; 5. 采取措施, 切实减轻进城务工就业农民子女教育费用负担; 6. 进城务工就业农民流出地政府要积极配合流入地政府做好外出务工就业农民子女义务教育工作; 7. 加强对以接收进城务工就业农民子女为主的社会力量所办学校的扶持和管理; 8. 加强宣传引导, 营造全社会关心和支持进城务工就业农民子女义务教育工作的良好氛围	教育部、 中央编办、 公安部、 发展改革委、 财政部、 劳动保障部	2003年 9月13日
《国务院办公厅转发农业部等部门2003-2010年全国农民工培训规划的通知》 国办发〔2003〕79号	1. 以党的十六大精神和“三个代表”重要思想为指导, 以转移就业前的引导性培训和职业技能培训为重点, 综合运用财政扶持政策 and 竞争、激励手段, 进一步调动农民工个人、用人单位、教育培训机构、行业的积极性, 多渠道、多层次、多形式地开展农民工培训, 逐步形成政府统筹、行业组织、重点依托各类教育培训机构和用人单位开展培训的工作格局。2. 政府扶持、齐抓共管, 统筹规划、分步实施, 整合资源、创新机制, 按需施教、注重实效等作为培训的基本原则。3. 培训目标: 逐步扩大培训规模, 营造良好的社会氛围和政策环境, 提高培训质量; 培训任务: 开展引导性培训, 开展职业技能培训。4. 推进农民工培训的政策措施: 加强组织领导, 加大农民工培训的资金投入, 制定农民工培训激励政策, 推行劳动预备制度, 实行就业准入制度, 整合教育培训资源, 提高培训效率, 加强农民工培训服务工作	农业部、 劳动保障部、 教育部、 科技部、 建设部、 财政部	2003年 9月18日

政府对农民工问题的高度关注是从两个事件开始的: 一是孙志刚事件, 二是熊德明事件。

(1) 孙志刚事件。2003年3月17日, 湖北籍大学生孙志刚在晚上出门上网时忘记随身携带身份证, 结果在当晚23时左右, 他在路上被查验暂

住证的警察送往黄村街派出所。随后，他打了一个电话给朋友，并要求朋友把他的身份证明文件送往该派出所。可是当孙志刚的朋友到达派出所并出示他的身份证后，当事警官仍然拒绝释放孙志刚。3月18日，孙志刚被转送收容站，其收容表格上说他是“三无”人员，符合收容条件，而事实是孙志刚本人有固定住所，有合法工作，有合法的身份证件，并不符合收容条件。当晚，孙志刚因“身体不适”被转往广州市收容人员救护站。20日凌晨1时多，孙志刚两度遭同病房的8名被收治人员轮番殴打，于当日上午10时20分死亡。救护站死亡证明书上称其死因是“心脏病”。4月18日，中山大学中山医学院法医鉴定中心出具尸检鉴定书，结果表明，孙志刚死前72小时曾遭毒打（2003年4月25日《南方都市报》、2003年4月26日《北京青年报》）。

此事件经媒体报道后，受到广泛关注。之后媒体曝光了更多同一性质的案件，社会上掀起了对收容遣送和暂住制度的反思和抨击。后来，许多专家学者向全国人大常委会提交了建议书，要求对1982年出台的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》^①有关条款进行审查。2003年6月20日，温家宝总理签署国务院令，公布《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》，标志着以管制为主的收容遣送制度转变为以服务为本的流浪乞讨人员救助制度。随后一些城市的收容遣送相关条例和制度也陆续废止。

（2）熊德明事件。2003年10月24日，温家宝总理飞抵重庆万州走访三峡移民。万州是三峡库区最大的移民区，搬迁人口达25万。在温总理走访期间，当地云阳县龙泉村农家妇女熊德明向总理提出了有关包工头拖欠

① 在孙志刚事件以前，中国的大中城市普遍存在收容遣送和暂住证制度。收容遣送源于新中国成立初期，是在特定的历史条件下形成的计划经济条件下的产物，从最初对游民的收容发展到对外流灾民、流浪乞讨人员的救助、教育、安置和遣返。1982年国务院发布《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》的主要目的是为了救济、教育和安置城市中的流浪者，最初是用来对涌入城市的无业人员和灾民进行收容救济的带有社会福利性质的措施，是一种社会救助和维护城市形象的行为。20世纪90年代初，国务院《关于收容遣送工作改革问题的意见》出台，收容对象被扩大到“三无人员”（无合法证件、无固定住所、无稳定收入），即无身份证、暂住证和务工证的流动人员。要求居住3天以上的非本地户口公民办理暂住证，否则视为非法居留，须被收容遣送。此后，经过各地和有关部门的不断博弈，收容遣送制度逐渐在实践中脱离原来社会救助的立法原意，演变为限制外来人口流动、带有惩罚性的强制措施。