

新时代我国劳动关系治理的重大转型^{〔*〕}

李 雄

(西南政法大学 经济法学院,重庆 401120)

〔摘要〕劳动关系治理极具现实性、复杂性和紧迫性,是构建和谐劳动关系、劳动法治理现代化以及国家治理体系和治理能力现代化的一个中心议题。当前,我国劳动关系正面临新技术、新业态、灵活就业与数字劳动等合力下的重塑,劳动关系治理面临“破窗性”挑战。中国特色社会主义进入新时代,为我国劳动关系治理指明了新的历史方向。新时代我国劳动关系治理已经深刻融入到国家治理体系和治理能力现代化进程中,重视、发现并激活劳动关系中蕴含的积极力量,实现劳动关系治理应有的生产性功能与治理效能,是新时代我国劳动关系治理需要突破的一大核心课题。在如何推进新时代我国劳动关系治理的问题上,既有方法论层面的探索,也有我国劳动关系治理自身发展逻辑和战略布局。新时代我国劳动关系治理亟待实现四个重大转型:治理目标转型、治理理念转型、治理任务转型、治理体系转型。

〔关键词〕劳动关系治理;和谐劳动关系;重大转型

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2020.08.006

一、问题的提出

当代中国正经历广泛而深刻的社会变革。坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,对我国法治建设产生重大影响。中国法学面临的一个重大课题就是在推进国家治理体系和治理能力现代化的历史进程中,认识和把握当代中国国家制度和法律制度现代化的本质属性、战略目标、功能特征、结构体系、价值取向、实现路径等新问题,自觉思考和

回应国家治理现代化进程中所提出的这些严肃的法理问题。^{〔1〕}

党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称“《决定》”)指出,健全有利于更充分更高质量就业的促进机制,其中,带有基础性、抓手性和保障性的一项工作是,健全劳动关系协调机制,构建和谐劳动关系,促进广大劳动者实现体面劳动、全面发展。把握新时代构建和谐劳动

作者简介:李雄,法学博士,西南政法大学经济法学院教授,重庆市中国特色社会主义理论体系研究中心西南政法大学分中心研究员。

〔*〕本文系西南政法大学阐释党的十九届四中全会精神理论研究专项的研究成果。

关系的意义、内涵和任务,需要抓住两个根本:一是《决定》将健全有利于更充分更高质量就业的促进机制放在坚持和完善统筹城乡的民生保障制度的第一条,专门部署,足以彰显构建和谐劳动关系在整个民生保障制度中的地位和作用。二是构建和谐劳动关系是新时代国家治理体系和治理能力现代化的基本组成和前置任务。

同时我们应当看到,一方面,构建和谐劳动关系不是孤立的,而是新时代我国整个劳动关系治理的重要组成。自新中国成立以来,劳动关系治理一直是国家治理体系的重要一环,总体上保持了劳动关系的和谐稳定。另一方面,发达国家的历史发展表明,在新技术、新经济和新就业等背景下,不断完善的劳动法治理体系与治理能力是维系劳动关系和谐与整个社会稳定的重要支撑。进入新时代,我国劳动关系正面临新业态与灵活就业等合力下的重塑与挑战。比如,在宏观层面,大众创业一方面创造了更多就业岗位,对就业产生了“拉动效应”;同时,依托互联网的创业也带来了传统岗位的消失和低技能劳动者的失业,对就业产生了“替代效应”,两种效应共同作用下优化了就业结构,重塑了劳动关系。^[2]在微观层面,企业利用互联网平台,可以在较低的成本约束下,更加高效配置人力资源;个人利用互联网平台,不断突破工作时间和工作地点等限制,工作场所越来越弹性化,个人在就业中工作与闲暇的界限越来越模糊,传统上判定劳动关系的核心标准从属性不断弱化,^[3]甚至资本与劳动边界也日益模糊,劳资双方越来越获得全面的解放。

总之,随着新经济、新技术、新业态等不断发展,我国劳动关系发生了翻天覆地的变化,不仅劳动关系的观念发生了变化,而且劳动关系的形式、内容、运行等也不断革新。这些变化不仅给新时代劳动关系治理带来挑战,也给构建和谐劳动关系提出了新的课题。新时代我国劳动关系治理已经深刻融入到国家治理体系和治理能力现代化进程中,总结并提炼我国劳动关系治理的

中国特色,不仅有必要,而且非常迫切。在如何推进新时代我国劳动关系治理的问题上,既有方法论层面的探索,也有我国劳动关系治理自身发展逻辑和战略布局。新时代我国劳动关系治理亟待实现四个重大转型:治理目标转型、治理理念转型、治理任务转型、治理体系转型。

二、我国劳动关系治理的历史回顾与中国特色

自新中国成立以来,劳动关系治理一直是国家治理体系的重要一环。梳理、总结、提炼不同时期劳动关系治理发展,我们不难发现,我国劳动关系治理呈现出鲜明的中国特色。

(一)不同历史时期我国劳动关系治理概略

新中国成立后,尤其是社会主义改造基本完成后,这个时期劳动关系治理与社会主义计划经济体制相适应。该时期劳动关系治理的主要任务是参与到社会主义改造事业中来,组织广大职工促进企业生产,破解的主要矛盾是国营企业官僚主义兴起对职工物质利益和民主权利的侵犯。

党的十一届三中全会以来,劳动关系治理伴随着经济体制改革而不断向市场化转型。该时期劳动关系治理的主要任务是配合固定工制度改革,探索并建立市场化调节的劳动关系制度,打破劳动用工“三铁”(铁饭碗、铁工资、铁交椅),不断实现劳动力自由流动、企业自主分配以及干部身份转换,破解的主要矛盾是合同制工人待遇调整、国企人员劳动用工向劳动合同转型等。其中,1986年原劳动部《国营企业实行劳动合同制暂行规定》开启了固定工向合同工转型的破冰改革,要求在国营企业劳动用工中推行“增量改革”,即新进人员开始签订劳动合同。

1992年党的十四大确立经济体制改革目标是建立社会主义市场经济体制。该时期劳动关系治理的主要任务是配合经济体制改革,全面深化劳动与社会保险等各项改革,破解的主要矛盾是改革、发展和稳定如何协同。

1997年党的十五大深入推进市场经济体制建设。随着企业改革不断深化、技术进步和经济

结构不断调整,人员流动和职工下岗难以避免,该时期劳动关系治理的主要任务是全力推进再就业工程。

进入新世纪,随着经济体制改革不断发展,劳动关系市场化基本完成。2002年党的十六大提出该时期劳动关系治理的主要任务是,明确就业是民生之本,突出扩大就业在整个经济发展中的重要地位,依法加强劳动用工管理,保障劳动者的合法权益。

2007年党的十七大提出实施扩大就业的发展战略,促进创业带动就业。该时期劳动关系治理的一个突出特点是,开始在党的报告中提出规范和协调劳动关系,完善和落实国家对农民工的政策,依法维护劳动者权益。

2012年党的十八大提出推动实现更高质量就业,开始在党的报告中注重就业数量与就业质量并举。该时期劳动关系治理的一个焦点是,健全劳动标准体系和劳动关系协调机制,加强劳动保障监察和争议调解仲裁,构建和谐劳动关系。值得一提的是,该时期劳动关系治理不仅服务于高质量就业,而且深化了构建和谐劳动关系内涵,注重健全劳动标准体系。

2015年中共中央国务院下发《关于构建和谐劳动关系的意见》,强调探索构建中国特色和谐劳动关系之路,不照搬工业化市场经济国家模式,维护政治和社会稳定,为新时期我国劳动关系治理提供了新的指引。

2017年党的十九大指出,中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。十九大同时指出,提高就业质量和人民收入水平。该时期劳动关系治理的主要任务是,完善政府、工会、企业共同参与的协商协调机制,构建和谐劳动关系。

2019年党的十九届四中全会《决定》指出,健全有利于更充分更高质量就业的促进机制。该时期劳动关系治理的主要任务是,健全劳动关系协调机制,构建和谐劳动关系,促进广大劳动

者实现体面劳动、全面发展。

(二)我国劳动关系治理的中国特色

梳理、总结并提炼不同历史时期的劳动关系治理,我们对具有中国特色的劳动关系治理可作如下基本归结:

第一,党和国家始终高度重视劳动关系建设,站在经济改革、社会发展和政治建设的高度,把劳动关系治理作为不同历史时期社会治理的重要组成部分。第二,我国劳动关系治理有其特定的发展轨迹与治理逻辑,劳动关系治理紧密围绕不同时期社会主要矛盾的破解而展开,集中体现为劳动关系治理紧密围绕不同时期经济改革发展而发展、紧密围绕不同时期劳动用工改革发展而发展、紧密围绕不同时期社会主要矛盾解决发展而发展。第三,我国劳动关系治理的根本任务是,始终坚持以人民为中心的发展思想,不断保障和改善民生,增进人民福祉,促进人的全面发展。这与党的立党宗旨和执政理念一脉相承。第四,我国劳动关系治理始终坚持认为劳动关系不仅仅是经济关系,也是重要的政治关系,认为劳动关系中劳动者与用人单位双方根本利益是一致的,其间矛盾属于人民内部矛盾,劳动关系的性质是社会主义性质。这决定了我国劳动关系治理始终坚持党的领导,坚持中国特色社会主义制度,坚持把遵循劳动关系治理的一般规律同适应我国国家制度和国家治理体系等国情有机结合,坚持一盘棋治理,坚持依法治理与法德结合,坚持规则、诚信、包容、协商、调解、合作等统筹。

可以说,我国劳动关系治理的中国特色,既是我国劳动关系治理为世界范围内劳动关系治理贡献的“中国智慧和方案”,也是我国劳动关系治理自身实践所获得的具有我国国家制度和国家治理强大支撑的显著优势和治理效能。

三、新时代我国劳动关系治理的重大转型

中国特色社会主义进入新时代,为我国劳动关系治理指明了新的历史方位。同时,在以互联网

网、分享经济等为代表的背景下,各种灵活就业不断兴起,不仅重塑了劳动关系,也对新时代我国劳动关系治理带来了巨大挑战。作为新时代国家治理体系和治理能力现代化的一个前置基础课题,我国劳动关系治理正面临“破窗性”挑战,亟待实现四个重大转型。

(一)治理目标转型

重视、发现并激活劳动关系中蕴含的积极力量,实现劳动关系治理应有的生产性功能与治理效能,是新时代我国劳动关系治理需要突破的一大核心课题。这需要我国劳动关系治理在目标上首先实现重大转型,并聚焦到如下两个大的方面。

一是构建整体和谐劳动关系。“法是在矛盾的焦点上划杠杠。”^[4] 致力于追求和谐稳定的劳动关系,是世界上任何一个国家劳动法治理的共同目标。“劳动法所追求的和谐是一种‘和而不同’的和谐、一种相对的和谐、一种矫正的和谐。在这样和谐观的指导下,劳动关系的契约化、三方机制与集体协商机制、有效排解劳动纠纷等机制就成为实现劳动关系和谐的制度性依赖和保障。”^[5] 中国特色和谐劳动关系体制机制是中国特色社会主义各项具体制度的重要组成部分,核心在于“中国特色”。^[6] 新时代我国和谐劳动关系建设当以党的十九届四中全会精神为根本遵循,坚持以人民为中心的发展思想,立足劳动力市场和劳动关系领域新的主要矛盾,植入预防法学、激励法学、^[7] 包容妥协等新理念,以健全劳动关系协调机制及劳动关系矛盾调处机制为主要“抓手”,^[8] 以弘扬企业家精神为“推手”,^[9] 以欠薪治理、底线保护、职工安置、职业培训等为主要工作,以促进广大劳动者实现体面劳动和全面发展以及经济社会可持续发展为目标模式的整体和谐劳动关系发展的制度体系和能力体系。

构建整体和谐劳动关系,主要是指劳动关系和谐的一种整体性状态,主要涉及四个方面:从空间看,劳动关系是最基本的社会关系和经济关系,在经济全球化的背景下,劳动关系的国际化

不断突出,以劳动关系为纽带的“人类命运共同体”日益显著。从主体看,劳动关系是一个关系范畴,涉及劳动者、用人单位、政府等多方主体,劳动关系治理需要多方参与。从内容看,劳动关系和谐的本质是利益和谐,不仅仅是劳动者与用人单位之间利益的和谐,还包括政府代表的社会公共利益的和谐。从时间看,劳动关系和谐是动态和谐而非静态和谐,是整体和谐大于局部和谐。

二是促进发展。劳动关系治理本身带有明显的公共政策治理特性,具有“生产性”功能。因此,新时代我国劳动关系治理目标的确立,除了要构建整体和谐劳动关系外,还要发挥劳动关系治理应有的“生产性”功能,促进三个主要方面的发展。首先是促进劳动者发展。促进劳动者全面发展,既是人的发展权在新时期劳动法治理中的体现,^[10] 也是体面劳动的升华,更是党的坚持以人民为中心的发展思想在劳动法治理中的直接体现,是对我国以往发展理念的重大革新。《决定》将构建和谐劳动关系作为健全有利于更充分更高质量就业的促进机制的一项基础性和保障性工作,这就要求新时代我国劳动关系治理在促进发展上,首先要促进劳动者更充分更高质量就业,进而促进劳动者全面发展。其次是促进经济社会发展。纵观改革开放以来全国人大及其常委会的立法,可以发现,立法适应和服从改革需要的策略,是一以贯之的处理立法与改革关系的主导性思想和指导性原则。^[11] 一直以来,学界大多数着眼于社会再分配模式,关注的是社会政策的社会保护或保障的工具理性品质和功能,对其基本定位是社会支出、消耗、负担或成本,很少认识到社会政策独立、强大、全面的生产性、发展性、整合性功能和价值。^[12] 新时代我国劳动关系治理需要融合社会政策治理理念,发挥生产性功能并促进经济社会发展。这主要是因为,和谐劳动关系本身有利于提供良好的建设与发展环境,降低劳动者与用人单位双方的不确定性,提升双方互信度与合作预期,更容易激发

双方的创新力与创造力。比如,用人单位更愿意投资人力资本,劳动者更有归属感和责任感。最后是促进国家治理发展。新时代我国劳动关系治理的一大理念与任务是建设法治劳动关系,劳动关系治理中的法治要求与规则之治在观念上和行动上不断深入人心。同时,以诚信和社会主义核心价值观为代表的价值理念不断被纳入劳动关系治理,这些都有助于促进整个国家治理健康发展。

(二)治理理念转型

新时代我国劳动关系治理在价值理念上,不仅要尊重市场经济国家劳动关系治理的一般规律,更要立足新时代我国劳动关系治理环境和要求的变化,以治理目标为基本导向,实现积极转型:

一是坚持并深化法治劳动关系理念。法治劳动关系是新时代劳动法治治理现代化和国家治理现代化的必然要求和基础。坚持劳动关系法治化,需要真正确立平等、法治的劳动关系新理念,需要健全法制并提升立法质量,需要政府依法更好地发挥作用。^[13]坚持法治劳动关系的核心是围绕劳动者与用人单位双方建立健全权利义务规则。一方面,建立健全劳动者与用人单位之间的权利义务体系,较为理想的状态是,在一个特定的时期,这种权利义务能够更平衡更充分体现当代劳动力市场与劳动关系发展需要。另一方面,明确劳资双方权利义务的边界,为双方在劳动关系的运行中提供基本行动遵循。劳资双方权利义务的边界,一直是我国劳动法学界需要集体重视并突破的一个基本法理问题,也是新时代我国劳动关系治理与劳动法治治理现代化亟待破解的一个重大法学命题。

二是植入预防法学治理理念。常识告诉我们,只要有劳动用工,就存在矛盾争议的可能。劳动争议重在预防,而非事后被动解决。因此,有必要在劳动关系治理中植入预防法学治理理念。树立源头干预理念,重视用人单位内部用人管理,核心是把劳动法治相关要求与人力资源管

理有机结合,最大限度让人力资源管理经得起劳动法治检验;建立健全和谐劳动关系指标体系,强化动态监测;突出劳动监察,把劳资矛盾纠纷预防的关口进一步前移;建立健全劳动用工中典型问题案例公示教育制度,增强公开公示的实效性和震慑力,并与《重大劳动保障违法行为社会公布办法》、征信惩戒、劳动刑法等协同;进一步加强指导案例制度建设。我国是成文法国家,通过指导性案例来统一法律适用,是中国当代司法改革的一项创意,^[14]可在一定程度上弥补法律的“漏洞”。就劳动关系治理现代化而言,加强指导案例制度建设的核心是强化裁判要旨中的说理改革,通过说理明确提倡什么与反对什么等。

三是引进激励法学治理理念。以法的功能作为标准,可将法分为组织管理类法、承接类法和激励类法。激励性法律规范出现在中国历史上最早的法律规范中,是客观存在的。激励法具有法律功能的激励性、社会成员的认同性和形式上的激励契约性等特征。^[15]因此,有必要在劳动关系治理中引进激励法学治理理念。重视劳动用工中典型经验案例的宣传示范作用。尽管用人单位内部用人管理与劳动法治要求尚有相当距离,但这并不影响“最佳劳动用工实践”的示范作用;总结并推广一些地方实施的和谐劳动关系示范点建设与和谐劳动关系企业评价规范建设,配套相应的激励政策;把发扬企业家精神与激励更有效地结合;重视普法激励。法治之根本是一种信仰,是刻在人们内心的一种确信和自觉。就新时代我国劳动关系治理理念转型而言,普法既是一种法治教育,也是一种道德激励,通过公民德性推动中国法治建设,^[16]努力形成良好的社会风尚和社会秩序,致力于劳动关系的友好和谐等。

(三)治理任务转型

回溯历史,我国经济改革与劳动法制密不可分,劳动法制根据经济改革的需要适时调整,^[17]与此相呼应,我国劳动关系治理的一大中国特色

是,我国劳动关系治理有其特定的发展轨迹与中国逻辑,即劳动关系治理紧密围绕不同时期社会主要矛盾的破解而展开。进入新时代,我国劳动关系治理既要传承这种中国逻辑,又要因应新时代劳动力市场与劳动关系领域的新变化与新挑战,着力破解新经济、新技术、新就业等背景下劳动力市场与劳动关系领域出现的新的主要矛盾:

第一,劳动法传统的价值理念与新时代劳动法治理发展需要之间不平衡不充分的矛盾。传统意义上,劳动法秉持保护劳动者理念,以“弱者法”和“权利法”的形象独树一帜。伴随着社会观念、产业形态、经济基础、劳动力结构、劳资关系、政治环境等不断变化,传统意义上劳动法的治理理念正面临反思与解构。自《劳动合同法》实施以来,对其评价与争论从未消停,大致可归结为其规定或理性或冲动,义务与责任或严格或宽松,但这些评价可能都缺乏一个确定的标准,即相对客观的“法治”标准。^[18]当历史的车轮迈入新时代后,我国劳动法治理所处的大环境已经发生了翻天覆地的变化,劳动法究竟要面向何种群体并调整何种群体关系,劳动法治理理念究竟如何重构与定位,是一个重要的前置基本问题。

第二,劳动交换多元与现有制度对“劳动”定位之间不平衡不充分的矛盾。劳动交换多元带来劳动观念和目的的革新、劳动交换主体的多元复杂、劳动交换的介质突破传统、劳动交换的形式日新月异等,使现有制度安排应接不暇。

第三,各种用工关系依法确认与现有制度对劳动关系认定之间不平衡不充分的矛盾。无论是劳动关系非典型化,还是劳动关系与非劳动关系共存,都让现有制度安排无法匹配。

第四,各种用工形态下法律关系中权利义务配置与现有制度对劳动标准规定之间不平衡不充分的矛盾。现有劳动标准主要针对标准就业和正规就业,劳动标准的“刚性”与实践的“弹性”需要之间形成张力。同时,劳动者与用人单位之间权利义务边界尚不清晰,势必导致实践中随意扩充或缩限。

第五,多元用工中用工关系治理与现有制度对构建和谐劳动关系制度安排之间不平衡不充分的矛盾。后者主要以劳动关系为前提,前者远远超出劳动关系的范畴,且涉及各种用工关系、合作关系等如何对话合作与协调共生,包括法律治理中的跨界、整合、融合、合作等变革。^[19]

(四)治理体系转型

即便我们对新时代我国劳动关系治理现代化的重大转型在认知层面有了突破,我国劳动关系治理目标也不会自动实现,最终还需要在劳动关系的治理目标、治理理念与治理任务重大转型的基础上,实现劳动关系治理体系的重大转型,才能为新时代我国劳动关系治理现代化勾勒出清晰的发展路线图。

首先是法律层面。新时代我国劳动关系治理现代化的根本保障是依法治理,建成法治劳动关系。这就要求劳动关系治理体系上首先要有法律的支撑。一方面,立法上应围绕三个重要面向系统推进:一是补位。新时代劳动立法应首先反思并回答劳动法面对的群体以及调整何种群体关系这一前置基本问题。面对新经济、新技术、新业态以及新就业等影响,劳动立法应聚焦劳动法扩面改革、依法保障平等就业权、建立健全劳动定额制度、完善劳动者与用人单位之间权利义务体系并明确权利义务边界等优先议题,弥补我国劳动立法面临的短板和不足。二是优化。单从劳动立法本身看,劳动立法需要优化的方面还有很多。本文这里主要是围绕新时代劳动关系治理体系中亟待重大转型的两个紧迫问题而展开,即基于劳动关系治理要解决的先决问题即劳动关系的认定与分类治理。该方面研究已有很多,^[20]本文赞成树立“大劳动关系”观念,^[21]根据从属性强弱,配套植入公共政策与合理区别对待法律原则,对劳动关系实施分类治理,建立健全既有底线保护也有激励促进的安全灵活的劳动关系治理模式。三是健全。以劳动法法典化为方向,既要适时修订《劳动法》《劳动合同法》和《劳动争议调解仲裁法》等主要法律,又要

加快制定《平等就业法》《集体协商法》和《劳动监察法》等,健全我国劳动法律体系。

另一方面,加强顶层设计与地方法治实践相结合。2020年2月5日,中央全面依法治国委员会第三次会议指出,要坚持顶层设计和法治实践相结合,这为新时代我国劳动法治治理以及劳动关系治理体系的转型提供了根本遵循。首先,顶层设计法治建设要更平衡更充分。顶层设计要进一步健全从政策“补位”向法律“填补”转化的制度机制,不断满足劳动关系治理的制度之治需要。其次,建立健全地方立法的制度机制。以劳动法规制灵活化为例,有研究指出,劳动法规制灵活化的实质是顺应劳动用工的多样化和灵活化趋势,在技术路线上可通过立法权的重新配置予以解决,通过扩张行政及地方立法权,破解现有法律规定的“刚性”,以富有弹性的规制权力体系实现劳动关系的动态调整。^[22]该观点为新时期劳动关系治理体系的转型在方法论层面提供了一种思路,值得深究。最后,实务部门更需要包容谨慎灵活。面对劳动力市场中的各种不确定性,劳动监察、仲裁和司法等实务部门更需要包容谨慎灵活,加强衔接,合理兼顾,把握好顶层设计有关规定的精神实质与实践尺度,处理好顶层设计与地方法治实践之间的关系,发挥好调解与司法能动作用,运用好个案的教育、引导、示范和预防等功能,提高司法公信力。另外,建立健全地方劳动法治建设的“试错”“纠偏”制度机制,既改观当下“只要没有法律依据,就要么照搬其他个案做法,要么简单以案结事了人和为处理目标”的尴尬境遇,又为地方法治实践上升到顶层设计积累经验。同时,这种“试错”“纠偏”制度机制包含必要的劳动执法和司法人员职业能力提升机制建设,力争把“错”与“偏”降到最低限度,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

其次是政府层面。《决定》指出,我国国家制度和国家治理体系具有多方面的显著优势,包括坚持全面依法治国,建设社会主义法治国家,

切实保障社会公平正义和人民权利的显著优势;坚持以人民为中心的发展思想,不断保障和改善民生、增进人民福祉,走共同富裕道路的显著优势等。同时,坚持和完善中国特色社会主义行政体制,构建职责明确、依法行政的政府治理体系。可以说,《决定》不仅为新时代我国劳动关系治理现代化提供了新的历史方位,也为劳动关系治理体系的重大转型提供了基本遵循。进言之,新时代我国劳动关系治理体系实现重大转型中政府层面需要突出的工作包括:

一是聚焦最低工资改革,核心是最低工资增长机制与保障机制。二是进一步深化社会保险制度改革,顺应我国《社会保险法》保障对象“公民化”趋势,以“工伤保险社会保障理论”为支撑,弱化社会保险与劳动关系的关联性,根据轻重缓急,优先将灵活就业人员纳入工伤保险体系。^[23]在此基础上,其后逐步推进医疗保险和养老保险等。^[24]三是强化职业培训制度体系建设与制度效能建设。长期以来,我国坚持以促进就业和减少失业为基本导向的职业教育制度,在日益弹性和不确定性的劳动力市场中,逐渐暴露出制度投入的事后被动性明显而事先预防性不足、对新就业形态和创业的要求适应性不强、无法有效满足劳动者职业转化需求等问题。《国务院关于加强职业培训促进就业的意见》(国发〔2010〕36号)、《新生代农民工职业技能提升计划(2019—2022年)》(人社部发〔2019〕5号)、《国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知》(国发〔2019〕4号)等对职业培训做出的综合性与专项制度安排,为新时期我国职业培训建设提供了新的指引。下一步改革的重点是,进一步树立职业培训也是产出的新发展理念,依法建立健全各类职业培训主体的权利义务制度体系,建立健全更平衡更充分满足劳动力市场主要矛盾解决需要的职业培训制度框架,建立健全基本职业培训普适性制度保障体系,让职业培训在促进更充分更高质量就业中发挥更为突出的引领作用,着力破解职业培训与扶贫脱贫攻坚联动的各

种制度机制障碍,更加突出农民工就业创业培训与市民化的融合、退役士兵就业创业培训的针对性与长效性、大中专毕业生就业创业培训的针对性与专业性、高层次应用型人才培养等重点职业培训,进一步依法规范激励用人单位对劳动者的在岗培训,不断探索各类以赛代训的交流促进机制、高水平实训基地建设以及书证融通机制,建立健全职业培训质量标准、评价体系以及职业培训成果运用激励与保障制度等。

最后是社会层面。社会层面的关键因素是重视劳动者与用人单位等协商共治建设。劳动关系是劳动者与用人单位利益相互依存的社会关系,信赖是劳动关系存续的基础,合作是劳动关系存在的基本形式。马克思对资本主义生产方式的分析,不仅以协作劳动形式为基础,而且揭示了协作劳动在创造生产力、提高个人工作效率等方面的特殊作用。^[25]党的十九届四中全会指出,坚持和完善共建共治共享的社会治理制度。

值得注意的是,学界普遍认为,我国劳动法治并未达到预期效果,一个重要原因在于国家对政府单边实施模式的墨守、对蕴藏在劳动关系中多元主体互动的忽视。劳动关系中涉及劳动者、用人单位、政府、利益相关方等多个主体,多元化的利益主体往往扮演着市场机制的平衡力量。发达市场经济国家利用这种平衡力量推出的系列改革给我们带来了一系列启示,要突出内外配合方式在劳动关系治理中的重要作用,依靠劳动者群体这一“外部压力机制”激活其权利意识,在劳资双方建立权利义务制衡机制等。^[26]我国从《劳动法》到《劳动合同法》,也建立了以劳动协同这一基本原则为导向的相关制度,取得了积极实效。同时我们也要看到,鉴于我国劳动法治建设面临的诸多困境,劳动法律的实施在用人单位这一微观层面的境遇是不容乐观的,一个突出问题是用人单位内部人力资源管理与劳动法治要求依然差距甚远。

未来的改革方略要求我们,一是突出个别劳

动关系协商要以劳动基准导向下劳动者与用人单位权利义务边界为基本遵循,细化《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律若干问题的解释(三)》关于劳动者和用人单位协商的空间、限度和效力等规定,使该规定更具有指导性和实践性。^[27]这种改革除了操作层面的意义外,在宏观层面更具价值。针对实践中劳动者与用人单位协商后又反悔的普遍现象,在双方协商中植入劳动基准导向下权利义务边界这个基本遵循,既可以最大限度发挥诚实信用与社会主义核心价值观在劳动关系中的规范、塑造和引领作用,又能在尊重自治的同时不伤害劳动法治治理追求的社会本位与社会公共利益。二是完善劳动规章制度合法性与合理性规定,更好满足实践需要。一种法律要被人们遵守,首先必须被信仰,而法律信仰的本质是对它的合法性,即正当性和权威性的确信。不同法学家对法的合法性评价有不同的分类和评价标准,归纳起来主要有两种,即实质合法性与形式合法性。^[28]法的合理性是人们从崇尚理性的观念出发,对现实中存在的法律现象的一种企望和用于评价的一种尺度。法的合理性是历史的、具体的,因而也是相对的。^[29]劳动规章制度是用人单位行使用工自主权的重要依据和载体,关乎劳动者的切身利益,有必要对其合法性与合理性予以界定。结合现有相关研究,需要深入的三个问题是,劳动规章制度的功能是什么?换言之,除了微观层面用工权需要外,劳动规章制度是否在更高层面具有工具性价值和意义?劳动规章制度的性质为何?劳动者和用人单位权利义务边界在劳动规章制度中体现的逻辑是什么?回答了这三个基本问题,或许劳动规章制度合法性与合理性的神秘面纱自然就揭开了。三是新时代我国劳动关系治理体系的重大转型在协商共治层面既要看到劳动关系集体化发展趋势,^[30]基于预防法学理念,有预见地推进法律制度建设,又要通过完善现有工会、集体协商、集体合同和民主管理等制度机制,为协商共治积累经验。^[31]四是基于激励法学

理念,激活用人单位内部管理活力。整体观之,尽管用人单位内部用人管理与劳动法治要求尚有相当距离,但这并不影响“最佳劳动用工实践”的示范作用。可以拓展的思路是,用人单位要树立“和谐劳动关系也是生产力”的治理理念,加强内部用人管理上的合规建设,把用人全面纳入法治轨道,遇事找法,形成依法用工、依法治企的长效机制。同时,根据不同行业,结合目前各地推行的和谐劳动关系示范区(县)、和谐劳动关系示范企业等地方实践,以新时期国家治理体系和治理能力建设和劳动法治新要求等为指引,促进用人单位内部用人管理提档升级,提炼行业性、区域性和普适性经验和做法,实现“以点带面”的治理效果,将示范用人单位的激励与征信、政府优惠、劳动争议裁诉尺度等挂钩,最大限度激发双方特别是用人单位在自觉守法上的积极能动作用,挖掘劳动法治应有的生产性功能并促进经济社会可持续发展。^[32]五是重视企业文化建设,实现新时代我国劳动关系治理在法治与德治协同并举上的重大转型。这就要求劳动关系治理更加注重诚实信用以及社会主义核心价值观等在企业文化建设中的引领作用,通过公民德性推动中国法治建设,^[33]致力于创造一个安全健康友好的工作环境,让企业文化与法律治理相辅相成、相得益彰,共同促进劳动关系和谐,丰富新时期共建共治共享治理模式的精神内涵与实践形态,助推国家治理体系和治理能力现代化发展。

四、结 语

劳动关系治理是世界上所有国家执政党治国理政的一项重大政治任务。自新中国成立以来,劳动关系治理一直是国家治理体系的重要一环,呈现出鲜明的中国特色。中国特色社会主义进入新时代,为我国劳动关系治理指明了新的历史方向。当前,我国劳动关系正面临新技术、新业态与灵活就业等合力下的重塑,劳动关系治理正面临新的挑战。

面对新冠疫情、互联网、人工智能、“副业创业”、平台经济、零工经济、“宅经济”、微经济与数字劳动等全面、长远和深刻影响,我们既要放眼世界并把握趋势,又要立足国情并坚持中国特色和中国经验。以服务于新时代国家治理现代化为发展导向,以破解当前及今后一个时期我国人力资源市场面临的主要矛盾为直接指引,以建立健全劳动用工标准、加强用人单位企业社会责任和社会主义核心价值观在劳动关系中的作用机制建设、注重劳资协商与集体协商、强化欠薪治理、优化就业保护与社会保护关系等为工作“抓手”,以坚持以人民为中心的发展思想、切实保障劳动者合法权益、促进更充分更高质量就业等为治理目标,从而更好地应对新时代我国劳动关系治理面临的挑战。

注释:

[1] 马长山:《深入探索数字时代的法学命题》,《人民日报》2020年3月9日。

[2] 纪雯雯、赖德胜:《从创业到就业:新业态对劳动关系的重塑与挑战——以网络预约出租车为例》,《中国劳动关系学院学报》2016年第2期。

[3] 秦国荣:《应对劳动用工新变化需要制度创新》,《中国劳动保障报》2018年6月13日。

[4] 彭真:《论新时期的社会主义民主与法制建设》,北京:中央文献出版社,1989年,第139页。

[5] 冯彦君:《中国特色社会主义社会法学理论研究》,《当代法学》2013年第3期。

[6] 李文静、王文珍:《中国特色协调劳动关系体制机制研究》,《中国劳动》2018年第1期。

[7] 激励法具有法律功能的激励性、社会成员的认同性和形式上的激励契约性等特征。参见倪正茂:《激励法学要言》,《东方法学》2009年第1期。

[8] 黄霞:《中国劳动世界的未来 议题三:劳动关系、高质量就业与技能培训》,《中国劳动》2018年第11期。

[9] 《中共中央 国务院关于营造企业家健康成长环境弘扬优秀企业家精神更好发挥企业家作用的意见》(中发〔2017〕25号)对企业家精神蕴含的遵纪守法、履行责任、敢于担当等与构建和谐劳动关系密切相关的要求作了统一性、原则性、指导性规定。

[10] 发展权作为一种人权,其诉求表现在消除存在于人民中的饥饿与贫困,保障民众较高的健康与生活水平,促进人的自由和全面发展。参见张永和:《发展权是人类社会的永恒权利》,

《人民日报》2016年12月20日。

[11]刘松山:《当代中国处理立法与改革关系的策略》,《法学》2014年第1期。

[12]陈步雷:《社会政策和立法与发展模式调整》,《光明日报》2011年8月23日。

[13]郑功成:《法治的劳动关系新理念亟待确立》,《光明日报》2014年8月7日。

[14]杨知文:《把社会主义核心价值观融入指导性案例编撰》,《光明日报》2018年7月25日。

[15]倪正茂:《激励法学要言》,《东方法学》2009年第1期。

[16][33]史彤彪:《公民德性与法治转型》,《华东政法大学学报》2018年第3期。

[17]阎天:《供给侧结构性改革的劳动法内涵》,《法学》2017年第2期。

[18]姚佳:《我们国家需要一部什么样的劳动合同法?》,田禾、吕艳滨:《实证法学研究》(第二期),北京:社会科学文献出版社,2018年,第72页。

[19]王全兴、刘琦:《我国新经济下灵活用工的特点、挑战和法律规制》,《法学评论》2019年第4期;杨云霞、庄季乔:《推动中国特色和谐劳动关系健康发展》,《光明日报》2018年8月21日;张文显:《新时代社会主要矛盾变化与中国法治现代化》,《法治现代化研究》2018年第4期;王文珍、李文静:《平台经济发展对我国劳动关系的影响》,《中国劳动》2017年第1期;田思路:《劳动关系非典型化的演变及法律回应》,《法学》2017年第6期;李干:《弹性与安全:审视〈劳动合同法〉的修改》,《探索与争鸣》2016年第8期。

[20]谢增毅:《劳动力市场灵活性与劳动合同法的修改》,《法学研究》2017年第2期;谢增毅:《我国劳动关系法律调整模式的转变》,《中国社会科学》2017年第2期;班小辉:《论“分享经济”下我国劳动法保护对象的扩张——以互联网专车为视角》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2017年第2期。

[21]李雄、田力:《我国劳动关系认定的四个基本问题》,《河南财经政法大学学报》2015年第3期。

[22]王天玉:《劳动法规制灵活化的法律技术》,《法学》2017年第10期。

[23]陈敏:《非职工群体纳入工伤保险制度保障探析》,《政治与法律》2017年第2期。

[24]王全兴、刘琦:《我国新经济下灵活用工的特点、挑战和法律规制》,《法学评论》2019年第4期。

[25]《马克思恩格斯全集》(第5卷),北京:人民出版社,2009年,第378-379页。

[26]闫冬:《论新时代实施劳动法的多元进路》,《河北法学》2018年第5期。

[27]《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律若干问题的解释(三)》第十条规定:“劳动者与用人单位就解除或者终止劳动合同办理相关手续、支付工资报酬、加班费、经济补偿或者赔偿金等达成的协议,不违反法律、行政法规的强制性规定,且不存在欺诈、胁迫或者乘人之危情形的,应当认定有效。前款协议存在重大误解或者显失公平情形,当事人请求撤销的,人民法院应予支持。”

[28]严存生:《法的合法性问题研究》,《法律科学(西北政法大学学报)》2002年第3期。

[29]严存生:《法的合理性研究》,《法制与社会发展》2002年第4期。

[30]常凯:《劳动关系的集体化转型与政府劳工政策的完善》,《中国社会科学》2013年第6期。

[31]李雄:《论我国劳动合同立法的宗旨、功能与治理》,《当代法学》2015年第5期。

[32]陈步雷:《社会法的功能嬗变、代际更替和中国社会法的定位与建构》,《现代法学》2012年第3期。

〔责任编辑:邹秋淑〕