

# 农民工需要解决的 10 个突出问题<sup>\*</sup>

刘纯彬

**【内容摘要】**在实地调查基础上分析了进城民工需要解决的 10 个突出问题: 建立最低工资制, 8 小时工作制, 劳动环境和劳动保护, 民工住房, 民工养老保障, 民工医疗, 民工培训, 民工子女教育, 工资拖欠, 进城交通成本。民工问题所以重要, 是因为我国大多数农区大多数农户, 其所经营的农业实际早已破产, 并分析了为什么规模庞大的中国农业还能维持再生产? 为什么规模庞大的中国农民还能维持生计?

**关键词:** 进城民工; 权益维护; 社会保障

**【作者简介】**刘纯彬, 南开大学经济学系教授。天津: 300071

本文是在 2004 年调查资料分析基础上做出的。调查地包括: 广西武鸣、邕宁、隆安、马厂、上林、横县、宾阳 7 个县, 安徽省凤阳县, 河北省清河县, 四川省金堂县, 广州市花都区, 天津市及其辖郊区。上述这些地方有些是民工输出地, 有些是民工输入地, 我们召开了十几个座谈会, 考察了几十家企业, 除与各级干部和企业管理人员交流外, 还与十几位民工做了私下访谈。

## 1 民工产生的背景及其理论分析

### (1) 农村剩余劳动力的计量。

中国农村男性劳动力和女性劳动力有很大的不同, 特别是北方的女性劳动力, 一般只在农忙时节参与田间生产劳动, 主要是在家操持家务并从事一些家庭副业劳动, 如养猪养鸡等等, 往往一天要干十几个小时的活计, 是十分劳累的。农村家庭的养殖等副业劳动和家务劳动算不算生产劳动? 如算生产劳动也就是另一种形式的就业, 或如西方经济学中所讲的非正规就业。小农生产方式或自然经济生产方式的产品, 无论是家庭劳动还是田间劳动, 其产品主要是自食自用, 而非商品, 不用于交换不去买卖, 不表现为价值, 也不表现为收入。如果把农村女性劳动力的家庭劳动视做就业, 中国农村剩余劳动力的数量就要大大减少, 从而农村劳动力的就业问题也远没有人们一般认识的那样严重。

计量农村剩余劳动力的另一个重要因素是农村对于一个工作日的概念就是“一天”, 这“一天”也许劳动 8 小时, 也许劳动 16 小时。也就是说工作日的绝对数量是有限的, 但每个工作日的绝对劳动时间却大大超过了现代工作日标准。3 个月付出的劳动时间, 也许相当于现代标准工作日的 5 个月, 如再考虑到国家劳动法规定的大量带薪节假日(一年约有 100 天), 农村剩余劳动力的量还需要核减相当一部分。

农村剩余劳动力的计量不能是直接的, 而只能是间接的, 农村几乎没有劳动力处于完全闲置状态, 也即没有“失业”, 但靠务农为生的农民也少有完全就业。大量的是非充分就业或隐性失业, 因此, 所谓农村剩余劳动力的计量, 实际只能是闲置劳动时间的折合。

### (2) 民工产生的原因。

从上面关于农村剩余劳动力计量的分析中可以看出, 农村剩余劳动力并没有人们通常认为的那

<sup>\*</sup> 本文系国家农业部软科学委员会课题成果的部分内容。

么多。同时,进城民工各项权益得不到较好保障,工作和生活十分艰辛,但在大中城市却似乎形成了无限供给的局面。问题在于我国大多数家庭农业的劳动生产率太低,而相对成本太高,增加值太少,或就没有增加值甚至是负值。也即所谓种地赔钱,种的多赔的多,种的少赔的少,我国大多数农区的大多数农户,其所经营的农业实际早已破产,为什么农民还能维持生计,靠非农产业靠进城做工。完全靠农业为生的本来意义上的农民,简单再生产也难以维持,他们的生产所获实际上不够马克思经济学所讲的劳动力价值,因此基本没有 GDP 可说,因为 GDP 是增加值指标。但仍有一个不算小的农业总产值,这个指标的绝对值即使增加,也是从事非农产业所获转移投入所致,中国农业的一个重要部分是靠这种转移投入支撑的,还有就是国家投入的一部分转移资金。2004 年,我们调查的广西马厂、上林、隆安 3 个贫困县,也是农村劳动力输出大县,每个县只有 30 多万人口,但却有 10 万左右劳动力进城做工,农民所交税费以及农业生产资料开支相当部分是靠进城做工的收入支撑,如没有进城做工的家庭就几乎无例外的陷入极端贫困中。

借用马克思经济理论概念进一步的具体说明是:农户当年全部收益要首先扣除或预留相当 C 的部分,也就是生产资料投入转移的部分,这样第二个周期的简单再生产循环才可以继续。余下的 V 部分极少。M 部分根本就没有。本来,随着国民经济的发展和社会的进步,V 的部分应逐步有所增加,V 部分所含的货币量或物质量也应不断丰富,但实际上农户 V 部分极少,甚至 C 部分也要家庭成员做工收入的一部分来补偿。M 部分彻底没有,扩大再生产也就无从谈起了。全国进城民工约 1.2 亿人,每年维持自己的生活外,进入农户也即他的家的款额约在 5000 亿~6000 亿元规模,2004 年中央国务院下决心采取一系列措施才使农民增收 600 亿元,扣除农业生产资料涨价因素(有数据说是 200 亿元,也有数据说是 400 亿元)即使就按 200 亿元计,农民实际增收 400 亿元,相当农民进城做工收入的不到 10%。农户收入中还有一个多亿人的乡镇企业做工收入,两个多亿农民的务工收入,其中一部分转化为消费资料;另一部分则转化为生产资料,维持了农业的简单再生产。这是中央财政和省财政投入农业的资金,其中一部分实际上没有用到农业和农民身上,而规模庞大的中国农业却没有破产崩溃的真正秘密。

## 2 需要解决的 10 个突出问题

(1) 建立最低工资制。由于我国的二元社会结构<sup>1</sup>仍在缓慢的破除之中,民工在劳动力市场上处于劣势地位。我国工会不能发挥应有作用,民工更处于无助状态,这使得雇佣他们的企业,特别是私营企业主,展现了资本主义初期对待雇工的残酷性,资本的本性在法律、监督、管理、制约等因素基本缺位情况下表露的淋漓尽致。如深圳雇佣民工几百万,10 年来 GDP 和财税收入连年大幅增长,市民收入也连年大幅增长。但民工 10 年只长工资 68 元,平均每年 6 元多钱,如考虑到物价上涨因素,实际工资是下降的。近年物价上涨指数虽不多,但对民工却很高,因为降价的小汽车、电子产品等民工不用不买,但这些高价值的商品很大程度上拉低了物价上涨指数,而上涨幅度最大的食品等才是对民工影响最大的商品。2004 年 11 月份我调查的河北省清河县虽未改市,但其城镇化工业化的发达程度比河北省一些县级市强得多,全世界 40% 以上加工后的羊绒出自清河。在清河较好的企业中,工人工资每月 600 元左右,这是想方设法私下和工人交谈的结果,而企业管理人员则告诉我 800 元左右,这个工资水平是 10 年来都没有什么变化的。而工人每月投入的劳动时间则相当国家规定的两倍,也就是说

<sup>1</sup> 二元社会结构:刘纯彬于 1987 年提出的理论概念(见 1987 年第 2 期《农业经济问题》发表的论文“走出二元:根本改变我国不合理城乡关系的唯一途径”以及 1988 年《经济研究参考》发表的论文“二元社会结构:分析中国农村工业化城市化与农业现代化的一条新思路”;1990 年出版的专著《失衡的中国》,这个理论认为中国建立的一系列具体制度,如户籍、就业、教育、医疗、社会保障等等城乡绝然不同,使农民失去了迁徙和择业的自由。从而使城乡劳动力流动受阻,城乡劳动力市场缺失。因此,美国经济学家刘易斯的二元经济结构理论不能解释中国城乡劳动力供需现实。

一个人干两个人活。600元月工资实际上就变为300元月工资。在清河开发区一家最大的羊绒梳理工厂中,工人的工资也是这个水平,这是一家美籍华人开的外资企业,实际是清河私企老板前几年办了投资移民去美国的,该人在美国买的别墅价值400万美元,他仍靠在清河的这个厂向外国出口羊绒赚钱。在我实地考察的清河劳动力市场上,民工小时工资是1.3元~1.4元(管吃、住),工作内容就是梳理羊绒。我在广州花都区调研,这是珠三角很富的地方,餐饮等一些行业的服务员月工资仍在500元左右,与10年前没有什么变化,只有在花都区皮具制造企业雇佣的技术性较强的工种,并且是熟手,月工资可达1000元左右。皮具生产和销售是花都区的一个重点行业。

中国是个大国,幅员辽阔,各地生产力水平差异较大,因此制订最低工资不宜全国一刀切,而且还要根据经济增长状况每几年调整一次。全国可分八大区域或各省(市)自定,但要报国家审核平衡批准。公布后须严格执行,现在有些地方也制定了最低工资标准,但往往没有严格执行,实际中甚至不执行。不严格执行,即使制订了最低工资法规也等同一张废纸。

(2) 普遍违法强制超时劳动。一个多亿的进城民工,绝大多数被强制严重超时劳动,而且不付加班加点报酬,至少是不按国家规定付给加班报酬。民工的劳动时间大体相当国家法定劳动时间两倍。据我2004年调查的几十家企业,绝大多数民工一个月只休息一、二天不扣工资,而且一天劳动普遍12小时以上。河北清河开发区的一家据说投资几个亿的大型羊绒纺织企业,管理人员告诉我工人执行3班倒,每班8小时。但工人却告诉我每天两班倒,每班12小时。管理人员告诉我每星期休息一天,工人告诉我每月休息一天。据山西省总工会调查,45%民工一天休息也没有(不扣工资),中国一个亿的进城民工所付出的劳动时间,如按国家劳动法规定,则需要2个亿进城民工承担。只要严格执行国家关于劳动时间的规定,就可以再解决一个亿的进城民工就业问题,由此中国农村剩余劳动力问题也就可以一举解决了。

马克思的《资本论》深刻的分析了100多年前资本家是如何拼命延长劳动时间以榨取更多剩余价值的,中国民工不懂马克思关于绝对剩余价值和相对剩余价值生产的理论,但是党和政府的干部们大多数都懂。特别是在经济学界,长时间以来人们认为马克思关于绝对剩余价值生产的理论过时了,因为发达资本主义国家早已严格执行了8小时工资制以及5天工作制,也就是每周40小时劳动时间,最近这些年发达资本主义国家工人劳动时间已减至不足40小时。因此再用马克思经济学中的绝对剩余价值理论去说明发达资本主义国家工人受剥削的状况,就显得有些勉强了。但不曾想到,马克思的这个理论在21世纪的部分中国私营企业、合资企业、外资企业那里唤发了生命青春。恩格斯的长篇调查报告《英国工人阶级状况》说的是100多年前英国工人阶级的种种情况,对照我国的民工现实,真是何其相似。

较好的是一些外资大企业以及合资大企业。港资与台资企业中的劳动密集型中小企业,无论是独资还是合资也都和大陆的私营企业相近。

(3) 劳动环境和劳动保护。进城民工大多在苦、脏、累岗位劳动,这与他们综合素质低是有直接关系的,但他们仍应受到国家劳动法规的保护,实际上没有。部分民工劳动环境十分恶劣,这种状况已延续多年了,地方政府的相关职能部门基本不管,民工也没有能力诉诸法律。

应当说,部分企业的民工劳动环境是达到国家要求标准的,极少数私营企业的劳动环境不亚于大型国营企业。但许多私营企业以及港资、台资小企业问题相当严重,民工劳动环境十分恶劣。2004年我们调查的河北以及广东珠三角的私营企业劳动环境普遍较差,劳动保护基本没有。有些企业的车间中,我在里边仅停留十几分钟就难以忍受,但民工每天十几小时在其中劳动,甚至在其中吃饭。河北清河羊绒梳理企业车间中飞舞的绒絮浓度两米之外见不到人,一米之外看不清人。广东花都的皮具工厂和河北白沟附近的皮具工厂一样,工人均在甲醛等有毒物质浓度很高的车间中劳动。卫生部曾组织队伍调查100万在企业中劳动的工人,发现煤矽尘、石棉、噪声、铅、苯、汞等,在工人劳动场所中的浓度或强度均超过国家卫生标准几倍、几十倍以至几百倍、上千倍不等,而我国卫生标准有些是

许多年前制定的, 现仍在执行, 与发达国家企业的现行标准差距不小, 即使如此也很多不能达标而且严重超标。大多数私营企业无防尘、防毒设备和措施, 小煤矿使矽肺病发生率急剧上升, 有些民工仅二三年就患上矽肺病。有些工厂车间严重污染的环境造成民工皮肤、内脏、神经系统严重损害。一些危害十分惊人的职业病 20 世纪 50 年代已基本杜绝或发病率大大降低, 但近些年在私营企业以及改制后的国营中小企业、乡镇企业中又泛滥起来。到 2001 年底, 我国累计发生矽肺病人数已相当于世界其他所有国家矽肺病人数的累计总和, 职业病已经成为我国一个重大的公共卫生和社会问题, 严重影响经济的发展和工人生活质量的提高。

(4) 民工住房。改革开放之初我国城市居民人均住房仅 4 平方米。到 20 世纪 80 年代末也不过六、七平方米。真正较大幅度改善是从 20 世纪 90 年代后期开始的。可以说, 十几年前我国城市居民大多数都是贫民窟水平, 现在也有一部分仍是贫民窟水平, 他们不是进城民工而是居住在这种所谓的贫民窟几十年甚至几代人的城市居民。京、津、沪三大城市直到今天也仍存在这种贫民窟, 更不要说其他大中小城市了。一些人常常担忧农民进城不走就会形成贫民窟, 据说他们看了印度和拉美一些国家的贫民窟, 怕我国城市出现这样的贫民窟。其实直到今天所谓的贫民窟仍存在于几乎中国每一个城市, 但是数量越来越少了, 这正是改革开放的成就, 正是中国发展的证明。北京城里小胡同中的四合院也称大杂院, 几十户人家一院, 人均几平方米, 没有现代卫生设备如抽水马桶, 也没有现代厨房以及其他现代公共基础设施, 满院子堆放的各家各户的生活物品其实就是垃圾一类的东西, 旧时代这可能是一户人家住的一所不错的四合院, 但新时代由于人口剧增就变成了大杂院, 也可以叫做北京风味的贫民窟。再看天津市, 仅仅 10 年前上百万人居住的地方就是货真价实的贫民窟, 其恶劣的居住水平绝对不逊于世界上任何一个大城市的贫民窟。随着天津市危改工程进展, 才有越来越多居民改善了住房条件。因此可以在大、中、小城市建设民工经济适用房, 每间 20 平方米左右, 若干户共用的厨房和卫生间, 在税费和土地等方面给予尽可能多的优惠, 每套几万块钱, 这就是民工新村而不是贫民窟。改革开放初期, 我国城市大部分居民也还都不具有这样的住房条件。按中国的城市规模划分标准, 20 万人~ 50 万人为中等城市, 50 万人~ 100 万人为大城市。20 万人口以下为小城市。100 万人口以上为超大城市。首先在大、中、小城市建设民工经济适用房, 超大城市缓行。购买这种房要设定一些基本条件, 如高中毕业, 有一定的技术专长, 有较长时间在城市企业打工的经历, 并且选择只生一个子女, 一定要抓住涉及民工切身利益的主要问题设定其选择一个子女的政策导向。

民工赚的钱大部分积攒起来在家乡村中建房, 上述这个办法就是引导民工不要在村中建房, 而改为在城镇买房, 从而加快我国城镇化水平, 创造更多服务业就业岗位, 并为民工向市民转变提供必要前提条件, 从而为他们腾出村中宅基地和承包地创造前提条件, 从而为一些村落的逐步消亡创造前提条件, 而不是在扩大和复制 380 万个自然村落。中国带着几百万个自然村落是不可能迈进现代化的。

给市民一些经济适用房, 而农民要进城市却要买商品房, 农民自然买不起, 给民工造的经济适用房, 除售外还可租, 这是专为民工提供的廉租房, 其中要有一部分专门为民工家属探亲用的短期廉租房, 这是最起码的人道主义和人文关怀。

(5) 民工养老保障。进入 21 世纪新中国建立半个多世纪以后, 我国农民的社会保障制度是再也不能无休止地拖下去了, 应当根本转变思想认识。让农民以几亩地当社会保障, 不是一个负责的执政党和政府的思路。不给农民社会保障制度, 表面是节省, 实质是浪费, 短期是节省, 长期是浪费。结果就是农村人口持续增长, 使我国面临越来越严峻的环境资源等压力, 甚至危及我国社会的长治久安。

我认为农民的社会保障制度建设, 首先从养老保障做起, 并且首先从进城民工做起。首先在愿意选择独生子女的青年民工中推行养老保障。国家财政和地方财政共同承担养老保障资金的大部分, 雇主企业承担少部分, 民工不承担。但民工须以具有法律效力的手续承诺接受独生子女。民政部门代表政府为他们办理具有法律效力的养老保障手续。60 岁以后开始领取养老金, 这可能会使相当一

部分青年农民自愿接受独生子女政策。一定程度上就可以真正刹住多生子女的车轮,并且为他们彻底离开农村,进入城市,退出宅基地和承包田,完成从农民到市民的转移提供前提条件,使其老有所养,根本改变他们把几亩耕地和多生子女做为养老保障的传统做法。而这部分青年民工的养老金要到几十年以后才领取,财政没有现行的支付压力。

上述这个以养老保障换青年民工独生子女的办法,带来的隐性和显性收益均十分巨大。由于农村人口减缓增长对国家和社会财富的积累以及对生态资源压力的减轻,足够几十年后付给青年民工的养老金,现在绝大部分民工生育两个孩子以上,民工计划生育城市不管,农村难管,他们远离家乡使计划生育处于准失控状态。现在进城民工有相当大一部分是未婚未育并有中学文化程度的农村知识青年,只要政策导向得当,他们是会接受独生子女的。否则,他们就会变成普遍超生的民工大军的后续部队。

(6) 民工的医疗。20多年前的包产到户改革后,农村合作医疗几乎全部解体,农民重新陷入缺医少药的境地,直到现在仍没有找到或没有实施有效的解决办法,而城市医疗体制改革的结果,却是医药价格逐年大幅上扬,国家财政和地方财政支付的市民公费医疗开支也逐年大幅攀升。纳税很少的党政机关及事业单位人员由广大纳税人承担着日益昂贵的医疗费用,一个亿的民工为受雇企业和地方政府的财税收入做出了巨大贡献,但他们要从低得不能再低的工资中自我解决医疗问题,他们可以说是进不起医院看不起病的。现在市民的一次感冒就医平均开支医药费200元以上,民工一个月收入几百元,他去得起医院吗?他只能自己买点药或去价格相对低的“黑诊所”。深圳只宝安一个区就有“黑诊所”6000个,他们主要是赚进城民工的钱。

深圳人均GDP多年保持全国第一,财税收入连年大幅增长,但几百万民工缺医少药。2004年经过半年的论证找出的解决方案是每月交医保费15元,企业负担10元,民工负担5元,深圳财政一分钱不出。这里的关键问题是民工的医保基金政府财政要出钱。民工为当地财政收入做出巨大贡献,为他们享受最基本的医疗服务出一点钱是建设公共财政题中应有之义。当然企业也应出钱,而且还是税前出的钱,民工可以不出钱。也就是说由政府和企业共同负担。而且政府职能部门要真正负起检查监督医疗机构的责任,切实保证民工享受到基本医疗服务。

(7) 民工的培训。一个亿的进城民工平均文化水平,有数据说是6年,有数据说是7年,总之不够9年义务教育水平。专业技能教育几乎是空白,中国制造业整体水平不高,建筑业质量不高与民工整体素质低紧密相关。因此,从国家提升工业化和城市化水平的战略高度看待民工的培训问题是十分必要的。城市是什么?其肌肉和骨架就是各种基础设施和各种用途的建筑物所组成,在其中承载着各种各样的企业和居民。建筑是性命关天的百年大计,许多制造业的产品也是性命关天的。但大量民工几乎没有任何正规的培训,就走上工作岗位,即使好的建筑材料也造不出好房子,况且再加上无处不在的假冒伪劣建筑材料。改革开放以来大批建筑物拔地而起,但再遇“唐山地震”恐怕会出现旷古未有,损失大于印度洋海啸和唐山大地震的灾难。建筑等行业的民工培训应象机动车驾驶员一样。关键是如何培训?一年培训100万,现在进城的一个亿民工就要100年,而且未来还有越来越多的民工进入城市。资金从哪来?财政有困难,企业出不愿意,民工出不起。民工的培训叫阳光工程,但中央和省下拨的培训费到市、县后也很难全部用到培训事业上。山东省曹县就是证明,搞假培训骗上级财政培训款。类似这种做法在全国各地是很普遍的。贫困人口的钱敢骗,退耕还林的钱敢骗,居民最低生活保障的钱敢骗,培训民工的钱当然更敢骗,所以由上级财政下拨民工培训补贴的办法不可取。现在几乎所有企业对民工的培训都是以“学徒”的待遇和方式进行的。现代意义的企业支付工资的培训几乎是不存在的,民工的培训只能走市场之路,民工自主选择培训学校和培训方式,自己有内在的动力去努力提高素质提高技术水平。培训只能是自费,民工用自己的血汗钱选择培训机构,才能优胜劣汰,使骗人骗钱的培训机构出局。政府管两头,一方面全力维护民工合法权益,包括严格执行最低工资,严格执行劳动时间等,使民工实际工资收入提升;另一方面,对建筑等行业设立上岗资格制

度并经常的普遍的由政府职能部门检查考核其真实技术水平,不是只检查证书,而要现场实际操作,不合格者要下岗,自行培训提高达标的方可再上岗。

(8) 民工子女教育。民工夫妇共同进城才发生子女随同进城受教育问题,已婚民工单独进城务工一般不会带子女,而由配偶在老家村中照看并在当地就学。城市的 9 年义务教育是要投入大量纳税人资金的。进城民工多子女享有与市民独生子女同等 9 年义务教育以及收费较低质量较高的高中教育。这是一种新的不平衡或不公平。多子女多使用了教育资源,并使其晚年较多得到子女照顾。独生子女较少使用教育资源,并使其晚年较少得到子女照顾,并且更重要的是这里有一个计划生育的导向问题,随着城市化进程加快,如果多子女民工进城后都能享有与城市独生子女同样教育条件,就会使民工中独生子女极为少见的状况继续下去。这使不堪重负的中国人口问题越来越严峻,每年人口增长 1000 多万的局面难以缓解,中国人口零增长的前景渺茫,而这个问题的全部原因在农村和农民。一定要使进城民工子女在享有与市民独生子女同等条件教育资源问题上,树立民工选择独生子女的导向。这部分民工相当大一部分就是未来的市民,这是由城市化规律决定的。应当明确而毫不含糊的给出政策原则,这就是进城民工只能有一个子女享有与市民独生子女同等的教育条件,这样才能使进城民工以及尚未进城的青年农民,还有已进城未婚青年民工选择独生子女。对多子女的进城民工不能享有与市民同等教育资源,而只有其选择独生子女才可以享有与市民同等教育资源。这也是农民转市民以后要享有与市民同等的待遇,市民选择多子女是要受到严厉处罚的。

市民全部独生子女是付出了巨大民族素质代价的。文化教育水平相对较高的市民独生子女,文化教育素质相对较低的农民多子女,从整体上降低了民族素质,违反优生优育规律。如果在城市化发展中使大量民工多子女进入城市,实际抵消了市民独生子女政策的作用,这与我国计划生育政策总体目标是相逆的,这项即是人口政策又是教育政策,即涉及农村又涉及城市的重要命题拖延至今没有给出政策导向,这是需要抓紧解决的。

(9) 拖欠工资。建议中央国务院明确各级政府及其职能部门在这个问题上要负什么责任,工会要负什么责任。拖欠的工资不但要给付而且要赔偿利息损失以及为索要拖欠工资付出的各种费用和时间等代价。全国总工会及地方工会应通过新闻媒体逐月公布所欠数据,地方和企业的名称及其责任人的名单也要公布,使他们切实感受到舆论的强大压力而自省。

(10) 铁路春运涨价。铁路涨价带动公路、水运等公共交通涨价,因此铁路是涨价基础和源头,这不是单纯的涨价问题,而是抬高了民工进城门槛,由此减少了他们融入城市化工业化的机会。我建议:春节期间铁路不涨价,从而公路等也就涨不起来。每年给民工 1~2 次半价探亲铁路车票,春节以外时间均可使用,相当学生的半价票,以此引导部分民工错过春节探亲,如选择农忙探亲,一举两得。

以上 10 个问题大部分属于社会保障的建设,但也有其特点,在上述分析中提出了作者的一些具体解决构想。但要在国情国力允许的前提下,则需要完成重大指导思想的转变:

第一,重经济发展规划,轻社会发展规划。经济发展是手段,社会发展才是目的。我们多年把经济发展当目的。经济发展是一系列硬指标,社会发展是一系列软指标,社会发展严重滞后于经济发展,并且影响经济发展的质量。比如,教育(培训)和医疗(健康)在英国古典经济学时代就被认为是经济发展的两个主要的因素。我们在实际中却往往把其抛在经济发展之外,成为社会发展中的软指标。把民工的这 10 个问题,把解决全部农民的低水平社会保障列入正在制订中的国民经济和社会发展“十一五”规划是十分必要的,这才标志着国家要真正动手解决这个问题了。

第二,现实的国情国力允许还是不允许解决民工低水平的社会保障?让户籍农民拿着几亩耕地当社会保障的指导思想,从上世纪 80 年代至今强调的国情就是中国人口多、农民多,强调的国力就是钱少。正是没有最起码的社会保障(如养老),才导致农民多人口多。正因为人多,才显得钱少。正如温家宝总理访美在哈佛大学发表演讲所说:中国的经济总量不少,但被 13 亿人平均一除就显得很少了。改革开放以后的 20 多年,我国综合国力大大增强,仅中央财政最近几年每年都大幅增收,预计

2005 年可达近 3 万亿元人民币。应当说已具备了建立民工以至全体农民低水平的社会保障的能力。关键是钱往哪里用? 至今不明白公共财政该如何花钱。从中央到地方, 各级政府指导思想普遍不对头。我们调研的有些县, 近几年财政收入翻倍增长, 可拿出上千万元造大庙, 谈起社会保障却一脸茫然。

第三, 社会保障压倒一切。邓小平说“稳定压倒一切”, 但稳定的最好办法是社会保障。从这个意义上也可说, 社会保障压倒一切。把社会保障提到这个高度并不过分。社会保障在一些人眼中只是财富消耗或者说是花钱, 这个认识根本不对。社会保障创造财富, 并且形成良性循环, 符合可持续发展。否则解释不了欧洲社会保障花去公共财政大部分钱但他们的经济和科学技术仍在进步, 虽然发展速度慢了一点, 但质量比我们高得多。再则把养老金发给老百姓, 才可拉动他们消费, 从而为过剩的轻工业产品和农产品打开市场, 促进经济增长。200 年前, 亚当·斯密就指出, 健康(医疗)和教育(培训)是国民财富增长的两个主要因素。

第四, 制订法规与执行法规。2004 年的民工问题调研, 最深的感触之一是有法不依, 只要严格执法, 民工 10 个突出问题中的一部分就可基本解决。河北省清河县劳动局长家中也开工厂, 她丈夫打理的这家工厂工人超时劳动等问题与其他私人企业一样严重, 但她认为大家都如此, 不可能也没必要去管, 劳动法规定在这位主持执法的劳动官员那里首先成为“空文”。其实也责怪不得这位劳动保障局长, 当整个国家在某些问题上普遍有法不依的情况下, 一个人是无法改变的。这种状况年深日久积重难返。一个好的市场经济首先是一个法制经济, 民工的权益首先靠法规保护, 但民工自己拿不起这个武器。为什么? 交不起法院的诉讼费, 请不起律师, 耗不起时间, 等等困难。只能靠执法部门严格执法, 执法部门不作为, 民工更加没能力起诉他们。解决的办法权宜之计只能是党和国家加大力度推动执法部门执法。长远之计则在于全社会如何加快法制建设进程。

第五, 只争朝夕的开始, 循序渐进的去做。根本解决民工的这 10 个问题, 并非一朝一夕之功。但要只争朝夕的开始, 循序渐进的去做。不开始就永远没有开始, 不开始就永远没有可能解决。只要中央指导思想明确, 态度坚决, 各省各级党和政府就会跟上来。并且会在实践中根据各地不同情况创造出许多行之有效的好办法。在这个基础上再进一步探索解决全体农民低水平社会保障问题。

20 世纪 80 年代的民工潮至今 20 年过去了, 民工的这 10 个问题几乎没有得到任何解决。一个多亿民工, 再加上其家庭成员就是几亿人, 再拖下去真不是良策。

#### 参考文献:

- 1 马克思. 资本论. 北京: 中国社会科学出版社, 1983
- 2 恩格斯. 英国工人阶级状况. 北京: 人民出版社, 1956
- 3 徐祥临. 三农论剑. 海南: 海南出版社, 2002
- 4 陆子修. 三农论衡. 北京: 人民出版社, 1997
- 5 张培刚. 农业国工业化问题. 长沙: 湖南出版社, 1991
- 6 邓英淘, 王小强等. 西部大开发调研实录. 中央编译出版社, 2001

(责任编辑: 宋 严 收稿时间: 2005-06)