

基於勞動力產權視角的欠薪治理路徑體系構建

The System Building of Govern Strategies and Ways of Wage Arrear on the Basis of Labor Property

¹劉軍 ²黨崇雷 ³黃炎 ⁴張敏[®]
¹深圳大學教授 ²³⁴深圳大學研究生

摘要

表像上欠薪是指在勞動者付出勞動以後，企業應該支付卻沒有支付給勞動者相應薪酬的行為，實質上是企業對勞動者付出勞動的收益權的否定。作為勞動關係中勞動要素與資本要素之間交易規則的失範，歸根結底是勞動力產權沒有得到實現的一種表現。自勞動力產權提出以來，大大拓寬了欠薪研究的理論視野。本研究試圖通過從勞動力產權理論視角來分析欠薪問題，在明析其成因及所表現出的勞動力產權內在涵義基礎上，構建系統的欠薪治理路徑體系。本文認為在欠薪治理中觀念是前提，法律是基礎，而制度是保障，欠薪治理的策略路徑必須從觀念、法律和制度三個層面作系統的構建。

關鍵字：欠薪、治理路徑、勞動力產權。

1. 問題提出

近年來，隨著中國經濟的快速增長，關於欠薪的法治進程不斷加快，法規出臺也在不斷提速，然而欠薪問題不但沒有得到有效的遏制，反而愈演愈烈。2008 年底廣東省就發生了幾起重大欠薪案件，如合俊玩具欠薪 2400 多萬；迪高樂欠薪 2000 萬元，涉及勞動者 2000 多人；百靈達欠薪 855 萬元，涉及勞動者 1200 多名；長安韋旭鞋業欠薪 700 萬元，涉及勞動者 2000 名工人；創億玩具公司欠薪 300 多萬元，涉及勞動者近千名。

面對如此巨額的欠薪，不禁引人深思，是治理欠薪的法律法規不健全嗎？下面我們來看一下深圳針對欠薪的舉措。深圳市早在 1996 年審議通過了《深圳經濟特區企業欠薪保障條例》。主要由深圳市政府建立欠薪保障基金，成立欠薪保障基金委員會，當出現欠薪問題時，符合條例所規定條件的員工就可以向基金申請墊付欠薪，當員工領取墊付的工資後，領取部分的追償權和受償權就自動轉讓。2008 年 4 月深圳市第四屆人民代表大會常務委員會第十八次會議通過了對其修訂，並於當年 6 月 1 日實施。新條例擴大

[®]作者簡介：劉軍，男，深圳大學管理學院，副院長，教授，工學碩士，人力資源管理研究方向；黨崇雷，男，深圳大學管理學院企業管理人力資源方向研究生；黃炎，女，深圳大學管理學院企業管理人力資源方向研究生；張敏，女，深圳大學管理學院企業管理人力資源方向研究生。

*本文是劉軍教授申請的廣東省哲學社會科學“十一五”規劃專案“基於勞動力產權理論的欠薪治理與和諧勞動關係研究—以深圳為例”階段性成果。

了適用範圍，加大了對欠薪逃匿責任人的處罰力度，如條例規定，用人單位法定代表人或者主要負責人隱匿或者逃逸的，在按照條例規定墊付欠薪後，還要處以欠薪墊付數額 25% 的罰款。除此之外，還將公佈隱匿或者逃逸的法定代表人或主要負責人的姓名，並錄入企業或者個人信用徵信系統。

全國各地亦是如此，不斷出臺完善各種解決欠薪問題的法規，而欠薪現象每每“死灰復燃”，欠薪問題始終未能從根本上解決。原因到底在哪裡？是否有更深層次原因？以往欠薪治理的舉措是否是基於相關理論依據的系統化的構建呢？筆者經探討分析認為欠薪表象上是指在勞動者付出勞動以後，企業應該支付卻沒有支付給勞動者相應薪酬的行為，此行為實質上是企業對勞動者付出勞動的收益權的否定。作為勞動力產權中勞動者核心權利之一的勞動收益權，對它的否定說明欠薪歸根結底是勞動力產權沒有得到實現的一種表現。本文試圖從勞動力產權理論視角分析欠薪問題，推演出欠薪在勞動力產權影響下的邏輯形成機理，探討從根本上治理欠薪問題的理論依據，提出欠薪治理的策略路徑。

2. 文獻綜述

發達國家和地區，在其不同發展階段，欠薪問題都有不同程度存在，且表現形式不同，對於欠薪問題的解決更多的是政策法規約束。如美國 20 世紀 30 年代開始制定有關工資支付法律，如《David Bacon 法案》(1931) 規定雇員最低工資，《公共契約法》(1936) 規定正常增資率以及支付辦法，《公平勞動標準法》(1938) 規定員工權益保護若干法則，《平等付酬法》(1963)、《公民權法案》(1964) 規定平等付酬原則，任何在雇用、薪酬、條件等方面的差別待遇，均將視為不合法。香港《勞工法》、《僱傭條例》、《公司條例》、《破產條例》等都對勞動者工資支付等作了相關規定。

目前國內研究者從不同的視角對欠薪治理進行了相關研究。

如袁立華在 NGO 的視野下探究欠薪問題的解決路徑。筆者認為，運用 NGO 機理解決欠薪問題必須從以下三方面著手：□加強對 NGO 知識的教育；□建立組織，切實為員工服務；□完善組織運作機制，保障欠薪問題解決持續穩定。

張駿，趙久爽則是從經濟學的視角提出了欠薪治理對策。筆者認為，如果要想對於拖欠工資的問題作出對策，就應該在這三個變數（ n （博弈的回合數目）、 S_n （司法程式中民工可以提出的要價）、 S （民工每經過一個回合博弈後實際所得的折損係數））上面動腦筋。首先，降低 n 值，就是讓博弈儘快進入最後一期。政府必須培育廣大勞動者的法律意識，政府也必須在程式上作出配合，不能讓勞資雙方的糾紛拖得過長。然後，提高 S_n 值。 S_n 必須要超過初始欠薪一定的數額才能遏止老闆拖欠工資的行為。最後，提高 s 值，建立工會組織。工會可以作為一個整體，推出自己的代理人專門處理和行政、司法機關的關係，這樣無形之中就可以降低個體勞動者與資方交涉的成本。

一些學者從不同的層面對欠薪治理進行了探究。

（一）機制層面。如王鋒，曲雲彪認為應對欠薪逃匿應建立長效機制。主要是從三個層面入手，□建立勞動爭議預警機制；□建立突發群體性勞動爭議應急機制；□建立和完善工資支付保障制度。

（二）法律層面。如貝清華、朱永勝認為，應該通過立法加大對欠薪者的處罰力度，提高違法成本。具體的機制包括企業支付高額滯納金和賠償金、企業支付誤工補貼、行

政罰款、增設“惡意欠薪罪”、通緝逃匿企業主這六個方面等。

又如孫振江，王曉雨認為，欠薪行為應當納入刑法調整，在《中華人民共和國刑法》第五章侵犯財產權中增設故意欠薪罪，這樣才能夠有效遏制和預防欠薪行為。

在法律層面，還有一些學者呼籲具體的法規制定。如吳尚宗認為破產清算企業的財產變賣成現金後用於償債，應先向工人發放工資，然後再向稅務部門繳納拖欠的稅金，最後向其他債權人償債。工人的工資是最優先順序債權，因為工資是他們的活命錢，要最優先保障。另外，勞動者討薪是要付出成本（包括機會成本）的，尤其是農民工，欠薪者支付的那點兒利息是對討薪成本的補償。因此他認為，應制定“欠薪付息”的法規。

又如關懷提出質疑，為什麼有了這麼多的法律，侵犯勞動者勞動報酬權還是屢禁不止，甚至出現了蔓延之勢？作者究其原因認為，在於對工資的各項規定比較原則，比較籠統，對各種違法行為的制裁缺乏嚴厲的辦法，威懾力不足，缺乏有關工資的詳盡的法律規定。因此，他認為，治理欠薪必須儘快制定《工資法》。

（三）制度層面。如羅正月認為，要從根本上解決目前存在的“欠薪”矛盾，必須構建以法律保障為支撐的制度框架和長期有效的實施機制。第一，樹立正確的政績觀，完善幹部考核制度。第二，儘早制定《固定資產投資法》，防止重複建設和盲目建設問題。第三，建立嚴格的建設專案金過程監督制度。第四，建立保障民工權益的法律援助制度。第五，建立和強化企業工會制度。

還有一些學者對欠薪保障法律制度進行了不同地區的比較研究。如翟玉娟對深港兩地的欠薪保障法律制度進行了比較研究。她通過對深港兩地的欠薪制度作一比較，列出香港欠薪保障法律制度的可借鑒之處，為深圳欠薪治理制度的完善提出建議。

3. 勞動力產權視角的欠薪治理邏輯架構

本文基於勞動力產權視角，通過探討欠薪的內在成因，試圖有針對性地構建立體化的欠薪治理策略路徑體系。整個研究的邏輯架構如圖 1 所示。

好的措施往往是基於對事實的深刻認知，知其然而不知其所以然，將會為最終舉措的無效埋下隱患。欠薪治理的有效性首先應建立在對欠薪內在成因深度解析的基礎之上。劉軍等人曾提出欠薪是勞動力產權界定困難、勞動力產權意識短缺和勞動力產權實現困難綜合邏輯作用的產物；構建勞動力產權的“物權”概念、勞動力產權的“人權”概念，可以從內在涵義上更深刻、結構性分析欠薪行為。

欠薪的出現固然有各種各樣的原因，但欠薪行為能成為現實，顯然是資本所有者對勞動力產權主體（勞動者）侵害所造成的結果。企業應付而未付薪酬的行為是對勞動力產權主體收益權的行竊，是勞動力產權未實現的表現。因此，從邏輯順序上來講，欠薪問題的出現可以追溯到勞動力產權的未實現。但勞動力產權的未實現也有其內在原因。

首先，勞動力產權界定困難。目前學術界還沒有對勞動力產權的明確界定達成共識，巴澤爾認為界定產權的困難在於界定產權過程中需要花費成本。勞動力產權界定的困難使得人們難以深刻理解勞動力產權的內涵，生活中人們難以想到運用勞動力產權理論幫助解決問題，最終不利於勞動力產權的實現。

其次，人們的勞動力產權意識短缺。由於對勞動力產權的界定困難，人們難以理解其深刻含義，對勞動力產權理論的推廣、實現造成了巨大的阻礙。

最後，勞動力產權實現困難。正是基於勞動力產權界定困難和人們的勞動力產權意識短缺，勞動力產權難以在現實中被深刻理解和有效的運用，勞動力產權的實現從觀念層到法律層再到制度層都遇到種種困難。基於勞動力產權的視角來看，欠薪問題雖然源於勞動力產權的未實現，但欠薪問題的“連綿不斷”又進一步加重固化了勞動力產權的未實現。

勞動者付出勞動後不能及時得到相應報酬，無疑最直接是企業對勞動者付出勞動的收益權的侵害，收益權是勞動力產權中的一項核心權利。但是從勞動力產權視角來看，欠薪不僅僅是對勞動者收益權的剝奪。由於勞動者應得報酬未支付，增加了其轉移成本，客觀上阻礙了勞動者在勞動力市場上的自由流動，侵害了勞動力主體的轉移權；勞動者付出勞動後應獲得的報酬，是大部分勞動者生存的經濟來源，欠薪直接威脅到了他們維持基本生活資料的可能，侵害了勞動力主體的基本生存權；欠薪直接導致勞動者收入流的減少，影響了勞動者進行自我學習和培訓的可能，侵害了勞動力主體的價值持續權；欠薪體現出資本所有者對勞動者作為勞動力產權主體的蔑視，侵害了勞動力主體的人格尊重權。因此，從欠薪的勞動力產權內涵上來講，欠薪是企業對勞動者勞動力產權相關權利的竊取。基於相關權利的不同性質，可以從“物權”（主要包括勞動力主體收益權和轉移權）和“人權”（主要包括勞動力主體基本生存權、價值持續權和人格尊重權）兩個方面進行探討。

儘管目前對欠薪的研究角度各異，數量繁多，但是理論最終是要指導實踐並通過實踐檢閱的，對欠薪的研究最終還是為了更好的解決欠薪問題。因此，從欠薪問題提出的最終目的來說，必須要構建欠薪治理策略路徑。雖然，目前對欠薪治理的研究也有很多，但欠薪問題的“治而不絕”現象值得我們深思。筆者通過對欠薪內在成因的探討分析，提出從勞動力產權理論出發，通過欠薪治理的勞動力產權觀念實現、欠薪治理的勞動力產權法律實現和欠薪治理的勞動力產權的制度實現三個層次，對欠薪治理策略和路徑進行系統的構建。而欠薪治理的進行將進一步明晰對勞動力產權的界定，加強勞動力產權意識，促進勞動力產權未實現這一難題的解決。

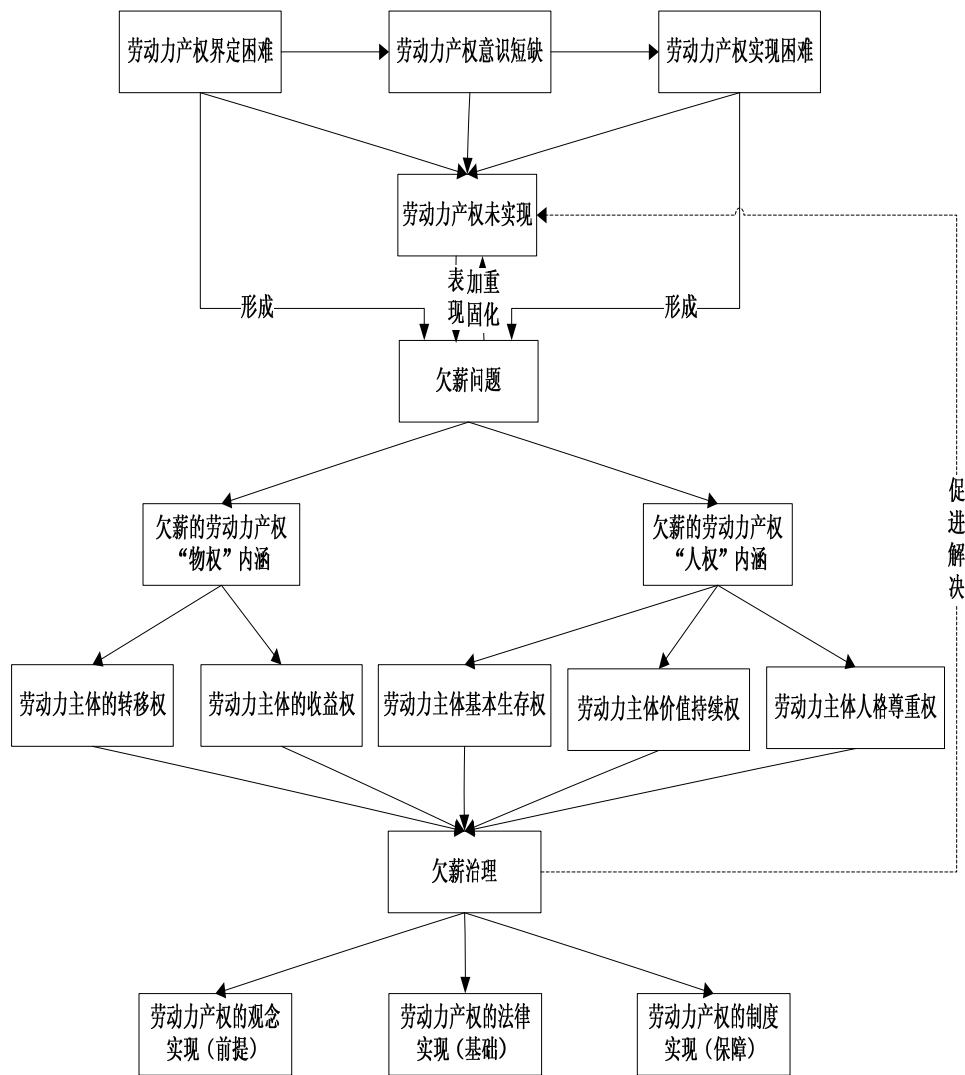


圖 1 本研究邏輯架構圖

4. 勞動力產權視角的欠薪治理路徑體系構建

4.1 欠薪治理的勞動力產權觀念實現

認識誤差是形成欠薪的一個重要的原因。因此，欠薪治理首先便應該樹立各個勞動關係主體的勞動力產權觀念。只有在樹立了正確的勞動力產權觀，才能消除誤區，從根源上認識欠薪的實質，為欠薪治理鋪平道路。欠薪治理路徑的邏輯首要著手點就是觀念修正，本研究認為應該從政府、企業、工會、員工這幾個行為主體來進行具體構建。

4.1.1 勞動力產權觀念的政府實現

勞動力產權觀念的實現，需要政府來鼓勵、促進和營造氛圍。政府需要把路鋪好，使社會各階層有一個勞動力產權觀念的環境和觀念形成的氛圍，從而引導社會從勞動力產權的觀念思考和解決問題。政府可以通過一定的行政手段及相關政策，積極促進和鼓勵勞動力產權觀念的實現，為解決欠薪問題提供一個新的角度，並在此觀念的指導下形

成一系列的治理機制和路徑：

(1) 營造勞動力產權宣傳氛圍

設立“勞動力產權宣傳日”；鼓勵新聞媒體加大對勞動力產權相關的宣傳和報導。

(2) 促進勞動力產權的研究

成立勞動力產權的研究中心，深化勞動力產權認知度；促進勞動力產權研究結果的傳播。

(3) 鼓勵勞動力產權培訓

成立政府勞動力產權培訓項目，督促企業執行；

鼓勵職業培訓機構開設勞動力產權課程；

鼓勵工會做好企業勞動力產權培訓的開展及監督。

4.1.2 勞動力產權觀念的工會實現

工會是市場經濟條件下雇員為改善勞動和生活條件而設立的組織。因此，維護職工合法權益、協調勞動關係是工會的基本職責。工會對職工權益的維護、勞動關係的協調，主要通過維護工人合法勞動收益、適宜工作環境等來表現工會應該始終代表勞動者的利益，與企業進行溝通，通過促進勞動力產權實現來維護工人利益。

(1) 主動學習勞動力產權知識

工會開展員工勞動力產權知識學習及研討會；工會領導重視勞動力產權的保護；開展員工勞動力產權知識競賽。

(2) 落實勞動力產權傳播責任

企業內部勞動力產權知識培訓的開展；勞動力產權知識宣傳管道建設。

(3) 督促對勞動力產權學習

對勞動力產權學習效果進行回饋評估；推動勞動力產權學習氛圍建設。

4.1.3 勞動力產權觀念的企業實現

企業欠薪原因複雜，不管是由於經營不善造成的欠薪還是惡意欠薪都不可避免的損害了員工權益。企業應該重視員工，看清楚員工對企業發展的重要性，不要為降低成本就壓榨員工工資或勞動，改掉“近視”的固疾，形成“遠視”的長遠發展戰略觀和以人為本的管理理念。企業接受政府和工會的監督，在政府的幫助下提升社會感和誠信觀，通過工會與勞動者溝通解決問題，逐漸形成積極的勞動力產權觀。

(1) 企業勞動力產權學習的“倒推”機制

在合同中約定勞動力產權的完整性及其保障；接受政府和工會的監督。

(2) 企業勞動力產權學習的“拉動”機制

明晰勞動力產權學習給企業帶來的利益；政府鼓勵。

4.1.4 勞動力產權觀念的勞動者實現

權益被侵害的勞動者在欠薪問題中不應一直處於被動位置，應該有防患意識和處理解決問題的能力，勞動力產權觀念為員工指明了方向。王建康認為勞動者還應該認識到自身也是企業主體，因為不僅勞動力需要資本，離不開資本；資本也需要勞動力，離不開勞動力。既然承認了各種生產要素都必須參與生產，參與分配，就必須承認，各種生產要素都是企業的主體。勞動者認識到這點，便會更加堅定自己的權力維護意識，維護勞動力產權的完整性。

(1) 員工勞動力產權學習管道搭建

員工勞動力產權培訓機制的建立；員工勞動力產權持續學習機制的建立；向工會、企業、相關組織回饋學習效果。

(2) 員工勞動力產權學習氛圍營造

員工勞動力產權知識競賽的開展；員工勞動力產權學習的日常考核機制的建立。

4.2 欠薪治理的勞動力產權法律實現

4.2.1 勞動力產權立法實現

(1) 勞動力產權的相關法律完善與修訂

到現在為止中國已出臺了一些關於欠薪治理的相關法律，但還是存在一些不足需要進一步的修改和完善。應從工資的支付、爭議的解決、仲裁的規定等方面訂立一系列相互完善、補充的法律制度，以解決現有一些法律片面或威懾力不夠的問題。比如說，強行建立“欠薪保障金制”，加大欠薪的違法成本，簡化討薪程式等。

(2) 勞動力產權的專項立法

目前，社會關於欠薪立法的問題也時有討論。2010年8月份，提請全國人大常委會首次審議的刑法修正案（八）草案將“惡意欠薪”正式列罪。草案規定，對於有能力支付而不支付或者以轉移財產、逃匿等方法逃避支付勞動者的勞動報酬，情節惡劣的，處三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，處三年以上七年以下有期徒刑，並處罰金。“惡意欠薪”的列罪引起了社會各界極大關注，但吳尚宗認為造成故意、惡意欠薪問題的根本原因在於：欠薪不僅沒有任何成本，而且還有收益，但討薪的成本卻極高。因此，加大對欠薪的懲罰力度，應該是針對欠薪立法的趨勢，對勞動力產權的專項立法能進一步有效地治療欠薪這一頑疾。

4.2.2 勞動力產權執法實現

(1) 加強針對勞動力產權的執法力量，建立“網格化”勞動保障執法系統

要真正做到對欠薪問題的治理，相對立法而言，執法才是最直接和有效的手段。目前，全國勞動監察專職人員有兩萬多人，存在執法力量不足的問題。只有充實了監察力量，才可以更加明確地規定其職責，從而加大預防和減少勞動違法案件的發生，從根本上保障勞動者的權益。相應機關部門應該加強執法力量，建立“網格化”勞動保障執法系統。網格化管理的目標是建立“一級執法、二級監管、三級網格”的勞動保障監察新體系。市人力資源和社會保障局為一級執法主體，市勞動保障監察大隊受其委託實施勞動保障監察，依法行使執法權；各區、鎮、鄉、街道建立的勞動保障監察中隊和市勞動保障局派出的直屬中隊是處理勞動保障監察事項的基層經辦機構，網格則是勞動保障監察

中隊監察用人單位的基本單位，每個網格配備了不少於 1 名勞動保障監察協管員。通過勞動保障監察網格化管理，明確了各級各部門職責，實現了執法權下放，從而加強了基層勞動監察力量，完善了基礎扎實、監管有力的勞動保障執法系統。

（2）強化勞動行政執法，實行地方、部門領導清欠責任制

清欠責任制目前在許多企業中得到廣泛的應用，並且取得了很大的成效。而作為政府部門，實施清欠責任制也同樣能夠提升效率。為了強化勞動行政的執法力度，必須對各執法層級劃分詳細的責任，對執法不嚴者有明確的處理制度；同時保證一定的分權靈活性，以更好的實現快速、有效的執法過程。

具體建議措施如下：

①將清欠比率作為地方政府業績考核的一項指標。這樣既可以加大清欠的工作力度，又可以達到激勵地方人員積極開展工作的目的。

②對於清欠問題，主要領導負總責，分管領導負主責。各層級部門要進行合理的佈局和分工，把每一樁清欠工作落實到個人來負責。

4. 3欠薪治理的勞動力產權制度實現

再好的策略，也需要具體的路徑來實現，因此欠薪的治理最終還是要落實到制度層面上來。欠薪治理的勞動力產權制度實現，就是要將勞動力產權融入到欠薪治理的預防機制、處理機制和保障機制的構建中，從而全面、系統的治理欠薪問題。一旦欠薪得到有效治理，在保障了勞動者的基本權利的同時，更促進了勞動力產權的實現。然而，怎樣做到企業不敢欠薪、不能欠薪從而預防欠薪發生？怎樣做到加強處理機制的有效性和可能性？怎樣有效的做好欠薪事後保障工作？這些都是亟待解決的問題。基於此，從預防、處理、保障三個層面具體構建了下面的欠薪治理機制。

4.3.1欠薪治理的勞動力產權預防機制

（1）各級地方政府應建立及時妥善處理欠薪責任制

加大預防力度，需要政府作為，各級地方政府要高度重視，應建立及時妥善處理欠薪責任制，做到守土有責。過去，有些地方政府過分強調用工主體利益，錯誤地認為地方經濟需要企業支撐，勞動執法部門懲罰欠薪企業，就會影響投資環境，不利對外競爭。實際情況是恰恰相反，聽任欠薪甚至惡意欠薪現象的蔓延，不顧及勞動力市場環境的日益惡化，直接影響的是社會對勞動價值的認知，實質則是對社會誠信的破壞，這些地方政府就是沒有想到這樣做地方反而更無可持續發展可言。今天拖欠工資可以逃匿而不受懲罰，明天誰說不會拖欠稅收而逃匿？最終必然將毫無良好投資環境可言，還將整體影響社會的穩定，客觀上也形成了對法律權威的挑戰。

具體建議如下：

①各級地方政府建立及時妥善處理欠薪責任制，做到守土有責，及時化解勞資矛盾；

②設立不同級別的“領導接待日制度”，把勞動者反映強烈、影響社會穩定的重大疑難問題（如欠薪問題）作為重點，實實在在解決日常信訪中解決不了的問題。

（2）建立欠薪監督制度

實踐證明，拖欠工資的數額越少，發現越及時，越好解決，越能杜絕或減少因欠薪

時間長和數額大所引發的更大矛盾。

建議設計建立針對企業的“自查自糾欠薪與被動查處欠薪的差別懲罰”欠薪監察新機制。發揮各級勞動監察網路作用，擴大覆蓋面，減少盲區。通過督促企業自查自糾，結合勞動監察部門的日常檢查及重點案件專查等多種檢查形式，變“事後查處”為“事前監察”、“事先預防”，使勞動者損失減少到最低程度。

欠薪現象涉及方方面面，對其進行治理也必然需多個部門、多個環節的協同作戰，進行立體網路化監督。建立立體網路化欠薪監督制度，即利用多種社會力量，來防止欠薪現象的發生與蔓延。其中首先是加強政府相關職能部門（如工商、稅務、城管、社保等）的協作，發覺企業欠薪的前兆，及時通報，資訊共用，建立公共辦公平臺。其次，必須建立有效通道，充分發揮媒體、公眾、輿論等的監督作用，“早預防、早發現、早治理”，把工資拖欠問題消滅在萌芽狀態。

（3）建立欠薪預警機制

建立欠薪預警機制，明確欠薪處理責任制，是防止欠薪於未然的一種有效手段。

建議具體做法包括：

①工資支付監控制度。有工資支付不良記錄的企業每個月向勞動執法部門上報工資表，實施工資發放情況全程監控。另外，深圳市正在嘗試政府與銀行合作，建立工資支付監控系統，可以通過監控企業發放工資的帳戶，並根據拖欠工資時間長短，設置欠薪危險等級，一旦企業達到一定的時限還未發放員工工資，政府監察機關可以立即採取行動，防範于未然；

②在企業設立欠薪保障協理員。協理員舉報有獎（按欠薪數額），如發現企業無力清還債務，未能按時或在合理期限內支付工資及其他款項，偷運設備、原材料、封閉工廠等，協理員都應立即舉報。

勞動部門無論是從工資月報中，還是銀行帳戶監控中，還是從協理員的舉報中，只要發現有欠薪的“蛛絲馬跡”，即應建檔跟蹤，執法大隊可突擊檢查，力爭將保障員工的合法權益工作做在企業經營者逃匿之前。

（4）建立用人單位“工資發放信用等級”制度

市場經濟本質上就是一種信用經濟，完善的市場經濟更呼喚良好的社會信用。企業不講信用將會導致交易成本的上升，同時也將影響到和諧勞動關係的發展。從源頭上預防欠薪不僅需要完備的法律法規體系，也需要大力營造誠信的經濟體系。在原有政府相關部門所建立的企業信用評級系統建設的基礎上，按照“統一規劃、分級建設、資訊共用”的原則，建議由政府勞動部門建立用人單位“工資發放信用等級”制度。

具體做法是，設置用人單位工資發放信用評判指標體系，運用本年度勞動部門的勞動執法大檢查的工資發放檢查專案結果及本年度接到的欠薪投訴和處理等資料，對用人單位作工資發放信用等級評審。並分為A、B、C、D四個管理級別，A級為守信企業；B級為警示企業；C級為失信企業；D級為嚴重失信企業。

對不同信用等級的企業，有關部門將給予不同的待遇和服務。誠實守信的A級企業，將贏得社會信譽，獲得政府的誠信表彰，並由報紙、電臺電視公佈、宣傳、推介；信用上存在問題的B、C、D級企業，在工資發放過程中出現信用缺失的現象將受到迅速曝光、欠薪警示、揭露、公開譴責，直至制裁，並在勞動部門工資誠信網上公佈，以供社會查

閱，使得信用缺失的企業至少要付出相應的信譽損失代價甚至經濟補償。

用人單位工資發放信用等級評判指標具體可包括：近三年來是否受到勞動部門或人事部門的表彰；是否獲得過組織部門或工會部門的榮譽稱號；勞動用工手續是否合法、齊全，是否有違規操作行爲；是否存在克扣、拖欠員工工資的行爲；是否因欠薪而被投訴等。

用人單位“工資發放信用等級”制度是企業信用體系的核心，其建立和有效運作將使得全社會都可以對企業勞動管理的信用進行監督，爲全社會營造公平、公正、透明的用人環境，提高企業對信用的珍視，增加企業信用的潛在價值，客觀上還推動了企業管理科學化、規範化、法制化的進程。

（5）完善地區、行業勞動關係“集體協商制”

成立“工資聯席會議”，是許多西方國家的經驗，並取得了明顯的成功。在某些行業，大多數企業規模較小、工作場所分散，因此難以成立相應的工會，但對這些行業中的基本勞動條件、勞動者基本權益保障仍然必須做出法律規定，而且必須有相應的機構來保障勞動者自身的利益，以謀求更高的工作保障與福利保障。所謂“工資聯席會議”，就是一個由數目相等的企業經營者與職工代表以及三名獨立城員組成的一種機構，該機構的主要任務在於保障相應行業中員工的工作條件與福利。

建立勞動關係的“集體協商制”，其中最重要的就是發揮工會的作用，爲確定員工的勞動條件、工資、福利等問題而由員工代表與企業經營者通過協商達成協議。這種機制的建立，能做到未雨綢繆，將問題消滅于萌芽之中，化解矛盾，這樣一來，既可以確保員工工資所得的最低保障，又可以保護企業經營者不受低工資與低價格競爭對手的打擊。

（6）建立政府勞動部門與企業定期“對話”制度

由於多種原因，企業（尤其是民企）與政府相關職能部門的交流溝通不順暢，資訊不對稱的問題非常嚴重。企業對於政府職能部門及其政策、規定瞭解甚少，有時候也得不到政策的“關懷”，因而建立雙方的“對話”制度，可以加強彼此間的交流。一方面，政府可以籍此機會瞭解企業狀況及其現實需求，爲培育優良投資營造更好的宏觀市場環境（包括勞動用人環境），充分達到爲企業發展保駕護航、履行服務的目的；另一方面，政府職能部門也可以向企業及時傳遞最新法律政策、工作動態，披露相關資訊，保證資訊對稱。這對提高企業經營者的法律意識、政策意識，遵紀守法，預防欠薪，極具重要意義。

具體可以工資支付相關政策法規及其執行爲主題，由政府勞動部門採用定期、不定期的論壇、座談、研討會等方式或者在勞動網站上設立工資支付政策法規信箱或論壇的形式加以實施。

（7）強化“勞資管理人員職業資格證書”制度

作爲勞動關係處理過程最直接的參與者，勞資管理人員起著舉足輕重的作用，因爲勞資管理人員是企業管理勞動關係的受託人，也是企業經營者與勞動者溝通最直接的媒介。據調查與統計資料表明，由於對《勞動法》、《工資支付暫行規定》、《勞動部關於實施最低工資保障制度的通知》等涉及工資支付的相關檔在理解內容、執行規定上存在嚴重偏差而導致發生工資爭議的情形不在少數。因此，提高勞資管理人員的素質至關重要。

（8）建立以實SA8000為代表的社會責任管理體系

以SA8000為代表的社會責任管理體系是一種以保護勞動環境和條件、勞工權利等為主要內容的新興的管理標準體系，涉及童工、強迫勞動、健康與安全、歧視、懲戒性措施、工作時間、工資報酬、管理體系等內容。SA8000是隨著發源於20世紀末期的西方企業社會責任運動而發展起來的。1997年，總部設在美國的社會責任國際發起並聯合歐美部分跨國公司和其他一些國際組織，制定了SA8000，SA8000是目前歐美發達國家普遍認可的社會責任管理體系。一些跨國公司為了避免品牌形象受到影響，他們不僅自己制定社會責任守則，而且還要求產品配套企業和合作企業均要遵守這些守則。隨著我國加入WTO和對外開放的擴大，大型跨國公司加大了在中國投資和採購的力度，我國企業受SA8000的影響越來越大。我國產品出口企業，尤其是服裝、玩具、鞋類、傢俱等勞動密集型企業，應從在國際上樹立良好的公共形象出發，自覺按照SA8000的標準，不斷改進企業工作環境與員工生活環境，杜絕拖欠、克扣工資行為。政府應加強對SA8000的研究力度，參考職業安全衛生管理體系和SA8000中的合理成分，建立相應的管理體系，在勞動密集型的出口行業推廣應用並開展認證，改變我國企業社會責任問題主要由跨國公司推動的尷尬局面。推動SA8000社會責任認證體系的建立，一方面有利於突破歐美發達國家對我國產品出口的技术貿易壁壘，擴大我國的外貿出口，另一方面也有利於企業參與國際市場競爭，有利於企業的長遠發展。同時對保護勞動者合法權益，杜絕企業拖欠、克扣工資行為也非常有利，這是一件對政府、企業、勞動者都非常有利的事，政府一定要積極推動，大力促進。建議政府部門近期開展相關的調研活動，對我國如何建立和開展此項工作提出政策建議。

4.3.2欠薪治理的勞動力產權處理機制

（1）完善調解處理制度

國際勞資爭議處理向來注重調解的原則。調解組織不僅企業內有，企業外也有，國家設立、民間也設立。仲裁程式前有調解程式，仲裁程式中還有調解程式。美國特別重視將爭議消滅在企業內部，美國的集體合同中普遍都有有關勞資爭議處理的內容，對企業內部解決爭議的機構、程式的方法有明確的規定。強調通過工會，以協商的態度解決問題。發生爭議後，工人或工會小組負責人首先向車間申請解決，不能解決的由工會小組負責人將爭議提交到企業工會負責人和公司部門負責人共同處理。

通過調解，一方面能夠避免繁雜的法律程式，能夠在短時間內得到結果，給爭議雙方節省了時間成本；另一方面，調解，特別是基層的調解，由於調解員往往是對爭議雙方更為瞭解，調解更具有針對性，成功率更高，能夠有效的降低司法機關、相關行政部門處理繁多勞動爭議的壓力，節省社會成本。但是，由於我國員工力量的薄弱，特別是工會組織的“不作為”，使得基層調解功能未得到充分發揮，無形中助長了企業欠薪行為。

因此，建議：

- ①加強基層工會組織建設，加大工會獨立性；
- ②完善調解制度，大力發展基層調解機構；
- ③將基層調解作為勞動爭議處理的必經環節。

（2）欠薪處理分流制度

目前，針對欠薪糾紛愈演愈烈的趨勢，政府部門相關人員卻相對短缺。面對繁多的

勞動爭議案件，工作人員壓力巨大。然而，作為被欠薪的雇員卻急需早日得到工資，以保障基本生存權利。所以，如何提高案件處理效率，也是目前亟待解決的難題。

針對這個問題，建議將欠薪投訴事件分類，可以按照案情的輕重緩急設定等級，像拖欠基本工資比拖欠加班加點工資具有較高優先順序，拖欠農民工工資比拖欠其他勞動者工資具有較高優先順序等等。這樣可以在有限的人力條件下，加快解決更加緊迫的欠薪糾紛，促進社會和諧。

（3）實行“欠薪舉報”機制，集中有限力量查處破壞勞動力產權的問題企業

政府勞動部門向社會公開欠薪舉報電話專線號碼或網站E-mail地址等，可以依據舉報線索，集中勞動監察的有限力量，對“榜上有名”企業作重點逐一排查，而對未被舉報的企業按一定比例抽查。在具體運作上建議設立勞動監察專項資金，實行“舉報確實者獎勵制”，而對用人單位的主管部門、外商投資企業的中方代表以及出租廠房、場地的單位賦予及時舉報欠薪的相應責任，這樣有針對的檢查，對打擊欠薪將十分有利。

（4）簡化勞動者維權程式，建立清欠“綠色通道”制度

由於勞動者維權能力弱，而工資又可能是他們賴以生存的唯一經濟來源。因此，對欠薪這一特殊的勞動爭議案件，應該建立“綠色通道”，做到快立、快調、快審、快結，實施時效從寬、預約開庭、費用減免、弱勢救濟等措施，加快對欠薪爭議案件的處理，保障勞動者的權益。

4.3.3 欠薪治理的勞動力產權保障機制

（1）健全並完善勞動者社會保障體系和救助體系

工資是勞動者的勞動報酬，是勞動者個人消費資料的主要來源，是維持勞動者物質、精神等基本生活需要的經濟保證，是實現勞動力簡單再生產的重要條件。一旦欠薪發生，就會威脅到勞動力主體的基本生存權——衣、食、住、行。這也是目前欠薪“跳樓秀”、“堵路秀”愈演愈烈的原因所在。企業欠薪，使勞動者在付出勞動後得不到相應的報酬，勞動者收入減少甚至斷絕生活來源，直接威脅到勞動者的生存權利。

因此，當欠薪發生後，如何保障勞動者的最基本權益，不至於因欠薪發展成為勞動者上演的悲劇和慘劇，造成即使追回欠薪卻沒了被欠薪者的局面，這是應該重視的問題。基於此，建議進一步完善和健全社會保障和救助體系，把勞動者特別是農民工的生存問題納入到城市社會保障和救助體系中來。深圳市在這方面做了相關嘗試，深圳市除了設立欠薪保障基金以外，各區還設有維穩基金，可以針對欠薪引發的威脅群眾基本生存權益的情況進行及時救助，這樣有利於在保障勞動者基本權益的前提下開展追討欠薪的後續工作。

（2）欠薪應急預案制度

當企業欠薪成為既定事實的時候，企業主可能會卷款逃逸，造成欠薪案件受理開始調查時，已經人財兩空的局面。

因此，對因欠薪而有逃逸跡象的企業主，一經員工舉報，勞動保障部門應該立即調查，對確有該跡象的情況，應該採取應急預案，及時保全企業財產；對已經拖欠、克扣勞動者工資引發群體性事件的，勞動保障部門應會同鄉鎮（街道）、法院等有關部門，根據應急預案，採取保全企業財產等應急措施，防止企業經營者抽逃資金和轉移財產、設備、原材料或產成品等行為發生。加大追討欠薪的可能性，保障勞動者獲得勞動報酬

的權利。

(3) 欠薪保障基金制度

保障勞動者取得勞動報酬的合法權益是憲法賦予勞動者最基本的權利之一。在企業因被人民法院依法受理破產申請、投資者或經營者隱匿或逃跑等原因，確無能力支付員工工資的情況下，為切實保障勞動者取得勞動報酬的權益不受侵犯，建立欠薪保障制度是一個現實而可行的措施。《深圳經濟特區企業欠薪保障條例》自1997年建立並實施以來，特別是2008年又進行了修訂，為完善深圳社會保障體系做出了新探索，其頒佈與實施也標誌深圳市企業欠薪保障制度的正式建立。欠薪保障制度的建立分散了由於市場經濟導致的企業欠薪的風險，彌補了我國現有法律、法規處理欠薪問題手段的不足，最大程度上保護了勞動者的合法權益，維護了社會穩定。但在該條例的實施過程中，也暴露出其明顯的不足和需改進之處，如保障範圍偏小。作為一項具有特定用途的專項基金，欠薪保障基金應覆蓋所有企業，這是社會保障“大數法則”最基本的要求，只有在實施範圍上實行極大化，欠薪風險才能在社會得到最大程度的分散。但原欠薪保障條例並不覆蓋“三來一補”工廠等欠薪多發領域。

(4) 建立明確的企業欠薪責任事後追究機制

對於已發生欠薪的企業，應通過政府勞動、工商、法院、公安等部門，以及企業勞資雙方協商機構、勞動者權益保護等機構的正常、協調有序地聯動，使欠薪企業在經濟上占不了便宜，在法律上受到追究，從而形成對欠薪企業明確的事後追究機制，絕不能讓欠薪企業在違法欠薪後受不到應有的追究。

對有輕度欠薪行為的企業，應在媒體上予以公佈，使其在輿論上受到譴責，讓公眾的監督起到公開的制約作用；對有嚴重欠薪行為的企業，將通過依法採取查封資產、拍賣償薪等方式予以查處，企業的所有者和經營者將依據相關法律受到刑事和經濟制裁。

(5) 改進與完善現行勞動保障工作制度

為預防和及時處理勞資糾紛，深圳市勞動信訪、勞動監察部門在實踐中已總結出案件先導制度、處理勞資糾紛突發事件暫行辦法等勞動保障工作制度，對有效預防和及時處理勞資糾紛起到很好的作用。案件先導制度，是以執行勞動法律過程中發生的各類案件相關指標為依據，進行分析，提出下一階段勞動關係調整工作的重點和意見。該制度可以讓勞動部門及時瞭解深圳勞動關係發展態勢，客觀評價勞動關係狀況，適時調整勞動關係處理的政策、方法，這是事前預防勞資糾紛的有效措施。而對已經發生的勞資糾紛，及時有效地處理就顯得尤其重要。對此，市勞動部門也制定了相應的工作制度，處理勞資糾紛突發事件暫行辦法就是為及時有效化解勞資矛盾，維護社會穩定制定的屬於事後處理的工作制度，其總的工作原則是實行首接責任制，並由相關責任部門及早介入，協同處理。

案件先導等勞動保障工作制度實施時間不長，還需在實踐中進一步改進完善，勞動行政執法部門也應根據實際工作需要，制定出更多的工作規範，起到及早遏制欠薪行為的作用。

5. 參考文獻

- 貝清華，朱永勝，2007，根治欠薪問題要靠法制，中國發展觀察，(2)：39~40。
- 郭傑，2010，我國企業欠薪的現狀、原因及其治理措施，湖北廣播電視大學學報。
- 關懷，2009，治理欠薪必須儘快制定《工資法》，法律與生活。
- 黃造基，劉軍，吳立勇等，2004，深圳企業克扣、無故拖欠工資原因探析與政策調整研究報告，深圳勞動與社會保障局委託研究課題。
- 羅正月，2005，解決欠薪問題必須建立剛性制度，開放潮年。
- 劉軍，黨崇雷，黃炎，張敏，2009，欠薪成因及治理路徑的勞動力產權視角探討，第五屆海峽兩岸組織行為與人才開發學術研討會，濟南：山東經濟學院主辦。
- 全國兩萬多名勞動保障監察員深入第一線，2010，銅仁日報網：
http://www.fjs-news.cn:8080/epaper/trrb/html/2010/01/29/08/08_77.htm。
- 孫振江，王曉雨，2010，農民工欠薪問題在刑事立法中的思考，遼寧工程技術大學學報(社會科學版)。
- 王鋒，曲雲彪，2009，煙臺開發區建立長效機制應對欠薪逃匿，中國勞動。
- 王建康，2006，論和諧勞動關係的認識基礎，經濟研究，(4)：72。
- 我國擬修改刑法“惡意欠薪”將首次入罪，2010，鳳凰網：
<http://finance.ifeng.com/roll/20100824/2545048.shtml>。
- 吳尚宗，2009，應制定“欠薪付息”的法規，經營與管理，(1)：8。
- 袁立華，2006，NGO 視野下農民工欠薪問題解決路徑探究，消費導刊
- 趙華靈，2009，勞動產權與勞動力產權—工會協調勞動關係的兩個理論維度，中國勞動關係學院學報，23 (3)：15。
- 翟玉娟，2004，深港兩地欠薪保障法律制度比較研究，天津市政法管理幹部學院學報，3。
- 翟玉娟，2003，深圳的工資保障制度及其立法借鑒，深圳大學學報，20 (4)：6。
- 張駿，趙久爽，2006，從經濟學視角看欠薪問題應對，時代經貿，4 (41)：50~51。
- 巴澤爾，1997，產權的經濟分析，上海：上海人民出版社。