

企业规章法律研究

何小勇

(江苏警官学院 法律系,江苏 南京 210031)

摘 要 企业制定内部适用的规章制度是法律赋予的一项重要权利,是组织生产经营、进行有效劳动管理的重要手段。企业规章制定应遵循内容合法、职工民主参与、公示及政府主管部门监督等程序。企业规章与劳动基准法律、劳动合同、集体合同在调整劳动关系方面各有侧重,我国应完善企业规章立法,共同构成协调、稳定劳动关系的完整的法律体系。

关键词 企业规章 劳动基准法 劳动合同 集体合同

中图分类号 :D922.5

文献标识码 :A

文章编号 :1671-4970(2006)01-0029-04

企业规章,亦称内部劳动规则或厂规厂纪,是指用人单位依法制定并在本单位范围内有效的,关于如何组织劳动过程和进行劳动管理的规则。国外有工作规则、雇佣规则等多种称谓。国际劳工组织(ILD)特别委员会对之定义为:“企业界对 works rules, company rules, work shop rules, rules of employment, standing orders 之称号,供企业之全体从业人员或大部分从业人员适用,专对或主要对就业中从业人员之行为有关的各种规则。”^[1]《中华人民共和国劳动法》(以下简称《劳动法》)属劳动权利基准法,主要对劳动者依法享有的劳动权利规定统一的基本标准和规范,对于企业规章仅在总则中作原则性规定,企业规章应如何制定?包含哪些内容?用人单位依据规章进行劳动管理时遵循何种原则?均未涉及。实践中,用人单位适用企业规章对劳动者进行处理时,此种处理是否有法律效力,争议较大。笔者认为,《劳动法》旨在建立一个稳定、和谐的劳动关系,保护职工合法权益,维护用人单位的正常劳动管理权利,企业规章对上述均有重要影响,因此有深入研究的必要。

一、企业规章内容

作为全体劳动者在共同劳动过程中必须遵守的劳动规则和秩序,企业规章应包含哪些内容,各国法律规定不一。《日本劳动标准法》规定,雇佣规则应包括“一、上下班的时间、休息时间、休息日、休假以及有两组以上的工人在轮班时有关换班的事项;二、工资的决定、计算及支付方法,工资的发放日期及截

止计算日期,以及有关增加工资的事项;三、有关退职的事项;四、与规定退职津贴及其他津贴、分红、最低工资等有关事项;五、与规定工人负担膳费、工作用品及其他开支有关的事项;六、与规定安全及卫生规则有关的事项;七、与规定职业训练有关的事项;八、与规定事故补偿、非因工负伤和疾病的救济有关的事项;九、与规定奖罚办法、奖惩的种类及程度有关的事项;十、在上列各项之外,与适用于企业全体工人的规定有关的事项。雇主认为有必要时,可对工资、安全卫生、事故补偿和非因工伤病救济分别订立规则。”^[2]《法国劳动法典》规定,内部规章包括在企业或机构内实施的有关卫生与安全法规的措施;在何种条件下,受薪雇员得应雇主请求参与恢复劳动保护、安全保护及雇员健康保护的条件的,如这些条件显示出已受到伤害;有关纪律的经常性一般规则,尤其是雇主可以采取的各种处罚的性质与分级;雇员在受纪律惩戒时行使辩护权的条款。另规定各种部门告示或企业内部各个方面的具有经常性质一般规定的其他一切文件,在有内部规章的情况下,均看作是对内部规章的补充^[3]。一般而言,企业规章应包括工作时间、休息休假制度、工资津贴支付、劳动安全卫生、劳动保护、职业培训、职工保险福利、奖惩措施等涉及企业日常劳动管理的各方面内容。笔者认为,企业有权根据本单位实际情况选择决定企业规章的内容,对于工作时间、休息休假、工资支付、劳动保护等劳动条件的制定,应以不得低于劳动法律、法规规定的最低劳动标准的基本要求,并要求企业不得以法律法规所规定的最低标准为借口降低劳动

条件,规章规定应力求高于最低标准。

一些用人单位在制定内部规章时,对职工在单位的服役年限、结婚或生育的年龄、时间等规定各种限制条件,或对职工实行末位淘汰制度,许多规定依现行法律法规往往难以判断是否为非法,抑或是属于在企业正常行使劳动管理的权利。对其效力应如何判断?《法国劳动法典》规定,内部规章不得对人身权利与集体自由给予不能由拟完成的工作任务证明是合理限制以及同追求目标不相适应的限制。不得包含因受薪雇员的性别、习俗、家庭状况、出身、观点意见或信仰,或者因其残疾,在工作或劳动中损害受薪雇员平等从事专业能力的条款。即企业规章内容不得包含任何对职工权利与自由方面的不合理的限制。我国台湾学者认为,企业规章内容‘应以劳务给付依契约本旨实现必要之具体化为限,凡逾越而涉及劳动条件者,即不应归属雇用人之指示权范围内。盖劳动条件乃是劳务给付之基础,而非给付本身,劳务给付从受雇人地位观察之,无非提出劳动力以从事生产工作,但非为自己的利益,而是为雇主的利益而已,与劳动者为自己的利益劳动时,其对劳动条件之改善,地位之向上的意愿原应无异,故劳动者之从属性,只以劳力给付之具体化为限,雇主在逾越此一界限外,对劳动条件之片面规定,显然欠缺法理上的妥当性。’^[1]日本法学家石井照久认为:“在国家行为违反了国家应当努力实现劳动权的职责,给劳动权的实现造成障碍之时,其立法是无效的,其处分也是违法的,而且如此之个人之间的契约和团体内部的规约,也应当解释为无效。”^[4]我国企业规章亦应体现上述精神,即用人单位在制定规章时不得利用其优势地位,规定不当限制劳动者权利的各种条款,否则应解释为无效。

二、企业规章制定程序

国外劳动法律对企业规章的制定,均毫无例外规定了劳动者的直接或间接的参与及国家有关主管部门的监督检查。《日本劳动标准法》规定:“起草或修改雇佣规则时,雇主应征求有关企业中过半数工人所组成的工会的意见,如无此种工会时,应征求过半数工人的代表的意见。”并要求雇主将草拟雇佣规则呈报行政官厅时应将工会或工人代表的意见随同附入。行政官厅有权命令更改不符合法令的雇佣规则。《法国劳动法典》规定“只有在提交企业委员会征求意见后,或者在没有企业委员会的情况下,征求员工代表的意见以及就其权限内的事宜,征求卫生、安全委员会的意见后,内部规章才能实施。”雇主应将内部规章连同上述意见呈报给劳动巡视员,后者

可在任何时候要求修改或删除规章中与法律、法规、企业集体劳动协议相抵触的条款或对雇员人身权利及个人与集体自由相限制的条款。在作出上述决定时,应说明理由,通知雇主,并告知企业委员会成员或员工代表以及涉及职责范围内的卫生、安全委员会的成员。企业规章制定后,国外法律规定必须向职工公示后才发生法律效力。如日本法律规定,雇主应将雇佣规则张贴于工作场所醒目的地方,或用其他方法通知工人。法国法律规定,内部规章应在至少呈报与公告一个月后生效。

我国企业规章制定应遵循何种程序?《劳动法》规定:“劳动者依照法律规定,通过职工大会、职工代表大会或其他形式,参与民主管理或就保护劳动者合法权益与用人单位进行平等协商。”《全民所有制工业企业法》规定,职工代表大会有权“审查同意或否决企业的工资调整方案、奖金分配方案、劳动保护措施、奖惩办法以及其他重要的规章制度。”最高人民法院《关于审理劳动争议案件适用法律若干问题》第19条规定“用人单位根据《劳动法》第四条之规定,通过民主程序制定的规章制度,在不违反国家法律、行政法规及政策规定,并已向劳动者公示的,可以作为处理或处罚职工的依据。”由此可见,我国把企业规章制定遵循民主程序及向职工公示作为规章制度发生法律效力的前提条件。但现行法律仅对国有、集体企业规定应建立职工代表大会制度,而对于私营、公司等其他类型企业并不作要求。由于法律并没有对职工代表大会制度以外的‘其他形式’作出规定,使得其他类型企业的职工应采取何种形式,通过何种民主程序参与企业规章制定便无法可依,以致企业规章的制定实际上成了企业的单方行为。笔者认为,根据《工会法》规定,工会是“职工自愿结合的工人阶级的群众性组织”;“工会依照法律规定通过职工代表大会或其他形式,组织职工参与本单位的民主决策、民主管理和民主监督。”因此,所有类型的企业均可以由工会来代表企业职工参与企业规章的制定。但有两个问题应当解决:一是,在一个企业内部能否组织两个或两个以上的工会?应由哪一个工会代表职工参与企业规章制定企业规章?英国工会特点之一是实行多元化的工会结构,雇员可选择加入不同的工会,不同的工会在同一个企业竞争会员,一个雇主要与多个工会组织协商,而每个工会组织都代表着不同的职业和技术工人。《德国劳动基本法》规定,保障每个人有结社权(不管是工会还是雇主协会)、参加联盟权、成为某一组织一员权、选择组织权、留在或离开组织权,每个人还有不属于任一组织权,任何协议如果限制这种个人结社权,它就是

无效的。^[5]虽然在实践中我国一个企业内部不可能成立两个或两个以上的工会组织,但不能否认企业内不同岗位职工利益团体的存在。《宪法》规定公民有结社的自由权,而 2001 年正式加入的《经济、社会及文化权利国际公约》第 8 条亦规定,本公约缔约各国承担保证“人人有权组织工会和参加他选择的工会,以促进和保护他的经济和社会利益 这个权利只受有关工会的规章的限制。对这一权利的行使,不得加以法律所规定及在民主社会中为了国家安全或公共秩序的利益或为了保护他人的权利和自由所需要的限制以外的任何限制。”二是,根据《工会法》规定,建立工会的,企业每年应按职工工资总额的 2% 拨付工会经费 职工达到一定人数的设立专职工会主席或专职人员 非专职委员占用生产或工作时间参加会议或从事工会工作,每月不超过三个工作日,工资照发,其他待遇不受影响。显然,这些规定与企业追求的利益最大化的经营理念是相矛盾的,导致在非公有制企业,工会成立困难重重。工会人员性质仍属企业职工,强求其参与规章制定时与企业行政抗争,显然不符合现实。

综上所述,笔者认为,在企业规章制定程序上,现阶段应强调 ①企业已成立工会的,工会应参与企业规章制定过程 没有成立工会的企业,由代表大多数职工意愿的职工代表参与制定。②企业规章制定后,应以适当的方式向全体职工公示,并为职工随时了解、查阅规章内容提供便利条件。③企业规章制定后应呈报劳动行政主管部门,劳动部门有权对规章违法或不公平的条款予以否决,并对企业规章实施过程进行监督。

三、企业规章法律效力

关于企业规章性质及法律效力主要有以下观点。

1) 认为企业规章由单位行政依法定程序制定,虽然有职工参与的环节,但仍由单位行政最后决定和公布,劳动者并非制定主体,制定属单位单方法律行为 企业规章以单位行政文件的基本形式存在,在与劳动者订立劳动合同时作为附议性条款,劳动者只可表示接受与否,否则劳动关系不成立。^[6]因此,企业规章虽属单位内部文件,但在劳动关系建立后对双方具有合同约束力。

2) 认为企业规章仅作为一种事实存在,规定的是劳资双方一般性的事实上的习惯。在进步的工业社会,企业规章制度在劳动法中并无任何法规地位可言,其内容无非是雇主基于债权人之地位,对受雇人履行债务时的指示而已 在有劳动合同的情形下,已没有规范效果,最多只有事实上的意思通知效

力^[1]。否认企业规章对职工的适用效力。

另有观点认为,企业规章是用人单位根据法律赋予的经营管理自主权而制定的一种规范,所制定的规章与集体合同一样同为对劳动合同适用的一种特别契约法规。

笔者认为,根据《劳动法》规定,“用人单位应当依法建立和完善规章制度,保障劳动者享有劳动权利和履行劳动义务。”并规定如劳动者存在严重违反劳动纪律或用人单位规章制度情形的,用人单位有权单方解除劳动合同;用人单位制定的规章制度违反法律、法规的规定,对劳动者造成损害的,应当承担赔偿责任。因此,企业根据本单位的实际情况制定规章制度是法律赋予的一项重要权利,企业规章对用人单位及劳动者均具有法律约束力。《劳动法》把“劳动纪律”规定为劳动合同的必备条款之一,因此,企业规章构成劳动合同内容组成部分。由于一个企业往往制定了众多的规章制度,以致于绝大多数的劳动者在订立劳动合同时,对企业业已存在的规章内容缺乏了解,即使在劳动关系确立后亦是如此。基于此,学者将企业规章作为劳动合同的附议性条款,并限制规章的适用。笔者认为,只要企业规章制定遵循法定程序,内容合法,作成企业文件形式向所有职工公示,并为职工查询提供可能的便利条件,就应当承认企业规章的法律效力,不应以在劳动关系中劳动者处于弱势地位而轻易否定企业颁布劳动规章进行正常劳动管理的权利。

四、企业规章与劳动合同、集体合同关系探讨

企业规章与劳动合同、集体合同共同构成调整劳动关系的重要依据,但相互间存在何种法律上的联系,值得探讨。笔者认为,劳动合同更关注于个别劳动者在企业的劳动条件和劳动权利的享有。也许,使劳动者拥有充分自由按自己的意愿去缔结劳动关系更能体现对劳动者的权益保护,更好地为经济发展和社会进步服务,但是严峻的就业状况却往往迫使劳动者只能依靠国家法律规定,凭借群体力量参与企业规章的制定或通过集体谈判来保护、补救其合法权益保护的不足。而现代企业生产是一个社会化的大生产,企业如仅依靠与劳动者订立的个别劳动合同也势必难以组织起有效的劳动生产与管理。故国外劳动法对职工达到一定人数的企业,如法国要求 10 人以上,日本要求 20 人以上,规定应当制定企业规章。劳资关系中,劳资双方虽然在许多方面存在利益冲突但也存在着某种协作性,而维持这种协作的平稳持续对劳资双方都是至关重要的,企业规章一定程度上体现了这种协作关系,因此,应

对企业规章存在的合理性及合法性予以肯定。由于企业规章为劳动合同的附议性条款,因此,在适用时应遵循“劳动合同效力优于企业规章”在劳动合同对某些事项未作规定或规定不具体或所作规定无效的情况下,企业规章关于该事项的规定应可作为确定该事项内容的依据。《日本劳动标准法》规定:“劳动合同所规定的劳动条件低于雇佣规则的标准时无效。在此情况下,无效部分以雇佣规则所规定的标准代替。”

集体合同又称集体协商、集体谈判,指企业工会或职工代表与企业行政就劳动报酬、工作时间、休息休假、劳动安全卫生、保险福利等事项在平等协商一致基础上达成的协议。劳动者权益可分为个别劳权与集体劳权,而集体劳权内容包括结社、集体谈判、罢工、民主参与等四大权利,被称为劳动基本权。劳动者权益保障,首先应是集体劳权的保障,劳动关系的调整,重点应是集体劳动关系的调整,以集体劳动法律关系的规范作为劳动法律的中心和重心,已是市场经济各国劳动立法的普遍的作法。国外学者认为,“近代劳资关系的世界共同潮流,为逐步迈向团体协约主义,基于工会而成立之团体协约,基于团体协约而成立所协定之工作规则,始期能符合各行业之真正需要,同时实现企业民主化之崇高原则。”^[1]企业规章制度制定虽能体现职工对企业民主管理的一种参与,但最终的决定权在企业,而通过工会协商签订集体合同是职工利用团体的力量以争取在企业中获得更好的劳动条件的一种斗争方式,能最大限度体现对劳动者权益的保护。因此,集体合同的法律效力应优于劳动合同,也优于企业规章制度。《劳动法》规定:“依法签订的集体合同对企业和企业全体

职工具有约束力。职工个人与企业订立的劳动合同中劳动条件和劳动报酬等标准不得低于集体合同的规定。”

综上所述,笔者认为,在调整劳动法律关系中,企业规章不得违反法律、法规关于劳动保护、劳动条件的最低标准规定,在有集体合同存在时,亦不得与集体合同内容相抵触。作为劳动合同的附议性条款,企业规章不得与劳动合同约定的内容相抵触。我国现行对劳动关系调整的法律体系构建中,依靠《劳动法》作基准规定、劳动合同调整个别劳动关系及规定集体合同制度并不足以协调劳资关系,保护劳动者权益,因此,应当完善劳动立法,制定适合我国国情的企业规章法律制度,与劳动基准法律、劳动合同法、集体合同法等法律法规相互配合,互为补充,共同构成协调、稳定我国劳动关系的完整的法律体系架构,衡平劳资双方利益,促进社会进步。

参考文献:

[1] 黄越钦.劳动法新论[M].北京:中国政法大学出版社,2003:135-137,140-146.
[2] 国家劳动总局政策研究室.外国劳动法选[M].北京:劳动出版社,1981:63-64.
[3] 法国劳动法典[M].罗结珍译.北京:国际文化出版公司,1996:55-57.
[4] 大须贺明.生存权论[M].林浩译.北京:法律出版社,2001:213.
[5] 王益英.外国劳动社会保障法[M].北京:中国人民大学出版社,2001:54,101-102.
[6] 王昌硕.劳动法教程[M].北京:中国政法大学出版社,1995:98-100.

·简讯·

河海大学主持的国家“863”“十五”重大科技专项课题顺利通过验收

2006年2月20日,河海大学主持的“苏州市城市水环境质量改善技术与综合示范”课题,在苏州由国家“863”计划资源环境技术领域办公室会同“十五”水专项专家组成员进行验收并顺利通过。

验收专家组通过示范工程现场考察、课题组验收汇报及现场质询,认为该课题针对苏州河网城市特色和水污染特征,结合河海大学水利学科特长,提出的以水动力循环为核心、控源为基础、生态工程为补充手段的城市水环境质量改善技术方案极具特色。研究开发的河网水动力分级循环及水量自动控制技术、局部重污染河道水质改善的生物-生态协同调控等技术成果具有创新性。同时建立的拙政园水质净化与生态修复、苗家河河道水质净化等7项示范工程,初步形成了苏州古城区河网水环境实时监测系统。课题已申请国家发明专利3项,研究成果具有较好的推广应用前景。至此,课题完成了合同规定的任务,全面达到了合同规定的考核目标和技术经济指标。验收专家组一致同意通过课题验收。

(本刊编辑部供稿)