

浙江省玉环县清薪办工作模式研究

玉环县是浙江省台州市 6 个临海县市之一，地处浙江东南沿海黄金海岸线中段（如图 1 所示），北距长三角南翼经济中心、现代化国际港口城市宁波 220 公里，南距中国民营经济发展的先发地区与改革开放的前沿阵地温州 70 公里。县域总面积 2279 平方公里，其中海域面积为 1901 平方公里，海岸线长 329 公里，辖 3 街道（玉城街道、坎门街道、大麦屿街道）、6 镇（楚门镇、清港镇、芦浦镇、干江镇、沙门镇、龙溪镇）及 2 乡（鸡山乡、海山乡）。¹



图 1 玉环县位于浙江东南沿海（图中画圈部分）

海岛经济

玉环县位于温州和宁波两个沿海开放城市之间，为全国 14 个海岛县之一。依托海岛统筹发展试验区的政策优势，玉环紧紧抓住浙江省海洋经济被列入国家发展试点的机遇，重点

本案例由清华大学人文学院尤越领导的浙江省玉环县清薪办讨薪模式研究小组撰写，部分人名已进行掩饰处理。案例写作得到清华大学公共管理学院中国公共管理案例中心主任慕玲、清华大学中国农村研究院博士后张瑞娟、王晓莉、温胜芳以及任晓娜的帮助，案例中心主管张允对案例作部分补充和修改，清华大学第二届公共政策大赛给予大力支持，在此表示感谢。

2014 年 1 月 13 日~27 日，浙江省玉环县清薪办讨薪模式研究小组成员尤越、刘书田赴浙江省玉环县调研清薪办讨薪模式。调研期间，玉环县县委常委暨常务副县长陈昌笋、县政府办主任王正平、县信访局局长李国立给予大力支持与帮助。玉环县人力资源与社会保障局、县信访局及玉环县委清薪办相关同志及部分农民工接受了我们的个别访谈，在此一并向他们表示衷心的感谢。案例仅用于学术交流。

¹ 资料来源：浙江玉环新闻网，http://yhnews.zjol.com.cn/yh/gk/200403/t20040326_808.htm;

台州市 2010 年第六次全国人口普查主要数据公报，

<http://www.tz94.com/forum.php?mod=viewthread&tid=129687>。

发展经济。近年来，玉环八度跻身“中国综合实力百强县”行列。

2012年，玉环县生产总值374.89亿元（如表1所示）；人均生产总值88421元。这一人均生产总值不仅高于该年浙江省63347元及台州市49536元的人均生产总值，更远高于全国38354元的平均值，人均甚至比上海直辖市高4000元²。

表1 玉环县历年国内生产总值、财政总收入、农民年人均纯收入

年份	国内生产总值（万元）	财政总收入（万元）	农民人均纯收入（元）
2010	3082098	401427	14161
2011	3615200	466600	16455
2012	3748900	552054	18257

在产业比重中，玉环以第二、三产业为主（如表2所示），形成了汽摩配、阀门水暖等特色产业集群。2012年，全县共有工业企业11879家，其中有限责任公司2692家，股份合作企业2518家，规模企业629家，超亿元企业116家，自营小企业居多。经济繁荣、人均收入高带来的是第三产业的繁荣，餐饮、娱乐等产业欣欣向荣。

表2 玉环县2012年第一、二、三产业生产增加值

单位：亿元

国内生产总值	374.89
第一产业增加值	25.31
第二产业增加值	225.38
第三产业增加值	124.2

² 数据是由资料来源中所提供的2012年国民经济和社会发展统计公报计算得出，四舍五入处理。

资料来源：中华人民共和国2012年国民经济和社会发展统计公报，

http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-02/23/c_114772758.htm;

2012年浙江省国民经济和社会发展统计公报，

http://www.zj.stats.gov.cn/art/2013/2/8/art_164_221.htm;

台州市2012年国民经济和社会发展统计公报，

http://www.taizhou.com.cn/news/2013-02/22/content_960625.htm;

玉环县统计局关于2012年国民经济和社会发展的统计公报，

http://xxgk.yuhuan.gov.cn/yh026/04/04/201303/t20130319_57005.htm;

2012年上海市国民经济和社会发展统计公报，

<http://www.stats-sh.gov.cn/sjfb/201302/253153.html>。

人口输入

2012 年全国农民工总量达到 26261 万人，其中，外出农民工 16336 万人。浙江省是长三角经济发展的核心，成为农民工输入的第三大省³。

由于全省人口流动的趋势，以及自身交通的便利性和经济上的优势，玉环在人口上输入远多于输出。2010 年，玉环县总人口 61.63 万，户籍人口为 41.96 万人⁴，县外来人口登记总数约 20 万多人，若加上未登记人口⁵及 16 周岁以下人口，预计外来人口总数约达 25 万左右。

根据 2010 年数据统计，玉环县外来人口主要来自四川、湖北、贵州、安徽、江西、湖南六省，这六省外来人口总数累计约达 16 万人（如表 3 所示），约占全县外来人口总数的 81%。

表 3 玉环县外来人口来源情况统计表

单位：万人

来源地	四川省	湖北省	贵州省	安徽省	江西省	湖南省
人口数	4.0	3.4	2.9	2.5	2.2	1.3

外来人口以务工人员为主，多从事第二、三产业。据抽样数据显示，从事制造业人数约占 72%，从事餐饮业、交通运输业人数约占 21%，从事其他行业人数约占 7%。外来人口受教育程度普遍不高，文化程度为大专以上的人数约占总数的 2%；中专中技、高中的约占总数的 6%；初中及以下的约占总数的 92%，大部分为企业工人、建筑工人等⁶。

不断涌入玉环的外来人口，一方面为玉环经济和社会发展起到积极作用，但同时日益增多的外来人口也给社会治安、城市管理、就业安置、计划生育等工作带来诸多问题。此外，外来农民工自身的教育层次低、生活习惯差异大等内在因素也造成玉环人与外来务工人员的隔阂。

³ 资料来源：2012 年全国农民工监测调查报告，

http://cn.chinagate.cn/reports/2013-05/28/content_28955679.htm。

⁴ 资料来源：玉环县统计局关于 2010 年国民经济和社会发展的统计公报，

<http://www.yhtjw.gov.cn/html/20118249253-1.html>。

⁵ 资料来源：全县流动人口登记率 89.6%，

玉环县流动人口服务管理局，2011 年工作总结和 2012 年工作思路，

http://xxgk.yuhuan.gov.cn/yh056/04/01/201203/t20120302_31939.htm。

⁶ 王晖：《玉环县外来人口登记与管理问题探析》http://rkpc.yhtjw.gov.cn/Html/Doc/475_1.html。

欠薪问题

在玉环县，外来农民工所参与的工种多为劳力型或者服务行业，所在企业多为产业层次低、用工规模不大的公司、合伙企业、个人独资企业以及有雇工的个体工商户、无工商经营执照的小作坊、小店铺等。此类企业量大面广，并具有“小、多、散、远、杂”的特点。受全球经济及企业自身层次低的影响，一旦遭受大的经济萧条或法人代表等自身经营不善等问题，极易成为停产、半停产和长期亏损的困难企业，造成薪资拖欠。

由于农民工自身法律意识不强、未签劳动合同、耽误投诉时机，使得其权益维护异常困难（遭遇欠薪、痛苦无助的农民工如图 2 所示）。近年来，在玉环县遭遇欠薪问题的农民工已不再采取铤而走险，打击报复老板的方式，而是求助政府。其欠薪问题投诉多集中于年前一个月，并且由于涉及金额大、人数多，给玉环县人民政府的行政能力及效率带来了双重考验。

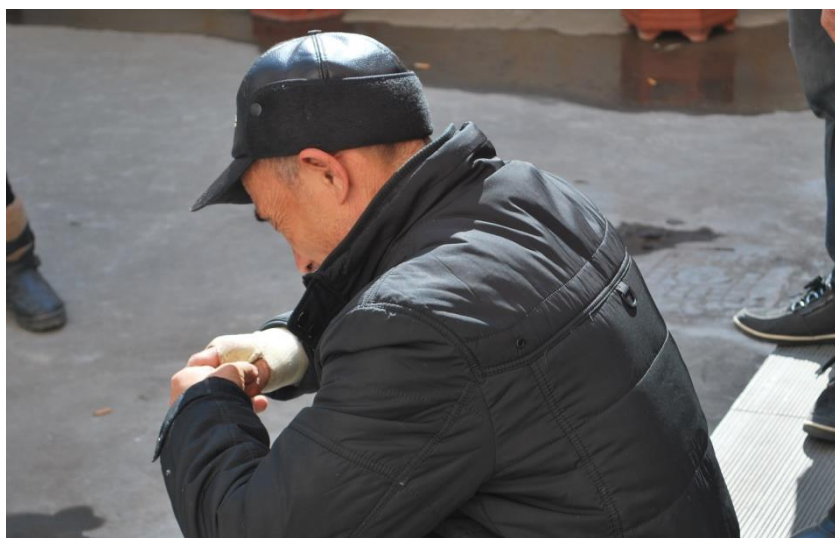


图 2 遭遇欠薪、痛苦无助的农民工

清薪办简介

为了应对年末突出的群体性讨薪，玉环县于 2008 年探索成立清薪领导小组，清薪办是清薪工作领导小组的下设部门。玉环县每年会根据人事变化和工作需要，重新调整机构。联合了多个部门的清薪办是一个创新性的快速处理机制，其目的在于形成大联动的局面，高效、有力地处置讨薪事件。

2013 年，清薪办合署办公的 20 天内，共接待投诉 41 批次，涉及人员 1011 人，相当于玉环县劳动监察大队前半年的接待量；2014 年，清薪办合署办公持续时间为 1 月 20 日—1 月 27 日，共接待投诉 40 批次，涉及人员 665 人。灵活高效的清薪办公模式切实地为农民工敞开了一条讨薪通道，在有利于讨薪矛盾解决的同时，其临时联合办公机制的合理性尚待

探讨。

上 篇

佳达眼镜厂欠薪

2014年1月8日上午,100多名农民工到陈屿劳动所投诉其所在工厂——佳达眼镜厂长期拖欠工资一事。

玉环县佳达眼镜厂位于大麦屿街道福杨村。法定代表杨某是本地人,42岁,十余年间一直自主经营。杨某因沉迷赌博,欠下2000万巨额高利贷。

员工林某等到该厂工作多年,与杨某关系一直很好。但杨某自2013年8月便拖欠林某等工人的工资,有工人对杨某的拖延表示了怀疑。十几位工人来到大麦屿劳动所,工作人员表示,他们老板杨某有资产在,不会拿不到工资,让他们先回去上班。杨某最终在1月5日承诺,1月8日中午12点前一定将全部工资发放。

1月8日上午,工人们照常上班,但工厂却大门紧闭,上面贴着纸条“今天放假”。他们打通杨某的电话质问。杨某话语中透露出不想付工资的意思,这让工人们很紧张,于是工人报案。

接案后,县劳动保障监察大队罗某和大麦屿街道劳动保障监察中队工作人员及时赶到玉环县佳达眼镜厂了解实际情况。经初步调查核实,民工投诉事实基本明确:玉环县佳达眼镜厂共有员工120多人,2013年8月至2014年1月共5个多月工资未发,总额约150万元。罗某等督促杨某派会计整理8月份以来的工人名单和确切的工资单,明确工资数额及工人人数;同时联系法院走绿色通道,先行封存厂房、设备等资产。

在1月8号报案当天,佳达眼镜厂的员工林某、王某等就注意到其他眼镜厂的员工多次向大麦屿劳动所打电话质疑工资何时发放,而该厂员工已经投诉两三个月。佳达眼镜厂会计与他们核算完工资后,林某等发现并没有任何发钱的意思,工作人员在他们报案后也对他们也不理不睬的,想到还有两三个月前投诉都没有拿到工资的其他工厂,林某、王某决定再次前往劳动所问个清楚。

1月10日早上,林某等再次带领一百多个工人来到了大麦屿劳动所。由于人数众多,工人的情绪也十分激动,劳动所所长亲自向林某等解释问题。劳动所工作人员考虑到设备已经有杨某的朋友愿意收购,工资单也已经在周五(1月10日)这天公示,就安抚工人们让他们先回去,下周一早上9点前就可以拿到工资。林某等工人代表留下谈话,其他工人们得到承诺后便离开。

在林某等代表与工作人员交涉中，工作人员考虑到所欠人数多、金额大的原因，下周一时间紧张不可能办好，于是表示下周五之前一定发工资。林某等代表也妥协表示同意。

佳达眼镜厂群体冲突

工人们听说有两个老板准备将他们厂收购，钱已经在政府手上。1月13日（周一）早上，在9点多查了工资单仍没有到账的情况下，工人们又赶到了大麦屿劳动所。工作人员表示现在有钱，但是需要老板和购买设备的人都坐到一起签好协议，而老板迟迟不出面，钱还不能发。

想不明白的50多名工人来到了县信访局，将信访局大厅挤得水泄不通。信访局领导以及县政府领导向工人们表示，本周即周五前一定发放工资。

工人们对这番出尔反尔的解释非常愤怒，便聚集到县政府门前（所涉及的重要政府机关见图2所示）。林某等带领工人们喊口号，过往的行人也停下来围观县政府的动静，一度造成交通瘫痪。

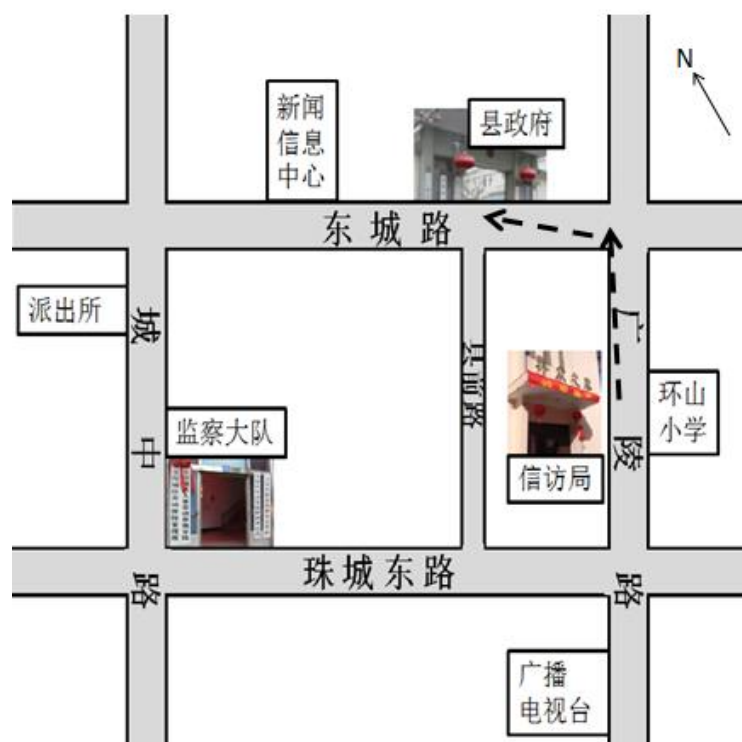


图2 所涉及的重要政府机关分布图⁷

玉环县人力资源与社会保障局劳动监察大队的陈队长正在办公室接待其他受访农民工，接到通知后马上出发前往县政府。上午11点半，大麦屿街道负责人、常务副县长、县政府办主任等都到了现场安抚现场农民工情绪。县公安局也迅速出动，维持交通秩序（如图3

⁷ 图5为实地勘探测量后，用电脑软件加工设计而成。

所示)。



图3 佳达眼镜厂农民工集聚县政府门口

很多农民工高声嚷嚷。政府方面的负责同志在解释不通之后大声宣布：“今天谁如果在这样的话，两个结果：一是马上清场，第二个到时候你还在这里的话，有谁的名字，今年的钱就不发给谁了，明年再发！”

现场的农民工听到后非常愤怒，场面更加喧闹。公安局立即抓捕了带头的林某。看到同事林某被抓捕，即将被送往公安局，一起来的一行工人愤怒地冲上警车拉扯，公安干警迅速制止。双方揪扯、争执不下，见图4。



图4 林某被抓捕时双方争执场景

县政府办公室王主任表示,抓捕林某只是进行思想教育,按照法律规定办事,不能违法。被抓捕的林某肯定会在十个小时内放出。他说,如果不抓捕带头闹事的人,对“这些人都听之任之的话,这个社会就闹起来。不明真相的人很多的啊。”

林某被抓捕后,现场农民工依旧没有离开。工作人员劝导说:“政府、公安机关已经在这里承诺了,等两三天为什么等不及呢?”王主任最后承诺说过两三天一定发,“你们放心吧。我告诉你们,县长和公安局长在,即使没有钱政府也会先出钱代发。你们就放心吧。”在这样的承诺以及带头人被抓捕的情况下,民工们渐渐散去。

随后工作人员积极联系企业主杨某转让设备。杨某之前一直不肯露面,原因是所欠下的社会巨额赌资,在工作人员的联系下,杨某最终偷偷到了劳动所签订了协议。工资在周四发放到了工人们的手中。玉环新闻对此进行了报道,民工们面露笑意拿着钱,欣喜地表示马上就要回家过年了!

但是对于工作人员来说,处理过年期间的讨薪案件,这才仅仅是开始。

中 篇

清薪办组织会议

在严峻的欠薪形势下,人力资源与社会保障局主管欠薪问题的陈副局长、劳动监察大队的陈队长及其下属罗某、瞿某、邢某组织筹办了玉环县清薪工作领导小组的会议。

清薪工作领导小组并非玉环县首创。在 2008 年,监察大队没法根据一己之力解决案件,于是监察大队通过商议讨论,以陈队长为代表向县委建议成立清薪领导小组。清薪领导小组成立后人员也有过调整,目前共有 17 个部门的工作人员协作完成清薪工作。

自 2012 年起,领导小组首创在春节前欠薪高发时间段,在信访局合署办公,成立清薪办公室。2013 年年底,由于亨达、佳达等企业的重大欠薪事件,人社局陈副局长、劳动监察大队陈队长等领导小组核心成员决定组织清薪办会议。

2014 年 1 月 14 日下午 2 点半,在玉环县人力资源与社会保障局四楼的会议室内,陈队长率先介绍了这个月的欠薪情况,八起大案件仍有一半尚未解决,情况比较严峻。

陈副局长直言欠薪问题“愈解决愈多”,并探讨了对防范和处置企业欠薪情况进行督查的通知。来自人社局、法院、信访局、经信局、住建局、公安局、工商局、司法局的 10 位清薪办工作人员都需要参与督查,主要是针对欠薪隐患比较严重的企业、工地,各乡镇(街道)、开发区处置欠薪群体性事件应急预案的建立与运行情况,欠薪应急急转金的筹集和使用情况等进行检查,防范和处置企业欠薪行为。

随即，陈副局长介绍了联合办公的时间为下周一即 1 月 20 日。在场人员都需要到信访办签到。有人立即提出星期六、星期日是否要办公的问题，陈副局长表示这个得看情况。他希望工作人员能集中精力，“年底大家工作都很忙，年底考核各个部门压力都很大，我们要互相体谅。开完会后回去跟领导汇报一下，大家协商好时间的分配。可能农民工很多也不理解我们，总会觉得很冤，一年辛辛苦苦帮助农民工还要挨批，以为是政府在拖欠，我们也要承受住，善始善终做好。”

陈副局长尤其强调效率，他说，“如果按照平时的工作法定程序，可能时间拖得会比较久，在春节前夕的特殊阶段，民工着急拿钱回家，时间不允许。我们要采取最大效率的方式处理清薪问题。虽然现在法律上没出现农民工讨薪问题优先处理这句话，但是人民的生存权是最基本的权利，我们一定把它放到这个时期最重要的地位上去。”

他同时也预设了工作困难，“老板和农民工都不是省油的灯，会采取录音、拍照、录像等各种手段，我们也不要怕，只要有礼有节，没有解决不了的问题。”

清薪办正式办公

1 月 20 日早晨 8 点，设于信访局的清薪办正式开始办公。这次的清薪办联合办公由公安局、法院、住建局、经贸局、司法局、流管局、总工会、工商局、国税局、地税局、人社局和信访局十二家单位组成，其中人社局监察大队陈队长、瞿某、邢某、罗某四人是最主要的工作人员。陈队长是清薪办的发起人，常年负责清薪工作，经验丰富。瞿某、罗某是去年 9 月份刚加入监察大队的新员工，两人皆就读于三本大学，瞿某的本科专业是会计，罗某的本科专业为机械，两人大学毕业后在乡里工作三年后考上劳动局的监察大队岗位，在劳动知识等方面从未受过培训，全是工作以来耳濡目染的学习。邢某去年就在清薪办工作过。

清薪办设在信访大厅后面，主要有两个办公室（原为信访局的接访室、联合接访室，见图 5 中的办公室 1 与办公室 2），在清薪办在信访局联合办公期间临时征用为清薪办公室，门上仅贴有“县清薪工作领导小组合署办公室”作为提示（见图 6）。办公室简洁朴素，墙上的蓝色展板——听民声：我们共同的责任 解民忧：我们共同的期待 促和谐：我们共同的愿景——展示了清薪办的责任。

屋内布置简单，四张黑色办公椅、四张藤椅、一张木质硬沙发、一个资料柜就是全部。纸、笔、纸巾由信访局提供，笔记本等由工作人员自带。



图5 信访局办公场所局部图⁸



图6 清薪办办公室门口标识

清薪一般流程

农民工有案件需要投诉，先在登记室窗口向工作人员反映情况，工作人员为接待科成员或者清薪办劳动监察大队的罗某、邢某。了解大致情况后，工作人员开启自动控制，打开防盗门，让3-5名讨薪代表走进内部走廊（参见图5）。在案件接待顺序方面，信访局局长李某表示以群体优先，农民工优先。

⁸ 图8为实地勘探测量后，用电脑软件加工设计而成。

由于电脑在 2 号办公室，且 2 号有四张藤椅，故一般让讨薪代表进入 2 号办公室办理案件。工作人员瞿某、罗某或者邢某会对案件情况做基本了解，不属于劳动监察大队受理范围内的当场直接答复。对于涉及人数少、金额小的案件，工作人员联系老板进行协调。在联系中，邢某会说：“您好，这里是县委清薪办。”邢某介绍说，“说县委人家会怕。”在邢某看来，劳动局本身只是协调，并没有太大约束力，署名县委的话更有威慑力。

对于欠薪重大事件、欠薪逃匿案件、欠薪恶性突发事件、欠薪涉及 10 人（含）以上的群体性事件等，工作人员则向陈队长汇报。大案件做笔录，需要公安、法院出面的则由清薪办人员联系。

来自公安局的黄某是第二次来清薪办工作，他觉得非常有意义，故第二年单位再次派他到此工作。黄某觉得公安在清薪办可以起到很好的威慑作用。一天，他穿着便服来上班，看到严峻的形势就戏谑说：“明天看来得把警服穿上。”而法院工作人员则由于年末事务繁忙，经常请假，其工作人员也不断变换，不固定。

涉及建筑公司等问题的，则由玉环县住房和城乡建设规划局的质量监督站工作人员联系。来自质量监督科的工作人员林某大学毕业后，2013 年 11 月刚到县住建局工作，大学为船舶专业，对建筑方面本身不太熟悉，对讨薪问题更是从未涉及。现在他被领导派到清薪办工作，感觉非常新鲜。清薪办涉及较多的为建筑工地问题，他就联系大包头、项目负责人等涉案人员，让他们到此说明情况、解决问题。虽然林某嘴上说“我觉得别人联系也可以，跟我没区别啊”，但是能亲自解决问题，他还是比较兴奋的。当有突发较大案件发生时，林某会联系自己的领导——住建局质量监督科华科长，科长会立即指导其开展工作。华科长每天也会骑 20 分钟的自行车从局本部赶到清薪办了解情况，华科长说：“今年领导让我过来指导，我就来了。”对于更为复杂的建筑工地问题，住建局林局长会直接赶过来协调。

县领导到访

1 月 20 日清薪办处理案件 6 起，隔日受理了 5 起讨薪投诉，22 日是清薪办最为繁忙的一天，8 起案件、200 万的金额，着实让工作人员们焦头烂额。

但是下午 4 点多，一位意外客人的到访让工作人员们非常震惊，玉环县县委常委暨常务副县长陈某到设在信访局的清薪办视察工作。除了法院工作人员请假之外，其余工作人员都集中在会议室参加了会议。

来自监察大队的清薪办邢某汇报了主要情况：清薪办工作以来接到 15 家投诉，其中建筑工地 12 家，涉及 319 人，金额 341 万。

听到建筑工地欠薪问题如此严重，陈县长非常担心。工作人员表示，困难在于包工头逃逸，总公司和工人們的帳算不清楚。对此陈县长说，“这个钱，千万不要到老板手里，一定要看着他们把钱算清，看着老板把钱发到工人手里。”对于逃逸的人，虽然劳动法规定工人工资需要找有资质的单位，中间的小包工头没有资质，但是陈县长认为，也需要出动公安力量找到逃逸的包工头，同时要“抓”施工单位，毕竟按照国家规定层层转包是不合法的。

玉环县为了避免欠薪事件，在工程款中专门设立了保证金，以保证工人工资，但是今年仍有诸多建筑工地欠薪事件，陈县长非常疑惑。住建局的华科长表示，保证金是今年在新开工的工地中初步实行，现在发生的一些案件是去年、前年，甚至更早拿到许可证的。

听到建筑工地的 12 起事件尚有一半未处理，陈县长向住建局清薪办工作人员林某询问情况。林某表示忙的过来，“还好，他们不是一起来的，是一件一件来的。”陈县长问现在的 6 件案件能否及时处理，林某表示还行，华科长与林局长也会经常过来。对此，陈县长说，“忙的过来就好，忙不过来的话就从监工处抽调人员过来，组成几个小组，分小组处理，很管用的。”

人社局陈副局长说：“当时我们就跟林局长说，要找得力的、有办法跟施工单位讲话的人过来，要是跟他们更熟悉的人。有些老板，包括劳动局、信访局打电话过去都不理的，只有他们打过去老板才会接。”

陈县长认为，住建局要专门要成立一支队伍，来一批人，由一个小组负责，从监工站抽调人手组成，“靠你们机关科室几个人处理不够的，质量监督站啊、监工站啊好几十个人”。

讲着讲着，大家聊起了工作上的困难，人社局陈局长很无奈地说，“工人都很激动的，把我们大队长一帮人围起来不让我们走。”“好像政府欠他们钱一样。”陈县长坐在椅子上，长叹一口气说，“哎，这个社会怎么了！”信访科叶科长也联想到去年的场景，“去年他们一帮人把我们信访局前面都围起来，车子什么的都给你挡住，不让你出去……”陈县长更是感慨，“这边啊说政府管多了，这边市场经济又需要政府来管，欠了薪到头来还是政府的责任。这个社会到底怎么了？”

虽然大家工作都有些牢骚，陈县长安慰说，“这个事情虽然苦一点，烦一点，这事情做好也是值得的。牢骚归牢骚，但是事情还是需要我们帮他们解决。换位思考，辛辛苦苦一年，没有拿到钱，谁都会情绪失控。”

由于工作紧张，会议持续 30 分钟便结束了，工作人员回到原位接待在门外等了 10 分钟的工人，继续工作。

下 篇

包头带领工人恶意讨薪

1月23日的工作依旧不轻松。下午四点半左右，包工头金某带领一群他手下的工人来到了信访局清薪办进行投诉。工作人员本以为这是一起普通的讨薪案件，但是事实却大大出乎他们的意料。

48岁的金某来自四川，称自己带领木工班组和钢筋工班组13个工人承包浙江景天园林工程有限公司的项目，为玉环县电大进修学院搞绿化，从2013年7月13日一直工作到12月底项目施工结束。而项目负责人苏某却没有支付工资，30.8万元的工人工资一直拖欠。他从口袋里面拿出了所欠的工资单呈给工作人员。工作人员拨通了负责人苏某的电话，苏某表示自己早就给了金某工人工资，金某是信口开河。双方各执一词，工作人员让苏某马上赶来信访局当面解释。

下午5点，工作人员在做笔录的过程中，不断发现金某露出马脚。在反复询问下，金某终于小声承认“多算了一点”。工作人员告诫他，“你到这里来要讲老实话，我们各个部门都在这里”，要求金某把“所有纸拿出来”，并警告他，“你今天不想回去过年了是不是？想去公安局是不是？”

工作人员从金某包里找出了所登记的出勤情况，按照一天价格与工作多少天核算，所提供工资单工人马某写着29800元，而马某仅工作83.5天，每天150元，应为12525元。两者相差甚大，金某慢慢吞吞、不言不语的态度更让人生疑。工作人员罗某去外面找了马某，马某在询问下也承认自己仅有一万多元工资。

在这样的情况下，金某开始以各种理由解释。公安局黄某也说，“不要乱七八糟讲来讲去！你把情况如实报出来！”工作人员邢某说，“这里有治安大队大队长。到这里我们还算联合办公，你到派出所就不是这样了！”

陈队长看到这个情况非常生气，说：“你们大老板已经来了，就在隔壁，造假什么后果你想过没有？你现在在这里还来得及，到派出所什么后果你自己想清楚！”在这样的压力下，黄某终于妥协，他一个个报出13个人分别的工作天数与每天工资，工作人员边记录边计算，仅有五万多元，但是金某有所遗漏。工作人员便让金某自己计算，金某迫于无奈只能拿起笔和计算器开始运算，最终的结果为73690元，远远少于他开始时说的298000元。

在计算后，工作人员将赶来的大老板苏某叫到办公室，语重心长地说，“你自己做了多少你自己也知道。”工作人员反复核对单子后觉得他确实已经支付了工资。此时已经是下午

6点15分，苏某便离开了清薪办。

工作人员把外面苦等着的13名工人叫进了会议室。这时已经六点半了，13名工人早就等不及了甚至开始吃泡面。来自公安局的黄某向13名工人说清楚了金某已经拿到工资但是还没有支付给他们的情况，询问他们的意向。最终金某承认一切是自己的错误，虽然是老乡，但工人罗某比较生气，说，“都是我们的钱，他都拿去吃掉了！”在工作人员反复要求“都是老乡，拿出点诚意”的情况下，金某承诺1月24日付清工人工资，并向工人开具欠款凭证。

这是信访局清薪办工作到最晚的一天，陈大队长、罗某、邢某、瞿某，公安局黄某，信访局接待科的三位工作人员都到了晚上19点15分才结束工作。出门之际，夜色明朗，点点繁星一下子平抚了人们烦躁的心。

清薪办分发工资

清薪办联合办公的两间办公室见证了太多的纠纷与争执，而清薪办会议室见证的则是妥协、协商、拿到工资后工人们的欢欣与喜悦。

1月20日，邓某与25名兄弟来信访局投诉，他们不知道这里是新开张的清薪办。他们为基瑞大厦工程做木工，但是包工头杨某拖欠他们的工资。工作人员联系后得知包工头杨某承包工程亏损，要求总公司百分之百支付工程款，否则不支付工人工资。工作人员又联系建筑公司，终于在双方协调后由建筑公司分发工人工资。

1月22日下午2点45分，双方都到了信访局会议室，在清薪办的监督下分发工资。建筑公司让工人确定金额，劳动监察大队让工人签订承诺书：“……现在玉环县信访局发放，木工班组工人工资共计三十六万贰仟叁佰柒拾伍元（362375元）。因此，到2014年1月23日，杨XX班组的所有工人工资已经全部付清。今承诺，今后再不到项目部或政府部门投诉。”在签订承诺书与工资核算确认后，工人们终于拿到了钱，来自湖南的盛某和他老婆双双拿到工资，非常开心，两天后就坐包车准备回家。他们对清薪办的效率非常满意。

可是有些并没有想象中顺利，在找不到企业主、企业没有资产、公安又不能及时抓捕的情况下，清薪办的工作人员会采取其他办法，一般是由乡镇和县里政府专项资金垫付百分之五十。大的乡镇专项资金50万，小的也有高达30万的。

来自贵州的陈某就是通过这个渠道拿了百分之五十的工资。劳动监察大队的瞿某1月22日下午去银行取钱，下午反复核算工资表，将一半的工资发放给了陈某及其同事。清薪办也让他们签署了“今后再不到政府部门投诉”的投诉书。陈某表示虽然不是全额，但是总比一分也没有要好。

尾 声

清薪办结束办公

1月24日(星期五),农历腊月廿四,离过过年仅剩六天时间,清薪办不像往常那么繁忙,一天仅接待了三起案件,虽然涉及金额也达百万,但是人流量明显减少。

清薪办工商局、国税局、地税局等局工作人员来的较少,虽然有签到,但是也没有人通报其考勤情况。清薪办的陈某8点多来,10点就走了。下午出勤率则更不能保证,2点的正常上班时间,到了2点30分仍有四人未至,2点45分、2点55分方姗姗来迟,直到晚上5点下班,仍有两人未到。

不再繁忙如初的景象让工作人员有些轻松,他们询问劳动监察大队陈队长是否明天还要上班。而陈队长与陈副局长商量之后表示,星期六不需要上班。听到这个消息,大家都非常开心,住建局林某甚至哼起了歌。

1月26日是腊月廿六,虽为星期日,但因为春节调休,是国家法定上班日。这天虽然也有五批次民工前来投诉,但是所涉金额和人数都很少,清薪办也相对轻松。下午2点半仅有六人在,甚至3点11分陈队长到的时候还帮忙签到,大家都在询问大队长什么时候能放假,大队长说看周一情况。

1月27日星期一,投诉就更少了,信访局大厅再次冷冷清清,一切都在宣告新年的来临。看到这样冷清的场景,大家开始坐着聊天,甚至提到“在这里,加班有没有三倍工资”的问题。大家询问大队长今天能否放假,大队长看了情况,想到已是廿七,离过过年仅有三天,工厂都已经放假,民工都已经回家过年,似乎也不会有大案子发生,于是就表示清薪办于今天结束工作。

下午,清薪办只剩下劳动监察大队、信访局和住建局的工作人员。信访局接待科的叶科长已经开始排这几天的值班表,劳动监察大队的瞿某继续用电脑整理着近期的文件档案,邢某开始拆打印机等设备,罗某将近期的纸质证据放进档案袋。下午4点,清薪办工作人员正式离开,劳动监察大队的工作人员回本部准备开会,住建局的林某也准备回局里汇报工作进展,清薪办工作正式结束。

清薪办工作结束了,但是欠薪问题依旧层出不穷。玉环县清薪办的讨薪模式,短期内可以缓解激化的矛盾,一定程度上可以成为解决农民工欠薪问题的突破口,但这一临时办公机构具有不稳定性、不系统性,还存在诸多弊端。临时联合办公组织模式如何在合作中取得高效的本意,仍需进一步反思与探索……

案例分析

地方县级政府是面对现实社会问题的第一线。社会问题复杂、社会矛盾频发，对地方县级政府维护稳定持续发展是个严峻的考验。另一方面，地方政府最直接、最密切接触人民，其执政能力也是人民群众最迫切关注的。面对严峻社会问题，处理不当或者低效率、不作为，极易造成各种社会突发群体冲突，破坏社会稳定。面对挑战，地方县级政府不断探索新型办公模式。古语云“众人拾柴火焰高”，这句话同样适用于浙江省玉环县清薪办的联合办公中。

浙江省玉环县经济发达，大量外来人口从事风险大的小企业或建筑业，再加之自身劳动知识有限，全县农民工欠薪问题极端突出，成了一个影响巨大、牵涉面广、严重危害劳动者权益的社会问题，并成为诱发社会不稳定的重要因素，每年都有农民工集聚政府部门或采取其他极端行为，影响社会秩序的安定，对社会主义现代化建设产生极大的危害。

为了解决困难重重的农民工讨薪问题，应对年末集中爆发的群体性讨薪，玉环县于 2008 年探索成立清薪领导小组。清薪工作领导小组下设清薪办，联合多个部门于春节前临时联合办公，高效、有力地解决大量的农民工讨薪问题。2014 年，清薪办合署办公持续时间为 1 月 20—27 日，共接待投诉 40 批次，涉及人员 665 人，灵活高效的清薪办工作模式切实地为农民工敞开了一条讨薪的通道，有利于讨薪矛盾的解决。

清薪办的办公模式是我国政府在社会主义新时期组建临时联合机构解决尖锐社会问题的典型代表。对清薪办的这一临时联合机构的职能定位、组织架构、监督机制、执行主体等进行深入剖析和研究，有利于为同类办公模式提供借鉴，提升政府的行政能力和行政效率。

为进一步加深对浙江省玉环县清薪办工作模式这一案例的分析和研究，本文旨在探讨以下几个问题：一是临时联合机构的概念界定及其意义；二是以清薪办为模板分析临时性联合机构；三是在清薪办这一临时性联合机构中暴露出什么问题；四是基于以上三个方面的分析，应该如何提升临时联合机构的工作能力。

一、临时联合机构理论

联合多个部门在春节前临时办公的清薪办是一个创新的快速处理机制，更无疑是一个典型的临时联合机构，目的在于形成大联动局面，高效、有力地处置讨薪事件。其办公模式着眼于两个关键概念：临时及联合。

（一）临时

临时性组织（temporary organization）是根据环境的需要在正规的组织机制之外由权威机构临时设立的组织，具有高效、灵活等优势，主要是为了应对紧急突发事件或严重的社会问题，以最小的组织动量来对环境做出快速、连续的反应⁹。

根据西方各学者观点，临时性组织的内涵围绕着临时性、任务和团队三个基础概念展开：

临时性（temporariness）是一个与时间密切相关的概念。一些学者根据组织存在时间的长短来界定临时性，如 Shenhar（2001）认为，临时性组织是一种“为了完成特定目标而在短期内设立的组织。”而大多数学者认为，临时性不是指组织存在时间的长短，而是指存在时间的有限性。

关于任务，学者们认为，临时性组织总是围绕特定任务而设立，其所执行的任务具备复杂性和有限性两个主要特征。

关于团队，临时性组织总是以团队的形式出现，但又有别于一般意义上的团队，一是组织方式不同，临时性组织的团队会根据任务的执行情况而发生动态调整（Lundin 和 Steinhorsson, 2003）；二是成员的归属感不同，临时性组中的成员在加入团队前和团队解散后，往往有其他的组织归属，从而削弱了成员对临时性组的依赖（Lundin 和 Soderholm, 1995）；三是关注的重点不同，临时性组织更加关注产出，而不是过程和结构（Saunders 和 Ahuja, 2007）。¹⁰

Lundin 与 Soderholm（1995）认为，临时性组织之所以在完成特殊任务方面具有优势，关键是因为它独立于外部环境，可以最大限度地减少外部环境的干扰与组织惯性的影响¹¹。

（二）联合

“官僚制的特色之一是分工和专业化，这必然伴生协调需求，因而协调是公共行政研究的永恒主题之一。”¹²

在众多政府联合及整体政府的概念构建中，英国学者 Perri 6 等人提出一个辨析框架。他将“目的”和“手段”两个维度引入其中，每个维度又分为“相互冲突”“相一致”“相互增强”三个层次，不同维度和层次的组合构成五种政府管理形态（如图 1 所示）。¹³

根据理论，政府在联合中达到协同（joined-up government）并不是最完满的，它只意味

⁹ 刘圣中：《临时组织——一体化行政与官僚制缺陷下的组织安排》，载《江苏行政学院学报》，2007 年第 3 期。

¹⁰ 临时性组织研究评介与展望，杨伟、李乐，外国经济与管理[J]，第 35 卷第 6 期，2013 年 6 月。

¹¹ 杨伟，李乐：《临时性组织研究评介与展望》，载《外国经济与管理》，2013 年第 6 期。

¹² [美] 尤金·巴达赫：《跨部门合作——管理“巧匠”理论与实践》，第 1 页。

¹³ 整体政府的知识协作研究——基于中国的实践，王军霞，北京航空航天大学学报（社会科学版），2010 年 9 月，第 23 卷第 5 期。

着不同部门在目标和手段上不存在冲突，但是整体政府（holistic government）则高一层次，要求各部门目标和手段在合作中不断增强（mutually reinforcing）¹⁴。

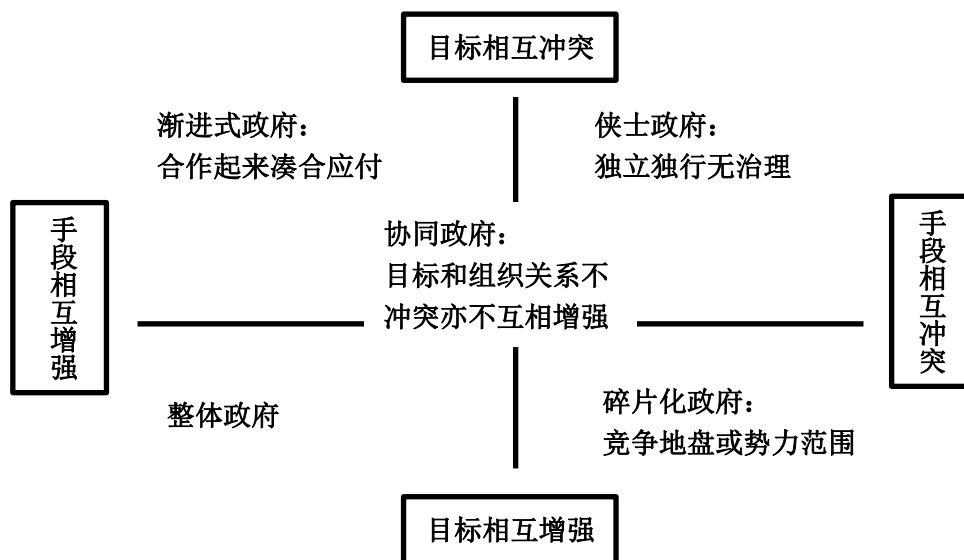


图 2 Perri 6 所提的几种政府形态的比较

关于“联合”虽然各学者概念使用、分类标准不尽相同，但是共同点就是强调制度化、经常化和有效的“跨界”合作以增进公共价值。清薪办属于一种同级政府间、同一政府不同职能部门之间的“横向协同”，力图建立目标、手段皆在合作中增强的模式。

清薪办作为临时性联合机构一方面体现临时机构的特点，对问题迅速反应、应急，同时每年清薪办的办公时间、参与部门都会根据情况发生动态调整。同时“和而不同”，身为一个联合机构，清薪办旨在联系各部门，让各部门的目标和手段在合作中不断增强。

二、清薪办模式研究

本文基于临时性联合机构理论和玉环县清薪办的实际情况，将考量分为执行环境、职能定位、办公条件、执行机制、执行主体及执行对象六个方面，对清薪办进行全方位的评估。

（一）执行环境

1、社会背景

我国当前仍处于社会主义初级阶段，物质财富还不够丰富，贫富差距大。东南沿海作为首批沿海开放地区，在改革开放的潮流中率先发展，有大批农民工涌入。

玉环县地处浙江东南沿海黄金海岸线中段，地理位置、交通条件优越。2012 年玉环县居全国科学发展百强县第 31 位，人均生产总值 88421 元，甚至略高上海直辖市¹⁵。

¹⁴ 详见[美]尤金·巴达赫：《跨部门合作——管理“巧匠”理论与实践》。

¹⁵ 数据是由资料来源中所提供的 2012 年国民经济和社会发展统计公报计算得出，四舍五入处理。

资料来源：中华人民共和国 2012 年国民经济和社会发展统计公报

玉环县在人口上输入远多于输出。2010年，玉环县总人口61.63万，户籍人口为41.96万人¹⁶，县外来人口登记总数约达20万多人，若加上未登记人口¹⁷及16周岁以下人口，预计外来人口总数约达25万左右。

2、政府支持

大量外地人口的涌入，在带动玉环县经济发展的同时，由于市场竞争的残酷、外来人口自身文化程度的影响、所从事工作的风险性大等原因，造成欠薪情况时有发生。

大量的欠薪问题成为玉环县的现实困难之一，基层县政府努力解决这个问题，不断出台新政策解决清薪问题。

2008年，受世界金融危机影响，玉环县的欠薪案频发，县政府成立清薪领导小组，之后于2012年在清薪领导小组下设立清薪办，在春节前联合办公，高效处理欠薪。

2014年，为了从源头上解决问题，当地政府出台政策要求建筑工地投标时在工程款中必须有保证金作为农民工工资的保证。期间还多次督察试图从源头上消除欠薪企业。

（二）职能定位

基层县政府执行政策，必须明确自身的职能。而建立临时的联合组织，更是涉及方方面面的协调，职能定位必须准确、可行。

政府的主要职能是保障人民生活，维护社会长治久安。

清薪办的首要职能是为了在春节前高效、完满地解决农民工讨薪问题，帮助他们顺利回家、快乐过年，保障农民工利益。在清薪办工作中，企业拍卖厂房设备所得到的钱优先用

http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-02/23/c_114772758.htm;

2012年浙江省国民经济和社会发展统计公报

http://www.zj.stats.gov.cn/art/2013/2/8/art_164_221.htm;

台州市2012年国民经济和社会发展统计公报

http://www.taizhou.com.cn/news/2013-02/22/content_960625.htm;

玉环县统计局关于2012年国民经济和社会发展的统计公报

http://xxgk.yuhuan.gov.cn/yh026/04/04/201303/t20130319_57005.htm;

2012年上海市国民经济和社会发展统计公报

<http://www.stats-sh.gov.cn/sjfb/201302/253153.html>。

¹⁶ 资料来源：玉环县统计局关于2010年国民经济和社会发展的统计公报

<http://www.yhtjw.gov.cn/html/20118249253-1.html>

¹⁷ 资料来源：全县流动人口登记率89.6%

玉环县流动人口服务管理局2011年工作总结和2012年工作思路

http://xxgk.yuhuan.gov.cn/yh056/04/01/201203/t20120302_31939.htm

于支付农民工工资，社会债务等其次考虑，极大程度上保障了农民工的生存权。如果遇到确实没法支付工资的情况，清薪办会启动应急措施，动用专项资金支付其百分之五十的薪水，保证农民工回家过年。在 2013 年，也有通过工会对一位没有证据的女工进行回家路费资助的情况。

从更大的角度来说，这还是维护社会稳定、保障本地居民生活质量的重要方面，大量的欠薪问题容易造成社会骚动，影响社会治安。高效解决欠薪问题不是清薪办的唯一目标，清薪办在工作过程中，必须兼顾效率与法定程序，在法定程序许可的范围内做到最快，给予劳资双方平等的法律地位。此外，在发放工资时，清薪办经常让农民工签署“承诺书”——“今承诺，今后再不到项目部或政府部门投诉。”足见其主要作用还是为了维护社会稳定。

（三）办公条件

1、场地设置

清薪办目前设在信访局，这是综合各方面因素、审慎思考的结果。尽管人力资源与社会保障局下设的劳动监察大队是处理薪资问题的主力军，也是清薪办的直接服务者与主要负责部门，但清薪办并未设在劳动监察大队，原因在于劳动监察大队位于一处十字路口，没有大的场地与会议室，多层旋转楼梯的内部建筑结构也不适合众人集聚。比较而言，信访办前面有大块空地，可供容纳多人。信访大厅宽敞且有 54 张凳子，内部也有可容纳 20-40 人的会议室及两间办公室用于接待。此外，信访局离县政府仅有 200 米的距离，信访局局长表示当初清薪办设于此，也是考虑到能及时转移县政府门口集聚的讨薪人群。

2、人力资源

在人力资源方面，清薪办工作人员抽调自全县各个不同的单位，皆为正式编制人员。他们在清薪办的工作是听从其所属单位领导指示。在 2014 年的工作人员中，五位曾在清薪办工作过，其他皆为新面孔。

人员接受双边的调配。虽然工作人员都表示自己在联合办公期间将以清薪办工作为重点，但仍存在双边工作需要沟通的问题。如来自公安局的工作人员偶尔会回局里办公，法院更是不固定人员，轮流到清薪办工作。

3、物资供应

临时联合办公地点设置在信访局，主要的办公、生活用品包括纸、笔、纸巾、热水等都是由信访局提供。唯一的办公笔记本电脑是劳动监察大队的公用电脑，打印机是第一天下午从劳动监察大队搬来的，电话机则是第二天上午才正式装上并成功投入使用。

复印则需要去同一层的其他办公室完成。

（四）执行机制

科学合理的制度是保障基层县政府高效、完满解决复杂社会问题的必要条件。这里分为组织架构、宣传渠道、监督机制及内部管理四小项展开。

1、组织架构

在 2014 年春节前期清薪办联合办公中，主要包括十二个部门，除了人力资源与社会保障局外，还涉及十个与解决农民工问题相关的部门。表 1 为清薪办各组成部门及其主要职能。

表 1 清薪办各组成部门及其主要职能

组成部门	派遣工作人员数（个）	主要职能
公安局	1	涉及欠薪逃匿等问题
法院	1	涉及财产处置等问题
住建局	1（科长、副局长有时会来处理工作）	涉及建筑工地欠薪问题
经贸局	1	涉及企业管理等问题
司法局	1	涉及司法处理等问题
流管局	1	涉及企业管理等问题
总工会	1	涉及劳动者维权等问题
工商局	1	涉及企业经营等问题
国税局		涉及税收等问题
地税局		涉及税收等问题
人社局	4	涉及劳动纠纷等问题
信访局	1（在编制中仅为 1 人，但实则接待科全体都在服务）	涉及投诉等问题

在实际工作中，显而易见除了信访局负责颇多常务工作外，人社局下的劳动监察大队以及住建局所负责的事情较多，公安、法院也有其重大作用，而其他几个部门在短期临时联合办公中则发挥的作用不大，时常有缺勤情况。

2、宣传渠道

宣传渠道不畅，容易导致信息不通、信息失真等，造成临时性联合办公的失效。

在内部宣传上，清薪办组织春节前临时联合办公，仅在会议上作为一项议程向工作人员宣布，并没有在前期征集意见。部分工作人员缺乏对清薪办的总体了解便在单位安排下参与临时办公，对所需面临的问题以及如何解决等并没有掌握与工作要求相对应的信息。

在外部宣传上，春节期间前来清薪办的民工中，约百分之九十并不知道清薪办的设立。

大部分都是前来信访局投诉，或者被人社局、地方劳动所告知，应到信访局解决问题，才来到了清薪办。

此外，由于涉及当地企业家的欠薪问题，清薪办的设立中并没有媒体部门，当地媒体的宣传力度也较小。发起人表示，“不是每个案件都能让新闻媒体去报道。”媒体的报道基本围绕讨薪成功的案例展开。

3、监督机制

临时联合组织由于涉及部门多、体系松散，更需要监督机制保证其高效运作。监督机制可分为内部监督与外部监督。

在政府内部监督方面，清薪办属于县委直接统帅，虽有签到制度，但是无人问津。县委也没有派人进行抽查或者直接监督，仅县委常委暨常务副县长光顾过一次，关心工作进展，对其有所督促。

在工作人员内部，由于分属不同单位，不存在直接的利益冲突，也没有互相监督，甚至有互相代为签到的包庇行为。

在外部监督方面，媒体主要对清薪办圆满解决的案件进行播报，对于清薪办本身的工作模式以及工作效率、工作能力等缺少关注。同时在清薪办春节前办公期间，并没有其他群众真正行使监督权、检举权，政府也没有公开制度、规定等关注此事，更多还是处于利益一极的农民工对效率、能力等有所监督。

4、内部管理

内部管理的优劣直接影响整个团队是否高效、务实。

由于清薪办是联合机制，十二个部门是平行关系，只是负责的事务不同，不存在上下级关系，因此没有真正意义上的领导进行内部管理。

工作人员都是听命于自己单位的领导，故监察大队工作人员工作非常认真。一是因为这本是其职责，二是因为监察大队队长长期在清薪办办公，客观上起到监督、管理作用。同样，在住建局科长或局长在清薪办时，住建局工作人员也非常认真。而仅有其一人的单位工作人员就比较人浮于事。

在内部管理方面，劳动监察大队的大队长是清薪办的发起者，有着 20 多年的丰富工作经验，在清薪办起到核心作用，具有较强的号召力。在 2014 年春节联合办公期间，是否周末上班、何时停止清薪办工作等都是以他所言为主，再跟其他部门相关人员确认。

（五）执行主体

执行主体即临时办公组织的人员，是组织的核心灵魂，也是执行力的重要来源。主要

从专业能力、思想觉悟以及责任心等方面来分析。

1、专业能力

良好的专业素养是高效办公的基石。

劳动监察大队四人中，陈队长是清薪办的发起人，常年负责清薪工作，经验丰富。瞿某、罗某是9月份刚加入监察大队的新员工，瞿某的本科专业是会计，罗某的本科专业为机械，在劳动知识等方面从未受过培训，全是工作以来耳濡目染学习。邢某去年在清薪办工作过。

值得注意的是住建局所派人员。在清薪办工作会议上，劳动监察大队队长建议住建局派遣能力强、在施工单位处站得住脚的，但最后派出的是一位质量监督科的新进工作人员，他大学毕业后2013年11月份刚到县住建局工作，大学为船舶专业，对建筑方面本身不太熟悉，对讨薪问题更是从未接触过。

2、思想觉悟

虽然工作人员皆表示其对清薪办工作非常支持，认为非常有意义，但是在清薪办第一次会议上便有工作人员私下喃喃，“最好是少去”“时间越短越好”。在决定周六是否上班的讨论中，大家都希望周六放假。在1月27日结束办公时，清薪办工作人员们欢呼雀跃，非常开心，直说“回家咯，回家过年去咯！”

3、责任心

在为农民工解决问题方面，工作人员比较认真负责。如上诉由金某带领的恶意讨薪事件中，尽管距离下班仅半个小时，工作人员仍然耐心询问、仔细分辨，特意延迟了下班时间，最终做出了正确判断，解决问题时已经是晚上七点五分了。

然而，这不能掩盖部分工作人员缺乏自律，经常迟到、早退的事实。相当一部分人员一下午在岗时间不足一小时，也有互相代为签到的现象。

（六）执行对象

执行对象是临时联合机构所影响的所有利益相关者。以下主要分析清薪办执行对象的文化素质、利益相关、信息互达等内容。

1、文化素质

清薪办直接面对农民工，为其提供帮助。而农民工多从事简单的体力劳动或者服务业，文化素质相对较低是必然现象。

例如，在前期劳动监察大队培训劳动法知识中，他们参与仅是为了赢取奖品，对劳动法知识仍然一知半解或者一无所知。这导致农民工无法给予讨薪工作支持与理解，针对一些非薪资问题，投诉者依旧不依不挠，将其理解为政府的消极怠工。

2、利益相关

当执行对象利益相关时，出于自利考虑，他们就有可能配合或者阻碍临时联合机构的运作。在清薪办，多数情况下农民工为了早日拿到工资，会非常配合流程进展。但是金某的恶意讨薪事件，8名工作人员牺牲自己的时间志愿加班，这无疑是增加了工作人员的负担。

3、信息互达

由于宣传和相关的沟通不通畅，导致农民工和政府之间不充分信任。在佳达事件中，他们去信访局、县政府门口集聚即是一例。在清薪办工作期间，农民工也是多次在大厅、门口空地集合、争吵，非但降低了工作效率，也影响了工作人员的积极性。

三、问题与反思

从上述分析可以看出，清薪办存在可取之处，也不乏问题与缺陷。下文试图从清薪办作为一个临时联合组织的角度对其执行力进行分析。

（一）背景

从背景来说，社会主义初级阶段相对较为紧张的物质资源和改革开放以来不同区域之间较大的贫富差距，导致出现农民工大潮。一方面，这是政府必须解决、无法回避的社会矛盾，是维持社会持续稳定发展的重要环节。但从另一方面来说，东南沿海地区经济迅速发展仅仅始于近几十年，农民工欠薪问题，也是新出现的问题，政府缺乏处理此类问题的经验与配套机制。劳动力市场监管不力，市场经济发展不充分，相关法律法规的不完善，都导致欠薪问题“野火烧不尽”，从根源上就难以剪除，同时也给清薪办处理欠薪问题造成了很多阻碍。

在调研地玉环县，农民工人数接近其总人口的三分之一，成为一个庞大的特殊社会群体。事实上，农民工也是玉环县经济发展的重要动力。2014年起，当地政府要求建筑工地投标时在工程款中必须有保证金作为农民工工资的保证，期间还多次督察。试图从源头上消除欠薪企业。这一举措的实施为解决欠薪问题树立了良好榜样，一方面显示了政府力图解决问题的决心，同时增强农民工信心，树立政府的公信力，另一方面也起到了缓和劳资矛盾，疏解社会情绪的作用。因此，从当地政府的层面来说，为清薪办营造了相对有利的执行环境。

（二）临时性

出于紧急处理欠薪事件的考虑，清薪办应运而生，因此其具有临时性的特点。这也为清薪办带来了一定的问题。

首先，清薪办的权限、定位较为尴尬。《中华人民共和国刑法修正案（八）》第276条将恶意欠薪罪正式入罪。按现有规定，被恶意欠薪者必须首先到当地有关部门举报，如情况属

实，有关部门下达支付令；在接到支付令后，如欠薪者仍拒不履行，公安机关才能立案，随后进入司法程序。这一程序复杂，周期长，缺少具体的实施细则来细化，操作困难。与欠薪逃匿违法的低成本相比，司法成本显然是巨大的。因此，政府尤其是劳动监察大队帮助农民工讨薪，是我国社会生活中长期存在的现象。

清薪办缺乏法律上的授权，在实际操作过程中，劳动监察大队是处理薪资问题的最大施力点，行使劳动监察权。不能直接给予处罚，只能协调解决；由于强制力不足，对用人单位违法行为的处理、处罚难以执行。而个别用人单位对发出整改指令或行政处理、处罚置之不理，从监察的角度没有任何强制性手段或办法，只有申请人民法院强制执行，这不仅延长了案件办结效率，对劳动监察部门本身也有不利之处。劳动监察权启动的目的主要是对用人单位遵守劳动法律、法规的情况进行监督检查，发现是否有违法行为。通过调研我们却发现，实际中，劳动监察权主要根据农民工的投诉而启动。并且，为了在短期内达到以上两种诉求，劳动监察大队不得不进行多方调解，催讨与协调的成功在很大程度上依赖于监察权力的非正式行使。例如，好言相劝、以政府的权威施压等等。监察变为协调，降低了劳动监察大队执法的严肃性，干扰了预防性监察工作的开展。最后，会让劳动者对政府出面协调的讨薪方式形成依赖，不愿意通过法定程序维权。

在组织上，临时性联合组织的特点，为清薪办减少了上级机关的层层制约，也消除了党政关系的阻力，提高了效率，符合其快速处理农民工讨薪问题的设立宗旨。

其缺陷有三：

首先，作为临时性组织，清薪办的宣传无论在内部还是外部并不得力。由上级组织制定的政策，缺乏透明度，农民工对此更是知之甚少，导致了执行对象与政策制定者之间的信息不平衡。媒体报道有限，没有起到监督作用。

其次，在物资上缺乏统一的调配，极大地影响工作的效率与严肃性。

第三，工作人员都是临时抽调的，缺乏专业性。执行人员对清薪办的工作内容和实质都缺乏深入了解，缺乏工作经验。

（三）整体性

从各个单位抽调来的工作人员保证了清薪办可以应对各种不同的状况，但同时也对其内部管理提出了较高的要求。

首先，内部组成可以大幅度的精简，以避免因人事管理而滋生纠纷。负担了大部分常务工作的信访局在编仅仅一人，而实则全科都在接待服务。在其余 11 个部门中，真正发挥作用的仅有劳动监察大队、住建局、公安、法院，有些部门在清薪办办公期间几乎从不在岗。

其次，监督机制的不完善，也是清薪办目前存在的一大问题。从上级政府的监督来说，几乎为零。从内部成员来说，由于是来自各个不同机关的松散组织，内部缺乏紧密联系与利益冲突，随意性较大，无法起到相互监督的作用。

此外，管理不严密。清薪办各个联合部门抽调的人员之间都是平级关系，不存在从属问题。由于直接由所属单位上级管辖，工作人员都较为敬业。劳动监察大队队长具有较强的凝聚力和号召力。尽管目前看来，清薪办的工作人员态度良好、敬业，工作人员的态度取决于领导的重视程度和监察大队队长的个人态度，内部缺乏管理章程，没有稳定的秩序，可能导致其工作质量不稳定。

四、如何提高临时联合机构的工作效能

通过前文对清薪办这一临时联合机构的剖析与总结，清薪办在高效处理欠薪问题之余暴露出来的问题也是显而易见的。回顾总结玉环县清薪办案例的经验及教训，可以从临时和联合两个角度着手，提升基层县政府临时联合办公机构的工作能力，坚持“松而不散，和而不同”的原则。

（一）临时联合机构对临时性的整改

临时性机构虽然可以快速应对紧急突发事件或严重的社会问题，也可以较为灵活地调整自身模式以适应现实变化，但从清薪办及其他同类临时联合机构来看，临时性所暴露出来的松散、无序等问题也是不容置疑的。笔者认为，可以从以下几个层面来完善机制、改革制度，从而整改基层县政府设立临时联合机构中暴露出的临时性弊端。

1、增强监督机制

在清薪办的模式中，无论是政府内部的上级监督、工作人员互相监督以及外部监督，都严重缺乏。然而政府执行需要强有力的监督机制才能保证其工作效率和能力，不然就会导致人浮于事。

一方面，临时联合机构是由上级组织组建的，故上级政府部门需要对此负责。除了关心结果，更需要关心其组织自身内部是否在协作上互相增强，所参与人员是否在临时机构中承担任务与责任。

另一方面，临时联合组织由于其临时性，并不广为人知，不利于工作的开展。可以采取面向媒体接受媒体监督，汇报工作进展，表明其并非是“报喜不报忧”的政绩工程。同时媒体监督也可以引领群众监督。

监督机制的增强可以改变临时性所引发的随意、松散，达到“松而不散”的目的。只

有接受监督与检验，临时联合办公才能真正提升自我工作能力，提高效率。

2、加强内部管理

要切实改变临时性联合组织松散的特点，必须加强内部管理。目前的临时联合组织多为横向联合，即同级政府间、同一政府不同职能部门之间的“横向协同”，这样很容易造成各部门互不干涉，对其他部门不负责任的行为“百分百容忍”，各部门相安无事但却毫无行动力。工作人员在临时机构中甚至比在原单位还要轻松，因为临时性机构不涉及自身绩效考评。

要改变这种临时性带来的散漫，首先必须制定严格的规章制度，按照新的临时章程进行考评，加强对内部人员的监督。

其次，在多部门联合中需要找一个部门作为联系和纽带，其中一个人作为临时机构的临时负责人，这虽难免带有官僚制的色彩，但对负责人可以实行问责制度。他管理内部，内部出了问题，他承担责任。双重监督的管理模式保证松散不作为的机制能有所改善，保障临时性联合组织能真正承担使命，服务社会。

3、保障办公条件

由于是临时性机构，基层县政府对其办公条件便不甚重视，这不利于临时联合组织开展工作。

在清薪办前期联合办公前期，正处于最繁忙的时候，但是各项物资：打印机、电话等都没有到位，严重影响了办公效率。在最忙的时期，工作人员还得抽出时间安排物资，这对整体的工作能力是很大损失。

故临时联合组织需要上级的支持，在慎重选择办公场地后保证其资源配备，提升工作效率。

（二）临时联合机构对联合性的整改

一个临时联合机构，联合必然是其所着力的重点，而临时只是适应现实的无奈之举。但是联合如何能“和而不同”，在尽量不浪费人力资源的情况下达到最优化，这需要不断探索，但是仍需要着重把握好以下几点：

一是准确定位职能。为了能够联合达到目标、手段皆在合作中增强的模式，首先必须准确定位所构建部门的职能。审慎决定该职能是否需要通过临时联合机构达成。

二是优化组织架构。在职能确定之后，关于组织构成要科学分析、审慎决定。就清薪办而言，经贸局、司法局、流管局、总工会、工商局、国税局和地税局长期处于无事闲职状态，对待出勤等自然也不放在心上。对此，可以将这些机构删去，设立一个紧急联系人，一旦出

现问题，紧急联系人立马奔赴现场即可，这利于节约资源，优化组织结构。其他临时联合模式也可参照此，留下真正能够添砖加瓦的部门，删去“打酱油”的，以保证团队的高效。

三是提升人员素养。清薪办的工作人员都由各部门直接抽调，皆是上级决定，这就存在各部门利益博弈的因素。各参与者良莠不齐，态度和能力上都有一定差异。作为一个联合部门需要对其员工有所培训，以便完成艰巨的突发任务，如若时间紧张，则可按自愿原则选调有热情的或者专业素养高的员工，并在待遇上给予一定补偿，以提升整体实力与士气。

面对专业分工逐渐明晰的各部门和愈发严峻的社会问题，临时联合组织必然是未来政府探索新型办公模式的大方向，而如何能让临时构建的联合组织权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅，这需要学者不断探索、研究。

参考文献：

- 【1】刘圣中：《临时组织——一体化行政与官僚制缺陷下的组织安排》，载《江苏行政学院学报》，2007年第3期
- 【2】陈潭：《公共管理案例分析》，北京，社会科学文献出版社，2009年7月第一版
- 【3】[美]尤金·巴达赫：《跨部门合作——管理“巧匠”理论与实践》，北京，北京大学出版社，2011年1月第1版
- 【4】鲁可荣，杨亮承：《外来农民工流动党支部建设的重要作用及基本途径——以浙江省玉环县为例》，载《理论导刊》，2011年第5期
- 【5】张佳玉：《政府公共政策执行力研究》，载《东北财经大学》，2012年，硕士论文
- 【6】曹瑞明 等编：《公共管理学》，北京，清华大学出版社，2013年1月第1版
- 【7】杨伟，李乐：《临时性组织研究评介与展望》，载《外国经济与管理》，2013年第6期