

劳动关系市场化与劳工权益保护

——中国劳动关系政策的发展路径与策略

吴清军 刘 宇

〔摘要〕 劳动关系的市场化和劳工权益保护是中国劳动关系政策在市场转型时期所要解决的两大核心问题。但在不同的发展阶段，劳动关系政策对所解决问题的侧重点存在一定差异。进入 21 世纪，当劳动关系市场化基本完成之后，劳动关系政策也从市场经济的配套政策转向了劳工权益保护的政策体系。目前的劳动关系政策主要集中于对劳动者个体权益的保护，对集体权益的保护还存在较大的缺陷与不足。仅有个体权益保障而缺乏集体权益保障的政策体系是无法从根本上保障劳动者权益的，完善和发展保障劳动者集体权益的政策是当前劳动关系政策体系改革和发展的当务之急。

〔关键词〕 劳动关系政策；劳动关系市场化；劳工权益；集体劳动权益

〔作者简介〕 吴清军：法学博士，中国人民大学劳动人事学院副教授；刘宇：中国人民大学劳动人事学院博士研究生（北京 100872）

20 世纪 80 年代以来，中国劳动关系政策经历了历史性的转变，即从计划经济时期国家统一劳动计划与管理的政策转向了以市场化的劳动关系为核心的政策体系。在欧美国家，劳动关系政策主要是为了解决劳工问题^{〔1〕}；在中国，为了配合劳动力市场的建立与发展，劳动关系政策除了实现劳工权益保护的目标之外，另一个需要解决的核心问题是劳动关系的市场化。所以，在市场转型时期，劳动关系的市场化和解决劳工问题成为中国劳动关系政策的两大核心目标。

本文以两大核心政策目标为逻辑线索，梳理中国劳动关系政策的发展历程与策略选择。文章

将回答以下几个问题：第一，围绕这两个核心目标，劳动关系政策构建了哪些政策与制度？第二，在改革开放的 30 多年时间中，劳动关系政策在不同时期所要解决的重点问题是什么？第三，目前劳动关系政策存在哪些缺陷与问题？第四，如何完善和发展劳动关系政策体系？

一、文献述评

作为社会政策的一部分，劳动关系政策是指由政府制定的用以保障劳动者基本权益的各类法律、法规和条例等。^① 佟新认为，劳工政策要满

〔基金项目〕 国家社会科学基金项目“《劳动合同法》与企业劳动关系的行业比较研究”（10CSH017）

① 乔健认为，从劳工政策的内容来看，可以将其划分为劳动关系政策、劳动条件政策、劳工福利保障政策、劳动环境政策、劳动监察政策、就业安全政策六种类型。参见乔健：《加强对转型时期劳工政策的研究》，载《中国劳动关系学院学报》，2005（3）。在这里，他把劳工政策与劳动力市场政策和劳动政策进行了区分。但是，在国外学者的论述中，对劳工政策的界定较为模糊，即认为解决劳工问题的政策都属于劳工政策。所以，在本文中，基本上把劳工政策等同于劳动关系政策。

足两方面内容：一是要解决劳动者所需解决的公共问题，如劳动时间、劳动保护、劳动安全、最低工资标准等社会控制问题，可称为劳工政策的“控制性”；二是要有能力和具体的办法解决社会存在的损害劳动者权益的公共问题，可称为劳工政策的“效能性”。^[2]如果按此界定，劳动关系政策的核心目标在于通过立法解决劳工问题。乔健做了类似的表述，他认为，狭义的劳工政策一般是指由国家向劳动者提供制度化的权益保障和服务，广义的劳工政策可延伸到那些对劳工问题有重要影响的政治、经济及社会政策方面。^[3]所以，无论是从狭义还是从广义的角度进行界定，劳工政策的核心目标都在于解决劳工问题。但是，中国的劳动关系政策面临着工业化和市场化转型的问题，辅助和促进劳动力市场的发展也成为其核心目标之一。因此，在以往分析中国劳动关系政策的文献当中，学者们通常会用“劳动力市场政策”来取代劳动关系政策。概念的混用充分说明，在市场转型时期，劳动关系政策的侧重点主要放在制定和完善劳动力市场规则方面，目的在于促进劳动力市场自由化和高效运行。

那么，该如何研究中国的劳动关系政策呢？国外研究劳动关系政策的文献偏重于具体国度的政策与制度。例如，美国学者侧重于研究 1935 年以来的集体谈判制度、平等就业制度以及公平劳动制度。^[4]用这些国外的研究成果来分析中国劳动关系政策，存在着一定的欠缺，因为：第一，中国与欧美市场经济国家劳动关系政策发展的历程存在巨大的差异；第二，对欧美国家具体政策的研究成果难以从总体上把握中国劳动关系政策框架与体系。所以，我们在分析中国劳动关系政策时，将政策所要解决的问题和所要实现的目标作为分析的切入点，具体研究政策在不同阶段是如何解决现实问题的，即如何解决劳动关系的市场化与劳工权益保护这两个问题。

关于中国劳动关系政策要促进实现劳动关系市场化的目标，学界已给出了很多分析。弗里德曼 (Eli Friedman) 和李静君 (Lee Ching Kwan) 认为，在过去 30 多年的时间里，雇佣劳动的商品化和短期化贯穿于中国雇佣关系的整个改革过程。在从计划经济体制转向市场经济体制的过程中，中国首先要解决的问题是建立市场经济。作

为市场经济建立和完善的配套制度，劳动关系政策的基本任务和目标是要解决劳动关系的市场化问题，但中国过于强调经济的发展，带来了劳动关系的短期化问题。^[5]沃纳 (Malcolm Warner) 认为，1978 年改革开放之后，中国首先要解决的问题是如何打破“铁饭碗”，从计划经济时期的单位制转向市场化的契约用工制度。这种转变不仅体现在中国劳动关系政策的转型上，而且直接影响到工作场所中人力资源的管理工作。^[6]岳经纶 (Ngok Kinglun) 以 1994 年的《劳动法》和 2007 年的《劳动合同法》为分析重点，研究中国劳动关系政策和劳动立法的市场化转型。^[7]他认为，推动中国劳动关系政策转型的巨大动力来自于 20 世纪 70 年代末 80 年代初的失业危机，国家为解决失业危机逐渐释放了对劳动力流动的控制与工作分配。在之后的 20 多年时间里，中国劳动关系政策最重要的变化是市场化的劳动合同关系替代了终身雇佣关系，劳动力市场替代了国家工作分配。西蒙·克拉克 (Simon Clarke) 等人也表述了同样的观点，认为中国劳动关系的改革可以视为用劳动合同规范替代了行政管理的规范。^[8]为了建立市场经济和进入全球市场，中国对传统行政管理的劳动关系规范进行了拆分，建立了一套新的制度规范，即市场化的劳动合同规范体系。这套新的劳动关系规范体系主要体现在三个方面：劳动关系的合同制度、劳动争议处理的三方机制以及工会与雇主之间的集体协商制度。这三项制度的目标是一致的，即要建立符合市场经济体制要求的劳动关系规范体系。

在上面的文献中，学者们的观点较为一致，都认为中国劳动关系政策转型的主要目标是要实现劳动关系的市场化。但是，按照国外劳动关系政策的界定，劳动关系政策的核心目标在于解决劳工问题。那么，改革开放以来中国劳动关系政策的转型是如何处理这两大目标的呢？

弗里德曼和李静君认为，劳动关系的市场化必然会带来劳工的不满和反抗，所以国家通过劳动法律和调解仲裁的机制，以实现劳动冲突得到个体化和制度化的解决。劳动立法和劳动关系制度的构建是国家规范和控制劳工反抗的策略，国家通过立法的途径来化解劳工反抗，从而维护社会的稳定。^[9]他们认为，劳动关系政策改革的主

要目标是要实现劳动关系的市场化，同时也要通过立法的形式来控制劳工的反抗。在这里，他们把劳工问题视为劳工反抗，所以劳动关系政策的两个目标是一致的，解决劳工反抗问题就是为了更好地实现劳动关系的市场化。在他们看来，劳动关系政策起不到维护劳动者权益的作用。

与他们的观点相类似，有些学者认为，劳动关系政策改革的首要目标是实现劳动关系的市场化，但同时也要实现维护社会稳定和促进经济发展的目标。克拉克等人认为，在新的市场化劳动关系规范中，劳动法律和政策必然要考虑是否与发展市场经济相适应。国家在建立市场化劳动关系规范的同时，也加强了国家对劳工的控制，通过控制劳动关系规范，起到维护社会稳定和促进经济发展的作用。^[10]

但也有学者认为，中国劳动关系政策的改革是在寻求劳动关系市场化和个体权益保护的平衡。在岳经纶看来，在新的劳动关系政策体系中，劳工政策对劳动关系的治理职能得到了加强。在促进经济发展和维护社会稳定的前提下，劳动关系政策一直在寻求稳定劳动关系市场化改革和保护劳工权益的平衡。他认为：就整体而言，在市场化、工业化和全球化的冲击和制约下，中国的劳动关系政策在资本与劳工、效率与公平、发展与稳定之间左冲右突，艰难地寻求平衡，但是，市场转型期中国劳动关系政策的主要问题是劳动问题缺乏前瞻性和整合性的回应，没有切实保障劳工权益。^[11]在他看来，决策者们把劳工问题简化成经济问题或人力资源问题，把劳动政策等同于就业政策，或者说，把劳动政策主要理解为就业政策。所以，应该在科学发展观的指导下，重新思考转型期的劳动关系政策，把劳动关系政策的重心放在劳工权益的保护上。

通过对文献的梳理，我们发现，对于劳动关系政策要实现劳动关系市场化这一目标，学界达成了共识，但对于解决劳工问题的目标却存在一定的分歧。对于以上观点，我们认为都存在着一定的偏颇。第一，忽视了劳动关系政策对劳工权益的保护。李静君和克拉克等人仅看到劳动关系政策对基层产业秩序进行规范的作用，却没有看到自1994年以来劳动关系政策对劳工权益的保护，特别是《劳动法》、《劳动合同法》、《劳动争

议调解仲裁法》、《就业促进法》等相关法律法规对劳动者权益的保护。第二，对劳工权益保护的分析和分析过于模糊。岳经纶虽然看到了目前劳动关系政策对劳动者权益的保护，但却未对劳动者个体权益保护和集体权益保护进行详细的区分和分析。第三，未对劳动关系政策在过去30多年的发展历程进行区分。在这些学者的分析中，都把劳动关系政策发展看成是一成不变的过程，实际上在不同的时间段，中国劳动关系政策所要解决的问题存在着一定差异。

所以，在文献分析的基础上，我们对研究当前的劳动关系政策提出三点基本预设：第一，劳动关系的市场化和劳工权益保护是劳动关系政策要解决的两大基本问题；第二，要对劳动关系政策的发展历程进行阶段性划分，在不同阶段，劳动关系政策所要解决的核心问题是不一样的；第三，劳动者权益保护要区分为个体劳动权益保护和集体劳动权益保护，现有的劳动关系政策的重点在于保护个体劳动权益，忽视了对集体劳动权益的保护。

二、从劳动关系市场化向劳工权益保护转型

根据上述三个基本假定，我们对劳动关系政策发展的不同阶段以及所要重点解决的问题进行初步界定。第一阶段，1978年至20世纪90年代初期，劳动关系政策主要解决的问题是劳动关系的市场化。第二阶段，20世纪90年代中期至21世纪初，劳动关系政策主要解决的问题仍然是劳动关系的市场化，同时开始解决个体劳动权益保护的问题。第三阶段，21世纪初至今，劳动关系的市场化基本实现，劳动关系政策主要解决个体劳动权益保护的问题，同时开始关注解决集体劳动权益保护问题。

第一阶段，1978—1993年。改革开放初期，为配合国有企业改革和市场经济体制建立，国家在劳动就业、劳动用工、劳动报酬、社会保险与福利及劳动关系等领域进行了改革，颁布了一系列相关的劳动政策。这一时期的劳动关系政策是作为市场经济改革的配套政策而出现的，属于宽泛意义上的劳动政策的一部分。所以，这一阶段的劳动关系政策要解决的核心问题是促进劳动关

系的市场化，配合国有企业就业与用工制度改革和劳动力市场的建立。在这一时期，保护劳工权益的目标并非核心目标。

自 20 世纪 50 年代以来，我国国有企业逐步建起一套“固定工”的用工制度，职工和单位、国家之间形成的是一种终身固定的隐性社会契约关系。^[12] 20 世纪 80 年代劳动政策改革的直接目的就在于建立劳动力市场，并在此基础上构建市场化的劳动关系，改变国家、单位和职工利益一体化的用工模式，打破国家统筹统包的就业、管理与收入分配的劳动制度。^[13] 这一阶段劳动关系政策改革主要体现在劳动合同制度的试行与初步发展上。1983 年，当时的劳动人事部颁布了《关于积极试行劳动合同制的通知》，开启了劳动合同制度的改革，在全国开始试行劳动合同制度。此次推行劳动合同制的目的在于：“打破‘铁饭碗’、‘大锅饭’，真正实行‘各尽所能、按劳分配’的社会主义原则，充分调动人们的社会主义积极性，解放生产力”。

时隔三年，国务院于 1986 年 7 月颁布了《国营企业实行劳动合同制暂行规定》，明确规定，在国营企业新招用的工人中推行劳动合同制度，使企业可以根据生产的需要确定对劳动力的需求，当劳动合同期满时，企业可以根据需要，延续或终止合同。该规定还指出：“用工形式，由企业根据生产、工作的特点和需要确定，可以招用五年以上的长期工、一年至五年的短期工和定期轮换工。不论采取哪一种用工形式，都应当按照本规定签订劳动合同。企业招用一年以内的临时工、季节工，也应当签订劳动合同。”并且，不仅要在国营企业推行劳动合同制度，而且国家机关、事业单位和社会团体在常年性岗位上招用的工人也要执行劳动合同制度。当时国务院推动劳动合同制的核心目标仍在于“增强企业的活力，充分发挥劳动者的积极性和创造性”，所以，此阶段的劳动合同制度仍然是国有企业改革和劳动力市场的配套政策。

到 1992 年，劳动部又颁布了《关于扩大试行全员劳动合同制的通知》。在 1986 年的《规定》中，还是实行“老人老办法，新人新办法”的原则，即新招用的职工实行劳动合同制度，而对固定工没有硬性的要求。但是，1992 年的

《通知》要求企业实行全员劳动合同制，明确规定：“试行全员劳动合同制，重点是在国营大、中型企业和新建国营企业，其他有条件的企业也要积极试行。在企业内部，试行全员劳动合同制的范围包括企业干部、固定工人、劳动合同制工人及其他工人。试点企业中新进的职工，包括按国家规定统一分配的大、中专毕业生，城镇复员退伍军人，军队转业干部以及外单位流动进入企业的原固定职工等均试行全员劳动合同制。”试行全员劳动合同制的目的在于，“适应社会主义有计划商品经济发展的需要，有利于搞好国营大中型企业，合理配置劳动力，保障企业和职工的合法权益，维护职工的主人翁地位，调动企业和职工的积极性，提高劳动生产率和经济效益，推动生产力发展”。所以，推动劳动合同制的核心目标仍然未发生根本性变化。

第二阶段，1994—2001 年。20 世纪 90 年代初期，社会主义市场经济体制开始建立，随着现代企业制度的推行与私营经济的发展，工作单位不再是职工“依附型”的组织，无论是国有企业还是私营企业，都变成了“无序专制”的霸权组织。^[14] 李静君认为，进入社会主义市场经济初期阶段的中国企业已超越了华尔德（Andrew Walder）研究的“新传统主义”下的单位^[15]，企业在用工、劳动报酬和解雇工人时都存在随意性，工人已不再是企业的“主人翁”，劳动力仅是劳动力市场中的商品而已，劳动者的权益受到了极大的损害。所以，从 1994 年开始，中国的劳动关系政策发生重大转向，在继续推动劳动关系市场化的同时，开始关注劳动者权益的保护。但这一时期的市场经济体制仍不完善，国有企业在 1997 年之后又加大了改革的力度，在“下岗分流、减员增效”的政策引导下，劳动关系政策继续保留着促进劳动关系市场化的功能。因此，这一阶段劳动关系政策主要解决的是劳动关系的市场化以及保护市场经济中劳动者的权益问题。

这一阶段以 1994 年《中华人民共和国劳动法》等法律法规的颁布为标志。《劳动法》第一条明确规定了该部法律的宗旨，即“为了保护劳动者的合法权益，调整劳动关系，建立和维护适应社会主义市场经济的劳动制度，促进经济发展和社会进步”。该条明确规定了《劳动法》实施

的是对劳动者权益“单保护”的宗旨，也说明中国的劳动关系政策回到了国际上普遍采取的保护劳动力市场中劳动者权益的轨道上来。在《劳动法》的具体规定中，劳动者享有一系列的权利保护，如“劳动者享有平等就业和选择职业的权利、取得劳动报酬的权利、休息休假的权利、获得劳动安全卫生保护的权利、接受职业技能培训的权利、享受社会保险和福利的权利、提请劳动争议处理的权利以及法律规定的其他劳动权利”。《劳动法》既是对 20 世纪 90 年代初期劳动者受损局面的扭转，同时也奠定了直到今天整个劳动关系政策的基准。它不仅有效地保护了劳动者权益，而且也对中国市场经济的完善与发展起到了重要的作用。

此外，国家还颁布了一系列法律法规，对劳动者在工资、工时、劳动安全与卫生以及女职工和未成年工等方面的权益进行保护。例如，1994 年劳动部发布《工资支付暂行规定》，以维护劳动者获取劳动报酬的权利，并规范用人单位的工资支付行为。1995 年国务院颁布《关于职工工作时间的规定》，规定了劳动者每日工作 8 小时、每周工作 40 小时的制度，以维护劳动者的休息权利。1992 年以后，国家相继颁布了《矿山安全法》、《矿山安全法实施条例》以及《职业病防治法》等法律法规，保护了劳动者获得劳动安全卫生的权利。另外，国家还颁布了《女职工权益保护法》、《未成年工特殊保护规定》等，对女职工和未成年工实施特殊保护。这些法律法规从劳动者权益的各个方面进行了具体规定，对市场经济中劳动者的权益起到了有效的保护作用。

在 20 世纪 90 年代中后期，劳动关系的市场化并没有全部完成，1998 年又开始大范围实行“下岗分流、减员增效”的国有企业改革，来推动劳动关系的市场化。所以，劳动关系政策在解决劳动者权益保护问题的同时，仍然要解决劳动关系市场化的问题。在这一阶段，劳动合同制度实现了巨大的突破。1994 年劳动部发布了《关于全面实行劳动合同制度的通知》，这是在 1992 年全面实行劳动合同制度的基础上的进一步发展。该通知明确规定了要在企业实行全员劳动合同制度，改变固定工的用工制度。在此基础上，劳动部又于 1995 年和 1996 年相继发布了《关于

贯彻执行劳动法若干问题的意见》和《关于实行劳动合同制度若干问题的通知》，对企业各种特殊人员，包括企业党委书记、厂长、停薪留职工人和临时工签订劳动合同的问题做了具体规定。这些文件的颁布促进了劳动合同制度的发展，有力地推动了劳动关系的市场化进程。

第三阶段，2002 年至今。进入新世纪，随着国有企业改革的深入开展和统一劳动力市场的建立与发展，劳动关系的市场化基本完成，初步实现了从以政府为主体的行政控制到以企业为主体的市场调节的转变。这种转变主要表现为：劳动关系的归属企业化、劳动关系调节市场化和劳动关系规范契约化。^[16]但劳动者权益受损的状况并没有得到根本改善，所以，国家加大了劳动关系政策的推行力度，颁布了一系列法律法规。这一阶段的劳动关系政策所要解决的核心问题不再是劳动关系市场化的问题，而是保护劳动者权益的问题。当然，这一阶段劳动者权益的保护并不仅限于个体劳动者权益的保护，同时也开始关注集体劳动者权益保护的问题。

劳动关系政策对劳动者个体权益的保护，集中表现在两个方面：第一，劳动关系法律法规的颁布；第二，对农民工权益的保护。自 2002 年开始，国家陆续颁布了《安全生产法》、《就业促进法》、《劳动合同法》、《劳动争议调解仲裁法》以及《社会保险法》等法律，同时还颁布了《最低工资规定》、《工伤保险条例》、《劳动保障监察条例》、《安全生产许可条例》、《劳动合同法实施条例》、《劳动争议调解仲裁法实施条例》等法规。这 10 年劳动关系政策制定的数目和涵盖的范围，是改革开放之后从未出现过的。劳动关系政策对劳动者就业、工资、工时、劳动合同、劳动安全与卫生以及培训等各方面权益进行了保护。以《中华人民共和国劳动合同法》为例，法律的立法宗旨就在于保护劳动者的权益，即“为了完善劳动合同制度，明确劳动合同双方当事人的权利和义务，保护劳动者的合法权益，构建和发展和谐稳定的劳动关系”。《劳动合同法》要求通过劳动合同的形式保护劳动者的合法权益，限制用人单位单方面决定劳动过程中涉及劳动者权益的事项。总的来说，劳动关系政策在近 10 年取得了巨大发展，不仅涉及的主题增加了，而且

对劳动者个体权益的保护力度也加大了。

对农民工权益的保护是从规范企业拖欠工资开始的。从2003年开始，国务院和各部委颁发了一系列文件来解决农民工工资拖欠问题，如2003年国务院发布了《关于切实解决建设领域拖欠工程款问题的通知》，2003年劳动部和建设部发布了《关于切实解决建筑业企业拖欠农民工工资问题的通知》，2003年建设部发布了《关于建立解决拖欠工程款和拖欠农民工工资问题情况报告制度的通知》，并且在2004年发布了《关于进一步解决拖欠农民工工资问题的紧急通知》，劳动部也在2004年发布了《建设领域农民工工资支付管理暂行办法》。这些法规的颁布为解决农民工工资拖欠问题起到了有效的作用。

除了工资之外，国家还颁布了其他政策文件来保护农民工在就业、技能培训、工资、社会保障以及劳动安全与卫生等方面的权益，其中最为突出的是2006年国务院颁布的《关于解决农民工问题的若干意见》。该意见的宗旨很明确，即“为统筹城乡发展，保障农民工合法权益，改善农民工就业环境，引导农村富余劳动力合理有序转移，推动全面建设小康社会进程”。要重点解决的是当时农民工存在的一系列的权益受损严重的问题，即“工资偏低，被拖欠现象严重；劳动时间长，安全条件差；缺乏社会保障，职业病和工伤事故多；培训就业、子女上学、生活居住等方面也存在诸多困难，经济、政治、文化权益得不到有效保障”。该意见把解决好农民工问题视为关系到社会公平正义与社会和谐稳定的问题，为农民工权益的各方面提供了政策上的保障，为保护农民工在劳动力市场中的权益起到了关键性作用。

虽然进入新世纪以后劳动关系政策加大了对劳动者权益保护的力度，但是劳资矛盾和冲突仍然激烈，停工和游行等群体性事件时有发生。自2004年开始，国家加大了对集体劳动权益的保护。2004年劳动部发布了《集体合同规定》，明确规定，用人单位在确定劳动报酬、工作时间、休息休假、劳动安全卫生、职业培训、保险福利等事项时，要与本单位职工进行集体协商，签订集体合同。2010年，国家人力资源和社会保障部、全国总工会以及中国企业联合会/中国企业

家协会联合发布《关于深入推进集体合同制度实施彩虹计划的通知》，开始在全国范围内全面大力推行集体合同制度。全国总工会于2010年提出了“两个普遍”，并于2011年下发了《中华全国总工会2011—2013年深入推进工资集体协商工作规划》。这些关于集体协商与集体合同的劳动关系政策，在一定程度上保护了劳动者的集体劳动权益。

回顾劳动关系政策30多年的发展历程，我们看到，劳动关系政策在不同时段所要解决的核心问题是不一样的。在进入新世纪之前，劳动关系的市场化和保护劳动者权益一直是两大核心问题，但不同的历史阶段所要解决问题的侧重点有所不同。当劳动关系市场化基本完成之后，劳动关系政策所要解决的核心问题便转向了劳动者权益保护，劳动关系政策也从改革初始的市场经济配套政策转向了劳工政策。当时的劳动关系政策对劳动者个体权益进行了较为全面的保护，对劳动者集体权益虽有涉及，但仍然存在着较大的欠缺与不足。

三、当前劳动关系政策面临的困境

1994年《劳动法》颁布伊始，中国劳动关系政策就开始着手解决劳动者权益保障问题，但时至今日，个体劳动者权益受损现象仍然严重。劳动关系领域中的问题不断凸显，暴露出目前的劳动关系政策在解决劳工问题时陷入了困境。那么，到底是劳动关系政策设计本身出现了问题，还是劳动关系政策在实施中出现了问题呢？

吴忠民认为，目前中国现代型的劳动政策框架基本形成，但现阶段仍然存在着明显的不足之处。具体表现为：第一，劳动政策的体系化程度较低，即罢工政策缺失和雇主组织政策基本缺失；第二，劳动政策缺乏同一性和公平性；第三，劳动政策的执行和落实十分不力，劳动政策的具体实施状况同劳动政策的规定之间存在着几乎是全方位的巨大落差。^[17]乔健也认为，中国转型时期的劳工政策体系已经形成，但其对劳工权益的保护是初步的和低水平的，进城务工的农民工、弹性就业人员及下岗失业人员等社会弱势群体的权益保护亟待加强。他从政策的覆盖范围和

实施效果两个方面做了评估，具体表现在：（1）劳动合同制度覆盖范围主要在城镇，对乡镇企业和进城农民工还存在空白；（2）劳资集体协商工资制度的实施范围和力度非常有限；（3）集体谈判制度有待进一步完善，劳动监察制度难以发挥应有作用；（4）劳动争议处理制度存在设计上的缺陷。^[18]

从上面两位学者的分析当中可以看出，学界在分析和解释当前劳动关系政策的问题时，普遍存在着两大不足。具体表现为：第一，把劳动关系政策制度设计缺陷与政策实施中出现的问题混在一起，这样一来，我们很难辨识目前到底是制度设计本身出现了问题，还是制度实施过程中出现了问题；第二，把劳动关系政策对劳动者个体权益的保护与对集体权益的保护混在一起分析，从而无法对目前的政策做出客观的评价。

我们认为，要解释清楚目前劳动关系政策存在的困境，首先要将劳动关系政策设计缺陷与政策实施中的问题区分开来。当然，这两个问题是紧密联系在一起的，但是，导致这两大问题的原因非常复杂，一旦混为一谈，就很难清晰且客观地评价目前的政策体系。其次，要把劳动关系政策对劳动者个体权益的保护与对集体权益的保护区分开来。就目前的政策体系来说，对劳动者个体权益保护虽有不完善的地方，但中国的劳工标准与国际劳工标准逐步接轨，保障的水平和范围与国际劳工标准差距并不大。目前存在的最大问题是，劳动关系政策没有有效地保障劳动者集体权益。巴德认为，自20世纪30年代“罗斯福新政”实施以后，美国劳动关系政策是以集体谈判和劳工标准为基准的，集体谈判保障的是劳动者集体权益，而制定和实施劳工标准保障的是劳动者个体权益。所以，对比中美两国，目前中国劳动关系政策最为关键的问题就在于集体劳动权益保护方面存在着严重缺陷。

这种缺陷和不足集中表现在中国劳动关系政策体系缺乏对劳动者的团结权、罢工权和谈判权等集体劳动权益的有效保护上。关于劳动者的团结权，虽然《工会法》（2001年修订）规定工会是职工自愿结合的工人阶级的群众组织，但是中国实行的是“一元化”的工会组织体系，劳动者并不享有在全国总工会组织体系之外的结社自

由。对于此问题，学界已做了很多探讨，并且这一问题涉及工会组织体系、工会与党和国家之间的复杂关系，所以在此不做更多讨论。

关于罢工权的问题，也是目前学界探讨的热点话题，特别是2010年以来出现了较大范围停工事件之后，更是社会的焦点问题。自1982年《宪法》（修订）取消了“罢工自由”之后，中国的劳动关系法律法规中就缺失了关于劳动者享有罢工权的明确规定，但同时法律法规也从来没有关于禁止罢工的规定。^[19]所以在目前劳动关系政策当中，关于罢工权的规定基本上是空白，现行的《劳动法》、《劳动合同法》、《工会法》及《劳动争议调解仲裁法》都未对罢工权和罢工问题做相应规定。^[20]罢工权相关规定的缺失，“从一个重要的方面造成中国劳动关系政策明显的不完整性”^[21]。所以，加快罢工权的立法，将是促使劳动关系政策趋于完整的不可或缺的部分。

关于集体谈判权的问题，尽管进入新世纪之后，中国加大了推动集体协商与集体合同制度的力度，但是目前对劳动者集体谈判权的保护还存在着许多不完善的地方。集体协商与集体合同制度存在的问题主要表现在：第一，立法层次太低。虽然国家劳动和社会保障部于2000年发布了《工资集体协商暂行规定》，2004年又修订了《集体合同规定》，并且《劳动合同法》就集体合同做了专门的规定，但到目前为止，中国还未就集体协商和集体合同颁布一部独立的部门法，立法层级仅停留在政府部门的规章层面上。第二，设立的协商层级过低，大部分协商都设立在企业层级。虽然相关政策中规定工会可以在企业、行业、区域各个层级上进行集体协商，但就目前的劳动关系政策来分析，集体协商的主要层级仍然是企业层级。从2009年开始，全国总工会推动全国实施区域性和行业性工资集体协商，但是就目前全总发布的几个文件来看，在区域性和行业性层次的协商主体、协商代表选举程序、协商过程以及签订集体合同程序等方面，在制度设计上都存在着严重的缺陷和不足。第三，对集体协商程序的规定过于简单和模糊。集体协商要经过反复多次的讨价还价，协商的过程实际上也是双方求同存异、逐步达成共识、解决矛盾和分歧的过程。^[22]但是目前的政策法规对此的界定却过于简

化，如在《集体合同规定》中，仅用了第三十二、三十三、三十四、三十五条进行规定协商的程序，其中真正规定程序的只有第三十四、三十五条，第三十二、三十三条分别是为协商做准备的条文，目前中国集体协商制度在程序设定上存在缺陷与不足。

虽然劳动关系政策在劳动者集体权益保护方面存在着严重的缺陷和问题，但并不能否定近10年来在劳动者个体权益保护方面的作用与功能。既然政策在个体权益保护方面取得了进步与发展，那么为什么目前中国劳动者的权益受损现象依然严重呢？我们认为，在集体劳动权益得不到有效保障的情况下，个体劳动权益也难以取得根本性的保障。当劳动者无法通过自发性组织进行谈判和罢工时，只能依赖于外部的力量来维护权益。这种外部的力量主要表现为：企业的自觉守法、政府劳动监察与行政执法以及通畅的仲裁与诉讼渠道。但是，目前这三种外部力量在维护劳动者权益方面都遇到了问题。首先，企业违法的成本过低，当企业面对经济利益与劳动者权益保护的矛盾时，必然选择前者，要使企业自觉遵守劳动法律法规非常困难。其次，目前的劳动监察制度不完善与劳动监察力量薄弱，也使得劳动者依赖政府行政力量来维护权益非常困难。第三，尽管《劳动争议调解仲裁法》实施后，劳动仲裁和诉讼的渠道通畅许多，但由于劳动仲裁与诉讼资源紧张、裁判员队伍整体素质不高以及仲裁和诉讼衔接困难等问题，使得大部分劳动者很难通过仲裁和诉讼的渠道得到司法的救济。所以说，在劳动者的集体权益无法保障的情况下，即使劳动关系政策对个体劳动权益保护设计得再完善，劳工标准与国际劳工标准再接近，也无法保护劳动者的权益。当劳动者内部无法实现自我组织，只能通过外部的力量来维护权益时，就要求劳动领域外部的制度建设更加完善和整个国家体制进行改革与创新，当然，这已超出了劳动关系政策所能涉及的范围。

参考文献

- [1] 约翰·巴德：《人性化的雇佣关系》，北京，北京大学出版社，2007。
- [2] 佟新：《劳工政策和劳工研究的四种理论视角》，载《云南民族大学学报》（哲学社会科学版），2008（5）。
- [3] 乔健：《加强对转型时期劳工政策的研究》，载《中国劳动关系学院学报》，2005（3）。

四、小结

由于笼统地理解和分析劳动关系政策的发展会形成一定的偏差，所以本文以劳动关系政策所要解决的问题为线索，把劳动关系政策发展历程划分成三个阶段来进行具体的分析。西方市场经济国家劳动关系政策所要解决的核心问题是劳工问题，但是由于中国处于从计划经济向市场经济转型之中，解决劳动关系市场化和劳工问题始终贯穿于劳动关系政策发展的过程。进入新世纪之后，劳动关系市场化基本完成，劳动关系政策所要解决的核心问题才全部转向了解决劳工问题。

当然，目前中国劳动关系政策在解决劳工问题时面临着巨大的困难。但是，当我们要去解释和分析为什么劳工问题仍然未得到有效解决时，必须区分清楚劳动关系政策的制度设计和制度实践之间的关系。我们不是要否认二者之间的关系，如一般所言，政策设计是好的，而是制度实施过程出现了问题。在本文中，我们仅分析和评价了当前劳动关系政策本身，由于政策实施出现的问题更为错综复杂，所以文章并没有对此进行更为深入的分析。只有把政策设计和政策实施区分开来，才能客观地评价和分析当前的政策体系。我国当前的劳动关系政策设计在保障劳动者个体权益方面确实取得了较大的进步和发展，但是对于劳动者集体权益的保障却存在着较大的缺陷。这充分说明目前的政策体系还不完善，同时也反映出政策设计的起始点和指导思想都出现了一定的问题。仅有个体层面的权益保障而缺乏集体权益保障的政策，是无法从根本上保障劳动者权益的。当劳动者的维权意识越来越强，市场经济越来越发达，劳动力市场的国际化程度越来越高时，中国的劳动关系政策的缺陷就会暴露得愈发明显。要想解决目前劳动关系政策面临的问题，完善和发展保障劳动者集体权益的政策就显得至关重要。

- [4] Budd, John W. *Employment with a Human Face Balancing Efficiency, Equity, and Voice*. Ithaca, N. Y. : Cornell University Press, 2004.
- [5] [9] Eli Friedman and Ching Kwan Lee. “Remaking the World of Chinese Labour: A 30-Year Retrospective” . *British Journal of Industrial Relations*, 2010, 48 (3) .
- [6] Warner, M. *The Management of Human Resources in Chinese Industry*. Basingstoke: Macmillan, 1995.
- [7] Ngok Kinglun. “The Changes of Chinese Labor Policy and Labor Legislation in the Context of Market Transition” . *International Labor and Working-Class History*, 2008, 73 (Spring) .
- [8] Clarke, S. , Lee, Chang-Hee & Li, Qi. “Collective Consultation and Industrial Relations in China” . *British Journal of Industrial Relations*, 2004, 42 (2) .
- [10] Clarke, S. , Lee, Chang-Hee. “The Significance of Tripartite Consultation in China” . *Asia Pacific Business Review*, 2002, 9 (2) .
- [11] 岳经纶：《中国劳动政策：市场化与全球化的视野》，北京，社会科学文献出版社，2007。
- [12] 李琪：《改革与修复：当代中国国有企业的劳动关系研究》，北京，中国劳动社会保障出版社，2003。
- [13] 常凯主编：《中国劳动关系报告——当代中国劳动关系的特点和趋向》，北京，中国劳动社会保障出版社，2009。
- [14] Lee, C. K. “From Organized Dependence to Disorganized Despotism: Changing Labor Regimes in Chinese Factories” . *The China Quarterly*, 1999, 157 (March) .
- [15] 华尔德：《共产党社会的新传统主义》，香港，牛津大学出版社，1996。
- [16] 常凯：《WTO、劳工标准与劳工权益保障》，载《中国社会科学》，2002（1）。
- [17] 吴忠民：《中国劳动政策问题分析》，载《当代世界与社会主义》，2009（2）。
- [18] 乔健：《略论中国劳动关系的转型及当前特征》，载《中国劳动关系学院学报》，2007（2）。
- [19] 常凯：《关于罢工合法性的法律分析》，载《战略与管理》，2010（4）。
- [20] 常凯：《罢工权立法问题的若干思考》，载《学海》，2005（5）。
- [21] 吴忠民：《中国现阶段劳动政策的主要特征》，载《中国人民大学学报》，2009（2）。
- [22] 程延园：《“劳动三权”构筑现代劳动法律的基础》，载《中国人民大学学报》，2005（2）。

Marketization of Labor Relations and Labor Rights Protection: Road and Strategy of China's Labor Relations Policies

WU Qing-jun, LIU Yu

(School of Labor and Human Resources, Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: Marketization of labor relations and labor rights protection are two key problems, which China's Labor relations policies have resolved in times of market reform. However, during different phases, labor relations policies have adjusted strategies to emphasize different issues. In the 21st century, when labor relations have almost achieved from planned economy to market, labor relations policies have changed from supportive polices of market economy to a system of labor polices. At present, labor relations polices focus on individual labor rights protection, but ignore collective labor rights protection. The defective policy system cannot protect labor rights at all. Therefore, the foremost assignment is to develop and reform polices on collective labor rights protection.

Key words: labor relations policy; marketization of labor relations; labor rights; collective labor rights

(责任编辑 武京闽)