社会治理与和谐劳资关系的体系构建

——东莞构建和谐劳资关系调查

□谢志强 吕 鹏

东莞，位于珠江口东岸，是广东省重要的交通枢纽和外贸口岸，是全国4个不设市辖区的地级市之一。上世纪70年代末80年代初，东莞以博大的胸怀和创富的激情，依靠外向带动、“三来一补”起步，创造了敢为人先的发展奇迹，保持了长达30多年的经济高速增长。但是在这种发展模式下，也积累了经济和社会领域的一些深层次问题。如今，东莞这个曾经号称“世界工厂”的高速列车，正处于“爬坡越坎”的关键期，转型升级的换挡期，深化改革的攻坚期，社会矛盾、社会问题的凸显期，劳资纠纷的敏感期。因此，做好社会建设和治理工作，比以往任何时候都更加重要、更加紧迫、更为艰巨。对此，东莞的干部群众普遍具有强烈的紧迫感和忧患意识，他们认为其社会治理任务可以说是全省21个地级以上市中最为繁重的。突出表现为涉土、涉农、劳资纠纷、食品药品安全、环境保护、房地产等六大领域占据了不稳定因素相当大的比例。东莞市特殊的发展模式，成就了东莞的快速发展，同时也给社会治理带来了很大难题。

从外部因素来看，有“三个70%以上”，使得东莞的社会治理任务比别的地方更加艰巨。一是东莞市有830多万常住居民，户籍人口只有180多万，70%以上的常住居民是外来人口；二是在外来人口中，35岁以下的占70%以上；三是初中以下文化程度的占了外来人口70%以上。这“三个70%以上”叠加，有正面的意义。比如，外来人口多，思想文化交流、不同文化碰撞能够产生创新的动力，年轻人充满活力与想象力、充满着创新和拼搏精神，等等。但是，也有不利的方面。首先，对外来人口的监督约束力小。如果是一个以本地人为主的社会，由于是熟人社会，村头村尾都认识，乡规民约、周围环境、亲戚熟人的监督是无形的，他要遵纪守法，但如果他进入完全新的环境里面，周边的人都不认识，受监督的约束自然会松懈，至少是有松懈的空间，因为人的自觉性还是有不同的。其次，年轻人在充满活力、有冲劲的同时，比较冲动、浮躁。一个社会要和谐稳定，如果到处充满冲动和浮躁肯定是安定不了的。再次，由于法律意识、文明素质等各方面跟教育程度密切相关，外来人口普遍受教育程度低导致常住人口的综合素质参差不齐。把这几个消极因素一叠加，就会明白为什么东莞情况特别复杂。深圳的外来人口也很多，大部分也很年轻，但其高中以上文化程度占70%。因此对东莞来讲，要花更大精力抓社会建设、强化社会治理、夯实基层社会治理的基础。

前不久，我们就东莞推进社会治理现代化、构建和谐劳资关系进行了专题调研。其间，以开座谈会和走访的形式重点了解高埗镇台资企业裕元公司劳资纠纷事件。有媒体和学者称，裕元事件是新中国成立以来内地规模最大、持续时间最长、影响最为深远的劳资纠纷事件之一。2014年4月14日—4月17日，世界知名运动鞋耐克、阿迪达斯等的中国生产商、广东东莞裕元鞋厂爆发了数万工人参加的大罢工。事件缘起于4月5日开始，部分员工因社会保险、公积金等问题引发影响社会和谐稳定的群体性事件，质疑企业方在员工福利上存在作假等不当行为。由于涉及人数多、追溯期限长、资金数额大，且境内外各种新闻媒体和有关组织广泛关注，产生较大社会影响。诚然，裕元事件能够在很短的时间里获得了各方基本满意的解决，我们认为，是多种力量共同参与的结果，具有非同寻常的标本价值，应当从各个角度全面认真深入总结。鉴于不少专家学者和当地政府部门对此作了许多研究，我们试图从学理角度用一个理论框架来对此进行分析，也期望东莞构建和谐劳资关系的经验和素材可以进一步验证和丰富这一学理支撑。

建立和谐劳资关系的总体构架

习近平总书记指出，努力构建中国特色和谐劳动关系，是坚持中国特色社会主义道路、贯彻中国特色社会主义理论体系、完善中国特色社会主义制度的重要组成部分，其经济、政治和社会意义十分重大而深远。在新的历史条件下，努力构建中国特色和谐劳动关系，对于促进经济持续健康发展、建设社会主义和谐社会、增强党的执政基础和巩固党的执政地位具有重要意义。和谐劳资关系是和谐劳动关系的题中应有之意，是解决劳资纠纷事件的根本途径，是社会治理与社会建设的重要内容。

构建和谐劳资关系一个最重要的内容是要建立劳资关系各方良性互动的动态平台和能够协调劳资关系的良好制度。因为缺少了关键主体参与的纠纷调解是难有效果、不可持续的，而动态平台指的是相关要素主体要及时参与劳资纠纷的调解，并成为解决问题的关键主体；在制度建设方面，法律法规等制度因素随着新情况、新问题的出现和解决而动态得到体现。只有及时调整相关制度才能保证今后类似事件迅速而有效解决。

解决劳资纠纷事件必须秉承系统性、动态性、开放性原则。系统性指的是应对劳资纠纷事件持系统观，而非断层观、片面观。应深究其原因、观照其主体。不应刻板印象，更不能无故焦虑，不能一旦出现事件就上升到异常高度。动态性是指由于具体纠纷事件的历史经纬与演化趋势各不相同，需要结合具体情况动态把握和灵活处理。照搬“教科书”，仅靠若干原则就能解决问题是教条主义的，不可能达到理想效果。开放性原则要求处理矛盾纠纷采取开放性态度，这样的态度往往使问题的解决面临的阻力最小。“阳光是最好的防腐剂”，而紧“捂”事件最终会导致事件的矛盾在更大规模和量级上爆发，会激化已有矛盾，巩固敌对态势，最终丧失最优解决时机，导致问题更难得到解决。

依据上述要求，可以从事前、事中和事后三个层面提供一揽子解决纠纷的方案，具体包括七个方面的策略，这些策略之间是相互联系的，每个策略的内部也是一个不断进化的动态系统，随着事件的不同和时间的推移可以进行动态调整。从东莞解决裕元劳资冲突事件的整个过程看，实际上包含了上述内容、原则和策略。

构建和谐劳资关系的事前策略

构建和谐劳资关系的事前谋划、设计等非常重要，主要是建立起三个系统。

神经感知系统

应建立劳资纠纷事件的神经感知系统，以获得劳资纠纷问题解决的提前量，增强应对的科学性和系统性。劳资纠纷事件并非无风起浪，而在事件发生之前，人们往往对这些原因无从知晓，直接面对的就是这个事件的爆发。这就缩短了应对纠纷与矛盾事件的时间，使得问题的解决一开始就面临紧迫的情景。这就导致解决问题往往是权宜性、临时性的，解决的效果也不好。往往会“临时抱佛脚”“头痛医头、脚痛医脚”。神经感知系统的目标是针对已知的导致劳资纠纷事件的各种原因进行定向监测，从而得到各种可能发生劳资纠纷事件的全域分布，获得风险分布的全局性态势感知能力。例如，通过明察暗访、个体抽样调查、企业自查等方式，深入车间与员工交谈，了解劳资双方的和谐程度和可能的纠纷矛盾点，进行科学测量，以此来衡量与量化每一个企业与单位劳资纠纷的发生概率。东莞市石龙镇对此进行了较为经典的探索，其测量指标选择租金、水电费、社保费、税费、经营管理、法律事务、警情访情等，这些都会有助于我们分析劳资纠纷发生的概率。

风险预警系统

风险预警系统的建设目标是获得对辖区所有单位发生劳资纠纷事件的提前预警能力。该系统建立在神经感知系统的基础之上，一旦达到很严重的程度，即超过阈值，就会提出警告和预警。政府相关部门应主动出击，邀请相关方进行座谈，主动了解情况。相关企业也要有针对性地自查自纠，争取提前解决问题。否则待问题爆发之后，损失更大。例如，在东莞裕元事件中，员工罢工、损坏机器等造成直接经济损失和订单流失的间接经济损失，以及企业的信誉损失都非常大。各单位应建立覆盖辖区内所有经济主体的风险预警系统，在神经感知系统的基础上，设定指标阈值，并对风险进行分级预警。例如，东莞石龙镇所建立的系统中根据租金、水电费、社保费等指标的基础设定五个风险等级，即正常、问题、风险、危险、高危等五个等级，并分别用不同的颜色来表示之。结合GIS系统，可以在地图中得到直观的呈现。通过观察数字地图就可以得到有劳资纠纷风险的分布特征，进而对有纠纷倾向的经济主体（企业、单位）采取提前干预，将问题解决在萌芽状态。

信息传递系统

如果说神经感知系统是通过一系列指标测量经济主体发生劳资纠纷的概率，风险预警系统是按照一定规则将这些概率划分为不同的预警等级，那么在此基础上，还需要将风险预警的等级信息传递到政府部门等相关的社会行为主体中去，以获得实时动态的信息掌握。这些主体主要有上级部门、平行部门和下级部门等，具体包括工商、税务、社保、外经贸、公安、民政、卫生等职能部门。例如，如果工商局了解到某企业的工商登记情况变更频繁、税务部门了解到某企业税务缴纳情况异常、社保局了解到该企业的社保费用缴纳情况异常、公安局接到该企业的员工投诉、外经贸部门了解到企业的出口内销情况异常等，这些都表明该企业存在很强的劳资纠纷风险倾向，应予以重点关注。各职能部门内部的异常情况，应及时传递到主管领导和有关部门，确保劳资纠纷及早解决。对此，石龙镇做出了较好的探索，他们在信息传递方面坚持每月一报制度，即成员单位每月12日到月底上报问题信息，系统随后发出预警和处置指令。信息传递系统非常关键，应坚持将所有信息要素及时传达到所有的相关主体，保证不遗漏重要信息和重要主体。

构建和谐劳资关系的事中策略

通常而言，如果做好事前策略，建设好神经感知、风险预警和信息传递三个子系统，可以有力地避免劳资纠纷事件的发生。而一旦劳资纠纷事件爆发，甚至演化成大规模群体事件，就需要做好事中策略，包括高压警戒系统、主体解决系统和信息舆情系统三个子系统的建设。

高压警戒系统

近年来国内很多案例表明，劳资纠纷事件极易引发大规模群体事件，甚至酿成打砸抢烧等暴力事件。对此类事件如果不加以控制和干预，其产生的负面影响和经济损失会更大。在此类事件的演化过程中，典型情况是一旦有少数人开始发起，就会迅速演化成群体跟风事件。“破窗理论”认为，一旦有人打砸公私财物，其他人就会跟风而起，加入打砸抢烧的阵营，极易发生骚乱和暴动。在“阈值理论”看来，人们参与暴力破坏存在心理阈值，阈值越低越容易参与进来，而首先发起者的阈值尤其重要。因此，防止暴乱的黄金准则就是要提高人们的心理阈值，让其感到参与暴乱的成本极高，包括必要时可审慎使用警力，以造成高压态势。同时在形式上形成让参与者和平表达诉求、不敢暴力乱法的现场态势。要公开划定红线，一旦出现打砸抢烧等暴力行为，可以迅速及时地处理带头者和肇事者。为此还要配套完善刑事责任追究制度，提高人们的心理阈值。高压警戒并非是指滥用警力，而是为了促进和平表达诉求。

主体解决系统

群体事件的最终有效解决是所有主体的诉求都得到辩论和体现，即所有主体都应参与进来。任何缺少必要相关主体参与的所谓群体事件的解决都是暂时性的，这些问题最终会以其他形式甚至更为剧烈的形式表现出来。这个规律同样体现在劳资纠纷事件中。故而，所有主体应参与进来，进行开诚布公的讨论甚至辩论，才有可能最终提出一个尽可能满足所有主体诉求的解决方案。就劳资纠纷群体事件的解决而言，包含以下几个行为主体：政府部门、企业代表、劳工代表、媒体代表、网民代表等。这几个主体有明确的分工，政府是裁判而非参与者、企业与劳工代表是直接互动的主体、网络代表和媒体是见证者。媒体参与非常重要，如果将其排斥在外，媒体的报道更为情绪激进和天马行空，与其让其任意发挥，不如直接参与进来进行透明报道，反而断绝了谣言的酝酿空间。对于网络社会，也应有网民代表参与进来，网络谣言的破坏力甚至超越了传统媒体。群体事件的解决至少包含这些主体，但不限于这些，应根据实际情况增加主体。调研中我们深深感到，东莞裕元事件的顺利解决与将相关主体全部纳入协商进程密不可分。

信息舆情系统

主动争取“信息制高点”是化解群体事件的必要途径。当代社会具有网络社会和信息社会的双重属性，与网络和媒体打交道是政府部门的必备技能，这也是更新执政理念和行政方式的必然要求。在处理劳资纠纷等群体事件过程中，政府必须做好信息舆情工作，努力把握信息发布进程，占领“信息制高点”。首先是要在第一时间发布权威消息，以减少不确定性和谣言发酵的模糊地带。“信息制高点”的占领规律是你不占领、别人就会占领，不存在谁都不占领的情况。因此，政府应积极发布权威消息，占领信息制高点。其次是保证信息质量，确保信息畅通，允许其他信息的存在。我们存在的误区是认为只要时间抢先就能占领制高点，其实不然。“信息制高点”的最终占领是以信息发布的内容和质量来衡量的。政府发布的信息应该综合所有信息，透明报道且直面问题，而不是片面的、偏袒的。在当代社会，片面报道很难逃过网络和媒体的监督与审查，如果处理不好将有损于政府信誉，并对事件解决造成更大障碍，甚至是灾难性影响。政府要做的就是直面问题，如实报道，开诚布公，在此基础上寻求问题的妥善解决，获得公众的理解与支持。

构建和谐劳资关系的事后策略

群体事件本身的解决，并不代表问题的最终和彻底解决，还应有一套完整的群体事件工作机制，包括群体事件之后的责任追究和工作改进，这样可以保证政府和各方面对群体事件的应对能力不断得到提升。这些工作机制包括两大系统。

奖惩执行系统

不对群体性事件参与者追究责任，只能表明群体事件的参与者是零成本的，甚至是负成本的，这样会鼓励群体事件的发生，导致事态升级。“免费午餐”是没有的，个人应为其行为负责。对于企业来说，如果企业在工资水平、劳动合同、社会保险、住房公基金、员工福利等方面存在违法情况，应对其进行依法查处，并对企业主进行相应的处罚。同样重要的是，应对群体事件中的打砸抢烧行为的发起者和参与者进行惩罚。法律保障公民和平表达诉求的权利，但同样不能容忍打砸抢烧等违法行为。在这里，参与者应受到相应惩罚，但一般来说对发起者的惩罚应高于参与者。在执行惩罚与责任追究的同时，不应忽视奖励的正面引导作用。在群体事件发生和解决的过程中，必然会涌现很多“正能量”的个人事迹，应对这些个人进行报道和物质精神方面的奖励。通过奖惩系统，树立“理性表达、平等尊重”的理念与导向。

反馈改进系统

任何群体事件发生之后，都应进行及时的反馈和总结，这样既可以掌握事情发展的动态，增强政府的应对能力，甚至可以有效避免下一次群体事件的发生。裕元事件之所以能得到顺利解决，与解决过程中各方及时反馈信息，不断调整策略、方法有直接关系。对劳资纠纷而言，改进主要在政府、企业和员工三类主体中进行。首先，政府应进行全面、深刻地总结与检讨，勇于承担政府在群体事件发生过程中的责任，并切实加强和改进政府相关工作。其次，企业同样应进行深刻检讨，勇于承担责任。必须认识到，承担责任不仅不会给企业造成负面影响，反而是一次非常成功的危机公关，将会大大提升企业敢于担当和负责的形象。再次，群体事件的发起者和参与者同样要进行反思和检讨。什么是正当的，什么是不正当的，什么是维权，什么是违法，要有一个清晰的区分。政府、企业和员工如果能够联合起来召开研讨会，各自陈述自身的问题并作出深刻反思，将会化对抗为合作，化危机为转机，营造出一致解决问题的良好态势。其间如果适时巧妙地采用网络直播、新闻发布会和媒体通稿等丰富多彩的形式，解决问题的效果将会更好。

裕元事件的实践启示

裕元劳资纠纷事件过去之后，各方面都在总结经验教训，大家深刻认识到：化解劳资冲突、实现劳资和谐，单纯依靠市场自发调节是不可能的，仅仅依赖政府强力干预也难以维系，必须构建一种多方参与、有序博弈的均衡机制。东莞在这方面为我们提供了一个有益的借鉴与范本。

构建政府主导下的利益聚合和劳资矛盾源头治理机制

劳资矛盾其实是一个世界性话题，近20年来世界范围内失业率上升，使得世界范围内劳资矛盾加剧。改革开放以来，随着经济全球化进程加快，中国经济在融入世界经济一体化进程中，政府的劳动监察职能薄弱，企业职工缺乏权益保障，往往成为新的劳资矛盾源头。东莞在裕元事件解决过程中，政府部门摒弃了传统维稳做法，由“救火队员”向“调解员、调度员、仲裁员”转变，在劳资双方利益博弈和激烈冲突预警调处方面，积极、审慎、理性，发挥政府主导作用，使得劳资关系的利益天平在倾斜之后迅速达成新的平衡，从而平息了事件。

充分发挥基层工会社会组织的作用

非公有制企业在发展壮大的过程中，资本的逐利性决定了劳资双方之间的利益消长，如果没有劳动者权益的保护和政府的约束，必然会导致劳资关系的不和谐甚至冲突。而工会维护职工合法权益的职能在实际操作中的弱化，劳方在与资方的利益博弈中处于信息不对等和经济弱势地位，导致了劳资矛盾积累、加剧、难以通过理性、顺畅的渠道加以解决，是导致劳资冲突的重要原因。裕元事件爆发以后，企业工会组织、社会组织能够在第一时间挺身介入劳资冲突，动态地把握了事件的转变节点，争取有利时机，做好利益调节和情绪疏导，是促成事件顺利解决的关键推手。

坚持法治思维依法治理劳资关系

裕元事件的直接导火索是职工基本养老金权益受损。我国普遍实行社会保险统筹制度近20年，社会保险制度一直在不断修正、完善和进步，但在执行国家和地方有关规定的过程中，企业违法、劳动者拒绝参保、政府监管不到位等多方面原因仍不尽如人意。裕元事件将东莞社会保险历史遗留问题彻底暴露出来，而在全国其他省份，一些没有暴露出来的问题却依然存在。目前，我国已经相继颁布了《劳动法》《社会保险法》《社会保险费征缴暂行条例》《社会保险费申报缴纳管理规定》等社会保险法律法规，为依法治理劳资关系提供了法律保障。在实践中，如何进一步完善法律法规的科学性，提升有法必依的执行和监管力度，使劳资关系的建立、运行、监督、调处的全过程纳入法治化轨道，是构建和谐劳资关系迫切需要解决的问题。

坚持以人为本切实维护劳动者权益

各级党委、政府和工会组织要把维护劳动者经济、政治、文化、社会权益作为构建和谐劳动关系的根本出发点和落脚点。当前经济发展新常态给构建和谐劳动关系提出了新的挑战，随着经济从高速增长转为中高速增长、结构调整和转型升级加快、人口红利的优势逐步丧失、劳动者维权意识增强、共享发展成果的愿望更加迫切，客观上增加了产生劳动关系矛盾的风险。只有妥善解决影响劳动关系和谐稳定的突出问题，维护好职工群众的切身利益，才能为全社会的发展、稳定、和谐奠定坚实基础。

裕元事件过后，所有这一切，无论是经验还是教训，都已经成为东莞未来构建和谐劳资关系、和谐东莞的重要财富，都为理论研究、实践探索，为矛盾凸显期的中国提供了解决问题的鲜活案例和宝贵资料。

（作者分别为中共中央党校科社部社会学教研室主任、教授；清华大学博士后）