

# 基于“制度荒”和“权益荒”的“民工荒”研究\*

李长健, 辛 晨

(华中农业大学 文法学院, 湖北 武汉 430070)

**摘 要:**由户籍制度和社会保障制度等多种制度上的欠缺形成的“制度荒”是导致“民工荒”的根本原因,而由农民工合法权益的现实缺失形成的“权益荒”则是出现“民工荒”的直接原因。要深化户籍制度改革,促进城乡融合;完善农民工社会保障体系,确保农民工权益;加强劳动执法监督力度,并弥补《劳动法》相关规定;摆正政府地位,实现政府的有效监管;设立社会中间层,缓和农民工与政府和市场之间的矛盾。

**关键词:**民工荒;权益荒;制度荒;社会中间层

中图分类号:F249.21

文献标识码:A

文章编号:1008-6439(2007)04-0001-04

## Research into insufficient peasant-workers based on insufficient institutions and insufficient right protection

LI Chang-jian, XIN Chen

(School of Art and Law, Central China Agriculture University, Hubei Wuhan 430070, China)

**Abstract:** The insufficient institutions based on current census register system and social insurance system are the basic reason for insufficient peasant-workers, however, the insufficient right protection because of the short of legal right realization is the direct reason for the insufficient peasant-workers. China should deepen census register system reform, promote the integration of urban-rural residents, perfect the social security protection system of peasant-workers, protect the right of peasant-workers, enhance supervision on the implementation of labor law, perfect the related provisions of the labor law, rationalize the place of governments, realize effective management and supervision, set up middle stratum of the society, and moderate the contradiction between peasant-workers, governments and market.

**Key words:** insufficient peasant-workers; insufficient right protection; insufficient institutions; middle stratum of the society

近来在,我国东南沿海的民工荒开始向内地蔓延,以致源源不断输出农民工的中西部地区也开始出现招工难现象。民工荒问题已成为危及当代中国经济发展的关键问题。本文对“民工荒”这一社会问题出现的原因及对策进行了探讨,以期达到抛砖引玉的作用。

### 一、“民工荒”的成因探讨

(一)制度荒——导致“民工荒”现象的根本原因  
社会对进城民工的歧视和各种对农村劳动力

的户籍、人事、职业准入、社会保障等制度存在的缺陷成为我国农民工流动的障碍,这种制度规定上的不完善使得广大进城民工付出了巨大的物质成本和精神成本。在现行的制度设计下,农民工流动的道路曲折坎坷。以下从户籍制度和和社会保障制度分析“民工荒”现象出现的原因:

第一,户籍制度使城乡二元结构凝固。户籍管理制度是在20世纪50年代中后期为适应计划经济体制的要求而建立起来的。1954年的宪法虽然规

\* 收稿日期:2007-04-30

基金项目:教育部人文社会科学规划项目(06JA820015)

作者简介:李长健(1965—),男,湖南湘西人,华中农业大学文法学院,教授;武汉大学,博士研究生,从事经济法与社会法研究。

辛晨(1984—),女,安徽淮南人,华中农业大学,经济法硕士研究生。

定公民有迁徙自由的权利,但是随后为了满足计划经济体制的需要,相继发布了《城市户口管理暂行条例》和《户口登记条例》等关于户籍制度的法规,迁徙自由权并未真正实行。户籍制度在历史上曾经发挥了重要而积极的作用,然而在目前由计划经济体制向市场经济体制转型过程中,户籍制度与时代发展的不协调和矛盾逐步显现出来。首先,不同的户口类别有着不同的福利标准。城市职工凭借城市户籍可以享受到基本养老保险、基本医疗保险和失业保险等福利,而农民工则不能获得。其次,农民工不但享受不到一些城市提供的公共产品,而且还得向城市管理部门支付名目繁多的费用。再次,城市为了保护本地市民优先就业,往往限制农民工就业的行业,使他们只能在一些脏、乱、差的行业中就业。总之,基于户籍制度在福利的标准、公共产品的提供、费用的缴纳、就业行业的限制等方面对城市居民和农民工的区别规定,导致了农民工生活以及就业成本增加,使得农民工的进城渠道与机会大为减少。这更加重了城市居民的优越感,排农、厌农情绪将更加泛滥,从而引发城乡难以融合的社会问题。

第二,社会保障制度的不健全制约农民工的合理流动。长期以来,许多地方政府和企业都具有过度强调经济增长的嗜好。社会保障制度的实施将导致企业成本的提高和利润的减少,这使得一些政府和企业往往以忽视甚至牺牲社会保障制度的落实与监督来获得较高的收益。从我国目前的现实状况来看,用工单位,尤其是私营企业一般很少主动为农民工办理社会保险。劳资关系的恶化,使得社会保障缺位的企业难以吸引新的农民工;一些企业在用工选择上一般只招收年轻的农民工,特别是招收未婚未育的女工,避免社会保障缺位所造成的安全隐患和纠纷就是其中的一个重要原因。同时,在医疗、生育、养老和子女上学等问题上,社会保障的欠缺不仅加大了农民工的生活开支和就业风险,同时还为城市的健康发展埋下相当大的隐患。目前我国农村社会养老保险体系还很落后,传统的“养儿防老”的家庭养老模式仍占主导地位。为了赡养和照顾老人,许多农民工不得不放弃外出打工的机会,只能选择本地或邻近的地区。特别是随着独生子女的日益普遍,“后顾之忧”将进一步牵制农民工的流动与就业。总之,农民工的流动与就业已经越来越理性化,社会保障的完善与否已成为农民工择业考虑的重要因素之一。

## (二) 权益荒——导致“民工荒”现象的直接原因

人作为生产力中最活跃的因素,具有双重属性,即自然属性和社会属性。如果城市政府和企业只看到农民工的自然属性,将其简单地当作资源来利用,而没有看到农民工的社会属性,任意侵害农民工合法权益,那么“权益荒”则必然导致“民工荒”的出现。

第一,劳动报酬较低,拖欠工资情况严重。农村剩余劳动力的转移是为了获取较高的收入,当他们迁移的成本接近甚至大于预期收入时,“民工潮”自然会退却。目前来说,我国农民工工资水平偏低,相对于公务员、事业单位工资以及沿海发达地区的城镇最低生活保障标准的增长速度,其增长十分缓慢,十多年的变化微乎其微。与此同时,城市物价水平不断高涨,尤其是城市的房价不断飙升,农民工工资水平与城市消费水平之间存在严重的不匹配。有时,农民辛苦劳作赚的钱还不够负担自身的生活费用,更别说寄回家乡去赡养父母、抚养子女。同时,在当前中央农村政策改革与落实的情况下,粮食价格得到提高,农业税收已经被取消,农民的收入确实有了一定的提高。因此,进城打工的收入相对来说并不高,可能还赶不上在农村种地,所以许多青壮年农民又选择了务农种粮或就近就业,这也是“民工荒”出现的原因之一。此外,在城市的非正规部门中,拖欠农民工工资的现象时有发生,在许多地区还相当严重。由于上述种种原因,相当多的农民工只好选择离城回乡。

第二,务工环境恶劣,劳动条件没有得到根本改善。务工环境包括农民工的工作环境、居住环境、卫生环境等。农民工在其工作的城市里被边缘化,受歧视,不能融入城市主流,他们大都就业于城市的非正规部门,这些部门的劳动环境和劳动条件大多比较差。例如,用工单位经常延长农民工的劳动时间,却不发放加班费;农民工的劳动强度大,劳动设施简陋,缺乏必要的劳动保护和职业病、工伤保险等基本保障。目前,我国每天生产事故导致的死亡人数平均高达300多人,一年要死掉十几万人,伤残几百万人。进城打工的农民工平均死亡率大约为1.5%,伤残率大约为5%。各种针对农民工的歧视性特别规定使得广大民工日益感受到歧视和排斥。随着以人为本的理念的深入,农民工的权利意识也在不断增强,打工生活的压力、人格尊严得不到最起码的尊重、业余生活的单调和贫乏、合法

权益屡屡被侵犯等也让许多农民工对城市生活的向往逐渐冷却。

第三,维护农民工权益的专门机构、相关团体的缺失。在我国,农民权益之所以得不到有效的保护,其中主要的原因之一就是农民利益代表主体缺失。对于处于“弱势群体”地位的农民工我们不禁要问:谁来代表农民工?谁来维护农民工的合法权益?在我国,代表工人、妇女、青年等不同群体的法定组织分别有工会、妇联和青联,有各种各样的社团和协会,私营企业也有自己的协会,并且做得很成功;而为数众多的农民却没有代表自己利益的组织,更不用说农民工了。例如,由于城市职业中介机构的市场秩序非常混乱,进城的民工往往花费了大量的金钱、时间却是竹篮打水一场空,然而却没有一个相关机构和团体来为农民工提供相应信息以解决这个问题。因此,应迅速建立专门机构和相关团体来维护农民工的各项合法权益。

## 二、解决“民工荒”问题的制度建构

“民工荒”现象是一个相当复杂的社会问题,受经济、政治、文化、道德等多种因素的影响,同时随着环境的演变又被赋予新的内容,“民工荒”问题处于不断变化发展之中。

### (一)深化户籍制度改革,促进城乡融合

户籍制度阻碍农村剩余劳动力的转移和城乡人口的流动,是形成城乡二元结构的制度根源,这已严重不适应市场经济的发展,也是农民工遭受差别待遇和歧视性待遇的重要原因。现代市场经济和法治社会需要建立的是与之相适应的和谐的公民社会,而不是各阶层和各地区等级森严、相互对立的和谐社会。因此,要实现城乡统筹发展、改变农民工的生存状况,就必须深化户籍制度改革,逐步取消城乡的分离,真正实现城乡协调发展。其中,最重要的是取消农业户口和非农业户口的规定,将以身份和出生地作为划分人口类型标准的传统户籍制度改变成以职业和居住地作为划分人口类型标准的新型户籍制度;加速证件化管理,用居民身份证取代户口簿管理;允许公民自由地选择生活方式、生活地点以及工作的职业,承认已具有固定职业和稳定收入的农民工的身份和社会地位,逐渐淡化和消除城市户口背后所附着的利益,使农民与城市居民享有同等的国民待遇;从而消除农民工身份上的局限和歧视,实现农村劳动力在全国范围内的自由流动,最终达到劳动力资源的优化配置。促进城乡间居民的良性、协调互动与融合,有利于农民福利的长远增进、和谐社会体系的形成和社

会的长治久安,从而促进我国和谐社会的早日实现。

### (二)完善农民工社会保障体系,确保农民工权益

第一,必须正确树立“以人为本”的观念。“以人为本”是和谐社会宗旨和要求的体现,要求社会各界消除对农民工的歧视、尊重其社会地位、保障其合法权益、承担应有的责任和义务,使农民工可以享受社会经济发展的各项成果、获得相应的补偿以及承担应有的成本和代价。第二,积极培养和提高农民工的社会保障意识和能力。长期以来,农民工由于自身物质生活的过度贫困,往往只注重追求物质利益,忽视其他权益的保护,习惯了企业对农民工社会保障权益的蔑视。因此,农民工必须加强其社会保障意识,承担自我保障的责任。第三,要分步骤、分阶段地建立与完善农民工社会保障体系。在我国,各地经济发展水平不均衡,社会保障体系中各部分的内容和要求也各不相同,因此,在全国范围内统一建立农民工社会保障体系不现实。要从各地的实际情况出发,逐步建立保障农民工权益的最低生活保障制度、工伤保障制度、社会救济制度和养老保险制度。第四,要充分发挥社会各界的监督作用。为了保证农民工社会保障制度的有效实施,在政府干预力度逐渐减弱的情况下,民间团体和社会力量应承担起维护社会公正并进行监督的责任和义务。如新闻媒体一旦发现侵害农民工社会保障权益的行为,要及时予以曝光,从而引起全社会的广泛关注,确保每一个公民都能享受到基本的福利待遇。

### (三)加强劳动执法监督力度,弥补《劳动法》相关规定

首先,政府要加强劳动执法监督力度。政府要将劳动关系纳入法制化轨道,进一步加强劳动监察力量,加大执法力度,严肃查处那些违反《劳动法》关于劳动合同、务工环境、工资、劳动时间等相关规定而侵害劳动者权益的违法违规行为。如:克扣、拖欠工资情节严重的企业,将不能办理工商执照年审;建筑施工企业拖欠工资导致劳资纠纷,不能参加新的建设项目投资,并取消或降低资质等级。对个别恶性违法违规案件,还要在新闻媒体上予以曝光。对于侵害民工权益的行为,还要对其予以经济上的制裁与舆论上的压力。

其次,我国应早日与国际接轨,制定地方性法规。我国许多规定都是抽象、原则性的,在具体操作上具有很大自由裁量余地,这将不利于有效保护

农民工合法权益,使《劳动法》处于“虚置”的地位。我们认为,对于此问题可以借鉴国际上逐渐流行的SA8000(Social Accountability 8000),即“社会责任标准”。SA8000是世界上第一个社会道德责任标准,也是全球第一个可用于第三方认证的社会责任标准。它规定了企业必须承担的对社会和利益相关者的责任,对工作环境、员工健康与安全、薪酬、工会权利等具体问题规定了最低要求。以此为鉴,在对《劳动法》完善过程中应制定便于操作的硬性和最低标准,以便对企业进行有效评估。同时,为了适应劳动关系的巨大变化,各级地方政府应该与时俱进,制定具有地方特色的法规,从而营造一个良好的用工环境和市场信用机制。

#### (四)摆正政府地位,实现政府的有效领导

首先,应明确政府在企业与农民工之间的地位。政府作为企业与农民工之间的桥梁,处于居中协调地位。政府的主要职能就是制定解决二者之间矛盾、冲突的最低标准和底线,促使其通过协商、谈判等和谐手段来解决二者之间的不和谐。当然,农民工相对于企业来说是弱势群体,当他们之间还没有达到绝对的平等时,政府应采取向弱者倾斜的政策,协调好二者之间的关系。

其次,政府应实现发展模式的转换,走可持续发展道路。目前我国大多数企业走的仍是劳动密集型经济发展道路,“民工荒”问题的出现使我们不能再将廉价剩余劳动力作为吸引外资和本地企业发展的优势。政府应以“农民荒”问题的出现为契机,逐步强调并确立全面、协调、可持续发展观在我国经济发展进程中的主导地位,推动我国产业结构由劳动、资本密集型向技术密集型转换,增强企业的竞争力,促进经济的可持续发展。

最后,政府应采取各种措施提升农民工的自身素质。就目前而言,“民工荒”问题只是相对而言的,实质是农民工中技术工人的缺乏。因此,政府应充分发挥其领导和组织职能,加强对农民的素质文化教育。政府必须加大对农村基础教育的投入,为农民工提供必要的培训,提高农村劳动者的整体素质;同时还有必要加强对农民工的法制教育,以增强其自我保护意识,减少和避免其合法权益受到侵害。

(五)设立社会中间层,缓和农民工与政府和市场之间的矛盾

在现代经济法的视野里,传统的“政治国家——市民社会”的二元框架已逐渐不能满足社会化大生产的需要,由此产生了作为国家与市场中介的社会中间层,使国家——市场的二元框架被国家——社会中间层——市场的三元框架所取。社会中间层既能承担部分国家职能,又承担部分市场职能;既能在一定程度上限制国家利益,又能在一定程度上限制市场主体的利益,起到既弥补“市场失灵”,又弥补“政府失灵”的作用,使国家、市场主体在社会中间层的协调下良性互动,从而实现经济法所追求的社会整体利益优化的目标。所以,培育和发展保护农民工的社会中间层主体,是时代发展的需要。

我们认为,作为农民工利益代言人的社会中间层可以称为“农民工协会”。在农民工协会中,首先应明确其设立的目的是为了实和维以农民工整体利益优化为核心的农民工集体利益。其次,农民工协会在其组织形式、人员配置、经费筹集等方面都应独立于政府和市场,以真正实现对农民工利益的保护。同时在农民工协会中还应积极吸纳社会志愿者及相关专业人员,从而可以向农民工提供有效的指导和帮助。最后,农民工协会还应积极利用自己的独立地位,加强对政府和市场的监督。当发现政府和市场不利于农民工合法权益的举措时,农民工协会应及时与有关机构和部门协商和沟通,防患于未然,把劳动纠纷与冲突消灭在萌芽状态,防止其演化为恶性事件。

#### 参考文献:

- [1] 李长健.论农民权益的经济法保护[J].中国法学.2005,(3).
- [2] 尚锋,冀伯祥.重庆农村进城民工违法现状与对策[J].重庆工商大学学报(西部论坛),2006,16(6):38-40.
- [3] 李长健.新编经济法通论[M].北京:中国民主法制出版社,2004:116.

(责任编辑:夏冬)