

农民工 权利研究

NONGMINGONG QUANLI YANJIU

✧ 杨黎源 著

浙江人民出版社

农民工 权利研究

✧ 杨黎源 著

浙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

农民工权利研究/杨黎源著. —杭州:浙江人民出版社, 2009. 7

ISBN 978-7-213-04072-6

I. 农… II. 杨… III. 农民—劳动就业—劳动法—研究—中国 IV. D922.504

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 090118 号

书 名	农民工权利研究
作 者	杨黎源 著
出版发行	浙江人民出版社 杭州市体育场路 347 号 市场部电话: (0571)85061682 85176516
责任编辑	叶国斌
责任校对	戴文英 张彦能
封面设计	罗信文
电脑制版	杭州大漠照排印刷有限公司
印 刷	浙江印刷集团有限公司
开 本	710×1000 毫米 1/16
印 张	19
字 数	28.3 万
插 页	2
版 次	2009 年 7 月第 1 版·第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-213-04072-6
定 价	40.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。

序

当前,一亿多外出农民工构成了中国社会的一个庞大群体。他们都是为了养家糊口和子女的学费、生活费而四处漂泊的人。这个群体一直是社会最具活力的劳动大军。他们为改革开放的中国社会发展提供了最廉价的劳动力,成就了千万个企业的壮大和数百座城镇的繁荣。特别是处于改革开放前沿的沿海地区,正是依靠数千万从中西部地区流入的农民工的努力,才获得了这些年的快速发展。然而,这些为中国工业化建设和城市发展作出了巨大贡献的农民工,却无法如城市居民一样享受到医疗保险、子女教育、失业保险、住房等各种社会保障;他们从事的工作大多是待遇最低、最艰苦、最危险的行业,城市的发展离不开他们的艰辛劳作和付出,但欣欣向荣的城市没有他们的立足之地,叶落归“乡”的命运成为他们无奈的叹息;在经济繁荣时,我们只看到他们不停劳动的身影,而出现经济危机时,最先被裁员和清退的也正是他们。他们是漂移在城市与乡村、非乡非城的社会弱势群体。探究农民工困境的根源及提出切实可行的解决方案,已是学术界的一项重要使命。

杨黎源先生的《农民工权利研究》就是针对这些问题进行深度研究的力作。作者核心理念是农民工的“权利平等”,但作者对农民工“权利”的探讨,并未局限于宪法和法律的框架中,而是从“人权”的角度,明确提出自由迁徙权、社团组织权、同票同权等农民工应该享有的权利。

作者认为,农民已经得到了自由流动权,能够借助进城务工而改变自己的生活状况,但这并不等同于自由迁徙权。进城务工人员,虽然生活和工作在城市,但因为城乡两分的户籍制度的桎梏,他们仍不能摆脱“农民工”这一社会身份,难以获得城市户口所代表的各种资格和福利,难以享受政府为城市居民提供的全部公共服务。他们是相对于城市居民的二等公民。由于无

法融入城市,农民工群体绝大部分并没放弃自己在农村拥有的土地、房产等权利,这也成为他们规避生存风险的根基。所以说,虽然相对于人民公社时期农民被牢牢束缚在土地上,自由流动权已经是一种社会的进步,但它还不是现代社会中作为基本人权之一的自由迁徙权。

我注意到作者对农民工制度性政治参与权缺失的重视。如果农民工有自己的利益组织和代表,有能力主张自己的基本权利,就可以在一定的程度上制约处于强势的资本所有者和公共权力掌握者对农民工的侵权行为,使社会处于相对均衡状态,以消除对农民工的歧视和不公。但社团组织权在我国并不是一种宪法权利。对此作者指出,农民工中已经出现了群体意识和组建自己组织的愿望。合理引导农民工组建各种社团,并指导他们与其他利益群体进行合法的博弈,值得尝试。而农民工如果没有制度性的政治参与渠道,就无法参与或影响社会政策的制定和修改,就会采取制度外的非理性做法,影响社会的稳定。

另外,作者还对选举制度中市民拥有四倍于农民的选举权的歧视进行了批评。通过对这几种基本人权的梳理,作者讨论了农民工权利的“应然”问题,也就是农民工应该具有什么样的权利。在我看来,这并不是脱离现实政治的空谈,不是准备好高骛远地搭建空中楼阁,而是找到了二元社会产生的根本症结。对农民工权利在“应然”层面达成共识,才有可能在“实然”层面逐一落实。并且,本书并没有停留在呼唤权利的阶段,进一步指出了农民工缺少基本权利对社会的负面影响和给予基本权利的益处,介绍了宁波等地的实践经验,分析了农民工争取权利的制约因素,并提出了相关的对策和建议。作者从现实必要性的角度提出了改变的理由,并以此来为农民工呼唤应有的宪法权利。在阅读本书时,我深深体会到了作者的良苦用心。

农民工缺少宪法权利,只是问题的一方面。另一方面,某些已被宪法确定的权利,如“公民在法律面前一律平等”等在实践操作中缺少制度性保障,因难以落实而造成事实上的不平等。这一方面体现在农民工得不到市民待遇,因户口不同而不能真正享有公民身份平等权,另一方面反映在劳动权、社会保障权、受教育权等方面都未受到平等的对待。作者多次强调了平等的重要性,描述了相关现状,并分析了平等权未能落实的原因,指出目前的发展方向 and 趋势,并提出自己的路径和建议。书中的精彩不再多言,且留待读者自行阅读。

看完本书对农民工权利的探讨后,我想起美国法理学家德沃金的一本书——《认真对待权利》,他主张政府必须平等地尊重和关心个人权利,不得为了社会福利或者社会利益牺牲人权。农民工问题部分就是为“国家利益”牺牲人权的結果,现在应该是政府认真对待农民工基本权利的时候了。要从公民权平等的角度来审视有关农民工的基本制度,如检讨和改革以限制农村居民流动为核心目标的户籍登记和管理制度;要从公民权的高度看待农民迁徙自由,让“农民工”这一社会身份早日成为过去时,让漂移的社会群体能够通过公民权平等而固定下来。当然,农民工也应该认真对待自己的权利,并且牢记耶林的名言“为权利而斗争”。这也是本书研究农民工权利的另一层意义所在。

必须指出的是,作者对农民工权利缺失的分析是从回顾历史开始,从制度变迁的过程中说明农民工权利的变化;他对农民工历史和现实情况的描述,采用了国内最新的研究成果和最近发布的数据,以及对宁波农民工的社会调查;他对农民工权利问题的对策建议,以实证考察为基础,理论与实际结合较好。而这种有价值的工作,来自于作者对农民工群体的同情和对国家发展的关注,来自于为民立命的拳拳之心和身为社会学学者的责任感!从权利缺失入手考察农民工问题,对解决农民工问题具有很高的参考价值。《农民工权利研究》一书给了我们很多希望,让我们在充满希望的路上继续前行。

中国人民大学景跃进教授是作者的同学,而景教授与我的博士生导师徐勇教授是多年的朋友。我一直尊景教授为师。景教授要我为本书写一篇序言。这对我来说,是件十分为难的事。然师命难违,写了这些读后感,以求教作者和读者。

于建嵘

(中国社会科学院农村发展研究所社会问题研究中心主任、教授)

2009年6月2日于北京

前 言

波澜壮阔的农民工社会流动是中国社会特有的场景。当代中国农民工是我国特有的二元社会结构体制的产物,与中国的工业化、城市化及社会经济政治体制的改革紧密相联。探讨农民工的起源、发展和现状,揭示农民工在当代中国的社会地位,提出农民工权利平等的路径,就必须从国家的经济发展、制度构建和社会变革出发。

恩格斯认为:“历史从哪里开始,思想过程就应从哪里开始,而思想过程的向前推进无非就是以抽象的和理论上前后一贯的形式反映。”^①新中国成立后,我国经济发展战略和计划经济体制的确立,对以户籍制度为基础的、城乡分割的二元社会结构的形成具有决定作用。中国通过制度设置,将公民分为城市居民和农村居民,这种身份安排事实上造成了农民权利的不平等。因此,本书的研究紧紧围绕制度设置及其变革这条主线展开,从制度路径来分析源于农民身份的农民工权利平等状况。

中共十一届三中全会后开始的社会变革,使农民逐步摆脱了制度的束缚。农村家庭联产承包责任制的实行、人民公社体制的废除、允许农民自理口粮进城打工等等,使农民重新获得了社会流动的自由。社会制度的变革直接导致了农民工的产生。但是,国家在允许农民流动的同时,并没有在体制和制度上同步地进行相应的改革,或者说改革是缓慢的、逐步的,这造成了农民工事实上的社会待遇不平等。由于中国特殊的历史条件,农村人口众多,国家城市化发展较慢,如果数量庞大的农民工一下子都转化为市民,势必降低城市的生活水平,使城市不堪重负。所以,农民工只能长期徘徊在城市的社会体系之外,但从深层次看,这是社会制度改革不彻底的结果。

^①《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社1995年版,第143页。

随着经济的发展和社會制度改革的推进,农民工必定终结自己的特殊身份。将农民工逐步地纳入城市社会体系是势所必然的,目前一些地方采取的农民工居住证制度改革以及将农民工纳入当地的社会保障体系的举措就是对旧制度的改革和新制度的创设。

总之,制度分析是马克思主义研究社会现象的重要方法。试图运用马克思主义的这一科学方法,牢牢地把握制度这一主线,围绕制度的设置、制度的变化、制度的突破、制度的改变、新制度的形成和发展展开讨论,最终达到对农民工问题的清晰认识。这是本书的主要特点。

在本书的研究中还遵循了历史与逻辑相统一的科学方法。既立足于探究农民工的产生和发展史,又从历史发展的纷繁头绪中理清农民工在社会历史变迁中带有规律性的东西。如对农民工社会流动的研究,既要揭示农民工流动的必然性、规律性的东西,又要揭示农民工在流动过程中的偶然性,即方式、地点、流向的随意性,从而把握农民工流动的本质。又如对农民工劳动权利的研究,须从我国城乡有别的劳动就业制度设置,国家对农民劳动的自由选择权的控制谈起,进而剖析农民工劳动权缺失的过程、现象及对农民工劳动成果剥夺的实质,揭示农民工社会经济地位低下的原因。

权利问题是现代公民社会的核心问题。所以本书选择了从权利平等的角度对农民工问题进行研究。从农民工产生的社会历史条件、国家社会政策的形成过程揭示农民工问题产生的根源;从户籍制度考察农民工的身份权平等;从选举制度考察农民工的政治权平等;从就业制度考察农民工的劳动权平等;从社会保障制度考察农民工的国民待遇权平等;从教育制度考察农民工及子女的受教育权平等。希望通过对农民工权利状况的展示,在改革路径和政策措施上提出意见和建议,以有利于农民工基本权利的改善和提高。

客观实际是理论研究的基础。在本书的写作中收集了大量的国家发布的统计数据和一些学者的调查资料;同时,笔者还亲自在2005年和2007年对宁波的1084位农民工进行了问卷调查和个案采访,并对相关的实证资料进行了概括和提炼。总之,力求本书所采用的数据是最新的、确切的,也是比较完整的。

目 录

CONTENTS

前 言	1
第一章 导 论	1
第一节 农民工	1
一、农民工的称谓	2
二、农民工的社会属性	5
三、农民工的分类	6
第二节 核心概念的理论阐述	10
一、权利	10
二、平等	15
第二章 社会制度变迁与农民工的产生	24
第一节 经济运行机制变革与农民工	24
一、计划经济的含义	24
二、中国计划经济形成的原因	25
三、中国计划经济发展的四个阶段	28
四、中国计划经济的基本特点	29
五、计划经济对农村的影响	30
第二节 中国经济发展战略与农民工	33
一、重工业优先发展战略形成的原因	33

二、重工业优先发展战略与中国经济现实的矛盾	35
三、重工业优先发展战略对农村和农民工的影响	36
第三节 城乡二元经济结构与农民工	38
一、计划经济时期(1952—1978年)的二元经济结构	38
二、经济改革时期(1979—1992年)的二元经济结构	39
三、市场经济时期(1993—2007年)的二元经济结构	42
四、中国二元经济结构对农村经济发展的影响分析	44
第四节 农村社会经济体制改革与农民工	48
一、农村合作化运动与农民身份性质变化	48
二、人民公社消亡和农民重获自由	52
三、家庭联产承包责任制的实行与农民经营权、劳动权的解放	54
第三章 农民工的社会流动	57
第一节 当代中国农民的社会流动	57
一、改革开放前的人口流动	58
二、改革开放以来的人口流动	64
第二节 当代中国农民工流动规模考察	69
一、社会流动的相关概念分析	70
二、相关学者对改革开放以来的流动人口规模分析	72
三、改革开放以来历年农民工的规模估计	77
第三节 农民工社会流动的成因	80
一、农业劳动力剩余与城市工业化发展	80
二、农民工社会流动的收益和成本	91
三、地区发展差距与农民工流动的外在“拉力”	97

第四章 当代中国户籍制度演变与农民工的身份权	102
第一节 当代中国户籍制度概述	102
一、当代中国户籍制度的建立	103
二、当代中国户籍制度的强化	106
三、当代中国户籍制度的内容及功能	110
第二节 当代中国户籍制度的改革	116
一、户籍制度的改革进程	116
二、户籍制度改革的方向展望	123
第三节 户籍制度改革与农民工的身份权平等	125
一、公民自由迁徙权的实行与农民工的身份权平等	125
二、农民工的身份权平等与市民待遇	128
第五章 农民工的政治权利	131
第一节 农民工的政治选择权	131
一、农民的选举权和被选举权	131
二、农民工的选举权和被选举权	134
第二节 农民工的政治参与权	134
一、政治参与的定义	135
二、农民工的政治参与	136
三、农民及农民工政治参与状况	137
四、农民工政治参与的模式	139
第三节 农民工的社团组织权	144
一、建立农民社团组织的必要性	145
二、建立农民工工会组织的必要性	147

三、农民工工会组织建设的制约因素	151
四、推进农民工工会组织建设的对策建议	153
第六章 农民工的劳动权利	159
第一节 中国农民就业权利的历史回顾	159
一、封建国家时代的农民就业权利	159
二、社会主义时期的农民就业权利	162
第二节 中国农民工的就业状况	167
一、当前中国农民工就业特点	167
二、中国农民工的劳动条件	169
三、农民工就业现状分析	172
第三节 农民工就业权利平等的保障措施	176
一、国家要制订有利于保护农民工劳动就业的政策	176
二、地方政府要取消针对农民工的歧视性规定和不合理收费	177
三、城市要赋予农民工平等的社会地位	177
四、政府部门要确立以人为本的管理理念	178
五、社会各界要大力培育劳动中介组织	179
六、企业和劳动者要签订规范的劳动合同	179
第四节 农民工的劳动报酬权	181
一、劳动报酬权概念的理论分析	181
二、劳动报酬权与社会发展	185
三、农民工的劳动报酬权	190
第五节 金融危机形势下的农民工劳动权保护	194
一、当前我国农民工的就业形势	194
二、当前农民工的失业状况与社会稳定的关系分析	196

三、在金融危机形势下保护农民工劳动就业的应对措施	197
第七章 农民工的社会保障权	201
第一节 社会保障的理论概述	201
一、社会保障的理论界定	201
二、社会保障的功能和原则	203
三、社会保障的项目	206
四、社会保障的基本模式	207
第二节 农村社会保障制度变迁	208
一、农村社会保障制度的发展历程	208
二、农村社会保障制度变迁的特点	210
三、农村社会保障制度的现状分析	211
四、农村土地的社会保障功能	215
第三节 农民工的社会保障权	216
一、农民工社会保障现状	216
二、农民工社会保障权缺失的制度性和非制度性因素探讨	222
三、农民工纳入社会保障体系的理论依据	227
四、农民工的社会保障制度建设的主要内容	230
五、农民工社会保障制度的一般模式和地区模式	234
第八章 农民工及其子女的受教育权	240
第一节 教育平等权的理论概述	240
一、教育平等思想的理论渊源	240
二、教育平等权界定	244
三、教育平等的基本原则	245

第二节 农民工子女的受教育权	247
一、我国农村教育的现状	247
二、农民工子女教育现状	254
三、农民工子女就学政策的演变过程	258
四、保证农民工子女教育权平等的政策建议	259
五、农民工子女受教育权实现中的政府责任	261
六、宁波市妥善解决外来农民工子女上学问题的措施和经验	264
第三节 农民和农民工的职业教育权	267
一、世界各国的农民职业教育	267
二、我国农民的职业教育	272
三、我国农村劳动力的文化素质	275
四、农民职业教育的目标	279
五、实现农民工职业教育权平等的原则和措施	280
主要参考文献	284
后 记	289

第一章

导论

中国农民工是当代社会变革和发展所诞生的一个特殊的社会阶层,它源于农民又不同于一般的职业农民。因此,要深刻认识农民工的本质特征,就必须建立理论研究的框架,对特定对象的社会属性和相关概念,进行科学的、历史的、实证的、逻辑的分析。

第一节 农 民 工

农民工是当代社会流动中从农民中分化出来的新社会阶层。根据考证,“农民工”一词最早是由中国社科院张雨林教授在1984年首先提出来的。张雨林教授在《中国农村观察》1984年第2期发表的《农业剩余劳动力转移的层次和城乡结构》一文中对亦工亦农的农民首次使用了“农工”概念,随后在1984年《社会学研究通讯》发表的一篇文章中提出了“农民工”概念,“农民工”一词随后被大量引用。但是,农民工作为一个特定的社会群体,如何在政治学、经济学、社会学上给予界定,理论界的说法不一。社会上对流动农民的称谓也各异,在不同的时期和不同的地方有不同的称呼。

一、农民工的称谓

1. “盲流”。

“农民工”虽然是 20 世纪 80 年代后对离开农村到城市打工农民的主要称谓,但该群体早在新中国成立初期就已出现。随着国民经济的恢复,大量农民涌入城市,影响了城市的计划经济和社会发展。1952 年,中央劳动就业委员会提出要“克服农民盲目地流向城市”,“盲流”这个带有歧视性的概念由此产生。1978 年改革开放后大量农民再次开始涌入城市,在就业、管理等方面与城市居民产生冲突,限制“农民工”自由流动的“盲流”一词正式“流行”。20 世纪 90 年代初,在宏观调控和国企改革背景下,为了保证城市下岗职工的就业,1991 年 2 月,国务院办公厅发布《关于劝阻民工盲目去广东的通知》。同年,国务院颁布《关于收容遣送工作改革问题的意见》,将收容遣送的对象扩大到三证(身份证、暂住证、务工证)不全的流动人员。随后,1995 年 8 月 10 日公安部发布的《关于加强盲流人员管理工作的通知》中,将“三无”盲流人员解释为“是流动人口中无合法证件、无固定住所及无正当工作或经济收入的人员,多为盲目外出找工作或流浪乞讨人员”。直到 2003 年 6 月,“孙志刚事件”发生后,国务院颁布《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》,废止了沿用多年的收容遣送制度,也宣告了带有限制、排斥的“盲流”一词最终退出历史舞台。

“盲流”的指称,反映了计划经济的巨大影响和以国家政府为中心的不允许农民自由流动的强制性政策安排,是“国家中心主义”的称谓,管理者仅仅从自己的立场和意志出发去看待和认识农民的流动,很少考虑农民个人的实际需要和个人迁移或流动的动机,以牺牲农民为代价换取计划经济的实行与发展。

2. “打工仔”、“打工妹”。

随着改革开放和经济特区的设立,我国现代化工业发展的步伐大大加快,城镇需要大量劳动力,大批农村剩余劳动力由于社会和自我需要而涌入城镇。当初主要是在春节或农忙季节过后,到城镇以靠体力赚钱弥补生活所必需的开支。他们从农村来到城市,没有文化和专门技术,干着最脏、最

苦、最累、最险的活,主要从事建筑行业 and 制造业等以体力消耗为主的工种,往往只能靠强壮体力赚得少量的报酬,生活在城市社会的最底层。由于城乡二元体制的限制,使得没有城镇户口的农民到城市后与拥有城镇户籍的市民格格不入,南方一些城市的市民开始称男的为“打工仔”,称女的为“打工妹”。起初市民口语化的称呼并没有引起政府相关部门和社会有识之士的足够重视,导致这一含有歧视性的称谓在深圳等各经济特区持续了很长时间,同时向全国各大城市广泛传播,成为地位低下的“农民工”的专称。该称谓是市民对“农民工”的口语化指称,不是学术或主流意识形态的书面正式称谓。该称谓虽然较“盲流”这一限制性歧视称谓对“农民工”有所尊重,但仍然饱含市民的冷漠和鄙视。

3. “农民工”。

农民工是指拥有农村户籍、被他人或企业雇用,从事非农职业的农村流动人口。农民工不仅数量众多,而且对推动中国经济社会的发展贡献不小,同时还折射出当前中国诸多的社会问题,成为党和国家及众多学者、国人关注和研究的对象、焦点和热点,也是当前使用得最为频繁的概念之一。

2006年1月18日,《国务院关于解决“农民工”问题的若干意见》经过反复研讨斟酌、听取多方面意见后确定采用“农民工”称谓,于是“农民工”概念第一次出现在了中央政府具有行政法规作用的文件之中。随后,党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》强调指出要“严格执行国家劳动标准,加强劳动保护,健全劳动保障监察体制和劳动争议调处仲裁机制,维护劳动者特别是‘农民工’合法权益。”“农民工”的称谓及其合法权益获得了中央的认可和高度重视。

政府及学术界使用“农民工”称谓,较“盲流”、“打工仔(妹)”而言,突破了原有国家强制性的政策安排,由限制、排斥、歧视转为认可、尊重,体现了国家、社会对农民工认识和态度的转变及社会的发展与进步。但该称谓仍有“农民”二字,暗含有一定的歧视性以及农民工与市民的区别。

4. “进城务工人员”。

随着社会主义和谐社会建设的推进,农民工在推动经济社会发展中所起的巨大作用,得到了社会各界越来越多的肯定。但在现实生活中,农民工却屡遭制度排斥和社会歧视,造成了诸多社会问题。农民工作为最低社会阶层的成员虽然对经济社会发展作出了独特贡献,但不仅没有获得应有的