

科思论丛



世界银行 AAA 课题

ZHONGGUO NONGMINGONG
SHEHUI ZHENGCE YANJIU

中国农民工 社会政策研究

■ 主编 张一名



中国劳动社会保障出版社

 科思论丛
世界银行 AAA 课题

中国农民工社会政策研究

主编 张一名

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农民工社会政策研究/张一名主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社,
2008

ISBN 978-7-5045-7326-1

I. 中… II. 张… III. 农民-社会政策-研究报告-中国 IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 182556 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

北京北苑印刷有限责任公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 24.5 印张 2 彩插页 402 千字

2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月第 1 次印刷

定价: 49.00 元

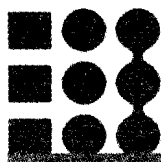
读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652



序

农业劳动力向非农产业和城市转移，是世界各国工业化、城市化过程中的普遍规律，不同国家选择的道路不同，政府在农村劳动力转移就业进程中发挥的作用不同，造成的结果差异很大。在新兴工业化国家和地区，由于较好地完成了产业结构和劳动力结构的调整，实现了经济起飞。而有些发展中国家，由于大量的农村劳动力迅速涌向城市，缺乏政府的有效管理和服务，产生了严重的失业和贫困现象，也诱发了许多社会问题，影响了工业化的进程，有的还导致了城市的畸形发展。

中国人口多、土地少，农村劳动力转移就业是经济社会转型和发展中面临的重大问题。特别是在改革开放和工业化、城镇化进程中，农民工已成长为一支新型劳动大军，成为我国产业工人的重要组成部分。大规模的农村劳动力转移就业，正在极大地改变着我国

传统的产业结构和劳动力布局，改变着我国城乡经济社会结构，同时也有不少急需解决的问题。顺势而进，开拓创新，做好统筹城乡发展中的新时期农民工工作，是中国实现新型工业化战略的组成部分，是实现中国特色城镇化的必经之路，对实现我国经济社会又好又快持续发展乃至中国经济崛起具有重要的战略作用。

改革开放以来，从初期的发展集体经济到各种所有制经济的共同发展，从创办乡镇企业到大批农村劳动力外出务工经商，从农民工向城镇转移就业到现在返乡创业潮的出现，农民工为深化改革开放、统筹城乡发展和推进现代化建设作出了重大贡献。农民工在不同的阶段都有自身特色。20世纪80年代改革开放初期，乡镇企业异军突起，大量农村劳动力离开土地进入乡镇企业，开创了以从事二、三产业为主的“就地进工厂”的就业局面。90年代，随着对外开放和市场化进程的加快，东部沿海地区对劳动力需求旺盛，一大批农村劳动力进城务工经商，开创了农村劳动力“离乡进工厂”的新局面。进入新世纪，随着工业化、城镇化的发展，亿万农民外出务工，为城市创造了财富，为农村增加了收入，为城乡发展注入了活力，同时促进了市场导向、自主择业、竞争就业机制的形成。目前，1980年以后出生的新生代农民工逐渐成为主体力量，他们主要是农村初中毕业后进城就业的青年和在城市长大的农民工子女。新生代为主的农民工大部分没有务农经验，渴望掌握一技之长，以稳定的就业融入城市。他们对未来的期望高，有在社会中追求自身发展的强烈愿望。他们的要求与老一代农民工相比，正在发生新的变化，主要是由以往进城挣钱回乡发展向进城谋职融入城市生活转变；由工资支付保障向参加社会保障转变；由改善劳动条件向要求分享企业发展成果转变。

研究新情况、分析新变化、采取新举措、解决新问题是我国推进农民工工作的重要途径。我国政府针对不同时期农民工的特点，采取有针对性的重大政策措施，不断取得新的实效。特别是近三年来，党和政府因势利导，采取了一系列政策措施，在农民工劳动工资、就业培训、安全生产、社会保障、子女就业、疾病

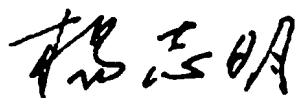
控制、计划生育、权益维护、文化宣传、社区服务等方面做了大量卓有成效的工作，取得了显著进展。2005年，国务院在组织各地各有关部门开展深入调研的基础上，充分肯定了农民工的历史作用，并作出高度评价：“农民工是继农村家庭承包经营制度和乡镇企业崛起之后，中国农民的又一伟大创造，是解放农村生产力的又一伟大创举”，“农民工为工业增强了竞争力，为城市增加了活力，为改革开放增添了动力，为中国深化改革、扩大开放、加快工业化和城镇化进程作出了特殊的重要贡献”。2006年，国务院下发了《国务院关于解决农民工问题的若干意见》，进一步明确了做好农民工工作的指导思想、基本原则和政策措施，逐步形成了政府主导、全社会共同参与、逐步向城乡统筹迈进的农民工工作新格局。2008年，党的十七届三中全会从巩固新时期工农联盟、建立城乡经济一体化新格局出发，在保障农民工与城镇居民享受同等待遇、扩大农民工社会保险覆盖面、改革城镇户籍制度等方面作出了新的部署，提出了更高的要求。国务院农民工工作部际联席会议表彰了1000名优秀农民工，充分肯定了农民工在促进我国经济社会发展、改变城乡二元结构、解决“三农”问题中发挥的不可替代的作用。

当前，由于国际金融危机对我国经济影响不断加深，国内部分企业生产经营遇到困难，就业压力明显增加，相当数量的农民工开始集中返乡，给城乡经济社会发展带来了新情况、新问题。国务院制定了当前做好农民工工作的政策措施，进一步广开农民工就业门路、加强农民工就业能力培训、扶持有条件能力的农民工返乡创业、做好农民工社会保障和就业服务等，为解决当前农民工就业问题发挥着积极的作用。困难是阶段性的，危机中蕴含着机遇。当前尤其需要坚定信心、迎难而上、抓住机遇、攻坚克难，努力开创农民工工作新局面。

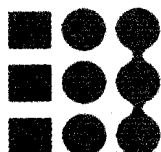
《中国农民工社会政策研究》是世界银行与中国劳动保障科学研究院的合作项目，项目对涉及农民工的就业、培训、维权等方面的18项政策进行了系统分析，将政策内容和执行情况设计成为由519个题目组成的问卷，在全国选取了46个样本城市进行问卷调查和实地调研，形成了中国农民工社会政策调查报告和农

民工政策数据库。项目系统梳理了农民工的主要政策制定和执行情况，特别是样本城市许多创新性的典型做法，对于全国其他城市解决农民工问题具有参考意义。项目形成的农民工政策数据库为进一步加强农民工信息统计工作提供了很好的基础。项目的研究方法得到了世界银行的高度认可，具有很好的方法论作用。项目合作成果为完善我国农民工政策提供了较为翔实的资料和政策建议。资料不梳理不成为信息，信息不加工不成为知识，知识不应用难以发挥力量。该合作项目成果的出版，将有助于进一步推动我国农民工问题的研究，从一个侧面为开创农民工工作的新局面提供很好的理论参考。

人力资源和社会保障部副部长

A handwritten signature in black ink, reading '杨志明' (Ye Zhiming).

2009 年 2 月

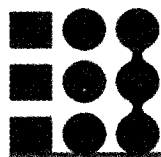


目 录

第一部分 中国农民工社会政策调查报告	(1)
引言	(3)
Foreword	(7)
1. 研究背景	(13)
2. 主要内容、目标及样本城市的选择	(14)
3. 农民工主要社会政策基本情况及分析	(18)
4. 农民工社会政策面临的主要挑战及政策建议	(44)
1. Research Background	(49)
2. Main Contents, Targets and the Choosing of Sample Cities	(51)
3. Major Social Policies on Rural Migrant Workers and the Analysis	(57)
4. Main Challenges and Suggestions for Policies on Rural Migrant Workers	(97)
第二部分 部分地区农民工社会政策调查报告	(107)
北京市农民工社会政策调查报告	(109)
天津市农民工社会政策调查报告	(118)
杭州市农民工社会政策调查报告	(124)

中国农民工社会政策研究

金华市农民工社会政策调查报告	(129)
海盐县农民工社会政策调查报告	(138)
合肥市农民工社会政策调查报告	(143)
马鞍山市农民工社会政策调查报告	(152)
安庆市农民工社会政策调查报告	(160)
济南市农民工社会政策调查报告	(171)
聊城市农民工社会政策调查报告	(182)
郑州市农民工社会政策调查报告	(191)
武汉市农民工社会政策调查报告	(198)
石首市农民工社会政策调查报告	(203)
广州市农民工社会政策调查报告	(209)
南充市农民工社会政策调查报告	(222)
绵竹市农民工社会政策调查报告	(226)
西安市农民工社会政策调查报告	(232)
宝鸡市农民工社会政策调查报告	(242)
同心县农民工社会政策调查报告	(248)
 第三部分 中国农民工社会政策调查问卷	 (253)
 第四部分 中国农民工社会政策调查问卷数据分析	 (289)
 附录	 (331)
国家关于解决农民工问题的主要法规和规范性文件	(331)
典型样本城市关于解决农民工问题的主要地方性法规和规范性文件	(341)
 参考文献	 (377)



第一部分

中国农民工社会政策调查报告

中国农民工社会政策调查报告

引言

在世界银行的资助下，中国劳动保障科学研究院组成专家组，在劳动和社会保障部世行办和世界银行专家的指导下，采用问卷调查、现场调研访谈和理论分析相结合，定性分析和定量分析相结合，文献研究和比较分析相结合的方法，对项目确定的 46 个城市农民工的主要社会政策制定和实施情况进行调查研究。本项目首次比较系统全面地提供了中国农民工在就业服务、职业技能培训、权益维护和社会保障等方面的政策信息，并作了比较系统的分析。本研究成果对于各级政府进一步建立健全针对农民工的主要社会政策，解决中国农民工问题具有重要的意义。

一、梳理了中国农民工的主要社会政策体系

2006 年国务院作出了《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（国发〔2006〕5 号文件），系统全面地提出了解决农民工问题的指导思想和原则，涉及 40 个方面的内容。根据国发〔2006〕5 号文件各地相继出台了一系列针对农民工的社会政策，综合这些政策，可概括出 3 个方面 18 项具体政策。

第一，农民工的就业服务和职业技能培训政策。农民工的就业服务政策主要包括农民工流出地的劳务输出服务政策和农民工流入地的管理服务、职业介绍等政策。劳务输出地的政策主要包括为准备到城市打工的农民收集用工信息、组织培训、安排交通并护送到达工作岗位，直到与用人单位签订劳动合同。统筹规划当地的城乡劳动力市场和就业政策，以及鼓励农民工回乡创业政策等。对于流入地的政策主要包括取消农民工进城就业的各种不合理规定和收费政策，城市各种公共服务项目为农民工开放政策，使农民工享受同城居民的各种待遇。各类就业服务机构为农民工提供求职登记、就业指导、政策咨询、劳动保障事务代理等服务政策，以及建立城市用人单位招用农民工的劳动用工备案政策等。

农民工的职业技能培训政策从空间上也分为输出地的培训和输入地的培训；

从内容上包括引导性培训、技能培训、劳动安全保护知识培训、法律法规培训、劳动技能资格认定培训等政策；从性质上包括比较正规的职业技术学院、职业技术学校、技工学校的教育和短期实用技术的培训政策，以及就业上岗前的岗前培训和就业后的在岗培训等政策。

第二，农民工的权益保护政策。农民工的权益保护政策涵盖了农民工的民主政治权利，如加入工会组织，参加户口所在地的民主选举和社会事务管理等政策；用人单位必须与农民工签订劳动合同，与城镇职工实行同工同酬的政策；依法取得劳动报酬，按时足额支付农民工工资，并及时追缴处理克扣、拖欠农民工工资的政策；农民工子女在城市免费获得国家规定的义务教育政策；为农民工提供法律咨询援助及为农民工投诉、举报违法违规事件并及时处理的劳动保障监察和劳动争议仲裁政策；依法保护农民工的劳动安全、职业危害、劳动卫生政策以及享受社会救助和城市公共服务的政策。

第三，农民工的社会保险政策。鉴于中国农民工亦工亦农，许多已经成为事实上的城镇劳动者，但是他们的收入相对较低，流动性较大的特点，农民工参加社会保险政策并没有制度障碍。首先，城镇职工的社会保险政策涵盖城镇所有劳动者，因此，农民工参加城镇职工社会保险没有制度障碍；其次，农民工大多数户籍在农村，将来养老大多数也选择在原居住地，因此，他们也可以参加当地的农村养老保险和新型农村合作医疗等。另外，一些地区根据农民工的实际，也出台了专门针对农民工的社会保险政策。如以上海、成都为代表的主要针对流动人口的综合社会保险。在农民工社会保险险种的选择上，针对农民工劳动安全意识相对较差，从事的工作相对存在高危险的特点，把工伤保险作为农民工首选参保的险种。为此许多地方还针对某些行业出台农民工的工伤保险政策，如建筑业等。其次是大病医疗保险和养老保险等。

二、剖析了中国农民工主要社会政策现状及其执行情况

从三个方面对农民工的主要社会政策及其执行情况进行了剖析。

第一，围绕中国农民工政策，从四个维度进行了分析：一是在空间上按照调查地区的行政级别进行对比分析，分析了省（直辖市）级、副省（省会城市或计划单列市）级、地（市）级和县（市、区）级城市 5 个层次的农民工政策情况，并充分考虑了中国不同地区经济发展的不平衡性所带来的区域差异。二是按照样本地区不同经济发展水平，对东部发达地区、中部较发达地区和西部欠发达地区的代表性城市农民工社会政策情况进行分析。三是在时间维度上，考虑了从

2004 年到 2006 年的政策情况，以 2006 年的情况为主。四是在充分挖掘调查数据和专题调研所获取数据资料的基础上，充分参考了政府的统计资料及其宏观经济发展和社会事业发展的情况，把对农民工社会政策置于中国经济和社会发展的背景下进行分析。

第二，为了便于比较客观公正地描述中国农民工社会政策情况，针对问卷调查结果和各地农民工政策实际，设计了 8 项定量指标，^① 它们分别是：农民工主要政策覆盖率（%）、奖惩措施制定率（%）、用工备案登记率（%）、就业服务和技能培训服务率（%）、享受待遇公平率（%）、劳动合同签订率（%）、工伤保险参保率（%）和大病医疗保险参保率（%）。这些指标涉及了政策制定、政策执行及其执行效果等方面。尽管这些指标不能够完全涵盖农民工社会政策情况，但是结合定性的分析，就能够更全面和更深刻地描述这些政策。

第三，在分析方法上采取了四种比较方法，一是综合比较分析，即对 46 个城市中的调查数据进行具体量化进行综合分析。二是专项分析，即针对农民工社会政策的 3 个主要方面、18 项政策分别进行分析。三是利用选定的定量指标结合地方调研报告和专题访谈的定性分析进行综合分析。四是对 46 个城市分别按照行政级别和不同地区间的分析，即对经济发展不同区域的农民工社会政策情况进行比较分析。

三、分析了中国农民工社会政策面临的主要挑战，并提出了政策建议

尽管各级政府按照中央的要求在农民工政策方面作了大量卓有成效的工作，进行了许多积极的探索，创造了一些新鲜的经验。但是，许多农民工的社会政策还不能适应城乡统筹经济社会发展的要求，不能适应构建社会主义和谐社会和科学发展的要求。为此，在充分分析了面临的主要挑战的基础上，提出了具体的政策建议。

1. 农民工的主导性政策尽管在整体上基本完善，但有的地区的某些具体政策还存在空白。如一些地区对本地农民工和外来农民工实行不同的政策，有的对外地农民工进城务工有户口限制，有的对外来农民工的跨地区就业与进城务工的歧视性规定和不合理收费政策还没有完全取消，还有一些农民工子女被挡在父母所在城市国家义务教育大门之外，等等。建议中央有关部门加大督促指导力度，要求政策还有空白的地方政府按照中央 5 号文件精神，建立健全各项具体政策；

① 该指标是根据本项目农民工社会政策情况而确定，仅限于研究分析样本城市调查问卷情况。

建议将各级政府的“农民工办”提升为一个稳定且具有相应职能的综合性部门。综合管理、协调、组织农民工的社会政策的制定和实施。

2. 农民工一些社会政策执行难度较大、成本较高，政策难以达到预期的效果。有的地区虽然具有较完善的农民工相关政策，但是一些政策执行难度较大、执行成本较高，政策没有达到应有的效果。主要原因是政策执行中的执法力度薄弱，激励和奖惩措施不到位。建议加强劳动关系调整体系建设，在国家、省、市、县各级分别建立独立于行政体系之外的劳动争议仲裁机构，全面推进劳动争议仲裁机构实体化，增强机构在劳动争议调解仲裁方面的基本职能。强化劳动保障监察职能，在各级劳动保障部门普遍建立专门的劳动保障监察机构，纳入行政序列，形成完善的执法监察队伍，切实提高其执法的权威性和法律效力，及时有效地查处或纠正侵害农民工合法权益的违法违规行为。

3. 农民工社会保险参保率普遍较低，社会保险关系转移和接续成难点。虽然现行的社会保险政策没有把正规就业的农民工挡在社会保险大门之外，但农民工各项社会保险的参保率普遍较低。一个重要原因在于农民工社会保险关系转移和接续难。建议一方面用人单位必须依法为农民工按国家有关规定参加社会保险，另一方面，尽快制定社会保险关系转移接续政策，使农民工在离开原参保地时的社保关系能够转移和接续，真正发挥社会保险应有的作用。发放“劳动社会保障卡”和在全国建设社会保险基金结算支付体系，是解决社会保险关系转移的重要举措。

4. 积极推进城乡统筹综合配套改革，建立城乡一体化的社会政策体系。针对中国的农民工问题将伴随着整个工业化、城镇化和现代化的全过程，事关国家发展全局，具有长期性和复杂性的特点，建议在国务院5号文件指导下，制定积极推进城乡综合配套改革，建立城乡一体化的政策体系。以城乡劳动者基本权利平等为基础，在满足农民工在城镇基本生活和劳动需要基础上，形成外来劳动者逐步融入城市的社会政策体系。如进一步加强对农民工的就业服务，建立对农民工稳定就业宏观引导和微观调控机制；进行新的“土地制度改革”，探索农民工“以土地换社保”等政策。

5. 整合教育资源，开展对农民工的系统培训和教育，提高农民工的整体素质。目前各类培训机构针对农民工的培训主要集中在职业技能方面，这对农民工尽快实现就业具有非常积极的意义。但是要使农民工真正融入城市，就需要整合城市教育资源，对农民工开展除了职业技能培训外的系统教育，全面提高农民工

的技术能力、文化水平和整体素质。这不仅对农民工尽快融入城市具有现实意义，对于加快中国城市化、现代化进程也具有非常深远意义。

Foreword

China Academy of Labor and Social Security formed an expert group with the fund from the World Bank and with the guidance of experts from the Office of World Bank Affairs of the Ministry of Labor and Social Security and the World Bank, and conducted survey and research on the formulation and implementation of major social policies for rural migrant workers in 46 cities identified in the project with methodologies combining questionnaire, on-the-spot interviews and theoretical analysis, combining qualitative and quantitative analysis, and with a combination of literature review and comparative analysis. For the first time policy information on migrant workers' employment service, vocational skill training, rights and interests, and social security has been provided in a comparatively systematic and comprehensive way with comparatively systematic analysis. The outcome of the research bears significance on formulating and further improving major social policies for migrant workers by governments of different levels and on resolving issues concerning migrant workers in China.

1. Clarifying Major Social Policy Systems

The State Council released *Several Opinions on Resolving the Issues of Migrant Workers*, or No. 5 document of the State Council in 2006, which put forward systematically and comprehensively the guiding thinking and principles for resolving issues concerning migrant workers, covering 40 aspects. A series of social policies related to migrant workers were publicized successively in accordance with the No. 5 document in different localities. Reviewing these policies, there are 18 specific policies in three aspects.

Firstly, it's policies on employment service and vocational skill training for migrant workers. Policies on employment service for migrant workers include policies on labor export service in hometowns of migrant workers, management service and vocational orientation in cities where migrant workers live. Policies concerning hometowns of those workers include collecting employment informa-

tion, organizing training, arranging transportation to their working places, and other services until they sign labor contract with employers. Those policies also cover balanced planning of rural and urban labor force market and employment, and encouraging migrant workers to return to hometowns to start their own business. Policies in cities cover banning improper regulations and fee collection, opening various public services in the cities to migrant workers, ensuring equal access for migrant workers and urban residents to various services. A variety of employment service institutions provide migrant workers with services on job-hunting registration, guidance for employment, policy consultation, agency services for job security services, and establishment of labor employment file system in urban employment units that have migrant workers.

Vocational skill training policies for migrant workers fall into different categories. In terms of space, there are training in rural areas and urban areas. According to different contents, there are guidance training, skill training, workplace safety training, laws and regulations training, and labor skill qualification training. In different nature, there are official training in vocational skill institutes, vocational skill schools and skill workers schools, and short-term practical skill training, as well as pre-work training and working skill training.

Secondly, it's policies protecting rights and interests of migrant workers. Those policies cover democratic political rights of migrant workers such as joining the labor unions, participating in democratic elections and social affairs management in places of their household registration. Those policies also ensure that employment units must sign labor contract with migrant workers and pay their wages in full, migrant workers have equal enumeration as urban workers and get payment in accordance with laws, and any case concerning withheld wages will be dealt with promptly.

Those policies also state that children of migrant workers get free compulsory education in the cities as stipulated by the nation, legal consultation assistance should be provided, as well as labor and social security supervision and labor dispute arbitration to help migrant workers make complaints and report on law- and regulation-violating cases and get prompt responses. Other policies protect mi-