

# 完善农民工融入城镇的社会机制

◇王思敬

## 一、全面深化农民工融入城镇的相关配套制度改革

(一)全面深化户籍制度改革,彻底拆除阻碍农民工进城落户的樊篱。我国实行改革开放已经整整40年,但现行的户籍制度基本上仍然沿用着计划经济时代的那一套。实践证明,那一套附着了太多政治功能和社会福利的制度体系已经远远不适应社会主义市场经济的发展要求,极大阻碍了广大农村居民对城市美好生活的向往和追求,必须来一番彻底的改革。由此,第一,必须在全面深入贯彻落实2014年7月出台的《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》的基础上,从根本上剥离附加于户籍制度上的福利政策,真正让户籍政策回归到统计人口信息、证明公民民事身份等基本社会管理职能的本位。第二,全面推行和落实居住证制度,实现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。这样既有利于公安机关实现对人口的有效管理,又方便了广大进城农民工的生产和生活,就业和发展。第三,全面推行基本公共服务居住地属地化配置制度。实践中,可以推行以稳定的职业和较为固定的住所为公共服务申领的基本条件,人在哪里工作和居住、在哪里交税就在哪里享受基本公共服务。第四,在彻底改革和完善现行户籍制度功能的同时,将居住证制度与身份证制度有效结合起来,充分利用现有科技成果,实现户籍管理的信息化、人口管理的现代化,从而方便人口流动、就业、创业、置业,彻底拆除长期困扰和制约农民工进城落户的制度樊篱,最终达到让广大农民工能在城镇里安居乐业的目标。

(二)全面深化涉农就业制度改革,着力提高农民工就业竞争力和就业质量。现代科技飞速发展和我国大力推行经济结构调整、实行产业转型升级的

新时代背景下,要着力提高广大农民工的就业竞争力和就业质量,第一要务就是提高他们自身的文化素质和专业技能,并把改善劳资关系和实现同工同酬作为改革的主要抓手和突破重点。首先,必须尽快完善和全面落实农民工就业、创业培训制度。依托各种职业培训机构、成人高校、高职院校大力加强农民工转移就业培训力度和深度,对农民工全面开展职业培训和文化教育,着力提高农民工就业竞争力和就业质量,从根本上解决广大农民工素质不高、就业质量不高的窘境。其次,国家要大力发展和健全人力资源市场,建立覆盖广大农民工的公共就业服务,充分利用现代信息技术发展和提供城乡一体的就业信息化服务。大力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。最后,政府职能部门要加大对劳动力市场监督管理监察力度,着力提高农民工法治意识和依法依规维权能力。劳动部门要加强对用人单位订立和履行劳动合同的指导和监督,对拒不履行和承担社会责任、侵害农民工合法权益的用人单位和个人予以严惩。同时,要加强安全管理、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率和效能,保障已有的好的政策可以真正落地、有效实施。

(三)全面深化社会保障制度改革,完善农民工公共服务制度。众所周知,社会保障制度是一个国家为了保障其公民的基本生存权利而设置的一张强大的安全网,也是一个国家维护社会基本稳定的一个“神器”。国家越发达,其社会保障制度体系就越完善,保障覆盖面就越广阔、保障水平就越高、保障力度就越大。目前我国社会保障制度的最大问题和弊端就是养老、医疗、住房等社会保障政策跟户籍政策紧密挂钩。因此可以说,现行“城乡分割”的户籍制度已经成为深化社会保障制度改革必须拆除的一

个“顽固壁垒”。随着中国特色社会主义发展进入新时代、社会主义市场经济飞速发展,必然要求我国的社会保障制度进入全民“共享”时代。而我国目前的现实却是绝大部分农民工因为工作和居住地流动频繁及就业的不稳定性仍然游离在我国社会保障制度之外,基本享受不到与“城里人”平等的社会保障待遇。由此,第一,必须尽快实行城乡社会保障制度统筹规划、协调发展,真正建立起养老保险、医疗保险、失业保险“三保合一”的制度体系;第二,建立全国统一的社会保障体系网络平台,尽快完善各地区社保转移接续工作,从而确保广大农民工能按国家制度规定真正享受到各类社会保障红利,从而在解除他们生产和生活中的后顾之忧的同时,提高他们职业的获得感、生活的幸福感,充分激发他们的工作热情、增强他们的公民意识。

(四)全面深化义务教育制度改革,确保农民工随迁子女能真正享受到义务教育的制度红利。习近平总书记在党的十九大报告中指出,“教育公平是社会公平的重要基础,要不断促进教育发展成果更多更公平惠及全体人民,以教育公平促进社会公平正义。”全面贯彻落实十九大精神,首先,必须不折不扣地贯彻执行国家关于义务教育阶段农民工随迁子女享受与当地教育水平一致的义务教育的政策规定。实践中,由于各地区的教育设施、师资资源等因素的限制,特别是部分地方政府的不作为或消极作为,在政策的具体操作和落实方面仍然存在诸多有待急需破解的难题。这就需要各地区根据自身经济社会发展的态势和需求,根据流动人口的特点和规律做好统筹规划,真正贯彻落实国家规定的所有公民享受同等义务教育权利的政策,承担起应该承担、必须承担好的社会责任。政府应改革相关制度,在充分打破户籍限制的基础上,以实际在校生数为基数拨发义务教育经费,并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。其次,大力发展农村基础教育,增加农村义务教育拨款,通过改善农村地区办学条件和提高办学质量吸引农民工子女回乡入学。最后,在高中教育阶段,一要根据各个城市常住人口进一步科学规划高中学校布局、合理调配优质教育资源;二要合理设定农民工子女就读高

中的限制条件,以稳定三年(或两年)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;三要以3至5年为期,彻底改革户籍制度、教育制度,完全放开农民工随迁子女高中的就学的各种限制。

(五)全面深化政治体制改革,确保农民工政治权利真正落到实处。没有权力保障的权利是靠不住的“海市蜃楼”。建立健全农民工选举政策,保障这一“特殊”群体的正常选举权,是促进农民工全面融入城市社会、保障农民工市民权利的必然要求,也是农民工真正融入城市的具体体现。首先,要全面建立以居住地和居住证为依据,赋予农民工完全选举权和被选举权的制度。实践中,由于农民工较大的流动性有可能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,同时,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。其次,必须充分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参与何地选举。最后,应全面加大建设社会主义法治国家的力度和步伐,加大普法宣传教育力度,提高全民族的思想认识水平,消除社会对农民工的歧视氛围,提高农民工参与选举的政治意识、法律意识、权利意识和积极性。

## 二、全面深化农民工融入城镇体制机制改革

### (一)完善农民工待遇协商机制

1.建立涉农利益案件仲裁申诉绿色通道,方便农民工有效维护其合法权益。一是,必须切实落实好国务院《关于解决农民工若干问题的意见》中关于“加强和改进劳动争议调解、仲裁工作”的要求,凡涉及农民工的劳动争议案件,必须简化程序、快速审理,涉及农民工劳动报酬、工伤待遇争议的要特事特办、优先审结。实践中,必须秉持“快立、快审、快结、有效”理念,坚持“农民工案件优先”原则,使涉农相关案件能够及时办理,尽快了结。二是,为充分保护农民工的合法权益,高效审结争议案件,在劳动争议仲裁过程中,相关部门及其工作人员必须耐心、细致地对农民工对涉案相关问题做好法律普及、知识教育和解释说明工作。

2.扩大涉农利益主体的代表性,形成有差别的

协商契约。一是充分利用和发挥好工会这个“工人之家”的功能和积极作用。通分考虑工人特点,在参与协商前进行全面深入调查,准确了解各利益主体诉求,让自己成为工人真正的代言人,增强工会影响力、凝聚力和“战斗力”。二是科学搭建资方协商主体结构。在全面深化经济体制改革的历史进程中,政府和各用工主体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,在国家层面适当吸收不同类型的利益代表者作为资方的协商主体。三是形成有差别的协商契约。政府责任部门、工会可以直接和工商联、商会、行业协会、个私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,以促成问题的、快速有效解决。

3.建立信访分析调处机制,高效化解涉农劳动矛盾和纠纷。一要充分利用现有信访机构的信息畅通机制,建立专门针对农民工的劳动纠纷解决窗口,对他们的信访投诉及时登记备案、接待受理,并建立案件全程跟踪和事后反馈制度。二要定期汇总农民工信访案件信息,深入进行数据综合分析,找出其中规律,从而制定出针对性、操作性强的化解对策。三要通过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等方法,排查不稳定因素,及时有效化解农民工劳动纠纷,从而安抚和温暖民心。

#### (二)改革完善农民工融入城镇的成本分担机制

1.进一步厘清和落实好中央、地方政府的责任清单、责任分担。《国家新型城镇化(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,并明确了各级政府职责和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。实践中,要在进一步厘清两方责任的基础上,严格按照要求充分履行好各方应负的责任,并建立严格的责任追究制。

2.进一步厘清和落实好农民工流入地和流出地责任清单、责任分担。第一,要进一步优化中央与地方政府的相关义务和责任。农民工群体流动跨区域性特点明显,公共服务的外部性特别显著,由此必须进一步优化中央与地方政府的相关义务和责任。中央政府重点解决跨省流动农民工的市民化成本,并加大对公共卫生、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[3]。第二,省内流动农民工的市民化成本则由地方政府重点加以解决。建立健全与居住证人口数量挂钩的财政转移支付制度。重点保证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,真正做到基本公共服务常住人口雨露均沾,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。

#### (三)完善农民工融入城镇的政治参与保障机制

1.加大维护农民工权益的法律体系建设力度,以完备、完善的法律法规制度体系来切实保障农民工的选举权与被选举权。第一,要建立和完善农民工融入城镇的政治参与保障机制。可以说,此项机制的缺乏是农民工难以真正有效融入城镇的“痛点”。第二,要进一步健全权力制约监督机制。只有形成科学、严密的权利监督和约束机制,使监督工作有法可依,才能真正保障包括农民工在内的全体人民的监督权。

2.推进农民工组织规范化、科学化发展,切实提高进城农民工组织化程度。首先,要在充分利用农民工中现有的自治组织的基础上,引导、支持和帮助相关组织加强建设,推进自治组织建设的规范化和科学化,依靠组织的力量来畅通农民工权益表达渠道,以减少乃至杜绝农民工非制度政治参与行为。其次,要推动城市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。最后,要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。

作者简介:王思敬,铁道警察学院副教授。

(摘自《社科纵横》2020年第1期)