

中国劳动关系调整模式的变迁

■潘泰萍

摘要：建国以来，随着经济体制、公共政策、劳动力市场等外部环境的变化，我国劳动关系的调整模式经历了一个不断变迁的过程，由计划经济时期的“国家行政调节型”调整模式，转变为改革开放初期的“多元并存”调整模式，再转变为市场经济初期的“个别调整”模式。新世纪以来，我国劳动关系的调整又开始了从“个别调整”模式向“集体调整”模式的转型。

关键词：劳动关系 调整模式 变迁

劳动关系调整模式是指劳动关系中劳动条件的形成以及劳动关系双方处理相关事务所采取的模式，^①我国劳动关系的调整模式具有自身的特点，自建国至今主要经历了四个发展阶段，每个发展阶段都有不同的劳动关系调整模式及其独有的特征。

一、计划经济时期的“国家行政调节型”调整模式

新中国成立以后，我国建立了计划经济体制，形成了计划经济时期一种特殊的“国家行政调节型”劳动关系调整模式。

（一）计划经济时期的外部环境

建国后，党和政府着手创建一个社会主义新中国的经济体制——计划经济体制。当时的计划经济体制具有两个基本特征：一是经济基础以生产资料公有制为主体，实行按劳分配；二是企业根据国家计划指令来组织生产活动。在劳动用工方面，实行了“统包统配”的用工制度和终身就业制，劳动部门按计划统一招工，再统一分配到用人单位，分配到用人单位的职工成为固定工，几乎不再流动。

（二）企业劳动关系的运转

在计划经济体制下，我国企业劳动关系的运转主要体现在战略层面、功能层面和工作场所层面^②：

在战略层面，劳动关系三方的战略特征表现为三方利益一体化。政府颁布了一系列包括救济失业工人、处理劳资关系、开展职工业余教育等内容的劳动法令和法规，其各项劳动政策的基本出发点是保护劳动者。当时，我国的企业主要以公有制企业为主，企业利润全部上缴，已不是以营利为目标的经济组织，企业与

^①市场经济国家的劳动关系调整模式主要分为两种类型：一种是个别调整模式，即主要由单个的劳动者和用人单位通过签订劳动合同的形式来确定劳动条件及处理相关事务，劳动合同制度是个别调整模式中最重要的组成部分；一种是集体调整模式，即主要由劳动者形成集体力量与用人单位交涉劳动条件及处理相关事务，集体协商制度是集体调整模式中最重要的组成部分。

^②目前最有代表性的研究劳动关系调整模式的理论是美国学者托马斯·寇肯(Thomas Kochan)等提出的劳动关系策略选择模型。根据劳动关系策略选择模型，企业层面劳动关系的运转可以从三个方面展开：一是战略层面的劳动关系，包括对集体谈判会产生长远影响的战略因素和结构因素；二是功能层面的劳动关系，包括集体谈判的过程及其结果；三是工作场所层面的劳动关系，包括工作场所员工参与管理的现状和特点。本文对我国不同阶段企业劳动关系运转的分析和研究都依照策略选择理论，从以上三个方面展开。

潘泰萍，中国劳动关系学院教授、博士。研究方向：劳动关系、人力资源开发。

基金项目：中国劳动关系学院一般项目“国家统合模式下集体协商的推行效果研究”，项目编号：13YY057。

劳动者之间不存在利益主体之间明显的冲突,呈现出典型的利益一体化特征。

在功能层面,集体谈判制度处于“实际缺位”状态。建国后,作为协调劳动关系的一种模式,集体谈判制度曾经在形式上存在过,但实际上并没有起到应有的作用。关于劳动标准、劳动工时、工资和福利等劳动关系的各个方面都是由政府通过行政指令统一计划、集中部署,企业和劳动者几乎没有协商的空间和余地。

在工作场所层面,员工参与管理经历了从建立到中断的过程。建国初,我国国营企业普遍都建立了工厂职工代表会议制度,员工参与管理的制度得到初步的发展。1956年,党委领导下的职工代表大会制度被确立为企业民主参与的主要形式,员工参与管理得到了迅速的发展。但1958年之后,由于“工会消亡”风的盛行,多数企业的职工代表大会制度被废止,员工参与管理中断。

(三)“国家行政调节型”调整模式的特点

我国计划经济体制下形成的“国家行政调节型”调整模式主要具有以下三个特点:(1)因为全国只有公有制经济,因此只存在公有制经济的劳动关系;(2)虽然职工与用人单位建立了劳动关系,劳动关系的主体从形式上看是职工与用人单位,但由于用人单位的主要任务是完成国家下达的生产计划,因此,用人单位并不是实质上的劳动关系主体,实质上的主体应该是掌握着生产计划控制权的国家;(3)作为劳动关系的三方,劳动者、用人单位和国家之间的利益是一致的,劳动者和用人单位之间也不存在各自独立的利益。^①

二、改革开放初期的“多元并存”调整模式

1978年党的十一届三中全会以后,我国劳动关系的外部环境发生了巨大变化,劳动关系调整模式由“国家行政调节型”转向“多元并存”型。

(一)改革开放初期的外部环境

1978年十一届三中全会召开后,我国提出了经济体制的改革思路,确立了国有企业改革的方向是逐步发展成为相对独立的经济实体。而且,我国的非国有经济实现了突破性发展,非国有企业基本上已经成为独立的市场主体,具有了典型的市场特征。同时,我国的劳动力市场政策开始发生重大变化,打破了“统包统配”的就业制度,首先,针对国营企业实行的劳动合同制度,提高了国营企业的用工灵活性;其次,国家关于“准许农民进城务工经商”的政策而引发的大规模“民工潮”,也进一步促进了劳动力市场用工的灵活性。

(二)企业劳动关系的运转

在战略层面,政府提出了向国有企业“放权让利”的改革思路,开始逐步从直接的企业管理中退出,企业开始享有越来越多的经营管理自主权,并逐步市场化,以追求利润最大化为目标。而工会则在提出“工会的四项基本职能是维护、参与、建设和教育”的基础上强调了要突出“维护”的职能。

在功能层面,集体谈判制度的发展陷入停滞。改革开放后,虽然工资制度也进行了相应的改革,确立了按劳分配的原则,并开始恢复计件工资和奖金制度。但是,集体谈判制度并没有取得实质性的进展,因为在这一阶段主要还是由国家来统一部署和确定企业的工资水平和工资增长幅度。

在工作场所层面,员工参与管理开始恢复并得到了初步的发展。1981年《国营企业职工代表大会暂行条例》颁布后,职工代表大会制度成为我国企业员工参与管理的基本形式,获得了快速发展。此外,许多企业还建立了合理化建议、民主对话、职工代表巡视、厂情发布会等多种形式的员工参与管理方式。

(三)“多元并存”调整模式的特点

改革开放初期,我国国有企业、私营企业和外商投资企业的劳动关系呈现出各自不同的特点,整体的劳动关系调整模式具有“多元并存”的特征。这种多元性具体表现为:(1)国有企业的劳动关系还是以“国家行政调节”为主导。国有企业虽然有了一些自主权,但这些自主权仍受到了各种约束和限制。总的来说,政府并未放松对国有企业,尤其是大中型国有企业劳动关系的控制;(2)私营企业的劳动关系调整模式是具有“家族式”特征的“个别调整模式”。当时的私营企业主要在农村发展较快,私营企业中的乡镇企业居多。在乡镇企业,人们借助于亲缘、血缘和地缘等关系建立劳动关系,凭借着情感、情面、道德和良心等维持和发展劳动关系,是一种比较独特的“家族式”劳动关系调整模式;^②(3)外商投资企业的劳动关系调整模式是具有“自由契约式”特征的“个别调整模式”。外商投资企业一般是在借鉴市场经济国家管理经验的基础上发展起来的,因此,一般都参照投资方所在国的模式,属于典型的“自由契约式”调整模式。

三、市场经济初期的“个别调整”模式

1992年,随着党的十四大提出要建立社会主义市场经济体制,我国的劳动关系调整模式进一步发展为市场经济初期的“个别调整”模式。

(一)市场经济初期的外部环境

^①乔健,略论我国劳动关系的转型及当前特征,中国劳动关系学院学报,2007年第2期,第28—35页。

^②许晓军,我国乡镇企业劳动问题与工会理论与实践,中国劳动关系学院学报,1996年第1期,第25页。

1992年党的十四大召开，确定了建立现代企业制度将是我国国有企业改革的方向。在现代企业制度下，国有企业要依法自主经营，自负盈亏，成为独立的经济实体。同时，在劳动力市场推行的“全员劳动合同”制也极大地促进了劳动力市场的灵活性。国家为了保护劳动者的合法权益，颁布和实施了《劳动法》，这标志着我国劳动法制建设进入了新阶段。

（二）企业劳动关系的运转

在战略层面，政府希望主要通过劳动关系双方自由协商来调节劳动关系矛盾，政府只是进行适度的调整。工会的战略取向是抓住《劳动法》颁布的机遇，进一步突出其维护职能，而这一时期的企业战略则普遍强调管理方在劳动关系中的主导权，强调管理者对劳动者的控制。

在功能层面，集体协商制度初步发展但低效运转。随着《劳动法》《工会法》和《集体合同规定》等法律法规对集体协商的规范，集体协商制度经历了从非国有企业试行到所有企业全面铺开的过程，获得了初步发展。但是在实际运行中，集体协商普遍存在“形式化”问题，实际效果比较差。

在工作场所层面，员工参与管理几乎没有进一步发展，处于相对停滞的阶段。伴随着非国有企业的迅速扩展，企业管理层在企业内部普遍享有绝对的管理权威，大多数非国有企业并没有很好地重视和落实员工应当享有的参与管理的权利。

（三）“个别调整”模式的特点

这个时期的“个别调整”模式具有两个基本特征：（1）劳动者被“原子化”。在实践中，随着劳动合同制的推进，劳动关系双方主要通过个人劳动合同调解劳动关系，弱化了工人的集体地位；（2）劳动合同的短期化。随着工人自主选择工作，雇主自主选择工人被制度化并得到迅速发展，雇主可以根据需要和意愿随意解雇工人的自由度上升，大部分劳动合同都是短期劳动合同，工人的职业稳定性随之下降。

四、新世纪以来“个别调整”向“集体调整”模式的过渡

新世纪，随着改革的进一步深化和经济全球化的发展，我国劳动关系的外部环境，比如经济增速、企业盈利能力、公共政策和劳动力市场供需状况等都发生了巨大的变化。与环境的变化相适应，劳动关系调整模式也开启了从“个别调整”向“集体调整”的转变。

（一）新世纪以来外部环境的变化

新世纪以来，在改革继续深入和经济快速发展的同时，我国劳动关系也发生了一些新变化，出现了一些新情况。各种劳动争议急剧增长，局部地区劳动关系矛盾突显，停工、怠工事件频繁发生。因此，对改革开放初期劳动关系“个别

调整”模式的调整和重构就成为一个迫切问题。在劳动关系领域面临挑战的同时，我国经济、公共政策等外部环境的变化为劳动关系由“个别调整”向“集体调整”过渡创造了有利条件；首先，我国经济获得了快速发展，企业利润空间迅速上升，具备了通过集体协商达到企业和劳动者双赢的经济条件；其次，《劳动合同法》等相关法律法规的颁布实施为劳动者组织起来通过与企业集体协商以维护自身权益提供了坚实的法律保障；第三，全球经济一体化的趋势也要求国内企业必须遵循国际市场的竞争规则，通过集体协商来协调劳动关系也当然地成为我国企业参与国际竞争的必然选择。

（二）企业劳动关系的运转

在战略层面，中国政府明确了大力推动企业建立工资集体协商制度的态度，期望用集体协商制度来化解企业劳动关系双方之间日益尖锐的矛盾。企业工会从保护工人利益的角度出发，也积极努力在企业内部构建集体协商制度。但是，企业管理方普遍追求的还是劳动成本的最小化，对工会以及与工会进行的集体协商总体还是持消极规避的态度。

在功能层面，我国的集体协商虽然在覆盖面上获得了迅速发展，但是，集体协商的实际推行效果却并不理想，集体协商的内容过于单一，主要聚焦于工资问题，对于职工工资提升的作用并不明显。从数量上看，集体协商发展非常迅速，但从质量上看，集体协商的推行效果不尽人意，形式化严重。

在工作场所层面，非公有制企业普遍对员工参与管理不够重视，员工参与管理的方式很少，而且实效不大。国有企业员工参与管理的方式比较单一，主要集中在职工代表大会制度，缺乏其他参与管理方式，而一些单位的职工代表大会制度还流于形式。总体来看，不同类型企业员工参与管理的实际效果都不太理想，而且以非公有制企业为甚。

（三）当前劳动关系调整模式的特点

当前我国的劳动关系调整模式处于由“个别调整”向“集体调整”转变的起始和萌芽阶段，这个过渡时期的调整模式具有以下两个方面的典型特点：

1. “集体调整”发展迅速但实际运行效果欠佳

目前，虽然包括功能层面的集体协商和工作场所层面的员工参与管理这两个“集体调整”模式的主要方式在覆盖面和数量方面获得了引人注目的快速发展，但是其推行的实际效果却都很不理想。

（1）集体协商的实际推行效果非常不理想，远远低于人们的预期。在集体协商中，对工资增幅和工资调整频率的协商是核心和关键，但根据作者对近200家各种不同所有制类型企业的调查显示，不论是否开展集体协商，企业职工的平均工资增幅几乎一致，企业调整工资的时间和周期也没有显著区别。

这说明,集体协商并没有对职工的工资增长有实质性的促进作用,集体协商存在的形式化现象已经成为共识。

(2) 员工参与管理的实现困难重重。员工参与管理分为以职工代表大会制度为基本形式的间接参与形式和以员工持股计划、工作再设计、民主对话等为主要形式的直接参与形式。在所有这些员工参与管理形式中,职工代表大会制度是我国发展历史最悠久、发挥作用最大的一种最基本和最主要的员工参与管理形式。虽然我国几乎所有的国有企业都实行了职工代表大会制度,而且这种职工代表大会制度在员工参与管理方面也发挥了非常重要的作用,但是,职工代表大会制度主要还是在国有企业中普遍实行,在非公有企业的覆盖率比较低。

2. “个别调整”与“集体调整”的兼顾成为必然选择

虽然经济、公共政策等外部环境的变化为“集体调整”模式的发展创造了诸多有利条件,政府也在“自上而下”积极推动“集体调整”模式的进一步发展,但是,鉴于“集体调整模式”推行中面临的各种法律、制度、意识等诸多约束和障碍,还不可能在短期内得以解决以及改变“集体调整”实际推行效果较差的现实问题,当前的调整模式还应以“个别调整”为主,创造条件逐步向“集体调整”过渡,但在“集体调整”还不成熟和完善的阶段,“个别调整”与“集体调整”的兼顾已成为一个必然选择。

(1) 当前的劳动关系调整模式还是以“个别调整”为主。

劳动关系双方应该在《劳动合同法》的基础上通过自由协商来建立劳动关系和调节他们之间发生的劳动关系矛盾。在目前资强劳弱的劳动力市场背景下,如何切实保护劳动者权益,如何保证《劳动合同法》的执行到位,是“个别调整”模式运行中的重点和关键。

(2) 针对当前“集体调整”模式运行中存在的各种问题,应该积极努力为“集体调整”模式的发展和完善创造条件。一方面,要继续全面推进集体协商制度,在企业集体协商的基础上积极探索区域和行业集体协商模式,避免集体协商的形式化,切实提高集体协商的实效性;另一方面,要努力发展非公企业员工参与管理的方式、丰富非公企业员工参与管理的内容,积极引导企业管理者和职工重视员工参与管理,真正落实员工的民主管理权力。

五、结论

我国劳动关系的调整模式先后经历了“国家行政调节型”“多元并存型”“个别调整”模式和由“个别调整”模式向“集体调整”模式转型四个阶段。要实现由“个别调整”模式向“集体调整”模式的最终转型,还需要一个相当漫长的过程,在这个过渡阶段,“个别调整”与“集体调整”的兼顾成为现实选择。CL

Changes of Labor Relations Adjustment Mode in China

Pan Taiping

Abstract: Since the founding of the people's Republic of China, with changes in the external environment of economic system, public policy, and labor market, the adjustment mode of labor relations in China experienced a changing process, by the planned economy period of "national administrative regulation type" pattern adjustment, change is at the beginning of reform and opening up period of "coexistence" adjustment mode, and then into the individual adjustment at the beginning of the market economy mode. After the new century, the adjustment mode of labor relations has begun to transform from individual adjustment to collective adjustment.

Key Words: Labor Relationship; Adjustment Mode; Change

参考文献:

- 1.[美]托马斯·寇肯,美国产业关系的转型,朱飞、王侃译,中国劳动社会保障出版社,2008年版,第6页。
- 2.[美]哈里·C·卡茨、托马斯·A·科钱、亚历山大·J.S.科尔文,集体谈判与产业关系概论,李丽林、吴清军译,东北财经大学出版社2010年版第156、167页。
- 3.田松青,当前我国劳动关系调整模式探析,前线,2010年第12期,第48页。
- 4.刘元文,职工民主管理理论与实践,中国劳动社会保障出版社,2007年版,第94页。
- 5.常凯,三十年来劳资关系的演变历程,中国商界,2008年第6期,第37-39页。
- 6.玛丽.E.加拉格尔,全球化与中国劳工政治,郁建兴、肖扬东译,浙江人民出版社2009年版,第95-102页。
- 7.潘泰萍,新世纪中国劳动关系调整模式的转型研究,光明日报出版社,2013年版,第116页。