

# 建筑劳务用工制度改革与构建和谐社会\*

廖玉平<sup>1</sup>, 姚兵<sup>2</sup>, 刘伊生<sup>1</sup>

(1. 北京交通大学 经济管理学院, 北京 100044; 2. 建设部, 北京, 100835)

**摘要:**建筑业既是国民经济的支柱产业, 又是典型的劳动密集型产业。建筑劳务用工制度作为建筑业发展的基础, 不但是影响建筑市场秩序、工程质量安全及建筑业健康发展的重要因素, 而且是构建社会主义和谐社会的有机组成部分, 涉及经济和谐、政治和谐、社会和谐、文化和谐、城乡和谐等和谐社会各个方面。目前建筑劳务用工制度还很不完善, 存在不少影响构建和谐社会的问题。为此, 应加快建筑劳务用工制度改革, 建立健全建筑劳务分包市场体系, 大力发展劳务分包企业, 提高劳务人员素质, 保障劳务人员权益, 为构建社会主义和谐社会作出贡献。

**关键词:**建筑劳务; 用工制度; 改革; 和谐社会

**中图分类号:**F241.32 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-7329(2006)02-0120-04

## The Reformation of the Construction Employment System and Building a Harmonious Society

LIAO Yu - ping<sup>1</sup>, YAO Bing<sup>2</sup>, LIU Yi - sheng<sup>1</sup>

(1. School of Economics & Management, Beijing Jiaotong University, Beijing 100044, P. R. China; 2. Ministry of Construction, Beijing 100835, P. R. China)

**Abstract:** Construction industry is not only the pillar industry in national economy, but also the typical industry with intensive labors. As a major part of the construction industry, the Construction Employment System (CES) is an important factor of the market order, as well as the quality, the safety and the development of the industry. It is also an important part for building a harmonious society. It concerns the social harmony, political harmony, societal harmony, cultural harmony, urban - rural harmony, etc. However, at present, there are still many problems in CES that might influence the harmonious society building. This paper advises to speed up the reformation of CES, to establish and consummate the system of construction labor subcontract, to develop vigorously labor subcontract corporations, to improve the quality of the labors, to ensure the rights and interests of the labor.

**Keywords:** construction labor; construction employment system; reformation; building harmonious society

党的十六届四中全会《决定》提出了“构建社会主义和谐社会”的新命题。“和谐社会”的提出, 是我们党对中国特色社会主义事业认识的新发展。它对经济、政治、社会文化的发展提出了更高的目标, 同时对各行业的健康发展也提出了更高的要求。

建筑业是国民经济支柱产业, 其增加值约占 GDP 的 7%, 又是典型的劳动密集型产业, 就业容量巨大, 吸纳的建筑劳务已占农村进城务工人员总数的三分之一。建筑业的健康发展, 既是对国民经济健康发展的有力保障, 也是构建和谐社会的必然要求。而建筑劳

务用工制度作为建筑业发展的基础, 不但是影响建筑市场秩序、工程质量安全及建筑业健康发展的重要因素, 而且是构建社会主义和谐社会的有机组成部分, 其改革和完善在构建和谐社会进程中尤为迫切。

### 1 建筑劳务用工制度是构建和谐社会的有机组成部分

#### 1.1 建筑劳务与经济和谐

改革开放以来, 全国各地区尤其是劳务大省, 如江苏、安徽、四川、河北、河南等, 充分发挥劳动力优势, 把

\* 收稿日期: 2005-12-02

作者简介: 廖玉平(1970-), 男, 江西南康人, 高级工程师, 博士生, 主要从事管理科学与工程研究。

培育建筑劳务企业、发展建筑劳务输出作为引导城乡居民脱贫致富奔小康的民心工程来抓,较好地提高了农民收入,发展了地方经济。2004年,江苏省建筑业从业人员中有286万人来自农村,约占全省建筑业从业人员总数的89%,他们共创收380亿元,占全省农民纯收入的21%<sup>[1]</sup>。河南省林州市建筑业“十万大军出太行”,2004年创劳务收入10亿元。建筑劳务为林州作出的贡献可用三个70%来概括:农村强壮劳动力的70%从事建筑劳务,农民人均纯收入的70%来自于建筑劳务,银行各项存款余额的70%来自建筑劳务<sup>[2]</sup>。中共中央政治局常委李长春曾形象概括为“五子登科”,即建筑劳务输出让林州百姓“饱了肚子,挣了票子,换了脑子,有了点子,走出了致富的新路子”<sup>[3]</sup>。实践证明,在我国经济持续快速发展,城市化、工业化进程加快的阶段,充分利用劳动力比较优势,大力发展建筑劳务用工和建筑劳务输出,是实现经济和谐的重要渠道。

### 1.2 建筑劳务与政治和谐

建筑劳务通常被称为农民工(二者显然不能等同,但在不引起歧义的前提下,本文对二者不作区分),他们既是我国经济建设的重要力量,也是构建政治和谐的关键因素。农民工是具有中国特色的群体,对城市而言,他们来自农村,是农民;对农村而言,他们已经脱离了农村,已不再单纯地属于农民了。就是这种尴尬的角色,农民工问题正成为中国“三农”问题的关键。能否解决好农民工问题,已经成了建设和谐社会的重要一环了。2004年中央1号文件《关于促进农民增加收入若干政策的意见》中第一次提出,“进城就业的农民工已经成为产业工人的重要组成部分”。农民工作为产业工人,正在构建政治和谐中扮演越来越重要的角色,他们自由平等公民权利的保障、就业机会的获取、社会保障的享受及各项政治权力的平等行使,必将有力推动我国政治和谐的进程。

### 1.3 建筑劳务与社会和谐

目前我国建筑劳务已达3200多万人,这是一个庞大的群体,他们当中有很大一部分人伴随着城市化和工业化的进程,已经成为城市中名副其实的产业工人,一些劳务带头人和能工巧匠的收入甚至达到社会中等收入水平,社会稳定的心理预期度比较高,是社会安定和谐的重要力量。与此同时,拖欠农民工工资、侵害农民工合法权益的现象仍普遍存在,在全国各地造成了大量的农民工上访和恶性事件,严重影响了社会稳定。最近引起社会各界强烈反响的王斌余杀人案,就是因为包工头拖欠农民工工资而引发的惨剧。解决好农民工的就业难、权益受侵害、拖欠工资等问题,是

实现社会和谐的重要保证。

### 1.4 建筑劳务与文化和谐

目前,由于种种原因,农民工文化生活普遍处于极度贫乏状态。绝大部分农民工在工作之余只是与老乡和同事逛街、看录像、打扑克、喝酒或者睡觉。个别农民工因为工作之余“闲”而无事生非,甚至走上违法犯罪的道路。从长远来看,农民工的文化生活贫乏问题,与拖欠民工工资、农民工子女教育问题一样令人忧虑。传统城乡二元结构形成的城乡文化沟壑,在农民工进城后由于思想观念、文化水平、生活习惯的差异,特别是精神文化的空虚,容易演变为局部的文化冲突。农民工难于融入城市生活,城市及市民对农民工的排斥,都是文化不和谐的表现。农民工对城市建设、城市繁荣、城市文化和城市化进程作出了巨大的贡献,创造和谐文化环境,让农民工能够分享城市发展的成果,包括城市物质财富和城市文明的共享,是实现文化和谐的必然要求。

### 1.5 建筑劳务与城乡和谐

对于我国这样一个人口众多的农业大国来说,不断向非农产业转移农业剩余劳动力,不仅是一个经济过程,或者仅仅是为了发展经济的需要,更重要的这是我国实现现代化、实现城乡和谐发展的必由之路。传统的城乡二元结构使我国城乡发展严重失衡,因此中央提出要大力推进城乡统筹发展,提高农民收入,逐步实现城乡和谐。根据经济学比较优势原理,一个国家或地区要发展,必须充分利用其比较优势。农村的比较优势在于大量的富余劳动力。因此,要提高农民收入,就必须大力发展劳动密集型产业。而建筑业就是典型的劳动密集型产业。通过大力发展建筑业,特别是大力发展建筑劳务输出,农村富余劳动力就业问题解决了,农民收入提高了,农村经济发展了,才能带来城乡的和谐发展。

## 2 建筑劳务用工制度中存在的和谐因素

自1984年建筑业在全国各行业中率先进行全行业改革以来,建筑劳务用工制度发生了深刻变化,原来的固化劳动用工制度被打破,形成了机制灵活的多元化用工方式,为推进建筑业行业改革、构建和谐社会作出了重要贡献。但是,建筑劳务用工制度中还存在不少深层次的问题,不但影响到建筑劳务用工和建筑业的健康发展,也影响到和谐社会的构建。

### 2.1 劳务分包市场体系尚未建立起来,劳务用工市场混乱

目前,全国大部分地区尚未建立起建筑劳务分包市场,各地有形建筑市场大都只是涵盖建设工程承发

包,尚未将劳务分包纳入监管和服务范围。建筑劳务交易机制不完善,没有建立合理的交易规则和程序,也没有为劳务承包搭建应有的交易平台,导致劳务承包信息不畅,劳务交易混乱。部分企业为降低施工成本,以内部劳务承包协议取代劳动用工合同,让不具有法人资格的包工头为其承担分包企业应尽的责任和义务,转嫁风险。建筑劳务分包市场体系不健全,政府监督管理乏力,导致劳务用工市场混乱,劳务分包活动处于自发无序状态,暗箱操作、层层转包、违法分包等违法违规行大量存在。这不仅严重扰乱了建筑市场秩序,损害了工程质量和施工安全,影响了劳务分包企业的健康发展,使劳务人员合法权益无法得到有效保障,也严重影响到社会主义和谐社会的构建。

## 2.2 劳务用工制度不规范,劳务企业发展缓慢

目前,全国建筑劳务分包企业约有7500家,占建筑业企业总数的9.3%<sup>[4]</sup>。劳务企业发展缓慢、企业数量比例过低,与总承包、专业、劳务企业成金字塔型的合理组织结构相去甚远。究其原因,有以下几点:一是观念落后。仍不同程度地存在重总包、轻劳务的观念,主管部门在政策引导和研究方面还做得不够,各项管理机制尚不健全;囿于传统观念,普遍认为劳务企业低人一等,成立劳务企业的积极性不高。二是法律障碍。《建筑法》明确规定,建筑工程主体结构的施工必须由总承包单位自行完成。这就迫使总承包单位必须自备劳务作业队伍,使“两层分离”难以彻底。现行资质等级标准对总承包和专业承包企业的人员总数提出了很高的要求,也是这两类企业自带大量劳务的诱因。三是市场环境制约。在目前还不规范的市场环境中,劳务企业的运营成本,如固定人员的工资和社保、不动产、企业内外部管理费用、税收等,都高于包工头队伍,受经济利益驱动,劳务用工单位选择低成本的包工头就不足为奇了。

## 2.3 培训和鉴定工作滞后,劳务人员素质较低

目前我国建筑业活动着3200多万人的农民工队伍,并且每年还在不断增加,这是一个庞大而松散的群体。大多农民工缺乏组织、受教育程度较低,未经职业培训就进入建筑业,职业技能和整体素质不高。各级主管部门对农民工的职业技能岗位培训和鉴定工作重视不够,据不完全统计,目前全国共建立建设职业技能培训基地765个、鉴定机构788个,按全国668个城市计算,每个城市平均只有一个建设职业技能培训基地与鉴定机构<sup>[5]</sup>。与实际需求相比,无论是培训能力、培训条件、覆盖程度都远远不能满足需要。截至目前全国累计培训建筑劳务作业人员仅302万人次,鉴定发证276万人,且主要集中在砌筑、抹灰、钢筋、混凝土

等少数工种,总持证率不到一线操作工人总数的9%<sup>[4]</sup>。

## 2.4 社会保障体系不完善,建筑劳务权益还得不到有效保障

一是社会保障不到位。由于建筑劳务的流动性及目前主要由包工头组织实施的用工方式,除强制性的意外伤害保险外,农民工办理工伤、医疗、养老保险的非常之少。二是用工合同不规范。许多用工企业甚至根本没有与劳务人员依法签定劳动合同,即使有合同也只是应付检查和资质申报之用,而且合同对工资支付的时间和方式,意外伤害赔偿,以及违约责任等未进行明确约定,劳务人员并不完全知晓自己享有的合法权益和义务,劳动报酬不能按时足额发放。一旦出现劳资纠纷,农民工也因拿不出有效用工合同而不能依法要回血汗钱。这导致大量拖欠农民工工资现象的发生,严重影响了社会稳定和和谐社会的构建。三是工作生活环境恶劣。绝大多数劳务随工地流动,以工地为家,生活环境艰苦,工作强度大,缺少必要的劳动保护和卫生、学习、娱乐条件,农民工的生理、安全等低层次需求甚至都得不到满足,合法权益得不到有效保障。

## 3 加快建筑劳务用工制度改革,为构建和谐社会做贡献

### 3.1 加快建立健全建筑劳务分包市场体系

1) 加快建立劳务分包交易市场,完善市场服务功能,提供分包工程、劳务队伍、劳动力价格、政策法规等信息服务及分包交易、培训鉴定、咨询服务、投诉监管等功能,为建筑劳务企业发展创造公平竞争、规范有序的良好市场环境。

2) 加强制度建设。要强化合同管理制度,劳务分包必须依法签订分包合同;实行劳务分包合同备案制度;推行分包企业统一在分包交易中心纳税制度;推行建筑劳务分包招投标制度,通过劳务招投标可有效遏制腐败、遴选素质较高的劳务队伍、提高劳务企业整体素质,可有效解决先干后算、扯皮纠纷、拖欠农民工工资等问题,可减少私招滥雇、挂靠转包等违法行为<sup>[6]</sup>;建立信用档案制度,对违反规定的企业和责任人的不良市场行为记录在案,在资质、资格和招投标等方面进行相应处理。

3) 加大执法查处力度,重点打击转包、挂靠及将劳务作业分包给包工头的违法分包行为,私拉滥招、不按规定与工人签订劳动用工合同的非法用工行为,无故克扣、拖欠农民工工资、侵害农民工合法权益的行为,不对农民工进行岗前培训、无证上岗的行为。

### 3.2 大力发展建筑劳务分包企业

1) 明确劳务分包企业法人制度,积极培育发展劳务分包企业。加强对劳务带头人、召集人、包工头等政策的培训和指导,鼓励他们合资入股成立建筑劳务分包企业;引导现有成建制的建筑劳务队伍进行工商注册,获取资质证书;鼓励现有企业对信誉良好但不具备建立企业条件的劳务队伍和包工头进行收编。引导总承包企业 and 专业企业进行“两层分离”,禁止包工头承揽分包工程业务,使劳务人员最大程度地被劳务企业吸纳。

2) 改革劳务企业市场准入制度,简化审批手续,下放审批权限,缩短审批时间。目前在劳务企业亟需大力培育发展的情况下,可适当放宽劳务企业资质标准中持证上岗率的要求,可先成立劳务企业法人,根据企业基本条件赋予相应的资质类别和等级,并要求企业在一定期限内持证上岗率达标。

3) 拓展劳务企业生存空间,设立劳务综合资质类别,允许其承担一定规模以下的房屋建筑施工;或允许现行资质类别中的砌筑等相关类别的劳务企业承担农房施工,拥有砌筑、抹灰、钢筋工、木工等相关专业资质的劳务企业,在核定其承包工程范围时,各地可根据本地实际情况,允许其承担一定规模以下的乡、镇、村民用住宅、农房的建筑施工。

### 3.3 加强培训签证制度,提高劳务人员素质

1) 对劳务人员进行进城务工常识、安全知识、法律法规等的引导性培训和职业技能培训。在培训目标方面,要注重实效性,突出实际操作技能和动手能力的培养。在培训形式上,实行集中培训与分散培训相结合、现场培训和课堂培训相结合、应知培训与应会培训相结合、在岗培训与施工淡季培训相结合。

2) 继续发挥建筑劳务基地的示范、带动作用。按照“先培训、后就业”、“先持证、后上岗”、“先建制、后输出”的原则,重点突出“六化”即培训基地化、建制专业化、输出定向化、流动有序化、信息网络化、后勤服务化,培育有特色、有品牌、有优势的建筑劳务队伍。要将劳务人员纳入成建制的劳务企业,有组织地输出劳务。

3) 严把职业技能鉴定关。加强建筑劳务技能鉴定机构建设,重点把好建筑劳务技能鉴定和市场准入关,不论通过哪个渠道,采取何种方式培训,包括师傅

带徒弟的传统方式,只有通过技能鉴定,才允许进入建筑劳务市场。

### 3.4 完善社会保障体系,切实保障劳务人员合法权益

1) 建筑劳务用工企业必须为劳务人员办理社会保险。施工总承包、专业承包企业直接雇用劳务人员,也必须签订劳动合同并办理工伤、医疗或综合保险等社会保险。

2) 全面实行劳务用工合同制度。用工企业必须与劳务人员签订劳务用工合同,合同应对工资支付的时间和方式、意外伤害赔偿以及违约责任等进行明确约定,以保证劳务人员劳动报酬和工伤保险的基本权利,维护劳务人员的合法权益。

3) 改善劳务人员的生产生活条件。劳务人员的劳保用品应齐全,生活方面应做到一人一铺、通风、定期消毒、饮食卫生、防盗防火等。努力丰富劳务人员的文化生活。

4) 严厉打击拖欠劳务人员工资行为。为防止拖欠劳务企业劳务费和劳务人员工资,实行劳务人员工资定期支付(如月支付)制度和劳务人员工资预储帐户制度,建设单位每拨付一次工程款,施工企业应将一定比例的款项存入该预储帐户。

### 参考文献:

- [1] 江苏省建筑工程管理局. 积极扶持培育建筑劳务队伍有效规范建筑劳务市场[EB/OL]. 建设部网, <http://www.cin.gov.cn/indus/file/200508100406.htm>.
- [2] 白秀喜. 以建筑业为支撑带动林州经济振兴[N]. 中国建设报, 2004-09-13.
- [3] 张建国, 赵洪, 张振宇. 旅游建筑撑起林州经济半边天[EB/OL]. 人民网, <http://cdleaders.people.com.cn/GB/channel78667/79541/200504/28/23401.html>.
- [4] 王素卿. 在建立劳务分包制度现场会上的讲话[EB/OL]. 建设部网, <http://www.cin.gov.cn/indus/speech/2005062701.htm>.
- [5] 建设部工程质量安全监督与行业发展司, 建设部政策研究中心. 中国建筑业改革与发展研究报告(2005)[R]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2005.
- [6] 史文芳, 朱京辉. 建设工程劳务分包招标投标工作初探[J]. 建筑经济, 2005, (6): 48.