

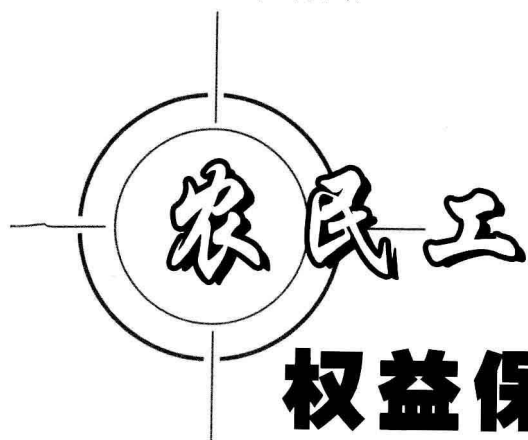
苏燕平 著

农民工权益保护研究



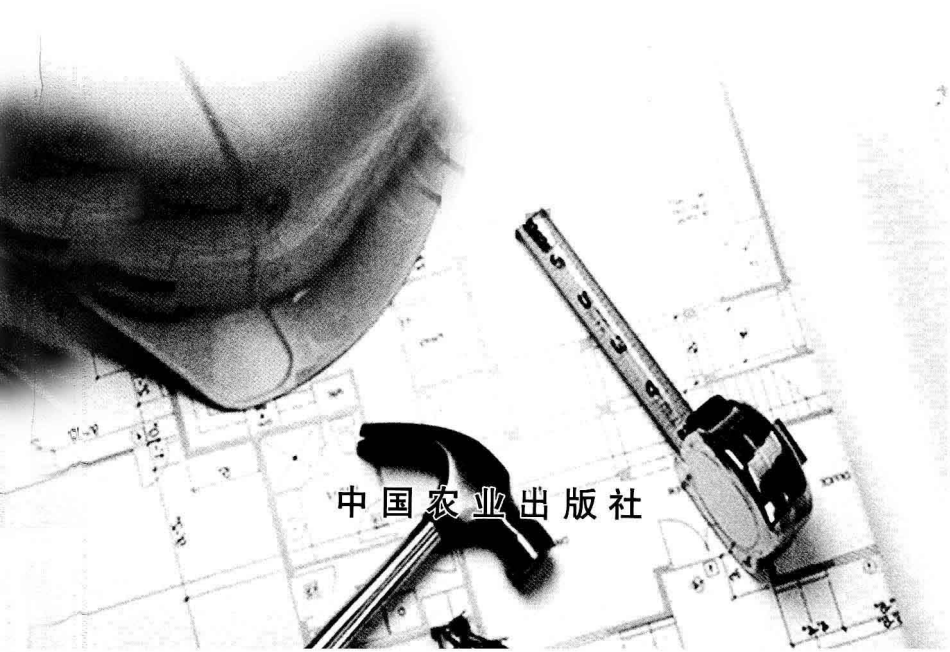
 中国农业出版社

本书出版得到西北农林科技大学八十五周年项目
(Z109021108)的资助



权益保护研究

苏燕平 著



中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农民工权益保护研究/苏燕平著. —北京: 中国农业出版社, 2012. 9

ISBN 978- 7-109-17185-5

I. ①农… II. ①苏… III. ①农民-劳动就业-劳动法-研究-中国 IV. ①D922. 504

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 220602 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 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 8.75

字数: 240 千字

定价: 26.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

农民工是我国二元社会结构中城乡权益不对等的产物。党和国家一直关注、关心农民工群体，在近年来连续出台各项法律政策维护农民工权益，并使之总体有所改善。但在新的时代背景下，农民工的权益诉求及其权益保护呈现出新的特征和问题，有必要对农民工权益保护继续展开研究。

本书的逻辑架构如下：首先参照马斯洛需求层次理论，构建农民工权益层次，然后以此为分析线索，考察我国农民工权益保护存在的问题及影响因素，并从实践层面提出保护农民工权益的对策。全书以农民工就业生存权益、安全保障权益、政治尊严权益和发展与自我实现权益作为阐述的起点，分析政府、企业等主体保护农民工四大权益的现状及存在问题，探讨影响主体保护农民工权益的因素，最后阐述了保护农民工权益的思路。由于农民工权益保护关系涉及诸多领域，所以本书对各章的阐述主要围绕农民工权益保护展开，突显权益层次和保护主体两大着力点。

结语部分指出：农民工权益保护的全面彻底实现，意味着因城乡二元权益结构而产生的农民工这一特殊群体的终结。他们无论在城市还是农村，都将尊严和体面地工作、学习和生活，享有真正平等的公民权益。

本书的创新之处主要体现在：①借鉴马斯洛等人的需求层次理论，从就业与生存、社会保障与安全、政治权益与尊严、发展与自我实现等四个方面构建了农民工权益诉求层次，体现出农民工的权益诉求伴随时代进步具有渐进性、范围不断扩大的特点；

②运用道家“顺其自然、无为而治”的哲学思想研究农民工权益保护。笔者认为中国传统哲学同样具有阐释和指导农民工权益保护的能源，本书以道家思想作为分析工具有一定创新性；③从整体和全局的角度把公民社会作为农民工权益保护的因索和保护主体之一，并提出保护路径，具有一定创新意义。

[目 录]

摘要

第一章 导言	1
1.1 选题缘起	1
1.2 研究目的和意义	4
1.2.1 研究目的	4
1.2.2 研究意义	5
1.3 国内外研究动态综述	6
1.3.1 国外研究动态综述	6
1.3.2 国内农民工权益保护研究	8
1.3.3 国内外研究评述	12
1.4 研究思路与方法	13
1.4.1 研究思路	13
1.4.2 研究方法	14
1.5 主要创新点和不足	18
第二章 农民工权益保护的理论基础	20
2.1 几个基本概念的新拓展	20
2.1.1 复杂的“农民”	21
2.1.2 多重意蕴的工人和市民	23
2.1.3 农民工是理性的弱势群体	28
2.1.4 以权利为核心的权益	39

2.2 农民工权益保护的理论参照	43
2.2.1 权利理论	43
2.2.2 正义理论	45
2.2.3 需求理论	46
2.2.4 政府职能理论	48
2.2.5 道家哲学思想	52
2.3 农民工权益层次的构成	53
2.3.1 就业生存权益	55
2.3.2 安全保障权益	57
2.3.3 政治尊严权益	58
2.3.4 发展与自我实现权益	60
2.4 农民工权益保护的主体	62
2.5 研究总体脉络	63
第三章 农民工权益保护现状及存在问题	65
3.1 就业生存权益	65
3.1.1 平等就业权：地方政策隐性歧视	66
3.1.2 劳动权：工资低构成核心权益残缺	75
3.1.3 职业安全权：被虚化的权利	92
3.2 安全保障权益：城乡之间的徘徊	97
3.2.1 社会保障权益：矛盾与无为	97
3.2.2 土地权益：基本得到保护	104
3.2.3 家庭平安权与性权利：无奈的自我调节与克制	105
3.3 政治尊严权益：漫长的道路	111
3.3.1 人格尊严权：歧视与改善	111
3.3.2 政治权益：望而不得	124
3.4 发展与自我实现权益：公共服务不足	136
3.4.1 农民工的发展目标：多层次共存	136
3.4.2 农民工发展条件：提供公共服务	139

3.4.3 农民工获得主要公共服务的状况	142
第四章 农民工权益保护影响因素分析	149
4.1 法律是影响农民工权益保护的制度因素	149
4.1.1 《宪法》：计划经济思想消解农民工权利自救	150
4.1.2 《劳动法》、《就业促进法》规定存在局限	155
4.2 政府是影响农民工权益保护的组织因素	157
4.2.1 农民工权益保护在政府职责序列中比重弱小	158
4.2.2 招商市场资源稀缺性导致政府监管企业不力	160
4.2.3 转型期的政府向农民工提供的公共服务不足	163
4.3 市场是影响农民工权益保护的经济因素	168
4.3.1 劳动密集型企业利润空间小制约农民工工资水平	168
4.3.2 劳动力市场的供求关系决定了农民工劳动权受损	170
4.3.3 中小型私营企业欠缺维护工人权益的人性化管理	171
4.4 NGO、市民和媒体是影响农民工维权的 社会因素	174
4.4.1 NGO 保护农民工权益力量弱小	175
4.4.2 市民具有身份优越感排斥农民工	180
4.4.3 媒体负面描述消解维权氛围	181
4.5 自身状况是影响农民工权益保护的内在因素	184
4.5.1 农民工就业弱势不利于维权	185
4.5.2 乡村无讼观念削弱维权效果	190
第五章 农民工权益保护的对策建议	193
5.1 “顺应自然”的渐进性保护思路 and 原则	193
5.1.1 农民工权益保护的渐进层级分析	193
5.1.2 以“道法自然”的哲学思想为指导，渐进保护 农民工权益	199
5.2 完善法律为保护农民工权益奠定制度基础	201

5.2.1	《宪法》构筑无差别正义和包容性正义的前瞻视野	201
5.2.2	完善《劳动法》、《就业促进法》拓宽反就业歧视范围 ...	208
5.2.3	修订《工会法》、《社团管理条例》维护农民工结社权 ...	209
5.3	强化政府职能保护农民工权益	212
5.3.1	发挥经济职能首先保证农民工就业与生存空间	212
5.3.2	加强政策宣传进一步保护农民工的社会保障权	215
5.3.3	强化监管企业职能和允许农民工权利自我救济	216
5.3.4	注重服务职能维护农民工发展权和安全保障权	220
5.3.5	创新选举和其他参政制度保护农民工政治权益	224
5.4	企业履行社会责任主动维护农民工权益	227
5.4.1	树立“以人为本”理念主动维护农民工权益	227
5.4.2	以人性化的科学管理创造农民工发展平台	229
5.5	发挥公民社会保护农民工权益的作用	230
5.5.1	NGO 提升能力帮助农民工自组织化维权	230
5.5.2	媒体报道公共新闻推动农民工权益保护	233
5.6	农民工树立现代人观念积极保护权益	238
5.6.1	强大社会资本存量拓宽维权的渠道	239
5.6.2	培养法律和契约意识促使主动维权	240
5.6.3	注重获取信息和知识壮大自身能量	241
结语		243
参考文献		245
附录		258
关于农民工的调查问卷		258
关于城镇居民的调查问卷		265
对农民工的访谈提纲		266
专家打分表		268
后记		269

第一章

导 言

1.1 选题缘起

农民离开乡村进入城市从农业进入二、三产业变成农民工，这种过程打破他们处于乡村社会内的生存平衡。要追求新的平衡，外出转移就业的人们却由此陷入长期的不平衡。农民工权益保护问题随着非平衡状态的缓慢演变，其重点也在不断变化当中。旧的问题消失，新问题出现。已得到较好保护的权益退出大众议题的视野，其他保护不完整但由于时代原因而未能在当时得到重视的权益则逐渐突显出来，成为研究领域的新主题，引发学者们新一轮思考。虽然如此，但笔者选择农民工权益保护作为研究主题，似乎要冒极大的学术创新风险。

进入新世纪以来，围绕农民工的研究文献汗牛充栋以致泛滥。社会学、经济学和法学等领域的学者们从不同的学科视角展开研究，优秀的研究成果也层出不穷。表面上看来，农民工权益保护这一问题的角角落落无不被涉猎，它似乎再无研究的必要。与农民工问题学术研究的繁盛同步，在新世纪，中央和地方政府保障农民工权益的政策也令人目不暇给。农民工的生存条件较20世纪八九十年代，也的确有很大改善。所以有人认为从研究和政策这两类文本来看，农民工权益的保护已到极致，无须再对之展开什么思考。但笔者经过考察，认为农民工权益保护的客观实践现实与法规政策等文本表述现实还存在鸿沟，我们对之并不

能盲目乐观，该领域仍然有值得研究的空间。

首先是农民工权益保护有值得研究的逻辑合理性。比如权益被保护主体的变化、保护权益大环境的变化，都使得农民工权益保护在我国发展的较长时期内，在逻辑推理上存在值得研究的必要性。如农民工群体成长年代有区别，其对权益的追求必然存在差异；再比如，保护农民工权益的大环境不断革新，如国家相关政策的主旨、市民与媒体的态度、社会发展形态等，这些因素的变化，都会左右和影响农民工权益保护的广度和深度。但是学者的研究和国家具体的保护政策，总是针对一段时期内的实践，不可能穷尽和覆盖发展中所有新问题。农民工权益保护作为一个与时代同步发展的研究主题，它在逻辑上有着深入研究的必要性。

其次是农民工权益保护的实践，表明该主题有值得继续研究的价值，并由此验证了逻辑的合理性。比如新生代农民工的权益诉求比起老一代农民工，更看重精神和心理层面权益的满足。对于平等和公平等核心权益，新生代农民工比老一代农民工有更强烈的感受和追求。以新生代农民工为主体的农民工权益保护的研究，需要突破以老一代农民工为主体的农民工权益保护研究的思维范式。

再比如，国家关于城乡发展的政策关键词从“以人为本”到“城乡统筹”，注重“三农”问题、追求公平平等的理念进一步明晰。与之相应，国家保护农民工权益的细化政策逐步出台，如农村合作医疗和养老保险制度的推行，农民工社会保障制度种类日益完备等。国家政策环境的变化，也使农民工权益保护的方向和深度有所变化。

从市场条件来看，随着惠农政策和中西部经济的发展，农民工就业范围扩大。除了东部沿海地区和内陆大城市以外，相当一部分农民工选择了本地就业。珠三角、长三角等地企业以及各城市企业，普遍存在农民工短缺的现象。企业为了招聘农民工，工

资有一定程度上涨，而且所允诺的社会保障也较之以前有所好转。市场变得有利于农民工权益保护，但是这种利好程度到底如何，需要进一步考察。

从社会层面来看，市民和媒体对农民工给予了越来越多的关注和包容。非政府组织和市民个体，自发组织一些活动帮助农民工及其家人；媒体报道农民工，从歧视色彩转向客观性和包容性。社会环境对于农民工权益保护的促进或影响，其具体状况也需要深入探索。

从社会发展的城乡结构形态——城市化来看，目前盛行的观点是“城市化作为一个国家现代化发展的标志，可以带动农民收入的增加，缩小城乡文化差距和贫富差距。要实现这一目的，其重要途径就是农民转为市民”。在农民的城市化进程中，农民工被认为是具有优势的一群人。但农民城市化的考量标准到底是什么？是农民的户籍由农业转为非农的城市人口机械增多？还是在经济、文化等方面逐渐适应城市生活并能生存和发展的有机融合？有人认为中国当前城市化的最大症结，在于无法让农民工群体彻底稳定下来，笔者对此持同样的看法。2亿多农民工在城乡之间流动，城市对他们的态度是经济需要但体制排斥，而乡村对于农民工而言，固然是故乡，但从职业和文化上产生较远距离。在城乡之间的种种纠缠造成农民工流动生存，无法真正融入城市，也使我国的城市化流于浅表而缺乏强大的涵容能力，同时距离和谐共荣共生的有机城市化还有较长路程。目前部分省市推动城市化大跃进，其做法是让农民直接上楼，或者把农民工只是简单地统计在城镇人口中。这种形式上或文本上的城市化，远未达到真正的农民与城市环境融和的、符合社会发展规律的有机城市化，严重欠缺农民工或失地农民发自内心的认同。笔者认为农民工权益长久缺失是浅表城市化的深层次根源，它阻碍了城市化的有机与健康。从这个视角研究农民工权益保护，有着更为深远的意义。

综合对于农民工权益保护的逻辑和现实分析，农民工权益保护研究的视野和领域都存在拓宽的可能和必要，因此这一研究主题目前看来仍有自身的意义和价值。

1.2 研究目的和意义

1.2.1 研究目的

本研究的宗旨是以权利理论、正义理论、需要理论和政府职能理论等前人研究成果作为分析工具，把握农民工权益保护的内在机理，为新时代背景下系统而全面地保护农民工权益提供理论依据和客观依据。本书的研究目的在于解读影响农民工权益保护的因素，并依循农民工权益诉求的层次性和渐进性准则，从制度文本、政府行为、公民社会和农民工自身等方面，构筑农民工权益保护体系。具体说来本书的研究目的如下：

第一，以需求层次理论为启迪，构建农民工生存、安全、尊严、发展等四大权益层次，并将之作为论述脉络分析农民工四大权益的保护现状，阐发法律法规、政府、企业、社会 and 农民工在保护农民工四大权益层次中所存在问题，借此明确新时期保护农民工权益的重要性和必然性。

第二，在分析农民工权益保护现状的基础上，剖析法律政策、政府、市场、公民社会和农民工作为保护主体，其系统内部所存在的阻碍保护的深层因素，目的在于为有效保护农民工权益提供理论依据。

第三，讨论如何完善法律法规，以根本性的制度保障农民工权益；从强化政府职能出发，探索保护农民工权益的举措；探讨企业如何通过发挥社会责任感，保护农民工权益的对策；以非政府组织和媒体为立脚点，探索公民社会保护农民工权益的思路；将农民工作为能动性的自保护主体，讨论他们如何保护自身权益的路径。

1.2.2 研究意义

保护农民工权益是我国加快城市化步伐的需要，也是农村社会、文化、经济等方面健康发展的要求，更是城乡统筹发展、实现社会公平的需要。因此，怎样保护农民工权益，对于缩小城乡差距、解决“三农”问题、推动我国城乡经济、文化、社会协调发展都具有不容忽视的理论意义和实践意义。

1.2.2.1 理论意义

从20世纪90年代中后期直到当下，理论界已有诸多学者专家研究农民工权益保护问题，并取得一定成果。但从总体上看，这些研究多局限于某个单一的权益领域、农民工权益的某个特定问题或针对某个行业、某个地域的农民工权益保护问题，缺乏全局性、前瞻性、深层次和系统的理论成果。本书以总体性思维为先导，在马斯洛需求层次理论的基础上，从生存就业、安全保障、尊严和自我实现等方面构建了分析农民工权益保护的整体性研究框架。并以此为脉络突破笼统的模糊的单一视角，从保护的层次性和渐进性上建构农民工权益的保护体系。因此，笔者认为本书的研究将丰富当前关于农民工、“三农”和流动群体权益保护等问题的探索。

1.2.2.2 实践意义

农民工权益保护，不仅仅集中在生存和安全的保护，还包括尊严和自我实现层面的保护。需求层次框架下保护农民工四大权益，其本质是在城乡之间实现真正的公平，对处于社会底层的劳动者价值的肯定。全面保护农民工权益，逐渐缩小农民工权益受侵的范围直至各项权益被基本保护，对我国社会公平正义理念的普遍树立，对城乡公民权益平等的实现，都具有积极的促进作用。

农民工是城乡二元社会结构的产物。基于户籍制度的二元分治和属地管理，从体制根源上使得农民工权益具有先天的保护不

足。农民工权益长期缺失，又衍生出城市和农村发展不协调，社会秩序不稳定等诸多问题，比如城市中小企业发展的劳动力资源匮乏隐患，农村出现文化传承断裂、留守人口生活质量降低等。以前瞻性思维系统地思考农民工权益保护，对我国城乡社会长远发展并呈现健康有序和充满活力的面貌，具有全局性的重大意义。

我国城市化面临城乡差距和贫富差距拉大问题。农民工权益残缺不全在城乡贫富分化的背景下，凸显了社会阶层之间和城乡之间日益深广的鸿沟。大部分农民工进入城市，在社会结构中处于底层。庞大的贫穷群体难于向上流动，已经成为我国城市化的最大障碍，同时为城乡发展埋下诸多健康发展的隐患。思考如何对农民工全面赋权，对于我国缩小城乡鸿沟和贫富差距的实践具有重要意义。

1.3 国内外研究动态综述

1.3.1 国外研究动态综述

中国农民工是改革开放后在工业化进程和城市化转型中在我国城乡之间出现的特殊群体。国外的有关著述中，最引人瞩目的，莫过于经济学家们关于农民流动成因的描述，这些理论成果为农民工权益保护研究提供了借鉴。

农民从乡村流动到城市，其主要动力来自于农业部门和工业部门的收入差距（刘易斯，1954；托达罗，1984），为了追求经济上的益处，人口从农业流入工业，从农村流入城市（西奥多·舒尔茨，1960；希克斯，1932）。

唐纳德·博格（1959）提出“推—拉”理论，突破了城乡二元经济理论中强调工业部门从经济上对农业部门人口的吸引力这一观点。他认为人口流动总体上是流出地“推力”和流入地“拉力”的结果。自然资源枯竭、农业生产成本增加、农村劳动力过

剩导致的失业和就业不足及较低的经济收入水平等构成人口从农村流动到城市的推力。而城市里较多的就业机会、较高的工资收入、较好的生活水平、较好的受教育的机会、较完善的文化设施和交通条件、较好的气候环境等都构成了吸引人口流动的拉力因素。当然在流出地也存在“拉”的因素，如家人团聚的快乐、熟悉的社区环境、在出生和成长地长期形成的社交网络等。而流入地也有将流动人口推出的因素，如转移可能带来的家庭分离、陌生的生产生活环境、激烈的竞争、生态环境质量下降等。

对于农民迁移到城市后的文化适应性，美国芝加哥学派的托马斯和波兰裔学者兹南尼基（2000）在《身处欧美的波兰农民》中，分析了美国波兰移民社会的变迁与衰落，探讨了传统社会中的旧有态度和新的价值观念的冲突。以帕克（1924）为核心的城市社会学者，运用社会环境分析法分析流动人口分别在农村和城市两种环境中的价值观、生活方式、安全感和风俗习惯的差异，以及文化冲突和生活障碍。社会环境分析包含两个理论，其一是农业劳动力转移到城市后的城乡差别模式，集中讨论流入者的城市适应性；其二是政治结构、社会结构、教育等因素所影响劳动者本人对于迁移的决策。

也有极少的国外学者对我国农民工的流动和权利问题进行过研究。美国加州大学的苏黛瑞在《在中国城市中争取公民权》（2009）中，联系中国改革开放前计划经济时代的制度遗产，特别是户口制度，从农民流动者（即农民工）、国家和市场三者之间的关系中来考察分析城市农民工问题。她认为，对于那些从农村流动进入城市的农民流动者（农民工）来说，问题不仅仅是暂时缺乏由国家提供的维持日常生计所必需的条件，关键在于，由于不拥有城市户口，他们根本没有资格享有城市中的正常生计，没有资格享有城市居民作为与生俱来的“自然权利”加以接受的那些社会福利和服务。在中国，只有那些拥有官方确认的城市户口的人才是国家（政府）承认的城市社会共同体的正式成

员，而那些没有城市户口的农民在自己国家城市中的身份，则就像是其他地方的外国移民，是“非公民”。因此，对于进入城市中的农民流动者（农民工）来说，根本问题不在于直接去争取维持生计的收入、福利、服务等，而是争取获得这些待遇和机会的“资格”，也就是争取“公民权”（王小章，2009）。苏黛瑞对于农民工从公民权视角的研究，对国内研究农民工的学者影响很大。

剑桥大学的瑞雪·墨菲在《农民工改变中国农村》（2009）中，分析了返乡农民工给乡村带来社会与经济等多方面的变化。“在不否认城乡间人口流动带给农民的种种痛苦的同时”，“总的来说，涉足城市劳动力市场改善了农村的状况，在开阔视野的同时，为更多的农村人口追求其目标提供了一条路径”。瑞雪·墨菲认为农民工流动让个人获得了更多的资源，外出打工使他们在与家庭成员和农村社会中的其他行动者进行协商时说话更有分量，并在社会和经济方面改变农村。

1.3.2 国内农民工权益保护研究

自我国 20 世纪 80 年代初期出现农民工以后直至目前，在 20 多年的时间里，经济学、法学、社会学、政治学等学科的学者共同关注农民工问题并做了大量研究，其著述浩如烟海、汗牛充栋，为本书的研究提供了有益的参考和借鉴。但本书所分析的文献，指以农民工权益保护为本体的研究，如研究农民工诸项权利的赋权和维护、维权的主客体、维权的外在环境等文献，而不包括宽泛的并没有突显权益内容的关于农民工问题的研究。本书所参考的以农民工权益保护为主题的文献主要集中在以下几个方面：

1.3.2.1 农民工权益保护的意义

梅定祥（2007）从和谐社会构建的角度，认为农民工问题对国家、社会 and 城市化进程都有着值得警惕的负面影响。对国家来