



民間勞工組織就
2013年10月21日至11月1日
聯合國人權理事會第17次會議
對中國人權狀況作
普遍定期審議的
聯合意見書

女工關懷
全球化監察
中國勞動透視
勞工教育及服務網絡

如有疑問，請聯絡：

中國勞動透視

出版及文書統籌

陳樂庭先生

地址：香港上環永樂街 89-91 號禧利商業大廈六樓

電話：+852 28159003

傳真：+852 2151739

電郵：jason@lac.org.hk

此意見書的全部或部份內容，得到以下四家團體的認可。

女工關懷於 1996 年成立的非政府組織，定位為透過提高外來女工的性別意識和勞動權益來保障她們。我們的目標是協助女工在中國追求可持續發展。我們的四個工作方向包括：推動勞工權利、提高對婦女意識的認識、促進職業安全和健康，以及實踐婦女自主和獨立。我們在深圳設立了一個女工服務中心和工人教育中心，在工人聚居的城中村進行培訓和教育。現行的項目包括：性別意識項目、工傷支援小組、外展、法律諮詢、文化活動和工廠培訓。

全球化監察以香港為基地，成立於 1997 年，旨在就全球化議題提出批判性意見和相關資訊。全球化監察亦監察跨國公司在中國的不當行為，透過研究、本地和國際行動、公眾教育以提高中國勞工權利。我們的理事會包括工會成員、工人組織者、女性主義研究人員、社會工作者、社會和環保活躍份子。如欲了解更多，歡迎瀏覽 <http://www.globalmon.org.hk>。

中國勞動透視是一家關注社會公義和中國勞工權益的香港非政府組織，成立於 2005 年。我們的主要工作在三方面：研究、倡議和行動。我們研究中國勞工的工作環境及勞動關係，支持由工人組成的基層工人團體。我們支持因工傷工人的維權活動，旨在推動在中國的非政府勞工組織、工人團體和其他公民社會成員的團結。如欲了解更多，歡迎瀏覽 <http://www.lac.org.hk>。

勞工教育及服務網絡於 2001 年 10 月在香港成立，是一個獨立的非政府組織。我們的成員來自香港，由具經驗的社會工作者、工人組織者和勞工研究者組成。我們主要在中國國內開展工作，以改善工人的生存狀況。我們的工作包括：跟多方利益相關者和品牌公司合作，自 2001 年起，在超過三十家供應商工廠進行多項工人教育和服務項目；為職業學校提供離校前務工培訓；自 2007 年起，在五十多家高等或職業中學，提供直接培訓予超過三百名導師和四千名學生，約有五萬名學生受惠。此外，我們還在工業區提供多元的勞工教育、文化活動，改善工人對勞工法規和權益的了解。如欲了解更多，歡迎瀏覽 <http://lesnhk.org/>。

在安全和健康的環境下工作的權利

1. 雖然中國有相關職業病的立法¹，但新發病症的數字卻高居不下²。僱主和政府均沒有執行他們的法定責任以防止工人患上職業病，而所謂的防治法例也淪為無牙老虎或一紙空文³。若企業有其政治背景，工傷發生機率反而更高，因為貪污成風而令防治措施成效下降⁴。

2. 法例要求僱主為每名工人購買強制的工傷保險⁵。現實上，保險覆蓋率卻很低，僅 23% 的工人受保障⁶。長久以來，追討工傷保險的程序都不利工人，官僚化及太複雜也為人垢病。若工人沒有勞動合同、缺少體檢的紀錄或職安健的檢測數據，都會妨礙到申請賠償，因為舉證的責任落在受傷工人身上，而舉證的標準甚高。由事故申報、申請各種證明工傷的證書，以至索取賠償的舉證都需要僱主的全程合作。而實際上，僱主不合作或不守法，往往不需付上甚麼代價；反而，若工人索償失敗，對僱主更為有利。

3. 若因僱主未購買工傷保險，或非正式就業的受傷工人，案件能否獲得受理全憑法院的決定。走法律程序的費用高昂，而判決往往不針對僱主。一宗索賠案件可以用上十年時間，這麼久的訴訟期足以讓受了工傷的工人耗盡了他們的收入來源或支援。

4. 職業病潛伏期長，而現行體制要求找出一家在運作中的企業對該病負責，對工人也是一大難題。賠償是以現時的健康狀況作評估，而忽略了後續病情惡化的問題。診斷標準欠缺彈性，無法依照病人不同的情況或在生產中使用的新物料來作考量。

5. 勞動能力鑑定⁷是官方的機制，用來評估工人在受工傷或患上職業病後，其工作能力或生活自理上的受損程度。評估結果作為申請工傷保險賠償的理據。但是，喪失勞動能力並不自動被認證為具殘疾資格，後者必須另行通過殘疾等級認定⁸。殘疾等級的列表本身就狹隘和具歧視性，把職業病排除在外。要知道在中國，殘疾證不單是殘疾證明，更是申請其他社會福利的通行證。

6. 最低生活保障⁹可說是最後的安全網。它是職業病工人或其他有需要人士，如孕婦等，僅有和最低限額的保障。但是，它並不是一個普及的保障。各地方政府任意根據地域分配配額，而不是以最基本殘疾人數或申請人本身的實際醫療需求來發放。沒有醫療保險的職業病工人是支付不起維持生命的醫藥。在《國家人權行動計劃（2012-2015 年）》中提到，在 2015 年醫療保險覆蓋「每一個有需要的人」¹⁰，我們當然希望可以落實。

7. 中國沒有一個全面的國家政策框架處理工傷和職業病患者的復康¹¹。修訂後

的《職業病防治法》仍對復康這一範疇留下漏洞。在社區上的長期護理計劃完全欠缺，這限制了患者充分融入社會，獨立生活，享有應有的尊重和尊嚴的機會。

8. 建議：

- 及時詳盡公開地級和國家級的工傷數據。
- 加強勞動檢查，以及職安健法規的執行。
- 簡化工傷索償系統，撤除不必要的行政門檻，增加透明度和問責性。
- 改革職業病賠償制度，應考慮病症的長期影響，給予醫療人員在診斷時更多酌情空間。
- 整合或擴展殘疾分類，覆蓋已完成勞動能力鑑定的工傷和職業病患者。
- 改革最低生活保障，優先幫助有真正需要的人，尤其是不受工傷保險保障的工人。
- 為職業病患者建立國家層面的復康框架。

具歧視性的戶籍制度和農民工的福利權

9. 數據顯示，在 2011 年有三千二百萬名農民工及其家屬在城市工作和居住¹²。他們佔了城市人口的 36.6%¹³。基於戶籍跟原居地掛鉤，農民工無法與城市居民享受同等的待遇。他們被視為二等公民，在日常生活上受到不同形式的剝削和歧視。

10. 農民工無權申請社會房屋或受資助的居所，因此普遍地居於城中村的一房單位、停車間、地下室或工廠宿舍，居住條件惡劣。當僱主沒有提供住房津貼時，超過四成農民工要花費 16% 的工資在住屋上¹⁴。

11. 一千五百萬的農民工子女跟隨父母住在城市¹⁵，但不受義務教育保障。許多城市的公立學校，要求農民工支付額外的學費，才會允許其子女入學。因此，私立學校如雨後春筍般出現，應付農民工子女的教育需要。但是，當地的教育當局卻以不同的手段關閉私立學校，又不給予受影響學生援助¹⁶。除了入學，他們還要面對不平等的考試制度。公開考試具限制性的登記制度，導致農村孩子無法在城市參加考試¹⁷。

12. 擁有城市戶籍，一般會得到更多更好的工作機會；而農民工則普遍地要接受工資低廉且工作環境惡劣的工作。根據國家統計局的數據，農民工的平均月薪是 2,049 元，約為城市職工月平均月薪的三成¹⁸。此外，農民工還經常遇上違法的剋扣或拖欠工資，這也是每年年終多宗勞資衝突的起因。明顯地，農民工的勞動權益欠缺有效的保障是這些衝突的主因。

13. 雖然在大部份城市，法律上的某些社會保障覆蓋到農民工，但他們仍難逃受

歧視的待遇。例如，醫療保險只覆蓋少數農民工。另一方面，農民工的社會保險參保率基於多種原因仍然處於偏低的水平¹⁹。要達到《國家人權行動計劃（2012-2015年）》中提到要在2015年時，養老和醫療保險不再具歧視農民工的做法，還是困難重重的²⁰。

14. 建議：

- 消除所有基於戶籍制度的歧視或不平等的社會政策。
- 改革社會保險制度，容許農民工和城市職工享受同等的福利。
- 改革社會房屋政策，讓有需要的農民工可以申請。
- 改革教育和考試制度，消除對農村學童的歧視。
- 設立生活工資制度，以防止農民工受剝削。
- 建立公共基金援助工資被拖欠的工人。

結社自由²¹

15. 雖然結社自由受中國憲法保護²²，但那只是紙上空文。中國並沒有國家法律規管民間社會組織，只有國務院的法規管理它們²³。民間社會組織需要登記和受到雙重的監管制度所監督。首先要找到一個在地的政府或共產黨轄下的部門，作為其上級監管單位，民間社會組織需要在行政、財政、與其他團體的接觸等方面受到強制監管。民政部則負責它們的登記。因此，獨立的民間社會組織受到政府或共產黨轄下的部門強制監管，結社自由並不受保障。

16. 民間勞工組織想要保持獨立而又漠視這一限制並不可能。因此，它們多選擇商業登記。2012年，廣東省政府宣佈新政策，放寬獨立的民間社會組織的登記限制，減弱監管單位在服務提供、管理和能力建設方面的角色²⁴。然而當一些民間社會組織嘗試遵循新政策登記時，都被告知政策指引尚未出台，至今尚未有獨立民間社會組織成功登記。同時，部份民間社會組織受到當局不同程度的打壓，包括各部門對它們進行反覆的調查或強行迫遷。

17. 建議：

- 真正地放寬獨立的民間社會組織的登記制度。
- 容許民間社會組織運作及保障非政府組織的獨立自主性，停止任何不法的干預和打壓。

教育權及將實習生視為實際奴工的侵害

18. 現時有超過三千萬學生在各中、高等職業學校就讀²⁵，絕大部份學生需要根據政策規定進行為期一年的強制實習。但是，這些實習生往往受盡剝削。據報導，很多學生剛入讀職業學校才幾天，就被送到工廠打工²⁶。他們不可能辭職，要跟正規工人工作同等時數和負擔同樣的職責，包括加班或值夜班。未成年學生也沒

法倖免²⁷。明顯地，這種做法只是招募廉價勞工的幌子，完全違反職業訓練學校的理念。

19. 中國有幾部全國法律保護兒童在工作上的權利，看起來是可喜的²⁸。但是根據這些法律，實習生並不受基本勞工權利保障，包括最低工資和社會保險。剝削實習生的個案和投訴與日俱增，官方提議的新法規，內容卻讓人擔心它實際上是在助長這種侵害。教育部最近推出的《職業學校學生頂崗實習管理規定(試行)》，提出放寬實習期、實習津貼和工時的規管²⁹。

20. 建議：

- 建立全面、國家層面的政策框架以保護實習生的權利。
- 禁止強迫學生前往實習，保障他們同工同酬的權利，以及作為工人的工業安全。
- 打擊學校透過輸出實習生到工廠謀利的貪污風氣。

附件一：中國勞工組織受打壓的背景

2012年6月，廣東省政府宣佈會放鬆民間社會組織的登記政策。新政策下，民間社會組織可向當地民政局登記，無須事先得到相關政府或共產黨部門同意作為其監管單位³⁰。省政府還聲言它會透過把權利分散到民間社會組織手上，深化社會管理的改革。當廣東省共產黨黨委書記考察過新加坡後，所謂的社會管理改革，其實就是由政黨和政府主導的社區建設。廣東省總工會巡視員孔祥鴻表示：「接觸和瞭解 NGO 組織…如果是真心為職工服務的 NGO 組織，政府和工會就利用這些組織的優勢，通過購買服務，將它們納入到服務職工的工作中，成為社會管理的一部分。」³¹

在新政策實施前一周，當獨立民間社會組織預備登記時，當地民政部門告訴它們要等到7月1日，因為實施方法尚未出台。同一時間，多個在深圳的民間勞工組織持續受到不同程度的直接或間接騷擾。自2012年起，民間勞工組織無一倖免被迫關閉，包括市政府向房東施壓，要他們單方面終止租約；直接的威逼也取代了間接的騷擾，警察及市政府部門持續向它們審查。民間社會組織為此深受困擾，也認為這跟官方所述的陽光政策背道而馳。這類的事件看起來並不是偶一為之，結社權利在未來還是不樂觀。

附件二：中國廣東省勞工組織受打壓的時間表

日期	事件經過
2012年2月	深圳市春風勞動爭議服務部已簽下三年租約，在未得事先通知的情況下被強行迫遷。辦公室的水電供應被截斷，招牌被拆掉。現在該團體遷到另一個地區辦公。
2012年3月	深圳圓典工友服務中心被多個當地政府部門審查，房東發出終止租約通知。現在它搬到同一地區的另一地點，但新辦公室仍持續受當地官員緊密監察。
2012年4月	自2011年11月起，打工者中心不斷地被房東要求遷出其深圳辦公室，房東表示他受到壓力要他們離開。到4月中，員工收到租約會在4月底終止的最後通知。
2012年5月	打工者中心受到監視，並受到便衣人員的干擾。水電供應被截斷。中心作出抗議，但不獲任何回應。
2012年5月	深圳青草工友成長服務部被多次審查，房東通知他們租約會提前被中斷。水電供應也被截斷。中心最後被迫遷至另一地區，但審查從未停止。
2012年6月	時代女工服務部深受工商部門隨意執法之害。由於它沒有作登記，受威脅要儘快關門和遷出。民政部門從不批准它的登記，它也因主任超生孩子而無法登記為商業單位。該中心已遷往另一地區，與另一團體合用一個辦公室。
2012年6月	深圳小小草工友家園獲房東通知，因辦公室不合消防法規等原因，租約會提前被中斷。
2012年7月	東莞市友維法律諮詢服務部的房東承認受到警察持續滋擾，而通知他們租約會被中斷。接著又受到當地稅務部門調查，團體的銀行戶口被凍結。
2012年7月	打工者中心於7月中又再度被迫遷，遷到新地點後，又立即受到當地警察和工商部門進行頻繁且不正常的審查。
2012年7月	深圳小小草工友家園受到消防部門、居委會、公安和稅務部門多番的搜查。房東給予僅兩天的通知迫遷，新辦公室受到身份不明人士的監控。團體又收到消防部門發出的五萬元罰單，聲稱它的消防設備不合格。另外，兩名員工在相隔不久的時間，住所的租約被取消。
2012年7月	深圳手牽手工友活動室受到多個部門，包括勞動調查組、辦公室安全檢查隊、社保、房屋管理部門等的審查。
2012年8月	打工者中心在租用辦公室時持續遇上麻煩，至今事件尚未解決。
2012年8月	月初消防部舉行了就深圳小小草工友家園罰款的聽證會。至月中，團體的招牌和郵箱被破壞，月底時水電供應更被截斷。30日，

	約四十名便衣人員聲稱代表房東，把辦公室內的傢俱和文件粗暴地扔掉再門上大門。
2012年9月	房東月初時稱受「另一方」的壓力，要求深圳手牽手工友活動室遷走。遷出日期在多番交涉下卻提前。9日，身份不明人士門上前門。
2012年9月	二十名學者，包括中國勞動關係學院的王江松教授、北京大學的盧暉臨教授簽署了公開信，反對打壓非政府組織。信中肯定了勞工組織在保護工人基本權利的貢獻，對保障社會和諧的重要性，並建議政府要提供多些空間讓非政府組織發展。
2012年10月	深圳小小草工友家園收到一萬元的罰單及結業令。團體向民間社會和支持者籌款以支付罰款。另一方面，向消防部門提出上訴。
2012年11月	深圳小小草工友家園才剛到新辦公室二十天，新業主又因受當局施壓而要他們搬走。沒選擇之下，團體又得撤走，至今尚未找到固定辦公室。
2012年12月	深圳手牽手工友活動室被迫遷一案在法庭審理，至今未有判決。

註解：

- 1 《中華人民共和國職業病防治法（2011 修正）》及《工傷保險條例（2010 修訂）》。
- 2 例如：2010 年的塵肺病新症為 23,812 宗，比起 2009 年高出了 64.28%。見王丹，張敏〈中國 2010 年報告塵肺病發病情況分析〉《中華勞動衛生職業病雜誌》，801 頁。
- 3 中華人民共和國國務院《國家職業病防治規劃（2009-2015 年）》2009，43 頁。
- 4 Christina Larson, 'In China, Politically Connected Firms Have Higher Worker Death Rates (〈在中國，具政治關係的企業，員工死亡率較高〉)' *Businessweek* (網絡版)，2013 年 1 月 28 日，
<<http://www.businessweek.com/articles/2013-01-28/in-china-corrupt-officials-and-worker-deaths>>。
- 5 《工傷保險條例（2010 修訂）》第 2 條。
- 6 中華人民共和國國家統計局，《中國統計年鑒 2012 年》，4-1，以及中華人民共和國人力資源和社會保障部，《2011 年度人力資源和社會保障事業發展統計公報》，2012 年 6 月 4 日，
<<http://www.mohrss.gov.cn/page.do?pa=402880202405002801240882b84702d7&guid=e578e8be726c4689a32b91e8f7882a45&og=8a81f3f133d01e170133d36b52df04c8>>。
- 7 見《工傷保險條例（2010 修訂）》中的勞動能力鑒定，第 21-8 條。
- 8 《中華人民共和國殘疾人保障法》，第 2 條。
- 9 根據中華人民共和國民政部的《2012 年 12 月份全國縣以上農村低保情況》(2013)，在 2012 年 12 月，27,858 名殘疾人士接受最低生活保障，平均津貼為 109.19 元人民幣，
<<http://files2.mca.gov.cn/cws/201301/2013012818080188.htm>>。
- 10 中華人民共和國國務院新聞辦公室，2012 年 6 月 1 日發佈，《國家人權行動計劃(2012-2015 年)》。
- 11 在廣東省，十五萬的工傷者中，僅有六千名享有復康服務。僱主對復康採取消極態度，怕會拖延勞資糾紛而要支付復康期的費用。見湯凱鋒，胡念飛，王雪喬，黃曉璞〈被冷落的工傷康復政策〉《南方日報》(網絡版)，2013 年 1 月 23 日，
<http://epaper.nfdaily.cn/html/2013-01/23/content_7161578.htm>。
- 12 國家統計局《2011 年我國農民工調查監測報告》2012 年 4 月 27 日
<http://www.stats.gov.cn:82/tjfx/fxbg/t20120427_402801903.htm>。
- 13 Zheng Lifei, 'China's Urban Population Exceeds Countryside for First Time (〈中國的城市人口首次超越農村人口〉)'《彭博新聞網》(網絡版) 2012 年 1 月 17 日
<<http://www.bloomberg.com/news/2012-01-17/china-urban-population-exceeds-rural.html>>。
- 14 國家統計局，同註 12。
- 15 熊易寒〈教育吸納對農民工子女融入城市作用甚微〉《瞭望東方周刊》2010 年 4 月，摘自新浪網<<http://news.sina.com.cn/pl/2010-06-29/113220571613.shtml>>。
- 16 2012 年 6 月，同心實驗學校（一所接收農村孩子的小學）和其他五十家學校受到北京市的教育部門勒令停課，致一萬四千名學生受影響。雖然政府讓小部份受影響學生入讀當地公立學校，但大部份學生被迫返回農村。見《同心實驗學校致社會各界公開信》(網絡版)2012 年 7 月 4 日
<<http://www.tongxinedu.org/Item/Show.asp?m=1&d=272>>。
- 17 2012 年，一名農民工的女兒在完成九年教育後，要求參加上海的高考。少女和父親向更高層單位爭取她在城市的考試權。案件在媒體曝光後激起熱烈討論。但隨後她的父親被警方拘留，而案件亦不獲受理。見〈上海警方證實微博『約辯』少女占海特之父被拘〉《中國新聞網》(網絡版) 2012 年 12 月 10 日<<http://www.chinanews.com/fz/2012/12-10/4397110.shtml>>。
- 18 〈農民工月均工資破 2000 僅為城鎮職工平均工資 30%〉《國際金融報》(網絡版) 2012 年 3 月 2 日<<http://finance.people.com.cn/GB/70846/17271906.html>>。
- 19 2011 年，農民工參加退休保險、工傷保險、醫療保險、失業保險和生育保險的比率分別為 13.9%，23.6%，16.7%，8% 和 5.6%。見國家統計局，同註 12。
- 20 《國家人權行動計劃（2012-2015 年）》，同註 10。
- 21 請參考附件一和二，以了解更多。
- 22 《中華人民共和國憲法》第 35 條。
- 23 中華人民共和國國務院令第 250 號，1998 年 9 月 25 日通過《社會團體登記管理條例》及中華人民共和國國務院令第 251 號，1998 年 10 月 25 日公佈《民辦非企業單位登記管理暫行條例》。
- 24 〈廣東社會組織註冊門檻從 7 月 1 日起進一步降低〉《南方都市報》(網絡版) 2012 年 6 月 9 日<http://news.nfmedia.com/nfdsb/content/2012-06/09/content_47758252.htm>。
- 25 教育部職業技術教育中心研究所《中國特色職業教育發展之路—中國職業教育發展報告（2002-2012）》2012 年 10 月。

²⁶ 貴陽市一所職業學校在三年內，把實習生送到電子廠工作超過二十個月。有的實習生僅入學數天或數周就被送到工廠。實習生每天工作十一至十三小時，工資被學校取走作為「學費」，每月由學校發放數百元作為零用錢。學校威脅學生若離職，學校將不發予他們畢業證書，六十九名學生反抗，十四名向各級政府機關投訴。他們估計學校在每名學生身上謀取了超過兩萬元的工資。案件不獲恰當處理，當地教育部稱每名學生只能取回五十六元濫收的學費。見王燁捷〈入學第6天就被派出打工〉《中國青年報》2011年9月25日和王燁捷〈要求貴陽國防學校停止招生〉《中國青年報》2011年10月17日。

²⁷ 2012年，富士康發生多宗實習生受侵權案件，包括在煙台廠的實習生年齡只介乎十四至十六歲。這些未成年學生主要由學校送來。報導也發現實習生被告知他們需要生產配件，以取得學分，在江蘇廠的學生甚至被迫加班。見 Don Reisinger, 'Foxconn Admits to Child Labor Law Breach with Underage Intern Hires (〈富士康承認聘用未成年實習生有違童工法〉)' CNET (網絡版) 2012年10月16日

<http://news.cnet.com/8301-1001_3-57533056-92/foxconn-admits-to-child-labor-law-breach-with-underage-intern-hires>。

²⁸ 《中華人民共和國未成年人保護法(2006修訂)》第38和47條、《中華人民共和國勞動法》第5, 15, 58, 64-9條、《中華人民共和國職業教育法》、《禁止使用童工規定》。

²⁹ 徵求意見稿鼓勵把實習期延長至超過一年、容許學校把第一年級的學生送往實習、容許實習期加班、對實習津貼的要求降低，豁免對法規和學生權利侵害者的刑責。見教育部《職業學校學生頂崗實習管理規定(試行)(征求意见稿)》

<<http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s6197/201211/144557.html>>。

³⁰ 《廣東社會組織注冊門檻從7月1日起進一步降低》，同註24。

³¹ 〈打造為工人說話的工會—專訪廣東省總工會巡視員、黨組成員孔祥鴻〉《中國工人》2012年12月7日<http://www.chineseworkers.com.cn/_d275638443.htm>。