

中國勞動關係的轉型與發展

The Transformation and Development of Labor Relations of China

¹傅麟

²吳萬雄

¹中國勞動關係學院 副教授

²中國勞動關係學院 副研究員

摘要

在中國市場經濟體制改革日趨深入的情況下，勞動力市場逐步形成、建立和健全，促使勞動關係實現了轉型發展，即從計劃經濟體制下的行政化的利益一體型勞動關係通過利益分化逐步向市場化的利益協調型勞動關係轉變。建國以來，勞動關係的變革歷經四個主要的發展階段，每一階段表現出不同的特徵。然而，由於中國在社會轉型時期面臨一系列尖銳複雜的矛盾和問題，勞動者的權益保護正面臨許多新的挑戰。勞動關係矛盾進入了多發期。職工合法權益的實現遇到了許多新情況、新問題，需要我們深入研究，解放思想，及時提出應對的思路和具體的措施，推動建立規範有序、公正合理、互利共贏、和諧穩定的新型勞動關係。

關鍵字：勞動關係、轉型、發展。

自1978年以來，在中國的經濟體制逐步從傳統的中央計畫體制向社會主義市場經濟體制轉型的過程中，社會經濟關係和勞動關係發生了深刻的變化。新型的市場化勞動關係以及勞動關係的調整機制初步形成。勞動關係日趨市場化、複雜化。與之相對應，在市場經濟條件下調整勞動關係的手段、措施和機制也在逐步完善。在勞動關係經歷重大變革的過程中，勞動者的權益保護問題日益引起社會各界的廣泛關注。構建和諧勞動關係，保護勞動者的合法利益，已經成為影響企業生存成長、決定我國社會經濟持續健康發展的重要因素。

1. 我國勞動關係的轉型

在中國市場經濟體制改革日趨深入的情況下，勞動力市場逐步形成、建立和健全，促使勞動關係實現了轉型發展，即從計劃經濟體制下的行政化的利益一體型勞動關係通過利益分化逐步向市場化的利益協調型勞動關係轉變。建國以來，勞動關係的變革歷經四個主要的發展階段，每一階段表現出不同的特徵。

1.1 轉型前的勞動關係（建國～1978 年）——勞動關係雙方的利益主體身份缺失，行政性的僵化勞動關係長期存在

建國初期，面對城鎮400萬的失業人口，國家採取“包下來”的政策和生產自救、以

工代賑等措施，穩妥地解決了當時的就業問題。1953年，中央勞動就業委員會、勞動部等發佈了《關於勞動就業的報告》，規定各單位招聘個人、職員數量較大時，應向勞動部門申請，並由勞動部門負責選擇和錄用。當時，企業等用人單位在招收少量人員、使用臨時工和辭退職工方面還有一定的自主權。1955年以後，企事業單位的用人自主權逐漸削弱，並逐步建立起由各級勞動部門同意管理的勞動力調配使用制度。1957年，國務院發佈通知，規定使用臨時工的指標也需經過中央主管部門或省級政府批准，並將政府負責安排的人員範圍從大中專畢業生和部分複轉軍人，擴展到城鎮中全部需要就業的人員。自此形成了“統包統配”的勞動用工制度，計畫手段和行政手段成為勞動力資源配置的唯一手段。勞動者和勞動力的使用者——國家和企業之間表現為一種“政企合一”的“父子血緣關係”。政府事實上是以“雇主”的主體身份直接與勞動者發生“勞動關係”，這種勞動關係完全是一種非市場行為的行政化的僵化勞動關係：勞動者沒有獨立支配個人勞動力的權利；企業沒有獨立的用工權；勞動力供求雙方無法進行自由選擇，全社會不存在勞動力的自由流動。由此衍生的是“從一而終”的固定工用工體制、僵化的工資制度和封閉運行的國家—企業福利保障模式。任何有關勞動關係的問題和矛盾都由政府以行政手段及紅頭文件的方式加以解決。

這一階段的勞動關係主要具有以下特徵：

1、勞動關係雙方的利益主體身份缺失

經濟理論和社會現實表明，勞動關係首先是社會經濟關係，是勞動者和勞動力的使用者雙方在實現勞動的過程中所結成的經濟利益關係。而在計劃經濟體制下形成的行政性的僵化勞動關係是由國家通過企業行政與職工所構成的以“國家利益”為出發點的勞動關係。國家以“家長”的身份代表全社會的利益，進而在勞動關係的建立、調整過程中承擔統一管理的角色。因此，企業行政和職工都不具有獨立的勞動關係利益主體身份。

2、勞動關係雙方無利益衝突

在計劃經濟體制下，行政性的僵化勞動關係的利益結構特徵是將國家、企業和勞動者這三個不同層次的利益群體構成為“國家利益”的統一體。企業勞動關係的雙方都不具備利益主體的身份，作為勞動者的職工和作為經營管理者的廠長或經理，都沒有形成獨立的利益群體，雙方的利益都包容在“工人階級利益”和“國家利益”之中，勞動關係的雙方人員都是國家和企業的“主人翁”。在實際的勞動過程中，勞動關係主體雙方由於勞動分工所引起的社會分層和利益差別也並不明顯。作為用人單位代表的廠長經理，雖然享有更多的管理權利，但在工資收入和經濟地位方面，與作為勞動者的一般工人也相差無幾。

3、勞動關係管理方式行政化

在計劃經濟體制下，國家通過行政手段直接控制勞動關係的運行。嚴格地講，這種勞動關係實質上是一種行政隸屬關係而非雇傭關係，或者稱為“勞動行政關係”，即國家通過行政手段來建立和管理用人單位與勞動者的關係。勞動關係雙方利益的確定、勞動力的配置和調整、勞動就業的解決、勞動工資的確定、勞動保護和社會保險（勞動保險）的實行等，都完全由國家來負責並運用行政手段來解決，一切取決於國家的勞動計畫。用工制度實行一次分配定終生，工資分配取決於政府的紅頭文件，勞動關係的管理十分簡單，主要是用人事檔案制度來形成並最終固定用人單位和勞動者雙方的勞動關係。

4、勞動關係類型的單一性明顯

在全國城鎮範圍內，隨著“三大改造”的完成，個體經濟與私營經濟幾乎被消除，用人單位的經濟性質普遍為全民所有制、城鎮集體所有制兩種類型。勞動者通過勞動部門被分配到“一大二公”的公有制經濟部門當固定工，成為各類人員唯一的就業管道，從而也帶來勞動關係類型的單一性特徵，即只有公有制經濟的勞動關係一種類型。

1.2 勞動關係轉型開始起步（1978～1991 年）—勞動關係雙方的利益主體萌生，行政性的僵化勞動關係出現鬆動

1978年12月，黨的十一屆三中全會確立了以經濟建設為中心的基本路線。廣大農村出現了圍繞多種經營和鄉鎮企業的勞動力流動。同時，城鎮勞動用工制度也進行了改革。1980年，我國開始實行“在國家統籌規劃指導下，實行勞動部門介紹就業、自願組織起來就業和自謀職業相結合”的“三結合”就業方針。自1984年開始，國家准許農民自籌資金、自理口糧，進入城鎮務工經商，它表明實行了30年的限制城鄉人口流動的就業管理制度開始鬆動。自此開始，城鎮形成了以從事第三產業、提供勞務服務為主要形式的勞動力市場，當時也稱勞務市場。

在中國勞動力市場萌芽並局部建立的過程中，傳統的勞動關係開始轉型。這一階段勞動關係的變化主要呈現三個特徵：

1、行政性的僵化勞動關係仍在形式上佔據主體地位

在這一階段，公有制企業，特別是國有企業仍然在我國經濟結構中佔據主體地位。在“三結合”就業方針實行的初期，雖然大多數城鎮新增勞動力資源仍主要通過勞動部門採取行政手段安置到國有企業，但是城鎮勞動力就業的空間不斷開闊。根據統計，1978-1991年的城鎮就業人口中，在國有單位就業的勞動者比重從78.3%下降為61.1%，在集體單位就業的勞動者比重從21.5%下降為20.8%，而在非公經濟單位就業的勞動者比重從0.2%快速提升為18.2%。儘管國有企業的傳統勞動關係仍是全部勞動關係的重點，行政性的僵化勞動關係仍在形式上佔據主體地位，但與此同時，為實現城市經濟體制改革的目標，即將國有企業逐步轉變為自主經營、自負盈虧的經濟實體，在這一階段，對所有制、勞動用工制度、工資制度和社會保險制度等各方面的改革逐漸展開，國有企業的經濟功能逐步強化，勞動關係的轉型在漸進式地向前推進。

2、企業勞動關係的利益結構開始改變

1984年5月，國務院發佈《關於進一步擴大國營工業企業自主權的暫行規定》，提出在生產經營計畫權、產品銷售權等10個方面擴大企業的自主權。1986年9月，國務院發佈《全民所有制工業企業廠長工作條例》，規定企業的法定代表人是廠長，負責代表法人(企業)行使職權。在這個條例中，企業廠長的中心地位得以確立。1986年12月，國務院發佈《關於深化企業改革增強企業活力的若干規定》，要求地方政府和有關部門將中央政府放給企業的權利堅決放給企業；要全面推行廠長(經理)負責制；廠長對企業負有全面責任，處於中心地位，起中心作用。這一系列政策的實施，使國營企業和政府的關係發生了實質性的變化。企業開始成為相對獨立、自主經營、自負盈虧的經濟實體，企業經營者的地位和責任發生了重大變化，傳統勞動關係中國家的“家長”身份不斷弱化，企業經營管理者在企業勞動關係中的權力和地位逐步確立。

3、行政化的勞動用工制度開始鬆動

國務院於1986年發佈《國營企業招用工人暫行規定》，要求企業招用工人貫徹執行

先培訓、後就業的原則，面向社會，公開招收，全面考核，擇優錄用。同時發佈的《國營企業實行勞動合同制暫行規定》，要求對新招職工普遍實行勞動合同制，這實際上是全面打破固定工制度的先聲，從而初步形成了用人單位與勞動者之間的雙向選擇關係。

1.3 勞動關係轉型加快步伐（1992～1997 年）——勞動關係雙方的利益主體逐漸分化，行政性的僵化勞動關係加速消亡

1992年，以鄧小平同志南方視察講話為標誌，中國的勞動力市場建設開始進入全面快速推進時期。20世紀90年代初，改革的基本思路是把企業推入市場。90年代中期，勞動制度改革以培育和發展勞動力市場為中心，廢除了“統包統配”的就業政策，形成勞動者自主擇業、企業自主用人的用工制度，並逐步打破了城鄉之間、地區之間勞動力流動的限制。特別是90年代中期以後，伴隨著勞動用工制度改革、勞動力市場的發育成為政府改革工作重點，國有企業開始實施減員增效、下崗分流、兼併破產、鼓勵兼併的結構調整政策，大規模的職工下崗、失業開始成為勞動關係當中的突出問題之一。1993年11月，在中央發佈的《關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》中第一次明確地提出了“改革勞動制度，逐步形成勞動力市場”的勞動制度改革思路。1993年12月勞動部發佈的《關於建立社會主義市場經濟體制時期勞動體制改革總體設想》中，將“勞動力市場”定義為生產要素市場的重要組成部分。在國務院1997年1月上旬召開的國有企業職工再就業工作會議上，中央政府進一步提出，解決國有企業的困難，要在堅持企業改組、改造、改制和加強企業管理的同時，堅持走減員增效、下崗分流、規範破產、鼓勵兼併的路子。在這一階段，企業用工制度改革圍繞著裁減企業富餘人員的工作進一步深化，計劃經濟條件下由國家通過企業行政與職工所構成的以“國家利益”為出發點的勞動關係加速向市場經濟條件下以勞動力供求雙方的利益關係為基礎的社會經濟關係轉型，出現了以下特徵：

1、原有勞動關係中的利益統一體發生分化

經過以建立現代企業制度為重點的改革，企業與政府之間的產權關係逐漸明確，國有企業的經營者們開始具有與非公有制企業的管理者一樣的生產經營權力。國企經營管理者自主權的獲得使原有勞動關係中的利益統一體發生分化，勞動者與用人單位的人格化代表——經營者之間的利益相互分離，形成不同的利益主體，企業勞動關係雙方的利益明顯分化。

2、勞動關係開始具備明顯的契約化特徵

1992年2月，勞動部發佈《關於擴大試行全員勞動合同制的通知》，要求各省、自治區、直轄市選擇市縣試行全員勞動合同制。全員勞動合同制度的推行，否定了在國營企業實行40餘年的“固定工”用工制度，國有企業工人的身份開始發生變化。1994年《勞動法》的頒佈，更從法律上明確了社會主義市場經濟條件下用人單位與勞動者在勞動關係中的主體身份。按照規定，勞動者和用人單位必須通過市場交換機制來建立勞動關係，並以合同的方式加以確認。勞動關係不同主體的權利、義務依法通過合同的方式加以明確，勞動關係的契約化特徵不斷增強。

3、勞動關係開始呈現類型多樣化特徵

在國有企業改革繼續深化的同時，私營企業特別是外商投資企業發展迅猛，勞動關係開始呈現類型多樣化特徵。經濟特區自20世紀70年代末期開始吸引外商直接投資，經過十餘年的發展，中國已于1993年成為世界第二大外商投資國。外資企業的雇主往往在尊重我國主權、利益原則和遵守國家有關法規政策的基礎上，將其在本國、本地區的勞

動用工、工資分配和企業內部規章制度等管理慣例和手段輸入中國，在企業勞動關係處理上帶有明顯的國別和地區特徵。私營企業，包括外商投資企業的勞動關係從其發生之日起，就具有主體明確、利益分化、雇主主導等典型的市場經濟特徵，相當一部分企業的勞動關係的規範化程度比較低。

1.4 勞動關係轉型基本完成（1998 年至今）——勞動關係雙方的利益主體身份日漸清晰，市場化的勞動關係初步形成

在這一階段，國有企業的轉型和結構性調整進入一個關鍵時期。對國企的全面改制主要在兩個層面進行：一是通過出售、轉讓等多種方式將大批國有中小企業改造為私營企業，大量的中小型國有企業轉變為私營企業或者股份制企業，不少企業關閉破產；二是對國有大中型企業實行股份制改造，在這些企業建立“現代企業制度”。2003年10月黨的十六屆三中全會作出關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定，標誌著我國社會主義市場經濟體制初步建立；2003年至今，正處於完善社會主義市場經濟體制的階段。根據2003年中共十六大提出的戰略目標，完善社會主義市場經濟體制，是21世紀最初20年中國經濟建設和改革的一項主要任務。這一系列改革舉措使我國勞動關係發生了深刻的變化，勞動關係轉型基本完成。新型的勞動關係具有以下五個主要特徵：

1、勞動關係運行市場化

伴隨著改革的深入，現代企業制度逐步建立，國有企業逐漸成為產權清晰、政企分離、權責明確、管理科學的法人實體。與此同時，勞動力市場逐步發育成熟，勞動力供求雙方日益具有相對獨立性，成為對等的利益主體，勞動關係歸屬企業化，在此基礎上形成了真正市場經濟意義上的勞動關係。其主要標誌為：一是企業自主用人、勞動者自主就業的雙向選擇機制已經初步形成，勞動力資源的配置已轉變為以企業為主體通過市場機制進行調節；二是在企業內部基本建立起由勞動力市場供求關係調節的工資分配制度；三是勞動關係的形成和調節方式，已經主要通過契約的形式來實現。其具體表現為勞動合同和集體合同。目前，勞動者的就業選擇與企業的用人選擇、勞動工資標準的制定、社會保險標準、勞動力流動等有關勞動關係的各方面內容，都主要通過勞動力市場機制來調節。

在這一階段，中國於2001年加入世界貿易組織，標誌著中國的市場化規模已從國內擴展至全球，市場化程度大大加深。由此對勞動關係產生了雙重影響。一方面，通過進出口貿易結構的調整會更加加速中國國內經濟結構和產業結構的調整，勢必帶來企業生產經營的轉變，客觀上要求對生產資料和勞動力進行重新調整，勞動關係變動更加劇烈。另一方面，進入中國的外資和外商日益增多，由此而產生的涉外勞動關係對中國的勞動關係造成產生了深遠的影響。它客觀上要求中國勞動關係的調整機制符合國際勞動力市場運行的“遊戲規則”和公認的國際勞工標準，以及相關WTO成員國的勞工標準和勞動法規。

2、勞動關係主體明晰化

隨著國有企業的公司化改造，一方面，企業經營者掌握了法人財產權，他們在企業的勞動用工、工資分配等方面擁有更大的自主權，並且享受年薪制和股份期權，他們與勞動者的權力和利益的差別逐漸拉大。另一方面，國有企業逐步開展“建立新型勞動關係”、“置換工齡、置換身份”，即工人稱之為“買斷工齡”的改革。職工在獲得改制企業根據工齡計算給付的經濟補償金之後，便不再擁有“國有企業職工”的身份。企業可以根據生產的需要，繼續雇用這些職工，也可以與他們解除勞動關係。在國企改制和結構性調

整的過程中，國有企業勞動關係雙方的利益主體身份得以確立，勞動關係雙方的權力和利益差別逐漸加大，圍繞著解除勞動關係的工齡補償、保險接續和債務清償等問題所引發的勞動爭議問題明顯增多。根據統計，1998年至2006年，全國立案受理的勞動爭議數量從9.4萬件增長為31.7萬件，增長了2.4倍，其中集體勞動爭議案件從0.7萬件增長為1.4萬件。勞動爭議案件涉及職工人數從36萬人增長為68萬人，其中集體勞動爭議案件涉及職工人數從25萬人增長為35萬人。

3、勞動關係類型多樣化

隨著我國經濟體制的轉軌，在所有制上堅持以公有制為主體，多種經濟成分並存，從而使得計劃經濟體制下單一的公有制勞動關係發生了根本變化。目前，我國既存在國有經濟、集體經濟等公有制經濟，也存在私營經濟、個體經濟、聯營經濟、股份制經濟、外商投資經濟和港、澳、台投資經濟等非公有制經濟。特別是進入21世紀以來，非公經濟全面發展，已經成為支撐我國經濟增長的重要力量。

根據國家工商總局的統計，到2006年底，全國登記註冊的私營企業達498.1萬戶，註冊資金總額為7.6萬億元，在GDP中所占比重已經達到65%左右，占經濟增量的70%至80%。1998年至2006年，私營個體的就業人員從3232萬人增長為6967萬人，占城鎮就業人員的比重從15.0%上升為24.6%。八年間，共有2000多萬國有企業下崗職工在民營經濟實現了再就業。²

由於所有制類型的不同以及經營管理方式、分配方式和用工方式的不同，使得各種經濟類型的勞動關係具有不同的性質特點。例如，在國有經濟中，由於新舊體制轉換的速度加快，經濟關係、勞動關係中的一些深層次的矛盾和問題日益凸顯出來，在勞動關係方面突出地表現為如何妥善地處理“下崗工人”與“置換身份”職工的經濟利益問題。而在非公有制經濟中，既有相當一部分經濟單位受利潤最大化目標的驅使，無視國家法律，採用壓低職工工資、延長工作時間等資本原始積累的方式，嚴重侵犯勞動者的合法權益，因而存在著尖銳的勞資矛盾；也有一些經濟單位採用現代“以人為本”、“以法治廠”的經營管理理念，實行文明化程度較高的管理，加強了員工對企業的認同感和歸屬感，從而形成了勞資關係的和諧氣氛。

4、勞動關係逐步分層化

20世紀90年代末期，隨著城鎮化、工業化的快速推進，農村富餘勞動力加速向城鎮轉移。目前進城務工的農民工約為1.3億人，在鄉鎮企業工作的農村勞動者約1.3億人，扣除兩者重合部分，全國農民工總數約在2.1億人左右。³根據全國第五次人口普查的結果，農業戶口人員占第二、三產業人口的比重高達46.5%，其中第二產業中57.6%是農業戶口從業者。農民工總體數量比2003年我國國有和集體企業約4500萬職工總數高出近一倍。因此，城鎮勞動力供給方主要由城鎮勞動力和農民工構成。

然而，受傳統計劃經濟形成的城鄉分割戶籍制度的限制，也由於農民自身素質相對比較低下，使得城鎮中的兩大類勞動力首先在就業機會上形成分隔現象，並由此引致勞動條件、工資收入、社會保障等一系列勞動關係中的差異，從而構成城市內部勞動力市場的分隔，即構成二元勞動力市場。在二元勞動力市場中，農民工與城鎮職工的種種待遇相差十分懸殊。與之相對應，全社會的整體勞動關係逐漸形成了“金字塔”型分層模

¹ 黃孟複主編·中國民營經濟發展報告 No.4 (2006~2007)·北京：社會科學文獻出版社，2006，004

² 黃孟複主編·中國民營經濟發展報告 No.4 (2006~2007)·北京：社會科學文獻出版社，2006，124

³ 鄭功成·科學發展與共用和諧·北京：人民出版社，2006，421

式。金字塔頂層為高、精、尖技術人員和高級管理人員，這部分人員供不應求，在勞動力市場中處於相對優勢地位，勞動關係的規範化程度較高。金字塔中層為技術員工和專業管理人員，這部分人員的市場供求大體平衡，勞動關係相對規範，但也隱藏一些潛在的勞動關係問題。金字塔底層主要是普工和輔工，其中大多數是農民工，這部分勞動力嚴重地供大於求，普遍缺乏工業勞動技能，相對於資本的弱勢、被動地位特別明顯，勞動關係較為惡劣，隱藏著潛伏危機。

5、勞動關係運行法制化

勞動關係運行的法制化，是勞動關係市場化發展的必然要求。爲了更好地依法調整處理勞動關係矛盾，中國政府於1995年1月實施《中華人民共和國勞動法》，並以此爲中心，頒發實施了一系列配套法律法規。初步建立起適應市場發展需要的勞動法律法規體系。從2001年起至今是我國勞動關係運行的法規體系逐步完善的階段。特別是2008年，旨在保護勞動者合法權益的一系列法律《勞動合同法》、《就業促進法》、《勞動爭議調解仲裁法》相繼實施，爲促進和諧勞動關係的建設提供了有力的法律武器。目前，中國勞動關係運行的法規體系逐漸形成了以《憲法》爲基礎，以《勞動法》爲基本法，以《工會法》、《婦女權益保障法》、《職業病防治法》、《安全生產法》等爲輔助法，以中國批准的《男女工人同工同酬公約》、《就業政策公約》、《最低就業年齡公約》、《建築業安全衛生公約》、《禁止和立即行動消除最惡劣形式的童工勞動公約》等國際勞工公約爲補充的相對完善的勞動法律法規體系，並在逐步完善之中。

2. 當前勞動關係領域面臨的主要問題與挑戰

總之，在向市場經濟的轉型過程中，勞動關係已經成爲最重要的社會經濟關係。與此同時，隨著改革的不斷深化，我國已經基本形成了由勞動合同、集體合同、勞動標準、三方協商、勞動監察、勞動爭議處理、企業職工民主參與等制度構建而成的新型的勞動關係調整機制。這一勞動關係調整機制主要包括——勞動合同制度不斷完善，集體合同制度初步建立，多層次的三方協商機制基本建立，職工代表大會制度日漸成熟，勞動標準體系日趨完善，勞動者以處理制度日益規範化，勞動保障監察制度逐步健全。這一與社會主義市場經濟體制相適應的新型勞動關係協調機制框架，對保護勞動者的權益起到了積極的促進作用。但是，由於中國在社會轉型時期面臨一系列尖銳複雜的矛盾和問題，勞動者的權益保護正面臨許多新的挑戰，主要包括：

2.1 我國勞動就業形勢嚴峻，勞動者就業穩定性下降。

根據預測，到2020年，我國16歲以上人口將以年均550萬人的規模增長，2020年勞動年齡人口總規模將達到9.4億人，就業總量達到8.4億人⁴。同時，國民經濟增量對就業的拉動效應呈下降態勢。1980-1989年的就業彈性係數平均爲0.354，而1990-1999年已下降爲0.169，2000年-2006年，更進一步下降爲0.0995。同時，在我國工業化、城鎮化的進展中，非正規就業人員不斷增多，有專家估算，我國城鎮非正規就業人員占總就業人員的比重大約爲45.5%。⁶其中絕大多數是文化素質偏低、技術技能缺乏的農村外出務工人員。大部分農民工在非正規經濟中的低技能、低生產率和低報酬的崗位上工作，在勞動收入、工作場所安全、社會保障等勞動權益方面受到的社會保護相對薄弱，就業穩定

⁴ 《中國的就業狀況和政策》，《經濟日報》2004-4-27

⁵ 根據《中國統計年鑒 2006》，《中國統計摘要 2007》有關資料計算所得。

⁶ 王少男，孫興偉.靈活就業人員 離“體面勞動”有多遠？《勞動社會保障報》2007-8-28

性較差。

2.2 勞動標準執行情況堪憂，勞動者就業品質急需提高。

一是尚未建立企業職工工資正常支付和支付保障機制，最低工資未得到全面、嚴格執行，拖欠、克扣工資的現象時有發生。二是不嚴格執行國家的工時制度，勞動者超時加班現象普遍。三是不嚴格執行國家勞動安全衛生制度，勞動安全衛生條件差，工傷事故比例高。勞動者就業不僅是獲得一個能夠提供相應勞動報酬收入的崗位，而且還應該是一個穩定、體面、有品質的就業崗位。在目前勞動力市場運行中，就業品質問題在農民工和城鎮靈活就業者中表現得尤為突出。他們的工作穩定性低，工作安全性差。就業品質問題不僅直接損害勞工權益，容易激發社會矛盾，而且當中國“入世”之後，由於就業品質問題所引發的社會風險和貿易風險越來越顯性化。近年來，歐美一些國家已經以社會責任認證的方式，將勞工標準與國際貿易掛鉤，國內企業以壓縮工人的工資福利換取的低成本優勢日益成為國外競爭對手反傾銷的理由之一。

2.3 勞動合同、集體合同尚未真正發揮作用。

一是勞動合同簽訂率較低。二是勞動合同短期化現象十分突出。一些用人單位為逃避法定義務，不願與勞動者簽訂長期合同。大部分勞動合同期限在1年以內，或以“勞務派遣”的用工形式規避法定義務等問題。三是勞動合同簽定不規範。許多勞動合同雖然有勞動報酬的條款，但不寫明具體數額，有的僅規定勞動者的義務和用人單位的權利，有的甚至規定“生老病死都與企業無關”、“發生事故企業不負任何責任”等違法條款。集體合同制度雖然在全國範圍內得到了廣泛的發展並取得了顯著的成果，但是集體合同品質、效果、合同的履約狀況等方面仍存在不少問題。其中最突出的問題是自上而下的推行方式，往往使集體合同流於形式。

2.4 社會保險覆蓋面窄、統籌層次低，欠繳保險費現象嚴重。

一方面，中國社會保障水準較低，社會保險基金缺口大，隱性債務嚴重。同時中國面臨人口老齡化不斷加速的壓力。另一方面，社會保險覆蓋面窄、統籌層次低，欠繳保險費的現象嚴重。中國社會保險的覆蓋面較低。根據統計資料計算，城鎮就業總人口2006年參加養老保險、醫療保險和失業保險三大險種的人數分別為66.3%、55.6%和39.5%。目前各項社會保險的參保人群主要是國有、集體單位職工，大量非公有制企業和個體經濟組織的勞動者沒有參保，農民工參保人數更少。由於多數地方的社會保險基金實行地市級甚至縣級統籌，難以有效發揮互濟功能，也造成目前養老保險關係難以異地轉移，所以農民工參加社會保障的積極性不高。據勞動和社會保障部調查，全國農民工的參保率不足40%，有關專家估計，實際的數字還要低5—8個百分點。⁷此外，一些用人單位欠繳社會保險費，或採取瞞報工資總額和職工人數的方式少繳社會保險費的現象並不罕見。

2.5 勞動保障監察力度不足，勞動爭議處理效率低。

我國現行勞動爭議處理制度存在的主要問題，一是仲裁前置導致週期長、效率低、勞動者維權成本高。勞動爭議不能得到及時解決，直接影響了勞動者合法權益的保護，有的還引發了一些群體糾紛、集體上訪事件。二是勞動仲裁缺乏必要的監督，易受行政干預。勞動仲裁委員會的組成，雖然體現著“三方原則”，但勞動仲裁委員會主任由勞動保障行政部門代表擔任，政府部門代表在仲裁中起著舉足輕重的作用，勞動爭議仲裁過

⁷ 鄭功成·中國農民工問題與社會保護·北京：人民出版社，2007，315

程中會受到多方面的行政干預，直接影響仲裁的公正性。三是仲裁與審判之間缺乏合理銜接。實踐中，法院的判決與仲裁存在著不銜接的現象，法院審判時要求當事人重新提供所有的法律材料，造成大量的重複勞動和司法資源的浪費，也給當事人造成很大的不便。同時，面對勞動關係日趨複雜，勞動糾紛逐年攀升的局面，勞動保障監察力量十分薄弱的現實更加凸顯出來。由於勞動保障監察部門力量不足，手段軟弱，對違法行為查處不力，許多地方僅能對投訴舉報的案件進行查處，沒有建立有效的防範機制；對已經查處的案件懲處力度不夠，達不到震懾違法用人單位的目的。

2.6 工會履行維權職責面臨挑戰。

我國現有的工會體制成型於計劃經濟時代。經濟體制改革的不斷深化要求中國工會必須完成從行政化向市場化的轉型，從而更好地履行維護勞動者合法權益的基本職責。目前，我國工會在維護工人權益方面面臨很多挑戰，國有企業工會組織在國有企業的改制、破產和關閉過程中受到嚴重的衝擊，而非公企業中建立工會也面臨重重困難，即使建立了工會，也面臨如何擺脫企業管理方控制，真正發揮工會作用的問題。除建會難之外，工會經費收繳困難、工會幹部的權益屢遭侵犯等問題也相當突出。

3. 構建和諧穩定的新型勞動關係

在我國加速經濟體制改革，社會結構和利益格局發生深刻調整的時期，勞動關係矛盾進入了多發期。職工合法權益的實現遇到了許多新情況、新問題，需要我們深入研究，解放思想，及時提出應對的思路和具體的措施，推動建立規範有序、公正合理、互利共贏、和諧穩定的社會主義新型勞動關係。

3.1 完善勞動法制建設，把發展和諧勞動關係納入法制化軌道

健全和完善勞動法律法規體系是構建和諧勞動關係的重要保證。當前出現的大量的勞動者權益受侵害的事件的重要原因之一就是我國勞動的法律法規不夠健全，特別是保障勞動者權益的法律法規十分不完善。因此，必須進一步完善《勞動法》和相關配套法律法規，把發展和諧勞動關係納入法制化軌道。

3.2 建立健全國家勞動標準制度，督促各類企業嚴格執行國家勞動標準

一套既科學規範又能夠有效落實的勞動標準體系，是市場經濟體制的必然要求。建立健全勞動標準制度，完善勞動標準監督管理機制，可以促進企業一級勞動關係的和諧，並在宏觀上形成政府主導、行業自律、企業落實、職工監督的管理工作新格局。為此，應當在各級勞動與社會保障部門配備專門的部門和人員，結合各不同行業的特徵，對於勞動定額、工時標準、工資標準和支付方法、職業安全與衛生的具體標準、工作場所的環境設置、休息休假、社會保險等具體勞動標準，進行細緻的調研和測定，在此基礎上制定專業、系統的國家勞動標準，從而有效地引導和監督企業對於生產過程進行科學管理，改善勞動者的工作條件，切實維護勞動者權利。

3.3 健全勞動保障監察體制和勞動爭議處理制度

促進和諧勞動關係的形成，不僅需要完善立法，更需要貫徹和落實法律。最關鍵的是各級各部門是否真正做到了違法必究、執法必嚴，是否真正做到了依法行政、公平公正。2007年《勞動合同法》出臺後，除了圍繞《勞動合同法》制定進一步細化的配套法規、規章和司法解釋外，對勞動保障監察機構、勞動仲裁機構和法院提出了更高的要求。

各地政府應當充分認識勞動保障監察的重要性，強化勞動監察的法律地位和權力，加強勞動保障監察制度建設和人員隊伍建設，增加經費投入，儘快使勞動保障監察員與從業人員之比達到勞動保障“十一五”發展規劃中提出的1：8000。同時，應當加強勞動監察隊伍的建設，提高勞動監察水準。通過開展執法監察，督促企業依法與勞動者簽訂勞動合同，整頓規範勞動力市場秩序，促進勞動關係健康發展。

廣受關注的《勞動爭議調解仲裁法》已於2007年12月29日經十屆全國人大常委會第三十一會議通過，於今年5月1日起施行。作為社會主義市場經濟條件下促進和保障勞動關係和諧穩定的一部重要的程式性法律，《勞動爭議調解仲裁法》對現行的勞動爭議處理“一調一裁兩審”程式進行了補充、修改。其中不僅確立了多元化的勞動爭議調解模式，規定部分勞動爭議案件實行有條件的“一裁終局”，而且對勞動爭議的仲裁做出更多、更詳細的規定，將對進一步完善仲裁制度，規範仲裁程式，縮短勞動爭議處理週期，提高勞動爭議處理效率，減少職工維權成本提供堅實的法律保障。

3.4 充分發揮工會促進勞動關係和諧發展的作用

作為世界上會員人數最多、組織規模最大的工會組織，中國已擁有1.93億會員，150多萬個基層工會組織⁸。截至2006年底，已有96 555家外商投資企業和台港澳投資企業建立了工會組織。截至2007年6月底，私營企業已建工會125萬個，建會率達到61.7%⁹。面對社會轉型時期勞動關係出現的新情況、新問題，工會組織要充分發揮聯繫黨和職工群眾的橋樑紐帶作用，緊緊抓住勞動合同、集體合同與職代會這三個關鍵環節，加強勞動關係協調機制建設。各級工會要積極爭取黨委和政府的重視支持，協調社會各方力量，形成發展和諧勞動關係的社會化格局，即“黨和政府主導、三方主體協商、工會積極運作、有關各方協同、企業和職工參與”的協調勞動關係工作格局，為發展和諧勞動關係提供有力的組織保障。工會應堅持為職工群眾服務的宗旨，堅持和諧發展、互利共贏的維權理念，準確掌握職工的願望和要求，維護廣大職工的合法權益。重點抓住勞動合同、集體勞動合同等關鍵環節，突出做好農民工維權工作，努力為職工群眾解難事、辦實事、做好事，把矛盾解決在基層。

同時，要通過建立有效的機制，約束企業行為，使之嚴格遵守我國的勞動法規和國家已經批准的25個國際勞工公約，承擔並履行企業的社會責任。與此同時，要建立和完善雇主組織，構成勞資雙方平等協商的對話機制。

總之，構建和諧勞動關係是一項長期的系統工程。為促進和諧勞動關係的構建，需要建立起一整套合理的利益協調機制。由政府、工會、用人單位共同參與勞動關係調整，在宏觀層次充分發揮勞動關係三方協調機制、政府與群眾組織的聯席會議制度、國家勞動標準、社會保障制度的作用，在微觀層次則通過勞動合同制度、平等協商與集體合同制度、職工代表大會制度等切實維護勞動者的合法權益。我們堅信，有了完善的勞動法律法規體系和行之有效的勞動關係協調機制，在社會各界的普遍關注和共同努力下，和諧勞動關係目標將早日實現。

⁸ 王嬌萍，鄭莉，丁建軍，外國工會領導人關注中國工會“送溫暖”。工人日報 2008-1-8

⁹ 王嬌萍，把握機遇直面挑戰——中共十七大代表、全總副主席、書記處第一書記孫春蘭談工會工作的創新與發展。工人日報，2007-10-20

4. 主要參考文獻

- 蔡昉，都陽，王美豔. 2005，中國勞動力市場轉型與發育.北京：商務印書館
- 蔡昉，都陽. 2007，中國人口與勞動問題報告—路易斯轉捩點及其政策挑戰.北京：社會科學文獻出版社
- 常凱主編· 2005，勞動關係學· 北京：中國勞動社會保障出版社
- 李琪. 2003，改革與修復—當代中國國有企業的勞動關係研究.北京：中國勞動社會保障出版社
- 程延園主編· 2002，勞動關係· 北京：中國人民大學出版社
- 李德齊主編. 2007，中國勞動關係學.北京：中國工人出版社
- 龔基雲· 2006，轉型期中國勞動關係研究· 安徽：安徽人民出版社
- 國家統計局編. 2007，中國統計年鑒 2007.北京：中國統計出版社
- 國家統計局編. 2007，中國統計摘要 2007.北京：中國統計出版社
- 國家統計局編. 2007，中國勞動統計年鑒 2007.北京：中國統計出版社
- 黃孟複主編· 2006，中國民營經濟發展報告 No.4 (2006~2007)· 北京：社會科學文獻出版社
- 孔涇源· 胡德巧. 2006，中國勞動力市場發展與政策研究· 北京：中國計畫出版社
- 沈琴琴· 中國勞動關係的變革與工會工作的主要目標 [J]· 工會理論與實踐，2003，(5)
- 沈琴琴 等· 進城務工人員在二元勞動力市場中的地位與工會的維權思路[J]· 中國勞動關係學院學報，2005，(4)
- 沈琴琴 等· 和諧勞動關係與民營企業發展[J]· 中國勞動關係學院學報，2007，(1)
- 姚先國· 2006，勞動力產權與勞動力市場· 杭州：浙江大學出版社
- 鄭功成· 2006，科學發展與共用和諧—民生視角下的和諧社會· 北京：人民出版社
- 鄭功成· 2007，中國農民工問題與社會保護.北京:人民出版社