

刍议建立和完善我国社会转型期的劳动关系三方协调机制

——兼论工会在劳动关系三方机制中的使命和对策*

王 群

(淄博市总工会, 山东淄博 255300)

[摘 要]我国入世后, 尽快建立和完善劳动关系三方协调机制, 已成为和谐劳动关系、促进经济发展和保持社会稳定的重要手段。当前, 为了尽快建立和完善劳动关系三方协调机制, 首先要根据国家有关法律、法规和国际惯例, 确定三方协调机制的工作内容、关系原则和具体制度。其次要尽快解决阻碍和制约三方协调机制建立的重点问题, 如劳动关系三方代表性不到位、政府部门思想认识存有偏差、工会干部素质不适应工作要求等。

[关键词]劳动关系三方协调机制; 劳动关系三方代表性; 政府部门思想认识偏差; 工会干部素质

[中图分类号]F246 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1008—6153(2002)06—0005—04

通过政府、工会和企业经营者组织之间的协调和合作, 共同促进劳动关系的和谐、健康发展, 是国际社会处理和协调劳动关系的通行做法。中国入世以后, 必须履行庄严承诺, 尽快建立和完善劳动关系三方协调机制。从社会学角度讲, 机制指一个复杂的工作系统的内在规律, 反映和决定着这一工作系统的内容、原则、方法等。在劳动关系领域, 劳动关系三方协调机制反映了政府、工会、企业经营者三方协调劳动关系工作的规律性, 决定着三方协调劳动关系的范畴、原则和方法等。因此, 为和谐劳动关系, 实现社会公平和维护社会稳定, 应当着重加强劳动关系三方协调机制的研究和探讨, 深刻认识和不断总结其内在的规律, 指导三方自觉、有效地参与劳动关系协调, 最大限度地发挥这一机制在协调劳动关系中的作用。

一、建立劳动关系三方协调机制的必要性和紧迫性

(一) 建立劳动关系三方协调机制是广大劳动者的迫切愿望

我国社会正处在社会转型时期, 劳动关系错综复杂。由于企业经营者在劳动关系中所处的地位和受自身利益的驱动, 侵害劳动者合法权益的行为屡有发生, 成为影响社会公平、社会稳定的重

要因素之一。在劳动关系中处于弱势一方的劳动者迫切希望政府、工会与企业经营者之间加强沟通、协调与相互监督, 创造和谐稳定的劳动关系环境, 维护自身的合法权益。首先劳动者的就业权利亟待维护。劳动和社会保障部公布的一份报告表明, 我国的就业形势正在呈现严峻的局面。城镇单位从业人数近年来持续呈现下降趋势, 城镇登记失业人数和登记失业率有所上升, 失业人员、下岗职工再就业难度加大。同时入世后, 国外许多产品在低关税甚至零关税的条件下进入国内市场, 参与国内竞争, 势必造成一些企业的亏损、倒闭、破产, 导致下岗职工的增多, 从而造成更大的就业压力。其次劳动者分配公平的权利亟待保护。全国总工会法律顾问关怀教授在接受媒体采访时指出, 2000 年全国共拖欠工资 366.9 亿元, 2001 年的情况更为严重。^[1]随着国外资金、金融、保险的大量涌入, 资本、技术等生产要素参与分配, 劳动者的收入差距将进一步扩大, 而其在分配中的弱势群体的地位更加明显。第三, 劳动者对劳动关系宏观协调的要求增强。随着外商投资企业和私营企业等非公有制企业大量增加, 劳资冲突及资本侵害劳动的现象将有所上升, 因企业侵犯职工权益而引发的劳动争议事件势必增多。据

* 本文获山东省总工会、山东省工运研究会 2002 年年会论文一等奖, 题目有更改。

收稿日期: 2002-11-16

作者简介: 王群(1966—), 女, 山东淄博人, 大学文化, 现任山东省淄博市总工会政研室主任。

新华社消息,最高人民法院披露的统计数字显示,全国法院审理的劳动纠纷案件正在以每年超过20%的速度增长。^[2]第四,劳动者对职业培训的需求更为迫切。面对国外企业强大的技术优势,我国劳动者文化水平、技术素质和就业技能低的问题将更加突出,要求三方能够及时沟通就业需求信息,共同有针对性地加强劳动就业培训工作,以满足劳动者参与更为激烈的市场竞争的需要。

(二)建立劳动关系三方协调机制是法律政策的明确要求。随着我国社会主义市场经济的深入发展,社会经济和劳动关系的复杂多样化,建立健全劳动关系三方协调机制越来越成为各级政府、工会组织和企业经营者组织的共识。早在1990年9月7日,我国人大常委会就批准了国际劳工组织1976年通过的《三方协商促进实施国际劳工标准公约》和《三方协商促进实施国际劳工标准建议书》,即国际劳工组织和144号公约和152号建议书。2001年8月,国家劳动和社会保障部、全国总工会、中国企业联合会/中国企业家协会建立劳动关系三方会议制度,标志着国家级劳动关系三方协调机制的建立,三方参与协调劳动关系工作进入一个新的发展时期。2001年10月27日经全国人大修改颁布的《工会法》第三十四条明确规定,“各级人民政府劳动行政部门应当会同同级工会和企业方面代表,建立劳动关系三方协商机制,共同研究解决劳动关系方面的重大问题。”国际公约及其建议书以国内法的形式最终确定下来。2002年9月,国家劳动和社会保障部、中华全国总工会、中国企业联合会/中国企业家协会等部门联合发出“关于建立健全劳动关系三方协调机制的指导意见”,要求到年底,尚未建立三方协调机制的省份都要从本地实际出发,切实采取措施,建立由劳动保障行政部门、工会组织和企业代表组织参加的省一级劳动关系三方协调机制。《意见》同时明确提出了劳动关系三方协调机制的主要工作内容。上述要求,促进了全国范围内劳动关系三方协调机制的建立,到目前,全国已有20多个省、自治区、直辖市建立了劳动关系三方协调机制。

(三)建立劳动关系三方协调机制是社会稳定的内在要求

劳动关系是社会关系中最基本、最重要的关系之一。由政府、工会和企业组织组成的协调劳动关系三方机制,是市场经济条件下协调劳动关系的一项基本制度。从整个社会讲,一方面,社会发展需要一个稳定和谐的劳动关系环境,社会稳

定促进社会发展。国家、工会和企业经营者组织有责任、有义务维护社会稳定,促进社会公平的实现。另一方面,劳动关系三方协调机制能够在涉及劳动关系的重大问题上发扬民主,充分听取各方意见,促进政策制定的民主化、科学化和规范化,有利于推动新型劳动关系的建立,兼顾各方利益,共同促进经济发展和社会进步。从劳动关系双方——用人单位和劳动者来讲,随着我国社会主义市场经济的发展和劳动关系、劳动关系的复杂化,作为人们在劳动中产生的各种关系总和的劳动关系,越来越迫切需要在加强劳动关系双方自主、微观调节的同时,加强社会高层次、宏观的调节。市场经济国家的经验也证明,以激烈的、对抗的方式解决劳动关系矛盾冲突的做法,不仅影响社会政治稳定,付出高昂的社会成本,而且最终损害劳动关系双方的利益。企业经营者、劳动者从自身利益出发,越来越多地选择协调、对话的方式解决存在的问题。

二、劳动关系三方协调机制的工作内容、关系原则和具体制度

劳动关系三方要紧紧围绕本地区劳动关系方面的突出问题,根据不同时期的实际情况,突出工作重点,抓住职工普遍关心的影响劳动关系和谐稳定的全局性问题,开展工作,充分发挥三方协调机制的作用。根据三方在2002年9月制定的“关于建立健全劳动关系三方协调机制的指导意见”的要求,主要有以下工作内容:要从实际出发,制定本级劳动关系三方协调机制的工作制度和规程,明确职责,规范运作,并重点研究分析经济体制改革政策和社会经济发展计划对劳动关系的影响,提出政策性意见和建议;通报交流各自协调劳动关系工作中的情况和问题,研究分析劳动关系状况及发展趋势,对劳动关系方面带有全局性、倾向性的重大问题进行协商;对制定涉及调整劳动关系的法律、法规、规章和政策提出意见和建议,并监督实施;对地方建立三方协调机制和企业开展平等协商、签订集体合同等劳动关系调整工作进行咨询、指导;研究现行劳动争议处理体制,指导地方的劳动争议处理工作,总结推广典型经验;对具有重大影响的集体劳动争议和群体性事件进行调查研究,提出解决和预防的意见建议;开展劳动法律、法规和规章的宣传工作。

三方在工作中要重点本着以下几个原则,处理好相互之间的关系。一是合法的原则。合法是基础,是前提,也是处理相互关系的最基本的原则。在参与协调劳动关系中,三方要始终坚持以

国家法律法规和政策为依据,在国家法律法规和政策规定的范围内开展工作。同时,三方协调议定的事项和程序规则也必须合法。二是地位平等和相互尊重的原则。国家劳动和社会保障部门、工会、企业经营者在劳动关系三方协调机制中的地位是平等的。这种平等的地位并不因其是代表劳动关系中的强势一方还是弱势一方而有所改变。同时,三方在研究处理劳动关系重大问题时相互尊重,尊重对方的地位,尊重对方的发言权,尊重各自所代表的群体的利益。三是相互支持与相互合作的原则。三方建立制度,共同参与协调劳动关系,前提就是相互理解、支持和信任。四是促进社会公平与社会公正的原则。公平、公正由对人的基本生存和基本尊严予以保证的规则、机会平等的规则、按贡献分配的规则以及社会调剂的规则共同组成的一系列原则以及理念的体系。劳动关系三方协调的目的就是为了努力实现这一目标,使劳动关系弱势一方能够获得更多的与用人单位平等对话、协商、共决的机会和社会环境。五是兼顾三方利益的原则。三方协调劳动关系必须兼顾国家、劳动者、企业经营者三方的利益,任何为了一方利益而损害其他方利益的行为,最终都会破坏三方协调机制的正常运作。

劳动关系三方协调机制要在制度建设上下功夫,才能取得实实在在的效果,发挥应有的作用。(一)三方劳动争议仲裁制度。根据《企业劳动争议处理条例》,县市(市辖区)级以上地区应当设立由同级政府劳动和社会保障部门代表、同级工会代表、用人单位方面代表组成仲裁委员会,负责处理本地区发生的劳动争议。各级仲裁委员会应根据三方原则,建立和完善对重大、疑难案件的会审制度、案件通报制度等,来保证仲裁委员会三方作用的充分发挥。各级政府劳动和社会保障部门要克服独家仲裁的倾向,主动加强与同级工会组织、经济综合管理部门的协调,积极创造三方共同做好劳动争议仲裁工作的有利条件;同时,各级工会组织和经济综合管理部门要设专人负责劳动争议仲裁工作,与劳动行政部门密切配合。特别在仲裁组织的机构制度建设、案件审理、办案经费、宣传咨询等工作中要强化协作意识、换位意识、整体意识,充分发挥三方机制的作用,共同做好劳动争议仲裁工作。(二)三方协商会议制度。劳动关系三方协商会议制度是指政府(劳动和社会保障部门代表)、职工(总工会代表)、企业(企业联合会/企业家协会/经贸委代表),就劳动关系为主要内容的社会经济政策、法律制度及其实施进行相互

协商的组织形态。2001年8月3日,我国建立了国家级三方会议制度,对三方会议的组成、职责任务、协调内容、工作原则、会期等作了明确规定。这项制度为协调劳动关系,促进企业和谐健康发展必将发挥积极作用。作为工会一方,在参与协商时,要密切关注劳动关系领域中的突出问题和职工群众关心的热点、难点问题,积极反映职工群众的意见和要求,提出工会的政策主张和建议,协助政府和企业行政解决好这些问题。同时,重视总结典型经验,加强理论政策研究,注意吸收借鉴外国三方机制的有益经验,积极探索有中国特色的三方协商机制。(三)三方劳动执法监督检查制度。对于劳动关系方面的问题,可由三方共同组成执法队伍,对用人单位劳动用工劳动合同签订与执行等方面进行执法检查,督促用人单位自觉遵守《劳动法》、《工会法》,促进劳动关系的和谐稳定。在监督检查的内容上,主要围绕企业推进和完善平等协商集体合同制度及劳动合同制度;促进劳动就业与再就业及职工解困;执行劳动报酬、工作时间和休息休假、社会保障、生活福利待遇、劳动安全卫生、女职工和未成年工特殊保护、职工技能培训等劳动标准;预防和处理劳动争议;加强职工民主管理和工会组织建设;正确处理企业改制、改组过程中的劳动关系及其他有关劳动关系调整等问题。(四)劳动关系相关问题的协同调研制度。三方可就涉及本地区劳动关系的重大问题如经济政策、社会发展计划对劳动关系的影响等,也可就劳动关系当中的具体问题协同调研,共同攻关,形成有影响力的劳动关系问题研究成果,为政府制定劳动法律法规或政策规定提供依据。(五)经常性的信息交流制度。三方应加强相互间的协调交流,形成一个通畅的沟通协调机制和渠道,彼此通报工作重点和发展的问题,共同研究解决的办法,变各自处理劳动关系中的问题为统一行动,及时发现劳动关系中的不稳定因素并加以化解;可通过各自的工作简报、信息、电子邮件、通讯往来实现。

三、影响劳动关系三方协调机制效能的主要因素

(一)劳动关系三方的代表性问题。

从政府方面看,还需要进一步转变职能。在计划经济条件下,劳动关系的运行和调整都是由政府的行政行为直接控制和完成的,不具有企业化和市场化的特点。随着劳动力市场的建立和完善,劳动力实现了自由流动,全部由市场调节,政府不再直接干预。政府对于劳动关系的调整从直

接处理劳动关系,要及时转变到为劳动关系的运行制定规则,组织开展劳动立法,加强国家对劳动关系的宏观调控,为劳动关系的稳定提供必要的服务方面来。加入 WTO 后,政府职能的转变更为紧迫和必要。

从企业经营者组织来讲,我国尚未形成真正代表企业方的雇主组织。中国企联(中国企业联合会/中国企业家协会简称)的章程表明,在我国,现有的企业家协会,只是一种联谊性质的官办机构。尽管它以中国雇主组织的名义得到国际劳工组织的承认,但它并不具备在劳动关系中与劳动者相对应的雇主或企业家的身份。同时,企联参与协调劳动关系是由国家经贸委授权的。根据 1998 年国家经贸委关于中国企业家协会代表地位问题的复函和 1999 年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,“同意由中国企业家协会代表国家经贸委参加经常性的企业劳动关系协调工作,具体负责参与劳动立法、企业劳动争议处理及与国际雇主组织的联系工作”,“请各地经贸委支持各地企业家协会的有关工作,可结合当地实际,授权各级企业家协会承担劳动关系三方协调机制中企业一方的代表,具体负责参与劳动立法、企业劳动争议的协调处理,重大事项需报国家经贸委。”

从工会组织的情况看,《工会法》明确规定,工会的基本职责是代表和维护职工的合法权益。实际工作中,工会的代表性还有待强化。在淄博市总工会对 866 余名工会会员调查时发现,认为工会在本单位是职工维权部门的 437 人,占到被调查人数的 50.4%;在用人单位侵犯了您的合法权益时,找工会协调解决的 521 人,占到被调查人数的 60.16%。可见,工会地位、作用与会员群众的要求尚有一定的距离。

(二)政府部门思想认识上的偏差影响到劳资双方地位的失衡。一种观点认为,劳动契约关系一旦形成,政府的行政干预也就随之结束。在社会经济制度发生历史性变革以后,无论是劳动力资源、劳动力流动、劳动报酬支付还是社会保险方式,都越来越受到价值规律的制约和市场供求关系变化的影响,政府的行政干预既不必要也不可能。这种观点的误区就在于,在市场经济条件下,政府虽不是契约化劳动关系中的一方,但监督劳动关系在法律法规基础上的公平有序,却是政府的职责所在。少数地方政府部门和官员的这种认识偏差,使得劳动法律法规和劳动政策的监督检查

查时常成为过场,助长了资本所有者的张狂,加剧了劳动关系的冲突和矛盾。在实际生活中,伴随着劳动用工和工资分配的权力更完全地下放,用人单位不仅出现权力上的增长势头,同时在思想上、作风上逐渐滋长了“家长制”的作派,与劳动者对话、协商的内在动力不足,外在压力也不足。同时,在普通劳动者中,由于我国在历史上长期处于封建和半封建社会,劳动者在心理上残留着对权势的依附感和趋同感,在自身权益受到侵害时,往往“忍”字为先,顺从思想较为严重。这些认识和思想都影响到三方参与协调劳动关系的自主性和主动性,影响到劳动关系三方协调机制作用的发挥。

(三)工会要加快培养一支懂政策、熟法律、善协商的高素质的工会干部队伍。目前,整个工会干部队伍年龄偏大,文化程度偏低,思想观念陈旧,专业结构不尽合理,特别是专门人才缺乏,从而严重影响和制约着工会在三方机制中充分发挥作用。工会组织要想在参与三方劳动关系协调工作中有更大的作为,履行好职工合法权益代表者和维护者的职责,必须加快建立一支高素质的工会干部队伍。通过各种行之有效的制度和机制,加强工会干部的理论学习、业务知识学习和实际工作锻炼,使工会干部能够提高贯彻执行党的路线、方针、政策的自觉性,增强工作的原则性、全局性、预见性和创造性;能够掌握工会的基础理论和各项业务知识,相关的方针政策和法律、法规,以及工会工作的规律和群众工作的方法,更好地履行基本职责;能够注意联系党和国家工作的大局、国内外局势的新变化、岗位工作的实际,做到勤于思考、学以致用,不断提高解决实际问题、做好本职工作的能力和水平。高度重视专门人才培养。加强专门人才的培养,是提高工会干部队伍素质的重要环节。当前,应把《工会法》、《劳动法》及社会保障、安全卫生等方面的法律法规教育,作为工会干部业务培训的重点。有计划地培养一大批熟悉经济管理、劳动就业、劳动工资、社会保障、生活福利、劳动保护和劳动法律等方面知识的工会工作专门家,以有效地扭转目前工会干部队伍中“宏观型”、“专业型”、“研究型”人才少,“事务型”、“活动型”人才多的结构失衡状况。

参考文献:

- [1][2]李瑾,沈刚,郑莉.关于新时期劳动关系的多角透视[N].工人日报,2002-09-03.

(责任编辑:张希宇)