

关于中国人权现状两个问题的报告

中国劳工通讯

中国劳工通讯是一个致力于推动中国工人及其他劳工阶层的团结，维护中国劳工权益和尊严的劳工团体。值此联合国人权委员会对中国人权状况审议之际，向国际人权组织及中国政府提交如下报告，以期本报告提出的尘肺患者的生存权利问题和工人实现集体谈判权利问题能够得到中国政府的重视与解决。

一、关于尘肺患者的生存权利问题

在中国，尘肺病已经成为职业病的主要病种。根据国家卫生部 2010 年的数据，当年全国各省、自治区、直辖市共报告尘肺病新病例 23812 例；全国累计报告尘肺病 676541 例，死亡 149110 例，时存 527431 例。但有证据表明，中国尘肺病的实际病例远远高于官方公布的数据，根据尘肺病民间救助组织“大爱清尘”的估计，全国有 600 万罹患尘肺病的农民工需要救助。这里需要指出的是，从 2011 年至今，中国政府没有再更新尘肺病的统计数据。

进入本世纪以来，中国尘肺病的状况趋于恶化，群体尘肺病例集中爆发，据不完全统计，由官方媒体曝光的病例已达 40 余起，患者人数从数十人到数百人，在一些地区，出现了“尘肺村”、“尘肺乡”和“尘肺县”，例如，2013 年 7 月 30 日《潇湘晨报》报道，湖南省武冈市尘肺患者已达 2000 多人。同期，新发尘肺病例激增，并从以往病例高发的采矿业蔓延到了建筑业、公路建设业、珠宝加工业、陶瓷制造业等等行业。

在现存尘肺患者中，农民工占绝对的比重，他们绝大多数人无法获得职业病待遇，因丧失劳动能力而断绝了家庭的收入来源，又因治疗费用过大而举债度日。可以说，大部分尘肺患者家庭已经陷入生活绝境。

近年来，少量尘肺患者得到了民间与政府的关注和救助，但两类救助对数量巨大的尘肺患者而言，可谓是“杯水车薪”。以民间救助组织“大爱清尘”为例，该组织在两年间筹款 800 多万元，救助尘肺患者 700 多人。这个成就在弘扬了该组织提出的“能救一个是一个，能帮一点是一点”的宗旨的同时，也显现了民间救援的局限与僵局。

地方政府对尘肺患者的救助活动实际上是民间救助行动“倒逼”的结果，尽管政府的救助可以缓解少量患者的病情和纾缓生活困难，但这类救助仍处于初

级阶段，并受限于政府的财政能力，在尘肺患者集中的贫困地区，当地政府可用于救助的财力资源极为匮乏。

中国的法律将尘肺病定义为职业病，尘肺患者依法享有职业病待遇。但现实是，在农民工尘肺患者中，能够获得职业病待遇者屈指可数，那些试图申请此类待遇的患者正面临三大难以逾越的障碍。

第一是雇佣关系难以认定。按照法律规定，与雇主保持有或者曾经保持有雇佣关系，是尘肺患者获得职业病待遇的前提。然而，尘肺病具有5—20年的潜伏期，绝大部分患者在病症初显、体力下降时就遭雇主解雇，时隔数年，他们手中可以证明雇佣关系的证据已经灭失，这使曾经存在过的雇佣关系难以证明。

更为麻烦的是，患者在被解雇多年后，原雇主或搬迁、或破产、或将资产转让，以致患者找不到他们的雇主而无法证明曾经存在的雇佣关系。在雇佣关系难以认定的情况下，是无法启动职业病待遇的申请程序的。

第二是职业病待遇申请程序已经变得过于复杂。其实，中国法律规定的职业病待遇申请程序并不复杂，尘肺患者只需经过职业病诊断、职业病认定、劳动能力鉴定和职业病待遇核算等四个步骤即可。但现实中，由于雇佣关系难以认定，或者雇主为了逃避责任而设置障碍，以致这个简单的行政程序常常被

演化为劳动争议处理程序，这个程序包括了行政复议、劳动争议仲裁、劳动争议诉讼和行政诉讼等 20 余个步骤，完成这个程序至少需要四年半的时间，对那些在死亡线上挣扎的尘肺患者来说是很难完成的。

第三是雇主拒绝承担责任。 即使在前述障碍不存在或者被清除之后，负有责任的雇主还有可能拒绝承担责任，对此，司法机构也无计可施。患者除了无休止地请求法院强制执行之外，其他的选择无非就是放弃索赔，或者被迫降低数额以期得到雇主的象征性赔偿。

中国经济的发展与成就，有尘肺患者的贡献，他们为此付出了健康与生命的代价。特别是，与其他的疾病不同，尘肺病只能是粉尘严重的工作环境下发生的疾病，即所有的尘肺病都是职业病。因此，当尘肺病人由于前述障碍而无法获得职业病待遇或者雇主赔偿的时候，中国政府应对他们担负起终极的救助责任。就此议题，提出如下建议：

1、简化尘肺患者的职业病待遇审查程序。 尘肺病致病原因简单明晰，它是工人在劳动过程中接触大量粉尘所致，其致病原因与工人所从事的职业和工作环境有直接的关系。换言之，尘肺病一经确诊，当为职业病无疑，因此，不应以患者与特定雇主之间的雇佣关系作为其获得职业病待遇的前提条件。也

就是说，一旦患者得到确诊，应直接进入评残程序，并根据劳动能力丧失程度获得职业病待遇或者国家救助。

2、建立国家“尘肺患者救助基金”。由中央政府建立“尘肺患者救助基金”，“基金”来源，主要应该是向所有从事接尘作业的企业征收的“尘肺病防治特别税”，税额比例根据企业的产值或营业额、企业当年的粉尘浓度及防尘投入的多少等来确定。另外，还可以通过社会慈善组织募集一部分资金，不足部分由政府的财政拨款补足。基金的救助对象主要是那些无法按照现行政程序获得职业病待遇的尘肺患者，同时，也可将范围扩大至与原雇主就确认雇佣关系发生争议并在争议处理期间的尘肺患者。

3、建立尘肺患者的国家救治机制。中央政府应对尘肺患者情况进行一次全国性普查，以所获数据作为国家救助的成本评估和所需资源配置的基础。在普查的同时，向社会民众普及尘肺病防护知识。在普查之后，使用“尘肺患者救助基金”，对无法获得职业病待遇的尘肺病患者提供及时治疗，并对其家庭提供基本生活保障。在“尘肺患者救助基金”的使用方面，应根据尘肺患者的地区分布情况，按比例分配；民间的救助组织也应获得使用基金的资格。

4、以强制性措施抑制新病例的增长。中央政府应对全国从事接尘作业的各类厂矿进行一次认定性普查，并将重点放在高粉尘作业的中小微企业。通

过这次普查，认定各类接尘企业的粉尘浓度等级，以确定“尘肺患者救助基金”的征收基数。同时，由政府相关机构监督这些企业改善工作条件，采取降尘除尘措施，对拒绝整改、整改不力的企业予以处罚，直至关闭和追究企业所有者与管理者的刑事责任。

5、建立集体谈判机制。中华全国总工会应鼓励和支持工人在高粉尘作业的企业中组织工会，或者协助工人在企业中建立职业安全卫生监督委员会（职业安全卫生监督小组），在其所在区域建立职业安全卫生联合监督委员会。委员会成员应该由工人自己选举的代表组成。同时，地方工会应鼓励和指导基层工会就职业安全卫生事项与雇主进行集体谈判，签订专项集体合同。

二、关于实现工人集体谈判权利问题

中国自上个世纪九十年代建立市场经济体制以来，企业的劳动关系已经体现了雇佣关系的基本特征，即劳资主体明确、利益分化并趋向对立的状态。遗憾的是，中国政府并未建立雇佣关系调整机制，以致劳资矛盾日趋紧张，工人罢工、示威、到政府请愿的事件呈急剧增长趋势。中国社会科学院在2012年12月18日发布的《2013年社会蓝皮书》中称，据中华全国总工会统计，2012年1—8月，全国共发生围绕工资纠纷的规模在百人以上的罢工事件120多起，

发生在 19 个省、规模在 30 人以上的罢工事件 270 多起。如果将工人罢工诉求从增加工资、追讨工资扩大至其他领域，例如，要求支付解除劳动合同的经济补偿金、要求资方补缴社会保险费、要求提高福利待遇、抵制资方修改规章制度、减少加班时间等等，则可以推论，罢工事件的数字应远大于中华全国总工会的统计数据。

在《中华人民共和国劳动法》（1994 年）中，规定了劳动者与雇主可以就劳动报酬、工作时间、休息休假、劳动安全卫生、保险福利等事项签订集体合同。中华全国总工会也从上个世纪九十年代初开始，一直在推行一种被称为“集体协商”的制度。历经二十多的推行过程中，这一制度至今未能达到“劳资自主协商”的预期效果。究其原因，主要有四个。第一，中华全国总工会在各类企业中建立的基层工会，绝大多数是“空壳工会”，即，只有工会的名称而无实际的活动，或者是被雇主控制的工会，由雇主指派工会委员会的领导成员。第二，集体协商过程缺少工人代表的参与，工人们不但不知道这个过程的存在，也不了解集体合同的内容。第三，集体协商流于形式，这个过程鲜见劳资双方的“讨价还价”的场面，集体合同的内容多为复制劳动法律的条款。第四，集体协商并非出于工人的谈判需求，而是由上级工会以指标分配的形式推行的，下级工会的工作是为完成上级工会下达的指标，因此弄虚作假、虚报集体合同签订率的情况极为普遍。

上述原因，使得集体协商在本质上与形式上都不是联合国劳工组织所定义的、真正意义上的集体谈判。故它既无法保障工人的合法权益，也不能预防并公正地解决正在发生的冲突。事实上，大量的工人罢工、怠工、示威、请愿行动都发生在已经有“集体协商”并签订有集体合同的工厂中。

另一方面，在工人集体行动的压力之下，企业常常会发生一种为解决劳资纠纷而展开的集体谈判。这种谈判往往是在工人罢工之后，资方迫于压力或者在地方政府斡旋之下，与工人代表谈判，以求平息罢工。这种谈判因有工人的实质性参与，并有着劳资对峙与让步妥协的过程，因而可以被视为一种真正集体谈判的雏形。事实证明，这种集体谈判也的确产生了解决劳资纠纷的效果。但需要指出的是，这种谈判是以罢工启动的，它使劳资双方付出了高额的博弈成本，在工人复工之后，有些工人代表会遭到雇主的打击报复或者受到公安部门的行政拘留处罚。而且，这种谈判往往是以解决劳资纠纷为目的，很难转为持续的、周期性的集体谈判机制。

中国劳工通讯认为，在中国，劳动密集性的制造业企业仍然占主导地位，熟练劳动力高度聚集，在此环境中，集体谈判应当作为劳资关系的主要调整机制。中国二十多年的经济发展，曾经充分利用了社会劳动力充裕的优势，现在，中国的“人口红利”正在消失，劳动力绝对过剩的局面正在发生逆转，此时，

中国政府应当顺势引导劳动力市场走出资本原始积累的运行轨道，并依循国际劳工组织提出的“体面劳动”的要求，建立集体谈判制度。为此，提出如下建议：

1、立法机构应对《劳动合同法》作出修改。第一，法律应承认在没有工会代表和指导的企业里，由工人选出的谈判代表的合法性，以及由劳资双方通过谈判达成的集体协议的合法性。第二，法律应规定，在工人提出集体谈判诉求时，工会应当代表他们向雇主提出谈判要约并要求启动集体谈判。第三，法律应规定，在工人一方的谈判团队成员中，除了工会代表外，应当有代表不同职工群体的工人代表，并占有一定的比例。

2、制定《集体谈判法》。中国至今尚无关于集体谈判的国家级法律，立法机构应对集体谈判的程序与劳资双方的谈判义务作出规定，并在此类法律中，建立对工人代表的保护机制，使其免于因代表身份而受到人身权利和劳动权利等方面的侵害。

3、立法机构应对《工会法》作出修改。按照根据《工会法》第十四条第二款规定：“基层工会具备民法通则规定的法人条件的，依法取得社会团体法人资格”。但《工会法》并没有条款规定，当工会这个社团法人不履行工会职责的时候，它应当承担何种法律责任。因此，既然《工会法》赋予工会代表与维护工

人权益的职责，当工会不能履行这些职责的时候，理应承担社团法人的法律责任，例如向工人作出赔偿损失、赔礼道歉等等。

- **4、落实《工会法》的工会直选条款。** 鉴于中华全国总工会是中国执政党——中国共产党领导下的社会组织，执政党及中央政府应督促中华全国总工会严格执行《工会法》第九条的规定，即“各级工会委员会由会员大会或者会员代表大会民主选举产生”，并要求该工会的基层工会委员会成员由工会会员直接选举产生。