

和谐劳动关系法律调整机制研究

章惠琴

(上海市闵行区行政学院,上海 201100)

摘要:当前,和谐劳动关系建设事关国家稳定发展大局,由于体制机制原因,我国劳动关系调整机制还存在诸多深层次问题,劳动关系宏观层面调整标准过高,中观层面调整机制过虚和微观层面调整机制过死,直接影响和制约了我国和谐劳动关系的构建。保持政府对劳动关系的适度干预、加快改革和培育社会力量、形成集体协商的有效机制、放松对微观劳动关系的管制、契约自由,是构建和谐劳动关系的有效机制。

关键词:劳动关系;法律调整机制

中图分类号:D912.5 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-0292(2013)03-0004-05

我国改革开放三十多年来,经济的快速发展,法律的不完善,致使劳动关系领域矛盾日益突出,2011年全国各级仲裁机构立案受理劳动争议58.9万件,其中集体劳动争议0.7万件,涉及劳动者17.5万人,部分集体劳动争议甚至采取了停工停产、堵门堵路、到政府部门集体上访等对抗冲突形式,而要构建和谐劳动关系,关键是国家劳动关系调整机制的有效性。

一、劳动关系调整机制问题分析

劳动关系是兼具人身关系和财产关系性质,兼有平等关系和隶属关系特征的社会关系,世界各国普遍将劳动关系纳入到主要由劳动基准法、集体合同、劳动合同为层次的多层结构中予以调整。目前,我国各个层面劳动关系调整机制均存在一定根本性问题。

(一)宏观调整机制高标准低执行

1. 劳动基准过高

劳动基准法是国家为了保障劳动者最起码的劳动条件、劳动报酬而规定的最低限度的措施和要求的法律规范的总称,基准法涉及的范围非常广泛,最为基本的是最低工资和最高工时这两类。

(1) 最低工资。我国1993年开始实施最低工资标准,十多年来最低工资呈稳步增长态势。但是,2006年以来地方政府开展了一场最低工资调整的竞速大赛,最低工资标准增幅超过100%的有10个省,宁夏以144%的增幅位列第一,重庆增幅最小为50%。增幅远超“十一五”期间我国CPI15.6%的平均上涨幅度。^[1]《人力资源和社会保障事业发展“十二五”规划纲要》和《国家人权行动计划(2012~2015年)》,均要求未来五年我国最低工资标准年均增长13%以上,可以预见,今后几年内政府仍将大幅调高最低工资标准。

与地方政府大幅调整最低工资热情相对应的是企业大呼不能承受之重以及经济学家的嗤之以鼻。根据《最低工资规定》要求确定最低工资标准,一般考虑城镇居民生活费用支出、职工个人缴纳社会保

收稿日期:2013-03-21

作者简介:章惠琴(1980-),女,上海市人,上海市闵行区行政学院讲师,法学硕士,主要研究方向为劳动法与社会保障法。

基金项目:2012年度上海行政学院课题“依法构建和谐劳动关系研究”(项目编号:2012A030)阶段性成果之一。

险费、住房公积金、职工平均工资、失业率、经济发展水平等因素。我国没有将一般企业的承受力作为法定的最低工资因素,有异于很多发达国家的规定。比如,日本规定最低工资必须参照工人的生活费、同类工人的工资以及一般企业的支付能力来规定。^[2]^[4]美国把生活费用、制造业的生产力、工资水平、雇主应付工资上调的能力作为确定最低工资的准则。澳大利亚法定最低工资水平的确定及检视准则包括生产力、营商竞争力和持续营运空间、通胀及就业增长。英国把竞争力、通胀、就业、经济状况、工资差距、经营成本作为考量准则。目前世界上 80% 的国家和地区确立了最低工资制度,最低工资对于保障低收入人群的劳动所得以及分享经济发展成果意义重大,但是作为国家基准法性质的最低工资标准不宜搞高标准、一刀切,应给集体协商和劳动合同留出空间。

(2) 最高工时工时制度规定工作时间的上限,限制工时长度,允许用人单位在最高工时的限度内自行缩短工时。新中国成立以后,我国实行每日工作时间 8 小时,每周工作时间 48 小时的工时制度。四十多年来,我国工时制度基本没有变化,直到 1994 年后的一年多时间内,我国实现了最高工时制度的三步跳,开始实施每日工作 8 小时,每周工作 40 小时的工时制度。目前我国在工时制度上,留给企业的缩短余地非常有限。

在加班加点的工资上,我国规定加点工资按不低于工资 1.5 倍的报酬支付,休息日加班应先安排补休,不能补休时按不低于工资 2 倍的报酬支付,法定假日及年假加班按不低于工资 3 倍的报酬支付,规定的标准超过日本等很多发达国家。日本规定工时超过法定上限,超时工作的工资率为 1.25 倍,在法定休息日工作,超时工作的工资率为 1.35 ~ 1.6 倍。美国《公平劳动标准法》规定每周标准工时按 40 小时计算,超时工作薪酬不少于正常工资额的 1.5 倍。我国台湾地区规定雇主延长劳工工作时间,其超时工作的工资按平日每小时工资额加给三分之一以上至加倍支付工资不等。

2. 执法不严

执法不严是我国法治的顽疾,劳动领域也不例外。尤其是对劳动者的权益保护不尽人如意。究其原因,一是高标准必然导致宽执法。如果标准超过社会经济承受力,一些企业根本做不到,在经济利益驱动下,违法成为很多企业的选择,而执行难就成为现实或者带有一定的必然性。如果执行难,那么“宽执行”也就顺理成章。当劳动基准选择了高标准,注定了劳动执法的高难度和低力度。二是劳动监察能力不足。劳动监察收案范围过于宽泛,致使劳动监察和劳动仲裁的受案范围呈现重合状态。劳动监察作为政府公权力介入劳动关系领域,主要保障劳动基准法的落实,应当处理的是基准争议,追究的是行政责任,其处理手段具有强制性和明显的公法属性,而不宜将其扩大到劳动关系、劳动行政关系的各个方面。比如,规章制度的审查不应成为劳动监察的内容。^[3]^[28]同时,劳动者通过监察维权的成本远低于仲裁成本,使劳动监察的压力进一步增加;与之对应的是劳动监察执法人员有限。随着近年来受理案件的不断上升,劳动监察超负荷运作,基本处于被动、应急监察状态,无暇开展主动监察,导致很多企业处于无监察真空地带,以至于很多劳动者为顾及自身饭碗而忍气吞声。

(二) 中观调整机制虚化

劳动关系具有隶属性 and 人身性的特点决定了劳动者与企业相比处于相对弱势地位,劳资协商必将严重失衡。为了使劳资力量对比均衡,由劳动者组成工会,与资方进行协商是世界各国普遍采用的劳动关系调整机制。但是,我国集体劳动关系法律规范缺失,对集体协商的激励与制约能力不足,尚未理顺及形成有效的集体协商机制,未能起到有效调整劳动关系的作用。

1. 工会协商形式化

在我国,工会与企业就劳动关系有关事项进行集体协商,签订集体合同,多由全国总工会自上而下层层推进,“是上级工会要求实行这个制度,而企业管理层和员工要求实行的比例较低”^[4],协商往往作为政治任务完成而流于形式。究其原因,工会组织呈现“上强下弱”格局,上级工会作为政治团体而存在,工会工作人员是国家公务人员,而往下到企业,公有制企业的工会尚未改变作为行政附属的地位,私营企业的工会则在相当程度上被雇主控制和介入^[5],工会人员多由企业管理人员、管理者家属等担任。由于企业工会会费的返还使工会在福利工会、娱乐工会方面确实发挥了一定作用,但在维护劳动者

权益方面则因其先天的不足而存在缺陷。与工会组织相对应的雇主组织,则呈现“下强上弱”局面,中国企业联合会虽是国际劳工组织和中国政府承认的中国雇主的代表性组织,但相比组织严密、规模庞大的工会,中国企联无论是会员数量还是社会影响力都是比较弱的^[6],越往下到企业,资本则越强势。因此,双方开展集体协商非常困难,势不均力不敌,上级工会无对手,企业工会无胆量。

同时,我国集体协商的内容存在局限性,目前以工资协商为主,未涉及劳动安全卫生以及社会保障等涉及职工利益的其他事情,综合性劳动条件谈判更少见。即使是工资集体协商,集体合同的签订率也很低。而已经签订的集体合同,则存在条款空洞化问题,集体合同条款总体上几乎是对上级工会或者地方劳动行政部门提供的示范文本的复制;照搬照抄法规、政策规定的较多,对法规、政策规定进行细化和补充的,以及反映本企业特殊情况的都较少。^[7]集体协商工作仍存在“重签订、轻协商,重文本、轻履行”的问题,^[8]往往友好协商有余,讨价还价不足。

2. 劳资协商无序化

我国许多工会在自上而下的“运动式”推行集体协商中远离劳动者^[9],导致近年来大量劳动者在权益受到侵害时,越来越多地自主通过怠工、罢工和示威游行等迫使资方集体协商。这是一种自下而上推进集体协商制度的“草根力量”。与工会和企业启动集体协商不同的是,劳资直接开展集体协商具有自发性和突发性,劳动者方组织程度低,不具有常态性,多临时形成;企业则多是仓促被动参加,且处于失序状态,冲突有余,平和协商不足。

集体协商启动机制失灵,工会无力代表劳动者,劳动者自发的罢工等成为集体协商的启动阀,“工人罢工、工会调停”对我国社会秩序破坏性巨大。市场经济条件下,即便是承认罢工合法的国家,一般也只承认由工会组织的罢工合法,不是由工会组织的罢工,法律上往往给予否定性评价。^[10]我国必须加快工会职能转变,参照市场经济国家普遍经验,将罢工合法化,允许工会组织罢工,否定工人自发罢工,并对罢工作出规范,才能防止经济利益的矛盾和冲突变为政治冲突,防止一个企业或行业的矛盾和冲突演变为社会的不安定。^[11]

(三) 微观调整机制僵化

微观层面劳动关系主要是劳动者和用人单位通过劳动合同确定权利义务关系。通过劳动合同的签订、履行、终止以及变更、解除,调节劳动力的供求关系,既能使劳动者有一定的择业和流动自由,又能制约劳动者在合同期履行劳动义务和完成应尽职责,从而使劳动力有相对的稳定性和合理的流动性。^{[2]157}

1. 劳动关系严格管制

劳动关系出现超稳定趋势。劳动合同法在劳动法基础上进一步强化了用工的稳定性。一是企业社会责任变成法定福利。比如在本单位连续工作满15年,且距法定退休年龄不足5年的老员工,除非严重过失不得解除终止劳动合同;企业裁员时不得裁减老弱病残和家里有老弱病残的员工。二是企业用工能进难出。比如工龄满10年的员工必须签订无固定期限合同;签订两次固定期限合同后续签合同必须签订无固定期限合同;劳动合同到期终止、企业不愿续签的要支付劳动者经济补偿金等。

劳动关系出现书面化趋势。劳动合同法突出强调了要签订书面劳动合同,规定企业管理依靠劳动合同书面约定。一旦未签劳动合同形成事实劳动关系将获得双倍工资,一年后则变为无固定期限合同。虽对员工最为有利,但过分夸大了劳动合同的作用,也与国际上尊重契约自由原则相背。

劳动关系重返标准化趋势。劳动关系的弹性化与灵活化是当代劳动关系发展的重要趋势,但是由于法律的滞后,劳务派遣等非标准劳动关系在我国成为部分企业规避劳动法律的工具,面对劳务派遣的超常规发展,劳动合同法持从严格管制立法思路,把劳务派遣与劳动者权益受损画上等号,劳动关系有重返标准化的趋势。

2. 劳动争议处理效率低下

现虽有行业性、区域性劳动争议调解委员会,但不存在调解所必须的第三方的协助,只能将它归为协商,而不是调解,缺乏政府提供的公共调解产品。其次,劳动争议仲裁制度呈行政化、诉讼化趋势。我国劳动争议仲裁过程中,三方机制缺乏可操作性,没有积极运用社会力量对劳动关系状况及其争议进行

评价和干预,仲裁委员会的运行呈现事实上的行政化状态。同时,仲裁程序运作中越来越多向诉讼看齐,仲裁程序成为诉讼程序的翻版,仲裁所应具有简便、灵活、保密、及时的特征被弱化,使得仲裁未能最终解决劳动争议而导致大量案件涌向法院,仲裁机构和法院受理劳动争议案件量严重失衡。

二、和谐劳动关系调整机制重构

和谐劳动关系的基本内涵是规范有序、公正合理、互利共赢、和谐稳定,核心理念应该是均衡,即劳动关系双方权利与义务、地位与力量等保持动态的平衡。劳动关系和谐与否,主要取决于三个方面是否得以平衡,即劳方、雇主、政府三方主体;标准劳动关系、非标准劳动关系和民事雇佣关系三种劳动关系类型以及宏观社会劳动关系、中观集体劳动关系、微观个别劳动关系三个层次之间是否和谐。每个层面的内部的平衡又关系到其他两个方面是否得以平衡,促进劳动关系的和谐,即是促进“三个三”内部无限接近于一种理想的均衡状态。

(一)政府适度干预

劳动关系的调整主要是在国家法律框架下,由劳动关系双方通过市场机制来自行完成,但国家要保持适当的干预,不能让资本与劳动处于完全放任的市场调整中,以避免劳动关系的无序化、非组织化和无政府状况。但是基于国家悖论理论,政府的不当干预也可能正是劳动关系难以和谐的直接原因。^[12]在市场经济条件下,我们的管理模式必须由以前的“一竿子插到底”(政府—企业—个人)的模式,转变为政府压缩管理空间以增加当事人双方协商空间的“间接管理”模式。在劳动关系维持期间,政府应为隐性主体,抓住底线管理,从劳动基准方面给予劳动者保护,但是由于“信息不对称”,立法者并不是市场最佳的判断者,如果将劳动标准线设置得过高,很多旧有的利益关系已无法满足,新的利益要求又不断出现,从而导致矛盾的积压和冲突。有学者认为,由于集体劳动关系协调机制缺失或功能弱小,因此,有必要尽可能提高劳动基准的水平。^[7]世界各国发展实践表明,低标准可以提高,但是标准高了以后很难降下来。因此,政府管理必须留出空间给集体合同和劳动合同。同时,应明确企业责任,由企业将保护劳动者的任务落到实处,在劳动关系结束之时,由国家政府和社会承担更多的责任,确保劳动者的合法权益能够得到保障。

(二)劳资合作培育社会力量

为了集体协商有效开展,必须借鉴市场经济国家经验,培育社会力量,在当下表现为改革工会,培育雇主组织。

一要改革工会组织。中国之所以出现体制外协商、体制外罢工,在于工会没有起到其应有的作用,为了维护社会稳定,切实维护劳动者合法权益,必须对工会进行改造,使其朝着职业化、行业化方向发展。工会法认为工会富有教育、参与、维护、建设等四大功能,这与工会的职业团体特点不相吻合,作为职业团体,工会应该以维护职工权益为首要且唯一任务,而不应该承担过多其他方面的职能,比如组织生产竞赛,评选劳动模范,评选劳动关系和谐企业等应由政府为之,彻底摆脱摇摆不定的角色定位,回归工会作为工人阶级职业团体的本职。必须改变工会行政化趋势,通过工会直选等制度设计,使工会必须向劳动者负责,回归劳动关系第二方,积极维护劳动者权益,将第三方角色转交政府担任,不能再以第三方自居参与劳动关系调整。

二要培育雇主组织。加强基层雇主组织培育与建设,使其代表企业、企业家参与行业性、区域性集体协商,使集体协商富有实效,使集体合同具备本行业、本区域特点,只有经过充分博弈签订的集体合同,才能具有生命力和执行力。目前,企业家联合会在协调劳动关系方面的作用尚不突出,因此首先必须增强其代表性。截至2008年,中国企联拥有会员54万多家,直属会员4500家^[13],加上企联也是自上而下产生的,很大程度上是基于政府政策的需要,在政府的扶持下产生的,这本身就意味着代表性不足。^[4]企联要加强会员工作,使更多企业加入、认可企联的雇主组织地位。其次,要增强企联的独立性。1999年国家经贸委下发《关于明确各地方企业家协会代表企业参与劳动关系协调工作的通知》,可见我国的雇主组织在协调劳动关系方面是没有自己的自主性的,还是需要国家来授权的。在区县、乡镇以及街道层次,企联组织仍不健全,还存在着国资委、经贸委、工商联以及个协、私协作为雇主代表的

情况,已建立起来的企联也普遍存在人力、财力、信息网络和组织网络薄弱的问题,参与各级劳资关系协调的职能也没有完全到位。^[14]在代表性广、独立性强前提下,使企联突出其雇主组织地位,将协调劳动关系作为其首要任务而发挥积极作用。

(三)自由竞争,契约自由

当国家保持适度干预、工会和雇主组织开展集体协商,剩下的应交由劳动者和企业自由约定。目前的劳动法律刚性有余,弹性不足,必须要关注增强劳动力市场的弹性。劳动合同的签订可以是书面的,也应允许口头的;劳动合同期限可以是长期的,也应允许短期的;可以建立标准劳动关系,也应允许建立非标准劳动关系;劳动关系解除上适当灵活,使双方权利义务更加对称。劳动力市场的流动性对经济增长的重要作用是不言而喻的。美国联邦储备委员会前主席格林斯潘认为,美国劳动力市场流动性是其经济增长的关键,放松对劳动力市场的管制意味着美国经济能随时进行调整,以保证经济的强劲增长。就中国而言,劳动力市场的自由和开放的程度还不够,劳动力市场化程度也不高。在走向全球化的过程中,我们迫切需要建立自由开放的全国统一的劳动力市场。其中最重要的,是要保证劳动力的自由流动与劳资双方的自由合约的权利。

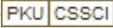
劳动合同是一种继续性契约,劳资双方间如果有争议,解决争议时应以构筑未来安定稳健的劳资关系为目标和方向。因此,劳动争议必须快速解决,因为“虽然公的处理方式比较能达到确定性、公平性、妥当性之效果,但往往也流于旷日废时,在时效上难免有所缺陷。更何况在历经公的处理方式后,由于劳资双方对簿公堂或缠讼多年,往往争议解决后已无法再弥补劳资双方之信赖危机,此时绝大部分劳工不得已走上离职之途,对于劳工工作权之保障不能不谓遗憾”^[15]。快速解决劳动争议的最好方式是允许双方自由协商;协商不成,由政府提供调解,调解必须是免费的,这是政府提供的公共服务产品;如果调解不成,由当事人进行仲裁,但是仲裁必须去行政化和诉讼化,实行三方机制,快速解决争议,并赋予仲裁裁决一定的终局效力,避免劳动争议事实上的三审制。

参考文献:

- [1]王颖,谌滨. 十一五湖南 CPI 上涨 16.6% [N]. 香港文汇报,2011-03-13.
- [2]董保华. 劳动法论 [M]. 上海:世界图书出版公司,2004.
- [3]董保华. 劳动关系调整的社会化与国际化 [M]. 上海交通大学出版社,2006.
- [4]劳动关系多方协调机制研究报告 [J]. 政府法制研究,2005(7).
- [5]常凯. 劳资冲突处理法制化:构建和谐劳动关系中一项急迫的政治任务 [J]. 中国党政干部论坛,2006(12).
- [6]沈琴琴. 基于制度变迁视角的工资集体协商:构架与策略 [J]. 中国人民大学学报,2011(5).
- [7]王全兴,谢天长. 我国劳动关系协调机制整体推进论纲 [J]. 法商研究,2012(3).
- [8]金山. 集体合同签订比例偏低. 扬州晚报 [N]. 2011-11-02.
- [9]胡磊. 在构建中国式集体协商制度中发展和谐劳动关系 [J]. 现代经济探讨,2012(8).
- [10]董保华. 劳动者自发罢工的机理及合法限度 [J]. 甘肃社会科学,2012(1).
- [11]周春梅. 构建和谐劳动关系的困境与对策 [J]. 南京社会科学,2011(6).
- [12]高景芳,于春敏. 论和谐劳动关系构建中的政府角色定位——基于“国家悖论”的理论分析 [J]. 理论与改革,2010(2).
- [13]中国企联第八届全国会员代表大会召开 [J]. 企业管理杂志,2008(11).
- [14]周国胜,刘湘国. 企业工资集体协商中的问题及对策 [J]. 嘉兴学院学报,2011(1).
- [15]邱骏彦. 劳资争议处理之自主解决与公的解决方式 [C]//劳动争议处理法律制度国际研讨会暨上海法学家论坛论文集. 上海:2006. 10.

(责任编辑 冷月)

和谐劳动关系法律调整机制研究

作者: [章惠琴](#)
作者单位: [上海市闵行区行政学院, 上海, 201100](#)
刊名: [宁夏社会科学](#) 
英文刊名: [Social Sciences in Ningxia](#)
年, 卷(期): 2013(3)

本文链接: http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_nxshkx201303001.aspx