

四、中共整治農民工欠薪問題觀察

政治大學經濟系教授莊奕琦主稿

- 陸農民工欠薪問題頻發於建築業，近來零售、服務等小微企業案件有增多趨勢，其中欠薪最多的屬國營企業。
- 中共國務院成立領導小組，李克強為農民工追討欠薪，惟多止於作秀；地方政府因個人利益或 GDP 成長率，無意解決。
- 中共為 2020 年徹底解決農民工欠薪問題，加速推出整治措施，然市場秩序未規範、管理制度不完善、勞動監察和司法保障與執行不週等結構原因，促使農民工薪資追討不易與效果有限。

(一)前言

中國大陸農民工欠薪問題存在已久，尤其大陸經濟在 2015 年以來陷入新常態，在經濟不景氣下，欠薪事件頻繁發生。據報載，2017 年中共辦理農民工法律援助案件 44 萬多件，農民工受援達 49 萬多人次，成功討回薪資共約 83 億多元。2016 年國務院辦公廳曾提出「關於片面治理拖欠農人工人為問題的定見」，目標到 2020 年要建構完善的治理方式，使拖欠農人工人薪資問題得到徹底解決。2019 年 12 月 4 日中共國務院總理李克強在國務院常務會議上，再次強調保障農民工工資按時發放的問題。12 月 23 日李克強在成都建築工地視察並喊話，拖欠農民工工資是「昧良心行為」，必須堅決根治。數日後，中共最高法院發行「關於進一步加強拖欠農民工工資案件審判執行工作的通知」，要求各級法院落實拖欠農民工工資案件審判執行工作，稱有案必立，有訴必理，宣稱要建立全面治理拖欠農民工工資問題長效機制。顯然長年來農民工欠薪問題並未獲得妥善治理，解決農民工欠薪問題，儼然已成中共當局維穩工作的重要項目。

大陸農民工欠薪問題的核心在中共體制。中國問題研究學者薛馳指出，「第一，中國人沒有基本的人權保障，第二，中央和地方唱雙簧。」國務院 2013 年 6 月成立農民工工作領導小組、2019 年 8 月成立根治拖欠農民工工資工作領導小組，保障農民工的利益，李克強、前任總理溫家寶亦分別於 2017、2003 年為農民工討薪，但通常多只

是作秀，並無太大作為。當地政府則出於個人利益或追求所謂 GDP 成長目標，根本對農民工棄之不顧。農民工是社會的弱勢群體，經常成為被欺詐和被愚弄的對象。前山東維權律師祝聖武亦表示，積欠農民工薪資最多的是國營企業，法院根本審判不了也執行不了。實際上，農民工討薪的成本非常高，亦經常被行政部門刁難，而真正幫農民工討薪的公益機構不是被關閉，就是機構人員被抓。如中鐵建等大國企，對付討薪的辦法是直接派黑社會把農民打散，不允許媒體報導，亦不准法庭立案。2019 年三位勞工自媒體「新生代」編輯被捕，目前仍被指定居所監視居住，無法與家人或法律代表聯絡。該媒體致力於「推動經濟民主，維護勞動價值，建設公義社會」為勞工爭取權益為訴求。基這些原因，中共最高法院此次的「通知」，其效力再次受到多方的質疑。

(二)欠薪問題頻發於建築業，小微企業近成注目焦點

對中國大陸多數藍領工人來說，最關心的基本問題就是能否按時發工資。2019 年中國勞工通訊工人集體行動地圖共收錄 1,386 起工人抗議，其中 1,159 起（約佔 84%）涉及討薪。而且建築行業最為嚴重，佔所有工人集體行動的 43%。建築行業的工人抗議案件，與拖欠工資相關的多達 99%。工程項目層層轉包轉嫁是一項重要原因，建築行業積弊已久的包工模式，大包工頭賺施工差價，小包工頭賺人工費差價。這種層層的轉包制度增加工資給付的風險，一旦工程款前端環節出現違約損失，施工方便以扣減工資方式彌補虧空，最終受害的是從事實際施工的農民工。另一方面，工程支付工資的行規，常常每個月發一點生涯費，盈餘部份累計至年終或工程完畢才結算，故通常年終始支付應得的工資。這就是為什麼欠薪事件總在歲末頻繁發生。

中共改革開放 40 年來，中國的建築工人被系統性的剝奪基本勞工權利(按時足額獲得勞動報酬、簽訂勞動合同、與參加社會保險)，面臨被拖欠工資、沒有勞動合同、沒有社會保險、安全生產和職業健康保障不足等問題。2019 年「中華全國總工會改革觀察報告」建議建立企業工會和行業工會的集體談判制度，通過工會建立發展公平的一次分配制度，解決建築工人工資不合理、工作條件難以保證等問題。

近年來，中國小微企業欠薪情況也成注目焦點，在餐飲服務、加工製造、家政服務等領域的小微企業零散欠薪問題頻傳，小微企業發生欠薪後，業主迅速歇業或逃走失聯，小微企業因進出行業的門檻低，倒閉風險高，同時增加工資追討與執法的困難度。

從產業發展的角度來看，經濟發展的後工業化時期，國內需求增加，服務業日趨繁榮，隨之相關服務業的工人集體行動也越來越多，工廠工人抗議的數量相對下降。從 2014 年至 2019 年，工廠工人的集體行動從 2014 年佔總數 41% 的高峰一路下滑至 14%，而服務、零售行業工人抗爭則從 2014 年的 9.7% 上升到 2019 年的 23%。服務業工人集體抗議所佔比例則迅速增加，從 13% 一躍升至 18%。服務及零售業從業者通常為工資低、工作時間長，在競爭激烈的商業環境中失業風險也更高。

就所有權來看，發生在私營企業的抗議遠超過國有企業及外資企業。2019 年發生在私營企業的抗議佔 79%。其主要原因為國有企業為降低勞動成本逐漸減少聘用正式僱員，而使用更多外包私營的勞動力。另一方面，由於國企具高度政治敏感性，國企員工組織抗議往往更困難。尤其近年來，因為黨組領導愈來愈滲透入國企管理層，使得抗爭的本質變為對執政黨的反抗，使抗議更容易被壓制。而外資企業較遵守國際勞動規範，工資待遇和保障也較好，故工人抗爭事件相對也較少。

值得注意的是，中美貿易戰對中國出口產業的負面影響，發生在廣東省內的抗爭數量佔全年總數的 10.5%，發生於廣東的製造業抗議更佔全境製造業抗議的 24%。這些廣東省的工人抗爭事件中不少都和工廠關閉及搬遷的欠薪有關。

中國大陸長期以來在戶口制度的雙元勞動體系下，農民工是經常遭受市場歧視的一群勞工，包括低工資的剝削，醫療保健與小孩教育的缺乏，勞動法規的保障不足等，相關的積欠工資也成為主要的受害項目，求救無門下農民工只能靠自力救濟。河南隆盛農業發展有限公司是一家農業企業，從 2017 年年底開始拖欠工資達 58 萬元，公司的實際經營人逃匿無蹤。2018 年 12 月 19 日，山西呂梁市臨縣洋洋房產 60 名農民工到縣政府討薪遭警察鎮壓，多人被毆打，十餘人被抓

捕。2019年12月15日雲南省曲靖市的一個建築工地拖欠農民工工資，數十名工人在街上拉橫幅遊行，抗議黑心老闆不給工錢。這些許多是被「包工頭」欺騙的農民工。

(三)中共政令執行成效不彰；農民工市民化為首務

中國政府為解決農民工欠薪問題，研究出台一些政策，包括雇工採實名制、繳交工資保管金、建立欠薪戶黑名單、追討的工資加計延滯利息和罰緩等。中國大陸甚至還有所謂的欠薪罪（正式名稱為拒不支付勞動報酬罪），依中華人民共和國「刑法」第276條之1規定，「以轉移財產、逃匿等方法逃避支付勞動者的勞動報酬或者有能力支付而不支付勞動者的勞動報酬，數額較大，經政府有關部門責令支付仍不支付的，處3年以下有期徒刑或者拘役，並處或者單處罰金；造成嚴重後果的，處3年以上7年以下有期徒刑，並處罰金。」，但執行面卻是選擇性執法，造成效力不彰。前述最高法院「通知」的落實遭到各方質疑的主因亦即在此。普遍認為零星的或小的案件會被處理，但對於有特權的國企或大企業另當別論。

農民工欠薪問題的根源在於市場秩序未規範、管理制度不完善、勞動監察和司法保障與執行不週等結構性原因，造成許多農民工工資支付的責任主體難以釐清，追討不易與效果有限。這是中共的體制問題，人權未受到基本的保障，這次武漢肺炎的疫情封鎖與對感染而往生者的不尊重處理方式即是一例。故解決農民工欠薪問題的治本之道，首先是農民工市民化勢在必行，勞工不應依戶籍被區分為不同的勞工、給予不同的工資待遇，從所有勞工的權益應一視同仁做起。徒法不足以自行，自由與透明的體制改革才能畢其功於一役。

勞動應得報酬的保障不僅是勞動者的基本權益，勞動所得更是維持家計生活的重要所得來源與推升國內需求的驅動力。無論從國家發展、產業發展、社會發展乃至家庭與個人發展來看，勞動工資的保障應該列為發展的優先項目，尤其是農民工的工資更與脫貧直接相關，解決農民工欠薪的問題，恐非中共虛應故事作法足以應付。