

# 云南省人民政府办公厅文件

云政办发〔2016〕68号

---

## 云南省人民政府办公厅关于 全面治理拖欠农民工工资问题的实施意见

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

为认真贯彻落实《国务院办公厅关于全面治理拖欠农民工工资问题的意见》（国办发〔2016〕1号）精神，全面治理拖欠农民工工资问题，经省人民政府同意，结合我省实际，现提出以下意见：

### 一、总体要求

（一）指导思想。按照“四个全面”战略布局和党中央、国务院决策部署，牢固树立和贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，紧紧围绕保护农民工劳动所得，坚持标本兼治、综合治理，着力规范工资支付行为、优化市场环境、强化监管责

任，健全预防和解决拖欠农民工工资问题的长效机制，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。

**（二）目标任务。**以建筑市政、交通、水利等工程建设领域和劳动密集型加工制造、餐饮服务等行业易发生拖欠工资问题的行业为重点，健全源头预防、动态监管、诚信激励和失信惩戒相结合的制度保障体系，完善市场主体自律、政府依法监管、社会协同监督、司法联动惩处的工作体系。到 2020 年，形成制度完备、责任落实、监管有力的治理格局，使拖欠农民工工资问题得到根本遏制，努力实现农民工工资基本无拖欠。

## **二、全面规范劳动用工和工资支付行为**

**（三）加强劳动合同管理。**企业须依法与招用的农民工签订劳动合同，建立职工名册并办理劳动用工备案。规范工程建设领域劳动用工管理，坚持施工企业与农民工先签订劳动合同后进场施工，推广建设领域农民工劳动合同范本，明确约定工作时间、工作内容、劳动报酬等内容，简化农民工劳动合同的签订与解除手续。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）和分包企业（包括承包施工总承包企业发包工程的专业企业，下同）等用人单位与农民工解除或终止劳动关系时，应当在 7 个工作日内结清工资，出具书面证明（用人单位与农民工各执一份），注明工资支付情况。人力资源社会保障部门要加大监督检查力度，依法查处不签订劳动合同等违法违规行为。（省人力资源社会保障厅牵头；省住房城乡建设厅、交通运

输厅、水利厅，省总工会等按照职责分工负责)

(四) 实行用工实名制管理。在工程建设领域，全面实行农民工全员实名制管理制度，建立劳动计酬手册。施工总承包企业要加强分包企业劳动用工和工资发放的监督管理，在工程项目部配备劳资专管员，建立施工人员(包括直接招用和分包企业招用人员)进出场登记制度和考勤计量、工资支付等管理台账，实时掌握施工现场用工和工资支付情况，不得以包代管。分包企业要将企业劳动用工和工资发放情况按月向施工总承包企业备案。工程项目部和农民工用工单位要依法核实农民工身份，妥善保管农民工的用工登记、劳动合同、出勤记录、工资支付记录、解除劳动关系证明等资料，按照属地人力资源社会保障部门要求报备。各级住房城乡建设、交通运输、水利、铁路、电力等工程建设行业主管部门(以下统称工程建设行业主管部门)要督促本行业工程建设项目落实劳务用工实名制，逐步实现信息化管理。(省住房城乡建设厅、人力资源社会保障厅牵头；省交通运输厅、水利厅、国资委等按照职责分工负责)

(五) 全面实行工资按月支付和银行代发工资制度。企业要依法按月足额支付工资给农民工本人，严禁将工资发放给不具备用工主体资格的组织和个人。推动各类企业委托银行代发农民工工资。在工程建设领域，全面实行企业委托银行代发农民工工资制度，鼓励分包企业农民工工资委托施工总承包企业直接代发。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委托银行通过本企业农民工工资（劳务费）专用账户（即农民工工资准备金账户）将工资划入农民工个人工资账户。分包企业委托施工总承包企业直接代发农民工工资的，由施工总承包企业将分包企业认可、农民工本人签字确认的工资通过银行直接划入农民工个人工资账户。施工总承包企业和分包企业应将经农民工本人签字确认的工资支付记录保存2年以上备查。（省人力资源社会保障厅牵头；省住房城乡建设厅、交通运输厅、水利厅等按照职责分工负责）

### 三、进一步完善制度建设

（六）健全企业工资支付监控机制。完善企业工资支付监控网络，依托基层劳动保障监察网格化、网络化管理平台的工作人员和基层工会组织设立的劳动法律监督员，加强企业工资支付情况的日常监管，对发生过拖欠工资的企业实行重点监控并要求其定期申报。企业确因生产经营困难等原因需要延期支付农民工工资的，应及时向当地人力资源社会保障部门、工会组织报告。建立和完善欠薪预警系统，根据工商、税务、银行、水电供应等单位反映的企业生产经营状况有关指标变化情况，定期对重点行业企业进行综合分析研判，发现欠薪隐患要及时预警并做好防范工作。（省人力资源社会保障厅，省总工会牵头；省住房城乡建设厅、交通运输厅、水利厅、国资委等按照职责分工负责）

（七）实行人工费用与其他工程款分账管理制度。在工程建

设领域，实行建设工程费中有关人工费用（包括工程造价中的定额人工费、规费及按照建设主管部门文件计算的人工费调差费用，下同）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，避免因工程款拨付问题导致工资拖欠。建设单位向施工总承包企业或施工总承包企业向分包企业拨付工程项目各类款项时，要优先拨付人工费用，将人工费用拨付到农民工工资准备金账户，专门用于农民工工资支付。用人单位收到建设单位或施工总承包企业拨付的人工费用后，要及时支付农民工工资；拨付的人工费用不足以支付农民工工资的，由用人单位补足。未执行分账管理或因建设单位、施工总承包企业未将人工费用拨付到农民工工资准备金账户的工程项目，出现拖欠农民工工资问题时，由建设单位或施工总承包企业承担农民工工资清偿责任。（省住房城乡建设厅牵头；省人力资源社会保障厅、交通运输厅、水利厅、国资委等按照职责分工负责）

（八）完善农民工工资保证金制度。工程建设领域全面落实农民工工资保证金制度，严格执行《云南省农民工工资支付保障规定》。跨地区的交通、水利、电力等工程项目，在建设单位（业主）所在地缴存农民工工资保证金。建立完善农民工工资保证金差异化缴存制度，对1年内未发生工资拖欠的企业实行减免措施、发生工资拖欠的企业适当提高缴存比例。统一、规范农民工工资保证金缴存、动用和退还办法，严格执行缴存规定，不符合条件的不得擅自减免，确保农民工工资保证金应缴尽缴。充分

发挥社会信用等市场机制的作用，探索以银行保函等方式缴存农民工工资保证金。（省人力资源社会保障厅、住房城乡建设厅牵头；省交通运输厅、水利厅，人民银行昆明中心支行等按照职责分工负责）

（九）全面落实应急周转金制度。县级以上政府要严格执行《云南省农民工工资支付保障规定》，发挥应急周转金应急兜底作用，按照州市级不少于 500 万元、县级不少于 100 万元的标准设立应急周转金，欠薪案件高发地区要适当提高储备标准。动用应急周转金后要及时补足，确保应急周转金足额储备。各地要进一步完善应急周转金管理使用办法，明确使用条件、规范动用程序，动用的应急周转金本息要依法予以追偿。（省财政厅牵头；省人力资源社会保障厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、水利厅等按照职责分工负责）

（十）全面建立施工现场信息公示制度。施工总承包企业负责在施工现场醒目位置设立维权信息告示牌和进行用工管理信息公示，实现所有施工场地全覆盖。维权信息告示牌应明示建设单位、施工总承包企业及项目部、分包企业、行业监管部门等基本信息；明示劳动用工有关法律法规、当地最低工资标准、工资支付日期等信息；明示属地工程建设行业主管部门、劳动保障监察投诉举报电话和劳动争议调解仲裁机构联系电话等信息。用工管理信息公示的内容为农民工进退场人员名单、工资发放表等经农民工签字核对的用工信息。（省人力资源社会保障厅、住房城乡建设厅牵

头；省交通运输厅、水利厅、国资委等按照职责分工负责）

（十一）推动工程建设领域用工方式改革。加快培育建筑产业工人队伍，推进农民工组织化进程。鼓励施工企业将一部分技能水平高的农民工招用为自有工人，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。（省住房城乡建设厅、国资委牵头；省交通运输厅、水利厅、人力资源社会保障厅等按照职责分工负责）

#### **四、加强源头监管**

（十二）加强建设资金监管。工程建设行业主管部门要严格审查建设单位提供的建设资金已落实证明材料，对不能提供有关证明材料的，不予颁发施工许可证、不得批准开工报告。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政府投资工程项目不予批准。政府投资工程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。对政府投资工程项目拖欠工程款导致拖欠农民工工资的，由本级政府筹措资金优先支付被拖欠的农民工工资。（省住房城乡建设厅牵头；省发展改革委、财政厅、交通运输厅、水利厅等按照职责分工负责）

（十三）规范工程款支付和结算行为。全面推行施工过程结算，建设单位应按照合同约定的计量周期或工程进度结算并支付工程款。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。建设单位要求施工

企业提交履约担保的，应当同时向施工企业提供工程支付担保。工程竣工验收后，对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。对长期拖欠工程款结算或拖欠工程款的建设单位，有关部门不得批准其新项目开工建设。（省住房城乡建设厅牵头；省发展改革委、交通运输厅、水利厅等按照职责分工负责）

（十四）加强建设工程招投标和施工许可管理。在工程项目招投标过程中，对投标施工企业的农民工工资支付信用情况进行评审。对3年内发生拖欠工资案件或因拖欠工资发生群体性事件的施工企业按情节严重程度在评审时予以扣分；若中标的，发现有拖欠工资重大违法行为，取消其中标资格。各级工程建设行业主管部门要按照《云南省农民工工资支付保障规定》，严格施工许可管理。（省住房城乡建设厅牵头；省交通运输厅、水利厅、人力资源社会保障厅等按照职责分工负责）

（十五）加强建设施工项目日常监管和工程竣工验收环节的工资支付监控。工程建设行业主管部门应将本行政区域内新开工的工程建设项目在每季度末向同级人力资源社会保障部门通报，加强协作，共同做好日常监管，督促施工企业规范劳动用工和工资支付行为。建设领域工程项目竣工，工程建设行业主管部门要配合人力资源社会保障部门严格审查农民工工资支付情况，依法监督企业结清工资；对已结清和足额支付农民工工资的，按照规



定退还农民工工资保证金本息；存在拖欠农民工工资的，依法处理；存在工程款支付、结算争议等矛盾纠纷可能引发欠薪隐患的，要向建设单位、施工总承包企业、分包企业等作出违法风险和法律责任提示，并明确告知不同诉求的法定救济途径，杜绝借讨要农民工工资解决工程纠纷、讨要工程款、提前提取农民工工资保证金等情形。（省住房城乡建设厅、人力资源社会保障厅牵头；省交通运输厅、水利厅、国资委等按照职责分工负责）

（十六）推进企业工资支付诚信体系建设。完善企业守法诚信管理制度，将企业遵守劳动保障法律法规规章情况特别是工资支付情况作为企业诚信评价的重要依据，根据监管对象的信用记录和信用评价分类，注重运用大数据手段，完善事中事后监管措施，实行分类分级动态监管。发展改革、人力资源社会保障、住房城乡建设、交通运输、水利、国有资产监管、工商、人民银行、工会等有关部门和单位要建立工资支付信息的归集、交换和更新机制，推进有关信用信息系统互联互通，实现对企业信用信息互认共享，将工程款和工资支付等情况纳入各部门诚信信息平台，定期向社会公开有关信息。建立守信联合激励和失信联合惩戒机制，实行诚信典型“红名单”和严重失信主体“黑名单”制度。对守法诚信企业，加大扶持力度，使守信者在市场中获得更多机会和实惠，符合一定条件的，在日常检查、专项检查中优化检查频次；对失信企业，由有关部门在政府资金支持、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，使失信企业在全省范围内“一处违法、处处受限”，提高企业失信违法成本。（省人力资源社会保障厅、住房城乡建设厅牵头；省发展改革委、交通运输厅、水利厅、国资委、工商局，人民银行昆明中心支行等按照职责分工负责）

## **五、依法维护农民工劳动报酬权益**

（十七）强化日常监察执法。按照“严控总量、盘活存量、优化结构、增减平衡”的原则，加强劳动保障监察执法能力建设，根据监管职责和管辖区域内用人单位数量、劳动者数量及劳动保障监察违法案件数量等主要指标，采取切实措施，兼顾辖区面积、交通和通信条件等情况，加强各级劳动保障监察队伍建设，合理配备劳动保障监察员。将劳动保障监察岗位纳入安全生产监管监察岗位津贴发放范围，按照标准配备劳动保障监察执法装备。各地要进一步推进基层劳动保障监察网格化、网络化管理平台系统建设，加大劳动保障监察执法力度，对行政区域内的建设工程项目每季度至少进行一次巡查，对发生过拖欠工资的实行重点监控、每月至少进行一次巡查，把欠薪问题解决在萌芽阶段。（省人力资源社会保障厅牵头；省编办、财政厅等按照职责分工负责）

（十八）严厉查处工资拖欠行为。加强人力资源社会保障、住房城乡建设、交通运输、水利、公安等部门执法合作，采取联合检查、联合办案、联合督查等方式，加大拖欠农民工工资举报

投诉受理和案件查处力度。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，认真落实涉嫌劳动保障犯罪案件查处衔接工作联席会议制度，坚决避免有案不移、有案难移、以罚代刑现象，实现行政处罚和刑事处罚无缝对接，严厉打击拒不支付劳动报酬违法犯罪行为。（省人力资源社会保障厅、公安厅牵头；省住房城乡建设厅、交通运输厅、水利厅等按照职责分工负责）

（十九）及时处理欠薪争议案件。劳动人事争议仲裁机构要畅通农民工维权“绿色通道”，对拖欠农民工工资案件快立、快调、快审、快结。对集体欠薪争议或涉及金额较大的欠薪争议案件要挂牌督办。加强裁审衔接与工作协调，提高欠薪争议案件裁决效率；加大终局裁决力度，对法定终局裁决范围内的欠薪争议一裁终局；对符合裁决先予执行条件的案件，根据农民工的申请裁决先予执行，帮助农民工尽快拿到被拖欠的工资。充分发挥乡镇、社区、企业各类调解组织和法律援助机构作用，主动为农民工提供法律援助和法律服务。（省人力资源社会保障厅、司法厅牵头；省国资委，省总工会等按照职责分工负责）

（二十）妥善处置群体性突发事件。各级政府要健全农民工工资拖欠重大群体性事件应急处置机制，发生因拖欠农民工工资问题引发的群体性突发事件时，属地政府有关负责人要在第一时间深入一线处置，工程建设行业主管部门和人力资源社会保障、公

安等有关部门要迅速介入，立即查明案情，督促用人单位尽快解决拖欠工资问题。对拖欠工资数额较大、一时难以落实清偿资金或企业主欠薪逃匿的，及时动用农民工工资保证金、应急周转金或通过其他渠道筹措资金，先行垫付部分工资或基本生活费，帮助解决被拖欠工资农民工的临时生活困难，使事态不升级、不激化，确保问题及时解决在当地。对虚报冒领和采取非法手段讨薪或以讨要工资名义讨要工程款，构成违反治安管理行为的，要依法予以治安处罚，并主动向社会和公众说明情况；涉嫌犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。要发挥新闻媒体宣传引导和舆论监督作用，突出正面宣传报道，引导企业经营者增强依法用工、按时足额支付工资的法律意识，引导农民工依法理性维权，营造全社会关心关爱农民工的良好氛围。（省维稳办，省公安厅、人力资源社会保障厅牵头；省委宣传部，省委省政府信访局，省住房城乡建设厅、交通运输厅、水利厅等按照职责分工负责）

## **六、严格落实保障工资支付有关责任**

（二十一）落实政府属地责任。按照“属地管理、分级负责”的原则，完善并落实解决拖欠农民工工资问题省人民政府负总责，州市、县级政府具体负责的工作机制。省农民工工作领导小组建立解决企业拖欠农民工工资问题联席会议制度，对农民工工资支付保障工作进行统筹协调和指导。县级以上政府要建立健全由政府负责人牵头、有关部门参与的工作协调机制。（省政府办公厅牵头；省农民工工作领导小组成员单位按照职责分工负责）

(二十二) 落实部门责任。建立健全解决企业工资拖欠问题工作制度和机制，形成分工负责、相互配合、综合治理的工作格局。(省农民工工作领导小组牵头；有关单位按照职责分工负责)

人力资源社会保障部门：负责农民工工资支付保障工作的组织协调和监督管理等工作。

宣传部门：负责组织、协调、指导和管理农民工工资支付保障宣传工作。

综治维稳部门：负责将有关部门解决农民工工资拖欠问题的情况纳入综治考核目标，对因拖欠农民工工资问题引发的突出社会稳定隐患进行预警提示，参与排查化解因拖欠农民工工资引发的影响社会稳定的矛盾纠纷，参与因拖欠农民工工资引发重大群体性事件的处置工作。

信访部门：负责农民工工资拖欠信访问题接待办理，协调督促有关责任单位做好解决农民工工资拖欠问题等工作。

发展改革部门：负责审查政府投资工程项目资金来源和筹措方式，做好企业劳动用工、工资支付情况社会信用体系建设等工作，对拖欠工资失信企业，在职权范围内依法依规予以限制。

公安机关：负责防控和处置因农民工工资拖欠问题引发的突发性、群体性事件，及时受理侦办涉嫌拒不支付劳动报酬刑事案件，依法查处采取非法手段讨薪或以讨薪为名讨要工程款等危害社会治安秩序、公共安全的行为。

司法行政部门：负责做好务工人员权益保护的法治宣传教育

工作，指导法律服务机构、法律援助机构为被拖欠工资的农民工提供法律服务、法律援助等工作。

财政部门：负责对本级政府投资项目建设全过程的资金监管，建立农民工工资应急周转金，对农民工工资支付保障工作的开展给予经费保障。对拖欠工资失信企业，在职权范围内依法依规予以限制。

住房城乡建设、交通运输、水利等工程建设行业主管部门：按照“谁主管、谁负责”的原则，履行行业监管责任，负责本行业工程建设项目农民工工资支付保障工作，规范工程建设市场秩序，督促企业落实劳务用工实名制管理、人工费用和其他工程款分账管理等制度，推进工资支付诚信体系建设，改进工程款支付管理和用工方式。对拖欠工资失信企业，在职权范围内依法依规予以限制。

人民银行：负责对各商业银行开设农民工工资保证金、准备金账户业务和农民工工资银行代发等关联业务进行指导和监管，完善守法诚信管理制度、失信联合惩戒机制等，将严重拖欠农民工工资失信企业纳入征信系统，对拖欠工资失信企业，在职权范围内依法依规予以限制。

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工程总承包企业职责，解决涉及监管企业的拖欠工资问题。

工商部门：负责依法查处无照经营行为，对有关部门查处移

送的拖欠工资失信企业违法信息在企业信用信息系统进行公示。对拖欠工资失信企业，在职权范围内依法依规予以限制。

工会组织：负责监督企业工资支付情况，督促企业解决拖欠工资问题。引导农民工依法理性维权，促进社会和谐稳定。对拖欠工资失信企业，在职权范围内依法依规予以限制。

监察部门：负责对农民工工资支付保障工作中监管责任不落实、工作不到位、不履行职责的国家工作人员进行问责，依法追究相应责任。

工业和信息化、国土资源、煤炭、铁路、电力、烟草、教育、卫生计生、林业、扶贫、移民等部门和单位负责处理好本部门本单位管理范围内的农民工工资拖欠问题。

**（二十三）落实工资支付和清偿主体责任。**招用农民工的企业承担直接清偿拖欠农民工工资的主体责任。在工程建设领域，建设单位对所发包工程项目的农民工工资支付负监管责任，施工总承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，均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。建设单位或施工总承包企业未按照合同约定及时划拨工程款、人工费用以及将工程违法发包、分包、转包和挂靠等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。（省人力资源社会保障厅、住房城乡建设厅牵头；省交通运输厅、水利厅、国资委等按照职责分工负责）

(二十四) 强化责任追究。完善目标责任制度，将保障农民工工资支付纳入政府考核评价指标体系。建立定期督查制度，对因政府属地责任不落实、部门监管责任不履行、《云南省农民工工资支付保障规定》落实不到位、有关人员工作不作为，导致本地重大拖欠农民工工资案件高发、频发或解决问题不及时，造成恶劣影响或引发严重群体性事件的，严肃追究有关领导和责任人的责任。对政府投资工程项目拖欠工程款引发拖欠农民工工资问题的，要追究项目负责人责任。（省监察厅牵头；省维稳办，省委省政府信访局，省人力资源社会保障厅、公安厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、水利厅等按照职责分工负责）

云南省人民政府办公厅

2016 年 6 月 30 日

（此件公开发布）

---

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，云南省军区。  
滇中新区管委会。

---

云南省人民政府办公厅

2016 年 7 月 6 日印发

