

● 相关文献

- ◆ 城市现代化理论的特征及指标...
- ◆ 城市化进程受阻?
- ◆ 全国小城镇综合发展指数测评...
- ◆ 西部地区城市(镇)化的对策
- ◆ 中国城市布局与人口高密度社...

您现在的位置：首页>>研究文献>>从农民工的称谓说起

## 从农民工的称谓说起

出处: 中华工商时报

农民进城做工，已经成为我们时代的大潮流，成为与我们实现工业化和城市化并行的社会发展大趋势。全国已有1亿多农民进城做工，据专家估计，连他们的家属子女约有1.4亿人在城里，而且还有几亿人口需要实现由农村到城市(镇)的转移。今年中共中央、国务院的一号文件明确要求：“加速农村劳动力转移。

就这么一个大的潮流、大的趋势和大的群体，却成为社会中的弱势群体、被城市边缘化的群体、合法利益得不到切实保障的群体。

党中央、国务院正积极解决他们的问题。但整个问题的解决，必然是伴随着工业化和城市化的整个过程。推动农民工问题更快、更好地解决，是贯彻我党“立党为公、执政为民”的必然要求，是贯彻科学发展观和建立和谐社会的必然要求。

农民工称谓的内涵不难理解，还是把他们界定为农民，而没有界定为工人。农民只能代表他们过去的身份，甚至连过去的身份也不能代表，如：在农村中学毕业后就到城里做工，他们根本不具备农民身份，只能说他们的家庭在农村，这在农民工中占相当大的比重。

因此，从实际出发，以他们从事的职业来称谓他们，是比较科学的。农民进城做工，依靠工资收入维持生计，在做工期间就是工人，就是产业工人的重要组成部分，应依法享受产业工人的应有待遇。

在市场经济条件下，一个人的职业身份的变动频率是很高的，流动也是很大的，他们今天从事工业工作，就是工人；明天又从事农业工作，就又成为农民。以农村出身来固定农民工的农民身份，不但是不科学的，而且是固定计划经济时代造成的城乡二元结构的有害做法。

因此，对农民工不仅仅是个称谓问题，而是深层次的体制障碍问题。故建议把农民工的称谓改为新型合同制工人，简称为合同工。

(注：本篇文章为叙述方便仍使用农民工一词)。

### 农民进城是不是城市化的必然结果

中国是人口大国，而且是农村人口最多的大国。中国城市化率不到40%，低于世界发达国家，也低于经济水平相当的发展中国家，因此就注定中国城市化的任务十分艰巨。

所谓城市化，其实质就是由农业社会向工业社会的过渡，由农民为主的社会向市民为主的社会过渡，由农村人口向城市(镇)转移的过程，这一发展过程是历史性的进步过程，历史必然要向这一方向发展的。但在不同的国家，发展的快慢、好坏是不同的，一方面取决于这个国家的客观条件，但更主要的取决于这个国家当政者的战略思想和战略决策。

党中央已经提出大中小城市协调发展的方针。怎么协调发展呢？我认为，应稳步发展特大城市

和大城市，不要限制特大城市和大城市的发展；积极发展中小城市；有重点的发展小城镇；规划和培育城市群的发展，使城市的空间布局和产业布局更趋合理，使特大城市和大城市的辐射力和带动力更强，使城市间的区域依存度更高，使城市群创造更强、更高的社会生产力。

工业化为城市的崛起提供了内在动力。城市（镇）的迅速崛起又反过来推动了工业化，并为农民进城做工创造了条件，农民进城做工又为城市发展提供了强有力的支撑。农村人口往城市转移，是城市化的内在要求，也是解决“三农”问题的根本出路，减少农民是富裕农民的根本条件，也是农业产业化生产、规模化经营、商品化运作的根本条件。

因此，在城市化过程中，解决好农民工问题应该是我们工作的重心，如党中央、国务院在今年一号文件中指出的：“坚持把解决好‘三农’问题作为全党工作的重中之重。这是推进工业化、城镇化和现代化历史进程中必须长期坚持的一个重大方针。

#### 农民进城是不是工业化的必然产物

有人提出“农村工业化”的口号。在我看来，这是不实际的。即便是农副产品深加工项目，也不易在农村遍地开花。曾经红火一阵子，并在当时确实起到很大作用的乡镇企业，在市场经济大潮的冲击下，也因为生产条件、企业成本和产品质量等问题，在市场竞争中多数失去了优势。因此，主要依靠乡镇企业解决农业人口往非农产业转移，已经不太现实。农民进城做工就占据了主导地位。

现代工业的基本特征是专业化分工协作，现代服务业发达。这种特点本身就要求工业项目必须适当集中，尤其是集中在城市的工业园区，这样就为园区工业项目的供水、供电、供气、供热、垃圾处理、排污、交通、通讯、金融和各种中介服务提供了方便，节省了土地、保护了环境、节省了开支、节约了运输、方便了企业之间的协作配套服务、降低了企业成本、提高了企业竞争力，因而产生了巨大的集聚效应。这是我们这些年来在城市兴办工业园区成功的内在原因，也是长江三角洲和珠江三角洲工业发展突飞猛进并形成城市群的内在规律的表现。中共中央、国务院今年的一号文件强调要“推动新办乡村工业向镇区集中”。

工业的适当集中，势必要求工业人口的适当集中，这就为农村劳动力往城市（镇）转移创造了必要条件。这是工业化发展的必然趋势和要求。根据这一要求，如何顺势推动这一趋势的健康发展，就成为我们各级政府义不容辞的责任。

#### 出身不同的工人该不该同样对待

这个问题从道理上讲，谁都不能否认，农村出身的工人与城市出身的工人应同样对待，应一视同仁。但实际是天壤之别。究其原因，一是体制障碍；二是政绩考核标准障碍。

计划经济体制下形成了农村与城市相分离的二元结构，从经济到社会生活二者距离很大，因此，对二者的方针政策也各有不同，长期以来形成割裂局面。

市场经济要逐步改变这种局面，因而体制要创新、政策要调整、法治要跟上。这种调整是利益格局的调整，这种创新是符合发展要求的体制、机制和政策的创新，在调整和创新过程中解决农民工问题。

对从政者的政绩考核标准，对农民工问题的解决影响很大。例如：从政者都希望自己管理的城市人均GDP、人均可支配收入比其他城市高，好突显政绩，在对农民工政策不明朗的情况下，一些城市就不计入或少计入农民工的数量，就是很自然的事。城市（镇）从政者都希望在自己任内多修大马路、多建大广场、盖大办公楼，从而表明政绩，当财政支出用来解决农民工廉租房和社会保险等问题与上述政绩工程矛盾时，在从政者看来孰轻孰重？就会不自觉地失衡。

不少从政者，以低地价政策吸引投资，不惜损害农民利益；以不建立农民工工伤保险、不实行

最低工资保障线、不建立医疗保险和养老保险的手段，来“提高地方的竞争力”、来“改善投资环境”、来“创造更突出的政绩”。这种损害劳动者根本利益的做法是不可取的。只有从体制、机制和对当政者的政绩考核体系问题上下手解决农民工问题，农民工问题才会得到顺利解决。

### 农民工的户籍问题应该如何解决

我国户籍政策的长远目标应该是统一的公民（居民）户籍，实现迁徙自由，完全消除城市（镇）户籍和农村户籍的分别。这样的长远目标要逐步实现。就农民工的城市户籍问题，也要在“统筹城乡发展”的大方针下，分步解决。决不是凡是到城市做工的不区分情况都能一步解决。

解决农民工的城市户籍问题，要根据主客观的实际情况，区别对待，分步到位。就主观情况而言，包括本人的年龄情况、学历情况、掌握劳动技能情况、职业情况、在城市（镇）工作情况、收入情况、婚姻情况、在城市（镇）居住情况、家庭基础在城市（镇）或在农村情况等等。就客观情况而言，城市（镇）的公用设施情况、城市（镇）整体人口情况、城市（镇）的就业情况、城市（镇）的社会保障情况、城市（镇）适于农民工居住的廉租房建设情况、城市（镇）义务教育和医疗保障情况等等。

对于已经具备长期居留城市（镇）的农民工，要给予他们城市（镇）户籍，使他们长期居留城市（镇）。如：本人具备大、中专文化、年龄较轻、在城市（镇）有正当职业和收入，有固定居所者；本人已在城市（镇）成家，另一方已是城市（镇）户口，家庭基础已在城市（镇）者；本人已在城市（镇）连续工作若干年以上，掌握熟练的劳动技能，有正当职业和收入，有固定居所者；本人已经成为熟练的技术工人，成为生产技术骨干者；本人对城市（镇）有特殊贡献者等等。可以根据城市（镇）的客观条件的成熟情况分批解决。

如果有上述政策引导，农民工会向这个方向努力，使之创造主观条件，实现落户目标。有利于鼓励他们学习文化和科学技术及劳动技能，有利于他们勤奋工作、争创佳绩，有利于城市（镇）的稳定繁荣。

目前，可以根据不同城市的不同情况，各自设置自己的入户门槛。待到条件成熟时制定全国一般性的规范法规。

所谓统筹和兼顾城乡，主要应该是：（1）农民工在城市（镇）没有解决户籍落地生根之前，他们在农村的承包地不予收回，保障他们的土地承包权和经营自主权；（2）农民工的家庭基础在未转移到城市（镇）以前，农村宅基地仍归他们拥有和使用；（3）农民工个人在农村不再负担土地之外的各种税费；（4）城市政府不得向农民工征收各种额外的税费；（5）农民工按城市（镇）的计划生育政策管理；（6）农民工和城市工人同样接受政府和企业的职业培训和成人教育；（7）城市政府应拿出适当的财力和土地，为农民工建造廉租房，逐步解决他们的居住问题；（8）农民工子女到城市（镇）就读接受义务教育，应同城市（镇）孩子一视同仁。

农民工是农村人口还是城镇人口却成了一道大难题。说他们是城镇人口，他们没有城市（镇）户籍，说他们是农村人口，他们工作生活不在农村而在城市，造成了人口与户籍严重分离的局面。

农民工是以在城市（镇）做工的收入，养家糊口。他们工作在城市（镇），创造财富在城市（镇）。可是，城市计算人均GDP把他们剔除在外，他们的劳动条件很难得到公平的合法的对待，他们的社会保障权益得不到公平体现，他们在城里的子女的教育亦受到歧视，在城里他们干的是最脏、最苦、最累的活，他们居住的条件是城里最差的。他们在城市（镇）中更享受不到公民的选举权和被选举权。

这种局面的形成是在我国由计划经济体制向市场经济体制转型过程中，劳动力市场开放后，与户籍制度改革滞后产生的不协调及其矛盾。这一矛盾要采取对策，逐步化解。但绝不是说，凡是到城里做工的农民，都要落城市户口，而是要制订方针政策，设计农民工落户城市（镇）成为户籍人

口的门槛，门槛的高低可由不同城市的主客观条件而定。为将来统一城市与农村的户籍政策创造条件，待条件成熟时以立法形式把新体制下的户籍政策加以定型化。“农民工”的户籍问题应依法逐步解决

“农民工”是农村人口还是城镇人口？却成了一道大难题。说他们是城镇人口，他们没有城市（镇）户籍，说他们是农村人口，他们工作生活不在农村而在城市。造成了人口与户籍严重分离的局面。

“农民工”是以在城市（镇）做工收入，养家糊口。他们工作在城市（镇），创造财富在城市（镇）。可是，城市计算人均GDP把他们剔除在外，他们的劳动条件很难得到公平的合法的对待，他们的社会保障权益得不到公平体现，他们在城里的子女的教育亦受到歧视，在城里他们干的是最脏、最苦、最累的活，他们居住的条件是城里最差的。他们在城市（镇）中更享受不到公民的选举权和被选举权。

这种局面的形成是在我国由计划经济体制向市场经济体制转型过程中，劳动力市场开放后，与户籍制度改革滞后产生的不协调及其矛盾。这一矛盾要采取对策，逐步化解。但绝不是说，凡是到城里做工的农民，都要落城市户口，而是要制订方针政策，设计“农民工”落户城市（镇）成为户籍人口的门槛，门槛的高低可由不同城市的主客观条件而定。为将来统一城市与农村的户籍政策创造条件，待条件成熟时以立法形式把新体制下的户籍政策加以定型化。

## 农民工的社会保障

### 问题如何解决

农民工的社会保障问题，是在我国市场经济条件下，在工业化和城市化过程中必然要产生、必须要解决的问题。怎么解决呢？目前有三种方案：一是主张给农民工单独建立社会保障体系；二是主张农民工“还乡”和农民一起建立社会保障体系；三是主张农民工与城市（镇）工人一起建立社会保障体系。

第一和第二种主张，我认为是不切实际的。因为：第一种主张把农民工孤立于工人和农民之外，自成体系，这会在目前有些地方对农民工不太公平待遇的基础上，会进一步以制度形式形成新的不公平，并使社会保障体系更为复杂。第二种主张不符合工业化和城市化及解决“三农”问题的发展方向，不利于城市和农村二元结构问题的逐步解决。

第三种主张较符合实际，但要分轻重缓急逐步到位：

第一，农村来的应届大、中专毕业生到城市（镇）就业，解决他们的城市（镇）户籍，全面参加城市的社会保险体系；

第二，符合解决城市（镇）户籍条件，已经解决城市（镇）户口的农民工，全面参加城市的社会保险体系；

第三，对暂时没落城市（镇）户口，拿暂住证的农民工，可以区分以下情况，参加社会保险：

(1) 所有的农民工必须参加工伤保险，坚决贯彻国家的《工伤保险条例》，切实保障农民工的人身安全。

(2) 依据《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》，城市政府应设法给工作基本稳定的农民工建立基本医疗保险，使他们的健康得到保障。特别是对职业病，政府和企业除加强预防以外，对得职业病者，切实得到医疗保障。

(3) 依据《关于完善城镇职工基本养老保险政策有关问题的通知》精神，城市（镇）政府对常年的农民工应建立基本养老保险。根据农民工很可能在不同城市（镇）间流动就业或返回农村的情况，基本养老保险账户可分公共积累账户和个人积累账户。个人积累账户可以随个人转移。

(4) 对于较长期在城市（镇）就业的农民工，临时失业者，城市政府要实施失业救济或者列入最低生活保障线之内。克服因失业农民工没有政策、没人管，只靠老乡、朋友帮助的局面。

我们研究农民工社会保障的立足点，是使他们不断融入城市（镇）社会保障体系的问题，而绝不是研究“建立城乡一体的社会保障体系”问题，也不是研究建立农村的社会保障体系问题。有人以世界各国城市与农村建立社会保障体系的时间差距（相差74年—32年），来否定农民工参加城市（镇）的社会保障体系的可能性。因而得出“把农民工纳入城镇社会保障体系的时机尚未成熟”的结论是欠妥当的。

让农民工参加城市社会保障体系，从实践看不是不可能的。谨以深圳为例，深圳是移民城市，外来打工者占绝大多数，据统计，2003年在深圳注册登记的外来打工人员（大部分是农民工）410.68万人。深圳在全国最早立了《保护外来务工条例》的法律，并制定规章和办法，使外来打工人员（包括农民工）参加深圳市的社会保险体系。截至2003年统计，参加工伤保险的外来务工人员（包括农民工）371万人，占全部在深圳注册登记的外来务工人员总数的90.34%；参加基本养老保险的外来务工人员（包括农民工）177.16万人，占全部在深圳注册登记的外来务工人员总数的43.14%；参加基本医疗保险的外来务工人员（包括农民工）86.95万人，占全部在深圳注册登记的外来务工人员总数的21.17%。深圳市政府正不断努力，扩大外来务工人员（包括农民工）参保的覆盖面，最近深圳市推出新的《深圳市务工人员合作医疗试点办法》，规定外来打工者每月交4元、雇主单位交8元钱，打工者就可以享受住院和门诊就医的全面医疗保障，作为一种过渡形式的试验。

关闭