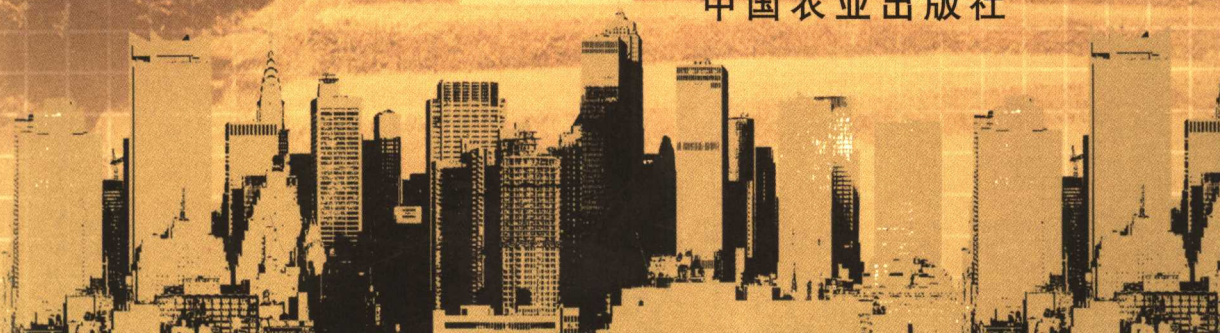


Zhongguo Nongcun
Laodongli De
Zhuanyi yu Jiuye

中国农村劳动力的 转移与就业

◎ 陈晓华 张红宇 主编

中国农业出版社



中国农村劳动力的 转移与就业

陈晓华 张红宇 主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村劳动力的转移与就业/陈晓华, 张红宇主编.
北京: 中国农业出版社, 2005. 12
ISBN 7-109-10504-0

I. 中... II. ①陈...②张... III. ①农村-劳动力转移-
研究报告-中国②农民-劳动就业-研究报告-中国
IV. F323. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 139286 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 闫保荣 姚 红

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×960mm 1/16 印张: 15.75

字数: 281 千字 印数: 1~3 000 册

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

主 编：陈晓华 张红宇

编 委：黄延信 杨春华

江文胜 李 娜

编者的话

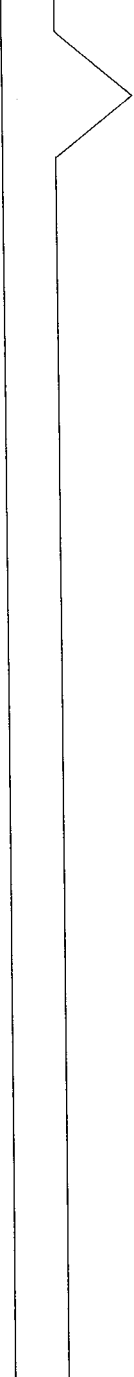
就业是民生之本，是改善人民生活、实现社会稳定的基本前提。增加就业一直是世界各国政府宏观调控的政策目标之一。农村劳动力就业是整个国家就业工作的重要组成部分，党中央、国务院十分关心农村劳动力转移就业工作，提出了对农民工“合理引导，公平对待，完善管理，搞好服务”的方针，采取多种措施推动农村劳动力向城镇、向非农产业转移就业，引导农村劳动力合理有序流动，取得了显著成就。党的十六届五中全会进一步提出，逐步建立城乡统一的劳动力市场和公平竞争的就业制度，依法保障进城务工人员的权益。

本书以“中国农村劳动力的转移与就业”为主题，收录了农业部软科学委员会最近关于农村劳动力转移就业、外出农村劳动力权益保护、农村劳动力转移与城镇化发展等方面的若干课题研究报告。在编辑过程中，我们保持了课题研究报告的原貌，根据内容分为理论篇和实践篇。理论篇的主要内容包括农民工进城的社会问题和制度创新研究、城乡统筹就业及农民工权益保护和技能培训等问题研究，着重从理论层面研究分析了农村劳动力转移和就业过程中的体制和机制性问题，为确保农村劳动力转移就业提出了相关的政策建议。实践篇的主要内容则不仅涉及到农村劳动力外出务工对其收入的影响，同时更关注最近两年劳动力输入地对农民工的收费情况以及对农民工权益保护的问题，为进一步分析研究相关问题提供了观察的窗口。

现将所委托课题的研究报告汇集成册，以飨读者。我们希望本书的出版对于中国农村劳动力转移就业的研究起到积极的促进作用。

编者

二〇〇五年十一月



目 录

理 论 篇

农民工进城的社会问题与制度创新研究	1
城乡统筹就业问题研究	25
建立农民权益保护机制问题研究	34
农村劳动力转移与城镇化发展的协调性理论研究	58
加强农村劳动力职业技能培训的方式和方法研究	93

实 践 篇

中西部地区农村劳动力外出打工对农民收入 影响的跟踪监测	164
重庆市加强农村劳动力职业技能培训的方式和 方法调查研究	200
北京、浙江、广东对农民工收费情况的调查	219
天津农民工权益保护问题的调查研究	233

理论篇

农民工进城的社会问题与制度创新研究

委托日期：2004年5月

完成日期：2005年3月

承担单位：国务院研究室

课题主持人：韩长赋

课题组成员：李萌、陆建华、郭青、陶怀颖、朱信凯

执笔人：李萌、陆建华、郭青

导言

改革开放以来，我国经济生活中出现了一个特殊现象——农民工问题。据统计现在跨地区打工的农民已有上亿人，约占农村劳动力的1/5。他们进城务工经商，跨地区流动就业，在所有的大中城市，在建筑、纺织、第三产业等许多重要领域都活跃着他们的身影。一年一度的春节，在铁路、公路干线上都要形成一次民工潮。农民工进城对我国经济社会生活产生了十分广泛而深刻的影响，他们给经济生活带来了活力，改变着社会结构，同时也给城市管理带来一些问题。于是如何看待农民工，仁者见仁，智者见智。一些地方对待农民工的政策也时而鼓励，时而控制。如何全面正确认识农民工问题，是一个必须解决好的问题。党的十六大报告指出，农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，是工业化和现代化的必然趋势。要不断引导农村劳动力合理流动，这是符合我国国情和现代化发展阶段的一个重要判断，是一个务实的方针，反映了广大农民群众的意愿。因此，通过进行深入科学的研究，全面正确的认识和把握农民工进城务工经商的社会现象，从而制定正确的政策，做好服务和工作，这也是贯彻十六大精神的一项重要内容。

一、农民工是我国社会转型时期出现的一个特殊群体

农村剩余劳动力转移是所有农业国向工业化国家转化时都曾普遍发生过的现象。改革开放以来,随着城乡二元壁垒的松动,中国市场化、城市化、现代化进程的加快,农民也不断地走出土地,进军城市,实现自身职业的转换。然而,长期以来由于一系列制度的安排,农民在中国更多的是一种身份的象征,而不是一种职业的称谓,所以尽管农民进入城市,从事新的职业,却很难改变原有的农民身份,从而出现了不被现行制度认可的具有双重身份的“亦工亦农”群体——城市农民工。

(一) 农民工进城务工经商是中国城镇化必然要经历的历史过程,对这个问题的研究具有重大历史意义和现实意义

农民摆脱乡土观念的束缚、跨越传统制度的篱笆,义无反顾地闯荡陌生的城市,它所带来的社会经济影响是深远的,也是多方面的。这是中国传统农村社会向现代工业社会和城市社会转型中的一个转折点,是中国现代化过程中社会变迁的一个交汇点。

农村—城市迁移是社会发展的必然结果,也是其必然要求,它在我国经济社会发展中的独特作用是不容置疑的。在充分肯定这一过程的历史规律性及其作用时,并不意味着要否定这一过程可能给发展进程带来的矛盾和冲突等问题。现代化城市是一个物质载体,每一个城市都有自己的承载容量,城市人口在享用城市中各种要素的同时,也在增加城市的承载容量和负荷,一旦超过城市的承载容量,就会造成城市资源紧张、生活条件、生活质量和生活环境的恶化。进城农民工必须要与城市居民分享城市中的各种要素,这种对有限资源的分享,必然导致对各种要素的争夺。这便是矛盾和冲突的本源,是农民工问题的根本。城市有限要素承载资源的稀缺性、城市发展对农村劳动力的大量需求以及当前农村劳动力的相对“无限供给”注定了农村劳动力转移将是我国经济发展中的长期的战略性问题,农民工问题将在一个较长的时期内持续存在。仅从城乡人口之间的比例来判断,我们就可以预言这一点。就人口城市化而言,城市人口占总人口的50%以上,就算是实现了城市化。城市人口占总人口的70%以上就是高度城市化。而我国城市人口占总人口的比重,1949年为10.64%,1978年为17.92%,2002年为39.1%,2005年已经达到42%。从1949年到1978年,我国城市人口每年平均提高0.25个百分点,从1978年到2002年,我国城市化的速度明显加快,平均每年提高0.88个百分点。按照这

一速度推算,要从 39.1% 达到 50%, 还需要 12 年的时间; 要从 39.1 达到 70%, 还需要 35 年的时间。如果今后城市化的速度加快, 假如城市化比重每年提高一个百分点, 那么, 要达到 50%, 也还需要 10 年的时间; 要达到 70%, 也还需要 30 年的时间。

目前, 城市农民工问题已越来越引起学术界和有关政府部门的关注, 由于农民工成为城市的弱势群体, 他的政治、社会地位、生活状况和前途成为争论的焦点。但就其问题的认识, 还远未达成共识, 这导致各地民工政策的不一致。这样, 相关政策、制度不但难以收到预期效果, 反而会引发更多的问题, 甚至激化矛盾。当代中国城市化、现代化问题以及城乡矛盾的焦点之一, 就是如何正确认识和处理“农民工”问题。怎样对待“农民工”问题, 从深层次上讲, 也就是怎样对待农民、农村、农业问题, 怎样对待农村现代化、农民出路、农民利益问题。同时, 它既涉及中国城乡关系、工农关系、社会平等、社会流动、社会就业、社会保障等一系列社会现象和社会问题, 也涉及我们党的执政基础、执政方式和执政权威以及依法行政、社会稳定等问题。因此, 从社会学、经济学等多学科、多视角深入系统的探讨研究我国农民工进城以及由此而产生的各种相关社会经济问题, 对于在当前经济转轨的新的历史条件下, 妥善解决农民工与城市人口之间的各种矛盾和冲突, 加快我国农村城镇化建设及农民市民化的进程, 更好的促进工业化、城镇化与农村劳动力转移的协调发展具有重要的理论价值与现实意义。

(二) 当前进城务农民工的基本状况

1. 进城务工人员规模大、增速快。据有关统计资料, 1993—1998 年, 约 6 000 万~7 000 万人, 约占农村劳动力总数的 1/7。1998 年以后, 每年递增约 500 万人, 2002 年达到 9 400 万人 (劳动保障部数据), 2003 年超过 1 亿人。目前, 据劳动保障、农业等有关部门估计, 全国外出务工经商 3 个月以上的农村富余劳动力超过 1.1 亿人, 专家估计超过 1.4 亿人, 保持约每年近 1 000 万人的增速。20 世纪 90 年代以来, 进城务工的农村劳动力逐年明显增加, 这与我国、工业化、城镇化速度加快有直接关系。就一些重点地区看, 上海近年外来流动人口增速很快, 从 20 世纪 90 年代中期开始, 年均增加 23 万人; 其中, 2003 年 (498.8 万人) 比 2000 年 (386 万人) 增加 112 万人, 增长率为 23%。北京市 2003 年居住半年以上的外来人口为 307 万人, 比 2002 年的 286.9 万人增加 20.9 万人, 年增长率为 8%。广东是跨省流动农民工最多的省份, 2003 年 2 130 万人, 其中省外的 1 606 万人。一些地区外来就业人员已经超过当地户籍居民。深圳市 2003 年 492.5 万就业人员中, 外来就业人员 (大多数都是

农民工) 410 万人, 占 83.4%。东莞市外来就业人员与户籍就业人员之比约为 6:1。

2. 进城务工人员年龄构成轻。从中西部地区流向中部地区的人口年龄轻, 基本上以劳动年龄人口为主体, 据 2000 年人口普查资料, 在所有流向东部地带的省际迁移人口中, 仅 15~34 岁的人口就占八成以上, 尤其是 20~24 岁年龄组所占比重最高, 约 26.5%, 15~19 岁、25~29 岁、30~34 岁三个年龄组, 也分别占 21%、20%、12%。据上海市对外来人口年龄结构的调查, 2000 年, 年龄在 25~39 岁的人口占流动人口总数的 66.4%。而常住人口 20~39 岁年龄组的人口仅占总人口的 34.0%, 比外来流动人口要低 32.4 个百分点。同年本市户籍总人口年龄中位数为 37.6 岁, 属于“成年型”, 而外来总人口年龄中位数为 27.3 岁, 比上海市户籍人口小 10 多岁, 属于“青年型”。也就是说流入东部地区的人口基本上是一只劳动力大军, 补充了当地经济迅速发展对劳动力的需求。

3. 文化素质偏低和劳动能力偏强。流入人口的文化程度偏低, 浙江 2003 年进城农民工中, 初中及小学文化程度占 83%, 高中及以上的占 13%; 无技能的占 81%, 有初级技能的占 10%。广东进城农民工文化素质最高, 但高中以上文化程度的也仅占 30%。就城市来看外来人口外来流动人口的文化程度明显低于常住人口。如上海, 外来流动人口中 (6 岁及以上) 文化程度, 小学及以下的占 29.9%, 初中为 55.2%, 分别高于本市常住人口 3.4 和 17.0 个百分点。高中文化为 11.2%, 大专及以上为 3.7%, 分别低于常住人口 12.7 和 7.7 个百分点。其他吸纳外来人口的城市, 也基本是这种情形。但是农民工的体能素质和吃苦耐劳的精神明显高于城市人口, 人口流动为东部地区提供了大量强壮的劳动力, 这是东部地区加工业发展几十年不衰的重要原因。如果没有这些外来劳动力, 发达地区相当多的企业无法正常开工。

4. 农民工的基本流向是落后地区人口大省向中心城市和沿海发达地区。目前, 我国劳动力流向总体上是以中西部农业农村比重大的人口大省为出发点, 以经济发达的中心城市和沿海发达地区为目的。目前流出农民工比较多的省份是河南、安徽、江西、湖南、湖北、四川, 他们沿京沪、京广、京九铁路和长江水道等重要交通干线进入发达地区和大中城市。流入地可分为四类: 第一类地区就是长三角、珠三角、京津地区, 这是中国经济最具活力和最发达的地区, 也是农民工流向最集中的聚集区; 第二类地区, 从上述三个地方向外层扩大, 包括广东、浙江、江苏全省、福建的福州地区和闽南三角、山东半岛、辽东半岛等相对发达地; 第三类地区是, 在省内的区域性中心城市。另外, 新疆地区是农民工流入比较多的地区, 包括季节性拾棉花, 这也是一类。

5. 农民工主要在劳动密集型产业就业。在流入东部地区的人口中, 基本的原因是“务工经商”, 从行业分布看, 进城务工人员从事的行业比较广泛, 但主要集中在劳动密集型行业如加工制造、建筑施工、农林牧和服务业等。从表1可以看出, 流入劳动力主要从事第二产业, 在第三产业中的人数也大大高于本地劳动力。另据统计, 目前我国建筑业的90%、煤采掘业的80%、纺织业的60%和城市一般服务业的50%从业人员, 均为进城务工人员。据上海的资料, 流入的外来劳动力中从事制造加工、建筑施工、运输操作职种的约占48.2%, 从事商业服务、餐饮服务及居民生活服务职种的约占27.4%, 两者合计75.6%。另外还有7.3%和1.6%的外来劳动力从事农林牧渔业和废品回收。北京市81.9%的农民工集中在5个劳动密集型行业中, 其中建筑业占22.8%, 住宿和餐饮业占17.7%, 批发和零售业占16.2%, 制造业占13.6%, 其他服务业占11.6%。

表1 东部流入人口和提出迁移的本地人口就业结构比较(%)

职 业	流入劳动力	不考虑迁移的本地从业人口
国家机关、党群组织企事业单位负责人	1.10	2.20
专业技术人员	3.42	6.59
办事员和有关技术人员	3.59	3.85
商业、服务业人员	18.15	11.17
农林牧渔业生产人员	5.96	55.41
生产、运输	67.73	20.64

资料来源:“中国省际人口迁移和东部地区经济发展”,《人口研究》2005年第1期。

6. 进城务工人员以灵活就业为主。学术界也称“非正规就业”。非正规就业是一个国际常用的概念, 指广泛存在于“非正规部门”或“正规部门里有别于传统典型形式”的就业方式。前者包括非公有部门里的各种就业门类; 后者包括在正规部门里的短期临时性就业、非全日制就业、劳务派遣就业、分包生产或服务项目的工外工人等。具体地说, 目前我国进城务工人员主要从事建筑装潢、居民生活服务、小商小贩、环卫、餐饮服务等文化、技能要求较低的职业; 从事贩卖蔬菜、水果, 拾荒、回收废品, 家政服务、医院护工等独立服务者; 以及极少在政府机关、银行、教育卫生等部门从事保洁或者护工一类的工作。这些都是城市劳动力不愿意干的脏、累、苦、险的工作。但超过80%的进城务工人员, 只能以临时工或合同工身份获取这些岗位。多数人一年内从事过多种职业。相对于国有、集体单位的正规就业, 灵活就业稳定性较弱、流动性较强, 难以享受到与城市职工同等的劳动权益和社会待遇。进城务工人员一

般劳动时间长,劳动强度大,且难以保证同工同酬,拖欠工资现象很普遍,特别是对其社会保障权益缺乏基本的制度保障。另外,从灵活就业向正规就业的转换渠道几乎是被关闭的,他们难以获得职业升迁机会。从数量上看,进城务工人员构成了流入地劳动力市场中的主体。据农业部的统计,目前我国每3个产业工人中,就有2个来自农村地区。但从本质上看,由于存在体制和制度障碍,进城务工人员无法真正融入到城市产业工人、商业和服务业阶层中去,不能公平地分享工业化和城市化的成果,还不是真正意义上的城市产业工人。

7. 外出务工已经成为许多地区农民增收的主要来源。据劳动保障部统计,2002年全国农村劳动力外出务工经商总收入约为5278亿元人民币,其中,约有3274亿元返回了农村,超过当年中央财政对农村地区的全部投入。有资料表明,目前全国农民收入总量中约有17%来自劳务收入,在一些地区该比例高达30%;而农民收入增长部分的42.8%是依靠外出务工。据四川、安徽、河南、江西、湖南等农村劳动力输出大省的统计,每年进城务工人员汇回家乡的钱都在200亿元以上,几乎相当于这些省份的年度财政收入。同时,进城务工人员也为繁荣流入地的经济做出了巨大的贡献。据测算,一个进城务工人员在珠江三角洲等发达地区的贡献,折合成GDP约为全年3万元左右,除去自身的消费和带回家乡的费用,还剩余1.5万~2万元左右。

8. 多数以上的进城务工人员还没有从农业中完全分离出来。这与他们在城市就业的不确定性、不稳定性有直接关系。农村外出劳务者绝大多数仍然保留责任田和房屋个人财产,定期交纳承包地的农业税;如果家庭缺乏劳动力,责任田则转包给他人,个别地方也存在撂荒现象。有调查表明,在省内约50%的外出务工人员属于农忙在家、农闲外出的“候鸟型”打工。他们来往奔波于城市与乡村之间,每年春节前后,数以千万计的返乡农民引发的春运高峰已持续了10多年。如2002年的40天春运中,旅客人数达到17.4亿人次。“民工潮”表明,在农村地区,农民还没有真正从土地中分化出来,也折射出统筹城乡就业和农村改革等方面的滞后状况。

(三) 农民工进城务工经商对于我国经济和社会生活的重大意义

1. 农民进城务工经商是转移农村富余劳动力、增加农民收入的重要途径。我国农村劳动力数量大,就业压力大,剩余劳动力和剩余劳动时间过多,是农民收入上不去的一大原因。而要增加就业进而解决农民收入问题很重要的一条就是要在农村以外做文章。很多地方劳动力外出打工已成为解决农村富余劳动力问题的主要途径,外出务工经商收入在农民增收中的作用日益突出。目前在全国农民人均纯收入中,农民进城打工获得的工资性收入,已经占到农民纯收

人的约20%，是农民收入中增长最快的一项。在当前农产品普遍卖难的情况下，引导农民进城务工经商，对增加农民收入具有重要意义。今后一个时期，引导农民在当地发展非农产业的同时，鼓励他们进城务工经商，调整农村就业结构，开辟农民增收来源，是农村工作中的一项重要任务。

2. 农民进城务工经商是入世后发挥我国劳动力成本低的优势，增强我国工农业产品国际竞争力的必然选择。入世以后，我国经济将在更大范围内和更深层次上参与国际合作与竞争。提高国际竞争力很重要的应对思路是，发挥比较优势，进行非均衡竞争。我们的比较优势很重要的一条就是劳动力成本低，主要又表现在农村劳动力成本低，而且数量庞大，供给充裕。目前由于城乡分割的体制，造成城市劳动力成本相对偏高，限制了我们固有优势的发挥。通过农民进城打工，促进城乡统一的劳动力市场形成，整合城乡劳动力资源，合理调整行业之间劳动力结构，有利于实现劳动力资源更有效地配置，保持我们这一优势。

3. 农民进城务工经商是工业反哺农业、城市文明辐射农村的现实途径。依靠农业支持工业化，当工业化达到一定水平后，工业再反哺农业，这是许多工业化国家的共同经验。但是由于我国农民太多，国有企业发展也面临许多困难，目前依靠工业反哺农业还不现实。农民进城打工可以获得现金收入，直接支持农业建设和农民生活的改善。四川省一年农民打工收入约400亿元，超过了地方财政的收入。这笔收入对于当地农业发展和开拓农村市场是举足轻重的。一部分农民外出打工，等于增加农业人口资源占有量，可以使经营农业的人口收入增多。农村青年很多人是抱着见世面、学技术想法外出的，在打工过程中接触了先进的生产方式和文化理念，返乡后既为农村经济发展带来资金，又带来市场信息、管理经验，更带来现代文明的生活方式。这些对于促进农村的发展和社会变迁，提高农村文明水平起到了潜移默化的作用。

二、农民工群体出现对城市社会影响

农民流动进城群体的出现，正在改变中国的经济社会基本格局，这种改变是通过非常具体的途径实现的。农民流动起初是一种以求职为直接目的的经济活动，因为其跨地域、跨身份、跨职业能力、跨文化，就直接触动到了中国的经济社会发展进程的基本环节和国家管理制度的基本层面：跨地域，就涉及到我们国家的城乡关系和区域关系；跨身份，就涉及到了我们长期以来对农民与非农民身份划定的一些基本依据和政策；跨职业能力，就涉及到农民的教育培训体制以及劳动力竞争的基础；跨文化，就涉及到城乡二元结构在生活方式、

价值观念、行为习惯和心理趋势等方面的问题。也就是说,农民流动而转变成成为工作生活在城市中的农民工的现象对中国社会经济进程和未来发展的影响是极其全面、深刻的。

农民和市民第一次在一个地理区域范围内直接地、持续地接触,农民与市民之间在生活和工作上的联系也在逐渐展示出来,农民流入城市变成农民工给城市的经济社会发展引发了很多复杂的影响。

(一) 农民工的流入成为促进城市经济结构升级和社会事业发展的重要契机,创造了一个多赢的局面

1949年以后,城市从没有如此规模如此长时期地面对这么多的农民的涌入,农民工给城市的运行和发展带来的是庞大的劳动力资源。这是属于这个群体的最基本经济社会属性。这个因素对城市劳动力格局的影响不仅是总量的增加,更是为劳动力重组提供了巨大的空间。

1. 一个庞大的劳动力人群持续地源源不断地流入,给城市提供了大量的廉价劳动力。目前我国总体上看是劳动力过剩的,但在城市中,劳动力总量是否过剩,有不同的衡量尺度。在一些大中城市中,劳动力总量处在绝对过剩阶段,尤其是城市的产业结构调整、技术升级和国有企业改革三大因素,直接导致劳动力需求的下降,城市本身就出现了比较严重的失业现象,农村剩余劳动力的流入使得城市劳动岗位的短缺更为加剧;另一方面,在东部的许多城市中,大量的新兴企业快速增加,这些企业多以劳动力密集型为特征,需要大量的劳动力从事简单技能的工作。这些企业在过去10多年期间,一直承担着农村剩余劳动力的强大吸纳器功能。流入城市的相当部分农民被吸纳到这些企业工作,成为农民工。这些企业的竞争力在很长一段时期内很强,收益颇丰,既富了老板,也富了企业所在地区,农民工因此也有了比农村干农活高得多的收益。

2. 农村剩余劳动力的流入使得调整城市的产业结构行业结构有了劳动力资源基础,形成了农民工依赖型城市。城市的快速发展需要大量的建筑行业的劳动力来修路建房。据调查数据,90%以上的建筑企业职工主体就是农民工。在很多城市,市民已经总体上退出了这个行业。这样的劳动力结构调整还出现在城市的服务业,比如餐饮、养路、环卫、交通协理、保姆、保安、装卸、装修装饰、电梯、废品回收、修补等。另外值得注意的是,一些城市的企业中出现了以农民工替代市民身份职工的现象,一家有2万名职工的国有大企业,争取每年增加1000名农民工,减少1000名正式职工;同样,北京的一家企业中,5000职工已下岗3500人,但目前在岗的1950人中还包括350名农民

工。这是因为企业确认使用农民工可以大大降低人工成本（工资支出、福利支出等）。这一现象构成市场上劳动力价格竞争中农民工的特殊竞争力。

实际上，在很多城市经济社会生活的很多方面农民工与市民不是竞争同一岗位。我们可以发现：城市发展和运行中的特定行业或工种已经不是以市民职工为主了，被农民工取而代之。市民的就业方向调整到了那些技术含量更高、更轻松的行业或工种上去了，留下这些技能简单、粗笨重的体力性工作给农民工。这样，农民工从20世纪80年代末期刚刚进入城市与市民职工直接竞争某一岗位的情况，转变成为间接的竞争。在那些技能简单、粗笨重体力性工作的竞争方面，农民工是相互之间进行竞争，而在可预见的将来，他们还是很难与市民进行岗位上的直接竞争，因为横在不同技能要求、技术含量的岗位之间的，是农民工无法跨越的种种障碍，有些障碍背后是依然存在的城乡管理体制的强大力量。城市就这样通过市场力量既为农村剩余劳动力流入城市寻求工作提供了机会，同时也通过制度力量把农民工挤压在一些特定行业或工种里。也就是有了农村剩余劳动力的源源不断的流入，这种挤压力量才得以体现，才促成了城市市民涌入其他行业或工种。这就是农民工给城市劳动力重组带来的最直接的变化。

3. 农民进城务工经商是发展城市第三产业、提高城市居民生活质量的客观需要。农村劳动力与城市劳动力的就业领域有较强的互补性，农民进城就业主要从事建筑、纺织、环卫、餐饮等行业，为改善城市居民生活和工作条件做出了重要贡献。目前在很多大中城市，农民工已经成为这些行业的主力军。甚至可以说，如果没有农民工，城里人下饭馆、到垃圾即吃喝拉撒都会发生问题。农民工进城对城市的建设和发展重大作用是不容忽视的，也是不可缺少的。而且从就业结构看，这些脏活、累活、苦活都是城里人不愿干的，农民工进城并不直接构成对城市职工就业岗位的竞争。农民工大量进城，使城市第三产业所需劳动力得到补充，而城市第三产业发展与城市化进城是相伴而生的。从这个意义上说，农民工进城就业是全面推进城市化所必需的。

4. 大量农民工进城推动城市增加公共资源和公共服务的供给能力，并开启了重新构建城市公共服务体系的进程。农民工在城市中的工作生活必然要占用城市的相关经济社会资源，也迫使市民逐渐习惯于与农民工这些“城市新来者”群体分享一些原来独享的资源。由于城市基础设施和公共服务体系都是按照户籍人口的规模发展和配置的，因此，农民工大量进入城市以后，城市公共资源相对不足的问题不断显现。最明显的是大量农民的流入加剧了城市交通紧张，城市的公共交通不得不进行快速的扩张，以满足市民和农民工的出行需求。还有义务教育资源和公共卫生资源，也都如此。城市的公共场所也不再是

市民独有的空间,其他的一些服务设施也不得不容纳农民工,比如商场、电影院、医院等等。这样的分享客观上也给城市服务业的发展提供了巨大的支撑,尽管农民工在消费层级上与市民还有很大差距,但是,他们却与城市中的低收入市民在分享一些廉价的服务,比如小便利店、折扣店、小放映点、小诊所等。这也是一个重铸城市的服务体系过程。由于我们长期实行先生产后生活的方针,城市公共资源本身就相对不足,基础设施比较薄弱,城市公共资源承载能力的提高需要一个比较长的过程,这也从另一方面要求城市人口增加必须有序进行。

(二) 农民工在城市生活并不断追求自身权利,推动城市旧的管理体制不断改革创新

过去城市公共管理体制基本上是在为有城市户口的居民服务的,大量农民工进城务工经商和居住,对现有的公共管理体制带来了挑战。

1. 大量农民工进城务工经商,使城市政府管理思路和体制受到挑战。过去对作为劳动力流入的农民,城市政府最初采取的各种限制性措施,起因于他们对本城市劳动力市场秩序的维护,这些措施包括:对找工作的资格的认定(比如需要农民家乡政府开出的务工证明,之后要求有流入城市以后暂住地区政府开具的证明)、对农民就业工种的限制(比如一些城市前些年规定,如电话接线员、电梯工、保安员之类的工种不允许农民进入)等等;同时,对作为人群流入的农民,城市政府在初期也采取了很多限制性措施,也起因于他们对本地区社会治安和城市运行秩序的维护,这些措施包括:要求办理暂住证明、育龄农民工要求办理计划生育证明、对城乡交界地区的流入城市农民集中居住地进行定期或不定期的清理、对“三无”人员的定期驱除等等。这些措施起因背后体现的是,传统城市经济社会管理体制无法接纳新出现的大规模的农民流入,所以,限制性行为是“本能性”反应,也是一种本质上属于排斥性的反应。长期存在的城乡二元结构,造成了城乡各种经济社会政治资源的严重分置,也造成了城市政府乃至城市市民对农民群体的严重的经济社会政治性歧视,这才是限制性反应的本意。这反应在农民工子女受教育方面,在过去几年,在18岁以下有近2000万,其中在义务教育年龄段的孩子有10%左右处在失辍学状态;与之形成强烈对照的是,农民工对子女受教育抱有希望,一项调查结果显示,希望自己的孩子能“和城里孩子享有同样的待遇”,占受访农民工人数的58.4%(新华社,2004)。

2. 城市旧的管理体制正在瓦解,开始将农民工纳入整个城市公共管理和服务体系中去。管理流动人口一直是很多城市政府很头疼的难题。最近几年管

理体制创新逐渐加速,在城市管理体制改进方面,应对大量农民的流入,社会治安管理是核心,公安部门已经把对流动人口的管理放到了一个很关键的位置上,从起初的暂住证管理到暂住地管理。目前,已经发展到很多城市的警力下沉着力于社区管理,这实际上是城市治安管理模式的改进。流动人口的大量增加确实触发了大量的各种治安刑事案件,农民工在过去很长一段时期被看成是造成治安状况不稳的主要群体。这种情况也在逐渐发生变化,在一些大中城市,政府在管理上进行了必要的改进,增加了农民工的安定感,约束了可能的越轨行为。这反过来也对稳定治安形势有积极的作用。城市的教育体系也不得不应对农民工第二代就地求学的需要,大批的农民工子弟学校从非法状态变成了合法状态,尽管这些学校还没有完全被纳入城市教育体系之中,但是这样的趋势已经是不可阻挡的,城市教育资源必须重组,这已经成为定局。同样地,城市的医疗资源、文化资源等等,也面临着重组的压力,相关的体制改革也已经迫在眉睫。

3. 农村剩余劳动力在流入城市过程中,其组织形态和维护基本权利的表现方式,也给城市的管理体制带来了新问题。最初流入城市的农民工多以个体或同乡结群方式,基本上没有组织性。只是其进入劳动岗位以后,组织性才逐渐具备。这对城市来说,就存在着管理上的双重难题,①这些人或人群在没有进入劳动岗位之前的那段时间是属于“盲流”阶段,他们的居住生活等方面的问题,有很明显的临时特征,城市管理部门无从下手来管理。一些地区对这些农民随意驱赶,也损害了他们的基本权利,因为在“盲流”阶段,那些权利更容易受到损害;②他们的零散活动的特点,使得一些城市为流入农民提供劳动力市场供求信息和介绍的服务机制难以到位。于是在城市里出现了大量的自发的劳动力市场,秩序比较混乱,管理难度很大。

4. 城市改造旧有管理体制,实现管理转型成为构建新型城乡关系的契机。很多城市政府在近些年开始意识到,农民工在城市里工作生活基本权利的获得和维护,与城市管理、与服务方式的改革是密切相关的。相当部分的农民工处在青壮年阶段,和滞留在农村的同龄人比较起来,他们更强烈地希望提升自己的技能、有更多的发展机会,其中很多人的意愿是能够在城市定居下来或者完成婚姻。和十多年前相比,现在的农民工对城市的需求越来越多样化,也越来越深化,比如,一些农民工举家长期居住在城市里,所以,就产生了孩子教育的需求。这在十多年前是很少见的。城市政府不得不对这种需求做出积极的而不是排斥性反应。很多调查表明,数千万农民流入城市、数千万农民工在城市工作生活,在制造了大量的新的社会经济问题的同时也确实促进了城市管理的提升,这种提升很可能成为构建新型城乡关系的契机。