

我国当前工资立法的困境与出路^{*}

肖京, 朱洵

(1. 北京大学法学院, 北京 100871; 2. 中国劳动关系学院, 北京 100048)

【摘要】虽经多年酝酿讨论,我国当前的工资立法却仍然处在两难困境之中。表面上看,这一困境表现为若干具体问题的争议,但困境的实质却在于公平分配、市场调节与政府调控平衡、经济发展与社会稳定协调等一系列深层次问题。突破当前工资立法困境的根本途径在于树立公平分配的科学理念,确立公平分配的一般标准,并通过切实有效的具体措施来平衡各方利益关系,建立有利于经济与社会协调发展的公平分配制度。

【关键词】工资立法; 困境; 出路; 公平分配

【中图分类号】D922.51 【文献标识码】A 【文章编号】1673-2375(2012)01-0072-04

一、问题的提出

工资问题至关重要,它不仅关系到劳动者个人及其家庭成员的基本生存与企业利润的直接分配,同时还关系到国家的经济发展与社会稳定,具有十分重要的意义。在当前我国收入差距日益扩大的特殊背景下,工资作为影响收入分配的重要因素,更加凸显其重要地位,尤为引人瞩目。同时,工资问题涉及到多方利益平衡,各种矛盾错综复杂,各种社会力量激烈博弈,这一状况又使得工资问题成为我国当前社会最需要解决和最难解决的问题之一。

当今时代,法治理念已经深入人心,工资立法通过加强法治建设来解决工资问题,具有独特的作用和价值,已经成为世界各国的通例。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》也明确指出,“按照市场机制调节、企业自主分配、平等协商确定、政府监督指导的原则,形成反映劳动力市场供求关系和企业经济效益的工资决定机制和增长机制。健全工资支付保障机制。完善最低工资和工资指导线制度,逐步提高最低工资标准,建立企业薪酬调查和信息

发布制度,积极稳妥扩大工资集体协商覆盖范围。改革国有企业工资总额管理办法,加强对部分行业工资总额和工资水平的双重调控,缩小行业间工资水平差距。完善公务员工资制度。完善符合事业单位特点、体现岗位绩效和分级分类管理的事业单位收入分配制度。”这些规定分别从工资决定机制、工资增长机制、支付保障机制、最低工资制度等方面进行了全方位的规划,为我国工资立法的进展指明了方向。从这种意义上讲,工资立法的前景应该是十分光明的,道路也应该是非常顺畅的。基于这一判断,相关媒体对工资立法曾经做出过非常乐观的估计。^[1]

然而,遗憾的是,现实情况却恰恰相反。虽然经过多年酝酿,我国工资立法却仍然进展缓慢,尤其是当前,工资立法不仅没有如有关媒体的乐观估计而顺利出台,反而越来越变得错综复杂、难以预测,深深地陷入了困境之中,难以自拔。^[2]这一困境原因何在?如何突破?这些都已经现实地摆在我们面前,成为迫切需要解决的重要问题。在此前景下,深入分析当前工资立法困境的真正原因,并从中寻找出摆脱这一困境的出

* [收稿日期] 2011-11-06

【作者简介】肖京(1977—),男,河南泌阳人,北京大学法学院博士研究生,主要研究方向:社会法、劳动法、经济法;朱洵(1981—),男,广东广州人,中国劳动关系学院人事处师资料科长,北京大学社会学系博士研究生,主要研究方向:社会学、劳动关系。

【基金项目】中国法学会2011年度一般项目《社会法修改与完善研究》[项目批准号:CLS(2011)C47]。

路, 就显得尤为必要。

二、我国工资立法历史进程与当前困境解析

1. 我国工资立法历史进程梳理

解析我国当前工资立法困境, 非常有必要对我国工资立法历史进程进行简要梳理。早在 20 世纪 90 年代, 工资立法即被列入国务院立法规划, 但进展十分缓慢。1994 年出台的《中华人民共和国劳动法》在第五章中的第 46 条至 51 条分别规定了工资分配原则、工资分配方式与水平确定、最低工资保障、最低工资标准参考因素、工资支付形式、法定休假日和婚丧假期间工资保障相关内容, 从大的方面对工资问题作了粗线条的基本规定。例如, 第 46 条规定, “工资分配应当遵循按劳分配原则, 实行同工同酬。工资水平在经济发展的基础上逐步提高。国家对工资总量实行宏观调控。”第 47 条规定, “用人单位根据本单位的生产经营特点和经济效益, 依法自主确定本单位的工资分配方式和工资水平。”第 48 条规定, “国家实行最低工资保障制度。最低工资的具体标准由省、自治区、直辖市人民政府规定, 报国务院备案。用人单位支付劳动者的工资不得低于当地最低工资标准。”第 49 条规定, “确定和调整最低工资标准应当综合参考下列因素: (一) 劳动者本人及平均赡养人口的最低生活费用; (二) 社会平均工资水平; (三) 劳动生产率; (四) 就业状况; (五) 地区之间经济发展水平的差异。”第 50 条规定, “工资应当以货币形式按月支付给劳动者本人。不得克扣或者无故拖欠劳动者的工资。”第 51 条规定, “劳动者在法定休假日和婚丧假期间以及依法参加社会活动期间, 用人单位应当依法支付工资。”2003 年至 2007 年原劳动和社会保障部对《工资条例》开展调研论证。2007 年, 负责起草工作的原劳动和社会保障部正式会同财政部、国家税务总局、国资委、全国总工会等有关单位研究工资立法, 工资立法正式被推上前台。^[3]2008 年 1 月, 原劳动和社会保障部发言人表示, 《工资条例(草案)》已经形成, 并将报送国务院法制办, 工资立法呈现出可喜的势头。^[4]有的媒体甚至认为, 工资条例的出台已无悬念。^[5]然而, 随而来的是对《工资条例(草案)》的强烈争议。^[6]2008 年的金融危机彻底改变了工资立法的命运, 考虑到《工资

条例》的出台会影响到企业的用工成本, 《工资条例》的立法被冻结。这种停滞状态一直持续到 2009 年。^[7]2010 年初, 经济形势有所好转, 各地也纷纷开始提高最低工资的标准, 在相关部门的推动下,^[8]工资立法重新步入正常轨道, 进展也非常迅速, 有关媒体甚至又一次做出了非常乐观的预言。^[9]但是很快形势又开始逆转,^[10]工资条例再次受阻, 并且在各种利益方的博弈之下, 工资立法陷入了困境之中, 以至于又有人开始发出悲观的哀叹。^[11]

2. 我国当前工资立法困境解析

在以上一波三折的立法进程中, 相关媒体对于工资立法困境的阐释一般是从具体问题和障碍的角度去思考。有人把困境的原因归结为垄断行业的抵制,^[12]也有人把困境的原因归结为最低工资、工资增长机制等问题的争议,^[13]还有人把困境的原因归结为工资集体协商、垄断工资管理两大核心问题难以解决。^[14]这些思考当然是非常有益的, 而且这些思考中所提出的问题也是一种客观存在, 对分析和解决工资立法困境有重要的价值。但是这些相关问题的分析并未能触及工资条例困境背后深层次的原因。

实际上, 虽然从表面上看, 工资立法的困境源于利益主体对一些具体问题的争议, 但实际上真正影响工资立法、造成工资立法困境的深层次原因却并非如此简单。从以上我们对于工资立法进程的梳理可以看出, 我国整个工资立法进程呈现出两个十分突出的特点:

第一, 经济形势的好坏决定着工资立法的进程。凡是在经济形势好转的时候, 工资立法进展速度就加快, 凡是经济形势严峻的时候, 工资立法就停滞。最为明显的例子就是, 2008 年的金融危机就曾经给工资立法带来毁灭性的打击, 2010 年经济形势的好转为工资立法迎来了新的契机。这些情况, 在整个工资立法进程中体现得特别明显。这种周期反复的规律性的波动, 也充分体现了经济形势对工资立法的直接影响, 有时候甚至是决定性的影响。因而, 认识到经济形势对工资立法的直接影响, 是理解和分析当前工资立法困境的重要关键点。

第二, 整个工资立法过程中工资立法的动力问题没有得到很好解决。从以上工资立法进程的

梳理还可以看出,工资立法进程中阻力非常明显,动力明显不足。这种动力不足也使得工资立法进程中,一旦有风吹草动,工资立法马上叫停,工资立法没有任何的反抗能力。这是非常要命的核心问题。从其他法律的立法经验来看,任何立法都需要有足够的推动力才能出台,例如《公司法》的出台就和市场经济体制改革和实力日益壮大的民营企业推动直接相关。然而,工资立法却没能解决立法推动力的问题。当前工资立法在总体上体现为外部动力不足、内部动力缺失。从工资立法内部动力来看,在以上整个工资立法进程中,企业不愿推动甚至强烈反对工资立法,而劳动者虽然希望促进工资立法但却无力推动。从工资立法外部动力来看,政府推动工资立法具有明显的局限性,在整个工资立法过程中需要瞻前顾后,需要充分考虑工资立法对经济的短期影响,同时要受到其他博弈主体的制约。

从以上工资立法进程中的两大突出特点可以看出,作为直接进行财富分配的工资立法,走入当前的困境绝非偶然,有着深层次的原因。这些原因有理念层面的、体制层面的和制度层面的,需要进行归纳、提炼和分析。

工资立法涉及多个方面的问题,但主要的问题体现在三个方面:第一,工资立法所要解决的核心问题是收入分配问题;第二,工资立法涉及到市场调节与政府调控的平衡;第三,工资立法涉及到经济与社会的协调发展。这是工资立法的关键之处,也是我国当前工资立法进入困境的深层次原因。只有理解了这些深层次问题,才能寻找到摆脱当前工资立法困境的有效路径。

三、我国当前工资立法困境出路

基于以上对我国当前工资立法困境深层次根源的分析,要妥善解决我国当前工资立法困境问题,就要从四个方面进行努力,这也是我国当前工资立法困境的出路之所在。

第一,要树立公平分配科学理念,确立公平分配一般标准。公平分配问题在我国当前受到了普遍的重视,确立公平分配的一般标准,就要妥善处理好公平和效率的关系。从分配的环节来看,工资分配属于初次分配。在以前的政策中,我国在初次分配领域采取的基本原则是“效率优先,兼顾公平”,“公平”处于一种“被兼顾”

的地位,致使我国收入差距急剧扩大,并远远超出了国际警戒线。当前,收入分配公平问题已经成为各种社会矛盾的焦点,并引起了中央的高度重视。党的十七大报告就曾经指出,“合理的收入分配制度是社会公平的重要体现”,“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系,再分配更加注重公平。”党的十七届五中全会在“十二五”规划中再一次强调,“坚持和完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系,再分配更加注重公平。努力提高居民收入在国民收入分配中的比重,提高劳动报酬在初次分配中的比重。”这为我们走出工资立法困境提供了有益的思路。

第二,要妥善协调市场调节与政府调控的关系问题。工资制度属于市场调节的范畴,同时也属于政府调控的范畴。工资的决定有其市场调节机制,因而属于市场调节的范畴;同时,劳动力不同于一般的商品,劳动力市场也不同于一般的商品市场,因此,又属于政府调控的范畴。市场调节的运作机制就是通过用人单位和劳动者之间通过协商和签订劳动合同来决定工资问题。同时政府作为调控劳动力市场的主体,一方面要规范最低工资制度和工资保障制度,确保劳动者的生存权和获取报酬的权利,在这方面进行严格的调控;另一方面,政府要在整体上调控工资总量和工资增长的幅度。市场调节与政府调控之间并不总是充分协调,我国当前工资立法的困境就充分体现了这一矛盾。因此,要走出工资立法困境,妥善协调市场调节与政府调控的关系非常重要。

第三,要妥善处理经济发展与社会发展的关系问题。工资立法不仅仅关系到经济发展的问题,同时也关系到社会发展。工资立法直接关系到经济发展,这是因为,一方面,工资对于劳动者而言是一种收入,直接影响到劳动者的消费和再生产,对经济的发展具有重要的意义;另一方面,工资对用人单位而言是一种生产成本,决定着用人单位的生产效益和长期发展,具有重要的经济意义。同时,工资立法也影响到社会发展,这是因为,工资的取得决定着劳动者及其家属的生存权,以及劳动力的再生产和社会的稳定,是具有社会性的重要问题。在工资立法中,不仅仅

要考虑经济效益, 受经济形势影响过于明显, 这很值得反思。妥善处理经济发展与社会发展的关系问题, 是走出当前工资立法困境的重要途径。

第四, 构建有利于我国工资立法动力成长的环境和条件。我国当前工资立法困境的一个重要原因就在于工资立法的动力不足。推动工资立法的动力来源主要有两个, 一个是来源于政府的动力, 一个是来源于劳动者的动力。从加强政府工资立法的动力来看, 就要真正落实“十二五”规划的精神, 真正实现在政府的主导下, 构建遵循公平分配的理念, 协调公平与效率的关系的工资立法机制。从加强劳动者方面的工资立法动力来看, 就是要妥善解决好工资集体协商机制问题。因为单个的劳动者无法承担起推动工资立法的历史使命, 难以构成工资立法的推动力。当然, 在当前条件下, 对工资集体协商可能会出现的问题也要充分考虑。总之, 无论是来自政府还是劳动者方面的动力, 构建适合我国国情的工资立法动力成长环境和条件非常重要。

工资立法涉及到多方面利益的均衡, 工资立法困境是我国当前一个非常棘手的问题。本文限于文章的主旨与篇幅, 并未对工资立法困境相关问题进行更为详尽的分析, 而是从工资立法的历史进程出发, 在进行梳理的基础上寻找工资立法困境表象下的深层次原因, 探寻走出当前工资立法困境的路径。基于篇幅所限, 并未对这些路径进行详细的实证分析。从这种意义上讲, 本文主要是提出解决问题的方向, 引起学界的注意, 希

望对当前工资立法问题的研究和工资立法进程起到积极作用。

[参考文献]

- [1] 李明三. 工资条例年内出台几无悬念 [N]. 新华日报, 2008-01-09; 林克新. 工资条例年内出台 工资总额将实现 3-4 倍增长 [J]. 就业与保障, 2008 (6); 索寒雪. 工资条例年内出台同工同酬值得期待 [J]. 人力资源开发, 2010 (5).
- [2] 余宗明. 《工资条例》难产与权利“画饼”化 [N]. 沈阳日报, 2011-08-23.
- [3] 王丽丽. 国家抓紧起草《工资条例》 [N]. 江苏经济报, 2007-12-28.
- [4] 张馨月. 劳动保障部: 工资条例草案已成型 [N]. 第一财经日报, 2008-01-22.
- [5] 李明三. 工资条例年内出台几无悬念 [N]. 新华日报, 2008-01-09.
- [6] 王毕强. 工资未经协商可能列入利润征税 《工资条例》草案引发多重争议 [N]. 经济观察报, 2008-07-07.
- [7] 申剑利. 工资指导线普跌 工资条例缓发 [N]. 21 世纪经济报道, 2009-08-11.
- [8] 王娇萍, 郑莉. 全总将积极推动工资条例出台 [N]. 工人日报, 2010-03-12.
- [9] 索寒雪. 收入分配改革前奏. 《工资条例》年内出台 [N]. 中国经营报, 2010-03-15.
- [10] [12] 索寒雪. 《工资条例》受迫垄断行业年内难产 [N]. 中国经营报, 2010-05-17.
- [11] [14] 王羚. 两大争议阻碍工资条例年内出台 [N]. 第一财经日报, 2010-09-01-02; 张玉胜. 被绑架的工资条例注定难产 [N]. 人民代表报, 2011-09-01.
- [13] 《工资条例》酝酿三年仍难产. <http://www.eeo.com.cn/2011/0820/209281.shtml>.

On the Dilemma and Approach of China's Legislation on Wage

Xiao Jing, Zhu Xun

(1. Peking University, Beijing 100871, China; 2. China Institute of Industrial Relations, Beijing 100048, China)

Abstract: Although after preparation and discussion of many years, China's legislation on wage is still in a dilemma. The substance is equitable distribution, the balance between market regulation and governmental control, the coordination of economic development and social stability and other deep-seated problems. The fundamental approach of breakthrough the dilemma is to establish the scientific idea of equitable distribution, to set up the general standards of equitable distribution, to balance the relation of economic benefits, and to build up the system of equitable distribution.

Key words: legislation on wage; dilemma; approach; equitable distribution

[责任编辑: 文 沂]