

建筑行业工会归位

——我国建筑行业 40 年之“法外运行”及其出路



韩东方

(www.clb.org.hk)

2019 年 1 月

目录

前言.....	3
农民工.....	6
一、建筑行业基本状况.....	7
二、建筑业发包、承包、分包、转包“法外运行”.....	12
三、建筑业劳动关系及建筑工人权利保障“法外运行”.....	15
1. 建筑业在劳动法“法外运行”.....	15
2. 建筑业在劳动合同法“法外运行”.....	16
3. “总理讨薪”催生建筑业讨薪维权之“法外运行”.....	20
4. 政府行政权力在“法外运行”中失效.....	24
5. 政府行政权力“官僚”+“无牙”难以遏制建筑欠薪.....	30
6. 工伤保险制度.....	31
7. 建筑业在工伤保险制度“法外运行”.....	33
8. 工伤认定和待遇落实“法外运行”.....	35
9. 建筑业事故预防“法外运行”.....	38
10. 政府行政权力在事故预防方面失效.....	40
11. 建筑业“法外运行”侵权者和维权者皆输.....	46
四、建筑业“法外运行”之问——工会在哪里？.....	49
五、建筑业“法外运行”背后的困局.....	53
1. 迷信于法律完善和加强执法的困局.....	53
2. 建立劳资平等协商走出迷信困局.....	56
3. 丹麦：社会民主主义制度下的灵活用工制度.....	57
六、结语：建筑业走出法外运行——从工会开始.....	59
附录 1. 37 个案例详情.....	61
附录 2. “无法面对工人”：投江自尽的包工头.....	71

封面图片：北京建筑工人，2013 年 3 月
图片来源：Joe Tymczynsyn (Flickr.com)

前言

自 2013 年到 2018 年间，中国劳工通讯就建筑行业工人维权案例做了 37 起访谈¹。这些案例中，涉及拖欠工程款和工资的案例共有 24 起，被拖欠者包括建筑分包公司、劳务分包公司、包工头、末梢包工头和普通建筑工人。另有工伤案例 7 起，工亡案例 6 起。虽然本报告起因于上述的个案访谈，但报告主体中所引数据、案例和相关资料，则分别来自于官方文件以及网络公开信息。个案详情，列为本报告之附录。

本报告并不声称这些案例代表着我国建筑行业的常态。毕竟，5 年间 37 个案例，相对于中国五千万建筑工人而言，样本意义并不足够，不具有随机代表性。这些案例中，有包工头因被欠工程款付不出工人工资而自杀，有工人因工伤、职业病得不到工伤认定和医治，有工亡工人家属得不到合理赔偿，有工人被欠薪几年甚至十几年拿不回来，有工人维权上访被抓被维稳甚至被判刑等等。上述事件虽然并非每天都发生在每一个建筑工地上；不过，这类案例，无需成为常态，更无需发生在绝大多数工人头上，只需有少数案例中的当事人被逼入极端状态，便足以使整个行业甚至整个国家陷于政治、社会和经济危机。

这份报告却不想停留在对建筑工人苦难的控诉，不想对着苦难中的建筑工人落泪，也不想煽动对于制造这些苦难的始作俑者和责任人的仇恨情绪。因为，在我国建筑行业“法外运行”的链条上，没有赢家。本报告尝试穿过一个个令人心碎的个案故事，越过谴责加害人和同情受害者这堵墙，企图找到一条路径——对于侵害建筑工人权利的行为，既能做到事后追责，更可以做到事前预防。

本报告认为，多年来，随着我国经济运行的市场化，我国建筑行业，从发展商到总承包商，从专业承包商到工程和劳务分包商，利润和利益驱动已经成为各类建筑企业的运行模式。面对利润和利益驱使之下的企业行为，单靠政府行政权力，已经无力落实《劳动法》、《劳动合同法》、《社会保险法》、《工伤保险条例》等各项保障工人权利的法律法规。

从上世纪 70 年代末改革开放至今，40 年来，几千万中国建筑工人，早已从早年跟着建筑队到城里干活儿，只有力气但却没有多少技术、只知卖力甚至卖命但却没有权利意识、遭遇不公却不懂反抗的零散“农民工”，发展成为了一个工种齐全、专业技术成熟、分工精细、专业技术成熟、从业相对稳定的新时代产业工人队伍。

¹ 对这些案例的访谈是由中国劳工通讯主任韩东方所进行，录音节目请见自由亚洲电台的“劳工通讯”栏目：2013—2018 年间。有的案例中采访到当事人本人，例如讨薪的工人、工伤的工人、上访被抓的工人、讨薪的包工头、受伤害的建筑公司；有的案例则只能采访到当事人的家人朋友，因为当事人当时无法受访、有些情况则是当事人已过世。还有的案例采访了事故所在地的总工会，了解他们对于建筑工人权益受损的作为。其中，涉及承包链上包工头、建筑劳务公司、建筑公司的共有 14 起案例，涉及最末端工人、带工的共有 23 起案例。38 起案例的基本信息与详细的案由，请见本报告附录三。

一方面，没有这支庞大的建筑产业工人队伍，我国的建筑业将无从立足。另一方面，我国建筑业工人遭遇侵权时敢于奋起抗争的权利意识和行动能力，尤其是集体行动的能力²，对建筑行业劳资关系的规范和劳资利益的协调方式，提出了全新的要求。亦即，新时代的建筑行业劳资关系和劳资利益，应该由建筑行业工人工会与建筑行业企业协会之间，通过集体谈判所达成的集体协议进行规范和协调。

本报告试图提出，理顺我国建筑行业的混乱现状，改善我国建筑工人的权利保障状况，应该从“建筑行业工人工会”与“建筑企业协会”的有效运作和互动入手。本报告提议，应该将一线建筑工地的建筑工人组织到建筑行业工人工会中来，成为工会会员，从而使建筑行业工会在一线建筑工人当中具有充分的代表性。应该推动在一线建筑工人当中具有充分代表性的建筑行业工人工会，与在建筑企业当中具有充分代表性的建筑企业协会，通过年度集体谈判，达成建筑行业年度集体协议，实现按年调整业内不同工种的工资标准，规范工资支付方法和日期，确定工伤保险、养老保险、失业保险、医疗保险等的缴费方法以及缴费额度。

以建筑行业年度集体协议所约定的方式，每名建筑工人在进入工地前，便缴付了各种保险，从而最大程度避免雇主故意或无意违法。

以建筑行业年度集体协议所约定的方式，建筑企业可以以符合建筑行业特点的支付周期，向不同工期的建筑工人支付工资，从而最大程度避免发生欠薪。

以建筑行业年度集体协议所约定的方式，一线建筑工地上的建筑工人们，将能够在工作现场直接参与安全生产和职业健康的监督和维护。如此，将建筑工人从工业意外和职业伤害最大的潜在受害者，变成最有效的监督员。而且，建筑工人在工地现场随时随地进行安全生产和职业健康监督，比政府应急管理部的监督更有效，也无需增加公共预算。

以建筑行业年度集体协议的约定，一旦不幸发生工伤、工亡、职业病，或者出现雇主违法欠薪，只需按图索骥，依建筑行业年度集体协议，各方责任清清楚楚，当事工人无需浪费时间和金钱进行仲裁诉讼，更能够减少因绝望而发生的悲剧。

2018年10月29日，习近平对中华全国总工会新一届领导班子集体讲话，要求“哪里的职工合法权益受到侵害，哪里的工会就要站出来说话”，这为我国工会在劳资利益协调和冲突中能够发挥更加主动的作用——即从被动维权向主动协调和谈判转型，给出了巨大的空间。

本报告认为，中华全国总工会应该充分运用这一空间，从建筑行业入手，从建筑行业工人工会做起，积极探索从被动维权向主动协调和谈判转型的路径。工会在努力做到“哪里的建筑工人合法权益受到侵害，哪里的建筑行业工人工会就要站出来说话”的同时，更应该主动往前多迈出一步，各地建筑行业工人工会应该主动与建筑企业协会展开集体谈判，探索以建筑行业年度集体协议规范建筑行业运行、保障建筑工人权利的新路径。

² [中国工人集体行动地图](#)显示，2018年建筑工人的集体行动在所有工人抗议活动中占最大比例（45%）。

又到春节了，又是建筑企业欠薪的季节，又是建筑行业农民工讨薪的季节。本报告建议，各级政府为了应付建筑业周期性欠薪问题，在推出新方法、新手段³的同时，更应该从长计议，鼓励各地建筑企业成立和完善建筑企业协会，尽早将“建筑行业工人工会”与“建筑企业协会”召集在一起，共同商讨建筑行业年度集体谈判制度之百年大计。

³ 例如，“[人社部办公厅印发治欠保支三年行动计划 力争到 2020 年实现农民工工资基本无拖欠](#)”，中国劳动保障新闻网，2017 年 7 月 21 日；“[江苏打响节前‘治欠保支’攻坚战 让农民工拿到工资回家过年](#)”，新华日报，2018 年 11 月 16 日；“[湖南一包工头涉嫌杀害建筑商后自杀：房价上涨引发工程款纠纷](#)”，澎湃新闻，2018 年 11 月 22 日。

农民工

“农民工”，曾经专指那些在各行各业干着“工人”的活儿，却来自农村的人。

过 50 岁的中国人应该记得，上世纪八十年代初，几乎在一夜间，大批建筑包工队从农村涌入城市。这些人挤在开往不同城市的绿皮火车上。车厢过道里和车厢连接处，这些身穿黑白蓝三个颜色衣衫的人，坐在大红大绿的被卷上，奔向同一个梦想：富起来。

车轮碾过伸向远方的钢轨，咣当咣当。

工地上，男人们光着膀子，穿件亲娘或老婆手缝的布短裤，女人们身上土灰色的的确良汗衫，前胸后背汗碱一圈儿套着一圈儿。这些男人们和女人们，像不知道什么是疲倦的工蚁、工蜂，在城里大大小小的工地间穿梭移动，盖楼、修路、挖沟。在自己的汗水里，这些远离家乡的男人们和女人们，憧憬着有一天能过上美好生活。

这些人，被城里人和有知识的人赋予了一个身份：农民工。

自那以后，“农民工”这叫法，就像一道咒符，一直追着这群男人和女人，不随时间的推移而变，也不随空间转换而改，一代接一代，走到哪儿，跟到哪儿。

过 50 岁的人，也应该记得这首歌：

“再过二十年，我们重相会，伟大的祖国该有多么美！天也新，地也新，春光更明媚，城市乡村处处增光辉。啊，亲爱的朋友们，创造这奇迹要靠谁？要靠我，要靠你，要靠我们八十年代的新一辈！”

但愿到那时，我们再相会，举杯赞英雄，光荣属于谁？为祖国，为四化，流过多少汗？回首往事心中可有愧？啊，亲爱的朋友们，愿我们自豪地举起杯，挺胸膛，笑扬眉，光荣属于八十年代的新一辈！”

整整 40 年，两个 20 年过去了，两代农民工用自己的双手创造了奇迹。道路、桥梁交错纵横，高楼大厦林立，为伟大的祖国实现了“城市乡村处处增光辉”。为此，这些农民工们流了汗，流了血，还有人失去了生命甚至家破人亡。但是，这些男人和女人们，回首打工岁月，心中却惭愧不已。愧对父老，愧对儿女，却没有愧对“伟大的祖国”。

当有人“挺胸膛，笑扬眉”、“自豪地举起杯”时，这些农民工们，有人却在为拿不到工资发愁，有人受工伤瘫在床上却认定不了工伤得不到医治，有人在工地上摔死或被砸死却认定不了工亡得不到赔偿。

还有人在抗争，更多的人，则沉默着。

“沉默呵，沉默呵！不在沉默中爆发，就在沉默中灭亡。”。

“农民工”这道咒符，沉默中，正在成为焚烧的地火。

历史上，同一把地火，曾经烧毁过旧世界。未来，还是这把地火，能否熔出一个新世代呢？

一、建筑行业基本状况

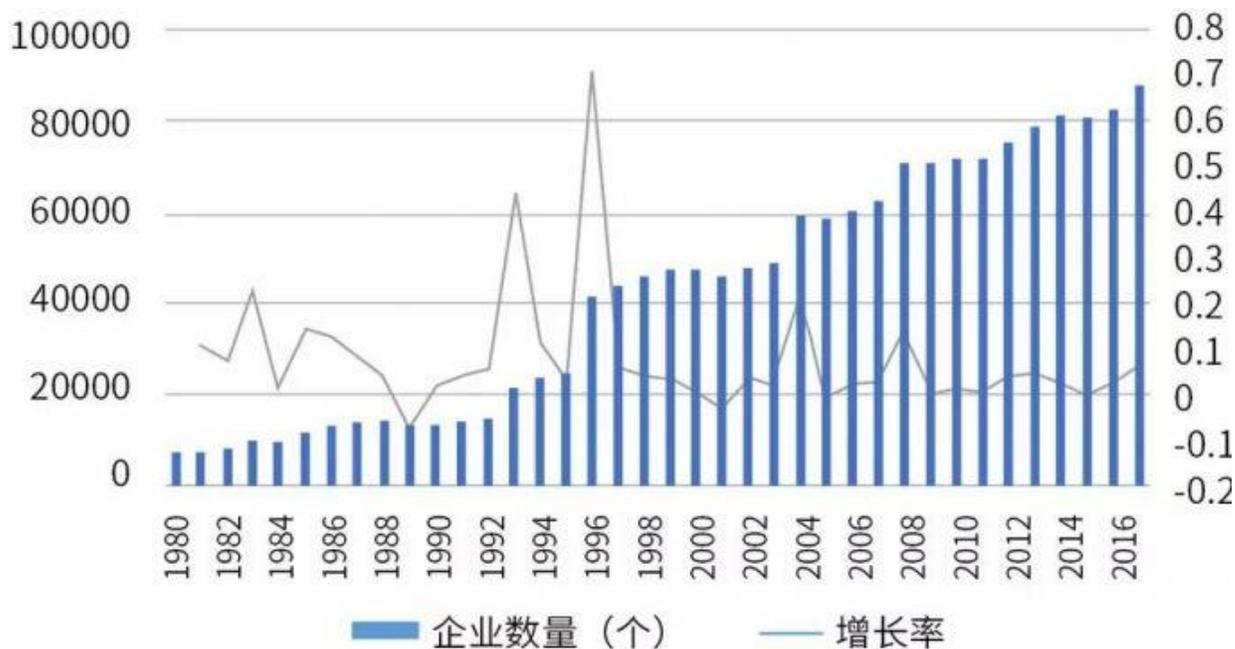
改革开放 40 年，随着经济发展不断加速，我国经济的结构和运行方式已经发生了质的变化。所有制形式方面，从国有企业独大，变化为国有与私有企业平分天下；经济运行模式方面，从计划经济进入市场经济；企业经营模式方面，则从效益“好坏一个样”的官式经营，形成了以效益为先的多种经营方式。这一过程中，相较于其它行业，建筑行业的运行模式和建筑企业的经营管理模式所发生的变化，更可谓是翻天覆地。

1996 年时，我国国有建筑企业有 9109 个，占建筑企业总数 81%；到 2017 年，国有建筑企业还剩 2187 个，仅占建筑企业总数 2.5%。

1996 年时，我国股份制建筑企业有 1601 家，占建筑企业总数 14%；到 2017 年，股份制建筑企业增加到 32894 个，占建筑企业总数高达 37.3%。

1996 年时，我国私营建筑企业有 535 家，占建筑企业总数 4.7%；到 2017 年，私营建筑企业增加到 49645 个，占建筑企业总数高达 56.4%。

图 1. 1980 年-2017 年建筑企业数量⁴



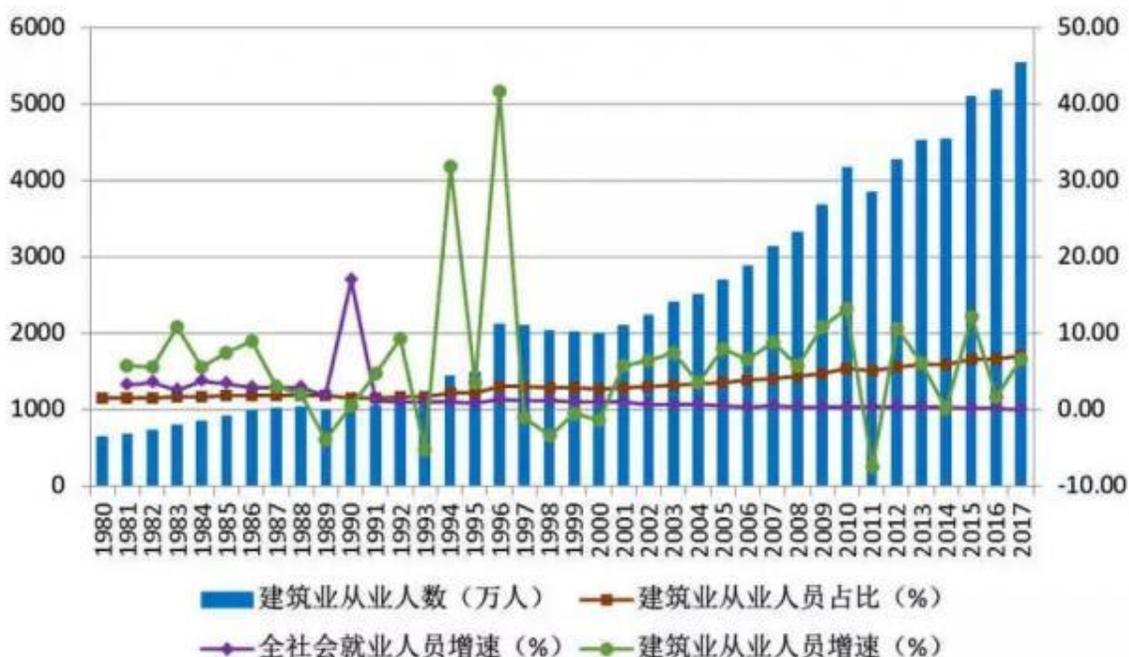
⁴ 图表来源：李福和，李梦琬：“[风雨兼程 40 载——纵观建筑业改革发展轨迹](#)”，《施工企业管理》，2018 年 11 期。
数据来源：国家统计局、交通运输行业发展统计公报。

1996 年时，我国国有建筑企业从业人数 856 万人，占建筑业总从业人数 92.5%；到 2017 年，国有建筑企业从业人数减至 183.0 万人，仅占建筑业总从业人数 3.3%。

1996 年，我国股份制建筑企业从业人数 60 万人，占建筑业总从业人数 6.4%；到 2017 年，股份制建筑企业从业人数增至 2828 万人，仅占建筑业总从业人数达 51.1%。

1996 年，我国私营建筑企业从业人数 9 万人，仅占建筑业总从业人数 0.09%；到 2017 年，私营建筑企业从业人数增至从业人员 2340 万人，占总就业人数达到 42.3%⁵。

图 2. 1980-2017 年全社会就业人员、建筑业从业人数发展情况⁶



这一过程中，我国建筑企业的所有制形式从以国有企业为主，完成了向股份制企业和私营企业为主的大转型；建筑地面上的工人也从过去以国有职工为主，转变成了今天以农民工为主⁷。在 2017 年我国建筑行业从业总人数 5535 万人中⁸，只有 115 万人不是农民工——也就是说，我国建筑行业从业者的 97.8%都是农民工。

建筑企业私营化，使得建筑行业从业人数和劳动生产率逐年增加，为进入新世纪后建筑业的起飞，提供了源源不断的高效率的建筑工人队伍。进入新世纪仅十多年间，数不清

⁵ 数据来源：“[建筑业持续快速发展 企业结构优化行业实力增强——改革开放 40 年经济社会发展成就系列报告之九](#)”，国家统计局，2018 年 9 月 7 日。

⁶ 图表来源：“[改革开放 40 年中国建筑业产业发展及工程项目的规模、数量的历史变迁](#)”，建筑网，2018 年 12 月 19 日。

⁷ 参见，“[2017 年农民工监测调查报告](#)”，国家统计局，2018 年 4 月 27 日。2017 年全年农民工总量达 28652 万人。当中，从事建筑业的农民工比重为 18.9%，即建筑业农民工人数达到 5415 万人以上。

⁸ “[建筑业持续快速发展 企业结构优化行业实力增强——改革开放 40 年经济社会发展成就系列报告之九](#)”，国家统计局，2018 年 9 月 7 日。

的高楼大厦在全国各地大小城市拔地而起，道路、隧道、桥梁纵横交错，四通八达的铁路、公路网络贯通了全国几乎每一个乡镇甚至村落，大小工业园区星罗棋布。

1978年，我国铁路营业里程只有5.2万公里；2017年，我国铁路营业里程达到12.7万公里，其中高速铁路运营里程达2.5万公里，位居世界第一。

1978年，我国运输机场仅有78个；2017年，我国境内民用航空（颁证）机场共有229个（不含香港、澳门和台湾）。

1988年，我国境内高速公路里程0.01万公里；2017年，这个数字达到了13.6万公里。

1978年，全国公路总里程89万公里；2017年末，全国公路总里程达到477.4万公里。

1981年，全社会竣工住宅面积6.9亿平方米；2017年，这个数字达到15.5亿平方米。

从1981到2017年，36年间，住宅竣工总面积达473.5亿多平方米⁹。

改革开放40年间，在我国建筑工人和建筑企业的共同努力下，不但完成了如此辉煌的建设成就，从而全方位更新和改变了国人的居住、出行、通讯、就业、消费等生活和行为方式，使得建筑行业成为了国家经济名副其实的支柱产业；而且，建筑企业缴纳的税金，也已经“成为国家特别是各级地方财政收入中稳定而重要的增长点”¹⁰。

1978年，全国建筑业完成增加值139亿元；2017年，建筑业增加值达到55689亿元，增长400倍。

1991年，建筑企业上缴税收43亿元；2017年，建筑企业上交的税收增加到6367亿元，增长近149倍。

1991年，建筑行业年人均上缴税收403元；2017年，建筑行业人均上缴税收11515元，增长了近28倍。

耀眼的数据背后，却是冰冷的现实。

就收入而言，图2显示，1985年我国建筑行业从业人数不到1000万人，就按1000万人算，以1985年“建筑业企业实现劳动者报酬83亿元”¹¹为基数，1985年建筑工人月收入约为787元。农民工监测调查报告显示，2017年我国建筑业农民工的月工资平均为3918元¹²。算下来，从1985年到2017年，历经32年，我国建筑业工人的月工资增长了4.97倍。而这期间，1993年时，我国建筑企业“利润总额仅有65亿元”，24年后的2017年，“利润总额已高达7761亿元，翻了约119倍”¹³。

⁹ “[建筑业持续快速发展 企业结构优化行业实力增强——改革开放40年经济社会发展成就系列报告之九](#)”，国家统计局，2018年9月7日。

¹⁰ “[建筑业企业创税能力不断增强 40年来税金增长近149倍](#)”，中国证券报，2018年9月8日。

¹¹ “[建筑业持续快速发展 企业结构优化行业实力增强——改革开放40年经济社会发展成就系列报告之九](#)”，国家统计局，2018年9月7日。

¹² “[2017年农民工监测调查报告](#)”，国家统计局，2018年4月27日。

¹³ “[风雨兼程40载——纵观建筑业改革发展轨迹](#)”，新华丝路，2018年12月4日。

图 3：分行业农民工月均收入及增速¹⁴

单位：元、%

	2016 年	2017 年	增速
合计	3275	3485	6.4
制造业	3233	3444	6.5
建筑业	3687	3918	6.3
批发和零售业	2839	3048	7.4
交通运输、仓储和邮政业	3775	4048	7.2
住宿和餐饮业	2872	3019	5.1
居民服务、修理和其他服务业	2851	3022	6.0

1978 年 12 月，邓小平在中共中央工作会议上以《解放思想，实事求是，团结一致向前看》为题做报告。邓小平在报告里说：“在经济政策上，我认为要允许一部分地区、一部分企业、一部分工人农民，由于辛勤努力成绩大而收入先多一些，生活先好起来。一部分人生活先好起来，就必然产生极大的示范力量，影响左邻右舍，带动其他地区、其他单位的人们向他们学习。这样，就会使整个国民经济不断地波浪式地向前发展，使全国各族人民都能比较快地富裕起来”。从此，“让一部分人先富起来，然后达到共同富裕”便成为了 40 年改革开放的大原则。

从 1985 年到 2017 年，用了 32 年，我国建筑工人的工资增长了 4.97 倍。而从 1993 年到 2017 年，我国建筑企业的利润则增长了 119 倍！对比我国建筑工人工资增长幅度和建筑企业利润增长幅度，显然，建筑业在国民经济中的“支柱产业支撑作用愈发明显”的同时，建筑工地上的工人所见证的却是“别人的富裕”。

除了收入低之外，建筑行业一直是安全生产事故高发的行业。1991 年到 1993 年，随着建筑业产值增加，事故死亡人数也迅速上升。1993 年建筑业事故死亡人数达到 1867 人

¹⁴ 图表来源：“[2017 年农民工监测调查报告](#)”，国家统计局，2018 年 4 月 27 日。

的高峰，此后一直保持在每年死亡千人以上，居于产业第二，仅次于煤矿¹⁵。2006 年建筑业事故死亡 1046 人，2007 年有所下降，死亡 1012 人¹⁶。2009 年起至今，建筑业事故起数开始超过煤矿，“已连续 9 年为工矿商贸事故最多行业”¹⁷。2018 年，仅上半年，全国建筑业便发生生产安全事故 1732 起、死亡 1752 人，事故起数和死亡人数自 2016 年起连续“双上升”¹⁸。根据中国安全事故地图统计，2018 年建筑工人也是各行业工人中，遭遇安全事故的最大群体（占比 26%）¹⁹。

安全生产和职业健康没有保障，已经成了建筑工人和他们家庭每天必须面对的噩梦。一旦发生意外或患上职业病，工人们轻则因病致贫，重则家破人亡。

改革开放 40 年，一方面，建筑企业实现了利润暴涨，建筑行业也成为我国国民经济的支柱产业。另一方面，建筑工人却相对收入微薄，更没有生命和健康保障。造成这一现状的直接原因，就是整个建筑行业多年来“法外运行”。

¹⁵ 参见，“[建筑业安全是喜还是忧-我国建筑业伤亡事故统计指标体系揭秘](#)”，建筑中文网，2006 年 5 月 22 日。1999 年为 1097 人，2000 年为 986 人，2001 年为 1045 人，2002 年为 1293 人，2003 年为 1512 人，通过这些数字我们可以了解到建筑业死亡事故已经位居产业部门的第二位，排在矿山之后。但是近年来瞒报、漏报、私了事故的现象时有发生，实际数字可能要比统计数字略高。

¹⁶ “[全国建筑施工安全生产形势分析报告](#)”，建筑中文网，2007 年 11 月 6 日。

¹⁷ “[应急管理部警示建筑业安全生产](#)”，中华人民共和国应急管理部，2018 年 7 月 12 日。

¹⁸ “[国务院安委会办公室关于 2018 年上半年全国建筑业安全生产形势的通报](#)”，国务院安全生产委员会，2018 年 7 月 25 日。

¹⁹ 参见，中国劳工通讯，[中国安全事故地图](#)。

二、建筑业发包、承包、分包、转包“法外运行”

《中华人民共和国建筑法》，1997年正式实施，2011年修订。

第18条：建筑工程造价应当按照国家有关规定，由发包单位与承包单位在合同中约定。公开招标发包的，其造价的约定，须遵守招标投标法律的规定。

发包单位应当按照合同的约定，及时拨付工程款项。

《中华人民共和国招标投标法》，2000年1月1日实施。

第9条第2款：招标人应当有进行招标项目的相应资金或者资金来源已经落实，并应当在招标文件中如实载明。

第33条：投标人不得以低于成本的报价竞标，也不得以他人名义投标或者以其他方式弄虚作假，骗取中标。

现实中，我国建筑业在快速发展的早期阶段，某些环节便进入了法外运行。除批项、融资、投标过程中的行贿、受贿、索要收受回扣等犯罪行为外，承包方为了得到工程项目合约而带资投标，一直都是建筑行业工程项目资金风险转嫁最为常见的法外运行手法。

早在1996年，建设部、国家计委、财政部便联合发出过《关于严格禁止在工程建设中带资承包的通知》。可见，政府早已经意识到了建筑行业项目资金风险转嫁问题的严重性。

当建设单位遇到项目融资困难，便会要求投标的承建商自带资金，称为“垫资施工”和“带资承包”。承建商为了得到项目总承建合约，便会带资承包工程。按照这种做法，发包单位便无需“按照合同的约定，及时拨付工程款项”，这实际上违反了《中华人民共和国建筑法》的规定；同时，发包单位也违反了《中华人民共和国招标投标法》有关“招标人应当有进行招标项目的相应资金或者资金来源已经落实”的规定。而总承包方不要发包单位一分钱带资承包，则违反了“投标人不得以低于成本的报价竞标”的规定。

承建商以法外运行的带资承包方式拿到项目总承建合同之后，便会要求专业分包公司、劳务分包公司或包工头自带资金进场，否则免谈。专业分包公司、劳务分包公司和包工头，则会要求跟着他们干活儿的小包工头和建筑工人交工资保证金。为了有活儿干，末梢包工头和普通建筑工人便会拿出家里的存款，甚至借高利贷交工资保证金。而在这一过程中，还衍生出了建筑行业的另外一个顽疾——非法多层转包、分包、挂靠。

于是，一项资金还没有完全落实到位的工程，甚至有时根本一分钱都没有，就这样以法外运行的方式开工了。

这类带资承包工程，一旦建设单位不能按时凑足资金，工程总承包商便不能按时足额拿到工程款，工程专业分包公司、劳务分包公司和包工头便拿不到劳务费，现场施工的建筑工人也就拿不到工资。此时，最末梢包工头们为了保住手里的工程，便得千方百计不惜代价维持工程进度，最普遍的做法是包工头自己拿钱支付施工工人生活费甚至工程材料款，同时忐忑不安地等着年终或者项目结束时结算。

现实中，大批末梢包工头和建筑工人到年底或项目结束结算工钱的时候，往往一分钱都拿不到。为什么呢？因为专业分包公司、劳务分包公司和包工头没拿到劳务费，因为工程总承包商没拿到工程款，因为建设单位在资金不到位的情况下便开了工。

辗转于不同建筑工地上的末梢包工头们，不但要招募、组织和管理一线建筑工人，更要“为私人挂靠者的资金缺口垫付资金”，从而成为了“夹心饼干”²⁰。

带资承包这种法外运行的做法，产生了大量施工合同纠纷。为此，2005年，最高人民法院发出了《关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》。其中第六条规定，“当事人对垫资和垫资利息有约定，承包人请求按照约定返还垫资及其利息的，应予支持”，“当事人对垫资没有约定的，按照工程欠款处理”。最高法院的这一司法解释并非像有些人所说的合法化了带资承包，而只是对这一法外运行做法所造成的后果，拿出一个临时补锅的方法。

但是，补锅并未改善建筑行业资金风险转嫁的法外运行状况。

为此，建设部、国家发改委、财政部和中国人民银行于2006年春节前发出了《关于严禁政府投资项目使用带资承包方式进行建设的通知》，要求各级发展改革部门要把好工程建设项目审核关，不得批准建设资金来源不落实的政府投资项目，要求各级建设行政主管部门在发放施工许可时要严格审验资金到位情况，对建设资金不落实的，不予发放施工许可证，要求银行等金融机构在借款合同中明确约定不得利用银行贷款带资承包政府投资项目，并要求“对以带资承包方式承揽政府投资项目的施工总承包企业和以带资承包方式承揽专业分包工程、劳务工程的专业分包企业、劳务分包企业，一经发现，有关部门要按照有关法律法规对该企业依法进行查处”。

《通知》的意图很明显，是想从政府项目入手作出示范，进而推广。但此后10年间，效果并不好。

2016年春节前，国务院办公厅又发出《关于全面治理拖欠农民工工资问题的意见》，要求“不得将合同应收工程款等经营风险转嫁给农民工”。但是，建筑行业由带资承包衍生出来的非法转包挂靠，再衍生出违法用工，以至于建筑工地上“表面看甲方已经把工程款和农民工工资交给了乙方，但由于工程层层分包，有的并不具备承包资质，再加上对于工程款的争议，农民工工资很容易变成争议的牺牲品。”²¹

²⁰ 参见，关注新生代农民工计划，公益组织北京行在人间文化发展中心：“[当代建筑业欠薪机制与劳资冲突调研报告](#)”，2014年12月5日。88.4%的建筑施工企业存在资质挂靠，同一工地总包施工企业与劳务分包均不存在资质挂靠的比例仅为2.2%。其中，总包施工企业的挂靠比例为66%，劳务分包企业的挂靠比例更是高达82%。

²¹ “[如何让依法讨薪不再艰难？](#)”，人民日报海外网，2013年1月27日。

带资承包往往会发生非法多层转包分包，最后演变成拖欠工资，最终受损害的是建筑工人的利益。但是，至今为止“针对当前建筑领域欠薪问题，《劳动法》、《劳动合同法》、《劳动监察条例》、《农民工工资支付条例》等均明确应由人社部门牵头处理，劳动监察部门也可通过罚款、仲裁、申请法院强制执行等诸多有力、有效手段治理欠薪”。但“一本明白账，怎么就千丝万缕理不清了呢？”²²。

其实，多年来，无论是行政、立法还是司法，无论是媒体还是参与讨论的公众，甚至是被欠薪侵权的建筑工人，大家都一直在修改完善法律、加大企业违法成本、加强劳动行政部门执法力度、加强舆论监督之间兜圈子，却不约而同地忽略了一个重要角色：建筑行业工人工会。

《中华人民共和国工会法》

第六条第二款：工会通过平等协商和集体合同制度，协调劳动关系，维护企业职工劳动权益。

第十条第四款：同一行业或者性质相近的几个行业，可以根据需要建立全国的或者地方的产业工会。

《中国工会章程》

第二十八条：工会基层委员会的基本任务是：

（三）参与协调劳动关系和调解劳动争议，与企业、事业单位行政方面建立协商制度，协商解决涉及职工切身利益问题。帮助和指导职工与企业、事业单位行政方面签订和履行劳动合同，代表职工与企业、事业单位行政方面签订集体合同或者其他专项协议，并监督执行。

如果，建筑行业工人工会能够把各地大小工地上的建筑工人组织到工会中来，配合中央三令五申不准拖欠农民工工资的行政措施，在 2006 年建设部、国家发展改革委、财政部和中国人民银行联合发出《关于严禁政府投资项目使用带资承包方式进行建设的通知》后，在工会会员中发起“抵制带资承包工程工地，只接依法依规工程”的行动，建筑企业就不会成为拖欠工资的重灾区。

如果，在 2016 年春节前国务院办公厅又发出《关于全面治理拖欠农民工工资问题的意见》，要求“不得将合同应收工程款等经营风险转嫁给农民工”的同时，建筑行业工人工会能够采取配合行动，拿出一份黑名单和一份红名单，号召会员拒绝到曾经拖欠工程款的建筑企业（黑名单）所承包的项目工地干活，鼓励会员到没有拖欠工程款的建筑企业（红名单）所承包的项目工地干活…可以想见，这不但能够对改善建筑行业运行法外之地的现状起到巨大的推动作用，更能够最大程度地避免由此引发的欠薪行为。

²² “[建筑领域欠薪高发：一本‘明白账’怎就理不清？](#)”，中工网，2016 年 12 月 17 日。

三、建筑业劳动关系及建筑工人权利保障“法外运行”

1. 建筑业在劳动法“法外运行”

《中华人民共和国劳动法》，1995年1月1日正式实施。

第50条：工资应当以货币形式按月支付给劳动者本人。不得克扣或者无故拖欠劳动者的工资。

但现实中，建筑业却成为了《劳动法》的法外之地，从未落实过《劳动法》的这项规定。

从世纪初起飞至今，建筑业在全国各地一直是拖欠工资“重灾区”²³。到2010年，建设领域拖欠民工工资已“占拖欠民工工资案件的60%，而七成左右的建筑施工企业存在拖欠民工工资问题，建设领域的民工80%多被拖欠过或者正在被拖欠着工资”²⁴。据人社部统计，2013年至2015年间，全国查处的欠薪案件中，有80%以上的案件和金额，发生于工程建设领域，在一些省份甚至高达90%以上²⁵。中国劳动学会副会长苏海南甚至认为：“自改革开放以来，随着农民工外出打工就开始出现了欠薪的问题。”²⁶。

2014年12月，多所高校内“关注新生代农民工计划”与公益组织“北京行在人间文化发展中心”，根据7年间跟踪访谈的138起集体讨薪案例，联合撰写发布了一份《当代建筑业欠薪机制与劳资冲突调研报告》。报告指出，在这138例欠薪案件中，劳务分包企业拖欠占43.5%，开发商拖欠占31.2%，包工头拖欠占13.8%。其中30.1%的案例中，讨薪工人被殴打，打人者却无人受到追究²⁷。

现实中，由于现行制度安排并不利于农民工讨薪，面对“年年讨薪年年欠”的尴尬局面，“农民工讨薪中的过激行为往往受到法律追究，而欠薪方殴打讨薪者的行为却往往只以赔偿医药费了事，极少承担法律责任”²⁸。于是，面对前来讨薪的建筑工人，湖南湘达路桥建设有限公司便喊出了“再敢讨要工资，来一次打一次”²⁹的威胁。

²³ 参见，“[建筑行业成欠薪‘重灾区’](#)”，深圳特区报，2003年12月6日。“[建筑行业仍是欠薪重灾区](#)”，山西晚报，2005年11月30日。“[建筑行业成农民工欠薪重灾区 九部门联合开展专项检查](#)”，安徽日报，2015年11月23日。“[建筑行业成欠薪‘重灾区’ 工程层层转包是关键](#)”，福州新闻网，2010年12月18日。

²⁴ “[建筑业为何成了欠薪重灾区（民生三问·求解农民工讨薪难③）](#)”，人民日报，2010年2月4日。

²⁵ “[加快相关立法直面农民工‘讨薪难’](#)”，长城网，2016年11月17日。

²⁶ “[年终‘讨薪’屡现 建筑领域仍是重灾区](#)”，中国产经新闻报，2017年1月12日。

²⁷ “[138起欠薪案例揭示建筑业‘层层盘剥’食物链](#)”，中国青年报，2014年12月22日。

²⁸ “[‘年年讨薪年年欠’的困局必须打破](#)”，新华网，2014年12月24日。

²⁹ “[湖南湘达公司拖欠农民工工资 农民工讨薪两次被打](#)”，红网，2014年12月22日。

就建筑工人被拖欠工资已成常态，以及讨薪难于上青天的现状，2017年春节前夕，新华网在一篇报道里写道：“1月2日，陕西户县，农民工讨薪，4人被匕首刺伤！1月8日下午6时许，湖北省襄阳市，5名农民工讨薪，欲跳楼！1月13日，陕西周至县一包工头，因为讨不到工程款，在欠款单位的办公室内服毒！”报道还写道：“年关将近，但各地农民工讨薪的新闻已不再是新闻！”³⁰字里行间，愤怒交织着无奈，溢于言表。

新华网绝非是在耸人听闻。从拖欠建筑工人工资曾经是新闻，曾经能够引起公众对于被拖欠工资工人的同情，以及对于相关雇主的不齿甚至愤怒，到拖欠工资已经不再是新闻…这一转变背后，潜藏着巨大的经济、社会和政治不确定性。也许，一万起讨薪事件中，有九千九百九十九起，讨薪工人都能做到忍气吞声甚至“创意”讨薪³¹，但只要有一起讨薪工人失去耐心和理智，便有可能酿成无可挽回的人间悲剧。

建筑业成为了劳动法的法外之地，欠薪损害的是建筑工人的利益。一旦欠薪演变成讨薪悲剧，则工人、企业和社会几败俱伤，没有赢家。但至今为止，无论是行政还是立法，亦或是司法，甚至媒体和参与讨论的公众，都不约而同地忽略了一个重要角色：建筑行业工人工会。

为改善建筑行业法外运行普遍违反劳动法的现状，为将建筑企业劳资关系扳回到法制轨道上来，建筑行业工人工会作为我国建筑工人利益的代表者，过去做过些什么？今后又能够做些什么呢？

2. 建筑业在劳动合同法“法外运行”

《中华人民共和国劳动合同法》，2008年1月1日正式实施。

第6条：工会应当帮助、指导劳动者与用人单位依法订立和履行劳动合同，并与用人单位建立集体协商机制，维护劳动者的合法权益。

第10条：建立劳动关系，应当订立书面劳动合同。

已建立劳动关系，未同时订立书面劳动合同的，应当自用工之日起一个月内订立书面劳动合同。

用人单位与劳动者在用工前订立劳动合同的，劳动关系自用工之日起建立。

第11条：用人单位未在用工的同时订立书面劳动合同，与劳动者约定的劳动报酬不明确的，新招用的劳动者的劳动报酬按照集体合同规定的标准执行；没有集体合同或者集体合同未规定的，实行同工同酬。

第51条第2款：集体合同由工会代表企业职工一方与用人单位订立；尚未建立工会的用人单位，由上级工会指导劳动者推举的代表与用人单位订立。

³⁰ “[艰难的讨薪路：拖欠薪水 农民工讨薪遭暴力殴打](#)”，新华网，2017年1月18日。

³¹ “[包公關公狄仁傑「紛紛上陣」 年底要債拼創意實屬無奈](#)”，每日头条，2016年1月4日。

第 78 条：工会依法维护劳动者的合法权益，对用人单位履行劳动合同、集体合同的情况进行监督。

但在建筑业这个法外之地，现实却是另一番景象。

《劳动合同法》实施两年后，2010 年 3 月，中国农林水利气象工会原主席、政协委员盛明富便提出了一份“关于规范建筑市场劳动用工的提案”。提案介绍，建筑业农民工劳动合同签订率目前只在 40%左右。尤其是中小建筑劳务企业，多数没与农民工签订劳动合同。提案举例“福建莆田的建筑劳务企业签订率不足 5%，湖北宜昌建筑劳务企业的签订率只有 6.8%”，并特别提到西部地方“大多数建筑企业不与农民工签订劳动合同”³²。

《劳动合同法》实施三年后，2011 年 4 月，来自北京、重庆、上海、深圳 4 个中心城市的大学师生，对所在城市建筑工人的生存状况进行了调查，并于当年年底发表了一份《京、渝、沪、深四城市建筑工人生存状况调查报告》³³。报告称“有 75.6%的受调查建筑工人没有签订劳动合同”，而签订过劳动合同的受访者中有“63.6%的工人自己手上没有劳动合同”。

《劳动合同法》实施四年后，2012 年 2 月，成都市政协常委、律师肖佑嘉提出了“关于规范建筑行业劳务用工体系的建议”³⁴。该文指出，成都市建筑行业大部分具体的施工任务，其实是由建筑总承包企业直接组织劳务队完成。而“劳务队(或称劳务班组)是建筑总承包企业与劳务公司签定劳务购买协议，由劳务公司派遣的专项劳务班组，成员多为社会闲散的农民工。劳务公司收取一定的劳务派遣管理费，负责开据劳务发票，但实际上不与农民工签定劳动合同，不支付劳动报酬，不负责农民工的岗前培训”。

《劳动合同法》实施五年后，2013 年，前面提到的同一批大学师生，又在成都、重庆、西安、武汉、沈阳、郑州、北京 7 个城市，就劳动合同的签订，对一线建筑工人进行了调查³⁵。结论是，7 个城市里，没有与建筑工人签订劳动合同的建筑企业平均达到 82.6%。其中最差的重庆市，高达 94.5%的建筑工人没有签订劳动合同，之后依次是，郑州 93.2%，武汉 87.9%，成都 85.5%，沈阳 85.1%，北京 68%的建筑工人没签合同。在情况最好的西安市，也有高达 66.2%的建筑工人没有签订劳动合同。

如果看 2009 年以来国家统计局发布的年度农民工监测调查报告，我们可以从建筑行业抽身出来，看到整体农民工签订劳动合同的状况。

2009 年，与雇主或单位签订劳动合同的农民工有 42.8%，建筑业的农民工没有签订劳动合同的比例最高，达到 74%。

³² “[关于规范建筑市场劳动用工的提案](#)”，中国网，2010 年 3 月 5 日。

³¹ “[京渝沪深调查：75%建筑工人无劳动合同致讨薪难](#)”，中国青年报，2011 年 12 月 13 日。

³⁴ “[关于规范建筑行业劳务用工体系的建议](#)”，成都市人民政府网，2012 年 2 月 9 日。

³⁵ 北京行在人间文化发展中心：“[建筑工人工资待遇和工会组织状况调研\(中\)](#)”，2013 年 12 月 9 日。

2011年，与雇主或单位签订劳动合同的农民工有43.8%，比上年提高1.8个百分点。分行业看，建筑业的农民工没有签订劳动合同的比例最高，达到73.6%。

2012年与雇主或单位签订劳动合同的农民工有43.9%。分行业看，建筑业农民工没有签订劳动合同的比例最高为75.1%，比上年上升1.5个百分点。

2013年，与雇主或单位签订劳动合同的农民工有41.3%，比上年减少2.6个百分点。

2014年，与雇主或单位签订劳动合同的农民工有38%，又比上年减少3.3个百分点。

2015年，与雇主或单位签订劳动合同的农民工有36.2%，又比上年减少1.8个百分点，

2016年，与雇主或单位签订劳动合同的农民工有35.1%，再比上减少1.1个百分点。

图4. 农民工签订劳动合同的比例³⁶

	签订劳动合同比例	没有劳动合同比例
2009年农民工	42.8%	57.2%
其中：建筑工	26%	74%
2010年农民工	42%	58%
其中：建筑工	29.1%	70.9%
2011年农民工	43.8%	56.2%
其中：建筑工	26.4%	73.6%
2012年农民工	43.9%	56.1%
其中：建筑工	24.9%	75.1%
2013年农民工	41.3%	58.7%
（建筑工：未公布）	/	/
2014年农民工	38%	62%
（建筑工：未公布）	/	/
2015年农民工	36.2%	63.8%
（建筑工：未公布）	/	/
2016年农民工	35.1%	64.9%
（建筑工：未公布）	/	/
2017年农民工（未公布）	/	/
（建筑工：未公布）	/	/

2009年到2012年，农民工劳动合同签订率由42.8%变为43.9%，略微上升了1.1个百分点。此后直到2016年，农民工签订劳动合同的比例一路滑落到35.1%。

³⁶ 数据整理自历年来《农民工监测调查报告》，国家统计局。

2017年，不知什么原因，国家统计局发布的年度农民工监测调查报告里，没有了农民工签订劳动合同的比例数字。不过，建筑行业作为多年来的重灾区，2017年建筑企业不与农民工签订劳动合同的状况，就算不会更差，也很难更好。

而据“关注新生代农民工计划”的调研，建筑业所签订的劳动合同，真正有效的合同仅为8.8%³⁷。

无论是人大代表所提的议案，还是政协委员的提案，无论是媒体的诘问，还是民间非政府组织的建议，针对更加有效地落实《劳动合同法》这一问题，大家又不约而同地忽略了一个重要的角色：建筑行业工人工会。

工会自身更是如此。

2010年3月两会上，时任中国农林水利气象工会主席、政协委员盛明富提出“关于规范建筑市场劳动用工的提案”³⁸，当中要求“政府有关部门要加大劳动执法力度”，“继续推进由建设部、劳动和社会保障部、全国总工会等有关部门联合下发的《关于加强建设等行业农民工劳动合同管理的通知》精神的落实”，“鼓励具有一定规模实力的劳务企业将零散的包工头队伍收编到劳务企业中”，“加大对建筑施工企业劳动用工情况的监督检查”，“加强对广大农民工自我维权意识和能力的培养教育，指导和帮助农民工与用人单位签订劳动合同”。

盛明富前主席的提案里，行动的主体只有一个，那就是政府。政府应该加大执法力度；政府应该继续推进...落实；政府应该鼓励建筑企业...；政府应该监督检查...；政府应该加强对农民工的教育；政府应该指导和帮助农民工与用人单位签订劳动合同。

《劳动合同法》明明规定：工会应当帮助、指导劳动者与用人单位依法订立和履行劳动合同，并与用人单位建立集体协商机制，维护劳动者的合法权益（第6条）。集体合同由工会代表企业职工一方与用人单位订立；尚未建立工会的用人单位，由上级工会指导劳动者推举的代表与用人单位订立（第51条第2款）。工会依法维护劳动者的合法权益，对用人单位履行劳动合同、集体合同的情况进行监督（第78条）。

《劳动合同法》规定的主体非常清楚。帮助、指导劳动者签订劳动合同的主体是工会，代表企业职工与用人单位订立集体合同的主体是工会，维护劳动者合法权益的主体是工会，监督用人单位履行劳动合同、集体合同的主体是工会。

建筑行业工人工会可做的事情有很多。比如，把散落在各地大小工地上的建筑工人组织起来加入工会，敦促各建筑企业与工人签订劳动合同，启动“没有劳动合同不进工地”的工会行动，鼓励和转介建筑工人到与工人签订劳动合同的工地工作，号召和教育建筑工人抵制不签劳动合同的工程等等。与其把所有的事情都堆积在政府头上，不如工会依法行动起来，积极履行工会职责。如此，不但能够在短时间内迅速扩大建筑工人劳动合同的覆盖面，长远来看，更能够带领我国建筑业走出行业“法外运行”和劳动关系“法外运行”的沉疴。

³⁷ “《劳动合同法》还应加大执行力度”，新华网，2016年3月28日。

³⁸ “关于规范建筑市场劳动用工的提案”，第一提案人盛明富，2010年3月5日。

3. “总理讨薪”催生建筑业讨薪维权之“法外运行”

《中华人民共和国劳动法》，于 1995 年 1 月 1 日起正式实施。

第 80 条：在用人单位内，可以设立劳动争议调解委员会。劳动争议调解委员会由职工代表、用人单位代表和工会代表组成。劳动争议调解委员会主任由工会代表担任。

劳动争议经调解达成协议的，当事人应当履行。

第 85 条：县级以上各级人民政府劳动行政部门依法对用人单位遵守劳动法律、法规的情况进行监督检查，对违反劳动法律、法规的行为有权制止，并责令改正。

第 88 条：各级工会依法维护劳动者的合法权益，对用人单位遵守劳动法律、法规的情况进行监督。

任何组织和个人对于违反劳动法律、法规的行为有权检举和控告。

《中华人民共和国劳动合同法》，于 2008 年 1 月 1 日起正式实施。

第 73 条第 2 款：县级以上地方人民政府劳动行政部门负责本行政区域内劳动合同制度实施的监督管理。

第 3 款：县级以上各级人民政府劳动行政部门在劳动合同制度实施的监督管理工作中，应当听取工会、企业方面代表以及有关行业主管部门的意见。

第 78 条：工会依法维护劳动者的合法权益，对用人单位履行劳动合同、集体合同的情况进行监督。用人单位违反劳动法律、法规和劳动合同、集体合同的，工会有权提出意见或者要求纠正；劳动者申请仲裁、提起诉讼的，工会依法给予支持和帮助。

第 79 条：任何组织或者个人对违反本法的行为都有权举报，县级以上人民政府劳动行政部门应当及时核实、处理，并对举报有功人员给予奖励。

人们应该不会忘记“温家宝总理亲自为建筑农民工讨薪”事件。

2003 年 10 月 24 日，下午 5 时左右，时任总理温家宝路过重庆龙泉村，村民熊德明向总理反映，在云阳县城做建筑工的丈夫，被拖欠 2300 元工资。温家宝当即指示地方政府要解决好拖欠民工工资问题，六个小时后当晚 11 时，熊德明的丈夫便拿到了被欠的工资。

一年后，2004 年 11 月 3 日，《南方都市报》报道了一起发生在广州市的建筑农民工讨薪被毒打事件。报道写道：“胡×辉浑身是血地躺在医院急诊室内，神情呆滞，说不出话。10 多名工友守在一旁，据他们介绍，昨日下午 4 时，25 名工人在南洲路某工地讨薪

时被锁在工地队部的院子里，随后 30 多名便衣男子持铁棍、拿砖头对讨薪者一顿毒打，其中有 3 人还用灭火器向工人喷射干粉”³⁹。

温家宝次日便作出批示：“培炎同志：不知这些信息是否属实？总之，解决拖欠农民工工资问题仍需高度重视。天津的经验可转各地参考。”⁴⁰”

时任副总理的曾培炎，随后将此批示转给建设部部长汪光焘：“明年春节前夕务必把 2003 年底前拖欠的农民工工资全部清欠完。中央一级财政性投资拖欠的建筑工程款基本清欠完成。天津的经验由国办发‘政务信息交流’。本期情况的核实已批另件。”⁴¹”

温家宝批示所指“天津经验”指的是：

1. 农民工工资“月支付，季结算”制度。

2. 农民工身份管理制度。统一签订建筑业农民工专用《劳动合同书》。各工程项目部要为每一名进场的农民工发放记工卡，工地要实行封闭管理，将记工考勤作为工资发放依据。劳务企业要建立工人用工管理档案和工资台帐，向总包企业派遣劳务用工要进行登记，并委派劳务队长带队。工地项目部每月要公示农民工出勤和工资发放情况，农民工每月都能掌握自己的工资情况，发现问题及时解决。

3. 农民工工资保证金制度。保证金数额为总承包企业 100 万元，其他企业 30 万元。施工企业拖欠农民工工资并拒不支付的，直接扣除保证金，用于支付农民工工资。

4. 创新劳务队长管理制度。实现了“包工头”退市和劳务队长的职业化。⁴²

“天津经验”基于两个假设：一是政府行政措施具有绝对权威且有效力，二是建筑企业不敢违抗政府行政措施。

可现实却并非如此。就在天津市郑重宣布“农民工工资拖欠成为历史”（2007 年 3 月）之后，发生在天津市的拖欠工资案例并未减少。

2007 年开工的天津汉沽区逸安园公墓(北区)建成后，汉沽区殡葬管理所被指“拖欠 1380 万元工程款，其中 350 万是农民工工钱”。被欠薪的农民工制作了“民工工资讨薪新闻发布会”视频在网上走红。视频中，女发言人模仿外交部发言人的腔调：“女士们先生们，大家上午好。众所周知，我和农民工兄弟为天津汉沽殡葬管理所干了一个工程。应支付我们各项工程款 1400 多万元……。我们重申，汉沽殡葬管理所应立即无条件把工钱支付给我们。”视频里还提到“天津二中院曾经判定联营方应支付 1400 多万元”⁴³。

³⁹ “[讨薪疑遭灭火干粉喷射 25 名工人工地被人毒打](#)”，人民网，2004 年 11 月 3 日。

⁴⁰ “[温家宝对广州民工讨薪遭殴打事件进行批示](#)”，人民网，2004 年 12 月 30 日。

⁴¹ 同上。

⁴² 参见，“[天津完善劳务用工制度使农民工工资拖欠成为历史](#)”，中国政府网，2007 年 3 月 6 日。把建立长效机制作为更加重要的工作，树立长远眼光，设立专门机构管理农民工队伍。对全市农民工实行身份管理，农民工劳动合同签订率达到 90% 以上；建立了农民工工资“月支付，季结算”工资卡支付制度，有效地遏制了新的拖欠农民工工资问题；设立了合同纠纷调解机构，对投诉问题做到“投诉有门、快速解决”；通过实行劳务队长持证上岗，基本消灭了“包工头”现象。

⁴³ “[‘民工讨薪发布会’走红 记者调查另类镜头背后薪资博弈](#)”，中国广播网，2012 年 10 月 10 日。

2010年12月27日，Youtube上贴出一个短视频，一群农民工聚集在天津地质调查中心大门前拉横幅讨薪。工人在横幅上写着“辛苦干一年 黑心不给钱 还我血汗钱”⁴⁴。

2011年5月，华宸建设集团股份有限公司中标大张庄镇回迁项目后，与天津市沐阳建筑劳务服务公司签订了《天津市建设工程施工劳务分包合同》。该项标准合同由天津市城乡建设委员会和天津市工商行政管理局共同监制。2013年下半年，400多名农民工在沐阳公司的带领下，按合同如期交工，可华宸公司拖欠的工程尾款却始终不能兑现。直到2017年5月，回迁的居民陆续住满了小区，沐阳公司却还在带着300多名农民工讨薪。而“华宸公司被人民法院列入失信黑名单最早可以追溯到2007年、2008年”⁴⁵。

2014年12月21日，几十名农民工及包工头在天津悦榕庄酒店大堂内讨要被拖欠的工程款。安徽舒城县包工头徐志宏告诉央广新闻中心记者：“承包方拖欠我的工程款，让我走投无路！我拖欠民工的工资，我无地自容啊！”被欠薪的甘肃工人赵永民告诉记者：“我也知道是承包商拖欠了徐志宏的工程款，他才拖欠了我们的工资，可我们都是靠打工养家糊口的老百姓，被拖欠这么多钱，生活太难熬了！”徐志宏说：“我要了N次了，仅在2014年，我就从安徽到天津要债十几次，每月都来啊！”

2015年1月，天津市规划高速公路网中“九横五纵”中的一纵“塘承高速公路二期工程”，农民工为讨要工资，从周边运来砂石及集装箱、活动房等，围堵了这段曾经付出辛苦和汗水修筑起来的公路，这直接导致塘承高速公路二期工程无法验收进行试运营通车。讨薪工人分别来自河北、山东、四川及武清、宝坻本地，在几个月讨要工资款的过程中，不仅没有拿到钱，还在路基工地“遭到了不同程度的驱赶及不明身份人的殴打”⁴⁶。

2017年9月，来自江苏、山东、内蒙古的一批工人，为中国燃气公司位于天津蓟州区的煤改气工程中六个村庄铺设输气管道。据工人们反映，作为央企的中国燃气公司涉嫌非法多层转包，导致工人工资遭到非法拖欠和克扣。而且工人们担心，由于中国燃气公司从未发出过施工质量标准指引，蓟州区煤改气工程用户将来在使用时，有潜在的安全隐患。另外，带领工人维权的包工头闫京港，曾被声称是中国燃气公司项目部的人员从当地派出所强行带走，并被强迫在更改过的工价单上签字画押（见本报告后附案例30）。

2018年7月5日，运久然等23名农民工，拿着法院判决书来到天津市东丽区人民法院，要求执行宏驰混凝土有限公司拖欠工资案。法官徐文捷接案后在该公司银行账户“数次均未查到余款”。幸亏徐法官后来执意追查，终于查到该公司银行账户其实一直还在走账，但“一旦进钱便会立即被转走”。最终，23名农民工工资才“得到了足额给付”⁴⁷。

2018年11月26日，天津京雄科技工程发展有限公司在中国法院网“给大法官留言”栏目中留言：“2015年我司在贵院起诉福鸿房地产，要求福鸿房产支付工程款及利息。该院于2015年5月8日做出了（2015）南民初字第1029号民事判决书，判令福鸿房地产给付我司工程款1014000元及利息若干。判决生效后，福鸿房地产拒不执行该判决，

⁴⁴ “天津农民工讨薪”，YouTube，2010年12月27日。

⁴⁵ “华宸公司天津项目入住4年欠工钱 如何获得项目被质疑”，中国经济网，2017年5月23日。

⁴⁶ “塘承高速二期农民工讨薪难落实 自发堵路已月余”，每日头条，2015年1月21日。

⁴⁷ “为了23个农民工兄弟的工资——东丽法院圆满执结劳务合同纠纷案”，天津政法报，2018年10月22日。

我司于 2015 年 7 月 13 日向天津市南开区人民法院申请了强制执行，后执行局张保群法官作为该案的承办法官。至今该案分文未予执行，我司未曾收到南开法院执行局关于本案的任何执行文书，而在最高人民法院被执行信息网上，居然查询不到本案的任何执行信息，为此，我司多次电话与执行局张保群法官联系，询问具体情况，但张法官永远不接电话⁴⁸。”

从 2007 年 3 月天津市宣布“农民工工资拖欠成为历史”，到 2018 年年底，近 12 年间，天津市建筑企业使用各种规避手段，不仅使政府的行政措施失去了应有的强制力，就连生效的法院判决，也可以变成“一纸空文”⁴⁹。

本节以天津市为例，原因是前总理温家宝在亲笔批示中特别提到要推广“天津的经验”，其后，天津市在 2007 年 3 月宣布“农民工工资拖欠成为历史”，从而引发本报告的特别关注。

如果说前总理温家宝批示推广的“天津经验”是失败的经验，绝不为过。

天津经验的失败，并非天津的失败，而是总理讨薪的失败，是被总理讨薪进一步强化的对行政权力迷信的失败，是总理讨薪催生出来的“法外运行”讨薪的失败。

其实，2016 年 12 月，也就是天津市宣布“农民工工资拖欠成为历史”的 10 年后，天津市政府人力社保局等 12 部门曾发出一份《关于全面治理拖欠农民工工资问题的实施意见》。这份《意见》将目标调整为要求力争到 2020 年“实现基本无拖欠”⁵⁰。调子低一些反而是一件好事。低调行事的政府和相关行政部门，往往更加务实。

总理讨薪，为各级政府官员去除官僚作风、密切联系群众树立了活的榜样。

但是，具体到欠薪和讨薪问题，国务院总理的责任，应该是充分协调和运用包括企业、工会、政府、司法、媒体等各方资源，促成一个可操作的长效制度的建立，从而有步骤地、扎实地清理欠薪，更加重要的是制度性遏制欠薪。同样，地方政府行政首长的职责也应如此。

但遗憾的是，总理讨薪事件却使“救火式”讨薪成为了地方政府和相关行政部门的常态，总是一到年关就频频“救火”⁵¹。总理讨薪“催生了各地轰轰烈烈的政府讨薪大行动，以及各种解决欠薪办法，但在一些地方，因欠薪引发的矛盾仍层出不穷”⁵²。有些地方甚至还曾经出现政府“排雷式清欠”，欠薪案件被“媒体曝光了就赶紧采取措施补救，没有曝光的，即使干的是同一个项目的活，任你喊破嗓子跑断腿也难有动静，感觉这样的清欠方式就像是在‘排雷’。说是政府部门选择性作为，还不如说是选择性不作为！”⁵³。以至于“不少地方、不少部门日常很忙……每天忙于出了事之后的补救、忙于‘救

⁴⁸ “[投诉信：南开区人民法院执行法官删除执行信息](#)”，中国法院网，2018 年 11 月 26 日。

⁴⁹ “[天津市还迁房项目欠薪：法院判决成一纸空文](#)”，中国经济网，2018 年 2 月 9 日。

⁵⁰ “[关于全面治理拖欠农民工工资问题的实施意见](#)”，天津市人力资源和社会保障局，2017 年 1 月 15 日。

⁵¹ “[人民时评：民工工资预留账户可否获得法律强制力？](#)”，人民网，2005 年 12 月 18 日。

⁵² “[连杀四人的民工袒露心声：看守所比工地好](#)”，南方都市报，2005 年 9 月 11 日。

⁵³ “[一样讨薪，两样结局：河南鄢陵民工遭遇政府‘排雷式清欠’](#)”，新华网，2015 年 2 月 10 日。

火’，而不是着力如何防患于未然、如何‘防火’”⁵⁴。也正是因此，农民工讨薪事件就“如同一部‘连续剧’，几乎每到年终岁尾总会在不同的地方上演”⁵⁵。

总理讨薪，行政部门首长和地方行政首长“热线”讨薪，也给被欠薪的建筑工人带来了不切实际的预期，并发展出了“只有想办法把事情闹大，尽可能地造成极大的社会影响，惊动全社会，甚至引起中央领导层的注意，才有可能出奇制胜，问题才有可能得到解决”的讨薪维权心理⁵⁶。如果是讨薪者发挥创意，以黑色幽默的讨薪方式引起关注，也许没用，但也无大碍。但是，如果被侵权被欠薪的建筑工人们误以为“以死相逼才能解决问题”⁵⁷，则往往酿成讨薪悲剧。

各地各级政府官员们，大家每天都只有 24 小时，每天工作时间都是 8 小时。官员们把时间花在帮农民工讨薪上，建立遏制欠薪的制度这一更加重要的目标便旁落了。尤其是，相对于长效的遏制欠薪制度的建立，救火式讨薪对于政绩来说见效快。换句话说，总理讨薪恶化了相关行政部门和地方行政首长的短期绩效心理，从而使遏制欠薪长效机制的建立，像接力棒一样，一任接一任地留给了永远的下一任。

还是得提出同一个问题：在总理亲自为建筑工人讨薪的时候，失败的“天津经验”在推广过程中，我们国家的工会，尤其是本应代表建筑工人利益的建筑行业工人工会都做了些什么呢？

4. 政府行政权力在“法外运行”中失效

从 12 年“天津经验”的失败，不难推测全国其它省、市县解决建筑业欠薪问题的效果，也是失败的。

其实，多年来，从中央到地方，各级政府依靠行政权力解决建筑业欠薪的问题，可谓不遗余力。下面一起来看看，从 2003 年至 2017 年，14 年间，仅国务院就解决建筑业欠薪问题所发布的一系列文件。

《国务院办公厅关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》（2003 年 1 月 5 日）

三、切实解决拖欠和克扣农民工工资问题

各级建设、劳动保障等有关部门要重点做好对建筑施工企业拖欠和克扣农民工工资违法行为的查处工作，严厉打击恶意拖欠、克扣农民工工资的违法行为。因建设单位拖欠施工企业工程款，致使施工企业不能按时发放农民工工资的，要追究建设单位的责

⁵⁴ “从‘防止新欠’看制度建设的重要意义”，工人日报，2006 年 8 月 4 日。

⁵⁵ “农民工讨薪为何难？新华社：一些地方政府就是任性，爱踢皮球”，澎湃新闻，2014 年 12 月 12 日。

⁵⁶ “公民维权的举措缘何不断升级？”，光明网，2005 年 12 月 9 日。

⁵⁷ “少女替父讨薪 17 楼坠亡：骨灰安放烈士陵园”，郑州晚报，2015 年 1 月 22 日。

任；施工单位拖欠农民工工资的，要追究施工单位的责任。

《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》（2003年11月23日）

各地政府要对当地建设领域拖欠工程款进行一次全面清理，采取有效措施，标本兼治，综合治理，重点解决房地产开发项目和政府投资工程项目拖欠的工程款。要做到清理与防范并重，在清理已有拖欠的同时，严格项目审批和市场监管，进一步规范建筑市场秩序，培育信用体系，健全法规制度，规范市场主体行为，从源头上防止发生新的拖欠。自2004年起，用3年时间基本解决建设领域拖欠工程款以及拖欠农民工工资问题。

《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（2006年1月31日）

（六）建立农民工工资支付保障制度。严格规范用人单位工资支付行为，确保农民工工资按时足额发放给本人，做到工资发放月清月结或按劳动合同约定执行。建立工资支付监控制度和工资保证金制度，从根本上解决拖欠、克扣农民工工资问题。... 对重点监控的建筑施工企业实行工资保证金制度。加大对拖欠农民工工资用人单位的处罚力度，对恶意拖欠、情节严重的，可依法责令停业整顿、降低或取消资质，直至吊销营业执照，并对有关人员依法予以制裁。

《国务院关于同意建立农民工工作联席会议制度的批复》（2006年3月31日）

（二）联席会议由国务院办公厅、发展改革委、教育部、科技部、公安部、监察部、民政部、司法部、财政部、劳动保障部、建设部、农业部、文化部、卫生部、人口计生委、人民银行、国资委、税务总局、工商总局、统计局、安全监管总局、法制办、国研室、扶贫办、西部开发办和中宣部、中农办、高法院、全国总工会、共青团中央、全国妇联共31个部门和单位组成。联席会议由国务院领导同志任总召集人，劳动保障部部长、国务院1位副秘书长、国务院研究室1位负责同志为召集人，各成员单位1名负责同志为组成人员。

《国务院办公厅转发解决企业工资拖欠问题部际联席会议关于推进企业解决工资拖欠问题若干意见的通知》（2006年11月23日）

（九）建立工资保证金制度。对重点监控的建筑施工企业和发生过拖欠工资的其他企业，各级劳动保障、建设等有关部门应强制企业在指定的开户银行按期预存工资保证金，实行专户管理，用于偿付拖欠工资。

《国务院办公厅关于切实做好当前农民工工作的通知》（2008年12月20日）

四、确保农民工工资按时足额发放

努力创造有利于农民工稳定就业的良好环境，维护农民工的劳动保障权益。完善工资保证金制度，加强工资保证金账户管理，强化工资支付监控，确保农民工工资发放。制定应急预案，避免和及时处理因欠薪问题导致的各种突发事件。建立劳动保障、建设、公安、工商、金融、工会等有关部门对企业拖欠农民工工资行为的联动防控机制，及时掌握企业拖欠工资的情况。

《国务院办公厅关于切实解决企业拖欠农民工工资问题的紧急通知》（2010年2月5日）

最近在一些地区接连发生因企业特别是建设领域企业拖欠农民工工资引发的群体性事件，严重影响社会稳定。党中央、国务院对此高度重视，要求各地区、各有关部门和单位加大工作力度，切实解决企业拖欠农民工工资问题。经国务院批准，现紧急通知如下：

一、…住房城乡建设、发展改革、监察、财政等部门和工会要按照职责分工，积极做好解决建设领域拖欠工程款及企业拖欠农民工工资相关工作。

二、…地方各级人民政府要在普遍检查的基础上，集中力量重点解决建设领域企业拖欠农民工工资问题。要抓紧组织对本行政区域内所有在建工程项目支付农民工工资情况逐一排查，发现拖欠工资问题或欠薪苗头及时督促企业妥善解决；对反映投诉的建设领域工资历史拖欠问题，也要认真加以解决。…

六、地方各级人民政府要进一步健全应急工作机制，完善应急预案，及时妥善处置因拖欠农民工工资问题引发的群体性事件，坚决防止事态蔓延扩大。…对监管责任不落实、工作不到位以及政府投资工程项目拖欠工程款导致拖欠工资问题引发严重群体性事件的，要对直接责任人员和有关领导实行责任追究。

《国务院办公厅关于深化收入分配制度改革重点工作分工的通知》（2013年2月8日）

25、…落实清偿欠薪的工程总承包企业负责制、行政司法联动打击恶意欠薪制度、保障工资支付属地政府负责制度。完善劳动争议处理机制，加大劳动保障监察执法力度。（人力资源社会保障部、全国总工会负责）。

《国务院关于进一步做好为农民工服务工作的意见》（2014年9月12日）

（七）…依法规范劳务派遣用工行为，清理建设领域违法发包分包行为……

（八）保障农民工工资报酬权益。在建设领域和其他容易发生欠薪的行业推行工资保证金制度，在有条件的市县探索建立健全欠薪应急周转金制度，完善并落实工程总承包企业对所承包工程的农民工工资支付全面负责制度、劳动保障监察执法与刑事司法联动治理恶意欠薪制度、解决欠薪问题地方政府负总责制度。……

《中共中央国务院关于构建和谐劳动关系的意见》（2015年3月21日）

（四）…探索建立欠薪保证金制度，落实清偿欠薪的施工总承包企业负责制，依法惩处拒不支付劳动报酬等违法犯罪行为，保障职工特别是农民工按时足额领到工资报酬。……

《国务院办公厅关于全面治理拖欠农民工工资问题的意见》（2016年1月17日）

解决拖欠农民工工资问题，事关广大农民工切身利益，事关社会公平正义和社会和谐稳定。党中央、国务院历来高度重视，先后出台了一系列政策措施，各地区、各有关部门加大工作力度，经过多年治理取得了明显成效。但也要看到，这一问题尚未得到根本解决，部分行业特别是工程建设领域拖欠工资问题仍较突出，一些政府投资工程项目不同程度存在拖欠农民工工资问题，严重侵害了农民工合法权益，由此引发的群体性事件时有发生，影响社会稳定。为全面治理拖欠农民工工资问题，经国务院同意，现提出如下意见：

（三）明确工资支付各方主体责任。全面落实企业对招用农民工的工资支付责任，督促各类企业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。在工程建设领域，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。

（五）推行银行代发工资制度。推动各类企业委托银行代发农民工工资。在工程建设领域，鼓励实行分包企业农民工工资委托施工总承包企业直接代发的办法。分包企业负责为招用的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，交施工总承包企业委托银行通过其设立的农民工工资（劳务费）专用账户直接将工资划入农民工个人工资账户。

（八）建立健全农民工工资（劳务费）专用账户管理制度。在工程建设领域，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（劳务费）专用账户应向人力资源社会保障部门和交通、水利等工程建设项目主管部门备案，并委托开户银行负责日常监管，确保专款专用。开户银行发现账户资金不足、被挪用等情况，应及时向人力资源社会保障部门和交通、水利等工程建设项目主管部门报告。

（九）…在工程建设领域，建设单位或施工总承包企业未按合同约定及时划拨工程款，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。

（十二）…完善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，推动完善人民检察院立案监督和人民法院及时财产保全等制度。对恶意欠薪涉嫌犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任，切实发挥刑法对打击拒不支付劳动报酬犯罪行为的威慑作用。

（十五）…加强对政府投资管理，对建设资金来源不落实的政府投资项目不予批准。政府投资项目一律不得以施工企业带资承包的方式进行建设，并严禁将带资承包有关内容写入工程承包合同及补充条款。

《国务院办公厅关于清理规范工程建设领域保证金的通知》（2016年6月23日）

（五）实行农民工工资保证金差异化缴存办法。对一定时期内未发生工资拖欠的企业，实行减免措施；对发生工资拖欠的企业，适当提高缴存比例。

《国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见》（2017年2月21日）

（十）规范工程价款结算。审计机关应依法加强对以政府投资为主的公共建设工程项目的审计监督，建设单位不得将未完成审计作为延期工程结算、拖欠工程款的理由。未完成竣工结算的项目，有关部门不予办理产权登记。对长期拖欠工程款的单位不得批准新项目开工。严格执行工程预付款制度，及时按合同约定足额向承包单位支付预付款。通过工程款支付担保等经济、法律手段约束建设单位履约行为，预防拖欠工程款。

（十三）保护工人合法权益。全面落实劳动合同制度，加大监察力度，督促施工单位与招用的建筑工人依法签订劳动合同，到2020年基本实现劳动合同全覆盖。健全工资支付保障制度，按照谁用工谁负责和总承包负总责的原则，落实企业工资支付责任，依法按月足额发放工人工资。将存在拖欠工资行为的企业列入黑名单，对其采取限制市

场准入等惩戒措施，情节严重的降低资质等级。

《保障农民工工资支付工作考核办法》（2017年12月6日）

第一条：为落实保障农民工工资支付工作的属地监管责任，有效预防和解决拖欠农民工工资问题，切实保障农民工劳动报酬权益，维护社会公平正义，促进社会和谐稳定，根据有关规定，制定本办法。

第五条：考核内容主要包括加强对保障农民工工资支付工作的组织领导、建立健全工资支付保障制度、治理欠薪特别是工程建设领域欠薪工作成效等情况。

第八条：（二）有下列情形之一的，考核等级为C级：1.保障农民工工资支付工作不力、成效不明显、欠薪问题突出，考核得分排在全国后三名的；2.发生5起及以上因拖欠农民工工资引发50人以上群体性事件，或发生2起及以上因政府投资工程项目拖欠农民工工资引发50人以上群体性事件的；3.发生1起及以上因拖欠农民工工资引发极端事件并造成严重后果的。

第十条：…对考核等级为C级的，由部际联席会议对该省级政府有关负责人进行约谈，提出限期整改要求。被约谈省级政府应当制定整改措施，并在被约谈后2周内提交书面报告，由部际联席会议办公室负责督促落实。

2003年到2017年，14年间，仅国务院就发出了至少14份“通知”、“紧急通知”、“意见”和“办法”。至于说各部委和各省、市、县政府和相关部门，就此曾经分别发出过多少份文件，相信没人数过。

仔细审视国务院所发出的这些文件，按年份，越往后，文件规定的内容越细致，责任主体及问责也越具体。因此，我们不能说国务院对于建筑业拖欠工资问题不重视。我们也愿意相信，由于来自国务院的问责越来越具体，各地各级政府和相关行政部门，对于建筑业欠薪问题也不敢不重视。但问题是，效果并不好。换句话说，这些文件绝大部分所做的都是“无用功”，甚至明知这些文件发了也不解决问题，但还是照发。

包括遏制建筑业欠薪的长效机制在内，任何长效机制，都不可能由政府行政权力强行规定而成，更不可能由于政府做出了行政规定而自动生效。换句话说，单靠政府的规定和文件，堆砌不出遏制欠薪的长效机制。

市场经济中有两只手，“看不见的手”是市场，反应快且具有弹性，“看得见的手”则是政府，反应需时且弹性不足。市场这只手，时而像海绵吸水，时而又像皮筋弹射，但就是不会像石头般坚硬。因此，试图单靠政府这只“看得见的手”发布行政规定来约束市场行为是徒劳的，行政规定发布之后，单靠政府行政权力强行推行这些规定，也是徒劳的。

国家开发银行研究院前副院长邹力行在任时曾撰文指出：“中国在创造‘经济奇迹’的同时，经济发展、社会发展也出现了不平衡、不协调，中国的转型出现一些失衡现象。

这个失衡是转型中有的快、有的慢引起的。很多政策转了，体制却没转，有些体制转了法律却没转，有些法律转了理念却没转，特别是在市场信用体制建设方面严重存在‘信’和‘用’的失衡，也就是落后的信用体制与经济社会快速发展所产生的融资需求之间的失衡⁵⁸。”邹力行提出“解决这个问题，需要靠政府力量和市场力量的结合”，并认为“政府和市场互动是互为目标、互相推进，是外在力量和内在力量互相促进、共同成长的过程”。

我国建筑业欠薪就是建筑企业信用失衡的重要表现。建筑业劳动关系中的劳资双方，均为建筑市场中重要的市场元素。因此，必须经由企业、工会、建设单位、政府等相关利益各方的不断互动，包括建筑企业不断越界、工会代表工人不断与企业的越界行为冲突、劳资之间不断妥协、劳资政之间不断磨合，才能够形成行业共识，才能够建立起遏制建筑业欠薪的长效机制。而在前述各相关利益方中间，政府的行政权力仅仅作为其中的一方，是不可能单独解决整个建筑行业的问题。

还是要提出那个问题：这些年来，为了解决建筑业欠薪这一建筑企业“信用失衡”问题，在国务院和各省市县政府不断发文件的同时，我国的工会跟着政府发了不少文件。除此之外，本应代表建筑工人利益的建筑行业总工会，还做了些什么呢？今后又能够做些什么呢？

5. 政府行政权力“官僚”+“无牙”难以遏制建筑欠薪

其实，从2003年温家宝总理为建筑农民工讨薪开始，有一个错误观念便一直被不断强化着，即，发生欠薪是由于政府监管不力所致，发生讨薪悲剧是政府行政部门不作为所致。因此，遏制欠薪和杜绝讨薪悲剧，只能靠政府行政权力的强力介入。于是，一次次欠薪引发一次次讨薪悲剧，一次次讨薪悲剧引出一份份政府“意见”、“通知”、“紧急通知”、“通报”、“办法”等等。但是，我国建筑业从早期的“成为了欠薪重灾区”，到后来的“还是欠薪重灾区”，到再后来的“仍是欠薪重灾区”，除了每年春节前“救火”式清欠行动解决几个案件外，整体情况并没有发生好转。而相对于各级政府多年来为解决建筑业欠薪问题所投入的财政和行政资源，治理建筑业欠薪的努力可以说完全失败。

发生欠薪，讨薪建筑工人便会被上下左右踢皮球。

包工头会告诉讨薪工人，说是上家包工头没给钱，让大家去找上家包工头。有时，包工头也会带着工人们一起集体找上家包工头要钱。上家包工头往往会告知讨薪工人，是再上家包工头或劳务分包公司或专业分包商没按时足额支付劳务费。最后，一直找到工程建设单位，则会被告知资金不到位，没钱。讨薪过程中，如果工人们运气好的话，相关包工头和劳务公司会认账，但不会给钱，因为没钱。如果运气不好，从上家包工头一直到建设单位，都声称“你们又不是给我打工，我不认识你们，凭什么找我要钱呢？”

⁵⁸ 邹力行：“探索建立‘政府力量和市场力量’相互转换的机制”，《红旗文稿》，2012年23期。

讨薪工人找到当地劳动行政部门，工作人员明知建筑行业普遍存在不与工人签订劳动合同的违法用工情况，却要求讨薪工人出具劳动合同，否则不管。

可是，按《劳动合同法》规定，县级以上劳动行政部门本应依法“对包括劳动合同在内的用工情况进行监督检查”。换言之，辖区内出现建筑企业不跟工人签订劳动合同的违法用工情况，其实是劳动行政部门监管不利所致。另外，《劳动合同法》还规定“任何组织或者个人对违反本法的行为都有权举报，县级以上人民政府劳动行政部门应当及时核实、处理，并对举报有功人员给予奖励（第 79 条）”。退一步说，当建筑工人向劳动行政部门求助讨薪，工作人员发现没有劳动合同时，最少应该将案件视为举报非法用工，并依法进行核实和处理。

但现实中，劳动行政部门工作人员遇到工人讨薪，几乎毫无例外的会以惯常的官僚手法推脱，以没有劳动合同为由将讨薪工人推出门外。不过话说回来，面对连国务院文件都解决不了的欠薪问题，劳动行政部门手中的行政权力，真有“牙齿”吗？

答案是否定的。

官僚+无牙，依赖这样的权力，根本不可能解决我国建筑业长期存在的欠薪问题。

还是那个问题：这么多年来，我国的工会，除了跟着政府部门发“没牙”文件之外，有没有尽量走出去，到就近的够得着的工地上，组织建筑工人加入工会，指导建筑工人签订劳动合同，同时代表本地建筑工人与本地建筑企业通过集体谈判签订集体合同呢？

6. 工伤保险制度

《工伤保险条例》，于 2004 年 1 月 1 日正式实施。

第十条：用人单位应当按时缴纳工伤保险费。职工个人不缴纳工伤保险费。

用人单位缴纳工伤保险费的数额为本单位职工工资总额乘以单位缴费费率之积。

第十一条：工伤保险基金在直辖市和设区的市实行全市统筹，其他地区的统筹层次由省、自治区人民政府确定。

跨地区、生产流动性较大的行业，可以采取相对集中的方式异地参加统筹地区的工伤保险。具体办法由国务院劳动保障行政部门会同有关行业的主管部门制定。

《中华人民共和国社会保险法》，于 2011 年 7 月 1 日正式实施。

第三十三条：职工应当参加工伤保险，由用人单位缴纳工伤保险费，职工不缴纳工伤保险费。

第三十四条：国家根据不同行业的工伤风险程度确定行业的差别费率，并根据使用工伤保险基金、工伤发生率等情况在每个行业内确定费率档次。行业差别费率和行业内费率档次由国务院社会保险行政部门制定，报国务院批准后公布施行。

社会保险经办机构根据用人单位使用工伤保险基金、工伤发生率和所属行业费率档次等情况，确定用人单位缴费费率。

第三十五条：用人单位应当按照本单位职工工资总额，根据社会保险经办机构确定的费率缴纳工伤保险费。

2004年，改革开放26年后，《工伤保险条例》的订立，令我国工伤职业病保障从混乱无序状态走向了法制轨道。7年后的2011年，《社会保险法》的订立，则把基本养老保险、基本医疗、工伤、失业、生育等五项基本社会保险统一起来，为我国社会保险制度的进一步成熟发展奠定了法律基础。从这个角度来看，这两项法律具有特殊的历史意义。社会保险制度需要资金累积，上面引述的几条规定，保证了工伤保险制度的资金来源。

2010年，也就是订立社会保险法的前一年，也是改革开放进入第34年，国务院还发出过一份《关于试行社会保险基金预算的意见》，尝试建立社会保险基金预算制度。此后，社保基金和工伤保险基金，账面上每年都收大于支，滚存结余一年比一年高。

2010年，全国社会保险基金年末滚存结余1.7万亿元。

工伤保险基金总收入270亿元，比上年增加43亿元，增长19%；其中，工伤保险费收入258亿元，比上年增长20%。工伤保险基金总支出179亿元，比上年增加34亿元，增长23%。收支相抵，当年结余91亿元，年终滚存结余547亿元，比上年增长20%。

2011年，全国社会保险基金年末滚存结余29818亿元。

工伤保险基金收入448亿元，比上年增加178亿元，增长66%。其中，工伤保险费收入371亿元，比上年增长44%。本年支出271亿元，比上年增加92亿元，增长51%。本年收支结余177亿元，年末滚存结余723亿元。

2012年，全国社会保险基金年末滚存结余37540亿元。

工伤保险基金收入506亿元，比上年增加58亿元，增长13%。其中，工伤保险费收入472亿元，比上年增加101亿元，增长27%。本年支出387亿元，比上年增加116亿元，增长43%。其中，工伤保险待遇支出378亿元，比上年增加116亿元，增长44%。本年收支结余119亿元，年末滚存结余844亿元。

2013年，全国社会保险基金年末滚存结余44884亿元。

工伤保险基金收入591亿元，比上年增加85亿元，增长17%。其中：工伤保险费收入554亿元，比上年增加82亿元，增长17%。本年支出460亿元，比上年增加73亿元，增长19%。其中，工伤保险待遇支出454亿元，比上年增加76亿元，增长20%。本年收支结余131亿元，年末滚存结余973亿元。

2014年，全国社会保险基金年末滚存结余51635亿元。

工伤保险基金收入671亿元，增长3.7%；支出538亿元，增长6.8%。本年收支结余134亿元，年末滚存结余1107亿元。

2015年，全国社会保险基金年末滚存结余58893亿元。

工伤保险基金收入 729 亿元，比上年增加 58 亿元，增长 8.6%。其中：工伤保险费收入 685 亿元，比上年增加 62 亿元，增长 10.0%。本年支出 576 亿元，比上年增加 38 亿元，增长 7.1%。其中，工伤保险待遇支出 569 亿元，比上年增加 42 亿元，增长 8.0%，完成预算的 97.3%。本年收支结余 153 亿元，年末滚存结余 1263 亿元。

2016 年，全国社会保险基金年末滚存结余 65425 亿元。

工伤保险基金收入 716 亿元，比上年减少 14 亿元，降低 1.9%。其中：工伤保险费收入 670 亿元，比上年减少 15 亿元，降低 2.2%。本年支出 588 亿元，比上年增加 12 亿元，增长 2.1%。其中，工伤保险待遇支出 582 亿元，比上年增加 13 亿元，增长 2.3%。本年收支结余 128 亿元，年末滚存结余 1391 亿元。

2017 年，全国社会保险基金年末滚存结余 75348.58 亿元。

工伤保险基金收入 831.77 亿元，比上年增加 115.75 亿元，增长 16.2%。其中：工伤保险费收入 783.71 亿元，比上年增加 113.27 亿元，增长 16.9%。本年支出 641.43 亿元，比上年增加 53.25 亿元，增长 9.1%。其中，工伤保险待遇支出 634.96 亿元，比上年增加 53.04 亿元，增长 9.1%。本年收支结余 190.34 亿元，年末滚存结余 1590.56 亿元。

图 5. 工伤保险基金收支及年末滚存结余状况（单位：亿元）⁵⁹

	总收入	总支出	当年收支结余	年末滚存结余
2010 年	258	179	91	547
2011 年	448	271	177	723
2012 年	506	387	119	844
2013 年	591	460	131	973
2014 年	671	538	134	1107
2015 年	729	576	153	1263
2016 年	716	588	128	1391
2017 年	831.77	641.43	190.34	1590.56

2010 年到 2017 年，8 年间，社保基金年末滚存结余翻了近 4 倍半，工伤保险基金年末滚存结余翻了近 3 倍。

账面看起来，落实工伤保险制度形势一片大好。

但现实中上，尤其是建筑行业，也许并不那么简单。

7. 建筑业在工伤保险制度“法外运行”

2014 年 12 月 29 日，人力资源社会保障部、住房城乡建设部、安全监管总局、全国总工会联合发出《关于进一步做好建筑业工伤保险工作的意见》⁶⁰，指出“建筑施工企业

⁵⁹ 数据整理自财政部发布的历年全国社会保险基金决算的说明。

安全管理制度不落实、工伤保险参保覆盖率低、一线建筑工人特别是农民工工伤维权能力弱、工伤待遇落实难等问题”。

三个月后，2015年3月27日，人力资源社会保障部办公厅又发出《关于开展建筑业“同舟计划”——建筑业工伤保险专项扩面行动计划的通知》⁶¹。“同舟计划”确定了三年内要完成的具体目标：

“2015年：新开工建筑项目全部参加工伤保险；继续巩固已参保的在建项目参保成果，努力将未参保的在建项目纳入保障范围。初步建立按项目参保和优先办理工伤保险的工作机制。同时推进交通、铁路、水利等建筑施工企业参加工伤保险。

2016年：建设项目基本实现全部参保，大部分交通、铁路、水利等建筑施工企业参加工伤保险。

2017年：全部建筑企业从业人员参加工伤保险。”

从“同舟计划”所提出的目标，我们不难看出，前述工伤保险基金年末滚存额的增长，几乎没有建筑企业的参与。换句话说，《工伤保险条例》实施11年，《社会保险法》实施4年，建筑业仍是“法外之地”。

一年后，2016年3月24日，人力资源社会保障部办公厅又发出了一份《关于加快推进建筑业工伤保险工作的通知》⁶²，指出，一年多来落实《意见》和“同舟计划”参保扩面任务工作中“部分地区尚未形成有效推进工作的合力，工作进展较慢；宣传培训工作力度不够，建筑施工企业按项目参保的惠民政策社会知晓度不高；参保扩面、工伤认定、经办管理服务等工作还不能完全适应建筑业按项目参保的工作要求等”。也即是说，建筑业“法外之地”的状况依然故我。

又过了一年，2017年2月21日，国务院办公厅发出了《关于促进建筑业持续健康发展的意见》⁶³，要求“建立健全与建筑业相适应的社会保险参保缴费方式，大力推进建筑施工单位参加工伤保险”。建筑施工单位参加工伤保险还是得要“大力推进”，而且要由国务院亲自出马。看起来，落实工伤保险制度，建筑业“法外之地”的状况仍未有大突破。

然后，又一年后，2018年1月2日，人力资源社会保障部、交通运输部水利部、能源局、铁路局、民航局发出了《关于铁路、公路、水运、水利、能源、机场工程建设项目参加工伤保险工作的通知》⁶⁴，通知要求“加大力度将在各类工程建设项目中流动就业的农民工纳入工伤保险保障”。

⁶⁰ “关于进一步做好建筑业工伤保险工作的意见”，人社部发〔2014〕103号，2014年12月29日。

⁶¹ “建筑业工伤保险专项扩面行动计划的通知”，人社厅发〔2015〕43号，2015年3月27日。

⁶² “关于加快推进建筑业工伤保险工作的通知”，人社厅发〔2016〕43号，2016年3月24日。

⁶³ “国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见”，国办发〔2017〕19号，2017年2月24日。

⁶⁴ “关于铁路、公路、水运、水利、能源、机场工程建设项目参加工伤保险工作的通知”，人社部发〔2018〕3号，2018年01月02日。

从2014年到2018年，四年间，三个“通知”两个“意见”，共发出5份行政文件，涉及人力资源社会保障部、住房城乡建设部、安全监管总局、全国总工会、交通运输部、水利部、能源局、铁路局、民航局等九个部门，其中一个“意见”更是来自国家最高行政机关国务院。但结果，还是要“加大力度将在各类工程建设项目中流动就业的农民工纳入工伤保险保障”。似乎，建筑企业走出《工伤保险条例》和《社会保险法》的法外之地，仍然任重道远。

不过，值得一提的是，人力资源社会保障部、住房城乡建设部、安全监管总局、全国总工会于2014年12月联合发出的《关于进一步做好建筑业工伤保险工作的意见》⁶⁵，针对建筑行业的特点，提出了“对不能按用人单位参保、建筑项目使用的建筑业职工特别是农民工，按项目参加工伤保险”，可以“按照项目工程总造价的一定比例计算缴纳工伤保险费”。至2018年，建筑工地一线建筑工人的工伤保险覆盖率，住建领域“新开工工程建设项目参保率已达到99.73%”。虽未达至“同舟计划”所预设的“建设项目基本实现全部参保，大部分交通、铁路、水利等建筑施工企业参加工伤保险”的目标（2016年目标），更未实现“全部建筑企业从业人员参加工伤保险”的目标（2017年目标），但仍可以说，在2017年初国家最高行政机关国务院亲自出马，再发行政“意见”之后，各地劳动部门和建筑企业，还是有所动作的。

不过，这也带出了一系列需要回答的问题：工伤保险制度的完善和落实，能够永远靠行政权力（尤其是国务院）的介入吗？行政权力介入所发生的效果，可以持久吗？除行政权力之外，有没有其它资源可以利用呢？或者说，行政权力之外的哪些资源，并没有有效地运用起来呢？

这里，还要提出那个被我们一再忽略掉的重要角色：建筑行业工人工会。试想，如果建筑行业工人工会能够硬起来，代表建筑工人近距离监督工伤保险制度的落实，在行政部门发出“没有工伤保险一律不准开工”⁶⁶的强制要求之时，组织每个工地上的工会会员，展开“没有工伤保险一律不进工地”行动，建筑企业和建设项目的工伤保险参保率，一定能够得到提升，而且效果更加可持续。

8. 工伤认定和待遇落实“法外运行”

《工伤保险条例》，于2004年1月1日起正式实施。

第17条：职工发生事故伤害或者按照职业病防治法规定被诊断、鉴定为职业病，所在单位应当自事故伤害发生之日或者被诊断、鉴定为职业病之日起30日内，向统筹地区劳动保障行政部门提出工伤认定申请。遇有特殊情况，经报劳动保障行政部门同

⁶⁵ “[关于进一步做好建筑业工伤保险工作的意见](#)”，人社部发〔2014〕103号，2014年12月29日。

⁶⁶ “[没有工伤保险 一律不准开工](#)”，人民日报，2018年6月8日。

意，申请时限可以适当延长。

用人单位未按前款规定提出工伤认定申请的，工伤职工或者其直系亲属、工会组织在事故伤害发生之日或者被诊断、鉴定为职业病之日起 1 年内，可以直接向用人单位所在地统筹地区劳动保障行政部门提出工伤认定申请。

按照本条第一款规定应当由省级劳动保障行政部门进行工伤认定的事项，根据属地原则由用人单位所在地的设区的市级劳动保障行政部门办理。

用人单位未在本条第一款规定的时限内提交工伤认定申请，在此期间发生符合本条例规定的工伤待遇等有关费用由该用人单位负担。

《社会保险法》，于 2011 年 7 月 1 日正式实施。

第四十一条：职工所在用人单位未依法缴纳工伤保险费，发生工伤事故的，由用人单位支付工伤保险待遇。用人单位不支付的，从工伤保险基金中先行支付。

从工伤保险基金中先行支付的工伤保险待遇应当由用人单位偿还。用人单位不偿还的，社会保险经办机构可以依照本法第六十三条的规定追偿。

据《中国劳动统计年鉴》数据显示，2014 年全国工伤事故死亡 23508 人，工伤 1146592 人，其中，在工作时间和工作场所内因工作原因受到事故伤害的，占 905240 人。2015 年享受工伤保险待遇的达到 201.9 万人⁶⁷。

年鉴没有将建筑业的数据单列出来。不过，据最新资料显示，“自 2009 年起，建筑业事故起数开始超过煤矿，已连续 9 年为工矿商贸事故最多行业”⁶⁸。由此不难推断，2014 年，我国建筑业安全事故造成工伤工亡的实际状况有多严重。

建筑行业成为“事故最多行业”之时，不幸受伤的建筑工人及遇难建筑工人的家属们，在工伤认定和索取赔偿的过程中，情况又如何呢？

2013 年 12 月《人民政协报》发表调查报道《伤不起的建筑工人》⁶⁹后，全国政协主席俞正声曾经批示，将文章中所反映的建筑工人工伤维权问题，作为全国政协 2014 年重点调研课题及双周协商座谈主题，由主席办公会议督办解决。2014 年 1 月至 2 月，全国政协副主席卢展工率队，由全国政协委员、人社部、住建部相关负责人组成的联合调研组开始在北京、江苏、湖南等地开展调研。

2014 年春节前后，全国政协社会和法制委员会、提案委员会也联合组成调研组，就建筑工人工伤维权问题进行了专题调研。调研显示“建筑工人的权益特别是工伤后的权益容易受到侵犯，工伤维权问题较为突出。主要表现在：一是工伤保险参保率低。据初步统计，建筑业从业人员参保比例不到四分之一。二是工伤认定难。由于建筑工人流动性大，劳动关系难以确认，进而影响工伤认定。三是工伤后的待遇落实难。工伤认定和劳动能力

⁶⁷ 国家统计局人口和就业统计司：《中国劳动统计年鉴 2016》，中国统计出版社，2017 年。

⁶⁸ “[应急管理部要求严格落实主体责任 有效遏制建筑业事故上升态势](#)”，人民日报，2018 年 7 月 13 日。

⁶⁹ “[伤不起的建筑工人](#)”，中国记协网，2015 年 6 月 10 日。

鉴定程序复杂，等待时间较长。四是建筑工人（特别是农民工）法律维权意识较为薄弱，建筑企业安全生产意识需要进一步加强”⁷⁰。

一年后，2014年12月，全国政协双周协商座谈会再次以建筑工人工伤维权为主题进行协商，人社部、建设部等四部门在此前调研基础上初步形成《关于进一步做好建筑工人工伤保险工作的意见》。

《伤不起的建筑工人》居然惊动了政协副主席，更难得的是，还就此展开了调研，并拿出了具有说服力的调研报告。但遗憾的是，所有这一切，最后还是落在了政府行政部门的头上，变成了又一份政府行政部门的“意见”。就像拉磨的驴子，不辞辛苦的蒙着眼睛整天拉啊拉，揭开眼罩，发现还是在原地打转。

2015年1月，“北京行在人间文化发展中心”发布了《建筑业农民工劳动保护与工伤维权调研报告》。报告显示，5年间（2010年-2014年），在该机构完整跟进的73个建筑工人工伤案例中，有89.10%的工伤工人，既没有合同也没有工伤保险，最终难以认定劳动关系的工伤工人达到60.20%。这些工伤工人中，有89.00%都遭遇到拒赔，甚至“有些大型国企，就是说没钱，法院都没办法”。遇到这种情况，工伤工人一般都选择降低诉求，以求私了。73个工伤案件中“67.10%的工伤工人最后接受了私了的方式”。走上诉讼维权的工人，就算是运气好坚持到了最后一步，但在胜诉后往往“功亏一篑，21.9%的人会遭遇执行困难”⁷¹。

《社会保险法》颁布实施后，第41条规定工伤保险基金先行支付的制度安排，曾经让人们眼前一亮。但这一制度安排，从出台至今已经8年多了，实施起来仍困难重重。一些法律专家曾称之为“形同虚设”⁷²。“劳动者向社保局申请先行支付成功的案例很少”，鲜有成功的案例都是通过司法的强力介入才得以实施。如果一些地方社保机构与法院形成“默契”，以各种理由推托，先行支付制度的执行便成了镜花水月。

既然建筑工人不幸发生工伤工亡后工伤认定难，而且就算是运气好拿到工伤认定，也难以落实赔偿，那么，作为建筑企业，何来动力为工人缴纳工伤保险呢？在此背景下，工伤保险参保率低还只是目前我国建筑工人职业安全得不到保障的一个方面，受影响的是一旦发生工伤工亡后的认定和赔偿。更加严重的后果是，这一现状纵容着建筑企业的冒险赌博心态，在不缴纳工伤保险的同时，更加不会投入资金改善施工现场的安全防护，从而将建筑工人的健康和生命，随时暴露于不可知的风险中。

从2009年至2018年，建筑业事故起数超过煤矿“连续9年为工矿商贸事故最多行业”，也就不足为奇了。

2014年3月，在全国政协十二届二次会议上，全国总工会原书记处书记、党组成员、政协委员李滨生，代表全国政协社会和法制委员会、全国政协提案委员会，曾经作过

⁷⁰ “李滨生：切实解决建筑工人工伤维权问题”，新华网，2014年3月9日。

⁷¹ “工伤建筑工没合同没保险 九成维权难七成私了”，北京晚报，2015年1月9日。

⁷² “工伤保险先行支付难落实 媒体：部分职工因伤致贫”，新华网，2016年2月23日。

题为《切实解决建筑工人工伤维权问题》的发言⁷³。作为全国总工会原书记处书记，李滨生在发言中认为，政府部门、行业协会、施工企业应该是“多层次建筑工人培训体系，不断提升建筑工人的安全意识和岗位技能水平，减少安全事故发生”的主体。至于说工会在建筑工人工伤维权方面能够发挥的作用，李滨生则认为应该是“加大法律援助力度”。

这里又要提出那个被我们忽略了的重要角色：建筑行业工人工会。

工会的职责应该是把建筑工地上的工人组织起来，工会的职能是代表工人争取改善劳动条件和待遇，以及在发生事故后代表工人维护权益。工会不是法律援助机构。

换句话说，我们并非要求工会去做什么惊天地泣鬼神的事情，只是希望工会能够依据相关法律已经赋予工会的权利而履行职责。

一旦不幸发生工伤、职业病或者工亡事故，建筑行业工人工会应该第一时间进入事故现场，以当事建筑工人代表的身份，要求企业依据《工伤保险条例》第 17 条第 1 款的规定，在 30 天内提出工伤认定申请。如果企业拒绝提出工伤认定申请，工会应该以当事工人代表的身份，依据《工伤保险条例》17 条第 2 款的规定，代表当事工人向当地社保部门提出工伤认定申请。做出工伤认定之后，工会应该代表当事工人，与建筑企业谈判协商落实待遇和赔偿。如果建筑企业拒绝依法落实待遇和赔偿，工会应该代表当事工人，向工伤保险基金提出申请先行支付。

如果建筑行业工人工会能够行动起来，充分运用《工伤保险条例》已经赋予工会的上述权利，建筑工人工伤待遇落实难的问题，虽然不会迎刃而解，但一定会在短时间内发生根本的改善。工伤保险先行支付的制度安排，便不会再被诟病为形同虚设。

9. 建筑业事故预防“法外运行”

工伤保险制度的作用是有限的，仅仅限于“合理聚资、未雨绸缪、分担风险、事后补偿”。而对于工人和工人的家庭来说，以及对于企业来说，最重要的是尽可能做好事前预防，从而尽量减少甚至杜绝事故的发生。换句话说，工伤保险制度能够解决的问题是，一旦发生事故，通过风险分担达到合理补偿，但却不能解决根本问题，即事故的预防。

《中华人民共和国工会法》，1992 年正式实施。

第二十四条：工会发现企业违章指挥、强令工人冒险作业，或者生产过程中发现明显重大事故隐患和职业危害，有权提出解决的建议，企业应当及时研究答复；发现危及职工生命安全的情况时，工会有权向企业建议组织职工撤离危险现场，企业必须及时作出处理决定。

⁷³ “[切实解决建筑工人工伤维权问题](#)”，新华社，2014 年 3 月 10 日。

《中华人民共和国安全生产法》，2002年正式实施。

第五十七条：工会有权对建设项目的安全设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用进行监督，提出意见。

工会对生产经营单位违反安全生产法律、法规，侵犯从业人员合法权益的行为，有权要求纠正；发现生产经营单位违章指挥、强令冒险作业或者发现事故隐患时，有权提出解决的建议，生产经营单位应当及时研究答复；发现危及从业人员生命安全的情况时，有权向生产经营单位建议组织从业人员撤离危险场所，生产经营单位必须立即作出处理。

工会有权依法参加事故调查，向有关部门提出处理意见，并要求追究有关人员的责任。

现实中，我国的建筑业多年来一直都是事故“重灾区”。

1991年到1993年，随着建筑业产值增加，事故死亡人数也迅速上升。1993年建筑业事故死亡人数达到1867人的“高峰”，此后一直保持在每年死亡千人以上，居于产业第二，仅次于煤矿⁷⁴。

2004年一季度，北京七成大事故来自建筑业⁷⁵。

2006年10月份，全国建筑业重大伤亡事故频发，共发生3人以上重大事故16起，死亡59人⁷⁶。

2006年全年，建筑业事故死亡1046人。2007年有所下降，死亡1012人⁷⁷。

2007年全国房屋建筑与市政工程事故共造成1012人死亡，总体虽比去年下降3.44%，但部分地区形势严峻。2007年，全国有天津、内蒙古、吉林、黑龙江、江苏、安徽、浙江、山东、河南、广西、云南、贵州、宁夏、新疆生产建设兵团等14个地区建筑施工事故死亡人数上升，其中天津上升达70%、宁夏上升和广西上升达45%、河南上升达37%⁷⁸。

2009年起，建筑业事故起数超过煤矿，连续9年为工矿商贸事故最多行业⁷⁹。

2010年前两个半月，山东省大建筑业范畴的事故起数和死亡人数都上升了200%⁸⁰。

2012年，武汉市建筑业成事故重灾区⁸¹。

2017年5月，山东建筑施工领域成“重灾区”⁸²。

⁷⁴ 袁振江：“[建筑业安全是喜还是忧-我国建筑业伤亡事故统计指标体系揭秘](#)”，建筑中文网，2006年5月22日。

⁷⁵ “[七成大事故来自建筑业](#)”，北京青年报，2004年4月14日。

⁷⁶ “[全国建筑施工安全生产形势分析报告](#)”，建筑中文网，2007年11月6日。

⁷⁷ 同上。

⁷⁸ “[全国建筑施工安全生产形势分析报告（2007年度）](#)”，建设部，2008年3月6日。

⁷⁹ “[应急管理部要求严格落实主体责任 有效遏制建筑业事故上升态势](#)”，人民日报，2018年7月13日。

⁸⁰ “[全省大建筑业事故死亡人数上升200%](#)”，济南时报，2010年3月23日。

⁸¹ “[2012建筑业成事故重灾区](#)”，湖北日报，2013年1月11日。

⁸² “[山东5月发生8起较大安全生产事故 建筑施工领域成‘重灾区’](#)”，中国新闻网，2017年5月31日。

2018年7月5日，国务院安全生产委员会办公室发出通报，仅上半年，全国建筑业共发生生产安全事故1732起、死亡1752人，同比分别上升7.8%和1.4%，事故起数和死亡人数自2016年起连续“双上升”⁸³。该通报分析，“企业主体责任不落实仍是事故发生的主要原因。部分施工单位安全生产红线意识不牢，存在侥幸心理，大部分的事故中施工单位总承包、专业承包、劳务分包关系界限不清、职责不明，现场管理混乱，以包代管、包而不管，安全技术交底和培训教育流于形式，不按专项方案施工，施工现场违规违章行为普遍，直接导致事故发生；建设、监理等单位未严格对工程项目进行监督管理，对施工现场安全隐患督促整改不力”。

10. 政府行政权力在事故预防方面失效

这么多年来，建筑行业一直是事故高发领域。从中央到地方，各政府部门为此发了数不清的文件、通知、意见、通报，政府关于工业安全不可谓不重视。但是建筑业的安全问题还是没有解决。这里仅列举了2003年到2018年，15年间，国务院就建筑行业安全问题发布的一系列文件。

《国务院办公厅关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》（2003年1月5日）

四、改善农民工的生产生活条件

各地区、各有关部门要高度重视农民工的生产安全和职业病防治问题。使用农民工的单位，必须按照国家标准和行业要求，为农民工提供必要的安全生产设施、劳动保护条件及职业病防治措施。从事矿山、建筑和危险物品生产经营作业的农民工上岗前必须依法接受培训。要严格执行安全生产规章制度，加大生产安全监察工作力度，严防重大生产安全事故的发生。要做好将农民工纳入工伤保险范围的工作。发生生产安全事故要严格追究事故责任人的法律责任，并保证在事故中受到损害的农民工依法享有各项工伤保险待遇。

《国务院办公厅关于成立国务院安全生产委员会的通知》（2003年10月29日）

成立国务院安全生产委员会（以下简称安委会）。

安委会主要职责

- （一）在国务院领导下，负责研究部署、指导协调全国安全生产工作。
- （二）研究提出全国安全生产工作的重大方针政策。
- （三）分析全国安全生产形势，研究解决安全生产工作中的重大问题。
- （四）必要时，协调总参谋部和武警总部调集部队参加特大生产安全事故应急救援工作。

⁸³ “[上半年建筑业事故起数和死亡人数‘双上升’](#)”，人民网，2018年7月25日。

(五) 完成国务院交办的其他安全生产工作。

《建设工程安全生产管理条例》（2003年11月24日）

第三条 建设工程安全生产管理，坚持安全第一、预防为主的方针。

《安全生产许可证条例》（2004年01月13日）

第二条 国家对矿山企业、建筑施工企业和危险化学品、烟花爆竹、民用爆破器材生产企业(以下统称企业)实行安全生产许可制度。

企业未取得安全生产许可证的，不得从事生产活动。

《安全生产“十一五”规划》（2006年8月17日）

建筑施工：完善建设工程安全生产法律法规体系，进一步理顺建设工程安全生产监管体制，加强监督执法队伍建设，落实安全生产监管责任。强化建筑施工企业安全生产许可证动态监管，规范事故调查处理机制。建立建设工程安全监管信息系统，健全建筑施工企业和从业人员安全生产信用体系和失信惩戒制度。强化高处坠落、施工坍塌等多发事故的专项整治，督促和检查重点地区、重点企业事故预防措施的制订和落实。

《国务院办公厅转发安全监管总局等部门关于加强企业应急管理工作意见的通知》（2007年2月28日）

建立健全企业应急管理组织体系。大型企业要设置或明确应急管理领导机构和办事机构，配备专职或兼职人员开展应急管理工作，形成企业主要领导全面负责、分管领导具体负责、有关部门分工负责、群团组织协助配合、相关人员全部参与的应急管理组织体系；矿山、建筑施工企业和易燃易爆物品、危险化学品、放射性物品等危险物品的生产、经营、储运企业（以下简称高危行业企业）要设置或指定应急管理办事机构，配备应急管理人员。其他各类企业也要在企业负责人的领导下组织开展自身应急管理工作。

《国务院办公厅关于进一步加强学校及周边建筑安全管理的通知》（2008年10月15日）

今年以来，部分地区陆续发生数起校园及周边建筑工程安全事故，造成多名学生伤亡。10月10日，山东省淄博市张店区刘家村一住宅楼建筑施工过程中，发生塔吊倒塌事故，造成邻近刘家村幼儿园5名幼儿死亡，2名幼儿重伤。国务院领导同志

对此高度重视，作出重要批示，要求对学校、幼儿园及其周边建筑进行安全检查，并健全相关制度，确保未成年人生命安全。

《国务院关于进一步加强企业安全生产工作的通知》（2010年7月19日）

1. 工作要求。深入贯彻落实科学发展观，坚持以人为本，牢固树立安全发展的理念，切实转变经济发展方式，调整产业结构，提高经济发展的质量和效益，把经济发展建立在安全生产有可靠保障的基础上；坚持“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，全面加强企业安全管理，健全规章制度，完善安全标准，提高企业技术水平，夯实安全生产基础；坚持依法依规生产经营，切实加强安全监管，强化企业安全生产主体责任落实和责任追究，促进我国安全生产形势实现根本好转。

《国务院关于坚持科学发展安全发展促进安全生产形势持续稳定好转的意见》（2011年11月26日）

（二十）加强建筑施工安全生产管理。按照“谁发证、谁审批、谁负责”的原则，进一步落实建筑工程招投标、资质审批、施工许可、现场作业等各环节安全监管责任。强化建筑工程参建各方企业安全生产主体责任。严密排查治理起重机、吊罐、脚手架等设施设备安全隐患。建立建筑工程安全生产信息系统，健全施工企业和从业人员安全信用体系，完善失信惩戒制度。建立完善铁路、公路、水利、核电等重点工程项目安全风险评估制度。严厉打击超越资质范围承揽工程、违法分包转包工程等不法行为。

《安全生产“十二五”规划》（2011年10月01日）

（二）基本原则。统筹兼顾，协调发展。强化法治，综合治理。突出预防，落实责任。依靠科技，创新机制。

建筑施工：加强工程招投标、资质审批、施工许可、现场作业等环节安全监管，淘汰不符合安全生产条件的建筑企业和施工工艺、技术及装备。落实建设工程参建各方安全生产主体责任。重点排查治理起重机、吊罐、脚手架和桥梁等设施设备存在的安全隐患。建立建筑工程安全生产信息动态数据库，健全建筑施工企业和从业人员安全生产信用体系，完善失信惩戒制度。以铁路、公路、水利、核电等重点工程及桥梁、隧道等危险性较大项目为重点，建立完善设计、施工阶段安全风险评估制度。

《省级政府安全生产工作考核办法》（2016年8月12日）

第五条 考核内容包括以下方面：

- （一）健全责任体系。
- （二）推进依法治理。
- （三）完善体制机制。
- （四）加强安全预防。
- （五）强化基础建设。
- （六）防范遏制事故。

第九条 按照属地管理原则，强化重特大事故防控情况考核，严格实行“一票否决”制度，发生特别重大事故的按不合格评定。

第十二条 对考核结果为不合格的省级政府，责令其在考核结果通报后一个月内，制定整改措施，向国务院安委会书面报告。国务院安委会办公室负责督促落实。

《安全生产“十三五”规划》（2017年01月12日）

建筑施工：完善建筑施工安全管理制度，强化建设、勘察、设计、施工和工程监理安全责任。加强施工现场安全管理，严厉打击建筑施工转包、违法发包分包和违反工程建设强制性标准等行为。强化深基坑、高支模等危险性较大的分部分项工程安全管理。严格建筑勘察、设计、施工和监理单位资质管理，严禁无资质或超越资质等级范围承揽业务。建立市场准入、违规行为查处、诚信体系建设、施工事故处罚相结合的管理制度。

专栏8 建筑施工事故防范重点

重点部位：大跨度桥梁及复杂隧道、高边坡及高挡墙、高架管线、围堰等。

关键环节：基坑支护及降水工程、结构拆除、土石方开挖、脚手架及模板支撑、起重吊装及安装拆卸工程、爆破拆除等。

《国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见》（2017年02月21日）

（六）加强安全生产管理。全面落实安全生产责任，加强施工现场安全防护，特别要强化对深基坑、高支模、起重机械等危险性较大的分部分项工程的管理，以及对不良地质地区重大工程项目的风险评估或论证。推进信息技术与安全生产深度融合，加快建设建筑施工安全监管信息系统，通过信息化手段加强安全生产管理。建立健全全覆盖、多层次、经常性的安全生产培训制度，提升从业人员安全素质以及各方主体的本质安全水平。

2003 年到 2018 年，15 年间，国务院就安全生产发出了不少“通知”、“紧急通知”、“意见”、“办法”等等。从《安全生产“十三五”规划》中可以看出，在建筑业安全生产方面，既有制度建设，“完善建筑施工安全管理制度……加强施工现场安全管理，严厉打击建筑施工转包、违法发包分包和违反工程建设强制性标准等行为”，也重视了建筑施工方方面面的细节，如建筑施工事故防范关键环节包括“基坑支护及降水工程、结构拆除、土石方开挖、脚手架及模板支撑、起重吊装及安装拆卸工程、爆破拆除等”

⁸⁴。

有关安全生产的立法，除了《建筑法》、《安全生产法》，还有许多条例、办法，例如《建设工程安全生产管理条例》、《安全生产许可证条例》、《建筑施工安全生产标准化考评暂行办法》、《建筑施工项目经理质量安全责任十项规定（试行）》、《房屋建筑和市政基础设施工程施工安全监督规定》、《危险性较大的分部分项工程安全管理规定》等等。

国务院也制定了《省级政府安全生产工作考核办法》⁸⁵，将安全生产列入省级政府考核工作。考核结果分为 4 个等级：优秀、良好、合格、不合格。对考核结果为不合格的省级政府，责令其在考核结果通报后一个月内，制定整改措施，向国务院安委会书面报告。国务院安委会办公室负责督促落实。按照属地管理原则，强化重特大事故防控情况考核，严格实行“一票否决”制度，发生特别重大事故的按不合格评定。

此外，应急管理部、住建部等部委也就事故预防开展了相关工作。如果查看应急管理部和住建部的网站，可以看到数不清的专项整治、安全生产大检查，覆盖工程建设的各方面，如预防坍塌事故、加强玻璃幕墙安全防护等。每当发生重大安全生产事故后，紧接着就会有关于吸取近期事故教训进一步加强安全生产工作的紧急通知。住建部则一向勤勤恳恳地发布建筑业相关的国际标准、行业标准。

关于建筑工人，2007 年 3 月，由建设部、中央精神文明建设指导委员会、教育部、中华全国总工会、共青团中央委员会发文，提出在建筑工地创建农民工业余学校⁸⁶。建筑面积或工程造价达到一定规模的工程项目，工程开工后要依托施工现场设立农民工业余学校，负责本企业农民工培训工作。农民工业余学校的教育培训内容要按照工程进度和农民工的实际需要确定，重点是安全知识、法律法规、文明礼仪、社会公德、职业道德、卫生防疫、操作技能等内容。2014 年 4 月，住建部办公厅发布关于开展建筑业“千万农民工同上一堂课”安全培训活动的通知⁸⁷。安全培训主要依托农民工业余学校开展培训。安全培训的对象为从事一线生产操作的建筑业农民工，重点是新进场、新上岗的农民工和建筑施工特种作业人员。培训时间每人累计应不少于 4 小时。

⁸⁴ 《安全生产“十三五”规划》，国务院，2017 年 1 月 12 日。

⁸⁵ 《省级政府安全生产工作考核办法》，国务院，2016 年 8 月 12 日。

⁸⁶ 《关于在建筑工地创建农民工业余学校的通知》，住建部，2007 年 3 月 21 日。

⁸⁷ 《关于开展建筑业“千万农民工同上一堂课”安全培训活动的通知》，住建部，2014 年 4 月 30 日。

2018年12月底，住建部办公厅发布了关于2018年三季度建筑施工安全专项治理行动进展情况的通报，其中介绍了安全监管长效机制建设情况⁸⁸。截至2018年三季度，全国有26个地区的省级住房城乡建设主管部门开展了建筑施工安全生产层级考核工作，占全部地区数量的81.25%。安全监管长效机制的建设还包括推进建筑施工安全监管信息共享交换，建立全国建筑施工安全监管信息系统，记录建筑施工安全生产不良信用信息。

与之形成鲜明对比的是，2018年前三季度事故起数和死亡人数仍然保持“双上升”，较大及以上事故未得到有效遏制。且根据统计，自2009年起，建筑业事故起数超过煤矿，连续9年为工矿商贸事故最多行业⁸⁹。

这里我们还是要提出那个问题：这些年来，为了建筑行业的安全问题，我国的工会做了什么？本应代表建筑工人利益的建筑行业工人工会做了什么？

这么多年，关于建筑行业事故高发，我们其实一直都在原地踏步。每次发生事故，从中央到地方，各政府部门都忙的不可开交，发文件、通知、意见、通报，定期停工整改、定点停工整改等等。但是，多年过去了，文件、通知、意见、通报还是同一套行文，只是改了日期，事故还是不断上升。还是那个比喻，政府行政部门以发文件、通知、意见、通报的形式，试图减少建筑行业事故发生，就像蒙着眼睛的驴子拉磨，拉了一辈子，却还在原地打转。

如果建筑行业工人工会能够行动起来，情况就会不一样。

如果“总承包、专业承包、劳务分包关系界限不清、职责不明，现场管理混乱，以包代管、包而不管，安全技术交底和培训教育流于形式，不按专项方案施工，施工现场违规违章行为普遍”，工会会员（工地现场施工工人）便会立即知会工会，以便工会向相关企业提出要求改善。如果相关企业继续不采取措施做出改善，工会便会依据《中华人民共和国安全生产法》第57条第二款，以及《工会法》第24条“组织职工撤离危险现场”。

试想，在预防事故的主体责任人仍是建筑企业的情况下，如果建筑施工现场有足够多的工会会员，便等于多出了一组事故预防的主体监督人——工会会员，亦即是工地现场施工工人。就算是建筑企业存在侥幸心理，但工会会员（现场施工工人）却不会心存侥幸。因为，一旦发生事故，第一受害人就是他们自己和他们的家庭。

工会会员在工会的组织下发挥建筑工地现场主体监督人的作用，既不会额外增加企业的安全生产开支，更不需要政府增加预算。更重要的是，工会和工会会员作为建筑工地现场安全生产的主体监督人，一定比政府人员和企业管理更加有效。

还是那个问题：工会在做什么？这些年来，或者往少了说，自2009年建筑业事故起数超过煤矿而成为工矿商贸事故最多行业的这9年以来，我国的建筑行业工人工会做了些什么呢？

⁸⁸ 《关于2018年三季度建筑施工安全专项治理行动进展情况的通报》，住建部，2018年12月25日。

⁸⁹ “[应急管理部要求严格落实主体责任 有效遏制建筑业事故上升态势](#)”，人民日报，2018年7月13日。

11. 建筑业“法外运行”侵权者和维权者皆输

无论是被欠薪，或遭遇工伤、工亡或职业病，绝大部分当事人的工人和家属，既没有基本法律知识，又没钱请不起律师。再加上没有劳动合同，无法证明劳动关系，走诉讼途径对他们来说无疑于水中捞月。而就算是少数幸运者能够得到法律援助，愿意拿起法律武器进入诉讼，从寻找证据证明劳动关系到提起仲裁，如涉及工伤、工亡和职业病，又得申请工伤认定，直到走完一裁二审，程序繁复且耗时漫长。败诉就不用说了。就算胜诉，老板还是能拖着不执行判决⁹⁰。

然后就是上访这条死胡同。如果无奈进入上访，等着讨薪和维权建筑工人或家属的往往是威胁、监视、截访甚至拘留、判刑。很多被欠薪和因工伤、工亡得不到赔偿的工人和家属，因此更成为了当地政府和公安的“维稳”对象。结果，与劳资关系本无直接关联的警察也被拖进了劳资纠纷中。

在建筑业这块法外之地，讨薪者和欠薪者，侵权者、维权者以及政府，甚至社会公众，大家的命运就像古罗马斗兽场里的奴隶角斗士，谁都没有保障。

早在 2005 年，宁夏石嘴山便发生过一起因欠薪引发的讨薪悲剧。建筑工人王斌余，向工地上最末梢的包工头讨要被拖欠的 5000 元工资不果，找当地劳动局求助被推到法院，法院又把他推回到劳动局。在劳动局里，包工头承诺先给 400 元，出门后便说只给 50 元。王斌余上门要钱，双方发生口角，被包工头扇了一记耳光。一怒之下，王斌余拔刀杀了包工头一家四口人，结果被法院判处死刑。后来死者家人找到上家包工头要被拖欠的工资，上家包工头却以没有劳动合同为由，矢口否认与被杀的最末梢包工头有劳动关系。

在看守所里，王斌余对记者说：“我也没有多少时间了。我爸说了，很支持记者的采访。你们采访我，文章发出来，可以让更多的人关注我们农民工。领导到下面来，只看表面大楼好着呢，我们在墙上施工，一不小心就摔死了，你知道修大楼多少民工死了？我知道有保护我们农民工的政策，但下面人不执行，我们的权利还是得不到保障”⁹¹。

采写报道的记者感叹“悲剧就是死的都是好人，没有胜利者”，因为“王斌余杀的并不是备受诟病的包工头，而是和他一起打工的并帮助过他的工友及其无辜的亲属”。而在悲剧发生后，欠薪的上家包工头居然矢口否认被害的末梢包工头是他的工人。一家四口被杀，被害人家属发出悲呛的质问：“天哪，苏志刚都跟了他快两年了，就因为没签合同吗？他还欠着我们几个人的工钱没给呢！”。

在看守所，王斌余对死者家人说：“下辈子就是做牛做马也要报答你们全家”⁹²。

王斌余讨薪悲剧 7 年后，2012 年底，光明日报曾就欠薪和讨薪问题发表过一篇文章，题目是《减少讨薪：先对恶意欠薪说“不”》。这篇文章在指出“没有欠薪，自然就不会有讨薪”的同时，却将拖欠工程款与欠薪这一对互为因果的问题割裂开来，更将跳

⁹⁰ “[农民工讨薪：费时费工，未必成功](#)”，央视网，2013 年 1 月 21 日。

⁹¹ “[连杀四人的民工袒露心声：看守所比工地好](#)”，南方都市报，2005 年 9 月 11 日。

⁹² 同上。

楼、堵路、裸奔、爬塔吊、跳河等讨薪手段称为“恶意讨薪”⁹³。从此，“恶意讨薪”的说法不胫而走。

此后，为了不被说成是“恶意讨薪”，各地建筑工人讨薪行动的烈度的确有所缓和，并出现了“创意”讨薪。愤怒鸟、关公、包公、狄仁杰、元芳、圣诞老人、唐老鸭、加菲猫、财神爷、超人等，纷纷出现在讨薪现场⁹⁴。但是，讨薪建筑工人从“恶意”转向“创意”，并未改善建筑业工人被欠薪的状况。

2016年1月，也就是王斌余讨薪悲剧发生后的第11年，春节前，又是在宁夏，末梢包工头马永平在银川点燃了一辆公交车，导致18无辜乘客死亡，33人受伤。

这起悲剧的原因并不复杂，末梢包工头马永平被拖欠33万元工程款，发不出跟着他干活工人的工资，经过三年多讨要没有结果。2013年6月，马永平带着15名工人在宁夏贺兰县洪广镇移民小区做水暖工程。当初定下的工资总额为33.63万元。马永平在一份讨薪材料里写道：“三年里我到处借钱垫付工人工资，有银行贷款，有私人高利贷，有亲戚处借的低息款，还有几人的工资未发。这些债务和利息使我妻离子散，有家不能回。”⁹⁵

就在点燃公交车的一个月前，2015年12月7日，马永平曾把一桶汽油淋在身上，爬上银川商城对面隆悦宾馆的天台，并往朋友圈发了张自拍照。马永平在朋友圈写道：“如果我是火炬，我毅然地燃烧自己……再见，美丽的银川，原谅我再不能给你添加一砖一瓦”⁹⁶。马永平上家的土建包工头马上拿着9.9万元现金来到现场，洪广镇书记和派出所民警也拿着20万元现金来到现场。马永平见到钱款下来后，土建包工头把9.9万元给了他，但镇书记和派出所的20万元却不给，镇书记只是承诺，12月30日前会付清余款。

这次事件，宁夏电视台“直播60分”节目称之为“恶意讨薪”⁹⁷。节目里，新华街派出所副所长杨某表示：“马永平的这种行为已经触犯了治安处罚法，属于扰乱公共秩序，必须对他进行处罚”。马永平被拘留10天后于12月18日获释。获释后，马永平用9.9万元中的5万元还了贷款，其余的补发了部分工人的工资。但镇书记“12月30日前付清余款”的承诺没兑现⁹⁸。

于是，便发生了1月5日的悲剧，18人枉死，32人受伤。

马永平在绝笔信中写道⁹⁹：

“当拿起这支似有千斤的笔，迟迟不能落纸。我想不明白，事情怎么会到这一步。我想我不是一个冲动的人，也不是一个神经病患者，更不是一个嗜血的恐怖分子。但是，为什么会出现这样的结局。

⁹³ “[减少讨薪：先对恶意欠薪说‘不’](#)”，光明日报，2012年12月26日。

⁹⁴ “[农民工扮愤怒小鸟等卡通形象北京街头讨薪](#)”，中新网，2013年2月1日。

⁹⁵ “[银川致17死33伤公交纵火案：讨薪、跳楼和汽油](#)”，三联生活周刊，2006年1月8日。

⁹⁶ “[烧巴士疑犯33岁拥大專學歷 朋友圈留言告别](#)”，東網，2016年1月5日。

⁹⁷ “[纵火者马永平失去的三次机会](#)”，财新网，2016年1月7日。

⁹⁸ “[从自焚到焚人：银川公交纵火嫌疑人的最后一月](#)”，新浪新闻，2016年1月6日。

⁹⁹ “[疑似宁夏公交纵火嫌疑犯马永平‘绝笔信’曝光](#)”，未来网，2016年1月6日。

这都是你们逼的，逼得我活不成了。丁X成，洪广镇政府，贺兰县政府，丁宝成，你们可以有黄老五一帮黑社会打手，可以行贿政府各部分不管我的事。大小政府，你们可以用谎言和暴力来掩盖这一切的不平等和你们收了黑钱而不作为行径，但掩盖不了一个为求最基本生存权力的人的决心。你们三年欠我二十多万工资，你们看着我死，我也不叫你们好活。受欺骗和压迫的农民工兄弟们，我呼吁你们站起来，采取任何手段，为我们的生存下去的权力而斗争。”

马永平绝笔信中的呼吁，并没有唤起他的“农民工兄弟”们群起采取“任何手段”为“我们的生存下去的权力而斗争”。

两个月后，2016年3月中，刚刚过完春节，倒是发生了四川阆中法院对8名讨薪建筑工人公审、公判、公开游街示众事件。法院认为“8名被告人以暴力方法阻碍国家机关工作人员依法执行公务，长时间在交通要道上对民警进行挟持，严重扰乱了社会管理秩序。故其行为均已构成妨害公务罪”。当地的媒体还写道：“公判大会”的召开，让“不少群众表示自己接受了一堂法治教育”¹⁰⁰。

活生生的现实告诉我们，解决建筑业欠薪问题，仅仅依靠政府行政权力是一条死路。这跟政府是否民选，是否勤政作为，是否能够被问责，没有直接关系。地方县市劳动行政部门手中的那点儿“没牙”的行政权力，在老百姓跟前耍耍“官僚”威风可以，打打太极推手可以，懒政惰政可以。真的要解决像建筑业欠薪这样的经年累积的问题，就算是把地方劳动行政部门的公务员都问责下课，甚至问责到每年换一批人，也照样解决不了。

正所谓“差之毫厘谬之千里”。方向搞错了，便越走越离目标越远。解决建筑业欠薪问题，必须要由建筑企业、建筑行业工人工会、建筑行业协会、政府相关行政部门、建设单位等通过谈判、沟通、协调，再经媒体平台让公众可以参与讨论和辩论，才能找到解决之道。

这里还是要提出那个问题：工会在哪里？建筑行业工人工会可以做什么？

¹⁰⁰ “[四川阆中院举行‘公判大会’ 专家称与人权保护不相符](#)”，新京报，2016年3月18日。

四、建筑业“法外运行”之问——工会在哪里？

从建设单位到政府批项部门，从建筑总承包商到劳务分包公司，从包工头到建筑工人，各司其职，使得建筑行业得以运行。但与此同时，整个建筑业的“法外运行”，也串起了发生在建筑行业的一起起工伤、工亡、职业病、欠薪、讨薪、杀人、自杀等悲剧。

2012年6月13日，湖北省钟祥市“村村通”公路工程石牌镇路段，无用工资质的分包人安排农用货车送工人下班回家，路上发生事故，3名工人死亡6人受伤。事故发生后，工程总承包钟祥市交通工程公司没有受到处罚，并继续将工程非法分包给没有用工资质的分包人。9个月后，2013年3月29日，90公里外的张集段再次发生同样事故，无用工资质的分包人安排没有驾照的司机接工人上班发生侧翻事故，5名工人死亡9人伤残。3·29事故后，遇难工友家属要求政府追究非法分包责任，但当地政府不但不追责，反而威胁遇难工友家属，先火化遗体再谈赔偿。并扬言：越往后火化赔偿越少。

如果时间可以倒流，一切从头来过。第一次事故后，如果分包人违法安排货车载工人上下班的做法被追责；如果钟祥交通工程公司违法将工程分包给不具备用工资质的个人被追责；如果钟祥交通局作为总发包单位被追责，9个月后5人遇难9人伤残的第二次事故就不会发生。

但是，追责总得有人追着不放才行。现实中，除了家属，谁会追着不放呢？而家属，如果花时间、金钱和精力追责，日子还怎么过呢？

那么，工会做过什么呢？

2014年4月，来自云南镇雄的建筑工人苏传远，千里迢迢跑到福建，在兴盛建设工程有限公司的工地上打工。由于工地安全防护设施不足，苏传远干了还不到两个星期，便从高处跌下，重伤昏迷不醒。事故发生后，公司拒绝依法为他申请工伤认定，拒绝依法支付原工资待遇和护理费，更于苏传远昏迷7个月后停付了所有医疗费。公司给家属的理由是：苏传远是给包工头打工的，不是兴盛公司的员工。

苏传远的妻子从云南跑到福建日夜照顾昏迷不醒丈夫，家里83岁的失明婆婆，则交给两个刚高考完的孩子照顾。苏传远半睁着无神的双眼躺在病床上的照片，让人不忍直视。

那么，工会能做些什么呢？

2014年5月，来自四川南江县的建筑工人谢思才，开始在山东潍坊永泰置业有限公司承建的工程项目工地做木工。干了不到两个月，谢思才便在工作中从高空摔下受重伤。工伤保险基金拒绝依法先行支付工伤治疗费，理由是永泰置业有限公司没有依法给员工缴纳包括工伤保险在内的社会保险。几个星期后，公司也停止支付医疗费，理由是谢思才没跟公司签劳动合同，不是公司员工。天下真有这种道理！公司违法不跟员工签订劳动合同，反到成了没有劳动关系的证据！当家属找政府信访和安监局求助，却被告知公司说的对。愤怒之下，家属跟几名工友一起到工地拉电闸抗议。这下有人管了。一起拉电闸的家属和工友共六人，全被公安拘留了10天。四个月后，建筑工人谢思才去世，家属没有得到依法应该享有的工亡待遇。

谢思才的儿子谢长春在投诉中写道：“公司至今仍拖欠近30余名农民工20多万元的血汗钱却迟迟不予兑现。我父亲在该工地因公致残成为植物人，医院急需的救命钱单位却拒付，我因此找单位讨说法，遭到毒打，当地公安不伸张正义却将我们行政拘留十天，至今不给我们出具书面行政处罚书，无理剥夺我们行政诉讼权。天啊，在潍坊市咋就如此黑暗！”

“绝望”一词，已经无法描述一个儿子此时的感受。

那么，工会可否做些什么呢？

2014年，来自河南周口郸城县的建筑工人王友志与妻子周秀云和儿子王奎琳，在山西太原建筑工地打工，至12月结算时，仍被拖欠2.9万元工资。包工头说是“上边的大老板不给他结”。王友志一家人继续住在位于工地内的工棚内讨薪。12月13日，王奎琳上街买东西回来时保安员以没戴安全帽为由拦住不让进工地，双方发生肢体冲突，保安员报警。警察到现场声称“对你们这些犯罪嫌疑人就不能态度好”，并随即将王友志按在地上铐了起来。周秀云阻止警察带走王友志，警察王文军过度使用暴力致周秀云死亡。王友志和王奎琳被带到派出所，并在派出所内遭警察群殴。王友志被打断六条肋骨。一个星期后，周秀云被警察王文军踩住头发直挺挺躺在地上的照片和视频在网上曝光，社交媒体平台一片怒斥。警察王文军被以故意伤害罪判刑5年，另外两名涉事警察被判缓刑。

如果时间可以倒流，一切从头来过。事件中，如果建筑工人王友志没被拖欠工资2.9万元，便无需在完工后还住在工地内工棚里讨薪，也就不会发生因为没戴安全帽保安员不让进门的事情；警察王文军就无需接警到场；周秀云也不会因为王文军过度使用暴力而死亡；王文军等三名警察也就不会因此被判刑。当然，王文军等三名警察，即使不在这次事件中被判刑，也会在未来某次执法中因为过度使用暴力被处罚。因为，我国警察在执法中过度使用暴力仍是常态。只是如果王友志没被拖欠工资，就不会有这次悲剧。从这个角度来说，死者周秀云及家人、王文军等被判刑的警察，可以说都是这起拖欠工资事件的受害人。

那么，如果工会曾经做过些什么，结果会不会不一样呢？

2014年12月23日凌晨0:26分。四川雷波县包工头王建华给13岁的儿子发了份短信遗言，让孩子长大以后别像爸爸一样没出息，并对孩子说对不起。收到留言后家人赶到王建华住的地方，人不见了，地板上有一滩鲜血。

两天后，12月25日，雷波县公安局、县劳动监察大队认定，承包了雷波县无电地区铺设电线工程的包工头王建华，拿着工人工资潜逃了。12月26日，将工程分包给王建华的总承建商四川省送变电建设有限责任公司，在县劳动局和公安局配合下开始向一百多名被王建华拖欠工资的工人发放工资。而就在此时，包工头王建华的尸体却不远处金沙江底漂了上来。真相终于浮出水面，王建华不是携款潜逃，而是被逼自杀。

为什么说王建华是被逼自杀呢？

2013年初，总承建商四川省送变电建设有限责任公司以1391万元的价格，取得了雷波县无电地区铺设电线工程，转手却以677万元，也就是不到总价一半的价格包给了王建华。但是，2013年3月开工时，总承建商却一分钱没付，王建华不想丢掉工程，便自己贷款126万元用于工程启动开支。包工头王建华不断找总承建商要这笔钱，但对方却一直拖着不给。直到2014年底完工，总承建商仍不给钱。王建华没钱给工人结算工资，一时想不开便投金沙江自尽了。

本案除了包工头被逼自尽，还有几个问题要问：一是，工程总价近1400万元，总承建商却以低于一半的价格发包，这么大的差价，合理吗？合法吗？二是，如果工程实际只需要700万元，雷波县政府为什么把发包价定在1400万元呢？三是，如果工程真的需要1400万元，那么，总承包方以不到一半的价格分包给包工头，包工头要想赚钱，除了偷工减料或克扣工人工资，甚至拿着工人工资款潜逃，还有其它选择吗？四是，总承包留下的700万元，是一家独吞了吗？其中多少给了当地政府部门官员呢？

王建华从来没有想到过找工会。

王建华为什么没想过找工会呢？如果王建华当初找工会，工会又会做些什么呢？

试想，如果湖北钟祥“村村通”公路工地上的工人都是建筑行业工会会员，他们在进入工地前就知道自己的权益受到建筑行业集体协议的保障。如果包工头使用货车接载工人上下班，工人便会拒绝冒险搭乘。如果包工头因为工人拒绝搭乘货车上下班而进行报复，建筑行业工会便会与建筑企业协会进行交涉，包工头执意违反安全生产法律规定的可能性也就小了很多。

悲剧，一个接一个发生，就像诅咒，谁都不知道哪一天会发生在谁身上。追责，就像掷骰子，谁都不知道明天会轮到谁头上。而最讽刺的是，“事后追责”已经成为了一道坚固无比的“墙”，遮住了寻找出路的眼睛。

自2013年至今，中国劳工通讯采访过37起建筑行业工伤、工亡、职业病、欠薪个案的当事工人或工人家属。访谈中，我们痛感中国建筑工人之苦难。我们看到，从建筑工人

到包工头，从分包商到总承建商，从建设单位到政府相关部门负责人，以至于本不该介入劳资纠纷的警察，每个人都可能是潜在的受害者。

五、建筑业“法外运行”背后的困局

我国建筑业，包括劳动关系、行业运行、职业健康和安全生产在内的全方位“法外运行”，经年已久。无论是在《劳动法》外运行，还是在《劳动合同法》外运行，还是在《工伤保险条例》和《社会保险法》外运行，或者在《安全生产法》外运行，背后的困境都是一个，即，过分迷信于法律的完善，过分依赖于政府行政执法，过分寄望于舆论压力。与此同时，却完全忽略了建筑工人自身的潜力，忽略了建筑行业工人工会的作用。

1. 迷信于法律完善和加强执法的困局

劳动法律文本的不断完善固然重要，但是如果把解决劳资利益协调问题的最大期望，放在法律文本的完善上和法律条文技术层面的精致上，则协调劳资利益这一目的，反而会被弱化。

前文提到，我国并不缺少规范建筑行业 and 约束建筑企业行为的法律法规，更不缺少从国务院到地方政府和行政部门的规定、办法、意见、通知、紧急通知等。但是，如此多的法律法规和各级政府所发的行政文件，有法不依的现状，为什么还是得不到预期的改善呢？原因之一，便是我国劳动法律的立法过程，更像是一个专家学者们的学术讨论和争论过程，而非劳、资、政等各相关利益方争执和妥协的结果。因此，我国劳动法律在给人“太好了”的印象的同时，也成为了落实最差的法律。

以2008年1月日正式实施的《劳动合同法》为例。第14条规定，“劳动者在该用人单位连续工作满十年的；用人单位初次实行劳动合同制度或者国有企业改制重新订立劳动合同时，劳动者在该用人单位连续工作满十年且距法定退休年龄不足十年的；连续订立二次固定期限劳动合同，或者同意续订、订立劳动合同的，除劳动者提出订立固定期限劳动合同外，应当订立无固定期限劳动合同。”不难想象，就这一条，劳动关系学者们当初经过了多么激烈的“学术”争论。但是，出于社会主义制度下的劳动法律应该保护劳动者权益的考虑，这一条就通过了。

可是，从《劳动合同法》2007年6月29日通过，到2008年1月1日正式实施，这段期间，大批企业（大型企业甚至是国企居多）为了规避法律中规定的“无固定期限劳动合同”，一窝蜂的展开了裁员行动。LG电子（中国）公司于2007年6月底在总部和全国各地分公司，大量裁减5~9年的老员工，其中“重灾区”成都分公司的裁员规模达到20%。9月底开始，深圳华为7000多名工作满8年的老员工，相继向公司提交“请辞”自

愿离职，这些员工是赶在 2008 年元旦之前“主动辞职”，再“竞业上岗”，他们将与公司签订 1-3 年的劳动合同¹⁰¹。

《劳动合同法》不但在实施前引发了裁员潮，从 2008 年实施至今 11 年间，诸如关于劳务派遣、关于集体合同、关于非全日制用工等，本意为“保护劳动者利益”的条款，均没有得到有效落实。至今为止，我国建筑业大批工人仍签不到劳动合同。上海王景林律师根据实践经验，在自己的博客上写道：“无固定期限劳动合同形同虚设”¹⁰²。上海市徐汇区总工会职工法律援助中心签约法律援助律师李翔写道：“接待咨询过程中，遇到一个比较普遍现象就是用人单位不与员工签订劳动合同，即使签订了合同也巧借各种理由拒绝提供合同本文给员工留存”¹⁰³。王景林律师和李翔律师所述的情况发生在上海。不难想象，其它省份及二、三线城市的情况会是怎样。

2012 年 6 月，人大常委会修改《劳动合同法》，进一步规范和限制使用劳务派遣工。就修法，全国人大常委会委员朱永新说：“劳动合同法出台后，劳动派遣成了规避风险新的‘港湾’，出现问题时企业与劳务派遣方相互推诿，逃避应该承担的责任”。修改后的“规定劳务派遣只能使用在临时性、辅助性、替代性三类岗位”。但是，三年后，到 2015 年“非法使用劳务派遣工问题在国有企业表现依然突出”¹⁰⁴。

2013 年 12 月，人力资源社会保障部还通过了《劳务派遣暂行规定》，严格限定“用工单位只能在临时性、辅助性或者替代性的工作岗位上使用被派遣劳动者”，并规定“临时性工作岗位是指存续时间不超过 6 个月的岗位；辅助性工作岗位是指为主营业务岗位提供服务的非主营业务岗位；替代性工作岗位是指用工单位的劳动者因脱产学习、休假等原因无法工作的一定期间内，可以由其他劳动者替代工作的岗位”。

法律如此精致的规定，并没有改变因劳务派遣工滥用而引发的劳资纠纷。到 2015 年，“非法使用劳务派遣工问题在国有企业表现依然突出”¹⁰⁵，“劳务派遣用工日渐成为劳动争议案件多发的源头”¹⁰⁶。

此后，2016 年和 2017 年，连续两届人大会议期间，全国人大代表、河南天明城乡建设开发有限公司董事长姜明，建议修改《劳动合同法》，保留灵活用工的发展空间，建立工资能高能低的机制，允许通过约定条件终止劳动合同等。

2016 年两会上，时任财政部长楼继伟在两会期间回答记者提问时也提出，《劳动合同法》“在企业方面和雇员方面保护的程度是不平衡的”，并表示，下一步要修改《劳动合同法》，把合理的地方保留，把过于僵化的部分剔除，以保证劳动力市场灵活性，体现企业和劳动者的平衡。

¹⁰¹ [“劳动合同法实施前风潮突至 企业用裁员各打如意算盘”](#)，第一财经日报，2007 年 11 月 5 日。

¹⁰² 王景林：[“‘无固定期限劳动合同’形同虚设”](#)，2015 年 8 月 1 日。

¹⁰³ 李翔：[“用人单位不签订劳动合同 员工维权何去何从？”](#)，2018 年 6 月 18 日。

¹⁰⁴ [“全总：国有企业非法使用劳务派遣工问题突出”](#)，中国网，2015 年 2 月 3 日。

¹⁰⁵ 同上。

¹⁰⁶ 王惠玲：[“劳务派遣纠纷存在的问题与解决思路”](#)，人民法院报，2015 年 5 月 20 日。

姜董事长从企业的角度出发，抱怨法律限制了用工灵活性，因此要求修改法律。楼部长从政府的角度出发，认识到法律“在企业方面和雇员方面保护的程度是不平衡的”，因此认为应该修改法律。还有更多的从“倾斜保护原则”出发的言论，认为应该订立更加严格的法律条文，规制企业违法行为，保护劳动者权益。来自三个不同角度的看法，均源于一个现实，那就是现有的法律难以贯彻执行。

但是，不要忘记，这部 11 年前实施的《劳动合同法》，实施后第 4 年已经修改过一次，但实施起来还是困难重重。总不能每隔 4 年就修改一次吧！

再以尘肺病为例。

为了应对日益严重的制造业工人尘肺病问题，连续数年都有人大代表和政协委员，利用全国两会的机会大声疾呼。2012 年，只有一位人大代表提出议案关注尘肺病人，到 2016 年两会，这一数字已经上升到 26 人¹⁰⁷。

一方面，更多政协委员和人大代表关注工伤职业病工人的权益保障，值得高兴。另一方面，委员和代表们仍然陷于如何完善立法以及加强政府行政执法的困局里，又令人沮丧。

到 2017 年，全国政协委员、九三学社第十二届中央委员会委员严慧英，已经连续四年在两会期间关注尘肺病人。2017 年两会上，她带来了“关于将不能纳入工伤保险基金的尘肺病治疗费用纳入医保基金的建议”、“关于修改尘肺病防治条例的建议”、“关于建立健全职业安全教育机制的建议”、“关于制作尘肺病宣传公益广告并在全国公共媒体刊播的建议”，以及“将不参加工伤保险并且拒不支付劳动者工伤保险待遇的涉尘企业追究其刑事责任的建议”等，共 5 件提案¹⁰⁸。但是毫无例外，严慧英委员的所有建议，全部都是强调如何加强政府行政外力对劳资利益的协调。

同一届两会上，就尘肺病工人权益保障问题，中国农林水利气象工会前任主席，全国政协委员盛明富则提出“必须打破尘肺病诊断机构的垄断，推进市场化改革”。盛明富直言：只要垄断存在，尘肺病鉴定就会被企业利益和地方政府权力所左右¹⁰⁹。

代表企业的人大代表姜明，代表工会的政协委员盛明富，对尘肺病工人充满同情心的政协委员严慧英，政府官员楼继伟，都看到了法律得不到有效执行的问题。但是，几位或迷信修法，或迷信执法，唯独没有人提出工会可以做什么。

尤其是，作为前工会主席的政协委员盛明富，与其在政协会议上提案加强政府执法力度，不如在全国总工会代表大会上，以工会主席的身份提出工会议案，要求各地工会出面代表本地已患尘肺病工人，与相关企业和政府部门进行协商谈判，落实职业病待遇。要求各地工会进入本地有粉尘作业的企业，组织工人加入工会，并由工会代表员工与企业进行集体谈判，改善工作场所的劳动条件，减少甚至杜绝尘肺病的发生。

¹⁰⁷ [“船厂工人们，这事我们说晚了，来听代表委员的‘肺腑’之言”](#)，中国船舶报，2017 年 3 月 14 日。

¹⁰⁸ 同上。

¹⁰⁹ 同上。

但是，盛明富前工会主席并没有从工会职能的角度提出工会方案。这一点，尤其值得我们深思。

2. 建立劳资平等协商走出迷信困局

2018年3月28日，北京中级人民法院一分院副院长孙国鸣，在该院“劳动争议审判白皮书”新闻发布会上指出：“劳动立法的现状在一定程度上无法有效适应审判的现实需要。由于劳动法的规定过于原则，缺少配套法律法规，操作性有待提高，而部门规章和地方性法规立法层次低、主体多元、体系不完整，且在劳动法领域无法可依情况下能否引用普通民事法律规则处理存在争议，加之大量劳动争议尤其是涉及社保争议受制于行政法规、部门规章，导致当前劳动争议审判中法律适用面临挑战”¹¹⁰。

孙国鸣副院长提到，该院审理的劳动争议案件中“群体性案件呈现多发性、集团性。我院2016年审结5件以上群体性案件45宗共计451件，2017年审结5件以上群体性案件26宗共计1089件，分别占当年结案数的21.66%和45.38%。此外，群体性劳动争议案件还呈现集团化特点，一宗案件涉及数十甚至数百名劳动者的情形多发”。

孙国鸣副院长没有提议修改完善劳动法律，而是建议“用人单位和劳动者应建立平等协商保障机制”，建议用人单位“与劳动者或工会代表平等协商”。他还建议“劳动者应依法参加工会，正确理解法律规定，合理预期自身权益，正确认识诉讼风险，在权益受到侵害时，优先通过协商或调解的方式解决”¹¹¹。

姜董事长和楼部长，从《劳动合同法》应该平衡保护劳资双方的角度出发，认为应该修改和完善法律，扩大企业招聘和解雇的灵活性。政协委员严慧英和工会前主席盛明富，则出于“倾斜保护原则”，认为应该加大政府行政部门的执法力度。按他们的建议，我国建筑业欠薪问题，恐怕还得像驴子拉磨一样，在完善立法和加强执法这条死路上不断兜圈子。

孙国鸣副院长则跳出了完善立法和加强执法的困局，建议“用人单位和劳动者应建立平等协商保障机制”。孙国鸣副院长不但提到了工会在劳资平等协商中的重要性，更向劳动者提出了“应依法参加工会”的建议。¹¹²

孙国鸣副院长根据审判实践给我们呈现出来的，一是政府已经无法通过行使行政权力由外向内、由上而下地完成劳资之间的利益协调；二是，就算法院也无力通过司法审判完成劳资利益协调。换句话说，无论是政府行政还是司法，公权力在计划经济时代曾经无处不在的强势，在市场经济运行中早已失去了昔日雄风。

¹¹⁰ “[一中院召开‘劳动争议审判白皮书’新闻发布会](#)”，中国法院网，2018年3月28日。

¹¹¹ 同上。

¹¹² 同上。

因此，回到建筑业欠薪的问题。解决问题，必须摆脱对政府公权力的迷信，通过建立“劳”（建筑行业工人工会）、“资”（建筑企业协会）平等协商，渐进地（也可能是非常缓慢地）生成劳资协商共存的建筑业劳动关系。

其实，近年来，在各种场合，一直都有人不断提出工会的作用问题。不过，由于 40 年改革开放一直以提升生产力为主要矛盾，所以，关于工会作用的声音，也就一直无法成为主流意见。

2013 年，前中国工运学院教授冯同庆便撰文指出，外力的不适当干预，伤害了劳资关系，使双方的契约、权利、信任等本原性基础难以建立¹¹³。冯教授在文章里写道：“不适当的外力替代劳资双方的自主、自理、自治、自洽，无论其初衷如何，都会导致合作病变，造成了中国近现代劳动状况中深深的痛”。冯教授还以《劳动合同法》为例，指出“颁布后，由于用工标准严苛、倚重资源不足的行政力等，导致企业普遍规避法律，劳务派遣、用工外包、用工个人化等形式大量出现，已经出现和将要出现更多本来可以避免的劳动争议或突发事件”。冯教授的观察结论是，不适当的外力替代劳资之间社会权利的结构，特别明显的是，愈是由此制造出问题，解决问题的方式就愈加强化不适当的外力干预。

2017 年 12 月，中国劳动关系副教授沈剑锋在接受《工人日报》记者采访时也认为，建筑业推行月薪制，至少要做三个方面的制度建设。其中之一便是“农民工工会制度建设问题”¹¹⁴。

还是那个问题，我国的建筑行业工人工会，在推动建立建筑行业集体谈判制度方面，能否、应否做些什么呢？

3. 丹麦：社会民主主义制度下的灵活用工制度

这里有必要提一下丹麦的灵活用工制度。

与其他欧洲国家相比，在丹麦，终止雇佣合同的规定非常宽松。丹麦雇主只要出于正当理由，便可以自由解雇员工。如果雇主解雇受聘 12 月内的员工，不需要支付解聘补偿。而且除非大规模裁员或有劳资双方集体协议的具体约定，否则丹麦雇主解雇雇员时，甚至无须与工会进行协商。即使进行协商，协商结果并不影响雇主解雇员工的权利。

因此，丹麦的企业能够更加便利地对劳动力规模进行调整¹¹⁵。

丹麦有如此灵活的用工制度，全赖完善的社会保障制度，尤其是失业保险制度。

“丹麦政府与私有失业基金会合作来完成失业保险工作，各类私有失业基金会往往同工会或某个行业协会有协作关系。丹麦有 36 个失业基金参与失业保险工作，其中 34 个经

¹¹³ 冯同庆：“中国‘奇迹’背后的劳动问题及其解读”，《中国治理评论：第 3 辑》，中央编译出版社，2013 年。

¹¹⁴ “建筑业‘月薪制’能否成清欠良方，用工方：钱从哪来”，工人日报，2017 年 12 月 21 日。

¹¹⁵ “丹麦员工雇佣指南：丹麦拥有灵活的劳动力市场和完善的劳动法规”，哥本哈根投资促进署。

办工人失业保险工作，2 个经办机构失业保险工作。就业者必须选择申请成为某一失业基金会的会员才有资格享受失业保险带来的福利”¹¹⁶。

那么，丹麦灵活用工制度赖以存在的完善的包括失业保险在内的社会保障制度，是谁提出来的呢？或者说，是由谁设计的呢？或者说，是哪个社保制度研究团队的研究成果呢？都不是。

丹麦的灵活用工制度及其赖以存在的社会保障制度（尤其是失业保险制度），是过去一百多年来，丹麦的企业/行业协会与各企业/行业工会，通过每年一次的集体谈判，慢慢摸索出来的劳资共存、双赢之策。这百多年里，工会与雇主之间不断通过螺旋式的争执-妥协-再争执-再妥协，才一步步形成了如今这个令人羡慕的制度。

¹¹⁶ “[丹麦社会保障制度](#)”，商务部网站，2017 年 7 月 3 日。

六、结语：建筑业走出法外运行——从工会开始

欠薪、不签劳动合同、工伤保险参保率低、安全生产保障不足等问题，困扰我国建筑行业多年，至今仍看不到出路。

我们认为，这些问题的形成和常态化，甚至恶化，其根本原因，既不是因为建筑企业老板无良，也不是因为各级政府行政部门的官员麻木不作为，更不是因为建筑工人没有权利意识。

换言之，妖魔化建筑企业，将建筑工人刻画成无助的受害者，过度强调政府执法的效果，无限夸大完善法律法规的作用，不可能导出解决建筑业诸多问题的出路。

如果我们从立法、修法、执法、谴责、同情的困局中退出来，也许能看到结症所在，并能找准解决问题的方法。

首先，我国的建筑行业工人工会，要尽快归位。

建筑行业工人工会，要从外在于劳、资、政的“第三者”角色，回归到建筑工人利益代表者这一“当事人”身份上来；要从提供法律援助的事后“维权者”，回归到建筑工地上建筑工人的“组织者”身份上来，回归到代表建筑工人与建筑企业协会集体谈判的“谈判者”身份上来。

建筑行业工人工会归位，不可能一蹴而就解决我国建筑业长期存在的所有顽疾沉疴，工会归位，只是寻找出路的起点。

2018年5月，住建部组织起草了《建筑工人实名制管理办法（征求意见稿）》，公开向社会征求意见¹¹⁷。

2018年11月2日，全国建筑工人管理服务信息平台启动试运行，建筑工人实名制管理在全国范围内同步推开¹¹⁸。

建筑行业工人工会归位，可以从尽快筹备建立建筑行业工会会员实名制平台起步。平台应该具备建筑企业招聘信息登记功能，以及各工种建筑工人就业信息登记的功能。通过建筑行业工人工会平台，将各地建筑业企业用工信息与各工种建筑工人的就业信息衔接起来，逐步实现建筑业用工和就业由工会主导。

建筑行业工人工会归位，应该尽快与全国建筑业协会及各地方建筑行业分会展开沟通，协商建立建筑行业年度集体谈判制度的可能性。

建筑行业工人工会归位，应该开始筹备各地建筑行业工人分会的培训中心，由工会主办建筑工地安全生产知识培训和考核，以及各工种职业技能培训和级别考核。

¹¹⁷ “[我国拟全面推行建筑工人实名制管理](#)”，新华网，2018年5月14日。

¹¹⁸ “[实名制，让建筑工人更安心](#)”，人民日报海外版，2019年1月7日。更多有关建筑工人实名制管理可参考，[全国建筑工人管理服务信息平台](#)，[建筑工人实名制管理平台](#)。

经工会主办的安全生产培训并考核过的建筑工人，建筑企业无需再安排培训。从工会的就业登记人员中，建筑企业可以聘请到技能有保证、从业相对稳定的各工种建筑工人。

建筑行业工人工会归位，要求工会走出办公大楼，走进建筑工地现场，把建筑工人组织到工会中来。假以时日，工会便能够扩展会员人数，在建筑工人当中建立信任并具备代表性，从而最终实现代表各地建筑工人与建筑企业协会进行集体谈判。

有了建筑行业集体谈判制度，我国建筑工人被拖欠工资、没有劳动合同、没有社会保险、安全生产和职业健康保障不足等问题，便能够逐步得到解决。

附录 1. 37 个案例详情

案例 1 拖欠工程款 包工头舒家明 v 青海海东地区援建办与乐都县援建办

来自四川的民工头舒家明自 2011 年底就在网上实名举报青海省海东地区援建办与乐都县援建办，在玉树抗震救灾中涉嫌违规转分包工程，勾结工程承包人搞假招投标、套取救灾资金，导致他所做的藏民住房工程完工一年半之后，至今仍然拖欠部分工人工资，另有当地参与工程的藏族灾民至今仍然拿不到材料款和运输费。这项救灾工程多处违法违规，数百万元救灾资金被套取，结果不但来自四川及其它 6 个省到青海玉树地区抗震救灾的近一百民工拿不到工资，地震灾民也迟迟不能住进安置房。据 2012 年 1 月，国家审计署审计报告的数据，灾后重建项目中，涉及审批手续不全、未严格执行招投标规定、违规转分包等问题的项目多达 80 个，单位和个人挤占挪用、转移和套取重建资金达 14.16 亿元。期间，舒家明他们为追讨欠款而直接与承包人交涉，也有上访、起诉，去到青海省、海州地区、都乐县、北京等地，为了讨债维权，他们经历了政府部门踢皮球、包庇、威胁、殴打等遭遇。

案例 2 拖欠工资 谭某等 v 陕西神木县尔林兔镇政府

2013 年 11 月 18 日，一群来自汉中的建筑工人，聚集在陕西神木县尔林兔镇政府门前，要求镇政府发还拖欠的 14 万工资。当年农历四月，镇政府出资修建廉租房时，这些农民工包下所有木工方面的活，到农历 8 月 16 日离开工地时，政府共计欠农民工 24 万余元工资，经过多次讨要只要来 13 万元，剩余的 11 万之多一直没有音信。当天，跟往常一样，政府采取拖字诀，拒绝承诺还钱。当负责接待的镇长王某要开车离开时，讨薪的工人拦住了他的去路。镇长王某跳下车，手拿两块砖头，朝带头的两名工人猛砸，其中一人头被打破，后来送医院缝了五针。讨薪工人报警，警察到场后，才把打人的镇长拉开。但是在警车上，嚣张的镇长王某居然又当着警察的面，殴打了另一名已经被他打伤的工人。

案例 3 工人工亡 张江栋 v 湖北省钟祥市交通工程公司，包工头杨华

2012 年，湖北省钟祥市“村村通”公路工程石牌镇江沙三级公路改造工程没有资质的承包人安排农用货车送工人下班回家，路上发生事故，3 名工人死亡 6 人受伤。9 个月后，2013 年 3 月 29 日，“村村通”公路张集段工程，又是无资质的承包人安排“黑货车”由没驾照的司机接工人上班，结果发生侧翻事故，5 名工人死亡 9 人伤残。3·29 事故发生后，当地政府仍不追究钟祥交通工程公司非法承包责任，更在事故第二天便威胁遇难工友家属先火化遗体再谈赔偿。并扬言：越往后火化赔偿越少。3·29 事故遇难工友之一张江栋的家属多年来顶着压力，通过各种途径维权，并试图追究事故责任，但至今没有结果。

案例 4 工人工伤 曹德利 v 国企中铁五局

来自陕西宝鸡凤翔县的曹德利，从 2013 年 4 月 1 号开始，在中铁五局拉萨到日喀则铁路工程的尼木县吞巴乡工地上班，从事铁轨道床铺设工作。半年后，10 月 15 日，在吊装桥梁时被掉下来的大块模板砸中身体左侧，造成左侧锁骨及左小腿骨折。事故发生后三个星期，11 月 7 日，中铁五局便为他办好了工伤认定和伤残鉴定，并制作了一份《工伤赔偿协议》。由于不了解《工伤保险条例》有关工伤待遇的具体内容，曹德利并不知道赔偿数额是怎么算出来的。更过分的是，在赔偿协议上签了字之后，中铁五局一直以各种借口不给钱。直到受伤后 9 个月，曹德利才拿到赔偿金。

案例 5 工人工亡 谢思才 v 山东潍坊永泰置业有限公司

56 岁的谢思才，来自四川省南江县红岩乡。2014 年 5 月，谢思才开始在山东潍坊永泰置业有限公司承建的潍坊工程职业技术学院项目做木工。干了才不到两个月，于 7 月 8 日在工作中从高空摔下受伤，送医院后一直昏迷。住院期间，公司只在头几个星期给了部分医疗费，之后就不管了。四个多月后，谢思才去世。家属找公司遭到推诿，找当地青州市政府和青州市安监局，并通过人民网给潍坊市委书记杜昌文发求助信，但均无答复。悲愤交加之下，家属和几名工友等六人一起到工地拉电闸抗议，结果被关了 10 天，公安则拒绝出具行政处罚决定书。而公司欠 30 余名工人的 20 多万元工资还没有兑现。

案例 6 工人工伤 苏传远 v 福建省兴盛建设工程有限公司

来自云南镇雄母享镇坪桥村的苏传远，为了多挣些钱供两个先后考上大学的孩子读书，于 2014 年 4 月来到福建，在福建省兴盛建设工程有限公司打工。干了不到两个星期，由于工地安全防护设施不足，苏传远从 25 层跌落到 24 层，此后昏迷不醒。事故发生后两个月，伤者家属在兴盛公司拒绝依法申请工伤认定的情况下，自己花钱请律师完成了工伤认定。依照法律规定应该向伤者支付的原工资待遇和护理费，兴盛公司也一直拒绝支付，并于事故发生后 7 个月停付了医疗费，理由是苏传远是给包工头打工的，不是兴盛公司的员工。

案例 7 拖欠工程款 包工头王建华 v 四川省送变电建设有限责任公司

2014 年初，王建华通过朋友承包了四川省送变电建设有限责任公司的一项农电网改造工程，在雷波县无电区埋电杆架电线。省电力公司发给四川省变送电建设公司的总价是 1391 万元，但经过送变电建设有限责任公司转手到王建华手里只剩下不到一半，变成了 667 万元。而且 2 月份王建华带着工人进场开工，直到 5 月份才得到第一笔工程款。此后一直拖欠工程款。直到 12 月份，王建华被夹在催要工资的工人和拖欠工程款的省送变电建设公司中间，无奈之下于 12 月 23 日投江自尽。从王建华失踪到遗体被发现的 15 天

里，四川省送变电建设公司在明知没给王建华足额划拨工程款的情况下，却诬陷他携款潜逃。

案例 8 拖欠工程款 包工头郁红华 v 新农村改造工程包工头刘老板

42 岁的郁红华，从一名包工头刘老板手里拿到了江苏苏州吴中区金庭镇政府新农村改造工程下水道铺设工程的一部分，为其中两个村子铺下水管道。2013 年 3 月，郁红华带着 60 多名工人正式开工，干了 10 个月，2014 年一月完工。当时口头约定每米 28 元，可结帐时，刘老板却按每米 15 元计算，以致郁红华无法足额结清所有工人的工资。在之后的近一年里，郁红华多次找刘老板要钱无果，找镇政府劳动部门却被告知没协议没合同他们不管，后来，双方又经镇司法所几次调解仍达不成协议。2015 年 1 月 21 日，双方又一次到镇司法所调解，司法所调解人员在调解时对郁红华说了一句，“当初如果嫌 15 元一米太少你大可不做嘛！”郁红华绝望之下喝下带在身上的农药“百草枯”，于 2 月 9 号死亡。

案例 9 工人工伤 杨通国 v 天筑建筑安装有限公司

来自四川宜宾的钢筋工杨通国，几年来，每年开春后到新疆从事建筑工作，11 月份回老家。2014 年 7 月，杨通国进入新疆天筑华鑫集团天筑建筑安装有限公司承包的阿勒泰富蕴县广汇煤炭综合开发项目工地干活，才干了一个月，便在工作中受了重伤。由于雇主没有跟工人签劳动合同，也没有缴纳工伤保险，在支付了初期治疗费之后，雇主不但没有依法向杨通国支付治疗期间的工资，更拒绝支付第二次手术费用。为了维护合法权益，确认事实劳动关系，杨通国聘请律师，走上了仲裁和诉讼之路。

案例 10 拖欠工程款 包工头居延芳 v 山东省济宁市金乡县公安局

2012 年 8 月，包工头居延芳经山东省济宁市金乡县公安局副局长妹夫介绍，包下了县公安局新建办公楼的水电工程，条件是给公安局副局长、副局长的妹夫，以及非法向居延芳转介工程承包资质的当地村书记，支付相当于工程总造价 35%的提成费。就在工程接近完成之际，公安局副局长强行要求居延芳离场，将工程交给了村书记。最后，县公安局以居延芳没有资质为名，拒绝支付已经完成的工程款近 200 万元。此后，居延芳从金乡县到北京，在各级信访、纪委之间走了几个来回，一直没有结果。

案例 11 拖欠工程款 包工头胡祥贵 v 黑龙江鹤岗比优特商场业主

来自黑龙江肇庆的胡祥贵，干了十几年建筑装修包工头，一直都带着工人从各类工程项目总承包那里分包活儿。2011 年，胡祥贵想多赚些钱，便直接从鹤岗一家甲方业主那里接下了新建商场的内外装修工程。可没想到，活儿干完了，质量验收也合格了，甲方却没有支付内外装修共约 100 万元，其中内装修 50 万元全部都是工人工资。甲方拒绝支付工人工资的理由是没钱了，要等商场开业后慢慢还。胡祥贵到法院起诉，一审判决甲方立

即支付内装修的 50 万元工人工资，二审和省高院申诉程序也维持了原判，但至今，工人们却仍然拿不到被拖欠了 3 年的工资。

案例 12 拖欠工资 包工头张三林与工人等 v 中城建六局

2012 年 8 月，103 名来自四川的建筑工人跟着包工头张三林，进入中城建六局在辽宁省阜新市承建的华鼎商业广场施工工地干主体工程，一直干到 2013 年 11 月底，由于中城建六局与开发商就承建合同发生纠纷导致停工。停工时，中城建六局仍欠 103 名工人 480 万元工资。此后，工人们不断找中城建六局施工现场负责人，要求尽快结清工资并全额支付，但对方总是以各种理由和借口推拖，工人们便提起了劳动仲裁并胜诉。收到裁决书后，中城建六局非但没有尽快支付非法拖欠的工人工资，反而在集团公司所在地安徽省蚌埠市蚌山区法院把一百多名农民工告到了法院，致使劳动仲裁裁决书至今不能生效，103 名工人仍然拿不到被拖欠了两年之久的工资。

案例 13 拖欠工程款 河南二建 v 三门峡天元电力有限公司

1996 年 8 月，河南二建承建了原三门峡天元电力有限公司电厂工程，天元电力应付工程款 551.8 万元，但直到 2006 年，款项仍未支付，河南二建便按双方事前协议，向中国国际贸易仲裁委员会提起了仲裁申请。2006 年 4 月，中国国际贸易仲裁委员会裁决，要求天元电力公司工程款加违约金共 567.9 万元。此后，从 2007 年到 2010 年间，此项裁决经三门峡市中级人民法院三次强制执行，可每次款项划拨到法院账户之后，都在市政法委书记的干预下，原封不动的退了回去。一个发电企业拖欠施工工程款申请执行的案件，三门峡中院从 2006 年开始执行，其间省高院院长五次作出批示，省人大表、全国人大代表在会议期间两次为民请命，省政法委书记责令省高院常务副院长亲自督办，可至今仍然是一张法律的白条。

案例 14 拖欠工资 包工头周承东 v 大盛装饰装修工程公司

2015 年 7 月，来自湖北孝感的建筑包工头周成东，经朋友介绍，从大盛装饰装修工程公司手里，接下了武汉市王家湾中央生活区几幢居民楼的外墙涂料工程。进场开工时，既没有签订劳务合同，也没有劳动合同。结果，干了一个半月完工之后，大约 9 万元的总工程量，却被扣减到了 2 万六千元。周晨东讨薪未果，于 9 月 26 日，也就是中秋节前一天，被带到工地办公室遭到毒打。行凶者不但逍遥法外，甚至连一万多元的医疗费都拒绝支付。

案例 15 拖欠工资 王彦明等 v 永胜食品加工厂

2015 年 8 月初，建筑木工王彦明从老家黑龙江哈尔滨带着几十名工人，与另外 300 多名各工种工人，跟着包工头来到内蒙古扎赉特旗，承建一座叫“永胜食品加工厂”的厂房。干了三个月，包工头儿还没拿到钱，十月底，工人停工，工头拿到了 200 万元，发了

一部分工资。此后，便一直没再发工资。包工头带着工人们到扎赉特旗政府请求协助没人管，一百多名工人留在政府办公楼内拒绝离开，公安抓了一部分工人，其后包工头仍被关押。

案例 16 拖欠工资 咸阳建筑工 v 西安市临潼区骊山新家园

2016 年 1 月 29 日，10 多名来自咸阳的建筑工人，冒着大雪，聚集在西安市临潼区骊山新家园门口，讨要从 2012 年 10 月到 2013 年 9 月间干活，被拖欠的 34.2 万元工资。讨薪工人在投诉材料里透露，过去三年间，他们多次找临潼区和西安市政府部门寻求协助，一直被推来推去。找临潼区人社局，被推到区劳动监察大队，找劳动监察大队，又被推到曲江管委会，找曲江管委会，又被推回到区劳动监察大队。被推了三年，至今仍没拿到被拖欠的工资。

案例 17 克扣工程款 武汉一建筑劳务公司 v 水电四局

来自湖北武汉的建筑劳务公司股东周幼娇反映，2010 年 4 月 14 日，青海玉树发生强烈地震后，灾区民房几乎全部倒塌。她当年曾经作为震后重建参与者，带领几百名工人在玉树极端恶劣的气候条件和自然环境下工作。灾后，国家对玉树重建拨款 316.5 亿元。重建过程中，针对初期对玉树施工现场人工、材料、机械的实际价格高于青海省公布价格，建设项目实际成本远超青海省规定的工程造价指导标准等实际情况，国家又将成本价平均提高了差不多一倍。但是，重建工作的主力，建筑行业四家央企之一的甲方，于 2012 年 4 月在没有丝毫征兆的情况下撕毁项目合同，之后也没有进行剩余款项的清算。这家公司因参与玉树震后重建，被甲方水电四局克扣工程款，结果发不出工人工资，公司也陷入瘫痪。多年来，周幼娇带着拿不到工资的工人，来往于武汉、北京、西宁、玉树之间维权。参与重建的工人，有很多人至今仍没拿到合理的工资；而小型建筑公司，至今不但没赚到合理利润，反而濒临破产。

案例 18 拖欠工程款 包工头李洪伟等 v 四川渠县政府，总包永强公司

2013 年，四川省渠县政府决定以 BT 模式兴建渠县至三汇镇快速通道。但是，本应自筹全部 3.6 亿元建设资金的工程总承包方，在没有按合同约定向指定账户拨缴 3600 万元，相当于工程总造价百分之十的履约保证金的情况下，便拿到了“开工通知书”，并据此招揽施工队伍，向 14 个施工队共收取了 3000 万元履约保证金。开工后，总承包方也没有按照合同约定按月向指定账户拨缴工程进度款，以至于各施工队老板只能自己筹资支付包括工人工资在内的工程开支。对此，渠县政府非但不履行监管责任，反而却一再说服施工队老板继续垫钱施工，直到施工队老板们无钱可垫并停工。

案例 19 工人工亡 王秀龙 v 河北唐山迁西县昌晟市政园林绿化有限公司

2011年10月4日，建筑木工王秀龙在河北唐山迁西县昌晟市政园林绿化有限公司的项目施工时，从高处跌落导致高位截瘫。事故发生后，用人单位拒不承认劳动关系，劳动部门也不给认定工伤。此后，家属通过劳动仲裁和诉讼程序，用了差不多一年半的时间，终于认定了劳动关系，但王秀龙没有挨到评定伤残等级，便去世了。王秀龙去世多年之后，家属不但仍然得不到合理的工亡赔偿，反而因为上访被多次拘留。

案例 20 工人工亡 李敏 v 中建六局，江苏大盛建筑工程劳务有限公司

49岁的建筑工人李敏，几年来一直跟着一名包工头在山西太原打工。2016年9月7日，由于劳务公司挪用工程款，包工头发不出工资。一起干活儿的工友张永江，叫大家一起罢工找包工头要钱，李敏没有跟从。结果，张永江杀死包工头，之后又将正在干活儿的李敏杀死。悲剧发生后，一直跟着李敏在太原干活儿的儿子李佳霖，找工程总承包中建六局路桥分公司，以及他们父子的直接用人单位，分包方江苏大盛建筑工程劳务有限公司，要求出具劳动关系证明，以便提出工亡认定申请，均遭到拒绝。此后，李佳霖找太原市政府各相关部门以及总工会请求协助，得到的回答都是“不归我们管”。

案例 21 拖欠工程款 包工头宋杨禄 v 发包人张梦留，洛阳西工区政府改造工程

洛阳包工头宋杨禄，2001年带着一百多工人，从总承包手里包下了西工区政府重点街道改造工程的门面房部分。完工后，门面房都出租了，总承包却以质量问题为由，拒绝支付工程款，百多名工人拿不到工资。后来，宋杨禄带着工人围堵总承包建筑公司大门讨薪，结果被拉进去捆起来毒打，耳朵打聋了，还刀架脖子，让他签不再讨薪保证书。这整个过程，当地派出所一名副所长一直在场旁观。此后，洛阳市政法委介入调查，但过程中，洛阳公安局却声称把所有证据材料都丢了，责任追究不了了。冲动之下，宋阳禄的儿子以非法拘禁手段逼总承包商还钱，结果，包括宋阳禄父子三人在内的7名工人，被以重罪“绑架罪”分别判刑。当初因为与发包方的150万元工程款争议，发不出工人工资；之后找政府部门求助讨薪维权，又遭遇政府不作为；被非法拘禁殴打威胁放弃讨薪警方视而不见甚至参与其中；最后，有工友控制欠薪老板并将老板扭送派出所，工友却被以“绑架罪”重判；当地官方媒体又以严惩“绑匪”为名对此大肆渲染。经历了这么多磨难，最后，150万的工资还是没有讨回来。

案例 22 拖欠工资 工人宋简等 v 湖北黄冈蕲春县政府燃气管道工程

2015年5月，来自重庆、贵州、四川、河南等地的八百多工人，跟着包工头在湖北省黄冈市蕲春县，进行燃气管道安装作业。年底，当地政府突然宣布停工，结果几百名工人干了8个月，却一分钱工资都没拿到。2016年整整一年，几名工人代表千里迢迢多次到湖北蕲春讨薪，分别找了蕲春县信访局四次，县长信箱三次，县委办公室一次，县劳动监察大队十次以上，黄冈市信访局一次，黄冈市劳动监察支队一次。每个政府部门都说这件事应该解决，但至今工人们却仍然连到底应该向谁讨薪都还搞不清。

案例 23 工人工亡 陈幼平 v 成都华川公路建设集团有限公司

2017 年 1 月 2 日，湖北红安县二程镇烟炉山村的蔡桂珍，收到来自四川达州营达高速公路工地的电话，说她在高速公路工地从事钻机打孔作业的丈夫陈幼平突然失踪了。几天后，蔡桂珍在家人陪同下来到四川达州，但陈幼平的雇主，成都华川公路建设集团有限公司的工地负责人认定是失踪而非事故，拒绝跟家属沟通。一位副经理居然放话说，“再来找，我就让你们横着出去。”家属为求真相，只能在当地公安局、政府和安监局之间奔波。最后，1 月 18 日，挖掘机在陈幼平生前作业现场挖到了他的遗体。

案例 24 工人工伤 郑海荣 v 泰宏发展有限公司，小包刘老板

2016 年 7 月 14 日，建筑粉刷工郑海荣在安阳市中华路与长江大道的空港新城工地工作期间，由于工地防护不足，从高处跌落，造成腰椎爆裂性骨折，及肺挫伤。由于没签劳动合同，没工伤保险，事故发生后，包工头先垫了一部分医疗费，之后发现后续治疗费是个无底洞，便不再给钱。半年来，家属被各方踢皮球。总承包以没劳动合同为由否认劳动关系，申请仲裁确认劳动关系，包工头拒绝出庭作证，而劳动仲裁只认包工头证词，否则不予确认。而就“120 急救”出具的工地现场救人记录这一铁证，仲裁庭却不予采纳。

案例 25 工人工伤 唐冬林 v 天津市静海区体育学院工程建设

2017 年 3 月 24 日，参加天津市静海区体育学院工程建设的 22 岁建筑工人唐冬林，在吃完晚饭回宿舍的路上，被一辆酒后驾驶的汽车撞成重伤。跟我国无数建筑工地上的千千万万建筑工人一样，唐冬林既没有劳动合同，也没有工伤保险，干一天活挣一天钱。那么，在吃完晚饭回宿舍的路上被车撞伤算不算工伤呢？最高人民法院于 2014 年 4 月通过的《关于审理工伤保险行政案件若干问题的规定》第六条第三款规定：从事属于日常工作生活所需要的活动，且在合理时间和合理路线的上下班途中；第四款规定：在合理时间内其他合理路线的上下班途中，应该予以认定工伤。虽然下来了交通事故责任认定书，但是唐冬林仍然得不到任何赔偿和医疗待遇。

案例 26 工人工伤 张彪 v 甘肃省第一建筑集团公司

2017 年 7 月 14 日下午四点多，在兰州市安宁区，由甘肃省第一建筑集团公司承建的瑞南-紫郡住宅小区工地发生事故，一名叫张彪的杂工，没经过培训，便被安排操作钢筋切割机，结果不慎把自己的五根脚趾切断了。事故发生后，包工头到医院留下五千元钱，便从此消失了。好在公司项目部到目前为止，并没有耍赖，仍然支付着医疗费。不过，对于申请工伤认定，项目部却闪烁其词。张彪的哥哥张凯找劳动行政部门请求协助，也经历了楼下推楼上，楼上再推楼上的“被踢皮球”。

案例 27 工人工亡 煤矿司机 v 新疆中铁十九局矿业投资公司

2017年6月27日中午12点多，新疆中铁十九局矿业投资公司一名来自湖北大冶的司机，在吐鲁番托克逊县神华黑山露天煤矿作业期间，晕倒在驾驶位上。同车工友驾车送他去医院，却遭到工地工头阻拦，结果一直耽搁到当晚6点多，才送到新疆人民医院抢救。医生建议住院，但公司却擅自办理了出院手续，并对远在湖北的家属说，要住院，家属自己来新疆处理，医疗费家属自己出，公司不会付钱。无奈之下，这名司机带着重病，上了从乌鲁木齐到武汉的火车。结果，在路上不幸去世。

案例 28 拖欠工资 隋红兵等 v 海南海峰建设有限公司

来自安徽亳州的几十名工人，在陕西渭南合阳县九龙公园别墅工地干外墙保温涂料工程，从2017年7月进场到10月完工。三个月间，工程老板违反劳动法，没有按月向工人支付工资，每月只给每名工人预支1500元生活费。工程完工后，老板以质量问题为由，拒绝足额支付工人工资。而由于当初没有签订劳动合同，双方就每平米工价各执一词，死无对证。工人们到当地政府建设局了劳动监察部门投诉求助，结果被踢皮球。

案例 29 工人工伤 徐元清 v 河南安阳殷都区大众煤矿井下矿井建设工程

2017年7月18日，在河南省安阳市殷都区大众煤矿井下矿井建设工程干活儿的工人徐元清，工作时因钢丝绳老化受伤，右脚踝骨骨折。徐元清出院后，由于没有劳动合同，也没有工伤保险，矿方和井建工程总承包以及带着徐元清等40多名工人干活儿的包工头，三方就赔偿问题踢皮球。无奈之下，徐元清到殷都区安监局举报，结果举报材料却被转到了项目部手里。拄着拐杖到矿里找，不但没有结果，反而被保安打了一顿打。最后，在殷都区信访办主持下，跟包工头达成一次性赔偿5万元的私了协议。但这份由政府主持的协议，居然没给徐元清认定工伤。

案例 30 拖欠工资 闫京港等工人 v 中国燃气公司天津蓟州区煤改气工程

一群来自江苏、山东、内蒙古的工人，从2017年九月开始，在中国燃气公司位于天津蓟州区的煤改气工程，为其中的六个村庄铺设输气管道。据工人们反映，做为央企的中国燃气公司涉嫌非法多层转包，导致工人工资遭到非法拖欠和克扣。而且工人们担心，由于中国燃气公司从未发出过施工质量标准指引，蓟州区煤改气工程用户将来在使用时，有潜在的安全隐患。另外，被拖欠工资后，带领工人维权的包工头曾被声称是中国燃气公司项目部的人员从当地派出所强行带走，并被强迫在更改过的工价单上签字画押。

案例 31 拖欠工资 谢文光 v 北京建工在深圳的地铁工程

52岁来自重庆的谢文光，5年前离开家乡，开始跟着包工头外出干建筑工。虽然从没签过劳动合同，而且是年底一次性跟包工头结全年工资，但谢文光运气算好，从未被拖欠过工资。直到2016年，他和三个工友一起，跟着一个姓李的包工头在北京建工的深圳工地拆混凝土浇筑模板。说好年底结账，但到了年底，谢文光等三名工人等着结账回家过

年，包工头儿却让他们留下银行卡号，说是把钱打到每个人的银行户口中。但此后，包工头就再也不接电话了。

案例 32 拖欠工资 杨涛等工人 v 中建二局，孝感力天劳务公司

一群来自湖北利川的建筑工人，从 2017 年 4 月开始，在青岛市黄岛区由中建二局承建的万达维多利亚湾住宅项目工地上做木工。工程于 2018 年 1 月 5 号封顶完工，但中建二局却没有按时拨付工程款，导致劳务公司发不出工人工资，合计约一百万元。工人们找中建二局，得到的答复是先支付 20 万元，相当于每人一万元，余下的八十万元今后分三次发放，但却没有承诺在多长时间内分三次发放。工人找到到黄岛开发区清欠办，清欠办工作人员也只是重复中建二局的说法，没有具体的作为。工人们再次聚集到中建二局，结果在食堂就餐时，中建二局项目负责人与工人发生了肢体冲突，几个工友受伤。期间，劳务公司的人还威胁工人说要把带头讨薪的人抓起来。

案例 33 拖欠工资 工人 v 四川九寨沟安乐乡异地搬迁安置房工程

来自四川南充的建筑工人跟着包工头，到四川省九寨沟县安乐乡建异地搬迁安置房。当初，劳务公司骗两个包工头说图纸没出来，让他们签了劳务合同先把活儿干起来，以后再调整工价。后来，包工头要求按实际施工情况提高工价，但劳务公司却百般推脱，同时承诺绝不会让包工头吃亏。一直拖到工程完工，结果工程款不够付工人工资。工人们到县政府上访，遭建筑公司老板纠结黑社会威胁。最后，安乐乡政府介入，要求已经没了钱的两名包工头承担 70 万元中的 50 万，否则就抓两人坐牢。

案例 34 拖欠工资 邓征等工人 v 捷径环保科技有限公司

2016 年底，几十名建筑工人跟着包工头到河南中牟县韩寺镇，为郑州东部餐厨垃圾处理厂建办公楼和厂房的主体工程。办公楼主体开工的时候，厂房的工程图纸还没有定下来，而且业主甲方的资金也没有足额到位，本来半年的工程，结果一年多才完工。2018 年初完工后，仍欠 185 万元工人工资发不出来。当初进场开工之前，劳务公司只是跟包工头签了一个劳务用工合同，并没有依法跟每名工人签订劳动合同。在持续一年多的非法用工期间，当地劳动监察部门居然毫无察觉。

案例 35 拖欠工资 苑志会 v 北京盛品空心建筑装饰工程有限公司

2018 年 4 月，13 名来自河北保定的建筑工人，从一家在北京大兴注册的建筑公司手里，包下了昌平区小汤山镇两座民房的建设工程。开工前，这家建筑公司没有依法跟工人签订劳动合同，却跟工人代表签了一份劳务分包协议。开工一个多月主体完工后，材料供应商拒绝继续提供材料，原因是这家建筑公司拖欠材料款，结果导致停工。13 名工人提出要求按已经完成的工程量结算共计 13 万元的工资，但建筑公司却拒绝付款。

案例 36 拖欠工资 包工头李云冬等 v 贵州盘州市石桥镇镇政府工程

2016 年 7 月，几百名来自四川的建筑工人来到贵州省盘州市石桥镇，参与镇政府面子工程，为当地古村落民房美化外墙，因为当时在贵州召开的一个国际会议，与会者要来参观这个古村。由于石桥镇政府一分钱资金都没有，便要求带工人干活儿的班组长自带资金，而工人们则在没有劳动合同、没有工伤保险的情况下进场开工。可没想到，工程进行到一半被镇政府叫停，原因是国际会议改了议程不来参观了。几百名工人干了几个月一分钱工资没拿到，自带资金的班组长们更是债台高筑。他们到石桥镇政府讨要工资，镇政府不但矢口否认与这些工人有任何关系，镇书记和政法委书记更对工人代表大打出手。讨薪两年，仍有 294 名工人被拖欠四百多万元工资，一分钱都没要到。

案例 37 拖欠工资 包工头朱百胜等 v 陕西鑫昌德建设工程有限公司

2017 年 3 月，包工头朱百胜带着十几名工人来到西安市长安区太乙宫街道，隔着另外两层包工头，包下了由陕西鑫昌德建设工程有限公司总承包的一项工程的屋顶上瓦工序。半年后工程完工，该结帐发工资的时候，上两层包工头却联系不上了。十几名工人一共十几万元工资没了着落。朱百胜带着工人找总承包，被告知“你不是给我干的活儿，你给谁干活儿找谁去。”找长安区劳动局，劳动局却对总承包违法多重转包这一事实视而不见，说由于朱百胜跟上家包工头签了协议，属合同纠纷，不归劳动局管。一年多过去了，十几万元被赖账的工资，仍找不到头绪该跟谁要。

附录 2. “无法面对工人”：投江自尽的包工头

农村电网建设包工头因长期被欠工程款自杀身亡

2014 年初，王建华通过朋友承包了四川省送变电建设有限责任公司的一项农电网改造工程，在雷波县无电区埋电杆架电线。省电力公司发给四川省变送电建设公司的总价是 1391 万元，但经过送变电建设有限责任公司转手到王建华手里只剩下不到一半，变成了 667 万元。总承包方手心手背一翻，变赚了 700 多万。而且，2 月份王建华带着工人进场开工，直到 5 月份才得到第一笔工程款。此后一直被拖欠工程款。可以说，工程进行的两年期间，包工头王建华一直在以不足 35% 的工程拨款，保证百分百的工程进度。直到 12 月份，王建华被夹在催要工资的工人和拖欠工程款的省送变电建设公司中间，无奈之下于 12 月 23 日投江自尽。从王建华失踪到遗体被发现的 15 天里，四川省送变电建设公司在明知没给王建华足额划拨工程款的情况下，还诬陷他携款潜逃。

王建华姐姐王晓华的叙述如下：

我兄弟王建华被拖欠工程款，最后走投无路自杀。现在就是给了我们点钱，想草草了事了。给钱的是我们县的党委政府和保险人，党委政府出面解决，随便给了 40 万块钱。40 万是安葬费和抚养费，赡养费全部加在一起。但其实，我兄弟失踪那段时间，我们自己去找人很花钱，光是找人的各方面经费就花了 30 多万，而他们只给我们 40 万。

说起这个事，是因为我弟弟作为包工头，承包了一个工程，发包方是四川省电力局。这个工程是农网改造，在农村没电的地区做事，具体就是栽电线杆、挖窝子、架线、安电表这些。开工的时候，我弟弟垫支 100 多万，慢慢的就是 200 多万欠下来。结果，四五个个月也没有给他钱。100 多号工人整天追着他要工资，我弟弟他也没钱，没钱他就去找公司，找这个总承包方去催钱，承包商又不给，所以他就被挤在中间，受夹板气。

有一天，有个同事中午喊他吃饭的时候，推开门发现地上有一滩血。就报案了。结果弟弟上面的那个公司也报案了。对方报的案呢，是说我弟弟携款潜逃了。此外，还有雷波县政府的各个机关各个单位都是这样认为的，认为我弟弟携款潜逃。可实际上，携什么款？他们都没给钱我弟弟，携什么款呢？

2014 年 12 月 24 号报案时，他们报失踪，说我弟弟携款潜逃。后来是，到了 2015 年的元月 7 号，在江里面找到我弟弟。在金沙江里找到了我弟弟的尸体。而此时，公安局根据我弟弟住的地方留了一份遗书，就判断我弟弟是自杀了。

他接的这个工程是在凉山州雷波县做电力工程，不过总发包方应该是四川省电力局。本来我们也不懂，我弟弟去世过后，才了解说这个是省上的工程，就是说这个工程是归省上管，不是县里管。

这个施工单位的总承包方是四川省送变电建设有限公司。我兄弟是怎么拿到这项工程的呢？是通过他的一个朋友，凉山州电力局一个总监介绍的。凉山电力局的总监给我兄弟介绍了这个送变电公司的工程，这项工程总发包的价格是 1391 万，公里数具体是多少我不是很清楚。

然后呢，这工程到我兄弟手里就剩了 667 万。1391 万的总工程价，包到我兄弟手里就是 667 万，一半都不到嘛。也就是说这总承包方截留了超过总发包价的一半还多。而且我兄弟是包下了这项工程的所有，就是连工带料都包下来。

这个事我们了解到的，就是他们双方签过一个协议，但是没日期也没盖公章，就只有一个四川省送变电有限公司的任志平和我弟弟签了一个名字。任志平是省送变电有限公司的项目经理。这个协议的标题是劳务合同，甲方就是四川省送变电公司，写 667 万把这个工程承包给我弟弟。双方就只有这样一个合同，具体他们公司还有没有别的，我们也不清楚，到现在我们都没看到。

在我弟弟出事之后，这个公司有出面，但他们说我弟弟是他们的职工，会解决他的安葬费。所以他们是按照员工的这个待遇去付安葬费。他们是安葬了，给了我弟弟的安葬费，娃娃的抚养费，82 岁老人的赡养费，以我们全省的平均工资来给他算，算完了就给他安葬费。

如果要是弟弟要用自己的钱，自己垫付的钱去开工，那怎么又是职工呢？而协议又讲过这是一个承包关系？

其实，我兄弟不是为这个公司打工，他不拿公司工资的——他没有拿过他们一分钱工资。他们的事实关系是承包关系，因为我兄弟是从这个四川省送变电建设责任有限公司承包了一项工程，而且给的价只是总包价的一半，但是这个公司不知道出于什么理由，又给我兄弟安了一个他们公司项目部经理的一个职位。

这事儿就是个光天化日下的谎言，原本是承包关系，但他们给我兄弟安了一个项目部经理，说我弟弟是四川省电力有限公司的项目经理，这个项目经理是总承包方给我兄弟的一个头衔。这个所谓的项目部，在法律上是直接受到总承包方的管理。法律上来讲，四川省送变电建设有限公司他们是老板，说我兄弟是替他打工。

当然，签那个协议的时候，他们也知道我弟弟是没有从事这项工程资质的。总承包方用这种方法承包给我弟弟，其实是属于违法的分包。所以现在呢，公司现在不说这个，现在根本不谈工程，不谈活动，就只谈抚恤金。只谈谈我弟弟是他们的项目经理，是他的职

工，就按照职工标准来给他解决。我们每次谈承包的事，让他们讲这个问题，他们都是避开不说，他们不作任何回答。

什么时候开工？开工之前，总承包方做了什么？

这个工程是 2014 年 2 月 15 日开工的，开工之前总承包方没有预付工程款。我弟弟从 2 月 15 日进的场，是我老公帮他找的工人，一共 100 来号人。这期间的材料啊、运费啊、什么啊，所有产生的费用都是我弟弟自己垫付的。我弟弟是跟朋友借钱，垫了 100 多万，总共应该是 126 万多。公司从 5 月 15 日，过了三个月之后，才给他第一次付款，付了 10 万。从 5 月 15 日开始补款，补到 8 月，补了 270 多万。据说，开工前这个工程的总发包方——省电力公司也没有向总承包方——四川省送变电建设责任有限公司预付工程款拨款，所以其实在开工的时候承包方也没有拿到工程款，也付不出钱来给我弟弟工程款。

工程方面我们了解，以前做就是要根据进度拨款，一开始就先给 10%或 20%。发包方完全不给钱的情况不多。以前一般来说是会给钱的，经常就拨 10%或者 20%。但为什么这一次就一分钱没有，而弟弟就要自己垫钱？我们也不清楚。

具体工程方面，我弟弟他们挖坑啊，栽电杆啊，架线啊，安电表，啥事子都做。

这个发包方，从 5 月份开始给这个总承包方拨了款，但是承包方并没有把钱全部给我弟弟手里，他每个月只是拨一部分款，他想拨多少就拨多少，最后累积起来越欠越多。我兄弟是肯定催他们的，但是不可能你需要多少给你多少，是他想给你多少给你多少。

到年底 12 月份的时候，一共欠了多少钱？工资、材料、运营什么的欠 100 多万嘛，再加上一开始，这个开工的时候，垫支了 100 多万，就等于是 200 多万欠下来。

弟弟可能就是受不了这个压力，就是，可能是投江自尽了。

弟弟的死因成谜…

我们贴了寻人启示嘛，然后有村民找到，村民发现了他的遗体，然后就告诉我们的，给打捞上来了。在江里面，金沙江里找到的。

我们去公安局报了失踪，可是公安局他们都还是一直在做他携款潜逃这方面的案子。因为公司那边报案说我弟弟携款潜逃，还有雷波县政府的各个机关各个单位都是这样子认为的。从 2014 年 12 月 24 号，他们报的失踪，说我弟弟携款潜逃；携的什么款？他们连钱都没给，携什么款呢？最后，2015 年元月 7 号在江里面找到我弟弟。

对我弟弟的验尸结果，验尸说的是喉管里面没有吸尘物，肺里面也没有吸尘物。他给我们讲，解释的是说这个江水太清、没得吸尘物。就是说喉管里和那个肺里没有吸进的东西，就是水没有呛到肺里。（这是什么意思？按我们通常的理解，就是说这人如果还活着

的时候，还呼吸的时候，掉在水里，那是会呛到水，呛到肺的呀。——也就是说进水的时候已经不呼吸了。）

即便如此，公安局对我弟弟还是认定自杀。公安解释的是，水太清了所以没得吸尘物，他们是这样解释的。我们是农民工，也不懂这些事，我们一直都怀疑应该是他杀嘛。我们跟警方提出过这个疑问，但提出了他们根本置之不理，根本不过问。我们也就没再问，当地政府根本就不理不睬，没有说理的地方。

兄弟是个什么样的人？

我兄弟过去是在工厂上班，在我们县里面的国营企业上班，是糖厂的车间主任。他工作积极，人品好，还选上了政协委员。过去十来年，他是工作干的好，积极表现这种，才选上的政协委员。他是一个性格比较开朗，做事踏实的人，死的时候才 43 岁。他自己是个很讲诚信的人，结果头一回干承包，就遇到拖欠工资这种事。左催右催，今天说要给人家发工资，明天又说要发工资，承诺了无数回都达不到，所以无法面对工人。

这次他第一次做承包，结果就作为包工头被夹在工人和发包方、和这个总承包中间，日子不好过，受夹板气。钱都拿不到，无法面对人家，很艰难的差事。赔本赚吆喝，最后就死路一条，陪上一条命。

他的 667 万这工程款，活是差不多干了 80%多。但是工程款绝对没有支付 80%多。总共就支付了我弟弟 400 多万，450 多万。还欠下我弟弟 200 多万。我弟弟最后拿到了 456 万，他就给工人发工钱，发了 80%吧，还有 5 个人没拿到，属于管理的没拿到，可能有几十万块吧。

家属还能有什么打算呢？追回欠款，追究责任？

现在还没有心思处理这些事，现在我们主要处理我弟弟死人的这个问题吧。

我们肯定是想要追究承包的责任，这个背后的黑幕真相，包括发包商合谋牟取暴利划走一半以上的总工程款。但是作为我们农民工来说，没权利，也没钱去和他们纠缠，最终还不晓得怎么办。关键还有，对方现在是有权有势，可以说是连当地政府都围着他转，那肯定是他的势力是相当的大，因为他们这个多余的钱都全部用来买通这些关系。我们农民工不晓得从哪方面着手。

当地的这个雷波县政府，包括公安、政府劳动部门等等都是帮助那个公司方、承包方压制我们，说要用解决职工的抚恤金了事。他们说我们必须把这个抚恤金拿走，不拿走的话就这样那样。公安也好，政府也好，都是来压制我们。

弟弟的遗体，我们已经拉回我们这儿的凉山州把他火化了。下一步的打算？求助于政府也好像无助的那种感觉。我们在网上发帖，也希望社会能够支援我们。因为我们农民工本来现在你投入的资金也得不到回收，还有农民工法律知识也好，都很淡薄，肯定需要社会能够给我们伸出援助的手。

结果，因为发帖，他们就喊我们签一个协议，说不能在媒体上做任何负面的宣传，假如说是我们说了对他们不利的话，他们还要追究我们的法律责任。我们当地政府，我们所在的当地政府和雷波县的政府，他们组织了一个协调小组，他们喊我们去，说我们必须这样子签。

签这个协议的时候我们也提出了疑问的，就是说我们做正当的行为，说说我们自己的心里的话，或者说心声也好，应该是可以的。但是我们还是签了字，因为这件事也是拖了好久才给了我们一个草草的解决方案，我们亲属是根本承受不了这种压力嘛，如果不签这个承诺就啥都不给我们。就说是我们不签这个承诺，就不给钱我们。

所以现在，我们先签了这个承诺，就把钱先拿到，然后把弟弟的后事先办了。给钱的是我们县的党委政府和保险人，党委政府出面解决，随便给了40万块钱。40万是安葬费和抚养费，赡养费全部加在一起。但其实，我兄弟失踪那段时间，我们自己去找人很花钱，光是找人的各方面经费就花了30多万，而他们只给我们40万。

虽然签了这个所谓的承诺，但是我们不会闭嘴的，还会继续说。我们希望，最后能够给我兄弟一个公正的解决。