



谁更需要包工头

假使包工头真是万恶之源，为什么不取消包工队，实行建筑公司直接对工人进行管理的体制呢？我们该怎样理解建筑行业现行的包工队体制？它从何而来？又为何如此顽固？其实，即使没有了卷款潜逃的包工头，欠薪问题依然会存在。

» 潘毅 卢晖临

“我们连工人都算不上。工人给老板干了活儿，就能拿到工资……我们建筑工人不一样。我们就像贱民、低等人。我已经给老板干了286天了，还一分钱都没有拿到。我在这儿等工资，就只能碰运气。”逼近年关的严冬，建筑工人老陈和他的工友却滞留在北京郊外的一处工地上为工资发放问题焦虑不已。

老陈来自湖北农村，年初跟着同县的包工头到北京打工，口头议定一天工资50元。每做一天工，他就在随身携带的小本上记下时间和工作内容。记录与日俱增，而报酬却始终停留在口头上。记到第286天的时候，除了每月两三百元的生活费，他一分工钱都没有拿到。

老陈的经历并非特例。今年是温总理替

农民工追讨工资的第六个年头，而建筑工地上拖欠工人工资的情形仍然相当普遍。6年来，房地产建筑行业作为三驾马车的经济贡献备受瞩目，而这种经济增长背后肆无忌惮的资本积累，及其对建筑从业人员施加的社会伤害却常常被忽视。

自从2007年11月开始，我们走访了北京郊外的四处工地，深入访谈了200多个工

人；而后我们又跟随河北、河南多个村的建筑工人回到他们的家乡，访问了近百户建筑工人家庭。几乎所有访问过的工人都在近期有过被拖欠工资的经历，他们充满着等待当季工资的焦虑和手持陈年欠条的无奈。

“干这行的谁没有挨过捞（骗）呢？都挨过捞……这张欠条已经有3年了，我年年到他家（包工头）去要，到现在还都要不到。你们说说，怎么才能把这个钱要回来呢？”我们刚到河北一个有1000多建筑工人的农村，很多家庭就迫不及待地展示了他们“珍藏多年”的欠条。

事实上，2008年1月份新《劳动合同法》的出台已经赋予了工人更多的合法权益。然而，当制造业的工人已经开始据此争取加班工资时，在建筑行业的实践中，却连1995年旧《劳动法》的工资按月发放条款都未贯彻。建筑行业的潜规则为什么能够凌驾于法律之上？这种远远滞后于其它行业的状态为何迟迟不能改善？

一般的分析认为，建筑业拖欠工资的源头在于“黑心”包工头。有关包工头卷款潜逃的报道层出不穷。似乎只要从包工头入手，加强对他们的监管，建筑业拖欠民工工资的问题就可以彻底解决。自2005年起，建设部在全行业发展建筑劳务公司的做法就体现了这一认识和努力。

我们的研究表明，更多的情况下，包工头本人也是拖欠工资的受害者。在我们的走访中，不但工人们迫不及待地拿出记工本和白条向我们诉说，许多包工头也纷纷透露了自己多年被拖欠工资的辛酸经历。因此，我们不禁要问，拖欠工资的源头究竟何在？假使包工头真是万恶之源，为什么不取消包工队，实行建筑公司直接对工人进行管理的体制呢？进一步的，我们该怎样理解建筑行业现行的包工队体制？它从何而来？又为何如此顽固？让我们回到历史中，慢慢揭开建筑业拖欠工人工资的面纱。

新中国的包工头

由于生产周期、产品的地域性、生产过程受气候影响等方面的基本特点，建筑行业无法像制造业一样机械化，而保留了大量的活劳动（也就是劳动者）。在有效管理活劳动的需求下，包工制度产生了。这种制度以传统的社会关系为基础，一方面可以凭借已有的乡缘网络来加快劳动力的组织，另一方面可以利用熟人信任来有效约束工人的各种

诉求与不满。一言以蔽之，这种看法的核心观点在于包工体制是建筑生产的伴生物。

但包工制度既不是中国建筑行业的双胞胎兄弟，也不是建筑行业特有的现象。事实上，在新中国60年的历史中，包工制度曾经三起两落，其下的工人生活境遇也与今天的截然不同。

包工制度的第一次兴盛可以追溯到建国初期。从1949年到1957年，战后修复与重建工程需要投入大量的劳动力，而专业的建筑公司却寥寥无几。以现有的组织资源为依托，各种承包用工体制应运而生，主要有四种：一是铁道部等专业部门组织内部人员成立了建筑企业，以自营或内包的方式开展建设；二是国有企业使用自身的劳工来进行建设；三是当年的工程兵为主力，加上小部分私营企业，经改组重建后成立了专业建筑公司，统一划归新成立的建设部管理，负责承包其余一些部委与企业的建设项目，通常我们称之为“外包”；四是各地建筑工会组织社会上的未就业人员，成立集体所有制性质的城镇建筑合作社。

这一时期中，建筑从业人员的队伍迅速壮大，截至1952年底，上述各类国营建筑企业职工达到99.5万人，而到1956年社会主义改造高潮时，合作社组织的职工人数发展到126万人。建国初期物资贫乏，但是这些工人或者可以按月领取到国家的口粮补贴，或者可以按时拿到计件工资。

1958年到1962年期间，当各类国有建筑公司基本建设成熟时，上述各类承包体制被当作资本主义的实践而逐渐被抛弃。这时，建筑项目都纳入每年固定资产投资的名下，由政府统一分配。1959年，包工制度被废除，工地甲方乙方被取消，同时计件工资制度被取消了，工人按月领取报酬，能够得到国家财政的保障。

到了1962年，对大跃进经验的总结迎来包工制度的恢复，劳动定额管理制度也同步恢复，企业内部设立了职工代表大会制。这一次的包工制度持续了8年，在1970年被再度废除。这时，国家撤销了“一委三部”，重建了国家基本建设委员会，实行“经常费”制度，由国家按照大体相同的标准直接发放

给施工队伍工人工资和管理费。

总之，在早期社会主义时期，建筑业中发展起来的用工形态还是以国有建筑企业为主的正式用工体制。到1980年，国有建筑企业雇佣职工482万，城市和农村的集体企业分别雇佣职工166万和334万，而私有建筑企业的职工大概只有4000到1万人。尽管缺乏正规完善的法律体系作保障，拖欠工资的事情却很少发生。在管理层与劳务层

合为一体的体制下，劳动力由国家统一安排和分配，国家或地方财政为工人工资的发放提供了充分的保障。对于大多数工人而言，无论来自军队专业还是农村招募，一旦被国有企业聘为固定职工，便可与其他国企工人一样享受同等的社会地位和福利配给。

当时，不但劳动力是非商品化的，劳资关系本身还带着一种家长制的成分，给劳动者一种受保护的

的安全感。一位江苏工人回忆说，大集体时候干活的累和现在的累也不同，“那个时候累，跟管你的头说，他们会帮你；但是现在，人们就会说，‘我给你钱了’。”

市场化下的包工体制

今天包工制度的再次出现可以追溯到1980年代的改革。在现代性话语的主导下，效率超越保障成为国家的首要关心。循着邓小平对建筑行业生产潜力的肯定，一系列市场改革举措被引入建筑行业中：重组现有管理体制、开放建筑市场、允许国有企业自主经营、建立竞价体制、提高管理技术等。1980年，国家发布了《建筑安装工程包工合同条例》，允许建筑企业与建设单位建立承包关系。同时，建筑企业开始实行限制劳动用工的内部承包制度，在雇用原单位职工的条件下，允许内部员工进行利润包干。改革之风首先在深圳经济特区蔓延开来，到1981年，90%以上的城市工业建设项目重新引入了承包体制。

1984年，承包体制改革的成果得到了一系列正式的官方认可。9月，国务院颁发《关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定》，强调全面推行建设项目投资包干责任制与工程招标承包制、建设资金拨

改货等，改革建筑安装企业用工制度。当中明确指出，“国有建筑安装企业，要逐渐减少固定工的比例。今后，除必需的技术骨干外，原则上不再招收固定工，积极推行劳动合同制，增加合同工的比重。”11月，国家计委和建设部又联合颁发《建筑工程招标暂行规定》，进一步承认了竞价体制，并鼓励缩短竞价时间，降低竞价成本。从此，工程承包与分包经验开始在全国范围内推广开来。建筑工人的数量也急剧上升，在1985年达到1728万，超过1978年的两倍。

现代包工制度由此开始萌芽。一方面，国企的一些内部承包人开始从原企业独立出来，雇佣农村劳动力，成为最早一批的现代包工头。另一方面，农村的一些带工师傅也开始带本村人外出做工，形成另一批庞大的包工队伍。当时村民外出前都需要大队开介绍信，有些在打工期间向大队上缴一天一元的费用，俗称“黑包工”。

河北的许多老建筑工人都有过做黑包工的经历。今年55岁的张师傅这样讲到，“我26岁的时候第一次出去打工，在石家庄，盖一座框架楼……跟小包工头出去的，各村的6个人合伙包的这个项目。”1980年代建筑民工的工资还是比较有保障的。“那时候包工头少，坑、骗少。一开始的时候（建筑公司）给我们发肥皂、手套，按建筑公司的正式工人的待遇，后来包工头都拿走了。”60岁的李师傅也提到，他1980年早期做木工的时候，每个季度干完活儿就能拿到工资，从没受过骗，工地上还有劳保用品发放。“现在的包工头不行了，都坑人。我们那会儿还行，没有挨过坑。”

1990年代左右，建筑行业的市场化改革进一步深化。在十一届四中全会确定了“两个转变”的改革基调后，新中国第一部《建筑法》在1998年3月出台，该法从施工许可证、从业资格审查、招标投标制度方面对建筑业从业规范做出了更明确的规定。可是建设单位只管降低成本的做法，给非正式用工打开了有利的空间。一方面，很多国有及改制后的建筑企业开始以提供挂靠的方式赚取利润，一不出工，二不出力。另一方面，包工头通过挂靠国有施工企业取得施工许可，再利用传统的社会关系从农村募集劳动力，构成建筑业的主力军。

自此，农村青壮年以价格低廉的方式大量涌入建筑业的劳动力市场，成为半商品化的劳动力。所谓“半商品化”，意指建筑工人



的劳动力连完全的商品都称不上，他们现在的生活境遇比完全商品化的情况还要差：建筑工人在出卖自己的劳动力后，时常不能按时拿到相应的劳动报酬。

资本的灵活积累

包工头真的是工资拖欠的罪恶源头吗？如果没有了“黑心”包工头，工资拖欠问题还会存在吗？我们的回答是，包工头既不是唯一的源头，也绝不是最重要的，即使没有了卷款潜逃的包工头，工资拖欠问题也还会存在。

诚然，包工头在工资的发放环节至关重要。但是，建筑工人能不能顺利拿到工资，关键不是看包工头会不会克扣工资，而是看他能不能垫付得起。带工10多年的河北包工头王某讲到：

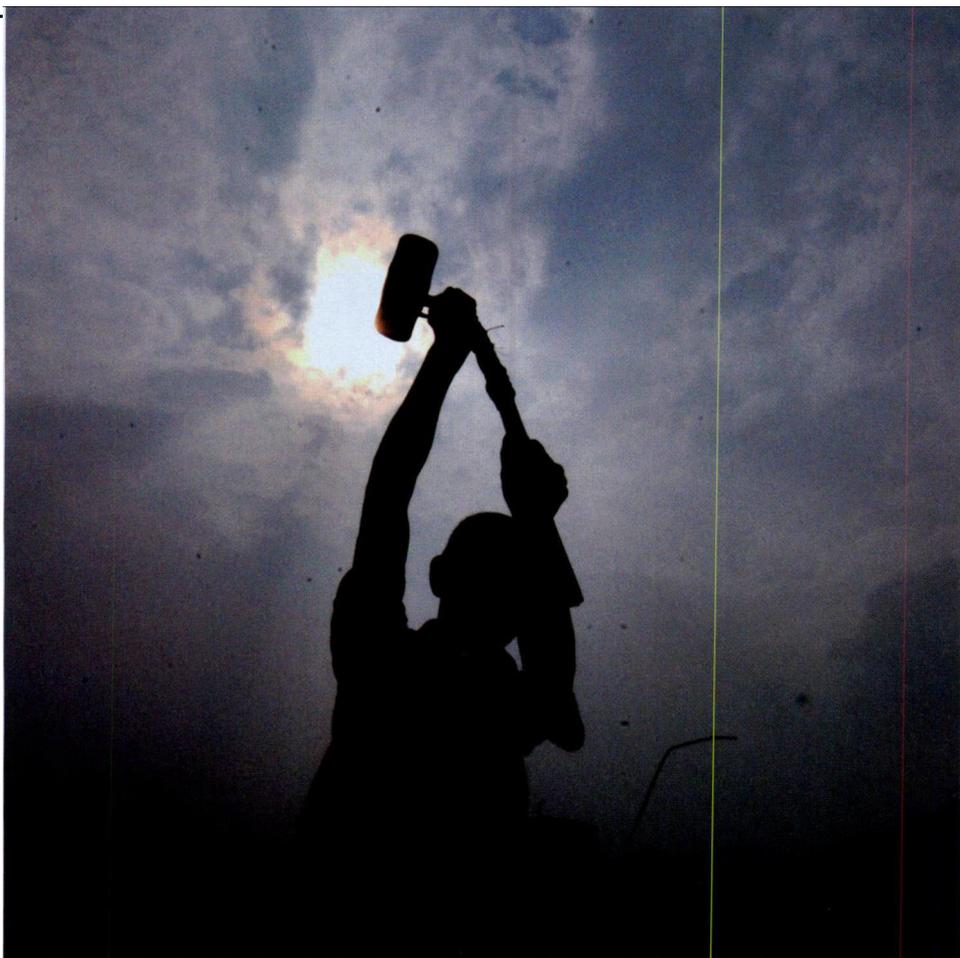
“俺这南楼，有人（另一个包工头）领10多个人在那儿干，干了一季，就不干了，发不了工资。他那是过了麦去的，等到过秋了发不了工资啦。他垫不起，（需要垫）好几

万。像我这个，你弄两班人的话，现在人少，一季都（需要垫）3万；领一班的话，就是六七万块钱，这一季我也有点困难。”

很多情况下，包工头自己也是一个工资和利润被拖欠的对象。王某在地方市政上干了10多年后，几乎每个项目部都有他未能追回的欠款。更进一步的，一位四川的带工师傅形容说，建筑业是一个“1亿拉动10亿”的行业。对于一个造价10亿的项目而言，开发商只需投入最初的1亿资金，后面的9亿资金就可以由各级建筑公司、劳务公司、大包工头、小包工头逐级垫付。换句话说，一个建筑项目启动与实施的过程，就是一个资本逐级卷入的过程。

当我们询问一位从业多年的项目经理为什么不取消包工制度时，他从资本运作的角度回答说，“包工头不能取消，因为包工头作为建筑公司与工人之间的缓冲地带十分重要。”所谓“缓冲地带”，主要作用如下：

首先，包工头作为直接与工人打交道的“老板”，常常在工资拖欠时扮演着减压阀的



没有工会，谁来保障建筑工人的合法权益？

作用。建筑工人通常在工作结束后将工资的领取权交给包工头。这就避免了单个公司与大规模工人之间的直接交涉，将一对多的支付关系逐级分解，化整为零，大大削减了大规模劳工联合抗争的风险；另一方面将劳资关系融合在熟人关系中，在情面和信任的双重作用下，进一步削减了工人反抗的可能性。2009年1月，我们在河北农村遇到的返乡工人都是没有拿到工资就回家，等待同乡的包工头回来结账。

其次，包工头作为工人追讨工资的直接对象，经常背负着“黑心老板”的罪名，成为上级建筑或承包公司在道德败坏方面的替罪羔羊。2008年6月麦收前夕，当包工头杨某无法按时支付给工人工资时，即使在工人已经了解到总承包公司拖欠杨某工程款的情况下，他们还是坚持认为是杨某没有能力，所以建筑公司不给他钱。遭遇工资拖欠时，大多数工人首先不是追究建筑公司的责任，而是谴责包工头道德败坏或无能。当然，也存在一些包工头恶意拖欠工人工资，拒不支

付，甚至雇佣打手欺压工人的情形。

不难看出，在现代包工体制下，管理责任下放到包工头一级的做法将建筑工人推入了一种被遮蔽的劳资关系中。公司与工人之间的劳动关系藏在幕后，只有人与人之间的非正式关系浮在表面。我们走访的大多数工人，在提及自己的老板时，都会想到包工头，而弄不清楚哪家建筑公司是自己真正的雇主。到了工资拖欠的时刻，大多数人能够想到的追讨对象也是包工头。

一方面，传统的社会关系，为劳资关系盖上了一层温情脉脉的面纱，一定程度上消解了工人的反抗；另一方面，遮蔽了的劳资关系像一剂慢性毒药，在资本贪婪地追求剩余价值的过程中，不断腐蚀并破坏传统的社会信任体系。

回顾整个建筑业发展的历史，包工制度在建筑业内形成并非必然，也不是大家所认为的行业特色的产物。问题的本质在于资本累积形式的改变，特别是1990年代以后所发生的体制改革。包工制只不过是资本借来

遮蔽劳动关系，掩盖剩余价值的一种形式。与西方1980年代出现的后福特主义体制类似，现代包工制是资本灵活积累的一种表现。但与之不同的是，现代包工在资本面前的议价能力更弱，议价方式也更趋于暴力。

“暴力讨薪”为哪般？

近年来媒体频频报道建筑工人讨薪事件，从爬上塔吊寻求自杀的自我毁灭，到攻击项目部、殴打包工头的人身伤害，从中我们可以看到非常明显的“暴力”色彩。但是，深挖下去，建筑工人“暴力讨薪”行为背后的根源，却是潜藏的资本以及整个建筑体制施加于建筑工人身上的暴力。“暴力讨薪”事件提醒我们，经济的繁荣不应该再以肆无忌惮的社会伤害为代价。今天，当我们为泱泱大国的崛起感到骄傲，为奥运盛事的成功举办感到自豪的同时，更应该反思繁华背后现代包工制度的荒谬存在。当我们享用焕然一新的现代城市文明的时候，更应该反思它的建造方式是否文明和人性。

我们认为，改变建筑行业不合理的用工制度，需要充分调动国家和社会各方面的力量，加大有关部门管理与监督的力度，落实有关政策和法律的规定。首先，住房和城乡建设部应强化监管功能，将取消包工制度、建立民工工资保障金制度、建立基地化管理等措施进一步落到实处。若非如此，建筑行业非法的转包制度将继续存在，工地上的非法施工行为也将无法取缔。

其次，劳动与社会保障部应该大力推行新《劳动合同法》，要求建筑公司与工人签署劳动合同，一方面减少劳务转包过程中的盘剥，另一方面增强工人的法律意识和依法维权的能力。我们访谈过的200多位建筑工人中，只有两个人曾经与劳务公司签署过劳动合同，但是合同中只规定了约束工人的操作规范和日工资标准，只字未提工资的支付期限、工伤保险等有关工人权益的问题。如果超过90%以上的建筑工人还未签署劳动合同，这个责任应由谁来承担呢？

最后，全国总工会应该以身作则，建立好榜样。一方面落实工地上的工会组建工作，另一方面在建筑工人权益受侵、缺乏保护的情况下，第一时间提供援助。而现阶段，工地上的工人多没有工会组织，在权益受侵害时该由谁来支持和保护呢？^④

（作者分别任教于香港理工大学应用社会学系、北京大学社会学系）