

转型中的当代中国劳动监察体制： 基于治理视角的一项整体性研究

岳经纶 庄文嘉*

【摘要】以“强资本弱劳工”为特征的劳动力市场结构失衡,需要有来自政府和其他非市场因素的制衡作用。由劳动行政部门实施的劳动监察就是这种制衡作用的表现。那么,在市场转型期的中国,劳动部门是否能有效承担起劳动监察职能?其他治理主体又扮演何种角色?研究发现,在市场转型和失业危机并存的背景下,中国劳动监察体制很可能在面临规制危机的同时也遭遇合法化危机。缺乏多元参与,使得作为社会对话的劳动监察难以出现;反过来,利益相关者缺乏表达途径也限制着国家触角可以抵达的范围,这是中国劳动监察遭受高成本困扰的根本原因。

【关键词】劳动监察体制 治理 制度建设

【中图分类号】D630.9 **【文献标识码】**A

【文章编号】1674-2486(2009)05-0092-29

自上世纪90年代中期以来,我国的劳动立法日趋完备。2007年更是中国的劳动立法年。在这一年,我国通过了三部重要的劳动法律,即《劳动合同法》、《就业促进法》和《劳动争议调解仲裁法》。这三部新法律已经在2008年实施,对保障劳动者的合法权益和维护和谐的劳动关系,具有重要意义。然而,“徒法不足以自行”。劳动法律的有效执行离不开劳动监察。正如国际劳工局前局长勃朗

* 岳经纶,中山大学行政管理研究中心、政治与公共事务管理学院教授,中山大学社会保障与社会政策研究所所长;庄文嘉,中山大学政治与公共事务管理学院,硕士研究生。感谢潮州市和佛山市劳动部门的工作人员在调研时给予的支持和协助,感谢匿名评审人的意见。

基金项目:中山大学“985工程”二期公共管理与社会发展研究创新基地专项基金;中山大学“211工程”三期行政改革与政府治理研究项目。

夏所说:“没有监察,劳动立法只是一种道德运用,而不是有约束力的社会纪律。”(李希霍芬,2004[2002]:1)可见,劳动监察(Labor Inspection,在中国也被称为劳动保障监察^①)在劳动法律的实施中具有举足轻重的作用。

从传统的公共行政角度来看,劳动监察就是政府劳动行政部门依法对用人单位(雇主)遵守劳动法律的情况进行监督监察,保证劳动法律得到有效实施。它体现的是政府在维持和谐劳动关系和保障劳动者合法权益方面的责任。在市场转型期的中国,失业问题已经成为最大的劳动问题甚至是最大的公共问题(岳经纶,2007:97),因此,对政府而言,解决就业问题就成为政策议程中的最优先议题,而优先发展经济既能提供更多的就业岗位又符合各级地方政府的利益。在这种社会经济和政策背景下,就业创造往往被置于劳动保护之上(卢昌宽、骆俊功,2005:41)。因此,市场转型期的中国劳动政策变迁的基本取向是服务于企业效率和国家经济发展,而往往忽略了劳工权益的保障(岳经纶,2007:332)。更严重的是,对劳动者而言最坏的境况就是根本没有工作(就业),因此绝大多数人都珍惜来之不易的工作岗位,在处于强势地位的企业面前往往不敢过多地主张自己的劳动权益。其结果是,劳动监察缺乏力度,劳动者权益得不到有效保护,劳动关系难以和谐。

显然,以“强资本弱劳工”为特征的失衡的劳动力市场结构,需要有来自政府和其他非市场因素的制衡作用。由劳动行政部门实施的劳动监察就是这种制衡作用的表现之一。当然,对劳动力市场和劳资关系发挥制衡作用的,除了政府外,还应包括劳动者组织和雇主组织(陈华,2007)。一般而言,劳动监察能否实现既定的制度

^①在中国,既有法律法规并未清晰界定“劳动监察”这一概念,同时又有“监督管理”、“监督检查”和“劳动监察”等概念,它们被交替使用,没有严格的区分。1998年以后,随着主管全国劳动就业工作的中央机构更名为“劳动和社会保障部”,劳动监察也相应地变为“劳动保障监察”。

目标,既取决于劳动行政部门能否转变成为一个真正意义上的核心劳动监察机构,也取决于既有制度所能容纳多元主体共同参与治理的空间。我们关注的问题是,在市场转型期的中国,劳动部门是否能够有效承担起劳动监察的职能?其他治理主体又能否扮演一定的角色?然而,既有文献或者将劳动监察看成一项法律行动(董保华,1999;秦国荣,2004;庄林冲,2007),或者将其当作纯粹的劳动行政行为(文贝子,1995:11-12;易守宽,2003:104-105),而没有将劳动监察看作国家治理(governance)和社会性规制^①(social regulation)的一部分(经济合作与发展组织,2007[2002]:173-189、205-221),这就忽略了劳动监察所反映的是游戏规则被接受的程度以及由此产生的各个利益群体之间的博弈。此外,既有研究多着眼于分部门、分类别的劳动监察,如煤炭安全生产监管(王绍光,2004:79-110;钟开斌,2005:62-66,2007:188-192;殷庆坎,2008:87-89)和职业卫生监管(高瑛,2005;赵宏光,2007:111-113)等,缺乏对整体劳动监察制度的审视^②。

从治理的角度看,劳动监察是国家治理的一部分,应当由多元主体(例如政府、劳动者组织和雇主组织)以协商和合作的方式实现共同治理,从而对失衡的劳动力市场结构产生制衡作用。目前,西方国家的劳动监察已经开始建立起三方机制(李希霍芬,2004[2002]:118-119),它包括两个层级的内容:一是在国家、地区和行业一级建立负责劳动保护的法定三方机构,专门处理立法问题;

①“regulation”有“监管”、“管制”、“规管”和“规制”等四种译法,限于篇幅,本文不对译法进行深究而统一使用“规制”一词。

②完整意义上的劳动监察包括职业安全和卫生、安全生产(如煤矿安全生产)、压力容器和锅炉安全监察、建筑安全等所有劳动保护,同时,工业和商业工作场所(工商业领域,包括建筑行业)、商业和非商业农业企业(农业领域)和非商业服务部门(公共部门)也都应当纳入劳动监察的范围之中(国际劳工组织第81号《劳动监察公约》及其1995年议定书,以及第129号《劳动监察(农业)公约》)。

二是在企业内部建立联合委员会,接受政府授权陪同劳动监察员进行巡视,指明监察员可能会忽视的危险之处,并向劳动监察机构提交有关法律实施的实际情况和意见。前者是三方参与政策制定的过程,后者则是各政策行动者参与到政策执行和政策评估的环节。这里的三方机制,实际上是增进政策行动者之间的共识,进而提升“游戏规则”可接受性的重要政策工具,由此逐渐实现从管理向治理的转型。基于此,本文试图从治理的视角,对中国劳动监察体制进行整体性研究。本研究采用定性研究方法,所使用的资料主要包括三部分:一是劳动保障监察的既有文献;二是官方公开发布的统计年鉴、公报等文本材料;三是笔者于2007年12月至2008年8月在广东省佛山市和潮州市等地区进行实地调研所获得的访谈材料和内部文件。

一、我国劳动监察体制的历史演变:不完全的转型

1950年政务院发布了《关于各省人民政府劳动局与当地国营企业工作关系的决定》,规定劳动局有权监督和检查国营企业内部劳动政策法规^①的执行,标志着我国劳动监察体制的诞生。1956年9月17日国务院常务会议又批准了《中华人民共和国劳动部组织简则》,明确将劳动部作为国务院统一管理全国劳动工作的机关,它直接监察和领导国务院所属各部门的劳动工作,同时领导地方劳动部门的工作,通过后者监察和指导各国营、地方国营、合作社营和公私合营企业、事业单位的劳动工作。另一方面,在计划经济体制下,企业受到行业主管部门的管理,它们之间具有行政上的隶属关系。因此,当时的行业主管部门作为连接国家与企业的纽带,直接领导和控制着企业的劳动安全行政管理工作。另外,工会组织也有权监督

^①包括劳动保护、劳动保险、工资待遇、童工女工、雇用解雇、集体合同等。

行政机关执行党和政府的劳动保护政策与安全法规。这一套“国家(劳动部门代表国家)监察—行政(行业主管部门)管理—群众(工会组织)监督”相结合的工作体制,被称为“三结合”体制(毛海峰、贾根武,2002:5-8;吕保和,1997:23-24)。实际上,在计划经济年代,所谓的劳动安全监察只是对各种劳动行政指令执行情况的监督,更准确地说,就是一种“社会控制”(岳经纶,2007:129)。因为在计划经济体制下国家就是唯一的雇主,国家、企业和劳动者之间是一种纯粹的行政关系;在层层严格控制的行政关系中,上级对下级的监督并不难实现。

改革开放以后,随着市场经济的发展,雇主这一崭新的角色开始独立于国家而存在,而劳动合同制的全面推行,使得劳动关系也开始从行政关系转变为合同(契约)关系。原有的“三结合”体制中的“行政管理”被细分为行业管理和企业自我管理两部分。1993年《国务院关于加强安全生产工作的通知》(国发[1993]50号)就正式提出我国实行“企业负责,行业管理,国家监察,群众监督”的“四结合”安全生产管理体制。随后又加上一条“劳动者遵章守纪”,成为现行的“五句话”管理体制(陈黎,2002:28-30;赵敬东、丁云波,2005:17-19)。不管怎么变,计划年代“三结合”体制的痕迹依然十分明显。然而,由于国家逐步取消行业主管部门对企业的直接管理,原有的计划与指令逐渐无法控制局面,在某些领域(如工资)许多用人单位已经超出了劳动安全监察的范围。1988年,国务院机构改革,劳动人事部分离,独立的劳动部由此成立,其职能也开始从对企业的微观控制转换为对全国劳动力和工资总额的宏观综合管理。由于指令与命令失去效力,劳动政策要得以推行就必须寻求新的支撑点,法律手段开始成为重要的政策工具,不规范的法律框架开始进入调整和改善期(岳经纶,2006)。尽管如此,劳动监察体制仍然是由一堆具体而分散的法规组成,缺乏一个综合的权威性法律规范来支撑。

1993年,中共十四届三中全会提出要加强社会主义市场经济的法制建设^①。与此同时,上个世纪90年代上半期迅速的市场化也带来了大量的劳动问题,劳工在非国有领域,特别是在外资企业与私营企业中的恶劣处境不断被媒体曝光。在政治压力与社会问题并存的背景下,政府加快了劳动监察的法规、规章制订速度^②。到了2008年,中国已经开始建立起一套相对完备的,且由不同层次的法律、法规、规章所构成的法律规范框架(见表1)。另外,随着劳动计划体制改革的深入,劳动部门的计划重点也从年度计划指标的管理转到宏观预测、规划指导、协调服务和监察检查等方面(劳动部,1996:200)。

综上所述,建国以来中国劳动监察体制的历史演变过程具有两大特征:一是从“社会控制”走向国家监察,随着劳动关系从计划经济时代的行政关系向市场经济时代的契约关系转变,国家也开始向规制者(regulator)角色转换。二是从命令控制走向“规则治理”(rule-governed)(Burell,2001),在计划与指令所依赖的行政链条瓦解后,劳动监察开始寻求法律的支撑,从计划与指令到一堆具体而分散的法规,再到层次逐渐分明的法律框架,中国劳动监察逐渐从

①参见《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。

②1993年,劳动部发布《劳动监察规定》,以行政规章的形式确认了全方位的劳动监察活动。1994年的《劳动法》给予劳动监察以实体法依据,明确了劳动行政部门的劳动监察职责,从法律上正式确立了我国的劳动监察体制。随后劳动部加紧制定了一系列与之配套的规定,包括《劳动监察员管理办法》(劳部发[1994]448号)、《违反〈中华人民共和国劳动法〉行政处罚办法》(劳部发[1994]532号)、《劳动监察员准则》(劳部发[1995]342号)、《劳动监察程序规定》(劳部发[1995]457号)、《处理举报劳动违法行为规定》(劳动部令第5号)等,形成了较为完善的劳动监察体制。2004年,国务院又发布了《劳动保障监察条例》(国务院令第423号),对劳动保障监察的主体、对象、范围和程序、监察机构和监察员的职责、法律责任等方面重新作出了明确的规定,劳动监察体制在更高的立法层次拥有了更为统一的法规依据。目前的劳动监察由规定劳动权利义务关系的实体法、规定劳动争议处理程序的程序法,以及规定对监察对象进行监督、纠举和惩戒的监察法等三类法律所构成(张德信,1997:195)。

微观控制转向宏观规制。

表1 中国劳动监察法律规范框架(截至2008年2月)

规范类别	例证	制定部门
法律	《中华人民共和国劳动法》(1994.7.5)、《中华人民共和国劳动合同法》(2007.6.29)、《中华人民共和国安全生产法》(2002.6.29)、《中华人民共和国职业病防治法》(2001.10.27)等	全国人大常委会
行政法规	《劳动保障监察条例》(2004.11.1)、《特种设备安全监察条例》(2003.2.19)、《煤矿安全监察条例》(2000.11.07)等	国务院
部门规章	《关于实施〈劳动保障监察条例〉若干规定》(2004.12.31)等	劳动和社会保障部
地方性法规	《广东省劳动保障监察条例》(1996.7.26)等	省级行政区人大及其常委会
其他	《中国人民解放军安全工作条例》(2003.4.8)等	解放军总后勤部

但是,这种转型是不完全的。一方面,“谁是规制者”亟待明确。步入市场经济时代,“行政(行业主管部门)管理”的命令链条迅速失效,劳动部门作为主管劳动就业工作的中央机关,理应明晰政府责任和调整机构职能,进一步实现“国家监察”。但是,多次部门改革之后,中国劳动监察却呈现出九龙治水的混乱格局,多个部委争夺劳动监察权,职能交叉重叠,劳动部门所掌管的劳动监察领域不断被其他权力机构挤占。到了1998年,劳动部门更名为“劳动和社会保障部”,其主管的劳动监察工作也相应更名为“劳动保障监察”。从“国家(劳动部门代表国家实现)劳动安全监察”压缩为“劳动保障监察”,既反映了劳动部门作为核心劳动监察部门的权威弱化,也反映了劳动监察领域的“规制者”角色亟待明晰,这一点将在下文详细阐述。另一方面,“谁来规制规制者”成为一个亟待填补的法律空白。《劳动合同法》和《劳动保障监察条例》等相关法律仅仅规定了组织和个人向劳动保障行政部门或者有关机关检举、控告的权利,上级劳动部门也可以对下级的案件处理情况进行调

查,却没有设置专门监督劳动监察机构的权力机关。群众监督毕竟有限,上级对下级的监督属于一种内部控制,两者都无法“亲临现场”以克服信息不对称,显然无法有效约束规制者。同时,法律条文也没能有效地限制监察机构的权力,笼统的标准给规则者留下了广泛且缺乏约束的权力。2007年,“黑砖窑”事件所涉及的劳动监察人员的严重腐败和渎职行为,就集中反映了这一点。劳动监察机构的庇护使得在一些农村地区非法用工,尤其是拐骗民工,以及使用童工、智障人员等犯罪行为普遍存在,更使得一些非法窑主为所欲为,甚至出现劳动监察人员参与到将一名未成年农民工“非法介绍”到另一家砖窑做工的荒唐事件之中,而此事发生在该农民工被劳动部门送返乡途中(王焰坤、晏国政,2007)。

二、“碎片化的威权体制”:劳动监察权的竞争

20世纪90年代初期以来,越来越多的国家加入了劳动监察制度的“职能一体化”进程,建立起了“一站式监察”(李希霍芬,2004[2002]:125-127),即采取一种全面的观点,努力去理解、预测和抓住各种不同的却又相互关联的劳动保护问题,而它的性质则可能是技术的、医学的、社会的、法律的或者经济的。具体而言,就是把劳动关系、职业安全和卫生、一般工作条件和打击非法雇佣等劳动监察职能结合起来,交由一个综合性组织负责。而这一进程中,最紧迫的结构改革之一就是职业健康与卫生监察和劳动安全(一般性工作条件)监察统一起来进行。然而,中国劳动监察的组织结构在不断的改革过程中却呈现出“逆一体化”的痕迹。

在1988年的行政体制改革中劳动人事部一分为二,劳动部的职责侧重于对城镇职工的管理,国家机关和事业单位等公共部门的劳动监察则交由人事部管理。但是,根据国际劳工组织第81号《劳动监察公约》的1995年附加议定书,劳动监察的范围应覆盖非商业

服务部门,包括公共行政部门、武装部门、消防和其他紧急救援部门。因为公务员之类公共部门的劳动者同样有权享有与工商业就业者同等程度的保护,以控制伤害、职业病风险或不公平就业待遇等所带来的损失。值得注意的是,根据当时劳动部和农业部的“三定”方案,劳动部所管理的劳动力范围也仅包括城镇劳动力和农村向城镇转移的劳动力,而农业领域劳动力的管理则交给了农业部门(国家机构编制委员会办公室,1990:501、525)。当然,此时劳动部门所能掌握的劳动监察范围还是相当广泛。1988年5月1日,国务院批准的劳动部体制改革“三定”方案中就已明确规定,新组建的劳动部是国务院领导下的综合管理全国劳动工作的职能部门,综合管理职业安全卫生、矿山安全、锅炉和压力容器安全监察工作,实行国家监察(国家机构编制委员会办公室,1990:501)。为此,劳动部下设职业安全卫生监察局、锅炉压力容器安全监察局和矿山安全卫生监察局三大监察机构(国家机构编制委员会,1990:165-167)。

但是,在随后的改革中,原劳动部门的许多传统监察职能被其他部门接管。1998年,国务院再次进行机构改革,职业卫生(如职业病防治,包括矿山卫生)的监管职能转移到卫生部;部分特种设备如压力容器、锅炉安全等方面的监察职能则转移到国家质量技术监督局;安全生产综合管理、职业安全监察和矿山安全监督职能交由国家经济贸易委员会(简称“经贸委”)接管,在经贸委下设立安全生产管理局,综合管理全国安全生产工作。1999年末,国务院决定再设立国家煤矿安全监察局主管煤炭安全生产。2001年2月,中国重新调整国家安全生产监督管理局(与国家煤矿安全监察局是一个机构、两块牌子),成为综合管理全国安全生产工作、履行国家安全生产监督管理和煤矿安全监察职能的行政机构,但仍由国家经贸委负责管理。2003年经贸委被撤销,国家安全生产监督管理局独立出来成为国务院直属机构;同时国务院成立了国务院安全生产委员会(简称“安委会”),负责研究部署、指导协调全国安全生产工作。

安全生产委员会办公室作为安委会的办事机构,设在安全监管局(煤矿安监局),办公室主任由安监局局长兼任,副主任也由副局长担任。2005年2月,国家安全生产监督管理局升格为国家安全生产监督管理总局(正部级),并单设总局管理的国家煤矿安全监察局,行使国家煤矿安全监察职能。

截至2008年2月,共有7个行政部门(不包括军队系统)共同承担着劳动监察职能,而且存在一定程度上的交叉重叠。同时,这些主管部门纷纷通过立法的方式迅速抢占各自的“政策领地”,将自己的某一项劳动监察职能固定下来(见表2):2000年,煤炭安全监察机构通过《煤矿安全监察条例》将自己的监督权确定下来;2001年《中华人民共和国职业病防治法》确立了卫生部门对职业病防治工作的监督权;2002年修订的《中华人民共和国农业法》将对农业劳动者的劳动监察职能交给农业等部门;2003年的《特种设备安全监察条例》将特种设备的安全监察交给特种设备安全监督管理部门(即国家质量监督检验检疫总局下的特种设备安全监察局);建设部门则通过《中华人民共和国建筑法》、《建设工程安全生产管理条例》和《特种设备安全监察条例》等三部法律法规确立了自己在建筑工地上的劳动监察权。这种分割体制得到了行政法规和法律的确认:2004年的国务院行政法规《劳动保障监察条例》第三十五条规定,劳动安全卫生的监督检查,由卫生部门、安全生产监督管理部门、特种设备安全监督管理部门等有关部门依照有关法律、行政法规的规定执行;2007年的国家法律《劳动合同法》第七十六条规定,县级以上人民政府建设、卫生、安全生产监督管理等有关主管部门在各自职责范围内,对用人单位执行劳动合同制度的情况进行监督管理。这样,就从法律上彻底将劳动监察的分散管理格局固定下来。

1978年开始的经济改革使中国原本高度集中的政策制定体制逐渐地让位于一种“碎片化的威权体制”(Fragmented Authoritarianism)

表 2 当代中国劳动监察的管理机构(截至 2008 年 2 月)

主管部门	劳动监察职能	政策依据	颁布日期	制定部门	规范类别
劳动和社会保障部	就业、工资、培训、劳动标准和劳动保障等方面的监察	《劳动保障监察条例》	2004.11.1	国务院	行政法规
卫生部	职业卫生(包括矿山卫生)的监管	《中华人民共和国职业病防治法》	2001.10.27	全国人大常委会	法律
农业部	农业领域的劳动监察	《中华人民共和国农业法》	2002.12.28	全国人大常委会	法律
人事部	公共部门(如公务员)的劳动监察	《中华人民共和国公务员法》	2005.4.27	全国人大常委会	法律
建设部	建筑工地的劳动监察	《中华人民共和国建筑法》	1997.11.1	全国人大常委会	法律
		《建设工程安全生产管理条例》	2003.11.24	国务院	行政法规
国家质量监督检验检疫总局	下设特种设备安全监察局负责全国特种设备的劳动安全监察	《特种设备安全监察条例》	2003.2.19	国务院	行政法规
国家安全生产监督管理局	安全生产监察	《中华人民共和国安全生产法》	2002.6.29	全国人大常委会	法律
	下设国家煤矿安全监察局(副部)专门负责煤矿安全生产监察	《煤矿安全监察条例》	2000.11.7	国务院	行政法规

(Tanner, 1994: 381 - 403)。由于权力结构的碎片化, 各个部门在各自分管的“政策领地”内都有相对排他的政策制定权, 因而政策制定过程中就会出现大量的讨价还价和政策协调, 大大增加了制度成本, 主要包括两个方面。一方面, 部门职能的实现需要预算资金的跟进, 不同部门会通过他们手中的政策制定权以立法的形式抢占“政策领地”, 以使这些政策成为他们影响财政部门预算资金分配的主要依据(马骏、侯一麟, 2005: 69 - 70)。7个行政级别相当的部(局)分享劳动监察职能, 各自从中央到地方层层设立监察机构, 各自配备监察人员, 各自培训, 各自配备各种安全监察检测仪器、交通工具及必要的办公场所与用品, 形成一套庞大却各自为政的监察队伍, 极大地增加了财政负担。行政管理重叠、分别设立资料信息库, 以及人力物力(常常短缺)的使用上缺乏协调等, 带来了极大的资源浪费, 也使得行政效率低下。例如, 2005年全国共有劳动保障监察机构3201个, 各级劳动保障部门配备劳动保障专职监察员2.2万人, 全年主动检查用人单位141万户(劳动和社会保障部、国家统计局, 2006); 而同年全国共有卫生监督所2097个, 劳动卫生监督检验机构7个, 卫生部门中专门从事职业卫生工作的卫生监督员约870人, 对59669个用人单位的职业病防治管理基本情况进行监察(卫生部, 2007: 6 - 8, 51 - 52, 315)。可以设想, 如果劳动监察员在其巡视过程中也被授权处理基本的安全和卫生问题, 那么必将会为职业安全卫生保护带来显著的效果。况且, 对于普通工人而言, 劳动监察员是他们一直希望见到的劳动行政部门的唯一代表, 而劳动监察员对不合理的职业安全卫生事件不闻不问, 不仅违背了劳动监察进行劳动保护的使命, 也损害了劳动监察机构乃至整个劳动行政系统的权威。另一方面, 劳动监察职能分属于7个行政级别相当的部(局), 相互之间的摩擦和职能重叠带来了相互竞争, 导致政出多门, 不利于对安全生产等方面进行统一管理, 更不利于劳动监察政策的制定与执行。作为核心劳动监察机构的劳动部门, 并没有绝对

◆ 论文

独立的决策权和建制权,规章和文件往往需要联合其他相关多个部门共同出台(见表3)。联合出台的过程是一个部门间博弈和妥协的过程,彼此间的讨价还价不仅要付出巨大的交易成本,还面临着无法达成共识的风险。面对后一种情况,在中央层面还可以求助于国务院制定决策,但在地方层面则难以协调。例如吉林省煤炭安全监察局刚成立不久,在各地市煤炭安全监察办事处还没有组建以及各地市机构改革还没有进行的情况下,便抢先发布了《吉林省小煤

表3 中国劳动监察的若干主要规章和政策性文件

制定时间	法规名称	制定部门
1989. 2. 13	《关于加强农垦企业劳动安全的规定》	农业部、劳动部
2000. 8. 10	《人事部、劳动和社会保障部、中国人民解放军总后勤部关于军队后勤保障社会化改革中人事和劳动保障工作有关问题的通知》	人事部、劳动和社会保障部、中国人民解放军总后勤
2000. 11. 7	《煤矿安全监察条例》	国务院
2002. 4. 18	《关于印发〈职业病目录〉的通知》	卫生部、劳动和社会保障部
2003. 2. 19	《特种设备安全监察条例》	国务院
2003. 11. 24	《建设工程安全生产管理条例》	国务院
2005. 12. 29	《劳动和社会保障部、人事部、民政部、财政部关于事业单位、民间非营利组织工作人员工伤有关问题的通知》	劳动和社会保障部、人事部、民政部、财政部
2006. 3. 27	《国家质量监督检验检疫总局关于进一步加强锅炉压力容器安全监察工作的通知》	国家质量监督检验检疫总局
2006. 10. 27	《关于加强农民工安全生产培训工作的意见》	国家安全生产监督管理总局、国家煤矿安全监察局、教育部、劳动和社会保障部、建设部、农业部、中华全国总工会
2006. 12. 5	《劳动和社会保障部、建设部、全国总工会关于加强建设等行业农民工劳动合同管理的通知》	劳动和社会保障部、建设部
2007. 11. 5	《建筑施工人员个人劳动保护用品使用管理暂行规定》	建设部

矿安全生产管理若干规定》。这就相应地解除了各地市劳动部门、经贸部门对小煤矿的安全监察管理职能,造成了安全生产监督管理工作及事故调查处理出现了断档,影响了安全生产工作(钟金昌、于殿宝,2000:7)。

三、核心劳动监察机构:执行能力评测

劳动行政部门作为“碎片化”组织结构中的核心劳动监察机构,仍然承担着绝大部分的监察职能。但是,长期以来,分管全国劳动监察的只是原劳动行政部门法制司下面的劳动监察处,存在级别不高、人手不足的问题(郭晋晖,2008)。直至2008年人力资源和社会保障部成立后,才升格为劳动监察局^①。

在地方层次上,1993年全国只有16个省(自治区、直辖市)在全省范围内或在部分地区成立了劳动监察机构;1994年,只有1/3的省级劳动部门建立了劳动监察机构,市县一级劳动部门也才开始建立监察机构;1995年,省级劳动监察机构由上年的9个发展到29个,市县级劳动监察机构达2800个,占应建机构的86.6%;到1996年,全国建立劳动监察机构2998个,占应建机构数的95.8%。

进入新世纪后,中国核心劳动监察系统才基本构建起来,机构数超过3200个,组建率基本保持在95%—98%之间(劳动和社会保障部、国家统计局,1995—2006)。未能建立劳动监察机构的主要在县(区)一级。截至2005年6月底,全国151个未建机构中97%

^①从“处”升格为“局”,表明国家将加大劳动执法监察力度,也反映了国家强化对劳动者权益保护的决心。新的劳动监察局局长由原劳动和社会保障部法制司司长担任。劳动监察局的职能包括:拟订劳动监察工作制度;组织实施劳动监察,依法查处和督办重大案件;指导地方开展劳动监察工作;协调劳动者维权工作,组织处理有关突发事件;承担其他人力资源和社会保障监督检查工作。参见《国务院办公厅关于印发人力资源和社会保障部主要职责内设机构和人员编制规定的通知》(国办发[2008]68号)。

是在县(区)一级;同时未建机构的地区主要存在于西部,西藏超过91%的县市未能组建,贵州有37%未建,青海也有20%未建,三个省份(自治区)未建机构占全国未建总数的82%(劳动和社会保障部,2005:51)。实际上,劳动监察机构建立情况也并非如数据显示的那么迅速,许多所谓劳动监察机构仅仅是挂牌的合设机构而非独立机构。截至2005年6月底全国2739个已设为行政业务机构中有33%是合设机构,西部地区更为严重,西藏仅有的7个机构全部是合设机构,宁夏也有近90%是合设机构,即使是在发达省份如广东,也有16%是合设机构(劳动和社会保障部,2005:51)。

当然,机构数量增加并不代表机构能力(institutional capacity)随之提升,而后者才真正能够反映出国家能力(state capacity)(Honadle,1981:575-580)。机构能力又可以进一步区分为机构实现目标的潜在能力和在现实中达成目标的实际能力(李万新、埃里克·祖斯曼,2006:21-27),前者反映的是“国家可能做什么”,后者则反映“国家实际在做什么”。机构潜在的行动能力很大程度上取决于“行政储备”(administrative stock)(Schwart,2003:50-81),后者可以通过机构的财务状况(如获得的预算资金)和人力资本(包括成员的受教育程度、工龄、培训状况)进行衡量。而机构的实际能力可以通过“获取信号”和“执行政策”等指标进行测量(The World Bank,2004)。“获取信号”,指的是识别需要采取行动的问题以及什么样的政策目标是值得追求的;“执行政策”关注那些付诸实际的行动。笔者试图从机构的潜在能力和实际能力两方面对中国劳动保障监察机构的能力进行简单的评测。

(一)潜在能力

一般而言,更多的人力和物力的投入可以提升“组织储备”(organizational stock)并帮助组织实现其目标。这很大程度上依赖于政治家的重视程度,后者的政治承诺和政治意愿反映在他们对机

构的政治支持上,这常常转换为国家预算的分配。由于目前我国预算分配的数据没有公开,劳动监察的财务状况只能通过基层机构的执法资源来反映。根据既有文献,目前相当一部分地市级劳动监察机构和大部分县级劳动监察机构“无编制、无经费、无办案设备”的三无现象严重,普遍缺乏必要的办案设备,如汽车、摄像机、照相机、录音笔(曹绪红,2006:61-62);在云南只有为数不多的地方可提供车辆,昆明以外很多地方的监察员都是骑自行车办案(邵芬、李晓堰,2006:97),这足以反映机构可获得资金之少。截至2005年6月底,全国劳动监察2419个已设为专门事业编制执法机构中,有超过14%的机构未能获得全额财政拨款,203个机构完全靠自收自支来维持;湖北最为糟糕,竟有60%未能获得全额财政拨款,其中37%必须依靠自收自支;值得注意的是,较为发达的广东甚至在全国自收自支机构总数中占了近20%的比重(劳动和社会保障部,2005:51)。

对于人力资本,可以从数量与质量两方面进行检测,前者主要用全国劳动监察员总数和从业人员与监察员比例来反映,后者则可以通过专职监察员占劳动监察人员比例以及人员编制来反映。从1996-2006年劳动统计公报公布的数据看(见表4),我国劳动监察的潜在能力十分有限,表现为:

一方面是监察人员数量不足。截至2003年底,全国仅有43000名劳动监察员,而当年的从业者却达74432万人,从业者与劳动监察员的比例为17309:1,即每17309名从业者才配备1名劳动监察员。相比较而言,欧洲有1/3的国家该比例为7500:1,还有1/3的国家该比例约为10000:1,其余1/3国家该比例大约在12500-15000:1之间(李希霍芬,2004[2002]:148)。同年,全国共有3223个劳动保障监察机构,平均每个机构仅有13人,换言之,这13个人就要负责起约23万从业人员。而截至2006年,中国仅有2.2万专职监察员,平均每个检查机构仅配备6个专职监察

表 4 1995 - 2006 年中国劳动保障监察机构与人员统计*

年份	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
从业人员(万人)	69 957	70 586	71 150	73 025	73 740	74 432	75 200	75 825	76 400
劳动监察员(人)	34 000	40 000	41 063	40 000	37 000	43 000	NA	NA	NA
从业者增长率(%)	0.5	0.9	0.8	2.6	1.0	0.9	1.0	0.8	0.8
监察员增长率(%)	5.2	17.6	2.7	-2.6	-7.5	16.2	NA	NA	NA
从业者与监察员比例	20 576:1	17 647:1	17 327:1	18 256:1	19 930:1	17 310:1	NA	NA	NA
机构数增长率(%)	0.9	-7.1	2.0	0.7	0.7	0.8	1.7	-2.3	NA
机构数(个)	3 330	3 091	3 152	3 174	3 196	3 223	3 277	3 201	3 201
平均每个机构拥有监察员数(人)	10.2	12.9	13.0	12.6	11.6	13.3	NA	NA	NA
专职监察员(万人)	NA	NA	NA	NA	1.7	1.9	1.9	2	2.2
专职监察员占监察员比例(%)	NA	NA	42.8	NA	45.9	44.2	NA	NA	NA
从业者与专职监察员比例	NA	NA	NA	NA	43 377:1	39 175:1	39 579:1	37 913:1	34 727:1
专职增长率(%)	NA	NA	NA	NA	NA	12	0	5	10
平均每个机构拥有专职监察员数(人)	NA	NA	NA	NA	5.3	5.9	5.8	6.2	6.9
平均每个机构拥有专职监察员增长率(%)	NA	NA	NA	NA	NA	10.8	-1.6	7.8	10.0
主动检查用人单位户次(万户)	NA	NA	NA	NA	98	110.7	115	119	141
平均每位专职监察员主动检查用人单位户次(次)	NA	NA	NA	NA	57.7	58.3	60.5	59.5	64.1
年检(万户)	NA	NA	NA	NA	102	117.2	100	96	122
平均每位专职监察员年检户次(次)	NA	NA	NA	NA	60.0	61.7	52.6	48.0	55.5

注: * 1995 - 2006 年度劳动保障事业发展统计公报的具体名称和统计内容在各个年份均有所不同,为保持数据的一致性,有些年份的数据缺漏则以 NA 表示而不进行统计;其中从业人员、劳动监察员、机构数、主动检查用人单位户次和年检等为原始数据,其他数据均由上述数据推算得出。

数据来源:劳动和社会保障部、国家统计局(1995 - 2006)

员,从业人员与专职监察员的比例高达 34 727:1。地方层面问题更为严重,2006 年广州共有 40 多万家人用人单位,574 万从业人员,而全市配备的满编专职劳动保障监察员总共只有 133 人,其中能正常参与执法的仅为 109 人。即使所有的劳动保障监察员不休息而将所有的用人单位检查一遍,也要花费 10 年时间。以广州市番禺区为例,该区有各类用人单位 8 万家,从业人员 70 多万,其中外来工 30 多万,配备的专职劳动保障监察员只有 6 人,劳动保障监管力量严重不足。西部地区的数据更为惊人(邵芬、李晓堰,2006:98):宁夏回族自治区仅有专职监察员 28 人,除了银川有 13 名专职人员,其他 57 个下属行政区中,有的仅有 1 名专职人员,有的甚至只是挂了一块牌子而没有任何人员;云南少数县市甚至没有设立相应机构或者只有身兼数职的监察员,而全省可统计的用人单位却超过了 100 000 户。

另一方面是监察队伍质量有限。根据《劳动监察员管理办法》,劳动监察员分专职和兼职两种。而兼职劳动监察员只负责与其业务有关的单项监察。一般而言,专职劳动监察员比兼职监察员接受的专业培训更多,也具有更为全面的技能和更高的行政能力^①;兼职监察员的权限受到限制,当他们须对用人单位处罚时,应会同专职监察员进行;不少省份明确规定,劳动保障监察具体案件的主办监察员必须是专职监察员^②。基于此,我们可以假设,劳动监察队伍中的专职监察员数量越多,则队伍质量越高。但从 1996、1997、

①专职与兼职劳动监察员的任命程序不同。专职劳动监察员的任命,由劳动监察机构负责提出任命建议,经同级人事管理机构审核,报劳动行政部门领导批准;兼职劳动监察员的任命,由有关业务机构按规定推荐人选,经同级劳动监察机构和人事管理机构进行审核,报劳动行政部门领导批准(《劳动监察员管理办法》)。

②主办监察员对劳动保障监察具体案件调查取证、提出处理意见,并组织实施和跟踪,他们直接对办案质量负主要责任。规定主办监察员必须是专职监察员的地方包括北京、广东、江苏、福建、陕西、吉林等。

2002、2003 这 4 个年份来看,专职监察员占监察员的比重竟然都未超过一半(42%左右)。受部门精简的压力,只有一部分劳动监察员(不管是专职的还是兼职的)属于行政编制。为了解决监察人员不足的问题,就只能采取纳入公务员管理的全额拨款的事业编制的办法予以解决。截至 2005 年 6 月底,全国劳动监察员中只有 4 374 人属行政编制,其余 76% 的监察员(13 540 人)仅属事业编制;即使是在发达省份如广东,也有 69% 的监察员属事业编制(全国劳动保障监察机构建设状况,2005)。以佛山市为例,其内部资料显示,2007 年全市专职劳动保障监察员 330 人,但是实有在编人员仅为 74 人,另外 256 人为劳动监察编外人员(部分是镇一级劳动保障所的事业编制人员,部分是合同制工人)。相比之下,2007 年佛山市登记注册的企业为 25.9619 万家,总用工人数为 348.9 万,其中外来工人数为 190.58 万,从业人员与专职监察员的比例达 10 573:1(佛山市劳动和社会保障局,2007)。在编制有限的情况下,各地还纷纷引入协管员参与配合执法(王道斌,2006)。这些协管员可以在两个人以上同行、穿着工作服、出示证件的情况下进入用人单位,监督检查用人单位的签订劳动合同、工资支付、用工备案、工时制度、参加社保、规章制度等情况。然而他们却没有行政处罚权,必须提请专职监察人员进行处罚。在用人单位看来,他们“远看是警察,近观是协管员”,而且“什么都敢管,管也管不好”(曹红涛,2007)。同时由于这些协管员招聘门槛低,有的地方甚至将这些岗位优先给予就业困难群体(广州市黄埔区劳动和社会保障局,2006),他们工资少,往往经过简单的培训就推往一线执法,由此出现诸如工作效果欠佳、工作方式粗暴甚至违法违纪等问题。显然,劳动监察队伍尚未健全,在编制有限的背景下,只能以牺牲监察队伍总体质量为代价,暂时缓解人手不足的问题。

(二) 实际能力

本文选取“获取信号”和“执行政策”两个指标来测量劳动监察

部门的实际能力。“获取信号”直接反映为劳动监察工作在劳动部门的政策议程中的排序。在劳动和社会保障事业发展“十五”和“十一五”规划中(见表5),10年内的主要议题始终都是就业问题,

表5 劳动和社会保障事业发展“十五”和“十一五”规划纲要中的议程设定

	“十五”	“十一五”
面临形势 (前3位)	(一)就业矛盾尖锐,结构性失业严重 (二)劳动力资源配置不合理 (三)劳动力整体素质低下	(一)就业形势依然严峻 (二)社会保障制度亟待完善 (三)劳动关系中的矛盾日益突出
发展目标 (前5位)	1.形成市场导向的就业机制,扩大就业规模 2.基本形成社会保障体系 3.建立现代企业工资收入分配制度,提高职工工资收入水平 4.建立和完善新型劳动关系调整体制,保持劳动关系的和谐稳定 5.形成比较健全的劳动和社会保障法律法规体系	1.就业持续增长 2.劳动者素质不断提高 3.社会保障体系比较完善 4.劳动关系基本保持和谐稳定 5.劳动保障法制比较健全
主要任务 (前5位)	1.就业和再就业 2.职业培训 3.养老保险 4.失业保险 5.医疗保险	1.实施促进就业的长期战略和政策,千方百计扩大就业 2.大力发展职业教育和培训,加快提高劳动者技能素质 3.加快完善社会保障体系,增强社会保障能力 4.健全劳动关系调整机制,创建和谐劳动关系 5.加强劳动保障法制建设,坚持依法行政
劳动保障的具体任务	(1)劳动和社会保障法制建设 (2)劳动和社会保障信息网络建设 (3)劳动和社会保障统计 (4)劳动和社会保障科学研究 (5)国际交流与合作 (6)思想作风建设和干部队伍建设	(1)建立健全我国劳动保障法律体系 (2)加强劳动标准的制订修订工作 (3)加强劳动保障监察制度和体制建设 (4)建立较为完备的依法行政与执法监督工作制度 (5)建立健全普法教育工作制度

资料来源:劳动和社会保障部(2001,2006)

劳动保障并未进入议程;在目标排序中也优先考虑就业增长,劳动保障始终未受到应有的重视,可以说,中国只有就业政策而没有劳动政策(岳经纶,2006:349)。再者,劳动监察在任务列表中仅作为劳动保障的一部分,监察队伍建设(如增加监察员、培训、更新升级设备等)也并未在任务排序中受到重视。在潜在能力有限的基础上却一味强调“进一步加大监察执法力度”,使得监察队伍不得不把有限的资源投入到应付上级任务如各种“大检查”、“专项行动”中(广州市劳动保障监察支队,2006),陷入“运动化”困境。

“执行政策”关注那些付诸实际的行动,2003-2005年的《劳动统计年鉴》中的数据反映出监察机构孱弱的执行力(见表6)。

表6 2002-2004年劳动监察“执行政策”能力评测

年份	2002	2003	2004
结案数(万户)	23.4	26.4	36.6
主动监察(万户)	98.4	110.7	115.2
主动监察涉及劳动者人数(万人)	7 171.5	7 987.4	8 162.7
除单位就业人员以外全国就业人数(万人)	62 754.8	63 462.2	64 101.1
群众举报专查结案数(万件)	12.0	16.6	25.0

数据来源:国家统计局人口和就业统计司、劳动和社会保障部规划财务司(2005)

一方面,从劳动部门2002-2004年的劳动保障监察结案数来看,主动监察的覆盖范围十分有限,主动监察涉及劳动者人数仅仅占全国当年除单位就业人员外的劳动者总数的11.4%、13.6%和12.7%。也就是说在劳动监察部门管辖范围内,每10位劳动者中只有1人受到劳动监察部门的主动保护,每位劳动者每隔10年才被劳动监察部门关注一次。

另一方面,从劳动部门2002-2004年的劳动保障监察结案数来看,群众举报专查结案数在总结案数中的比重过半,分别为51.3%、63.0%和68%。而且呈现不断上升的趋势。这意味着在执法环节上,我国劳动监察的绝大多数资源(人力、物力)都投入到处

理群众的举报当中,也反映出主动监察不仅覆盖面十分有限,而且主动发现违法问题的能力也十分有限。

综上所述,劳动监察机构的潜在能力和实际能力都非常有限,使得监察员只能“跟着事故(事件)跑”(李希霍芬,2004[2002]:84),不可能从预测和预防事故的角度来组织他们的工作;就队伍建设而言,中国仍将在很长一段时间内处于“反应式”或“纠正式”监察,而难以建立起前瞻性的预防文化。

四、有待强化的监察伙伴

劳动监察要转向预防工作,就必须与其他政策行动者进行对话,形成网络以共同预测与降低风险。这意味着劳动监察机构需要与其他政策行动者建立起伙伴关系。传统的监察伙伴主要包括工人组织和雇主组织。在计划年代,国家本身就是雇主组织,工人组织和国家(雇主组织)之间是一种行政关系而不是伙伴关系,此时劳动监察实质上就是一种纯粹的行政管理。在市场经济年代,这种行政关系开始瓦解,代之以劳动契约关系。不过,工会组织并没有因劳动契约关系的强化而得到加强。尽管《工会法》、《安全生产法》、《职业病防治法》和《劳动保障监察条例》等法律法规都赋予工会协助劳动监察的职权,但工会组织,特别是基层工会仍陷入“监督难”的困境,表现为“无法监督”、“不敢监督”、“拒绝监督”和“不愿监督”等(曹永玲,2006:47)。原因就在于,企业的工会主席主要靠企业行政和党委提名,工会干部的薪酬靠企业行政拨付,导致工会变成了“行政为安抚人心派出的雇佣军”(信松筠,2006:34)。正因为工会与企业管理层的联系过于紧密,它难以有效地作为职工利益的代表者,工会监督亟待强化(古新华、王群,2005a:29-30,2005b:12-13;经济合作与发展组织,2007[2002]:215)。尽管近年来区域性、行业性工会组织的出现,使得工会劳动保护监督开始从企业监

督转向社会监督(石云,2007:15-18),但是在中国“一元制”工会体制下(岳经纶,2007:153-190),如果不给予工人们更多的自由去选择工会代表,要实现劳动监察质量的实质性提升还是十分困难的(经济合作与发展组织,2007[2002]:216)。同样的,进入市场经济时代,企业所有制形式呈现多元化,民间商会、企业家协会、企业联合会等组织相继出现。然而,企业家缺乏一个类似全国总工会这样的全国性组织机构来表达自己的利益和参与政策和法律的制定。而当雇主的利益诉求难以通过雇主组织反映在劳动监察政策制定过程时,前者必然会在政策执行环节重新表达其意见,抵制政策执行就是最极端的表达方式。因此,许多企业随意侵害劳动者的合法权益,如用工不签订劳动合同、任意延长工作时间、拖欠克扣职工工资、拒不参加社会保险等现象在城镇私营企业中普遍存在着。

当然,工会力量的弱化等“传统伙伴的弱点”是自20世纪80年代以来许多国家所共同面临的问题(李希霍芬,2004[2002]:48-49)。面对传统伙伴不断削弱,各国劳动监察开始在国际、国内和行业领域寻找新的合作伙伴,例如,欧盟高级劳动监察员委员会,社会责任运动,跨行政区划、跨部门、跨领域的劳动监察合作等。在全球化的冲击下,社会责任运动、国外的舆论监督、非政府组织包括外国工会对劳工标准的监控,也开始对我国劳动监察起着一定的补充作用(经济合作与发展组织,2007[2002]:215)。但是,整体而言,其作用还是有限的,主要是因为它增加了企业负担,短期内制约了国内部分行业企业产品冲向国际市场的速度(谭深、刘开明,2000)。中国政府也因此饱受非议,被海外学者指责是为了吸引外资而容忍低劣的劳工标准,因为在调研中发现,福建有的劳动监察官员甚至表示一些著名外国企业的劳工标准很高,因此没有必要再去监督他们(经济合作与发展组织,2007[2002]:215)。最后,中国劳动监察也缺少西方国家将某些职能(如职业技能鉴定和考核)转移给社会中介组织的实践(张天祥,2001:19;邹羽,2005:60-62;徐燕,2007:

66-67)。总体而言,在市场化 and 全球化的双重压力下,传统的监察伙伴逐渐衰落(或者说从未建立起真正的伙伴关系),新的伙伴也未能真正地参与进来。

相比而言,西方国家的劳动监察已经开始建立三方机制。在越来越多的西方国家里,劳动监察队伍是置于一个三方机构(如三方委员会)的领导下,由其监督劳动监察机构、制定监察政策、监督政策执行、评估监察结果、分配资源,并对劳动监察机构的日常运作承担总体责任(李希霍芬,2004[2002]:118-119)。例如,英国就设有卫生和安全委员会,它负责起草法律并监督劳动监察机构(卫生和安全执行局),瑞典也设有三方性全国职业安全和卫生委员会,负责监督该国7个区的劳动监察部门。在中国,虽然我们的劳动关系三方机制的架构已经建立起来,但是劳动安全与卫生方面的三方机制并未建立(赵敬东、丁云波,2005:17-19)。这主要是因为,我们仍旧停留在狭义的概念理解上,认为劳动监察纯粹就是国家行政部门的行为,而没有注意到,广义的劳动监察实际上是国家治理的构成性部分,应当由多元主体(例如政府、劳动者组织和雇主组织)以协商和合作的方式实现共同治理,从而对失衡的劳动力市场结构产生制衡作用。基于此,笔者认为,建立劳动监察的三方机制,为多元监察伙伴参与治理提供制度空间,应当成为中国劳动监察体制改革的长期目标。

五、结 语

面对劳动关系的多元化、复杂化,以及劳动法律法规的日趋完备,我国劳动监察,无论在监察理念、制度建设,还是执行能力方面都面临着巨大的挑战。在中央层面,“碎片化”的权力结构导致全国性的劳动监察体制只是经过利益博弈而达成的一种“制度性的妥协”,由此形成的正式制度安排往往是模糊的,甚至充满冲突;在底

层,执行系统遭受执行能力不足的困扰,无法发挥核心劳动监察机构的作用,导致整个监察体制偏离原本的目标和运行规则。在劳动行政部门能力有限的条件下,国家就不得不依赖“运动式”的管理方法来实现制度安排的目标。但是,本意在克服机构潜在能力不足和促进政策执行的各种“运动”,反过来却使得制度化受到破坏,从而导致国家能力更加低下。政治学家吕晓波将这种不断制定新制度却未能真正实现组织的制度化,使得新增加的制度被仪式化和目标与规则被替代的过程称为“组织内卷化”^①(Lu,2000)。换言之,当代中国的劳动监察只有新制度的增加,却没能进入更高级的治理阶段。在这种情况下,一味进行立法就不再是制度建设的有效途径。甚至,资金状况和人员安排等潜在能力的提升也难以解决问题。因为在制度化很低的前提下,权力机构完全可能把用于加强国家能力的资源吞噬掉,再多的资金和人员投入也无法解决国家能力的问题。这意味着劳动监察体制可能因此而陷入恶性循环。

中国劳动监察体制很可能在面临规制危机(regulation crisis)的同时也遭遇合法化危机(crisis of legalism)(Stewart,1983)。西方国家为了应对这双重危机,引入了“自我规制”(self-regulation)以提升回应性(responsiveness),也就是说,整个规制过程应当通过多元主体进行“对话”建构(Moran,2002:392-393)。换言之,劳动监察作为一项社会性规制就必须被看作是一种多层次的社会对话。然而,当代中国的劳动监察体制并没有给非国家主体留下足够的行动空间,社会力量也尚在培育之中。在市场转型和失业危机并存的今天,缺乏多元参与使得作为社会对话的劳动监察难以出现,反过来,利益相关者缺乏表达途径也限制着国家触角可以抵达的范围,这是

^①关于“内卷化”(involution)概念的讨论,参见刘世定、邱泽奇(2004)和郭继强(2007)的研究。在组织变革状况的研究中,“内卷化”所描述的是一种不理想的变革(演化)形态,亦即组织的运作只能依靠不断地精致化和复杂化旧模式,却没能进入更高级的运作阶段,没有实际发展(或效益提高)的变革(何艳玲、蔡禾,2005)。本文也正是在这个意义上进行讨论。

中国劳动监察遭受高成本困扰的根本原因。正如胡鞍钢(2007)所说,在经济体制转型、社会转型、政治体制转型和开放转型多重交织的压力下,只有实现从政府主导的一元(独家)垄断社会治理向政府、市场和社会相互补充、相互制衡的多元共同社会治理转型,才能满足不同利益主体不断增长的社会期望,减少人民的非制度化、非法律化的越轨行为,有效降低国家进行社会治理的成本,构建社会主义和谐社会。

参考文献

- 曹红涛(2007). 协管员,该“协”还是该“管”? 人民日报,2007年11月1日。
- 曹永玲(2006). 企业工会为何监督难. 当代矿工,9:47.
- 曹绪红(2006). 浅议我国基层劳动监察. 中国劳动关系学院学报,20(6):59-62.
- 陈华(2007). “相对弱资本”和“绝对弱劳动”格局下的浙江劳动保障. 浙江大学硕士学位论文.
- 陈黎(2002). 关于建立劳动安全卫生三方协商体制的思考. 工运研究,21:28-30.
- 董保华(1999). 劳动法论. 上海:世界图书出版公司.
- 佛山市劳动和社会保障局(2007). 关于劳动保障监察机构建设的情况汇报(内部文件).
- 高瑛(2005). 我国职业卫生工作体系建设的研究. 吉林大学硕士学位论文.
- 古新华、王群(2005a). 工会监督亟待强化. 中国工运,4:29-30.
- 古新华、王群(2005b). 工会监督——一项亟待强化的职责. 工会论坛,11(5):12-13.
- 广东省劳动和社会保障厅(2005). 关于印发《广东省劳动保障主办监察员规定》的通知(粤劳社办[2005]330号).
- 广州市黄埔区劳动和社会保障局(2006). 广州市黄埔区招聘劳动保障监察协管员公告. 黄浦区信息网: http://www.hp.gov.cn/hpldj/bmtz/t20061205_39177.htm.
- 广州市劳动保障监察支队(2006). 苏泽群副市长带队进行“金秋行动”执法检查. 广州市劳动保障信息网: <http://www.gzlss.gov.cn/ldjc/showcontent.php?type=news&did=86>.
- 郭继强(2007). “内卷化”概念新理解. 社会学研究,3:194-208.
- 国家机构编制委员会(1990). 中国政府机构(1990). 北京:中国经济出版社.
- 国家机构编制委员会办公室(1990). 行政体制、机构编制、政策法规文件汇编. 北京:改革出版社.

◆ 论文

- 国家统计局人口和就业统计司、劳动和社会保障部规划财务司编(2005). 中国劳动统计年鉴(2003-2005). 北京:中国统计出版社.
- 郭晋晖(2008). 人社部专设“农民工工作司”服务常规化. 第一财经日报, 7月21日.
- 国务院办公厅(2008). 国务院办公厅关于印发人力资源和社会保障部主要职责内设机构和人员编制规定的通知(国办发[2008]68号).
- 何艳玲、蔡禾(2005). 中国城市基层自治组织的“内卷化”及其成因. 中山大学学报, 45(5):104-109.
- 胡鞍钢(2007). 推动政府变革, 实现国家良治. 载经济合作与发展组织著《中国治理》. 北京:清华大学出版社.
- 经济合作与发展组织(2007[2002]). 中国治理. 北京:清华大学出版社.
- 劳动部(1989). 中国劳动人事年鉴1949-1987. 北京:劳动人事出版社.
- 劳动部(1996). 中国劳动年鉴1992-1994. 北京:中国劳动出版社.
- 劳动和社会保障部(2001). 劳动和社会保障事业发展第十个五年计划纲要(劳社部发[2001]5号).
- 劳动和社会保障部(2005). 全国劳动保障监察机构建设状况. 中国劳动保障, 10:51.
- 劳动和社会保障部(2006). 劳动和社会保障事业发展“十一五”规划纲要(2006年-2010年). 北京:中国劳动社会保障出版社.
- 劳动和社会保障部、国家统计局(1995-2006). 劳动和社会保障事业发展统计公报(1995-2006). 中国社会保障网: <http://www.cnss.cn/ztzx/sjtj/lzbztj/>.
- 李万新、埃里克·祖斯曼(2006). 从意愿到行动:中国地方环保局的机构能力研究. 环境科学研究, 19(Suppl.):21-27.
- 李希霍芬(2004[2002]). 劳动监察:监察职业指南. 北京:中国劳动社会保障出版社.
- 刘世定、邱泽奇(2004). “内卷化”概念辨析. 社会学研究, 5:96-110.
- 卢昌宽、骆俊功(2005). 加强基层劳动保障监察工作的思考. 中国劳动保障, 7:41.
- 吕保和(1997). 对我国安全管理体制改革的设想. 工业安全与防尘, 10:23-24.
- 马骏、侯一麟(2004). 中国省级预算中的非正式制度:一个交易费用理论框架. 经济研究, 10:14-23.
- 马骏、侯一麟(2005). 中国省级预算中的政策过程与预算过程:来自两省的调查. 经济社会体制比较, 5:64-72.
- 毛海峰、贾根武(2002). 从安全生产管理体制到安全生产运行机制. 中国安全科学学报, 12(1):5-8.
- 秦国荣(2004). 劳动与社会保障法律制度研究. 南京:南京师范大学出版社.

- 邵芬、李晓堰(2006). 我国劳动保障监察制度的产生、发展和完善. 云南财政经济学报, 21(1): 96-99.
- 谭深、刘开明主编(2000). 跨国公司的社会责任与中国社会. 北京: 社会科学文献出版社.
- 徐燕(2007). 我国职业技能鉴定的发展历史及现状. 职业技术教育, 28(19): 66-67.
- 王道斌(2006). 2个劳监协管员就可查单位. 信息时报, 7月13日: A10.
- 王绍光(2004). 煤炭安全生产监管: 中国治理模式的转变. 比较, 13: 79-110.
- 王焰坤、晏国政(2007). 山西永济两名倒卖黑砖窑工人监察队员被刑拘. 人民网: <http://politics.people.com.cn/GB/14562/5897787.html>.
- 文贝子(1995). 劳动监察是劳动行政工作的一项重要内容. 中国劳动科学, 5: 11-12.
- 信松筠(2006). 企业工会劳动保护监督工作中存在的问题及对策. 工会论坛, 12(6): 34-35.
- 易守宽(2004). 欠发达地区劳动保障监察发展状况和存在的问题. 云南财贸学院学报, 18(2): 104-105.
- 殷庆坎(2008). 基于生产安全视角的我国政府社会性管制有效性分析. 重庆科技学院学报, 1: 87-89.
- 岳经纶(2006). 市场转型和治理变革: 中央劳动行政部门的个案研究. 载马骏、侯一麟主编《公共管理研究》(第四卷): 63-83. 上海: 上海人民出版社.
- 岳经纶(2007). 中国劳动政策: 市场化与全球化的视野. 北京: 社会科学文献出版社.
- 张德信主编(1997). 市场经济与劳动人事制度改革. 北京: 中国建材工业出版社.
- 张天祥(2001). 论国际职业技能鉴定的发展态势及其对我国的启示. 云南师范大学学报, 33(2): 17-20.
- 赵宏光(2007). 职业卫生监察工作探讨. 中国安全生产科学技术, 3(3): 111-113.
- 赵敬东、丁云波(2005). 关于建立劳动安全卫生三方协商体制的思考. 建筑安全, 20(2): 17-19.
- 中华人民共和国卫生部(2007). 2007中国卫生统计年鉴. 北京: 中国协和医科大学出版社.
- 钟金昌、于殿宝(2000). 安全生产呼唤强化安全监察机构. 劳动保护, 12: 7.
- 钟开斌(2005). 事故瞒报的运作逻辑——河北邯鄹“6·3特大矿难”个案研究. 公共管理学报, 2(1): 62-66.
- 钟开斌(2007). 煤矿安全: 转型期中国政府监管面临的挑战. 广东社会科学, 1: 188-192.
- 庄林冲(2007). 劳动监察: 功能定位与法律规范. 南京师范大学硕士学位论文.

◆ 论文

- 邹羽(2005). 英国 BETC 制度对中国职业资格证书制度改革的启示. 职教论坛, 5: 60 - 62.
- Burell, M. (2001). The Rule-Governed State: China's Labor Market Policy, 1978 - 1998 (Doctoral thesis). Sweden: Uppsala University.
- Honadle, B. W. (1981). A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose. *Public Administration Review*, 41(5): 575 - 580.
- Lu, X. (2000). Booty Socialism, Bureau-preneurs, and the State in Transition: Organizational Corruption in China. *Comparative Politics*, 32(3): 273 - 294.
- Moran, M. (2002). Review Article: Understanding the Regulatory State. *British Journal of Political Science*, 32(1): 391 - 413.
- Schwartz, J. (2003). The Impact of State Capacity on Enforcement of Environmental Policies: The Case of China. *Journal of Environment & Development*, 12(1): 50 - 81.
- Stewart, R. B. (1983). Regulation in a Liberal State: The Role of Non-Commodity Values. *Yale Law Journal*, 92: 1537 - 1590.
- Tanner, M. S. (1994). The Erosion of the Communist Party Control over Lawmaking in China. *China Quarterly*, 35: 381 - 403.
- The World Bank (2004). *World Development Report 2003*. Washington, D. C. : The World Bank.

(责任编辑:何艳玲)