

# 城市农民工问题调查与政策思考

## ——以西安市为例

高旭红<sup>1,2</sup>, 卫 勃<sup>3</sup>

(1.陕西师范大学 政治经济学院, 陕西 西安 710068; 2.西北工业大学 人文与经法学院, 陕西 西安 710072;  
3.西安市城乡建设委员会, 陕西 西安 710003)

**摘要:**文章在对西安市农民工问题调查的基础上,深入分析了农民工工资拖欠严重、看病难、子女上学难、社会歧视与社会保障缺失等突出问题。为了保护农民工合法权益,政府应该从改革户籍制度、推进农民工向“新市民”转变、加快新农村和城镇化建设、促进农村劳动力就地就近就业两个方面进行政策性的探索。

**关键词:**农民工;社会保障;户籍制度;新农村

中图分类号:C912.81

文献标识码:A

文章编号:1002-3240 2008 01-0055-04

农民工是我国改革开放和工业化、城镇化进程中涌现的一支新型劳动大军,是和谐社会建设中不可或缺的力量。如何妥善解决农民工问题,是国家面临的一项重要任务,也是构建和谐社会必须解决的重要问题。

### 一、西安市农民工的基本现状

#### 1.建筑业是农民工第一大密集行业

西安市城乡建委2007年3月的抽样调查表明:从行业来看,60%的农民工集中在建筑业,30%在服务行业,10%在其他行业。按目前西安市100万农民工总量计算,大约有60万农民工在从事建筑、装饰、安装等工作。

#### 2.农民工工作时间长、收入低

农民工工作的显著特征是劳动时间长、强度大、危险性高。调查显示,农民工平均周工作时间6.07天,日平均工作9.25小时,每天最长工作时间平均为11.54小时。大部分农民工的月收入比较低,工资主要集中在500至800元之间。

#### 3.多数农民工文化水平低,主要靠吃“青春饭”

西安的农民工男性多于女性,以青壮年劳动力居多。调查显示:农民工中男性占到73.9%,女性占26.1%,年龄主要在35岁以下。具有初中文化程度的占50.4%,高中以上的占31.7%,49.6%的农民工文化水平较低。由于总体素质偏低,多数农民工不得不从

事高强度、超负荷的体力劳动。

#### 4.农民工的居住状况

西安市农民工选择自己租房占32.3%;雇主单位提供住宿的占20.7%;住在做工作场所、没有专门住宿地方的占12.3%;住在建筑工地工棚的占11.3%;住在自己家里的占7.7%;住在雇主家的占5.7%;住在亲戚朋友家的占5.3%;住在旅馆的占4.0%;其他0.7%。西安农民工租房平均面积仅为13平方米,每间房平均住2人,每人平均月租费(不包括水电费)为65元。

#### 5.农民工的生活状况

调查显示:农民工月均固定支出是341.48元,占收入的43%。除了租房消费外,农民工的吃穿行花销很少,生活质量低下。他们日均吃饭花费为7.37元。约41.7%的人吃饭经常在路边小店或小摊,在家吃的占10.3%,工作场所吃的占19.7%,单位或雇主提供食堂的占28.3%。饭菜一般以便宜实惠的馒头、面条等为主,很少或几乎不考虑膳食营养问题。除了节假日或亲友聚会、回家探亲等时间外,农民工的衣着是城市中最简朴的,穿的都是结实耐用的衣服,平日几乎不去商场购置任何衣物。农民工外出选择坐公交车的占46.5%,走路的28.9%,骑自行车的20.3%,其他方式4.3%。

### 二、目前城市农民工存在的主要问题分析

从最初进入城市打工,到逐渐融入城市或离开城

收稿日期:2007-11-30

作者简介:高旭红(1973-),女,陕西师范大学政治经济学院博士生,西北工业大学人文与经法学院副教授,硕士生导师。

55

市,由于受教育程度、生活经验、法律素养等因素影响,农民工在城市打工期间会遇到种种问题,突出表现在以下方面:

### 1.工资拖欠是首要问题

据统计,2003年以前西安市拖欠农民工工资9142万元。经过几年努力,截至2006年底,拖欠的9142万元工资已全部清理。但是,新的拖欠情况仍屡有发生,尤以建筑施工行业为甚。

拖欠农民工工资的主要原因包括:一是少数建设单位盲目扩大投资规模,在资金没筹措到位情况下就急于施工,而建设单位又无足够资金满足施工工程进度的需要,施工企业也没有雄厚的资金垫付,从而形成大量工程款不能按时到位,这是引起拖欠工资的根本原因。二是建筑施工领域管理不规范、措施不到位,导致非法分包、转包现象普遍存在。一些既无资质又无资金担保能力的“包工头”私自招揽农民工。当“包工头”亏本时,便把负担转嫁给农民工。三是建筑施工单位用工行为不规范,拒与农民工签订劳动合同,而是要求农民工与项目部、包工头签劳务承包协议,包工头与农民工之间又往往是一种“口头协议”,一旦拖欠工资现象发生,往往空口无凭。四是工资支付制度不完善,不少施工企业未把工资直接付给农民工,而是按劳务协议付给“包工头”,而“包工头”不按月支付工资,只发给一定生活费,余款年底一次性结清。年底时若包工头一走了之,施工企业又没掌握施工工人的出勤和工资发放情况,农民工工资就没了着落。

### 2.农民工劳动合同签订率偏低,签订不完善、缺乏法律保护

据西安市总工会的抽样调查,用人单位与农民工签订劳动合同的人数不足一半,个体私营和服务行业不足10%,农民工劳动合同签订率偏低。这主要是由用人单位方面造成的。在劳动力供远大于求的市场形势下,要想让用人单位心甘情愿与农民工签订合同的确很难。而要签订一份权利与义务对等的劳动合同,更是难上加难。许多用人单位认为,“农民工流动性大,三四个月就得换一批,个个都签合同,太费事了”。他们认为只要按月足额发工资就行了,即使签订了合同,合同规定也往往对农民工不利。最常见的有以下四种:一是生死合同,“发生伤亡事故,单位概不负责”。部分用人单位不履行安全生产义务,试图以此约定逃避责任。二是霸王合同,“本合同各条款由用人单位解释”。有些用人单位采用格式合同,不容农民工协商。合同中很少或根本不规定用工单位的义务和农民工的权利。三是押金合同,“农民工提前解除合同,押金不退。”国家已明令禁止此类合同,但仍有不少用人单位利用农民工求职心切的心理,巧立名目收取押金、风险金、保证金等,农民工稍有违反,用人单位就进行扣留。四是卖身合同,“农民工一切行动听从用人单位安排。”一旦签订合同,农民工就如同卖身一样完

全失去行动自由。合同不但没有起到“护身符”的作用,反而成了农民工的“金手铐”。

由于受教育程度的限制,大部分农民工不仅缺乏应有的法制观念,甚至根本就没有自我维权的意识。一些农民工不仅没有和用工单位签订劳动合同,甚至连饭票、借条、收据等其他任何发生过用工关系的证据都没有,为日后纠纷的解决造成了很大困难。

### 3.农民工的看病难

农民工在城市生了病该怎么办?“小病拖一拖,大病扛一扛,实在不行上药房”。面对疾病,生活在城市中的农民工大多会这样抉择。然而,由于安全条件差和防护措施不到位,往往使农民工成为职业病和工伤事故的高发群体。目前,农村开始推广旨在解决农民的医疗负担的新型合作医疗制度,但是经济拮据的农民工生病不就医已成了他们在城市的一种生活方式。有限的经济承受能力和薄弱的健康意识使他们发现不了一些健康隐患,更不愿意把辛苦钱花在医院的“深坑”里。

农民工有病不看和看不起病的现实隐藏着巨大的城市公共卫生安全隐患。医学专家表示,农民工劳动强度高、收入低,工作环境、职业安全、居住条件、饮食卫生均较差,极易引发食物中毒或皮肤病等传染性疾病,或在工作时因防护措施不到位罹患职业病等。如果他们不就诊或不到正规医院就诊,就有可能因发现和控制不及时,造成小范围的爆发和流行。营养不良、疲劳和免疫力下降等原因还极易诱发结核病,这些疾病一旦蔓延开来后果不堪设想。可以说,目前这一群体中存在的健康问题和医疗保障现状,已经超越了这个群体本身的承受能力,很容易对城市的公共卫生安全产生威胁。

### 4.农民工子女的上学难

以青壮年为主的农民工大量涌入城市的必然结果是大量农民工子女跟进城所带来的上学压力。农民工子女“上学难”问题就自然产生。目前,按入学率90%的比例推算,西安市100万农民工约有6.7万流动学龄儿童,入学学生数量约6万人。若以小学、初中、高中三个阶段平均计算的话,每个阶段约有2万人;以一所学校1500学生的容量计算,也需要新建40所学校才能满足这些学龄儿童的需要。对于西安市目前的基础教育发展现状来说,这无疑是一个较难解决的问题。

陕西省物价部门规定了农民工子女义务教育阶段在公办学校就读的,除按“一费制”标准收费外,不得加收借读费及其他任何费用,确保农民工子女平等受教育权利。但是,这种规定在现实中往往大打折扣。在公办学校无法满足农民工子女上学的条件下,一些民办学校应运而生,但是这些有着良好初衷的学校实际上要么在师资、经费、设施上与公办学校无法相比,有的甚至连最基本的安全、卫生条件都无法达标;要

么收费太高。因此,农民工子女上学难问题很难真正解决。

## 5.社会歧视与伤害

对于农民工,城市既欢迎又歧视,既离不开又不平等待之。农民工在城市里普遍遭受不公平待遇,处于“二等”和“等外”的尴尬境地。

政策性歧视。20世纪50年代形成的城乡二元分割户籍制度把人口众多的农民拒之于城市之外把农民拒之于社会保障制度之外。由于户籍制度政策的限制,大量的农民工在子女入学、公务员录用、社会保险待遇等方面,与城市本地职工相比处于不平等地位,从而限制了外来劳动力获得理想职业的可能性。

雇佣歧视。目前西安市存在着两个劳动力市场:一个是收入高、劳动环境好、待遇好、属于城市人的劳动力市场,如西安人才中心等;另一个是收入低、工作环境差、待遇差的简易劳动力市场与马路边的“农民工黑市”。二元劳动力市场使得农民工无法取得与城市人同等的劳动资格。加上农村劳动力大量过剩而使劳动力供大于求,农民工就业极不稳定。

基本人权歧视。有些企业安全保护设施不全,而农民工却被安排上岗,严重侵犯了农民工的安全保障权;农民工进城证件繁多,企业扣押身份证件、限制人身自由频频发生,动辄就以查验暂住证为由随意收容农民工等,严重侵犯了公民的人身自由和人格尊严。

## 6.农民工的养老问题

2007年3月,部分全国人大代表疾呼,“农民工为城市的繁荣和发展贡献了青春和汗水,到老了却不得不回到家乡,只能依靠辛苦打工挣来的钱为自己养老。这对农民工不公平!”其实,根据我国《社会保险费征缴暂行条例》规定,所有城镇企业及其职工都应当参加基本养老保险,其中包括农民合同制工人。但是,“农民工累计缴纳15年养老保险金才能享受养老保险待遇”、“农民工解除劳动合同后,可保留养老保险关系,重新就业时续接,也可将个人缴费部分一次性支付给本人,同时终止养老保险关系”,这些规定的实际执行困难很多。第一,大多农民工就业具有短暂性和流动性,即使参加养老保险也很少能坚持15年以上。第二,按现行区域统筹的养老保险制度,农民工跨省区市就业在当地缴纳的养老保险金,到另一地务工或返乡后只能转养老保险关系,不能转基金。农民工养老保险费用被滞留在当地社保部门,给劳务输出的欠发达地区带来更大的社会问题和经济负担。第三,更重要的是,农民工收入低且不稳定,缴费有困难。

## 7.女性农民工问题

占西安市农民工总数26.1%的女性农民工是一个庞大群体,主要集中在纺织与服务行业等传统的低

层次女性职业领域,容易受到歧视。调查显示,有21.7%的认为自己不能获得与男同事同工同酬的平等待遇,有17.6%的认为自己不享有与男同事平等升迁的机会。当然,由于生理特点,她们需要不同于男性的社会关怀,例如妇科病检查等。63.9%的女性农民工没有参加过单位、政府或社会公益机构组织的免费体检。她们希望对怀孕期能调换轻松工作,休产假期间正常发放工资等合理要求其实难以实现,其生育权也未能得到有效保障,49.5%的在怀孕生育期间不能享受国家有关保护待遇,但单位保留工作岗位;18%的在单位知道怀孕后会被辞退;只有9.2%的女性农民工能享受到相关保护。

## 三、对城市农民工问题的政策性思考与探索

农民工问题的产生,除了农民工自身因素外,主要是由于政策滞后、制度欠缺、监管不力等原因造成的。只有从问题产生根源入手,才能解决好农民工问题。

### 1.改革户籍制度,推进农民工向“新市民”转变

新世纪,二元分割的户籍制度已严重不适应经济社会的发展,亟需进行革命性改革。打破农业户口与非农业户口的差异,首先要实现农民与市民在法律意义上的身份平等;逐步取消农民进入城市的限制性制度,实现劳动力的双向自由流动;逐步把城市的福利制度向农村延伸,给农民以“国民待遇”。

西安市已对此问题进行了多方面的政策探索:

一是按照国务院的“输入地政府安置为主,以公办学校接纳为主”的总体思路,2005年3月,西安市七部门联合下发了《关于进一步做好进城务工就业农民工子女义务教育工作的实施意见》,规定公办小学、初中是接收进城务工就业农民工子女就学的主要渠道,在容量许可的条件下,要无条件接收学区内有暂住证明的进城务工就业农民工子女入学。确因容量限制接收有困难的学校,由所在区县教育部门协调解决,切实保障进城务工就业农民工子女不得失学。同时,市政府将农民工子女义务教育纳入全市的教育发展规划与教育经费预算。对于接受流动子女较多的学校,政府和教育部门可以给予相应较多的补助,教育行政主管部门也可从城市教育附加费中拿出一部分来专门用于农民工子女的入学问题。

二是2006年8月,西安市雁塔区在政府文件中正式将农民工改称“新市民”。文件规定,“新市民”和其他原住市民一样,只要符合低保条件的都可纳入城市最低生活保障。“新市民”子女可到公办学校入学,收费标准与本地区学生相同。雁塔区卫生部门专设12

“新市民”是指那些涌入城市打工的农民工,在经过较长时间的劳动积累和生活的磨合后,一部分人最终选择了继续留在城市工作和生活,并融入到了城市之中,成为城市中的新型市民。

所定点服务医院,对困难“新市民”看病进行优惠和补助。同时,文件还在就业、生活、社会保障等领域对农民工的市民待遇作了详细规定。这就意味着雁塔区40万农民工今后可享受到市民待遇了,尽管他们目前还没拥有城市户口。这一举措,不仅在西安市,也在全国趟开了一条农民工向市民转变的可资借鉴的政策探索。

三是2007年3月正式实施的《西安市农民工工资保证金制度》,标志着西安市政府把对农民工的劳动保障正式纳入到了日常管理之中。这是我国西部省市颁布的第一个保障农民工工资的政府规章,也是全国预防、解决农民工工资拖欠问题而广泛采用的长效机制。《西安市农民工工资保证金制度》规定,对发生过拖欠、克扣农民工工资行为的用人单位以及建筑施工企业,实行农民工工资支付保证金制度。发生过拖欠、克扣农民工工资行为的用人单位应当按照应付农民工工资总额的25%预存农民工工资支付保证金。建筑施工企业应当按照不超过建筑工程造价2%的比例预存农民工工资支付保证金。未按规定比例预存农民工工资支付保证金的,将不得发放《建设工程施工许可证》。用人单位一旦发生拖欠或克扣农民工工资,经劳动保障行政管理部门调查确认后,责令限期支付,逾期不支付的,由劳动保障行政管理部门签发《农民工工资支付通知书》,从其存入的工资支付保证金中支付。

四是2007年6月,西安市四部门联合下发了《关于做好建筑施工企业农民工参加工伤保险工作的通知》,建立了农民工工伤保险制度。建筑业是农民工较为集中、工伤风险程度较高的行业。西安市要求从事建筑项目施工的所有企业为农民工办理工伤保险,同时为施工现场特定高危险作业的农民工办理意外伤害保险。建筑施工企业按照实名制原则参保,并在工地显著位置予以公示。农民工发生工伤事故后,要做好工伤认定、劳动能力鉴定和工伤待遇支付工作。未参加工伤保险的农民工发生工伤,由用人单位按照工伤保险规定的标准支付费用。

此外,农民工参加医疗保险目前已进入了西安市议事日程。农民工参加医疗保险,首要解决的是农民工大病医疗保障问题。采取建立大疾病医疗保险统筹基金的办法,重点解决农民工进城务工期间的住院医疗保障问题。应结合西安市实际确定缴费率,以用人单位为主支付费用。对于稳定就业的农民工,可采取直接纳入城镇职工基本医疗保险的办法。

### 2. 加快新农村和城镇化建设,促进农村劳动力就地、就近就业

在逐渐消除制度差异的同时,还必须在城乡一体化框架下去考虑农民工问题的解决。大力推进新农村

#### 参考文献:

- [1] 徐建国.国务院关于解决农民工问题的若干意见宣传手册[Z].中国知识出版社,2006.
- [2] 国务院.中国农民工调研报告[R].中国言实出版社,2006.
- [3] 何菊芳.公共财政与农民增收[M].上海三联书店,2005.

建设是解决农民工问题的积极路线选择。随着新农村建设的强力推进,必将吸引和分流相当一部分农民参与建设,必将有力地缓解农民工进城的压力。因此,政府有必要做好如下工作:

一是在加快新农村建设进程中,大力发展乡镇企业和县域经济,扩大当地转移就业容量。目前,西安市依据国家产业政策,积极发展就业容量大的劳动密集型产业和服务业,大力推行“一村一品”,扶持培育出了周至猕猴桃、高陵大棚菜、未央水蜜桃、灞桥红樱桃等品牌农业,吸引了大量的农村剩余劳动力就地转化。但是,由于乡镇企业基础薄弱、规模较小、经济效益欠佳等因素制约,依然难以留住农民进城务工的步伐。因此,还应扶持、培育乡镇企业和非公企业的发展壮大,实现农业的产业化和工业化,增强县域经济的活力。只有这样才能把大量的农村劳动力转化成新时代的产业工人,改变农民传统的增收方式,消除城乡之间的收入上的巨大差异,使农民不用离土离乡就能实现就地致富。

二是增加政府投入,加大农村基础设施建设,吸引农民工投身新农村建设,就地消化农民进城的压力。按照新农村建设的标准,西安市农村基础设施建设等方面依然有大量欠账。在今后较长的时期内,新农村建设将迎来新的高潮。而其建设的主体,就责无旁贷地落在了农民身上。各级政府应该抓住机遇,制定相应优惠政策,继续调整投资结构,把基础设施建设投入的重点转向农村,注重建设能够增加农民就业机会和促进农民直接增收的中小型项目,改善农村生产生活条件,带动农村经济发展和繁荣。这样也就实现了农民工队伍的就地消化。

三是,积极稳妥发展小城镇,提高产业集聚和人口吸纳能力。西安市城市中心经济发展程度较高,出去十几公里就成了农村。城乡差距大正严重影响着西安经济社会的协调发展。2006年,在原有18个小城镇改革试点的基础上,市政府专列1000万元小城镇建设发展资金,主要支持重点城镇建设发展规划的编制和完善工作;支持重点城镇供排水、路、环卫、绿化及产业园区等基础设施建设。小城镇建设已成为西安解决农民工问题的一大现实举措。通过推行小城镇建设,实现卫星组团式发展,必将大幅度地缓解城市人口增长过快所带来的压力。同时,还应逐步降低企业和农民进入小城镇的门槛,促进农村劳动力以较低成本进镇投资经商和就业定居,逐步减少农民的数量,加快城市化进程。小城镇的发展重点是要进行农村人口转移和扩大就业。

[责任编辑:周玉林]