

# 户籍制度与农民工就业歧视辨析

冯 虹<sup>1</sup>, 杨桂宏<sup>2</sup>

(1. 北京工业大学 监察室, 北京 100024;  
2. 北京工业大学 人文社科学院, 北京 100024)

**摘 要:** 农民工就业歧视是农民工就业过程中一个不可回避的问题。户籍制度多年来一直被学者们认为是影响农民工就业歧视形成的一个主要原因。本文通过社会调查和研究发现, 户籍制度在不同时期对农民工就业歧视的影响并不相同。在农民工就业歧视形成之初, 户籍制度对农民工城市就业起到直接的身份歧视作用, 而市场经济体制确立以来, 尤其是全国劳动力市场建立以后, 户籍制度对农民工就业歧视的影响正慢慢被市场化机制所消解。

**关键词:** 户籍制度; 农民工; 就业歧视

**中图分类号:** D631.42 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2013) 02-0086-06

## On the Analysis of the Household Registration System and Discrimination in Employment of Migrant Workers

FENG Hong<sup>1</sup>, YANG Gui-hong<sup>2</sup>

(1. Commission for Discipline Inspection, Beijing University of  
Technology, Beijing 100024, China; 2. College of Humanities and  
Social Sciences, Beijing University of Technology, Beijing 100024, China)

**Abstract:** Discrimination is an unavoidable problem in the course of the employment of migrant workers. Household registration system has been considered an important reason of discrimination in employment of migrant workers by scholars over the years. In this paper, through social surveys we found that the household registration system has different impact on discrimination in employment of migrant workers in different periods. In the beginning, the household registration system play a direct identity discrimination role for migrant workers to get a job in urban. After the establishing of the market economic system, especially after the set up of the national labor market, household discrimination in employment of migrant workers is slowly eliminated by the market mechanism.

**Keywords:** household registration system; migrant workers; employment discrimination

收稿日期: 2012-10-08; 修订日期: 2013-01-04

基金项目: 国家哲学社会科学基金一般项目“城市化进程中农民工的就业歧视及其社会风险研究”(12BJY042)。

作者简介: 冯虹(1957-), 重庆市人, 经济学博士, 教授, 北京工业大学纪委书记。研究方向: 劳动经济。

## 一、问题的提出

农民工是世界工业化历史上的一个新事物，是中国在特殊历史时期形成的一个特殊社会群体。在各国工业化过程中，大量的农业劳动力流动到城市，进入工厂成为工人。农业人口成为工业人口和农村居民成为城市居民这两个过程是一致的，即工业化与城市化是同步的。但我国的情况与其他国家的工业化、城市化进程不同，大量农业劳动力进入工厂成为工人，却成不了城市居民，这种现象不仅体现在第一代农民工身上，连没有从事过农业劳动的第二代农民工也是如此。为什么农民工到城市就业却不能实现全面城市化，农民工就业歧视是一个重要原因。因此，农民工就业歧视成为研究中国工业化、城市化和中国社会转型问题过程中不能回避的一个重要问题。

那么，什么是农民工就业歧视呢？理解农民工就业歧视的概念，首先要弄清楚什么是就业歧视。国际劳工组织在《1958年消除就业和职业歧视公约》中规定，歧视是指“基于种族、肤色、性别、宗教、政治见解、民族血统或社会出身等原因，具有取消或损害就业或职业机会均等或待遇平等作用的任何区别、排斥或优惠”<sup>[1]</sup>；公约中“就业”和“职业”二词包括获得职业培训、获得就业和特定职业，及就业条款和条件。而现代劳动经济学认为：就业歧视存在于雇主为既定生产率特征支付的价格依据人口群体不同而表现出系统性差别的时候，具体反映在职业选择受到直接限制或既定人力资本获得较低报酬<sup>[2]</sup>。因此，农民工就业歧视是指：农民工在求职或受聘过程中，因户籍等与职业（或岗位）内在需要无关的因素而不能享有与其条件相等或相近的求职者平等的就业机会以及工资配置、晋升、培训机会和就业安全保障的平等待遇，从而使其平等就业权受到侵害的现象。

## 二、相关研究的回顾与综述

结合我国农民工在城市工作的实际，因就业歧视而带来的农民工就业问题主要包括：工资偏低，拖欠工资现象严重；劳动时间长，安全条件差；缺乏社会保障，职业病和工伤事故多发；培训就业、生活居住存在困难；子女上学、留守儿童和农村养老等问题。总体来看，农民工就业歧视带来的问题包括两类，其一是就业及劳动保障权益方面的问题，其二是因为应享有的权益缺失而带来的一系列问题。陆学艺教授在《农民工问题要从根本上治理》一文中首先就此进行了比较系统的阐述，指出农民工就业问题主要表现在经济、政治和社会方面<sup>[3]</sup>。经济上，农民工与正式工人同工不同酬，同工不同时，同工不同权；政治上，农民工干了工人的活而没有得到工人的身份；社会上，农民工在城市工作和生活却难以获得市民身份。同时该文也指出了产生这一问题的最初原因在于计划经济体制下以户籍制度为代表的二元社会管理体制。此后，研究这一问题的学者尽管具体表述不同，但大都把这一问题的根源归结为计划经济体制下城乡二元户籍制度以及附着在户籍制度上的城乡二元社会保障制度等，如孙长青的《农民工问题的制度因素与制度创新》、王哲的《城乡二元结构下的农民工问题探讨》等文<sup>[4-5]</sup>。正因如此，研究农民工问题的学者大都从这一视角看待农民工问题，认为户籍制度是导致流入地地方政府和市民对农民工歧视的根本制度原因，由此导致农民工就业机会不公平、工资收入低、各项福利保障缺失、子女受教育权利无法保证等方面的问题。进而提出要通过城乡户籍制度改革，给予在城市就业的农民工市民权，增强农民工组织化程度，增进农民工权益维护，提高农民工维护自身权益的能力等建议。这一观点基本上可以说是社会学和政治学研究农民工就业歧视的主流观点。

户籍制度对农民工就业歧视的影响到底有多大？一些学者对此进行了深入细致的数据分析。但是由于研究中所用方法和数据不同，得出的结论也不尽相同。如姚先国等人根据相关调查数据的分析认为，城乡工人工资差异中70%~80%是由城乡工人人力资本和就业企业的差异造成的，20%~30%则是由城乡户籍歧视造成的<sup>[6]</sup>。而蔡昉等人的研究分析与上述结果相差很大，认为城乡工人工资差异中有76%是由于城乡户籍所造成的<sup>[7]</sup>。胡建国用2001年全国阶层数据得出的结论是户籍制度对城乡工人工资所产生的影响已达66.9%<sup>[8]</sup>。这些数据分析表明，在21世纪初，户籍制度对农民工就业

歧视的影响还是比较大的。但是近年来笔者在多次与农民工的访谈和调研中,这些观点并没有得到农民工群体的认同。其中2005年对北京市朝阳区农民工的社会调查中,关于“阻碍您留在城市的最主要因素是什么?”(备选答案:住房问题、户籍问题、子女入学、生活成本高、北京控制外来人口的政策、社会保障问题)的调查统计中,“生活成本高”是影响农民工留在城市生活的最主要因素。如果把住房问题也计入生活成本高,则有49%的农民工认为生活成本高是阻碍他们留在城市的主要问题。而研究者普遍认同的推进城市化的两大社会政策(户籍制度和保障制度)并没有被农民工所认同:农民工对此的认同率分别是18.7%和5.7%<sup>[9]</sup>。那么这是不是说明,经济学视角研究的农民工就业供求关系导致的农民工工资待遇低等问题是农民工就业歧视的根本原因呢?户籍制度到底在影响农民工就业歧视方面起着怎样的作用?

### 三、户籍制度对农民工就业歧视的影响变迁

目前,随着中国不同区域间经济社会发展差异逐步扩大,户籍制度对就业歧视的影响可以分为两个方面。第一是城乡二元户籍制度对农民工到城市就业带来歧视的问题。农民工,顾名思义是拥有农业户口,在城市从事第二、三产业的受雇工人。研究户籍制度对农民工就业歧视的影响,主要分析的是城乡二元户籍制度对就业歧视的影响。第二是本地户籍与外地户籍区别对就业歧视带来的影响。虽然跨区域流动的农民工就业也面临这一问题,但是由于这一问题涉及的不仅仅是农民工,不同区域间的流动人口甚至包括白领阶层就业都面临这一问题。比如,目前讨论非常热烈的非京籍随迁子女是否允许在京高考的问题,争取这一权益的大都是中产阶层,而非完全意义上的农民工阶层。因此,这一层面的户籍制度对就业歧视的影响不在本文的讨论之列。

城乡二元户籍制度作为计划体制下形成的人口管理社会体制,在改革开放后的工业化、城市化快速发展的过程中,其对农民工城市就业起着直接的身份歧视作用。农业户籍身份使农民工在就业机会与就业权益方面均有别于城市工人,即出现“同工不同酬,同工不同时,同工不同权”的歧视现象。造成这一歧视现象的根本原因在于户籍制度对农民工城市就业机会和城市居民身份获得的限制。但是随着20世纪90年代以后的中国市场经济体制改革和市场理念的确立,户籍制度对农民工这两方面的限制作用正逐步被市场经济机制所消解。下面从户籍制度对农民工就业机会和城市居民身份的获得两个方面的影响变化,来分析户籍制度对农民工就业歧视影响的变迁。

#### 1. 户籍制度对农民工就业机会获得的影响分析

从就业机会方面来看,户籍制度对农民工城市就业歧视的影响,从最初直接禁止农民工到城市就业,到全国范围内的农民工劳动力市场的形成,户籍对农民工城市就业的限制作用逐步减弱,直至逐步全面放开。由此可见,户籍制度对农民工就业机会带来的歧视作用正在被劳动力市场的快速发展所消解。

户籍制度对农民工到城市就业的限制作用最早体现于1953年。1953年4月,国务院发出了《劝止农民盲目流入城市的指示》,首次提出了“盲流”的概念。此后每年政府都就这一问题进行重申,强调禁止农村人口计划外流入城市。到1957年,户籍制度成为严格限制农民到城市就业的一种社会管理制度。但是改革开放后,农村家庭联产承包责任制使隐性的农业剩余劳动力显性化。随着城市经济体制改革和第二、三产业的飞速发展,尤其是民营企业的飞速发展,农民到城市就业在1980年代末期形成了全国范围的民工潮。但在城乡二元社会管理体制作用下,农民工城乡流动给交通、社会治安、劳动力市场管理等方面带来了一系列问题。因此,1989年3月,国务院办公厅发出紧急通知,要求“严格控制民工外出”。“盲流”一词重新“流行”。1991年国务院发布了《关于收容遣送工作改革问题的意见》,将收容遣送对象由原来的救济、教育和安置城市流浪乞讨人员扩大到“三证”(身份证、暂住证、务工证)不全的人员,收容遣送对象公开对准农民工和城市外来人员。收容遣送制度是城乡二元户籍制度在新时期的一个派生制度,显示出明显的歧视性制度安排。它与市场经济要求

的人口自由流动和统一劳动力市场相背离，与不断加快的工业化、城市化进程相背离<sup>①</sup>。

户籍制度对农民工就业机会获得的限制作用在我国市场经济体制确立以后逐步减弱。1992年，小平同志南方讲话，我国确立社会主义市场经济体制。此后，沿海东部城市凭借其区域、技术优势等取得较之内陆和乡村更快的发展，对农民工需求明显增加，而农业和乡镇企业对农村劳动力的吸引明显减弱，城乡流动的农民工大量增加。农民工劳动力市场的不断壮大迫使城乡二元户籍制度限制农民工城市就业的政策逐步进行调整。1993年底，《关于建立社会主义市场经济体制时期劳动体制改革总体设想》指出：培育和发展劳动力市场的目标模式是建立竞争公平、运行有序、调控有力、服务完善的现代劳动力市场。建立公平竞争的劳动力市场，还要打破城乡之间、地区之间劳动力流动的界限。要建立农村就业服务网络，合理调节城乡劳动力流动，逐步实现城乡劳动力的有序化流动。1994年，劳动部规范流动就业证卡管理制度。1997年，国务院《关于小城镇户籍管理制度改革试点方案》为农民非农化就业进程起到了积极的推动作用。2000年7月，《关于进一步开展农村劳动力开发就业试点工作的通知》提出改革城乡分割体制，取消对农民进城就业的不合理限制。2001年年底，国家要求各地在2002年2月底前必须取消对农民工到城市就业的各项不合理收费。2006年，国务院研究室发布《中国农民工调研报告》以后，对农民工提供就业培训和公共服务的城市数量在逐步增加。至此，我们可以清晰地看到户籍制度对农民工就业机会获得的影响演变。可以说户籍制度对农民工城市就业限制作用的解禁与农民工劳动力市场的不断发展壮大之间的关系是相互推进的。一方面，农民工劳动力市场的不断扩大推动着城乡二元户籍制度对农民工就业的限制作用不断改进；另一方面，户籍制度对农民工到城市就业限制作用的消解也有利于农民工劳动力市场的发展和壮大。因此，在某种意义上可以说，全国范围内的农民工劳动力市场的形成，促使城乡二元户籍制度对农民工就业机会获得的歧视作用逐步消解。

## 2. 户籍制度对农民工城市居民身份获得的影响分析

户籍制度对农民工就业歧视的影响从根本上来讲就是身份歧视问题。因此，农民工改变农业户口，变成城市居民，是解决农民工因农业户口身份带来就业歧视的一个根本途径。在计划经济时期，农业户籍变为城市户籍是受国家城市人口指标严格控制的，主要途径是通过考学到城市正规就业，或者参军留干等非常有限的方式和渠道。但是随着城市经济和住房建设的快速发展，城市户籍对农民工的开放程度逐步增加。2000年6月，中共中央国务院《关于促进小城镇健康发展的若干意见》明确指出，凡在县级市市区、县人民政府驻地镇及县以下小城镇有合法固定住所，稳定职业和生活来源的农民，均可根据本人意愿转为城镇户口，并在子女入学、参军、就业等方面与城镇居民同等待遇，不得实行歧视性政策。这一市场化机制成为解决农民工城市化的一个主要途径。

从户籍制度对两代农民工未来期望的影响上，大致可以观察户籍制度对在不同时期农民工城市居民身份获得上的影响变迁。在20世纪90年代以前，户籍制度对农民工就业歧视的影响不仅表现在农业户口社会身份的标识方面，更重要的还在于体制外很难改变这种标识。正因如此，我国才形成特色的农民工群体、农民企业家、农民艺术家等。改革开放初期，户籍制度理念对农民工的影响非常明显，直接决定了农民工对未来发展的期望。在这种体制下，第一代农民工很难想象自己未来能够在城市扎根。受其影响，他们把自己的未来放在农村，到城市打工不过是寻求农业之外的额外收入，补贴家用，改善自己的生活质量。20世纪90年代以后，户籍对农民工城市就业的限制作用逐步减弱。尤其是21世纪以后，农民工的城市居民身份可以通过市场化的机制得到解决。户籍制度对农民工就业歧视的影响不再是直接的、不可化解的，而变成间接的、可以转化的。因此，第二代农民工走进城市，他们对城市生活的预期要远远高于父辈。他们普遍认为只要赚足够多的钱，城市户籍是可以通过市场途径来解决的。因此，他们不再像父辈那样完全受农业户口身份的束缚，把未来寄托在农村，而

<sup>①</sup> 2003年，孙志刚案件的爆发，舆论和道义的力量最终迫使国务院废止了沿用多年的收容遣送制度，并出台《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》，“盲流”一词退出历史舞台。

是对自己在城市的未来发展充满期望，想通过自己的努力在城市闯出一片属于自己的天地，找到自己的社会位置。

通过市场化机制解决农民工城市居民身份是破解城乡二元户籍制度对农民工就业身份歧视的一个途径，但这并不是说农民工城市居民身份的获得已经通过市场化的机制得到完全解决。正是由于城市居民身份市场化机制的出现，我国原来的城乡二元社会结构正在被城乡多元社会结构所代替。不同地域、城市和乡村的户籍具有不同的社会价值和市场价值，同样是城市，或者同样是乡村，在中国不同地区他们之间的户籍身份差异日益加大。在北京、上海等一线城市，户籍在限制外来人口成为一线城市居民方面，不仅局限于对农民工群体，对其他非特殊引进人才的社会群体影响作用也一样。大城市户籍在限制社会流动方面的影响对象逐步从原来的农村人口扩大到非本地流动人口，影响作用也逐步由原来的城乡身份歧视变成本地与外地身份歧视的工具。在二、三线城市，户籍在限制农村人口进入方面作用大大减弱，农民工可以通过拥有城市住房等市场行为来获得当地户籍。如此看来，城市级别不同，户籍的限制作用也不同。这就与改革开放以前，城乡间通过户籍体制进行身份区隔很不相同，当时城乡间的户籍差异要远远大于不同城市间的户籍差异。而目前看来，随着地区间发展的不平衡，城乡二元社会结构正在逐步多元化。城乡户籍不是社会身份的绝对标志，在城乡户籍转换上，大众考虑更多的不再是社会身份，而是一种经济社会权益。如在有着巨大土地权益的城市郊区，不但这里的农民决然不会转为市民，而且原来已经转为非农户口的人群也想设法转回农业户籍。这对调研中的“农民工对户籍是影响城市生活的主要因素认同低”这一社会现实也给出了部分说明。

在中国由计划体制到市场体制的转型过程中，城乡二元户籍制度作为计划经济时期的主要社会体制，在市场经济体制逐步形成的过程中，其对农民工就业歧视的影响不论在就业机会的获得还是城市居民身份的转变上都逐步让位于市场机制。但随着转型过程中不同区域经济社会发展的不平衡，户籍对农民工人力资本的形成依然带来了不利影响，这是造成目前我国农民工劳动力市场歧视的社会结构原因，但这种影响同以前的直接身份歧视已有所不同。

#### 四、结论和反思

城乡二元户籍制度是最初导致农民工就业歧视的直接制度原因。但是随着市场经济体制改革和初级劳动力市场的统一和完善，户籍制度对农民工就业歧视的影响越来越被市场因素所消解。但这种消解并不说明农民工就业歧视得到了相应解决。目前，农民工劳动力市场中的就业歧视依然比较普遍，其主要原因在于地区间经济社会发展差异使这一群体在市场机制的公平竞争过程中输在了最初的起跑点上。

在各地政绩考核以 GDP 挂帅的这些年，地区经济发展水平不同带来的不仅仅是各地民富情况不同，还有各地的公共政策和社会福利的不同。目前，城市级别和经济发展程度不同，各级城市以民生为主体的公共福利政策也不相同。由地方财政实力不同而带来社会政策区域间的差别正成为民众社会流动的诱因，区域间的社会流动正在通过市场经济机制起作用。原本作为缩小社会贫富差距、解决社会问题的公共福利与教育、就业等社会政策，不但没有解决社会问题，反而正在通过市场机制嵌入社会，并逐步扩大不同区域间的经济社会发展差距。在城乡二元体制的长期作用下，城乡公益事业资源配置的不平衡使农民工及其子女在人力资本形成过程中处于明显的劣势。

同时，在市场化改革过程中，由于教育、医疗等公益事业市场导向的改革，使家庭平均抚养子女数明显高于城市的农村，在城乡家庭收入逐步扩大的情况下，农民工子女成长的环境和条件远远落后于城市家庭子女。在这种情况下，即使在统一的劳动力市场机制下，他们所具有的人力资本与城市家庭子女相比也没有任何优势。因此，即使没有户籍制度的分割，第二代农民工在劳动力市场中也处于低端。因此，近年来经济学研究者在农民工就业歧视的研究中提出了一系列的经济学分析视角。如黄宗智认为，农民工就业问题的产生主要是因为中国的非正规经济的发展和壮大<sup>[10]</sup>。冯虹等人认为影

响农民工就业待遇公平的原因主要有农民工就业供求关系和制度因素两个方面，并且认为农民工供大于求和供求关系失衡是这一问题的内在根本性原因，而户籍制度、就业服务体系等农民工权益维护的制度因素则是导致农民工就业歧视的外在原因<sup>[11]</sup>。

由此可见，对农民工来讲，户籍制度不再是全国城乡两个不同体制下的身份区隔，而是正逐步成为不同区域社会流动的限制杠杆。尽管户籍制度作为计划经济体制下的社会管理政策对农民工进城就业、居住的影响作用在逐步缩小，市场机制对农民工进城的影响作用越来越大，但是户籍制度所带来的不公平使农民工群体在市场机制公平竞争的起点上明显落后。

参考文献:

[1] 国际劳工组织. 1958 年消除就业和职业歧视公约 [EB/OL]. <http://baike.baidu.com/view/4621280.htm>, 2012-11-10.

[2] 张体魄. 就业歧视与农民工社会保障 [J]. 农村经济, 2010, (9).

[3] 陆学艺. 农民工就业歧视要从根本上治理 [J]. 特区理论与实践, 2003, (7).

[4] 孙长青. 农民工问题的制度因素与制度创新 [J]. 郑州大学学报, 2005, (3).

[5] 王哲. 城乡二元结构下的农民工问题探讨 [J]. 乡镇经济, 2005, (6).

[6] 姚先国, 赖普清. 中国劳资关系的城乡户籍差异 [J]. 经济研究, 2004, (7).

[7] 蔡昉, 都阳, 王美艳. 劳动力流动的政治经济学 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2002: 135.

[8] 胡建国. 中国城镇劳动力市场工资差异的城乡户籍歧视问题探讨 [J]. 统计与决策, 2007, (1).

[9] 杨桂宏. 农民工城市生活社会保障的实证研究——以北京市 X 区 423 名农民工为例 [J]. 调研世界, 2006, (8).

[10] [美] 黄宗智. 中国发展经验的理论与实用含义——非正规经济实践 [J]. 开放时代, 2010, (10).

[11] 冯虹, 叶迎, 魏士洲, 汪昕宇. 在京农民工就业待遇公平与首都和谐问题研究 [M]. 北京: 中国书店, 2010: 156.

[责任编辑 冯 乐]

=====

(上接第 34 页)

力。结果发现，占流动人口 1/3 的两类综合能力弱的群体，都具有受教育程度较低、居住条件较差的特征，他们以从事商业服务业为主，家庭户占有一定比例，这与我们平时感受到的生活在北京底层的农民工情况相一致。由于他们自我提升发展能力的空间有限，应借助社会力量帮助他们尽快提高社会适应能力。

“人力资本”作为社会福利的重要组成部分，具有积极提升社会弱势群体及时适应社会发展的职业技能，给个人和社会带来财富的功效。目前北京市在农民工职业技能培训，包括社会融入知识培训等方面的工作仍然是薄弱环节，尤其是政府出资、专业机构承担的培训很少。事实上，农民工的发展贫困主要缘于能力贫困。因此，要变传统的简单岗前培训为定期的现代专业技术培训，下本钱、花力气培养北京经济社会发展不可或缺的“永久型”、非北京户籍的产业技术工人和具有专业服务水准和道德水平的合格职业工作者。

参考文献:

[1] 统计称香港回归后超过 62 万内地居民赴港定居 [EB/OL]. [www.gzou.gov.cn](http://www.gzou.gov.cn), 2010-10-25.

[2] 答复立法会十九题: 新来港定居人士领取福利 [EB/OL]. [www.lwb.gov.hk](http://www.lwb.gov.hk), 2011-04-06.

[3] 汪永成, 胡光校. 香港特区政府与第三部门在公共服务提供领域的关系分析 [J]. 云南行政学院学报, 2008, (2).

[4] 林素洁, 廖柏伟. 移民与香港经济 [M]. 香港: 商务印书馆, 1998: 106.

[5] 同 [4] 6.

[6] 劳动力市场供求信息 [EB/OL]. [www.bjrbj.gov.cn/gzcx/](http://www.bjrbj.gov.cn/gzcx/), 2012-03-15.

[7] 人民观点·特别策划·基层治理系列访谈. 用制度创新消融社会隔膜——从“小梦如之痛”看流动时代 [N]. 人民日报, 2011-12-08.

[责任编辑 冯 乐]