

# 关于建立劳动关系三方协调机制的几个问题

陈 沙

[内容提要] 以平等协商签订集体合同制度为基础的劳动关系三方协调机制在我国方兴未艾,在取得重大成绩的同时,也存在着职责尚不完全明晰、观念相对滞后、主体组织培育尚待加强、运作机制效率有待提高等一系列问题。

[关键词] 劳动关系 三方协调 机制

[分类号]D5 [文献标识码]A [文章编号]1005-6505(2001)04-0017-8

## 一、市场化过程中三方协调的现实必要性

在世界经济全球化潮流的推动下,伴随我国加入世贸组织的日益迫近和社会主义市场经济体制的逐渐完善,经济关系和劳动关系也发生着极其深刻的变化,尤其是劳动关系的企业化、契约化和市场化特征日益明显,各种利益关系日渐明晰,各方利益主体也渐次发育成熟,矛盾磨擦与协调合作并存,呈现复杂多变的态势,而这种态势随着工业现代化的大规模推进,将继续扩大和加剧。特别像新建企业,由于投资主体多元化而形成的所有制方式多样化、经济成份多样化、就业方式多样化,进而使劳动关系也呈现复杂化,并且由于非公有制经济成份居多,其劳动关系就更带有明显的雇佣性和一定程度的对抗性。同时,广大职工经过这些年改革开放的洗礼和熏陶,思想观念日趋活跃,法制意识不断增强。他们不仅关心自己的切身利益,而且关注着工会的代表能力和维护能力,因而使劳资矛盾特别是劳动争议逐渐增多,并逐步向深层次延伸,劳动关系的不稳定因素在增大。如果协调不力,处置失当,劳动关系将会在一种失去监控的状态下,给企业和社会正常秩序造成不良后果,从而势必影响到投资环境,制约着对外开放和经济乃至社会的稳定与发展。因此,建立劳动关系三方协调机制,不仅十分必要,而且相当迫切,不仅需要理论上深入思考,而且更需要大胆探索。

劳动关系三方协调,是符合国际惯例和经济国

际化发展趋势,且早已为国际所通行的一种有效制度。一般情况下,三方协调通常指政府(以劳动行政执法部门为代表)、职工(以各级工会组织为代表)和企业主(以各类企业经营者代表组织为代表),就制定和实施经济与社会政策而进行的所有交往。它在整个劳动关系领域内,几乎涉及所有重要事项,其中主要包括:劳动立法、经济与社会政策的制定、就业与劳动条件、劳动标准、工资增长水平、职业培训、社会保障、职业安全与卫生、劳动争议处理以及对产业行业的规范与防治等。新建企业建立这样的三方协调机制,其必要性表现在:一是可以有效地推动国家各项劳动法律法规的付诸实施,进而推动劳动管理规章和配套政策的制定完善,保证各项经济与社会政策的有效影响。二是可以及时了解掌握劳动关系变化的发展动态,尤其是劳动争议的发展态势,以便及时全面地分析诱发争议的原因,协商采取防范对策,进而化解矛盾和争议,保持和促进劳动关系的和谐稳定。三是可以在强化政府劳动行政执法力度的同时,使各级工会组织更好地代表和维护职工合法权益,使企业也能保护自身的合法权益,各方以此努力营造更加完善的投资环境,促进社会政治经济的稳定,推动我国对外开放和经济建设的快速健康发展。

## 二、三方协调主体及其相应职责要求

政府方面的职责要求:总体上应在严格执法监督监察的同时,为劳动关系各方提供有效的社会服务,并在“三方”中起主导作用。

第一,全面严格地掌握和推动劳动法规的贯彻执行,并通过区域性劳动和社会经济相关政策的制定,来规范和引导劳动关系并使之协调发展;明确劳动关系双方的权利与义务及其应承担的法律和社会责任;确立劳动关系双方的行为规则和程序,督促劳动关系双方的交往在法制轨道上进行。

第二,通过三方协调机制与工会、企业组织保持经常性的接触和沟通,使其及时了解政府方面的政策意向,督促其贯彻落实政府的政策主张;促进就业;完善劳动合同制度和集体合同制度;规范工资标准和劳动时间;加强职业安全卫生;完善社会保障;发展职业培训;确定劳动基本标准;实施劳动监察等。

第三,为劳动关系双方之间的协商与交往提供社会化服务,定期不定期地向劳动关系双方代表通报有关社会经济,尤其是劳动力市场的情况分析、形势预测和某些相关的数据指标,如劳动用工需求、最低职工工资线、平均工资标准指导线等,并提供行业、区域、国家乃至国际劳动关系变化态势、信息和可供借鉴的经验等。

第四,推动劳动关系双方代表组织主体的培育,对劳动关系双方代表进行培训,公正维护劳动关系双方的合法权益。

第五,及时分析研究三方协调机制运作中出现的重大问题,充分发挥政府主导作用,为负责三方协调达成一致意见或事项的落实督查。

工会方面的职责要求:总体上应代表和维护职工的合法权益,监督劳动法规的贯彻实施。

第一,积极参与区域性经济与劳动规章和政策、各类涉及职工切身利益的改革方案的制定工作,提出高质量的对策和建议,并积极推动贯彻落实。

第二,及时向另外两方通报工会组织建立与运作情况,特别是涉及职工合法权益及其受到侵犯的情况与纠正要求,申诉“工人冤情”。

第三,向另外两方通报在职工中存在的倾向性、苗头性问题,尤其对企业的意见要求,以及对政府政策主张的反映。

第四,推动建立和完善劳动合同管理标准、平等协商签订集体合同和工资协商谈判等制度,加大劳动争议调解的参与力度。

第五,通过工会组织教育培训职工守法守纪,与企业合作共谋发展,以及组织职工落实三方达成

的一致性意见。

企业代表组织的职责要求:总体上应代表和维护企业的合法权益,积极谋求企业发展。

第一,代表企业加大经济及其相关政策制定的参与力度,就劳动关系调整中的一些重大问题同政府劳动行政部门和工会保持经常性沟通,及时反映企业界的呼声要求。

第二,根据对一定时期社会经济形势和劳资关系状况的分析,确定相对统一的发展计划和目标,并对企业经营者的活动,按法规和区域政策要求进行引导和协调。

第三,及时向另外两方披露、介绍所代表企业运营的全面情况、存在的倾向性和苗头性问题,反映企业在劳动关系和自身权益维护等方面遇到的突出问题,提出相关的建议和主张。

第四,向所代表的企业如实反馈另外两方对企业运营,特别是涉及劳动法律法规执行情况、职工合法权益保护情况的意见,公正处理涉及国家、职工和企业权益的重大经济与劳动争议。

第五,协调企业积极落实三方协调达成的事项及意见。

### 三、当前三方协调实践中存在的现实问题

探索三方协调机制的道路是十分艰辛的。它从起步到发展以至完善,不是一日之功,更不能以急功近利的心态幻想一蹴而就。特别是在刚刚起步的时候,许多疑点和难点问题已经显露出来:

首先是观念问题。三方协调机制是一种国际通行的协调劳动关系的有效制度,但对于我们相当多的人来说还是陌生的。从政府部门来说,有不少政府“官员”对职能转换感到茫然,面对市场新的环境,一时不知所措或无从下手。对计划经济下的传统职能报以怀旧或憧憬的心态并使其继续保持。他们很难想象或不愿接受工会和经营者代表组织能够以平等的身份面对这一事实;作为经营者和普通职工,他们对于通过自己的代表组织与政府平等协商对话也报以难以置信的猜疑眼光。特别是长期计划经济条件下形成的思维定势,认为工会只能服从党组织的领导,是企业从属于党政的一个部门,只能处于从属地位。工会及工会干部的许多利益依赖于行政,何况许多企业一把手党政一肩挑,工会主席享受的只是相当于党政副职,怎么可以与行政“一把手”平起平坐呢?还有的武断地否认市

## 主题论坛

场经济条件下三方协调机制存在的事实,以为劳动关系仅存在于企业层面。上述情况表明,传统计划经济体制下政府大包大揽的形象在人们的观念意识中根深蒂固,以至伴随市场而来的三方协调对他们来说似乎显得突然。

其次是主体问题。三方协调的主体是劳动行政部门代表政府一方,工会代表职工一方,企业经营者组织代表企业一方。在国有经济领域内,主要表现为三缺一,即经营者代表组织缺位。现在的企业主管部门如经济管理局、区街企业管理局、财物价局等,均是政府行政部门,没有哪家能在真正意义上代表企业经营者。在非公有制经济领域内,尽管形式上组建了一些如出租车司机协会、私营企业协会、外资企业协会等,但其组建都是自上而下的,并非企业或经营者自下而上、自愿结合形成的,因而带有浓厚的“官办”色彩,也不是真正意义上的代表组织。同时,还表现为一些企业尤其是私营企业尚未建立工会组织,严格地说是三缺二,由此引发一种三方主体畸形现象或状态。

再次是相关问题。主要是三方协调机制在运作的组织形式、活动内容和操作规范等方面存在的问题。目前在操作上还没有形成规范且相对固定的组织制度及相关结构,在活动内容上也带有较多的随意性,对一些问题缺乏一定的行为准则,以至于在一些涉及劳动关系问题的重大社会政策方面,工会和经营者代表组织的参与力度明显薄弱,政府方面也因此难以全面而深入地真实了解职工和经营者方面的意愿和要求,从而导致一些政策在实施过程中未能在三方基层组织之间达成共识,也未能被广大职工群众和经营者普遍了解,这就造成一些政策最终难以落实到位。

当前在企业与职工、经营者与劳动者之间逐步形成主体明晰、地位对等、具体利益变化的情况下,经营者追求经营利润与劳动者追求收入和福利的提高,矛盾和问题日益明显。新建企业快速发展,这些新型劳动关系从一开始就建立在市场机制的基础上,一时难以规范,于是形成劳动关系主体双方法律地位平等,事实上却不平等的问题,劳动者处于弱者地位的现象更为突出。因而迫切要求作为职工群众组织的工会更加有效地代表劳动者群体,以创新的精神,推动三方协调机制的形成。

### 四、培育建立三方协调机制的相应对策

#### (一)全方位地转变观念

就政府方面而言,要彻底破除计划经济体制下劳动关系事务由政府独家包办的传统意识和思维定势。在劳动关系处理中,政府必须借助于工会和经营者代表组织的特定作用和影响力,去规范劳动关系,从以往事必躬亲的劳动关系事务中解脱出来,以更加超脱的姿态和战略眼光,致力于整个劳动力市场及劳动关系宏观事务的管理。

就经营者代表组织而言,要审时度势,转变自己的职能,将维护经营者合法权益作为首要职责,同时借助自身的有利条件,加大经济与劳动立法及相关政策制定的参与力度,并就劳动关系调整中的一些重大问题同政府劳动行政部门和工会保持经常性的沟通与合作。

就工会组织而言,要切实转变对企业行政及政府组织的从属地位,注重加强工会组织自身建设,并以劳动者权益的维护作为直接目标,对工会的组织体制、运行机制和活动方式等进行一系列的改革,克服其行政化倾向,转变工会领导向行政负责的价值取向,在《工会法》规定的范围内,增强工会组织的自主性和独立性,使工会组织无论在数量上、质量上都能成为一个相对独立的社会团体、经济利益主体、劳动法律关系主体和文化关系主体。

#### (二)加强主体组织培育

在三方协调机制主体组织的培育方面,政府依然处于主导地位。从某种意义上讲,三方协调机制的建立是政府在劳动关系领域中转变职能的客观要求。因此,政府劳动部门应加强劳动关系的宏观调控和居中调解,加强劳动立法和劳动政策的制定,运用立法、监察和服务的手段,加强对劳动关系调整的引导,指导劳动关系双方依照有关劳动法律规定来自觉规范相互之间的权利义务关系,并为这种调整关系进行把关定位,为相互之间的协商与交往提供服务和便利条件,营造一个良好的法制环境,减少社会动荡。

经营者代表组织应在政府的扶持与鼓励下,引导经营者以自下而上的方式自愿结合组成各种不同类型的代表组织。这些代表组织的建制,可参照工会的组织建制逐步健全完善,从而在社会经济的各个层面形成工会的交往伙伴。通过立法对经营者代表组织加以规范,其中包括经营者代表组织的权利与义务、职能与活动方式、组织建制与行为规范,以及经营者代表组织同政府与工会的社会关系等,使之逐步承担和取代原政府主管部门作为经营

者代表协调企业劳动关系的职能。

工会组织作为职工利益的代表者和维护者,工会主席作为社团法人代表,要在劳动立法、经济与劳动政策制定以及各类涉及职工切身利益的重大问题上,加大源头参与力度,积极提出高质量的主张和建议;在企业层面上以劳动关系调整为重点,通过平等协商谈判签订集体合同制度等多种形式,突出维护职工的政治权利和经济利益;在基层工会组织建设上逐步实现会员的直接民主选举,使工会主席真正成为职工依赖的组织领导者和代言人。

### (三) 建立有效的运作机制

三方协调机制作为市场经济的产物,不仅要求各主体组织能够各司其职、各负其责,而且要在协

调、行使权利、履行义务和解决问题等方面具备一定的自主能力。政府劳动行政部门在调控方面要发挥作用,具备能够驾驭三方协调有效进程的能力,特别要在积极向前推进三方协调的进程中发挥导向作用。对提高三方协调的议题,不仅要在内容和技术设计上具有较高水平,而且要真正体现公正、公平。工会和企业经营者代表组织,要有借助于政府出面参与协调,解决问题的需要和要求,不仅有参与三方协调的权利,而且要努力去完成面临的共同任务。

[作者单位] 山东省工会管理干部学院。

[责任编辑:季正矩]

(上接第 66 页)

## 四、普京执政以来俄罗斯的社会转型

普京上台以后,实施了一种新的转型战略。俄罗斯的社会转型更加失去了目的性和方向性。也就是说,俄罗斯的社会转型在总体上不再以西方为目标模式,进入了一种不确定的灰色状态。

与会的一些学者具体分析了普京上台以来对政治、经济、文化等方面的战略调整及俄罗斯未来可能的制度模式和文化特征。

从经济上看,普京上台以来虽然没有放弃市场经济、私有化,从而在经济变革的目标上与叶利钦大体一致,但普京不赞成自由主义者的“不干预”政策,对诸如休克疗法等激进变革方式持怀疑态度,强调国家在经济活动中的积极作用。一年多来,普京进行的经济调整已取得了明显的成效。俄罗斯的制度环境得到改善,日益显露出走出非效率制度均衡的迹象。俄罗斯经济转轨的绩效明显好转,国民经济持续增长。但普京在经济上仍面临众多问题。俄罗斯各种经济关系并未完全理顺,叶利钦时代遇到的各种矛盾大多仍未解决。俄罗斯近期的经济增长更多是依赖于能源的出口而非经济的结构调整。

从政治上看,普京虽然承认议会民主是人类都要走的“主干道”,承认政党、立法机关、独立媒体、普选等的合法性,但他显然背离了西方代议民主的道路。他虽然能够在选举中向“投票性”负责,虽然其活动大体上能遵循宪法规则,但他更多时间不接

受社会的横向监督,不尊重议会、法院、政党,处处打压新闻媒体。他以全民领袖的形象出现,不承认代表任何团体和阶层。因此,普京当政以来,虽然俄罗斯政治体制仍旧是“委任民主”或“选举民主”类型,但却具有浓重的威权主义色彩。

从文化上讲,普京不一概否定西方的文化价值,承认市民文化的合理性。然而,他反对全面接受西方价值,重提爱国主义和强国意识相结合的俄罗斯思想,强调俄罗斯人重视国家、重视集体的积极意义,主张把现代社会的某些普世性价值与“俄罗斯的经过时间考验的传统价值有机结合起来”。总之,普京倡导一种混合型的政治文化。这在一定程度上是对俄罗斯历史上欧亚主义的回归。

值得注意的是,普京的调整尽管遭到了俄罗斯自由主义者和西方媒体的普遍指责,却赢得了俄罗斯民众的广泛支持。普京的支持率一直居高不下,保持在 70% 左右。俄罗斯在一定程度上走出了困境,也在一定程度上克服了社会转型的正当性危机。但俄罗斯的社会转型远没有结束,其危机也将是长期的。因为俄罗斯新的政治、经济体制尚处于激烈变动之中,与这种体制相适应的主流政治文化仅仅处在萌芽状态。至于民众对普京本人及其政策的广泛支持,在特定的政治文化维度内具有合理性,但从另一个侧面反映出了俄罗斯因缺乏社会分层、政治分化而造成的制度不成熟性,因而具有不合理性甚至危险性。从这一意义上讲,俄罗斯的未来充满变数。

[作者简介] 黄军甫,博士,上海建设党校俄罗斯问题研究室主任。

[责任编辑:戴隆斌]