

■本报记者 张伟杰

11月5日,一个温暖的冬日,记者走进了关怀位于北京市海淀区世纪城的家。作为中国人民大学法学院教授,也是我国第一位主讲劳动法的教授,关怀是在《中国大百科全书·法学卷》中为“劳动法”下定义的人,是公认我国劳动法学的奠基人之一。关怀教授长期从事与劳动法有关的研究和教学,几乎参与了30年来我国所有劳动法律的制定。他见证了我国劳动法制从起步到发展的整个过程。

今年81岁的关怀教授精神矍铄,尤其在

对于经历了十年动乱的关怀来说,机会弥足珍贵。他回忆那时的情景:“我铆足了劲儿做研究,希望能让《劳动法》早日出台。”起草小组紧锣密鼓地开展起草工作,关怀和其他小组成员都很“卖力”,多次组织研讨会,抓紧时间查资料、研究问题。从1979年11月至1983年3月,在不到4年的时间里,就“高产量”地形成《劳动法》的草案19稿。关怀教授回忆说,《劳动法》草案的有关内容当时引起了激烈的讨论,涉及的问题主要包括是否与现实脱节、我国是否实行劳动合同制、劳动法的立法宗旨是单保护还是双保护等。

上世纪80年代中期以后,被誉为改革开放前沿的深圳市的劳动力市场逐渐发育,劳动关系开始出现错综复杂的局面,当地的媒体上就登载了《深圳需要〈劳动法〉》的文章,呼唤劳动立法;《法制日报》也刊载了为《劳动法》催生的稿件。人们热切期盼《劳动法》的出台。对于那时社会上强烈呼唤《劳动法》的情形,关怀记忆深刻:“上世纪80年代末的那些年,几乎每年开全国两会时,都有人大代表或政协委员希望尽快制定劳动法的呼声。”

在1989年的全国政协会议上,20余位

位。因此,保护劳动者合法权益应成为《劳动法》的重要立法宗旨。有争议的还有如何看待集体合同的问题。有的人认为集体合同不直接规范劳动者个人的劳动权利与义务,不应该规定在《劳动法》里。作为长期研究集体合同问题的专家,关怀教授专门撰写了《关于制定〈劳动法〉的几个问题》一文,对集体合同的相关问题进行了阐释:集体合同是世界各国普遍采用的调整劳动关系的法律制度之一,而且,《中国工会章程》当时已经明确规定,工会基层委员会有权代表本单位职工同行政方面签订集体合同

由于《劳动法》关于劳动合同制度规定的原则化以及用工主体多元化等原因,现实中出现了很多侵害劳动者权益的现象。2005年,80多名来自河南开封的职工,通过劳务公司的介绍在北京市朝阳区从事建筑工作。干了几个月,原本10多万元的工钱,却只给了2.4万元。2005年11月29日,工人在讨薪时,还被殴打。工长说:“木工队并没有与劳务公司签订劳动合同,所以应该支付多少工资,我们自己也不清楚。”关怀教授逐渐感到了立法滞后对社会的影响。一个最直观的感受是,在《劳动法》颁布实施后的日子里,来找他维权的劳动者

门的法律,这一过程反映着我国劳动制度的不断改革和进步。

三、80岁赶上“劳动立法年”

《劳动合同法》的出台,不仅进一步完善了劳动法律制度,也引导着劳动关系双方解决争议的方式更趋理性。2008年4月下旬的一天,当沈阳的王女士拿到该市和平区人民法院的一审判决书时很激动,因为法院依据才施行不久的《劳动合同法》相关条款完全支持了她的诉讼请求。但她或许还不知道,她的案件是沈阳市一起涉及《劳动合同法》的案件。

尽管各地对谁是《劳动合同法》第一案的认定有着多个版本,但这个判决书就以《劳动合同法》为依据,无疑具有判例的价值。时间如果回到30年前,如王女士般的劳动者和用人单位有了争议,到法院打官司是难以想象的。那时有了争议,没有法律的途径,解决路径只有一条——信访。“劳动争议不再按《关于劳动争议解决程序的规定》处理,而是依靠国家机关一般来信、来访的方式处理,人民法院也不再处理此类案件。”关怀发现,这样的方式在事实上造成了劳动者诉讼无门的情况。

作为我国最早开始关注和研究劳动争议的学者,关怀教授极力主张尽快恢复劳动争议处理制度。这一时期,关怀在参与《企业劳动争议处理条例》、《国营企业劳动争议处理暂行规定》的制定工作时,都明确提出必须恢复劳动争议处理制度的观点,并认为我国的劳动争议应实行“一调、一裁、两审制”。这些观点均被立法部门所采纳。

1987年,为了适应劳动争议不断增加的客观现实,国务院颁布了《国营企业劳动争议处理暂行规定》,使国营企业的劳动争议有了依法解决的途径和依据。1994年,《劳动法》的出台标志着我国劳动争议处理进入了一个新阶段,我国形成了劳动争议处理的“一调、一裁、两审”的制度。

解决劳动争议的法律途径有了,但随着经济的发展,劳动关系双方又开始面对另一个问题:劳动争议数量逐年增长。2007年7月23日,全国人大常委会主任委员杨景宇指出:“劳动争议案件和因劳动纠纷引发的群体性事件呈不断上升的趋势,1995年至2006年的12年中,劳动争议案件数量增加13.5倍;集体劳动争议案件数量增加5.4倍。”

劳动争议的不断上升,影响了劳动关系的和谐。一部专门调整劳动争议有关问题的法律酝酿出台。

立法过程中的不同意见总是会出现。在“是维持‘一调一裁两审’的争议解决机制,还是改为‘或裁或审’模式”的问题上,分歧很大。”2007年8月26日,十届全国人大常委会第二十九次会议首次审议了《劳动争议调解仲裁法》草案。草案规定仲裁为劳动争议处理的强制程序,并规定三类劳动争议案件实行仲裁终局。这三类仲裁终局的争议涵盖了大多数的劳动争议类型,这意味着如果法律出台,多数案件只能通过仲裁裁决,不能向法院起诉。关怀教授认为,这种做法确实能缩短劳动争议解决的周期,但实施的结果很可能使劳动者利益受损,且在受损后还不能提起诉讼。法律援助的路径实际上变窄了。

看到这个问题,关怀很着急。他决定给立法机关提些建议。关怀给5位在劳动法领域颇具影响力的专家打去电话,邀请各位专家联名给全国人大常委会提立法建议。这一提议得到了专家们的积极回应。

很快,一封名为《衷心期望制定一部科学的、完整的劳动争议处理法——对〈劳动争议调解仲裁法(草案)〉的修改建议》的建议书被送交全国人大常委会。

建议人除了关怀教授以外,还包括:中国人民大学法学院教授、中国法学会社会学研究会顾问王益英,北京大学法学院教授、中国法学会社会学研究会会长贾俊玲,中国政法大学教授、中国法学会社会学研究会顾问王昌硕,中国劳动关系学院劳动法研究室主任、国家协调劳动关系三方会议劳动法政策研究委员会委员王向前,中华全国律师协会劳动与社会保障法专业委员会主任、中国法学会社会学研究会副会长姜俊禄。

关怀教授等人的意见得到了立法机关的高度重视,相关争议问题得到了充分讨论。2007年12月23日,全国人大常委会第三次审议劳动争议调解仲裁法草案,对部分劳动争议案件“一裁终局”的规定进行了完善,对当事人可以申请撤销仲裁裁决做了规定。这样,在保障双方当事人救济权利的前提下,使劳动者行使救济权利更方便。

2007年12月29日,专门调整劳动争议的法律——《劳动争议调解仲裁法》正式出台。

该法有诸多内容为劳动关系双方,尤其是劳动者解决劳动争议寻求法律途径提供了更多保障。

而这一年,关怀教授已经80岁了。关怀认为,改革开放30年来,我国的劳动法制建设可谓成绩显著。“可以说,我国的劳动法律体系已经基本建立起来,尤其是2007年,可以称之为“劳动立法年”,在这一年内,全国人大常委会密集出台了《劳动合同法》、《就业促进法》、《劳动争议调解仲裁法》,填补了很多法律空白。但是,我们离完善的劳动法律体系还有一些差距。”关怀建议:“立法机关应该加快劳动法律体系中尚未制定法律的立法工作,如《工资法》、《劳动保护法》、《劳动监察法》等应尽快列入我国的立法计划之中,以期早日实现完善我国劳动法律体系的目标。”

回顾过去30年的历程,关怀用“梦想成真”来描述自己的感受。而这个梦是他为之奋斗一生的劳动法事业。



①:2007年12月30日,读者在湖北宜昌市新华书店里翻阅《中华人民共和国劳动合同法》读物。中新社发 刘君风 摄
②:劳动监察部门的工作人员在解答相关问题。新华社记者 李勇 摄
③:2003年10月29日,关怀教授(中)在成都市总工会指导法律援助工作。资料图片
④:一位市民站在《劳动合同法实施条例》宣传板旁。新华社记者 李勇 摄

说起劳动立法的掌故时更是声音洪亮。但给记者印象最深的,是他语言逻辑相当缜密,每当说到有关劳动立法的节点时,为了准确无误,他不时拿出一本书或一沓资料,或直接从书中念上一段话,或直接把资料递给记者。

一、三进《劳动法》起草小组

谈劳动立法,必先说到《劳动法》。但就是这部劳动法律领域的基准法,它的制定与颁布实施也并非一帆风顺。《劳动法》从上世纪50年代最初的起草,到1995年的正式施行,其间经历了3次大的制定工作,历时40余年。早在上世纪50年代,在党和国家提出“必须加强法制,健全各项法律”的背景下,当时的劳动部成立了劳动法起草小组,酝酿草案和收集各国劳动立法资料等。关怀作为学者代表,被邀请加入起草小组工作。然而,就在1958年,第一次劳动法起草工作中途停了下来。关怀教授说,1978年是我国劳动法的春天。1979年,当时的国家劳动总局邀请有关专家、学者组织了《劳动法》起草小组。关怀受邀进入起草小组。这是关怀教授第二次进入《劳动法》起草小组了。

草案最终定稿后,由起草小组呈交给国务院。1983年7月,国务院召开常务会议讨论草案,《劳动法》起草小组组长、时任国家劳动总局政策研究室主任的悦光照和作为学者代表的关怀等人在会上汇报了草案的有关情况。随后,国务院常务会议在适当修改后通过了《劳动法》的草案,并提交全国人大常委会审议。由于劳动制度的改革在当时的中国还在创造经验阶段,有很多问题在认识上难以统一,全国人大常委会对提交的《劳动法》草案未能审议,起草工作又一次停顿下来。事实上,类似劳动合同这些概念对于当时社会上的大多数人来说,确实还是新鲜事物。1970年参加工作的首钢老职工金顺增回忆当年的情形:“我们的工作是国家分配的,是来参加革命工作,只要有了工作就有了铁饭碗,从来没有想过还有劳动合同的说法。订劳动合同当时的感觉就仿佛成了单位会随时开除的人。”金师傅的想法,基本上是当时大多数职工的想法。当然,《劳动法》起草工作的停顿并没有阻碍我国劳动制度的改革。随着劳动制度改革的逐步深入,劳动法起草工作越来越受到社会各界人士的重

政协委员联名疾呼,要求尽快制定《劳动法》。有人甚至不无揶揄地说,“猴子都有法律保护”(《野生动物保护法》当时已经出台),我们社会主义的劳动者怎能无法保护?”这件事很快成为社会焦点,这句话也成了当时很多人的口头禅。回忆起这件事,关怀教授爽朗地笑了起来。也正是在这样的形势下,第3次劳动法的起草工作启动了。还是由原劳动部牵头,同时成立了劳动法起草委员会和劳动法研究委员会,开展劳动法的制定和研究工作。这一次,关怀教授依然是起草组成员之一。从1979年起,劳动法草案先后形成了30余稿。几乎每一次都要“争论一番”,关怀说,当时对《劳动法》的立法宗旨争论最激烈,也就是到底是“突出保护劳动者权益”,还是保护劳动关系双方的权益,“这在整个立法过程中一直是争论的焦点”。经过多次讨论,包括关怀在内的起草小组成员达成共识:当时的劳动关系已经表现出多元化和复杂化,出现了具有不同所有制企业特点的劳动关系,而劳动者在这一关系中处于弱势地位。这种劳动关系的变化,集中地表现在职工与企业行政或非公有企业的领导之间,在处理利益问题上更加处于弱者的地



或专项决议,鲜明地表明了全国总工会对集体合同持有肯定的态度。因此,关怀建议《劳动法》应该把集体合同列为专章。立法机关采纳了这一观点,《劳动法》将集体合同与劳动合同一起进行了专章规定。终于,在1994年7月5日,新中国第一部专门的劳动立法——《中华人民共和国劳动法》,在经过三次大的起草制定工作后,经全国人大常委会第八次会议审议通过。《劳动法》的颁布,填补了我国法制建设的空白,结束了新中国成立的40多年里,一直没有法典性质的《劳动法》的历史。《劳动法》的颁布,让关怀教授喜悦万分。1994年7月7日,《劳动法》颁布两天后,他就在《中国劳动报》上发表了题为“四十年梦想成真”一文。在文中,关怀教授这样表达他的心情:“《劳动法》的出台,使我追求了40多年的梦想成为现实,令人鼓舞。这是全国人民的一大喜事,多少人,多少年的心终于开花结果了。”我国《劳动法》颁布后,恰好中国法学会在北京举办了亚太法协第五届劳动法国际研讨会,到会的各国劳动法专家有150余名,对我国的《劳动法》给予了极高的评价。

二、为劳动者鼓与呼

30年前,被分配进入国营企业工作,就意味着端上了享有全面保障的“铁饭碗”。那时的关怀深深地感到了这种用工制度的弊端:“1983年以前,我国实行以固定工为主体的用工制度。这在事实上成为一种无条件的‘终身制’。它同分配上的平均主义结合在一起,形成了‘铁饭碗’、‘大锅饭’的严重弊病。”1983年2月22日,当时的劳动人事部颁布《劳动人事部关于积极试行劳动合同制的通知》要求,试行劳动合同制度。并对实行的大体步骤做出部署:实行“老人老办法”、“新人新制度”的方式,主要在新招工人中试行该制度;并正式明确了“最终达到所有职工都实行劳动合同制”的目的。然而,想要转换人们长期以来形成的“工作就是革命,有了职业就不会失业”的观念,决非易事。不少人依然记得那年在全国轰动的一件事:1985年夏天,杭州饭店奥地利籍总经理弗莱克想开掉21个合同制工人,却惹来了大麻烦,工人家长跑去质问,“我们的孩子究竟犯了什么罪”?弗莱克叹道,“在中国解雇一个人比枪毙一个人还难。”关怀看到,实行劳动合同制度是当时问题的一个解决之道。为了呼唤立法改革劳动用工制度,他利用所有适合的渠道和机会呼吁建立劳动合同制度。1986年,对于关怀以及当时国营企业的职工来说,是个记忆深刻的年份——实行了长达30年的“铁饭碗”劳动制度被打破了。此后,更让关怀欣慰的是自己参与起草的《劳动法》明确规定:建立劳动关系应当订立劳动合同。《劳动法》的颁布实施,彻底改变了我国过去的用工制度。全国人大常委会2005年对《劳动法》的贯彻实施情况的报告表明,从1995年《劳动法》实施到2005年,城镇国有、集体及外商投资企业的劳动合同签订率达到85%左右。签订劳动合同的观念渐渐深入人心。但劳动合同制度的改革,并不会自然而然带来劳动者权益保护水平的提高。