

欠薪保障制度的初步探析

程乐华 董曙辉

欠薪是市场经济发展的一种必然现象。如何从社会主义分配制度的基本要求出发,公平、合理地解决日益增多、日益复杂的欠薪问题,切实保障劳动者取得劳动报酬,是当前急需深入研究的一个重要社会经济管理问题。建立欠薪保障制度是解决这一问题的根本出路。本文从欠薪保障制度的概念研究入手,对建立欠薪保障制度的必要性和可行性进行了全面、系统的分析,并在此基础上,提出了建立欠薪保障制度的基本构想。

作者:程乐华,男,1963年生,江西省社会保险事业管理局副局长;
董曙辉,男,1971年生,江西省社会保险事业管理局干部。

欠薪保障制度是当今我国急需深入研究的一个重要社会经济管理问题。对此,虽然有些部门、地方已有初步尝试,但缺少总体的理论思考与宏观设计。在运作之中不仅缺少法律性规范作准绳,而且在组织管理上缺少权威机构对此事进行组织研究、配套立法、安排实施及协调管理。因此,当前对欠薪保障制度的建立正处于进退维艰的境地。一方面实现两个根本性转变,进行企业改革,实施现代企业制度,建立欠薪保障制度势在必行。另一方面,建立欠薪保障制度的思路、方法还不成熟,特别是对筹集欠薪保障基金顾虑重重,担心增加企业负担。从中可以看出,加强对欠薪保障制度的研究,排除制度建设的困境,为社会和经济的发展,特别是为改革服务是十分必要的。

一、欠薪保障概念的理论界定

欠薪一般称为“拖欠工资”,由于其概念具有外延的相对性和内涵的广泛性的特点,不同的国家、地区、群体,在不同时期对欠薪的理解和界定不大相同。人们最早单纯地从劳动者的劳动与获得劳动报酬之间的关系上来定义欠薪,把劳动者应得未得的劳动报酬所形成的雇员(工人)与雇主(企业)之间债务与债权关系称之为欠薪,主要包括经营者逃遁、企业经营不善、破产等原因使职工过去劳动形成的劳动报酬得不到兑现的现象,至于劳动报酬是否与劳动者的劳动相对应等因素未予以考虑,致使工人的工资完全由雇主(企业)决定,从而出现一些雇主(企业)钻“欠薪”形式的空子,通过压低工人的工资,逃避对工人劳动报酬的欠债,从中谋取高额利润,侵犯劳动者的合法权益。基于此,单纯定义欠薪已不能适应社会经济及劳资关系发展的需要,促使欠薪向新的更丰富的内涵发展,进而出现了最低工资保障制度,确定了以最低工资保障线标准为主要内容的欠薪保障制度,即对于工人取得劳动报酬少于国家(或地区)规定的最低工资保障线标准,也是雇主对工人的一种欠债,属于欠薪范畴。还有的学者则从更广泛的社会经济角度来考察欠薪问题,认为欠薪还应该包括破产、停产、半停产企业职工的收入保障问

题,即认为企业破产、停产和半停产致使职工工资得不到保障的现象,亦称之为“欠薪”。理由是,企业的破产、停产和半停产是由于社会产业结构的调整、企业经营不善等原因造成的,并非是劳动者个人之故导致职工劳动得不到发挥,引起劳动力资源的浪费。究其实质,是社会(或国家)对职工的一种欠债现象。

结合我国社会经济发展现状,我们所讨论的欠薪,主要是指因企业经营者逃遁,企业经营不善或者企业破产等原因造成劳动者的劳动报酬得不到兑现和工资收入达不到最低工资保障线标准而形成的企业对职工的一种负债现象。欠薪保障制度就是对这一现象产生的后果提供保障,即国家通过立法保障劳动者在企业经营者逃遁或企业经营不善、破产等情况下失去应得劳动报酬时,或者劳动报酬达不到最低工资保障线标准时,从国家或社会获得工资补偿的一种社会保障制度。

二、建立欠薪保障制度的社会经济背景

工资即劳动者的劳动报酬,是劳动者个人消费资料的主要来源,是维持劳动者物质、精神等基本生活需要的经济保证,是实现劳动力简单再生产的重要条件,因此,对劳动者的工资进行必要的保障是非常重要的。在不同的社会、不同的经济环境下,工资保障的形式是不同的。在我国计划经济体制条件下,工资完全由国家提供保障,一般不存在欠薪的问题,进而也就不存在欠薪保障的问题。随着社会、经济的发展,特别是社会主义市场经济体制的建立和运行,工资走向市场化,传统的国家保障工资制度被打破,如何建立新的制度,使劳动者的劳动价值得到真实体现,劳动者的劳动报酬得到充分保障,就被提到越来越重要的议事日程上来。

(一)欠薪是市场经济发展的一种必然现象

1. 在建立现代企业制度的改革过程中,破产、停产、半停产和困难企业逐渐增多,企业拖欠职工工资情况日益严重。企业改革是一个社会系统工程,改革的根本目的不是单纯地搞活某一个企业,而是从整体上增强企业的活力,提高企业经济效益,发展生产力,为国民经济和社会发展服务。对具体的企业来说,只要是不违背社会主义市场经济的基本法则,该兼并的就要兼并,该拍卖的就要拍卖,该破产的就要破产。但从目前情况来看,企业改革步履维艰。究其原因,就是各种配套措施没有跟上,企业很难从以前的债务和社会事务性负担中解脱出来。其中,缺少欠薪保障制度是一个重要原因。一个企业要破产,而破产企业的资产不足以偿还所欠工资,使长期拖欠的职工工资无从落实;即使是企业资产能够偿付拖欠的职工工资,也难以避免产生从企业宣告破产到债务清偿之间的时间差与劳动者急需讨回工资用于维持生活的矛盾;一个企业要兼并另一个企业,原企业的债务不可避免地成为兼并方的主要顾虑;承包同样如此,哪个企业或者个人也不愿承包负债累累的企业。由此可见,由于缺乏欠薪保障制度,使得被历史包袱压得喘不过气的一些企业,不能顺利转换经营机制和经营方式,不能朝着现代企业制度的方向发展。由此带来的后果是,企业陷入更深的困境,欠薪现象进一步增加,形成恶性循环。据有关资料统计,“八五”后期,破产、停产、半停产和困难企业拖欠职工工资的情况呈扩大的态势。以河北省为例,1995年累计拖欠职工工资4.1亿元,比1994年底增加1.3亿元,破产、停产、半停产和亏损企业户数和职工人数分别占全省企业和职工总数的13.21%和15.3%。

2. 经济成分多元化,私营、个体及“三资”企业迅速发展,经营逃遁者增多。随着我国经济

体制的转变,企业经济成分日益走向多元化,私营、个体及三资企业得到了迅速发展,其占有的比例和创造的财富在国民经济中占有很重要的地位。据统计,到1995年底,全国城乡私营个体从业人员达5060万人,其中城镇私营个体从业人员有1960万人,占城镇从业人员的比重超过10%。但由于私营、个体经营固有的分散性、灵活性和不稳定性等特点,使得在劳资关系方面存在比国有、集体企业更为复杂的问题。诸如劳动者的劳动安全、工资、社会保险等问题,其中欠薪就是一个比较突出的问题。特别是一些经营不善的私企、个体和外资老板,为了摆脱各种债务而逃遁,而其所经营的企业资产空空,在本地又无不动产可拍卖,致使雇员和帮工的劳动报酬得不到保障。

3. 劳动力市场化加大了劳动者取得劳动报酬的风险。社会主义市场经济体制的确立,劳动力市场化已成为定论。劳动者的择业,取得劳动报酬都应遵循社会主义市场经济的基本法则。在社会主义市场经济运行的基本法则建立和健全的过程中,由于经营者的法律意识不强、劳动力市场运行机制不够完善、劳动力自我保护意识淡化等因素的存在,极易导致资方任意或无故压低、拖欠、克扣劳动者劳动报酬等现象,致使劳动者劳动与劳动报酬背离甚远,加大了劳动者获得劳动报酬的风险。在劳动力资源相对丰富的我国,由于在劳资关系中,劳动者总是相对处于被动的地位,工资方面的讨债能力不足,这一风险表现更为突出。

(二)传统欠薪问题的处理陷入困境

我国传统处理欠薪问题的措施主要有三种:一是开立工资预留户,将销货回笼货款、回收拖欠工程款转入核户,优先保证职工工资最低水平的发放,各地通常的做法是按最低工资保障线标准发放职工工资,也有的地方按基本生活费标准发放;二是对于长期亏损,确实没有支付工资能力的企业,实行地方财政补贴、企业主管部门调剂资金、银行提供贷款的办法解决职工的工资;三是劳动部门在受理职工状告的欠薪案件时,一般采用追讨的方法,责令经营者支付劳动者的工薪报酬,赔偿经济损失,必要时查封其财产交法院拍卖,然后偿付劳动者被欠工资。这三种措施,在一定时期对于保障职工取得劳动报酬的权益发挥了积极的作用。但是在经济体制转变的今天,上述措施越来越难以处理日益增多和日益复杂的欠薪问题。欠薪者已经逃遁,追讨难以落实;国家、地方财政紧张,难以拿出钱来发放拖欠职工的工资;主管部门、银行也无力垫付越来越多的欠薪款,同时也不符合社会主义市场经济的基本法则;开立工资预留户也只是一项治标性的措施,资金的来源并没有切实的保障。总之,传统欠薪问题的处理制度已经难以继续运作,必须建立新的制度来解决日益增多的欠薪问题。

三、建立欠薪保障制度的可行性分析

在现阶段,建立具有中国特色的欠薪保障制度,不仅是必要的,也是可行的。我们认为,这种可行性具体表现在法律、经济和管理三个层面上。

(一)法律保证。保障劳动者取得劳动报酬的权利是宪法赋予劳动者最基本的权利之一。《中华人民共和国劳动法》第五十条对此作了更为明确的规定:“工资应以货币形式按月支付给劳动者本人,不得克扣或者无故拖欠劳动者的工资”;“国家实行最低工资保障制度”。在企业破产、停产等原因造成企业确无能力支付职工工资或者经营者逃遁以后,如何依据《宪法》和《劳动法》切实保障劳动者取得劳动报酬的权益不受侵犯,建立欠薪保障制度是一个现实而可行的措施。

(二)经济保证。欠薪保障制度说到底就是保障职工的工资及时足额的发放。这就必然涉及到一个欠薪保障资金的来源问题,需要从经济上保证欠薪保障制度的实现。从我国财政以及企业经营状态的现实出发,解决欠薪保障资金的主要渠道是建立欠薪保障基金。对于某一个企业来说,可能没有能力支付职工的工资,但如果能够拓宽欠薪保障费的来源,建立一个欠薪保障基金,通过全社会力量向所有企业征收欠薪保障费或者向达到一定档次的高收入高消费者征收欠薪保障税,实行全社会调剂,使欠薪在全社会得到分摊,欠薪问题就能够得到基本解决。

(三)管理保证。欠薪保障制度是社会保障制度一个重要组成部分。在我国,社会保障管理已经建立了比较健全的制度,成立了专门的社会保障管理机构,在保障的程序,保障的方式,保障基金的筹集、支付、管理等方面已经形成了一定的经验。尤为重要的是欠薪保障制度与养老保险制度在管理上有许多共同的地方,都是保障劳动者的基本生活,区别只是收入的分配与再分配问题。因此,在管理上,可以不必再设立专门的欠薪保障机构,只需将欠薪保障纳入现行社会保障管理机构来管理。这样,既可以减少管理成本,又使欠薪保障制度尽快地运作起来。

四、建立欠薪保障制度的基本构想

(一)指导思想和基本目标

建立欠薪保障制度必须充分考虑我国生产力水平低、经济发展比较落后的国情;必须充分考虑我国经济发展的地区性和行业性特点及其不平衡性;必须充分考虑国家宏观经济变动和产业结构的调整以及企业改革的方向等,从按劳分配、按劳取酬的社会主义分配制度出发,保障劳动者劳动报酬权利的实现。保障水平要与社会经济发展和各方面的承受能力相适应。欠薪保障费用由单位单方负担或通过向高收入高消费者征税解决,同时吸收社会各方面资金,实行缴费与共济相结合、垫付与追偿相结合的原则。

建立欠薪保障制度的基本目标是:到本世纪末,逐步建立起适应社会主义市场经济体制需要,符合现代企业制度的基本要求,适用于城镇各类企业和个体工商户的欠薪保障制度,基本解决职工工资的拖欠问题。

(二)建立欠薪保障基金制度

欠薪保障制度的实质就是要设立一个欠薪保障基金,用人单位按一定标准缴纳费用或国家按一定比例向高收入高消费者征税,实行社会统筹使用,当发生经营者逃遁或企业破产或职工工资低于最低工资保障线标准等情况时,保障机构从保障基金中预先支付工薪给被拖欠的企业职工。

1. 欠薪保障基金的来源与筹集

资金的来源是一项保障制度的物质基础。欠薪保障资金的主要来源是:

- (1)用人单位按一定比例缴纳的欠薪保障费用或者向达到一定档次的高收入高消费者征收的欠薪保障税;
- (2)对破产企业清算的职工劳动报酬;
- (3)追讨经营逃遁者对职工的欠债;
- (4)欠薪保障基金的利息收入;

(5)其它来源。

欠薪保障费用筹集,对破产企业及经营逃遁的欠债可以通过法律程序征集,但这种费用的筹集带有风险性和不定性,其来源没有确定性的保证,筹集多少完全取决于破产企业的资产多少和讨回经营逃遁者的债务多少。因此,要使欠薪职工得到劳动报酬的保障,必须寻求其他资金来源渠道。在加强清欠、追偿的同时,或者向用人单位征集一定的欠薪保障费用,或者向高收入高消费者征集一定的费用,如从个人所得税、高消费行业的营业收入中征收一定的费用纳入欠薪保障基金。如何征集欠薪保障费用,征集基数和征集比例的确定是关键。这里提供一种欠薪保障费用征集比例的测算方法,以供参考。在对本地区若干年的欠薪情况进行统计分析前提下,以本地区历年平均欠薪总额扣除历年平均讨回欠薪(包括破产清算和追讨欠薪),除以历年平均工资总额,就是本地区欠薪保障费用的征集比例。用公式表示为:

$$\text{欠薪保障费用的征集比例}(\%) = \frac{\text{历年平均欠薪总额} - \text{历年平均讨回欠薪}}{\text{历年平均工资总额}}$$

或者以本地区历年平均欠薪总额扣除历年平均讨回欠薪,除以当年个人所得税额与高消费行业的营业额之和。用公式表示:

$$\text{欠薪保障税的征集比例} = \frac{\text{历年平均欠薪总额} - \text{历年平均讨回欠薪}}{\text{当年个人所得税额} + \text{当年高消费行业的营业额}}$$

当然,可以采用二者综合的方法解决欠薪保障费用的来源。这样可以使各自的费(税)征集比例降低,易于推行。

由于统计数字上的缺失,测算时可以对本地各类企业进行抽样的方法进行确定。

值得一提的是,欠薪保障带有一定的预付性,除了部分欠薪难以追讨回来,成为“坏帐”之外,大部分欠薪还是能够追讨回来的,因此,欠薪保障所需资金并不多,尤其是通过工资总额的一定比例征集的费用不会多。因此,在欠薪保障的筹资上,往往是不定的,或者一年一次或者若干年一次。不论缺乏工资支付能力的风险大小,所有企业都要负担,但每个企业负担的金额很低,也就不必担心增加企业负担问题。特别是把个人所得税额和高消费行业的营业税额作为欠薪保障基金的来源,企业的负担将会减少到最低限度。

2 欠薪保障基金的使用和管理

欠薪保障基金是一项具有特定用途的专项资金,必须严格地按照欠薪保障规定的条件、范围、项目、标准使用。

(1)条件。因破产、停产、半停产或经营者逃遁出现的拖欠工资的企业,经过社会保障管理机构的鉴定,确认企业已扭亏无望,经营者已逃遁,职工的工资已无保障,才能由社会保障管理机构支付欠薪。对职工取得的劳动报酬达不到当地最低工资保险线标准的,社会保障机构有权依法强制企业支付由此形成的对职工的欠薪。

(2)支付范围。企业破产债务清偿期间的预付欠薪;经营者逃遁后预付的欠薪;停产、半停产企业的欠薪;困难企业的欠薪。

(3)支付的项目和标准。主要以欠薪金额的多少决定保障的程度和标准。对破产和经营者逃遁产生的欠薪,要保证所欠工资的到位。对停产、半停产企业及困难企业的欠薪可分为两个时期,一是停产、半停产前所欠工资,可保证兑现,二是停产、半停产后的欠薪要保证工资按最低工资保障线标准发放。

(4)管理。欠薪保障基金的用途,决定了欠薪保障的管理必须坚持专款专用的原则,以保

证基金的安全运行。

(三)欠薪保障制度的组织实施

建立欠薪保障制度,是社会经济管理中的一项重大改革,涉及到多方面利益的调整和关系的协调,关系到广大劳动者的切身利益。因此,需要有关部门的大力支持,需要建章立制,条件成熟时付诸于法律来实现。根据欠薪保障制度的特点,结合社会保障制度固有的特性,在组织实施欠薪保障制度的过程中必须注意以下几点:一是实施范围极大化。欠薪保障制度要覆盖城镇所有企业和个体工商户,这是社会保障“大数法则”最基本的要求,只有在实施范围上实行极大化,欠薪风险才能在社会得到最大程度的分散。二是社会化程度极高化。要努力提高欠薪保障社会化程度,要分步实施、逐步到位,实行欠薪保障费用全社会调剂使用。三是欠薪标准的规范化、制度化。对于事实上形成的工资欠债,应予全额兑现,对于保障最低工资和困难职工的基本生活,要确定合理的最低工资保障线标准和困难职工最低生活费标准,建立严格的审查批准制度,既要解决欠薪问题,又不能超越劳动者的劳动能力所获得到的劳动报酬。最为重要的是,一旦这些企业效益出现好转,要对所发欠薪进行追偿。四是欠薪保障的管理要统一化。只有管理的统一化,才能保证制度的顺利实施,才能保证政策的合理到位。

责任编辑:张力之

书 讯

《1996—1997年中国社会形势分析与预测》(简称《社会蓝皮书》),中国社会科学出版社出版,大32开,303千字,定价20元。

《中国社会学年鉴》(1989—1993),中国大百科全书出版社出版,大32开,精装,540千字,定价19.80元。

欲购以上书籍者,请分别按定价加2.20元邮费,寄至北京建国门内大街5号社会学研究所刘志平收,邮编:100732。