

供给侧结构性改革的劳动法内涵

● 阎 天 *

【内容摘要】 经济改革与劳动法制密不可分,我国经济改革先后经历了供给侧综合性改革和需求侧改革时期,相应形成了《劳动法》和《劳动合同法》两大法制成果。新时期供给侧结构性改革的实施同样给我国劳动法制提出了新要求。上世纪 80 年代的美国,里根政府也曾实施过供给侧改革,采用法律手段打击非法罢工,反对为劳动力从无效供给流出设置障碍,支持新兴经济部门根据市场需求重构劳资关系。这些改革举措中的经验可为我们所汲取。供给侧结构性改革下的劳动法制的调整应以保障劳动者就业利益为重心,通过市场调节就业结构,并处理好政府“有为”与“无为”的关系。

【关键词】 供给侧改革 需求侧改革 劳动法 美国 经验

实践证明,每一次的经济改革都会伴随着劳动法制的相应调整,我国经济改革先后经历了供给侧综合性改革和需求侧改革时期,相应形成了《劳动法》和《劳动合同法》两大法制成果。新时期供给侧结构性改革同样对我国的劳动法制提出了新要求。对于劳动法制而言,供给侧结构性改革意味着什么,经济改革与劳动法制存在何种关系,从推进供给侧结构性改革出发,如何通过法律手段,引导劳动力流出落后产能,到先进产能实现再就业,如何通过法律手段提高劳动者素质,重构劳资关系,以适应先进产能的发展需要,这些疑问都需要在推进改革的进程中逐一解答。他山之石,可以攻玉。美国 20 世纪 80 年代的供给侧改革表明,政府除应支持传统经济部门裁减落后产能和富余员工、支持新兴经济部门的劳资双方根据市场要求重建平衡外,还需加强对失业劳动者的帮扶工作,防止贫富差距过大。将历史和比较的视角结合起来观察,我国劳动法制要跟上经济改革的步伐,应以保障劳动者的就业利益为重心,完善就业服务,为先进产能的就业创业提供条件,而其前提是实现政府的自我革命,撤除劳动者从落后产能流出的制度障碍,缓解短期内的失业阵痛,促进长期的就业机会增长。

一、经济改革引领下的劳动法制调整

我国劳动法制的演进过程清晰地显示出劳动法制目标与经济改革的一致性。劳动法以保护劳动者利益为目标,劳动者的利益首先在于就业,就业的实现系于经济成长,而经济成长正是经济改革的重要目标。改革开放以来,我国劳动法制在经济改革的引领下经历了三个发展阶段。在供给侧综合性改革时期,为了解决劳动力投入不足、配置效率低下等问题,我国建立了劳动力市场,劳动法制相应

* 作者单位:北京大学法学院。本文受到北京市社会科学基金项目“供给侧结构性改革中的劳动法问题研究”(编号:16FXC024)的资助。

地确立了劳动者的自主择业权和用人单位的用人自主权,建立了劳动合同制度;在需求侧改革时期,为了解决消费不振问题,提升消费能力和消费意愿,劳动法制加强了收入保障,增强了职业安定性,并初步编织起了社会保障网。在供给侧结构性改革的新时期,为了解决有效供给不足、无效供给过剩等问题,我国劳动法制同样需要作出相应调整。

我国《劳动法》旨在“保护劳动者的合法权益”(第1条)。劳动者的利益可以大致分为两类,即就业和待遇。就业利益体现在获得就业机会,这要通过保障就业自由、提供职业培训和就业服务来实现;待遇则体现在薪酬、工时、休假、劳动保护、社会保险等方面。就业是劳动者的首要利益,实现就业是提高待遇的前提。比起微薄的劳动报酬和恶劣的劳动条件来说,更根本的威胁始终来自于失业,这不仅意味着经济来源的断绝,而且宪法承诺给劳动者的各项保护,乃至光荣和热爱,^[1]都将沦为无源之水、无本之木。就业虽不是实现劳动者其他利益的充分条件,却是必要条件。所以,我国《宪法》把“创造劳动就业条件”规定为国家在劳动领域的首要义务(第42条第2款),《劳动法》把“平等就业和自主择业的权利”(第3条)列为了各项权利之首。

为了保护劳动者,必须保就业;为了保就业,必须稳增长。近年来,我国经济增长对就业的拉动作用不断增强:2005年国内生产总值每增加一个百分点,可带动约80万人就业;2013年这个数字上升到130万至150万人;2015年进一步提高到180万人。^[2]经济增长的动力既来自需求侧,也来自供给侧。需求一侧包括出口需求(外需)和消费及投资需求(内需),而从供给侧来看,“经济增长主要来自于要素投入的增加和全要素生产率的提高,前者主要包括劳动力投入和资本投入的增加,后者是指扣除资本、劳动等生产要素投入贡献后,由技术进步、管理水平、劳动力素质、要素使用效率等其他因素的改进与革新带来的产出增加。”^[3]改革开放以来,随着经济形势的变化,我国经济改革的重心在供给侧和需求侧之间往复切换,而劳动政策与劳动法制也在作相应的调整,并形成了三个主要阶段。

1. 供给侧综合性改革阶段(1978年至1998年)。此阶段的经济改革重心在供给侧,主要矛盾在于供给总量不足、供给结构不符合需求。改革同时从总量和结构入手,故可被称为“供给侧综合性改革”。当时,我国决心抓住国际产业转移、外需旺盛的机遇,大力发展出口加工业,带动经济发展。然而,从供给总量上看,资本、劳动力等要素投入明显不足。虽然我国劳动人口规模庞大,但是城乡二元的劳动体制将大量劳动力禁锢在农村,无法进城投入工业生产;而平均主义的分配方式和终身就业导致劳动者普遍缺乏积极性,劳动力的真实投入远小于名义投入。从供给结构上看,一些要素的使用效率低下,导致产品无法满足需要,缺乏竞争力。这其中既有技术和管理落后的原因,也有劳动力资源全靠政府指令调配,劳动者素质与岗位要求不匹配的因素。

针对上述问题,国家积极调整了劳动政策。一方面允许农民进城务工,建立奖勤罚懒的激励机制,调动劳动者的积极性,扩大劳动力资源的供给规模;另一方面建立起了劳动力市场,让“无形之手”发挥基础性作用,提高劳动力资源的使用效率。1993年,在党的十二届三中全会上,劳动力市场与金融市场、房地产市场、技术和信息市场一道被确立为“当前培育市场体系的重点”,^[4]次年《劳动法》出台,

[1] 我国《宪法》第42条第3款第1句规定:“劳动是一切有劳动能力的公民的光荣职责。”第24条第2款规定:“国家提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德。”

[2] 参见李克强:《在中国工会第十六次全国代表大会上的经济形势报告》,《工人日报》2013年11月4日第1版;辜胜阻:《政府工作报告中的经济发展新亮点》,http://www.xinhuanet.com/politics/2015lh/fangtan/20150306a/,2016年5月5日访问。

[3] 楼继伟:《中国经济最大潜力在于改革》,《求是》2016年第1期。

[4] 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》第13节。

“建立和维护适应社会主义市场经济的劳动制度”写入立法宗旨,其中的逻辑链条清晰可见:经济形势引导经济改革,经济改革规定劳动政策,劳动政策凝结成劳动法制。通过改革,劳动者的劳动热情得到释放,劳动者素质与岗位要求实现了匹配,庞大的劳动人口从发展负担转化成了资源优势,推动了经济成长。但在《劳动法》出台后的仅仅数年,国家经济形势就发生了重大变化,经济改革的重心随之发生了转移,由此引发了新一轮劳动政策和劳动法制的调整。

2. 需求侧改革阶段(1998年至2008年)。此阶段的经济改革重心转移至需求侧,主要矛盾在于内需不足。经过20年的改革开放,我国走出了短缺经济,供求关系由卖方市场转向以买方市场为主,供给侧矛盾有所缓和。1998年东南亚金融危机波及全球,导致外需萎缩,出口不振,外需对经济的拉动作用明显下降。此际,国家实施需求侧改革,将内需设定为经济增长的新引擎,以扩大内需为核心,调整各项政策,^[5]其中劳动政策居于重要地位。

消费是内需的重要组成部分,单纯依赖少数巨富消费的经济体注定难以为继,劳动者才是消费的主体。然而,劳动者的消费并不容易启动,这既是因为“没钱花”,也是因为“不敢花”。“没钱花”是指劳动者的劳动报酬水平偏低,消费能力不足,国家必须通过劳动政策保障劳动者取得体面的收入;“不敢花”是指劳动者的消费意愿不足。现代职业生涯充满风险,包括失业、受伤、生病、生育、年老等。劳动者势单力孤,缺乏抵御风险的能力,自然倾向于压缩消费、提高储蓄,以备不测之需。在此背景下,国家必须通过劳动政策帮助劳动者应对职业风险。

从扩大内需出发,我国劳动法制发生了重大变化,掀起了社会立法的浪潮。为了提高劳动者的消费能力,《劳动合同法》建立了劳动报酬支付令制度(第30条),将劳动报酬列入集体协商事项(第51条),强化了最低工资标准(第85条),从个别劳动关系、集体劳动关系和劳动基准三个角度全方位加强了劳动者的收入保障。为了提高劳动者的消费意愿,《劳动合同法》鼓励劳动合同长期化,特别是降低了订立无固定期限劳动合同的门槛(第14条),建立了严格的解雇保护制度(第四章),增强了职业安定性;《社会保险法》则通过失业、工伤、养老、医疗和生育五大社会保险制度摊薄了主要职业风险。《劳动合同法》和《社会保险法》总结了我国以劳动政策扩大消费、启动内需的尝试,但是两部法律出台不久,国家经济改革的重心再次发生了转移,使得劳动政策和劳动法制再次面临调整。

3. 供给侧结构性改革阶段(2008年至今)。此阶段的经济改革重心逐渐转向供给侧,主要矛盾在于供给结构失衡,故称为“供给侧结构性改革”。2008年国际金融危机爆发,外需不振的情况再现,国家随即推出经济强刺激措施,寄望于通过扩大投资来启动经济。^[6]虽然在短时间内稳住了经济增长,却导致了经济结构的进一步失衡,特别是煤炭、钢铁等产业,由于资本通过金融杠杆大量涌入,产能迅速扩大,一旦经济增长放缓,产品销售遇阻,便可导致库存增加、企业陷入困境、金融风险暴露等风险。是故,通过强刺激来维持经济增长的方案不可再用。

中国经济增长的动力何在?从需求侧来说,既然外需不振,大规模投资又不可取,那么经济增长唯有依靠消费一途。与1998年不同的是,我国劳动者的消费能力和消费意愿已显著提升,消费需求只要在国内获得满足,便可转化为经济发展的动力。然而,问题出在供给环节上。多数产品和服务并不符合消费之需,属于无效供给。无效供给过剩而有效供给不足的结果便是中国消费者奔赴全球各

[5] 参见戚义明:《改革开放以来扩大内需战略方针的形成和发展》,《党的文献》2009年第4期。

[6] 参见《中共中央、国务院转发〈国家发展和改革委员会关于当前进一步扩大内需促进经济增长的十项措施〉的通知》(中发[2008]18号)。

地“扫货”。上至奢侈名品,下至日用百货,来者不拒,一扫而空,展现出强大的消费能力,^[7]把经济增长留在了当地,凸显出国内供给的无力。可见,只有调整供给结构,让供给重新契合需求,才能把消费吸引回国。故此,新一轮经济改革的首要目标就在于解决供给结构的失衡问题。^[8]

供给侧结构性改革的实施,既要淘汰无效供给,又要扩大有效供给,这皆离不开劳动政策的配合。淘汰无效供给是指去产能、去库存、去杠杆,而产能压缩势必造成岗位缩减。据统计,煤炭系统有130万人、钢铁系统有50万人将被分流安置,其中,小部分可通过转岗或内退,由企业消化,另有小部分可由政府设岗聘用,而大量的职工则面临失业。^[9]扩大有效供给是指实施创新驱动发展战略,培育新的经济增长点。当前主要是扶持现代服务业和高新技术产业,这些行业高度依靠研发力量,依赖人力资本投入。为此,既要“降成本”,给企业减税,腾出更多资源研发产品、开拓市场,又要“补短板”,鼓励企业加大研发投入,弥补人才的不足。总之,“三去、一降、一补”是供给侧结构性改革的五大重点任务,^[10]它们都包含有劳动政策的维度,是我国劳动法制进一步调整的依据。

在经济改革引领劳动法制调整的同时,劳动法制该如何服务于供给侧结构性改革,如何应对传统行业的收缩和劳动者失业,如何促进新兴行业的发展和就业,对这些问题的回答不妨可通过考察美国上世纪80年代供给侧改革的经验和教训来一一解答。

二、美国供给侧改革的经验和教训

上世纪80年代,美国需求侧经济增长机制失灵,经济改革重心转向供给侧。当时的里根政府强势应对公共经济部门的非法罢工,确保公共经济部门服务于经济发展。同时经与工会反复博弈,支持传统经济部门以关厂和迁厂形式淘汰落后产能,反对施加法律限制。而在新兴经济部门,长期雇佣的劳资默契被打破,企业以提高用工灵活性和员工创造性为目标,采用新的用工形式以满足员工新的利益关切,实现了劳资关系再平衡,政府则为这些探索留出了自由空间,促进了新兴经济部门的迅猛发展。一系列的改革让美国经济恢复了较快增长,失业率得到降低,改革总体上取得成功。

(一)美国供给侧改革的背景

美国是最早实践凯恩斯主义的国家。上世纪30年代初期,面对大危机引发的经济萧条,罗斯福总统实施新政,通过扩大内需来提振经济。当局大规模投资经济,兴修公共工程,采购军需用品,制造了大量就业机会来吸纳失业劳动者,还通过保障劳动者利益来刺激消费需求。一是制定《国家劳动关系法》,保障劳动者组织工会、集体谈判和发动罢工的权利;二是制定《公平劳动基准法》,为工资、工时等工作待遇划定底线;三是制定《社会保障法》,初步编织起社会安全网。^[11]通过需求侧改革,不仅使经济走出了萧条,而且实现了强劲增长。“二战”结束后,虽然美国政治光谱不断移动,但是调控经济以扩大就业、保护劳工以刺激消费的经济政策基点没有改变。保护劳工的立法也在不断增多,1959

[7] 参见赵鹏飞:《“国内挣钱国外花”究竟怪谁》,《人民日报(海外版)》2013年1月28日第2版。

[8] 参见龚雯、许志峰:《五问中国经济——权威人士谈当前经济形势》,《人民日报》2015年5月25日第2版。

[9] 参见徐博、白国龙:《人社部:钢铁、煤炭系统去产能涉及约180万职工分流安置》,http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-02/29/c_1118190506.htm,2016年5月6日访问。

[10] 参见龚雯、许志峰、王珂:《七问供给侧结构性改革——权威人士谈当前经济怎么看怎么干》,《人民日报》2016年1月4日第2版。

[11] 关于新政时期劳动立法的具体情况, See Eileen Boris, *Labor's Welfare State: Defining Workers, Constructing Citizens*, in Michael Grossberg & Christopher Tomlins (eds.), *The Cambridge History of Law in America*, Vol. III, Cambridge University Press, 2008, pp. 319-358.

年制定的《劳管申报和披露法》防止工会侵害会员民主权利，^[12]1964年出台的《民权法》第七篇禁止基于种族、性别等原因的就业歧视。^[13]60年代末上台的尼克松总统虽属对经济干预并不积极的共和党，却宣布“我们现在都是凯恩斯主义者”，^[14]并促成了《职业安全与健康法》的问世。此际，美国联邦劳动立法的体系基本稳定下来。“二战”后的一代人时间里，凯恩斯主义经济政策取得了巨大成功。1950年至1971年美国国内生产总值年均增长达到3.6%。^[15]然而，到了70年代，经济增速骤然减缓，年均国民生产总值增幅跌至2%左右。^[16]经济减速导致了失业增加，至里根于1981年上任时，失业率达到了8%的高点。^[17]更糟糕的是，高失业并没有换来低通胀，反而出现了“滞胀”现象，^[18]消费需求不振。对此，该如何应对？在国外，美国面临日益激烈的竞争，市场不断遭到日本、西德等国的蚕食，^[19]无法指望外需拉动增长；在国内，如果继续走凯恩斯主义的道路，实施强刺激政策，就会导致通胀形势进一步恶化；即使经济有所成长，也会被通胀所吞噬。需求侧的“三驾马车”都止步不前，只能到供给侧寻求恢复增长、提振就业之道。里根当选总统后，正式启动供给侧改革。^[20]供给侧改革主要关注三类经济部门：一是公共经济部门，包括能源业、运输业等。它们为其他行业提供服务和保障，对其他行业的竞争力提升有重要意义；二是传统经济部门，以钢铁业和汽车业为代表。这些行业实施福特式生产组织方式，工会覆盖率高，集体谈判能力强，工会对企业运营的影响很大，一直是战后经济发展的主引擎，但它们在国际竞争中处境也最为不利，衰落最快，是经济减速的主要原因；三是新兴经济部门，以现代服务业和信息产业为代表。这些部门的企业集中运用高新技术，生产组织方式与传统经济部门迥异，已经显露出引领经济增长的潜质。针对三类经济部门的不同情况，政府分别采取劳动政策，加强公共经济部门的服务和保障作用，推动传统经济部门的裁汰和重整，为新兴经济部门的发展创造自由空间。

(二) 公共经济部门：妥协还是强硬

公共经济部门对其他产业起支撑作用，一旦其提供的服务质量下降或价格上升，就会拉高其他经济部门的运营成本，降低全要素生产率，削弱整个供给侧的增长动力。以航空运输业为例，作为公共经济部门的重要组成部分，里根总统甫一上任，就发生了空管员罢工事件。对之究竟是向工会妥协还是采取强硬姿态，何种应对最有利于供给侧改革，对当时的美国经济而言是一次重大考验。

美国民航管业实行政治垄断，所有空管员皆为政府雇员。政府雇员的履职与公共利益关系密切，一旦罢工，对国家损害极大，所以集体劳动关系法长期将政府雇员排斥在外。上世纪60年代，肯尼迪总统放松政策，准许联邦雇员组建工会并进行集体谈判，但未放开罢工权。空管业工会——职业空中交通管理员组织(PATCO)应运而生，^[21]他们发起集体谈判，要求改善工作条件，提高经济待遇。

[12] 参见阎天：《美国集体劳动关系法的兴衰——以工业民主为中心》，《清华法学》2016年第2期。

[13] 参见“《一九六四年民权法》第七篇选译”，载阎天编译：《反就业歧视法国际前沿读本》，北京大学出版社2009年版。

[14] [美] 保罗·克鲁格曼：《兜售繁荣》，刘波译，中信出版社2012年版，第XXIX页。

[15] 参见陶继侃：《战后美国经济增长速度及其前景估计》，《世界经济》1979年第5期。

[16] See Nelson Lichtenstein, *State of the Union: A Century of American Labor* (rev. ed.), Princeton University Press, 2013, p. 213.

[17] 参见古力：《美国失业人口情况简表》，《世界知识》1981年第24期。

[18] 同前注[14]，保罗·克鲁格曼书，第21-28页。

[19] 美国在国际贸易中的竞争力到里根总统上任时跌到了谷底。See Peter H. Lindert, *U.S. Foreign Trade and Trade Policy in the Twentieth Century*, in Stanley L. Engerman & Robert E. Gallman (eds.), *The Cambridge Economic History of the United States*, Vol. III, Cambridge University Press, 2000, p. 408.

[20] 同前注[14]，保罗·克鲁格曼书，第83-88页。

[21] See Philip Dray, *There Is Power in a Union: The Epic Story of Labor in America*, New York: Anchor Books, 2011, pp. 621-622.

政府一方开出了谈判条件,包括所有空管员的年薪均上涨4 000美元,每周工作36小时后的时薪增加50%,兼任教员或值夜班的空管员另有加薪。考虑到空管员认为工作对健康的消耗较大,政府还承诺改善工作条件,为健康欠佳的空管员提供免费培训,并在系统内转岗安置。该条件不可谓不优厚,但遭到PATCO拒绝,反向要求将周工作时间缩短到32小时,将全员年薪的涨幅上调到1万美元。其时,里根政府为了减轻企业负担,正在推行减税计划,财政经费吃紧,双方当即谈崩。1981年8月3日PATCO发动全员罢工,美国空中交通顿时陷入瘫痪状态。^[22]

PATCO认为,政府一定会采取妥协态度,因为其有如下三点顾虑:一是顾虑失去工会支持。里根早年曾担任银幕演员同业会(Screen Actors Guild)的主席,还是第一位入主白宫的劳联(AFL)成员。PATCO是唯一在大选中为里根背书的联邦雇员工会,对里根当选有拥戴之功。由于工会渐成民主党的票仓,共和党总统一般不敢严厉制裁工会,以免加重选票流失;^[23]二是顾虑失去民意支持。民众以劳动者居多,天然同情其他劳动者争取利益的行动。若总统出重拳弹压,难免不激起民愤;三是顾虑损害经济发展。正如PATCO主席所言:“没有我们,这个国家的飞机就没法飞起来。如果我们被关进监狱或者面对过高的罚金,他们也没法命令我们干活。”^[24]然而,里根总统出人意料地拒绝了妥协,反而采取了强硬的手段加以应对。他以罢工违法为由,解雇了所有参加罢工的空管员。为了弥补职缺,政府调派军事部门的空管员接手民航业,还向社会开放招聘,引来了大批求职者。空中交通秩序逐步恢复正常。^[25]此举赢得了民众的支持。罢工最终失败,PATCO主席次年即告辞职,整个组织也宣布破产。^[26]

对政府在PATCO罢工事件中策略的评价可从如下角度观察:其一,罢工造成了巨大的经济损失:空管系统两年后才恢复正常,耗资高达300亿美元,^[27]而新空管员的培训更是持续了10年之久。^[28]与接受PATCO的条件相比,强硬对待似乎造成了更大的成本,而这些成本最终要以税收的形式转嫁给企业,无疑会加重企业负担,给供给侧改革带来不利影响。其二,里根政府的策略并非全无道理。首先,空管业无竞争压力,对经济运行来说又必不可少,所以PATCO的出价缺乏制约,只要成本未高至让空运完全丧失竞争力,使用者就只能就范。PATCO突破法律限制、发起罢工,提出不尽合理的经济诉求,^[29]都说明了此点。若政府选择妥协,PATCO的诉求很可能进一步放大;政府步步后退所付出的经济代价将远超7.4亿美元。其次,当时的工会已显露出难以适应供给侧改革的倾向。里根从PATCO入手,成为史上首位摧毁了一个工会的总统,起到了震慑效果,^[30]有助于统一改革意志,并将这种意志传递到传统经济部门。其三,PATCO的诉求并非全然不合理,只是存在“过犹不及”的问题。

[22] 同前注[21], Philip Dray书,第627-628页。

[23] 比如,1970年,17.5万名邮政员工发动罢工。尼克松总统既没有依法制裁,也没有解雇罢工者,而是屈服并答应提高工资。到了1980年,总统换成了民主党的吉米·卡特,PATCO更无顾忌,在芝加哥奥黑尔国际机场组织罢工。卡特总统同样没有反击。同上注,第625-626页。

[24] [美]理查德·里夫斯:《里根:想象的胜利》,梁卿译,商务印书馆2014年版,第95页。

[25] 同前注[21], Philip Dray书,第630-632页。

[26] See Herbert R. Northrup, The Rise and Demise of PATCO, 37 Indus. & Labor Rel. Rev. 167, 182 (1984).

[27] 同前注[21], Philip Dray书,第640页。

[28] 同前注[24], 理查德·里夫斯书,第96页。

[29] 比如,空管员为了熟悉空情,有权试乘航班。然而,这项权利被空管员普遍利用,他们免费乘机办理私人事务。政府加以制止时,PATCO就以停工来抗议,后来更是要求政府正式承认利用试乘权的合法性,并写入谈判条件。同前注[26], Herbert R. Northrup文,第167页、第170页、第175页。

[30] 同前注[21], Philip Dray书,第616页、第637页。

政府对合理诉求与不合理诉求不加甄别,一律强硬应对,既暴露出对劳工缺乏同情,更反映出缺乏平衡各方利益、精细处置纠纷的技艺。由此导致的劳资对立和工运低潮至今仍折磨着美国,这一教训尤其值得记取。

(三)传统经济部门:裁汰还是设限

以钢铁业和汽车业为代表的传统经济部门曾是美国战后经济增长的主引擎。到了上世纪70年代,这两个行业遭到了日本的有力挑战。1976年,日本钢铁业成本比美国要低44%。里根上任前后,日本汽车业占去了22%的国内市场,而每辆美国车的成本平均比同档次日本车高2000美元之多。^[31]竞争力低下导致了产品滞销,传统经济部门不得不缩减产能。1975年,美国有20家联合钢铁企业,运营着47座工厂,到80年代末期,只剩下14家企业,运营着23座工厂。^[32]但从全球市场及本土市场对钢铁和汽车的需求来看,都是旺盛的。需求之所以无法转化为经济增长,归因于供给一侧只能提供质次价高的产品,无法契合需求,存在结构缺陷。这种缺陷是如何产生的?以钢铁业为例,在日美两国的成本差距中,原料价格因素占了15%,工资因素占了约60%,而全要素生产率因素占了约30%。^[33]对于工资成本高企、全要素生产率低下,工会都难脱干系。学者指出,钢铁工人联合会与汽车工人联合会取得的溢价显著高于市场工资水平,这不能用劳动者的贡献或生产率状况来解释。即便在经济性裁员和关厂已成气候的20世纪七八十年代,这两家工会仍在寻求大幅涨薪。^[34]除了工资问题外,“工会制定的工作守则和正规的申诉程序窒碍创新,并导致灵活性的匮乏”。^[35]曾有人描述了工会不支持企业更新技术、裁汰冗员的情形:“司炉工还在火车柴油机车上工作,虽然司炉岗位在机车上已不存在了。油漆工还用着刷子而不是喷枪……在报纸印刷厂,工会总是要求对现成的广告铅版再排一次。”^[36]

为了改善供给结构、降低产品成本,需要抑制工会的消极影响。为此,里根不但在PATCO罢工一事上采取了不妥协态度,而且任命对工会缺乏同情的官员出掌国家劳动关系委员会,负责《国家劳动关系法》的执行,削弱该法对工会的实际保护。^[37]不过这仍然不足以将钢铁业和汽车业的成本降至有竞争力的水平。这些行业的资本不得不向成本更低的地区流动:从五大湖区转移到美国南方,乃至韩国和东南亚等地。^[38]由此引发了大量的关厂、迁厂现象。整个20世纪70年代,关厂导致了3800万美国人失去工作。到里根上台时,关厂速度仍在加快。^[39]

针对关厂和迁厂现象,政府应当采取何种劳动政策?从供给侧角度看,既然产品卖不出去,继续

[31] 同前注[19], Peter H. Lindert 文,第431页、第438页。

[32] 同前注[16], Nelson Lichtenstein 书,第212页。

[33] 同前注[19], Peter H. Lindert 文,第431页。

[34] 同上注,第453-454页。

[35] 同前注[16], Nelson Lichtenstein 书,第220页。值得一提的是,上述两段评论都是同情劳工的学者作出的,他们大致分别代表经济学界与劳工研究界的主流观点。

[36] [美]理查德·B.弗里曼、詹姆斯·L.梅多夫:《工会是做什么的?美国的经验》,陈耀波译,北京大学出版社2011年版,第147页。

[37] 关于里根时期国家劳动关系委员会的人事变动, See Joan Flynn, A Quiet Revolution at the Labor Board: The Transformation of the NLRB, 1935-2000, 61 Ohio St. L. J. 1361(2000); Vanessa Waldref, Reagan's National Labor Relations Board: An Incomplete Revolution, 15 Geo. J. Poverty Law & Pol'y 285(2008).

[38] 参见[美]贝弗里·J.西尔弗:《劳工的力量:1870年以来的工人运动与全球化》,张璐译,社会科学文献出版社2012年版,第57-83页。

[39] See James M. Cline, A Legal, Economic, and Normative Analysis of National Plant Closing Legislation, 11 J. Legislation 348, 348(1984).

投资就是无效率的。关厂和迁厂是市场作用的结果,反映了资本向效率高的地方流动,而资本配置效率的改善有助于全要素生产率的提高,最终有利于经济增长。至于就业问题,如果资本流动到了国内的其他地方,那么原厂的就业损失就可以在新厂得到弥补;如果资本流动到了国外,所造成的就业损失固然无可弥补,若是只为了保就业而限制资本流动,就相当于让全体国民补贴这些工厂及其员工,为它们的低效率买单。这样做不仅缺乏正义,而且限于政府的财力,也难以以为继。国家既然负担不起阻止关厂和迁厂的经济代价,就只能承受失业的阵痛。里根政府决定两害相权取其轻,让市场去配置资本,减少对关厂和迁厂的限制。

政府的做法受到了工会的激烈反对。关厂和迁厂对工会的打击很大,全国工会覆盖率从1973年的29%跌到了1991年的16%,大部分会员的流失是基础工业的关厂所致。^[40]为了保存实力,也为了减少失业,工会从支持自由贸易转向贸易保护主义,要求限制资本跨国、跨州流动,^[41]与政府展开了广泛的博弈和对话。博弈的第一个主题是《国家劳动关系法》。工会认为,一些企业关厂的目的是规避工会,这构成了对工会的歧视,违反了《国家劳动关系法》。^[42]但问题在于,有工会的工厂往往也是成本高、效益差的工厂。企业关停这些工厂,究竟是出于正当的经济原因,还是违法的歧视原因,委实难以证明。工会还认为,关厂和迁厂都属于强制集体谈判的范围,企业无权自行决定。国家劳动关系委员会确曾支持这种看法,然而到了20世纪80年代,最高法院提高了将关厂纳入集体谈判范围的条件,而国家劳动关系委员会则认为迁厂不再是集体谈判的强制议题。^[43]工会利用《国家劳动关系法》阻止关厂和迁厂的努力未能奏效。博弈的第二个主题是各州立法。在联邦层面的努力受挫后,工会转而希望各州立法阻止工厂外迁和关闭,但各州的态度并不积极。州和国家一样需要吸引投资,如果规定资本只准进不准出,就有可能把投资者赶到其他州去,对经济发展不利。如果州立法限制资本的州际流动,联邦政府可能援引《宪法》州际贸易条款(Interstate Commerce Clause)加以干涉,也令各州心生忌惮。^[44]博弈的第三个主题是普通法。立法努力受挫,工会转而从法院寻求支持。比如,根据普通法理论,主张经济性裁员可能损害工厂所在地的公共利益,但法院出于证据不足、担心损害企业经营管理权等原因,没有支持该主张。^[45]取得进展的是个别劳动关系法。一些州法院发展出所谓默契学说(implied contract doctrine),对任意雇佣(employment at will)原则加以限制。^[46]当时,许多因闭厂和迁厂而失业的员工已在原厂工作多年,对此,法院认为,长期雇佣的事实证明劳资双方存在默契:劳方以忠诚服务换取职业稳定;雇主非有正当理由,不得打破默契。^[47]然而,实证研究表明,这一学说促使企业更多地使用便于解雇的派遣工,^[48]这反而破坏了劳动者的职业稳定。一连串的失利之后,工会把所有力量都集中到最后一个主题——制定新的国家立法。理想的方案是欧洲式的:企业关厂或迁

[40] 同前注[16], Nelson Lichtenstein 书,第212~213页。

[41] 同上注,第236~237页。

[42] See Peter E. Millspaugh, *The Worker Dislocation Dilemma in the United States and Great Britain: Contrasting Legal Approaches*, 16 Ga. J. Int'l & Comp. L. 285, 297(1986).

[43] 同前注[39], James M. Cline 文,第351~353页。

[44] 同上注,第354~355页。

[45] 同前注[42], Peter E. Millspaugh 文,第285页、第297页。

[46] See Katherine V. W. Stone, *From Widgets to Digits: Employment Regulation for the Changing Workplace*, Cambridge University Press, 2004, pp.83-85.

[47] 同上注,第154页。

[48] 同上注,第85页。

厂前需要获得政府许可,并预先通知员工;解除劳动关系后,企业还需向前员工支付遣散费,并保障其退休待遇。^[49]经过反复拉锯,国会在里根总统卸任前夕通过了《员工调整和缩减预告法》。根据该法,雇员超过百人的企业在关厂或大规模裁员时,要提前 60 天告知员工;如果裁员规模不大,或是遇到了不可预见的运营状况等,则可豁免告知义务。^[50]除此之外,对关厂和迁厂不作限制。

里根虽然让新法生效,但拒绝在其上签字。他批评新法过分限制企业的决策权,损害企业竞争力,无助于增加就业。^[51]反对新法的学者也认为,这部法律不但会限制资本流动,降低资本配置效率,而且会导致很多其他问题:其一,企业为了履行法律义务,不得不付出成本;其二,企业慑于该法给解雇带来的困难,会倾向于少雇人力、多用资本,从而对就业产生消极影响,这在许多发展中国家已成为现实;其三,已经陷入困境的企业在预告期限届满之前不得关厂止损,丧失了灵活性,相当于额外缴税;^[52]其四,提前告知员工将会被裁的噩耗,会导致其生产积极性下降,纪律废弛,骨干员工另谋高就,使得预告期间的生产率降低。^[53]反对新法的一方甚至出具报告,预判新法将带来数十亿美元的巨额成本。而在支持一方看来,上述说法不过是危言耸听。^[54]他们认为,预告可以给企业、员工和政府都留出时间,为再就业做准备,例如获取就业信息、参加新雇主面试等,从而降低再就业难度。^[55]但问题在于,这部法律所带来的收益和成本究竟哪个更大些?答案首先是收益和成本都不大,《员工调整和缩减预告法》对劳动关系的实际影响很小。这既与立法自身的妥协、模糊较多有关,^[56]也与执法完全依赖法院,而联邦法院倾向保守有关。^[57]从收益来看,该法对于减少被裁员工的失业现象确实有帮助,^[58]即使被裁员工失业,该法也能够缩短其失业时间。^[59]从成本来看,企业履行法律义务的直接成本并不高,员工人心浮动则确实给一些企业造成了生产率损失。^[60]至于该法是否助长了企业减少雇员数量的倾向,是否损害了困境企业的自救努力,都没有实证证明。但是,该法限制资本流动而造成的效率损失则是必然发生的,只是大小难以测量而已。值得一提的是,当时的关厂和迁厂具有行业性和地域性特征,往往是同一地域的整个行业全面衰落的结果。如此一来,被裁员工很难在当地找到同一行业的新工作,又缺乏改行所需的新技能,即使提前获知将要被裁的消息,对于再就业的帮助也很小。比起事前告知,他们更需要失业后的救济。早在 1974 年,《贸易调整法》就给予因为国外竞争而

[49] 美国和欧洲关厂和迁厂时的劳动法律对比, See Michele Floyd, *The Scope of Assistance for Dislocated Workers in the United States and the European Community: WARN and Directive 75/129 Compared*, 15 *Fordham Int'l L. J.* 436 (1992).

[50] See 29 U.S.C. §§ 2101-2109.

[51] See Ronald Reagan, *Statement on the Worker Adjustment and Retraining Notification Act*, August 2, 1988, <https://reaganlibrary.archives.gov/archives/speeches/1988/080288a.htm>, last visit on May 8, 2016.

[52] See Kenneth G. Dau-Schmidt, Robert N. Covington & Matthew W. Finkin, *Legal Protection for the Individual Employee* (4th ed.), New York: West, 2011, pp. 928-929.

[53] See Joseph A. Cipparone, *Advance Notice of Plant Closings: Toward National Legislation*, 14 *J. Law Ref.* 283, 296-298 (1981).

[54] See General Accounting Office, D.C. Div. of Human Resources, *Plant Closings, Evaluation of Cost Estimate of Proposed Advance Notice Requirement*, Report to Congressional Requesters, March 1988.

[55] See Richard W. McHugh, *Fair Warning or Foul? An Analysis of the Worker Adjustment and Retraining Notification (WARN) Act in Practice*, 14 *Berkeley J. Emp. & Lab. L.* 1, 12 (1993).

[56] See General Accounting Office, *The Worker Adjustment and Retraining Notification Act: Revising the Act and Educational Materials Could Clarify Employer Responsibilities and Employee Rights*, September 2003, GAO-03-1003.

[57] 同前注[55], Richard W. McHugh 文, 第 60-61 页。

[58] 同上注, 第 63-64 页。

[59] See Christopher P. Yost, *The Worker Adjustment and Retraining Notification Act of 1988: Advance Notice Required?*, 38 *Cath. U. L. Rev.* 675, 681 (1989); 同前注[52], Kenneth G. Dau-Schmidt, Robert N. Covington & Matthew W. Finkin 书, 第 928 页。

[60] 同前注[55], Richard W. McHugh 文, 第 62 页。

失去工作的劳动者最多一年的现金补助。^[61]这一法律获得了里根政府的确认,继续有效。

资本流动是一个痛苦的过程。那些工厂纷纷离开的城市长期处于萧条状态,难以转型,产生了所谓的“锈带”(Rust Belt)。但是,从低效率产业腾出的资本被投入到更有效率的产业之中,新兴经济部门开始成长为新的经济引擎。同时,通过改进技术、提高效率,钢铁业和汽车业吸引了资本回流,有了复兴的迹象。^[62]这样看来,里根政府减少政府干预、允许传统产业按经济规律裁汰员工的政策有其正确的一面。值得注意的是,“锈带”并非资本流动的必然产物。资本流出之后,如果政府积极从产业、信贷、就业等政策上加以引导,完全可能实现地区复兴,这种例子并不鲜见。美国之所以出现“锈带”,与里根政府对资本流出后的形势估计不足、对城市发展的政策支持不力、对失业劳工的帮扶救助不够重视有着密切关系。政府的失误招致了长期的批评,更带来了多年难以痊愈的伤害,而这本来是可以避免的。

(四)新兴经济部门:规制还是放任

从上世纪70年代开始,美国钢铁、汽车等传统产业的地位不断下降,新兴经济部门快速崛起。1972年,信息产业占国民生产总值的比重就达到了50%,让美国率先跨入信息时代。与此同时,第三产业即服务业的比重也在不断上升,到1985年已达到69.2%。^[63]以信息产业和现代服务业为代表的新兴经济部门跃升为国民经济的主体。美国经济的重新启动迫切需要这些部门的快速增长。那么,如何实现新兴经济部门的增长呢?从需求侧角度看,这些部门有两个重要特点:一是市场高度细分,需求越来越个性化、多样化,并且需求的内容和规模都在快速变化之中;二是市场越来越需要创意产品和高技术产品。需求压力传导到供给一侧就提出了劳动力供给改革的两大要求:一是为了适应变幻莫测的市场,劳动力资源的供给需要加强灵活性。不仅规模要收放自如,而且雇员队伍的专业技能也要随时更新;^[64]二是为了满足消费者对创意和科技含量的要求,必须激发劳动者的创造力,将循规蹈矩的员工改造成大胆创新、积极主动的新员工。

以灵活性和创造性为目标,美国对劳资关系进行了深入调整。为了增强劳动力供给的灵活性,企业纷纷改变了事实上的长期用工制度,代之以没有长期雇佣承诺的用工形式。美国虽然在法律上实施任意雇佣制度,雇主无需理由即可解雇员工,但是在实践中解雇行为并非可任意为之。前文述及,劳资双方形成默契——只要雇员忠实任事,雇主就会以长期甚至终身雇佣作为回报。这种“心理契约”(psychological contract)在传统行业的大企业表现得尤为明显。它虽不成文,也少有法律约束力,但具有商业伦理的约束力。^[65]企业一旦违反心理契约,声誉就会受损,招工也会受影响。到了20世纪80年代,迫于供给侧改革的压力,传统部门开始大量裁员,新兴部门也无力承诺终身雇佣,心理契约随即被打破。^[66]新兴部门大量使用派遣工、劳务外包以及非全日制工、待召(on-call)工、独立承包商(independent contractor)等。从1981年到1989年,派遣工数量翻了一番,超过了100万人;从业岗位从低端拓展到高端,包括许多技术岗和管理岗。后来,用工灵活化的趋势扩展到了整个劳动力队伍,即便是核心员工也不再拥有职业稳定的前景。据统计,每位美国劳动者一生平均要更换11次工作,

[61] 同前注[42], Peter E. Millspaugh 文,第298-299页。

[62] 同前注[19], Peter H. Lindert 文,第431页、第438页。

[63] 参见吴蔚:《美国经济增长方式分析》,《世界经济》1999年第12期。

[64] 同前注[46], Katherine V. W. Stone 书,第68页。

[65] 同上注,第90页。

[66] 同上注,第89-93页。

并3次转换自己的职业技能。^[67]

而为了增强劳动者的创造力,还必须调动他们的主观能动性。创新需要艰苦思考、打破陈规和承担风险,而传统职场的信条恰恰是服从命令、循规蹈矩和明哲保身。实践表明,愿意做出头鸟的员工往往对企业有着高度的认同感,他们并不把工作仅仅当成糊口的方式,而是以我国《宪法》上的主人翁精神^[68]或者说“组织公民”(organizational citizen)的觉悟来看待本职。^[69]可是,这种觉悟从何而来?企业连长期雇佣都承诺不了,员工工作朝不保夕,就如同公民随时可能被逐出城邦,怎能企业当成自己的事业?此际创造性与灵活性两大诉求之间出现了尖锐的矛盾。为了解决此矛盾,在灵活用工制度下鼓励员工创新,新兴经济部门的企业致力于捕捉员工的利益关切,唤起员工的认同。随着旧心理契约的打破,员工的利益关切也发生了变化:一是从注重职业稳定转向注重工作机会,认为就业能力比就业本身更加重要;二是从希望薪酬与年资挂钩转向希望薪酬与贡献挂钩,既然干不长久,就不要搞论资排辈;三是从单纯服从人事管理转向注重管理的公平性,既然不能从长计议,就不想忍耐眼前的不公。企业认为,只要满足这些关切就可以唤起员工的认同。在工作机会方面,企业加强员工的职业培训,特别是培养可在全行业范围内通用的知识技能,增强员工的人力资本。同时,企业还提升员工的社会资本,在内部打破部门和岗位之间的界限,在外部则通过关联企业、网络化生产(network production)等方式,模糊企业之间的界限,为员工创造积攒人脉、调动和跳槽的机会。^[70]在薪酬管理方面,企业按照员工创造的市场效益来确定报酬,并采取期权激励等新型报酬形式。在人事管理方面,企业更加注重程序的正规性和公平性,并将管理创新写入劳动规章。^[71]通过这些努力,员工的利益关切得到了回应,创新精神得到了激发,灵活性与创造性两大诉求之间的矛盾有所缓和。

在里根政府看来,劳资关系的上述变革都是为了回应市场需求,是供给侧改革的组成部分,应当予以支持,不该限制劳资关系的自发探索。具体采取的态度有三:第一,对于变革的绝大部分内容,政府持放任态度,不加干涉。第二,对于个别内容,国家持明确支持态度,并通过法律加以确认。比如,法律将劳动规章认定为单诺契约(unilateral contract),赋予其法律执行力,^[72]将人事管理改革的成果以法律形式固定下来。第三,对于争议较大的内容,国家则允许各州将不同观点分别投入实践,作出选择。比如,为了鼓励企业投资培训和研发,大多数州赋予离职竞业限制协议以法律执行力,防止跳槽员工把老东家的商业秘密带到新东家去。对此,加利福尼亚州认为,员工跳槽固然会带来泄密风险,但也可以产生知识的溢出效应(spillover effect),惠及新东家,这对于创新发展是有利的,所以不应当强制执行离职竞业限制协议,加州的做法推动了硅谷的崛起。而马萨诸塞州的选择虽与之相反,但该州第128号公路(Route 128)地带同样云集著名高校,甚至融资更为便利。^[73]政策的争论会继续下去,而联邦政府将决定权留给各州的做法无疑是妥当的。

[67] 同前注[46], Katherine V. W. Stone 书,第67-71页。

[68] 我国《宪法》第42条第3款第2句规定:“国有企业和城乡集体经济组织的劳动者都应当以国家主人翁的态度对待自己的劳动。”

[69] 同前注[46], Katherine V. W. Stone 书,第94-96页。

[70] 这种打破岗位、部门乃至企业间界限的做法造就了所谓无界职场(boundaryless workplace)。同前注[46], Katherine V. W. Stone 书,第92-93页。

[71] 同上注,第113-114页。

[72] 标志性案例为 Woolley v. Hoffman La Roche, 491 A. 2d 1257 (N. J. 1985)。

[73] See Ronald J. Gilson, The Legal Infrastructure of High Technology Industrial Districts: Silicon Valley, Route 128, and Covenants Not to Compete, 74 N. Y. U. L. Rev. 575 (1999)。

阵痛之后是复苏。里根任职初期,由于传统部门的关厂,以及新兴部门雇佣保障的瓦解,美国失业率攀升到了9.7%,而随着传统部门的重组和新兴部门的快速发展,失业率掉头下降,到里根离任那年已降至5.3%,甚至低于以经济繁荣著称的克林顿总统的首个任期。^[74]与就业相呼应,经济增长率经过1982年的短暂衰退后,连续7年维持在3.5%以上,最高时达到了7.3%。^[75]重振美国经济和就业的历史任务完成了。

三、劳动法制发展的走向探索

无论是回溯历史,还是借鉴国外,落脚点都应立足于中国当下。在供给侧结构性改革时期,我国劳动法制的发展可汲取中美两国的历史经验和教训,根据经济改革的需要而不断调整,跟上改革的步伐。申言之,不同的经济阶段,劳动者利益的重心不同,劳动法制的保障方向也要随之变化。供给结构调整必然带来就业结构调整,劳动法制要积极服务于这一过程。当前,供给侧结构性改革的劳动法内涵集中反映在钢铁和煤炭行业去产能过程中的职工安置问题,国务院及人力资源和社会保障部等为此制定了法规和规章。劳动法制要积极引导劳动力流向有效产能,不能给劳动力流出无效产能设置障碍,才可以实现符合经济改革方向的新发展。

(一)劳动法制发展的经验教训总结

综观我国改革开放以来劳动法制的演进,借鉴美国供给侧改革时期劳动法制的调整,可以得出中美两国劳动法制发展的三条主要经验以及对应的教训。

1. 经验之一:劳动法制应该根据经济改革的需要适时调整。劳动法制并不是封闭运行的,而是以外在的经济改革为依据,适时进行调整。劳动法律法规是实现劳动政策、助推经济改革的工具。劳动法制要保护劳动者利益,劳动者的利益首先在于就业,就业的扩张有赖于经济增长,经济增长则要靠经济改革来实现。所以,劳动法制跟着经济改革的指挥棒起舞,符合自身的价值取向。劳动领域“变法”的底气在于变法顺从经济改革大势,而经济改革符合劳动者的根本利益。有了底气,我国劳动法制才敢于击穿城乡区隔,打破“铁饭碗”,撤去“大锅饭”,改善劳动力供给;敢于冒着增加成本、降低国际竞争力的风险,保障劳动者待遇,拉动内需。同样是因为有了底气,美国里根当局才敢于坚决维护公共经济部门的稳定和效率;敢于承受关厂和迁厂的阵痛,让市场淘汰低效产能;敢于承受长期雇佣的职场默契被打破的后果,让市场摸索新的劳资平衡之道。

经济改革的转向传导到劳动政策、再传导到劳动法制需要一个过程。我国供给侧综合性改革近二十年后,《劳动法》才出台;实施刚满3年,经济改革的重心就转向需求侧,《劳动合同法》又拖了8年才问世;更加戏剧性的是,《劳动合同法》实施不足两年,国际经济形势骤变,经济改革又向供给侧转移。经济改革的急转、政策传导的迟钝导致了劳动立法“一出台就滞后”的尴尬局面,也导致地方政府的执法热情不足,损害了法治的权威。为了增强劳动法的权威性,劳动法制改革必须跟上经济改革的脚步。每一轮经济改革启动之后,只要基本方向明确,就应该及时调整劳动法律法规,哪怕之后再做小的修补,也远强过大修在姗姗来迟之后立即过时。这一教训值得记取。

[74] See U.S. Bureau of Labor Statistics, Labor Force Statistics from the Current Population Survey: Unemployment Status of the Civilian Noninstitutional Population, 1945 to date, <http://www.bls.gov/cps/cpsaat01.htm>, last visit on May 11, 2016.

[75] See U.S. Bureau of Economic Analysis, National Income and Product Accounts Tables: Percent Change from Preceding Period in Real Gross Domestic Product, <http://bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=9&step=1#reqid=9&step=3&isuri=1&903=1>, last visit on May 11, 2016.

2. 经验之二:劳动法制应该根据劳动者利益重心的变化而不断调整。当经济改革以需求侧为主时,消费是经济增长的主要动力,劳动法制应当以改善劳动者各项待遇为重心;当经济改革以供给侧为主时,劳动力投入的增加、配置的优化对经济增长至关重要,劳动法制应当以扩大和调整劳动者就业为重心。劳动法制的保障重点在就业和待遇之间摆动,产生了“天平效应”,这集中反映在《劳动法》与《劳动合同法》的不同侧重上。

天平效应有两个对立面:一是将天平固定在一端不动,片面保障劳动者的就业或待遇。只讲就业、不顾待遇,近乎所谓放任主义(libertarianism),久已被劳动法制所淘汰;而只讲待遇、不顾就业,无异于缘木求鱼。美国当年实施供给侧改革,劳动者利益重心已经转向就业,若继续一味地要求提高待遇,将会导致企业负担更重、效率更低,加剧关厂和迁厂,引发更多的失业。就业之皮不存,待遇之毛焉附?二是所谓“尺蠖效应”:该讲就业的时候,就业不充分,待遇却应声而落;该讲待遇的时候,待遇不落实,就业却大受限制,最终两头落空。^[76]《劳动法》以保障就业为主,执行状况不佳,却成了压低劳动者待遇的口实;《劳动合同法》以提高待遇为主,执行状况也不理想,却让企业顾虑人力成本而不敢用人,导致劳动者的就业无法兑现。这一教训同样值得记取。

3. 经验之三:供给侧结构调整必然带来就业结构调整,劳动法制应当积极服务于这一过程。具体而言:一是要支持劳动力流出无效产能。在我国供给侧综合性改革期间,针对一些企业长期亏损、无法满足市场需求的状况,制定了《破产法(试行)》,建立无效产能退出机制,引导劳动者另谋出路。美国供给侧改革期间,支持市场淘汰无竞争力的企业,减少对关厂和迁厂的干预,让劳动力尽快离开无效产能;二是要支持劳动力流向有效产能。我国允许农村富余劳动力进城务工,投入出口加工业,美国政府赋予劳动规章以法律执行力,确认劳资关系改革的成果,支持新兴经济部门,都反映了这一点。在就业结构调整时,劳动法制要防止两种错误倾向:一是为了在短期内保就业,阻止劳动力流出无效产能,拒不“放手”。这样做只能推迟而不能避免失业的到来。自2008年全球金融和经济衰退以来,我国一些企业、特别是国有企业的产能早已严重过剩,沦为“僵尸企业”。地方政府为了防止劳动者大规模失业,用银行信贷和财政补贴把这些企业养了起来,现今不但难以为继,还将生产和就业领域的风险传导到了金融领域,这种政府干预必须退出。正像权威人士指出的,政府要以自我革命的精神,“把‘放手’当作最大的‘抓手’”。二是片面采取不干预政策,不积极引导劳动力流向有效产能,形同“甩手”。^[77]里根当局的具体政策虽然远非“不干预”所能概括,但是为了谋取政治资本,当局的许多做法都沾上了新自由主义的色彩。^[78]对于传统部门衰落所造成的集中失业,政府干预不够,导致了“锈带”的产生,当局一面给富人减税,一面对穷人帮扶不足,导致贫富差距拉大,这些弊政影响深远,我国当以此为戒。

中国实行供给侧改革要借鉴他国经验,更要汲取历史教训;可以参考政策措施,但是不应搬用指导思想。特别是要对供应学派的新自由主义取向保持足够的警惕,主动预防和积极纠正改革中的利益失衡现象,坚持站在公共利益的角度争取劳资双赢。中美两国劳动法制发展的经验教训总结如下表1。

[76] “天平效应”与“尺蠖效应”的概念可参考秦晖:《权力、责任与宪政——关于政府“大小”问题的理论与历史考査》,《社会科学论坛》2005年第2期。

[77] 关于政府“放手”、“抓手”与“甩手”之间的关系,参见龚雯、许志峰、吴秋余:《开局首季问大势——权威人士谈当前中国经济》,《人民日报》2016年5月9日第1版。

[78] 关于新自由主义的论述,可参见[美]大卫·哈维:《新自由主义简史》,王钦译,上海译文出版社2016年版。

表1 中美两国劳动法制发展的经验教训

经验	教训
劳动法制应该根据经济改革的需要而不断调整	劳动法制调整要跟上经济改革节奏,防止新法一出台就过时
劳动法制应该根据劳动者利益重心的变化而不断调整	劳动法制的保障须调整,防止保障偏离劳动者的利益重心
	劳动法制的保障必须落实,防止出现尺蠖效应
供给结构调整必然带来就业结构调整,劳动法制应当积极服务于这一过程	劳动法制不能阻止劳动力流出无效产能,拒不“放手”
	劳动法制不能消极对待劳动力流向有效产能,形同“甩手”

(二) 劳动法制发展的初步观察

从供给侧结构性改革正式提出至今,不过一年有余,^[79]劳动法制的相应调整正渐次展开,目前只可作初步观察。自2015年12月22日至2016年5月11日,国务院共召开了15次常务会议,其中8次涉及劳动就业工作,总结如下表2。^[80]

表2 劳动就业的具体措施

日期	措施	主题
2016.1.22	化解钢铁、煤炭行业过剩产能,做好职工安置	去产能
2016.4.13	降低企业职工基本养老保险单位缴费比例、失业保险总费率、住房公积金缴存比例,促进和增加就业	降成本
2016.1.6	扩大跨境电子商务综合试点,增加就业	补短板: 培育新业态
2016.4.6	实施“互联网+流通”行动,拉动就业	
2016.2.3	建设新型创业创新平台	补短板:大众创业、 万众创新
2016.2.17	加快科技成果转移转化	
2016.3.30	促进创新发展,以创新带动创业就业	
2016.4.20	建设“双创”示范基地,构筑完备的创业创新服务链	

其中,与补短板有关的六项措施是为了促进劳动力向有效产能流动。政府在其中扮演了双重角色:一方面,政府要积极作为,培育新业态,以平台和基地为形式整合就业创业服务;另一方面,政府要自我革命,创新体制机制,打破对劳动力流动和使用的不当限制。例如,体制内科技人员是重要的人力资源,却长期无法到体制外从事创新创业工作。国家为此允许他们到企业兼职,或在3年内保留人事关系离岗创业。还规定体制内科研机构科技成果转化所得的收益要有相当部分用于奖励主要贡献人员。^[81]

当前,供给侧结构性改革给劳动法制提出的任务主要集中在钢铁、煤炭业去产能的职工安置工作

[79] 2015年12月,中央经济工作会议首次使用“供给侧结构性改革”的完整概念。参见《中央经济工作会议在北京举行》,《人民日报》2015年12月22日第1版。

[80] 相关报道可参见 <http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/likeqiang/zyhd.htm>, 2016年5月13日访问。

[81] 参见国务院《实施〈中华人民共和国促进科技成果转化法〉若干规定》(2016年2月26日发布实施)。

上。国务院已出台了《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》(以下简称《国务院意见》),人力资源和社会保障部等配套制定了《关于在化解钢铁煤炭行业过剩产能实现脱困发展过程中做好职工安置工作的意见》(以下简称《人社部意见》),法制调整的行动较为迅速,跟上了经济改革的节奏。在供给侧结构性改革中,劳动者的利益重心在于就业,这只能通过尽快从无效产能流出到有效产能另谋职业来实现。若劳动力流动不出去,甚至出现劳动力流动不畅、待遇却应声而降的尺蠖效应,就背离了劳动者的利益。劳动法制改革的关键在于准确界定政府角色,不仅要防止出现政府“甩手”缺位的现象,更要坚决制止政府拒不“放手”阻碍劳动力流出无效产能。

据此审视《国务院意见》和《人社部意见》,有如下值得关注之处:第一,两份意见均规定职工安置方案未经职工代表大会或全体职工讨论通过,不得实施。以民主程序保障职工利益是值得肯定的,也有《企业民主管理规定》作为依据。但问题在于,若安置方案迟迟得不到通过,是否意味着企业就不能关停、产能就不能淘汰?那样就会降低资本配置的效率,拖累经济发展,最终不利于就业,损及劳动者的利益。劳动法制应当为安置方案的讨论设置一定时限,期满后如仍不能通过,则由政府、企业和职工三方会商,制定最终方案并实施。第二,《人社部意见》规定,以破产等方式淘汰产能的企业应当预留内退人员的社会保险费和生活费。防止内退人员因企业破产而失去保障是必要的,但问题在于,若企业破产时的剩余经费不足以预留上述费用,是否意味着企业就不能破产?那同样会导致资本配置的低效。中央为职工安置安排了专项经费,应当用于补足预留费用,保障无效产能尽快退出。第三,《人社部意见》规定,政府对不裁员或少裁员的企业给予稳岗补贴,这对于企业渡过暂时的经营困难、稳定就业岗位是必要的,但是,补贴只能救急,只适用于“工艺技术较为先进、市场前景较好”的企业。至于技术落后、没有市场的企业,如果只是为了稳岗而长期补贴,这相当于政府出资把没有竞争力的劳动者养起来,这对于劳动力的流动和产能的调整是不利的。第四,《人社部意见》规定,支持企业采取多种经营、辅业改制、培训转岗等方式安置富余人员,并由政府设置公益性岗位,为再就业困难人员兜底,这对于缩小失业规模是有利的。但是,无论是开拓经营领域、兴办辅业、内部调动,还是设置公益性岗位,都必须符合市场原则,不能罔顾市场需求,导致新经营领域和辅业长期亏损,冗员充斥,只能靠财政补贴过活,这同样是与去除无效产能、引导劳动者流出的方针背道而驰。

四、结语

回顾历史,无论是中国还是美国,经济改革重心的转换都曾引起了劳动法制的系统调整;展望未来,供给侧结构性改革的劳动法内涵远未全部开示,劳动法制发展的具体方向仍存在很大的争论。^[82]但是,无论劳动法制如何演变,都应当顺应经济改革的需要,契合劳动者利益的重心,保障市场对劳动力资源的配置起决定性作用,处理好政府“有为”与“无为”的关系,这是本文的基本结论。

(责任编辑:谢青)

[82] 参见楼继伟:《中高速增长的可能性及实现路径》, http://cms.sem.tsinghua.edu.cn/semcms/res_base/semcms_com_www/upload/article/image/2015_2/4_30/nz1ii93xq9n3.pdf, 2016年5月13日访问;董保华:《〈劳动合同法〉的十大失衡与修法建议》,《探索与争鸣》2016年第4期;姜颖:《〈劳动合同法〉亟需客观准确的解读》,《工人日报》2016年3月8日第7版;邵克:《常凯:越是经济下行越要保障劳工利益》,《民主与法制时报》2016年3月27日第6版。