

政府 企业 工会
INDUSTRIAL
—— 劳动关系国际比较
RELATIONS

李德齐 著

华 文 出 版 社

政府 企业 工会

——劳动关系国际比较

李德齐 著

2002/12

华文出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府 企业 工会:劳动关系国际比较/李德齐著.
—北京:华文出版社,1998.6

ISBN 7-5075-0754-8

I. 政…

II. 李…

III. 劳动—关系—对比研究—世界

IV. F249.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 15602 号

政府 企业 工会——劳动关系国际比较

著 者: 李德齐

出版发行: 华文出版社

责任编辑: 李淑媛

封面设计: 孙 琳

经 销: 新华书店

社 址: 北京西城区府右街 135 号

电 话: 63097990 63099271

邮 编: 100800

印 刷: 科普印刷厂

开 本: 787×1092mm 1/32

字 数: 150 千字

印 张: 6.375

版 次: 1998 年 6 月第 1 版 1998 年 6 月第 1 次印刷

印 数: 0001~1015 册

书 号: ISBN 7-5075-0754-8/D·38

定 价: 12.60 元

华文版图书,版权所有,盗印必究
华文版图书,印装错误,随时退换

目 录

引言	(1)
第一章 历史沿革和社会经济与政治环境	(10)
第二章 劳动关系的参与者	(32)
一 工会	(33)
二 企业及其代表组织	(56)
三 政府	(69)
第三章 劳动关系的市场化及调整机制	(74)
一 劳动关系市场化的一般特征	(74)
二 集体合同制度	(77)
三 劳动争议处理制度	(97)
四 劳动关系市场化不可回避的若干问题	(116)
第四章 劳动关系的三方协调	(148)
一 三方协调的性质与存在条件	(148)
二 三方协调的目的、必要性与原则	(153)

三	三方协调的运作过程·····	(158)
四	我国劳动关系三方协调机制的建立·····	(162)
第五章	我国劳动关系发展中的问题、对策与前瞻 ···	(170)
一	劳动立法·····	(170)
二	主体组织培育·····	(174)
三	劳动关系调整·····	(178)
四	三方协调机制的培育·····	(184)
五	面向世界·····	(186)
	资料索引和参考书目·····	(189)

引 言

在对一个特定的产业社会或工业领域内的劳动关系及其运作形态进行分析时,人们的着眼点通常定位在两个方面,一个方面是劳动关系的发生范围;另一个方面是劳动关系的本质特征。就前者而言,习惯上我们往往将劳动关系定位在企业层面,又称企业劳动关系。因为,劳动关系源于劳动过程,而企业作为以劳动过程为基本生存条件的经济组织或生产单位,自然成为劳动关系的主要场所。为此,《中华人民共和国劳动法》(以下称《劳动法》)明确将劳动关系的主体定位在劳动者与用人单位之间。就后者而言,习惯上我们又大都以经济利益关系作为反映劳动关系本质特征的基本方面,并且往往通过生产资料的归属来透视经济利益关系,进而对不同类型的企业的劳动关系作出性质上的判断。可以说,上述两个方面是迄今我们把握劳动关系概念进而揭示和分析其运作形态的主要出发点。

这样一种视野,对于分析和研究经济体制处于转型期以及工业化进程尚处在起步阶段的劳动关系来说似乎是顺理成章的。在我国,实现计划经济向市场经济的转轨和由粗放经营向集约化经营方式转变也即“两个方式的转变”,从始至终

是以企业经营方式的变革及其管理制度的创新为基础的,因此劳动关系主体的明晰及其利益关系的分化与重组首先以企业为生长点,这就使我们对劳动关系概念有了一种初步认识和判断,即视其为在企业生产经营和劳动过程中,劳动者与用人单位之间结成的一种经济利益关系。

然而随着时间推移,改革之潮开始“溢出”企业层面,不断扩张到更为广阔的社会政治与经济领域,于是企业内部的劳动关系也愈益受到来自整个工业社会政治与经济变革乃至全球经济一体化的影响,诸如反映在:劳动力市场机制的启动及对劳动力资源的配置;用以调整和规范劳动关系的各项劳动法律制度的建立及相关社会经济与劳动政策的实施;政企权责关系的界定及企业产权制度的改革;职工的民主政治地位与基本劳动权利的保障;工会和雇主组织的发展、创新与自身改革,等等。这一系列变化,不能不使我们对工业社会领域内的劳动关系的覆盖范围及其本质特征重新加以审视。

从比较研究的角度看,当今许多工业化市场经济国家有关劳动关系的实践经验及著述,为我们对劳动关系的认识,提供了一个全新的视野。可以说在这些经验面前,尽管各国具体国情不同,但其中一些带有共性且反映一定规律的经验性认识和成功做法,却有助于我们的思路得到拓展并使实践立足于一个比较高的起点之上,从而能够绕过或避免重蹈别国在数十年甚至上百年间曾走过的某些弯路。从这个意义上说,劳动关系的中外比较,目的不仅仅在于揭示其中的异同点,还在于能够使我们以一种理性的认识和前瞻性眼光,来正确引导并把握中国市场经济条件下劳动关系的走向。

实际上,长期以来我们所使用的劳动关系概念在工业化

市场经济国家被广泛称之为产业关系,但其英文一词 Industrial Relations 却被视作劳资关系而长期使用。可以看出,这些概念虽然在称谓上有所不同,但其所指均针对现实经济生活中同一领域内的客观对象。因此,在这里可以把劳动关系、劳资关系或产业关系视为同一类的概念。然而,工业化市场经济国家的劳资关系概念同前述我们所指的劳动关系概念,在覆盖范围、框架结构和本质特征等方面有所不同。这些不同点表现在以下几个方面:

首先,劳资关系不仅覆盖企业,而且覆盖各类公共部门其中包括国有企业和政府机构。同时,劳资关系不仅覆盖整个工业及服务业,而且覆盖农业(尽管在国民经济中占较低比重)。由此可以看出,工业化市场经济国家的劳资关系具有两个特征:其一,劳资关系几乎覆盖整个社会经济领域,即不仅存在于作为第一产业的农业,而且存在于第二产业的工业和第三产业的社会服务领域及各类公共部门;其二,由于产权制度和所有制结构均以私有化为其本质特征,从而使整个社会的生产关系趋于单一的劳资关系。

其次,劳资关系的主体不仅包括雇员与雇主两大利益群体,而且还包括政府,即由劳、资、政三大主体构成劳资关系的三方利益格局。三者之间,劳资双方各自的权利与义务相对独立,彼此之间的交往关系受各自利益的驱动,但在整体上则又受制于或服从于政府或国家的基本利益。这种利益格局的特点表现为:劳资关系的运作,主要通过雇员与雇主双方之间的自由交涉行为得以实现,政府虽不介入其中,但却通过法律或政策手段及其相应的三方性协调机构,来规范、协调、引导或影响劳资双方的行为。

第三,劳资关系的运作形态不仅可表现为一种个人行为,如单个雇主与单个雇员之间的个人劳资关系,也可呈现为一种组织行为,如雇主与工会之间的集体劳资关系。在通常情况下,组织行为是劳资关系运作的基本形态。从劳资关系的结构看,多数工业化市场经济国家在规模较大的公司、一些重要的行业或产业乃至全国一级,均并存着较强的工会组织与雇主组织,这些组织大都有一套较完备的网络系统,它们之间的相互关系及其在整个工业社会领域内产生的作用,对企业层面的劳资关系具有举足轻重的影响。

第四,劳资关系的性质表现为劳资双方在经济与政治利益上的对立。这种对立的性质,是由资本主义社会生产资料的私人占有或企业产权制度的私有性质决定的。就企业而言,目前大多数工业化市场经济国家的私营企业均占本国企业总数的 95% 以上,这表明,虽然各国企业在经营规模、组织结构和管理模式上不尽相同,但企业的所有制性质是单一的即其本质特征具有同一性。这种状况,使得以自由企业制度为生长点的劳资双方之间的经济与政治利益关系明晰化、简单化。

上述四个方面,大致显现出工业化市场经济国家劳资关系的基本轮廓,这对于我们进一步明确劳动关系概念并从中认识和把握我国劳动关系所具有的个性和复杂性具有重要启示,具体来说包括以下两个方面。

一方面,在覆盖范围上,虽然我国的劳动关系以企业为生长点,但它绝不局限于企业范围。换句话说,劳动关系的主体不应仅仅定位在企业层面的劳动者与用人单位之间,还应考虑到活跃在行业、产业、地区乃至整个社会范围内的各类工会

组织、企业家组织或雇主组织,以及在上述范围内政府劳动行政部门对劳动关系调整所起到的影响。由此可以看出,劳动关系的主体是多元的和多层面的。其中,劳动者与用人单位(实际是企业法人代表—雇主)构成劳动关系的基本主体,并成为劳动关系最为简单最直接的表现形式;工会与企业家组织或雇主组织分别作为劳动者与用人单位在自愿结合基础上结成的社会团体,形成劳动关系的派生主体或代表组织,并使劳动关系的运作扩展到整个工业领域;政府则以一种中立的或主持公正的姿态,居于劳动关系双方之间,通过其特定的职能和调控手段,并借助与劳动关系双方组织之间的交往关系,直接或间接地影响劳动关系的运行。

另一方面,在本质特征上,我国的劳动关系同工业化市场经济国家的劳资关系相比,既存在共性之处,也存在不同点,具体表现在以下几个方面:

(1)经济利益构成劳动关系的基本内容,并成为劳动关系运作的主线。在市场经济条件下,劳动关系内容所涉及的经济利益问题主要集中在就业条件或劳动条件、劳动报酬、劳动标准及职工福利与保险事宜等方面。这些经济利益问题,为劳动者、用人单位、工会、企业家或雇主组织以及政府劳动行政部门所共同关注,并成为社会不同层面劳动关系双方及劳动关系三方协调中的焦点。通常情况下,劳动者无不以实现自身经济利益的最大化作为追求目标,并凭借工会有组织的力量为之付出不懈的努力;而企业家或雇主则往往反其道而行之,即尽可能通过压低人工成本甚至不惜以牺牲劳动者的基本权益为代价,最大限度地追求利润最大化,同时也会凭借自己的代表组织与工会进行团体交涉甚至抗衡;而政府则着

眼于力求使社会经济始终保持以一种平稳且持续增长的基础上,并尽其所能来平衡劳动关系双方之间的经济利益,即一方面适时抑制劳动者和工会一方提出的过高要求,避免其经济利益的改善诸如工资水平的增长,可能对社会经济的整体发展带来负面效应;另一方面限制和约束企业家或雇主为片面追求利润最大化,而过度降低劳动标准甚至对劳动者采取非人道的盘剥,以至使劳动者的积极性受到压制。可见,经济利益是劳动关系的本质特征之一,只不过在不同的市场经济国家中,这种经济利益是通过不同的劳动关系运行机制得以实现的。

(2)劳动关系逐步纳入劳动法律调整的轨道。市场经济条件下的劳动关系本质上是一种劳动法律关系,这是各工业化市场经济国家劳动关系所具有的基本特征之一。在我国,劳动力市场的培育及劳动关系的市场化,必然带动劳动法律制度的发展乃至变革。1994年7月,《劳动法》的颁布,标志着一种初步适应市场经济要求的新型劳动法律制度开始在我国起步,此后一系列与之相互配套及彼此衔接的劳动法律、法规陆续出台或正在起草和拟议之中,这表明我国劳动法律制度的自身结构体系已见端倪。通过劳动法律、法规将劳动关系的调整纳入法制化轨道,意味着在市场机制驱动之下其主体与利益格局愈益多样化和复杂化的劳动关系行为,将逐步从一种自发的发展状态走向规范,使多元的劳动关系主体彼此间的权利与义务关系,通过法律的界定和保障逐步遵循市场法则规范运行。也就是说,当劳动关系进入到市场经济广阔而自由的领域之后,其行为机制在劳动法律的规范下可以产生一种理智性,从而使劳动关系各方经济利益的实现趋于

最大化。现实中,尽管我国劳动关系的运行机制尚带有较多的自发性和随意性,但随着劳动法律制度的健全与完善,其应有的劳动法律关系的本质特征,必然愈益鲜明地得到体现。因此,劳动关系作为一种劳动法律关系是市场经济法制化的客观要求。

(3)自由平等交涉与民主参与是衡量劳动关系成熟进步的标志。就劳动关系的本质属性而言,虽然突出表现为一种经济利益关系和劳动法律关系,但同时也兼有民主政治的色彩。也就是说,劳动关系不仅是一种经济利益关系或劳动法律关系,而且也是一种政治利益关系。这种情形,对于当今所有工业化市场经济国家的劳动关系而言都是如此,我国也不例外,只不过在不同的国家中,由于社会政治制度与经济体制的性质和实现方式不同,因而反映在劳动关系之中的政治利益关系的具体形态也就不同。在对我国劳动关系的政治内含进行分析时,至少下列问题是令人关注的:劳动关系双方自由平等交涉和谈判的权利;双方代表组织的相对独立性和自愿结合的真实度(国际劳工公约称之为结社自由);劳动者的基本人权及所应享有的民主监督和民主管理的政治地位;劳动关系双方代表组织与政府之间的平等协商和对话,以及双方代表组织对重大社会经济与劳动政策的基本立场以及对社会经济与政治事务的参与等等。实际上在劳动关系之中,政治利益与经济利益始终融合在一起,难以剥离,并且两者之间交互作用。我们不否认经济利益对政治权益具有支配性作用,但也绝不能忽视政治权益对经济利益的巨大影响。从一些发达的工业化市场经济国家的实践看,劳资关系的协调与稳定,虽然直观地表现在劳资双方经济利益的互惠与互利方面,但

在它的背后还深刻地反映出双方政治权益之间的制衡与相互尊重。因此,在判断某种特定的劳动关系发展状况时,不能忽视其固有的政治属性。

(4)生产资料所有制性质决定劳动关系的本质属性。如果说上述三个方面即经济利益关系、劳动法律关系和政治利益关系反映出我国劳动关系同工业化市场经济国家的劳资关系存在着许多相似之处,那么在劳动关系的性质方面则存在着本质的区别。这种区别就在于由于企业生产资料所有制性质或占有方式不同,从而使劳动关系带有某种特定的阶级性色彩。从我国现状看,虽然不同所有制企业的劳动关系已呈现出一种多元化的结构特征,但是以生产资料公有制为基础的国有企业的劳动关系,仍然是其中最主要形式。从国有企业劳动关系的性质看,由于企业资产归国家所有,因而经营者与劳动者在企业生产过程中除工作或劳动分工及岗位职责不同外,二者对企业国有资产的支配、占有、运营和受益等方面,在法律上享有平等的地位并共同承担相应的责任。从这个意义上说,我国国有企业的劳动关系虽自身存在着各种经济利益乃至政治利益的矛盾与磨擦,但是这些矛盾或冲突则不具有西方工业化市场经济国家劳资关系的对立性质,并且国有企业的经营者与劳动者也不同于在那些产权私有化企业中的经济利益截然对立的两个利益阶层—雇主与雇员。正因为如此,因而在概念的使用上,针对国有企业称劳动关系而非劳资关系依然不失为一种严谨的表述。从性质上研究国有企业劳动关系与私营企业劳资关系的区别,意义并不仅仅在于指出二者同生产资料所有制或企业产权制度之间的因果关系,而主要还在于探讨我国国有企业进入市场之后,其产权或生产

资料占有方式在市场经济的作用和导向下所发生的变化,以及这些变化对国有企业劳动关系的结构及其行为带来的影响。换句话说,也就是要探讨同处于国际市场或本国同一市场经济环境中,国有企业的劳动关系不同于其他非公有制企业的劳资关系的独特运行机制。

综上所述,以上分析使我们在认识上对产业社会或工业化市场经济领域内的劳动关系概念有了一个大体的定位,其中对劳动关系的发生范围、基本结构和本质特征也有了一个初步轮廓,这就为采取动态实践的比较分析方法,进一步去探索市场经济条件下劳动关系的运作规律和有效调整机制,以及最终说明这种探索对于现时代社会政治与经济发展所具有的积极意义,确立了良好的出发点。

第一章 历史沿革和社会经济与政治环境

几乎近半个世纪之久,我国的劳动关系经历了一个完全不同于工业化市场经济国家劳资关系所走过的发展历程,以致时至今日,在世界经济一体化潮流和市场经济改革的导向下,虽然我国劳动关系的走势趋于与工业化市场经济国家劳资关系的运行机制接轨,但却呈现出两种迥然不同的发展态势。彼此间的不同点表现为:工业化市场经济国家的劳资关系由对抗走向缓和;我国的劳动关系则由缓和走向冲突显现化。这种差异,显然是在特定的历史条件下和现实社会环境中形成的。

从历史上看,二次世界大战之后,受到战争创伤或重创的西方诸国终于有了一个得以喘息的和平环境,进而竞相致力于恢复、发展或重建本国经济。此后,虽然在全球范围内曾一度出现过以苏美为代表的两大东西方阵营长达数十年之久的对峙、角逐和冷战,但是经济的发展与振兴始终是西方各国面临的首要任务。西方各国的经济发展是以实现工业的现代化为主导的,而大规模的工业化进程则又导致愈益激烈的市场竞争,正是在这样一种背景下,西方社会的劳资关系领域发生了深刻的变化。

从一般规律看,当工业化进程或市场经济体制处于起步和形成阶段时,劳资关系的发展往往带有不稳定性,尤其表现在经济利益上形成的劳资对立与冲突。这一情形,无疑为西方工业化市场经济国家劳资关系的发展史所印证。战后,西方各国劳资关系存在的经济利益矛盾,首先反映在就业、劳动条件和劳动标准方面。

在就业方面,连年战争使西方各国经济程度不同地陷入困境,接踵而至的后果便是带给劳动者失业的痛苦。在日本,战后从国内军工部门解雇和离职人员为 400 万,退役军人 760 万,加之国外遣返日侨 150 万,由此形成了一支庞大的失业队伍,以至日本政府于 1946 年 2 月颁布《紧急就业政策纲要》,并着手通过农业开发缓解就业压力。至 1950 年,由于农业开发吸纳了全国就业人口的 48.5%,¹使得当年的失业率为 1.2%。²在德国,毁灭性的战争导致本国经济尤其是工业经济陷入瘫痪,仅 1946 年的工业生产水平只达到 1933 年的 33%,³失业者和难民随处可见,以至到 1950 年,联邦德国的失业人数达到 158 万,失业率高居 10.4%。⁴在意大利,劳动者同样忍受着战后经济不景气所带来的饥苦,截止到 1950 年,全国失业人数为 162 万,失业率达 8.3%。⁵即使在作为战胜国的美国,1950 年全国的失业人数也达 335 万,失业率为 5.3%。⁶

在劳动条件和劳动标准方面,失业的压力必然导致在业劳动者之间的竞争,加之战后各国经济恢复或重建几乎从头起步,这就使劳动者只能在极为艰苦的劳动条件下,忍受来自雇主方面提出的过低劳动标准所规定的苛刻要求,诸如过长的工时、低廉的劳动报酬,以及恶劣的劳动安全与卫生环境。

除此之外,劳动者还要忧心忡忡地面对战后出现的通货膨胀或失业的再次降临。

经济利益矛盾达到一定程度,势必引发劳资双方的激烈冲突。资料显示,在战后的最初几年,西方各国发生的工人罢工,无论在规模上还是在数量上都是空前的。以美国为例,1945年的罢工次数为4750,参加罢工人数达350万;1946年罢工次数为4700,参加罢工人数达460万,而且罢工领域主要在钢铁、汽车制造、铁路、电力、煤矿、食品等重要工业部门。⁷需要指出的是,在战后西方各国劳资双方经济利益的冲突中,下列情况是不容忽视的。

首先,工人为争取和维护自身的基本经济利益,必然要依靠工会组织形成与雇主的抗衡。可以说,在战后最初几年,西方各国的工会组织均处于迅速恢复或充分发展时期,其典型例证当属日本工会。战后,伴随日本工业经济的重建与复兴,工会组织在劳工运动的推动下迅速崛起,至1949年,日本工会的组织率(即工会会员数在雇员总人数中所占比例)达55.8%,⁸这是迄今日本工运历史上工会组织率最高的年份。类似的情况,也出现在美国、德国和意大利。

其次,雇主为维护自身利益和抵御工会的进攻,也相应恢复、扩展或建立了自己的组织。例如,法国于1945年组建了雇主全国理事会,以增强雇主的群体优势;德国在战后不久恢复了全国雇主协会,以便同德国工会联合会(成立于1949年10月)抗衡;日本企业界则于1948年发起成立了代表雇主利益的日本经营者团体联盟(简称日经连)。雇主组织的发展,预示着劳资之间的经济斗争已从单个企业范围,扩展到行业和产业的广阔领域。