

谁的责任？

——深圳张家界籍建筑风钻工集体罹患尘肺病调查

沈原/清华大学副教授

程平源/南京师范大学副教授

潘毅/香港理工大学副教授

死亡像阴影一样追上了张家界的工人。

我们见到彭辉平的时候，他正蹲伏在自己家的屋檐下喘气，和我们讲话的时候艰难地抬起头、然后咳嗽、吐痰。弟弟彭辉亮焦躁地走动，一支接一支地抽着烟。在他看来哥哥已经是“活死人”了，2007年3月彭辉平被确诊为职业病尘肺II期，2008年12月，在医院下了病危通知书后，直接被一辆救护车送回了家。他家屋子角落，放着一口棺材，用塑料布潦草地盖着。棺材是刚做的，他的家人说，等过几天刷完漆，不知什么时候就可以用了。

续末阳工人之后，这些在深圳从事风钻工而患上尘肺病的张家界桑植县工人陆续有人死去。彭辉亮从哥哥的绝境中仿佛看到了自己的结局，“我心里也怕，但怕有什么用，我知道自己治不好了。”彭辉亮紧张地说，因为深圳市政府不让深圳职防院给张家界风钻工人诊断，他自己私下拍了片，对照病情估计自己已经是尘肺II期了。

谷风云的妻子对我们说：“我们这里有一个跟我老公一起打工的谷高云已经死掉两年了。死掉后，一分钱的赔偿都没有。我们这里已经死了好几个人了。谷高云死的那一次，我听到他的情况，觉得好可怕好可怕。因为当时我就在他干活的工地上做饭，我们在一个工地有1、2年的时间，我跟他比较熟。他有一米七多，很高的一个人，死的时候人已经很瘦了。猛然一下子听到他死了，真是吓了一跳！我听人家说，得了这个病，最后的时候肺就全部都被灰尘裹死了，肺都黑掉了，人就不行了。我们这边已经死了好几个人了。”

确认劳动关系：如何为工人验明正身？

目前，张家界桑植县有两三百人在深圳从事风钻工。末阳事件后，张家界工人自费在医院进行了检查。工人被诊断为“疑似肺结核”、“疑似尘肺”，但这些医院都不是法定的职业病诊断机构，因此没有一家医院给予他们确认。为了证实自己患的是尘肺病，张

家界的工人走上了维权之路。但这条路张家界工人一开始就走得非常艰难。

跟耒阳工人相比，张家界工人的处境更加糟糕。深圳市政府显然已经从耒阳工人的事件中吸取了教训，不让医院对他们进行身体检查。2009年9月17号，一百多名张家界工人来到深圳，希望能像耒阳工人一样进深圳职防院进行体检，遭到职防院的拒绝，并明确指出这是市政府的指示。这群张家界的尘肺病人被挡在了冰冷的大门之外，他们只好在职防病医院门口坐了一天一夜。“深圳的那些高楼大厦都是我们打风钻的打下的基础。工地上灰尘那么大，现在工人有病了、要死了，政府至少要把得病的人的病治好。政府不能不管打工人的死活，是不是？”工人们的要求很简单，“政府至少要负责把工人的病治好”，但是仅仅这一点要求，目前恐怕也很难达到。

年仅25岁的王茂盛已经出现了尘肺病的症状，虽然7年的风钻工作史让他确信自己得的是尘肺病，但是由于职防院不给他进行职业病检查，至今他还没有得到确切的诊断结果。这就意味着他不能进行尘肺病工伤鉴定，不能获得应有的赔偿，更重要的是，他不能进入职业病防治医院进行及时的治疗，只能生活在死亡的阴影下：“我找人看了片子，我现在应该是尘肺I期，从I期到II期大约五到八年，从II期到III期大约三到五年，III期以后人就没命了。我算了一下我大概可以活到四十岁。”对于深圳职防院的态度，他怎么也想不明白：“你是一家医院，我们是中华人民共和国的工人，为什么我们不能进医院检查身体？证明我们患有尘肺病究竟有多难？”目前，像王茂盛这种情况的工人还有很多。大多数的张家界工人并不清楚自己的病情，也没有得到任何的治疗。

这些张家界风钻工要想进行职业病治疗以及拿到以后的工伤赔偿，依据相关的法律规定，首先必须要拿到当地职业病防治所的鉴定，而做职业病鉴定必须先要确认劳动关系。确认劳动关系这是工人所遭遇到的最大的障碍，在过去十多年时间里，这些工人没有一个人签订过劳动合同。在目前建筑业普遍的包工体制下，和工人们进行直接接触的是包工头或者带工，而大部分工人和老板并不相互认识。包工头如果有工程要做，就直接带上自己手下的工人去干。工资是老板支付给包工头或者带工，然后由这些包工头或者带工发放给工人。工程做完之后就直接从包工头那里领取工资，然后就地解散，有工程再集合起来一起做。整个过程基本上靠口头关系来维持，没有任何劳动合同。

职业病防治法规定，申请职业病鉴定者必须出具由用人单位提供的职业史、工作场所、健康档案等劳动关系的证明。这实际上是要由用人单位自证其罪，就像处罚小偷之前让小偷自己证明自己偷了东西，这些企业怎会轻易出具对自己不利的证据呢？

虽然如此，但事实的劳动关系是存在的，一个工人经年累月地从一个工地到另一个工地，

实际地与每个工地发生着关系，留下作业的痕迹，这总是不能否认的。关键在于对这种实际劳动关系的确认上，如果漠视事实劳动关系，仅以有限确凿的文本合同为依据，这将会把一大批具有事实劳动关系者屏蔽在劳动保护权益之外，成为放逐的没有生命与健康保护权的非正常国民。这样看来，在维护资本利益和保护劳动者权益之间实际考验着政府执政和治理社会的理念。

如果农民工的权益得不到保护，他们就会成为温家宝总理担心的“伤心又流泪”的特殊人群。正如末阳籍风钻工徐新民所悲叹的：“我感到很悲哀，我们当时因为不清楚这个(尘肺病)，糊里糊涂得了这个病，现在虽然能够赔偿一点点，就算有劳务关系的又怎么样呢？赔个三五十万又怎么样呢，你的生命都已经终结了，我上有两个父母，下有一个儿子，一个女儿，我就是家里的脊梁骨，像这样如果是我倒下去的话，家里面这个家庭就算彻彻底底地破裂了，所以对这个，我是感到很为我们这些人，为我们这群人感到很悲哀。”

劳动保护的幻象

2009年8月1日晚中央电视台《新闻周刊·本周视点》在《维权，需要特事特办》节目中报道了深圳末阳农民工的尘肺病维权，主持人最后留下了一个疑问：“中国尘肺病人有多少呢？从数字上来看，每年新发病例1.5万人左右，占了所有新发职业病人的3/4，但是如果继续看就会发现，我们累计发生的尘肺病人数已经相当于世界其他国家尘肺病人的总和。而由于我们一些农民工职业健康体检率低，流动性强，因此实际发病人数可能更多，面对这样一种局面，你当然得用法律和制度来保障和预防。说起法律法规，其实咱们不少，比如《劳动法》、《工伤保险条例》、《劳动合同法》、《职业病防治法》等等，但是为什么这么多的法律法规，最后到现实生活中，还是要特事特办，加上开胸验肺，才能够闯过层层关卡呢？”这也是我们的疑问。为什么国家不断地制定和出台一系列完备的保护劳动者权益的法律法规，然而在实际的操作过程中却难以兑现和实施，最终成为社会底层劳动者期盼的空头支票和幻象？

这些深圳的风钻工人在患病维权之后才真正研究起法律来。他们发现《中华人民共和国尘肺病防治条例》很多年前就有了，而且一直有效。1987年国务院颁布的《尘肺病防治条例》中明确规定了从雇主到工会、从卫生行政部门到劳动部门在劳动场所防治尘肺病应该承担的责任。以上组织和部门要对用人单位的尘肺病防治工作进行检查，相关卫生及执法部门还应监督用人单位执行国家劳动安全和卫生规程和标准，并查处用人单位的违法行为。

《尘肺病防治条例》第十七条规定：凡有粉尘作业的企业、事业单位，必须定期测定作业场所的粉尘浓度，测尘结果必须向主管部门和当地卫生行政部门、劳动部门和工会组织报告，并定期向职工公布。从事粉尘作业的单位必须建立测尘资料档案。工人们说：“我们不知道我们的雇主是否按照法定的要求定期测尘，并向有关部门定期如实报告测尘结果，但是，有一点我们是清楚的，即雇主从未向我们工人公布过测尘结果。”在风钻作业中，工人接触到大量的生产性粉尘。但是在工人们长达数年的风钻工作史中，用人单位从来没有进行职业病防护的培训，也没有采取必要的防尘措施。长期以来，工人得到的全部防尘设施就是一个简单的棉布口罩，直到用烂了才换，有的老板甚至连口罩都不提供。据彭飞平介绍，风钻工作劳动强度大，粉尘多，但公司一直没有给他们这些爆破工人任何的防护措施，“连个小小的防护口罩也没有！”彭飞平描述，深圳夏天天气特别热，施工的时粉尘漫天飞舞，全身上下除了两个眼睛和嘴巴外，到处是灰色的粉尘。对于用人单位的严重违法行为，政府相关部门并没有进行监管和查处。正是由于政府的行政不作为，工人长期在粉尘严重超标的环境中工作，他们的肺变成了“吸尘器”，最终迈上了尘肺病这条死亡之路。

《尘肺病防治条例》第十六条规定：卫生行政部门负责卫生标准的监测；劳动部门负责劳动卫生工程技术标准的监测。工会组织负责组织职工群众对本单位的尘肺病防治工作进行监督，并教育职工遵守操作规程与防尘制度。条例规定了相关卫生及执法部门应该对用人单位的劳动安全与卫生条件、职业病防治情况进行监督检查，对违反国家劳动安全和卫生标准的用人单位责令其纠正。在我们的调查中，很多工人都表示对与风钻工相关的职业病风险不知情，也未见相关部门的监管和查处行动：“我们曾经工作的场所粉尘浓度从未改善，从这一事实可以判断，要么雇主从未测尘，要么测过尘但从未报告过真实的粉尘浓度，要么报告过但政府部门从未处罚，要么政府部门处罚过但却无效，而作出处罚决定的卫生行政部门或者劳动部门也没有继续跟进到底。”

也有工人见过工地上的安全检查，张家界工人谷清农描述说：“工地上有时有人来安检，是政府的人下来检查。接待这些安检的人是老板的事，一般这些人都只跟老板说话。他们不理我们的，他们就是跟老板打交道，跟老板吃喝一顿。他们不跟我们讲话的，也不会问我们的情况，他问个屁！政府的人也来检查过井里的情况，有一次一个检查的人说：‘粉尘这么重，你们不能在底下做事的。这个工地不能做的，要停工。’他就是那样说，说完就走了。结果就那一天工地停工了，第二天照常做。他们检查没有什么用，工地上还是那样开工了，到工程做完工地还是那个样子。当时到底有没有罚款什么的，我就不清楚了。”维权代

表们认为，上述情况无论是哪一种，雇主和上述相关管理部门都违反了《尘肺病防治条例》的规定，有不可推卸的责任。

尘肺病不可治愈、致人死亡，但并非不可预防。如果相关政府部门能够忠于职守、积极作为，监督企业采取控制粉尘的设备、措施，这些风钻工人的尘肺病就不会严重到这种地步。那政府部门为什么失去监管，企业为什么无视劳动者的安全卫生保障，置人命于不顾？文本上的法律法规与实际的落实执行为什么会脱轨？“这其中深层次的问题是有些地方是以牺牲环境和健康为代价来换取经济的发展。”湖南省劳动卫生职业病防治所副所长张贻瑞说，职业病的预防和治理需要企业投入大量的财力物力，这样势必增加投资成本，与地方经济发展和 GDP 的增长联系在一起的职业病，在一些地方政府渴求 GDP 数据的面具下，被丢在了一旁。实际上“法律保护体系的脆弱还体现在法律的执行力差。”张贻瑞认为，我国的相关法律体系不可谓不齐备，法律虽然做出了规范，但企业不依法行事，职业病防治分工也不是太顺畅，“工作现场是安监部门在管，但基本上没人管，体检属卫生部门管，但体检率很低，不到 20%”。卫生部卫生监督局副局长苏志曾在接受媒体采访时说，尘肺病问题的根源在于卫生安全的法律法规长期被忽视。由于“忽视”，在职业病防治中存在有法不依、执法不严、违法不究等问题，致使《职业病防治法》的落实情况不尽如人意。

实际上，对社会底层劳动者权益保护政策文本与实践的断裂，根源在于地方政府公益性的丧失，地方政府行政的目的不是为了公共福利最大化，而在于追求经济利益最大化，过分强调经济增长的地方政府使其自身具有强烈的“地方法团主义”或“厂商”的性质，使“为人民服务的政府”转变成了“为资本服务的政府”。国家一方面为了自身政权合法性的需要制定出一系列的法律和制度去保护劳动者的权益，另一方面在经济发展目标的掩护下消极对待这些法律法规的执行，使其成为不能兑现的空头支票，这种制度设计和行动逻辑制造了两个不同，甚至相对立的国家面相，给底层社会的劳动者造成了一个劳动保护的幻象，使资本对劳动的榨取变得更为隐蔽，而国家对资本的庇护机制抑制了底层劳动者的维权意识，也使劳动者的维权行动更加艰难。

政府失灵？

如果说国家制定一系列保护劳动者权益的法律法规奠定了政权的合法性基础，而事实上这些法律法规在国家资本联盟主导的经济发展战略下，因为在宣传、执行与监督上的消极对待，已经被无情地分割为“有法”、“不依”两个层面。

劳动合同是劳动者与用人单位建立劳动关系的重要法律依据。《中华人民共和国劳动

法》、《中华人民共和国合同法》都规定用人单位必须和劳动者签订劳动合同，政府劳动监察部门有责任督促企业和工人签订劳动合同。如《合同法》第七条规定：用人单位自用工之日起即与劳动者建立劳动关系。用人单位应当建立职工名册备查。然而这些风钻工人在深圳工作了十多年，却没有一个人签订劳动合同，用人单位也没有给他们购买社会保险。工人们普遍反映他们只是与包工头存在口头协议，爆破公司从未与工人签订书面合同，这种情况十几年来一直没有得到改善。“我们在深圳打风钻这么多年，没有哪个工地跟我们签订了劳动合同。”

目前，建筑业用工单位普遍不与工人签订劳动合同，这为工人劳动权益的维护与保障带来了严重的问题。由于没有劳动合同，工人在工资发劳动时间、劳动条件、社会保险等方面的权益往往得不到保护，一旦发生劳动纠纷，在现行的法律条款下劳动者就会被置于不利地位。既然国家已经制定了完善的法律体系来保障工人的权益，为什么这些法律竟然能够如此轻易地被逾越？政府部门的监管失职与不作为是一个重要原因。因此，面对工人缺乏劳动关系的事实，政府应该承担其应尽的法律责任。

另外，《劳动法》规定劳动监察部门需督促用人单位为工人参加社会保险。一旦工人得了职业病，社会保险能够帮助工人脱离困境。但是调查表明，风钻工人们长期从事高风险的工作，却普遍缺乏社会保险，这表明劳动监察部门对用人单位的违法行为没有进行有效监管。在这种情况下，一旦工人们开始发病，工人自身及其原本就不富裕的家庭就不得不承担高额的医疗费用。很多工人因为治病而倾家荡产，负债累累，家庭陷入巨大的生存困境中。在这些尘肺病人中自费看病花销最多的达到 37 万元。一些家庭因治疗尘肺病导致子女辍学，不仅花掉子女在外打工挣的所有钱，还欠下 10 多万元的债。耒阳籍风钻工徐龙古 1990 年出去打工，打工期间每年能赚一两万块钱，打工 10 年共赚了十多万元，然而在 1998 年发病以后为了治病却花了 30 多万，直到 2006 年 9 月 6 日去世。在医院病房里，已是尘肺三期，全靠输氧维持呼吸的陈香平不断念叨：“救救我的孩子”。他们唯一希望的是能够多拿到一些赔偿，还清家里的欠债，死后家里人能够有个保障。当年这些人为了摆脱贫困而出去打工，如今却陷入更大的困境之中。对于这些工人及其家庭的悲惨处境，难道政府能够推卸它的责任吗？

没有劳动合同，并不等于没有办法确认劳动关系。针对一些企业不给工人签订劳动合同的做法，法律上是承认事实劳动关系的。劳社部发（2005）12 号《关于确立劳动关系有关事项的通知》中明确提出，在用人单位未与劳动者签订劳动合同的情况下，工人的工作卡、出入证、记工本、工资条、考勤记录、缴纳社会保险的记录、其他工人的证言等等都可以作为确认双方存在事实劳动关系的凭证。另外，用人单位有提供工资支付凭证、记录、各项保

险缴纳记录、考勤记录等各项事实劳动关系证据的责任。

然而今年7月，深圳市相关部门在认定末阳尘肺工人与爆破公司之间劳动关系时，采信的证据仅为工人的爆破证。除此之外，劳动部门否认了工作证、出入卡、记工本和工人之间相互作证的效力。7月10日深圳市政府举行了工人与爆破公司之间的对质会，工人们要想确证劳动关系，只有等待他们的老板来“认领”他们。在对质过程中，面对工人提供的证据，没有一家爆破公司承认与这些工人的劳动关系，虽然对质会前这些老板在场外与工人们有说有笑，但一进场内就立刻翻脸不认人了。回答都是“不认识”、“这个工地我们没包过”，作为劳动部门不进行任何调查，任凭工人和资本家双方口头对质。政府一方面将证明劳动关系的责任推给工人，另一方面又不承认工人提供像工作卡、考勤记录、工人的证言等等这些有明确法律效力的证据。这种对质有什么意义？它又能说明什么问题呢？这其中令人产生很多疑问：在确认工人的劳动关系问题上为什么会采取直指天地良心的对质会这种形式？谁来约束这种连基本道义都付之阙如的资本家的良心？谁来裁决？裁决的根据和逻辑是什么？所以，实际上不是对质的问题，而是裁决的问题。

对质的结果让工人很绝望。爆破公司不承认与他们的劳动关系让工人们整个感觉政府根本不估计基本的事实与法律。在他们看来，无法确定劳动关系多少因为政府和资本家是站在一起的。不能确认劳动关系，就不能走工伤鉴定和伤残等级评定，这些都迫使他们不得不退步接受政府提供的方案——领取深圳市政府体恤下民的“人文关怀”。工人们无奈地感觉自己成了被施舍的对象。在这件事情上，企业没有责任，政府也没有责任，找不到任何一方愿意为几百名工人年轻的生命悲剧负责。

工人的愤怒是明显的。这种形式化的对质只能说明相关部门不愿积极地为工人们收集证据，暴露政府部门的不作为以及偏袒资本的立场。否则，在这个问题上国家公权力机关为什么这时又显出其软弱无能的一面呢？如果在劳动争议过程中证据收集能够像刑事案件一样得到公安部门的立案和积极取证，那么劳动者基本权利就能得到更好的保护。调查中我们发现，与尘肺工人相关的爆破公司几经变更，工人并不知情，这给公司否认劳动关系提供了极大的便利。但是公司的变更行为是在有关行政部门的监管下进行的，劳动部门完全有能力和责任根据档案来查明事实真相，而不是“对质”了事。

对此，工人说的再清楚不过，“爆破公司都是在公安局的监管之下，只要他们愿意去查肯定能查得到档案嘛！”刘洪军现在是尘肺病III期。他去劳动部门要求查当年的工程审批档案，那里面有他的名字。但是劳动部门的领导告诉他，2006年以前企业的审批文件都没有电子档案，都是纸质的，他们找不到了。刘气愤地说：“如果我坐过牢了、干过坏事了，就

算没有上网档案也肯定能调出来，现在我们得了病了需要问他们要钱啦，在那工作过的档案就找不到了！”贺松国现在尘肺病II+期，他在对质会现场指着公安局的领导问，“你们公安局20年前的杀人案件都能破出来，为什么现在我们这么多人在短短两三年前在工地干过的劳动关系却破不出来呢？”现场坐着那么多官员，没有一个人回应他。

“有法”“不依”的制度运行逻辑显明国家权力在维护底层劳动者权益问题上的隐身退场。说明地方政府无意站在劳动者权益的立场维护国家所制定的一系列保护劳动者权益的法律法规，而任其成为一纸空文。这种政府失灵实质在于对法治的破坏，把完全可以通过正常法律途径获得解决的问题变成难以解决的社会矛盾，又一次次把累积的社会矛盾推向风口浪尖，不断挤压制造出一起起的社会骚动和群体性事件。

建筑行业需要包工制

深圳建筑风钻工群体罹患尘肺病而不能进行职业病鉴定与医治的障碍在于职业病防治法规定，申请职业病鉴定首先要确认与用人单位的劳动关系。我们要问的问题是，这些一直为爆破公司工作的建筑风钻工十几年来从深圳的一个工地干到另一个工地，为什么会缺失劳动关系？国家为什么会允许这些缺失劳动关系的建筑风钻工以非法的身份从事工作？

根据国家建设部门的相关法律文件，建筑行业进行工程分包，必须使用有相应资质的建设单位。建设行政主管部门应依法打击挂靠和违法分包，禁止“包工头”承揽分包工程业务。如《建筑法》第二十九条规定：禁止总承包单位将工程分包给不具备相应资质条件的单位。禁止分包单位将其承包的工程再分包。2005年建设部《关于建立和完善劳务分包制度发展建筑劳务企业的意见》中提出要从2005年7月1日起，用三年的时间，在全国建立基本规范的建筑劳务分包制度，原则上农民工直接被劳务企业或其他用工企业吸纳，“包工头”承揽分包业务基本被禁止。

但是现实的情况却表明，包工制度依然是建筑业的主流，我国绝大多数的建筑业农民工依然处在“包工制”的管理下。包工头承包工程业务是建筑行业普遍存在的现象，工人们都是由包工头组织起来进行劳动的。张家界工人谷钟平说他们桑植县的工人大多数都跟过包工头余功新：“我们一般都是给余功新做，他没有自己的爆破公司，他是挂牌在爆破公司下面，他最开始是挂牌在中仁，后来是浩丰达。对于包工头与爆破公司的关系，他说：“并不是工地找爆破公司，而是搞爆破的私人老板找工地，然后私人老板再找爆破公司挂牌。爆破公司按比例抽取管理费。爆破公司自己是不施工的，它自己不一定能找到工地的，现在爆破公司还是这样运作的。

在包工体制下，工人与爆破公司并不签订劳动合同，而只与包工头达成口头协议形成非正式的用工关系。这种非正式的用工关系依托传统的老乡亲戚关系，亲戚带亲戚、老乡带老乡，一个个地带入行。耒阳的风钻工集中在几个乡，甚至几个村，张家界的工人也是如此，都有密集的亲缘或地缘关系。工人和老板形成的也是个人之间的信任关系，而不是正式的有保障的劳动关系。在包工体制下，工人与包工头之间的人情关系掩盖了工人与爆破公司之间的劳动关系，而老板们也利用这一点去规避法律规定的责任和义务。

同时政府相关部门，因为疏于监督检查，导致企业长期逃避签署劳动合同。这样一来，保护劳动者合法权益的法律被轻易地“忽视”了。工人所有的权利都只能依靠他们和老板之间的信任关系来维持，然而这种关系是如此脆弱，在工人们需要它为自己维权的时候就消失地无影无踪了，所以造成今天这些尘肺病人的维权异常艰难。

包工制度的大量存在，看起来似乎表明深圳市建筑行业主管部门并没有采取有效的措施规范劳务分包市场，有关政府部门没有尽到规范建筑业用工行为的责任，存在行政不作为和监管不力的责任。深入地探究下去，我们发现在建筑行业非正式用工的包工体制恰恰是国家在推进市场化改革的过程中着力推动的，是以经济发展为主导的国家战略的伴生产物。八十年代初，国家对建筑行业原有的管理经营体制进行了改革，开始开放建筑市场、引入一系列竞争机制，这期间颁布的加快建筑行业市场化的政策法规，对形成今天建筑行业的包工体制产生了重要影响。

1980年到1983年，是包工制的恢复时期。1980年国家颁布《建筑安装工程承包合同条例》，这一条例首次允许在建筑行业进行承包、分包、转包。1982年开始施行的《中华人民共和国合同法》以法律的形式承认了建筑单位与施工单位建立承包关系。这两部政策法规为包工制的恢复与发展奠定了政策基础。

1984年是包工制快速普及和推广的重要一年。这一年国务院颁发《关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定》要求全面推行建设项目投资包干责任制和工程招标投标制，并提出改革建筑安装企业的用工制度，要逐步减少固定工的比例，增加合同工的比重。同年国家计委、建设部发布《建设工程招标投标暂行规定》要求各地区、各部门大力积极推行工程招标投标制度。这两个政策促进了包工制度在建筑业的普及，包工制度得到进一步的发展。

此后政府赋予了包工体制下的企业更多的权力。1993年颁布的《全民所有制建筑安装企业转换经营机制实施办法》把劳动用工权、工资权归给建筑企业，进一步扩大了企业的经营权。1998年新中国第一部《建筑法》出台，这部法律正式确立了包工制的合法地位。

在这部《建筑法》中几乎没有提及如何规范劳务分包制度，从而给建设单位的非正式用工打开了空间。可以看出，改革开放后国家开始大力推动包工制的发展，我国建筑行业的用工形式开始从以国有建筑企业为主的正式用工体制转变为“包工制”的非正式用工形式。

尽管 2005 年建设部《关于建立和完善劳务分包制度发展建筑劳务企业的意见》中提出施工总承包、专业承包企业直接雇用农民工，同时必须签订劳动合同并办理工伤、医疗、或综合等社会保险。然而当前建筑行业的大部分农民工只是跟着包工头工作，并不隶属于任何施工总承包、专业承包企业，这导致了建筑行业农民工的劳动合同与社会保险基本处于空白状况。

国家制定的保护劳动者权益的政策文本与具体实践的割裂在此暴露无遗。由此可以看出，在建筑行业一步步市场化的同时，建筑行业的包工制度也一步步地推广开来。非正式用工的包工体制是国家推进市场化的需要，国家大力颁布和推进建筑行业市场化政策的过程，给资本以国家权力为后盾对劳工阶级榨取剩余价值，而无需承担劳动力再生产的成本提供了政策依据。这些政策法规对劳动者权益的漠视反映了它代表的是开发商这些资本阶层的利益，国家与资本联手剥夺了劳动者的合法权益。如果包工制是国家允许和鼓励的，还谈什么签订正式的劳动合同呢？没有劳动合同就无法保障劳动者的正当权益（工伤赔偿、拖欠工资等），国家在这中间设了一个暗卡，明的说保护劳动者权益，实际上根本做不到。

窒息的肺：发展的代价？

张家界建筑风钻工在深圳维权时，接待他们的政府官员说：“美国今天能这么发达，也是因为五六十年代牺牲了很多人的利益。你们的事是历史遗留问题，是发展的必然代价。这是历史的欠账，现在也没法追究是谁的责任。深圳市政府能给予人文关怀，若在内地你们根本无法找政府。”政府与资本家都不愿为这些罹患尘肺病的建筑工买单，因为这是“历史遗留问题”，是“发展的必然代价”。

老板对工人说，如果他承认了他们之间的劳动关系，那就是倾家荡产也赔不起。深圳的某位政法委副书记说法也相似，如果政府承认了工人与公司之间的劳动关系，那深圳市也赔不起。因此只能是政府和公司都出点钱“关怀一下”，而工人们也应该适可而止。

耒阳籍建筑工徐志辉伤感地说：“现在回头看过去这近 20 年，由于我们来自农村，对保障工人职业健康的法律一无所知，所以，当初只知道没日没夜地在风钻工地干活，从未奢望过劳动保护，更没有想过将来有一天，我们会面对这样的结局——肺部变成一块坚硬的石头，然后，我们慢慢地窒息而死。”工人倪桂生说：“这个事情是很残酷的，像我们湖南这

一带几百人，在最多十年全部要完蛋。”

“深圳的那些高楼大厦都是我们打风钻的打下的基础”，工人的话语里不仅有为深圳做出贡献的骄傲和自豪，更有对目前自身处境的无奈与悲愤。这些工人经历了深圳建立特区以后的大开发，他们将自己的青春与汗水都献给了这座年轻的城市，深圳的繁华建立在他们亲手打下的地基上。但这些曾经为深圳的今天默默奉献的人们却正在一个个地倒下。他们建设了许多令人惊叹的摩天大楼，自己却住在城市里最肮脏最阴暗的临时工棚。他们创造了历史，又为时代所抛弃。

他们大多数是家里的主要劳动力，这些人倒下了整个家庭就破碎了，将会面临无人赡养老人，无人抚养孩子的悲惨处境。到时全家的重担都需要孤儿寡母来承担，现在农村一户人家的几亩地基本不能维持一家人的生存，所以有些工人悲哀地说：“我们现在是欲哭无泪，求死无门啊”。

一位丈夫五年前就因尘肺病去世的资大姐说她丈夫，“在外面干了十来年，一分钱也没有拿回来，过年的时候都经常不回家，直到最后的几个月，他说他身体不行了，2004年4月终于回来了，回到到处看病，也花了很多钱，可是到10月份，还是走了。你看看村里这些得病的人，就是活死人，什么都不能干。小孩因为他爸爸，7/8岁就开始给人家干活赚钱。”说到孩子，她掩面而泣。短暂的沉默之后换来的是她的爆发。“凭什么他们的青春都留在深圳，家里一分钱都拿不到却要负责给他治病，却要养活他的小孩老人。去深圳看到那么多高楼大厦，哪个不是他们建的，可你看看家里，还是土堆房，一直说要攒钱盖房子，房子还没盖，人就没了。危害生命的事，政府不管，国家富起来了，应不应该为工人讨个公道？”

因为贫困这些农民外出打工，十多年后他们致富的梦想因为罹患尘肺病而破灭，贫困的家庭不仅没有摆脱贫困反而使一个个完整的家庭趋向破碎和衰败。

张家界风钻工谷风云的妻子在谈到夫妻一起去深圳打工的原因时这样说道：“2002年外出打工，当时家里条件太差了，两个女儿读书都要钱，这么多钱要从哪里来？在农村种田一年只有几千块钱，所以只能去打工了，实在是没办法。两个女儿读完高中花了4万多，大女儿读完大学也要4、5万。所以我们必须一直在外面打工才供得起两个孩子上学，上学好贵好贵。”

“当时只考虑到赚钱送孩子读书，身体健不健康当时都没有考虑到。没办法，娃娃读书要钱。打工干别的事情没有打风钻这么赚钱，要赚两个女儿的学费钱不容易。上次我女儿也打电话说，不让她爸爸干打风钻这个活了，干这个活身体健不健康都顾不上了。但是有什么办法？农村里的人，没法跟城里的人比。农村里的人考虑不到这么多，只要送女儿读书就好

了，当时就是这么想。一般家里条件好一点的人，都不愿意做打风钻这个活，宁愿进厂。所以干打风钻这个活的人，一般家里的负担都比较重，很多都是为了孩子上学。”

夫妇两个在外打工一年能赚 2 万多，刚好够给两个孩子上学。她对自己和丈夫十几年来一直辛勤打工却不能致富感到很困惑：“以前读书哪里要这么多钱的？学费要少好多。我们那个时候读小学才两块多，为什么现在一个孩子幼儿园一个学期都要 300 多块？学费为什么涨这么高？现在在农村，如果没有打工这样的经济来源的话，生活绝对不会比原来好。现在越有钱，花得越多。我觉得那时的生活还好一点。人家说你和你丈夫都在外面打工，怎么还赚不到钱？我也不知道，我和我丈夫什么苦活都干过，生活还和过去一样，为什么就是赚不到钱？我自己也想不清楚。”

我们在这些罹患尘肺病人的家中看到的大多是家徒四壁，空空如也的旧房子。听到的大多是“房子也没盖，至今还有几万块钱的债没还”的悲叹声音。因为治病这些农村家庭重返赤贫，使凋敝的农村社会更加凋敝。他们建造了一个不属于自己的繁华都市，然后迅速地被城市冰冷地抛在身后。这就是发展的代价？