

## 中国农民工问题的困局与出路

作者：何爱国

文章来源 《北京日报》2010年7月5日

农民工问题是我国现代化进程中最富挑战性与发展机遇性的问题之一。进入21世纪以来，农民工现象逐渐成为政府、社会与学界关切的一个焦点问题。围绕着农民工现象的起源、农民工问题的历史发展及其处理对策变迁、解决农民工问题的深层次困难、解决农民工问题的前景与基本思路，学界、政府与社会展开了广泛的讨论。本文择其中的一些热点问题做些综述。

### 解决农民工问题面临哪些障碍

解决农民工问题任重道远。整体看来，韩俊认为解决农民工问题的障碍有如下五方面：户籍制度的城乡分割；劳动权益保护法律与制度不健全；社会保障普遍缺失；城市公共服务的平等待遇；作为城镇企业职工与社区居民的民主权利没有保障与落实。武力、郑有贵等认为包括历史遗留的习惯制度、城市基础设施不足、经济结构调整、就业竞争、缺乏知识与技能等方面。地方政府和企业对农民工还存在种种限制与歧视，而且经济结构的调整也使得没有文化和专业技能的农民工很难在城市稳定地就业。郭春丽认为，影响剩余劳动力转移的原因主要有二：一是城乡双重就业压力使我国农业剩余劳动力向非农产业转移面临严重困难；二是我国面临促进产业结构升级与发展劳动密集型产业的两难选择。

### 从思想解放、政治、制度等方面认识农民工问题

学术界也有主要从思想解放、政治问题、文化生活、户籍制度、农民工制度、“二元结构”等方面探讨的。国家发改委课题组主要从思想认识方面看，认为城乡关系虽然已经到了发生巨大变革的前夜，但目前我们对改变城乡“二元结构”的思想准备不足，思想解放不够，很多实践中已经出现的问题亟待解决，如农民工待遇与落户问题，空壳村问题，土地承包权流转问题，小产权房问题，留守儿童问题等等。澳大利亚学者孔保罗也把中国农民工问题迟迟得不到有效解决的原因归结为传统经济学的悲观态度与西方社会保障理论和模式的内在缺陷（免费救济式）。认为中国知识分子需要解放思想，反思对农民工就业问题的全部认识，并在此基础上建立解决农民工问题的新模型。

周智认为农民工问题是政治问题，集中表现在农民工遇到的不公平待遇和合法权益受到侵害上。纪东东认为，由于社会资本和外部环境的缺失，农民工难以在城市找到适合自己消费特点和消费层次的文化生活，精神生活贫乏。

厉以宁、李晓西、曾学文、赵少钦等主要从户籍制度（包括与之相关的社会保障制度）方面看，厉以宁认为，从长期的角度看，改革户籍制度势在必行。这是因为，只要户口仍是临时性的，迁入城市的农村人口还会遇到子女升学和就业方面的困难，其本人也会遇到婚姻上的困难。李晓西、曾学文、赵少钦等认为，户籍制度将劳动力市场分割严重，劳动者竞争有失公平。

### 解决农民工问题有哪些原则

由于二元体制与产业结构的因素，大量农民工在城乡流动就业的现象还将长期存在。政府与学界普遍认为农民工问题是能够得到有序解决的。《国务院关于解决农民工问题的若干意见》认为，必须从我国国情出发，顺应工业化、城镇化的客观规律，引导农村富余劳动力向非农业与城镇有序转移。处理农民工问题的基本原则是：第一，公平对待，一视同仁。坚持以人为本，让农民工享有与城市职工同等的权利和义务。第二，强化服务，完善管理。逐步建立城乡统一的劳动力市场和公平竞争的就业制度，建立保障农民工合法权益的政策体系和执法监督机制，建立惠及农民工的城乡公共服务体制和制度。第三，统筹规划，合理引导。统筹城乡发展，就地转移与异地转移结合。第四，因地制宜，分离指导。从当地实际出发。第五，立足当前，着眼长远。抓紧解决实际问题，逐步解决深层次问题。

### 如何建立城乡统一的劳动力市场、建立城乡能够对接的身份转化制度

学界进一步从建立城乡完全统一的劳动力市场、建立城乡能够对接的身份转化制度、制度废除与供给、农民工与社保系统、金融系统之间的互助循环保障、农民工职业技术教育、就业与社保的一体化、完善精神关怀机制等方面对农民工转化为完全意义的“工人”与“市民”进行了研究。

李晓西、曾学文、赵少钦等认为，建立城乡完全统一的劳动力市场是消除城乡分割，实现城乡劳动力平等就业的趋势。城乡统一的劳动力市场具有科学化的政府宏观调控、网络化的就业服务体系、社会化的社会保障支持、法制化的市场监管、市场导向的就业机制等方面的内涵。要建成城乡一体的劳动力市场，就要加快户籍管理制度改革与创新，实行城乡劳动力统一就业的制度，建立城乡就业统筹服务平台，转变政府职能，统筹城乡社会保障制度，构建“五合一”（养老、医疗、失业、生育、工伤）的基

本社会保险框架，健全各种法律法规，加大劳动保障监察范围与力度，依法维护劳动力市场秩序。

国家发改委课题组认为，要实现农民在城镇化过程中转化身份的制度建设，建立城乡能够对接的身份转化制度，根据实际情况逐步实施。只有让农民工转化为真正意义的市民，与原有土地关系脱钩，才能实质性地缓解农村人地紧张关系，提高耕地效益，改善在乡农民生产条件，实现城乡共赢。

#### 从根本上解决农民工问题的体制因素

陆学艺认为，要从全面建设小康社会，把我国建成富强民主文明的社会主义现代化国家的高度，来认识和解决农民工体制问题，改革现行的户籍制度与劳动人事制度，制定规划，采取措施，逐步从根本上解决农民工问题。周智认为，解决农民工问题，主要还要靠政府，通过公共政策的制定，借助政治途径来解决。包括全面清理和废除计划体制条件下出台的人为限制和剥夺农民和农民工权利的法律法规和政策规定，加强保护农民工权益的法制法规建设，改革劳动人事制度和户籍管理制度，建立和完善职业分类制度，实行就业资格考核和认证制度，建立和健全适应市场经济发展的社会保障制度。

彭贤则和崔彬认为，为了农民工人文精神方面的健康发展，要培植人文关怀的环境，构建人文关怀的体系，建立完善精神关怀机制。

但是，农民工有序转化为市民也还存在大量的市场、文化、技术、显性与隐性的制度障碍等诸多因素。孙立平甚至认为，城市越进步，农民工融入城市社会的可能性越小。而目前的教育体制，无疑在加剧这种差距的扩大。（作者单位：复旦大学中外现代化进程研究中心）

#### 阅读延伸

农民工制度改革滞后论

与“二元结构”深层阻滞论

陆学艺提出农民工制度改革滞后论。他认为，农民工制度是在我国由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变过程中产生的，本来只是权宜之计，以后逐渐演变为一种制度性的安排。但这种制度安排对形成完善的社会主义市场经济体制十分不利，对当前扩大内需，使国民经济持续、健康、快速增长也是不利的。

孙立平提出“二元结构”深层阻滞论。他认为，横亘在解决“农民工”问题面前的有两座大山：“行政主导型城乡二元结构”（人为的制度因素导致的城乡关系断裂）与“市场主导型城乡二元结构”（由于经济生活从生活必需品时代向耐用消费品时代转型所形成的城乡关系的断裂），因此，农民工融入城市社会的障碍不仅在于户籍制度，即使将农民进入城市的制度性障碍完全破除，他们想真正进入城市也相当困难。

（何爱国）

(2010-7-5 15:49:00 点击1194)

[点击下载全文](#)

[关闭窗口](#)