



谁动了他们的权利？

——中国农民工权益保护研究报告

佟丽华 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

谁动了他们的权利？

——中国农民工权益保护研究报告

佟丽华 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

谁动了他们的权利?:中国农民工权益保护研究报告/
佟丽华主编. —北京:法律出版社,2008. 11
ISBN 978 - 7 - 5036 - 8915 - 4

I. 谁… II. 佟… III. 农民—劳动就业—劳动法—研究
报告—中国 IV. D922. 504

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 163452 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李群周洋

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/永恒印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/A5

印张/15.25 字数/400千

版本/2008年11月第1版

印次/2008年11月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 8915 - 4

定价:32.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前言

2005年2月26日和3月23日,温家宝总理先后两次对农民工问题作出重要批示,要求对农民工问题进行“全面、深入、系统”的调研,2005年4月4日,“农民工问题调研和文件起草组”成立,国务院研究室牵头,17个部委、8个省参与。历时近一年,43万字的《中国农民工调研报告》出版。

但作为一名每天都要与农民工打交道的律师来说,中国农民工调研报告并不解渴,有些严重影响农民工权益的制度障碍浅尝辄止,有些甚至没有涉及。尤其是有些部委的分报告,似乎就是一篇应付差事的官样文章,根本不像是一篇研究报告。这导致直到今天农民工权益受到侵害的现象依然普遍,农民工依法维权的道路依旧复杂、曲折,总理关注的农民工欠薪问题依然严峻。

北京市农民工法律援助工作站已经成长为一家较为成熟的农民工依法维权机构,受到社会各界的关注和肯定。从2005年9月8日成立到2008年9月8日,工作站成立三年来,已经接待法律咨询16,853件,超过8万农民工在我们的免费咨询中受益,咨询涉及标的7亿元以上;直接办理法律援助案件3,125件,其中已经办结案件2,513件,为农民工直接讨回欠薪和工伤赔偿等款项3,300多万元。

在北京工作站积累经验的基础上,由全国律师协会法律援助与公益事务委员会牵头,在UNDP和中国法律援助基金会的支持下,北京以外20个省20家农民工法律援助专门机构已经成立,河北、陕西、山西、四川、重庆等省农民工法律援助专门机构已经进入规范运转轨道,受到社会各界好评。可以说,一个遍布全国21个省市区、由



70 多名专职律师和工作人员组成的农民工维权网络正在形成,这个网络就像一盏明灯,温暖了农民工朋友的心灵,给他们以力量,照亮了他们回家的道路。

但作为最了解农民工群体的律师来说,我们希望不仅是直接帮助他们办理案件,即使我们再努力,所能办理的案件相对巨大的需求来说也是有限的。我们期望通过调研来向社会反馈这些案件背后的法律和政策缺陷。我们深切地感受到,即使是我们每天处理此类案件的律师,在面对烦琐的程序、对方老板的刁难以及个别法官和政府官员的冷漠时都经常感到无奈、苦闷,更何况是胆怯的、对城市本就陌生的农民工!

2007 年我在参加全国人大就《劳动争议调解仲裁法》进行调研的会议上,由于批评目前“一裁二审”的劳动争议处理程序是“劳民伤财”,有人说我意见太尖锐了。但我想说的是,我的意见是建立在我们直接办理数千件案件基础上,是建立在我们每天与农民工朋友四处奔波的深切体会之上。我认为,我们很多负责立法的官员和专家缺乏对法律执行过程的体验,有时严重脱离社会实践,这是我们目前立法领域存在的严重问题,导致有些刚制定出来的法律就有很多缺陷,甚至很难执行。

我们出版这本书,就是期望社会各界能够对农民工问题有更直观、深入的了解。本书不仅介绍了以农民工法律援助专门机构为基础的依托专职、专业律师为农民工依法维权的工作模式,更主要是介绍了农民工在欠薪案件、工伤案件、群体性案件以及女性农民工所面临的困境和我们的建议,由于劳动合同法肯定了劳务派遣制度,本书中关于劳务派遣的报告将非常具有现实意义。

好的法律和政策是将复杂的问题简单化,让每个百姓都可以依法获得保护;而如果是将简单的问题复杂化,让普通百姓在法律和政策面前望而生畏、不知所措,那么法律和政策就是坏的。这是站在人民群众角度对法律最淳朴的理解。我们党一直在强调要维护最广大人民群众的根本利益,要依法治国,要提高立法质量,那么从农

民工的角度而言,我们期望能够继续简化农民工维权程序,能够让违法的老板而不是无辜的农民工为欠薪付出代价,让政府劳动监察更好地发挥作用,让更多农民工的权利能够切实获得法律的有效保障。

感谢商务部中国国际经济技术交流中心、联合国开发计划署和比利时政府对建立农民工法律援助专门机构以及出版这本书所提供的资金支持;感谢中国法律援助基金会对律师参与农民工法律援助工作的热情支持;感谢北京市司法局、北京市法律援助基金会、丰台区司法局对北京农民工法律援助工作站的长期关怀和支持;感谢法律出版社对出版这本书的支持。

北京市农民工法律援助工作站主任 佟丽华

—— 前言/001	章五第
第一章 独钓寒江雪——	
开创专职、专业的农民工公益法律服务新模式	
创新社会法律援助模式,为构建和谐社会夯实基础/001	
第二章 天地英雄气——	
中国第一代农民工律师的茁壮成长	
第一节 可爱的农民工律师/010	
第二节 经典纪实案例/026	
第三章 管中窥豹——	
中国农民工维权状况实证分析	
第一节 中国农民工维权状况实证分析/044	
第二节 经典纪实案例/069	



第四章 伤之痛——

录目

现有工伤赔偿制度能给农民工多少保护

第一节 农民工工伤案件研究报告/096

第二节 经典纪实案例/136

第五章 分分皆辛苦——

自食其力的血汗钱如何才能有保障

第一节 农民工欠薪案件研究报告/182

第二节 经典纪实案例/219

第六章 青山遮得住——

包工头的存在为本就艰难的维权增加了多少法律难题

第一节 取缔包工头 规范劳动用工制度/236

第二节 经典纪实案例/275

第七章 云深不知处——

劳务派遣制度让农民工的权利保护更加扑朔迷离

第一节 劳务派遣在我国存在的问题及立法应对/296

第二节 劳动派遣中的平等就业问题/313

第三节 经典纪实案例/327

第八章 半江瑟瑟半江红—— 群体性案件的发生和应对何其复杂

第一节 群体性案件分析报告/356

第二节 经典纪实案例/375

第九章 法归何处—— 中国女性农民工劳动权利保护调查

第一节 女性农民工劳动权利调查报告/403

第二节 经典纪实案例/469

第一章 独钓寒江雪——开创 专职、专业的农民工 公益法律服务新模式

创新社会法律援助模式， 为构建和谐社会夯实基础

党中央、国务院高度重视农民工法律援助问题。

2006年初，中共中央、国务院下发《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》，提出要为“外出务工农民免费提供法律政策咨询”。之后国务院又专门下发《关于解决农民工问题的若干意见》，明确指出“要把农民工列为法律援助的重点对象，对农民工申请法律援助，要简化程序、快速办理”。

但应当看到，由于农民工法律援助的特殊性，十几年来发展的法律援助体制已经不足以有效应对农民工法律援助这一新问题。具体表现在：

一是程序上复杂。现行法律援助体制一般是当事人先到政府法律援助机构申请援助，符合要求的指派社会律师办理该案件，这造成农民工要跑两个地方并至少将案情述说两次。

二是获得法律援助的审批条件严。比如，要求



提供劳动合同一项,超过 90% 的农民工都无法提供劳动合同,绝大多数欠薪、工伤案件都证据不全或根本就没有证据。目前政府法律援助机构规定的申请标准较高,大量农民工被排斥在法律援助大门之外;而如果降低申请标准,虽然方便了农民工,但由于案件实际上是由被指派的律师完成的,往往会造成律师不愿意接受指派或者无法达到满意的效果。

三是法律援助的质量很难控制。由于被指派的律师并不一定有意愿和专业能力办理此类案件,所以办案质量很难保证,农民工难以及时获得中央要求的高质量、免费法律政策咨询和引导。目前法律援助体制在农民工保护方面表现出的不足,将会直接影响农民工的维权渠道和维权能力。北京有超过 400 万的农民工,如果其权利受到侵害时不能获得及时有效的法律引导和帮助,有些农民工就可能走上绑架老板、盗窃、抢劫、围堵政府机关等违法犯罪道路。所以,对现有法律援助体制进行创新是必要的,也是迫切的。

北京市农民工法律援助工作站为现有法律援助的创新提供了很好的实证模式。工作站成立于 2005 年 9 月 8 日,经北京市司法局批准,并接受北京市司法局的监督,依托北京市致诚律师事务所和北京市青少年法律援助与研究中心成立,定位于社会公益法律援助机构,经授权集中办理农民工法律咨询和法律援助案件。在经费上,市司法局提供部分经费支持,不足资金自行募集。

(一) 北京市农民工法律援助工作站的具体工作模式

北京市农民工法律援助工作站成立两年来,不仅创新发展了社会法律援助事业,有效解决了农民工法律援助方面存在的各种问题,而且为构建和谐社会首善之区直接做出了重大贡献。

1. 方便了农民工及时获得高质量法律咨询

工作站通过两部向社会公开的免费咨询热线、来人面谈、来信以及网上咨询等方式为农民工提供及时的政策法律咨询。从成立到 2008 年 5 月 31 日,工作站共接待法律咨询案件 15,148 件,其中拖欠

农民工工资案件 6,232 件,工伤案 3,614 件,其他包括解除劳动合同经济补偿金纠纷、合同纠纷等案件 5,302 件,以上咨询共涉及约 8 万人次,涉及金额至少 4 亿元以上。通过咨询,律师告诉农民工一些基本的法律知识和收集证据的技巧,既使保护农民工的国家法律和政策得以落实,又避免了农民工因为不懂法而陷入一种不利的境地,如避免农民工因为不知道时效限制或不懂得证据保存而使权利在将来无法得到保护。

2. 高质量办理大量农民工法律援助案件

北京工作站从成立到 2008 年 5 月 31 日的两年多时间里,受理援助案件 2,660 件,涉及农民工 4,110 人次,其中办结案件 2,276 件,涉及农民工 3,749 人次,通过诉讼、仲裁和律师调解得到支持的金额共 26,663,938 元,已切实帮农民工得到 17,392,142 元。有些案件非常复杂,律师要花费大量时间、精力才可能有结果。例如,仅河北郭增光等 68 名农民工的案件,经过 3 年多努力,投入办案成本上万元,终于为农民工讨回了欠薪。

3. 以高度责任感化解群体性纠纷,全力维护社会的稳定

很多农民工欠薪案件都是群体性案件,如处理不善,很容易导致围堵政府机关、爬楼扬言自杀等严重影响社会秩序和首都形象的事件发生。北京市农民工法律援助工作站以高度责任感,耐心细致地稳定当事人情绪、最大限度地及时处理这些案件或引导其走上依法解决的轨道,以维护首都社会和谐稳定。

2006 年 1 月 22 日晚上 9 点左右,刚刚结束一天的工作回到家的援助律师时福茂突然接到了一个农民工的求助电话,他急促地说,有五十多个民工为了要工钱在工地上和老板发生冲突,眼看就要出事。时律师听到这个消息,放下电话立即向工作站佟主任汇报。援助律师的本职工作是运用法律维护农民工的权利,对这种情况,完全可以让它们向公安或其他部门求助,可考虑到当时情势紧张,如不尽快处理可能会出现难以预料的局面。佟主任同意时律师的意见,让他又找了一个律师一起到工地做调解,时律师的爱人非常担心丈夫



的安危,就和他们一起来到工地,万一遇到紧急情况,她能帮助拨打110报警。两位援助律师半夜里就在工地上和老板谈了大约6个小时,最终让对方给这55名农民工支付了47,000元的工资,而他们3人直到第二天凌晨3:30才离开。事后,这些民工的的代表任学东在感谢信里写道:“我在北京打工真是第一次见到这么好的律师,这一切让我的心里特别踏实,觉得还是在北京打工好。”

李华意等23人从2005年4月到8月在北京打工,干完活儿以后,他们多次向包工头和老板要钱,可不但没有拿到钱,反而被老板赶出了工地。2005年8月29日,他们向工作站求助,援助律师第二天上午就和李华意去找用人单位协商,协商失败后,已经身无分文的工友气愤之下决定自己去丰台区政府上访。当他们在去区政府的路时,被援助律师偶然发现,律师赶忙拦下了这些人,并建议回工作站商量。在工作站,律师发现他们中的七八个人身上只剩下3毛钱,连晚饭都无法解决,佟主任决定先借给他们700元,并和律师一起为他们的案件想办法,律师的关心让他们深受感动。当他们情绪逐渐平稳后,律师耐心地向他们说明这种冲动根本无助于纠纷的解决,反而可能给他们带来更大的麻烦。在律师的说服下,李华意等23人放弃了上访的念头,最终在律师的调解下先拿回了20,000元的工资,并在后来的诉讼中又拿到了其余的33,976元。事后,李华意这23人为了表达他们对工作站的感激之情,送来了写着“农民工的亲人保护神”的锦旗。

工作站成立以来共受理5人以上(含5人)群体性欠薪援助案件129起,涉及农民工2,584人,没有一起接受援助的案件当事人再去围堵政府、到政府上访,所有案件都得到妥善处理。

4. 全力引导农民工依法维权,预防和减少违法犯罪案件的发生

有些农民工在焦急的等待后仍然拿不到工资或工伤赔偿款时,干脆就想以违法犯罪的报复方式来解决纠纷。遇到这种情形,援助律师不但会向其讲解有关法律知识,而且耐心做工作,以及时打消其违法犯罪的念头,同时最大限度帮助他们依法维权。

刘某 2005 年 4 月 25 日在工地干活儿时,从脚手架上摔了下来,造成腰部压缩性骨折。他来工地打工并没有签订劳动合同,其他证据也不充分,而用人单位又是一个外地注册的公司,因此,通过法律途径拿到工伤赔偿金十分困难。援助律师先前曾和用人单位协商过,因相差数额太大而放弃。刘某感到无望,就想放弃法律途径,他要回老家找一帮朋友把老板的腰打折,算是以牙还牙。律师得知他的这个想法后,给他讲明了以犯罪的方式来讨回“公道”会有什么样的后果,他的妻子、不满周岁的孩子和年迈的父母都要因为他的犯罪行为而遭受痛苦。为了尽快拿到工伤赔偿金,律师决定再去和用人单位协商。联系到该单位负责人以及发包单位驻工地负责人后,多次与其谈判,在律师的努力下,终于拿到了工伤赔偿金。刘某拿到钱,当天就给工作站送来了“爱心洒天下,真情暖人心”的锦旗,并在回家以后给律师寄来感谢信,说:“我回老家后,全家老少都很喜悦,都说你们律师真是大恩人,我们全家人永远不会忘掉你们的名字。”

5. 通过办理典型案件,惠及更多劳动者

作为一家专门从事农民工法律援助的机构,工作站办理了许多典型、复杂的农民工维权案件,这些案件的成功办理不仅让当事人获得了公正对待,而且让同样境况下的劳动者也受益。如肯德基案件,当事人徐延格自 1995 年来到肯德基公司打工,一直工作到 2003 年时,肯德基要求包括徐延格在内的所有仓储员工都与劳务派遣公司签订合同。2005 年徐延格被解雇,肯德基公司认为徐延格不是其员工,拒绝支付经济补偿金。援助律师经过长时间艰苦的调查取证、申请仲裁、提起诉讼,最后与肯德基公司中国总部达成协议:不仅圆满解决了徐延格和其他当事人的补偿问题,而且肯德基公司承诺,除特殊情况外,该公司在中国停止使用劳务派遣制度,原先使用的派遣员工转为直接聘用人员,并认可其以前的工龄;新员工直接与肯德基公司签订劳动合同。该案件将使肯德基公司在华数千员工至少直接受益数千万元。



6. 牢记“全心全意为人民服务”的宗旨,在为农民工提供法律援助的同时,让他们感受到社会对他们的关心

律师在接待农民工时,会充分尊重他们,让他们感到社会的温暖。来到工作站求助的农民工很多都衣衫不洁、头发蓬乱,甚至几个月没洗澡。但工作站的律师总能热情地接待他们。一般情况下,律师会先给他们端一杯热水,与他们坐在一起,认真倾听并记录他们的遭遇,让农民工感受到援助律师是在真心实意地帮助他们。外出取证、出庭时,交通费、用餐费等都是律师出钱,紧急时还会借给农民工一些钱。很多接受援助的农民工都想请办案律师吃饭,由于工作站规定绝对不允许接受当事人的请客送礼,律师都婉言谢绝了。农民工张某说:“我们怀着试试看想法来北京找农民工法律援助工作站。来到这里感觉像回到家一样温暖,律师像亲人一样为我们急所急、想所想,跑前忙后积极与厂方协商,终于将我们的工资顺利拿到手中,对此我们非常感谢!我们几次找他们吃顿饭,都被他们婉言拒绝,没有什么可送给他们,只有送出我心中真诚的一句,非常感谢你们,谢谢,再谢谢!”工作站成立两年多来,仅收到农民工锦旗就有 83 面,感谢信 32 封。

7. 与朝阳工会合作成立朝阳分站,方便农民工申请援助

由于北京所辖区域广、农民工数量庞大,工作站位于北京西南方向的丰台区,因而朝阳、通州等北京东部的农民工如申请法律援助,就不得不花费三四个小时的时间,也不便于律师办案。为了更方便地为广大农民工提供援助,工作站与朝阳区工会合作成立了朝阳分站,工会提供场地和日常办公,北京农民工法律援助工作站负责律师工资、保险以及办案经费,合作使资源得以整合。朝阳工作站从 2007 年 1 月 23 日成立至 2008 年 5 月 31 日,在一年多的时间里共接待咨询案件 1,488 件,涉及 11,912 人次,涉及金额超过 6,700 万元;受理援助案件 542 件,涉及 963 人,涉及金额超过 1,409 万元;其中,已经办结 362 件,为 673 人追回欠薪和赔偿金共计 675 万余元。工作站的成效得到了朝阳区工会和社会各界的好评。两个工作站横跨

城东西,极大地便利了农民工申请援助。

(二)北京市农民工法律援助工作站带来的法律援助体制创新

北京成立专门的农民工法律援助机构的模式还带来了法律援助管理模式的创新,这些创新为我国深化法律援助体制改革具有启发意义:

(1)政府由个案指派变为集中授权某一机构专门办理。北京市司法局授权北京市农民工法律援助工作站统一集中办理农民工法律援助案件,将个案指派变为政府授权下集中指派、专门办理,受理机构、援助机构合二为一,农民工不必多次陈述案情,既方便了农民工申请援助,也简化了法律援助中心审查和受理申请、指派律师的程序,节约了时间和成本。

(2)政府从个案监督变为对专门机构和个案的双重监督,在此基础上形成了对办理法律援助案件的双重监督。

政府法律援助机构将案件指派给不同律师办理后,就要对众多案件的办理等情况实施监督,这增加了政府监督难度。北京政府法律援助机构不仅对工作站办理的个案实施监督,还要监督工作站的管理等诸多问题。而工作站从自身发展角度考虑,也不得不强化管理。这实际上形成了对办理法律援助案件的双重监督:政府监督和工作站内部监督。工作站有严格的纪律,援助律师应严格遵守“八个必须”和“八个严禁”,律师私自收受当事人财物的将被开除。在订卷方面,除根据政府要求订卷应有的材料外,工作站还要求律师必须有办案思路、办案记录、办案总结等,这有效地保证了法律援助案件的质量。

(3)创建了政府购买优质、超值法律援助的新模式。

在经费上,北京市司法局只对工作站提供部分经费支持,不足部分由工作站自行筹集。这意味着,政府以部分资金购买了一套完整的服务。另外,从法律援助质量角度,工作站是专门机构,律师是专业、专职的律师,这能够有效地保证法律援助质量,使政府买到了高质量的法律服务。总之,北京市通过发展社会法律援助机构,创建了



政府购买优质、超值法律援助的新模式。

(4) 延展、扩大了农民工法律援助范围。

工作站至少从两个角度扩大了农民工法律援助的范围。一是从证据角度，工作站降低法律援助案件申请门槛，扩大了农民工法律援助的范围。对申请援助的被拖欠工资或者工伤的案件，即使当事人不能提供任何证据，接待律师认为情况属实的，经与工作站负责人协商后，律师一般会先进行调查核实。核实过程中，一是希望通过效率高、成本低的调解方式解决案件，即使调解不成，也通过这个过程尽量获取有利证据。二是从援助案件的范围角度，工作站为申请执行案件提供援助。农民工并不懂得如何收集证据、如何诉讼以及哪些案件能够获得援助，农民工希望的是，在合法权利受到侵害以后，通过法律援助最终讨回工资或者拿到工伤赔偿款。从这个角度而言，工作站的目标就是把钱而不仅是一纸判决书交到农民工手里，是一种非常务实的援助范围的扩大。

(5) 开展普法和法律研究，拓宽了法律援助的功能。

法律援助不仅是办理案件，北京工作站在办理案件基础上积极开展普法活动。援助律师利用周末时间为农民工开展普法讲座，编写通俗易懂的《农民工普法手册》等普法读物，受到农民工朋友的欢迎。北京工作站还在办理大量案件基础上撰写各种调研报告，供立法和政府参考，新华社已经发内参两篇，其中一篇已经被国务院领导批转相关部门办理。尤其是以办理大量案件为基础的深入研究工作，将使工作站能够为国家法律和政策改革提出有价值的建议，受到党和政府的欢迎。

(6) 培育了专职、专业农民工法律援助律师。

北京工作站现有 14 名律师，这些律师按月领取工资，只能办理农民工法律援助案件，不能办理其他任何收费案件。由于这些律师每天都在办理农民工法律援助案件，所以对相关法律法规、政策以及办理农民工案件的方法和注意事项等都非常熟悉，成为专业农民工法律援助律师。