

和谐劳动关系中的政府法律责任

张晓梅 龚道伟

【摘要】政府作为秩序维护者和公共服务供给者,在维持劳资关系和谐稳定方面扮演着重要角色。夯实政府在和谐劳动关系中的法律责任,就必须建构一系列机制,以此确保劳动关系的各方主体能够和谐共处。为此,政府必须提供公平合理的制度,建立劳动报酬谈判、监督及增长机制,创造宽松的发展环境。

【关键词】和谐劳动关系 政府角色 法律责任

劳动关系是经济体系中最为基础的关系,劳动关系中的各方主体能否有序合作、良性互动,不仅仅影响到经济关系的稳定,而且会对社会和政治关系的和谐稳定产生影响。基于劳动力具有非常鲜明的人身属性和社会属性,更多的人越来越倾向于强调劳动合同的社会意义。“认为劳动合同是民事意义上契约的观点在近代社会中越来越不足以规范劳动契约之生活现实,于是产生了具有社会意义的劳动合同的规定。社会意义的劳动合同要求劳动立法从社会人力资源配置、社会利益和社会稳定性的角度来看待劳动合同和劳动关系”。^①劳动合同的社会属性必然要求政府积极地介入劳动关系并扮演重要的角色。

政府在劳动关系中的角色预设

中国人民大学劳动人事学院程延园教授认为,政府在劳资关系中主要扮演五种角色:劳动者基本权利的保护者或管制者;集体谈判与雇员参与的促进者,政府促进双方自行谈判与对话,促使遵循劳动法基本规则和基本劳动标准;劳动争议的调停者或仲裁者,政府建立一套迅速而有效的劳动争议处理制度,提供调解和仲裁服务,维持良好的劳动关系;就业保障与人力资源的规划者,政府为全体劳动者建立一套就业保障体系,促进劳动者的就业竞争力;公共部门的雇佣者,政府直接充当资方的角色,雇佣了大批雇员^②。笔者认为,这里应当强调的是政府作为独立于劳动者与用人单位的第三方主体的超脱性和中立性,强调政府居中协调的角色定位以及创造良好制度环境的功能。

政府角色实际运行的偏差

政府具有政治职能、服务职能和经济职能。在当前的发展语境和模式下,政府更多地扩张其经济职能,而忽视了其服务职能。作为公权机构的政府,若过于强调经济职能,在政策制定、纠纷解决方面便不可避免地会表现出利益倾向。此种职能偏

差会在相当程度上损害劳动者的合法权益,引发并迅速蔓延不公平感,从而激发劳动者的不满和对立情绪,最终损害劳动关系。政府必须充分认识到,劳动者是社会分工中的核心因素,而且社会分工越细密,劳动者权益增减就越容易对社会结构的紧密、社会利益的均衡、社会形态的稳定产生影响。此外,对秩序稳定的追求和群体事件的警惕,也使得政府必须更多地关注劳动者的权益,纠正以往实际角色的偏差,更为公平、中立地提供公共服务。

政府法律责任的原则和手段

后金融危机时代,中国依托低劳动力成本获取比较优势的时代已经过去。“中国目前面临的紧迫任务,就是从大规模投入资源拉动的粗放增长模式转向靠技术进步、效率提高驱动的经济发展模式转变”^③。这就促使政府必须要寻求劳动关系双方利益保护的平衡点,构建完整的规范和调控体系。

法律责任的内涵。政府在和谐劳动关系中的法律责任应当包括三层意思:第一,政府通过制订公平合理的规范以调整利益分配进而获得执政合法性认同的责任;第二,政府及其职能部门严格依照普遍性规范实施具体行为的责任;第三,政府依法通过各种行为对生产资料的分配、资源配置、收入分配以及纠纷解决等各个环节进行调整,从而确保劳动者与用人单位各得其利、和谐相处的责任。

从积极方面看,政府的责任主要在于为劳动者和用人单位提供各种公共服务,通过行政指导、制订规章等方式加强对劳资双方的引导。从消极方面看,政府应当充分尊重劳动关系各方,保持适当的谦抑性,主要侧重于解决纠纷、对违法行为监督、征收税费等。

遵循的原则。政府在构建和谐劳动关系时应当坚持“兼顾双方,适当偏爱”的原则,强调寻求双方的平衡点。经济模式的转变也必然要求政府延伸其服务职能,抑制其经济职能和牟利冲动。因此,要构建和谐有序的劳动关系,政府不能偏袒用人

单位,也不能只侧重于保护劳动者一方,必须考虑到经济背景
 的转换给用人单位带来的负面冲击,要致力于平衡劳资双方的
 利益,兼顾双方的正当诉求,并适当向劳动者倾斜。

手段的转变。顺应和谐社会的政治理念,政府在构建和谐
 劳动关系时,应当尽量使用非强制性手段,提倡沟通、协商、合
 作、对话,淡化行为的单方性、权力性。更多地采用行政指导等
 方式,引导和规范劳资双方的行为,充分听取劳资双方的意见,
 通过协商、沟通等形式使得双方主体能在法定范围内达成一致
 意见,通过双方自愿配合有效实现行政目的。

落实政府责任机制建构

要落实和细化政府在构建和谐劳动关系中的责任,就必
 须完整地建构一系列机制,以此确保劳动关系的各方主体能够
 “各司其职、各得其所”,并在相互沟通、协商合作的基础上形
 成共识,继而达成“和谐共处”的状态。

提供公平合理的制度。第一,建立利益代表和表达机制。
 一方面,政府要重视工会的中立性和代表性,使其成为独立于
 企业的利益代表组织,真正成为劳动者的代表;另一方面,政府
 要充分重视行业利益聚合组织即行业协会的作用,夯实行业
 协会的职能,并使其真正成为行业利益的中立代表。第二,建立
 信用考核评价制度。政府应当针对用人单位建立信用评价和考
 核机制,并通过特定平台发布评价信息。同时建立信用评价与
 财政支出项目的招标投标、企业融资等事项的联动制度,对于
 因前述事项导致信用评价指数较低的用人单位,应当禁止其参
 与公共财政项目的投标活动。第三,加强对劳动条件和劳动安
 全设施的监督机制,并建立职业病预防监督机制。对于高危行
 业,政府应当加强监督管理。一是要制订防护标准,指导用人
 单位建立健全安全保卫制度;二是要建立定期检查制度,加强
 日常监管;三是要对特定行业,比如化工、冶金等高辐射性的行
 业,建立定期的职业病宣传、体检制度,加强职业病的防范工
 作。第四,建立多元化的纠纷解决机制。要充分利用工会、行业
 协会、劳动执法部门、司法机关等多方主体,采用协商、调解、
 裁决等多种方式解决劳动争议。

建立劳动报酬谈判、监督及增长机制。劳动者在提供劳动
 力的过程中最关心的因素就是劳动报酬。因此要构建和谐的就
 业关系,政府必须要在劳动报酬的确定、支付、增长等方面加
 强监督与指导。

第一,充分重视劳动合同在初次分配中的作用。劳动合同
 是劳资双方确立劳动报酬的主要形式。从这个意义上讲,政府
 要充分重视劳动合同在初次分配中的调节作用:一是要继续全
 面推广劳动合同的签订制度;二是在一定区域建立各行业各工

种的平均工资制度,给劳动者签订合同时提供全面的信息;三
 是充分发挥工会等组织的代表作用,推行工资集体谈判制度,
 增强劳动者在劳动报酬确立方面的博弈能力。第二,除强制推
 行最低工资制度外,政府应当建立工资正常增长机制,设定工
 资标准时应当充分考虑到名义工资与实际工资的区别,要关注
 和充分考虑到物价上涨等因素造成的货币购买力下降等问题,
 真正实现从工资的名义增长转向工资的实际增长。第三,制订
 工资的公平调整机制。目前我国工资分配领域存在的一个严重
 的问题就是,行业之间的劳动报酬悬殊很大。这导致的一个直
 接后果是引发劳动者的不公平感,而这种不公平感会引发劳动
 者的对抗情绪,从而增加了社会不公平的隐患。因此,政府应当
 在调节过高收入,拉近工资平均值方面建立健全相应的制度。
 第四,劳动报酬的支付监督与惩戒机制。政府要加大对重点行
 业,尤其是劳动密集型行业劳动报酬支付的监督、检查,对拖欠
 支付、不足额支付报酬的行为及时纠正。

创造宽松的发展环境。用人单位关注的核心在于能否获得
 足够多的利润以及能否扩大再生产,政府也应当基于此目标追
 求而创造相应的制度环境。

第一,政府应当通过行政指导等方式发布市场供需、重大
 政策变化等信息,积极引导企业调整产能,顺应市场变化;第
 二,通过税费减免、政策优惠等措施,引导企业实施经济结构
 转型,避免企业严重依赖低劳动力成本谋取利润,鼓励企业积
 极利用技术进步获取利润;第三,改革财政税收体制,减少用人
 单位的负担,同时要营造融资环境,拓宽融资渠道,尤其是要非
 常具有针对性的对中小企业制订相应的融资优惠政策,减少中
 小企业融资的制度性障碍;第四,依靠政策和资金垄断谋取利
 润的企业会严重损害自由竞争秩序,进而对整个国家的经济发
 展造成损害,并严重损害社会公平。政府要创造环境打破这种
 垄断,拓宽中小企业的赢利渠道和领域。这样既能营造公平自
 由竞争的市场秩序,充分解决劳动者的就业,增加政府税收,
 也能在一定程度上维持社会稳定和可持续发展。

(作者分别为长江师范学院政治与公共管理学院副教授,西南
 政法大学行政法学院硕士研究生)

注释

①叶静漪,周长征:《社会正义的十年探索》,北京大学出版
 社,2007年,第221页。

②陈宇峰,陈国营:“政府在构建和谐民营劳资关系中的职能
 与角色”,《商业经济与管理》,2009年第12期。

③吴敬琏,马国川:“发展转型:成败系于改革的进展”,《读
 书》,2011年第5期。