

德国雇员民主参与的特点及其对我国的启示

洪 芳

(山东管理学院 劳动关系学院, 山东 济南)

【摘要】 我国的职工民主参与应作为一种劳雇双方利益平衡的机制而存在。应借鉴德国工会的做法,将集体谈判移至企业外部,降低企业工会的压力。未来我国工会工作的重点应朝着组建产业、行业性工会和推进产业、行业性集体谈判而努力,立法和政府应为组建行业、产业性的雇主协会和雇主联合会提供制度支持。在企业内部坚持劳雇合作的理念,推进工会委员和职工代表的直接选举,以保证其独立性,确保工会委员会和职工代表大会在企业内部规则制定上的共决权。完善公司治理,坚持资本所有权与劳权平等的原则。立法应构建利益争议特别程序将矛盾化解于法律框架下,减少冲突的发生。

【关键词】 雇员; 行业工会; 企业委员会; 职工监事

【中图分类号】D58 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-4145(2015)09-0143-06

DOI:10.14112/j.cnki.37-1053/c.2015.09.023

经济新常态下,构建力量相对均衡、利益分配相对公平的合作型的劳动关系成为我国构建和谐社会的重要目标之一。发达国家几百年的市场经济发展历史告诉我们,引入产业民主,保障劳动者的团结权,建立一种常态的诉求表达和参与机制是构建合作型劳动关系必不可少的两大机制。德国的产业民主可被称为典范,研究德国雇员民主参与制度寻求可资借鉴的地方将有助于我国和谐劳动关系的构建。

一、德国雇员民主参与的特点

(一) 雇员民主参与的协约自治性

在德国,劳动关系的调整无论企业外部还是企业内部都坚持协约自治的原则。除法律规则之外,劳雇双方还必须遵守由双方共同制定的劳资协议和企业内部规则。因而劳资协议和企业内部规则起到准立法的作用。德国立法将工会斗争限定在企业外部,由行业工会代表会员与单个的雇主或雇主组织缔结的劳资协议又常常被称为“劳资自治法”。政府在劳动关系的协调中扮演着中立者的角色,一般不干预劳资谈判,而是通过制定法律,对劳资谈判的运行规则进行法律规制,并制定劳动基准法,对没有参加工会的雇员进行底线保护。在企业内部,德国劳资协约自治的特点也极为明显。德国的企业委员会和雇员监事都在涉及到雇员权益的事项上与企业行政实行劳资共决,制定企业内部规则。因而德国雇员民主参与具有典型的协约自治的特点。

(二) 分工合作,内外配合的雇员民主参与制度

在德国,工会、企业委员会和雇员监事三种雇员代表组织分工合作、各司其职,共同参与民主管理,提高雇员在有关决策方面的话语权,在雇主要高利润和雇员要高工资之间寻求双方利益的折衷,在效率与公平的矛盾中寻求双方都可以接受的结合点,以实现劳资两利。

1. 将劳资对抗限定在企业外部,统一行业内的劳动报酬和劳动条件

根据德国立法的规定,只有“工会”才有资格代表雇员同雇主、雇主组织订立劳资协议。代表雇员签订劳资协议的工会一般为行业性工会。因而,尽管工会的会员来自于企业内部,但工会并不会在企业内部发起缔结劳资协议的要约。因而罢工不会在单个企业内部发起。在德国,全国有影响的工会主要有8个,它们联

收稿日期:2015-04-27

作者简介:洪芳(1972—),女,山东管理学院劳动关系学院副教授,法学硕士,主要研究方法为劳动法、劳动关系。

基金项目:本文系山东省哲学社会科学规划基金项目“和谐劳动关系视野下的劳动者职业稳定权研究”(项目编号:11CFXJ05)和山东省教育厅人文社会科学项目“和谐劳动关系语境下我国劳动行政执法问题研究”(项目编号:J14WB08)的阶段性成果。

合成立“德国工会联合会”。劳资协议的内容主要涉及维持、提高工资和劳动条件以及经济状况困难时的措施等。协议一旦生效,协议适用范围内的企业必须依照协议履行。因而那些试图单纯依靠压低工资而生存的小企业往往会被淘汰掉。在劳资协议生效期内,劳资双方任何一方,均有保持和平的义务,任何一方不得就协议中已经涉及的事项进行劳资斗争,工会如违反和平义务,必须依法承担损害赔偿责任。集体谈判及劳资协议成为解决劳资矛盾的最重要手段。工会的力量在很大程度上体现在工会享有立法保障的罢工权。但罢工只是解决冲突的最后手段。工会并不会轻易的选择罢工,多数情况下警告性罢工即可达到目的。

以行业性集体谈判解决劳资矛盾的优势在于:首先,劳资协议在一定范围内使得雇员有权参与企业价值的分配和劳动条件的确定,这不仅仅是政治民主在经济领域中的体现,而且是工人改善劳动待遇,维持、提高工作和生活品质的最重要手段。其次,对于雇主而言单个企业无法将低廉的劳动报酬和在劳动设施上的较少投入作为其竞争的优势。企业必须在薪酬和工作条件之外开展竞争。这有利于企业将精力用于提高产品质量、开发新产品、提高技术水平和服务水平。再次,劳资协议一旦生效,就意味着工会与劳动者有遵守和平的义务。雇主无须担心有新的集体行动,从而可以安心开展生产。再次,行业范围内的劳资协议对劳动报酬和劳动条件的统一规定,有利于稳定劳动关系,降低雇员的流动率,一定程度上也降低了行业之间的工资差异。最后,劳资协议有利于减缓政府的压力。政府无须直接面对任何一方的不满和质疑,降低了政府维稳的压力。

2. 企业委员会坚持劳雇合作,在共决中体现不同企业的差异性

在德国,独具特色的劳资共决,主要指企业内部的企业委员会制度。如果说劳资协议要求不同的企业采用相同的劳动标准,那么企业委员会的参与则充分体现了单个企业的差异性。

企业委员会产生的自愿性和雇员利益的代表性。根据德国《企业组织法》的规定,企业委员会的设立门槛极低,只要拥有5名以上的有选举权的雇员即可设立。但企业委员会并非企业内的必设组织,遵循自主设立的原则,是否设立由企业内部全体雇员确定。企业委员会广泛地存在于规模较大的企业。工会和企业委员会相互独立,根据有效的劳资协议相互信任,紧密合作。企业委员会为雇员代表组织,由来自各个方面的雇员组成。特别是职业白领和蓝领都可以进入企业委员会,并保持相当的比例。为了更好地维护雇员的利益,企业委员会可以在工作时间安排接待雇员的来访,雇主不得因此而减少其薪酬。但接待的具体时间和地点应与雇主商定,以免影响企业生产的进行。

企业委员会的独立性和经费来源的企业性。从经费的承担来看,企业委员会对雇主具有一定的依附性。企业委员会开展工作的经费来源于企业而不是雇员,一般情况下委员多为兼职。委员开展必要活动而耽误的劳动时间,视为出勤,企业不得减少其劳动报酬。为了更好地履行委员的义务,企业委员会的成员有权参加培训,培训期间视为已提供劳动。在规模较大的企业,如雇员超过300人,可以配备专职委员,其报酬由企业负担。因而,从经费的来源来看,企业对于企业委员会的存在是支持和欢迎的。但经费对企业的依附性并没有影响企业委员会的独立性和代表性。一方面,企业委员会采用雇员匿名直接选举产生。对于不履行义务的委员,雇员有罢免的权利,甚至可以请求劳动法院解散企业委员会重新选举。另一方面,为保障雇员利益的代表性,企业领导人不得被选为委员,也不得参加企业委员会的选举。

企业委员会基于合作的理念开展工作。如果说工会开展工作具有一定的对抗性的话,那么企业委员会则是基于合作的理念开展工作。保障雇员的权益是企业委员会工作的出发点,但搞好建设,提高雇员的职业素质,提高生产效率也成为企业委员会的关注点。立法试图将劳资斗争局限在企业的外部,因而企业委员会不得号召和组织工人罢工。对于企业内部的分歧,主要通过定期会谈的方式消除意见分歧。为了及时解决企业内部的争议,在企业内部,可以设立调解处。调解处由雇主和企业委员会各派相等数量的成员及主席组成,主席应当是公正的并须经双方同意。合作性的出发点及问题处理的理性、平和在很大程度上保障了企业劳动关系的和谐稳定。

企业委员会参与企业民主管理方式的多样性、差异性。企业内部事务繁多,企业委员会仅为雇员一方利益的代表者,在不同领域企业委员会享有参与权的深度和广度也应有所不同。首先,雇员和企业委员会享有知情权。如涉及到企业经营方针的重大问题诸如新建、改建和扩建生产区、管理区;引进新设备、采用新工艺,劳动场所变化时,雇主应及时通知企业委员会。特别是那些可能会对雇员造成影响,或者会对雇员产生新的要求的事项雇主应告知企业委员会,以便提出合理的方案,从而更多的关注雇员的利益。在德国,雇员人数较多的企业往往设立带有经营咨询功能的企业经济委员会。经济委员会既可单独设立,也可以设在企

业委员会下。经济委员会由雇员组成。其中至少有一名为企业委员会成员。雇主应及时全面地向经济委员会通告企业的经济事务。这些经济事务既包括对雇员只有间接影响而无直接影响的事项如企业的经济和财政状况、生产和销售情况;也包括那些可能对雇员利益造成直接影响的事项如引进新技术、缩小或关闭企业、企业部门以及企业的搬迁、合并等。经济委员会和企业委员会的存在保证了雇员的知情权。企业也可以及时获得来自员工的意见和建议,从而使决策更加的人性化,减少了劳资摩擦。其次,建议权和协商权。在雇员的职业培训问题上,企业委员会可以提出建议。如建议雇员参与企业内或企业外的职业培训,建议充分考虑年纪较大的雇员的培训需求。并可以就企业内部培训机构的设立和安排,培训方案的设计以及参与企业外培训等问题进行协商。再如在人事安排方面,因人事的变动与雇员的利益密切相关,因而企业委员会有权及时全面地了解企业的人事变动计划,并就可能发生的矛盾进行协商和提出建议。再次,参与决定权和否决权。如企业内部的培训教师不具备职业教育法中规定的专业能力,或者对工作不负责,则在该培训教师的聘任和解聘中,企业委员会享有否决权。企业委员会的参与决定权更多的表现在制定企业的内部规则上。企业委员会可以与雇主订立企业协议。凡是与雇员利益密切相关的事项如企业内部规章制度、劳动报酬的计算和支付办法、劳动定额等均可以制定企业协议。企业方面不得单方做出规定。在劳动人事方面,企业委员会参与决定权主要表现为对雇员职业稳定权的保护。扩大企业内部的就业是企业委员会追求的目标之一。如在企业进行招聘时,一般情况下企业委员会会要求首先在企业内部进行招聘。企业委员会有权参与对雇员的录用条件、岗位职责的变更、调薪以及解雇的标准的确立。保障雇员不被无理解雇是企业委员会的重要职责。雇主解雇员工必须事先将理由告知企业委员会,并听取其意见。未听取企业委员会意见之前,解雇决定无效。企业委员会对解雇持有异议,可以行使否决权。如果雇主不顾企业委员会的否决意见执意解雇了某一雇员,只要雇员向劳动法院提起解雇保护之诉,则劳动关系依然维持直至法院作出判决之日。因而企业委员会对雇员的解雇保护是强有力的,从而在很大程度上避免了雇主的单方面违法解雇。为了减少因解雇的意见分歧所产生的摩擦,双方也可以约定由调解处调解解决。值得一提的是,在发生企业调整时,特别是调整会直接损害雇员的权益,甚至面临着经济性裁员时,利益平衡的理念会被充分的考虑进来,必要时引入调解程序。最后,企业委员会享有监督权。企业委员会有权监督企业执行劳动法律法规,履行劳资协议、企业协议,保证公平对待雇员,以防止职业歧视,保护雇员的自我发展。

总之,企业委员会的共决哲学包含了三个层面:一是企业委员会扮演了律师的角色,为雇员提供经济社会权利保护;二是企业委员会作为雇主的合作伙伴:通过共同管理谋求各自的利益最大化,消除冲突;三,企业委员会还是企业现代化的推进者,协助雇主对企业的发展战略进行决策。

3. 公司治理的垂直型双层委员会模式,确保了雇员在经营管理中的话语权

德国公司治理结构的典型特征是采用垂直型双层委员会制。德国公司法规定,监事会选举产生董事会,而非由股东会同时产生董事会和监事会。监事会负责董事会的任命、撤换以及董事会成员的报酬支付标准,并监督董事会。因而监事会可以更有效的监督董事会。监事会不仅作为一种监督机构而存在,而且在部分重大事项上也享有决策权。如公司长期规划,重大的投融资项目以及对董事会的业绩评估等重大事项需要经过监事会的批准。监事由股东和雇员共同构成,其中规模较小的公司雇员监事的比例不低于三分之一,而那些规模较大的公司,特别是煤炭和钢铁生产企业,雇员监事的比例占有50%。因而德国公司治理中的监事会成员中雇员较高比例的构成以及监事会高于董事会的地位保障了雇员在经营决策中的话语权。由此我们可以看出德国公司治理中对雇员利益的关注,更加保障了其劳动关系的和谐稳定。

(三) 发达的利益争议处理机制在雇员民主参与中发挥了非常重要的作用

劳动关系的本质是冲突与合作交替进行。无论是集体谈判还是企业内部的协商都会出现僵局。罢工和闭厂是两败俱伤的最后手段,虽然是一种“必要的恶”,但谨慎使用才是上策。在德国的雇员参与制度中,法治的理念始终贯彻其中,劳动法院及企业内部的利益争议处理程序发达,这促使劳雇双方更加理性的对待双方的冲突和分歧,尽可能的诉诸于法律解决问题,即使是罢工也在守法的框架下进行,以最小的代价达到目的。因而,德国成为欧洲乃至全世界和谐劳动关系的典范,其罢工所发生的损失在欧洲也是最少的。这与其发达的利益争议处理机制及劳动法院通过个案的指引是分不开的。

在企业内部,为消除劳雇双方的意见分歧,根据《企业组织法》的规定,可以设置调解处,通过企业协议可以规定常设调解处。调解处的经费由雇主承担。调解处按照三方原则构成,即双方各派等额代表组成,同

时共同推选主席。对于调解处的构成无法达成一致意见的由劳动法院予以裁决。调解处的调解有效,各方应当遵守。凡是企业内部发生的企业委员会与雇主之间的矛盾和意见都可以通过调解处进行调解。

再者,劳动法院对于劳雇双方的行为具有重要的指引作用。著名的劳动法教授(加米尔舍格)早在上世纪六十年代曾将法官称作是劳动法的真正主人。就此而言,人们说“劳动法”是“法官法”,尽管法院的判决仅仅对个别案件具有效力。在实践中,法院的判决是各方行为的基础。^①和平义务的遵守和罢工的合法性判断一般均基于法院的解释。

而即使是企业内部的事务,劳动法院也发挥着重要的协调作用。例如企业委员会在有关的人事上有共决权,如果雇主没有经企业委员会的同意而进行了人事安排,则企业委员会可向劳动法院请求撤销其决定。

劳动法院还是企业委员会监督雇主履行义务的坚定支持者。在雇主违反法定义务的情况下,企业委员会可以请求劳动法院作出判决,勒令雇主履行义务,甚至可以请求法院对于不履行判决的雇主进行罚款以强制雇主履行法定或约定的义务。总之,在劳动关系领域中所有的分歧和矛盾都可以诉诸法院,通过法律途径解决,确保了矛盾解决的有序和理性。

当然,德国的雇员民主参与离不开经营者的企业社会责任意识,长远的经营预期和强有力的私有财产权益保护制度。

尽管上世纪90年代以来,随着经济全球化和全球经济的衰退,德国工会的组织率下降,力量有所削弱,但另一方面我们却可以看到企业委员会利用其灵活性的优势,通过弹性工时和减少工时等措施,保障了雇员的职业稳定。因而,与欧洲其他国家相比,德国的失业率依然是比较低的。

二、德国雇员民主参与对我国的启示

(一) 职工民主参与作为一种利益平衡和解纷机制而存在

德国的雇员民主参与中雇员参与的身份源于其雇员的身份,是在承认劳资双方既存在着对抗的一面又存在着合作的可能的的前提下,为充分弥补劳资力量的失衡,通过团结权的立法,保障职工组织的合法存在,通过企业外部的集体谈判平衡劳资双方的利益。而企业内部的企业委员会以其职工利益的代表性、工作出发点的合作性,成为企业内部一种重要的利益平衡器和解纷组织。而职工监事的直接参与经营和监督更加保障了职工的利益。

对比德国的雇员民主参与制度,我们可以发现,我国职工民主参与其立法和制度设计的出发点并非单纯作为一种经济社会权利,也非利益平衡的机制和解纷方式。一方面,我国工会的组建具有明显的党政属性。在企业外部乡镇一级工会向上,工会干部大多具有公务员身份,企业内部工会主席和副主席多为企业行政领导,特别是在国有企业,党委副书记、纪委书记兼任工会主席的情况极为常见。^②党联系职工的桥梁和纽带以及双维护的理论更多的是将工会作为一种政治组织而存在。尽管近几年来,我国积极推进集体协商特别是工资集体协商,在改善劳动条件和工资水平等方面发挥了一定的作用,但因为我国工会的党政属性,集体协商的力量并非来源于劳动者,而是来自上级党政机关,与其说集体协商签订集体合同是为了解决劳雇双方的问题,不如说是为了完成上级交办的任务,因而走过场的集体合同也较为常见。工会并没有充分发挥平衡劳雇双方力量的作用。另一方面,职工代表大会制度设计的出发点也源于政治目的。“1978年以后推进的中国企业民主化,其主要原因首先来自于企业内权力集中现象,即政治原因……中国共产党需要形成把工人阶级参与形式的合法化,引导工人阶级支持党的政策。”^③“职工民主管理的身份源于职工是国家的主人翁这一身份,进而推导出职工也是企业的主人翁这一结论。职工民主管理的作用在于辅助行政,监督企业管理,以增强国家渗透基层管理的力量。”^④因而立法规定,职工代表大会制度主要在国有企业和集体所有制企业组建,而对于其他性质的企业,多部法律都只规定了职工可以采用与企业形式相适应的形式参与民主管理。随着国有企业和集体企业的改制,公有制企业所占比例逐年降低,非公有制企业工人的主人翁身份缺乏理论依据。而即使在国有企业,职工的主人翁身份的高大形象与其权益保障力量的渺小也已经形成了鲜明

①[德]沃尔夫冈·多伊普勒《德国雇员权益的维护》,康伦亿、谢立斌译,中国工人出版社2009年版,第8页。

②参见洪芳《劳动者的团结权与工会体制改革》,《山东工会论坛》2014年第3期。

③张允美《中国职工代表大会制与职工参与模式的政治学分析》,《北京行政学院学报》2003年第1期。

④张静主编《国家与社会》,浙江人民出版社1998年版,第159页。

的对比,最典型的表现即是在国有企业改制中作为主人翁的职工却成为被“下岗”的对象。职工民主管理在理论和实践层面都面临着挑战。在非公企业劳动者权益保障问题日益凸显的状况下,人们开始意识到,缺乏话语权是导致职工受损的重要原因,将职工代表大会制度引入非公企业的呼声也日益高涨。一些地方立法,如《山东省企业职工代表大会条例》就规定了非公企业也可以采用职工代表大会制度。在中央2012年由中央纪委、中央组织部、国务院国资委、监察部、全国总工会、全国工商联联合下发了《企业民主管理规定》(以下简称六部门规定),也明确规定了非公企业的职工代表大会制度。但联合发文的六部门中,有立法权的只有国资委和监察部。根据立法法的规定,国务院部委只能在其主管的权限范围内制定规章。国资委主管国有企业,对其他类型的企业没有管理权限。监察部则只能对领导干部进行监察,因而六部门规定,虽然适用主体延伸到其他性质的企业,但从立法权限来看,其依然没有超越职工代表大会制度主要是作为一种政治安排而存在的境况,监察部的参与则将职工代表大会作为一种对国有企业领导人的一种监督机制而存在。因而从立法层面来看,我国的职工代表大会制度依然没有超越其目的的政治性。笔者认为,为适应我国市场经济的发展和劳动关系的新变化,重新对我国工会和职工代表大会进行定位极为重要。历史上,工会和职工代表大会是作为我国政治制度的一部分而存在,在特殊的历史时期也发挥了重要的作用,但在新形势下,我国劳雇双方利益分化日益加大,劳动关系领域中的矛盾凸显,劳动争议案件逐年上升,罢工事件不时出现,为适应我国的经济转型,工会和职工代表大会制度应作为利益的平衡和劳动纠纷的解决机制而存在,这也符合执政党和政府的利益。国务院发展研究中心在《关于国有企业改革与发展的系列报告》中已经指出了职工的三重身份:即国家的主人、企业重大利益的相关者和企业的职工。在当前,职工的民主参与应当基于其企业利益的相关者和职工的身份,因而以工会和职工代表大会存在形式的职工权益维护组织可以广泛的运用于一切类型的用人单位,工会和职工代表大会应成为劳雇双方的利益平衡器。

(二) 建立分工合作,内外相互结合的职工民主参与制度

寻求双方利益的结合点是德国工会和企业委员会维权工作的出发点。德国雇员民主管理的最大特点在于其将企业内部的民主管理与外部的集体谈判相结合、企业外部劳资协议的统一性与内部企业协议的特殊性相结合、企业外部的斗争性与内部的合作性相结合。各级工会、企业委员之间分工明确,协同合作,共同发挥职工权益维护的功能。

对比德国,我们可以发现,我国各级工会的力量呈现倒金字塔形状,即越向上工会力量越强大,越往下其力量越弱,企业工会的力量最为薄弱。我国企业工会不独立,工会干部多为兼职,工会干部为企业的职工,甚至为企业的行政领导。工会的代表性和力量都较为薄弱。然而,我国工会对劳动者权益的维护主要基于企业内部,集体谈判主要在企业层面展开。工会的维护、参与、建设和教育四大职能,最终都主要通过企业工会的工作来体现。企业工会承载了其根本无法承受的压力。工会角色的模糊和力量的薄弱使得其根本无法胜任开展集体协商和集体谈判的工作。并且“企业层面的工资集体协商,虽可以解决同一企业内部的相对公平的分配问题,但却不能解决同一行业不同企业之间职工工资差别大的问题。无法起到稳定劳动关系的目的”。^①

因而,笔者认为我国应借鉴德国工会的做法,将集体谈判移至企业外部,降低企业工会的压力,大力组建产业、行业工会,扩大产业、行业工会对非公企业的覆盖率,推进行业性、产业性的集体谈判,从根本上解决工会对企业行政的依附问题,还可以更好的稳定劳动关系,缩小行业间工资的差异。地方总工会应为行业性集体谈判提供经费和顾问支持。我国《劳动合同法》已经为行业性、区域性的集体协商、集体谈判提供了立法支持,也有多地试行行业性集体协商,降低了员工的流动率,收到了很好的效果。因而,未来我国工会工作的重点应朝着组建行业、产业性工会和推进行业、产业性集体谈判而努力,立法和政府应为组建行业、产业性的雇主协会和雇主联合会提供制度支持。

另一方面,完善企业工会委员会和职工代表大会制度。将企业工会委员会作为职工代表大会的常设机构。企业工会委员会的成员应通过全体雇员直接选举产生,以保证其独立性。坚持劳雇合作的理念,充分发挥职工代表大会和企业工会委员会在企业内部规则制定上的民主参与权。具体包括在企业重大经营方针和策略上享有知情权和建议权,在与劳动者利益相关的问题上享有协商权和共决权,在执行劳动法律法规和集

^①洪芳《完善集体合同制度,促进劳资自治》,《法制博览》2014年第2期。

体合同的履行上享有监督权。立法应明确职工代表和企业工会委员会的构成只能为雇员,雇主不得成为职工代表和工会委员。企业行政领导可以列席职工代表大会,但不应享有选举权和投票权以保证职工代表组织的纯洁性。逐步改变企业工会工作中心的娱乐化和福利化,朝着维护劳动者合法权益、协调劳动关系,实现劳动者与企业共同发展的方向改革。

(三) 完善职工民主参与立法

德国完善的雇员民主管理制度与其发达的立法支持是分不开的。反观我国职工民主管理制度,特别是职工代表大会制度散见于多部法律,如《全民所有制工业企业法》和《全民所有制企业职工代表大会条例》制定于上世纪80年代,当时我国尚处于计划经济的时代,是在以公有制企业为主,劳动关系表现为劳动行政关系的经济背景下制定的,根本无法适应我国当前劳动关系市场化、契约化、国际化的需要。再如《集体合同规定》制定于2003年,属于部门规章,立法层次较低。尽管后来的立法如《工会法》、《公司法》、《劳动合同法》等对于职工代表大会和集体协商也有所规定,但是多部法律之间相互冲突,特别是《公司法》颁布后股东大会的职权与职工代表大会的职权之间相互交叉,导致实践中职工代表大会无法运行。虽然2012年我国出台了《企业民主管理规定》,但因其制定主体的局限性导致其无法适用所有类型的企业。因而,笔者认为我国应修订完善现有法律,适当提高立法的层次,重新定位职工民主参与的性质和运行规则,将职工民主管理适用于所有类型的企业,消除法律之间的冲突,为职工民主参与提供制度支持。

(四) 构建利益争议处理特别程序

从德国的职工民主管理实践来看,发生在企业内部和外部的劳资矛盾在很多情况下是利益争议而非权利争议。对于权利争议,一般诉诸于法院即可以及时得到解决。而利益争议往往牵涉面比较广,涉及的职工人数众多,如处理不慎可能会威胁社会的安定。德国利益争议的及时解决,在很大程度上归功于发达的利益争议的处理程序。我国当前劳动争议处理程序主要为权利争议而设置,没有设置单独的利益争议处理程序。企业内部设置的劳动争议调解委员会也是作为处理个别劳动权利争议而存在的组织。即使是运行很多年的集体协商制度,对于协商不成的处理方式,《集体合同规定》也只是规定由劳动保障行政部门协调处理。但协调处理的人员组成,依照什么样的程序来处理,立法缺乏更为详细的规定。再如,我国《劳动合同法》第四条试图扩大工会和职工代表大会在企业内部规则制定中的协商共决权,这是立法的进步。但立法没有规定协商不成应如何解决,缺乏相应的解纷程序规定。随着我国市场经济的深入发展和劳动者权利意识的觉醒,利益争议的数量逐年增长,立法应构建利益争议特别程序。在企业内部可以由企业劳动争议调解委员会进行调解。对于调解不成的宜采用劳动仲裁的方式解决,贯彻劳动仲裁的三方原则。将矛盾化解于法律框架下,减少冲突的发生,逐渐引导劳雇双方通过法律程序理性地解决利益争议,而不是选择堵路、上访和冲击政府等极端、非理性甚至是非法方式。

(五) 完善公司治理,坚持资本所有权与劳权平等的原则

尊重人的发展、关注职工的利益是德国公司治理的一大特点。我国作为社会主义国家,理当坚持以人为本,在公司治理中体现资本所有权与劳动所有权的平等,平等地关注利益相关者。当前我国《公司法》是一部股东的公司法,尽管修改后的公司法已经部分的修正了其对职工利益的漠视,但从公司治理来看依然无法充分保障劳动者的参与权。一方面我国公司治理结构中虽然也采用了双层委员会制,但与德国不同的是我国采用的是并行的双层委员会制,即董事会和监事会同时产生于股东会,这就大大地降低了监事会对董事会的监督作用。再者,监事会中职工代表比例也相对较低。监事会的职工代表也常常来源于本就是企业行政领导的工会主席和副主席,其对职工的代表性也相对弱化。因而,笔者认为,我国应适当提高监事会中的职工代表比例,职工监事应由职代会或职工大会从雇员中选举产生。

最后,笔者认为,我国要加强职工民主参与,除了要有立法的保驾护航之外,良好的经营环境也是必要的,试想一个随时面临倒闭的企业,其经营者哪还有心思支持职工的民主参与。政府应为民营企业在投融资和税收方面提供更多的政策支持,以延长企业存在的寿命。同时加强企业的社会责任意识可以减少经营者的抵触心理。政府应创造条件为那些积极承担、践行社会责任的企业在税收等方面给予优惠政策。

总之,我国的职工民主管理制度应作为一种劳雇双方利益平衡和解纷机制而存在。吸收职工参与民主管理是以人为本的体现,也是构建和谐劳动关系的重要途径。

(责任编辑:曹守新)