

《2005-2015农民工法律援助十年变迁调研报告》9月11日发布

农民工维权呈现9大变化

违法解雇仍是劳动争议主因 国企热衷劳务派遣应受关注

□本报记者 赵新政

记者9月11日获悉，截至8月31日，北京致诚农民工法律援助与研究中心（以下简称“中心”）依托专职专业律师，10年间免费为20多万名农民工提供法律咨询65201件、涉及金额5亿多元，办结案件10069件，帮助农民工挽回损失1.45亿元。从这些案件看，农民工的维权内涵已从最初的以建筑领域欠薪为主，转化成了如今的欠薪、工伤、解除劳动合同纠纷、社保补偿、加班费等多种争议并存等9大变化。这些变化的具体表现是：

1. 劳动合同签订率明显提高，但用人单位通过单方保管合同逃避责任

从该中心统计数字看，2008年《劳动合同法》实施前，2993名受援人员中签订合同的只有220人，占7.3%，其中有63人的合同由单位“保管”。从2009年至2014年，在4678名受援人中，签订合同的有1025人，签订率达到21.9%，有194人的合同被单位持有。

虽然本法第16条规定“劳动合同文本由用人单位和劳动者各执一份”，但单位用代为保存、签订空白合同的方式避免了向劳动者支付双倍工资或建立无固定期限劳动合同的责任，给劳动者维权设置了障碍。

2. 国家治理农民工欠薪问题成效明显，单纯欠薪案件明显减少

从中心近些年办理的案件看，10年来虽然农民工欠薪仍然存在，但案件数及涉及人数分别从80%和93%下降到24%和43%。而这直接与国务院、住建部、人社部针对突出矛盾，相继发布一系列解决农民工工资问题政策措施有关。

与此相对应，国家统计局《全国农民工监测调查报告》也显示，农民工被拖欠工资的比重从2008年的4.1%降低到了2014年的0.8%。而且2008年之后农民工的案件中，很少只有单纯因为欠薪而引发的纠纷，大多数都同时存在社保补偿、拖欠加班费、解除劳动合同补偿等问题。

3. 农民工工伤有积极变化，但程序复杂维权成本高问题仍存在

农民工一旦发生工伤，将或多或少损害其劳动能力，对其本人及家庭日后的生活将产生不利影响。因此，工伤一直是中心律师处理的重要案件。

自2008年起，《社会保险法》规定，可以由工伤保险基金中先行支付农民工工伤待遇，政

府“买单”后再向违法单位追偿，此举大大缓解了农民工治病难题。但从664名工伤农民工维权的过程看，由于它不是普通的劳动争议，而是围绕工伤问题的一系列争议，经常发生确认劳动关系、是否为工伤、伤残鉴定、工伤待遇等环环相扣的争议，而每一个争议都需要“一裁二审”才能得到最终结论。

譬如，农民工杨喜顺在工地受伤后，单位不为其申报工伤后又否认存在劳动关系，经过仲裁、一审、二审后，法院最终确认双方存在劳动关系。在他自己申报工伤后，单位工伤结论不服，提起行政复议、行政诉讼，经过一审、二审，在法院支持工伤结论后，单位又对其提起的工伤待遇仲裁程序提起管辖权异议……本案经4次仲裁、1次工伤认定、1次劳动能力鉴定、3次一审、3次二审，共10个阶段，花3年时间，他才获得了应得的待遇，所浪费的时间和金钱成本奇高。

2011年修订《工伤保险条例》后，扩大了工伤认定范围，提高了工伤职工待遇，降低了用人单位负担，但因工伤案件索赔程序并无根本变化，难以使农民工及时获得保险待遇。

此外，职业病已成为威胁农民工健康和家庭的严重问题。从2005年受理第一起赵泽文矽肺病案到现在，中心共为44名职业病患者提供法律援助。除其中2人是噪声聋、2人是中毒案外，40人全部是尘肺或矽肺病。很多职业病尤其是尘肺病是一种不可逆转疾病，一旦发病无法再治愈，只能依靠医疗手段减轻症状或维持现状。如其得不到补偿，将导致患者及其家庭面临严重经济困难。

4. 农民工社会保险发展迅速，“先行支付”制度虽好但落地依然需要时间

2011年之后，在社会保险领域农民工与城镇职工相比，不仅实现了从无到有，而且实现了无差别待遇。养老保险的跨地区转移接续制度的建立，更加方便农民工“随身携带”保险外出打工。从中心的统计来看，虽然农民工参保率仍然不高，但在近年来参保意识越来越强，很多人希望单位能补缴保险，而不是要求经济补偿。

在接受援助的8346名农民工中，社保补偿案件呈现先上升然后下降的变化趋势，而这种变化与《劳动合同法》和《社会保险法》的出台有两个明显的节点。

2008年前社保补偿案件少有两个原因，一是这一时期的案件

多为建筑工人欠薪案，这些农民工基本上不会直接受雇于劳务公司，而是跟着包工头打工，导致农民工-包工头-劳务公司之间的关系难以定性，而大多数意见，包括仲裁委员会和法院都认为农民工是跟随包工头打工的，不属于劳动关系，应按雇佣关系对待。这样的话，农民工就无权要求劳务公司缴纳社会保险，当然也无权要求劳务公司因未缴保险而进行补偿。

二是农民工对自己的权益了解不够，他们在寻求帮助的时候只知道自己的工资被拖欠了，也只想拿回工资，至于没有上保险，能不能要求保险补偿并没有意识到，也认为没有必要去费事主张。

2008年《劳动合同法》实施后，北京地区建筑业农民工求助减少及劳动者法律意识提升，越来越多的人认识到自己有权参加社保，如果单位不给自己参保，就有权要求单位支付经济补偿。因此，社保补偿案件大幅增加。可是，随着《社会保险法》于2011年颁布实施，仲裁委及法院不再受理这些案件，社保补偿案件由此大幅下降。从中心办理的5件工伤先行支付案件看，本法确立的医疗费用、工伤保险待遇先行支付制度，直到2015年8月才落实1件，而且是历经法院判决才落实的。由此观之，好的政策要想落地还需一定的时间。

5. 违法解雇仍是解除劳动合同争议的主要原因

与《劳动法》相比，《劳动合同法》大大规范了用人单位的用工行为，如解雇劳动者需具备法律规定的理由，否则，即为违法解雇。如果单位强行解雇，劳动者有权要求继续履行劳动合同。从中心对2008年到2009年6月的援助案件分析，占22.3%的案件有将近一半农民工被解雇却没有任何理由。

近几年，单位从失败中学到了“教训”，直接解雇劳动者的越来越少，而以各种方式来迫使劳动者主动辞职。

这种变相辞退案例中有变更工作岗位和工作地点的，有降低劳动报酬的，还有不安工作、不发工资的，劳动者若有不从单位即以不服从安排、违反规章制度旷工或自动离职等为理由予以辞退，逃避经济补偿责任。而事实上，在101件“违反规章制度”案件中只有10件被仲裁委或法院予以确认。

从常理上讲，劳动者工作时间越长，积累的经验 and 技能越多，对单位的贡献也越大，单位更应该愿意与之保持劳动关系。

但近些年农民工解除劳动合同的纠纷一直处于高发状态，其中的原因除劳动者权利意识提高、经济波动对企业用工行为的影响外，还有一个重要因素是农民工所从事的工作技术含量低，工作技能和经验要求低，无论工作多长时间，单位才能迅速找到其他人替代，如保安、保洁、销售、司机、餐饮服务等等。

6. 女性农民工案件持续增多，因怀孕而起的纠纷增长较明显

从年龄上看，女性与男性农民工外出打工的年龄集中于26-45岁之间，其数量能占到30%。从中心援助的女性数量来看，一直处于增长状态。在2014年，接受中心援助女农民工就有54名，其中，还有7人是因怀孕而被辞退的。

譬如，竹丹怀孕后，公司以其接到重要文件未及时上交，给公司造成严重损失和声誉不良为由予以辞退。吴雪梅因有流产迹象以短信给经理希望能在家里休息，当天下午即被开除，理由是她日常工作中不听指挥、我行我素等……单位这些做法，表明其是知道不能在女工孕期解除其劳动关系的，所以，才会有借故辞退她们的行为。更有甚者，有的单位则以逼女工自动辞职的办法，来逃避责任。

7. 群体案件明显减少，案件类型逐渐多元化

农民工群体性案件是中心比较关注的案件类型，这是因为人数多、金额大，一旦处理不当容易引发群体冲突，对社会稳定带来不利影响。据统计，2005-2008年中心平均每年受理44件群体性案件，2009-2014年平均受理量只有26.8件，而去去年仅有4件。从涉及人数来看，2008年前3年的总人数比之后6年的总人数还高，个案从最高的400多人变成目前的20人以下。

从案件内容看，2008年之前的143件群体性案件，全部是拖欠农民工工资案。之后的137案，拖欠工资虽然仍是主要案由但出现了其他类型的案件。如何连家等22人违法解除劳动合同案，戴红等6人教育培训合同案、赵艳玲等34人保证金纠纷案。

8. 劳务派遣案件量有所下降，但国企热衷应受到关注

据中心统计，在这10年间办理的劳务派遣争议涉及的164名农民工中，2009年前有109人，占66.5%；2010年至2014年底有55人，占33.5%。由此来看，劳务派遣案件量有所下降，特别是

群体性劳务派遣争议显著减少，2010年后仅有2起群体性劳务派遣案件。

劳务派遣这种用工方式最为人所诟病的是同工不同酬，同样的工作岗位上，正式工和派遣工的工资收入可能相差数倍。然而，这个问题在派遣农民工身上反倒不是什么主要问题。因为，他们大多从事保安、做司炉工、材料员等工作，在私营企业收入差别不在，在国企里边也因不存在编制问题，所有人都属于派遣形式用工，所以，收入差别也不大，故很少有因同工不同酬引发的争议。

值得关注的是，尽管《劳动合同法》、《劳务派遣暂行规定》等法律法规对劳务派遣约束越来越严，使用派遣工付出的成本并不低甚至更高，但仍中心援助的164名劳务派遣农民工中，用人单位是国企、事业单位或政府的有115人，较之前有增无减。出现这种状况的原因，一是方便随意解雇，只要不需要可随时退回派遣公司，而不必找出法定理由。二是不必担心劳动者要求签订无固定期限劳动合同，无论使用多久，都是“临时工”，容易处理。这个侵害劳动者合法权益的倾向需要引起关注。

9. 农民工犯罪类型多样、背景复杂，贫困农民工的刑事诉讼权利应得到保障

2012年开始，中心开始为涉嫌犯罪的农民工提供刑事法律援助，至2014年底，已为194名农民工提供了援助。其中，犯罪嫌疑人或被告人153人，刑事被害人39人，被申请强制医疗的被申请人2人。

本次统计的153名涉嫌犯罪农民工共涉及18种罪名，其中，实施侵权犯罪人数最多，有85人，占55.5%；其次是侵犯人身权利的，有35人，占22.9%。

值得注意的是，这些农民工中涉嫌“自救性”的犯罪有25人，他们是在维权无果或上告无门后，以犯罪手段来维护自己的权益。如刘某兄弟俩，跟着包工头干装修，多次讨要工资无果后将包工头打伤，涉嫌故意伤害。孙某被老板拖欠4200元工资，讨要无果后他趁老板熟睡之机偷走现金4500元，涉嫌盗窃罪。

分析其中的原因，是涉案农民工文化程度低造成的，71.84%的人没完成义务教育，有些人在被抓后才知道触犯了刑法。因此，要控制农民工犯罪率，仅从犯罪本身入手是不够的，应当从强化义务教育和职业教育、加强对用人单位违法行为的监管等方面同步推进。