

# 农民工政策的范式转移及其障碍

蒋晓阳 黄黎若莲<sup>1</sup>

**【摘要】** 本文以宏观与历史的视角，重点分析农民工政策的演变。文章认为，自上世纪 90 年代末以来，国家有关农民工的政策经历着较大的转型，从以严格控制与社会排斥为特点的模式向以制度性吸纳并强调农民工权益保护的 mode 过渡。在探讨政策范式转变的深层原因时，文章分析了农民工在中国经济与社会发展中的重要地位，同时亦探讨了农民工问题对于国家的挑战，认为国家对社会稳定的考量是近年来一系列包容性政策出台的主要原因之一。文章亦考察了导致农民工政策转型的其他因素，例如执政党执政理念的变化，农民工自身权利意识的提高以及舆论与民意的作用，这些因素都对农民工政策的演变有一定的影响。文章最后认为，尽管农民工的处境有了较大改善，但国家解决农民工问题的努力，仍然面临许多制度性障碍。

**【关键词】** 农民工政策， 范式转移， 制度障碍

中国的民工潮源起于上世纪 70 年代末期。当时，农村的改革将大量“过剩”的劳动力从土地中解放出来，而城市的经济结构调整、体制改革与快速发展为这批农民提供了大量的就业岗位。农民工的数量经历了逐渐增加的过程。据一些学者的研究，农民工的数量在 1982 年时约为二千万，以后增加到 1990 年时的约六千四百万，1995 年时，他们的总量约为八千万(Ma and Xiang, 1998)。根据国家统计局 2001 年公布的第五次人口普查结果，2000 年在异地居住与生活超过半年以上而户籍在农村的人口，其数量在九千万左右(中国统计信息网，2002 年 9 月 9 日)。

随着近年来经济的高速增长，农民工的数量还在继续上升。郑功成认为，目前进城务工的农民工约为 1.3 亿人，在乡镇企业工作的农村劳动力约有 1.3 亿人，扣除两者重合部分，全国农民工总数约 2.1 亿人左右(郑功成，2006: 421)。而随着我国工业化、城市化进程的加快，从农村转移出来的劳动力及其家属人数还会快速增长，预计未来十年从农村转移出

---

<sup>1</sup> 蒋晓阳，香港城市大学公共及社会行政学系博士，黄黎若莲，香港城市大学公共及社会行政学系教授，主要从事中国社会政策与社会发展研究。

来的人口（包括劳动力及其家属）将在 1.5 亿以上（郑功成和黄黎若莲，2006）。

### 农民工政策的简要回顾

我们可以简单地将上世纪 80 年至上世纪末的农民工政策特点简单归纳为：经济利用，社会排斥，同时对农民工实行严格管理与控制。

“经济利用”就是利用农民工的低工资特点，为城市的工业与服务行业提供廉价的劳动力。由于大多数农民工与城市居民相比，其受教育程度与人力资本的市场价值均较低，只能在俗称“三 D”（脏、累、危险）的岗位就业。这些岗位与城市居民的就业渠道没有构成直接的冲突。在东南沿海城市，成千上万的外来打工者聚集在以制造加工业为主体的三资与私营企业中，他们的总数在部分地区大大超过当地居民。比如在广东东莞市，第五次人口普查时常住人口接近七百万，户籍人口不到一百五十万。而当地居民即使在企业就业，也主要从事管理阶层的工作。当地政府与居民从企业税收、房屋租金中获得了巨大的利益，可以说外来工为这些地区的经济腾飞作出了不可替代的贡献。

对于农民工而言，外出务工的最主要动机是增加收入，但这并不是没有付出代价的。农民工所就业的企业，大多数技术含量低、效益一般，主要的优势即是工人的吃苦耐劳及低工资。农民工每天工作时间长，劳动强度大，早已成为常识，他们中的许多人几乎不享有基本的劳动保护。工伤事故频繁、工资被恶意拖欠等构成了劳资关系的一种常态。由于过去体制的惯性，城市劳动部门与工会，很少为他们提供实质性的帮助与服务。

由于传统的户籍制度的影响，农民工在城市遭遇身份差别待遇，他们几乎不享受城市的公共资源与社会福利，他们不能参加失业、养老、医疗等社会保险，不享有社会救济。简单地说，城市政府对他们的生、老、病、死没有任何义务。另一突出的问题是农民工的子女教育，在国家政策作出调整前，农民工的子女上学面临严重的困难。他们要么就读于公立学校，但是要付出很高的“借读费”；要么就读于社会力量办学的“民工子弟学校”，但是师资与教学质量均得不到保证，许多学校还面临被教育主管部门勒令关、停的压力。

伴随着大量农民在城市就业与生活，他们对居住地作出重大贡献的同时，也对城市的社会秩序与公共资源构成了一定程度的挑战，他们对城市公共设施所构成的压力在八十年代末与九十年代初显得尤其突出（Wong, 1994）。另一方面，部分城市居民对外来者的并不欢迎，

促使城市管理者采取种种手段来规范外来工的行为，并对他们作出许多限制。长期以来，城市政府对农民工的态度基本是以防范与控制为主的。“维护社会治安、加强对流动人口的管理”成为政府的主要目标，而这是以不动摇甚至强化户籍制度为前提的。

1958年1月9日全国人大通过《中华人民共和国户口登记条例》，国家再配合以就业、教育、粮油票证等制度，使得中国农民除极少数幸运者以参军、招工、上学等形式可以转为城市户口外，绝大部分终身只能从事农业劳动，并基本不享受国家提供的社会福利。数亿人口的大规模流动使户口登记条例显得不合时宜，但废除这一延续近五十年的制度并非易事。在新的形势下，对以农民工为主体的流动人口的管理采取了变通方法。1985年7月，公安部制定了《城镇暂住人口管理的暂行规定》，要求在城市居住三个月以上而年龄在16岁以上的流动人员向公安机关申领暂住证。暂住证制度是国家以法规形式对流动人口异地长期逗留的一种承认，但是它并没有给持有者带来其它实质性的好处。根据广东省的有关规定，连续暂住七年以上，有固定住所、有固定职业或经营并无犯罪纪录的人员可以申请办理常住户口（清华大学当代中国研究中心，2001：12）。但据了解，这一规定从来就没有实施过。

到目前为止，暂住证制度已延续了二十多年。1985年9月，全国人大常委会通过了《中华人民共和国居民身份证条例》，16岁以上的中华人民共和国公民自1986年起均可依法申领身份证。实施身份证制的初衷，相信是为了替代原来户口簿的功能，并方便公民的迁徙，但在对流动人口的管理中，居民身份证反而成了暂住证的附属品。2003年6月28日，十届全国人大常委会第三次会议通过了《中华人民共和国居民身份证法》，自2004年1月1日起实行，原有的《条例》即时废止。值得注意的是，新法对“暂住证”的法律地位与存废依然没有任何规定。

暂住证制度之所以受到诟病，是因为流动人员要被迫交纳数十元至数百元不等的“办证费”，这笔钱给地方政府每年带来数十亿元的收入。在利益驱动下，各级基层执法部门均对此一工作表现了异乎寻常的热情。在广东等地，流动人口不仅要办理市级的暂住证，还要在所属区、乡镇甚至村办理暂住证、卡，而各种证件不仅有效范围不同，有效期也五花八门，这实际上使流动人口（其主体是农民工）遭受层层盘剥。

与暂住证制度相关联的是对所谓“三无”人口的收容遣送，这严重损害了广大农民工的

权益。根据 1995 年中央社会综合治理委员会《关于加强流动人口管理工作的意见》，收容遣送的对象主要是无合法证件、无固定住所和无正当生活来源的流浪乞讨人员，收容遣送工作由民政部门 and 公安机关共同承担。在实际的执行过程中，执法者显然扩大了收容的范围。任何外来人员，如果没有办理或携带暂住证，都有可能被收容遣送。据统计，1989 年全国只有约一百万人被收容，1996 年此一数字增加至 170 万，至 2000 年，全国被收容者总数为 320 万（Human Rights in China, 2002）。各大城市被收容者数量，在 1990 年代后期，增幅更为显著。在上海，1995 年只有 61,888 人被送到收容中心，其中 50,710 被遣送。从这一年开始，被收容者呈快速上升的趋势。1996 年，共有 82,556 人被收容；1997 年，此一数字上升至 102,871。1998 年，总共有 129,000 名“三无人员”或“盲流”被抓。而到 2000 年，在上海被收容遣送的人员飙升至惊人的 399,538 名（《上海年鉴》1997 1998 1999；《中国民政统计年鉴 2001》）。广东省收容遣送的“成绩”更为显著。根据《广东年鉴（1997）》的数字，1996 年 6、7 两个月，有关部门收容了约 60,000 万人，其中约 20,000 人被遣送，其它 40,000 人被“动员自己返乡”，实际上是由亲戚、朋友交数百元后保释出来。至 2000 年，全省共收容 923,926 人（《中国民政统计年鉴 2001》：248-249）。广州与深圳这两个城市所收容的外来人口，约占全省收容总数的三分之二。

可以说，暂住证与收容遣送制度成为城市政府对成千上万农民工实施社会排斥的一个有效而且“简单实用”的工具，这一制度置广大农民工的人身自由与正当权利于不顾，大多数农民工对此制度敢怒而不敢言。根据我们最近（2005 年 4 月至 11 月）在北京、深圳、成都与苏州等四个城市对约三千名农民工的抽样调查，在总共 2617 份有效问卷中，67.9%的农民工办理了暂住证，约有 41%的农民工有被截查证件的经历，18.3%有被罚款的经历。更有 5.5%的被调查对象有被收容遣送的经历，收容的天数从一天至十几天甚至几十天不等，并曾交纳数十元至数百元不等的保释费，而 26.5%的调查者表示他们的亲戚或朋友或老乡曾经被收容遣送过。<sup>1</sup>

对农民工的严格控制与管理，还主要体现在另外两方面，其一是流动人口的计划生育管

---

<sup>1</sup> 香港城市大学与中国人民大学《中国农民工社会保护课题组》于 2005 年 4 月至 11 月共同组织。文中数据与表格，除已注明另有出处外，均出自此调研成果。

理，其二是出租屋管理。各省市均有法规出台，列有详细的管理实施细则，它们无疑是城市政府维护社会治安、打击违法犯罪的重要武器。但另一方面，某些过分严格的法规条文，以及部分执法者的不当方式与粗暴态度，加重了农民工在城市的疏离感，时刻提醒他们外来者的身份。

农民工作为外来者，城市政府不仅没有义务帮助他们解决工作、生活的困难，还往往成为城市失业率增加的替罪羊，随时面临受驱逐的危险。为了“引导农村劳动力跨地区有序流动，规范用人单位跨省招用农村劳动力和农村劳动力跨省流动就业的行为”，1994年，劳动部颁发了《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》，此一规定要求农民工必须在其家乡劳动部门进行登记并获得“外出人员就业登记卡”方可有资格跨省流动就业。输入地的企业招用外省工人，必须到劳动部门备案，所招工种与人数必须得到当地劳动部门的审批。从实际的运作来看，由于大多数农民工并不是通过政府有组织的劳务输出，因此这一规定除了增加农民工与企业的负担外，能否达到所谓“有序流动”的效果，是颇有疑问的。

无疑地，劳动部的上述规定构成了许多大中城市自1990年代中期以来对农民工实施就业壁垒的基础。以北京为例，1995年4月，市人大常委会通过了《北京市外地来京务工经商人员管理条例》，1997年6月，该条例经修改后公布。两者都明确规定，“本市使用外地来京务工人员的行业、工种等由市劳动行政机关会同有关部门根据本市劳动力需求状况决定”。1999年春节过后，北京加大了控制外来人口数量的力度，对企业使用外地来京外务工人员的工种和职业提出新的限制标准。金融、保险、邮政、房地产、广告、信息咨询服务、计算机应用服务和旅行社等八个行业类别中的103个职业，包括管理工程技术人员、经济业务人员、行政办公人员、购销人员、饭店服务人员、社会中介服务人员、物业管理人员、导游、出租司机等均限制使用外地人员（清华大学当代中国研究中心，2001：30）。

北京显然不是唯一对外地人口就业提出限制的城市。上海市在其1996年9月通过的《上海外来流动人员管理条例》中规定，“外来人员在本市务工，应当按照规定申领《上海市外来人员就业证》，未取得《上海市外来人员就业证》的，不得在本市务工（21条）”，“单位使用外来人员，应当经劳动行政管理部门批准，并按市人民政府的规定办理用工手续。单位使用的外来人员，应当到指定的外来人员劳动力市场，通过外省市驻沪劳务中介服务机构

招收，但经批准直接到外省市招收的除外”、“禁止擅自招用外来人员”（22 条），“违反本条例第二十二条规定的，由劳动行政管理部门责令限期清退，并按每使用一人处以五百元以上二千元以下罚款。”。这些规定旨在控制农民工的数量，并限制其就业渠道，其目的，主要是保证本市居民的就业。

很显然，1990 年代中后期大中城市对农民工就业所采取的限制措施，与宏观政经形势有密切的关系。在当时，国有企业改革正处于关键时期，改革的代价是大规模的下岗失业，这批工人的再就业工作是各级政府的优先考虑目标，农民工随时可以作为牺牲品。1997 年 10 月，中共十五大召开之际，有关文件明确指出，“我国正处于经济体制转变和经济结构调整时期，城乡都面临着巨大的就业压力。一方面，随着国有企业改革进入攻坚阶段，解决下岗职工再就业已成为当务之急；另一方面，农村大量剩余劳动力还需要寻找新的出路。在这种情况下，如果不进一步提高民工流动的有序化程度，既不利于企业下岗职工的再就业，也不利于农村劳动力资源的开发和利用，将损害广大人民群众切身利益”（国家经贸委等，1997）。

上述政策隐含着农民工的增加将导致城市居民失业率的上升，而实际上这并没有多少科学依据。有研究发现，那些吸纳农民工最多的城市，比如上海、广州、深圳等地，其本地居民的失业率反而在中国各大城市中排名最低（Zuo, 2000）。

### **农民工政策转型：从防范、控制向制度性吸纳过渡**

近年来，在中央政府的高度重视下，一系列改善农民工处境的的具体政策出台，包括清理针对农民工与用工企业的行政性收费、取消收容制度、取消就业限制、解决子女教育、将农民工纳入社会保险、解决工资拖欠及加强劳动保护等。这些政策的实施一定程度上维护了农民工的权益、改善了他们的处境，同时维护了社会稳定。

根据我们的观察，农民工政策的调整始于 2001 年 10 月，当时国家计委、财政部等发出通知，要求全面清理主要面向外出或外来务工人员的各种收费，包括行政事业性收费和服务性收费（国家计委、财政部，2001）。绝大部分针对农民工的行政性收费业已取消。2003 年 12 月，财政部、劳动保障部、人口计生委等五部委又联合发出通知，要求各地建立农民工管理和 Service 工作的经费保障机制，将涉及农民工的治安管理、计划生育、劳动就业、子女

教育等有关经费，纳入正常的财政预算支出范围（财政部、劳动保障部、人口计生委等五部委，2003）。

从2003年起，国家有关农民工政策，正经历了从危机应对向制度建设的转型。一些政策的出台着眼于危机的应对，它是一种事后的补救措施，某些突发事件造成了严重的后果才成为政策调整的诱因。最典型的当属孙志刚事件引发的收容遣送制度的废除。此一制度的实施导致每年有数百万农民工被收容遣送，严重侵犯公民的人身权利，而未能引起足够的重视。在这一事件中，是孙志刚的大学生身份才引起了新闻媒体的重视与舆论的关注，网络上更是充满了对“收容遣送”制度的声讨之词。新一届政府顺应民意，于2003年6月20日发布《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》（国务院令 第381号），自2003年8月1日起施行。1982年5月12日国务院发布的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》同时废止。新的救助制度大大缩小了收容遣送的对象范围，普通的农民工不再包括其中。此外，新制度对于公安、民政部门的强制权力作出了明确的限制。比如救助站不得向受助人员、其亲属或者所在单位收取费用，不得以任何借口组织受助人员从事生产劳动，救助站不得限制受助人员离开救助站、不准拘禁或者变相拘禁受助人员、不准打骂、体罚、虐待受助人员等。

另一突出例子是农民工的工资拖欠问题，它的诱因是最高领导人的“突然关注”，以温家宝总理帮助重庆一农民工要回工资为契机，各级政府才真正付出努力来解决此一问题。2003年9月，劳动和社会保障部、建设部发出通知，强调解决好拖欠农民工工资问题是保护农民工合法权益、维护社会稳定的大事。要求各级劳动保障部门和建设行政主管部门，认真开展清查工作，严厉打击拖欠和克扣农民工工资行为。对恶意拖欠、克扣工资的企业，严格按国家有关规定进行处罚，并向社会公布有关企业名单。涉嫌犯罪的，劳动保障部门要及时移交司法机关依法严肃处理。要加强对建设、开发项目的监管，确保建筑业企业农民工工资来源。建立健全农民工工资支付监控制度。建立企业工资支付信用制度（劳动和社会保障部、建设部劳社部，2003）。

到2004年春节前全国共偿付拖欠农民工工资239.7亿元，偿付比例为75.66%。其中，偿付2003年当年拖欠的农民工工资152.9亿元，偿付比例为95.22%。但春节过后，一些地区偿付拖欠农民工工资工作进展缓慢。有7个省、自治区偿付2003年以前拖欠农民工工资比

例不到 50%（建设部，2004）。

2005 年 9 月，劳动和社会保障部、建设部、全国总工会等九部委、会联合再次发出通知，要求各地认真调查掌握企业拖欠农民工工资情况，进一步加强日常巡视检查、畅通举报投诉渠道、抓好专项检查，同时推进建立预防和解决拖欠农民工工资问题的长效机制：建立完善企业工资支付制度；全面建立工资支付监控制度；积极建立工资支付保障制度；全面推行企业劳动保障守法诚信制度；认真贯彻实施最低工资保障制度；大力推动企业建立工资集体协商制度。及时受理、快速处理涉及拖欠农民工工资的劳动争议案件；减免仲裁费用（劳动和社会保障部、建设部、全国总工会等九部委、会，2005）。2005 年 5 月，劳动和社会保障部等发出通知，要求劳动保障部门要以使用农民工较集中的建筑、餐饮、加工等行业为重点，完善劳动合同管理政策，推动各类用人单位依法与农民工签订劳动合同，提高劳动合同签订率。同时 规范签订劳动合同行为并加大劳动保障监察执法和劳动争议处理工作力度（劳动和社会保障部、建设部、全国总工会，2005）。

从 2003 年国办发[2003]1 号文件颁布，农民工问题的焦点已经从应对某些即时的危机，向强调制度建设转型。这一重要文件提出了有关农民工各项工作的四原则，即“公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务”，敦促地方政府取消对农民进城务工就业的不合理限制，切实解决拖欠和克扣农民工工资问题，改善农民工的生产生活条件，做好农民工培训工作，多渠道安排农民工子女就学，加强对农民工的管理（国务院办公厅，2003）。

对农民工的就业限制的取消，其契机是全国人大于 2003 年 8 月通过、于 2004 年 1 月实施的《行政许可法》。2004 年 4 月，北京市人大第十二次会议表决通过，取消了外来人员就业证等 59 项行政许可事项。北京市政府向市人大提请的建议认为，就业证的存在意味着地区封锁、限制，不符合《行政许可法》，因此建议取消 1995 年北京发布《北京市外地来京人员务工管理规定》，其中，批准用工单位到外地招用来京务工人员，核发外来人员就业证，作为来京务工人员就业必须要出具的凭证。这个规定已经施行了将近十年，每年约有一百万外来务工人员申领就业证（<http://finance.qianlong.com/26/2004/05/28/65@2078994.htm>）。在大连，《外来务工人员管理条例》也同样由于《行政许可法》的实施而取消，市政府承认，这些条例限制了务来务工者，也损害了企业的用工自主权（Xinhuanet，2004 年 5 月 15 日）。2004

年8月，武汉市政府宣布取消暂住证，认为其与《行政许可法》相抵触。2005年2月7日，劳动和社会保障部根据改善农民进城就业环境，清理和取消限制农民进城就业的政策规定的要求，决定废止原劳动部颁布的《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》（劳部发〔1994〕）。

农民工子女教育问题的关键，是能否允许他们就读城市公立学校，并在学费等方面不受歧视。2003年9月，国务院一重要文件对此作出了明确规定，强调流入地政府负责进城务工就业农民子女接受义务教育工作，以全日制公办中小学为主。财政部门要对接收进城务工就业农民子女较多的学校给予补助，做到收费与当地学生一视同仁。同时加强对以接收进城务工就业农民子女为主的社会力量所办学校的扶持和管理，制订审批办法和设置标准，进行清理登记，符合标准的及时予以审批；达不到标准和要求的要限期整改或取消，并妥善安排好在校学生的就学（国务院办公厅，2003）。

农民工在城市就业与生活，面临失业、疾病、工伤、老无所养等多种即时或长期的风险，但长期以来，农民工与城镇居民身份的差别，导致他们基本不享有社会保障的权利。近年来，一些吸纳农民工较多的东部沿海省份开始试行农民工参加工伤、医疗等保险的试点，一些地方还推出了涵盖多种险种的综合保险。从2003年开始，主要在劳动和社会保障部的推动下，农民工的社会保险问题逐渐受到了中央及地方政府的重视，参保人数呈上升趋势。

2003年4月17日，《工伤保险条例》经国务院令375号公布，自2004年1月1日起施行。2004年6月，劳动和社会保障部强调农民工参加工伤保险、依法享受工伤保险待遇是《工伤保险条例》赋予包括农民工在内的各类用人单位职工的基本权益，凡是与用人单位建立劳动关系的农民工，用人单位必须及时为他们办理参加工伤保险的手续（劳动和社会保障部，2004）。2006年5月，劳动和社会保障部提出用三年左右时间，将矿山、建筑等高风险企业的农民工基本覆盖到工伤保险制度之内，2008年底前，基本实现全部煤矿、非煤矿山企业和大部分建筑企业农民工参加工伤保险（劳动和社会保障部，2006）。2004年5月，劳动和社会保障部要求推动私营、民营等非公有制企业的农村进城务工人员参加医疗保险（劳动和社会保障部办公厅，2004）。2006年5月，劳动和社会保障部提出，争取2006年底农民工参加医疗保险的人数突破2000万人，2008年底将与城镇用人单位建立劳动关系的农民工基本纳入医疗保险（劳动和社会保障部办公厅，2006）。

一系列有关农民工问题的具体政策出台，它们涵盖了就业、劳资关系、教育、城市服务与管理、社会保障等多个方面，这些政策的实施有力地维护了农民工的权益，改善了他们的处境。2006年1月18日，关于农民工的全面系统性政策文件《国务院关于解决农民工问题的若干意见》颁布。这一重要文件认为，解决农民工问题要坚持“公平对待，一视同仁；强化服务，完善管理；统筹规划，合理引导；因地制宜，分类指导；立足当前，着眼长远”的政策原则。《意见》提出了解决农民工问题的七大政策范畴：（一）工资偏低和拖欠问题；（二）劳动管理问题；（三）就业服务和职业技能培训；（四）社会保障问题；（五）相关公共服务；（六）权益保障机制；（七）促进就地就近转移（国务院，2006）。可以说，《意见》既是对前一时期的农民工政策的全面总结，也奠定了今后国家解决农民工问题的基调。

### 农民工政策转变的主要原因

农民工政策的大幅度转型，其原因是多方面的。首先，农民工及其家属已经构成了一个极其庞大的群体，已占中国产业工人（包括建筑业、加工制造业与服务行业）约六成。作为市场改革的主要受益者之一及市场经济中最活跃的部分，他们提供了大量廉价劳动力，对繁荣城市经济、吸引外资、保持中国经济高速发展中作出了巨大的贡献，他们日益显示出在城市社会经济中不可替代的地位。农民工在社会发展与国家现代化中的地位同样显著，由于进城务工是农民收入的主要来源，农民工在缩小城乡差距、促进城乡及地区间均衡发展并解决“三农”问题上均扮演重要角色。

很显然，中央政府已经从全局与战略的高度来认识与解决农民工问题。2004年、2005年、2006年，连续出台的三个中央一号文件都强调了解决农民工问题的重要性。2004年中央“一号文件”首次提出“进城就业的农村劳动力已经成为产业工人的重要组成部分”，把农民工正式列入了产业工人的队伍。2005年初，国务院发出《进一步改善农民工进城务工的就业环境》的5号文件，要求改善农民进城就业环境，整顿劳动力市场秩序，建立城乡一体化的劳动力市场。2006年中央一号文件《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》认为，要加快转移农村劳动力，不断增加农民的务工收入，保障务工农民的合法权益。而《国务院关于解决农民工问题的若干意见》明确指出，“农民工问题事关我国经济和社会发展全局。进一步做好农民工工作，对于改革发展稳定的全局和顺利推进工业化、

城镇化、现代化都具有重大意义”。

我们认为，促使中央政府下决心采取一系列措施来缓和劳资矛盾、帮助农民工融入客居城市的另一重要原因是近年来农民工问题有激化的趋势，这对于社会稳定带来了潜在的挑战。尽管农民工在中国经济、社会发展中扮演着十分重要的角色，但是由于排他性城市福利模式与高压式城市管理模式对进城务工农民严加防范、控制与排斥，农民工难以融入城市社会并在许多领域内遭受歧视。他们没有正常的城市居住权利，不能享有包括就业、房屋、教育、医疗及社会保障等城市居民所拥有的福利。此外，在中国新兴的资本主义发展过程中，规范、调节市场秩序的法律制度发育严重滞后，使得他们的合法权益往往得不到保障，工作环境恶劣、劳动强度大、工伤事故频生、工资被拖欠等问题十分严重。

这些问题自上世纪 90 年代末期以来变得日渐突出，局部地区由于克扣、拖欠农民工工资引致的罢工等事件大幅增加，日益成为社会不安定的因素。例如，2004 年 1 月至 7 月，广东省政府劳动部门介入的群体性突发事件达 540 宗，涉及人数 5.73 万人，比上年同期分别增长了 15.4%和 17.7%（中青在线，2004）。在珠江三角洲地区，工业行动的规模与过去相比有扩大的趋势，有些个案中有上千工人参加。例如，2004 年 4 月 21 日与 4 月 23 日，隶属于台资兴昂国际有限公司的东莞兴雄鞋厂与兴昂鞋厂分别有上千人采取集体行动，抗议厂方削减工资。2004 年 6 月 5 日，深圳一家港资企业约 5000 名工人罢工，抗议企业承包人克扣工资并取消工人加班费和假日双工资等福利（中国劳工通讯，2005）。

我们曾经对北京、苏州、成都、深圳四个城市约三千农民工进行了问卷调查并对约一百位农民工进行了深入访谈。调查中我们发现，四个城市中都有农民工参加过集体静坐、罢工等行为，这些事件大都经过政府有关部门的协调得到较妥善的处理，但有一些工人的抗争手段比较激烈。

可以肯定的是，普通民众包括农民工的权利意识相较过去大为增强。他们对社会公正、平等的吁求更为强烈。农民工现象已有二十多年的历史，他们的构成相比过去更趋年轻化，我们的调查显示，农民工年龄分布非常集中，78.4%集中在 18 至 35 岁之间，36 至 45 岁占 15.8%。女性的年龄分布与男性相比更为集中。以教育程度看，只有约一成左右的农民工只接受了小学教育，一半左右的农民工受过初中教育，高中及以上程度教育者约四成。农民工

在进城前就是“务农”这一观念显然不能完全反映现实,越来越多的在校学生离开校园即加入了打工的行列,他们的人数居第一位,女性为在校学生的比例(46.7%)高于男性(30.6%),他们中的许多人几乎或很少从事过农业劳动。

表一 年龄分布(性别)

	15-17	18-35	36-45	46-65	总计
男	16 1.0%	1201 75.0%	291 18.2%	94 5.9%	1602 100%
女	18 2.0%	778 84.4%	109 11.8%	17 1.8%	922 100.0%
总计	34 1.3%	1979 78.4%	400 15.8%	111 4.4%	2524 100.0%

表二 农民工的受教育程度(性别)

	未受教育	小学	初中	高中	中专或中技	大专或以上	总计
男	17 1.1%	183 11.3%	816 50.5%	369 22.8%	167 10.3%	63 3.9%	1615 100%
女	11 1.2%	85 9.1%	430 46.2%	215 23.1%	153 16.4%	37 4.0%	931 100%
总计	28 1.1%	268 10.5%	1246 48.9%	584 22.9%	320 12.6%	100 3.9%	2546 100%

与构成的年轻化及受教育程度的提高相对应的,是农民工整体权利意识的提高。我们的调查显示,当合法权益受到侵害时,有七成农民工倾向于寻求“组织上”的帮助,例如法律援助(34.1%),申请调解仲裁(19.7%)或寻求工会协助(5%)等(其它三成找亲戚朋友或老乡帮忙)。问卷中显示农民工对政府有很高的期待,“打110找警察”、求助于“劳动部门”是不少农民工遭遇拖欠工资等问题之后的首选。教育程度对农民工求助取向有正面的影响。未受教育(44.4%)和只有小学程度(33.5%)的人较多向亲朋老乡求助,大专或以上程度的农民工(43.3%)首选是寻求法律援助。而选择哑忍的人以未受教育和小学程度者比较多(分别是18.5%和12.2%)。

表三 当合法权益受到侵害时首先选择谁(受教育程度)

	找亲戚朋友或老乡帮忙	向有关机构申请调解仲裁	寻找法律援助	找工会组织帮助	为保饭碗只能忍受	其它	总计
未受教育	12 44.4%	6 22.2%	2 7.4%	0 .0%	5 18.5%	2 7.4%	27 100.0%
小学	88 33.5%	40 12.5%	87 33.1%	4 1.5%	32 12.2%	12 4.6%	263 100.0%
初中	387 31.8%	224 18.4%	432 35.5%	40 3.3%	97 8.0%	36 3.0%	1216 100.0%
高中	171 29.9%	102 17.8%	201 35.1%	33 5.8%	46 8.0%	19 3.3%	572 100.0%
中技或中专	78 25.3%	86 27.9%	101 32.8%	22 7.1%	14 4.5%	7 2.3%	308 100.0%
大专或以上	25 25.8%	17 17.5%	42 43.3%	6 6.2%	6 6.2%	1 1.0%	97
<b>总计</b>	761 30.6%	475 19.1%	865 34.8%	105 4.2%	200 8.1%	77 3.1%	2483 100.0%

应该看到，民意与舆论的压力对公共政策的影响变得越来越重要。近年来，国家对新闻媒体的控制有所放松，对社会“负面”问题的报导增多。公众较为熟悉的是一些农民工因为权益遭受严重侵害的情况下而申诉无门，不得不采取一些极端行动，比如自残、威胁自杀等来达到讨要工资等目的，伤害、甚至杀害欠薪老板的案件也时有所闻。这些行为尽管不是直接针对政府，但从社会影响上极富冲击力，会使一般人对政府的形象与管治能力产生怀疑，从而对党与政府构成较大压力。

知识界对农民工问题的关注也在增强，他们对于农民工表达了更多的同情，呼吁政府采取切实有效的措施解决这一关注数亿人群的重大问题。早在 90 年代初，就有学者提议修改宪法，将“迁徙自由”纳入宪法，保障人民的权利（王文同，1992）。从 1992 年开始，有人大代表提出改革户籍制度；2003、2004 年，更有代表提出制定户籍法，保障人民的迁徙权利。而“迁徙自由”的提议在 2003 年宪法修正时再次成为焦点，但未被采纳。

在中国加入世界贸易组织（WTO）前夕，也有不少学者提出要给予农民以“国民待遇”，使他们在城市工作与生活不受歧视（王春光，2003）。一位曾参与农村改革与政策制定的高

层官员表示，农民工作为弱势群体，由于身份模糊，游荡在城市与乡村之间，如果他们的处境再不改善，遭受进一步的歧视与伤害，他们将成为潜在的暴力犯罪者（周原，2004）。

中国农民工所遭受的极端不公、权利缺失也引起了国际上一些劳工组织、人权团体的关注与批评，“血汗工厂”、童工、严重的矿难事故、不人道的收容制度、女工的权益等都是被关注的对象，这些同样对政府构成了一定的压力。由于中国是《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》的签署国，有义务履行这些公约，保障本国公民的权利。

农民工权益受损而基本得不到补救，已经预示着潜在冲突有扩大的可能，从这个意义上说，农民工问题已经对社会稳定与党的执政合法性带来挑战。近年来，特别是新一届政府上台以后，国家已开始正视严峻现实并采取措施回应此一挑战。在阐述解决农民工问题的意义时，“社会稳定”与“经济发展”放在了同等重要的地位。例如，2003年《国务院办公厅关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》（国办发[2003]1号）指出，“农民进城务工就业，促进了农民收入的增加，促进了农业和农村经济结构的调整，促进了城镇化的发展，促进了城市经济和社会的繁荣。做好农民进城务工就业管理和服务工作，不仅有利于促进国民经济持续快速健康发展，而且有利于维护城乡社会稳定。”2006年1月18日，《国务院关于解决农民工问题的若干意见》指出，农民工问题“引发了不少社会矛盾和纠纷。解决好这些问题，直接关系到维护社会公平正义，保持社会和谐稳定”、“要站在建设中国特色社会主义事业全局和战略的高度，充分认识解决好农民工问题的重要性、紧迫性和长期性”（国务院，2006）。

近年来，执政党提出了“和谐社会”的理念，预示着以强调GDP增长为主要目标的发展方针，将被以强调社会发展、社会稳定与社会公正的战略所取代。建设“和谐社会”的重要课题，就是化解突出的社会矛盾与冲突，解决好诸如收入分配、就业、教育、医疗、住房、安全生产、社会治安等与人民切身利益息息相关的问题。从这个意义上说，农民工问题既是中国经济与社会发展的重要一环，又是构建“和谐社会”的试金石。

### 制度性吸纳的主要障碍

农民工政策的转型，标志着国家将这一庞大的群体纳入公共政策的范畴，比较典型的是

解决农民工子女的教育问题、将农民工纳入社会保障机制，使他们加入工伤、医疗、养老保险等。这些政策的出台，部分已经取得了预期的效果。我们同时也应该看到，农民工问题体现了深层次的制度矛盾，这些矛盾对吸纳农民工进入建制内构成很大的障碍。

### **利益冲突与政策执行**

中央一系列改善农民工待遇的政策出台以后，执行得较为彻底、也是农民工最感满意的当属以救助管理制度取代收容制度、对农民工进城务工各项收费的减免、就业限制的取消等，但许多政策的执行是不太彻底的，遇到的阻力与问题都不少。比如农民工子女教育等问题，2003年，国务院办公厅专门发文解决农民子女义务教育问题。我们的调查中发现，大部分农民工反映子女就学难的问题已经有很大的改善，但是一些地方公立学校的门槛依然很高，存在以其它名义收取“赞助费”的现象。这表明“上有政策，下有对策”的问题比较严重。由于牵涉到利益关系的调整，政策反复的可能性高。

又如农民工的工资拖欠问题，从2003年至2005年，劳动和社会保障部、建设部等部委连续发出通知，要求严厉打击拖欠工资的行为并敦促各地建立预防性措施来有效防止拖欠行为的进一步蔓延与恶化。一些地方出台了诸如企业保证金制度、银行曝光制度、农民工工资拖欠投诉热线电话等来帮助农民工。从实践上看，应该说大规模拖欠农民工工资的行为已经得到了一定的遏止，但此一现象在相当范围内依然存在，我们在调查与访谈期间所接触到的拖欠工资的许多案例都是最近半年发生的，且占整体样本的比例还相当高（超过百分之二十），说明彻底根除这一顽症仍需时日。

### **劳动和社会保障部门角色转型不易**

农民工尽管愿意找有关部门寻求帮助，但是现实中失败的经验（在深入访谈个案中占了绝大多数）却使农民工对政府机关特别是劳动监察部门的成效产生怀疑与不满，并导致普遍的不信任。在农民工眼中，一是劳动监察部门工作人员的态度生硬，官僚程序繁琐，使他们在初步的接触过程中留下不好的印象。更重要的，大部分个案中即使有关部门实际介入，但处理起来费时费力。收费高，或者说调解、仲裁成本高是农民工望而却步的另一个重要原因。

作为长期服务于城市国有企业工人的政府部门，劳动与社会保障部门的角色转型并不容易。农民工劳动与社会保障中的许多问题，比如工资拖欠、工伤事故索赔、参保与退保等，

情况复杂，政策性强，对于许多基层劳动局、站、所及劳动执法部门来说都面临新的课题，受到诸如经费、人手不足的困扰，服务理念等价值的变化显得更为迫切。此外，劳动部门作为地方政府的下属部门，其运作方式、执法力度受到制约。在地方政府强调吸引投资、发展经济的大环境下，劳动部门不敢执法、执法力度打折扣、执法受干扰的情况并不少见。毕竟在许多人眼里，农民工只是“外来打工者”，出口业绩、税收、租金收入等才是当地财富之源。

### 谁来代表农民工：尴尬的工会

庞大的农民工群体的存在，他们没有有效的利益表达机制，极少通过集体谈判机制参与维权，工会的组建率偏低制约了农民工的维权。在我们所调查的企业中，只有 23.5%的农民工表示企业建立了工会。以企业的所有性质而论，差别很大，比如，国有企业大部分（61.1%）有工会组织，私营（13.9%）与个体（9.5%）比例低很多。城市之间也有较大差别，成都（31.8%）与苏州（29.6%）较高，北京（14.3%）最低，深圳为 20.1%。值得注意的是大约四分之一的农民工不知道他们的企业有没有建立了工会，这反映了他们对维护劳动权利机制的认识相当不足。调查发现，只有少数农民工与工会组织打过交道。13.2%的农民工参加了工会，15%参加过工会组织的活动，12.7%得到过工会的帮助。工会的活动主要是提供一些福利，组织文娱活动等。

表四 企业是否建立了工会

	已建	未建	不知道	总计
国有	116 61.1%	28 14.7%	46 24.2%	190 100.0%
集体	43 42.2%	31 30.4%	28 27.5%	102 100.0%
股份制	87 39.0	72 32.3%	64 28.7%	223 100.0%
私营	138 13.9%	563 56.5%	295 29.6%	996 100.0%
个体	47 9.5%	288 57.9%	162 32.6%	497 100.0%
三资	134 34.9%	146 38.0%	104 27.1%	384 100.0%
总计	565 23.6%	1128 47.2%	699 29.2%	2392 100.0%

另一方面，我们在调查中感觉到农民工对于维权的强烈愿望，渴望有人代表他们出面，能改善他们的处境。他们对于加入工会组织等组织有相当高的期望，大部分人（52.6%）希望加入工会组织，回答不想的只有8.4%。此外，假设当地有民工组织存在的话，49.4%的农民工表示愿意参加，不愿意的只占20.3%。更多的人（58.5%）表示可能的话愿意参加同乡会，不愿意的只占17.1%（见表三和表四）。

**表五 是否想加入工会组织**

	想	不想	没考虑过	总计
男	815 54.5%	127 8.5%	553 37.0%	1495 100.0%
女	432 49.5%	72 8.3%	368 42.2%	872 100.0%
总计	1247 52.7%	199 8.4%	921 38.9%	2367 100.0%

**表六 参加同乡会或民工组织的意愿**

	如当地有同乡会是否愿意参加				如当地有民工组织是否愿意参加			
	想	不想	没考虑过	总计	想	不想	没考虑过	总计
男	941 58.6%	301 18.7%	365 22.7%	1607 100.0%	840 52.3%	340 21.2%	426 26.5%	1606 100.0%
女	541 58.3%	133 14.3%	254 27.4%	928 100.0%	412 44.3%	176 18.9%	342 36.8%	930 100.0%

作为中国唯一合法代表“工人阶级利益”的中华全国总工会，由于国企的改革导致工会会员的大幅减少，它自身存在的合法性受到了质疑。在此背景下，从2001年起，它即大力提倡在新建企业中组建工会并发展农民工入会。其目的是“加强党的建设，密切党与职工群众的联系，巩固党的阶级基础与执政地位的需要”，指出，如果“维护职工合法权益缺乏有效的组织保障，侵犯职工经济利益、民主权利的事件屡屡发生”的状况不能改变，“不仅会影响改革发展稳定的大局，还会给国内外敌对势力分化工人阶级队伍以可乘之机”（中华全国总工会，2001）。广东省总工会一位副主席表达得更明确，“现在非公有制经济那么发达，吸纳的工人那么多，国际国内形势又那么复杂，西方敌对势力和国内的‘法轮功’一直在与我们争夺群众，你不去组织群众，有人会去组织，他们自己也会组织起来，那样就会威胁到执政党的领导地位。所以我们必须主动去组织他们，起到‘凝聚群众，占领阵地’的作用”

( [http://big5.clb.org.hk/public/contents/article?item\\_id=65127&revision\\_id=651](http://big5.clb.org.hk/public/contents/article?item_id=65127&revision_id=651) )。

在这种思想指导下，以农民工为主要对象的企业工会发展较快。2006 年以来，全国总工会更是加大力度，促进外资企业工会的建立。全球最大连锁零售商沃尔玛沃尔玛于 1996 年进入中国市场，目前在 30 个城市设有 60 家门店，2006 年 7 月 29 日，沃尔玛深国投百货有限公司福建晋江店工会成立，这是其中国成立的首个工会组织。工会成立当天，全总副主席徐德明表示，沃尔玛在中国成立工会“是一种历史性的突破” ( [http://www.chinalaborwatch.org/php/web/article.php?article\\_id=1814](http://www.chinalaborwatch.org/php/web/article.php?article_id=1814) )。

我们的调查表明，不应对官方的这种调子过于乐观。此外，即使工会的组建率大幅增长，其维护农民工权益的真正成效有多大，也不是完全没有疑问的。目前许多企业工会受制于雇主，或者工会的活动局限于组织员工参加文娱活动，工人的合法权益受侵害时工会不敢挺身而出进行维权。在目前的政治形势下，允许农民或农民工成立自己的组织来维护权益并不现实，但从长远来看，他们维护正当权利的要求不能在建制内得到回应与满足，必然会寻求其它的维权模式并对执政党的权威与现有的治理模式构成挑战。

### **法律维权前途坎坷**

“依法治国”是执政党长期努力实现的战略目标，自中共十一届三中全会以来，中国的司法体系得到了恢复或重建，法院的权威得到了加强，对立法工作更是十分重视，与市场经济活动与人民生活有密切关系的数百部法律获得了通过或进行了较大修改，这对于调解社会经济关系及重塑政府与人民的关系都具有深远的影响。

我们注意到，《行政许可法》的实施对于废除地方政府对于农民工进城务工所实施的就业限制发挥了重要作用，而《劳动法》、《工会法》等多部与农民工切身利益相关的法律早已公布实施。但是我们不得不承认，法律在维护农民工权益上所发挥的作用还很有限。尽管有极少数农民工通过法律手段维护应得利益，但是更多农民工面对的现实却是信息渠道少、法律知识欠缺、法律维权的门坎高、诉讼成本高等实际困难。此外，农民工维权难，很大程度上是法律建设滞后，及司法的公正与效率均成问题。法院的运行不仅受到人力与资源的制约，也受地方保护的影响。

### **建构满足农民工需求的社会保障制度难度大**

目前国家关于农民工社会保障的指导方针，是根据农民工社会保障需求次序，优先解决

工伤保险和大病医疗保障问题，逐步解决养老保障问题。强调农民工的社会保障，要适应流动性大的特点，保险关系和待遇能够转移接续，同时兼顾农民工工资收入偏低的实际情况，实行低标准进入、渐进式过渡（国务院，2006）。

农民工参加社会保险的愿望非常之高，对医疗保险、养老保险、工伤保险和失业保险等都有较高的需求。如果可能，他们中的绝大部分都愿意加入社会保障计划。在“最迫切需要参加的保险”调查中，工伤、医疗、失业、养老保险都有较高的选择比例。其中最高的是医疗保险（26.8%）和养老保险（20.4%），选择工伤保险和失业保险分别占18.0%和16.8%。

**表七 目前最迫切需要参加的保险**

	工伤保险	医疗保险	失业保险	养老保险	生育保险	商业保险	没有	总计
男	351 23.0%	374 24.5%	248 16.3%	281 18.4%	6 .4%	25 1.6%	240 15.7%	1525 100.0%
女	82 9.4%	268 30.6%	155 17.7%	208 23.8%	17 1.9%	31 3.5%	114 13.0%	875 100.0%
总计	433 18.0%	642 26.8%	403 16.8%	489 20.4%	23 1.0%	56 2.3%	354 14.8%	2400 100.0%

目前各地都在探索如何将农民工纳入社会保障网络。农民工参加社会保险存在一些共同的问题，最突出的是参保率低，究其原因，主要有企业的抵制、机制不完善、可转移性差、农民工本身对保险缺乏认识等。总体而言，现行的社会保险设计体现了强烈的地方色彩，也反映了较强的短期功利性，制度设计的宗旨未必以农民工的长期利益为依归，也未必有利于将来的完善、衔接与统一。手段与目的往往互相矛盾，反映在农民工退保率高这一行为上，完全失去了社会保险的初衷。

### 结论

农民工涉及中国数亿人口，在中国经济与社会发展中起着举足轻重的作用，对推进中国的工业化、城市化及国家的全面现代化都有十分重要的意义。农民工所涉及的公共政策领域，不仅包括劳资关系、城市管理与社会治安、人口及计划生育、教育等范畴，还涵盖社会救济、医疗、失业与养老等社会保障问题。

1990年代末以来，国家对农民工长期实行的“经济利用，社会排斥”的政策模式遭遇

了严重挑战。在此背景下，一系列涉及农民工就业、劳资关系、教育、城市管理与服务、社会保障等多方面的包容性政策出台，新的农民工政策模式的特点，是从过去强调限制与管理，向强调权益维护过渡。新政策一定程度上维护了农民工的权益，促进了社会稳定与和谐。

我们同时也必须看到，国家解决农民工问题的努力，正遭遇旧有体制的顽强抗拒。无论是农民工子女教育、工资拖欠等问题，还是农民工参加社会保险、加入工会等事项，制度的建立与完善均非易事。这里面牵涉到法律的完善、执法的公信、公共财政效能、劳动与社会保障部门的转型及工会的角色转换等诸多问题。

长期而言，农民工问题意味着国家与农民关系的重构，随着越来越多的农民成为实际上的“市民”，一方面城市社会要加大对农民工的开放力度，使他们中的大部分人能在城市安居乐业并融入当地社会，参与当地公共事务，从根本上改变“异乡人”的身份认同。另一方面随着他们成为产业工人的一部分，农民工问题的解决，要从劳资关系的改善入手，使他们真正得到劳动法、工会法的保护。这两方面关系的改进，都需要国家扮演主导的角色。而只有当农民工这一群体能够发出自己的声音并作为利益群体能够参与或影响公共政策的制定与执行时，他们的权益才能得到根本的维护。

#### 参考文献：

1. Human Rights in China, 2002, Institutionalized exclusion: The Tenuous Legal Status of Internal Migrants in China's Major Cities, Nov 6, 2002.
2. Ma, Laurence and Xiang Biao, 1998, "Native Place, Migration and the Emergence of Peasant Enclaves in Beijing", The China Quarterly, Sep, 546-581.
3. Wong, Linda, 1994, "China's Urban Migrants---The Public Policy Challenge", Pacific Affairs, Fall, pp335-349.
4. Zuo Xuejin, 2000, "China's Rural and Urban Employment in the Reform Era: Recent Trends and Polity Issues", in Peng Xizhe and Guo Zhigang (eds.) The Changing Population of China, Oxford and Massachusetts: Blackwell Publishers Ltd.
5. 财政部、劳动保障部、人口计生委等五部委，2003，《关于将农民工管理等有关经费纳入财政预算支出范围有关问题的通知》。
6. 国家计委、财政部，2001，《国家计委、财政部关于全面清理整顿外出或外来务工人员收费的通知》（计

价格[2001]2220号)。

7. 国家经贸委, 1997,《国家经贸委等部门关于进一步做好组织民工有序流动工作的意见》。
8. 国务院, 2006,《关于解决农民工问题的若干意见》(国发[2006]5号文件)。
9. 国务院办公厅, 2003,《国务院办公厅关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》(国办发[2003]1号)
10. 国务院办公厅, 2003,《转发<教育部等部门关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作意见>的通知》。
11. 建设部, 2004,《关于进一步解决拖欠农民工工资问题的紧急通知》(建市电[2004]8号)。
12. 劳动和社会保障部, 2004,《关于农民工参加工伤保险有关问题的通知》(劳社部发(2004)18号)。
13. 劳动和社会保障部, 2006,《关于实施农民工“平安计划”加快推进农民工参加工伤保险工作的通知》(劳社部发(2006)19号)。
14. 劳动和社会保障部办公厅, 2004,《关于推进混合所有制企业和非公有制经济组织从业人员参加医疗保险的意见》(劳社厅发(2004)5号)。
15. 劳动和社会保障部办公厅, 2006,《关于开展农民工参加医疗保险专项扩面行动的通知》。
16. 劳动和社会保障部、建设部, 2003,《关于切实解决建筑业企业拖欠农民工工资问题的通知》。
17. 劳动和社会保障部、建设部、全国总工会, 2005,《关于加强建设等行业农民工劳动合同管理的通知》(劳社部发(2005)9号)
18. 劳动和社会保障部、建设部、全国总工会等九部委、会, 2005,《关于进一步解决拖欠农民工工资问题的通知》(劳社部发(2005)23号)。
19. 清华大学当代中国研究中心编印, 2001,《有关农民工法规政策资料汇编》。
20. 《上海年鉴》1997, 1998, 1999。
21. 王春光, 2003, 农村流动人口的国民待遇与社会公正问题,《保障农民工权益国际研讨会论文》, 北京, 2003年7月。
22. 王文同, 1992,“我国公民基本权利与义务的历史、现实、趋势”, 中国法学会宪法学分会编,《保障公民基本权利, 维护社会稳定》, 北京: 中国人民公安大学出版社。
23. 郑功成, 2006,《科学发展与共享和谐》, 北京: 人民出版社。
24. 郑功成, 黄黎若莲, 2006,“中国农民工问题: 理论判断与政策思路”,《中国人民大学学报》, 第六期, 第2-13页。
25. 中华全国总工会, 2001,《关于加强新建企业工会组建工作的意见》。
- 26.《中国民政统计年鉴 2001》, 北京: 中国统计出版社。
27. 中青在线(《中国青年报》网络版), 2004年12月31日,《在“世界工厂”深处—珠三角农民工生存状况调查》 [http://zqb.cyol.com/content/2004-12/31/content\\_1007299.htm](http://zqb.cyol.com/content/2004-12/31/content_1007299.htm)
28. 中国劳工通讯, 2005年9月,《中国工人运动观察报告(2000-2004)》, [http://big5.clb.org.hk/public/contents/article?item\\_id=65109&revision\\_id=651](http://big5.clb.org.hk/public/contents/article?item_id=65109&revision_id=651).
29. 周原(主编), 2004,《农民! 农民!: 从著名专家到普通农民的专访》, 广州: 花城出版社。

# **The Paradigmatic Shift of the Peasant Worker Policy and Its Impediments**

Xiaoyang Jiang    Linda Wong

**Abstract:** Since the late 1990s, a series of inclusive policies toward Chinese peasant workers have been enacted and implemented. It could be regarded as a policy paradigm shift from highlighting the principles of restriction and regulation toward the protection of peasant workers' rights and interests. From a historic perspective, the paper analyzes the policy transformations and identifies the main factors that contribute to the paradigm change. It also explores the major institutional impediments that would deter the state's efforts to solve the problem of peasant workers in the future.

**Keyword:** Peasant Workers' Policy    Paradigm Shift    Institutional Impediments