

# 加快建构农民工发展权体系<sup>\*</sup>

李步云 谢建社

[摘要] 发展权是首要人权,对于中国特殊弱势群体的农民工来说,在解决其生存权的同时,应该关注他们的发展权。应从以下几个方面入手,加快建构农民工发展权体系:(1)建构农民工劳动发展权保护体系;(2)建构农民工经济发展权保护体系;(3)建构农民工受教育发展权保护体系;(4)建构农民工社会发展权保护体系。

[关键词] 农民工; 发展权; 体系建构

[中图分类号] D92 [文献标识码] A [文章编号] 1007-1962(2009)12-0013-03

农民工最深层的问题是生存权和发展权问题。我国农民工从1982年的657万上升到2005年的1.47亿,2008年全国农民工达到2.01亿。有学者预测,未来30年,我国还将有3亿左右农村剩余劳动力需要转入城镇。这将形成5亿城镇人口、5亿流动迁移人口、5亿农村人口“三分天下”的格局。农民工大规模迁移,一方面加速了城市化进程,另一方面也为农民工的生存与发展带来严峻挑战。长期以来,农民工的就业发展权、健康发展权、教育发展权、社会保障权均存在严重缺失。尤其是2008年下半年以来,随着国际金融危机的加深和蔓延,农民工因失业而返乡的人员增加,农民工融入城市呈现出许多新情况、新问题。(参见《未来30年城镇、农村及流动人口将达5亿》,www.sina.com.cn/c/2009-04-14)

《国家人权行动计划》要求,切实把保障人民的生存权、发展权放在保障人权的首要位置,2009—2010年,转移1800万农业劳动人口,重点解决高校毕业生和农民工就业问题。可见,党和国家高度重视农民工就业和农民工社会保障等权利问题。中国城市化、现代化与和谐社会建设不仅仅要维护农民工的生存权,而且还需要维护农民工的发展权。

## 一、建构农民工劳动发展权保护体系

农民工的劳动权利是农民工融入城镇获得生存权的

必要条件。没有劳动权,生存权利也就没有保障。

《国家人权行动计划》指出,大力促进就业和再就业,保障劳动者的合法权益。为此,我们认为,农民工的劳动权利保护应从以下几方面努力:第一,消除阻碍劳动力正常流动的相关政策,保护劳动者自由就业权利。第二,完善劳动力市场建设。在市场建设中坚持两个原则:一是兼顾企业与农民工双方的利益,二是严格按照法律程序办事。(国务院研究室课题组:《中国农民工调研报告》,中国言实出版社,2006年,第509页)第三,建立覆盖社会全体农民工的社会保障政策。城市经济的发展拉动了农村劳动力向城市的转移,而社会保障体系将有效的缓解农民工失业和贫困等社会问题。第四,按照城乡一体化原则调整和统筹城乡就业。由于目前我国面临的主要阻碍农村劳动力流动的是户籍制度,所以现阶段应重点改革城乡分割的就业政策,把城乡就业政策进行统筹,把农村劳动力转移和农民工的就业,也纳入到政府积极就业促进政策的目标中。目前,国家已开启了农民工就业政策的大门,在交通、建筑、服务等领域投入巨资,解决经济与就业问题。在大规模基础设施建设中,可以更具体地明确农民工就业指标,给予吸纳90%以上的民营中小企业提供包括税收在内的多种优惠扶持,并考虑以降低个人所得税与增值税转型的办法拉动内需,使农民

<sup>\*</sup> 本文为国家社会科学基金项目《外来农民工融入城市问题研究》(06BSH024),广东省高校人文社科基地重点项目《广州城市化进程中的农民工市民化问题研究》(07JDTDXM84001),广州教育科学规划2007年面上重点项目《农民工融入性教育探索》(06B156)阶段性成果。

工不至于成为土地与工厂之间的无巢候鸟。这些措施可以成为根治目前农民工失业问题的治本之策。

## 二、建构农民工经济发展权保护体系

马克思恩格斯在《德意志意识形态》中指出：“我们首先应该确立一切人类生存的第一个前提也就是一切历史的第一个前提，这个前提就是：人们为了能‘创造历史’，必须能够生活，但是为了生活，首先就需要衣、食、住以及其他东西。”（《马克思恩格斯全集》第3卷，第31页）人必须首先解决好吃、喝、住、穿的基本生存问题，然后才能从事其他事业的发展。对于农民工来说，也是如此，只有获得良好的经济权，才能有效地行使其他人权。经济权的保护是其他人权实现的基本前提。

《国家人权行动计划》指出，落实劳动合同法，普遍推行劳动合同制度，大力推广集体合同制度，健全劳动关系三方协调机制，全面落实最低工资制度，促进职工工资水平稳步增长。维护农民工的合法经济权益，必须坚持以农民工为本。第一，坚持以农民工为本的科学发展理念，充分调动一线农民工的积极性和创造性，从而提高企业的核心竞争力。第二，坚持以农民工为本，就是要始终把农民工的根本利益作为企业各项工作的根本出发点和落脚点，统筹兼顾企业的长远发展和农民工的现实利益。第三，坚持以农民工为本，把企业创新、发展的速度与农民工可以承受的程度统一起来，确保农民工生活水平不断提高、安居乐业。第四，坚持以农民工为本，尊重、激励、关心农民工，造就农民工成长成才、企业服务农民工、农民工忠诚企业的良好劳资环境。第五，开展形式多样的工资协商模式，如职工代表会议、会员代表会议、全体职工会议等。

## 三、建构农民工受教育发展权保护体系

受教育权作为应有权利，它是基本的、神圣的，人人都有资格享有的，是受教育者个体不可缺少的，也是不可转让、不可替代的。农民工受教育权是指农民工所享有的并由国家保障实现的接受教育的权利，其内容包括受教育机会权、受教育条件权和受教育公正权三个方面。（《人权框架下的受教育权理论初探》，www.law-lib.com/lw/lw\_view.asp?no=8342 15K 2009-1-12）农民工在融入城市过程中，存在着接受教育与培训的普遍需求。调查数据表明，42.8%的农民工明确表示愿意自己出钱参加可以获得劳动技能证书的培训班。在第二代农民工中，这种需求还要强烈一些；有81%的农民工认为，文化水平是影响在城市就业与生活的重要因素。由于农民工文化教育的先天缺失，却由市场经济的产物，变为历史和现实的畸形儿，其特殊的社会身份和地位决定了命运多劫的生活轨迹。（韩宏伟：《论农民工权

益的缺损与法律保障》，www.law-lib.com/lw/lw\_view.asp?no=8657 17K 2008-5-27）于是，我们提倡对农民工进行文化教育补偿，这是农民工受教育权利的生动体现，也是维护农民工权益的题中应有之义——这不仅成为学界的共识，而且有关职能部门正积极采取有效措施，切实加大维护农民工受教育权利的力度。第一，开放灵活的农民工教育补偿模式。根据农民工的文化教育需求，统筹全社会的教育资源，发挥各类学校的优势，积极鼓励支持社会教育机构承担农民工的专业技能培训任务，形成多形式、多渠道、多专业、多途径的农民工文化教育培训的格局；做到有计划、有步骤、有目标地进行农民工补偿教育；做到长短结合、优势互补以及基础性和实用性两个方面相结合的农民工教育补偿。在教育培训的形式上，可采取开放、业余、远程教育学习的方式进行，既发挥传统教育媒体的作用，又发挥现代信息技术教育媒体的优势，以方便农民工的工作和生活为原则。农民工通过比较灵活的安排，既可完成单科专业技能合格证书的达标，又能完成初、中等教育的学历补偿。第二，订单加定向式的农民工教育补偿模式。“订单加定向式教育”，顾名思义就是参与合作的企事业单位与教育部门签订农民工培养培训合同，优先录用合作院校培训的农民工。这样培训的农民工就业率都比较高，可以实现教育部门与用人企业以及被培养的农民工三方三赢。第三，社区农民工教育补偿模式。农民工的“补偿教育”，可以从两个方面去理解：一是通过有关的政策法规将对农民工的补偿教育纳入国民教育体系，即通过部分财政拨款与企业雇主、农民工共同负担经费，采取补助、培训券、报账等方式，对农民工进行文化知识、专业技能、法律常识、公共道德方面的教育，如就地开办文化讲习班、职业技能培训班、专业知识讲座等。二是通过社区教育学院、图书馆、群艺馆、文化馆、文化站等公益性文化机构，为农民工的文化教育、文化生活提供服务，为农民工看书阅报、学习科技知识等提供方便。以上公益性文化机构，作为社区农民工“补偿教育的学校”，在构建有效的农民工文化教育模式与职业教育策略中，在农民工补偿教育中，能为农民工融入城市社会发挥重要的功能。

## 四、建构农民工社会发展权保护体系

### 第一，建构农民工发展权的利益表达机制。

农民工的利益表达权是强化农民工人权法律保障的前提。利益表达权是统摄和提升农民工发展权的基本人权。在发展权的母体中，它孕育和派生出农民工人权的各种具体形式。农民工的利益表达权需要相应的宪法和法律、法规进行整合，从而使农民工利益表达权的法律规范

既具有较高位阶的效力,又易于操作实施。因此,农民工应该有自己的组织,以反映其利益诉求,并参与到与其他集团、群体的博弈中去。在快速城市化的过程中,为了增大农民工的收入和减少农民工融入城市的风险性,应该关注农民工的参与权、知情权和利益表达权。

第二,建构农民工发展权的政治参与机制。

创新农民工有序政治参与机制,推进农民工有序健康的政治参与,不仅有利于我国民主政治建设的发展,而且对我国农村社会建设具有重要意义。首先,应健全和拓展农民工政治参与渠道,保证农民工的选举权和被选举权,发挥农民工在人大、政协中的作用。其次,应努力探索农民工中党的建设、团的建设 and 工会建设,创新农民工政治参与形式,促进农民工政治参与的不断稳定和扩大。再次,应彻底破除城乡二元结构,努力建立和完善城乡一体化的政治、经济和社会体制。

第三,建构农民工发展权的法制保障机制。

加强农民工的法制宣传教育,是提高农民工遵纪守法自觉性的根本性措施,也是减少社会犯罪、维护社会稳定和促进社会和谐发展的战略性任务。一方面,我们要提高农民工的法律意识,把法制宣传教育渗透到对农民工的服务和管理过程之中;另一方面,我们又要赋予农民工与市

民同等的法律地位,教育和引导农民工科学维权。建议国家制定《农民工权益保障法》,将农民工的政治权利及其保障与实现宪法和其他法律上予以确认。

第四,建构农民工发展权的社会救助机制。

首先,在条件成熟的情况下,有必要组建专门的农民工发展权机构,以加大对农民工发展权的维护力度。其次,应完善农民工发展权的司法救助。农民工发展权能否得到司法救助,是衡量农民工发展权实现程度的重要因素。可设立农民工发展权的指标及相应的指标体系。当法律还没有明确规定某项农民工权利,但该权利又属于农民工发展权的基本范畴时,当部门法对某项农民工发展权没有具体规范而宪法有相应规定时,当法律、法规和规章等与农民工发展权的原则相抵触时,应该容许法官直接援引农民工发展权的基本条款进行法律解释,以填补立法空白,有效地解决法律冲突。(张子成:《从强化农民发展权的视角看新农村建设》,theory.people.com.cn/GB/40557/49139/49143 ... 27K 2006-9-21)

(本文作者:中国社会科学院荣誉学部委员,广州大学人权研究中心主任、教授;广州大学人权研究中心副主任、教授)

责任编辑 于朝霞

(上接第 12 页)使用权作为完整的用益物权给农民。我们主张后者。初步设想是:

1. 在继续实行宅基地集体所有的同时,赋予集体成员比较完整的用益物权,使宅基地使用权真正成为农民的一种财产权利。

2. 坚持社会主义市场经济的方向,实现公平与效率的统一。继续实行“一户一宅”,有面积限额,体现公平,合理保障农民住房用地;同时实行有偿使用制度,允许合法的宅基地使用权随房产买卖流转。宅基地有偿使用的政策,要体现本集体成员与非成员的差别,面积限额以内和以外的差别,新老宅基地的差别,内部价与市场价的差别,对非本集体成员使用宅基地不仅要收取更高费用,而且要规定使用期限,用经济手段促进土地的节约集约利用。

3. 尊重所有者的权益,实现所有权与使用权的有机统一。在宅基地使用权流转实现的收入,由集体与户分成;建立宅基地公共基金,用于村庄公共设施建设和对纯农户的宅基地有偿使用补贴。依照《物权法》第 59 条和第 60 条的有关规定,坚持宅基地“属于本集体成员集体所有”,宅基地使用、流转等重大事项“依据法定程序经本集体成员决

定”,并由“集体经济组织或者村民委员会代表集体行使所有权”。明晰本集体成员身份,健全集体经济组织及其运行规则,保证宅基地所有权和使用权权利的正确行使。

4. 瞻前顾后,面向未来,区别对待,使改革的设计具有可行性和可持续性。为此,要研究农村居民点的演变趋势和宅基地消亡的条件与途径,实行分类指导。现在可以看出,北京郊区农村居民点的发展趋向在城镇化地区,乡村化地区和生态涵养地区各有不同,产业结构、人口构成、居住方式会有明显差别,因而在宅基地利用的政策上需要区别对待。

5. 鉴于我国农村的发展极不平衡,特大城市郊区和首都的发展处于先行地位,农村宅基地政策法规和改革步伐在保持共性的同时应该承认差别,鼓励试验,允许创新。建议中央政府支持北京开展农村宅基地政策调整和制度改革的试验,以适应新情况,解决新问题,探索制度创新之路,为法律的修改提供实践依据。

(本文作者:北京市农村经济研究中心研究员)

责任编辑 史小今