

广州市法学会文库

法治论坛

Democracy Forum

2011年第1辑 总第21辑

广州市法学会 / 编

谢 晖

司法能动研究的当下意义和中国意义

郭 捷

创新劳动关系协调机制的思考

刘翠宵

维护劳工权利的法律思考

李伯侨

城中村改造中集体土地所有权的立法思考

张志超

“黑恶势力”与农村纠纷解决

司法高等研究所

中国法院的问题与改革困境



YZLI0890113822

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

广州市法学会文库

法治论坛

Democracy Forum

2011年第1辑 总第21辑

广州市法学会 / 编



YZLI0890113822

图书在版编目 (CIP) 数据

法治论坛. 第 21 辑/广州市法学会编. —北京:
中国法制出版社, 2011. 3

ISBN 978 - 7 - 5093 - 2666 - 4

I. ①法… II. ①广… III. ①法学 - 丛刊 IV.
①D90 - 55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 025709 号

责任编辑: 戴蕊

封面设计: 周黎明

法治论坛 (第 21 辑)

FAZHI LUNTAN (DI ER SHI YI JI)

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/787 × 960 毫米 16

版次/2011 年 3 月第 1 版

印张/26.25 字数/393 千

2011 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2666 - 4

定价: 48.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66017726

传真: 66031119

编辑部电话: 66065921

邮购部电话: 66033288

[弁言]

司法能动研究的当下意义和中国意义

谢晖*

众所周知，自近代以来，司法是国家职能的重要组成部分。尽管在黑格尔的理念中，司法是居于国家与社会之间的一种力量，是国家与社会的调节通道，但近代以来国家组织建构的现实却把司法置于国家机构之中，是国家力量不可或缺的组成部分。立法权、司法权和行政权的分立制衡成为权力划分的基本事实，三权之间的任何僭越现象，都是对这一权力结构的违背，也必然在法律禁止之列。但是，19 世纪初至 20 世纪中叶以来，资本的经营方式经历了由自由竞争向垄断经营的转变，垄断经营尽管扩张了资本运作的规模，但也严重地妨碍了资本的自由经营。为了保障经济竞争的活力，曾经在经济领域内扮演“守夜人”角色的国家权力，一改以往权力行使的消极姿态，积极走向前台，以法律、行政命令等方式干预经济活动，从而在行政权领域首先出现了明显的扩张情形。显然，这是对经典控权原则的悖反，也是对权力分立原则的破坏。在这种情形下，倘若没有相应的跟进措施，行政绝对权力导致的行政专横也就不难预见。正是在这样的情形下，司法能动现象得以催生，司法对行政权扩张的反制也在无形中形成。以美国为例，经典的司法能动案件都是以司法权对行政权的控制为内容和目的的。事实上，当行政权不可避免地越出当初分权的边界时，对它的司法制约，如果依然循规蹈矩地按照既有的法律来处理，事实上只能放任行政权的肆意扩张，所以，司法的对策也只能是在一定意义上逃离原先的司法权范围。从表面上看，形成了司

* 谢晖——北京理工大学法学院教授、博士生导师，研究领域：理论法学。

法权与行政权等权力的共同扩张但从目的上看，司法权的扩张是为了制约行政权。倘若不是以这一目标为己任，则司法权的扩张就失去了基本的合理性基础。

当然，司法能动以及由此带来的司法权扩张，毕竟是把双刃剑。这或许是沃尔夫在研究司法能动主义时，以“自由的保障还是安全的威胁”作为其副标题的原因。然而，司法权的扩张，即使是以制约行政权为目的，也可能会危及公民的权利保障，也可能会带来司法的专横。正因如此，在司法能动主义之外，美国一直存在着与之相抗衡的司法克制（保守）主义思潮和实践。而在这两种实践的背后，则是法律形式主义和法律现实主义。正是这种学理上的对垒和相互制约，最终使司法能动及司法权的扩张基本围绕着权力制约的正当目的而进行。在诸权竞争的时候，不是无序混乱的扩张，而是依循权力制约的基本宪政理念。

让我们再来分析一下中国的司法能动现象。

2009年8月最高人民法院院长王胜俊在江苏省调研时强调，能动司法是新形势下人民法院服务经济社会发展大局的必然选择。^①其实，中国的司法能动或能动司法，不是从此时才开始的，在肖扬任最高人民法院院长时期也存在着司法能动问题。倘若放大分析的时空，可以发现，中国的司法能动，也是在权力模糊的状态下展开的。尽管在中国宪法上有所谓“六权分工”的规定，即元首权、立法权、行政权、司法权、检察权和军事指挥权，但六权分工的一般宪法规定并没有具体化为一种权力分界而明晰可辨，反之，具体的权力内部关系仍然很不明晰。在这一权力模糊的背景下，中国的司法权事实上也存在着扩张或者“争权”问题。这一问题的厘清，还需要对中国目前的司法权的法律规定和事实运行状况进行分析。笔者认为，尽管在法律规定上，法院独立地行使司法权，但中国的司法权明显具有双重职能：第一重职能是在纠纷解决中使用国家法律的公共裁判职能；第二种职能是在纠纷裁决中贯彻执政党行使治权的政治职能。这样，中国的司法能动及其法权扩张就具有独特的特征。对此，可以在司法管理和司法裁判两个方面进行剖析。这里主要就前者展开论述。事实上，中国的司法能动不仅体现在一些个案的裁判中，更体现在司法管理这一环节。众所周知，中国的法院存在着上下级关系，上级法院对下级法院不仅仅实施指导，实际上也行使管理权。最高人民法院对各下级人民法院则实施最高的管理责任和权力。最高人民法院发布的一些司法政策、策略、方针，往往是能动司法的重要根据。与前述司法权的职能相关，中国的司法能动朝向两个方向：其一，在肖扬院长时期，司法在管理层面的能动主要借着司法改革而展开。但其能动的重要目标之一是设法对现行宪法

^① 参见王胜俊：“能动司法是人民法院服务大局的必然选择”，载《人民法院报》2009年9月1日。

和法律的突破，或者其并不强调在现行的宪法和法律框架内改革、能动。对此，刘松山教授曾专门著文进行了详细的评析。^① 其二，当前的司法能动以强调法律对社会或公民需要的满足为前提，是中国司法政治职能的现实反映。这种司法能动，通过“姜堰模式”、“八四司法能动模式”、“东营模式”、“河南模式”（关于这些模式将在后文详细论述）等在全国范围内展开，司法能动一时间成为司法工作者和法律学者都关注的问题。但是，如上两种在司法管理层面展开的司法能动都没有真正使司法扩权，没有产生像美国司法能动史上那种司法权对其他诸权力的制约功能。前者以强调司法的独立化、法官的职业化、裁判的权威化、目标的法治化为宗旨，但不少做法，因为缺少法律和宪法上的根据，最终无法获得法律和宪法的支持。后者强调司法的政治性、法官的大众化、裁判的可接受性和目的的服务性。司法的政治性可概括为对执政党治权的维护。法官的大众化则表现在以防止司法脱离人民、和人民有距离感为典型。裁判的可接受性则表现在法官尝试在不违背法律和法理的前提下，适用民间规则，以解决因为公民对法律的疏离而产生的抗拒心理，以具有亲和性的民间规则作为裁判的依据。而服务性则集中地表现在既服务于社会、公民，也服务于执政党。但是，这一事实同样既没有导致司法权的扩张，也没有提高司法的权威，在一定意义上讲，司法能动，并没有实现其初衷。正是如上情形，使得对司法能动这一问题的研究就具有了当下意义和中国意义。所以，不要因为中国的司法能动和美国等西方国家存在的司法能动不同，就把此种司法能动抛除在法学理论研究的视野之外，甚至先入为主地认为，中国目前所展开的司法能动活动，无需在理论上进行探究。

在笔者看来，不论你赞同它，还是反对它，都须以研究它、总结它为前提，否则，只能造成所谓理论与司法能动之实践的互不关联。

① 参见刘松山：“再论人民法院的‘司法改革’之非”，载《法学》2006年第1期。

目录

[社会法专题]

导 言..... 1

郭捷

创新劳动关系协调机制的思考..... 2

刘翠霄

维护劳工权利的法律思考

——从改革户籍制度、完善社会保障制度的角度..... 10

刘长秋

生物经济发展与公共卫生安全..... 25

赵廉慧

住房公积金利用制度研究..... 38

杨道波 李永军

“第三次分配”立法问题初探..... 46

徐吉平 左亚洛

立足实践重构我国的劳动普通共同诉讼制度..... 53

潘军锋

能动司法理念下劳动争议巡回审判机制研究

——以江苏劳动争议纠纷调处现状为视角..... 62

[实务研究]

张汉华 陈青

论“依理断案”在司法实践中的运用

——房屋居间合同纠纷探究..... 69

袁纲

农村外嫁女权益保护的思考..... 82

张志超	
“黑恶势力”与农村纠纷解决.....	91
张建中 郑创彬	
论人大对检察机关监督机制之完善.....	112
李娜 符锐兰 宁建文	
涉克隆银行卡(存折)民事索赔案件的审判要点分析	
——以广州中院的司法实践为样本.....	119
上海市闵行区人民检察院课题组	
涉检信访风险预警评估机制研究.....	130
台清	
完善地方性法规立项论证一二谈.....	140
章莉坚	
检察机关查办职务犯罪案件应用测谎技术的现状、困境和出路.....	147
祝好师 蔡景婷	
我国举报人保护制度立法完善探析.....	153
黄兴福 左黎	
对虚假航空运输电子客票行程单犯罪的思考.....	159
张鸿 李文军	
非法经营证券、期货案件中有关证监会《复函》的若干思考.....	167
刘远山 魏微	
涉外著作权法律适用的思考.....	173
胡名态	
网络舆论与司法应对	
——以“2009 南方周末十大影响性诉讼”为考察对象.....	179
熊德全 徐贤飞	
法院案件请示制度的法律经济学维度.....	192
李小伟	
反思与进路:法官审判实绩考核制度对审判权运行的影响.....	200
聂晓英	
论当前社会形势下的公安机关角色定位.....	210

睢晓鹏

未成年人受侵害案件审理实践检讨..... 218

周军

国际法视野下行政合同司法审查的思考..... 225

张惠

涉法信访救济司法化路径探究..... 234

孙学亮 王萌

公司法人人格否认制度构建..... 243

刘卓江

主动执行中迟延履行利息的性质及衍生问题研究..... 251

[地方法治]

李伯侨 涂琳芳 黄彦洵

城中村改造中集体土地所有权的立法思考

——以广州市猎德村为例..... 264

广东省高级人民法院民三庭调研课题组

广东法院知识产权诉讼禁令制度执行情况分析..... 277

张燕玲 林燕嫔

广州市基层检察院民行检察队伍现状及思考..... 289

王志强

新型警务打防控机制探析

——以中山市警务协作机制调研为视角..... 295

陈银珠

我国黑社会性质组织犯罪控制模式的转变

——从重庆市制度化模式的探索谈起..... 306

王志刚

跨区域检务合作机制研究

——“渝西川东”八区县检察工作协作机制考察..... 317

叶三方 余炳奎 刘志华

新形势下的能动司法研究

——广州市萝岗区人民法院调研报告..... 330

陈华丽 文礼均

基层司法所长生存状态考察

——以某市 26 名基层司法所所长的访谈为分析样本..... 338

[法谈法议]

谢晓尧

裁判文书的“精益”追求..... 353

陈贤凯

千橡公司为什么未侵犯注册商标权?..... 355

段芸蕾

网站名称与域名, 为何厚此薄彼?..... 360

林良倩

“开心网”真的知名吗?..... 364

林旭华

注册商标与特有名称能同时主张权利吗?..... 368

莫燕珍 林郁青

言论自由法律保护的困境与出路..... 373

王亚丽

对我国居住权制度立法缺失的反思..... 379

代泽雄

审判工作漫谈..... 386

[高端论坛]

司法高等研究所

中国法院的问题与改革困境..... 390

导言^{*}

党的十七届五中全会通过的“十二五”规划建议，为我们描绘了一幅经济社会发展的新蓝图，更加注重保障和改善民生，已构成“十二五”规划的主旋律。2011年是“十二五”规划的开局之年，如何完善社会保障，切实改善民生，是时下大众关注的焦点，也是党和政府工作的重点。本专题选取了7篇社会法文章，^{**}分别从社会法学一般理论、劳动法学、社会保障法学等角度，多维度对如何保障社会安全、推动社会科学建设作了较为深入的探讨。

——编者

* 本专题获得华南师范大学法学院副教授周贤日的支持和帮助，特此鸣谢。

** 本专题7篇论文均选自中国法学会社会法学研究会2010年年会参会论文。

创新劳动关系协调机制的思考

郭 捷*

【内容提要】劳资矛盾是社会基本矛盾的直接体现，有效化解劳资矛盾与冲突，促进劳动关系的和谐发展，是社会主义法治建设的首要目标和根本任务。本文从构建劳资协商对话机制，强化劳动关系主体的社会责任意识，创新劳动关系管理与服务方式，加强劳资争议处理中的各方联动等层面，对建构劳动关系协调机制进行了探索，并提出了相应的对策与措施。

【关键词】劳资关系 三方机制 社会责任 政府职能

在中国的社会问题研究中，劳资矛盾是社会基本矛盾的直接体现，值得高度重视。解决劳资问题的首要举措是体制、制度设计及其有效调节机制的形成。中国劳资问题具有特殊性，体制转轨、社会转型是这一问题的条件和背景。现阶段我们必须看到：第一，我国在坚持中国特色社会主义道路的同时，存在着劳资收入分配严重不均的现象，社会成员享受社会发展成果的比例明显过低，成为劳资矛盾纠纷乃至冲突的原因；第二，群体性劳资纠纷呈增长趋势，如 2009 年“7.24”吉林通化钢铁股份有限公司总经理陈国军被员工打死，2010 年发生的深圳富士康员工“十三连跳”系列自杀事件、南海本田职工罢工事件等；第三，缺乏一个规范和能充分发挥作用的劳资矛盾化解机制。

我国虽然已经构建了基本符合社会主义市场经济体制的社会法制体系，但还没有形成有效的劳资关系协调机制。我认为需要在现行法律制度的基础上，构建劳资对话机制，强化劳动关系主体的社会责任意识，创新劳动关系管理与服务新方式，加强劳资争议处理中的各方联动，是实现劳资关系协调发展的重要选择。

* 郭捷——西北政法大学教授，中国法学会社会法学研究会副会长，研究领域：劳动法与社会保障法学。

一、建立以合作对话为基础的劳资利益协调机制

利益博弈是劳资关系冲突的永恒主题。我国目前正在经历一场巨大的社会变革或者说社会转型，贫富差距急速拉大，社会利益严重分化，特别是劳资关系中劳动分配比例的差异所带来的基本人权问题，已经到了激化矛盾甚至引发威胁社会安全的程度。在2010年的两会上，“社会管理”成了我国民主政治五大“热词”之一。^①而在“社会管理”这一“热词”背后，民意更是期待“合理调节社会利益”。温家宝总理作的《政府工作报告》对此回应是：“要适应新形势，推进社会管理体制改革创新，合理调节社会利益关系。”无论是民意期待、《政府工作报告》的回应，还是现实问题的挑战，实际上点透了社会管理体制改革创新与合理调节社会利益关系的深层次关系，其重点内容，就在于努力建立社会利益的协调机制，以期利益和谐，进而促进社会和谐。

劳资利益的矛盾与冲突，从性质上讲属于人民内部矛盾，而基于利益的冲突一般被认为是理性的冲突。但长期以来，我们的基层政府和有关部门往往将这样的矛盾政治化或意识形态化，不恰当地上升为危及社会稳定的政治问题。“利益矛盾是可以用谈判、妥协、讨价还价等理性方式解决的，其中能够造成大规模社会动荡是很少的”，“为社会不满情绪的宣泄提供制度化的管道，就成为稳定的新思路”。^②

面对现阶段劳资利益矛盾与冲突的现实，我们要认真审视政府、企业和劳动者三方协调对话机制的运行及效果。其内容包括：企业内部集体协商与集体合同制度的实施；行业性、区域性集体谈判与集体协议的功能发挥；政府牵头、劳资双方参与处理重大问题和群体性事件的作用与效果。毫无疑问，“劳动关系三方协商机制”是市场经济国家调整劳动关系的重要手段。以《工会法》所确认的“劳动关系三方协商机制”发挥政府的协调职能是构建合作对话制度所必需的。由政府、工会组织和雇主组织三方建立，通过协商、对话解决劳动关系中的重大问题，促进劳动关系的协调发展，进而促进社会的安定和谐。

我国涉及的相关法律、法规及规章有：《劳动法》、《工会法》、《劳动合同法》及《集体合同规定》（劳保部2004年1月20日）、《工资集体协商试行办法》（2005年）、《关于建立健全劳动关系三方协调机制的指导意见》（劳动和社

^① “民主政治五大‘热词’折射出什么”，<http://www.sina.com.cn>，中国网，最后访问于2010年3月14日。

^② 庄庆鸿：“利益表达与社会稳定的有机统一”，载《中国青年报》2010年4月19日。

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 2002 年 8 月 13 日)等,并在实践中强调要逐渐形成平等协商机制。但从实际效果来看,集体协商(谈判)制度并未发挥其应有的作用,大多数的集体协商与集体合同流于形式,不能有效地起到协调劳资关系的作用;行业性、区域性集体谈判与集体协议,还谈不上有一个很好的起步;“三方机制”仅在一定层面上有组织机构,因缺乏运作规则而显得随意性过大,社会效果为社会所了解的程度不够。究其原因有法律层面、主体地位、自觉意识和对话能力等不同程度的问题。针对这些问题:

第一,要完善相应的法律法规及运行规则。依据《劳动法》第 33 条以及《集体合同规定》的规定,我国集体协商对话的范围仅限于企业层次和集体合同订立的内容,而对于超越订立集体合同范围的事项,特别是有关劳资矛盾纠纷问题的解决没有纳入协商对话的通道;2007 年我国《劳动合同法》明确了建立区域性、行业性集体谈判,以扩大集体谈判权的范围,但对于谈判主体的确定及如何选择确定谈判代表均没有涉及;2002 年 8 月 13 日劳保部等《关于建立健全劳动关系三方协调机制的指导意见》,不仅效力层次低,而且内容也很概括。因此,应当加快制定《集体谈判与集体协议法》来规范劳资双方及政府协商对话的机制与行为。

第二,要确立协商对话主体的平等地位及代表资格。要有针对性地从体制与制度上解决现实中工会代表职工利益的独立性不够及职能弱化等问题,强化工会的职能与作用,适当赋予工会及员工一定的集体行动权,如停工、罢工的权利;鉴于目前我国劳资自治能力较弱的现实,政府有干预、协调集体协商对话的重要任务,除制定具体的制度、规则和提供相关政策信息外,还要站在公平公正的立场上充分发挥政府的引导作用,培育、提高劳资集体谈判主体的自治能力。

第三,重视谈判过程,提高劳资双方对集体谈判制度的认识。尽管集体谈判的最终结果是达成集体协议,但以谈判的方式来不断寻求劳资双方的共同点,逐步地理解对方的最终意图,在谈判过程中努力达成共识,求同存异,化解双方的矛盾与纠纷,才是集体谈判制度的重点。这就要求通过相应的制度和机制,保障谈判中各自态度的诚意及提供所需信息的真实与充分,以及程序的规范和有效。

二、强化用人单位与劳动者的社会责任意识

劳资关系的和谐发展,既要尊重和保障劳资关系主体的权益,也要强化用人单位与劳动者的社会责任意识。

（一）用人单位的社会责任担当

“社会责任”一词往往和市场经济主体——企业联系在一起，是指企业在社会经济发展的特定阶段，根据社会道德准则，在整个生产经营过程中，对社会及其员工应该承担的责任和义务。

我们现在讲的企业社会责任，不是计划经济时代那种把员工的住房、医疗、养老、子女教育大包大揽的做法，而是强调在市场经济条件下，企业必须以合乎道德的行动来回报社会。这个标准一是强调企业赚取利润的同时应重视以人为本，确保产品的质量和消费者的利益；二是通过善待员工、尊重人权、提供健康与安全的工作环境来改善企业内部关系；三是保护生态环境、履行国家义务、维护社会公共利益。如法国电力公司把尊重他人、保护环境、优良效率、团结互助、清正廉洁作为推行企业社会责任的伦理准则；瑞典爱立信、沃尔沃等企业把善待员工、资源有效利用、生产者责任延伸（生产者必须承担产品使用完毕后的回收、再生或弃置的责任，将生产者责任向下游延伸）、与供应链体系的上下游企业特别是供应商共同承担责任，作为企业推行社会责任的一致行动。

企业社会责任的担当有利于劳资关系的和谐。我们强化企业的社会责任意识，就是要明确企业有义务与责任使员工有尊严地劳动，自觉维护劳动者利益、保障劳动者职业安全、给予员工依法表达利益诉求的通道并及时在内部化解矛盾。

当然，我国在向市场经济转型的过程中，由于所有制关系的调整，劳动关系发生了深刻变化。维护劳动者权益，光靠企业的道德自律是不行的，政府和社会力量也要强力介入。政府作为企业利益与社会利益的协调者，必须采取行政干预和经济调控等手段，为企业履行社会责任引导方向，同时依靠社会力量进行监督，包括发挥行业协会、工会等社团组织和媒介舆论的作用。

（二）劳动者的社会责任担当

劳动者是社会成员中的一份子，是社会利益的共享主体，同时也是社会责任的连带主体。关于劳动者社会责任的担当问题，在我国学界没有看到类似的命题，在现行立法中也没有明确概念，但我认为在我国市场经济发展的现阶段，有必要对这一命题给予关注和认真研究。2008年以来在我国先后发生了“东航飞行员返航事件”、“山西煤矿溃坝”、“三鹿奶粉”以及诸多的建筑工程质量及医药供给等一系列损害市场诚信准则、危及社会安全的事件，究其原因，有企业见利忘义追求利润最大化的违规违法行为，有政府管理不到位的责任，同样也有劳

动者在劳动过程中缺乏社会责任观念和法律意识而实施的违法行为，如在产品制造中掺杂使假、偷工减料，在商品交易中以假乱真、以次充好、实施欺诈等，在劳动岗位上玩忽职守或者采用不当方式维权等客观上表明了：劳动者也有社会责任的担当问题。

按照当代最热门的利益共享与利益平衡理论，劳动者与所在单位之间是一种互相依赖、共存共荣的社会伙伴关系，如果没有劳动者，企业就失去了利润的源泉；如果没有劳动使用者，劳动者也就失去了工作的机会。劳动关系双方只有本着公平和诚信的精神进行合作，才能获得共同发展，并且共同分享社会和经济发展带来的利益。^①同时，劳动者在劳动过程中，也应该承担维护社会公共利益的责任与义务。

劳动者担当社会责任的具体要求是：①要以合法的方式表达自身的利益诉求，决不允许非法侵犯他人权利或以极端的方式甚至危害社会公共安全的行为达到个人诉求的目的；②当个人利益、单位利益与社会公共利益发生冲突时，应以社会公共利益至上，如有义务拒绝或披露制假、售假行为，以维护市场秩序和社会安全。

这里需要强调的是：劳动者自觉地全力维护用人单位的利益，首先表现为，对待自己的本职工作应尽心尽力；其次，对外要忠实维护雇主的利益，避免自身利益和雇主利益相冲突。但当劳动者履行社会责任而危及雇主利益时，就需要建立社会利益至上的规则，从而使劳动者免受因履行社会责任而带来的不利后果。因此在我国的相关法律中，应当明确规定劳动者履行社会责任享有对用人单位的违法指令和违法行为的拒绝权、检举权及信息披露权。

三、充分发挥管理与服务相结合的政府职能

充分回应民众的需求是政府的职责所在，以人为本的科学发展观揭示了政府管理与服务的目标。随着市场经济体制的完善，我国政府的行政管理职能由微观管理向宏观管理转变，由政策性管理手段为主向法律性管理手段转变，由控权型政府向服务型政府转变，从而实现了高效政府服务社会公民的目的。

我国现阶段劳动行政部门集“管理与服务于一体”的特征，基本反映了政府行政职能改革的基本理念和方向，并呈现以下特征：①劳动行政管理是一项复杂

^① 周长征：《劳动法原理学》，科学出版社2004年版，第40-41页。

的行政管理活动。从主体分类看，既包括政府机关的管理活动，也包括法律授权机构、非政府机构的管理活动；从管理活动的强制性看，既包括强制性的管理活动，也包括服务性的管理活动；从管理范围看，既有对就业、失业的管理，也有对劳动关系、社会保险关系的管理。②劳动行政管理呈现出政府监管与政府服务相结合的特征。既要强调行政职能对劳动关系的监控和调节，也要求在就业指导、就业服务机构培育、就业培训、就业市场开发、社会保险服务、促进劳资对话和“三方机制”正常化等方面发挥劳动行政管理活动的服务性功能。③劳动行政管理是宏观管理与微观管理的统一。即在微观层面，以劳动监察形式加强对用人单位的管理监督，并使行政行为逐步纳入法制化轨道；在宏观层面，以就业政策的制定、劳动力市场管理、劳动标准的细化、工资宏观调控、社会保险政策推行和监督等为主要管理活动，从而形成内有活力，外有管理的劳动行政管理特色。基于上述特征，充分发挥管理与服务相结合的政府职能，需要进行政府职能及其行为方式的创新。

（一）适应劳动关系发展，政府在行政管理创新上，应注重以下几方面：

1. 以工资的宏观调控、就业促进、劳动监督检查为三条行政管理主线索。工资分配应重点发挥政府部门在设计、监督和保障工资正常增长机制、工资集体协商、工资总量宏观调控等方面的重要作用；政府促进就业应更多关注弱势群体，发挥公共就业机构在促进就业中的作用，并注重将政府促进就业职能法制化；劳动监督检查具有法定性、专门性及行政性特征，是以行政手段协调劳动关系的优势所在。目前，应在处罚依据明确、处罚程序规范上有所作为。

2. 关注劳动关系领域的热点问题并及时介入发挥协调职能。如农民工工资拖欠纠纷、群体性怠工、罢工事件、《劳动合同法》执行中的问题、职业病救济等仍是今后一段时间内的热点和焦点，解决这些问题，就要发挥劳动行政部门的主导作用，联络、动员其他相关行政机关、社会团体集中会诊，及时化解矛盾。

3. 劳动政策的制定，应充分考量劳动关系运行的基本规律，符合未来立法的法理要求。

（二）适应劳动关系的发展，政府在公共服务创新上，应注重以下几方面：

1. 建立内容更加丰富的信息服务平台。如国家及地方法律法规信息库查询服务、劳动力就业流向查询与咨询服务、职业需求信息服务、社会保险金信息查