

全面治理拖欠农民工工资问题研究 —基于四省市的专题调研分析

李波¹

中南财经政法大学劳动经济研究所

E-mail: quanlunli@163.com

摘要：农民工，是具有中国特色的产业建设工人，分布于以建筑为代表的劳动用工密集型行业，超过 2.74 亿（2014）。然而，农民工工资“年年清，年年欠”，拖欠农民工工资问题成为全国性顽症之一。本专题调研，先后走访湖北、四川、江苏、浙江四省数个市州，对劳动保障监察、劳动仲裁、住建部门的负责人和主管人员以及建筑总包商、劳务包工头、农民工代表，分小组开展面对面访谈。立足于全面治理拖欠农民工工资，探究拖欠农民工工资问题及其源头，寻找被迫欠薪与恶意欠薪、被迫讨薪与恶意讨薪的认定标准和边界，探索全面治理拖欠农民工工资问题的对策建议，保障农民工享受公平、公正的工资待遇和就业权益。

关键词：农民工工资；被迫欠薪；恶意欠薪；被迫讨薪；恶意讨薪

一、研究的背景与目的

农民工，作为中国特色的产业建设工人，分布于以建筑为代表的劳动用工密集型行业，超过 2.74 亿（2014）。然而，农民工工资“年年清，年年欠”，拖欠农民工工资问题成为全国性顽症之一，农民工被迫或恶意讨薪的事件频发。根据国家统计局农民工统计监测调查，拖欠农民工工资案件呈现数量增加和严重程度升级的双升趋势，截至 2014 年 11 月，全国各级劳动保障监察机构共查处工资类违法案件 22.8 万件，占有所有案件的 67.6%。

作为一种松散型、同质化群体，农民工在维护自身权利方面存在客观缺陷。文献研究表明，拖欠农民工工资问题是社会关注的焦点和热点，相关文献研究和探讨的典型特点如下：

建筑业农民工工资拖欠问题尤为突出、最受关注，其他行业关注较少。农民工是我国工业化、城镇化进程中一支流动性劳动大军，主要分布于建筑业、餐饮业、制造业、环卫安保等行业。文献研究发现，研究建筑业农民工工资拖欠问题的较多。建筑业、餐饮业是吸纳农村富余劳动力的主要行业，其中，建筑施工企业占拖欠农民工工资案件的 70%（邹新树，2014）。建筑业雇主达成侵害农民工私人产权有利可图的“共同知识”，并在侵害农民工私人产权问题上达成合谋条款

¹李波（1967—），男，湖北武汉中南财经政法大学劳动经济研究所教授，博士生导师。

(程保平, 2006)。

建筑业中，用人单位、包工头、业主是农民工工资拖欠的关键主体。农民工工资拖欠问题涉及多个主体，不同主体的拖欠行为背后的动机和原因是不同的，从而导致不同程度的农民工工资拖欠问题。文献梳理发现，用人单位、包工头、业主的行为受到重点关注。根据现有法规，用工单位无故拖欠农民工工资，所承受的法律风险非常小，即使败诉，用人单位承担法律责任也仅仅是支付农民工工资和给予少量经济补偿，这在一定程度纵容了用工单位拖欠农民工工资行为（李萍，2013）。停工期间，用人单位停发农民工一切待遇，或者只支付极其少量的生活费用（李海明，2011）；包工头为农民工带来了就业机会，但包工头用工行为具有极大的随意性，包工头从施工单位领取工程款（含农民工工资）后携款而逃（宋传勇，2003），追索农民工工资极为困难。如果业主资金链断裂，拖欠工程款，导致农民工工资出现无钱可付的情况（邹新树，2004）。

解决农民工工资拖欠问题，偏重建筑行业，强调和放大政府责任，忽视社会治理的责任及其作用。国家治理农民工工资的相关政策确实发挥了重要作用，但政策往往偏重于建筑行业。因此，有必要针对制造业、建筑业、批发零售和贸易、餐饮业等易拖欠农民工工资的行业，进行全面地治理（王美艳，2006）。企业必须承担治理农民工工资拖欠的重要职责，建立农民工工资支付保证金制度和信用档案制度（李萍，2013）。积极鼓励和引导民营企业建立工会群团组织，吸收农民工加入工会，促进用工关系协调健康发展（王美玲，2007）。

本研究，立足欠薪主体和讨薪主体的行为动机，将拖欠农民工工资问题划分为恶意欠薪与被迫欠薪、恶意讨薪与被迫讨薪，选取湖北省建筑业、制造加工业、商贸物流业、餐饮业等农民工相对集中的典型用人单位（含小微企业），全面调查追索每类拖欠农民工工资问题的表现形式、关键原因，运用经济学和管理学理论，探究覆盖全行业、全环节、全工种以及全责任主体参与治理拖欠农民工工资问题的对策。

本研究力图解决以下问题：

- 1、在什么情况下，谁最可能被迫或恶意拖欠农民工工资？
- 2、在什么情况下，农民工可能被迫或恶意追讨工资？
- 3、农民工工资支付的关键节点及其核心因素是什么？
- 4、实践中有效治理拖欠农民工工资问题的典型办法是什么？

二、基本思路与研究假定

本研究，从拖欠农民工工资问题（被迫欠薪与恶意欠薪、被迫讨薪与恶意讨薪）出发（即坚持问题导向），抓住农民工工资支付的关键主体及其欠薪行为动机，把握农民工工资支付的关键节点及其核心要素，在追根溯源的基础上，把握“全面治理，源头治理”原则，设计全面治理拖欠农民工工资问题的对策。基本思路，如图 1 所示：

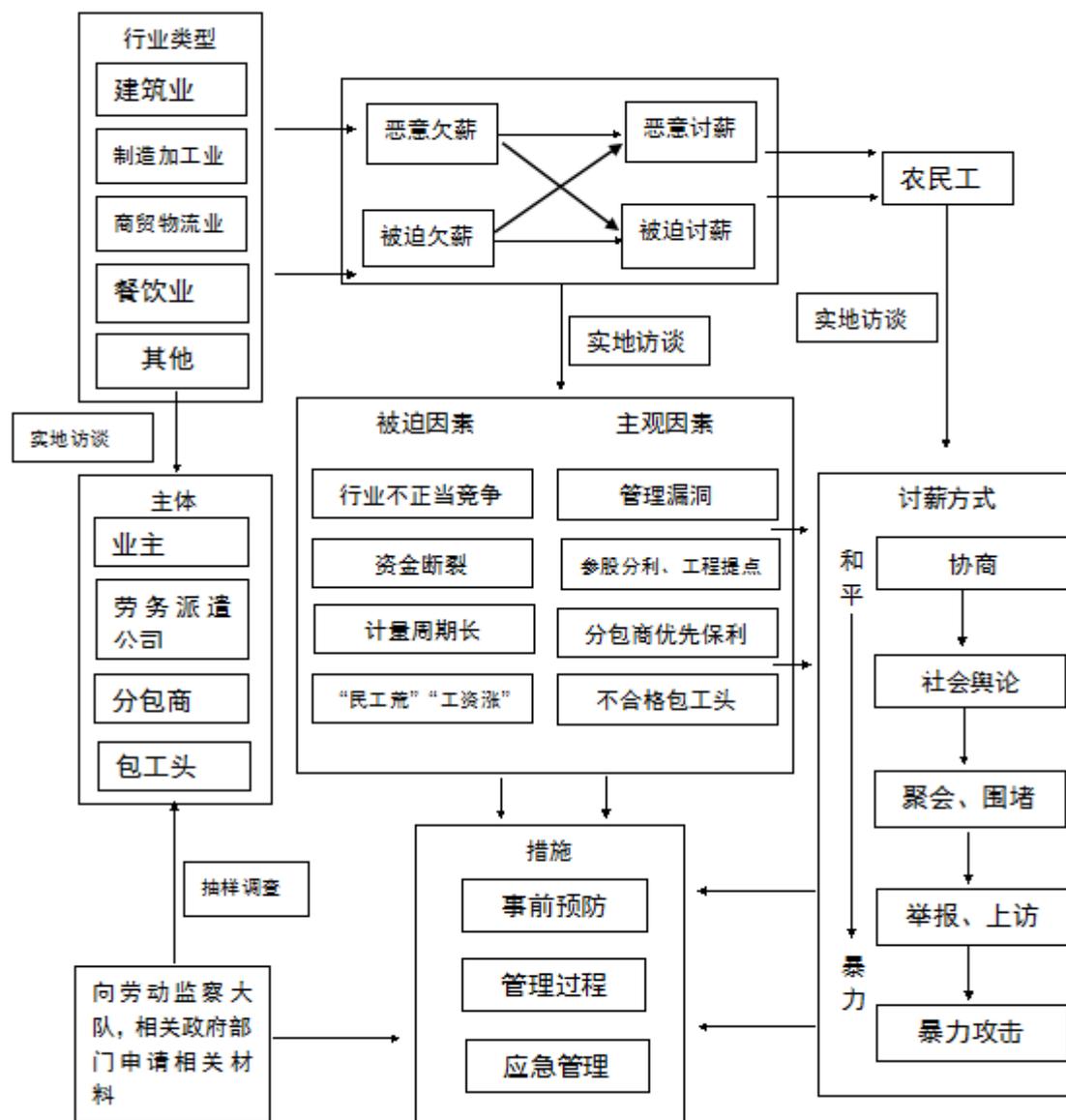


图 1、研究的基本思路

我们将因农民工工资支付不到位、不及时、不足额、不规范等问题可能引发的恶劣后果（事件）划分为：被迫欠薪与恶意欠薪、被迫讨薪与恶意讨薪，如表 1 所示。其中：

“被迫欠薪”，是指因上游单位（业主方）或用工单位自身原因导致资金链断裂、资金不到位、不及时等，无法及时足额兑现农民工工资。

“被迫讨薪”，是指农民工因不能依据事先约定拿不到应有工资报酬，而被迫采取行动越级讨要薪水。

“恶意欠薪”，是指用工单位（工程项目部或分包商）假借缘由，故意拖欠或克扣农民工工资。

“恶意讨薪”，是指农民工蓄意（或被授意）制造工资支付、工程计量等劳动纠纷，假借讨薪之名，肆意讹诈，越级上访或其他行为。

表 1、欠薪与讨薪的性质和行为归类

性质 意愿	开发商、总承包方或分包商 欠薪		农民工或包工头 讨薪	
主观 恶意	恶意 欠薪	资金链完好，自有资金充足，现金流无异常波动；任何环节的责任主体不履行优先保障农民工工资支付之责，尤其是优先保利、克扣农民工工资、携款潜逃（失踪）、假借计量和验收等纠纷	恶意 讨薪	农民工已领取应付工资：假借工资核算、支付等管理漏洞，讨要额定工作量之外报酬；受人（包工头、劳务商）教唆讨要非工资之外的款项；借讨薪之名制造事端向项目部或政府施压，达到非劳动权益之外的目的
客观 被迫	被迫 欠薪	工资支付困难：不可抗力（如经济危机、产品市场波动、原材料价格预期外上涨等）；非主体责任单位责任（如业主方、开发商资金不到位）	被迫 讨薪	农民工未领到应付工资：个人或全体在用工单位内部和外部讨要工资；个人或群体采用和平（反映、举报、申诉、仲裁、起诉、判定）或暴力（静坐、围堵、自残、害他）方式讨要工资；

我们以恶劣后果为突破口，分别追索每一类恶劣后果的表现形式、引发原因、演化机理、关键环节（节点），从而寻找每一类恶劣后果的治理办法，力图实现“杜绝被迫欠薪，预防被迫讨薪，管控恶意讨薪，打击恶意欠薪”之目的。

三、调研发现的主要问题

调研以建筑行业为主，与农民工工资支付相联系的建筑业参与主体包括业主方（开发商）、总承包方、项目部、专业分包商、劳务分包商、包工头和农民工。建筑行业工程发包分包流程和资金链如图 2：



图 2、建筑行业工程发包分包流程与资金链

调研发现，农民工工资支付存在的主要问题如下：

（一）工程招标与分包的中间人潜规则，导致农民工工资“先天不足”

一些不具备工程投标、承揽和施工资质或信誉的个人或公司（俗称“中间人”），不以真实承揽工程和实际组织施工为目的，仅仅凭借与业主、总包公司领导或项目部经理的私交，以联系工程、介绍工程、联营工程为手段或借口，通过参股工程分利、工程造价提点、强揽高利润工程环节等方式获利。这些行为将

工程实际施工环节挤压在微利甚至亏损状态下运营,致使分包商和包工头不得不挤压应支付的农民工工资,极大增加了“被迫欠薪”的风险。

(二) 违法转包和层层分包牟利,导致农民工工资足额无保障

建筑领域,“层层转包,层层扒皮”的行业顽疾依然存在。在层层转包分包之下,资金链环节增加,实际用于工程建设的资金大为减少,处于工程项目末端的弱势群体(农民工)工资权益无法保障。虽然法律法规禁止工程总包和分包单位的资质挂靠、联营、转包、违法分包等行为,但相关规定缺乏可操作性,实践中的违法认定和执法困难。而且,对业主的责任界定不够明确,缺乏约束业主违规和违法行为的法律条款。

(三) 松散的事实劳动关系,造成工资支付的责任主体和追责对象不清晰

建筑领域涉及多层劳动用工主体,劳动关系复杂。就农民工而言,合法的劳动关系存在于劳务分包商(即劳务派遣公司)和农民工之间。虽然国家不承认包工头的合法地位,但现实中,包工头却承担着劳务招用、劳务分配(工作分派)、农民工管理、工资核算、工资发放的重要角色。包工头是建筑工地的核心主体,劳务分包商基本不参与农民工管理。

一旦出现农民工工资支付问题,一方面,劳务分包商会找出各种理由推卸主体责任;另一方面,农民工也缺乏向劳务分包商维权和追责的意识。

(四) 层层垫资造成自有资金不足或资金链断裂隐患,致使被迫欠薪

多数开发单位(业主方)都将“施工企业先行垫付工程款”作为招标的一个必要条件。总承包商先期压低预算、降低工程造价,获得中标资格,后期在自有资金缺乏,无法垫资时,将资金压力推给分包商,造成层层转嫁垫资责任。分包商或项目部,在缺少自由资金、市场价格变化、融资贷款困难等情况下,必然挤压处于资金链最末端的农民工工资,造成“被迫欠薪”。

(五) 分包商优先保利行为,导致农民工工资支付克扣或拖欠

因项目施工过程中的信息不完全、不确定性和滞后性,先期签订的合同不可能穷尽可能发生的所有情况,分包商可能假借合同模糊(或争议)条款以及未尽事项,待工程款分期进入自己账户时,从中抽取一部分或大部分,以优先确保自身预期利润。农民工工资最终核算和结算历时较长,即使有保存完好的详细工程劳务记录,分包商、包工头、农民工之间也容易产生关于劳务工作计量和工资核算等方面的分歧和冲突,造成克扣或拖欠农民工工资的事实,致使农民工“被迫讨薪”和“恶意讨薪(含蓄意讨薪、授意讨薪)”。

(六) 分包商故意欠薪或组织讨薪,恶意绑架业主和开发商的可能性增加

近年来,政府高度重视农民工问题,切实督办处理了系列案件,帮助农民工解决了现实问题;另一方面,形成了农民工问题“闹则灵”的示范效应,也制造了一种“信号”(即“讨薪成本降低,讨薪收益提高”)。造成不法分包商和包工头利用制度漏洞和政府关切实施套利行为,故意欠薪或组织讨薪、恶意绑架业主和开发商的可能性增加。

由于农民工是信息劣势一方,极易被分包商或包工头利用。一些包工头或分

包商以高額工資作為交換條件誘導，甚至逼迫、唆使或組織農民工集體或個人到政府部門等公眾部門或場合，通過集會、圍堵、舉報、上訪、威脅、自殘、害眾等方式，惡意討薪，索取未到賬工程款、要求追加工程款或工資、滿足個人預期利潤，甚至訛詐承包單位。

四、治理拖欠農民工工資的探索與經驗

各省市政府機構，堅持將治理建築等領域拖欠農民工工資問題作為城鄉建設工作的重中之重，強化源頭治理、動態監控、應急處置和責任追究，努力維護建築領域農民工合法權益。他們創新治理思路、開展有益探索，完善治理措施，取得有價值的經驗和教訓，具體如下：

(一) 現行農民工工資支付管理制度及其運行狀況

調研發現，被調查地區探索建立的農民工工資支付管理制度和保障制度如下：

表 2、農民工工資支付管理制度

支付管理制度	實施地區	典型做法	關鍵問題	實施效果
1 農民工實名制與記工考勤卡	江蘇省 浙江省 成都市 襄陽市	建立職工花名冊與記工考勤卡	農民工資料的真實登記、定期匯總、動態更新	實名制推行速度慢，且效果不顯著
2 農民工工資代發制	成都市 襄陽市	銀行直接發放至農民工工資卡；建立逐級分賬管理制度	包工頭的道德風險，制度隨意性較大；易混淆工資支付的主體	提高了工資的透明度，保障了農民工工資的按時發放
3 按月支付農民工工資制	襄陽市	部分地區要求採用按月支付農民工工資	農民工基本工資（生活費或零用錢）過低；科學界定農民工工資的構成	實踐中做到按月支付農民工工資的較少
4 勞務用工工資專用賬戶管理制度	浙江省 成都市	銀行按時代發農民工工資	包工頭的利潤和工資能否從工程造價中分離出來	有效防止了因層層撥付而產生的欠薪問題
5 農民工工資保證金制	浙江省	總保證金制度	源頭資金不足或墊資，責任主體錯位；保證金不足；分包商套取保證金，無資金補償及補充的相關規定	行業用工慣例增加了推行阻力。缺乏統一執行標準，落實力度不平衡
6 農民工工資支付誠信制度	江蘇省 浙江省 成都市	信用分類監管制度、黑名單制度、信用信息披露與信用懲戒	執行難度較高	企業信用在涉及市場准入資格、投融資行為中形成威懾作用
7 建築行業工程準備金審查制度	襄陽市	工期為兩年、一年之內、六個月的準備金分別不能低於 30%、50%、70%	工程資金到位程度核對難，易出現政府尋租現象，且缺少懲罰制度	住建部門沒有把關，也沒有實行起來

1、农民工实名制与记工考勤卡

避免用人单位不与农民工签劳动合同、不对农民工进行实名考勤、不实名发放农民工工资等现象,防止因农民工与用工单位之间的劳动纠纷而引起的欠薪行为或讨薪行为。

关键问题：农民工资料的真实登记，定期汇总，动态更新

按照身份证，登记农民工的姓名、性别、年龄、文化程度、家庭住址、身份证号、工种类别级别、职业技能岗位证书编号、身体状况、指定工资收取银行卡号码、所在劳务企业及编组名称、进转退场日期等基本信息。实名制管理资料按照项目部或班组定期汇总，动态更新。农民工实名制，有利于明确建筑施工环节的用工关系，使劳务关系透明化，是在协调、裁定欠薪等劳务纠纷时定责和追责的有力证据。

典型做法：建立职工花名册与记工考勤卡

江苏省已规定全省实行“一卡通实名制管理”。浙江省探索推行农民工工资支付实名制“一卡通”管理系统；督促企业实行农民工自带式记工考勤卡管理。四川省成都市使用农民工权益工资卡和管理人员信用信息卡，实行实名刷卡进场管理。湖北省襄阳市积极探索建设农民工实名制的试点工作。

核心教训：实名制推行速度慢，且效果不显著

主要原因在于农民工的务工特点：农民工数量巨大，且流动性强。

2、农民工工资代发制

建筑行业农民工工资，流行包工头代发、劳务分包商代发、总包单位代发等代发制度。工资代发制存在较多问题和隐患，各地开始探索农民工工资第三方代发制和逐级分账式管理，剥离包工头或劳务公司与农民工之间的现金工资关系。

关键问题：用工单位或个人（包工头）代发农民工工资存在极大隐患

在建筑领域内，包工头或班组长核算农民工工资，由总包方或其他主体（甲方、项目部、劳务分包商）代发，这种工资支付方式占据主导地位，主要原因是操作简便，反应及时。但极大的隐患。

隐患一：包工头存在极大的道德风险，制度的随意性较大

项目部、农民工、包工头之间的三方委托代理关系，如图 3 所示：

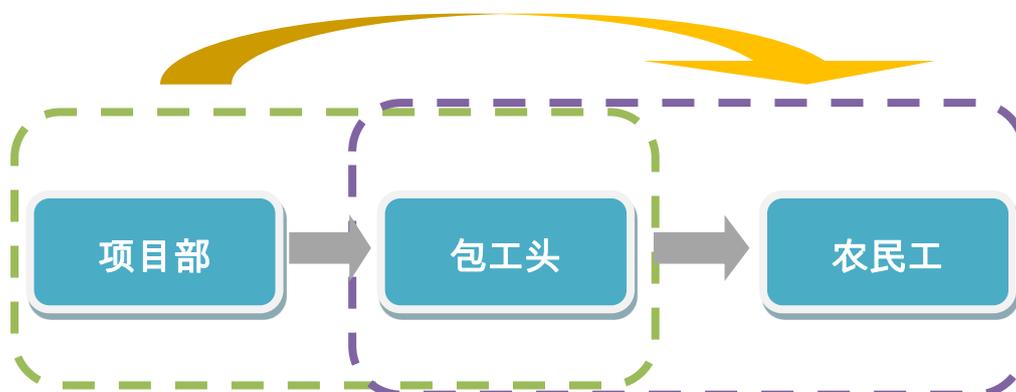


图 3、用工单位代发工资制中三方两层委托代理关系

如图 3 所示,在项目部与包工头、包工头与农民工的委托代理关系中,包工头成为两层委托代理关系中的重叠主体,既是代理方,又是委托方。

包工头与总包方或其他主体(甲方、项目部、专业分包商、劳务分包商)也存在委托代理关系。作为最后一层的代理人,包工头存在欺瞒总包方或其他主体,少发或漏发甚至冒领农民工工资的动机。

包工头与农民工也存在委托代理关系。作为农民工的代理方,包工头存在扩大自身利润空间的机会主义倾向,在农民工不知情的情况下,包工头多领少付或冒领农民工工资;在预期利润落空、包工亏损等情况下,包工头携款潜逃或玩消失、跑路;假借讨要农民工工资之名,要挟业主、总包商、政府等,讨要或追加工程款。因此,预防和规避包工头道德风险,是治理拖欠农民工工资问题的关键节点。

隐患二：易混淆农民工工资支付的责任主体

用工单位或个人(包工头)代发工资制,监管难度大、成本高,容易混淆农民工工资支付的责任主体,加大了农民工欠薪治理的难度。

典型做法：由银行直接发放至农民工工资卡；建立逐级分账管理制度

多地试行农民工工资由银行直接发放至农民工工资卡。银行作为第三方参与到工资支付的过程中,不再由包工头参与工资发放,提高了工资的透明度,保障了农民工工资的按时发放。

成都市规定农民工工资由用人单位委托银行统一代发,每月经建设单位、施工总承包企业和用人单位的“农民工工资支付专用账户”直接划拨到每个农民工的工资卡上。湖北省襄阳市正探索建立逐级分账管理制度,目前在南漳县开展试点。

3、按月支付农民工工资制

部分地区要求采用按月支付农民工工资,但实践中做到按月支付的较少。

关键问题：农民工基本工资(俗称“生活费或零用钱”)部分过低

企业主为了保障自身利益,只能每月向农民工发放仅 300-400 元的基本“生活费或零用钱”仅满足农民工的个人劳动力再生产,而无法顾及其家人,因此,在春节等节日以及开学季,农民工讨薪问题尤为凸显,矛盾较为激化。

为此,科学界定农民工工资的构成(基本工资和绩效工资)及其功能,明确并统一认识基本工资的計算依据,确保基本工资按月足额支付,是治理拖欠农民工工资的基础之一。

4、劳务用工工资专用账户管理制

针对一些用人单位混同工程款、企业利润和农民工工资,利用农民工工资问题,诱导或胁迫甚至绑架农民工协助追讨和追加工程款,而采取将劳务费与其它工程费用分离,建立劳务用工工资专用账户。

实施原因：工程费用与劳务费混杂

业主方发包工程的总费用包括工程设计费、各参与主体的利润、材料费、机械设备费、劳务费等。农民工工资一般占整个工程项目造价的 20%-30%,劳务费

与工程项目其他费用混杂,容易造成劳务费作为应急费用随意挪用或挤占。因此,从源头治理的角度出发,

关键问题:包工头的利润和工资能否从工程造价中分离出来

在荆门市政府部门的访谈中,探讨了总承包方在预算中将劳务费和工程费分离的可行性。该种方法的现实困境,即无法在工程费中分离出包工头利润和工资,包工头利润和工资通常与材料费用、机械设备使用费、农民工工资混杂在一起。虽然包工头的法律定位模糊,但是包工头与农民工存在直接利益关系和紧密裙带关系,当包工头利润出现偏差时,容易出现包工头集结农民工讨薪现象。这种讨薪的实质,不是包工头为了农民工的利益而讨薪,而是为包工头的个人利益。

典型做法:银行按时代发农民工工资

浙江省与成都市,大力推广由工程总承包企业将劳务费中的农民工工资直接打入农民工工资银行账户,并由银行按时代发农民工工资,有效防止了因层层拨付而产生的欠薪问题。

5、农民工工资保证金制

农民工工资保证金制度,最早适用于欠薪最为严重的建筑行业。各地规定不同,一般为工程合同价款的1%-3%。浙江省在建设领域设置数种专项保证金,如工资保证金、质量保证金、安全文明措施费等,各市采取逐级划分保证金提取金额标准。

存在问题:

- (1) 源头资金不足或垫资,造成保证金制度的责任主体错位;
- (2) 工资保证金不足以支付拖欠农民工工资;
- (3) 容易出现分包商套取保证金现象,且无资金补偿及补充的相关规定,可持续性较差;
- (4) 缺乏统一执行标准,落实力度不平衡。

6、农民工工资支付诚信制度

工资支付诚信制度,是指劳动保障行政部门通过对工资支付情况的监督检查,建立企业劳动保障守法诚信档案,对企业实施信用等级认定并分类监管。

江苏省建立信用分类监管制度,将用人单位的信用划分为A、B、C三类,分别采取不同的监管措施,把农民工工资支付情况纳入信用指标体系。浙江省强化施工企业信用监管,交通、建设实行行业监管,采用黑名单、行业通报、限制招投标、限制不良信用企业在银行的投融资行为等手段。

典型做法:黑名单制度、信用信息披露与信用惩戒

针对欠薪责任追究,浙江省特别强调信用惩戒。在建筑领域内,企业劳动违法与被信用惩戒的成本较高。企业信用在涉及市场准入资格、投融资行为中具有威慑作用。

成都市会同相关部门确定拖欠农民工工资严重的单位,列入黑名单,并使用企业信用信息系统和中国人民银行的征信系统两个渠道进行信用信息披露。

针对建设领域假扮农民工“职业讨薪”等“恶意讨薪”行为,加强对农民工

的信用管理。

7、建筑行业工程准备金审查制度

建筑施工过程极易出现资金链断裂情况。在开工前审查建设企业的自有资金数额、工程运作模式，确定企业拥有足够现金流，对预防农民工工资拖欠极为重要。

关键问题：工程资金到位程度核查难，易出现政府寻租现象，且缺少惩罚制度

问题一：建筑行业属于资金密集型行业，资金数额巨大且资金不断流动，工程资金到位程度很难核实

问题二：上层制度存在漏洞，容易出现政府寻租现象

问题三：缺少对准备金不足而强行施工的惩罚制度。

(二) 农民工工资支付监控制度

调研发现，被调查地区探索建立的农民工工资支付监控制度如下：

表 3、农民工工资支付监控制度

	监控制度	地区	典型做法	关键问题	实施效果
1	政府部门 联动监督 检查制度	浙江省	8 部门联动 协作方式	不仅关注事件的 联合处置，也重 视农民工工资各 环节的监督与检 查，做到预防	住房和城乡建设 委员会应承担其 主要责任，从源 头抓起
2	基层网格 监管预警 机制	江苏省 浙江省 襄阳市	两网化 劳动保障监 察基层网格 社区网格	将地区划分为网 格进行监控	发挥预警与监控 作用，效果非常 显著
3	公共服务 信息平台	江苏省	“一号，一 网，一窗”平 台	信息甄别工作量 巨大	在治理农民工欠 薪方面，效果显 著
4	建筑领域 的现场监 控制度	荆门市	务监管员制 度	损害了包工头和 劳务公司的利 益，施行有一定 难度	利于工资支付证 据的提取和责任 划分，提高纠纷 处理效率

1、政府部门联动监督检查制度

全面治理拖欠农民工工资问题，需要行业主管部门（如住建部门）、职能主管部门（如劳动保障监察、公安、法院、人行等）、属地政府（市州、县市区）联动协作，不仅关注欠薪与讨薪事件的联合办理和处置，更要重视农民工工资各环节的监督与检查，做到“预防重于应急”。

武汉市劳动监察部门认为，劳动监察工作主要是排查与事后追责，仅起到事

后补救的作用且力量有限，往往处于被动地位，效果不甚明显。住房和城乡建设委员会承担施工方资格审查等责任，对于农民工工资拖欠，他们可以做到主动预防，从源头加强农民工欠薪治理的效果。

浙江省采用 8 部门联动协作方式开展工作，联合开展专项检查、联合督查，建立五项制度：即联系会议制度（通报、集中研究具体案件问题）、查办会商制度（典型案件集体研究）、信息通报制度（各自查处的案件进展结果相互通报）、应急处置制度（主要涉及何种情况下公安司法介入、介入到何种程度）、执法监督制度。此外，设置劳动保障专职监察员。

2、基层网格监管预警机制

建筑企业数量较多，且位置分散，将地区划分为网格进行监控，便于及时预警。

江苏省于 2007 年推进两网化工作，即司法网格和标准网格。浙江省以建立乡镇（街道）劳动保障管理所（监察中队）为基础，按 200 家用人单位数量划分劳动保障监察基层网格，建立联络人制度。江浙地区的基层网格设置根据用人单位数量划分，而襄阳市等根据社区划分网格。划分依据虽然不同，但其目的都是发挥预警与监控作用，效果非常显著。

3、政府构建公共服务信息平台

政府公共服务信息平台，在治理农民工欠薪方面，起到受理、监测、预警、应急、监督、指挥调度、服务等作用。

江苏省构建了“一号，一网，一窗”平台，即“一号”是 12333 电话举报投诉号码，“一网”是江苏省人力资源与社会保障局的举报投诉门户网站，“一窗”是江苏省 1090 个乡镇的一级网格窗口。省市县的举报信息统一汇总到联动举报投诉平台上，全省统一受理。

4、建筑领域的现场监控制度

目前，建筑施工现场工作人员由“五大员（造价员、施工员、质检员、安全员、材料员）变为“八大员”（施工员、预算员、质检员、安全员、材料员、试验员、测量员、资料员）。荆门市在推行“八大员”制度中试点设置劳务监管员。项目部代表总包商，设立劳务监管员，在劳动保障监察部门登记，其职责是每天对农民工记工、考勤，每月核算报酬工资。设置劳务监管员，将农民工工资核算与发放的部分责任从包工头、劳务公司分离出来，在发生劳务纠纷时，有利于工资支付证据的提取和主要责任划分，促进纠纷处理的效率。

施行难度：损害了包工头和劳务公司的利益

推行劳务监管员的阻力主要来自于包工头和劳务公司。劳务监管员替代了包工头和劳务公司在农民工工资核算和发放的职责，降低了农民工在施工现场对包工头指令的服从动力，减少了农民工对劳务公司的依赖性。

（三）农民工欠薪问责制度

调研发现，被调查地区探索建立的农民工欠薪问责制度如下：

表 4、农民工欠薪问责制度

问责制度	地区	典型做法	关键问题	实施效果
1 归口责任制	浙江省	每年召开电视电话会议,引入“平安浙江”考核项目	部门间职责不清	将解决工资问题的责任落实到各基层政府
2 属地问责制	江苏省 成都市	级别管辖和属地管辖结合;属地化问责	明确各市、县、镇(街)、村(居)等所承担的属地管理责任和各职能部门职责	单纯实行属地问责制的治理效果不如人意;与归口责任制相结合,使问责机制更加全面有效
3 “一裁终局”制度	荆门市	工伤赔偿与社会保险缴费争议“一裁终局”	政府及劳动仲裁部门也面临被企业投诉的风险	避免用人单位通过合法程序拖延,缩短争议案件办结周期,社会效果较好

1、归口责任制

在治理拖欠农民工工资等相关问题时,秉承着“谁主管,谁负责”的原则,落实和追究责任,减少和避免部门之间、负责人之间推诿扯皮、互背黑锅的现象,切实保障农民工权益。

武汉市劳动保障监察部门工作人员特别强调部门职权清晰的重要性,如果部门间职责不清晰,易造成管理混乱,责任互推。襄阳市劳动监察大队,秉承“政府主要领导应该成为工资清欠的第一责任人”的工作理念,充分发挥属地政府的作用。荆门市企业主及包工头认为,筑施工主管部门应控制好工程质量,加强施工过程控制。

典型做法:浙江省政府引入“平安浙江”考核项目,自 2008 年开始,连续七年,采取每年召开电视电话会议的方式,切实落实政府责任,细化各部门、各主体的责任。将解决工资问题的责任落实到各基层政府。各部门联合办公,案情通报,劳动保障监察机构加挂警务室牌子,涉嫌治安犯罪的,公安机关介入处理。

2、属地问责制

分解目标责任到属地政府,发挥属地政府统筹所辖职能部门和主管部门的优势,将农民工工资清欠工作作为政府目标考核的内容,因属地政府部门的不作为造成农民工工资拖欠,引发重大群体性事件,将启动问责制度,追究属地政府及相关部门的责任。

成都市推行拖欠农民工工资问题属地化问责。江苏省在处理诸如拖欠农民工工资案件流转时,实行属地政府系统内自动流转,以属地管辖为主,市区划分清楚范围,市与市之间具有明晰界限,逐级流转,不能跨级流转,实行级别管辖和

属地管辖相结合。

3、“一裁终局”制度

一裁终局制度，即劳动争议（尤其是农民工劳务纠纷案件）经劳动保障仲裁庭裁决后即行终结。劳动争议处理中的主要问题之一，是劳动争议处理周期长，效率低，劳动者维权成本高。许多劳动者，往往因拖不起时间、打不起官司，使得合法权益难以得到有效维护，拖欠农民工工资而引发的劳动争议更是如此。

典型做法：荆门市劳动仲裁的两项制度创新

为了使劳动争议仲裁实现便捷高效，荆门市在劳动仲裁方面探索农民工劳务争议案件仲裁的两项制度：

一是针对工伤赔偿，只要工伤认定和伤残等级鉴定书生效，自生效之日起，即为终局裁决。

二是社会保险缴费争议，凭社会保险争议仲裁书“一裁终效”。

在劳动仲裁制度方面，江苏省为了使欠薪争议快速化解，搭建由优秀仲裁员组成调节平台，推进仲裁协作。

荆门市探索推行“一裁终局”制度，大量的劳动争议案件在仲裁阶段得到解决，避免拖延到诉讼阶段，有效地缩短了劳动争议案件的办结周期，提高了效率，保护了当事人双方的合法权益。江苏省仲裁协调平台，更为温和，避开了一裁终局制度的弊端。

五、讨论与建议

全面治理拖欠民工工资问题，源头抑制欠薪隐患和讨薪事件，为此，在调研的基础上，我们提出如下建议：

（一）剥离工程造价预算中的劳务费，设立农民工工资专用账户，按约定工程付款期优先提取，确保农民工工资“有钱可付”。

业主方和总承包商在工程造价预算中将劳务费与其他工程建设费分离，割裂农民工工资与分包商、劳务公司、包工头的现金联系；设立农民工专用账户，由业主方或总承包商负责管理账户，依据工程进度和工程款到位情况，按期优先确保农民工工资足额到账。倡导第三方（银行）代发工资，直通农民工银行工资卡。

（二）区分基本工资和绩效工资（奖金），畅通基本工资（计时工资或计件工资）按月核算发放渠道，确保农民工工资“足额及时”发放。

尊重农民工劳动关系的特殊性，认同和正视农民工在建筑施工行业确定的事实劳动关系（不同正式劳动合同确立的劳动关系），将农民工作为用人单位的内部职工对待，规范农民工用工管理，促进“相互分离的五项劳动关系”（雇佣关系、工作关系、派工计量关系、质量评定关系、劳务费核发关系）实时无缝对接。

科学界定农民工报酬结构中基本工资（计时工资或计件工资）与绩效工资的功能和计量依据，完善农民工工资支付流程与方式，确立工资支付环节的主体责任，区分计时工资、计件工资、绩效工资、奖励工资，像农民工按月支取的生活费或零用钱一样，做到按月足额支付农民工的基本工资（计时工资或计件工资），

至少达到当地最低工资标准。绩效工资(奖金)可按照节假日或工程进度节点核算发放。从根本上,消除一次性结算农民工工资造成的资金缺口,降低引发“被迫欠薪”的可能性。

(三) 强化建筑施工行业精细化管理,推动用工单位细化全环节用工管理规程,规范农民工工资核算和支付,抑制恶意欠薪和恶意讨薪。

规范建筑施工许可证核发流程,明确工程项目准备金责任主体,严格执行准备金标准,杜绝层层垫资和准备金责任转嫁;设置劳务监管员,做好劳务用工记录和报送工作,明确农民工工资核算和支付的责任主体,做到农民工工资核算与支付及时留痕、随时可查;统一规范应急保证金、安全保证金、工资保证金等制度,充分发挥保证制度的功能和作用。

(四) 立足源头治理,推行属地政府负总责、行业主管部担主责、职能部门履辅责、公安司法参与多部门协调联动。

住建部门承担建筑行业拖欠农民工工资问题的主体责任,牵头推动源头治理建筑行业拖欠农民工工资问题。在治理建筑行业拖欠农民工工资问题上,市州住房和城乡建设部门(简称“住建部门”),是建设行业劳动用工的第一责任人,承担主体责任,市州人力资源和社会保障部门(简称“人社部门”)承担辅助责任,公安、司法等参与通力协调,细化分工,建立公共服务信息共享平台、联席会议制度、信息通报制度、案件移送制度、仲裁司法互认制度、黑名单制度、信用评价登记发布制度等,确保建筑行业全面治理拖欠农民工工资问题的组织保障。

(五) 利用网络技术,运用大数据分析方法,探索建立用工欠薪预警制度。

设计和甄选用工欠薪预警指标,构建用工欠薪预警指标体系,明确用工欠薪预警指标与报警之间的内在联系和传导渠道;建立并规范用工欠薪预警指标信息采集渠道;省人社部门负责收集、处理并定期发布全省用工欠薪预警指标数据和预警报告。

参考文献

- [1] 邹新树(2004)。拖欠农民工工资:问题、成因及对策探讨——基于建设领域的实证研究。乡镇经济, (9), 31-33。
- [2] 程保平(2006)。产权制度、合谋条款及国家成功——农民工工资纠纷案(以建筑市场为例)的契约理论再解释。经济评论, (5), 25-35。
- [3] 李萍(2013)。农民工工资拖欠问题分析。生产力研究, (4), 27-29。
- [4] 李海明(2011)。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。河北法学, (5), 26-37。
- [5] 宋传勇(2003)。如何遏制拖欠农民工工资。中国劳动, (6), 38-40。
- [6] 邓曲恒; 王亚柯(2013)。农民工的工作条件与工资收入:以补偿性工资差异为视角。南开经济研究, (6), 134-147。