

荷兰与中国劳动力市场的 两种失衡与平衡策略

■ 周 伟 王章佩

(海南大学 政治与公共管理学院, 海南 海口 570228)

【摘要】 伴随着劳动力市场灵活性与安全性研究的兴起, 荷兰的灵活安全模式进入我国研究者的视野。当前中国与20世纪七八十年代荷兰的劳动力市场都处于灵活性与安全性失衡的状态。荷兰所面临的问题是“安全性有余而灵活性不足”, 其改革进程及目标是“灵活基础上的安全”; 当前中国劳动力市场的问题是“灵活性有余而安全性不足”, 其改革进程和目标是“安全基础上的灵活”。两种平衡策略之间既存在差异, 也具有共通之处。

【关键词】 荷兰 中国 劳动力市场 灵活性 安全性

在全球化背景下, 中国劳动力市场和劳动政策相关研究分别从两个角度切入, 一是从加快国有企业改革、推进社会就业、迎接全球化的挑战方面考虑, 主张放松就业保护、赋予企业更大的自主权、搞活劳动力市场、拓宽就业渠道、控制劳动力成本、优待投资方、调和劳资关系等, 整体倾向于满足资方的需求, 促进劳动力市场的灵活化, 尤其是在经济下行压力较大阶段, 灵活化呼声更为高涨; 二是从保护劳动者权益出发, 主张从源头上维权、积极参与劳动立法、推进集体合同、提供法律援助等。现有研究分别强调了劳动力市场的灵活性和安全性, 但对于两者之间的联系关注不足; 同时将劳动力市场的灵活化和安全化对立起来, 由此带来一种潜在的认识, 即灵活化和安全化是非此即彼的选择题, 给劳资双方以及政策设计者造成困惑。

“荷兰奇迹”的出现和“灵活安全”研究的兴起, 创造性地打破了灵活性与安全性之间的割裂, 实现了两者的联姻, 良好地平衡了灵活化与安全性诉求之间的关系, 不仅为欧盟、经合组织等国际机构所赞扬^[1], 也为我国学者所关注。荷兰、丹麦以及欧盟的灵活安全理念、实践绩效和未来规划为我国劳动力市场的政策研究提供了启迪, 同时也提出了问题: “荷兰奇迹”所解决的劳动力市场状况与我国当前状况是否相同? 荷兰实现灵活安全的路径是否适合我国?

经过二战后的黄金发展时期后, 荷兰与欧洲其他国家一样在两次石油危机的打击下陷入了

收稿日期: 2017-05-27

作者简介: 周 伟, 海南大学政治与公共管理学院副教授, 硕士生导师, 法学博士, 主要研究地方治理与区域发展、当代中国政治与外交等。

王章佩(通讯作者), 海南大学政治与公共管理学院副教授, 硕士生导师, 主要研究公共政策、政治社会学等。

基金项目: 本文系国家社科基金项目“台湾地区劳资综合治理研究”(课题编号: 12CSH047)的阶段性研究成果。

困境。当时荷兰的失业人数迅速攀升,1978年为20万人,1982年为六十多万人,1984年则达到历年最高,失业人数为八十多万人,失业率也高达10%^[2],患上了“荷兰病”。荷兰政府以及社会各界均对此严重关注,通过十多年的努力,扭转了国内劳动力市场的严峻形势,走上了稳步改善就业、促进经济快速发展的健康道路。持续稳步的发展为其赢得了“荷兰奇迹”的荣誉。

荷兰1901年颁布第一部社会保障立法,即工伤保险法。之后,荷兰政府出台一系列社会保险立法,包括残疾法、失业法、自愿退休保险法、失业保险基本法等。二战之后,荷兰受贝弗里奇报告以及英国普遍式福利体系实践的影响,开始了本国的福利国家体系建设,制定了紧急退休年金法、预防基本基金法、失业法案、公共退休年金法、公共孤儿寡妇法、公共儿童津贴法、公共救助法、额外失业条款法、疾病基金法、残疾安全法、公共特殊医疗支出法等。至此,荷兰基本建立了福利国家体系,包括以公民权利保障为基础的国民基本保险、社会救助和以就业保障为基础的劳工保险三大部分,为国民和劳动者提供了全面的社会公共安全保障。

在劳动立法方面,1874年荷兰制定了第一项法令,即禁止童工法令。1889年对该法令作了修改,对妇女和青年的工作时间加以规范。1919年荷兰颁布《劳动法》,并在1927年建立集体合同制度。1937年荷兰颁布《集体合同扩大法》,进一步扩大集体合同的使用范围。到20世纪60年代,荷兰在劳动立法方面建立了带薪休假、最低工资、解雇保护等制度,为劳动者建立了严格而广泛的保护体系。例如,解雇保护制度最早由1945年颁布的《产业关系特别法》所创建,包含严格的就业保护政策。依此制度,雇主不能轻易解雇劳动者。一方面,在解除劳动关系的理由上,法律规定只有在“严重原因”所列举的范围内雇主才能提出解除劳动关系。另一方面,在解除劳动关系的程序上,即使在“最严重原因”的范围内雇主也不能直接解聘职工,而必须向所在地的地方就业服务指导员提出申请。地方就业服务指导员收到申请之后应进行调查,最终批准之后,雇主才能解聘职工。如果地方就业办公室没有批准申请,雇主不能直接解聘雇员,而应该向地方法院提请诉讼,获得支持之后方能解聘雇员。可见,荷兰的劳动立法为员工建立了严格的就业保护。

为了协调劳资双方之间的关系,荷兰政府1923年设立了高等劳动理事会,1933年颁布了《联合部门理事会法》,并建立了社会安全理事会。由此荷兰在二战之前就在部门层级和国家跨部门层次逐步建立了劳资双边组织。1945年劳资双边组织共同成立了劳动基金会,而议会则在1950年通过了产业组织法,成立了社会经济理事会。至此,荷兰在劳资关系协调方面建立了完备的双方或三方协商机制,而且荷兰的统合主义传统使劳方、资方以及政府在经济社会问题上都习惯于通过三方的意见交流、力量博弈以及利益交换,从而在劳动有关政策方面做出政策调整,实现劳资利益的协调。

综上所述,荷兰在20世纪70年代中后期陷入危机之前,已经建立了完备的福利国家体系,维系了国民的全面就业,提供了系统且慷慨的福利保障,传承了劳资双方协商对话的传统,为劳动者提供了全面的安全保障。但是,管制严格的劳动力市场难以适应全球化、技术革命等因素所带来的挑战。当时荷兰被认为是发达资本主义世界中最引人注目的就业失败国家;荷兰是欧洲不需要工作的福利国家的典型,其制度成为经济学教科书中昂贵而不可持续的公共福利政策的案例^[3]。1989年,荷兰首相吕贝尔斯也坦诚,荷兰成了“生病的国家”,需要“强力的治疗”。概而言之,当时荷兰的劳动力市场出现了问题,灵活性与安全性之间失去了平衡,安全保护过于严格,福利支出过于慷慨,其灵活性不足以应对经济社会环境的变化。

二

改革开放以来中国劳动力市场的灵活性和安全性都发生了根本性的变化。改革开放伊始,

为了缓解沉重的就业压力,国家大力推进就业灵活化,以此为起点开始突破直至瓦解了计划经济时期的“统包统配”体制,建立起了劳动力市场体制,并成为劳动力配置的基础性机制。在灵活性不断增强的过程中,安全性也逐渐发生改变,由计划经济时期强调工作安全逐步转型为强调收入安全,以建立社会保障为核心构建安全性体系。在政策实践中,改革开放以来的社会环境为灵活化带来了强劲动力,有力地推进了灵活化的进程,不断地扩大灵活化的范围,加深灵活化的程度;而经济社会的压力以及制度安排的缺陷导致对劳动力市场的安全性的忽视,造成事实上对劳动者就业安全的保障严重不足。也就是说,灵活化的强劲动力与对安全性的忽视是导致中国劳动力市场“灵活性有余而安全性不足”的根本原因。

1. 改革开放以来的社会环境为灵活化带来了强劲动力

从改革开放以来劳动力市场与劳动政策的演变轨迹来看,中国劳动力市场的改革开始于就业灵活化。为配合有计划的商品经济建设、满足外资企业发展的需要以及解决沉重的富余劳动力就业压力等,放松劳动管制与鼓励灵活就业成为劳动政策改革的首要突破方向。在社会主义市场经济建设时期,劳动力市场建设、国有企业改革、农村富余劳动力的就业等因素为中国劳动政策的灵活化注入源源不断的强劲动力。

在有计划的商品经济时期,中国的劳动关系与当时的经济体制改革一样具有典型的过渡性和探索性。1992年,邓小平南巡讲话以及中共十四大明确了经济体制改革的方向,建立社会主义市场经济体制以及与此相关的意识形态等因素共同决定了这一阶段的劳资关系政策由过渡性的被动变革走向有目标的主动建构。国有企业的改革和农村剩余劳动力的就业需求进一步推动了劳动关系的市场化和灵活化。中共十四届中央委员会第三次全体会议明确提出“转换国有企业经营机制,建设现代企业制度”。在此过程中,为了配合国有企业的现代企业制度建设,企业的人事制度和劳动关系制度更加追求效率,走向市场化、自由化。同时,为了解决大量下岗工人的就业问题,避免社会矛盾的集聚和爆发,党和政府大力鼓励和支持灵活化就业,社区就业、临时就业、自我雇佣、创业带动就业等就业形式都极大地推动了劳动关系的灵活化。

2. 社会环境和制度缺陷致使对安全性的忽视

改革开放以来,劳动力市场的安全性是作为灵活化的配套政策措施而逐渐建立起来的。经过长时间的探索和努力,我国目前已经建立了体系较为完整的就业安全保护体系,只是受制于社会环境以及制度缺陷,我国劳动力市场的安全性约束不足,致使在实践中呈现出“灵活性有余而安全性不足”的状态。

第一,全球竞争的压力让政府和企业强调灵活化而回避安全性约束。经济全球化会促进劳动力市场的灵活化,“全球化提高劳动需求弹性、增大就业风险”^[4]。在经济全球化要求劳动力市场灵活化的大背景下,政府和企业面对外部资本、技术、商品的竞争以及本地商品进入国际竞争时,都承担着降低产品成本、提升本地产品竞争力的压力,因此缺少关注安全性的动力。

第二,招商引资的政绩诉求让政府倾向于满足资方需求而回避安全性约束。随着中国财政体制分权化的推进,各地政府为了吸引投资、促进地方经济发展进而提高地方财政收入和官员的个人政绩,除了提供经济政策、土地政策上的各种优惠之外,还可能出台优惠的劳动政策,降低劳动者的安全保护标准。在资本投入本地、开始生产经营之后,地方政府以及相关官员由于担心资方撤资,往往倾向于放松对资方行为的监管,甚至在投资者出现超长时限加班、扣押劳动者工资、违规解聘职工等违法乱纪的行为时,也经常对此视而不见,甚至直接利用行政权力和政府身份出面干预和“摆平”。因此,劳动者的合法权益不仅不能得到法律的保护,反而还可能受到行政权力的直接侵害。

第三,“维稳”的工作理念迫使政府和工会倾向于控制劳动者的抗争。长期以来,“稳定压

倒一切”是党政工作的重要指导思想和价值理念。劳动者的利益诉求尤其是有组织的抗争自然就被视为破坏社会稳定的潜在因素。劳动者的“维权”与地方政府及官员的“维稳”之间有时存在难以协调的矛盾。现实中,一些地方政府及其官员不仅不能维护劳动者正当合法的利益,反而“对工人阶级(不管其构成如何)这一社会中最有能力聚集力量、最有可能通过集体行动追求利益和表达诉求的阶级实行严格管控,其程度远远超过工业化初期的西方国家”^[5]。

第四,制度缺陷是劳动安全性约束不足的内在原因。社会环境所带来的压力致使政府和企业缺乏主动关注劳动安全性的动力,而制度安排的不足一方面让政府和工会谋求的更多是形式上的、应付性的安全约束,另一方面让最具安全性追求动力的劳动者缺乏有效的制度化维权途径。(1)现行法律制度存在不足,导致集体协商缺乏约束力。根据我国《劳动法》第33条和《劳动合同法》第51条的规定,集体合同只是一种“可以”订立的合同,是劳资双方的一种选择。虽然这在立法上体现了劳资双方自治的理念,但在劳资双方现实力量失衡的格局中,“可以谈”很可能演变成“可以不谈”甚至“不敢谈”。(2)国家主导下的劳资关系治理最终使劳资协商沦为一种形式。“当集体协商工作成了地方政府的绩效考核指标时,完成指标就与政绩和领导人的升迁直接挂钩。在此背景下,地方政府和工会必然会结合当地实际情况,充分调用一切资源来完成指标。在完成指标的过程中,地方政府和工会想尽办法使用各种各样的策略,但并不会去促动劳资双方进行真正的博弈。”^[6](3)协商机制的欠缺致使集体协商实质效果不佳。我国的劳资双方或三方协商体系包括国家、行业、区域、企业等各层次的协商平台,在结构上为劳资双方的权益维护奠定了基础。遗憾的是,实践中工会是党联系职工群众的桥梁和纽带,工作中体现出强烈的党政工作意图和使用自上而下的工作方法,甚至有些基层工会将自身定位为党政职能部门,背离了《工会法》赋予工会的基本职责,瓦解了集体协商的基础。行业性、区域性工会虽然高度重视集体协商工作,然而在国家主导的劳资关系治理框架中最终也不得不为地方政府的绩效考核指标服务。基层工会受制于企业,在工作动机、能力、条件等方面都受到很多的制约。集体协商机制的缺陷一方面使劳资双方不能平等地博弈协商,劳动者的利益诉求得不到充分表达;另一方面使劳动者的合法权益缺乏有力的保障。(4)劳动者缺少足够的谈判博弈手段,致使协商的改善效果不明显。对于集体协商,我国将其定性为促进劳资和谐的合作式的沟通协调机制,而非西方国家的对抗性的博弈机制,因此在制度设计时没有考虑劳资双方达不成共识、集体合同无法签订的情况,也就没有为弱勢的劳动者提供更多有力的博弈手段和救济渠道,以迫使强势的资方让步和维护自身的权益。

三

通过以上分析可以看到,荷兰在20世纪七八十年代与中国当前的劳动力市场虽然都发生了灵活性与安全性失衡现象,但在具体内容上存在显著区别,并不能等同视之。

荷兰针对“安全性有余而灵活性不足”启动的劳动力市场改革是从采取灵活化政策措施开始的,进而引发安全保障体系的改革,最终实现了灵活性与安全性的平衡。荷兰的改革目标是“灵活基础上的安全”,即在推进灵活化的基础上维护安全性。荷兰劳动力市场的平衡策略是针对当时“安全性有余而灵活性不足”而实施的。当前中国劳动力市场的突出问题是“灵活性有余而安全性不足”,与荷兰改革前所面临的问题并不相同,因此需要不同的发展定位和改革路径,以实现“安全基础上的灵活”为目标,而不能简单套用荷兰的做法。“安全基础上的灵活”与“灵活基础上的安全”两种劳动力市场的平衡策略之间既存在差异,也具有共通之处。

第一,两者存在区别。(1)两者应对的失衡现象不同。如前所述,以当前中国为代表的“灵

活性有余而安全性不足”和以 20 世纪七八十年代的荷兰为代表的“安全性有余而灵活性不足”,是劳动力市场两种不同的失衡现象。两种现象是对劳动力市场的灵活性与安全性状况的描述,也是对其中存在的问题的诊断。不同的问题需要不同的应对策略,前者需要的是“安全基础上的灵活”,后者需要的是“灵活基础上的安全”。(2)两者的侧重点不同。“灵活基础上的安全”需要解决的问题是劳动力市场管制过于严格,灵活性不足,不能适应经济社会的发展,因此侧重点在于放松对劳动力市场的管制,提高劳动力市场的灵活性;而安全性的建构只是配套性措施,在推进灵活化中保障劳动者的安全性。“安全基础上的灵活”需要解决的问题是劳动力市场过于灵活,对劳动者安全的保障不足,劳动者的正当权益受到损害,因此侧重点在于加强劳动力市场的安全性建构,在推进安全性建构中维持灵活性,灵活性的措施只是辅助性手段。

第二,两者具有共通之处。(1)两者的目的都是平衡灵活性与安全性。在劳动力市场中,不同的利益立场往往只强调灵活性或安全性,而偏废另一方面,导致灵活性与安全性的失衡:要么强调灵活性以因应经济发展的需要,要么强调安全性以维护劳动者的权益。灵活性与安全性的割裂甚至对立将对劳动力市场造成损害,不利于劳动力市场的良性运行。荷兰的政策实践不仅找到了平衡灵活性与安全性的特有模式,而且确立了将灵活性与安全性结合起来思考的政策理念和政策思维。(2)两者的实现手段都是平衡的政策组合。偏废灵活性或偏废安全性都不可能实现灵活性与安全性的平衡。例如,中华全国总工会在很长一段时间里主张源头维权,积极推动和参与劳动立法工作,并取得了很好的效果,但在 2008 年金融风暴爆发后总工会又发出一系列文件和通知要求各地工会配合应对经济不景气,以文件形式回避了法律的规定。因此,灵活性与安全性的平衡需要平衡的政策组合。当然,具体的政策组合存在差别,如荷兰在不同阶段其具体的政策组合并不完全一致,需要在政策组合中对灵活性与安全性进行综合考量与平衡设计。(3)两者都是主动回应环境变化的动态平衡策略。两者都是为了因应经济社会环境的变化,同样会因环境的持续变化而动态发展,甚至出现相互转换。“灵活基础上的安全”在荷兰起始于瓦森纳协议,直至 1999 年的《灵活安全法》才真正成型,之后依然在这个框架中不断地修正和调整。“安全基础上的灵活”是因应当前中国“灵活性有余而安全性不足”而提出的,本身不是一个机械僵化的模式,而会随着经济社会环境的变化而相应调整。(4)两者都蕴含灵活安全机制。平衡的政策组合是劳动力市场灵活性与安全性平衡的要求。为了达到动态平衡,两种策略必然包含敏锐、均衡、合作的灵活安全机制。只有敏锐的灵活安全机制,才能及时发现劳动力市场中出现的问题,触发政策应对程序;只有均衡的灵活安全机制,才能使利益各方充分尊重他方的利益诉求,保证协商博弈顺利进行;只有合作的灵活安全机制,才能促使各方相互让步、相互妥协、合作共赢,避免劳资双方陷入持续不断的对抗和纷争。

[参 考 文 献]

- [1] European Commission, *Employment in Europe 2006*. Luxembourg, Office for Publication, 2006.
- [2] Wim van Oorschot, *Balancing Work and Welfare: Activation and Flexicurity Policies in the Netherlands, 1980 - 2000*, *International Journal of Social Welfare*, 2004, (13).
- [3] 耶勒·费舍 安东·黑姆耶克:《荷兰的奇迹:荷兰的就业增加、福利改革、法团主义》,张文成译,重庆:重庆出版社 2008 年版,第 1 页。
- [4] 李 娟:《全球化、劳动需求弹性与就业风险研究述评》,载《经济学动态》,2012 年第 3 期。
- [5] 陈 峰:《国家、制度与工人阶级的形成——西方文献及其对中国劳工问题研究的意义》,载《社会学研究》,2009 年第 5 期。
- [6] 吴清军:《集体协商与“国家主导”下的劳动关系治理——指标管理的策略与实践》,载《社会学研究》,2012 年第 3 期。

(责任编辑:刘向宁)