城市农民工处境的法律透视

翁晓斌¹, 谭 婧²

(1. 浙江大学 法律系, 浙江 杭州 310028; 2. 杭州市江干区人民法院, 浙江 杭州 310020)

[摘要] 由于多方面的原因,城市农民工整体处境堪忧。困境的法律成因包括立法与执法两个层面。从立法层面看,宪法确立的公民权利平等原则未通过具体制度得到落实,而以户籍制度为核心的一系列具体制度导致农民工在城市中实际上处于边缘地位。另外,现行劳动纠纷解决机制也为城市农民工的维权设置了障碍。从执法层面来看,行政执法疲软和司法救济不力致使城市农民工的合法权益难以得到充分保障。要使城市农民工摆脱当下困境,一方面须在具体制度上真正体现和落实宪法的平等精神,消除歧视,并改革现行的劳动纠纷解决机制;另一方面应理顺劳动监察执法的运行和约束机制,加强执法力度,同时通过审判和执行制度的局部改革,给予城市农民工以更加公正、低成本和及时的司法救济。

[关键词] 城市农民工; 弱势群体; 平等地位; 行政执法; 司法救济

[中图分类号] D9

[文献标志码] A

[文章编号] 1008-942X(2006)05-0040-09

改革开放以来,越来越多的农民从乡村进入城市,从事原本由城市工人所从事的职业,由此形成了一个既不同于传统意义上的农民,又不同于传统意义上的工人的特殊群体,这一群体习惯上被称为“城市农民工”、“农民工”或“进城务工人员”。他们具有如下特征:首先,他们来自农村,属于农业户口;其次,他们的社会身份虽然是农民,但他们的主要时间是在从事非农生产活动;再次,他们的非农活动不限于工业领域,还包括商业、服务业等第三产业活动^{[1]120}。和城市常住居民相比,城市农民工在居住条件、物质生活、教育、健康、生活方式等方面都处于弱势,是城市社会中居于边缘地位的群体^{[2]10-11}。城市农民工的边缘和弱势地位,也是造成该群体相对较高犯罪率的一个根本原因。城市农民工对其自身处境的满意度,随着其角色定位的改变以及由此带来的思维坐标的改变而不断下降,此过程中会有相当一部分人从对自身状况的不满发展为对社会、对市民的仇恨,从而诱发出各种各样的犯罪行为^{[3]42}。对于正处在转型期的中国来说,城市农民工问题无疑是一个极为重要和亟待解决的难题。本文试图从法律角度分析城市农民工处境及其所面临困境的成因,并就农民工问题的法律解决途径提出建议。

一、城市农民工生存现状考察——多重困境中的边缘群体

(一) 经济状况难有起色,自身发展空间狭窄

由于受教育程度与户籍的双重限制,城市农民工在就业选择上具有极大的局限性。目前,我国

[收稿日期] 2006-03-16

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[作者简介] 1. 翁晓斌(1967-),男,浙江杭州人,浙江大学法学院法律系副教授,博士,研究方向为民事诉讼法学、司法制度; 2. 谭婧(1982-),女,江苏徐州人,杭州市江干区人民法院书记员,研究方向为商法。

的就业市场人才竞争极其激烈,经济与科技的迅猛发展对人才提出了高层次的要求,但城市农民工普遍学历较低,也无特殊技能,就业时的选择面极狭窄,一般而言,只能从事对文化、技术水平要求不高的简单体力劳动。有些大中城市对就业人员的户籍要求较为严格,或对农业与非农户口者在政策上区别对待,这也严重限制了农民工的就业范围。因此,多数农民工所能选择的仅剩下一些脏、苦、累且工资待遇十分低的职业。城市农民工的收入虽与其务农的收入相比较,但在城市中仍大多属于低收入者,同时在城市中生活的开销远大于乡村,且需要支付种类繁多的行政性收费及承担仍在农村的家庭成员的生活开支,再加上企业或个体雇主拖欠农民工工资现象频频出现,因此,许多农民工经济拮据,负担沉重。

比眼前的负担更为沉重的,还是农民工自身发展所受的束缚。农民工的低学历导致其从事低收入的简单劳动,而其所从事职业对文化与技能要求的偏低又使得农民工难以得到学习提高的机会,从而只能停留在简单劳动的职业圈中,并形成恶性循环。目前农民工的供给大,流动性强,企业不愿意花费成本对农民工进行技术培训,几年后在其体力开始下降并应增加薪水时,就辞退并重新雇用新员工,如此循环往复以追求成本的最小化,实现“原始积累”。而农民工自身由于所从事职业的特点,无论在体力上、时间上还是经济上都难有条件进行进一步的学习,致使其长期难以转换职业,进入较高层次的就业领域。

(二) 劳动安全难以保证, 社会保障缺位

城市农民工从事着城市中最脏、最累、最危险的工作,往往承受着极大的劳动强度与较差的劳动环境。不少农民工因长期在卫生与安全保护设施不达标的条件下作业,患上职业病甚至慢性中毒,对其人身健康造成了巨大损害。农民工从事的一些较为危险的行业,如建筑业、烟花爆竹制造业等,更常因劳动安全保障不足,或者操作违规而发生人身伤亡事故。事前的预防与保护不到位是农民工人身安全的一大威胁,而社会保障的缺位更令农民工承受了巨大的经济与心理压力。农民工与用人单位之间的劳动关系往往不以法定的方式确立,因而也无工伤保险、失业保险、医疗保险、养老保险、生育保险这些城市职工普遍享有的社会保险。从社会福利来看,城市农民工一般不是企业的正式职工,企业在考虑员工福利时往往忽略他们,与同企业的正式职工相比,农民工在工资、奖金、节假日、医疗和抚恤等方面总体上处于一种待遇低下甚至无保障的地位。然而,农民工在经济条件上已处于城市中的底层,社会保障的缺位更使其困窘的生活雪上加霜,仅医疗费用一项便使得许多农民工不堪负担,“因病返贫”的现象并不新奇。

(三) 合法权益易受侵害, 存在着行政执法歧视现象

城市农民工由于法制观念较为淡薄,自我保护的能力较差,或者由于经济上处于弱势地位而缺乏与用人单位直接对抗的底气,因而其合法权益受到用人单位侵害的现象比比皆是。突出的表现是:劳动报酬得不到保证,工资水平低于最低工资标准及拖欠工资现象严重;企业用工管理不规范,相当多的企业不依法与农民工签订劳动合同;人身权利包括人身自由权、人格权等常受用人单位非法限制与侵犯。以福建省为例,据福建省“农调队”2004年对福建部分地区所作的抽样调查,被调查的200名农民工平均每周工作6.40天,每天工作9.34个小时,上年被拖欠工资人均119.4元^{[4]33}。这样的现象在全国各个城市应属普遍,许多企业与个体雇主往往漠视农民工的合法权益,将任意使用此类劳动力作为常态。

(四) 子女教育障碍重重

浙江工商大学的一份“外来务工人员基本生活和保障状态”调查问卷显示,子女的教育问题是

农民工除了自身收入状况之外最为关注的问题^{[5]49}。许多农民工夫妻同时进城打工,他们的子女亦跟随在父母身边,其中包括了大批的学龄儿童。全国第五次人口普查结果显示,我国流动人口超过1.2亿,随父母进城的农民工子女则有近二千万^[6]。目前,城市公立学校收费过高,而且对外地户口的学生一般要收取高额的借读费等额外费用,超出大部分农民工的承受能力,因此,随父母入城的农民工子女中有近一百万名适龄儿童不能及时入学,失学率高达9.3%。即使如期入学,大多也在民工子弟学校就读,这些学校有的未通过当地教育行政部门的审批,有的教学条件较差、师资水平有限、且大多处于自生自灭的状态,总体来说教学质量难以保证。而另一部分儿童则被托付给家中的亲戚与老人,留守在农村。由于父母长期不在身边,很多孩子都出现心理问题或行为异常,在学业上也容易松懈乃至荒废。此外,农民工的流动性较强,对于跟随在其身边的子女而言,也容易对他们的学习与成长产生一定的负面影响。长期受城市生活方式影响的农民工一般会对其子女抱有较高的期望,而现实中农民工子女教育面临的重重困难又令他们无可奈何。这一问题的存在会严重影响农民工子女的发展,使城市农民工因自身知识劣势而遭遇的就业困境延续至子女。

二、城市农民工困境成因之法律分析

从法律视角分析,城市农民工问题暴露出我国从立法到法律中实施所存在的一系列缺陷。具体分析如下:

(一)立法层面

我国宪法与法律中都渗透着平等的立法理念。我国《宪法》第33条规定:“凡是具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。中华人民共和国公民在法律面前一律平等。”宪法确立的公民法律地位平等原则在《劳动法》、《民法通则》、《教育法》等法律中都得到体现。根据宪法和法律,同样作为中华人民共和国公民,城市农民工和城市居民的法律地位完全平等,其就业、劳动、社会保障、子女的受教育等权利与城市居民不应有任何差异。然而,公民权利平等原则需要通过具体制度才能得到落实,而事实上我国许多的具体法律制度(包括行政规章、地方性法规)却为这一原则的落实设置了障碍,成为导致城市农民工困境的诸多因素中不可忽视的重要原因。

首先,城乡分治的户籍制度是导致城市农民工困境的最重要原因。我国自20世纪50年代起实行城乡二元化的户籍制度,该制度与就业、社会保障、教育制度等融为一体,是我国现有社会公共管理体系的主要基础。在现行的以户籍制度为基础的公共管理体制下,城市中许多资源为具有非农户口的城市居民所专有,导致了城乡居民之间的不平等。例如,政府提供的失业保险只针对具有城市户口的居民;城市公立中小学只招收城市居民的子女入学,城市农民工子女被排斥在外;只有城市居民才能购买经济适用房,城市农民工则无此权利,等等。不仅如此,由于我国公民的选举权和被选举权以及其他一些参与公共领域的权利主要局限于户籍所在地,在城市中,农民工作为“外来人口”,在可以决定他们命运的公共领域里处于集体失语的状态,更谈不上以自己的意志影响公共决策。这也许是户籍制度背后隐藏着的更深层次的歧视。改革开放后,城乡迁移和人口流动日益加剧,流动人口的数量日趋庞大,且出现了居住长期化及家庭型流动的趋势。此时,户籍制度及其联系的利益带有的歧视色彩越发明显。可以说,现行的户籍制度使得农民工从进入城市的那一刻起就已经被边缘化了。

其次,部分法规、规章与宪法和法律的规定背道而驰,这也是城市农民工困境的一个重要成因。为了方便管理,许多地方颁布对农民工带有歧视与限制态度的地方性法规与政府规章。上海市对

本市城镇户口的劳动者统一实行《劳动手册》制度^①,同时针对外地劳动力制定专门的管理规定,以“先城镇,后农村;先本市,后外地”的用工原则,颁布了一系列的政策法规。在武汉,《武汉市劳动力市场管理条例》(1999年1月22日颁布实施,2004年7月30日修正)一方面在第5条规定劳动者有平等就业的权利,一方面在第7条规定外来劳动者求职须办理许可手续;第12条规定用人单位招用本市失业、下岗职工的按规定享受有关待遇,在第13条规定用人单位招用外来劳动力的,应符合本市外来劳动力计划和行业工种目录要求,实行职业保留制度^[7]¹⁹⁰。另外,据报道,南方某市有关领导表态将于2006年起严格执行暂住人口子女就读规定,通过设定一系列条件限制外地学生在深圳入学,这意味着又一批限制城市农民工权利的规定即将出台^[8]。上述以及没有列举出来的对农民工予以差别待遇的法规或规章,违背了宪法关于公民基本权利义务平等的原则,也与劳动法、教育法等关于劳动者及其子女权利的规定直接抵触,加剧了由户籍制度造成的不平等,将广大城市农民工进一步推向了边缘和弱势的境地。

最后,“先裁后审”的劳动争议解决机制不合理,是造成城市农民工困境的一个间接却不容忽视的原因。现行《劳动法》规定,劳动争议实行“先裁后审”,即劳动争议发生后,当事人必须在法定期限内先到劳动争议仲裁部门申请仲裁,不服仲裁裁决的,才能向法院提起诉讼。与仲裁相比,司法裁决是更具权威性和广泛适用性的一种权利救济途径。“先裁后审”的劳动争议解决机制,在劳动者和司法救济之间设置了障碍,使农民工无法得到及时的司法救济,不仅降低了维权的效率,也增加了维权的成本。另外,劳动争议仲裁成为一种必经的前置程序,且仲裁机构属于各级劳动行政部门下设的半官方机构,名为仲裁,实质上相当于法院的审判。这样的劳动争议仲裁,既没有仲裁通常具有的公正保障机制,亦不可能具有审判的公正保障机制,不足以确保争议的公正解决。可见,“先裁后审”的劳动争议解决机制不利于保护劳动者的合法权益。由于城市农民工的弱势地位,其合法权益一旦受到侵害,更加迫切需要得到公正、及时和低成本的救济,因而“先裁后审”的劳动纠纷解决机制对于城市农民工来说十分不利。

(二) 法律实施层面

城市农民工困境之法律成因,不仅有立法层面的原因,亦有法律实施层面的原因。

一方面是行政执法疲软。城市农民工所处困境多半由劳动关系中受到的侵害造成,如工资被拖欠、劳动安全条件未达法定要求、不能依法得到社会保障等等,对此予以监督和纠正乃是行政部门的职责所在。根据国务院2004年12月颁布施行的《劳动保障监察条例》规定,劳动保障行政部门对用人单位制定内部劳动保障规章制度的情况、用人单位与劳动者订立劳动合同的情况、用人单位支付劳动者工资和执行最低工资标准的情况、用人单位遵守工作时间和休息休假规定的情况、用人单位参加各项社会保险和缴纳社会保险费的情况等进行全面监察。另外,劳动安全卫生条件的监督检查,由卫生部门、安全生产监督管理部门、特种设备安全监督管理部门等有关部门依照有关法律、行政法规的规定执行。然而,目前的劳动监察执法很不得力。有学者将当前劳动监察执法不力的表现归纳为:劳动监察执法不到位,如避重就轻、抓大放小;劳动监察交叉、重复执法,职责划分不明确;执法环境不够宽松,一些地方政府以治理软环境为由限制和干预劳动监察执法,加之现在劳动保障行政执法机构适应环境的能力有限,使劳动保障执法处于停顿状态;统一的规范执法体系尚未形成^[9]¹⁰³。在劳动监察执法不力的诸多表现形态中,最为突出的是执法部门的消极不作为。

^① 2001年3月,上海市劳动和社会保障局颁发了《关于本市实行〈劳动手册〉制度意见的通知》(沪劳保就发[2001]12号),规定凡属该市城镇户口的劳动者统一实行《劳动手册》制度。《劳动手册》用于记录劳动者就业、流动、失业、培训以及领取失业保险金等情况,是失业人员申领失业保险金、求职登记和应聘就职的证件。

以劳动安全问题为例,近年来频频发生的劳动安全事故往往是在被媒体曝光引起广泛的社会关注后,当地行政部门才匆匆采取行动进行处理。这种现象的背后隐藏着相当普遍的行政执法的懈怠和失职问题。

另一方面是司法救济不力。司法救济是陷入困境的农民工群体维护其合法权益的最终可选择的和平途径。公正、高效且便利的司法救济不仅可以让受到侵害的城市农民工的合法权益得到补偿或修复,也可以有效缓解农民工与用人单位之间、农民工与城市之间的冲突和对立。然而,在针对农民工合法权益的救济方面,司法并没有发挥出应有的作用。首先,司法领域存在比较突出的司法腐败问题。司法腐败的典型表现就是权钱交易或权权交易。城市农民工无钱无势,而争议的对方往往是经济实力和社会地位远远优于自己的个体老板或者企业主,因此,城市农民工极容易成为司法腐败的牺牲品。其次,获得救济的经济成本偏高。我国诉讼案件和执行案件的法定受理费用已不低,对当事人而言是一项不轻的负担。虽然有诉讼以及执行费用的减、缓、免制度,但该制度的适用弹性较大,未必能够得到切实执行。另外,委托律师的费用给许多当事人造成的经济压力并不低于支付给法院的费用。获得救济的成本较高对于收入微薄、生活窘迫的城市农民工来说,乃是不堪承受之重。再次,救济的效率偏低。就城市农民工而言,现行的诉讼程序和执行程序设置以及运行,无疑过于迟缓拖沓,经常是“远水解不了近渴”。最后,已成痼疾的“执行难”问题令许多农民工的合法权益得不到实现或得不到充分实现,使他们对司法维权望而却步。

三、城市农民工困境之法律解决

(一) 推进户籍制度改革,剥离户籍背后利益

我国城乡分治的户籍制度是城市农民工受到不平等待遇、处于困境的最根本原因,因此,要改善城市农民工的处境,首要任务是户籍制度改革。我国的户籍改革已经启动并为全社会所瞩目,至2005年底,全国已有11个省市开始统一城乡户口^[10]。但由于处于试行阶段,其广度与深度都还不足。笔者认为,我国户籍制度的改革应当从两个方面进行:

一方面,应取消农业户口与非农业户口的分类,以居住地为界划定户口归属。目前对于一些人口超负荷的大城市的户口准入尚不能完全放开,应以具有合法固定住所为落户的基本条件,而中小城市的户口申请则可以放开,连续居住满一定期限即可申请。长远而言,这一举措的目的是要完全取消户籍制度在各地区之间的壁垒,实现完全的居住地户籍登记制度。农业户口和非农业户口区分的取消,至少可以消除城市农民工和城市居民之间的无形鸿沟,让农民工能够分享城市的公共资源,并参与城市的公共决策,消除对于城市农民工的身份歧视。

另一方面,应加快剥离户籍背后利益,还户籍制度以本来面目。户籍制度本身是我国身份制度的一个组成部分,户籍只是公民的居住证明而已,本身并没有包含太多的信息,只是政府部门逐步在户籍制度上附加了许多不合理的管理制度,并依托这些制度建立了一系列不公正的社会管理模式,才导致原本中性的户籍制度具有了歧视的色彩。要消除户籍制度所产生的消极影响,就应当加快使户籍制度与其上所附着的劳动、人事、工资、物价、教育、卫生、社会福利等诸多制度相分离,剥离户籍背后所附着的利益,还户籍制度以本来面目。在农村户口和城市户口的分类尚未彻底取消之前,剥离户籍背后的种种利益,至少可以避免城市农民工一进入城市即沦为“二等公民”的不公平现象。

由于城市的公共资源有限且城市目前面临着失业率居高不下等难题,户籍制度的彻底放开以及对户籍制度背后利益的彻底剥离,势必给城市管理者带来巨大的压力。同时,这一改革损害了城

市居民的既得利益,可能引起他们的抵触。但应当看到,户籍制度作为计划经济时代的产物,其背后人为制造的不平等违反了宪法基本精神,也不再符合改革开放以后我国的公共管理和经济发展要求。因此,户籍制度改革乃是推进我国社会的普遍正义和经济整体发展的要求,不能因为城市政府的消极和城市居民的抵触而停滞不前。任何一种由来已久的不合理、不公平制度的取消都会带来阶段性的阵痛,但这是制度进步的必需代价。鉴于由城市自主推进户籍制度改革难免遭受地方利益和本位利益的阻力,因此有必要通过全国人大的立法统一推进。

(二) 加快建立健全与农民工权益相关的具体法律制度,清理违宪、违法的法规与规章

城市农民工权益的维护关系到多个法律部门的一系列具体制度的建立与完善,这是将宪法与法律中的权利落到实处的关键环节。目前迫切需要进行规定与完善的,劳动法方面包括劳动合同制度、工资支付制度、劳动监察制度、就业促进措施等,教育法方面包括义务教育经费负担在中央与地方之间的重新分配、以居住地为主的入学制度改革等,此外,社会保障制度应以立法的方式加以固定,且在现阶段应最大限度地弱化社会保障与户籍之间的联系,平衡城乡社会保障的投入,实现全民保障。在关于城市农民工的立法上,值得关注的是当前关于是否应制定专门的农民工权益保护法的讨论^①[11]57[12]67[13]55。对此,本文持否定观点。制定专门的民工权益保护法,意味着依然将城市农民工视为话语和权利中的“他者”,只是需要帮助、拯救的“对象”,而非权利主体。潜台词是民工(农民)仍然是“二等公民”,仍然是城市社会所享有的“公民权利”的“局外人”。这种解决问题的方法和视角,短期内也许有利于改善城市农民工的处境,却违反了宪法上的平等精神,隐含着对城市农民工的深层次上的身份歧视,无助于从根本上解决城市农民工问题。

在完善现有立法的同时,另一个重要的任务是对目前存在的违宪、违法的地方法规、规章与政策进行清理,废除那些对农民工就业、收入、子女教育等带有歧视性和限制性色彩的规定,为宪法与法律精神的实现与城乡统一劳动力市场的建立扫除障碍。目前已有部分地区就此作出努力,如2004年《行政许可法》施行前夕,北京市政府废止了与其相抵触的《北京市外地来京人员务工管理规定》等四项限制外地人入京务工、经商的政府规章;同年,青岛市人民政府以有关行政许可规定无上位法依据为由,废止了《青岛市城镇单位招聘使用外来劳动力管理办法》。政府基于法治理念所做的此类决策值得肯定,它对于我国建设法治社会的积极作用不言而喻。而当前亟待加强与扩展的,是清理违宪、违法规章制度的力度与广度,在我国违宪审查制度尚未真正建立之时,政府与法律监督部门应当在其中扮演重要的角色。

(三) 取消劳动争议纠纷的“先裁后审”解决机制,采取“或裁或审”新机制

仲裁本质上是一种民间性质的纠纷解决机制,纠纷主体的合意选择乃是仲裁权的来源和正当性基础,而且仲裁普遍实行“一裁终局”制度。目前,对劳动争议纠纷“先裁后审”的解决机制违背了仲裁原理,构成了对司法权的侵占。实行劳动纠纷“或裁或审”的解决机制,城市农民工在其合法权益受到用人单位侵犯后,既可以通过与用工单位达成仲裁协议选择仲裁并一次性解决争议,也可以直接向人民法院起诉。同时,实行“或裁或审”后,除了基于合意选择仲裁外,劳动争议仲裁的其他方面也应当充分体现仲裁的本质特点,如确保仲裁机构的民间性质、保障争议双方对仲裁员的选择权等。实行

^① 在十届全国人大一次会议上,与会代表提出了“关于制定《进城务工人员权益保护法》的议案”,经审查获得立案。由此引发了关于是否应制定此部法律的讨论。相关观点参见戚建庄《关于制定农民工权益保护法的建议》,载《决策探索》2004年第4期;陈靖《拖欠农民工工资现象的成因及法律对策》,载《经济师》2005年第1期;刘武俊《农民工权益问题暴露法律的失灵》,载《人民监察》2003年第20期。

“或裁或审”后,不仅可以明显提高农民工维权的效率、降低其维权成本,而且有利于保证仲裁的公正,同时亦可以让农民工更加便利地利用司法救济实现维权的目。当然,取消“先裁后审”的劳动纠纷解决机制并不单单是为了保护城市农民工的合法权益,所有的劳动者都将因此而获益。

(四)加强行政执法和完善司法救济

美国伯利克学派的重要人物诺内特和塞尔兹尼克认为,现代法制应当以“回应型法”为核心。他们指出:“实际上,法律和政府的结合意味着政府在回应型法中以双重资格发挥作用。作为一种政治角色,它所承担的责任是决定要追求什么目的以及准备动用什么手段以处理诸如控制环境污染或雇佣歧视这类问题……但是,政府作为一种法律角色,它还必须进而建立那些用以促进公共目的的部门和机制。”^{[14]126-127}上述对政府的角色定位,完全适用于以构建和谐社会为目标的我国政府。而加强行政执法以维护广大城市农民工的合法权益,正是政府作为“法律角色”必须尽到的责任。面对涉及城市农民工权益保护的执法不力问题,建立职责分明、协调配合、高效运转的行政执法机制,是解决农民工困境问题的最直接有效的手段。针对劳动监察执法的疲软现象,应当采取以下措施加以改善:首先是对于整个劳动监察执法体系进行重新构建,明确各级部门的具体职责,防止出现行政部门之间互相推诿或重复执法的现象;其次,建立并实行严格的责任制度,将执法滞后与执法不严的责任落实到具体部门与个人身上,对行政执法部门及其人员形成制度约束;再次,针对具体问题如工资拖欠问题,探索适应地方与行业特征的有效执法方案,并建立各行政职能部门之间的配合协作机制,最大限度地维护农民工的合法权益;最后,以制度和规则确保执法过程的公开和透明,防止暗箱操作,接受社会监督,也是有效促进劳动监察执法的重要途径。

在加强行政执法的同时,加强对城市农民工的司法保护也是当务之急。我国正在进行中的司法改革,对于农民工权益法律保护的加强无疑具有重要意义。建立起更加独立、公正且富有效率的司法体制无疑会让城市农民工群体受益。不过,整体的司法改革是以实现全社会的公平正义为目标的系统工程,目前的条件决定了这一改革只能采取渐进的方式推进。不过,对于当下中国迫在眉睫的农民工问题而言,以下针对农民工问题的局部改革举措可以先行:

第一,为农民工利用司法救济提供特殊的优惠和便利,提高针对农民工维权案件的审判和执行的效率。首先,就城市农民工维权案件的审判而言,应考虑其经济承受能力而减免或缓交案件受理费以及其他诉讼费用,且原则上予以减免。其次,在起诉方式上,一律允许以口头方式提起诉讼。法院可以专门就农民工起诉用人单位的维权案件,设计统一格式的起诉书样本。立案庭法官可以在听取原告的口头陈述以及通过询问了解情况后,直接制作成起诉书,当即受理案件。再次,鉴于目前诉讼整体效率较低的现实,可以考虑在法院内部设置专门审理农民工起诉用人单位案件的审判组织,确保案件得到及时审理。就城市农民工维权案件的执行而言,同样应给予特殊的优惠和便利,并加大执行力度:首先,一律免交申请执行费用。农民工起诉用人单位的案件,其主张的实体权利未必有事实和法律上的依据,故适当向其收取诉讼费用尚有一定的合理性。但在申请执行阶段,城市农民工的实体权利已经得到司法判决或仲裁裁决的确定,且该权利又属于本人和家庭基本来源,仍向其收取执行费用不能体现司法应当具有的人文关怀。其次,调整执行资源配置,在法院执行机构内部设置专门针对农民工的执行实施部门,并提供充足的人员保障。在执行整体资源有限的情况下,调整资源配置乃是加大劳动纠纷案件执行力度的前提。再次,减少执行环节。因用人单位拖欠农民工工资以及工伤医疗等费用而导致的纠纷的仲裁裁决或法院判决生效后,如果用人单位在履行期限内没有履行的,可以不经申请环节而直接进入执行程序。

第二,针对城市农民工维权案件的审判和执行,加强对审判权和执行权的监督,确保司法公正和效率。为确保农民工维权案件的公正审判,法院内部应加强对此类案件审判的监督,检察院也应

当将此类案件列为监督的重点。为确保农民工维权案件得到及时和公正的执行,应加强对此类案件执行的监督。1998年《最高人民法院关于法院执行工作若干问题的规定(试行)》第129条规定:“上级人民法院依法监督下级人民法院的执行工作。最高人民法院依法监督地方各级人民法院和专门法院的执行工作。”该司法解释为执行监督提供了法律依据。为了避免农民工的工资以及工伤医疗等债权因执行机关的执行不力而得不到实现或得不到及时实现,可以将此类案件的执行作为监督的重点。

还需指出的是,城市农民工处境的改善,不仅需要国家和社会的关心,也需要农民工群体自身的觉醒和努力。农民工由于受到文化程度与生活背景的限制,对现行法律法规的了解十分有限,而且,由于其所生活的农村社区具有血缘关系浓厚、人际关系密切、同质性强的特点,长期的生活形成了各种相互牵连、相互依存的社会关系,农民往往可能不愿意为了一般的权利纠纷而严格依法处理,去伤害这种社会关系,倒是愿意放弃一些权利,赢得一些理解,以改善同周围的社会关系^[8]189。农民工的这种传统意识使得他们难以适应现代化程度较高和法律意识较浓厚的城市环境,这是农民工在城市中处于边缘和弱势地位的一个主观原因。日本著名法学家川导武宜说过:“拥有近代人格主体性的人,不仅意识到为了对抗侵害权利而主张自己的权利是问心无愧的正当行为,甚至会感到只有主张权利和为权利而斗争才是肩负维护这种秩序的权利人为法律秩序所应尽的社会义务。所以对于他们来说,默认侵害权利的行为,或对此置若罔闻是难以忍受的痛苦,而且被当作不履行社会义务来对待。对权利的这种意识的信念和热情,正是使权利得以成为权利、使法律秩序得以成为法律秩序的根本条件。”^[15]57因此,提高城市农民工的法律意识尤其是权利意识,使农民工拥有现代社会的“人格主体性”,应当被纳入我国法治的制度建设和文化建设的整体规划之中。

[参 考 文 献]

- [1] 刘芳. 近年来关于城市农民工问题的研究综述[J]. 西北师大学报(社会科学版), 2005, (1): 120 - 124.
- [2] 辜应康, 唐秀丽. 城市农民工问题研究[J]. 农村经济与科技, 2005, (4): 10 - 11.
- [3] 马德锋, 雷洪. 关于城市农民工问题研究的新进展[J]. 浙江学刊, 2000, (5): 40 - 43.
- [4] 张梓游. 农民权益保障情况的调查与思考[J]. 浙江统计, 2005, (1): 33.
- [5] 张戈. 农民工生存状况调查[J]. 浙江人大, 2005, (1): 46 - 49.
- [6] 罗义. 农民工子女教育问题初探[EB/OL]. <http://theory.people.com.cn/GB/40537/3227728.html>. 2005 - 03 - 08/2006 - 03 - 05.
- [7] 高刃锋. 农民工权益的法律保护思考[J]. 兰州学刊, 2005, (1): 189 - 190.
- [8] 刘县书. 深圳限制外地生入学——棒喝: 政府该向谁提供教育? [EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/GB/30178/3881294.html>. 2005 - 11 - 23/2006 - 03 - 05.
- [9] 郭富锁. 农民工问题的法律分析[J]. 青海社会科学, 2005, (4): 100 - 103.
- [10] 王蔷. 全国 11 个省市开始统一城乡户口 北京暂未列其中[EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/GB/1026/3808579.html>. 2005 - 10 - 28/2006 - 03 - 05.
- [11] 戚建庄. 关于制定农民工权益保护法的建议[J]. 决策探索, 2004, (4): 57.
- [12] 陈靖. 拖欠农民工工资现象的成因及法律对策[J]. 经济师, 2005, (1): 66 - 67.
- [13] 刘武俊. 农民工权益问题暴露法律的失灵[J]. 人民监察, 2003, (20): 55.
- [14] [美] 诺内特. 塞尔兹尼克转变中的法律与社会[M]. 张志铭, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1996.
- [15] [日] 川导武宜. 现代化与法[M]. 王志安, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1994.

A Legal Study on the Status of Farmer Laborers in the Cities

WENG Xiao-bin¹, TAN Jing²

(1. *Department of Law, Zhejiang University, Hangzhou 310028, China;*

2. People's Court of Jianggan District, Hangzhou 310020, China)

Abstract: Farmer laborers working in cities are a special group that emerged during China's economic and social transitional period. Due to historical, cultural, social, legal and other issues, the farmer laborers are in low status, with deteriorating conditions in income, personal safety, social security and children education. These problems have both resulted in legislation and law enforcement from a legal perspective. In terms of legislation, the Constitution and law have laid down the principle of equality of citizens' rights, but the concrete systems have not been carried out. And a series of systems based on China's household registration system have resulted in the present status of farmer laborers as second-class citizens in the city, who cannot enjoy the same rights as the city residents.

Besides, current labor dispute settlement system by labor law works ineffectively in the remedy for infringing on the legal rights of farmer laborers. Furthermore, in terms of law enforcement, bad enforcement in labor supervision and poor remedy for laborers' rights and interests lead to inadequate protection of farmer laborers' legal rights. In order to get rid of the status quo of farmer laborers, measures should be taken in both legislation and law enforcement. As to the former, the spirit of equality should be embodied in the concrete systems. That is to say, the current household registration system should be reformed, the inequality behind this system should be removed and any regulations and policies that discriminate against farmer laborers should be abolished. Moreover, the labor dispute settlement system of "deciding on a case before trial" should be changed into the one of "deciding or trial". As to the latter, in order to protect farmer laborers' legal rights from violation, the operation and limitation system of labor supervision should be settled, and the power of enforcement should be strengthened. Meanwhile, farmer laborers should be provided with fairer, cheaper and more efficient judicial remedy by the partial reform of judgment and enforcement system, such as reducing and remitting the enforcement fees, simplifying the procedures, and setting up the special judgment and enforcement institutions for cases of farmer laborers.

Key words: farmer laborers in cities; social vulnerable group; equal status; administrative enforcement of law; judicial remedy

本刊讯：2006年7月17日，由浙江大学民营经济研究中心(CRPE)举办的“杭州经济社会发展模式国际研讨会”在杭州召开。研讨会由CRPE主任史晋川教授主持，部分代表作了题为“现代流通与城市竞争力”、“Why the Whole World Loves China——Will It Last”、“The Rural Land Tenure System and the Worsening Full—Time Farmers' Income”、“中国政府职能由发展型向规制型之转变”等专题演讲，CRPE课题组成员也分别作了课题报告。与会国内外学者还针对每个报告进行了评议和讨论，并提出中肯的修改或补充意见。研讨会的成功举办，不仅对“杭州经济社会发展模式”课题完成质量的提升具有重要意义，而且进一步加深了CRPE与国内外专家学者之间的学术交流。