

农民工劳动权益的行政法保护

张晓云 (安徽科技学院文法学院, 安徽凤阳 233100)

摘要 现有的法律体系在面对农民工权益保护的问题上,表现出明显的缺位、滞后和乏力,反映出有法律落后于社会发展,已经不能适应新形势的需要。无论是从保护劳动者合法权益和基本人权还是维护社会稳定有序、促进经济社会良性、健康发展来说,政府都有责任加强对农民工的制度保护。

关键词 农民工; 权益; 保护

中图分类号 F328 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2008)01-00355-03

Protection of Peasant Workers Labor Rights and Interests by Administrative Law

ZHANG Xiaoyun (College of Literature and Law, Anhui Science and Technology University, Fengyang, Anhui 233100)

Abstract The present legal system showed obvious absence, lag and fatigue on the problem of protecting peasant workers rights and interests. This reflected that the present law fell behind social development and couldn't adapt the need of new situation. Whether for protecting the legal rights and interests and basic human rights of labourer or for maintaining society stability and in order and promoting the good and healthy development of economy and society, the government should have obligation to strengthen protection for peasant workers on system.

Key words Peasant workers; Rights and interests; Protection

20世纪90年代以来,我国农村开始出现劳动力过剩、大批农民向城镇转移的现象,由此在我国逐渐形成了一个新型社会群体。这个特殊的社会群体,在理论和实践上称为农民工。农民工的产生,一方面提高了农民收入,促进了农村地区的经济发展,另一方面为工业等产业提供了大量廉价劳动力,促进了城市经济的发展。但是,他们是城市中的边缘人,不被城市社会所接纳,不能享有平等的就业权、劳动权、教育培训权,尚未被纳入城镇社会保障体系,面临着失业、医疗、养老、教育等种种问题。如何保障这个群体的合法权益,积极、稳妥地解决农民工权益保障问题、对于解决我国“三农”问题,维护社会秩序的稳定具有重要的意义。

1 农民工劳动权益的法律概念及主要内容

劳动权益是指劳动者依照《劳动法》及相关法规的规定应该享有的各项权益。农民工作为城镇的务工者,在劳动法的解释里应该被理解为劳动法所保护的劳动者,应该享有法律规定的劳动者权利。

在我国,劳动者具有以下主要合法权益:享有平等就业和选择职业的权利;有取得劳动报酬的权利,用人单位应该按月以货币形式支付劳动者本人工资,不得无故拖欠或克扣工资,劳动者在法定节假日、婚丧假期间及社会活动期间也应当有权利取得工资;有休息、休假的权利,用人单位应保证劳动者每周至少休息1d,每日工作不应超过8h,平均每周工作不应超过44h,如果用人单位由于生产需要而延长工作时间,应与劳动者协商,每天最长不超过3h;有获得劳动安全卫生保护的权利;有接受职业技能培训的权利;有提请劳动争议处理的权利;有享受社会保障和福利的权利;有拒绝用人单位强令冒险作业的权利^[1]。

2 我国当前农民工劳动权益保护的现状

2.1 就业权利不平等 在现行户籍制度支配社会一切的中国,就业权是不平等的,尤其是在城乡劳动者的就业权方面,主要表现在3个方面。

(1) 就业管理歧视。政府对农民进城务工设置高门槛,农民进城务工必须办理包括务工证在内的各种证件,并且缴纳各种费用。而且地方政府对外来务工人员采取管治、防范为主的政策,注重管理和控制,缺乏实质性服务。如,有的企业若雇佣下岗职工则在税收、行政性收费方面享受一定的优惠政策,若用农民工则享受不到这样的优待。

(2) 工资歧视。政府的歧视性就业政策直接导致企业的工资歧视。一些企事业单位领导存在着农民工不应与城镇职工享受同等权益和待遇的意识;同时,企业利用自己的市场优势,不与农民工签订用工合同,规避社会责任。

(3) 就业岗位歧视。农民工只是因为一些非经济因素,如身份、性别等而未被雇用。在我国的城市社会中普遍存在着二元劳动力市场:一个是技术要求较高、收入较高、待遇较好的“首属劳动力市场”,这是属于城市人的;另一个是技术要求不很高、收入低、缺少福利保障、很少有晋升机会的“次属劳动力市场”,这是属于农民工的。所有全民单位和政府机关的就业岗位都被城市劳动者垄断,入城农民为了得到一份工作,往往比市民付出多得多的代价,就业权城乡差异的负作用就更加明显。入城农民的命运如何,是就业权的城乡不平等程度的指示器^[2]。

2.2 劳动条件权和接受教育(培训)权得不到保障 我国法律对劳动者的权利给予了明文规定。我国《宪法》第42条规定:“国家通过各种途径,创造劳动就业条件,加强劳动保护,改善劳动条件,并在发展生产的基础上,提高劳动报酬和福利待遇。”《劳动法》第52条和54条还规定:“用人单位必须建立、健全劳动安全卫生制度,严格执行国家劳动安全卫生规程和标准,对劳动者进行劳动安全卫生教育,防止劳动过程中的事故,减少职业危害”。然而,在现实中农民工权益遭到侵害、得不到保障的现象屡屡发生,主要有用人单位侵害农民工取得合理劳动报酬的权利,表现为同工不同酬、加班不给加班费或少给加班费、拖欠甚至拒付工资;休息、休假的权利得不到保证;工作环境恶劣,缺乏劳动保护,直接威胁农民工健康和生命安全。

用人单位有培训职工、使职工接受再教育的义务。但一些短视、管理落后的企业漠视法律规定,为了节省成本,积累

基金项目 安徽科技学院资助项目(SRC2007107)。

作者简介 张晓云(1979-),女,吉林通化人,硕士,助教,从事行政法与行政诉讼法方面的研究。

收稿日期 2007-08-28

生产发展资金,对用工成本低廉的农民工不做职业技能培训,只强调到位就能产生效益。近年来我国各地频频发生的农民工恶性伤亡事故,就是因为缺乏必要的安全生产技能培训所致。员工的再发展教育更是“空中楼阁”。一些具有现代管理理念、质量意识的企业,对农民工的岗位技能培训、职业道德教育还比较重视,可对于农民工个人发展再教育的要求却设置种种障碍。

2.3 社会保障方面缺乏对城市农民工的法律保护 虽然中国社会保障制度的改革已经取得了瞩目的成绩,但该项改革的受益者并不包含农民工,他们在城市的生活、工作及相关待遇并没有发生本质的改变,城乡二元分割的社会制度对农民工的结构性排斥依然存在。这种排斥最主要的是通过户籍身份的差异而表现出农民工在体制待遇上与市民的巨大落差,并迫使已经进入城市的农民工付出很高的成本。由于户籍制度能够提供就业和社会保障的关联资源,户籍制度对农民的排斥就成为农民工在流入地就业和社会保障方面被排斥的根源。目前我国社会保障制度存在严重不足,公平性不够,主要表现为: 社会保障基本上只涵盖了国家机关、事业单位和部分集体企业的职工,广大农村只有极少数人享受救灾特困生活救济和优抚补助,虽然广东、宁夏等少数省区开始实施最低生活保障,但绝大多数农民仍被排除在社会保障制度之外。我国目前除养老保险和失业保险外,其他保险项目还在试点,没有真正的社会统筹,同时社会保险的社会化管理和服务进展较慢,导致统筹层次低,社会化管理和服务水平低,保障功能弱。

2.4 缺位的维权组织 农民工作为处于社会结构底层的弱势群体,他们的利益诉求表达往往缺少通畅的途径,其合法权益维护也因自身文化素质欠缺而丧失话语权,政府和社会也缺乏相应的机制来维护农民工利益。

另外,农民工的组织化程度也较低,很少参加党组织、工会等正式组织。绝大多数农民工不是党员,党组织也很少在他们中间发展党员;以维护劳动者合法权益为己任的工会组织对农民工的吸纳程度也低,一些私营企业没有工会组织,或者是厂长、经理担任工会主席,不能很好地代表农民工的权益。因此,农民工群体不能通过集体的力量维护自己的利益,只能处于被动适应、服从的地位,又无法参与城市的管理,在政府决策中也就缺少了为自己争得平等权益的渠道。

维权组织的缺位使这个群体处于弱势地位,政府也因未扮演好农民工利益的协调者和权益的维护者而境地尴尬。

3 农民工劳动权益保护缺失的原因分析

3.1 边缘地位 “农民工”这个头衔本身就代表着一种低下的地位。农民工职业虽然是“工”,但身份仍然是“农”。因此,在城市中,农民就意味着没文化、素质低,就免不了要受歧视和排斥。在这种世俗偏见“光环”的笼罩下,数量巨大的进城农民工无法有效地融入城市社区,又不愿回到农村受穷,成为在城乡之间摆动的边缘人群,缺乏归属感和安全感。在中国目前的农民流动中,众多的农民工像候鸟一样春来冬去,始终处在飘泊之中。这种分散的、无序的民工队伍,在输入地招之即来挥之即去,没有被当地管理部门纳入现代化生产者的训练范围,因而他们很难转化为训练有素、有技术、具

有现代性观念的工人队伍。因此,城市的农民工处在一种角色冲突的地位,农村和城市2种文化和价值观使他们处在双重拉力的矛盾之中,这就使他们成为一种文化上和角色上的边缘人^[3]。正是这种边缘地位,使得农民工无缘与城里人一样享受招工优先、教育及各种福利待遇,如公费医疗、劳动保障及就业、养老保险等。这是一种天然的不公平。

3.2 制度性歧视 从制度设计和制度构建的角度来看,制度的排斥是造成农民工处于这种不公正、不平等状态的根源。计划经济体制下城乡分割的二元户籍制度是传统的就业制度模式和二元社会保障制度构建的基础^[4]。二元户籍制度不但加深了农民与城镇居民在经济、政治、文化、心理方面的区隔,而且造成了不同的身份制度、就业制度、教育制度、医疗制度、保障制度、公共服务制度的城乡差别。农民成为被计划体制彻底抛弃的“局外人”。

3.3 政府在保障农民工权益中的缺位和错位 尽管农民工对城市改革和发展所起的作用日益突显,但是一些城市在对农民工的管理中仍然存在着明显的“接纳贡献性”与“排斥参与性”的管理取向。将农民工仅仅当作劳动力,而不是城市社会的一员。这就容易造成政府在保障农民工权益中存在政府角色(职能)的缺位和错位,政府缺位的具体表现在: 农民工的培训、教育缺位; 规范和引导劳动力市场缺位; 监督和规范用工单位缺位; 政府的社会帮助和服务缺位。政府错位主要表现为职能错位和部门错位。

3.4 农民工自身薄弱的自我保护意识 农民工文化程度不高,对各种知识掌握的程度很有限,自我保护意识淡薄。大部分农民工的法律意识仍然比较淡薄,法律知识也缺乏,往往使他们事先不能预见可能的风险而进行自我保护,在权益受损害后往往不知道怎样用法律武器来维护自己的权益。同时,因为正式组织的缺失,农民工缺乏利益表达和权益维护的渠道和载体,在权益受到侵害时不能通过集体的力量更好地维护自己的利益。

4 农民工劳动权益的行政法保护对策

4.1 建设服务型政府的保护机制 服务型政府是指在公民本位、社会本位理念的指导下,在整个社会民主秩序的框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来的、以为民服务为宗旨的服务型政府。因此,对于农民工的劳动权益,政府应增强服务意识,确立尊重人权、以人为本的农民工管理理念,完善政策和管理,逐步建立保障农民工合法权益的政策体系。作为流出地政府,不仅应该在口头上鼓励农民外出就业,而且应该在行为上给予必要的支持,如可以与城市用人单位建立长期的劳动力供给关系,与其合作进行必要的技术培训,以减少进城农民进城后就业的盲目性,还有在土地分配方面、户籍管理方面给予支持;作为流入地政府,要采取与实现社会公平相适应的服务型措施。

4.2 完善社会保障体系 根据《宪法》所确立的劳动者社会保障权平等的原则,农民工应当为城镇社会保险所覆盖,与城镇劳动者一起享有平等的社会保险待遇。但是,鉴于我国社会保障制度的改革刚刚起步,社会保障资金缺口较大,加之户籍制度的改革还未实施、农民工流动性大、居住地不稳定等现状,要将农民工的社会保险一步到位地完全纳入现行

城镇劳动者法定的五大社会保险(养老、工伤、医疗、生育、失业)体系,条件还不够成熟。因此,农民工的社会保障要分轻重缓急,可先从最紧迫、费用较低的险种——工伤保险、医疗保险着手。目前,在矿山开采、建筑施工和化学危险品生产3个行业发生的伤亡事故中,农民工所占比例高达80%。层出不穷的农民工工伤事故和农民工职业病群体都决定了农民工工伤保险制度应当尽快建立。医疗保险特别是大病医疗保险,也是农民工社会保险中非常紧迫的险种。养老保险和失业保险则可与农村土地保障制度相衔接,从而缓解国家社会保障支付的压力^[5]。

此外,建议尽快制定一部符合中国国情的社会保障法律,在整体上保障农民工的权益。同时,要加强《失业保险法》、《养老保险法》、《工伤保险法》、《医疗保险法》等专门法并举的社会保障法律体系,从而实现农民工的合法权益,进而体现社会保障的公平性,体现社会的公正性^[6]。

4.3 建立相关培训、教育制度 对农民工来说,素质直接关系到他们在劳动力市场上的就业能力和就业竞争力。只有思想素质、文化素质、技术能力提高了的农民,才能适应现代城市的文明要求和生活节奏,也才能在城市生存发展。因此,政府应该使农村劳动力培训制度化提上日程。目前,由农业部、劳动保障部、教育部等6个部门提出的《2003~2010全国农民工培训规划》对未来几年的农民工培训的形式、方式、经费等做出了规划。这对农民工保护无疑起了很大的推动作用。但效果如何还有待有关部门的具体落实。

除农民工培训制度外,农民工子女的教育问题也不容忽视。要解决进城务工子女的教育问题,各地各级政府要配合、联动。作为流入地政府,首先要把好“入学关”。一方面,要充分挖掘当地全日制公办中小学潜力,尽可能接受农民工子女入学;另一方面,要积极鼓励多建民办学校,并委托民办学校吸纳公办学校接收不了的学生。其次要把好“经费关”。流入地政府要保证进入公办学校的农民工子女与城市居民子女享受同样的费用,不准收取借读费、赞助费,做到收费一视同仁。

4.4 建立农民工自治组织体系

4.4.1 加强农民工的组织化建设。

(1) 加强党组织、工会等正式组织的建设力度。加大在用人单位,尤其是私营、“三资企业”里建立基层组织的力度,

(上接第329页)

体规划的一律不批土地。

4.4 完善农村房地产市场,加速产权流转 在禁止倒卖房产、反对低价买进高价卖出、故意炒作拉升房价的同时,必须大力促进二手房的流通^[6]。政府应当从农村的房地产发展实际出发,严格执行《土地管理法》、《规划法》和《建筑法》等房地产法律法规,强化房地产价格的申报、评估制度,杜绝农村房地产的地下交易,加强对房地产开发企业的管理,制定适当的房地产发展战略。此外,还可以运用财政补助、信贷支持和差别税

提高农民工的组织化程度。党团组织应主动关心农民工的生活,吸取农民工中的精英,在调动农民工党团员发挥作用的同时,维护他们的合法权益。工会要将进城务工人员最大限度地吸收到自己的组织中来,帮助农民工解决劳资纠纷、工伤事故等矛盾。同时,工会应积极主动地引导城镇农民工的维权意识和维权要求,帮助他们提高维护自身权益的能力。

(2) 根据农民工的自身特点和行业特点,建立多种形式的农民工组织。比如,在农民工比较集中的建筑业,可以建筑公司或建筑工地为单位,以农民工为主体,成立农民工协会等农民工自治组织。在农民工比较分散的服务业、环卫业、家庭保姆等,可以社区、街道为单位组建工会。要动员和培育其他社会组织资源,主要包括各种民间组织、志愿者组织,参与农民工权益保障事业。政府要引导农民工自治组织发挥积极作用,既有利于农民工实现其利益诉求,又降低政府的管理成本。

4.4.2 加强工会的维权力度。《工会法》明确规定,工会的基本职责是依法维护职工的合法权益,自然应包括农民工在内。在劳动力市场中,工会的存在与活动对工资和就业具有重要的影响。工会可以通过集体谈判和集体合同影响劳动力的供给,也可以通过各种保障措施,严格控制劳动力的供给。长期以来,我国工会工作重心几乎都在国营企业和行政事业单位,工会组织在维护农民工的利益方面力度有限。在建设社会主义市场经济的今天,农民工已成为工人阶级的主要力量,农民工合法权益的实现与否直接影响国家和社会的发展和稳定,因此工会必须改善组织结构和运作方式,由单向联系、消极被动转向积极主动、打破地域限制,实现工会间联手双向维权。

参考文献

- [1] 张志京. 劳动法学[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2006: 14.
- [2] 贾德裕. 现代化进程中的中国农民[M]. 南京: 南京大学出版社, 1998: 33.
- [3] 甘满堂. 城市农民工与转型期中国社会的三元结构[J]. 社会学, 2002(1): 63-68.
- [4] 俞德鹏. 城乡社会: 从隔离走向开放——中国户籍制度与户籍法研究[M]. 济南: 山东人民出版社, 2002: 20-36.
- [5] 王昕, 孙放. 农民工权益的法律保障[J]. 农业经济, 2006(9): 81.
- [6] 卡文迪什. 劳动法[M]. 甘勇, 译. 武汉: 武汉大学出版社, 2003: 214-217.

收等多种经济手段引导和促进房地产市场的发展。

参考文献

- [1] 杨艳. 社会主义新农村建设——房地产业如何介入[J]. 中国房地产金融, 2006(7): 24-27.
- [2] 谯种华. 耕地保护新举措——浅谈农村宅基地的清理整顿[J]. 农村经济, 2004(12): 18-20.
- [3] 曾鹏. 对规范我国农村房地产市场的思考[J]. 农业经济, 2004(12): 24-25.
- [4] 陈子雯. 集体所有建设用地使用权流转现状与思考[J]. 甘肃农业, 2006(1): 19.
- [5] 王军, 张海丰, 毛冰. 我国农村房地产开发中存在的问题和对策[J]. 商场现代化, 2006(2): 289-290.
- [6] 张锦洪. 论农村房地产的市场性[J]. 四川省情, 2005(2): 40-41.