

Study on the Rights of
Peasant Workers

农民工权利 问题研究

——基于伦理视角的农民工权利分析

郭 青 ◎ 著

农

民工问题是伴随着我国经济发展和社会转型所产生的一种特殊现象。由于现代化、城市化进程的加速,以及农村生产方式的改变,大量农村剩余劳动力涌入城市,参与城市的各项建设和服务工作,从事非农业劳动。但是农民工生活场域和工作性质的变化并没有改变他们的农民身份。由于我国长期存在的城乡二元结构,城市居民与农村居民之间存在着社会权利的巨大差异。农民工在城市中生活、工作,却无法享受与城市居民同等的社会权利,从而产生了农民工权利的缺

中国农业出版社





农民工权利问题研究

Study on the Rights of Peasant Workers

——基于伦理视角的农民工权利分析

郭青 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农民工权利问题研究/郭青著. —北京: 中国农业出版社, 2014. 3

ISBN 978-7-109-18906-5

I. ①农… II. ①郭… 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 (2014) 第 030809 号



中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 黄向阳

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月北京第 1 次印刷

开本: 700mm×1000mm 1/16 印张: 13.25

字数: 162 千字

定价: 50.00 元

(书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

序 言

2010年年初，郭青同志告诉我，他决定把自己的博士论文题目定为“农民工权利问题研究”。对此我十分支持。在我国现代化建设进程中，农民工问题具有特殊的历史地位，是绕不过去又必须解决好的问题，是事关我国现代化建设能否顺利推进的大问题。

农民工是20世纪80年代后期以来，特别是90年代随着我国经济体制转轨、社会结构转型产生的一个特殊社会群体。农民进城务工并向城市迁移，从第一产业转向第二、三产业，从农业社会转向工业社会，从农村文明转向城市文明，是世界各国现代化的一般规律。而中国农民工的产生具有浓厚的中国特色。大量农民从农业转移出来，在城乡间流动就业，是由我国的工业化、城市化发展阶段决定的，也是由我国特殊国情和特殊的经济社会政策决定的，是城乡二元结构长期积累的问题在体制转轨、社会转型快速期的集中释放。

中国农民工问题的特殊性，具体表现为农民进城的目的、迁徙过程与国外存在明显差异。从进城的目的看，国外农民主要是为了就业，而在我国城乡经济文化生活水平存在巨大差异的情况下，中国农民进城不单为了就业，还为了进城本身。从迁徙进城的过程看，发达国家劳动力流动、进入工业化和城镇化在同一过程中实现，就业和迁徙是同步的，而中国则是两个过程，由于城乡分治户籍制度的存在，只有一部分进城打工者可以真正实现迁徙。这一点增加了中国农民工转移的复杂性。大量农民工在城乡之间流动就业的现象在我国将长期存在，直

到城市化率达到一定水平，农村劳动力供给由过剩转为短缺，农民工的转移规模才能趋于稳定；而只有务农和务工的收入水平比较一致、城市和农村的公共服务和生活质量差别不大时，农民工的大规模转移才能基本终结。

农民工支撑了中国的工业化建设，推动了城市第三产业发展，提高了城市居民的生活质量，是推动中国工业化、城市化的重要力量。农民进城务工，又是工业反哺农业、城市支持农村和统筹城乡发展的有效实现形式，也有利于缓解农村资源压力，推动现代农业发展。更重要的是，亿万农民工成为城乡体制改革、转变政府职能和冲破二元结构的推动力量。可以说，农民工的贡献是历史性、全局性的。“千千万万背井离乡、在中国繁荣的沿海城市工作的工人群体”因为“创造了中国高速经济增长的奇迹，引领了世界经济的复苏”，而入选 2009 年《时代》年度人物，这个赞誉一点儿都不为过。

农民工问题关系到中国现代化的顺利推进，关系到改革发展稳定的全局。解决好农民工问题，必须顺应现代化的一般规律，考虑中国的特殊国情，坚持农民向工业、服务业转移就业，向城市有序流动迁移的方向，打开城门，合理引导，逐步转移，有序进城。必须坚持统筹城乡发展，采取综合措施，一方面大力发展现代农业、县域经济和农村二三产业，让一部分农民就地转移，另一方面改善农民工就业环境和待遇，让一部分农民进城务工、安居乐业。必须立足当前，着眼长远，抓紧解决农民工外出务工面临的现实突出问题，同时推动体制改革创新，探索消除产生农民工问题的深层次体制原因。

近年来，80 后、90 后农民工或者叫新生代农民工逐步成为农民工队伍的主体。与上一代农民工相比，他们眼界开阔，文化程度较高，对土地没有父辈那样的感情，对农村没有父辈那样的依恋。他们出来打工，主要不是为了生存，而是为了发展，盼望定居城市，融入城市文明。他们更加关注社会

保障、公共服务、事业发展、个人权益和人生价值。而无论是城市化需要，还是从现行政策体制，我们都不应，也不能再把他们拒之城外、送回农村。着力解决新生代农民工问题，对于城市健康发展，对于社会和谐稳定具有重要意义。对待新生代农民工不能再沿用老办法，要以人为本，关注他们特殊的成长经历，关注他们的健康成长和发展，促进他们与城市的“融合”。

郭青同志长期从事农民工问题的政策研究，参与起草了党中央、国务院关于农民工问题的很多政策文件。这次，他将博士论文题目定为从伦理学角度研究农民工权利问题，开辟了新的研究领域，也让伦理学更加贴近国情，更加贴近实际，具有积极的学术价值和现实意义。应当说，由于国家重视和各方面的呼吁，农民进城打工的境遇有了很大的改善。但与农民工对我国经济社会发展作出的重要贡献相比，农民工的权利仍未得到应有的尊重和实现，他们仍然是社会中的弱势群体。在劳动就业、社会保障、文化教育和公共服务等多方面的权利仍得不到充分保证。最近几年，农民工群体发生了很大的变化。因为这些变化，也使我们的认识较以往更为深刻。郭青同志在他的博士论文中，对这些问题都进行了深刻论述，得出了许多重要结论，并提出了颇具专业性、前瞻性和操作性的政策建议。这无疑将为全方位解决中国的农民工问题提供更多可借鉴的思路，也将是我国农民工问题研究领域的一项重要学术成果。现在郭青同志把论文编辑成书，我谨以上面的话作为祝贺和期许。

韩 斌

摘要

农民工问题是伴随着我国经济发展和社会转型所产生的一种特殊现象。由于现代化、城市化进程的加速，以及农村生产方式的改变，大量农村剩余劳动力涌入城市，参与城市的各项建设和服务工作，从事非农业劳动。但是农民工生活场域和工作性质的变化并没有改变他们的农民身份。由于我国长期存在的城乡二元结构，城市居民与农村居民之间存在着社会权利的巨大差异。农民工在城市中生活、工作，却无法享受与城市居民同等的社会权利，从而产生了农民工权利的缺失。

维护依系于公民身份的正当权利，为所有社会群体提供自由、平等的社会生活地位，是现代社会的正义诉求。维护农民工权利，突破社会群体间的藩篱，保障他们享有与其他群体同等的社会权利，是和谐社会和科学发展的内在要求。农民工作为社会公民，首先，具有人之为人的自然权利，其人格、自由、财产都应当得到社会的承认和尊重；其次，具有作为社会合作者的契约权利，他们有权共享社会发展的利益，并且在利益分配的制度设计中处于优先地位；最后，具有作为社会弱势群体的福利权利，社会应该为他们提供人道主义关怀。

我国农民工权利在现实生活中主要体现为劳动权、参与政治的权利，享受社会福利和获得公共服务的权利。这些权利的具体实现状况直接决定了农民工的社会生活质量和所处的社会地位。它们是保障农民工进入社会生活的基石。

我国农民工权利的实现面临着诸多困境。主要原因包括：由户籍制度所导致的城乡制度结构性差异；与农民工权利相关的法律法规体

系不完善；针对农民工的政府职能存在缺陷；对于农民工的歧视现象普遍存在，甚至形成一定程度的歧视文化；农民工社会组织不健全。要突破各种障碍，充分保证农民工正当权利，构建基于公平的正义社会，我们必须采取积极有效的各项措施，在法律、政府、社会等层面建立立体的权利维护体系。我们要构建完备的社会保障体系，全面提高农民工劳动技能和综合素质，加强农民工劳动权益保护，为农民工提供平等的基本公共服务。同时，我们必须积极推进户籍制度改革，保障农民工民主选举和民主管理权力，保护农民工土地权益，全力做好农民工维权工作，实施国家农民工就近就业战略，加强和改善城市政府对农民工的管理和服务。只有采取体系化的多维措施，才能把农民工的权利诉求转化为实然的生活权利，促进社会正义的实现。

关键词：农民工，伦理，权利，正义，公平

ABSTRACT

The problem of migrant workers is a special phenomenon which is accompanied by China's economic development and social transformation. Due to the acceleration of modernization, urbanization and the changes in rural production mode, a large number of rural surplus labor surged into cities to participate in jobs such as construction and urban services, of course which are in non-agricultural works. But the changes of migrant workers' life field and the nature of their work do not change their status as farmers. Because of the long-standing urban-rural dual structure, there are great differences between urban residents and rural residents' social rights. Although Migrant workers live and work in cities, they can not enjoy the same social rights of urban residents, resulting in a lack of the rights of migrant workers.

It is the justice demand of modern society to maintain all the rights tied to citizenship and to provide free and fair social life status to all social groups. It is also the internal requirements of a harmonious society and scientific development to protect their rights, to break down barriers between social groups and to guarantee them the same social rights with other groups. Migrant workers, firstly, as social citizens, enjoy human beings' natural rights, whose personality, freedom, property should get social recognition and respect. Secondly, as social partners who have contractual rights, they are entitled to share

the benefits of social development , and they are also in prior status in the interests of the distribution of interests in system design; Finally, with the welfare rights of vulnerable social groups, they should be provided with humanitarian concerns.

Rights of migrant workers in real life is mainly reflected as labor rights, the rights of political participation and having access to social welfare and public services. Concrete realization of these rights directly determines the quality of migrant workers' life and social status. They guarantee the cornerstone of migrant workers in social life.

There are many difficulties in realizing the rights of migrant workers in China. Main reasons include: structural differences between urban and rural systems mainly caused by the household registration system; imperfect legal system related to the rights of migrant workers; flawed government functions for migrant workers; widespread discrimination against migrant workers, and even a certain degree of discrimination culture; social organization of migrant workers is not sound. To break through all these obstacles, and fully guarantee the legitimate rights of migrant workers and to build a justice society based on fairness, we must take positive and effective measures, in aspects of law, government and society, to build three-dimensional maintenance system. We must build a comprehensive social security system, which improves their labor skills and comprehensive quality, strengthens their labor rights' protection, and gives them equal basic public services. At the same time, we must actively promote the reform of household registration system, guarantee migrant workers' rights of democratic management and democratic elections, protect migrant workers' land rights, make tremendous efforts to protect migrant workers' rights, implement the national strategy of migrant

目 录

序言

摘要

ABSTRACT

第一章 导论 1

1.1 背景 1

1.1.1 农民工群体的规模 1

1.1.2 农民工现状与存在问题 2

1.1.3 农民工问题的核心 3

1.2 本书的理论与实际应用价值 4

1.2.1 解决好农民工问题是社会和谐理念在新时代的发扬 4

1.2.2 维护农民工权利是社会公平正义的迫切要求 4

1.3 国内外对于农民权利问题的研究 5

1.3.1 国外对于相关问题的研究 5

1.3.2 国内对于相关问题的研究 10

1.4 本书的结构与基本内容 14

1.5 本书写作的难点与试图突破之处 23

第二章 农民工权利问题的产生与演变 25

2.1 中国农民工群体的形成 25

2.2 农民工权利问题产生的原因	28
2.2.1 农民工产生的时代背景	29
2.2.2 有关农民工政策的演变	31
2.3 农民工对中国经济社会发展的特殊贡献	34
2.4 农民工权利及其意义	38
第三章 农民工权利的伦理依据	43
3.1 作为社会公民的自然权利	43
3.1.1 西方早期哲人对于人性的思考	43
3.1.2 近代以来关于个人权利的哲学思想	46
3.1.3 农民工群体的自然权利	50
3.2 作为社会合作者的契约权利	52
3.2.1 人的社会权利的来源	52
3.2.2 契约社会中的成员权利内涵	54
3.2.3 农民工群体所具有的契约权利	56
3.3 作为社会弱势群体的福利权利	61
第四章 农民工权利的具体内容	68
4.1 经济权利	68
4.1.1 平等就业权利	68
4.1.2 劳动报酬权和休息权利	70
4.1.3 获得良好工作环境的权利	73
4.1.4 劳动合同签订权利	75
4.1.5 女农民工的特殊权利	76
4.1.6 土地承包经营权和宅基地使用权利	77
4.2 政治权利	78
4.2.1 选举权和被选举权利	78

4.2.2	表达权利	79
4.2.3	社会管理权利	80
4.2.4	人身自由和人格尊严权利	80
4.3	社会保障权利	81
4.3.1	工伤和医疗保险权利	81
4.3.2	失业保险权利	83
4.3.3	养老保险权利	83
4.3.4	住房保障权利	84
4.4	享受公共服务权利	85
4.4.1	农民工子女的受教育权利	85
4.4.2	医疗卫生权利	86
4.4.3	职业技能培训权利	87
4.4.4	文化生活权利	89

第五章 农民工权利实现的困境

91

5.1	城乡二元经济制度	92
5.1.1	户籍制度	93
5.1.2	就业制度	96
5.1.3	社会保障和公共服务制度	97
5.2	财政分权与地方公共产品供给	100
5.3	法律法规和配套措施不健全	104
5.3.1	相关法律法规现状	104
5.3.2	实际执行情况	106
5.4	歧视文化的普遍存在	107
5.4.1	封建等级思想的残留	107
5.4.2	社会决策的偏见和模式	108
5.4.3	城乡文化的隔阂	109

5.5 农民工社会组织不健全	109
----------------------	-----

第六章 农民工权利的实现途径	112
----------------------	-----

6.1 构建完备的社会保障体系	112
6.2 全面提高农民工劳动技能和综合素质	115
6.3 加强农民工劳动权益保护	118
6.4 提供平等的基本公共服务	121
6.5 保障农民工民主选举和民主管理权力	125
6.6 保护农民工土地权益	128
6.7 全力做好农民工维权工作	129
6.8 实施国家农民工就近就业战略	132
6.9 大力推动新生代农民工在城市安家落户	134
6.10 加强和改善城市政府对农民工的管理和服务	137

附录一 中央一号文件中关于农民工问题的内容	141
-----------------------------	-----

附录二 相关调研报告	147
------------------	-----

1. 关于进城农民工管理与服务的思考和政策建议	147
2. 广东珠三角地区中小企业关停对农民工就业和收入的影响	160
3. 新生代农民工特点分析与政策建议	165

参考文献	174
------------	-----

出版后记	190
------------	-----

致谢	192
----------	-----

第一章 导论



1.1 背景

1.1.1 农民工群体的规模

随着我国经济的高速发展，行业规模不断扩大，新兴行业日益增加，就业岗位迅猛扩张，对劳动力的需求快速增长。

由于城市劳动力已无法满足社会生产和服务的要求，我国政府逐步放宽人口流动政策，并且一度鼓励农村劳动力流向城市。

1984年10月13日国务院颁布了《关于农民进入集镇落户问题的通知》，允许农民自理口粮进入集镇落户；1992年8月，公安部发出通知，决定实行当地有效城镇户口制度即蓝印户口制度；1998年8月，国务院批转了公安部《关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见》，对户口管理做出了“四项改革”，其中突出的一项是：在城市投资、兴办实业、购买商品房的公民及随其共同居住的直系亲属，符合当地政府有关规定的，可准予在该城市落户，等等。^①

经过三十年农村人口向城市的转移、流动，农民工已经成为了一个庞大而特殊的群体，成为推动我国经济社会发展的重要力量。他们

^① 尹小平，中国改革进程中的农民利益问题研究，博士论文，中共中央党校，2001.

分布在国民经济的各个行业，在第二产业的建筑业、加工制造业、采掘业以及第三产业的环卫、家政、餐饮、运输等服务业中已占从业人员的半数以上。据国家统计局农村司的监测调查报告，2009 年内我国农民工总量达 22 978 万人。在外出农民工中，从事制造业的农民工所占比重最大，占 39.1%，其次是建筑业占 17.3%，服务业占 11.8%，住宿餐饮业和批发零售业各占 7.8%，交通运输仓储邮政业占 5.9%。

纵向比较来看，2009 年全部农民工中，外出农民工比上年增加 492 万人，增长 3.5%。从事制造业的农民工比上年下降 2.6 个百分点，建筑业、批零业、服务业、住宿餐饮业等均有所增长。

农民外出务工，不仅为城市创造了财富，也为城乡发展注入了活力，成为工业带动农业、城市带动农村、发达地区带动落后地区的有效形式，同时促进了农业剩余劳动力的转移，增加了农民收入，为改变城乡二元结构、解决“三农”问题开辟了一条新路。返乡创业的农民工，带回了城市的资金、先进的技术和市场经济观念，直接促进了社会主义新农村建设。进一步做好农民工工作，对于稳定改革发展全局和顺利推进工业化、城镇化、现代化都具有重大意义。^①

1.1.2 农民工现状与存在问题

农村劳动力向非农产业和城镇转移，是世界大多数发展中国家工业化、城镇化的普遍趋势，也是建设农业现代化的必然要求。我国农村劳动力数量众多，伴随工业化、城镇化的快速发展，越来越多的农村富余劳动力将逐渐从农业转移出来，大量农民工在城乡之间流动就业的现象将在我国长期存在。

据统计，我国农民工数量已从 1983 年的 200 万人激增至 2008 年的 2.25 亿、2009 年的 2.29 亿，而且还在持续增长之中。农民工人

^① 陈海华，农民工的权益与社会保障探析，广西大学硕士论文，2004（5）。

口数量已经占到了我国人口总数的近 20%。他们的生活质量、生活状态和享受权利的程度对于我国经济社会的发展、稳定与和谐,都有着巨大的影响。当前,农民工面临的问题仍然十分突出,主要包括以下几个方面:工资偏低,被拖欠现象严重;劳动时间长,强度大,安全条件差;缺乏必要社会保障,职业病和工伤事故多;培训就业、子女上学、生活居住等方面也存在诸多困难。归根结底,是农民工的经济、政治、文化权益得不到有效保障。

1.1.3 农民工问题的核心

农民工问题的核心是维护农民工权利。就目前而言,农民工由于其地域流动性、工作的普遍短期性和身份的特殊性,其社会权利往往被忽视和侵犯。要改变上述状况,最本质的问题是,要让每个社会成员的权利都能够得到充分的维护。

维护农民工的社会权利、保障他们应得的生活状态是实现和谐社会的重要基础。近年来,党中央、国务院高度重视农民工问题,相继制定了一系列保障农民工权益和改善农民工就业环境的政策措施,在各地区、各部门的努力下,取得了明显成效。农民工权利问题的解决直接关系到维护社会公平正义,保持社会和谐稳定。^①如果农民工问题无法尽快妥善解决,其势必会引发社会矛盾和纠纷,进而阻碍和谐社会的构建与发展。当前,农民工权利的保障已经成为我国亟待解决的社会问题。鉴于此,本选题的研究以期为农民工的权利保障提供系统的权利理论体系,进而为维护农民工合法社会权益、促进“和谐”价值观念实现提供强有力的理论支撑。

解决好农民工问题,必须从我国实际国情出发,借鉴其他国家工业化、城镇化历程中的经验教训,引导我国农村富余劳动力向非农产业和城镇有序转移。要站在建设中国特色社会主义事业全局和战略角

^① 田家军. 关于构建农民工社会保障制度的思考. 西北大学硕士论文, 2006 (5).