

我国急需制定劳动法典

史探径

建国40年来，特别是党的十一届三中全会召开后的近十年来，我国的法制建设取得了很大成绩。在劳动法这个部门，也制定了相当多的法律和法规。但是相对来说，劳动法制建设是比较落后的，劳动关系中的好些方面还没有得到法律调整。其中最重要的标志是，我国至今没有一部劳动法典。

制定劳动法典确实存在客观困难。主要是，我国的劳动关系近十年来以至往后相当长的时期内，处于不断变革和发展之中，劳动法所调整的社会关系存在着多样性和复杂性的特点，要制定一部既能反映和巩固改革成果，又能推动改革不断前进，并能体现国际劳动立法进步趋势要求的较为完善的劳动法典，是不容易的。但是，立法中的困难并非不能克服。制定劳动法的条件已经具备，关键是人们要给予足够的重视。现在许多人对制定劳动法和执行劳动法规不够重视，其根本原因是由于对劳动法的性质和作用即它的特点，对于我国制定劳动法的必要性与可行性，并不清楚了解。本文将对这两个问题以及劳动法内容方面的几个问题进行论述和探讨。

一、劳动法的特点

劳动法是调整劳动关系以及与其他关系密切相联系的其他关系的法律规范的总称。对劳动法概念的如上表述，是中外学者所公认，没有分歧。至于劳动法的特点是什么，说法则并非一致，主要有两种不同观点：一种是强调劳动法的为生产服务的特点；一种是强调劳动法的保护劳动者权益的特点。苏联的二位法学家说：“劳动法的基本任务就是刺激劳动生产率和工作质量的提高，巩固劳动纪律和提高社会生产效益，并在此基础上改善劳动者的物质福利，创造个人全面发展的条件和培养每个劳动者的主人翁责任感。”^①这一论述，可认为是代表了前一种观点。与此不同的观点则认为，劳动法是规定受雇人的各种关系的特别法，是保护受雇人利益的法，或者简单说是受雇人的法。例如，日本学者孙田春秀在其所著《劳动法总论》中说：“劳动法为隶属于劳工的法……也可以叫做被雇者的法。”^②旧中国有二位法

① [苏]A·斯达夫采娃、Г·罗卡列娃，《苏维埃劳动立法的基本发展阶段和完善问题》，任扶善译，载《法学译丛》1988年第3期。

② 参见我国台湾地区学者陈国钧著，《现代劳工问题及劳工立法（下）》第2页。

学家也曾分别说过，“劳动立法乃特为受雇阶级所为之保护手段”^①；“劳动法之目的在于劳动人格之完成……即权利客体之劳动力进至权利主体之地位”^②。以上三个人的论述可认为是代表了后一种观点，并且代表了许多国家劳动法中较为普遍的观点。我国现在的劳动法著作一般在阐释我国劳动法的任务时则列举其巩固劳动组织、保护劳动者利益、促进劳动生产率提高等等作用^③。对于资本主义国家的劳动法，许多著作除承认其客观上具有一定保护性特点外，重点是批判其反劳动者的剥削性和欺骗性实质。近年来，我国许多劳动法学者均认为保护劳动者利益是中外各国劳动法的主旨所在和重要特点之一。

我认为，各国劳动立法的方法尽管不尽相同，但劳动法的构成内容和法源并无多大区别。法学家对劳动法特点的不同解释，只是由于他们的着眼点和侧重点各有不同。苏联等社会主义国家的法学家，常常认为劳动者既然是公有制生产资料的主人，自然就不必强调劳动法对职工主人翁本身的保护这一特点。而事实上苏联劳动立法对职工劳动者利益的保护是十分完善的。《国际劳工组织章程》在它的“序言”中庄严地宣布，促使会员国改善不公正、不人道的劳动条件，是该组织的主要活动宗旨之一。这一宣言内容，无异是对劳动立法主旨的一种揭示，对于我们了解劳动法的特点不无裨益。从劳动法产生和发展的历史，尤其是从我国劳动法的现实作用来看，我觉得，强调和突出劳动法保护职工劳动者利益这一特点，仍具有鲜明的现实意义。或者完整地说，劳动法应从保护劳动者利益出发，以达到正确调整劳动关系、促进生产发展和推动社会进步的目的。保护劳动者利益，促进生产力发展，推动社会进步，是劳动法的三大特点。

1. 劳动法是保护职工劳动者利益的法

这样说的理由有以下三点：

(1) 各个法律部门均有其各自的特殊调整对象和特殊调整方法，均有其各自的特殊性质和作用。绝大多数法律部门均通过其各自的特殊作用，直接或间接为生产发展服务。劳动法是直接为保护职工劳动者利益服务的，这是它的首要特点。有人认为这种说法是片面的不正确的，因为它违背了党的十三大报告中指出的“是否有利于发展生产力，应当成为我们考虑一切问题的出发点和检验一切工作的根本标准”。这实在是误解。劳动法正是通过它的保护性这一特点，充分发挥它为生产服务的作用。如果它失去了保护性特点，只是单纯强调为生产服务，那么它就与其他许多法律部门没有多大区别，它就失去了自身成为独立部门法的条件，也就失去了它为促进生产力发展所能起到的特殊作用。其结果不是有利于而恰恰是有损于生产力标准。我国宪法规定了保护劳动者的许多基本权利，包括劳动权、劳动报酬权、劳动保护权、职业培训权、物质帮助权以及参加企业民主管理权等等，这些规定构成了劳动法的各项基本原则。贯彻实施这些基本原则，落实宪法规定，把保护劳动者利益作为重要内容，自然成为劳动法的首位要求。

(2) 从劳动法产生的历史来看，资本主义国家劳动法的最初形式是工厂法，其中心要求就是为了保护童工、女工利益，改善他们的劳动条件，后来才发展到保护更多受雇者的利益。工厂法内容也渐次扩大，从仅包括最高工时限制、童工最低年龄限制、某些劳动安全卫

① 樊 澍，《劳动法大纲》第1页，商务印书馆1933年发行。

② 史尚宽，《劳动法原论》第3页，世界书局1934年发行。

③ 参见关怀主编，《劳动法学》第16—19页，群众出版社1983年版。

生要求开始，逐步增加了关于组织工会、劳动保险、最低工资等规定，进而又发展到规定职工享有参与企业民主管理、缔结团体协约的权利以及在劳资争议中的平等申诉权利等等方面。资本主义国家有的进步的法学家认为，改善劳动条件，保护劳动者的经济和社会、政治权利，使劳动者在劳资关系中的地位从原先绝对受统制压迫的无权软弱状况，提高到足以与资方适当分庭抗礼的状况，是促使劳资关系获得合理调整和健康发展从而稳定社会秩序的重要条件。

在资本主义国家何以能出现保护劳动者利益的劳动法呢？这样说是否抹煞了劳动法反映统治阶级意志的阶级性特点呢？我认为，在资本主义国家里，资产阶级统治者慑于工人阶级斗争的威力和出于本阶级自身利益的考虑，不得不对受雇劳动者作出若干让步。他们可能作出的让步的最高限度与工人阶级所提要求的最低标准相接近或相一致时，他们与工人阶级就可能在某一个水准上达到妥协，并通过劳动立法的形式作出规定，以维持暂时平衡的秩序。劳动法当然仍为资产阶级统治者意志的表现，但它有利于保护受雇人的利益，它的阶级性与保护性是一致的。资产阶级国家可以存在保护受雇劳动者利益的劳动法的现象，正如同我国现阶段可以制定出保护私营企业主的法律的情况一样，貌似乖谬，实际是顺应了社会发展的需要。

对于社会主义国家来说，保护劳动者利益是自己的天职。从苏联1918年颁布的第一部社会主义劳动法开始，所有社会主义国家的劳动法，无不继承并充分发扬保护性这一优良传统，成为保障职工劳动者利益的重要手段。

(3) 不论在何种社会制度下的劳动关系里，劳动者较之招用他们的资方或企业行政一方来说，总是处于弱者的地位。强调通过法律手段来保护劳动者的利益，也就始终成为必要。我国今天的劳动关系既包括全民所有制和集体所有制两种性质的社会主义劳动关系，还包括城镇个体工商户和个人合伙同所招用的职工之间以及私营企业和外商投资企业同所招用的职工之间等几种非社会主义性质的劳动关系。前者是现阶段乃至整个社会主义初级阶段主要的主导的劳动关系，后者是次要的补充的然而又是有益的不可或缺的劳动关系。实行经济体制改革以来，由于承包制、租赁制等多种经营方式以及企业内多种分配制度的实行，社会主义劳动关系也较过去更趋复杂。不论在哪种劳动关系里，劳动者利益受不当侵犯的情况可说是层出不穷，比比皆是。强调通过劳动立法来保护劳动者利益，是充分调动和发挥劳动者积极性和主动性的重要条件之一。

从以上论述可知，劳动法是权利法，是保障职工劳动者权利的法；而不是管理法，不是限制劳动者权利的法。这里还要说明两点：一是，所谓保护劳动者利益，当然不能有碍生产力发展，不能损害企业集体利益和国家利益，不能违背长远利益。相反，劳动法要在兼顾各方面利益的前提下强调保护劳动者利益。二是，劳动法在保护劳动者权利的同时，当然也要督促劳动者履行义务，例如履行劳动合同、遵守劳动纪律、保质保量地完成工作和生产任务等等。这都是劳动者应该承担的义务。

2. 劳动法是促进生产力发展的法

劳动法的主要调整对象是劳动关系。劳动关系是生产关系的一个重要组成部分，是生产关系中直接与劳动有关的部分。劳动关系的内容，既包括劳动力与生产资料的结合方式、劳动的分工与协作，还包括劳动者个人消费品的分配形式。劳动法所调整的劳动关系仅为劳动关系中的一个部分，是指基于劳动合同关系而发生的以有偿劳动为特征的那个部分的劳动关系。这部分劳动关系同样涉及劳动关系上述几个方面的内容。充分发挥劳动法的作

用，把劳动关系的双方当事人用互利公允的权利义务关系联结在一起，使劳动者在良好合理的条件下工作和劳动，这就必然有利于充分发挥劳动者的智慧和潜能，有利于改进劳动组织和合理使用劳动力，有利于促进劳动生产率的提高和企业经营管理状况的改善。所以，劳动法是直接为促进社会生产力发展服务的一个重要法律部门。

劳动法从它产生和发展的历史，也可以看出它与生产力发展密切相关的这一特点。可分三点来说。第一，人们公认的世界第一个工厂法是英国的学徒健康与道德法。这个法颁行于1802年，与1804年施行的世界上第一部资产阶级民法典法国民法典几乎是同时出世。这不是巧合，而有其客观的社会经济原因。就是说，这两个法都是为了适应产业革命兴起后所引起的社会生产力和资本主义商品经济空前发展的客观需要而产生的。至今近200年来，这两个法本身又有了很大发展。它们对于社会经济的发展，都起了重要作用。第二，不论是大陆法系国家还是英美法系国家，只要其生产力的发展状况达到相同或大体相近的程度，就会出现相同的劳动立法要求，制定出同样的劳动法律。在劳动立法上几乎反映不出不同法系所产生的影响差别。例如，继英国1802年制定工厂法之后，大陆法系主要发源国法国在1806年制定了工厂法，随之比、瑞士、意、挪、德、美国的有些州以及附属国和殖民地澳大利亚、新西兰、加拿大等，也制定了工厂法。这些国家是两个法系兼而有之。从各国工厂法的内容看，几乎都是从童工、女工保护开始，而后才逐步增加内容并扩大实施范围。英国于1871年公布了世界上第一个工会法，德国在1883年公布了世界上第一个劳动者保险法，澳大利亚在新西兰于1894年最早建立起对最低工资的裁决制度之后，旋即于1896年颁布了世界上最早的最低工资法令，这几个法都是不几年之后就为其他国家所仿效，分别制定了自己的相同法律。第三，社会主义国家的劳动法与资本主义国家的劳动法相比较，虽然劳动法律关系的性质及其体现出的劳动者的地位等有着本质的不同，但劳动法的构成内容中直接涉及企业生产方面的内容则几乎是相同的。例如关于劳动保护的立法规定就是如此。关于职业培训、劳动保险、劳动报酬形式等的规定也有相同的地方。资本主义国家许多企业中实行的工人参与管理和共决制度亦不无可资社会主义国家借鉴之处。

我国40年的经验表明，经济建设在不同时期的顺利发展或停滞不前，与法制建设得到重视与否密切相关。其中劳动法制建设的状况对于经济建设的影响，表现尤为直接和灵敏。从50年代中期到70年代之间，我国经济管理体制三次从分散到集中的变动，也引起劳动管理体制三次从分散到集中的变动。近10年来劳动管理制度的改革，构成了经济体制改革的一个重要方面；而治理劳动关系环境和整顿劳动关系秩序，也将成为治理经济环境和整顿经济秩序的必要和重要组成部分。

总之，综览中外各国的劳动立法状况后应该承认，劳动法是直接促进生产力发展的法。现代任何一个国家，都不能忽视劳动法的作用，不能放松劳动立法。

3. 劳动法是推动社会进步的法

劳动立法的发展是社会进步的标志。劳动立法的成果反映了人类文明的结晶。劳动法是推动社会不断进步的法。

首先从劳动法产生的历史条件来看，劳动法是反映和推动社会进步的法律部门。资本主义国家的劳动法产生于经济日趋繁荣、开始进入自由竞争资本主义阶段的19世纪之初。具体说，它的产生主要有三个条件：一是工人们不堪忍受机器生产下大大增加了的劳动强度，不堪忍受工时长、工资低等恶劣劳动条件，不断对资本家展开激烈斗争。这种斗争先是自发的无

组织的,后来即发展为自觉的有组织的,工人阶级由自在状态转变为自为状态。工人的斗争迫使资本家不得不在劳动立法上作出让步。二是产业革命为资本主义奠定了物质技术基础。生产力空前发展,劳动生产率大大提高,资本家从稳定劳资关系秩序和劳动力再生产需要出发,有必要也有可能适当改善受雇劳动者的状况。三是进步理论学说的影响。在经济理论方面,与重商主义相对立的重农学派兴起之后,又经过亚当·斯密的倡导和其他经济学家的鼓吹,进入19世纪,主张自由竞争的经济理论和经济政策开始流行。同时,18世纪出现了许多启蒙思想家,如孟德斯鸠、卢梭、伏尔泰、狄德罗等人。他们倡导启蒙运动,提出进步学说,产生过重要影响。美国1776年宣布成立时的《独立宣言》和法国1789年通过的《人权宣言》,均提出自由、民主为天赋人权等进步主张。正是由于以上三个方面的原因,在调整劳资关系方面,也提出了许多新的学说和主张。许多人主张劳动和职业自由,不得干预劳动和资本之间的关系,认为人生而平等,工人做工不得加以强迫,他们可以自愿地和雇主订立雇佣契约。强迫劳动者从事雇佣劳动,过度延长工作时间和压低工资数额,被认为是不道德的非正义的。这些理论和主张是进步的。工厂法和民法中确立的雇佣双方主体的平等原则,正是反映了工人的意愿和社会进步的潮流。

进入20世纪,凯恩斯经济理论兴起,鼓吹国家全面调节经济生活,对英、美等国的经济政策产生了极大影响。许多国家开始对经济发展采取干预政策。经济干预政策的作用和意义如何,本文难以评论。但就其影响所及,开始对劳动关系的调整渐次施加较多干预来说,其主导方面是进步的,则可以肯定。因为,在多数劳资关系中尤其是垄断资本统治的劳资关系中,单纯奉行雇佣契约自由原则,完全不足以保护劳动者利益。随着干预的需要,强制性规范增加,劳动法的性质由纯为私法而逐步增加了公法成分,以致劳动法成为公私溶合的法律部门。进入到本世纪二一十年代,出现了劳动法典。美国罗斯福当政之时,对劳资关系的调整进行积极干预,并有新的创举,例如在世界上首创社会保障制度。二次世界大战以后特别是60年代以来,许多国家生产力大大发展,民主呼声日高,为适应时代潮流,相继制定了更多的改善劳动条件的法律。

再从劳动法的范围来说,总的趋势是内容日益扩大,适用的人员日益广泛。劳动法不仅涉及劳动中的经济性权利,而且包括社会性权利。诸如劳动权、劳动报酬权、物质帮助权、享受职业培训权、休息权以及民主管理权等,是当今世界流行的人权构成内容中最重要的部分。我国通过在劳动立法方面的不断发展和进步,已为保障人权作出了不小努力。今天,我们既要加强社会主义物质文明建设,又要加强社会主义精神文明建设。劳动法直接反映了这两方面的要求。劳动法的任务是与社会发展的趋势要求完全一致的。

二、制定劳动法的必要性与可行性

劳动法的特点既如前述,按理说,我们对于健全劳动法制应该始终给予充分重视,并为之作出艰苦努力。因为,这是坚持执行以一个中心(经济建设)和两个基本点(坚持四项基本原则,坚持改革开放)为主要内容的党的基本路线所必需,是实现中华腾飞发展和立足世界文明强国之林的宏图大计所必需。然而,遗憾的是,我国的劳动立法却远远落后于现实需要。执法中的问题更是比比可见。与外国比较,现在世界上已有几十个国家制定了劳动法典,不仅包括许多发达国家,还包括许多发展中国家。社会主义国家则除我国外,一个不落都制定了劳动法典。保加利亚、南斯拉夫还称劳动法为“第二宪法”。我国除缺少劳动法

典外,其他如劳动就业法、劳动合同法、职业培训法、最低工资法、职业安全卫生法、各种劳动保险法以及劳动争议法等均告阙如。近年来各地劳务市场兴起,但至今连一个有关劳务市场的暂行规定都没有。8小时工作制的口号在世界上提出已有一百几十年历史,被普遍采用也在六七十年以前。苏联在十月革命胜利后的第四天即1917年11月11日,就公布了关于8小时工作制的法令。许多工业先进国家近几十年来已开始实行每周5日40小时或低于40小时的工作制度。可是我国连一个8小时工作制的统一法令都没有。我国还是世界上仅有的4个没有带工资年假的国家之一。劳动立法落后,还不可避免地一定程度上损害了我国的国际形象。

加强劳动立法,及时制定劳动法典,是坚持改革、开放政策的需要。我国现有的许多劳动法规和政策文件,由于适用范围窄、层次低,不规范,已经远远不能适应实行改革、开放新形势的需要。例如,按照劳动争议处理暂行规定,目前还有很大数量的劳动争议不能得到处理,这就必然影响到劳动关系的稳定。在对外开放方面,由于劳动立法不全,既影响投资环境的改善,使外商前来投资心存疑虑,有时又难于限制外商的过度剥削行为,损害了我国职工的利益。例如,深圳某港商独资企业强迫工人每天加班4—6小时,星期天不准休息,加班费也不合理,30名女工罢工抗议,厂方将带头一名女工开除。工会出面干预,港方经理说:你们没有法律规定不许加班,也没有规定限制加班时间。^①

加快劳动法的制定,是正确调整和改善劳动关系的需要。改革中许多企业经营者与劳动者关系不协调,职工的许多基本权利受到侵犯和损害,严重地影响了职工积极性和主动性的发挥。由于工时立法不全,许多企业任意强迫职工加班加点。由于缺乏最低工资保障和工资支付的规定,一部分职工的实际工资低于名义工资,生活水平下降。在有些私营企业和个体工商户中,受雇职工得不到合理劳动报酬的现象更为普遍。在许多承包经营或租赁经营的企业中,经营者收入与职工收入高低悬殊。国营企业中领导人独断专行、以权谋私的现象也相当普遍。总之,由于缺少劳动法典,劳动立法不全,劳动关系中出现了许多混乱现象。劳动行政机关等执法监督部门,在无法无据的情况下,也很难行使监督检查的权力。

关于制定劳动法的必要性,经各方呼吁和宣传,已逐渐为人们所理解。陈宇等20位政协委员1989年3月下旬在全国政协七届二次会议上所作的《亿万职工迫切要求制定〈劳动法〉》的联合发言^②,已引起立法部门的重视和多方面的热烈响应。制定劳动法已纳入近年立法规划之中。制定劳动法在50年代即已提出,前几年起草易稿近20次。没有成功的重要原因之一是,许多人认为是立法时机尚不成熟,可行性不足。我们有必要对其可行性进行科学分析。

制定劳动法是完全可行的,其理由至少有以下几个方面:

1. 有充分的法律依据

最主要的法律依据是宪法。宪法已经在关于国家经济制度、政治制度的规定中,特别是在关于公民基本权利和义务的规定中,对劳动制度和劳动者的基本权利等作出了相当详尽的规定。这种规定有20多条。依据宪法规定确定的劳动法的基本原则,是制定劳动法律规范的依据,对实现劳动法的任务起指导作用。

除了宪法依据外,我国还制定了许多劳动法规和劳动政策文件。现行有效的劳动法规约

^① 《中国青年报》1988年7月29日。

^② 《工人日报》1989年3月27日。

有100余件。另外还有几百件规范性政策文件。这些劳动法规和政策规定虽然其效力低于劳动法典，而且其中有许多还不够成熟和完善，但终究不失为可资制定劳动法典时吸收援用的重要依据。有些法规内容稍加修改、提炼并经协调平衡之后，即可作为构件材料纳入法典之中。

2. 有国际劳动立法经验和其他国家的劳动立法经验可资借鉴

国际劳工组织从1919年宣告成立到1988年举行第75届国际劳工大会为止，共制订了168个公约和176份建议书。公约在会员国批准后即在该国发生法律效力。公约和建议书的内容大约包括10个方面：基本劳动政策；劳动者民主权利；就业与失业；工作时间与休息时间；女工、童工、未成年工；职业安全与卫生；工资；社会保障；职业培训；其他。总之，其内容已涉及劳动法的几乎全部内容和社会政策的许多方面。国际劳工组织还制订了章程和几次宣言、决议，其中同样不乏有价值的内容。公约虽然其中有些已经内容过时，有些并非对会员国普遍适用，但总的说，它们已构成国际法的一个独立部分，并构成批准国的劳动法渊源之一。未被批准的公约以及建议书同样对会员国的劳动立法能起到重要作用。我国已经承认旧中国政府批准的14个国际劳工公约，并批准了一个公约。我们可以从国际劳动立法中借鉴和吸取许多宝贵的经验和适用的规范内容，用以丰富我国的劳动立法。这样做也便于开展国际间的劳动立法交流，并为执行对外开放政策所必需。

其他国家的劳动立法经验尤其是社会主义国家以及其他发展中国家的劳动立法经验，对我们同样十分宝贵。例如，苏联在1970年通过的劳动立法纲要，在1977年宪法中关于劳动者基本权利和义务的规定，以及1981年到1985年、1986年到1990年的两个经济社会发展计划的基本方针中对劳动法发展方向的要求，对我们有现实参考意义。保加利亚1986年制订的新劳动法典，其他东欧国家近一二十年内先后修订的劳动法典，均具有内容新的时代特点。苏联和东欧国家在经济体制改革中，在改进和完善劳动立法方面的趋势有三个特点：扩大企业在劳动制度和工资制度方面的自主管理权利；进一步发挥职工参与企业民主管理的作用；重视劳动法典和劳动法律的编纂，强调劳动法的强制性作用。这些要求几乎完全适合我国当前的状况。

3. 经济体制改革和劳动、工资制度改革为劳动立法创造了条件

关于改革与立法的关系，有些人对之曾经有过一定误解。他们认为，改革进行中许多情况未定，只能靠政策办事，无法制定劳动法。10年前有相当一些人抱这种看法，至今仍有极少数人持这种看法。这是劳动法迟迟不能出台的主要思想障碍。我认为，改革不仅不会成为阻碍劳动立法的原因，相反，从实践情况看，它还为劳动立法创造了有利条件。

法律一方面具有巩固改革成果和稳定社会关系的作用，同时还具有引导和规范改革实践的作用。有些人只看到法律的前一个作用，存在片面认识。一项大规模改革实践活动在它开始之前，必须先立法或者先变法，使它在法律规范下有秩序地进行。立法不能滞后，只能超前。几年来由于劳动立法落后，以致劳动关系中出现混乱现象，教训非常深刻。几年来的改革成果有些可以反映在劳动立法规定之中，有些则为劳动立法确立了原则和方向。这就是改革为立法创造的有利条件。

几年来在劳动、工资制度方面进行的改革举其要者有：实行新的就业方针和就业办法；招工改革中废除“内招”和“子女顶替”，确立了公开招收、择优录用原则；在国营企业实行劳动合同制和进行了改革固定工的试点；试办劳务市场；创办劳动服务公司；扩大企业在

劳动报酬方面的自主管理权利；对矿山和锅炉压力容器实行安全监察制度；巩固劳动纪律和严格奖惩制度；保障工会法律地位和扩大企业民主管理；对劳动保险制度进行改革试验。以上改革，有些已取得成功经验，有些已有良好开端。这就必然使劳动立法更为便捷，减少了难度。

制定劳动法须坚持原则性与灵活性相结合的方针。劳动法的基本原则必须严格贯彻。劳动制度和工资制度等，有些应作统一规定，有些可就企业所有制性质不同和规模大小不同，分别作出不同规定。对劳动标准，一般可采取制定最低劳动标准的办法。这样，自然可以减少或消除立法中可能遇到的许多困难。

三、关于劳动法内容中几个问题的探讨

劳动法典是劳动法部门中的基本法，它上承宪法，下接各项劳动法律、法规，并为其他法律、法规中有关劳动问题特别规范的制定提供依据。劳动法典的内容涉及调整劳动关系的各个方面，还涉及对劳动法律执行的监督实施和违反劳动法律的责任形式等方面。这里仅就与保护劳动者权益关系密切而在实践中存在不同认识的三个主要问题加以探讨。

1. 建立与健全劳动争议处理制度十分必要

劳动争议是劳动关系的当事人由于对相互之间权利义务关系的要求不一致而发生的争议。有劳动关系存在，就会有劳动争议存在。正确的态度是正视事实和及时处理，使争议尽快得到合理解决。不承认劳动争议存在的客观事实，熟视无睹，讳疾忌医，只能使争议尖锐化复杂化。其结果，小则引起双方对立，不能团结协作，影响企业生产秩序；大则引起怠工、停工等集体性行动事件，导致社会动荡不安，在政治上、经济上造成损失。这方面我们的经验很多，教训也不少。从50年代中期到80年代中期的整整30年中，在极左思想影响下，基本上取消了劳动争议处理制度。劳动关系中许多问题得不到及时解决，劳动者告状无门。这种长期不存在劳动争议处理制度的例子，在现代世界各国中，可能是绝无仅有！直到1987年7月31日国务院发布了《国营企业劳动争议处理暂行规定》，并自同年8月15日起施行后，我国才重建起劳动争议处理制度。

我国的劳动争议处理制度目前还处于恢复后的初创阶段，它还没有起到应有的重要作用。其原因，一则是许多人对它生疏不习惯，认识不到建立这一制度的重要意义；二则是法律规定本身有待修改补充和进一步完善。

及时处理劳动争议，有利于避免矛盾激化，改进劳动关系，促进企业内部和社会的安定团结。安定团结秩序是贯彻治理整顿和深化改革方针的必不可少的保证。在劳动关系中，职工劳动者一方相对说常居于弱者的地位，因此，及时处理劳动争议，在多数情况下对于维护职工一方的经济权益和主人翁地位，具有重要意义。其实，人们还应该认识到，在职工当事人一方的权益得到了合理保护的同时，必然也为企业行政或资方的权益乃至企业家的人身安全提供了有效保护。然而这一点，至今不被许多人所了解。

近年来，有些企业因劳动争议激化，经营者与生产者之间的矛盾有逐步升级的现象。极少数企业还发生了暴徒行凶的严重事件。辽宁省1988年1月至7月共发生威胁、伤害企业领导人的事件276起，其中死3人，重伤31人。1985年到1988年，吉林省共发生杀害厂长、经理、纵火焚毁厂房等严重刑事案件11起，死9人，伤残24人。而1988年8月和10月分别发生在辽宁省和武汉市的各一起本企业工人杀害企业家的严重事件，更已震惊全国。

我们应该从中得到些什么教训呢？有些地方已经作出规定，对企业家实行了某些必要的保护措施。我认为，这种保护措施只能在不违背宪法的前提下实施，决不能过犹不及，由此走向另一极端而侵犯职工的权利包括人身权利。有的地方在专门制定的保护厂长、经理的规定中，错把职工当做防范对象，有些企业甚至靠保镖、警棍、报警设施来保护企业家的安全。这种作法不仅不会有助于消弭争端，化干戈为玉帛，促进企业内的安定团结，而且只会造成企业家与职工之间的隔阂与对立，引起矛盾激化，所起作用可谓南辕北辙，适得其反。我们有必要在建立企业民主管理制度和建设企业文化等方面作一些更深层次的探索和思考。同时，我们不能排除在某些情况下由于劳动争议处理不妥，致使矛盾激化甚至引起威胁到企业家人身安全事件发生的可能性。从这个意义上说，建立健全劳动争议处理制度，既是保护职工权益又是保护企业家权益和安全的最有效手段之一。

我国的劳动争议处理法律制度只在一定范围内施行，并且只适用于某几种争议案件，它完全不能适应社会现实状况的需要。有些劳动争议仍然无处申诉。现行法规对劳动争议仲裁机构的性质、权限等方面的规定还不够完善。进一步改进劳动争议处理法律制度，是发展和巩固社会主义劳动关系所必需，是促进劳动、工资、保险制度改革的一项必不可少的配套措施。劳动法典有必要对之作出较为详尽的规定。

2. 应规定所有职工享有强制劳动保险的权利

享受劳动保险，是我国宪法规定的物质帮助权利的主要形式。我国的劳动保险制度虽然成绩卓著，但远非尽善尽美。制定劳动法典时有必要明确规定进一步健全劳动保险制度的方针和原则等重要内容。以下几个方面的问题是值得认真对待的。

关于实施范围。我国目前还有几千万城镇小集体企业职工、城镇个体劳动者、个体工商户和私营企业雇用的职工以及临时工，没有享受到劳动保险待遇。这种状况的存在，对于搞活用工制度、扩大就业门路和维护安定团结的社会秩序，均会产生不利影响。国务院在1987年颁布的《城乡个体工商户管理暂行条例》和在1988年颁布的《私营企业暂行条例》规定，个体工商户和私营企业对于关系到人身健康和生命安全的职工，应为他们向保险公司投保。作为临时过渡措施，这样做有积极意义。但我们决不能以商业性普通保险来代替劳动保险。劳动法应规定对所有职工实行强制性的劳动保险制度。

关于待遇水平。劳动保险的待遇水平既要与我国生产力发展水平相符合，不能过高，又要名副其实地起到有效地帮助劳动者解决或减轻困难的作用，不能过低。目前除个别项目待遇可能稍高外，总的说，我国的劳动保险待遇水平并不偏高。据1988年上半年统计，退休职工的实际收入仅相当于在职时实际收入的49.5%，月生活费用在53元以下的占退休职工的40%左右。而且由于通货膨胀和物价上涨，退休金还不断贬值。有些承包企业和租赁企业，任意降低甚至取消某些劳动保险项目，十分不妥。我国工资水平较低，公费医疗制度的改革，也须审慎从事。劳动保险制度的改革，必须按照法律和政策规定，有领导地慎重进行。

关于因工伤亡事故在处理时所依据的法律责任原则问题也有必要加以说明。国营企业和集体企业以及其他一些企业发生因工伤亡事故时，一般均能妥善处理。但有些私营企业、个体工商户和承包、租赁企业，常强调自己对事故发生没有过错，因而拒绝对事故中受损害职工或其家属，承担赔偿责任。有的还订立了“生死合同”，规定工人在劳动中“生死自负”。这些做法都是违法的，是十分错误的。在民事损害赔偿中确定责任以过错责任原则为主，以无过错责任原则和公平责任原则作为补充。但在工伤事故处理中，则应坚决实行无过

借责任原则。就是说，企业行政或雇主一方，不论在工伤事故中有无过错，他们均应承担赔偿责任。这样做是公平合理的，是符合社会公德要求的。现代世界各国的劳动法规定莫不如此。

3. 应该建立完善的民主管理制度

我国社会主义企业里的职工参加企业民主管理的权利是由宪法规定的。除宪法规定外，1981年公布了《国营企业职工代表大会暂行条例》，1986年公布了《全民所有制工业企业职工代表大会条例》，1988年公布的《全民所有制工业企业法》，再次对实行厂长负责制和民主管理作了规定。许多工业企业和其他企业，已经逐步建立起职工代表大会制度。

但是，直至今日，许多企业对民主管理没有真正重视起来。职代会形同虚设，工人说它是聋子的耳朵。企业工会的法律地位没有得到尊重。职工的合法民主管理权利得不到维护。有些地方搞企业承包、租赁、拍卖，根本不征求职代会和工会的意见，而是把职工随同企业一起转让出去或随便让他们失业。有些承包者、租赁者把自己看作是职工的老板，可以随意惩罚甚至解雇职工。这种不重视民主管理甚至主仆颠倒现象的产生，是与近年来的不良宣传导向分不开的。企业家的作用被过多宣传甚至被夸大，却很少讲到民主管理的作用，很少谈到企业工会和职工群众的作用。

立法本身存在缺陷是另一重要原因。职代会作为行使民主管理权力的机构，只是定期开会，它没有常设机构；企业工会只是它的工作机构，不是可以代行权力的常设机构；企业设立的管理委员会，是厂长领导下的参谋咨询机构。所以，企业中实际上不存在常设的民主管理机构。我国企业法人机制也不健全，它没有权力机关和监督机关，所谓执行机关仅只厂长一个人。这种大权独揽于厂长一人之身的企业领导体制，不仅为其他社会主义国家所没有，也是现代资本主义国家所罕见。

制定劳动法需要彻底改变企业管理中崇尚人治的立法思想，而给予民主管理以充分的权力地位。苏联1983年发布的《苏联劳动集体法》和1987年发布的《苏联国营企业(联合公司)法》，较之1970年的劳动立法纲要，对于企业民主管理制度的规定更为全面和充分。这反映了改革中立法思想的发展。保加利亚1986年劳动法典对民主管理的规定与苏联相仿。苏联、东欧国家的经验以及资本主义国家的某些经验，值得我们借鉴。

除以上三个问题外，关于我国工会的性质、作用和法律地位等内容也是制定劳动法和新工会法时需要认真研究的。其他方面也有许多问题需要探讨，这里不一一列出。我们希望，一部先进的科学的劳动法典，能尽快问世。

(作者单位：中国社会科学院法学研究所)

责任编辑：张广兴