

中国农民工权利保障

人权研究丛书

学术顾问 罗豪才 董云虎
总主编 李步云 郭道晖

谢建社 等 著

RIGHTS SAFEGUARD
FOR CHINESE
Migrant Workers



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国农民一权利保障

中国农民一权利保障

中国农民一权利保障

RIGHTS SAFEGUARDED
FOR CHINESE

RIGHTS SAFEGUARDED FOR CHINESE

RIGHTS SAFEGUARDED FOR CHINESE

中国农民工权利保障



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农民工权利保障/谢建社等著. —北京: 社会科学文献出版社, 2009.5

(人权研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 0771 - 5

I. 中... II. 谢... 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 059967 号

· 人权研究丛书 ·

中国农民工权利保障

著 者 / 谢建社 等

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目经理 / 王 维

责任编辑 / 曹长香 刘骁军

责任校对 / 邓雪梅

责任印制 / 岳 阳 郭 妍

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 59367028

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 15.4 字数 / 264 千字

版 次 / 2009 年 5 月第 1 版 印次 / 2009 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0771 - 5

定 价 / 37.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,

请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

总 序

21 世纪是人权受到空前尊重的世纪。人活到这个世界上，都希望自己活得好，都有自己的种种需求，都期盼过着越来越幸福的生活。在人类共同生活的这个世界里，人的各种利益，就具体表现为人权。依据“以人为本”的理念，人的价值高于一切。社会上的各种主义、政策、法律与制度，都是为人而存在，是为人服务的。在物质文明、制度文明、精神文明高度发展的当今时代，人权受到空前的尊重，“保护和促进人权和基本自由是各国政府的首要责任”（《维也纳宣言和行动纲领》）乃是历史的必然。

中华人民共和国成立以来，国家在尊重和保障人权问题上，曾走过一条十分曲折的道路，与旧中国相比，我们曾经取得过发展经济、满足人民物质与文化基本需求以及实现社会平等诸多方面的骄人成就，但也经历过种种曲折，甚至经历了十年“文化大革命”人权遭受肆意践踏的痛苦。1978 年以后，我国进入了改革开放的新时代，但在很长一个时期里，主流舆论仍将人权看做是一个“资产阶级的口号”。这种情况直到 1991 年才开始发生根本性变化。2004 年，“国家尊重和保障人权”终于被庄严地记载在宪法中。我们作为 60 年来中国人权事业曲折历程的见证人和 30 年来飞速进步的人权保障工作的参与者，对此感到无比欣慰。

1992年，我们在访问斯里兰卡的时候，一位学者曾说：“中国是一个发展中国家的领头人，你们有责任也有能力，构建起一个既体现全人类的共同理想与追求又反映发展中国家某些特殊理念与愿望的人权理论体系。”现在，人们可以高兴地看到，这样一个理论体系的构建，已经取得长足的进步。人权源自人性和人的尊严与价值。在现代的民主法制国家里，这种人的应有权利首先应依靠法律加以确认和保障。因此，这是法学家们首先应当关注的问题。但是人权问题也同哲学、伦理学、政治学、社会学等人文社会科学乃至自然科学密切相关。据统计，美国哈佛大学的1000多门课程中，就有261门课程同人权问题有关联。只有各个学科越来越多的学者来关注和研究人权问题，真正形成一个“百花齐放、百家争鸣”的局面，才能进一步改变某些部门和官员在一定程度上仍然存在的视“人权”为禁区的思想理念，才能进一步推进中国的人权保障事业，才能为全人类的文明进步作出中国人应有的贡献。

这套“人权研究丛书”的组织与编写，就是想为中国的人权理论与制度构建的宏伟工程，添一块砖，加一片瓦。其中的某些观点和建议难免会有不妥或错误之处，希望读者批评指正。

本丛书原来由湖南人民出版社出版发行，已先后出版七本。为此，该社副总编辑曾赛丰等同志给予了大力支持，并付出了辛勤劳动。自2009年起，在谢寿光等同志支持下，本丛书现由社会科学文献出版社出版发行，并由郭道晖教授和我共同担任总主编，由中国人权研究会会长罗豪才教授、副会长兼秘书长董云虎教授担任学术顾问。有了这三位在法学界享有很高声誉的学者加盟，本丛书一定不会辜负学界期望，为我国的人权保障事业作出自己应有的贡献。

李步云

2009年4月

目 录

CONTENTS

绪 论

1

一 研究意义 / 2

二 研究特色 / 5

三 研究问题 / 8

第一章 农民工劳动权利保障

17

一 农民工劳动权利保障的现状与问题 / 18

二 制度缺失下的农民工劳动权利保障 / 33

三 农民工劳动权利在劳动执法中的得与失 / 44

四 工会在维护农民工劳动权利方面仍有较大空间 / 48

五 农民工劳动权利受损的原因分析 / 55

六 农民工劳动权利保护对策 / 65

第二章 农民工的社会权利保障

90

一 农民工社会保障的现状及其原因 / 90

2 中国农民工权利保障

- 二 建立农民工社会保障的有利条件 / 107
- 三 建立和完善农民工社会保障体系的基本思路 / 111

第三章 农民工教育权利保障

147

- 一 法理学视野下的农民工受教育权利分析 / 148
- 二 农民工受教育权的现状与问题 / 150
- 三 农民工受教育权的冲突及其表现 / 154
- 四 农民工文化素质教育需求 / 170
- 五 农民工文化素质教育的社会功能 / 179
- 六 农民工教育权利保障对策 / 194

第四章 农民工政治权利保障研究

207

- 一 农民工政治权利的内涵及其关系 / 207
- 二 农民工政治权利的现状及其问题探析 / 212
- 三 保障农民工政治权利的现实思考 / 224

第五章 农民工消费权利保障

243

- 一 保护农民工消费权利的必要性 / 244
- 二 农民工“两栖”消费特点 / 247
- 三 农民工面临三大消费的挑战 / 248

- 四 农民工消费方式的积极变化 / 258
- 五 农民工消费权利受损害的现象与原因 / 261
- 六 地位结构、制度身份与农民工集体消费 / 271
- 七 保护农民工消费权利之对策 / 284

参考文献

294

后 记

298

绪 论

党和国家高度重视农民工问题。2006年初,国务院制定下发了《关于解决农民工问题的若干意见》,提出了保障农民工合法权益、进一步改善农民工就业环境的40条政策措施。2006年9月7日至8日全国农民工工作座谈会在北京召开。会议强调,做好农民工工作,是城乡统筹解决“三农”问题、构建社会主义和谐社会的一项重大任务。会议要求各级政府认真落实中央解决农民工问题的政策措施和工作部署,真正为农民工办几件实实在在的事情,其中最为关键的是办好农民工教育。^①2009年4月13日国务院新闻办公室发布的《国家人权行动计划(2009~2010年)》要求,加强农民工权益保护,逐步实现农民工在劳动报酬、技能培训等方面与城镇职工享有同等待遇。

权利保障是农民工问题的核心。农民工的权利保障实质上就是农民工融入城市问题的根本,所以,对农民工的权利保障应该是全方位的,既包括农民工的劳动就业权利、生命健康权利,也包括政治经济权利、文化教育权利和社会发展权利等。农民工已占全国产业工人总数的60%以上,成为我国产业工人的重要组成部分并具备工人阶级的主要特征。他们已融入社会化大生产中,并直接与社

^① 谢建社:《农民工教育研究综述》,《学习与实践》2007年第4期。

会化大生产相联系。然而，他们在为城镇创造丰富的物质文明的同时，却难以享受社会文明进步的成果，而且一些基本的权利都没有得到有效保障。

有鉴于此，本书在广泛调查分析的基础上，通过文献资料和调查数据的统计和分析，从社会学与法学的视角，分别就农民工的政治权利、经济权利、社会权利、教育权利和消费权利等方面的现状、问题、原因及其解决问题的可操作性对策展开研究。

一 研究意义

和谐社会的建构如果不能足够重视关系民生的社会权利保障，特别是社会弱势群体之一——农民工的社会权利保障，就很难谈得上全社会的和谐。由于农民工权利保障虚置的状况，从而使一些农民工被逼向“违法犯罪”的边缘。农民工是市场经济的产物，是历史和现实的畸形儿，其特殊的社会身份和地位决定了命运多舛的生活轨迹。^① 因此，农民工权利保障缺失的深层原因及其对策成为理论界亟待探究的重大课题。

近几年来，由于党和国家对农民工问题十分重视，许多学者也将研究的视线转移到农民工群体上。因此，研究农民工问题的热潮也随之出现。

本书从城市发展社会学的角度，运用人权理论研究农民工的权利保障。这对于农民工融入城市研究无疑是一个有益的补充，也是人权理论与实践结合在农民工研究领域的一个突破，改变了仅仅从农村剩余劳动力空间转移的单一宏观视角研究城市化的状况，丰富和深化了城市化研究以及人权理论研究的对象和内涵。

农民工问题比较多，有的还很严重。但是众多的农民工问题，

^① 韩宏伟：《论农民工权益的缺损与法律保障》，www.law-lib.com/lw/lw_view.asp?no=865717K2008-5-27。

归根到底是权利问题。因此,研究农民工权利保障的意义重大。第一,深入研究农民工权利保障问题,对于建立健全农民工权利保障制度、实现社会公平、维护社会稳定具有特别重要的意义。第二,深入研究农民工的权利保障问题,对于推进农民工权利保障制度建立和完善,提高城市化水平具有重大的现实意义。第三,深入研究农民工权利保障问题,对于实现权利保障制度改革的长期目标具有重要指导意义。第四,加强农民工权利保障制度建设,对于构建和谐社会具有伟大的实践意义。

(一) 理论意义

农民工权利保障制度框架体系的安排和思路,是本书具体研究的核心、重点和难点。在农民工社会保障制度建设的框架体系和基本思路,我们在总结前人研究的基础上提出解决农民工权利保障问题的新对策:根据中国现有的国情,我们必须在农村社会保障制度和城镇社会保障制度之间建立一套适合农民工自身特点的社会保障机制,但是这种制度设计应只是一种过渡性的制度安排。农民工理应享受城镇市民待遇,所以我们认为农民工养老保障的最终方向也应该被纳入城镇社会保障机制的框架。农民工权利保障的类别有:劳动权利、经济权利、政治权利、社会权利、教育权利与消费权利等。我们应该如何进行制度设计,才能够既保障农民工的权利,又能够维护现有城镇社会保障制度的稳定运行,同时能够作为一种激励机制推动城镇化进程,而且可以在过渡期结束之后顺利地实现制度的转轨,这也是本书研究的最核心部分。

本书研究内容面向国际,立足国情,把城镇化、农民工问题、社会主义新农村建设、构建社会主义和谐社会和社会保障制度创新等问题有机联系起来,揭示它们之间的内在联系。同时从劳动经济学的就业问题视角、社会学和人口学领域的人口流动与转移视角、社会阶层的整合视角以及法理的视角综合探讨农民工的权利保障机制建构,创造性地提出了农民工权利保障的新路径。这对于我们研

究农民工权利保障问题具有重要的理论意义。第一，农民工权利保障问题研究是社会学、法学面临的新课题，具有全新的理论意义。第二，对农民工权利保障问题进行研究，对于建构中国社会转型理论，进一步认识当代中国社会问题具有重要的理论价值。第三，农民工权利保障问题研究，也是城市发展社会学、农村社会学、城市管理学、人权理论研究的重要内容。

（二）现实意义

权利保障缺失是农民工问题的症结所在，要在全社会树立“权利保障面前人人平等”、“机会面前人人平等”、“城乡之间人人平等”的理念，尽快出台保护农民工权利的具体政策，重点解决农民工工伤、医疗、失业、养老等四大保险缺失的问题。与此同时，着手组织起草关于农民工权利的法规，并建立切实可行的执行与监督机制。依法保护农民工权利是中国社会建设的重点。因此，本书的现实意义主要体现在以下几方面。

第一，研究农民工权利保障对其科学、合理融入城市社会具有重大现实意义。第二，研究农民工权利保障对于城市的繁荣和发展具有深远的历史意义。第三，研究农民工权利保障对于维护城市社会稳定、统筹城乡发展、建设和谐城乡社会、全面建设小康社会具有重大的现实意义。

（三）应用价值

农民工社会保障机制问题的求解关键在于从根本上建立和实施具有中国特色的农民工社会保障政策机制，其核心是制定战略性农村社会保障政策、过渡性农民工社会保障政策和进城务工人员的就业保障政策等三大政策支柱。

当今社会农民工越来越理性，维权意识不断增强，并开始诉诸法律和舆论维护自己的权利。农民工作为产业工人的重要组成部分，却不能和城市工人一样享受社会保障和福利待遇。他们工作时

间多数在 12 小时左右,有的多达 15 小时;多数农民工没有享受和办理社会保险,一些农民工没有签订劳动合同,养老保险更谈不上,但是他们从事的却是最苦最累最危险的工作。如此的“高风险、低收入、零保障”让人想起了恩格斯在《英国工人阶级状况》中记述的 100 多年前英国工人阶级的种种状况,对照我国农民工的现实,真是何其相似乃尔。^①

建构农民工的权利保障制度,就要逐步将进城就业的农民工纳入城镇的养老、失业、医疗、工伤等社会保险范畴。第一,加快农民工参与保险统筹的立法进程。通过法律规范企业和员工个人购买社会保险行为,使之成为企业的法定义务,实现农民工应有的权利,以使其享受和其他产业工人同等的“国民待遇”。第二,尽快实行全国统筹,建立方便合理的社会保险跨省区转移机制,尤其需要建立统一的国家负责机构,按统一的政策实行全国统筹。第三,采取适应农民工就业流动性强特点的灵活缴纳方式,允许农民工以个人名义在家乡参加社会保险,并凭缴费单据在打工企业报销企业应承担的部分。同时,国家应加大对农民工社会保险的财政支持力度,通过限制农民工最低工资水平,适度调整东西部社会保险费征收的巨大差异,帮助贫困地区开展社会保险工作,扶助低薪者参加社会保险统筹。

本书在广泛调查了解农民工权利保障现状的基础上,分析了农民工权利保障滞后的原因及其影响,阐述了建立农民工权利保障机制的必要性,论述了建立农民工权利保障机制的可能性,提出了建立农民工权利保障的若干思考和可操作性对策。

二 研究特色

一些法学家把法理解为一个封闭的、固定的规则和命令体系,

^① 杜晨:《浅谈农民工与中国城市化》, www.simple9025.bokee.com/2744564.html 68K 2008-3-16。

而一些社会学家则把法律看成是开放的、运作的体制。社会学关注的是“行动的法”或“作为行动的法”，关注法的一般原则和规则与其贯彻实施之间的差异，法的目的与其实践结果之间的差距。社会学不仅关注法律本身，更多的是关注法律的实际操作过程和行动者可以采用的行动策略。所以要从社会学方面寻求法律文本和实践之间产生极大矛盾的根本原因，就只有从宏观方面对社会结构性因素的限制和微观层面行动者利用和操纵相关制度的能力来解释这一现象。^①

当下，不少农民工从信访走向“信法”，从法盲走向“法忙”（以法助权，以法维权），借助法律手段讨公道、讨薪水，成为我们法制建设中的一个新现象，这与国家和社会对弱势群体的关注，与不断完善的法律、法规、政策是分不开的。但是我们也应该看到，看似完备的制度背后，农民工维权的道路似乎并不平坦，他们的权利保障水平也没有获得实质性的提高。在此背景下，农民工寻求权利保障的道路依然坎坷，背后有其更深层次的社会原因。分析农民工权利维护状况与保障机制建构，是本书研究的重要支点，并在前人研究的基础上，形成自己的研究特色。

（一）结构—制度分析与过程—事件分析相结合

社会角色、社会阶级与阶层、制度、文化、社会群体、社区等概念都是用来鉴别社会结构单位的。要分析农民工的权利保障问题，必须从社会结构—制度层面加以研究。同时，本书采用过程—事件分析方法，把农民工的权利保障从静态层面提升到动态层面研究。

结构—制度分析与过程—事件分析是近年来中国大陆部分社会学家所倡导的两种社会研究模式。^② 结构—制度分析，把社会现实

① 杨群：《“农民打官司难”的社会学分析》，www.web.cenet.org.cn/web/wdrcom/index.php3?fi... 26K 2008-10-9。

② 谢立中：《结构—制度分析，还是过程—事件分析？——从多元话语分析的视角看》，《中国农业大学学报》2007年第4期。

当做一种静态的结构来加以分析，而过程—事件分析的研究策略，则把社会现实当做一种动态的、流动的过程来加以分析，对社会现实作出更为适当的描述和理解，从而揭示社会生活的真实奥秘。近些年来，农民工越来越理性，加上社会舆论的影响，他们开始呼唤权利的保障。然而，农民工的政治权利、经济权利、教育权利、社会权利与消费权利各自的本质属性和彼此之间的关系如何？在研究过程中，我们以农民工权利保障的现状为出发点，通过一些个案和数据，从社会制度、社会结构层面和农民工的文化、工作、生活过程进行客观分析，围绕农民工权利保障这一主线，探讨农民工权利保障的路径，并据此提出解决农民工权利保障问题的可操作性对策。

（二）定性分析和图表分析相结合

本书采用问卷法、访问法、观察法，在农民工相对集中的长江三角洲地区与珠江三角洲地区展开抽样调查。在调查企业和农民工相关问题时较多运用定性分析法和图表分析法相结合的分析方式。同时，也运用数量分析和比较分析相结合的方法，对我国农民工权利的特征、权利保障状况、保障制度和保障对策等进行分析；为了更加生动地说明问题，笔者利用图表展示，并用 SPSS 统计软件进行了分析。

在研究过程中，我们还运用了层次分析法，这是一种定性定量分析相结合的多因素决策分析方法。这种方法将决策者的经验判断数量化，在目标因素结构复杂且缺乏必要数据的情况下使用更为方便，表达的效果比较理想。我们根据农民工自身的素质和政治、经济、文化等因素，将农民工进行层次分类，建立一个多层次内部结构，比较同一层次中各因素与其他层次中各因素的相互关系，提出农民工的权利保障分步实现方略。

（三）理论分析和政策分析相结合

本书是一项理论性与政策性很强的课题研究成果，因此，坚持

理论分析和政策分析相结合是其中一个重要特色。本书以科学发展观为指导,把农民工权利理论与农民工权利保障的政策相结合,努力进行理论创新,提出了农民工权利保障的一系列新的理念和新的策略;同时注重政策的原则性、合法性,针对我国农民工权利保障的现状,历史地分析其原因、存在的深层次问题,提出了科学性和操作性都很强的政策建议。

三 研究问题

目前,对农民工问题的研究经历了三个阶段。第一阶段是 20 世纪 80 年代到 90 年代前期,其理论研究的切入点是城市管理。理论界面对汹涌澎湃的民工潮,缺乏基本的心理和理论准备。这个时期对农民工的研究很少有理论的介入,为数不多的研究缺乏整体观念,无法摆脱城乡二元分割的思维框架,倾向于从城市的角度认识和评价农民工。第二阶段贯穿整个 20 世纪 90 年代,主要从农民工保护角度出发来研究。随着 90 年代初第二次民工潮的到来,学界在借鉴国外社会科学研究理论的基础上,在科学的理论和方法的指导下开始正视农民工问题,研究的方向也从城市管理角度转向了农民工生存状况和权益保障,到 90 年代中后期开始形成一个新的研究高潮。在这两个阶段,学界关于农民工与城市问题的认识和研究主要集中在城市模式的转变或者农民工权益的保障,尽管各自具体的路径选择不同,但都有失偏颇。第一阶段的研究以城市为本位,认为城市起着主导作用,农民工权益的保护则被认为是从属于城市管理需要的;而第二阶段的研究则恰恰相反,认为农民工的权益优先于城市管理而存在,城市管理必须首先顾及农民工的合法权益,它只是实现包括农民工在内的社会大众福祉的工具。第三阶段从 21 世纪初开始,理论研究视角转向了农民工与城市的关系。这个阶段把农民工研究放在工业化、城市化的背景下,以城乡融合为基本取向,以城市化作为发展的目标,集中研究农民工融入城市