

# 君合专题研究报告

2023年2月23日

## 中国农民工工资支付保障制度的新规与实践

2020年5月1日，国务院出台的《保障农民工工资支付条例》（国务院令724号，下称“《支付条例》”）实施。《支付条例》是我国第一部保障农民工工资支付的专门性行政法规，对农民工权益保障有里程碑式的意义，其中涉及的农民工工资专用账户、农民工工资保证金、总包代发农民工工资制度、工资支付周期等内容，均有一定开创性。

《支付条例》实施后，农民工工资支付领域合规标准的变化得到建筑业市场持续、密切的关注。截至2023年初，《支付条例》已实施将近三年，其中各类保障农民工工资支付措施的实施情况、各地方法规政策的出台情况、实践中的监管标准的落实情况，都值得进一步跟踪。

基于此，我们归纳农民工工资支付领域的热点问题，总结以下内容，供各位读者参考。

### 一、农民工工资专用账户

#### （一）《专户暂行办法》——对工资专户的进一步规定

《支付条例》第二十六条规定：“施工总承包单位应当按照有关规定开设农民工工资专用账户，专项用于支付该工程建设项目农民工工资。”根据《支付条例》第二十九条，建设单位应当按照合同约定拨付工程款，并将人工费用拨付至农民工工资专用账户（下称“工资专户”）。

基于《支付条例》对工资专户的概括性规定，国家人力资源与社会保障部（下称“人社部”）等十部委联合发布《工程建设领域农民工工资专用账户管理暂行办法》（人社部发[2021]53号，下称“《专户暂行办法》”），并于2021年7月7日开始实施。

《专户暂行办法》规定，工资专户的开立时间为工程施工合同签订之日起30日内，总包单位应与建设单位、开户银行签订资金管理三方协议，总包单位应在工资专户开立后30日内报项目所在地监管部门备案。建设单位、总包单位和开户银行三方均需要承担不同的义务：

建设单位有义务按照合同约定的拨付周期（不得超过一个月）和比例，按时足额向工资专户拨付人工费，未及时拨付时要加强预警处置，账户资金不足时要及时追加。

总包单位应作为工资专户开立主体，对农民工工资支付负总责。

开户银行负监管责任，不得将专用账户资金转入除本项目农民工本人银行账户以外的账户，不得为专用账户提供现金支取和其他转账结算服务。

此外，《专户暂行办法》推行总包代发工资制度，鼓励总包单位与分包单位签订工资支付委托协议，由总包单位直接代替与农民工签署劳动合同的劳务分包单位，直接将工资由工资专户支付至各个农

民工工资账户。

《专户暂行办法》也推行工资支付预警平台建设，即相关单位应及时将专户情况和工资支付情况上传至预警平台；同时，《专户暂行办法》规定地方人社部门和住建部门按职责对工程建设项目专用账户管理、人工费用拨付、农民工工资支付等情况进行监督检查，并及时处理有关投诉、举报、报告。

## （二）《专户暂行办法》下的地方实践

《专户暂行办法》实施后，为进一步明确工资专户开立、人工费拨付、监管标准和要求等具体操作规则，各级地方政府相关部门纷纷出台地方性法规，进一步细化工资专户的具体实施要求，包括但不限于《湖南省实施〈工程建设领域农民工工资专用账户管理暂行办法〉办法》、《北京市工程建设领域保障农民工工资支付工作管理办法》、《浙江省工程建设领域农民工工资专用账户管理实施细则》、《福建省工程建设领域农民工工资专用账户管理实施细则》、上海市《关于进一步规范本市工程建设领域农民工工资专用账户管理工作的通知》、广东省《工程建设领域农民工工资专用账户管理暂行办法》、湛江市《工人工资保证金存储、工资专用账户办理流程指引（2022版）》。

相比上级法规中相对概括的规定，各份地方性法规在工资专户开立主体、工资专户资金拨付方式、豁免开立工资专户的情形和专项检查标准方面，更加细化地进行了针对性规定，包括但不限于以下方面：

第一，各地对工程总承包项目中工资专户的开立主体有不同要求。

在《专户暂行办法》和各地方法规中，均明确规定了负有开立义务的主体为总包单位，且将此处“总包单位”解释为“指从建设单位承包施工任务，

具有施工承包资质的企业，包括工程总承包单位、施工总承包企业、直接承包建设单位发包工程的专业承包企业。”因此，对工资专户开立主体的理解，在施工总承包项目中应是比较明确的。

但工程总承包实践中，对以上规定的理解，可能存在更多不确定性。例如，由设计单位作为工程总承包商承揽项目，再将施工部分分包给有施工资质的施工单位，是一种常见的工程总承包项目模式；而由设计单位和施工单位组成联合体共同承揽项目，由施工单位负责具体施工工作，也是常见模式。在此类情形下，究竟何方有义务开立工资专户，是实务中被广泛讨论的问题。

根据我们的调研和项目经验，大部分地方人社部门一般认为，EPC 项目的最上层施工单位，即联合体模式下负责施工的成员方或分包模式下的施工分包商，应当承担工资专用账户开立义务，并对专用账户事宜承担责任，这一理解也与不同层级法规中均提到的“总包单位指具有施工承包资质的企业”能够对应。但是，也有部分地方人社部门认为，判断工资专户开立的标准，是考察业主将工程款直接支付给哪一方，即联合体模式下的牵头方或分包模式下的工程总承包应开立工资专户。甚至在部分地方，同一项目所在地的省市两级主管部门，对此问题的认识存在不一致。

第二，各地对工资专户的资金拨付和监管要求存在一定差异。

部分地方性法规对工资专户的资金拨付有具体要求，在这些有具体要求的地方性法规中，对工资专户拨付人工费的要求，均有一定差异，例如：

湖南省做出明确数额要求，即每月向工资专户拨付的人工费金额，原则上不低于当月工程结算量的 15%，按照合同约定当月不具备结算和计量条件的，拨付金额原则上不低于工程造价总额÷计划工

期(月)×15%。由湖南省人社部门牵头建设和完善湖南省农民工工资支付监控预警平台,对农民工工资支付全过程动态监管,及时预警,总包单位未按规定开立和使用账户或建设单位未按时足额拨付工费的,均应接受主管部门依法处理。

浙江省制定了较为完善的拨付流程,即:首先,发承包双方应在施工合同中约定人工费用占总工程款的比例,以及月人工费用拨付比例或拨付金额,建设单位应当按照约定向工资专户拨付人工费;其次,如果建设单位由于违约、用工量短期增加等原因未及时拨付导致账户余额不足以发放当月农民工工资时,总包单位应当垫付并告知监管部门;再次,监管部门核实后向建设单位开具核准单,建设单位再根据核准单将总包单位垫付的人工费支付至工资专户。监管部门应当监测专户资金使用情况,确保工资专户支付与项目考勤记录相符,同时将预警平台与农民工手机端应用衔接,进行实名登记、工资确认和欠薪投诉等。

北京市强调了建设单位应当落实人工费用与其他工程款分账管理制度,按时向工资专户拨付人工费,而且,北京市制定了金融机构主动监管的方案,即金融机构发现工资专户中的资金未按约定拨付的,应通知总承包单位,并由总包单位告知项目所在地监管部门,纳入欠薪预警系统。

第三,从工资专户将工资发放至农民工个人账户的流程,各地方规定基本一致。

根据《专户暂行办法》,总包单位应当按时将审核后的工资表等资料报送开户行,开户行应当将工资通过专户直接支付至农民工本人账户,由总包单位向分包单位提供代发工资凭证。

各地方性法规对这一流程的规定,均与《专户暂行办法》基本一致。

第四,对于豁免开立工资专户的情形,各地方

均有不同规定。

各地方性法规对豁免开立工资专户的情形,基本均采用列举式规定,但也有部分地方未规定豁免情形。各地方性法规列举的豁免情形例如:

湖南省规定,施工合同额低于300万元、计划工期短于3个月和用工人数量少于10人的情形,可以不开设工资专户。

北京市规定,工程造价300万以下、施工体量1000平方米以下、作业工期1个月以下和连续用工不足10日或累计用工不足30日的,可以不通过工资专户发放工资。

福建省规定,工程造价低于400万元、工期不足3个月,使用农民工总人数不超过20人的,可以免于开立工资专户。

由于各地关于开立专用账户的规定不一,省级区域内地市之间缺乏有效政策衔接渠道,导致部分企业存在开户难、开户多的情况。针对上述问题,《暂行办法》做出了相应的规定:首先,明确总包单位有2个及以上工程建设项目的,可开立新的专用账户,也可在符合项目所在地监管要求的情况下,在已有专用账户下按项目分别管理,精简施工企业专用账户开立数量。其次,要求人民银行及其分支机构、银保监会及其派出机构采取必要措施支持金融机构为专用账户管理提供便利化服务,金融机构应当简化开户办理流程、提升业务能力和服务水平,严禁任何单位和个人巧立名目向施工企业收取专用账户相关费用,切实减轻企业负担。

## 二、农民工工资保证金

根据《支付条例》第三十二条,施工总承包单位应当按照有关规定存储工资保证金,专项用于支付为所承包工程提供劳动的农民工被拖欠的工资。工资保证金实行差异化存储办法,对一定时期内未发生工资拖欠的单位实行减免措施,对发生工资拖

欠的单位适当提高存储比例。工资保证金可以用金融机构保函替代。

2021年11月1日，人社部等多部委发布的《工程建设领域农民工工资保证金规定》（下称“《**保证金规定**》”）实施，明确工资保证金按工程施工合同额（或年度合同额）的一定比例存储，原则上不低于1%，不超过3%，单个工程合同额较高的，可设定存储上限，施工合同额低于300万元的工程可考虑地方行业保障实际免除。施工总承包单位应当自工程施工许可或开工报告批复之日起20个工作日内在银行开立保证金账户或提交保函。此外，《保证金规定》还对总包单位设置了奖惩机制，在工程所在地连续2或3年未发生工资拖欠且按要求落实工资专户等规定的，可降低或免于存储工资保证金，而2年内发生工资拖欠的，应当提高存储比例，增幅不低于50%，如已被纳入“严重失信主体名单”，则增幅在100%以上。

对于工资保证金的存缴比例和存储金额上限，各地方规定均有所不同。例如，河北省于2022年3月发布《河北省工程建设领域农民工工资保证金实施办法》，规定存储比例为施工合同额2%，金额上限不超过500万元；湛江市《工人工资保证金存储、工资专用账户办理流程指引（2022版）》规定，工程项目的总承包单位可采用现金或银行、保险公司、担保公司保函的形式存缴保证金，保证金金额为EPC合同总价的3%（500万元封顶，超过500万元的，按500万元存缴）。再如，上海市于2022年6月发布《贯彻〈工程建设领域农民工工资保证金规定〉实施办法》，规定工资保证金存储比例根据施工合同额设置不同标准，合同额越低，存缴比例越高，存储金额上限越低，反之亦然，例如1亿元以上合同存储比例为1%，上限为120万元，总体来看，存储金额与其他地方对比相对较低。

关于存缴和退还流程，各地方规定差异不大，

例如采用现金存缴的，在当地设分支机构的商业银行开立保证金专用户，专用户由人社局、开户单位和开户银行共同监管；采用保函方式替代的，由总承包单位开立以当地人社局为受益人的保函。项目工程竣工后，总承包单位填写退款申请表，向人社局申请退还工资保证金，在人社局组织公示且公示期满后，可解除保证金监管或取回保函。

鉴于2022年中下旬各地的经济社会发展和疫情防控形势，2022年6月24日，人社部办公厅发布《关于阶段性缓缴农民工工资保证金有关事项的紧急通知》，规定施工企业可以暂缓存储工资保证金，缓缴期限自2022年7月1日起至2022年9月30日止，并要求各省级行政区于2022年10月31日前，将本地区阶段性缓缴农民工工资保证金政策落实情况（缓缴金额等）报人力资源社会保障部劳动保障监察局。

### 三、拖欠农民工工资失信联合惩戒对象名单

2022年1月1日，人社部令第四十五号《拖欠农民工工资失信联合惩戒对象名单管理暂行办法》（下称“《**失信惩戒办法**》”）开始实施。《失信惩戒办法》基于自2018年起实施的《拖欠农民工工资“黑名单”管理暂行办法》，在惩戒欠薪主体方面进行了进一步探索。

《失信惩戒办法》规定了将企业列入失信惩戒名单的两种情形，一是克扣、无故拖欠农民工工资达到认定拒不支付劳动报酬罪数额标准的；二是因拖欠农民工工资违法行为引发群体性事件、极端事件造成严重不良社会影响的。按照《最高人民法院关于审理拒不支付劳动报酬刑事案件适用法律若干问题的解释》的规定，第一种情形中的“认定拒不支付劳动报酬罪数额标准”，包括拒不支付一名劳动者三个月以上的劳动报酬且数额在五千元至二万元以上的，以及拒不支付十名以上劳动者的劳动报酬且数额累计在三万元至十万元以上的，各省、

自治区、直辖市可以根据本地区经济社会发展状况，在上述数额幅度内确定本地区执行的具体数额标准。

《失信惩戒办法》也列出了一旦被列入失信惩戒名单的后果，人社部门将失信联合惩戒名单信息共享至同级信用信息共享平台，由相关部门在政府资金支持、政府采购、招投标、融资贷款、市场准入、税收优惠、评优评先、交通出行等方面依法依规予以限制，期限为三年。

如用人单位被列入失信惩戒名单，同时符合三个条件时，可以向人社部门申请提前移出失信惩戒名单，包括已经改正拖欠农民工工资违法行为、改正之日起至被列入失信惩戒名单满6个月、作出不再拖欠农民工工资书面信用承诺。用人单位申请提前移出失信惩戒名单时，应当提交书面申请、已改正欠薪行为证据和不再欠薪书面信用承诺。人社部门在收到申请后15个工作日内进行核实，决定是否予以提前移出。对准予提前移出的，停止公开相关信息，有关部门按照规定终止联合惩戒措施。

#### 四、建筑工人简易劳动合同（示范文本）

为规范建筑用工管理，保障建筑工人合法权益，结合建筑业实际，住建部和人社部联合印发了《建筑工人简易劳动合同（示范文本）》（下称“**《示范文本》**”）。《示范文本》明确约定，用人单位应通过施工总承包单位设立的农民工工资专用账户，将工资直接发放给劳动者。

《支付条例》已明确规定，施工总承包单位或者分包单位应当依法与所招用的农民工订立劳动合同并进行用工实名登记，未与施工总承包单位或者分包单位订立劳动合同并进行用工实名登记的人员，不得进入项目现场施工，结合工资专户相关规定项下将工资从专户支付至农民工个人账户的规定，《示范文本》的出台，有利于将相关规定与市

场实践相结合，促进规定的落地。

《示范文本》载明，劳动者的工资由基本工资和绩效工资组成。对于基本工资，用人单位与劳动者可协商采用月基本工资、日基本工资、计件基本工资的方式。对于绩效工资的計算方法和支付方式，由双方根据工作岗位的要求另行约定并作为合同附件。

此外，《示范文本》同时载明，用人单位应按规定为建筑工人办理社会保险，施工单位可按项目参加工伤保险，且应当按规定存缴住房公积金。由此可见，《示范文本》除提供合同内容和条款的参考外，还具有倡导市场实践的意义和价值。

但是，目前市场上的建筑工人聘用存在流动性强的特点，甚至不少项目可能在合规性方面存在瑕疵（例如劳务分包的规范性问题等），因此，《示范文本》中所提倡的高度合规的建筑工人聘用体系能否与建筑市场的实践有效融合，实践中用人单位对《示范文本》中部分条款是否能普遍做到保留和实施，仍待实务届进一步关注。

#### 五、结语

总体而言，自《支付条例》实施后，我国对保障农民工工资支付的监管进入新的阶段。国家人社部、住建部等部委和各级地方政府，均通过出台法规的方式，细化《支付条例》中保障工资支付的措施，越来越多的具体合规要求不断落地。

对于建筑业企业而言，在项目实施过程中，建议仔细学习、认真研究保障农民工工资支付方面的各类监管要求，在项目开始施工前，对项目所在地保障农民工工资方面的实践进行专项调研，同时加强对下游施工单位、劳务分包商、现场建筑工人的管理力度，注重建筑工人工资支付方面的合规性。

周显峰 合伙人 电话：86-10 85191768 邮箱地址：[zhouxf@junhe.com](mailto:zhouxf@junhe.com)

汪派派 律师 电话：86-10 85408718 邮箱地址：[wangpp@junhe.com](mailto:wangpp@junhe.com)

佟岩 律师 电话：86-10 85537621 邮箱地址：[tongyan@junhe.com](mailto:tongyan@junhe.com)

---

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“[www.junhe.com](http://www.junhe.com)”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE\_LegalUpdates”。