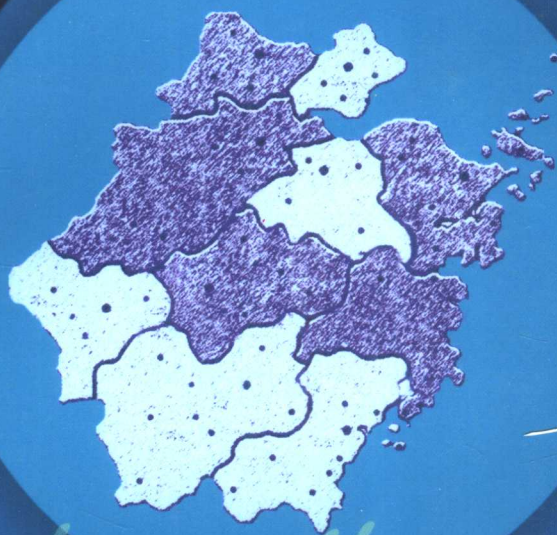


调查·思考·决策



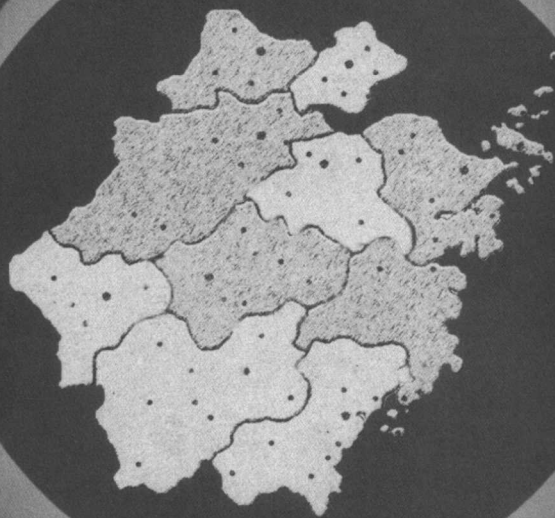
Diaocha sikao juece

—— 2005年度浙江省党政系统优秀调研成果汇编

李强 冯顺桥 主编

浙江人民出版社

调查·思考·决策



—— 2005年度浙江省党政系统优秀调研成果汇编

主 编 李 强
冯顺桥
执行主编 陈一新

浙江人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

调查·思考·决策:2005 年度浙江省党政系统优秀
调研成果汇编 / 李强,冯顺桥主编. —杭州:浙江人民
出版社,2007.4

ISBN 978-7-213-03467-1

I. 调… II. ①李…②冯… III. 社会调查-浙江
省-2005-文集 IV. D668-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 010594 号

调查·思考·决策

——2005 年度浙江省党政系统

优秀调研成果汇编

主 编 李 强 冯顺桥

执行主编 陈一新

出版发行 浙江人民出版社
(杭州体育场路 347 号)
市场部电话:(0571)85061682 85176516
责任编辑 周向潮
责任校对 张谷年
激光照排 杭州兴邦电子印务有限公司
印 刷 浙江广育爱多印务有限公司
开 本 787 × 1092 毫米 1/16
印 张 33.25
字 数 80 万
插 页 2
版 次 2007 年 4 月第 1 版
2007 年 4 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-213-03467-1
定 价 68.00 元
如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

编辑指导委员会

主	任	李 强	冯顺桥	
委	员	潘家玮	俞仲达	陈一新
		李 理	李学忠	蒋学基
主	编	李 强	冯顺桥	
执 行 主 编		陈一新		
执行副主编		郭占恒		
编	辑	董俊平		

序

近年来,在省委的正确领导下,我省坚持以科学发展观统领经济社会发展全局,按照“干在实处、走在前列”的要求,深入实施“八八战略”,全面建设“平安浙江”,加快建设“文化大省”,努力建设“法治浙江”,扎实推进党的执政能力建设和先进性建设,积极克服前进中遇到的困难与挑战,促进了经济社会持续快速健康协调发展。各级领导干部和调查研究部门,紧紧围绕全省改革发展稳定大局,深入开展调查研究,形成了一大批高质量的调研成果,为各级党委、政府的科学决策提供了重要依据。

为引导鼓励全省党政领导和调研部门不断加强和改进调查研究工作,提高调查研究水平,推进决策的科学化、民主化,根据浙委办《关于推进调查研究工作规范化制度化的意见》(浙委办[2003]6号),自2004年开始组织全省党政系统优秀调研成果评选活动,至今已连续开展了三年。三年来,这项工作在省委常委、秘书长的领导下,在各有关部门的大力支持和积极参与下,参评单位不断扩大,参评成果数量不断增多,参评成果质量不断提高,取得了很好的成效。2006年开展的优秀调研成果评审,共收到65个省直单位、11个市、71个县(市区)符合参评条件的成果451篇,经预先公示、两轮专家评审,并经省评审委员会审定,共评出65个优秀调研成果,其中一等奖5篇、二等奖10篇、三等奖20篇、优秀奖30篇。现将获奖成果汇编成册,并以《调查·思考·决策(2005年度浙江省党政系统优秀调研成果汇编)》为书名出版发行。

坚持调查研究,是辩证唯物主义认识论的基本要求,是党保持同人民群众密切联系的重要渠道,也是我们党的一个基本工作方法和领导制度。当前,我省经济社会进入了新的发展阶段,正处在工业化转型期、城市化加速期、市场化完善期和国际化提升期,兼具“黄金发展期”与“问题多发期”的双重特性,加强和改进调查研究工作比以往任何时候都显得更加重要和紧迫。各级党政领导和调研部门,要认真贯彻落实去年11月召开的全省调查研究工作会议精神,切实把调查研究摆上重要议事日程,进一步加强对调研工作的领导,完善调研制度,健全调研机构,加强调研队伍,改进调研方法,提高调研实效,不断开创调研工作的新局面。

今年是深入贯彻落实科学发展观、积极推进社会主义和谐社会建设的重要一年。希望《调查·思考·决策(2005年度浙江省党政系统优秀调研成果汇编)》一书的付梓出版,能为各级领导干部提供有益的启示和借鉴,并借此推动调查研究工作的深入开展,以调查研究的丰硕成果迎接党的十七大和省第十二次党代会的胜利召开。

浙江省党政系统优秀调研成果评审委员会

2007年1月

目 录

序	(1)
---------	-------

一等奖

关于农民工问题的调查与政策建议	省农办(1)
进一步规范和完善村委会选举的研究与建议	衢州市委政研室(9)
“义乌商圈”:形成机理、发展趋势及政策选择	义乌市委、省委党校(15)
浙江粮食物流发展的若干问题研究	省发改委、省粮食局等(21)
关于妥善处理群体性信访事件的调查与思考	省信访局(36)

二等奖

资源集约利用与政府管理创新	省统计局(40)
2004 年浙江省遭遇国外技术性贸易壁垒的调查与建议	省质量技术监督局(49)
发展“活力温州”调研报告	温州市委(61)
乡镇管理体制机制改革创新研究	绍兴市委组织部(68)
浙江省建设“卫生强省”的研究总报告	省卫生厅(77)
改革和完善党内选举制度及相关问题的研究	省委组织部(88)
浙江省建设“教育强省”的调研报告	省教育厅(96)
发展农业生产者互保的农业保险的调研报告	省政协农业和农村工作委员会(105)
2005 年浙江省土地供应形势的分析研究	省国土资源厅(111)
义乌行政管理体制改革的调查研究	省政府参事室(120)

三等奖

实施名牌战略 打造“品牌大省”	省质量技术监督局(127)
农村居民点用地整理问题的调查研究	省国土资源厅 浙江大学公共管理学(135)
“十一五”时期加强我省经济社会发展的资源要素和环境支撑体系建设研究	省政府研究室(143)
将信访纳入法治的轨道	省府办(151)
做大做强浙江现代港口服务业研究	舟山市人民政府课题组(160)

浙江创建节水型社会的调研报告	省工商联(164)
杭州市流域生态补偿机制建设对策研究	杭州市政府(173)
从五次防台看加强社会公共安全管理的重要性	台州市委(180)
如何进一步提高财政专项资金的使用绩效	省府办(184)
把握商务成本演进规律 提升区域发展核心竞争力	宁波海曙区委办、区发改局(194)
关于秋收中几个问题的调查与思考	省残联(203)
完善政府服务体系 提升民营经济竞争能力	省政协(207)
“十一五”时期加快推进我省公共财政体制改革的对策研究	省财政厅(217)
关于浙江省“十一五”人才问题的研究	省人事厅(226)
浙江省工商企业投资农业的研究	省发改委(234)
关于推进浙江民营企业转变经济增长方式的调研报告	省工商联(245)
丽水市农民转移的现状与对策思考	丽水市委(251)
构筑防范腐败的科技屏障	省纪委(257)
台州区域创新能力调查分析报告	台州市委政研室(265)
促进新型农村医疗卫生服务体系的对策研究	省发改委(272)

优秀奖

关于衢州经济社会发展战略的研究	衢州市委(282)
加快建设旅游经济强省的对策研究	省旅游局(294)
日本发展循环经济建立循环型社会的调查报告	省委办(303)
关于农村小庙小庵问题的调查与思考	嘉兴市委统战部(313)
关于“十一五”时期浙江空间发展结构的调查与建议	省发展规划研究院(322)
如何构建动态环境下的社会治安防控体系	绍兴市公安局(329)
加快改革 努力推进文化大省建设	省政协(338)
加快建立健全城乡一体的空间规划制度	省府办、省建设厅(347)
从化纤行业效益变化看我省经济发展模式的转型和产业有序发展	省经贸委(356)
关于我省企业研究开发经费(R&D)投入情况的调研报告	省科技厅(363)
住房公积金制度的调查与思考	省审计厅(373)
利用民间资金发展地方中小金融机构的调研报告	省委党校(380)
推进副城、组团、中心镇建设,拓展以钱塘江为轴线的城市发展新空间	杭州市委办、市委政研室(385)
奉化市“力邦村”外来务工人员社区建设的调查与思考	宁波市委政研室(392)
以商标品牌为核心大力推进“品牌大省”建设	省工商局(399)
浙江省经济运行趋缓情况研究	人民银行杭州中心支行(407)
新时期农村反贫困对策调查	省农办(416)
关于推进农村经济合作社股份制改革的对策研究	湖州市委(425)
关心爱护党员增强基层党组织内聚力问题研究	省委组织部(434)

目 录

浙江省体育强省建设研究报告	省体育局(443)
丽水“十一五”时期几个战略问题研究	丽水市委(453)
“十一五”时期我省完善社会主义民主加强社会主义法制建设的思路和对策研究	省人大常委会研究室(459)
关于“浙江人在外投资创业”的调查与研究	省委党校(467)
嘉兴发展循环经济的研究	嘉兴市委政研室(477)
科学规范村委会换届选举程序的研究	温州市龙湾区委(485)
东阳市“画溪事件”环保问题的调查与思考	金华市委政研室(493)
外来务工人员子女接受义务教育的调查与思考	杭州江干区政府(499)
海外侨商来浙投资发展情况的调查报告	省侨办(505)
努力实现丽水跨越发展的研究与建议	丽水市政府(512)
关于浙江省人口发展战略的构想与对策研究	省发展规划研究院(519)

关于农民工问题的调查与政策建议

农民工是我国改革开放以来,伴随着市场取向的城乡改革推进,社会主义市场经济发展和工业化、城市化进程而日益壮大的劳动者群体,已经成为我国新时期产业工人的重要组成部分和新生的主体力量。所谓农民工,实际上是在目前我国城乡二元经济社会结构尚未完全突破,城乡分割的户籍管理制度和劳动就业制度尚未彻底改革的情况下,对农民(泛指农业人口户籍性质的农村劳动者)在参与工业化、城市化建设进程中,从农业劳动者转为二、三产业雇佣劳动者的这一类劳动群体的总称谓。农民工群体也称作农民工阶层,是新时期我国社会转型、社会变革和社会流动中最具决定性影响力的一个新的社会阶层。农民工阶层是目前中国社会群体中数量最庞大、成分最复杂、社会贡献最突出,社会地位最低下,变化前景不确定性也最大的一个特殊的劳动者群体。从一定意义上来说,中国社会现代化发展进程是否顺畅,能否避免现代化进程中社会激烈动荡,能否顺利地实现现代化,在很大程度上决定于这一庞大的农民工群体的变化前景。

一、当前农民工面临的突出问题

农民工是我国当前人数最为庞大的劳动群体,也是利益受损最为突出的弱势群体。农民工特别是外出进城农民工面临十个方面的突出问题。

1. 工资水平普遍低下,欠薪现象依旧严重

农民工工资收入水平低,已成为我国分配领域中一个最突出问题。据有关资料显示,近10多年来,农民工工资收入基本上没有提高。各地最低工资标准规定普遍偏低,标准调整缓慢,与物价和生活消费水平的提高不成比例,一些企业主往往又把最低工资标准当做实际支付工资标准,使得农民工收入只能维持基本的生活消费。农民工不仅工资收入水平低,而且还经常被拖欠。尽管国家对此采取了专项行动,但拖欠工资问题仍未得到根本解决,前清后欠现象仍较普遍。

2. 劳动就业遭受歧视,培训指导服务缺位

农民工在城市就业遭遇严重壁垒。不少城市以优先保障城市居民就业为理由,在招工程序、招工比例、务工的领域、行业工种等方面,设置户籍等门槛、壁垒,使农民工遭受就业歧视。有的城市规定,用工单位招用外来劳力,必须先公开招聘本市的劳动力,若招聘不足,经有关部门批准备案,方可招用外来劳动力。有的城市将行业工种分为可使用、控制使用、禁止使用外来劳动力三类进行管理。一些企业主为降低成本,逃避责任,把农民工作为廉价的临时工使用,不愿意与农民工签订劳动合同。据调查,浙江省进城农民工中,无技能的占81%,有初级技能的占10%。已经外出务工的农民工很难享受到政府的培训服务,“阳光工程”的对象主要是尚未外出的农民,城市政府劳动培训的对象主要是城镇下岗职工,企业因为农民工流动性

大,也不愿意对他们进行岗位培训。一些地方出现的“民工荒”,既反映了农民工对低收入状况的不满,又折射出农民工结构性矛盾和亟需专业技能培训的问题。农民工流动就业的盲目性还很大,据抽样调查,85%的农民外出务工是靠亲友获得信息,而从公众信息渠道获得就业信息的很少。

3. 劳动安全条件恶劣,劳动保护严重缺失

农民工集中在劳动密集型产业和劳动环境差、危险性高的劳动岗位,尤其是城里人不愿干的重、脏、苦、累、险等工种,如施工作业、井下采掘、化工有毒有害、酒店服务、环卫清洁等岗位。许多企业经营者为了减少成本,不配备必需的安全防护设施和劳保用品,使用缺乏防护措施的旧机器,噪音、粉尘、有毒气体严重超标,对农民工不进行必要的安全培训,致使其发生职业病和工伤事故的比例高,尤其是经常面临重大特大伤亡事故频繁发生的危险。目前,我国患职业病人数超过50万人,其中农民工占一半以上。20世纪80年代以来从事有职业危害工作的农民工已经进入发病期,他们拖着伤残的身体回到贫瘠的老家,大多降低了劳动能力或丧失了劳动能力,成为家庭和社会的负担。劳动强度大、劳动定额高、劳动时间长、加班时间长、休息时间短,严重损害农民工的身心健康。有些企业甚至以扣留部分工资等手段,强迫农民工加班加点。双休日、节假日没有休息司空见惯,女性农民工基本没有享受产假待遇。

4. 社会保障很难享受,后顾之忧难以解决

目前,农民工社会保障的权益普遍缺失。城镇社会保障的设计门槛高,针对农民工的社会保障制度又没有,农民工作为企业职工本应有的各类社保都很难享受到。工伤医疗参保率低,伤残安全事故频发。尽管我国从2004年1月1日起开始在全国正式实施国务院颁布的《工伤保险条例》,但迄今为止,用人单位为农民工参保的并不多,绝大部分的农民工没有享受到工伤保险的合法权益,许多农民工发生工伤事故得不到及时的治疗和经济赔偿。许多工伤致残的农民工返贫返乡成为农村新的贫困户。目前,没有针对农民工的失业养老保险制度,农民工失业和养老参保率都很低。由于基本养老保险不能跨地区转移,一些地方还出现了退保现象。目前农村中青年劳动力大部分已成为农民工,现在的企业不给这批人缴纳养老保险,几十年后他们将成为政府社会保障的沉重包袱,严重影响全面建设小康社会总体目标的实现。

5. 子女义务教育困难,家庭教育支离破碎

进城农民工子女上学难是城市对农民工不公平待遇最为突出的一个问题。多数地方都没有将进城农民工子女纳入当地公立学校的义务教育体系,只能到农民工子弟学校上学。虽然中央三令五申,但一些公立学校仍然向农民工子女收取借读费。很多农民工子弟学校得不到当地政府的支持,没有列入财政预算,只有依靠高收费维持运转,无形中加重了农民工的教育负担。农民工家庭父母长期在外打工,留守农村的孩子靠没有文化的爷爷奶奶带着,从小缺乏母爱父爱和良好的家庭教育,给这些留守农村的孩子教育成长带来众多的负面影响。

6. 生活居住条件恶劣,廉租房难以寻觅

目前城市政府普遍没有为农民工提供廉租房的政策措施,很多农民工处于居无定所的状况。根据部分城市调查,在制造业和工矿企业务工的,虽然大多有集体宿舍,但居住拥挤不堪,卫生安全条件脏乱差,火灾等事故经常发生;从事建筑施工工作的,一般居住在建筑工地的简易工棚、地下室和未竣工的房屋中,生活条件更加恶劣;大量自找住房的农民工只能住到相对廉价的城乡接合部的城中村或农民房搭建的棚屋中。总体看,租房的农民工约占60%左右,

用人单位提供住房占 30% 左右,自购房的不足 5%,投靠亲友等其他方式解决住房的占 5% 左右。进城农民工在城市中的生活处于“孤岛化”状态,业余文化生活贫乏单调,公共文化场地不免费开放。很多农民工长期夫妻分居,有的虽然同地打工,但因居住限制,不能过正常的家庭生活。

7. 计划生育服务缺乏,公共医疗覆盖不到

进城农民工未能完全纳入城市计划生育服务体系,对于农民工的超生问题,只追究流出地政府的责任,不考核流入地政府的责任,因此流动人口的计划生育工作成为一个难点和盲区。目前城市发放计划生育用品等工作,主要是针对本地城镇居民,不负责农民工的计划生育服务。农民工虽然常年在城市工作,但不享受城市的城镇基本健康保障制度和医疗救助,这就使农民工在生病或面临疾病危险后,由于无法承担城市高额的医疗费用,只能是小病当没病,大病当小病,或者到游医和其他私人诊所看病,造成众多医患。农民工计划免疫和妇幼保健等基本公共卫生服务的可及性很低。

8. 劳工权益受损频发,维权艰辛援助不力

普遍违法的问题十分突出,降低最低工资标准、拖欠克扣工资现象屡禁不止。从调研情况看,目前农民工的高发案件主要是工伤和劳资纠纷案件。按照《劳动法》的规定,劳动争议案件必须经过劳动仲裁,才能向法院起诉。劳动争议仲裁时效 60 日的规定太短,使得众多农民工延误维权的时机。另外,因仲裁、诉讼环节多造成农民工维权成本高,必要程序全部走完一般需要一到两年。有的到案件终结时,用人单位已不存在或老板已逃之夭夭,迫使农民工到处申诉告状、有的甚至采取跳楼、自焚等极端办法,有的通过老乡、亲友等聚众结帮抗争,酿成严重社会后果。

9. 职工民主权利缺失,远离城镇政治生活

从理论上讲,企业是资本与劳动的联合体,但在实践中,农民工在企业里根本没有主人翁的地位,职工的民主权利很难享受到,劳动工资集体协商制度普遍没有得到执行,民营企业特别是中小企业还没有建立工会组织,即使已经建立了工会组织的企业,工会领导人的政治权利也不够明确,只能听从老板的旨意,否则就有被解雇的危险。很多农民工在企业工作多年,成为技术骨干,但职位很难升迁。一些公有制企事业单位,往往把农民工当作临时合同工,与原有的城镇职工待遇差别极大,有的还不能参加职工(代表)大会,不能行使职工民主管理权利。有些企业对农民工实行“封闭式”管理,限制人身自由,有的甚至还采取扣留身份证、搜身检查等非法手段,严重侵犯人身权利。进城农民工作为企业职工的民主权利没有保障,作为城镇社区居民的民主权利也没有落实。

10. 就业状态极不稳定,身份转换困难重重

农民工就业稳定性差,在企业之间、地区之间和城乡之间的流动性都很强,企业、社会都还没有把农民工当作稳定的产业工人的一部分,农民工自身也缺乏这种意识。由于就业竞争日趋激烈,许多农民工面临随时被解雇失业的风险。农民工身份转换的外部体制和制度障碍仍然存在,农民工技能素质培训机会缺乏,使得农民工进行身份转换的渠道非常狭窄,微乎其微。从数量上看,农民工已经成为产业工人的主体。目前我国每 3 个产业工人中,就有 2 个是农民工。但进城农民工还不能公平地分享工业化和城市化的成果,还不是真正意义上的城市产业工人。

二、农民工问题的深层次原因分析

农民工生存发展和身份转化面临诸多严峻问题,其原因是多方面的,既有历史的原因,又有现实的原因;既有体制上的原因,又有工作中的原因;既有客观环境的原因,又有农民工自身素质的原因。综合分析,主要有以下五个方面的深层次原因。

1. 计划经济年代形成的城乡二元结构和体制的因素

长期存在、并在计划经济年代被强化了了的城乡二元结构,造成了城乡各种经济社会政治资源的严重分置,也造成了农村与城市、农民与市民的种种不平等。农民工权益的缺失源于农民权益的缺失。城乡分割的户籍制度,是造成农民工遭受种种不公平、不平等待遇的最大的体制和制度因素。这种城乡分割、分治的户籍制度,限制了农民自由迁徙、自主择业的权利,也成为各地政府不把外来人口和劳动力作为自己服务对象的一种借口,使得具有农民身份的外出进城农民工既难以享受城镇职工的待遇,也难以享受当地市民的待遇,也使得这些事实上已经成为产业工人主体的农民工无法成为产业工人的“正规军”只能成为产业工人的“游击队”,不能融入城市社会成为新的市民,只能成为游离在城乡之间的“两栖人”。劳动就业制度、社会保障制度和公共财政制度等一系列城市偏向的制度安排,使得农民融入工业化、城市化的路径变得尤为曲折。我国现有的劳动就业制度、社会保障制度和公共财政制度都带有计划经济年代的烙印,受城乡二元结构的影响,具有明显的城市偏向,把农民都排除在城市劳动就业、社会保障和公共服务之外。由于农民工在农村老家还拥有一小块承包土地,这成为各地政府可以不给农民工享受就业服务和社会保障的理由,也成为企业主随意解雇农民工和不给农民工缴纳养老保险的理由。这些方面改革的滞后,严重影响农民工向产业工人和市民的转化。

2. 劳动法律及执法方面的因素

这方面总体上同时存在无法可依、旧法难依、有法不依、执法不严、违法不究的现象,造成农民工权益受损严重的情况得不到根治。农民工权益保障的法律法规不完整。我国许多法律都带有计划经济时代的烙印和城乡二元结构的痕迹,对改革开放以来新出现的农民工群体缺乏明确的法律保护条款。虽然现行的劳动保障法律法规和相关政策对劳动者合法权益作了许多规定,却未能清晰地表达农民工属于产业工人的范畴,因此在实际的执行中,往往疏漏了农民工的权益保护,未能为他们提供便捷有效的依法保护措施和手段。现行涉及工资支付、劳动合同的具体规定只是部颁规章,立法层次较低;这些规章由于无上位法的依据,对工资支付、劳动合同签订、争议处理及违法责任的追究等问题做出具体规定受到限制。同时,在现行的一些法规政策中,一些限制农民工的歧视性条款也有待进一步清理。有法不依、执法不严、违法不究问题严重,造成企业主普遍违法和法不责众的尴尬局面。例如,《劳动法》、《劳动监察条例》、《工会法》等法律法规对于农民工作为企业职工的工资标准、劳动安全、工伤医疗保险、劳动时间、休假权利和民主权利等都有明确规定,但事实上却存在普遍违法的现象,有关执法部门又没有主动予以追究。对违法行为处罚力度不够,企业主违法成本太低。劳动执法体系不健全,执法监察力量严重不足,使劳动监察部门处于想为而不能为的局面。受编制限制,各地普遍存在监察、仲裁力量不足,经费缺乏的现象。企业主违法成本过低,原有的许多劳动权益保障的法律法规条例处罚条款过轻,不足以对企业主施加强大压力,不能约束企业主的违法行

为。农民工依法维权的组织体系不全,维权渠道不畅,维权环节复杂,维权成本过高。农民工组织化程度低,现有的工会组织还没有普遍把农民工吸收进来,工会维权的职能还没有得到充分发挥,特别是民营企业、外资企业和中小企业的工会组织很不健全。

3. 政府管理体制和公共服务方面的因素

政府应对民工潮的到来和农民工问题的各方面准备都是不足的,在思想观念上、在政策导向上、在行政职能上、在管理服务上、在政绩激励和考核机制上,都很不适应。地方政府对于农民工的公共管理和服务缺位。受城乡二元结构、户籍管理制度和地方财政包干体制等传统管理体制的影响,地方政府往往只把当地户籍人口作为公共服务的主体,没有把外来户籍人口特别是流动的农民工作为公共服务的主体对象。在制定城市基础设施规划、城市建设规划、劳动就业计划、教育卫生发展计划、社区住宅建设计划、公共交通计划中都没有充分考虑外来流动人口和农民工因素,在公共财政预算安排上也没有得到体现。上世纪90年代中期以来城市建立的对外来流动人口的管理机构一般都设在公安部门,管理重点是维护社会治安和稳定,管制多于服务,防范多于保护。受片面追求经济增长速度的传统发展观、分灶吃饭的财政体制和偏重于经济发展实绩的干部考核体制等因素干扰,严重影响了科学发展观和正确政绩观的落实。在考核GDP和财政收入等发展成绩的时候,都没有把外来人口特别是农民工的因素考虑进去,往往按当地户籍人口计算,忽视农民工的贡献。投资的稀缺和劳动力的无限供给,使得地方政府在劳资关系的处理上屁股往往坐到投资者和企业主一边,忽视劳工特别是农民工合法权益的保护。由于地区之间招商引资的竞争过于激烈,地方领导往往把劳动力和土地的廉价作为吸引投资的有利条件,认为提高劳工工资和社会保障水平会削弱本地的经济竞争力,影响企业发展和外贸出口,所以对一些企业侵害农民工合法权益的事情睁一只眼,闭一只眼,不主动去纠正损害农民工利益的违法行为。

4. 思想观念、社会认识方面的问题

长期的城乡分割的二元体制,使得农民工与市民在思想观念、社会文化和生活方式上存在巨大的差异性。再加上当地人口与外来人口分治的体制和一些不全面的舆论宣传,把农民工作为另类市民管理,农民工也很难融入市民的生活和城市社区的管理,不利于农民工的同化和转化。进城的农民工在劳动就业、居住社区、生活方式和享受公共服务方面,在城市中复制着我国特有的“二元结构”,形成了城市中的“新二元结构”,在社会中形成了有别与乡村农民和城市居民的第三类群体。城市市民对农民工存在偏见,对农民工对城市做出的贡献看得少,对农民工影响城市市容、公共交通、社会治安、环境卫生的负面问题看得多。有些市民认为农民工进城抢走了城里人的饭碗,恶化了城市的社会治安,加剧了城市交通难的问题,把农民工当作城市发展的负担,没有看到农民工为城市发展做出的巨大贡献,没有认识到农民工作为新市民与老市民之间共生共荣、互补互促的关系。一些理论研究也存在颇多的争论,甚至理论误区,例如在提高农民工工资水平和建立社会保障制度的必要性、紧迫性和可行性问题上各种意见相左。

5. 农民工自身素质方面的因素

由于目前农民整体文化水平不高,绝大多数的农民工都是未经专业技能培训就进城务工,他们没有掌握必要的专业技能、不了解工业生产的基本规范、不熟悉城市生活情况,往往只能从事低端的工作和简单的劳动,在劳动力市场中处于弱势地位,没有与雇主讨价还价的资本,

即使工作以后,企业主也因农民工流动性大,不对他们进行培训。农民工自身也往往因为劳动时间过长、劳动强度过大,客观上缺少学习的时间和条件。农民工受文化素质的限制和生活环境的影响,民主意识和法制观念比较淡薄,缺乏自我保护的意识和能力,在权益受损的时候不懂得通过合法手段保护自己,往往都是忍气吞声,或者只能采取过激行为。

我们还必须看到,当前农民工的众多问题与我国特殊的基本国情和所处发展阶段也有着密切的相关性。一方面,我国是个人口规模庞大、农民人数众多的发展中国家,城乡劳动就业压力巨大,农业劳动力绝对过剩,农民工处于无限供给的状态。就业岗位少、找工作的人多,资本稀缺、劳工过剩,客观上造成农民工群体在劳资关系中处于弱势地位。另一方面,我国目前仍处于社会主义初级阶段和工业化、城市化的加速推进阶段,社会主义市场经济体制还不完善,国家经济实力和公共财力还不雄厚,公共服务和社会保障能力不足,处理新时期的劳资关系缺乏经验和制度保障。政府乃至全社会在思想认识上以及体制和制度安排上对农民工群体的快速崛起准备不足,未能主动地、积极地、及时地应对。我们既要看到解决农民工问题、维护农民工合法权益的重要性、必要性和紧迫性,又要看到解决农民工问题的复杂性,农民工这一群体在相当长的一段时期内将会长期存在,农民工转化为正规的产业工人和安居乐业的市民是一个逐步渐进的过程。农民工这一在改革发展中出现的问题必须用进一步深化改革、加快发展的办法来解决。农民工问题具有普遍性和全局性,仅仅依靠一个部门、一个地方的决策很难解决,需要中央从政治和经济社会全局的高度统筹把握,做出决策,采取综合性、针对性的强有力措施加以解决。

三、国家制定农民工政策的受惠对象定位问题

农民工问题的重要性和严峻性使得国家制定解决农民工问题的政策具有紧迫性。鉴于农民工问题的复杂性,制定农民工政策首先要解决政策受惠对象的界定问题。从目前比较流行的观点来看,农民工范畴与概念有广义和狭义之分。所谓广义的农民工,其范畴相当宽泛,凡是目前依旧保留农民身份即农业人口户籍性质的,被企事业单位雇用从事二、三产业劳务,主要收入已来自劳务工资收入的劳动者都称为农民工。狭义的农民工,一般指异地流动进城务工的农民工。广义的农民工既包括那些跨地区流动和进城务工的农民工,也包括在原籍居住地乡镇企业务工的农民工,但不包括自己投资营业的个体工商户和企业主。因此广义农民工概念界定主要依据是要满足以下两个条件:一是仍保留农民身份,即依旧是农业人口户籍性质,尚未获得城镇人口户籍。二是被企事业单位雇用,以工资收入为主要生活来源的劳动者。

从数量上看,广义农民工和狭义农民工数量都十分庞大。据有关数据分析,全国户籍农业人口9.4亿,按照“五普”调查口径,农村人口为7.7亿,这说明已经有1.4亿的农业人口流动到城镇就业和居住。目前全国有7.5亿劳动力,其中5亿在农村。目前狭义农民工即跨地区流动进城务工的农民工约有1.2亿,广义农民工即包括就地在乡镇企业就业的农村非农劳动力共有2.5亿左右。这一数量庞大的农民工已成为我国劳动密集型二、三产业中产业工人的主体力量。据有关部门调查,农民工在商业餐饮服务业占60%,加工制造业占70%,建筑业占80%左右。根据浙江省有关部门统计,目前浙江农民工总数在1200万人左右,其中来自外省的农民工约800万人左右。国家制定农民工政策的受惠对象,必须首先明确是广义的农民工

还是狭义的农民工。这是一个十分重要的问题,只有明确对象,政策才有可操作性。目前有一种观点认为,国家制定农民工政策受惠对象不能太宽泛,考虑到跨地区流动尤其是进城农民工权益保护问题最突出,因此,这次农民工政策主要解决这种狭义农民工即进城务工农民工权益保障问题。而就地就业尤其是在本地乡镇企业务工的农民工居住在家,亦工亦农,可以暂不考虑。笔者不能认同这种观点。仅从劳动者权益平等的角度来讲,农民工政策受惠对象也应该是广义农民工而非狭义的农民工,即凡是具有农业人口户籍的在中国境内的各类企事业单位签订劳动合同的从业人员。如果把政策对象仅仅定位在跨地区流动或进城农民工上将会有许多负面效应,是不可取的。其理由主要有以下几点:

一是从政策落实的操作层面上来讲,在现实中区别广义农民工与狭义农民工是很难操作的。一方面从企业来说,区分城镇企业与农村企业目前都很难区别,有的公司注册在城市,但生产车间在农村,这种企业算什么企业?还有如中西部地区农民工到东部地区流动打工的,有的在城市,有不少却在小城镇或村庄里的乡镇企业,这些人是否享受?

二是若强调对跨地区流动或进城农民工的权益保护,把就地务工的农民工排除在政策之外,反而会促使企业采取对外来农民工的排斥态度,不利于跨地区的劳务输出,不利于中西部农民到东部和城市就业。

三是不利于城市化推进和企业集聚。如果在政策上规定农村企业可以降低劳动者工资福利和社会保障待遇,则农村企业即使在做大做强后也不愿意集聚在城镇工业园区,不利于工业企业集聚布局,也不利于工业污染集中治理和环境保护。并且若农村小企业可以不受农民工政策约束,则这些企业可以低成本与上规模的在城镇工业园区的企业进行低水平竞争,尤其是不利于应对劳动密集型加工制造业出口贸易中的反倾销,这些小企业可以凭借低劳动成本在外贸出口上进行恶性竞争。这既对农民工不公平,对企业也不公平,不利于优胜劣汰,不利于促进企业转变增长方式。

四是会对许多农民造成严重不公。从劳动者权益平等的角度来讲,不应该对异地或就地就业,城市或农村就业的农民工采取不同的政策。没有理由对就地就业农民工不保护。企业主决不能以就地农民工生活成本低、可以亦工亦农而不给农民工以与外地农民工一样的工资福利和社保待遇。

因此,笔者认为,国家在制定农民工政策时,应该把政策受惠对象定位在广义农民工上,而不应仅为跨地区流动和进城农民工。

四、制定解决农民工问题政策需要遵循把握的要点

总的来说,对解决农民工问题要有强烈的紧迫感和责任心。当前制定和出台保护农民工权益的政策,既有必要性也有可能,不仅有重大经济意义,而且有重大的社会意义和政治意义。农民工阶层是广大农民群众中数量非常庞大的群体,已经接近或超过农业劳动者群体。对农民工利益的保护直接关系到广大农民的根本利益,关系到城乡关系、工农关系、劳资关系的和谐。同时农民工已成为当代中国产业工人中一支极其重要的新生力量,并且在许多地方实际上已成为主体力量。农民工待遇的低下和权益保护缺失,不仅损害农民就业地位,而且还严重损害产业工人和工人阶级的政治、社会和经济地位,使得中国下一代青少年越来越不愿意

当农民和工人,严重损害工农联盟这一我们党的执政基础。因此,我们在制定解决农民工问题政策时必须把握以下几个原则:

一是要坚持讲政治。必须认识到解决农民工问题是实践“三个代表”重要思想,落实科学发展观,加强党的先进性建设,巩固党的执政基础的重大战略举措。尤其是对解决好新时期“三农”问题具有十分重大的意义。同时又是统筹城乡发展、区域发展、缩小城乡差距、贫富差距的重大举措,对解决分配不公问题,劳资关系紧张问题、内需不足问题,以及主动应对外贸反倾销等方面都有直接作用。因此,必须从讲政治的高度重视农民工问题的解决。可统一思想认识,下大决心制定出全面保障农民工权益的政策。

二是要坚持以人为本。在制定具体政策时应该从给农民平等的生存发展权和国民待遇这一基本原则出发,决不能以农民尚有一小块承包农地为理由,降低企业给农民工的工资福利待遇,不给农民工缴养老保险等。不能以解决温饱的标准来制定农民工最低工资标准,而应该参照全社会、全行业的工资标准和农民工家庭总体小康生活标准和维持农民工人力资本再生产成本考虑制定农民工最低工资标准等。

三是要坚持尽力而为和量力而行相统一。在制定具体政策标准时,既要考虑到我国基本国情还是发展中国家,还处于社会主义初级阶段,对农民工工资福利等不可能一下子达到发达国家保护水平,也不可能一下子与城市市民的社会保障一样。同时,又必须明确,我国总体上已经到了以工促农、以城带乡的发展新阶段,我国工业化、城市化已经达到相当水平,应该把提高农民工工资福利和社会保障待遇作为以工促农、以城带乡的重要政策支柱之一。现在已经到了可以有为的时候了,必须坚持尽力而为和量力而行相统一的原则,不能再以牺牲公平而单纯追求投资建设效率,必须确保农民工享受各种基本社会保障的权利。

四是要坚持基本政策统一和具体标准分类指导。对不同类别、不同地区的农民工总体上要采取一视同仁和普惠制原则,农民工概念应该是广义的农民工,而不应该仅仅是跨区域流动和进城的农民工。但在制定具体的农民工最低工资标准、福利标准、养老保险金标准等要体现不同地区分类指导的原则。国家对东部、中部、西部地区,大城市和农村地区要提出指导性改革意见。

五是要坚持全国性行政强制执行和以法规范。由于中国地域广大,农民工流动性大,光靠地方政府制定农民工保护政策已不能从根本上解决农民工问题,必须坚持全国统一的原则,农民工政策至少要有国务院令的行政强制执行的性质。并且要抓紧上升到法律、法规的层次上,做到依法强制执行,必须加大企业主违法成本。要抓紧修订已经明显过时和不适用的相关法律、法规条例。努力体现以法保护农民工合法权益。并要全面加强劳动法及相关法规条例的执法力度,真正做到有法可依、执法必严、违法必究。

作者单位:省农办

作者:顾益康

进一步规范和完善村委会选举的研究与建议

所谓贿选,《〈中华人民共和国村民委员会组织法〉条文释义》关于“贿选”的解释是:“以获取选票为目的,用财物或其他利益贿赂选民、选举人或选举工作人员,使其违反自己的意愿参加选举,或者在选举中进行舞弊,并对正常的选举工作产生影响的活动”。贿选的构成有两个要件:一是必须有实际的贿选行为发生;二是必须对正常的选举活动产生影响。

一、贿选现象的特点和危害

在浙江省第七届村委会换届选举中,全省各地普遍推行民主直选制度,由全体具有选民资格的村民以无记名投票的方式推出村委会的“当家人”。实践证明,村委会直选极大地激发了农村广大群众参与选举投身政治、自主管理的政治热情,增强了村民骨干施展才华、参与竞选的积极性和主动性。同时,贿选作为民主政治的畸形产物,与民主选举相伴而行,在村委会直选过程中更加明显地暴露出来。衢州市共有 2597 个村委会,全部推行村民直选,已换届的 2567 个,占 98.8%,其中一次选举成功的 1306 个,二次选举成功的 1233 个,三次成功的 28 个。在换届过程中,全市接到村民关于村委会选举的咨询和投诉 350 件次,其中反映贿选问题的 160 件次,接待村民上访 120 件次,其中反映贿选的 42 件次,比上届村委会换届选举明显增加。主要有以下特点:

1. 贿选形式的多样性

行贿形式由过去的请客吃饭笼络感情、走家串户、许愿帮忙,转向实物贿赂、现金贿赂。一是许愿承诺。以笼络感情为手段,对建房、计生申请户,许愿只要自己当上村主任,保证批准;有些甚至作出把村级集体经济(土地征用费)全部分给村民的承诺。二是实物贿选。行贿者根据自身经济实力,少则每张选票斤把猪肉,1—2 包香烟,多则每户 1 箱啤酒,1 袋化肥等。三是金钱贿赂。以购物券或现金“换”选票,少则几十元、多则几百元“换”一张选票,特别是对“关键选民”舍得出高价收买。与上届相比,“票价”呈上涨趋势,有的村上涨几倍,甚至几十倍。

2. 贿选现象的多发性

贿选范围由过去的少数村转向多数村。过去,衢州市作为经济欠发达地区,村级集体经济比较薄弱,村委会干部一无“实权”,二无“实惠”,有的村级经济“空壳村”连误工补贴也发不出,贿选现象主要发生在少数经济富裕、宗族矛盾突出的村。近几年,许多村因土地征用等机会,村级集体资金大幅增加,许多村民看到了实权和实惠,加上少数人贿选成功产生的“扩散”效应,导致相互效仿,愈演愈烈,呈现蔓延趋势。

3. 贿选手段的隐蔽性

贿选主体,由竞选者转向“代理人”,贿选手段由“明贿”转向“暗贿”。为了规避风险,往