

劳动政策导论

主 编 赵祖平

副主编 李杏果



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

劳动政策导论

主 编 赵祖平

副主编 李杏果



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书定位为导论性质,侧重于介绍劳动政策的基本概念、基础理论和基本方法。

本书系统分析了劳动政策所涵盖的领域、劳动政策的主要内容,有助于读者对劳动政策的全貌拥有整体认识;在立足于中国实际的同时,对其他国家的劳动政策进行分析,以帮助读者全面了解世界范围内劳动政策的概貌,把握劳动政策产生、演变及调整的一般规律。在写作中,作者力求用浅显易懂的语言,将理论与实践相结合,在分析基础理论的同时,注重介绍实际的劳动政策内容。

本书适用于公共管理和劳动科学学科领域的本科生专业教学、相关学科的学生拓展知识领域,以及为劳动和工会领域的工作者提供系统的理论框架和案例分析。

图书在版编目(CIP)数据

劳动政策导论/赵祖平主编. —上海:上海交通大学出版社,2014

ISBN 978-7-313-11900-1

I. 劳... II. 赵... III. 劳动政策—中国 IV. F249.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 186198 号

劳动政策导论

主编:赵祖平

出版发行:上海交通大学出版社

邮政编码:200030

出版人:韩建民

印制:昆山市亭林印刷有限责任公司

开本:787mm×960mm 1/16

字数:274千字

版次:2014年8月第1版

书号:ISBN 978-7-313-11900-1/F

定价:36.00元

地址:上海市番禺路951号

电话:021-64071208

经销:全国新华书店

印张:14.75

印次:2014年8月第1次印刷

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话:0512-57751097

前言

改革开放后,我国从计划经济体制迈向市场经济体制。伴随着市场经济的发展,我国的劳动关系领域出现革命性变化。国有企事业单位的改革使劳动关系从传统的行政管理关系走向市场化。民营、外资经济的发展,进一步推动着劳动关系朝市场化、契约化的方向发展。中国加入 WTO 后,经济全球化对劳动关系的影响日益明显。在工业化、市场化和经济全球化的共同作用下,我国的劳动问题日益凸显,劳动关系开始不稳定,甚至在局部地区爆发了集体劳资冲突事件。

为缓解日益凸显的劳动问题,我国自 2003 年以来不断加快劳动政策的制定和完善进程。劳动政策是公共政策的一个子系统,是公共权力机关为建立和完善劳动制度,保障劳动者的合法权益,促进社会和谐与经济发展,而进行的政策制定和政策选择过程,是公共权力机关对劳动问题的积极回应、对劳动关系的积极调整。尤其是 2007 年以来,我国相继出台《劳动合同法》、《就业促进法》、《劳动争议调解仲裁法》等劳动法律,对缓解劳资冲突、推动劳动关系的法制化、契约化发挥出积极作用,劳动政策在公共政策系统中的地位也越来越重要。

2013 年 11 月党的十八届三中全会发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,“要健全促进就业创业体制机制。建立经济发展和扩大就业的联动机制,健全政府促进就业责任制度。规范招人用人制度,消除城乡、行业、身份、性别等一切影响平等就业的制度障碍和就业歧视。完善扶持创业的优惠政策,形成政府激励创业、社会支持创业、劳动者勇于创业新机制。完善城乡均等的公共就业创业服务体系,构建劳动者终身职业培训体系。增强失业保险制度预防失业、促进就业功能,完善就业失业监测统计制度。创新劳动关系协调机制,畅通职工表达合理诉求渠道。”“促进以高校毕业生为重点的青年就业和农村转移劳动力、城镇困难人员、退役军人就业。结合产业升级开发更多适合高校毕业生的就业岗位。政府购买基层公共管理和社会服务岗位更多用于吸纳高校毕业生就业。健全鼓励高校毕业生到基层工作的服务保障机制,提高公务员定向招录和事业单位

优先招聘比例。实行激励高校毕业生自主创业政策,整合发展国家和省级高校毕业生就业创业基金。实施离校未就业高校毕业生就业促进计划,把未就业的纳入就业见习、技能培训等就业准备活动之中,对有特殊困难的实行全程就业服务。”这为我国今后一段时期劳动政策的完善提供了原则,指明了方向。

与劳动政策相关的主体较多,既包括政府,也包括广大劳动者、雇主、工会组织、雇主组织等。如何看待现实中存在的诸多劳动问题,如何理解现有劳动政策的内容,如何推动现有劳动政策的完善,如何使劳动政策在实践中能得到有效执行,如何最终确保劳动政策目标的实现,这些既是理论界亟待研究和回答的理论问题,也是各主体密切关注的现实问题。

学术界对我国劳动政策的分门别类研究可谓汗牛充栋,但是目前市场上对劳动政策基础理论和基本框架进行系统介绍还比较少,尤其是缺少针对本科教学的教材。本书取名《劳动政策导论》,旨在使劳动政策的初学者对劳动政策的基本框架拥有整体上的认识和把握,我们力求用浅显平实的语言,使初学者能理解劳动政策的知识框架,了解劳动政策的基本研究领域,初步掌握劳动政策的主体理论和方法,理清劳动政策过程的基本脉络,以帮助初学者更好地分析和把握现实的劳动问题。

本书共分三个部分,第一部分包括第一章至第三章,介绍劳动政策的基础理论;第二部分包括第四章至第七章,对劳动政策的具体领域进行了较为详尽的分析;第三部分即第八章和第九章,介绍了我国当前的劳动关系政策和劳动关系三方协商机制。具体而言,第一章讲述劳动政策的含义,历史,表现形式,特征、类型和作用;第二章侧重于分析劳动政策主体、客体和劳动政策环境;第三章阐述劳动政策过程,包括政策制定、执行、评估和终结;第四章关注劳动力市场政策,主要分析劳动力市场准入政策、就业政策与就业服务、劳动力培训政策;第五章介绍劳动条件政策,主要分析国内外的劳动标准以及职业安全卫生政策;第六章介绍当前的工资政策,着重分析了工资支付政策以及宏观指导与调控政策、收入分配的调节政策;第七章分析与劳工相关的社会保障政策,包括养老保险政策、医疗保险政策、失业保险政策、生育保险政策、工伤保险政策以及社会救助政策;第八章聚焦于劳动关系政策,着重分析结社政策、集体协商与集体谈判政策、劳动争议解决政策以及

罢工政策;第九章介绍我国三方协商机制的建立和发展、组织形式和运行方式、工会与政府联席会议制度,以及在和谐劳动关系与和谐社会建设中的作用。

本书的特点体现为以下三个方面:一是侧重于介绍劳动政策的基本概念、基础理论和基本方法。鉴于现有劳动政策教材缺乏的现实,本书定位为导论性质,因此在写作过程中,我们力求用浅显易懂的语言,帮助读者了解与劳动政策相关的基本概念、基础理论和劳动政策分析的基本方法;二是较为系统的劳动政策介绍。我们聚焦于劳动政策,系统分析了劳动政策所涵盖的领域、劳动政策的主要内容,帮助读者对劳动政策的全貌拥有整体认识;三是比较劳动政策分析。在具体的劳动政策领域中,我们立足于中国实际,但同时对其他国家的劳动政策进行比较,帮助读者拓展视野,全面了解世界范围内劳动政策的概貌,把握劳动政策产生、演变及调整的一般规律。

在我国,系统的劳动政策理论研究还处于学习和起步阶段,希望本书的出版有助于提升学术界对劳动政策的研究兴趣,推动劳动政策研究在我国的深入发展。由于编者学识所限,书中难免有错误和疏漏,敬请同行不吝赐教,欢迎读者批评指正。

编者

2014年5月于北京

目 录

第一章 绪论	1
第一节 劳动政策的涵义	1
第二节 劳动政策的发展历史	3
第三节 劳动政策的表现形式	11
第四节 劳动政策的特征、类型和作用	15
思考题	20
本章参考文献	20
第二章 劳动政策主体、客体与政策环境	22
第一节 劳动政策主体	22
第二节 劳动政策客体	31
第三节 劳动政策环境	36
思考题	39
本章参考文献	39
第三章 劳动政策过程	40
第一节 劳动政策制定	40
第二节 劳动政策执行	48
第三节 劳动政策评估	54
第四节 劳动政策终结	61
思考题	67
本章参考文献	67
第四章 劳动力市场政策	68
第一节 劳动力市场政策概述	68
第二节 劳动力市场准入政策	70
第三节 就业政策与就业服务	74
第四节 劳动力培训政策	81

思考题	84
本章参考文献	84
第五章 劳动条件政策	86
第一节 劳动条件政策概述	86
第二节 劳动标准	88
第三节 职业安全卫生政策	96
思考题	103
本章参考文献	103
第六章 工资政策	105
第一节 工资政策概述	105
第二节 工资支付政策	107
第三节 工资宏观指导与调控政策	109
第四节 调节收入分配的工资政策	116
思考题	125
本章参考文献	125
第七章 与劳工有关的社会保障政策	127
第一节 与劳工有关的社会保障政策概述	127
第二节 养老保险	134
第三节 医疗保险政策	140
第四节 与劳工有关的失业保险政策	146
第五节 与劳工有关的生育保险政策	151
第六节 工伤保险政策	153
第七节 社会救助政策	161
思考题	171
本章参考文献	172
第八章 劳动关系政策	174
第一节 劳动关系政策概述	174
第二节 结社政策	179
第三节 集体协商与集体合同政策	192
第四节 劳动争议解决政策	202

第五节 罢工政策	206
思考题	208
本章参考文献	208
第九章 劳动关系三方协商机制	210
第一节 劳动关系三方协商机制概述	210
第二节 我国劳动关系三方协商机制的理论基础	216
第三节 我国劳动关系三方协商机制的建立和发展	218
思考题	223
本章参考文献	223
后记	225

第一章 绪论

恩格斯说,劳动创造了人本身,劳动使猿变成了人,劳动是整个人类生活的第一个基本条件。自从人类能够制造工具以来,人类的劳动方式和劳动条件就在不断改善,在不断劳动的过程中,人类的生存条件不断改善,社会不断向前发展。在人类不断文明化的过程中,关于劳动的各种规范和制度也发展了起来,进一步完善了劳动和劳动过程,时至今日,世界各国已经普遍建立起了自己的劳动政策体系。劳动政策的内容规定,直接影响着劳动的方式、手段、条件、过程等方方面面,并进而影响着人类生活的质量和社会发展的状况。对劳动政策体系的学习,先要从劳动和劳动政策的内涵开始入手。

第一节 劳动政策的涵义

一、劳动

劳动不仅创造了人本身,而且也创造了人类生存和发展所需要的一系列条件。劳动作为人类维持自我生存和发展的唯一手段,一般是指人们为了实现某种目的而进行的体力或脑力活动。但如何准确对劳动的概念进行界定,国内外学界并未达成一致。其中,比较典型的有如下几种:19世纪英国政治经济学家约翰·穆勒(John Mill)认为,“劳动或是体力的,或是脑力的;说得更明白些,这一区别乃是或是肌肉的或是神经的;在劳动这一观念中,不仅应包括所做的努力本身,还应包括在某一职业中因进行思考或使用肌肉而引起的一切不愉快的感觉,一切肉体上的不适或精神上的烦恼,或者两者兼而有之”^①;当代美国经济学家保罗·萨缪尔森(Paul Samuelson)认为,“劳动由生产过程中所消耗的人力的时间——在汽车制造厂或农场上的劳动、在学校里的教学——所组成。劳动是任何一种经济制度下最常见和最重要的生产要素”^②;马克思认为,“劳动首先是人以自己的活动来引起、调整和控制人和自然之间物质交换的过程”,劳动力的使用就是劳动本身^③。

① [英]约翰·穆勒. 政治经济学原理(上卷)[M]. 北京:商务印书馆,1991:36.

② [美]保罗·萨缪尔森. 经济学(上)[M]. 北京:中国发展出版社,1992:39.

③ 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 马克思恩格斯全集第23卷[M]. 北京:人民出版社,2008:201-202.

结合马克思主义经典作家和国内外相关学者的论述,我们可以将劳动理解为人类有目的的使用自身体力和智力进行生产活动的过程,它是最基本的生产要素,是人类生存和发展的基本手段,是一个专属于人类社会的范畴。劳动的基本特征包括:①劳动的主体是人。只有人才是劳动的主体,所有劳动都是人的活动,是人以自身的体力和脑力活动来调整和控制人与自然之间的物质交换的活动,其他动物的活动、机器的活动以及自然界的物理和化学变化等都不属于劳动;②劳动具有目的性。人的劳动是为了实现某种物质财富的创造或其他目的而进行的,所有的劳动都是人们有目的的自觉的活动,这是人类劳动与动物本能活动的一个主要区别。劳动的目的是多样的,包括物质财富的创造和精神财富的创造;③劳动的形式是多样的。劳动既包括体力劳动,也包括脑力劳动,在一般情况下,劳动的过程通常是脑力劳动和体力劳动的结合。

二、劳动政策

劳动政策(Labor Policy, 德语 Arbeitspolitik)一词最初见于 19 世纪德国旧历史学派经济学家的著作中,19 世纪 80 年代之后该词逐渐流行起来,各工业化市场经济国家均建立起一套自己的劳动政策体系。但不同的国家对于劳动政策的理解有很大的不同,由于对劳动政策理解的不同,各国所建立起来的劳动政策体系也有很大差别。至今,人们关于劳动政策的内涵和范围也没有达成一致意见。总体来说,对劳动政策的理解有狭义和广义两种,狭义的理解认为劳动政策是指那些专门针对劳动者或劳动阶层而设立的公共政策,如关于工资标准、劳动时间、劳动条件、劳动救济等的政策规定;广义的理解则将劳动政策延伸到那些对劳动问题有重要影响的政治、经济及社会政策方面,如国家的所有制结构、经济发展战略、产业规划等,只要与劳动者权益相关,均可归为劳动政策的范围。实际上,对劳动政策的理解狭义和广义的并没有本质的冲突,狭义的理解确立了劳动政策的基本范围,广义的理解在包括和承认狭义理解的基础上,扩大了劳动政策的范围。一般来说,在劳动政策的研究过程中,我们可以狭义内容作为主要研究对象,而以广义内容作为研究背景或解释政策变化的因素。现在,从公共政策的角度来理解劳动政策已成为非常重要的一种视角。按照公共政策的视角来看,劳动政策作为公共政策的一种,是专门为解决劳动问题而设立的政策措施,其目的在于保护劳动者的合法权益,实现经济和社会的更好发展。据此,我们可以将劳动政策理解为公共权力机关为建立和完善符合国家实际情况的劳动制度,保障劳动者的合法权益,促进经济和社会的更好发展,而进行的政策制定和政策选择的过程,是公共权力机关对劳动问题的积极回应,是对劳动关系的积极调整。

对劳动政策内涵的理解需要把握以下几点:

(1) 劳动政策的制定主体是公共权力机关。劳动政策作为一种公共政策,只有公共权力机关才有权制定。劳动政策的制定主体主要包括国家的立法部门、行政部门、司法部门以及重要的有社会约束力的其他社会组织,如全国性工会、行业协会等,个体或者一般的企业法人不是劳动政策的制定主体。

(2) 劳动政策的调整对象是各种劳动问题。所谓劳动问题是指在劳动领域发生的、劳动者个体或者群体遭遇的不公平的、令人不快的各种问题和事件,比如失业、虐待劳工、拖欠工资、恶劣的工作环境、劳动损伤、劳工罢工、使用童工、缺乏社会保障,等等。劳动问题随着时代的发展和社会的复杂而呈现出不断增多的趋势。

(3) 劳动政策的范围主要是劳动领域的各项政策。对于劳动政策范围的界定,不同学科,如经济学、法学,提出了不同的方面,但概括来说劳动政策的范围主要是劳动领域的各项政策,这些政策基本可以分为四大方面:劳动力市场政策,如劳动力市场准入政策、就业政策、培训政策等;劳动条件政策,如工资制度、工作时间规定、安全生产制度等;劳动关系政策,如雇佣合同制度、工会制度、劳动争议解决政策等;劳工福利及社会保障政策,如养老、医疗、失业、工伤等保险制度^①。

第二节 劳动政策的发展历史

现代劳动政策体系是伴随现代劳动关系的出现而逐渐确立的,它最早产生于资本主义和工业化后的西方各国,随后其他国家在西方的影响下也陆续建立起自己的劳动政策体系来。一部劳动政策的发展历史很大程度上是一部劳动现实的发展历史,劳动现实的状况是劳动政策提出的依据,劳动现实的改变构成了劳动政策变化的前提。各国劳动政策建立和发展的历史无不反映了这一点。西方发达国家作为最早建立劳动政策体系的国家,其历史发展经验无疑对其他国家产生了重要影响,对西方国家劳动政策发展的历史经验进行学习和借鉴是非常有价值的。我国劳动政策的建立相对较晚,但在立足国情和借鉴他国经验基础上所获得的发展却非常迅速,我国现已逐步建立起一套有中国特色的劳动政策体系来。

一、西方发达国家劳动政策的历史

劳动政策作为社会政策的重要组成部分,发端于19世纪的西方工业国家,当时在资本主义和工业革命的直接刺激下,劳资雇佣关系扩展到社会生活的各个领域,由于缺乏有效的国家政策调节,资本家与工人之间的关系处于恶劣的状态,劳工问题非常突出,社会矛盾的激化最终促使国家进行了劳动立法,以达到缓和劳资

^① 李秋香. 劳动政策与分析[M]. 上海:华东理工大学出版社,2010:22.

矛盾,稳定和促进经济发展的目的。1802年英国所颁布的《学徒健康及道德条例》被视为现代劳动政策的开端,此后各工业国纷纷效仿建立起自己的劳动政策体系,把劳动政策作为社会经济政策的重要组成部分,力图通过一定的劳动政策来缓和劳资矛盾,保持经济的发展和资本主义社会的稳定。由于在不同的历史时期,资本主义社会经济结构的具体特点不同,占主导地位的指导思想不同,各时期的劳动政策的特征也很不相同。大致说来,19世纪以来西方发达国家劳动政策的发展历史经过了三个时期。

1. 19世纪到20世纪30年代之前的劳动政策

19世纪以来,伴随产业革命的扩展和科学技术进步的加快,各资本主义国家的经济发展呈现蓬勃向上的态势,资本主义经济的发展经历了一段灿烂辉煌的时期。该时期,各国在经济发展方面主要奉行自由主义的政策,占据主导地位的经济发展理论是亚当·斯密提出的古典自由主义经济理论。该理论认为在经济发展过程中,市场作为一只“看不见的手”会自动进行调节,使社会的总需求和总供给自动达到平衡,价格机制作为市场机制的核心会自动调节资源的流动,实现资源配置最优。在这一理论体系中,经济发展并不需要政府的积极介入,政府的职能只限于在市场不起作用的地方,以不损害公民利益的方式行使极为有限而必要的管理权。在劳动就业方面,该理论坚持市场化的就业机制,认为在工资率的自动引导下,借助劳动力市场,并通过劳动力的自由流动及生存竞争等,可以自动实现劳动力资源在各种不同用途之间进行最有效的分配,政府对此并不需要加以干预。在这一理论的指导下,当时各发达国家并没有制定政府主动干预的劳动政策,在多数劳动领域采取的都是放任的做法,政府主要发挥保护者或“守夜人”的作用,比如,在劳动就业方面采取的主要是依靠市场机制进行调节,政府则对劳工的正常权利进行监督维护。这一时期的劳动政策主要是对劳动阶级的救济,所规定的内容主要是对劳工阶级的保护,其社会意义较为显著,但却没有多少经济效果,比如针对日益严重的失业问题,政府采取的主要措施是发放失业救济金^①。

2. 20世纪30年代到70年代中期的劳动政策

1929—1933年,资本主义世界爆发了空前严重的经济危机,生产水平大幅下降,企业大量破产,工人失业严重,经济持续萧条。危机造成资本主义国家工人失业人数高达3000万,主要资本主义国家的失业率超过20%,其中美国的失业率高达25%,工业生产总值下降幅度超过55%^②。这场危机不仅沉重打击了资本主义

① 石伟平,付雪凌.发达国家就业培训政策的历史沿革与走向[J].职教通讯,2007(11):22-25.

② 石伟平,付雪凌.发达国家就业培训政策的历史沿革与走向[J].职教通讯,2007(11):22-25.

国家的经济发展,也使人们对传统的古典自由主义经济理论失去信心,因为它无法解释何以出现经济危机,也无法指导人们如何有效应对危机。在此背景下,英国经济学家凯恩斯提出了政府干预的理论。凯恩斯认为商品的有效需求不足是造成经济衰退的主要原因,市场本身不足以使有效需求提高到充分就业的水平,国家应采用扩张性的经济政策,扩大政府开支,刺激资本家增加投资,通过增加有效需求促进经济增长和实现充分就业。以凯恩斯主义作为核心指导思想,美国通过罗斯福新政的实施带动美国走出了经济危机,此后这一理论在今后相当长的一段时期里成为指导各国经济发展的主导理论。在劳动关系领域,各国普遍调整了先前实施的劳动政策,注重发挥政府在劳动领域的积极干预作用,尤其是在促进充分就业和加强社会保障方面。

政府对经济发展和劳动政策的积极作用,在第二次世界大战结束后伴随国家垄断资本主义的发展而不断得到加强。战后,西方各国普遍对资本主义生产关系进行了自我调整,扩张性的财政和金融政策缓解了生产过剩的危机,促进了战后资本主义经济的恢复和发展。从20世纪50年代中期到70年代中期这20年的时间,是资本主义发展的一个黄金时期,这一时期西方发达国家国民生产总值年均增长率高达5.5%左右。与此同时,各国政府进一步加强对劳动领域的全面干预,形成了一整套制度化和规范化的法律体系和调整机制,对今后劳动政策的发展产生了重要影响。战后各国普遍将充分就业作为政府的一项重要职能加以推进,并提升到立法的高度,比如,美国政府在1946年通过的《就业法》中就宣称,利用一切可能的手段,调动一切可能的资源,为人们创造更多的就业机会,乃是联邦政府的职责及主要的政策目标。尤其是以英国为首的福利国家的出现,意味着社会保障制度的完善和社会福利水平的提高到了一个前所未有的高度,表明了政府在劳动政策领域所产生的巨大影响。这一时期发达国家制定的劳动政策主要表现在:通过运用宏观经济政策来增加岗位需求,促进充分就业;强化职业培训,提高就业人员的素质,优化劳动力供给结构;建立福利国家,为劳动者提供高水平的社会福利,发挥社会保障制度在劳动保障和促进就业方面的积极作用等^①。

这一时期的劳动政策在促进就业和提高劳动者的福利水平方面,发挥了非常重要的作用,但从70年代中期以后,西方国家的经济发展陷入滞涨时期,高失业率与高通货膨胀率同时存在,再加上经济全球化等因素的影响,发达国家的劳动就业政策进行了新一轮的重大调整。

3. 20世纪70年代中期之后的劳动政策

自20世纪70年代中期之后,西方发达国家经济发展陷入滞涨阶段,国家面临

① 李秋香. 劳动政策与分析[M]. 上海:华东理工大学出版社,2010:25.

严重的大规模失业问题,即使在经济恢复和扩张时期,发达国家仍然存在着庞大的失业人口,失业问题成为困扰发达国家的一个长期性问题。二战之后由于科技革命的发展所带来的新技术的应用,也加重了发达国家的失业问题,由科学技术迅速的更新换代所引起的结构性失业,成为影响发达国家充分就业的一个重要因素。除此之外,经济全球化的迅速发展也对发达国家的劳动政策产生了广泛而深刻的影响。经济全球化所带来的资本自由流动不仅加速了全球产业结构调整的进程,也使原来的劳动关系体系及其调整方式受到严重挑战。在此背景下,西方发达国家逐渐放弃凯恩斯主义的劳动就业政策,转而奉行多样化的劳动就业政策。概括来说,70年代中期以后西方发达国家劳动就业政策可以分为三种基本的模式,即以英美国家为代表的新自由主义的劳动就业政策、以瑞典等北欧国家为代表的合作主义的劳动就业政策,及以法国和西班牙等欧洲大陆国家为代表的保守主义的劳动就业政策。

新自由主义是以古典自由主义为基础建立起来的一种理论体系,其基本主张是强调私有化,反对公有制;强调市场调节,反对国家干预;强调自由流动,反对过多管制。自20世纪80年代后,随着英国首相撒切尔夫人的上台和美国里根总统的改革,新自由主义逐渐成为英美国家的基本施政理念,并对世界其他国家和地区的改革也产生了或多或少的影响。新自由主义在劳动政策方面的核心思想是,政府将促进就业的宏观需求管理转变为微观供给管理,通过减税,刺激资本投入和劳动力供给,以促进经济发展和增加就业;推行劳动力市场灵活化政策,减少政府和工会对生产的过多干预。在具体的劳动政策方面,其主要的做法是实施大规模减税,以刺激资本投入和增加就业;实施劳动力市场灵活化政策,减少政府的过多干预;实施劳动力市场的激活化政策,缩减社会福利开支^①。

合作主义又称法团主义、统合主义,实施法团主义的典型国家是荷兰、奥地利以及以瑞典为代表的北欧国家。法团主义实质是一个利益代表系统,其主要特征是将公民社会中的组织化利益纳入到国家的决策结构中去,该“利益代表系统由一些组织化的功能单位构成,它们被组合进一个有明确责任(义务)的、数量限定的、非竞争性的、有层级秩序的、功能分化的结构安排之中。这些功能单位得到国家的认可(如果不是由国家建立的话),它们被授予本领域内的绝对代表地位,作为交换,它们的需求表达,领袖选择,组织支持等方面的行动受到国家的一定控制”^②。法团主义在劳动就业政策方面的基本特征是,强调国家的作用与维持充分就业政策;充分就业与国家福利相结合;充分发挥三方合作机制的作用,加强劳资之间的

① 李秋香. 劳动政策与分析[M]. 上海:华东理工大学出版社,2010:28-29.

② 张静. 法团主义[M]. 北京:中国社会科学出版社,2005:19.

合作;注重发挥社会组织和工团的作用,维持社会稳定。

保守主义的劳动就业政策以法国、德国和西班牙等欧洲大陆国家为代表,这些国家没有采用英美式的新自由主义政策,而是坚持传统的“欧洲模式”,在缩减劳动供给的同时,强调实施就业保护和社会保护,就业保护主要通过加强立法来实现,社会保护则主要通过失业救济等社会保障体系来实现。为促进就业,在保留传统正规就业形式的同时,欧洲大陆国家也适当放松了对非典型就业形式的管制。

90年代中期之后,持续深入的经济全球化在加速全球产业结构调整的同时,也对西方发达国家国内劳动就业政策带来了更大的挑战,如何抵消其他国家对中国国内劳动就业的影响,以及平衡国内劳资双方的相互关系,成为政府在制定劳动政策时必须考虑的重点问题。先前各国为降低失业率所采取的劳动力市场灵活化政策,这时候也出现了收入差距扩大和社会排斥等问题,严重威胁了劳动力市场尤其是弱势群体的安全性。因此,如何在劳动力市场改革中将灵活性与安全性统一起来,成为西方各国所面临的一个重要问题。欧盟国家尤其是丹麦走在了这一问题的前列,丹麦的劳动力市场模式被公认为灵活安全性的成功典范,丹麦模式也被称为“金三角”模式,是高度的外部数量灵活性,高度的就业安全性和社会安全性与积极劳动力市场政策的有机结合。这一模式使丹麦的失业率快速下降,就业率稳步上升,在实现就业增长的同时没有拉大贫富差距,保持了较低的通货膨胀率。

二、我国劳动政策的历史

在中国,由于工业发展落后,生产力水平低,劳动政策特别是劳动福利政策的起步大大晚于西方国家。北洋军阀统治时期,迫于国际劳工组织的压力,政府曾颁布过涉及劳工保护的《矿业条例》、《矿工待遇条例》和《暂行工厂通则》等,但由于战争频繁社会动荡,这些法令等同于一纸空文。南京国民政府建立后,政府曾于30年代开始倡导劳工福利,并采取了逐步推进的措施,到抗战时期,劳工福利得到高度重视并大力推广,至抗战胜利时已形成了体系和规模,并取得了一定的成就。新中国成立后,我国的劳动政策体系迅速建立和发展,到十一届三中全会后逐步形成了有中国特色的劳动政策体系。我国劳动政策的发展可以划分为三个时期,一是新中国成立后到改革开放前;二是改革开放后到20世纪90年代末;三是21世纪初到现在。

1. 新中国成立后到改革开放前的劳动政策

新中国成立后,摆在党和政府面前的是一个非常严峻的形势,国家政权需要巩固,经济和社会生活需要重新设计。在劳动就业领域,新中国既面临全国范围的大失业,同时又急需大量的国家建设人才。为此,党和政府先后制定了一系列关于劳动就业方面的政策。针对旧社会遗留下来的大批失业人员,国家采取了不同的措

施进行应对:针对国民党政府遗留下来的原有人员采取“包下来”的政策,对失业工人采取社会救济和扩大就业相结合的政策,对知识分子也采取了统一登记和分别安置的做法。随着社会主义计划经济体系的确立,在劳动用工方面也逐渐实现了全国统一,国家采取“统包统配”的劳动政策,对劳动人事进行统一管理。在工资制度方面,国家通过多次工资改革,最终确立了全国统一的工资分配制度,实行工资按劳分配的原则,讲求工资分配的公平公正。在劳动关系与社会保障方面,1951年国家颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》,开始建立起社会保障制度来,随后党和政府又陆续出台了一系列配套劳动政策法规,逐渐建立起自己的劳动与社会保障体系来。

改革开放之前,我国劳动政策的最大特征就是浓厚的计划经济特征,劳动关系类型单一,国家控制了企业劳动关系的各个领域,从劳动者的就业、工资分配、社会保险、劳动保护到退休养老,等等,都是由政府统一控制的,政府通过行政指令对经济发展和劳动人事进行管理,剥夺了企业和个人的自主权。国家对企业和个人具有绝对的支配权,企业和个人则对国家具有很强的依赖性。这种劳动关系局面的形成从根本上说,是由我国所实行的计划经济体制决定的,计划经济在劳动关系领域就体现为国家对劳动关系的全面控制。就劳动就业政策实施的效果来说,这一时期的劳动政策大致符合我国当时的社会情况,保证了国家建设对劳动力的大量需求,使劳动力得到充分运用,促进了经济和社会的发展,同时,也提高了劳动者家庭收入的总体水平,改善了劳动者的生活。但它的消极方面也比较明显,这一制度限制了劳动者和用人单位之间的自主性,不能使劳动力资源得到优化配置,也不能充分调动劳动者工作的积极性,同时,这种劳动体系也并未实现真正的公平,在城市人口和农村人口之间制造了巨大的差距^①。

2. 改革开放后到 20 世纪 90 年代末的劳动政策

1978 年召开的党的十一届三中全会是我国历史发展上的重要转折点,会议果断做出实现政府职能重心转移的决定,将政府职能重心由政治职能转向经济职能,确立起以经济建设为中心的发展思路,并且在今后的实践中逐渐确立起由计划经济体制向市场经济体制转变的基本发展方向,这一转变构成今后中国经济和社会发展的主要特征。伴随市场经济体制的改革,我国的劳动政策和劳动关系特征也发生了重大的变化,一套具有中国特色社会主义的劳动政策体系逐渐开始形成。

改革开放初期,党和政府在劳动就业制度方面进行了一些初步探索,力图打破传统劳动就业制度的弊端,建立起符合国情发展需要的劳动就业制度。政策的改

^① 管华. 论我国劳动就业制度与社会保障制度的演变和改革[J]. 当代经理人, 2006(4): 13-14.