

中国农民 工作权研究

ZHONGGUO NONGMIN
GONGZUOQUAN YANJIU

李光宇 徐伟 周毅 著

吉林大学出版社



中国农民工作权研究

——吉林省 2004 年社科项目最终成果

李光宇 徐伟 周毅 著

吉林大学出版社

中国农民工作权研究

李光宇 徐 伟 周 毅 著

责任编辑、责任校对:陈颂琴

封面设计:马继东

吉林大学出版社出版
(长春市明德路3号)

吉林大学出版社发行
长春市日升印业有限公司印刷

开本:850×1168 毫米 1/32

2003年12月第1版

印张:9.5 插页:

2003年12月第1次印刷

字数:226千字

印数:1-2000册

ISBN 7-5601-2750-9/D·425

定价:18.00元

序 言

一、本书的研究目的

传统的农民内涵是指在我国现有户籍制度条件下尚未脱离农业户口的劳动者，农民今天的经济弱势地位与农民这一历史形成的表征身份意义的概念有着很大的关系。所以，本书的目的不是为了加深传统的农民概念在人们头脑中的烙印，恰恰相反，本书通过对农民工作权的阐释，意在为中国彻底消除传统的农民概念寻求理论支撑和解决途径。为此，笔者从分析农民人权出发，构筑了在市场经济条件下，农民充分实现自由和平等所应当享有的农民工作权的总体框架，在查找农民工作权缺失现状的基础上，总结了农民工作权缺失的原因，分析了农村发展的未来趋势，进而探索了实现农民工作权的理念和实践途径，从而最终实现农民的基本人权。笔者畅往在将来的社会，农民不再表征任何身份含义，而是一个令人羡慕的职业，人人不以当农民为耻，而且以做农民为荣，置身于绿色的生命海洋，享受政府的农业补贴，衣食无忧，受人尊重，田园绅士，其乐融融。

二、本书的核心思想

工作（劳动就业）是公民的普遍权利，从劳动中获得经

济收入是农民谋生的基本形态，农民工作权是农民在当代市场经济中的基本人权，更是现在仍处于社会弱势群体地位的农民的基本生存权。要求自由和平等的愿望是人类所具有的一种普遍特性，农民工作权充分回应了农民对人类这一共同愿望的追求。认真对待农民的工作权是实现社会正义的必然要求和时代呼唤。

三、本书的创新

本书在“三农”领域第一次对农民工作权的权利体系框架进行了探索性的建构，并且进行了较为全面而系统的论证，指出实现农民工作权是破解今日“三农”难题的正解。本书第一次把农民工作权中如此丰富系统的权利体系全面地提升到了人权的高度，农民在当代市场经济中的人权首先应当表现为工作权。作为社会弱势群体的农民，他们的弱势地位突出地表现为经济上的弱势，对于多数农民来说，劳动是谋生的基本手段，因而工作权的实现是农民获得平等权利、从弱势中解放出来的前提性条件。

四、本书的论证过程

以充分实现农民平等和自由为宗旨，本书构筑了在市场经济条件下农民工作权的总体框架；论证了农民工作权是农民在当代市场经济中的基本人权，是农民作为社会弱势群体的基本生存权；在查找农民工作权缺失的现状的基础上，分析了农民工作权缺失的原因，进而探索实现农民工作权、实现农民基本人权的途径。

本书通过对农民工作权进行的本体分析，试图阐释清楚农民工作权的内涵、结构及其特征。本书的“农民”是指在我

国现有户籍制度条件下尚未脱离农业户口的劳动者；“农民工作权”也就是农民的劳动权，是指农民作为一个自然人，一个劳动者根据《世界人权宣言》、《经济、社会和文化权利国际公约》的规定应当享有的涉及择业自由、就业保护、社会保障、公允报酬、同等待遇、集体交涉等相互联结的系统的权利体系。本书在这一章中对“农民”、“农民工作权”进行了深入的语义分析，揭示了这两个概念的本质涵义，为全文确立了“农民工作权”这一基石性的概念。奠定了通篇的论述基调。农民工作权的结构框架主要由以下四个方面的权利来共同建构。一是农民“与就业有关的权利”，农民的这项权利处于农民工作权的中心地位。择业自由即农民选择职业、工作、工作场所的自由，既是农民的消极自由——不受强迫劳动的自由，也是农民的积极自由——从事自己喜爱工作的自由。赋予农民择业自由体现的是对农民自由意志的尊重和保障。就业保护的權利旨在保护实际上已经就业的农民，包括农民不被任意或不公正解除就业的权利，以及农民就业过程当中劳动关系的稳定性和不可侵犯性的权利。二是农民“由就业派生的权利”，主要包括农民获得公允报酬权、获得社会保障权。三是农民“平等待遇和非歧视性权利”，农民的该项权利是贯穿农民工作权所有方面的最基本的权利，强调对农民弱势群体的积极保护。四是农民工作权的辅助性权利，主要包括农民的集体交涉权、受教育权、财产权和迁徙自由等，为农民工作权的行使提供了良好的框架。农民工作权的特征主要体现为权利体系的系统性、权利形态的经济性、权利主体的弱势地位等方面。

本书论述了农民工作权的功能。在社会主义市场经济条件下，农民工作权是农民人权的基本形态，农民的人权首先应当体现在充分彰显自由和平等思想、不受歧视的工作权。要求自由和平等的愿望是人类所具有的一种普遍特性，对农民自由和平等的关注是对农民人权的关注，从义务本位的国家农民向权

利本位的社会农民的转变在很大程度上是自由的回归。农民工作权是作为社会弱势群体的农民的生存权利，农民的弱势地位突出表现为经济的弱势，农民工作权的实现是农民获得平等权利并从经济弱势中解放出来的前提性条件。

本书立足于全球的视野，以美国、欧盟、日本为例评析了西方国家通过采取对农业补贴和扶持的政策和立法来实现直接对农民“平等待遇和非歧视性权利”给予的有效的保护，发达国家长期以来积极扶持农业这一特殊弱势产业，并且直接体现在对种植业农民这一从事弱势产业群体的特殊关怀。本书同时简要评述我国改善农民生活条件和工作条件的发展历程。本书在农民工作权保护的中西比较中揭示了西方国家相关政策和立法对我国的借鉴意义和启示。

本书围绕农民工作权的内涵，从择业自由权、就业保护权、公允报酬权、社会保障权、平等待遇权不同的角度，评述了我国农民工作权缺失的状况。

本书分析了我国农民工作权缺失的原因。从中国农业社会的历史看，中国是一个封建制的农业大国，农民长期处于封闭的自给自足的生产状态，彼此间的联系是家族或宗族，家庭利益至高无上，农民无个体私利而言。从长期传统计划经济体制看，国家实现了对几乎所有的农村重要社会资源的垄断和控制，同时也实现了对所有农村重要的社会活动空间的垄断与控制，国家完全主导了农村社会，农民工作权自然无例外地受到了严格限制。从传统农业结构看，在漫长的历史时期，农民处在周而复始的春耕秋收的时间流程与狭小固定的土地上，终会把行为转化为习惯。农民从传统的模子里塑造出来，已习惯于缓慢的常规的运行机制，改革开放不到30年时间所带来的变化相对几千年的历史传统，毕竟根底太浅，我们所看到的变化更多的是经济活动的外在变化，而农民作为一个拥有亿万个体的整体，文化行为上的变化，还不可能是本质上的脱胎换骨，

其保守倾向也不可能完全改变，而仍然是农民相对于其他职业者所特有的劣势。从户籍制度来看，始于1958年的户籍管理制度人为地加大了农村劳动力转移的成本和难度，减少了农村劳动力向非农产业和城市转移的机会，这也成为城乡居民收入差距不断扩大的重要的原因。从农村行政管理体制看，一方面，现行的农村管理体制带来了庞大的公共支出需求压力，这种需求压力又转化成农村地方政府向农民收取费用的动力，另一方面，农村税外负担收取和管理缺乏有效的约束机制。这些因素都严重影响了农民工作权的有效实现。

本书阐述了在我国实现农民工作权的途径。如何实现农民工作权的权利体系是本书的研究重点。

一是应当同步实现农民受教育权、财产权、经营自主权、迁徙自由等各项相关权利。国家把为广大农村的义务教育提供财政支持的国家责任，抛给了在经济上收入最少的社会弱势群体——农民来承担。使农村的教育实际情况距离国家的发展目标要求还有很大差距，青年农民的科技文化素质普遍还处于较低的水平，农民的择业自由和就业平等权因此受到很大的影响和制约。国家应当加大对农村教育的扶持力度。财产权是农民自由意志的外化，是人权的重要内容。特别是在农村社会保障制度不完善的情况下，财产就意味着保障，财产是农民消除生存上不安全的主要依赖。因此，从自由的角度看，财产是自由最初的定义。正是从这个意义上说，财产权尤其是建立在土地上的财产权是农民工作权得以真正实现的一个前提条件。在农村，我国一度对农民的经营自主权实行了严格的限制。要充分实现农民工作权，必须赋予农民经营自主权，打破人为设置的没有任何实际意义的思想障碍的束缚。

二是应当完善社会主义市场经济体系。只有完善发达的市场经济，由市场规则而不是由人决定社会的运行，市场主体的积极性、主动性、创造性才能得到充分的发挥，农民工作权的

实现才有保证，社会才能向着更加积极的方向发展。逐步建立全国统一的劳动力市场体系，取消户籍制度，鼓励农民进城，完善进城农民合法权益的保障措施。通过健全农村保险体制，加强国家对农村保障体系的扶持力度，逐步建立全国统一的社会保障体系。

三是应当加快农民自治和农村的法治进程。作为人权，工作权首先意味着法律赋予个人平等的发展机会，每个人不应该因为不可选择的降生，便注定失去了选择发展的权利，法律的制定和实施应当体现出对社会弱势群体的关怀。农村法治建设的重点是维护法律的稳定性、法律的连续性和一致性，表现为法律一经确定，就会在相当长的时间内有效，不会频繁变动，朝令夕改。时间上相互不同的法律，特别是有关农村基本社会关系的立法之间要彼此衔接，并且在根本原则上保持一致性。

四是应当提高农民维权意识和维权能力。权利是抗争出来的，特别是在权利从无到有、从不完善到逐步完善的过程中更需要权利主体的积极主动的争取乃至不懈的斗争，农民工作权也不例外，实现农民的工作权最终还是要取决于农民自己的维权能力。提高中国农民的维权能力，是一个系统工程，依赖于农民维权意识的提高，也依赖于农民组织程度的提高。农民要想彻底摆脱自己的弱势地位，就应当把自己组织起来，通过群体的声音来表达个体之间的共同要求。

五是应当落实党在农村的基本政策。改革开放以来我们党在农村形成的一系列基本政策，经过实践证明符合生产关系一定要适应生产力发展的要求，是对农民工作权的有力保障，应当长期保持稳定。稳定农村政策，主要是稳定和完善土地承包关系和减轻农民负担。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是我国农村的基本经营制度，是党的农村政策的基石。减轻农民负担的问题，从根本上是一个维护农民利益的问题。在农村代表最广大农民群众的根本利益，减轻农民负担

最重要的目的是为了增加农民收入，体现的是党对处于弱势群体地位的农民的生存权的特别关注，减轻农民负担是衡量在农村是否真正实践“三个代表”要求的一个重要标准。

五、本书的意义和价值

人类进入到了 21 世纪，世界发生了巨大变化，经济全球化浪潮风起云涌，全球性的市场经济在全世界范围内催生着普遍的人权观。而这时的我国农民由于历史的原因成为经济上的弱势群体，广大农民尚不具备独立的市场主体资格，难以在市场经济中表现出相应的适应性，此时农民的人权突出地表现为经济社会中的平等权利。工作权不仅是经济社会权利的核心，也是基本人权的核心理。本书彰显农民工作权作为农民在市场经济的基本人权。意在谋求农民在社会中的平等地位，实现社会正义。

加入 WTO，唤醒了农民法律平等的价值观念，废除制度歧视、赋予农民平等的公民工作权已成为实现农民享有宪法赋予的公民基本权利的根本要求，也成为解决“三农”问题的根本措施。突破城乡隔离体制束缚，彻底废除对农民的制度歧视，还农民完整的作为公民的基本权利，把农民从土地、农业、农村的强制束缚中解放出来，形成农民全面参与国家经济社会生活的平等法律环境，已经成为在当代市场经济中实现农民基本人权的现实要求。

尊重和保护农民的工作权就是要把农民从计划经济当中的“听从命令者”转变成为市场经济中的理性的“经济人”。现在党和政府十分关心农民的经济状况的改善，多年以来一直是以一号文件的方式对如何增加农民收入做出具体部署。在农民工作权当中映射的农民经济权利正是对这一要求的有力回应。

农民工作权（农民劳动就业权）作为与农民劳动就业相

关的权利体系，是农民作为一个劳动者、一个自然人应当享有的权利集合。根据《世界人权宣言》、《经济、社会和文化权利国际公约》的规定，农民工作权应当是一个涵盖农民择业自由、就业保护、社会保障、同工同酬、平等待遇、集体交涉等经济社会权利的系统的权利体系。工作（劳动就业）是公民的普遍权利，从劳动中获得经济收入是农民谋生的基本形态，农民工作权是农民在当代市场经济中的基本人权，更是现在仍处于社会弱势群体地位的农民的基本生存权。要求自由和平等的愿望是人类所具有的一种普遍特性，农民工作权充分回应了农民对人类这一共同愿望的追求。在我国，由于历史、体制等多种复杂的原因，农民工作权没有得到应有的实现，因而要通过社会改革的方式来逐步解决，认真对待农民工作权是实现社会正义的必然要求和时代呼唤。

目 录

序 言

- 一、本书的研究目的
- 二、本书的核心思想
- 三、本书的创新
- 四、本书的论证过程
- 五、本书的意义和价值

第一章 农民工作权的本体分析..... 1

- 一、农民工作权问题的提出..... 1
- 二、农民工作权的理论意义..... 3
- 三、农民工作权的实用价值..... 4
- 四、农民工作权研究的历史现状..... 8
- 五、农民工作权的内涵 10
 - (一) 农民 10
 - (二) 农民工作权 12
- 六、农民工作权的结构 24
 - (一) 农民“与就业有关的权利” 24
 - (二) 农民“由就业派生的权利” 26
 - (三) 农民“平等待遇和非歧视性权利” 28
 - (四) 农民工作权的辅助性权利 29
- 七、农民工作权的特征 31
 - (一) 权利体系的系统性 31
 - (二) 权利形态的经济性 31
 - (三) 权利主体的弱势地位 32

第二章 农民工作权的功能	33
一、农民的基本人权	33
(一) 市场经济的秩序化要求	33
(二) 市场主体自由交换的要求	34
(三) 市场主体平等化的要求	35
二、农民弱势群体的生存权	36
(一) 农民经济的弱势地位	37
(二) 弱势农民对工作权的渴望	41
第三章 农民工作权保护的中西比较	44
一、西方国家与我国的相关政策与立法	44
(一) 美国	44
(二) 欧盟	46
(三) 日本	47
(四) 中国	48
二、西方国家对我国的启示	50
(一) 加强对种植业农民的扶持	50
(二) 经济扶持的法规化	51
第四章 农民工作权缺失的状况	52
一、农民择业自由权的缺失	52
二、农民就业保护权的缺失	57
三、农民公允报酬权的缺失	60
四、农民社会保障权的缺失	63
(一) 农村社会保障的后退	63
(二) 失地农民的困境	64
五、农民平等待遇权的缺失	67

第五章 农民工作权缺失的原因	80
一、农业社会的历史根源	80
二、计划经济的体制根源	83
三、户籍制度根源	87
四、中国农业结构根源	93
五、农村行政管理体制根源	96
六、法律价值取向的局限	99
第六章 完善农民工作权的实践背景	112
一、法律全球化	112
二、市场经济的充分发展	118
三、法治是农村发展的必由之路	123
第七章 完善农民工作权的价值理念	126
一、罗尔斯的正义观	126
二、可持续发展观	131
第八章 政府权力与农民权利	138
一、政府权力在农村存在的合理性	138
二、国家对农民工作权的司法救济	148
三、进化理性主义的指导作用	157
四、政府权力的限制	165
第九章 农民工作权的实现途径	173
一、同步实现农民各项相关权利	173
(一) 受教育权	173
(二) 财产权	176
(三) 经营自主权	190
二、完善社会主义市场经济体系	193

(一) 逐步统一劳动力市场体系	194
(二) 逐步统一社会保障体系	206
三、加快农民自治和农村的法治进程	211
(一) 完善农民自治	211
(二) 完善农村法治	215
四、提高农民维权意识和维权能力	227
(一) 提高农民的维权意识	227
(二) 提高农民的维权能力	230
五、依法落实党在农村的基本政策	241
(一) 长期坚持家庭承包经营制度	241
(二) 切实减轻农民负担	253
 结束语	267
参考文献	269
ABSTRACT	280
后记	287

第一章 农民工作权的本体分析

一、农民工作权问题的提出

本书的“农民”是指在我国现有户籍制度条件下尚未脱离农业户口的劳动者；“农民工作权”即与农民劳动就业相关的权利体系，是指我国农民作为劳动者在社会中应当享有的权利，是农民作为一个自然人，根据《世界人权宣言》、《经济、社会和文化权利国际公约》的规定应当享有的涉及择业自由、就业保护、社会保障、同工同酬、集体交涉等相互联结的系统的权利体系。

工作（劳动就业）是公民的普遍权利，农民工作权是农民在当代市场经济中的基本人权，更是现在仍处于经济弱势群体地位的农民的基本生存权。要求自由和平等的愿望是人类所具有的一种普遍特性，对农民自由和平等的关注是对农民人权的关注，从义务本位的国家农民向权利本位的社会农民的转变在很大程度上是自由的回归。^①

人类社会的发展历史也就是人类劳动的历史，没有人类的劳动，社会就不可能进步。中国的发展依赖于全体社会成员的劳动，依赖于全体社会劳动者主动性和创造性的发挥。农民在我国占人口的绝大多数，在上一个世纪的下半叶，亿万农民的

^① 徐显明主编：《人权研究》，山东人民出版社，2001年第1版，第550页。

劳动汇聚成了社会主义建设强大推动力量，创造了大量的财富。在新的世纪里，广大农民为社会的贡献程度，将直接关系到中国未来的命运和前途，蕴含在这个群体中的能量一旦充分释放出来，将极大地推动中国的社会进步，产生的力量无论怎样评价都不过分。

然而，现实中农民的潜力远没有发挥出来。笔者曾经从事6年的农村政策调研工作，经历了二轮土地承包、农村税费改革等一系列牵动农村工作全局的重大事件，切身感受到长期以来计划经济体制给农村现实生活遗留下的种种弊端仍然大量存在，围绕农业经济发展、农村社会稳定、农民增加收入等问题，不论是相关的政策法律法规，还是基层执法部门以及社会其他行业都还或多或少地存在一些过去计划经济遗留下来的义务本位理念，没有赋予农民在市场中真正的主体资格，农民在社会经济生活中尚处于明显的弱势地位，他们的经济行为还受到种种束缚，自身的经济利益也还经常受到侵犯，工作权缺乏有效地维护。农民听到的多是不容质疑的命令，面对的多是不能讨价还价的义务，农民难以行使自己作为劳动者在社会中应当享有的正当权利。农民在工作中不得不面对的这些过时的义务本位的不平等对待已经不能适应当今经济全球化的总体发展趋势，极大地影响着广大农民为社会贡献劳动的积极性，不能适应市场经济体制的客观需要，给农村全面建设小康社会形成了种种的隐患和障碍。现实表明，农民作为劳动者，他们的工作权利理应得到全社会的尊重，他们应当有自由选择职业的权利，有获得合理报酬的权利，有获得社会保障的权利，有通过自己组成的协会表达主张的权利。农民工作权的实现是农民从经济弱势地位中解放出来的前提条件。