

江立华 等著

中国农民工 权益保障研究

中国社会科学出版社

江立华 等著

中国农民工 权益保障研究



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农民工权益保障研究 / 江立华等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2008. 11

ISBN 978 - 7 - 5004 - 7393 - 0

I. 中… II. 江… 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 (2008) 第 180101 号

责任编辑 冯春风
责任校对 李 莉
封面设计 福瑞来
版式设计 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司

装 订 广增装订厂

版 次 2008 年 11 月第 1 版

印 次 2008 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 980 1/16

印 张 18

插 页 2

字 数 289 千字

定 价 36.00 元

目 录

绪 论	(1)
第一章 农民工的权益缺失状况及其原因	(24)
一 农民工在城市面临的社会排斥	(24)
二 造成农民工权益缺失的机制	(44)
三 农民工的生存适应策略	(54)
第二章 政府与农民工权益保障	(63)
一 分析的起点：社会逻辑和市场逻辑	(63)
二 地方政府角色及其行为分析	(68)
三 地方政府角色的裂变问题：学理的探讨	(82)
四 农民工权益保障中政府作用的个案 分析——以泉州市为例	(87)
第三章 法律法规与农民工权益保障	(92)
一 法律法规与农民工权益保障：理论的分析	(92)
二 实践的法律	(104)
三 法律维权不是唯一和终极途径	(120)
第四章 农民工维权的实践策略	(127)
一 农民工维权的解释框架	(127)
二 策略一——沉默的大多数	(133)
三 策略二——向政府求援	(136)
四 策略三——法律诉求	(140)
五 策略四——集体行动或武力抗争	(144)

六 策略五——用脚投票	(152)
七 策略六——与老板私了	(154)
八 策略七——以极端的方式维权	(155)
 第五章 农民工权益保障的支持系统建构	(160)
一 建构维护农民工权益的制度环境	(160)
二 构建维护农民工权益的组织环境	(170)
三 建构维护农民工权益的社会舆论环境	(177)
四 建构维护农民工权益的系统环境	(183)
五 增强农民工的维权能力	(186)
 第六章 农民工子女义务教育责任主体的实践 ——以武汉市为例	(190)
一 责任主体之一——国家	(190)
二 责任主体之二——学校	(201)
三 责任主体之三——农民工	(214)
四 影响农民工子女义务教育政策的因素分析	(221)
 第七章 新生代农民工的城市适应实践	(228)
一 新生代农民工问题的出现	(229)
二 个案的故事	(235)
三 四个世界与城市适应	(244)
四 结构约束下的行动：实践世界的生存策略	(253)
五 “脱根”过程与乡土惯习的路径依赖	(259)
参考文献	(264)
 农民工城市适应状况调查	(272)
 “农民工权益保障现状”调查	(277)
 后记	(285)

绪 论

一 引 言

在人类文明的历史进程中，实现由农业社会向工业社会的转型，必然伴随着产业结构和城乡结构的转换，必然伴随着农业人口向城市人口的转换，必然是城市化的快速发展。在这个历史进程中，农民也就自然而然地成为新的城市产业工人、第三产业服务人员和市民的主要来源。“农民工”群体是我国农村人口城镇化过程中出现的一个特殊的社会群体。所谓“农民工”，就是从事非农产业的农民，即其农民身份还没有或未能得以转换又在城镇从事非农产业生产经营乃至居住生活。之所以形成这一悖论，是渊源于传统的城乡分割户籍制度。城乡分割的户籍制度把农村人和城市人严格划分开来，把农民严格禁锢在农村内。在这种特定的二元社会结构体制下，农民既是一种职业，又代表了一种身份。

农民工是新时代的弄潮儿，却是旧制度的遗腹子。改革开放的春风，吹开了城乡隔离之墙的裂缝。向往自由、追求幸福新生活的亿万农民如潮水般地冲出“关押”他们多年的农村，奔向城市这片自由广阔的天空，含辛茹苦地奉献自己的青春年华。从 20 世纪 80 年代起，有中国特色的“民工潮”就开始在神州大地上翻滚涌起，据统计，1989 年之前，这类离土又离乡的农民工约有 2000 万—3000 万。进入 90 年代，民工潮更是一浪高过一浪，到 1995 年，据有关方面统计农民工人数已超过 5000 万。据 2000 年第五次人口普查显示，离开户籍所在地半年以上的人口为 1.2 亿，其中农民工有八九千万。目前，全国至少有 1.2 亿农民工在各大中小城镇打工谋生。据国务院研究室近日发布的《中国农民工调研报告》表明，农民工在我国第二产业从业人员中占 58%，在第三产业从业人员中占 52%。农民工在加工制造业从业人员中已占到 68%，在建筑业从业人员

中占 80%，已成为我国产业工人的重要组成部分^①。

从经济发展的角度看，农民工是市场经济大潮中真正的弄潮儿，散布在各大中小城镇，默默地流血流汗，为第二第三产业的发展提供了低成本的劳动力，增强了中国产品在世界上的竞争力，为我国的经济繁荣、GDP 的持续增长铺就了坚实的阶梯，树立了无言的丰碑。

从城市化的角度而言，大批拥入城市务工经商的农民工，不管他们是就此定居城市抑或再次回流农村，城市经历对他们的影响以及他们自觉或不自觉对城市文明的传播，肯定会为我国城市化水平的大幅提高，打下坚实的人口基础和文化基础，对促进我国城市化进程起到积极作用。

从农民工自身的角度看，他们从农村向城市的流动，绝不是简单的空间地理学意义上的位移，而更多的是一次从思想观念到行为方式、从心理意愿到制度形态的全方位的转型与变迁。农民工从农村向城市的流动，同时是传统乡村文化和现代都市文化相互碰撞的过程，在这场碰撞中引起了各种问题和诸多“变异”。可以说，这场转型与变迁不仅是农民工全景式的生存图景变迁，更是一次复杂而深刻的社会适应过程。

农民工向城市的流动是一场史无前例的社会变迁。但是，这场变迁是艰辛而漫长的。这些数以亿计的农民工，每个人身上都被人为地系上一条旧制度的锁链，他们做的是脏活、苦活和累活，却不能享受城里人的住房、教育，同工不同酬，被排除在社会保障之外，甚至不能受到法律的有效保护。“中国每年因工死亡人数达 13 万以上，其中大多数是农民工；仅在珠江三角洲就有 1000 万农民工具备患职业病的基本条件；全国 2000 万流动儿童，失学率高达 9.3%，近半数适龄儿童不能及时入学……”“这个年富力强具有巨大潜能力，却又被称为‘弱势’、‘边缘’的群体，他们相对于另一种势力而言，处于一种权能较低的相对不对等状态。在这种不对等状态中，他们往往受到不公平对待而导致自身权益被违法者不合理侵害。”^②

自 20 世纪 80 年代中期出现民工潮以来，众多学者从多角度对农民工问题进行了深入的研究。关于农民工的实证调查，可以说是从北京“浙

^① “国务院研究室发布报告：我国农民工正发生三大转变”，http://www.gov.cn/jrzg/2006-04/16/content_255157_2.htm。

^② 李真主编：《流动与融合》，团结出版社 2005 年版，第 2 页。

江村”调查开始的，比如项飏、王春光等人的研究。报纸记者也以其敏锐的眼光，较早地观察并报道了农民工进城这一社会现象，比如1993年初，《中国青年报》记者汪博天做的“安徽民工在京城”调查等，1994年初该报还通过组织一系列实地追踪调查，详细记述了农民工在城市中的各种活动。社会学家、经济学家、人口学家都从不同角度研究这一课题。比如李强通过个案研究发现农民工群体心理上有受歧视感，并研究了农民工的职业流动现象。袁亚愚则把城市人对农民工的歧视分为四类，并分析了产生歧视的原因。有些研究考察了农民工与城市互动过程中的组织化特征，农民工的社会网络、交往方式等。关于“浙江村”，王汉生等人从农村人口进入城市的方式这一视角作了进一步的研究；周晓虹教授从农民社会心理嬗变的角度进行了研究，并指出了城市体验与流动经历对农民现代性形成的影响。谭深则通过对打工妹们书信的分析，研究了她们的打工生活等。关于农民工生存状况和权益保障方面的论文和专著林林总总，不胜枚举。学者们以知识分子的“社会良知”，勇敢地承担起了保护农民工权益的责任，为农民工处境的改善疾呼。

值得欣慰的是，自20世纪90年代中期以来，尤其是2000年以后，中共中央、国务院先后出台了一系列保护农民工合法权益的政策措施，农民工的权益得到了很大改善。如2000年国务院提出清理和取缔了不少对外来人口的收费项目；2001年进行了让流动儿童在流入地上学的试点改革；自2002年底开始，国家采取措施清理拖欠农民工工资问题；2003年1月，国务院办公厅下发《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》[国办发（2003）1号]，要求各省市自治区对待农民工应与本市居民一视同仁，取消种种带有歧视性的规定。同年，国务院办公厅以国办发〔2003〕94号文件下发《关于切实解决建设领域拖欠工程款问题的通知》，要求各地区、各部门清理拖欠工程款和农民工工资。

2004年1月，中共中央、国务院又下发《关于促进农民增收若干政策的意见》。该意见第四点“改善农民进城就业环境，增加外出务工收入”，专门就农民工问题提出了指导性意见。其中第（十）条“保障进城就业农民的合法权益。进一步清理和取消针对农民进城就业的歧视性规定和不合理收费，简化农民跨地区就业和进城务工的各种手续”。“进城就业的农民已经成为产业工人的重要组成部分，为城市创造了财富、提供了税收，城市政府要切实将农民工的职业培训、子女教育、劳动保障和其

他服务管理费,纳入正常的财政预算。”这是国家在政策层面上第一次承认农民工是工人阶级的组成部分,明确要求取消针对农民工的不合理规定。同年8月23日,国务院召开全国清理拖欠工程款和农民工工资电视电话会议,部署清理拖欠工程款和农民工工资工作。10月29日,国务院办公厅以国办发〔2004〕78号文件转发建设部等部门《关于进一步解决建设领域工程款问题意见的通知》,为清理拖欠工程款和农民工工资制定了时间表,明确要求各级政府在三年内完成清欠建设领域拖欠的工程款。2005年1月,中共中央、国务院下发《关于进一步加强农村工作,提高农业综合生产能力若干政策的意见》,明确提出“全面开展农民职业技能培训工作”,“搞好农民转业转岗培训工作”,“加快农村劳动力转移”。

2006年3月,国务院下发了《关于解决农民工问题的若干意见》,这是中央在经过十几年探索和经验积累的基础上,落实科学发展观,统筹城乡发展、解决“三农”问题、保障农民工权益的又一重大举措。这个文件充分肯定了农民工在我国经济社会发展中的地位 and 作用,深刻阐述了解决好农民工问题的重要性、紧迫性和长期性,明确提出了做好农民工工作的指导思想、基本原则和政策措施。文件要求对农民工“公平对待,一视同仁”,“消除对农民进城务工的歧视性规定和体制性障碍”,“建立城乡统一、平等竞争的劳动力市场……为城乡劳动者提供平等的就业机会和服务”。但是要根本上解决农民工问题,要使政策落到实处,有的要有法律保护,有的要有资金保证,有的需要组织落实,有的需要协调配合。

当然,我们应当看到,在现实中,农民工面临的问题仍然十分突出,如农民工工资待遇低、劳动环境差;社会保障待遇缺失;享受不到城市政府提供的公共服务等,这些问题引起了不少社会矛盾和纠纷,也引起了社会各界的广泛关注。从学术的角度,充分认识农民工问题,并提出可资借鉴的对策,对于当前我国落实科学发展观、建设和谐社会具有极大的重要性和紧迫性。

二 已往研究述评

国内学者从20世纪90年代中期就开始注意到农民工的权利保障问题,他们从法律学、社会学和政治学等角度研究农民工权益受损与保护问题,从教育学等角度研究农民工子女的教育问题,提出一系列有价值的见

解。如许多研究成果在以农民生存状况和权益保障现状的调查数据为基础,对农民工的权益缺失问题进行比较全面、系统的分析。近年来对农民工生存现状进行调查的代表性成果有:《珠江三角洲外来农民工状况》^①、《珠江三角洲“农工潮”的调查与分析》^②、《在活动中实现精英移民》^③、《回乡,还是进城》^④、《边缘人》^⑤、《中国农民工调研报告》^⑥等;对农民工权益进行比较系统研究的成果有:《农民工维权论》^⑦、《中国农民工劳动权利保护研究》^⑧等。同时,针对农民工存在的劳动权益(包括劳动时间长、工作环境差、工资被拖欠等)、社会保障权益、子女教育权益和自身的培训就业权益等进行了比较多的研究,提出一系列富有启发的解决对策。

学者们还从不同的视角研究农民工的权益保障问题。涉及该问题研究的不仅有社会学、政治学与经济学的学者,还有教育学、法学领域的学者。他们从基本人权、社会公平、国民待遇等多个视角关注农民工的权益保障问题,研究思路清晰,有一定的理论支撑,使学界对农民工的权益保护从关注某一方面权益走向宏观思考和综合研究。

从研究视角看,归纳起来说,主要有现代性、社会适应、宏观政策和劳资关系等四种理论视角。

“权益”一词,简单地说即指人们应该享受的不容侵犯的权利和利益。而这种应该享受的权利和利益之所以不容侵犯,从根本上来说无外乎两个缘由:一是因其关涉到人类自身的生存和健康之类的生命条件,无此,则生命难以为继,这对于劳动者或者农民工来说便是劳动力的再生产问题;二是因其关涉到平等、公正和自由等普世的人权价值,这些价值准

① “外来农民工”课题组:《珠江三角洲外来农民工状况》,《中国社会科学》1995年第4期。

② 杨宏山:《珠江三角洲“民工潮”的调查与分析》,《人口研究》1995年第2期。

③ 广东外来农民工联合课题组:《在活动中实现精英移民——广东省外来民工调研报告》,《战略与管理》1995年第5期。

④ 白南生、宋洪远等:《回乡,还是进城——中国农村外出劳动力回流研究》,中国财政经济出版社2002年版。

⑤ 刘开明:《边缘人》,新华出版社2003年版。

⑥ 国务院研究室课题组:《中国农民工调研报告》,中国言实出版社2006年版。

⑦ 陈卫等:《农民工维权论》,中国工人出版社2003年版。

⑧ 蒋月等:《中国农民工劳动权利保护研究》,法律出版社2006年版。

则历经人类千年社会的沧桑巨变而形成，既是不同国家和不同种族的人们的一致共识，也是人类的共同追求。有鉴于此，我们也就不难理解农民工的权益保障问题何以受到研究者的格外关注，以至于在不计其数的农民工研究成果中，如若不是以权益保障为直接的研究主题，也或多或少地涉及对这一问题的探讨。作为农民工研究的核心议题，权益保障研究从考察视角来看，可大致区分为以下三种：

一是通过社会结构视角探索农民工权益保障缺失的原因及其化解之道。这方面研究多着眼于城乡二元结构或以身份制为基础建立起来的二元劳动力市场，从城乡分割或劳动力市场分割的社会结构中考察农民工权益为何缺失、为何得不到保障等诸如此类的问题。研究者往往认为权益保障问题肇始于二元户籍制度及相关的衍生制度。因此，他们一般从城乡一体化角度，从城乡统筹兼顾、工农权利平等这些方面入手探讨消除农民与市民基于身份相异而不同的待遇、维护农民工合法权益的必要性和可行性。在许多研究者的视野里，农民工虽然是“工人”和“农民”的结合，但本质上属于工人范畴，已经是中国产业工人的重要组成部分，应当享有产业工人与城市市民的平等待遇和权益保障，而城乡分割的二元结构和二元劳动力市场是农民工权益缺失和多方面受歧视的主导归因，化解之道则在于改革现有的户籍制度和农地制度，建立城乡统一的劳动力市场与适合农民工的社会保障制度，创建平等的就业机制^①。

二是通过社会政策视角考察农民工权益保障的立法体系与执法司法机制，并提出相应的对策建议。这方面研究以农民工是一个规模日益庞大的新弱势群体为出发点，通过对权益保障现状的定量与定性调查，对比现有的政策法规，提出一些完善农民工权益保障体系的政策和对策建议。因此，这个视角下的研究通常都非常注重国家和政府的作为。至于农民工权

^① 邓鸿勋、陆百甫主编：《走出二元结构：农民工、城镇化与新农村建设》，中国发展出版社2006年版；任丽新：《二元劳动力市场中的农民工权益问题》，《理论学刊》2003年第4期；刘建明、廖红丰：《二元结构背景下农民工社会保障权益的缺失及保护》，《农业经济》2004年第10期；王哲：《城乡二元结构下的农民工问题探讨》，《乡镇经济》2005年第6期；饶惠霞：《试论农民工的劳动就业与权益保障》，《学术研究》2005年第10期；杨强：《农民工非正规就业的权益保障缺失及其矫治》，《福建师范大学学报（哲学社会科学版）》2007年第1期；胡学勤：《农民工受歧视的二元制度分析》，《扬州大学学报》2007年第4期；秦兴洪、廖树芳：《关注农民工问题的三个视点》，《学术研究》2007年第11期。

益保障的缺失原因,这个视角下的学者大多首先从政府层面的探讨入手。大多数研究者主张,切实完善并保障农民工的合法权益必须强化政府的角色、职能与责任,从制度上消除不合理因素的障碍,加强与农民工权益相关的法律法规保护尤其是劳动立法保护,还主张要对劳工政策的执法、司法机制进行修改和完善,全面建立健全农民工的维权机制^①。规范地方政府行为、完善立法并严格执法的政策主张,几乎是所有农民工权益保障的研究者的共识。也有学者研究发现,农民工的权益保障并不存在所谓的“法律盲区”或“立法空白”,恰恰是许多的具体制度(包括行政规章、地方性法规)或地方政府行为的偏差导致保护农民工合法劳动权益的法律法规不能有效实施。^②还有研究者在强调政府作为和制度建设的同时强调农民工自身的作为和能力建设,指出要提高农民工自身的综合素质和能力,加强农民工的职业技能培训,增强他们的维权意识和自组织能力,等等。他们往往认为农民工自身的主体能动性在其权益维护过程中不可或缺^③。

三是通过城市化或市民化视角来看待农民工的权益保障及相关的各种

① 黄平等:《农民工反贫困:城市问题与政策导向》,社会科学文献出版社2006年版;蒋月:《中国农民工劳动权利保护研究》,法律出版社2006年版;郑功成等:《中国农民工问题与社会保护》,人民出版社2007年版;彭多意、唐东生:《保障进城农民工权益的政策建议》,《中国行政管理》2003年第11期;于定勇:《论农民工合法权益之法律保障》,《社会科学》2004年第8期;乔健:《加强对转型时期劳工政策的研究》,《中国劳动关系学院学报》2005年第3期;陈沈慧:《强化农民工权益保障的宪政思考》,《中共福建省委党校学报》2005年第3期;问清泓:《劳动法与农民工权益保障研究》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2006年第5期;龙海霞、吴铀生:《维护农民工权益:社会保障制度的构建》,《西南民族大学学报》(人文社科版)2006年第6期;王昕、孙放:《农民工权益的法律保障》,《农业经济》2006年第6期;冯玫:《在华跨国转包体系中农民工权益保护途径初探》,《学术交流》2006年第11期;胡峻:《农民工权益保障的行政法视角》,《政治与法律》2007年第2期;郑功成:《农民权益需要用法律制度来维护》,《学习与探索》2007年第3期;简晓培:《关于农民工权益保障问题的研究与思考》,《中国劳动关系学院学报》2007年第5期;何延军、张建兵:《论农民工劳动权益保护与劳动法的完善》,《法学杂志》2007年第6期。

② 舒建玲:《农民工权益受侵害的原因及其对策》,《经济问题》2007年第2期;严新明、童星:《从自然和社会层面看农民工的劳动保护及社会保障》,《南京大学学报》(社会科学版)2007年第6期。

③ 参见刘淑华《也谈加强对农民工合法权益的保护》,《中国劳动关系学院学报》2005年第2期;李新伟、石玲:《城市农民工的基本权益保障研究》,《人口学刊》2006年第2期;张俊良、何晓玉、陈丹:《农民工劳动权益保障问题及对策研究》,《农业经济》2007年第5期;韩克庆:《农民工的社会保护研究:以苏州市为例》,《山东社会科学》2007年第11期。

社会问题。这方面研究体现出一种动态的纵向视角,从更为广阔的历史视野来定位、分析农民工的权益保障问题。主张通过农民工市民化来保障农民工权益的学者不在少数,他们一般都认为农民工问题是在中国结构转型和体制转轨时期、基于特定制度设置而出现的过渡性社会问题,终将在中国社会的城市化、工业化与现代化中完成自身的历史使命,于是化解权益保障等诸多矛盾和问题的根本进路也在于农民工转为市民、实现市民化^①。钱文荣和黄祖辉两位学者的研究比较具有代表性。他们以中国社会经济转型为背景,以农民工市民化进程为主线,在借鉴其他国家农村劳动力非农化经验的基础上,以长江三角洲区域的农民工为主要研究对象,对相关问题进行了理论与实践相结合的分析探索。他们认为,包括权益保障在内的诸多农民工问题因我国社会经济的转型而产生,也将随着转型期的基本结束、我国进入一个成熟的现代经济与社会而最终消失^②。当然,提出这种类似观点的学者们无不都同时承认这将是一个长期的过程,阻碍农民工权益保障和农民工市民化的制度障碍只能逐步取消,不可能一蹴而就。

总体上来看,农民工的权益保障研究基本上围绕以上三个维度而展开。对于问题的根源及其对策,人们虽然没有忽略农民工自身的主体因素,但多强调结构和制度因素的限制。社会结构与社会政策视角下的研究对当前农民工权益保障的现实困境之形成原因、表现形式及对策、举措进行了有益的探索,对结构和制度因素作用的现状及其成因有较为详实的描述和分析,但对这些因素通过何种机制得以运作的深层次根源却缺乏应有的深入挖掘,乃至越到后来,相关研究越丧失新意。因此,在结构因素何以运作、怎样运作等问题上进行深入的理论挖掘,剖析政府行为和制度政策背后的深层次运作逻辑与机制而不是仅仅停留在对现状的简单描述之上,是今后研究的一个努力方向。城市化或市民化视角下对农民工权益保障问题的分析思路和视野较前两种视角更为开阔,更具有历史眼光。这种视角对农民工诸多困境的形成归因于城市化和现代化进程的代价,由此提

① 杨云善:《中国农民工问题分析》,中国经济出版社2005年版;邹新树:《中国城市农民工问题》,群言出版社2007年版;程新征:《中国农民工若干问题研究》,中央编译出版社2007年版;刘传江、徐建玲:《中国农民工市民化进程研究》,人民出版社2008年版。

② 钱文荣,黄祖辉:《转型时期的中国农民工:长江三角洲十六城市农民工市民化问题调查》,中国社会科学出版社2007年版。

出的解决途径便是加速中国的城市化和现代化进程。问题在于,对于化解农民工权益保障困境的问题本身来说,这种视角究其实质却是一种消极主义思想,因为它将农民工问题的出现归结为城市化过程中不可避免的环节,事实上也就为农民工合法权益缺失的当前现实提供了一种必然性的解释和论证。相对来说,社会结构与社会政策视角的探讨反而是一种积极应对的思想,因为这方面的研究者往往更多地是从现实中的政府行为、劳动法规、社会环境、农民工自身等诸多因素中寻找问题形成的原因、特点及其对策。因此,在农民工的权益保障问题上如何综合动态的历史视角与积极应对的现实主义路径,既是学者们以前所未曾意识到的一个难题,也是在此研究议题上进一步深入研究的可能进路。

以往学界对农民工权益保障问题的研究存在以下缺陷:

第一,没有整体进行把握,把农民工权益保护问题放到历史发展的进程中,放到社会转型的大背景中进行全方位、多角度、跨学科的透视,没有从具体的研究中进行抽象,上升为理论,只是政治参与、社会保障、劳动权利等某一专门性、领域性的研究或调查报告,理论研究明显不足。

第二,对农民工权利保障问题产生原因的分析停留在定性基础上,多是政策性的泛泛而谈,缺乏对因果解释的各种因素之间的统计的相关分析,导致对该问题解释的非确定性,没有提出行之有效的对策与措施,进而无法将现有成果有效地应用于实践。

第三,研究的出发点存在偏差,带有二元经济体制的框框,大多数的研究把农民工看作是管理对象而非服务对象,只提出如何通过社区建设、综合治理等手段对其进行管理,而没有针对他们的特点,提出帮助他们建立适应城市生活和“规则”的行为规范的具体办法,将他们作为城市中平等的一员,让他们融入城市。

三 理论框架

1. 社会排斥概念的引入

在研究中,我们运用社会排斥理论描述农民工在城市的多重边缘化处境和权益缺失状况,并揭示出将他们排斥出社会的行动者以及其中的机制和过程。从社会排斥角度分析农民工在城市的多重边缘化处境,实际上强调的是制度、劳动力市场等因素,强调的是城市的制度与社会背景对农民

工的城市融入过程的制约。同时,我们还注意行动,探讨农民工为了适应城市生活所采取的行动与策略。在分析结构与行动的互动关系中贯穿一种动态的、历史的视角。

社会排斥概念是研究弱势群体的一个有力概念工具。城市农民工是我国社会转型过程中出现的弱势群体^①。由于制度和社会等方面的原因,大量农民工虽然长期居住、工作于城市中,但无论在工作上、生活上,还是在心理上,他们都处于城市社会的边缘,难以融入城市社会。本文引入社会排斥概念,有助于系统描述农民工在城市所遭受的多重不利境遇,并深入揭示其中的运作机制和过程。

2. 结构功能主义视角的采用

在对农民工权益保障问题进行深入分析时,借用帕森斯的结构功能主义视角。帕森斯在《行动理论文集》一书中,提出了著名的 AGIL 理论。行动系统被概念化为四种存在的必要条件:适应、目标达成、整合和维模。这即是 AGIL 功能分析框架。帕森斯认为一个功能整体只有满足了四个需求,才能发挥其功能、维持整体的协调与稳定。适应(A)是指确保从环境中获取足够的资源,然后在整个系统中进行分配。目标达成(G)是指从环境中获取目标的取向。整合(I)是指合作和保持系统单位之间的相互关系,维模(L)围绕着两个相关的问题:模式维持和紧张的处理。前者指的是怎样确保社会系统中的行动者显示合适的个性的问题。后者指的是应付处于社会系统中的行动者的内部紧张。^①保障农民工权益行动的外部环境也可以看做是一个基础单元的功能整体,其良性运行和发展离不开四个子部分功能的有效运作、相互协调和动态推进。我们构建保障农民工权益的外部环境的 AGIL 模型(见下图)并进行讨论,并不是要简单套用帕森斯的这一模式,实际上是想将农民工权益的维护问题放到一个多重的“关系”之中进行考察。只有进行这样的考察才能把握问题的实质,才能为农民工权益问题的解决找到有效路径。

在农民工权益维护这一行动系统中,用工单位,特别是企业承担的是适应的功能,对农民工权益保障肩负着主要和最直接的责任。用工单位的

^① 孙立平教授认为,目前我国社会中的弱势群体主要包括如下几个部分:贫困的农民、进入城市的农民工和城市以下岗失业者为主体的贫困阶层。参见孙立平《断裂——20世纪90年代以来的中国社会》,社会科学文献出版社2003年版,第63—67页。

主要任务是生产商品、提供服务，其目标是追求效用的最大化和利润的最大化。要做到这一点，当然它必须维护内部人力资源的稳定和促使人力资本的提升。农民工是用人单位的重要一员，是其发展的生力军，而用人单位的存在是农民工问题存在的前提条件。因此，用人单位与农民工之间的关系是既相互依存又存在张力。所以用人单位的功能需求是对维权环境的适应。政府承担的是目标达成的功能。它的职责是制定有关政策法规，进行制度建构，同时行使劳动行政管理权，担当“仲裁者”，规范劳动关系中用人单位的行为，督促用人单位保障农民工的合法权益，排除其对劳动者——农民工正当合法权益的侵害，创造有利于社会发展、社会不同利益群体权利均衡发展环境。所以政府是维权目标的决策者和实施者。法律、法规起着整合的功能。法律法规是最权威的社会控制手段，承担着协调不同群体的关系，公正地维护各方的利益，促进各种社会力量整合的功能。社会力量起着维模的功能。

农民工权益要得到切实的维护，离不开上述四个子系统功能的正常发挥。更为重要的是还得看这四个子系统之间的互动是否正常，相互之间的关系是否和谐和稳定。这其中存在着六对关系，即政府对用人单位的管理与监督关系、法律法规对用人单位的控制关系、社会力量对用人单位之间的监督关系、政府对法律法规之间的执行关系、社会道德对政府的监督关系、法律法规与社会道德的相互补充关系。

3. 支持联盟框架的运用

笔者对影响农民工子女义务教育政策制定的因素进行分析时采用了支持联盟框架，并展现围绕这一问题社会各力量之间的互动过程及交互影响。支持联盟框架是理解政策过程的理论性框架之一，最初由萨巴蒂尔和简金斯－史密斯提出。萨巴蒂尔认为，由于众多原因，政策过程涉及一系列随着时间的推移而发展的复杂的互动因素。通常情况下，来自各利益集团、不同层级政府的行政机构和立法机构、研究者和新闻媒体的众多行动者会参与政策过程的一个或多个方面。每一个行动者（不管是个人还是群体）潜意识里的价值/利益、对情境的判断以及对政策的偏好都有所不同。在行政法规的形成过程中，不同行动者之间的政策论争往往涉及技术性很强的辩论，如问题的严重性、问题产生的原因以及不同政策备选方案的可能影响等。大多数辩论往往涉及根深蒂固的价值观/利益观、巨额数额的金钱以及在某些时候权威的强制力量。以上的这些，后来成为支持联

盟框架理论的主要前提假设^①。

支持联盟框架理论认为,政策子系统不仅限于行政机关、立法部门和影响单一政策层级的利益集团,还应包括另外两个行动者集团:一是新闻记者、研究者以及政策分析者,他们在对社会问题的敏感性和洞察力、政策思想的产生、传播和发展中起着重要作用;二是活跃在政策形成过程和执行过程中所有层级的政府行动者,即中央和地方各级各部门的政策实施和执行者。政策创新经常首先发生在国家的局部层面,然后再扩展成为全国性的计划。政策执行官员拥有相当重要的自由选择权,他们会根据当地的情况把国家政策转化为具体的决策。

课题组认为农民工子女教育问题的政策变化过程实质是在客观大环境背景下,社会各界力量共同作用于政府决策当局的过程的结果。随着农民工子女教育问题的凸显,引起了社会力量(公共舆论联盟、社会公益力量联盟)对它的关注,社会力量的关注以及国家组织自身的信息反馈系统影响中央国家对这一问题的认识和政策倾向的改变,而政府政策的改变和实施过程又进一步影响农民工子女教育问题事件本身的发展,这一事件的发展反过来又影响各社会力量态度和行动的变化。

四 研究思路

本研究力图弥补现有研究偏重于从制度机制研究农民工权利保障问题的缺陷,从组织、制度和观念等方面作了多角度、深层次的宏观探讨。特别对在社会主义市场经济条件下如何建立社会弱势群体的保护机制,实现机会平等原则,建立新的社会规范,以及制度创新和观念更新等问题做了有理论意义的探讨。具体的研究思路是关注农民工权益保障的社会环境构建问题。农民工权益保障是一项综合性社会系统工程。在研究中我们将把该问题放到社会转型和体制转轨这一大背景中进行宏观考察。

首先,从历史发展的角度和社会发展的大背景来看待农民工问题。从宏观上看,公共教育和基本权益得不到保障,其原因主要是由于社会结构、社会制度、社会功能和社会观念等方面的失调。所以在研究中我们首

^① 保罗·A. 萨巴蒂尔:《政策过程理论》,生活·读书·新知三联书店2004年版,第3—5页。