

政府在劳动争议处理中的功能探讨

栾 爽

(南京航空航天大学 人文学院, 南京 210016)

摘 要: 目前,我国劳动争议数量呈快速上升趋势,现有的劳动争议解决机制亟待完善。因此,借鉴国外有益经验,探讨政府在劳动争议处理中应有的功能,充分发挥政府作用以促进劳动关系的和谐发展,是构建和谐社会的题中之义。

关键词: 政府;劳动争议;功能

中图分类号: D693.62

文献标识码: A

文章编号: 1008-2794(2007)09-0056-04

目前,我国改革发展进入关键时期,在经济体制变革、社会结构变动、利益格局调整、思想观念变化的大背景下,我国的劳动法律关系日益呈现出主体复杂化、形式多样化、分配多元化、运行法制化的特点,劳动关系矛盾也进入了一个“高发期”。据调查,近几年来,全国法院受理的劳动争议案件每年以30%的速度增长。2005年,全国各级劳动争议仲裁委员会立案受理的劳动争议案件达31.4万件,是《劳动法》1995年正式实施时的9.5倍。而现有劳动争议解决机制却存在一定的滞后性,政府在劳动争议处理中的作用尚未充分发挥。借鉴国外有益经验,将政府在劳动争议处理中的角色科学定位,以促进劳动关系的和谐发展,是构建社会主义和谐社会的必然要求,也是我们必须面对的重大现实课题。

一、社会转型时期我国劳动争议的特点

1 涉及私营企业和外资企业劳动争议数量显著增长

随着对外开放的不断扩大和民营经济的长足发展,我国私营企业、外资企业数量不断扩大,企业职工数量大幅增长。近年来全国各地劳动仲裁委员会立案处理的涉及私营企业和外资企业的劳动争议而呈现逐年直线上升的态势。由于私营企业主和涉外

投资者们在利益的驱动下,未必都能理智合法地经营运作,劳动争议特别是涉外劳动争议数量不可避免地增加。

2 人才竞争所引发的劳动争议增多

随着人才市场竞争的空前激烈,导致人才流动加剧,由此引发的劳动争议增多。比如有的职工会受利益驱动,频繁跳槽,并带走原单位客户资料、销售网络等商业秘密和专利技术,给原单位造成重大损失;有的职工利用跳槽要挟原单位,以满足其不合理要求;此外,用人单位阻挠人才正常流动等情况也相当普遍。这些情况都极易引发劳动争议。

3 劳动合同争议、集体合同争议大量增加

入世后,我国劳动力市场在契约化、法制化的道路上走得更远。显而易见,劳动合同纠纷将大量增加。与此同时,集体合同争议也直线上升。集体合同争议涉及人数众多,容易引起怠工、罢工,影响社会稳定。其中,团体争议(集体争议的一种)更易引起罢工和闭厂。

4 劳动附随关系的争议不断增加

所谓劳动附随关系是指非劳动关系、而又与劳动关系密切关联的一种社会关系。例如,离退休职工与原所在单位的关系;被开除、除名、辞退职工与待业保险机构的关系;企业与职工签订的承包合同、

收稿日期: 2007-07-13

作者简介: 栾爽(1971—),女,辽宁丹东人,南京航空航天大学人文学院副教授,南京师范大学法学院博士生,主要研究方向为劳动法学。

停薪留职合同、劳务合同、合同化管理合同、培训合同所确定的关系等。虽然对于这些争议是否属于劳动争议范畴,仲裁委员会是否需要受理,各地看法、做法不尽一致,但可以预料,随着劳动关系的种类日益多样化,由此引发的争议数量将不断上升。

5. 失业引起的劳动争议将大量出现

我国正进行大规模的产业结构调整,加快企业间的兼并重组步伐,以建立和完善现代企业制度,迎接面临的挑战。在此过程中,由于职工失业所引发的劳动争议不断增加。

二、我国现有劳动争议解决机制的主要症候

1. 有关法律、法规不配套、完善

劳动法颁布实施后,有关部门已陆续制定了一些配套的政策与规定,但由于我国劳动关系正逐步从单一化走向多样化,新情况、新问题不断出现,劳动法律、法规滞后及不完善的缺点日益明显地暴露出来,给司法机关审查处理劳动争议案件带来困难,甚至由于法律、法规的不配套、不完善,本身也引发了相当数量的劳动争议。

2. 现有劳动争议解决体制不能发挥有效作用

目前,劳动争议发生后,能够通过法律手段得到有效解决的,在实践中并不多见。究其原因,我国现行的一调一裁两审(即单轨制)的劳动争议解决机制不利于案件及时终结,易造成久拖不决的后果。同时,由于该体制把仲裁作为讼前必经程序,排除了当事人的自由选择,与仲裁自愿精神不符,也增加了当事人解决争议的成本。因此,单轨制虽然从形式上不可谓不完善,但由于存在着上述弊端,难以发挥有效的作用。

3. 劳动争议解决的“三方机制”难以确立

劳动争议处理中的“三方机制”即国家、工会和用人单位团体三方代表参与劳动争议处理过程,共同协调劳动争议当事人双方利益的机制,这是国际上解决劳动争议的有益经验。我国虽然已批准了这方面的国际劳工条约,并在一些地方进行了尝试,但至今尚未确立这种制度,主要是由于存在着相当的困难:一是难以确定一个真正代表企业利益的雇主组织;二是工会法虽已修改,但由于长期形成的对企业的依附性和浓厚的官办色彩,工会尚难独立发挥作用;三是政府还未习惯作为协商者和平等对话的

角色定位。

4. 劳动监察力度不够,执法不严

我国劳动法并未将劳动监察这种方式以法律形式确定下来,目前劳动行政部门设置的监察机构由于劳动监察范围狭窄、执法人员业务水平和综合素质不高等问题,造成执法不严的情况。

三、外国政府在劳动争议处理中的作用管窥

鉴于劳资关系紧张对于经济增长、社会秩序稳定会带来一系列严重的负面影响,世界各国政府都积极探索解决劳资纠纷的途径,介入劳资纠纷的解决,以促进劳资关系的和谐发展。

美国政府一贯重视用法律手段来解决劳资纠纷,克林顿上任后成立了“劳资关系未来委员会”,对劳资关系现状及发展进行研究。在处理劳资关系上,提出建立伙伴关系的新主张,强调劳资双方要以合作精神来解决双方面临的各种矛盾。在仲裁方式上,除自愿仲裁外,还实行强制仲裁方式。采用这种方式的主要目的在于有些产业部门及职业对于国计民生有密切关系,一旦发生争议,如果政府不进行干涉可能影响产业的发展,甚至破坏社会秩序的安定。因此,对这种劳动争议,政府采取直接干涉政策,由政府设置的仲裁机关主持,实行强制仲裁。

在西方发达国家中,德国的劳资关系一直比较稳定,堪称典范。这与它成功地运用法律手段调整劳资关系是分不开的。德国在处理劳资关系上遵循以下两方面原则:第一,严格按照法律程序办事。德国在劳资关系方面已经形成了一套比较完备的法律体系,这一体系对于劳资关系的各个方面均作了比较详细而明确的规定;同时,由于在制定有关规制劳动关系的法律时事先征求了工会和雇主的意见,因而这些法律也就成为劳资双方在采取行动时共同遵守的法律依据。第二,它坚持兼顾双方利益的原则,也就是既照顾到雇主(资方)的利益,使他们获得利润,有利可图,也照顾到雇员(工人)的利益,使他们的工作和生活条件不断得到改善,在经济发展的同时,尽量实现人们在社会和经济方面的“平等权利”(即所谓“社会平等”)。另外,在劳动案件的审理上,德国的劳动法院也颇有特色。譬如,规定了审判速度和审判费用,依德国劳动法院法的规定,在所有审级中应加速其程序,且法院组织法中有关法院假

日的规定不适用于该法。裁判费用因采用单一的收费标准而较一般民事诉讼费用低,并且可以先不缴纳。除此而外,法院组织法中所规定的诉讼救济也适用于劳动案件。再如,德国还比较重视调解与和解,规定由审判长独立进行调解为强行规定程序。此外,还有在审判程序中应尽力促成和解的训示规定。这些规定在处理劳动争议、协调劳资关系中起到了重要作用。^[1]

法国政府对劳资纠纷的调控集中体现在调停程序上。调停程序可由当事人一方书面请求,由劳工部长决定开始,调解委员会主席邀请争议各方在规定的时间内指定调停员。如果各方未能达成一致,行政当局应从调停员侯选名单中根据其道德名望及经济、社会事务知识选定。调停员有权了解争议双方的有关情况。经过必要的调查后,调停员应该召集争议双方到会,对双方进行调停。调停后 15 天内(双方协商同意也可延长),调停员提出解决争议的建议。调停建议与调停协议具有同等法律效力,办理同样的正式手续。

韩国规定了公益事业劳动争议的调整,公益事业中对于关键性公益事业适用依劳动委员会委员长决定的强制仲裁。在韩国,设立劳动委员会,它是具有判定不当劳动行为,调解劳动争议等权限的一个行政管制委员会。劳动委员会有资方、劳方、代表公益的人员三方代表组成,采取三方构成方式目的是客观公正地解决案件。劳动委员会是行政机关,但具有相当的独立性,它可以独立完成权限内的各种业务,而且在机构人员任免方面也有独立性。^[2]

四、充分发挥政府在劳动争议解决中的重要功能

从以上对国外政府在解决劳资纠纷过程中发挥作用的简单分析中,我们不难发现政府在协调劳资双方的关系过程中能够而且应当发挥重要作用。经验证明,政府的价值取向、政策导向及行政方式对劳动关系运行起决定性影响。同时,劳动关系运行态势也对政府的经济目标和社会目标以及执政党和政府的合法性产生基础性影响。所以,在劳动关系问题上,政府不仅责无旁贷,而且必须积极作为。政府作为超然于各利益群体之上的公共利益的代表者,其基本职责应是着力平衡利益关系,公平地满足各群体的利益,兼顾经济目标和社会目标。具体在劳

动关系领域,政府的劳动关系政策应以公平公正为基本价值取向,以促进劳动关系的和谐稳定和劳动者的全面发展为基本目标。基于此,政府在劳动争议解决中要扮演好“掌舵者”的角色,从以下几方面着力发挥应有的作用。

1. 加快劳动法律的配套和完善

劳动争议解决必须遵循国际惯例,走上法制化的轨道。目前当务之急是对规范和调整劳动关系的法律和法规在数量和内容上作出重大调整:一是要完善已有的基本劳动法律法规,加快包括劳动关系协调法、劳动标准法、劳动保障法、劳动监督法、劳动合同法等与之相关的配套法律法规的制定。二是要规范劳动立法行为,提高立法的规格、增强法律的权威性,将劳动者权益的保障和调整纳入国家法律体制,促进劳动关系在法制的基础上规范有序运行。三是要健全新型劳动关系制度、机制,包括监督检查劳动法律、法规实施的监督检查制度,国家的就业、分配、社会保障和劳动保护政策等有关政策和制度;规范劳动关系双方在劳动关系中平等权利义务的劳动合同制度;促进劳动关系双方通过平等协商自主解决劳动关系问题的平等协商和集体合同制度;处理解决各类劳动关系纠纷的劳动争议处理机制及预警机制;企业、工会、政府的三方协商会议制度;工会向党委请示汇报、向政府反映情况以及与政府召开联席(联系)会议等宏观参与制度等。此外,对新出现的劳动争议问题要积极予以应对。如现有的对于外国劳动者在发生争议后的出入境限制问题就值得考虑。诸如此类的问题必须通过立法加以协调和规范,从而形成一套比较完备的法律体系,对劳资关系的各个方面作出比较详细而明确的规定。同时,在制定有关规制劳动关系的法律时要注意事先征求工会和用人单位的意见,以使这些法律能成为双方在采取行动时共同遵守的依据。此外,立法在强调国际化的同时,还要充分注意本国法和国际惯例的衔接问题。

2. 完善劳动争议解决机制

目前,从我国劳动争议解决机制上看,可谓机构完整、程序严格,但周期过长、成本过高,不利于诉讼资源的合理配置,也增加了当事人的负担。我们认为,应实行并轨制,即或裁或审、一裁一审、两审终审的劳动争议解决机制。具体如下:劳动争议发生后,当事人如达成仲裁协议,可选择仲裁,对裁决不服的

可向人民法院提起诉讼,法院判决即生效判决。如当事人不能达成仲裁协议,则向人民法院起诉,实行两审终审制。这样,既避免了仲裁与诉讼衔接难的问题,拓展了劳动争议的诉愿渠道,并可以通过分流劳动争议案件,减轻劳动争议纠纷急剧增加给劳动争议仲裁部门和法院带来的压力,又赋予当事人以程序选择权,有助于争议当事人对处理结果的接受。从而促进争议劳动法律关系的恢复或实现新的和谐。与此同时,还要加强劳动争议仲裁机构的“实体化”建设,劳动争议仲裁委员会应当发展成为常设的相对独立的实体机构。^[3]在劳动案件处理中,应考虑到其特殊性,借鉴德国的提升审判速度、降低裁判费用、加强调解与和解作用等做法。除此之外,我国至今未正式确立“三方机制”解决劳动争议制度。运用三方机制解决劳资冲突,是国际上的有益经验,目前,我国一些地区已进行了尝试,值得注意的是,除“雇主组织”、工会要定好位外,政府也要转变角色,在三方机制中政府只是一个协商者和平等的对话者,而非居高临下的行政管理者,不能滥用行政权力。

3 促进劳动执法走向规范化、国际化

在劳动执法层面,要形成刚性的劳动法规监察惩处制度。就目前的情况看,大量的劳资冲突得不到有效解决,政府不能有效地运用现有的法律和制度来调整劳动关系,这与执法层面的不作为有直接关系。因此,政府应建立强有力的行政监察和刚性的惩处制度,对有法不依、执法不严、执法不公的现象严加惩治,对行政不作为、司法不作为行为建立问责和追究制度。政府各级劳动行政部门应认真履行劳动法律赋予的同步检查的职责,及时发现用人单

位违反劳动法律的行为,并依法予以制止,使劳动争议在萌芽状态就能得到有效的遏制。^[4]另外,政府要加强对执法人员的培训、教育,提高其业务素质,以适应新形势下的新要求。入世后,劳动执法监察对象将呈现出国际化特点,执法监察的内容也应更广阔,执法监察适用的法律、法规应更多考虑国际通行的标准;执法监察方式也应考虑到国际间通行的运作方式。

4 有效借鉴国外有益经验

如前所述,鉴于和谐劳动关系对经济发展和社稳定的重大意义,各国政府都高度重视劳资矛盾的协调,积累了许多解决劳动争议的有益经验。如美国的强制仲裁方式、韩国的公益事业劳动争议的调整都规定了在关系到国计民生的产业部门发生劳动争议时,如何及时有效地处理,以发挥政府的应有作用。德国在处理劳动争议时兼顾双方利益的原则,立法时征求双方意见是其国内劳资关系一直比较稳定的重要原因。法国的调停程序、韩国的劳动委员会的设置等等,这些都在解决各国的劳资纠纷中发挥了很大的作用,值得我们学习、借鉴。

参考文献:

- [1] 劳动和社会保障部劳动科学研究所. 外国劳动和社会保障法选 [M]. 北京:中国劳动出版社, 1999.
- [2] 陈恕祥, 杨培雷. 西方发达国家劳资关系研究 [M]. 武汉:武汉大学出版社, 1998.
- [3] 陈彬. 论我国劳动争议处理制度的重构 [J]. 现代法学, 2005 (6).
- [4] 常凯. 劳权论——当代中国劳动关系的法律调整研究 [M]. 北京:中国劳动社会保障出版社, 2004.

A Discussion about Government Functions in Settlement of Labor Issues

LUAN Shuang

(School of Humanities, Nanjing Aviation And Aerospace University, Nanjing 210016, China)

Abstract: At present, the number of labor issues is fast increasing in our country, but the mechanism for settling such issues needs improving. This paper discusses government functions in settling labor issues by drawing upon other countries' experience in order to promote harmonious development of labor relations and build harmonious society.

Key words: government; labor issues; functions