

多中心治理理论视角下的农民工权益维护*

——以安徽省为例

胡苏安¹ 黄婷婷²

(1. 安徽省委省政府信访局, 安徽合肥 230001; 2. 安徽大学管理学院, 安徽合肥 230039)

摘要: 农民工作为改革开放新时期的一个特殊社会群体, 其权益保障问题不仅是政府主导下的公共管理问题, 更是和谐社会构建中全社会应该共同关注的问题。迈克尔·博兰尼提出“多中心”理论, 被广泛应用于公共事务的管理与治理领域, 不仅为分析农民工维权问题提供了新的思路, 而且打破了传统的单中心政府统治模式, 对于创建多中心治理模式下的农民工权益维护途径, 有着重要启示。

关键词: 多中心; 治理; 农民工权益

中图分类号: D923.8 **文献标志码:** A

农民工是伴随我国改革开放大潮涌现出来的一个特殊社会群体。随着我国社会主义市场经济体制逐步推进, 将有更多的农民转向城市务工就业, 成为新的农民工。改革开放 30 来, 我国社会生产力得到了巨大发展, 农民工作为与其共生的新型城市生产力, 在满足城市供给和需求的各个方面都做出了巨大贡献。然而, 自从农民工现象出现以来, 他们所面临的困窘的生存状况, 长期显露于城市生活的各个层面, 他们的合法权益问题没有得到彻底解决。

“他山之石, 可以攻玉”。奥斯特罗姆夫妇 (Vicent Ostrom and Elinor Ostrom) 在对发展中国家农村社区公共池塘资源进行实证研究的基础上提出的“多中心治理”理论, 可以为农民工权益的维护和保障提供一个新的视角。

一、多中心治理理论阐释

1.1 多中心治理理论的内涵

“多中心”一词最早是由迈克尔·博兰尼提出的, 博兰尼引入“多中心”一词主要是为了证明社会自发秩序的合理性以及阐明社会自我管理的可能性限度。后经奥斯特罗姆夫妇形成了多中心理论的基本架构。多中心作为一种创新概念, 体现了学界审视政治、经济以及社会秩序的独特方法。奥斯特罗姆夫妇指出, 在地方治理中, “多中心”思想是一种直接对立于一元治理或单中心治理的思维, 地方组织为了有效地进行公共事务管理和提供公共服务, 实现其可持续发展的绩效目标, 必须由社会中多元的独立行为主体 (个人、商业组织、公民组织、政党组织、利益团体、政府组织) 共同参与, 基于一定的集体行动规则, 通过相互博弈、相互调适、共同合作等互动关系, 形成多样化的公共事务管理制度及组织模式。多中心治理模式改变了政府对公共社会的行政性管理和控制, 让城乡社会各阶层内部的自主性力量在公共管理、社会秩序维系、矛盾冲突化解等多个领域中充分发挥基础性作用, 从而拉近地方政府与人民之间的距离, 恢复草根民主和公共精神, 并尽可能地实行多层次的地方公共治理, 依靠多元治理和通力合作共同解决地方性问题。这种新型治理模式既降低了政府直接控制乡村导致的成本, 减少了政府管不胜管所带来的失败, 也使得乡村社会的内部管理充满了活力。

* 基金项目: 安徽省社科联 2007 年研究课题

多中心与治理密不可分。因为多中心地方治理理论的结构设计和应用，是针对地方公共服务目标提出的，多中心治理理论的核心观点和本质特征，是提出公共事务自主组织与治理的集体行动理论，即一群相互依存的人们如何把自己组织起来，进行自主性治理，并通过自主性努力以克服搭便车、回避责任或机会主义诱惑，以取得持久性共同利益的实现。

1.2 多中心治理理论实践特征

对公共池塘资源治理问题的研究，是以奥斯特罗姆夫妇为先导的多中心学派最成功的实证研究之一。在对公共池塘资源管理研究的总结性分析中，埃莉诺指出：有效的治理体制必须做到：（1）有权使用公共池塘资源的一组占用者；（2）考虑公共池塘资源的特殊性质和公共池塘占用者所在社群的特殊性质；（3）全部规则应由当地占用者设计；（4）规则的执行情况须由对当地的占用者负责的人进行监督；（5）采用分级惩罚法对违规者进行制裁[1]。这些原则表明，成功的公共资源治理必须依赖社群中的人的参与管理、自我管理。

由于多中心服务和治理体制的存在，使得每个人能够同时在几个政府单位中保存着公民身份，获得有效服务。多中心得以运行的一个必要条件就是独立的选举过程。“一个管辖单位的官员不能对其他管辖单位的官员行使上司权力，因此不能控制他们的职业发展。”如果存在着管辖权的争论，就通过“行政等级以外的法院或其他冲突解决论坛裁定”。如果存在着多个选择机会，公民就能够“用脚投票”或“用手投票”来享受类似“消费者权益”一样的更多的权利。

多中心治理能够避免公共产品或服务提供的不足或过量。公共经济学认为，由于搭便车的存在，个人自动提供的公共产品往往是不足的，由此造成了政府公共部门与公共服务或公共物品之间的必然逻辑。然而，公共选择学派认为政府仍然在此领域会“失败”：政府官员在政治机制的作用下可能会夸大一些公共产品的需求，进而忽视一些基本的需求，存在着“短视”行为（如短平快项目）；由于垄断生产经营，政府可能对于产品的成本收益的计算并不在意；由于规模单一，大量的具有外在效应（正或负）的事务难于合理根治；由于行政界限的僵化，付费的人不享受收益，享受收益的人没有付费，等等。多中心治理体制和公共服务体系有助于“维持社群所偏好的事务状态”，通过多层级、多样化的公共控制将外在效应事务治理内部化；通过将服务或产品打包提高它的经济效益。

多中心治理有利于公共决策的民主性和有效性。多中心强调决策中心下移，面向地方和基层，决策以及控制在多层次展开，微观的个人决策以集体的和宪政层次的决策为基础，而集体的和宪政层次的决策需要尊重受其影响的大多数的意见，吸收和鼓励基层组织和公民参与。它的合理性在于有效利用地方性的时间、地点信息作出合理决策。因为，对于直接与人们生活息息相关的公共问题来说，它的治理决策最重要的知识和信息来自地方性的知识和信息，这些知识和信息具有很强的时间和地域性。

1.3 多中心治理理论在我国的借鉴

在我国，在多元化的社会发展格局中，不只是需要政府管理，社会的发展更需要多方参与的治理，而多中心治理理论值得我们在实际工作中借鉴。改革开放以来，民间力量在经济社会发展中发挥着重要作用。以民间资源非常丰富的温州为例，民间资源在社会治理中和政府形成了相对独立又相互合作的态势，形成了温州特色的多中心治理。管理是政府单一主体，而治理乃是社会多元参与。通过党政领导和主导、媒体的积极参与、非政府组织的积极作为、公民参与推进的多中心治理结构，各主体从自己的地位、职能和要求出发，在社会治理中发挥着自己的功能和作用，实现政府和社会的双向互动。温州多中心协同的社会治理呈现出政府与民间互动、人民与政府互动、社会与政府共进和合作的态势。从治理的流程上，显示着自上而下的趋势和自下而上的趋势两条鲜明的脉络，两种趋势相互交汇、交融，形成了温州发展良性互动的状况。

鉴于多中心治理理论在国内外公共管理领域的显著成效，拟从多中心治理理论视角探讨农民工维权问题，旨在找到解决该问题的新思路、新机制。

二、多中心治理理论视角下的安徽省农民工维权现状分析

2.1 农民工维权问题现状分析

近年来，在中共安徽省委、安徽省人民政府高度重视下，我省已形成解决农民工维权问题的良好氛围和坚实基础。各级党委政府、各部门从广大农民工最关心、最直接、最现实的利益出发，在保障农民工合法权益、改善农民工进城就业环境等方面，制定出台了一系列政策措施，以保障农民工合法权益，妥善解决农民工工作和生活中存在的各种问题和矛盾纠纷。各地各级政府还不断落实政策，完善制度，创新机制，采取新的有效措施，扎实推动农民保障自己的合法权益。目前我省各级党委政府已创建形成农民工工作的组织领导体系、工作推动体系、目标责任体系和政策体系，有力地保证了农民工工作的扎实有效开展，使我省农民工的合法权益得以有效维护。具体表现为：

(1) 大力清理拖欠农民工工资。近年来，有关部门分别出台了《安徽省高速公路建设农民工工资支付暂行办法》、《安徽省防止建设领域拖欠农民工工资管理办法》、《安徽省水利建设工程农民工工资支付保障暂行办法》等。全省 17 个省辖市都建立了农民工工资支付保障金专户，专户资金达 2.1 亿元。加大对拖欠或克扣农民工工资违法案件的查处力度。在全省组织开展了为期四个月的农民工工资支付情况专项检查活动，共检查用人单位 1.12 万户，清理拖欠农民工工资 1.84 亿元，涉及农民工 15.27 万人。农民工工资清欠取得明显效果，拖欠农民工工资的人数和款数大幅度下降，农民工工资的兑付率明显提高。

(2) 出台《关于进城务工人员参加工伤保险有关问题的通知》、《关于农民工参加医疗保险有关问题的通知》等文件。在全省组织实施农民工“平安计划”，把煤矿、建筑等高风险行业作为重点，积极推进进城务工人员参加工伤保险。按照“低费率、保大病、保当期、雇主缴费为主”的原则，吸纳农民工参加医疗保险。2007 年底，全省农民工参加医疗保险 27.1 万人，参加工伤保险 62.2 万人。被劳动保障部列为重点督查的三个国有重点煤矿和其它国有煤矿企业，所使用的农民工已全部参加工伤保险。

(3) 全省初步形成了统筹开展农民工培训的工作机制。加大了对农民工培训的资金投入。省劳动保障厅、财政厅下发了《安徽省农民工技能培训补贴资金使用管理暂行办法》，明确农民工培训的资金在就业再就业资金中的比例。2007 年，全省共培训农民工 79.3 万人，其中，各级劳动保障部门培训农民工 41.5 万人，24.4 万农民工取得了职业资格证书（专项能力证书）；全省农委系统组织实施“阳光工程”，共培训 32.8 万人；省扶贫办实施贫困地区劳动力转移培训“雨露计划”，共培训 5 万多人，与此同时，我省广泛开展农民工职业安全卫生教育培训工作。2007 年，全省共有 10 万余名特种作业人员、央企驻皖单位、省属企业负责人及安全管理员 3 万多人通过安全资格认证。省安监局与省总工会联合开展了以农民工为重点对象的职工安全知识电视培训活动。组织开展职业健康保护执法检查活动，重点对职业病多发的冶金、化工、建材等行业使用农民工较多的单位进行专项检查；安全监管、劳动保障、建设等部门和各级工会组织将职业安全卫生纳入日常监督检查和教育培训的重要内容，监督用工企业落实安全生产各项规定，保障农民工的人身安全。

(4) 大力开展劳动用工合同签订、工资支付情况等专项检查。我省劳动保障、公安、人事、工商等部门联手清理整顿劳动力市场秩序、打击非法职业介绍行为。把建筑、餐饮业等作为重点行业，将非公有制企业作为重点单位，积极推动农民工劳动合同的签订。2007 年，全年共组织检查各类职业中介机构 2966 个，清理了 934 个非法中介组织；检查用人单位 9960 户，涉及 59.9 万人，责令用人单位支付劳动者工资 520 万元，补缴社会保险费 673 万元；查处非法用工违法案件 6 起，补签劳动合同 3.2 万人，补发工资和经济补偿金 1106 万元。各级司法部门成立了农民工维权工作站，共有 500 多名律师轮流值班，免费为农民工提供维权法律咨询服务。

(5) 农民工子女接受义务教育问题得到一定程度上的解决。各级教育部门出台了一系列保障农民工子女入学的政策措施，坚持以流入地公办学校为主，建立定点就读学校和流动儿童学籍管理制度。明确规定农民工子女义务教育阶段在公办学校就读与城市学生享受同等政策。按照“按区域、广覆盖”的原则，较好地解决了农民工子女就学问题。目前，全省共确定 336 所公办中小学校招收农民工子女上学，在定点学校就学的农民工子女已达 4.3 万多人。

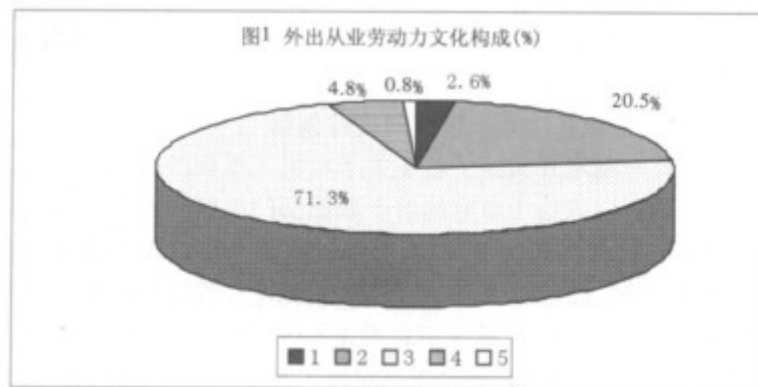
2.2 目前农民工维权治理机制弊端的解析

原有的农民工维权治理主要是一种单中心治理模式，其突出特征就是公共权力资源配置的单极化和公共权力运用的单向性。

基层政府以完成上级政府的指令为主，其管理手段主要采取行政命令的方式，而不是对话、协商、协调的方式，往往只是依靠单一的某个职能部门来解决农民工维权问题，而没有考虑或是借鉴农民工自身维权组织的一些成功经验，缺乏公共参与。因此，尽管各地各级政府从制度上与职能上为农民工权益保护体现公平正义做了很多努力，但是诸多问题仍未得到根本解决。主要表现在以下几个方面：

2.2.1 农民工的整体文化素质较低

据统计资料显示，在农村外出从业劳动力的文化构成中（见图 1），文盲占 2.6%；小学文化程度占 20.5%；初中文化程度占 71.3%，而高中以上文化程度仅为 5.6%。



由于文化素质低、缺乏专业技术，多数进城务工的农民工为了生存和养家糊口，只能从事一些在城里人看来又脏又累的高强度体力活和一些高风险、有害的作业，又缺乏必要的安全保障措施，工伤事故频发，甚至死亡。这类事件一旦发生，由于涉及赔偿数额较大，赔偿难度增加，导致赔偿无法实现，这类权益纠纷在我省约占 30%左右。

2.2.2 法制观念、思想文化素质滞后

由于见识少、文化素质低等原因，大多数进城务工农民的法律意识淡薄甚至完全不懂法，导致合法权益受到损害或做出违法行为的事件时有发生。针对安徽省近年发生的农民工维权问题，主要表现为以下两点：

（1）法律意识薄弱导致合法权益受到损害

《劳动法》规定：劳动者要和用工单位签订用工合同。但是，对于大多数农民工来说基本无法实现迫于生计的压力等原因有些不满 18 周岁的未成年人外出打工。由于缺乏生活和社会经验，这些童工们不是被非法黑工厂欺骗甚至失去自由，就是由于办不到身份证，办个假身份证混入工厂。一旦权益受到损害，厂方以身份不符或该厂无此员工为由推脱。

（2）不懂法律导致从弱势者变成违法者

以跳楼等自杀方式为威胁讨要工钱成为近年来农民工维权的一种新现象。我省以这种方式维权的现象从 2000 年起逐步增多，主要发生在省会等一些农民工比较集中的较发达城市县区。这种方式不仅浪费了公共资源（警力），扰乱了社会治安，而且是一种违法行为。

2.2.3 农民工维权成本高

按照现行法律规定,农民工权益受到侵害后,可以与用人单位协商或向劳动监察大队举报、向劳动争议仲裁委员会申请仲裁、如对仲裁裁决不服的可向人民法院起诉等途径来维护自己的权益。但是,绝大多数农民工根本无力承担高昂的维权成本。以工伤维权为例,走完劳动仲裁、审判的法律程序一般需3年9个月左右,最长可达6年零7个月,时间成本十分高昂。据北京青少年法律援助与研究中心调查统计,律师若为一个农民工讨回近1000元工资,走完全部法定程序,至少需要直接支付各种费用920元,需要花11—21天的时间,折合误工损失550—1050元,若加上劳动监察、争议仲裁及法院工作人员等为办案花费的时间和工资,整个社会为此支付的经济和时间成本将超过3000元[2]。

三、多中心治理理论对解决农民工维权问题的启示

党的十七大报告提出,社会建设与人民幸福安康息息相关。必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生。以村民自治为核心的政治改革,所催发的农民主体意识、民主意识和权利意识等都使得传统那种行政性的自上而下的单中心治理模式日益捉襟见肘,农民工维权等公共事务的治理也日益呈现多元化趋势。以平等对话、协商、互动为理念,呈现扁平化、网络化之特征的,起源于西方的多中心治理模式能够弥补了单中心治理模式的“先天不足”。多中心治理模式在获得治理主体的独立地位,有效承担治理责任,促进政府职能转变,实现服务行政,提升公共服务质量等方面显示出其独特的优势。这些方面对于当前解决农民工维权问题有着重要的借鉴意义。

3.1 政府及其相关职能部门应该在功能上进行制度性创新

尽管近年来中央和地方政府制定并实施了若干关于农民工维权的政策和办法,但这些措施并不足以有效地解决农民工维权问题。应该给予政府的若干职能部门以解决农民工维权问题的实质性权利。比如工会、妇联、共青团、信访、仲裁和司法等部门,可以被赋予解决农民工维权问题的实质性权利,以负责、监督和执行农民工维权问题,而非以往单一依靠原来的某一部门的单中心治理模式。

3.1.1 完善政府服务体系。针对农民工就业信息渠道不畅、就业技能不强、维权能力差等特点,政府应重视支持、工会综合协调、部门配合联动,努力提高农民工素质。工会要对农民工进行职业技能培训。首先,工会要整合各类培训资源,建立多层次的培训体系,为农民工提供就业指导、技能培训和技能鉴定“一条龙”服务。同时还要多渠道筹措培训经费,解决好农民工“学得起”的问题,从源头上帮他们解决就业问题;其次,工会在组织培训过程中,要注重培育具有地方特色的劳务项目,打造具有当地特色的劳务品牌,形成品牌效应、规模效应,吸纳更多的农民工实现就业,同时带动更大规模的劳务输出,实现农村劳动力输出的良性循环。政府相关部门针对农民工技能培训实施发放补贴政策,即对企业集中进行培训补贴。农民工较为集中的企业,向劳动保障部门申报开展农民工技能培训,劳动保障部门对培训情况考核后补贴一定的培训费用。企业农民工培训按照费用分担的原则,采取“三个一点”的方式,由企业、农民工本人以及政府财政各担负一定的培训费用。用人单位对所招用农民工培训,其所需经费从提取的职工培训经费中列支。同时通过政府部门组织的职业技能竞赛,对参加竞赛进入各阶段的农民工选手给予一定的费用补贴;再有就是通过对参加职业技能鉴定并取得资格证书的农民工给予一定的补贴;另外,凡是参加技师、高级技师职业技能鉴定的农民工,全面覆盖给予一定额度的培训费用补贴。由工会组织农民工参与劳动法、安全生产法和职业病防治法等法律法规的培训,同时政府予参加培训的农民工以适当补贴,鼓励农民工积极参加培训,从而增强其保护自身权利的意识 and 能力。

3.1.2 强化劳动监察的行政执法职能。劳动监察是劳动者权利被侵害后首先求助的部门,也是能够最快解决纠纷的部门。与司法救济相比,劳动监察解决纠纷一般只需要60个工作日,具有及时性、低成本和效率高的特点。然而从我们的调查来看,劳动监察并没有充分发挥其应有的作用。从农民工的主观愿望来看,由于祖辈根深蒂固的对打官司的排斥,他们也倾向于通过行政救济来维护自身的权益。因此很有必要加强劳动监察工作,使劳动监察机制的作用能得到充分地发挥。第一、加强劳动监察机构建设,健全劳动监察机制。要增加劳动监察人员的数量,保证有充足的人员、经费和必要的办公条件,使劳动监察人员拥有“急农民工之所急”的客观条件。要强化劳动监察的行政执法职能,加强对用人单位侵犯农民工劳动权利行为的查处力度,使劳动监察部门成为强有力的、维护劳动程序的“劳动警察”。“对于一般劳动违法案件,劳动监察均应立案处理,不得推向劳动仲裁。”同时各级劳动行政部门要按照《处理举报劳动违法行为规定》的要求,健全群众举报的受理和查处制度;建立农民工

维权的“绿色通道”，对事实清楚、证据充分的劳动侵权案件，尤其是追索劳动报酬案件，要及时立案、查处，迅速执行，切实依法维护农民工的合法权益。与此同时应建立相应的激励机制，对于不依法履行职责的劳动监察人员进行严厉处罚，而对于表现突出、严格依法尽职尽责做好农民工权益维护工作的劳动监察人员进行物质和精神上的奖励，使监察不再是现在的被动受理案件的状态，而变成主动执法、及时执法，使农民工维权变为政府维权。第二、加大对违法用人单位的处罚力度，责令其承担农民工、社会和政府维权中承担的成本。考虑到目前拖欠农民工工资的问题十分严重，尤其是建筑领域中群体性被拖欠工资问题，即使在政府三令五申采取措施后仍然没有从根本上解决。如果用人单位公然拖欠十多名甚至上百名农民工的工资，就不仅仅是立法存在不足的问题，而是法律无法贯彻实施、违法单位公然漠视法律的问题。我们认为，要加大解决拖欠工资的力度，对于发生拖欠群体工资的，应当在勒令其支付完农民工工资和经济补偿金后，将其清除出建筑市场，吊销其从业资格，并对该公司的法定代表人处以一定年限内不得再从事建筑行业的处罚。第三、消除地方保护主义对劳动监察的消极影响，使劳动监察能切实履行保护农民工的职责。由于地方经济利益与农民工权益保护的矛盾，地方政府为了自己的政绩往往会偏袒用人单位一方而对劳动监察工作施加阻力。因此，不仅要强调地方政府尤其是地方主要领导树立正确的政绩观和保护农民工权利的重要性，而且需要使劳动监察部门依法独立开展劳动执法工作。

3.2 发挥农民工自组织维权（比如成立农民协会）主体的作用

农民工自组织维权（比如成立农民协会）应根据市场化要求，自下而上进行自组织，以便发展组织会员，形成农民工共同的利益纽带和自组织意识。目前全国农民工近1亿人，未来10年是农村剩余劳动力转移的高峰，估计还将有1.5亿农民涌向城市。因此，从宏观上首先要建立全国性的农民工自组织，微观上根据农民工聚集情况建立相应范围的自组织。笔者认为，在我国，地方建制以城市一级是较适宜的。这首先需要引进和培养专业化、社会化的人才队伍。调查证实农民工的受关注度，近几年在所有阶层中是最高的，大批有识之士为农民工的处境进行思索，积极寻找解决农民工问题的途径，而且多数工作与服务都是无偿的。与我国法治进程的时代要求相符，自组织人才来源须多元化，应当采取律师为主，部分人大代表、政协委员、新闻记者人与事紧密结合的人才战略。同时有选择地积极培养会员的各方面的特殊能力，最终实现组织的自传、自理的理想化状态。在组织的经费上，主要针对有偿劳动和事务费用方面，采取组织承担原则。资金筹集上，实行组织自筹和接受捐助以及政府扶持的经费运转机制。农民工自组织可以发挥以下功能：（1）经济功能：主要解决农民工与企业的关系问题。具体来说，组建职业介绍所等非营利服务机构，在会员就业前，无偿向用人单位介绍会员的具体情况，向会员介绍用人单位的具体情况，实现用人单位与农民工的良性互动，从而保证农民工的优质就业；建立组织代表权利维护委员会等社会监督机构，在会员就业后，以组织团体身份与用人单位平等协商，积极建立契约约束机制，分配共决机制，农民工厂务观察机制等等监督制度。这实质上就是使农民工在组织的力量支持和维护下，实现农民工个体与企业的力量平衡，从而改善农民工原始的弱势地位，促使利益分配的非干涉公平。（2）法律功能：主要解决农民工与企业的摩擦与纠纷问题。具体来说，就是指在会员与用人单位出现摩擦与纠纷，导致遭受不公平待遇时，向会员提供免费的法律救济与援助的机制。它不仅要在农民工与企业发生纠纷时提供法律救济，而且也要实现与政府在法律上的沟通。（3）文化功能：主要解决农民工与企业长期的契约保持问题。具体来说，建立农民工子弟学校，提供农民工子女的受教育机会。同时更鼓励会员自主学习，提高其自身的人力资本。在形式上，在内部组织学习，这主要包括定期或不定期的岗前培训、在岗培训等，以满足市场的需要。在费用上，通过分析会员个体的经济可承受能力，并以此作为基础，实行有偿和无偿以及组织与会员共付原则。在方法上，采取宣传、引导、组织、教育等方式，提高会员的实际工作能力。总之，这项功能在当前和长远上，着眼于提高农民工能力素质和意识水平。

（4）政治功能：主要是指培育组织力量和会员利益的自觉维护意识。这项功能是整个组织的核心，是团体力量作用的最集中的体现。主要实施于资方与劳方发生冲突时。培育成熟的农民工自组织，从而使这一力量产生群体自发性的聚合，这与市场的自发性也是不约而同的。“当雇主昨天还在为大量民工进入城市，大大降低劳动成本而庆喜的时候，今天却因民工的流失，机器不能开工，产品不能交货而焦急和担忧，这就是市场的规律。一个明显的道理：市场是追求公平的。”在与政府的关系上也是如此，这种力量作用于政府，可以更加有效地促使政府制定有利于农民工的公共政策，从而实现真正意义上的三方——政府、农民工组织和雇主的合作。（5）社会功能：这一功能的实现可以说是农民工自组织最终所要达到的根本目的。它的实现需要设立特定的“统战机构”，加强农民工这一特殊群体与社会各阶层的沟通与联系。我国的国民意识的现状决定了这一过程的长期性，它将伴随农民工这个特定过渡称谓的始终。强化外联与宣传的力度，淡化社会的户籍、出身意识，从而实现农民工群体与现代社会有机融合。对于农民工维权问题来说，这个功能不同于上述功能关注内部性的特点，而具有外部性意义。

3.3 着力提高农民工自身技能与素质

农民工的自身素质不仅影响农村富余劳动力的转移，也影响经济社会和谐发展。在以劳务输出为主推动农村富余人口转移的过程中，加强对农民工的教育和培训特别是法律意识教育，提高农民工的自身素质，对于维护农民工的合法权益具有非常重要的意义。要加强对农民工培训的统筹和管理，发挥政府、群众组织和民间力量等各个方面的优势，不断提高农民工培训的质量；要把技能培训与综合素质培训、短期培训与长期教育结合起来，有组织、有计划、有针对性地开展农民工培训，提高农民工的职业技能和职业道德；要切实增强服务意识，通过政府、企业、工会组织、培训机构之间的合作，为农民工参加培训创造条件为农民工就业提供信息和保障；要把握好培训的内容，把文化知识培训与业务技能培训、安全生产知识培训、职业道德培训、城市生活习惯培训等结合起来切实增强农民工的综合素质；要加强农民工的自我教育，鼓励农民工立足实际，主动参加就业技能培训和文化知识培训。

3.4 建立专门的劳动法庭

相关数据显示，1998年到2002年五年时间内，全国法院系统共审结劳动争议案件42万件，比前五年增长1.7倍。2003年、2004年案件数分别达到137656、163151，2004年比2003年上升18.4%。2003年137656件案件涉及案件标的金额37亿元。以此来看，当年仅仅农民工就被拖欠工资1000亿元左右，即使37亿元全部是农民工案件，也仅仅占农民工欠薪总额的3.7%。法院受理劳动争议案件数量与真正发生的劳动争议案件数量相比只占很小比例。然而与此并不相对称的是，对于数量如此众多的劳动争议案件却没有专门的法庭，也没有专门从事劳动法方面的专业法官，这种情形导致在劳动争议案件的审理中对劳动法律法规的适用不能统一，难以有效的维护劳动者的权利。如农民工跟随包工头打工被拖欠工资的，有的法官判决由发包单位承担责任，有的则判决由包工头来支付“劳务费”，还有的法官认为农民工起诉时的证据是包工头打的欠条，就按照借款合同纠纷来处理农民工工资问题。设立专门的劳动法院或劳动法庭专事劳动审判，将有利于农民工的权利保护。如“德国1976年即公布了劳动法院法，建立地方、州、联邦三级劳动法院；法国在一审法院、上诉法院和最高法院都设立有劳动法庭”，而从实践来看，这些法院或法庭的设立都极大地利于解决劳动争议、依法调整劳动关系。所以即使我国目前不适宜建立独立的劳动法院，也应当建立独立于其他民事法庭的劳动法庭，并培养专业的劳动法法官，既能有效保护劳动者的利益，也能推动劳动法实践的总结和理论的发展。同时，要简化劳动争议处理程序，缩短劳动争议案件的审理期限，为困境中的农民工节约时间成本和金钱成本；简化诉讼程序或设立维权“绿色通道”，同时对经济困难的农民工予以缓交或减免案件受理费和执行申请费，为农民工提供方便、快捷的司法帮助，及时立案和结案。如青海省西宁市中级人民法院下发《关于设立农民工维权绿色通道暂行办法》，规定全市两级法院将统一在各立案庭设立“农民工维权绿色通道”，农民工只需填写《农民工维权绿色通道登记表》即可进入“绿色通道”。该办法规定在为农民工提供司法援助时，一是对农民工反映的问题，属于法院受理范围和管辖的，及时指导其提起诉讼；不属于法院管辖的，则为其指明解决的途径和办法，并给予必要的帮助和协调。二是对农民工维权诉讼，实行“优先制”，在法律规定的范围内优先立案、优先审理、优先执行。同时对确有困难的农民工，实行司法救助，根据其申请，酌情减免或缓交诉讼费。

3.5 引入市场机制，充分发挥市场配置治理资源的基础作用

多中心理论的一个主要目的就是解决发展中国家公共服务问题。多中心理论安排通过增加治理主体数量，引入市场机制，提高公共服务的数量和质量。中国作为发展中国家，也面临着解决农民工维权等公共服务问题。引入多中心治理，一方面保障基层政府公共服务供给的独立性，另一方面又引入市场机制，使各种非政府组织可承担提供公共服务的职责，扩大了供给者的队伍，最终发挥了提升公共服务质量的作用。在农民工维权问题治理中，引入市场竞争机制，吸引一些企业资本进入公共产品或服务领域，解决公共产品主要还是由政府来提供的单一局面。同时，竞争机制的导入可以全面降低公共产品成本，获得规模效益，提高社会生产效率，改进社会福利。充分发挥市场机制的作用，建立的经济实体和非正式组织，为公共产品的市场化供给提供了可能。这些经济实体和非正式组织为了自身发展而推行的一些管理措施，一定程度上满足了农民工对公共产品的需求问题，在公共产品的市场化供给方面起了很大作用。

总之，农民工权益的维护与保障问题直接影响到社会的公平正义与全社会的稳定，各级政府、工会组织、执法部门、用人单位、农民工自身都应该以对社会负责的态度正确审视农民工的问题，建立多中心治理体制，采取切实有效的措施维护农民工

权益，推进和谐社会建设。

参考文献：

- [1]埃莉诺·奥斯特罗姆. 制度激励与可持续发展[M]. 上海：上海三联书店，2000：278.
- [2]段守万. 农民工维权法律长效机制的构建[J]. 安徽农业科学.
- [3]迈克尔·麦金尼斯. 多中心治理体制与地方公共经济[M]. 上海：上海三联书店，2000：7.
- [4]埃莉诺·奥斯特罗姆. 制度激励与可持续发展[M]. 上海：上海三联书店，2000：205.
- [5]迈克尔·麦金尼斯. 多中心治理体制与地方公共经济[M]. 上海：上海三联书店，2000：78.
- [6]迈克尔·麦金尼斯. 多中心治理体制与地方公共经济[M]. 上海：上海三联书店，2000：76.
- [7]安徽省人口统计公报[Z].