

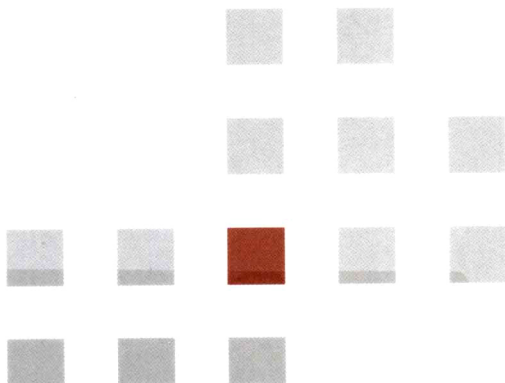


百家文库
BAIJIA WENKU

制度困境中的 农民工权利

ZHIDU KUNJINGZHONG DE
NONGMINGONG QUANLI

喻名峰 著



湖南大学出版社

本研究获得 2008 年“国家法治与法学理论研究项目”资助

制度困境中的农民工权利

喻名峰 著

湖南大学出版社

内 容 简 介

农民工作为我国改革开放过程中出现的一个特殊社会群体,由于其“亦工亦农”的身份,他们的许多权利还未得到正式制度的有效保护。这种影响农民工权利保护的结构性、制度性原因就是“制度困境”。在具体的运行过程中,“制度困境”主要表现为制度缺失、制度冲突和制度曲行。本书运用社会公正理论和社会冲突理论,探讨农民工权利缺失的制度性障碍,并进一步分别就制度缺失、制度冲突和制度曲行对农民工劳动就业权、社会保障权和平等受教育权的影响作了剖析,以期为构建维护农民工权利的政策方案提供一定的咨询依据,为促进农民工生存与发展状况的改善提供决策参考。

图书在版编目(CIP)数据

制度困境中的农民工权利/喻名峰著. —长沙:湖南大学出版社, 2012. 10

ISBN 978 - 7 - 5667 - 0277 - 7

I. ①制… II. ①喻… III. ①民工—权益保护—研究—中国
IV. ①D923. 804

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第260941号

制度困境中的农民工权利

ZHIDU KUNJINGZHONG DE NONGMINGONG QUANLI

作 者: 喻名峰 著

责任编辑: 向绪初 责任校对: 全 健 责任印制: 陈 燕

印 装: 长沙国防科大印刷厂

开 本: 710×1000 16开 印张: 14 字数: 259千

版 次: 2012年10月第1版 印次: 2012年10月第1次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5667 - 0277 - 7/D · 142

定 价: 28.00元

出 版 人: 雷 鸣

出版发行: 湖南大学出版社

社 址: 湖南·长沙·岳麓山 邮 编: 410082

电 话: 0731 - 88822559(发行部), 88823113(编辑室), 88821006(出版部)

传 真: 0731 - 88649312(发行部), 88822264(总编室)

网 址: <http://www.hnupress.com> 电子邮箱: pressxiangxc@hnu.cn

版权所有, 盗版必究

湖南大学版图书凡有印装差错, 请与发行部联系

序

农民工是我国改革开放过程中出现的一个特殊社会群体。它的出现既是经济发展和社会结构转型的一个必然结果，也是改革尚未完成的标志性证明。他们的社会身份是“农民”，他们的职业却是“工人”。2004 年中央 1 号文件《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》明确指出，“进城就业的农民工已经是产业工人的重要组成部分”。这一明确的判断对农民工的阶层归属进行了准确的定位。调查显示，目前全国第二产业就业人员中，农民工占 57.6%，其中加工制造业占 68%，建筑业占 80%；在全国第三产业从业人员中，农民工占 52%；城市建筑、环保、家政、餐饮服务从业人员中 90% 都是农民工。^① 在农民工中，技术人员占 25.5%，中层管理人员占 10.1%。也就是说，农民工正在迅速地从农民中分离出来，顽强地融入产业工人阶层，并成为产业工人的主体部分。农民工作为一个社会阶层新的成员，其独特的经济需求和政治诉求应该得到充分的尊重。

2008 年 10 月中共中央发布了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。这个决定充分明确了亿万农民工已成为产业工人重要组成部分；要加强农民工权益保护，逐步实现农民工劳动报酬、子女就学、公共卫生、住房租购等与城镇居民享有同等待遇，改善农民工劳动条件，保障生产安全，扩大农民工工伤、医疗、养老保险覆盖面，尽快制定和实施农民工养老保险关系转移接续办法。这个决定还指出，要重视丰富农民工文化生活，帮助他们提高文化素质。中央文件的精神很明确地指出了农民工权益保护的重要性和权益保护范畴。温家宝总理为农民工讨薪、为农民工解决子女就学问题等事件也一度被传为佳话，但是在这些佳话被广泛传颂的同时，不能不引起我们深刻的反思。国家总理只有一个，而农民工却有成千上万，农民工权益受到侵犯更是一种常见的社会问题。制度确定了社会运行的基本框架，它是社会主体进行社会

^① 参见：《农民工已是产业工人组成部分》。<http://news.sina.com.cn/c/2006-01-15/14527989449s.shtml>。

行为所必须遵守的规范，也是保护社会主体权利的重要依据。社会问题的解决不能只是依靠解决某个个案，而应该从制度建设和制度创新着手，才能从根源上解决社会问题。制度建设与创新是一个系统工程，农民工权益保护制度建设的明显滞后以及制度执行过程中存在的矛盾与偏差，使农民工群体在融入产业工人职工队伍的过程中仍面临着制度性障碍。

党的“十七大”报告首先将中国民生主要问题概括为：学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。^①对于农民工而言，他们存在众多的民生问题。农民工权利问题实质上就是共享利益问题。事实上，近20年来，农民在改革开放中确实获得了前所未有的实惠，农民工的大批出现更使农村的民生问题持续得到了改善，这是客观事实。然而，在城乡二元分割、分治的条件下，各种政策与公共资源仍然是向城市与市民倾斜的，农村支援城市、农业支援工业、农民工支援市民的利益格局并未有多大改变，城乡之间的差距也在持续拉大，农民与农民工权益受损的现象在某种程度上甚至有日益严重的趋势。因此，从可持续生计的角度，农民工的劳动保护权、社会保障权和教育权构成了农民工权利的核心要件。由于农民工“亦工亦农”的尴尬身份，他们的许多权利得不到正式制度的有效保护。在现实情境中，这种情况表现为制度缺失（不完善）、制度冲突和制度曲行等一系列问题。

本书从“制度困境”的视角出发，分七个部分对农民工权利保护问题进行了较为深入的分析与探讨。导论部分主要包括了问题的提出、研究综述、研究意义、研究的主要内容；第一章为理论基础，探讨了社会公正理论和社会冲突理论在本研究中的应用；第二章为研究设计，具体包括了研究假设、变量界定、资料来源与样本状况以及资料处理方法；第三、四、五章分别从制度缺失、制度冲突、制度曲行三个维度分析了农民工对制度困境的认知状况和制度困境对农民工劳动就业权、农民工社会保障权、农民工平等教育权的影响；第六章对本研究作出基本结论，并从农民工权利保护的制度博弈、农民工权利保护组织建设、农民工权利保护的制度信任等几个方面进行了讨论。本研究是通过调查问卷和深度访谈的方法获取研究的原始数据，在结合社会学理论研究的基础上进行的实证研究，以期得出科学的、具有理论价值和现实意义的研究结论。

本书在写作过程中广泛阅读并吸收了国内外理论研究和农民工问题研究的成果。在此我们谨向原作者致以诚挚的谢意！书中有些地方所引用的观点未能

^① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，人民日报，2007-10-15。

——注明出处，敬请原作者谅解。

本书的编写是一项开拓性的工作，同时受作者知识水平、知识结构及所掌握资料的限制，本书一定有许多不足和错误之处，恳请有关专家和读者提出宝贵意见。但是，本书作为对保护农民工权利、改善农民工生活状况的一种尝试性探讨，我们期待该书的出版能够为权利保护问题及以民生为重点的社会建设作出一定的贡献。

目 次

导 论

一、问题的提出	1
二、研究综述	4
三、研究意义	19
四、研究的主要内容	19

第一章 理论基础

1.1 社会公正理论及其在本研究中的应用	21
1.2 社会冲突理论及其在本研究中的应用	27

第二章 研究设计

2.1 研究假设	32
2.2 变量界定	34
2.3 资料来源与样本状况	35
2.4 资料处理方法	37

第三章 制度缺失与农民工权利保护

3.1 农民工对制度缺失的认知	38
3.2 制度缺失与农民工劳动就业权	40
3.3 制度缺失与农民工社会保障权	52
3.4 制度缺失与农民工平等受教育权	64
3.5 本章小结	71

第四章 制度冲突与农民工权利保护

4.1 农民工对制度冲突的认知	74
4.2 制度冲突与农民工劳动就业权	77

4.3	制度冲突与农民工社会保障权·····	89
4.4	制度冲突与农民工平等受教育权·····	100
4.5	本章小结·····	107
第五章 制度曲行与农民工权利保护		
5.1	农民工对制度曲行的认知·····	109
5.2	制度曲行与农民工劳动就业权·····	112
5.3	制度曲行与农民工社会保障权·····	126
5.4	制度曲行与农民工平等受教育权·····	133
5.5	本章小结·····	138
第六章 结论与讨论		
6.1	基本结论·····	140
6.2	几点讨论·····	143
参考文献 ·····		149
附录一 “制度困境与农民工权利保护” 调查问卷 ·····		154
附录二 个案访谈材料 ·····		164

导 论

一、问题的提出

“农民工”一词由张雨林教授在中国社会科学院 1984 年的《社会学通讯》上首次提出,^① 随后逐渐被国内外学者广泛使用。作为我国改革开放后形成的一个特殊群体,农民工既是经济发展和体制转型的一个必然结果,也是改革尚未完成的标志性证明。他们的社会身份是“农民”,他们的职业却是“工人”。

目前,农民工已成为我国产业工人的重要组成部分,而且这一群体正呈现出年轻化的趋势。有调查显示,2007 年农民工平均年龄 32.15 岁,比城镇单位职工平均年龄小 7.99 岁;农民工受教育程度提高,文化技术水平呈上升态势,农民工平均受教育年限 10.43 年,比 2002 年九城市调查的农民工受教育年限(9.68 年)增加了 0.75 年;农民工中技术工人占 25.5%,比 2002 年全国九城市职工状况调查结果提高了近 5 个百分点,但农民工群体在融入职工队伍的过程中仍面临着制度性障碍。农民工主要分布在第二产业(占 64.4%),集中在技术含量低、劳动强度大的“苦、脏、累、险”行业,他们工作条件苦,收入水平低,居住环境差,未被纳入城市社会保障体系,不能像城镇职工一样平等地分享到经济社会发展的成果。^②

当前中国社会面临着一个理论与实际的矛盾。从理论上来说,社会代价的后果应由全社会来承担,但是实际上绝大部分社会代价是由弱势群体或主要由弱势群体来承担。同样,社会进步的成果应由全社会来共享,但是实际上相当一部分的社会进步成果是归强势群体独享或优先享受。一旦弱势群体的基本生活得不到保障、基本权益得不到有效维护、人格尊严得不到尊重,社会的稳定就不可能得到保证。当穷人阶层、弱势群体将自己的不如意境遇归结为获益群

^① 张雨林.村社的转型与现代化.社会学通讯,1984(3).

^② 汝信、陆学艺、李培林.2009 年中国社会形势分析与预测.北京:社会科学文献出版社,2008:316-317.

体的集体剥夺时，社会中就潜伏着冲突的危险，他们的敌视和仇视指向也会扩散蔓延。社会风险最容易在承受力最低的社会群体身上爆发，从而构成危及社会稳定、影响社会和谐与发展的一个巨大社会隐患。^① 因此，要本着“增促社会进步，减缩社会代价”这一社会学的深层理念来看待农民工权利保护问题。增促社会进步，就是增加和促进社会的协调发展、可持续发展以及社会成员个人的全面发展；减缩社会代价，很重要的一个方面就是保障社会弱势群体的基本生活，维护社会弱者的基本权益，尊重他们的人格尊严。^② 从这个角度来说，社会建设的过程就是一个不断增促社会进步、减缩社会代价的过程。

党的“十七大”提出了与民生息息相关的社会建设任务，指出：“进城务工人员子女平等接受义务教育。”“健全面向全体劳动者的职业教育培训制度，加强农村富余劳动力转移就业培训。建立统一规范的人力资源市场，形成城乡劳动者平等就业的制度。”“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活。社会保障是社会安定的重要保证。要以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加快完善社会保障体系。”“加强流动人口服务和管理。坚持安全发展，强化安全生产管理和监督，有效遏制重特大安全事故。”党的十七届三中全会文件进一步指出，要加强农民工权益保护，逐步实现农民工劳动报酬、子女就学、公共卫生、住房租购等与城镇居民享有同等待遇，改善农民工劳动条件，保障生产安全，扩大农民工工伤、医疗、养老保险覆盖面，尽快制定和实施农民工养老保险关系转移接续办法。

对农民工而言，民生问题的诸多方面都有突出体现。党的“十七大”报告首先将中国民生主要问题概括为：学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，^③ 这实际上是“以人为本”科学发展观的最好体现，它既是安民目标（构建和谐社会），也是富民目标（发展好人民的最根本利益），同时还是强民目标（提升中国宝贵的人力资源）。^④

但由于根深蒂固的城乡二元社会体系的制度安排，农民工被贴上了“农民”的身份标签，导致了农民工群体对自身权利的认知产生了偏差，忽视了自

① 郑杭生，减缩代价与增促进步——社会学及其深层理念，北京：北京师范大学出版社，2007：184。

② 郑杭生，减缩代价与增促进步——社会学及其深层理念，北京：北京师范大学出版社，2007：206。

③ 胡锦涛，高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗，人民日报，2007-10-15。

④ 胡鞍钢，中国：民生与发展，北京：中国经济出版社，2008：387。

己的权利。而制度又内化了人的意识,使农民工认同了这个身份标签,从而权利意识更加淡化。反过来,农民工对身份标签的认同又导致了政策制定者和相关利益者以此为理由,强化了这种制度的安排。这种对农民工权利的集体无意识导致了农民工群体被集体排斥的延续。

农民工平等权利问题,实质上就是共享利益问题。而利益的共享最有力的方式是制度保障。马克思、恩格斯均有过这种思想。马克思的“共享利益观”体现在其劳动价值论、剩余价值论和合作制理论等理论之中。他曾指出,各种资本的所有者和土地所有者之所以能够共同分享剩余价值,不仅是以其各自的所有权为基础的,同时也是以各种资本的职能为根据的;要素化分配制度本身就包含和体现着各种要素所有者之间各得其所、利益共享的经济关系。恩格斯从人的全面发展角度指出,应当“结束牺牲一些人的利益来满足另一些人的需要的状况”,使“所有人共同享受大家创造出来的福利”^①。

制度对于权利保护的重要性,在我国学术界已达成共识。王绍光教授指出,我国在20世纪90年代短暂地经历了“市场社会”的梦魇之后,中国已出现了蓬勃的反向运动,并正在催生一个“社会市场”。在社会市场里,市场仍然是资源配置的主要机制,但政府通过再分配的方式,尽力对与人类生存权相关的领域进行“去商品化”,让全体人民分享市场运作的成果,让社会各阶层分担市场运作的成本,从而把市场重新“嵌入”社会伦理关系之中。近年来出台的一系列社会政策显示,中国政府既有政治意愿也有财政能力来充当社会市场的助产士,虽然无论在意愿还是能力上,两者都有待加强。今天中国社会还存在许多的问题,但社会政策的最终出现具有历史转折点的意义。^② 景天魁在对1978年至今30多年间中国社会政策进行回顾与展望后指出,一种引致和谐的社会政策正在中国形成。^③

事实上,近二十年来,农民在改革开放中确实获得了前所未有的实惠,农民工的大批出现更使农村的民生问题得到了持续改善,这是客观事实。然而,在城乡二元分割、分治的条件下,各种政策与公共资源仍然是向城市与市民倾斜的,农村支援城市、农业支援工业、农民工支援市民的利益格局并未有多大改变,城乡之间的差距也在持续拉大,农民与农民工权益受损的现象在某种程度上甚至有日益严重的趋势。

就目前而言,农民工权利得不到保障,其根本原因就是制度因素。尽管农

① 马克思、恩格斯。马克思恩格斯选集第1卷。北京:人民出版社,1972:243。

② 王绍光。大转型:1980年代以来中国的双向运动。中国社会科学,2008(1)。

③ 景天魁。引致和谐的社会政策——中国社会政策的回顾与展望。探索与争鸣,2008(10)。

民工的权利保障问题已经引起了社会各界的广泛关注，但是，就整体而言，面向农民工群体的权利保障制度仍然异常苍白，部分地区虽然出台了与农民工有关的一些社会保障措施，但是实践效果并不理想。^① 在现实情境中，制度缺失（不完善）、制度冲突、制度曲行等一系列问题仍未得到根本解决，农民工权利仍未得到有效保护。本研究运用实证研究的方法，探讨农民工权利保护缺失的深层结构性原因，以期对构建一套行之有效的农民工权利保护的制度体系作出微薄的贡献。

二、研究综述

（一）国外研究

农民工是传统二元社会结构背景下的农村剩余劳动力转移的产物，其实质是一个农村剩余劳动力转移问题，更广泛地，可以说是一个人口流动问题。农村劳动力转移是当今世界各国尤其是发展中国家普遍关注的重大课题。20 世纪国外研究农村劳动力的转移问题最有影响的理论主要有“推力—拉力”理论、刘易斯模型、拉尼斯—费景汉模型、乔根森模式、托达罗模式等，这些理论是当今西方经济学界研究发展中国家农村剩余劳动力转移问题的具有代表性的理论，为发展中国家提供了农村剩余劳动力转移的基础模式和转移原理，对发展中国家解决农村剩余劳动力问题提供了不少有益的启示。但是，由于这些经济学家的经济发展理论是分别根据不同国家经济发展过程的分析研究总结出来的，各自所处的时代背景不同、特点不同、研究的着眼点不同，而我国的基本国情又非常特殊，特别是西方国家的人口流动不存在像中国户籍制度那样的障碍因素，因此也没有关于“农民工”的形成机制和农民工管理制度的研究。因而这些理论及其模型在我国的应用必须是有选择性的，我们要根据实际情况合理地进行借鉴。

（二）国内研究

在国内，关于人口流动模式的研究主要是基于对国外人口转移理论（模型）的中国化研究，主要集中在对推拉模型、刘易斯模型、拉尼斯—费景汉模式与托达罗模式的修正研究和对本土化转移模式的探索研究，但农民工转移模式的研究基本上不涉及农民工权利的探讨。近年来，由于农民工问题的日益凸

^① 郑功成，农民工的权益与社会保障，中国党政干部论坛，2002（8）。

显, 不仅学术界对农民工权利的研究表现出高度的关注, 而且研究的视角已不再局限于某一学科领域, 而是涉及经济学、法学、社会学等学科, 下面分别综述。

1. 经济学的研究

经济学研究主要集中在劳动力市场、劳动报酬、收入差距、住房等方面, 其代表性的观点主要有:

张永宏认为, 当前农民工劳动力市场正在从不对称的雇用契约向家长福利制、指标性契约、规范性契约等三种新的雇用契约变化。劳动关系是嵌入在社会关系和制度环境中的, 实现劳资新秩序除了依靠法律和政府干预, 还应该充分发挥企业群体的主动精神在规范劳动合同中的作用。为此, 应从如下几个方面着手: 首先, 从政策上改变劳工基于农民身份的自然分类, 以人们所从事的职业分类来代替。其次, 探索职业群体的规范化建设。再次, 强化企业社区的制度环境建设, 培育雇佣关系和谐的领导企业。在不确定的制度环境中, 企业倾向于模仿成功企业的做法。充分发挥社区的模仿机制和声誉机制在引导企业保护工人权利中的作用。最后, 建立健全农民工就业信息服务。在目前劳动力市场信息不通畅的条件下, 农民工一般通过老乡网络找工作并归类到具有不同的产权关系和内部结构的企业。农民工来源地和流入地的地方政府劳动部门应该相互合作, 为农民工提供充分的求职信息, 从就业源头上减少劳动合同不规范企业的供给, 来迫使这些企业改善农民工保护水平。^①

沈君彬认为, 农民工就业制度是歧视性就业制度。在户籍制度和与户籍相连的就业制度的作用下, 城市管理部门制定了对于职业进入的种种限制, 加上农民工自身素质普遍比城市居民低的现实, 使农民工被排斥到了次属劳动力市场上, 从事一些城市居民不愿干的工作, 成为城市社会的底层, 而且“同工不同酬”的现象普遍。^②

曹让宏认为, 在我国目前的城市住房供应体系中, 农民工从经济实力而言一般是不会去购买普通商品住房的; 经济适用房制度又将农民工排除在申购范围之外。由于农民工在城市中主要是解决其工作期间的居住问题, 廉租住房制度是比较适合的。为农民工提供廉租住房, 一方面改善了农民工的居住条件, 农民工可以实现居者“有”其屋; 另一方面又减少了他们在住房方面的支出, 增加了农民工的实际收入。但农民工申请廉租住房面临如下问题: 第一, 未将农民工纳入覆盖范围; 第二, 廉租住房土地供应不足; 第三, 廉租住房保障资

^① 张永宏. 市场转型中的农民工和劳动合同. 广东社会科学, 2008 (2).

^② 沈君彬. 农民工权益保障缺失: 现状、根源、对策. 中共福建省委党校学报, 2005 (9).

金短缺。因此,要解决农民工的廉租住房问题,一方面要以立法的形式将农民工纳入保障范围,做到应保尽保;另一方面要从加强廉租住房制度本身来促进农民工廉租住房保障,让这一制度具有可操作性。^①

郑功成认为,造成拖欠农民工工资现象的原因是多方面的,但拖欠农民工工资的现象发展到如此普遍、如此严重的程度则暴露出了现阶段社会对农民工正当权益的漠视和政府对于农民工正当劳动权益维护的缺失。他认为要真正解决拖欠农民工的工资问题,不是某一项政策或一次运动就可以解决的,而是需要将长久的治本之策与应急性的治标之策有机结合,采取多管齐下的对策:第一,必须彻底变革视农民工为农民的传统观念;第二,必须进一步完善我国的劳动法制;第三,必须强化政府的监管职责;第四,应当强化新闻媒体的监督;第五,应当引导农民工自己维权;第六,应当倡导企业与雇主承担相应的社会责任。^②

孙自铎认为,农民的异地打工就业是扩大而不是缩小地区间居民收入乃至经济社会发展的各方面差距;并指出劳动力的跨省就业及其造成的区域差距,并不是实施效率优先的结果,而主要是由于政策上的不公平造成的。因此,对几千万的跨省打工者原有的“经济接纳,社会拒绝”的制度安排必须要打破,今后统筹区域协调发展共同富裕的对策取向:一是要“变跨省打工为异地转移”,二是要促使发达地区低层次的产业向中西部地区实行梯度转移,惟有这样才能朝着缩小而不是扩大区域差距的方向进展。^③

李桂荣认为,城市农民工是一个不容忽视的、规模巨大的社会群体,是促进经济发展的一支重要力量,同时又是影响社会稳定的一个重要因素。尤其是关系到农民工切身利益的住房问题,已成为稳定农民工队伍的关键问题。政府应针对农民工住房的现实状况,制定相应政策,改善进城务工农民的生活和居住环境。应扩大城市农民工的房源,增加农民工收入,增强农民工的城市住房消费能力。^④

郑小晴、胡章林认为,随着中国构建和谐社会和统筹城乡发展的推进,农民工住房问题被越来越多地关注。解决农民工住房问题既依赖于充足、适宜的房源,又取决于农民工自身的消费能力,设立农民工住房公积金是使两者相适应的一条有效途径。但农民工住房公积金的缴存与现存住房公积金政策存在相

① 曹让宏,城乡统筹背景下的农民工住房保障问题研究——以廉租住房制度为视角,法制与经济,2009(2)。

② 郑功成,解决农民工工资拖欠问题需要多管齐下,中国党政干部论坛,2004(5)。

③ 孙自铎,农民异地就业对区域发展和居民收入影响的研究与思考,管理世界,2005(5)。

④ 李桂荣,黑龙江省农民工城市住房政策研究,商业经济,2008(10)。

关矛盾。因此,要解决这种矛盾,必须从以下几个方面着手:第一,加大对农民工公积金制度的宣传力度,转变农民工、企业主和地方政府对农民工住房公积金制度的认识,提升劳资双方参与住房公积金制度的积极性,促使地方政府加大扶持力度,因地制宜地建立专门针对农民工的保障制度,逐步突破户籍制度制约,最终实现城乡统筹的住房公积金制度。第二,从农民工实际负担能力和住房消费要求出发,区别城镇缴存的标准和规定,提高农民工缴存住房公积金的可行性和实效性。第三,国家应协调各地方之间的利益关系,建立全国统一的账户数据库,实现网络共享,解决农民工流动与公积金缴纳各自为政的矛盾。第四,进一步规范住房租赁市场,实行私房租赁备案制,为农民工住房公积金制度良好、公平、公正地运作提供先决条件。最后,将农民工廉租公寓保障管理纳入廉租住房制度,促进农民工住房公积金制度的推行。^①

柴海瑞认为,农民工在城市的居住问题反映了中国农村城市化进程中新旧体制交替和磨合中的各种矛盾,“制订和实施‘农民工有其居’的政策、加快‘农民转市民’的工作力度、加强对农民工住房的政策研究和引导、完善公共住房体系等保障机制”,对于促进城市可持续发展和协调城乡关系有着重要的理论和现实意义。构建农民工城市住房问题保障机制应从以下几个方面着手:第一,制订和实施“农民工有其居”的政策;第二,从实际出发,逐步改革户籍制度,加快“农民转市民”的工作力度;第三,坚持城乡统筹原则,加强对农民工住房的政策研究和引导;第四,完善公共住房体系;第五,城中村改造。^②

许庆明认为,农民工在居住方式上有三种类型:第一种类型是“村落型”聚居,即集中租住在城市边缘地区,形成聚居区;第二种类型是集中居住在单位宿舍或工棚;第三种类型是分散居住在城市家庭中或分散于城市中租房居住。推进农民工住房问题解决的具体步骤包括以下内容:一是完善城镇廉租住房制度,适当扩大供应范围,创造条件将农民工纳入城镇廉租住房供应对象,逐步形成完整的城镇最低收入居民基本住房保障制度。二是逐步取消商品房、二手房交易中基于户籍的各种规定,为农民工创造一个与城镇居民平等的住房消费环境。三是按照住房分配货币化的原则,探索对农民工城镇购房的支持方式,逐步将住房补贴政策扩展到农民工,并逐步将住房补贴纳入工资总额之中。四是参照住房公积金制度,制定并试行农民工城镇住房公积金制度,在条

① 郑小晴、胡章林,将农民工纳入住房公积金制度保障体系探讨,重庆大学学报(社会科学版),2008(6)。

② 柴海瑞,农民工城市居住保障机制构建思考,社科纵横,2008(10)。

件成熟后,逐步纳入统一的城镇职工住房公积金制度之中。五是调整城镇经济适用住房政策,适当提高供应量,创造条件将农民工中的中低收入者纳入其中,逐步形成完整的城镇中低收入居民住房保障制度。^①

苏海南认为,2006年3月,国务院颁发了5号文件《关于解决农民工问题的若干意见》,该意见从建设中国特色社会主义事业全局和战略任务的高度,对系统解决农民工进城务工面临的主要问题作出了全面的政策规定,为解决农民工问题、保障农民工劳动报酬等项权益指明了方向,提供了系统的政策依据。但农民工劳动报酬保障存在如下问题:部分企业克扣和拖欠农民工工资现象仍时有发生;农民工加班加点工作,其工资却不能正常足额领取;农民工工资增长缓慢,工资水平普遍偏低。总之,我国劳动保障法制建设滞后,执法力度不足,部分用人单位有法不依,劳动用工管理混乱,农民工组织化程度低,自我维权能力较弱等,都是导致农民工劳动报酬保障问题的原因。可见,在上述我国深层次矛盾未根本解决的前提下,农民工劳动报酬权益保障将是一项长期的任务。此外,苏海南提出了解决农民工劳动报酬保障问题的建议:进一步健全完善有关政策;加强劳动保障监察,加快清理欠薪工作进度;进一步健全有关制度,形成长效机制;采取多种措施,促进合理提高农民工工资水平等。同时,还要按2006年国务院5号文件规定做好农民工其他权益保障工作,使之相互衔接、共同推进,从而取得更好的效果。^②

2. 法学的研究

学者们对农民工权益的法学研究主要集中在农民工的宪法保护、户籍制度、平等就业权、劳动合同等方面,代表性的观点主要有:

朱应平认为,我国公民平等工作权的保护力度不足,这种情况不利于维护我国宪法的权威,不利于维护稳定的法治秩序,也不符合平等工作权保护的国际化潮流。公民平等工作权需要宪法保护有种种原因。应当从我国实际情况出发,借鉴其他国家的经验,加强对公民平等工作权的宪法保护,为此需要从完善宪法、宪法性法律和加强宪法司法工作方面采取有效的措施。^③

罗正月认为,平等就业权是现代法治国家宪法赋予劳动者的法定权利。由于政治经济法律制度的不健全,农民工在就业领域普遍受到了不公平的待遇,表现在就业机会、就业待遇、就业安全和就业服务等方面的不平等。农民工平等就业权的全面充分实现离不开政府强有力的权力后盾。因此,要改变户籍制

① 许庆明.城乡统筹发展条件下的城市农民工居住问题研究.城市,2007(6).

② 苏海南.保障农民工的劳动报酬权.中国劳动,2006(9).

③ 朱应平.论我国公民平等工作权的宪法保护.法学,2002(8).

度，强化平等观念，完善各项法律制度，促进农民工的就业平等权的实现。^①

王德强等以户籍制度与农民工平等就业权为视角，提出我国的劳动力市场正在被户籍制度强行分割，形成了一种社会的断裂。我国农民工的就业权利并未得到有效的保障，农民工并未真正地享受国民待遇。他们认为，平等就业权的核心是就业机会的平等。从法律的角度看，户籍制度造成的这种就业权差别是不合理的，是不符合平等就业权要求的。原因在于：第一，户籍制度所造成的差别对待没有实现形式上的平等就业。第二，户籍制度所造成的差别对待没有实现实质意义上的平等就业权，反而使农民工失去了相同或大致相同的与城市人在就业方面进行竞争的能力。第三，劳动法等法律的适用方面存在的不平等，加剧了形式和实质意义上的就业不平等。第四，同工不同酬现象的存在，加剧了农民工的不平等就业权。因此，要构建和谐稳定的劳动关系，就必须：从宪法和法律的层面建立统一的国民待遇；建立实质平等的利益产生、分配、保护机制，剥离现有户籍制度上的不合理因素，逐步消除造成农民工不平等待遇的制度根源，正确利用作为利益产生、分配、保护机制的户籍制度；转变政府职能，对农民工由“管制”到“服务”，把对农民工管理的重点转到合法权益保护和服务上来，建立劳动力市场各方权益（包括农民工权益）得到依法保护的新的经济社会秩序；改变“重工轻农”的价值倾向等。^②

汪进元、汪新胜认为，2007年8月30日全国人大常委会通过的《中华人民共和国就业促进法》，设专章规定了公平就业的问题，对消除就业歧视、保障平等就业具有里程碑意义。该法的制定给农民工平等就业权的实现带来了新的曙光，但是该法的实施并不会一片坦途。在现实生活中，对农民工就业平等权的侵犯，突出表现在各级政府通过法规政策对农民工平等就业权的种种限制甚至无情地剥夺。就当前的现实情况而言，实施《中华人民共和国就业促进法》至少存在以下障碍：第一，行政法规和规章与该法相冲突；第二，地方法规和规章与该法相冲突；第三，该法的一些规定本身存在歧视；第四，该法规定的救济条款缺乏可操作性。禁止就业歧视、保护公民的平等就业权是国际社会和世界各国普遍关注并力图解决的共同问题。我国农民工平等就业权保护机制的完善，应当从以下几个方面着手：第一，制定反就业歧视法；第二，设立平等就业机会委员会；第三，加大执法监督的力度，维护宪法和上位法的权

① 罗正月，论农民工平等就业权的政府责任，山西农业大学学报（社会科学版），2008（3）。

② 王德强等，论稳定劳动关系的建立——以户籍制度与农民工平等就业权为视角，安徽农业科学，2008（4）。