



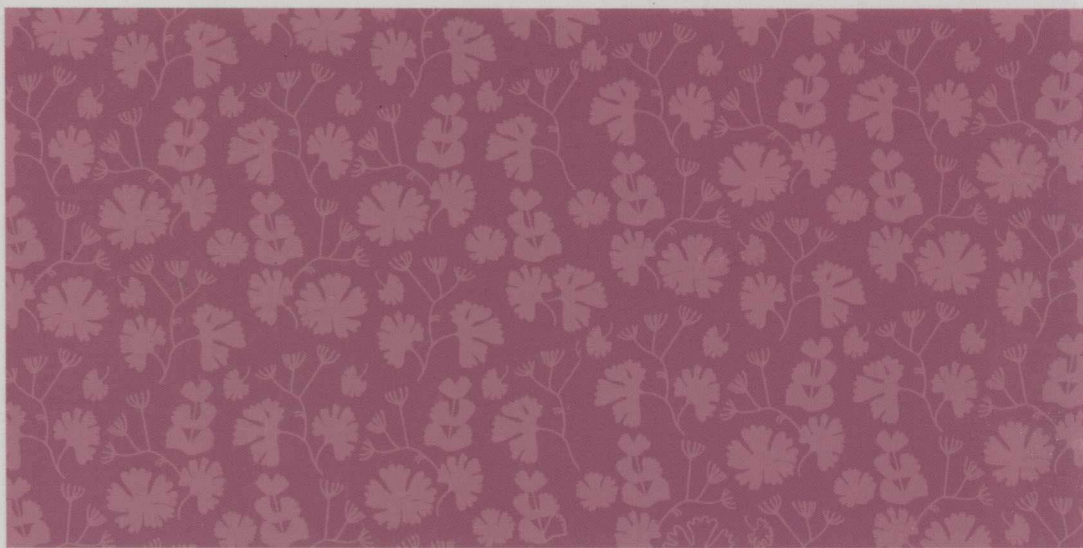
ZHONGGUO LAODONG GUANXI XUEYUAN

QINGNIAN XUEZHE WENKU

中国劳动关系学院青年学者文库

当代中国 劳动政策制定中的劳动者参与

李杏果 ◎ 著



Labour's Participation in Labour

Policymaking in Contemporary China

 中国工人出版社



ZHONGGUO LAODONG GUANXI XUEYUAN
QINGNIAN XUEZHE WENKU

中国劳动关系学院青年学者文库

当代中国 劳动政策制定中的劳动者参与

李杏果 © 著

常州大学图书馆
藏书章

Labour's Participation in Labour

Policymaking in Contemporary China

中国工人出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国劳动政策制定中的劳动者参与 / 李杏果著.

—北京: 中国工人出版社, 2011. 8

(中国劳动关系学院青年学者文库)

ISBN 978 - 7 - 5008 - 5035 - 9

I. ①当… II. ①李… III. ①劳动政策—研究—中国

IV. ①F249. 20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 169654 号

出版发行: 中国工人出版社

地 址: 北京东城区鼓楼外大街 45 号

邮 编: 100120

电 话: (010) 82075935 (工会与劳动关系分社)

发行热线: (010) 62004002 62033018 (读者服务部)

网 址: <http://www.wp-china.com>

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市密东印刷有限公司

版 次: 2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月第 1 次印刷

开 本: 700 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张: 15.5

定 价: 32.00 元

版权所有 侵权必究

印装错误可随时退换

序 言

社会中，每个人都有自己的想法和利益，这些想法和利益有一致的地方，但也有差别和不一致的地方。利益冲突和意见分歧，是普遍存在的。我国目前正处于从计划经济向市场经济、从农业社会向工业社会、从落后向现代化转型的进程中，经济体制发生深刻变革，社会结构出现深刻变动，利益格局产生深刻调整，思想观念发生深刻变化，各种利益矛盾和冲突日益公开化，局部地区呈现集中爆发态势。

劳动关系是我国的基本经济社会关系，劳资矛盾在各种利益矛盾中所占比重较高。转型期劳资矛盾、尤其是因劳资矛盾引发的群体性事件此起彼伏，已经影响到我国和谐稳定经济秩序的形成，影响社会稳定的实现，劳资矛盾成为学界普遍关注的热点问题。协调劳资矛盾、构建和谐劳动关系、形成稳定的社会秩序，成为各级政府公共管理的目标之一。

公共政策是政府进行公共管理的基本手段和工具，其通过明确的规则，对社会中分散的个体行为进行规范、约束和引导，对社会中的利益关系和利益矛盾进行协调，以形成明确的行为预期，保障稳定的社会秩序。劳动政策是公共政策的一个子系统，是对劳动领域公共事务进行管理，对劳动关系各主体行为进行规范、约束和引导，对劳资利益关系进行协调的一系列规则。科学、合理的劳动政策有助于在劳动关系各主体间形成明确的行为预期，保障稳定的生产生活秩序，成为协调劳资矛盾、构建和谐劳动关系的制度基础。

改革开放后很长一段时间内，我国协调劳资矛盾的劳动政策滞后，由此导致拖欠农民工工资、安全生产事故、强迫劳动等问题频发，劳动者权益得不到制度保障，劳资关系难以实现良性互动。在权益侵害面前，劳动者从个人抗争发展为集体抗争，劳资冲突不断升级，社会矛盾日益激化。

劳动者权益保障的劳动政策之所以滞后，主要源于以下三个原因：一是我国长期以来实行相对封闭的政府决策体制，即“精英决策”模式。这一决



策模式形成于计划经济体制下。改革开放后，虽然市场经济得以快速发展，“精英”的范围得以扩展，从政治领域延伸至经济领域、知识领域，但是与市场经济相适应、由社会成员广泛参与、开放的政府决策体系尚未形成，精英之外的群体参与并影响决策的途径非常有限，这在很大程度上削弱了劳动政策的信息基础，降低了劳动政策的科学性和合理性，不利于现实劳动问题的解决。二是劳动者处于相对弱势地位。改革开放后，我国的社会结构不断分化，利益结构从整体性走向多元化，原有整体性利益被崛起的个人利益和群体利益打破，利益单位不断缩小，利益获取渠道日益多元。劳动者所占有的经济社会资源相对有限，经济社会地位不断下降。尤其是，我国劳动力长期供大于求，经济结构以劳动密集型产业为主，对高素质劳动者的社会需求弱，制约了劳动者整体素质的提升，导致社会中低技能劳动者多，劳动者在社会中的工作选择极其有限，只能从事替代性很强的工作，这进一步加剧了劳动者的弱势地位。从整体上看，进城务工人员、下岗失业人员等低技能劳动者逐渐沦为弱势群体，话语权微弱。三是劳动政策输入机制存在缺陷，针对弱势劳动者的利益表达机制缺失或不通畅。由于历史传统和现实制度设计等诸多原因，我国针对劳动者群体的制度化利益表达机制并不完善。劳动者利益表达机制缺失或不通畅、参与权利保障不充分导致劳动者的利益诉求无法通过正常渠道及时输入决策系统。这样，一方面，在信息获取偏颇下出台的劳动政策容易出现“失灵”，无法有效协调劳资利益关系，难以切实解决现实劳动问题；另一方面，劳动者体制内的利益表达受阻迫使其诉诸体制外渠道进行抗争。虽然抗争的结果是劳动政策出现一定程度的调整和变革，但是这毕竟是一种无奈、扭曲的劳动政策输入方式，社会成本高、政策输入效率低。

全国人大开会的时候，有人对和谐的解释是：“和”表示要有庄稼，有嘴巴，指人们要有饭吃；“谐”是每个人能有机会说话。在劳动关系领域，和谐劳动关系的形成不仅要使劳动者有工作、有饭吃，更重要的，是让劳动者有机会说话，在公共决策中享有话语权。和谐劳动关系的构建，需要经济、政治、社会等领域的联动——既需要劳动政策形成机制的完善，也需要整体政治、经济和社会环境的持续优化。

我认为，需要从以下几个方面着力：一是要持续推动政府改革和治道变革进程，合理定位政府与企业、政府与社会、政府与劳动者之间的关系。在此基础上，构建更为开放的政府决策体制，不仅使政治精英、经济精英、学界精英能参与其中，更为重要的，是让普通劳动者能广泛参与其中，形成劳



动政策制定的公共讨论、辩论平台，以此夯实劳动政策科学性、合理性的知识和信息基础。二是要充分尊重劳动者的话语权，强化劳动者参与权利的制度保障，构建劳动者利益表达和参与劳动政策的常态机制。要强化工会体制改革，提升工会对劳动者诉求的回应性，增强工会的代表性，完善工会这一制度化参与渠道；与此同时，不仅仅重视工会的团体参与，更要重视劳动者个体参与权利的保障，使劳动者的真实意思表示和利益诉求能及时输入决策系统。三是要通过经济结构调整、产业结构升级、发展创新型企业等战略和举措，提升企业核心竞争力，增加企业在全球产业链中的附加值，提高我国企业在国际分工中的地位，增加企业对高素质、创新型人才的社会需求，为劳动者素质提升创造良好的社会环境。四是通过各种途径，推动教育和各类培训事业的发展，不断提高劳动者技能，培养高技能、创新型人才，通过劳动者素质提升，增加劳动者在劳动力市场中的自由选择机会，使劳动者通过努力、改善自身福祉成为可能。

《当代中国劳动政策制定中的劳动者参与》一书是我的学生李杏果在其博士论文的基础上修改形成。作者认为劳资冲突问题不仅是微观的企业内部问题，还存在宏观的劳动政策根源。劳动关系问题的解决不仅需要微观层面、中观层面的思考，更需要宏观劳动政策层面的思考和研究。在这方面，现有研究比较薄弱。

本书正是从宏观劳动政策视角研究和谐劳动关系的重要尝试。作者从劳动政策的视角切入观察劳动关系，剖析劳资冲突背后的政策原因，指出劳动政策体系的固有弊端，提出对和谐劳动关系构建具有基础性重要作用的劳动者参与权这一命题，具有一定的新意。作者考察了当代我国劳动问题凸显背景下劳动者参与劳动政策制定的价值，分析了劳动者参与劳动政策制定的理论基础，构建了劳动者参与劳动政策制定的分析模型，并对劳动政策制定中劳动者的主客观参与能力、劳动者的制度化参与行为、劳动者团体——工会的参与、群体性事件与劳动者非制度化参与行为、劳动政策制定中劳动者参与的未来发展等关键问题进行分析 and 探讨，提出了推动劳动者制度化参与劳动政策制定的建议。作为一种跨学科研究，本书的特点和创新之处体现在以下四个方面：

第一，本书基于和谐劳动关系构建的宏观劳动政策视角，着力剖析劳动政策与劳资冲突、和谐劳动关系构建之间的内在逻辑关系，在此基础上，提出劳动政策制定中的劳动者参与这一命题。在研究过程中，作者将研究对象置于经济转型、劳动关系发生深刻变化、社会利益格局出现分化、劳动问题日益复杂的背景中加以考察，研究视角具有新意。



第二，本书综合劳动关系学、劳动经济学、社会学、政治学、行政学、公共政策学等多学科的知识，将个体研究和组织研究结合起来，将实际调查和规范分析结合起来，研究方法具有一定的新意。

第三，本书提出了包括参与主体、客体、环境及行为在内的劳动者参与劳动政策制定的分析模型，用以系统考察劳动政策制定中的劳动者参与问题。劳动者是公民的一部分，作者对劳动者参与问题的系统研究有助于丰富现有公民参与研究成果。与此同时，作者着力研究的是劳动政策制定中的劳动者参与，不同于一般意义上的参与，这对丰富劳动政策相关研究也具有积极作用。

第四，在观点方面，针对日益严峻的劳资矛盾，劳动关系领域众多知名学者多主张推动劳动关系的法制化，呼吁国家要加紧完善我国的劳动政策，加快立法进程。但是对于如何完善劳动政策，如何提升劳动政策的科学性、提高劳动政策在实践中的有效性，目前学界探讨并不充分。本书作者认为，科学、合理、有效的劳动政策应以劳动者参与为前提。从劳动政策的视角看，由于知识和信息分散于每个人的头脑中，参与能够很好地解决决策的知识和信息基础问题，有助于提升劳动政策的科学性、合理性、有效性。从劳动者权益保障和构建和谐劳动关系的角度看，劳动者参与权是劳动者的基础性权利，它有助于劳动者利益诉求的表达，有助于疏通社会压力，在保障劳动者权利的同时，实现利益协调，维护社会稳定。只有赋予劳动者个体以参与的权利、选择的权利，使其在具有更高素质和更强能力的基础上，拥有更多选择，才能真正实现劳动者福祉的提升。否则，想当然地替代劳动者立法，制定的多是不合实际的劳动政策，或者无益于劳动问题的解决，或者最终损害的是劳动者的利益。所有这些观点对于丰富现有劳动关系研究具有重要的理论贡献。

总之，李杏果所撰写的这部著作对我国目前的劳动关系、劳动政策、公民参与研究具有积极贡献，研究结论对公共管理者改善劳动关系管理具有较强的实际参考价值。当然，这种研究尝试还只是开始，我希望本书的出版能激发更多学者关注这一领域的研究。作为导师，我希望作者在未来的学术道路上能够持之以恒、再接再厉、结出丰硕成果。

是为序！

毛寿龙

2011年7月26日

于中国人民大学求是楼



第一章 绪论	1
第一节 研究的缘起和意义	1
第二节 国内外学者的相关研究	7
第三节 核心概念的界定	18
第四节 研究方法、基本逻辑与本书结构	25
第二章 劳动问题凸显、劳动政策范式转移与劳动者参与的价值	33
第一节 社会利益分化与劳动问题凸显	33
第二节 劳动政策范式转移	46
第三节 劳动者参与：劳动政策合法性的基石	52
第四节 劳动者参与和宪政	59
第三章 劳动政策制定中劳动者参与的理论基础和分析模型	68
第一节 劳动政策制定中劳动者参与的理论基础	68
第二节 劳动政策制定中劳动者参与的分析模型	74
第四章 劳动政策制定中劳动者的参与能力	78
第一节 劳动者的主观参与能力	78
第二节 劳动者的客观参与能力	87
第三节 影响劳动者参与能力的社会因素	95



第五章 劳动政策制定中劳动者的制度化参与	111
第一节 制度供给与劳动者的制度化参与	111
第二节 劳动者制度化参与行为评价	128
第三节 大众传媒与劳动者制度化参与空间的拓展	131
第六章 劳动政策制定中的劳动者团体——工会的参与	140
第一节 劳动政策制定中工会的法定参与与职能	141
第二节 劳动政策制定中工会的参与途径与行动	147
第三节 工会参与劳动政策制定的重要制度安排：三方协商机制	155
第七章 制度化参与约束与劳动者非制度化参与行动	161
第一节 劳动者群体性事件的界定与类型	161
第二节 劳动者群体性事件的性质	167
第三节 劳动者集体抗争行动与劳动者非制度化参与	174
第八章 劳动政策制定中劳动者参与的未来发展	180
第一节 政府转型：建设服务型政府	180
第二节 劳动政策形成模式变革：提供劳动者参与的能量场	188
第三节 能力培养：提升劳动者参与能力	193
第四节 制度创新：夯实劳动者参与的制度基础	201
第五节 工会变革：完善劳动者参与的组织途径	211
结束语	219
参考文献	223
后 记	237

第一章 绪 论

第一节 研究的缘起和意义

一、研究的缘起

在传统计划经济体制下，企业是国家的企业，劳动者是国家的劳动者，劳动者与企业之间的劳动关系的建立方式是政府行政分配，即政府通过“统包”包揽劳动者就业，通过“统配”包揽企业用工，通过下达招工计划指标在劳动者和企业之间建立劳动关系。在这种行政分配模式下，劳动者没有择业自由，企业没有用人自由；劳动关系建立后，劳动关系的调节手段以行政调控为主；劳动者岗位的安排和调整，劳动者的工资福利、劳动保护和保险，国家、企业、劳动者三方利益的确立和分配等，都通过行政手段和命令一服从关系得以完成。在国家的统一控制下，劳动关系中的利益分配呈现较强的平均主义特征，企业经营者和一般劳动者创造的价值差别被分工不同掩盖起来。

改革开放后，我国从计划经济体制走向市场经济体制。伴随着市场经济的发展，我国劳动关系领域出现革命性变化。《中华人民共和国企业法》和《中华人民共和国劳动法》颁布实施后，劳动者的择业自主权、企业的用人自主权得以确立；劳动力资源的配置方式从依靠计划和行政配置，转为依靠市场配置；劳动关系的调节从依靠政府行政调节，转变为国家宏观调控与市场自主调节相结合；劳动关系的调节手段逐步从行政手段为主，走向依靠法律和契约手段为主；劳动关系中的利益分配从原有的平均分配，走向差别分配。原有国家、企业、劳动者利益一体化关系出现解体，国家作为资产所有者获得资产收益、企业经营者获取经营和管理收入、劳动者获得劳动所得。国家、企业和劳动者均成为相互独立的利益主体，社会中的利益主体日益多元化。



随着中国加入 WTO，经济全球化趋势日益明显。在市场化、经济全球化的共同作用下，我国诸如失业、就业困难、劳动者工资被拖欠、劳动安全卫生状况差、强迫劳动等问题凸显，劳动关系开始出现不稳定，甚至出现劳资双方激烈对抗的局面，劳资矛盾日益公开化，如山西介休纺织厂工人卧轨事件（2007 年）、深圳盐田国际停工事件（2007 年）、各地出租车司机连锁停工事件（2008 年）、吉林通钢事件（2009 年）、河南林钢事件（2009 年）、广东南海本田停工事件（2010 年）、大连开发区停工事件（2010 年）等。这些事件的发生均表明了我国目前劳动关系不稳定、不和谐的现实状况。劳动关系是基本的经济利益关系，劳动关系不和谐直接影响经济发展与和谐社会的构建。

从理论上分析，这些事件都有共同的一面，那就是劳动者的权益受到了不同程度的侵害。在合法权益受侵害时，劳动者自发组织起来，试图通过卧轨、停工、暴力报复等方式，维护自身合法权益。我们不禁想问，难道强力 and 斗争才是人类社会解决问题的唯一途径吗？当然不是。社会中利益差别的个人难免发生利益矛盾，对利益矛盾的解决方式多种多样，激烈的对抗只是其中的一种，除此之外，还存在其他许多不会给社会带来负面影响的温和方式。既然存在多种维权方式，为什么劳动者没有选择体制内的维权方式，而选择激烈的方式维权？笔者认为，劳动者之所以采取这种激烈的维权方式，是因为体制内的维权渠道要么缺失，要么不通畅，要么效果不明显，致使劳动者不认可；劳动者多认为“只有把事情闹大了，政府才会解决”。事实也证明，激烈对抗事件、尤其是集群性的激烈对抗事件似乎在一定程度上有助于问题的解决，的确是在劳动者“将事情闹大”以后，政府才给予重视，问题才得以解决。

为什么是劳动者在“将事情闹大”以后，政府才给予重视并出面解决？为什么政府未能在激烈对抗出现之前就将问题消灭于萌芽状态？对这一问题的回答，需要我们从政府和劳动者两方面来思考。笔者认为，对政府而言，管理缺乏前瞻性、对劳动问题严重性及复杂性估量不足、对劳动者权益保障缺乏足够重视等问题难辞其咎。对劳动者而言，体制内利益表达机制“失灵”是重要原因。我们看到，虽然劳动者群体随着我国工业化进程日益壮大，但从整体上看，劳动者的经济社会地位随着经济全球化和市场化进程的推进而越来越边缘化，甚至一部分群体处于社会的最底层。劳动者经济社会地位的弱势化，势必对其话语权、利益表达和权益维护造成负面影响。从表面上看，



激烈对抗的矛盾仿佛突然出现,但实际上,矛盾并非在瞬间形成。任何事件的发生都是矛盾累积到一定程度的结果。矛盾经过或长或短的发展演变周期,积聚起来,达到一定程度,在导火索出现时集中爆发。矛盾的根源是社会运行出现了问题。可惜的是,在问题的早期,由于劳动者体制内利益表达机制缺失或不完善,政府公共管理者毫无察觉,或者即使察觉了但并未意识到问题的严重性和潜在的社会影响,没有引起足够的重视,未能及时采取有效措施加以疏解,最终导致矛盾激化,酿成严重的经济和社会影响。

从政策科学的视角看,公共管理者对劳动问题的失察,凸显出社会中针对劳动者阶层的体制内利益表达机制的缺失或不完善,劳动者参与权没有得到切实保障;公共管理者对劳动问题的忽视,凸显出劳动者参与公共事务管理的弱势地位和微弱话语权,劳动者未能成为在劳动政策形成中发挥重要作用的社会行动者,与劳动者利益相关的许多问题未能及时成为政策问题而被置于政府的政策议程。对社会问题确认的不及时必然导致公共政策制定进程的滞后。改革开放后,我国劳动政策严重滞后,在矛盾已经凸显,甚至集中爆发、威胁到社会稳定时,政府才意识到应该通过立法加以规范和调整,以维持劳动秩序和社会稳定。例如,拖欠农民工工资的问题在20世纪90年代中期已发展成为非常严重的社会问题,但直到2003年才因为温家宝总理在地方走访时获知,而在其后获得重视进入政府的政策议程。^①

劳资冲突事件虽然是劳动者和雇主之间沟通交流的手段之一,有助于增进彼此的了解,促使彼此调整各自行为,形成良性互动。但是,毕竟劳资冲突会对原有的经济和社会秩序产生冲击,影响生产和社会稳定,因此它并非解决社会问题的最优途径。政府对公共事务的管理主要通过政策手段得以实现,对劳资冲突问题的解决也应通过劳动政策这一工具,平衡各方需求,兼顾各方利益,使各利益相关方在劳动政策的调节和规范下形成合作预期,实现劳资双赢,这是现代社会解决劳资冲突的公共选择。针对日益严峻的劳动问题,我国自2006年以来,相继出台了《劳动合同法》、《就业促进法》、《劳动争议调解仲裁法》等劳动法律,不断提升劳动关系的法制化、契约化程度,对缓解劳资冲突起到了推动作用。不过,从总体上看,与劳动关系领域

^① 2003年10月24日,温家宝总理走访重庆市万州区三峡库区移民,在云阳县人和镇龙泉村与当地农民座谈。临离开时,农妇熊德明向总理说起丈夫在外打工工资被拖欠的事情,希望帮忙解决。温总理介入后,熊德明丈夫的工资很快被顺利讨回,农民工工资拖欠问题也由此受到国务院的重视而被置于政策议程,一系列有关农民工的政策随之陆续出台。



发生的深刻变化及劳动关系的实践相比,我国的劳动政策供给依然不足,未来劳动政策完善的步伐将会进一步加快。

劳动政策的制定过程涉及多元利益主体,劳动者无疑是其中的重要利益相关者,而且是处于相对弱势地位的利益相关者。在计划经济条件下,劳动者利益由国家代表和维护,劳动者参与劳动政策制定的社会需求并不强烈。但是,在市场经济条件下,劳动者利益已经与国家利益相分离,劳动者成为独立的利益主体,劳动者利益只能通过独立的利益表达和利益维护才能得到实现,这就凸显出劳动政策制定中劳动者参与的必要性。劳动者是自身需求和利益的最佳判断者。在我国当前劳动政策制定和完善进入快车道、加速发展的背景下,将包括劳动者在内的各利益相关者纳入劳动政策制定进程,通过各方的社会对话、交流、协商、辩论等形成劳动政策,是确保劳动政策公共性、科学性和合法性的前提。只有实现劳动政策的公共性、科学性和合法性,才能在实践中真正实现劳动政策目标,起到调节各方利益分配、平衡各方利益需求、构建劳动关系和谐秩序的目的。

二、研究意义

进入 21 世纪以来,随着劳动问题的日益突出,以解决劳动问题、维护劳动秩序为宗旨的劳动政策得到政府的重视,劳动政策制定及完善进程不断加快。在这样的背景下,本书将劳动政策纳入研究视野,将劳动政策视为公共政策的一个子系统,从公共政策的视角审视当代中国的劳动问题及劳动政策过程,着力研究当代中国劳动政策制定中的劳动者参与问题。从研究的问题看,是对劳动政策制定中劳动者参与问题的研究,涉及劳动政策,但侧重劳动政策制定过程中的劳动者参与,其他相关主体的参与虽也会涉及,但服务于劳动者参与问题的研究目的;从地域范围看,是基于中国内地进行研究,不包括香港、澳门和台湾地区;从时间范围上看,主要是研究改革开放以来、劳动关系市场化和经济全球化背景下,劳动政策制定过程中的劳动者参与问题,因为正是改革开放后劳动关系的市场化才凸显出劳动者参与劳动政策制定的必要性。

本书试图回答以下问题:

1. 改革开放前后劳动者的构成有何变化?国家与劳动者的关系出现了哪些变化?这些变化对劳动政策的制定过程有何影响?当前社会背景下劳动者参与劳动政策制定是否具有客观社会需求和理论依据?



2. 在我国劳动政策不断完善的过程中,劳动者参与劳动政策制定的现状如何?劳动者是否具有参与劳动政策制定的意愿和能力?政府是否有将劳动者纳入劳动政策制定进程的意愿?现实中劳动者参与劳动政策制定的正式渠道有哪些?劳动者参与劳动政策制定的程度及效果如何?在当前劳动政策制定过程中、各政策行动者的力量对比中,劳动者处于什么样的比较地位?

3. 如何解释我国当前劳动政策制定过程中劳动者参与的实际状况?在现实描述的基础上,我国当前劳动政策制定中的劳动者参与存在哪些问题?如何认识并解释这些问题?

4. 我国劳动政策过程中劳动者参与的未来发展趋势是什么?作为公共管理者,劳动政策制定过程中应如何看待劳动者参与的问题,是听之任之,还是应强化劳动政策制定中的劳动者参与?如果要强化劳动政策制定中劳动者的参与,具体路径何在?政府需要承担什么角色?劳动者需要承担什么角色?完善劳动政策制定过程中的劳动者参与,有哪些具体的政策建议?对上述问题的研究和回答,使得本研究在当前背景下具有一定的理论意义和现实意义。

本研究的理论意义体现在如下方面:

第一,本研究拟对我国当代劳动政策制定过程中的劳动者参与问题进行系统文献梳理,这有助于理清当前的研究状况。现有对当代我国劳动政策制定过程中的劳动者参与问题实施的系统研究还比较少,对国内外相关文献的系统梳理也做得不够。本研究所进行的文献综述,有利于理清当前的研究现状。

第二,本研究试图采用实证研究的方法,通过科学抽样、问卷调查等,比较全面地去了解我国当代劳动政策制定过程中劳动者参与的现实状况,探索劳动者政策参与存在的实际问题,这有利于掌握当前我国劳动政策制定过程中劳动者参与的现实,而理清现实则是进行理论研究和提出政策建议的基础。

第三,本研究试图将文献研究和实地调研结合起来,建立一种可行的理论分析框架,探索我国当前劳动政策制定过程中劳动者参与的理论逻辑,发现影响劳动者政策参与的内生变量及外生变量,解释实地调研中反映出的现象及问题,提出有针对性的政策建议,这有助于从理论上深化对我国当前劳动政策制定过程中劳动者参与问题的整体认识。理论分析框架和理论逻辑的构建、适合我国国情的劳动者参与现实路径的探索,对深化我们对劳动政策制定中劳动者参与问题的整体认识具有助推作用。

第四,本研究也有助于深化劳动政策研究和公民参与理论研究。本研究



从总体上看,属于跨学科研究,它综合运用经济学、社会学、劳动关系学、公共政策学、政治学、行政管理学等学科的知识 and 理论,对当代我国劳动政策制定中的劳动者参与问题进行研究。劳动政策是公共政策的一个子系统,对劳动政策的整体研究在我国还比较少,本研究对劳动政策制定过程中劳动者参与的分析和探索,无疑对深化劳动政策研究具有启示和借鉴意义。与此同时,劳动者是公民的一个群体,对劳动政策制定中劳动者这一具体公民群体进行研究,体现了对公民参与理论研究的具体化,是对现有一般意义上公民参与研究的补充,它有助于深化目前的公民参与理论研究。

理论研究的目的是为了给实践提供经验借鉴,在我国改革开放日益深化、劳动问题日益凸显的背景下,本研究也具有较强的现实意义。

第一,本研究有助于推动劳动政策的科学化、民主化进程,提升劳动政策的科学性、公共性、合法性和有效性。改革开放以来,我国的劳动问题日益凸显,尽管政府采取了许多措施试图解决劳动问题,但劳动政策失灵的现象层出不穷,劳动问题日益严峻的局面依然存在。劳动政策失灵的原因有很多,其中重要的原因是劳动政策的制定过程比较封闭,社会参与度较低,尤其是处于相对弱势地位的劳动者的参与度较低。在政府知识有限、信息有限和理性有限的情况下,劳动政策容易出现偏颇,科学性、公共性不足。与此同时,社会参与度低,不利于劳动政策的顺利实施。我国劳动政策制定中劳动者的参与,有助于改变劳动政策由政府单方面制定的做法,通过劳动者的积极参与,实现劳动者的利益表达,促使劳动政策更加符合实际需求,反映弱势群体的利益和要求,提升劳动政策的科学性、公共性和合法性;与此同时,劳动者参与劳动政策制定有助于增强劳动者对劳动政策的支持、认可,强化劳动政策实施过程中的劳动者监督,从而确保劳动政策的有效实施,推动劳动政策目标的实现。

第二,本研究有助于完善社会主义民主政治,推动社会主义民主的发展。根据《宪法》规定,我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政国家。劳动者是工人阶级的重要组成部分,劳动者参与劳动政策制定,在实际上体现了劳动者对国家事务管理的参与,是劳动者公民权的重要体现。改革开放以来,随着市场经济的发展,劳动者阶层中许多人出现贫困化、弱势化、边缘化状况,尤其是劳动者阶层中的农民工、下岗职工多处于弱势群体的位置。将社会的弱势群体纳入劳动政策制定,体现了社会主义民主政治的发展。只有强化弱势群体的参与,民主政治才能真正运转起来。同时,只



有确保弱势群体享有公共事务管理权，才能不断发展和完善社会主义民主。

第三，本研究有助于推动政府转型和服务型政府建设。自 20 世纪 70 年代以来，西方发达国家的政府掀起了重塑政府的浪潮，我国政府自改革开放以来，也处于不断变革之中。进入新世纪，政府转型和改革进程加快，建设服务型政府逐渐成为政府公共行政模式变革的目标选择。党的“十七大”报告明确提出，要加快行政管理体制改革，建设服务型政府。服务型政府是以公民和社会为本位的民主政府。要建设服务型政府，必须强化公民参与，通过公民参与监督政府、制约政府权力滥用，推动政府转型，确保政府的公民本位和社会本位。劳动者参与劳动政策制定，是劳动领域公民参与制约政府权力滥用的重要方面，它有助于重塑政府与劳动者的关系，推动劳动领域公民本位和社会本位理念的形成，防止劳动领域的政府权力滥用，最终有助于推动政府转型和服务型政府建设。

第四，本研究有助于推动科学发展与和谐社会建设。2003 年以来，我国政府提出推动科学发展、构建和谐社会的目标。要实现科学发展，必须处理好经济发展与社会发展的关系；要构建和谐社会，必须处理好人民内部矛盾和其他社会矛盾的关系；推动科学发展和构建和谐社会均要求在推动经济发展的同时，确保社会公平和正义的实现。劳动者参与劳动政策制定，是实现社会公平和正义的有效途径。一方面，劳动者处于社会相对弱势地位，劳动者参与劳动政策制定、进行利益表达，有助于劳动者从源头上维护自身的合法权益，有助于社会弱势群体的权益实现，是推动社会公平的重要途径；另一方面，包括劳动者在内的各利益主体均参与劳动政策制定进程，使各方利益在劳动政策制定中得以交流、辩论，有助于实现劳动政策的利益平衡功能。只有通过劳动政策的方式实现各经济利益主体之间的利益平衡，才能实现社会公平。利益平衡和社会公平的实现势必有助于减少社会矛盾、促进劳动关系和谐与社会和谐。

第二节 国内外学者的相关研究

当代中国劳动政策制定中的劳动者参与问题，从本质上讲，是公民参与研究，而且是公共政策制定中的公民参与研究，因此，它具有公民参与公共政策制定的一般属性。另外，劳动政策作为公共政策的子系统，具有自身特有的属性，劳动者作为公民群体的一部分，也具有本阶层的特点。为此，在



文献综述部分，笔者致力于进行相关研究文献综述。

一、公共政策制定中的公民参与研究

近几十年来，随着民主行政的发展和公民参与在世界各国公共行政实践中的开展，对公共政策制定中的公民参与的研究非常多，可谓汗牛充栋。

1. 国外公共政策制定中的公民参与研究

(1) 从政治学视角探讨民主与公民参与，强调民主主要通过公民参与得以实现。公民参与研究包括：倡导公民参与的理论研究和反对公民参与的理论研究。前者包括罗伯特·达尔、科恩、蒲岛郁夫、巴伯、佩特曼、德雷泽克、古特曼和汤姆森等；后者包括亨廷顿、萨托利、伯纳姆以及加尔布斯等。

国外倡导公民参与的理论研究认为，公共政策制定中的公民参与是从公民政治参与和民主理论延伸出来的。科恩认为，民主就是一种政治管理体制，在该体制中，所有的社会成员都能直接或间接地参与到影响全体成员的决策中去。他明确指出：“民主过程的本质就是参与决策”，“如果一个社会不仅准许普遍参与而且鼓励持续、有力、有效并了解情况的参与，而且事实上实现了这种参与并把决定权留给参与者，这种社会的民主就是既有广度又有深度的民主。”^① 日本学者蒲岛郁夫在《政治参与》一书中指出，民主的政治参与，可以在国家与社会之间稳妥地矫正政府行动与公民意愿之间的矛盾。公民通过政治参与，可以对政府施加压力，表达自己对公共财富和价值分配的意愿和选择，从而左右政府的决策。在这一过程中，公民也成长为更具理性、更具民主意识的现代公民。^② “参与式民主”理论的代表人物、美国学者卡罗尔·佩特曼指出，以精英主义为核心的民主理论并非充分的民主，真正的民主应该是所有公民直接、充分参与公共事务决策的民主。美国学者迈克尔·麦克弗森认为，只有将竞争性政党制度与参与民主结合起来，才能缓解现代资本主义民主危机。美国学者本杰明·巴伯认为，改革传统自由主义民主的弊端，必须发展强势民主，要扩大人民对政治的直接参与，以密切个人与社会之间的联系。参与民主理论在 20 世纪后期的重要发展，是协商民主理论的兴起。澳大利亚学者德雷泽克指出，协商具有实现偏好转换的功能，即协商者在互动的过程中可以通过相互说服（而非压制、控制或欺骗）改变原有的

① [美] 科恩. 论民主. 聂崇信, 朱秀贤译. 北京: 商务印书馆, 2004. 219 页.

② [日] 蒲岛郁夫. 政治参与. 解莉莉译. 北京: 经济日报出版社, 1989.