

阅 读 提 示

超龄农民工正在逐步告别建筑工地。截至目前,全国已有多多个地区发文进一步规范建筑施工企业用工年龄管理。一些在工地干了一辈子的农民工不解:“我还干得动,为什么不让我继续干下去?”一些农民工表示支持:“年纪大了,反应慢了,一旦出事,对家庭就是致命打击。”面对不断落实到位的管理措施,一些仍有务工需求的超龄农民工开始走上转型之路。这也给相关管理部门带来新的课题。

3月17日,上海浦西。沿着汉口路向东行,几处老建筑正在历经大规模返修,挡板将高耸的吊机和施工设备围在其中。工地外不时有头戴安全帽身穿马甲的农民工经过。据了解,如今施工现场已经难寻60岁以上的农民工,甚至超过55岁的都极少。59岁的老王,告别了打工多年的建筑工地,今年跟着老乡到上海忙起了装修,在业主家里拌混凝土、砌墙、贴瓷砖,做一天泥瓦工能有200多元收入,让他觉得很满足,“比起在工地上风吹雨打,烈日暴晒,干装修轻松多了。”老王说,“现在工地招工严了,老乡说要带我们转型,现在看起来还不错。”老王对工地的印象或许只能停留在过去了,超龄农民工正在逐步告别建筑工地。截至目前,全国已有多多个地区发文进一步规范建筑施工企业用工年龄管理,上海、天津、广东深圳、江苏泰州、江西南昌、湖北荆州等地,均作出此项要求。一些在工地干了一辈子的农民工不解:“我还干得动,为什么不让我继续干下去?”

多地出台政策清退超龄农民工

上海建筑施工领域用工的改变起源于2019年,上海市住建委、市人社局和市总工会共同发文,明确规定禁止18周岁以下、60周岁以上男性及50周岁以上女性三类人员进入施工现场从事建筑施工作业,同时进一步规定,禁止55周岁以上男性、45周岁以上女性工人进入施工现场从事井下、高空、高温、特别繁重体力劳动或其他影响身体健康以及危险性、风险性高的特殊工作。2021年5月,上海市建设工程安全质量监督总站再次发出这一工作提示。据了解,不仅在上海,全国多地均先后出台类似政策,对建筑施工行业超龄农民工进行用工规范。相较于上海,各地规定中对各类情况作出了更为细致的规定。天津规定,因特殊情况确需安排或使用超龄建筑工人的,施工单位应当对超龄人员健康证明(有效期为1年)进行校验,并根据项目具体情况合理安排工作岗位。湖北黄冈则进一步将进入工地的工作人员细分为三类,在各地规定的基础上,新增了“禁止注册建造师、注册监理工程师年龄超过65周岁的进入项目现场从事施工管理”和“项目副总、技术总工等主要技术类岗位参照注册类管理人员,原则上年龄超过65周岁后不建议参与施工现场技术管理”。文件制定后,各地均严格执行,确保合规用工。据了解,目前上海依靠两个路径对工地用工进行严控:一是实名制系统,现场所有务工人员要录入实名制系统,从人职源头杜绝违规行为;二是市区两级监督机构推进,在2021年全年的专项整治中发现了6起超龄用工情况,均实现即知即改。

安全考量成政策出台主因

农民工的各项权益牵动着全社会的心。在刚刚结束的全国两会期间,有代表提出“希望解决超龄劳动者工伤保险的问题”。而建筑工地正是超龄农民工安全事故高发易发的区域。网上搜索发现,仅2021年6月,湖北荆州、江苏泰州都有事故发生,伤亡农民工均超过60周岁。其中泰州市住建局发布的高坠事故通报中指出,该市建筑工地发生多起高处坠落事故,两起事故亡者年龄超过60周岁。类似的问题在上海出现得更早,2018年上海建筑业曾发生两起较大事故,分别造成6人死亡,其中有3人超过60岁。在此背景下,考虑建筑施工高处作业多、露天作业多、手工及繁重作业多等高危特点,超龄带来的体力和意识问题都与风险要素相关,再加之施工现场居住条件差、重体力要求的高盐高油饮食等对老年人健康均十分不利,因此上海市住建委联合市人社局、市总工会在2019年研究出台了相关文件。上海市建设工程安全质量监督总站安全科科长崔勇介绍,部分新闻中“超龄农民工不能进入工地”的表述存在夸大,文件中明确规定,超龄员工不能从事建筑施工作业,而工地其他辅助性岗位,比如保洁、保安、仓管等是不受影响的,也希望施工方为超龄农民工提供更为周全的安排。采访中,有农民工对相关规定表示理解,在工地做“大工”的沈师傅已经58岁了,他明白政策里透露出的关心,“年纪大了,反应也慢了,一旦出事,对家庭就是致命打击。”但他也有自己的忧虑,“干了一辈子工地,做别的都不习惯了,收入肯定会受影响。”

严格执行并体现城市温情

黄浦江的南延伸段上,一幅计划修建11层的大厦已完成了地下部分的施工,加装顶板后,吊机正将预制的钢结构逐一吊装到位。负责该工程的上海建工集团于2019年出台企业内部文件,规定进场施工的一线人员年龄控制在55岁以下。据项目部党支部书记陈志俊介绍,每天入场的员工都需要在门禁处进行刷脸确认身份,并且在左手佩戴臂章,写明单位、姓名、年龄和工种等信息,确保用工规范。如果有人想浑水摸鱼怎么办?陈志俊说,对于临时的用工需求,分包企业需要提前在微信管理群中报备,提前做好人员信息核对和安全交底之后,工人才能进入施工区域,门禁岗核对之后,还会有安全员通过制作臂章环节再次核实。



在全国许多工地上,类似这样严加管理的措施正不断被落实到位,但超龄农民工的务工需求依旧存在,转型成为了许多人主动或被动的选择。沈师傅之前就在建筑工地上务工,最近几年,和他年岁接近的老乡们结伴外出打工,越来越难找到工地上的活儿了。目前,他们正在市郊建设农民自住的小别墅,和之前登高爬低比起来,风险小了许多。还有的农民工“试水”装修、家政等新兴行当,渐渐适应了改变。上海市总工会相关负责人特别提醒,劳动者在日常工作中要注意签订合同,保存好各类工作证明,以备日后维权所需。对于权益受到侵害的农民工,可以拨打工会维权热线,也可以通过各级工会的服务站点或微信公众号进行咨询和投诉。 □裴龙翔

# 建立防范职业风险的工伤保险法律体系

——西北政法大学经济法学院教授谢德成谈超龄劳动者工伤权益维护

目前,我国人口老龄化加速,超龄劳动者就业情形普遍,绝大多数集中于餐饮、保安、清洁等劳动密集型服务行业。根据相关法律规定,劳动者达到法定退休年龄则劳动合同终止,这意味着超龄劳动者不受《劳动合同法》保

护,遭遇的工伤认定难、讨薪难等现实问题就愈发凸显。如何从法律层面保障超龄劳动者工伤权益,本报记者专访了西北政法大学经济法学院教授、校学术委员会委员、社会法研究所所长谢德成。

## 1 扩大工伤保险制度适用范围

谢德成:我国社会保险尤其是职业社会保险建构与劳动关系有着紧密的关联性和依附性,即劳动关系的建立是社会保险义务产生的前提条件,无论是职工养老保险还是工伤失业保险,都表现出这一特征。而劳动关系的主体是由《劳动合同法》明确规定的,这样,职业社会保险权利义务主体就被框架于劳动法所适用的主体范围内。法律规定,劳动者达到法定退休年龄或者依法享受养老保险待遇,劳动合同终止。也就是说,按照这一立法逻辑,超过法定退休年龄的劳动者就业,与用人单位建立的是劳务关系,用人单位没有再为超龄劳动者缴纳工伤保险费的义务。这样,达到退休年龄的劳动者在工作时间、工作场所因工作原因造成的伤害,就很难通过工伤认定获得社会法上的救济。现实生活中有几个不容忽视的问题:首先,我国工伤保险制度的设计,是以法定退休年龄作为终止用人单位缴费义务的依据的,这与劳动关系的终止大致

相同。而退休年龄的规定又与养老待遇的获得相衔接,也就是说,劳动者退休了,获得了退休金或者养老金,再就业时就不宜继续适用劳动法保护,也就不再通过工伤认定程序获得工伤保险待遇。但是,我国养老保险制度推进的现状表明,大量的农民工在达到法定退休年龄时,由于未缴纳养老保险费或者其他原因无法享受养老保险待遇,而仅靠较低的农村居民养老保险待遇无法满足日常生活需要。当再就业受到伤害时,不能认定工伤,就会出现伤病治愈康复与生活窘迫等双重困境。其次,随着互联网经济的发展和国家逐步放宽劳动关系管制,灵活就业人数大量涌现,新职业人群和新就业方式,对现有正规就业方式的法律保护体系提出了挑战,即这部分劳动者需要纳入社会保险制度,实现社会保险权人人平等。目前,国家和地方层面已经开始重视研究和尝试通过规范化的方法,扩大工伤保险制度的适用范围。

## 2 调整申报工伤的受理条件

谢德成:超龄劳动者是重要的就业群体,在现有退休年龄规定不变的条件下,随着人口寿命的增高,再就业群体的规模会不断提高。从长远看,必须全面设计超龄劳动者的劳动保护法律政策,包括法律关系性质、劳动者权利体系、社会保险尤其是工伤保险等,甚至还可以像有些国家一样颁布专门的高龄劳动者法规。工伤保险制度的职业关联程度更高,因此制定专门的超龄劳动者权利保护法律法规甚为必要。目前,对超龄劳动者的工伤认定,已经有了一些局部制度上的调适,比如最高人民法院有关工伤认定的答复函指出,对超龄农民工职场伤亡,可以依据《工伤保险条例》进行工伤认定;对离退休后被聘用到其他用人单位,因工伤亡的,如果聘用单位为其缴纳了工伤保险费,应该适用《工伤保险条例》的规定处理。人力资源和社会保障部《关于执行〈工伤保险条例〉若干问题的意见(二)》指出:达到或超过法定退休年龄,但未办理退休手续或者未依法享受

城镇职工基本养老保险待遇,继续在原用人单位工作期间受到事故伤害或患职业病的,用人单位依法承担工伤保险责任。用人单位招用已经达到、超过法定退休年龄或已经领取城镇职工基本养老保险待遇的人员,在用工期间因工作原因受到事故伤害或患职业病的,如招用单位已按项目参保等方式为其缴纳工伤保险费的,应适用《工伤保险条例》。但整体上看,国家层面和绝大部分省份对超龄劳动者的工伤保险问题仍未出台专门政策。目前,西安市有关部门正在酝酿超龄劳动者、新业态从业者、实习生等特殊就业者工伤保险的特殊政策。从以上的规定看,无论是国家层面还是地方层面,基本上都没有整体将超龄劳动者的工伤认定和工伤待遇纳入《工伤保险条例》,有的要么是附有条件的,比如用人单位已经缴纳了工伤保险费;要么是工伤认定与工伤待遇分离的,比如可以进行工伤认定,但待遇由各用人单位支付;要么是特定超龄者,比如农民工、建筑工地的临时工等。

## 3 建立多种层次工伤保险制度

谢德成:超龄劳动者的雇佣劳动,具有劳动关系的同质性,从属性、人身属性较强,也具有较高的职业风险,再加上群体数量和利益的社会连带性,都有必要建立具有与当代工伤保险制度相似的制度。现有工伤保险制度难以覆盖超龄劳动者,既有立法上的原因,也与操作层面的基金负担风险有关。工伤保险与其他社会保险既有联系,也有区别,其特殊性在于它的目的是防范和及时救治因工业风险所带来的人身和家庭困境,而商业保险的强制属性和过错责任原则,都无法充分实现对这部分劳动者的保护。21世纪以来,灵活就业形式涌现出的从业者越来越多,但社会法重视传统就业形式,标准化调整社会关系的模式并没有多少改变。

从这个背景出发,我认为应该确立一种社会职业风

险理念,所有从业人员的职场风险都应该纳入到风险防范体系中去。目前,养老保险、医疗保险尽管结构多样,但都实现了全覆盖。具体到工伤保险制度塑造上,将工伤保险覆盖到所有的职业劳动者,包括雇佣劳动者(公务员与参公人员)、不完全劳动关系下的劳动者(准劳动者)、超龄雇佣劳动者以及其他具有职业伤害风险的从业人员。结合基金运行模式,可以建立多种层次的工伤保险制度,比如劳动关系模式的工伤保险、公务员工伤保险、灵活就业者工伤保险、家事劳动者工伤保险、超龄劳动者工伤保险等,而具体到从业人员工伤保险制度组合,则要从工伤认定条件、工伤待遇水平及构成以及基金规模多个方面考虑,最终目的是建立一个防范全社会职业风险的工伤保险法律制度体系。 □实习记者 谢明静

# 超龄农民工权益不应被忽视

平 有话直说

据报道,全国已有多多个地区发文,进一步规范建筑施工企业用工年龄管理。但工地用工年龄的限制对企业 and 农民工来说都是有利有弊、有好有坏的。“我还干得动,为什么不让我继续干下去?”一名农民工的发问令人动容。对于农民工来说,一旦迈上55岁关口就被淘汰,未免残忍了点。这个年纪,往往上有老下有小,他们有养家糊口的需求,被建筑施工企业清退,他们的生活何以为继?对于超龄农民工来说,转岗转型非常困难,而且转岗往往会影响到收入,他们如何安放自己的人生,这个话题不能回避。尤其是对于有技术的农民工来说,如何让他们发挥自己的一技之长,合理参与工作,不能一刀切地限制他们进入某些岗

位。如何最大程度发挥他们的最大作用,企业和社会各方面要积极行动起来,确保他们能够找到合适的工作,也确保这部分劳动力资源不被浪费。面对这一问题,有企业回应,不是不让超龄农民工从事建筑施工作业,而是把他们转移到其他辅助性岗位,比如保洁、保安、仓管等。一些地区在应对上也积极协调将农民工转岗分流,同时将在劳动权益保障方面及时跟进,确保超龄劳动者的合法权益得到有效维护。据调查,很多高龄农民工由于缴费年限不满15年而无法享受退休待遇,还有的人无法一次性补缴满15年的基本养老保险费用。还有调查称,一些企业在农民工快到退休年龄时,采取调离到偏远地区岗位等手段,“逼”农民工离职,从而逃避应尽义务。如此种种,无不说明高龄农民工的合法权益得不到有效保障,他们很难享有应有的养老尊严。国家统计局发布的《2020年农民工监测调查报告》显示,我国50岁以上的大龄农民工有6854.4万人。这是一个庞大的群体,他们的养老问题值得高度重视。 □秦川