

中国农民工政策的重大调整：走向新政策范式

仇国平 温卓毅*

【摘要】 自 20 世纪 80 年代末出现“民工潮”以来，进城务工人员被作为城市的负担而被各种政策限制和约束，由此引发了一系列社会问题。进入 21 世纪，在多种因素的作用下，触发了农民工政策范式的转移，政府把农民工重新定位为“产业工人重要组成部分”和“工人阶级的新成员”，因而，保障农民工权益，为农民工提供公共服务成为新的政策目标。执行手段也跟随发生了变化。中国农民工政策开始形成新的政策范式。本文借用政策范式转移理论审视整个变迁过程，力图在理论上理清问题认定、目标追求、工具配置，以及范式转移的触发机制等问题，并在最后揭示范式转移对于公共政策的意义所在。

【关键词】 农民工 劳动政策 政策范式 范式转移

农民工是中国社会从计划经济向市场经济转型的产物，也是经济全球化时代中国工业化的产物。作为推动中国经济现代化的主导力量之一，农民工已经成为中国产业工人的主力军。据国务院研究室 2006 年 4 月发布的《中国农民工调研报告》，农民工在我国第二产业从业人员中占 58%，在第三产业从业人员中占 52%，已成为支撑我国工业化发展的重要力量（新华网，2006）。据统计，到 2003 年，农民工的人数已超过 1 亿人，正在崛起成为中国社会的新阶层。尽管农民工为中国的工业化、城市化和现代化作出了巨大贡献，然而，长期以来，农民工却因其农民身份而被排斥在国家劳动政策的视野之外，更不能成为劳动政策的主体。他们处在工人与农民之间：干的是工人的活，却没有工人身份；身处城市，却是农民身份。他们的生存状态处于合法与非法之间：生活在城市，却不为城市接纳；是产业工人的主体，却是城市的边缘群体；向政府缴税，却不能享受公共福利与服务。他们的队伍超过一亿人，却是社会弱势群体。他们本来只是社会转型中的过渡性群体，却由于二元社会结构的僵硬而长期存在，并不断壮大而成为中国社会结构中的第三元（李强，2004）。他们已经成为中国工业化和城市化的主要劳动者。

农民工无疑是当下中国社会转型中的特殊群体。这一群体的产生、发展，以及他们的处境，一直是学术界关注的热点问题，有关农民工的文献更是汗牛充栋。事实上，如何看待农民工，不仅是一个学术和理论问题，更是一个需要公共政策及时回应的现实问题。

本文尝试从政策范式转移的视角来审视农民工问题。本文认为，农民工问题是我国工

* 仇国平：澳门大学社会科学学院助理教授，主要从事公共管理研究；温卓毅：中山大学政治与公共事务管理学院 2006 级研究生。

业化与市场化过程产生的新兴劳动者。可是，农民工作为劳动者的地位在最初没有得到国家劳动政策与法律的确认。当农民工从农民阶层中分离出来时，国家只是把他们视为离开了土地的流动人口，仅仅从行政管理的角度，以控制和监管的方式对其进行干预，目的是使其有序流动，以避免他们对既成城乡秩序造成严重冲击。其结果是农民工不仅未能成为劳动政策的目标群体，更不能成为劳动政策的主体。可以说，国家劳动政策的缺失是造成我国当下农民工问题出现的重要原因。进入 21 世纪，随着农民工队伍的壮大，特别是他们在制造业中的重要地位日益加强，以及他们生存环境的恶化，国家重新界定农民工问题。随着农民工问题作为劳工问题的实质得到认同，政府追求的目标还有执行手段都发生了变化。

按照彼得·霍尔的理论，政策范式代表着政策行动的框架，可以根据决策者如何设定政策目标 (policy goals)、如何选择政策工具 (policy instruments) 和如何界定政策问题 (policy problems) 来加以鉴别。可以说，中国农民工政策已经发生政策范式转移。

限制农民流动的旧政策范式

20 世纪 80 年代初期的农村改革为农民冲破长期存在的城乡分割的二元社会结构创造了条件。人民公社制度的瓦解和农村实行家庭联产承包责任制的实施，使农民有了摆脱土地束缚的可能。户籍制度控制的放松和城市经济的发展，为农民进入城镇提供了机遇和空间。从此，农民工开始大量流入城市，到 80 年代后期更出现持续不断的“民工潮”。

尽管市场导向的经济改革为农民的流动创造了空间，但是，在 80 年代，农民向城镇的流动规模还是比较小，流动的范围也不大。主要原因就是这一时期的农民流动受到来自政府的制约。政府对农民流动的政策因应城镇就业情况的不同而改变。在 80 年代初，随着农村生产效率的提升，农村劳动力过剩的问题开始显现。农民有了离开农村进入城镇的冲动。不过，当时城镇就业问题严峻，政府因而强调对农村劳动力流动的控制，对城镇单位使用农村劳动力严加把关，甚至要求清退来自农村的计划外用工。到 80 年代中期，随着城镇就业压力的减轻，政府才在 1984 年放松对农民进城控制。当时政府宣布，准许农民以自筹资金、自理口粮为前提，以在集镇有固定住所、有经营能力，或在乡镇企事业单位长期服务为条件进入城镇务工经商。这是政府首次明确放松对长期以来严格实施的户籍制度，为农民进入城镇创造了有利条件。同时，这一政策也表明，农民进入城市是农民自己的事情，要建立在有自立能力基础上，政府不会为进入城镇的农民提供相关公共服务。

此后，在市场力量的驱动下，大量农民进入城镇，推动了乡镇企业的发展。因此，80 年代的农村劳动力主要是在农村内部从事非农就业，亦即“离土不离乡、进厂不进城”，在本村或就近的乡镇企业就业。在 1983—1985 年间，乡镇企业吸收了大约 6300 万农业剩余劳

动力。1984 和 1985 年乡镇企业每年新增就业近 2000 万人（谢建社，2005：18）。随着城市经济体制的改革，城市第三产业得到了大力发展，为农村劳动者进入城市带来了新的空间。不过，到了 80 年代后期，由于政府为抑制通货膨胀而实施治理整顿政策，导致乡镇企业发展受挫，令到更多的农民离开乡村进入城市谋生。同时，东部沿海地区的出口加工企业的发展也为离土离乡的农村劳动力提供了大量的就业机会。于是，在 80 年代末，大批农村劳动力流向广东，出现了空前的“民工潮”。第一次“民工潮”出现在 1989 年春。当时，在广州火车站挤满了南下找寻工作的大量农民。据估计，1989 年有大约 500 万农村劳动力进行跨省流动。为了控制“民工潮”，国务院在 1989 年初发出了《关于严格控制民工盲目外出的紧急通知》。然而，南下广东的“民工潮”并没有退潮。于是，到 1991 年初，国务院办公厅又发出了《关于劝阻民工盲目去广东的通知》。

农民工的大规模流动是从 1992 年以后真正开始的。当时，在邓小平南巡讲话精神的感召下，中国的市场化经济改革又出现了新的高潮。大量外资进入沿海地区，特别是经济特区，为农民工提供了巨大的就业空间。同时，随着经济的发展，中国政府取消了食品和生活必需品按计划凭票证供应的制度。鉴于外资企业需要大量廉价劳工，政府对农村劳动力的流动也开始采取正面疏导的政策。在这种情况下，1992 年，中国出现了 4,600 万农民工进城务工的波澜壮阔的局面。

针对“民工潮”及其带来的一系列公共管理和社会治安问题，为了控制大量农民进城务工给城市带来的不稳定因素，政府有关部门在制定农民流动的政策时，表面目标是引导有序流动，实际是要限制流动。

地方政府最初采取清退、打击等方式，以图缓解民工潮带来的社会治安和管理的压力。为此，地方政府成立专门的外来人口管理机构，由公安、劳动、计划生育、工商、卫生等部门联合组成，主要工作由公安机构和劳动部门负责。后来，随着大批农民工滞留城镇，政府出台更为严格的管理手段进行控制。

1994 年、1995 年中央有关部门颁发《农村劳动力跨省流动就业暂行规定》、《关于加强流动人口管理工作的意见》，决定实行统一的流动人口就业证和暂住证制度。农民工要有政府部门办的外出人员就业登记卡、外出人员就业证，证、卡合一，加上暂住证作为流动就业的有效证件。对农民工的管理就是查证件随着高额收费，对“三证”不全的进行清理，甚至收容遣送。

在 20 世纪 80 年代和 90 年代的大部分时期内，受计划体制、二元社会结构，以及城市中心论的影响，形成了关于农民工政策的旧范式。这种政策范式的要点是，决策者视农民工

问题为人口流动问题，而不是劳工问题，采取排斥性和强制性的政策措施，试图达到限制农民向城市流动的政策目的。在这一政策范式指导下，政府不仅以计划方式管理农民工在城镇的就业，对农民工在城镇就业进行指标控制和行政审批，而且把城乡分割的二元社会管理体制延伸到城镇内部，把在城镇就业的农民工与城镇居民严格区分开来，使前者不能享有与城镇居民一样的政治、经济和社会权利。这种僵化和落后的行政管理制度和政策不仅阻碍了农民向城镇的流动，造成了歧视农民工的劳动力市场体制，更是造成农民工权益得不到保护的制度性根源（刘开明，2005）。

政策失败与范式转移

范式转移是一个由某一特别事件引发的过程。所谓特别事件是指在现有范式中被证明是反常(anomalous)事件的增加，为了纠正问题，决策者需要改变工具设定，并尝试新的政策工具。如果这些努力不能奏效，就会出现政策失败(policy failure)，进而打击旧的范式，促使人们去寻找新的范式，进行修正政策的试验过程。

随着城市化和工业化的发展，行政力量并不能阻止由市场驱动的农民向城市的流动，原有的政策暴露出种种弊端。进入 21 世纪，中国经济加速发展，农民工的规模更加壮大。到 2005 年，中国全国进城务工和在乡镇企业就业的农民工总数超过 2 亿，其中进城务工人员 1.2 亿左右（国务院研究室课题组，2006）。据农业部分析预测，未来十年，中国农民还将以每年 850 万人的速度向城镇转移，预计今后 20 年从农村转移到城镇的人口将达 3 亿人（樊平，2005）。

一系列的事件为农民工问题的重新界定提供了契机，农民工问题作为公共政策问题开始得到决策者关注。这一时期社会政治经济出现了众多变化，包括：第一，在 2002-03 年上任的中共第四代领导人非常关注社会弱势群体和社会公正问题，中国公共政策整体方向出现了有利于农民工的新变化；第二，农民工在中国劳动力市场中的不利处境，以及我国劳动关系的日益复杂化，令到农民工问题日益成为影响中国劳动关系稳定和社会和谐的重要因素；第三，农民工数量巨大，在中国制造业中的地位大大提升，已经成为了产业工人阶级的主体；第四，沿海地区出现了前所未有的“民工荒”；第五，城市下岗失业问题得到缓和，政府有更多精力和资源来关注农民工问题。

在转型的大背景下，更有一些具有深远影响的焦点事件，不仅推动了而且也表现出中国公共政策范式的改变。

孙志刚事件

在孙志刚事件以前，中国的大中城市普遍存在收容遣送和暂住证制度。收容遣送源于建

国初期，是在特定的历史条件下形成的计划经济条件下的产物，从最初对游民的收容发展到对外流灾民、流浪乞讨人员的救助、教育、安置和遣返。1982年国务院发布城市流浪乞讨人员收容遣送办法的主要目的是为了救济、教育和安置城市中的流浪者，最初是用来对涌入城市的无业人员和灾民进行收容救济的带有社会福利性质的措施，是一种社会救助和维护城市形象的行为。90年代初，国务院《关于收容遣送工作改革问题的意见》的出台，收容对象被扩大到“三无人员”（无合法证件、无固定住所、无稳定收入），即无身份证、暂住证和务工证的流动人员。要求居住3天以上的非本地户口公民办理暂住证，否则视为非法居留，须被收容遣送（人民网，2003b）。此后，经过各地和有关部门的不断博弈，收容遣送制度逐渐在实践中脱离原来社会救助的立法原意，逐渐演变为限制外来人口流动，带有惩罚性的强制措施。

2003年3月，湖北籍大学生孙志刚在17日晚上出门上网时忘记随身携带身份证。结果在当晚11点左右，他在路上被查验暂住证的警察送往黄村街派出所。在那里，他打了一个电话给朋友，并要求对方把他的身份证明文件送往该派出所。可是当孙志刚的朋友到达派出所并出示他的身份证后，当事警官仍然拒绝释放孙志刚。3月18日，孙志刚被转送往收容站，其收容表格上说其是三无人员，符合收容条件，而事实是孙本人有正常住所，有合法工作，有合法的身份证件，并不符合收容条件。当晚，孙因“身体不适”被转往广州市收容人员救护站。20日凌晨1时多，孙遭同病房的8名被收治人员两度轮番殴打，于当日上午10时20分死亡。救护站死亡证明书上称其死因是“心脏病”。4月18日，中山大学中山医学院法医鉴定中心出具尸检检验鉴定书，结果表明，孙死前72小时曾遭毒打（《南方都市报》，2003年4月25日；《北京青年报》，2003年4月26日）。

事件经媒体报道后，受到广泛关注。之后媒体曝光了更多同一性质的案件，社会上掀起了对收容遣送和暂住制度的反思和抨击，5月16日，许志永、俞江、滕彪等3位青年法学博士，因为孙志刚案向全国人大常委会提交了建议书，要求对1982年出台的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》有关条款进行审查。5月23日，北京大学法学院教授贺卫方、沈岿等5位法律学者，以中国公民的名义，联名致信全国人大常委会，建议就孙志刚案成立特别调查组，同时对收容遣送制度提请启动特别调查程序

2003年6月20日，国务院总理温家宝签署国务院令，公布《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》，标志着以管制为主的收容遣送制度转变为服务为本的流浪乞讨人员救助制度（人民网，2003a）。随后一些城市的收容遣送相关条例和制度也陆续废止。

熊德明事件

农民工问题由来已久，而且很早就已进入公共议程，成为讨论的议题。这方面的一个重要标志是，我国近年来涌现了大量关于农民工的调查报告和研究文献，而且农民工也是媒体关注的重要话题。公共议程中的农民工问题主要是农民工在劳动力市场中的处境问题，如工作时间长，工作环境恶劣，工资低，常常遭遇职业灾害。农民工工资低，而且工资增长缓慢。官方资料表明，农民工的实际工资收入远远低于城镇在岗职工的工资收入。据测算，在 1995 年，农民工年工资平均比城镇职工少 7380 元。据国家统计局调查，2004 年农民工年平均务工收入为 6471 元，而同年城镇单位在岗职工平均工资为 16024 元，两者相差高达 9553 元。如果以 1.2 亿农民工来计算，2004 年农民工一共少收了工资 11463.6 亿元，相当于当年国内生产总值的 8.4%（刘开明，2005）。这是农民工为中国经济发展所做出的重大牺牲，也是重大的贡献。农民工工资不仅低，而且增长慢。据有关报道，珠三角地区自 1992 年至 2003 年的 10 年间，农民工月工资只提高了 68 元。有的地方农民工 10 年间月收入几乎没有什么变化，甚至还有倒退，“过去在东莞打工，月工资一般 600-1000 元，如今降到了 500-800 元。”这么微薄的工资，还被拖欠克扣。在劳动和社会保障部 2002 年底开展的农民工工资支付情况专项检查中，仅在 23 个外来务工人员较多的省、市（区），就查处拖欠农民工工资违法案件 13,000 余件，涉及 62.6 万人，追讨拖欠农民工工资达 3.5 亿元。2002 年全国各地累计拖欠农民工工资达 400 多亿元，当年劳动监察部门仅追回 14 亿元。许多农民工辛辛苦苦干一年，连过年回家的钱也得不到，更不用谈养家糊口了。

为了追讨欠薪，许多农民工不得不采取非常手段。各地接连发生多起农民工讨薪引发的恶性事件，引起社会各界的广泛关注。因欠薪问题而引发的冲突成为影响我国社会稳定的重要因素。也正是欠薪问题令农民工问题进入了政府议程。这与一个叫熊德明的重庆农民有很大关系。

2003 年 10 月 24 日，温家宝总理飞抵重庆万州走访三峡移民。万州是三峡库区最大的移民区，搬迁人口 25 万。在温家宝走访期间，当地云阳县龙泉村农家妇女熊德明向总理提出了有关包工头拖欠农民工工资问题。熊德明说，现在农民的收入主要靠打工，村里大多数劳力都在云阳新县城搞建筑，一年收入有五六千元左右，但是在修建新县城中心广场阶梯的过程中，包工头拖欠农民的工钱一直不还。她爱人李建明有 2,000 多元的工钱已拖欠了一年，影响娃儿们交学费……听完熊德明的叙述，温家宝表示：“欠农民的钱一定要还！”进了云阳县新城，温家宝一见县里的负责人，就追问起农民务工工资被拖欠的事。当天夜里 11 时多，熊德明和丈夫拿到了拖欠的 2,240 元务工工资。

2003 年底，温总理帮农妇熊德明讨完工钱回到北京后不久，建设部等 6 部委联合召开电视电话会议，要求各地切实解决建设领域拖欠工程款问题，国务院办公厅也就此发出《关于切实解决建设领域拖欠工程款问题的通知》（国办发〔2003〕94 号），要求各级政府及其建设、劳动保障等部门高度重视欠薪问题。一场全国范围内的清欠运动迅速推进。各地纷纷成立清欠工作领导小组和工作班子，积极筹措资金解决政府投资工程的拖欠问题。重庆市开展百日追薪大检查活动，北京宣布严重拖欠民工工资者将被逐出北京建筑市场，江苏规定欠薪企业主不得出国，中央电视台推出的“为民工讨工钱，我们在行动”节目。到 2004 年 1 月中旬，已偿付历年拖欠款 215 亿元，清欠率 68%，其中 2003 年发生的“新债”已兑付 89%，此次各地动作之大被舆论称为“清欠风暴”（新华网，2005c）。

在 2004 年的政府工作报告中，温家宝总理郑重提出，要切实保障农民工工资按时足额支付。当前要抓紧解决克扣和拖欠农民工工资问题。国务院决定，用三年时间基本解决建设领域拖欠工程款和农民工工资问题。清欠要从政府投资的工程做起，同时督促各类企业加快清欠；对拖欠农民工工资拒不支付的企业和经营者，要坚决依法查处。要建立健全及时支付农民工工资的机制，从源头上防止新的拖欠。各类企业都要按时发放工资，严格执行最低工资制度。要保证机关事业单位工资和离退休费的按时足额发放，任何地方都不得出现新的拖欠。要严格工资专户管理，财政资金要优先保证发放工资。

构建保障农民工权益的新政策范式

一系列事件表明，农民工政策的旧范式已经失效，需要有新的范式出现。进入 21 世纪以来，农民工旧政策范式开始发生变化。决策者重新对农民工问题进行认定，农民工的社会角色由过去影响城市稳定的盲流转变为产业工人，处理农民工问题的政策工具由行政强制和排斥转变为制度性吸纳，政策目标由建基于城乡分割的限制流动转变为统筹城乡发展、以人为本、公平对待成为农民工。这些转变可以从 2001 年以来的政策调整中窥见。

2001 年中央政府下令清理整顿对农民工的收费，除证书工本费外，行政事业性收费一律取消。2002 年提出“公平对待，合理引导，完善管理，搞好服务”的方针，要消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍，引导农村劳动力合理有序流动。

在熊德明事件之前，中国政府已经开始关注农民工问题。2003 年中央政府接连发出 3 个有关农民工问题的文件。这三个文件分别是“国办发 1 号”、“国办发 78 号”、“国办发 79 号”。2003 年 1 月，国务院发出了《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》（国办发 1 号），提出了“公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务”的政策原则，规定了 6 方面的政策内容，包括：取消针对农民工的歧视性政策规定以及不合理收费等；解

决拖欠克扣农民工工资，保障农民工权益；解决农民工子女的义务教育问题；对农民工进行职业培训；改善农民工在城市的生活居住条件及工作环境；对农民工进城务工做好跟踪服务。此后，国务院办公厅又发出的“国办发 78 号”、“国办发 79 号”文件，又分别对农民工子女的义务教育问题及农民工技能培训问题做出专门规定，明确流入地政府负责农民工子女受义务教育工作，以全日制公办中小学为主；明确各级财政在财政支出中安排专项经费扶持农民工培训工作；提出逐步统一城乡劳动力市场，形成城乡劳动者平等就业制度。除此以外，国务院公布《工伤保险条例》，首次将农民工纳入保险范围。

2004 年中央“一号文件”，首次提出“进城就业的农村劳动力已经成为产业工人的重要组成部分”，把农民工正式列入了产业工人的队伍，要保障农民工的合法权益，城市政府要切实将对进城农民的职业培训、子女教育、劳动保障及其他服务和管理经费，纳入正常的财政预算。11 月 10 日，温家宝主持召开国务院常务会议，研究 2008 年北京奥运会筹办工作和改善农民进城就业环境问题。会议听取了劳动和社会保障部关于进一步做好改善农民进城就业环境的工作汇报。会议认为，农民有序进城就业对于促进农村劳动力转移，增加农民收入，统筹城乡发展都具有重大意义。各级政府特别是城市政府要把改善农民工的就业环境作为重要职责，切实维护农民工的合法权益。

会议要求，当前要重点做好几项工作：（一）继续清理拖欠农民工工资，今年年底开展一次检查，督促地方和企业落实清欠计划。（二）加快清理和取消针对农民进城就业的歧视性规定、不合理限制和乱收费。（三）加大劳动监察执法力度，完善农民工劳动合同管理制度，落实最低工资制度，严厉查处拖欠克扣工资、随意延长工时、使用童工和劳动环境恶劣损害人身健康等问题。（四）改善就业服务，积极发展有组织的劳务输出，开放城市公共职业介绍机构，免费向农民工提供就业信息、职业指导和职业介绍服务，加强农民工职业技能培训。（五）整顿劳动力市场秩序，严厉打击职业介绍领域的各种违法犯罪活动，取缔非法职业中介机构，规范企业招用工行为。（六）以农民工集中、工伤和职业病风险程度比较高的建筑、矿山等行业作为重点，大力推进农民工工伤保险。（人民网，2004）会后，国务院办公厅于 2004 年 12 月 27 日发出了《关于进一步做好改善农民进城就业环境工作的通知》（国办发〔2004〕92 号）。

2005 年初，国务院又发出进一步改善农民工进城务工的就业环境的 5 号文件，提出公共就业服务机构对进城求职的农村劳动者要提供免费的职业介绍服务和一次性职业培训补贴。同时，国务院领导同志就研究解决农民工问题做出重要批示，要求国务院研究室牵头，对农民工问题进行全面、系统、深入的调查研究。此后，有关部委先后到北京、上海、广东、

山东、湖南、湖北、江苏、浙江、四川、河南、宁夏等 11 个省(区、市)进行调研,实地考察农民工集中的企业和居住区、农民工培训场所、劳动力市场、社会保险经办机构、农民工子弟小学等,召开各种类型的座谈会 50 余次。历经 10 个多月,在深入研讨、集思广益的基础上,于 2006 年 4 月形成《中国农民工调研报告》。《报告》基本摸清了当前农民工面临的突出问题及原因,基本掌握了我国农民工的历史、现状、特点和发展趋势,总结了近年来各地、各部门加强农民工管理和服务的做法和经验,探讨了解决农民工问题的原则思路和政策建议(新华网,2006)。

为切实做好农民工工作,加强部门间的协调配合,根据劳动社会保障部的建议,国务院于 2006 年 3 月 31 日同意建立“国务院农民工工作联席会议”(以下简称联席会议)制度。联席会议的主要职责是在国务院领导下,研究拟订农民工工作的重大政策措施,为国务院决策提供意见建议;督促检查各地区、各部门相关政策落实情况和任务完成情况,协调解决政策落实中的难点问题;研究确定年度工作要点和阶段性工作计划;定期向国务院汇报农民工工作情况,并及时通报各地区、各部门。联席会议由国务院办公厅、发展改革委、教育部、科技部、公安部、监察部、民政部、司法部、财政部、劳动保障部、建设部、农业部、文化部、卫生部、人口计生委、人民银行、国资委、税务总局、工商总局、统计局、安全监管总局、法制办、国研室、扶贫办、西部开发办和中宣部、中农办、高法院、全国总工会、共青团中央、全国妇联共 31 个部门和单位组成。联席会议由国务院领导同志任总召集人,劳动保障部部长、国务院 1 位副秘书长、国务院研究室 1 位负责同志为召集人,各成员单位 1 名负责同志为组成人员。联席会议下设办公室,负责联席会议的日常工作。办公室设在劳动保障部,设主任 1 名,副主任若干名。办公室主任由劳动保障部 1 名副部长兼任,副主任由主要成员单位 1 名司局长兼任。各成员单位 1 名司局级干部为办公室成员,各成员单位 1 名处级干部为联络员。

政府转变对农民工问题界定的另一重要标志是,长期以来被称为“城市劳动部”的中央劳动行政部门——劳动和社会保障部开始改变其城市偏向,开始把农民工的就业和相关权益作为自己的主要工作内容之一。也就是说,农民工开始成为劳动政策的目标群体。2005 年 10 月,劳动和社会保障部表示,将采取四大措施进一步改善进城务工人员的就业环境:(1)进一步消除限制农村劳动力合理流动的歧视性政策。建立解决拖欠进城务工人员工资的长效机制。全面推行劳动合同制度,加强对用人单位招用进城务工人员的监督管理。推动进城务工人员全面参加工伤保险,逐步将进城务工人员纳入医疗保险,建立和完善适合进城务工人员特点的养老保险制度。(2)为进城务工人员提供良好的就业服务。发展有组织的劳务输

出。全面落实公共职业介绍机构免费向进城务工人员开放的要求。有条件的大中城市，要开设面向进城务工人员的服务窗口或建立专门的服务场所。加强对进城务工人员的职业技能培训。（3）是加大劳动保障监察执法力度，强化日常巡视监察和举报投诉案件查处力度。进一步畅通举报投诉渠道，做到举报投诉一起，查处一起。（4）进一步做好劳动保障法制的普及宣传工作。在全社会营造尊重进城务工人员，善待进城务工人员，共同维护进城务工人员合法权益的良好氛围（新华网，2005b）。从2005年起，全国大中城市公共职业介绍机构向农民工开放，农民工可以免费享受公益性就业服务。各地还将向进城求职农民广泛发放“春风卡”，内容包括公共职业介绍机构、求职指南、维权注意事项和举报电话等，使农民工更好地了解政策信息，维护自身合法权益。同时，部分劳动力输入城市将开展企业春季民工需求状况抽样调查，及时向社会公布企业用工需求状况，为进城求职农民提供信息引导（新华网，2005a）。北京、天津、上海以及近50个地级城市已经开通了“12333”劳动保障公益服务专用电话，开展对农民工的咨询服务工作。

除了为农民工提供公共就业服务外，如何提升农民工的素质也成为了有关部门的关注点。资料显示，在超过一亿名跨地区流动的农民工中，有相当数量的人员没有稳定的职业和居所，农民工素质亟待提高。目前，在我国农村劳动力中，受过专业技能培训的仅占9.1%。随着经济发展水平的提高和新兴产业的兴起，缺乏转岗就业技能的农村富余劳动力的就业难度越来越大。为此，劳动和社会保障部、教育部、科技部、财政部、建设部等六大部门联合制订的《2003-2010年全国农民工培训规划》提出，职业技能培训是提高农民工岗位工作能力的重要途径，是增强农民工就业竞争力的重要手段。各级政府和有关部门要根据国家职业标准和不同行业、不同工种、不同岗位对从业人员基本技能和技术操作规程的要求，安排培训内容，设置培训课程。《规划》提出的农民工培训的具体目标是：2003年到2005年，对拟向非农产业和城镇转移的1,000万名农村劳动力开展转移就业前的引导性培训，对其中的500万人开展职业技能培训。对已进入非农产业就业的5,000万名农民工进行岗位培训。2006年至2010年，对拟向非农产业和城镇转移的5,000万名农村劳动力开展引导性培训，并对其中的3,000万人开展职业技能培训。同时，对已进入非农产业就业的2亿多名农民工开展岗位培训（新华网，2004）。

种种迹象表明，农民工与国家关系正在发生深刻变化。农民工的劳动者身份和地位开始得到国家的确认，农民工权益的保护也正在成为政府施政的重要方向。这些变化集中体现在2006年1月国务院常务会议通过的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》之中。

2006年1月18日，总理温家宝主持召开国务院常务会议，审议并原则通过了《国务院关于解决农民工问题的若干意见》。这是中央人民政府关于农民工的第一份全面系统的政策文件（国发[2006]5号文件）。《意见》全文分10个部分、40条，约9,000字。涉及了农民工工资、就业、技能培训、劳动保护、社会保障、公共管理和公共服务、户籍管理制度改革、土地承包权益等各个方面的政策措施。《意见》指出，农民工是我国产业大军中的一支重要力量。农民工的政治思想、科学文化和生产技能水平，直接关系到我国产业素质、竞争力和现代化水平，必须把全面提高农民工素质摆在重要地位。要引导和组织农民工自觉接受就业和创业培训，接受职业技术教育，提高科学技术文化水平，提高就业、创业能力。《意见》认为，解决农民工问题要坚持“公平对待，一视同仁；强化服务，完善管理；统筹规划，合理引导；因地制宜，分类指导；立足当前，着眼长远”的政策原则。《意见》还提出了解决农民工问题的政策框架：建立城乡统一的劳动力市场和公平竞争的就业制度；保障农民工权益的政策体系；建立农民工的城乡公共服务体制（国务院，2006）。

《国务院关于解决农民工问题的若干意见》体现了国家与农民工关系的最新发展，也展示了国家改善农民工处境的基本政策思路和目标。应该说，这是国家与农民工关系演变中的重要进展，也是调整国家与农民工关系的正确方向。可以说，国家不再把农民工当“盲流”来进行管理和对待了，开始把视为“准（城镇）劳动者”。尽管全面落实农民工的“准劳动者”地位还需要时间，地方政府对农民工的政策已经开始有了积极的调整。一些地方政府开始把农民工视为城市居民的一部分，对农民工由排斥转变为容纳，由管制转变为服务，并且让农民工享受公共服务和社会福利。

结语：范式转移的公共政策意涵

长期以来，有关农民工的政策主要是把农民工当成盲流，对其进行围堵和控制，而农民工作为劳动者的身份以及伴随这种身份而来的权利和利益却被完全忽视了。事实证明，原有的政策范式引发了大量的社会问题，已经不适应社会新的发展要求，旧范式的瓦解和新范式的逐步建立，标志着中央决策者已经意识到农民工问题作为劳动政策主要内容的意义，并开始着手进行调整。

然而，要切实解决农民工问题，还必须进行更加深入广泛的政策学习。要使农民工作为“产业工人重要组成部分”和“工人阶级的新成员”这一判断和界定得到具体落实，还需要有恰当的政策目标和达致目标的手段。构建和谐劳资关系，体现农民工作为产业工人的价值，就要把农民工纳入劳动政策（包括与就业有关的社会保障政策）范畴，让农民工在工资、福利、社会保障和其他社会权益方面与城市职工享有同等待遇，让农民工有自己的利益代表，

为农民工提供表达利益和要求的制度渠道和平台，让农民工有依靠自身力量维护权益的能力。从根本上讲，保护农民工权益的有效途径是尽快通过制度、法律 and 政策的变革，消除农民工这一中国市场转型期出现的过渡性的特殊劳动者阶层，让农民工与城市居民一样，成为受劳动法和工会组织保护的普通劳动者，彻底改变农民工“非工非农”的特殊状况。

参考文献：

1. 樊平，2005，2005年中国农民发展报告，载汝信、陆学艺和李培林主编：《2006年：中国社会形势分析与预测》，北京：社会科学文献出版社。
2. 国务院，2006，关于解决农民工问题的若干意见，北京：人民出版社。
3. 国务院研究室课题组，2006，《中国农民工调研报告》，北京：中国言实出版社。
4. 李强，2004，农民工与中国社会分层，北京：社会科学文献出版社，368-391。
5. 刘开明，2005，“社会出身歧视：从户籍问题看中国的就业歧视”，《FORUM：中国劳工研究通讯》，2005年10月，总第15期，第11—12页。
6. 人民网，2003a，城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法公布，<http://www.people.com.cn/GB/historic/0620/6593.html>。
7. 人民网，2003b，“孙志刚之死”冲击收容遣送制度，<http://www.people.com.cn/GB/shehui/8217/27299/>。
8. 人民网，2004，温家宝部署六项工作切实维护农民工合法权益，<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1024/2979127.html>。
9. 谢建社，2005，新产业工人阶层—社会转型中的“农民工”，北京：社会科学文献出版社。
10. 新华网，2004，提高就业能力：我国将在2010年前培训2亿农民工。
11. 新华网，2005a，劳动部：进城求职农民工将享受免费就业服务，http://news3.xinhuanet.com/fortune/2005-01/24/content_2502278.htm。
12. 新华网，2005b，劳动保障部：四大措施改善进城务工人员就业环境，http://news.xinhuanet.com/mrdx/2005-10/19/content_3646136.htm。
13. 新华网，2005c，国务院心系农民工权益，中央正酝酿破题方案，《半月谈》（网络版），http://news3.xinhuanet.com/politics/2005-10/28/content_3696426_1.htm。
14. 新华网，2006，国务院研究室近日发布《中国农民工调研报告》，http://news3.xinhuanet.com/employment/2006-04/17/content_4433004.htm。

The Major Change of China's Policy of Migrant Workers:

Towards A New Paradigm

Bill Chou Zhuoyi Wen

Abstract: Since the late 1980s, a large group of peasants immigrated to the city. But they were deemed to be the burden of the city, and the government made use of different policy to constrain them. The old policy paradigms

have brought a lot of social problems. In the 21th century, some occurrences triggered the policy paradigm shift. As a result, government saw the peasant workers as an important component of industry worker and new member of worker class. Instead of regulation, ensuring peasant workers' well-being and providing service has become the policy target. And the policy instruments transition also took place. Making use of policy paradigm theory, the paper aims to analysis the whole process of the transition and makes some suggestions to policy formulation under the new paradigm.

Keywords: Peasant Worker; Labor Policy; Policy Paradigm, Paradigm Shift