

农民工权益保障的现状与对策

吴洁

(南通大学钟秀校区 文学院,江苏 南通 226007)

摘 要 农民工是我国社会转型过程中出现的必然产物,具有很强的边缘性,这给城市和乡村的管理带了新的难题,与此同时,农民工的政治、经济、社会权益得不到有效保障,只有通过输出地政府、输入地政府及农民工自身的共同努力,才能保障农民工的权益,使其与市民一道为城市的发展发挥更大的积极作用。

关键词 农民工;权益;社会保障

中图分类号 :C913.7

文献标识码 :A

文章编号 :1671-4970(2005)01-0050-04

自从20世纪80年代以来,“民工潮”这个词语,几乎是家喻户晓,人人皆知,但实际上,它始于20世纪50年代,这也是“民工潮”的第一次浪潮,在随后的60年代和70年代跌入低谷,但并未完全停止。从20世纪80年代开始,进入了一个新的高潮,形成了一支庞大的农民工群体,这一群体不可能在短期内转化为城市市民,他们是我国社会转型过程中的必然产物。从2003年开始,农村流入城市的农民工已经达到9000万人之多,这已经明显超过我国国有和集体企业的职工数量,从出生地和户籍制度上说,他们的身份是纯粹的农民,从当下居住地和职业上来说,他们是生活和工作在城市的工人、经商人员、个体服务人员,因此,社会赋予他们的是一个非工非农、非城非乡的身份,他们是中国社会二元经济结构形成过程中产生的特殊现象,是介于城市市民和农村农民之间的一个庞大的阶层。但农民工在城市的生存状况、成长环境等都很不尽如人意,他们的合法权益常常得不到有效保障,成为处境艰难的“边缘人”,并且由此也衍生了诸多社会问题,农民工权益保护问题近来已越来越受到社会各界的广泛关注,因而探讨这一问题对社会稳定和发展有深刻的理论意义和实践意义。

一、农民工的权益在不同程度上受到侵害

农民工具有非常的不稳定性。农民工的户口是农村户口,他们在户籍所在地承包并耕种一定的土地,他们的家庭和长久居住地在农村。这就决定他

们脱离不了农业生产经营。这就决定他们的打工生涯处于极不稳定状态,随时可能回乡种责任田,或者农忙回乡干农活,农闲进城打工。

农民工具有边缘性。在现有体制下,城乡分治户籍制度、就业制度决定了农民工摆脱不了农民身份,他们进入城市后,并没有享受市民的就业、医疗、养老等社会保障。他们在城市主要从事城市居民不愿意干的粗活、脏活、苦活、累活,时而又遭受城里人的白眼。农民工的居住条件、生存状态与社会权利与城里人都不可同日而语。农民工自己也觉得与城里人存在深深的隔膜。城市对农民工的“经济接纳”与“制度拒入”使得农民工不能进入城市主流社会,使之处于城市社会生活的边缘状态。

这种特殊的身份使得农民工在城市就业的同时,享受不到与城市市民同等的权益,自身合法的权益也难以保障,这主要表现在以下几个方面。

1. 民主政治权益难以实现

农民工在政治上也处于边缘状态。这种边缘状态主要表现在参与政治上,一方面,农村是农民工的户口所在地,村民自治和村委会选举是农民政治参与的主要渠道,但他们参与的积极性并不高,一是由于他们在城市工作生活,对家乡选举的有关信息不了解;二是现行我国农村选举的效能较低也影响了农民工的参选;三是城市农民工认为家乡的选举与他们在城市的利益关联也不大。另一方面,城市是农民工生活和工作的地方,与农民工的利益有着密切关系,农民工也希望能够参与城市的管理,表达和

收稿日期 2004-09-18

基金项目 南通大学钟秀校区苏东研究所资助课题(基金编号 104SD014)。

作者简介 吴洁(1981—),女,江苏南通人,助教,主要从事思想政治研究。

维护自己的利益,但是他们又不能很好地参与城市的管理。

农民工阶层是一个沉默的、被社会忽视的阶层,在城市社会中处于失语的地位,是城市社会阶层结构金字塔底端的奠基石。这种沉默性表现在:一方面,城市社会漠视或倾听不到来自农民工阶层的声音,因而对他们的困难、疾苦关心不够;另一方面,农民工阶层缺乏对城市社会的话语权,没有参与管理与自己生存利益相关社会事务的能力,而且直接影响了他们社会地位的提高,无法表达自己的政治利益。我国的管理体制是属地管理,居民只有在个人与户籍相吻合时才会享有各种合法的权利。个人与户籍分离,个人的权利便留在了户籍所在地,个人却丧失了拥有的权利,流动使个人与社会权利出现了分离。农民工进入了城市,他们应该享有的政治选举(被选举)权、受教育权、保障权、甚至劳动权却滞留在乡村。在政治生活中他们不能参政议政,他们无选举权,没有自己的政治代表,这使他们的利益诉求既没有利益代言人也没有直接的表达渠道,成为被动的“无政治群体”。他们的权益只能通过其他阶层和间接的渠道进行表达,例如,基于传播媒体的道德同情心,或学者的正义感,或政府中相关部门官员的关心,或其他阶层代表的呼吁。农民工不能建立自身的行业组织、工会组织,没有一个集团性的维护自身权益的正式组织,尽管人数众多,但无法形成团体的力量,无法依靠正式的组织来维护自身的权益。当自身的权益与其他阶层的利益冲突时,也无法与其他阶层博弈。尽管农民工阶层非正式组织十分活跃,但自组织不是一种正式组织,仅仅是一种社会网络。自组织可以替代正式组织的某些保护功能,但无法替代正式组织的政治组织功能、法律功能、社会地位等功能。农民工阶层尽管数量庞大,但对城市的影响仅局限在这个经济领域,对政治、文化、社会领域只有微弱的、被动的影响。这与农民工远离城市社会的中心资源,处于城市社会的边缘地位有关。

由于面临这样的边缘状态,而政府又没有制定相关的法规,现行的制度又不能满足这一阶层强烈的政治参与愿望,因而也就出现了不大令人乐观的农民工政治权益难以实现的事实了。

2. 经济权益屡遭侵害

(1) 工资常被拖欠

拖欠、克扣农民工工资的问题似乎有愈演愈烈之势,其根本原因是城市对他们这一弱势群体的歧视,并且这种歧视具有体制性、普遍性,同时,劳动监

察执法不力也是其根本原因。从拖欠的金额看,据劳动和社会保障部 2002 年 11 月开展的农民工工资支付情况专项检查,在抽查的 173 592 个用人单位中,帮助农民工追回工资及赔偿金 8.359 2 亿元,涉及 93 万多人,人均约 899 元,据此推算,全国 1 亿左右的农民工,共被拖欠 900 亿元。从被拖欠的人数与程度看,据新华社 2003 年发布的一项调查统计,在接受采访的农民工中,72.5% 的被采访对象表示,他们的工资不同程度遭受到拖欠,其中 28.8% 的人反映从未按时拿到过工资。^①

(2) 缺少社会保障

由于农民工不是城市居民,因而他们无法享受城市居民所能享受的医疗保险、失业保险、养老保险、工伤医疗保险等等社会保障,这已经是不争的事实。农民工的工伤社会保险应当作为他们最基本的社会保障项目尽快予以确立。据资料调查,有三分之一的城市农民工生过病,约 60% 的人生病后都是仗着年轻、体质好硬挺过去,约 40% 的人不得已而花钱看病,而看病支出绝大部分是自费,用人单位为他们支付的不足 1/12。^[1]当遇到工伤时,他们往往是责任“自负”,用人单位要么对受伤农民工置之不理,要么对因工伤残甚至丧失劳动能力的农民工一次性支付少量费用而将其解雇。

3. 子女缺乏平等的受教育权

教育机会的不平等是人生中的最大的不平等,这个最大的不平等在农民工子女身上得到了明显的体现,这个问题也越来越引起社会的关注。在一些大城市中,适龄流动儿童无法接受正规教育,失学率很高,致使他们过早地走向社会,这些孩子由于缺乏正规的纪律观念、法制观念,容易误入歧途。据统计,2002 年北京市外来人口中,0~14 岁人口占 8%,比 2001 年的 7.4% 上升 0.6%,2002 年全国大约 1 亿农村外出打工人口,0~14 岁的按占 8% 计算,大约就有 800 万人。北京现有 30 万外来务工人员子女,其小学阶段入学率为 90%,而初中阶段入学率仅为 20%,有相当数量的外来学龄人口面临就学困难,或者处于就学没有质量保障的不利处境,这种情况在全国经济发达的大中城市带有普遍性。^[2]

目前城市对外来工子女教育没有明确的管理主体和责任人,也缺乏专门为其服务的社会体系,农民工子女求学完全成为一种自发行为,在人生地疏的城市,这些外来工“自发”送孩子入学往往是四处奔波却四面碰壁。不少城里的公办学校不愿意接纳农民工子女,对这些孩子设置了过高的门槛。另外,一

①宣工. 2003 年全国农民工工资支付情况检查活动取得积极效果[J]. 劳动和社会保障法规专刊, 2003. 4.

些自主办学的农民工子弟学校缺乏政府支持,也为这些孩子入学设置了障碍,许多地方都针对民办外来工子弟学校制定了苛刻的标准,这些学校在师资、卫生、安全等方面达不到国家标准,就不能获得办学许可证。城市逐渐接纳了农民工,但城市却不愿意承担他们子女的教育义务,这些随父母进城的孩子几乎被排斥在‘未成年人教育’的呼声之外,有的甚至成为被拐卖、被忽略的对象,作为即将在城市中占据不可忽视的角色的‘第二代移民’,他们长大后将会以什么样的眼光看待这个城市呢?

二、加强农民工权益保障对策的思考

1. 努力消除政策障碍,为农民工实现平等的政治权益创造条件

以农民工聚居地为重点,以其工作地为辅,开展流动人口的精神文明建设。农民工这一特殊群体为城市的发展做出了很大的贡献,对其作用应该加以承认和肯定,对其流动应加以引导,促使其健康发展。选择居住地作为流动人口精神文明建设基本空间,主要因为农民工在居住地点的时间与他们的闲暇时间基本吻合,能够保证参加活动的机会。而且他们在闲暇时间也需要文化活动来填补,如果没有这种填补,一些意志薄弱者就很有可能走上赌博、盗窃等违法犯罪的道路。还可以通过居委会、工会等部门的引导,以学形势、学法律、学科技、学文化为主要内容开展丰富多彩的教育活动,提高外来农民工的文化素质。允许和鼓励一部分具有向发达地区移民意愿的农民工在城市定居下来,接纳其作为正式社会成员,给予与本地居民相同的待遇并实行统一的管理。

改革户籍制度,规范劳动力就业市场和用人单位的用工行为,为农民工提供优质服务,为其进城创造良好条件。以城市户口和农村户口为标志的二元户籍制度,是造成农民工受到不公平待遇的根本原因,因此,政府应尽快放松原有的户籍管理制度,允许在城市有合法固定住所、稳定的职业或生活来源的人员,可根据本人意愿办理城镇户口,要逐步实行统一居民身份的一元户籍制度,在政策上对农民工与城市市民要一视同仁。2003年,国家发展改革委员会等9部委联合发文,要求各地各部门再度清理和取消针对农民跨地区就业和进城打工农民的歧视规定和不合理收费,并规定各级劳动和社会保障部门及其所属公共职业介绍机构免费为求职登记的农民提供职业介绍。同时,输入地政府应以劳动部门为主,行业主管部门密切配合,共同保障农民工合法权益,从加强规范用工入手,要求所有用工单位必须

统一签订劳动合同,并加大相应的监察力度,要加强对农民工权益受损问题突出的私营、民营企业和重点行业如建筑、服务行业的劳动执法力度,为更好地将农民工权益受侵害事件消灭在萌芽状态。据调查显示,68.2%的农民在城市找工作是依靠熟人介绍,19.6%靠自己找,只有2.8%的农民工是通过劳务市场、中介机构找的。^[3]出于这种情况,输出地政府可充分发挥其地方政府职能,努力为进城农民提供信息。如构筑管理网络,开辟劳动力市场,设立专门的劳务输出管理机构,这种网络可延伸到输入地。开展劳务协作,开辟务工基地,在镇(村)劳动力主要集中的发达地区,通过建立签订劳务输出定点输送协议等方式,与这些地方的政府、企业和劳动力管理部门建立良好的劳务协作关系,每年可定期输送劳动力。在农民进城程序上可简化手续,在输入地集中的城市聘请信息联络员,定期发回劳务需求信息,形成政府、社会中介、个人等多元化信息渠道。加强对农民工的职业培训,帮助他们完成目前劳动力市场由单纯的体力型向专业型、技术型转变的要求。这不仅充分体现了政府对外出打工农民的尊重和关怀,也是社会文明的一个进步。

2. 建立健全适应市场经济发展的社会保障机制

农民进城加快了城镇服务业的发展,方便了城市居民的生活,为当地创造了财富和税收,促进了城市的经济和社会的繁荣。但是在城乡二元结构中,农民工在劳动安全、子女教育、社会福利等方面与城市居民有着很大的差距,特别是社会保障方面,可以说农民工的社会保障基本上还处于空白。针对这种情况,一些专家学者提出了解决这一问题的方案。即①将农民工纳入到农村社会保障体系;②在城市建立新的农民工社会保障体系。

虽然现阶段在城市发展农民工的社会保障事业还面临着许多现实困难,但其社会保障不宜纳入农村社会保障体系。理由为:其一,农村社会保障体制的落后,会从根本上制约农民工的社会保障,在农村,基本上是农村家庭自筹保障,养老保障制度成效不明显,按照有关规定,农民工的安全和健康的成本最终是由本人、家庭承担的,但他们的主要工作生活都是在城市。其二,农民工的流动性很强,这种流动不仅反映在务工期间,在不同就业地区之间的流动,也反映在返回原籍的流动,这对于在城市参保的民工而言,当他们返乡后,其社会保险没有地方可以接受,尽管有些地方进行了试点,但由于与城镇的社会保障标准不同,也同样无法衔接。由此,应将农民工纳入城市社会保障体制。现行社会保障体制的重要原则是属地管理,从长远来看,民工的社会保险制度

应设立在其打工所在地的城镇,理由为:其一,便于民工的劳动就业与社会保障方面的管理。因为民工的劳动就业、工资报酬发放等是在打工地,其家乡的支付部门难以掌握各方面情况;其二,有利于推进城市化进程。农村人口不断减少,城市人口不断增加,不断地把农村人口纳入城市社会,这是一个不可逆转的历史发展趋势,但是由于我国农村人口比重太高,必须逐步地、多途径地解决这个问题,通过为民工设立在城市的社会保障制度,可以首先逐步地把民工纳入城市,以便加快城市化的进程。

在城市设立农民工社会保障制度最终是为了在全国城市建立统一的农民工社会保障制度,这已经成为一个较为紧迫的问题,甚至比统一全国职工社会保险制度还要紧迫。这一制度,至少应当是各省、市、区可以互相转账、互相认可,民工在不打工回家乡时也可以长期不缴纳社会保险费,何时缴纳,就在何时续帐,直到男女达到法定退休年龄为止,这个制度也应当逐步与城镇职工社会保险制度靠拢、接轨、统一。目前对农民工而言最重要、最迫切的是工伤保险和医疗保险,因为这两者直接关系到农民工的生存和劳动力的恢复,严重的工伤和重大疾病不仅会导致农民工失去工作,而且极易使其陷入更加贫困的危险境地。所以,在条件有限的情况下,政府部门应集中精力先办好一两个社会保障项目,再有计划地实施其他项目,最终完善农民工的社会保障体系,这样不仅有助于保障农民工权益,而且有利于维护社会稳定^[4]。

3. 改革教育制度,解决农民工子女就学难问题

现行的教育管理体制是以受教育者户口所在地就近入学为原则的,对农民工子女来说,他们的户口并没有随他们的流动而迁移,他们的户口仍然在农村,因此要想在城镇入学受教育,困难很大。但政府有责任改革现行教育体制。使农民工的子女与城市的同龄孩子享有同等的受教育权利和机会。首先政府应在农民工子女受教育方面加大教育基金投入。其次,号召全社会都来关心生活在城市社会边缘的农民工子女,帮助他们上学,帮助他们接受与城里的孩子一样的教育,这也应该成为“希望工程”的一个方面。再次,充分挖掘公办学校的资源,吸收农民工子女上学,现在许多城市的生育率低,入学的孩子没有以前那么多,在这种情况下学校招收外地打工子

女入学还是有一定余力的,教育部门应降低对农民工子女的借读费,降低高价收费的门槛,这样在一定程度上不仅解决了农民工子女的入学问题,解决了他们的后顾之忧,又能增加公办学校的收益,达到“双赢”。

4. 农民工应参加各类组织,发展和培育自己的维权机构

城市农民工一般来说是农村素质较高的人口,但是相对于城市人口来说,按城市工商业和市场经济发展的要求来说,农民工素质普遍较低,特别是缺乏现代文明的熏陶和法制观念,这是造成农民工在劳动力市场的竞争力、就业能力和维权能力严重不足的一个重要原因。因此,农民工自身应抓住一切机会,提高素质,参加政府和社会提供的各种岗位职业技术培训,学到最实用的知识和技能。

城市的工会、党团组织等正式组织应当加大在用人单位的基层组织力度,将农民工吸收为组织成员,提高其组织化程度,让其积极参与到城市社会管理和政治活动中来,在为城市建设服务中实现自己的理想和价值,在自己所在城市找到一种归属感和责任感。

总之,对农民工群体的管理和权益保障是一个很棘手的问题,不可能依靠哪一个独立的组织来解决,要综合各个方面的力量,提高我国经济发展水平,缩小省与省之间的经济发展水平和城乡居民收入水平的差距,真正把农民工群体纳入有组织的城市生活中来,在不伤害既有城市社会各阶层利益的前提下,进行制度改革与政策调整,给农民工一个良好的生存空间和发展空间,这是完全可以做得到的,这不仅体现政府的全民性和公共性,也体现社会的公正性,减少了城市社会不稳定的因素,从而不断推进我国社会主义事业的发展。

参考文献:

- [1] 李强.城市农民工的失业与社会保障问题[J].新视野,2001(5):46—48.
- [2] 吕绍青、张守礼.流动儿童教育:逐渐进入视野的研究课题[J].战略与管理,2001(4):30—32.
- [3] 庞文.都市农民工的权益侵害与保护——武汉市农民工权益现状的调查报告[J].城市问题,2003(3):54—57.
- [4] 张晓玲.试析城市建设征地拆迁中的土地制度[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2004,6(4):55—57.