

Proceedings On Reform and Innovation
of China Construction Labor Policy

中国建筑劳务用工制度 改革与创新论文集

建设部建筑市场管理司 编
重庆大学

中国建筑工业出版社

中国建筑劳务用工制度改革 与创新论文集

**Proceedings On Reform and Innovation of
China Construction Labor Policy**

建设部建筑市场管理司 编
重 庆 大 学

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国建筑劳务用工制度改革与创新论文集/建设部建筑市场管理司, 重庆大学编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2006

ISBN 7-112-08130-0

I. 中… II. ①建… ②重… III. 建筑业-劳动制度-中国-文集 IV. F426.9-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 019187 号

责任编辑: 张礼庆 范业庶

责任设计: 肖广慧

责任校对: 汤小平

为了正确培育、引导和规范建筑劳务的发展, 建立、规范和实施建筑劳务分包制度, 配合建设部《关于建立和完善劳务分包制度发展建筑劳务企业的意见》的实施, 建设部建筑市场管理司与重庆大学于 2005 年 11 月 19~20 日在重庆联合主办了“我国建筑劳务用工制度改革与创新研讨会”。本书就是这次研讨会的论文汇编, 反映了各位作者在建筑劳务用工制度理论研究与实践应用中的最新成果, 这些成果必将促进社会各界对建筑劳务用工制度建设的进一步关注与探索, 对推动我国建筑业持续、健康发展起到积极的作用。全书收录论文 44 篇, 主要对五个方面的问题进行了深入的交流与探讨, 即建筑劳务用工制度与劳务市场、建筑劳工权益保障与和谐社会构建、建筑劳务合同与法规建设、建筑劳务人员培训与鉴定、建筑劳务用工管理实践。本书可供广大施工企业管理人员、政府相关管理人员及院校相关专业研究人员学习及研究之用。

中国建筑劳务用工制度改革与创新论文集

Proceedings On Reform and Innovation of China Construction Labor Policy

建设部建筑市场管理司

重 庆 大 学 编

*

中国建筑工业出版社 出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京市密东印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 16 1/4 字数: 395 千字

2006 年 4 月第一版 2006 年 4 月第一次印刷

定价: 40.00 元

ISBN 7-112-08130-0

(14084)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本社网址: <http://www.cabp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

我国建筑劳务用工制度改革与创新研讨会

(2005 年 11 月重庆)

主办单位:

中华人民共和国建设部建筑市场管理司
重庆大学

承办单位:

重庆大学建设管理与房地产学院

协办单位:

重庆市建设委员会
英国皇家特许建造学会 (CIOB)
香港理工大学
中华建设管理研究会 (香港)
International journal of Construction Management 杂志社

前 言

建筑业是我国国民经济的支柱产业之一。近年来，建筑业蓬勃发展，各项改革不断深入，取得了令人瞩目的巨大成就。建筑业是劳动密集型产业，就业容量巨大，吸纳的农民工已占农村进城务工人员总数的三分之一。这就使得建筑业农民工成为农民工群体中最大、最具有典型性的群体。农民工为我国建筑业的快速发展提供了强大的人力资源保障，同时在以农民工为主的建筑劳务市场也存在一些亟待解决的问题，如：建筑市场劳务用工制度不完善，一些“包工头”随意用工、管理混乱、违法转嫁经营风险、损害农民工的合法权益；缺乏农民工队伍职业技能培训制度与认证制度，从业人员素质较低，阻碍我国建筑业整体生产力水平的提高；农民工队伍庞大松散，无序流动，带来行业管理的困难；建设领域存在较为严重的拖欠农民工工资问题，影响社会稳定。

为了规范建筑市场秩序，提高劳务队伍职业素质和建筑企业的整体素质，确保建筑工程质量，保证建筑生产安全，建立预防拖欠农民工工资的长效机制，建设部对建立和完善建筑劳务分包制度、发展建筑劳务企业高度重视，于2005年8月出台了《关于建立和完善建筑劳务分包制度发展建筑劳务企业的意见》。对于如何正确培育、引导和规范建筑劳务的发展，建立、规范和实施建筑劳务分包制度，已成为学术界、企业界、各级建设行政主管部门乃至各级人民政府亟待研究和解决的综合性热点问题。

建设部积极组织开展建筑劳务用工制度的相关研究。为了广泛听取学术界、企业界以及各地方建设主管部门的意见，提高对建筑劳务用工制度研究的深度和广度，加强社会各界的交流与合作，建设部建筑市场管理司与重庆大学于2005年11月19~20日在重庆联合主办了“我国建筑劳务用工制度改革与创新研讨会”。会上，学术界、企业界及建设行政主管部门聚集一堂，对目前建筑业中存在的建筑劳务问题及其产生的影响，从建筑劳务用工制度与劳务市场、建筑劳工权益保障与和谐社会构建、建筑劳务合同与法规建设、建筑劳务人员培训与鉴定、建筑劳务用工管理实践等方面进行了深入的交流与探讨。

会议收到了相关论文近百篇。它们分别由清华大学、北京大学、重庆大学、西安建筑科技大学、北京交通大学、湖南大学、香港理工大学等十余所高校，建设部、重庆市建设委员会等建设行政主管部门，以及中国建筑工程总公司、武汉建工集团股份有限公司、上海市建纬律师事务所、香港柯广辉律师事务所等单位的专家、学者和企业高级管理人员提交。现将部分论文汇编成集，以供学术界、企业界及相关部门进一步交流、探讨。

我们相信，该研讨会的成功举办，必将促进社会各界对建筑劳务用工制度建设的进一步关注与探讨，对推动我国建筑业持续、健康发展起到积极的作用。

任宏 教授

重庆大学建设管理与房地产学院 院长

2005年12月

目 录

前 言

第一部分 建筑劳务用工制度与劳务市场

我国建筑劳务分包制度的发展方向·····	商丽萍 (1)
关于国有建筑业企业组建劳务分包企业的思考·····	徐义屏 (7)
借鉴国际经验打造中国建筑劳务市场·····	任宏 赵冬 (10)
中国建筑劳务用工制度与就业问题·····	金维兴 宁文泽 龙晓华 (15)
劳务企业运行的市场机制研究·····	邓铁军 姜早龙 陈颖 (21)
建筑劳务与组织种群的演进·····	刘桦 姚宽一 淮建平 (28)
我国建筑劳务用工制度的改革·····	刘长滨 金玲 (33)
完善协同管理机制,促进建筑劳务市场发展·····	郭峰 (40)
对未来建筑劳务市场的展望	
——构建新型建筑劳务市场机制·····	尚丽平 罗强 秦承波 (46)
建筑劳务用工问题的分析与解决·····	李芊 刘伟 杨智军 (52)
建筑用工制度与施工安全关系实证研究·····	杨德钦 金维兴 龙晓华 (57)
建筑劳务分包企业运行机制的建立和发展 ·····	何寿奎 傅鸿源 (63)
我国建筑劳务分包企业发展的制约因素分析及相关对策·····	杨宇 汤鹏 (68)
从工程计价角度探讨“建筑劳务用工制度” ·····	马永军 徐鹏鹏 (73)
基于系统工程思想的劳务信息管理系统(LIMS)建立研究·····	陈孝琴 吴红杰 朱记伟 (76)
当前我国劳务用工制度下两层分离劳务管理模式的新思考·····	刘帆 曾庆武 (81)

第二部分 建筑劳工权益保障与和谐社会构建

透视城市化进程中的农民问题·····	任宏 冯迎宾 (86)
国际社会对劳务工资发放保证的概览·····	林俊业 黄健 (93)
北京市建筑农民工生活、工作状况分析·····	柳君 于清 方东平 (98)
建筑劳务用工制度改革与构建和谐社会·····	廖玉平 姚兵 (106)
浅谈建筑劳务人员合法权益的长效保护机制·····	闫文周 王婷 (112)
论农民工进入城市建筑业动因及其管理·····	段林玲 赵振宇 (116)
建筑劳务人员合法权益的长效保护机制·····	朱翔华 刘伊生 (122)
和谐社会构建中的建筑施工企业社会责任·····	朱广君 贾建平 (128)
完善建筑劳务用工制度,构建和谐社会·····	谭大璐 张盖艺 (133)

第三部分 建筑劳务合同与法规建设

从一起重大安全事故的责任划分看劳务分包合同的本质属性以及拓展劳务用工

- 模式应注意的法律问题.....朱树英 (138)
- 法治视野下的建筑业农民工工资支付长效保护机制.....宋宗宇 胡海容 (146)
- 建筑劳务用工法律制度建设——由《工厂法》和《建筑业安全卫生公约》
谈起.....吴学伟 曹跃进 (152)
- FIDIC 合同条件对员工保护的规定对健全我国建筑劳务保障体系的
启示.....张尚 唐旭君 黄海滨 (157)
- 涉外劳务的立法现状与改进性策略探析.....曹小琳 马宁 (161)

第四部分 建筑劳务人员培训与鉴定

- 我国建筑劳务人员培训与鉴定机制的完善.....王建廷 曹琳剑 (166)
- 完善建筑劳务培训市场, 促进建筑业持续发展.....任玮玮 朱宏亮 (174)
- 基于劳务分包制度的建筑工人培训组织机制探讨.....王冰松 (179)
- 对我国建筑劳务人员的培训及鉴定机制的研究及思考.....宿燕 苗万清 (186)
- 规范建筑劳务市场, 强化民工培训机制.....曹小琳 郭联巍 (191)
- 基于系统论的建筑劳工安全培训体系的建立.....吴帆 景政基 (196)
- 健全建设行业农民工培训体制的思考.....胡悟 夏艳 (202)
- 建筑劳务人员培训探讨.....胡渝 肖湘绪 (207)

第五部分 建筑劳务用工管理实践

- 劳务资源开发与管理是一项大战略.....曾肇河 (212)
- 引入招投标机制, 不断完善劳务用工制度.....吴建军 (218)
- 改革和完善建筑劳务用工制度的几点思考郑玉昕 陈维西 (222)
- 充分发挥行业管理优势, 努力开创建筑劳务用工管理的新思路
.....赵建英 王喜全 崔学才 (226)
- 加强建筑劳务用工管理规范建筑劳务用工行为.....艾云 (230)
- 塑造重庆建筑劳务品牌, 推动建筑劳务发展.....颜哲 廖艳 (234)
- 有效规范四川建筑劳务市场的对策探讨.....邹琢晶 谭大璐 何格 (240)
- 分析内外环境 促进建筑劳务企业发展.....李云 (244)
- 从“余孝德现象”谈职工的分流与安置.....马四海 (247)
- 加快四川省建筑劳务分包企业发展的对策探讨.....彭盈 谭大璐 杨光福 (252)

第一部分 建筑劳务用工制度与劳务市场

我国建筑劳务分包制度的发展方向

商丽萍

(建设部建筑市场管理司, 北京 100835)

摘要: 2001年建设部明确将建筑业企业划分为施工总承包、专业承包和劳务分包三个层次, 计划逐步建立与市场经济和WTO规则相适应的“金字塔”形总分包体系。劳务分包企业作为“金字塔”结构的基础, 其重要性不言而喻。因此如何大力扶持、发展劳务分包企业是我们面临的一个重要课题。

关键词: 劳务分包企业; 劳务组织方式; 劳务分包制度; 职业技能培训

The Development Trend of Chinese Construction Labor System

Shang Liping

(Construction Market Management Department of China Construction Ministry, Beijing 100835)

Abstract: The construction ministry declared that construction enterprise should be made up of prime contractors, specialized subcontractors and labour subcontractors in 2001. The adaptive “pyramid-shape” subcontract system would be work up to fit the market economy and WTO regulations. As the base of the “pyramid-shape” structure, the labour enterprise is of obvious importance. Then how to support and develop labour enterprises is an important task to us.

Keyword: labour enterprise, labour organization mode, labour subcontracting system, professional skill training

1 我国建筑劳务分包现状

建筑业是我国国民经济的支柱产业, 其增加值约占国内生产总值的7%, 实施完成全社会固定资产投资60%以上。我国的建筑业是典型的劳动密集型行业, 就业容量巨大, 吸纳的农民工已占农村进城务工人员总数的三分之一。根据国家统计局的统计, 截至2003年底, 全国建筑业从业人员中农民工为3201万人, 约占建筑业从业人员总数(3893万)的82%。近年来建筑劳务人数年均增长速度达1.6%, 高于同期全国从业人员总数的年均增长速度(1.2%)。

1.1 我国建筑劳务分包的发展

我国从1984年开始实行“项目法施工”, 在此基础上, 建筑施工企业逐渐将管理层和劳务层分开。“两层分离”是我国建筑业产业结构的巨大变革, 建筑施工企业逐渐将劳务层剥离出去, 不再直接雇佣大量固定的劳务人员(建筑企业固定职工的比例从1980年的

72%下降为 1999 年的 35%)，而成为主要提供工程建设管理服务的组织。目前，总承包商已逐渐从具体施工作业活动中脱离出来，仅对项目的管理、技术和材料采购进行控制，劳务由分包商提供，使得许多分包商成为劳务供应商。

2001 年建设部印发了《建筑业企业资质管理规定》及相关文件，将我国建筑企业划分为施工总承包、专业承包、劳务分包三个层次，提出了劳务分包的概念。目前，全国建筑劳务分包企业约 7500 家，占建筑业企业总数的 9.3%；在册劳务人员约 290 万人，占建筑业务工人员总数的 9.1%。巨大的劳务分包市场仍主要为总承包企业的直属队伍和无资质的劳务分包队伍，这显然不能满足我国建筑业协调发展的要求。

1.2 我国建筑施工劳务组织方式

我国现阶段建筑施工劳务的组织有以下三种形式，即施工企业直接雇佣劳务、成建制的分包劳务、零散用工。

1.2.1 施工企业直接雇佣劳务

施工企业直接雇佣劳务是指与施工企业(主要是总承包企业和专业承包企业)签订有正式劳务合同的企业自有劳务，也即企业内部正式职工。这种劳务合同往往是较为长期的而不是基于一个工程项目的劳动合同。施工企业对这类劳务工人的雇佣、使用、培训、权益以及他们的操作质量负直接、完全的责任。当前我国大部分施工总承包企业都大大减少了这类直接雇佣劳务的数量，只保留一些技术型、管理型的人员，绝大多数现场的实际操作都是由企业外部的劳务承担。

1.2.2 成建制的分包劳务

成建制的分包劳务，是指从施工总承包或专业承包企业承包的工程项目中分包劳务作业的劳务分包企业，在二级建筑市场寻找并承担工程项目的现场操作任务。由劳务分包企业的管理人员对劳务进行有效的管理，施工的质量、安全责任也较容易确定。同时劳务分包企业具有较大的谈判能力，也能够对其所属的劳务工人提供较好的技能培训。它是典型的劳动密集型企业，资本、管理、技术等对于此类企业的贡献均小于对于其他类型企业的贡献。

1.2.3 零散用工

零散用工是指建筑业企业临时雇佣的、不属于成建制的施工劳务，也称为临时用工。零散用工是目前我国建筑领域里非常普遍的现象，这类劳务往往是企业为一个具体的工程项目而临时雇佣的。零散用工往往没有签订正式的劳动合同，其劳动作业人员也缺乏必要的专业技能，因此采用零散用工的工程项目存在较大质量和安全隐患，而且一旦出现质量和安全事故，事故责任较难认定。

由于建设项目规模增大、技术日益复杂以及全球化带来商业竞争日益加剧，全球建筑施工行业从 20 世纪 70 年代中期开始发生了深刻的变化。联合国国际劳工组织(ILO)2001 年的一份报告指出，无论是在发达国家还是发展中国家，劳务分包已经成了各国的普遍做法。2005 年 8 月 5 日，建设部印发了《关于建立和完善劳务分包制度发展建筑劳务企业的意见》(建市(2005)131 号)，计划从 2005 年 7 月 1 日起，用三年的时间，在全国建立基本规范的建筑劳务分包制度，农民工基本被劳务企业或其他用工企业直接吸纳，“包工头”承揽分包业务基本被禁止。

2 建立完善的建筑劳务分包制度的必要性

劳务分包作为施工总承包、专业承包的根基，对整个建筑产业的健康、稳定、持续发展具有重要的意义。

2.1 建立和规范劳务分包制度，是解决拖欠农民工工资问题，维护社会稳定的根本保证

近年来，由于拖欠农民工工资等侵害农民工合法权益问题的发生，在全国各地造成了许多农民工群体上访等恶性事件，严重影响了社会稳定。这与我国提出“构建和谐社会，全面建设小康社会”的目标是不相符的。从2003年开始，我国开展了解决建设领域拖欠工程款和农民工工资问题工作。在工作中发现，凡是造成农民工上访尤其是群体上访的，往往与私拉滥招、“包工头”式劳务分包等非法用工、违法劳务分包行为有关。取得资质的劳务分包企业承接的劳务分包作业，由于签订了规范的劳务分包合同，所使用的农民工也签订了劳动合同，双方的权益都受到了保护，很少发生无故拖欠和克扣工资问题，即使发生了拖欠，因责任界定清楚，也很容易迅速解决，有效防止了大规模农民工上访及其他突发恶性事件的发生。因此，建立和规范劳务分包制度是建立解决拖欠农民工工资问题长效机制的根本。

2.2 建立和规范劳务分包制度，是规范建筑市场秩序的迫切需要

近年来，整顿和规范建筑市场秩序工作取得了一些阶段性成果，遏制了建设领域违法违规案件高发的势头，大大提高了工程质量和施工安全。但由于建筑市场中一些深层次问题尚未根本解决，建筑市场的混乱现象并没有得到根治，转包、挂靠、违法分包、招投标中“明招暗定”等现象仍然大量存在。而“包工头”和零散用工等用工方式，使得挂靠和违法分包等现象既难以界定，又难以处罚。大量非法用工方式的存在，也造成了建筑劳务分包过程中恶意压价和恶性竞争。根治挂靠和违法分包等现象是一个复杂的系统工程，其中一项主要工作是形成一大批合理流动、专业化运作、企业化管理的劳务分包企业，形成施工总承包、专业承包、劳务分包三个层次的结构体系，使之形成合理有序的竞争。

2.3 建立和规范劳务分包制度，是构建科学、合理行业组织结构的重要环节

2001年建设部结合建筑业企业资质就位，明确将建筑业企业划分为施工总承包、专业承包和劳务分包三个层次，其目的是根据建筑市场的发展现状及未来预期，优化建筑业行业组织结构，建立与市场经济和WTO规则相适应的“金字塔”形总分包体系。其中劳务分包企业是“金字塔”结构的基础，因此大力扶持、发展劳务分包企业是构建科学、合理行业组织结构的重要环节，也是建筑业持续、健康、快速发展的保证。

2.4 建立和规范劳务分包制度，是确保工程质量与安全的基础工作

建筑业一线作业人员的素质和操作水平直接影响到工程质量和施工安全。目前，建筑业一线作业人员以农民工为主，他们大多来自贫困农村，相当一部分是在其他行业找不到工作的情况下而进入建筑行业的，受教育的程度普遍较低，也没有接受过必要的安全和技能培训。非法人形态的“包工头”和零散用工方式又造成大量农民工无序流动，无法对其进行必要的从业常识和职业技能培训，这直接导致了工程质量和安全事故问题不断、劳资纠纷居高不下等问题，严重影响了建筑业的健康发展。将农民工吸纳到法人形态的劳务分包企业中，实行有序管理，既是解决目前劳务工人岗位培训工作严重滞后、技能鉴定覆盖面小等问题的有效途径，也是加快他们向产业工人转变的必要措施。

2.5 建立和规范劳务分包制度，是保证建筑业持续健康发展的需要

面对农民工占建筑业从业人数 80% 以上的现状，建筑业要想持续健康发展，必须改变粗放型经营。要转变增长方式，把着眼点放在提高劳动者素质，提高技术水平、业务能力上。建立和规范劳务分包制度，就是要从制度上规范进入建筑业就业的农民工组织形式，加强对他们的培训，切实提高他们的知识和技能水平。只有发展一批高水平的劳务分包企业，建设一支高素质的工人队伍，才能从根本上保证建筑业持续、健康的发展。

3 目前建筑劳务分包市场中存在的主要问题

3.1 劳务分包市场制度及配套法规不健全

目前我国规范建筑劳务分包市场运作、监管的法律法规尚不健全。一方面是全国性的法律不够完善，如目前《建筑法》规定主体结构的施工，必须由总承包企业自行完成，否则就属于违规转包，这使得“两层分离”的实施困难重重。此外，劳务分包的法律地位、概念不够明确，由此引出一些把劳务分包与非法分包混淆等问题。另一方面，除少数地区外，全国大多数省（自治区、直辖市）尚未出台相应的配套规章，规范和促进劳务分包企业发展还缺乏必要的法制环境。在劳务用工制度上，许多用工企业没有和劳务作业人员签订劳动合同，即使签订了合同，合同内容也不够规范和明确，农民工的合法权益无法从根本上得到保障。

3.2 建筑劳务分包有形市场建设滞后，目标市场设置不清

由于推行建筑劳务企业化的时间较短，建筑劳务分包市场还处于培育和建立过程中，各地有形建筑市场服务范围也仅涵盖建设工程承包包，尚未将劳务分包纳入监管和服务范围。另外，我国建筑劳务市场还存在着目标界定不清晰的问题，目前建筑市场中总承包企业过多，专业承包和劳务分包企业相对较少，在竞争压力过大的情况下，往往出现低等级资质的总承包企业和专业承包企业挤占劳务分包市场的局面，既影响分层有序的劳务市场的形成，也制约了劳务分包企业的发展。

3.3 农民工岗位技术培训、鉴定工作滞后，从业素质较低

目前我国建筑业活动着 3000 多万人的农民工队伍，大部分农民工受教育程度较低，他们未经职业培训就进入建筑业，导致其职业技能和整体素质不高。目前农民工职业技能培训的培训能力、培训条件以及覆盖程度都远远不能满足市场的实际需求。按照劳务分包企业资质标准，要求作业人员持证上岗率达到 100%，但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%。这从客观上阻碍了规范劳务分包市场和劳务分包企业的发展。

3.4 地方行政主管部门不够重视，政府监管不到位

许多地方行政主管部门尚未认识到规范劳务分包市场的重要性和紧迫性，往往把精力投入到特级、一级总承包企业的发展上，而对劳务分包市场的建立以及劳务分包企业的发展不够重视。对本地区的实际情况缺乏了解，认识不够，缺乏相应的管理措施和监管力度，造成建筑劳务市场处于混乱、无序的状态中，从而导致劳务分包企业的发展缓慢。针对劳务分包市场上现存的违法违规问题，一些监管措施难以落实到位，政府有关部门的监管工作还有待提高。

4 对策与措施

4.1 调整行业结构，培育发展劳务分包企业

按照我国建筑业组织结构优化调整的目标，应形成由总承包企业、专业承包企业、劳务分包企业构成的从上而下的金字塔形结构。但目前我国建筑劳务分包企业仅占建筑业企业总数的一成左右，因此，要积极壮大和规范发展劳务分包企业，按照两层分离、低资质转移、建制增量等不同类型，构建层次合理的企业结构体系。

对现有建筑施工企业，实行管理层和作业层分离，将原有作业人员分离出来，注册为劳务分包企业；引导低资质的总承包企业转为分包企业；鼓励现有成建制的劳务队伍进行工商注册，获得资质证书；加强对劳务带头人、召集人、包工头等政策培训和分类指导，引导他们合资入股成立建筑劳务分包企业；鼓励建筑企业进行内部机制创新，通过参股、入股等方式，收编信誉良好但不具备建立企业条件的劳务队伍。

4.2 加快劳务分包企业发展的政策措施

4.2.1 建立健全法律法规

除在《建筑法》中明确建筑劳务分包的法律地位，纠正社会上一些将劳务分包混淆为“转包”、“违法分包”的错误认识外，还需健全劳务分包制度的配套法规，并不断依据实际情况对已有法律法规做出适当修订。要明确建筑劳务分包市场准入准则，规范总分包交易合同管理、劳务用工合同管理和分包企业资质管理，建立农民工工资支付保障金制度以及预防和惩戒拖欠农民工工资的长效机制。建立健全劳务分包的法律法规，对牢固建筑行业法规体系的基础，规范劳务市场秩序，促进劳务分包企业的发展，以及保障劳务分包企业与劳务作业人员的权益都具有基础性的重要意义。

4.2.2 强化劳务分包合同管理

针对我国劳务市场存在的拖欠农民工工资等侵害农民工合法权益问题，必须强化劳务分包合同管理，以切实保障农民工的合法权益。按照国家有关规定，总承包企业、专业承包企业与劳务分包企业也要依法签订劳务分包合同，明确双方的权利和义务，各用工企业要依法与农民工签订劳动合同，并明确规定合同期限、工作内容、劳动保护和劳动条件、劳动报酬以及违反劳动合同应承担的责任等内容。政府有关部门要加强对劳务分包合同和劳动合同的签订情况进行监督和检查，并督促各合同主体严格履行劳务分包合同和劳动合同。

4.2.3 资质审批及审批程序

建筑劳务分包企业作为建筑劳务的载体，对提高建筑工程质量，减少建筑劳务用工中的纠纷以及维护社会稳定都具有重要意义。而我国目前劳务分包企业数量过少，因此鼓励和支持发展劳务分包企业是当务之急。在资质审批和审批流程上，可根据不同地域建筑劳务的发展情况，适当放宽劳务分包企业的资质审批标准，将审批权下放至地（州、盟、市）及以下人民政府建设行政主管部门。同时简化资质申办程序，将定期受理和审批改为随时审批，缩短审批时间，提高效率，增加劳务分包企业数量。

4.2.4 明确财税政策

针对一些地区对总承包企业和分包企业税收政策执行不一，部分地区对劳务分包企业重复征税甚至不合理收费及摊派问题，要严格执行国家税务总局《关于纳税人销售自产货物提供增值税劳务并同时提供建筑业劳务征收流转税问题的通知》，规范税收征管工作，

避免劳务分包企业重复缴纳营业税。由此解决劳务分包企业的后顾之忧，激励无资质的队伍成立企业，申请企业资质，促进劳务分包企业的健康发展。

4.3 建立劳务用工基地，开展培训工作

继续开展建筑劳务用工基地的建设工作，积极发挥其示范带动作用，有组织地输出劳务，促进农村富余劳动力有序地进入建筑劳务市场。按照“先培训、后输出”、“先培训、后上岗”的原则，对农民工进行进城务工常识、安全知识、法律法规等内容的引导性培训和职业技能培训。加强对施工承包企业“职工教育经费”的使用监管，加大农民工职业培训资金的投入。同时，严格职业技能鉴定工作，注重实际操作技能和动手能力的培训，采取灵活多样的培训形式，充分调动社会各方资源，加大培训力度，拓宽培训渠道，有效利用劳务基地、大中型施工企业、职业技术学校以及行业协会等单位的培训能力。

4.4 加快市场建设，严格监管

要加快建立各级建筑劳务分包市场，使专业承包和劳务分包尽快进入建设工程交易中心，培育和建设渠道畅通、信息公开、公平竞争、服务周到的劳务分包交易平台，完善建筑劳务用工信息网络，强化建筑劳务分包企业市场准入的管理力度。同时，要加强市场监管，严厉查处违法违规行为。建立施工现场日常巡查制度，严格执法检查，重点打击转包、挂靠及将劳务作业分包给“包工头”等违法行为，依法查处私拉滥招、不按规定与工人签订劳动用工合同的非法用工行为，对无故克扣、拖欠农民工工资，侵害农民工合法权益行为以及不对农民工进行岗前培训、无证上岗行为责令限期整改并予以相应处罚。

5 结语

我国建筑劳务市场的发展还处于发展的初级阶段，无论从市场的建立还是管理的完善上都还存在着许多问题，本文针对目前建筑劳务市场发展中存在的一些主要问题，提出了一些对策与建议，其关键在于法律制度的完善和劳务分包市场的良性建设，尤其需要大力发展壮大劳务分包企业。也希望社会各界能够群策群力、共同思考，从而最终构建出一个合理高效的建筑劳务体系。

关于国有建筑业企业组建劳务分包企业的思考

徐义屏

(中国建筑业协会, 北京 100835)

摘要: 随着我国关于建筑劳务分包制度的各项政策法规的出台和建筑市场的日益规范, 我国国有大中型建筑业企业传统的劳动用工模式将面临新的挑战。受传统思维的影响, 国有大中型建筑业企业在鼓励和扶持富余职工组建劳务分包企业方面往往不够重视, 因此, 必须充分认识到国有大中型建筑业企业组建劳务分包企业的优势, 并积极发展相应的模式。

关键词: 劳务分包制度; 国有建筑业企业; 劳务分包企业

Thoughts of the State-Owned Construction Enterprise Setting Up Labor Enterprise

Xu Yiping

(China Construction Association, Beijing 100835)

Abstract: Along with the appearance of policies and laws of construction labour system, our country's large and middle scale state-owned construction enterprises' traditional labor pattern may face with new challenges. Because of the influence of tradition, the large and middle scale state-owned construction enterprises do not pay much attention to encourage and support the superfluous staff to set up the labour enterprise. Therefore, we must realize the superiority of the large and middle scale state-owned construction enterprises in setting up the labour enterprise, and positively develop the corresponding pattern.

Keyword: the labour system, the state-owned construction enterprise, the labour enterprise

2005 年建设部发布了《关于建立和完善劳务分包制度发展建筑劳务企业的意见》。文件明确规定, 从 2005 年 7 月 1 日起, 拟用 3 年时间, 在全国建立基本规范的建筑劳务分包制度; 至 2008 年 6 月底, 所有企业进行劳务分包, 必须使用有相应资质的劳务企业。各省市也都正在着手制定相应的政策和办法, 以推动劳务分包制度的建立和劳务公司的组建。随着这些政策法规的出台和建筑市场的日益规范, 零散的农民工将被劳务企业或其他用工企业直接吸纳, 包工头分包工程的现象将逐步得到禁止。这就对目前国有大中型建筑业企业传统的劳动用工模式提出了挑战, 可以预想, 到 2008 年以后, 国有特大型、大中型建设项目将会出现工程总承包企业、施工总承包企业、专业承包企业、劳务分包企业合作承建的模式, 劳务分包企业作为一个正规化、专业化的施工力量必将呈现蓬勃发展的态势。

自 2001 年建设部印发的《建筑业企业资质管理规定》提出了劳务分包企业的概念以来, 各省市、各地区都非常重视培育和发展建筑劳务分包企业。目前, 全国已有建筑劳务分包

企业约 7500 家，一些建筑大省、强省的劳务分包企业达到了数百家，有的超过了 1000 家。这些企业中有的年经营规模数亿元，有的已经开始参与了全国建筑市场的竞争，在建筑领域名气颇大。在这些劳务分包企业中，大多是个体或个人组建登记的企业，国有建筑业企业，尤其是大中型国有建筑业企业的职工很少参与其中。由于受传统思维方式的影响，国有大中型建筑业企业非常重视施工总承包资质和专业承包资质的申请，但在鼓励和扶持企业的富余职工组建劳务分包企业上却很少顾及。

目前，我国国有大中型建筑业企业富余人员很多，息工待岗的内部职工人数在逐年增加，由于受到年龄结构、知识技能等方面的限制，这部分职工的就业难度非常大，生活境况比较困难，而企业又无力安置，致使企业每年经济效益被富余职工的非劳动性费用消耗后所剩无几，企业负担严重。如何解决这部分职工的生活出路，改善他们的生活、生存环境，一直是党和政府，以及国有企业关注的大事。为解决国有大中型企业富余人员的分流安置工作，2002 年 11 月，原国家经济贸易委员会、财政部、劳动和社会保障部等八部委联合下发了《关于国有大中型企业主辅分离辅业改制分流安置富余人员的实施办法》。这个文件的出台，从整个国有大中型企业主辅分离、辅业改制分流的角度看是积极的，效果也比较好，但从国有大中型建筑业企业的情况看，效果不是十分理想，富余职工的分流安置难度很大。究其原因，固然有体制和观念的问题，但更大的问题就是分流的职工没有合适的出路。这些职工年龄偏大，从事建筑施工二、三十年，所掌握的就是一些建筑施工的操作技能，再改行从事其他行业难度很大。当时，尽管劳务分包企业的概念已经提出，但组建劳务分包企业在资质申请、相关配套政策上还存在一定的障碍。现在，建设部下发了《关于建立和完善劳务分包制度发展建筑劳务企业的意见》，无疑给国有大中型建筑业企业进行基层队伍建设和劳动用工制度改革，鼓励和扶持企业职工自发组建劳务分包企业指出了一条新路。

1 国有大中型建筑业企业组建劳务分包企业的优势

(1) 国有建筑业企业的富余职工尽管年龄偏大，但他们有着一定的管理知识、管理经验，有些职工还有较强的施工操作技能。同时，这些职工在企业受教育多年，具备一定的政治思想素质，有着较强的组织性和纪律性，对国家、对事业有着较强的责任心和事业心，这是农民工所不具备的。

(2) 组建劳务分包企业不仅对这些富余职工有利，对原企业也是有利的。可以使原企业达到精干主业、减轻负担的目的，所以原企业也会大力支持。原企业可以通过一定的优惠政策，比如支助一些启动资金、优惠支持部分小型的施工机具，还可以在原企业的协助下申请劳务分包资质等，都可以为新的劳务分包企业的组建提供便利条件。

(3) 由富余职工组建的劳务分包企业与原企业有着深厚的历史渊源，原企业可以在政策允许的前提下，通过制定一些倾斜政策，比如在同等条件下，优先于其他劳务分包公司而使用由富余职工组建的劳务分包企业，为其提供一些施工任务，可以使其在创业之初开好头、起好步。

2 国有建筑业企业富余职工组建劳务分包企业的模式

新组建的劳务分包企业应该是以股份制为基础的有限责任公司，可由若干名职工共同出资设立，并经工商登记注册后取得独立法人地位，不再与原企业具有行政隶属关系。劳务分包公司依照《公司法》的规定设立股东会、董事会，选举产生劳务公司的负责人、确定公司组织机构形式。劳务公司的管理层必须持大股东，并且出资必须到位。劳务公司可在原

企业双向选择职工，也可以在社会上招募农民工，作为公司的施工力量。

新成立的劳务分包公司必须突出专业化的特点，不能贪大求全。建设部颁布的《建筑业企业资质管理规定》中设置了 13 项劳务分包企业资质，公司可根据自身的特点，比如注册资本金、净资产、施工机械设备和所拥有的技术人员、技术工人状况申请相应的资质。公司成立后，在吸收人才、职工培训等方面，也要向专业化靠拢，树立起企业的品牌优势，这样才会有市场竞争能力。

对于暂时不具备直接组建劳务分包企业条件的，也可采取一定的方式进行过渡，比如成立各种形式的过渡型劳务公司。过渡型劳务公司虽然不具备独立的法人资格，依然是企业基层队伍的组织模式，但在日常的管理上应与所属的分公司有一定的区别。过渡型劳务公司应独立核算、自负盈亏、自我滚动、自我发展，不再接受原企业的指令性任务。其领导成员应通过职工自荐或竞聘等形式选举产生，即使在公司成立之初，原企业推荐的负责人也应通过公司职工大会投票表决产生；过渡型劳务公司走向正轨后，原企业不应再向其推荐或直接任命负责人。还可以采取组建“架子队”的方式，利用内部职工带劳务组织施工，以发挥内部职工领工员、安全监督员、内部质量监理的作用，这样可以有效地实施优势互补、扬长避短，既可满足职工上岗的需要，又可避免现场管理监督薄弱的问题，同时，也为“架子队”逐步过渡到劳务分包企业摸索积累了经验。

过渡型劳务公司应以股份合作制为基础，公司发展所需要的资金，应由公司全体职工按比例共同筹措。劳务公司领导层应持大股东，这样就可以充分调动每个职工的积极性与主动性，强化对公司事业的责任感和使命感，也为过渡型公司日后登记注册为规范的劳务分包企业奠定基础。

3 政府、企业应大力扶持劳务分包企业的发展

(1) 内部职工组建劳务分包企业是国有建筑业企业基层队伍组织模式和内部用工制度的一次重大变革，企业的各级领导要带头解放思想，必须以改革的思路，采用市场化的手段，积极培育和发展劳务分包企业。要采取多种形式加强对组建劳务分包企业政策的宣传，让职工不仅了解到改革的重要性和必要性，还要让职工深切感受到此次改革是对企业、对职工都有利的大事，充分调动职工参与改革的积极性，使其成为改革的参与者和推动者，确保劳务分包企业的组建工作短期内取得大的突破。

(2) 政府应对国有建筑业企业的富余职工组建劳务分包企业给予一定的政策支持。比如国有建筑业企业除了按照原国家经济贸易委员会等八部委联合下发的《关于国有大中型企业主辅分离辅业改制分流安置富余人员的实施办法》给予职工的经济补偿金外，是否还可以对新组建劳务分包企业给予一定的启动资金支持，劳务分包企业职工的各种社会保险是否可以依托原企业进行办理等。

(3) 加大劳务分包市场的制度管理，为劳务分包企业的生存发展创造良好的外部环境。按照建设部资质管理规定中设置的施工总承包、专业承包和劳务分包企业三个层次和有关规定，劳务分包企业是建筑市场竞争主体中最弱势的群体，它只能分包施工总承包、专业承包企业中的部分任务，只能在建筑市场二三级竞争层次中生存。目前的招投标市场管理还比较混乱，地方保护的问题还相当严重，施工总承包企业都疲于应付，投中一个标需要花费大量成本，这个局面是劳务分包企业难以应付的。这种局面需要各级政府引起重视，并加大监管力度，为劳务分包企业的健康发展创造良好的条件和环境。

借鉴国际经验打造中国建筑劳务市场

任宏 赵冬

(重庆大学建设管理与房地产学院, 重庆 400045)

摘要: 2004 年底, 我国建筑业产值已达 27745 亿元人民币, 其支柱地位不可动摇。然而, 当今建筑劳务市场的无序状态已不能适应我国建筑业健康持续发展, 建立新型劳务分包制度势在必行。本文以劳务用工制度改革为背景, 分析借鉴英美等发达国家成熟劳务市场运作模式, 为打造中国建筑劳务市场提供经验和政策, 最后展望了今后我国建筑劳务市场的前景以及对相关各方的影响。

关键词: 建筑业; 劳务用工制度; 分包; 国际经验

The Instauration of China Construction Labor Market Using the International Experiences

Ren Hong Zhao Dong

(Faculty of Construction Management and Real Estate, Chongqing University, Chongqing 400045)

Abstract: Up to year 2004, the construction industry gross output value has passed 2774.5 billion Yuan RMB, which means that the industry remain the pillar of the national economy. However, the present construction labor policy has been the biggest obstacle to the industry development, and innovative subcontracting mechanism should be set up. This paper based on the reform of the construction labor policy, analyses its influences upon the industry, enterprises, rural workers and the society, and discusses the new problems concomitantly.

Keywords: Construction industry, labor policy, subcontracting, international experiences

目前, 位列我国国民经济支柱产业的建筑业, 发展势头依然强劲, 然而, 建筑业中的主要务工人员是农民工队伍, 占行业一线人员的 90% 以上, 如何科学有效地规范建筑劳务市场是关系到建筑业可持续发展的重要问题。规范建筑市场秩序, 提高劳务队伍职业素质和建筑企业的整体素质, 确保工程质量和安全管理, 建立预防建设领域拖欠农民工工资的长效机制, 是一个长期的系统工程, 学习借鉴国际成熟市场的运作模式和经验积累, 进而制定更有效的政策措施, 尽快完善建筑劳务分包制度, 发展建筑劳务企业。本文就此问题进行了探讨。

1 打造建筑劳务市场的历史背景

建筑业是我国的传统生产行业, 拥有悠久的历史 and 辉煌的成绩, 但随着岁月的变迁和社会的变革, 传统行业所暴露出来的不适应也越来越多。原有计划经济体制下的国有建筑公司是统管建设、管理、劳务、后勤, 甚至设计与材料的大型复合单位, 已经跟不上改革