

国务院办公厅转发建设部等部门关于 进一步解决建设领域拖欠工程款 问题意见的通知

国办发〔2004〕78号 2004年10月29日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

建设部等部门《关于进一步解决建设领域拖欠工程款问题的意见》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻执行。

关于进一步解决建设领域拖欠工程款问题的意见

(建设部 发展改革委 监察部 司法部 财政部 劳动保障部 铁道部 交通部
信息产业部 水利部 人民银行 审计署 民航总局 统计局
银监会 保监会 二〇〇四年十月十二日)

解决建设领域拖欠工程款和农民工工资问题，关系到人民群众的切身利益，关系到国民经济的健康发展和社会稳定。《国务院办公厅关于切实解决建设领域拖欠工程款问题的通知》(国办发〔2003〕94号)下发后，各地区、各部门做了大量工作，清理拖欠工程款和农民工工资取得了很大进展。但是，由于拖欠工程款问题由来已久，原因复杂，涉及面广，实现清欠预定目标，任务仍然十分艰巨。为进一步解决拖欠工程款和农民工工资问题，现提出以下意见：

一、解决拖欠工程款和农民工工资的目标与标准

(一)解决拖欠工程款和农民工工资的目标。

1.对2003年年底以前已竣工项目的拖欠工程款，要在三年内完成清欠任务。其中，中央本级预算拨款投资项目要在2004年年底基本做到财务结清；地方各级人民政府投资项目要在2005年年底基本做到财务结清；房地产等社会投资项目要在2006年年底达到清欠的标准。

2.对2003年年底以前拖欠的农民工工资，要在2005年春节前清偿。

3.要建立长效机制,防止在建项目和新开工项目发生新的拖欠工程款和农民工工资。

(二)解决已竣工项目拖欠工程款的标准。

1.财务结清,即建设单位或项目法人(以下简称建设单位)已经偿还拖欠工程款的;

2.合同结清,即双方经过协商签订还款合同并经过公证的(进入司法程序的除外);

3.已进入仲裁或司法程序,经过判决并执行的;

4.中央有关部门及省级人民政府有明确政策规定可对拖欠工程款予以核销,或经过审计部门对工程造价进行审计核减,以及社会中介机构(承发包双方认可)认定应予核减的工程拖欠款。

二、突出重点,加大清理拖欠工程款的力度

(三)进一步明确解决政府投资项目拖欠工程款的责任。中央投资项目的拖欠工程款,由中央有关部门和单位负责解决。其中水利、铁路、交通、民航、信息产业、教育以及三峡、南水北调等部门和单位直接管理的项目拖欠工程款,由这些部门和单位负责解决。地方各级人民政府投资项目以及因地方人民政府配套资金不到位形成的拖欠工程款,由地方各级人民政府负责解决。

(四)分类解决中央本级预算拨款项目的拖欠工程款。

1.对因投资拨款不到位产生的拖欠工程款,按资金渠道由有关项目审批部门查明原因,在2004年11月月底前拨款到位。因项目建设主管部门自筹资金不到位产生的拖欠工程款,可通过资产变现等渠道自筹资金用于还款;本部门自筹资金后仍有缺口的,提出方案报项目审批部门研究解决。

2.对因超概算产生的拖欠工程款,由项目建设主管部门研究提出处理意见,经审计机关或中介机构审计(审核)后,同意调整概算的,由项目审批部门安排资金偿还拖欠工程款。不同意调整概算的,要查明原因,分清责任,由项目审批部门会同项目建设主管部门等提出对相关单位和人员的处理意见,严肃追究责任。对部分确需追加投资的项目,可通过资产变现等渠道筹集资金用于还款。没有可变现资产或变现资产不够还款的,由项目建设主管部门提出追加投资申请报国务院。

3.对因项目竣工未结算产生的拖欠工程款,承发包双方应在2004年年底以前完成结算。逾期仍未结算且承发包双方在规定期限内未进入仲裁或司法程序的政府投资项目,由审计机关根据有关规定进行审计,提出处理意见。仍未解决的要抓紧进入仲裁或司法程序。对中央部门所属单位的自筹资金建设项目,由该部门负责督促完成结算。

(五)省级人民政府统筹协调解决地方人民政府投资项目的拖欠工程款。

1.使用中央预算内或国债投资的地方人民政府配套投资项目,属于中央投资不到位造成拖欠工程款的,按照投资渠道由中央有关部门予以安排。属于地方人民政府承诺配套资金不到位的,由地方人民政府统筹安排本级财政用于工程建设的各项资金,包括预算内资金、土地出让收入、城市基础设施配套费、各种政策性收费等落实配套,并划出一定比例专项用于清理偿还拖欠工程款。

2.地方人民政府投资项目的拖欠工程款,由地方人民政府通过预算内资金、土地出让收入、城市基础设施配套费以及资产变现等渠道筹集资金偿还。对竣工未结算或存在纠纷的项目,可参照解决中央本级预算单位拖欠工程款的有关办法处理。

(六)政府补助投资项目的拖欠工程款由各出资人分别偿还。按照谁欠款、谁偿还的原则,由负责工程建设管理的单位组织清欠工作。确有困难的,经审计后,根据项目建设的资金渠道采取不同办法解决。使用中央人民政府补助投资的项目,由相关部门负责落实所承诺的补助资金;使用地方人民政府补助投资的项目,由省级人民政府协调解决;企业拖欠的部分,由项目建设主管部门督促企业采取多种方式筹措资金解决。

(七)充分运用经济和法律手段清理房地产开发等企业投资项目的拖欠工程款。对国有或国有控股企业投资项目,由项目建设主管部门负责督促建设单位和施工企业尽快核定欠款数额,在规定期限内制订还款计划并进行公证。项目建设主管部门要采取集中协调、专人负责、重点督办等多种方式监督还款计划的执行,保证按期还款;对不具备还款能力的项目,可以通过资产变现筹措还款资金。对民营等非公有制企业投资或控股项目,政府部门要做好协调工作,引导双方通过市场中介机构核定欠款数额,制订还款计划;不能达成一致的,可通过司法途径解决。

(八)支持司法机关清理拖欠工程款。已通过诉讼程序进入执行阶段的拖欠工程款,地方人民政府和有关部门要配合、支持人民法院对判决的执行。人民法院在执行中对建筑物拍卖、变卖以及以物抵债变价处理时,地方房地产管理部门要给予配合。对因建设单位破产等特殊原因,致使拖欠工程款成为“死账”等问题,由有关部门和省级人民政府结合实际情况,研究妥善解决的办法。

三、明确责任,优先解决拖欠农民工工资

(九)进一步明确农民工工资支付责任。按照谁承包、谁负责的原则,总承包企业对所承包工程的农民工工资支付全面负责,分包企业对分包工程的农民工工资支付直接负责。总

承包企业负责对分包企业劳动用工、工资发放情况进行日常动态监督,采取有效措施,确保农民工工资按时足额发放。总承包企业因转包、违法分包工程造成拖欠农民工工资的,由总承包企业承担全部责任。同时,地方各级人民政府要采取有效措施,加强支付农民工工资保障制度建设,防止因建设单位拖欠施工企业的工程款,造成拖欠农民工工资问题。

(十)规范农民工工资支付方式。要严格执行《建设领域农民工工资支付管理暂行办法》,按照依法签订的集体合同或劳动合同约定的日期,按月支付农民工工资,并不得低于当地最低工资标准。地方各级劳动保障部门要会同建设等行政管理部门建立和完善工资支付的监控制度。地方人民政府要积极推广在保障农民工工资支付方面的成功经验和有效做法。

(十一)完善欠薪举报投诉制度。地方各级劳动保障部门要会同本级建设行政管理部门,完善欠薪举报投诉制度,建立解决拖欠农民工工资问题的“快速信道”和快速反应机制。对群众反映的问题认真调查核实,及时处理。劳动争议仲裁机构对农民工工资争议案件要及时受理,快速结案,对经济困难的农民工可给予减免仲裁费用等援助。

(十二)严格劳动用工制度。施工企业招用农民工,必须依照《中华人民共和国劳动法》及相关规定,与农民工签订劳动合同。劳动合同要明确合同期限、劳动报酬、工作内容、工作时间、劳动保护、劳动条件、工资支付的方式及违反劳动合同的责任等内容。对不与农民工签订劳动合同、损害农民工合法权益的用工单位,地方各级劳动保障部门要及时依法处理。要全面贯彻落实即将公布的《劳动保障监督条例》以及《房屋建筑和市政基础设施工程施工分包管理办法》,积极推行《建设工程施工专业分包合同(示范文本)》和《建设工程施工劳务分包合同(示范文本)》,依法保障农民工合法权益。有关部门要抓紧研究制订《建设工程施工合同示范文本》和工程分包管理办法。

四、标本兼治,防止产生新的拖欠

(十三)加强建设项目资金的管理。地方各级发展改革(计划)、规划、建设等部门要密切配合,严格审查建设项目的资金来源、筹措方式,确保落实。政府投资项目建设单位及其主管部门要按年度投资计划、工程建设预算、合同约定和工程进度及时支付工程款,地方各级财政部门要加强督促检查。要加强对政府投资项目建设全过程的管理,防止因建设单位超标准、超规模建设,出现超概算和地方配套资金不落实等问题。银行要提高自主审贷能力,根据金融法规、信贷原则、产业政策的要求和项目投资的风险状况,加强对社会投资项目的授信审查。

(十四)严格工程招标投标和工程款担保管理。对没有按期完成清欠任务以及发生新拖

欠的建设单位、施工企业,各级建设行政主管部门和发展改革(计划)部门一律停止其新项目的招标投标。房地产开发企业要严格执行《关于房地产开发项目中实行建设工程合同保证担保的若干规定(试行)》,在办理有关手续时,必须向施工企业提交由银行、担保公司等机构提供的工程款支付保证担保。同时,施工企业也应对等提交由银行、担保公司等机构提供的承包履约保证担保。

(十五)加强对带资施工行为的管理。建设单位发包时,确需施工总承包企业带资施工的,必须在招标文件及合同中明确列出需带资的数额、偿还方式、利息和期限等。超过合同约定期限,建设单位仍不偿还的,当事人可通过仲裁或司法等途径解决。政府投资工程一律不得要求施工企业带资建设。对在政府投资项目中带资施工的企业,银行不得发放贷款。带资施工的企业也不得要求分包单位垫资。具体管理办法由建设部会同发展改革委、财政部、人民银行研究制订。

(十六)强化对履行合同的监督管理。建设单位和施工企业应当在法律规定期限内,按照招标文件和中标人的投标文件订立书面合同,不得再行订立背离合同实质性内容(包括价款及支付方式)的其他协议。合同双方可根据实际情况,请公证机构对合同进行公证,以保证当事人双方履行合同义务,防止出现“黑白合同”。凡建设单位未按期支付工程款的,施工企业可以放慢施工进度或停工,要求建设单位在规定期限内支付工程款。合同实行备案制度,地方各级发展改革(计划)、建设等行政主管部门要加强对合同履行过程的监督管理。

(十七)严格工程竣工验收结算及备案管理。工程竣工后,建设单位和施工企业要按照《建筑工程施工发包与承包计价管理办法》和《建设工程价款结算暂行办法》等有关规定,进一步规范建设工程价款结算与支付行为。在工程竣工验收备案时,建设单位应提交按合同约定支付工程款的有关凭证,达不到合同约定比例的,建设行政主管部门不予办理竣工验收备案。

(十八)完善工程质量保证金制度。要进一步规范工程质量保证金制度,建设单位要按规定合理收取工程质量保证金,确定扣留时间和方式等,杜绝建设单位以扣留工程质量保证金的名义变相拖欠工程款。

(十九)加快推进建设领域信用体系建设。有关部门及地方各级建设、房地产行政主管部门要在2005年内基本建立本地区建设单位、施工企业的信用档案,完成市场监控体系建设,健全信用约束和失信惩戒机制,规范各方主体的市场行为。对2004年1月1日后有拖欠工程款和农民工工资行为的建设单位、施工企业,要记入企业的信用档案,在全国及本地区的

有关网站上公布,并在省级媒体上公开曝光。对没有拖欠记录的建设单位、施工企业,政府部门可推荐给商业银行,商业银行可在授信等方面予以支持。要充分发挥建筑业行业协会的自律作用,引导施工企业自觉抵制建设单位的不合理要求。

五、加强领导,确保各项清欠措施的落实

(二十)完善工作机制。要健全和完善解决拖欠工程款部际工作联席会议制度。部际工作联席会议由建设部、发展改革委、监察部、司法部、财政部、劳动保障部、铁道部、交通部、信息产业部、水利部、人民银行、审计署、民航总局、统计局、银监会、保监会以及最高人民法院等部门和单位组成。各成员单位要按照职责分工和部际工作联席会议确定的《关于解决建设领域拖欠工程款问题工作方案》,认真开展清欠工作,并建立清欠情况统计制度。

各省、自治区、直辖市人民政府对本地区清理拖欠工程款工作负总责,要抓紧研究制订清理政府投资项目拖欠工程款的计划方案,包括完成清欠时间、工作进度、拟采取的措施等。从本通知下发之日起,每季度末将清欠工作的进展情况报建设部,由建设部商有关部门进行审核。地方各级人民政府可从本地实际出发,建立相应的工作机制,进一步明确有关部门的职责分工,落实相关责任,研究处理存在的问题,制订有关管理办法,认真做好清欠工作。地方各级建设行政管理部门要做好组织协调和督促检查工作,加强与有关部门的工作联动。地方各级劳动保障部门负责制订解决拖欠农民工工资的具体计划和措施,并受理仲裁工作。地方各级司法行政部门要引导和鼓励律师、公证人员、法律服务工作者,帮助施工企业和农民工运用法律手段防范和解决拖欠问题。

(二十一)加强监督检查。要加大对解决拖欠工程款和农民工工资问题督查的力度,对问题突出、来信来访量大的地区,以及重点项目、重大案件要进行重点督查。国务院有关部门将组成联合检查组,每半年对各省、自治区、直辖市开展清欠工作和执行年度清欠计划的情况进行监督检查,并向国务院报告。地方各级人民政府也要通过多种形式对拖欠工程款严重以及清欠率较低的地区进行督促检查。有关部门和各省、自治区、直辖市人民政府要建立清欠工作通报制度,对清欠工作不力、进展缓慢或消极对待的地区,要公开予以通报批评。对不能按计划完成政府项目清欠任务的地区,将采取控制新建中央投资、地方配套的项目,暂停安排或减少国家补助资金等限制性措施。对中央有关部门和国有大型企业不能按时完成清欠任务的,要采取相应的措施,以保证清欠进度。

(二十二)加大对拖欠行为的处罚力度。对拒不配合清欠工作或采取各种形式逃避还款责任的建设单位,建设行政管理部门要向社会公布,并联合工商行政管理部门加强监管,防止其

采用易地注册新企业等方式逃避还款责任。地方各级发展改革(计划)、规划、建设、房地产等行政管理部门依法采取不予审批新建项目,不办理规划、施工许可,降低或取消企业资质等行政措施,加大处罚力度,督促其履行还款责任。对恶意拖欠造成严重后果的,要依法追究 responsibility。

(二十三)严格行政责任追究。各地区、各部门要把解决拖欠工程款和农民工工资问题作为本地区、本部门的重要工作,切实落实责任,建立健全工作机制,认真完成清欠任务。监察机关要加大监督力度,对不能认真贯彻落实党中央、国务院有关政策规定,贻误清欠工作,以及不认真履行监督职责的,要严肃追究有关领导和责任人员的责任。

(二十四)强化宣传和舆论监督工作。新闻单位要积极配合地方人民政府和有关部门,把解决拖欠工程款和农民工工资作为着力解决关系人民群众切身利益问题的重点,及时报道正反两方面的典型。对严重损害群众利益的,要公开曝光。对工作措施得力、成效显著的地区,要进行宣传。要加大有关法律法规的宣传力度,特别要加强对拖欠工程款案件审理和执行情况的报道,进一步发挥社会舆论的监督作用,形成清欠工作的良好舆论氛围。

解决拖欠工程款和农民工工资问题是执政为民的一项重要工作,各地区、各部门要树立科学的发展观和正确的政绩观,合理控制投资规模,认真贯彻落实国务院关于清理拖欠工程款的工作部署,结合实际,大胆创新,研究制订有利于解决拖欠工程款问题的新方法、新机制,积极开展工作,确保各项清欠任务的完成。