

摘要

工程建设领域的农民工欠薪问题一直深受公众高度关注，逐渐成为久治不愈的社会“顽疾”。欠薪问题不仅损害农民工利益还对社会和谐稳定造成影响。水利工程作为工程建设领域的分支，呈现出“隐性”问题多、工程款拖欠情形少、工人实名管理难的欠薪特点。本文以J市为例，发现J市水利工程的农民工欠薪监管工作虽然经历了制度建立和常态化管理，但是制度执行不力、处境被动、效率逐级递减等监管问题依然屡禁不绝、难以根治，长此以往不利于实现根治欠薪的最终目标。因此，研究J市水利工程中的农民工欠薪监管问题并提出优化建议，对解决水利工程中的欠薪隐患、维护农民工的合法权益具有十分重要的现实意义。

政府部门一直以来都是欠薪监管的主体，甚至是唯一主体，其他角色的作用往往被忽略。本文尝试利用合作治理理论，从多主体角度分析出J市水利工程农民工欠薪监管问题可归因于政府部门监管机制不健全、参建单位履责意识和水平不强、农民工维权意识不高、第三方参与力量不够等。基于上述分析，最后提出J市水利工程农民工欠薪监管工作的优化路径，主要包括：推进政府部门联动治理；强化参建单位责任意识；建立用工服务保障机制；鼓励第三方共同参与。通过上述策略，希望能为改进水利工程乃至其他工程建设领域的农民工欠薪监管工作提供一定的借鉴和启发，更好地解决农民工群体的急难愁盼问题。

关键词：水利工程；农民工；欠薪；监管

ABSTRACT

The problem of wage arrears of migrant workers in the field of engineering construction has always been highly concerned by the public, and has gradually become a chronic social 'stubborn disease'. The problem of wage arrears not only damages the interests of migrant workers but also affects social harmony and stability. As a branch of the field of engineering construction, the water conservancy project presents the characteristics of 'hidden' problems, less arrears of project funds, and difficult real-name management of workers. Taking J city as an example, this paper finds that although the supervision of migrant workers' wage arrears in water conservancy projects in J city has experienced system establishment and normalized management, the supervision problems such as poor system implementation, passive situation and gradual decline in efficiency are still repeated and difficult to eradicate. In the long run, it is not conducive to the ultimate goal of eliminating wage arrears. Therefore, it is of great practical significance to study the supervision of wage arrears of migrant workers in water conservancy projects in J City and put forward optimization suggestions to solve the hidden dangers of wage arrears in water conservancy projects and safeguard the legitimate rights and interests of migrant workers.

Government departments have always been the subject or even the only subject of wage arrears supervision, and the role of other roles is often ignored. This paper attempts to use the theory of cooperative governance to analyze the problem of wage arrears supervision of migrant workers in water conservancy projects in J city from the perspective of multiple subjects. It can be attributed to the imperfect supervision mechanism of government departments, the weak sense and level of responsibility of participating units, the low awareness of migrant workers' rights protection, and the lack of third-party participation. Based on the above analysis, this paper finally puts forward the optimization path of the supervision of wage arrears of migrant workers in water conservancy projects in J City, including : promoting the joint governance of government departments ; strengthen the sense of responsibility of participating units ;

ABSTRACT

establish employment service guarantee mechanism ; encourage third parties to participate. Through the above strategies, we hope to provide some reference and inspiration for improving the supervision of migrant workers ' wage arrears in water conservancy projects and other engineering construction fields, and better solve the problem of migrant workers ' urgent worries.

Key Words: water conservancy projects; migrant workers; wage arrears; supervision

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 研究背景与意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	2
1.2 国内外研究现状	3
1.2.1 国内研究现状	3
1.2.2 国外研究现状	9
1.2.3 研究述评	10
1.3 研究思路与内容	11
1.3.1 研究思路	11
1.3.2 研究内容	12
1.4 研究方法	12
1.4.1 文本分析法	13
1.4.2 比较分析法	13
1.4.3 案例分析法	13
1.4.4 深度访谈法	13
第 2 章 概念界定与理论基础	14
2.1 概念界定	14
2.1.1 水利工程	14
2.1.2 农民工	14
2.1.3 欠薪	14
2.2 理论基础	14
2.2.1 合作治理理论	14
2.2.2 合作治理理论在欠薪监管中运用的可行性	17
第 3 章 水利工程领域农民工欠薪特点及其监管	19
3.1 水利工程领域农民工欠薪的特点	19
3.1.1 “隐性”问题多	19
3.1.2 工程款拖欠情形少	19

3.1.3 工人实名管理难	20
3.2 J市水利工程农民工欠薪监管制度和办法	21
3.2.1 监管制度趋于完备	21
3.2.2 考核评价为重要抓手	26
3.2.3 政府部门各司其职	30
3.2.4 管理与服务理念并重	32
3.3 J市水利工程农民工欠薪监管的成效	32
3.3.1 欠薪监管进入常态化	33
3.3.2 标杆项目带头作用初显	33
3.3.3 参建单位主动性提高	33
第4章 J市水利工程农民工欠薪监管的困境与成因	35
4.1 J市水利工程农民工欠薪监管的困境	35
4.1.1 监管制度未落实到位	35
4.1.2 监管处境较为被动	43
4.1.3 监管效率逐级递减	44
4.2 J市水利工程农民工欠薪监管困境的成因	45
4.2.1 政府部门监管机制不健全	45
4.2.2 参建单位履责意识和水平不强	48
4.2.3 农民工维权意识不高	51
4.2.4 第三方参与力量不够	52
第5章 水利工程中的农民工欠薪监管优化路径	55
5.1 推进政府部门联动治理	55
5.1.1 完善组织架构和运行机制	55
5.1.2 促进部门政策接轨	55
5.1.3 规范项目建设程序	56
5.1.4 提高信息化监管水平	56
5.2 强化参建单位责任意识	57
5.2.1 加大联合执法惩戒力度	57
5.2.2 完善市场主体信用评价	57
5.2.3 建立项目法人考核制度	58
5.3 建立用工服务保障机制	59

5.3.1 推动水利建设领域人才市场化	59
5.3.2 提高农民工法律意识	59
5.3.3 拓宽维权投诉渠道	60
5.4 鼓励第三方共同参与	60
5.4.1 扩大宣传力度与深度	61
5.4.2 多渠道提供金融和法律服务	61
第 6 章 结语	62
致谢	63
参考文献	64
附录 A	68

图表目录

图 1.1 技术路线图	12
图 3.1 J 市水利工程欠薪监管制度	22
图 4.1 农民工工资管理系统上线时间分布	36
图 4.2 实名制信息录入完整率的项目分布	37
图 4.3 75 个项目的专户使用时间分布	40
图 4.4 工资延期时长分布	41
图 4.5 延期办理保证金的项目分布	42
表 3.1 省水利厅专业督查核查资料和电话访谈明细表	27
表 3.2 2019-2022 年 J 市水利建设项目冬季专项行动排查表	28
表 3.3 J 市水利建设市场主体信用评价标准（农民工工资部分）	29
表 4.1 存在延期发放工资的项目分布	41
表 4.2 J 市欠薪信访案件情况	43

第1章 绪论

1.1 研究背景与意义

1.1.1 研究背景

农民工欠薪问题一直备受政府重视和社会关注，尤其是在工程建设领域，欠薪事件频发。重要节日前后，讨薪上访事件呈现高发态势，甚至出现极端维权行为冲击社会底线，此类事件一方面直接损害了群众切身利益，另一方面对社会和谐稳定造成严重影响。党中央、国务院始终高度重视解决拖欠农民工工资问题，2003年总理讨薪开始，陆续出台了治理农民工工资拖欠的措施办法^①，2018年开始国务院农民工工资考核组制定考核计划，每年在全国范围内，通过查阅资料、调研走访、随机抽查等方式开展考核，根治农民工欠薪问题任重道远。2020年正式实行《保障农民工工资支付条例》，这是我国第一部以农民工工资为保护主体的行政法规，它标志着保障农民工工资支付工作被提上新的高度并走向新的阶段。

近年来，政府部门在工程建设领域的农民工欠薪治理方向逐年发生变化，从最初的“全面治理拖欠”，到“治欠保支”，再到现今“根治欠薪”，工作要求不断提高，具体体现在工作考核不再满足于“不欠即可”，而是对工程建设前期、中期和后期保障农民工工资支付各项制度的落实情况进行全过程、全方位考核。从国务院、省、市到县，各级政府均成立了根治拖欠农民工工资领导小组办公室等组织机构，一般是以人社部门为牵头单位，住建、交通、水利、发改、财政、公安等部门为成员单位，定期召开会议议事协商。虽然政府部门在完善制度、强化行业监管、打击违法犯罪方面做出了很多努力，但是农民工群体易被欠薪、维权难现状依然存在，农民工特别是建筑业的农民工欠薪问题一直屡遭社会诟病^②。

水利工程公益属性较强，大多为政府投资，资金链相对稳定，近年来欠薪上访率较低。由于水利工程具有工程岸线长、作业范围广、水上作业多、用工分散、建设审批程序特殊等特点，导致水利工程在农民工欠薪监管上既有自身

① 郑功成,黄黎若莲,等.中国农民工问题与社会保护[M].北京:人民出版社,2007.

② 于建嵘.农民工欠薪难题何解[J].人民论坛,2017,No.562(19):73.

特色、也存在一定难点。2020年G省X市一处水库工程、2021年H省W市一处农水工程均发生了欠薪群体性事件并被曝光，因此，水利工程领域的欠薪监管问题不能忽视。

江西省J市水系发达，水利工程数量多、分布广、投资金额大。“十三五”期间J市水利部门完成项目和在建项目约230亿元，“十四五”水安全保障规划提出了一批顺应当前发展需要的水利建设工程，主要包括流域控制性工程、防洪安全建设、供水安全建设、水生态安全建设等，规划匡算总投资约320亿元，这对J市水利工程在农民工用工管理和保障工资支付方面带来了新的挑战。近五年J市水利部门要求所有在建项目全面落实保障农民工工资支付各项制度，每年国检、省检、省（市）水利部门考核组都开展了专项检查，但是依然存在制度实施困难、政府监管乏力等问题，例如实名制管理中人数不全、难以摸排，用工合同签订结果不理想，总包代发制中未从专户发放且时常拖欠，工程款支付担保制和工资保证金制落实不及时、效力低。与此同时，J市水利工程近两年也陆续发生过欠薪信访案件，在2021年、2022年共收到来自12345市长热线、信访局、劳动监察部门等渠道欠薪投诉17次，欠薪人数涉及145人，欠薪数额达200万元。

在制度逐年完善、监管逐年规范、考核力度逐年加大的背景下，J市水利工程不仅在农民工工资支付工作中存在隐患，而且发生了欠薪上访事件。基于上述情况，本文尝试对J市水利工程中出现的农民工欠薪监管问题及其原因进行分析，并提出解决建议，为优化水利工程建设领域的农民工欠薪监管提供参考借鉴。

1.1.2 研究意义

（1）理论意义

关于农民工欠薪问题研究，国内学者们大多以工程建设领域尤其是建筑业开展研究，水利工程项目公益属性较多且多为政府投资，在资金链流通、建设审批手续上与非政府投资项目或建筑业有很大不同，本文对J市水利工程中的农民工欠薪监管问题开展研究，从工程建设领域这一大类中单独分支开来，拓宽了欠薪研究领域的视角。同时国内学者们大多以欠薪的具体表现为出发点进行研究，比如用工合同签订数、拖欠人数和拖欠金额等，进而提出治理欠薪问题的建议。本文则以欠薪监管中存在的具体问题为出发点，重点对监管制度落实

情况、政府部门的角色困境、政府部门监管效率等方面进行了分析，丰富了研究内容。

(2) 实践意义

分析J市水利工程农民工欠薪监管问题并提出解决建议，一方面，可以理顺欠薪监管工作的各环节关系，打通监管制度执行过程中的堵点，为政府部门等提供监管建议，为社会各界解决农民工欠薪问题提供思路。另一方面，可以有助于解决水利工程中的欠薪隐患，帮助问题处理在萌芽阶段，以此维护广大农民工合法权益，为项目建设提供和谐稳定的劳动保障。

1.2 国内外研究现状

1.2.1 国内研究现状

1.关于农民工欠薪问题的现状研究

(1) 欠薪状况

当下，农民工工资经常性被用工单位无端拖欠、克扣甚至拒付的现象依然存在。学者们普遍认为，工程建设领域是农民工就业比例高的行业，也是农民工欠薪问题的重灾区，欠薪老大难问题积重难返^①。更有学者指出我国多年来久治不愈的欠薪问题就特指企业拖欠农民工工资问题，并在很大程度上等同于建设领域农民工工资拖欠问题。建筑业的农民工工资拖欠情形按照恶性程度可分为“行规惯例”、隐性欠薪、恶性欠薪、经营性拖欠，而在具体的拖欠个案中往往各种情形混杂滋长，相继存在^②。

建筑业的欠薪或劳资纠纷问题呈现出案件涉及面广、工资拖欠时间长、处理难度大、竣工项目拖欠工程比重大、拖欠工程款涉及面广、大中型建筑企业被拖欠现象尤为严重、地产项目和政府投资各占据一定比例、东部建筑企业被拖欠工程款较严重^③、责任追究和经济赔付难^④等特征。

(2) 欠薪后果

农民工工资拖欠产生了或明或暗的影响，带了一系列的社会问题，包括讨

① 郑风田.农民工欠薪绝不能成为过年的“标配”[J].人民论坛,2017,No.545(03):62-63.

② 李海明.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[J].河北法学,2011,29(07):26-37.

③ 许杏彬.我国建筑领域欠薪问题调查研究[J].中国劳动,2012,No.319(07):10-13.

④ 李鸿,赵冰瑶.我国建筑业劳资纠纷特征及应对措施[J].中国劳动关系学院学报,2013,27(06):17-21.

薪引发极端事件破坏社会稳定,恶化劳资关系影响行业发展,弱化农民工生存权益阻碍城乡统筹发展以及侵犯劳动者权益矮化农民工人权等^①。

特别是针对农民工讨薪这一后果,许多学者专门进行了研究,有人指出讨薪的形式日趋多样,手段不断更新,方式不当导致人员伤亡、命案等恶性事件也时有发生,社会影响十分恶劣^②。也有学者研究了欠薪向讨薪的演化过程,指出欠薪和讨薪所涉及的行为主体如果以各自部门的利益为导向而非以公共利益为中心,就会使得欠薪风险滋长蔓延,企业内的欠薪问题随之演变成讨薪集体行动,最后形成公共治理危机^③。

(3) 治理手段

从《保障农民工工资支付条例》第二十三条至第三十七条可以得知,工程建设领域必须履行一些特别规定和制度,包括垫资施工、工程款支付担保、农民工工资专户、施工合同、工程款及人工费拨付、总包代发工资、农民工工资保证金、维权信息告示牌等。此外,条例的第二、三、五、六章还在工资支付形式与周期、工资清偿、监督检查、法律责任等方面予以约束。

根据治理工作实际,近年来在不同的地区、不同的部门也应运而生了其他制度。例如,张掖市级和甘州区建立了应急周转金制度,应急周转金分别为100万元-300万元^④,宁夏、江西、安徽、重庆、广西等地也积极探索建立了农民工工资应急周转金制度^⑤。各大金融机构依托金融科技和大数据,不断创新产品和服务,在维护农民工合法权益也作出了贡献,比如中国工商银行“助农安薪”行动,中国农业银行河南省分行“农民工工资支付在线监管系统”,中国银行“中银建设者平台”以及中国建设银行“民工惠”业务等^⑥。

(4) 治理效能

一是现行农民工欠薪治理方式存在以行政手段居多的弊端。行政手段短期见效快,但效果难以持久^⑦。财政政策中解决公共投资项目中农民工工资克扣、

① 李海明.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[J].河北法学,2011,29(07):26-37.

② 钱凯.农民工工资法律保障机制反思与重构[J].中国劳动关系学院学报,2014,28(06):68-71.

③ 李亚雄,徐晓攀.系统性不负责任:风险演化的逻辑及其困境——基于建筑业欠薪—讨薪现象的分析[J].云南行政学院学报,2017,19(04):121-127.

④ 宋瑞昌,张掖:健全八项制度治理农民工欠薪[J].中国劳动,2014,No.344(08):32.

⑤ 王蓓,黄晓渝.城镇化进程中农民工工资支付保障制度研究[J].四川师范大学学报(社会科学版),2015,42(03):36-44.

⑥ 纪威.创新服务化解欠薪难题[J].中国金融,2019,No.914(20):74-75.

⑦ 章政,祝丽丽,周雨.农民工权益保障的信用治理模式研究:以农民工工资拖欠问题为例[J].中国人力资源开发,2020,37(08):96-106.

拖欠问题有两种方法,即支付保证金和财政直接支付农民工工资,直接代理支付这一政府干预行为,会使政府较深程度地干预经济,不利于市场经济参与主体的自主运营^①。

二是部分治理手段在具体实践中可操作性不强。比如全国建筑工人实名制管理平台的上线运行,虽然在民生、现代化治理、经济发展、新型城镇化层面具有积极意义,但是管理平台依赖的是大数据,受网络基础设施条件的限制,一些偏远区域不成规模的建筑工人群体就使用不了这样的平台,影响平台实际运行的效果^②。有学者指出,当前保障农民工工资支付制度发展并不均衡,部分制度甚至不合法,比如工资现场公示等^③。

三是法律援助工作还存在不足之处。譬如,农民工法律援助尚未纳入国家法律集中统一调整的法律体系,缺乏长效机制,申请、协调、联动存在运行障碍,农民工维权中存在“欠薪欠保”和法律援助未实现“全覆盖”的问题,法律援助制度的宣传普及和宣传教育不力致使部分农民工不理解法律援助^④。

四是治理策略在治理主体上考虑还不够。当前政府部门主要运用了全面整治用人单位行为、提升农民工维权意识、欠薪入刑等举措应对欠薪问题,这些治理策略涉及政策法规、法律援助机构、农民工、用人单位和劳务市场五个层面,但没有涉及政府自身以及第三方机构的参与^⑤。

2.关于农民工欠薪问题的原因研究

在探析导致农民工欠薪问题的原因方面,专家学者提出了不同的看法,大致可以分为以下三类。

第一类认为,建筑业欠薪问题久治不愈的主因在于我国建筑业目前普遍实行的工程层层分包转包的管理制度以及相应的用工制度^⑥。建筑领域欠薪原因包括特殊的用工机制为欠薪埋下隐患,独有的融资机制使欠薪成为可能,建筑领域垫资“行规”是欠薪发生的根本原因^⑦。有学者在此基础上,采用演化博弈的研

① 朱军.中国公共投资项目层层转包的诱因及农民工欠薪问题[J].社会科学战线,2015,No.236(02):57-67.

② 于建嵘.农民工欠薪难题何解[J].人民论坛,2017,No.562(19):73.

③ 王蓓,黄晓渝.城镇化进程中农民工工资支付保障制度研究[J].四川师范大学学报(社会科学版),2015,42(03):36-44.

④ 李林,王宗旗.完善农民工法律援助工作的对策探索[J].人民论坛,2019,No.636(19):94-97.

⑤ 冯军,康永征.农民工欠薪问题的社会治理策略研究[J].山西高等学校社会科学学报,2017,29(09):32-37.

⑥ 常凯.以实名制为基础构建建筑业和谐劳动关系——从破解建筑业欠薪难题入手[J].人民论坛,2019,No.635(18):49-51.

⑦ 许杏彬.我国建筑领域欠薪问题调查研究[J].中国劳动,2012,No.319(07):10-13.

究方法解释了在“层层转包”模式下农民工劳动报酬得不到充分偿付的原因^①。欠薪行为发生的根本原因是利润极大化的追求，企业在市场竞争中想方设法减少企业人工成本，从而出现恶意拖欠、克扣工人工资行为^②。

第二类认为，各个主体以及法律本身都存在问题。有学者指出，造成农民工工资拖欠现状成因主要包括农民工自身因素、社会因素、法律因素，农民工自身因素体现在在追讨工资的实际生活中选择反复找用工单位负责人追讨，甚至以更加极端的方式，而不是向劳动保障监察部门和法院请求救济，社会因素包含行政官员缺乏职业道德，用工单位社会信用严重缺失，法律因素体现在优先清偿工资的制度实效性不强、拖欠工资案件惩治力度有限、行政执法的效能较低^③等多个方面，法律制度的不完善使“善待农民工”难以落实。有学者专门在政府治理领域进行了深入的讨论，指出政府监管政策的滞后阻塞了农民工的讨薪之路，管理“越位”和服务“缺位”是农民工维权的体制性障碍，政治权益的缺失对农民工合法权益造成隐性侵害^④。也有学者在信用治理领域研究指出，失信违法成本过低是直接原因，政府监管方式滞后是间接原因，社会守信激励不足是外部原因^⑤。

第三类认为，计划经济时代形成的城乡二元体制以及在此基础上形成的对农民工排斥的社会认知才是造成农民工权益缺失的根源。雇主作为城市人，往往利用对农民工的歧视心理来达到利益最大化，而农民工在现实条件下只能被动认同受歧视的农民身份，处于第三方的城市政府业依赖传统的二元制度，忽视了农民工合法工资利益^⑥。城乡二元体制下的农民工尴尬境遇、建筑企业的劳动关系剥离到建筑企业之外导致农民工难以进入传统劳动关系甚至是传统劳务关系以及建筑业的企业信用缺失才是影响农民工欠薪问题的深层原因，包工头的问题、建筑业的分包体制、劳动法制的无力等原因多是外在的、形式上的，针对这些因素的治理只属于治标^⑦。有学者认为欠薪不是有建筑行业的特殊性造

① 朱军.中国公共投资项目层层转包的诱因及农民工欠薪问题[J].社会科学战线,2015,No.236(02):57-67.

② 刘春荣.关于农民工“讨薪”问题的思考[J].中国劳动关系学院学报,2010,24(02):58-60.

③ 钱凯.农民工工资法律保障机制反思与重构[J].中国劳动关系学院学报,2014,28(06):68-71.

④ 高仁波.政府治理农民工工资拖欠问题的路径优化:以重庆市江北区为例[J].重庆社会科学,2010,No.182(01):27-31.

⑤ 章政,祝丽丽,周雨.农民工权益保障的信用治理模式研究:以农民工工资拖欠问题为例[J].中国人力资源开发,2020,37(08):96-106.

⑥ 于涛,刘军.农民工权益缺失的制度逻辑——以农民工工资拖欠问题为例[J].农村经济,2011,No.339(01):116-119.

⑦ 李海明.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[J].河北法学,2011,29(07):26-37.

成的，同样是转分包制度，世界上其他国家的建筑工人并没有同样面临欠薪的问题，转包分包制与包工头制都不必然导致欠薪，它们不过是强化了对农民建筑工的欠薪使用，社会主义集体农民的惯习和城乡分割制度才是欠薪形成的必要条件^①。

3.关于农民工欠薪问题的对策研究

(1) 在提升欠薪治理制度方面的研究和建议

对于当下欠薪治理制度是否合理，专家提出了很多意见建议，包括清理和完善各项具体制度，例如退出农民工工资保证金制度、农民工工资支付监控制度、工资应急周转金制度，完善农民工工资支付诚信制度、加强工资支付监督检查和农民工欠薪救济追责制度^②。农民工工资保证金制度尚有完善空间，建议对保证金的缴纳规则作更详细的制度安排，将保证金的支付标准与房地产公司的工程款支付信用挂钩^③。为了帮助农民工工资支付保障制度的良性发展，还应注意发挥新闻舆论监督的软强制力量^④。

(2) 在发挥欠薪治理主体作用方面的研究和建议

对于政府是否应该成为治理的主体，很多学者提出了不一样的看法。

一方面，有学者认为地方政府要担负更多的职责，在农民工的择业、薪资水平、医疗、福利等方面都应该有配套政策和执行流程，让农民工享有同等市民待遇^⑤。也有学者提出根治欠薪问题，政府必须唱“主角”，落实责任制，切实加强清理拖欠工作的组织领导，举措包括加强政府的宏观调控，充分发挥政府的督导职能，建立不良行为记录联动机制^⑥。政府应建立清理拖欠工资协同联动化解机制，加强部门协作，扩大劳动保障监察执法权限，建立欠薪保障、预警机制，实行不良记录行业禁入制度、工资支付保障制度，并赋予劳动者申请保全劳动债权的权利，完善违规失信惩戒机制，坚持不良行为记录与公示，恶意欠薪承建商列入黑名单^⑦。

① 元昕.建筑业欠薪机制的形成与再生产分析[J].社会学研究,2011,26(05):55-79+243-244.

② 王蓓,黄晓渝.城镇化进程中农民工工资支付保障制度研究[J].四川师范大学学报(社会科学版),2015,42(03):36-44.

③ 刘斌,李浩然,刘媛媛.工资保障、压力传递与投资调整——治理农民工工资拖欠的跨行业证据[J].会计研究,2022,No.416(06):90-105.

④ 张孟军,张玮,窦玉英.从农民工讨薪看新闻舆论监督作用[J].青年记者,2016,No.532(20):20-21.

⑤ 于建嵘.农民工欠薪难题何解[J].人民论坛,2017,No.562(19):73.

⑥ 高仁波.政府治理农民工工资拖欠问题的路径优化:以重庆市江北区为例[J].重庆社会科学,2010,No.182(01):27-31.

⑦ 许杏彬.我国建筑领域欠薪问题调查研究[J].中国劳动,2012,No.319(07):10-13.

另一方面,有学者认为政府的力量是有限的,虽然它承担着监管的主要责任,但它并不是监管执法的唯一主体,社会各界也应该承担一定的责任^①。政府部门、农民工自身、司法部门、企业协会、公益组织、劳动者个体等,每一个环节都很重要,任何一个环节出现问题,都会让欠薪浮出水面^②。在这个原则下,通过加强市场规范化建设,利用第三方机构优势,构建农民工多元支持系统以解决欠薪问题^③,也有学者建议通过信用治理体系建立和完善,最终形成农民工、企业、政府、社会多方共赢的局面^④。对于农民工工会这一第三方机构,很多学者认为工会要发挥好维护农民工权益的作用,在推动政府建立工资保障金制度、农民工生活救助制度、欠薪报告制度等保障机制方面,发挥与其职责相匹配的作用^⑤,可以通过法律的强化,资金的独立,社会认同的培植几个方面建设和完善农民工工会制度^⑥。

(3) 在改进法律救济方面的研究和建议

治理农民工欠薪问题应有法治思维,确定近期目标和远期目标,并不断调整具体的治理手段,最终化解作为社会问题的农民工欠薪,将个别的农民工欠薪纳入正常的法律救济体系中,实现从政策之治向法治之治的转变、救济理念从治标向治标与治本兼顾和协调的转变、治理方法从公法向公私法并重的转变^⑦。对于如何建立全面长效的法律保障机制,专家提出加大惩治拖欠农民工工资的力度,明确界定“恶意欠薪罪”中“恶意”的标准;规范农民工用工制度,严格执行《劳动合同法》;解决农民工的合法权益得到救济的途径,将劳动争议仲裁诉讼前置的运行模式改变为诉讼与仲裁并列进行,建立小额民事案件速裁机制,减少司法资源的浪费;规范农民工工资结构和工资支付,比照劳动力市场平均工资指导价位;加强农民工组织意识和维权意识建设,强化法律援助在农民工权益保障中的重要作用^⑧。还有学者提出要成立农民工权益保障机构,整合农民

① 刘春荣.关于农民工“讨薪”问题的思考[J].中国劳动关系学院学报,2010,24(02):58-60.

② 郑风田.农民工欠薪绝不能成为过年的“标配”[J].人民论坛,2017,No.545(03):62-63.

③ 冯军,康永征.农民工欠薪问题的社会治理策略研究[J].山西高等学校社会科学学报,2017,29(09):32-37.

④ 章政,祝丽丽,周雨.农民工权益保障的信用治理模式研究:以农民工工资拖欠问题为例[J].中国人力资源开发,2020,37(08):96-106.

⑤ 于建嵘.农民工欠薪难题何解[J].人民论坛,2017,No.562(19):73.

⑥ 王晨静,孙晓冬.农民工工会管理维权模式可行性分析——基于四川“源头入会、城际互联”模式的考察[J].调研世界,2011,No.218(11):24-27.

⑦ 李海明.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[J].河北法学,2011,29(07):26-37.

⑧ 钱凯.农民工工资法律保障机制反思与重构[J].中国劳动关系学院学报,2014,28(06):68-71.

工权益保障资源，为农民工权益保障提供方便和服务^①。

(4) 在促进农民工身份转变方面的研究和建议

还有一部分学者认为，彻底解决农民工欠薪问题还需要漫长时间，消除城乡二元差距，缩小城乡居民间认识差距是关键^②。解决农民工工资拖欠这一问题，要彻底改革对农民工歧视的城乡二元制度，在此基础上加大对农民工权益保护的社会舆论宣传，改变对农民工歧视的社会心理^③。要重塑建筑业的劳动关系，放松建筑业劳动关系的认定标准，将农民工与其真正的用人单位间的劳动关系显性化、法律化，鼓励建筑企业在频繁流动中形成相对固定的职工，可以让包工头成为建筑企业的基层管理人员，提高建筑业劳务公司的门槛，鼓励包工包料的大型建筑施工企业^④。

1.2.2 国外研究现状

农民工是我国国内特有的群体，经文献查阅，国外尤其是西方发达国家没有因户籍制度而衍生的农民工概念，不过他们也有因城市化进程中劳动力流动出现的劳资争议问题可以参考借鉴。

1. 劳资争议问题产生的原因

根据美国《国家劳资关系法》，该法第一条中指出没有充分的结社自由或真正的合同自由的职工与雇主之间，谈判权力的不平等现象大大妨碍和影响到商业的流通，以压低劳动者的工资和购买力，以及在产业内部和各产业之间不让存在稳定的、允许进行竞争的工资差别和工作条件的差别等办法，使重复出现的商业萧条更趋严重。通过对该法的第一条的描述分析可知，强资本和弱劳动的关系引出了市场经济发展带来的劳资关系不对等问题，这种不对等的关系也会反作用于市场经济，不利于市场发展。对于这个看法，西班牙的学者 Holm-Detlev Kohler^⑤也提出劳动权益与经济发展密切相关，经济危机改变了劳资之间的原本平衡关系，工会和劳动集体议价的作用被严重削弱，使得劳动权益保护变得困难。

① 李鸿,赵冰瑶.我国建筑业劳资纠纷特征及应对措施[J].中国劳动关系学院学报,2013,27(06):17-21.

② 郑风田.农民工欠薪绝不能成为过年的“标配”[J].人民论坛,2017,No.545(03):62-63.

③ 于涛,刘军.农民工权益缺失的制度逻辑——以农民工工资拖欠问题为例[J].农村经济,2011,No.339(01):116-119.

④ 李海明.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[J].河北法学,2011,29(07):26-37.

⑤ Köhler,Holm-Detlev. Industrial relations in Spain strong conflicts,weak actors and fragmented institutions[J].Employee Relations,2018:ER-08-2017-0195.

除了强资本和弱劳动的关系这一影响因素，也有部分国外学者认为现有建设领域的分包体制是产生工资争议问题的起源，并对分包体制下的劳动关系开展了研究。例如英国学者 Judy Stephenson^①对建筑业包工头和工人之间的关系进行了研究，提出包工头的存在会使得工人得到的工资低于应有水平。

2.如何解决劳资争议问题

有国外学者认为政府部门不应该成为解决劳资争议问题的主体，要通过建立工会或者机构，以此平衡劳资关系，帮助劳动者就工资和劳动权益保护等问题与用人企业进行抗衡。例如印度学者 AKS Gupta^②研究了政府干预对劳资关系带来的影响，指出要建立独立于政府机构以外的新的权威机构来解决劳资争议问题。

对此，也有部分国外学者提出不同的观点，他们认为要突出政府监管作用，不能全部依靠市场作为解决劳资关系的主体。例如法国学者 C Howell^③认为尽管政府放松了对劳动力市场的监管，但是政府仍然是劳资关系协调治理的核心主导，以色列学者 Nonna Kushnirovich^④对以色列建筑业工人权利、工资和工作条件进行了研究，指出政府监管尤其重要。

1.2.3 研究述评

综上所述，目前在农民工欠薪问题的研究中，国内学者对农民工的欠薪现状、欠薪后果、治理手段、治理效能进行了调查和分析，在导致农民工欠薪的原因上归结为建筑业层层分包转包的体制、各个主体和法律本身的缺憾以及城乡二元体制的出现。学者们主要从提升欠薪治理制度、发挥欠薪治理主体作用、改进法律救济、促进农民工身份转变等方面提出了根治欠薪的对策和建议，对策和建议的角度各有不同、各有侧重。由于国外没有农民工概念且发达国家劳动保障法律相对完善，很难分析出导致农民工欠薪的根源所在，所以国外学者的研究对国内农民工这一特定群体的欠薪问题只能提供一定的对策参考。

一方面，鉴于建筑业发生农民工工资拖欠的频率最高、数额最大，国内大

① Judy Stephenson. Real wages Contractors,workers,and pay in London building trades,1650-1800:Contractors,Workers,And Pay In London Building Trades [J].The Economic History Review,2017,5(71).

② AKS Gupta,PK Sett.Industrial relations law,employment security and collective bargaining in India:myths,realities and hopes [J].Industrial Relations Journal,2000,31(2):144-153.

③ C Howell. The Transformation of French Industrial Relations: Labor Representation and the State in a Post-Dirigiste Era [J]. Politics and Society,2009,37(2):215-219.

④ Nonna Kushnirovi.The impact of government regulation on recruitment process,rights,wages and working conditions of labor migrants in the Israeli construction sector [J]. European Management Review,2018,3(1).

多数学者对农民工欠薪问题的研究视角也主要放在工程建设领域中的建筑业，甚至特指房屋建筑业。水利工程大多为政府投资项目，建设资金来源相对稳定，农民工欠薪案件数量也不多，一直以来并非政府和社会关注焦点，学术界专门针对政府投资项目的文献研究较少，对水利工程建设领域的研究更少。本文在前人的基础上，以J市为例，针对水利工程中农民工欠薪监管工作的特殊性开展研究，可以进一步拓宽研究领域。

另一方面，国内学者们关于农民工欠薪问题的研究，大多是从拖欠现状、治理现状出发，比如拖欠人数、拖欠金额、上访案件等现状，在此基础上探析欠薪治理难的原因，最后为解决农民工欠薪问题提出建议。但是国内学者们对工程建设领域中欠薪监管制度的落实情况、政府面临的监管困境等方面的研究较少。本文将重点关注水利工程项目欠薪监管全过程，研究在欠薪监管制度趋于完备和政府部门层层监管下，为何水利工程项目的欠薪监管工作依然存在困境，最后为改善农民工欠薪监管工作提供建议，可以进一步丰富研究视角。

因此，本文立足水利工程领域欠薪监管工作的实际情况，探讨如何打通欠薪监管过程的堵点，为疏通水利工程领域的欠薪监管问题提供新思路，对提升欠薪监管水平、实现根治欠薪目标具有很重要的现实意义和研究价值。

1.3 研究思路与内容

1.3.1 研究思路

本文的逻辑思路是：提出问题——分析问题——解决问题。

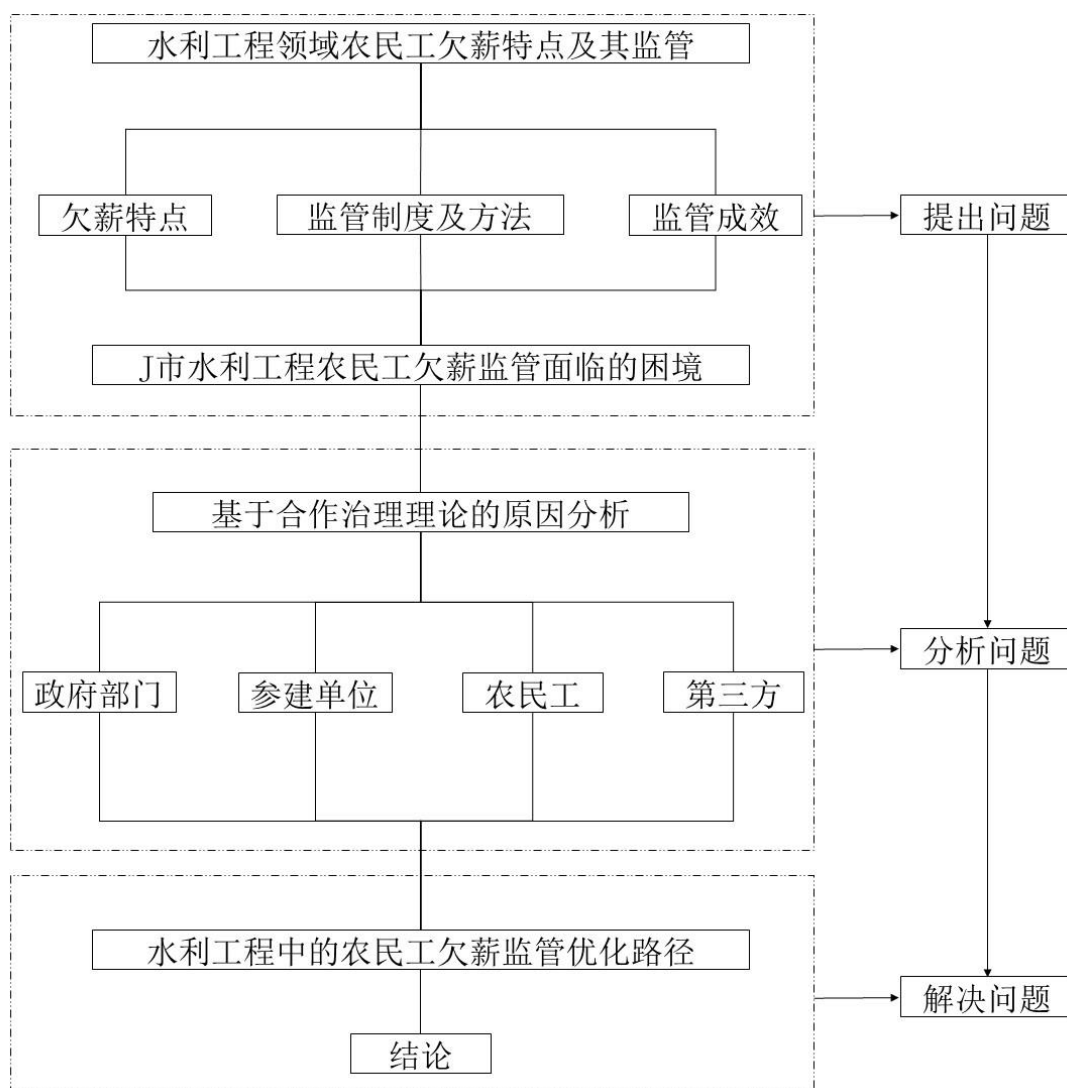


图 1.1 技术路线图

1.3.2 研究内容

水利工程作为工程建设领域的分支，具有“隐性”问题多、工程款拖欠情形少、工人实名管理难的欠薪特点。本文以 J 市水利工程为例，总结出 J 市水利工程在农民工欠薪监管工作中面临的主要困境。运用合作治理理论，从多主体角度分析导致 J 市水利工程农民工欠薪监管困境的成因。最后为优化欠薪监管工作、解决农民工欠薪问题提出建议。

1.4 研究方法

1.4.1 文本分析法

依据J市2017年至2022年间开工的水利工程资料,包括中标书、施工合同、分包委托协议、农民工花名册、进出场记录、劳动合同、考勤表、核算表、银行代发流水、农民工工资专户流水、实名制信息化系统录入情况、工程款支付担保、工资保证金、企业每月信用打分结果等,对以上资料进行分类统计,并归纳分析出当前J市水利工程农民工欠薪监管中存在的问题。

1.4.2 比较分析法

建筑业的农民工欠薪问题在工程建设领域尤为严重、突出,多数学者也将农民工欠薪问题的研究视角放在建筑业。通过比较建筑和水利两大工程建设领域欠薪现状的不同,以此体现出水利工程领域农民工欠薪的特点;同时在探析水利工程欠薪监管问题的成因时,多次与建筑业作横向对比,为解决水利工程领域欠薪监管问题提供一定参考。

1.4.3 案例分析法

选取2022年春节前夕J市水利工程发生的一起农民工欠薪信访案件,调查该信访案件的前因后果,以此分析水利工程中的分包、转包现象对农民工欠薪监管工作带来的影响,并为解决这一影响因素提供案例借鉴和启发。

1.4.4 深度访谈法

选取市(县)水利局、市(县)劳动监察大队、建设单位、施工单位的相关工作负责人以及农民工代表为访谈对象,结合各自角色定位设计访谈提纲。

第 2 章 概念界定与理论基础

2.1 概念界定

2.1.1 水利工程

本文所指水利工程是指由各级水行政主管部门负责监管的各类防洪、除涝、灌溉、发电、引调水、水资源保护、水生态治理、饮水安全等公益性和不具备自收自支条件的准公益性水利工程项目。在水利工程建设领域，一个建设项目一般包含两至三个角色：建设单位、施工总承包单位和分包单位。

2.1.2 农民工

根据国务院 2006 年《关于解决农民工问题的若干意见》（国发〔2006〕5 号），农民工是指我国改革开放和工业化、城镇化进程中涌现的一支新型劳动大军，他们户籍仍在农村，主要从事非农产业，有的在农闲季节外出务工、亦工亦农，流动性强，有的长期在城市就业，已成为产业工人的重要组成部分。根据国务院 2019 年《保障农民工工资支付条例》，条例所指农民工为用人单位提供劳动的农村居民。本文所指农民工为在水利工程建设领域提供劳动的农村居民。

2.1.3 欠薪

本文的欠薪特指工程建设领域的欠薪行为，包含两种情况：一是“欠”，农民工没有得到应得的足额工资，用人单位未发放工资或发放工资数额不够；二是“拖”，农民工工资必须按月进行发放，若没有严格按月发放工资，即认为是“拖”。以上两种情况，只要存在任意一种情形就可以定义为欠薪行为。即使用人单位延迟支付农民工工资后，在某个时间主动偿还工人全部工资，也认定为存在欠薪行为。

2.2 理论基础

2.2.1 合作治理理论

1.合作治理出现的背景

合作治理起源于西方国家，是为了解决处理跨地区或跨部门的公共问题而出现的治理方式。有学者认为在全球化的大背景下，信息及交通的快捷便利，使得跨界行为越来越多，行政管理界线随之变得日益模糊，传统的、封闭式的行政管理理念和体制变得越来越吃力，公共行政开始面对新的环境和挑战，奇特的、难以解决的问题不断出现，因为问题内部存在过于复杂的关系，使得政府部门没有能力单独去解决这些难题^①。

也有学者提出相近的观点，认为20世纪80年代开始，人类进入全球化、后工业化进程，人类在工业社会的历史阶段中建构起来的社会治理模式受到了严峻挑战，无法满足新形势下社会治理的要求，但是所有改革理论和实践，都是在工业社会的思维范式中去谋求改革，反而把人类引入到风险社会中，出现了更多、更大的危机。从20世纪后期的情况来看，非政府组织和各种各样的社会治理力量的出现，已经呈现出社会治理主体多元化的局面。学者认为，在多元治理主体并存的条件下，政府必将成为一个交往互动体系中的一元，政府主导、各方参与的治理模式应当被替代为合作治理模式，合作治理理论应运而生^②。

2.合作治理概述与定义

对于合作治理的定义目前还没有官方的定论，但是通过对学者的研究，可总结出一定共同点：合作治理就是为了实现一个公共目的，两个或多个公共部门、营利或非营利组织以及公民团体可以共同参与公共政策制定、管理公共事务或解决公共政策难题。

新型公共治理范式中，还包括参与治理、社会自治、协商治理、协作治理、协同治理等治理模式。虽然这些治理模式与合作治理模式往往被许多国内外学者都用来指代政府和其他组织之间跨部门的合作、共治，都带有一定“参与”色彩，都强调多元主体共存，但是它们既有逻辑联系又有所不同，对此有专家学者将其和合作治理的关系专门进行了研究。有学者认为，合作治理与传统公共行政的重要区别在于，政府必须在政策目标实现的过程中，与非政府的、非营利的组织，甚至与私人组织和普通民众开展广泛的合作，这种合作远远超越了以政府为主体的公众参与模式^③。还有学者认为，合作治理思路中各参与主体不存在

① 蔡岚.合作治理:现状和前景[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2013,66(03):41-46+128.

② 张康之.合作治理是社会治理变革的归宿[J].社会科学研究,2012,No.200(03):35-42.

③ 张康之.论参与治理、社会自治与合作治理[J].行政论坛,2008,No.90(06):1-6.

上下级领导关系,不必受制于其他主体的条条框框之中,政府在其中发挥着引导作用,其他主体平等地发挥独特作用,合作治理是社会治理理论与公共治理范式不断发展成熟的必然结果,是对协商治理、协作治理与协同治理的扬弃,正成为主流的社会治理范式^①。

3.合作治理的治理过程

总的来说,合作治理的过程就是所有参与者都有平等作出决策的权力,通过协商对话、相互理解的方式,最终达成共识,得出让大多数的利益相关者都能满意的决策结果^②。政府与社会的合作既需要一个有效的政府,也需要一个自主且开放的社会,一方强一方弱的合作即使可以发生,也不可持续,政府与社会的合作互动需要经过策略选择和机制设计,合作往往不会自然而然地发生^③。

此外,许多学者对合作治理模式中的各个主体应发挥的作用专门进行了研究。比如有学者认为,政府与非政府组织之间,只有相互信任、相互支持、相互依赖,开展契约性、制度性的合作,建立良性、友好的伙伴关系才能实现有效治理,非政府组织应该加强自身的制度建设,提高自身的技术水平,而政府需要转变角色,增强规划、引导、协调、交换、服务、扶持等功能^④。再比如也有学者认为基于公共利益而非个人私利的第三部门可以推进公共问题有效解决,政府与第三部门的合作关系可以通过合同承包、政府补助和凭单制三种主要方式^⑤。

4.合作治理在我国发展的背景和趋势

从学者的研究来看,合作治理模式正在我国不可逆转地向前发展着,改治理模式是未来社会治理的大趋势。有学者指出,中国正稳步地、无可逆转地走向合作治理,中国对合作治理地应用拓展了其理论的内涵与实践范畴,并体现出一定的中国特色^⑥。也有学者对此提出同样的观点,认为在改革开放以后,我国进入社会快速转型期,社会主体日益多元化,社会需求日益多样化,社会矛盾、社会冲突、社会问题剧增,十八届三中全会正式提出创新社会治理体制问题,建立政府、市场、社会的互动机制和公众参与机制,完善以政府为主导的

① 颜佳华,吕炜.协商治理、协作治理、协同治理与合作治理概念及其关系辨析[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2015,39(02):14-18.

② 蔡岚.合作治理:现状和前景[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2013,66(03):41-46+128.

③ 汪锦军.合作治理的构建:政府与社会良性互动的生成机制[J].政治学研究,2015,No.123(04):98-105.

④ 王华.治理中的伙伴关系:政府与非政府组织间的合作[J].云南社会科学,2003,(03):25-28+33.

⑤ 党秀云.公共治理的新策略:政府与第三部门的合作伙伴关系[J].中国行政管理,2007,No.268(10):33-35.

⑥ 敬义嘉.合作治理:历史与现实的路径[J].南京社会科学,2015,No.331(05):1-9.

多元主体合作治理模式已成为不可逆转的历史发展趋势，中国社会地合作治理体系需要从法制保障、制度保障、文化保障、技术及人才队伍等五个方面予以完善^①。

2.2.2 合作治理理论在欠薪监管中运用的可行性

1.根治欠薪难度大，呼唤治理方式创新

为了解决农民工欠薪这个关注度较高的社会问题，国家提出了“根治欠薪”这项目标任务。各地政府部门为了实现这一目标，不断改进行政治理手段，不断健全监管体制机制，不断创新欠薪管理办法。虽然通过多年的专项整治和加大对恶意欠薪违法企业的打击力度，工程建设领域的欠薪现状有所好转，农民工工资清欠的途径也越来越多，但是我们可以看到，目前欠薪的治理方法还是以行政强制性手段居多，欠薪问题依然持续出现在新闻媒体和大众视野，政府部门的接访压力依然存在，元旦、春节等重要节日前后依然呈现欠薪高峰态势，距离实现根治欠薪的目标还存在一定差距，值得对各地欠薪监管制度和手段的合理性、科学性等方面重新进行审视和思考。

2.治理主体单一，呼唤多主体合作

工程建设领域农民工欠薪这一问题，在社会公众的普遍认知和政府治理的具体实践中，政府部门一直以来都是欠薪监管的主体，甚至是唯一主体，兼任“运动员”和“裁判员”的双重角色。水利工程建设领域同样如此，政府部门之中水利和人社部门的工作活跃度最高，其他政府部门、社会组织或公民团体的角色存在感较低甚至是缺位的。此外，对农民工本身而言，由于维权难度大，农民工也长期身陷讨薪上访的被动局面和弱势地位，处于工程建设领域资金链条的最末端和最下游，城乡二元体制下的现实困境也成为一道天然“挡墙”，让其难以成为欠薪治理的主体。在行政手段日益捉襟见肘的背景下，解决农民工欠薪监管问题不能只将目光放在政府或某几个政府部门身上，同时还要看到参建各方、农民工自身和第三方组织参与其中的重要性，以上主体都在农民工欠薪监管工作中发挥不可或缺的作用且相互影响。

3.合作治理在欠薪监管工作中的运用构想

合作治理模式指出，虽然政府在治理过程中发挥着引导的作用，但是参与治理过程的每个治理主体都能平等地发挥其应有的作用，对于关涉到公共利益

^① 孙涛.当代中国社会合作治理体系建构问题研究[D].山东大学,2015.

的每一项公共事务，都能够平等地发表意见和积极地采取合作行动^①。因此，为更有效、更高效地解决农民工欠薪这一社会问题，本文尝试利用合作治理理论，从政府部门、参建各方、农民工自身和第三方组织多主体的角度，对水利工程中的农民工欠薪监管问题进行分析是可行的。

^① 张康之.合作治理是社会治理变革的归宿[J].社会科学研究,2012,No.200(03):35-42.

第 3 章 水利工程领域农民工欠薪特点及其监管

水利工程大多为公益性项目，项目性质、建设程序等方面与建筑业等其他工程建设领域有很多不同点，由此导致水利工程在农民工欠薪问题上具有一定的特殊性，欠薪监管问题研究不可与建筑业等其他工程建设领域一概而论，值得单独进行研究。本文以 J 市水利工程为例，通过查阅文件资料、访谈政府工作人员，并结合自身工作经验，总结其形成的农民工欠薪监管制度和办法，以及由此带来的成效。

3.1 水利工程领域农民工欠薪的特点

3.1.1 “隐性”问题多

通过搜索相关新闻报道可以发现，与建筑业项目相比，水利工程项目农民工欠薪上访次数较少，很少发生讨薪群体性事件。以 J 市为例，水利工程在全市工程建设领域欠薪信访案件数始终处于低位。近两年，J 市在建水利工程以拖欠农民工工资为由的信访案件共计 17 个，分别发生在 2021 年 12 起，2022 年 5 起，然而建筑业以拖欠农民工工资为由的信访案件数则处于 J 市工程建设领域的最高位。

2017 年至 2020 年，J 市水利工程未收到因欠薪导致的投诉举报案件，这并不意味着欠薪行为不存在。虽然大部分项目的农民工能够领取足额工资，但是迫于对“欠薪大环境”的无奈和隐忍以及对于按月足额收取工资的政策不甚了解，农民工在整个务工过程中，依然会遇到各种“隐性”欠薪问题。自从 J 市逐步推行水利工程领域的保障农民工支付制度以来，越来越多的“隐性”问题才逐渐暴露在监管部门的眼前，且十分隐蔽、难以查处。掐灭这些“隐性”的“小火苗”才能够真正地保障农民工的合法权益，维护社会的公平正义和长治久安。因此，尽管信访案件次数少，但是水利工程领域的农民工欠薪问题依然存在着工程建设领域的共性、“隐性”问题，例如按月足额支付工资覆盖率无法达到 100%，参建各方手续办理滞后，仍然存在使用现金发放工资或一次性发放全部工资问题等。

3.1.2 工程款拖欠情形少

在施工过程中，建设单位应当按照合同约定和施工进度将工程款和人工费及时拨付至施工总承包单位，以确保工程能够正常施工，如果建设单位无法按时足额支付工程款，就会导致施工总承包单位垫资施工情形的发生，在面临巨大资金压力的情况下，施工总承包单位会通过暂停发放农民工工资以节省开支，遂发生农民工欠薪事件，因此工程款是否结算到位是一个工程建设项目是否会发生农民工欠薪行为的重要影响因素之一。《保障农民工工资支付条例》对此作出明确规定，因建设单位未按照合同约定及时拨付工程款导致农民工工资拖欠的，建设单位应当以未结清的工程款为限先行垫付被拖欠的农民工工资。

以房建项目为主的建筑业，其发包人或项目法人大多为地产开发商，建设资金来源掣肘于地产开发商的企业经营状态，资金链条非常容易断裂从而引发严重欠薪问题。但是水利工程与建筑业不同，水利工程公益属性强，多为政府投资项目，在正式实施前需要经过项目建议书、项目立项、可行性研究、初步设计等完整的审批流程，水利工程项目有较为稳定、明确的建设资金来源。以J市为例，每年用于水利基础设施建设的财政专项资金约2亿元，同时也有部分来自中央资金支持和省级资金支持的水利工程项目。由于水利工程项目的工程款有一定保障且较为稳定，所以极少发生因工程款拨付不及时导致的欠薪事件。

3.1.3 工人实名管理难

就建筑业而言，工程大多为房屋或者构筑物，施工区域可以形成一个独立的封闭空间，务工人员可以通过专用通道进场施工，便于现场实名管理。但是水利工程大多分布在江河湖库、农田村庄周边地区，离城市中心区较远。部分水利工程施工作业面横跨河流左右岸、上下游，需要对整条河道开展清淤作业，施工范围往往长达数十、上百公里，例如堤防除险加固项目、水系综合整治项目等。部分大型水利工程的施工作业点位更为分散，同一个项目分布在城市的不同位置，施工现场之间距离较远。以上情形导致水利工程项目大多难以形成封闭的围合区域，给农民工进场管理带来一定的困难。

此外，部分小型水利工程建设投资在100万元到300万元之间，建安投资小、施工任务轻、施工周期短，从农民工开始进场到全部农民工退场可能只需要1至3个月。由于施工时间短、准备工作不充分，导致工程开工后，参建单位还未办理各项农民工工资手续，工程就已结束，无法真正落实实名管理制度。

3.2 J市水利工程农民工欠薪监管制度和办法

J市共80个乡（镇），1163个行政村。2020年末全市总人口625.50万人，其中城镇人口488.38万人，乡村人口137.12万人。2020年城镇居民人均可支配收入46796元，农村居民人均可支配收入20921元。J市的地貌以平原、水域、岗地为主，低山丘地貌为辅。境内水系发达，溪港纵横，湖塘棋布，水资源丰沛，全市多年平均降雨量1596mm，丰富的水资源为J市国民经济和社会发展发挥了重要作用，但同时降雨时空分布不均、水旱灾害多发。为兴水利除水害，经过历年的建设，全市基本形成了较为完善的防洪、治涝、灌溉、供水、水土保持等水利工程体系。“十三五”期间全市已完成项目和在建项目约230亿元，“十四五”期间规划出了一批顺应当前发展需要的水利建设工程，主要包括流域控制性工程、防洪安全建设、供水安全建设、水生态安全建设、能力建设，规划匡算总投资约为320亿元。

J市水利工程众多，本文以J市为例，重点考察其农民工欠薪监管的制度与办法。整体而言，J市的监管实践表现出如下特点：

3.2.1 监管制度趋于完备

2018年以前，J市水利工程领域对于农民工欠薪监管工作还处在摸索阶段，制度建立以及行业监管还不够成熟。随着国家把农民工欠薪监管工作提上了新的高度，2018年至今，J市水利部门开始和J市劳动监察部门深入对接，在国家级、省级制度层面的基础上，逐渐建立起自己的农民工欠薪监管制度，并形成了现在较为稳定的监管制度和办法。

J市水利工程现行欠薪监管制度可总结为“一金六制”，它们贯穿于水利建设项目开工前、中、后三个阶段，制度之间环环相扣、缺一不可。

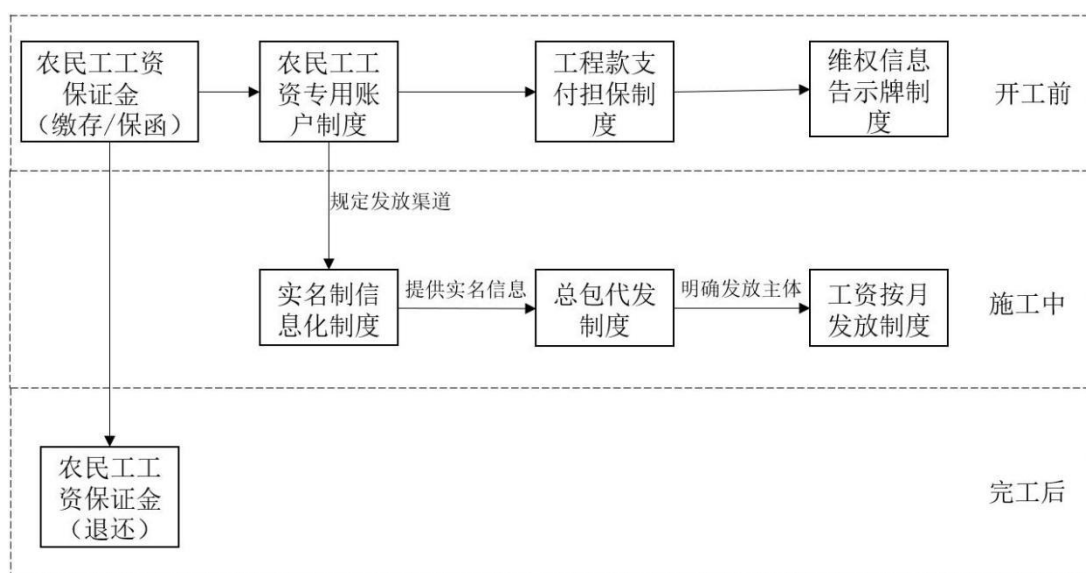


图 3.1 J 市水利工程欠薪监管制度

1. 农民工工资保证金

首先，在保证金缴纳方面，2016 年，江西省政府出台关于治理拖欠农民工工资的实施意见，意见中指出要在工程建设领域全面实行工资保证金制度，项目建设单位和施工总承包单位或分包企业按照当地政府规定的比例缴纳农民工工资保证金，连续三年未发生工资拖欠的企业可以适当降低缴存比例，但总额不得少于原规定缴存额的 50%，发生过工资拖欠的企业，要提高缴存比例，但总额不超过原规定缴存额的 200%^①。

在此基础上，2019 年初 J 市水利部门和 J 市人社部门联合印发通知，要求工资保证金办理程序为在工程项目招标确定施工单位以后，项目建设单位和施工总承包单位或劳务公司凭中标通知书或施工合同到人社部门领取农民工工资保证金缴款通知书，并到指定的银行缴纳，缴纳以后持银行进账单到人社部门领取缴纳凭证并登记备案，市级承担建设的水利工程在市劳动监察部门办理，县（区）承担建设的水利工程在当地县（区）劳动监察部门办理。同时，对缴纳比例规定为工程中标价（合同价）在 1000 万元（含 1000 万元）以下的，项目建设单位和施工总承包企业或劳务公司分别按照 1.5% 缴纳，1000 万元以上的，项目建设单位和施工总承包企业或劳务公司分别按照中标价的 1% 缴纳。

随后在 2019 年末和 2020 年初，为了进一步减轻企业负担，全省范围内开

^① 江西省人民政府办公厅.关于全面治理拖欠农民工工资问题的实施意见(赣府厅发〔2016〕33 号)[Z].2016.

始推行银行保函、商业保险代替现金形式保证金，农民工工资支付保函全部采用见索即付性质的独立保函，保证金管理部门不得拒绝银行保函、商业保险等第三方担保方式替代缴存工资保证金，缴纳对象仍然为建设单位和施工总承包单位。《保障农民工工资支付条例》出台后，条例对施工总承包单位存储工资保证金提出要求，并实行工资保证金差异化存储办法，对一定时期内未发生工资拖欠的单位实行减免措施，对发生工资拖欠的单位适当提高存储比例，并且工资保证金可以用金融机构保函替代。

2021年和2022年，人力资源社会保障部等七部门^①以及江西省人力资源社会保障厅等五部门^②分别印发工程建设领域农民工工资保证金规定和实施办法，基本明确工程建设领域农民工工资保证金缴纳对象为施工总承包单位，缴纳比例与J市水利部门此前规定一致，均以中标价1000万元为参考基数，比例分别为1.5%和1%。

其次，在保证金退还方面，若保证金为现金方式缴纳，则在工程竣工验收后，由施工总承包单位提出工资保证金退还申请，经人社部门、水利部门调查核实，未发现企业拖欠或克扣工资行为的，在施工现场张贴公示和政府网站公告7天，如在7天内未收到关于该项目的投诉举报，由人社部门、水利部门向施工总承包企业出具“工资保证金退款通知”，银行凭“工资保证金退款通知”将保证金的本金和利息退付给施工总承包单位。

最后，在保证金使用方面，因施工总承包单位原因导致未按时足额支付农民工工资的，由项目所在地人社部门和水利部门责令其限期支付，逾期未支付的，由人社部门向水利部门提出从施工总承包单位缴纳的工资保证金中先行垫付的意见书，水利部门在接到意见书的3个工作日内，办理工资保证金的垫付手续，及时发放被拖欠的农民工工资。工资保证金扣付后，工程未结束的，通知施工总承包单位在启动工资保证金的30日内补交已经支付的工资保证金。截止至2022年，J市水利工程建设领域尚未启动过农民工工资保证金使用程序。

2. 实名制信息化制度

2019年11月以前，J市水利工程领域农民工工资依托“农民工工资管理大数

^① 人力资源社会保障部,住房和城乡建设部,交通运输部,水利部,银保监会,铁路局,民航局.工程建设领域农民工工资保证金规定(人社部发〔2021〕65号)[Z].2021.

^② 江西省人力资源社会保障厅,江西省住房和城乡建设厅,江西省交通运输厅,江西省水利厅,中国银行保险监督管理委员会江西监管局.江西省工程建设领域农民工工资保证金规定实施办法(赣人社规〔2022〕3号)[Z].2022.

据平台”，纳入信息系统统一管理，该系统也为全省所有建设工程农民工工资实名制信息化平台^①。施工总承包企业或劳务公司要指定专人在农民工进场后 10 天内完成实名制信息的采集，建立农民工实名制动态信息监管台账，并将农民工信息采集表、身份证扫描件、近期 2 寸免冠照片等通过互联网上传至“农民工工资管理大数据平台”，农民工人员发生变动时要随时采集和上传。施工总承包单位或劳务公司与农民工本人签订劳动合同，规定农民工工资支付标准、支付形式和支付时间，由施工总承包单位或劳务公司统一制发农民工上岗证，农民工持证上岗，每月 5 日前将上月每个农民工的考勤表、经农民工签字确认的工资核算表和工资发放表等信息在农民工聚集地的宣传栏张贴公示。

2019 年 11 月以后，省水利厅研发了“水利建设农民工工资管理系统”^②，此后 J 市所有水利工程项目均在该系统上进行实名制信息化录入工作，与其他行业建设工程区分开来，不再进入同一个系统监管。省水利建设农民工工资管理系统主要包括用工实名、用工合同、工资保证金、工资银行代发四个模块，五个系统角色承担着不同的责任：施工总承包单位新增农民工基本信息、添加农民工上岗信息、添加农民工月工资发放信息、添加每个农民工月工资明细；建设单位查看项目详情、新增农民工工资保证金缴纳情况；省、市、县级水利局新增项目、新增建设单位用户、新增欠薪记录、查看项目详情等。

3.工程款支付担保制度

2020 年国务院开始推行工程款支付担保制度，落实对象为建设单位，要求建设单位应当向施工单位提供工程款支付担保，避免因拖欠工程款导致欠薪的发生。因工程款支付担保具体落实政策尚未明确，此后 J 市水利工程项目一直在探索工程款支付担保办理路径，2020 年 8 月，J 市第一份水利工程的工程款支付担保保函出台，担保人为市属国有企业，工程合同价为 1.33 亿元，最高担保限额为 534 万元，担保比例为 4%。2021 年，省水利厅出台水利工程项目工程款支付担保管理办法^③，此后 J 市参照执行，支付担保比例为工程合同价款的 10% 及以上。办法另外规定，如果该项目是由政府投资建设的水利工程，在落实资金数额满足工程合同价的前提下，可由发改、财政等部门出具的资金落实文件

① 江西省人力资源和社会保障厅、江西省水利厅.关于推进水利建设工程领域农民工工资实名制监管信息化工作的通知(赣人社发〔2017〕55号)[Z].2017.

② 江西省水利厅.关于开展江西省水利建设农民工工资管理系统试运行的通知(赣水办建管函〔2019〕55号)[Z].2019.

③ 江西省水利厅.江西省水利工程项目工程款支付担保管理办法(赣水规范文〔2021〕1号)[Z].2021.

替代支付担保函，工程合同额在1亿元及以上或超过18个月的建设周期的水利工程可按照合同约定的付款周期滚动担保，同时要求建设单位应在办理开工备案之前办理工程款支付担保保函，并在属地水行政主管部门办理开工备案时提供工程款支付担保保函。当发生拖欠工程款情形时，由施工总承包单位提出索赔要求，建设单位见索即付。

4. 农民工工资专用账户制度

农民工工资专用账户是指施工总承包单位在工程建设项目所在地银行开立的，专项用于支付农民工工资的专用存款账户，国家部委^①、省级政府^{②③}都针对专用账户出台过管理办法。2018年以来，J市水利工程项目一直推行农民工工资专用账户制度，要求建设单位和施工总承包单位在订立施工合同的30天内，建设单位、施工总承包单位和项目所在地银行需要签订三方协议，由施工总承包单位创建农民工工资专用账户，建设单位根据施工合同约定的人工费拨付周期和拨付日期拨付人工费用至专用账户，拨付周期不超过1个月，在支付每一期工程款的同时，按照不低于当期工程款的10%拨付至专用账户，施工总承包单位必须通过专用账户支付农民工工资，不可以通过现金转账等其他方式。同时要求，在工程正式开工前，建设单位应当向施工总承包单位支付一定比例的工程预付款和人工费，避免工程开工后施工总承包单位垫资施工。

通过使用专用账户，保证了农民工工资发放过程可追溯、可查阅，有利于政府部门对人工费进行监管，以此将工程款和人工费区分使用，保证即使在发生工程款拖欠或施工总承包单位资金流出现问题时，依然可以通过专用账户支付工人工资，避免施工总承包单位挪用人工费引发欠薪。

5. 工资按月发放制度

在该项制度出现以前，过去的农民工欠薪事件中，农民工无法按月足额拿到工资，每月只能领取少量的生活费，包工头、分包单位或施工总承包单位往往向农民工表示，被拖欠的工资会在工程建设任务即将结束或是春节前一次性

① 人力资源社会保障部,国家发展改革委,财政部,住房城乡建设部,交通运输部,水利部,人民银行,国家铁路局,中国民用航空局,中国银保监会.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)[Z].2021.

② 江西省人力资源和社会保障厅,江西省住房和城乡建设厅,江西省交通运输厅,江西省水利厅.江西省工程建设领域农民工工资支付管理暂行办法(赣人社字〔2017〕496号)[Z].2017.

③ 江西省人力资源和社会保障厅,江西省发展改革委,江西省财政厅,江西省住房和城乡建设厅,江西省交通运输厅,江西省水利厅,人民银行南昌中心支行,中国银行保险监督管理委员会江西监管局.江西省工程建设领域农民工工资专用账户管理办法(赣人社规〔2022〕4号)[Z].2022.

支付，但是这就会成为欠薪的巨大隐患。按月足额支付农民工工资是农民工的合法权利，也是用人单位的义务。J市要求在建水利工程的施工总承包单位必须每个月根据农民工的考勤表和劳动合同约定的工资数额，制发或者审核农民工工资核算表，在当月用工合同约定支付时间内完成上月工资支付，不得累积发放，不得只支付部分工资。

6.总包代发制度

总包代发制度与农民工工资专用账户制度、工资按月发放制度息息相关，总包代发顾名思义由总包进行发放工资，具有用人资质的分包单位可与农民工签订劳动合同，但是不可直接向农民工发放工资，必须委托施工总承包单位代发。J市水利部门要求分包单位将每月制发的农民工考勤表、工资核算表和委托代发工资协议书，一并提供至施工总承包单位，或者施工总承包单位自行制发好工资核算表后，将核算表提供至专用账户所在银行，由银行根据工资核算表数额直接发放至农民工本人银行卡或社保卡。

7.维权信息告示牌制度

J市要求全市水利工程必须在施工现场醒目位置制作维权信息告示牌，放置地点参考为施工现场入口处和施工区域内农民工聚集地处。维权信息告示牌的固定栏内容包括项目名称、建设单位名称、施工总承包单位名称、分包单位名称（包括所有分包单位）、劳资专管员姓名及联系方式、当地最低工资标准、工资支付日期、水利行业主管部门及投诉举报电话、劳动争议仲裁申请渠道、法律援助申请渠道、公共法律服务热线和劳动监察举报投诉渠道，其中劳动监察举报投诉渠道，由市劳动监察部门在每个项目安排一名工作人员挂点接诉。维权信息告示牌的非固定栏内容为工资支付情况公示，包括上月农民工考勤表、经农民工本人签字确认的工资核算表和工资发放表，接受农民工的监督。

3.2.2 考核评价为重要抓手

政府部门通过督查、考核、评价等多种途径，以此牵住J市各级行业主管部门和参建单位的“牛鼻子”，借助这些方法、途径促进“一金六制”等规章制度能够落实落地。考核评价工作主要分为两大对象：政府部门和参建单位。

1.对政府部门的考核

(1) 国检、省检、市检。近年来，国务院、省政府每年派出农民工工资考核督导小组对各地保障农民工工资支付工作进行考核，考核内容主要包括组织

领导，制度建设，案件查处落实情况，通过听取当地汇报、查看项目资料、随机采访在场和离场农民工的方式进行综合考核。2018年至2022年，S市水利工程项目被随机抽取参与国检和省检考核共计4次，每次抽查1个项目。与此同时，J市劳动监察部门每年会对水利工程项目进行2次以上检查，检查方式为直接进入施工现场查看资料，对劳资专管员和项目经理进行采访询问。

(2) 专业督查。2021年至今，省水利厅每年对J市开展了1-2次水利建设领域根治欠薪工作专业督查。这也是省水利部门以行业主管部门的角色对水利工程项目进行的全面、深入的检查。采取查看纸质资料、查看信息化系统录入情况和电话采访离场农民工的方式，现场给出被检项目得分，平均分计为J市水利项目检查的分值，抽查项目数为J市全部在建水利工程项目的30%。

表 3.1 省水利厅专业督查核查资料和电话访谈明细表

核查工作内容	具体核查资料和问题
开工前准备	项目施工许可证，项目招标文件，工程施工合同，工程施工合同补充协议（如有），建设单位工程款支付担保，施工单位履约担保凭证，施工单位农民工工资保证金凭证或免于缴存证明
用工合同制落实	进场施工人员劳动合同，用工花名册
用工实名制落实	进场施工人员身份证信息及联系方式
银行代发货币制落实	农民工工资专用账户开设三方协议和开立证明，每期工程款拨付申请表或工程结算单，及同期人工费拨付和向基础户拨付的两张凭证，每月发放农民工工资的工资核算表、银行发放明细、银行回执、考勤表，分包企业委托施工总承包企业发放工资委托书
日常活动	农民工进场前相关培训材料，施工现场维权告示牌材料
劳动监察部门监管	项目主管部门批复的可研报告，项目主管部门批复该项目的可研报告中的资金筹措方案，项目施工日志，项目监理日志，监理例会纪要，分包单位资质报审，规定有工程预付款的，建设单位支付给施工总承包企业工程预付款银行付款凭证
系统运用情况	系统无预警信息，系统信息与实际信息一致，约定有工程预付款的项目，开工前是否按照合同约定拨付工程预付款，是否存在未按照合同条款约定的时间、支付比例支付工程进度款情形，招标文件、施工合同及补充协议是否有带资承包相关内容
电话联系核查问题	每月核算工资吗？每月几号发工资？每月工资是否足额放？工资怎么发？在该工地工资是否结清？如没有，还欠多少？是否知道工地维权信息告示牌在哪？是否知道被拖欠工资后的维权渠道？工资发放是否进行公示？是否在该工地工作并签订劳动合同？

省水利厅 2021 年共检查 7 个项目，其中市本级项目 1 个，县区项目 6 个。2022 年共抽了 5 个项目，其中市本级项目 1 个，县区项目 4 个。

(3) 冬季专项行动。元旦、春节前，会迎来工程款、工资款结算高峰，农民工工资支付工作时间紧、任务重，农民工朋友辛苦工作了一年，在即将返乡的倒计时里，取得应得的报酬为应有之义。每年春节前夕，J 市都会开展水利建设领域冬季攻坚专项行动，采用各级水利部门自查+抽查的方式，排查水利工程欠薪情况，以此保障农民工工资按时足额支付，并要求所有政府投资项目和国企投资项目的欠薪案件在春节前一星期内全部完成清零。2019 至 2022 年排查情况如下。

表 3.2 2019-2022 年 J 市水利建设项目冬季专项行动排查表

排查时间	排查项目总数	总投资额（万元）	使用农民工人数（万人）
2019 年	29	178102.4176	0.1454
2020 年	35	199095.74	0.1573
2021 年	25	288029.2756	0.3607
2022 年	12	1374834.18	0.4708

国检、省检、市检、专业督查以及冬季专项行动的督查结果，将会运用到对各级行业主管部门的考核当中，以此督促政府部门履职。省水利厅明确以信息化系统填报抽查+现场专业督查的方式对该市水利部门年度根治欠薪工作考核赋分。系统抽查按季度进行，每季度最后 2 天通过水利建设农民工工资管理系统抽检在建项目的系统填报情况并进行赋分，各地抽查检查项目的平均分即为该地该季度得分，4 个季度平均分即为该地年度得分。现场专业督查包括年度内省级牵头部门和省水利厅组织的各种专项检查，考核结果以各市总得分通过省水利建设市场监管平台公布，并运用至当地水利高质量发展考核。同时，省人社部门也将国检、省检和日常考核结果运用到 J 市人社部门的绩效考核指标体系中。根据省级部门的考核结果和扣分项，J 市市级水利和人社部门将其作为重要参考依据为县（区）水利、人社部门考核赋分。

2.对参建单位的评价

(1) 组织市场主体评价。J 市于 2020 年开始了水利建设市场主体市场行为评价工作，信用评价打分为全省统一标准，每一季度为在建水利工程的市場主

体进行赋分，赋分结果将应用到市场主体参与今后的水利项目评标中^①。信用评价现行标准中，农民工工资管理作为其中1项评审点，在满分120分的总分值中占比5%。

表3.3 J市水利建设市场主体信用评价标准（农民工工资部分）

评审点名称	评审标准
农民工工资管理 (0.0~6.0分)	未设立劳资专管员，或设立的劳资专管员未实质履职，对农民工工资专用账户设立、保证金（保函）存储、工资台账、实名制等不清楚的，扣3分。
	未编制工资支付台账并上传至《江西省水利建设项目信息及农民工工资管理系统》的，或者未向农民工提供工资清单，或未按月考核农民工工作量、编制工资支付表并经农民工本人签字确认的，扣3分/项。
	施工总承包单位未按规定开设或者使用农民工工资专用账户的，或施工总承包单位未按规定存储工资保证金或者未提供金融机构保函的，扣3分/项。
	因农民工工资问题引起信访或举报并查实的，此项不得分。

(2) 黄、黑名单。J市提出将水利工程农民工工资支付情况纳入当地政府信用管理体系和水利行业诚信系统，企业违反国家工资支付规定拖欠农民工工资的，记入信用档案，并通报有关部门。同时，提出要加大对欠薪行为的失信惩戒力度，对发生两次及以上拖欠农民工工资行为又拒不改正的项目建设单位、施工总承包单位或劳务公司及其法定代表人，人社部门依法将其纳入欠薪“黑名单”，水利部门依法对其进行通报批评，记入诚信不良记录，一并纳入市场主体“黄、黑名单”，降低企业信誉等级。但是，现阶段J市水利建设领域对纳入欠薪“黄、黑名单”、计入诚信不良记录的执行标准、具体流程、执行办法、结果应用还没有出台具体政策。通过在江西省水利建设市场监管平台查阅可知，目前全省纳入黑名单的企业仅为1家，J市水利建设市场领域“黑名单”和“信用档案”欠薪录入数为0，没有违规处罚记录，一定程度上可以反映J市水利建设领域严重及恶劣拖欠行为并不多。

目前，J市水利工程对于参建单位的评价，重心多放在施工单位，对建设单

^① 江西省水利厅.江西省水利建设市场主体市场行为评价办法(赣水规范文(2020)4号)[Z].2020.

位（项目法人）的关注度相对较少，尚未出台可操作性强的建设单位评价办法。

3.2.3 政府部门各司其职

1. 建立领导小组议事机制

J市为解决拖欠农民工工资问题，成立了领导小组办公室机构，机构名称由农民工工资联合清欠办公室，到解决企业拖欠工资问题联席会议办公室，到根治拖欠农民工工资工作领导小组办公室。领导小组由J市人社部门牵头召集，J市水利部门一直为成员之一，其他成员还包含了发改、国资委、住建、公安、中级人民法院、司法、财政、房管、行政审批、交通、市场监管、工会、人民银行支行、信访办等职能部门。每年，由J市人社部门负责召集所有成员单位或部分主要成员单位召开2次及以上联席工作会议，举办时间多在春节前易发生欠薪的高峰期和考核迎检前夕。

2. 人社、水利为两大核心部门

虽然建立了领导小组工作机制，但是在J市水利工程农民工欠薪监管的实际工作中，人社部门及其下属劳动监察部门和水利部门为两大核心部门，肩负着绝大部分的工作任务，J市本级两部门之间均指派了专人负责工作对接，水利和人社部门有些时候为互相合作的伙伴关系，且多数具体工作由人社部门牵头抓总。两大部门具体工作职责如下：

（1）J市人社部门主要职责。负责加强组织协调、指导推动和督促检查，承担领导小组办公室的日常工作，会同水利部门对保障农民工工资支付工作进行年度考核，每年不少于两次对在建项目实地核查，纠正和处理拖欠工资的违法行为；会同水利部门督促落实农民工实名制管理、工资专用账户资金拨付和使用、依法签订劳动合同，对发现的问题责令限期整改，拒不整改或整改不到位的，约谈相关责任人，约谈后仍拒不整改或整改不到位的，提请有关部门进行问责，对欠薪等侵害工人劳动保障权益的进行依法处理；指导各级人力资源社会保障部门加强对企业工资支付情况的劳动保障监察执法。

（2）J市水利部门主要职责。负责对本行政区域内水利工程建设领域的实名制监督管理，完善规范水利建设市场秩序的法律法规和政策，指导各级水利部门做好水利建设领域清理拖欠工程款工作，督办监管项目因挂靠承包、违法分包、转包、拖欠工程款等造成的欠薪案件；负责全面规范水利工程建设领域企业工资支付行为，督促企业落实在建项目实名考勤和银行专户社保卡代发工

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/958143073007006030>