

中国

李建华 彭忠益 许源源 等 编著

农民工市民化 及其权益保障

ZHONGGUONONGMINGONGSHIMINHUA
JIQUQUANYI BAOZHANG



中南大学出版社
www.csupress.com.cn

中国

李建华 彭忠益 许源源 等 编著

农民工市民化 及其权益保障

ZHONGGUONONGMINGONGSHIMINHUA
JIQIQUANYI BAOZHANG



中南大学出版社
www.csupress.com.cn

图书在版编目(CIP)数据

中国农民工市民化及其权益保障/李建华,彭忠益,许源源等编著.
—长沙:中南大学出版社,2010.6

ISBN 978-7-5487-0033-3

I. 中... II. ①李...②彭...③许... III. ①农民-城市化-研究-中国②农民-劳动就业-劳动法-研究-中国

IV. ①D422.64②D922.504

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第106356号

中国农民工市民化及其权益保障

李建华 彭忠益 许源源 等编著

☐责任编辑 唐少军

☐责任印制 周颖

☐出版发行 中南大学出版社

社址:长沙市麓山南路

邮编:410083

发行科电话:0731-88876770

传真:0731-88710482

☐印装 长沙利君漾印刷厂

☐开本 880×1230 1/32 ☐印张 8.25 ☐字数 191千字 ☐插页

☐版次 2010年6月第1版 ☐2010年6月第1次印刷

☐书号 ISBN 978-7-5487-0033-3

☐定价 18.00元

图书出现印装问题,请与经销商调换

内容简介

本书以农民工的市民化和权益保障为主要内容，分析了农民工的产生及其对城市和农村的影响，阐述了农民工市民化过程中可能遇到的障碍。农民工权益维护一直是令人关注的现象，在农民工市民化过程中这一现象更为明显。本书论述了农民工权益受损的表现及其危害，并提出了一些维护农民工权益的路径，最后还结合当前的实际探讨了返乡农民工的教育培训等一系列问题。

本书理论联系实际，内容新颖充实，角度独特，该书的出版对解决新时期我国农民工问题有重要的指导意义。

从身份政治到公民政治 (代序)

所谓身份，一般意义上是指出身和社会地位，如《宋书·王僧达传》：“固宜退省身份，识恩之厚，不知报答，当在何期。”身份一般有两类：指派身份和自塑身份。前者是个人无法选择的，如出身、成分、性别；后者是主体自我选择并自己塑造的，如职业身份。在传统社会，所有人的身份基本上是指派的，个人无法改变和抗拒，如农民的儿子永远都是农民。身份虽然是一种符号，但它是分享社会权益和获得社会资源的唯一依据。从理论上讲，身份一方面是社会体系的最基本的结构部分，也是具体社会阶级、阶层、群体、职业的结构标志。如果以身份作为社会管理的唯一对象，就会产生身份制。身份制是在身份的基础上“社会再生产”(social reproduction)的社会产品，它们不断构成、不断演化。如吉登斯所说的社会“结构的二重性”(duality of structure)那样，身份和身份制既是条件又是结果。另一方面，在身份制下的身份又是一种意识形态性的定位，反映了阿尔图塞所说的统治意识形态和社会主体之间的召唤关系。所以社会的发展和社会结构的变化，使得任何意识形态都无法永远维持某一种身份系统。这种身份制下的身份固化与变迁的管理就形成了身份政治。

都普利斯(P. dupreez)在《身份的政治》一书中曾指出：政治确立和维护某种身份系统，是为了使社会的某一部分比其余

的部分能获得较优越的地位。一方面,政治力量(民族的、国家的、党派的等等)要为它的主要或全部成员争取比其他群体更优越的地位;另一方面,在同一政治群体中,某些身份又比其他身份更优越。这就是所谓的身份政治的最佳表达。身份政治是以某一种形式的差异为特别重要的身份标志,以它来衡量这一身份共有者的生存基本矛盾和压迫关系,确定他们的基本利益,并简化和还原他们实际生存关系的错综复杂性和多元多样性。身份政治,正如考夫曼(L. A. Kauffman)对它的定义,指的是“一种关于激进政治的新原则:身份应当成为政治视野和实践的核心”。它包括两个方面:第一,身份成为政治立场的组织动员力量;第二,阐发、表现和肯定某种身份成为政治的中心任务。所以身份在传统的政治斗争和社会治理中一直就是一个重要的因素。如,民族解放运动、阶级斗争、人口管理。

中国社会可以说就是一个身份制社会。直到19世纪下半叶及20世纪初,中国社会才开始发生变化:康梁变法、“五四运动”和辛亥革命,开始解冻古老的中国身份制冰山;及至中国共产党的民主主义革命和新民主主义革命,身份制受到更强烈的震撼,身份的解放出现了一个大的跃迁。但是,无论是保守的还是激进的社会变迁都不是彻底的,并未实现结构性改变。旧的制度解体,而伴随着该制度一起发展、持续的观念并没有随着制度的解体而消失。那些几千年沉淀下来、一代一代传下来的、以习俗道德为基础的惯性思维倾向和行为倾向,已经制度化,具有较强的张力,辐射人们日常生活的各个领域,影响着人们的行为方式。而且其中的社会成员形成的相应于所在制度的价值观念是那样根深蒂固,不易离去。其意识结构中会对应地建立一整套价值观念体系,在他们各自的具体活动的情境中左右其行为的价值取向。另一方面,由于中国身份制长

时间、持续地影响着中国人的日常生活，并作为一种文化的结构部分被一代一代传递下来；当现代的中国人，遵照现代制度行事时，总是带有身份制的行为倾向。如“农民工”的说法本身就是身份歧视。现代社会应当是公民政治，所有人都是公民，平等享有公民权利。

中国传统社会的身份制在政治层面上，大体上经历了家族身份制、阶级身份制、单位身份制、阶层身份制等形态。

家庭身份制是与家族政治相连的，与中国传统家庭的养育方式和农耕方式有关。让哺乳期妇女有更多时间照顾所生子女，使母亲与子女的养育时间过长，形成子女对母亲的依赖性。依赖可以导致权威生成。对生母的重视导致对舅舅和姨娘的重视，即便发展到父系社会阶段，也没有放弃。于是，对宗亲和九族内的亲属都很重视。正如恩格斯所说：“父亲、子女、兄弟、姊妹等称谓，并不是简单的荣誉称号，而是一种负有完全确定的、异常郑重的相互义务的称呼，这些义务的总和便构成了这些氏族的社会制度的实质部分。”这种亲属制度促成中国社会人伦体系，中国身份制度形成，并有效地成为中国古代社会早期发展的摇篮。以后规范化为中国的“礼制”“宗法”及绵延远久的伦理思想体系。以它们为载体，中国身份制度持续了几千年，构成中国文化的深层结构部分。

阶级身份制是与阶级政治一致的，是政治上残酷的“阶级斗争”的需要。从20世纪50年代到70年代末，中国社会身份系统的区分尺度是“阶级”。这种阶级划分是与某种特定的政治意识形态联系在一起的，并由社会生产关系逐渐转化为意志论，再转化为血统论。在1955—1956年的社会主义改造时期之前，人们在生产关系中的关系和财产情况是阶级分析的主要依据。由此，在政治上分为两大阵营：“无产阶级”和“资产阶

级”，或者“革命的”和“反革命的”。这些“阶级”被落实为每一个具体社会成员的“属性”，成了他的“成分”。甚至当这种阶级划分的物质条件不再存在的时候，人们的身份依然不变。这种阶级分析完全是为确立政治身份系统服务的。政治身份的确定，有利于统治者“简单”控制社会，甚至随时可以利用手中的身份确定权而排斥异己、打击他人。

单位身份制是与单位政治同步的，是实现高度社会控制的需要。在新中国成立之后，由于资源有限，但又要实现飞速发展，于是就实行了严格的“单位制”。每个人都以单位作为自己生活和生存的基点，单位不但要提供所有资源需求，而且个人的命运甚至全家人的命运也和单位紧紧捆绑在一起。所以在那个时代，选择了一个好单位就是等于选择了一个好的命运，特别是单位制通过资源垄断和空间封闭实现了对单位成员的高度有效控制及单位成员对单位的高度依赖。同时单位成了单位人的身份价值的表征甚至是判断好人与坏人标准。甚至到今天，我们去政府部门办事，门卫首先要问你是哪个单位的，因为他们坚信好单位一定是出好人，如果没有单位，那你肯定不是好人至少让人怀疑你是不是好人。单位政治就是这样通过管好单位再由单位管好人，从而实现对社会的控制。因此要想换个单位比什么都难，单位人事部门把持着人事调动大权，把每个人限制在自己的单位里生老病死。

阶层身份制与阶层政治相吻合，是社会分层的产物。在阶级斗争让位于经济建设之后，人们不再对阶级出身感兴趣，甚至出现了“恐阶级症”。但社会结构总是分层的。社会分层(social stratification)是按照一定的标准将人们区分为高低不同的等级序列。新中国成立以后，我国在社会分层问题上基本上是根据马克思主义的阶级理论和毛泽东同志的阶级分析方法，沿

用了对半封建半殖民地社会的五个阶级的界限，在社会主义改造完成之后，致力于反对资产阶级和缩小工农差别。由于政治上是人民当家作主和无产阶级专政，经济体制又较单一，加上户籍制度、人事制度和分配制度的保守性的平均主义，社会分层并不明显，各利益群体之间的差别不大，基本上可分为工人、农民、干部、知识分子四个大阶层。改革开放以来，在党的方针政策指导下，经济体制改革使单一的所有制向多种所有制并存转化，所有权和经营权分离，社会职业结构发生了巨大的变化，而政治体制改革促进了政企分开，人事及户籍制度比较宽松，招聘制和合同制的广泛使用加速了社会流动，特别是分配制度上“大锅饭”被打破，社会成员在经济收入、劳保福利上差距拉大，社会分化比较明显，产生了一批先富者和暴富者，也出现了一些失业者和盲流，社会分层越来越复杂化。但是由于城乡二元结构，工人和农民的区分是十分严格的。

从上述可知，农民工问题，实质上是身份政治的产物。要彻底解决好农民工问题，必须尽快实现由身份政治向公民政治的转变。中国进入了深度改革期，也就是说，如果没有制度上的改革，中国的发展将面临巨大风险。因为中国的发展就像是一列飞速行驶的列车，拐弯时必须减速，而我们现在是加速行驶，如果没有好的制动系统，就有出轨的危险。中国的政治体系改革迫在眉睫，而政治改革的首要工作就是要建立公民政治。公民政治是一种基于公民平等的政治，即每个公民都平等地享有国家的一切权利，平等地拥有政治参与的资格，平等地分享政府提供的公共资源和公共服务；同时，每个公民在国内可以自由流动和自由迁居，平等地享受社会保障、教育资源和卫生资源。基于这样一种公民政治的要求，解决好当代中国农民工问题，首先必须进行户籍制度改革，取消农业人口和非

农业人口的区分，实现“一张身份证走天下”。这是实现农民工市民化的根本前提。其次，在此基础上打破城乡界限，消除身份歧视，平等分配社会公共资源，如教育、社保、医药卫生等。第三，在加快城市化进程、让更多的农民进城的同时，要大力建设小城镇，在生活待遇和生活方式上彻底消除城乡差别。第四，建立健全人口流动制度，允许农民自由迁徙。直到没有“农民工”这一说法，农民工问题才是真正解决了。

李建华

2010年6月18日

于咸嘉新村住所“三思书屋”

目 录

第一章 农民工市民化：过程与障碍	(1)
第一节 农民工的产生	(1)
第二节 城市接纳农民工的过程	(6)
第三节 城市接纳农民工的障碍	(16)
第四节 农民工市民化的厘定	(23)
第五节 长沙市农民工市民化状况的调查	(25)
第六节 长沙市农民工市民化状况的分析	(33)
第二章 农民工市民化对城市和农村发展的影响	(45)
第一节 农民工市民化对城市发展的影响	(45)
第二节 农民工市民化对农村发展的影响	(50)
第三章 农民工市民化过程中的权益损失	(64)
第一节 农民工权益的内容	(64)
第二节 农民工权益损失的表现	(76)
第三节 农民工权益损失的危害	(86)
第四章 农民工权益维护的途径	(93)
第一节 发挥工会作用	(93)
第二节 自组织的管理	(114)

第三节 改革户籍制度	(122)
第四节 享受国民教育	(127)
第五节 提供社会保障	(143)
第五章 作为人力资源的返乡农民工	(195)
第一节 返乡农民工与民工荒	(195)
第二节 返乡农民工的培训	(215)
第三节 返乡农民工的再就业	(226)
第四节 新生代农民工市民化	(235)
第五节 城镇化进程中农民工的未来	(239)
参考文献	(245)
后 记	(251)

第一章 农民工市民化：过程与障碍

第一节 农民工的产生

中国内地的农民工是 1978 年实行改革开放，在农村实行家庭联产承包责任制，农民从土地上解放出来后，农民开始大量涌入城市，才渐渐出现的。从全国来看，最开始的农民工主要以建筑业为主，接着就是制造业。改革开放以后农民工流动的规模在中国是史无前例的。流动迁徙的形式大致分为两类。一类是跨地区流动，随着沿海地区工商业的快速发展和劳动力的不足，中西部地区的农民大量短期甚至长期迁移东部经济发达地区，这种人口流动也称为“民工潮”；另外一类流动则是农民就近流动到快速发展的本地城镇。^①

所谓农民工就是我国自 20 世纪 80 年代以来产生的、为了解决家庭生计困难而发生的从农村社区流向城市社区从事非农产业的、但没有改变农业人口户口身份的社会职业群体。简单地说就是指兼具农民与工人身份的劳动者。王春光在《当代中国社会流动》中指出应该从以下四个界面去认识和界定农民工。一是职业。农民工从事的是非农职业，或者说其主要职业是非农职业，也就是说他们的主要收入也来自非农活动^②。二

① 百度百科. <http://baike.baidu.com/view/39288.htm?fr=alao-1-1#3>

② 刘怀廉. 中国农民工问题[M]. 北京：人民出版社，2005

是制度身份。我国“农民工”是个身份概念，是计划经济时期城乡二元社会结构的遗留物，尽管他们是非农从业者但户籍身份还是农民。三是劳动关系。农民工属于被雇佣人。四是地域。即他们是农民，来自农村，是农村人口。

从民工潮在中国大地出现至今，农村大致走出了三代农民工：

第一代是在 20 世纪 70 年代以前出生的。这代农民工 25 岁以前基本是在农村度过的，掌握了熟练的务农技能，但是他们的文化程度较低，所以对工作的要求也不高，只要务工收入能达到他们的最低期望值就行。他们的打工行为都是兼业型或季节性的流动，即使再回到农村他们也认为是理所当然。对城市而言他们是劳动力的“蓄水池”，不构成就业压力。^①

第二代出生在 1970—1979 年。这部分人与上一代农民工相比，有两个不同点：一是文化水平有所提高；二是他们对农业技能的掌握程度不如上一代农民工。家庭特点上，这代人也与上一代农民工相同，他们大多已有子女，为了子女的教育和生活，他们的家庭一般处于两地分居状态，妻子在家务农和抚养子女，丈夫在外打工挣钱。

第三代出生在 20 世纪 80 年代以后。与前两代人相比，这代人的文化程度有了明显提高，大多数人拥有高中或职高学历，对工作的期望值相对较高。但由于是直接由学校到社会，大多数人缺乏务农经验和吃苦耐劳的精神。而他们所受的教育又没有达到与城市人同等的水平，这决定着他们的工作状况往往比期望的要差。

就农民跨区就业的社会原因而言，转型吸引着农民流向城

^① 刘怀廉. 中国农民工问题[M]. 北京：人民出版社，2005

市。现在中国处于从农业社会向工业社会、从小农经济向市场经济、从传统经济向现代经济、从封闭社会向开放社会转型的时代，一直存在以传统方法进行生产的农业部门和以现代化方法进行生产的工业部门。由于城市现代工业部门的工资水平远远高于农业劳动收入，在国家解禁流动限制的情况下，必然出现农业劳动者向城市工业部门流动的现象。

长期存在的二元社会结构推动着农民朝城市非农部门流动。因为城乡二元社会结构不仅导致城乡居民在一次收入分配上存在较大差别，而且导致城乡居民在二次收入分配上存在较大差别。前者体现在我国城市居民收入长期为农村居民的几倍，由此导致城乡居民在消费水平上存在很大差距，城市居民在吃、穿、住、用、行等方面普遍高于农村居民的平均水平。后者体现在三个方面：一是城乡社区在水、路、电、通讯等生产生活基础设施供给上存在较大差别；二是城乡社区在教育、卫生、文化等公共事业领域存在较大差别；三是城乡社区在养老保障和最低生活保障等社会保障方面存在较大差别。为了改变一次分配造成的差别，农民个人想尽各种办法包括改变就业方式和就业渠道来缩小差距。这表现为越来越多的农民离开家乡来到陌生的城市打工。二次收入分配造成的差别，农民自己无法解决，只能靠政府调整国民收入分配格局、增加对农业和农村的财政支出等措施来解决，此论题与主题无关，在此不述。

改革开放后，中国农民有了相对的活动自由、中国城市户籍制度和劳动管理制度有了松动、沿海地区优先发展战略开始实施、农民传统意识观念在开放条件下得到改变^①，这些因素

① 上海社科院经济所发展室. 农业劳动力转移：一个跨世纪的历史难题[J]. 上海经济研究, 1995(12): 10-15

给农民跨区就业流动创造了有利条件。

就农民跨区就业的经济原因而言,农村人多地少的矛盾造成农民流动。从理论上分析,在农村,农民利用土地等非再生性资源进行农业生产,随着农村人口的增加势必对之形成巨大的压力,使劳动的边际生产力非常低下,甚至降到零。而城市工业部门利用厂房、设备等再生产性资源进行生产,其规模随着生产的发展和资本的积累而不断扩大。前者必然产生农业剩余劳动力,后者则为吸纳或解决农业剩余劳动力提供了可能。随着我国工业化发展,农村劳动力必然大量地向城市非农部门转移^①。从实际情况上讲,2006年我国耕地面积约为18.27亿亩,而农村劳动力为4.9亿人,若按邓一鸣的研究,中国一个中等农业劳动力平均负担耕地能力为9.9亩,那么,目前中国农村土地最多只能容纳3亿多劳动力,还剩下将近2亿农业劳动力需要转移。而且随着工业化、城市化速度的加快,我国农村耕地必将进一步减少,使农村剩余劳动力越来越多。而进入技术进步和内涵发展阶段的乡镇企业,吸纳农业剩余劳动力能力大为下降。因而这些农村剩余劳动力只能流出农村,到城市打工经商。

传统农业具有弱质性,经营传统农业难以富裕起来,使一些急于富裕起来的农民在城市寻找尽快致富的新途径。农业的弱质性表现为:第一,传统农业抗自然风险的能力较弱,生产中可能会遭遇洪涝、干旱、沙尘暴、病虫害和瘟疫等灾害,具有很大的不确定性;第二,传统农业抗市场风险能力较弱,农产品在需求弹性小于供给弹性的情形下,价格波动较为剧烈,存在着很大的经营风险;另外,农产品生产周期长、季节性强,

^① 谷中原. 农村发展的农业多功能研究[M]. 北京:中国农业出版社,2008

当期的生产计划只能根据上期的价格走势确定，供给调整往往滞后于市场需求变化，无法随着市场需求的变化及时做出调整，所以，农业生产在市场经济环境里，相比工业、服务业而言，竞争能力较弱，有时还会蒙受较大经济损失；第三，农业部门的劳动时间与生产时间不统一，无法在单位劳动时间里看到其劳动成效，甚至会出现劳而无获的现象；第四，农业生产投资回报率低，存在资金周转缓慢、固定资产利用率偏低、投资回收周期较长、资本利润率不高的情形，因而，对逐利资本缺乏足够的吸引力。农业生产的这些特性必将推动着农村剩余劳动力外流。

就农民跨区就业的生活原因而言，农户家庭创收能力弱使农村剩余劳动力外流。因为我国农户经济是小农经济与自然经济的结合，这两种经济模式在传统农业经营模式下都缺乏扩大生产和追求利润的动力机制。另外，因农村社区缺乏为农业生产提供服务的公共产品，农户缺乏提高创收能力的现代生产条件，难以顺利地参与国内经济甚或国际经济。所以，农户难以致富，他们不得不到城市打工。

农户家庭往往收不抵支。因为农户家庭一直承担着复合功能，包括经济活动（生产、管理、交换、消费）、对外交往、子女教育、社会福利（养老、医疗健康、改善生活、住房）、娱乐休闲等功能，而农村社区没有社会福利或集体福利可以分担部分家庭开支，所以，农村家庭要承担子女受教育、家庭养老、医疗保健、生产、娱乐休闲、盖房、子女成家等方面的开支，但这些开支远超过一般农户家庭的经济承受能力。根据笔者 2005 年 8 月在湘西自治州花垣县团结镇的太平村、老鸦塘、窝碧村、上峨碧村进行的专题调查，当地从事农业生产的农户平均一年的农业生产总收入只有几千元，但一年的家庭支出需要一万多元，当地