

解决农民工欠薪的提存机制研究

吴斌,吴亮

(四川理工学院 法学院,四川 自贡 643000)

摘要:农民工欠薪问题的根本原因即缺少有效的欠薪追讨机制,而解决农民工欠薪问题的措施即欠薪提存机制。实行欠薪提存制的优势是:政府的强力介入能够使用工方和农民工之间的力量及地位得到平衡;能够减少因为欠薪而产生的群体性事件,从而维护好正常的经济和社会秩序;欠薪的发生率会大大降低,相反讨薪的成功率则会大大提高。仅仅依靠欠薪提存是不够的,还需要辅之以其他的措施,全方位多角度解决农民工的欠薪问题,维护农民工的工资权益,维护社会秩序和谐稳定。

关键词:农民工;欠薪提存;欠薪;讨薪;劳动合同

中图分类号:C973;C976.1

文献标志码:A

文章编号:1672-8580(2012)01-0018-05

从国务院总理为农民工讨薪到恶意欠薪写入刑法,反映出我国政府和社会高度重视农民工的欠薪问题。尤其是每到年关,中央至各地方政府就会有一场“运动”来解决拖欠农民工薪酬问题^[1]。尽管国家三申五令不准拖欠农民工工资,但拖欠农民工工资的情况还是经常发生,而且随着经济的发展,拖欠农民工工资的情况反而越演越烈,农民工为追讨欠薪所使用的方法也是越来越极端,给社会造成了很大的负担与隐患,不利于社会主义和谐社会的建立^[2]。因此,解决农民工的欠薪问题迫在眉睫。

一、农民工欠薪问题现状

当前我国农民工欠薪的现状不容乐观,其现状主要体现在以下几个方面。

(一)欠薪发生具有普遍性,欠薪的发生率很高

从总体的情况来看,欠薪发生具有普遍性,欠薪的发生率很高。从对安徽农民工欠薪的调查中发现,受调查的 264 名农民工中就有 244 人在 3 年内遇到了欠薪问题,比例高达 92.4%^[3]。

(二)欠薪大多发生在劳动力密集型行业

从欠薪发生的行业来说,欠薪大多发生在劳动力密集型行业,特别是建筑行业。随着城镇化进程的加快,我国的建筑行业得到了前所未有的发展,成为了农民工聚集的一个行业。在工资结算方面,大多建筑行业的工资结算方式不同于企业的月薪结算制,而是一个工程结束后很长一段时间(如 1 年)进行统一的结算。加上农民工做工的组织形式比较松散,很多农民工只认识发工资的包工头,而不知道自己是在给谁做工。一旦包工头消失,则就会失去追讨工资的对象。

(三)欠薪发生率与劳动合同的签订率存在着反向关系

从欠薪发生时的具体情况来说,欠薪发生率与劳动合同的签订率存在着反向关系^[4],即签订了劳动合同的欠薪发生率较低,反之,没有签订则发生率较高。劳动合同的签订存在形式上就有对用工方式的一种约束。基于劳资双方受法律的约束,农民工发生欠薪机率小。

(四)被拖欠的工资数额较大,被拖欠的时间较长

从欠薪发生的“薪”的角度来说,被拖欠的工资的

收稿日期:2011-12-08

基金项目:四川理工学院“劳动法学”精品课程建设项目(200706)

作者简介:吴斌(1964-),男,四川安岳人,教授,硕士生导师,研究方向:民商法学、劳动法学。

网络出版时间:2012-1-13 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20120113.2031.002.html>

数额较大,被拖欠的时间较长^[5]。在被欠薪农民工的统计中,超过了3个月的占55%。在农民工从事的众多行业中,工人的工资是比较大的支出甚至是最大的一笔支出款项。一旦被拖欠,数额将是相当大的。由于某些行业的工资支付方式和拖欠事实的产生会使用工方尽量延迟清偿拖欠农民工的工资,使得农民工被拖欠工资的时间很长。

(五)讨薪的方式比较原始,讨薪的有效率低^[6]

农民工由于自身的法律知识和维权意识比较淡薄,以及在和用工方的力量对比中处于弱势的情况下,讨薪的方法主要依靠个人的力量解决和一些类似于老乡这样的群体关系进行解决,其解决方式如一些阻碍交通道路、在公司门口示威,更有的通过暴力和自杀的极端方法,对社会秩序和稳定造成了较大的影响。通过这些方式的实施,使得农民工讨薪的有效率较低,甚至还被用工方殴打,付出了更多的代价与成本。

二、农民工欠薪问题的原因探析

很多研究者从不同的角度对欠薪问题产生的原因进行了一些分析和探讨,但有些分析缺少现实可行的辩证思想的指导,有失偏颇。本文就现有的主流观点进行整合归纳,提出对农民工欠薪问题产生原因的看法。

(一)我国的立法工作尚未到位,相关的法律法规不健全^[7]

对原因的分析文章中都提到了这个观点,在涉及产生原因中大多研究者愿意把这个原因归责为主要原因。如果仅仅是法律的原因,那就没有更多的研究必要了,在措施上大力加强立法工作就可以了。但是,在农民工欠薪问题的产生原因分析中把产生的原因归责于我国的立法工作不到位,相关法律法规不健全是不妥当的。法制的建设应该循序渐进的过程,虽然说有一定的因素在其中产生影响,但是在具体研究中提出是因为法制不健全的原因,对于处理具体问题是没有什么现实意义的。况且就农民工的欠薪问题上的所谓法制不健全,并不是像现在一些人认为的不健全甚至有的人说是法律法规极度匮乏。

(二)农民工维权意识欠缺^[8]

从农民工个体角度分析,农民工的文化水平越低,出现农民工的欠薪问题的机率也就越高^[9]。从农民工个体的来源显示,外省的农民工发生欠薪问题的概率比本省的农民工机率高得多。这最主要的还是指向农民

工的维权意识差。对于这个原因,笔者认为,农民工的维权意识主要体现在2个方面:一方面是想不想维权,另一方面是知不知道怎样维权。对于第1个方面是不用讨论的,任何一个农民工都想要回自己的欠薪,都想维护自己的权利。对于第2个方面,没有合适的途径了解维权方法,这对于农民工来说是一个基本的现实困难。如果把农民工的欠薪问题的原因认为是农民工的维权意识差,那就没有认识到谁要为农民工维权意识负责任,谁造成了农民工维权意识差。农民工为社会经济发展做出了贡献,应该有与城市人同等的受教育权,但因为教育资源的分配不平等,导致农民工接受教育有瑕疵。所以不能把农民工欠薪问题产生的原因归咎于农民工的维权意识差,更不能浅显地认为农民工的文化程度低和维权意识差就是农民工欠薪问题产生的原因。

(三)政府职能部门和司法机关工作不到位

政府职能部门和司法机关在工作过程中会出现不想管、管不到、不能管的情况。(1)对于不想管,在以经济建设为中心的大背景下,不少地方政府把招商引资、创造良好的投资环境作为重要的目标,把经济增长作为政府的主要标志。为了创造良好的投资环境,在发生农民工工资拖欠的情况下,各地方政府总是睁一只眼闭一只眼,或者是打着维护地方大局的名义压制农民工的讨薪。在农民工和用工方之间政府选择倾向用工方,所以出现农民工欠薪问题的时候,地方政府大多不想管。(2)对于管不到,有的农民工所从事的行业规模比较小,工作的地方不固定,领取工资的方式周期过长,没有签订劳动合同,在这些因素的参与下会出现用工方逃逸,没有用工证据的时候,即使是政府部门想管也会因为实际的限制会出现管不到的情况。(3)针对不能管,在农民工缘何包庇用工方的文章中指出,清欠办的人员到工地去帮农民工讨薪,农民工的用工方就在工地而农民工却说用工方没有在工地,致使清欠办的人员没有办法推进工作,这是一种工作方法导致的不能管。还有因为政府的职能是分到每一个职能部门的,当用工方能量大到足以影响职能部门上报的时候,具体的那些职能部门也只能是迫于上级的压力而不能上报。而司法机关的工作不到位,则是由于司法机关的性质。司法的方式解决问题是最严厉的解决方式。在进行问题解决的时候,司法途径都是最后使用的途径,这就是司法的谦抑性。因此农民工问题产生的原因归结为政府和司法机关作用不到位,这是比较片面的。它有其

自身的不想管、不能管、管不到以及谦抑性,而产生这些原因则是由于缺乏能从根本上解决问题的一种机制。

(四)劳动力市场的供需不平衡和农民工所在行业的运行模式

从市场的角度来说,大量的农民转化为农民工,而经济增长所创造的适合农民工就业的岗位增长并没有与农民转化为农民工的增长相匹配,而且由于农民工的自身素质不高,技能不熟悉,以至于农民工个体可替换性很强,所以在劳动力市场上就出现了农民工供大于求的状况,出现了资方市场,从而导致了用工方与农民工的地位不平等^[7]。用工方凭借着自身市场的优势不与农民工签订劳动合同,农民工为了得到这份工作而被迫放弃劳动合同的签订。就为以后的欠薪问题的产生埋下了伏笔。在农民工为何包庇用工方的调查中,清欠办人员感到疑惑的原因也是因为在实际中农民工处于弱势,用工方处于强势地位。让弱势的一方直接在强势的一方面前揭露强势的一方,这不利于对处于弱势的一方的保护,也不利于工作的开展。

从行业的角度来说,其行业本身的一种工资支付模式,支付的层次过多,支付不透明,其工资支付的链条相对的脆弱,一旦其中的一个环节脱节就会使农民工利益受损。拿农民工欠薪问题最集中的建筑业来说,其工资支付链条为发包方→总包方→分包商→施工企业→包工头→农民工^[8]。这种工资支付的单向流动链条,要经过很多次的转手才能够流到农民工的手里。就算是忽略掉各个环节截留下来的农民工工资,也不得不说这个工资支付的链条把农民工置于了工资链条的最末端,处于最不利的位置。法律规定农民工的欠薪可以直接找发包方支付,这样的规定看似可以使农民工工资的顺利支付,但是其操作性不强,仅农民工通过这些资金链条知道最终的发包方就是一个很大的问题,基本不可能得到发包方的信息。就算是花掉了很多时间和精力找到了发包方,发包方的强势地位和强大的能量会使其讨薪变得更加艰难。这样的工资支付链条是不可能得到根本改变的。总包方→分包商→施工企业→包工头,只有通过这样的工资支付模式才能够得到其利润。农民工直接找发包方追讨欠薪不利于中间环节的利润实现。不属于同一个公司的各个环节,是不会接受这种情况。这种工资支付的模式还将继续存在,而且其存在和运行在经济上也比较合理。各环节的主体都不只一个,而且市场竞争很激烈,这样的因素使得出现

了垫资运行的工资支付模式,这种模式的上游资金链条一旦出现问题就会直接危害到下游农民工的利益。

(五)违法的成本和维权的成本之间的矛盾

农民工维权的成本很高,这样的情况会使得农民工群体在出现欠薪问题的时候不敢去维权,不知道怎样去维权。这里有一个农民工为讨薪付出的成本:郭XX,一个在北京打工的农民工被拖欠了1000元的工资,为了要回工资,他先后找过用工方老板20多次。讨薪3年多,他直接支出的交通费、住宿费、餐饮费、复印费、电话费、诉讼费达4700多元^[7]。北京青少年法律援助与研究中心更是明确提出追讨1000亿的欠薪需要支付3000亿的成本^[8]。

与农民工维权成本很高相对的就是用工方的违法成本很低。现行规范劳资双方的法律多是行政方面的,由于行政法的性质,对于违法的惩罚严厉性不强,多数行为只能给予行政处罚。根据现行的《行政处罚法》最高的罚款额也只有5万元,这样低的违法处罚相比于违法拖欠的农民工工资以及用工方的违法成本实在是太低,使得用工方甚至愿意冒违法的风险。在各方的呼吁下,用工方的“恶意欠薪罪”终于写进了刑法。但是,刑法的社会威慑效果虽然很大,很多人都为此条的写入而表示欢呼雀跃,其对于农民工的工资拖欠追回可能没有多大的实际帮助,只能有一些预防的作用,但这些预防的作用也会被违法金额和罚款额所冲淡。笔者不赞成用过于严厉的刑法方式来对农民工所在行业的用工方进行过严的约束,这样的副作用会使这些行业亦步亦趋,不利于经济的快速发展。因为经济发展得越慢,创造的就业机会越少,劳动市场的供需关系更加的不平衡,农民工将更加弱势。

对以上的5种观点进行了分析和归纳,笔者认为其所立足的层次有所不同,前3种是最直观最容易被发现的原因,但是立足的层次较低,后2种原因结合了经济学的分析方法,更加深入。但是这5种观点均没有从机制的角度去入手,而对于处理农民工欠薪问题这样的社会问题,机制是最好的方法,没有有效运作的欠薪追讨的机制是农民工欠薪问题产生的根本原因。

三、农民工欠薪问题的解决对策

问题的解决方法要通过对原因的分析 and 把握,针对其根本原因提出解决对策。因此,笔者结合农民工欠薪问题的根本原因即缺少有效的欠薪追讨机制,提出解决农民工欠薪问题的解决措施即欠薪提存机制,希望通

过这样的制度能够从根本上解决农民工欠薪问题。

(一) 提存制厘定

这里的提存与合同法中的提存有相似也有不同, 合同法中的提存是债权人怠于履行债权, 债务人把债务提存到特定机构, 从而使债权人和债务人之间的债权债务关系消灭的一种制度。欠薪提存制中的提存, 提存的是债权而不是债务, 具体指的是农民工把用工方拖欠的工资的债权提存到政府特定的部门, 政府按照农民工欠薪的数额的 80%~100% 支付工资给农民工, 然后政府以提存到的债权积极地以政府的名义向用工方追讨欠薪。包含了以下几个方面意思:

1. 政府预先支付给农民工的工资不是来源于向企业广泛收取的资金, 而是由政府财政出资。这里的预付资金的来源不同于欠薪保障金中的向企业预先收取的费用。如果这些预先支付的工资是向企业收取, 企业的资金只能在那里停留而不能进入企业的日常经营, 这无疑加重了企业的运行负担, 不利于企业的健康良好发展。当预先收取的资金不能用于日常运行, 有些企业已经是垫资工程的情况下更容易发生农民工的欠薪问题, 而且出现欠薪将更多, 欠薪保障金也会透支, 无法正常运行, 最后也只能是政府拿钱对亏损买单。值得注意的是欠薪保障金所保障的范围仅局限于企业现有劳动合同的工人, 而农民工欠薪多发生在非正规企业和劳动合同关系不稳定的行业和领域, 所以欠薪保障金并不适合用于解决农民工欠薪问题。

由政府出资是必需的也是可行的。从必需的角度来说:(1) 只有政府财政才能够承担这笔多达百亿的启动资金。目前没有社会组织愿意来承担这些没有收益的启动资金, 而且也不能够把国家权力下放到社会组织。(2) 欠薪提存的启动资金不仅是维护农民工工资权益的启动资金, 更是维护社会稳定资金的重要组成部分。中国经济的快速发展, 使得农民工的数量不断增加, 如此庞大的一个群体, 如果发生不利于社会稳定的情况, 后果是可想而知的。这一方面说明了拖欠农民工工资问题引起了上层的关注^①, 也说明了这一现象的令人担忧。农民工的工资问题则是最容易触发这根敏感弦的因素。处理好农民工的欠薪问题能够有力地保障社会的稳定, 创造稳定的社会环境才能为经济发展保驾护航。从可行的角度来说:(1) 出资是层级出资与地域出资相结合的模式。特定部门的启动资金由中央财政和地方财政共同承担。如果简单的平均分担, 中国的每个县就只有几百万, 和财政收入相比是比较小的数

额。当然出资也会考虑到地域的差别, 经济发达及农民工多的地区就多出资来建立启动资金, 经济不发达及农民工少的地区就可以相应少出资, 减小地区的出资压力。(2) 特定部门运作的资金透支风险低。在欠薪提存制度中有三方面的资金来抵御特定部门资金的透支风险。第 1 个方面是对一些用工方的罚款, 这些资金会用来充入特定部门的资金。第 2 个方面是原先投入的启动资金, 启动资金不仅有启动的作用还有抵御透支风险的作用。第 3 个方面, 预先支付给农民工的工资是按照一定的标准按工资额的 80%~100% 支付的, 所以其中的 0~20% 的机动资金就能作为抵御资金透支的资金。(3) 启动资金支出的一次性。特定部门的资金运作是出一进一出的模式, 加上制度设计中的抵御风险的资金有力规避了连续向特定部门注资的情况。就算往特定部门注资也是临时的、少量的。

2. 提存的特定部门必须在行政级别上同级于各级职能部门, 而且为了保证职能能够顺利进行, 特定部门的领导需为行政副长官或以上的级别。这是为了回应政府职能部门工作不到位的原因而提出的。政府职能部门不想管、不能管, 在这个制度中出现的几率相对较小。提存债权的部门是由行政副长官以上的级别官员来领导的。同时维护本地区的劳资环境和领导官员的个人政绩挂钩, 从而便有了想管、愿意管的动力。这样设计也能有效防止用工方能量作用于上级而迫使工作无法开展的情况, 因为特定部门的领导级别已经够高, 不比其他行政部门的级别低。

3. 提存债权的特定部门既是债权的提存部门也是向用工方追讨的特定部门, 其职能不能被分割。在没有欠薪提存制和特定部门的时候, 管理农民工欠薪的部门较多, 处理的方式各有不同, 甚至农民工找同一个政府部门却给出了不同甚至矛盾的解决措施。提存制设计明确了哪个部门有管理欠薪的职权, 有利于防止政府部门的职责混乱而导致的低效率。而且提存部门和追讨部门为同一部门, 能够使在信息的对称上和执行力上的优势相对于部门合作更能得到发挥。

4. 向农民工支付的工资不是按债权额的金额支付, 而是按照一定的标准在 80%~100% 之间支付。提存制设计会让农民工有所选择, 不会一遇到欠薪就找到特定部门进行欠薪提存, 使农民工在能够自己解决和合理解决的情况下自行解决, 节约政府资源。而且政府追讨回来的欠薪来填充支付给农民工预先支付的资金, 从而降低了特定部门资金透支的风险。

(二) 实行欠薪提存制的优势

1. 政府的强力介入能够使用工方和农民工之间的力量及地位得到平衡^[9], 能够使用于劳动力市场的供需不平衡导致的用工方和农民工之间的不平衡得到一些修正。通过政府去追讨欠薪能够减少农民工利用讨薪方式所支付的成本, 减少农民工维权的成本, 也能够使政府处于发包方地位时的欠薪问题得到解决, 因为政府就算是拖欠工程款, 农民工也能从政府特定部门得到工资, 使政府欠薪的利益趋于零。

2. 能够减少因为欠薪而产生的群体性事件, 从而维护好正常的经济和社会秩序。良好的秩序是生产力, 良好的秩序所创造的价值远比政府出资预先支付给农民工的工资价值大得多, 而且使用工方与农民工之前失去了正面冲突的机会, 能够在一定程度上缓和劳资矛盾。

3. 欠薪的发生率会大大降低, 相反讨薪的成功率则会大大提高。通过欠薪提存, 农民工能够拿到工资。从工资的角度来说, 被拖欠时间长、数额大的情况将会极大地减少甚至消失。政府参与讨薪成功率自然不用说, 如果用工方拖欠政府的工资则可以计算利息, 实在过度的可以处以罚款来充实特定部门的资金, 涉及恶意欠薪的还可以追究刑事责任。这样就加大了用工方的违法成本, 这个制度的设计降低了农民工的维权成本, 使之前的维权成本和违法成本的矛盾逐渐消失。

当然, 处理农民工的欠薪问题仅仅依靠欠薪提存是不够的。还需要辅之以其他的措施如对劳动力市场

进行必要的规范; 对农民工集中的行业, 如建筑业, 健全工程项目监督制度, 杜绝垫资工程; 建立企业劳资保障诚信工程, 建立企业诚信政绩系统等措施。全方位多角度解决农民工的欠薪问题, 维护农民工的工资权益, 维护社会秩序和谐稳定。

参考文献:

- [1] 姚先国. 工资欠款转政府债权: 追讨农民工欠薪的新思路[J]. 中国乡村发现, 2007, (1): 109-113.
- [2] 欧彦伶. 以人的三重关系为视角, 促进和谐社会构建[J]. 常州大学学报: 社会科学版, 2011, (3): 17-19.
- [3] 聂早早. 当前农民工被欠薪及讨薪问题的调查分析——以皖籍农民工为例[J]. 法制与社会, 2008, (14): 203-204.
- [4] 聂早早. 关于对皖籍农民工被欠薪及追讨情况的调查[J]. 特区经济, 2007, (9): 134-135.
- [5] 张建明. 根治农民工欠薪的政府责任及法律对策[J]. 法治研究, 2007, (8): 76-80.
- [6] 霍增辉, 张玫. 农民工个体特征与欠薪问题的实证分析——以浙江省为例[J]. 河北农业科学, 2008, (12): 137-138.
- [7] 牛国栋. 农民工欠薪问题保障机制探析[J]. 山东省农业管理干部学院学报, 2010, (6): 14, 29.
- [8] 农民工欠薪难讨存在制度症结[J]. 决策管理, 2005, (7): 43.
- [9] 申永丰. 转型期中国公共决策的利益冲突[J]. 长沙大学学报, 2011, (3): 49-51.
- [10] 国务院研究室. 中国农民工调研报告[M]. 北京: 中国言实出版社, 2006.

责任编辑: 万东升

A Study on Building an Escrow Mechanism to Resolve the Back Pay Issue to Peasant-workers

WU Bin, WU Liang

(Law School, Sichuan University of Science & Engineering, Zigong 643000, China)

Abstract: The fundamental cause of back pay to peasant-workers is the absence of pay recovery mechanism. The escrow mechanism can be an effective way. The advantage of the mechanism is the involvement of governments enables the power balance between employers and peasant-workers; massive incident can be reduced due to the issue; back pay incident can be reduced; pay recovery can be increased. However, the mechanism is not efficient and other measures should be taken to all round solve the back pay issue and keep peasant-workers' benefit and keep the order of the society.

Key words: peasant-workers; escrow mechanism for back pay; back pay; pay recovery; labor contract