

加拿大外来移民工权益保护政策及启示

谭克俭 韩淑娟

(山西省社会科学院 人口研究中心 山西 太原 030006)

[摘要]加拿大外来移民工权益保护政策体系比较完善,表现为条目明晰、执法严格、重视教育培训及各参与主体的良性互动。相比而言,中国的农民工政策存在可操作性差、执行不严格、监管不力等问题。借鉴加拿大经验并结合中国国情,提出从政策体制改革、权责利分工、社会组织培育、教育和培训等方面进一步加强和完善农民工权益保护政策体系。

[关键词]外来移民工;农民工权益;政府管理;公共政策

[中图分类号]C913.7

[文献标识码]A

[文章编号]2095-7963(2014)04-0071-05

Abstract: Compared with China's, Canada's protection policy system for immigrant workers' rights and interests is fairly perfect, with the clauses being clear, law enforcement being strict and great importance being attached to the education training and to the benign interaction of each participants. Whereas, China's policy of migrant workers has some problems: poor operability, execution and regulation. By learning from the Canada experience and considering China's national conditions, the paper proposes that the protection policy of migrant workers' rights in China should be strengthened in the following ways: to reform the policy system, to separate powers, responsibilities and benefits from each other, to enhance social and organizational education and training, and so on.

Key words: migrant workers; migrant workers' rights and interests; government administration; public policy

一、引言

随着改革开放的深入和城乡经济格局的变化,中国的农民工群体越来越庞大。据国家统计局数据显示,目前农民工数量已超过 2.6 亿人,占全国总人口的 1/5。作为工业化和城镇化进程中出现的一支独特的劳动力大军,农民工既是城市建设的主力军,也是城市未来的主人。然而,受各种主客观因素的影响,这一群体的权益却一直得不到保护,处于尴尬的边缘境地,成为客观存在的弱势群体。已有研究认为,国家劳动政策的缺失是造成我国目前农民工问题的主要原因,构建农民工权益保护的社会政策体系应以公民权为价值基础,消除针对农民工的社会排斥^[1-4]。

我国政府高度重视农民工工作,2003 年连发三个有关农民工问题的文件,分别是《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》(国办发[2003]1 号)、《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作意见的通知》(国办发[2003]78 号)和《2003—2010 年全国农民工培训规划的通知》(国办发[2003]79 号),并持续加强政策力度。经过 10 年的发展和完善,农民工权益保护体系逐渐形成,取得了显著成绩。然而,随着农民工数量的不断增长和农民工诉求的不断增多,目前的保障体系依然显得薄弱,农民工权益保护政策体系有待进一步加强和完善^[5-6]。从政府管理的角度来看,政策是保护农民工权益的法

[收稿日期]2014-06-10 **[修订日期]**2014-09-10

[作者简介]谭克俭(1955-),男,山西平陆人,山西省社会科学院研究员,研究方向:人口管理与社会保障。韩淑娟(1980-),女,山西洪洞人,山西省社会科学院助理研究员,经济学博士,研究方向:人口经济与城市化。

① 感谢中加合作项目(标准型 POP 项目“山西农民工权益保护政策研究”课题组提供的研究机会以及加方合作伙伴“魁北克省家庭照顾者协会(AAFQ)”提供的完整而详细的政策法律文件等资料。

治基础,维护农民工权益必须以建立和完善相关的政策体系为重点。

目前,对于发达国家如何保护劳动者权益的研究不多,尤其是对于政府如何构建和完善相关法律体系的研究相对不足。本文以加拿大为例,考察其外籍劳工权益保护的相关法律体系,并与我国农民工权益保护政策体系做比较研究,以期对我国农民工权益保护政策的制定与实施有所启发。

二、加拿大外来移民工概况

加拿大外来移民工,指在加拿大短期工作的外国人,包括季节性农业打工者、住家保姆以及其他短期工作的外籍劳工。加拿大幅员辽阔、地广人稀,且生育率比较低,由于经济保持了平稳发展,一直面临着劳动力供给短缺问题,因此不得不有计划地引进短期外籍劳工。近年来,加拿大每年新引进 15~20 万名短期外籍劳工,以满足经济社会发展的需要。其实,加拿大政府在引进外籍劳工初期,并未足够重视他们的生活条件和权益保护,移民工的生存条件一度堪忧:生活条件差、工作时间长、对劳动薪酬没有讨价还价的余地、工伤得不到合理赔付、融入当地生活受阻等。农民工权益受侵害的后果表现为城市贫困移民聚积、社会治安条件恶化及对移民下一代成长的冲击,加拿大为此亦付出了昂贵的社会成本^[7-10]。20 世纪 80、90 年代的社会危机使得加拿大政府开始认识到该问题的严重性,并采取积极措施消除社会对外来移民工的排斥,建立相关法规、完善政策体系,从而使得移民工在加拿大的权益日益得到保障。目前,加拿大以其包容性的多元文化、社会相对公平、犯罪率低、生活质量高、社会相对和谐而闻名于世,加拿大对外来移民工的权益保护政策亦成为世界上许多国家学习和借鉴的典范。

加拿大引进临时外国劳工主要通过“临时外国劳工计划”。这一计划由联邦政府主导,并由服务部(Service Canada)、公民及移民部(Citizenship and Immigration Canada, CIC)和边境服务局(Canada Border Services Agency, CBSA)三个联邦政府部门共同协调管理和实施。其中,服务部受理雇主有关劳动市场意见(LMOS)的申请书并确保其符合所有的必要条件,确认雇主有资格申请雇用外籍临时劳工;公民及移民部以及它在境外的加拿大大使馆、最高专员公署以及领事馆的签证处则负责受理外国工人提出的工作许可申请书,以便确认其是否有资格在加拿大工作;边境服务局在加拿大边境口岸和机场审查外国劳务工人,并最终决定其是否能

够进入加拿大工作。通过这一计划的外籍劳工方可获得已注明雇主情况、工作地点与内容、工作有效期等信息在内的“工作许可证”。外籍劳工凭借这一许可证在加拿大从事短期工作。

可见,加拿大对临时劳工的引进是有计划性的,其前提是优先保护本国劳动力就业权利和满足本国经济发展需要。这与我国早先计划经济时期农民进城务工条件类似。由于我国农民工只在本国流动,因此随着市场经济的深入这一计划性政策开始松动,农民工流动到外地不再需要提出申请,但依然需要在流入地登记备案并取得“暂住证”或“居住证”。虽然相比加拿大的许可证制度,我国的登记制度相对松散,但二者的作用是一致的,即便于政府从宏观上掌握农民工数量及流动就业情况,从而有针对性地制定相关管理和服务措施。

三、加拿大外来移民工权益保护政策

1. 外来移民工的管理部门及政策形成方式

加拿大为联邦制度国家,在联邦分权原则下,联邦及省政府都具有独立的立法和司法权。因此,对于外来移民工权益的保护,联邦与省政府之间既权责分立又相互合作。联邦政府综合各省意见制定引进外来移民工的相关政策、法规,并对入境劳工进行审查;已入境的外来移民工则根据情况不同分别遵守联邦法律或所在省辖区的劳工法律。其中,约有 10% 的劳工受联邦法律保护,这部分劳工主要集中在交通运输、邮电、银行等全国性行业;其余 90% 的劳工受各省的劳动与职业法律的保护。各种委员会在加拿大相关法律制定、修正和监督中发挥着重要作用。比如,设在联邦议会中的公民与移民委员会,作为加拿大议会的常设机构,通过研究和修改议案,达到督促和监督政府立法的目的。再以魁北克省为例,省劳动厅下设几个专门委员会,包括劳动标准委员会、劳动保健与安全委员会、劳动关系委员会、劳动人权与青少年委员会、移民及族裔委员会等。这些委员会通过信息支持、预防、监督、惩罚、分析、跟进等手段,促成了劳动法、劳动标准法、劳动保健与安全法案的出台与修订。这些委员会相对独立于政府而运行,最终致力于促进法律的有效性、贴切性和司法公平。

2. 外来移民工权益保护政策的内容

从内容来看,加拿大对外来移民工的权益保护是多方面的,主要包括劳动标准、职业健康与安全、社会保险、人权保护等,其基本原则是促进外来移民工享有与本国劳动力相对等的权益保护。其中,劳动标准是外来移民工权益保护政策体系中的核

心,具有基础性地位,其作用在于保障劳工的最低权益。不论在联邦还是省区,都有各自的劳动标准。劳动标准对最低工资、工作时间、休息时间、超时与超时工资、公共假期、假期及假期工资、请假、产假及父母假、终止雇佣及遣散费等做出具体约定,并要求雇员和雇主在工作期间严格遵守。职业健康与安全法也是保护外来移民工权益政策的重要内容。以安大略省为例,职业健康安全法以及其他 26 项具体的法律,详细规定了雇主的责任、主管的责任、工人的责任和权利。这些法律适用于全职、兼职、短期外籍劳工,甚至非法劳工。

针对外来移民工可能面临的歧视,亦有相应法

律保护。比如,阿尔伯塔省的人权、公民和多元文化法案禁止因种族、婚姻状况、宗教信仰、家庭背景、肤色、年龄、性别、祖籍、身体残疾、出生地、性取向等因素而对雇员产生的歧视(见表 1)。魁北克省的人权与青年委员会,以本省宪章为基准,反对包括直接歧视、非直接歧视、系统性歧视在内的所有形式的歧视。还有其他一些制度也致力于保护外来移民工权益,比如就业保险制度在工人没有犯错而失去工作时为其提供经济上的补助;劳工赔偿局对受聘期间因身体受伤而致健康受损的雇员提供康复服务;反人口贩卖协调中心致力于保护外来移民工不被迫劳动;外来移民工有权利自愿加入当地工会等。

表 1 加拿大阿尔伯塔省外来移民工权益保护相关政策体系

法案	主要内容
就业标准法 (Employment Standards)	就业标准就以下内容做出具体规定:工资发放、最低工资、工作时间、休息时段、加班、一般节日工资、带薪年假工资、终止劳资关系条件、分娩和新生儿父母母亲的保障、违规及惩罚等
职业健康与安全 (Occupational Health and Safety)	雇主对外籍临时劳工必须做到:告知关于工作的危险;减少或控制危险发生;确保工人受到训练及具备安全工作技能;确保所有器材及机械保养良好并可以被安全地操作;确保任何危险物品被明确标注;若发生或即将发生意外必须通知就近的工作健康与安全事务处,不得因其拒绝非安全工作而处分或解雇外籍劳工等
人权和公民权利 (Human Rights and Citizenship Commission)	禁止基于以下原因对外籍劳工的歧视:种族、婚姻状况、宗教信仰、家庭背景、肤色、年龄、性别、祖籍、身体残疾、出生地、精神疾病、经济来源、性取向等
就业保险 (Employment Insurance)	在外籍劳工没有犯错而失去工作的前提下,可以依条件享受四种不同的就业保险福利补贴:一般补助、疾病补助、分娩和父母亲补助、特别补助
劳动赔偿法案 (Workers' Compensation Board)	劳工赔偿局对受聘期间因身体受伤引致健康问题的外籍劳工提供康复服务;在外籍劳工因工伤而无法工作时,可以享受经济补偿

说明:资源来源于加拿大阿尔伯塔省政府相关法律文件。

3. 外来移民工权益保护程序及矫正机制

在意识到外来移民工在加拿大工作的困难后,加拿大政府通过各种途径为他们提供安置服务,简单来讲遵循三个程序:一是公共教育与预防。其目的是使雇主和雇员知晓劳工权益,并使雇员知道如何维护自身权益。政府部门通过制度修订、法律援助、热线电话等方式为外来移民工提供支持服务。加拿大规定雇主有义务告知外来移民工其享有的相关权利,且必须在工作地点中醒目的位置张贴就业标准等政策条款。二是持续的监督。当外来移民工的权益受到侵害时,包括劳工个人、政府调查员、工会、雇主雇员委员会等在内的相关主体均可提起上诉。法律规定,雇主不得因为雇员要求得到或询问自身应得权利而对雇员进行恐吓、解雇、停职或惩罚,或者威胁将会对雇员采取以上任何行动。此类行动一旦被发现将会被严惩,雇主可能会被警告、罚款、列入公示的黑名单、取缔雇佣资格,直至追究法律责任。三是违法纠正。政府的执行官员是类司法官员,具有执法权利。比如,安大略

省劳动厅有 5 名监察专员、400 多名监察员从事劳动监察。按规定,他们“可以在任何时间进入任何非私人场合盘问任何人,取走任何材料做调查,也可以封存任何工具或物品。”同时,为防止腐败和不作为,还有专门针对监察员的审计,所有监察员的工作也都是可以被上诉的。根据情况的不同,争端解决的方式可以是非正式解决纠纷、诉诸政府机构、起诉到法庭或由工会代表与资方达成集体协议等。

4. 社会组织的作用

加拿大的社会组织在保护外来移民工权益中发挥着积极作用,对政府工作起到了实实在在的监督和补充作用。外来移民工通过参加工会,由工会代表其会员与雇主甚至政府进行谈判以争取权益,在就业条件、医疗保障、危险防范、人权保护等领域为外来移民工发声。各种独立、半独立的委员会、协会亦是帮助外来移民工的中坚力量,他们致力于通过服务、咨询、培训、法律援助、组织社会文化活动等方式,帮助外来移民工的工作得到尊重与认

可、权利得到保障、自身价值得以实现。有的社会组织还依靠博彩业基金及各种社会捐助,独立运作,致力于对外来移民工的教育培训和专项案例研究。这样的社会组织在加拿大广泛存在,且非常活跃,比如魁北克省家庭照顾者协会专门为居家保姆提供服务,通过定期举办活动以了解外籍工人的情况并提供跟踪服务;尼亚加拉市的法律援助中心为外来移民工提供免费的法律援助;卡尔加里工人资源中心致力于权益受到侵犯的外来移民工争取权益;阿尔伯特省人力服务部临时外来移民工咨询办公室将工作重点放在宣传教育上,通过学习手册、公共媒体等方式教育外籍劳工知晓自身权益,并告知他们相关机构的作用以及申诉的程序等。

四、对我国农民工权益保护的启示

中国的农民工与加拿大的外来移民工在性质上并不完全对等,前者是本国公民在国内的跨区域流动,后者是他国公民向加拿大的短期迁移。但二者在流动方式、工作条件、权益特点等方面均具有较高的相似性。比如,都是不熟悉本地情况且无当地户籍(国籍)的外来人口,多从事低工资、劳动强度大的职业,人力素质偏低、权益易受到雇主的侵害,面临着社会交往、文化障碍等。因此,加拿大的农民工权益保护政策实践对我国来说依然具有一定的借鉴作用和启发意义。从理论上讲,加拿大外来移民工的社会融合比中国农民工的城市融合要困难,他们面临着肤色、语言、文化等更为深层次的隔阂,但是由于加拿大在外来移民工权益保护政策体系比较全面完善,执法严格,各部门分工明确,因此政策效果非常显著。

与加拿大相比,目前中国的农民工权益保护政策一是不够精细、可操作性差;二是制度有差别性,客观上造成对农民工的歧视;三是政策执行不严格,监管不力,落实不足。从政策的执行过程和结果来看,整个政策体系运转不畅,普遍存在着政策条文不够细化、监督不力、执法困难等现象,大大降低了相关法律法规的权威性和有效性。尤其从执法过程来讲,虽然对于过程监督和违法纠正我国亦遵循类似的程序,由劳动监察部门负责对用人单位的农民工使用情况进行监督和纠正,但实际工作中有法不依、执法不严、违法不究等现象屡见不鲜,突击式、运动式执法活动比较多,仍然没有建立起持续、长效的管理机制。与加拿大由政府各部门围绕相关法律各司其职相比,中国在农民工权益保护立法及执法方面更侧重于多部门联席制度,许多政策法规均由多个部门联合出台并负责实施。这种制

度有利有弊,有利之处在于能够同时兼顾农民工的多项权益、加强联合执法力度。但若是制度不明确、执行不严格,落实不具体,也极易造成部门间相互推诿责任,反而流于形式、收效不佳。学习和借鉴加拿大的先进经验和做法,结合我国具体情况,建议对农民工权益的保护应从以下几个方面着力:

1. 取消对农民工的歧视性政策

从加拿大的经验来看,虽然外来移民工并不属于加拿大公民,但其政策的制定与实施都旨在使外来移民工与本国劳动力享有同等待遇。尽管政府也担心外来移民工对于本国劳动力就业产生冲击,但在政策中依然是以考虑长远利益为主,对外来移民工给予同等保护。我国的农民工属于本国公民,保护农民工权益与解决城市劳动力就业在本质上是完全一致的。农民工既是农民,同时又在城市中工作与生活,具有双重身份。但这种双重身份之所以明显,是源于其背后的二元户籍制度及其他社会制度及其政策规定的双重性。因此,我国应加快改革步伐,使各项社会政策向着更公平、更有效率的方向努力。这就需要扭转过去区别对待的政策指向,彻底打破户籍制度以及与其相应的其他二元管理制度与政策,从政策上消除对农民工的歧视。

2. 提高政策制定及政策内容的科学性

政策制定的好坏是政策实施成功与否的前提。加拿大在外籍劳工保护政策制定过程中充分体现了程序严谨、公开透明、论证充分的特点,全面表达了各方利益,融合了各方意见,从而使得相关政策法规与实践能够紧密结合、针对性强且具有很高的可操作性。我国目前的弱点就在于政策制定过程的科学性不够,从而导致政策的科学性不足。要改变这一现状,首先要将各相关主体充分吸纳到政策制定的过程中,要虚心听取农民工、雇主、各管理部门、执法部门、工会、社会团体等多方主体的意见,政策出台前要经过多方磋商以取得共识与认同。要不断加强政策内容的合理性、明晰性、协调性和稳定性,反复商榷各主体在政策执行中的权利、责任与义务,将责任真正落实到位。只有通过这种方式才能不断增强公众对于政策的认同感,提高政策的公信力与约束力。

3. 强化管理部门的责任意识与责任督察机制

加拿大政府部门的主动服务意识比较强,由于各参与主体的权限被明确规定,政府各部门分工明确、各司其职,同时又环环相扣、互相制衡,避免了互相推诿和相互扯皮的现象,从根本上保证了政策执行的效果。同时对于执法的严格监督和审计保

证了执法的公平性,将工作不作为和公务腐败降到最低。与之相比,我国管理部门不作为、互相推诿扯皮现象比较严重,致使有关政策的执行效力大打折扣。为改变这一现状,就要在明确责、权、利的基础上狠抓执行力。要深化公务员管理制度改革,创新考核机制,推广工作问责制度,培育相关管理部门公务人员的工作责任心和主动服务意识。建立执法监督巡视制度,加强对行政执法行为的监督制约,打击行政与司法腐败,坚决查处农民工反映强烈的有法不依、执法不公等突出问题。

4. 引导与支持社会组织的参与

加拿大经验启示我们,工会与大量社会组织的存在,无论是在政府与企业之间,还是在雇主与农民工之间,都建立了一座桥梁,既可以起到为双方提供沟通交流平台的作用,又可以发挥各种矛盾与冲突的缓冲器作用,避免双方的直接冲突与交锋,在很大程度上缓解了矛盾并有利于构建和平解决纠纷的条件和氛围。更重要的是,这些组织在政策的制定与执行过程中还起到了重要的参谋、协调、监督作用。目前我国社会组织的力量还比较薄弱,在农民工权益保护过程中的作用尚处于起步阶段。虽然近年来有大批的农民工加入工会,但工会为农民工维权的制度机制有待优化,服务意识和服务能力亦有待提高。其他社会组织囿于经费、自身活动能力等条件的限制,亦处于零星、松散的作用状态。一个主要的原因在于政府对于社会组织的力量重视和培育扶持不够。因此,政府应通过政策扶持、资金支援、项目咨询或合作等方式,鼓励和培育各种有益的社会组织参与到农民工权益保护政策体系中来,在政策制定、教育宣传、纠纷解决等方面发挥他们特有的积极作用。此外,农民工自身素质不足也使其不能充分利用社会组织力量维护自身权益。

5. 重视对农民工的教育培训

加拿大非常注重对外籍劳工的培训和教育,相关部门的工作目标并不止于管理,而是旨在为外籍劳工提供服务,帮助他们提高维权意识和维权能力。同时,也特别注重对雇主的教育和培训,注重

培养他们的守法意识,并通过多种方式对雇主的雇佣行为进行纠查,奖罚并举,帮助他们建立和谐的劳资关系。在我国,农民工自身素质偏低,维权能力不足是农民工权益易受侵害的重要原因之一。因此,政府应进一步加大对农民工培训的力度,将农民工教育培训纳入我国职业教育范畴,创新培训方式,提高培训效率。同时还要加强对雇主的教育培训,加大对违法企业和雇主的惩罚力度,依靠农民工及用工企业和单位素质的共同提高进一步完善对农民工权益的保护。

[参考文献]

- [1]李迎生,刘艳霞. 社会政策与农民工群体的社会保护[J]. 社会科学研究, 2006(6): 100.
- [2]岳经纶. 农民工的社会保护——劳动政策的视角[J]. 中国人民大学学报, 2006(6): 14.
- [3]高红. 公民权视域下农民工权益保护的社会政策支持[J]. 南京师范大学学报: 社会科学版, 2009(5): 25.
- [4]苗瑞凤. 论政府转型期的农民工权益保护[J]. 西南大学学报: 社会科学版, 2010(6): 101.
- [5]辜胜阻, 郑凌云, 易善策. 新时期城镇化进程中的农民工问题与对策[J]. 中国人口资源与环境, 2007(1): 1.
- [6]胡杰成. 人口城镇化背景下的农民工权益保护问题探讨[J]. 经济研究导刊, 2012(10): 115.
- [7]Preibisch K L, Local Produce, Foreign Labor: Labor Mobility Programs and Global Trade Competitiveness in Canada[J], Rural sociology, Volume 72, Issue 3, September 2007: 418 - 449.
- [8]Newhook J T, Employment - Related Mobility and the Health of Workers, Families, and Communities: The Canadian Context[J]. Labour / Le Travail, Issue 67, Spring 2011: 121 - 156.
- [9]Gabriel C, Citizenship at the Margins, The Canadian Seasonal Agricultural Worker Program and Civil Society Advocacy[J]. Politics & Policy, Volume 39, Issue 1, February 2011: 45 - 67.
- [10]Hennebry J L, A Model for Managed Migration? Re - Examining Best Practices in Canada's Seasonal Agricultural Worker Program[J], International Migration, Volume 50, Issues 1, February 2012: 19 - 40.

[责任编辑: 孟丹青]