

2004年2月4日的(报刊文摘)以“保姆擦窗摔伤, <劳动法>不保护”为题,报道了2003年12月24日,安徽来沪打工的周岱兰因给雇主家擦窗户不幸从4楼坠落的事件。报道说经抢救,周生命无忧,但需再做手术才能摆脱终生瘫痪的危险。由于周岱兰家庭经济困难,雇主家经济状况也不好,周岱兰进行了一次手术后,欠医院2万余元医疗费,高额医药费使周岱兰无力支付,周的家人、雇主和医院三方全都陷入困境。她的亲戚朋友曾找过雇主家所属居委会、街道、区劳动局及公安局等部门,但这些部门均表示难以解决她的问题。而相关法律界人士也告诉她,保姆不属于《劳动法》管辖的范围,她的意外受伤不属于工伤,目前就她这种状况,难以得到法律的保护;碰到此类情况,目前当事人顶多只能通过民事诉讼向雇主争取一定的赔偿。

笔者在从事律师工作,为社会弱势群体提供法律援助的过程中,也曾碰到过类似无“法”可援的尴尬境地。那是在一起前后长达一年多的,为一位外来农民工薛某因打工摔伤提供法律援助的案子中碰到的。2002年4月,薛某到上海没几天,就被一个建筑企业项目经理下属的一个小工头喊去临时帮忙,突击完成一幢建筑用房的外墙涂料涂抹任务,但第二天,薛某就因缺乏安全意识和自我保护能力而从三楼的脚手架上摔下,造成二级伤残终生瘫痪的严重后果。事情发生后,由于害怕安全生产监察部门的严厉处罚,该建筑企业向施工地所在的区安全生产监察局写了一份比较诚恳的关于事故发生的原因、经过及处理过程的检查报告,将薛某称为“我单位职工薛xx”(其实薛某没有与该企业签订过劳动合同,到该企业工作也只是因同乡小工头的介绍而去的),区安全生产监察局鉴于该企业的态度比较诚恳,也就没有作出停工停产等比较严厉的处罚措施,而只进行了一定的罚款,并且就该事故作出了一个同意该企业处理报告的批复(该批复是法定的认定工伤的文书)。之后,薛某多次找该企业要求按工伤标准适当给予赔偿,但该企业却总是以种种原因推脱,实在躲不了了,就明确地对他说,他受到的伤害与企业无关。最后,薛某迫于无奈,找到笔者,寻求法律援助。薛某申请劳动仲裁,由于对劳动仲裁不服,薛某又将案子起诉到法院。但在法院审理该案的过程中,却遇到了法律适用上的难题。对于工伤赔偿,2002年9月1日之前,上海市制定有面向外地劳动力待遇标准方面的文件《沪劳保发(1995)21号》和《沪劳保发(2000)58号》文件,国家劳动部又颁布过《企业职工工伤保险试行办法》。如果适用《沪劳保发(1995)21号》和《沪劳保发(2000)58号》文件,则该农民工只能获得10多万元的赔偿,显失公平,难以补偿该农民工身体所受到的伤害和今后的生活所需,且需事先办理过用工手续(而薛某未曾办过);如果适用《企业职工工伤保险试行办法》,则除了发给一次性的伤残补助金(标准为本人22个月的工资)外,还按月发给伤残抚恤金(标准为本人工资的85%)直至死亡,不仅执行起来麻烦(薛某工伤发生时才22周岁),而且费用都从工伤保险基金中支付,难以落实(薛某此前并不是该企业的职工,企业也从未为他缴纳过什么工伤保险费)。最终此案在法庭的调解下,双方本着公平合理的原则,由该企业赔偿给薛某近21万元结案。

周岱兰事件和薛某索赔的曲折经历,表面上是他们个人的悲惨遭遇,但却折射出农民工在工伤、医疗保障等方面的巨大空白。这些事件提出一个重大的社会问题:中国成千上万的农民进城打工后,他们的社会保障问题谁来解决?立法上怎样保障他们的合法权益,才能使他们不被边缘化?据国家统计局的统计资料显示,1978年至2000年期间,中国农村累积向非农产业转移农业劳动力1.3亿人,平均每年转移591万人。专家预测,今后几年将是农村劳动力供给的高峰期,每年新增民工将超过800万。从整个社会角度看,数以亿计的民工,已经成为一个具有相当规模、身份和社会地位的十分独特的社会群体。在如此众多的外来人口中,没有被媒体披露的“周岱兰”会有多少,他们目前的社会保障情况又是怎样的呢?

民工社会保障的现状

我国现行的社会保障制度中,如失业保险、医疗保险等都要求有本地户口,这就造成一个明显的问题,那就是覆盖面过窄。



首先,从就业保障方面看,保障制度执行不力。《劳动法》规定,用人单位必须依法与劳动者签订劳动合同。但实际上,许多用人单位根本不与外来的民工签订劳动合同,造成一旦发生纠纷难以调查取证的后果。如,有的单位即使签订劳动合同,保护的也仅仅是企业利益,而民工则享受不到《劳动》规定的权利;有的单位随意解除劳动合同,也不支付民工的经济补偿金。另外,大多数的城市民工由于就业受到限制,没有平等的就业权,很难伸张基本的权益要求,劳动力市场上巨大的供过于求的压力迫使他们明显地处于极为不利的境地,不敢对自己的工资、劳保等权益提出意见,而不得不接受极低的劳动力价格的现实,和诸多的“不平等条约”。如年底支付工资、超时工作、没有工休日等。即便如此,很多用人单位竟然还肆意侵害民工取得合理劳动报酬的权利。一些企业、老板恶意拖欠民工工薪的现象相当普遍,以至于国家总理在2003年底发起了一场全国性的追讨欠薪活动。民工一旦失业,在失业期间多数只能靠过去的积蓄或向亲友、老乡借钱生活。一小部分人不得不离开城市回家乡去。此外,进城务工就业的民工需要登记办理的证、卡少说也有五六项,收费手续多达十几项,每年至少要交费500元—600元,而且,证、卡必须年年审,手续费、管理费必须年年交。虽然2002年国家计委等部门相继出台了多种保护民工基本权益的政策,但根本问题并没有解决。城市有关劳动监察、城管、公安、工商等一些行政执法人员对民工存在歧视,时常出现执法不公、执法不严或面对民工权益损害时的行政不作为,使民工的合法权益得不到保护。

其次,从医疗和工伤保障看,民工生病之后,大多数人采用的办法是仗着年轻、体质好硬挺过来,或找一些江湖游医诊治,导致上当受骗,或者延误病情,危及性命,直到挺不过去了才不得已而花钱看病,用人单位为他们支付的只占少数。他们中的很多人又比较集中在所谓“3D”(险、脏、难的英文第一个字母)职业岗位上,干的是某些城里人不愿干的活。工作环境恶劣、缺乏劳动保护是司空见惯的现象。由于劳动保护设施差,安全生产标准不达标,民工因此而患职业病的情况也时有发生。一些对职业危害有些了解的“黑心”企业主明知故犯,经常采取“民工互换”的手段,转嫁职业病侵害所要承担的责任。一旦民工发现自己患了职业病,因劳动场所经常调换,企业主常常互相推卸责任,民工也拿不出有力的证据证明,自己在哪里患的职业病,只好自认倒霉。而大多数农民工、临时工又缺乏自我保护意识,他们不知道劳动安全卫生防护知识,不了解自己所从事的有害作业情况,不懂得采取个体防护措施,不愿或不会正确使用劳动防护用品,常常成为安全生产事故、职业危害的直接受害者。但他们绝大多数又都没有工伤事故保险,频频发生的工伤事故成了他们家破人亡的直接原因。

由于民工的社会保险严重滞后于民工的大幅度增加和城镇社会保险制度的改革,民工游离在城市和农村的边缘,得不到基本的身份认同,更难受到社会保险的惠顾,他们成了这个时代的城市中的弱势群体。农村把青壮年劳动力输送到城镇,城镇却将劳动后老弱病残人员送回农村,被排斥在城镇社会保障制度之外的民工,他们被迫从土地剥离出来,又融不进城市,他们非城非乡,亦城亦乡,亦工亦农,是生活在城市的“边缘人”。

民工社会保障缺位的原因

首先,法律上的缺失是民工社会保障缺位的首要原因。现行的社会保险法规政策中,至今没有一部综合的关于民工社会保障的全国性专门法律、法规或规章,全国性立法中对民工社会保险的规定也很少且很笼统。如1991年的《全民所有制企业招用农民合同制工人的规定》对民工社会保险作了较为具体却不完整的规定;1999年,国务院发布施行了《社会保障费征缴暂行条例》,首次将非国有企业职工和外来劳动力纳入养老保险统筹。《劳动法》颁布后的一系列全国性劳动立法中,在适用范围上大多未对职工作明确列举,缺乏可操作性。而各地关于民工社会保险的地方性法规也差别很大。2000年,广东省出台了《广东省社会养老保险实施细则》、《广东省社会工伤保险条例实施细则》,明确提出了民工应参加社会养老和工伤保险的问题;2001年,北京市颁布了《农民工养老保险暂行办法》,要求用人单位必须与民工签订用工合同,并为其办理养老保险手续;2002年,南京市出台了《失业保险办法》,也对民工的养老保险作了明



确的规定；同年9月，上海市推出了《外来从业人员综合保险暂行办法》，规定凡符合条件的单位和个人，必须办理综合保险；2003年，成都市下发了《成都市非城镇从业人员综合社会保险暂行办法》。这是各省市迄今为止已出台的所有相关条例和办法中针对民工内容最全面的社会保障条例。其中，明确规定民工可以享受老年补贴、住院医疗费报销、工伤补偿或意外补偿等几项综合社会保险。然而，有的地方则还没有出台相关地方性法规。在各地制定的法规中，有不少规定的险种不完整。由于这些法规和规章效力的层次较低，也很难保障民工的权益。

其次，观念上的惯性思维作祟是民工社会保障缺位的深层次原因。长期以来，在工业化过程中形成的以牺牲农民利益为代价、歧视农民的政策在民工社会保险权益保护上存在惯性作用，使得城市社会考虑得较多的是城市居民利益的获得与保护，出于对既得利益的维护，城市管理者还没有切实地考虑和解决这些“新来者”的权益问题，并且还会对这些“新来者”采取一些限制和排斥措施。在这种情况下，城市民工各方面的基本权益自然就难以落到实处。城市社会由二元社会结构所形成的就业、医疗、教育、劳动保护、社会保障等制度也不可能立即得到改变。虽然面对此起彼伏的呼吁声，政府管理部门作出了相关反应，也曾进行过一定的改革，但这些有限的改革与国家工业化对城市化的要求来讲仍然十分不够。以户口身份为准人条件的就业、就学、人事、保险、福利、医疗等相关制度仍将民工拒之门外。

再次，企业和劳动者的“短视”也是造成农民工权益缺位的重要原因。在实际生活中，企业出于节约用工成本的考虑，不愿为民工缴纳社会保险费，而民工由于收入不稳定且偏低，普遍不具备缴纳社会保险费的经济承受能力，也缺乏主动缴纳保险费的意识。故有的地方虽然有要求将民工纳入城镇社会保险范围的规定，但也未能实际落实。

我国民工社会保障体系的构建及立法建议

从道理上讲，各类从业人员，包括外来从业人员都必须得到有效的养老、医疗、工伤等社会保障，这是不容置疑的。但是，关键是要建立起有弹性的、能适应不同社会需求的、不同类型的社会保障体系。民工社会保险应当包括养老、失业、工伤、医疗、生育等险种，但现阶段显然不可能各个险种的制度建立都齐头并进。社会保险体系中各个险种的实施时间有先后次序的差别。

当前，为了切实和有效地使农民工的各项社会保障得到落实，关键是要有破有立，改变现行的户籍制度，加快立法的进程，尽快制定全国性的统一法律、法规。一是要加快制定（户籍法），建立城乡统一的户口登记制度，取消针对民工制定的限制性就业政策，建立城乡统一的劳动力市场，完善流动人口管理制度，保障外来人口子女公平地接受义务教育的权利；二是要抓紧起草有关民工社会保障方面的法律和法规。可考虑制定综合性的面向全体公民的《社会保险法》或针对民工的綜合或单项社会保障的法律与法规。

党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，把逐步改变城乡二元经济结构的体制，作为完善社会主义市场经济体制的一项重要任务提出来，放在突出位置。这是贯彻党的十六大突出的统筹城乡经济社会发展，繁荣农村经济的一项带有根本性的重大措施。只有从立法以及执法上高度重视民工社会保障等合法权益的保护，赋予民工以国民待遇，我国的现代化建设才能健康持续地发展，才能实现全面建设小康社会的发展目标。

