

《城乡一体化发展中的农民工融入城市社会机制与政策问题研究》

国家发改委社会发展研究所课题组

2015 年 7 月

目 录

第一章 导论	4
1.1 研究的背景和目的	4
1.2 研究的内容和思路	6
1.3 农民工融入城市社会的相关概念	7
1.4 农民工融入城市社会与城乡一体化发展	8
第二章 农民工融入城市社会的现状与进程	9
2.1 农民工现状特征	9
2.1.1 农民工的总体规模特点	10
2.1.2 按地域划分的农民工分布特点	11
2.1.3 农民工行业分布特点	14
2.1.4 农民工收入状况	15
2.1.5 农民工消费及居住状况	17
2.1.6 农民工参加社会保障的状况	18
2.1.7 农民工性别、年龄、教育程度、接受技能培训的特征	19
2.2 农民工融入城市意愿分析	21
2.2.1 农民工身份认同状况	22
2.2.2 农民工城市落户意愿状况	23
2.2.3 农民工融入城市的政策诉求状况	26
2.2.4 农民工城市融入意愿代际比较分析	28
2.3 农民工融入城市社会程度分析	29
2.3.1 经济层面的融入	29
2.3.2 社会层面的融入	30
2.3.3 心理层面的融入	30
2.3.4 政治层面的融入	31
2.3.5 文化层面的融入	32
第三章 农民工融入城市社会的机制分析	32
3.1 劳资协商机制	33
3.1.1 劳资协商机制各方协商主体的代表性不足	34
3.1.2 农民工总体文化水平偏低, 维权意识法律意识欠缺	35
3.1.3 政府相关各部门之间协调不畅, 维权资源存在不足	35
3.1.4 劳动争议纠纷解决过程周期长、成本高	36
3.2 社会参与机制	37
3.3 成本分担机制	38
3.3.1 政府、企业、个人三者间分担机制	38
3.3.2 政府间分担机制	40
3.3.3 老市民与新市民共担机制	40
第四章 农民工融入城市社会的政策问题分析	40
4.1 户籍政策	41
4.2 就业政策	43
4.3 社会保障政策	45

4.4 教育政策.....	47
4.5 住房政策.....	48
第五章 政策建议.....	50
5.1 推进机制建立健全.....	50
5.1.1 健全农民工工资劳资协商机制.....	50
5.1.2 建立农民工融入城市社会的成本分担机制.....	51
5.1.3 健全农民工社会参与机制.....	52
5.2 深化相关政策改革.....	53
5.2.1 深化户籍政策改革，吸纳农民工进城落户；.....	53
5.2.2 推进就业政策改革，提高农民工就业质量.....	53
5.2.3 改善养老、医疗、住房等社会保障政策，健全农民工公共服务制度.....	54
5.2.4 完善农民工随迁子女教育政策.....	54
5.2.5 建立健全农民工选举政策.....	55
参考文献：.....	56

第一章 导论

1.1 研究的背景和目的

2002年党的十六大首次明确提出要统筹城乡经济社会发展以来,破解城乡二元结构、实现城乡一体化发展成为党和政府工作的重要任务。党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步指出,要健全城乡发展一体化体制机制,“形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”。党的十八届四中全会提出要全面依法治国,这对推进体制机制改革、完善相关政策,从根本上解决人进入的问题、土地尾巴等问题提出了新的要求。

改革开放以来,农村土地制度的改革促进了农村剩余劳动力的释放,城镇化、工业化的不断推进和快速发展下,农村劳动力流动至城市的规模持续扩大。农民工作为改革开放和工业化、城镇化进程中涌现的一支新型劳动大军,成为经济社会发展的重要力量。2014年,我国农民工总量达2.74亿人,其中外出农民工1.68亿人(国家统计局,2015)。然而,受体制机制等多种因素的影响,规模庞大、长期在城市中就业与生活的农民工群体,在生活上与城镇户籍居民相分割,难以融入城市并享受城镇居民的基本公共服务,形成城镇内部新的二元结构矛盾,农民工罢工维权事件愈加频繁;此外,由此产生的农村留守老人、妇女、儿童问题也日益严峻,为经济社会的健康平稳发展带来了一定的社会矛盾和风险。

近年来,政府部门对农民工问题逐渐加以重视。为统筹城乡发展、引导农村富余劳动力合理有序转移,国务院于2006年出台了《关于解决农民工问题的若干意见》,对农民工就业、社会保障以及公共服务等提出了相关政策措施。在地方政府层面,一些城市也积极探索并陆续制定了保障农民工权益的相关办法。但重重阻力下,农民工仍游离于城市与农村的边缘。此外,随着新生代农民工的兴起,农民工群体逐渐呈现出了新的特征和格局,农民工对享受城市居民同等待遇的意识与要求愈加强烈。而与此同时,城镇化转型发展要求下,以规模扩张为特点的速度型城镇化向以公平可持续为目标的质量型城镇化转变,由土地城镇化向人口城镇化转变,即将长期工作和生活在城市中的农村转移人口市民化,让农民工真正融入城市。2014年国务院印发《国家新型城镇化规划(2014-2020)》明确提出“以人的城镇化为核心,合理引导人口流动,有序推进农业转移人口市民化”。“十三五”时期将更为注重新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化和绿色化“五化同步”,

在城乡一体化发展背景下,如何促进农民工融入城市社会成为重要议题。分析农民工市民化的进展和现状,探讨当前农民工融入城市社会尚存在的体制机制和政策障碍,对于推进新型城镇化建设、促进城乡一体化发展以及社会稳定发展都具有重要意义。本课题通过对农民工融入城市社会机制和政策问题的进行研究,旨在探讨当前农民工市民化的进展与现状,明确农民工融入城市社会的制度层面以及农民工自身层面的阻力来源与内容,并在此基础尚提出推进农民工融入城

市社会的政策建议。通过重点对农民工融入城市社会的制度和政策进行综合性研究，围绕劳动力城市化、基本公共服务待遇城市化、人的权利的城市化，突出强调平等、公正、正义，提出促进农民工融入城市社会的政策建议，为我国城乡一体化发展和解决农民工问题提供理论依据和政策参考。

1.2 研究的内容和思路

研究主要包括五大部分，首先在导论部分界定相关概念并阐述农民工融入城市社会与城乡一体化发展之间的关系；其次，探讨当前农民工融入城市社会的现状；再次，对农民工融入城市社会的机制加以分析；接着，详细探讨农民工融入城市社会的相关政策；最后，提出促进农民工融入城市社会的政策建议。

本研究在城乡一体化发展背景下，围绕农民工劳动力城市化、基本公共服务待遇城市化、人的权利的城市化，以机制分析（劳资协商机制、成本分担机制、社会参与机制）为核心，以政策问题（户籍政策、就业政策、社会保障政策、教育政策、住房政策、选举）探讨为重点，以农民工就业、公共服务、落户、子女教育、住房保障、选举等为主要研究问题，梳理农民工融入城市社会相关机制和政策，并深入剖析农民工融入城市的阻力来源与内容，在此基础上，给出了推进农民工融入城市社会的政策建议。

1.3 农民工融入城市社会的相关概念

农民工现象是农业剩余劳动力转移进程中我国特有现象。国内对农民工的相关研究随着上世纪 80 年代民工潮的社会现象而兴起。政府文件中将农民工定义为户籍在农村而从事非农产业的群体,既有农闲季节外出打工、亦工亦农,也有长期在城市就业的产业工人(国务院, 2006)。厉以宁(2009)指出农民工是城乡二元体制的产物,其身份是农民而职业是工人。随着劳动人口结构的变化和代际分化的发展,农民工群体进一步分化为具有显著差异的第一代农民工和新生代农民工(王春光, 2001)。关于农民工融入城市社会的概念不同学者也进行了不同角度的阐释。朱力(2002)认为农民工融入城市的过程涵盖了经济、社会、文化三个依次递进的层面。文军等(2004)则将农民工融入城市分为狭义的融入和广义融入,狭义上是指活动城市居民的身份和权利,广义上则指市民意识和成为权利主体的过程。李强(2013)将农民工市民化分为主动市民化和被动市民化两种,农村户口所拥有的宅基地、承包地以及集体经济等利益的考虑,相当一部分的农民工并不愿意转为市民。综合学术届和实践部门的相关研究,本文认为,农民工融入城市社会是一个多层次的、动态的概念,农民工市民化是一个多阶段逐步融入的动态变化过程。进一步的,农民工融入城市社会包含了初始阶段的劳动力城市化,发展阶段的基本公共服务待遇城市化,以及最终阶段的人的权力的城市化这三个阶段,其中,人的权力的城市化又包括经济权利的城市化、政治权利的城市化、社会权利的城市化和文化权利的城市化,核心是政治权利的城市化。农

民工融入城市的过程是农村剩余劳动力转移的过程，农民工融入城市既要打破城乡二元体制的制度性障碍，也需要突破城镇管理和社会治理创新的阻力。

1.4 农民工融入城市社会与城乡一体化发展

农民工融入城市与城乡一体化发展相辅相成，在健全城乡一体化发展和农民工问题日益突显的背景下，研究农民工融入城市社会的机制和政策问题具有重要的现实意义。

1、农民工融入城市社会是经济包容性增长以及高质量城镇化的必然要求。

经过改革开放三十多年的高速增长，当前我国经济发展面临人口红利减少、结构不合理等诸多挑战，经济发展由量的增长向质的提升转变。推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展，解决经济发展中的不平衡因素，实现经济包容性增长，就要求规模庞大、广泛分布于各行业的农民工群体真正融入城市社会，共享改革发展的成果，由农民工作为劳动力的城镇化向作为消费者的城镇化以及其家属的城镇化转变（宋立，2014），通过人口城镇化解决发展方式不合理产生的城市病等问题，实现城市包容性发展以及城镇化质量的提升。

2、农民工融入城市社会是推动城乡一体化发展的重要途径。

城乡二元结构是制约城乡一体化发展的主要障碍，也是农民工融入城市的重要阻力。消解农民工融入城市的多重阻力，推进农业转移人口市民化，是健全城乡发展一体化体制机制的重要组成部分。一方

面，随着越来越多的农民工融入城市，农村人口的减少意味着农民人均资源的提高，有利于农业规模化现代化发展；另一方面，农民工市民化带来城镇经济提升也将反过来进一步带动农村的发展。

3、农民工融入城市社会是维护社会和谐稳定的有力保障。

两亿多农民工作为经济社会发展中的新兴群体，是维护社会稳定的重要力量。当前规模庞大的农民工群体在经济、政治、文化等方面无法与城市居民享有同等的权利与待遇，而处于城市边缘化地位，其生存状态直接关系到社会稳定。由于合法利益难以得到有效诉求和保证，农民工维权等群体事件日益增多，农民工留守家庭问题也日益凸显，社会矛盾和社会冲突不断升级。推动农民工融入城市，提升社会的凝聚力和融合度，有利于维护社会稳定和促进社会和谐发展。

第二章 农民工融入城市社会的现状与进程

本章首先分析了当前农民工群体的基本特征，其次从身份认同、；落户意愿等方面分析了农民工融入城市意愿情况，最后从经济层面的融入、社会层面的融入、心理层面的融入、政治层面的融入、文化层面的融入这五个方面探讨了农民工融入城市的社会程度。

2.1 农民工现状特征

近年来，农民工群体数量持续增长，并呈现出一些新的特点：从结构上来看，一代农民工没有完全退出历史舞台，二代农民工成为主体；从分布来看，随着就近转移的加快，西部地区农民工吸纳能力逐

渐增强；从生活水平来看，农民工收入水平逐年上涨，居住状况有所改善，但仍远不及城镇就业人员的平均水平。

2.1.1 农民工的总体规模特点

自 2008 年以来，我国农民工数量规模持续加快增长，外出农民工规模明显超出本地农民工的规模，且在外出农民工范围内，住户中单一外出农民工数量远远超过举家外出农民工的数量，单举家外出规模正逐年增加。从总体上来看，农民工数量庞大，农民工更加期望离开自己的户籍所在地打工，农民工更多的表现为单独外出打工。具体分析来看，根据历年国家统计局抽样调查结果，由表 2-1 和图 2-1 所示，截止到 2014 年底，全国农民工总量为 27395 万人，比 2008 年增加 4853 万人，增长了近 21.5%。其中，外出农民工 16821 万人，比 2008 年增加 2780 万人，增长 19.8%；本地农民工 10574 万人，增加 2073 万人，增长 24.4%。在外出农民工中，住户中外出农民工 13243 万人，比 2008 年增加 2061 万人，增长 18.4%，举家外出农民工 3578 万人，比 2008 年增加 719 万人，增长 25.1%。从 2010 年以来，农民工总量的增速开始回落。2011 年、2012 年、2013 年和 2014 年农民工总量增速分别比上年回落 1.0、0.5、1.5 和 0.5 个百分点。2011 年、2012 年、2013 年和 2014 年外出农民工人数增速分别比上年回落 2.1、0.4、1.3 和 0.4 个百分点。近三年本地农民工人数增速也在逐年回落，但增长速度还是要快于外出农民工增长速度。

表 2-1 2008-2014 年农民工规模变化情况（单位：万人）

指标	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
农民工总量	22542	22978	24223	25278	26261	26894	27395
1. 外出农民工	14041	14533	15335	15863	16336	16610	16821
（1）住户中 外出农民工	11182	11567	12264	12584	12961	13085	13243
（2）举家外 出农民工	2859	2966	3071	3279	3375	3525	3578
2. 本地农民工	8501	8445	8888	9415	9925	10284	10574

注：本地农民工指在户籍所在乡镇地域以内从业的农民工；外出农民工指在户籍所在乡镇地域外从业的农

民工；资料来源：国家统计局《2014 年全国农民工监测调查报告》。

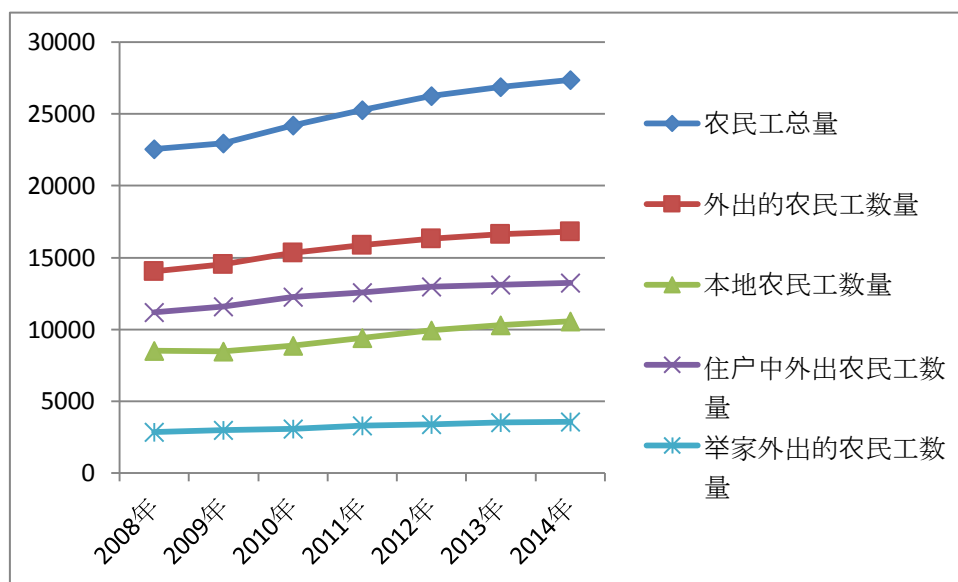


图 2-1 2008-2014 年农民工发展状况折线图

2.1.2 按地域划分的农民工分布特点

根据《2014 全国农民工监测调查报告》的数据显示，农民工输出数量分布上东部地区最多，占总数的 38.9%，中部地区次之，占总数的 34.5%，西部地区最低，占总数的 26.6%。按农民工输出地划分，

东部地区农民工 10664 万人，比上年增加 210 万人，增长 2.0%；中部地区农民工 9446 万人，比上年增加 111 万人，增长 1.2%；西部地区农民工 7285 万人，比上年增加 180 万人，增长 2.5%。西部地区农民工增长速度分别比东部、中部地区高出 0.5 和 1.3 个百分点。在全部农民工中，16425 万人在东部地区务工，比上年增加 251 万人，增长 1.6%；5793 万人在中部地区务工，比上年增加 93 万人，增长 1.6%；5105 万人在西部地区务工，比上年增加 154 万人，增长 3.1%。在西部地区务工农民工增速较快，主要由于就近就地转移加快。与上年相比，西部地区本地农民工增长了 4.1%，西部地区农民工吸纳能力增强。

从外出农民工的分布特点来看，根据《2014 全国农民工监测调查报告》的数据显示，见表 2-2，外出农民工中，跨省流动农民工 7867 万人，比上年增加 129 万人，增长 1.7%，占外出农民工总量的 46.8%，比上年提高 0.2 个百分点。分区域看，东部地区外出农民工 18.3% 跨省流动，比上年提高 0.5 个百分点；中部地区外出农民工 62.8% 跨省流动，比上年提高 0.3 个百分点；西部地区外出农民工 53.9% 跨省流动，比上年下降 0.2 个百分点。

在外出农民工中，见表 2-3，流入地级以上城市的农民工 10885 万人，占 64.7%，比上年提高 0.8 个百分点。其中，8.1% 流入直辖市，比上年下降 0.4 个百分点；22.4% 流入省会城市，比上年提高 0.4 个百分点；34.2% 流入地级市，比上年提高 0.8 个百分点。跨省流动农民工 77% 流入地级以上大城市，比上年提高 0.4 个百分点；省内流动

农民工 53.9%流入地级以上大城市，比上年提高 1 个百分点。

表 2-2 2014 年按输出地分的外出农民工人数及构成

单位:万人 %

指标	人数			构成		
		跨省流动	省内流动		跨省流动	省内流动
合计	16821	7867	8954	100	46.8	53.2
东部地区	5001	916	4085	100	18.3	81.7
中部地区	6467	4064	2403	100	62.8	37.2
西部地区	5353	2887	2466	100	53.9	46.1

注：资料来源：国家统计局 2014 年全国农民工监测调查报告；东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南 11 个省（市）；中部地区包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南 8 省；西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆 12 个省（自治区）；

表 2-3 2014 年按城市类型分的外出农民工人数及构成

单位:万人 %

指标	合计	直辖市	省会城市	地级市（包括副省级）	小城镇	其他
外出农民工人数	16821	1359	3774	5752	5864	72
其中：						
跨省流动	7867	1107	1783	3163	1742	72
省内流动	8954	252	1991	2589	4122	0
外出农民工构成	100	8.1	22.4	34.2	34.9	0.4
其中：						
跨省流动	100	14.1	22.7	40.2	22.1	0.9
省内流动	100	2.8	22.2	28.9	46.1	0

资料来源：国家统计局 2014 年全国农民工监测调查报告

2.1.3 农民工行业分布特点

在就业行业分布上，见表 2-4，农民工由于知识技能相对较低，集中分布在制造业和建筑业；同时，两代农民工也呈现不同分布特点，从事建筑业的新生代农民工所占比重不到老一代农民工的一半。从两代农民工的就业行业分布特点来看，在 2013 年新生代农民工中，39% 从事制造业，14.5% 从事建筑业，10.1% 从事批发和零售业，10% 从事居民服务和其他服务业。老一代农民工中，29.5% 从事建筑业，26.5% 从事制造业，10.9% 从事批发和零售业，10.6% 从事居民服务和其他服务业。据《2014 年农民工监测调查报告》显示，农民工在第二产业中从业的比重为 56.6%，比上年下降 0.2 个百分点。农民工在第三产业从业的比重为 42.9%，比上年提高 0.3 个百分点。其中，从事批发和零售业的农民工比重为 11.4%，比上年提高 0.1 个百分点；从事交通运输、仓储和邮政业的农民工比重为 6.5%，比上年提高 0.2 个百分点；从事住宿和餐饮业的农民工比重为 6.0%，比上年提高 0.1 个百分点。

表 2-4 2013 年两代农民工的行业分布 单位：%

行业类别	新生代农民工	老一代农民工
制造业	39	26.5
建筑业	14.5	29.5
批发零售业	10.1	10.9
居民服务和其他服务业	10	10.6

注：资料来源：国家统计局 2013 年全国农民工监测调查报告；新生代农民工指 1980 年及以后出生的农民工；老一代农民工指 1980 年以前出生的农民工。

2.1.4 农民工收入状况

从收入情况来看，农民工收入水平尽管近几年持续有所增长，2014 年达到 2864 元，但仍远低于城镇就业人员的平均工资水平。以 2013 年为例，2013 年外出农民工人均月收入（不包括包吃包住）2609 元，比 2012 年增加 319 元，增长 13.9%；但仅为当年城镇单位就业人员平均工资（4290 元 / 月）的 60.8%。2014 年分行业来看，见表 2-5，交通运输、仓储和邮政业人均月收入最高，为 3301 元；建筑业其次，为 3292 元；人均月收入最低的为居民服务、修理和其他服务业，仅为 2532 元。分地区看，在东部地区务工的农民工人均月收入 2966 元，比上年增加 273 元，增长 10.2%；在中部地区务工的农民工人均月收入 2761 元，比上年增加 227 元，增长 9%；在西部地区务工的农民工人均月收入 2797 元，比上年增加 246 元，增长 9.6%。在东部地区务工的农民工人均月收入增速分别比在中西部地区务工的农民工高 1.2 和 0.6 个百分点。

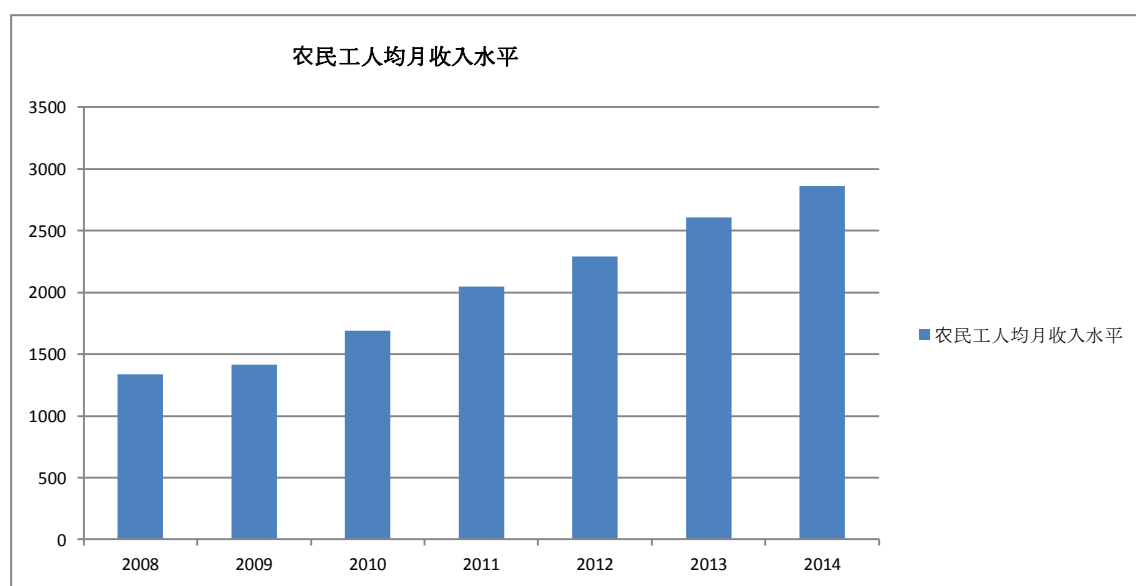


图 2-2 2008-2014 年农民工人均月收入情况 (单位：元)

资料来源：历年国家统计局全国农民工监测调查报告

表 2-5 分行业农民工人均月收入及增幅

单位：元 %

	2013	2014	增长率
合计	2609	2864	9.8
制造业	2537	2832	11.6
建筑业	2965	3292	11.0
批发和零售业	2432	2554	5.0
交通运输、仓储和邮政业	3133	3301	5.3
住宿和餐饮业	2366	2566	8.4
居民服务、修理和其他服务业	2297	2532	10.2

2.1.5 农民工消费及居住状况

以 2014 年数据为例，见表 2-6，外出农民工月均生活消费支出人均 944 元，比上年增加 52 元，增长 5.8%。外出农民工月均居住支出人均 445 元，比上年减少 1.8%，居住支出占生活消费支出的比重为 47.1%，比上年下降 3.6 个百分点。外出农民工中，在单位宿舍居住的占 28.3%，比上年下降 0.3 个百分点；在工地工棚和生产经营场所居住的占 17.2%，比上年下降 0.5 个百分点；租赁住房的占 36.9%，比上年提高 0.2 个百分点；乡外从业回家居住的农民工占 13.3%，比上年提高 0.2 个百分点；在务工地自购房的农民工占 1%，比上年提高 0.1 个百分点。自购房农民工比例提高，主要是在小城镇自购住房的农民工增加。在自购房农民工中，在小城镇购房的农民工占 49.1%，比上年提高 2.7 个百分点。外出农民工中，从雇主或单位得到免费住宿的农民工所占比重为 46.8%，比上年下降 0.1 个百分点；从雇主或单位得到住房补贴的农民工所占比重为 8.6%，比上年提高 0.4 个百分点；不提供住宿也没有住房补贴的比重为 44.6%，比上年下降 0.3 个百分点。

表 2-6 外出农民工在不同地区务工月均生活消费和居住支出

	生活消费支出（元/人）		其中：居住支出（元/人）		居住支出占比（%）	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
合计	892	944	453	445	50.7	47.1
东部地区	902	954	454	447	50.3	46.8

中部地区	811	861	441	414	54.3	48.0
西部地区	909	957	443	449	48.7	46.9

受收入水平等因素的限制，农民工居住状况普遍不佳，但居住条件在逐渐改善；大城市务工的农民工更倾向于依靠租房方式解决居住问题。2013 年外出农民工中，见表 2-7，28.6%的农民工在单位宿舍居住，18.5%的农民工与人合租，独立租赁的农民工占 18.2%，租房居住（与人合租及独立租赁）的农民工比上年提高 3.5 个百分点，在单位宿舍居住的农民工所占比重比上年下降 3.7 个百分点。

表 2-7 2013 年农民工居住状况

单位：%

指标	单位宿舍	工地工棚	生产经营场所	与人合租	独立租赁	务工地自购房	乡外从业回家居住	其他
合计	28.6	11.9	5.8	18.5	18.2	0.9	13.0	3.1
直辖市和省会城市	30.4	14.9	5.9	21.6	20.4	0.7	3.2	3.0
地级市	33.0	10.9	5.8	20.5	19.9	0.9	6.4	2.7
小城镇	23.0	10.4	5.6	13.9	14.9	1.2	27.3	3.8

资料来源：国家统计局 2013 年全国农民工监测调查报告。

2.1.6 农民工参加社会保障的状况

近年来，外出农民工参加社会保障比例继续上升。以 2014 年为例，参加工伤保险的比例为 26.2%、医疗保险 17.6%、养老保险 16.7%、失业保险 10.5%、生育保险 7.8%、住房公积金 5.5%，比上年分别提高 1.2、0.5、0.5、0.7、0.6 和 0.5 个百分点。外出农民工和本地农

民工“五险一金”的参保率均有提高。外出农民工在工伤、医疗、住房公积金方面的参保率高于本地农民工，在养老、失业和生育方面的参保率则均低于本地农民工。

表 2-8 2008-2014 年外出农民工参加社会保障的比例

单位：%

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
养老保险	9.8	7.6	9.5	13.9	14.3	15.7	16.7
工伤保险	24.1	21.8	24.1	23.6	24.0	28.5	26.2
医疗保险	13.1	12.2	14.3	16.7	16.9	17.6	17.6
失业保险	3.7	3.9	4.9	8.0	8.4	9.1	10.5
生育保险	2.0	2.4	2.9	5.6	6.1	6.6	7.8

资料来源：历年国家统计局全国农民工监测调查报告

2.1.7 农民工性别、年龄、教育程度、接受技能培训的特征

根据《2014 全国农民工监测调查报告》显示，在全部农民工当中，男性农民工占比 67.0%，女性农民工占比 33.0%。其中，外出农民工中男性占 69.0%，女性占 31.0%；本地农民工中男性占 65.1%，女性占 34.9%；

分年龄段看，见表 2-9，农民工以青壮年为主，16-20 岁占 3.5%，21-30 岁占 30.2%，31-40 岁占 22.8%，41-50 岁占 26.4%，50 岁以上的农民工占 17.1%。调查资料显示，40 岁以下农民工所占比重继续下降，由 2010 年的 65.9%下降到 2014 年的 56.5%，农民工平均年龄也由 35.5 岁上升到 38.3 岁。

表 2-9 农民工年龄构成特点

单位：%

	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
16-20 岁	6.5	6.3	4.9	4.7	3.5
21-30 岁	35.9	32.7	31.9	30.8	30.2
31-40 岁	23.5	22.7	22.5	22.9	22.8
41-50 岁	21.2	24.0	25.6	26.4	26.4
50 岁以上	12.9	14.3	15.1	15.2	17.1

从教育程度的角度来看，见表 2-10，高中及以上农民工只占 23.8%，比上年提高 1 个百分点；初中教育程度的比重最高，为 60.3%，小学及未上过学的比重为 15.9%。其中，外出农民工中高中及以上的占 26%，比上年提高 1.6 个百分点，本地农民工高中及以上的占 21.4%，比上年提高 0.3 个百分点。

表 2-10 农民工教育程度特点

单位：%

	农民工合计		外出农民工		本地农民工	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
未上过学	1.2	1.1	0.9	0.9	1.6	1.6
小学	15.4	14.8	11.9	11.5	18.9	18.1
初中	60.6	60.3	62.8	61.6	58.4	58.9
高中	16.1	16.5	16.2	16.7	16.0	16.2
大专及以上	6.7	7.3	8.2	9.3	5.1	5.2

从技能培训的角度来看，见表 2-11，接受过技能培训的农民工占 34.8%，比上年提高 2.1 个百分点。其中，接受非农业职业技能培

训的占 32%，比上年提高 1.1 个百分点；接受过农业技能培训的占 9.5%，比上年提高 0.2 个百分点；农业和非农业职业技能培训都参加过的占 6.8%，比上年提高 0.4 个百分点。分性别看，男性农民工接受过农业和非农业职业技能培训的占 36.4%，女性占 31.4%。分年龄看，各年龄段农民工接受培训比例均有提高。

表 2-11 农民工接受技能培训状况

单位：%

	接受农业技能培训		接受非农职业技能培训		接受技能培训	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
合计	9.3	9.5	29.9	32.0	32.7	34.8
20 岁及以下	5.0	6.0	29.9	31.4	31.0	32.6
21-30 岁	5.5	6.0	34.6	37.0	35.9	38.3
31-40 岁	9.1	8.8	31.8	34.0	34.1	36.1
41-50 岁	12.7	12.6	27.8	29.9	32.1	33.7
50 岁以上	12.4	12.7	21.2	24.0	25.9	28.8

2.2 农民工融入城市意愿分析

长期以来，我国的户籍制度客观上限制了人们迁徙和居住自由，促成了中国社会结构中“空间等级形态”的形成，特别是在确定农村人在社会系统中的地位以及集体化时代的社会结构特征方面，起着决定性的作用。近十几年来，随着改革的不断深入，户籍制度对社会经济发展的阻碍作用越来越突出，在经过长期的探索后，2014 年 7 月《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》（以下简称《意见》）

正式出台,这意味着城市的大门正式向农业户籍人口敞开。但《意见》同时也强调“尊重城乡居民自主定居意愿,依法保障农业转移人口及其他常住人口合法权益,不得采取强迫做法办理落户”,那么农民工融入城市的意愿如何?落户城镇的意愿如何,对落户政策认知程度如何,对政策有何诉求?根据《2015 中国社会形势分析与对策》相关于农民工整体落户意愿的调查,我们可以得出如下结论:

2.2.1 农民工身份认同状况

农民工到底是工人,还是农民,是农民工身份认同的核心。如果农民工认为自己是农民,那么他们更可能在打工一段时间后回到农村,而不是试图留在城市;如果他们认为自己是工人,则他们将会努力培养工作技能,适应城市生活,并试图在城市中定居下来。此外,他们是否认同自己是打工所在城市的市民,则标志着他们对该城市的归属感强弱。

根据《2015 年中国社会形势分析与对策》的调查显示,我们认为抽样总体 47.28%的受访农民工认为他们自己就是农民工,17.19%的人认为他们自己是农民,认为是工人的人则为 16.74%,还有 18.79%的人“说不清”。关于农民工是不是打工所在城市的市民,则有近 60% (59.43%) 的人认为“不是”,而回答“是”的人为 1/3 (33.37%),还有 7.2%的人则“说不清”。由此可见,当前农民工更可能把自己定位在城市谋生的过客,他们不想或难以回家务农,但对留在城市又缺乏信心,他们的预期更多是长期在城市务工,最终还将

会回到农村生活。

2.2.2 农民工城市落户意愿状况

城市落户意愿调查直接反映了农民工落户城市的期望。通过询问农民工在打工所在城市是否想落户，我们得出如下结论，从表 2-12 可知，“非常想”和“比较想”落户的农民工占 16.33%，而“不太想”和“不想”的则为 75.45%。这说明，3/4 的农民都不想落户到打工所在城市，充分说明当前我国农民工的城市落户意愿很低。

表 2-12 农民工落户意愿

	人数	占比 (%)
非常想	140	6.97
比较想	188	9.36
一般	165	8.22
不太想	210	10.46
不想	1305	64.99
总计	2008	100.00

资料来源：2015 中国社会形势分析与对策

如果说农民工落户意愿不高的话，那么为落户采取过实际行动的人更少，通过调查结果显示，有接近 97% 的农民工没有为落户采取过行动。在有过相关行动的人当中，最多也就是咨询一下，提出过申请者仅为 1%（见表 2-13）。

与此相关的另一个问题是：对于农民工的工作和生活来说，没有本地户口是否有麻烦呢？根据表 2-14 显示，74.18% 人觉得“没有打

工所在城市的户籍”并没有麻烦，觉得有麻烦的人仅约占 1/4。在各种麻烦中，觉得“生活没有安定感”排第一，与前文所述归属感较低相一致；“有的工作岗位不能应聘”排第二；“小孩入学需要交高额赞助费”排第三；“不被当地人信任”和“感到受歧视”排第四和第五；“不能办理一些证件”则排第六。农民工的心理感受和一些具体社会事务，会导致农民工产生工作和生活上的困扰。

表 2-13 落户行动

问题	选项	人数	占比 (%)
是否为落户采取过具体行动	否	1914	96.79
	是	64	3.24
	总计	1978	100.00
具体行动 (多选题)	咨询过相关政策	46	2.33
	为了符合落户政策采取过行动	11	0.56
	提出过申请	20	1.01
	其他	7	0.35

资料来源：2015 中国社会形势分析与对策

表 2-14 非本地户籍引起的麻烦

问题	选项	人数	占比 (%)
没有本地户籍是否有麻烦	没有	1494	74.18
	有	520	25.82
	总计	2014	100.00
具体麻烦	生活没有安定感	213	40.96
	有的工作岗位不能应聘	147	28.27
	不能办理一些证件	104	20.00
	小孩入学需要交高额赞助费	145	27.88

(多选题)	不被当地人信任	126	24.23
	感到受歧视	120	23.08
	因无暂住证受处罚	38	7.31
	年年要回家办计生证	65	12.50
	其他	46	8.85

资料来源：2015 中国社会形势分析与对策

积分制是当前政府解决农民工落户城市的重要渠道之一，目前许多城市已开始实行积分落户政策，但实际情况是农民工对此并不太了解，非常了解和比较了解的人仅为 3.08%，听说过的人不到 10%（见表 2-15）。

表 2-15 农民工对积分制的了解情况

问题	选项	人数	占比 (%)
对积分制的了解程度	非常了解	6	0.30
	比较了解	56	2.78
	听说过	201	9.99
	没听说过	1739	86.39
	本市没有这方面政策	11	0.55
	总计	2013	100.00

资料来源：2015 中国社会形势分析与对策

其次，农民工落户城市的意愿与土地也有密切关系。调查问卷询问了农民工是否愿意放弃家乡土地，结果显示，本次调查中不愿意放弃土地者超出 70%；而愿意放弃土地者不到 20%。《意见》明确指出“不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件”，这一政策原则符合农民工的实际想法，对于降低

农民工落户城市的顾虑而言，具有促进作用。

表 2-16 是否愿意放弃家乡土地

对土地的态度	人数	占比 (%)
不愿意放弃	1192	70.41
愿意放弃	324	19.14
无所谓	177	10.45
总计	1693	100.00

2.2.3 农民工融入城市的政策诉求状况

从农民工融入城市的政策诉求来看，对农民工而言，最为关心的是工资、工时、社会福利等与自身利益直接相关切的现实问题。也就是说，更多地集中在劳动力城市化过程中的收入等工作待遇问题，以及在基本公共服务待遇城市化过程中的社会福利问题，而对于政治权利、社会权利等人的权利的城市化过程中的诉求则表现为更高发展阶段的诉求。表 2-17 显示，农民工最迫切希望务工地政府做出改善的几个方面依次排序，66%受访农民工将工资收入排在第一位；第二项认为最重要者，排在第一位的是工作时间，约占 20%，社会保险和社会福利则降至 13%和 12%；第三项中，社会福利排名第一，占 21%；所占比例在 10%以上的还有住房、社会保险和子女教育；而诸如政治权益、企业工会直选、开展集体协商、户籍等项目，所占比重极低。

表 2-17 农民工对政府的期望

第一项	人数 (%)	第二项	人数 (%)	第三项	人数 (%)
-----	--------	-----	--------	-----	--------

工资	1327 (66.09)	工作时间	412 (20.67)	社会福利	420 (21.32)
子女教育	120 (5.98)	社会保险	265 (13.30)	住房	229 (11.62)
工作时间	104 (5.18)	社会福利	221 (11.09)	社会保险	205 (10.41)
住房	76 (3.78)	住房	196 (9.83)	子女教育	200 (10.15)
平等就业	71 (3.54)	工资	166 (8.33)	平等就业	183 (9.29)
社会保险	61 (3.04)	子女教育	146 (7.33)	劳动合同	126 (6.40)
社会福利	55 (2.74)	平等就业	142 (7.12)	工资	104 (5.28)
劳动合同	51 (2.54)	劳动合同	124 (6.22)	工作时间	104 (5.28)
劳动安全卫生	41 (2.04)	劳动安全卫生	122 (6.12)	劳动安全卫生	96 (4.87)
职业培训	28 (1.39)	职业培训	60 (3.01)	职业培训	90 (4.57)
女工保护	25 (1.25)	女工保护	37 (1.86)	平等享有公共产品	76 (3.86)
其他	15 (0.75)	平等享有公共产品	30 (1.51)	女工保护	36 (1.83)
平等享有公共产品	11 (0.55)	政治权益	30 (1.51)	政治权益	30 (152)
政治权益	8 (0.40)	户籍	16 (0.80)	职工参与企业民主管理	23 (1.17)
职工参与企业	6	职工参与企业	10	户籍	23 (1.17)

业民主管理	(0.30)	业民主管理	(0.50)		
户籍	5	其他	8	其他	12
	(0.25)		(0.40)		(0.61)
企业工会直选	2	企业工会直选	5	企业工会直选	7
	(0.10)		(0.25)		(0.36)
开展集体协商	2	开展集体协商	3	开展集体协商	6
	(0.10)		(0.15)		(0.30)

资料来源：2015 中国社会形势分析与对策

总而言之，当前农民工更倾向于把自己定位为在城市谋生的过客，他们落户城市的意愿不高，也很少有人为落户采取行动。大多数人觉得没有城市户籍并没有给他们带来什么麻烦，即使有麻烦大多也是觉得缺乏社会安定感。而且他们不愿意放弃在农村的土地，这些都在一定程度上影响着他们落户城市的意愿。而农民工对提高工资、规范工作时间、保障社会福利等方面迫切的政策诉求更能反映出他们不愿意落户城市的原因或者顾虑，社会很大程度上不能给予他们可靠稳定的经济基础和应有的社会保障，这是使他们难以立足城市的根本原因。

2.2.4 农民工城市融入意愿代际比较分析

关于新生代和老一代农民工体现出不同的城市融入意愿问题。根据南京农业大学 SRT 项目问卷调查数据分析结论，我们认为新生代农民工的定居城市的意愿明显强于传统农民工，问卷调查结果表明尽管大部分农民工倾向于回到农村或者乡镇定居，但从具体表象来看，第一代农民工相比于新生代农民工更加明显地具有回农村定居的意愿；

从具体数据分析来看，总体上传统农民工定居城市意愿的比例为 17.22%，新生代农民工定居城市意愿的比例为 23.31%；这反映出两代农民工在城市定居意愿上存在着代际差异，传统的乡土情结在第一代农民工身上体现得更为明显。¹

由于新生代农民工普遍在工作收入、拥有劳动合同的比例及教育年限上明显多于老一代农民工，而传统农民工则在务农经验比例、已婚比例等方面明显高于新生代农民工。²影响新生代农民工和传统农民工的城市定居决策的因素有很大差异，对于新生代农民工而言，收入水平、婚姻状况及是否拥有劳动合同是其做出定居决策时最为关注的因素，总体来看，有劳动合同的农民工比没有劳动合同的农民工的定居意愿更高，这个因素对于新生代劳动力的影响程度更高；而对于传统的农民工而言，上述三个因素对他们做出定居决策的影响不显著，而过往工作经历对传统农民工的影响是显著的，对新生代农民工影响不显著。³

2.3 农民工融入城市社会程度分析

2.3.1 经济层面的融入

从经济层面融入的表现来看，当前情况下我国农民工整体的经济地位仍处于社会底层，农民工的平均工资水平与城镇职工平均工资水平差距较大。从代际比较的角度来看，相比于新生代农民工，第一代

¹根据南京农业大学 SRT 项目（1216A01）问卷调查数据分析。详见章雨晴，郑颂承.农民工城市定居意愿的代际比较[J]湖南农业大学学报（社会科学版），2013 年第 4 期。

²根据北京大学经济学院叶静怡教授 2013 年主持的《在京进城务工人员经济和社会调查》数据结果。

³辛梓括.新旧两代农民工城市定居决策差异的影响因素[J]北方经贸，2014 年第 10 期

农民工中低收入群体的比例更低，高收入群体的比例更高，他们参加养老保险的比例更高，在城市购买住房的能力也更强，从经济实力的绝对水平上而言，第一代农民工要略好于新生代农民工。但是两代农民工的经济融入呈现出较为显著的差异。具体而言，相比于第一代农民工，越来越多的新生代农民工涌入第三产业就业；他们签订劳动合同，参加工伤保险的比例相对较高，表明其在维护自身劳动权益方面的意识更强。

2.3.2 社会层面的融入

从社会层面融入的表现来看，新生代农民工参与各项社会活动的水平要显著高于第一代农民工，与之相对应的，他们的交友类型也更为异质性，表明了新生代农民工主动融入城市社会的意愿和能力更强。新生代农民工在闲暇时间听音乐、看电视、上网、逛街等的比例都显著高于第一代农民工，他们的业余生活既赋有青年人的时代特征，又开始体现出城市人的生活特点。由血缘和地缘关系组成的社会网络仍是农民工在遇到困难时寻求帮助的主要途径。农民工对本地化社会资本的利用能力仍然薄弱，但是在代际之间也呈现出不同特点，第一代农民工对政府部门和工会组织的利用略高于新生代农民工，而后者更善于利用本地市民网络和向工作单位寻求帮助。

2.3.3 心理层面的融入

从心理层面融入的表现来看，总体而言，新生代农民工对城市

生活的心理融入程度要好于第一代农民工。由于户籍制度的限制，大部分农民工仍不认同自己是城里人，但是新生代农民工中认可自身非农身份的比例相对更高。同时，新生代农民工更加愿意与城市居民交往或者转为城市户口。但是，新生代农民工中身份认同模糊、未来发展不明的个体比例也要更高。由于大多数新生代农民工比较缺乏农村务农经验，他们对乡村生活的感受没有第一代农民工那么强烈，而进入城市之后的开始阶段又局限于自身各项素质的劣势，很难较快实现其对城市生活的预期愿景，因此，也更容易陷入一种非城非乡、进退失据的尴尬境地。

2.3.4 政治层面的融入

从政治层面的融入角度来看，通常意义上讲，政治融入要受到诸多因素的影响，比如年龄、职业类型、性别、婚姻、收入水平、受教育水平、政治面貌、社会资本等等。据刘建娥（2013）针对昆明2014 份农民工问卷调查的研究发现⁴，我国农民工现阶段年龄、离家打工时间、职业类型对农民工的政治参与有不同程度的影响，性别、婚姻对农民工的政治参与不构成影响，具体分析来看，年龄每增长1岁，政治参与的可能性会增加2.7%；离家时间每增加1年，政治参与的可能性会增加3.5%；从事服务行业的农民工政治参与可能性会大大高于从事制造行业的农民工；收入水平对农民工政治参与的影响不够显著；受教育程度和政治面貌及社会资本对农民工政治参与有正

⁴ 刘建娥.从农村参与走向城市参与：农民工政治融入实证研究[J],人口与发展, 2014（1）

向的影响。

2.3.5 文化层面的融入

农民工群体远离家乡，从熟人社会迈入陌生人社会，老一代农民工由于普遍受教育水平比较低，收入水平比较低，居住条件往往不够理想，劳动强度比较大，这迫使他们无暇顾及自身的精神文化追求。而新生代农民工即便拥有相对较高的教育水平，但他们相比较老一代农民工没有农村生活经验和较深的乡土情结，而融入城市短时间内又面临诸多障碍，自身的价值短期内也无法得到认可，因此，和老一代农民工类似，文化诉求对他们来说相对比较奢侈；其次，城市当中由于长期形成的固有的主流文化氛围，对农民工群体着实存在一定的排斥，导致农民工对城市逐渐缺乏责任感，加深了其与城市之间的隔阂。未来时期内，为了促进农民工更好地融入到文化社会当中去，除了农民工自身各项素质的提高之外，政府也应当承担起重要责任，如推进制度改革，逐步消除户籍带来的文化公共服务壁垒；促进教育公平，提高农民工的文化素质；适度增加农民工人大代表比例，提高农民工的政治地位；促进更多的文化类公共服务设施向农民工开放等等。

第三章 农民工融入城市社会的机制分析

本部分主要从劳资协商机制、农民工社会参与机制以及农民工城市化的成本分担机制这四方面内容着手，对农民工融入城市社会的有

关机制进行研究。

3.1 劳资协商机制

劳资平等协商机制是解决劳资纠纷的重要渠道，也是农民工劳动力城市化的重要保障机制。在分析农民工工资劳资协商制度的发展情况基础上，本节主要探讨当前劳资协商机制存在的问题以及未来的发展方向。

改革开放以来，农民工群体在现代化建设的进程中做出了巨大贡献，劳资协商机制方面由于国家政策法规缺失、制度不完善、单位执行不力等问题的存在，导致了农民工的合理的工资待遇水平得不到保障。近几年关于农民工劳资协商机制的制度建设主要有以下进展：

人社部 2006 年 4 月 29 日发布关于贯彻落实《国务院关于解决农民工问题的若干意见的实施意见》（劳社部发[2006]15 号），从建立农民工工资支付保障制度、合理确定和逐步提高农民工工资水平、严格执行劳动合同制度、加强劳动保障监察执法等方面做出总体部署；国务院 2014 年 9 月 12 日发布《国务院关于进一步做好为农民工服务工作的意见》，提出要着力维护农民工的劳动保障权益，保障农民工工资报酬权益。在建设领域和其他容易发生欠薪的行业推行工资保证金制度，在有条件的市县探索建立健全欠薪应急周转金制度，完善并落实工程总承包企业对所承包工程的农民工工资支付全面负责制度、劳动保障监察执法与刑事司法联动治理恶意欠薪制度、解决欠薪问题地方政府负总责制度，推广实名制工资支付银行卡。落实农民工与城

镇职工同工同酬原则。在经济发展基础上合理调整最低工资标准,推动农民工参与工资集体协商,促进农民工工资水平合理增长(人力资源社会保障部会同公安部、住房城乡建设部、人民银行、高法院、全国总工会负责);2014年10月14日国务院农民工工作领导小组办公室发布《国务院关于进一步做好为农民工服务工作的意见宣传提纲的通知》。尽管农民工劳资协商机制的制度建设方面取得了显著成效,但当前农民工劳资协商机制仍存在以下几方面问题需要解决:

3.1.1 劳资协商机制各方协商主体的代表性不足

在劳动关系的基本理论中,劳方追求的是工资和福利的最大化,资方追求的是利润的最大化,在企业收益既定的条件下,劳资双方在利益上是对立的关系,因此作为理性的各方需要通过平等协商以达到各方利益的平衡,这要求各方的代言人在协商中能真实准确地反映其代表的群体的利益诉求。目前我国的三方协商主体在国家和地方两个层面上存在一定的差异,国家层面上政府的代表是人力资源和社会保障部,劳方的代表是中华全国总工会,资方的代表是中国企业联合会。在地方层面上,三方协商主体除了劳动行政管理部门、工会、企联外,各地方根据各自的实际情况分别把国资委、经贸委、工商联、个私协会、甚至当地著名企业家等作为资方代表参与三方协商。从中可以看出,作为政府的代表只有劳动行政管理部门,其实国家层面上只是人力资源和社会保障部下属的劳动关系司,地方层面上只是人保厅下属的劳动关系处,从而使政府完全由一个具体的行政职能部门来代表,

不论在层次上还是在智能上都很难作为政府的全面代言者，使协商内容的权威性大打折扣。而作为资方代表的企业联合会或者企业家协会成员主要是国有和集体大中型企业，随着我国市场经济的发展，私营企业在用工数量和企业数量上都占据主体，因此国家层面的三方机制的资方代表性是不足的。地方层面的三方机制发育更加不健全，县级层面甚至没有企联或企业家协会组织。工会虽然是工人唯一的合法利益代表，但是由于我国工会的力量格局和权利意识还没有得到很好形成发展，工会干部由党政组织任命，经费由企业拨付或政府补助，使得工会和会员之间代表作用被大大削弱。

3.1.2 农民工总体文化水平偏低，维权意识法律意识欠缺

我国农民工由于受文化知识水平及经验所限，在出现劳资纠纷时往往不知道该到哪个部门投诉，农民工的法制观念和维权意识比较淡薄，用人单位拒签劳动合同，也听之任之。有些农民工为了保证择业自由，自己也不愿意签订劳动合同。因此，一旦发生侵权事件，农民工自身缺乏证据，加之取证困难，导致其合法权益难以受到法律保护，不利于维权工作开展。

3.1.3 政府相关各部门之间协调不畅，维权资源存在不足

当前在解决拖欠农民工工资问题上，地方政府存在着制度不衔接、工作不顺畅等问题，由于相关部门条块分割，互相之间连接不畅，缺少统一的机构或协作机制，部门之间虽然有一些小范围的协作和配合，

但总体来看，在协调配合上还不能满足维权的需要，维权资源还未有效整合，综合维权优势还未形成。在财力、人力上，维权经费和人员配备的缺口较大，使部门职能作用难以充分发挥。

3.1.4 “一调一裁二审”的体制导致劳动争议纠纷解决过程周期长、成本高

根据《企业劳动争议处理条例》的规定，劳动仲裁庭处理劳动争议的期限是 60 日，案件复杂可适当延长，但不得超过 30 日。当事人不服裁决可以在收到裁决书之日起 15 日内向人民法院起诉，法院适用民事程序审理劳动争议案件，一审普通程序的审理期限是 6 个月，有特殊情况可以延长 6 个月；若当事人不服，一审判决可以在收到判决书之日起 15 日内上诉，二审程序审理期限是 3 个月，特殊情况也可延长。按照这样的审理程序，一起劳动争议案件在正常情况下也往往需要近 1 年的时间才能解决。这种耗时费力的争议解决机制，往往会给劳动者的合法权益造成很大的损害，因为资方利用法律规定中的弊端容易采用拖延战术，然而劳动者却没有足够的时间、精力和财力，很可能因为折腾不起而放弃救济。从审判的社会效果来看，后一种处理方式程序相对繁琐，时间消耗较长，农民工往往难以等待，特别是农民工的工资到了岁末年尾就会出现讨要高峰，外出务工者急于拿到工钱后返乡过年，长时间的等待容易引发恶性事件。

3.2 社会参与机制

农民工参政议政和参加社会管理是人的权利城市化的主要体现,农民工社会参与机制是建设包容性城市的重要机制。当前农民工社会参与机制还存在一些不完善之处。

一是农民工社会参与动机狭隘。由于利益相关性低、体制阻碍、政治效能感低等因素,农民工对政治参与关注不够,表现为农民工政治参与冷漠。社会发展和城市生活使农民工的权利意识正在逐步增强,农民工希望通过参与当地政治生活来表达自己的愿望,维护自身的利益,农民工的政治渴求正日益呈现出逐渐发展的趋势。农民工政治参与大多不是出于维护社会公共利益的目的,而往往是在利益的驱动下或在自身利益受损后才进行的,参与动机比较狭隘。⁵

二是农民工社会参与机制不健全。城市是农民工生活和工作的地方,与农民工的切身利益密切相关,但农民工在城市社会中处于失语者的地位,没有掌握对自己生存利益相关的社会事务的话语权,没有合法的、制度化的利益表达渠道,没有形成一个维护自身权益的正式组织,因而就无法形成强有力的团体来保护自己的利益,表达自己的意见和心声。农民工政治参与的主体往往由农民工个人或其家族亲友实力组成,其参与行为往往不通过正常的参与机制进行,缺乏组织和制度规范。

三是农民工社会参与成本较高。农民工的社会经济地位决定了他们没有多余的财力和精力能够投入到政治参与中来,他们参与动机主

⁵吕为华.农民工有序政治参与机制创新探究[J]通化师范学院学报,2010.7

要是出于维护自身利益的考虑也即只有在现实生活中他们自身的利益受到了侵害尤其是公共权力的侵害，忍无可忍时才不得不为了维护自己的权利进行参与。经济发展水平的落后和参与成本的高昂是导致农民工非制度化政治参与的重要原因。由于农民工对制度化的政治参与关心少，遇到利益受损往往采取非制度化参与行为，此类行为往往缺乏合法性，很难达到参与目的，参与效果较差，因此导致农民工的政治参与意义自我评价也低。

3.3 成本分担机制

农民工融入城市社会是一个涉及基础设施建设、公共服务供给、社会福利保障的系统工程，需要包括中央与地方政府、企业、农民工自身在内庞大的财力支出。因此，为了加快推进农民工融入城市的进程，亟需合理界定个人、政府和企业，政府之间，老市民与新市民之间在农民工市民化中的包括支出责任等在内的成本分担机制。

3.3.1 政府、企业、个人三者间分担机制

对农民工自身来说，应承担在城市生活方面的成本。作为农民工市民化的主体，尽管农民工的财力比较薄弱，自身能够分担的成本十分有限，但仍需解决自身在城市生活的日常开支成本，即在城市生活的水、电、气、交通、通讯、食物开支等方面的成本，以及社会保障中需要个人承担的支出。同时，要加快转变观念，在保障自身在农村土地权益的前提下，积极盘活农村资产，参与政府对城市安居成本和

社会保障的成本分担。

对企业来说，应承担劳动保障成本。企业对农民工市民化的成本分担，即要求企业基于“同工同酬、同工同时、同工同权”的原则正视农民工正常的劳动合同、工资待遇、福利保障等基本权利，严格按照国家标准与行业要求，为农民工提供必要的劳动保护条件和职业病防治措施，改善农民工的工作环境，重视企业的人力资本投资，加强农民工的技能培训素质提升，并给予农民工必要的交流与晋升机会，逐步增强农民工的市民化能力。

对政府来说，应承担满足农民工市民化所必需的基础设施建设以及公共教育、养老、社会救助、公共卫生、公共文化等公共服务成本。同时，还应处理好中央分摊与地方分摊的关系，按照事权和支出责任相匹配的原则，合理界定中央与地方政府以及不同层级地方政府在农民工市民化中的支出责任。也要处理好农民工流出地和流入地之间的关系，防止逆向补贴。当前广东、江苏、浙江、山东、上海、北京等东部经济发展水平较高的省份是主要农民工输入地，而四川、河南、湖南、湖北、河北等经济发展水平相对较低的中西部省份是主要农民工输出地，尽管农民工为输入地经济社会发展作出了重要贡献，但当前很多公共服务（如新农合、民工子女教育、留守老人等）仍然由输出地政府承担，这就形成了经济发展水平相对较低的农民工输出地对经济发展水平相对较高的农民工输入地的逆向补贴。

3.3.2 政府间分担机制

明确中央、省、市、县、乡镇五级政府之间的在农业转移人口市民化进程中基本公共服务供给的事权和支出责任。按照公共事项的受益范围、成本效益以及发挥自主性、积极性等原则,进一步划分事权。建立健全基本公共服务均等化转移支付制度,以常住人口为因素,与农业转移人口相挂钩,进一步提高转移支付资金分配的科学性和合理性。在将基本公共服务事权下放基层政府的承担的同时,进一步增强和保障基层政府的财力;在由输入地政府为主承担农业转移人口市民化的基本公共服务供给责任的同时,进一步激发输入地政府的积极性,确保事权与支出责任相适应。

3.3.3 老市民与新市民共担机制

在农民工融入城市过程中,不仅需要各级政府、企业以及农民工自身分担相应的成本,还需要城市老居民的帮助,只有老市民充分接纳新市民,新市民充分融入老市民,才能真正实现人的城镇化。建立农业转移人口市民化老市民与新市民共担机制,形成老市民帮扶新市民的帮扶机制,推进形成城市新老市民共建、共享、共促新局面,增强新老市民交流沟通、共同服务、政治参与等,既在一定程度上分担农民工融入城市成本,又促进新老市民的深入融合。

第四章 农民工融入城市社会的政策问题分析

本部分对农民工融入城市社会涉及到的主要几方面政策问题,即

户籍政策、就业政策、社会保障政策、教育政策以及城镇管理，进行政策梳理和分析。

4.1 户籍政策

随着改革开放对放宽户口迁移的政策也相继出台。1980 由公安部、粮食部、国家人事局共同颁布的《关于解决部分专业技术干部的农村家属迁往城镇由国家供应粮食问题的规定》，之后陆续出台的关于“农转非”的政策将“农转非”的控制指标由不超过当地非农人口的 0.15%进一步放宽为 0.2%。1984 年由国务院颁发的《关于农民进入集镇落户问题的通知》中规定：“凡申请到集镇务工、经商、办服务业的农民或在乡镇企事业单位长期务工的，公安部门应准予落常住户口，及时办理入户手续，统计为“非农业”人口”。该政策被认为具有打开二元户籍政策缺口的一个里程碑式的意义。1985 由全国人大常委会颁布的《中华人民共和国居民身份证条例》，规定不分城乡，每人均发身份证用以验证身份，这一变革极大的方便了人口得自由流动及就业。1994 年以后，国家取消了户口按照商品粮为标准划分农业户口和非农业户口的“二元结构”，以居住地和职业划分农业和非农业人口，建立以常住户口、暂住户口、寄住户口三种管理形式为基础的登记制度。改革的总体思路是逐步实现户籍的证件化管理。1997 年由国务院批准公安部实施的《关于小城镇户籍管理制度改革试点方案》规定允许已经在小城镇就业、居住并符合一定条件的乡村人口在小城镇办理城镇常住户口，同时严格控制大中城市，特别是特大城市

人口的机械式增长。1998 年由《国务院批转公安部关于解决当前户口管理工作中几个突出问题意见的通知》指出新生儿随父落户、夫妻分居、老人投靠子女以及在城市购买商品房等条件以及符合当地政府有关规定的，可准予落户。2006 年由国务院颁布的《关于解决农民工问题的若干意见》指出要逐步地、有条件地解决长期在城市就业和居住农民工的户籍问题。中小城市和小城镇要适当放宽农民工落户条件；大城市要积极稳妥地解决符合条件的农民工户籍问题，对农民工中的劳动模范、先进工作者和高级技工、技师以及其他有突出贡献者，应优先准予落户。具体落户条件，由各地根据城市规划和实际情况自行制定。改进农民工居住登记管理办法。截至 2007 年 3 月，已有河北、辽宁、江苏、浙江、福建、山东、湖北、湖南、广西、陕西、重庆、四川 12 个省、自治区、直辖市相继取消了农业户口和非农业户口的二元户口性质划分，统一了城乡户口登记制度，统称为居民户口，实现了居民身份法律意义上的平等。2013 年的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，要“创新人口管理，加快户籍制度改革，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模。2014 年由国务院颁布的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》进一步调整户口迁移政策，统一城乡户口登记制度，全面实施居住证制度，努力实现 1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。从改革开放到现在的户籍制度的变迁中我们可以看到二元户籍制度壁垒在逐渐打破，制度上为保证城镇化顺利进行，在区别中小城镇、大城市和

特大城市的基础上逐步有序的在放开户籍政策，也取得了很大的成效。

然而目前，尽管《关于进一步推进户籍制度改革的意见》指出全面放开建制镇和小城市的落户政策，但由于目前附加在户籍政策上的公共服务等各种福利，做到基本公共服务均等化仍然有一定困难。一些农民并不愿意放弃农村户口，一是由于农村户口附带的承包地、集体经济等利益，二是由于其并不确定自己足够拥有在城镇生存的工作技能，认为还是农村生活成本低。另外一些农民工主要集中于大城市或特大城市从事建筑、服务以及制造业等，这些城市的户籍政策又持收紧政策，使其无法进入。所以尽管政策层面鼓励农民工到小城镇落户，但在实际实施过程中仍然存在诸多问题。

所以，农民工融入城市社会的户籍问题的本质并不是户籍身份本身，而是附着在户籍政策上的各种福利性的资源配置。改革户籍制度实际上是消除与户籍相关的社会福利设施，把户籍和非户籍人口之间的福利差距缩小，打破户籍制度所规定的地方保护主义，以公平公正的思路配置劳动力市场。这样才能从根本上让农民工融入到城市社会。

4.2 就业政策

改革开放之初为了保证农业劳动力的充足以及城市青年的充分就业，国家于 1981 年由国务院颁布了《关于严格控制农村劳动力进城做工和农业人口转为非农业人口的通知》，通知要求大力清退来自农村的计划外用工，此时政策上是限制农民流动，进城就业。之后随着第二、三产业的逐渐壮大，城镇劳动力短缺的问题开始显现，1985

年由中共中央国务院颁发的《关于进一步活跃农村经济的十项政策》鼓励在政府的统一管理下，允许农民进城开店设坊，兴办服务业，提供劳务等。在政策的鼓励下逐渐形成了“民工潮”，给未经完全规划的城镇的就业、交通、住房和治安等方面带来了巨大的压力，所以在1989年由国务院办公厅发布了《关于严格控制民工外出的紧急通知》及1989年由民政部、公安部发布的《关于进一步做好控制民工盲目外流的通知》都旨在缓解城市因人口突增而带来的各种公共服务压力，对大规模的较为混乱的“民工潮”进行管理。1993年由劳动部颁发的《农村劳动力跨地区流动有序化——“城乡协调就业计划”的第一期工程》意味着国家开始有规划有步骤的管理农民工进城务工，承认人口流动就业的现状并进一步使其规范化。2003年由国办发发布了《国务院办公厅关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》，提出“取消对企业使用农民工的行政审批，取消对农民进城务工就业的职业工种限制，不得干涉企业自主合法使用农民工”开始维护进城务工的农民工的合法权益，2004年由国务院办公厅发布的《关于进一步做好改善农民工进城就业环境工作的通知》进一步维护农民工的就业环境。最近的2014年由国务院颁发的《关于进一步做好为农民工服务工作的意见》要求进一步稳定农民工就业创业，加强职业培训重视职业教育，完善就业创业政策。总体政策变迁是越来越有利于农民工自由流动就业，并逐渐为其改善就业环境。

目前，农民工就业政策既有国家层面从宏观视角出发制定的，也有各地方政府根据国家精神结合各地实际情况制定的更为具体的政

策。整体就业政策从维护农民工公平合法就业权的角度出发取得一定的效果。但也存在一些政策本身以及政策执行上的问题，政策本身由于缺乏具体的可操作性条款和评估监督条款导致政策实施效果大打折扣，其次更大的问题出现在政策执行过程中各个地区的政府、企业以及农民工自身法治意识淡薄而引起的政策难以落地的困境。《职业病防治法》、《劳动法》等保护劳动者的法规在农民工身上并未起到充分的保护作用，同工不同酬、拖欠工资、超时劳动、无社会保险等情况时有发生，成为阻碍农民工合法就业，市民化的障碍因素之一。所以仍需进一步探讨城乡一体化就业制度。

4.3 社会保障政策

农村基本养老保险目前主要以新型农村社会养老保险制度即“新农保”为主，2009年由国务院颁布的《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》指出在全国10%的市、县、区进行“新农保”试点，随后各地区积极参与新农保政策，具有中国农民从此拥有养老保险的里程碑式的意义，随着“新农保”政策覆盖率的急速提高，关于新农保和城镇养老保险的待遇水平的差距问题的关注逐渐被重视。人力资源与社会保障部积极调整政策，截至2013年，全国约半数省份将新农保与城镇居民社会养老保险合并，称为城乡居民社会养老保险，不再区分农村户籍与城镇户籍，均按统一标准缴费、按统一标准领取待遇。对于农民工而言部分农民工务工较为长期、稳定，所以理应加入的是城镇职工养老保险，但由于部分企业及农民工自身意识不

强,以及对将来领取养老金的区域及数额的担心,大部分进城务工的农民工不会选择加入城镇职工养老保险。这在一定程度上影响了农民工稳定城镇化⁶。

2002 年的《中共中央、国务院关于加强农村卫生工作的决定》指明要建立以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度,即“新农合”制度。2003 年新农合制度试点正式启动。截止 2013 年,新农合参保率已超过 98%以上。新农合制度的建立标志着我国全民医保时代的到来,然而在城镇职工医疗保险、城镇居民医疗保险和新农保三者之间仍然存在着缴费及待遇上的差别,这在一定程度上阻碍了农民工进城务工时医疗保险的持续缴费及待遇的享受,但三保合一目前十分困难,目前正在积极探索城镇居民医疗保险和新农保二者并轨。

农民工工伤保险参保率低,既因为自身参保意识薄弱,也因为劳动力供给量大而导致企业主蓄意不重视农民工的切身权益。另外 2004 年由国务院发布的《工伤保险条例》中规定的工伤认定要求劳动关系具有稳定性,而正是由于农民工群体常常从事季节性、临时性的工作所以无法进入工伤认定范围,而农民工往往从事的建筑业、制造业工伤事故率较高导致其不能受到更好的保护⁷。

所以整体而言,我国尽管已实现社会保障制度上的全覆盖,但城乡之间部分险种待遇水平仍然差距很大,更重要的是社会保障的跨区域转移接续问题仍然没有得到很好的解决,导致农民工的社保很难跟随其进行流动,经常出现不交或断交的情况,更加不利于保障农民工

⁶李迎生.农村社会保障制度改革:现状与出路[J].中国特色社会主义研究,2013,第 4 期

⁷孙德超,阎宇.农民工工伤保险制度的运行现状及改进途径[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2014,第 1 期

就业群体，阻碍着城镇化的进一步加深。

4.4 教育政策

1996 年由国家教委发布的《城镇流动人口中适龄儿童少年就学办法(试行)》和 1998 年由国家教委和公安部联合颁发的《流动人口儿童、少年就学暂行办法》都规定了流入地人民政府要为流动人口中的适龄儿童、少年提供接受义务教育的机会，这标志着国家开始重视农民工随迁子女的教育问题。然而规定中同时指出要按照国家有关规定收取一定的借读费，差别待遇的政策倾向显现。2003 年由国务院办公厅转发教育部等部门的《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》规定以全日制公办中小学为主。地方各级政府特别是教育行政部门和全日制公办中小学要建立完善保障进城务工就业农民子女接受义务教育的工作制度和机制，不再收取借读费并且提出采取相关措施减轻进城务工就业农民子女的教育费用。至此在政策层面上在义务教育阶段实行以人为本一视同仁的义务基础教育政策。之后 2005 年由中共中央、国务院发布的《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》、2006 年由国务院发布的《关于解决农民工问题的若干意见》等文件均强调将保障农民工子女接受义务教育作为坚持教育优先发展、促进教育公平的重要举措，并写入新修订的《中华人民共和国义务教育法》，以国家法律的形式加以确认⁸。

历年政策的变迁可以看出在基础教育领域国家已完全秉承以人

⁸李倡平，孙中民.农民工随迁子女教育政策的演变与未来走向[J].教育探索,2010,第9期

为本的理念，让农民工随迁子女尽量享受与当地水平同等的九年义务教育，取得了很大的进步与成效，然而在高中与大学教育阶段，由于流入地教育资源有限以及地方保护主义等诸多原因，农民工随迁子女在上完义务教育时通常很难与当地子女一样考高中考大学，教育政策与户籍政策挂钩，对农民工随迁子女的升学形成阻碍。

4.5 住房政策

我国农民工住房政策从无到有，经过了一个较为漫长的政策制定执行过程。最早提及农民工住房相关问题的政策是 1984 年由国务院发布的《关于农民进入集镇落户问题的通知》，指出地方政府要为到集镇落户的农民和家属建房、买房、租房提供方便。之后很长一段时间并没有特别关注农民工的住房问题，直到 2005 年由建设部、财政部、央行《关于住房公积金管理若干具体问题的指导意见》和 2006 年国务院《关于解决农民工问题的若干意见》两大政策的出台，对农民工住房方面才逐渐引起关注，《关于解决农民工问题的若干意见》中提出，城镇单位聘用农民工，用人单位和农民工自己可以缴存住房公积金拥有购买自住房屋。2007 年由国务院颁布的《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》中再次提及要从各个渠道解决改善农民工的居住条件。同年由建设部、发改委、财政部、劳动保障部和国土部联合发布的《关于改善农民工居住条件的指导意见》从指导思想基本原则、多渠道提供农民工居住场所、保证农民工居住场所安全、卫生以及加强政策扶持强化监督四大方面较为全面的为农民工居住问

题做出了引导性规定。2010年由建设部等7大部门的《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》提出有条件的地方，可以在开发区工业园区等农民工集中的地方建设公共租赁住房，向农民工出租⁹。2011年由国务院办公厅出台的《关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》再次强调面向外来务工人员发展公共租赁住房，并具体化公共租赁住房的面积、产权、合同等多方面具体规定。2013年由住房和城乡建设部发布的《关于做好2013年城镇保障性安居工程工作的通知》要求地级以上城市要明确外来务工人员申请住房保障的条件、程序和轮候规则。2014年由中共中央、国务院发布的《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》进一步分类对进城务工的农民工住房保障措施做出了更加具体的规定。可以看到，我国针对农民工住房问题的政策从2005年起已引起国家社会大量的关注与重视，政策从无到逐步完善，对于农民工的住房问题的解决起到了很大的作用¹⁰。但是也应看到目前而言大部分政策仍然停留在指导性原则性的层面，可操作性仍然较弱，且缺乏系统性的顶层设计，有待进一步完善。

4.5 选举政策

在保障农民工选举权与被选举权相关方面，中国农民工有直接选举户籍所在地的村委会干部和县乡级的人大代表以及村民代表会议代表的权利。1983年全国人大常委会出台了《全国人民代表大会常务委员会关于县级以下人民代表大会代表直接选举的若干规定》规定

⁹ 董昕. 中国农民工的住房政策及评价(1978~2012年)[J]. 经济体制改革, 2013, 02: 70-74.

¹⁰ 曾国安, 杨宁. 农民工住房政策的演进与思考[J]. 中国房地产, 2014, 20: 12-21.

指出：“选民在选举期间临时在外地工作或者居住，不能回原选区参加投票选举的，经原居住地的选举委员会同意，可以书面委托有选举权的亲属或者其他选民代为其投票。选民实际上已经迁居外地但还没有转出户口的，在取得原选区选民资格的证明后，可以在现居住地选区参加选举代表”但事实上该《规定》具体可操作性并不强，大部分农民工目前既不参加农村地区即户籍所在地的选举与被选举工作也不参加工作所在地即城市的人大代表选举活动。

第五章 政策建议

以全面深化改革为突破口，促进农民工的权利融入，由过去的劳工权利为主转向市民权利为主。市民权利不仅包括经济、社会、文化权利，而且也包括公民政治权利。融入的重点从过去的经济权利和社会权利转向政治权利和文化的全面融入，以人为本替代以工为本，从简政放权到减政还权，以体制机制完善和深化政策改革促进农民工融入城市社会。

5.1 推进机制建立健全

5.1.1 健全农民工工资劳资协商机制

一是关注农民工等弱势群体，建立仲裁申诉绿色通道。国务院在《关于解决农民工若干问题的意见》指出，加强和改进劳动争议调解、仲裁工作。对农民工申诉的劳动争议案件，要简化程序、加快审理，

涉及劳动报酬、工伤待遇的要优先审理。根据实践中的经验,可以推行“农民工案件优先”原则,坚持快立、快审、快结,使有争议的案件能够及时办理,尽早办结。同时,在劳动仲裁过程中,对农民工履行释明义务,保护农民工的合法权益。¹¹

二是加强三方主体的代表性。充分发挥工会作用,考虑工人自身特点,在参与协商前进行充分调查,准确了解工人利益诉求,综合平衡工人内部不同群体利益,让自己成为工人真正的代言人,增强工会凝聚力。雇主组织应当充分考虑我国经济结构的变化、企业数量和用工数量的规模结构,在国家层面可适当吸收不同类型的利益代表者作为资方的协商主体。可由政府、工会直接和工商联、个私协会、商会、行业协会等不同的雇主组织单独召开三方协商会议进行协商,形成有差别的协商契约。

三是建立农民工信访分析调处机制。充分发挥信访的信息畅通机制,建立专门的农民工劳动纠纷解决窗口,对农民工的信访投诉及时登记受理,并建立案件跟踪和反馈制度。定期汇总农民工信访案件的信息,进行信访综合分析,及时反映社情民意。通过月矛盾纠纷预警排查调处机制、信访月通报、信访要事快报和不定期汇报制度,排查不稳定因素,及时解决农民工劳动纠纷。

5.1.2 建立农民工融入城市社会的成本分担机制

一是明确中央与地方政府的分担责任。《国家新型城镇化

¹¹刘湘国.我国调整劳资关系的三方协商机制存在的问题及对策分析[J]北京劳动保障职业学院学报 2012.6

（2014-2020 年）》中明确了政府要承担农业转移人口市民化在义务教育、劳动就业、基本养老、基本医疗卫生、保障性住房以及市政设施等方面的公共成本，并指出各级政府职责，但并没有明确不同层级政府的具体成本分担机制。中央政府承担跨区域基础设施建设以及社会保险、教育医疗、住房保障等基本公共服务需要全国统筹的部分，地方政府承担公用设施建设以及卫生健康服务、就业创业指导等地方性公共事项。

二是优化流入地和流出地分担责任。根据农民工群体的跨区性和公共服务的外部性，优化中央与地方政府的分担责任。中央政府重点解决跨省流动农民工的市民化成本，加大对公共卫生和计划生育服务、农民工子女义务教育服务、农民工就业扶持和社会保障以及住房保障等方面的支出保障。地方政府重点解决省内流动农民工的市民化成本。建立健全与居住证人口数量挂钩的财政转移支付制度。重点考虑财政转移支付对农民工社保、医疗卫生、子女教育等公共服务的保障，推进基本公共服务常住人口全覆盖，建立农业转移人口市民化专项补助，建立“钱随人走”、“钱随事走”的机制。

5.1.3 健全农民工社会参与机制

一是建立健全维护农民工权益的法律体系。完善相关法律法规，保障农民工的选举权与被选举权。建立和完善农民工政治参与的保障机制，建立权力制约监督机制，形成科学、严密的权利监督和约束机制，使监督工作有法可依，进而保障包括农民工在内的全体人民监督

权。

二是提高农民工的组织化程度。推进农民工相关组织规范化发展，畅通农民工权益表达渠道，以减少农民工非制度政治参与行为，充分利用农民工中现有的自治组织并予以规范。推动社群组织向农民工群体覆盖。加大农民工用人单位中基层组织建设的力度，将农民工中的先进分子纳入组织成员，提高农民工群体的组织化程度。畅通农民工合法保护自己权益的渠道，保障农民工依法维护自己的合法权益。

5.2 深化相关政策改革

5.2.1 深化户籍政策改革，吸纳农民工进城落户；

贯彻落实《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》，逐渐弱化附加于户籍政策上的福利政策，强化户籍政策的人口信息管理功能，使户籍政策回归统计人口信息，证明公民民事身份的基本职能。推行居住证政策将人口管理由户籍所在地管理向符合国际惯例的现居住地管理转变。以稳定职业和住所为申领的基本条件，在哪里工作在哪里交税就应该在哪里享受基本公共服务。在逐渐淡化户籍政策功能的同时将身份证制度与居住证制度相结合，推动信息化的户籍管理，形成人口管理的现代化，方便人口流动就业，吸纳农民工进城落户。

5.2.2 推进就业政策改革，提高农民工就业质量

农民工就业质量本身受到其受教育水平和其技术经验积累程度的影响，所以应该把提升农民工就业技能作为关键，把改善劳资关系和

同工同酬作为下一步改革的重点。完善农民工就业创业培训政策，加强农民工转移就业培训，对农民工全面开展职业培训和教育，提高农民工就业质量。健全人力资源市场和覆盖农民工的公共就业服务，发展城乡一体的就业信息化服务。加强政府公共就业信息服务对农村劳动力转移就业和合理流动的指导作用。加大监督监察力度，提高农民工维权意识，加强对用人单位订立和履行劳动合同的指导和监督，加强安全管理、职业卫生管理和劳动保护，提高处理劳动争议和保护劳动权益效能，保障已有的好的政策可以真正落地实施。

5.2.3 改善养老、医疗、住房等社会保障政策，健全农民工公共服务制度

目前的养老、医疗、住房等社会保障政策往往跟户籍政策挂钩实行。所以户籍政策成为社会保障政策改革的一个壁垒。目前我国社会保障制度已然进入全民共享时代，农民工因为流动性及就业的不稳定性而很大一部分游离在我国社会保障制度之外，享受不到社会保障待遇，所以将来要循序渐进的对城乡社会保障制度进行统筹规划、协调发展，无论是养老保险还是医疗保险逐步探索“三保合一”的并轨路线，完善各地区转移接续工作，积极宣传倡导农民工按规定加入各类社保。

5.2.4 完善农民工随迁子女教育政策

首先，在义务教育阶段，虽然国家层面的政策已然规定尽量使农

民工随迁子女享受与当地教育水平一致的义务教育，然而由于各地区的教育设施、师资等因素的限制，在政策的具体操作方面仍然存在诸多问题。所以下一步各地区仍然要根据自身流动人口的特点做好规划，真正贯彻落实同等义务教育权利的政策，比如打破户籍限制，以实际在校生数为基数拨发义务教育经费，建立各个区域间流动儿童管理机制，解决各地方政府拨款的利益之争，发展农村教育，倾斜义务教育拨款吸引农民工子女回乡入学。

其次，在高中、大学阶段，各个流入地确实存在资源有限的问题，所以政策上不是简单让随迁子女与当地学生平等参加考试就可以解决的，要多方共同努力，第一要根据各个城市常住人口进一步规划高中学校、合理调配师资资源；第二，合理设定农民工子女就读高中、大学的限制条件，以稳定三年或五年在该城市务工、缴纳社保、有固定住所等条件为限，满足条件的可与当地学生同等参加考试；第三，在前两项措施循序渐进若干年后，城乡资源合理配置、协调发展的阶段，就可以进一步探讨完全打破户籍制度、教育制度，完全放开农民工随迁子女高中、大学的就学限制，全社会资源合理配置和谐发展。

5.2.5 建立健全农民工选举政策

建立健全农民工选取政策，保障农民工的选取权，是促进农民工全面融入城市社会、保障农民工市民权力的必然要求。稳定是实现人权的前提，发展是实现人权的关键，法治是实现人权的保障，政治权利也是保障人权的一种方式。人权的实现离不开稳定和自由的社会，

政治和经济、社会、文化的发展，离不开民主和法律的保障，所以民主立法是关键所在。建议以居住地和居住证为依据，赋予农民工的选举权和被选举权。农民工的流动性造成选民登记的统计结果误差相当大，可结合各个地区具体情况，尝试选民自主登记与被动登记相结合，充分运用信息化手段，将选民登记管理与居民身份证管理工作相对接。尊重农民工的合理选择，允许其在户籍地和现居住地或工作地自主决定。另外应进行积极的普法宣传，消除社会对农民工的歧视氛围，提高农民工参与选举的法律意识，逐步完善农民工选举政策。

参考文献：

蔡昉：被世界关注的中国农民工——论中国特色的深度城市化，《国际经济评论》，2010年第2期。

陈锡文：关键是让农民工市民化，《时事报告》，2013年第1期。

迟福林：人口城镇化的转型与发展，《群言》，2013年第6期。

樊纲、郭万达：《农民工早退：理论、实证与政策》，北京：中国经济出版社，2013年。

国家统计局，2014年全国农民工监测调查报告，2015年4月29日，www.stats.gov.cn。

国务院发展研究中心课题组：“十二五”时期推进农民工市民化的政策要点，发展研究，2011年第6期。

黄崑：《中国农民工市民化制度分析》，北京：中国人民大学出版社，2011 年。

黄燕芬、陆俊、杨宜勇：新型城镇化过程中的财税制度取向与配套改革，《税务研究》，2013 年第 9 期。

李强：《农民工与中国社会分层》（第二版），北京：社会科学文献出版社，2012 年。

李强：论农民和农民工的主动市民化与被动市民化，《河北学刊》，2013 年第 4 期。

李强、龙文进：农民工留城与返乡意愿的影响因素分析，《中国农村经济》，2009 年第 2 期。

厉以宁：走向城乡一体化：建国 60 年城乡体制的变革，《北京大学学报（哲学社会科学版）》，2009 年第 6 期。

吕为华：农民工有序政治参与机制创新探究，《通化师范学院学报》，2010 年第 7 期。

李迎生：农村社会保障制度改革：现状与出路，《中国特色社会主义研究》，2013 年第 4 期。

刘湘国：我国调整劳资关系的三方协商机制存在的问题及对策分析，《北京劳动保障职业学院学报》，2012 年第 6 期。

卢小君、孟娜：代际差异视角下的农民工社会融入调查，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》，2014 年第 1 期。

李培林、陈光金、张翼、李炜、许欣欣：《2015 年中国社会形势分析与预测》，北京：社会科学文献出版社，2014 年。

李倡平、孙中民：农民工随迁子女教育政策的演变与未来走向，《教育探索》，2010年第9期。

孙立平：农民工如何融入城市，《中国老区建设》，2007年第5期。

宋立：客观认识我国在全球化条件下“分离式”城镇化的新特征，《中国经济时报》，2014年4月15日。

宋晓梧：“十二五”时期就业工作的重点之一——农民工市民化，《中国就业》，2011年第2期。

孙德超、阎宇：农民工工伤保险制度的运行现状及改进途径，《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》，2014年第1期。

文军等：农民市民化：从农民到市民的角色转型，《华东师范大学学报》，2004年第3期。

辛梓括：新旧两代农民工城市定居决策差异的影响因素，《北方经贸》，2014年第10期。

杨宜勇、邢伟：农民工流动就业趋势探析，《中国劳动保障》，2007年第7期。

于建嵘：基本公共服务均等化与农民工问题，《中国农村观察》，2008年第2期。

王春光：新生代农村流动人口的社会认同与城乡融合的关系，《社会学研究》，2001年第3期。

章雨晴、郑颂承：农民工城市定居意愿的代际比较，《湖南农业大学学报(社会科学版)》，2013年第4期。

朱力：论农民工阶层的城市适应，《江海学刊》，2002年第6期。