

论以人为本理念视域下《建筑法》的不足与完善

徐 雷, 李文成, 张 永

(西安建筑科技大学 土木工程学院, 陕西 西安 710055)

摘要:“国家尊重和保障人权”已写入宪法,任何立法活动自当对人权保障予以重视和个别化落实。在以人为本理念视域下对《建筑法》进行检视,剖析其在建筑业农民工生命健康权、经济权、受教育权以及社会保障权等有关人权保障立法内容上不足的表现及成因,进而结合国家经济社会的深刻变迁和建筑业自身的发展要求,为加强建筑业农民工人权的法律保障,提出完善《建筑法》的建议对策。

关键词:以人为本;建筑法;农民工;不足;完善

中图分类号:DF 472 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7192(2017)01-0064-07

虽然《建筑法》自1998年实施以来的历史贡献不可否认,但随着我国经济社会重大而深刻的变迁,《建筑法》现行立法内容已然暴露出诸多不相适应的问题,这其中对建筑业农民工合法权益的法律保障不足的问题尤为突出。

随着国家不断强调以人为本的发展理念,“国家尊重和保障人权”被载入《宪法》(2004年修正)。作为一个劳动密集型的行业,吸纳了数千万农民工的建筑业自当承担起应有的历史社会责任,但一个严峻的事实是,这一特殊的产业工人群众至今仍然属于社会的弱势群体。他们在施工劳动中应有的各项基本权利,因为各种原因仍未得到切实保障。

在依法治国的今天,建筑业农民工有关人权理应得到法律保障和救济。依此要求检视《建筑法》存在何种法律不足,又如何进行完善,显然就具有了重大的社会意义。

一、以人为本理念视域下《建筑法》不足之剖析

1.《建筑法》对农民工生命健康权保障的力度不够

我国《民法通则》(2009年修正)第九十八

条规定“公民享有生命健康权”,生命权在各项人格权中居于首要地位^[1],生命健康权是生存权、发展权的重要基础。结合建筑业生产特点和实际,一线施工作业人员基本上由农民工构成,且数量巨大,从事着存在较高安全风险的体力劳动工作。因此,《建筑法》应该通过立法对农民工的生命健康权予以切实保护。

应当注意的是,《建筑法》没有直接规范“建筑业农民工”的具体概念内涵,在立法内容中,与之相联系的概念包括“作业人员”、“职工”等。而与保护“作业人员”、“职工”等生命健康权相关的法律规定,在《建筑法》中,主要集中在第五章“建筑安全生产管理”和第七章“法律责任”的若干法条中。其主要包括:第四十六条规定“建筑施工企业应当建立健全劳动安全生产教育培训制度,加强对职工安全生产的教育培训;未经安全生产教育培训的人员,不得上岗作业”。第四十七条中规定“作业人员有权对影响人身健康的作业程序和作业条件提出改进意见,有权获得安全生产所需的防护用品。作业人员对危及生命安全和人身健康的行为有权提出批评、检举和控告”。第七十一条中规定“建筑施工企业的管理人员违章指挥、强令职工冒险作业,因而发生重大

收稿日期:2016-09-06

基金项目:西安市建设科技研究项目(SJW2016-10);住房和城乡建设部软科学研究项目“《中华人民共和国建筑法》立法修订研究”(2014-R3-010)

作者简介:徐雷(1970-),男,西安建筑科技大学土木工程学院副教授,博士,陕西省建筑法学会常务理事,研究方向为建设法律法规、建设工程合同风险管理。E-mail:xjdoule@sohu.com。

伤亡事故或者造成其他严重后果的，依法追究刑事责任”。这些法律规定，明确了“作业人员”或“职工”有权获得安全生产培训，得到劳动保护、拒绝危险作业以及有关批评控告权等权利。但一个突出的问题是，结合建筑业实际业态，农民工的伤亡事故率却一直未见有效降低。与此同时，生命健康权题中之义的心理健康问题，在建筑业农民工群体也依然反映突出。与制造业农民工近二十年来心理健康水平不断得到明显改善相比较，建筑业仍无变化^[2]。换言之，《建筑法》对农民工生命健康权的实际保障作用不能令人满意。

造成这一情况的原因主要包括：一是《建筑法》对施工企业的安全生产管理法律义务规定得不够具体，使得法律已经明确的有关“作业人员”生命健康权的各项规定难以被有效充分地兑现；二是在《建筑法》“法律责任”中，除了对“建筑施工企业的管理人员违章指挥、强令职工冒险作业”的法律责任进行了相应规范外，却对其在安全培训、劳动保护、职业病防治、保障职工休息权等与生命健康权保护有关事项的法律责任未作规定，这就削弱了《建筑法》保护农民工等职工生命健康权的法律强制力；三是没有针对一线作业人员基本上是农民工的实际，专门规定适应农民工施工特点和行之有效的生命健康权保障的法律条款。虽然《建筑法》保障的生命健康权指向的主体对象，即“职工”或者“作业人员”理应包括“农民工”，但在施工企业眼中，动用劳动力时，“职工”或者“作业人员”当然就包括了农民工。而在需要付出成本以提供劳动保护、进行安全生产培训或是处理安全生产事故时，往往又对农民工采取了与对待企业长期聘用的自有员工不同的政策。这种不公正的歧视行为理应受到法律的矫正和惩戒，但令人遗憾的是，《建筑法》对此问题并无任何规制。

2. 《建筑法》缺失农民工经济权的立法保障内容

经济权利是公民生存和发展的重要基础，同时也是我国法律保护的一项重要人权。结合建筑业实际，切实保护农民工的工资报酬权，应是落实农民工经济权利的关键任务，因为它与农民工自身及其家庭的生存、发展关系最为密切。正因如此，拖欠农民工工资的问题，就经常演变为激

烈的，并严重影响社会稳定和谐的一个广受各方关注的社会问题。

《建筑法》第一条规定：“为了加强对建筑活动的监督管理，维护建筑市场秩序，保证建筑工程的质量和安全，促进建筑业健康发展，制定本法。”在全国人民代表大会的官方网站“中国人大网”对《建筑法》第一条所确立的立法宗旨的权威释意中，可以清晰地发现立法部门制定《建筑法》的主要目的治理建筑市场交易秩序和加强建筑工程质量安全管理等方面。换言之，《建筑法》关注的是建设单位、施工单位等法人的行为及其成果，它缺乏对建筑业农民工这一自然人群体有关权益应有的特别的关注。而这其中，就包括了对农民工经济权法律保障的忽视。这一情况的形成，自有经济社会之历史原由，同时也反映出立法当时以人为本法律理念的相对薄弱。这一立法意识方面的缺陷，造成的直接后果就是《建筑法》全文没有规范、保障农民工工资收入经济权的任何立法内容。

而结合建筑业实际看，行业中拖欠农民工工资的问题较为严重，且较长时间未得到有效治理。早在2003年，《关于切实解决建筑业企业拖欠农民工工资问题的通知》（劳社部发〔2003〕27号）中就指出，“当前一些地区建筑业企业拖欠和克扣农民工工资的现象仍然存在，侵害了农民工的合法权益。解决好拖欠农民工工资问题是保护农民工合法权益、维护社会稳定的大事”。近十几年来，国务院及有关部委、地方各级人民政府出台了诸多规范性文件，对拖欠农民工工资问题进行了多次专项治理。特别是，2011年5月1日开始施行的《刑法修正案（八）》中又新增了“恶意欠薪罪”罪名，虽然这些行政、法律措施的实施，在一定程度上提高了治理拖欠农民工工资问题的效果。但2016年1月《国务院办公厅关于全面治理拖欠农民工工资问题的意见》（国办发〔2016〕1号）中，还是指出“部分行业特别是工程建设领域拖欠工资问题仍较突出”。2016年4月国家统计局发布的《2015年农民工监测调查报告》显示，2015年建筑业农民工被拖欠工资的比重为2%，较上年提高0.6个百分点，高于其他农民工集中的行业。显然，治理解决建筑行业拖欠农民工工资问题仍任重道远。

诚然,保障建筑业农民工经济权利是一个重大的社会课题,需要多元化的解决之道。但是在依法治国的今天,法律力量自应有所重点发挥。依此逻辑,重新审视《建筑法》这部规范建设活动社会关系的基础法,其对农民工经济权在立法内容上存在空白的严重问题,就应当通过及时有效地立法填补加以完善。

3.《建筑法》对农民工受教育权保护立法薄弱

我国《宪法》中规定,“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务”,受教育权是一种基本的人权。人之成人,需要受教育,人只有受合适的教育之后才能成为人。在当今时代,人不受教育,或人之“受教育权”被剥夺,人要想生存和发展不仅是非常困难的,而且是非常危险的,这种危险就是未受教育的人必将成为被社会淘汰或抛弃的人^[3]。

《建筑法》有关职工教育权的法律条文仅有第四十六条,该条款规定:“建筑施工企业应当建立健全劳动安全生产教育培训制度,加强对职工安全生产的教育培训;未经安全生产教育培训的人员,不得上岗作业”。作为一线施工的基本力量,农民工作为施工企业职工,接受岗前教育培训在理论上应无异议。

但结合实际看,施工单位认为培训农民工会增加企业运营成本,使得“减免”农民工培训或流于形式的走过场的现象还比较普遍^[4],加之企业在培训场地、时间等方面的资源保障存在一定程度上的客观困难。故而,建筑业农民工教育培训的制度化、常态化、普遍化的局面还未真正形成。《2014年农民工监测调查报告》的有关数据显示,虽然接受非农业职业技能培训的农民工占比较2013年提高了1.1%,但仍只有32%,即是明证。但另一个值得注意的情况是,施工企业对其自有的固定职工,特别是对少数管理层人员进行培训教育的各方面投入却力度甚大。这种带有明显差别化的教育培训状况,从法律角度分析,就和《建筑法》自身的不足存在着密切的关系。因为,《建筑法》没有明确地、有针对性地就农民工教育培训做出专门的法律规定,这就为施工企业逃避应承担的农民工培训教育义务埋下了伏笔。同时,《建筑法》虽然规定了施工企业对职工的教育培训义务,但是在其“法律责任”一章中却没

有规定不履行教育培训义务时,施工企业应承担的相应法律责任后果。这样,施工企业在教育培训方面,对大量的流动性、非长期用工的农民工采取了与其长期固定聘用的职工有所区别的歧视性做法,也就不足为奇。因为,企业的这种漠视农民工受教育权的行为,在法律上并无惩戒手段和相应的规制。而这种有损农民工受教育权的做法又能减少施工企业的经营成本。因此,教育歧视问题的出现就成为必然。另外,《建筑法》第四十六条重在强调,通过教育培训以提高职工的安全生产意识和安全生产技能素质,进而实现安全生产的目的。换言之,这种教育培训法律制度设计的终极目的主要是为了保障施工企业的安全生产,而不是以全方位地促进人的发展为重点的。因此,一个新的问题产生了,那就是《建筑法》在注意到教育培训对建筑业安全生产重要性的同时,却忽视了教育培训应当蕴含的更为广泛的领域、作用和价值。这样,《建筑法》的教育权保护范围就被缩限而变得狭窄。相应的,即使施工企业重视农民工教育培训事业,但其收获的效果是有限的。换言之,农民工在安全生产的技能知识上可能有所收获,但从其可能今后要回乡创业、从事其他行业工作或是最终融入城市生活而所需要的政治、经济、文化、知识、技能等全方位的发展需要看,《建筑法》第四十六条的规定就显出其片面之处。

当前,我国已经进入了经济发展新常态时期,在经济增长速度放缓,传统的依靠要素投入的经济增长源泉逐渐消失的新形势下,如何通过教育的发展来提高人力资本积累的数量和质量,也就成为决定经济可持续增长的关键^[5]。就建筑业而言,提升农民工培训教育水平,对提高建筑工程质量,减少施工伤亡事故,提高工程管理规范性等具有直接的促进作用。特别是,随着我国“人口红利”的逐渐消退和经济步入新常态,一方面建筑业农民工供给出现下滑,而且愿意从事建筑业的劳动力数量也在减少^[6]。因此,建筑业急需通过提高劳动者素质,将以往“人口红利”积极转化为“人才红利”,走“以人为本”转型升级的发展新路。另一方面,新型城镇化建设、实施人才强国战略以及切实保障改善民生,加强社会建设等现实而又重大的任务,也无不要求吸纳了数

千万农民工的建筑企业在农民工培训教育事业上要有所作为。这不仅是建筑业农民工提高自身素质，融入城市或深刻改变自身生存状况，获得更多发展机会和更大发展能力的需要，也是建筑业施工企业应承担的社会和历史责任。因此，结合前述有关分析，从法律治理的角度看，《建筑法》加强对建筑业农民工受教育权的立法保护，就成为一个重大而必须解决的问题。

4. 《建筑法》对农民工社会保障权立法不到位

社会保障权利更多地体现了一种底线的权利，它的目的是要保证每个人最基本的生存条件。正是这种对基本生存和生活条件的保障才使得每个人的尊严和人格完整地获得国家和社会最低限度的尊重^[7]。

为了加强对建筑业职工有关社会保障权的法律保护，2011年修正的《建筑法》专门修改了原第四十八条，其修改后的新内容为“建筑施工企业应当依法为职工参加工伤保险缴纳工伤保险费。鼓励企业为从事危险作业的职工办理意外伤害保险，支付保险费”。较之于修改前的第四十八条“建筑施工企业必须为从事危险作业的职工办理意外伤害保险，支付保险费”的规定，新条款明确了建筑施工企业为职工办理工伤保险的强制性法律义务。同时，“从事危险作业的职工”的外延显然小于“职工”的外延。故而，新条款也就将有关社会保险的权益扩大到建筑企业的全体职工。在此意义上，《建筑法》有所进步。但问题是，新修改的第四十八条又同时将之前规定的施工企业承担的为职工办理意外伤害保险的强行性规则变为任意性规则。而结合建筑业实际看，意外伤害保险对工伤保险的补充作用，以及建筑业职工从事危险作业的常态化和普遍性等实际的存在，使得这一立法修改就在某种程度上又同时削弱了广大职工，尤其是一线从事危险作业的农民工本应享受的更为广泛和充分的有关社会保障权益。

除上述问题以外，《建筑法》对农民工社会保障权益保护不周的更为严重的问题还有两点：一是《建筑法》除了第四十八条对建筑施工企业办理农民工等职工的工伤保险法律义务做出规定外，并没有对企业应负的其他社会保障义务做出任何

规定。2011年7月1日起施行的《社会保险法》的第二条规定：“国家建立基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等社会保险制度，保障公民在年老、疾病、工伤、失业、生育等情况下依法从国家和社会获得物质帮助的权利”。同时，该法第九十五条明确规定：“进城务工的农村居民依照本法规定参加社会保险”。显然，不论是从法制统一性原则，还是从以人为本理念的角度出发，《建筑法》都不应仅对农民工等职工的工伤保险这一项社会保障权益做出规定。换言之，现行《建筑法》对有关农民工等职工的社会保障权益的立法是不充分的，不到位的。二是《建筑法》没有规定建筑施工企业不履行对农民工办理有关社会保险时应承担的法律后果。在建筑业农民工群体的经常流动性、文化程度普遍不高，维权意识和能力较为薄弱等现实因素的共同作用下，这一法律不足就容易造成施工企业经常地将总额较大的农民工社会保险费用的少缴或不缴，作为节约企业经营成本的一个现实的选择。因为，在施工企业这个“经济人”看来，节约缴纳社会保险费用相应增加的收益是巨大的，而与此同时，最应当有力保护建筑业农民工社会保障权益的《建筑法》，却并未对它的此类违法行为添附高昂的违法成本。

上述《建筑法》对农民工社会保障权立法不到位的问题引发的后果是严重的。通过连续观察国家统计局发布的2012年、2013年、2014年等不同年份农民工监测调查报告的有关数据，建筑业农民工、雇主或单位为其缴纳各项保险的总体比例明显低于其他行业。以2014年为例，在农民工比较集中的几个行业中，制造业农民工“五险”参保率分别是参保率最低的建筑业农民工的倍数是：工伤保险2.3倍、医疗保险4.1倍、养老保险5.5倍、失业保险6.2倍、生育保险7.9倍。

显然，建筑施工企业对农民工社会保障权益的重视程度仍严重不足。这一令人堪忧的情况，固然是社会、建筑施工企业，包括农民工自身等各种因素叠加而成的后果。但从法律角度看，《建筑法》对农民工社会保障权的法律保护不到位，应为一个重要原因。

二、以人为本理念视域下《建筑法》完善之对策

1. 将以人为本理念作为《建筑法》完善的基本遵循和价值导向

立法理念的确立和更新从来不是臆造和凭空产生的,正如马克思指出的:“无论政治的立法或市民的立法,都只是表明和记载经济关系的要求而已。”^[8]¹²¹⁻¹²²而“法的关系正像国家的形式一样,既不能从他们本身来理解,也不能从所谓人类精神的一般发展规律来理解。相反,它们根源于物质的生活关系,这种物质的生活关系的总和”^[9]⁸²。因此,《建筑法》之所以要牢固树立起以人为本的立法理念,并进而在此理念下重新审视、完善、修订法律,也就应当在经济社会的变迁过程和物质生活关系的变化当中加以理解。

就《建筑法》而言,以历史的眼光审视其立法当时到现在的时代变迁,虽不足二十年,但与之关联的国家经济社会以及相关发展理念已经发生了深刻的变化。其主要包括:从早期较片面地强调唯GDP的经济发展理念,转变为现在已形成共识的以人为本、共享发展的新理念;从早期城乡发展不平衡不协调,到今天强调城乡一体化建设;从早期让一部分人先富起来,到现在让广大农民平等参与改革发展进程、共享改革发展成果;建筑业从早期追求规模效益快速做大,到如今强调通过提高劳动者素质走内涵式发展之路;从早期建筑业农民工劳动力过剩,向目前人力资源日益短缺,一线农民工话语权不断加大的趋势转变;从早期农民工自身的维权意识普遍薄弱,转变为现今该群体对自身经济权、生命健康权、受教育权以及社会保障权等权利在认识上越来越清晰,维权意识越来越强烈;从立法偏重从无到有的数量积累,向今天更加强调提升立法质量转变^[10];从偏重“权力本位”的立法观念,向强调权利先于权力的“权利本位”民主立法观念转变^[11];从当时没有《劳动合同法》、《社会保险法》等旨在加强保障劳动者权利的法律规范,到今天公民社会保障法律体系建设日趋完备;从当时立法多限于不同行政部门利益的纠葛掣肘,强调部门、行业等局部利益,到今天不断加强对人民整体利益保护的倾斜;从当时因限于财力较为薄弱的现实,

难以有效深入解决“三农”问题,到今天我国已经成为全球第二大经济体,综合国力显著增强,具备了支撑城乡发展一体化物质技术条件等。这些经济社会条件的巨大变迁、建筑业形势的变化以及治国理念的转型升级等,共同强烈地演进出以人为本理念,从模糊到清晰的历史发展轨迹和社会进步的内在规律要求。同时,也就要求应当秉持此理念,对《建筑法》近二十年未得实质修订的落后陈旧的内容进行一次深切的检视和深刻的完善。这种检视和完善,不应该以就事论事的方式从具体条款是否完备、公平与否的讨论开始,而应当首先从反思、修正立法理念,进而确立正确、科学的立法理念开始。而这其中重要的就是要求立法者的头脑中应当敏感而深刻地理解和认识到以人为本理念对完善《建筑法》的作用和意义。唯如此,才可能使《建筑法》解决好立法“为了谁”的问题,才可能使《建筑法》符合时代新的发展所要求的以人为本的价值观。

2. 在《建筑法》文本中明确“建筑业农民工”概念

中国的建筑业具有一个特殊性,那就是五千万农民工是行业一线的根本生产力,同时他们又经常地被歧视。理论上,《建筑法》所称的“作业人员”、“职工”等概念,理应包括建筑业农民工。换言之,农民工和其他“作业人员”、“职工”一样,都应当依法享有《建筑法》赋予的有关个人权利。但是,农民工群体的弱势地位是客观存在的,且这种弱势地位还需要一定的时间方可彻底改观。而利用其弱势,用工单位对他们经常采取歧视性的对待,这不仅严重损害了建筑业农民工的合法权益,也严重威胁着建筑业的健康发展和社会的和谐稳定。因此,为了强调对这一群体的法律重视,《建筑法》应当明确“建筑业农民工”的法律概念,并在此基础上,针对这一特殊而庞大的群体,对其权益保障进行特别的、专门的立法设计和加强。唯如此,《建筑法》才能真正成为符合中国建筑业实际的《建筑法》,并贯彻以人为本理念的本质要求。

3. 有针对性地填补《建筑法》在农民工权益保护方面的立法空白

为了切实保护建筑业农民工的生命健康权、经济权、受教育权、社会保障权等权益,在以人为本理念指引下,《建筑法》的完善应当正视自身

在农民工人权保障方面存在的缺陷和空白，进而有针对性地进行立法内容填补。其主要包括：

一是在规范“建筑业农民工”概念的基础上，明确规定与农民工建立劳动关系的建筑施工企业等建筑业用人单位，不得对农民工权益实行歧视性对待的原则性条款；二是明确规定农民工人权的基本构成，即生命健康权、经济权、受教育权、社会保障权的权利内容、保护范围以及责任主体；三是结合建筑业施工生产特点，构建农民工应当享有的安全生产培训教育、劳动保护、职业病防治、工伤保险、休息时间保障等多元化的生命健康权利保障体系；四是从目前实际看，建筑业农民工经济权保障的首要的关键的任务就是解决农民工工资拖欠问题。为此，结合近几年国家有关政策和已经被证明行之有效的若干措施方法，建议《建筑法》应当增加农民工实名制管理制度，农民工工资（劳务费）支付专用账户管理制度，农民工工资保证金制度，农民工工资欠薪保障基金制度等法律制度^[12]；五是在落实农民工受教育权方面，要在安全生产培训内容基础上，为促进农民工的全面发展，明确规定其有权获得的其他学习内容。而这其中，有关农民工个人权利的享有范围、实体内容、权利主张方法和救济渠道等有关依法维权的知识，应当明确列入建筑施工企业等用人单位的培训教育义务之中。同时，考虑到教育事业的公益性，《建筑法》应当确立国家对建筑业农民工教育培训的激励制度，特别是对施工企业等培训单位教育经费的支持分担制度；六是针对建筑业农民工社会保障权益保护问题，《建筑法》除了强调农民工应当享有非歧视的工伤保险权利外，还应当赋予农民工享有基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、生育保险等社会保险权利，并且结合建筑行业农民工管理的实际特点，进一步明确总包、分包单位为农民工办理社会保险的缴费义务和分配比例，责任单位的缴费标准和办法，农民工社会保险待遇落实的保障制度方法等重要事项的法律内容；七是《建筑法》应当在“法律责任”一章中，围绕有关责任主体不履行保护农民工生命健康权、经济权、受教育权、社会保障权等严重且带有普遍性的违法行为，有针对性地制定可予以执行的有关责任主体的民事、行政、刑事等法律责任的具体内容；八是《建筑法》应当将保护农民工权益这一指标，纳入到建

筑施工企业等用人单位的信用记录、信用公示、信用评价等信用管理体系之中。换言之，《建筑法》应明确规定评价企业信用的一个必备指标，就是其对建筑业农民工权益保护的程度和水平。

三、结 论

虽然《建筑法》立法当时，我国已进入建设社会主义市场经济的历史时期，但毕竟还处在探索的初期。因计划经济遗留下的深刻影响，《建筑法》立法理念中，仍偏重强调的是行政监督管理的公权力作用，对建筑市场主体的私权保护和市场经济环境下的新的立法规律认识相对不足。特别是，在关注建筑业行业规模发展壮大等经济建设目标，着力强调促进国家和行业经济发展的同时，相对缺乏促进经济社会协调发展的立法意识，对《建筑法》所调整的社会关系中涉及的各种人的权利缺乏全面而深入的立法保障。换言之，从内容上观察，《建筑法》更多地属于一部行政法，缺乏对建筑市场各方平等主体进行交易应有的私权保护观念，更缺乏对建筑业承担的社会责任所涉及的农民工人权应加以积极保障的社会法品质。

法律作为按照其意义必须服务于法律理念之物^{[13]73}，故而立法理念就成为蕴涵于立法这一环节中的法律内在精神和最高原理^[14]。如果没有正确立法理念的支撑，良法是断难产生的^[15]。我国经济社会以及建筑业自身发生的深刻历史变迁，决定了完善《建筑法》需要加强以人为本的立法理念。诚然，《建筑法》关注的市场秩序，建筑物的质量安全等问题，都直接或间接地关系到某类人或某些人的权利。但这些关注中还缺乏对数以千万计农民工人权的切实重视。而与之相对应的一个最基本的事实却是，没有农民工，建筑业的存在和发展就无从谈起。

卢梭有言：“正如建筑家在建立一座大厦之前，先要检查和勘测土壤，看它是否能担负建筑物的重量一样；明智的创制者也并不从制定良好的法律本身着手，而是要事先考察一下，他要为之而立法的那些人民是否适于接受那些法律。”^{[16]59}既然建筑业农民工的人权未通过《建筑法》立法受到应有合理的保障，那么，《建筑法》的立法内容就是残缺的，而这一座法律大厦的基础显然也是薄弱的。因此，以人为本发展理念要求《建筑法》进行一次深刻的立法反思和重构。

其实法律法规的完善决不仅仅是条文、措辞或几个具体规则的变化,立法应首先考虑社会经济、政治、文化等发展的内在要求,应该明确它所赖以建立的理念或价值目标是什么^[17]。因此,完善《建筑法》的一个重要起点,就是首先要牢固树立起以人为本的立法理念,深切地去关注、倾听那些为构筑建筑业宏伟大厦付出辛勤劳动的数以千万计的农民工的所想所盼,进而使《建筑法》彰显出应有的公平正义价值,并使广大农民工这一弱势群体的生活和劳动在法律的光辉照耀下变得更有尊严,人格和权利得到更好的尊重和保护。这不仅是《建筑法》进行自我更新适应经济社会深刻变迁的必然需要,也是其应当承担的新的社会责任和历史使命发出的强烈召唤,更是立法坚持人民主体地位原则,让全体人民共享改革发展成果的社会主义本质对《建筑法》立法修订提出的庄严要求。

参 考 文 献

- [1] 王利明. 试论人格权的新发展[J]. 法商研究, 2006(5): 16-28.
- [2] 黄四林, 侯佳伟, 张梅, 等. 中国农民工心理健康水平变迁的横断历史研究: 1995-2011[J]. 心理学报, 2015(4): 466-477.
- [3] 程斯辉. 人权视野中的受教育权问题初探[J]. 教育学报, 2005(5): 75-81.
- [4] 赵亮, 苑帅帅, 于琳. 建筑业农民工培训体制改革分析与建议[J]. 辽宁经济, 2015(3): 77-79.
- [5] 王姣娜. 教育结构与人力资本红利——挑战、证据与路径选择[J]. 河北学刊, 2016(3): 191-196.
- [6] 阴宏敏, 郭丽芳. 人口红利消失背景下建筑业经济增长模式的转变[J]. 建筑经济, 2015(6): 21-24.
- [7] 王玉梅. 农民工的人权保障研究[J]. 现代农业, 2009(5): 89-91.
- [8] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集: 第四卷[M]. 北京: 人民出版社, 1958.
- [9] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集: 第二卷[M]. 北京: 人民出版社, 2005.
- [10] 郑功成. 全面提升立法质量是依法治国的根本途径[J]. 国家行政学院学报, 2015(1): 26-30.
- [11] 黄文艺. 权利本位论新解——以中西比较为视角[J]. 法律科学, 2014(5): 14-24.
- [12] 李海明. 农民工欠薪问题的成因及其治理——以建筑业农民工工资拖欠及其法律救济为例[J]. 河北法学, 2011(7): 26-37.
- [13] 拉德布鲁赫. 法哲学[M]. 王朴, 译. 北京: 法律出版社, 2005.
- [14] 刘军平. 中国法治进程中的立法理念刍论[J]. 政法论丛, 2005(3): 28-33.
- [15] 刘树桥. 立法理念的当代诠释[J]. 湖北警官学院学报, 2013(10): 27-30.
- [16] 卢梭. 社会契约论[M]. 何兆武, 译. 北京: 商务印书馆, 1982.
- [17] 周恩毅. 刍论法治与社会的和谐发展[J]. 理论导刊, 2006(9): 27-29.

On the Inadequate Legislation of *Construction Law of the People's Republic of China* in Light of Human-oriented Concept

XU Lei, LI Wen-cheng, ZHANG Yong

(School of Civil Engineering, Xi'an Univ. of Arch. & Tech., Xi'an 710055, China)

Abstract: *Constitution of the People's Republic of China* stipulates "the state respects and protects human rights", and therefore any legislative activities are expected to guarantee the human rights and the individual implementation. Studying *Construction Law of the People's Republic of China* in light of human-oriented concept, the paper analyzes the facts and factors that the legislation is inadequate to protect the human rights of peasant workers in the construction industry such as the life and health right, the economic right, the right to education and the right to social security, etc. In regard of the deep transformation of China's economic society and the developing requirements of construction industry, the paper puts forward the countermeasures to perfect *Construction Law of the People's Republic of China* to strengthen a better safeguard on the human rights of peasant workers.

Key words: human-oriented; *Construction Law of the People's Republic of China*; peasant workers; legislation; perfection

【编辑 吴晓利】