

劳动关系治理与工业社会秩序的建构

——社会治理创新背景下的企业社会工作

钱 宁

摘 要:劳动关系是工作世界中最基本的人类关系,也是现代社会最基本、最重要的社会经济关系。劳动关系的和谐与否,直接影响到工业化时代人们社会经济关系的稳定和工作世界社会秩序的有序化发展。在中国社会经济向工业社会全面转型的时代,建立劳动关系治理新格局,不仅是建构适应工业化发展要求的社会经济关系的战略性要求,也是创新社会治理体制,探索中国工业化时代社会秩序建构的核心内容。而对于企业社会工作来说,如何在这样一个中国社会总体性的战略转型过程中发挥其和谐劳动关系、改变市场经济体制下“强资本、弱劳动”关系总体格局造成的不平等劳动关系、增强劳动者在劳动关系治理中的地位和参与性、推动工业社会秩序发展的作用,无疑是一项需要深入探索的重大社会议题,也是社会工作参与工作世界社会治理创新的新领域。

关键词:劳动关系治理 社会治理创新 企业社会工作

[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1672-4828(2014)01-0011-07

DOI: 10.3969/j.issn.1672-4828.2014.01.002

钱 宁,云南大学公共管理学院社会学与社会工作系教授,博士生导师(云南昆明 650091)。

一、当前我国劳动关系变化及其治理难题

在现代工作世界^①里,工业化和市场化使劳动商品化,劳动者与生产资料分离,各种生产要素以商品交换的方式和企业组织的形式结合在一起,并且以一定的契约关系确定劳动者与劳动组织(企业)的合作关系,从而实现包括劳动力所有者和生产资料所有者在内的社会各种利益主体的利益目标,构成了现代社会的工作世界劳动关系的基本特点。对于活动于工作世界中的人而言,劳动关系不仅是现代社会个人与社会建立稳定经济联系的最基本关系,也是工业社会和谐与文明进步的“风向标”(谭泓,2011)。

不仅如此,劳动关系还是影响现代社会生活秩序、影响社会稳定和有序发展的基本因素。劳动关系的和谐与否、对劳动关系变化能否作出积极的反应、劳动关系变化中产生的矛盾冲突能否

^①关于工作世界的概念可参见李·泰勒著、张逢沛译《职业社会学》原序,台湾:复兴书局1972年版,钱宁主编:《工业社会工作》第1~2页,北京:高等教育出版社2009年版。

得到有效的控制和协调,在市场经济体制建立起来以后,我国的劳动用工制度发生了深刻变化的今天,构成了社会治理的基本领域。因而,从发展劳动关系,构建工业社会秩序、探索劳动关系治理新格局,自然也就成为当前我国创新社会治理的一项基本内容。

自20世纪90年代以来,社会主义市场经济体制的确立,政治体制和社会管理体制改革的深化,我国的经济体制、政治体制和政府行政管理体制发生了深刻变化。改革开放的深入发展,不仅打破了城乡分隔的农村和城市居民身份关系格局、缩小城乡差距,为城乡居民流动创造了条件,而且打破了僵硬的计划经济劳动关系制度,使劳动力作为社会生产力的基本要素和社会经济发展的主要推动力得到空前的解放。在国家劳动和人事管理制度与社会福利制度改革的推动下,以单位制为核心的劳动者从属于一个固定的社会组织 and 生产部门的管理体制被打破,大量“单位人”转变为“社会人”,引起了劳动用工制度的市场化转变。原来的企业职工由“铁饭碗”的终身制变成了“泥饭碗”的合同聘用制;而在城乡管理体制改革的不断深入的形势下,大批的农村劳动力在城市化和工业化的双重拉力作用下流入城市,形成庞大的农民工群体。

对这一系列变化,从其制度变革的特征来看,是原来较为单纯且同质性极强的生产资料公有制(全民所有制和集体所有制)形式所确定的劳动关系和制度身份式的社会关系,被以不同所有制经济关系为基础的复杂社会分层结构和劳动关系所取代。由所有制结构的变化所引起的劳动关系变化,意味着人们在其中的各种权力、权利以及利益关系的深刻转型,从而也意味着我国社会成员的社会角色—地位结构的重大变化(陈光金,2008)。城乡差距、区域差距的持续扩大和社会阶级与阶层之间的层级差别日益明显,以及各种以需要—利益关系为基础的利益群体(集团)之间的边界日益明晰,开始形成利益差别化格局。而正是这种利益差别化格局的形成,标志着中国社会关系的结构性转型全面展开,也标志着劳动关系格局进入到以需要—利益关系为纽带的多元性发展时代。

在这种复杂的劳动关系格局中,需要—利益关系的多元性使人们对自身利益或权利变得敏感和斤斤计较,劳动者表达各自利益诉求的愿望越来越强烈。然而,在我国市场经济发展过程中,“资本短缺,劳动过剩”^①问题的普遍存在,加之行政监管和法制保障体系不健全,社会治理劳动关系的手段过于单一,在劳动人事制度管理体制改革后,劳动者的组织性大为削弱,组织力量薄弱;所有这一切,使得劳动关系中“强资本、弱劳动”的态势不仅得不到有效改变,在一定意义上反而更加强化了。这些问题的存在,使得各种社会矛盾与利益冲突的发生在各种利益群体或利益集团之间越来越频繁并且越来越尖锐。更重要的是人们不再把自己看作是依附于某一组织的“组织人”,也不再靠委身于一个固定的单位(组织)来实现自己的利益。个人的独立性和对个人自由的追求开始成为这个时代人们的人格特征,也使人们对利益的追求变成了对个人权利的捍卫。他们把自己看作是独立的个体和自主行动的人,要求以多元的方式追求和满足自己的需要。在这样的利益格局调节的社会关系面前,个人与个人、个人与国家、个人与社会之间的关系日趋复杂,各种社会问题和社会矛盾也更为集中,更容易发生,给治理复杂劳动关系带来更大的难题。因而,更新社会管理理念,探索解决劳动关系冲突的新路径和新方法,就成为当前社会治理面临的一个重要问题。

^①王瑾,2008,《和谐社会构建中的劳动关系:冲突与协调》,《当代世界与社会主义》第1期。

二、通过创新社会治理解决复杂劳动关系矛盾

治理是一个古老的概念,它在英语国家的日常用语中已经使用了数百年(俞可平,2000),而它作为一个现代政治词汇和学术用语的流行则是在20世纪90年代。它所反映的是现代社会人们对政治统治和社会控制的新理解。就其现代意义而言,所谓治理“意味着一种新的统治过程,意味着有序统治的条件已经不同于以前,或是以新的方法来统治社会。”与传统的统治不同,“治理指的是一种由共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现”(俞可平,2000)。而所谓“社会治理”则是由社会来控制人们的行为以实现社会秩序和社会关系的协调一致。它不是单纯的依靠国家机器或政府行政体系的强制力量,而是通过政府与民间、公共部门和私人部门之间的合作与互动,依靠社会自组织形成的信任与互利的社会协调网络的作用来实现社会过程。

“社会治理”理念的流行,是社会科学对现代社会变迁所引起的社会行动主体多元化、利益格局的多中心化在国家层面和地方层面产生的不确定性的思考,也是当代社会政治发展对国家及其政府行政机构如何维护多极化社会秩序,以打破政府与民间、公共部门与私人部门之间隔阂,并在它们之间开展积极互动提出的新要求。就此而言,社会治理强调的是在充满复杂性和不确定性的现代社会环境中,从国家到地方和社区,从公共行政体系到私人生活领域,各层面的社会行为主体在追求各自利益的过程中,应更加注重责任和效率的特点。它试图在多中心和多元化的社会环境中,寻求理解“在公共行为的众多行为体(个体或集体)之间发展起来的紧密的相互关系”,进而去发展“行为体之间(战略或利益)的协调”、“规则与行动价值之间的协调”,来激发“整体社会的活力”([法]让-皮埃尔·戈丹,2010)。

社会治理的目标是实现社会的“善治”。“所谓善治就是政府和民间组织、公共部门和私人部门之间的合作管理和伙伴关系,以促进社会公共利益最大化”(何增科,2007)。因此,社会治理理念的提出,使我们能够从一种更为全面而明确的系统互动视角,在政府、市场和社会的多个层面上观察、思考由于市场经济和社会生活多元化的发展而产生的社会关系结构变化问题,进而在实践上为解决复杂性和不确定性环境中各种社会矛盾和社会关系冲突提供了方法和路径。

劳动关系是工业社会关系中最重要、最基本、最敏感、与人们的经济利益和福利需求最密切相关的经济关系。劳动关系的发展变化,既是反映着社会关系性质的变化,也反映着人们之间的相互关系和社会地位的变化,还是衡量一个社会的劳动者工作福利状况和他们生计保障水平的基本尺度。对正在进行全面现代化的中国社会而言,改革开放的深化不仅使中国劳动关系从僵硬的计划经济体制和教条主义的意识形态下解放出来,变得富有生机活力,而且也由于这种劳动关系的多元所有制关系性质和劳动力的流动性而变得脆弱、不平衡和不稳定。在经济全球化和市场化的双重推力的作用下,中国劳动关系格局中“强资本、弱劳动”的基本趋势不断发展,劳动者作为劳动关系主体的地位不断被边缘化,他们不得不依附于资本的权力而使自己的权利不断被侵害。而为了维护自身的权益,他们不得不采取各种激烈甚至极端的方式进行弱者的反抗,近年来不断见诸报刊、媒体的各种劳动伤害、围堵讨薪、跳楼自杀、罢工等个体性和群体性的劳动关系冲突事件,反映了当代中国工业化、现代化进程中的劳动关系矛盾的复杂性和尖锐性,也提出了

加强和改善劳动关系的社会“善治”要求。

从劳动关系治理的角度看,市场经济体制建立以来,我国从立法和行政执法方面做了大量工作,出台了包括《劳动合同法》、《社会保险法》在内的系统的法律法规,在保护劳动者权益、维护劳动关系稳定和工业社会秩序等方面发挥了重大的作用。但是,不可避免的问题是,在协调和解决劳动关系矛盾的问题上,人们的基本理念和行动方法仍然停留在较为单一的“政府主导、行政执法”的传统做法上。因而,在劳动关系治理的实践中,只注重制度框架的建设和行政性干预手段的使用,不注意劳动关系治理作为多主体参与的过程,既需要政府行政的干预,也需要社会各方面的参与;既要求法律体系和政策法规的制度性约束,来发挥“纲举目张”的引导规范作用,也需要建立致密的服务体系和有针对性的服务计划与行动策略,来保证劳动者有能力、有机会参与有序和谐劳动关系的建立,保证“强资本”的权力运作不会因为制度框架过于“宽大”、法律规范过于“原则性”^①而在实践中失去约束。

鉴于当前中国劳动关系治理面临的诸多问题,需要运用社会治理的理论和方法来加以解决。具体说,按照治理理念所关注的“复杂性”和“多元性”,以及合作与参与的特点,把当代中国劳动关系的治理看作是一个“由政府部门、私人部门和社会部门(第三部门)之间的合作而实现的过程”,“一个组织框架”(钱宁,2009a)。它不仅要求劳动关系的各个行为主体在法制规范下能够开展积极的互动,回应彼此间的需要,而且也需要有良好的社会环境和社会支持系统,以社会服务的方式介入劳动关系的治理过程,通过服务来润滑劳动关系,协调彼此的利益关切,沟通相互间的诉求,为不能适应劳动关系的变化和挑战的行为主体提供支持和帮助。就此而言,独立于政府和私人部门的社会部门可以通过各种社会组织和专业化的社会服务方式参与劳动关系治理,运用工业社会服务的理念和方法来改善劳动关系治理结构。它可以针对企业因为追逐利润的冲动而忽视社会公平的倾向,提供企业社会责任服务来纠正所谓“市场失灵”的偏差;也可以针对政府部门因为其职能转变中的“寻租行为”和行政官僚主义造成的“公共产品供给方面的浪费和低效率”(钱宁,2013),承担政府行政管理体制改革转让出来的公共服务职能,以解决劳动关系治理中的“政府失灵”问题。同时,作为工业社会服务最重要的内容,它还可以针对劳动者在劳动关系治理中无话语权、缺乏行动能力等“弱劳动”状况,为其增强权能、改善弱势地位提供服务。

总之,以社会服务的方式介入中国劳动关系治理体系,建构以善治为目标的治理结构,对解决我国全面工业化和市场经济深入发展带来的劳动关系矛盾,建立更有序的工业社会关系,具有重大的实践意义。而发展以企业社会工作为专业载体的工业社会服务,发挥企业社会工作在劳动关系治理中的作用,就是本文最后要讨论的问题。

三、企业社会工作在劳动关系治理中的作用

企业社会工作是“一个广泛的活动范围、角色、目标系统(案主)以及支持者”构成的社会服务

^①“原则性”本来是指人对自己所持有的价值信念的坚持,也指人格守制度规范的行为。由此引申出来的含义是指只强调信念价值,过于宏观地考虑行动的规范和目标,教条主义的对待实践过程中的差异性、多样性,有意或无意忽视具体情境中的特殊性,从而导致以整体需要牺牲局部利益、为了宏大目标的实现而无视个体或弱势群体的实际的利益与现实需要等一系列行为和主张。它既是一种思维范式,也是一种态度和价值取向。

体系(谢鸿钧,1996),也是“引起工业关系变化的行动改变系统”(钱宁,2009)。把企业社会工作引入劳动关系治理体系,以改变传统劳动关系矛盾冲突的治理结构,对创新劳动关系社会治理体制,有着独特的优势和作用。

(一)企业社会工作是创新社会治理体制治理,构建和谐有序的劳动关系的推进力量

在国家大力推进社会治理体制创新、发展社会服务的背景下,劳动关系矛盾的调处与解决,不能再继续延续单纯靠行政管理的方式去解决多元复杂的社会矛盾和社会问题,而需要通过提供服务,有针对性地解决问题来化解矛盾。通过服务来解决管理难题,通过多方面的参与、多种手段或方法的运用来解决包括劳动关系矛盾在内的复杂社会问题和矛盾的社会管理难题,促进行政职能部门由社会管理的实施者向社会服务提供者的转变,不仅是一个政府本身的管理理念的转变,也是一个由集权到分权、由单纯的行政管制向多方合作的治理转变的过程。在这个过程中,引入新的方式,组织并动员不同的社会资源参与到社会管理难题的解决中,就构成了社会治理体制创新的重要内容。

社会工作作为社会服务的专业体系和专业服务方式,在满足人们的生活需要、化解社会不满情绪、解决矛盾冲突方面,以其独特的专业视角和助人自助的理念与方法,成为现代社会化解社会矛盾、增进社会团结的重要专业力量。企业社会工作作为社会工作在工业环境和人们工作世界中为个人、组织和社区提供服务的活动,“其目的是增进人们的工作与生活福祉,促进工业社会关系的和谐”(钱宁,2009b)。这不仅涉及劳动者的权利诉求如何维护,劳动者对工作世界的适应,有能力应对劳动关系和工业环境各方面的挑战,通过工作来满足其生活需求的问题;也涉及如何在劳资之间建立沟通、信任、合作的关系,平衡各方面的利益诉求,以推动和谐有序的工业社会秩序和劳动关系的建设。而对于积极劳动关系的维护和发展而言,企业社会工作发挥着劳资关系的沟通者、劳动纠纷的协调者、劳动者权益的维护者和减少劳动关系冲突的润滑剂的作用。因而,从创新劳动关系治理的要求来看,“这种实施于工业社会的专业服务,不但协助管理者解决组织人力问题,并且提高组织员工的生产能力与工作效率,最终有益于整个工业环境的改进(谢鸿钧,1996)。”

(二)企业社会工作是改善劳动关系治理格局,增强政府治理能力的重要手段

一般来讲,劳动关系是由劳动者、企业和政府等三个主体构成的紧密关系。其中,政府是作为劳动关系的管理者和协调者,在平衡劳动者与企业的利益关系、协调两者的利益矛盾、防止它们之间因为利益冲突而导致劳动关系破裂等方面起主导的作用。而在“强资本,弱劳动”的现象普遍存在的情况下,政府更承担着保护劳动者的权益不受损害的责任。但是,在劳动关系的社会治理格局中,政府又会因为这样那样的局限难以发挥作用,使其在治理过程中出现“失灵”问题。

这其中的原因,一是因为政府作为行政组织体系,其科层制的特点使它在处理复杂多样的劳动关系矛盾过程中,缺乏具体问题具体分析灵活性;二是长期以来,政府行政职能部门形成的管理思维在解决社会关系矛盾时,重管理、重矛盾的事后处置而轻服务和事前的协调预防,普遍存在简单化、“一刀切”的问题。因而,在协调劳动关系冲突时,往往因为“一刀切”留下的空隙过大、过于疏漏,缺乏必要的服务来弥补这些空隙而产生政府失灵的现象。

把企业社会社会工作作为一种治理手段引入劳动关系治理过程,发挥其协调、沟通和服务的

功能,是对政府治理劳动关系矛盾的方式的重要补充,对提高政府治理能力,解决服务缺失而导致的劳动关系管理失效、劳动冲突不断的问题,将发挥积极的作用。

(三)企业社会工作倡导和推动企业社会责任,有助于培育企业公民行为,克服劳动关系治理中的市场失灵

市场经济是现代社会的主导经济方式,企业在市场经济中扮演着主导性角色。它的行为不可避免地会对人们社会生活的各个方面产生影响,也会对市场经济中的利益相关者——劳动者、消费者、社区,以及人类的生态环境、资源、气候产生重大影响。因而,企业在赚取利润的时候,需要照顾利益相关者的利益,需要建立公民行为来约束自己的行为,避免自己赢利而他人受损。就此而言,企业的利润目标和社会目标的冲突及其平衡问题,构成了企业社会责任的出发点和归宿(黄晓鹏,2010)。劳动关系的治理无疑也是企业社会责任的重要内容。作为劳动关系的当事人,企业扮演着极重要的角色。虽然它与劳动者建立的劳动关系从法律上看是一种平等的契约关系,但是在实际上,“强资本,弱劳动”的现实决定了两者间事实上的不平等。如果没有社会责任的约束,没有对企业公民行为的要求,它追求利润的目标常常会牺牲劳动者的利益,并造成劳动关系冲突。就此而言,企业需要有人或机构为它提供社会责任服务,帮助它建立企业行为准则并推动公民行为的发展。

企业社会工作作为提供工业社会服务的专业体系,服务于工作世界中的人和组织,改善工业社会关系,发展工业福利。它对组织提供的劳资关系服务和企业社会责任服务,主要聚焦在倡导和培育企业公民行为,落实企业社会责任上。即帮助企业树立积极的、负责任的形象,按照企业社会责任准则的要求开展生产和经营活动,协助企业经营者改善与员工的关系;对损害员工利益和消费者权益、危害社区居民正常生活秩序和生态环境的行为给予纠正;协调企业与政府、社区、消费者、劳动者的关系,组织慈善公益活动,为受企业行为影响的利益相关者提供补偿。通过这些服务来推动企业社会责任的落实,使企业在平衡利润目标和社会目标的基础上,为开展劳动关系治理发挥更为积极的作用。

(四)企业社会工作能够增强劳动者的权能,强化劳动者在劳动关系中主体地位

劳动者在劳动关系中的弱势地位,主要是由于他们在劳动关系格局中权重过轻、对生产活动不能起主导作用的客观现实决定的。资本主义生产方式和现代工业体系的建立,把大多数人变成了以工资生活的工薪阶层,这种生产方式的变化造成了劳动者对生产组织和生产资料的依附性,决定了劳动者能否生活下去,取决于他们能否有工作的机会,能否被工作组织雇用。因而,尽管他们与企业建立了劳动合同,形成了平等的劳动关系,但他不可能在事实上与雇主或企业有平等的劳动关系。在发生劳动关系冲突时,如果没有机构或组织给予他们支持,市场经济体制或企业的生产经营机制不可能自发地加强他们在劳动关系中的地位。

但同时必须看到,“弱劳动”现象的存在,也同劳动者自身的局限密切相关。从劳动者作为单独的个体来看,他没有能力与组织体系严密的企业开展平等的对话,他的话语权往往因为个人的价值观、受教育程度、生活阅历、组织化水平等多种因素的影响而被削弱;劳动者之间也存在各种竞争,他们可能为了个体的利益而排斥他人或被他人排斥,从而削弱了他们作为一个整体阶层或

群体在劳动关系治理中的作用。此外,劳动者个人的生活需求、职业生涯期待、家庭经济状况和生活压力水平等因素的差异,也会影响到他们对待工作、职业的态度,使他们在劳动关系中的地位和作用受到限制和动摇,降低了他们参与劳动关系治理的意愿和能力。

企业社会工作针对劳动者在劳动关系中面临的这些困扰和问题,一方面以员工协助的方式帮助劳动者克服他们具体工作和日常生活层面的困扰,从微观层面解决劳动者工作适应性和职业生涯发展问题,运用生涯辅导、员工关系辅导、职业培训等方法,帮助他们建立对待工作、职业、同事、上级和工作组织的正确态度,使他们获得协调个人与企业关系、平衡个人与工作伙伴和工作团队之间竞争与合作的能力,从而增强他们在劳动关系中的权能。另一方面,企业社会工作也需要从法律 and 政策的层面给予劳动者支持,通过“劳动法律方面的咨询与宣传教育,劳资纠纷的介入,劳工权益政策方面的倡导与帮助”等方面的服务(钱宁,2009b),强化劳动者在劳动关系格局中的主体地位,对改善或平衡“强资本,弱劳动”的不平衡劳动关系格局将发挥积极的作用。

综上所述,劳动关系的治理是一项系统的社会工程,它不仅具有多元性的特征,而且具有多层次性。在工业社会秩序的构建过程中,劳动关系治理体系的建构,既需要劳动关系的相关主体的共同参与,也需要运用多种方式来治理的难题。企业社会工作作为一种工业社会服务的方法运用于劳动关系治理,其意义首先是在中央提出了社会治理创新战略目标的背景下,积极倡导对劳动关系的治理由管理向服务转变的可能性和路径,为劳动关系治理体制的创新提供了思路;其次是从改善社会治理模式的角度,揭示了社会服务对纠正和解决劳动关系治理中“政府失灵”与“市场失灵”的意义和作用;最后,从劳动关系善治与和谐工业社会秩序建构的理想追求来看,发展企业社会工作,探索工业社会服务在解决劳动关系矛盾中的作用,对我国不断深入的工业现代化,发展工业福利也具有重要的理论和实践价值。因此,发展企业社会工作应该成为中国社会工作发展的重要领域和主要任务。

[参考文献]

- [1]陈光金,2008,《当前我国若干重大社会结构变化与结构性矛盾》,《新华文摘》第8期。
- [2]何增科,2007,《公民社会与民主管理(第一版)》,北京:中央编译出版社。
- [3]黄晓鹏,2010,《企业社会责任:理论与中国实践(第一版)》,北京:社会科学文献出版社。
- [4]钱宁,2009a,《社会工作发展与中国社会管理体制的改革》,中国社会工作协会组编,《中国社会工作发展报告(1988~2008)》,北京:社会科学文献出版社。
- [5]钱宁,2013,《论政府、企业和社会组织在构建和谐劳动关系中的地位与作用》,《山东社会科学》,第10期。
- [6]钱宁,2009b,《工业社会工作(第一版)》,北京:高等教育出版社。
- [7]谭泓,2011,《劳动关系:社会和谐发展的风向标》,北京:人民出版社。
- [8]谢鸿钧,1996,《工业社会工作实务——员工协助方案》,台湾:桂冠图书股份有限公司。
- [9][法]让·皮埃尔·戈丹,2010,《何谓治理(第一版)》,钟震宇译,北京:社会科学文献出版社。
- [10][法]辛西娅·休伊特·德·阿尔坎塔拉,2000,《“治理”概念的运用与滥用》载俞可平主编,《治理与善治(第一版)》,北京:社会科学文献出版社。

编辑/陈敏