



## 从农民工权益保护——谈我国社会政策的缺陷与完善

周晓焱

[摘要] 解决农民工问题是构建社会主义和谐社会的重要一环,数量庞大的农民工群体,既是社会中的弱势群体,也是构建和谐社会不可或缺的力量。我国现今的社会政策体系存在着一系列的缺陷,比如僵化的人口流动政策、歧视性的就业政策、漏洞百出的社会保障政策、力不从心的法律援助政策。保护农民工权益,解决他们面临的实际问题,也就是需要改革现有的社会政策体系,建立和健全合乎社会需要的社会政策体系。这是时代对我们的要求,这是社会不可推卸的责任。

[关键词] 农民工权益、社会政策、缺陷、改革和完善

农民工是伴随着中国改革开放而产生的新兴社会群体,也是中国社会中的又一弱势群体,他们在现行的户籍制度下虽然被定为农民,但他们却早以从农民中分化出来,不同程度地融入城市社会,不再从事农业生产。改革开放以来,国内研究者们从不同角度对我国农民工问题进行了各种分析。根据中国社会科学院“当代中国社会阶层结构研究”课题组的数据显示,现在中国共有农民工9900万人以上;而国家统计局的资料,我国进城的各类农民工共有1.1390亿人,而且数量还在继续增加。这就意味着今后将有越来越多的农民加入到工人阶级队伍中来,农民工的地位和作用也将更加重要和突出。然而,由于受到现行的人口流动政策、就业政策、社会保障政策和法律政策缺陷的影响,使农民工在城市中处于一个尴尬的边缘人境地,成为了社会中客观存在的弱势群体。其主要原因,就是历史和传统体制等因素导致竞争的初始条件的差异,以及社会保障和福利制度改革导致社会政策的再分配力度不够等。农民工群体作为城市中的一个弱势群体,其劳动和职业选择权、劳动报酬权、休息权、社会保障权、子女受教育权、生命健康权、人格尊严权等权益容易受到社会的忽视,从而才导致了诸多社会矛盾和社会问题的产生,如劳资矛盾、欠薪问题、留守儿童妇女老人问题等。数量庞大的农民工群体长期处于整个城市的最底层,经济承受力和心理承受力较弱,如果这些矛盾如果不妥善解决会不断激化,甚至引起社会动荡,成为关乎社会政治稳定和持续发展的重大问题。

社会政策是一个政党或国家,为实现某个历史时期的路线、任务,达到一定目的而在社会生活和社会活动方面实施的有关行动准则。社会政策作为国家和各级政府制定的,对全社会都有重大影响的政策,对于缓解社会矛盾、解决社会问题将起到举足轻重的作用。在我国,社会政策的制定与实施还处于一个初始和完善的阶段,还具有许多的缺陷,尤其是与农民工相关的社会政策存在着相当大的缺陷,需要我们加以解决。其缺陷主要表现在以下几点:

### 一、僵化的人口流动政策

首先,僵化的人口流动政策,导致了农民工的尴尬身份——“双重边缘人”(在城市社会中的底层地位与非工非农的边缘群体)的自我认同,使农民工的人格尊严得不到应有的尊重。

党的十六大报告明确提出,“农村富裕劳动力向非农和城镇转移,是工业化和现代化的必然趋势”。农民工从工作性质来说他们应该是工人队伍中的一员,但是从户籍制

度的角度来看，他们还是不折不扣的农民。中国城乡分割的户籍制度始于1958年，从那时起政府对人口迁移控制越来越严格。1957年12月中共中央、国务院发布了《关于制止农村人口盲目外流的指示》，采取强有力的措施，禁止农民进城。特别是由于在社会主义经济建设经历了一系列重大的挫折之后，城镇自身劳动力都难以安排、粮食供应及生活设施都出现极度的困难，更谈不上为农村进城人口提供就业和生活机会。1958年1月以主席令的形式颁布了《中华人民共和国户口管理条例》，将中国公民划分为“农业户口”和“非农业户口”两大类。同时也建立了一整套与户籍制度相联系的是劳动就业政策、社会保障政策和法律援助政策等。在这种情况下，政府实施彼此封闭的二元就业制度，即城镇中的“统包统配的低工资——高就业制度”和农村中无条件的“自然就业制度”。①虽然这种不准农村居民入城就业到1984年就废除，但是户籍制度一直到现在仍维持着，原有的对农民进入城市的程序性限制不但没有减少，而且还有不断增加的趋势。城市农民工群体是中国城乡二元社会经济结构在转型期的必然产物，这主要是受由城市户籍制度与用工制度决定的。农民工在城市社会中受到社会发展的先天性制度的整体排斥。改革开放后，二元社会结构虽有所松动，但仍未能有本质意义上的突破，使农民工很难融入城市的制度和经济生活体系。尽管他们在职业上实现了从农民到工人的转化，但在社会身份上很难实现由村民到市民的过渡。“制度安排的惯性使改变了生活场所和职业性质的农民仍然游离于城市体制之外，从而造成了流动农民的生活地域边界、工作职业边界和社会网络边界的背离”②，结果使农民工成为一个巨大而特殊的边缘群体。

其次，僵化的人口流动政策，破坏了法律赋予的平等就业权，造就就业机会上的不平等。

平等就业是我国一贯坚持的原则和追求的目标，我国《宪法》和《劳动法》都作了最基本的规定，如《宪法》第33条概括规定“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”，其中就必然包括平等的就业权；《劳动法》第12条也规定了“劳动者就业不得因民族、种族、性别、宗教信仰不同而受歧视”。然而这些规定缺乏具体的、可操作的法律规范，并不能完全消除对农民工在城市就业的歧视。

一方面，我国农民工这种“非城非农”的身份，既不能分享国家对农业的补贴，也不能享受“市民待遇”。由于就业机会的缺少，农民工群体成为比下岗工人还弱的弱势群体，应有的权益得不到保障。就是就业以后，农民工的人格尊严得不到应有的尊重。农民工由于一开始便受到许多制度上的不平等对待，这就必然带来对他们众多的心理歧视。一些私营企业主无视农民工的人格尊严，习惯以粗暴、野蛮的方式作为重要的管理手段对待他们。

另一方面，政府与企业对市民的就业保护和对外来农民工的排斥性歧视，在很大程度上是出于维护本地稳定，解决市民大量的失业，但对非本地户口的农民工毫不重视。随着改革的深入，在大中城市失业问题日趋严重，在市民大量失业的同时，外来农民工却占据着相当多的就业岗位，由此产生一个简单逻辑就是，如果把目前由外来劳动者力所占据的岗位转移给本地下岗职工或城市待业者，就可以给市民提供大量的就业机会。但殊不知，农民工在城市里所从事的职业多是脏、苦、累、重活，不仅非常辛苦，而且报酬很低。这些岗位恰恰是一些市民不愿干的岗位，即使这些岗位存在也不可能吸引太多的市民进入，反而损害了广大农民工脆弱的就业机会。

第三，僵化的人口流动政策，也在一定程度上损害了农民工子女的受教育权。

在现代社会里，受教育是保障人生存和发展的基本条件之一。保障每一个适龄儿童都能够接受高质量的义务教育，是国家和政府的责任。农民工子女就学难是由国家入学政策和入学条件限制的结果。我国在《宪法》和《教育法》中虽然都强调接受教育是每

个公民的基本权利，但是《教育法》中又规定：“学龄儿童的入学应由其户籍所在地的政府负责。”这种地方政府办教育的做法给农民工子女就学带来了尴尬的局面，一方面，他们享受不到户籍所在地政府的财政补贴，另一方面，那些外来的农民工的子女又没有资格享受无偿地享有工作地政府的优待。在现有户籍制度的影响下，适龄儿童的入学条件就非常明确，必须要有本地户口，如果没有本地户口，就必须交一笔数目可观的“寄读费”或“借读费”。即使农民工子女能够接受教育，学校也往往与人们的期望有相当大的差距，截至2004年7月，北京市共有农民工子女28.8万人，打工子弟学校300所，其中只有10余所得到了合法的办学许可证；在武汉市11.58万农民子女中，有4.8万人在公办学校读书，5.08万人在已经审批的简易民办学校上学，1.7万人在未经审批的简易民办学校就读。如果农民工子女要进入好的学校，无疑要交纳更多的费用。这些条件和费用，对在城里打工的农民来讲，确实是他们无力承担的。尽管国家和社会通过各种形式援助农民工子女就学，如在“希望工程进城计划”中，仅新京报社和中国青基会合作寻找并资助濒临失学的农民工子女1500多名<sup>③</sup>，但与上百万的农民工子女来说还是杯水车薪。

第四，僵化的人口流动政策，也损害了农民工的政治权利。

全国人大十届二次会议把“国家尊重和保障人权”写进宪法，这表明了中国对公民基本权利极端重视，也意味着我国公民的基本权利将得到更多的保障。而尊重和保障公民基本权利，正是建设社会主义法治国家的根本目的所在。由于我国公民政治权利的行使必须按照户籍登记来进行，对于不具备打工所在地户口的农民工，这一权力不可能在居住地行使。不能在暂住地参加选举，更不能被选举。作为城市的建设者，农民工为城市的发展做出了自己的贡献，但在自己辛勤建设的城市中自己却没有任何的权利，只有无限的义务。丧失了选举权和被选举权这一公民最基本的参政议政的权利，也就失去了说话的权利，亿万农民工群体，没有自己的声音，如何维护自己的权利？因此，保障农民工的基本政治权利既是构建社会主义和谐社会的本质要求，也是履行1998年10月5日就签署了《公民权利和政治权利国际公约》的一项基本义务。

今年初出现的大范围“民工荒”实质上反映了在现行僵化人口流动政策下，我国农民工对城市用工环境一种深深的失望，反映了对政府管理和监督的失望，对企业的非人性化的工作失望。因此要贯彻江泽民同志在2002年中央经济工作会议上指出的“农村劳动力的城镇就业和跨地区流动，是沟通城乡经济和发展要素市场的必然要求，各地要适应这一趋势，加强引导和管理，不能简单封堵，更不能采取歧视性限制政策”的精神，按照十六大提出的统筹城乡发展的方针，大力推进以户籍制度为中心的改革，打破城乡二元经济结构，建立健全统一有效的劳动力市场，以引导农村劳动力合理有序流动。

## 二、歧视性的就业政策

与其他国家的劳动力歧视相比，我国城市政府对外来农民工歧视行为带有明显的制度性和主动性特征：一方面，政府不仅不是歧视的反对者，反而是歧视的制造者；另一方面，雇主不仅是歧视的制造者，却成了歧视的积极支持者。一些地方从本市、本部门的利益出发，明文禁止一些岗位不准雇用农民工，将农民工排除在某些行业之外。这种制度上的歧视，人为造成了农民工在就业方面的重重困难，使他们失去了与城市居民平等地生存和发展的权利和能力。

一方面，政府出面直接实施职业限制。目前各大城市限制外来人口的进入，对农民工进行总量、职业、工种设置了种种障碍，这些障碍都将低技能、低学历的农民工挡在大城市之外。即使进入城市，也只能从事那些脏、累、苦、差的职业。如北京市从1998年起，开始在金融、保险与邮政行业、各类管理人员、营销员、会计、出纳、调度员、

话务员、核价员、商场营业员、星级宾馆和旅店的服务员及办公人员等行业和工种限制使用外地人员；上海也对金融与保险、各类管理业务员、调度员等20多个工种进行限制。所以，一般农民工从事的只能是体力劳动，如建筑、环卫、家政等。在农村流动劳动力进入市场的过程中，一些大城市为了解决本地居民的就业问题，通常对流动劳动力设置一系列政策障碍，对农村流动劳动力实施总量控制和实行差别就业等限制性措施，严重违背了社会公平和公正的原则。

另一方面，政府的就业政策不可避免地导致企业的就业歧视。农民工在谋求职业时，因为制度性因素受到企业不公平的待遇，造成农民工的权益受损。在劳动力供过于求的前提下，劳资双方力量不均衡，农民工缺乏维权组织，谈判力量弱小，面临较大的解雇风险。同时企业利用自己在劳动力市场中的优势地位，不与劳动者签订劳动合同，规避社会责任，尤其在建筑、餐饮、按摩等行业中十分普遍，给农民工的依法维权留下了隐患。同样，由于企业解雇的成本很低，企业终止合同可以不给或给予农民工很少的补偿，这无疑加大了企业解雇劳动者的随意性，这种不公平的解雇政策，容易使农民工遭到不公平解雇。

与人口流动政策相比，歧视性的就业政策对农民工的影响是最直接的，它直接损害了农民工的经济利益，对农民工本来的弱势地位是雪上加霜。

### 三、漏洞百出的社会保障政策

农民工在城市中的边缘性社会地位与社会保障制度改革严重滞后息息相关。尽管国家为了保护劳动，通过《安全生产法》、《职业病防治法》、《违反〈中华人民共和国劳动法〉行政处罚办法》等法律法规规范了企业的行为，保护了劳动者的权益。但是，没有城市户口的农民工，就不能平等地享受城市居民的最低生活保障待遇；不是城市职工，就不能平等地享受养老、医疗、失业等社会保障待遇。正是这些结构性的制度安排，使农民工处于城市社会的底层而成为边缘群体，也正是这种边缘性的社会地位使其难以享受社会保障权益。农民工的工资没有保障、安全工作条件没有保障、疾病工伤治疗没有保障、福利没有保障、养老没有保障、子女的教育没有保障。对广大的农民工而言，国家的社会保障体系存在巨大的漏洞，这些漏洞使得少数不法企业肆无忌惮地侵害农民工的合法权益。

首先，劳动强度大，工作时间长，安全工作条件差。

《劳动法》规定：职工每周工作40小时，每月加班不超过36小时。但是一些企业，尤其是特别是一些三资企业和私营企业，受经济利益驱使，置农民工的安全健康于不顾，普遍采取加大劳动强度，延长劳动时间的方法从农民工身上获取更多利润。据调查，85%的农民工每天工作10--14小时，47.2%的农民工没有节假日且工资得不到相应增加。许多企业不与其签订正式劳动合同，即使签了合同，也往往是只强调用工单位的权利和农民工的义务，有的甚至在合同中硬性规定“如果发生意外一切后果自负”的生死合同，将农民工的合法权益置之不顾。今年上半年连续发生的重大事故如矿难等，受害者绝大多数都是农民工。这说明很多企业因为追求利润最大化，降低生产成本，没有任何劳动保护措施，导致农民工经常受到意外伤害，职业病发病率高，企业却又不肯提供医疗费用和工伤补偿。在调查中发现，大部分的农民工在高温、噪音、易爆、有毒的环境中工作，特别是一些私营企业设备陈旧、工艺落后，加之劳动强度过大，保护措施不力，导致工伤或重大伤亡事故时有发生。无数事实证明，农民工的职业安全没有保证。工矿企业是农民工就业集中的行业之一，而这些企业生产条件和设施十分简陋，生产环境恶劣，工伤事故和患职业病，已经严重危害到农民工的生命健康权和安全工作权。

其次，农民工的工资报酬低且难以兑现。

农民工的工资报酬与城市工人相比，主要表现为同工不同酬、工资过低、恶意拖欠

或拒发工资。一般农民工的工资仅为城市工人工资的一半，且没有其它任何福利。根据《劳动法》的规定，职工平日、休息日、假日加班要按规定支付1.5倍、2倍、3倍的工资，但是农民工的加班费标准根本达不到规定要求，甚至有的就没有任何加班费或补贴。同时，企业为了保证农民工能够较长时间在企业工作，许多企业都要求农民工交纳一定数量的工作保证金或是扣押一至两个月的工资。这既减少了农民的收入，也降低了农民的购买力，进而阻碍了城市工商业的发展。因此，在农民工内部流传着一个顺口溜：“打工五六年，每天加班到两点，年底只剩车票钱，买件衣服没了钱”。

第三，农民工游离于社会保障网络以外。

国家劳动与保障部曾作过一份调查，在被调查的189个农民工中，参加了工伤、养老、失业、医疗等保险的分别只有4人、6人、1人和3人。农民工早已离开了土地，打工收入成为了农民工的主要生活来源。但是人的劳动能力是随着年龄的增长而逐渐弱化的，而且还有众多的意外因素的影响着人的劳动能力，如工伤、疾病、失业等。就在市民享受养老、医疗、失业、生育和工伤五大基本保险和社会求助系统同时，广大的农民工却因为现行国家政策保护的空白和缺位，无法享受社会保障资源。尽管北京市、上海、成都、广州等城市纷纷出台了关于农民工参加社会保险的规定，为广大农民工取得一定的社会保障提供了政策依据。但是用人单位一般很少主动为农民工办理社会保险，甚至就是最基本的工伤保险，有的单位都不愿意办。这除了企业一方的原因，还包括政府和农民工自身的原因。一方面，政府对农民工参加社会保险提出了较高的限制和要求，根据1999年1月国务院颁发的《失业保险条例》，农民工连续工作满一年后失去工作的，只由社会保险经办机构支付一次性生活补助，不能享受城镇职工的失业保险待遇。如果农民工中途退保只能返还农民工个人账户中的款项等。这些规定对于为生存忙碌，并且随时都有失业危险的农民工来说是太高了。另一方面，从农民工个人的意愿来说，农民工是愿意参加社会保险的，但是由于对政府政策的不了解和农民工自身收入的限制使广大农民工没有能够参加社会保险。截止2000年，只有7400多万农村居民参加了农村社会养老保险，占农村居民的11.8%，而失业保险、医疗保险的覆盖率更低，正是因为70%的农民占有的社会保障资源太小，世界卫生组织在其2000的卫生服务报告中，中国位居第188位。

#### 四、力不从心的法律援助政策

官本位的传统思想在中国根深蒂固，政府对社会的管理理念还停留在单纯的管理上，服务的观念，尤其是为农民工服务的观念还没有形成，这种观念的缺位不可避免地反映到政府的社会管理政策上来。比如，在外来人口的法规管理问题上，目前的法规过于繁琐，如北京要求“五证齐全”缺一不可，法规“过量”使得多数农民工不可避免地成了违规者。所以，相当多的学者认为法规数量少但能更好地得到执行，比法规数量多而得不到执行或者很少有人执行的情况要好得多。此外调查数据表明，大约每四个农民工中就有一个拿不到工资，或者被拖欠，问题确实异常严重。可能人们会觉得奇怪，为什么被扣工资的农民工不运用法律手段告雇主，而宁愿采取个人报复、私了的方式呢？这显然与农民工受教育程度低，不懂法有关系。但是当农民工的利益受到侵犯时，我们的管理部门都干什么去了呢？对比城市管理人员对农民工罚款的“主动性”，我们就可以明显地意识到政府社会管理职能和国家法规政策的缺位。

2003年下半年，温家宝总理为重庆农民熊德明讨要拖欠工资，从此揭开了轰轰烈烈的国家替农民工追讨工资的运动。“讨欠薪，不靠法律，靠总理”的现象，体现了新一届政府对广大人民群众利益的高度重视。但这个现象无疑也是一种悲哀，堂堂的共和国总理要去扮演一个基层法院执行员的角色，这可以说它充分地表明农民工在法律上的无

助。就在各级政府采取有力措施，确保用人单位及时发放拖欠的工资，维护农民工的权益的同时，行政的权力又一次超过了法律的力量。按照全国总工会的资料，农民工被拖欠的工资累计大概1000亿左右，如此庞大的拖欠农民工工资数额是前所未有的；有65%以上的三资企业或私营企业存在拖欠、克扣工资的现象，更有甚者竟以经营不善为由拒发农民工的工资，致使一些农民工辛苦一年连返乡的路费都挣不到。

农民工作为社会中存在的一个弱势群体，如何保护农民工利益，如何增进农民工福利，如何促使农民工走上富裕之路，是社会政策的重要内容之一，也是政府和农民在市场化、工业化、城市化进程中所面临的主要问题。现阶段中国社会政策的一个重要问题就是农民离开农业和农村进入城市，然而城市内却未相应地建立适合农民工这一新工人阶层的社会服务和管理体制，如改革城乡社会二元的社会结构和城乡居民不同的社会福利待遇需要逐步地调整，保障农民工及其子女就业、受教育的权益，并使城乡人民都能分享改革的红利，是我国社会政策的目标之一。所以我们在改革与完善现有的社会政策体系时，必须坚持以下几个原则：

首先，要坚持公正、公平、公开的原则。改革开放以来，我国的发展战略是效率优先、兼顾公平的原则。但我们在执行和理解这一原则时很容易简单化地把效率优先变成了效率至上、GDP至上。社会政策倾向(效率优先还是公平优先)直接对政策制定和实施起导向作用。即政府是执行经济效率原则，还是社会福利公平原则是需要选择的。因此，现行国家政策明显偏向于先效率后公平，为促进经济发展采取了偏重生产而抑制消费的政策，由政府直接提供的福利水平是较低的。到了历史的今天，随着社会生产的发展和改革的深入，完善社会保障体系成为了现今的客观需要。对于广大农民工来说，打破沿袭多年的城乡二元化的社会结构，维护农民工权益就是在缩小贫富差距，正是实现社会公平、公正的体现，更是政府的基本职责所在。这就要求政府牢固树立服务观念，从管理型政府向服务型政府转变。政府在农民工权益保障中应更多地充当一个“裁判员”的角色，在制定政策的过程中要从“人民的政府”这一根本点出发，改革目前排斥、漠视农民工权益的做法和政策，逐步取消城市中对农民工歧视性的政策规定，以协调各个阶层的利益，有利于社会的长治久安，有利于社会主义和谐社会的早日实现。

其次，改革现有的社会保障政策要坚持法制的原则。国家制定的《宪法》、《劳动法》、《劳动保险条例》、《企业最低工资规定》、《劳动保障监察条例》等法律法规，都是各级政府制定本地社会政策的客观依据。对涉及到农民工权益政策的制定必须符合国家法律法规的规定，才能实现更好更快地保障农民工权益，防止“上有政策，下有对策”局面的出现。可喜的是，在今年紧随国家劳动保障部出台《关于农民工参加工伤保险有关问题的通知》的步伐，北京市、上海市建委近日分别出台了《北京市施工人员意外伤害保险办法(试行)》和《关于进一步加强在沪建筑施工企业外来从业人员综合保险工作的若干规定》，其他的城市也相继出台类似的法规，为农民工社会保障体系的建立提供了基本的法规保障。

再次，建立农民工社会保障体系必须坚持国家、企业和农民工个人三结合的原则。我国由计划经济向市场经济转轨，原有的社会保障体系已经不适应中国社会的现状，建立并完善我国农民工的社会保障体系，是一个非常繁重的任务，它不是单单依靠政府就可以完成的任务。根据国际的惯例和中国的现实，中国建立农民工社会保障体系，就应该充分调动政府、企业和农民工三方的力量，合理分配缴费比例，采取国家补一点、企业拿一点、农民工交一点的形式来建立农民工社会保障基金。

在坚持以上原则的情况下，我们在具体的社会政策层面，现阶段应着重采取并实施好以下几种措施：第一，改革户籍管理制度。政府应当尽快放松原有的户籍管制，允许在城市有合法固定住所、稳定职业和生活来源的农民工承认为市民。要采用国际上通行

的按居住地登记户口的原则，以职业划分农业人口与非农业人口。在改革户籍制度的同时也要改变与户籍制度相对应的“单位体制”等内容。第二，实施积极的就业政策，对农民工给予特殊的就业援助。政府要统一城乡就业政策，消除农民工进入城市的体制和政策障碍，在就业政策、就业安排、就业供给上使进城农民享受与城镇劳动者同等的待遇。第三，构筑和完善社会保障体系，保障农民工群体拥有起码的生存和生活资料。要从建立城乡统一劳动力市场需要出发，将进城的农民工纳入社会保障的范围。各级劳动管理部门应根据本地区的具体情况，科学、合理地确定各个部门务工的农民工最低工资标准，用人单位不得低于此标准；要建立健全农民工工资支付监控制度和企业工资支付信用制度等。第四，改革教育、培训制度。要使农民工有和城市工人同样的接受培训的权利和机会，还要使进城农民工的子女与城市的同龄孩子享受同等的受教育的权利和机会。第五，加强对农民工的法律援助，增设农民工免费法律援助机构，免费的法律援助机构在农民工之间普及法律知识，帮助农民工解决经济纠纷（如讨还欠薪、工伤医疗费等），为觉醒的农民工提供法律援助，用法律的武器来维护自己的合法权益。第六，健全农民工维权组织，成立保护农民工权益救助中心，发挥现有工会组织的作用，监督企业行为、保障农民工的权益。

解决农民工问题不仅是国内问题，而且还是国际问题。随着中国进入了WTO，中国不仅迎来了发展的机遇，而且面临着巨大的挑战。尤其是进入2005年以后，随着中国加入WTO协议实施进入了第二阶段，中国的优势产品（如纺织品、鞋类等劳动密集型产品）对欧美的出口大幅增加。面对大量廉价的中国产品进入本国市场，欧美国家纷纷向中国挥舞贸易保护主义的大棒，其中的一个重要策略就是以中国的工人（尤其是农民工）的社会保障等基本条件不符合国际条约规定为理由，对中国产品的人力成本构成持怀疑态度。因此在国际经济纠纷中，欧美国家总是要用替代国的方式来衡量中国的人力成本，这使中国企业参加经济纠纷应诉一开始就处于不利的局面。所以，抛弃陈腐观念，切实解决中国的农民工问题，建立和健全我国的社会保障体系已经成为了当务之急。

2004年1月，中央一号文件再次强调：“进城就业的农民已成为我国产业工人的重要组成部分”，这说明我国政府承认了农民工的工人阶级属性和重要地位。2004年12月1日起施行的《劳动保障监察条例》规定，如果用人单位克扣或者无故拖欠劳动者工资报酬，由劳动保障行政部门责令其限期支付劳动者的工资报酬；逾期不支付的，责令用人单位按照应付金额50%以上、1倍以下的标准计算，向劳动者加付赔偿金。2005年初，杭州等城市也相继取消了农民工办理就业证等限制性措施。这些都是可喜的变化，显示了政府构建和谐社会的努力，也显示了政府工作所带来的成果。毋庸讳言，农民工问题将是社会能否和谐的一个关键所在。构建和谐社会，需要以人为本，已是一亿人队伍的农民工，是构建和谐社会不可或缺的力量，发挥他们的积极性，就是发挥人民群众的积极性，解决他们的问题，也就是解决社会的问题。我们已把构建和谐社会列为我们的努力目标，为实现这一目标，我们必须对农民工问题给予更多的关注，必须给予更多的政策，必须做更多的工作。这是时代对我们的要求，这是社会不可推卸的责任。

注释：

- ①、辜胜阻，当代中国人口流动与城镇化，武汉大学出版社，1994。
- ②、朱力，准市民的身份定位，社会学，2001年4期。
- ③、2004年11月14日新京报

参考文献：

- 1、李强 唐壮，城市农民工与城市中的非正规就业，社会学研究，2002年第6期
- 2、李强，城市农民工的失业与社会保障问题，新视野，2005年1期
- 3、唐斌，“双重边缘人”：城市农民工自我认同的形成及社会影响，中南民族大学学报(人文社会科学版)，2002年8期
- 4、张敦福，城市农民工的边缘地位，青年研究，2000年第9期
- 5、束 鹏，冲突、排斥和边缘化——当前农民工再社会化困境原因探究，求实，2005年2期
- 6、张智勇，户籍制度：农民工就业歧视形成之根源，农村经济，2005年第4期
- 7、阎宝龙，解决拖欠农民工工资问题的法律思考，政策，2004年11期
- 8、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，城市问题，2003年第3期
- 9、简新华 张建伟，构建农民工的社会保障体系，中国人口、资源与环境，2005年第15卷第1期

文档附件：

编辑： 文章来源：

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所  
E-mail:ios@cass.org.cn  
欢迎转载，请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]