

城市农民工社会化规范管理的理性分析

孙玉娟,王亦兵

(东北农业大学,黑龙江哈尔滨 150030)

摘要:城市农民工问题是中国社会发展的产物,具有中国特色。关于这一弱势群体的认识与管理虽已成为学术界和政府部门关注的焦点,但远没有达成共识,导致各地农民工政策的相悖和混乱。由于城市政府对农民工管理存在职能缺陷,因此,探索建立城市农民工社会化规范管理的新思路、新举措和新机制,具有深刻的理论意义和重大的现实意义。

关键词:城市农民工;管理;分析

农民进城务工是中国加速城市化和产业结构变迁不可逆转的必然过程,是一种极其深刻的制度变迁。然而,由于一系列制度性、政策性的原因,农民尽管进城从事新的职业,却很难改变原有的农民身份,从而出现了不被现行制度认可的具有双重身份的“亦工亦农”的特殊群体——城市农民工。城市农民工问题的客观存在,既不利于保障公民合法权益、城乡协调发展、加快工业化和城镇化建设,也不利于“三农”问题解决与社会和谐稳定。从目前政策研究和政府职能高度分析,政府对农民工管理存在职能缺陷,因此,探索建立城市农民工社会化规范管理新思路、新举措和新机制,必然涉及城乡关系、政府职能、城市管理、公平效率、人口流动、劳动就业、社会保障等一系列社会现象和社会问题,涉及中国深层次的政治经济体制改革和政府职能转变、体系完善、依法行政、社会稳定等问题,具有深刻的理论意义和重大的现实意义。

1 城市农民工管理中政府职能缺陷及原因

在歧视的代价与公平的意义之间,城市政府作为进城、住城农民工的管理主体,应将公正的国民待遇惠及众生,充分发挥管理、使用和服务功能,将人力资本和社会资本有机融合起来,促进城市的健康协调可持续发展。但从目前政策研究和政府职能的高度来分析,在管理理念、管理体制、管理制度和具体措施等诸多方面,城市政府对农民工管理还存在

着不正确、不适应、不到位情况。如果由于政府不作为,放任农民工阶层成为一个庞大的、无法完成正常社会化、不能内化现代社会价值观念和行为规范阶层,势必危害整个社会的安定秩序。

1.1 政府政策缺失与制度瓶颈并存

政策缺失意味着政府部门不作为或纵容执法标准的随意性,制度瓶颈是阻碍农民工融身城市体系、束缚民工现代化发展、制造不平等现象的内生性根源。突出体现在以下几个方面:

1.1.1 户籍问题

一在户籍性质上,城市现有管理制度存在弊端。人为地把公民分为农业户口和非农业户口两种不同的社会身份,将社会上一部分人屏蔽在分享城市社会资源之外;二在户籍改革上,存在改革目的和取向上的偏差。城市政府没有完全顺应我国从农村农业社会向城市工业社会转变,使社会管理制度与市场经济相协调,也没有消除附加在户口上的城乡居民权利不平等,改革取向只停留在技术操作层面,没有剔除附在户籍上的不合理制度;三在户籍管理上,缺乏外围条件与人口流动有机调配。政府在户口政策方面认识不足、配合不力,致使一部分已在城镇扎根、有定居要求的农民工,不能在产业转移的基础上实现迁移城镇的彻底转移,仍是城镇的“暂住人口”,受到不公平待遇,难以融身城市,走向社会和谐。

1.1.2 劳动就业和工资问题

一在劳动就业政策上存在歧视性规定及不合理限制。由于劳动立法相对滞后、实施不力,政府劳动、行政管理不到位,劳动监察一定程度缺失,加上社会道德、文明层面等原因,致使在一定程度和一定范围内对广大农民工施行了不公正、不公平、不道德的双重劳动标准。从生活层面看,直接恶化了农民工立足城市的制度环境,农民工的合法权益易受侵

收稿日期:2006-10-19

作者简介:孙玉娟(1964-),教授,硕士生导师,研究方向为行政学和社会学;王亦兵(1958-),助理研究员,主要从事产业经济和企业管理方面的研究。E-mail:86syj@163.com

该文为黑龙江省社会科学基金项目《构建和谐社会与城市农民工规范管理研究》阶段性成果。

犯;二农民工劳务市场管理机制不健全。政府的作用是为劳动要素的配置提供必要环境,但远没有尽到职责,一些地方劳动服务部门借农民工找工作的机会高收费,使农民工劳动力要素与岗位配置不合理,不适应劳动力市场主导规律;三是农民工劳动力市场中介机构不健全,就业信息渠道不畅,导致一些非法职业介绍点趁机骗取农民工求业者的钱财;四是农民工的市场交易规则和交易过程不规范,突出地表现在交易场所的不固定和交易的无契约上;五是民工工资拖欠问题涉及政府内因性因素,主要责任在企业,城市政府则是另一个责任主体。因为政府既是民工工资政策的制定者和劳动契约的参与者,又是清理欠款的执行者和法律法规的执行者,政府、业主、承包商、施工方和农民工共同形成了“拖欠—追讨—清欠”链条;六是政府权力市场化影响了执行过程的公平。政府既当行业经营主体,又当管制主体的做法,影响了权力机构在行使职能时的公正性和中立性,造成了政府行为的扭曲,很难保证政府在自己参与的比赛中公公平性,既违反了市场经济法则,扰乱了市场经济秩序,又容易使原本劳资双方的矛盾演变成老百姓对政府的不满。

1.1.3 社会保障问题

传统的歧视性观念,使得城市社会较多考虑城市居民利益的获得与保护,对“新来者”采取一些限制和排斥措施。虽然政府管理部门作了相关改革,但以户口身份为准入条件的保险、福利、救济、医疗等相关制度仍将民工拒之门外。城市有关劳动监察、城管、公安、工商等一些行政执法部门时常出现执法不公、执法不严或面对民工权益损害时的行政不作为,民工合法权益得不到保护;政府监管力度不足、执行力度过弱,使城市农民工投保比例普遍过低,许多用人单位不与农民工签订劳动合同,一旦发生纠纷难以调查取证。一部分企业在缴纳农民工保险金问题上为节约成本往往持“拖延”、“搪塞”态度;相关法律法规不健全,使相应的社会保障工作难以实现强制性原则。至今没有一部综合的关于民工社会保障的全国性专门法律、法规或规章,全国性立法中对民工社会保险的规定也很少且很笼统;政令多门的管理方法和多数城市对农民工参保问题执行“双重标准”,没将农民工保障纳入城市社会保障体系中。国家关于农民工养老、医疗、工伤等险种投保规定的放权程度不同、法律主体不一,造成各城市地方性法规差别很大,无法适应农民工流动管理。

1.2 政府管理缺责与效能失灵并存

目前城市对农民工现行管理体制、管理方式及整个管理水平还不能适应时代发展的需要,导致农民工管理问题及其衍生问题未能从根本上予以解决。

1.2.1 管理体制和方式上职能缺位、偏位,效能不足

一是管理思想存在偏差。城市管理者将农村劳动力自发在城市寻找就业机会的活动视为“盲流”,过多地强调流动人口的负效应,较少考虑应对管理对象承担的责任和义务;二是管理职能和合力发挥不足。对农民工管理的公安、劳动、工商、妇联、卫生防疫、计划生育、教委、建委、民政、工会、物价、交通等各部门间配合、协调不够,没有形成一套行之有效的协同管理办法和措施,致使许多问题难以解决,必然造成管理效率低下;三是管理重点舍本逐末。城市农民工管理中仍然存在着重行政干预、轻群众参与,重强制手段、轻引导措施,重上级命令、轻基层民主,重对领导负责、轻对百姓负责的种种倾向。有的部门管理基本上以收费代替管理,对未交费者动辄罚款,极易引发管理机关和被管理者的对立;四是管理方式不科学,管理成本加大。城市政府对进城民工的管理基本定位于流动人口的管理,即“严格办证”,职能配置在于“流动人口”而非“居民”,在于“流动”而非“迁移”,只是“管户口”而非“管人”,只是“管劳动力”而非“管生产力”。由于农民工就业不稳定、居住不固定、流动性大,造成许多地方进城民工基本上处于无人管理的自流状态。因此,实际执行中政府为流动人口设置的门槛,反倒成了自己管理门槛,提高了管理成本,可能演化为管理上的恶性循环。

1.2.2 管理重点、难点问题及其衍生问题大多集中在城市的地理边缘——城乡结合部

一些基层组织在经济利益驱使之下,在管理流动人口的同时非法占地、非法盖房出租的现象比较突出。由于私人利益与公众利益之间的矛盾,“以房管人”、“劳动保障”等微观层面操作无法实施到位,导致管理链条断裂,致使农民工管理政策和措施难以有效传递、实施;城镇建设无序开发导致房地产混乱。城市规划先于开发,促使城乡结合部地区的规划用地在短期内处于无人管理的状态,农村在批租土地过程中缺乏必要审批环节,使投机者利用批租来的土地搭建非法房屋出租给外来人口。城市近

郊的居民、农民都是房租的直接受益者,因此,各种违章建筑极易产生;城乡结合部的非正规经济急需清理和规范。由于流动人口的主体是农民工,消费水平普遍较低,很难享受或承受不起城市现有的正规经济部门所提供的各项服务,因而面向他们服务的衍生经济应运而生。这种衍生经济没有取得合法的资格,存在质量差、不规范、影响环境市容等一系列问题,成为城管部门管理重点。目前管理部门对此只能简单取缔了事,措施不强,效果不佳,以致“取缔——再生”的现象非常普遍。

1.3 政府服务缺位与创新乏力并存

在成熟的市场经济机制下,政府职能应以服务市场和企业为主,政府宏观调控应与市场自动调节互为补充、相得益彰。但目前地方政府管理尤其是服务职能还不到位,政府充当失职的“保姆”角色。包办一切的“保姆”身份固然是政府自我定位错误,然而失职原因不仅仅是充当“保姆”,从现阶段来看,即使政府自我定位于“管家”,其应有职能也没有充分、恰当地行使。

1.3.1 政府面向企业界、农民工服务缺位

政府对企业信息引导不敏感、服务效果不佳。民工短缺和流向变化作为一种市场信号,意味着劳动力成本提高不可避免,由其引发的产业结构调整迫在眉睫。在市场化程度日益加深情况下,政府不可能也不应该替代企业作出市场选择,政府仍扮演保姆角色不利于企业提高面对风险的处置能力;片面追求经济增长速度的政策导向造成企业战略短视、忽视人力资本的现状。部分沿海地区主要依靠技术含量低的劳动密集型产业实现经济高速增长,企业靠压低工资、减少改善劳动条件的必要投入实现低成本,以此获得订单,赚取利润。而今低工资难以为继,面对缺工,企业虽然也开始在一定程度上改善工人的待遇,但作出提高工资的决策却十分困难;农民工的合法权益没有得到保障。如工资过低、拖欠工资、工作环境恶劣、受人歧视、随意加班等;农民工在城市里用以维持基本生活费用增长迅速和一些政策性因素,使农民工进城务工实际成本不断地被人为地提高;农民工职业培训断档。由于新型产业需要具有相对技术含量的产业工人,而现实中农民工的技术水平相对落后,社会职业教育因为高收费严重阻滞劳动力资源素质提升,形成劳动力供求之间的“知识断裂”;农民工就业指导失控,农民工流动基本上处于自发的、自谋生计的状态中,由于自发

性总是与一定的盲目性相生,在供求之间缺少必要信息沟通渠道和有效组织行为,是在农民工绝对供给量确保情况下仍然爆发民工荒的重要原因。

1.3.2 政府应对新形势、解决新问题创新乏力

现代政府观的理念不强,在处理政府与市场、政府与企业的关系上表现出政府职能错位。对企业用工的计划控制,干预了劳动力市场的正常运转,对民工社会流动管理及区域经济预测相对不足,政府对农民工权益保护不力,表现为政府缺位。目前社会管理还未从单一的政府中心管理转变为群众参与管理、自主治理结合的多中心的社会治理;协调城市经济发展与劳动力供给对策研究及实际行动不到位。目前城市工业劳动密集型占多,不能满足日益过剩的大学生就业要求,城市服务业欠发达,安置下岗工人岗位不足,内地乡镇地区工业发展落后,农村剩余劳动力缺少转移空间;城市农民工管理的实践调研与理论创新欠缺。从我们对民工潮、民工回流、民工荒问题研究可以看出,都是现象发生之后才进行研究,都停留在事后分析的层面上,明显存在着局限性,对国家政策的制定不能够提供具有先导性的、可靠性的依据。在对西方理论的借用上,考虑中国国情的特殊性不够,在中国现实基础上产生的原创理论不多。国家在制定政策时,对专家意见关注不够,致使我们国家政策相对生产力自身的要求显示滞后期性。长此以往,必将致使我们为改革事业支付过重的成本。

2 构建城市农民工社会化规范管理体系的理性思考和现实选择

解决城市农民工问题是社会系统工程,城市政府作为农民工的直接管理者,应以系统的理念,从立法和法律保护、行政管理和服务、社会舆论宣传和导向等方面入手,着力构建农民工社会化规范管理体系目标,转变观念,与时俱进,强化职能,善于创新,逐步为农民工营造一个立体的、全方位的、理性的、健康的生存与发展环境,在可能的领域尽快让农民工享有市民待遇,努力消除“城市里的村庄”和“工人中的农民”这一新的二元结构,从而促进城市经济的健康协调可持续发展,推进公正文明和谐社会的构建。

2.1 创建多主体共同参与的管理模式

城市农民工作为中国新兴产业工人创造的GDP已占20%多的份额,为城乡的经济发展作出了

巨大的贡献,因此,全社会都应重视人本管理,珍惜人力资本,体现人文精神,尊重农民工,爱护农民工,提升农民工,促进和谐发展。

从我国城市政府现有的管理方式出发,针对以往农民工管理使用中的“盲点”和“踢皮球”问题,应合力创建新的管理模式,即由政府牵头主导的由政府、企业、社区、行业协会、社会团体、非政府组织共同参与的管理体制。通过管理主体的创新,政府监督企业招聘和使用农民工情况,督促劳动法规范落实;支持行业协会对企业用工情况进行监督,维护农民工权益;支持社区自治组织、社会团体等开展对农民工的教育、培训等工作;调动非政府组织的参与性,发挥舆论导向作用。这种多主体参与的管理方式,充分发挥各种社会力量的积极性和优势,对政府管理起到补充作用,将降低政府管理成本。在管理理念上,政府应当从自我做起重新定位,引导全社会树立以人为本的管理思想,将农民工管理由“劳动力管理模式”向“居民管理模式”转换,使农民工真正成为城市的有机组成部分。推进城市化和社区基层改革,妥善有效地理顺各种关系,包括交叉管理、管理区域重叠的问题;在交叉管理现象严重的地方,当务之急明确相关街道、乡镇的管理职责和地域上的管理范围,落实属地管理。

2.2 实行立法配套和行政规范的管理机制

2.2.1 实行立法配套与司法干预机制

进一步完善农民工管理法制体系。建议国家制订《反就业歧视法》或《农民就业保护法》,以法律形式把以农民工为主的弱势群体就业权利固定下来。充实地方立法,切实维护农民工各种社会权利,取消对民工的限制措施如办理务工证、就业证等不符合行政许可法的规定;加大司法介入力度,做好农民工司法事务服务工作。司法、公证部门将农村劳务输出中介机构 and 用人单位的资信状况纳入监管视线,对其进行严格审查,为农村劳务输出人员安全务工把好第一道防线。律师和基层法律服务工作者应主动参与农村劳务输出人员培训工作,热情提供法律服务。各级司法部门应与劳动保障等部门配合,建立维护农村劳务输出人员合法权益的沟通协调机制,综合运用经济、行政、法律等手段,解决民工反映最强烈的拖欠、克扣工资等问题。法律援助机构应主动介入,开通“民工维权热线”,随时接受民工的法律咨询和情况反映;实行多元化“权利救济”方式,降低民工司法行为成本。成立正规社会组织,动

用公益诉讼寻求法院外解决纠纷的渠道等。法律服务人员应积极参与建设领域纠纷当事人之间的非诉讼协商、调解活动,使拖欠工程款问题尽可能通过非诉讼方式得到妥善解决。对确需通过诉讼方式解决的案件,鼓励和支持律师接受农民工委托,代理其参加诉讼或与相关单位进行协商、达成和解,对于经济确有困难又达不到法律援助条件的农民工,应适当减少或免除律师费。

2.2.2 实行行政规范与政策引导机制

建立健全城市民工登记制度,实行分类管理。把暂住证登记与社会保障登记联系起来一并完成,对农民工中劳动关系比较稳定的技术工人、技术骨干,其社会保险可跟城镇当地职工并轨考虑,享受同等待遇;对于短期务工者或者流动性比较大的农民工,可优先考虑其工伤和大病保险,养老保险可采取“低进低出”的办法扩大覆盖面。民工子女上学一定要纳入当地财政预算,并和市民子女同等对待就近入学;推进政府信息公开,发挥信息导向作用。建立企业公众信息定期调查披露制度,增加企业透明度,为劳动者选择就业单位提供参考,为企业合理制定各项劳动标准提供依据。构建新的政府行政方式和组织结构,促进政府信息资源的开发和共享,提高行政效率和决策水平;优化制度环境,推进农民市民化进程。建立专门机构,负责和协调处理农村劳动力转移过程中的矛盾和问题,加强劳动力市场监管和劳动执法检查力度,健全和完善现行的劳动法律法规,彻底改革刚性的户籍制度,让农民工获得市民身份,享受与市民同样的国民待遇,实现劳动者凭身份证和职业资格证书即可参加劳动力市场竞争的就业新格局,建立城乡统一的劳动力市场;营造良好的政策执行环境,提高政府执行力。政府职能部门应彻底改变传统的限制农民进城、城乡分离的观念,政府公务人员和农民工的关系应定位为国家公务人员与纳税人的关系,积极为农民工进城创造条件,提供好的公共服务管理,维护其合法权益,使政府的行政行为更好地体现人民当家作主和法治原则,从而实现对社会公正有效管理。

2.3 构建内容完善、功能完备、方位完整的社会化管理体系

2.3.1 构建内容完善的社会保障体系

一是制订关于最低工资标准和强制性社会保障等政策文件,建立规范的就业制度。用人单位必须与所雇劳动者依法签订劳动合同,接受政府相关部

门的监督。打破狭隘地方保护主义,废除不合理限制,提高不同城市吸纳能力。加强对城市群规划,使城市均衡分布。沿海地区人口过多,力争提高产业层次,除劳动密集型产业,发展一些高技术含量产业,使不同层次劳动力获得不同就业机会;二是完善工伤、医疗、生育、养老等保险制度。农民工保险问题应等同于城镇正式职工,工伤保险资金筹集由国家和用人单位承担,政府劳动监督部门应加大对农民工集中的企业及事故多发或职业危害严重的行业、企业的监督力度。逐步打破分散管理体制,建立集中管理养老保险部门,综合协调、全面安排各项工作;三是拓宽资金筹集渠道,加强基金管理和营运。各级财政调整预算支出,拨出一部分资金用于建立农民工社会保障体系,改变社保资金筹集方式,各方合理分担社保费用,实行保障经费基金化。探索通过税制改革保护耕地,使城市摆脱单纯靠土地扩张的融资模式。农民工保险缴费水平、积累计算方法应公开化,防止任何单位和个人侵吞、挪用基金,确保保险基金安全运营;四是提高流动人口定居比重,探索解决民工住房新途径。沿海地区试验实行“绿卡制度”,将民工住房纳入城市建设规划,逐步取消其租房、购房的限制和价格歧视,实行与城镇职工平等的住房补贴、贷款等政策。

2.3.2 构建功能完备的社会服务体系

一要推进农民工职业技术培训,提高劳动素质。按照政府推动、学校主办、部门监管、民工受益的原则,由政府公共财政提供支持,减少农民工投入成本,配备远程教育设施,实施劳动预备制培训,提高农民工岗位技能水平,拓展求职范围,使其适应市场需求;二要加强农民工就业指导与服务,优化劳动力市场环境。大中城市公共职业介绍机构应将农民工纳入公益性服务范围,为其提供免费就业服务,及时向社会公布企业用工需求状况,为进城求职农民提供信息引导;三要充分利用城市教育资源,调动社会各种力量共同解决农民工子女上学问题。政府加大教育投资,出台相应优惠政策,依靠社会力量,鼓励民间办学,采取开放公立、鼓励民办、公私合建等多种形式,建立外地务工农民子弟学校,让流动人口的

子女都能接受正规教育;四要加强正面宣传教育,丰富农民工精神文化生活。通过宣传消除对农民工存在的偏见,关注其精神和政治需求。教育农民工提高自身素质,引导其城市归属感,注意城市公共卫生、自身形象、社会礼仪等。培育原市民与农民工现代市民意识,在市民头脑中确立文明、开放、兼容新观念,创造平等融洽和谐的社会氛围。

2.3.3 构建方位完整的社会监督体系

一是加强政府对市场监督,规范投资主体。重点对投资领域调控、监督,规范工程建设领域投资主体。推行以建设单位工程款支付担保和施工企业合同履行担保为核心的工程风险管理制度,建立预防拖欠工程款及纠纷的市场化、法制化运行机制,建立民工自觉与用工单位签订用工合同并在劳动部门备案制度,倡导企业依法维权;二是加强政府对企业监督,尤其对建筑领域施工现场监督检查,建立监控体系,对恶意拖欠单位,加大处罚力度,暂停投标资格,不批准新项目开工,在媒体上公开曝光。重点监视企业规章制度执行,严格劳动合同管理,使用有资质劳务企业,防止包工头从中克扣、盘剥和携款潜逃情况发生。社区、工会应积极参与对企业监督;三是加强社会对政府监督。各级人大组织切实履行监督职能,定期或不定期对政府部门执法情况进行督察,对有法不依、执法不力的部门和个人,坚决予以纠正。在社会舆论上,主动吸引社会团体、非政府组织参与对政府的监督,真正创造一个公平、公正、公开的社会环境,监督和促进政府部门充分有效行使职能。

参考文献

- [1] 薛军民. 农村劳动力转移与农村经济的公平和效益[J]. 财经研究. 2003(6).
- [2] 王春光. 农民工的国民待遇与社会公正问题[J]. 中国社会科学文摘. 2004(2).
- [3] 孟令国. 我国农村劳动力转移模式的创新及政府角色[J]. 经济体制改革. 2003(2).
- [4] 彭多意, 唐东生. 保障进城农民工权益的政策建议[J]. 中国行政管理. 2003(11).

Socialized and Standardized Management for City Agricultural Laborers

Sun Yujuan, Wang Yibing

(Northeast Agricultural College Heilongjiang Harbin 150030, China)

Abstract: The issue of city agricultural laborers is the result of social development of China, with Chinese characteristics. Although the cognition and the management concerning such a vulnerable group have already become the focus among academic circles as well as administrative authorities, it is yet short of achieving consensus, which has misled the local policies over city agricultural laborers into contradiction and turmoil. Since there exists functional defect in the process of management for city agricultural laborers by urban administrative authorities, it has become of profound significance, both theoretical and practical, to seek new thoughts, new measures and new mechanism to establish the socialized and standardized management for city agricultural laborers.

Key words: city agriculture laborer; management; analysis