

# 农民、民工与权利保护

## ——法律与平等的一个视角

冉井富

(中国人民大学法学院,北京 100872)

**摘要:**我国当前,农民和民工作为一个阶层,相对于城市居民而言,在政治、经济和文化的许多领域受到了差别对待。无论是从马克思关于自由的内在限制和外在限制的观点看,还是从人类政治文明发展的一般进程看,甚至从对社会分层持积极解释立场的功能主义理论看,这些差别对待都是不合理的,都是阻碍和制约社会进步的落后的上层建筑,因此它们构成了法律上的不平等。从经验现实的角度看,这些差别对待导致了一系列危害深远的社会弊端,例如限制了农民和民工个人及其子女的全面发展,破坏了社会的信任与合作,危害了社会的和谐与稳定等等。这些弊端也从反面证明了社会公正与平等的重要意义,突显了当前平等保护农民和民工各项权益问题的重要性和紧迫性。

**关键词:**农民;民工;阶层;平等;差别对待;权利保护

**中图分类号:** D920.0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-6320(2004)02-0081-09

### 一、问题的提出

平等是我们每一个人的愿望,是现代法律所中介的基本价值,在我国当前,平等也是法制现代化的核心内容之一。然而,无论是古代社会,还是“文明的”现代社会,都程度不同地存在着不平等现象,它们或者是公开宣称并制度化了的的不平等,或者是在形式平等掩盖下的实质不平等。对于这些不平等现象,它们是以何种具体形式表现出来的?它们得以产生的根源是什么?如何评价它们?这些问题为古往今来许多思想家所苦苦思索,也是我们当前建设社会主义法治国家需要探讨的。

当前,我国的农民问题十分严峻,这个问题的每一个动向都受到高层领导和学者们的密切关注。江泽民同志曾多次在党内会议上表示,一想到农民问题他就“常常睡不着觉”<sup>[1]</sup>;在本届政府中,温家宝总理将农民问题列为政府要解决的仅次于“非典”的第二大问题。由此可见,农民问题的解决具有重要性和紧迫性。民工问题是和农民问题既有联系又有区别的一个问题。同样,民工在城市中的遭遇也越来越受到社会各界的关注,“非典”事件和孙志刚事件提升了人们对这一问题的严重性的看法。

本文试图将上述两方面的问题结合起来,从法律与平等的视角探讨农民、民工权益的保护问题。具体地说,本文将探讨:农民和民工作为一个阶层,他们是否受到了差别对待?受到了哪些差别对待?这些差别对待是否构成了制度性的歧视或者法律

上的不平等?我们如何评价这些不平等?

### 二、作为一个阶层的农民和民工

农民是我国社会中的一个阶层,民工则是从这一阶层中分化出来的一个群体,在某种意义上,他们已经具有了特定的身份内涵,既可以看作农民阶层的一部分,也可以看作是一个独立阶层。为了说明农民和民工阶层的地位和身份含义,需要回顾一下改革开放以前的社会阶层状况。

在改革开放以前,中国社会有着相对稳定的阶层划分,社会成员划分为农业人口和非农业人口,非农业人口又进一步划分为工人和干部。首先,这种划分部分地是基于职业的,因为工人、农民和干部从事着不同性质的工作。其次,这种划分在某种意义上也是身份性的。因为一方面,不同阶层之间的流动非常困难,从农民变成工人,或者从工人变成干部都十分艰难,在比例上是很小的,尤其是农民变成工人或者干部,几乎成了“鲤鱼跳龙门”,因此对于大多数人来说,工人、农民和干部的分属具有终身的性质。其次,这种身份归属不仅及于自身,而且在很大程度上决定了子女的身份。干部、工人的子女即使没有升学、参军等特殊资历,也可以加入城镇待业青年的行列等待获得工人的职业;而农民的子女天然就是农民,他们可以改变自己身份的渠道是升学或参军,但是这在相对比例上可以说是微乎其微的。因此,对于子女来讲,他们的身份是先天的,宿命性的,他们向上流动的希望十分渺茫。此外,我们说这种划分是身份性的,还因为,

收稿日期:2003-11-18

基金项目:2002年度国家社会科学基金重点项目(02AFX002)

作者简介:冉井富(1972-)男,贵州省沿河人,博士,主要研究法理学和城市农民民工问题。

农民、工人或干部的归属同时意味着许多和职业性质没有必然联系的特殊地位。比如居住地区、各种福利政策、子女就业等等。之所以说农民、工人、干部形成阶层,还因为这三个群体在资源控制、收入与生活水平、社会声望等方面都形成了相当的差异,在这三个方面,干部明显优于工人,工人明显优于农民。

1979 年之后,伴随着经济、政治领域的改革和文化观念的转变,社会阶层划分正在发生变化:原有的阶层不断分化,一些新的阶层逐渐产生。由于户籍制度的松动和国家工商业制度的改革,农民阶层的分化表现为一部分农民进城或在当地企业打工,成为所谓的“农民工”,简称“民工”;一部分从事某项专业劳动或经营小型的工、商、服务业,成为个体工商户;一部分成为私营企业主、乡镇企业管理人员;其余的虽然以传统的耕种作业为主,但是已经由原来的人民公社社员变成了农村土地承包户。需要说明的是,尽管产生了这种分化,但是他们在身份上仍然是农民,不管他们从事何种职业,都无法摆脱农民的身份,例如“农民工”、“农民企业家”、“农民知识分子”等等。改革开放初期,农民阶层是政策的受益者,但是自 20 世纪 80 年代中期以后,这个阶层逐步成为受损阶层了。特别是在 1997 年之后,由于大宗农产品从卖方市场转变为买方市场,销售困难,价格显著下降,乡镇企业不景气,进城做工变得更加困难,以农业为惟一收入来源和以农业收入为主的农民的收入实际是减少的,而各种税费负担却没有减轻<sup>[20](P20-30)</sup>。2000 年农民人均货币收入,只相当于 1990 年城镇居民的水平,整整落后 10 年。2001 年城乡居民真实的收入差距大约为 6 倍,而世界上大多数国家的城乡收入之比为 1.5:1。收入微薄,社会声望低下,几乎不控制什么社会资源,所以说,在当代中国的社会结构中,农民作为一个阶层处在社会的底层。陆学艺主编的《当代中国社会阶层研究报告》所列的十大阶层中,农民排名第九,地位仅高于城乡无业、失业、半失业阶层<sup>[21](P10-23)</sup>。

民工本来也是农民,他们可能今天在城里做工,明天就又回农村种地去了。但是,当我们考察民工所受到的差别对待和权益侵害时,民工问题又有别于一般的农民问题。首先,民工在城市里所以被歧视,不仅因为你是农民,还因为你是外地人,民工是作为农民和外地人的双重身份被歧视的;其次,民工在城里做工时,他们在职业和分工上已经不再是农民,他们被歧视仅仅是因为他们的户籍和身份;第三,农民虽被歧视,但是农民和农民生活在一起,相对剥夺的感觉不至于很强烈,但是民工在城市中工作和生活,权利和地位的反差太大,相对剥夺的感觉更加深刻;第四,中华全国总工会统计显示,目前,分布在全国各地的进城务工人员有 9400 万人,并且在以平均每年 500 万人的速度增长,每 3 个产业工人中,就有 2 个来自农村,可见他们已经形成了一个数量庞大的群体<sup>[3]</sup>。此外,我国政府对于民工的身份认定近来也有所变化。2003

年 1 月国务院办公厅《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》要求取消对农民进城务工就业的职业工种限制,各行业和工种要求的技术资格、健康等条件,对农民工和城镇居民要一视同仁;2003 年 9 月,在中国工会第十四次代表大会的开幕式报告中,王兆国首次谈到“一大批进城务工人员成为工人阶级的新成员”,以及将进城务工人员组织到工会中来的问题。这些变化表明,在社会管理者的政策中,民工的农民身份正在淡化,他们基于职业分工的身份正在逐步得到认可。基于上述原因,在本文中,我将把民工作为一个相对独立的阶层进行考察。

### 三、对农民和农村的差别对待

在我国现行的法律和制度体系中,对农民的差别对待是十分普遍的,这种差别对待的根据,是马列主义的阶级理论。根据这种理论,工人和农民不仅是一种职业,而且是一种政治身份,标示着一种政治地位。这种理论认为,工人阶级由于和现代化的社会大生产密切联系,是大工业的产物,代表着社会向前发展的方向,这就决定了工人阶级最有远见、大公无私和具有革命的彻底性;同时,大工业的生产活动也培养和锻炼了他们的组织性和纪律性,因此,只有工人阶级才能担负起消灭剥削、消灭阶级,解放全人类,最终使人类进入共产主义社会的伟大历史使命<sup>[4]</sup>。而农民阶级,尽管属于被剥削、被压迫阶级,但是农民是在用落后的生产工具进行生产,这决定了他们的自发性、散漫性和狭隘性,所以他们不能成为领导阶级,他们必须服从工人阶级的领导,并不断改造自身缺点,最终为工人阶级所吸收。在前苏联,列宁认为农民是小生产者,小农经济每时每刻都在产生资本主义。斯大林则把农民列为社会主义体制以外的人,只是工人阶级的同盟军,在社会主义建设过程中,农民是改造团结的对象。我国长期以来也奉行这一理论,并在这种理论的指导下,实行“城乡二元结构”的制度安排。所谓城乡二元结构,是指我们在社会治理中,通过户籍制度人为地将公民划分为“农村”和“城市”,或者“农业人口”与“非农业人口”,并以此为依据确定政治身份,实施社会管理,划分职业,分配社会资源,由此形成了在同一个国家之内城市与农村、农业与非农业并行的社会结构模式,事实上形成了两个在政治、经济和社会权利上有着重大差别的社会等级。大量的法律文件,则体现、贯彻了这种二元结构,从立法上确定了这种基本阶层的差别对待。

这种差别对待首先体现在《宪法》、《选举法》等基本法律中。《宪法》第一条规定:“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”根据该规定,工人阶级是领导阶级,农民阶级是被领导阶级,这是前述的马列主义阶级理论的法律化和制度化。这一理论在《选举法》的制定中也得到了贯彻。中国的实际情况是绝大部分人口在农村,工人的数量远远小于农民,如果人大代表名额的分配严格依据人口确定,

就会使各级人民代表大会中农民数量的比例过大,工人阶级在国家政权中的领导地位和知识分子在社会主义现代化中的作用不能得到体现,因此在大代表名额分配上实行了差别对待,导致了《选举法》第十四条的规定:“省、自治区、直辖市应选全国人民代表大会代表的名额,由全国人民代表大会常务委员会按照农村每一代表所代表的人口数八倍于城市每一代表所代表的人口数的原则分配。”

其次,在城乡二元结构的框架中,城市和农村之间在教育、福利和公共设施的投入方面严重不平等,形成了强烈的对比与反差。在教育投入方面,就全国范围而言,1993年,城市小学生的人均经费为476.1元,农村为250.4元;城市初中生的人均经费为941.7元,农村为472.8元。差距分别为1.9倍和2倍。到1999年,两者的差距都扩大到3.1倍,绝对金额分别为1492.2元:476.1元和2671.2元:861.6元。如果将比较的单元下放到省级行政区,城乡之间的级差将更加突出。1993年,上海市(包括所属郊区)小学生的人均经费高达879.2元,而安徽农村只有125.6元,相差7倍;北京市初中生的人均经费为2157.7元,贵州农村仅为214.1元,相差10倍以上。至1999年,级差进一步拉大,小学生的城乡差距扩大到11倍(上海市3556.9元:贵州农村323.6元),初中生的城乡差距则扩大到12.4倍(北京市5155.2元:贵州农村416.7元)。而同一省区内部城乡之间也同样存在着巨大差距。在贵州省的整个20世纪90年代,其城乡小学生的人均经费差距都在3倍,初中生都在4.2倍。郑州市1999年小学生的人均预算内教育经费为河南省农村平均额的5.9倍,相当于滑县农村的14.7倍;关于初中生的情况,最高的新乡市与全省农村的平均数相差5.9倍,与最低的延津县相差11.4倍<sup>[5]</sup>。

在医疗方面,城乡的差距和农村医疗体系的脆弱充分体现出来。中新社报道说,占中国人口20%的城镇居民,拥有全国80%的医疗卫生资源,农村则相反。海南省副省长林方略坦言,海南一些城市医院病床利用率不到40%,而广大乡村的医疗卫生网却名存实亡,医疗费用的快速上涨使很多农民“因病致穷”<sup>[6]</sup>。农村卫生总费用中政府、社会和个人卫生投入的比重在1991年至2000年间的结构发生了显著变化,政府农村卫生投入比重由12.54%下降至6.59%,社会卫生投入由6.73%下降至3.26%,而同期农民个人直接支付费用从80.73%上升到90.15%。乡镇医院的业务量不大,服务的利用率较低,接近70%的乡镇医院出现亏损或接近亏损的边缘。乡镇医院的业务收入以卖药为主,药品收入占收入的比重平均为65.7%,其中村级高达89.1%,这种补偿极大地加重了农民的负担<sup>[7]</sup>。

在公共设施方面更是如此。国家每年上千亿元的财政开支用于城市基础设施建设,而农村享受到的极少,农村的基础设施建设、公益设施建设不得不通过从农村企业、农民头上摊派、集资、收费甚

至罚款等方式来解决。现在,一些工程本应由国家财政出资的,但却采取“钓鱼”办法,上级拨一点为“诱饵”,地方财政再挤一点,剩下大部分由乡村自行解决,结果只能是向农民摊派集资。农民自己搞公共建设还有一个更重的负担,就是政府规定的10-20个劳动积累工、5-10个义务工,而绝大多数农村都取了最高数,即农民每年要出30个无偿义务工,有时出工,多数乡村喜欢叫农民出钱,每个工出10-20元,仅此一项全国农民每年负担高达1000-2000亿元。但是,这一负担是不列入国家规定的5%范围的,也就是说在中央的政策里,这不是农民负担<sup>[8]</sup>。

上述反差尽管巨大,并且明显不合理,但这却是国家财政政策和资源分配方式的直接后果。一方面,自从实行分税制改革以来,财力向上级政府集中,越到基层财力越弱,相当数量的乡镇政权都是负债运转,很多县市都是“吃饭”财政或者“补贴”财政。另一方面,对于教育、卫生、公共设施等问题又由各级财政自行负责,实行基层政府机构改革、合并乡镇后,尽管可以减少部分行政费用,但是无法解决基层社区政权财力增长的问题。一个重要的根源是国家把主要财力用于解决大中型国有企业问题。在教育、卫生、电力、公路、信贷、水利建设、邮电通讯和其他基础设施建设等方面,城乡之间基本上是“一国两策”,决策的城市倾向较为严重,对农村征取太多、投入不足,导致乡镇企业、中小企业和农户经济困难重重,县域经济萎缩。相当数量的基层政权在教育支出、职工工资、退休金发放等问题上疲于奔命,很多费用最后需要向农民摊派,结果农民原本艰难的生计更是雪上加霜。如果说国家是没有决心解决农民的教育和医疗保障等问题,基层政权机构则是既缺乏解决农民医疗保障的能力,也没有这个愿望和动力<sup>[9]</sup>。

对于这种现状,近年来国家在政策上有所调整,例如,在教育方面,在“分级办学”制度运行了16年之后进行了调整。2001年5月,国务院《关于基础教育改革与发展的决定》提出农村义务教育实行“分级管理、以县为主”的新体制。2002年4月26日,国务院副总理李岚清强调要实现两个转变,即把农村义务教育的责任从主要由农民承担转到主要由政府承担,把政府的责任从以乡镇为主转到以县为主。5月中旬,国务院办公厅又在相关文件中对“以县为主”作了详细规定,其核心是县级政府负有确保农村义务教育经费的责任,即通过调整本级财政支出结构,增加教育经费预算,合理使用上级转移支付资金,做好“三个确保”(即工资发放、公用经费、危房改造及校舍建设),而乡镇不再承担义务教育投资的责任。新体制运行一年之后,据新华社的报道说,全国已有75%的县市实行统一发放教师工资。这种转变应该说是一个较大的改进,至少在县这一级更大的行政区域内调度教育资源,较原来的制度有利于提供农村教育资金,有利于减轻乡镇政府和农民的负担,也有助于缓和乡镇政权因向农民摊派教育经费而造成的紧张和冲突。不过,

进一步的分析发现,县一级财政的实力决定了这一新的制度的先天缺陷,对此不能抱过大的期望。在现有的“分税制”财政体制下,县级财政所占份额很小,加上乡(镇)级财政也只有全国财政收入的20%多一点(中央政府占51%,省和地市两级占27%)。在现有的2109个县级行政区域中,财政收入超亿元的县不足600,包括574个国家级贫困县在内,财政补贴县多达1036个(均为1999年数据)。大部分县连维持“吃饭财政”的水准都困难,一些县全年的财政收入甚至不够用于教育的支出<sup>[5]</sup>。

#### 四、对民工的差别对待

当前城市管理中对民工的差别对待十分普遍,令人忧虑。这些差别对待在性质、类型、方式上大致相同,这里,为了节约篇幅,我仅以北京市的有关规定为例予以说明。概括起来,在北京市社会管理和资源配置的制度体系中,对民工的差别对待主要体现在下列方面:

(一)身份。在北京市的规范性法律文件中,对个人的身份有一些基本的区分,这些区分首先是划分“本地居民”和“外来人员”,这在“北京市外地来京人口户籍管理规定”、“北京市外地来京务工经商人员管理条例”、“招聘外地人才批准书”等用语中鲜明地体现出来。“外来人员”是“外地来京人员”的简称,主要指其他省、直辖市、自治区来京务工经商的人员,又可以划分为“外地人才”和“普通外来人员”。根据《北京市招聘外地人才实施细则》第三条的规定,外地人才系指外地来京受聘从事科技、文教、经贸等工作、具有大学专科以上学历、人事关系和常住户口不在本市的技术人员和管理人员,因此,民工是够不上“外来人才”的标准的,他们只是普通外来人员。从数量上看,民工在普通外来人员中占有绝大多数,尽管不是全部,为了叙述简便起见,我这里用民工指称非“外来人才”的普通外来人员。于是,我们发现,在规范性法律文件中出现了三个身份群体的划分,即本地居民、外来人才和民工。通过接下来的分析我们将发现,这种划分不仅仅是用语上的,他们同时是规范性的,不同的身份意味着不同的权利义务,意味着和当地政府机关具有不同的管理和被管理、保护和被保护关系,意味着在市场竞争中具有不平等的起点和规则。

(二)居住。人们要在北京生活、务工或经商,首先必须具有合法的居住权,这是前提条件。北京市的规范性法律文件对不同身份人员的居住权的规定是完全不同的。首先,本地居民天然地具有居住权,这是一种推定权利,不需要附加任何条件,也不需要法律另外加以规定。但是与此不同,外来人员的居住权是附条件的,是赋予的,是暂时的和可剥夺的。根据《北京市外地来京务工经商人员管理条例》、《北京市外地来京人员户籍管理规定(修正)》两个规范性法律文件的有关规定,北京市对外地来京人员实行暂住登记和《暂住证》制度。《暂住证》是外地来京人员在本市临时居住的合法证明。

对未取得《暂住证》的外地来京人员,任何单位和个人不得向其出租房屋或者提供经营场所;劳动行政机关不予核发《外来人员就业证》,工商行政管理机关不予办理营业执照。《暂住证》的发放数量按计划实行规模控制,办理《暂住证》需要一定的条件和一系列的手续,违反有关规定要受到处罚,这里不详述。

(三)就业。大部分外来人员是希望在京从事劳务、经营、服务等活动,以取得工资或者经营收入的,但是北京市在就业政策上实行区别对待,使得外来人员和本地居民具有不同的就业权利。这种不同首先体现在许多就业岗位只对本地居民开放方面。根据《北京市外地来京务工经商人员管理条例》、《北京市外地来京务工规定》、《北京市劳动局关于规范外地来京务工人员管理程序有关问题的通知》、《北京市外地来京务工人员户籍管理规定》、《允许和限制使用外地来京务工人员的行业、工种通告》等规范性法律文件的规定,北京市对务工经商人员实行总量控制。使用外地人员务工的行业、工种,以及对务工人员文化程度、职业技术能力等要求,由市劳动局会同有关部门根据本市劳动力需求状况确定,并予以公布。外来人员需要在京务工的,首先需要办理《暂住证》,然后到劳动与社会保障部门办理《就业证》,方可就业。此外,用人单位需要招用外地人员的,必须按下列规定向劳动行政机关申报,劳动行政机关对用人单位的申请进行审查,符合下列条件的,批准其招用外地人员:

1. 本市城乡劳动力不能满足其用工需要;
2. 符合本市允许使用外地人员的行业和工种;
3. 具备向被招用的外地人员提供食宿等基本生活条件;
4. 前次批准招用的外地人员合同期满并已离京。

单位或者个人招用外地人员,必须经过劳动行政机关指定的职业介绍服务机构办理招用手续,并提交相应的文件。而这种总量控制,以2000年为例,使用外地务工人员的有76个职业(工种),分布在商业、服务业人员,农林牧渔、水利业生产人员,生产运输设备操作人员等三大职业类别中。允许使用外地务工人员的行业有交通运输、仓储业及粮食部门的各类重物、危险品装卸搬运工、倒码工。限制使用外地务工人员的有103个职业(工种),专业技术人员、办事人员等以及商业服务业人员中的购销人员、饭店(宾馆)服务人员、导游等17种职业的从业人员,均被列入了限制使用的范围。汽车驾驶员(不含环卫系统一线)也将限制使用外地人员。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行业成为限制使用外地进京务工人员的行业。还有一些职业属于调剂使用外地务工人员的范围。市劳动和社会保障局要求,对于调剂使用外地人员的行业、职业,须按有关规定,按比例招用下岗职工和本市失业人员,招用本市人员的比例不得低于使用人数的30%。

其次,就业歧视还体现在再就业的政策上。本市居民失去职业后便加入下岗工人、失业人员等队伍,获得相应的失业保险和救济,可以领取最低生

活保障金,可以通过政府采取的一系列鼓励再就业的措施重新找到工作。但是,外来人员找不到或失去工作,是不能享受这些权利的。而且,不仅不能享受上述权利,还常常成为这些权利的牺牲者。比如,政府对于外来人员务工的总量控制和工种限制,目的即在于限制外来人口的就业,促进本市下岗和失业人员的再就业。例如,2000年较1999年增加限制使用外地来京务工人员行业 and 职业,限制行业将由5个增加到8个,限制职业由原来的34个增加到103个,目的就是为进一步缓解北京市的就业压力,为下岗职工再就业提供更广阔的空间。

(四)各种社会权利。北京市民享有广泛的社会权利,但是其中的许多权利外来人口不能享有。这类区别对待的权利的范围,我们可以通过《关于实施北京市工作居住证制度的若干意见》的规定来间接地推定。该《意见》规定,外来人口中具备特定条件的,可以申请《工作居住证》,凡持《工作居住证》的在以下方面享受本市市民待遇:1. 其子女在京入托、入中小学就读,免收借读管理费;2. 可在本市行政区域内购买商品、批准上市的已购公房和存量房;按有关规定购买经济适用房;3. 按照公安部的有关规定,对符合条件的,可在本市办理因私出国商务手续;4. 可申请办理驾驶证或临时驾驶证以及机动车注册登记手续;5. 可在本市创办企业,可以企业法定代表人身份申请认定高新技术成果转化项目和科技项目资助;6. 可列入本市人才培养计划,并可参加本市有关人才、专家奖励项目的评选;7. 可参加本市专业技术职务的任职资格评定(考试)、执业(职业)资格考试、执业(职业)资格注册登记;8. 可参加本市基本养老保险、城镇职工基本医疗保险,并可按有关规定在本市缴存和使用住房公积金。该规定的言外之意是说,凡不持《工作居住证》的外来人口则不能享受上述权利。根据该《意见》,符合城市功能定位和首都经济发展方向及产业规划要求的本市行政区域内具有法人资格的企事业单位、民办非企业单位、社会团体、外国(地区)、外埠在京设立的非法人分支机构,其聘用的人员在本市有固定住所且具备下列条件之一者,才可以申请《工作居住证》:1. 具有2年以上工作经历并取得学士(含)以上学位的人才;2. 具有中级(含)以上专业技术职称或相当资格、资质的人才;3. 对首都经济和社会发展做出突出贡献及特殊领域、特殊行业的紧缺急需人才。我们看到,能够满足这些条件的外来人口的相对数量是很少,至少,民工群体中,基本上没有符合条件的。由此可见,对于民工群体来说,上述权利是他们无论如何也享受不到的。对于外来人才来说,尽管他们可能符合上述条件,但仍然受到了一定的歧视,不过,他们相对民工群体来说,总算受到了格外的照顾。

除了制度上的差别对待以外,近年来,侵害民工劳动权益的问题也越来越严重,这些侵害包括劳动条件恶劣、劳动安全没有保障、工伤事故多、超负荷加班、拖欠劳动报酬等等。这些权益侵害的任何

一个方面都十分严重,以拖欠劳动报酬为例来说,在中华全国总工会2001年11月的全国工作会议上,汇总了各地工会的统计数字,1999年全国拖欠工资的数额高达360多个亿,而据有关人士分析,1999年以后的这几年内,这个数字只有增多不会降低。即使这360多个亿,也只是基于对国有企业和少数非公有经济的统计,还有大量的外来打工者被拖欠的工资根本无法统计在内。深圳的消息说,仅在2002年春节期间,全市就检查出1178家欠薪企业,涉及员工7.88万人,其中建筑行业欠薪企业占该行业被抽查总数的30%,涉及劳工3.2万人。广州市的情况也不容乐观,仅据广州市总工会对2002年前5个月的不完全统计,发生欠薪的150个企业共欠薪5700多万元,欠薪最长的达4年多<sup>[10]</sup>。

鉴于对农民和民工的不平等待遇的严峻现实和严重危害,理论界、舆论界和高层领导已经开始关注这一问题了,这些关注促成了一系列的制度变革,使得农民和民工看到了“国民待遇”的希望。例如,2001年3月,国务院批转了公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革意见》,部分省市打破坚冰壁垒,逐步取消实行了40余年农业和非农业户口的划分。2003年1月,国务院办公厅颁发了《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》,要求全面纠正城市管理中对民工的歧视性待遇,切实维护民工的合法权益。2003年8月,也就是中国工会第十四次代表大会召开前夕,中华全国总工会发出《关于切实做好维护进城务工人员合法权益工作的通知》,指出凡与用人单位建立劳动关系(含事实劳动关系)的职工,不论其户籍是否在本地区或工作时间长短,都有依法组织和参加工会的权利,任何组织和个人不得阻挠和限制;要求各级工会要依照《工会法》、《劳动法》和《中国工会章程》的规定,组织进城务工人员加入工会,积极探索进城务工人员入会的多种组织形式和维权方式。2003年9月,在中国工会第十四次代表大会的开幕式报告中,王兆国首次谈到“一大批进城务工人员成为工人阶级的新成员”,以及将进城务工人员组织到工会中来的问题,从理论上阐明了农民工的阶级性质和参与工会的根据。这些事例说明,由于问题的严峻性和各方面的推动,各种改革措施相继已经出台,农民和民工地位逐步提升,“一国两策”的城乡二元结构的解体初见端倪。但是,改革刚刚开始,不平等现象到目前为止并没有改变多少,制度的路径依赖、既得利益阶层的阻碍、落后的行政管理方式、积贫积弱的农村和农民、供给远大于需求的劳动力市场、淡薄的权利意识与法治观念,等等,这些因素都会增加改革的复杂性和长期性。

##### 五、差别对待是否构成法律上的不平等

前面描述了农民、民工作为一个阶层所受到的差别对待,接下来,我们需要追问:这些差别对待属于什么性质?他们是否构成了法律上的不平等?对这一问题,需要做具体的分析。

所谓法律平等,是指社会关系的一种状态,其

特点是相同的情形相同对待。从这个意义上,可以说任何法律规则都是平等的,因为规则的表述总是将具有相同条件的主体归类,赋予他们一定的权利或义务。比如说这样一条法律规则:凡是左撇子的人不得报考国家公务员。在这个规则中,所有的左撇子受到了相同的对待;所有的非左撇子也受到了相同的对待。但是,左撇子和非左撇子却受到了差别对待。由于法律总是表述为规则,所以法律总是相同对待和差别对待的统一。由于法律总包含着差别对待,所以我们也不能根据是否差别对待来确定法律是否不平等,只有当差别对待是不合理的、不公正的时,法律规则才是不平等的。因此,问题的关键就不在于是否区别对待,而在于区别对待的分类标准是什么和是否合理。而某种差别对待是否合理,取决于人们关于什么是公正和平等的观念,而这种观念的形成又不是任意的,它和经济发展的水平、阶级分化的状况、文化历史传统等密切联系,受其制约。

我们如何确定前述的差别对待是否合理呢?对此我们可以有多种评判标准。首先,我们可以用马克思关于自由的自身限制和外在限制的理论来评判。按照马克思的论述,任何事物都有它自然地发展和运动的内在界限,自由也不例外。换言之,人们是不是自由的,并不取决于是否受到限制,而是取决于限制是自身的限制,还是外在的限制。所谓自身的限制,就是处于一定生产方式内的自由“只受自己的生活条件的限制”。在这种情况下,由于限制是物质生活条件内在的要求,人们心悦诚服地接受它,于是人们便不觉得不自由了。而所谓外在限制,就是不符合特定生产方式内在要求的限制。当事物的发展要求冲破原来的、陈旧的、过时的内在限制,如果这个内在限制还迟迟不愿退出历史舞台,那么它就构成了一种真正的、束缚性的限制。这时,人们就感到自由受到压制了<sup>[1](P41-438)</sup>。马克思的这些论述也适用平等问题,我们可以根据差别对待是否来自生产方式的内在要求,确定其是否合理,进而确定其是否构成了不平等或者歧视。以这样的标准来分析前述的差别对待,我们发现,对农民、民工、外来人口等的诸多限制是源于计划经济时代集中管理的需要,是特定的工业化道路的需要。在当前,这些限制或者差别对待已经不适应市场经济体制的需要了,并且成为阻碍市场经济发展的落后的上层建筑。

首先,这些差别对待没有实现起码的形式平等,制约了市场机制作用的发挥。在西方国家的历史上,由于资本主义生产方式的发展,孕育和确立了形式平等的观念和制度要求。所谓形式平等,也表述为“法律面前人人平等”,是指人们在政治、经济、文化生活中,具有平等地位、资格,具有均等的机会。形式平等是市场经济运行和发展的必要条件,这是因为,人们只有具备了平等的地位和资格,产品交换才能是自愿的,市场交易才能有序进行。此外,只有在平等交易的前提下,才会形成知识、技术、管理方面的竞争,才会促进技术的发展和管理的

水平的提高。同时,只有充分的竞争,市场显现出来的价格信号才真实可信,由其引导的资源配置才是最佳的。由此可见,没有形式平等就没有市场交易,就没有自由竞争,就没有提高技术和管理水平的激励,就没有资源的有效配置。我国当前还处在社会主义初级阶段,实行的是市场经济,我们需要维护平等的交易秩序,需要借助竞争来促进社会的发展,需要利用价格信号进行资源的优化配置,因此,形式平等仍是起码的必备条件。

其次,差别对待使得农民和民工没有大致均等的能力和手段参与竞争。市场经济鼓励竞争,鼓励奋发向上,以此来促进财富增长和社会进步。然而,要实现充分有效的竞争,需要保障市场主体具有大致相同的手段和能力参与竞争。而竞争手段和能力的缺乏,可能出自两种原因:一是自身的努力和勤奋不够;二是自身意志以外的因素,如制度上的歧视,家庭出身,先天的资质等等。因此,一个鼓励竞争的制度,就应当尽可能消除制度上的歧视,对那些由于家庭出身、先天资质等偶然因素所致的弱势群体给予适当的救济和补偿,帮助他们获得接近于普通人的竞争手段和能力,消除各种偶然因素对市场竞争形成的影响,保证市场的酬劳只和个人的勤奋、开拓创新对应。而在我国当前,由于悬殊的城乡差异,农民和民工以及他们的子女,仅仅由于出身的原因,没有一个大致平等的信贷、健康、医疗和教育条件,使得他们由于自身意志以外的原因,失去了与城市居民平等竞争的能力和手段。由此造成在许多领域,农民和民工基本上是无法参与竞争的,使得这些领域的竞争只在人口数量相对很小的范围内进行。在这种情况下,竞争实际上是很不充分的,大量的人力资源被置于竞争之外,他们的潜力得不到挖掘,他们的斗志和热情得不到激励和发动。因此,这样的制度安排,既不公平,也无效率。

第三,差别对待和政府角色的公共性不相符合。在高度集中的计划经济体制中,政府作为公共利益的代表,同时直接负责全国经济的经营管理,为了追求生产的效益和特定产业部门的优先发展,可以采取超经济的强制手段对社会资源进行配置,可以对人身自由进行超经济强制的限制。在市场经济体制中,政府从经济利益的经营者角色超脱出来,成为单纯的公共管理者,公共性成为其首要属性。而公共性必然要求政府在进行社会管理和资源分配时一视同仁,政府除了社会的公共利益之外不应有自己的特殊利益。为了形成统一的大市场,政府职能的公共性还需要超越狭隘的户籍和身份视野,不能基于和公共福利无关的特征对市场主体进行区别对待。财富的增长和社会发展主要是作为自由竞争的结果自然实现的,而不是政府直接追逐的目标。而在我国当前,在所述的差别对待中,政府在教育、医疗、保险、基础设施等方面的资源分配中,在城乡之间实行差别对待;在城市中,对外来人口、民工等在就业、教育、保险、住居、医疗等广泛的领域实行差别对待,这些差别对待和中央政府与

地方政府的公共属性是不相符合的,因为这些差别对待在很大程度上只能解释为对部分主体有益,而不能解释为是整个社会公共福利发展的需求。相反,正如前面所证明的,这些差别对待制约了市场经济体制作用的发挥,阻碍了社会的进步和公共福利的增长。

功能主义理论对社会的等级和分层做了积极的解释,我们可以根据该理论来讨论对农民和民工的差别对待是否合理。功能主义的奠基人杜尔克姆(Emile Durkheim)认为,社会由富至贫的分层体系实际上反映了社会对于不同阶层、群体对社会重要性地位的规定,由于社会上人们的才能、知识、智力、技术水平各不相同,所以扩大不同职业的收入差距可以将最有才能的人吸引到最重要的岗位上去。功能主义的后继者如帕森斯(Talcott Parsons)、戴维斯(Kingsley Davis)、莫尔(Wilbert Moore)等人,对于社会等级和分层也基本上持这一立场,只是理论上的具体表述略有差异<sup>[12](P36-45)</sup>。进一步分析表明,社会分层与等级的正功能如果要发挥作用,需要具备三个基本的条件:一是社会阶层的划分根据应当仅仅是人们的才能、知识、智力、技术水平;二是社会阶层之间是可以流动的,人们可以通过提高自己的才能、知识、智力和技术水平来改变自己的社会地位;三是每个社会主体都有大致相同的机会和途径去开发自己的智力,去提高自己的才能、知识、技术水平。如果不具备第一个条件,等级与分层导致的激励就会和社会发展与进步的方向相悖;如果具备后两个条件,社会地位和资源就是一种先天性的、宿命性的分配,既不会实现最有才能者担任最重要工作的分层原则,也不会形成开发智力和提高才能、知识、技术水平的激励。功能主义关于社会等级与分层的立场受到了来自各方面的尖锐的批评,这里姑且不论。如果我们暂时接受这一观点,以功能主义的立场来分析当前我国的社会分层与差别对待,我们看到,尽管社会上已经形成明显的阶层,差别对待使得农民和民工阶层在资源控制、收入水平和社会声望方面处于极端劣势地位,但是上述三个基本条件中的任何一个都不完全具备,导致社会分层的正功能实际上难以有效发挥作用。因此,从这个意义上我们也可以说,前述各种差别对待是不合理的。

我们还可以用政治文明发展的一般标准来衡量这些差别对待是否构成法律上的不平等。前面的讨论已说明,任何法律规则都能达到一定程度的平等,但是人类文明的发展越来越不满足于这种最低限度的平等,而不断地对区别对待的标准的合理性提出更高的要求<sup>[13](P285-287)</sup>。在当今世界,绝大多数国家已经宣称不能将诸如种族、性别、宗教、民族背景和意识形态等因素作为立法上区别对待的标准。作为人类政治文明进程重要标志之一的《世界人权宣言》第二条第一款也规定:“人人有资格享受本宣言所载的一切权利和自由,不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治信仰或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别。”现代

政治文明除了确认人们具有权利平等的政治地位以外,还采取各种差别对待的福利设施,确保人们,尤其是弱势群体具有实现各项权利的基本手段,以弥补单纯的形式平等的不足,由此形成了以实实现实质平等为目的的差别对待原则。在联合国的各种人权公约中,除了宣称形式平等原则外,差别原则也得到了倡导和宣扬。例如,《公民权利和政治权利国际公约》第十四条第三款规定:“出席受审并亲自替自己辩护或经由他自己所选择的法律援助进行辩护;如果他没有法律援助,要通知他享有这种权利;在司法利益有此需要的案件中,为他指定法律援助,而在他没有足够能力偿付法律援助的案件中,不要他自己付费。”《经济、社会和文化权利国际公约》第二条第一款规定:“每一缔约国家承担尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作,特别是经济和技术方面的援助和合作,采取步骤,以使用一切适当方法,尤其包括用立法方法,逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现。”在接下来的条款中,该公约还规定了一些保障措施,例如平等地给予最低生活保障、免费的初等教育、基本的妇幼保健,等等。这些规定表明,现代政治文明的基本要求和前面运用马克思关于自由的内在限制和外限制的理论知识进行分析所得出的结论是一致的,和社会分层正功能发挥作用的条件要求也是一致的,这也从另一个角度说明,当前关于农民和民工的差别对待是不合理的,是与市场经济、社会分层原则和现代政治文明不相符合的落后的上层建筑。

## 六、歧视的代价和平等的意义

对农民和民工的种种差别对待的性质,我们还可以从经验上进行评判。所谓经验上的评判,就是根据这些制度和政策的实际运行的效果来确定其是否合理。如果这些制度和政策的实行有利于社会的进步和福利的增进,那我们就可以说它们是合理的、科学的;反之,则是不合理的、非理性的。而所谓效果的好坏,不能以是否有利于被差别对待的某一方为基准,而应以是否有利于整个社会的长远发展和全面进步为基准。

我们首先看看差别对待的良好效果。据我看来,实在说不上有什么良好的效果。以教育为例来说,北京市某所小学的建设花费3亿元人民币<sup>[5]</sup>,这笔钱在农村地区至少可以改造1000所小学的“危险校舍”,显然,从边际效用的角度看,这笔钱花在农村地区效益要大得多;以医疗为例来说,20%的城市居民占用了80%的卫生资源,使得农村地区存在着用菜刀来做剖腹产手术的窘境<sup>[14]</sup>;以基础设施来说,城市里动辄花费数十亿元人民币修建没有什么使用价值的标志性建筑,而一些农村地区为修建一个自来水蓄水池却需要等上数十年;以借贷为例来说,银行将不计其数的资金贷出吹起房地产这样的经济泡沫,导致至今还有1万4千亿不良资产,而农民为了买一头耕牛、买一袋化肥却筹措不到资金,等等,不一而足。这些差别对待,我们不用借助那些公平、正义之类的奢侈的理想,单从经

济效益的角度来说,也没有产生什么好的效果,相反,却产生了许多危害深远的弊端。这里,可以举几个例子予以说明。

(一)“非典”防治过程中的民工返乡问题。“非典”时期,为了防止“非典”从城市向防疫体系脆弱的农村地区蔓延,政府要求民工尽量不要回家,并承诺如果民工不幸患上“非典”由政府出钱医治。但是,民工们并不听从政府的号召,纷纷返乡;在城市中,民工患上“非典”后并不愿意就地医治,即使被送到医院后,也有一些脱逃的。对于这种现象,一些有识之士指出,不能简单地斥责为民工们缺乏社会责任,恰恰相反,应当深刻反思的是政府与社会在过去确实未能对民工承担起相应的社会保护责任,正是这些制度酿成了这一恶果。具体地说,这与民工较为普遍地存在着对城市、医院、单位乃至城市居民的信任危机有关。他们一是担心被传染后无钱医治或在医治中受歧视,实际中就有民工染病后到医院就医时因交不出巨额医疗费用而返乡,变成了新的传染源;二是害怕被隔离,民工在城市长期生活在边缘状态,长期处于一种受歧视的地位,既缺乏自我保护的能力,又缺乏相应的社会保护机制,从而形成很害怕被隔离的心态;三是部分雇主因生产经营受影响而停工停业,随意辞退民工,或者不再支付民工的工资,导致民工生活无着,与其在城市坐等还不如返乡做些有益的农活等<sup>[15]</sup>。

(二)“非典”防治过程中的农村医疗卫生设施问题。我国农村地区医疗卫生体系的脆弱,比如缺少床位、基本的医疗器械、技术、资金等等,在这次“非典”防治过程中充分暴露出来了。此外,脆弱的农村医疗卫生体系还昭示了这样的道理:社会中的各个阶层、群体,是互相联系的,不平等不仅是对被歧视的群体不利,而且对特权阶层也是有害的;当某一个阶层处于困苦和危险之中时,其他阶层也必然会受到牵连。在“非典”事件中,这一道理是不言而喻的。我们不难想像,如果“非典”在广大农村地区蔓延,城市居民又怎么能够独善其身?在这一点上,社会肌体理论是一个十分形象的比喻。根据这一理论,这个社会就像一个有生命的肌体,每一阶层、群体都承担着特定的功能,由此推知,某一阶层如果因为歧视而受到损害,会最终危及到整个社会肌体的健康有序,特权阶层也不能幸免。但是,不平等导致的危害中,大部分不像“非典”事件那样和不平等显著地联系起来,它们虽然源于不平等,但是人们并不易于察觉到这种联系,接下来要讨论的两个问题就是这样的例子。

(三)中小学生的“减负”难问题。中小学生的课业负担过重问题是我国教育领域的“顽症”,我国教育部门与之作了50年的斗争,自1950年以来,我国政府总共下发过30个关于“减负”的文件,但是迄今为止,这一问题不仅未能解决,反而越来越严重。随着“减负”运动的开展,各地书店的辅导书的销量反而上升了,家教的价格也大幅上涨了,这说明,学校所减轻的负担,在家里又给补上了。50年

来“减负”政策的成效提出了令人深思的问题:为什么“减负”政策三令五申而难见成效?为什么中小学生的负担过重问题是无法医治的顽疾?我以为,中小学生的负担过重的背后,固然有一系列深层的社会原因,但是其中的一个主要原因,与我们的社会中实际存在的较为严重的等级制度和等级观念有关,而对农民、民工的不平等对待,又凸显了制度的等级特色,加剧了等级观念。我们的制度或明或暗地将人分为三六九等——城里人和乡下人,市民和农民,等等——而考试又是等级之间流动最主要的渠道,对于部分群体来说甚至是惟一的渠道,于是人们自然会把考试(高考、中考等)看得高于一切。“减负”难的阻力在于学生与家长,不在学校,这就说明等级制度在强烈地激励人们为了考试而拼搏。试想,如果考试可以决定一个人在社会中的超经济的地位、身份和特权,与考试没有直接联系的、“以人为本”的素质教育还有多大吸引力?当然,我们不能责怪考试,考试不过是一种选拔方式而已。如果没有考试的分数,人们还会选择其他方式作为确定身份与特权的标准,那时,这种新的方式又会成为人们拼搏的战场。只是无论如何,如果等级制度和等级观念不改变,“以人为本”的素质教育就不会真正勃兴。

(四)底层民众的犯罪问题。对于差别对待的危害后果,我们还可以从犯罪的身份构成来分析。我们先来看一组数据,这是南方某一个比较发达的城市的罪犯情况统计表。从表上的统计数据来看,农民和无业人员犯罪的总数占了绝大多数,他们犯罪的比例远远超过了农民和无业人口在总人口中的比重。由此我们可以推定,贫困阶层人口的犯罪机率远远大于上层人口(因为较为明显,所以我略去了具体的计算说明)。对于贫困阶层容易犯罪的原因,有多种理论解释,根据我个人和贫困阶层民众接触的经验,我倾向于接受何清涟的解释,她说,这些边缘性群体成员的犯罪动机,不能用西方社会犯罪学中常用的概念来说明。西方社会总是用犯罪者的反社会态度来说明其反社会行为的根源,而中国这些边缘化群体的犯罪现象却很难用反社会态度来说明他们的犯罪动机。事实上,通过对大量的犯罪者素质的综合分析,这些犯罪者多是半文盲和文盲,对整个社会根本就缺乏一种系统的了解。他们的犯罪目的往往非常直接,主要指向是劫财劫色,尤其是财产型犯罪非常普遍。在对很多“三无”人员犯罪实例的分析中,可以清楚地看出这些犯罪者的素质之低下:不少人在抢劫、强奸之后,其活动半径仍超不出原有活动区域,公安人员只要有点耐心,守株待兔,不出几天就能将人犯捕获。可以说,这些犯罪者对自己犯罪的行为后果都缺乏了解。在犯罪者对自己犯罪动机的阐释中,没有几个“三无”人员对自己的犯罪行为作出除占有他人财物冲动的任何解释。只有几个人认为自己因看到城里人生活好而产生强烈不满,仇视城里人,而萌发要抢劫的念头<sup>[16]</sup>(P262-263)。这就是说,边缘性群体长期处于事实上极端不平等地位,积贫积愚,根

本没有完成必要的社会化。他们所以犯罪,多数情况下并非他们挑战现存的规则、价值和秩序,而是在他们的头脑中根本就没有什么规则、价值和秩序,有的仅是简单的生理和心理冲动。而在我国当前,却存在着这样一个数量庞大的阶层,危害着社会的秩序与安定,制约着社会的发展。而这一阶层

的存在,责任却不在他们自身,而在我们长期以来实行的差别对待的制度与政策,这些制度和政策在维护了一些阶层的既得利益的同时,却将另一些阶层边缘化、贫困化,使他们无法完成起码的教育和社会化,最终成为社会和谐与稳定的隐患,成为社会发展的制约因素。

表 1: 某市罪犯身份统计表

年份	本期罪犯 总数	农民 (含民工)	个体劳动者 私营企业主	无业 人员	工人 (含下岗)	职员	现役 军人	国家 工作人员	学生	离退休 人员	其他
1998	2, 245	1, 583	40	474	17	17		28	12	2	72
1999	2, 362	1, 592	41	595	16	22		36	6	1	53
2000	2, 649	1, 779	31	730	12	8		43	13	1	50
2001	2, 459	1, 602	29	682	14	2		56	13		61
2002	2, 479	1, 465	39	791	6	19	1	75	16		67

上述事例还从反面说明公正与平等对于社会的和谐与发展具有重要意义。因为一方面,我们的社会需要信任和合作,尤其是在灾害和战争时期。而要实现这一点,就需要制度性的平等、宽容和关爱;歧视和不平等则将破坏这种信任和合作,并增加不满和对抗。另一方面,每一个阶层都是依存于社会的,不管它如何高贵。上层社会若要过得舒适安心,需要以整个社会肌体健康有序为条件。等级与特权虽然维护了特定阶层的利益,但是他破坏了

整个社会健康有序的状态,并最终会危害到特权阶层。城里的学校不接纳民工的子女入学,农村孩子不能接受正常教育,尽管可以维持城里人未来的竞争优势,但是未来一个庞大的、无法完成正常的社会化、不能内化现代社会价值观念和行为规范阶层,势必危害社会的安定和秩序,城里人也难以独善其身。这说明,公正和平等不仅是弱势群体的需要,也是整个社会稳定、有序、充满生机和活力的需要,我们每一个阶层、每一个个体,都将从中受益。

## [参 考 文 献]

- [1] 中共决定发起第三次农民解放运动[N]. 明报, 2002- 11- 23.
- [2] 陆学艺. 当代中国社会阶层研究报告[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2002.
- [3] 刘静. 工代会观察: 关注进城务工人员问题(上)[N]. 工人日报, 2003- 09- 23.
- [4] 魏定仁. 宪法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 1989.
- [5] 张玉林. 中国农村教育: 问题与出路[Z]. 中国农村研究网, <http://www.ccrs.org.cn>.
- [6] 中国基层医疗卫生体系正面临严峻考验[Z]. 凤凰卫视, 2003- 05- 21, 10: 49 消息.
- [7] 王健, 陈秋霖. SARS 拷问农村医疗[Z]. 21 世纪经济报道, 2003- 05- 15, 15: 29 消息.
- [8] “城乡二元结构”究竟意味着什么[Z]. <http://eobserver.com.cn/ReadNews.asp?NewsLD=1208>. 未署名文章.
- [9] 王延中. 试论国家在农村医疗卫生保障中的作用[Z]. <http://x.neshu.neywyonth.beida-onhine.cow/data.phas?id=shintguo&db=xueshu>.
- [10] 程建伟. 拖欠工资年关大追讨[J]. 打工妹杂志, 2002, (5).
- [11] 吕世伦. 马克思恩格斯法律思想史[M]. 北京: 法律出版社, 1991.
- [12] 李强. 当代中国社会分层与流动[M]. 北京: 中国经济出版社, 1993.
- [13] 博登海默. 法理学—法律哲学与法律方法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1999.
- [14] 郭松民. 从用菜刀做剖腹产手术说起[Z]. 载新华网, 2003- 10- 08.
- [15] 重建农民工对城市的信任[Z]. 21 世纪经济报道, 2003- 05- 15, 15: 32 消息.
- [16] 何青莲. 现代化的陷阱[M]. 北京: 今日中国出版社, 1998.

[责任编辑: 谭笑珉]

## Peasants, Peasant Workers And Rights Protection—speculation on Law and Equality

RAN Jing-fu

(Law School Renmin University of China, Beijing, 100872, China)

**Abstract:** At present in our country, the peasants and peasant workers, as a class, have been treated differently from urban residents in a lot of fields of politics, economy and culture. Either at the point of Marx's theory about inherent restriction and external restriction on freedom or taking the functional theory's stand that argues for the role of division of social class, these different treatments are unreasonable and impeditive for social progress as superstructures, so they have formed legal inequality. Seeing from the angle of realistic experience, on the other hand, these different treatments have caused a series of social drawbacks with far-reaching damages, such as having restricted the all-round development of the peasants and their children, destroyed the trust and cooperation in society, imperiled the harmony and stabilization of the society and so on. These drawbacks have also proved from the reverse side that social equality and justness are significant and revealed that it is necessary and urgent to equally protect the peasants and peasant workers' all rights and interests.

**Key words:** peasants; peasant workers; equality; difference treatment; rights protection