

城市流动人口权益保障与犯罪预防探讨

赵建敏,杜亚涛,王换娥,邢琳

(河北金融学院 法律系,河北 保定 07100)

摘要:我国改革开放以来,人口流动成为普遍的社会现象,以农民工为主的城市流动人口的急剧增加,带来一些新的社会现象,主要是流动人口的合法权益得不到保障和流动人口违法犯罪现象增多。城市流动人口的“犯罪率增高”与“权益得不到保障”是紧密相关的,应制定一部统筹性的、高效力的法律,保障我国城市流动人口合法权益,并预防流动人口违法犯罪。

关键词:流动人口;权益保障;政府职能;预防犯罪

中图分类号:F299.23;DF729.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-6439(2009)01-105-04

Discussion on urban flow population right protection and crime prevention

ZHAO Jian-min, DU Ya-tao, WANG Huan-e, XING Lin

(Department of Law, Hebei Financial College, Hebei Baoding 071000, China)

Abstract: Since reform and open-up, population flow becomes a popular phenomenon and urban flow population mainly composed of peasant-workers rapidly increases. Legal rights of the flow population can not be fully protected while the flow population commits crimes more and more seriously. Criminal rate increase is closely related to that legal rights of the flow population can not be fully protected. The legal rights of the flow population should be protected by making an overall and high-efficient law and the crime of the flow population should be prevented.

Keywords: flow population; right protection; governmental duty; crime prevention

一、我国流动人口现实状况分析

流动人口一般指在一定时期离开户籍所在地到另一行政区域居住的人口。流动人口是伴随人口流动这一社会现象产生的一个日益庞大的新的社会阶层。我国改革开放以来,人口流动成为普遍的社会现象,大量流动人口进入城市,成为城市中的流动人口,使得城市人口结构发生了巨大的变化。

1. 人口流动的原因

人口流动这一社会现象的出现是社会大变革下多方面原因共同作用的结果,基本原因有以下几

个方面:

(1)观念的变更。改革开放深入人心使人们的观念发生改变,尤其是广大农民逐步走出乡土观念和小农意识的束缚,市场经济意识、竞争意识逐渐产生并加强。

(2)经济利益的驱使。我国经济长期发展不平衡,尤其是城乡差距大,农业效益低,这对农村剩余劳动力的转移形成推动力,而城市收入水平高,对农村剩余劳动力又极具吸引力。

(3)城市发展的需要。近年来我国城市建设迅

* 收稿日期:2008-12-08

基金项目:2007年河北省保定市哲学社会科学规划课题(20070114)

作者简介:赵建敏(1976—),女,河北定州人,河北金融学院法律系,讲师,从事宪法、行政法研究。

杜亚涛(1978—),女,河北金融学院法律系,讲师。

王换娥(1976—),女,河北金融学院法律系,讲师。

邢琳(1979—),女,河北金融学院法律系,讲师。

速发展,需要大量的不同类型、不同层次的劳动力,大量的农村剩余劳动力进入城市满足了这一需要成为城市建设的一支重要力量。

(4)制度的宽松化。随着改革开放不断深化,各地打破了一系列人口束缚体制,人口管理制度相对宽松,为人口流动提供了现实的可能性。

基于以上多方面原因,人口流动是市场经济条件下的必然现象,对社会经济的发展具有重要作用。伴随着人口流动的大潮,流动人口这一日益庞大的社会阶层呈现了以下的特点。

2.当前我国的流动人口呈现的特点

(1)数量大。据有关部门统计,目前我国流动人口已经达到1.4亿,超过我国总人口数的10%。并且流动人口数量正成一个上升趋势。

(2)分布广。在市场经济规律的作用下,凡是有条件能赚钱的地方,都有流动人口出现,流动人口已经是遍布全国各个地区,是全国性的一个群体。

(3)方向固定。我国绝大多数的流动人口的流动方向是固定的,由农村流向城市、从中西部地区流向东部沿海地区、由经济欠发达地区流向经济发达地区。大量的流动人口进入城市,给城市带来新的变化。

(4)目标盲目。就个体而言,多数流动人口进入城市之前对城市生存状况缺乏了解,加之受教育程度低、劳动技能单一,大部分人进入城市后基本上从事繁重的体力性劳动,大多集中于个体私营企业和建筑业,其发展目标带有随意性、盲目性。这种盲目的人口流动给城市带来不稳定因素。

二、城市流动人口增多带来的社会现象

城市流动人口的急剧增加,一方面促进了社会经济的发展,如农民工已成为城市建设的一支重要力量;另一方面也带来一些新的不良社会现象。主要表现在两个方面:

1.流动人口犯罪现象增多

随着流动人口的增多,流动人口的犯罪问题尤为突出,并逐渐成为影响城市进一步发展和稳定的重要因素。流动人口违法犯罪已成为城市治安好坏的主导因素。近几年,又出现流动人口子女犯罪问题。浙江省某地法院审理未成年人犯87人,其中外来未成年人占90%以上,流动人口子女成为未成年犯罪主力的现象不容忽视。流动人口的犯罪主要集中在两个方面:

(1)经济状况困难而导致的以经济利益为目的的犯罪。我国的经济发展不平衡,存在城乡差距。流动人口从经济相对落后的农村来到城市,在城乡差距的刺激下,容易产生对经济利益的极大需求。由于文化程度偏低,就业保障不利等原因,流动人口在城市中处于低收入人群,生存状态不良,从而产生与城市人口强烈的经济收入落差。当经济利益的需求与现实差距越来越大时,流动人口走上犯罪的道路具有可能性。有的在经济利益的驱使下,为能迅速短时间内达到“致富”的目的,实施违法行为。有的是当生活陷入了困境时,迫于生计,铤而走险,违法犯罪。

(2)由于自身权利受损而发生的报复性犯罪。流动人口普遍存在文化水平低、法律意识差的特点,在现实中容易出现被欺骗、权利被侵犯的现象。如流动人口普遍遭遇的欠薪、工伤损害等。由于自身法律知识的缺乏,流动人口对自身权利受损的问题不能采取正确的解决途径,出于报复对欺骗自己的人、侵害自己的人实施违法行为。甚至,有的流动人口在多次被骗,权利屡屡受损的情况下,对社会产生报复情绪,心态的不平衡促使其走上犯罪道路。

2.流动人口的合法权益得不到保证

随着流动人口数量的不断增加,且社会给予他们的保护不够全面,侵害其合法权益的事件呈上升趋势。流动人口权益受侵犯的现象主要是两方面:

(1)因为劳动、劳务关系而导致的权利缺失。如某些企业、雇主经营者故意拖欠、克扣职工的工资;故意不与职工签订合同以逃避支付劳动报酬、经济补偿金;以极低的工资强迫工人超时加班,迫使工人不堪忍受自行离厂,从而达到占有他们进厂押金的目的。这些行为使流动人口的劳动报酬得不到保证。再如有的职业介绍机构介绍未满十六周岁的未成年人就业;有的用工单位及个人不进行必要的劳动就业培训,让工人仓促上岗,造成流动人口人身安全无法受到保障,生命健康受到侵害。

(2)因为户籍关系而导致的权利缺失。即城市流动人口因不具备城市户口,长期以来得不到真正的“市民待遇”。如多数地区要求流动人口需要办理计生证、流动人口证、暂住证等,名目繁多。并且,流动人口在教育、医疗、卫生、社会救济上没有保障。特别是民工子女上学,因没有当地的户口,未成年子女的教育无法得到平等的保障^[1]。

3.两种不良社会现象关系分析

以上两方面现象之间并不是孤立的两种的现象,“流动人口犯罪增多”、“流动人口的合法权益得不到保证”两类现象之间联系紧密,呈因果关系。一是由于经济困难,基本生活不能满足,基本的生存权不能保障,流动人口迫于生计,违法犯罪。二是由于种种侵害流动人口权益的事件时有发生,又加之有的执法者从狭隘的地域观念出发,不能公正处理流动人口遭受的不法侵害事件。由此引发的报复性伤害、杀人等刑事案件及群体性事件大量增加,给社会稳定带来了严重影响。

基于流动人口“犯罪率增高”和“权益得不到保障”二者的关联、因果关系,解决城市流动人口问题,首先应当是加强流动人口权益的保障;其次再是预防流动人口的违法犯罪。流动人口的各项权利应得到尊重,相关问题应及时、妥善地解决,其精神上得到了满足,心理上得到了平衡,那么,民工的违法犯罪也会得到有效的抑制。

三、保障城市流动人口合法权益的对策

1.发挥政府职能来保障城市流动人口合法权益

保障流动人口合法权益,是对政府提出的要求,政府应该是保护弱势群体的主要主体。政府对弱势群体的保护,首先应当是反歧视,求平等;其次才是偏重保护。歧视问题未解决,就不可能偏重保护。就流动人口而言,尤其是对占流动人口主流的农民工而言,由于收入、教育、人际关系等方面的原因,已经成为社会中的弱势群体。对流动人口权利的保护,应先消除歧视,公平对待,真正实现其平等权。现阶段,多数农民工在经济上、在教育上,不能实现与城市居民的完全平等;在职业选择方面,农民工由于受到户籍制度、城市管理政策的种种限制,只能从事市民不愿干的脏、累的工作;在精神方面,农民工在赚钱的同时还希望得到社会的尊重,可是农民工在社会上却处处受歧视。这种事实的不平等是与宪法的平等精神相违背的。

对此,政府作为社会的管理者,应当积极履行其职能,树立常住人口与流动人口管理并重的观念,在制定城市发展规划时,应将流动人口的增长纳入城市人口增长的范畴;建立统一的劳务市场,将各行业所需的外来务工人员纳入城市劳动力计划;通过修改政策、公正执法、打击违法、正面的宣传引导、加强监督力度等途径来纠正失衡的社会关

系。逐步消除对流动人口的歧视现象,使流动人口的平等权利得以实现。^[2]

2.完善立法来保障城市流动人口合法权益

目前,我国有些地方已采取措施保障流动人口的权益,并取得一定成效。如深圳市的流动人口当选人大代表,实现其被选举权;江阴市教育局出台文件规定外地务工人员子女入学可免交借读费,享受江阴籍学生同等待遇,实现了流动人口子女的受教育权;浙江某地法院设立民工法庭专门审理、执行涉及民工的案件,保障流动人口诉愿权的实现;青岛等地成立外来务工人员培训教育基地,保证了流动人口的劳动就业权、受教育权。河南省出台了《进城务工人员权益保护办法》,首次以地方专门立法的形式保护农民工的权益,消除了就业歧视等多方面不平等。

以上各地的做法,均可保证流动人口同城市居民平等的享有某些权利。但这种分而治之的分散、临时性的地方措施不利于国家统一市场的形成。制定一部统筹性的、高效力的法律,可以将各地措施合并在一起发挥优势,以更宽广的视野从整体上赋予其实现的可能。

(1)立法的理论依据。法律最基本价值之一就是维持整个社会的平衡来保持社会的稳定。此价值尤其是体现在对弱势群体利益的保护上。比如世界各国基本上都制定了妇女权益保障法、未成年保护法、老年人权益保护法等法律来保障妇女、未成年人、老年人这些在社会中处于相对弱小地位的群体的权益。流动人口中的主体农民工已属于城市中弱势群体,针对性地制定一部流动人口权益保障法来维护他们的权益完全有必要。而且,制定这样的一部法律,就能通过立法的昭示性向社会宣告流动人口权益是受法律保护的,任何人不得侵犯。这对于扭转整个社会对流动人口的歧视态度,鼓励流动人口自尊、自信、自立、自强,鼓励其运用法律武器维护自身合法权益都具有意义。

(2)具体的立法内容设计。针对性的制定一部农民工权益保障法,基本应包括以下几方面内容:一是就业保障。即国家相关部门要采取措施化解流动人口的就业困难,消除就业歧视。国家可采取改革户籍制度、实行农民工就业登记、失业登记等措施扩大流动人口的就业渠道;可采取给予优惠政策的方式鼓励流动人口创业。二是社会福利保障。即

国家要在社会福利方面给予流动人口特别的帮助和照顾,包括社会保险、医疗保障、住房保障等,国家应在这些领域采取政策倾斜,保障流动人口健康、平安的生活。三是智力保障。即国家相关部门要采取措施保证流动人口享受就业培训和就业指导,职业教育和职业培训,使其掌握一定技能,提高自身素质;特别是还要保证流动人口子女受教育权的实现。四是监督保障。即国家不但要制定措施,赋予流动人口一定的权利,而且要保障措施的实施、执行,由国家相关部门监督、保障流动人口权益保障法的贯彻落实。在这方面,可设立一个固定的专门的机构来替民工维权,由其解决民工欠薪问题和保障其他权益的实现。浙江湖州南浔法院设立农民工法庭的做法值得借鉴。

四、预防、制止流动人口的违法、犯罪行为

解决流动人口增多引发违法、犯罪的社会问题,须从以下几方面着手:

第一,加强流动人口权益保障立法,可预防流动人口违法、犯罪。以法律形式保障流动人口各项权利的实现,自焚讨薪、跳楼讨薪、暴力讨薪的不良现象自然会消失;实现流动人口与市民的平等待遇,可消除流动人口潜意识里对城里人的仇恨,像深圳“砍手党”这样的报复性犯罪就会相应减少;保障流动人口子女的受教育权,减少失学,为其成长创造良好的环境,可有效地预防青少年犯罪。

第二,加强流动人口的法制思想教育,提高流动人员的素质。流动人口流动,往往是带着发财致富的梦想,具有盲目性,加上流动人口大都文化基础差,法制观念淡薄,遇事不知该如何处理,这些将成为犯罪的隐患。有关部门应给予他们提醒、引导、宣教服务,建立相关机制,宣传法律法规,增强流动

人口的法制意识^[3];宣传流动人口中奉公守法致富的典型,树立流动人口正确的致富观念。这样可提高流动人口的守法观念,减少犯罪。

第三,加强流动人口的科学化管理。建立对流动人口户籍和私房出租的管理制度和法规,及时整顿、治理流动人员聚居地,防止犯罪行为在流动人员内部的恶性传染,防止流窜作案。对流动人口犯罪的高危人群,如刑释解教人员、涉毒人员、辍学失学青少年等要有针对性地加强管理。实行农民工就业登记和企业招工报备制度,这既能及时掌握、了解流动人口的情况,又保障了流动打工人员的生活和安全,促使他们遵纪守法^[4]。

第四,严厉打击流动人口犯罪,发挥法律震慑力。对流动人口的违法犯罪行为依法加大打击力度,建立健全群防群治机制,加大对流动人口犯罪的宣传报道,打掉犯罪分子的嚣张气焰,使之闻风丧胆,使不安定分子打消犯罪念头。

妥善解决城市流动人口问题,使流动人口与其他社会成员平等地享有权利,这是其基本人权之一。人权得到切实的保障,才能实现现代法治社会的目标。妥善解决城市流动人口问题,有效抑制违法犯罪,才能真正构建和谐和谐社会。

参考文献:

- [1] 谢生华.论流动人口的法律责任及其权益保障[J].甘肃社会科学,2004(6).
- [2] 崔传义.我国农民进城就业社会管理的重大转变——实践中的问题反思与近期管理创新[J].重庆工学院学报(自然科学版),2005(12):1-5.
- [3] 方建中.流动人口犯罪实证研究[J].求索,2003(6).
- [4] 陈珺.流动人口犯罪的法律控制措施[J].湖北教育学院学报,2007(4).