

推进中国特色和谐劳动关系的理论创新

乔健

中国特色和谐劳动关系的形成过程

本世纪初,全总在对中国特色社会主义新型劳动关系进行专题研究中认为,它既不同于资本主义劳动关系,也不同于我国计划经济时期的劳动关系,是一种稳定协调型劳动关系。

党中央亦关注劳动关系调整模式。2006年通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》即针对当时我国劳动关系存在的诸多不和谐因素,首次提出“发展和谐劳动关系”,并将其作为推进以改善民生为重点的社会建设、构建和谐社会的重要任务。

2011年春夏,在中央政策研究室等六部委参与下,完成了从浙江到全国、从民营企业到各类企业构建和谐劳动关系的经验调查。当年8月,举行全国构建和谐劳动关系先进表彰暨经验交流会。这是改革开放以来首次全国性研究部署构建和谐劳动关系的工作会议。习近平同志代表中央作了长篇讲话,他明确提出构建“中国特色和谐劳动关系”这一概念,要求形成规范有序、公正合理、互利共赢、和谐稳定的劳动关系。这个要求同时也写进了国家“十二五”规划纲要。

自2011年全国劳动关系大会以来,据不完全统计,已有河南等14个省以省委、省政府名义颁布了《构建和谐劳动关系的意见》,要求建立构建和谐劳动关系的组织体制;把职工共享改革发展成果作为评价各级党政干部实绩的重要内容,纳入考核体系。

2013年,人力资源和社会保障部主管领导

在全国劳动关系工作座谈会上分析了党的十八大报告对劳动关系工作提出的新任务,要求全面加强劳动关系矛盾源头治理,并在劳动关系领域加强民主和法治建设。

党的十八届三中全会通过的中央全面深化改革决定要求改进社会治理方式,坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。这些论述也为我国劳动关系治理体系和模式的形成提供了指导原则。

2015年3月,经长时间酝酿,中共中央、国务院颁布《关于构建和谐劳动关系的意见》,对构建和谐劳动关系的指导思想、工作原则和目标任务作了清晰论述。这个文件的出台,标志着“中国特色和谐劳动关系”治理模式的初步形成。

中国特色和谐劳动关系的理论内涵

第一,对现阶段劳动关系性质和劳资矛盾的认识,是基于对本国国情的判断之上。习近平指出,改革开放给劳动关系带来的变化,“没有改变我国工人阶级和所有劳动者国家和社会的主人的地位,没有改变我国劳动关系的社会主义性质”。对现阶段的劳资矛盾,习近平认为是在根本利益一致基础上具体利益差别的矛盾,他强调,这种具体利益矛盾属于“人民内部矛盾”,是完全能够在合作、协商、协调、依法调处的基础上得到解决。

第二,构建和谐劳动关系,从其政治意义来看,是增强党的执政基础、巩固党的执政地位的必然要求。劳动关系涉及广泛的社会生

产单位和劳动者群体。到2014年末,我国城镇就业人员39310万人,全国农民工总量为27395万人。如何推动企业自觉构建和谐劳动关系,保障职工享有应得的权益,切实感受到劳动的光荣与体面,进而使企业在发展中充满生机与活力,是增强党的阶级基础和扩大党的群众基础的重要举措。所以,协调劳动关系,在中国与市场经济国家相比截然不同,它并非仅仅是劳动行政管理部门、企业组织、工会和劳动者才关心的事项,而是一项全局性的工作。

第三,构建和谐劳动关系的目标是建立规范有序、公正合理、互利共赢、和谐稳定的劳动关系。其中,促进实现社会公正和社会稳定是两个根本目标。习近平指出,构建和谐劳动关系,对于构建社会主义和谐社会极为重要。要坚持以人为本,把解决广大职工最关心、最直接、最现实的利益问题,切实维护他们的各方面权益,作为构建和谐劳动关系的根本出发点和落脚点。同时调动劳动关系主体双方的积极性、主动性,推动企业与职工协商共事、机制共建、效益共创、利益共享。

第四,构建和谐劳动关系治理体系,必须坚持加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节相结合的原则。习近平强调,各级党委要统揽全局、把握方向,及时研究和解决劳动关系中的重大问题。政府人力资源和社会保障等部门要充分履行职能,认真做好调查研究、决策咨询、协调服务、检查监督和调解仲裁、监察执法等工作。各级工会和企业组织要发扬民主问责,及时反映代表主体的诉求呼

声,引导主体在劳动法律范围内活动,同时防范敌对势力打着维权旗号进行渗透破坏活动。

第五,坚持依法治理劳动关系,加强法治保障,运用法治思维和法治方式化解劳资矛盾。根据十八届四中全会依法治国决定的总体要求,要继续完善我国的劳动保障法律体系,加强劳动关系矛盾的源头治理,并依法履行政府的劳动保障行政职能。要推动全社会树立劳动保障法治意识,推进依法治理、综合治理、源头治理,提高劳动保障领域治理的法治化水平,加强劳动保障和安全生产等方面的执法监督力量,建设完备的劳动保障法律服务体系。要强化法律在维护职工权益、化解劳资矛盾中的权威地位,引导和支持劳动者理性表达诉求、依法维护权益。

第六,构建和谐劳动关系要坚持促进企业发展和维护职工权益相统一的原则,坚持以和谐的方式,包括沟通、协商、调解、合作的方法解决劳动关系矛盾。不赞成、不鼓励将罢工作为维护职工权益的最后手段,不支持用对抗的方法解决劳资纠纷。为此,全总提出主动、依法、科学维权观,主张在法律框架内维护工人权益,通过协商、调解解决劳动争议。当劳资双方的利益协调处于僵局时,主张建立党政主导的维权机制协调处理。

第七,创新劳动关系协调机制,加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的工作机制,是有效预防、化解及处置劳动关系

矛盾的关键。当前,要重点抓好四个方面的机制建设:劳动合同制度;集体协商和集体合同制度;协调劳动关系三方机制;劳动关系矛盾调处机制。同时,把各地工作中创造的行之有效的经验、好做法以法律法规的形式固定下来。此外,加强劳动关系协调工作机构和队伍建设,注重从力量配置、经费投入上创造条件,以保障构建和谐劳动关系工作顺利开展。

第八,借鉴工业化市场经济国家协调劳动关系经验要符合中国国情,不简单照抄照搬。改革开放以来,在中国劳动关系协调体系的形成过程中,汲取借鉴了一些国际经验。但在中国,绝不允许出现脱离党的领导的所谓职工维权组织,坚决遏制职工维权类、意识形态类的社会组织发展。

与历史上的经典劳动关系理论相比,中国特色的劳动关系理论立足于中国特色社会主义的国情民情,强调社会主义制度下的劳动者和企业管理者都是国家主人,其根本利益一致,劳动关系矛盾属于人民内部矛盾,不具有对抗性,应当通过协商、协调、参与、合作等非对抗方式,基本实现各自利益目标,达到劳动力与生产资料的有效结合,在现代生产方式下完成生产过程,最终达到共建共享、合作共赢。突出劳动关系非对抗性,以劳资合作达到劳动关系和谐,并扬弃阶级斗争的理念,是一理论精髓和创新之处。

学习贯彻《关于构建和谐劳动关系的意见》之一

强化劳动关系的法治建设和民主问责

冀福

加强劳动关系矛盾的源头治理

中国特色和谐劳动关系的治理体系可以分成两个维度,其一是坚持依法治理,加强法治保障,运用法治思维和法治方式化解劳资矛盾。侧重完善协调劳动关系的法律、体制、制度、机制和治理能力建设,加强劳动关系矛盾的源头治理,以实现矛盾治理从治标到治本、从事后救济到事先防范的转变。

自新世纪以来,我国积极推动劳动立法,尤以2007年至今,频繁出台劳动保障法规政策,初步构建起市场经济条件下劳动关系协调的法律和政策体系。

——在个别劳动关系方面,2007年颁布的《劳动合同法》与国务院2008年出台的《劳动合同法实施条例》,共同确立了劳动者与用人单位通过劳动合同建立劳动关系,以实现双方权利义务的法律规制。2013年《劳动合同法》修正案及2014年《劳务派遣暂行规定》先后实施,强化对劳务派遣的规制。2014年,国务院颁布实施《事业单位人事管理条例》,标志着事业单位向市场化改革迈出新的一步。

——在集体劳动关系领域,主要是加强基层企业民主和法治建设。在原有《工会法》、《劳动法》和《劳动合同法》的基础上,2012年党和国家六部门又颁布《企业民主管理规定》,通过建立完善集体协商和集体合同制度、职工民主管理制度及劳资协商会等制度,在企业单位建立多层次、多形式的工会和职工参与协调劳动关系的制度。此外,在这一领域,地方省市出台了一批工资集体协商及职工权益保障的条例。

——在宏观劳动关系协调层面,主要以健

全组织和完善职能为重点加强三方机制建设。从2001年国家三方建制到2012年末,全国共建立各级劳动关系三方协调机制(包括地方和产业)2.4万个。

——在劳动标准体系建设方面,以2007年《就业促进法》、《劳动合同法》,2010年《社会保险法》及《工伤保险条例》修正案,2011年《刑法》修正案(八)和《职业病防治法》修正案,2012年《女职工劳动保护特别规定》以及2013年《关于深化收入分配制度改革的若干意见》等法规政策的连续出台,初步形成围绕雇佣、工资、工时、休息休假、禁止童工、女职工和未成年工保护、劳动定额、劳动安全卫生等劳动标准体系。各地政府定期上调最低工资标准,仅以经济增速下滑的2014年为例,各地最低工资仍保持14.1%的平均增速。

——在劳动保障执法监察方面,继2004年颁布《劳动保障监察条例》后,2011年发布的“十二五”规划纲要提出要加大劳动保障监察执法力度,切实维护劳动者权益。2012年党的十八报告又首次载入“加强劳动保障监察”的提法,要求加大执法力度和工作机制建设。2013年十八届三中全会通过的全面深化改革决定进一步要求加强安全生产、劳动保障等重点领域基层执法力量。

——针对劳动争议频繁激增的现状和这项制度过往的缺陷,2007年颁布《劳动争议调解仲裁法》,该法创新和完善了劳动争议处理机制。《国家基本公共服务体系“十二五”规划》将加强劳动人事争议调解仲裁服务体系建设列为重点任务之一。2011年人社部颁布《企业劳动争议协商调解规定》,将制度建设的重心转向劳动争议调解。当前的工作重点为加强调

解仲裁的效能建设。此外,最高法院分别在2001年、2006年、2010年和2013年出台了四个审理劳动争议案件的司法解释,2014年还就审理工伤保险行政案件作出规定,厘清和细化了法律规定。

在推进劳动立法的过程中,立法机构采取科学立法、民主立法的方法,广泛向社会、专家征集意见,公众参与度明显提高。如劳动合同法草案收到群众意见近20万条,全国人大常委会将意见进行整理吸纳后,通过媒体向社会作出反馈。全国人大常委会还分别于2008年和2011年两度对劳动合同法实施情况进行检查,发挥了执法监督作用。

但是,制度构建仍存在明显缺陷:劳动合同制度仍未建立全口径统计指标,在建筑、餐饮及小微企业签约率偏低;集体协商和集体合同制度本应是市场经济条件下协调劳动关系的主要制度,但由于工会力量薄弱和被束缚,其运转形式化倾向严重,作用有限;现阶段国家协调劳动关系三方机制尚不是利益协调机制,参与各方并不能完全代表背后的利益群体,且机构、人员和职责均缺乏立法保障;在争议处理方面,集体劳动争议处理制度存在制度设计上的缺陷,亟须制度创新。

因此,我国“十三五”规划时期劳动关系的立法重点应放在集体劳动关系协调和劳动基准立法两个方面。集体劳动关系协调涉及《劳动合同法》及《集体劳动争议处理条例》等法律法规,建议以我国地方立法资源为基础,借鉴国外有关诚信协商的立法经验和技巧,启动《劳动合同法》的立法进程。在劳动标准方面,我国尚欠缺一部保障劳动者基本劳动条件的《劳动保障法》,对劳动者用工、工资、工时、休

息休假、劳动安全卫生与职业灾害补偿、劳动定额、工作规程、退休、女工和童工等内容及监督检查机构、人员作出规范。

在劳动关系治理体制的选择上,市场经济国家一般分为劳资自治和国家统合两类。在我国,正在形成的劳动关系治理模式被概括为“党委领导、政府负责、社会协同、企业和职工参与的工作格局”,也可简称为党政主导与劳资参与相结合的治理体制。与市场经济国家不同的是,它不仅是政劳资三方协调劳动关系的制度体系,更是国家政治和社会治理体系的重要组成部分。

推进劳动关系主体的民主问责

治理体系的第二个维度是健全劳动关系领域的民主制度建设,并丰富民主形式。这个提法源于中共十八大要求加强社会主义民主法治建设的主张,十八届三中全会通过的《决定》都要求构建对维护群众利益具有重大作用的利益表达机制、协商沟通机制,推进社会协商和开展形式多样的基层民主协商。2015年初,中共中央印发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》,进一步要求推进企事业单位的民主协商,健全企事业单位民主管理制度、集体协商制度和劳动关系三方协商机制。此次在中央《意见》中,以“加强企业民主管理制度建设”为题将其系统概括。

除上述制度外,推进劳动关系主体,其中主要是工会组织的民主问责建设,是近期制度

学习贯彻《关于构建和谐劳动关系的意见》之二

探索形成和谐劳动关系的核心机制

天成

从构建中国特色和谐劳动关系的逻辑来说,核心机制的确立必须满足三个条件:其一是用和谐、合作而非对抗的方式调整劳动关系,维护社会稳定;其二,参与的协调主体须是法定的、政治上可靠的;其三,推动劳动关系主体独立、强化协调过程,提升制度效用,探索中国特色自上而下的压力机制。以下三大机制将会被作为协调劳动关系的重要机制发挥作用。

在宏观层面,创新劳动关系三方协调机制

自2001年建立国家协调劳动关系三方会议后,全国31个省、自治区、直辖市,均已建立省级协调劳动关系三方机制。确立这项制度的本意,是借鉴国外经验,构建我国劳动关系协调的宏观体制。到2015年3月,国家协调劳动关系三方会议共举行20次会议。三方通过各种途径参与了我国近年劳动和社会保障法律、政策和措施的制定;在推动开展工资集体协商工作方面,三方共同制定彩虹计划和攻坚计划,强化主体发育、制度建构和人员培训,并根据不同发展阶段的特点确定工作重点。特别是从2006年起,国家决定在全国开展创建劳动关系和谐企业与工业园区活动。这项活动是政府创新社会管理的一项引导性政策举措,它用商业信誉和市场化措施刺激和激励企业,对企业建章立制,规范劳动关系管理发挥了积极作用,是三方机制中一项极具中国特色的举措。

但是,三方机制在运行中存在诸多问题,尚难堪劳动关系体制的顶层设计。如缺乏国家立法规范,亦无实体性常设机构、人员和专项经费。三方会议行文无法律约束力,由三方的一个业务部门和分管领导组成,协商范围小,不能包

括所有劳动关系议题,使其功能受限等等。

加强和创新三方机制建设,使其成为我国劳动关系协调的顶层制度,是构建和谐劳动关系的现实要求。中央《意见》强调“加强和创新三方机制组织建设,建立健全协调劳动关系三方委员会”。将组织机构实体化,把国家协调劳动关系三方会议改制为常设性协调劳动关系三方委员会,这是三方机制的一大创新。在省一级也应建立此类机构,提升委员会规格,扩大主体参与范围。除已有的工会、企联、工商联外,还应吸纳国资委代表参加,并在主要行业推开这一体制。其次,要对三方机制的工作职能进行扩展:不仅包括狭义上的劳动关系事项,还应包括就业和社会保障等相关议题。在劳动关系议题上,应强化劳动保障立法、工资集体协商政策倡导和能力建设、重大集体争议处理的三方协调职能建设。《意见》要求依托三方机制完善协调处理集体劳动争议的办法,有效调处因签订集体合同争议和集体停工事件,也是制度建设一大进展。此外,还应健全沟通、协商、票决及调研等工作制度和规则,加强专家委员会在基础研究、立法调研和制度规划等方面作用。

在中微观层面,加强区域和行业工资集体协商制度建设,与企业协商相协调

2010年夏,全总实施“两个普遍”的政策,且推动协商结构从基层企业转向区域和行业。涌现了湖北武汉的餐饮行业、江苏邳州的板材行业等新型案例。

开展行业集体协商在提高同行业职工收入,减少行业内劳动争议及规范同行业企业竞争秩序等方面有一定作用。《武汉市餐饮行业工资专项集体合同》条款共计15条,都是针对

职工最核心、最直接的利益问题作出规定,将行业最低工资标准提高至武汉市最低标准的130%。江苏邳州市板材行业通过连续6年开展行业工资集体协商,形成“区域谈底线,行业谈标准,企业谈增长”的多层次、相衔接、立体式集体协商体系,切实提升了工资协商的质量。

同时,劳资共同制定行业劳动定额也取得新的进展。2011年,中国服装轻纺烟草工会与中国服装协会编制完成了《服装行业部分劳动定额指导标准》等文件,对行业协会有了指导作用。2014年1月,我国首个年度行业性工资福利指导文件——《2014年餐饮行业工资福利工作指导意见》由全总与中国烹饪协会、中国饭店业联合会下发,这个文件影响到2200万餐饮行业职工的工资福利待遇。

此外,在探索“党政主导”的协商压力机制方面有了新举措。沈阳市明确规定集体合同工作纳入各级政府绩效考核体系,各区、县政府是推进集体合同工作的责任主体;利用各种行政手段,对企业形成高压态势,迫使其签订集体合同。总体上看,区域和行业集体合同制度所涉及的劳动标准和工作定额具有较强的产业特点,它较好地解决了单个企业工会不独立、签订集体合同难度大的问题,是一种有益的制度创新。2014年4月,国家协调劳动关系三方发布从2014年至2016年实施新的集体合同攻坚计划,其首要内容便是大力推进行业集体协商,将其作为深入推进集体合同制度建设的重点形式和主攻方向。

行业协商现存的问题,主要是小企业的签约履约情形较差。如何改进制度建设,除进一步扩大覆盖面,提高协商层次,推动各行业制定劳动定额标准外,应将行业协商与企业协商协调起来,结合企业工会的民主直选,针对雇

主的广泛宣传教育和劳动执法监察,推动签约企业履约。此外,还可探讨在未来的集体合同中引入不劳动行为裁决机制,促进劳资双方诚信协商。

在劳资冲突处理方面,推进劳动争议“大调解”机制建设和效能提升

面对金融危机以来劳动争议和群体性事件的急剧增加,我国着力推进劳动争议大调解机制建设和效能提升。2012年~2013年,各级劳动人事争议调解组织和仲裁机构分别处理争议150.9万件和149.7万件,其中半数以上案件是通过调解机制处理的。近年我国创新劳动争议的处理机制,其核心是在构建和谐劳动关系理念的指导下,坚持“鼓励和解、强化调解、加快仲裁、衔接诉讼”的方针,特别是健全争议调解机制的建设,不断提高争议处理效能,最大限度地通过非诉讼方式解决争议。

2008年以来,我国已构建了多渠道、开放式的争议调解网络。各地基层劳动争议调解组织在设立模式上不尽相同,有的是乡镇、街道司法所设立综合治理调解组织;有的是乡镇、街道工会设立调解组织,有的依托乡镇街道劳动保障服务站,由乡镇、街道党委领导,人社、工会、公安等部门联合设立调解联动组织,形成调解联动机制;还有的以市属劳动争议仲裁庭为主,在乡镇、街道设立派出庭。一些地区在出租车、纺织、建材等行业依托商会、行业协会建立行业劳动争议调解组织,已成立工会的

企业一般设立劳动争议调解委员会,大型企业除设立调解委员会,还在车间、工段、班组设立调解小组。没有设立调解会的小型中小企业,主要由职工代表负责调解工作。

各地在调解机制建设上还有一些创新做法。在调解组织体系方面,一是区域性调解组织中引入工商、乡镇企业局等中小企业行政主管部门,市级机构增加经贸委、企联、工商联等单位,增强调解组织的调解力度;二是将辖区切块划片进行精细化网格管理,并建立入户走访制,发现问题及时调处。在调解制度模式方面,一是对争议案件进行分级分类处理,对不同类型的、不同程度的劳动争议案件采取不同的调解方式,这提高了调解成功率。二是县调解仲裁委员会调解职能前移至街道,调解不成功的直接进入县级劳动争议仲裁。三是建立街道社区劳动争议矛盾隐患排查管理制度。

这项制度存在的问题,主要是对如何解决集体争议和群体性事件缺乏立法规制。目前地方各行其是,既有多方联动机制的模式,也有劳动保障为主的模式,还有以仲裁机构解决为主的模式,以三方机制为主的模式,以及第三方介入的模式等。应当为集体劳动争议处理制度进行立法创制,明确区分利益争议和权利争议的概念,对待集体利益争议,应建立以协商调解为核心的争议处理制度,并完善代表人参与争议处理的制度。根据集体争议性质的不同设置自愿调解和强制调解的不同程序,后者主要适用于“重大争议”及有关国计民生的行业,调解机构可主动介入,调解协议具有集体合同的效力。

学习贯彻《关于构建和谐劳动关系的意见》之三



编者按
2015年3月,中共中央、国务院印发《关于构建和谐劳动关系的意见》,进一步明确了我国构建和谐劳动关系的重大意义、指导思想、工作原则、目标任务和具体措施,是新时期构建和谐劳动关系的顶层设计,是指导当前和今后一个时期构建和谐劳动关系工作的纲领性文献,具有里程碑意义。本报特刊登几篇专家学者在构建和谐劳动关系方面的思考文章,以资读者。

乔健 观点

创新劳动关系协调机制,加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的工作机制,是有效预防、化解及处置劳动关系矛盾的关键。当前,要重点抓好四个方面的机制建设:劳动合同制度;集体协商和集体合同制度;协调劳动关系三方机制;劳动关系矛盾调处机制。

冀福 观点

中国特色和谐劳动关系的治理体系可以分成两个维度,一是坚持依法治理,加强法治保障,运用法治思维和法治方式化解劳资矛盾。二是健全劳动关系领域的民主制度建设,并丰富民主形式。构建对维护群众利益具有重大作用的利益表达机制、协商沟通机制,推进社会协商和开展形式多样的基层民主协商。

天成 观点

构建中国特色和谐劳动关系须形成以下机制:在宏观层面,创新劳动关系三方协调机制;在中微观层面,加强区域和行业工资集体协商制度建设,与企业协商相协调;在劳资冲突处理方面,推进劳动争议“大调解”机制建设和效能提升。

学习贯彻《关于构建和谐劳动关系的意见》之三