



国际劳工组织

工作中的平等和无歧视（中国）：培训手册

## 第四单元

### 促进中国农民工的就业平等



国际劳工组织中国和蒙古局

国际劳工组织东亚、东南亚和太平洋地区体面劳动技术支持小组



工作中的平等和无歧视（中国）

培训手册

## 第四单元

---

# 促进中国农民工的就业平等

国际劳工组织中国和蒙古局

国际劳工组织东亚、东南亚和太平洋地区体面劳动技术支持小组

版权©国际劳工组织 2010年

2010年第一版

国际劳工局的出版物享有《世界版权公约》第二项议定书中规定的版权。但是只要注明出处，短篇摘录国际劳工组织出版物是不需要授权的。如需获得复制或翻译权，则要向国际劳工组织出版社（版权及许可部）申请，地址为 CH-1211 Geneva 22, Switzerland，也可按以下邮址发送电子邮件：pubdroit@ilo.org。国际劳工局欢迎提出申请。

在相关复制权机构注册的图书馆、组织和其他用户，可依据向其颁发的许可证进行影印。可登录网站 [www.ifro.org](http://www.ifro.org) 获得所在国复制权机构信息。

---

Thomas, Constance; Haspels, Nelien; Meyer, Tim de; Paavilainen, Marja; 张红漫

工作中的平等和无歧视（中国）：培训手册 / Constance Thomas, Nelien Haspels, Tim de Meyer, Marja Paavilainen, 张红漫；国际劳工组织中国和蒙古局；国际劳工组织东亚、东南亚和太平洋地区体面劳动技术支持小组 — 北京：国际劳工组织，2010年  
88页 + 另外5本

ISBN: 9789221243861（英文印刷版）；9789221243878（英文网上PDF版）；9789225243867（中文印刷版）；9789225243874（中文网上PDF版）

国际劳工组织中国和蒙古局；国际劳工组织东亚、东南亚和太平洋地区体面劳动技术支持小组

平等权利/平等就业机会/歧视/国际劳工组织的作用/国际劳工标准/中国

04.02.2

---

国际劳工组织出版物中所使用的名称符合联合国惯例，其中内容的陈述并不代表国际劳工组织对任何国家、地区、领土或其政权的法律地位或对其领土范围发表任何意见。

对于署名文章、研究和其他作品所表达的观点，责任完全在其作者，出版这些观点并不代表国际劳工组织认同这些观点。

本文件提及的企业和商业的名称及生产程序并不意味着为国际劳工组织所认可，同样，未提及的企业和商业的名称及生产程序也不意味着国际劳工组织不认可。

国际劳工组织出版物可以通过主要的图书销售商或劳工组织的国家局获得，或直接从国际劳工组织的出版部获取，地址为 CH-1211 Geneva 22, Switzerland；也可从国际劳工组织亚洲和太平洋地区局获取，地址为 11th Floor, United Nations Building, Rajdamnern Nok Avenue, Bangkok 10200, Thailand，或发送电子邮件至 [BANGKOK@ilo.org](mailto:BANGKOK@ilo.org)。可以按照上述地址致函，免费获取国际劳工组织最新出版图书的目录或清单，也可通过电子邮件：pubvente@ilo.org 索取。

欢迎访问我们的网站：[www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

中国印刷

# 目 录

|         |   |
|---------|---|
| 引言..... | 1 |
|---------|---|

## 培训内容

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 第一节 基于社会出身的歧视：国际上的平等概念和原则..... | 3  |
| 一、什么是基于社会出身的歧视？.....           | 3  |
| 二、基于社会出身的歧视定义.....             | 7  |
| 三、多重形式的歧视.....                 | 9  |
| 四、就业各阶段基于社会出身的歧视.....          | 9  |
| 五、消除基于社会出身的歧视的措施和策略.....       | 11 |
| 第二节 促进中国农民工的就业平等.....          | 16 |
| 一、谁是中国的农民工？.....               | 16 |
| 二、中国关于消除对农民工歧视的法律框架.....       | 17 |
| 三、对农民工歧视的主要原因.....             | 20 |
| 四、中国农民工平等就业现状.....             | 21 |
| 五、中国促进农民工平等就业的措施.....          | 28 |

## 辅助材料

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 一、培训安排.....                    | 41 |
| 二、分节教案.....                    | 42 |
| 第一节 基于社会出身的歧视：国际上的平等概念和原则..... | 42 |
| 第二节 促进中国农民工的就业平等.....          | 44 |
| 三、练习.....                      | 47 |
| 第一节 基于社会出身的歧视：国际上的平等概念和原则..... | 47 |
| 练习 1 游戏规则：角色扮演.....            | 47 |
| 第二节 促进中国农民工的就业平等.....          | 49 |
| 练习 2 关于农民工的误区：辩论.....          | 49 |
| 练习 3 对农民工不同形式的歧视：案例研究.....     | 53 |
| 练习 4 农民工、劳务派遣制度与平等：案例研究.....   | 57 |
| 练习 5 工会维护农民工平等权利的新方法：案例研究..... | 60 |
| 练习 6 农民工就业平等行动计划.....          | 63 |
| 参考资料.....                      | 64 |

## 附 录

|                     |    |
|---------------------|----|
| 一、中国农民工政策的演变.....   | 71 |
| 二、为农民工服务的非政府组织..... | 79 |

## 文本框索引

|                                                 |    |
|-------------------------------------------------|----|
| 1 社会出身或社会状况的概念（加拿大） .....                       | 4  |
| 2 基于种姓的歧视——印度的达利特人 .....                        | 4  |
| 3 日本的部落民 .....                                  | 5  |
| 4 根据申请者所上高中进行分级是歧视（韩国） .....                    | 6  |
| 5 因基于社会出身的歧视而产生的纵向职业隔离（韩国） .....                | 4  |
| 6 集体谈判消除歧视性工作要求（美国） .....                       | 7  |
| 7 对农民工“法律上”的直接歧视例子 .....                        | 8  |
| 8 口音反映出的民族或社会出身就业歧视（美国） .....                   | 10 |
| 9 废除人工清粪的国家行动计划（印度） .....                       | 12 |
| 10 如何预防基于民族或社会出身的偏见影响与工作相关的决定（美国） .....         | 14 |
| 11 中国农民工的总体特征 .....                             | 16 |
| 12 2006 年国务院制定农民工管理指导原则 .....                   | 19 |
| 13 国务院通知要求清理和取消对农民工的歧视性规定 .....                 | 19 |
| 14 国务院办公厅《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》（2003 年） ..... | 19 |
| 15 农民工获得司法保护的主要障碍 .....                         | 20 |
| 16 中国农民工不平等的就业准入 .....                          | 21 |
| 17 农民工薪酬的不平等 .....                              | 22 |
| 18 各地农民工子女就学状况 .....                            | 25 |
| 19 中国的家政工人 .....                                | 26 |
| 20 “小小鸟”为广大农民工帮大忙 .....                         | 29 |
| 21 农民工的权利和劳动争议处理 .....                          | 29 |
| 22 福建省改善农民进城就业环境“春风行动” .....                    | 31 |
| 23 阳光工程 .....                                   | 32 |
| 24 中国为流动就业人员医保转移接续消除障碍 .....                    | 33 |
| 25 上海和舟山农民工社会保险新模式 .....                        | 33 |
| 26 农民工和工时 .....                                 | 34 |
| 27 中华全国总工会组织农民工入会 .....                         | 36 |
| 28 工会为昆明农民工提供法律援助 .....                         | 37 |
| 29 深圳当代社会观察研究所服务农民工 .....                       | 38 |

## 图表索引

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| 图 1 农民工基本社会保险的平均覆盖率与女性保险覆盖率 ..... | 27 |
| 图 2 女农民工产假期间补偿情况 .....            | 27 |



|    |                             |    |
|----|-----------------------------|----|
| 表1 | 1979—1983年农村劳动力流动的政策要点..... | 71 |
| 表2 | 1984—1988年农村劳动力流动的政策要点..... | 72 |
| 表3 | 1989—1991年农村劳动力流动的政策要点..... | 73 |
| 表4 | 1992—2000年农村劳动力流动的政策要点..... | 74 |
| 表5 | 2000—2003年农村劳动力流动的政策要点..... | 76 |
| 表6 | 2003年至今农村劳动力流动的政策要点.....    | 77 |

## 教学光盘目录

(第四单元)

### 一、培训内容的课件

第一节 基于社会出身的歧视：国际上的平等概念和原则

第二节 促进中国农民工的就业平等

### 二、练习的课件

1 游戏规则：角色扮演

2 关于农民工的误区：辩论

3 对农民工不同形式的歧视：案例研究

4 农民工、劳务派遣制度与平等：案例研究

5 工会维护农民工平等权利的新方法：案例研究

6 农民工就业平等行动计划

### 三、视频资料

农民工子女教育的不平等



# 引言

国际劳工组织 1958 年《消除（就业和职业）歧视公约》（第 111 号）禁止就业和职业中基于社会出身的歧视。当个人由于其社会等级、社会职业类别、种姓、家庭背景或来源地（如来自哪个省份）而不能获得某项工作、不能参加某种经济活动，或只能被委以特定的工作时，即可以被认为是受到了基于社会出身的歧视。在中国，基于社会出身的歧视包括进城务工的农村居民——也就是农民工所受到的歧视。

本单元的总体目标是加强学员对基于社会出身的歧视以及中国农民工所面临的各种形式的不平等的理解，使他们熟悉政府、企业和工作场所采取行动时应参考的原则、策略和实际措施，以消除对农民工的歧视，促进农民工的就业平等。

本单元介绍了基于社会出身的歧视的概念、在就业周期各个阶段歧视的表现形式和特点，以及促进中国农民工平等就业中所面临的具体挑战。通过练习活动和案例讨论，学员可以对这些问题进行分析，并熟悉消除基于社会出身的歧视和促进农民工平等就业的措施和策略，以及各方机构可以发挥的作用。

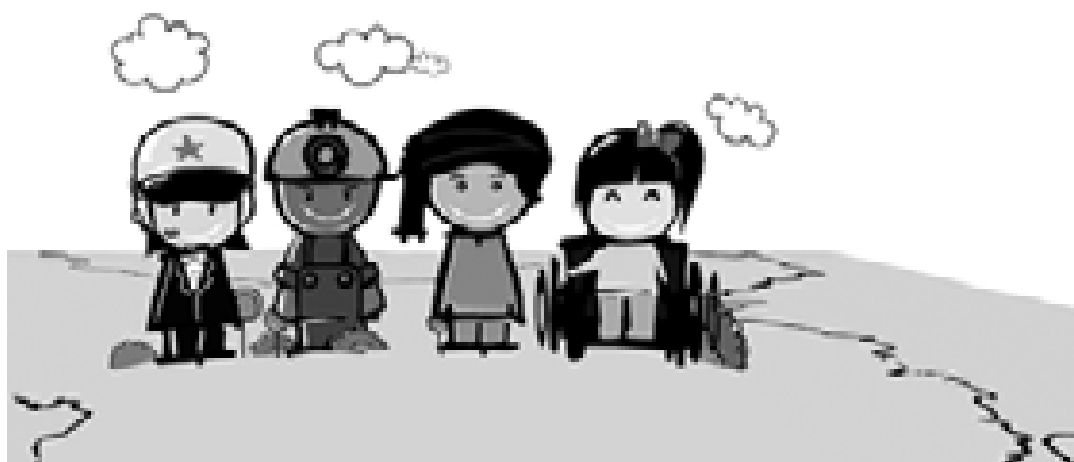
本单元包含两节：

第一节 基于社会出身的歧视：国际上的平等概念和原则

第二节 促进中国农民工的就业平等



# 培训内容





## 第一节 ◇◇

### 基于社会出身的歧视：国际上的平等概念和原则

#### 一、什么是基于社会出身的歧视？

社会出身是国际劳工组织 1958 年《消除（就业和职业）歧视公约》（第 111 号）禁止的歧视理由之一。《经济、社会和文化权利国际公约》也明确禁止基于社会出身的歧视：“缔约各国承担保证，本公约所宣布的权利应予普遍行使，而不得有例如种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身分等任何区分。”（第二条第 2 款）

当一个人的社会阶层、社会职业类别（如农民或公务员）、或种姓决定其就业机会和待遇时，基于社会出身的歧视就产生了。由于此原因，在各国立法中，社会出身有时也被称为“社会状况”或“社会地位”。1995 年，韩国宪法法院将社会地位定义为“一个人长期占有的、与社会对此人的估计相伴随的一种地位”。社会地位是韩国国家人权委员会负责监督的 18 种歧视理由之一。



当一个人因属于一个被广泛认可的社会“阶层”或一个有鲜明社会特征的群体而不能获得某种工作、不能参加某些经济活动，或者只能被委以某些特定的工作时，这个人就受到了基于社会出身的歧视。歧视可能基于社会经济地位（包括这种社会经济地位所带来的特权）、社会职业类别、罪行判决、种姓或者户籍（如果户籍上附带着特权）。

社会出身歧视表现在对会流动性方面的限制方面，即一个人从一个阶层或社会职业类别转移到另一个阶层或社会职业类别的可能性。<sup>①</sup>基于社会出身的偏见和体制行为限制了某些群体的社会流动。<sup>②</sup>

<sup>①</sup>ILO: “Special survey on equality in employment and occupation in respect of Convention No. 111” in *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, International Labour Conference, 83rd Session, Geneva, 1996.

<sup>②</sup>国际劳工组织：《工作中的平等：应对挑战》，关于《国际劳工组织工作中基本原则和权利宣言》的后续报告，日内瓦，2007 年。

**文本框 1****社会出身或社会状况的概念（加拿大）**

1994 年，魁北克人权委员会在社会状况方面的政策立场将其描述为根据某人的收入、职业和教育的客观和主观内容而给其划分的级别、社会位置或阶层。

魁北克人权委员会以及考虑要将社会状况做为联邦或省人权立法中禁止的一种歧视理由的人都发现了在定义和对相关概念的实践操作方面存在的困难。在哥伦比亚省 1994 年的人权报告里，社会状况被定义为一种保护穷人的理由。作为一种概念，它适用于“……贫困人口、从事特定职业的人如家政工、因为读写困难而被认为是低级的人、穿着或讲话方式显示来自于‘错误的一边’的人’……”。

社会状况是一个缺乏被广泛接受的含义，不能准确定义的词汇。它必须以一种宽泛、豁达和灵活的方式加以解释，而且必须把一系列的因素如社会出身、教育水平、职业和收入考虑进去。对这些因素一定不能有所局限，而且需要针对个案情况进行调整。

资料来源：W. Black:《哥伦比亚人权报告》，加拿大，1994 年，见安大略人权委员会网站：[http://www.ohrc.on.ca/en/esources/discussion\\_consultation/EconomicSocialRights?page=EconomicSocialRights-SOCIAL.html](http://www.ohrc.on.ca/en/esources/discussion_consultation/EconomicSocialRights?page=EconomicSocialRights-SOCIAL.html)（2010 年 9 月 24 日访问）

一个人的社会出身仍然是就业和职业中机会和待遇平等的巨大障碍，这不仅是在高度分层的社会如此在那些僵硬的社会分割有所淡化的社会中也如此。这类歧视不仅存在于人们的思想和态度中，也植根于社会体制中，即所谓的体制性、结构性或制度性歧视。

基于社会出身的歧视经常表现为劳动力市场上的横向和纵向职业隔离。当某些岗位被认为就是专门给那些来自被普遍认为缺乏教育、贫穷或在宗教上或从人种的角度被贴上“不洁”标签的人群的人的时候，就产生了横向的职业隔离。印度和尼泊尔的达利特人就是当今世界上最著名的例子。

**文本框 2****基于种姓的歧视——印度的达利特人**

基于种姓或相似的僵硬的社会分层制度的歧视在非洲、亚洲和中东地区都存在，但这一问题在南亚，尤其是印度和尼泊尔最为普遍。

尽管在法律上废除了这种种姓制度并且禁止了“不可接触”的做法，在整个次区域，种姓在决定达利特男女的社会经济地位方面仍是一个支配因素。在有关国家对达利特人的动员有助于在国内和国际上提高其困境的可见度。

基于种姓的歧视将达利特人限制于与其种姓相连的职业，常常是“人工清粪”或清理死动物等最低贱的工作。人们一般不接受达利特人从事需要接触为非达利特人准备的水和食物的任何工作，或者进入非达利特人的住宅。他们因而被排除于食品制作、加工和销售以及家政劳动等广泛领域的工作机会之外，而且也被排除于在私营和公共部门（如办公场所的帮手）中提供服务之外。获得教育、培训或土地和信贷等资源的机会有限，又进一步损害了他们获得非基于种姓的职业和体面劳动的平等机会，这些剥夺来自于对他们生活各方面的歧视，这使达利特人比非达利特人的贫困水平更高。

资料来源：国际劳工组织：《工作中的平等：应对挑战》，关于《国际劳工组织工作中基本原则和权利宣言》的后续报告，日内瓦，2007 年。

在亚洲的其它国家以及世界的其它地方，在历史中的很长时期都存在种姓制度。在 1896 年以前的若干世纪，朝鲜社会从上至下分为若干：学者、勇士、低级政府雇员、普通雇员、无地农民、以及最底层的“种姓外”，这部分人不能获得家庭登记，只能从事诸如屠宰、刽子手等行业。而日本也长期存在一群类似“种姓外”的人：部落民。

### 文本框 3

### 日本的部落民

日本的部落民是一个少数群体，无论从民族还是从语言上区分他们都和其他的日本人毫无差异。在日本他们被歧视的起因是他们从事的工作曾经被人们认为是不洁，比如屠宰动物或者处理动物皮毛。他们面临的困难通常是很难找到结婚的伴侣或很难找到就业机会。

#### 历史背景简介

现今被称为的“部落民的歧视”早在德川封建时代（1603 年-1867 年）就已经作为等级制度形成了。该等级制度根据人们的社会分工将人们分成了四大主要等级：武士、农民、工匠、商人。而有一部分人的分工不属于这四类中的任何一个。那些被排除在这四类工作之外的人从事的工作是人们（通常以礼仪和宗教信仰中的不洁为由）拒绝接受的，比如在屠宰场工作、处理皮毛、执行死刑。此外，这些人的活动范围也通过诸多法律与社会上的其他民众隔离开来，比如他们的衣着、他们能够到达的场所、和谁可以讲话、在哪里居住。

#### 现代的歧视形式

德川时代的封建制度是当今对部落民歧视的基础，但却不能对现代的歧视现象作出完整的解释。被歧视的人群不仅仅是那些德川时代被排斥的人的后代。部落原本的意思是“邻里”或“社区”，但是已经演化成了特殊部落，或者“特别社区”的简称，是对那些被排斥的人的后代居住的区域的一种委婉的称呼。在德川时代这些社区相对稳定，但是到了明治维新时期（1868 年）人口流动加剧，伴随着诸如地震、战争以及经济发展等原因，导致了在下一个世纪在全日本发生了大规模的人口迁移。其结果是那些不是被排斥的人的后代搬迁进入了曾经被排斥的人居住的社区，而这些社区的边界产生了变动。虽然产生了这么多的变化，在政府的登记记录中，以及人们日常有关他们居住的社区或家乡的言谈中，这些社区部落仍旧被人们知晓。

当今的部落歧视主要是基于某人是否住在曾经的部落社区，或者其父母是否来自这样的社区。这就意味着与传统上的德川时代的被排斥的人毫无联系的人也可能被贴上部落民的标签而面临部落民歧视。甚至有些家庭在不知情的情况下迁入曾经是部落民居住的社区，从而同样在不知情的情况下成为部落民。这一最早起源于家族和行业的被认为耻辱的部落民种类，也可能是基于某人的家庭住址。

部落民解放团是日本最大的部落民的政治组织，根据其估计全日本有超过六百万的部落民。部落民解放团每年出具报告来跟踪当年在日本发生的歧视案件，包括骚扰、拒婚和无法就业。反对部落民歧视的政治运动为部落民社区的生活质量带来了很大的改善，包括消除针对部落民的暴力和其它形式的歧视。但是对部落民的偏见在日本仍然十分普遍，而最多体现在对他们的歧视。

资料来源：<http://www.imadr.org/sayama/buraku.html>

社会分层可以在劳动力市场上的横向隔离，以及降低社会流动性方面造成极坏的影响，但不会象前面提到的封建体制下那么剧烈。然而，当代也在形成新的歧视形式。在现代的劳动力市场上，对社会地位的看法可能与求职者毕业于哪所学校有关。如果这样的看法影响了对一个人通过教育获得的资质进行公平的评判，那么基于社会出身的歧视问题就产生了。韩国国家人权委员会就提供了近期的一个这样的案例。

**文本框 4****根据申请者所上高中进行分级是歧视（韩国）**

2009 年 11 月 20 日，韩国国家人权委员会裁决，根据一个临时教师岗位的申请者所上的高中进行分级是歧视性的。

37 岁的李女士未能被位于光州的 A 中学录用为老师，她向韩国国家人权委员会提出投诉，称“在审查申请人的工作经历文件时，A 中学根据申请人毕业的高中采用了不同的分级标准。”

根据人权委员会的调查，A 中学对不同的高中采用了不同的标准：对位于光州的平等高中给分为 100%，而对光州以外的非平等高中给分为 70%。

对于这一点，人权委员会指出：“应该质疑在聘用临时教师时参考高中就学记录的做法。对毕业于非平等高中的申请者采用不公平的标准是基于学术派别和求职者来自地区的歧视。”

韩国国家人权委员会建议 A 中学修改相关规定。A 中学的校长接受了建议，取消了该歧视性规定。

资料来源：韩国国家人权委员会，新闻稿，2009 年 12 月 17 日，[http://www.humanrights.go.kr/english/activities/view\\_01.jsp](http://www.humanrights.go.kr/english/activities/view_01.jsp) (2010 年 9 月 24 日访问)

同样，“学校关系”体系也可能造成劳动力市场上更多的职业的纵向隔离，即根据某人的社会地位决定其在某个专业、公司或公务员系统里的级别。

**文本框 5****因基于社会出身的歧视而产生的纵向职业隔离（韩国）**

韩国《劳动标准法案》明确禁止就业中基于社会地位的歧视，该规定适用于私人雇主。在就业领域，有实例证明，招聘中存在基于一个人的教育或学历证书的歧视。虽然因为缺少实证数据，很难判断基于社会地位的歧视在招聘、留用和晋升中的普遍程度，但认为韩国政府和产业里的高级职位都应被精英大学的毕业生占据的看法一直存在，毕业院校即使不是唯一的，也会是主要的录用标准。

在教育领域，研究发现虽然韩国政府进行了平等方面的改革，对小学生的基于其家庭社会地位的偏见和制度性歧视待遇继续存在。研究发现，老师对学生的社会地位的看法与老师在课堂里拒绝或提供学习机会之间有很强的关联性。由于被哪所大学录取是决定一个人生活方式的重要因素，而且为考大学所做的准备从很小就开始了，因此这种偏见性对待会对社会造成影响。

“反对教育歧视”，韩国一个反对该国根深蒂固的学校裙带体制的公民团体也有类似的案例。该团体的网站上有一人承认自己从歧视中受益的帖子。该人毕业于韩国高级理工学院工程专业，最近被一个计算机相关岗位录用。然而此人在帖子中却暗示他被录用并不公平。“我认为另一个申请人比我更合格。我对计算机只懂些皮毛而且总成绩也不高，他却是学计算机专业的而且总成绩很高。我想公司没录用他是因为他不是毕业于名牌院校。”

资料来源：I. Lee: 《法律（和社会）里的等同：韩国的社会地位，美国的种族》，收录于《Vanderbilt 跨国法律期刊》，2004 年第 37 期，第 109 页和脚注 195。

在中国，基于社会出身的歧视包括持农村户口的人因其社会地位而受到的歧视。在中国，个人的永久居住地是利益和机会的重要决定因素，包括就业和职业方面的利益和机会。农村居民比城镇居民

所享受的待遇要少。自 1958 年开始实行的、将人们固定在一个特定居住地的户口制度自 20 世纪 80 年代以来逐渐松动，以满足大城市里产业不断增加的需求。虽然不论户口在哪里，人们的自由流动已经实现，但来自农村地区的移民要获得城市户口仍很困难。<sup>①</sup>

在 2008 年《劳动合同法》实施以前，农民工不受劳动法的保护，因为他们不被认为是工人，这种情况加剧了对他们的歧视。目前这种状况已经得到了改变，但在现实中，他们仍面临与城市背景工人不同的待遇。他们在按时得到薪酬方面可能会遇到困难，而且往往工时较长，并更易遭受工伤和患病，他们没有足够的社会保障覆盖，并可能遭到包括贩卖在内的其它风险。许多农民工教育水平较低，因而得不到技能培训和晋升机会。

## 二、基于社会出身的歧视定义

### 1. 法律和实践中的歧视

歧视可能存在于法律或法规中，也可能产生于现实中的就业实践：

当根据法律法规里的规定，具有某种社会出身的群体被排除在机会之外，或受到差别待遇时，就产生了“法律上的”（*de jure*）歧视。由于户口制度，中国的农民工长期以来一直是这类歧视的受害者，近些年来这种情况开始逐步好转。

当法律法规里没有明确规定禁止某个社会出身的群体从事高收入的工作，但在招聘过程中这些群体却被排除在体面工作之外，只能得到低层次低收入的工作时，“事实上的”（*de facto*）歧视就产生了。

在个别情况下，歧视也可能产生于其它原因，例如在雇主和工会之间达成的集体协议里的某条初衷非常好的规定。下面的文本框中介绍的美国的一个例子就说明，歧视产生于一条规定，而该规定在家族企业规模尚小的时候是完全合情合理的。但是随着若干年来企业的发展，劳动力结构改变了，结果是该规定变成了歧视性的，可能会对某些民族出身的人造成伤害，同时也会对企业造成伤害，因为它可能失去合格的人才。在美国的这个例子里，受到歧视的都是外国人后裔，相应的适用的歧视理由就是“民族出身”，也被称为“民族血统”和社会出身一样，是第 111 号公约禁止的七种歧视理由之一。 参见《第三单元 促进工作中的民族和宗教平等》，了解基于民族出身的歧视的详细信息。

在中国，类似的歧视曾发生在来自农业省份，如河南，到城市里打工的人身上。某些群体的社会特征经常被与其来自的地区相关联，如来自某些地方的人会被认为是落后的、很穷很土、容易犯罪，从而影响这些群体获得培训、就业机会或就业待遇，这种与来自的地区相关的歧视也属于基于社会出身的歧视。

#### 文本框 6

#### 集体谈判消除歧视性工作要求（美国）

XYZ 工具公司长年开展一项学徒项目，培训参加人员成为机械师所需的技能。XYZ 公司成立初期是家族企业，它限制学徒项目的参加者只能是由目前的机械师担保的人。在与当地的工会协商新的集体协议的过程中，XYZ 公司和工会注意到在过去的十年里，申请参加学徒项目的人在稳步减少，在当地的劳动力队伍中，菲律宾和拉美裔工人的数量在增加，然而他们中却没有一个参加了 XYZ 公司的学徒项目。XYZ 公司和工会同意中止学徒项目要求个人担保的条件，因为这使一些人因为民族出身而被排除在外，而民族出身与机械岗位的要求没有

<sup>①</sup>国际劳工组织：《工作中的平等：应对挑战》，关于《国际劳工组织工作中基本原则和权利宣言》的后续报告，第 96 届国际劳工大会，日内瓦，2007 年，第 122-125 段。

关系。

资料来源：摘录自美国平等就业机会委员会《民族出身歧视守法手册》，第 13 部分，<http://www.eeoc.gov/policy/docs/national-origin.html#IIIA2> (2010 年 9 月 24 日访问)。

从世界范围看，在过去的几十年里，通过修订法律法规和规则，在纠正“法律上的”基于社会出身的歧视方面已经取得了很大进展。但是在一些国家仍然存在法律上的歧视性规定。在中国，这表现在与农民工有关的一些规定上，虽然政府正在逐步取消这些规定。

事实上的歧视则更普遍也更难消除。例如，即使法律中禁止在招聘广告中规定申请人的社会出身或是否外来务工人员，在实际的招聘过程中，雇主或就业中介仍然可能会偏好某个社会出身的人。

然而，比反对实践中的直接歧视更难的是解决阻碍某些社会出身的群体就业和职业中机会和待遇平等的无形的和隐藏的歧视。因此有必要厘清直接和间接歧视之间的区别。

## 2. 直接歧视

当以某种被禁止的理由为由在就业中实施差别对待时，就产生了直接歧视。如果一个人仅仅因为其社会出身而被排除在就业机会之外，或获得比另一种社会出身的工人较差的待遇，就产生了基于社会出身的直接歧视。例如，某项政府政策规定，来自农村的人只能申请某些种类的工作，而被限制申请其他种类的工作；或者支付某一社会出身的工人相比从事相同工作的另一社会出身的工人较低的工资，都是基于社会出身的直接歧视。

### 文本框 7

#### 对农民工“法律上”的直接歧视例子

基于户籍登记（户口）而剥夺来自农村地区的工人的就业机会构成基于社会出身的“法律上”的直接歧视。例如，《珠海市招用外来劳动力分类管理办法》（2000 年）第 3 条将农民工分三类进行管理：

禁止使用外来劳动力的工种；

可按比例使用外来劳动力的工种；

可不受限制使用外来劳动力的工种。

尽管中国的城市对农民工可以从事的职业限制在逐步放松，类似上述的规定在许多地方仍然未被正式废除。

资料来源：珠海市人力资源和社会保障局热线，珠海，2010 年。

## 3. 间接歧视

间接歧视是指表面上看来中性的政策和规定，在实施中造成某一性别、种族或社会出身的人处于劣势。而这些政策和规定不能以岗位的内在要求进行合理解释。间接歧视可能涉及一些对某个群体造成较大负面影响的要求（如外表或着装）、条件（如工时或工资）或做法（如责骂或其它不尊重或不公平的对待）。

当直接歧视被消除时，间接歧视往往仍然普遍存在。例如，由于社会出身而被歧视的群体通常教育水平较低，缺乏与工作相关的技能，如果招聘广告中设置了超出岗位的客观需要的教育水平或技能要求，就可能产生间接歧视。在中国，对求职者设置不必要的教育背景要求或对外貌的特定要求造成了对农民工的排斥。

#### 4. 结构性歧视

由于其户籍以及农村的生活方式所带来的社会特征，中国的农民工面临着结构性（也称制度性）歧视。在一些城市，管理部门限制外来农民工从事某些类别的工作（往往是条件待遇较好的工作），而把这些工作留给常住城镇居民（参见本单元文本框 7）。结果是农民工往往依赖非正规的网络寻找就业机会。有研究发现，95%的农民工通过亲朋好友介绍或者自己找工作。他们中的大多数只能在城镇职工不愿意进入的非正规部门从事低收入的卑微工作。<sup>①</sup>

通过公共政策解决结构性歧视很重要。因为要克服这类歧视很困难，需要在几乎所有的经济和社会领域采取综合的政策措施，涉及从国家到地方的各个政府部门。这就要求横向和纵向的协调，从而使政策措施的落实充满挑战。

#### 5. 骚扰

骚扰是一种侮辱性的歧视形式。当以冒犯性的语言或者行为对一个人的社会地位、职业或教育背景、家庭渊源或背景、犯罪记录或来源地等进行攻击时，就产生了基于社会出身的骚扰。但是要构成骚扰，冒犯性的行为需要足够严重，要严重到一个理性的人认为该行为是敌意的或具有侮辱性的程度。

### 三、多重形式的歧视

一个人的社会出身经常会和此人的其它特征如性别、民族、种族和国籍等交织在一起。在基于其中任何一种特征的歧视仍然广泛存在的情况下，这些因素加在一起，会加剧一个人在劳动力市场上的不利地位。

某些社会出身背景的妇女的地位通常比同一社会出身的男性更低。来自某一不利社会出身的妇女因为怀孕和对她们适合从事何种工作的偏见的影响，在就业中往往会受到更多的歧视。中国的女农民工获得教育、培训和晋升的机会更少，也更易在工作中遭受（性）骚扰。

### 四、就业各阶段基于社会出身的歧视

与其它歧视理由，如性别、民族和种族相似，基于社会出身的歧视也可能在不同职业的就业周期的各个阶段出现。

#### 1. 获得教育和培训的机会

技能、知识、教育和培训是决定一个人在劳动力市场中的机会和能获得的待遇的一些最相关的因素。因此在准备进入劳动力市场或在职业发展时获得平等机会对每个人都至关重要。

如前所述，某些社会出身的群体从小时候开始，获得正规教育和职业培训的机会就往往很有限。由于教育和培训方面的差距，他们没有能力与其他工人同等竞争。结果是这些社会出身的群体失业率更高，同时经常集中在低端的非正规就业中。

---

<sup>①</sup>国际劳工组织：《工作中的平等：应对挑战》，关于《国际劳工组织工作中基本原则和权利宣言》的后续报告，第 96 届国际劳工大会，日内瓦，2007 年，第 124 段。

因此，有必要通过开展转型项目和专门的教育和培训项目等特别措施，帮助提升这些群体的就业能力，使其能在劳动力市场上获得平等的机会和待遇。这些专门的教育项目应该从小时候就开始，涵盖基础教育、中学教育、职业培训以及高等教育。

## 2. 获得就业和职业机会

与工作内在要求无关的对于某人社会出身的偏见很可能会导致就业机会上的严重不平等。就业和职业机会有时被政策、规定和做法所限制（直接歧视），有时被看起来是中立的，但这些社会出身的群体不可能达到的，而又不是工作客观需要的要求所限制（间接歧视）。本单元文本框 4 中介绍的韩国国家人权委员会处理的临时教师录用案就是一例。

与一个人来自哪个地区相关的社会出身信息有时候不需要通过书面材料或面试就能知道，比如求职者说话时的口音。这时候的问题就在于特定的岗位是不是客观地需要任职者对能够流利书写的语言在说的时不帶口音。

### 文本框 8

#### 口音反映出的民族或社会出身就业歧视（美国）

##### A. 口音歧视

由于语言特征是民族出身的组成部分，雇主应该仔细检查基于口音做出的雇用决定，以确保不违反第 II 条。\*

如果雇主基于外国口音做出了决定，而个人的口音对其履行工作职责会产生实质性影响，这种情况不违反第 II 条。这方面的评估要基于具体岗位的具体工作职责，以及该有关个人的口音在多大程度上会影响其履行工作职责的能力来做出。雇主应该区分仅仅是比较难懂的外国口音和会影响履行工作职责所需的交流能力的口音...一般而言，雇主只能在有效地用英语进行口头交流是履行工作职责的必须，而有关个人的外国口音显著地影响了其用英语进行口头交流的能力时，才能根据口音做出决定。要求能有效地用英语进行口头交流的岗位包括教师、顾客服务和电话营销。但是即使是对这些岗位，雇主也必须决定某个人的口音是否会影响其履行工作职责的能力。下面的例子说明了应该如何遵循这些原则。

##### 例 16. 口音不是实质性因素的雇用决定

安娜是巴基斯坦裔，在一所小学任图书管理员。她负责给书籍编目、研究和给小孩子大声朗诵。她的工作表现评估显示她在图书编目和研究方面表现优秀，而且能够与老师和大些的孩子有效地交流，但是由于她的口音，小一些的孩子听懂她的话有困难。当她的岗位被取消时，她要求当地的学校管理委员会把她转到一所高中需要编目和研究，而很少接触学生的岗位上。学校管理委员恰当地满足了她的要求，因为她合格而且她的口音不会对其履行高中图书管理员的工作职责产生实质性影响。

##### 例 17. 口音是实质性因素的雇用决定

比尔是某宾馆行李员，他的工作的一个主要内容是帮助客人指方向和做旅行安排。很多客人投诉他，说因为他的加纳口音，听不懂他说话。因此，宾馆通知比尔要把他转到一个不需要很多口头交流的文书岗位。这种转岗决定不违反第 II 条，因为比尔的口音对其履行行李员的工作职责产生了实质性影响。

\*上文中“违反第 II 条”的意思是指“歧视性做法”。

资料来源：摘录自美国平等就业机会委员会《民族出身歧视守法手册》第 13 部分，<http://www.eeoc.gov/policy/docs/national-origin.html#IIIA2>（2010 年 9 月 24 日访问）。

## 3. 工作条件

不同社会出身的工人应该享受同样的工作条件和待遇。根据国际劳工组织 1958 年《消除（就业和职业）歧视建议书》（第 111 号），除了同等价值工作同等报酬之外，工作条件往往包括：依据优点和

业绩给予晋升、工作保障、工作时间、休息时间、带薪假期、职业安全与卫生、与就业相关的社会保障、福利设施及其他福利。

### 薪酬

薪酬平等的基本原则是，薪酬必须基于工作的客观特征（例如技能、知识、工作条件 and 责任），而不是性别或其它任何从事某项工作的工人的特征。

除了就业准入方面的歧视，来自于某些社会出身的工人同来自其他工人相比，可能从事的是同样的或同等价值的工作，但是却很难获得同等的工资。他们可能还会发现，除了基本工资以外，他们不能享受津贴、奖金、特别养老和医疗保险等额外福利，而根据国际劳工组织 1951 年《同酬公约》（第 100 号）第 1 条（a），这些都属于薪酬的组成部分。除了比其他工人更低的工资外，来自被歧视的社会出身的工人可能还会面临另外一个主要困难是欠薪。

### 晋升

工人应该有权根据各自的特点、经验、能力和勤奋而获得晋升。由于受到对其社会出身的偏见，很多人不能够在工作中享受到平等的晋升机会。提高工人晋升机会的另一项重要因素是培训，但是某些受到社会出身歧视的工人很难获得平等的培训机会，晋升机会也因此减少。

如前所述，晋升方面的这些结构性或体制性歧视导致了“纵向工作隔离”，也就是说来自某些社会出身的人集中于公司或者经济的较低层级，而较高级别的职位则主要由其他社会出身的人占据。

### 工作保障

受到社会出身歧视的工人往往工作保障水平较低，因为他们的工作往往被认为是不值得去签就业合同的。因此这些工人往往集中在非正规就业中，如临时性岗位，没有正式的劳动合同，而这些岗位的共同特征是工作保障水平低。

受到社会出身歧视的工人可能会由于属于某个社会群体，而不是由于与其行为、能力、完成工作任务的合适度、与操作相关的严格必要性等合理原因而失去工作。例如在上世纪 90 年代中国国有企业转型时期，为了保证城镇工人的就业机会，农民工往往是最先被解雇的（腾笼换鸟）。

### 安全健康的工作环境

受到社会出身歧视的工人往往从事“脏、险、差”的工作，大量集中在危害性岗位和工作流程上。他们因此成为生产事故和职业病的“高危”群体。不论工人的社会出身或其他地位如何，他们都应该受到同样的职业安全与卫生保护。

## 五、消除基于社会出身的歧视的措施和策略

所有工人，不论性别、种族、民族、肤色和社会出身，都同样享受国际和国家法律中所规定的权利。国际劳工组织《消除（就业和职业）歧视公约》（第 111 号）中规定的工作中的平等和无歧视的概念和原则适用于所有工人。

第 111 号公约要求所有批约国宣布和遵循一项旨在促进就业和职业中机会均等和待遇平等的国家政策，以消除国际和国家法律中所禁止的基于社会出身和其它理由的歧视。

实施第 111 号公约所提出的国家政策的主要方式包括：

- 颁布和实施适当的法律；
- 废除歧视性的法律条款、行政措施或规定；
- 确保政府主管的公共就业、职业指导和职业培训以及就业服务中没有歧视；
- 开展宣传教育项目；

• 与工人和雇主组织以及其它相关机构，如平等或人权委员会以及代表受歧视社会出身群体的组织，进行合作。

## 1. 法律行动和执法

### 立法

立法是保证国家平等政策得以推广和执行的重要手段。首先应该出台保证不同社会出身群体平等的立法，废除或修改与平等原则不符的歧视性法规条款和行政命令，保证不同社会出身的人享受平等权利。参考第一单元四、实用工具核对表 1 判断歧视性法律、政策和做法。

对于基于社会出身的歧视，偏见和陈旧的刻板观念经常是根深蒂固的。其结果是即使法律已经改善，歧视性的做法却可能仍旧继续。法律中明确的规定、获得法律救济的途径以及明确的法律责任和处罚方面的规定可以使平等的原则得以实施，使歧视受害人能够寻求法律救济。法律中也应对雇主预防和解决歧视的责任做出规定。

根据国家的具体情况和实践，立法中也需要规定针对弱势群体的特别保护和临时支持措施。此外立法中可以明确规定，允许通过积极的劳动力市场措施，来改善被歧视的社会出身群体的就业机会，如提供特别的职业指导或培训。

### 监督

应该定期对国家平等政策的实施进行监督，以衡量取得的进展，确定还存在的挑战和解决途径，以使政策不断得到改善并适应情况的变化。在 2008 年第 111 号公约 50 周年之际，国际劳工组织公约和建议书实施专家委员会强调了在实施反歧视立法和政策中的挑战。委员会号召成员国提高对平等立法的意识、加强包括法官、劳动监察员和其他政府官员在内的相关责任部门和人员发现和处理歧视问题的能力，并检查在内容和程序上的规定是否允许歧视受害人成功地提起投诉。

委员会同时不断强调有关部门需要收集和公布歧视案例的性质和处理结果，以此作为宣传以及评估平等立法的有效方法。<sup>①</sup>

#### 文本框 9

#### 废除人工清粪的国家行动计划（印度）

在印度国家人权委员会的努力下，印度总理宣布废除有辱人格的人工清粪的做法，此项工作通常由达利特人尤其是达利特妇女从事。在人权委员会与中央和邦政府代表及其他相关方召开了一系列会议之后，印度国家计划委员会制定了《在 2007 年前完全废除人工清粪国家行动计划》。印度政府同时也在努力敦促各邦政府、铁路和地方机构执行 1993 年《人工清粪人员就业和清洁厕所建设法案》中禁止人工清粪的规定。

2007 年，在关于印度基于社会出身的歧视的观察意见中，国际劳工组织公约和建议书实施专家委员会敦促印度政府开展和扩大公众意识提升项目，同时加强对有关当局的教育和培训项目，以推动公众态度和社会习惯的转变，早日废止人工清粪。2008 年，公约和建议书实施专家委员会强调了印度开展有关禁止和不接受种姓歧视的公众意识项目的必要性，尤其在就业和职业领域。公众意识项目应面向广泛的目标群体，如政府官员、工人和雇主代表以及普通大众。2010 年，公约和建议书实施专家委员会对印度废除人工清粪的立法实施不利表示关注，并再次强调需要继续采取措施消除这一做法。

公约和建议书实施专家委员会对于印度针对达利特人的歧视的评论为解决基于社会出身的歧视需要采取的总体措施提供了指导。

<sup>①</sup>ILO: “Fiftieth anniversary of the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111)”, in *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 1A), International Labour Conference, 98th Session, Geneva, 2009, p. 32.

资料来源：国际劳工组织：《对印度实施第 111 号公约的个别观察》，《国际劳工组织公约和建议书实施专家委员会报告》Report III (Part 1A)，第 95 届国际劳工大会，日内瓦，2006 年；第 96 届国际劳工大会，日内瓦，2007 年；第 97 届国际劳工大会，日内瓦，2008 年；第 98 届国际劳工大会，日内瓦，2009 年；第 99 届国际劳工大会，日内瓦，2010 年。

国家法规政策中对平等的规定应该由合格的机构通过系统的措施加以落实。这些合格的机构主要包括：政府部门、司法部门以及其他社会伙伴。专门的独立机构，例如人权、平等或平等机会委员会在世界各地相继出现，反映出各国加大落实国家平等立法和政策力度的大趋势。

### 司法程序和争议处理

对于基于社会出身的结构性歧视，如果不能通过其他方法解决，那么有效的法律救济就成为非常重要的最后的解决手段。法院通过审理和判决个案，在维护公理正义方面起着重要作用。除了通过个案恢复正义，法律申诉已被证明是改善法律规定及对其解释的重要手段。司法机制的运用在消除就业歧视、揭发更广泛的结构性歧视方面起到了积极的作用。

但是司法程序可能费用昂贵且耗时。为了克服这些缺点，许多国家建立了争议处理机制，由专门的调解或仲裁机构负责有关工作。

### 行政监督

在很多国家，平等就业的立法由劳动监察部门监督实施。劳动监察有责任：

- (1) 向雇主建议良好的人力资源管理做法和守法的最有效途径；
- (2) 监督雇主守法的情况；
- (3) 就劳动法和相关规定中需要的改进的方面向立法和政策制定者提供建议。

由于定期与雇主和工人接触，能够接触到相关文件和主动介入案件，劳动监察在实施反歧视规定方面可以发挥重要作用。然而，劳动监察参与推动平等和反歧视的能力在很多国家仍未被有效开发和利用。需要提高劳动监察人员发现歧视的能力，同时应该在法规中明确其反歧视的责任。参见第一单元第四节。

## 2. 实际措施

### 教育和职业培训项目

对某种社会出身群体的歧视往往同这些群体的教育水平低相关。因此为这些群体制定包括基础教育、职业和技能培训和高等教育在内的具有特殊针对性的教育和培训项目对于提高其就业能力，保证其就业机会和待遇平等来说至关重要。

### 促进就业、企业发展和社会保护的公共政策

应将平等和无歧视的原则纳入积极的劳动力市场政策和项目中。也需要在扶贫和企业发展及社会保护项目中对促进平等的内容进行投入。就业服务中心需要在没有对社会出身的偏见的前提下提供人岗匹配服务。

### 关于权利、无歧视和平等的法律教育和宣传项目

除了提高个人就业能力的教育培训项目外，需要面向工人、雇主、其它相关方如相关政府部门、雇主组织和工人组织、司法部门的代表，以及普通大众，开展法律教育和宣传，提高对没有基于社会出身的差别对待、机会和待遇平等的认识。这些宣教项目也能降低易因社会出身而遭受歧视的工人的脆弱性。

国际劳工组织的国际劳工标准监督机构一直要求批约国报告为提高公众、各级相关部门和工作场所对平等问题的理解和包容性所开展的教育活动，包括不同的群体，如少数民族和某些社会出身的群体所面临的平等问题。

### 3. 肯定行动

肯定行动，也称积极措施，是指为了纠正由于过去的或仍在继续的歧视所造成的不平等的后果，实现机会和待遇平等而采取的特别的、通常是暂时性的措施。积极措施的目的是消除由于歧视性的态度、行为和结构而造成的不利影响。

肯定行动或特别支持措施对由于社会出身而遭受歧视的群体实现实质性平等非常重要。这些措施的目的是克服存在的歧视，实现实质性平等，是第 111 号公约所鼓励的。

特别支持措施可以在国家、地方和企业层面采纳。例如，由政府出资专门为受歧视的社会出身的人开展特别职业培训项目；企业在招聘广告中鼓励某一特别社会出身的申请人，或把培训机会留给以往得不到平等培训机会的某种社会出身的员工。

应该注意的是特别措施应该是临时性的，只有在存在保护的必要性时才有存在的理由。对这些措施需要定期进行审视，在取得的进步的基础上检查其必要性和合理性。一旦歧视的后果得到了纠正，劳动力市场的结果显示不同群体的人已经达到了平等，这种特别措施就应该被停止。

📖 参见第一单元第二节第六中 3.保护措施和肯定行动措施。

### 4. 同雇主组织和工人组织合作

雇主必须遵守禁止基于社会出身的歧视的法律规定，并且考虑多样化的员工队伍会给经营带来的益处。每个雇主都应该遵守法律，在人力资源管理和其他经营中运用非歧视性的做法，避免对某些社会出身的人的歧视。

#### 文本框 10

#### 如何预防基于民族或社会出身的偏见影响与工作相关的决定（美国）

如果雇主在雇用决定方面设立了明确的标准，那么管理人员就更有信心挑选到最合格的候选人。……雇用决定所依据的恰当的和客观的标准应该和经营需求相联系。与经营需求无关的挑选标准有时会不恰当地因民族或社会出身的关系把某些个人排除在外。

雇主可以通过制定录用或晋升中挑选候选人的书面客观标准并一致对所有候选人使用，降低歧视性雇用决定的风险。相似地，在进行面试时，雇主可以通过向所有申请者问同样的问题和只询问与相关岗位有关的事宜，来实行无歧视的对待。

资料来源：摘录自美国平等就业机会委员会：《民族出身歧视守法手册》第 13 部分，<http://www.eeoc.gov/policy/docs/national-origin.html#IIIA2>(2010 年 9 月 24 日访问)

雇主组织在推动会员企业工作场所的平等方面发挥着重要作用。他们应该指导会员企业如何采取无歧视的人力资源管理方式。

工人组织在组织工人方面发挥着重要作用，正如中华全国总工会吸收农民工入会一样，工人组织应该制定战略让不同社会出身的工人都成为会员。工人组织应该在会员入会后对其进行培训，让会员了解其平等权利，帮助会员同其雇主一起解决与歧视相关的问题。

### 国家三方机制

辅助第 111 号公约实施的国际劳工组织 1958 年《消除（就业和职业）歧视建议书》（第 111 号）中建议，应该建立由雇主组织、工人组织和其他相关机构共同组成的恰当的机构，促进实施国家平等政策，预防所有公共和私营领域里的歧视。

应该动员国家三方机制促进不同社会出身的人在工作中的平等。雇主组织和工人组织应该会同政府及其他社会伙伴，就制定和执行国家平等政策开展对话。

工人组织和雇主组织应该将不同性别、民族、种族、社会出身的工人的平等纳入各级集体谈判议程中。集体协议应该包括特殊的平等和无歧视条款，保证工作场所的平等。

## 第二节 ◇◇

### 促进中国农民工的就业平等

#### 一、谁是中国的农民工？

在中国的户籍制度中，个人被广泛地划分为“农村”或“城市”户口。农民工是指户口在农村（农民）并从农村出来到城镇从事非农工作的人。

“农民工”这个称呼本身，就反映了该群体在社会经济生活中的处境。农民工既非城镇居民，也非传统意义上的农村居民，是以“农民”身份从事“工人”职业的群体。他们虽有农民的身份，又不是纯粹的农民，因其离开了土地、背井离乡、在城镇从事非农业生产劳动(外出农民工中从事农业的仅占 1-2%)。他们从事“工人”的职业，又区别于一般的工人，因其户口还在农村，虽然服务于城市，却不能享受城市工人同等的待遇。在一定程度上他们不可避免地沦为徘徊于城市与农村的边缘人，也被称作流动人口。

在经济快速扩张和转型期，农民工构成了中国经济增长的资产，在过去的 20 年中，其贡献占国民生产总值（GDP）的 16%。<sup>①</sup>2006 年，农民工在城镇劳动力中所占比例从 2000 年的 33.9%增加到了 46.7%。<sup>②</sup>

#### 文本框 11

#### 中国农民工的总体特征

多数为年轻人：61.6%为 16-30 岁之间；  
教育水平低：76.5%为初中及以下学历，51%没有接受过任何职业技能培训；  
输出地：56.4%来自经济欠发达的中西部省区；  
输入地：62.5%在东部地区，63.3%为地级和省会城市；  
基本上都是从事报酬低廉的蓝领工作，大多数是在非正规部门；  
女性：2009 年占农民工总数的 34.9%并在增长。

资料来源：国家统计局，《2009 年农民工监测调查报告》，2010 年 3 月。

①国际劳工组织：《工作中的平等：应对挑战》，关于《国际劳工组织工作中基本原则和权利宣言》的后续报告，第 96 届国际劳工大会，日内瓦，2007 年，第 126 段。

②D. Wang: “Rural-urban migration and policy responses in China: Challenges and options”, ILO Asian Regional Programme on Governance of Labour Migration, Working Paper No. 15, Regional Office for Asia and the Pacific (ILO, Bangkok, 2008).

国家统计局调查表明，从 2000 年—2009 年，在本乡镇以外就业的外出农民工数量为从 2000 年的 7850 万增长到 2009 年底的 1.45 亿。2009 年底，全国农民工总量为 22978 万人，其中外出农民工 14533 万人，在本乡镇内就业的 8445 万人。<sup>①</sup>

二、中国关于消除对农民工歧视的法律框架

自 20 世纪 80 年代起，中国从 1958 年开始施行的户籍登记制度开始发生改变，对农民工的歧视性规定逐渐被取消，以满足城市不断增长的劳动力需求和消除城乡差异。中国的农民工政策从限制流动转到鼓励流动、尊重农民工合法权益，大致经历了以下六个阶段：

- 第一阶段（1979—1983 年）：控制流动；
- 第二阶段（1984—1988 年）：允许流动；
- 第三阶段（1989—1991 年）：控制盲目流动；
- 第四阶段（1992—2000 年）：规范流动；
- 第五阶段（2000—2003 年）：公平流动；
- 第六阶段（2003 年—）：促进流动。

各个阶段政策的详细特征和要点见附件一。

与农民工歧视有关的法律首先包括宪法中对劳动平等权的规定。法律效力仅次于宪法的是由全国人民代表大会及全国人民代表大会常务委员会制定的基本法。有关禁止就业歧视的基本法中最重要的是 1994 年通过的《劳动法》以及 2007 年通过，2008 年 1 月开始实行的《劳动合同法》和《就业促进法》：

《劳动法》制定了职业安全健康标准，规定了最低就业年龄，限定了工作时间，禁止歧视和禁止使用童工。

《劳动合同法》要求用人单位和劳动者签订书面劳动合同。

《劳动合同法》和《就业促进法》对用工管理、就业服务、社会保障、公共服务、公平就业等方面都作出了明确规定，其中包括针对农民工的反歧视规定。

《劳动合同法》对保护农民工的公平就业权具有突破性意义，因为以前农民工不被认可其工人身份，因此不受劳动法规的保护，这也就造成了对农民工的从直接到结构性歧视的几乎所有形式的歧视。



关于农民工平等就业权的主要规定

|                     |                                                                                           |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| 《劳动法》<br>(1994 年)   | 第 12 条明确规定：劳动者就业，不因民族、种族、性别、宗教信仰不同而受歧视。但是，由于该法制定较早，并没有对农民工的权益进行有效的保护。而且由于种种原因该法没有得到有效地实施。 |
| 《劳动合同法》<br>(2007 年) | 《劳动合同法》对维护劳动者权益制定了具体规定，劳动合同应当具备社会保险和劳动保护、劳动条件和职业危害防护等条                                    |

① 国家统计局：《2009 年农民工监测调查报告》，2010 年 3 月，[http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20100319\\_402628281.htm](http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20100319_402628281.htm)。

款。劳动者拒绝用人单位管理人员违章指挥、强令冒险作业的，不视为违反劳动合同。劳动者对危害生命安全和身体健康的劳动条件，有权对用人单位提出批评、检举和控告。用人单位未依法为劳动者缴纳社会保险费的，劳动者可以解除劳动合同；用人单位以暴力、威胁或者非法限制人身自由的手段强迫劳动者劳动的，或者用人单位违章指挥、强令冒险作业危及劳动者人身安全的，劳动者可以立即解除劳动合同，不需事先告知用人单位。用人单位严重侵犯劳动者权益的，依法给予行政处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任；给劳动者造成损害的，应当承担赔偿责任。

《就业促进法》  
(2007 年)

《就业促进法》对农民工歧视有了明确规定，“农村劳动者进城就业享有与城镇劳动者平等的权利，不得对农村劳动者进城就业设置歧视性限制。”劳动者对实施就业歧视的行为可以向人民法院提起诉讼，请求人民法院以国家审判权来保护其合法权益。在劳动者行使就业诉权后，人民法院应当依照法定诉讼程序解决其就公平就业和因就业歧视所发生的纠纷，保障其受到侵犯的就业权利。《就业促进法》实施后，用人单位、职业中介或者其他相关社会主体实施了就业歧视行为就不再仅仅是受到社会舆论的谴责或者主管部门的干预，而是面临法律的制裁。本条规定的重要意义还在于：劳动者的求职权是有别于一般劳动权的重要权利，是一项源于宪法保障的基本权利。因此，当在求职过程中权益受到侵犯时，劳动者享有的是直接向人民法院提起诉讼的权利，有别于其他劳动权利之诉须以劳动仲裁为前置程序。

《就业促进法》第五十条和《劳动合同法》都对农村劳动者参加技能培训作出了规定。法条要求各级人民政府采取有效措施，组织和引导进城就业的农村劳动者参加技能培训，鼓励各类培训机构为进城就业的农村劳动者提供技能培训，增强其就业能力和创业能力。

资料来源：王秋峰，《〈就业促进法〉和〈劳动合同法〉对农民工就业的积极影响》，《法制与社会》，2008 年第 6 期。

近年来，中国政府采取了重要措施，改革户口制度，解决农民工所面临的不利形势。2002 年至 2003 年间，除了国务院下发的意见外，许多法规得以通过，禁止对农民工在城市寻求永久或暂时工作征收不合理费用，规定雇主有义务同农民工签署劳动合同，禁止拖欠农民工工资。2006 年国务院下发了进一步的意见，包括保证农民工最低工资，执行劳动合同制度，为农民工提供就业服务和就业培训，为农民工提供公共服务，促进地方经济发展和乡镇企业等。政府还采取措施建立农民工社会保障体系，将农民工纳入劳动立法范畴。



民工和城镇居民应一视同仁。

在办理农民进城务工就业和企业用工的手续时，除按照国务院有关规定收取的证书工本费外，不得收取其他费用。严禁越权对农民工设立行政事业性收费项目，提高收费标准。各级物价、财政部门要严格检查、督促落实，防止变换手法继续向农民工乱收费。

通知还提出了几项要求：

（1）切实解决拖欠和克扣农民工工资问题；（2）改善农民工的生产生活条件；（3）做好农民工培训工作；（4）多渠道安排农民工子女就学；（5）加强对农民工的管理。

“十一五”发展规划（2006-2010）将农民工作为国家发展战略的重要组成，在原劳动和社会保障部的要求之下，国务院批准成立了农民工工作联席会议，秘书处设在部内。2008 年，原劳动和社会保障部与人事部合并成立了人力资源和社会保障部，下设农民工司。

2006 年开始实施的新《义务教育法》规定城市和农村都要实行九年义务教育，并且赋予农民工子女在生活所在地接受教育的权利。

2006 年 1 月，中国正式批准了国际劳工组织第 111 号公约，进一步明确国家在消除基于社会出身的就业歧视方面的责任。

### 三、对农民工歧视的主要原因

对农民工的就业和职业歧视，是指农民工因其农村身份或农业户口在就业和职业领域所受到的不公正的差别对待。根据国际劳工组织第 111 号公约中的定义，歧视包括在劳动力市场准入、职业、职业培训和教育、社会保障、解雇以及其他方面的差异和排斥（也见第 111 号建议书）。

对农民工的歧视是中国根深蒂固的对农民歧视的延续。除了对来自农村地区的人的偏见和模式化的态度，中国从 20 世纪 50 年代后期开始形成的传统的劳动力市场体系也加强了农民工就业中的不平等，直到近些年情况才开始有所改善。在劳动力市场进入环节，外来劳动力和本地劳动力曾经处于两个完全不搭界的劳动力市场。部分原因是当地政府制定的一些保护性政策给外地劳动力进入某些行业设置了准入门槛。劳动力市场的城乡分割也导致了农民工在报酬、社会保障和其与用工有关方面面临不同的待遇。公共就业服务以前也不对农民工开放。

尽管农民工普遍较低的教育水平和缺乏职业培训经验限制了他们的就业机会和找到更好的工作，但是一种普遍共识是除了人力资源因素，歧视的因素也导致了这样的差异。

随着中国政府采取措施使城乡劳动力市场一体化，很多对农民工的限制和不平等待遇在逐渐被取消。政府同时还在努力改革现有的户籍制度，并将社会保障的覆盖范围延伸到农民工。这些努力要获得成功，还要依赖于农民工获得司法救济方面的改善。

#### 文本框 15

#### 农民工获得司法保护的主要障碍

除了户籍制度造成的不公平限制和中国整体执法薄弱外，农民工获得司法保护还存在以下特殊的障碍：

- 和城镇工人相比，农民工受教育水平低，整体的权利意识相对薄弱；
- 社会上对农民工根深蒂固的歧视加剧了就业中的不公平待遇；
- 很多用人单位拒绝和农民工签订劳动合同，或者强迫农民工放弃自己基本的劳动权利。例如，用人单位可能强迫农民工签‘生死状’，放弃索要工伤赔偿的权利；... ..

- 农民工通常负担不起停止工作去寻求法律咨询和走繁琐的劳动争议程序所带来的金钱和时间上的损失;
- 工会在帮助农民工方面作用非常有限; ... ..
- 在违法监督和惩罚都不到位的情况下, 用人单位有恃无恐。很多地方政府官员把农民工视为麻烦制造者, 容忍企业的违法行为以避免影响投资和地方收入, 而这些都是他们政绩的一部分。

资料来源: L. Na: 《中国农民工的劳动权益保护有新的希望吗? 》, 《亚太法律和政策期刊》, 2009 年第 10 卷第 2 期, 第 493 页。

## 四、中国农民工平等就业现状

除了由于其农民身份带来的较低的社会地位而面临的歧视外, 中国的农民工所遭遇的歧视还由于与其它因素交织而加剧。如果农民工是女性, 或者来自少数民族, 那么就往往会在城市就业的各个阶段遭遇多重歧视。

### 1. 不平等的劳动力市场准入

如上所述, 农民工还没有获得进入城市劳动力市场的平等机会。他们首先面临着城市对他们可以从事的工作类型设定的限制。一般来说, 他们不能得到诸如政府机关或国有企业一类的正式工作。在一些城市, 某些种类的工作是不允许农民工从事的, 这些工作通常是报酬较高和工作条件良好的, 而这些工作一般是为本地居民保留的, 虽然国家政策里已经要求取消此类限制。

农民工一般也享受不到公共就业服务。国务院《中国农民工调研报告》显示, 只有 20-30% 的农民工在他们家乡所在地得到了就业服务, 但其中来自政府部门的服务不到 10%。<sup>①</sup> 农民工往往需要依赖非正规网络, 最后不得不在城镇职工不愿意进入的非正规部门从事低收入的卑微工作。往往只有城市人不愿意从事的脏、险环境下的工作或者高强度体力劳动的工作可以做, 例如垃圾清扫和建筑工作。

#### 文本框 16

#### 中国农民工不平等的就业准入

根据中国社会科学院人口与劳动经济研究所在 2005 年所做的一项调查, 农民工集中于低收入产业 (94.77% 在低收入产业, 5.23% 在高收入产业, 而城镇职工的相应比例为 76.84% 和 23.16%)。尽管教育水平等人力资源因素也导致了这样的差异, 基于农民工社会出身的歧视也产生了影响, 虽然没有数据能准确说明这一影响的水平。

在职业准入方面也有类似的情况。同一研究表明, 农民工集中于“蓝领”工作 (92.33% 从事“蓝领”工作, 7.70% 从事“白领”工作, 而城镇职工的相应比例为 67.83% 和 32.17%)。同样, 除了人力资源因素, 教育机会等方面的歧视也是造成这一差异的原因。

资料来源: 中国社会科学院人口与劳动经济研究所, 2005 年城市劳动力调查。

近些年来, 对农民工进入城市劳动力市场的直接限制在许多地方逐步取消, 而对资历的高要求成为农民工在城市就业的另一项障碍。对于教育水平的不合理要求成为许多农民工在城市求职

<sup>①</sup>国务院研究室课题组: 《中国农民工调研报告》, 中国言实出版社, 北京, 2006 年。

的障碍。比如，针对某些工种所要求的高学历与工作的内在要求并无关联，但这些过高的要求将很多农民工挡在了城市就业门外。

研究还发现对农民工的歧视在国营垄断企业、事业单位和政府部门更广泛存在，这与第 111 号公约的要求背道而驰。第 111 号公约要求公共部门在消除就业歧视方面发挥表率作用。

## 2. 劳动合同签订率低

农民工劳动合同签订率一贯很低。2006 年国家统计局的调查表明，接近 46% 的农民工没有同用工单位签订任何形式的劳动合同。在签订了劳动合同的农民工中，12.1% 不清楚合同内容。<sup>①</sup> 国家统计局 2009 年进行的监测调查显示，60% 的农民工未与用人单位签订用工合同。<sup>②</sup> 2005 年进行的中国城市劳动力调查显示，只有 37% 的农民工与他们的雇主签订了劳动合同，而城市工人有 55% 签订了劳动合同。<sup>③</sup>

2006 年另一项对珠江三角洲 9 个城市的农民工做的调查研究表明，只有 43% 的农民工与用人单位签订了劳动合同，在签订劳动合同的农民工中 94% 的合同都是由雇主单方面制定的，而且只有 53% 的农民工自己可以保管一份合同。此外，41% 的农民工工资收入没有达到当地最低工资标准。另外，企业违规用工的情况还不同程度存在着，例如要求农民工进企业工作时交押金，扣押各种证件的情况也相当严重。<sup>④</sup>

## 3. 薪酬不平等

### 工资不平等

对农民工的职业歧视的一个重要方面就是城镇职工和农民工薪酬或工资的差异。与城镇职工相比，农民工从事同样的工作却得不到同等的收入。他们一般只得到基本工资，而得不到补贴、奖金、带薪休假、额外商业保险等福利。工资差距随着经济增长而逐步扩大，一些非竞争力因素在扩大中国不同性别、不同社会出身、不同行业和不同所有制企业的收入差距。

#### 文本框 17

#### 农民工薪酬的不平等

国家统计局 2006 年的数据表明，一半的农民工拿不到加班费，57% 的农民工拿不到工伤赔偿，近 80% 的农民工没有带薪假期，90% 多的农民工没有住房补贴和公积金，80% 的女性农民工没有带薪产假。

资料来源：国家统计局：《城市农民工生活质量状况调查报告》，2006 年 10 月。

由于农民工与当地城镇职工之间工资的差距很大一部分不能用与生产力相关的因素解释，这表明在城镇劳动力市场存在着对农民工的严重的歧视。根据中国城镇劳动力市场调研的数据，所

① 国家统计局：《城市农民工生活质量状况调查报告》，2006 年 10 月，<http://www.stats.gov.cn/was40/reldetail.jsp?docid=402358407>。

② 国家统计局：《2009 年农民工监测调查报告》，2010 年 3 月，[http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20100319\\_402628281.htm](http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20100319_402628281.htm)。

③ 中国社会科学院人口与劳动经济研究所“2005 年城市劳动力调查”，摘自王美艳、蔡昉：《中国城市外来劳动力和本地劳动力的就业机会和工资差异》，CESifo 中国经济研讨会，2005 年 6 月。

④ 张永宏：《地方治理的政治——制度视角：以农民工保护政策执行为例》，《中山大学学报》，2009 年第 1 期。

有的工作种类上,按小时计算的工资农民工都比城镇职工低。工资差距中 43%可以归结于与户口以及其它福利制定有关的歧视。农民工与城镇职工收入差距中的 63%是由不同的工作种类造成的。<sup>①</sup>

国家统计局 2006 年的调查数据表明,进城务工经商的农民工的平均月收入是城镇职工收入的 43.8%,男性农民工比女性农民工平均月收入高 291 元。<sup>②</sup>据湖南、四川和河南三省的抽样调查,农民工月实际劳动时间超过城镇职工的 50%,但月平均收入不到城镇职工平均工资的 60%,实际劳动小时工资只相当于城镇职工的 1/4。<sup>③</sup>

#### 工资拖欠

农民工往往不能按时领到工资。2007 年 10 月 22 日原劳动和社会保障部公布的数据表明,2004 年至 2007 年 7 月底,全国累计解决拖欠农民工工资 433.2 亿元。2004 年前三季度,浙江省各级政府开展行动,为 27 万工人清理欠薪 2.9 亿,其中 70%是农民工。<sup>④</sup>

大部分省份已建立了工资保证金制度,保障农民工工资支付的工作重心已由“清理旧欠”向“预防新欠”转变。2008 年 1 月起生效的《劳动合同法》规定拖欠工资是违法行为,为雇主按时支付农民工工资施加了更大压力。

### 4. 不平等的社会保障

最近的调查结果发现,城市工人和农民工之间的收入差异主要来源于社会保障。影响城乡工人收入差距的主要因素是基于工人户籍身份的城市社会保障制度。<sup>⑤</sup>

#### 低覆盖率

对于以流动性为主要特点的农民工,社保制度往往将他们忽略。2005 年的城市劳动力调查报告显示,农民工加入养老保险和医疗保险的比例在五大城市中分别是 8.8%和 7.5%,而这些城市中的城镇职工加入这些保险的比例是 76.9%和 63.9%。在小城镇这个差距相对小些。

#### 医疗保险

到 2007 年 9 月底,新型农村合作医疗已经覆盖了 86%的农村人口,但对于广大农民工而言,他们要么没有参加,要么参加了但没有享受到任何的好处。因为离开了农村,合作医疗就不会起任何的作用,在务工城市发生的费用不能通过合作医疗报销,而农民工又被排除在城市医疗保障体系之外,结果就是大部分农民工在生病之后就要自己负担全部费用。

有报告显示,外来农村流动人口对医院服务的利用率大大低于当地居民,11%的人患病后不采取任何措施;65%的人患病后采取自我医疗,因为花费较低;24%的人患病后虽去就医,但其中 48%的人利用基层卫生机构或私人诊所(多数是无照经营)提供的服务,只有在疾病或事故严重时,才会去高层级医疗机构。农民工缺乏必要的医疗保障,对他们的生活会有很大影响,也对整个城市的公共医疗卫生机构构成威胁。<sup>⑥</sup>

2009 年 12 月底,政府采取了新的规定使得农民工的养老和医疗保险可以转移接续。农民工低参保率和高退保率有望得到改善。

①F. Cai and D. Wang: *Impacts of domestic migration on economic growth and urban development in China*, Paper presented at the Conference “Migration and development within and across borders: Concepts, methods and policy considerations in international and internal migration”, International Organization for Migration (IOM), New York, 17-19 Nov. 2005.

②国家统计局:《城市农民工生活质量状况调查报告》,2006 年 10 月, <http://www.stats.gov.cn/was40/reldetail.jsp?docid=402358407>

③国务院研究室课题组:《中国农民工调研报告》,中国言实出版社,北京,2006 年。

④浙江省劳动监察大队:《研究农民工工资拖欠的体制问题》, <http://mos.gov.cn/Template/article/display0.jsp?mid=20041216009171>。

⑤谢桂华:《农民工与城市劳动力市场》,《社会学研究》,2007 年第 5 期。

⑥罗桢婷:《农民工健康靠什么保障》,《人民日报》,2005 年 8 月 4 日。

### 卫生保健

在卫生保健方面，中国的流动人口处于弱势地。除了下面谈到的职业危害外，恶劣居住条件也使外出务工人员面临一系列健康风险。

农民工往往居住在通风和卫生条件都很差的狭窄地方和容易滋生疾病的地方。有资料表明，2003年广州市近1万例肺结核病人中，外来人员几乎占了一半。<sup>①</sup>农民工计划免疫和妇幼保健等基本公共卫生服务的可及性很低。即便是在农民工服务工作比较好的上海市，2004年外来儿童的免疫接种率也只有65%，而当地户籍儿童的接种率已达到99%以上。<sup>②</sup>

此外，在性和生殖健康方面外出务工人员也缺乏信息，对他们所提供的服务也很有限。城市中2/3的生育死亡发生在流动妇女的身上。<sup>③</sup>

### 5. 遭受工伤和职业病的风险更高

职业安全健康是中国劳动力，尤其是农民工面临的一个重大问题。农民工大量从事危险性强的工作，在建筑业从业人员中占90%，采矿业中占80%，纺织业中占60%，第三产业占50%。<sup>④</sup>因此，在农民工中发生大量与工作有关的疾病、伤害和死亡也就不足为奇了。在矿山、建筑和化工厂的死亡事故中外出务工人员占80%。<sup>⑤</sup>患有与工作场所有关的疾病的病人中约90%是外出务工人员。<sup>⑥</sup>

工伤保险是目前惟一对农民工没有制度和政策障碍的保障项目，但是农民工工伤保险的参保率很低。据农业部2005年快速调查，农民工工伤保险的参保率仅为22%。<sup>⑦</sup>农民工面临巨大劳动安全风险，许多农民工发生工伤事故得不到及时的治疗和经济赔偿，拖着伤残的身体回到原籍，成为农村新的贫困户。

外来务工人员工伤和职业病的赔偿标准上，也存在着与城市劳动力的差别。按照2003年底最高人民法院出台的《关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》，赔偿标准以城镇居民人均可支配收入、农村居民人均纯收入区别城镇和农村居民，这构成了明显的歧视，城乡居民同命不同价。对于农民工而言，尽管有些地方出现的一些判例是将农民工基本工资按照所在城市平均工资为准，但这也要求农民工有暂住证等能证明，而登记获得暂住证的农民工只占他们其中的一小部分。

### 6. 子女教育方面的不平等

根据国家统计局2006年的农民工生活质量调查，17.2%的农民工将他们的子女送到他们打工地的城市学校上学。其中71.9%去公立学校，22.0%去私立学校，5%去农民工子弟学校，1.1%辍学。

①罗桢婷：《农民工健康靠什么保障》，《人民日报》，2005年8月4日。

②国务院研究室课题组：《中国农民工调研报告》，中国言实出版社，北京，2006年。

③UN Country Team China, *Advancing social development in China: Contribution to the 11th Five-Year Plan*, Occasional Paper Vol. 1, Beijing, 2005.

④Y. Wei: *For rural-urban migrant workers, What should China's government do?*, 7th Berlin Roundtables on Transnationality on Migration into Cities 24-28 October 2007, Berlin, Germany, 3, [http://www.irmgard-coninx-stiftung.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/urbanplanet/Wei.pdf](http://www.irmgard-coninx-stiftung.de/fileadmin/user_upload/pdf/urbanplanet/Wei.pdf).

⑤Z. Zheng and P. Lian: *Health vulnerability among temporary migrants in urban China*, France Tours International Population Conference: 8 (2005).

⑥《职业病困扰外出务工人员》，《中国日报》，2006年2月17日，[http://english.gov.cn/2006-02/17/content\\_202437.htm](http://english.gov.cn/2006-02/17/content_202437.htm)。

⑦《全国农民工参加工伤保险的约占22% 提高参保率需迈3道坎》，《法制日报》，2009年8月15日，[http://www.legaldaily.com.cn/0801/2009-08/15/content\\_1138656.htm](http://www.legaldaily.com.cn/0801/2009-08/15/content_1138656.htm)。

农民工子弟学校收费低廉，但不但不会得到政府的补贴，还经常因为不达标被取缔，而如果去公立学校，还是会有一些对农民工收取的高额借读费或赞助费(对于那些没有本地户口的学生收取)，尽管国家三令五申不允许收取这些费用。

即便是进了公立学校，农民工子女可能会受到来自老师或同学的歧视，比如农民工子女学生不能参加学校或当地各级政府举办的各种活动，不能参加“三好学生”评选，甚至不能参加体育比赛，等等。

#### 文本框 18

#### 各地农民工子女就学状况

北京：截至 2006 年 7 月，进城务工就业农民子女在公办学校上学的 22.8 万，占 62%，而剩下的 38% 在民工子弟学校上学。

武汉：进城务工就业农民子女接受义务教育的学生有 14 万人，其中：在公办中小学上学的学生有 8 万人（57%），在民办中小学上学的学生近 6 万人（43%）。

苏州：截至 2004 年 2 月，进城务工就业农民子女就读人数为 153,675 人，其中在公办学校就读的有 100,069 人，占 65.12%，在民工子弟学校就读的有 53,606 人，占 34.88%。

浙江省：2004 年共有 215 所民工子弟学校，12 万民工子女就读，占总数的 21%。

资料来源：范先佐：《进城务工就业农民子女的教育公平与制度保障》，华中师范大学教育学院，《中小学教育》2007 年第 7 期。

还有其他障碍也阻碍了流动人口接受高等教育。比如，流动人口不能在常住户籍所在地以外的地方参加高考。教育机会的不平等影响到了农民工下一代的素质，会导致农民工下一代在劳动力市场的机会不平等。

## 7. 农民工中的性别问题

进城务工为女性农民工及其家庭带来了许多好处。很多情况下，这将女性转变成为家庭支柱和重要的经济来源，使得她们在消除贫困和促进来源地经济发展方面发挥了重要作用。

中国的农村人口在以前所未有的规模向城市流动。虽然男性仍然占农民工的多数，在低年龄段外出打工者中，性别比例几乎相当。2007 年第二次全国农业普查显示，2006 年女性在 1.32 亿农民工中的比例为 36%。<sup>①</sup>

男性和女性对于外出务工有着不同的体会，但是关于农民工和劳动力市场的政策往往忽略了这一点。怀孕女性往往面临更大的解雇风险。男性农民工总是有更多提供合法外出务工机会的渠道，例如从事建筑工作。相比之下，大多数女性农民工的就业机会往往是在不受监管的部门，而且经常不是通过合法渠道获得的。

在中国，法律禁止基于性别的直接和间接歧视。但是事实上，女性仍然在工作生活中遭遇一种或多种形式的歧视。在就业中，女性往往集中于五类职业：护理、收银、餐饮、清洁和秘书。这些工作往往是在小型未建会企业，在这些企业，相对男性工人来说，女性的谈判权更为匮乏，更不可能改善自身的经济状况。

<sup>①</sup>国家统计局：《第二次全国农业普查主要数据公报（第五号）》，2008 年 2 月 7 日，[http://www.gov.cn/gzdt/2008-02/27/content\\_902847.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2008-02/27/content_902847.htm)。

这些部门往往缺乏对工人的法律保护，使得女性农民工的权利更容易受到侵害。由于缺乏合法的外出务工渠道，女性经常处于危险情况。在外出过程中，她们更容易被贩卖或者遭遇其他危险。

对女性的歧视往往同其他形式的歧视相叠加，因此女性农民工面临多重形式的歧视：

- 女性相对于男性的性别歧视；
- 外来务工人员相对于本地劳动力的歧视；
- 随行家属相对于自主性农民工的歧视；
- 非正式登记农民工相对于正式登记农民工的歧视。

#### 文本框 19

#### 中国的家政工人

中国目前大约有 2000 万家政工人。随着城市人口收入的增长，对家政服务的需求也不断增加。中国 40% 的城镇家庭需要家政服务，这意味着 1500 万份潜在工作。

- 中国大约 90% 的家政工人为女性。
- 越来越多的农民工进入家政服务行业。在北京、深圳、广州等城市，农民工在家政工人中的比例超过 90%。
- 家政工人签订劳动合同的比例很少。在广州和成都，一半以上的家政工人既没有同家政服务中介公司签订合同，也没有同用工家庭签订合同。在北京，27% 的家政工人没有签订任何劳动合同。
- 调查表明，北京和成都 60% 多的家政工人没有参加任何保险。而参加保险的家政工人大多数都是城镇下岗职工，而不是农民工。
- 中国没有法律条款规定家政工人的工作条件。家政工作被认为是非正规就业，而私人或家庭不符合“用工单位”的定义。没有合法就业地位，家政工人的工资、工作时间、劳动保护和社会保障很难得到保证。\*

根据《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律若干问题的解释（二）》（最高人民法院 2006 年 8 月 14 日发布，2006 年 10 月 1 日起生效），家庭或者个人与家政服务人员之间的纠纷不属于劳动争议。根据《劳动法》第二条和《劳动合同法》第二条的规定，家庭不属于企业、个体经济组织、民办非企业单位等可以和劳动者建立劳动关系的组织。这些法律规定造成了基于性别和社会出身的间接歧视。\*\*

资料来源：

\* 国际劳工组织中国和蒙古局：《中国家政行业概况》，预防拐卖、保护家政工权益、促进性别平等和妇女的体面劳动项目，2009 年；

\*\* L. Na: 《中国农民工的劳动权益保护有新的希望吗？》，《亚太法律和政策期刊》，2009 年第 10 卷第 2 期，第 493 页。

除了与城镇职工和男性农民工相比在工资方面受到歧视以外，女性农民工还在参加社会保险方面处于劣势。根据 2006 年国家妇女儿童权益保障协调组的调查报告，女性农民工参加养老、医疗、失业和工伤保险的比例，只有农民工总体参保比例的 50% 左右（图 1）。<sup>①</sup>

<sup>①</sup>国家妇女儿童权益保障协调组：《2006 年农村妇女权益状况和维权需求调查》，摘自联合国开发计划署：《中国人类发展报告 2007/08：惠及 13 亿人的基本公共服务》，北京，2008 年 11 月。

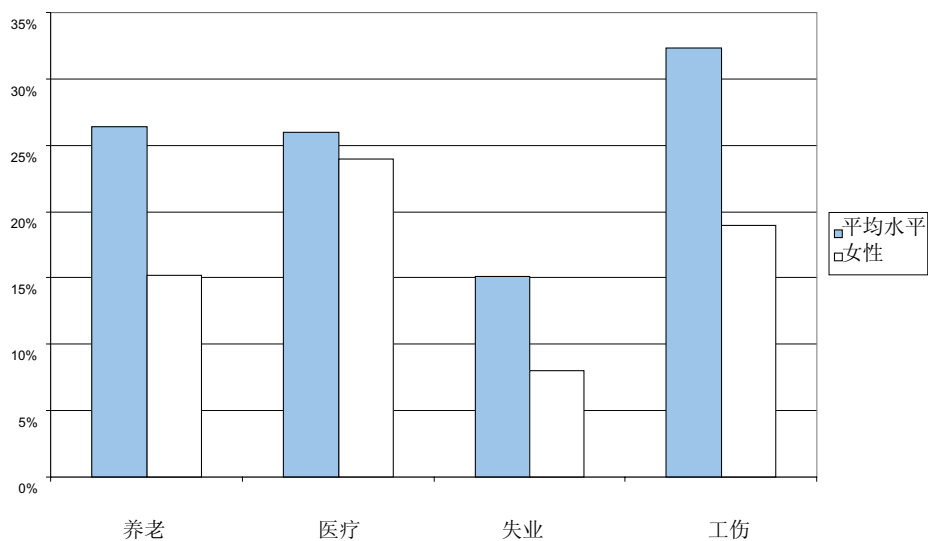


图1 农民工基本社会保险的平均覆盖率与女性保险覆盖率

资料来源：国家妇女儿童权益保障协调组：《2006年农村妇女权益状况和维权需求调查》。

这一报告还显示，女性农民工参加生育保险的比例只有6.7%。64.5%的产妇未享受带薪产假，享受产假全薪的产妇比例只有14.4%，产假期间领取部分工资的占21.1%。调查还表明，只有36.4%的用人单位为农民工产妇提供90天的产假；报销分娩医疗费农民工产妇比例不足13%（图2）。<sup>①</sup>

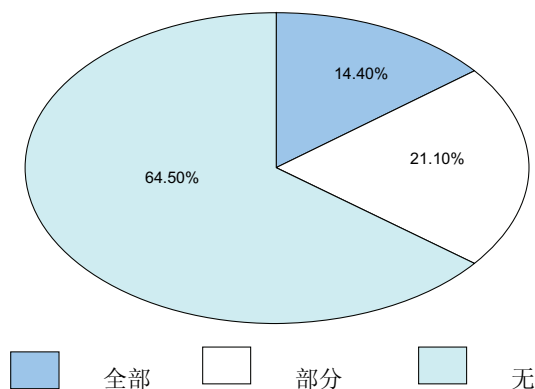


图2 女农民工产假期间补偿情况

资料来源：国家妇女儿童权益保障协调组：《2006年农村妇女权益状况和维权需求调查》。

<sup>①</sup>国家妇女儿童权益保障协调组：《2006年农村妇女权益状况和维权需求调查》，摘自联合国开发计划署：《中国人类发展报告2007/08：惠及13亿人的基本公共服务》，北京，2008年11月。

## 五、中国促进农民工平等就业的措施

国际劳工组织 1958 年《消除（就业和职业）公约》（第 111 号）要求，所有批准该公约的国家宣布和遵循一项旨在促进就业和职业机会均等和待遇平等的国家政策，以消除劳动力市场上任何形式的歧视。

消除针对农民工的歧视要求国家采取政策和措施，解决一系列阻碍农民工平等机会和待遇的问题。这些政策既包括消除现存法律和政策中带有歧视性的部分，也包括制定新的政策来促进对农民工的教育、技能培训等，同时建立高效的劳动力市场来促进农民工的就业机会。

为了执行该国家政策，各级政府都需要起带头作用，同时需要雇主、工人组织和其他社会伙伴团体各司其职。

### 1. 立法和执法

对农民工歧视的主要来源之一是对农民的排斥。由于中国城乡劳动力市场的分割正在被逐步打破，在为城市工人和农民工提供平等就业机会和待遇方面还存在很多差距。需要采取积极的措施来消除这些差距。政府需要采取对容易遭受歧视的弱势群体有利的一系列措施，从提供专门的培训，到提高社会保障覆盖率等。

#### 消除制度性歧视

农民工就业歧视的一个重要来源在于政府的政策与法规，这导致了对农民工的制度性歧视。解决这个问题不仅是要取消这些歧视性政策或法规，各级政府还应该采取一系列的肯定/积极行动。对农民工有利的政策或法律或行动都属于肯定行动，对于消除农民工歧视起着关键作用。

在中国，对农民工的歧视首先表现为一种制度性歧视。当政府成为反歧视的领导者，开始关注农民工就业歧视时，农民工的体制性歧视状况得到很大扭转，现存问题有望得到更快更实际的解决。

农民工歧视是基于户籍的差别对待，解决这个问题最治本的是改革户籍制度。但是，改革户籍制度并不是指放宽户籍登记和终止城乡劳动力市场分化的简单的法律条文。改革的本质是要重新构造公共资源的分配制度以及公民行使政治权利的政治和社会制度。这些将影响到从就业到社会保障到财产权的方方面面。这就需要一系列的制度性措施，而其中涉及到多个部门在各个领域的职能。

关于农民工平等权利的国家法律框架近年来有很大改善，详细内容参见本单元前面部分的内容。各地也通过了新的地方政策来维护农民工权利，例如最低工资、工资按时支付、扩大养老保险、失业保险和医疗保险的覆盖范围、免费公共就业服务等。但是为使这些政策行之有效，需要有效的实施、监督和促进制度。而且由于各地关于农民工的政策并不统一，这就影响到了政策的连贯性，而农民工流动性大，使得农民工平等待遇的执行情况受到影响。

#### 法律援助

近几年，各地司法行政部门、法律援助机构认真贯彻落实有关政策，在为农民工提供法律援助方面取得了很大进展，主要表现在：

- （1）纷纷设立农民工法律援助工作站、联系点、咨询点，开通农民工法律援助热线；
- （2）对申请支付劳动报酬和工伤赔偿法律援助的，不再审查经济困难条件；
- （3）加强对农民工普法宣传，引导其通过合法渠道维权。

2004年9月,司法部与财政部、原劳动部等九部门联合出台了《关于贯彻落实〈法律援助条例〉切实解决困难群众打官司难问题的意见》,从政策上解决了办理法律援助案件中与相关部门协调配合的问题。

2004年11月,司法部和建设部联合下发了《关于为解决建设领域拖欠工程款和农民工工资问题提供法律服务和法律援助的通知》,要求各地法律服务机构和法律援助机构要积极为解决建设领域拖欠农民工工资提供有效的法律服务和法律援助。

2005年9月,司法部与最高人民法院、最高人民检察院、公安部联合出台刑事、民事法律援助规定,建立了法律援助与公、检、法部门在法律援助工作中的衔接配合机制。

一些地方政府扩大法律援助范围,将农民工发生机率较高的工伤赔偿、交通事故等案件纳入法律援助的范围,为农民工维权提供了更好的政策法制环境。

#### 文本框 20

#### “小小鸟”为广大农民工帮大忙

“小小鸟打工互助热线”开通于1999年6月6日,是由河南在京务工青年魏伟发起成立的为进城务工人员求职就业、劳资纠纷调解、法律咨询等方面提供无偿帮助的公益机构。

2004年9月24日,经北京市东城区司法局批准,成立了北京首家维护在京打工者权益的调解机构——北京小小鸟人民调解委员会。2006年4月和10月,“小小鸟”在深圳和沈阳开设了分支机构。至此,小小鸟实现了南、中、北三地城际联动机制,更好的服务于打工群体。

截止到2009年6月6日小小鸟成立十周年之际,小小鸟北京、深圳、广州三地办公室累计接听热线电话共计131,096个;为15,732名工人提供就业信息;向94,550名工人提供法律咨询;共接待3,903件维权案件,涉及人数38,620人(其中男女比例为6:4);累计帮助打工者讨要回被拖欠工钱1.003亿元;共为148,902名打工者提供帮助(其中男女比例为6:4)。

同时,小小鸟还积极的开展培训活动,如在北京、深圳、沈阳同时开展的融入城市和维权技巧培训的项目活动,实现目标群体能够相互帮助,提高自我保护能力。

资料来源:小小鸟官方网站: <http://www.xiaoxiaoniao.org.cn>

#### 劳动争议处理

2007年,全国人大通过了《劳动争议调解仲裁法》,有利于劳动者在与用人单位发生劳动争议时保护自己的合法权益。《劳动争议调解仲裁法》涉及的争议内容包括建立劳动关系、劳动报酬、工伤赔偿及其它经济赔偿等,意味着农民工也是该法保护的范畴(参见以下文本框)。

#### 文本框 21

#### 农民工的权利和劳动争议处理

劳动争议处理中时间和金钱上的成本是农民工获得法律保护的最大障碍之一。很多农民工不知道申请仲裁有时效期……此外,农民工很难理解复杂的调解、仲裁和审理程序……他们也请不起法律顾问,而法律援助又远不能满足他们的需求。……

《劳动争议调解仲裁法》将帮助众多的农民工。该法第53条规定:劳动争议仲裁不收费。……第27条第一款把劳动争议申请仲裁的时效期延长到了一年。更重要的是,第27条规定:……劳动关系存续期间因拖欠劳动报酬发生争议的,劳动者申请仲裁不受本条第一款规定的仲裁时效期间的限制。这对工资经常被拖欠

的农民工是一个极大的保护。

此外，第16条规定：因支付拖欠劳动报酬、工伤医疗费、经济补偿或者赔偿等事项达成调解协议，用人单位在协议约定期限内不履行的，劳动者可以持调解协议书依法向人民法院申请支付令。人民法院应当依法发出支付令。第44条规定：仲裁庭对追索劳动报酬、工伤医疗费、经济补偿或者赔偿金的案件，根据当事人的申请，可以裁决先予执行，移送人民法院执行。仲裁庭裁决先予执行的，应当符合下列条件：（一）当事人之间权利义务关系明确；（二）不先予执行将严重影响申请人的生活。劳动者申请先予执行的，可以不提供担保。

虽然《劳动争议调解仲裁法》极大地简化了劳动争议处理程序，但是，劳动者遇到劳动争议时仍然不能直接向法院起诉。……农民工的劳动争议大多有关工资拖欠或工伤赔偿。现在，劳动者可以从工会得到帮助达成调解协议，遇到用人单位不履行协议时，可以向法院申请支付令。或者在急需得到救济时，可以申请免费仲裁和向法院申请先予执行。……

随着《劳动争议调解仲裁法》的实施，仲裁可能会成为劳动争议处理最常用的方式。该法第43条限制劳动争议案件应当自仲裁申请被受理之日起45日内裁决结束，案情复杂的也不得超过60日，这将极大地缩短争议处理过程。……该法也第一次使仲裁委员会对普通案件的裁决具有法律约束力，对劳动者非常有利。……该法第47条规定涉及追索劳动报酬、工伤医疗费、经济补偿或者赔偿金，不超过当地月最低工资标准十二个月金额的争议，以及因执行国家的劳动标准在工作时间、休息休假、社会保险等方面发生的争议，仲裁裁决为终局裁决。……劳动者对仲裁裁决不服的，可以向人民法院提起诉讼。……但是，用人单位对仲裁裁决不服的，需向劳动争议仲裁委员会所在地的中级人民法院申请撤销裁决。

资料来源：摘录自 L. Na: 《中国农民工的劳动权益保护有新的希望吗?》，《亚太法律和政策期刊》，2009年第10卷第2期，第507—509页。

## 2. 实际措施

### 解决农民工欠薪

以温家宝总理帮助重庆农妇熊德明讨薪为标志，中国从2003年底掀起了一场清理农民工欠薪的风暴。2003年底8个政府部委的联合行动取得了明显效果。截至2004年底，中国各企业已支付进城务工者欠薪331亿元，偿付比例为上报拖欠总额的98.4%。

应该建立解决拖欠农民工工资问题的长效机制，各部委之间的协作至关重要。劳动保障部门将加大对用人单位劳动合同签订和工资支付的监督检查，畅通举报投诉渠道，严厉打击拖欠和克扣农民工工资的违法行为；金融系统将加快工程款结算速度，确保支付农民工工资的现金供应；建设主管部门要对欠款欠薪的建筑企业，在资质年检时予以通报，并给予相应处理等。<sup>①</sup>2004年12月1日正式实施的《劳动保障监察条例》规定，逾期不支付劳动者工资报酬者将向劳动者加付赔偿金。劳动监察应该加强这方面的监督。

一些有效的措施也在地方得到试点。例如，建立由地方政府监督的农民工工资保证金，要求建筑项目预存工程预算一定比例金额的保证金。一旦发生拖欠农民工工资的现象，农民工可以先从保证金中拿到工资，劳动部门会对有关用人单位采取行动，保证工资的及时支付。另一项有效的措施是将工资支付同企业的信用度等级联系起来。不能按时支付农民工工资的企业将会在信用度体系降级，并且公之于众。

### 向农民工开放就业服务

国际劳工组织1948年《就业服务公约》（第88号）要求公共就业服务应该“以最佳的方式把就业市场组织起来，使之成为旨在确保充分就业、开发利用生产力资源的全国性计划的组成部分”

<sup>①</sup>《八部委联手讨伐欠薪，拖欠工程款申请投资将受限》，《新京报》，2004年1月8日。

（第 1 条）。就业服务机构是提高劳动者就业能力方面的积极的劳动力市场政策的重要组成部分。就业服务机构对于调节劳动力市场的供需有着重要作用。其守门员的角色使它们既可以成为劳动力市场中歧视做法的炮制者，也可以成为获得平等工作机会和改进劳动力市场透明度的促进者。

第 88 号公约要求就业服务机构应保证有效地招聘和安置工人（第 6 条），并且应采取措施，适当地满足特殊类别求职者的要求，例如残疾人的求职要求（第 7 条）。

类似地，国际劳工组织 1997 年《私营就业机构公约》（第 181 号）第 5 条专门对消除和预防各类歧视进行了规定。这对于经常面临歧视的脆弱群体，如临时工人、少数民族和移民工人（包括女性工人）尤为重要。<sup>①</sup>

第 181 号公约第 5 条规定：“为促进在获取就业和获取特定职业方面的机会与待遇平等，成员国须保证私营就业机构不得因种族、肤色、性别、宗教信仰、政治观点、民族血统、社会出身或国家法律和惯例包括的任何其他形式的歧视，如年龄或残疾，对工人施加歧视。”同时，私营就业机构应为旨在支援处于最不利地位工人的求职活动提供特殊服务或专门项目（第 5 条第 2 款）。

农民工，特别是第一次外出打工的农民工，绝大多数是通过亲属和非正式渠道寻找就业机会，而不选择就业服务机构。这样的连锁流动限制了其就业机会，造成了农民工集中在某些行业。所以，通过打击非法职介机构和改进高收费低效率的就业服务，中国政府已经在寻求开发、规范并改善就业服务。人力资源和社会保障部也启动了“春风行动”，号召城市公共就业机构向流动人口免费提供援助。开展这项行动的地方如今已有 2 万多个，有适当证明的农村外出务工人员可以到这些地方寻求完善可靠的就业信息。例如在南京，为了促进安全的和已登记的人口流动，对于为流动人口和雇主牵线搭桥的招聘公司，南京市人力资源和社会保障局计划向其提供补助。<sup>②</sup>

请见文本框 22 和 23 的实践范例

#### 文本框 22

#### 福建省改善农民进城就业环境“春风行动”

目的：进一步改善农民工进城务工就业环境，为农村劳动力进城务工提供优质服务，帮助缺工企业招聘人才劳动力

具体措施：

1. 各级劳动保障部门加强内外组织协调，充分发挥街道社区、乡镇劳动保障服务站所作用，与各部门、社团、群众组织、用人单位、新闻单位等，上下联动，左右联手，携手开展“春风行动”。
2. 开放全省公共职业介绍机构并指导、引导各类具有独立法人资格的职业中介机构、培训机构、劳务派遣公司携手为企业和省内外各类求职就业的劳动者、特别是农村进城务工者提供岗位信息、职业介绍、就业指导、职业培训、社会保障和依法维权等就业保障服务。
3. 加强省内山海劳务协作、省际劳务协作，充分发挥劳动力输入地和输出地双方各自优势，优势互补、互利互惠、真诚合作、共同发展，为农村富余劳动力有序转移就业和保障合法权益稳定就业提供优质服务，共同维护进城务工农民的合法权益。
4. 加强企业用工需求调查和农村劳动力流动情况监测。劳动力主要输入地区，重点了解企业用工需求，侧重对企业工资价位、劳动时间和用工环境的了解。劳动力输出地重点了解春节前外出劳动力返乡情况和春节后劳动力外出情况。省厅还将选择一批用工需求量大和劳务输出量大的地方，作为重点联系点，加强检查指导，并通过省级劳动力市场信息网络向省内外发布相关信息。

①ILO: “General survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization” in *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1B)*, International Labour Conference, 99th Session, Geneva, 2010.

②M. Tuñón: 《中国境内的劳动力流动：特征和应对措施》，国际劳工组织中国和蒙古局，北京，2006 年 4 月。

资料来源：福建省人力资源和社会保障厅：《福建省“春风行动”方案》，2006年2月14日，  
<http://www.fjlss.gov.cn/ShowInfo.asp?InfoId=4744>

### 开展针对性培训

针对性培训可以帮助来自农村的劳动者提高技能水平，尤其当劳动力输入地的需求和输出地的培训相结合时，培训就能更有效地提高农民工的就业机会。针对农民工需求的培训是提高他们整体素质的有力途径，从而能提高他们进入更好的工作和获得晋升的机会。

此类专门针对农民工的培训活动中规模最大的是“全国农民工培训计划”，由若干部委、职业和技术学校以及私人培训机构合作开展。该计划将在2003—2010年期间为6000万可能外出的劳动力提供短期职业培训和外出后的培训和指导。另外，由六部委联合启动的“阳光工程”，旨在提高贫困的输出省1000万劳动者的技能。通过这些培训机构和职业介绍公司，参加过该培训的250万农村居民中已有88%的人找到了非农业工作。<sup>①</sup>

#### 文本框 23

#### 阳光工程

阳光工程是由政府公共财政支持，主要在粮食主产区、劳动力主要输出地区、贫困地区和革命老区开展的农村劳动力转移到非农领域就业前的职业技能培训示范项目。按照“政府推动、学校主办、部门监管、农民受益”的原则组织实施。旨在提高农村劳动力素质和就业技能，促进农村劳动力向非农产业和城镇转移，实现稳定就业和增加农民收入，推动城乡经济社会协调发展，加快全面建设小康社会的步伐。

2004—2005年，重点支持粮食主产区、劳动力主要输出地区、贫困地区和革命老区开展短期职业技能培训，探索培训工作机制，为大规模开展培训奠定基础。培训农村劳动力500万人，年培训250万人；2006—2010年，在全国大规模开展职业技能培训，建立健全农村劳动力转移培训机制，加大农村人力资源开发力度。培训农村劳动力3000万人，年培训600万人；2010年以后，按照城乡经济社会协调发展的要求，把农村劳动力培训纳入国民教育体系，扩大培训规模，提高培训层次，使农村劳动力的科技文化素质总体上与我国现代化发展水平相适应。

资料来源：百度百科，<http://baike.baidu.com/view/179261.htm>

### 提高社会保障覆盖

尽管中央政府多次政策强调要解决农民工社会保障覆盖问题，但实施中更多是地方政府的责任。各地为解决这个问题有过不同的尝试，在广东省深圳市，农民工与城镇职工实行同等缴费、享受同等待遇；而浙江是在现行城镇社会保险制度框架之内根据农民工的情况适当降低门槛；上海实行单独的农民工社会保险制度。<sup>②</sup>

①M. Tuñón：《中国境内的劳动力流动：特征和应对措施》，国际劳工组织中国和蒙古局，北京，2006年4月。

②刘文海：《一些地方农民工社会保障制度评析》，摘自国务院研究室课题组：《中国农民工调研报告》，中国言实出版社，北京，2006年。

**文本框 24****中国为流动就业人员医保转移接续消除障碍**

2009年12月31日,人力资源和社会保障部、卫生部、财政部日前联合下发通知,公布《流动就业人员基本医疗保障关系转移接续暂行办法》。

该《办法》规定,自2010年7月1日起,城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗参保(合)人员流动就业时,将能够连续参保,基本医疗保障关系将能够顺畅接续。《办法》强调,各地不得以户籍等原因设置参加障碍。

《办法》要求,参保(合)人员跨制度或跨统筹地区转移基本医疗保障关系的,原户籍所在地或原就业地社会(医疗)保险或新型农村合作医疗经办机构应在其办理中止参保(合)手续时为其出具参保(合)凭证(样式见附件),并保留其参保(合)信息,以备核查。

资料来源:中国企业社会责任, <http://www.chinacsr.com/cn/2010/01/21/5987>。

从2010年1月1日起,政府开始实施一项新的养老保险政策,允许农民工养老保险跨地区接续。该政策将帮助解决养老保险的不可转移问题,而不可跨地区转移正是造成农民工养老保险参保率低和退保率高的主要原因。见文本框25中的实践范例。

**文本框 25****上海和舟山农民工社会保险新模式****上海模式——外来从业人员综合保险**

上海自2002年开始实施《上海市外来从业人员综合保险暂行办法》,对外来从业人员(指符合该市就业条件,在上海务工、经商但不具有上海市常住户籍的外省、自治区、直辖市的人员,不包括通过市人事局引进的专业人才以及从事家政服务、农业劳动的人员)实行综合保险。这种模式主要有以下特点:

第一,一个保险三项待遇。对外来劳动力只实行一个保险即综合保险。三项待遇是指外来从业人员享受工伤、住院医疗和老年补贴。

第二,费率固定,费基完全统一,缴费周期为每3个月缴1次。企业给外来从业人员办理综合保险,一次必须缴纳3个月的费用。

第三,待遇一次性发放。这样有利于解决长期困扰的农民工频繁流动问题。一次性支付对工伤保险来说尤为有利,工伤人员可以领一笔钱回原籍养老,减轻企业的负担,而且工伤待遇标准相对较高,除了全额报销住院费用。外来从业人员不实行养老保险,不设立个人账户,只做养老补贴。外来从业人员男满60岁、女满50岁时,可凭老年补贴证,身份证明到户籍所在地的商业保险公司约定的机构领取老年补贴。

资料来源:石宏伟、张仁传,《城市农民工社会保障的实践与思考——以上海和广东模式为例》,理论探索(1),2007年。

**舟山模式——农民工可以自愿参加城镇失业保险**

农民工也可以领取失业保险金,这是舟山市推进城乡统筹就业、消除城乡户籍歧视的具体措施之一,也是舟山市失业保险工作的一次创新和实践。

国务院《失业保险条例》作为我国失业保险制度的里程碑,虽然也把农民工纳入到保障范围,但是考虑到农民工流动性强、工资收入普遍偏低、拥有土地等因素,实行低缴费低享受的政策,即实行单位缴费、个

人不缴费，符合条件的享受一次性生活补助金。以舟山市为例，单位为农村合同制职工参加失业保险，单位缴纳工资总额的 2%，农民工个人不缴费，失业后一次性生活补助金的月标准为 196 元，系失业保险金的 40%，待遇标准偏低。

随着近年来农民工人数增加、农民工工资收入改善，我国失业保险制度的这种政策逐渐有城乡就业歧视之嫌。为此，舟山市在 2007 年出台了《舟山市人民政府关于全面推进城乡统筹就业的实施意见》，规定各类用人单位招用农村劳动者，在自愿的前提下，享受与城镇失业人员同等失业保护标准。考虑到个体差异，允许农民工自主选择个人是否缴费。从 2007 年 9 月个人缴费的，之前用人单位的连续参保记录可以视作个人缴费。此举极大地激发了农民工个人缴费的热情。

资料来源：《消除城乡歧视 农民工可以领取失业保险金》，舟山人力资源网，2008 年 7 月 24 日，<http://www.zsjob.com.cn/infoAction.do?method=detailContent&newsid=229>（2010 年 9 月 30 日访问）

各地改善农民工社会保险的措施都有共同点：降低农民工缴费水平，增加覆盖率，考虑到农民工流动性大的因素使保险可以转移接续，对农民工适用同城镇职工相同水平的费率和待遇等。关于农民工尚没有全国统一的社会保障计划，这些措施对农民工都有所帮助。

### 改善职业安全卫生

许多农民工在高危岗位就业，职业安全卫生就成为他们就业权利的重要方面。据国家安全生产监督管理局 2006 年的抽样调查，在煤矿、非煤矿山、危险化学品生产、烟花爆竹四个高危行业的从业人员中，农民工占 56%。国家关于职业安全的法律法规有 150 多条，但并不是所有的法律法规都得到了良好地贯彻。政府应该监督用人单位依法创造安全的工作环境，包括提供安全设施。当农民工遭受工伤或者职业疾病的时候，不管是否签署劳动合同，用人单位都应该负责任。

### 加强劳动监察深入工作场所进行建议和执法的能力

2008 年 7 月，人力资源和社会保障部设立了劳动监察局，以进一步加强劳动监察工作。这使劳动行政部门可以通过执法促进用人单位遵守诸如限制工作时间等工作条件方面的法规。

#### 文本框 26

#### 农民工和工时

工作时间长但几乎没有加班费。

大部分农民工工作超时，但几乎得不到加班费。国务院 2004 年的调查报告显示，农民工日工作时间 11 小时，每月工作时间超过 26 天是常态。……超过 46% 的农民工一周工作 7 天，超过 36% 的农民工每周工作 6 天，……76% 的农民工在节假日加班未享受过加班工资。

《劳动合同法》规定：用人单位应当严格执行劳动定额标准，不得强迫或者变相强迫劳动者加班。用人单位安排加班的，应当按照国家有关规定向劳动者支付加班费……第 85 条规定用人单位安排加班不支付加班费的，由劳动行政部门责令限期支付……逾期不支付的，“责令用人单位按应付金额百分之五十以上百分之一百以下的标准向劳动者加付赔偿金”……《劳动合同法》的立法重点从《劳动法》里的限制工作时间转向实行劳动定额标准和加强加班费的支付，这对于处在中国“强资本、弱劳工”现实中的农民工来说是有利的。

资料来源：L. Na：《中国农民工的劳动权益保护有新的希望吗？》，《亚太法律和政策期刊》，2009 年第 10 卷第 2 期，第 490 页，第 502-503 页。

### 将社会性别纳入农民工政策和项目主流<sup>①</sup>

把社会性别纳入主流是一个过程，它是指要对任何领域及各个层面上的所有计划和行动，包括立法、政策或项目对女性和男性产生的影响进行分析。它是一个战略，把女性和男性所关注的问题、经历作为在政治、经济和社会各领域中设计、执行、跟踪、评估政策和计划的不可分割的一部分来考虑，以使男女能平等受益，不平等现象不再延续，以最终达到社会性别平等的目的。



#### 工作中的主要性别平等权利

包括：

- 工作中女性与男性享有均等的机会和平等的待遇；
- 同等价值的工作薪酬平等；
- 生育保护；
- 对有家庭责任的男性和女性来说，更合理的平衡及分配有偿和无偿劳动。

农民工政策应该着眼于消除对女性农民工的歧视和不平等，使她们能够享受体面的劳动并尊重她们的基本人权以及作为工人的权利。

对这些权利提供更多的保护可以使各方面的收益均最大化——女农民工自身、她们的家人以及社区、输出地和输入地。因此，将性别观点纳入所有有关农民工的政策、项目和活动的主流有着十分重要的意义。



#### 将社会性别纳入农民工政策和项目的主流检查表

1. 分性别收集和分析数据，在政策和计划中运用这些分性别数据。
2. 认识不同类型的女性和男性农民工的经历存在的共同点和差异。
3. 解决立法、政策和计划对不同群体的女性和男性的差异性（且常常是歧视性）影响，

例如：

- 取消会限制女性从事安全和生产性工作的“保护性”措施；
  - 消除基于怀孕和家庭状况的歧视，因为这会将人类繁衍的责任全部推给女性承担；
  - 确保育龄男性和女性农民工繁育后代的权利，并为女农民工提供生育保护。
4. 提高女农民工的代表性和呼声，使她们的意见和观点能够在政策制定和决策中被采纳。
  5. 将劳动保护扩展到所有经济部门和职业，包括家政服务等女性农民工占多数的职业。
  6. 通过特别的措施打击有害的性别成见并消除歧视，促进女农民工的机会均等和待遇平等。

<sup>①</sup>ILO: *International labour standards on migrant workers' rights, Guide for policymakers and practitioners in Asia and the Pacific* (Bangkok, 2008).

### 3. 社会伙伴的作用



国家在确保工作场所的平等方面承担着主要责任。然而，非政府组织，例如工人组织和雇主组织或集体协议等，也发挥着同样重要的作用。

参见国际劳工组织：《工作中的平等：应对挑战》，第 61 页，日内瓦，2007 年。

#### 工人组织

工人组织为农民工提供帮助可以在以下方面发挥作用：

(1) 积极组织包括妇女在内的农民工，并协助他们建立自己的组织，以确保他们拥有有效的发言权和代表性；

(2) 向成员通报信息并确保包括农民工在内的所有工人了解他们的权利以及适用于他们的国家和地方的政策法规；

(3) 与输出地和输入地的工人组织建立联系网络，以确保农民工了解自己的权利，并在外出务工全过程中都能够获得帮助；

(4) 与其他社会伙伴和农民工组织协作，以确保其在经济、社会和政治生活中获得更好的代表性和参与性；

(5) 在集体谈判和社会对话过程中将男性和女性农民工的特殊关注点进行整合；

(6) 与政府、雇主组织和非政府组织保持良好的工作关系，倡导知情、透明和以权利为基础的农民工政策。

下面两个文本框 27、28 中例举了实践范例。

#### 文本框 27

#### 中华全国总工会组织农民工入会

2004 年 10 月，全国总工会向各地下发了《关于组织各种所有制企业、事业单位及机关的农民工加入工会的通知》，明确要求“凡在各种所有制企业、事业单位及机关从业，与用人单位建立劳动关系的农民工，不论户籍关系在哪里、用工形式如何、就业时间长短，都要依法把他们组织到工会中”。自此中国工会中农民工的人数不断增长，从 2005 年 2100 万农民工加入工会，到 2008 年 6 月，农民工会员 6674.6 万人，农民工入会率超过 51%。

2008 年 10 月召开的中国工会第十五次全国代表大会上，有 47 名农民工代表被选举参会，代表着 6600 万农村外出务工人员。这是中国工会全国代表大会选举中第一次选出农民工代表。

全国总工会在深入开展农民工工作方面发挥了积极作用，推出一系列有利于农民工的举措，免费为农民工提供法律咨询服务，推动农民工与其他职工同等报酬，落实建筑施工企业农民工工资“月结月清”等。到 2007 年 7 月底，各级工会组织积极协助政府解决拖欠农民工工资问题，全国累

计解决拖欠农民工工资 433.2 亿元。2007 年，全国工会法律援助服务机构为职工提供咨询代书等服务 7.5 万件，受理法律援助案件 4.6 万件，处理 2.9 万件，其中多数受惠对象是农民工。<sup>①</sup>

#### 文本框 28

#### 工会为昆明农民工提供法律援助

来自云南昭通的农民工钟显勇在昆明一家企业务工，上班时不幸被机器轧断左手，因为没签劳动合同，老板想用 1 万元钱私了这件事。钟显勇明知不公，却又不晓得如何维护自己的权益，走投无路之际，他想采取极端行动“豁出去拼了”。

幸运的是，这事被昆明市总工会农民工维权中心获悉，立即聘请志愿律师为钟显勇提供法律援助，帮他理性合法地讨回公道。

“没花 1 分钱，工会聘请的志愿律师为我争取到先期赔偿 8 万多元，真是做梦也没有想到。”钟显勇激动地说。

由昆明市总工会牵头的昆明市农民工维权中心成立两年多来，共解决拖欠农民工工资案 1.2 万件，为两万余名农民工追回工资 7800 余万元；提供法律援助 748 件次，使 810 名工伤农民工得到赔偿 326 万元。随着工会法律援助体系的进一步完善，越来越多像钟显勇这样的农民工，在维权时得到了工会组织提供的专业而有效的法律帮助。

资料来源：《呵护农民工，中国工会双臂越张越大》，《中国青年报》，2008 年 10 月 16 日。

#### 雇主组织

雇主组织可以在以下方面发挥作用：

(1) 提高雇主对农民工问题的意识，尤其是那些雇用了大量农民工的雇主，并争取他们参与促进农民工权利和福利的行动；

(2) 提高雇主对雇用行为和工作条件的意识，以促进对本地职工和农民工待遇平等的原则；

(3) 制订和推广雇主行为准则，包括签订劳动合同和支付社会保险等内容；

(4) 与政府、工人组织和非政府组织合作，宣传知情、透明和以权利为基础的农民工政策，包括禁止和防范人口贩卖等不良移民行为以及强迫劳动和使用童工的行为；

(5) 在集体谈判过程和社会对话中将男女农民工的特殊关注点进行整合；

(6) 改善农民工获得就业和事业发展的机会，例如，为其提供职业培训和教育机会。

#### 非政府组织

为农民工提供支持的非政府组织及其他民间社会团体，主要的服务内容包括法律援助、培训咨询、其他援助服务如文娱交流等。也有专门为流动中的女性农民工和农民工子女服务的非政府组织。但总体而言，中国农民工非政府组织的发展还处于比较初级的阶段，无论是组织数量、活动资金、雇用人员、还是资源动员能力与服务的人数，规模还都比较小。<sup>②</sup>

非政府组织的作用主要包括：

(1) 积极参与与政府、雇主组织和工人组织的对话过程，倡导和宣传农民工的权利；

(2) 与现有工人组织或工人协会建立伙伴关系，并与雇主和政府保持良好的关系；

<sup>①</sup> 《帮助农民工维权》，中国网，2008 年 10 月 16 日，[http://www.china.com.cn/news/txt/2008-10/16/content\\_16623248.htm](http://www.china.com.cn/news/txt/2008-10/16/content_16623248.htm)。

<sup>②</sup> 中国人民大学农业与农村发展学院：《进城农民工：现状、趋势、我们能做什么——进城农民工论坛纪要》，北京，2006 年 10 月。

- (3) 倡导农民工的社会融合、尊重文化多样性、预防歧视；
  - (4) 开展公共宣传和意识提升活动，宣传农民工对所在城市的贡献；
  - (5) 加强对农民工在法律知识、职业技能开发以及组织技巧和平等机会方面的培训；
  - (6) 创造并加强面向农民工的支持网络；
  - (7) 鼓励农民工创办和发展企业，如男性和女性农民工在输出地和输入地创办小型企业。
- 文本框 29 中介绍了实践范例。

**文本框 29****深圳当代社会观察研究所服务农民工**

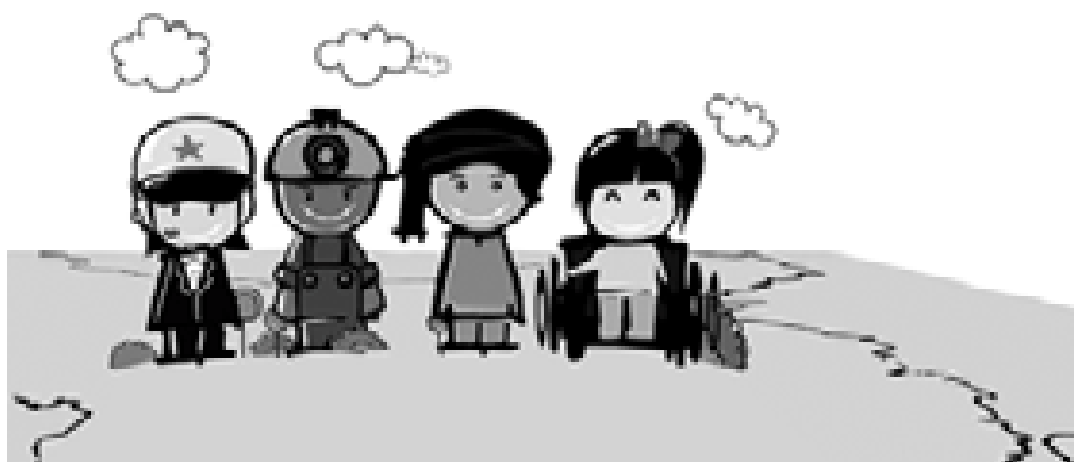
深圳当代社会观察研究所成立于 2001 年 3 月 18 日，是一家致力于促进劳工发展与公司社会责任的民间非营利机构，从调查研究、权利倡导、社会责任咨询、教育培训、法律援助、社区服务等不同层面推动中国的可持续发展。

研究所努力开发各类教育培训项目，培养农民工的自我保护意识。2004 年 3 月，研究所与美国加利福尼亚大学伯克利分校共同创办了一所面向农民工子女的社区学院。

研究所从各个层面维护农民工权利，并把关注焦点集中于珠江三角洲及中国沿海工厂的外来农民工。过去四年，研究所在 15 个企业实施管理层与工人培训项目；在 500 间工厂建立工人内部投诉机制；对 150 多家跨国公司供应商进行社会责任审核；为 10000 多名外来工提供免费的法律援助；为 1500 多名社区普通劳动者提供免费或低收费的文化教育与职业技能培训，其直接和间接的受惠人群超过 20 万人。

资料来源：深圳当代社会观察研究所官方网站：<http://www.ico-china.org>。

# 辅助材料





## 一、培训安排

|                                 |                                                                                                                                           |
|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 第一节 基于社会出身的歧视：国际上的平等概念和原则（1 小时） |                                                                                                                                           |
| 学习目标                            | 对“社会出身”的概念进行定义，描述社会出身歧视的常见形式；<br>明确国际标准中确立的反对社会出身歧视的原则、做法和实际措施。                                                                           |
| 辅助材料                            | 第一节 基于社会出身的歧视：国际上的平等概念和原则<br>练习 1 游戏规则：角色扮演                                                                                               |
| 第二节 促进中国农民工的就业平等（4-4.5 小时）      |                                                                                                                                           |
| 学习目标                            | 认识中国对农民工歧视的常见形式；<br>描述中国有关禁止对农民工歧视的法律政策框架，以及促进农民工就业平等的实际措施。                                                                               |
| 辅助材料                            | 第二节 促进中国农民工的就业平等<br>练习 2 关于农民工的误区：辩论<br>练习 3 对农民工不同形式的歧视：案例研究<br>练习 4 农民工、劳务派遣制度与平等：案例研究<br>练习 5 工会维护农民工平等权利的新方法：案例研究<br>练习 6 农民工就业平等行动计划 |
| 总计（5-5.5 小时）                    |                                                                                                                                           |

## 二、分节教案

### 第一节 基于社会出身的歧视：国际上的平等概念和原则

#### 概述

本节概述了基于社会出身的歧视的基本概念，介绍了在不同国家此种歧视在过去和现代的表现形式，以及在就业各个阶段的表现。本节也介绍了国际上对消除社会出身歧视的原则、策略和措施，并强调了促进所有工人的平等，无论其社会出身，所应采取的行动。



#### 学习目标

通过本节的学习，学员应能够：

对“社会出身”的概念进行定义，描述社会出身歧视的常见形式；

明确国际标准中确立的反对社会出身歧视的原则、做法和实际措施。



#### 教学步骤

| 第 1 步 介绍学习目标（1 分钟）                       |                                                                                                 |
|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 目的                                       | 明确本节学习目标。                                                                                       |
| 第 2 步 练习 1 游戏规则：角色扮演（30 分钟）              |                                                                                                 |
| 目的                                       | 让学员体会拥有权力和无能为力；引导学员讨论基于社会出身的歧视。                                                                 |
| 辅助材料                                     | 练习 1 游戏规则：角色扮演                                                                                  |
| 第 3 步 讲课和讨论：基于社会出身的歧视：国际上的平等概念和原则（20 分钟） |                                                                                                 |
| 目的                                       | 对“社会出身”的概念进行定义，明确国际标准中确立的反对社会出身歧视的原则、做法和实际措施。                                                   |
| 辅助材料                                     | 第一节<br>一、什么是基于社会出身的歧视？<br>二、基于社会出身的歧视定义<br>三、多重形式的歧视<br>四、就业各阶段基于社会出身的歧视<br>五、消除基于社会出身的歧视的措施和策略 |

|                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 提示              | 讲课要尽可能生动并增加互动。介绍社会出身歧视的例子，以帮助学员理解社会出身歧视的概念及其多种表现形式。请学员根据自身经历举例。简要介绍第 111 号公约要求的促进就业平等的国家政策的各组成部分，以及各利益相关方在消除基于社会出身的歧视方面的作用。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 第 4 步 总结（10 分钟） |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 学习要点            | <ul style="list-style-type: none"><li>● 社会出身是第 111 号公约禁止的 7 种歧视理由之一。当一个人所属的阶级、社会职业类别或种姓等决定了其职业未来或工作和生活的前景时，就产生了基于社会出身的歧视。</li><li>● 在不同国家，根据当地的社会经济体制，社会出身歧视可能有很多种不同形式。在中国，对农民工的歧视是社会出身歧视的一种形式。</li><li>● 社会出身歧视不仅存在于人们的观念和态度中，也存在于社会机制中，这被称为机制性、结构性或系统性歧视。很多国家在消除此类歧视方面正在取得缓慢但具有实质性的进展，但是，此类歧视仍然是阻碍实现工作中机会和待遇平等的一个障碍。</li><li>● 在对某些特定的社会出身群体有歧视历史的国家，应该通过综合性的国家政策措施来促进来自不同社会群体的人的就业平等。应采取的行动包括制定和实施法律，在从教育、培训到就业促进和提供充分的劳动和社会保护的一系列领域采取实际措施，并且教育和动员劳动力市场的各方机构以及广大社会共同推动劳动力市场的平等。</li></ul> |
| 总计（1 小时）        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

## 第二节 促进中国农民工的就业平等

### 概述

本节概述了中国保护进城农民工就业的法律政策框架，分析了不平等产生的主要原因，并介绍了在就业各个阶段对农民工歧视的常见形式。本节对政府为促进农民工就业平等所采取的法律、机制和促进措施进行了介绍，并强调了其它利益相关方在促进农民工就业平等方面的作用。



### 学习目标

通过本节的学习，学员应能够：

认识中国对农民工歧视的常见形式；

描述中国有关禁止对农民工歧视的法律政策框架，以及促进农民工就业平等的实际措施。



### 教学步骤

| 第 1 步 介绍学习目标（1 分钟）                |                                                                             |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 目的                                | 明确本节学习目标。                                                                   |
| 第 2 步 练习 2 关于农民工的误区：辩论（20 分钟）     |                                                                             |
| 目的                                | 帮助学员区分有关农民工的事实与看法，介绍农民工的平等就业权。                                              |
| 辅助材料                              | 练习 2 关于农民工的误区：辩论                                                            |
| 第 3 步 讲课和讨论 1：促进中国农民工的就业平等（20 分钟） |                                                                             |
| 目的                                | 了解中国劳动力市场上对农民工的制度性歧视形式，描述目前禁止歧视农民工和促进农民工就业机会和待遇平等的国家政策框架。                   |
| 辅助材料                              | 第二节<br>一、谁是中国的农民工？<br>二、中国关于消除对农民工歧视的法律框架<br>三、对农民工歧视的主要原因<br>四、中国农民工平等就业现状 |

|                                    |                                                                                                                                                               |
|------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 提示                                 | 讲课中尽可能增加互动。简要介绍对农民工政策从控制流动到促进农民工的机会和待遇平等的演变过程。突出介绍《劳动合同法》和《就业促进法》中的相关规定。请学员分享就业不同阶段对农民工歧视的例子，涵盖就业和职业机会、薪酬平等、工作保障、职业安全和卫生以及社会保障等问题，并讨论对农民工歧视的形成原因。补充学员没有提到的要点。 |
| 第4步 练习3 对农民工不同形式的歧视：案例研究（40-50分钟）  |                                                                                                                                                               |
| 目的                                 | 分析劳动力市场政策和实践中产生的对农民工的各种形式直接和间接歧视。                                                                                                                             |
| 辅助材料                               | 练习3 对农民工不同形式的歧视：案例研究                                                                                                                                          |
| 第5步 练习4 农民工、劳务派遣制度与平等：案例研究（40分钟）   |                                                                                                                                                               |
| 目的                                 | 讨论劳务派遣制度并分析看似中立的做法会对农民工带来的歧视性影响。                                                                                                                              |
| 辅助材料                               | 练习4 农民工、劳务派遣制度与平等：案例研究                                                                                                                                        |
| 第6步 讲课和讨论2：促进中国农民工的就业平等（20分钟）      |                                                                                                                                                               |
| 目的                                 | 了解中国政府和其它利益相关方为促进农民工就业平等而采取的各种措施。                                                                                                                             |
| 辅助材料                               | 第二节<br>五、中国促进农民工平等就业的措施                                                                                                                                       |
| 提示                                 | 尽量让学员参与。请学员分享各自的单位和组织在促进农民工就业平等方面的良好实践经验和事例。总结讨论，简要讲解在就业、劳动和社会保护领域的主要措施，以及各利益相关方在推动农民工就业平等方面的作用。                                                              |
| 第7步 练习5 工会维护农民工平等权利的新方法：案例研究（40分钟） |                                                                                                                                                               |
| 目的                                 | 讨论工会在经济全球化背景下促进农民工就业平等的新策略。                                                                                                                                   |
| 辅助材料                               | 练习5 工会维护农民工平等权利的新方法：案例研究                                                                                                                                      |
| 第8步 练习6 农民工就业平等行动计划（20-40分钟）       |                                                                                                                                                               |
| 目的                                 | 帮助学员将所学知识付诸实践，制定具体的行动步骤。                                                                                                                                      |

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 辅助材料             | 练习 6 农民工就业平等行动计划                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 第 9 步 总结 (10 分钟) |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 学习要点             | <ul style="list-style-type: none"> <li>对农民工的歧视是第 111 号公约禁止的基于社会出身的歧视的一种形式。这种歧视产生于中国的户籍制度，该制度将人划分为“城镇”或“农村”居民，并据此享有不同的权益。这种区别待遇是在中国以往的法律法规中被制度化的直接歧视。这些法律法规正在逐步被取消，以实现农村和城镇居民之间更大程度的平等。</li> <li>近年来，中国在取消对农民工的歧视性法规和保证农民工进城就业方面取得了重大成绩。改革开放以来，国家政策从限制流动向促进在城市务工的农民工的平等机会和待遇转变，在就业领域最重大的进步就是新的《劳动合同法》和《就业促进法》的制定和实施。</li> <li>虽然很多歧视性法律法规得到了修正，但是实践中农民工仍然在就业的各个方面受到歧视。由于其集中在不稳定的岗位和“非典型性”、非正规以及劳务派遣形式的就业中，劳动权益经常受到侵害。</li> <li>为促进农民工就业平等，还需要采取进一步措施，包括有效执法，以消除制度性歧视。</li> <li>应将性别视角纳入公共政策，以消除女性农民工面临的多重形式的歧视。</li> <li>除政府外，雇主、工人及其组织以及非政府组织和农民工协会等都应该发挥作用，促进农民工的就业平等。</li> </ul> |
| 总计 (4-4.5 小时)    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

## 三、练习

### 第一节 基于社会出身的歧视：国际上的平等概念和原则

#### 练习 1 游戏规则：角色扮演<sup>①</sup>

##### 教师指南



**目的：**让学员体会拥有权力和无能为力；引导学员讨论基于社会出身的歧视。



**时间：**30 分钟



**座位安排：**在教室里腾出空间，便于学员在练习的第 1 步时自由走动，在练习的第 2 步时回到座位讨论。



**培训材料和准备工作：**准备两种不同颜色的标志，比如绿色和黄色的不粘胶贴或徽章。在一张大白纸上写下针对每种颜色的规则。



##### 步骤：

##### 第 1 步 角色扮演（20 分钟）

1. 随机给每位学员发放一枚标志，让他们在练习过程中始终佩戴这个标志，并必须遵守对其设置的规则。

2. 把写好规则内容的大白纸张贴在显著位置，使所有人在屋里走动时都能看得清楚，向大家宣读规则内容。

##### 戴绿色标志的人：

- 不能坐在椅子上，不能喝水；
- 不能在一个地点与其他一个以上的人在一起；
- 不得拒绝执行戴黄色标志的人员发出的命令，也不得争辩；
- 不能与戴“黄色”标志的人员说话，除非戴“黄色标志”的人员首先发话。

##### 戴黄色标志的人：

- 可以坐在椅子上，可以喝水；
- 可以随时加入其他人；
- 可以向戴“绿色标志”的人员发号施令；
- 可以和屋内任何人自由交谈。

<sup>①</sup>改编自国际劳工组织：《企业社会责任的劳动力层面：从原则到实践》第 4 单元：推进工作场所平等与多元化，都灵，国际培训中心，2007 年。

3.开始角色扮演，让学员来回走动，根据规则与其他人交往。练习过程中，观察戴“黄色”标志和戴“绿色”标志的学员的行为并记录下其中的差异（如：命令——服从，吵闹——安静，傲慢——谦恭）。

4.进行 10—15 分钟后，中止游戏，请大家回到座位上。

### 第 2 步 讨论（15 分钟）

1.询问学员对游戏的感受如何，从中学到了什么。比如提出以下问题：

- 你对戴“黄色”标志或戴“绿色”标志有何感受？
- 戴“绿色”标志或“黄色”标志的最大的好处/坏处是什么？
- 你如何看待这些游戏规则？

2.告诉学员你观察到的戴“黄色”标志和戴“绿色”标志的人的行为特点。

3.和学员分享此练习的目的。解释在许多社会里，某个社会出身背景的人，即某个社会群体、种姓或阶层的人可能会发现自己在学习、培训、工作或其它社会经济活动中被给予不同的对待。在这个练习中，参与者体会了作为高级阶层（黄色）成员和作为低级阶层（绿色）成员的不同感受。请学员进一步分享自己对练习的体会。询问他们在中国社会里是否存在类似的分隔。鼓励学员发表自己的看法。

4.用以下几点总结练习：

- 在许多社会里，人们因为自己的社会出身，即来自的社会群体、种姓或阶层，而被贴上标签，并据此被给予不同的待遇。出自“低等”社会出身的人通常会在生活和工作中面临偏见和歧视，不能获得平等的机会和待遇，造成这种情况的原因有时是因为多数人口的偏见，有时则是由于法律和社会中设置的规则。

- 在中国，最显而易见的基于社会出身而对人给予差别对待的例子是在户籍制度中把居民分为“城镇的”和“农村的”。虽然户籍制度本身不是歧视性的，但是由于各种权益被与户籍关联起来，就造成了基于社会出身的歧视。

- 在近几十年，尤其是最近的五年中，中国在去除劳动力市场法规中限制农民工在城镇就业的规定方面取得了长足进步。但是农民工在城镇劳动力市场上仍然面临很多挑战。

- 为了消除歧视和推动平等，需要正确理解基于社会出身的歧视及其影响，采取积极措施消除歧视性法律法规、规则和实践，以促进所有人的机会和待遇平等。

## 第二节 促进中国农民工的就业平等

### 练习 2 关于农民工的误区：辩论<sup>①</sup>

#### （一）教师指南



**目的：**帮助学员区分有关农民工的事实与看法，介绍农民工的平等就业权。



**时间：**30 分钟



**座位安排：**任何形式，只要教师能够走到学员中间以保证有效互动。



#### 步骤：

1.和学员分享练习目的，然后向学员下发分发的材料。解释此练习将帮助大家讨论城镇居民和用人单位往往对农民工持有的一些看法。告诉学员你将读出几种观点，请大家讨论。

2.听听这几条陈述，说说这些陈述是否合理。如果不合理，我们一起思考怎样去反驳这些成见，怎样为农民工树立客观公正的形象，让农民工理解他们自己的权利。

3.向全体学员读出第一种观点，询问大家有什么看法。在几位学员作出回应后，提供参考答案。按同样的方法进行剩下的四种观点。

4.用以下几点总结练习：

- 每个人都有权利发表自己的意见和观点。但是，观点和事实之间是有差别的。许多关于农民工的观点并不符合事实，也没有依据。

- 在农民工工作的城市，本地人对于农民工常常持有偏见，这阻碍了农民工获得平等的就业机会和工作中的平等待遇。

- 我们有必要寻求真相，以事实为基础，为农民工树立起客观公正的形象，这也是理解和维护农民工平等权利的第一步。

<sup>①</sup>改编自ILO: *In search of decent work – Migrant workers' rights: A manual for trade unionists*, ILO Geneva, 2008。

## （二）分发的材料

（练习 2 关于农民工的误区：辩论）

对下列陈述你有什么看法？为什么？

1. 农民工是城市的负担。
2. 农民工抢了城镇居民的工作。
3. 农民工犯罪率更高，妨碍城市安全。
4. 农民工导致工资下降。
5. 农民工只适合做低端蓝领工作。

### （三）参考答案

#### 1. 农民工是城市的负担

(1) 国际劳工局局长胡安·索马维亚说：“移民工人是其工作所在地的资产。让我们给予他们作为人类应有的尊严和作为工人应得的尊重。”<sup>①</sup>在过去的 20 年里，农民工对中国 GDP 增长的贡献为 16%。<sup>②</sup>根据农民工输出大省四川省政府估算，1979 年至 2007 年，农民工对该省 GDP 的贡献为 22.9%。<sup>③</sup>据北京市统计局 2003 年估算，北京建筑业 279 亿元增长中农民工做出了 83% 的贡献；制造业 1030 亿元增长中，农民工做出了 29% 的贡献；批发零售业 248 亿元的增长中，农民工做出了 49% 的贡献。<sup>④</sup>其他省份的数据也表明了同样的趋势。

(2) 农民工占第二产业的 57.6%，商业和餐饮业的 52.6%，加工制造业的 68.2%，建筑业的 79.8%——换言之，如果没有农民工，超过一半的饭店要停业，近七成的生产厂家要关门，近八成的大楼建不起来！<sup>⑤</sup>

(3) 此外，农民工在城市生活和消费也促进了当地经济发展，创造了就业。对广东省的一项研究表明，广东省的农民工的生活费用占其收入的 47%，人均每年 2570 元，而本地农村居民的人均年生活费用为 2825 元。广东省农民工平均每年消费 510 亿元！<sup>⑥</sup>

#### 2. 农民工抢了城镇居民的工作

(1) 有人认为农民工会抢了城镇居民的工作，因为任何劳动力市场的工作数量都是固定的，因此如果有更多的人进来，工作机会就会少。但是事实上，每个人都会为他人创造工作机会。实际经验表明，农民工往往是作为本地工人的补充，而不是同本地工人竞争工作机会的。农民工的技能一般较低，往往承担起城镇工人不愿意做的“脏累险差”的工作，或者是进入建筑业和旅游业等传统上受季节影响严重的行业。

(2) 农民工可以增加城镇工人的就业和收入，将城镇工人解放出来去做更高收入的工作。最明显的例子就是一些家长——通常是母亲，雇用农民工来照顾孩子，这样他们自己就可以外出工作。农民工的存在也挽救了濒临灭亡的产业。许多小企业无力承担自动化的成本，喜欢招聘低技能工人。农民工承担起这些工作，就帮助产业生存下去，因此为主管、经理和分包商保留了工作机会。

#### 3. 农民工犯罪率更高，妨碍城市安全

(1) 有必要把农民工和犯罪团伙区分开来。没有证据能表明农民工比本地人犯罪率高。相反，中国的犯罪率在 2000 年之前一直都是缓慢上升的，而这一时期农民工的数量从上世纪 80 年代早期不到 10 万人增加到了 2000 年的 1 亿人。也就是说，农民工的大幅增长并没有带来城镇犯罪率的大幅增长。

① 国际劳工组织“国际移民项目”官网，<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant>。

② 国际劳工组织：《工作中的平等：应对挑战》，日内瓦，2007 年，第 126 段。

③ 《省统计局：川农民工贡献 GDP 增长 22.9%》，四川机构网，2009 年 3 月 31 日，<http://news.scjg.com.cn/PrintArticle.asp?id=48519>。

④ 《农民工已成为北京市经济建设中不可缺少的力量》，北京市统计信息网，2005 年 6 月 6 日，[http://www.bjstats.gov.cn/rdht/bxgz/200606/t20060609\\_43926.htm](http://www.bjstats.gov.cn/rdht/bxgz/200606/t20060609_43926.htm)。

⑤ 王慧：《丈量生命的高度》农民工：农民工对中国的贡献有多大》，《人民论坛》2007 年第 15 期，2007 年 8 月 1 日，<http://www.rmlt.com.cn/News/200708/20070801424117820.html>。

⑥ 方潮贵主编：《统筹城乡就业——广东的探索与实践》，中国劳动社会保障出版社，2006 年。

(2) 然而, 同总人口犯罪率发展趋势相同, 近些年来农民工的犯罪率确实在上升。歧视政策、不平等待遇、社会保护缺失、工作和生活条件恶劣、城镇居民对农民工的偏见等因素都有直接影响。农民工合法权益得不到有效保护是引发犯罪的直接原因。<sup>①</sup>

#### 4. 农民工导致工资下降。

(1) 这种说法的所谓的理论依据是农民工往往会接受更低的工资, 因此会引起所有工人的工资降低。对国际移民的实证研究显示, 移民对本国工人工资总体水平的影响是非常低的。通常情况下, 移民工人在劳动力市场中的比例增加 1%, 只会引起工资 0.1% 的下降幅度。<sup>②</sup>

(2) 当前农民工的低工资水平部分源于对农民工的不平等待遇, 例如农民工与城镇工人从事相同的工作, 却得到更低的工资、或者不给农民工支付社会保险。

#### 5. 农民工只适合做低端蓝领工作

确实农民工往往教育水平和职业技能较低, 但是许多农民工在城镇工作过程中积累了更多的技能和经验。各级政府也在加强对农民工的技能培训。随着素质的提高, 农民工应该有机会凭借其绩效和优点晋升到管理职位, 而不能任由偏见妨碍其获得更好的工作。

---

<sup>①</sup>黄俊杰:《城市对农民工的十大误读》,《新周刊》,第 294 期,<http://www.newweekly.com.cn/index/newsview.php?id=444> (2010 年 11 月 24 日访问)。

<sup>②</sup>R. Munz et. al: *The costs and benefits of European immigration* (Hamburg Institute of International Economics, Hamburg, 2006), <http://hwwi.org> (2009 年 8 月 20 日访问)。

## 练习 3 对农民工不同形式的歧视：案例研究

### （一）教师指南



**目的：**分析劳动力市场政策和实践中产生的对农民工的各种形式直接和间接歧视。



**时间：**40—50 分钟



**座位安排：**分小组圆桌就座，或其它能让学员分成 3—6 人的小组进行讨论的形式。



**培训材料：**每组一张大白纸和一支马克笔。



#### 步骤：

1.和学员分享练习目的，然后向学员下发分发的材料。将学员分为 3—6 人一组，给每组指定案例 A、B、C 中的一个进行讨论。请每组选出一位代表向全体汇报小组讨论结果，时间不超过 3 分钟。

2.大约 10—15 分钟，各组准备完毕后，召集全体学员。按案例 A、B、C 的顺序，请各小组做简要汇报，然后组织讨论。

3.在每组汇报完后，请其他学员提问或者评论，由作报告的小组进行答复。补充各组发言没有提到的观点，并纠正任何误解，必要的话可使用参考答案。

4.用以下几点总结练习：

- 对移民工人的歧视可能有很多种形式，可能来自法律法规或规则，即所谓的“法律上的”歧视，也可能产生于实际做法中，即“事实上的”歧视。本练习中讨论的案例反映出在法院的司法实践、地方政策和标准的就业合同中对移民工人的歧视。这些歧视涉及伤害赔偿、获得就业和职业，以及加入工会等问题。

- 中国对农民工的歧视涉及制度上的或机构上的歧视，因为它已经渗透到了社会的机制和公共政策里。政府需要仔细反省其政策，避免对农民工的新旧体制性歧视。

- 案例也反映出直接歧视和间接歧视之间的区别。在法律、政策或实践中对农民工的直接歧视比较容易鉴别，但是要认识到隐藏的或间接歧视就更加困难。间接歧视的表现经常不明显，因为它常常被包含在社会的标准和传统里，人们往往会认为很“自然”。然而，间接歧视造成的结果通常通过统计分析就能暴露无疑。

- 间接歧视是指表面看起来中立的政策、要求或做法，对某些特定群体造成的负面影响。而这些政策、要求或做法不能根据特定岗位或职业的内在要求做出合理解释。

- 要判断劳动力市场上的某种情况或结果是否构成间接歧视，有必要收集劳动力市场信息和数据，分析受到和没有受到不利影响的工人群体的组成情况。例如，如果某一政策或做法对某一群体，如农民工或妇女，造成了不成比例的不利影响，而没有对其他群体，如城镇工人或男性，造成类似的影响，那么就可能存在基于国际和国内立法所禁止的理由，如社会出身或性别的间接歧视。

## （二）分发的材料

（练习 3 对农民工不同形式的歧视：案例研究）

### 案例 A. 李某的工伤赔偿

李某受雇于大连一家装饰材料商店，工作一天工资 100 元。不久前，李某在搬运货物时，被车上掉下来的装饰材料砸成重伤，经司法鉴定为八级伤残。由于李某长时间在大连打工，因此，家属在起诉时，要求按大连市城镇居民标准向雇主主张伤残赔偿金。在误工费方面，他们主张按一天实际收入每天 100 元计算。

在法庭审理中，家属却拿不出证据证明李某长期在大连打工这一情况，法院最终没有支持他按城镇居民标准赔偿伤残赔偿金的请求。在误工费方面，由于李某月收入超过 1600 元而未交纳过个税，也未得到法院的支持。

由于大连市 2006 年度城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入分别为 13350 元和 6984 元，两项相差 6366 元，因此李某的伤残赔偿金就比按城市户口少赔了 38169 元。

- 你认为法院的判决中是否存在歧视？是何种类型的歧视？
- 有哪些因素导致了农民工工伤索赔困难？
- 你认为如果雇主知道农民工工伤索赔困难后，是否会更倾向于雇用农民工？各利益相关方可以采取哪些措施？

资料来源：《未办暂住证，农民工受工伤被判按农村居民标准赔偿》，新浪新闻中心，2007 年 11 月 19 日，<http://news.sina.com.cn/s/l/2007-11-19/003414333661.shtml>（2010 年 8 月 20 日访问）。

### 案例 B. 对外地进京务工经商人员的新政策

北京市政府于 2000 年底对外地进京务工经商人员政策体系进行了部分调整。首先，取消了对外地进京务工经商人员的行业/工种限制；其次，要求进入相应行业的外来务工经商人员必须具备相应的文化程度，即设置素质门槛。

从无歧视的角度对这条政策进行评估。政策第一方面的改变会带来什么影响？

政策的另一方面的调整是否涉及歧视？如果是，是何种类型的歧视？

### 案例 C. 塞浦路斯对移民工人的歧视

塞浦路斯平等事务局接到一名移民家政工人的投诉，称移民家政工人在该国受到歧视。投诉内容涉及在移民家政工人就业的标准合同中，有禁止其参加政治或工会活动的条款。

平等事务局对投诉进行了调查，发现移民家政工人就业的标准合同确实禁止移民家政工人参加政治或工会活动。该标准合同在制定时未与工会协商。此外，平等事务局还发现，标准合同里规定的移民家政工人的月工资比塞浦路斯本国家政工人要低五倍，而且不及六类不同职业的法定最低工资的一半。

- 案例中存在哪些形式的歧视？平等事务局应该如何评估此案例？
- 应该由谁采取行动促进移民家政工人的平等待遇？各利益相关方能采取哪些行动？
- 简要讨论中国和塞浦路斯对家政工人的劳动保护的异同。中国的优先行动领域是哪些？

资料来源：塞浦路斯平等事务局，2005 年 11 月 4 日的裁决，案卷号：A.K.I. 2/2005，<http://infoportal.fra.europa.eu>（2010 年 8 月 20 日访问）。

### （三）参考答案

#### A. 李某的工伤赔偿

这个案例很好地反映了对农民工的制度性歧视。法院在计算工伤赔偿时对本地城镇工人和外来农民工采用不同的标准是直接歧视。根据《就业促进法》，对农民工进行区别对待是违法的，因此类似这样的判决应该被废除。工伤赔偿的计算应该对所有工人采取一致的标准。

近年来，城镇居民和农村居民之间赔偿标准不同的问题在中国引起了很大争议。仅依据户籍（农村户口还是城市户口）来判定工人生命的“不同价值”的合法性不断受到质疑。常常被提及的一个客观因素是城镇和农村之间生活水平的差异。因此问题就在于是否应该在确定赔偿标准的时候考虑费用的各个方面：在城市治疗和康复的费用、回农村后续治疗和康复的费用、城市到老家农村的交通费用（可能需要多次往返）等。

在中国，农民工申请工伤赔偿的难度大。一个主要的技术障碍是农民工经常没有签订正式的劳动合同，因此无法向法院提供证据证明与用人单位存在劳动关系以及劳动关系的存续时间。2008年1月开始实施的《劳动合同法》要求用人单位必须与劳动者签订劳动合同，因此情况开始得到改善。另外，农民工往往不清楚自己的权利和相关的法规，这也加大了他们申诉和打官司的难度。

申请工伤赔偿难度大对农民工就业有很大的负面影响，因为这事实上使用人单位有动机雇用更多农民工从事高风险、高危害职业，而不去努力提高工作的安全性和教育工人安全作业。从长远来说，提高安全性的成本实际要低于事故成本（事故的可能性乘以直接损失与赔偿之和）。

简而言之，在工伤赔偿计算中的歧视性做法应该被废除。严格落实劳动合同的签订、提高农民工的权利意识，这些都是应该采取的重要措施，以避免今后类似情况的发生。政府部门、工会和雇主组织也应该采取积极措施，帮助企业提高职业安全和卫生管理水平。

#### B. 对进京务工经商人员的新政策

这个案例很好地反映了政策可能带来的直接和间接歧视。北京市政策的第一个方面的调整是积极的，因为它取消了在获得就业机会和经营方面对外来务工人员的直接歧视。但是，政策第二个方面的调整可能就涉及对外来务工人员的间接形式的歧视。

新政策涉及对外来务工人员的直接和间接歧视。首先，要确定政策是否具有歧视性，有必要考虑对于进入这些行业或职业的城镇工人是否也设置了同样的文化水平要求。如果对外来务工人员设置的文化水平要求高于城镇工人，那么这个政策就涉及对外来务工人员的直接歧视。

然而，即使对外来务工人员的文化水平要求和城镇工人一样，政策仍然可能产生歧视性影响。这里要考虑的是教育文化水平是否是履行岗位职责的必要要求。如果对教育水平的要求不合理地高出工作内容本身的要求，那么就会对农民工造成不成比例的不利影响，因为农民工普遍受教育水平要比城镇工人低。

例如，如果对于所有工人（本地工人和农民工）文化水平的要求都从初中提高到了高中，但是工作本身只需要初中文化水平的人就能够胜任，那么政策实施的结果就是很多农民工会被排除在外。农民工因为较低的受教育水平，会受到这个貌似中立的政策更多的不利影响。

判断是否存在对农民工的间接歧视的关键，首先在于要检查要求的教育水平与涉及的具体岗位的工作内容之间的关系。其次，要分析教育统计数据，比较城镇户口和农村户口工人的教育水平差异。

### C.塞浦路斯对移民家政工人的歧视

该案例突出反映了结社自由，包括组建和加入工会是所有工人的基本权利。限制某些工人在这方面的权利就可能构成歧视。此外，该案例也讨论了移民家政工人和塞浦路斯本国家政工人之间在薪酬福利方面的差异。塞浦路斯平等事务局发现，用于移民家政工人的标准合同构成基于民族或国籍的歧视。

适用于塞浦路斯的欧洲委员会第 2000/43/EC 号和第 2000/78/EC 号指令禁止在工作条件或就业条款中包括加入工会方面基于种族或民族的歧视。平等事务局注意到，雇用移民家政工人时使用的标准合同违反了这些标准里确定的原则，因此要求劳工部和移民部修改标准合同。两部门满足了此要求，取消了标准合同中禁止移民家政工人参与政治和工会活动的条款。

平等事务局还注意到，标准合同里提供给移民家政工人的月工资比塞浦路斯本国家政工人的低大约 5 倍，而且不及六种不同职业里最低工资的一半。通过利用统计数据对工资情况进行评估，平等事务局确定移民家政工人在薪酬福利方面与塞浦路斯本国工人的差异构成间接歧视。平等事务局因此提出了采取措施改善这些工人工资水平的要求，这促使新任内政部长提出了提薪建议，但是这个建议还未得到落实。确定移民工和塞浦路斯本国工人之间的收入差异构成歧视具有深远的意义，因为这种现象在塞浦路斯广泛存在，问题很严重。

塞浦路斯的问题主要是通过相关政府部门之间的合作得以解决。其它能为解决劳动力市场上类似问题发挥重要作用的还包括工会和移民工人权利组织。值得注意的是，在包括中国的很多国家，不同职业的工资主要是通过集体谈判和工资协商来确定的。正是因为集体谈判在确定工资上的重要作用，保证家政工人能够加入工会才能帮助将他们的工资提高到一个更平等的水平。

在中国，目前家政工人还不在劳动法的保护范围。这就意味着工资、工时、社会保障和其它劳动保护方面的规定，包括加入工会的权利对他们不适用。由于中国家政工人大部分是女性，将她们排除在劳动保护之外就构成了基于多重理由，如性别、农民工或社会出身的间接歧视。中国目前正在讨论制定新的家政工人劳动保护法规。

## 练习 4 农民工、劳务派遣制度与平等：案例研究

### （一）教师指南



**目的：**讨论劳务派遣制度并分析看似中立的做法会对农民工带来的歧视性影响。



**时间：**40 分钟



**座位安排：**分小组圆桌就座，或其它能让学员分成 3—6 人的小组进行讨论的形式。



**培训材料：**每组一张大白纸和一支马克笔。



#### 步骤：

1.将学员分为 3—6 人一组，然后向学员下发分发的材料，请学员阅读并讨论案例。请每个小组选出一位代表向全体汇报小组讨论结果，时间不超过 5 分钟。

2.大约 10—15 分钟,各组准备完毕后，召集全体学员，请各小组做简要汇报。

3.在每组汇报完后，请其他学员提问或者评论，由作报告的小组进行答复。补充各组发言没有提到的观点，并纠正任何误解，必要的话可使用参考答案。

4.用以下几点总结练习：

- 在过去若干年里，侵犯农民工劳动权益，如欠薪或超长工时等情况在中国的劳动力市场上非常普遍。虽然这明显地违反了劳动法规，但是从歧视的角度来说，只有当农民工与其它工人群体，如本地城镇工人相比，后者几乎不受影响或受到的影响小得多时，才构成对农民工的歧视。

- 要分析劳动力市场上的某种是否构成歧视，有必要收集相关事实和信息，分析受到不利影响的工人群体的组成情况或者哪些群体与其他群体相比受到了更为不利的影响。

- 劳务派遣是在中国和其它国家的劳动力市场上越来越普遍的一种做法。派遣对象是由劳务派遣机构，或称“临时工作”、“临时员工”机构聘用的工人。在国际劳工标准里，这些机构被称为私营就业机构。通过这种方式被聘用的工人被称为“派遣工人”或“临时工人”。

- 虽然在国际和国家层面都建立了保护派遣工人的法律框架，公司里的派遣工人仍然经常被给予较差的待遇。

## （二）分发的材料

### （练习4 农民工、劳务派遣制度与平等：案例研究）

#### 一封水利医院农民工的来信

我是一名普通的农民工，我有一些关于农民工务工遇到的问题，希望通过报社呼吁全社会关注现实生活中的农民工的困境、困惑，同时也希望报社帮助我们解决这些问题。

1999年9月1日，我被北京水利医院招聘为电工，至今已在该单位工作7年，在这7年里，从没有双休日，没有法定的五一、十一、春节假日，拿不到双休日双倍工资，法定节日不享受三倍工资，单位还要求我一天24小时值班，也不支付延长劳动时间的补贴，如果回家10天(请假休息)，医院就会扣除我10天的工资，我没有享受年休假的权利，更别提签合同的事。

2005年9月，水利医院把一农民工刘永德(管氧气和烧锅炉)开除了，刘通过劳动仲裁部门把水利医院告了，水利医院赔偿了刘永德2万余元。

以此为鉴，从2006年元月1日起，水利医院为我们所有的农民工上了三险，但只按最低工资标准发工资，还不和我们签劳动合同。2006年2月，我曾找到医院的所有领导申请跟我们签合同。我们这些农民工均来自各省市，其中李春龙(医疗垃圾清理工)，是北京门头沟人，在医院工作11年多；河北的王树国工作9年；宋伟才，河北人工作7年。医院领导感到不能再拖了，就把我们这些农民工推给一家物业公司管理，但进公司还需要2年的试用期。这样就等于我们在医院的工龄全部作废，并且该公司也没有承诺给农民工双休日、法定节假日以及延长劳动时间享有的权利和补贴。

2006年3月3日下午，主管人事的院长侯先荣给我们农民工开会，什么问题也不让我们问，什么解释也没有。当时黄灿(挂号室工作人员)提出：我们星期六、日加班为何没有给加班费，没等她说完，侯就严厉地批评她，说她的事情下面谈。我也提出我们24小时值班，没有双休日，更别说国家规定的假日了，不让我们休息，也不给我们节假日加班费以及补贴。侯更厉害地呵斥说，不行！

医院为了防止我们集体上访，很快就要让物业公司来接管我们了。我们怎么办？

资料来源：《一封水利医院农民工的来信》，《农民日报》，2006年3月20日。

#### 思考题：

1. 列出本案例中违反中国劳动法规的情况。
2. 这些违法劳动法规的情况是歧视吗？是基于何种理由的歧视？需要收集哪些信息来分析此案例是否涉及歧视？
3. 为什么医院想把已雇多时的农民工转到一个派遣公司？
4. 如果写信人和他的同事被物业管理公司接管，他们对物业管理公司（劳务派遣机构）和医院（实际用工单位）分别有哪些权利？

### （三）参考答案

该信所述案例涉及多种违反中国劳动法的情况，包括不签劳动合同、不遵守工时和年假的规定、不支付加班费，等。这些都违反了《劳动法》、《劳动合同法》和其它相关劳动法规的规定，因此受害人有权请求相关部门依法处理，或向劳动争议处理机构，如仲裁机构或人民法院申诉。（《劳动法》第77条、《劳动合同法》第77条、《劳动争议调解仲裁法》第2条）

要确定这些违反劳动法的情况是否构成歧视，需要分析受到不利影响的工人的构成情况，例如性别、社会出身（外来务工人员的身分）、民族，或其它反歧视法规确定的歧视理由。如果不能依法签订劳动合同或获得其它劳动保护的工人多数是农民工，而能够签订劳动合同或获得其它劳动保护的工人多数是本地的城镇居民，那么本案例就涉及对农民工的歧视。《就业促进法》禁止对农村进城务工人员的歧视，写信人和他的农民工同事可以根据《就业促进法》第62条向人民法院提起诉讼。

在过去的十年里，通过劳务派遣公司雇用员工成为越来越普遍的做法。这种方式有时是出于雇主的真实需要，例如需要用人的岗位只是临时性的（如：应对工作量临时增加，或顶替因病或休产假的员工）。然而，有时雇主使用劳务派遣工并不是出于合法的经营需要，而是出于混淆雇用关系的目的。当中国的劳务派遣机构尚不能受到有效监管时，许多用人单位就会利用劳务派遣公司来规避原属于用人单位的签订劳动合同、支付加班费、法定休假、解雇和最低工资等方面的法律责任。

不断增长的劳务派遣用工模式使建立起一个规范劳动者、法定雇主（劳务派遣机构）和第三方（实际用工单位）三方关系的法律框架成为必要。国际劳工组织在1997年通过了《私营就业机构公约》（第181号）。该公约为规范劳务派遣机构和保护被这些机构雇用和将被派往用工企业的工人提供了一个框架。<sup>①</sup>

在中国，劳务派遣受《劳动合同法》管辖。《劳动合同法》对劳务派遣机构的设立和有关三方（劳动者、劳务派遣机构和用工单位）的权利和责任进行了规定。第67条规定：用人单位不得设立劳务派遣单位向本单位或者所属单位派遣劳动者。依据这一条规定，北京水利医院涉嫌违反《劳动合同法》。

劳务派遣机构是员工的法定雇主，因此应该履行相关的法律责任。《劳动合同法》第58条要求，劳务派遣单位应当与被派遣劳动者订立二年以上的固定期限劳动合同。第62条规定，用工单位应当履行下列义务：

- （1）执行国家劳动标准，提供相应的劳动条件和劳动保护；
- （2）告知被派遣劳动者的工作要求和劳动报酬；
- （3）支付加班费、绩效奖金，提供与工作岗位相关的福利待遇；
- （4）对在岗被派遣劳动者进行工作岗位所必需的培训；
- （5）连续用工的，实行正常的工资调整机制。

此外，被派遣劳动者享有与用工单位的劳动者同工同酬的权利（第63条）。

虽然《劳动合同法》为中国的劳务派遣工提供了基本劳动保护，但现实中一个企业里的劳务派遣工的状况在很多方面都不如常规员工。因此把员工转给劳务派遣机构会对工人带来不利影响。从歧视的视角来看，问题就在于受到不利影响的员工都是哪些人。如果员工的构成信息显示，被转给劳务派遣机构的大部分是农民工，那么就构成了基于移民地位的歧视。

正如本案例中显示的那样，医院或其它雇主不会对技术性岗位，如医生和护士采取这种做法，而只是会把辅助性岗位，如护理、清洁、保安等转交给劳务派遣公司。这里的问题是在这些辅助性岗位上工作的大多是农民工，因此应该收集信息来分析劳务派遣工的组成情况。如果农民工占劳务派遣工的大部分，同时又受到了较差的待遇，那就可能构成对农民工的间接歧视。

---

<sup>①</sup>A. Bronstein: *International and comparative labour law* (Geneva, ILO, 2009), pp. 12-16, 39-42.

## 练习 5 工会维护农民工平等权利的新方法：案例研究

### （一）教师指南



**目的：**讨论工会在经济全球化背景下促进农民工就业平等的新策略。



**时间：**40 分钟



**座位安排：**分小组圆桌就座，或其它能让学员分成 3—6 人的小组进行讨论的形式。



**培训材料：**每组一张大白纸和一支马克笔。



#### 步骤：

1.和学员分享练习目的，然后下发分发的材料。将学员分为 3—6 人一组，阅读并讨论案例。请每个小组选出一位代表向全体汇报小组讨论结果，时间不超过 5 分钟。

2.大约 10—15 分钟，各组准备完毕后，召集全体学员。请各小组做简要汇报，然后组织讨论。

3.在每组汇报完后，请其他学员提问或者评论，由作报告的小组进行答复。补充各组发言没有提到的观点，并纠正任何误解，必要的话可使用参考答案。

4.用以下几点总结练习：

- 农民工通常集中在缺乏就业保障的非技术性低端岗位上。尤其是近年来出现的新的“非典型性”就业形式，如临时工、派遣工、兼职工以及个人作为独立签订合同方等，都使工会在组织并代表农民工方面面临更大挑战。

- 在中国，中华全国总工会从 2003 年开始发展农民工入会，并从此将保护农民工权益作为工会未来发展中的重要任务。<sup>①</sup>

- 在组织并代表农民工时，应该注意农民工群体的需求和利益经常有别于其他传统的工会成员。由于其就业状况的不稳定，农民工在劳动力市场上比城镇职工更脆弱，因此需要更强有力的代表来保护其获得平等待遇和体面就业及工作条件的权利。

- 在不断变化的劳动力市场环境和经济全球化的背景下，工会正在开发一些新的方法和策略来向这些新成员伸出援手，保护他们的权益。

---

<sup>①</sup>《中国工会加强对农民工权益的保护》，《人民日报》英文版，2003 年 9 月 12 日，[http://english.peopledaily.com.cn/200309/12/print20030912\\_124163.html](http://english.peopledaily.com.cn/200309/12/print20030912_124163.html)（2010 年 9 月 30 日访问）。

## （二）分发材料

（练习 5 工会维护农民工平等权利的新方法：案例研究）

### 案例

莲花是中国的一家连锁超市，在全国共有 2000 多家分店。超市从许多本地小型肉类加工企业采购肉类。为了在价格和送货上维持竞争力，这些小型企业往往越来越多地使用劳务派遣工，多数都是（临时性的）农民工，有些来自于新疆等边远地区。这些工人往往比正式工（大多数是汉族人）的工资低很多，而且工作条件又很差。近些年来，全国总工会已经深入到这些工人中。

1. 假设你是工会领导，想要改善这些肉类加工企业里劳务派遣工的工资和工作条件。你应该要提出哪些问题，向谁提出，怎样提出？

2. 假设你是一家小型肉类加工企业的老板。你会怎样应对工会提出的要求？

3. 分析从当地肉类加工企业到联华超市的整个肉类食品供应链。讨论工会和其它利益相关方可能通过哪些创新性的方法来改善整个供应链的工资和劳动条件。把这些方法列出来。

4. 你认为在小型肉类加工企业里的工人受到了歧视吗？

### （三）参考答案

本练习是根据一个真实的案例改编的。真实的案例发生在英国联合工会和英国跨国连锁超市 TESCO 莲花之间。联合工会是英国一家实力强大的工会，有会员 200 多万，覆盖食品、饮料、烟草等许多产业。近年来，联合工会开始深入到那些还没被组织起来的工人群体，其中包括肉类加工厂里的移民工人。

英国的零售业已经被象 TESCO 这样的大型零售商控制，它们有能力影响肉类及其它产品的市场价格。面对零售商压低价格和供货期短的压力，肉类加工厂越来越多地使用私营就业机构雇用的工人，也就是劳务派遣工。绝大多数这种临时性的劳务派遣工都是移民工人，比正式工人（多数为英国人）工资低，这就导致了种族歧视的投诉。

工会在制定帮助提高肉类加工厂移民工人工资的策略时，重要的一点是要注意该行业供应链的特点。移民工人的法定雇主是位于供应链最底部的劳务派遣机构。工会传统的做法是把工人组织起来，然后在工作场所层面，一个厂一个厂地进行集体谈判。由于来自零售商压低价格的压力，这样的策略很可能收效甚微。

意识到使用传统的自下而上的集体谈判策略可能在肉类加工企业效果不佳，联合工会决定尝试一种新的自上而下的方法。工会决定绕过供应商，即肉类加工厂和劳务派遣公司，而把目标锁定在位于供应链顶部的跨国超市连锁（TESCO 及其竞争者）。这样的策略是基于一种理解，即象 TESCO 这样的大型跨国企业不会希望因为其供应链上存在种族歧视的投诉而影响品牌形象。

为了对 TESCO 施加影响，联合工会买入了足够的该公司的股份，因此得以参加公司的股东大会并提出决议，要求董事会监督公司供应链中的歧视行为。为了使决议能够在股东大会上通过，工会事先取得了其他大股东（例如当地养老基金）的支持。另外，工会还成功地发动了英国平等和人权委员会对 TESCO 公司的供应链发起正式的歧视调查。此外，工会还联系了其它与其意见更一致的零售商，如英国玛莎百货（Marks&Spencer，TESCO 的主要竞争对手之一），双方达成了在“供应链范围内”改善劳工条件的协议。赢得了 TESCO 的竞争对手，并且得到了平等委员会的支持，联合工会“强迫”TESCO 对其供应链上的劳工条件展开内部评议，并帮助劳务派遣公司提高了移民工人的工资。

该案例表明，可以有很多途径让雇主受到歧视行为的指控，例如：

- 在法庭作为被告，被起诉有歧视性雇用行为；
- 作为集体谈判的谈判方，被工会告知应该取消某些歧视行为；
- 要对供应链上的行为负责，保证劳务派遣公司消除歧视行为；
- 作为董事会成员，被股东大会要求通过谈判达成供应链范围内消除歧视行为的协议。

该案例也表明，市场情况和商业模式的改变要求工会采取创新性的方法来保证其成员的体面劳工条件。诸如劳务派遣等“非典型性”就业形式的出现带来了更多的挑战。在中国，由于“非典型性”就业人员中农民工通常占大多数，如果不能保护这部分群体的体面劳工条件，就可能导致对农民工的间接歧视。

## 练习 6 农民工就业平等行动计划

### 教师指南



**目的：**帮助学员将所学知识付诸实践，制定具体的行动步骤。



**时间：**20—40 分钟



**座位安排：**分小组圆桌就座，或其它能让学员分成 3—6 人的小组进行讨论的形式。



**培训材料：**每组一张大白纸和一支马克笔。



**步骤：**

1.将学员按省份、单位或其它更可行的类别分组，要求每组为所在省份（或单位）制定一份“促进农民工平等就业行动计划”。该行动计划应包含以下内容：

- 当地法律和实践中对农民工的歧视状况综述；
- 明确改进需求（立法、建立伙伴关系等方面）和行动计划的目的；
- 谁做什么：各利益相关方的作用和对各利益相关方应采取行动的具体建议；
- 所需资源。

2.指导学员根据 SMART 原则制定目标和措施：

- S – Specific（具体）
- M – Measurable（可衡量）
- A – Achievable（可实现）
- R – Relevant（有相关性）
- T – Timely and time-bound（及时并有时间限制）

3.当每个小组都完成后，请各小组把自己的行动计划介绍给其他小组。或者建一座“画廊”：让各组将他们的大白纸挂在墙上，每组安排一到两人站在旁边向其他人解释上面的内容。请其他学员走过去观看并讨论小组工作的成果。

4.总结练习，突出各组在行动计划中提出的好的行动建议。给每位学员复印一份自己制定的行动计划，同时留底一份以便后续使用。

## 参考资料

- [1] Black, W. "Report on human rights in British Columbia" (Canada, 1994), in Ontario Human Rights Commission. Available at: [http://www.ohrc.on.ca/en/resources/discussion\\_consultation/EconomicSocialRights?page=EconomicSocialRights-SOCIA-L.html](http://www.ohrc.on.ca/en/resources/discussion_consultation/EconomicSocialRights?page=EconomicSocialRights-SOCIA-L.html) [24 September 2010].
- [2] Bronstein, A. 2009. *International and comparative labour law* (Geneva, ILO), pp. 12-16, 39-42.
- [3] Cai, F.; Wang, D. 2005. *Impacts of domestic migration on economic growth and urban development in China*, Paper presented at the Conference "Migration and development within and across borders: Concepts, methods and policy considerations in international and internal migration", International Organization for Migration (IOM), New York, 17-19 Nov. 2005.
- [4] Equality Authority of Cyprus. 2005. *Decision of 4 November 2005, File No. A.K.I. 2/2005*. Available at: <http://infoportal.fra.europa.eu> [20 Aug. 2010].
- [5] International Labour Office (ILO). 2010. "General survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization", in *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 1B), International Labour Conference, 99th Session, Geneva, 2010 (Geneva).
- [6] International Labour Office (ILO). 2010, 2009, 2008, 2007, 2006. "Individual observation with respect to India", in *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 1A), International Labour Conference, 99th Session, Geneva, 2010; 98th Session, Geneva, 2009; 97th Session, Geneva, 2008; 96th Session, Geneva, 2007; 95th Session, Geneva, 2006 (Geneva).
- [7] International Labour Office (ILO). 2009. "Fiftieth anniversary of the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111)," in *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Report III (Part 1 A), International Labour Conference, 98th Session, Geneva, 2009 (Geneva).
- [8] International Labour Office (ILO). 2008. *In search of decent work – Migrant workers' rights: A manual for trade unionists* (Geneva).
- [9] International Labour Office (ILO). "Special survey on equality in employment and occupation in respect of Convention No. 111" in *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, International Labour Conference, 83rd Session, Geneva, 1996 (Geneva).
- [10] Lee, I. 2004. "Equivalence at law (and society): Social status in Korea, race in America", in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 37, 109.
- [11] Mayer Brown JFM. Available at: [www.mayerbrown.com/publications/article.asp?id=4518&nid=6](http://www.mayerbrown.com/publications/article.asp?id=4518&nid=6) [1 Oct. 2010].
- [12] Munz, R. et. al. 2006. *The costs and benefits of European immigration* (Hamburg Institute of International Economics, Hamburg). Available at: <http://hwwi.org> [20 Aug. 2010].
- [13] Na, L. 2009. "Is there new hope in labour rights protection for Chinese migrant workers", in *Asian-Pacific Law & Policy Journal*, Vol. 10, No. 2, p. 493.

- [14] National Human Rights Commission of Korea. 2009. *Press release issued on 17 December 2009*. Available at: [http://www.humanrights.go.kr/english/activities/view\\_01.jsp](http://www.humanrights.go.kr/english/activities/view_01.jsp) [24 Sep. 2010].
- [15] *The Burakumin in Japan*. Available at: <http://www.imadr.org/sayama/buraku.html> [1 Oct. 2010].
- [16] United Nations (UN) Country Team China. 2005. *Advancing social development in China: Contribution to the 11th five-year plan*, Occasional Paper Vol. 1 (Beijing).
- [17] United Nations (UN) Country Team China. 2005. *China human development report 2005: Development with equity* (Beijing).
- [18] United States Equal Employment Opportunities Commission (EEOC). *Compliance manual on "National origin discrimination"*, Excerpt from Section 13, <http://www.eeoc.gov/policy/docs/national-origin.html#IIIA2> [24 Sep. 2010].
- [19] Wang, D. 2008. *Rural-urban migration and policy responses in China: Challenges and options*, ILO Asian Regional Programme on Governance of Labour Migration, Working Paper No. 15, Regional Office for Asia and the Pacific (Bangkok, ILO).
- [20] Wei, Y. 2007. *For rural-urban migrant workers, What should China's government do?*, 7th Berlin Roundtables on Transnationality on Migration into Cities 24-28 October 2007, Berlin, Germany, 3. Available at: [http://www.irmgard-coninx-stiftung.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/urbanplanet/Wei.pdf](http://www.irmgard-coninx-stiftung.de/fileadmin/user_upload/pdf/urbanplanet/Wei.pdf) [25 Sep. 2010].
- [21] Zheng, Z.; Lian, P. 2005. *Health vulnerability among temporary migrants in urban China*, France Tours International Population Conference: 8.
- [22] 蔡昉:《为什么劳动力流动没有缩小城乡收入差距》,《理论前沿》,2005年第20期。
- [23] 范先佐:《进城务工就业农民子女的教育公平与制度保障》,华中师范大学教育学院,《中小学教育》2007年第7期。
- [24] 方潮贵主编:《统筹城乡就业——广东的探索与实践》,中国劳动社会保障出版社,2006年。
- [25] 福建省人力资源和社会保障厅:《福建省“春风行动”方案》,2006年2月14日, <http://www.fjlss.gov.cn/ShowInfo.asp?Infold=4744>。
- [26] 国家妇女儿童权益保障协调组:《2006年农村妇女权益状况和维权需求调查》,摘自联合国开发计划署,《中国人类发展报告 2007/08:惠及13亿人的基本公共服务》,北京,2008年11月。
- [27] 国家统计局:《第二次全国农业普查主要数据公报(第五号)》,2008年2月7日, [http://www.gov.cn/gzdt/2008-02/27/content\\_902847.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2008-02/27/content_902847.htm)。
- [28] 国家统计局:《城市农民工生活质量状况调查报告》,2006年10月, <http://www.stats.gov.cn/was40/reldetail.jsp?docid=402358407>。
- [29] 国家统计局:《2009年农民工监测调查报告》,2010年3月, [http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20100319\\_402628281.htm](http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20100319_402628281.htm)。
- [30] 国际劳工组织:《工作中的平等:应对挑战》,关于《国际劳工组织工作中基本原则和权利宣言》的后续报告,第96届国际劳工大会,日内瓦,2007年。

- [31] 国际劳工组织：《关于移民工人权利的国际劳工标准——亚太决策和实践者指南》，曼谷，2008年。
- [32] 国际劳工组织中国和蒙古局“预防拐卖、保护家政工权益、促进性别平等和妇女的体面劳动项目”：《中国家政行业概况》，2009年。
- [33] 国际劳工组织：《企业社会责任的劳动力层面：从原则到实践》中《第4单元：推进工作场所平等与多元化》，都灵，国际培训中心，2007年。
- [34] 国务院研究室课题组：《中国农民工调研报告》，中国言实出版社，北京，2006年。
- [35] 胡枫：《中国农村劳动力转移的研究：文献综述》，《浙江社会科学》，2007年第1期。
- [36] 黄俊杰：《城市对农民工的十大误读》，《新周刊》，第294期，<http://www.newweekly.com.cn/index/newsview.php?id=444>。
- [37] 贾午光、高贞：《农民工法律援助工作现状、问题及对策建议》，《中国司法》，2006年第11期。
- [38] 李薇薇、Lisa Stearns 主编：《禁止就业歧视：国际标准和国内实践》，法律出版社，2006年4月（2007年2月重印）。
- [39] 联合国开发计划署：《中国人类发展报告 2007/08：惠及13亿人的基本公共服务》，北京，2008年11月。
- [40] 刘文海：《一些地方农民工社会保障制度评析》，摘自国务院研究室课题组，《中国农民工调研报告》，中国言实出版社，北京，2006年。
- [42] 罗小兰：《我国劳动力市场买方垄断条件下最低工资就业效应分析》，《财贸研究》，2007年第4期：1-5。
- [42] 罗桢婷：《农民工健康靠什么保障》，《人民日报》，2005年8月4日。
- [43] M.Tuñón：《中国境内的劳动力流动：特征和应对措施》，国际劳工组织中国和蒙古局，北京，2006年4月。
- [44] 深圳当代社会观察研究所，<http://www.ico-china.org>。
- [45] 石宏伟、张仁传：《城市农民工社会保障的实践与思考——以上海和广东模式为例》，《理论探索》，2007年第1期。
- [46] 宋洪远、黄华波、刘光明：《关于农村劳动力流动的政策问题分析》，《管理世界》，2002年05期。
- [47] 王慧：《(丈量生命的高度)农民工：农民工对中国的贡献有多大》，《人民论坛》2007年第15期，2007年8月1日，<http://www.rmlt.com.cn/News/200708/20070801424117820.html>。
- [48] 王美艳、蔡昉：《中国城市外来劳动力和本地劳动力的就业机会和工资差异》，CESifo中国经济研讨会，2005年6月。
- [49] 王秋峰：《〈就业促进法〉和〈劳动合同法〉对农民工就业的积极影响》，《法制与社会》，2008年第6期。
- [50] 谢桂华：《农民工与城市劳动力市场》，《社会学研究》，2007年第5期。
- [51] 徐宏伟：《农民工法律援助的障碍及对策》，《特区经济》，2007年第12期。
- [52] 张永宏：《地方治理的政治——制度视角：以农民工保护政策执行为例》，《中山大学学报》，2009年第1期。

[53] 浙江省劳动监察大队:《研究农民工工资拖欠的体制问题》, <http://mos.gov.cn/Template/article/display0.jsp?mid=20041216009171>。

[54] 中国人民大学农业与农村发展学院:《进城农民工:现状、趋势、我们能做什么——进城农民工论坛纪要》, 北京, 2006年8月。

[55] 《中国工会加强对农民工权益的保护》,《人民日报》英文版,2003年9月12日, [http://english.peopledaily.com.cn/200309/12/print20030912\\_124163.html](http://english.peopledaily.com.cn/200309/12/print20030912_124163.html)。

[56] 中国社会科学院人口与劳动经济研究所,2005年城市劳动力调查。

[57] 中国企业社会责任:《中国为流动就业人员医保转移接续消除障碍》, <http://www.chinacsr.com/cn/2010/01/21/5987>。

[58] 《八部委联手讨伐欠薪,拖欠工程款申请投资将受限》,《新京报》,2004年1月8日。

[59] 《帮助农民工维权》, 中国网, [http://www.china.com.cn/news/txt/2008-10/16/content\\_16623248.htm](http://www.china.com.cn/news/txt/2008-10/16/content_16623248.htm), 2008年10月16日。

[60] 《呵护农民工,中国工会双臂越张越大》,《中国青年报》,2008年10月16日

[61] 《农民工已成为北京市经济建设中不可缺少的力量》,北京市统计信息网,2005年6月6日, [http://www.bjstats.gov.cn/rdht/bxgz/200606/t20060609\\_43926.htm](http://www.bjstats.gov.cn/rdht/bxgz/200606/t20060609_43926.htm)。

[62] 《全国农民工参加工伤保险的约占22%提高参保率需迈3道坎》,《法制日报》,2009年8月15日, [http://www.legaldaily.com.cn/0801/2009-08/15/content\\_1138656.htm](http://www.legaldaily.com.cn/0801/2009-08/15/content_1138656.htm)。

[63] 《省统计局:川农民工贡献GDP增长22.9%》,四川机构网,2009年3月31日, <http://news.scjg.com.cn/PrintArticle.asp?id=48519>。

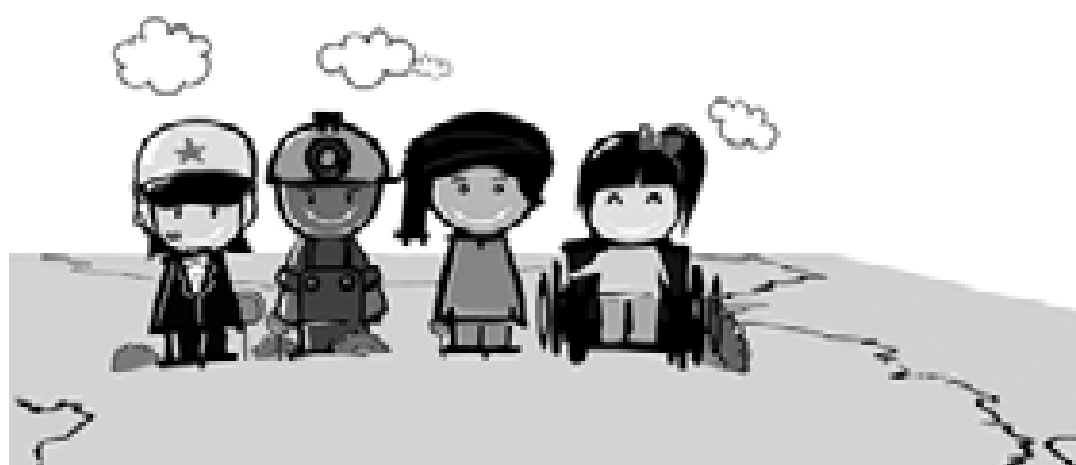
[64] 《消除城乡歧视 农民工可以领取失业保险金》,舟山人力资源网,2008年7月24日, <http://www.zsjob.com.cn/infoAction.do?method=detailContent&newsid=229>。

[65] 《一封北京水利医院农民工的来信》,《农民日报》,2006年3月20日。

[66]《职业病困扰外出务工人员》,《中国日报》,2006年2月17日, [http://english.gov.cn/2006-02/17/content\\_202437.htm](http://english.gov.cn/2006-02/17/content_202437.htm)。



# 附录





一、中国农民工政策的演变

20 世纪 80 年代的改革开放吸引了大批农民进城，而国家并没有及时调整法律与政策，对农民工的政策主导思想是限制流动，出台了一系列歧视农民工的政策，而后随着农民工规模的不断扩大，对农民工的政策也从限制流动转向承认流动、接受流动到鼓励流动，经历了六个阶段。

第一阶段（1979—1983 年）：控制流动

改革开放前农村劳动力的流动受到严格的限制，这种限制到改革开放初期并没有根本的改变。1980 年的全国劳动就业工作会议及其后下发的文件，一方面解开了对城镇职工流动的禁锢，另一方面又加强了对农村劳动力流动的限制。1981 年中央在提出城市实行合同工、临时工、固定工相结合的多种就业形式的同时，又进一步强化了对农村劳动力流动的管理。

表 1 1979—1983 年农村劳动力流动的政策要点

| 发布时间           | 颁发单位     | 文件名称                           | 政策要点                                                                                                                                        |
|----------------|----------|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1980 年         | 中共中央/国务院 | 关于进一步做好城镇劳动就业工作的意见             | 对农业剩余劳动力，要采取发展社队企业和城乡联办企业等办法加以吸收，并逐步建设新的小城镇。要控制农业人口盲目流入大中城市，控制吃商品粮人口的增加。要压缩、清退来自农村的计划外用工。确需从农村中招工的，要从严控制，须经省(市、自治区)人民政府批准。                  |
| 1981 年         | 中共中央/国务院 | 关于广开门路，搞活经济，解决城镇就业问题的若干决定      | 对农村多余劳动力通过发展多种经营和兴办社队企业，就地适当安置，不使其涌入城镇。对于农村人口、劳动力迁进城镇，应当按照政策从严掌握。农村人口迁入城镇的要严格履行审批手续，公安、粮食、劳动等部门要分工合作把好关，不要政出多门。要严格控制使用农村劳动力，继续清退来自农村的计划外用工。 |
| 1981 年<br>12 月 | 国务院      | 关于严格控制农村劳动力进城务工和农业人口转为非农业人口的通知 | 严格控制从农村招工；认真清理企业、事业单位使用的农村劳动力；加强户口和粮食管理。                                                                                                    |

资料来源：宋洪远、黄华波、刘光明：《关于农村劳动力流动的政策问题分析》，《管理世界》，2002 年第 5 期。

第二阶段（1984—1988 年）：允许流动

从 1984 年开始，国家准许农民自筹资金、自理口粮，进入城镇务工经商。这一小小的城门开放是农村劳动力流动政策变动的一个标志，它表明实行了 30 年的限制城乡人口流动的就业管理制度开始松动。之后，政府又进一步出台了一些政策和措施，允许和鼓励农村劳动力的地区交流、城乡交流和贫困地区的劳务输出，使农村劳动力的转移和流动进入了一个较快增长的时期。

表 2 1984—1988 年农村劳动力流动的政策要点

| 发布时间                | 颁发单位                | 文件名称                 | 政策要点                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------|---------------------|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1984 年<br>1 月 1 日   | 中共中央                | 关于 1984 年农村工作的通知     | 允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 1984 年<br>10 月 13 日 | 国务院                 | 关于农民进入集镇落户问题的通知      | <p>农民进入集镇务工、经商、办服务业，对促进集镇的发展，繁荣城乡经济，具有重要的作用，对此应积极支持。</p> <p>凡申请到集镇务工、经商、办服务业的农民和家属，在集镇有固定住所，有经营能力，或在乡镇企事业单位长期务工的，公安部门应准予落常住户口，及时办理入户手续，发给《自理口粮户口簿》，统计为非农业人口。</p> <p>粮食部门要做好加价粮油的供应工作，可发给《加价粮油供应证》。</p> <p>地方政府要为他们建房、买房、租房提供方便。</p> <p>为了使在信贷务工、经商、办服务业的农民保持稳定，乡镇人民政府和村民委员会对其留居农村的家属不得歧视；对到集镇落户的，要事先办好承包土地的转让手续，不得撂荒；一旦因故返乡的应准予迁回落户，不得拒绝。</p> |
| 1985 年<br>1 月 1 日   | 中共中央/国务院            | 关于进一步活跃农村经济的十项政策     | 要扩大城乡经济交往，允许农民进城开设店坊，兴办服务业，提供各种劳务，城市要在用地和服务设施方面提供便利条件。                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 1986 年<br>7 月       | 国务院                 | 关于国营企业招用工人的暂行规定      | 企业招用工人，应当公布招工简章，符合报考条件的城镇行业人员和国家允许从农村招用的人员，均可报考。                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 1988 年<br>7 月 5 日   | 劳动部/国务院贫困地区经济开发领导小组 | 关于加强贫困地区劳动力资源开发工作的通知 | <p>将大力组织劳务输出，作为贫困地区劳动力资源开发的重点。</p> <p>按照“东西联合，城乡结合，定点挂钩，长期协作”的原则，组织劳动力跨地区流动。</p> <p>沿海经济发达地区、大中城市的劳动部门要有计划地从贫困地区吸收劳动力，要动员和组织国营企业招用一部分贫困地区的劳动力；鼓励和支持大中型企业与贫困地区建立挂钩联系，共同创办劳务基地，发展长期劳务合作。</p> <p>要发挥国营、集体劳务组织的作用，重视发挥已有民间劳务组织、能人的作用，通过经济手段，利用联营、代理等多种形式，开拓劳务市场，为搞活劳动力流动创造条件。</p>                                                                 |

资料来源：宋洪远、黄华波、刘光明：《关于农村劳动力流动的政策问题分析》，《管理世界》，2002 年第 5 期。

### 第三阶段（1989—1991 年）：控制盲目流动

这一时期政府对前一个时期实行的农村劳动力流动政策进行了局部的调整，加强了对盲目流动的管理。这一方面是由于前一个时期实行的允许与鼓励政策引发了大规模的农村劳动力跨地区流动，其负面效应通过交通运输、社会治安、劳动力市场管理等方面的不适应问题突显出来；另一方面，由于治理经济环境、整顿经济秩序造成了城市与乡镇企业新增就业机会的减少，使得农村劳动力的转移和流动的空间缩小。

表 3 1989—1991 年农村劳动力流动的政策要点

| 发布时间               | 颁发单位    | 文件名称                 | 政策要点                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------|---------|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1989 年<br>3 月      | 国务院办公厅  | 关于严格控制民工外出的紧急通知      | 各地人民政府采取有效措施，严格控制当地民工外出。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 1989 年<br>4 月 10 日 | 民政部/公安部 | 关于进一步做好控制民工盲目外流的通知   | 各地人民政府采取有效措施，严格控制当地民工盲目外流。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 1990 年<br>4 月 27 日 | 国务院     | 关于做好劳动就业工作的通知        | 对农村富余劳动力，要引导他们“离土不离乡”，因地制宜地发展林牧副渔业，沿着正确方向办好乡镇企业，开展多种服务业，搞好农村建设，使农村富余劳动力就地消化和转移，防止出现大量农村劳动力盲目进城找活干的局面。对农村劳动力进城务工，要运用法律、行政、经济的手段和搞好宣传教育，实行有效控制，严格管理。确定一个时期内城市使用农村劳动力的规划，由劳动部门本着从严的精神负责统一审批，并建立临时务工许可证和就业登记制度，加强对单位用工的监督检查。对现有计划外用工，要按照国家政策做好清退工作，重点清退来自农村的计划外用工，使他们尽早返回农村劳动。要严格控制“农转非”过快增长，把“农转非”纳入国民经济与社会发展规划，实行计划指标管理，认真执照国家有关政策规定审批。对自行规定政策或放宽条件、扩大“农转非”范围的，要抓紧进行清理整顿。 |
| 1991 年<br>2 月      | 国务院办公厅  | 关于劝阻民工盲目去广东的通知       | 各级人民政府要从严或暂停办理民工外出务工手续。回乡过节民工，如没有签定续聘合同，要劝阻他们不要再盲目进粤寻找工作。返回工作岗位履约的民工，不要盲目带人到广东。<br>对大量南下在途的民工，有关地区各级人民政府要组织力量，切实采取措施，就地进行劝阻，并及时通报广东省人民政府。                                                                                                                                                                                                                               |
| 1991 年             | 民政部     | 关于进一步做好劝阻劝返外流灾民工作的通知 | 灾民流出区和灾民流入区，要综合运用行政、经济和法律手段，做好防止灾民外流和劝阻劝返外流灾民工作，把灾民外流给社会带来的影响减少到最低限度。对灾区外流灾民，当地一律不得发给救灾款物；对乱开证明、纵容外流的，所属上级部门应追究其责任。要把长期盲流同外流灾民区别开来，对前者，应坚决收容遣送；对后者，应讲究方式方法，以免激化矛盾。                                                                                                                                                                                                      |

资料来源：宋洪远、黄华波、刘光明：《关于农村劳动力流动的政策问题分析》，《管理世界》，2002 年第 5 期。

#### 第四阶段（1992—2000 年）：规范流动

自 1992 年以来，农村劳动力流动的政策逐渐发生变化，从控制盲目流动到鼓励、引导和实行宏观调控下的有序流动，开始实施以就业证卡管理为中心的农村劳动力跨地区流动的就业制度，并对小城镇的户籍管理制度进行了改革。

需要指出的是,1998 年以后,由于城市下岗职工的增加,实施再就业工程已成为各级政府的重要任务。在这种背景下,虽然国家仍继续强调要根据城市及发达地区的需要,合理引导农村劳动力进城务工,但部分省市却出台了各种限制农村劳动力进城及外来劳动力务工的规定和政策。

表 4 1992—2000 年农村劳动力流动的政策要点

| 发布时间                | 颁发单位 | 文件名称                                            | 政策要点                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------|------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1993 年<br>11 月 3 日  | 劳动部  | 关于印发《再就业工程》和《农村劳动力跨地区流动有序化——“城乡协调就业计划”第一期工程》的通知 | <p>主要目标:主要输入、输出地区间的农村劳动力流动就业实现有序化,即输出有组织,输入有管理,流动有服务,调控有手段,应急有措施。</p> <p>主要内容:建立针对农村劳动力流动就业的用工管理、监察、权益保障、管理服务基本制度,发展各种服务组织,完善信息网络和监测手段,强化区域协作和部门配合。</p>                                                                                                                                                                  |
| 1993 年<br>11 月      | 中共中央 | 关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定                           | 鼓励和引导农村剩余劳动力逐步向非农产业转移和地区间有序流动。                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 1993 年<br>12 月      | 劳动部  | 关于建立社会主义市场经济体制时期劳动体制改革总体设想                      | <p>培育和发展劳动力市场的目标模式,是建立竞争公平、运行有序、调控有力、服务完善的现代劳动力市场。竞争公平,要打破统包统配的就业政策,破除妨碍劳动力在不同所有制之间流动的身份界限,劳动者自主择业、自主流动,企业自主用人,劳动力供求主体之间通过公平竞争、双向选择确立劳动关系。从长远发展来看,建立公平竞争的劳动力市场,还要逐步打破城乡之间、地区之间劳动力流动的界限。</p> <p>要建立农村就业服务网络,合理调节城乡劳动力流动,逐步实现城乡劳动力流动的有序化。</p> <p>要在“九五”时期基本取消统包统配,进一步放开城乡界限,取消职工身份界限,扩大公平竞争范围,争取在 20 世纪末基本形成现代劳动力市场体系。</p> |
| 1994 年<br>8 月       | 劳动部  | 关于促进劳动力市场发展,完善就业服务体系建设的实施计划                     | <p>必须在短时间内建立起完善的就业服务体系。具体计划:</p> <p>1994 年,着手华南(广东)、华东(上海)和华北(北京)三大区域劳动力市场信息中心建设,推进省际劳务协作,大力发展乡镇劳动服务网络,健全流动服务制度。</p> <p>1995 年,在重点地区(广东、福建、山东、浙江、江苏、北京、天津、上海、四川、安徽、湖北、湖南、广西、贵州、江西、河南、河北、甘肃)形成有效的管理制度、服务手段和调控方法,使农村劳动力有组织地输出、输入(跨地区流动持证率达到 60%)。</p>                                                                      |
| 1994 年<br>11 月 17 日 | 劳动部  | 关于农村劳动力跨省流动就业的暂行规定                              | 首次规范流动就业证卡管理制度:被用人单位跨省招收的农村劳动者,外出之前,须持身份证和其它必要的证明,在本人户口所在地的劳动就业服务机构进行登记并领取外出人员就业登记卡;到达用人单位后,须凭出省登记卡领取当地劳动部门颁发的外来人员就业证;证、卡合一生效,简称流动就业证,作为流动就业的有效证件。                                                                                                                                                                       |

| 发布时间              | 颁发单位           | 文件名称                            | 政策要点                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------|----------------|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1995 年            | 中共中央办公厅/国务院办公厅 | 关于加强流动人口管理工作的意见                 | 促进农村剩余劳动力就地就近转移；<br>提高流动的组织化、有序化程度；<br>实行统一的流动人口就业证和暂住证制度；<br>整顿劳动力市场。                                                                                                                                              |
| 1997 年<br>6 月     | 国务院            | 关于小城镇户籍管理制度改革试点方案               | 应当适时进行户籍管理制度改革，允许已经在小城镇就业、居住并符合一定条件的农村人口在小城镇办理城镇常住户口，以促进农村剩余劳动力就近、有序地向小城镇转移。<br><br>经批准在小城镇落户的人员，与当地原有居民享有同等待遇。当地人民政府及有关部门、单位应当同对待当地原有居民一样，对他们的入学、就业、粮油供应、社会保障等一视同仁。<br><br>对在小城镇落户的人员，各地方、各部门均不得收取城镇增容费或者类似增容费的费用。 |
| 1997 年<br>11 月    | 国务院办公厅         | 关于进一步做好组织民工有序流动工作的意见            | 加快劳动力市场建设，建立健全劳动力市场规则，明确劳动力供求双方、中介服务以及市场管理的行为规范。劳动部门要按照统一、开放、竞争、有序的原则，制定劳动力市场发展规划，会同有关部门切实加强劳务中介服务组织的管理和指导，通过加强法律、行政、社会舆论监督等手段强化市场监管，坚决打击市场欺诈、非法职业介绍、牟取暴利等违法行为，维护劳动力市场的正常秩序。                                        |
| 1998 年<br>6 月 9 日 | 中共中央/国务院       | 关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知   | 各级党委、政府和有关部门必须把国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作列入重要议事日程，实行党政“一把手”负责制，并纳入政绩考核的重要内容。要继续鼓励和引导农村剩余劳动力就地就近转移，合理调控进城务工的规模。                                                                                                            |
| 1998 年<br>9 月     | 国务院办公厅         | 关于做好灾区农村劳动力就地安置和组织民工有序流动工作意见的通知 | 就地安置为主，在此前提下，引导有序流动；<br>开展有计划、有组织的劳务输出；<br>制定劳务输出计划；<br>劝阻劝返，加强市场管理；<br>优先招收灾区劳动力；<br>动态预测和通报。                                                                                                                      |
| 1998 年<br>10 月    | 中共中央           | 关于农业和农村工作若干重大问题的决定              | 适应城镇和发达地区的客观需要，引导农村劳动力合理有序流动。                                                                                                                                                                                       |
| 2000 年<br>1 月     | 劳动部办公厅         | 关于做好农村富余劳动力流动就业工作的意见            | 建立流动就业信息预测预报制度；<br>促进劳务输出产业化；<br>发展和促进跨地区的劳务协作；<br>开展流动就业专项监察，保障流动就业者合法权益。                                                                                                                                          |

资料来源：宋洪远、黄华波、刘光明：《关于农村劳动力流动的政策问题分析》，《管理世界》，2002 年第 5 期。

### 第五阶段（2000—2003 年）：公平流动

从 2000 年下半年开始，国家关于农村劳动力流动就业的政策发生了一些积极的变化。这些变化有以下两个突出特点：一是赋予城乡统筹就业以新的具体的含义，即取消对农民进城就业的各种不合理限制，逐步实现城乡劳动力市场一体化；二是积极推进诸多方面的配套改革，农村劳动力流动涉及就业、保障、户籍、教育、住房、小城镇建设等多个方面，仅靠单个方面的改革是难以奏效的。

表 5 2000—2003 年农村劳动力流动的政策要点

| 发布时间          | 颁发单位                                 | 文件名称                               | 政策要点                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------|--------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2000 年<br>7 月 | 劳动保障部/国家计委/农业部/科技部/水利部/建设部/国务院发展研究中心 | 关于进一步开展农村劳动力开发就业试点工作的通知            | 改革城乡分割体制，取消对农民进城就业的不合理限制。                                                                                                                                                                                                        |
| 2000 年<br>6 月 | 中共中央/国务院                             | 关于促进小城镇健康发展的若干意见                   | 凡在县级市市区、县人民政府驻地镇及县以下小城镇有合法固定住所、稳定职业或生活来源的农民，均可根据本人意愿转为城镇户口，并在子女入学、参军、就业等方面享受与城镇居民同等待遇，不得实行歧视性政策。对在小城镇落户的农民，各地区、各部门不得收取城镇增容费或其它类似费用。<br>要积极探索适合小城镇特点的社会保障制度。                                                                      |
| 2001 年<br>3 月 | 全国人大                                 | 中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要          | 打破城乡分割体制，逐步建立市场经济体制下的新型城乡关系，改革城镇户籍制度，形成城乡人口有序流动的机制，取消对农村劳动力进入城镇就业的不合理限制，引导农村富余劳动力在城乡、地区间有序流动。<br>破除地区封锁，反对地方保护主义，废除阻碍统一市场形成的各种规定。<br>坚持城乡统筹的改革方向，推动城乡劳动力市场逐步一体化。                                                                 |
| 2001 年<br>3 月 | 国务院                                  | 关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见                 | 在县级市市区、县人民政府驻地镇及其建制镇，只要有“合法固定的住所、稳定的职业或生活来源的人员及与其共同居住生活的直系亲属，均可根据本人意愿办理城镇常住户口。”“对经批准在小城镇落户的人中，...根据本人意愿，可保留其承包土地的经营权，也允许依法有偿转让。”<br>要切实保障在小城镇落户人员“在入学、参军、就业等方面与当地原有城镇居民享有同等权利，履行同等义务，不得对其实行歧视性政策。”“不得借户籍管理制度改革之机收取城镇增容费或其它类似费用。” |
| 2001 年<br>5 月 | 国家计委                                 | 关于印发国民经济和社会发展第十个五年计划城镇化发展重点专项规划的通知 | 统筹兼顾，促进城乡协调发展。推进城镇化，不能削弱农业的基础地位，不能违背农民意愿。既要促进人口向城镇有序转移，又要防止人口过度聚集的“城市病”...要形成人口和生产要素在城乡间有序流动的机制，实现城乡经济社会共同进步。                                                                                                                    |

| 发布时间 | 颁发单位 | 文件名称 | 政策要点                                                                                                                                                                                                                                    |
|------|------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|      |      |      | <p>打破垄断和地区保护，除个别特大城市外，要改革城乡分割的就业制度，取消各地区针对农民和外地人口制定的限制性就业政策。</p> <p>积极开展面向城镇迁入人口的各类社会服务。要高度重视为迁入人口提供创业、就业、生活等方面的条件。中心城市要建立劳动力市场信息网络，提供求职和用人等方面的就业服务。在住房、子女教育、医疗等方面，对进城务工的农民提供普遍服务。加强实施城镇化战略意义的舆论宣传，在城市中形成接纳新市民的社会氛围，促进进城农民与城市社会的融合。</p> |

资料来源：宋洪远、黄华波、刘光明：《关于农村劳动力流动的政策问题分析》，《管理世界》，2002年第5期。

### 第六阶段：（2003年—）：促进流动

2003年以来，政府对农民工的态度愈发趋向积极，开始将农民工定义为“产业工人的重要组成部分”，政策转向促进流动，出台了一系列对农民工有利的政策。

表6 2003年至今农村劳动力流动的政策要点

| 发布时间        | 颁发单位     | 文件名称                   | 政策要点                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------|----------|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2003年<br>1月 | 国务院      | 关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知 | 提出了“公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务”的政策原则，规定了六方面的政策内容，包括：取消针对农民工的歧视性政策规定以及不合理收费等；解决拖欠克扣农民工工资问题，保障农民工权益；解决农民工子女义务教育问题；对农民工进行职业培训；改善农民工在城市的生活居住条件和工作环境；对农民工进城务工搞好跟踪服务。                                                                               |
| 2003年<br>6月 | 国务院      | 城市生活无着落的流浪乞讨人员救助管理办法   | 对于流入城市生活又无着落的人员，从以前的收容遣送改变为保护救助，强调保障城市外来人员、流动人口的合法权益，客观上有利于农民工的社会保护。                                                                                                                                                                   |
| 2003年<br>9月 | 农业部等六部委  | 2003—2010年全国农民工培训规划    | 提高农民工素质和就业能力，进一步促进农村劳动力向非农产业和城镇转移                                                                                                                                                                                                      |
| 2004年       | 中共中央/国务院 | 关于促进农民增加收入若干政策的意见      | <p>首次提出“进城就业的农村劳动力已经成为产业工人的重要组成部分”，把农民工正式列入产业工人队伍。</p> <p>内容：进一步清理和取消针对农民进城就业的歧视性规定和不合理收费，简化农民跨地区就业和进城务工的各种手续，防止变换手法向进城就业农民及用工单位乱收费。城市政府要切实将对进城农民工的职业培训、子女教育、劳动保障及其他服务和管理经费，纳入正常的财政预算。推进大中城市户籍制度改革，放宽农民进城就业和定居的条件。加强对农村劳动力的职业技能培训。</p> |
| 2004年       | 国务院办公厅   | 关于进一步做好改善农民进城就业环境工作的通知 | 内容：清理和取消针对农民进城就业等方面的歧视性规定及不合理限制；开展有组织的劳务输出；完善对农民进城就业的职业介绍服务；做好对农民工的咨询服务工作；加强对农民                                                                                                                                                        |

| 发布时间               | 颁发单位      | 文件名称                                   | 政策要点                                                                                                                                                                                                |
|--------------------|-----------|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                    |           |                                        | 进城就业的培训工作；进一步解决拖欠农民工工资问题；加强劳动合同管理和劳动保障监察执法；及时处理农民工劳动争议案件；支持工会组织依法维护农民工的权益；做好农民工工伤保险工作；整顿劳动力市场秩序；探索建立城乡一体化的劳动力市场。                                                                                    |
| 2004 年             | 国家发改委等九部委 | 关于进一步清理和取消针对农民跨地区就业和进城务工歧视性规定和不合理收费的通知 | <p>一、全面清理针对农民跨地区就业和进城务工的各种歧视性规定。</p> <p>二、进一步清理针对农民跨地区就业和进城务工的行政事业性收费。</p> <p>三、严格规范各种中介服务收费。</p> <p>四、做好农民跨地区就业和进城务工培训工作。</p>                                                                      |
| 2006 年<br>3 月 27 日 | 国务院       | 关于解决农民工问题的若干意见                         | <p>提出，“农民工问题事关我国经济和社会发展全局”，“解决农民工问题是建设有中国特色社会主义的战略任务”。</p> <p>内容：（1）抓紧解决农民工工资偏低和拖欠问题；（2）依法规范农民工劳动管理；（3）搞好农民工就业服务和职业技能培训；（4）积极稳妥地解决农民工社会保障问题；（5）切实为农民工提供相关公共服务；（6）健全维护农民工权益的保障机制；（7）促进农村劳动力就地转移。</p> |

资料来源：宋洪远、黄华波、刘光明：《关于农村劳动力流动的政策问题分析》，《管理世界》，2002 年第 5 期。

## 二、为农民工服务的非政府组织

中国已经有 1 亿多农民工，如果农村另外 1.5 亿富余劳动力再转移出来，农民工的数量将至少增加一倍。面对如此庞大的群体，一些人士开始意识到政府可能没有足够的能力来解决这一社会问题，因此转而去寻找政府以外的资源与力量，社会上出现了大量活跃的为农民工提供支持的 NGO 及其它相关团体，主要的服务内容包括权益维护、培训咨询、援助服务和文娱交流。以下为这些组织及其开展的工作的简要介绍。<sup>①</sup>

### 1. 培训咨询

培训咨询是大部分农民工 NGO 都有的项目，通过培训、讲座、咨询、散发宣传册等形式来对农民工进行技能、法律知识、健康知识、求职技巧、城市生活常识等方面的教育与培训。基本上每一个农民工 NGO 都有自办有与自己服务内容相关的宣传刊物，如“打工妹之家”的打工妹之家通讯、“同心希望家园文化发展中心”的姐妹花通讯，“番禺打工族文书处理服务部”的职业安全健康简报等。在促进城市融合方面，灿雨石(社区参与行动)和河南社区教育服务中心都为农民工编写了城市生活指导手册；为提高拾荒者职业技能能自我保护意识，深圳当代社会观察研究所为农民工中的拾荒者编写了“拾荒能力”自测手册。协作者文化传播中心通过小组活动培养农民工的群体意识，力图发现具有领袖潜质的劳工的骨干，增强农民工群体的互助意识和自我组织、自我管理的能力。

### 2. 权益维护

权益维护，指帮助农民工维护他们在雇佣关系中的合法权益(如拖欠工资、工伤赔偿、性骚扰和人身伤害等)，采取的主要方式有协商谈判、法律诉讼、新闻报道等。以这方面活动为主的 NGO 有番禺打工族文书处理服务部和北京小小鸟打工互助热线，其它一些 NGO 也涉及相关行动，如工友之家发放“反职业欺骗联络卡”，打工妹之家设有打工妹维权小组项目。

### 3. 援助服务

援助服务指的是对因突发事件(如交通事故，疾病等)而处于困境中的农民工进行物质方面的援助，例如提供救济金、发放药品等。由于大多数农民工 NGO 的援助实力还比较弱，目前还没有有在此基础上活动为主要内容的 NGO 组织，但一些组织的活动已经涉及到这一方面。比如北京工友之家文化发展中心建立了“同心互惠募捐义卖联盟”，通过面向社会募捐闲置富余物资、在打工者社区开办“同心互惠商店”低价义卖，以降低打工者生活开支，并用义卖收入从事打工者群体文化教育事业和其它相关活动，从而改善打工者群体生存状况。类似的还有北京同心希望家园文化发展中心建立的爱心超市。“协作者文化传播中心”组织了全国范围的灾难管理志愿者网络，为劳工群体中需要紧急提供帮助的人提供物资上一些资金上和技术上的支持。并在该网络中强调对弱势人群的关注和自救的技巧。番禺打工族文书处理服务部成立的珠三角健康与安全支持网络也设有工伤工友生活紧急救助项目，为维权过程中遇到生活可能的工伤农民工提供必须的生活救济。

<sup>①</sup>中国人民大学农业与农村发展学院：《进城农民工：现状、趋势、我们能做什么——进城农民工论坛纪要》，北京，2006 年 8 月。

#### 4. 文娱交流

文娱交流指的是定期开展文娱交流活动，如通过举办晚会、演奏会、集会、参观等活动来满足农民工休闲和社会交往的需要。最典型的组织是北京工友之家文化发展中心的“打工青年艺术团”。该艺术团由打工者自己发起创办，以“用歌声呐喊，以文艺维权”为口号，并于2004年9月10日出版首张唱片专辑《天下打工是一家》。另外，协作者文化传播中心也有类似文艺小组活动。

#### 5. 为“打工妹”和农民工子女服务

除了上述分类之外，必须强调，在农民工 NGO 里，已经出现了专门为流动中的女性和农民工子女服务的 NGO 组织或服务项目。比如打工妹之家是我国第一家定位为进城打工妹服务的公益组织。这些组织的基本服务对象都是“打工妹”。四川省金堂县打工妹服务中心的服务对象也定位为返回、在外和即将外出的妇女；既扶植有一定创业能力的女性精英，也考虑到普通打工妹的需要。已开展的工作有：建立了打工妹法律援助中心；对村妇代会主任进行有关培训；利用本地有线广播等宣传工具向打工妹宣传；开通了打工妹热线；同时配合县政府的回引工程的政策，帮助回乡打工妹谋求发展。中国富平学校提供女工互助支持网络的服务，组织家政服务员互助支持网络的建设，一方面给她们培训城市生活的技能，另外一方面推动城市社区公共资源向这些社区里的女工开放。富平学校还设立小型的活动基金，鼓励家政女工申请在自己所在的小区组成自我管理的小组。北京同心希望家园文化发展中心根据外来妇女需要提供性别意识、妇女保健、处理家庭关系等方面的参与式培训，并提供社区妇女儿童活动中心。

在农民工子女服务方面，国际计划组织专门课题组研究“中国中西部农村地区劳动力外出务工对留守儿童影响”的研究，并资助学费和部分生活费，与地方专业技能学校合作，为因家庭贫困而辍学或完成9年义务教育后无劳动技能的大龄儿童(尤其是女童)提供职业技能培训机会。金堂县打工妹服务中心在打工大镇建立可容纳150名留守儿童的“留守儿童关爱中心”以解决留守儿童缺乏合适照料的问题。为解决农民工家庭教育中普遍存在的与城市和城市文化的差距以及由此导致的家庭教育问题，筹建中的四川省尚民社会发展研究所联合四川省社科院为农民工家长提供家庭教育培训教育。为解决流动儿童的教育问题，不少 NGO 开始自己办学。如北京工友之家文化发展中心建立同心实验学校 and 由归国人士创办的北京第一所，也是唯一一所政府许可的民工子弟中学，蒲公英中学。

总体来说，中国农民工非政府组织的发展还处于比较初级的阶段，无论是组织数量、活动资金、雇用人员，还是资源动员能力与服务的人数，规模还都比较小。

## 工作中的平等和无歧视（中国）：培训手册

平等和无歧视的原则贯穿于有关体面、人格和尊严的国际标准中。这些原则是促进各国以及国际社会实现社会公正和经济发展的基石。《工作中的平等和无歧视（中国）：培训手册》介绍了国际公认的消除歧视以及促进机会和待遇平等的概念和方法。《培训手册》是国际劳工组织为支持中国实施国际劳工组织1958年《消除（就业和职业）歧视公约》（第111号）而开发的《工作中的平等和无歧视（中国）：培训教材》的一部分。

《工作中的平等和无歧视（中国）：培训教材》包括：

- 《工作中的平等和无歧视（中国）：培训手册》：面向专家、培训师、教师、研究人员以及其他希望更深入了解法律、经济、就业和社会政策中的平等和反歧视知识的人。
- 《工作中的平等和无歧视（中国）：工作手册》：供政策制定者、专业人士及实践者作为参考用书，同时也可以作为培训教材。

### 联系信息：

国际劳工组织中国和蒙古局

北京市朝阳区亮马河南路14号塔院外交办公大楼1-10

邮编：100600

电话：(86 10) 6532 5091

传真：(86 10) 6532 1420

电子邮件：Beijing@ilo.org

网址：<http://www.ilo.org/beijing>

<http://www.equalityatworkinchina.org>

国际劳工组织东亚、东南亚和太平洋地区体面劳动技术支持小组

ILO DWT for East and South-East Asia and the Pacific

United Nations Building, Rajdamnern Nok Avenue

P.O. Box 2-349, Bangkok 10200, Thailand

电话：(66 2) 288 1234

传真：(66 2) 288 3062

电子邮件：Bangkok@ilo.org

网址：<http://www.ilo.org/asia>

ASIAN 2006  
DECENT WORK  
DECADE 2015

**DECENT WORK**

A better world starts here.

ISBN: 978-92-2-524387-4