

法学视野下的
农民工权益保障问题研究
周秋琴 著



Studies of the Security
of Migrant Workers' Rights

A Legal Perspective

法学视野下的 农民工权益保障问题研究

周秋琴 著




江苏大学出版社
JIANGSU UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

法学视野下的农民工权益保障问题研究 / 周秋琴著
—镇江：江苏大学出版社，2011.10
ISBN 978-7-81130-276-9

I. ①法… II. ①周… III. ①民工—权益保护—研究—中国 IV. ①D923.804

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 215539 号

法学视野下的农民工权益保障问题研究

著 者/周秋琴
责任编辑/林 卉
出版发行/江苏大学出版社
地 址/江苏省镇江市梦溪园巷 30 号(邮编：212003)
电 话/0511-84440890
传 真/0511-84446464
排 版/镇江文苑制版印刷有限责任公司
印 刷/丹阳市教育印刷厂
经 销/江苏省新华书店
开 本/890 mm×1 240 mm 1/32
印 张/8.25
字 数/250 千字
版 次/2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷
书 号/ISBN 978-7-81130-276-9
定 价/36.00 元

如有印装质量问题请与本社发行部联系(电话：0511-84440882)

目 录

导 论 农民工问题的产生和发展/001

- 一、农民工问题产生和发展的历程/001
- 二、农民工问题产生和发展的原因/005

第一章 农民工身份的法学研究/009

第一节 农民工身份问题法学研究的必要性/009

- 一、“农民工”称谓的内涵/010
- 二、“农民工”的身份/012
- 三、“农民工”身份问题研究的法理基础/014
- 四、“农民工”身份问题研究的现实意义/015
- 五、“农民工”的身份定位/016

第二节 “农民工”称谓的法学批判/017

- 一、“农民工”称谓的语义学分析/018
- 二、“农民工”称谓的法历史学分析/020
- 三、“农民工”称谓的法社会学分析/023
- 四、“农民工”称谓的规范法学分析/025

第二章 农民工权益保障/029

第一节 农民工权益保障概述/029

- 一、农民工权益保障的内涵/029
- 二、农民工权益保障的特征/030
- 三、农民工权益保障制度的形成与发展/032
- 四、农民工权益保护的理论基础/035

五、建立农民工权益保障制度的必要性/038

第二节 农民工权益保障的现状/040

一、经济权利的缺失/040

二、政治权益的缺失/042

三、文化权利和受教育权利的缺乏/043

四、社会保障权益的缺损/045

第三章 农民工的经济权利/046

第一节 农民工的就业权/046

一、平等就业权概念的界定/047

二、农民工平等就业权的特殊性/050

三、农民工平等就业权的法律依据/051

四、农民工平等就业权的现状和不足/056

第二节 农民工的劳动报酬权/060

一、劳动报酬权概述/060

二、农民工劳动报酬权保护现状/065

三、农民工劳动报酬权救济制度存在的问题/067

第三节 农民工的劳动安全卫生权/071

一、农民工劳动安全卫生权的内涵/071

二、农民工劳动安全卫生权法律保护现状及存在问题/074

三、农民工劳动安全卫生权法律保护不力的原因/077

第四章 农民工的政治参与权/085

第一节 农民工政治参与权概述/085

一、农民工政治参与概念的界定/085

二、农民工政治参与的重要性/086

三、农民工政治参与现状/088

四、农民工政治参与的特征/093

五、农民工政治参与存在的问题/094

六、农民工政治参与问题的法律制度成因/098



第二节 农民工的选举权/102

- 一、农民工的选举困境/102
- 二、农民工选举权难以保障的主要原因/105

第五章 农民工的文化权益/111

第一节 农民工文化权益概述/111

- 一、文化权益的含义/111
- 二、当前农民工文化生活面临的突出问题/113
- 三、农民工文化权益缺失的成因/115

第二节 农民工的职业培训权/116

- 一、职业培训的界定/117
- 二、当前我国的农民工职业培训政策与成就/117
- 三、我国农民工职业培训中存在的问题/120
- 四、我国农民工职业培训存在问题的原因/123

第三节 农民工子女接受义务教育权/128

- 一、公民受义务教育权利的内涵/128
- 二、农民工子女接受义务教育的现状/135
- 三、农民工子女难以在城市正常接受义务教育的原因/140
- 四、城市农民工子女义务教育的政府责任问题/144

第六章 农民工的社会保障权/149

第一节 农民工社会保障权概述/149

- 一、社会保障相关理论研究/149
- 二、我国农民工社会保障现状/155
- 三、农民工社会保障现状的成因分析/162

第二节 农民工养老保险/170

- 一、农民工参加养老保险的必要性分析/170
- 二、农民工养老保险的立法现状/171
- 三、完善农民工养老保险立法的建议/181



第三节 农民工医疗保险/183

- 一、农民工参加医疗保险的必要性分析/183
- 二、我国农民工医疗保险政策的探索/183
- 三、我国农民工医疗保险存在的问题/185
- 四、我国农民工医疗保险存在问题的制度分析/186

第四节 农民工失业保险/188

- 一、农民工参加失业保险的必要性分析/188
- 二、我国农民工失业保险的相关立法/188
- 三、我国农民工失业保险制度缺失的原因分析/190

第五节 农民工工伤保险/192

- 一、农民工参加工伤保险的必要性分析/192
- 二、农民工工伤保险制度缺陷分析/194

第七章 完善农民工权益保障的对策/202

第一节 建立城乡统一的户籍制度/202

- 一、我国二元户籍制度的由来/202
- 二、二元户籍制度对农民工群体的影响/203
- 三、我国户籍制度改革的进程/204
- 四、各地的探索实践/205
- 五、几种可行的改革方案/207

第二节 完善农民工权益保护的立法措施/209

- 一、修订现行《劳动法》/209
- 二、完善相关的法律/210
- 三、发挥立法监督职能,突出基本权利保护/212

第三节 强化政府执法责任/213

- 一、明确流出地和流入地政府的责任/214
- 二、建立起严格的责任追究机制/218

第四节 疏通司法渠道/219

- 一、法院重视农民工案件/219
- 二、完善民事诉讼当事人制度/221

三、完善劳动争议解决机制/222	
第五节 鼓励社会监督/224	
一、发挥工会作用/224	
二、吸纳传媒参与/226	
三、建立农民工权益保障的长效评估预警机制/227	
第六节 完善法律援助制度/228	
一、法律援助概念/228	
二、农民工法律援助制度的现状及存在问题/229	
三、我国农民工法律援助制度在实践领域内的问题和不足/233	
四、农民工法律援助制度的构建/235	
第七节 加大普法力度/242	
一、普法教育的含义/243	
二、农民工普法教育存在的问题/243	
三、农民工普法教育的难点/247	
四、加强普法教育,促进农民工合法权益的维护和实现/251	

农民工问题的产生和发展

“三农”问题是当前我国建设社会主义和谐社会和社会主义新农村工作中的重要问题。中国的问题实质上是农民问题。这个判断不但在革命战争年代得到了验证,在新中国成立后乃至改革开放的今天仍然是正确的。农民工的出现是社会全面进步的重要标志,他们为我国工业化、现代化建设作出了巨大的贡献,但他们进入城市从事非农工作却未能改变农民的身份,未被城市所认同和接纳。他们处于产业的边缘、城市的边缘、体制的边缘,是矛盾的复合体。关注这个庞大的弱势群体的利益,赋予其应有的社会地位,依法保障其合法权益,不仅关系到国家的安全和社会稳定,更关系到我国现代化建设战略目标的实现,是构建社会主义和谐社会的题中应有之义。

一、农民工问题产生和发展的历程

农民工问题的产生和发展,经历了一个曲折的过程。

(一) 新中国成立初期:农村人口城市化热潮

人口总是处于一定程度和范围的流动之中,农民也需要流动。1949年以前,农民流动在相当程度上是属于“流民”的性质。但是,20世纪50年代的大量农民外流却与此有着显著的差别,它是在中国政治和经济环境相对稳定、工业化和城市化开始起步的大背景下出现的合乎理性的经济行为。



当治理了战争的创伤、恢复了被战争破坏的国民经济以后,从1953年开始,我国实施第一个五年计划,开始了大规模的社会主义经济建设,客观上各地需要的劳动力增多。所以,当时农村许多青壮年人口响应国家的号召,踊跃进入城市参加国家大规模的工业建设,短短的几年时间里,城市人口大量增加。“一五”期间,城市人口增加55%。城市人口的激增,使粮油供应出现全面紧张,而且随着国家工业建设指标的调整,政府部门不得不采取了一系列措施,限制农村人口流入城市。其中特别是加强了户口迁移管理制度。1957年12月18日,中共中央、国务院联合发出《关于制止农村人口盲目外流的指示》,要求城乡户口管理部门加强户籍管理,切实做好制止农村人口盲目外流工作。1958年1月9日,第一届全国人大常委会第91次会议通过了《中华人民共和国户口管理登记条例》,该条例第十条第二款明确规定:“公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明,学校的录取证明,或者城市户口登记机关的准予迁入的证明,向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。”^①这一规定将中共中央、国务院《关于制止农村人口盲目外流的指示》内容法制化,标志着我国以严格限制农村人口向城市流动为核心的户口迁移制度的形成。户口迁移、粮油供应、劳动用工和社会福利等4项制度相互联系,形成了城乡分隔的屏障。1961年6月中央连续发文规定,3年内城镇人口必须比1960年底减少2000万人以上,特别是1958年以来从农村招收的职工,凡是能够回农村的,都应动员其回到农村。从此,农村人口不但难以再进城寻找职业,相反还不得不响应国家和政府的号召,一次又一次地接纳城市下放来的职工、干部、青年学生,把有限的农业饭分给他们一份。这样逆向的劳动力流动虽然在短期内对减轻国家负担起到了一定的历史作用,但在社会经济发展的总趋势中是不利于城市化进程的,也是不利于农民摆脱贫困走上致富之路的。它进一步扩大了城乡差距,妨碍了农村社会结构的变革和农民素质的提高。

^① 张英红:《户籍制度的历史回顾与改革前瞻》,《宁夏社会科学》,2002年第5期。



（二）20 世纪 70 年代末至 80 年代末：掀起改革浪潮，大量农民外出闯世界

党的十一届三中全会实现了党和国家的工作重点由“以阶级斗争为纲”向“以经济建设为中心”的转移，掀起了我国改革的浪潮。而我国的改革是从农村起步的。农民基于自身生存和发展的需要，首先突破传统的经济体制，创造了家庭联产承包责任制，其后又突破了“城市搞工业，农村搞农业”的传统计划经济格局，大力发展乡镇企业，极大地调动了农民的生产积极性，促进了农业生产的发展和农业劳动生产率的提高。短短十几年，农村的贫困、落后面貌发生了巨大变化，农民生活水平显著提高。农业剩余劳动力大量涌现出来，自觉向城市转移。由于粮食统购统销制度的改革，政府允许农民自带口粮进入县城以下集镇落户，同时放松了对农民迁居的限制，农民获得了在地区间流动的自由，开始进入城市就业。首先是有一技之长的青壮年农民走出家门，进入了城镇。他们有的做小商小贩，有的从事服务业，有的当保姆，有的搞建筑、修路、建桥，参加市政建设。他们进入城市后，有的又从一个城市到另一个城市，或视农时之需自由地往返于城乡之间。到了 80 年代中期，虽然已有相当数量的此类农民工大军在城乡之间流动，但却没有引起人们足够的关注。

1978—1988 年的 10 年间，农村向城市转移的劳动力人数达 4 753 万。城市劳动力占全社会劳动力的比例，从 1978 年的 23.7% 上升到 1988 年的 26.3%。与此同时，由于农村人口的自然增长，全国农业劳动力从 1978 年的 28 373 万人，增加到 1988 年的 32 308 万人，但农业劳动力占全社会劳动力的比例，则从 1978 年的 70.5%，下降到 1988 年的 59.3%，下降了 11.2%。^①

（三）20 世纪 80 年代末至 90 年代初：掀起一轮又一轮的“民工潮”

随着进城农民工人数的日益增多，其所带来的副作用日益显现。1989 年春节期间及此后的一段时间里，广州、武汉、郑州、上海、兰州、乌鲁木齐等地和东北地区各地的车站、码头人满为患，运载能力告急，城

① 余红、丁骋骋：《中国农民工考察》，昆仑出版社，2004 年，第 19 页。



市承受能力受到了挑战。由此掀起了一轮又一轮的“民工潮”。

据上海市 1988 年的调查和广州市 1990 年的调查,流动人口中,居住一年以上的占 28.7%。另据 1982 年全国人口普查的结果,常住本地一年以上、户口在外地的人口有 636.5 万,再加上其他人与户口分离及户口待定的人口等,共 1 138.6 万人。1990 年全国人口普查的结果显示,常住本地一年以上、户口在外地的有 1 983 万人,再加上其他人与户口分离及户口待定的人口,共达 2 135.4 万人。但是,根据居住一年以上的流动人口占总流动人口的 28.7% 数字推算,1982 年全国流动人口总数至少为 2 218 万人,1990 年全国流动人口总数至少为 6 909 万人。^①

据调查,1990 年,上海、成都、郑州、北京的流动人口中农民工(不包括其他农村流动人口)分别占 47.6%, 57.8%, 62.1% 和 66%;广州、杭州、太原、武汉的流动人口中,农民工及其他农村流动人口分别占 71.5%, 71.6%, 74% 和 75%。^②

总之,20 世纪 80 年代末至 90 年代初,“民工潮”呈逐步发展壮大的趋势,也更多地带有市场经济的色彩,流动的目的、目标等都更明确,流动去向也不同于以往任何一个时期。这是广大农民在新的和平环境下主动追求更多收益、向往美好生活、争取更高地位的结果,但“民工潮”必然要受到国家宏观经济和政治形势的制约。

(四) 20 世纪 90 年代中期以来:逐步实现农民工公平、有序流动

自 20 世纪 90 年代中期至 90 年代末,由于城市产业结构的调整,失业、下岗问题凸现,城市就业压力增大,众多城市纷纷出台限制农民进城务工政策,农民进城势头锐减,大批农民工返乡,城市农民工人数最低谷时仅剩 6 000 万左右,这个阶段为控制流动阶段。从 20 世纪末开始,国家先后出台了一系列体现公平与正义原则、保障民工合法权益的政策和制度,中国农村人口向城市转移逐渐步入一个良性有序的时期。

和 20 世纪 80 年代至 90 年代初相比,20 世纪 90 年代中期以来,城

^① 王洪春、阮宜胜:《中国民工潮的经济学分析》,中国商务出版社,2004 年,第 31 页。

^② 同^①,第 32 页。



市农民工无论是在数量上还是就业范围上,都扩大了很多,城市农民工内部也出现了分层。在这一阶段,大多数城市农民工有了比较稳定的经济收益,他们不再仅仅把在城市维持简单的生存作为第一需要,开始转向以改善生活为目的,进而希望早日在城市落户,变成真正的“城里人”。

有需求就有供给。1992 年全国各地一度掀起了出卖非农业户口热潮,范围主要集中在小城镇,农民可以以每人 4 000 元到数万元不等的价格购买小城镇户口。1992 年 5 月 4 日,经国务院办公厅批准,以公安部名义下发了《关于坚决制止公开出卖非农业户口的错误做法的紧急通知》,对各地出卖户口的行为进行制止。1992 年 8 月,公安部拟定了《关于实行当地有效城镇居民户口制度的通知》,征求各部门和地方政府意见,开始实行“当地有效城镇居民户口制度”。同年 10 月开始,广东、浙江、山东、山西、河南等 10 多个省先后以省政府名义下发了关于实行“当地有效城镇居民户口制度”的通知。这是我国户籍制度改革的一项过渡性具体措施。

1994 年 11 月 25 日,国务院召开关于 1995 年春运期间组织民工有序流动工作会议。这次会议作出了 5 项重要决策:第一,已经跨地区就业的民工,流入地区的有关部门和单位要想方设法将该地不少于 60% 的民工留在当地过春节;第二,流入地区的用人单位在春节后一个月内一律停招外地新民工;第三,对民工跨地区流动就业实行统一的管理制度;第四,加强铁路、公路、水路的客运组织,实行春运期间铁路客运票价浮动办法;第五,大力加强宣传教育工作,要广泛地宣传组织民工有序流动的重要意义和国家为维护安定采取的各项措施。这 5 项措施很快产生了明显效果,“民工潮”的发展势头有所控制。

二、农民工问题产生和发展的原因

农民工问题的产生和发展有多方面的原因,主要包括以下几个方面:

(一) 产业结构失调给农民带来生存压力

改革开放以前,我国是城乡分割的二元经济结构。在轻工业不具



备为重工业积累的同时,农村人口众多,经济基础薄弱,因而农业和城市工业同步发展的设想为我国国情所不许。在计划经济体制下,为了实现重工业优先发展的战略目标,国家通过实行“工农业产品价格剪刀差”的政策,“以乡养城”,农村提供给工业发展的贡献共计2 000多亿元。从而形成发达的城市、落后的农村的局面。农村沉重的税费负担,高涨的农资价格,使农民的劳作几乎无利可图。因此,在政策的允许下,不少农民扔下锄头另谋他途。然而,受当时农村农业生产水平水平的制约,粗放的传统农业耕作方式的生产效率极其低下,农民仅靠土地收入基本上只能维持最低的生活开支,根本不能形成第二、第三产业,以就地转化吸收剩余生产力来致富。而且农村能源、电信、交通设施条件较差,城镇化速度缓慢,融资渠道不畅,乡镇企业吸纳农村剩余劳动力的能力逐年下降;再加上政令不畅,基层政府经常“越位行政”,有的企业坑农害农事件屡禁不绝,导致国力增强所带来的福祉难以惠及边远贫困山区的农民。此外,因为国家政策而导致“二元社会结构”的形成,农民在缴纳农业税之外,农村的教育开支、村乡干部开支等公共行政性开支都要由温饱状况尚不稳定的农民提供,以维持本应由国家保障的农村社会发展的需要。一些单纯依靠土地的农民全年劳作下来的收入在扣除各项费用之后反倒呈负增长,农民负担明显过重,在此情况下,他们只好离乡离土,进城打工,以维持一家人的生活所需。这些也足以说明农民工之所以能够接受那些城里人不愿干的最脏、最苦、最累、最险的工作是因为利益与生存的选择。

(二) 城市现代文明对农民的吸引力

现代化城市不仅具有较高的效率,更重要的是市民能较快提高其文化素质,过着快节奏的生活,享受着丰富的社会精神财富,这一切都是长期生活在农村的农民尤其是青年农民所向往与追求的,对他们有着强烈的吸引力。

首先,对文明的追求是人类永恒的理想,农民自然也不例外。农民进入城市后可以享受较为发达的城市现代文明。总的说来,城市有品种丰富、质量上乘的商品;与农村相比,城市商品价格更低廉,因为对于同种商品,农村居民还要支付一些额外的费用(如交通费等)。这使得



城市居民能以较少的代价获得想要的商品,从而可以获得更多的消费剩余。城市的基础设施建设更为完善,交通更为发达,通讯更为便捷。城市中的医疗设备先进,医疗技术明显高于农村,这使城市居民可以享受到较好的医疗服务。最重要的是,从教育方面来说,城市的教育投入较充足,师资力量雄厚,教育层次合理,城市居民受教育的机会远多于农村居民,城市的教育水平也远胜于农村。此外,城市居民还可以享受到更好的卫生、保健以及文化等方面的服务。

其次,城市聚集效应和规模作用使城市比农村具有更多的个人发展机会。农民进城后,可以充分发挥吃苦耐劳的优良品质。如果他们能接受一些必要的职业培训,生存的空间就会更大。

(三) 城市经济的发展需要大量从事体力劳动的农业劳动者

随着改革开放的推进,20世纪80年代中后期起,广东省的深圳、珠海、汕头等经济特区和其他沿海城市,以及20世纪90年代的上海浦东新区,都先后进行了规模空前的基础设施建设,包括修建公路、铁路、地铁、港口、码头、机场、大桥、隧道、高架,以及大量的工业、商业、民用建筑工程和旧城区的改造工程等,这些都需要大量的强体力劳动者的参与。同时,随着这些地区投资环境的改善,境外投资者开始大量涌入创办大批三资企业,并带动了私营企业、乡镇企业的蓬勃发展和商业、金融、服务等第三产业的繁荣,这也对劳动力产生新的巨大需求。总之,沿海城市和地区的改革发展及大规模的基础设施建设对劳动力产生了急迫而大量的需求,使城市劳动力供求失衡,特别对强体力劳动者的需求出现巨大缺口。这种现状终于动摇了我国从20世纪50年代起就开始实行的一整套以户籍制度为核心,粮食和副食品供应、招生、招工、就业、住房和公费医疗等与之配套的严格控制农村人口进城的制度,有关部门开始放松对农民进城务工或经商的限制,允许农民自带口粮进城务工或经商。随后,各城市又进一步改革了招工制度和粮食供应制度,取消了粮票,允许一些行业(如环卫、纺织、化工等)根据实际需要招收农民工。所有这些都为大批农业劳动力进城打开了通道。

据国家统计局公布的数据显示,2009年,全国农民工总量为2.3亿人,外出农民工数量为1.5亿人,占我国全社会就业总人口(约7.7亿



人)的19%左右。农民工主要集中在工业、建筑业、餐饮服务业这3个行业。在外出农民工中,从事制造业的农民工所占比重最大,占39.1%,其次是建筑业,我国现在的建筑工人大军主要是由农民工组成的。

总之,客观上城市工业化对农民需求形成的拉力,以及农业无利可图形成的农民外出的推力,是农民工产生和发展的基本原因,这也是中国现代化建设的必然过程。因为,没有中国农民的加入与参与,没有农民向非农业的转变,中国要实现从农业国向工业国的跨越发展是不可能的,也是不现实的。

第一节 农民工身份问题法学研究的必要性

农民工为中国经济和社会发展、为城市繁荣和进步作出了巨大贡献,但自身却遭遇了以前其他社会群体未曾普遍经历过的问题,整体沦为城市的边缘群体。农民工在城镇从事着二、三产业的劳动,从职业上讲,他们已经是工人;但从身份上讲,他们仍然是农民,依然背负着农民的身份标记。农民工这样的身份,正如这个称谓所表明的,反映的是一种极为矛盾的现实。在中国特色的制度和文化的构建下,农民工成为一个备受歧视的群体,同时,在法律规范不健全和社会歧视性政策的影响下,农民工的歧视性身份得以延伸,导致了农民工在就业、工资、工作环境、社会保障、子女教育、社会交往、物质生活条件和生活方式等方面受到了种种不平等的待遇,引发了一系列的社会问题,这极大地打击了农民工工作的积极性,不利于我国经济的进一步发展和社会的和谐稳定。

农民工问题是农民工从事非农产业、融入城市过程中所产生的问题。这些年日益突出地反映在农民工身上的各种矛盾与困惑,追根溯源,都与农民工群体的身份定位有着直接或间接关联。农民工的身份是制约农民工问题解决的真正根源,实现农民工身份的转变,是解决农民工问题的根本方式。