国有建设单位治理拖欠农民工工资问题的路径探索

李高艳

江苏方洋集团有限公司

DOI: 10.12238/jpm.v5i9.7181

[摘要] 国家在治理拖欠农民工工资方面采取了一系列措施，取得了显著成效，但目前尚未根治这一问题。国有建设单位承担着一定的社会责任，在治理农民工工资拖欠问题上仍面临一系列问题，在现有制度体系下，探索根治拖欠农民工工资问题的路径尤为必要。国有建设单位探索通过完善治理拖欠农民工工资制度体系、强化内部管理机制、做好信访投诉以及资金安排等途径，以期提高治理拖欠农民工工资问题的能力，与社会各界形成治理合力，彻底根除这一问题。

[关键词] 拖欠；农民工工资；国有建设单位；治理；制度

Explore the path of state-owned construction units to manage the problem of unpaid wages of migrant workers

Li Gaoyan

Jiangsu Fangyang Group Co., LTD.

[Abstract] The state has taken a series of measures to control the arrears of migrant workers, and achieved remarkable results, but this problem has not yet been eradicated. State-owned construction units bear certain social responsibilities, and still face a series of problems in the management of wage arrears for migrant workers. Under the existing system, it is particularly necessary to explore the way to eradicate the problem of wage arrears for migrant workers. State-owned construction units explore the improvement of the system of unpaid migrant workers, strengthen the internal management mechanism, do a good job in letters and visits and financial arrangements, in order to improve the ability to manage the problem of unpaid migrant workers, form a governance force with all sectors of society, and completely eradicate this problem.

[Keywords] arrears; migrant workers' wages; state-owned construction units; governance; system

1 引言

拖欠农民工工资问题是我国长期以来面临的一个社会问题，关系着社会稳定大局。对此，国家高度重视，针对这一问题出台了一系列的政策，国家及有关部门从2003年至2023年先后印发了一系列政策文件（见表1），不断完善保障农民工工资支付体系，并取得明显成效。近年来，农民工极端讨薪事件明显减少，然而，从目前全国农民工工资治理情况来看，拖欠农民工工资的问题依然存在，尤其建筑行业农民工工资拖欠问题依然不容忽视。2023年8月，宁夏回族自治区共为2.2万名工程建设领域劳动者追发工资1.75亿元^[1]；2023年10月，辽宁省以工程建设领域为重点，当年累计化解欠薪案件752件，共为农民工追发工资1.51亿元^[2]；2023年11月，北京市劳动保障监察部门当年累计立案查处农民工欠薪案件2978件，为1.06万名农民工追回工资1.35亿元^[3]；其他各省市均有类似

拖欠农民工工资事件仍在发生。以上数据表明，全面根治拖欠农民工工资问题依然任重道远。国有建设单位肩负着国家基础设施项目建设重任，在国民经济建设过程中扮演着重要角色，有治理拖欠农民工工资的法定义务，也有一定的社会责任。针对当前拖欠农民工工资存在的问题，分析探索根治拖欠农民工工资问题的有效途径，对保障农民工基本权利，维护社会稳定大局具有重要意义。

2 当前拖欠农民工工资的表现形式和主要原因

2.1 表现形式

拖欠农民工工资可分两种情形，一种是由于建设单位自身经营管理不善，导致资金链断裂、公司破产或者涉及诉讼，账户被查封，无力支付或者滞后支付农民工工资而引发的客观欠薪问题；另一种是建设单位有钱不付或者施工单位通过套取、克扣农民工工资而造成的主观恶意拖欠问题。

表1 国家有关单位政策文件发布情况

文件名称	文号	发布年份	发布单位
《国务院办公厅关于切实解决建设领域拖欠工程款问题的通知》	国办发〔2003〕94号	2003年	国务院办公厅
《关于进一步解决拖欠农民工工资问题的紧急通知》	劳社部发〔2005〕23号	2005年	中华人民共和国劳动和社会保障部
《国务院关于解决农民工问题的若干意见》	国发〔2006〕5号	2006年	国务院
《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	2016年	国务院办公厅
《拖欠保支三年行动计划（2017-2019）》	人社厅发〔2017〕80号	2017年	人力资源社会保障部办公厅
《建筑工人实名制管理办法（试行）》	建市〔2019〕18号	2019年	住房和城乡建设部、人力资源和社会保障部
《保障农民工工资支付条例》	国务院令 第724号	2019年	国务院
《工程建设领域农民工工资专用账户管理暂行办法》	人社部发〔2021〕53号文	2021年	人力资源社会保障部
《关于进一步完善工程建设领域农民工工资保证金制度》	人社部发〔2021〕65号文	2021年	人力资源社会保障部
《拖欠农民工工资失信联合惩戒对象名单管理暂行办法》	人社部令 第45号	2022年	人力资源社会保障部
《国务院办公厅关于印发保障农民工工资支付工作考核办法的通知》	国办发〔2023〕33号	2023年	国务院办公厅

2.2 主要原因

(1) 农民工工资拨付流程存在漏洞。《工程建设领域农民工工资专用账户管理暂行办法》规定，人工费用与工程款分线拨付，建设单位应当按工程施工合同约定的数额或者比例等，按时将人工费用拨付到总包单位农民工工资专用账户，并由银行直接拨付至农民工个人账户。从农民工工资拨付流程来看，看似预防了因源头缺钱、中间缺管、末端缺据导致的欠薪问题。但从实际操作来看，由于资金拨付源头建设单位和资金拨付末端的开户银行未能形成联动合力，导致申请农民工工资与实际拨付的农民工工资在拨付对象方面存在严重偏差，即施工单位在提交建设单位审核的农民工工资花名册与实际发放的农民工工资花名册不一致。这就为施工单位在套取农民工工资和拖欠农民工工资方面提供了可乘之机。

(2) 农民工实名制管理仍存在薄弱环节。农民工实名制管理是确保农民工工资按月足额发放的前提条件，而目前农民工实名制管理依然存在执行不力的情况，主要表现在以下几种情形：(1) 施工单位未按要求与农民工签订劳动合同或工人故意不签订劳动合同，工人信息未全部录入实名制系统，也就是实名制只做到了部分人实名制。(2) 施工单位提供给建设单位的农民工材料，如考勤表、劳动合同台账、工资表、工资支付台账等存在造假成分，建设单位审核时，对材料的真实性很难做出准确判断。(3) 施工单位与农民工口头约定或以避税为借口，平时仅发放部分工资，剩余工资年底结算。以上几种情况看是实行了实名制管理，农民工工资也按月支付了，但实际上，农民工工资并未足额支付，甚至部分工资并未支付到农民工手上。

(3) 包工头式的用工模式尚未改变。目前大部分工程项

目普遍存在建设资金不足的问题，由包工头垫资建设工程项目的形势尚未得到根本扭转。包工头在垫资严重的情况下，就会想尽办法套取或克扣农民工工资，甚至卷款外逃。农民工实名制管理下，农民工工资发放不再经过包工头，包工头的利益遭到进一步压缩，包工头因拿不到工程款，时常冒用或绑架农民工恶意上访，建设单位应研究设计好包工头的利益分配方式，加强对项目实施整个利益链条的监督管理十分必要。

3 国有建设单位面临的主要问题

3.1 农民工信访、投诉处理问题

随着社会的进步和国家治理农民工欠薪体系的不断完善，信访、投诉等各种维权途径增加，农民工自我维权意识逐渐增强，农民工信访、投诉案件也随之增多。信访、投诉案件中包括真实拖欠农民工工资的信访、投诉；也有以拖欠农民工工资名义索要工程款的恶意信访、投诉。无论哪种信访、投诉，国有建设单位处在政府宏观管控与基层矛盾调和的中间环节，能否妥善处理好农民工信访、投诉问题将直接关系到政府信誉和社会稳定大局。因此，国有建设单位必须研究合情合理合法的处理途径，积极妥善处理好信访投诉问题。

3.2 工程项目管理问题

拖欠农民工工资问题对于国有建设单位而言，面临的重要问题就是如何做好工程项目管理。工程项目拖欠农民工工程款的问题实质是工程项目管理问题，建设方对工程项目管理失控，对施工单位缺乏有效的监督，就不可避免出现拖欠农民工工资的问题。《拖欠农民工工资失信联合惩戒对象名单管理暂行办法》对拖欠农民工工资的失信行为采取联合惩戒，属于事后处理范畴，要做到事前防范，就要做好工程项目管理。如何组织构建有效的工程项目管理体系，强有力地约束施工总承包

和分包单位,使其不敢拖欠农民工工资是建设单位必须研究的课题。

3.3 内部管理机制问题

“打铁还需自身硬”,国有建设单位若要做好对工程项目的管理,首先公司内部就应当建立起一套完整的管理制度和流程机制,实现对自有项目管理人员的规范管理,才能有效监督建设项目施工总承包单位、分包单位等,防范出现拖欠农民工工资风险。

4 解决途径

4.1 制定治理拖欠农民工工资的制度体系

为全面落实《保障农民工工资支付条例》,建设单位应当从制度方面进一步完善农民工工资支付保障体系。在农民工工资支付层面,可制定详细的农民工工资审核支付流程,确定农民工工资支付的具体日期,明确建设单位管理责任部门,压实业主代表、领导管理层责任,并制定有效的奖惩措施,以保障农民工工资及时足额按月支付;在项目管理层面,可与施工单位制定拖欠农民工工资违约条款,压实施工单位、监理单位的管理责任。针对施工单位普遍缺乏对分包单位的约束管理,建设单位可制定关于分包单位治理拖欠农民工工资具体管理办法,明确分包合同必须包含农民工工资支付方面的承诺以及违约条款,以压实分包单位管理责任;在对农民工宣传方面,可制定拖欠农民工工资有奖举报办法,对不签合同、签订阴阳合同或虚报套取农民工工资的施工单位或包工头,鼓励农民工大胆举报,并要求各项目部将拖欠工资举报电话和维权二维码张贴于项目现场。

4.2 加强工程项目实名制管理

落实实名制管理是农民工工资发放的基础条件,是治理拖欠农民工工资行为的有效依据。一是严格施工工人入场管理,工程项目现场管理应对未签合同的工人禁止入场,对不能实现线上实名制管理的,应当及时建立线下实名制管理登记簿;二是加强工人考勤管理,由于施工现场存在许多突发状况,农民工线上考勤记录不全的,建设单位应当督促施工单位做好工人线下考勤,考勤记录由工人签字确认。建设单位发放工资时做好资料的比对分析,并将工人工资发放情况张贴于项目现场;三是加强对工人合同的监督检查工作,一旦发现签订阴阳合同或者合同中对工人工资约定与实际发放工资不一致的,要对施工单位作出相应处罚,以起到威慑作用。

4.3 积极妥善解决农民工信访、投诉案件

一是加强对项目业主代表的培训。建设单位将管理制度传达到位,及时化解项目管理内部矛盾,一旦出现拖欠农民工工资的问题,及时出面解决,避免矛盾激化后促成农民工上访。二是加强对农民工的宣传引导。支持农民工通过合法途径维权,并优先选择向建设单位寻求帮助,通过将建设单位维权电话张贴于工人安全帽、维权途径纳入工人班前交底或通过微信、QQ等信息交流工具专门建立工人维权交流群等,引导工人通过建设单位解决矛盾。三是积极妥善解决行政管理部门、法院等交办的拖欠农民工工资信访案件。一旦出现农民工信访、

起诉案件,建设单位若尚拖欠工程款或农民工工资的,应当立即按照合同约定支付工程款,若不存在拖欠的,也应当秉持以人为本的原则,善待并理解农民工实际困难,积极配合处理相关案件。

4.4 合理安排企业资金

国有建设单位应当寻求多渠道融资模式,盘活企业现有资产,对保障工程项目建设支出的资金,确保专款专用;同时,应当按工程合同约定,及时支付项目工程款。拖欠农民工工资问题的存在,大部分原因都是由建设单位资金不足,支付工程款的比例过低导致。因此,国有建设单位应当确保工程项目建设资金充足,对建设资金不足的项目,应当不予开工建设;同时,严格按照合同约定,及时支付施工单位不低于已完工程款80%的工程款,避免发生拖欠农民工工资事件。

5 结束语

根治拖欠农民工工资问题是一项长期且艰巨的任务,需要政府部门、建设单位、施工单位、银行、农民工等各界参与并形成治理合力,才能从根源上杜绝发生拖欠农民工工资事件。国有建设单位作为工程项目建设的主导者,肩负着一定的社会责任,有义务从自我治理角度研究一套完整有效的治理体系。通过建立完善治理拖欠农民工工资制度体系、加强工程项目管理、事后积极化解矛盾、优化资金用途等多个途径,将有效治理拖欠农民工工资问题。

【参考文献】

- [1] http://hrss.nx.gov.cn/gzdt/rsyw/202310/t20231007_4295813.html。
 - [2] http://www.mohrss.gov.cn/Syrlzyshbzb/dongtaixinwen/dfdt/202311/t20231113_508952.html。
 - [3] <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1784676988890774258&wfr=spider&for=pc>。
 - [4] 刘一森,刘箭.当前建筑业农民工“欠薪”原因及解决途径[J].武汉纺织大学学报,2020,33(6):4。
 - [5] 王学勇.根治欠薪难题的新探索[J].致富天地,2020(7):40-41。
 - [6] 陶小云.工程建设领域建立根治拖欠农民工工资问题长效机制的思考[J].安徽建筑,2020,094(6):194-195。
 - [7] 苏文斌.工程建设项目农民工工资支付保障机制研究[J].农业科技与信息,2022(14):118-120。
 - [8] 孙柱,袁巍然.建立部门联动长效机制 根治农民工工资拖欠[J].人力资源开发,2016,022(3):34-35。
 - [9] 龙凤珍.新时代国有企业信访维稳工作探索与实践[J].2021,084(3):29-30。
 - [10] 邵顺金.治“顽疾”还须下“猛药”——建筑业拖欠工资问题探析[C].探索与创新——浙江省劳动保障理论研究.2005。
- 作者简介:李高艳,1986年4月,女,汉族,山东,江苏方洋集团有限公司,中级工程师,硕士学位,从事工程管理工作。