

维护劳工权利的法律思考

——从改革户籍制度、完善社会保障制度的角度

刘翠霄*

【内容提要】我国的户籍制度和社会保障制度均产生于 20 世纪 50 年代，但两者产生的社会背景不一样：前者是为了阻止因农村人口的盲目外流而导致城乡居民利益冲突，后者是为了适应在低水平的经济发展条件下迅速推动工业化进程的需要而建立的。然而，农村经济体制改革以后，大批富余劳动力涌向城市，寻求就业、生存和发展的机会。由于户籍制度，碍于身份的限制，进城务工农民工未能与城镇职工同工同酬和享受同样的社会保障制度。本文从改革户籍制度的角度，对如何完善社会保障制度，维护农民工的就业权和社会保障权，做一些探讨。

【关键词】 户籍制度 社会保障 农民工权益

传统的户籍制度和社会保障制度被视为我国劳工权益不能得到保障的最大障碍。2000 年 7 月中共中央、国务院出台的《关于促进小城镇健康发展的若干意见》提出：“要改革小城镇户籍管理制度。从今年起，凡在县级市市区、县人民政府驻地镇及县以下小城镇有合法固定住所、稳定职业或生活来源的农民，均可根据本人意愿转为城镇户口，并在子女入学、参军、就业等方面享受与城镇居民同等待遇，不得实行歧视性政策。”^① 之后的几年，济南、宁波、河南等地城镇户籍制度都有所松动，然而，人们对此的反应比预料的要冷淡得多。京郊农民对有机会做个城里人没有太大的兴趣，因为户籍的变动并不会随之给他们带来实质性收益，反倒有进城后失去土地保障的担忧。我国农业大省河南省在 2002 年全面推开了小城镇户籍制度改革，但没有取得预期效果。部分试点镇申报农转非指标的，多则几十人，少则几个人，有的地方甚至没有一个人申报。调查发现，由

* 刘翠霄——中国社会科学院法学研究所研究员，研究领域：社会保障法。

① 《人民日报》2000 年 7 月 5 日。

于大部分小城镇没有自己的主导产业，只是简单地在原来的集贸中心建小城镇，盖些房子，修几条马路，农民在进入小城镇以后，靠做小生意挣钱养家。农民来到这样的小城镇，挣不到多少钱，生活照样艰难。在发达地区，小城镇的硬件建设已经相当现代化了，但是，这些城镇白天热闹晚上冷清，这是因为这些地区农村非农就业人口大多数仍然是滞留乡下的自给自足的农业人口，而不是市场经济要求的商品消费人口。由于城镇户口不能解决农民工的就业和社会保障等现实问题，所以，农民虽然进城从事着非农产业，少数人甚至报上了城镇户口，但是，由于他们不能与城镇职工和居民享受基本相同的社会保障待遇，成为既不同于农民、也不同于城镇居民的边缘群体。由此，人们不禁要问，到底是户籍改革还是社会保障制度的完善能够保障农民工的最基本的权益——就业权和社会保障权？

一、我国户籍制度的产生和社会保障制度的建立

我国的户籍制度和社会保障制度均产生于 20 世纪 50 年代，但是，制度产生的背景是不一样的。

（一）户籍制度的产生

近代以来，大规模的城市化现象发端于工业革命。工业革命所带来的大规模的使用机器的生产活动，要求劳动要素的相对集中，再加上工业区域劳动市场价格的吸引作用，造成了农村人口向某些中心区域的迅速集中。人群的集中也带来了市场活动、商业经营以及服务业的发展，人群集中本身也创造了就业机会。上述诸种因素的相互影响，使得工业化、城市化、市场化，以及所谓“现代化”成为同样的一个历史过程。这样，从 18 世纪中叶开始，到 20 世纪中叶，在将近 200 年的时间里，多数西方发达国家基本上实现了城市化，也就是说，多数人口形成了聚集居住的格局。

在我国，1949 年新中国建立之初，毛泽东曾经明确认识到“工业化带动城市化”的规律，他在《论联合政府》中指出：“农民——这是中国工人的前身。将来还要有几千万农民进入城市，进入工厂。如果中国需要建设强大的民族工业，建设很多的现代大城市，就要有一个变农村人口为城市人口的过程。”而且在中国“一五计划”期间也实践了毛泽东的这一思想，1952 年至 1957 年的 5 年间，城市人口增加了 3000 万。

1956 年秋季，过激的农业合作化运动与自然灾害结合在一起，使得不少省

份粮食大量歉收，农民吃饭成了严重问题。于是，安徽、河南、河北、江苏等省的农民、复员军人、乡社干部纷纷外流，不少人试图进入城市寻找生存与发展的机会。在这种情况下，1956年12月30日，国务院发出了《关于防止农村人口盲目外流的指示》。除了强调对农民进行思想教育以外，指示明确规定：工厂、矿山、铁路、交通、建筑等部门不应当私自招用农村剩余劳动力，但是该指示没能制止不断涌入城市找饭碗的农民。1957年12月18日，中共中央和国务院联合发出《关于制止农村人口盲目外流的指示》。这是又一个为了缓解大量农村人口流入城市导致城市不堪重负而采取的应急措施。

1958年1月9日，国家公布了全国人大常委会第91次会议通过的《中华人民共和国户口登记条例》。第1条规定：为了“维持社会秩序，保护公民的权利和利益，服务于社会主义建设”而制定该条例，表明了条例的立法目的。农民的盲目外流，导致城乡居民利益矛盾和利益冲突，条例正是在这样的背景下出台的，并且将城乡利益格局通过它的规定固定了下来。与此同时，政府和相关部门还采取了一系列与之配套的措施，例如凭户口发粮油票证的粮油供应制度、凭户口申请就业的就业制度、凭户口取得社会保障的社会保障制度等等。这些相互关联的制度不仅使得农民由农村自然迁入城市成为不可能的事情，而且派生出确定公民的等级身份、能否在城市就业和获得社会保障待遇的社会功能，构成了中国特有的以户籍制度为表征、以社会保障制度为内容的二元户籍制度体系。

《中华人民共和国户口登记条例》在当时是违宪的，因为1954年全国人大一次会议通过的我国第一部宪法第90条第2款规定：“中华人民共和国公民有居住和迁徙的自由。”在宪法没有修正的情况下，1958年人大常委会制定的《户口登记条例》限制公民的迁徙自由，明显与宪法条文相抵触。1975年四届人大一次会议修宪时，将第一部宪法中“公民有居住和迁徙的自由”删去。半个多世纪以来，我国的《宪法》修正多次，唯独没有恢复“公民有居住和迁徙的自由”的条款。

（二）社会保障制度的产生

1951年2月26日，政务院颁布了适用于城镇机关、事业单位之外的所有企业和职工的《中华人民共和国劳动保险条例》，标志着我国社会保险制度的建立；1952年6月27日，政务院颁布了《关于全国各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家工作人员实行公费医疗预防的指示》；1955年12月29日，国务院发布了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》等法规；这期间，中央政府及其他职能部门还就职工的福利、生活困难补助等社会保障问题发布了一系列法规

性文件；1956年6月30日，第一届全国人民代表大会第三次会议通过了《高级农业合作社示范章程》确立了面向农村孤老残幼的“五保”制度。按照以上制度的规定，城镇企业单位负责缴纳职工的劳动保险费，农村集体则担负着救济“五保户”和优待烈军属等责任。城镇居民除了能够享受到养老保险、医疗保险、工伤保险、生育保险以外，还居住着政府提供的廉租住房，享受着单位或企业提供的幼儿园、食堂、浴室、俱乐部等待遇，还有交通补贴、粮油补贴、取暖补贴等福利待遇。可见，城镇企业职工，国家机关、事业单位的工作人员能够享受到的各种社会保险和社会福利待遇农民是享受不到的，即农民被排除在社会保障制度的保护之外，只有农村的孤老残幼能够得到由集体经济组织提供的有限的社会救济待遇。城乡有别的社会保障制度进一步将农民置于“二等公民”的地位。这正如皮埃尔·勒鲁所说：“假如你们只要求在城邦内实现平等，这样的平等就受到了限制，失去了普遍性，就不成其为原则，而变为一种利害关系。这就不再是平等了，因为这既是平等，又不是平等。一部分人享有权利，另一部分人却没权利，这是一种特权制度。这样就确立了人的两种截然不同的种类和状况，并由此会派生出一系列的种类和状况，它必然形成城邦内外人们之间等级和差异。城邦外的人丧失一切权利，城邦内的人却能享有一切权利。”^①

实行这种城乡有别的社会保障制度是基于在低水平的经济发展条件下迅速推进工业化进程的需要。国家将实现工业化视为使中国摆脱贫困、走向富强的重大战略。但是，对于中国来说，实现工业化有现实的困难：工业化需要巨额资金，而中国是一个穷国，缺乏的正是工业化所需要的巨额资金。在当时闭关锁国的政策下，又不能从其他国家获得资金援助。在这种不得已的情况下，为了解决工业化所需要的资金问题，国家只得采取牺牲农民利益的做法。在计划经济的条件下，国家能够垄断所有的生活资源和生产资源，完全按照自己的意愿安排社会群体之间的利益分配。城乡有别的社会保障制度就是在这样的背景下制定出来的。

除此之外，城乡居民社会保障权利不平等制度的产生，在当时还有可靠的理论依据。1949年以后，我国社会各阶级在国家中的地位基本沿袭苏联的制度安排，即保证工人阶级在国家中的领导作用。俄国社会主义革命胜利以后工农的社会地位是不平等的，对此，布哈林说：“劳动农民不拥有和无产阶级同样的权利——在这里存在着工人阶级和劳动农民之间的政治权利的不平等，而这种不平等显然就是工人阶级的权利大些”，“由于农民容易发生重大的摇摆，由于存在着—

^① 转引自俞德鹏著：《城乡社会：从隔离走向开放——中国户籍制度与户籍法研究》，山东人民出版社2002年版，第11页。

种危险，即农民的愚昧无知和没有文化以及他们的社会地位可能促使他们有时违背自己的根本利益而跟着资产阶级走，所以我们的立法中就给工人阶级规定了某种优越的地位和政治特权”，“工人阶级及其政党完全公开地说明无产阶级和农民之间的这种政治上的不平等，向所有的人承认存在着这种不平等。”“工人阶级的这些特权只是暂时的，而且将随着我国农民群众的觉悟的提高以及随着他们的得到改造而归于消灭。”^① 这些理论以及基于这些理论的制度安排，是新中国成立以后工农分割和城乡分离以至至今难以消除的理论渊源。

二、农民工的出现及其户籍和社会保障状况

在我国，自 1958 年实行城乡户籍分离制度以来，农民就不再是一个职业的概念，而是一个身份的概念，是一个低城市人一等的群体概念。在 20 世纪 50 年代 - 60 年代异常的岁月里，尽管妇孺皆知“农村是个广阔的天地，在那里是可以大有作为的”。但是，政府总是把那些十恶不赦的“牛鬼蛇神”发配到这大有作为的广阔的天地里去。有人在他们的著作中这样写道：“注销城市户口几乎是近于坐牢的惩罚。例如，50 年代的右派，60 年代的遣返农村原籍，都使成百上千万市民领略了中国户籍制度的功力。三年饥荒时期，2000 多万职工被注销了城市户口，重新回到农业第一线，欢送的锣鼓敲不出这些人的一丝笑容，却敲碎了他们的心。他们清楚地知道，从此国家不再负责他们的就业、吃粮、吃肉、吃菜、治病、住房、退休金等等。总之，一切都随着城市户口的失去而失去了。”^② 可以看出，户口在这里被当做惩罚的工具使用了，也意味着农村是低人一等的人待的地方。

农村经济体制改革以后，释放出大量剩余劳动力，他们中许多人冲破各种障碍进城打工。农村人口和农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，是工业化和现代化的必然趋势。然而，二元化的社会经济结构，是城市化的障碍，户籍制度导致进城十几年甚至二十几年的农民工或者个体工商户不能成为城市居民，社会保障制度也是一道屏障，将农民工与城市居民阻隔开来。这种制度性安排使他们在住房、养老、医疗、失业、职业介绍等方面面临一系列实际困难，成为城市最

^① 【俄】布哈林著：《布哈林文选》（上册），中央编译局译，人民出版社 1981 年版，第 462、463、465、466 页。均转引自余少祥博士论文：《弱者的权利》。

^② 郭书田、刘纯彬著：《失衡的中国》，转引自俞德鹏著：《城乡社会：从隔离走向开放——中国户籍制度与户籍法研究》，山东人民出版社 2002 年版，第 55 页。

底层的群体。由于他们进城的现实要求不能获得制度保障，他们在城市社会的边缘地位更加突出，以致成为推动城市化的深层障碍。农民外出打工的直接原因是在免除农业税之前，农民的税费负担过重和农业收入过低，他们希望到城市能够获得更多的收入来改善家庭的经济状况，然而，当他们来到城市以后，由于农民身份的限制，他们受到了极不公正的歧视性待遇，他们的劳动权和社会保障权的实现遇到了极大障碍。

首先，农民工不能成为国有企事业单位和行政机关的正式职工。早在 20 世纪 50 年代，与城乡分隔的户籍制度相配套的让市民独占城市就业岗位的制度就确立了起来。1955 年 4 月 12 日，中共中央在《关于第二次全国省、市计划会议总结报告》中批示：“一切部门的劳动调配必须纳入计划，增加人员必须通过劳动部门统一调配，不准随便招收人员，更不准从乡村中招收人员。”1957 年 12 月 13 日，国务院通过《关于各单位从农村招用临时工的暂行规定》明确要求城市“各单位一律不得私自介绍农民到城市和工矿区找工作”，“招用临时工必须尽量在当地城市中招用，不足的时候，才可以从农村中招用”。这些为市民保留就业机会、排斥农民在城市就业的规定一经确立，便没有人再去思考它的合理性甚至合法性的问题，使它能够通行无阻地实施 60 年，至今没有被打破。

其次，农民工要忍受制度造成的就业歧视，不能享受社会保障待遇。由于城市就业容量有限，加之城市大量的下岗职工和失业者也在寻找就业机会，造成了农民工进城挤占城市居民就业机会，增加城市就业压力的结果。于是，在 20 世纪 90 年代初期，几乎所有大城市都制定了有明显歧视农民工、显失公平的政策法规，对于来自城市和农村的劳动力实行不同的就业政策。尽管 2003 年国务院办公厅 1 号文件提出要取消对农民进城务工的就业限制和歧视，但是，由于这样的政策缺乏可操作性和制度保障，因而形同虚设，不能发挥任何作用，农民工只能在又累又脏又险的行业工作。据国家统计局 2010 年 3 月 19 日发布的《2009 年农民工监察调查报告》显示，六成农民工没有和企业签订劳动合同，其中建筑业为 74%，制造业为 49.3%，服务业为 63.9%，住宿餐饮业和批发零售业分别为 65.2% 和 66%。企业为农民工办理社会保险的比例则更低，养老保险、工伤保险、医疗保险、失业保险、生育保险五险的比例分别为 7.6%、21.8%、12.2%、3.9%、2.3%，由此引发的劳动争议和群体事件时有发生。尤其是近年来职业病发病率呈上升趋势，截止 2008 年年底，累计报告职业病 70 多万例，并集中分布在中小企业，其中尘肺病率达 78.8%。^①“尘肺病工人的背后是 4000 万工人，同

① 国家卫生部：《卫生部通报 2008 年全国职业卫生监督管理工作情况》，2009 年 6 月 9 日。

时也是数以万计的农民工命运的缩影，是我们这个时代的创伤。”^① 2006 年上半年上海社会保险案件占全部劳动争议案件的 31.5%。^②

当劳动者职业的有无和好坏不再取决于一个人的能力和工作态度，而取决于此人的某种特定属性时，受歧视的群体就要承担更大的艰难，支付更昂贵的代价，而这个社会也终将为此付出更为可怕的代价。著名的政治学家亨廷顿指出：“如果现代化最终并未提高农民的期望。那么现代化带来的使农民贫困化的影响，在政治上就不会有多大的意义。这两者在时间上的差距可能是相当大的，在某些情况下，可能会相差几个世纪。但总有一天城市的启蒙会影响到农村。通讯和运输方面的障碍会打破；公路、商人和教员都将出现在农村，收音机也会在那里露面。农民最终不仅会意识到自己在受苦，而且会意识到他们能够设法消除这种苦难。这种意识比任何东西都更具有革命性。农民产生不满是由于他们已意识到，自己的物质贫困和痛苦比其他各社会集团更严重，并且这一切并不是天经地义的。他们的命运是可以改善的。”^③ 因此，要切实保障农民工的就业权和社会保障权，必须确立农民在现代社会应当享有的自主迁徙、自主择业、公平竞争的基本权利。城市里的农村流动人口及其家人也不应当受到任何歧视，尤其是来自政府层面的政策性歧视。

再次，农民工劳动强度大、劳动时间长、工资待遇低，且不能按时领到工资。由于我国在制度上就将农村流动人口与城市居民分割成二元劳动力市场，即主流劳动力市场和边缘劳动力市场。尽管农民工在劳动力市场上找到了工作，但是，由于制度将他们置于边缘劳动力市场，所以他们只能从事劳动强度大、劳动时间长、工资水平低的工作。农民工工作时间长于城镇正式职工，平均每个月工作 26 天，每周工作 58.4 小时，其中每周工作时间多于《劳动法》规定的 44 小时的占到 89.8%，不同行业周工作小时分别为：制造业 58.5 小时、建筑业 59.4 小时、服务业 58.5 小时、住宿餐饮业 61.3 小时、批发零售业 59.6 小时。^④ 农民工工资待遇普遍偏低，在比较落后的地区，农民工的月收入甚至接近马克思所说的“血汗工资制”了。和拥有资本、技术、资金者相比，农民工是除了拥有自己之外的一无所有的劳动者，能够出卖的只有劳动力，甚至还包括尊严、健康和生命。他们在收入分配中，能够得到的是最微薄的份额。因此，在“中国制造”的

① 蒋昕捷：“尘肺病‘死亡接力棒’”，载《中国青年报》2010年2月24日。

② 赵文骅：“上半年上海劳动争议仲裁数据解读”，载《人才市场报》2006年8月17日。

③ 转引自景天魁等：《社会公正理论与政策》，社会科学文献出版社2004年版，第172页。

④ 国家统计局：“六成农民工未签订劳动合同”，载《北京青年报》2010年3月20日。

标签和低廉的价格中，浸透着的是劳动者付出的血淋淋的生命代价。^① 改革开放30年来，中国的劳动力成本几乎没有上涨，并作为有利于中国经济持续增长的因素。但从社会的意义上说，这意味着农民工的收入没有随着经济的增长而增长，也就是说，他们没有从经济增长中受益。而在此期间，城市职工的收入翻了两番甚至更多。究其原因，虽然有劳动技能和文化水平方面的因素，但主要是制度方面的因素。农民工不仅工资低，而且欠薪问题至今没有得到彻底解决，由此引发的纠纷和悲剧常常见诸媒体。

收入水平低且不能获得最基本的社会保障待遇使得农民工成为城镇最贫困的群体。虽然贫穷只是直接地产生改变现实的愿望，并不天然地与暴力和反抗伴随，而当努力遭遇到不公平时，首先产生的是对公平的渴望，这种渴望长期得不到满足才会产生激进、产生反抗。而消除激进与对立的前提是要追求一个公平、公正的社会环境。当资本和权利之光长期照耀不到底层社会时，当改革和发展不能被社会上的大多数人所分享时，不同社会群体之间的断层线就会出现。农民工对这种断层的体验最为深切，他们对公平公正的呼求也最为急切。美国法学家博登海默指出：“人的平等感的心理根源之一乃是人希望得到尊重的欲望，当那些认为自己同他人平等的人在法律上得到了不平等的待遇时，他们就会产生一种挫折感，亦即产生一种他们的人格和共同的人性遭到侵损的感觉。”^②

农民工所遭遇的不公平对待，原因主要在于我国在制度上没有及时确认农民工应当具有的地位和身份。农民工离开土地，进入城市务工经商，成为城市发展的重要力量，但现有制度无视他们对城市发展作出的巨大贡献，迄今为止还没有承认他们进城并在城市生活的合法性。改革开放已经三十年了，他们依然是城镇的边缘群体，人为地制造了一个在世界上绝无仅有的农民工群体。据统计，农民工的规模在2009年底已达到1.5亿，他们已在城镇的工业、商业和服务行业工作，但是按照目前的户籍制度，他们仍然是农民身份。由于他们的身份与工作性质完全不符，如上所述，他们和社会都为此付出了巨大代价。更为严重的是，由于歧视和不公平对待，农民工成为一个不稳定的群体：他们的生活和工作无法融入他们所在的城镇；他们每天都能够耳闻目睹到城市的繁荣和城市人生活的舒适，而他们与这些令人憧憬的生活环境和生活方式丝毫无缘；他们拼命地在建设城市，使城市越来越美丽、越来越现代化，但他们不可能享受。一个出尽了苦

① 钟伟：“‘中国制造’中的生命补贴”，载《读者》2006年第11期。

② 【美】博登海默著：《法理学——法律哲学与法律方法》，邓正来译，中国政法大学出版社1999年版，第288页。

力、而因自己的身份反遭歧视的群体，是不可能热爱城市社会的，在遇到政治经济的新变故时，他们难免会成为城市社会的异己力量，许多社会问题会由此产生。“没有对个人权利的确认和强调，就没有对个人的社会存在和社会安全的确认和保护”，“没有对个人权利的确认和强调，也就不会有稳定的社会秩序和功能的社会结合”。^① 据 1999 年北京市调查，在外来人口聚居地所发生的案件中，外来人口作案的占 70.8%，而在浙江则高达 91%。外来人口犯罪案件在全部刑事案件中的比例，上海为 53%，深圳达 97%。^②

针对以上问题，中央和地方政府都采取了一些措施和政策，这些政策的实施在维护农民工的合法权益方面发挥了重要的作用。但是，由于我国在解决农村人口权益保障上面临着许多刚性的社会结构问题，所以这些措施和政策还不能从根本上解决农村流动人口进入城市的权益问题；这些措施和政策仍然是在原有的城乡隔离的二元社会经济结构的框架内实施的，因而不可能是彻底的。例如，有些地方允许符合一定条件的农民工报上城市户口，北京在这方面的规定是：凡投资 50 万元以上者，可以获得北京市几个规定地区的户口；广东东莞的规定是：凡购买 50 平方米住房的可以带一个户口，50 平方米 - 100 平方米的可以带两个户口，100 平方米以上的可以带三个户口。这等于又为进城的农民设置了一道经济门槛，能迈过这道门槛的农民工可谓凤毛麟角。^③ 再如，解决了城镇户口的人们，依然享受不到城镇居民的最低生活保障待遇，就能够说明问题；安置流动人口的户口只是在乡镇实行，许多在大城市打工经商十几年甚至二十几年的人们仍然报不上户口，仍然是流动人口的身份。解决农村流动人口的国民待遇问题，表现为解决他们的户籍问题，但实质上是要解决他们在城镇的社会保障待遇问题，只解决进城农民的户籍问题而不解决他们的社会保障问题，在市场经济竞争激烈的城市社会，大多数进城农民是无法长期生存下去的。因此，只有彻底破除身份限制，使进城务工经商的农民能够享受到和城镇居民一样的各种社会保障待遇，才能消除目前存在的诸多不公平现象。正如恩格斯所说：“这种平等要求更应当是，从人的这种共同性中，从人就他们是人而言的这种平等中，引申出这样的要求：一切人，或至少是一个国家的一切公民，或一个社会的一切成员，都应当有平等的政治地位和社会地位。”^④

① 夏勇主编：《走向权利的时代》，中国政法大学出版社 2000 年版，第 14 页。

② 中国“三农”形势跟踪调查课题组、中汉经济研究所农村发展研究部编：《小康中国痛——来自底层中国的调查报告》，中国社会科学出版社 2004 年版，第 78 页。

③ 张宏发编：《裂变与整合》，兰州大学出版社 2003 年版，第 105 页。

④ 《马克思恩格斯选集》第 3 卷，人民出版社 1995 年版，第 143 页。

三、改革户籍制度并完善社会保障制度

国家统计局于 2008 年年底建立了农民工统计监测调查制度。据对全国 31 个省（区、市）6.8 万个农村住户和 7100 多个行政村的农民工监测调查结果推算，2009 年度全国农民工总量为 22978 万人，其中外出农民工 14533 万人，与上年相比，农民工总量增加 436 万人，增长 1.9%。^①但是由于户籍和社会保障方面的障碍，他们中只有极少数人报上了城市户口，成为城市居民，而绝大多数人依然是农民。农民是一种职业，而不应该是一种身份。从农民到市民，当前的核心问题是要解决农民进城定居、就业、社会保障等问题，即解决他们应当享有的国民待遇问题。

现实情况表明，城镇化并不是简单地将农民的户口由农村转到城镇，更为重要和实质的问题是，农民进城以后能否获得各项劳动权益和社会保障待遇。只有在农民既申报上了城镇户口，又获得了城镇居民享有的社会保障待遇时，这些农民才算真正成为了城镇人口，这些盖了楼房、修了马路的“空壳城镇”由于吸纳了转为城镇居民的农民也才算作城镇化了，这些农民才能在小城镇中完成自身向城市文明的过渡，彻底褪掉农民身份。事实表明，不解决农民进城以后的就业、上学、医疗、养老、失业等社会保障问题，农民工的基本权益就不能得到保障和实现。

在浙江，通过统筹城乡社会事业的发展和统筹城乡体制改革以来拆除隔离城乡的藩篱。在统筹城乡社会事业发展方面，有以下举措：建立覆盖城乡的最低生活保障制度、建立失地农民基本生活保障制度、建立包括农民工在内的养老保险制度、建立新型农村合作医疗制度；在统筹城乡体制改革方面，采取的措施是：实行常住地登记的户籍制度，酝酿实施统一户籍制度，取消农业和非农业户口的区分，变“二元化”城乡户籍管理制度为“一元化”城乡统一户籍管理制度；取消限制农民进城务工的各种手续，建立健全城乡统一的就业制度和城乡一体的就业市场，创造城乡劳动力平等就业的环境。^②可见，农民工的权益能否得到保障，主要问题不在户籍制度、户口迁移制度，关键在于配套改革。只有就业、社会保障等各项配套制度能够做到一视同仁，才能真正打破城乡隔离的二元格局，

^① “六成农民工未签订劳动合同”，载《北京青年报》2010年3月20日。

^② 张红宇：“浙江农民咋这么有福气”，载《经济日报》2005年1月29日。

农民工才能够享有与城镇职工同等的权利。美国著名的社会学家亚伯拉罕·马斯洛 1943 年发表的《人类动机理论》将人的基本需要按发生顺序由低到高分分为 5 个等级，即生理的需要、安全的需要、社交的需要、心理的需要和自我实现的需要。^①从“需要等级”学说的角度看，建立社会保障制度就是为人们提供最低层次的生理需要和安全需要。如果农民进入城市，连最低层次的需求都不能得到满足，城市生活在其他方面对他们的激励作用就显得黯然失色了。

世界各国在工业化和城市化的过程中，由于户籍制度和社会保障制度是一个开放的体系，因而促使农村劳动力不断向城市转移，农民也逐步变为市民。例如日本，1955 年 - 1975 年的 20 年间，每年有 72.5 万人由农村进入城市从事建筑业和制造业工作，这些人口占就业人口总数的 64%。日本的户籍制度是开放的，从农村来到城市就业的人口，只要把自己的“誊本”从当地政府登记迁出，在 14 天之内去所到之地政府登记即可。日本的社会保障制度也是一个开放的体系，只要是日本国民就必须参加社会保险，缴纳社会保险费并享受社会保险待遇。住房福利和教育福利也面向全民，在城市，政府建造了国营住宅、住房公团等提供给中低收入家庭的保障性住房，主要是为那些从农村进入城市工作的人建造的。日本实行九年义务教育，对于那些随父母进城的学龄儿童，必须在 3 天之内到当地教育委员会报到，由其安排入学。在这 20 年的过程中，虽然从农村来到城市就业的人也经历了与城市人从工资到社会保险待遇不公平，工资不能及时领到，从事高速公路、隧道建设的工人身染尘肺病等职业病，但是，他们自然而然地融入到城市社会，成为城市居民，由此使日本从经济起飞阶段就逐步开始完成城市化过程。^②

在我国，随着改革的深入，城市粮油供应体制已经放开，户口迁移也松动了许多，但是，与就业相联系的城市社会保障体系却相当封闭。在这种情况下，为农民工建立社会保障制度，首先，应打破二元劳动力市场，以同一标准从城镇和农民工应聘者中录用职工；其次，要改变对农民工身份的看法和称谓，农民工在符合企业录用标准、被企业录用、签订劳动合同以后，应受到与从城镇录用职工一样的对待，而不能把农民工看成低人一等的人；再次，农民工既然从事着与其他职工同样的工作，那么，就应贯彻“同工同酬”的分配原则，保证在初次分配时的公平；最后，被录用的农民工应当享有与从城镇录用职工相同的福利待遇，在他们履行了缴纳社会保险费义务时，同时获得了享受社会保险待遇的权利。北

① 叶裕民著：《中国城市化之路——经济支持与制度创新》，商务印书馆 2001 年版，第 171 页。

② 蒋丰：“日本花 20 年完成‘农民工’转型”，载《世界新闻报》2010 年 3 月 9 日。

京在为农民工建立社会保险方面作出了有益的探索：北京市出台了从 2004 年 9 月 1 日起实施的《北京市外地农民工参加工伤保险暂行办法》和《北京市外地农民工参加基本医疗保险暂行办法》。按照两办法中的规定，农民工不缴纳工伤保险费，保险费由企业一方缴纳，农民工发生工伤后的待遇与北京职工一致；将企业缴纳的农民工医疗保险费的比例由社会平均工资的 12% 降至 2%，为企业参加农民工医疗保险提供支持，参加医疗保险的农民工，可以享受与个体存档人员相同的医疗保险水平。北京市将以这两个法规为突破口，逐步将 300 万名农民工纳入该市社会保障体系，最大限度保障农民工的合法权益。^①

将农民工纳入城镇职工社会保障体系需要具备一定的条件，笔者认为这些条件主要是：进城务工至少五年；在城镇有固定的住所（拥有租房或自住房）；有固定的收入；有成为城镇居民的愿望和要求；必须将农村的承包地和宅基地转让出来，^②而且这种转让是有偿的，转让金直接划入农民工社会保险个人账户，作为他本人的社会保险基金。在这方面，广东省的做法提供了有益的经验。2009 年，广东省发布了《广东省流动人口服务管理条例》规定在广东全省实行居住登记和居住证制度。居住证持证人在同一居住地连续居住并依法缴纳社会保险费满五年、有稳定职业、符合计划生育政策的，其子女接受学前教育、义务教育与常住户口学生同等对待。居住证持证人在同一居住地连续居住并依法缴纳社会保险费满七年、有固定住所、稳定职业、符合计划生育政策、依法纳税并无犯罪记录的，可申请常住户口。^③广东省的户籍政策改革使具备一定条件的农民工可以申请常住户口，使他们成为真正的城镇居民，极大地体现了社会公平。

在建立农民工社会保障制度时，必须采取的措施主要是：

（一）采取强制性手段将农民工纳入社会保障范围

目前农民工参加城镇社会保险的比例普遍较低。据《2008 年人力资源和社

① “北京：两项保险让民工受益”，载《中国劳动保障报》2004 年 8 月 3 日。

② 参加农民养老保险、乡镇企业职工养老保险和农民工养老保险的人，在他们退休或参加城镇养老保险时，如果能将土地经营权转让出来，按照第五次人口普查的结果，农村人口为 80739 万人、农村劳动力 49876 万人、耕地面积 19.4 亿亩、人均耕地面积 2.4 亩计算，可转让土地经营权的人口达到 25732 万人左右，全部转让以后，农村人均耕地面积可达到 3.53 亩，农业土地经营规模可能扩大 47% 以上，其产生的规模经营效益将超过 50%。若按目前 1:1.5 的抚养比例计算，可转让土地经营权的人口将增加一亿左右，全部转让后，人均耕地面积可达到 4.31 亩，土地经营规模可扩大 79.6%。这就形成农民人数减少——土地经营规模扩大——农民收入增加——农民走向富裕的良性循环机制。参见卢海元著：《走进城市：农民工的社会保障》，经济管理出版社 2004 年版，第 380 页。

③ “专家点评 2009 年度中国社会政策十大创新事例”，载《中国社会科学报》2010 年 3 月 23 日。

会保障事业发展统计报告》公布的数据，截止 2008 年年底，全国参加城镇基本养老保险的人数为 21891 万人，参加医疗保险的人数为 19996 万人，参加失业保险的人数为 12400 万人，参加工伤保险的人数为 13787 万人；而 2008 年年底，全国城镇就业人员 30210 万人，农民工总数为 22542 万人。从城镇就业人数和农民工总人数与参加城镇社会保险人数对比中，可以看出，参加城镇社会保险的人数比例是比较低的，其原因主要是多数农民工没有参加城镇社会保险，而没有参加城镇社会保险的农民工主要在中小企业就业。2009 年的一项调查表明，75.9% 的农民工没有参加社会保险，96.2% 的农民工希望参加社会保险。^① 所以，必须采取强制手段，将农民工纳入城镇社会保险之中，否则，劳工最基本的权益将无法得到保障。

（二）必须建立全国统筹的社会保险制度

为维护广大农民工的养老保险权益，根据《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（国发〔2006〕5号）的规定，按照低费率、广覆盖、可转移和能衔接的原则，人力资源和社会保障部拟定了《农民工参加基本养老保险办法》。该办法从农民工就业的特点出发，从以下几个方面对农民工参加基本养老保险作出了不同于城镇职工的规定：第一，适用范围。在城镇就业并与用人单位建立劳动关系的农民工，必须参加基本养老保险；第二，缴费比例。用人单位和农民工个人共同缴纳基本养老保险费。单位缴费比例为 12%；农民工个人缴费比例为 4% 至 8%；第三，养老保险关系转移接续。农民工离开就业地时，原则上不“退保”，由当地社会保险经办机构为其开具参保缴费凭证。农民工跨统筹地区就业并继续参保的，向新就业地社保机构出示参保缴费凭证，由两地社保机构负责为其办理基本养老保险关系转移接续手续，其养老保险权益累计计算；未能继续参保的，由原就业地社会保险经办机构保留基本养老保险关系，暂时封存其权益记录和个人账户，封存期间其个人账户继续按国家规定计息；第四，养老保险待遇领取条件和程序。农民工参加基本养老保险缴费年限累计满 15 年以上（含 15 年），符合待遇领取条件后，由本人向基本养老保险关系所在地社会保险经办机构提出领取申请，社保机构按基本养老保险有关规定核定、发放基本养老金，包括基础养老金和个人账户养老金。农民工达到待遇领取年龄而缴费年限累计不满 15 年，参加了新型农村社会养老保险的，由社会保险经办机构将其基本养老保险权益记录和资金转入户籍地新型农村社会养老保险，享受相关待遇；没有参加新型农村

^① 孙红湘、陈红芳：“农民工社会保险状况调查分析与对策研究”，载《开发研究》2009 年第 3 期。

社会养老保险的，比照城镇同类人员，一次性支付其个人账户养老金。

《农民工参加基本养老保险办法》的进步意义主要表现在：明确规定了农民工参加养老保险费率低于城镇职工；规定农民工的养老保险关系可以转移接续，这种转移接续不仅是地域之间的，而且是城乡之间的；规定缴费满15年经申请即可领取养老保险待遇，否则，养老保险关系转入户籍地农村养老保险管理机构。这些规定对于保障农民工养老保险权益具有积极意义。但是，由于这些规定是有别于城镇职工、专门为农民工设计的一套制度，并没有从根本上解决城乡二元分离的问题，因此，它的实施不仅不利于公平保障劳工权益，而且将会带来以下问题：一是法律碎片化。农民工是我国所特有的在社会转型的过程中出现的过渡性群体，它是城乡二元的制度造成的，自然需要用制度去加速它的过渡而不是用制度延缓它的过渡。正确的做法是：对符合法定条件的农民工，让其直接参加城镇职工养老保险，并由此使其成为真正的城镇居民，而不是专门制定一个农民工养老保险办法；二是缴费满15年的农民工可以领取养老金，然而，按照新的依缴费数额和期限以及预期寿命计发养老金的办法，比城镇职工缴费少的农民工领取的养老金自然也比城镇退休职工少，他们有可能成为城镇最贫困者而需要当地政府提供社会救济，这不仅增加了当地政府的财政负担，甚至可能因为地方政府财力有限而爱莫能助，缺乏养命钱的退休农民工有可能成为城镇的不和谐因素。解决这些问题的出路在于建立全国统筹的养老保险制度。

（三）加强对农民工的培训

世界银行的一项研究表明，一个地区的劳动者接受教育的时间每增加一年，其GDP就会增加9%。^①在新技术革命的作用下，一些传统的产业正在被淘汰，在这种情况下，虽然也有一些新的职业被创造出来，但绝大多数农民工的知识和技能是不符合新职业要求的。因此，要解决农民工的就业问题，应当把提高他们的素质放在首位，尤其要重视职业教育和技能培训。

为了提高农民工的素质和就业能力，按照党中央和国务院有关会议和文件要求，农业部、劳动和社会保障部、教育部、科技部、建设部、财政部联合制定了《2003-2010年全国农民工培训规划》并于2003年9月18日由国务院办公厅转发。规划对加快农村富余劳动力向非农产业和城镇转移提出了新的更高的要求，并强调加快农村富余劳动力转移就业的关键在于加强农民工的培训。培训的目标

^① 郭晋晖：“对农民的教育与培训——和谐社会绕不过的坎儿”，载《中国劳动保障报》2005年3月5日。

是：2003年 - 2005年，对拟向非农产业和城镇转移的 1000 万农村劳动力开展专业就业前的引导性培训。2006年 - 2010年，对拟向非农产业和城镇转移的 5000 万农村劳动力开展引导性培训，并对其中的 3000 万人开展职业技能培训。同时，对已进入非农产业就业的两亿多农民工开展岗位培训。^① 国务院还发出通知指出，农民进城就业培训的经费由政府、用人单位和农民工个人共同负担，各级财政要在财政支出中安排专项经费扶持农民工职业技能培训。^② 由于规划属于政策而不是法律规范，具有比较大的随意性，因而不能有力地保障农民工接受职业培训的权利。尽管如此，规划的实施将为农民工职业培训法规的制定积累丰富的经验。

改革开放以来，由于我国的户籍制度、就业制度、社会保障制度的改革只是在部分地区进行尝试，而不是在全国范围内推行，更没有上升到国家立法层次，因而不是所有的农民工都能够受益；另外由于准入条件过高，使得农民能够进城，但进不起城，绝大多数农民工依然被拒之于制度保障之外。要使农民比较顺利地完 成城市化过程，必须进行户籍制度和社会保障制度的改革。首先，使户籍制度承担起它应当承担的人口统计和管理的职能，而不能成为划分人们身份的工具，赋予人们迁徙自由和居住自由的权利；其次，使社会保障制度成为对进城农民开放的制度，只要进城的农民符合一定的条件，就应当允许他们成为城市居民，并享受城市居民的各项社会保障待遇。只有这样才能使劳工权益得到切实保障，并加速推进我国城市化和现代化的进程。

① 李婷婷：“农民工外出务工今年将超亿人——当前应抓好农民工转岗培训”，载《经济日报》2004 年 7 月 31 日。

② 晓黎：“路径选择：别把他们当做城市过客”，载《中国劳动保障报》2005 年 2 月 2 日。在新加坡，政府针对亚洲金融危机以后失业人数增加的状况，采取了以下对策：在人力部、全国职工总会、全国雇主联合会及企业的密切合作下，筹集资金，对职工进行技能和知识培训，提高职工的综合素质，迎接知识经济的挑战。1998 年 4 月，新加坡职工总会筹资 300 万新元，政府又补贴 900 万新元，成立了教育与培训基金。1998 年 5 月人力发展署耗资 1500 万新元，建立技能发展中心。1998 年 8 月，政府出资 1 亿新元补贴给送职工参加培训的雇主。他们的做法对我们很有参考价值。参见顾俊礼主编：《福利国家论析——以欧洲为背景的比较研究》，经济管理出版社 2002 年版，第 354 页。