

大陸「農民工」群體現況 與存在問題

The Current Situation and Issues regarding Migrant
Farm-Workers in Mainland China

王小蓉 (Wang, Hsiao-Zung) *

中國文化大學中山學術研究所博士生

摘 要

從20世紀80年代初開始出現的「農民工」，今天已成為中國大陸一個規模巨大的社會群體，更是經濟增長貢獻份額巨大的產業大軍。對其「稱謂」變化，即從開始的「盲流」、「民工」、「外來務工人口」，以至於「農民工」、「新移民」等，折射出社會主流意見對農民工態度的轉變。換言之，此一期間，農民工經歷從被排斥(歧視)、打壓到默許、認可，直至接納、鼓勵的過程。但到目前為止，大陸廣大的農民仍然處於權利失衡與貧困之中，農民工在城鎮始終處於邊緣的尷尬地位。對農民工這一「邊緣群體」的諸種不平等待遇，亦未見多少改變，在在顯示其制度政策改革的複雜性和長期性。

關鍵詞：城鄉分割體制、農民工、二次分化、政治參與、社會保障。

壹、前 言

中共改革開放後，隨著市場經濟機制逐步建立，原來受到城鄉二元體制嚴格限制的大量農村剩餘勞動力，也逐漸恢復「流動」的活性，並大量進入城鎮或其他經濟活躍地區尋找就業機會，尋求新的生活模式，形成世界工業史上特

* 本文承蒙匿名審查人指正，特此感謝。

有的「農民工」現象。從20世紀80年代初開始出現的農民工，到今天，已成為中國大陸一個規模巨大的社會群體（或階層）。回溯過往，對農民工「稱謂」的幾經變化，從剛開始的「盲流」、「民工」、「外來務工人口」，到今天的「農民工」、「新移民」等，「稱謂」的變化，折射出社會主流意見對農民工態度的轉變。這一期間，農民工經歷從被排斥（歧視）、打壓到默許、認可，直至接納、鼓勵的過程。¹

貳、「農民工」的界定

按照大陸學者的說法，對當代中國農民的概念可作如下界定：農民是具有農業戶口、在農村生產生活、與土地有著天然聯繫的社會勞動者。而這三要素是有機聯繫、缺一不可的。當前中國大陸正處於社會轉型改革攻堅階段，涉及農民權益的一些重大改革並未完全到位，「農民」依然是一個「弱勢群體」，其法定權利缺失、權益被侵害的問題仍相當嚴重。雖然憲法和法律已經賦予廣大農民廣泛的個人自由和公民權利，但迄今農民仍然處於權利失衡與貧困之中。²

對中國農民的分層研究，始終是中外社會學者關注的課題，根據各自的調查研究與理論分析，提出不同的社會分層。20世紀80、90年代比較有代表性的是把中國農民劃分為8個階層：農業勞動者階層、「農民工」、雇工階層、農村知識分子階層、個體勞動者與個體工商戶階層、私營企業主階層、鄉鎮企業管理者階層、農村管理者階層。也有學者認為，按其經濟基礎、生產方式、生活方式的不同，大體可分為7大類：農業生產者、農民企業家、在鄉「農民工」、進城「農民工」、農村基層管理者、農村服務業者、農村手工業者。³

「農民工」不是一個法律意義上的概念。從字面上理解，「農民工」就是「農民」工人。其中「農民」是他們的身分，「工」則指他們的職業。農民工這個概念，是指戶籍身分還是農民、有承包土地，但主要從事非農產業工作、以工

¹ 朱光磊等著，當代中國社會各階層分析（2007年版）（天津：天津人民出版社，2007年5月第1版），頁283。

² 湯紅梅、李俊，「農民成為公民有多遠？——第三屆南方農村報中國農村發展論壇會議綜述」，社會主義研究，2008年第1期，頁144。

³ 高建民「中國農民概念及其分層研究」，河北大學學報（哲學社會科學版），2008年第4期，頁47-48。

資為主要收入來源的勞動者。也就是說，在現行的城鄉二元戶籍制度下，農民工是一個職業與身分相悖離的特殊社會群體；從職業來看，他們從事的主要是非農職業，但從戶籍歸屬來看，他們又是「農民」。也正是這種身分與職業的悖離，使他們從農業勞動者階層中分離出來，成為一個相對獨立的社會群體。

2006年1月18日，中共國務院通過《國務院關於解決農民工問題的若干意見》文件，這是農民工概念第一次寫入中央政府具有行政法規作用的文件。農民工包括兩大部分：一部分是在家鄉附近鄉鎮企業工作的「離土不離鄉」的農民工；另一部分是離開家鄉到外地去打工的農民工，也稱「流動民工」。

從狹義上看，「農民工」是指跨地域流入城鎮或其他地區、從事非農活動的農村人口，即「離土又離鄉」的農業戶籍人口。如從廣義上理解，農民工則還應包括就近轉移、「離土不離鄉」的鄉鎮企業職工，因為他們同樣是農業戶口。但是，鄉鎮企業職工在就業特點、相關政策需求以及對社會政治生活的影響上，都與「離土又離鄉」的農民工存在明顯的差異。

「農民工」是農村人口最容易選擇的職業，因為大部分農村人口沒有多少經濟資源和文化資源，而有的是勞動力資源，但是他們不喜歡務農，特別是農村青年，視務農為沒有出息的職業選擇，所以他們紛紛外出打工。⁴自20世紀末以來，在中國大陸的中、西部農村，有勞動力的家庭，幾乎都有一個人外出打工。打工，是農民家庭賴以生存的重要手段。沒有人外出打工的家庭，生活是極為困難的。⁵根據2004年中共國家統計局在全大陸31個省（區、市）對6.8萬農戶和7,100個行政村的調查，當年外出就業農民工約1.2億人，占農村勞動力的24%左右。加上在鄉鎮企業就業的勞動力，2004年全國農民工總數大約2億人，他們平均年齡28歲左右，絕大多數為初中教育水平，主要從事製造業、建築業和服務業工作。⁶中共農業部提供的數據顯示，2007年大陸農村外出就業勞動力達1.26億人，鄉鎮企業從業人員為1.5億人，扣除重複計算部分，2007年農民工達到2.26億人，占大陸總人口的17%以上。並指，如果十分之一的農民工就業，

⁴ 「『西進』農民工求職心態錄」（2009年3月4日），2009年3月25日下載，《新華網》，http://www.news.xinhuanet.com/focus/2009-03/04/content_10900144.htm。

⁵ 楊繼繩著，中國社會各階層分析（甘肅人民出版社，2006年12月第1版），頁183。

⁶ 李培林、李焯，「『農民工』在中國轉型中的經濟地位和社會態度」，社會學研究，2007年第3期，頁1-12。

受到近年金融風暴影響，其數量將高達2,260萬人。⁷

質言之，傳統的城鄉二元體制⁸造成了大陸農民工「亦工亦民，亦城亦鄉」，卻又「非工非農，非城非鄉」的特殊社會身分：他們的戶籍在農村，卻常年生活和工作在城市；他們進入城市從事髒、重、累、苦、險的工作，為城市的建設做出巨大貢獻，卻又得不到城市的認可，不能和市民享受同樣地位、權利和待遇，被視為「二等公民」，無權參與城市的管理和政治生活。

參、「農民工」轉移成因與貢獻

自1958年中共實施計畫經濟體制下的戶籍制度，⁹造成長達半世紀的「戶口歧視」；這種歧視不但造就城市特權人口，也加深城鄉鴻溝。¹⁰從發展趨勢看，農民工必然要向市民轉變。但由於戶籍制度的差異，他們被視作異類，在就業、教育、人格等方面受到歧視，心理上形成無形的障礙，阻止農民工與市民的認同、靠攏與適應。雖然市民和農民工這兩大群體表面上有所互動，但在社會心理上卻存在高度的疏離感，始終是一種油與水的關係，處於嚴重的隔離狀態。

一、勞動力轉移問題：非完全意義上的二元經濟

就目前中國大陸整體狀況言，還是一個典型的二元經濟國家。關於發展中國家農村剩餘勞動力轉移問題，美國經濟學家劉易斯（Arthu. Lewis）的二元經濟理論，向來被認為具有普遍的解釋意義。¹¹但首先必須認識的是劉易斯理論所

⁷ 「關注金融風暴中『農民工』就業問題」（2008年11月19日），2009年1月23日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-11/19/content_10380395_3.htm。

⁸ 張勝利、孫良，「『農民工』政治參與的現狀及對社會穩定的挑戰」，中國青年研究，2008年第7期，頁14。

⁹ 1958年，中共為限制所謂「農村盲流」進入城市，頒布了《中華人民共和國戶口登記條例》，將人民徹底分為「農業」與「非農業」兩大類，實行嚴格的城鄉分治制度。1961年之後，要成為國營企業工人一般首先要城市戶口。因而整個社會，幹部、工人、農民之間的階級分野非常分明。分別參見：趙娜，「從戶籍制度看城鄉差距」，中共雲南省委黨校學報，第9卷第1期（2008年2月），頁141。暨「中國戶籍制度變遷50年」，小康，2008年2月（上），頁21。

¹⁰ 趙恆新、安其心，「徹底拆除戶籍藩籬，為『農民工』市民化提供制度平台」，山西高等學校社會科學學報，第19卷第6期（2007年6月），頁43。

¹¹ 劉易斯認為，在發展中國家存在現代工業部門和傳統農業部門這種二元經濟狀態，傳統農業部門中由於大量剩餘勞動力的存在，使得超過供給的勞動力邊際生產率幾乎等於零，從而導致勞動力的供給彈性幾近無限，存在著「勞動力以無限的供給彈性，從傳統部門轉向現代部門，現代部門擴張的潛力在速度上取決於仍留在傳統部門的勞動者人數。如果還存在大量的農業勞動者，現代部門就能通過招募勞動力來迅速發展。」

隱含基本前提是：存在著勞動力完全自由流動和競爭的勞動力市場。而這一基本理論前提，對中共而言，在現行體制框架下卻仍無法充分成立。具體言之，一方面，改革開放以來，當前很多地區，特別是大、中城市對農民工在就業、生活等方面仍人為地設定不少限制，惟整體上看，他們已經擺脫體制性束縛，可以較為自由地流入城鎮及其他地區，從事非農活動；另一方面，以戶籍制度為核心的「城鄉分治」體制，卻又使得絕大多數農民工在其職業已發生改變同時，迄仍無法擺脫原有身分——農民。此外，中共這種以「耕者有其田」為主要制度安排目的的家庭聯產承責任包制，無疑也使得相當多的農民主動融入城市的動力大為減弱，進而形成一種流動「惰性」。上述經濟、社會體制合力的結果，形成了今天這一「亦工亦農，非工非農」規模已經相當龐大的特殊社會群體。

二、農民外出原因和貢獻

對農民來說，增收是農民流動最根本動力來源，但是，隨著農民收入的回升，農民流動的動機也逐漸多樣化。據學者李全喜調查指出，社會農民外出原因歸納為12個因素（如表1）。¹²

表1 社會農民外出原因排序表（2000年-2004年）

因素	2000年	2004年
在家收入太低	1	2
農村太窮，生活太苦	2	6
城裡收入高	3	1
外出開開眼界	4	3
別人都外出，受其影響	5	10
農村稅費太重，種地不合算	6	9
農村沒有太多發展或致富機會	7	8
到外學技術或增長才幹	8	5
嚮往喜歡城鎮的生活方式	9	7
農村精神生活太匱乏	10	11
城鎮生活方便，生活條件好	11	4
家裡勞力多，在家沒事做	12	12

資料來源：李全喜、趙玲，「社會轉型以來農民流動的特點與趨勢」，北華大學學報，第9卷第1期（2008年2月），頁108。

¹² 李全喜、趙玲，「社會轉型以來農民流動的特點與趨勢」，北華大學學報，第9卷第1期（2008年2月），頁108。

從表1中可以看出排列順序發生的變化，儘管增加收入仍然是位居第一的原因，但是「外出開開眼界」因素，已從2000年的第4位，上升到2004年的第3位；「到外學技術或增長才幹」，由2000年的第8位上升到2004年的第5位；這兩個因素排列位置的變化，恰恰說明了農民流動的動機也在悄然發生變化。一方面說明，農民已經認識到技能知識對自己長遠發展的重要性，同時，也反映出農民對技能知識的渴望。

現在人們已把農民工視為經濟建設主力軍，而不是社會穩定的破壞者。據專家估計，農民工每年給城市經濟創造1至2億元人民幣的GDP增量，並為農村增加5,000至6,000億人民幣的收入。另據北京市統計局測算，目前北京市農民工的勞動力貢獻，在建築業占83%，批發零售業占40%，製造業占29%。

2009年1月29日，中共國家統計局局長馬建堂則透露，截至到目前，外出打工之農民工回家的大概占四分之一，回家的農民工中，大致有40%是回家團圓過年，而有20%的人確是因其所在工廠受到金融危機衝擊停產、半停產而回家。剩下的40%左右是由於各種原因，有的回家創業、有的回家辦事等。¹³

肆、「農民工」階層基本特徵：雙重性

作為中國大陸社會轉型中的特殊階層——農民工階層（群體），其最基本的特徵是雙重性，表現為：¹⁴

一、社會身分的雙重性：農民工的職業身分主要是工人（或非農職業）；戶籍身分仍然是農民

改革開放前，在計畫經濟體制下中國的社會階層結構中，人們的戶籍身分和職業身分緊密相連，表現出很強的一致性，職業身分的轉變通常伴隨著戶籍身分的變遷。改革開放後，特別是隨著經濟體制從計畫向市場的轉軌，中國的社會結構發生分化，人們的職業身分和戶籍身分開始分離。這一點，尤為顯著地表現在農民工階層身上。

¹³ 「返鄉『農民工』中約20%因金融危機回家，80%還將進城打工」（2009年1月13日），2009年1月22日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/video/2009-01/content_10701640.htm。

¹⁴ 劉祖雲、戴潔，「『農民工』：轉型中的中國社會的特殊階層」，江漢論壇，2006年1期，頁131。

表2 「農民工」進城後的職業分布

職業	頻數	百分比(%)
農林牧漁勞動者	3	1.0
非技術工人	93	31.0
技術工人	70	23.3
商業服務業人員	70	23.3
一般辦公室職員	11	3.7
初級專業技術人員	16	5.3
中級或高級技術人員	2	0.7
個體戶	11	3.7
私營企業主	22	7.3
其它	2	0.7
合計	300	100.0

資料來源：劉祖雲、戴潔，「『農民工』：轉型中的中國社會的特殊階層」，江漢論壇，2006年第1期，頁131。

從表2可以看出，農民工流入城市之後，繼續從事農業生產的只占1%，而從事非農業生產的占99.0%，這說明絕大多數農民工通過從農村向城市的流動，已經實現了從農業勞動者向非農業勞動者的轉變。然而，他們在完成職業身分轉換的同時，是否也能夠實現戶籍身分的自身轉換呢？

表3 「農民工」對自己身分的定位

身分定位	頻數	百分比(%)
農民	173	57.7
半個城市人	118	39.3
城市人	9	3.0
合計	300	100.0

資料來源：劉祖雲、戴潔，「『農民工』：轉型中的中國社會的特殊階層」，頁131。

從表3可以看出，農民工對自己的定位，只有3%的人認為自己是「城市人」，這說明絕大多數農民工，仍將自己視為農民，這當然主要是從制度層面考慮。亦即，儘管他們的職業性質已經改變，但其職業變動只是在操作層面獲得社會的認可，即改革中某些具體政策措施允許這些職業變動，而在制度層面則未能得到社會認可，制度上仍然認為或承認他們還是農民。至於農民、農民工與城市工人三者，在「身分認同」上的比較，詳見表4。

表4 農民、農民工與城市工人在身分認同上的比較

身分認同	農民 N=2703	「農民工」 N=769	城市工人 N=1152
窮人	80.83	71.82	70.20
群眾	98.79	96.25	86.77
鄉下人	98.89	89.93	15.31
雇員	42.03	84.68	88.05
被管理者	47.04	80.50	81.02
低學歷者	94.23	88.04	59.18
體力勞動者	96.56	77.52	44.14

資料來源：李培林、李煒，「『農民工』在中國轉型中的經濟社會地位和社會態度」，社會學研究，2007年第3期，頁10。

二、社會地位的雙重性：農民工在農村中處於核心地位，是農村中的優勢群體；在城市中則處於邊緣地位，是城市中的弱勢群體

農民工在農村中是富有競爭力的群體。據武漢地區調查數據表明，樣本性別構成爲：「男性」占71.0%，說明男性比例遠遠超過女性；年齡構成爲「15--34歲」占66.3%，「35—54歲」占32.7%，「55歲」以上占1.0%，平均年齡爲30.26歲。說明絕大多數人口屬於青壯年階段。其受教育程度的構成爲「小學程度及以下」占17.7%，「初中程度」占52.0%，「高中或高職」占30.3%，說明農民工平均受教育程度，處於初中和高中之間，遠遠高於農村人口的平均教育程度。¹⁵

表5 「農民工」（與農村居民相比）對自身社會地位的認同

地位認同（%）	上層	中等偏上	中等	中等偏下	下層	合計
經濟收入	7.0	36.7	47.0	9.0	0.3	100.0
政治權力	2.7	12.3	61.3	17.3	6.3	100.0
職業聲望	5.3	30.3	49.3	13.3	1.7	100.0
獲取知識和信息的能力	9.0	41.3	34.7	11.0	4.0	100.0

資料來源：劉祖雲、戴潔，「『農民工』：轉型中的中國社會的特殊階層」，頁131。

¹⁵ 參見：劉祖雲、戴潔，「『農民工』：轉型中的中國社會的特殊階層」文，頁131。社會學研究中，衡量社會地位的依據，一般是社會資源，現代社會中最重要的社會資源有三種：即經濟收入、政治權力和職業聲望。隨著人類社會從工業社會向信息社會轉型，知識和信息成爲新的重要社會資源。因此，可將衡量社會地位的標準定義爲四個變量：即經濟收入、政治權力、職業聲望和獲取知識和信息的能力。

從表5可以看出，與農村居民（即沒有流動經歷的農民）相比，農民工對自身社會地位的認同較高，「經濟收入」認同「中等及以上地位」的占90.7%，「政治權力」認同「中等及以上地位」的占76.4%，「職業聲望」認同「中等及以上地位」的占85%，「獲取知識和信息的能力」認同「中等及以上地位」的占85%，如果將四個變量均賦值為，「上層」=1、「中等偏上」=2、「中等」=3、「中等偏下」=4、「下層」=5，那麼，與農村居民相比，「農民工」「經濟收入」平均得分為2.59，「政治權力」平均得分為3.12，「職業聲望」平均得分為2.75，「獲取知識和信息的能力」平均得分為2.59，四項指標的總平均得分為2.76，這說明，整體而言，農民工認同自己在農村中的社會地位處於「中等」和「中等偏上」之間。然而，這種地位優勢，在農民工流入城市之後是否還能繼續保持呢？

表6 「農民工」（與城市居民相比）對自身社會地位的認同

地位認同（%）	上層	中等偏上	中等	中等偏下	下層	合計
經濟收入	0.0	5.7	24.3	41.3	28.7	100.0
政治權力	0.0	1.0	14.3	23.0	61.7	100.0
職業聲望	0.3	4.3	23.3	37.0	35.0	100.0
獲取知識和信息的能力	0.3	3.3	33.3	36.3	27.0	100.0

資料來源：劉祖雲、戴潔，「『農民工』：轉型中的中國社會的特殊階層」，頁132。

從表6可以看出，與城市居民相比，農民工對自身社會地位的認同較低，「經濟收入」認同「中等及以下地位」的占94.3%，「政治權力」認同「中等及以下地位」的占99%，「職業聲望」認同「中等及以下地位」的占95.4%，「獲取知識和信息的能力」認同「中等及以下地位」的占96.4%。同樣，如果將四個變量均賦值為「上層」=1、「中等偏上」=2、「中等」=3、「中等偏下」=4、「下層」=5，那麼，與城市居民相比，農民工「經濟收入」平均得分為3.93，「政治權力」平均得分為4.45，「職業聲望」平均得分為4.02，「獲取知識和信息的能力」平均得分為3.86，四項指標的總平均得分為4.06，這說明，整體而言，農民工認同自己在城市中的社會地位處於「中等偏下」和「下層」之間。

三、社會生活的雙重性：農民工既在農村居住又在城市居住，既習慣傳統鄉村生活又熟悉現代都市生活，他們是傳統鄉村文明和現代都市文明的享用者和溝通者

有資料顯示，在工業社會（尤其是美國），「無根」運動非常普遍，「無根」意味著從一個定居點流動到另一個定居點的過程。然而，中國大陸現階段的農村人口向城市流動，與此不同，並無所謂的「無根」運動。他們在流入城市後，並不從此就定居城市，而是在農村和城市之間不斷擺（流）動，據武漢地區的測查數據顯示，「外出以來，返回家鄉的頻率」，經常的占71%，一般的占26.3%，偶而的占2.7%。這說明農民工既在農村居住又在城市居住，與原居住地家庭之間有著比較穩定而頻繁的互動。

伍、「農民工」與城市工人之差距比較

從月工資收入之比較看，農民工和城市工人的收入差距是十分明顯的。農民工平均月工資921元（人民幣、下同），只相當於城市工人平均月工資1,346元的68.4%，而且80%的農民工的月工資在千元以下，甚至有27%的農民工月工資在500元以下（見表7）。

表7 「農民工」與城市工人的月收入比較（%）

月 薪	農民工 N=769	城市工人 N=1152
500元以下	27.1	17.1
501-1000	52.2	37.0
1001-1500	13.9	21.8
1501-2000	3.8	11.2
2000以上	3.0	12.8
總計	100.00	100.00
平均月薪：元	921	1,346

資料來源：李培林、李焯，「『農民工』在中國轉型中的經濟社會地位和社會態度」，社會學研究，2007年第3期，頁3。

從勞動時間上看，農民工在平均收入遠遠低於城市工人情況下，平均勞動時間卻大大高於城市工人。儘管中共已實施8小時工作制，但農民工平均每周工作56.6小時，比城市工人每周平均47.9小時的勞動時間要多8小時。有81.4%的

農民工勞動時間超出法定的每周40小時，有約34%的農民工每周工作在60小時以上（見表8）

表8 「農民工」與城市工人的周工作時間比較（%）

每周工作時間	農民工 N=762	城市工人 N=1146
不足20小時	2.31	2.59
21—40小時	16.29	44.22
41—60小時	47.83	39.50
61—80小時	25.85	10.32
80小時以上	7.71	3.37
總計	100.00	100.00
平均每周工作時長：小時	56.6	47.9

資料來源：李培林、李煒，「『農民工』在中國轉型中的經濟社會地位和社會態度」，頁3。

學者李培林等透露，¹⁶農民工與城市工人的收入差距，在年齡、職業、地域、教育等各種影響因素中，最重要因素是人力資本，即其受教育水平和工作技術水平。從受教育情況看，農民工中有45%具有初中教育水平，但也有25%只有小學教育水平，還有13.3%未受過正式教育；而在城市工人中，有70%具有高中以上的教育水平，有34%具有大學教育水平。（見表9）若從所從事工作的技術水平看，農民工中從事體力和半體力勞動的比例高達83.3%，而城市工人有近一半人（49.2%）從事需要專業技能的工作。（見表10）

表9 「農民工」與城市工人的文化程度分布（%）

文化程度	農民工	城市工人	備註
小學及以下	38.3%（含未受正式教育13.3%）	-	*由於從業技能的欠缺、城鄉隔離戶籍管理制度的束縛及勞動力市場的性別區隔等因素，絕大多數農村勞動力尤其是女性勞動力，滯留在僅能維持最低限度生存的部門，處於非正規就業狀態。 ¹⁷
初中	45%	-	
高中	-	70%	
大專及以上	-	34%	

資料來源：李培林、李煒，「『農民工』在中國轉型中的經濟社會地位和社會態度」，頁3。¹⁷

¹⁶ 李培林、李煒，「『農民工』在中國轉型中的經濟地位和社會態度」，社會學研究，2007年第3期，頁1-12。

¹⁷ 所謂非正規就業，一般認為，判斷非正規就業的兩個關鍵標準是：勞動契約隨時可能被終止；勞動時間長短可由雇主和勞動者雙方靈活選擇。參見：劉妍、李岳雲，「城市外來農村勞動力非正規就業的性別差異分析——以南京市為例」，中國農村經濟，2007年第12期，頁20。

表 10 「農民工」與城市工人的工作技能比較 (%)

工作技能	「農民工」 N=769	城市工人 N=1152
需要很高專業技能的工作	3.63	14.03
需要較高專業技能的工作	12.99	35.18
半技術半體力工作	43.03	31.33
體力勞動工作	40.35	19.46
總計	100.00	100.00

資料來源：李培林、李焯，「『農民工』在中國轉型中的經濟社會地位和社會態度」，頁4。

農民工和城市工人因為身分差異而造成工作待遇差異，主要的還不是在工資收入方面，而是在社會保障方面。如在養老保險方面，農民工擁有養老保險的占16.3%，城市工人占67.3%；在失業保險方面，農民工擁有失業保險的占6.2%，城市工人占44.5%；在城鎮居民基本（egesFo）醫療保險方面，農民工能報銷部分或全部醫療的僅占28.4%，城市工人則占66.3%。（見表11）

表 11 「農民工」與城市工人的社會保障待遇比較 (%)

社會保障	農民工 N=769	城市工人 N=1152	X2	P
養老保險	16.3	67.3	485.72	.000
失業保險	6.2	44.5	365.98	.000
醫療報銷	28.4	66.3	307.72	.000

資料來源：李培林、李焯，「『農民工』在中國轉型中的經濟社會地位和社會態度」，頁5。

按照一般社會分層理論，人們的經濟狀況和經濟地位，決定著人們的社會態度，這也是當初一些中外學者把進城農民工視為一種威脅社會穩定的重要原因。但據大陸學者李培林等人調查發現，農民工並沒有因其經濟地位而表現出更加突出的社會不滿情緒，反而呈現出積極的社會態度。

陸、「農民工」二次分化後的低就業現況

綜觀大陸農民工的市民化——剩餘勞動力轉移的「中國路徑」，與其他市場經濟國家迥然不同，即農村人口的城市化過程被分割成兩個子過程：第一階段，從農民（農村剩餘勞力）到城市農民工；第二階段，從城市農民工

到產業工人和市民。上述第一個子過程，目前已基本無障礙（因此出現「民工潮」），但第二個子過程的進展卻步履維艱（「民工潮」也因此而潮起潮落），儘管中共城鄉「壁壘」表面上已被打破，但農民工這一新興群體，仍然不能暢通無阻地穿越城鄉之間有形或無形的「戶籍牆」，以致未能完成城市化的第二旅程，「民工潮」現象也因此引發了一系列社會經濟問題。¹⁸

而大陸勞動力市場自來即呈現典型的二元分割，農民工絕大多數就業不穩定，收入低，缺乏保障，有的還從事勞動強度大、危險性高、工作時間長的崗位，勞動權益經常受到侵害。農民工這種低層次的就業，嚴重障礙了彼等的持續分化及市民化。¹⁹但自20世紀90年代後期，尤其新世紀以來，隨著農村勞動力轉移就業及城市化的不斷加快，農民工群體內部出現了具有層級意義的二元分化，他們日益成為一個異質性的群體。²⁰

一、就業於「次屬」勞動力市場。

二元勞動力市場是指勞動力市場被分割為「首屬」勞動力市場和「次屬」勞動力市場。²¹農民工二次分化後，只有一少部分農民工進入到「首屬」勞動力市場。調查顯示，農民工就業集中在民營和個體兩大部門，所占比重分別為21.8%、36.2%。在國有和集體單位就業的農民工所占比重很小，分別為6.9%、4.2%。無固定單位的農民工占到28.8%，這部分農民工處於頻繁流動狀態，就業很不穩定。（見表12）

¹⁸ 沈佳斌，「『農民工』市民化：剩餘勞動力轉移的『中國路徑』——《中國「農民工」市民化進程研究》評介」，經濟評論，2008年第5期，頁159。

¹⁹ 杜毅、蕭雲，「『農民工』二次分化及其制度障礙——基於對2834名『農民工』的調查」，南京農業大學學報（社會科學版），第8卷第2期（2008年6月），頁10。

²⁰ 蕭雲、杜毅，「『農民工』社會保障現狀與對策」，安徽農業科學，第36卷第16期（2008年），頁7005。一方面，他們流動到城市的動機不同，有的是為了實現從農民向市民的轉換，有的只是為了農閑時進城打工獲得一定的收入，有的則處於搖擺和觀望狀態；另一方面，「農民工」群體內部在生產資料、資金技術、知識和社會關係等資源要素占有方面的差異越來越明顯，其城市化的可能性也不同。

²¹ 同上註，頁10。「首屬」勞動力市場，是指有較高技術、有較好待遇、收入較高的就業崗位，「次屬」勞動力市場，是指那些技術要求不高的、收入低、缺乏福利保障、很少有晉升機會的就業崗位。

表12 「農民工」的就業狀況

樣本項目內容	頻數(人)	百分比(%)	有效百分比(%)	
務工所在單位的性質	國有	195	6.9	6.9
	集體	120	4.2	4.2
	民營	617	21.8	21.8
	個體	1027	36.2	36.2
	無固定單位	815	28.8	28.8
	其他	60	2.1	2.1
	未填或無效	0	0	
所從事的行業	棒棒(搬運工)	378	13.3	13.3
	建築	637	22.5	22.5
	加工製造業	502	17.7	17.7
	服務	387	13.7	13.7
	住宿，餐飲	150	5.3	5.3
	批發零售	165	5.8	5.8
	其他	523	18.5	18.5
	不確定	92	3.2	3.2
未填或無效	0	0		
每月工作天數	10~22天	238	8.4	8.4
	22~26天	690	24.3	24.4
	26~29天	669	23.6	23.7
	29~30天	1228	43.3	43.5
	未填或無效	9	0.3	
每天工作時間	8小時以下	825	29.1	29.1
	8~10小時	1286	45.4	45.4
	10~12小時	547	19.3	19.3
	12小時以上	176	6.2	6.2
	未填或無效	0	0	

資料來源：杜毅、蕭雲，「『農民工』二次分化及其制度障礙——基於對2834名『農民工』的調查」，南京農業大學學報（社會科學版），第8卷第2期（2008年6月），頁10。

農民工就業集中在棒棒（搬運工）、建築、加工製造和服務業這四大行業，比重分別為13.3%、22.5%、17.7%、13.7%。這些行業的知識、技術含量低，屬典型的「次屬」勞動力市場。

從就業形式看，農民工就業大多屬於非正規就業，待遇低，缺乏保障。非正規就業，不但存在於無組織、無結構的規模較小的生產或服務單位，也廣泛存在於國有和集體單位。在國有和集體單位就業的農民工，主要從事服務性的臨時工作，如清潔工、門衛等，與單位正式職工處於兩種完全不同的就業和工

資體系。這說明，由於二元分割體制原因，農民工就業質量與其所在單位性質沒有直接關係，而國有、集體單位等具公益屬性部門，仍把農民工排斥在城市「首屬」勞動力市場和正規就業的門檻之外，在這些正規就業中造成「新二元結構」。

二、勞動權益受到侵害

集中在「次屬」勞動力市場就業的農民工，其勞動權益亦受到不同程度侵害，因大多從事勞動密集型產業和勞動環境差、強度大、工作時間長、危險性高的崗位，對農民工形成一種「剝奪現象」。由於農民工過度地支付自己勞動力，長期從事有害身體健康又缺乏醫療保障的勞動，不但將未來的勞動力也支付出去了，進而造成他們「多階剝奪」或「剝奪鏈」。調查顯示（見表12），從農民工每月工作天數來看，10~22天占8.4%，22~26天占24.4%，26~29天占23.7%，而每月工作30天無休假的所占比重高達43.5%，農民工群體平均每月工作天數為27.5天。從每天工作時間看，8小時以下占29.1%，8~10小時45.4%，10~12小時19.3%，12小時以上6.2%，農民工群體每天平均工作時間10.4小時。總體上看，農民工休息權利得不到保障，工作環境差，還面臨工資被剋扣、職業病、工傷事故威脅，與城鎮居民相比，他們需要付出更多生活成本和面臨更大職業風險，這使他們的市民化道路走得異常艱難。

為因應近年國際金融危機影響，2008年12月10日，由中共國務院總理溫家寶主持的國務院常務會議中，再度強調要做好當前農民工工作，並採取六項措施：一要廣開農民工就業門路；二要加強農工就業能力培訓；三要扶持有條件、有能力的農民工返鄉創業；四要確保農民工工資按時足額發放；五要做好農民工社會保障和公共服務；六要切实保障返鄉農民工的土地承包權益。²²

柒、現實困境和對策

儘管農民工離開了農村、改變了農民的職業身分，也做出了積極貢獻，卻由於城鄉壁壘的制度設置——戶口（籍）制度，只能接受城市中不公平的地位與待遇。²³換言之，農民工之所以遭到社會歧視（social discrimination）正因他

²² 「中共國務院常務會議部署六項措施促進『農民工』就業」，大陸廣播輯要，2008年12月12日。

²³ 黃建新，「『農民工』流動：機制、動力與方式的多視角分析」，社會科學家，2008年2月第2期，頁

們進城後所具有的身分（農民）不變。尚不止此，農民工流動還受到與其相應就業體制、²⁴教育體制與農民工工資因素等方面限制。儘管農民工這一特殊群體的「半城市化」問題，是影響社會穩定重要因素，問題是客觀上存在的城鄉分割管理體制，嚴重制約農民工身分地位變化及其在城市生活中競爭力的進一步發展。

一、面臨的現實生活困境

平情來說，農民工至今仍是大陸的一個弱勢團體，歸結其生活方面現實困境，主要是：²⁵

- (一)工資偏低，被拖欠現象嚴重而普遍；
- (二)勞動時間長、安全條件差、技術培訓少、職業病和工傷事故多，缺乏社會保險；
- (三)子女上學、生活居住、文化需要等方面存在諸多困難；
- (四)缺少正常的娛樂活動和人文關懷，農民工精神文化生活極度匱乏。

近年來，一場金融危機席捲全球，對當今農民工來說，春天的腳步似乎還沒有到來。因金融風暴吹亂了他們像候鳥一樣「東南飛」的遷徙節奏，致使他們的生計帶來太多的不確定因素，首當其衝的是就業問題。待業農民工的就業問題，已成為今（2009）年中共各級政府的新挑戰。²⁶

二、農民工社會保障缺失

目前，大多數農民工仍享受不到基本的社會保障，社會保障參保率低，社會福利及救助普遍缺乏。農民工在城鎮不能有效地規避職業及生活風險，有一部分農民工甚至面臨生存困境。

- (一)社會保險參保率低。據調查，26.1%農民工遭遇過工傷事故，其中只有

43。那些因出身於城市或城鎮而具有非農戶口的人，比出生在農村因而被安排了農業戶口的人有更多的機會獲得較好的工作，並升遷到較高的社會階層。

²⁴ 目前，在中共實行的城鎮登記失業制度中，通常所統計的失業率是不包括「農民工」的，「農民工」失去工作，叫做退出勞動力市場，算作隱性失業。參見：李珂等，「金融危機對『農民工』的影響及對分析」，今日中國論壇，2009年第1期，頁62。

²⁵ 宋志申、王象永，「進城『農民工』就業與生活狀況研究」，山東經濟戰略研究，2007年第7期，頁25-29。

²⁶ 「待業『農民工』就業問題已成各級政府新挑戰」，東方早報（2009年2月17日），2009年2月20日下載，《sina新聞中心》，<http://news.sina.com.cn/c/2009-02-17/171517233250.shtml>。中共人力資源和社會保障部透露，全國1.3億「農民工」中，有2000萬人因金融危機失業返鄉，「農民工」求職的「成本」與政府的管理「成本」雙增高，都在經歷著陣痛。此外，「農民工」回鄉後，如果得不到及時的安置，也將給農村社會的穩定帶來壓力。

13.2%農民工得到雇主全額醫療等費用；養老、醫療保險的參保率都很低，分別為10.9%、18.1%；65.8%農民工在城市有失業經歷，但享受過政府失業補助的僅占6.3%。

(二)社會保險關係接續困難。農民工就業不穩定、流動性大，且養老、醫療等主要社會保險的統籌層次低，難以互聯互通，保險關係也無法轉移接續。同時，因農民工收入不穩定，大多無力繳納社會保險費，導致社會保險關係中斷。調查顯示，在參保農民工中，養老、醫療保險中斷過的分別為8.6%、13.1%，其中因為改變打工單位或地方而中斷的分別為51.9%、59.5%，因為經費困難而中斷的分別為41.4%、36.7%。這使得針對農民工的社會保險制度形同虛設。

(三)社會救助缺乏。在社會救助方面，49.1%的農民工在城市遭遇過生活陷入困境無法生存情況，其中，得到親朋好友救助的占66.6%，而得到政府救助的僅占3.4%，沒有得到任何救助的占28.6%。（見表13）

表13 「農民工」的社會保障狀況

樣本項目內容		頻數(人)	百分比(%)	有效百分比(%)
你在城市打工時是否遭遇過工傷事故	沒有遭遇過	2093	73.9	73.9
	遭遇過	741	26.1	26.1
	未選或無效	0	0	
遭遇工傷事故時雇主是否給了你醫療費用	全額給了	97	13.1	13.2
	給了一部分	454	61.3	61.8
	沒有給	183	24.7	25.0
	未選或無效	7	0.9	
你在城市打工時是否交過養老保險費	從未交過	2003	70.7	70.7
	交過	310	10.9	10.9
	交過但中斷	224	8.6	8.6
	未選或無效	227	9.8	9.8
你的養老保險交費中斷的原因是什麼	改變了打工的單位或地方	124	50.8	51.9
	出現經費困難	99	40.6	41.4
	其他	16	6.6	6.7
	未選或無效	5	2.0	

你在城市打工時是否交過醫療保險費	沒有交	1950	68.8	68.8
	交過	514	18.1	18.1
	交過但中斷	370	13.1	13.1
	未選或無效	0	0	
你的醫療保險交費中斷的原因是什麼	換了打工的單位或地方	217	58.6	59.5
	出現經費困難	134	36.2	36.7
	其他	14	3.8	3.8
	未選或無效	5	1.4	
你在城市打工時是否有失業的經歷	有	1866	65.8	65.8
	沒有	968	34.2	34.2
	未選或無效	0	0	
你遭遇失業時是否享受過有關補助	享受過	116	6.2	6.3
	沒有享受過	1117	59.9	60.7
	不知道有什麼失業補助	606	32.5	33.0
	未選或無效	27	1.4	
你在城市是否遭遇過生活陷入困境無法生存的情況	遇到過	1391	49.1	49.1
	沒有遇到過	1443	50.9	50.9
	未選或無效	0	0	
你在城市遭遇困境無法生存的時候是否得到救助	得到政府救助	47	3.4	3.4
	得到親朋好友資助	920	66.1	66.6
	得到其他救助	19	1.4	1.4
	沒有得到任何救助	396	28.5	28.6
	未選或無效	9	0.6	

資料來源：杜毅、蕭雲，「『農民工』二次分化及其制度障礙——基於對2834名『農民工』的調查」，頁11。

三、農民工政治參與困難

在中國大陸，農民工是一個與鄉村社會聯繫密切，但又逐漸與農業勞動者相分離的特殊階層。由於身分的特殊性，加上現行制度不健全，造成農民工政治參與邊緣化，²⁷使農民工陷入制度參與虛置與非制度參與擴張困境之中。²⁸

(一)選舉權、被選舉權缺失。農民工大部分時間生活在遠離鄉村的都市，戶口仍

²⁷ 農民工政治參與的邊緣化，是指農民工不能參與城市的政治事務，同時又不願返鄉參加農村的政治事務，他們因此成為城鄉之間政治參與的「邊緣人」。參見：張勝利、孫良，「『農民工』政治參與的現狀及對社會穩定的挑戰」，中國青年研究，2008年第7期，頁14。

²⁸ 邱云慧，「論『農民工』的政治參與」，社科縱橫，2008年5月第5期，頁37-38。

在農村。由於空間距離、利益關係緊密性下降和自身的變化，使農民工對家鄉關注趨勢日益下降或減少。實際上，大多數農民工並未行使法律賦予的政治參與權。加上農民工本身所具流動性與經濟收益之不穩定性，絕大多數並未參與最基本政治參與活動——選舉。「可以說，法律賦予農民工的政治參與的制度化渠道，在很大程度上已經處於虛置狀態。」

(二)參與社會管理渠道不暢通。城市是農民工生活和工作地方，與其切身利益相關，然而彼等在城市工作和生活中的利益，卻又難以獲得有效保障。雖然多數農民工都希望參加城市管理，對城市中政治參與亦具較強烈願望，然而，現階段農民工在城區政治參與的現實並不樂觀。如69%的認為應當參與城市管理的農民工中，有近三分之二的並未參與過城區的管理。

(三)農民工自身政治參與目標認識模糊。在廣大農民工心目中，政治參與目標是模糊的，甚至可說未將政治參與作為一個目標來追求。換言之，作為公民一項政治權利的「政治參與」，廣大農民工並未予以重視。²⁹很多農民工自外出打工後，即未參加過家鄉之村委會選舉；當然，也有少數農民工委託家人投票，這雖合法，但並非最佳方式。另外，農村的社會資源本就十分有限，特別是中西部地區，部分村莊甚至成為「空殼村」，農民工返鄉參與政治被普遍認為並為無政治價值，因此農民工對家鄉產生政治冷漠。

具體說來，由於農民工無法擺脫農民身分這頂帽子，在企業中永遠是臨時工，在生產過程中常常是「小工幹、大工看」，而制定決策時卻是「大工幹、小工看」，基本上農民工是一群被管理、被領導對象，沒有參與權，也無發言權。在企業裡，農民工大多無權參加決定重大事項的職工代表大會，同時大多數企業也不允許農民工成立維護自身權益的工會、行會等組織，因而農民工在城市裡根本沒有政治參與空間。他們對現社會基本上沒有發言權，成為「政治游民」！

針對農民工權利保護機制，存在著上述亟待克服的困境和缺失，今後改革的著眼點應在：³⁰

²⁹ 一般說來，農民工除少數農忙時節或家中有紅白喜事時返鄉以外，絕大多數只在春節回家。而農村政治活動多數是在農民工外出務工期間，農民工若要親自參與戶籍所在地的政治活動，必須專門請假返鄉，這就會產生一系列不小的私人成本，包括：往返交通費用、因誤工而導致的收入損失、回鄉的額外開支（如走親訪友所需費用）等等。

³⁰ 彭世忠、楊麗，「『民工荒』的法律透視——立足廣東的考察」，寧夏大學學報（人文社會科學版），

(一)制度建設方面

首先，必須從制度上消除城鄉二元結構的制度性因素，廢除對農民工的歧視性待遇規定，徹底解決「同工不同酬」、「同命不同價」問題。同時切實採取措施，廢除城市管理部門對農民工的各項亂收費規定，減輕農民工負擔。

其次，加強與農民工相關的一些較為薄弱的制度建設。如農民工醫療保險制度等。

最後，應當考慮制定一部《農民工權利保護法》，對農民工權利進行立法保護。

(二)政府行政方面

政府最重要的是要把保護農民工合法權益的各項制度落到實處，如切實加強對農民工工資支付制度的管理和監督、切實執行最低工資保障制度、加強對農民工職業安全衛生權益的保障等。在規範勞動力市場方面，要加強勞動執法，保障農民工合法權益。同時，政府要合理調節勞資關係。換句話說，必須強化政府部門的管理與服務職能。

(三)社會組織方面

應重視並發揮社會組織在農民工權利保護方面之作用，各級工會除應針對農民工流動性大特點，簡化入會、轉會手續，靈活多樣做工作外，應利用集體合同維護農民工權益。而工會主要應幫助農民工解決勞資糾紛、工傷事故等。另外，還可參照國際經驗，建立農民工協會，使之成為代表農民工利益、表達農民工心聲的組織。

(四)司法保護方面

如何讓農民工能夠運用法律武器，維護自身的權益是關鍵。這需勞動仲裁機關和法院根據農民工權益保護之特殊情況，建立起合理合法的簡易的勞動爭議仲裁程序，使農民工具有在爭議解決方式上的選擇權。

另外，針對這種既失公正，又缺效力的非人道制度——戶籍制度——的改革，更是大勢所趨、勢在必行。為此，首先必須解決的問題是：

1. 轉換戶籍管理的功能。使戶籍制度只承擔對人口和家庭的社會管理職能，而不再與劃分享受社會待遇與福利相關聯；

2. 恢復公民遷徙的自由權利，使人口流動自由化；
3. 推行農民身分證制度。即取消城鄉現行戶口的劃分，代之以公民身分證制度；
4. 實行政策傾斜，大力發展小城鎮。

捌、結 語

針對農民工遭受諸種不平等待遇和危害，中共理論界、輿論界和高層領導已經開始關注並促成一些制度性變革，尤以近年，從中央到地方各級政府，無不大聲疾呼應採取積極措施，幫助「少小離家老大回」的農民工渡過難關，乍使農民工看到了能獲「國民待遇」希望曙光；更有學者樂觀認為，從長遠角度看，隨著中共改革和發展進入整體性推進階段，作為一個階層（或群體）的農民工，最終將不復存在，亦即可達至城市化、市民化目標。但截至目前，對農民工諸端不平等現象並未改變多少，因此，目前制度的路徑依賴，既得利益階層的阻礙，落後的行政管理方式，積貧積弱的農村和農民，供給遠大於需求的勞動力市場，淡薄的權利意識與法治觀念等等因素，都將增加改革的複雜性和長期性。³¹一言以蔽之，所謂「農民工」問題，自始就是「不平等」問題。而改革「不平等」的關鍵，就在革除這種否定機會平等的根本弊端——即現行（傳統）戶籍制度，因它一日不除，對長期處在固化身分的歧視社會下的農民工而言，所謂尊重和保障人權憲政價值目標（如遷徙自由等）或舉措，無異僅只夸夸奇談，無補於實際！

³¹ 孫偉、楊玖煉，「『農民工』的流動與參政權的流失——鄂豫川三省『農民工』政治參與的調查與思考」，襄樊學院學報，第28卷第12期（2007年12月），頁21-22。