

NONGMINGONG GONGGONG FUWU

农民工公共服务

国际经验 · 本土实践 · 政策建议

岳经纶 主编

中山大学出版社

NONGMINGONG GONGGONG FUWU

农民工公共服务

国际经验 · 本土实践 · 政策建议

岳经纶 主编

中山大学出版社
· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

农民工公共服务: 国际经验·本土实践·政策建议/岳经纶主编. —广州: 中山大学出版社, 2012. 6

ISBN 978 - 7 - 306 - 04173 - 9

I. ①农… II. ①岳… III. ①民工—劳动就业—社会服务—研究—中国
IV. ①D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 097820 号

出 版 人: 祁 军

策划编辑: 梁惠芳

责任编辑: 邹岚萍

封面设计: 曾 斌

责任校对: 曾育林

责任技编: 黄少伟

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275

传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 佛山市南海印刷厂有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 16.75 印张 296 千字

版次印次: 2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 38.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

编委会

主编 岳经纶

编委 岳经纶 凌 莉 马林英 霍恩全 王淑霞

常 皓 郑 莹 冯 楠

高 明 (Peter Bracegirdle)

特雷莎 (Theresa Kingston)

魏 玛 (Veena Verma)

管 兵 黄耿华 方丽卿 徐祥临 方 炼

孙柏英 雷国富 官 勇 赵全江

序

规模庞大的农民工是我国工业化、市场化和城市化过程中出现的特殊群体，也是我国工业化和城市化的主要推动力量，为我国社会经济的发展 and 缩小城乡差距作出了贡献。然而，受自身知识水平、职业技能、经济收入、社会权利、职业声望以及体制机制等因素的影响，农民工在城市中处于边缘地位，是城市中最大的弱势群体。如何为农民工提供切实的公共服务，保障他们的合法权益，是我国建设服务型政府、落实科学发展观和社会管理创新中的重大理论与现实问题。

在推动农民工公共服务和保障农民工合法权益的理论和政策实践中，“农民工转移劳动权益技术合作项目”（以下简称“农民工劳动权益项目”）扮演了重要角色。该项目是中国与加拿大两国政府间的合作项目，执行期自 2006—2010 年。加拿大城市联合会和中国国家发展和改革委员会国际合作中心是项目的执行单位。四川省富顺县和射洪县是项目交流的试点县。参与该合作项目活动的单位非常多，涉及两国政府部门、非政府组织、专家学者等。项目的主要目标是研究、探索、解决中国在城市化进程中数以亿计的农民劳动大军转移中出现的种种矛盾、问题和挑战，要求政府部门、社会团体都要关心农民工转移问题，为农民工的就业、生活、安全等方面的权益保护制定相关政策，并完善相关法律法规，为他们提供全方位性的、实质性的服务。

该项目是加拿大国际发展署在华资助的第一个农民工劳动权益项目，也是第一个选择劳务输出的基层政府进行试点的项目。试点工作试图从转变基层政府部门服务理念、职能以及提升公共服务能力入手，探索、交流解决农民工问题的政策和方法。中加双方项目参与人员紧密结合中国的有关法律、政策背景及基层的实际问题，深入一线开展调查研究，广泛交流，学习、借鉴加拿大的经验和教训，力图为中国农民工问题的解决，特别是为如何满足的农民工公共服务需要探索新的经验。

加拿大城市政府的“公民为先”、“以客户为中心”的公共服务理念，以及优质的“一站式”服务方法，对中国农民工公共服务政策的制定，

以及对为农民工服务的各级政府部门的服务能力的建设，特别是一线部门员工服务能力的提升，提供了有益的借鉴，起到了有力的推动作用。项目从宏观—微观互动关系入手，从农民工的公共服务需要出发，立足提升政府部门的协调能力和服务能力，保证农民工进城后能够像市民那样获得平等的权益。在农民工劳动权益项目的推动和指导下，参加项目交流的两个试点县政府进一步认识到，要做好为农民工维权服务，就必须换位思考，树立“农民工就是客户”、“以客户为中心”的理念，以农民工所思、所想、所需为出发点，制定地方政府保护农民工权益的政策和服务规划，加强一线服务机构建设，为农民工提供及时与有效的服务。通过“农民工劳动权益项目”的交流与合作，参与试点的地方政府，主要是富顺县和射洪县两县政府，从根本上转变了服务观念和服务方式，以深入一线调研为基础，切实了解农民工劳动权益问题的真实现状和根源，从被动的事后应付、应对方式向主动的公共服务提供方式转变。在中加两国政府部门的支持下，在技术专家的传授指导下，试点县“以客户为中心”的政策不断完善，先后制订了为农民工服务的《战略规划》、“公众参与”、“绩效评估”、《一线员工服务手册》、《农民工服务信息手册》等，从而进一步促进了从管理型政府向服务型政府的转变。此外，农民工劳动权益项目还对广州和成都等农民工输入地城市进行调研，研究输入地政府如何为农民工提供公共服务，其中，特别探索了如何通过输入地与输出地政府与民间机构的联动来改善为农民工的公共服务问题。在借鉴加拿大的公共服务理念和经验以及总结试点县的实践活动的基础上，农民工劳动权益项目还为我国农民工公共服务问题的解决提供了若干政策建议，涉及农民工输出地与输入地的关系、中央政府与地方政府责权划分、户籍问题、社会性别等。

《农民工公共服务：国际经验·本土实践·政策建议》一书即将出版发行。本书对农民工劳动权益项目取得的成果进行了全面系统的介绍，内容丰富，信息量大。我相信，本书的出版必将对农民工问题的深入研究、农民工公共服务途径和方法的探索，以及农民工公共服务体系和制度的完善产生深远的影响。

霍恩全

国家发展和改革委员会国际合作中心

2012年3月20日

前 言

一、研究背景

农民工^①是我国改革开放以来,工业化、城镇化进程中涌现出来的一支新生劳动大军,他们为我国的城市化、工业化和现代化作出了艰苦卓绝的努力和不可磨灭的贡献。根据2006年国务院研究室发布的《中国农民工调研报告》,我国农民工的数量已经达到1.2亿,农民工在我国城镇第二、第三产业部门分别占到总从业人数的52%和58%,已经成为我国工业和服务业的主体并日益壮大。然而,农民工在为社会经济的发展作出巨大贡献的同时,其自身权益却不断遭受侵犯,未能得到政府相应的帮助和服务。

正是在这样的背景下,国家发展和改革委员会与加拿大城市联合会于2006年开始联合实施“中国—加拿大农民工转移劳动权益技术合作项目”(MLRP)(以下简称“农民工劳动权益项目”)。该项目认识到,在中国政府履行国际承诺以及执行国内法律法规的框架内,地方政府在保护农民工合法权益方面有着巨大的潜力。该项目积极支持中国地方政府,尤其是试点四川省富顺县和射洪县政府,努力帮助它们提高为男女性农民工提供以客户为中心服务的能力和跨政府部门的协作水平。

农民工输出地政府对于输入地存在的政府和民间资源了解不足,劳动维权救济更多以属地管理方式进行处理,农民工流动频繁、就业不稳定性以及与打工城市的陌生感和剥离感等,都为各级政府尤其是输出地和输入

^① 农民工群体的称谓自产生至今,经历了从“盲流人员”→“农民工”→“城市建设者”三个阶段。改革开放初期,东部沿海经济的发展需要大量人力,所以中西部地区的很多农民离开本土,到东部沿海打工。当时社会上对这些农民工有一个误解,认为是农民工的流动造成了交通拥挤,所以给他们一个称谓——“盲流人员”。后来人们认识到农民工对经济发展和城市化的贡献,改称他们为“农民工”,并得到官方认可。不过,一直有人认为“农民工”这一称谓有歧视性,要求放弃这一称谓。2012年年初,农民工输入大省广东省和农民工输出大省河南省的省委书记,都提出将适时取消“农民工”称谓。2012年4月,广东省人力资源和社会保障厅表示,原则上不再使用“农民工”,逐步用“异地务工人员”取代。

以及与打工城市的陌生感和剥离感等，都为各级政府尤其是输出地和输入地的地方政府落实农民工劳动权益保护工作带来了巨大的挑战。根据输出地和输入地利益相关者的建议，“农民工劳动权益项目”在2009年专门设立了“农民工输出地—输入地联动维权和公共参与机制研究”课题。该课题旨在厘清与整理农民工输出地与输入地的政府、群众组织和民间农民工维权服务机构对农民工提供的服务现状；了解农民工对公共服务的需求，以及他们对现有服务内容的知晓度、获取途径和评价；分析输出地与输入地的各类农民工服务机构之间的协调联动和公众参与的经验及面临的挑战。课题同时借鉴加拿大地方政府的公共服务模式与实践，及其外籍劳工保护、多方合作机制等经验，从而为我国地方政府以及中央相关决策部门提出政策建议。

课题组在2009年7月至2010年1月，以四川省和广州市为调研对象，对农民工的服务需要、输出地和输入地的服务提供现状进行了专题调研，撰写了相关的专题报告，并对建立常规的联动参与机制提出政策和操作性建议。2010年1月，“农民工劳动权益项目”在四川省成都市召开了有试点县官员和专家学者参与的研讨会，分享和讨论专题研究的成果，并提出了完善课题报告的建设性意见。为了更好地吸收加拿大的经验，“农民工劳动权益项目”农民工顾问小组^①在2010年6月对加拿大进行了实地考察，深入了解了加拿大在公共服务提供方面的做法和经验，为课题研究报告的撰写和完善提供了重要参考。

二、研究目的

本研究通过分析输出地和输入地政府及各类服务机构跨地区、跨部门劳动维权联动，以及公共服务中的公众参与模式，深入了解现有公共服务提供与农民工服务需要之间的差距；介绍加拿大政府服务弱势群体和外籍劳动保护的先进理念和做法；为中国各级政府解决农民工问题尤其是农民工的劳动权益保护问题提出政策建议和方法。

^① 农民工顾问小组是农民工劳动权益项目成立的跨部门、跨区域、跨层级的研究、咨询和指导机制，目的是帮助各级政府就农民工劳动权益问题进行对话和政策协调，并协助双方完成项目实施。农民工顾问小组成员单位包括：中国国家发展和改革委员会、外交部、人力资源和社会保障部、四川省发展和改革委员会、四川省射洪县人民政府、四川省富顺县人民政府、佛山市人民政府和成都市人民政府；此外，还有一个技术专家工作组为顾问小组和项目实施提供智力支持。

本研究的最终目的是为了帮助农民工输出地和输入地政府以及其他利益相关者完善服务途径,优化资源配置,加强协调与合作,让农民工享有更完善的维权网络,提高农民工对各项服务的使用率和满意度。

三、研究内容

本研究选取广东省广州市、四川省成都市作为输入地代表,四川省富顺县、射洪县作为输出地代表,对农民工进行了抽样问卷调查,同时也对这些地区的政府、群众组织和非政府组织的工作人员进行了问卷调查和访谈。

本研究主要从以下九个方面进行调查和分析:

- (1) 输出地的农民工公共服务,以及劳动维权和公共参与模式(以富顺县、射洪县为例);
- (2) 输入地的农民工公共服务,以及劳动维权和公共参与模式(以四川省成都市、广东省特别是广州市为例);
- (3) 四川省省内输出地与输入地政府之间的维权联动和公共参与机制;
- (4) 广东—四川跨省维权联动和公共参与机制;
- (5) 农民工对于输出地、输入地政府的维权联动服务的知晓度、获取途径、评价、需求和建议;
- (6) 加拿大劳动维权的跨政府、跨部门、跨团体的联动和公共参与机制和模式;
- (7) 对加强四川省内以及跨地区的输出地与输入地之间的协调合作、公共参与机制的微观和宏观政策的建议;
- (8) 四川、广东两省的劳动维权实践以及目前的管理体系的成功和不足之处;
- (9) 完善农民工权益保护和公共服务的政策建议。

四、研究方法

课题采用的研究方法主要包括:文献研究、信息收集;问卷调查(对象是在原籍的农民工、输入地的农民工、输出地的政府官员、输出地的群众组织和民间机构、输入地政府官员、输入地的农民工维权服务机构、输入地的群众组织、行业协会);访谈(农民工、政府官员、其他利益相关方代表);定性、定量和分性别的结果分析;课题组协调会、调查

结果研讨会。

考虑到男性农民工和女性农民工在服务提供和权益保护等方面存在不同的需要,课题在设计、执行和报告撰写的过程中贯彻了社会性别主流化的原则和做法,力求在关注的议题和提出的政策建议中充分体现性别敏感度。

五、调查样本基本情况

1. 政府部门、群团组织、民间机构

在作为农民工输入地的成都市,课题组对政府部门和群团组织共发放问卷 100 份,收回有效问卷 88 份。调查的对象包括四川省级部门和组织:政协、人大、司法厅、农业厅、劳动监察局、妇联;成都市级部门和组织:工会、发展和改革委员会、就业局、司法局、教育局、妇联、救助站等;成都市的武侯区、锦江区、青羊区、金牛区、成华区等区县一级的政府部门和群团组织。课题组还对多个农民工民间服务机构进行了访谈调查。

在作为农民工输出地的射洪县、富顺县,课题组在政府部门和群团组织完成了 22 份有效问卷,被调查对象包括教育局、就业服务管理局、劳动和社会保障局、农业局、司法局、妇联、工会等政府部门和群团组织。

在作为农民工输入地的广州市,课题组对政府部门和群团组织一共完成 120 份问卷,经过完整性和有效性检查,最终确定有效样本规模为 115 份。调查对象涉及广州市各级政府及工会、妇联、共青团等群团组织,受调查的部门和组织在地区分布上覆盖了广州市 10 区(黄埔区除外)的绝大部分。广州课题组还对农民工民间服务机构进行了访谈调查。

2. 农民工

课题组在广州一共收回了 360 份针对外来农民工的有效问卷,男性占 46.7%,女性占 53.3%。其中,四川籍农民工占总数的 36.4%。射洪籍、富顺籍农民工为 103 人,占总数的 28.6%。

在成都,课题组对农民工群体共发放问卷 420 份,回收有效问卷 382 份,其中,男性占 47.0%,女性占 53.0%;汉族占 87.4%,少数民族占 12.6%。富顺籍农民工(91 人)和射洪籍农民工(69 人)分别占被调查总人数的 24.0% 和 18.0%。

成都样本农民工的就业领域更多地集中在非正规就业行业和服务业,这些行业农民工的流动率高,劳动权益保护程度远低于从事制造业的农民工,这可能导致本课题农民工样本对于政府服务的知晓度和认可度低,以

及劳动权益保护状况低于平均水平或者远远低于政府部门采集的数据结果。

六、本书内容简介

本书是“农民工劳动权益项目”及其支持下的“农民工输出与输入地联动维权和公共参与机制研究”课题成果的汇集，旨在总结农民工输出地与输入地政府、群众组织和民间服务机构为农民工展开的跨地区、跨部门联动劳动维权服务和公共参与的现有模式和做法，并研究这些做法与农民工的公共服务需要及对现有服务认可度之间的差距。

本书由以下七个部分构成：

1. 第一章包括两大基本内容。一是对农民工公共服务进行综合论述，提出了研究农民工公共服务的四个主要视角，阐述农民工公共服务问题的重要性；二是对在四川省和广州市进行的农民工公共服务调查结果进行概述，涉及农民工维权现状及服务需要、农民工输出地政府和输入地政府提供的公共服务、政府间的合作、社团和非政府组织提供的公共服务等方面。本章作者是中山大学的岳经纶和管兵。

2. 第二章研究四川省农民工公共服务及联动合作模式。这一部分同时探讨成都市作为农民工输入地，富顺、射洪两县作为输出地，为农民工提供的公共服务。通过对数百名调查对象的问卷调查，总结了农民工的权益保障状况、公共服务需要和对政府公共服务的评价，介绍了农民工维权联动和公共参与的状况和挑战。本章作者是西南民族大学的马林英。

3. 第三章研究广州市农民工公共服务及联动合作模式。这一部分重点介绍了广州市作为农民工输入地的公共服务情况。首先概要介绍了广州市农民工公共服务情况，通过问卷调查总结了农民工劳动权益保护的状况、农民工公共服务需要的内容，以及广州市公共服务的提供模式和效果。详细介绍了政府、工会、妇联、共青团、民间农民工维权机构等在农民工维权和公共服务中所扮演的角色和所起的作用。最后对输入地—输出地政府的联动模式进行了分析。本章作者是中山大学的岳经纶、黄耿华和方丽卿。

4. 第四章研究社会性别视角下的农民工公共服务。这一部分从性别的视角对农民工的公共服务进行专门介绍。长期以来，女性农民工面临着更多更严重的权益受损问题，针对性别差异进行的研究和试点则为平衡公

共服务中的性别差异提供依据。本章主要介绍“农民工劳动权益项目”在四川省富顺县和射洪县进行的农民工公共服务社会性别试点实践的经验。本章是农民工劳动权益项目农民工顾问小组相关课题报告的摘要。

5. 第五章是“农民工劳动权益项目”农民工顾问小组相关课题报告的综述，也是对四川省富顺县和射洪县“以农民工为中心公共服务与管理模式”试点的全面介绍和经验总结。富顺县和射洪县是四川的农民工输出大县，也是“农民工劳动权益项目”选定的项目试点县。这个试点项目从2006年开始，取得了良好的效果，对试点经验的总结，有利于进一步推广经验，为农民工提供更好更有针对性的公共服务。

6. 第六章是基于加拿大的国际经验借鉴。本章主要介绍加拿大在服务外籍劳工方面的经验。作为农民工公共服务试点和调查项目的合作方，加拿大的项目机构提供了加拿大在外籍劳工服务领域的政策理念和实践经验。事实上，加拿大的相关经验已经在四川省富顺县和射洪县的试点工作中被借鉴和吸纳，并取得了良好的效果。本章作者是加拿大专家高明（Peter Bracegirdle）、特雷莎（Theresa Kingston）和魏玛（Veena Verma）。

7. 第七章是完善农民工公共服务的政策建议。本章在总结四川省富顺县和射洪县实践经验、综合四川省和广州市调研的发现，以及借鉴加拿大相关经验的基础上，结合当前国内外社会经济状况，对如何完善农民工公共服务、维护农民工权益提出了相应的政策建议。本章内容综合了“农民工劳动权益项目”农民工顾问小组的意见。执笔者是岳经纶、徐祥临和孙柏英。

本研究建议各级政府在充分了解男女性农民工服务需要的基础上，制订农民工服务的专项规划，改革公共财政，加强输出地—输入地的联动和协调机制，让利益相关方能够有效参与农民工公共服务的政策和规划过程，不断开拓公共服务渠道，使男性和女性农民工同等享有更完善的维权和服务网络。

七、鸣谢

感谢“农民工劳动权益项目”的中加双方项目组成员和农民工顾问小组，他们为本书的顺利编写打下了坚实的基础。

感谢四川省成都市、富顺县、射洪县，广东省广州市有关政府部门和机构的大力支持和协助。

感谢国家发展和改革委员会体改司、就业和收入分配司，人力资源和社会保障部农民工工作司的大力支持。

感谢中山大学政治与公共事务管理学院管兵博士及博士生谢菲对本书编辑所作的贡献。

感谢中山大学出版社邹正芬女士和邹岚萍女士对本书出版的大力支持。

感谢国家发展与改革委员会国际合作中心副主任霍恩全先生在百忙中拨冗为本书作序。

编 者

二〇一二年三月

目 录

第一章 为农民工服务：中国公共服务的新领域	(1)
一、农民工公共服务	(2)
二、农民工公共服务研究视角	(6)
三、农民工公共服务的现状：四川省与广州市调查的主要发现	(16)
第二章 四川省农民工公共服务及联动合作模式	(24)
一、四川省调研概况	(24)
二、输出地政府的公共服务	(27)
三、成都市为农民工提供的公共服务	(35)
四、农民工权益状况和评价	(42)
五、输出地与输入地维权联动	(58)
第三章 广州市农民工公共服务及联动合作模式	(71)
一、广州市调研概况	(71)
二、广州市外来农民工公共服务	(74)
三、广州市农民工公共服务中的公共参与现状分析	(97)
四、输入地—输出地联动合作模式分析	(110)
第四章 社会性别视角下的农民工公共服务	(121)
一、社会性别平等视角	(122)
二、社会性别平等视角和方法的运用：富顺县与射洪县的实践	(123)

第五章 以农民工为中心的公共服务和管理体系:

富顺县和射洪县的试点经验	(130)
--------------------	-------

一、微观实践层面的方法和成果	(131)
二、以农民工为中心的公共服务模式	(141)
三、“以农民工为中心的公共服务模式”的经验与成果	(150)

第六章 国际经验借鉴：以加拿大为例

一、社会经济背景	(156)
二、“以客户为中心的服务模式”和多部门联动维权	(158)
三、规划工作和政府服务工作中的参与	(167)
四、劳动权利保护工作中工会的作用	(172)
五、加拿大经验总结	(174)

第七章 改善农民工公共服务的政策建议

一、农民工问题聚焦及政府需要努力的领域	(178)
二、完善农民工公共服务的政策建议	(185)

附录一 广州问卷调查表：农民工公共服务情况调查问卷

附录二 广州问卷调查表：政府部门使用调查问卷

附录三 广州问卷调查表：非政府组织使用调查问卷

附录四 广州访谈提纲：针对农民工的访谈提纲

附录五 广州访谈提纲：针对政府部门的访谈提纲

附录六 广州访谈提纲：针对民间组织的访谈提纲

附录七 四川问卷调查表：农民工维权服务现状调查问卷

附录八 四川问卷调查表：针对政府部门的调查问卷表

附录九 四川问卷调查表：针对民间组织的调查问卷表

附录十 四川问卷调查表：富顺县、射洪县政府部门的调查问卷表

附录十一 四川访谈提纲：针对农民工的访谈提纲

附录十二 四川访谈提纲：针对政府部门的访谈提纲

附录十三 四川访谈提纲：针对民间组织的访谈提纲

后记

第一章 为农民工服务：

中国公共服务的新领域

随着我国工业化与城市化进程的加速，农村大量剩余劳动力涌向城市，成为庞大的农民工群体。农民工是我国社会转型时期的特殊群体，他们为我国现代化建设作出了突出的贡献。然而，由于种种原因，这一群体在城市生活中受到歧视和排斥，无法与城市居民平等地分享经济发展的成果，享有应有的社会权益和社会保障，处于游离于城市和农村之间的两难境地。如何认识和回应农民工群体的公共服务需要已成为我国社会建设和社会管理的重大课题。

农民工群体有哪些公共服务的需要？如何为农民工提供适切和适度的公共服务？这是本研究关注的核心问题。本研究从多个视角关照农民工的公共服务问题：

首先，政府在农民工公共服务供给中扮演的角色。对于农民工群体来说，与之关系密切的政府可以分为两个方面：输出地政府和输入地政府。输出地政府作为农民工的户籍所在地，对于农民工当然有着非同寻常的意义。输出地政府在许多方面有条件为农民工提供必要的服务，如务工之前的职业培训、务工信息的提供、与务工相关的法律权益培训、为农民工维权提供帮助等。输入地作为农民工务工所在地，在多方面对农民工的生活和工作产生重要影响，包括为农民工提供法律咨询服务、就业服务、生活适应服务，协调农民工和就业单位之间的关系，监督企业落实劳动法律，等等。由于农民工生活和工作在输入地，因此，相对于输出地来说，输入地政府在服务农民工方面肩负更大的责任，需要发挥更大的作用。

其次，公共参与的视角。公共参与可以分为两部分：农民工本身的主体性参与，社会组织在公共服务供给过程中的参与。农民工需要什么样的公共服务，只能通过农民工自身的表达与参与，才能确保制定出来的措施和提供的服务符合农民工的实际需要。政府在制定政策的过程中是否倾听来自农民工的意见是衡量政策的公共参与程度的重要指标。

再次，社会组织的视角。在为农民工提供公共服务方面，社会组织的

作用也非常关键,因为社会组织可以反映出群体的公共利益,为群体发出声音。市场经济的深入发展为社会组织的发育提供了土壤。随着农民工队伍的壮大,为农民工权益服务的社会组织也得到了发展。在政府能力有限的领域,社会组织作为服务提供者,可以为农民工提供必要的公共服务,也可以把农民工的服务需要反映给政府,从而改善公共政策与公共服务的针对性和有效性。

最后,社会性别视角。农民工群体整体上是相对弱势的群体,在这个群体中,女性农民工的境遇更为糟糕。如何在公共服务中体现出社会性别的因素,是考量公共服务质量的一个重要指标。

一、农民工公共服务

农民工进城务工为国家经济发展作出了卓越的贡献。然而,长期以来,这一群体并没有被城市所接纳,权益保障问题堪忧。自农民工群体出现以来,外地户籍和农村人口成了这一群体典型的身份标签。很多学者都把与农民工相关的诸多问题归结到户籍制度上。例如,陈映芳通过“市民权”概念探讨了从农村地区流入城市的迁移者(乡城迁移者)在城市中的身份和权利问题^①。她使用“非市民”这一特定概念来叙述该群体居住、工作、生活在城市却无法获得城市居民身份及权利的实际状况,将农民工不能得到市民待遇的原因或机制主要归结为现行户籍制度。这一制度是控制地方财政负担和生活资源的有效制度。陈映芳认为,国家解决“农民工”问题的途径主要是将国家层面上的“公民权”问题转换成城市层面上的“市民权”问题,将“国民待遇”问题转换成了“市民待遇”问题。然而,户籍制度的改革不可能一蹴而就,长期以来,农民工不得不忍受这种户籍制度的歧视。

在现有户籍制度下,输入地政府以“非本市户籍”的狭隘观念把农民工排斥在城市社会保障和公共服务体系之外,同时错误地认为农民拥有土地保障因而无需城市社会保障。长期的二元制社会结构使农民工成为城市里的“二等公民”,再加上农民工权益保障法制的不足及农民工自身资源和能力的局限,导致农民工侵权问题严重。^② 它主要表现为:①经济权

^① 陈映芳.“农民工”:制度安排与身份认同[J].社会学研究,2005(3).

^② 罗志先.当前农民工社会保障权现状、缺失原因及对策思考[J].中共中央党校党报,2005(4).