

同命不同价、同地不同权、同工不同酬……全国人大常委会内务司法委员会副主任委员辜胜阻曾表示:城乡户籍有 60 多种不平等福利

户籍背后附着的城乡之别



CFP 供图

新闻背景

近日,《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》(以下简称“意见”)指出,严格控制特大城市人口规模。改进城区人口 500 万以上的城市现行落户政策,建立完善积分落户制度。

尽管户口仅仅是一张纸,但其中附着的权利却很多。有人认为,本次改革从多个方面体现了国家对公民平等权的尊重,而对权利的尊重,是法治精神最直接的体现。

■ 臧雷

平等权作为一项自然权利,与自由权、财产权并称为三项基本人权,是我国宪法中规定的基本权利。

我国《宪法》第 5 条规定:任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权,任何公民享有宪法和法律规定的权利……第 33

条规定:中华人民共和国公民在法律面前一律平等。

但是,在本次户籍改革之前,户籍制度对平等权的保护力度是不够的。去年,全国人大常委会内务司法委员会副主任委员辜胜阻表示:“城乡户籍有 60 多种不平等福利。”在我国户籍制度的形成过程中,一系列的法律和规范性文件将全体居民划分为农村居民和城市居民两个群体,并直接赋予他

们不同的权利。

《户口登记条例》第 10 条对公民迁徙的规定为:“公民迁出本户口管辖区,由本人或者户主在迁出前向户口登记机关申报迁出登记,领取迁移证件,注销户口。公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明,学校的录取证明,或者城市户口登记机关的准予迁入的证明,向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。公民迁往边防地区,必须经过常住地县、市、市辖区公安机关批准。”这一规定暗含着城市居民比农村居民拥有更多的迁徙权利。

在处理公民利益分配问题时,一系列法律、政策也习惯性地将居民进行城乡划分,赋予他们不同的身份,身份的不同在利益分配时所拥有的权利也不同。同时,公民在受教育权等一系列公民基本权利上也存在着不平等的情况。

尽管《宪法》规定了法律面前人人平等,但同地不同权、同工不同酬、同命不同价等严重侵犯平等权的现象,在原有的户籍制度中,却有着实实在在的法律依据。

大家或许还记得重庆 2005 年 12 年发生的那起车、祸——3 名搭乘同一辆三轮车的花季少女结伴去学校却不幸丧生,两个城市女孩各得到了 20 多万元赔偿,而另一位农村户口的女孩所获赔偿只有 9 万元,不及前者的一半。此案引发了全国对“同命不同价”问题的关注。

而如此结果,与 2003 年发布的《最高人民法院关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》直接相关,该《解释》规定:死亡赔偿金按照受诉法院所在地一年度城镇居民人均可支配收入或者农村居民人均纯收入标准,按 20 年计算。

以 2006 年为例,城镇居民人均可支配收入为 11759 元,农村居民可支配收入为 3587 元,据此计算,城乡居民死亡赔偿金可

相差 16 万多元。这条规定常被视为“同命不同价”的问题根源。

就业平等方面,《失业保险条例》规定:非农业职工失业后,其享受失业保险金最长不超过 2 年;而农民工与企业终止或解除劳动合同时,其领取失业保险金根据单位为其连续缴费的时间,一次性支付本人,缴费每满 1 年发给 1 个月生活补助,最长不超过 1 年。

土地方面,《廉租住房保障办法》、《经济适用住房管理办法》规定,申请廉租房或经适房的标准,第一个便是“具有当地城镇户口”,农村户口来城市打工的困难人群无法申请。

在房屋拆迁方面,《土地管理法》规定,土地附着物,农村集体土地的征地补偿标准最高不得超过所占耕地前 3 年平均产值的

30 倍。2011 年征地补偿约为 103 元/平方米,而土地出让均价约为 943 元/平方米,这意味着农民在土地收益中所获得的比例不到 11%。而《城市房屋拆迁管理条例》规定城市房屋拆迁时,货币补偿的金额以房地产市场评估价格确定。

针对上述问题,《意见》规定:“建立城乡统一的户口登记制度。取消农业户口与非农业户口性质区分和由此衍生的蓝印户口等户口类型,统一登记为居民户口,体现户籍制度的人口登记管理功能。建立与统一城乡户口登记制度相适应的教育、卫生计生、就业、社保、住房、土地及人口统计制度。”为取消城乡差别提供了制度基础,体现了对平等权的关注。

【我国户籍制度改革发展历程】

1951 年 7 月 16 日,公安部公布《城市户口管理暂行条例》,规定了对人口出生、死亡、迁入、迁出、“社会变动”(社会身份)等事项的管制办法。

1955 年,《国务院关于建立经常户口等级制度的指示》的发布统一了全国城乡的户口登记工作。

1958 年 1 月全国人大常委会通过《中华人民共和国户口登记条例》,第一次明确将城乡居民区分为“农业户口”和“非农业户口”两种不同户籍,奠定了我国现行户籍管理制度的基本格局。

1964 年 8 月《公安部关于处理户口迁移的规定(草案)》出台,对从集镇迁往城市的要严加限制。

1984 年 10 月,《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》颁布,户籍严控制度开始松动。

1997 年 6 月,《国务院批转公安部小城镇户籍管理制度改革试点方案和关于完善农村户籍管理制度意见的通知》出台。

1998 年 7 月,《国务院批转公安部关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见的通知》规定,凡在城市有合法固定的住房、合法稳定的职业或者生活来源,已居住一定年限并符合当地政府有关规定的,可准予落户。

2001 年 3 月颁布的《国务院批转公安部关于推进小城镇户籍管理制度改革意见的通知》,标志着小城镇户籍制度改革全面推进。

2012 年 2 月,《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》指出,要引导非农产业和农村人口有序向中小城市和建制镇转移。

2013 年 11 月,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,要“创新人口管理,加快户籍制度改革,全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开中等城市落户限制,合理确定大城市落户条件,严格控制特大城市人口规模”。

2014 年 7 月 30 日《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》正式发布。

劳动者应享有的五种“安全权”

——从昆山燃爆事件解析安全生产保障

■ 张广 戴蕾

2014 年 8 月 2 日,江苏昆山开发区中荣金属制品有限公司汽车轮毂抛光车间在生产过程中发生爆炸,造成 75 人遇难 185 人受伤。事故的发生让人反思——如果企业为了追求效率,漠视甚至放任生产环境的安全隐患,如同在劳动者身边放置了一颗“定时炸弹”。

有人不禁要问:劳动者应该享有怎样



的工作环境权,此类侵害劳动者环境安全利益的重大责任事故如何消除?事实上,劳动者在工作中,拥有多项与工作环境有关的安全权。

(一)必要安全卫生条件劳动者“应当拥有”

我国劳动法规定用人单位必须为劳动者提供符合国家规定的劳动安全卫生条件和必要的劳动防护用品,还应当对从事有职业危害作业的劳动者定期进行健康检查;国家安全生产监督管理局曾专门颁布《劳动防护用品监督管理规定》。但由于缺乏相应的惩罚措施,加之监管缺位,企业的违法成本较低,不遵守相关规定的现象比比皆是。有调查显示,在我国只有 49.4%的体力劳动者能够得到必要的劳动保护用品,只有 34.9%的单位能够定期组织劳动者进行健康检查。

在我国,监管部门除了做到“有法必依、执法必严、违法必究”外,还可以探索由“裁判员”向“运动员”转化的工作方式,适时与企业

进行沟通,协商制定、不断完善具有适用性和可操作性的安全生产标准,与企业形成良性互动,确保劳动者享有安全的生产环境。

(二)劳动者接受安全生产培训必不可少

我国法律规定劳动者享有接受职业教育的权利,同时,出于生产需要和劳动者安全考虑,生产经营单位应当进行安全生产培训。但有数据显示,我国有 60.2%的体力劳动者从未接受过劳动安全卫生教育,劳动者获得职业技能和安全生产知识的方式多是通过“师父带徒弟”的经验传授途径,缺乏系统的职业教育。

职业培训 and 安全教育虽不能直接创造利润,但却是一笔“长远投资”,对劳动者进行职业培训,不仅保障了劳动者接受培训的工作环境权,也可以保障企业的安全生产,避免因劳动者生命和企业财产造成更大的损失。现阶段,可以探索建立统一的执法监督机构,将职业安全卫生执法监督划归劳动执法监督的

范围,由劳动执法部门统一监管,加强劳动安全卫生监察的力度,对企业实施有效监督,增加企业违法违规成本。

(三)劳动安全卫生决策应当参与

国际劳工组织公约规定劳动者代表可以与企业合作,共同致力于改善劳动条件,提出了“信赖合作原则”。目前,我国劳动者参与劳动安全卫生决策表现在通过工会为决策提供建议及监督,法律规定工会具有监督权、建议权以及事故调查权。

我国应当借鉴国外劳动者参与、决策企业重大事项的工作机制,进一步完善职工代表大会、工会、企业决策层、劳动监察行政部门的四方沟通协调平台,构建企业与劳动者的合作伙伴关系,对企业重大生产事项,共同参与、协调决策,多元监督。

(四)拒绝危险工作乃劳动者法定权利

劳动者享有对违章指挥、强令冒险作业

的命令不予执行的权利。我国法律规定劳动者在自己的生命、身体健康可能受到侵害的时候,可以拒绝进行劳动。与此同时,法律保护拒绝危险工作的劳动者的工资、福利、劳动合同等不受损失。

国际劳工组织对此有专门的规定,即只要劳动者有充分的理由认为工作环境对自己的生命健康构成了危险,就可以离开工作岗位,并且不会因此而受到追究。欧盟也规定劳动者在严重或不可避免的危险出现时,停止工作或离开工作岗位。

(五)职业灾害赔偿是单位法定义务

作为救济措施,工伤保险可以有效弥补劳动者因工作造成的伤害。我国法律规定了用人单位缴纳工伤保险以及在未缴纳保险时国家先行垫付的法定义务。在一些特殊工种、危险作业岗位的劳动者,用人单位还应当为其购买一定份额的商业保险。

20 世纪以来,随着大量新的生产材料、生产技术被采用,劳动者面临的工作风险大大增加,一些职业病也伴生出现。面对这种情况世界各国都规定了劳动者工作风险与事故的相关社会保障。在西方发达国家,用人单位还为劳动者购买一定份额的商业保险,虽然我国现在也设置有“雇主责任险”、“团体意外险”等劳动者商业保险种类,但却并没有普及推广。

北京法院首次发布行政审判工作白皮书

“告政府”案件持续增加

■ 本报记者 张伟杰

行政机关败诉四大原因

8 月 13 日,北京市高级法院发布的 2013 年行政案件司法审查报告(行政审判工作白皮书)显示,行政诉讼案件数量持续增长,年收案量首次突破万件;2014 年前 6 个月,该市法院受理的各类行政案件已经超过去年的总量,达 11741 件。该院副院长吴在存说:“行政案件数量上升在一定程度上反映了公民权利保障意识日益增强、行政诉讼救济渠道畅通。”

涉民生案件成“民告官”重头

北京不仅云集了当地政府及北京各区政府,还是国家各大部委的所在地,这一特殊的地理位置,决定了起诉北京市政府和起诉中央国家机关的“民告官”都由该市法院管辖。

2013 年,北京市中级法院共受理以中央国家行政机关为被告的一审行政案件 2879 件,其中知识产权行政案件占比 87.6%。2013 年,全市法院受理的以该市政府机关为被告的一审行政案件 4042 件,相对集中于征地拆迁等相关领域。从诉讼涉及领域看,涉民生行政案件成为重头,除知识产权行政案件外,有近五成的一审行政案件发生在与民生相关的行政管理领域。

报告显示,近年来判决行政机关败诉的比例一直保持在 10%以上,2013 年达到了 12.1%。

通过对行政机关败诉案件分析发现,行政机关败诉原因在于:

(一)认定事实不清,主要证据不足

如在房屋征收补偿决定案件中,有的区县政府在作出补偿决定时,遗漏了法律法规规定必须含有的临时安置费或周转房以及过渡方式和过渡期限的内容,导致补偿决定内容不全而被判决撤销。在拆除违法建设案件中,有的行政机关在缺乏权威部门认定涉案建筑为违法建设证据的情况下,即作出了限期拆除决定甚至直接予以强制拆除。

(二)适用法律错误。有的行政机关要么是对法律法规的理解适用不全面、不准确,在执法过程中不当扩大或者限缩法律法规的适用范围,要么是法律法规修改或废止后,法律适用依据没有及时调整。比如在一起被诉房屋征收决定案件中,被诉房屋征收决定所附的非住宅房屋征收补偿方案,适用了已于 2011 年被明令废止的规范性文件作为补偿依据,导致适用法律错误。

(三)违反法定程序。有的是侵害行政相对人的陈述申辩权利,作出具体行政决定时

不予当事人陈述申辩权利;有的是逾越法定期限。

(四)不履行或不正确履行法定职责。主要表现为,无故拒绝接收当事人的履行职责申请,或是由于行政机关内部衔接运转不畅,导致不履责情形的发生,也有部分行政机关职责交叉导致履行职责不当。

减少“民告官”需规范公正执法

对于如何预防和化解行政争议,报告建议,行政机关应严格规范公正文明执法,切实提升行政执法的法律权威和公信力;加强基层基础建设,着力提升基层行政执法能力和水平;切实履行政府信息公开职责,完善公开透明的政府运行模式。

报告特别提到了政府信息公开话题。“从目前政府信息公开案件反映出的问题看,政府信息公开工作与人民群众的期待和法律法规的要求还有一定的距离,该领域相关案件败诉率相对较高就是较好的例证,需要引起足够的重视。”吴在存建议对《政府信息公开条例》实施以来的情况开展专项调研检查,同时,针对实践中本应主动公开而未主动公开引发的申请公开案件,加强分析研究,找准薄弱环节,有针对性地加大主动公开力度,确保将法定主动公开范围的政府信息公开工作切实落到实处。



少年模拟法庭开庭

2014 年 7 月 31 日,北京朝阳区碧水园社区的 50 名学生走进朝阳区法院,模拟法庭“开庭审案”。

CFP 供图