



新生代农民工权益保护的现实困境 与发展途径

——基于经济法视角的探讨

冯 果 华 翠

摘 要: 在当前发展转轨、社会转型的背景下,农民工特别是新生代农民工表现出显著地非传统性特征,他们面临着保障权益的缺失和现实的生存困境。基于经济法视角建立新生代农民工权益保护的有效途径应为:逐步消除新生代农民工与城镇职工差异,营造平衡和谐的社会经济环境;逐步建立公平就业、平等教育体系,合理分配经济资源;统筹城乡发展,实现总体经济可持续发展。

关键词: 新生代农民工; 权益保护; 经济法

一、新生代农民工的现状与非传统群体特征

“新生代农民工”这个概念一提出便已成为 2013 年两会热点,甚至 2013 年的国家公务员考试及许多省市事业单位面试题目都围绕此有关话题,说明政府对农民工权益保护问题的空前关注,政策举措进一步完善,给新生代农民工更多的生存和发展空间。

(一) 新生代农民工的现状

所谓新生代农民工是指 80 后和 90 后的农村劳动力,也称第二代农民工。据国家统计局发布的《2012 年全国农民工监测报告》显示,2012 年全国农民工总量达到 2.6 亿人,其中 30 岁以下占 36.8%,新生代农民工大约有 1 亿人,成为当代中国产业工人的重要组成部分。新生代农民工的成长随着社会环境和家庭环境的变化而变化,他们在文化程度、人格特征、务工的主要目的、城市认同感、生活方式、工作期望、与农村家庭的经济联系等方面与第一代农民工迥然不同。由于在城市当中长期的生活,他们回归农村的可能性很小,因为他们根本没有务农的经历和经验,除了身份是农民之外,他们与实际的农民有本质的不同。

(二) 新生代农民工的非传统群体特征

自 20 世纪 90 年代中期开始,我国农村流动人口已进入新老交替的时期,这种代际间的变化呈现出许多不同的社会特征,“新生代农民工”逐渐取代老一代农民工成为外出务工人员的主流。与父母辈漂流在城市却又有强烈的乡土认同感不同,“新生代农民工”出来打工不仅仅是为了帮助家里增加收入,他们渴望摆脱贫困的生存状态甚至祖辈的农民身份,希望到城市中追求高品质的生活,享受与城市居民同样的公共服务、城市设施以及寻求发展,实现自己的理想。由于成长环境、受教育程度及经济发展状况的不同,新生代农民工与老一代农民工相比,呈现出显著的非传统群体特征。

1. 职业选择的多元化

老一代农民工大多从事建筑、采矿等苦、脏、累的行业，新生代农民工的就业领域有所改变，他们的文化程度较高，有些还受过职业化技术培训，开始向制造业、纺织业、电子业等技术性领域转移，尽管依然受到户籍制度、就业制度以及社会保障制度等方面的制约，他们的工作环境、工资水平与老一代农民工相比有了一定程度的改善。

2. 摇摆的城乡身份

许多的新生代农民工从离开学校校门后就直接进入城市，他们中的大多数人都缺乏甚至根本没有务农的经验。他们在人生观、世界观形成的时期接受着城市生活氛围的熏陶，从而加深了自身对城市的认同。与此同时，渐渐远离的农村生活也淡化了他们的土地意识。城乡二元分割的户籍制度决定了新生代农民工从本质上讲仍然是农民，但他们已不像他们的父辈一样，最终的归属仍是农村。传统意义上的土地保障对于新生代农民工来说显得不再那么重要，他们更向往城市的生活，有着执着的“城市梦”。

3. 文化程度较高，学习欲望强烈

与父辈相比，新生代农民工的受教育程度相对较高，大多为初中以上文化水平，还有少量为高中甚至大专学历。而老一辈的农民工多为文盲或小学文化水平。虽然他们的受教育程度有所提高，但与城市居民相比还是存在较大的差距。因此，在就业方面便会缺乏一定的竞争力，使得他们只能从事一些城市居民所不愿从事的工作。

4. 权益意识的觉醒与抗争

2010年5月17日，日本田佛山的汽车零部件工厂，工人因不满薪资待遇开始停工，此后全国各地陆续发生数起工人罢工事件。参加停工的多数为年龄在20岁到30岁之间的新生代农民工，大多数有中学各年级的文化水平（有一些还是学校的实习生）。他们的文化程度较父辈要高，在停工活动中使用即时通讯QQ、手机短信、手机拍摄视频、网络传播视频、建立网络论坛等方法，向社会公布他们的现状，表达合理要求，同时便于工人间相互联系和声援支持。有的农民工还通过学习国家公布的《劳动法》、《劳动合同法》等资料，为自己行动获取法律依据。种种迹象表明，新一代农民工的权益意识逐步觉醒，并开始初步的自觉寻求各种法律武器及合法途径来捍卫自己的合法权益。

5. 社会认同的迷思

新生代农民工与他们的父辈不同，他们一部分是在城市里出长大，一部分是初中或高中毕业后直接进城打工，虽然户口在农村，但他们一般都没有种过地、不会种地、也不愿意种地，农村对他们而言非常陌生。新生代农民工熟悉城市生活，向往城市生活，也渴望融入城市社会。他们的消费行为呈现比较明显的象征性消费心理，期望通过商品的符号消费来表现个性、品位、生活风格、社会地位和社会认同。但是，由于二元户籍制度的分割、社会保障制度的缺失和经济基础的不同，他们融入城市社会脚步缓慢而沉重。

有种观点总结新生代农民工的总体特征是“三高一低”，即受教育程度高，职业期望值高，物质和精神享受要求高，工作耐受力低。这究竟只是新生代农民工的群体特征，还是整个80后、90后群体的普遍特征尚值得商榷。但毋庸置疑，新生代农民工体现出了与父辈迥然有异的非传统群体特征。

二、新生代农民工面临的现实困境与权益缺失

（一）边缘化的市民身份与淡漠的乡土意识

新生代农民工长时间生活在城市，各种生活习惯与城市中的市民具有极大相似性，更趋近于市民，并积极尝试融入城市。新生代农民工常居城市，农村传统的生产生活传统在他们身上的烙印十分薄弱甚至淡化，已经无法回到那片生养他们父辈的土地。他们依靠微薄的薪水来维持自身的基本生活需要，抵御风险的能力非常脆弱，当遇到生病、失业和事故时往往就陷入了困境。因此，在城乡二元分割的经济体制下，尽管新生代农民工在城市中工作和生活，由于缺乏基本的社会保障、医疗服务以及就业培训，导致他们的基本权益受到侵害，甚至剥夺了他们在城市的生存与发展机会。他们希望留在城市中生活，

但工作技能低和户籍身份的存在等原因成为他们融入城市的障碍。

(二) 社会保障权益的缺失

农民工社会保障权是指农民工享有的有关社会保障方面的权益。社会保障包含养老、失业、工伤、医疗、生育五大保险及最低生活保障等内容。我国原有的社会保障制度在设计上考虑的对象是城镇职工,农村居民近两年虽然也实现了新型农村养老保险和医疗保险,但保障水平仍较低。据《2012年全国农民工监测调查报告》显示雇主或单位为农民工缴纳养老保险、工伤保险、医疗保险、失业保险和生育保险的比例分别为14.3%、24%、16.9%、8.4%和6.1%,虽然参保水平较往年有所提高,但总体仍然较低。由于体制性障碍导致农民工不能像城市居民那样平等地享受社会保障方面的合法权益。

(三) 社会流动机制的僵化导致上升渠道封闭

社会流动,指的是个人或群体的社会位置、社会地位的变化。一个和谐的社会,应该给社会成员公平竞争机会,提供多元化发展机会,并为地位下降者提供缓冲机制。改革开放以来,中国社会的一个巨大进步就是社会流动的机会多元化了,但这种多元化的机会却在新生代农民工身上丧失了它的积极效应。户籍制度的分割,教育资源分配不均,行业管理领域存在的用人制度的僵化,导致农民工和城市居民之间存在较大的发展机会、发展起点不平等。例如,在企业中农民工不被当作正式职工,在单位中仍然是边缘人群,虽然干活最卖命、最勤奋,日工作时间最长,却不能累计工龄,不能评定技术等级,得不到晋级升职的机会。

三、基于经济法视角建立新生代农民工权益保护的有效途径

(一) 经济法对新生代农民工权益保护的价值

过去几年,中央发布的多个重要文件中相继制定各项政策集中关注农民工权益的保护问题。2010年以来,中央文件提出“加快落实放宽中小城市、小城镇特别是县城和中心镇落户条件的政策”,“鼓励有条件的城市将有稳定职业并在城市居住一定年限的农民工逐步纳入城镇住房保障体系”,强调要“采取有针对性的措施,着力解决新生代农民工问题”。2013年,中央一号文件提出“把推进人口城镇化特别是农民工在城镇落户作为城镇化的重要任务;加快改革户籍制度,落实放宽中小城市和小城镇落户条件的政策;强调要“加强农民工职业培训、社会保障、权益保护,推动农民工平等享有劳动报酬、子女教育、公共卫生、计划生育、住房租购、文化服务等基本权益,努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。”这些政策体现了对农民工权益公正的保障,这也是经济法核心价值理念的彰显。

经济法以社会为本位,通过国家、社会团体和市场将有限经济利益和稀缺经济资源合理地分配,以营造一个平衡和谐的社会经济环境,最终实现社会整体经济可持续发展的独立部门法律体系。经济法具有自己独立的调整对象,即经济法所干预、管理和调控的具有社会公共性的经济关系。

“农民工”问题的实质是权益问题,农民工权益实质是其作为公民和劳动者应享有的基本权利,经济法以社会为本位,注重维护社会总体经济效益,兼顾社会各方经济利益公平,决定了它在农民工权益保护中的重要作用,它独特的调整对象和调整方式又决定了它能为农民工权益提供最直接、最具体的保护。

(二) 基于经济法建立对新生代农民工权益保护的有效途径

经济法调整社会经济关系的一条基本原则就是“社会总体经济效益优先,兼顾社会各方利益公平”。这种利益的公平必须体现在实质性的公平上。经济法的各项原则需形成内部逻辑协调一致的系统,并作为一个整体能够将体现该部门法本质的精神理念、基本价值传导到法律的实践过程中。

1. 逐步消除新生代农民工与城镇职工差异,营造平衡和谐的社会经济环境

我们创造性地提出了建设和谐社会的崇高理想,而营造平衡和谐的社会环境目标也在于能够实现自由与秩序、公平与效率的平衡和谐,现实利益与未来利益的平衡和谐,国家、社会与个体之间的平衡和谐。这就要求经济法制不断地“与时俱进”,具有前瞻性、规划性地从立法、司法和执法等方面来建立和维持这种环境。

(1)打破屡受诟病的城乡二元户籍,尽快改变农民工身份改变滞后于职业转换的现状,使农民工真正实现从农民到市民的彻底转换,减少在农民工权益保护中的制度性障碍。试行城镇落户制度,通过放宽中小城市和城镇户籍限制,积极稳妥推进城镇化,将符合条件的农业转移人口逐步在城镇就业和落户并享有与当地城镇居民同等的权益。

(2)将农民工纳入城镇职工工伤保险体系,尽快构建包括工伤、失业、养老、医疗、生育等险种在内的社会保障制度。现在的新生代农民工都属于青壮年,年龄结构偏轻,在解决社保问题时应该突出医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险,渐进式推进养老保险制度建设。

2. 逐步建立公平就业、平等教育体系,合理分配经济资源

社会公正需要效率与公平的适当结合,社会经济资源总体上呈现稀缺状态,促进资源在社会上有序地自由公平流动是保障机会平等的关键。在这种社会公正形成的机制中,最要紧的是人民群众发展机会的平等。经济发展带来的贫富差距如逐渐扩大必然制约经济的发展,只有公平的发展战略才能保障经济的持续协调发展。因此,必须把保护弱者、促进基本生存条件和基本公共服务的平等作为公共领域的事务,由政府部门承担起责任。

(1)完善劳动法律体系。政府代表人民利益的性质,决定了政府在城市化的过程中必须承担保护农民工权益的职责,政府需通过相应的法律措施最大限度地缩小弱势地位与强势地位的差距,加大劳动执法与监督力度,保障农民工平等、自由的公民权利;加快法制建设的速度,尽快建立起一个劳动关系方面的人权保险体系。

(2)建立健全农民工就业体系。农民工在我国现代化建设进程中发挥了不可估量的巨大作用,新生代农民工是中国产业工人的重要组成部分。政府有关部门应转变思想,打破制约农村劳动力流动的制度,建立城乡统一开放、公平竞争的劳动力大市场,给农民工平等竞争的权利。取消对农民工的就业限制,创造平等的竞争环境,不断完善就业准入制度和职业资格证书制度。

(3)建立健全公平教育体系。新生代农民工尽管文化程度较上一代有了显著提高,但总体水平仍然很落后。我国改革开放 30 多年来,教育影响社会地位上升的作用在逐年提高。教育资源在城乡之间、大城市和其他城市之间及其不同人群之间的分配不均,造成青年人发展起点的不平等,从根本上影响经济资源的公平分配。政府应创建平等的教育机制,同时提高新生代农民工职业教育,注重新生代农民工的学习和技能培养,提供贷款、生活补助等帮助。

3. 统筹城乡发展,实现总体经济可持续发展

以社会为本位的可持续发展思想涵盖了经济、人口、环境、科技、社会保障等各个方面,经济法的调整原则就在于保证国民经济持续、快速、健康的发展。现阶段正处于产业转型升级时期,由于城乡贫富差距扩大,农民工的利益缺乏保障,给社会稳定带来极大隐患。通过深化改革调整国民收入分配格局,建立更为公平的国民收入初次分配和再分配体系,建立城乡经济社会发展一体化的新格局,实现城乡统筹发展,才能从根本上解决新生代农民工权益的缺失,实现总体经济可持续发展。

(1)调整国民收入分配格局,改善农村民生。政府应加大农村教育、新型合作医疗、最低生活保障体系建设的扶持力度,投资改善农村的公共服务基础设施,将公共财政支出直接用在农民身上,扩大公共财政对农村的覆盖范围,加快农村社会事业发展,促进农村民生改善。

(2)推进城镇化,转变经济发展方式,吸引新生代农民工就近转移就业。促进农业转移人口成为市民,将农民工及其家属逐步融入各类城市和小城镇,逐步实现农民工在劳动报酬、子女就学、公共卫生、住房租购以及社会保障等方面与城镇居民享有同等待遇。加大对县域经济的支持力度,扩大县域经济发展自主权,增加对县域经济的一般转移支付,增强县域经济发展活力和实力。引导城市资金、技术、人才、管理等要素向县域经济流动,增强县域经济承接产业转移能力和带动就业能力,吸引新生代农民工就近转移就业。积极引导新生代农民工返乡创业,鼓励新生代农民工返乡创办各类企业,只要符合法律和国家产业政策,并吸纳一定数量的当地劳动力就业,就要予以支持,在融资、用地等方面实行政策优惠,改善创业环境。

参考文献:

- [1] 程新征(2007). 中国农民工若干问题研究. 北京:中央编译出版社.
- [2] 黄建华(2010). 关注新生代农民工. 公民导刊, 2.
- [3] 李子明(2013). 新生代农民工权益问题研究综述. 西江月, 1.
- [4] 苗方朔(2012). 新生代农民工权益保障存在的问题及对策. 河北工程大学学报, 1.
- [5] 孙瑞灼(2010). “新生代农民工”融入城市路在何方. 观察与思考, 3.
- [6] 孙珏涵(2009). 经济危机下农民工权益的法律保护问题[J]. 法制与社会, 5.
- [7] 王 萍(2008). 中国农村剩余劳动力乡城转移问题研究. 大连:东北财经大学出版社.

Realistic Predicament and Development Path of the New Migrant Workers Rights Protection

——A Study Based on the Perspective of Economic Law

Feng Guo (Professor, Wuhan University)

Hua Cui (Doctoral Candidate, Wuhan University)

Abstract: Under the background of the development of transition and the social transformation, migrant workers, especially the new migrant workers showed significant untraditional features, who are faced with the realistic survival predicament and lack of the rights protection. This paper will seek the way to build the rights protection of the new migrant workers from the perspective of the economic law.

Key words: the new migrant workers; the rights protection; economic law

■ **作者简介:** 冯 果, 武汉大学法学院教授, 博士生导师; 湖北 武汉 430072。Email: fxyfg@whu.edu.cn。

华 翠, 武汉大学法学院博士生。Email: huacui666@126.com。

■ **基金项目:** 教育部人文社会科学规划基金项目(HYJA820017)

■ **责任编辑:** 车 英

