

# 和谐劳动关系制度探索与治理创新

曹学兵\*

**【摘要】**近年来，各地在建设中国特色社会主义和谐社会方面取得了很大的进展，劳动关系在总体上保持和谐稳定。但由于社会经济纷纭复杂，劳动关系矛盾在一些地区和行业进入凸显期和多发期，劳资纠纷和冲突时有发生，对劳动关系治理提出了新的挑战。当前，各地在治理探索和制度创新方面已经作出了一些有益的尝试，特别是大连市金普新区的区域工资集体协商的规范化建设，为创建和谐劳动关系进行了有效的制度探索和治理创新，为妥善化解劳资矛盾、预防劳动争议积累了宝贵经验。

**【关键词】** 和谐劳动关系 创新 大连

## 一、创建和谐劳动关系面临的挑战

随着创建和谐劳动关系越来越受到重视，特别是2015年3月中共中央、国务院专门印发了《关于创建和谐劳动关系的意见》之后，各级地方和部门及时出台了实施意见和细则，为创建和谐劳动关系营造了很好的制度氛围。但由于历史和现状的原因，在实践过程中，创建和谐劳动关系仍然面临严峻的挑战，包括传统思路的桎梏、新形势下劳资矛盾变化和具体落实过程中的问题。

首先是劳动关系治理的观念性挑战。传统的观念是被动式、运动式和阶段性的，往往是等出了劳动争议有关部门才介入，这种等待式的观念在经济活跃度低的情况下还可以勉强支撑，现在大量劳动争议或新的争议的出现对此类观念带来极大的冲击，也无法成为可持续性的、制度化的手段；其次是劳动关系治理的复杂化挑战。在经济转型步伐加快期间，劳动关系趋向复杂化，劳动者诉求越来越多元化，劳动关系矛盾进入多发期和凸显期，劳动争议案件多发并居高不下，

\* 曹学兵，首都经济贸易大学客座教授、英国基尔大学讲师。

有些地方拖欠工资、损害职工利益的事件比较突出，个别地方还出现了集体停工和群体性事件，使处理集体劳动争议的难度增大，这些新情况对劳动关系的稳定构成了新的挑战；再次是处理劳动关系的制度化挑战，具体表现在基层劳动关系的协调处理能力有待加强，劳动关系矛盾的源头治理机制尚未形成，企业及行业内部协商渠道不够畅通，企业、社区与各级政府之间的沟通协调不畅，致使一些内部矛盾扩大，对社会稳定造成影响。

## 二、创建和谐劳动关系的积极探索

针对种种挑战，从中央到地方采取多项措施，已经在综合治理方面取得了一定的经验，以系统化和创新化的角度来处理作为主要社会关系的劳动关系。第一，劳动关系国家治理的方向逐渐向目标管理改变，围绕可考核的目标，各级地方政府和工会组织逐步用“国家主导”的模式来推动集体协商制度的发展。第二，各地在探索劳动关系治理的过程中扩大了指标体系的使用，以量化的指标来考核政府、企业与工会在建设和谐劳动关系的质量，这种具有实用性的指标体系可以用来测评企业劳动关系的成果，用契约指标和竞争指标来为企业提供劳动关系诊断与预警，为推动建立规范有序的新型劳动关系形成全方位、多层次的创建局面。第三，社会化大调解制度。为提高劳动争议调解和仲裁的质量，调动各方面的积极性，社会化大调解制度借助已有的行政调解、工会调解、人民调解和司法调解等制度，以多层次多角度的调解机制化解劳资纠纷，强化了各部门在应对劳动争议、社会冲突时的沟通协作，有效地把劳资矛盾控制在基层，形成了中国特色的极具潜力而且亟待完善的社会治理创

新制度。

在贯彻落实创建和谐劳动关系的过程中，各地区的做法并非千篇一律，也不都是完全套用以上的三种模式。各级政府和有关部门因地制宜地改革劳动关系治理的模式，但在过程中也出现了指标覆盖率和实际效果脱节的状况，有些制度落实的实际效果与计划并不相符，甚至影响了一些地方的劳动关系的和谐稳定，个别地方和企业还出现了劳动关系激化、冲突加剧的状况，对劳动关系国家治理体系的整体推动产生了负面的作用。在此方面，大连金普新区在加强集体协商的劳动治理、惠及职工收入、保持和谐劳动关系方面的经验值得借鉴。

## 三、大连市金普新区的区域性工资集体协商治理

大连金普新区成立于2014年6月，由原来的大连经济技术开发区、金州新区，以及后来的大连金州新区、普兰店等区域演变而来，历史上曾经是第一批国家级开发区所在地，也是东北地区改革开放、引进外资和地区经济的重要枢纽。作为对外开放的窗口和国家级的新区，金普新区吸引了众多的外商投资企业。由于劳动密集型的外资企业多、年轻职工人数多，企业受市场影响波动频繁，劳资博弈激烈，劳动关系非常复杂，突出表现在2005年和2010年的两次影响较大的集体停工事件，而职工的诉求集中在薪酬方面。尤其是2010年的事件涉及到73家外资企业、数万名员工，政府采取有效措施，使事件立刻得以平息，由此，劳动关系的治理开始受到当地政府和工会部门的高度重视。

大规模的停工潮发生之后，新区总工会经过调研分析，认识到当时的应急措施虽然暂时可以平息争议，但治理劳资关系的关键

环节在于建立一套化解纠纷的长效机制，特别是通过推动企业工资集体协商，实现工资有序增长，重视职工对利益、尊严和公平的诉求，从而降低争议出现的风险。对此他们的主要制度改革和创新包括推动建立工资集体协商的区域协调机制、企业工会联动机制、工会骨干培育发展机制和职工民主参与决策机制。

金普新区的企业工资协商制度早在上世纪九十年代就陆续开展起来，由于协商依据严重滞后、企业工会各自为战、市区部门协调不够，工资协商的效果不理想，得不到企业和职工双方的认可，导致劳动争议的职工诉求长期集中在工资增长这个问题上。为扭转这种局面，新区工会从2011年开始，总结经验，创新性地开展区域协商机制改革，把全区企业的协商工作统一协调到工会的总体规划当中，自上而下地开展协商。在具体做法上，他们创造性地推出由区工会颁发的年度区域工资调整指导标准，这个标准的出台考虑了全区生活水平、物价变动情况、企业职工工资水平，以200多家代表性企业调研为依据，兼顾了企业与职工双方的利益。在调研过程中，区工会与企业代表、员工代表以及外商企业商会多次沟通商谈，与各方交换信息和意见以达到共识。经过细心准备，每年春节后的二三个月内，新区的工资调整指导标准都能在充分调研和科学论证的基础上出台，为接下来的企业工资协商提供了可行性较高的标准。

为增强对区内企业工会的统一协调和指导，新区工会在2010年后重新对外商投资企业工会联合会（外企联）的组织功能给予调整。在组织建设上外企联将新区所有外资企业工会容纳进来，由区工会副主席担任外企联主席，并根据行业和投资来源分为九个工作站，每个工作站由经验丰富的大型骨干企业工会干部担任领导，对外企工会建设实行

全方位覆盖。在工作职责上外企联对企业工会进行指导，定期举行工作站例会和站内企业工会例会，以及工会之间的信息沟通、学习机制，推动工会工作的规范化建设，使各级工会之间形成良好的沟通互动、信息联动、互相联动的良好局面，为工资协商提供了很好的组织架构。

在工会组织建设方面，新区工会着重培育发展了一支强有力的企业工会干部队伍。以企业工会主席、工会干事、工会委员为主要对象给予集中培训，以联席会议等形式加强沟通，区工会在基层组织建设、人员配备、职责分工、集体协商、职工活动等对企业工会进行全方位的指导。骨干发展的方面一个主要创新是工会主席保护制度，通过监督任职离职、保障履行职责等方面的工作，确保企业工会主席能够经受住民主选举、换届的考验。在个别企业有意在工资待遇、绩效评估上打压工会主席，或在集体协商时有意刁难工会干部行使职权时，区工会都能挺身而出，主动约谈企业管理层，保护工会干部，纠正企业的不合法不合理行为，让工会主席能够安心工作。2016年初，区工会帮助几名因企业倒闭而失业的工会干部重新就业。主席保护制度的实施，保证了企业工会能吸引人才，减少后顾之忧，一大批年富力强、敢作敢当的骨干走上工会主席的岗位，全力为职工维护正当权益，尤其在推广工资集体协商和协调劳资关系上发挥了极其重要的作用。

为给集体协商提供有力的程序保证，新区工会以规范的民主管理制度确保企业职工代表大会的规范有序运行，并把落实职代会情况、责任追究制度作为评选先进和监督管理的主要方法，在全区普遍推动了职代会建设。通过落实厂务公开、职代会表决企业重大事项等，把工资协商、集体合同、奖惩办法和裁员补偿等涉及职工重大利益的事项交

由职代会民主审议通过，并由区工会监督检查，使职工能够真正参与民主决策、民主管理，增进职工参与管理的积极性，为工资集体协商的顺利进行搭建一个民主协商的平台。区工会还完善了自设的法律援助中心，几年来为数万名职工提供了咨询、调解、代理等服务。

区域协商的另外一个主要做法是区工会对企业协商的统一协调和指导，包括培训企业人事部门、工会和职工中的协商代表、指导企业按照有关规章制度进行规范协商、帮助企业达成协议、监督企业协商的成果。他们还设立了工会微信公众平台、工会干部微信群等网络平台，及时宣讲政策、互相沟通信息。由于措施得力、指导到位，每年各个企业的工资协商都可以在一定期限内（四月到十月）完成，而且能够实现依照程序、员工参与、职代会批准、文本入档并抄送区工会备案等目标。从2011年到2015年，工资协商的全面推广使全区企业普遍实施了工资协商，推动了职工工资的有效上涨，全区职工的月平均工资由2011年的1990元增加到2015年的3484元，有效地满足了职工对工资增长的需求，使企业和职工在工资这个最大的争议节点上始终保持畅通、有序的对话机制，工资调整得到了持续性的、制度化的保障，极大地降低了劳资矛盾发生的风险。

大连市金普新区的区域性工资集体协商并非从无到有，而是创造性地重塑已有的协商制度、职代会制度和外企联制度，让工会选举、职代会授权来增强企业工会在职工队伍中的支持度，促进了企业工会的趋同化和组织化，企业集体协商也能够在区工会统一部署组织下有序进行，增强了协商的合法性，使劳资双方都能够接受工资涨幅。工资集体协商也使企业管理方改变了对工会组织的看法，增强了企业对工会的支持和理解，同时职工对工会的认可度、信任度也显著提

高，企业工会主席的影响力不断扩大，全区劳资矛盾不断下降，自2011年重构区域工资协商以来，新区没有再发生大规模的因工资引起的群体性停工事件，以工资集体协商为主的区域性劳动关系治理策略取得显著的成绩。当然，在经济发展新常态下，大连的很多外资企业都在调整发展策略，规范平衡的劳资博弈并非易事，所以由地方政府和工会主导的集体协商需要精准把握当地经济发展、企业状况、职工诉求等条件的具体信息，出台工资调整指导线、推行工资协商更需要科学决策，以避免产生负面效应。

#### 四、结语

大连市金普新区的劳动关系治理经验的核心是集体协商的灵活运用。集体协商从作为解决劳资集体纠纷屡试不爽的方法到集体协商与工会工作站、职代会形成相得益彰的预防劳资集体性纠纷的机制，经历了从应对性解决问题到前瞻性解决问题的意识转变。

科学化的劳动关系治理创新必须要坚决贯彻中央关于建设和谐劳动关系的统一部署，始终要把提高治理水平、保持劳资和谐与社会稳定放在首位。大连市金普新区紧紧抓住工资集体协商这个关键环节，以区总工会协调为主、以上带下的治理模式为探索方向，把劳动争议的核心问题在源头上给予有效治理，从实际出发、以当地历史现状为依据、因地制宜地改革创新，为其他各地的劳动关系治理提供了有益的借鉴。

(责任编辑：杨 婷)