

---

# 国际特赦组织

---

## 中华人民共和国

### 民工：歧视和侵犯

### 人民为中国经济‘奇迹’ 付出的代价



2007 年 3 月

国际特赦组织文件索引: ASA 17/008/2007

# 中华人民共和国

## 民工：歧视和侵犯

### 人民为中国经济‘奇迹’付出的代价

一. 引言 .....	1
二. 国际法律标准及促成歧视和违犯平等权的中国“户口”制度 .....	3
三. 民工在就业方面遭受歧视和不能获得公平及良好的工作条件 .....	6
四. 民工被排斥于健康保障措施之外 .....	13
五. 得不到受教育权：对民工子女的歧视 .....	20
普及性： .....	22
可得性 .....	26
可接受性 .....	30
六. “户口”制度改革 .....	31
七. 结论：“户口”制度及持续违反国际标准的状况 .....	33
八. 建议 .....	35

#### 一. 引言

查国群（Cha Guoqun）离开自己的村庄到中国东部的杭州做短期工。2006年11月，他腿部割伤受感染无法上班，只好前往一家国营医院求医。由于他没有医疗保险，医生给他两个选择：一是每天交纳1,000元（相当于120美元，也就是他一个月的工资）治疗；二是把腿锯掉。幸好，有一家基督教慈善团体办的医院资助他，使他保住了自己的腿。他说：“这回我算是幸运的，但是总的来说，医疗费对像我这样的人来，真是太贵了。”<sup>1</sup>

据估计，目前从农村进入城市找工作和追求美好生活的中国民工高达1.5至2亿，而查国群的遭遇只是这支“世界上最大的和平时期移民大军”中一个小如牛毛的例子。<sup>2</sup> 本报告将这些人称为“民工”，并记载他们如何在自己的国家被视为二等公民。还有人称他们为“流动人口”、“农民工”、“农村流动人口”，以及“临时流动人口”；

<sup>1</sup> “医疗保险公司蜂拥至中国”《国际先驱论坛报》，2006年3月28日。（“Health insurers flock to China,” *International Herald Tribune*, 28 March 2006.）

<sup>2</sup> Max Tuñón, “中国境内的劳动力流动：特征和应对措施”《国际劳工组织北京局》，2006年，第5页。（Max Tuñón, *Internal Labour Migration in China: Features and Responses*, ILO Office, Beijing, April 2006, p. 5.）

而他们的人数也在迅速地增长，1980 年代为 200 万，<sup>3</sup>但增长速度不断加快，预计到 2015 年，民工的数量将增加到三亿。尽管这些人已经成为城市中的中坚力量，为经济起飞与发展作出了很大贡献，然而，大多数的民工在城市中至今得不到常住居民的身份。他们在为中国现代化的灿烂大都会付出自己的心力之后，大多数人最终不得不返乡回老家，辛辛苦苦服务于城市之后却被赶出繁华都市。

数以百万计的民工却得不到充足医疗权和住房权，而且也无法问津常住居民可以享受的一系列国家福利待遇。<sup>4</sup>他们在工作场所受到歧视，而且经常承受着最受剥削的工作条件。国内的民工由于缺乏法律地位，在社会中孤立无援，文化上自觉低人一等，加之不了解自己的权利，所有这一切因素都使得他们成为最脆弱的群体，促使雇主能够随意地忽视他们的权利而不受惩罚。民工的孩子得不到平等的权利，享受不到免费、义务教育，有许多人不得不远离父母被留在农村。

王元成是一位幸运的民工，他经商事业有成，还当上了人大代表。他说：

“民工的生活尤其悲惨。他们住在拥挤不堪的宿舍，吃的是最便宜的白菜豆腐。他们没有保险，而且经常迟迟拿不到工资。最关键的是，他们受到城里人的歧视。”<sup>5</sup>

尽管已经不像毛泽东时代那样，农村人根本不可能进城工作，现在民工可以在城里合法工作了，但是，他们必须要申请登记临时居住，其手续之繁杂，困难度之高，使得大多数人只能“望洋兴叹”。许多民工无法拿到登记“户口”所要求的大量文件，因而，从当局的观点来看，他们是非法居住在城市的。这使他们完全无助地任由公安、房主、雇主、地方官员，以及城镇中常住人口的剥削。“无证”的民工仍然受到被逮捕和强制遣返回乡的危险。

但是，纵使民工愿意背井离乡，忍受离开故乡和亲人之痛，前往任何可能投入劳动市场的地方去，忍受极度艰难的工作条件，中国政府没有因此奖励或至少尊重他们的权利，反而常年来一直保持着一套行政和法律管理体系，成为歧视他们的基础。

尽管中央政府对民工的困境越来越重视，而且也已经制定了多项法律措施以改善他们的工作和生活条件，然而，国际特赦组织认为，改善措施来得太慢，执行的力度也不够。

<sup>3</sup> 黄平，和 Pieke, F. (2003 年) “中国流动人口国家研究”，第 6 页，亚洲移民发展扶贫政策研讨会，于孟加拉国达卡召开。

<sup>4</sup> “中国的二等公民 —— 大城市对流动人口的歧视性法律和制度”《中国人权》报告，2002 年 11 月 6 日。

<sup>5</sup> “民工找到支持者：人大代表为城市中艰难度日的穷民工争权利。”《南华早报》，2006 年 3 月 16 日。（“Migrant workers find a champion: NPC deputy fights for the rights of poor labourers toiling in the cities,” South China Morning Post (hereafter SCMP), 16 March 2006.)

## 二. 国际法律标准及促成歧视和违犯平等权的中国“户口”制度

平等权是一项主要的人权。《世界人权宣言》表明：“人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。”<sup>6</sup>

中国作为缔约国之一的《经济、社会及文化权利国际公约》规定：

本公约缔约各国承担保证，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、出生或其他身份等任何区分。<sup>7</sup>

在阐述该公约缔约国的义务性质的一般性建议中，经济、社会及文化权利委员会强调缔约国有直接义务确保其公民在享受该公约赋予的权利时不受任何歧视。该委员会指出：

“.....尽管公约规定了逐渐达到公约目标，并承认有限资源所带来的限制，但公约也规定了许多立即有效的义务。其中有两项义务在理解缔约国义务性质的时候具有特别重要的意义。其一就是..... ‘承担保证’，相关的权利能够‘没有区分地’被加以行使..”<sup>8</sup>

当然，平等权并不等于各国必须随时随地都以一模一样的方式对待每一个人，但是，平等权却意味着一国只能在有合法理由的情况下，才能区别对待或允许存在区别对待的情况（例如给儿童或残疾人以特殊待遇）。而“家庭出身”被明确列为导致歧视的非法基础。

其中，《经济、社会及文化权利国际公约》还规定了工人有权罢工、组织独立工会；工会有权自由地运作，包括有权建立全国性的协会或联合会、有权组织或参加国际工会组织。中国政府却宣布对《经济、社会及文化权利国际公约》的第 8(1)(a) 项规定作出保留。该条款确保工人组织自由工会的权利。中国政府的保留声明表示，该条款的运用应当与中国宪法、劳动法和工会法相一致。<sup>9</sup> 尽管需要履行这些国际义务，中国政府仍然维持着一种基于社会出身，例如：作为农村常住人口，而歧视国内民工的行政及法律制度。“户口”制度是在 1950 年代形成，其出发点是要建立一整套管理体系，使所有国民在特定居住地登记且不离开户籍登记地，以严格区分农村和城市的特权，控制和限

<sup>6</sup> 《世界人权宣言》第 1 条，1948 年 12 月 10 日联大第 217 A(III)决议通过。

<sup>7</sup> 《经济、社会及文化权利国际公约》第 2(2)条，1966 年 12 月 16 日联大第 2200A (XXI)号决议通过并于 1976 年 1 月 3 日生效。

<sup>8</sup> 经济、社会及文化权利委员会第 3 号一般性意见：缔约国义务的性质（第 2 条第 1 款），1990 年 12 月 14 日，第 1 段。

<sup>9</sup> 《工会法》赋予中华全国总工会以法定垄断组织工会的权力，阻止任何他人成立独立工会。

制人口在地区间流动（特别是从农村向城市流动），并且作为控制全国公共安全的关键基础。

《公民权利和政治权利国际公约》是有关人口在本国自由流动和居住权利方面的一个主要条约，它设定了许多有关方面的国际标准。<sup>10</sup> 公约第 12(1) 条规定，“合法处在一国领土内的每一个人在该领土内有权享受迁徙自由和选择住所的自由。” 人权委员会在其第 27 号一般性意见中解释该条款含义时指出，“原则上，一国公民处在该国领土内任何地方均为合法。” 该意见进而说明，“自由迁徙是个人自由发展的一个不可或缺的条件。这项权利和该公约所保障的其他几项权利相互联系……”<sup>11</sup> 该委员会继续表明：

自由迁徙权利是就整个国家领土而言的，包括联邦制国家的所有联邦。根据第 12(1) 条规定，每一个人均有权从一地搬到另一地，且能够自由选择 anywhere 定居。这项权利决不能附加任何条件，以促使公民为某种目的或理由从一地迁往或定居在另一地。<sup>12</sup>

尽管自 1990 年代以来，“户口”制度改革已容许了农村人口向城市的迁徙——以配合中国经济发展对农村劳动力供给城市的需要，及无可避免的都市化发展，但是，“户口”制度仍然限制了人民的迁徙自由及选择居所的自由，特别是对在经济发展过程中需要从乡村地区迁往城市的千百万民工，设置了难以实现的提供证明文件的条件，迫使他们难以成为城市中的“合法”居民。<sup>13</sup>

### “户口”制度的历史背景

“户口”制度要求每一个中国居民在居住地的公安机关注册登记。每一户的户口本都由当地公安机关保管（单身居住的人也为一户）。户口本中的信息包括该户每一名居住人的姓名、出生日期、职业、婚姻状况等等。每一个中国人只能有一个常住“户口”所在地。根据 1985 年公布的《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》，任何在其非常住“户口”所在地以外地区居住三天以上者（包括外国人），均必须到临时居住地户籍管理派出所登记，以获取探亲或暂住“户口”。对未照此规定登记者，有关机关可以罚款并将其遣返至原常住“户口”所在地。房主、酒店和其他相关住户有责任确保他们的房客前往有关公安机关注册登记，不过，这条规定现在于部分城镇已经有所放松。

任何在其常住“户口”以外地区居住超过三个月的人均必须申请暂住证，以作为其合法居住在该地区的许可证明；暂住证也是重要的法定身份证明。在许多城镇，这种暂

<sup>10</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》于 1966 年 12 月 16 日经联合国大会第 2200A (XXI) 号决议通过，并于 1976 年 3 月 23 日生效。

<sup>11</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》第 27 号一般性意见，1999 年 11 月 2 日，第 4 段。

<sup>12</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》第 27 号一般性意见，见注 9，第 5 段。

<sup>13</sup> 如欲参考更详细讨论，请参阅朱利江的文章，“中华人民共和国‘户口’制度：根据有关国内迁徙和居住的国际标准批评性评价”，《中国国际法学报》，2003 年，第 519-565 页。

住证是临时居住人用以求职、租房、银行开户、进入公共场所（例如图书馆）、收受挂号邮件，以及在许多情况下证明个人身份的证明文件。<sup>14</sup>

尽管不同城镇对暂住证申请收费和要求出示的文件各有不同，但是，申请暂住证是一个漫长且费钱的过程。不久前，申请一份居住六到十二个月的暂住证需要交费 200 到 500 元不等（相当于 24-60 美元）。<sup>15</sup> 有些城镇最近降低了收费并简化了申请程序。据一位消息人士称，她于 2001 年在靠近广东省龙岗区申请暂住证时花了 100-150 元（12-18 美元），但是现在只需花 30-40 元（3.60-5 美元）。<sup>16</sup> 然而，在北京仍然很难拿到居住许可。据北京一位民工说，“公安不愿意轻易地给你暂住证，你得有‘关系’才行。”<sup>17</sup>

然而，申请暂住证的人可能还要支付其他费用，一些城镇的调查报告指出，民工还需要贿赂当地的官员和公安才能获得暂住证。中国中央电视台报道，在广东省深圳和东莞当地的户籍民警常常向申请人收取 155-215.5 元（19-26 美元）的申请费，而不是按法律规定只收取 5 元（0.60 美元）。<sup>18</sup> 那些无法得到合法担保人（雇主或房主）担保的人，可能需要向公安或“假”担保人支付更高的贿赂费用，以便获得暂住证或延长暂住证有效期。这种制度也为地方公安创造了对没有暂住证的人罚款和传唤的机会。若发现有伪造文件或“户口”证明的，这些人还可能要缴付更高罚款，最高可以达到 1,000 元（120 美元）并被判处有期徒刑。

不同城镇对需要出示的申请文件也有不同的要求，不过，基本上都需要出示劳动合同或当地接待者或房主出具的证明。由于许多民工根本没有劳动合同（下文将详细讨论），使他们难以取得暂住证。民工申请暂住证时还可能需要出示的证明文件包括：户籍所在地当局出具的工作许可证明、未违反计划生育政策的证明、无犯罪记录证明和未婚证明，以及原户籍地公安局出具的良好品行证明。那些想要限制民工进入的城镇往往会对证明文件提出更严格的要求。

不同的城镇对暂住证有效期的规定亦有不同，不过，普遍来说，根据个人情况，有效期多在六到十二个月之间。在暂住证到期之前，持证人必须出具适当证明申请延续。每次申请均需缴付续延费。临时“户口”持有人无论在该地居住多久都不可能转成常住户口。暂住证持有人不属于当地居民，他们只是经法律允许在其原“户口”所在地以外的地方暂时居住而已。

<sup>14</sup> 王飞凌，“通过分裂和排斥来组织：中国的户口制度”，斯坦福大学出版社，美国斯坦福，2005 年，第 74-5 页。(Fei-Ling Wang, *Organizing through Division and Exclusion: China's hukou System*, Stanford University Press, Stanford, CA, 2005, p. 74-5.)

<sup>15</sup> 同上，第 79 页。

<sup>16</sup> 国际特赦组织访问，国内民工，2006 年 10 月 29 日，中国深圳。

<sup>17</sup> 国际特赦组织访问，国内民工，2006 年 10 月 19 日，中国北京。

<sup>18</sup> “通过分裂和排斥来组织”，第 79 页。

### 三. 民工在就业方面遭受歧视和不能获得公平及良好的工作条件

中国是国际劳工组织的创始国之一，国际劳工大会曾经呼吁：

“...全体成员国，包括还没有批准这些公约的国家，由于已经参加了本组织，就均有义务诚意地按照本组织规约，尊重、促进并实现这些公约规定的有关这些基本权利的原则，即：

- (a) 结社自由和有效认可集体谈判的权利；
- (b) 消除所有形式的强迫或强制的劳动；
- (c) 有效废除童工；及
- (d) 消除就业和职业方面的歧视。”<sup>19</sup>

此外，中国于 2006 年 1 月批准了国际劳工组织第 111 号公约（《消除就业和职业歧视公约》），这就表明中国承诺要消除基于原籍地和其他方面的就业歧视。<sup>20</sup> 该公约于 2007 年 1 月（批准一年之后）对中国生效。<sup>21</sup>

作为《经济、社会及文化权利国际公约》的缔约国，中国也有义务履行公约第 7 条的规定，认可：

“人人有权享受公正或良好的工作条件，特别要保证：

- a) 最低限度给予所有工人以下列报酬：i) 公平的工资和同值工作同酬而没有任何歧视 .....ii) 保证他们自己和他们的家庭得有符合本公约规定的过得去的生活；
- b) 安全和卫生的工作条件；及
- d) 休息、闲暇和工作时间合理限制，定期给薪休假以及公共假日报酬。”

但实际上，中国的工人经常得不到上述各方面的权利。由于缺乏有保障的法律地位，在社会中孤立无援、文化上自觉低人一等，加之不太了解自己的权利，使得民工在工作场所经受着最差的工作条件、最严重的权利侵犯。在民工集中的工厂里，一般很容易看到大多数的民工被剥夺得到公平报酬、安全工作条件、自由组织和加入工会、自由迁徙的权利，以及国家必须给工人提供的各种福利。国际特赦组织关注到，尽管中国政府已经越来越重视民工遭受歧视和被剥夺权利的问题，但是，在地方一级执行这些新法规方面仍然力度不够。

<sup>19</sup> 《国际劳工组织关于工作场所基本原则和权利宣言》，第 2 条，第 86 届大会，日内瓦，1998 年 6 月。

<sup>20</sup> 同上，第 1(1)(a) 条和第 2 条。

<sup>21</sup> 同上，第 8(3)条。

### 不签订劳动合同

中国 1994 年《劳动法》第 16 条规定，“在建立劳动关系时，应签订劳动合同。”要求用人单位与每位受雇人签订一份劳动合同。劳动合同上应明确列出受雇人的受雇状况、工资待遇，以及按劳动法规定受雇人所享有的一系列福利和权利。但是，在中国几乎人人皆知的是（包括中国的媒体、学者和政府报告都承认），该法律规定并没有严格执行，民工很容易不被签订合同。由于民工大多倾向在私有企业工作，他们大多对法律规定没有深入认识，加上他们没有正式的“户口”登记，就使民工很难要求和雇主签订劳动合同。根据国务院研究室进行的一项调查显示，约 46% 的民工没有和雇主签订劳动合同。<sup>21</sup> 然而，从其他有关证据中可以看出，实际比例很可能要高得多。全国人大在 2005 年 12 月做过一项调查，在调查中发现，不到 20% 的中小企业使用劳动合同。<sup>22</sup> 国际劳工组织的一份报告称，湖北省绥州市劳动局对 134 家随机挑选出来的企业进行检查后发现，没有任何一家企业和其受雇人签订过劳动合同。<sup>23</sup> 许多民工从未被告知法律规定雇主必须与他们签订劳动合同。《济南日报》调查表明，80% 的民工不知道什么是劳动合同。<sup>24</sup> 东莞市所做的一项调查显示，16 家被调查的工厂中仅有 3 家给工人提供了某种形式的劳动合同。<sup>25</sup> 一位女民工表示，她所在的工厂中“没有任何人和厂主签订过任何合同，在开始工作时没有人跟工人提过合同的事。”<sup>26</sup>

鉴于目前劳动法缺乏执法力度，国际特赦组织欢迎中国起草新的《劳动合同法》，以加强执法，并建立保护工人权利的机制。<sup>27</sup> 然而，缺乏有效执法机制使法律起不到应有作用仍然是必须正视的问题，而真正有效执行法律以保护工人利益的方式是赋予工人自由组织权，包括自由地建立和加入他们自己所选择的工会的权利。

<sup>21</sup> 国务院研究室发报告：“我国农民工正发生三大变化”《新华网》，中华人民共和国中央政府（网上）转载，2006 年 4 月 16 日，摘自美国国会中国问题执行委员会年度报告，第 64 页。

<sup>22</sup> “中国最高立法机关讨论合同法以保护工人权利”《新华网》，2005 年 12 月 28 日，摘自美国国会中国问题执行委员会年度报告，第 64 页。

<sup>23</sup> “中国国内民工”，第 11 页。

<sup>24</sup> 同上。

<sup>25</sup> “挣扎在去留之间：有关中国广东省东莞女工状况的调查笔录整理报告”，第 9 页，《中国劳工通讯》，2006 年 9 月。参见

[http://www.china-labour.org.hk/fs/view/research-reports/Women\\_Workers\\_Report.pdf](http://www.china-labour.org.hk/fs/view/research-reports/Women_Workers_Report.pdf)。

<sup>26</sup> “一个中国女民工的‘九死一生’：张女士诉说自己的经历”《中国劳工通讯》，2006 年 3 月 8 日。

<sup>27</sup> 若需更详尽信息，请参见 [www.chinadaily.com.cn/china/2206-03/21/contect\\_548325.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2206-03/21/contect_548325.htm) 和 [www.news.xinhuanet.com/English/2006-03/21/contect\\_4325166.htm](http://www.news.xinhuanet.com/English/2006-03/21/contect_4325166.htm)。

### 强迫加班和剥夺休假

1994年《劳动法》第44条规定：“工人一天工作时间不得超过八小时；平均一周不得超过44小时。”第41条规定，一个月最高法定加班时间不得超过36小时。该法还规定，一天工时可以延长一小时，在某些特殊情况下，可以延长最多三小时。

然而，尽管有上述法律规定，在民工密集的工厂，强迫加班及剥夺节假日休息的现象仍是司空见惯。在珠江三角洲地区的制造工厂中，工人主要是民工，这些民工往往必须每周七天、每天12至14个小时地上班，一个月仅有一天休息时间。在最糟糕的个案中，工人被迫加班16个小时，等于一天连续工作24小时。<sup>28</sup>

21岁的民工张女士四年内在九家工厂做过工，她回忆在深圳一家服装厂的工作经历时说：

“我们每天都加班，最早下班时间是半夜11点左右。有时候，我们工作到凌晨2、3点，而且第二天还得照常上班。我们早上7:30上班，到中午12点才能停下来吃午饭。他们说我们有半个小时吃饭休息，但其实一吃完饭就必须回去继续干，当中根本没有休息时间。一周内最开心的一天是星期天，因为在星期天，我们只要加班加到晚上9:30就行了。我们真的是很累，有的人甚至昏过去了，因为实在是太累了。”<sup>29</sup>

另有一位民工说道：

“我们一天工作14个小时。早上7:30上班到上午11:30，下午1:30到5:30，然后从6:30再做到晚上10:30。假如是要赶订单的话，我们会继续工作到半夜12:30，晚上可以休息一会儿吃点东西。这种加班赶订单的时间最长可以达到连续二十多天。如果不需要赶订单的话，我们每天只需要加班4个小时就够了。你必须加班，否则，他们会罚你钱。”<sup>30</sup>

中国1994年《劳动法》第44条还明确规定了加班费的计算方式：非周末加班的话，加班费是平常工资的1.5倍；若在周末或其他休息日加班的话，加班费应当是平常工资的两倍；在国定假加班，则应当支付相当于平常工资3倍的加班费。

尽管有上述法律规定，在工人多为民工的工厂中，管理人员经常以平常工资率来计算加班费，从而剥夺了民工获得法定加班费的权利。例如，按照一种所谓的“拖班”制度，工人加班加点工作，但报酬却是按件计费，老板把定量产额定得非常高，以至于没有人能够挣到加班工资。<sup>31</sup>基于这种做法，工人常常被剥夺了获得法定加班费的权利。他们的工资水平很低，而且常常低于当地的最低工资标准。

<sup>28</sup> “挣扎在去留之间”，第9页。

<sup>29</sup> “一个中国女民工的‘九死一生’”。

<sup>30</sup> “挣扎在去留之间”，第11页。

<sup>31</sup> 同上。

民工还常常被剥夺休假和休病假的权利。若民工未经许可休病假，他们会被罚款，罚款在工资中扣除，张女士在谈到她曾工作过的一家工厂状况时说：

“... 大多数人一天假都很难请到。假如你不去上班，老板就会罚你的钱。罚款的金额从 50 元（6 美元）到 100 元（12 美元）不等。我们在国庆节和国际劳动节也还需要上班，顶多在中秋节那天可以在正常时间下班而无需加班。我们工厂没有工会，我们从来没有听说过任何有关保护工人权利法律方面的信息，我们也从来没有受过劳工保护方面的培训。”<sup>32</sup>

还有一位工人说：

“说肯定不能请假也不公平，不过，要是你病了，你顶多只能请一天假。假如你真的是太累了，需要休息，你只能旷工，但是，这么做是很不值得的，因为，这样一来，你就没有全勤奖金和加班费了，而且他们还会扣掉你四天的工资作为罚金。”<sup>33</sup>

### 罚款和拖欠工资

《经济、社会及文化权利国际公约》规定了所有工人有权获得足够报酬，以确保自己和家庭有符合公约规定的过得去的生活水准。<sup>34</sup> 中国自 1994 年起便有了最低工资制度，该制度允许地方政府按照当地的生活消费水平制定本地的最低工资限度。根据《最低工资规定》第 12 条，最低工资的计算不包括加班费、奖金、雇主支付的社会保障费补贴或其他福利待遇。<sup>35</sup>

尽管有上述规定，但是，通过强迫加班而不发足够加班费、罚款、拖欠工资及其他方式，工厂给民工的工资在事实上是达不到最低水平的。

在有些工厂，迟到一分钟罚款一元，所以民工一天的工资中有可能会被罚掉一大部分。<sup>36</sup> 上文提到的张女士在回忆一个年龄较大、曾和她在同一家服装厂工作过的女工的经历时说：

“有一次，组长叫她重做事情，她拒绝了...组长叫你做什么事情的话，你最好还是去做。结果，她被罚款，可是，罚了款之后，她还是不做，而且还和组长吵了起来，结果，她又被罚款！那个她一共被罚掉 600 元（72.55 美元）。”

<sup>32</sup> “一个中国女民工的‘九死一生’”。

<sup>33</sup> “挣扎在去留之间”，第 11 页。

<sup>34</sup> 第 7(a)(ii) 条，请参阅经济、社会及文化权利委员会对该条规定的澄清说明，第 18 号一般性意见 - 工作权，联合国文件 E/C.12/GC/18，2006 年 2 月 6 日，第 44 段。

<sup>35</sup> 《最低工资规定》，劳动和社会保障部，于 2004 年 3 月 1 日生效，该规定取代了劳动部 1993 年 11 月公布的《企业最低工资规定》。

<sup>36</sup> “一个中国女民工的‘九死一生’”。

在民工较集中的工厂，部分由于这种严厉的处罚制度，使得工人的平均工资水平变得很低。根据中国国家统计局 2005 年 5 月的一次调查显示，珠江三角洲的民工每月平均工资仅为 600—700 元，而且其中还包括了加班费和奖金，而 800 元仅够支付一个月的食物、住宿和交通费。<sup>37</sup> 国家统计局局长表示，按照当地的生活消费水平，“这样的收入仅够每天买四碗炸酱面。”<sup>38</sup>

雇主也利用民工的脆弱地位而任意拖欠几十亿人民币的工资。建设部宣布，截至 2003 年底，拖欠的建筑费和未支付的工资总额达到 1,860 亿元（225 亿美元）。<sup>39</sup> 雇主经常故意在春节前拖欠民工的工资，以便确保他们过完节后返回工厂。这就意味着，每年好几十万民工甚至没有钱买火车票回家过年。<sup>40</sup> 被拖欠工资引发在焦虑并被逼急了了的民工不时出现一些暴力事件，其中有许多起已经在中国媒体上报导。在一些严重事件中，还导致了民工丧命的后果；有时，也造成被民工攻击的人死亡的结果。2006 年 7 月，一名 27 岁的宁夏民工因雇主拖欠工资而用刀攻击了主管及其三名亲戚，他其后因该案而被处决。此事件表明了事态发展的严重程度，同时也引起了中国公众的极大同情。<sup>41</sup> 关于向光辉的事件也已是广为人知的了。他与老板就拖欠工资一事发生争执时遭到殴打，头骨严重变形。向先生称，此次殴打事件是拖欠他工资的承包商故意挑衅的。<sup>42</sup> 向的老板只支付他第一次去医院的费用，而拒绝赔偿他足够的医疗费。他还需要 60,000 元（7255 美元）才能够做第二次手术以矫正其头骨变形问题。

中国当局已经确认到拖欠民工工资问题的严重性，中央领导层不断敦促地方政府确保民工能够准时拿到工资。2003 年，总理温家宝提出要在 2004 年解决拖欠工资问题；2004 年 10 月，他公开支持一名被拖欠工资民工的索偿要求。中央政府持续不断地要求地方政府和工厂管理层终止这种欠发工资的行为，而且相应地制定了某些管理措施以纠正这一问题。<sup>43</sup> 在中央政府不断施压之下，拖欠民工的工资总额有所下降。截至 2006 年 1 月，建筑业中拖欠民工的工资总额降到 100 亿元（12 亿美元），这个数额与前几年相比已经有所降低了。<sup>44</sup> 但是，国际特赦组织仍然注意到，由于民工没有劳动合同，加

<sup>37</sup> “劳动力低廉之危 – 中国劳动力价值与国强民富”《中国经济周刊》，2005 年 5 月 30 日；见 [www.nmpx.gov.cn/gongzuoyanjiu/t20050530\\_35419.htm](http://www.nmpx.gov.cn/gongzuoyanjiu/t20050530_35419.htm)。另摘自“挣扎在去留之间：有关中国广东省东莞女工状况的调查笔录整理报告”，第 11 页。

<sup>38</sup> 同上。

<sup>39</sup> “新华社详述中国民工节前工资问题”《新华社》，北京，2007 年 2 月 10 日。

<sup>40</sup> “民工无法回家过年”《苹果日报》，2006 年 1 月 23 日。

<sup>41</sup> “民工需要得到更好保护”《南华早报》，2006 年 9 月 7 日。（“Migrant workers need better protection,” SCMP, 7 September 2006.）

<sup>42</sup> “拖欠工资争执导致头骨骨折后民工诉诸法院”《南华早报》，2006 年 9 月 7 日。（“Migrant worker sues after back-pay row ends in fractured skull,” SCMP, 7 September 2006.）

<sup>43</sup> 据报，吉林省已制定法规，要求拖欠工人工资的建筑公司拿出建筑工程费的 5%，作为返还拖欠工资的担保。该省当局还签发了指导规则，要求不按时支付民工工资的雇主多发给民工 50%—100% 的欠发工资作为赔偿。“民工需要得到更好保护”《南华早报》，2006 年 9 月 7 日。（“Migrant workers need better protection,” SCMP, 7 September 2006.）

<sup>44</sup> 同上。

之许多分包商的非法地位，意味着拖欠工资的现象仍将持续存在。据报，分包商经常突然失踪，遗下大笔拖欠工资，遗下被拖欠好几个月工资的工人。

拿不到工资使民工自由换工作的权利遭到严重损害，他们只好被迫忍受被剥削的工作条件，或者忍痛放弃几个月的工资另找其他工作。全国律师协会 2005 年 9 月发表的一份报告称，民工至少需花费 3,000 元（360 美元），才能要追回 1,000 元的欠款（120 美元），而且这还不包括日常生活开支，像吃饭、乘车和住宿的费用。<sup>45</sup> 此外，该报告还总结说，即使民工得到法院判决胜诉，他们还是不太可能追回工资。<sup>46</sup>

### **金钱制裁和阻碍离职的权利**

管理层想出各种有效的招数，使民工在辞职时，逃不出金钱的制裁。其中最有效的一种就是扣发工资。由于民工经常被拖欠两三个月的工资，所以，若要辞职的话，就意味着至少会失去 2—3 个月的工资。又因为绝大多数民工没有劳动合同，因此，他们也没有法律依据追回欠款。此外，由于民工基本上都是远离家乡外出打工，住在工厂宿舍里，在当地没有社会和其他方面的支援，因此，一般说来，他们很难诉诸法律以讨回工资，而且他们通常在想追讨工资时已经辞掉工作或已经被解雇了。

### **关于北京民工试图追讨工资的案例**

张女士所讲述的有关北京市郊一家服装厂的民工试图追讨拖欠工资的故事，可以说说明民工所面对的重重困难。

“当时，那家服装厂已经拖欠工人三个月的工资了。我刚去了一个月，所以，这还没有影响到我。.....就在那个时候，其他工人请求老板发回拖欠的工资。他们已经和老板谈了好几次了，但是毫无结果。后来，他们说，假如还不发工资的话，他们就会辞职。工厂经理非常生气，说他不会给任何人工资。助理经理是个女的，她比较有礼貌。她进来后说，工厂经理几天前曾经受到绑架，他花了好多赎金，所以现在手里一分钱也没有了。假如雇员没有钱买食物的话，工厂可以先帮点忙。之后，我们全都收到 30—50 元。她说，工厂收到一份棉布服装的订单，比较紧急，如果我们能先把这份订单完成的话，她会看看能否之后立即发给我们工资。

我们为那份订单工作了两天，可是他们还是没有发工资给我们....老板后来给

<sup>45</sup> 见“追讨工资的高费用更使诉讼成为摆设，引起社会不安定”《中国劳工通讯》，2005 年 11 月 10 日。参见 <http://www.clb.org.hk>。（“High cost of wage recover deepens sense of futility in legal route, stirs up social unrest,” China Labour Bulletin, 10 November 2005.）

<sup>46</sup> 同上。

我们写了一张小条子，说他遇到经济危机。他还说，会在未来一段时间内发给我们工资。

但是我们听到了一些有关老板的消息，知道很难会从他手里拿到欠发的工资。我们感到从他那里讨回工资几乎是没有希望的。我们再次尝试追讨工资，我们请求工厂经理发还工资，可是他说，如果你们要走的话，那现在就走好了。他之所以这么说，是因为他知道他已经有好长一段时间没有发给我们工资了，我们是没有钱走的。我们甚至没钱买一张去北京的汽车票！结果，我们决定就算拿不到工资也要走，我们到北京后再决定怎么办。通常，工厂厂区大门是锁起来的，如果有人要出去打个电话或买东西吃的话，他们都需要从老板那里拿到放行条子之后才能出去。结果，我们所有的人团结起来，一起走了。

我们是晚上走的，那时，只有一个人看管大门。有一个在我们这边工作的人偷了大门的钥匙，当他打开大门之后，那个门卫根本无法挡住我们。我们就这样离开工厂。当时，我们真是很得意，我们觉得好像得胜了，可是其实我们中有不少人已经丢了四个月的工资。他们都说我很幸运，因为我只丢了一个月的工资。”<sup>47</sup>

工人被关在工厂里，需要有放行条才能离开厂区，在这种情形下，工人即便是丢了好几个月的工资，仍然将能够逃离工厂视为是伟大胜利。

管理层用来减低工资、控制工人的另一个策略是要求工人在开始工作之前，交付一笔押金，作为提供工作机会的条件，而且厂方还规定工人必须做满一段时间之后，才能辞职并全数收回押金。若做不满的话，则可能失去押金。事实上，即便做满了规定的时间，许多工人在离开工厂时也仍然收不回押金。

削减给工人报偿的如此种种计谋都是厂方用来应付目前劳工越来越紧缺的方式。这样，他们就可以不需要给工人加工资便可留住他们了。这种现象在南中国尤为普遍，因为在南部，劳工紧缺的现象最为严重。这也说明了为什么劳动力紧缺现象并没有使中国像在其他市场经济条件下的国家那样，促使工资提高。

## 住房

根据《经济、社会及文化权利国际公约》第 11(1)条，“缔约各国承认人人有权为自己和家庭获得相当的生活水准，包括足够的... 住房。”联合国经济、社会及文化权利委员会在解释“足够的住房”含义时认为，它应当包括租期的法律保障；可得到服务、材料、

---

<sup>47</sup> “一个中国女民工的‘九死一生’”。

设施及基础设施；租金是可负担的；住房是适合居住的；可进入的；地点适当和符合文化要求。<sup>48</sup>

民工的住房条件之差令人震惊。一名 21 岁的民工向一些研究人员形容他的住宿条件时说，他和其他 30 多个民工住在一间没有窗户、没有淋浴设施、也没有通风设备的地下室里，他们都睡在上下铺里，每周据说只能到附近的一座楼里去洗一次澡。<sup>49</sup>

那些不住在工厂宿舍的民工同样面对极为拥挤的居住环境，他们往往需要和很多人合住在一间房间里。他们通常居住在人口非常密集社区，而且往往是在基础设施很差或不足的城市边缘地区。几乎每一个中国大城市中都有民工组成的社区，他们居住的房子多为地方政府已经下令拆迁的建筑。在北京的四个中心区内就有八个民工聚居地，每一个聚居地中至少居住了 10,000 人。最著名的北京“浙江村”在 1996 年被取缔之后，又于 1998 年重建起来。在取缔之前，那里曾居住过 100,000 人。

民工和常住人口相比，是享受不到工作单位或政府分配的住房的。政府在住房私有化的过程中，采取了一项主要政策，即向常住居民发放购房补贴以鼓励他们购房，然而，临时居民却无权享受这种慷慨的补贴。

#### 四. 民工被排斥于健康保障措施之外

《经济、社会及文化权利国际公约》第 12 条规定：“本公约缔约各国承认人人有权享有能达到的最高的体质和心理健康的标准。”根据此条规定，各缔约国必须采取必要措施，以充分实现这一权利，包括那些为“改善环境卫生和工业卫生的各个方面”；“预防、治疗和控制传染病、风土病、职业病以及其他的疾病”；以及“创造保证病人在患病时能得到医疗照顾的条件。”所必需的权利。

由于民工在城市的局外人身份，使他们基本上被拒之于健康保障措施门外。例如，城市中已经建立了各种健保方案，但民工却无权加入，他们买不起目前在中国越来越通行的昂贵私人医疗保险，也付不起现在变得越来越贵的医疗费。

<sup>48</sup> 联合国经济、社会及文化权利委员会，第 4 号一般性意见 – 充足住房权，1991 年 12 月 13 日，第 8 段，见联合国文件 E/1992/23。

<sup>49</sup> “关注民工的法定权利”《人民日报》（海外版），2002 年 9 月 1 日，G.S. Shi，摘自 Xiaoming Li、Bonita Stanton、Xiaoyi Fang 和 Danhua Lin 的文章“中国乡村进入城镇流动人口社会偏见和心理健康：概念框架与未来研究方面”，《世界卫生和人口》，2006 年 6 月，第 1-18 页。（“Pay Attention to the Legal Rights of Peasant Workers,” People’s Daily (Overseas Edition) 1 September 2002, G.S. Shi., quoted in Xiaoming Li, Bonita Stanton, Xiaoyi Fang, and Danhua Lin, “Social Stigma and Mental Health among Rural-to-Urban Migrants in China: A Conceptual Framework and Future Research Needs,” World Health and Population, June 2006, pp. 1-18.)

绝大多数在中国城市中的民工没有医保，他们很少去看病，只有在得了重病或受重伤之后才会去医院。据卫生部卫生法制与监督副司长苏志称，大多数城市中的民工和乡镇企业的工人都从事危险的工种，但他们却没有医疗保险，而且也不太清楚安全问题。

<sup>50</sup> 对北京和南京的民工所进行的一项调查得出结论认为：

“医疗服务的收费昂贵，加上缺乏医疗保险，使民工不愿使用健康保障措施，而去寻求很多毫无效力的保健方式，例如没有监督和指导的自我治疗、到非法诊所看病或只是‘硬挺’而不去求医。”<sup>51</sup>

一位在北京的年轻女士说，“说实在的，像我们到北京来工作的人根本不敢到医院去，医疗费实在是太贵了...”<sup>52</sup> 那项调查还发现，在那些城市中的民工从来都不去或很少去医院或其他医疗机构看病，他们在患更严重疾病的时候都会拖延治疗。在咬牙最后去求医时，他们的病往往已经变得极为严重了。媒体报导也表明，即使是患了重病或受了重伤，民工也无法得到医疗服务，因为他们没有医保，也拿不出巨资付医疗费。一项针对上海民工进行的调查研究表明，从1993年—1996年的数据显示，只有6.7%的民工有医疗保险；而当时的常住居民的投保率是73.7%。<sup>53</sup> 93.3%接受调查的民工需要自付医疗费；而常住人口中，只有26.3%需要自己付费。<sup>54</sup> 显而易见的是，几乎在健康问题调查的所有方面，民工所得的分数都要被常住人口低。根据此项对上海的调查研究，三分之二妊娠死亡的妇女是民工；民工所生产的死婴数目是常住人口的两倍。<sup>55</sup> 由中华全国妇联在2006年11月对女性民工所作的一项调查显示，在中国各地大量接受调查的人当中，只有6.7%的女民工在怀孕生孩子时是有生育保险的。<sup>56</sup>

另外，民工也很缺乏有关健康方面的信息，包括有关性健康和生育健康方面的信息，结果就使他们很容易染上传染病。调查也显示，年青的民工是染上后天免疫力缺乏症病

<sup>50</sup> “显微镜下看民工健康问题”《南华早报》，2006年4月26日。（“Health of migrants goes under microscope,” SCMP, 26 April 2006.）

<sup>51</sup> “生不起病：中国乡村进入城镇流动人口的医疗渠道和求医行为”，《世界卫生和人口》，2006年4月，第1-13页，Yan Hong, Xiaoming Li, Bonita Stanton, Danhua Lin, Xiaoyi Fang, Mao Rong and Jing Wang. (Too Costly to Be Ill: Healthcare Access and Health-Seeking Behaviours among Rural-to-Urban Migrants in China,” World Health and Population, April 2006, pp. 1-13.)

<sup>52</sup> 同上，第5页。

<sup>53</sup> Zhan Shaokang, Sun Zhenwei 和 Blas, E. (2002年)“经济转型与中国上海民工的孕妇保健”，《卫生政策和计划》，第17卷（增补）：47-55，参见第51页。（Zhan Shaokang, Sun Zhenwei, and Blas, E. (2002) "Economic Transition and Maternal Health Care for Internal Migrants in Shanghai, China", Health Policy and Planning, Vol. 17 (Suppl): 47-55, see p. 51.）

<sup>54</sup> 同上。

<sup>55</sup> 同上，第50页。

<sup>56</sup> “过半女民工就业不稳定”《中国青年报》，2006年11月22日。

毒或爱滋病毒的其中一个高危族群。<sup>57</sup> 由于民工往往都在最危险的工种中工作，因此，他们也是最容易得职业病的一群。

### 自1980年代起，中国健康保障措施的变化

从80年代开始，中国政府用在医疗保健方面的预算开支急剧下降，结果，政府在医疗保健方面总投入的比例大大下降。从1978年至1999年，中央政府投入占全国医疗总支出的比例从原先的32%下降到15%。<sup>58</sup> 与此同时，中央政府采取了其他措施，导致全国农村医疗保健系统基本处于瘫痪状态。80年代取消农村公社设置之后，使原先以公社为基础的农村医疗保健安全网彻底崩溃，事后也没有建立能够为乡村医疗系统提供保险的机制。一项分析研究表明显示，中国的9亿乡村居民（其中大多数是贫穷的农民）“实际上一夜之间变得毫无保障。”<sup>59</sup> 自1977年至2002年，乡村地区的医生数量从180万减少到80万，乡村的医务工作人员的人数也从340万降到80万。<sup>60</sup> 尽管中央政府最近在乡村合作医疗保健方案的基础上，开始努力重建乡村医疗系统，但是乡村地区的医疗服务仍然是很有限的，农民基本上是没有医疗保险的。<sup>61</sup>

虽然城市的医疗保健体系也出现衰落情况，但是，它没有像乡村系统那样完全瘫痪。在乡村医疗保健领域的公共投资远比在城市中的同类支出下降的幅度要大得多。换句话说，目前政府投放在城市医疗领域的投资比在乡村的投资大得多。目前，全国大约80%的医疗投入乃集中在大城市以医院为主的医疗设备上，而城市居民占全国人口比例仅为30%。<sup>62</sup> 城乡之间医疗服务投入差距日益扩大，也反映在卫生统计数据之中；城市居民的人均寿命比乡村人口的寿命要长12年，而在有些乡村地区，婴儿死亡率是大城市的9倍。<sup>63</sup>

民工在医疗保健方面有两个层面的劣势：第一，在他们常住“户口”所在的乡村地区的医疗服务水平比绝大多数城镇中的要差很多；第二，在他们工作和生活的城市中，他们作为临时居民又受到歧视。再者，城市的医疗服务也变得越来越为照顾城市里的特权阶级而设，例如公务员、政府雇员、有钱及有关系的人，虽然他们已经享受着优越的

<sup>57</sup> “专家说，深圳艾滋病数据显示民工有高发危险”《南华早报》，2006年6月28日。（“HIV statistics in Shenzhen show migrants at high risk, expert says,” SCMP, 28 June 2006）

<sup>58</sup> “私有化及其负面影响——发展中的中国医疗保健制度”，《新英格兰医学学报》，第353卷：1165-1170，2005年9月15日，11号。（“Privatization and its Discontents -- The Evolving Chinese Health Care System,” The New England Journal of Medicine, Volume 353: 1165-1170, 15 September 2005. Number 11.）

<sup>59</sup> “私有化及其负面影响”。（“Privatization and its Discontents.”）

<sup>60</sup> 美国国会执委会中国委员会2006年年度报告，第101页。（CECC, Annual Report, 2006, p. 101.）

<sup>61</sup> 同上。

<sup>62</sup> “生不起病”，第3页。（“Too costly to be ill,” p. 3.）

<sup>63</sup> 美国国会执委会中国委员会2006年年度报告，第101页。（CECC, Annual Report, 2006, p. 101.）

待遇。然而，那些失业的人、低收入的人，以及其他处于脆弱地位的人，包括民工，则基本上得不到政府健康保险的涵盖。由于民工的工资很低，所以他们也买不起私人医疗保险。

## 在获得医疗保健服务上的歧视

### 私有化和高价医疗服务排斥穷病人

政府大量削减医疗保健开支，导致医疗架构被迫以出售服务来自负盈亏，从而在实际上将其推向私有化。国家削减医疗开支意味着，在名义上是公营的医院中，政府所供资金平均只占总开支的 10-20%。<sup>64</sup> 过去资金主要来自国家的那些医院现在越来越依靠向病人收取医疗费和其他费用、出售选择性的处方药、高科技和选择程序，来支撑其运营。1998 年，沈阳市市级医院的运营成本中，公共投资部分只占 12%；而在区级医院中，只占 5%。通过直接向病人收取治疗费吸收私人资金维持运营的比例越来越高（从 1978 年的 20% 上升到 2002 年的 58%）<sup>65</sup>，这种趋势变得日益明显。根据中国卫生部副部长黄洁夫所言，2004 年，政府出资提供医疗服务的数额只达到人均 33 美元。<sup>66</sup> 中国的医疗保健制度已经越来越由付费服务形式所主导，个人必须为治病自行付费。

国家支出的削减使个人看病负担的费用越来越重，与此同时，医疗费整体上也急速飙升。据估计，1998 年至 2003 年的五年内，住院费平均增长了 67%，达到 4,123 元，是同期城镇人均可支配收入的一半。<sup>67</sup>

这种趋势偏向优惠公务员和其他政府雇员，因为他们仍然享有非常慷慨的医疗保险方案；同时，对有钱人来说也很有利，因为他们负担得起私人医疗服务，然而，对那些贫困的人来说，却带来了极为负面的冲击。由于这一改革，城镇中有医疗保险的人口比例大大减少，从 1993 年的 52% 下降到 1998 年的 39%；但是城镇中没有任何医疗保险的人口比例在同期却从 28% 上升到 44%。<sup>68</sup> 据报，截至 2006 年，在 5.5 亿个城镇居民中，

<sup>64</sup> 据估计，2004 年中，国家对城市国营医院的供资只占医院运营资金的 10%，请参见“中国的医疗服务：病人都哪儿去了？”《经济学人》，2004 年 8 月 19 日。（“China's health care: Where are the patients?”, *The Economist*, 19 August 2004）根据 2006 年初公布的另一份报告显示，医院运营资金中有 20% 是由国家供给的。参见“医疗保险公司蜂拥至中国”《国际先驱论坛报》，2006 年 3 月 28 日。（“Health insurers flock to China,” *International Herald Tribune*, 28 March 2006）

<sup>65</sup> “私有化及其负面影响”。（“Privatization and its Discontents.”）

<sup>66</sup> “讨论中国医疗改革：黄副部长详谈优越性、问题、改革”《哈佛大学学报》，2005 年 9 月 15 日。（“Health care reform in China discussed: Vice minister Huang details advances, problems, reforms,” *Harvard University Gazette*, 15 September 2005.）

<sup>67</sup> “医疗保险公司蜂拥至中国”。（见注 1）

<sup>68</sup> Jane Duckett, “国家、集体和工人特权：城镇医疗保险改革研究”《中国季刊》，2004 年，第 159 页。（Jane Duckett, “State, Collectivism and Worker Privilege: A Study of Urban Health Insurance Reform,” *The China Quarterly*, 2004, pp. 159）

只有 1.3 亿人是有医疗保险的，即只有 23% 的城镇人口有医疗保险。<sup>69</sup> 一个统计数据显示，没有医疗保险的国民比例占全国人口 90%。

中国的医疗保险体制最受批评的可说是，在中国经济发展资源已经增有所加的情况下<sup>70</sup>，却未能没有歧视地为所有人提供有品质的健康保障，使那些最为脆弱的人（包括民工）成为既没有医疗保险，又无法支付日益上涨医疗费的人。根据世界卫生组织 2000 年的排名表，按照包括公平获得医疗服务和政府出资提供医疗服务等标准，中国在 191 个国家中，排在第 144 位，排名在印度（第 112 位，其人均本地生产总值比中国少一半）和一些非洲最贫穷国家之后。报告包括公平获得医疗的标准<sup>71</sup> 就此而言，国际特赦组织认为，中国违反了《经济、社会及文化权利国际公约》第 12 条规定的义务，提供“尽可能多的资源”逐渐实现享有能达到的最高健康标准的权利。

### 新的城镇医疗健康保障措施歧视民工

作为城镇中非常住人口，民工被拒于城镇推出的一些医疗保险方案的门外。1998 年，政府公布了“国家方案”，将城镇的医疗保险重点转给地方政府，而不是像在毛泽东时代那样，由工作单位负责提供医疗费。在这项于 2001 年全面推展实施的新方案下，城镇政府安排由用人单位和职工共同支付医疗保险费，并承担任何可能出现的财务风险。<sup>72</sup> 在这项计划之下，城镇政府负责管理地方保医疗保险统筹基金，此基金中含有企业交付的相当于职工工资总额 6-8% 的保费，以及职工自己交付的保费，这是首次职工也需要供款。<sup>73</sup> 在这种保险方案下，国有企业、集体企业、政府部门，以及其他公营部门要对其“城镇职工”进行强制保险；而对于私营企业职工、自由职业者，以及其他类别的受雇人，地方政府可以酌情要求提供。因此，对于所有城镇职工来说，他们是有可能享受此项计划的。

然而，民工却因为他们的农村“户口”而无缘被纳入这项保险的门槛。根据该国家方案及上海、天津的计划设置，无城镇“户口”的受雇人是没有资格享受此项计划的。<sup>74</sup> 另外一个问题是，这些保险方案都是提供给正式职工，而绝大部分民工却不是正式职工。此外，民工常常是打临时工或短期合约，经常需要换工作，而且有迹象表明，企业往往想方设法躲避为民工安排这种保险，因为否则的话，老板必须要为每一个职工交付

<sup>69</sup> “医疗制度为所有居民服务”《人民日报》2006 年 4 月 4 日。

<sup>70</sup> “医疗保险公司蜂拥至中国”根据中国社科院的一项估测，65.7% 的中国国民没有医疗保险。然而，这个数字似乎偏低，因为城镇居民中只有 22% 的人有保险，而乡村地区人口的医保程度要低得多。“社科院蓝皮书：65.7% 国人无医疗保险”《中新社》，2005 年 12 月 22 日。

<sup>71</sup> “中国的医疗服务：病人都哪儿去了？”，《经济学人》，2004 年 8 月 19 日。（“China's health care: Where are the patients?”, *The Economist*, 19 August 2004）

<sup>72</sup> Duckett, “国家、集体和工人特权”，第 162 页。（Duckett, “State, Collectivism and Worker Privilege,” p. 162.）

<sup>73</sup> 同上，第 159-160 页。

<sup>74</sup> 同上。

保费。到目前为止，政府还没有要求私营企业为其职工安排此类保险计划。由于绝大多数民工是为私营单位工作的，因此他们是不太可能享受这种保险方案的。

在没有任何形式补贴性医疗保险计划的情况下，民工不得不自付所有医疗费用。尽管私人保险业在中国已迅速发展，但是其保费高昂，一般民工根本负担不起，中国的医疗费也是越涨越高，绝大多数低收入民工是很难享受得到医疗服务的。种种因素，再加上民工在其他方面的劣势的人口特征，都使他们成为中国最脆弱人口中的一群；他们也是许多传染病的最高风险患者，例如艾滋病、禽流感、肝炎等。<sup>75</sup>

### 企业领导阻碍民工得到医疗服务

民工不仅无法得到医疗保险，常常付不起钱看病，而且，他们的老板还经常阻碍他们去看病。他们工时很长，不允许休病假，老板和管理人员经常态度粗暴，至使他们不敢请假去看医生或照顾自己的身体健康。许多民工都不愿意让人知道自己生病了或有什么健康问题，生怕会因此而丢了饭碗。由于民工只有暂住“户口”或根本没有“户口”，因此老板可以很轻易地对他们采取这种态度，阻碍他们去求医。

一位 26 岁的男民工说：

“我们一般不去医院，根本没有时间去。有一次，我真的病得很重，但活安排得很紧，我病得非常厉害，几乎处于昏迷状态。但是，我只在医院呆了半天，打了一针，接着就不得不再回厂上班。”<sup>76</sup>

还有一位 20 岁的年轻男民工说：

“我的肚子和腰非常痛，但是当时老板给的活非常多，我要求请病假，他说：‘不行。那么多活在等着你去做呢。’我没办法，只好硬撑着。在我真地坚持不下去的时候，老板说：‘告诉你吧，你不应该停下来的，你应该咬紧牙关坚持下去。’”<sup>77</sup>

有一位 34 岁的男人说道：“和我同在一起工作的一些工人有关节炎或类似的毛病，不过，就算是病了，我们也不会说的，因为要是说出来了，老板就会解雇我们。”<sup>78</sup>

许多民工不知道工作地点附近的医院。一位 27 岁的妇女说：“我根本不知道有什么医院，因为我从早上一直干到夜里，上班的时间我们是不能出去的，午饭是有人给我们把盒饭送到车间里来的。”<sup>79</sup>

<sup>75</sup> “专家说，深圳艾滋病数据显示民工有高发危险”，《南华早报》，2006 年 6 月 28 日。（“HIV statistics in Shenzhen show migrants at high risk, experts say,” SCMP, 28 June 2006.）

<sup>76</sup> “生不起病”，第 6 页。（“Too costly to be ill,” p. 6.）

<sup>77</sup> 同上。

<sup>78</sup> 同上。

<sup>79</sup> 同上，第 5-6 页。

一位 19 岁年轻女工形容说：“我常常是硬挺着，经常过 7 天以后就自己好了。”还有一位 22 岁的男工说：“我不吃药的，我就是硬撑着。因为要是吃药的话，第二天会觉得很虚弱，就没办法上班了。”<sup>80</sup> 在有些情况下，民工甚至自己给自己动一些小手术，以避免去医院看病。

### 工伤保险

2004 年 4 月，国务院制定了《工伤保险条例》，条例制定了一套强制性的工伤保险制度。该制度下的各类企业均有义务参加工伤保险。所有企业均需要提供工伤保险，并代表其职工交付工伤保险费。<sup>81</sup> 该条例以及之后的几项法规都显示了政府决心要使大多数工人，特别是民工能够得到工伤保险涵盖。劳动和社会保障部副部长胡晓义宣布，截至 2006 年 7 月，中国已有 9,000 万职工参加了工伤保险，其中 1,871 万为民工，占预计全国城镇中 1.2 亿民工的 15.6%。<sup>82</sup> 然而，卫生部于 2005 年 1 月公布的一项统计表明，中国有超过 1,600 万家企业在生产中会用到有毒和有害物质，有超过 2 亿工人从事涉及有毒、有害物质的工种。为此，国际特赦组织认为，上述投保力度依然是不足够的，尤其是因为目前中国的工作场所健康与安全状况仍然很差，民工在职业病患率及工伤事故发生率上占有极大比例。<sup>83</sup> 据报，大约有 90% 患有与工作相关疾病的工人是民工，<sup>84</sup> 其中有 80% 的民工在煤矿、建筑工地和化工厂死亡。<sup>85</sup>

尽管将民工纳入职业工伤保险计划的宗旨是值得赞赏的，但是，各企业仍然可以很轻易地拒绝参加这一保险计划，而地方政府也没有足够的方法和决心惩罚那些不为其职工投保的企业。许多企业宁愿在面对严重工伤事故并受到压力的时候，在法院外调解也不愿参加这一保险计划。结果就是，工人，尤其是民工，就无法得到他们应得的工伤赔偿。那些遭遇严重工伤事故的民工往往必须直接与厂方谈判，才有可能报销他们的医疗费用，但他们往往缺乏力量去争取。据协作者文化传播中心（在北京的一家为民工争取权益的非政府组织）主任李涛说，2004 年该所作的一项调查显示，受访民工中几乎有 70% 的没有得到工伤赔偿。<sup>86</sup>

上文提级过的张女士对一起严重事故的描述说明了民工面对厂方所处的劣势。

<sup>80</sup> 同上，第 6 页。

<sup>81</sup> 如欲了解更多有关工伤保险方面的讨论，请参见“政府管理工伤保险制度执行阻碍因素的能力弱化”《中国劳工通讯》，2006 年 10 月 18 日。

<sup>82</sup> 同上。

<sup>83</sup> 同上。

<sup>84</sup> “中国民工”，第 12 页。(Internal Labour Migration in China, p. 12.)

<sup>85</sup> 同上。

<sup>86</sup> “显微镜下看民工健康问题”《南华早报》，2006 年 4 月 26 日。("Health of migrants goes under microscope," SCMP, 26 April 2006)

“2004年3月25日，我当夜班，挡板掉下来好几次，所以我就不再用它了。大约在凌晨3点左右出了事故。我的手让铁辊子卡住了，同车间的人以为车床卡住了，于是就关掉的机器。但是，我的手仍然卡在里面拿不出来，当时在场的人都不知道应该怎么办，所以他们叫来了电工。电工正在睡觉，拖了六分钟之后才来。等电工放掉机器里面的压力之后，我把手抽了出来。手上的皮肤当时已经被机器烫坏。保安想叫工厂的汽车带我去医院，但是找不到司机。又过了半小时之后，他们才叫来一辆出租车送我去医院。没有人陪我去医院，我是自己走进医院的。

我在医院的时候，工厂只给我们大约100元饭钱。我们担心钱不够，所以，我们没有吃医院的饭，我的一个表亲每天烧好了饭送到医院来给我吃。我还没有完全康复，但是，工厂已经不给我付医疗费了，所以医院也不再给我打针了……大约出院后十天左右，工厂就开始叫我回去上班了。<sup>87</sup>

不过，张女士还算是比较幸运的民工，因为当地的一个职工服务中心与她联系，帮助她从雇主那里争得工伤赔偿。但是，尽管如此，她仍然没有得到所有应得的工资和保险金，描绘了民工在与工厂老板处于对立位置时，处境仍是多么脆弱。

## 五. 得不到受教育权：对民工子女的歧视

“我感到很难过，我们从全国各地来到北京，帮助北京的发展，但是，我们却得不到北京的支持，或任何其他支持。普通官办学校不接受民工子女，所以我们只好自己教孩子，希望他们能够学一点东西。对我们来讲很难，可是我们没有想到，对我们的孩子居然也会这么难。”<sup>88</sup>

这是一位民工听到他孩子的学校在2006年9月被迫关闭后所说的话。那所学校是专门为民工孩子开办的一家私立学校。

数以百万计的民工子女仍然在挣扎着寻找得到正式受教育的机会。许多与父母一起住在城镇中的孩子完全被拒绝在官办学校门外，因为他们的父母并非合法当地户口注册人口，或因为学校收费太高上不起学，又或者是孩子无法通过学校设置的入学考试。而那些由民工专门为自己的孩子创办的私立学校却不得不面对政府突然（也可能是歧视性的）禁办命令，而且这些学校的教学质量也比官办学校要低。由于这些困难，数以百万计的民工只好将他们的子女留在农村，有时甚至在没有适当监护的情况下，他们仍然不愿把孩子带到城市去。总的来说，民工的子女没有办法得到与城镇居民孩子同等的受教育机会，因而失去了受教育权，而基础教育对所有国民来说应该是属于免费义务教育的范畴。

<sup>87</sup> 一个中国女民工的‘九死一生’”，第6页。

<sup>88</sup> “警枪对民校，千学生失学”《明报通讯》，2006年8月30日。

这种情况违反了国际法和国内法律对中国规定的义务，即实践千百万儿童受教育权——特别是维护接受免费义务教育的权利。尽管中国当局已经显示了对该问题的认知，并主动采取了改革措施去解决，但是进展很慢，歧视民工及其子女的现象仍然普遍存在。

鉴于民工子女居住在城镇的数量仍在增加，这个问题也变得日益尖锐。大部分第一代的民工都很年轻，没有子女，但是，民工的总人口、在城镇生孩子，以及从农村把孩子带出来的民工数量越来越多。因此，孩子的数量在民工社区中日益增加。根据统计数据显示，在城镇的流动人口中，孩子的比例已经达到 5% 至 10%，而且实际数字很可能还要高，因为还有许多没有登记的民工住在城镇中。<sup>89</sup> 按照估计，民工的数量大约有 1.5 亿到 2 亿左右，那孩子的数量可能已经达到 750 万到 2000 万。<sup>90</sup>

本报告接下来将检视在中国一些大城市中，民工子女如何在公平获得免费义务教育权方面受到歧视。首先检视中国在国际法和国内法律法规上对实施教育义务的义务，中国规管教育的法律框架，继而检视民工子女所遭受的歧视待遇。

### 受教育权的范畴

受教育权受到一系列国际公约及人权文宪所保护。《世界人权宣言》第 26(1) 条规定：“人人都有受教育的权利。”《经济、社会及文化权利国际公约》保证了受教育权，包括儿童有权免费和义务地接受小学、中学、高中和基础教育。《联合国儿童权利公约》规定，所有儿童都有受教育权；公约还说明，儿童应当是该权利的主体，而不是被动的接受者。<sup>91</sup>

受教育权已经被广泛认定为与其他人权（例如政治权利与公民权利；经济、社会及文化权利）不可分割的权利。经济、社会及文化权利委员会为有关执行《经济、社会及文化权利国际公约》作出的第 13 号一般性意见中指出：“受教育权本身是一项人权，同时也是享受其他人权时不可或缺的权利。”该委员会还进一步谈到受教育权“在保证儿童不被剥削和从事危险工作或遭到性剥削方面起到一种关键作用。”<sup>92</sup>

联合国经济、社会及文化权利委员会在其第 13 号一般性意见中指出了各国政府在保护受教育权的义务，应当做到确保人人都能够在受教育权方面实现教育的普及性、可

<sup>89</sup> 根据 1999 年发表的一篇文章，北京在该年有 329.5 万民工，其中 20 万年龄在 0-4 岁，占民工人口总数的 9.9%。参见段丽华和周敏的“流动人口子女义务教育问题研究”《现代中小学教育》，1999 年 2 月。引自《中国人权》的文章“将最贫穷、最不幸的儿童摒之教育门外——中国各大城市对外来劳动人口子女的歧视”，第 8 页，脚注 6。

<sup>90</sup> “乡村流动人口究竟生活在何种境况之中？”见

<http://opinion.people.com.cn/GB/40604/315771.8.html>。

<sup>91</sup> 如欲了解更详细讨论情况，请参见关于教育权的特别报告员初始报告，联合国文件 E/CN.4/1999/49，1999 年 1 月 13 日，第 26 页。

<sup>92</sup> 第 13 号一般性意见“执行《经济、社会及文化权利国际公约》：受教育权”，联合国文件 E/C.12/1999/10，1999 年 12 月 8 日，第 1 段。

得性、可接受性，以及可调整性。从而跟上不断变化的需求、压力和社会现实（这被称为“四可方案”）。<sup>93</sup>

中国的法律同样也规定了受教育权，包括所有儿童有权获得九年免费、公开、无歧视的教育。根据 1982 年《宪法》第 46 条的，“中华人民共和国公民有接受教育的权利和义务。” 1995 年《教育法》第 9 条，“中华人民共和国公民有接受教育的权利和责任。所有公民不分其民族、种族、性别、职业、家庭财产状况或宗教信仰，依法均享有平等接受教育的权利。” 学龄儿童和少年的父母和监护人也有责任确保自己的孩子完成要求的义务教育年限。《教育法》第 18 条要求各地方政府采取必要措施，保障所有本地区的儿童能够接受教育。

## 普及性：

### 民工孩子得不到受教育机会

实际上，在 80 年代和 90 年代的大部分时间里，中国的民工在孩子受教育方面大多数都是自己找出路。地方政府和官办学校基本上没有责任向民工子女提供教育。国家在保证向所有适龄儿童提供免费义务教育方面的法律（例如 1986 年《中华人民共和国义务教育法》）都被解释为地方政府只对本地区的常住居民的子女有提供教育的责任。<sup>94</sup> 儿童应当在其常住“户口”所在地上学。普遍的观念是，即使其父母进入城镇工作，民工子女仍应留在家乡上学。

民工对其孩子在城镇没有受教育机会的问题基本上作出两种反应。第一，许多人将其子女留在家乡。根据最近全国妇联在 12 个省份做的调查，目前估计有 2,000 万儿童被在城镇工作的父母留在农村。<sup>95</sup> 北京人民大学做的一项研究发现，在 2005 年，有 2,300 万儿童没有得到父母任何一方的照顾。<sup>96</sup> 据报，导致父母决定将其子女留在农村的其中一个主要原因，是在保障孩子的医疗和适当教育方面所面对的巨大困难。该调查发现，60% 在城镇的女民工都把自己的孩子留在了家乡请亲戚照顾；只有 20% 的民工把孩子带在身边到城镇打工。<sup>97</sup> 这对家庭生活带来了巨大冲击。约有 80% 的女民工说，她们每年只能看孩子一次或两次，而 12.7% 的人据报每年或每两年只能见孩子一次。这个问题的严重性，在“留守儿童”所受的影响上反映出来，例如由于没有父母管教而出现上学

<sup>93</sup> 同上。

<sup>94</sup> 然而，北京自 1970 年以来，已经有了例外规定，没有北京“户口”的孩子如果属于规定种类的话，仍然可以在北京市的官办学校作为“借读生”注册。这些种类包括孩子的父母在国外工作过且在北京有正式监护人，孩子父母一方在北京工作，或者父母是“下乡知青”。参见“将最贫穷、最不幸的儿童摒之教育门外”，第 19 页。

<sup>95</sup> “民工将数以百万计孩子留在家乡”《南华早报》，2006 年 10 月 20 日。（“Migrant workers leave millions of children behind,” SCMP, 20 October 2006.）

<sup>96</sup> 同上。

<sup>97</sup> 同上。

不专心、身体不好、心理发育不健全等问题。<sup>98</sup> 中央政府 12 个部委专门为留守儿童问题建立了一个工作小组，说明了中国当局至少已经意识到了此问题的严重性。然而，提出的一些解决办法（例如建立寄宿学校和提供视频设备帮助父母与子女交流）都远未能确保民工享受家庭生活的权利。

另一个办法是，民工自己筹资建立私立学校，专供民工子女上学。这种学校一般是由民工孩子的父母为了自己的孩子和邻居的孩子而办起来的，有些请来乡下退休的教师来主办。<sup>99</sup> 例如，1994 年在北京的一块废弃的地皮上建立起来的行知学校。创始人原是湖北省农村的一位教师，后来到北京打工。她受到民工朋友和邻居的促请她为孩子们授课而办起了这所学校。<sup>100</sup> 从 1990 年代末期开始一直到新千禧年代，这样的学校如雨后春笋般出现。到 1996 年末，在北京的丰台和海淀区内，各有至少 7 所这样的学校，每所学校有超过 1,000 名学生。据报道，到 2000 年底的时候，民工子弟学校的数量已经达到 200 多所，学生人数超过 4 万。<sup>101</sup>

民工子弟学校满足了被官办学校和主要为城镇有钱人服务的私立学校排除在外的广大民工子女的需求，给他们提供了收费低于官办学校的受教育机会。北京的民工学校在全国的类似学校中算是收费比较高的，但他们每学期平均只收取 300 元学费，而且一般都不收像官办学校收取的种类繁多的杂费（下文将继续详细讨论）。民工子女学校倾向于建在民工聚居的地方，而这些地方大多在大城市的周边地区。据报道，他们更能回应民工的需求，例如，早上更早接孩子入校，让孩子留再学校到傍晚，以迎合民工父母长时间工作的需要。小规模民工学校的资源不足，只能教授一些核心学科——中文、算术，但有些规模较大的学校现在已经能够教授一系列不同的学科了，包括英语和计算机。也许，最重要的一点是，在他们自己的学校里，民工子女不会受到来自官办学校里的同学、其他家长、学校老师和其他教职员工的敌对和歧视态度。

### 民工子弟学校脆弱的生存环境

可是，民工学校并不足以充分解决民工子女受教育的问题，也不能免除中国当局向所有孩子不加区别地提供免费、义务、基础教育的法定责任。

这些民工学校往往资源匮乏，有的极度贫困。许多在当地官办学校和政府的敌对态度之下办学，最幸运的情况，是被政府置之不理。许多持续面对着被地方政府突然勒令

<sup>98</sup> 同上。

<sup>99</sup> “民工子弟学校关闭：校长们担心，在北京 30 所学校的 15,000 名学生将不得不退学，返回乡村” 《南华早报》 2006 年 7 月 13 日。（“Schools for migrant children closed: Principals fear up to 15,000 pupils at 30 Beijing schools will have to drop out and return to their villages,” SCMP, 13 July 2006.）

<sup>100</sup> 同上。

<sup>101</sup> “将最贫穷、最不幸的儿童摒之教育门外——中国各大城市对外来劳动人口子女的歧视”，第 12 页。

关闭的危险。地方政府拒绝给这种学校（甚至质量更高的学校，包括那些在过去数年，由非民工身份的教育专业人员建立的盈利性民工子弟学校）发放办学许可证。<sup>102</sup> 地方政府倾向维持各种不切实际的标准，使绝大多数民工学校不可能获得官方许可。例如，北京市的办学标准之高，连有些官办学校都达不到，当中包括规定学校必须至少有 15,000 平方米大的校园，以及各种各样的跑道和其他体育设施。<sup>103</sup> 这些高门槛标准赋予了地方政府查封民工学校的合法理由。由于没有任何一级政府愿意制定政策或计划来帮助民工学校提升他们的办学条件以便获得许可证，因此他们始终处于没有法律保障的地位。到目前为止，没有任何报道反映有哪一家民工学校已经获得政府的办学许可证。它们这种非法和无保障的生存状态，更严重阻碍了潜在私人投资者大力注资学校的可能。

尽管中央和地方政府已日显得渐接受民工学校，然而，这些学校仍然在政府当局随时朝令夕改的态度下小心翼翼地运作着。政府容忍他们存在，是因为他们解决了地方政府尚未解决的一个社会问题。但是，正如北京关闭民工学校的案例研究所明示，如果民工学校因为某种原因让地方政府不高兴的话，他们仍有可能在事前甚少或毫无预告的情况下，随时被当局任意突然关闭。关闭学校的理由往往是校舍条件不安全、老师资格或教学资源达不到标准，或没有正式办学许可证。尽管其中的有些情况可能是真实和合法的，国际特赦组织担心，这些理由有时很可能只是被用作关闭学校的借口而已。

### 北京关闭学校

2006 年 8 月，北京地方政府对海淀区的民工子弟学校进行了清查关闭，其理由是，这些学校没有办学许可证、危险运营、违反健康与安全法规，因而，当局掀起了一场有组织的“清查运动”。

尽管父母、老师以及学校的其他教职员极力坚持，许多学校仍然被迫关闭。2006 年 8 月 30 日，10 名公安人员和政府官员来到位于石景山区的科阳希望学校，命令正在上课的学生和老师停课。他们进入学校，张贴告示宣布关闭学校，理由是该校违反了规定，不符合标准，然后，他们锁上了学校大门。学校领导只是在 12 天之前才收到要关闭学校的通知。据报道，海淀区内已有六所民工学校在运营，学生数量达 6,700 个，但是，海淀区政府决定在本区内只允许一所不超过两千名左右学生的民工学校继续存在，而迫使近 5,000 个孩子在很短的时间内寻找其他就学方法。<sup>104</sup>

<sup>102</sup> “对受教育权的危害：有关成都民工子女上学情况，Chloe Froissar，《神州展望》第 48 号，2003 年 7 月至 8 月，第 6 页”。(“The Hazards of the Right to an Education: The Study of the Schooling of Migrant Worker Children in Chengdu,” Chloe Froissar, China Perspectives No. 48, July-August 2003, page 6.)

<sup>103</sup> “胡星斗、李方平：关于慎重处理打工子弟学校问题的公民建议书”《多维新闻网》，2006 年 9 月 17 日。

<sup>104</sup> “警枪对民校，千学生失学”《明报通讯》2006 年 8 月 30 日。

海淀区教育局保证安排那些被关闭学校的学生转读官办学校。但是，突然关闭学校却给好几个家庭带来了很大的困难和不安。许多家长不愿意把孩子送到官办学校去，因为那里收费很高，而且学校气氛对民工孩子很不友好。赵先生的两个女儿原先是在科阳希望学校上学的，他抱怨说，就算孩子能够被分配到官办学校，他也付不起学费。在科阳希望学校，他只需要每年付 300 元人民币。还有一位家长张女士对地方政府很气愤，

她认为他们处理问题的方式“很不合理而且粗暴”。她觉得，那所学校的学生、老师和资源都很不错，为什么他们要关闭这所学校呢？”<sup>105</sup> 到了秋季开学的时候，那些学生仍然还没有被分到官办学校去。<sup>106</sup> 此外，好像并不是所有学生都得到重新分配的机会，有些只好被迫回乡去了。

成千上百所无证的民工学校纷纷建立起来，正说明了政府未能确保民工子女公平实践免费义务教育的权利。而政府在作决定时，必须确保只在确实的存在健康与安全问题的時候，才能关闭学校。民工应当有权为孩子建立和经营自己的学校，尤其在目前民工子女仍然被许多官办学校以各种方法拒绝接收，而且在这些学校内依然备受歧视和敌对的情况下，就更是如此。此外，正如下文所述，官办学校实际上收取许多不合法的杂费，使绝大多数民工子女负担不起在官办学校上学。而民工学校普遍而言的确无法提供与官办学校相当的教学质量，它们一般资源匮乏、教师不够资格、教材过时、校舍设备破旧——在有些情况下，确实不够安全。

### 官方在解决民工子女受教育问题上付出的努力

中国中央政府首次在 1996 年采取措施解决民工子女就学问题，当时国家教委颁布了《城镇流动人口中适龄儿童少年就学办法(试行)》（下称《试行办法》）。该办法首次将向民工子女提供教育的职责交给了民工居住和工作地的地方政府——流入地政府。该办法规定，当地的政府“应当为流动人口中的学龄儿童和少年创造接受义务教育的条件和机会。”《试行办法》试行两年后，在 1998 年，国家教委和公安部联合制定了《流动儿童少年就学暂行办法》（下称《暂行办法》）。《暂行办法》的制定，代表了在规定流入地政府责任方面有了具体进步。该办法规定流入地政府对“做好流动儿童少年接受义务教育的管理工作”负有特定责任。<sup>107</sup>

其后，中央政府发布的几项法规都是旨在推动地方政府对其管辖地区内的民工子女承担更大的提供教育的责任。2001 年，国务院作出一项有关教育的决定，要求“每一个地区充分认识流动人口（民工）中存在的教育问题，流动人口所在的地方政府应当把确

<sup>105</sup> 同上。

<sup>106</sup> 同上。

<sup>107</sup> 《流动儿童少年就学暂行办法》，见 <http://www.law-lib.com>。

保流动儿童的受教育权放在首要的地位。”<sup>108</sup> 2003年9月，教育部以国务院公告的形式发表了《进一步改善流动儿童教育工作的意见》。<sup>109</sup> 这份文件要求城市政府把民工子女免费义务教育的支出纳入财政预算中，反映了在财政上支持民工子女教育方面有了进步，文件并特别要求各市的教育部门将促进民工子女接受教育问题纳入总体工作中，而且应该监督官办中小学做好这方面工作。

2003年的“意见”呼吁各市的财政部门划拨额外资金给接受大量民工子女的官办学校，与过去只将资金按照城镇常住学生人头划拨的做法相比，这已经是一项进步。有关财政问题，该“意见”进一步要求地方政府尽力降低官办学校向民工子女收取的入学费用，以达到民工子女应缴纳的费率不超过或与“当地”城镇孩子相同的目标。“意见”特别要求，城镇教育部门应当确保官办学校不向民工收取子女入学的杂费。<sup>110</sup> 2006年修订的《中华人民共和国义务教育法》也同样重申，流入地政府有责任为民工子女提供接受免费义务教育的条件。<sup>111</sup>

上述措施均表明了，中央政府修正了过去没有考虑民工子女受教育的需求，或地方政府实际上只负责对本地常住居民提供教育机会的情况。<sup>112</sup>

但是，如下文所述，这种规管框架及其执行并没有给民工子女提供平等的上学机会，也没有实现政府向所有儿童不加区分地提供免费义务教育的承诺。国家级和地方法规仍然对民工子女采取歧视态度，而那些法规的积极方面实际上也没有得到有效的实施。

## 可得性

### 获得免费义务教育的权利

《经济、社会及文化权利国际公约》及《儿童权利公约》中都明确表述关于确保儿童至少得到免费义务小学教育的责任。<sup>113</sup> 《经济、社会及文化权利国际公约》第13条规定：“基础教育应属义务性质并一律免费”。“免费”教育的含义应当作广义解释，即要求立即免除所有直接收费，并逐渐免除各种间接收费，以期消除所有阻碍儿童接受教育，

<sup>108</sup> “《经济、社会及文化权利国际公约》的执行”，根据该公约第16条和17条各缔约国递交的初始报告，E/1990/5/Add.59，2004年3月4日，第72页。

<sup>109</sup> 标题全称是“关于改善进入城市就业的乡村常住居民子女接受免费义务教育工作的意见”，参见“乡村流动人口实际生活情况究竟怎么样？”，见 <http://www.law-lib.com> 和 <http://opinion.people.com.cn/GB/40604/315771.8.html>。

<sup>110</sup> “关于改善进入城市就业的乡村常住居民子女接受免费义务教育工作的意见”。

<sup>111</sup> 《中华人民共和国义务教育法（2006年修订）》，见 <http://www.law-lib.com>。

<sup>112</sup> 《中国人权》“将最贫穷、最不幸的儿童摒之教育门外”。

<sup>113</sup> 《联合国儿童权利公约》由联合国大会决议44/25于1989年11月20日通过，并于1990年9月2日开始生效。

直至至少达到可就业最低年龄的障碍。正如联合国经济、社会及文化权利委员会明确指出：

“**免费**。这项要求的性质是极为明确的。该项权利的目的就是要明确保证儿童获得基础教育而无需其本人、父母或监护人缴纳任何费用。政府、地方政府或学校收取的费用以及其他的上学直接支出均对享受该权利形成负面影响，因而可能阻碍该权利的实施。这些收费的做法也常常是一种极为倒退的现象。因此，必须要通过行动计划加以消除。各种间接受费，例如要求父母缴纳的强制性收费（名为自愿性，但实际上是强制性的），或要求穿着比较昂贵的校服，都属于同样应当消除的现象。有些间接受费可能是可以允许的，但是必须由本委员会在个案处理的基础上加以审核。”<sup>114</sup>

实现免费义务基础教育的责任是一种即时的义务，<sup>115</sup> 那些还没有确保免费义务基础教育的国家被要求在合理的年限内，研究制定一个详细的行动计划，以便实现这一权利。<sup>116</sup> 根据《经济、社会及文化权利国际公约》及《儿童权利公约》的规定，各缔约国承诺担保受教育权（如同担保该些公约规定的所有其他人权那样）而不加任何区分。<sup>117</sup>

中国政府也通过一系列国内的法律法规（包括 1986 年颁发以及 2006 年修订的《义务教育法》）作出了承诺，有关方面使用国家预算向所有儿童不加区分地提供九年免费义务教育。1986 年《义务教育法》第 10 条明确规定：“国家不应当向接受义务教育的学生收取学费。国家应当制定补助制度帮助穷困学生完成学业。”

### “免费”义务教育的收费

尽管有这些国际公约和国内法律规定的义务，中国提供“免费”义务教育的官办学校却一直向学生收取各种各样的费用，包括膳食费、校服费、“特种课”费（包括英语课和计算机科学）、交通费、游乐场监督费等等。实际上，学生每年被收取 700 元（85 美元）似乎是正常现象。<sup>118</sup> 然而，这些收费的数额在不同地区和学校非常不同，而且实际上很难追踪了解的。正如前联合国关于受教育权问题的特别报告员所指出：

<sup>114</sup> 联合国经济、社会及文化权利委员会，第 11 条一般性建议（1999 年），基础教育行动计划（第 14 条），第 7 段。

<sup>115</sup> 正如联合国经济、社会及文化权利委员会所澄清“向每一个人提供基础教育的义务是所有缔约国必须立即承担的责任。”第 13 号一般性意见，受教育权，联合国文件 E/C.12/1999/10，第 51 段。

<sup>116</sup> 《经济、社会及文化权利国际公约》第 14 条。

<sup>117</sup> 《经济、社会及文化权利国际公约》第 2(2)条；《儿童权利公约》第 2 条。

<sup>118</sup> “关于慎重处理打工子弟学校问题的公民建议书”。

“对于所收取的各种费用，没有任何官方的信息。费用种类从考卷费到阅览室使用证费、从书桌费到家庭作业收集费，应有尽有。”<sup>119</sup>

1986年《义务教育法》禁止公办学校收取“学费”这一条，有可能被解释为可以收取其他费用。事实上，1995年的《教育法》界定了学校的义务包括“根据国家有关法规收费”和“公布收费细目”。2006年《义务教育法》第2条禁止收取学费及杂费。

除向所有学生收取的学费之外，民工还必须支付有常住“户口”身份的城镇学生无需支付的额外费及财务承担。1998年《流动儿童少年就学暂行办法》使地方政府（教育局和公办学校）可以向民工家庭加附一种当地城镇居民孩子无需支付的“借读费”。借读费由当地市政府制定并得到省政府批准。<sup>120</sup>收取这种费用的理由是，由于民工不属于当地常住人口，地方政府拿不到供他们子女上学的预算经费，因此，“借读费”被视为是对地方政府提供他们教育费用的补偿。尽管民工也和当地常住居民同样纳税，但是这种观点却成为普遍接受的意见。因此，由于其原籍地的不同，民工家庭在收费方面遭到歧视，这不仅明显地违反了国家对提供免费教育的义务，而且也显然违背了国家对向所有适龄儿童不加区分地提供免费义务教育的承诺。

对于民工家庭来说，这些种类繁多的收费使他们的孩子难以跨入公办学校。由于民工的平均收入低于城镇居民的收入，这些学校的费额大大超出他们的承受范围。在成都，2002年的借读费额是：小学每学期约400元（48美元）、中学每学期约1,000元（120美元）。<sup>121</sup>对民工家庭来说，各种各样的收费（包括借读费及其他直接或间接收费）成为子女获得原本是“免费”教育的一大障碍。

分析员推测，民工被迫交付这些费用，不仅是地方政府赚钱的机会，而且是他们故意制定的策略，用以限制民工流入。<sup>122</sup>

近年来，中央政府制定了许多法规，以便禁止地方当局和校方对公共教育收取“杂费”，还特别公布相关法规，禁止地方当局和校方向民工家庭收取那种城镇常住居民无需交付的费用，包括借读费。2003年国务院的“意见”责令地方政府降低向民工子女收取的教育费用，并停止向民工子女收取高于城镇常住儿童的费用。然而，和许多其他法规一样，这些法规也没有得到有效执行。各地公办学校继续向民工收取城镇常住儿童无需支付的各种费用，直接歧视民工子女；同时学校仍向所有学生收取种类繁多的杂费，违反了国际人权法规定的接受免费义务教育的权利。国际特赦组织呼吁中国政府执行《经济、社会及文化权利国际公约》第14条具结的义务，提供免费义务教育，并立即停止收取各种费用，以及其他限制受教育权的费用。

<sup>119</sup> Katarina Tomaševski, “世界各国的受教育权状况：收费还是免费？”(The State of the Right to Education Worldwide: free or for fee?), 第129页，见 <http://www.katarinatomaševski.com>。

<sup>120</sup> 市级定价局、财政局和教育局联合负责制定收费标准，并需要得到省级政府批准。参见“对受教育权的危害”，第3页。

<sup>121</sup> “对受教育权的危害”，第5页。（“The Hazards of the Right to an Education”, p. 5.）

<sup>122</sup> “对受教育权的危害”，第4页。（“The Hazards of the Right to an Education”, p. 4.）

### 官僚机构阻碍获得受教育权

尽管中央政府法规呼吁地方政府向所辖地区的“所有儿童”提供免费义务教育，但是，地方政府仍然将这种义务解释为仅向有“户口”的常住儿童和合法注册的民工子女提供的义务，从而，直接以“户口”为基础，歧视民工子女。许多地方政府建立了行政标准，使没有注册的民工子女完全失去了进入官办学校的机会，使民工子女享受免费义务教育的权利必须以其父母“户口”所在地为条件。许多地方继续要求民工申请“借读证”，用以在官办学校注册。而要得到这种证明，民工必须提交“五份文件”，包括家庭“户口”簿、父母的暂住证、工作许可、居住证，以及由他们常住“户口”登记处签发的“无适当监护人证明信”。<sup>123</sup>

教委于 2003 年签发“进一步改善流动儿童教育工作的意见”之后，大多数城镇制定了本地的法规，设定了民工要想将子女送到官办学校上学时必须满足的条件。上海 2004 年制定的“关于切实做好进城务工就业农民子女义务教育工作意见”要求民工出示一系列由常住地政府签发的文件，其中包括证明其到该城镇中来只是为了务工就业的证明信、由上海市政府的有关（没有明确说明是哪一个）部门和单位签发的、证明该人确实在本市工作的文件，以及显示其在上海有合法、固定的住所并已经在那里居住了“一定”时间（没有具体说明应该是多长时间）的证明文件。<sup>124</sup> 只有具备了这些条件的民工才能向市教委申请子女到官办学校上学。

这些对民工的法律及证明文件方面要求不仅仅是繁琐困难，而且措辞模糊，使决定权最终落到了地方政府以及街道委员会（最基层的城市行政层级）手中。根据大多数市政府的法规，街委会是处理民工“借读证”申请和发放“借读证”的单位。地方法规没有说明在驳回申请的情况下，民工该怎么做，也就是说，他们不可能知道应该向哪一个部门提出申诉。把民工子女关在官办学校大门之外，也可能是地方政府控制民工在本地区增长的一种方式。

递交种类繁多的证明文件的困难，说明了为什么只有很少部分的民工子女能够满足这种条件。据估计，北京 90% 的民工拿不出适当的证明文件为他们的子女申请官办学校。<sup>125</sup> 2002 年，年龄在 6-14 岁的北京民工子女中只有 12.5% 是在官办学校上学。<sup>126</sup> 这

<sup>123</sup> “关于慎重处理打工子弟学校问题的公民建议书”。

<sup>124</sup> 《关于切实做好进城务工就业农民子女义务教育工作的意见》，由上海市教委和其他七个上海市级部门联合制定。见 [http://www.law-lib.com/law/law\\_view.asp?id=116068](http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=116068)。

<sup>125</sup> “关于慎重处理打工子弟学校问题的公民建议书”。

<sup>126</sup> “关注民工的法定权利”《人民日报》（海外版），2002 年 9 月 1 日（“Pay Attention to the Legal Rights of Peasant Workers,” *People’s Daily (Overseas Edition)*), G.S. Shi., 摘自 Xiaoming Li、Bonita Stanton、Xiaoyi Fang 和 Danhua Lin 的文章，“中国乡村进入城镇流动人口的社会偏见和心理健康：概念框架与未来研究方面”，《世界卫生与人口》，2006 年 6 月，第 1-18 页。（“Social Stigma and Mental Health among Rural-to-Urban Migrants in China: A Conceptual Framework and Future Research Needs,” *World Health and Population*, June 2006, pp. 1-18.）

说明，一些没有足够证明文件的民工子女，尽管有可能在主要是学校在当地常住“户口”学生数额不够的情况下进入官办学校，然而，当学校有了足够的常住“户口”儿童入读时，这些民工的孩子就可能随时失学。

法律框架及实际操作还以其他方式歧视民工子女。1998年《暂行办法》规定，地方学校当局只需要在所有当地的常住“户口”儿童少年都有学校可上的情况下，才考虑民工子女。这种政策及做法被好几个城市采用。<sup>127</sup>许多学校仍然设置“入学考试”。据报道，由于教育背景较弱，许多民工子女都无法通过这一考试。<sup>128</sup>北京市政府立法规定，符合监护条件的，即在“户口”原籍地有监护人的学生，必须申请原籍地学校，以限制了民工子女在当地城镇上学。北京当地的街委会在公安局的协助下，负责调查民工子女在原籍地是否有“受监护条件”，若有的话，这些孩子就会被遣送回乡，到那里去上学。法规并没有设定应有的标准，说明若孩子的父母均不在原籍的话，什么样的情况算是可被接受的“监护”条件，谁有权可以判定什么人可以作为该孩子的监护人。法规中也没有说明，父母在收到必须把孩子送回原籍地上学的决定时，可以向谁及如何提出上诉。在整个过程中，孩子的父母（民工）没有发言权。通过这些规定，基层半官方机构获授权决定是否让年迈的祖母，或远房亲戚成为孩子的合法监护人，从而使街委会工作人员可以任意地决定流民工家庭的命运。

遗憾的是，1998年《暂行办法》在试行了一段长时间后，仍然没有转化成为国家正式法律，因而未能明确地责成地方政府必须向每一个儿童——无论其父母的“户口”如何——提供免费义务教育的责任范围。暂行办法仍然是暂时性的，目前还没有全国性的永久性法律框架管辖民工子女的教育。<sup>129</sup>

这种歧视性的待遇对民工及其子女造成的影响是巨大且深远的。全国人大代表王元成说：

“民工子女的父母感到很屈辱，他们又一次受到歧视，他们的心感到疼痛。等孩子们长大以后会恨这个社会，会对社会造成危险。”<sup>130</sup>

## 可接受性

中国的法律规定保护所有儿童的受教育权。1995年《教育法》第29条要求官办学校保护所有儿童入学的合法权利；第36条还规定，每一个儿童在学校入学注册和持续就学方面享有平等的权利。

<sup>127</sup> 如欲了解更多这方面的讨论，请参阅《中国人权》的文章“将最贫穷、最不幸的儿童摒之教育门外”，第20页。

<sup>128</sup> “警枪对民校，千学生失学”。

<sup>129</sup> 没有一个单独的法律规定来管辖、保护民工子女权利这一事实本身就是一个问题，因为中国的《宪法》和许多其他法律均规定每一个儿童均应当不加区分地享有免费义务教育的权利。

<sup>130</sup> “民工找到支持者”。("Migrant workers find a champion")

尽管如此，地方政府和学校当局却没有付出足够的努力确保民工子女能够在没有敌意、偏见和歧视的环境内学习，并保护他们在学校里的各项权利。地方政府和学校当局也没有付出足够的努力去满足民工子女及家庭在学习和社会融合方面的各项需求。民工家长认为官办学校的环境很不友好，老师、其他学生及学校的其他教职员都没有适当对待民工子女，使他们感到自己低人一等、不受社会欢迎。尽管民工子弟学校的教学质量普遍不及官办学校，但是民工仍然宁愿把孩子送到那里去上学，以避免孩子在官办学校不友好的气氛中上学。

北京的一位民工张女士说，她把儿子从一所官办学校领走了，因为孩子在那里受到严重歧视，这对他造成了很负面的影响。<sup>131</sup> 她说，在官办学校，“他们都歧视我们的孩子，结果他变得很反叛。”<sup>132</sup> 她于是将儿子转到了北京的科阳希望学校，不过，该校后来在 2006 年北京清查民工学校的运动中被强令关闭。据报道，“城镇”家长往往不让自己的孩子和民工子女交朋友。<sup>133</sup> 据一个主要的国际性非政府组织上海办事处的一位主任说，城镇家长、学校老师和其他教职员对民工子女的歧视和敌意，迫使他们离开官办学校，而这往往正是官办学校和城镇家长所希望的。<sup>134</sup>

## 六. “户口”制度改革

在后毛泽东时代，为了应映经济改革的需求，中国的“户口”制度经历了巨大的变革。在改革开放之后，食品、消费品和住房市场得到开放，人民可以在国家控制的资源结构之外生活。在那段时期，中国政府既没有能力，也不希望挡住从农村流入城镇的劳动力。政府的许多部门、知识界和专业圈都纷纷在媒体和一些特别报告中一致表示需要对“户口”制度进行改革，以便适应正在转变的现实，不过，有些部门（特别是公安部门）对此表示抗拒。

1993 年，政府引进第一个“户口”制度总体改革方。方案要求逐渐取消城镇“户口”和农村“户口”之间的区分，并逐渐用三种户籍取代这种分类。这三种户籍为常住“户口”、临时“户口”和探亲“户口”。该计划有两个主要特点，第一，要求首先对流入小城镇的人口放松控制；第二，将设定“准入标准”（即在城镇获得常住“户口”的要求条件）的权力下放给地方政府。中央政府设定一般性标准，其中涉及到两个基本条件——“稳定”的就业和收入，以及一个住房方面的标准，其中包含“稳定”居住了一段时间。然而，地方政府可以根据本地的条件和需求，自行修订有关条件。<sup>135</sup> 之后

<sup>131</sup> “警枪对民校，千学生失学”。

<sup>132</sup> 同上。

<sup>133</sup> “城里家长为啥不愿孩子和民工子女玩”，2006 年 1 月 12 日，《人民网》，见 <http://edu.people.com.cn/BIG5/8216/37769/37812/4022222.html>。

<sup>134</sup> 国际特赦组织访问，伦敦，2006 年 5 月 10 日。

<sup>135</sup> “通过分裂和排斥来组织：中国的户口制度”，第 187 页。

的“户口”改革一直是在 1993 年的总体改革方案的主要特点基础上开展的，并以 2001 年 3 月 30 日经国务院批转公安部发出的《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》作为指导改革的规则。该项改革将结束中央政府对小城镇严格设定流动人口定额的做法，但是，这种定额管理办法还会在大中型城镇中继续沿用。<sup>136</sup>

这一新的做法使地方政府可以用常住“户口”作诱饵来吸引投资和有钱、有技术、受过教育的人。有些地方还进行了“以户口换人才和投资”的项目。<sup>137</sup> 大多数的城镇都对中央政府的指导规则作了严格的解释，因而把绝大多数贫穷、无技能的民工排除在这一新政策之外。浙江省宁波市要求申请人出示五年劳动合同或一定数目的投资证明，申请人还需在本人拥有的住房内居住了五年以上，或已经购买一百平方米以上、价格在 250,000 元（30,229 美元）的商品房。<sup>138</sup> 由于这种严格的条件，据当地官员估计，大约只有 3 万民工（仅占宁波民工总数不到 2%）符合这种条件而在宁波获得常住“户口”，而宁波民工人口已经占该市总人口的三分之一。<sup>139</sup> 河北省石家庄市同样采用了这种严格标准，因而，自 2001 年开始进行户籍管理改革以来，在 300,000 民工人口中，仅有 11,000 人预计符合条件得到常住“户口”。<sup>140</sup>

然而，最严格的标准还是在中国的东部沿海的一些大城市中执行。广州市规定，要求申请广州市常住居民身份的民工必须在市内（不是城市边沿地区）的一个固定地方居住了五年以上，有固定收入，并已加入了该市的社会保障项目。基本上将绝大多数的民工排除在外，因为民工大都流动性很高，根本不太可能会在市内一个固定的地方连续居住五年以上。<sup>141</sup> 根据北京市 2001 年 10 月设下的条件，若要在北京的八个中心区内申请一套（三人）常住城镇“户口”（本人、配偶、一个孩子），申请人必须是一个企业家并至少连续三年每年缴税 800,000 元（96,735 美元）以上，或三年缴税总额超过 100 万元（120,918 美元），申请人并需雇用至少 100 个当地工人（或至少 90% 的雇员是当地的常住居民）；若申请市中心区以外的常住“户口”，对投资额和雇员人数方面的要求会低一点。<sup>142</sup> 假如某人在北京购买了 100 平方米以上、价格至少在 500,000 元（60,459 美元）的住房，则他/她可以申请单人北京“户口”。<sup>143</sup> 然而，在这么严格的条件以外，仍有配额限制。<sup>144</sup> 毋庸置疑，只有最富有的人才能满足这种条件。由于绝大多数民工都

<sup>136</sup> 对小城镇的定义是：县级市、县人民政府驻地镇和建制镇。参阅“通过分裂和排斥来组织”，第 188 页。

<sup>137</sup> 同上，第 189 页。

<sup>138</sup> 同上，第 192 页。

<sup>139</sup> “中国的户籍登记制度：歧视与改革”，王飞凌在美国国会中国问题执行委员会召集的听审会上的陈述，2005 年 9 月 2 日星期五。

<sup>140</sup> 同上。

<sup>141</sup> “通过分裂和排斥来组织”，第 191 页。

<sup>142</sup> 同上，第 189 页。

<sup>143</sup> 由于只有持当地“户口”的人才有资格拿到按揭贷款，因此，能如此买房的人必须拥有足够现金才行。

<sup>144</sup> “通过分裂和排斥来组织”，第 189 页。

在这些沿海大城市里打工，所以，这些改革并没有向他们打开获得常住居民地位的大门。此外，地方政府可以收回已经作出的改革举措。2003年7月，沈阳地方政府取消了要求民工申请暂住证的制度，外地人口进入沈阳时，只需要向地方公安机关登记即可。然而，2005年12月，沈阳市政府又决定恢复申请暂住证的要求。<sup>145</sup> 2005年12月，党中央和国务院签发了一项联合主张，将“户口”改革作为党中央农村改革方面的“社会主义新农村”运动的一个组成部分，并将其设为2006年的一项政策目标。

鉴于持续涌入城镇但却无法融入当地社会的民工人数仍不断增长，中央和地方政府显示了越来越强的决心要改善他们的生活和工作条件。联合主张强调需要保护“……来找工作的农民的合法权益。”<sup>146</sup> 2005年3月，北京市人大通过立法，放宽了对民工租房以及“户口”管理方面的要求，取消了过去立法中对民工租房权等方面的限制规定。<sup>147</sup> 2005年末，劳动和社会保障部公布了一本《农民工维权手册》，其中谈到劳动部将不再要求民工在前往城镇地区找工作之前，向原籍地机关申请得到工作登记卡，从而简化了在城镇合法就业的法定手续。<sup>148</sup>

## 七. 结论：“户口”制度及持续违反国际标准的状况

尽管我们很欢迎这些局部性改革举措，但是，“户口”制度仍然使基于原籍地的人口分类合法化，进而鼓励和助长了歧视民工的做法。

“户口”所在地是一种从父母继承得来的身份。即使在改革后的“户口”制度下，在北京出生的民工子女也不得不继承其父母原籍地的乡村“户口”。他们得不到北京常住居民的地位，其在北京享受免费义务教育和健康保障的权利也受到限制，如果他们能在北京待到就业的话，他们在工作单位的劳动权利也不会得到保障。尽管改革后的制度已经不再提“农村”或“城镇”“户口”了，但是，用“常住”和“暂住”户口来作分类，结果实际上与原来的划分没有分别。不同“户口”持有人在城镇享受的一系列权利也同样是受到区别对待。根据目前大多数地方的资格条件规定，绝大多数的民工是无法获得城镇常住“户口”的。

<sup>145</sup> 美国国会中国问题执行委员会 2006 年年度报告，第 109 页和第 112 页。

<sup>146</sup> 同上，第 110 页。

<sup>147</sup> 《北京废止外来人员管理条例》，见 [www.thebeijingnews.com](http://www.thebeijingnews.com)，2005 年 3 月 26 日。

<sup>148</sup> 劳动和社会保障部（网站），《农民工维权手册》（2005 年版），“农民工外出务工无需办就业证卡了”《新华网》，2005 年 9 月 26 日。另见美国国会中国问题执行委员会 2006 年年度报告，脚注 25，第 254 页。

正如上文所述，中国已经批准了《经济、社会及文化权利国际公约》，就等于已经承担“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、出生或其他身份等任何区分。”的责任。<sup>149</sup>

国际特赦组织关注到，即使在过去二十年来，有关当局已对中国的“户口”制度作了若干灵活的修改和放宽措施，但该制度仍然促成和鼓励以原籍地为基础的歧视，从而违反了《经济、社会及文化权利国际公约》的相关规定，即要尊重、保护和实行下列权利：

- 受教育的权利 (公约第 13 条)；
- 有权享受可能达到之最高标准之身体与精神健康 (第 12 条)；
- 有权享受适当的生活程度，包括适足住房权 (第 11(1)条)；
- 有权享受公平与良好之工作条件 (第 7 条)；
- 家庭有权得到尽可能广泛的保护和协助 (第 10(1)条)。

我们特别关注到，中国没有履行保护儿童受教育、得到适当生活条件（包括医疗健康和住房方面的条件）而不受任何歧视的义务。这些权利受《儿童权利公约》保障。作为《儿童权利公约》的缔约国，中国已经承诺要履行上述义务。

尽管本报告检视了中国民工在医疗保健、教育和就业方面受到的歧视待遇及对他们的影响，但是，“户口”制度在许多其他方面也助长了针对民工的歧视。例如，民工在当地城镇的人民代表大会（代表当地人民的立法机构）的选举中也受到歧视。上海的地方人民代表大会 1,000 名代表中，没有一位是代表居住在上海的 400 万民工。<sup>150</sup> 民工也是在最近才获准到地方人大去旁听会议。<sup>151</sup> 在全国各地，地方人大机构中的代表人选往往倾向于给有城镇“户口”的人，平均每一个乡村地方人大代表所代表的选民人数是城镇代表的 4 倍。<sup>152</sup> 从乡村到北京上大学的学生，毕业后仍然必须回原籍，而不得将“户口”转到北京。<sup>153</sup> 2003 年，最高人民法院就人身伤害罪致死案中法定赔偿数额公布了司法解释，乡村“户口”持有人即便是在城镇中居住了许多年，如果在此类案件中死亡的话，得到的赔偿也仍低于城镇人口得到的数额。<sup>154</sup> 中国媒体揭露了一系列案

<sup>149</sup> 《经济、社会及文化权利国际公约》第 2(2)条。

<sup>150</sup> 美国国会中国问题执行委员会 2006 年年度报告，第 112 页。

<sup>151</sup> 同上。

<sup>152</sup> 同上。

<sup>153</sup> “北京今年春季高招生源不足，外地高职生不转户口”，见 [www.china.com.cn](http://www.china.com.cn)，2003 年 2 月 10 日。

<sup>154</sup> 法院认定，死亡赔偿额应当是审理该案法院所在地的城镇居民年均可支配收入或乡村居民平均年净收入的 20 倍。摘自全国人大官方网站：

<http://www.npc.gov.cn/zgrdw/english/news/newsDetail.jsp?id=220105&articleId=347991>。

件，在交通事故中死亡的乡村“户口”持有人，其家庭得到的赔偿远远低于在同类事故中死亡的城镇“户口”持有人的家庭。<sup>155</sup>一位死亡民工学生的父亲说：

“我女儿在该市居住了 10 年，她并没有因为农村“户口”而向学校少交学费。可是为什么她的命连她同学的一半都不值呢？”<sup>156</sup>

一位资深的中国“户口”问题专家宣称，“‘户口’制度并没有被取消，而是通过科学方式进一步加强改善。”<sup>157</sup>

## 八. 建议

国际特赦组织呼吁中国政府立即采取切实措施，消除一切形式歧视民工的做法，因为这是国际法所不允许的。这些措施应当包括：

- 改革“户口”制度，取消基于社会原籍的行政分类，以避免其被用作歧视的基础，妨碍实践人权；
- 消除城镇医疗保健制度中歧视民工的资格条件障碍，包括以“户口”为考虑基准的规定；
- 制定不以原“户口”所在地为歧视基础的医疗保健、工伤事故以及其他各类医疗保险方案；
- 取消各种直接和间接的、以“户口”为基础，歧视民工家庭子女的学校收费；
- 消除所有导致民工孩子因其父母的“户口”而无法获得义务教育的行政障碍。

国际特赦组织呼吁中国政府解决对民工造成绝大影响的其他人权方面的问题，包括：

- 通过以下列措施，维护所有儿童接受免费义务教育的权利：
  - 消除一切直接或间接的学校收费和杂费，包括（但不限于）向没有常住“户口”的家庭收取的费用；
  - 取消限制享受免费义务教育资格的各种入学考试。

<sup>155</sup> 美国国会中国问题执行委员会 2006 年年度报告，第 110 页。

<sup>156</sup> “事实与数据：中国城乡之间的鸿沟正在扩大” (“Facts and Figures: Widening Gap Between China's Urban, Rural Areas”) 英文《人民日报》(网上版)，2006 年 3 月 3 日。摘自美国国会中国问题执行委员会 2006 年年度报告，第 110 页。

<sup>157</sup> 人民网新闻采访王太元，2001 年 10 月 1 日。摘自“中国的户籍登记制度：歧视与改革”，王飞凌在美国国会执行委员会就中国问题召集的听审会上的陈述，2005 年 9 月 2 日星期五。

- 通过以下列措施，停止关闭那些专门为民工子女设立的私立学校：
  - 确保必须在确实有健康、安全或其他合理原因的情况下，才能作出关闭学校的决定；
  - 确保所有受到关闭学校影响的孩子可获得其他合适、免费上学（至少在义务教育阶段）的教育机会。在寻找其他教育机会时，应当与学生及其家长作充分协商。

国际特赦组织呼吁中国政府通过以下列措施，尊重国际法和国际标准中规定工作场所可享有的人权：

- 加强执法机制，加重惩处不和雇员（包括民工）签订有法律效力、可执行的劳动合同的公司；
- 尊重中国需要履行的国际公约中赋予自由组织和加入工会的权利，收回对《经济、社会及文化权利国际公约》第 8(1)(a) 款有关此权利所作的声明；
- 继续为各法律援助中心增加资源，以支持民工可以在工作场所权利受到侵犯时得到法律协助。

上述措施能够提高工人保护自己权利的能力，以获得公允的工作条件，这些权利包括：

- 公平工资待遇，以及为自己和家庭获得适当的生活水准；
- 安全和健康的工作条件；
- 休息、闲暇、工作时间的合理限制、定期给薪休假以及公共假日报酬。

国际特赦组织呼吁中国政府遵守《经济、社会及文化权利国际公约》第 2(1)条规定的缔约国义务，投入尽可能充足的资源，不加区分地逐渐全面实践经济、社会及文化权利。中国在经济不断增长和繁荣的今天，更应当尽量投注资源，以便在最起码的水平上实践这些权利。