

## Looking into “Peasantry Worker Shortage” from Two Points of View of Economy and Law

### Tendance du développement de la gestion du personnel envoyé à l’ étranger dans les sociétés transnationales en Chine

#### 從經濟與法律的二維角度透視 “民工荒”

Tang Junfang

湯俊芳

Received 14 April 2005; accepted 25 April 2005

**Abstract:** Chinese labour policy and law should be blamed. Conformism, lockstep and bureaucratism of labour management model of the management departments, discuss principles of labour law research make labour problems more serious, peasantry worker shortage is the model. This treatise analyses the reasons of peasantry worker shortage cosmically breaking out in some economy upgrowth areas in 2003-2004. The inner reason relates to economy, mainly is long-term distortion of peasantry worker’s laborage; the external reason is faultiness of Labor Law and Legal Aid Law; and the influence of nation’s macroscopical regulation and controlling. This treatise abandon academic airs and graces of law research, taking the spirit of being practical and realistic in science research, impersonally analyzes the cause of formation and relative legal problems.

**Key words:** peasantry worker shortage, duality labour force market, Romer Model and Lucas Model, Labor Law, Legal Aid Law

**Résumé:** Avec le développement profond de la mondialisation économique, la connotation de la gestion du personnel envoyé à l’étranger dans les sociétés transnationales a beaucoup évolué depuis ces 5 dernières années. Depuis longtemps, la recherche de la gestion du personnel envoyé à l’étranger s’est concentrée principalement sur le micro-aspect individuel des employés envoyés aux pays développés, telle que l’adaptabilité interculturelle des individus, alors que l’on s’intéresse beaucoup moins à la gestion du personnel envoyé dans les pays en voie de développement, ce qui est insuffisant pour notre connaissance des traits de la gestion et de la tendance du développement du personnel envoyé à l’étranger dans les sociétés transnationales. Basé sur les données révélées dans les 11 enquêtes et les recherches représentatives sur le personnel envoyé à l’étranger à partir de l’an 2000, ce texte expose pour la première fois la question de la différence de la gestion du personnel envoyé à l’étranger et fait un bilan brève sur la tendance d’évolution de la gestion du personnel envoyé à l’étranger dans les entreprises transnationales qui se siègent en Chine sous sept aspects suivants : 1, évolution de catégorie des pays 2, évolution quantitative du personnel 3, évolution de poste du personnel envoyé à l’étranger 4, évolution de temps 5, évolution de modèle 6, évolution de formation du personnel envoyé à l’étranger 7, pluralisme du rémunération du travail du personnel envoyé à l’étranger.

**mots-clés:** personnel envoyé à l'étranger, gestion interculturelle, gestion des ressources humaines, tendance du développement

**摘要:** 中國的勞動政策與法律應該受到責難。勞動管理部門管理模式的因循守舊、固步自封與官僚主義，勞動法律研究的務虛性、紙上談兵使勞動問題愈演愈烈，民工荒即為其典型。本文對 2003 -04 年，在一些經濟發達地區相繼爆發的大規模的“民工荒”現象進行分析：“民工荒”的內因是經濟原因，主要是農民工工資長期嚴重扭曲，外因是勞動法與法律援助法的的不完善；以及國家的宏觀調控政策的影響。本文擯棄了法學研究學院式的裝腔作勢，以科學研究的求是精神，客觀地分析了民工荒的成因及相關經濟、法律問題。

**關鍵詞:** 民工荒；二元制勞動力市場；羅默模式與盧卡斯模式；勞動法；法律援助法

## 1. 問題的提出

2003 年底到 2004 年，在廣州、福建、深圳、東莞等一些經濟發達地區相繼爆發了大規模的“民工荒”現象，本次民工短缺並非是技工短缺，而是普工短缺，即低技能勞動力的短缺。其特點是來勢迅猛，主要集中於珠三角地區，事先沒有明顯症兆，缺口較大，總的缺口大約在 200 萬以上。由於許多勞動力密集型企業對勞動力供給變化缺乏預見性，致使生產遭遇到較大衝擊。民工荒為何發生，而且來勢兇猛？未來經濟發達地區農民工的供給狀況將面臨何種趨勢，企業與政府應如何應對，政策與法律要作出何種回應？

## 2. “民工荒”的成因

### 2.1 經濟原因

#### 2.1.1 農民工工資長期嚴重扭曲

根據 P. 多林格爾 (P. Doeringer) 和 M. J. 皮奧雷 (M. J. Piore) 提出的二元制勞動力市場分割理論，<sup>1</sup>勞動力市場實際上是被分割為主要勞動力市場和次要勞動力市場，這兩種市場不是按職業來劃分的，而是按不同職業之間共同的特徵定義的。主要勞動力市場的特點：條件好、工資高、就業穩定、有很多的提升機會，且提供的訓練多而廣泛。次要勞動力市場的特點：工資福利差、工作條件差、勞動力流動多、提升機會少，企業提供的訓練少或沒有，在這一市場上教育水準與

工資之間沒有顯著的關係。農民工就業基本處於次要勞動力市場，其特點是：流動較為頻繁、缺乏對企業的歸屬感與忠誠感、對工資待遇的變動相當敏感。

影響勞動力流動的因素主要有：預期收入變動、成本變動、流動風險、個人偏好與個性特徵。區域流動的直接的成本支出有如下幾項：(1) 衣食住行，它與移動距離有關；(2) 重新適應當地規劃和風土人情，它與制度相似性和社會相似性相關；(3) 移動放棄了當前的機會收益，即移動是存在機會成本與時間成本的，這兩種成本與現期當地的收入機會相關；(4) 背井離鄉，遠離朋友，心理孤獨是因流動所產生的心理成本；(5) 區域流動會使個人風險增加，而由此造成的風險則為風險成本。對於農民工而言，其流動類型基本上屬於區域流動，職業流動的風險非常小，主要局限於次要勞動力市場，社會流動的可能性更是微乎其微，因此左右其流動的決定性因素就是預期收入變動、生活成本、機會成本以及心理成本的變動。

我國農村人地矛盾突出，2003 年我國的耕地面積人均 0.095 公頃 (1.42 畝)，有 1/3 的省 (直轄市、自治區) 人均土地面積小於 1 畝，1/3 的縣 (市) 小於 0.8 畝，低於聯合國確定的土地對人口的最低生存保障線。<sup>2</sup>人地關係的緊張使農村產生了大量的剩餘勞動力，總量估計在 2 億左右，農村形成了一個巨大的勞動力的蓄水池，其基本的流動方向是轉向非農產業，但其流動的速度、流向則與農業與非農產業之間的收入差距、勞動強度、心理成本以及不同生活區域的生活成本息息相關。

<sup>1</sup>薩爾. D. 霍夫曼 (崔偉等譯). 勞動力市場經濟學 [M]. 上海: 上海三聯書店, 1989. 215.

<sup>2</sup>溫海池. 關於我國現階段勞動關係的幾個問題 [J]. 南開經濟研究. 1994 (5). 18-25.

基於上述分析，要保障充裕的農民工供給，除需考慮打工地人的生活成本外，其工資水準應在一定程度上表現其勞動價值，且工資必須與農業收入保持相當的差距，以補償其流動支出及心理成本。但實際上，長期以來珠三角地區的農民工工資嚴重扭曲，遠低於其自身真實的勞動價值，許多甚至難於維繫其基本生存，更談不上補償流動成本。造成這種局面的主要原因有兩點，其一，由於我國亟待轉移的農村人口數量眾多，且主要就業市場是次要勞動力市場，勞動力的可替代性很強，而城市的消化吸收能力是逐漸釋放的，因而形成了資本相對於勞動力供給而言相對稀缺的局面，資本的相對稀缺必然使投資者獲得買方壟斷勢力，掌握了農民工定價的主導權，資方為了獲取利潤的最大化而普遍借勢壓低農民工的工資，使其工資遠低於真實的勞動價值成為這一市場的普遍格局。其二，近幾年農產品價格的連年下滑，致使農民在農村的生存狀況急劇惡化，相當之多的農民從事農業的回報為負值，離開農業的機會成本趨近於零，逼迫大量農民離開土地，由於有土地作為其生存的托底保障，使其供給相對於低工資的彈性極小，由此形成了中國廉價勞動力供給趨於無限的局面。

在這種定價格局下，大量農民工在城市裏面對的是類似西方產業革命時期原始的勞資關係，農民打工所得到的收入較為有限而需付出的心理成本卻異常驚人，殘酷的剝削、不公平的待遇、惡劣的工作與生活環境、直指勞動者生理與心理極限的工作強度、拖欠與克扣農民工工資等現象在中國經濟發達地區均已司空見慣，成為中國經濟高速發展中的最不和諧音符，“民工荒”應該是農民工自發對扭曲的工資與惡劣的工作環境的一種自發的市場化反應。

### 2.1.2 拖欠、克扣工資現象嚴重

農民工勞動報酬的超底待遇在中國尤其突出，上文已分析了成因，除此以外，即使是這麼低的報酬水準，農民工卻不一定能順利實現。拖欠、克扣農民工工資現象愈演愈烈，已成為每年政府工作的重點和老大難問題，黨中央三令五申不容許克扣、拖欠農民工工資，但企業等經濟組織卻屢教不改，我行我素。

## 2.2 法律原因

### 2.2.1 勞動法形同虛設，法律援助類似一張法律

### 白條

為什麼農民工工資長期嚴重扭曲，企業拖欠、克扣工資現象嚴重？究其根源，主要有二：一是農民工社會地位低下，屬於弱勢群體，其權益受到侵犯時，要麼不知如何處置，要麼投訴無門，給企業以“就算侵犯了你的權益，又能怎樣？”這樣一種心理支持，以致有恃無恐；二是勞動法極端不完善，抽象得類似於教條，可操作性差，立法與現實嚴重脫節，導致法之難行，遇到實際案例，有點隔靴搔癢，愛莫能助之憾；三是我國對弱勢群體保護的法律援助制度發展至今雖然發展很快，在一定程度上也促進了弱勢群體司法平等權的實現，但法律援助的實踐品格卻被漠視。

針對我國這樣一個人口眾多，弱勢群體覆蓋面廣的中央大國，無論從政府的重視程度、法援機構的設置、法援經費與人員的投入、法援面積的覆蓋率、法援工作的績效與評估，法援協作等方面，都是非常欠缺和牽強的，說它類似一張法律白條並非危言聳聽。由於律師辦案難、經費有限、法援人員欠缺，法援工作目前舉步維艱，筆者簡要介紹一下近期發生的案例。透過該案，可以體味農民工的法援案背後的深層的悲哀和無奈。

呂永紅，湖北武穴人，2004年9月在福州一建築工地打工從高空摔下，重傷，四肢折斷，老闆將其送附近醫院救治，脫離危險，但醫治中途老闆中斷支付醫藥費及其他費用，醫藥費與生活費、護理費均無著落，求助於法律援助，福建一律師事務所願為其提供法律援助，但相應的一些證明必須由當事人負責，例如僅傷殘鑑定費需要5000多元，另外還有打官司的其他費用，他必須自己先掏，但對於一個連生活都困難的重傷的人來說，這筆錢簡直就是天文數字，使得他望而卻步，於是有人給其家人出主意：

為什麼不求助於黑社會出馬威脅一下老闆，也許更管用？

這個案件給我們提出了以下問題：

接受法律援助者雖然無須支付費用，但需保證自身符合條件的真實性，有時還需提供相應的證明。而與此相關的費用怎樣解決？如果這道門檻無法跨越，法律援助對弱勢群體又有什麼意義？

實施法律援助的法律工作者在對社會盡責任

的同時，必要的辦案經費必不可少，在這類經費難以保障的情形下，會否制約他們的積極性而使法律援助的目標流產？

法律援助的實現成本過於高昂，金錢、時間、耐心是否會讓急需法援的人望而卻步？

法律援助實施難是否會導致公眾尋求公權力之外的另類社會組織的救濟，如黑社會組織的介入，從而為黑社會組織的滋生提供了土壤和空間？

對於以上問題，無須給出答案，自有智者考證。

## 2.3 宏觀調控的影響

### 2.3.1 政府政策向“三農”傾斜的累積效應

直接導致“民工荒”的外在原因是政府對“三農問題”的政策調整，是政府多年對農村的傾斜政策累積效應的必然表現。“三農問題”緊密聯繫著中國次要勞動力市場的勞動力供給狀況，政府對農村的政策調整儘管不可能影響到農民向城市流動的大趨勢，但卻可能在一定時期影響到農民向城市流動的流向與流速。

應該看到，目前國內城市與農村分化的趨勢日益嚴重，為彌合日趨分化的社會，近幾年中央對農村的重大政策調整連續不斷。朱鎔基總理領導了一場轟轟烈烈的農村稅費改革，將每年 1200 億的農村稅費裁減為 500 億，直接減少農民負擔 700 億。而以胡錦濤、溫家寶為領導核心的新一屆中央領導層更將“三農問題”作為施政的重中之重，公共財政大力向農村傾斜，一系列傾向於農村、農業、農民的革命性舉措相繼出臺。2004 年取消了 280 億的農業稅，並承諾五年之內取消全部農業稅，同時政府採取國際上通行的做法開始對農民實施直接補貼，累計直補 110 多億，而農產品價格結束了長達數年的下跌開始止跌回升，今年農民僅因糧食漲價而獲得的實惠就達到了 600 多億。2004 年應該是農民受惠最大的一年，農民因密集的政策調整與農產品市場價格的回升而累計受惠應在 2000 億以上。今年前三季度，農民人均現金收入 2110 元，實際增長 11.4%，增長幅度比上年同期提高 7.6 個百分點，預計全年農民人均純收入增長幅度有望突破年初預定的 5% 的目標，是 1997 年以來增長幅度最高的

一年。<sup>3</sup>從而使農民向城市流動的機會成本驟然抬升，打工地與農村兩地收入差距的突然減少導致了農民向城市流動的趨勢放緩。而中國在加入 WTO 後湧起的投資熱潮悄然改變著勞資雙方地位與力量的對比，終於在 03-04 年顯示出其效果，資方的買方壟斷勢力大大削弱，而農民工開始有了對扭曲的工資、高強度的工作強度與惡劣的工作環境說“不”的權力。

### 2.3.2 打工地生活成本的急劇攀升

維持農民工扭曲的工資水準的一個不可或缺的重要條件是打工地生存生活資料（衣食住行醫教等）的相對廉價。在政府主導的追趕型經濟增長模式中，政府常常有意識地借助行政手段扭曲要素價格以獲得增長的高速度。各地方政府為爭奪投資，爭相壓低土地等重要生產要素的價格來換取投資增長，使要素市場價格高度扭曲。一方面銀行惜貸，利率奇低，巨量存款攔在銀行未充分發揮作用，另一方面，各地方政府卻不惜代價爭奪外資，土地、資金、勞動力和資源在內的生產要素價格被嚴重低估，誘發了一輪又一輪重複投資與低水準投資的熱潮。

要素的市場化改革是我國下一步改善宏觀調控的著力點，從中央當前傳遞出的各種政策資訊來看，土地供應方式、管理方式的改革、利率與匯率的市場化、勞動力保護和資源的市場化已經或正在被納入下一步的政策重點，這必然對要素價格、進而對物價總水準產生巨大的影響。近幾年來，要素價格市場化的改革已初露成效，珠三角地區的房地產價格連續巨幅上揚，使農民工打工地生存生活資料的價格急劇攀升，直接導致了農民工扭曲的超低水準的工資難以為繼。

### 2.3.3 地方政府在就業機遇與環境方面的競爭

改革開放的前二十年，政府著力解決的是效率問題，即政府關注的重心是經濟增長，GDP 成為考量政府官員業績的核心指標，在某些地方甚至成為唯一指標。而對於社會公平問題，無論中央政府還是地方政府關注的程度均不夠，這使改革開放的前二十年的市場競爭表現出典型的西方資本主義早期的特點，相當部分資本的原始積累是通過對廣大社會弱勢群體尤其是對農民工的非人道的殘酷剝削而完成的。

<sup>3</sup>央視國際. 年終農村經濟述評：農民收入較大幅度增長 [N] 2004-12-26

隨著政府對科學發展觀認識的不斷深入，統籌城鄉發展、協調經濟發展與環境保護的可持續發展理念日趨成熟，綠色 GDP、人文 GDP 逐漸取代了原有的政府業績評價體系。但在政府科學發展觀轉軌的過程中，珠三角地區政府職能轉軌明顯慢於長三角地區，長三角地區政府在勞動者權益保護方面做得更加到位，為農民工構築了更好的生存發展環境，贏得了農民工的親暱，因此本次“民工荒”集中發生在珠三角地區，而非長三角地區。此外，在國家開發大西部的傾斜戰略下，內地省份發展速度近年來普遍加快，儘管絕對收入依然較低，但因為流動成本大大減少，且內地生活成本較為低廉，吸引了眾多的農民工就近打工，是造成珠三角出現“民工荒”的一個重要的誘因。根據國家統計局的最新資料顯示，今年上半年農村外出務工勞動力 8009 萬人，比上年同期增加 370 萬人，同比增長 4.8%（過去幾年的增長穩定在 5%），可見，今年出來打工的農民數量增長率較往年僅有輕微的減少。珠三角地區大規模的“民工荒”是中國經濟增長的熱點區域走向多級化的明確信號，說明農民工有了更多的地域選擇。

### 3. “民工荒”的趨勢預測：局部性、間斷性、持續性

考慮到中國人多地少的矛盾並未根本解除，儘管國家對農業的傾斜政策還在繼續加強，但鑒於保持農民收入的持續提升異常困難。因此，農業人口向非農業部門的流動的大趨勢不會改變，不可能出現全局性的“民工荒”，“民工荒”註定僅僅只可能是局部性、區域性、間斷性的農民工短缺。

但鑒於導致本次“民工荒”的外部原因具有戰略性與長期性，“民工荒”有可能在經濟發達地區的局部區域長期而間斷性的出現。投資者要充分意識到，本次“民工荒”形成的主因是政府宏觀調控的結果，其政治意義極為明顯，必須引起充分的重視。那種幻想能夠永遠依靠扭曲勞動力要素價格來獲取競爭優勢的時代必將漸行漸遠，未來政府對於社會公正與公平的關注將成為政府工作的重心，並推動政府對勞動力保護政策

的日趨完善，其相應的制度創新與制度供給將密集出現，勢必大大增強農民工維護自身權益的能力。考慮到傳統的企業管理模式有其固有的慣性，而企業重塑其競爭優勢需要時間，且存在一定的風險，不排除許多企業以諸如提高勞動強度等方式轉嫁勞動力成本提升的壓力；而中國經濟的熱點區域日趨多極化的趨勢不可避免，地方政府在創造良好的就業機遇與就業環境方面的競爭日趨激烈；如果政府使農業效益能得到持續的緩步提升，那麼“民工荒”的現象勢必在局部區域間斷性的長期出現。

## 4. 對策與行動

未來的成功取決於我們今天的行動。改革開放 20 多年來，中國經濟一枝獨秀，持續穩定地維持強勁增長的勢頭，農民工的辛勞與努力功不可沒，中國政府與企業都不應該忽視這一點，民工荒的出現應引起各方關注並採取切實可行的措施來扭轉局面。目前，珠三角和蘇錫杭等地企業相繼調高了民工工資，幅度大致在 10%到 30%之間，以緩解嚴重的民工短缺。農民工工資上漲的趨勢很可能向全國蔓延，並波及到其他行業，出現輕度的“價格工資螺旋”可能不是危言聳聽。考慮到中國絕大多數企業的核心競爭優勢是建立在廉價的勞動力工資成本的基礎上，而非管理與技術的進步，一旦這一競爭優勢瓦解，面對一個低技能勞動力工資持續攀升的環境，經濟發達地區的企業家就必須從戰略高度及時調整其發展思路。

### 4.1 企業的行動：

一般而言，企業的應對之道不外乎以下三種選擇。

#### 4.1.1 採用羅默（Romer）和盧卡斯（Lucas）模型調整發展模式

羅默認為專業化的人力資本是經濟增長的主要因素，人力資本自身能形成遞增收益，並帶動資本和勞動等投入要素產生遞增收益。盧卡斯進一步將人力資本分為社會共有的一般知識和勞動者獨具的專業人力資本，其中專業人力資本可通過專門學習獲得，也可通過幹中學進行積累。羅默（Romer）和盧卡斯（Lucas）模型顯示：人力資

本總量的增長是化解勞動力工資成本不斷攀升的主要手段。

目前的情況是，我國大量的勞動力密集型企業非常欠缺專業化的人力資本，而低技能勞動力具有的一般勞動知識極易學習與模仿，這種知識往往只能帶來規模經濟效應，其勞動生產率的提升較容易碰到天花板，一旦達到效率的天花板，要承擔起勞動力成本的持續攀升就必須通過專業人力資本在管理與技術上的創新來完成。簡言之，就是通過高素質勞動力的創新能力進行技術升級與管理升級，通過立足于無形資產建設來提升資本與勞動力要素的效益，從而化解勞動力成本不斷攀升的壓力。鑒於我國企業大多位於價值鏈的低端，因此，技術升級的空間較大，通過高新技術提升企業競爭能力必將成為經濟發達地區企業應對勞動力成本攀升的重要策略。此外，品牌建設亦是企業的重要應對之道，但品牌建設的風險很大，在每一種消費品市場上，消費者所能接受的品牌容量亦是較為有限的，能塑造知名品牌的企業畢竟是少數。

#### 4.1.2 合併與兼併

在獨立的 brand 塑造存在難以逾越的困難時，及時採取合併或兼併的方式應對亦不失為一條重要的應對之道。主動與其他企業合併，將能迅速獲取規模經營的競爭優勢，同時也為 brand 塑造提供了堅實的根基，而主動接受優勢品牌的兼併同樣可以獲專業化的人力資本，從而擴展生存空間。

#### 4.1.3 產業向內地大舉遷徙

最後一條應對之道就是將產業向內地遷移，要充分認識到我國不同區域之間經濟運營成本的巨大差異，中國經濟肌體的特點就是不同區域經濟發展水準與層次存在巨大差異，產業發展的迴旋餘地巨大，勞動力工資水準與生活成本存在巨大差異，要填平這種差異沒有幾十年的時間是難於想像的。因此，如果企業缺乏 brand 塑造能力，且僅僅專注於成本競爭，位於價值鏈底端，那麼產業向內地遷移將成為這些企業的管理者當前所需要作出的重要戰略決策。產業遷徙的優勢主要是降低農民工流動成本，使農民工可以就近打工，同時，借助於內地低廉的生活成本，在工資不大幅提升的情況下，企業就能夠獲得較為充裕的廉價勞動力。

## 4.2 政府的努力

何清漣曾在《漫遊 210 年前的美國費城》中說：“現代社會是由各種利益集團組成，這些集團都有自己的利益考慮，他們都通過自己的訴求管道（如仲介組織、壓力集團等）向政府施加壓力，而政府的主要責任就是平衡各集團之間的利益關係，各利益集團之間壓力的平衡就是一個社會的現狀。”

在中國，至少在決策集團中，沒有多少人來關注農民工的生活，或是為他們的利益奮鬥和爭取。作為一個法律學人，理應以天下為公，以弘天地之正氣，揚法律之精神為己任。目睹了很多對農民工的欺凌、冷漠、忽視，我們不禁要呼籲，

政府的宏觀調控要進一步推行和加強，作為決策人，政府不能頭痛醫頭，腳痛醫腳，也不能在平衡各方利益時，屈服於企業的強勢地位而忽視農民工的利益，儘管近年來，政府在保護農民工的利益方面作出了一些努力，但力度依然不夠，政府的努力應是長期的、堅韌的、真誠的、卓有成效的，在制定政策和法律時，才會有真正反映各種利益要求的政策和法律的存在。

## 4.3 勞動法與法律援助法的回應：關注法律的實踐品格

勞動法與法律援助法的實施是對 20 世紀後從“契約到身份”的運動的回應，是一國法治文明的標誌。然而，抽象的法治是學者建構的產物，“徒法不足以自行”，法治同樣是人的統治，法律是這種統治中的“圖騰”，<sup>4</sup>

首先，在現實生活中，由於每位公民所處的社會環境不同，所受的教育程度和自身具備的法律知識的多寡不同，特別是所擁有的社會財富的差異，因而，就造成了在實際生活中獲得法律保護機會的不均等，造成了實際享有權利上的差異。為了消除這種事實上的不平等現象有必要建立法律援助制度，使那些經濟困難者有可能同那些富裕的公民一樣，平等地進入訴訟程式，平等地行使訴權，通過訴訟來保障自己的合法權利不受非法侵害。只有在現實生活中確保公民的合法權利不受非法侵害，才能使法律條文上規定的公民平等地享有的權利，在現實中真正得到實現，只有這樣，也才可以說，這個國家真正做到了“法律面前人人平等”，才完成了公民權利從形式上

<sup>4</sup>蔣熙輝. 弘揚法治的實踐品格. 中國法學網. 2004-12-27.

的平等到實質上的平等的質的飛躍。法律援助制度的實質是從形式正義到追求實質正義。<sup>5</sup>

其次，法律援助法理論上的精巧設計並不能自然地使其價值得以實現，它有賴於

法律援助法的施行，即法律援助法的實踐品格得以弘揚和彰顯。“在西方法律傳

統中，法律被設想為一個連貫的整體，一個融合為一體的系統，一個‘實體’，這

個實體被設想為在時間上是經過了數代和整個世紀的發展。……法律不是作為一

個規則體，而是作為一個過程和一種事業。”<sup>6</sup>

農民工屬於弱勢群體，其權益要想得到與其他主體平等保護往往通過三種管道來完成：限制政府特權、法治原則、法律援助。限制政府和法治原則從否定方面實現了法律的平等原則，法律援助則從肯定方面貫徹平等原則。然而，無論是法治原則，還是對受歧視團體的法律援助，平等保護背後一直起作用的是對平等的信仰。法律援助制度不僅是對平等的法律信仰的推崇，更是這種法律信仰的體現。<sup>7</sup>

綜上所述，鑒於導致“民工荒”的原因具有戰略性及長期性，勞動力密集型企業向內地的大舉遷移勢必將成為未來產業發展的重要趨勢，由於人口流動與產業佈局之間的密切相關性，必然出現人口在發達地區與欠發達地區之間雙向流動的局面，發揮政策與法律調控的雙杠桿作用將有助於解決民工荒的問題。

**\*本文榮獲 2005 年湖北省經濟法年會優秀論文二等獎，並作為會上交流論文。**

**作者簡介：**Tang Junfang（湯俊芳），中國華中科技大學法學院。

**通信地址：**Tang Junfang, Law School, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan, Hubei, 430074, P.R. China.

<sup>5</sup>嚴軍. 中國法律援助制度的完善——WTO與法律服務國際研討會發言, 法律教育網. 2005-1-5.

<sup>6</sup>哈樂德-J-伯爾曼. 法律與革命—西方法律傳統的形成[M]. 中國大百科全書出版社, 1993. 9. 13、10.

<sup>7</sup>路易士·亨金. 阿爾伯特·羅森塔爾. 憲政與權利[M]. 三聯書店, 1996. 12. 136.