

国际力量暗战中国劳动合同法

六, 06/27/2009 - 04:43 — Admin

来源/商务周刊 2008-8-31

与其他劳动相关法律不同,《劳动合同法》涉及到了劳动法理念及技术两个层面的内容。一方面,1995年开始实施的中国《劳动法》仅为劳动关系调整提供了一个空泛的框架,面对市场经济高速发展下的劳动力市场和用工方式变化,《劳动法》及其配套法规已经略显无力;另一方面,中国劳动关系领域开始出现不稳定迹象,相关的争议案件和群体性事件都有不断上升的趋势,引起了政府的警觉。

同时,在全球政治经济日益一体化的今天,中国劳动关系领域出现的变化,不可避免地受到了国际方面的影响,而各个与中国事务相关的国际行为主体,也无法逃脱中国变化的反作用力。在全球相互依存度不断提高的时代,《劳动合同法》立法过程中的各种力量角逐,非常值得我们探讨和研究。

持续增长的劳资争议

自1995年《劳动法》实施以来,中国的劳动争议呈现不断的上升趋势。

1995—2006年的12年中,劳动争议数量跃升了13.5倍,达到44.7万件。同时,集体劳动争议大幅度增长,虽然在“总理讨薪”等政府推动下,2006年出现了明显下降,但12年中的集体劳动争议数量还是增加了5.4倍,集体劳动争议中的劳动者人数,一直占涉及劳动争议总人数的1/2左右。这表明劳动争议的集体化,已经成为中国劳动争议问题的一个重要特点。

这一时期,另一个主要的变化指标是以百万劳动者为单位的劳动争议数量,它反映了劳动争议在中国劳动者群体中的密度,从而揭示出劳动争议的总体影响力。在中国,每百万劳动者中的劳动争议数量同样持续快速上升,与1995年相比,2006年的劳动争议密度已经增长了12倍。

在官方统计数据之外,涉及劳动争议的群体性突发事件也出现了不断增加的趋势。“野猫罢工”(wild cat strike)、“集体怠工”(go-slows)和请愿上访等情况经常发生。国企转制带来的人员下岗失业,在中国很多地区引发了体制外的群体性事件;广大农村进城务工人员也开始通过各种集体行动,来主张自己在劳动关系领域中的诉求和意愿。近些年在中国沿海地区出现的许多“野猫罢工”之中,农民工都是主要的参与群体。与城市下岗失业人员不同,从整体上看,农民工是一个人数及影响力都在不断上升的社会群体,而国企改革和下岗仅是一个时期内的暂时现象。外来打工者群体的不稳定,将直接关系到国家未来的发展。

2005年底,由全国人大常委会组织各职能部门,在全国范围内开展了《劳动法》执法大检查。检查中发现,中国存在严重的劳动法律执法乏力问题,劳动关系短期化趋势明显,工资、工时、劳动安全和社会保障成为劳动争议的核心。而所有这些问题,都涉及到企业与劳动者双方劳动合同的订立与履行。在该次全国大检查中还发现,中国中小企业的劳动合同签订率不足20%。在没有劳动合同的情况下,劳动者主张自身合法权益将面临很多困难和障碍。

由此，在《劳动法》基础上修订的《劳动合同法》，便成为改善中国劳动关系状况和完善劳动法律制度的重要规范。国家也希望通过该法律的制定，为经济和社会发展提供一个更加符合时代需要的规则框架，建立公平竞争的制度环境，提高中国经济的长期竞争力。

### 民间参与国家立法

在中国，立法通常遵循行政化的立法程序——依惯例，《劳动合同法》的立法首先应由负责劳动事务的国家劳动和社会保障部提出法律送审稿，并报送国务院法制办；然后，经过国务院法制办的修订完善，形成法律草案，递交全国人大常委会法制工作委员会；人大法工委将对法律草案进行最后修改，提请全国人大或者人大常委会进行讨论；讨论通过后，最终形成法律，颁布实施。

然而，本次《劳动合同法》的立法过程却没有完全照搬这套程序。2005年，在国家劳动和社会保障部完成《劳动合同法》（送审稿）后，国务院法制办直接委托了中国人民大学劳动关系研究所组织一批知名学者，对法律送审稿进行独立的外部评价。这样，就为民间力量参与立法过程创造了条件。

国家引入民间学术界人士直接参与立法的原因，主要是因为劳动法律的专业性很强，政府在这个方面尚缺乏相关的专家。另外，出于对《劳动合同法》重要性的考虑，国家希望能够在法律起草的前期汇集各方意见，增强法律的适用性和可操作性。

在学者参与过程中，各种观点和理论不可避免地发生了冲突。2005年中后期，国内媒体公开了在《劳动合同法》立法过程中的争论，争论双方分别以中国人民大学劳动关系研究所和华东政法大学为代表。有趣的是，这两个学术机构恰好是国务院法制办委托立法事项中的两个主要负责方。

争论的焦点，集中在劳动标准和劳动者保护过度，其核心还是一个国家介入市场的问题。一种学术观点主张，在劳资双方力量悬殊和各方利益代表尚不成熟时，应该通过国家积极干预劳动关系，提高劳动标准，保障劳动者权益；而另一种观点则担心国家过度干预，可能导致公权的无节制膨胀和权力滥用，最终影响市场正常运行，增加执法成本，导致劳动者法定权益无法真正落实。

由于越来越多的外国公司进入中国投资设立工厂和企业，这些讨论不仅在中国朝野引起广泛讨论，也通过在华的各种机构传递到国际利益相关方。这其中，香港劳工组织起了很重要的信息媒介作用。它们在资助相关活动的同时，也将立法过程中的各种情况，在香港岛内和国际上进行宣传。

在中国内地以外，香港劳工组织首先关注到了《劳动合同法》之中的争论，香港乐施会劳工项目和香港亚洲专讯更直接介入争论，资助争论中的各方开展劳动立法问题研究和辩论，以使立法争论得以深入进行。这些工作为机构广泛参与中国劳动关系领域的实地工作和研究倡导，创造了条件。同时，借助香港特殊的地理和语言优势，不少香港机构都与国际相关组织建立有合作关系，得到这些组织的资助和支持，因而以这些香港机构为接点，也构架了一个国际化的干预游说组织体系。

## 立法博弈的国际化

2005 年底,《劳动合同法》“一读”草案,最终在全国人大法工委完成。为了更好地听取各方意见,同时也希望汇总社会上的相关争论,全国人大法工委在 2006 年 3 月将法律草案公开发布,征求社会意见。这是中国劳动法律立法历史上的又一个突破,社会各方都能够平等的表达自己意见,而不再需要通过关系渠道暗地接触立法者。

据知,在一个月的意见征询期间,人大法工委一共收到了 191849 条意见,其中 65%来自基层劳动者。提出这些意见的社会群体主要可以分成三类:企业及商会、民间组织和单个劳动者。

在公开征询意见过程中,学术界的意见已经在法律制定前期得以反映,同时,作为劳动者的官方代表机构,中华全国总工会在很多方面与政府存在关联,征集意见期之后,仍然可以通过官方渠道,来表达自己的观点。另外,来自基层劳动者的意见非常分散,难以形成系统的立法呼声。因此,作为一个相对稳定的行为主体,企业界提出的意见最值得重视。

这些意见不仅反映了国内企业的意愿,也表明了外国在华投资者的利益。当前,外资和对外贸易在中国经济发展中占有非常重要的地位。外国对华直接投资帮助了中国国内产业供应链的形成,一方面扩大了中国制造业的国际化,另一方面增加了中国国内就业。在东南沿海和长江、珠江三角洲地区,大量农村进城务工人员就是在跨国公司及其供货商的生产企业中工作。这些生产企业的劳动关系变化,必然作用在劳动成本上,从而导致产品价格的波动,影响企业利润。

外国企业和商会代表了经济全球化下的国际经济行为主体,它们对于中国新劳动法律实施可能出现的国际连带效应非常关心。代表美国投资者的上海美国商会和美中贸易全国委员会,2006 年 4 月分别向全国人大法工委提交了公开意见。在支持中国为保护劳动者权益所做出的努力的同时,两家美国商会提出,法律草案在很多方面存在不足,特别是在劳动标准和企业人力资源自主性方面,法律草案有可能使企业内部劳动关系僵化,不利于外资企业的发展。

当月,欧盟商会也递交了法律意见书,除表达对于法律可能给企业劳动关系自由度带来的消极后果之外,也提醒立法者关注法律可能给外资流向带来的影响。意见书指出,如果《劳动合同法》过多干涉企业的用工自主性,有可能使外资不愿意选择中国进行投资。

美国和欧盟商会意见的提出,标志着中国《劳动合同法》立法争论国际化的开始。国内各方对欧美投资者意见的反应不一,充分体现了法律制定时期的两种争论。但事实上,国际社会对于中国劳动关系规则的争论才刚刚开始。

全世界劳动者联合起来?

在西方国家,传统的劳动关系领域主要存在一种三方机制,即包括政府、企业和商会、工人及工会的三方主体代表机制。其中,政府作为利益协调和规则制定方,在劳动关系运行调整过程中采取较为中立的态度;企业界和劳工界则存在天然的利益分歧,企业希望降低劳动成本,从而增加竞争力,而劳动者要求更多的工

资和更低的工作强度。企业界和劳工界在各种问题上出现争执，也就在所难免。西方劳动关系的协调过程中，以工会为代表的集体谈判和集体行动占据了很重要的位置。欧美工会在经历了工业化初期和中期的激烈对抗性劳动关系后，已经转为一种协作协调模式，也就是由与政府和企业界的对抗冲突，转变为一种对抗与政策倡导相结合的模式。工会在一些问题上仍然保持对抗特性，而在另一些方面则做出合作姿态。不过，在工会成员就业和劳动待遇等事情上，工会一般仍态度强硬，特别是关系到资本流动和工作机会全球配置的问题时，西方各国工会持坚决的抨击态度，因此，工会被认为是阻碍全球化的一支重要力量。

当在华海外商会的观点通过各种渠道传递到西方国家后，以工会为代表的传统工人运动立即表达了不满。他们一方面批评本国企业主无视中国劳动者权益，另一方面指责中国政府执法不力，敦促中国尽快大幅度提高劳动标准。这背后的原因，除了表面上的国际工人阶级团结之外，更主要是对于本国工作机会的关切。西方国家工会普遍认为，中国的廉价劳动力提高了中国产品的比较竞争优势，造成了西方劳动者大量失业。同时他们也认为，西方企业加大在华投资的最终后果，将使这些企业可以随时将生产转移到中国这样的发展中国家，导致西方工会失去与企业的谈判能力。因此，国际工会和劳工活动积极分子都要求中国能够提高劳动标准，以避免出现本国产业转移和劳动者失业。

2006年下旬，荷兰工人联合会就中国《劳动合同法》问题在欧盟议会作证，要求欧洲企业停止对中国立法活动的干预，同时呼吁中国政府尊重劳工权益，提高劳动标准。荷兰工人联合会一直是欧盟商会和许多大型欧洲企业的劲敌，在欧洲和世界范围内不断提出劳工、人权和环境保护等问题。该工会抗议欧洲公司将生产基地转移到其他国家，认为这种转移带来了欧洲工人的失业。2007年6月，欧盟国家工会和工人团体将在欧盟总部布鲁塞尔召开多个公开活动，讨论中国《劳动合同法》立法、国际工人运动和 인권保障之间关系等话题，并对跨国公司在华生产状况进行批评，将中国国内争论引入欧洲。

在欧洲国家大力关注中国劳动立法的同时，美国工会也积极做出反应。美国最大的工会组织之一，主要代表产业工人利益的劳联-产联，表示将支持中国劳动标准的提高，防止美国就业机会外流中国。2006年初，劳联-产联发布了有关中国劳工权益状况的长篇报告，指出中国存在政府和企业对于劳动者的双重剥削，使得中国劳动标准被人为压低，劳动力价格不能真实体现国内生活水平。由此该组织认为，中国在国际贸易中采取了实质上的“社会倾销”，严重危害美国工人利益，需要美国政府、国会和各相关方面加以关注。同年底，设在美国的全球工会合作组织“全球劳工战略”（Global Labor Strategies）连续发表两篇特别报告，关注跨国公司在华活动，以及国际商会对于中国劳动立法的影响。特别报告重申了中国劳工权益缺失问题给发达国家工人带来的“劳动力价格触底竞争”（race to the bottom），要求中国和各国国际组织共同努力提高中国劳动标准。

2007年初，美国劳联-产联邀请参与《劳动合同法》立法的中国学术界人士访问美国，就中国劳动法律和劳工权益问题与美方进行讨论。在讨论中，美国工会再

次表明了对于中国劳工问题的关注，并将讨论稿汇总成为文件，在全球工会中散发，呼吁各国工会关注中国政府与商界的联合，以及这种合作可能对劳动关系规则制定产生的不利影响。

面对来自本国工会组织的压力，美国和欧盟商会等企业界代表机构迅速做出了响应。它们一方面通过新闻发布会等形式，向社会澄清商业界立场，即企业非常关注中国劳动者和西方工人的共同权益，通过对法律的遵守和开展企业社会责任运动（CSR）等方法，保障工人及其家庭的生计水平。但另一方面，国际商会利用其在中国政府和社会的网络优势，继续游说中国采纳商会的立法主张。而国际工会组织由于缺少对于中国内部影响力，工会的游说活动绝大多数只能在西方国家开展，无法直接对话中国的立法者。

另外，与国际商会不同，国际工会在影响中国国内问题方面存在许多不一致。欧盟和美国工会并没有出现就中国立法问题而采取联合倡导的迹象。相反，双方各自存有戒心，极力防止对方的理念和工作模式通过立法倡导单方面影响到中国劳动者。从本质上看，欧美工会之间存在着竞争，双方都不愿意看到对方的国际影响力扩大。如果说全球化和自由竞争符合所有商业行为主体的利益，那么，在民族国家仍然主导国民意识的情况下，工会还主要是国内特殊利益群体的代表，国际工会内部纷争大于合作。

#### 人权与国家发展的介入

在当今国际政治经济一体化不断加深之时，中国《劳动合同法》立法和中国劳动关系也已跨出了中国边界。与此同时，立法所涉及到的领域，也不再仅仅是劳动关系和劳动法制，而是进入了人权发展与国家权力变化的范畴。

西方媒体迅速对中国《劳动合同法》立法做出反应，英国左翼媒体《卫报》在2006年6月发表文章，详细介绍了中国劳动法律的立法过程，以及该过程中出现的各种争论。美国《纽约时报》也对中国情况进行了长篇报导，并采访了参与前期立法工作的学术界人士，提醒读者注意中国出现的劳工权益受害问题。接着，西方各主要媒体都开始报导中国《劳动合同法》立法，不少媒体把《劳动合同法》中体现的劳动者权益保护，与中国人权状况相联系，并提出政府忽视民众生计是导致这些问题的关键，从而将法律范围内的争论引入国际政治领域。中国的发展一直面临来自各方面的指责和压力，其中，人权问题是核心话题之一。一些西方国家通过对中国人权状况的单方面调查和分析，抨击中国政治制度和政府政策。2007年，国际人权组织“大赦国际”提出：“中国的经济奇迹是基于高昂的人权成本之上”，尤其是对于农民工的“体制性”掠夺和剥削。国际人权组织一直认为，中国劳动法律仅是中国控制和压迫劳动者的制度化保障。人权组织通过各种渠道和形式渗透到中国劳动者之中，利用中国目前社会发展中的不足之处，煽动劳动者采取不理智的维权行动，从而为其海外活动提供素材和支持。

根据中华全国总工会的资料，近年来许多国际人权组织通过其在香港的机构，进入东南沿海地区，培训和组织工人骨干，试图建立独立于行政体系之外的对抗性

劳工团体，即曾经出现在前东欧国家的“地下工会”。

同时，中国的发展也引起了一些国家的紧张。它们认为，中国综合国力的提高，将带来军事实力的增强，进而威胁到地区和国际安全格局。综合国力提高与一个国家的工业化和信息化水平紧密相关，中国的工业化和信息化进程，需要相对安定的社会环境，以及稳定的高素质劳动力供给。劳动关系是这两个条件的基础。因而，《劳动合同法》立法也就引起了各种国际政治行为主体的关注。这些机构与国际人权组织合作，通过政府和民间两种渠道切入中国劳动关系领域，力图加强在中国基层社会的影响力，以便密切注意可能出现的中国国力变化和社会变动。

在世界各国间相互依存度不断提高的情况下，立法博弈已经不仅包括国内利益相关方，还涉及到关注国内发展的各种国际角色。因此，《劳动合同法》中涉及到的相关事项，已经超出了中国国境，成为世界各方关注的问题。

显然，置身于一个空前全球化的地球村，中国的劳动法制建设需要做出一种有效的安排，既保护劳动者权益，又支持经济可持续增长。如果对于劳动者保护不足，一来将使得劳动争议进一步增长，不利于国内的稳定和发展；二来给各种国际势力提供口实，不利于中国国际形象的提升。但是，如果法律条文过于僵化，又会造成企业用工自主性的降低，影响企业生产率，从而阻碍中国的发展，这同样符合了敌视我国崛起的各种政治角色的需要。

国际政治和经济行为主体之间的互动，已经开始成为影响中国未来的重要因素。《劳动合同法》立法过程中所显示出来的多方博弈，归根到底，是利益群体之间的相互影响和制衡。在目前纷繁复杂的国际形势下，这种相互影响和制衡必将是基于国家与各跨国行为主体（如政府、跨国公司、NGO组织）间的力量对比。