

## 进城务工人员合法权益之法律保护

文/李海燕 孟宪玲

进城务工人员，又称农民工，是指由农村进入城市找工的农民，他们兼具农民工双重身份，是介于农民和工人之间的一个社会特殊阶层，其特征是持农村户口，没有放弃农村土地承包经营权，但在城市、乡镇企业工作，以务工所得为主要谋生收入。

### 一、进城务工人员权益遭受侵害的现状

1、进城务工人员的政治权益根本得不到尊重。一是进城务工人员选举和被选举权得不到尊重。由于流动，进城务工人员的选举和被选举权往往无法正常实现。因为现行的《选举法》仍按户籍人口和户籍所在地来确定人大代表的选举与被选举名额，造成几百万进城务工人员因为户籍不在当地而丧失了应该享有的公民的基本政治权利。二是进城务工人员被剥夺了监督和管理国家及社会的权利。城市社会对进城务工人员排斥现象非常严重，在不少城市中，进城务工人员非但不能享有城市居民同等待遇，经常被作为“另类”处理，进城务工人员的对管理国家和社会权力被剥夺，他们无法对城市建设和关系自身的公共事业发言，被城市社会边缘化成为边缘人。

2、进城务工人员的人身权利经常受到侵犯。一是生命安全和身体健康得不到保障。进城务工人员通常都承担着最累、最苦、最脏、最险的工作，有的甚至在有毒有害的环境中工作，劳动安全卫生条件差，缺乏有效的保障，重大特大伤亡事故频发，身体健康甚至生命安全受侵害。

3、进城务工人员经济权益遭受不公正待遇。一是就业遭受不平等待遇。二是进城务工人员得不到公平合理的报酬，随意拖欠克扣工资情况严重。三是进城务工人员承受许多不合理的收费。进城务工人员外出就业要办理很多特有证件，涉及计生、公安、劳动及民政等多个部门，手续繁杂，费用很高。

### 4、进城务工人员的基本社会保险权益没有保障

外来务工人员大多没有办理养老保险、工伤保险和失业保险，更谈不上医疗保险和生育保险；发生工伤事故，不少企业推卸法律责任，甚至强迫劳动者签订“生死免责”条款。农民工游离于社会保障的“安全网”之外，生死完全由自己负责。

### 二、进城务工人员权益遭受侵害的成因探析

#### 1、法律制度不完善，执法力度不高，这是进城务工人员权益得不到保障的客观原因

我国关于劳动保障方面的法律体系还不够完善，立法层次也不高。我国现行的《劳动法》于1995年1月1日开始实施后，作为规范劳动关系的基本法律，应该是覆盖全部劳动领域和保护所有劳动者的，但现在其覆盖对象主要限于城市劳动者，成了一个“部分劳动者劳动法”，忽视了进城务工人员的特殊性，不利于进城务工人员的权益保护。而《劳动法》作为一部实体法律，也缺乏程序性内容。

此外，与《劳动法》相关的配套法规不健全，存在着比较零乱，冲突多和难以操作等问题，这使得进城务工人员的权益受到侵害时更无法可依。

#### 2、地方政府的本位主义，是进城务工人员权益得不到保障的重要原因

虽然这些年中央政府已经从战略高度重视并出台了一系列有关保护进城务工人员的政策，为进城农民市民化开了一道绿灯，但是，一些地方政府出于保护当地居民的利益和自身多方面的权衡考虑，往往采取了不同的政策态度。例如出台各种限制性政策，收取赞助费、城市增容费等不合理费用，以提高进城务工人员进城门槛。这些城市管理者在制定城市规划、社会公共设施建设规划、经济社会发展规划时，根本没有把进城务工人员的需求纳入考虑的范围。在对待进城务工人员的政策安排上，大多是以城市市民的心态对待进城务工人员，对进城务工人员存在重管理轻服务，重其义务轻其权利，重城市劳动力就业轻进城务工人员安排的政策现象。此外另一个重要原因是由于把GDP增长作为考核干部工作业绩的主要指标，于是许多地方政府为了追求GDP增长，漠视进城务工人员权益，更看重资本，实行“亲商政策”和“亲资政策”，不遗余力地招商引资。为了完成政绩指标，许多地方政府对劳动安全问题和农民工权益受损听之任之，睁一只眼闭一只眼，有时与企业主勾结起来，将大量的工伤事故掩盖起来，企图瞒天过海。

3、进城务工人员的文化素质低，法律常识匮乏，维权意识淡薄，这是进城务工人员权益得不到保障的主观原因

普遍较低的文化程度和技能掌握水平是造成进城务工人员在就业过程中缺乏竞争力的重要因素。另外，相关调查表明，大多数进城务工人员因确立劳动关系心切，对如何维护自己的合法权益事先考虑很少，甚至毫无考虑，又或者是缺乏法律常识而不能很好地运用其来维护自己的权益。在

某种程度上说，法律常识对于雇主和进城务工人员来说都是一种信息。如果进城务工人员没有获得这种信息，对于在社会地位、经济实力甚至心理上已经处于劣势的进城务工人员来说，如同雪上加霜，更容易陷入一些“黑心”雇主所设置的侵权陷阱中。再者，据调查，70.5%的进城务工人员当其合法权益受到侵害时，他们往往不知所措，有的进城务工人员想维护自己的权益，但是面对雇主的蛮横凶残，他们往往选择忍气吞声，息事宁人。

### 三、保护进城务工人员合法权益的法律对策：

#### 1、进一步建立健全法律体系，加大执法力度，建立保护进城务工人员合法权益的机制

(1) 进一步完善法律体系，加快劳动保障立法。在修改的同时要制定与之配套的有程序性法律。为此，应进一步加强劳动保障立法及制定与劳动关系调整配套的行政规章和政策文件，尽快出台诸如《劳动诉讼法》、《劳动仲裁条例》、《就业管理条例》等与劳动有关的法律、法规。建议尽快制定有关进城务工人员权利保护的法律法规。为改善进城务工人员在现实生活中的弱势地位，我们必须加快出台专门保护进城务工人员权益的法律法规。建议尽快制定和通过《外来进城务工人员权益保障法》、《外来进城务工人员工伤管理条例》、《外来进城务工人员社会保险条例》、《外来进城务工人员工资标准及发放办法》以及《外来进城务工人员劳动纠纷处理办法》等法律法规。

(2) 积极探索保护进城务工人员权益的有效机制，加大劳动执法力度，对侵害进城务工人员权益的企业进行有力的制裁。一是要建立公平合理的进城务工人员工资体制。进城务工人员从事着又脏又苦或者危险性也很高的工作，但是他们所得到的工资大大低于他们应该得到的工资水平。所以我们除了要严格执行国家最低工资标准之外，还应该规定不同行业的最低工资标准，以确保进城务工人员可以获得与他们劳动相当的工资。同时，还要必须建立起有效的工资发放监督机制，劳动监察部门定期进行检查监督，以保证进城务工人员可以及时得到应得的工资。二是要建立工伤事故预警制度。对那些工作环境差、劳动强度大、有毒有害及污染大的行业，都要到劳动监察部门备案，劳动部门要会同其它如卫生、工商、消防等相关部门对他们的安全措施进行检查，对不符合安全规定或者对进城务工人员身体健康损害而防护措施不力的不得开工；对于危险性比较大的企业应该强制参加工伤保险或者预先设立工伤赔偿基金，给进城务工人员一个安全保障。三是要建立保护进城务工人员权益的律师协会，为那些权利饱受侵害的进城务工人员兄弟免费提供法律培训和法律援助，在法律规定的限度内向进城务工人员一方实行“司法倾斜”，以保护他们的利益。

(3) 政府应完善或落实社会保障方面的法律法规，加大对进城务工人员的保护力度。由于进城务工人员中大部分人处于流动状态，亦工亦农、亦城亦乡、收入不稳定且偏低，加之其所从事的职业差异较大且变动性强，在对其进行社会保障方面不可能在短期内与城镇居民的社会保障制度完全接轨，因此建立社会保障体系时，应按照实际需求的轻重缓急与制度建设的可能来进行，建立适合进城务工人员的社会医疗养老保险制度。

#### 2、树立城乡一体的观念，各级政府部门切实做好保护外来务工人员的合法权益

一是要树立城乡一体的观念、以人为本的管理思想，建立和谐的公共秩序。城市政府应该改变过去单纯的将进城务工人员当作劳动力资源的看法，将他们纳入城市居民的行列，让他们参与到城市社会生活中来，成为城市的一部分。这样做一方面有利于培养城市对进城务工人员的亲和力，同时也有利于建立良好的公共秩序，推进我国的城市化进程。

二是要尊重进城务工人员基本政治权利和人身权利。首先要改革我国现行的选举法，允许进城务工人员在异地参加选举。在进城务工人员集中的城市以及全国人大代表中，要有一定比例的进城务工人员代表，作为进城务工人员表达自己心声的代言人。

三是政府应该组织进城务工人员接受正规的、有针对性的培训，使其掌握急需的技术和知识，提高自身素质和修养，以便使进城务工人员更好地融入城市社会，为城市建设和社会发展做出更大的贡献。

#### 3、用法律武装进城务工人员的头脑，增强他们的法律意识

(1) 进城务工人员要加强法律知识的学习，应靠自己权利意识的觉醒并进而“为权利而斗争”。为此，要培养进城务工人员对法律价值的尊重和法律知识的追求，在以行政指导为主要特征的普法和依法治理活动中，各级组织特别是政府部门，开展多种形式的“送法进企业”、“送法入户”、“送法进工地”等宣传活动，通过电视报道、现场咨询、发送宣传资料等多种形式对进城务工人员进行生活、就业、维权、安全、劳动保障等多方面的综合教育，让进城务工人员通过生产和生活实践，全面、正确地理解法律和真正掌握法律知识。只有进城务工人员的法律意识增强了，他们在以后的工作及纠纷中才不会铤而走险，才能拿起法律武器维护自己的合法权益。

(2) 强化工会的自治功能，是从根本上改变目前进城务工人员既无组织又无话语权的被动状况，使就业权益得到保护的有效途径。应允许他们建立自己的自治性的工会组织，实行自我管理、自我服务，通过合法组织的形式，提高谈判能力，维护自己的合法权益。

(3) 应推进来自民间的劳动法律援助活动，为进城务工人员提供收费低廉的法律服务。让他

们有效利用劳动争议仲裁和诉讼手段维护自身的合法权利（“本文为2006年河北省劳动与社会保障厅《改善进城务工人员法制环境有关问题研究》课题研究成果之一。作者单位：石家庄经济学院西院）

#### 相关链接

企业扩张中如何依法应对“住改非”拆迁难题  
宏观调控政策对稳定房价的经济学分析  
略论我国行政听证制度之完善  
城市住房弱势群体出路浅析  
中国外贸顺差陷阱  
中国QFII投资行为研究  
进城务工人员合法权益之法律保护  
关于中国成品油安全储备的初步思考

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心