

# 上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2016〕35号

---

## 上海市人民政府办公厅印发关于本市 全面治理拖欠农民工工资问题实施意见的通知

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

经市政府同意，现将《关于本市全面治理拖欠农民工工资问题的实施意见》印发给你们，请认真按照执行。

2016年8月25日

# 关于本市全面治理 拖欠农民工工资问题的实施意见

为深入贯彻《国务院办公厅关于全面治理拖欠农民工工资问题的意见》和市委、市政府《关于贯彻中共中央、国务院〈关于构建和谐劳动关系的意见〉的实施意见》等精神,经市政府同意,现就本市全面治理拖欠农民工工资问题提出如下实施意见:

## 一、明确指导思想和目标任务

(一)指导思想。紧紧围绕保护农民工劳动所得,不断增强“四个意识”,全面落实构建和谐劳动关系各项措施,坚持标本兼治、综合治理,落实属地责任,强化市场主体自律、政府依法监管、社会协同监督、司法联动惩处的工作体系,不断健全治理拖欠农民工工资问题长效机制,切实保障农民工合法权益,凝聚广大农民工为加快建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市贡献力量。

(二)目标任务。以建筑、市政、交通、水务等(包含土木工程、建筑工程、装修工程、园林绿化工程等,下同)工程建设领域和劳动密集型加工制造、餐饮服务等行业为重点,形成源头预防、动态监管、失信惩戒相结合的制度保障体系。用一到两年时间,在工程建设领域全面落实农民工实名制管理及工资支付台账等制度;用三年时间,力争实现工程建设领域农民工工资按月支付。到2020年,基本形成制度完备、责任落实、监

管有力的治理格局,努力实现本市农民工工资基本无拖欠,确保不发生因拖欠农民工工资引发重大群体性事件,促进社会和谐稳定、经济健康发展。

## **二、全面规范企业劳动用工和工资支付行为**

(三)严格规范劳动用工管理。各类企业要切实规范劳动用工行为,依法与招用的农民工签订、履行劳动合同,建立职工名册并办理用工备案。要探索改革工程建设领域用工方式,鼓励施工企业不断扩大自有工人队伍,引导具备条件的劳务作业班组向专业企业发展。

(四)全面实行农民工实名制管理制度。在工程建设领域,施工总包企业要在工程项目部配备劳务(资)员,加强对分包企业劳动用工的管理。本市工程项目施工现场实行农民工实名制管理,施工总包企业要按照“先进场登记再施工作业、先退场登记再进入下一施工现场登记”的原则,使用施工现场作业人员实名制系统进行农民工进退场登记,并利用实名制登记信息,记录农民工每日考勤。建设单位要在招标文件或承发包合同中,明确施工总包企业负责现场实名制登记,分包企业要服从总包企业管理,按照规定完成招用的农民工实名制登记。对未按规定实施实名制登记或实名制登记不到位的,由住房城乡建设管理、交通、水务(海洋)、绿化(园林)等部门(以下简称“行业监管部门”)要求限期整改;未按期整改的,可采取责令停工整改等措施。

(五)全面建立工资支付台账制度。在工程建设领域,施工总

包企业要在项目现场建立工资支付台账。工资支付台账包括农民工姓名、身份证号码、工作量、工资标准、当月工资应发数额、实发数额和本人签名(或银行代发工资清单)等内容,并将身份证复印件、劳动合同、他人代签的委托证明等作为附件。工资支付台账人员名单必须与实名制登记人员一致。用工单位(施工企业)要按月考核农民工工作量、支付工资和编制台账,并经农民工本人签收。施工企业将台账提交施工总包企业,由施工总包企业在每月10日前,录入实名制系统。施工总包企业要在项目现场将工资支付台账制度进行明示和告知农民工,并将全部施工企业工资支付台账放置在项目现场备查,保存至工程竣工验收后半年。对未按照规定建立或编制工资支付台账、未按月录入工资支付台账的,由行业监管部门要求限期整改;未按期整改的,可采取责令停工整改等措施。

(六)明确企业工资支付和清偿主体责任。要依法将工资支付给农民工本人,严禁将工资发放给不具备用工主体资格的组织和个人。发生拖欠农民工工资问题的,由招用农民工的企业承担直接清偿主体责任。在工程建设领域,建设单位负责确保工程款按时结算和支付,施工总包企业对所承包工程项目的农民工工资支付负总责,分包企业对所招用农民工的工资支付负直接责任。监理单位要负责监督施工企业落实实名制管理、工资支付台账、工资专户、人工费支付台账等制度。积极推进施工总包企业和分包企业实现按月支付工资,推行委托银行直接向农民工个人银行卡发

放工资制度。施工总包和分包企业不得以工程款未到位等为由克扣或拖欠农民工工资。建设单位或施工总包企业未按照合同约定及时支付工程款或存在工程款支付结算纠纷,致使分包企业拖欠农民工工资的,由建设单位或施工总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包企业承担清偿责任。

### **三、完善工资支付监控和保障制度**

(七)健全企业工资支付监控机制。加强基层劳动保障网格化基础建设,依托街道(镇、乡)劳动关系协调员和工会劳动法律监督员等,对辖区内企业工资支付情况实行日常监控,落实工资支付信息采集、企业经营状况动态调查、欠薪矛盾排查化解等管理职能。提升劳动保障监察网络化管理水平,根据劳动用工诚信记录健全分类监管机制,对发生过欠薪的企业实行重点监控并要求其定期申报。根据工商、税务等部门和银行、水电供应、物业管理等单位反映的企业生产经营状况相关指标变化情况,探索建立欠薪行为预警防控系统,努力实现欠薪问题早发现、早介入、早化解。行业监管部门依托实名制管理、工资支付台账、工资专户、人工费支付台账等,全面防控工程建设领域农民工欠薪问题。

(八)健全工资支付保障制度。在非工程建设领域,不断完善欠薪保障金制度。对企业因破产、解散或经营者隐匿等情形无力支付欠薪的,依规及时启用欠薪保障金先行垫付部分工资或基本

生活费,帮助解决被欠薪农民工的临时生活困难,有效缓解群体性欠薪矛盾。不断完善工程建设领域工资保证金制度。探索推行业主担保、银行保函等第三方担保制度,积极引入商业保险机制,保障农民工工资支付。

(九)建立农民工工资(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。建设单位、施工企业在招标投标、承发包合同中要单列人工费和结算条款,专业工程人工费参考行业监管部门发布的费率计算。施工总包企业要开设农民工工资(劳务费)专用账户(以下简称“工资专户”),作为人工费收支专用账户,专项用于支付农民工工资,在申报工程施工许可时,将工资专户账号一并提交。工资专户向人力资源社会保障和交通、市政、水务(海洋)、绿化(园林)等部门(以下简称“项目主管部门”)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,要及时向人力资源社会保障和项目主管部门报告,人力资源社会保障和项目主管部门要及时会同相关监管部门进行核查处理。对经证实人工费支付不到位或被挪用的,由行业监管部门要求限期整改;未按期整改的,可采取责令停工整改等措施。

(十)建立人工费支付台账制度。在工程建设领域,建设单位、施工总包企业和专业工程分包企业要按照合同或按月结算并支付人工费,建设单位要将人工费支付到施工总包企业开设的工资专户,施工总包企业收到后,要按照规定支付给分包企业。有劳务分

包的专业工程分包企业在收到人工费后,要按照规定支付给劳务企业。相关企业在收到或支付人工费后 10 日内,要将收支情况录入本市建设工程合同信息报送系统,收支双方确认并签名。施工总包企业要建立人工费支付台账,汇集支付清单和支付凭证,形成支付台账备查,并保存至工程竣工验收后半年。对未按合同或按月支付人工费的项目,施工总包企业、分包企业或劳务企业等要及时向行业监管部门报告。对未按规定建立人工费支付台账、未按合同或按月支付人工费的,由行业监管部门要求限期整改;未按期整改的,可采取责令停工整改等措施。

(十一)规范建设领域工程款支付管理。在工程建设领域推行工程款支付担保制度,采用经济手段,约束建设单位履约行为,预防工程款拖欠。强化对建设单位报建工程资金落实情况的管理,特别是加强对政府投资工程项目的管理,对建设资金来源不落实的工程项目不予批准。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。全面推行施工过程结算,建设单位要按照合同约定的计量周期或工程进度结算并支付工程款。工程竣工验收后,对非政府投资项目,建设单位未完成竣工结算或未按照合同支付工程款且未明确剩余工程款支付计划的,探索建立建设项目抵押偿付制度,有效解决拖欠工程款问题。

#### **四、依法处置拖欠农民工工资违法行为**

(十二)强化查处拖欠农民工工资联动机制。加强工资支付劳

动监察执法,扩大日常巡视检查等主动监察覆盖范围,加大欠薪举报投诉受理和案件查处力度,强化跨区域案件执法协作。完善多部门综合治理机制,采取联合检查、联合办案、联合督查等方式,提高欠薪案件查办效能。在工程建设领域全面落实农民工实名制管理、工资支付台账、人工费与其他工程款分账管理、人工费支付台账、工资保证金等制度的基础上,对因挂靠承包、违法发包、分包、转包、拖欠工程款等纠纷造成的欠薪案件,由行业监管部门牵头处理,人力资源社会保障、公安、工商等部门协助配合;对非因违法发包、分包、转包、拖欠工程款等纠纷造成的欠薪案件,由人力资源社会保障部门牵头处理,行业监管部门和公安、工商等部门协助配合。

(十三)完善欠薪案件执法与司法衔接机制。依法做好涉嫌拒不支付劳动报酬犯罪案件移送工作,定期召开工作例会,健全劳动保障监察机构、公安部门、检察机关、审判机关间信息共享、协商沟通、案情通报、案件移送等制度,继续完善公安部门提前介入、全程参与和人民检察院立案监督等制度,进一步落实人力资源社会保障、住房城乡建设等部门启动工程建设领域恶意欠薪用工单位和个人刑事责任追究程序,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。完善劳动保障监察执法与司法执行的衔接机制,探索建立欠薪类行政处理决定及时财产保全制度,研究推动先予执行制度,确保劳动者工资债权落实到位。

(十四)严惩工程建设领域拖欠农民工工资等行为。有关管理

部门要定期对工程建设领域农民工实名制、工资支付台账、工资专户、人工费支付台账等制度落实情况进行监督管理及联合检查。对未按照要求实行前述制度,特别是发生两次以上违规行为或未按期整改,或恶意拖欠工程款、人工费,或因挂靠承包、违法发包、分包、转包、拖欠工程款、工程款支付结算等纠纷导致发生拖欠农民工工资,或以拖欠农民工工资为名讨要工程款,或不积极配合有关部门处置等行为的,行业监管部门要根据情节对相关企业和个人进行处理处罚,采取记入企业诚信手册、列入不良企业名单、暂停资质升级和增项、限制在本市承接工程、责令停工整改、降低或吊销资质等措施,对其市场准入、资质审批、招标投标、施工许可、信用评价等依法依规进行限制。对因拖欠工程款引发欠薪问题的建设单位,在欠薪问题解决前,项目主管部门或审批部门停止审批其新的建设项目。

(十五)及时处理欠薪争议案件。切实发挥街道(镇、乡)化解劳动人事争议的主体责任,完善街道(镇、乡)调解组织为主,企业、行业调解组织为辅,律师事务所等社会力量参与的劳动争议调解组织体系。拓展调解仲裁部门主动服务的维度和力度,为欠薪农民工开通绿色通道,积极探索引导先行调解、先行裁决等办案机制,实行“快立、快审、快裁”。对已造成较大负面社会影响的集体欠薪争议或涉及金额较大的欠薪争议案件,各级领导要高度重视并督办处置。完善与综治部门、法院等多部门的集体争议案件联动处置机制,推动工会和企联、工商联等企业代表组织进一步提高

化解劳动人事争议的能力,为农民工提供法律服务和法律援助。

(十六)健全欠薪突发事件应急处置机制。加强因拖欠农民工工资引起的突发性、群体性事件应急处置,完善应急预案,规范指挥权限、分级响应和处置措施,落实区、街道(镇、乡)分级分工负责、上下联动,人力资源社会保障、公安、综治、司法行政和工会、产业(系统)等相互协同的处置机制。对采取非法手段讨薪或以拖欠农民工工资为名讨要工程款,构成违反治安管理行为的,要依法予以治安处罚;涉嫌犯罪的,依法移送司法机关追究刑事责任。

(十七)建立健全欠薪失信行为联动惩戒机制。建立欠薪企业“不良名单”制度,健全欠薪等重大劳动保障违法行为社会公布机制。人力资源社会保障及行业监管部门要建立企业违规用工、拖欠农民工工资等违法信息的归集、交换和更新机制,将违法信息统一纳入市公共信用信息服务平台。加强对欠薪失信企业及其法定代表人等直接责任人员的协同监管和联合惩戒,在政府资金支持、政府采购、招投标、生产许可、履约担保、资质审核、融资贷款、市场准入、评优评先等方面依法依规予以限制,使失信行为人“一处违法、处处受限”,提高失信违法成本。

## **五、加强组织领导和统筹协调**

(十八)落实属地监管责任。按照“属地管理、分级负责、谁主管谁负责”的原则,由区(县)政府具体负责辖区内保障农民工工资支付工作,统筹推进街道(镇、乡)欠薪处置工作的监管责任。各级政府要采取措施切实加强工资支付监察执法队伍建设,充实工作

力量,配备必要装备,提升执法水平和维权能力。要完善欠薪治理目标责任考核制度,将区、街道(镇、乡)保障农民工工资支付纳入政府目标责任、社会治安综合治理(平安建设)考核指标。加强对治理欠薪问题的督查工作,发现监管责任不落实、工作措施不到位的,严格责任追究;对政府投资工程项目拖欠工程款并引发欠薪问题的,追究项目负责人责任。

(十九)完善部门协调机制。建立健全由市、区(县)政府分管领导牵头的解决企业工资拖欠问题联席会议制度。各有关部门和单位要进一步发挥各自职能优势,齐抓共管、形成合力,共同治理拖欠农民工工资问题,并对欠薪失信行为实施联合惩戒。人力资源社会保障部门要加强对企业执行工资支付规定的监督、指导和服务,强化组织调和督查落实,加大劳动保障监察执法力度,及时移送涉嫌犯罪案件。住房城乡建设管理、交通、水务(海洋)、绿化(园林)等部门要切实履行行业监管责任,规范工程建设市场秩序,督促企业落实农民工实名制管理、工资支付台账等制度,健全完善工资保证金等制度,负责督办处理因挂靠承包、违法分包、转包、拖欠工程款、工程款支付结算等纠纷造成的欠薪案件。发展改革等部门要加强对政府投资项目的审批管理,严格审查资金来源和筹措方式,为全面治理拖欠农民工工资问题、提高工作效能提供政策和项目支持。财政部门要加强对政府投资项目建设全过程的资金监管,按照规定及时拨付财政资金。公安部门负责做好涉嫌拒不支付劳动报酬犯罪案件立案

侦办、参与处置因拖欠农民工工资引发的群体性事件和惩处采取非法手段讨薪、讨要工程款行为等工作。国有资产监管部门负责指导监管国有企业加强用工管理,落实工资支付主体责任和施工总包企业职责,解决涉及监管企业的拖欠农民工工资问题。工会组织负责对企业执行劳动保障法律法规情况进行监督,积极开展工资集体协商,督促用人单位按时支付工资,对不听劝阻、有欠薪等违法行为的企业,及时报有关部门依法处理。司法行政部门负责组织协调推动相关法律宣传以及为农民工提供法律服务和法律援助等工作。工商部门负责依法查处无照经营行为、通过本市企业信用信息公示系统公示欠薪失信企业的注册登记、年报信息及有关职能部门对欠薪失信企业的处罚信息。经济信息化部门牵头做好本市社会信用体系建设、运行、应用等工作,推动对欠薪失信行为形成市场化约束机制。人民银行上海市分行负责进一步健全征信体系和支付结算制度,研究配合做好工程建设领域工资保证金制度、工资专户管理制度、工程款支付担保制度等工作。工商、税务等部门以及银行、水电供应、物业管理等单位要支持建立健全欠薪行为预警防控系统。

(二十)加强制度建设和普法宣传力度。加快完善本市企业工资支付、工程建设领域工程款支付及劳动用工管理、工资保证金等保障农民工工资支付的法律制度,为维护农民工劳动报酬权益提供制度保障。加强普法宣传,充分发挥新闻媒体宣传引导和舆论监督作用,综合运用送法上门宣讲、组织法律培训等方式,大力借

助现代传媒手段,不断增强宣传效果,引导企业依法诚信用工和农民工依法理性维权,营造保障农民工工资支付的良好法治氛围。

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市高法院，  
市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2016年8月26日印发

---