

推动农民工组织化程度的政治经济学思考

宋玉军

(阜阳师范学院 政法系,安徽 阜阳 236032)

摘要:农民工弱势地位主要表现为他们所做的贡献与其所受到的待遇不对等,数量庞大与其内在能力较弱的不对称,被动的维权模式也凸现了他们社会的弱势群体,形成自身内在能力被进一步弱化的“路径依赖”。推动农民工组织建设的,不仅对政府职能转变、市场经济的完善具有一定促进作用;而且可以产生培训、就业和维权三位一体的聚合效应,有效地强化了农民工内在自我能力的保护与发展。

关键词:农民工;组织建设

中图分类号:F 306 **文献标识码:**A

城市流动农民工是中国社会中的一个庞大的流动群体,是社会流动的主体,妥善解决农民工问题,对于促进城乡协调发展、全面建设小康社会,对于维护社会公平正义、保持社会和谐稳定,都具有重大意义。因此,国务院总理温家宝在2005年12月29日的中央农村工作会议上指出“如何对待农民工,不是一件小事,而是关系全局和长远的大事。”

一、农民工弱势地位主要表现

(一)所作的贡献与其所受到的待遇不对等

农民工已经是城市的建设和经济发展不可或缺的力量。广大的农民工以其“超强度、超时间、超体力的繁重的劳动”^{〔1〕}从事着城市最脏、最苦、最累的工作,为工业的发展和城市文明生活的提高做出了巨大的奉献。据统计,目前我国建筑业的90%、煤炭采掘业的80%、纺织服务业的60%和城市一般服务业的50%的从业人员为农民工。中共中央、国务院在2004年2月9日正式发布的《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》中明确指出:“进城就业的农民工已经成为产业工人的重要组成部分,为城市创造了财富、提供了税收”。

然而所有这些都与农民工所受到的待遇是不对等的。极低的工资、非国民待遇使农民工一直生活在城市的最底层。以户籍制度为核心的城乡隔离政策造成的二元经济体制,使得农民工与城市居民至今不能享受同等的国民待遇。即使他们中有一部分农

民工已经在某个城市工作和生活了数年、数十年,永远是一位无根的漂泊者,不能像城市居民那样可以天然获得的一切福利待遇,他们仍然是“二等公民”。尽管我国推行社会改革已经20余年,在城市管理体制方面的改革也有一些进步,户籍制度也有所松动,但对进城的农民工来说,户籍制度、教育制度、保障制度、人事制度、医疗等“差别化”的制度依旧起着作用。“传统的城市管理制度仍然只承认稳定的居民,而不承认流动的农民工,依然将进入城市的农民工排斥在外,城市对农民工经济制度上的接纳和社会制度上的不接纳这一矛盾依然存在。政策与制度对具有城市户口的人与农村户口的人仍然持有双重标准”^{〔2〕}。农民工在城市可以“就业、立业”,但仍然难以“安家、扎根”。

(二)数量庞大与其内在能力较弱的不对称

在我国,流动的农民工数量庞大,总数在8000万人至12000万人之间,而且每年约以100万人的速度不断增长,如果将这部分农民工与本地城镇中的“离土不离乡”的农民工相加,则人数超过2亿,接近中国城市居民的总数。但这一庞大的流动人群并没有表现出很强的自保与发展能力。几十年来,他们依然在非农行业里的脏、苦、累岗位上从事着简单的劳动,遭受着工资不能兑现等合法权益方面的非法侵犯。近年来,中国企业的劳动争议持续上升,也说明了这一点。据国家统计局的数字,从1994年到2003年,劳动争议总数量由19098件增长为22.6

收稿日期:2006-02-13

作者简介:宋玉军(1974-),男,安徽霍邱人,阜阳师范学院讲师,硕士,研究方向:教育经济、劳动经济。

万件,参与劳动争议的总人数由 77794 人增长为 80 万人,增长率为 10 倍左右。^[3]而中央文件也指出:“……农民工工资偏低、被克扣和拖欠,劳动条件差,享受公共服务少,缺乏基本社会保障等问题仍然很突出。”^[4]这在一定程度上折射出农民工这特殊的群体的基本特征之一就是数量庞大,而自我保护和能力发展能力较弱。

(三)被动的维权模式也凸现了他们是社会的弱势群体

1. 自上而下的保护机制及其缺陷。流动在城市的农民工的地位较低,被城市边缘化。“差别化待遇”以及文化素质低、法律意识淡薄等因素致使农民工自我保护能力较弱,主要以自上而下的保护机制为主。近几年来,中央在改善农民进城务工环境、保护农民工权益等方面,出台了一系列政策措施。2003 年国务院办公厅下发了《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》,要求各地区、各地区、各有关部门要取消对企业使用农民工的行政审批,取消对农民进城务工就业的职业工种限制,不得干涉企业自主合法使用农民工,要严格审核、清理农民进城务工就业的手续。为农民工一定程度的自由流动消除了障碍。2004 年中央的“一号文件”为农民工的社会地位及市场主体化道路指明了政策性方向。明确指出:“进城就业的农民工已经成为产业工人的重要组成部分,为城市创造了财富、提供了税收。城市政府要切实把握进城农民工的职业培训、子女教育、劳动保障及其他服务和管理经费,纳入正常的财政预算,已经落实的要完善政策,没有落实的要加快落实。”2005 年 12 月 29 日,国务院总理温家宝在中央农村工作会议上要求“各地区各部门要切实解决好农民工问题作为事关改革发展稳定全局的一件大事来抓。”2006 年 1 月 18 日国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议审议并原则通过《国务院关于解决农民工问题的若干意见》,文件明确了做好农民工工作的指导思想、基本原则和政策措施,是解决农民工问题的重要指导文件。

所有这些政策措施的出台,在农民工权益保护与发展方面已经收到或即将收到一定的成效,反映了中央政府以人为本的执政理念。但一个重要的事实是,农民工权益保护是以依靠强而有力的政府作为后盾,表现出自上而下的特征。也从一个侧面反映出农民工自我保护、发展的内在能力较弱。这样的保护方式的弊端之一就是,不仅容易造成农民工对政府的过度依赖,形成自身内在能力被进一步弱

化的“路径依赖”,而且也容易造成把一些本不该由政府承担的责任归咎于政府。其次,这些政策与措施要取得一定的成效,也依赖于各级地方政府的贯彻与执行。在当今,作为地方利益代表的地方政府,仍潜意识地认为外来民工是外乡人(虽然也意识到外来民工对当地经济发展的不可或缺),不必对于他们承担一些责任。反而会担心过多强调外来民工的权益,以法律约束企业,会“影响投资环境”。因此,当外来民工与企业发生矛盾,出于地方主义的动机,就会自然地偏袒企业一方。这样,对这些政策与措施贯彻与执行遇到“障碍”,就难以发挥对农民工的利益保障作用。

2. 社会公益的保护机制及其缺陷。当前农民工权益维护的第二个主要维权模式是公益社团和一些个人的公益支助。尽管国家出台了一系列政策与措施,也存在着还需要进一步完善的地方。由于我国目前劳动力市场处于买方市场,加之长期形成的城乡分割的管理体制,以及农民工自身文化水平低与法律意识不强等方面的因素,使得农民工相对于劳动用工方往往处于被动选择的弱势地位。他们无法平等地与用工方就报酬、劳动条件、社会保险等进行协商谈判,所以近年农民工权益受损事件层出不穷。在农民工权益受到侵犯,维护和主张自己的权益常常受到了一定的障碍。于是,社会出现了一些公益集团和个人,帮助农民工维护自己的权益,比如大连万达集团成立了农民工援助基金,出现了为农民工打官司的律师等,反映了社会对这一弱势群体的关爱。但社会公益活动毕竟不是长期的、规范化的,同时,这些活动也会受到资金、人员等条件的限制,因此,受益的范围是有限,不能惠及整个农民工群体。

二、推动农民工组织建设,是提升其自身能力的有效途径

我国市场化改革,就是要发挥市场在资源配置中的基础性作用。农民工毕竟是市场经济的主体,也要在市场大潮中“学会游泳”,增强他们的自身素质和能力是维护和发展其权益的根基。单纯依靠政府部门和社会的公益活动的保护,不仅是被动的,而且可能形成进一步弱化其自身能力的“路径依赖”。流动农民工作为一个阶层,之所以一直处于弱势地位,一个重要原因是迄今尚未形成一个体现其自身利益、自治性的与政府及公共部门进行沟通的社团组织。因此,在农民工中加强组织建设,从农民工自身中发现和挖掘他们能力和潜力,可以被认为是改

变目前被动现状的较为有效的途径。

(一) 诉求机制:有助于深化市场化改革,推动我国政府职能的转变

当前,我国市场化改革已进入“深水区”,就我国国情而言,改革加深一步,就更多地意味着强势政府的淡出。政府必须重新定位自身的角色,其核心在于“分散政府管理职能,缩小政府行政范围,实行分权与权力下放”。^[5]党的十六大报告明确指出,要“进一步转变政府职能,改进管理方式”。我国政府职能转变的目标是强化政府在“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”等方面的职能,全面实现从“全能政府”向“有限政府”转变,从“管制政府”向“服务政府”转变,从“细职能、大政府”向“宽职能、小政府”转变,从“权力政府”向“责任政府”转变。如何弥补因政府退出而形成的“真空地带”?根据西方市场经济国家的经验,通过组建各种 NGO 这一社会自治组织形式,最大程度地发挥社会自身调节其相关关系的作用,达到弥补政府职能缺陷的目标。各种 NGO 在西方市场经济国家现在已经成为他们在政治、经济、社会生活中不可或缺的部分。在我国加强流动农民工的组织建设,是当前深化改革、转变政府职能的最佳选择,也是对西方市场经济国家一些经验的借鉴。“在政府部门和企业之外的大量空间,正是 NGO 的用武之地”。^[6]从这种意义上说,引导流动农民工进行组织建设,是顺应我国改革开放和发展社会主义市场经济的内在要求。

(二) 环境塑造:推动保护机制制度化和长期化

彻底维护和发展农民工权益,最为重要的一点就是要推动保护机制的制度化,建立长效的机制,塑造有利于农民工权益的良好社会环境。但良好社会环境需要一定制度支撑,而制度的建立需要一定诉求机制和利益集团去推动,也需要当事者之间一定时期的不断地博弈过程。在当今劳资双方争取自身利益最大化的博弈关系中,数量庞大的农民工作为一个阶层,之所以一直处于弱势地位,是与其本身分散经营、规模松散有一定的关系,迄今尚未形成一个体现其自身利益、自治性的与政府及公共部门进行沟通的社团组织。同时,在各地地方政府普遍重视“招商引资”、“改善投资环境”情况下,加剧了各当事者地位的不对称,所以,形成长久的机制还需要一个过程。“中国农民的力量明显过于微弱,很长一个时期以来在整个国家的政策中经常处于不利的地位”。^[7]组建农民工组织可以改变这种不利的局面,也能起到“立竿见影”的效果。加强流动农民工的组织建

设,不仅可以提高他们在市场中的谈判地位,改变这种不对等的、不对称和不和谐的局面,也能增强他们规避市场风险的能力,更好地维护和发展自身利益。更为重要的一点,作为农民工利益的“代言人”,农民工自身组织可以发挥交流平台,建立与政策制定者之间的联系,形成行之有效的利益诉求机制,这样就能更好地发挥政府政策保护的功能。“利益集团的活动推动了立法者、政府执行者与公众的信息沟通,有利于政府过程的合理化”。^[8]这样就可以推动相关法律、法规、制度的完善,形成更加有利的环境。

(三) 聚合效应:可以汇集培训、就业和维权三位一体的功能,发挥其自身的优势

1. 信息化功能:推动农村劳动力的流动由无序转向有序。目前农村劳动力跨地区流动主要以自发流动为主,往往采取“传、帮、带”的形式,几乎完全处于无组织和无序的状态。据统计,“九五”期间,每年自发性流动的农村劳动力占 56%,通过亲友介绍的占 32%左右,而有组织的流动只有 10%多一点。这种无序的流动,信息渠道的有限和信息的失真,会造成农村劳动力流动具有盲目性特征,这样,不仅增加了农村劳动力流动的成本,影响劳动力流动的效率,而且也会给社会稳定带来影响。同时,劳动力市场不规范运行、非法中介组织运行等也使得这一问题更为严重。加强农民工组织建设,就能很好地解决这一问题。一方面通过农民工自身组织集体力量,依法规范劳动力市场中中介组织,增强行业的自律意识,维护劳动力市场秩序。另一方面,农民工组织自身也可以为外出农民工广泛搜集市场用工信息,为他们合理、有序地流动进行“搭桥、铺路”,在用工方与劳动者之间搭建有效的沟通渠道,进一步减少流动的盲目性、自发性也节约了农民工流动的成本。

2. 教育培训职能:提高他们的自保能力与生存能力。目前农民工普遍文化知识水平低下,劳动技能缺乏,自我保护意识与能力较差。农民工流动的盲目性原因之一缺乏从事农业以外的其他工作的经验与技能,与当地的劳动力需求不相匹配。因此,对他们事先进行有针对性的技能培训,提高他们的就业竞争力是极其必要的。据国家统计局抽样调查统计,2004 年外出就业的 1.2 亿农村劳动力中,接受过培训的仅占 28%。作为市场化产物的农民工组织,利用自身占有信息和组织的优势,在深入了解农民工所需要以及他们应该掌握的文化知识技能的基础上,可以与政府一道,引导企业、个人、各类学校、培训机构等其他社会机构对农民工进行多形式、多

渠道针对性培训,提高他们的素质,拓展就业空间。如目前在进京务工的餐饮、保安、护工和家政等农民工群体中很有名气的北京“西城区社区学习中心”就是一个很好的例证。^[9]这不仅能大大减少损害他们合法权益事件的发生率,而且也会提高他们的自保能力与生存能力。也可以改变民工培训市场中出现“政府热、百姓冷”的尴尬的局面。

参考文献

- [1] 白志礼:《另类思考:从转移农民到转移农户》, [J] 农业经济问题 2005. 12
[2] 朱慧涛:《结构性贫困:流动农民工的弱势处境分析》, [J] 重

- 庆行政 2005. 3
[3] 转引自常凯:《工会何为》[J] 南风窗 2005. 12. 1
[4] 温家宝:2005 年 12 月 29 日的中央农村工作会议上讲话《关于当前农业和农村工作的几个问题》
[5] 陈振明:《公共管理学(第二版)》[M] 北京:中国人民大学出版社, 2003 年,第 114 页
[6] 徐谷明:《中国农民工 NGO 的生存困境》, [N] 中国经济时报, 2006 年 1 月 18 日
[7] 程同顺:《当代中国农村政治发展研究》, [M] 天津人民出版社, 2000 年版,第 111 - 119 页
[8] 谭融:《美国利益集团政治研究》, [M] 中国社会科学出版社, 2002 年版,第 108 页
[9] 胡晓白:《计算机能否改变农民工命运》, [N] 中国青年报, 2006 年 1 月 26 日,第 9 版

Title : Reflection on Promoting Organization of Peasant Workers

SONG Yur-jun

(Department of Politics and Law of Fu Yang Normal College , Fuyang Anhui 236032 ,China)

Abstract : Peasant workers live in the lower social strata. Their contribution to society is ir-reciprocal to being treatment. Their scale is large , but their power is weak. The passive mode of protection leads to “path in lock”. Promoting organization of peasant workers could solve these problems. It is helpful to change role of the government , perfect marketing systems and strengthen themselves.

Key words : Peasant workers; Organization

(上接第 29 页)

验和长处,与世界上更多的国家交流,广泛地了解世界各国高等教育、成人教育的发展情况,择优学习,洋为中用,以全面地提高自学考试的水平。

参考文献

- [1] 刘炳贵. 自学考试在终身教育体系及其构建中的地位和作用

- [J]. 江苏高教, 2005 年第 4 期.
[2] 刘黎燕. 前进中的互动: 高教自学考试与终身教育[J]. 中国成人教育, 2003 年第 7 期.
[3] 彭玉兰等. 以终身教育思想看自学考试教育的定位[J]. 甘肃农业大学学报, 2001 年第 1 期.
[4] 吴农. 从终身教育的视角看自学考试的发展[J]. 继续教育研究, 2000 年第 3 期.
[5] 赵美珍. 论高等教育自学考试在终身教育中的地位与功能[J]. 成人高教学刊, 2005 年第 2 期.

On Life-long Education and the Reform of Self-study Examination System

HU Qing¹, WU Qin-le¹, FU Ming-ming²

(1. Jiangxi Normal University, Nanchang 330027, China; 2. Zhejiang Provincial Government Financial Affairs Office, Hangzhou 310025, China)

Abstract : Life-long education is the summary of one's culture, education and training in his whole life. After the theorization of life-long education in 1960s, it has become a revolutionary trend in international education field. Self-study examination of high education is an indispensable part of Chinese education system, being the best embodiment of life-long education thought. Life-long education also has important influence upon the system of self-study examination of high education. But with the development of life-long education, self-study examination of high education shows some aspects that don't accustom real situation. The paper presents some suggestions to reform the system of self-study examination of high education.

Key words : life-long education; self-study examination; system reforming.