

# 实现“行动中的法律”需加强劳动监管

## ——访德国不莱梅大学沃尔夫冈·道伊布勒教授

□本报特约记者 郝倩 本报记者 马献忠

今年“两会”期间,全国人大常委会委员长吴邦国在全国人大常委会工作报告中提出要加强和改进立法工作,完善中国特色社会主义法律体系,今后一年的工作任务之一是要修改《劳动合同法》。日前,《劳动合同法》修改问题已成为我国社会关注的焦点问题之一。劳动关系是现代社会的社会关系,是生产关系中的重要组成部分,是构建和谐社会的基础。构建并发展稳定和和谐的劳动关系,推动社会主义和谐社会建设,具有重大的现实意义和深远的历史意义。经济危机对劳资关系产生什么样的影响?社会主义制度下工会的地位与作用如何?如何看待中国劳动法发生的变化和存在的问题?本报记者就上述诸多问题采访了德国不莱梅大学法学院教授沃尔夫冈·道伊布勒。

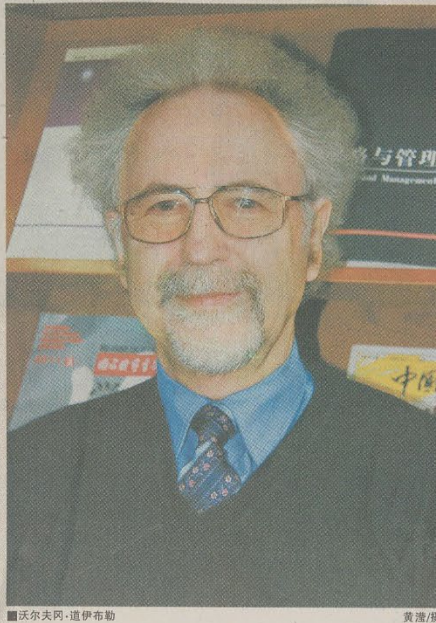
### 新自由主义的劳资关系在欧州行不通

《中国社会科学报》:在经济危机的背景下,欧洲各国的劳动关系和劳动法受到了什么样的影响?有什么样的发展趋势?  
沃尔夫冈·道伊布勒:金融危机对整个欧洲都有影响,欧元区内的国家都不能幸免。这些国家都曾信奉自由市场和自由的银行体制,各种投机行为大行其道。很多银行都拒绝贷款,投资大幅减少,随之金融危机也波及实体经济。劳动力市场依赖其他市场的运行,经济衰退必然导致很多劳动者失去工作。如果国家不干预,失业将越来越严重。在这种情况下,德国政府采取了有力措施并且得到了工会和雇主联合会的支持。政府推行“短时工作”来替代解雇劳动者。工作时间减少到每周20小时,10小时,而雇员也能得到相当于正常工作所做工资数额的2/3作为补偿。这个模式预计将在近两年内采用。然而从现实的情况看,对大多数人而言并不需要两年时间这么长。2009年德国的国民生产总值降低了5%还多。但由于国家财政资助的商业支持计划和众多企业的灵活性,2010年德国的国民生产总值增加了4%。上述措施使德国留住了合格的劳动者,保护他们免

于失业。但在欧洲的其他国家却未能进行类似的政策。  
金融危机之后发生了债务危机,带来的问题又有所不同。希腊、爱尔兰、葡萄牙、西班牙和意大利等国家,都需要欧洲中央银行的财政支持。而要获得财政支持必须满足的一个条件是减少公共财政支出,尤其是社会福利支出。因此,希腊将退休金和失业保险金都减少了25%,甚至公共部门和非营利部门的员工工资都降低了。新自由主义者认为,这些国家的劳工权利应该减少,那样雇主就能更容易解雇工人而不需支付赔偿金,而工会则更难与签订工人有利的集体合同。他们信奉的教条是:“低工资和低劳工标准能够激励投资”。这在欧洲却行不通,因为劳动者的积极性将会受挫,市场需求也将下降。过去两年中,希腊的经济持续下降,大幅清债探底的趋势还在继续。只要新自由主义教条奉为圭臬,真正改变目前境况的机会就很渺茫。现在的欧元区共存有两个不同的欧洲,一个是劳资关系相对稳定的富裕的欧洲,另一个则是其劳动者丧失了很多权利的贫穷的欧洲。

要有一个能有效行使法律权力的劳动监管机构。首要问题是,没有任何国家的劳动监管部门有足够的合作者来帮助其充分履行职能。随着经济的发展,这个问题应该能够得到解决。

沃尔夫冈·道伊布勒(Wolfgang Werner Daubler),德国不莱梅大学法学院教授,德国著名劳动法、民法专家。1967年开始执业,发表300多篇论文和多部专著。1992年以来在中国、巴西、俄罗斯、印度、日本、美国等15个国家讲学和交流。目前应邀为中国、越南、蒙古等国政府就劳动立法和改革提供专家咨询。自2011年起,受聘定期在中国政法大学中欧法学院讲授比较劳动法。



沃尔夫冈·道伊布勒 黄淮/摄

### 中国充满了希望与力量

《中国社会科学报》:您近年来经常来中国讲学和进行学术交流,中国给您留下了什么样的印象?  
沃尔夫冈·道伊布勒:2006年动身来北京前,我告诉很多在德国的朋友,我要到中国待三个月。大部分人的反应都很羡慕,他们说,如果我是你就好了,我也想去中国。但是也有一些例外。一位同事告诉我:“我祝愿你能从中国健康归来。”“可能会有有人一天到晚监视你”,他对此深信不疑。在中国,每当我讲述这个故事时,大家都会不约而同地大笑。但是是有一点肯定,在欧州这种偏见还真不少。  
我的亲身经历与朋友的担心恰好相反。在北京或者上海都没有任何安全问题,也没有机构监视我。人们的思想都很开放,而且非常友好。学生们总是渴望知道很多东西,他们对于更多了解欧洲特别是德国都有很大的兴趣。什么时候我都会被问到:你怎么看待美国那样的选举制度,你觉得那是真正的民主吗?这常常是一个重要的讨论点。我的答案是否定的,因为对美国人来说,由布什为代表的保守的共和管理还是由奥巴马为代表的民主党内管理会有什么区别吗?在我看来没有区别。在这种性质的选举中,获胜的总是更有钱和在电视上更上镜的人,但政治的实质总是一样的。

### 集体合同增强劳动关系灵活性

《中国社会科学报》:您在德国长期参与工人和工会的集体谈判及相关活动,请您结合自己的经验谈谈集体合同在实践中的作用?  
沃尔夫冈·道伊布勒:集体合同有以下三个主要功能:第一,集体合同有利于保护劳动者;工会或者其他职工代表有着单个劳动者所没有的或是在例外情况下才享有的谈判力量。第二,集体合同有着重要的经济意义。集体合同可以根据企业或者行业的具体情况对工资或者劳动环境进行调整。劳动生产率越高,劳动者可得到的工资就越高,劳动条件也就越可能得到改善。如果情况变糟了,通过集体合同去进行调整也比修改300份单个劳动合同容易得多。这样集体合同实际上就成为提供灵活性的工具。第三,集体合同还有一个政治功能。妥协是在雇员和雇主双方之间通过协商达成的,如果任何一方对集体合同不满意,他们只能批评自己所属的组织。政府将不再对除了最低工资和劳动立法外的工资水平或其他劳动标准负责。德国政治学家将这种情况称为政治体制的“放权”。

集体合同可以在企业或者整个行业的层面缔结。在特殊情况下,集体合同也可以在国家层面签订,因为涉及某些特殊问题(如职业培训)时要保证对所有企业都适用同样规则。当然,这一点是欧洲经验。在中国,集体谈判体制可能是最高到省级为止,但是中国对这类集体谈判方式也应仔细考量。  
《中国社会科学报》:请您谈谈工会的角色和权力。  
沃尔夫冈·道伊布勒:集体合同的功能只有在存在强有力的工会且他们与雇主协商的情况下才得以实现。“强大”首先意味着独立于雇主。在企业中,存在两种不同的利益。雇主总是想要将劳动成本压缩到最低,而雇员则想得到更高的工资和更短的工作时间。只有当工会能够对雇主施加压力时,双方才能达成协议。这在过去两个世纪里为大多数国家的经验所证明的。“压力”通常包括罢工或者其他形

式的拒绝工作。德国联邦劳动法院曾宣告“没有罢工权为支撑的集体谈判实际上仅仅是集体乞求”。大多数的工会不会随意使用罢工这一手段,罢工通常被认为是“最后的手段”,只有当别无法法时才会使用。而且,一般来说,以罢工为威胁就足以让雇主接受妥协,那么为什么要让罢工实际发生并影响生产呢?  
罢工是和谐劳动关系中的不和谐因素吗?如果孤立地看待这个问题,答案是肯定的。但是我们不能仅考虑到此为止。罢工是表达不满的一种方式,而这种不满如果不得到发泄就会累积得越来越多。最好的解决方法就是直面冲突。一个有罢工权的工会能否成为一个完全脱离社会既有结构的组织呢?其实,对于那些“自治地”追求利益最大化的企业,我们也可以问同样的问题。私营企业能被接受,因为它们会受到正式或非正式机制的控制。工会也会以同样的方式被控制。两种力量相互平衡,这样就可以在一定程度上提高控制的可能性。

### 发展中国家劳动监管亟待加强

《中国社会科学报》:您在发展中国家或者转型国家中的劳动立法方面具有丰富经验,特别是曾经参与过越南、蒙古、巴西、斯洛文尼亚、吉尔吉斯斯坦等国起草或修改劳动法的讨论工作,您是否发现这些国家在劳动立法方面的独特问题或现象?如何评价这些问题或现象?  
沃尔夫冈·道伊布勒:我在很多国家有过相关的经验,其中越南的情况我最了解,参与的工作也最多。在过去的5年里,我经常以顾问的身份为越南劳动部门、议会的社会委员会以及工会提供咨询意见。所以,我就以越南为例来回答这个问题。  
越南政府一直都是以低廉劳动力的策略来吸引投资。很多在外资企业工作的员工只能靠大量加班来维持生计,他们在每周48小时的法定工作时间内仅能赚取最低工资的110%。近10年来,越南发生了很多起自杀事件,尤其是在韩国、日本开办的企业里。  
一场罢工通常涉及一家企业,平均大约有600人参与。去年,这种规模的罢工大约有500次。企业里的工会从大约都不参与其中。根据法律规定,工会必须有组织合法罢工,但是罢工必须有充足的条件。由于这套程序过于复杂,而且非常耗时,所以在现实中难以真正运用。另外,企业工会的主席通常来自管理层,同时担任企业副经理或者人力资源负责人。他

为什么要组织一场反对同事的罢工呢?因此,劳动者并不相信企业的法定机构会为了他们的利益而采取行动。  
《中国社会科学报》:基于这种现状,越南是否应当改变其法律,为劳动者提供改善现状的条件呢?在国民生产总值增速连续超过5%的情况下,是否能够将最低工资提高到同发达国家的水平?有没有可能减少超时工作的情形?  
沃尔夫冈·道伊布勒:考虑到实际情况变化,越南劳动部受命制定一部新的越南劳动法。我的任务就是在整个过程中提供建议。最初,大家都同意对工会的实际罢工权做出根本性改革,企业层面的工会也必须履行相应的改革,即工会领导人应当由工人选举产生,但是在大约两年前,越南劳动部却提出了一个很情况变得更令人担忧的草案。该草案中关于集体谈判和罢工的程序和以前完全一样,其唯一的变化在于,企业外部的调解和仲裁应确保更加“中立”。另外,劳动者不仅要为罢工产生的损害承担责任,还要无偿加班以补上因罢工而缺少的工作量,造成这种顽固立场的原因是什么?有一个在越南劳动法领域工作了很长时间的顾问告诉我,在越南一些地方存在通过放松劳动监管换取利益的现象,所以最关键的是加强劳动监管。

### 中国劳动立法对劳动者保护的重视独一无二

《中国社会科学报》:您从1994年开始,就关注中国劳动法的发展。请您评价一下您认为中国劳动法的主要变化?  
沃尔夫冈·道伊布勒:1994年,我接到德国某基金会北京代表的电话。他告诉我,中国合作方希望邀请一位德国教授在三周内前往北京参加一个有关劳动法的研讨会。我从来没有去过中国,所以即使当时时间很紧张我也答应了。参加研讨会的人提了很多问题,而且常常是很哲学的问题。我感觉像是在参加一场考试。他们掌握了很准确的德国有关情况信息,但仍然想更深入地了解。两年后,当我再次来到中国时,我遇到了另一位德国劳动法专家。这才发现,原来在我参加的第一次研讨会召开三周之前,他也在其中劳动部提交过一份有关劳动法的草案。1995年,中国的《劳动合同法》颁布实施了。我觉得这部法律整合了不同的观点,其中在固定期限合同的规定方面有着相当大的余地。而且针对用人单位解除劳动合同也有着相当好的保障规定。该法使得对市场经济的掌控变得更加容易。十多年后,中国劳动法又进入了一个新的阶段,《劳动合同法》的起草工作标志着对劳动者的保护更进一步发展。第一份草案包含了一条世界上独一无二的规定:如果用人单位与劳动者关于规章制度不能达成一致,则必须先采纳劳动者一方的方案。美国曾提出书面意见,认为这样的环境对于投资者来说“比欧洲更差”,而另一方面,德国一部关于劳动法的法律在引言中就提到了这种做法,将其称为创新的范例。  
《中国社会科学报》:请就中国如何有效实施《劳动合同法》的问题谈谈您的看法和建议。  
沃尔夫冈·道伊布勒:在我看来,中国的立法者并不想制定“书本上的法律”,而是想制定“行动中的法律”。《劳动合同法》特别关注实施问题,该法包含了许多的法律体系中所不能找到的规定。例如,用人单位自用工之日起超过一个月不满一年未与劳动者订立书面劳动合同的,应当向劳动者每月支付双倍工资。又如,用人单位未按时足额支付劳动报酬的,由劳动行政部门责令其限期支付;用人单位逾期不支付的,责令用人单位按应付金额50%以上100%以下的标准向劳动者支付赔偿

金等。  
在我看来,法律本身并不存在问题。问题是要有一个能有效行使法律权力的劳动监管机构。首要问题是,没有任何国家的劳动监管部门有足够的合作者来帮助其充分履行职能。随着经济的发展,这个问题应该能够得到解决。其次,劳动行政部门必须能够提供优厚的薪酬,以吸引到高素质人才,同时这也避免来自企业的灰色报酬的影响。第三,这也是最困难的一点,劳动监管机构必须独立于被监管单位。如果监管机构是地方社团的一员,他将很难对雇主处以处罚。除了这个私人原因之外,还有一个体制上的原因:如果一个城市或者地区想要尽可能地留住投资者,那么监管者坚持严格执行劳动法规定就是不可接受的。这也不能被称为“腐败”,而只是监管机构本身为了保持政绩、保住职位而权衡考虑当地或者区域的利益。解决这一问题最好的办法是使劳动监管机构能对更大的区域进行监管,以及通过抽查(或者其他随机方式)指派对具体案件进行监管的官员,德国的法院就是通过这种方式来保证其独立性的。

《本报特约记者郝倩 本报记者马献忠》  
系中国政法大学副教授、美国耶鲁大学法学博士

广东外语外贸大学为本报教师订阅《中国社会科学报》

郑州大学为本报教师订阅《中国社会科学报》