



科思论丛



career

vacation

salary

salary

Human Resource

vacation

working hours

Human Resource

working hours

Human Resource

vacation

career

salary

陈 兰 著

新生代农民工的发展和归宿

THE DEVELOPMENT AND DESTINY OF
NEW GENERATION RURAL MIGRANT WORKERS



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



科思论丛

本书由中国劳动保障科学研究院资助出版

陈 兰 著

新生代农民工的发展和归宿

THE DEVELOPMENT AND DISTINY OF
NEW GENERATION RURAL MIGRANT WORKERS



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

新生代农民工的发展和归宿 / 陈兰著. —北京:法律出版社, 2013. 11
ISBN 978 - 7 - 5118 - 5521 - 3

I. ①新… II. ①陈… III. ①民工—研究—中国
IV. ①D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 244162 号

新生代农民工的发展和归宿
陈 兰 著

编辑统筹 法律应用出版分社
策划编辑 李 群
责任编辑 李 群
装帧设计 贾丹丹

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司
责任印制 翟国磊

开本 710 毫米×1000 毫米 1/16
印张 11.75
字数 158 千
版本 2013 年 11 月第 1 版
印次 2013 年 11 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-5521-3

定价:28.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前言

目前,新生代农民工已成为农民工的主体,成为产业工人的生力军,在我国经济社会发展中发挥越来越大的作用。具有活力的新生代农民工是我国未来 10~20 年宝贵的人力资源,更能适应城乡统筹发展对人力资源的新要求,为经济增长方式转变提供了人力资源的支撑。从一定意义上讲,我国统筹城乡发展、经济结构调整等都与新生代农民工息息相关,客观上要求新生代农民工融入城市,成为“新市民”。

然而,新生代农民工“市民化”道路依然困难重重。城市对新市民的接受程度,新生代农民工农村有土地、城市要市民化的过度,他们在城市劳动就业、住房教育等方面的权益诉求得不到有效保障;新生代农民工渴望融入城市,但制度政策障碍束缚了他们的脚步;新生代农民工依然属于城市的弱势群体,“身份歧视”使他们陷入“城里人”还是“农村人”的纠结与挣扎中。新生代农民工未来发展和归宿在哪儿?如何清扫新生代农民工发展道路上的障碍?如何最大程度地保护新生代农民工的合法权益并促进他们良性健康发展?这些问题都迫切需要关注与解决。

为把握当前及未来新生代农民工发展和融入城镇所面临的障碍和存在的问题,促进新生代农民工未来发展,我们开展了“新生代农

民工的发展和归宿研究”课题。课题组于2011年先后赴四川、广东、山东等地实地调研,通过市级政府部门座谈了解当地农民工就业、维权、融入等基本情况,当地出台的促进农民工发展、维护农民工权益的相关政策文件,政策制定、制度建设中面临的问题和未来政策走向等,通过乡镇级政府部门座谈了解本地农村劳动力及外出情况、农村土地、农业发展、农村“三留守”等。同时,课题组还对在城镇务工或创业的农民工以及返乡农民工进行焦点访谈,全面、客观地了解主要输出地和输入地新生代农民工的基本情况,尤其是了解新生代农民工自身对于其发展与归宿的观念与看法,为更好地解决新生代农民工的实际问题,促进其发展、融入城市提供方向性的参考。通过梳理已有政策、分析现有资料、实地调查、焦点访谈,课题组综合分析了新生代农民工发展面临的主要障碍和未来发展趋势,并提出了相关政策建议。

本书具体分工为:“摘要”和“研究总报告”,由陈兰执笔;“四川省调研报告”和“金堂县调研报告”,由陈兰执笔;“广东省调研报告”,由费平执笔;“日照市调研报告”,由郭庆执笔;“农民工访谈记录”,由课题组成员参与并整理。另外,该书稿由陈兰审定。

摘要

新生代农民工已成为农民工的主体,成为产业工人的生力军,在我国经济社会发展中发挥越来越大的作用。与老一代农民工相比,新生代农具有“五化”特征:一是就业目标明确化。新生代农民工希望成为城市人或发家致富,实现体面就业、体面生活。二是择业趋于多元化。新生代农民工的就业理念已大为不同,依靠市场化手段找工作的比例不断攀升,就业行业不再局限于传统制造业和餐饮服务业,从事零售业、保险业、物流业等的人数日益增多,就近就地转移就业的比重逐步上升。三是城市融入快捷化。新生代农民工对城市文化、生活方式有着较多的认知和高度的认同,消费理念超前化。四是价值观念理性化。新生代农民工更注重追求个人发展,有较强的社会责任感。五是身份地位边缘化。受现有二元体制的制约,“农民工”身份使他们处于社会的“夹心层”,新生代农民工仍游离于城市与农村之间。

从一定意义上讲,我国统筹城乡发展、经济结构调整等都与新生代农民工息息相关,客观上要求新生代农民工融入城市,成为“新市民”。然而,新生代农民工“市民化”道路依然困难重重。

(一)农民工市民化意愿强烈,但农民工政策制度调整不及时

现有的农民工政策主要是以 2005 ~ 2006 年出台的各项政策为基

础,缺乏对新生代农民工的针对性。因此,新生代农民工是下一步改革和制度创新的推动力,使统一城乡劳动力市场加快步伐。在解决新生代农民工问题中,各级政府的管理理念、行为方式都需要发生转变,劳动就业制度、社会保障制度和户籍制度等的变革亟须加快。

(二) 户籍制度不是融入城市的最主要障碍

新生代农民工觉得现在的农村户籍比城市户籍要好,有土地、有住房,还有各项优惠政策。更重要的是,除了子女上学和住房之外,农村户籍对他们在城市就业、生活已没有什么制约作用,他们不愿意以“双放弃”换取城镇户籍。户籍改革固然重要,但消除户籍制度背后的种种利益歧视才是关键。

(三) 技能素质偏低,制约了就业选择和长远发展

相当数量的新生代农民工没有参加培训,技能水平总体偏低,就业能力不强,他们在未来相当长一段时期内主要还是在低端行业、低端领域就业,难以进入较高层次的产业和行业。随着经济发展水平的提高和高新技术产业的兴起,低素质劳动力的就业范围将趋窄。农民工技能短缺导致他们就业选择狭窄和就业不稳定,直接带来收入低下和消费能力不足,从而进一步阻碍了他们融入城市的步伐。

(四) 侵害农民工权益的突出问题仍不同程度地存在

农民工劳动合同签订率低,工资水平普遍较低,仍存在拖欠农民工工资问题,劳动安全卫生条件差,劳动关系协调机制不健全,对政策了解不够,维权意识有待提高。

(五) 在城镇享受的公共服务水平低

公共就业服务体系不健全,农民工子女教育服务不足,住房保障程度低、看病难问题突出,参保比例低,公共文化服务严重缺乏,“三留守”问题突出,进城落户进展总体缓慢。

虽然目前在子女教育、培训与就业服务、权益保障、社会保险等社会政策方面还存在不完善的地方,但随着统筹城乡制度的推进,城乡差距的缩小,附着在户籍之上的权益和福利保障将逐步弱化并减少,城乡和地区之间的公共服务将实现均等化。所以,新生代农民工

融入城市,公平地享受市民待遇只是一个时间问题。

在新生代农民工的未来发展道路上,政府应通过引导、扶持、鼓励等手段,积极帮助新生代农民工完成战略转型。总的来说,不能简单地就农民工问题来解决农民工问题,一定要把解决新生代农民工问题放在国家层面的政治、经济、文化、社会发展的大格局中来考虑。在解决新生代农民工问题、促进他们融入城市成为新市民上,要把握以下几个原则:(1)以新生代农民工问题为重点,将解决农民工问题纳入国家和地方经济社会发展规划之中,加强顶层设计和制度安排。(2)尊重新生代农民工的意愿,了解他们的诉求,制定加快推进新生代农民工市民化的近期和中长期发展战略。(3)加快县域经济发展,促进就地就近转移就业是新生代农民工未来转移就业工作的重点和趋势。(4)强化输入地政府属地管理责任,根据常住人口配置公共服务资源。(5)加快基本公共服务均等化,有步骤、有重点地推进新生代农民工市民化。(6)提高文化技能素质是促进新生代农民工融入城市的重要任务。(7)解决住房问题是促进新生代农民工市民化的重要保障。(8)妥善处理新生代农民工与土地的联系。(9)充分发挥社会组织在解决新生代农民工问题中的作用。

目 录

前言 / 1

摘要 / 1

第一部分 新生代农民工政策和文献综述 / 1

一、政策综述 / 1

二、理论研究综述 / 8

第二部分 新生代农民工的现状 / 11

一、新生代农民工的数量和结构特点 / 11

二、新生代农民工的基本特征 / 17

第三部分 新生代农民工发展面临的障碍 / 21

一、农民工市民化意愿强烈,但农民工政策制度调整不及时 / 21

二、户籍制度不是融入城市的最主要障碍 / 22

三、技能素质偏低,制约了就业选择和长远发展 / 24

四、侵害农民工权益的突出问题仍不同程度存在 / 25

五、农民工在城镇享受的公共服务水平低 / 26

第四部分 新生代农民工未来发展趋势 / 29

一、农业劳动力转移是世界各国工业化、城镇化的普遍规律 / 29

二、农民工中长期发展趋势 / 31

三、新生代农民工市民化的现实基础 / 34

四、推进新生代农民工市民化的重大意义 / 35

第五部分 促进新生代农民工发展的政策思路 / 38

- 一、以新生代农民工问题为重点,将解决农民工问题纳入国家和地方经济社会发展规划之中 / 40
- 二、尊重新生代农民工的意愿,了解他们的诉求,制定加快推进新生代农民工市民化的近期和中长期发展战略 / 40
- 三、加快县域经济发展,促进就地就近转移就业是新生代农民工未来转移就业工作的重点和趋势 / 40
- 四、强化输入地政府属地管理责任,根据常住人口配置公共服务资源 / 40
- 五、加快基本公共服务均等化,有步骤、有重点地推进新生代农民工市民化 / 41
- 六、提高文化技能素质是促进新生代农民工融入城市的重要任务 / 41
- 七、解决住房问题是促进新生代农民工市民化的重要保障 / 41
- 八、妥善处理新生代农民工与土地的联系 / 42
- 九、充分发挥社会组织在解决新生代农民工问题中的作用 / 42

附 录

- 四川省调研报告 / 43
- 成都市金堂县调研报告 / 53
- 广东顺德和茂名的调研报告 / 63
- 山东省日照市调研报告 / 80
- 农民工访谈记录(50人) / 90

参考文献 / 174

后 记 / 177

第一部分

新生代农民工政策和文献综述

农民工是指户口登记在农村,拥有承包经营土地但主要不依靠自己经营,主要在非农业生产领域,采取受雇或自营的形式,以工业化生产方式从事生产或经营,并以这种生产经营收入为主要收入来源的人群。统计上,农民工是指户籍在农村,但主要从事第二、三产业、本年度内在本乡镇以外的地域就业6个月以上的农村劳动力。据统计,2010年外出6个月以上的农民工为15335万人。农民工内部出现了代际更替,1980年之后出生的外出农民工,通常我们也将其称为“新生代农民工”,逐渐成为外出农民工的主体并且在整个经济社会中发挥着越来越大的影响。新生代农民工被定义为外出从业6个月及以上、且在1980年及之后出生的农村劳动力。也就是说,本文中“新生代农民工”特指新生代外出农民工。同时,与之对照,本文中将1980年以前出生的外出农民工称为“老一代农民工”。目前,我国新生代农民工已经占农民工总数的60%以上。

一、政策综述

新生代农民工是农民工群体的主体,但我们国家并没有针对新生代农民工出台特别政策,新生代农民工与老一代农民工享有相同的政策。另外,考虑到2006年国务院5号文出台后,农民工政策进入

全面推进阶段的,因此,本部分主要对2006年以后的农民工政策进行综述。

2006年1月,《国务院关于解决农民工问题的若干意见》(国发[2006]5号)发布,以此为标志,我国农民工工作进入了全面推进的新历史时期。5号文明确了解决农民工问题的重大意义,指出做好农民工工作的指导思想和基本原则,建立了由国务院领导、三十多个单位组成的农民工工作联席会议制度,制定了各部委的分工方案。成员单位各部委均提出了贯彻落实5号文的具体实施方案。各级政府也将农民工工作摆在党委政府工作的重要位置,从构建和谐社会的战略高度,积极推进农民工工作。各地在农民工培训就业、社会保险、农民工子女教育、安全卫生等方面,结合本地区实际,进行了一系列的制度创新。

(一) 就业培训

就业是民生之本,也是农民工生存与发展的前提。为促进农村劳动力转移就业,国家在《就业促进法》、《国务院关于解决农民工问题的若干意见》、《就业服务与管理规定》、《关于促进以创业带动就业工作的指导意见》等一系列法规政策中作出了相应的规定。一是逐步实行城乡平等的就业制度,清理和取消各种针对农民工进城就业的歧视性规定和不合理限制。二是建立健全城乡公共就业服务网络,全国的公共就业服务机构已经面向农民工开放,免费为农村劳动力转移就业提供政策咨询、就业信息、就业指导和职业介绍。三是大力发展乡镇企业和县域经济,引导相关产业向中西部转移,加强农村基础设施建设,积极稳妥地发展小城镇,促进农村劳动力就地就近转移就业。四是扶持农民工返乡创业,为农民工创业提供税收、收费、小额担保贷款等方面的优惠政策。五是依法规范职业中介、劳务派遣和企业招用工行为,严厉打击以职业介绍或招工为名坑害农民工的违法犯罪活动。六是将城乡劳动者就业问题纳入了政府就业工作整体规划,统筹考虑本地城镇和农村劳动力,建立城乡一体化劳动力市场。

为提高农民工职业技能素质,提高农村劳动力转移就业和外出适应能力,各级政府制定了一系列加强农民工职业技能培训的政策措施,国办发〔2010〕11 号和国发〔2010〕36 号两个文件是近年来我国农民工培训政策创新发展的集中体现。经过这几年的实践,我国农民工培训工作机制逐步形成,培训规模不断扩大;建立了以政府财政投入为主体,用人单位和农民工个人分担的农民工教育培训经费投入机制;形成了以技工院校等职业院校为主体,民办培训机构为补充的培训布局。

(二) 劳动权益维护

《劳动法》、《劳动合同法》、《安全生产法》等法律法规明确规定,所有劳动者具有同等劳动权益。一是用人单位应当依法与农民工签订劳动合同,遵守劳动合同订立、履行、变更、解除、终止等有关规定。二是工资分配应当遵循按劳分配原则,实行同工同酬和最低工资保障制度,建立以岗位工资为主的基本工资制度,引导企业合理确定并调整各类劳动者的工资水平。三是用人单位应当依法及时足额支付工资,不得克扣或无故拖欠劳动者工资。《刑法修正案(八)》针对“恶意欠薪”行为作出了明确处罚规定。针对拖欠农民工工资的突出问题,要求各地建立“两金三制”,即在建筑业建立工资保证金、在拖欠农民工工资的多发地建立欠薪应急周转金,实施一级建筑承包企业解决分包企业欠薪制度、行政司法联动打击欠薪逃匿制度和地方政府负总责制度。四是建立国家协调劳动关系三方会议制度,各类企业都应该建立平等协商机制,进一步完善集体合同制度,建立健全履约监督保障机制和平等协商争议处理制度,切实加强对平等协商和集体合同工作的领导,推动平等协商和集体合同工作的顺利进行等。实施以协商工资为主的“彩虹计划”,扩大集体合同覆盖面。五是农民工依法享有休息权和法定节假日、带薪年假等休假权利。六是生产经营单位必须执行安全生产国家标准或者行业标准,为农民工提供必要的劳动保护措施,在高危行业推行强制性全员安全培训。

(三) 社会保险

2011年7月1日实施的《社会保险法》明确规定,进城务工的农村居民参加基本养老、医疗、工伤、失业、生育等项社会保险,并按规定享受相应待遇。至此,农民工被统一纳入了国家基本社会保险体系,制度层面已不存在对农民工社会保险的歧视性规定。为适应农民工流动性大的特点,兼顾农民工工资收入偏低的实际情况,政府坚持分类指导、稳步推进的方针,研究制定了农民工参加各项社会保险的具体政策:一是城镇各类企业中的农民工与其他职工一样参加企业职工基本养老保险,在跨省流动就业时,基本养老保险关系可以转移接续;二是用工单位应依法为农民工缴纳工伤保险费;三是企业农民工依法参加城镇职工基本医疗保险制度,其他灵活就业的农民工可以参加城镇职工基本医疗保险,也可以选择参加户籍所在地新型农村合作医疗或务工地城镇居民基本医疗保险,在流动就业时医疗保障关系可以转移接续;四是企业事业单位按照工资总额的2%缴纳失业保险费,农民工本人不缴费;五是企业应当为农民工缴纳生育保险费。

(四) 子女教育

各地政府对解决农民工子女学前教育问题的态度不一,加上学前教育长期财政投入不足,农民工子女学前教育缺乏政策保障。

《义务教育法》强调实行九年义务教育制度,不收学杂费,适用于已经进城的农民工子女接受义务教育。为保障农民工子女平等接受义务教育,提出农民工子女义务教育“以输入地政府管理为主,以全日制公办中小学为主”,取消“赞助费”、“借读费”,收费“一视同仁”,扶持和管理农民工子弟学校发展。

高考实行户籍所在地报名制度,考生要在户籍所在地报名并参加高考。对于省内农民工子女接受普通高中教育由于没有高考政策的限制,一般可以在流入地城市就读。对于跨省的农民工子女接受普通高中教育,学生和家长考虑到高考政策而选择回流出地省份就读。

(五) 住房

国发〔2006〕5号、国发〔2007〕24号、建住房〔2007〕276号和中发〔2010〕1号等文件都要求将农民工纳入城市住房困难群体,多渠道改善农民工居住条件,明确用工单位提供住所的责任,鼓励有条件的城市将有稳定职业并在城市居住一定年限的农民工逐步纳入城镇住房保障体系。“十二五”国民经济和社会发展规划纲要也强调“多渠道多形式改善农民工居住条件,鼓励采取多种方式将符合条件的农民工纳入城镇住房保障体系”。

目前,部分城市已积极开展实践探索,将符合条件的农民工纳入城镇住房保障体系。从农民工的住房支付能力和居住流动性强的特点来看,租赁型保障性住房是解决农民工居住问题的首选途径。2010年6月,七部委联合发布了《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》(建保〔2010〕87号),提出公共租赁住房可以“将新就业职工和有稳定职业并在城市居住一定年限的外来务工人员纳入供应范围”。

(六) 医疗卫生和计划生育

针对农民工卫生服务需求特点,各级卫生部门大力推进基本公共卫生服务均等化,加强城乡基层卫生服务体系建设,各地农民工都能获得居民健康档案管理、艾滋病“四免一关怀”、结核病免费治疗、妇幼保健和孕产妇住院分娩等服务。加速“全国儿童预防接种信息管理系统”建设,保障农民工及其子女在居住地享受与当地居民相同的国家免疫规划疫苗的免费接种服务。按照传染病属地化管理原则,进一步强化对农民工健康教育和聚居地疾病监测,及时处置暴发疫情。加大《职业病防治法》宣传力度,每年开展以农民工职业健康保护为主题的宣传周活动。

《流动人口计划生育工作条例》(2009年)等对流动人口计划生育服务管理工作作出明确规定,要求大力推进农民工计划生育全国“一盘棋”机制建设,推动建立以输入地为主、输出地和输入地协调配合的管理服务体制,建立农民工计划生育经费保障机制,推进流动人口计划生育基本公共服务均等化,建立流动人口服务管理信息系统。

大力推进流动人口可在现居住地办理“一孩生育服务登记”,户籍地不得强行要求流动育龄妇女返乡孕检,流动人口不再邮寄避孕节育情况报告单等多项便民维权措施。

(七) 精神文化生活

《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步加强农村文化建设的意见》、《国务院关于解决农民工问题的若干意见》等中央文件以及各部门出台的多个文件均对服务农民工精神文化生活提出要求和保障。一是结合实际需求,为农民工提供优质广播电视电影资源。例如,中央七台开办关注农民工职业技能的竞赛类节目《阳光大道》、中国网络电视台《农民工专栏》等。二是创造良好阅读环境,为提升农民工的文化素质服务。从农家书屋工程建设、建设城乡阅报栏(屏)、开展促进农民工阅读的各种活动和推动农民工数字阅读等方面入手,积极服务农民工的精神文化需求。三是发挥公益性文化机构作用,增强对农民工公共文化服务的覆盖程度。加强面向农民工的公共文化服务,覆盖城乡的公共文化服务网络正在逐步形成,特别是城镇街道、社区图书馆(室)和文化馆(站)等基层文化设施的不断完善,为农民工就近、便捷地享受公共文化服务提供了有力的阵地保障。四是丰富形式载体,开展形式多样的农民工精神文化活动。运用流动文化阵地和数字文化阵地,广泛开展送演出、送讲座到企业、进工地等多种形式的文化服务。五是加强人文关怀,做好各项农民工贴心帮扶工作。组织中央企业成立困难农民工帮扶中心、开通帮扶热线、设立民意倾谈室,对困难农民工进行心理咨询和精神疏导,做到零拒绝、零距离,使一线农民工的心理、情绪和生活问题得到了有效解决,努力构建和谐、愉悦的工作生活氛围。

(八) 城镇落户

目前,对于大多数设区的市,有合法稳定职业满一至三年并有合法稳定住所,同时参加当地社会保险达到一定年限的人员,本人及其共同居住生活的配偶、未婚子女、父母,均可以在当地申请登记常住户口。一些设区的市规定,有合法营业执照并依法纳税达到一年以

上或者在同一城市连续工作并缴纳基本养老保险费达到两年以上,即可申请居住地常住户口。

对于农民工落户县级市市区、县人民政府驻地镇和其他建制镇的,绝大多数地方特别是中西部地区都放宽了户口迁移政策,以具有合法固定住所、稳定职业或稳定生活来源为落户的基本条件,只要有合法稳定职业并有合法稳定住所(含租赁),本人及其共同居住生活的配偶、未婚子女、父母,均可以在当地申请登记常住户口。

大多数地方均出台了被城镇企事业单位聘用、具有国家承认的大专以上学历、在居住地投资、纳税达到一定数额的和市级以上农民工劳动模范、先进工作者以及其他有突出贡献者、有稳定住所,本人、配偶、未成年子女均可以申请居住地常住户口。

一些地方探索实行了农民工积分制落户城镇政策,积极引导农民工落户城镇,取得了良好的社会效果。例如,2010年6月,广东省率先建立农民工积分制入户城镇指标体系,由省统一指标和各市自定指标两部分构成:省统一指标包括个人素质、参保情况、社会贡献及减分指标;各市的自定指标包括就业、居住、投资纳税等情况,具体指标和分值根据当地产业发展和人才引进政策设定。对农民工落户县城或中心镇的,按照不超过个人实际总积分的50%给予积分奖励,对在入户地参加了社会保险的,由当地政府给予一定期限的社会保险补贴。

小结:2006年以后,农民工培训就业、子女教育、社会保险、治理工资拖欠仍然是政策关注的重点,这一时期农民工政策的突破点或者说亮点是:一是加强法律法规建设,这一时期出台的法律法规包括《劳动合同法》、《就业促进法》等,从而使劳动合同监管、就业服务、职业培训和就业援助具有了法律依据。二是从建立农民工工作长效机制入手,开始细化、完善农民工政策。三是对农民工问题的关注开始从低层次的基本生存需求转向高层次安全需求,如疾病预防、适龄儿童免疫、居住、维权、落户等。