

# 农民工工资支付现状和方案优化的调查

康 静 张玘昕 王静仪

中信建设有限责任公司 北京 100005

**摘要:**我国农民工总数量逐年上升,预计很快突破三亿人大关。农民工为推动我国社会主义现代化建设做出了不可磨灭的重大贡献,在高质量发展的大背景下,在新征程的道路上,保障工资支付是和谐劳动关系的基础要素和核心内涵。建筑行业作为劳动密集型产业吸纳了大量农民工就业,根据数据统计,大约有17%~20%的农民工在建筑行业就业,随着时代的发展和进步,无论是法律法规的健全、监管体系的完善、企业管理的加强,都使得农民工工资支付得到不断完善的保障,但是仍然存在一些漏洞,本文以建筑行业农民工工资支付作为切入点,以我公司山东某项目为例进行了一些思考,尝试进一步探索保障支付的创新方式方法。

**关键词:**农民工现状;农民工工资支付;组织体系

## 1 调研概述

农民工并不是一个同质化群体,其异质性、多元性非常强,他们来自不同地区,本地区的历史文化背景各不相同,他们各自的教育水平、经济状况以及附着在身上的文化传承都不同。这些不同人群的经济、政治、文化、心理及生理诉求是否能被满足,这些不同人群未来的发展走向是否能得到较准确的把握,得到符合经济社会发展规律的正确引导,这将在很大程度上决定中国社会未来的走向。结合建筑行业农民工现状,为了分析农民工工资支付情况,探索优化方案路径,加强农民工用工及支付管理,进一步探究系统中存在的问题和风险,做了相关调研。

## 2 基本情况

### 2.1 全国农民工现状

根据国家统计局发布情况,2020年因疫情原因,农民工总量同比减少517万人,2021年全国农民工总量29251万人,比上年增长691万人,增长2.4%,2022年全国农民工总量29562万人,比上年增长311万人,增长1.1%。<sup>[1]</sup>2022年数据中,本地农民工12372万人,比上年增长293万人,增长2.4%;外出农民工17190万人,比上年增长18万人,增长0.1%。近十年数据显示,中国农民工总数逐年增加。

农民工主要从事六个行业,分别是制造业、建筑业、批发和零售业、交通运输仓储和邮政业、住宿餐饮业、居民服务修理和其他服务业。在今年数据分析中,变化最大的当属建筑业,因整个建筑行业受政策、经济等多方面影响,建筑业农民工呈逐年下降的趋势。2021年末,建筑业农民工从业人员占比为19.0%;2022年,从事建筑业的工人减少了325万人,建筑业农民工从业人员

占比为17.7%,同比减少1.3%,在六大行业中减幅最大,也是近五年来减少数量最多的一年。

相比整个农民工群体,建筑业工人的老龄化更加严重,经过分析2022年农民工报告中的数据,建筑业中50岁以上的劳务工人占39%,其次是40-49岁占比27%,30-39岁占比23%,低于30岁的建筑工人仅占11%。十年前,我国建筑业农民工平均年龄在35-40岁,但是十年后的今天,农民工的平均年龄变成了45-50岁,也就是说我国目前农民工的主力仍然是当年的那些人。老龄化呈现逐年加快的趋势,平均年龄的逐年升高,年轻劳动力涌入乏力,不仅造成建筑行业面临的用工难题,也增加了施工过程中的安全风险累积。

### 2.2 项目农民工情况

以2023年山东某大型房建项目为例,今年农民工流动总人次1222人,现场在职人员584人,离职333人,项目待岗305人。在上述数据中,男性工人1021人,占总人数的83.5%;女性工人201人,占总人数16.5%。其中约有40多对夫妻,10多对父子,同县同镇同村同乡的情况在固定班组中占比较多。农民工来自全国20个省份,其中四川来源最多,为353人,占到总数的28.8%,山东本地来源排第二,为235人,占到总数的19.2%,超过百人的省份包括四川、山东、河南、贵州,超过80人的包括云南和江苏,上述来源占到农民工总数的81.3%。项目农民工年龄整体老龄化水平较高,其中40-60岁占到总数的67.6%,30岁以下的,只占到总数的8.4%。单位按照劳务分包和专业分包及小部分零星用工分布,工种目前以主体结构施工为主,分布在钢筋工、木工、砌筑工、混凝土工、架子工、水电工等各类班组,以劳务公司和专业分包长期合作的班组为主,但是班组规模常常千差万

别,有的班组稳定和管理妥当,班组内统一管理150-200名农民工,也有不少小班组存在,最小的班组5-10人。

### 2.3 农民工工资支付管理情况

该房建项目主要存在两类农民工形式,一种是长期和劳务公司或班组长合作的农民工,常常是同乡或家族亲戚关系,或是技术水平较强的施工员、测量员、预算员、质检员等。第二种是传统包工头式用工,此种用工临时性较强,根据施工阶段或工作内容调整人员配置,有些是经人介绍或劳务市场寻找,有些是当地农民工,因工程需要,临时在当地聘用。劳动合同签订率可以满足要求,主要根据用工形式不同或工作内容不同分为三类,一类是计日工,根据出勤天数计算工资报酬;第二类是计件工,常常专业性稍强,根据具体工作内容,在合同中约定合格的工作量与计量单价;第三类在农民工中比较少见,常被用于专业岗位或管理岗位,约定每月工资总额进行支付。

在与农民工签订的劳动合同中,明确了工作岗位、工作任务、工作要求、安全质量责任、工资支付时间、用人单位和劳动者双方的权利和义务、工资待遇等,针对性较强的安全质量生产注意事项和责任、用人单位的有关规定制度等条款涉及较少。项目部按照国家法律法规、属地规章、开展农民工全过程管理。建章立制,完善制度和流程;加强宣贯,对合作单位进行制度统一、流程统一、思想统一的专题培训;专项教育,对进场施工的农民工进行工资支付相关和公示举报方面的培训;强化监管,使用政府部门、业主单位的视角接受管理,向下针对分包、劳务、班组、工人进行链条监管。从入场教育培训、规章制度宣贯、劳动合同签订、考勤记录统计、专户专项支付、监督举报机制、退场承诺签署等方面均可以满足相关要求,对历次的各级检查中发现的问题及时梳理整改,整体效果良好。

### 2.4 农民工现状与工资支付初步分析

相较于其他行业,建筑业的作业地点常常比较偏远,很多都是来时荒无人烟,走时万家灯火的状态,工作和生活条件都更为艰苦,大多数项目地处于荒凉偏僻,离车站较远的区域,生活配套正在建设但并不完善,使得农民工具有以下整体现状。

出现年龄断层趋势。建筑业是一个劳动密集型产业,机械化和工业化难以从根本上替代和解决施工现场的手工操作问题。更为艰苦的工作和生活条件使得更多的年轻人选择其他行业进行就业,造成了建筑业农民工整体老龄化趋势加剧的现象,就算有新进入行业的农民工,更多的也是中年以上年龄居多,而30-40岁的农民工

已不多见。

技能水平不高,安全意识仍有漏洞。据统计,农民工持证上岗率不足10%,大部分虽然进行过书面交底和现场技术口头交底,但操作技能培训都不系统。一些长期从事的经验比较丰富,但是一些新进入施工领域的农民工,会出现之前从未干过、甚至更没见过的现象,难以提高其技术技能水平。安全教育和培训以各类方式进行,但现场经常看到农民工徘徊在违章作业的边缘,比如有时不戴安全帽,休息时将安全帽当成临时凳子使用等,农民工整体的安全意识水平和提高速度仍需加强。

流动性大、季节性因素大。老龄化严重、技能水平普遍不高、技能单一、建筑行业分部分项工程的开展节奏、不同工种的需用节点、雇佣性质等各个方面累积的原因,造成了农民工的流动性较其他行业大幅度增加,无法在短期内进行改善。在农忙季节,不论施工现场什么状态和进度要求,他们都会离开工地回家忙农活。因此,以上因素不仅对工程工期和质量造成直接影响,而且无序流动给项目管理增加了不小的难度。

法律维权意识持续增强。欠付农民工工资的事件和大量的群体事件,多发于几年前建筑业告诉发展的黄金时期,随着一些事件的影响,建筑企业管理的加强,国家法律法规的出台和宣传的不断加强,农民工的法律意识和维权意识持续增强,网络和自媒体的发展使得信息获取难度进一步降低,助推了这一进程,使得制度和监管持续走深走实,越来越多的农民工懂得使用相应的途径和手段维护自己的正当权益。

## 3 好的方面

### 3.1 组织体系高效

按照“谁承包、谁负责”和“谁用工、谁负责”的原则,强化落实农民工工资支付和日常管理中的施工总承包全面责任制,协同推进建设单位监管责任制,监理单位监督责任制和劳务分包、专业分包企业直接责任制。<sup>[2]</sup>加强组织保障,实行多方联动组织架构。建立以建设单位牵头的农民工工资支付领导小组,梳理相关方责任主体的各项职责职能,带动施工、监理、分包共同组织体系建设。项目部建立支付保障领导小组,以项目经理为组长,总工为副组长,工程、商务、技术、安全、质量所有业务系统全面参加、深度参与,明确各业务系统在农民工工资支付中的职能范围和职责,定期组织领导小组会议和多参建方的联合会议,分工协作落实,明确责任,落实任务,通力合作,进行全面部署和安排,确保支付保障工作顺利开展。同时与属地政府相关部门建立组织体系联动机制,强化各级领导小组的能

力,保障体系有效高效运行。

### 3.2 制度建设完整

严格按照法律法规,执行各类上层制度,并根据项目属地化特性和项目建设实际特点,在项目建设初期建立适用于本项目的施工现场维权信息公示制度、人工费用与工程款分账制度、工资专用账户设置与管理制度、实名制管理制度、施工总承包单位代发工资制度等各类监管、管理和奖惩的农民工工资支付相关各项管理制度,并在项目实施过程中持续健全和优化。

项目灵活优化保证金缴纳,根据《国务院办公厅关于全面治理拖欠农民工工资问题的意见》、《山东省工程建设领域农民工工资保证金管理实施办法》、《济南市工程建设领域保障农民工工资支付办法》等文件要求“承包企业应当按规定时间和数额缴存农民工工资保证金或者提供保证保险、保函”,采取保证金保险年化费率为1%的方式,创造项目资金使用空间,避免缴纳保证金占用资金。

在强化流程制度的基础上,设置相关应急预案和突发事件处置方案,加强舆情监控,对讨薪事件、群体事件等强化监管。从制度、流程、渠道全面建立健全,切实做到专人负责、及时处理、客观公正、多方联动。

### 3.3 过程管理严格

实施农民工工资支付全过程管理、优化管理路径,对重点环节重点管理,同时尝试创新管理思路。切实将智慧工地系统介入项目管理环节,从工人进场开始进行全过程监控与管理,将三级教育、合同签订、人脸考勤、数据汇总、工资代发等并入智慧工地系统,使其能更好的发挥数字化的作用,从看数据提升至用数据的范畴。扩大农民工工资管理范围,突破劳务分包的固定模式,穿透至专业分包体系,对所有项目在施人员进行统一管理,避免出现空白区域和减小对资料审核的难度。

将劳务费用单列单支单管,设置支付优先级,农民工工资未完成支付的,无法进入到后续工程款的支付流程,以此督促各分包分供应商提高对农民工工资的重视程度和执行速度。对于一些施工手续滞后的子项,无法进入政府监管体系的,使用项目参建方闭环的管理路径。在既有的环节基础上,要求分包单位每月将农民工签字并按手印确认的考勤表及工资支付表报送至项目部,项目相关责任人对农民工考勤的真实性、分包款、人工费用进行复核,无误后将考勤表、结算单、工资支付表报至项目财务部,联动事业部及公司主管部门管理环节,审核通过后进入工资代发和后续流程。

### 3.4 支付监管严密

多方联合监管、主动接受监管、借用工具监管。在项目运行过程中,对各个环节进行联合检查、定期检查、随机检查等多种方式进行,在流程上设置具有强烈因果关系的环节,可以有效促进各项工作的完成度,比如分包单位进场前需要向项目部提交制度要求的《农民工工资委托代发协议》等文件,否则无法进入下一环节,比如与农民工依法解除劳动关系的,应当及时统计上报,并在最近的支付流程中一次性付清农民工工资和相关费用并签署工资结清证明书。

与政府主管部门、建设单位、监理单位积极联动,主动联动,利用外部手段进行内部管理监管,以解决管理疲劳的问题。山东省农民工工资支付监管平台接入行业主管部门、人社部门、建设单位、金融机构等多链条,接入后受到各级部门的监管。加强与银行和金融机构的合作,签订三方协议,三方共同负责。发挥金融机构的优势作用,提供更加快捷、安全的工资支付方式,利用预警功能加强对工资支付的管理,确保农民工的工资能够及时到账。

## 4 发现和剖析问题

### 4.1 上有政策、下有对策

随着企业生产组织方式和用工方式日趋复杂,各种形式和多层级的承包变化多样,导致发生农民工工资支付也日益复杂化,甚至在出现拖欠工资后农民工和行政执法机关难以确定拖欠工资的清偿责任主体。为了规范农民工工资支付行为,保障农民工按时足额获得工资,国务院在2019年底公布了《保障农民工工资支付条例》,这是建筑行业农民工工资支付的转向灯,打破了固有的包工头用工模式,向着农民工职工化的方向推进。强化了施工单位的主体责任,削弱了劳务分包和班组老板的一部分功能。虽然在逐年加强落实,但是在项目仍然出现过上有政策,下有对策的现象。一些劳务老板以加强农民工管理、保证施工现场进度和质量、工具设施保证金等理由,明面上按照政策和制度执行,暗地里耍着小心思,采用工资支付不足额、掌握农民工银行卡套现和二次分配、教唆农民工按照套路应对检查等方式对抗制度落地,甚至一些管理人员也觉得政策过于繁琐,工作量太大,默认劳务老板的做法。也有的管理人员认为,班组已经进场施工了,临时更换的话会造成进度滞后或质量不稳定,要以施工现场为第一考虑要素。这些都是很危险的思想,如果在体系监管之外,风险累积是不可见的,一旦出现班组长或劳务老板不履约甚至恶意违约,将对项目造成中断施工等恶劣后果,甚至会造成集体事件,发酵舆情事件,甚至对公司声誉造成不

可估量的影响。所以不仅要严格执行措施、落实管理、强化监管做好分包商的管理,更要加强各参建方管理人员的意识建设和思想建设,避免一些系统观念不完整的现象,处理好局部和全局的问题,坚持市场主体负责、政府依法监管、社会协同监督,按照源头治理、预防为主、防治结合、标本兼治的要求,依法根治拖欠农民工工资问题。

#### 4.2 监管碎片化、方式差异化

在施工单位农民工工资支付的系统运行中,政府主管部门、建设单位、监理单位、施工总承包、分包单位都有自己的管理体系,班组和农民工之间也有自己的运行规则,虽然在大的方向上是一致的,但是在各自公司管理细节上存在各式各样的差别,而且基于各自的监管重点不同,到了项目执行层面,就会出现“我是这么要求的,我是那样执行的”问题,导致出现目的相同但是方式不统一,甚至多系统平行运行,很多工作冗余重复。

政府部门的监管也存在一些类似问题。住建系统、人力资源系统、信访系统、公安系统都在管,且监管角度不同,重点关注点不同,有些地方存在交叉、多次重复检查,日常运行中存在各自为政,相互脱节的现象,造成监管碎片化问题,只有在组织集中专项检查或发生突发讨薪事件时才被动整合,在监管持续性、常态化的协同合力方面还有加强空间。环节不同,职责不同,关注重点不同,造成了对于农民工工资支付系统串联运行不畅,容易造成分层现象,导致落实不力或监管不严,不能完全形成一加一大于二的状态。

#### 4.3 边缘管理难度较大

在农民工工资支付的过程中,对于长期合作的班组民工,规模较大管理较为完善的班组民工,可以较好的按照规章制度要求进行履行落实和监管,但是在管理的过程中,越是接近管理边界,管理难度越大,主要分为两个部分。第一是农民工的边界。在项目实施过程中,常常一些突发的任务、零星的任务或额外的少量任务,多从当地招聘农工作业,产生了零星用工,特点是点位不固定、数量不固定、时间不固定。对于一些时间较短的,管理难度较大,劳务队伍常以口头协议代替书面劳动合同,工作做完即结账清算。其合同、管理、支付的边缘化造成管理覆盖不严,监管不全的现象。第二是因为农民工极强的流动性和双向选择的自主性,不能长期稳定作业是常态,且每个项目的作业内容、作业环境、作业强度的差别,普遍存在班组来“试活”的现象,很多工人进入施工现场,会因为各种不合适的原因干几天就走,有的甚至不打招呼,这就造成了系统监管

的空缺乃至平台系统的工作反复、无效化等错漏信息,大大增加了管理难度,不同子项因为管理精细度或劳资人员专业程度和经验差异,对这种信息的敏感性差异,导致了看起来管理不统一的现象。

在建筑工程领域,若以施工总承包单位为切入点,施工总承包单位的上游一般为建设单位,下游为分包单位。分包单位又可划分为劳务分包单位和专业分包单位,农民工一般与劳务分包单位建立劳动关系,其工资由总承包单位代付。建设单位、施工总承包单位和劳务分包单位直接存在前后衔接关系,正是因为建设单位到农民工之间存在多个环节和链条,资金链条过长,管理环节过多,监管体系强势,使得其支付流程复杂,前后衔接不畅,导致了处于末端环节的农民工工资支付的时效性不强,尤其在管理边界上会被放大,容易存在监管漏洞和死角,致使一些问题没有被及时发现和纠正,有的就算发现了,纠正起来也很困难。

### 5 解决方案措施

#### 5.1 强化宣传教育

持续加强农民工工资支付相关的宣传教育工作,重点要搞清楚对谁宣传、怎么宣传、宣传什么和为什么宣传的问题,我认为既要统一学,又要分开学,既要普遍学,又要重点学。对于全链条的管理来说,每个环节都需要加强宣传教育和理论学习,对于重要的政策、法规、要求、文件,要组织相关人员集体学、仔细学,完成学习后将成果拓展应用到实际工作中去,才能真的取得实效。但是因为环节不同,关注重点不同,又要分开的有重点的学习,比如建设单位要加强体系和监管的学习,施工单位要对执行过程流程重点学习,班组和农民工对于和自己相关的落地环节和公示投诉科普的学。从学习方法上,也是多种多样的,对建设单位、监理单位、施工单位、合作单位、专业分包、劳务分包、班组、农民工,可以使用政府官方宣传、传统宣讲课堂、多媒体教学、网络教室、自媒体课堂等多种渠道,学习时间既可以采用三级教育阶段的集中培训,也可以采用休息空闲时间的碎片化时间学习。宣传教育的最终目的,是充分宣传国家法律,法规,属地规章,公司和项目制度等具体内容,提升相关全员的普及度和关注度,强化保障农民工利益的权益意识和维权意识,推动形成全局性的共同关注农民工工资问题的良好氛围。

#### 5.2 优化体系建设

随着社会发展和法律法规的健全,农民工工资的制度化流程不断提高,随着《保障农民工工资支付条例》的颁布实施,大大降低了农民工工资拖欠的几率,但

是仍然存在各类风险,仍需要在优化体系建设的道路上不断探索。一是综合监管路径。作为施工总承包单位,在被监管、做监管和自监管的方面,都需要继续加强建设,主动接受政府部门、建设单位、监理单位等多维度的监管以强化自身能力,对向下环节的管理和流程监管走深走实。二是优化信用效能。对于一些违规行为,设置了惩罚机制,在严重违法时,会被查封、扣押以保全资产,在市场行为上政府设置了资金支持、招标投标、融资贷款、市场准入、税收优惠、评优评先、交通出行等方面的限制,但是对于公司内部,需要继续加强公司内部的信用评价机制和效能,建立分包分供应商及合作单位的诚信档案,对失信方加强限制和惩罚,必要时建立健全个人信用评估系统,穿透实际控制人,作为企业信用评价体系的补充。从自身做起,坚持源头治理、全程监管、防治结合、标本兼治,进一步规范工资支付行为。三是探索用工方式。现行的农民工用工模式,是市场化的发展结果,具有公开性和合理性,但是也同步存在随意性较强和约束力较弱的情况。《保障农民工工资支付条例》中指向了一类发展方向,即产业工人职业化,增加长期合作工人,加快培育建筑产业工人队伍,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,不断扩大自有工人队伍,推进农民工组织化进程。这类用工方式更为高效、流程更短、约束力更强、效率更高,相应的也会造成空闲时期企业成本大幅增加的状态,要用发展的思想思考问题,绝不是回到老国企的职工状态,而是要结合现有的社会情况、市场规律、行业发展逐步探索新方式。

### 5.3 创新管理方式

在科技快速发展的背景下和数字化中国建设进程中,可以尝试使用创新的管理方式进行农民工工资支付的管理,寻求农民工工资支付流程和监管新途径。强化现代信息技术手段应用,综合运用互联网+及大数据、区块链、物联网等现代科技手段,强化工程建筑领域实名制和人、事、账、卡统一的闭环管理,通过智能门

禁、视频监控、电子围栏等方式在实名制考勤、派工、记工、结算支付等方面创新管理方式。综合现有管理平台,使得各个环节在目标统一的基础上,逐步实现手段统一,减少管理难度,优化管理流程,减少冗余环节,降低重复工作,提升管理效能。推动建筑业市场监管数字化转型,提升工程建设领域治理能力和治理水平。最终探索串联联动、协同合力的统筹推进。

### 结语

广大农民工是新时代中国特色社会主义建设的重要力量,保障农民工工资及时足额支付是践行“以人民为中心”的发展理念,让人民生活幸福的具体实践。<sup>[1]</sup>保障农民工工资足额、及时支付,有效治理和最终根治农民工欠薪,是兜牢民生底线的必选项、必答题,关乎人民生活幸福和社会经济发展和谐稳定大局,必须从宏观大局的角度认识到这项工作的意义。

农民工为推动我国社会主义现代化建设做出了不可磨灭的重大贡献,保障工资支付是和谐劳动关系的基础要素和核心内涵,和谐劳动关系是企业高质量发展的重要评价指标,所以保障工资支付是企业高质量发展的题中之义。建筑行业作为劳动密集型产业吸纳了大量农民工就业,从制度、管理、技术、宣传和监管五个方面多措并举,一体推进,努力为农民工营造一个公平、公正、有序、和谐的劳动环境,有利于农民工群体稳定思想,积极工作,高质高效完成工程项目施工任务,夯实企业高质量发展的基础,这是企业发展的内在要求,必须从讲发展的角度充分认识做好这项工作的重要意义。

### 参考文献

- [1]李俊蓉,林荣日.政府支持农民工返乡创业对乡村振兴的效应研究.中国农业资源与区划,2023-04-18:16
- [2]陈晓江.让每一位劳动者的权益有保障.兵团工运,2017(02):9
- [3]陈伟.保障建筑工程领域农民工工资支付的意义和路径.中国管理信息化,2023,26(01):129-132