

近年来,农民工讨薪的新闻不绝于耳,为讨工钱,农民工挖空心思,花样百出。不信您看,上房顶要跳楼的,攀爬高压线铁塔下不来的,在政府办公大楼和企业门前静坐的,打着横幅上街“喊冤”的……可以说是“机关算尽”,然而,到头来效果还是不尽如人意。

有人感叹,拖欠和清欠进入了一个怪圈:年年清欠年年欠,拖欠农民工工资成了“不治之症”。

随着今年元月国务院办公厅发布的《关于全面治理拖欠农民工工资问题的意见》(国办发[2016]1号)(以下简称“治拖”)文件问世,很快引发了公众的关注。作为拖欠农民工工资大户的建筑施工企业和众多农民工更是格外兴奋。

兴奋点之一:精心会诊,开准治疗疑难“病症”的“药方”

欠薪现象,由来已久。具体到讨薪难,也并非起自今日。在讨薪难的背后,隐藏着错综复杂的问题。针对当前存在的欠薪现象,讨薪难,难就难在引发欠薪的缘由多。多数案例都是剪不断,理还乱。因此,给人留下的印象是,越清越欠,越欠越乱。

如过去很长时间里清欠缺乏用重锤,比如说像中医诊疗那样,辨证施治,既要望颜色,又要闻气味,还要问表现,同时必须摸脉搏,找准病根之后,辨证施治开药方,标本兼治,只有除病根,才能收到理想的效果。

与以往清欠文件相比,“治拖”首先表现在精心会诊,仔细诊断,准确捏拿,把握“病根”,标本兼顾,综合施治。如关于清欠指导思想,“治拖”开宗明义地指出,按照“四个全面”战略布局和党中央、国务院决策部署,……坚持标本兼治、综合治理,着力规范工资支付行为,优化市场环境,强化监管责任,健全预防和解决拖欠农民工工资问题的长效机制,切实保障农民工劳动报酬权益。虽然字不多,话不重,但是,符合实际,贴紧实际,实事求是,可听可信。

紧接着,在“目标任务”这一条,紧紧地锁定了建筑市政、交通、水利等工程建设领域和劳动密集型加工制造、餐饮服务等行业企业的拖欠大户。以这些行业企业为重点,从健全源头预防、动态监管、失信惩戒相结合的制度保障体系入手,完善以企业为主体的自律、政府依法监管、社会协同监督和司法联动惩处的工作体系。

治疗“疑难杂症”等慢性病,不像伤风感冒和急性胃肠炎,开一些消炎输液的药物,打几天针、吃几天药就能很快见效。因此,“治拖”结合欠薪的特点,科学地划定了基本治愈拖欠现象的时限,“到2020年,要形成制度完备、责任落实、监管有力的治理格局,使拖欠农民工工资问题得到根本遏制,努力实现基本无拖欠。”

兴奋点之二:制度设计,堵住推诿扯皮的“后门”

业内人士分析,一些企业拖欠农民工工资之所以难解决,是因为它的背后存在错综复杂的拖欠链条。也就说,甲方拖欠乙方的资金,乙方为了坚持把接到手的订单业务做下去,一方面不得不压缩非生产性开支,削减管理成本,拖延工资发放时间,垫付款项,以维系正常的施工生产;另一方面,不得不拖欠原材料供应商的物资款……久而久之,就形成了拖欠工资的三角债、四角债,甚至更多、更长的债权债务链条。

俗话说,解铃还需系铃人。清欠的“板子”打在谁的身上,谁都喊冤。换言之,欠薪的责任边界不厘清,清欠过程中相互推诿,扯皮拉筋现象自然难以制止。

在规范企业工资支付行为问题上,“治拖”首先锁定的“牛鼻子”就是工资支付各方主体责任。

一是明确企业对招用农民工的工资支付责任。必须严格依法将工资按月足额支付给农民工本人,严禁将工资发放给不具备用工主体资格的组织和个人。

针对农民工工资比较多的工程建设领域管理链条长和工资发放的链条长的特点,要求“施工总承包企业(包括直接承包建设单位发包工程的专业承包企业,下同)对所承包工程项目的农民工工资支付负总责,分包企业(包括承包施工总承包企业发包工程的专业企业,下同)对所招用农民工的工资支付负直接责任,不得以工程款未到位等为由克扣或拖欠农民工工资,不得将合同应收工程款等经营风险转嫁给农民工。”发生拖欠农民工工资现象,不但分包企业和工程项目部有责任,施工总承包企业也难脱干系。

“跑得了和尚,跑不了庙”这句俗语,在中央政策明确的责任边界面前,即便是拖欠农民工工资的分包企业或现场项目经理



●长沙地铁2号西延线项目环网电缆敷设(吴佳坪摄)



●农民工在张呼铁路制梁场拆解作业(徐云华摄)



●武汉地铁机场线工程项目盾构工人施工作业(何少亭摄)

玩失踪,仍然也能找到欠薪的债主儿。

二是规范工程建设领域劳动用工。相对于总承包企业和专业分包企业,与农民工构成契约关系的都是法人公司派出机构项目部,或专业分包企业组织负责人。一般说来,绝大多数劳务队伍负责人都不愿意与劳务用工签订劳动合同,而多数农民工觉得签不签合同无所谓,只要有活儿干就行了。而这埋下的不仅仅是讨薪难的经济纠纷和隐患,更重要的是让少数不讲诚信的专业分包队伍负责人钻劳动合同法的空子。

“治拖”明确提出,只要是用工单位必须“依法与招用的农民工签订劳动合同并严格履行,建立职工名册并办理劳动用工备案。”要像总承包企业要求项目部像那样,引进分包队伍和采购建材,必须先签订合同后进场施工,全面实行农民工实名制管理制度。同时要安排劳资统计员专门负责考勤登记册,准确记录施工现场作业农民工的身份信息、劳动考勤、工资结算等信息,逐步实现信息化实名制管理。

三是要求施工总承包企业切实加强对项目部和劳务分包企业劳动用工和工资发放情况监督管理。把现场施工人员进行出场登记制度、考勤计量情况和工资支付管理台账,实时掌握施工现场用工及其工资支付情况,不允许以包代管作为监管的必察内容。

同时要求施工总承包企业和分包企业要妥善保管经农民工本人签字确认的工资支付书面记录资料信息,至少要保存两年以上,以便备查,防止缺少证据而“公说公有理,婆说婆有理”。

四是推行银行代发工资制度。在工程建设领域,真正拖欠农民工工资的是诸如劳务分包队伍。劳务工人的工资多半由劳务队伍负责人代领,分发领到农民工手里后,不是只发给生活费,就是零花钱,截留一半的是家常便饭,更有甚者把项目部负责办好了的工资卡收回到他们那儿代为保管,一些农民工既看不到卡,又领不到钱。

“治拖”鼓励项目部把农民工工资委托施工总承包企业直接代发是个好办法。项目部负责“为农民工申办银行个人工资账户并办理实名制工资支付银行卡,按月考核农民工工作量并编制工资支付表,经农民工本人签字确认后,交施工总承包企业或项目部直接委托银行通过设立的农民工工资(劳务费)专用账户直接将工资划入农民工个人工资账户。”是完全必要的,其前提必须是银行卡必须由农民工个人保管,只有这样,才能从根本上防止“煮熟的鸭子又飞了”的怪象的发生。

兴奋点之三:保障防范,拨云见日见真功

与百姓对少数文件的看法不同的是,“治拖”在保障农民工工资发放的制度设计上,既不搞文字游戏,让人觉得云山雾罩;也不搞海阔天空,给人以说的容易落地难的印象。它的最突出特点是贴近实际,接地气、人情味儿很浓。

在整个文件里,最大的看点是如何保障农民工的工资发放。字里行间,句句掷地有声,四个部分,就像四把重锤,锤锤定音。可谓拨云见日,见招、见功、见方略、见真情。

过去,在工资发放上,之所以承包企业和农民工都不断地吃亏,一是发放工资的方式存在问题,包工头或劳务公司现场管理人员直接代替农民工,直接在总包企业的项目部那儿把农民工的工资领走了,容易让包工头儿钻截留和贪污农民工工资的空子。头儿一说起处罚拖欠农民工工资,不问青红皂白,社会舆论重压和处罚对象总是工程总承包企业。其实,多数缘是因为工程建设制度设计不规范、监督管理不到位,诸多建设单位投资不到位,开工建设太随意,建设单位长时间拖欠施工企业工程款等有直接关系。

“治拖”从建立健全机制入手,可谓环环相扣,滴水不漏。

完善企业工资支付监控机制。从构建

“三网一员”开始(即企业工资支付监控网络,基层劳动保障监察网格化、网络化管理平台的工作人员和工会劳动法律监督员),对辖区内企业工资支付情况实行日常监管。对发生过拖欠工资的企业,实行重点监控并要求其定期申报。同时,根据工商、税务、银行、水电供应等单位汇集信息反映出来的企业生产经营状况相关指标变化情况,定期对重点行业企业进行综合分析研判,发现欠薪隐患及时预警并做好防范工作。

对企业,尤其是曾经经常拖欠农民工工资的企业发生的拖欠现象,通过多举措监控,做到早发现、早预警、早报告、早解决。既不搞过去习惯于“死后验尸”那一套,更不让“老赖”钻了空子还叫“委屈”。充分体现顶层设计的严肃性、权威性、科学性、严密性和前瞻性。

完善工资保证金制度。工程建设领域既是吸纳农民工就业的大户,也是欠薪的大户。在建筑市政、交通、水利等工程建设领域全面实行工资保证金制度,可谓十分必要,十分及时。“治拖”不搞一刀切,而是本着激励诚信企业的原则,区别对待,优待诚信企业,提出了对一定时期内未发生工资拖欠现象的企业实行减免措施,对于发生工资拖欠的企业适当提高缴存比例的差异化缴存办法,很受企业的欢迎。

制度还明确提出规范工资保证金动用和退还办法,探索推行业主担保、银行保函等第三方担保制度,引入商业保险机制,保障农民工工资支付的一系列措施。这对减轻总承包企业负责,化解讨薪风险,保障农民工工资的着落都是看得见,摸得着的实实在在的制度红利。

在改进建设领域工程款支付管理和用工方式的这一部分,针对施工企业和农民工普遍担心的建设方“空手套白狼”和工程建成后没钱支付剩余工程款这一现实,给出了“药方”:一是加强对资金来源不落实的政府投资工程项目不予批准,不得通过企业带资垫资承包的方式开工建设,严禁把带资承包写入承包合同条款。二是全面推行施工过程结算,对于竣工验收收后,建设单位未完成竣工结算或未按合同约定支付工程款且未明确剩余工程款支付计划的,探索建立建设项目抵押偿付制度。对长期拖欠工程款结算或拖欠工程款的建设单位,不得批准其新的项目开工建设。

建立健全农民工工资(劳务费)专用账户管理制度。其实,开设农民工工资专用帐户已经说了多年,在政府有关部门出台的政策中也有所体现,但是,如何开设?怎样操作?如何监管?这几个具体的问题的并没明确。制度设计不明确,自然就无法操作和执行,所以,农民工工资专用帐户在很多地方被束之高阁。

这次,“治拖”明文规定,“实行人工费用与其他工程款分账管理制度,推动农民工工资与工程材料款等相分离。施工总承包企业应分解工程价款中的人工费用,在工程项目所在地银行开设农民工工资(劳务费)专用账户,专项用于支付农民工工资。建设单位应按照工程承包合同约定的比例或施工总承包企业提供的人工费用数额,将应付工程款中的人工费单独拨付到施工总承包企业开设的农民工工资(劳务费)专用账户。”农民工工资专用账户不再是水中的月亮,也不再是竹篮打水。

落实清偿欠薪责任。招用农民工的企业承担直接清偿拖欠农民工工资的主体责任。建设单位或施工总承包企业未按合同约定及时拨付工程款,致使分包企业拖欠农民工工资的,由建设单位或施工总承包企业以未结清的工程款为限先行垫付农民工工资。建设单位或施工总承包企业将工程违法发包、转包或违法分包致使拖欠农民工工资的,由建设单位或施工总承包企业依法承担清偿责任。

这一责任一经界定,清偿欠薪责任就像速效救心丸,让被拖欠工资的农民工看到了希望,明确了找谁讨薪。如果现场的有关人员不理睬,被欠薪的农民工也再不用担心像过去那样为讨薪走冤枉路,入错门,找错人。

兴奋点之四:重拳治理,打到痛处长“记性”

经过30多年的市场经济实践,人们对责任和诚信与市场的关系普遍认识的很清楚了,真正要推进市场主体讲诚信的建设步伐,必须对失信企业予以惩罚。如何惩罚?在推进企业诚信体系建设和依法处置拖欠工资案件两大部分,重拳直击“要害部位”,让人觉得痛快淋漓。

建立企业拖欠工资等违法信息归集、交换和更新机制,把劳动用工和工资支付情况作为企业诚信评价的重要依据,将查处的企业拖欠工资情况纳入人民银行企业征信系统、工商部门企业信用信息公示系统以及行业主管部门诚信信息平台或政府公共信用信息服务平台。推进拖欠信息与

企业信用信息系统互联互通,实现对企业信用信息互通共享。

实行对失信企业协同监管和联合惩戒,在政府资金支持、政府采购、招投标、生产许可、履约担保、资质审核、融资贷款、市场准入、评优评先等方面依法依规予以限制,真正让失信企业“一处违法、处处受限”。显然,绝大多数企业都不愿意拿着企业的“今天”去赌“明天”的发展。

按照司法程序,依法处置拖欠工资案件说起来容易,操作起来慢。因为等不起,很多被拖欠工资的农民工,不得不放弃依法讨薪的科学、理智、“最佳”渠道,转而选择“奇葩”手段讨薪。

“治拖”把健全地区执法协作制度,加强跨区域案件执法协作,创新劳动保障监察行政执法与刑事司法衔接机制,健全劳动保障监察机构、公安机关、检察机关、审判机关间信息共享、案情通报、案件移送等制度,推动完善检察院立案监督和法院及时财产保全等制度的多管齐下的有机结合,发挥刑法对打击拒不支付劳动报酬犯罪行为威慑作用,严惩恶意欠薪涉嫌犯罪行为。这正是社会公众所期盼看到的。

值得注意的是,少数专业分包施工作业人员现场负责人和极少数心术不正的农民工,正是摸准了国家对拖欠农民工工资的重视,或编造虚假拖欠帐单等虚假信息和证明,或以少要多,或煽动、诱导一些农民工以各种非法手段恶意讨薪,威胁企业和施工现场项目部负责人,强行阻止现场施工,冲击项目办公场所,破坏正常的施工生产秩序,散发虚假信息,诋毁企业社会信誉。使一些企业疲于“救火”,把宝贵的时间和精力用于这“突发危机”,搞的企业苦不堪言。

对此,“治拖”大张旗鼓地为企业撑腰,明确指出,“对采取非法手段讨薪或以拖欠工资为讨要工程款,构成违反治安管理行为的,要依法予以治安处罚;涉嫌犯罪的,依法移送司法机关追究刑事责任。”凸显了全面依法治国在依法规范清欠行为和依法保护企业合法权益活动中的恰当运用和法制实践。企业无不为之拍手称快。

兴奋点之五:身份转换,才能摆脱尴尬境地

近年来,用工较多的原铁道部、交通运输部等行业主管部门和国家建设行政主管部门住建部,先后出台了在施工企业组建架子队,鼓励和推行包工头注册登记成为合法的劳务企业,由架子队和劳务分包企业带领劳务,试图从制度建设和规范队伍建设入手,杜绝农民工与包工头“打交道”,避免包工头转款走人的恶意欠薪现象发生。经过多年的运行,结果并不尽如人意。

可以说,众多务工的农民工“跟谁走”这个问题不从根本上解决,建筑施工企业和农民工双双被少数别有用心劳务队伍负责人(其实多数仍然是包工头)恶意欠薪所“绑架”的现象就难以禁止。怎样找到解决这一难题的“金钥匙”,则是工程建设领域施工企业和众多农民工既期盼,又头疼的问题,而靠一两个职能部门和行业协会,行业企业自身的努力是无济于事的。

“治拖”提出:“改革工程建设领域用工方式,加快培育建筑产业工人队伍,推进农民工组织化进程。鼓励施工企业将一部分技能水平高的农民工招用为自有工人,不断壮大自有工人队伍。”真正是从国家战略和制度建设顶层设计的高度入手,破解困扰工程建设行业和近亿农民工因身份难以置换而遭遇讨薪怪圈难以自拔的尴尬境地。

兴奋点之六:阳光监督,维权不再找不着北

人们都知道讨薪难,究竟难在哪里?其中重要一个原因是拖欠工资的负责人难找。电话联系,失联;登门找人,“铁将军”把门,以至于上门讨薪的农民工跑了无数趟,甚至几年也难以见到应该给他们工钱的人影儿。

基于这一现实,“治拖”要求总承包企业必须实行施工现场维权信息公示制度。信息公示牌必须设在施工现场醒目位置设。信息公示的内容必须把业主单位、施工总承包企业及所在项目部、分包企业、行业监管部门等5项方便查询联系的基本信息,与依法保障劳动用工人员合法权益的有相关法律法规,与农民工经济利益有直接关联的当地最低工资标准、项目部应当支付工资的日期,与方便农民依法维权有关的建设工地所在地区政府有关部门监管投诉举报电话、劳动争议调解仲裁和劳动保障监察投诉举报电话等信息。

这一系列信息必须公示的硬性要求,使少数恶意欠薪的“老赖”跑得了和尚,跑不了庙,而且也从制度设计层面,化解农民工讨薪找不着北和异地维权找谁说的烦恼。