

外来务工人员劳动权益保障研究——以江苏省南京市为例

刘曦言 (南京农业大学公共管理学院, 江苏南京 210095)

摘要 基于对南京市外来务工人员人口社会特征、社会保障及劳动合同现状的调查研究, 分析了外来务工人员劳动权益享受情况及存在问题, 探讨通过进一步加强外来务工人员法制宣传教育工作, 增强企业社会责任感、充分发挥工会组织作用, 加强劳动监察部门的执法力度, 对社会保险缴纳率较高的地区实行奖励和宣传, 完善司法援助制度、提供切实可行的司法援助的手段解决外来务工人员的劳动权益问题, 推动城市建设规范健康发展。

关键词 外来务工人员; 劳动权益; 保障; 对策

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2016)02-287-04

外来务工人员通常指外地来城市打工的人员, 泛指建筑行业、搬运行业等技术含量低, 体力劳动为主的从业人员^[1]。外来务工人员服务于城市建设的一线, 为国家经济社会发展做出了突出贡献, 其需求量的增加与“民工荒”的出现对城市建设提出了严峻的考验, 维护其合法劳动权益, 改变长久以来外来务工人员“边缘化”的社会现象是亟待解决的问题。解决好外来务工人员的后顾之忧, 促进其融入就业城市, 是落实和谐社会的表现。

截至2015年1月, 全国外来务工人员总数约为16 821万人, 与2014年同期相比增长1.3%^[2]。已有文献倾向对外来务工人员现状的分析, 但有关该群体的劳动权益方面内容还处于探索阶段, 亟需引起社会名界重视。江苏省南京市外来务工人员约为172万, 并且还在持续增加。该文基于南京市外来务工人员的实地调研, 对外来务工人员的劳动权益享受情况及存在的主要问题进行分析, 并结合劳动权益维护的国际经验, 为保障外来务工人员的劳动权益落实、推动城市建设规范健康发展、完善社会保障制度提出切实可行的建议。

1 外来务工人员劳动权益现状

1.1 外来务工人员人口社会特征现状 笔者于2015年5月在南京市进行多次调研, 调查方法运用问卷调查法和深度访谈法。在有效的450份问卷中, 男性受访者占60.44%。受访者出生年集中于1970~1990年, 以中青年为主, 受教育程度普遍偏低。外来务工人员中的中青年男性处于事业上升期, 工作经验较丰富, 适应劳动强度较大的工作, 而这类人群面临着家庭和社会的双重压力, 经济负担和精神压力较大, 容易产生一系列精神问题, 社会保障和劳动权益保护制度在此类人群集中缺失, 加剧了其城市疏离感, 外来人员社会“边缘化”现象亟需引起重视。外来务工人员的人口社会学情况见表1。

1.2 外来务工人员社会保险现状 外来务工人员是国家经济建设的重要实践者, 为社会建设作出巨大贡献, 然而由于户籍障碍、教育门槛等诸多阻碍, 很多外来务工人员处于社会边缘地位。相较城镇职工, 外来务工人员的社会保险参

与率较低, 国家统计局调查结果表明, 2014年外来务工人员基本社会保险参与率较往年有所提高, 但仍在15%左右, 工伤保险参与率较显著, 可达20%左右。总体说明, 外来务工人员社会保险状况有喜有忧, 但随着国家一系列利好政策的出台, 外来务工人员的社会保险参与率进展空间扩大, 部分人员的生活水平会显著提高。

调查显示, 在有效的450个样本中, 177个样本(39.33%)均未参与任何一项社会保险; 医疗保险参与率相对较高, 占18.44%; 五险均参与的有74人, 占16.44%。与本地农民工相比, 外来务工人员的工伤保险和医疗保险参与率较高, 这与其从事行业、劳动安全措施的缺乏和工作安全感有密切关系。为探究影响外来务工人员社会保险参与率的影响因素, 在变量描述的基础上构造一个综合分析模型, 从外来务工人员个人角度与用人单位角度进行了计量分析。调查问卷Logit模型中12个变量的参数估计及显著性检验见表2。

由表2可知, 在其他变量不变的情况下, 性别、文化程度系数检验在0.01水平上是不显著的; 参照建筑、装潢业, 其余几类工作行业的系数在0.01水平上是不显著的; 技能证书、是否签订劳动合同的系数在0.01水平上是显著的; 参照国有集体的单位性质, 私营、个体单位对社会保险的参与度在0.05水平上是显著的。可见, 性别、文化程度对因变量单位社会保险的影响是没有统计学意义的; 参照建筑、装潢业, 其余几类工作行业对因变量单位社会保险的影响是没有统计学意义的。技能证书、是否签订劳动合同对因变量单位社会保险的影响具有统计学意义, 它们对因变量单位社会保险的影响是正影响, 说明有技能证书的调查对象比没有技能证书的调查对象更有可能拥有单位社会保险, 有签订劳动合同的调查对象比没有签订劳动合同的调查对象更有可能拥有单位社会保险; 参照国有集体的单位性质, 私营、个体的单位性质对因变量单位社会保险的影响是负影响, 即相对于国有集体的单位性质, 私营、个体的单位性质的调查对象拥有单位社会保险的可能性更低。

外来务工人员参保率较低还受以下因素影响: 首先, 在制度层面, 各地制定的外来务工人员劳动权益的法律法规存在诸多差异性, 法规执行时争议较多, 落实力度还需加强。同时, 社会保险参保要求较高、关系续接难在一定程度上影

响了外来务工人员参保热情。以养老保险为例,累计缴纳 15 年保险,方可领取养老金,外来务工人员流动性较强,工作频繁,如若在转接关系时存在壁垒,将大大挫伤其缴纳保险的积极性。另一方面,现行费率过高使普遍从事体力劳动的外来务工人员具有一定经济负担。现行的社会保险制度规定企业缴纳的基本养老、医疗和失业 3 项保险费个人缴纳部分平均为 11%,应针对该群体的特殊性,通过制定政策适当向低工资的外来务工人员倾斜,减轻其经济负担,循序渐进地完善社会保险制度。

表 1 外来务工人员基本情况

项目	内容	频数//人	百分比//%
性别	男	270	60.0
	女	180	40.0
年龄	16 岁及以下	18	4.0
	20~24 岁	114	25.3
	25~29 岁	125	27.7
	30~34 岁	67	14.8
	35~39 岁	32	7.1
	40~44 岁	37	8.2
	45~49 岁	27	6.0
	50~54 岁	13	2.8
	55~59 岁	7	1.6
	60 岁及以上	10	2.2
婚姻	已婚	272	60.4
	未婚	174	38.6
	其他	4	1.0
受教育程度	小学及以下	59	13.1
	初中	131	29.1
	高中(中专、技校)	146	32.4
	大专及以上	114	25.3
从事行业	建筑装潢业	64	14.2
	制造业	49	10.8
	餐饮住宿娱乐服务业	148	32.8
	批发零售业	63	14.0
	居民服务业	49	10.8
	其他行业	77	17.1
个人平均月收入	1 000~1 499 元	4	0.9
	1 500~1 999 元	19	4.2
	2 000~2 499 元	42	9.3
	2 500~2 999 元	53	11.7
	3 000~3 499 元	106	23.5
	3 500~3 999 元	68	15.1
	4 000~4 499 元	50	11.1
	4 500~4 999 元	32	7.1
	5 000~5 499 元	38	8.4
	5 500~5 999 元	26	5.7
	6 000 元及以上	10	2.2
相关职业技能证书	有相关职业技能证书	165	36.6
	无相关职业技能证书	285	63.3
单位性质	国有(集体)	52	11.5
	外资(合资)	35	7.7
	私营	261	58.0
	个体	102	22.6
合计		450	100.0

表 2 外来务工人员社会保险参与的 logit 回归模型结果

参数		系数	标准误差	P 值
常量		-0.348	0.678	0.608
个人参数	性别(男=1)	-0.385	0.250	0.124
	文化程度	0.156	0.125	0.211
	技能证书(有=1)	0.693	0.268	0.010*
	是否签订劳动合同(是=1)	1.983	0.253	0.000*
单位的性质(参照国有、集体)	外资	0.126	0.634	0.842
	私营	-1.065	0.431	0.013**
	个体	-1.066	0.485	0.028**
工作的行业(参照建筑、装潢业)	住宿、餐饮业、娱乐	-0.586	0.378	0.121
	批发、贸易、零售业	-0.006	0.444	0.989
	制造业	0.682	0.546	0.212
	居民服务业	-0.486	0.479	0.310
	其他行业	0.004	0.433	0.992

注：*、** 分别表示在 0.01、0.05 水平差异显著。

1.3 外来务工人员劳动合同现状 劳动合同是劳动者与用人单位存在劳动法律关系的重要标志,是劳动者维护劳动权益的依据,漠视劳动合同的法律效力,会对社会的健康发展和劳动者个人的可持续发展造成反作用,严重阻碍和谐社会的进程。外来务工人员大多来自城镇,受限于较低的文化程度,较多在劳动密集型产业工作,在劳动关系中处于相对弱势地位,劳动合同签订率较低、劳动合同保障力度不足的问题令人堪忧。针对劳动合同的内容,用人单位常常以苛刻的条件,在合同长短、试用期工资、休息休假权利、加班工资和五险一金等方面对务工人员设置障碍,甚至会有霸王条款,诸如“工作5年内不得结婚及生子”等。在访谈中,一些外来务工人员表示:“没有见过劳动合同”“合同是工头代签”“没仔细看合同就签”。出于生活压力,劳动合同的存在与否、效力高低在一些外来务工人员眼中作用不大,其更看重经济收入,而不愿意花费大量时间和精力在劳动合同“小细节”的谈判上。2015年最新修订的劳动法指出“劳动合同是国家对于劳动者所制定的法律,明确劳资双方的义务和权力,受国家法律保护,劳动合同可以有效地保护劳动者的权益,是对双方正常权利的保护,是双方在行使权利和履行义务的双规,比较倾向于劳动者。”要加强外来务工人员劳动合同的保障力度,除了法律法规体系的健全,仍需缩小现实和理想的差距。通过政府、企业和外来务工人员三方共同努力,构建劳动者与企业良性发展的社会环境。

1.4 外来务工人员劳动报酬权等权益现状 劳动报酬权是公民的基本人权,是保障人的生存与发展、维护人格尊严的重要标志。外来务工人员背井离乡,社会身份复杂,承担着较重的经济负担。调查显示,绝大多数的外来务工人员以中青年为主,承担着养育儿女和照顾老人的双重责任,经济收入不仅用于家庭开销还用于个人的职业未来发展。外来务工人员工资水平普遍较低,少数低于南京市平均工资,经济压力较大。同时,在建筑行业出现少数外来务工人员被“欠薪”“白加班”等现象,劳动报酬权和休息休假权得不到合法享受,不利于外来务工人员个人和家庭的健康持续发展,不利于行业有序生产和持续发展,一些严重性和覆盖面较广、普遍性较强的侵权行为,极易引发社会不良效应,是社会不稳定因素。一些建筑工人对于目前的劳动安全状况十分担忧,劳动安全护具的发放和安全知识的培训仍存在诸多漏洞,人为性、随意性安全问题时有发生,外来务工人员的劳动安全仍需加强。

解决好目前外来务工人员的劳动权益问题,是长期系统性的行为,除了在制度层面、法律体系、用人单位层面持续改善,还需要剔除社会负面能量,营造良性互动的思想文化社会环境。

2 外来务工人员劳动权益问题解决对策

2.1 进一步加强外来务工人员法制宣传教育工作 针对外来务工人员缺少法律知识和必要的维权能力的问题,开展有计划、针对性的法律知识教育活动,提高其依法办事、维护合法权益的能力,是减少犯罪、维护社会和谐、构建平安社会的

重要战略任务。丰富教育内容,扩大教育对象,采取多种形式结合,以坚持学法、懂法、守法、用法的思路,管理好、服务好广大外来务工人员,在城乡结合处、外来务工人员聚集区重点为其加强政策宣传,可通过建立“法律学校”系统化普及必要维权知识,开展有奖法律知识竞赛,文艺演出等活动,增加外来务工人员的社会融入感,提升城市凝聚力。充分发挥大众媒体的作用,为外来务工人员提供多方面的信息来源,增加其对劳动权益的了解度。

2.2 增强企业社会责任感,充分发挥工会组织作用 外来务工人员就业有地缘性、亲缘性因素,同一地区易结成多个小型非正规组织,有些组织从事非法活动,对周边地区治安、小微企业发展产生不利因素。这些非正规组织的建立,扩大了外来务工人员的社会影响力,尤其当其面对劳动权益纠纷时会发挥一定作用,侧面体现出建立工会的必要性。当前外来务工人员多集中于小微民营企业,工会的存在对于政府和用人单位的依赖性,减少了外来务工人员对基层工会的信任感。在外来务工人员聚集行业建立正规合法、有影响力的行业性工会,加强建设独立于劳动组织的行业性劳动争议仲裁委员会,可充分发挥现有组织的协商调解作用,为外来务工人员提供必要的话语权,团结广大员工,对其劳动权益等相关问题公平公正地给予合法帮助,在基层、源头协调劳资双方关系,有利于经济的改革、社会的稳定和发展。

2.3 加强劳动监察部门的执法力度,严格执法 随着我国经济增速放缓,一些企业出现资金周转不灵等问题,外来务工人员被欠薪的问题时有发生,劳资纠纷案件增多。针对群体性劳资纠纷案件,劳动保障监察部门可建立创新性快速应对机制,重视发挥劳动调解作用,增进劳资双方沟通,增进彼此理解,对较为严重案件予以行政处罚或移交司法机关,严格执法。鼓励开展多种专项检查执法活动,深入外来务工人员密集行业搞好普法宣传,开通24小时投诉热线,为外来务工人员开通快速通道,构建多部门合作办案平台,争取从源头遏止劳资纠纷案件的发生。

2.4 对社会保险缴纳率较高的地区实行奖励和宣传 为外来务工人员提供社会保障服务,完善社会保障制度,是充分尊重劳动者尊严和个人价值的显著标志。根据劳动合同法和社会保险法的相关规定,用人单位和劳动者从用工之日起建立劳动关系,一个月订立劳动合同并缴纳社保,是劳动者的权利,也用人单位的义务。

调查显示,外来务工人员往往选择经济发达、人口密集、轻工业和劳动密集型产业较发达地区就业,这些行业普遍以短期工形式招聘外来务工人员,缴纳保险率较低,因此为改善外来务工人员的社会保险享受情况,需要对用人单位的五险一金缴纳情况进行调查,通过表扬先进区县的方式,如经济奖励、典型宣传,促使政府加强对辖区内用人单位的政策宣传,进而提高社会保险缴纳力度。

2.5 完善司法援助制度,为受侵害人员提供切实可行的司法援助 党中央、国务院历来高度重视法律援助工作。党的十八届三中、四中全会明确提出要完善法律援助制度、扩大

援助范围。2015 年 5 月 5 日,习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组会议,审议通过《关于完善法律援助制度的意见》^[3],肯定了法律援助在服务经济社会发展、推进法治国家建设、维护困难群众合法权益中发挥的重要作用。应以政府为主导,建立完善司法机关负责制,加强相关部门协作,广泛调动律师等法律工作者和社会力量,在外来务工人员聚集区开展司法援助基础设施建设,为其提供高质高效的法律援助服务。在律所、高校大力推进司法援助,充分发挥高校专业性,鼓励司法援助所建立,由政府提供相应经济支持,定期组织学生和律所工作人员深入外来务工聚集行业开展法律咨询,指导签订劳动合同,帮助解决社会保险和工资福利问题,帮助外来务工人员维护好合法权益,理顺用人单位与外来务工人员的关系,充分认识法律援助工作面临的新形势、新任务,进一步增强做好新形势下法律援助工作的责任感和使命感^[4]。

(上接第 250 页)

区的增加,促进城市向外扩展。

2.4.3 自然地理环境影响城市的扩展。自然地理环境是城市空间扩展的基础条件,直接影响着城市空间扩展的潜力、方向和速度等^[7]。绵阳市作为浅丘平坝地形的城市,特殊的地理环境导致城市的扩展只能依托自然地理环境,城镇用地扩展空间深受地形和水域限制。中心城区坐落在涪江、安昌河、芙蓉溪 3 江汇合处,城市的东部为富乐山风景区,西南部为高起伏丘的区陵,城市建成区基本不向这两个方向扩展。而西部、北部、东南部为涪江、安昌河谷平坝,地形较为平坦,城市扩展容易实现。所以绵阳市建成区沿涪江、安昌河、芙蓉溪的河谷平坝地呈放射状进行扩展,形成了绵阳现在的“Y”形空间布局形态。

总之,经济发展是绵阳城市扩张的决定性因素,自然地理环境是城市扩展的基础条件和门槛,产业结构的升级加剧了城市扩展。

3 结论

该研究基于遥感数据,运用 GIS 空间分析技术和多要素综合分析功能,对绵阳市建成区扩展分析和城市扩展驱动力分析,揭示了绵阳市空间扩展的过程、规模和规律。主要结论如下:

(1)1985~2014 年绵阳市建成区面积在数量上呈逐年上升趋势,建成区面积增长了 126.27 km²,平均每年扩展达到 4.354 km²,扩展强度指数为 25.794%,扩展强度呈阶段性特征。扩展过程分为 3 个阶段:第一阶段为 1985~1995 年,城市以中心区为中心呈外延式多方向扩展;第二阶段为 1995~2010 年,保持较高速度外延式扩展,同时伴随填充式扩展,扩

3 结语

随着国家改革的不断深化,外来务工人员的社会需求度不断提高,为我国的经济发展和城市建设做出了突出贡献,也是我国劳动力市场上的一支主力军。关心外来务工人员的工作、生活,解决好外来务工人员的劳动权益问题,落实各项社会保障措施,共享改革发展成果,使其有所养、有所生、有所医、有所依,提高其生活幸福度,符合创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的发展理念,对新型城镇化建设、经济健康可持续发展、构建和谐社会具有重要意义。

参考文献

- [1] 江智连. 外来务工人员医疗保障问题研究[D]. 福州:福建师范大学, 2011.
- [2] 中华人民共和国 2014 年国民经济和社会发展统计公报[J]. 中国统计, 2015(3): 6~14.
- [3] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于完善法律援助制度的意见》[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2015(20): 5~8.
- [4] 吴爱英. 做好新形势下法律援助工作 为困难群众提供优质高效法律服务[J]. 中国司法, 2011(12): 6~10.

展呈多方向廊道式特征;第三阶段为 2010~2014 年,扩展方式以内部结构调整为主,伴随少量填充式扩展。

(2)通过对绵阳市进行紧凑度和分形维数的分析,绵阳市城市用地扩展总体空间格局变化表现为快速外延式并伴随阶段性填充式的特征。

(3)通过空间合理性分析分析得出,绵阳市建成区增长速度快于人口的增长速度,土地城市化快于人口城市化,土地利用方式是粗放型的,是不合理的。快速扩张是在经济快速发展的推动下进行的,带有盲目性,缺乏规划的科学管理,造成郊区农业用地被侵占,城市周边的生态环境遭到了一定程度的破坏。

(4)对绵阳市建成区扩展的驱动力分析结果表明,经济发展和人口增长是绵阳城市扩张的决定性因素,自然地理环境是城市扩展的基础条件和门槛,产业结构的升级加剧了城市扩展。

参考文献

- [1] 吴宏安,蒋建军,周杰,等. 西安城市扩张及其驱动力分析[J]. 地理学报, 2005, 60(1): 143~150.
- [2] 刘涛,曹广忠. 城市用地扩张及驱动力研究进展[J]. 地理科学进展, 2010, 29(8): 927~934.
- [3] 刘盛和,吴传钧,沈洪泉. 基于 GIS 的北京城市土地利用扩展模式[J]. 地理学报, 2000, 55(4): 407~416.
- [4] 尹昌应,石忆邵,王贺封. 晚清以来上海市建成区边界扩张过程与特征[J]. 地理科学进展, 2013, 32(12): 1793~1803.
- [5] 廖和平,彭征,洪惠坤,等. 重庆市直辖以来的城市空间扩展与机制[J]. 地理研究, 2008, 26(6): 1137~1146.
- [6] 王伟武,金建伟,肖作鹏,等. 近 18 年来杭州城市用地扩展特征及其驱动机制[J]. 地理研究, 2009(3): 685~695.
- [7] 陈本清,徐涵秋. 城市扩展及其驱动力遥感分析:以厦门市为例[J]. 经济地理, 2005, 25(1): 79~83.