

地方政府劳动者派遣政策比较研究

石晓天

(南华工商学院 教务处 广东 广州 510720)

摘 要 比较研究北京、上海、福建等省市政府制定的劳动者派遣政策,无论是政策目标表述还是政策方案设计,都存在一定的差异。由于政策方案分别依据“一重劳动关系”说和“双重劳动关系”说来设计,对劳动者权益的维护和对派遣机构与要派企业的规制也有宽严不同程度的区别。政策的价值取向从解决下岗失业人员再就业,到注重派遣劳动者权益的维护和劳动力市场的规范,反映了政府发展观的转变。地方政府的立法实践,为中央政府制定统一的劳动者派遣政策提供了参考。

关键词 派遣政策;价值取向;政府;劳动者派遣

中图分类号: C91-5

文献标识码: A

文章编号: 1671-4970(2007)04-0040-04

全国总工会在2005年针对劳动者派遣的专项调研结果显示,近几年派遣机构、使用派遣劳动者的企业、派遣劳动者的数量急剧增加。电信系统使用派遣劳动者人数达48万,占职工总数的40.5%,建筑行业的派遣劳动者就有1000万之多。全国共有派遣机构26158家,劳动者派遣在采掘、电信、金融、邮电、铁路等行业得到广泛应用^[1]。

劳动者派遣对传统二元主体的劳动关系的解构,使国内学术界对劳动者派遣产生了较大争议,且形成两种对立的看法。一种观点是基本否认这种用工方式对促进就业所起的作用,认为劳动者派遣为要派企业逃避法律责任侵犯劳动者权益、为派遣机构不当得利提供了条件与机会,应该严格规制或者完全取缔;另一种不同意见认为,劳动者派遣尽管存在对劳动者利益保护不够的缺陷,但在我国存在大量低端劳动者的现实境况下,不失为解决下岗失业群体和大量需要向非农产业转移的农民群体再就业,以避免陷入绝对贫困的良策。主张应从多重劳动关系和共同雇主来认识劳动者派遣,在原有劳动法难以调整新出现的非标准劳动关系的情况下,可借鉴其他多数国家采用的“企业社会责任运动”和“共同雇主”相结合的手段对其加以调整^[2]。

劳动者派遣这种新的劳动用工制度,由于在快速发展过程中缺乏配套政策的规范与引导,出现向各行各业泛滥的趋势,对构建和谐劳动关系极为不利。

在“发展快速,潜力巨大,竞争无序,缺乏规范”的现状下^[3],一些省市先后出台了劳动者派遣政策。本文选取北京、上海、福建、新疆和苏州5个省市政府的劳动者派遣^①政策作为研究对象,从政策背景、目标取向、内容和效果等方面进行比较分析,以期为我国制定全国性的劳动者派遣政策提供借鉴。

一、政策背景

我国经济体制改革,打破了国有企业僵化的劳动用工制度,催生了非公有制经济的崛起与发展,产业结构与就业结构发生了较大变化,劳动力需求与供给不仅在数量上存在不平衡,结构上的矛盾也相当突出。国有大中型企业改制,将一大批年龄大、技能缺的下岗失业人员推向了社会,沿海及经济发达地区外向型劳动密集型产业对农村剩余劳动力的巨大拉力,再加上部分高校毕业生和其他新增就业人口,使得总的劳动力供给增长快速。传统正规部门的需求则逐年减少,高端劳动力市场供过于求,部分大学毕业生进入低端劳动力市场就业,就业重心的下移造成对低端劳动力市场的挤压,供求矛盾更加突出。

在巨大的就业压力下,政府要稳步推进国有企业改制,避免大的社会动荡,必须首先解决好下岗失业人员的安置与就业工作。中央政府每年拨付大量再就业资金用于下岗失业人员的社会保障与最低生活保障,各地也建立了再就业中心,让仍与原单

收稿日期: 2007-03-16

作者简介: 石晓天(1962—),女,湖南岳阳人,高级工程师,硕士,从事公共政策、劳动与就业研究。

①各省市政策性文件中一般将劳动者派遣称为“劳务派遣”,笔者认为“劳动者派遣”更为恰当,故对不同省市政策中“劳务派遣”、派遣组织、实际用人单位等各种不同叫法在本文中一律统称为“劳动者派遣”、“派遣机构”和“要派企业”。

位保持劳动关系而实际上处于失业状态的下岗工人进入再就业中心,一方面进行技能培训,帮助他们获得重新进入劳动力市场的能力,另一方面开发或购买社区公益性岗位帮助他们再就业,此外也在政策上给予倾斜,鼓励他们自谋职业,或者参与灵活性、非全日制就业。

原来旨在解决我国特殊部门用工需要而在市场经济国家称为非正规就业的方式——劳动者派遣,从国外移植过来并被一些地方作为解决下岗失业人员就业问题的良方。《北京市劳务派遣组织管理暂行办法》就在这种大背景下出台,北京也成为我国最早制定劳动者派遣地方政策的城市之一。

劳动者派遣使企业的用人自主权得到充分发挥,受到许多企业的青睐,这种用工模式基本上已覆盖全国,但由于各地的经济发展水平和经济结构的差异,有的地方主要是派遣劳动者的输出地,而有的地区则成为输入地,劳动者派遣的发展程度不同,存在的矛盾和问题也有差异,因此各地政府面临的政策环境也有区别。

由于劳动者派遣特殊的劳动关系难以纳入现有法制轨道,有的地方过分夸大了其促进就业的正面作用而忽视了实践中出现的企业规避法律给劳动者权益造成的损害,从而得到政府的大力推崇。劳动者派遣经过多年的发展,其缺陷已经暴露出来并被一些地方政府充分认识,相关政策开始着重规范劳动力市场、理顺三方关系、维护劳动者权益。

二、政策目标

北京市早在20世纪90年代末就开宗明义提出劳动者派遣政策目标是规范用人单位的劳务输入与输出行为,促进下岗职工再就业。政策的价值取向是解决下岗职工的再就业问题,为政府解燃眉之急,而未考虑其他身份众多的劳动者,因而存在着局限性。它仅仅是“一个关于特定对象的特殊规章,而不是一个一般性的法规^[4]”。当前,政策环境已发挥相当大的变化,仍在发挥效力的政策明显滞后于劳动者派遣的发展现状。

上海市在2000年发布的《关于进一步规范劳务用工和劳务型公司的意见》中,将政策目标设定为:“维护劳动力市场的良性运行和健康发展,理顺用人单位与劳动者之间的劳动关系,规范单位用工行为,切实维护劳动者的合法权益”,其目标定位体现了政府规范劳动力市场行为、调整劳动关系、维护劳动者权益的价值取向,政策重点在于界定用工单位与劳动者之间的关系,落脚点在维护劳动者权益。

福建省2004年颁布了《关于开展劳务派遣工作

的若干意见(试行)》,其政策目标是:“培育就业、培训、保障、维权相结合的劳务派遣组织,推进劳务派遣组织的市场化、企业化、法制化、规范化运作,促进就业再就业工作”。福建省作为国家劳动与社会保障部的劳动者派遣试点省,大力培育与发展正规化运作的派遣机构,希望通过这些机构实现派遣劳动者的培训、社会保障和权益维护,促进下岗失业人员再就业,城镇新增劳动力、大中专毕业生以及农村劳动力转移就业。劳动者派遣成为解决各层次不同群体就业问题的政府重点项目,也是福建省着力打造的就业品牌。

新疆维吾尔自治区2006年出台的《大力发展劳务派遣组织积极推动劳务输出(入)暂行办法》,尽管没有明确的政策目标表述,但仍能看出大力发展“培训、就业、维权”一体化的劳动者派遣组织;“促进下岗失业人员、城镇新增劳动力、大中专毕业生以及农村劳动力转移就业”,维护就业人员的合法权益是制定本办法的初衷。和其他省市有所区别的是,该办法希望通过派遣机构担负起各层次、不同身份的劳动者由“自发无序”就业转变为“依法有序”就业,因而对劳动者派遣用工没有任何限制,完全放开至各类企业、机关事业单位、公益性社会组织。

福建和新疆试图通过一定的优惠政策将部分政府职能下放给派遣机构并且寄予过高的期望。派遣机构毕竟是有赢利需要的市场组织,是派遣劳动者部分权利的义务相对人,二者的利益指向是不一致的,怎么可能成为派遣劳动者“维权”的组织呢?另外,不加限制地使用派遣劳动者,势必加剧劳动关系的动荡。

《苏州市劳务派遣管理暂行办法》以“适应多形式、多层次就业需要,拓宽就业渠道,规范各类劳务派遣企业和接纳劳务派遣人员用人单位的用工行为,维护劳务派遣人员的合法权益”为目的,目标表述明确,既要促进就业又兼顾了派遣劳动者权益。

综合来看,各地劳动者派遣的政策目标与我国经济体制改革进程和劳动者派遣的发展状况相呼应,目标的价值取向从最早主要致力于解决下岗失业人员再就业,逐步转向兼顾其他群体的就业需要,规范劳动力市场主体行为,维护派遣劳动者的权益,一定程度上反映出政府处理改革与转型中出现的社会问题有一个轻重缓急的思路,注意到了经济发展中出现的劳动者权益受损的问题,体现了对劳动者派遣由规模发展向规范发展要求的变化。

三、政策内容

在政策内容上,各地规定了劳动者派遣的适用范围,派遣机构设立的条件和程序,派遣对象、派遣

机构和要派企业的权利与义务,派遣机构与派遣劳动者之间劳动合同的签订、合同内容,派遣机构与要派企业劳务协议等内容。

各地申办劳动者派遣机构的条件、程序、最低注册资金、业务范围、派遣对象各不相同。比较而言,北京的申办条件最宽松,程序较简单,注册资金也最低。新疆开办派遣机构的投资主体和企业性质最为多样,允许国有、集体、个体和私营企业开展劳动者派遣业务,组织形式可以是公司制、合伙制、股份制和个人独资。福建和新疆派遣对象的范围最为广泛,可以是下岗失业人员、大中专毕业生、城镇劳动力、农村劳动者、就业困难群体,基本上涵盖了所有层次的劳动者。只有苏州明令禁止派遣在校学生。对劳动者派遣的适用范围,苏州明确规定为灵活就业领域,禁止交通运输业、制造业的生产性岗位以及一般需要持证上岗的技术岗位采用劳动者派遣。上海也将派遣业务范围规定为“为用人单位提供季节性、临时性、突击性用工,或因用人单位原因而造成难以与所使用的劳动者直接签订劳动合同的用工”,其他几个省市未对使用劳动者派遣的行业、工种和岗位进行限制。

为了鼓励派遣机构录用下岗失业人员再就业,各地政府利用减免税、补贴等政策工具给予激励。所有政策都未限定劳动者派遣用工的最长年限。

在派遣机构、要派企业和派遣劳动者三方的权利义务关系上,上海和苏州主张采用“双重劳动关系”调整三者关系,即派遣机构与派遣劳动者建立劳动关系因而应承担雇主责任,要派企业由于直接使用派遣劳动者则在相关事项上也要承担雇主责任,二者构成“共同雇主”。北京、新疆和福建在政策设计上则采用“一重劳动关系说”^[5]。

上海在《劳动合同要求》中特别强调了派遣机构与要派企业劳务协议的内容,尤其对较易发生劳动争议的医疗费用、工伤事故的处理及双方的管理责任要求写入劳务协议。

福建对派遣机构与派遣劳动者的劳动合同内容没作硬性规定,给予了二者一定的协商空间,但规定派遣劳动者所享有的社会保障基本涵盖了目前已有品种。

苏州市的政策方案中对企业不正当用工行为进行了限制和约束,与政策目标具有较强的逻辑一致性,内容规定详细具体,针对要派企业用工自主权过大、派遣劳动者权益受侵害的问题对派遣劳动者权益给予了一些倾斜性保护,如对派遣劳动者实行同工同酬、职业危害防护、事实劳动关系认定,给予他

们劳动报酬权和提请劳动仲裁的权利,在工资支付方面也有相应的保证措施,对实践中最容易产生纠纷的一些问题做了细致的规范,有的条款还设计了相关者的连带责任。这一方案可以大大减少派遣劳动者的维权成本,但在一些细节上操作性不够强。

新疆将派遣机构收取派遣劳动者管理费的行为明确为非法克扣劳动者工资,规定派遣劳动者享有与要派企业同岗位人员相同的劳动报酬和社会保障标准,约定了派遣劳动者发生工伤后派遣机构和要派企业的责任与义务,具有一定的可操作性。

四、政策效果评价

对一项政策的评估需要考察政策是否达到了既定的目标,涉及非常复杂的信息搜集、分析过程和测量技术。在劳动者派遣有关数据未进入国家统计信息库的情况下,现仅根据各地的一些公开资料和数据,定性分析劳动者派遣政策的效果。

1. 北京市劳动者派遣政策效果

北京市1999年成立了93家劳务派遣组织,吸纳下岗职工1万人;2000年发展劳务派遣组织238家,安置下岗失业人员2.26万人,2001年,全市已有6万下岗失业人员通过弹性工作形式实现就业。2002年,全年新发展劳动服务企业350家,分流安置2.8万人。2003年,全年累计推荐失业人员就业14.78万人次^①。

从上述统计数字很难准确计算出劳动者派遣机构数与派遣者人数,但可据此得出基本判断:北京市劳动者派遣在促进下岗失业人员再就业中发挥了积极的作用,其中一个重要因素是相关的优惠政策配套到位并得到落实。在政策的激励下,国有企业与派遣机构都有了通过劳动者派遣接收下岗失业人员的意愿,无论是派遣机构的数量还是派遣劳动者数量都在增加,政策的推动作用明显的。应该说,北京市劳动者派遣政策基本达到了促进下岗失业人员再就业的政策目标。

2. 上海市劳动者派遣政策效果

上海大力发展非正规就业劳动组织,非正规就业(包括劳动者派遣就业)从2002年的22.16万人发展到2004年的45.31万人^②。另外,据上海市人才中介行业协会的统计数据,2002年派遣人数为222823人,2004年这一数字增加到468128人,2年间增长了一倍多,使用派遣劳动者的单位数达24800家。截止到2004年,上海政府机关、企事业单位派遣员工数达21万,一半以上的外资企业采用劳动者

①数据来源于1999~2003年北京市劳动与社会保障事业发展公报。

②数据来源于2002~2004年上海市国民经济和社会发展统计公报。

表 1 部分省市劳动者派遣政策内容比较

项目	政策目标	发布时间	派遣机构组织形式	派遣机构业务范围	经营方式	派遣机构派遣对象	注册资本	劳动合同	派遣机构和要派企业责任义务规定	扶持政策	对派遣劳动者权益保护程度
北京	促进下岗失业人员再就业	1999	独立法人企业	本市各企业	专营或兼营	不限	最低 3 万元	内容简单、原则	未明确规定	力度大	较弱
上海	规范要派企业和派遣机构行为，维护派遣劳动者权益	2000	法人企业	本市企业	专营	本市户籍人员	不少于 10 万元	规定较为详细	有较为明确、具体的规定	一般	较好
福建	培育“就业、培训、维权”一体的劳务派遣组织，促进就业再就业	2004	企业	市内各行各业、省内外、境外	专营或兼营	下岗失业人员、民工、高校毕业生等		可协商约定其内容，自由度大	有一定的规定，但无连带责任规定	力度较大	一般
新疆	发展劳动者派遣组织，推动劳务输出	2006	公司制、股份制、股份制和个人独资	市内、省内外	专营或兼营	下岗失业人员、民工、高校毕业生等	最低 10 万元	有明确规定	有一定的规定	力度较大	较好
苏州	规范派遣机构和要派企业的用工行为，维护派遣劳动者的合法权益	2004	职业介绍机构	灵活就业领域、外地企业在上海的非法入机构等	兼营	除交通运输业和制造业的生产性岗位人员、持证上岗的专业技术岗位人员、在校生以外的其他人员		规定严格	责任明确、具体，有连带责任规定	一般	很好

派遣用工，劳动者派遣近几年的年增长率约为 30% ~ 35%。2005 年，上海人才中介业销售总额为 97.2 亿元，其中劳动者派遣的销售总额达到 78 亿元，占 80% 以上^[6]。一方面，这些数字充分反映劳动者派遣已在沪上形成一个庞大的产业，上海市政府的劳动者派遣政策对产业发展的积极推进作用非常明显。另一方面，从媒体的报道中可以了解到，上海一些企事业单位、外资企业使用劳动者派遣并非局限于临时性、季节性、灵活性用工的需要，而是突破政策的规定无行业和岗位限制地长期使用派遣劳动者，如位居世界 500 强的跨国企业在中国基本上全部采用劳动者派遣用工，期限一般都在 3 ~ 7 年。从这些情况来看，上海市制定的劳动者派遣政策并没有得到很好的执行，劳动者派遣已成为普遍的用工形式，一定程度上影响了劳动关系的稳定，派遣劳动者的权益没有得到很好维护，政策效果令人怀疑。

3. 福建省劳动者派遣政策效果

福建省将劳动者派遣纳入了统计基础数据库，2005 ~ 2006 年分季度派遣机构数量和派遣劳动者人数见表 2。从中可以看出，自 2004 年颁布劳动者派遣有关政策以来，福建省派遣机构的数量增加得并不快，且从 2005 年第四季度以来派遣机构数量一直维持在 94 家，但劳动者派遣人数则大幅度提高，平均每家派遣机构的派遣人数达到了 32 085 人。

劳动者派遣取得了促进就业的较好成效，但同时全省劳动争议案件数和涉及人数也有较大的增

加，因此该政策是否达到维护劳动者权益等方面的目标有待进一步评估。

表 2 福建省 2005 ~ 2006 年分季度劳动者派遣机构和人数

季度	派遣机构数/家		派遣人数/万人	
	2005	2006	2005	2006
1	74	94	9.73	22.7
2	84	94	12.99	26.25
3	85	94	13.98	30.16
4	94	—	16.2	—

注：数据来源：福建省劳动与社会保障厅。

新疆有关劳动者派遣政策 2006 年刚刚出台，目前无法对此进行政策效果评判。要全面判断苏州劳动者派遣政策的效果同样是困难的。政策已执行两年多，但政府统计资料和社会经济发展公报中均无这方面的数据。一般而言，官方的派遣机构运作较为规范，其他性质的派遣机构也存在侵犯派遣劳动者权益的问题，但在政府劳动者派遣的规制下逐步走向规范化^[7]。

五、结 语

劳动者派遣为我国解决在相当长时期存在的就业难题提供了一种新的模式，需要大力推动与引导，但其派生出来的问题也应该通过政策进行调控与抑制。作为劳动者派遣政策先行者的几个地方政府，由于自身价值观、政绩观、发展观及其经济社会环境的差异，在政策目标的设定、政策方案的选择——是遵从“一重劳动关系”还是“双重劳动关系”——乃至政策效果出现了一些差异。（下转第 81 页）

心的人才 ,避免干部队伍良莠不齐或青黄不接。

3. 强化学生组织制度和文化的建设

组织制度是组织文化的重要组成部分。学生组织工作制度包括组织活动举办制度、宣传制度、例会制度、考核制度等^[3]。通过这些制度能规范组织工作流程、提高工作效率。同时必须明确组织责任制度 ,明确规定各部门、各成员的权利及义务 ,明晰权责。学校应制定相应的规章制度 ,规范学生组织的形成和开展活动等的原则、程序和要求。同时 ,学生组织本身也应制定一定的规章条例 ,明确组织负责人和成员权利和义务 ,保证组织的规范化发展。

组织创新文化的培养需要组织的管理者为组织成员塑造一个有利于发挥创造力的环境 ,营造鼓励创新的文化氛围 ,鼓励组织成员拥有不同的意见并且善于挑战彼此包括上级的观点 ,尽量消除可能阻碍创新的思维惯性和固有模式。同时 ,创新也要适度 ,要在条件允许的情况下 ,从组织整体发展的最终目标出发鼓励成员去实践自己的想法 ,使创新成为理智指导下的探索行为。

4. 促进学生组织活动的开展

活动是组织的生命力 ,活动也是组织的功能和作用发挥的有机载体。离开了活动 ,组织自然就丧失了存在的依据和价值 ,组织也就无所谓组织。学生组织在开展活动时必须注意把学生的需求放在第一位 ,以维护学生的利益为重要原则 ,加强同学生的沟通 ,从而提高活动的参与性和组织的影响力。高校学生组织在制定活动计划前 ,要进行调查论证和广泛征求意见 ,活动的主题和内容的确定 ,要切合学生实际的需求、关心的热点和焦点。这样 ,活动才具

有可行性 ,才能受到学生的欢迎。而更重要的是要将提高活动质量 ,扩大活动影响力作为组织活动的一个重要目标贯穿始终。一个高质量的活动能使参与者信服 ,但一次低劣的表演 ,足以毁损整个组织的形象 ,甚至打击内部成员的积极性 ,造成埋怨和彼此的不信任。提高组织活动的质量 ,必须落实在构思、策划、准备、实施、总结等一系列过程中 ,任何一个环节出错都可能影响到活动的整体效果。因此 ,学生组织应充分调动各部门各方面的力量 ,在充分发挥各要素作用的同时 ,进行总体的优化整合 ,确保活动每一个环节都能按照计划有序进行。

学生组织发展是内外部共同力量作用的结果 ,而学生组织影响力是发展的重要影响因素之一^[4]。只有具有强影响力的组织才能在学生中扎根 ,才能得到最好的发展环境。因此 ,学校应加强学生组织影响力的建设 ,从制度上 ,对学生组织加强指导 ,促进学生组织建立完善的发展模式和组织文化 ,从而提高组织在学生心目中的地位 ,推动学生组织的进一步发展。

参考文献 :

[1] 白华龙 .对当前高校学生社团工作的几点思考[J].中南民族大学学报 :人文社会科学版 ,2005 ,1(25) :144-146.
[2] 孟秀勤 .构建新世纪现代人才管理体制——首都人才发展战略研究报告[M].北京 :中国人民大学出版社 ,2004.
[3] 杨飞群 ,林德交 .浅议高校学生组织制度化管理与文化建设[J].浙江教育学院学报 ,2006(1) :154-159.
[4] 宣勇 .挑战与回应 :大学学生组织的重构[J].教育研究 ,2006(4) :146-150.

(上接第 43 页)有的政策目标合理 ,方案设计也较完备 ,但执行效果不尽如人意 ;也有的政策目标过于狭隘 ,或目标合理但方案的可操作性不强 ,甚至有的方案与目标之间出现偏差 ,过分强调劳动者派遣对就业的促进作用 ,而忽视可能对派遣劳动者造成的权益损害。可见 ,政府对劳动者派遣的价值取向对政策制定起到明显的影响作用。

基于此 ,中央政府应该积极发挥在劳动关系三方协调机制中的宏观主导作用 ,借鉴各地政府劳动者派遣立法实践的经验与教训 ,进一步对已有政策的执行效果进行全面和科学的评估 ,以此作为制定后续相关政策的依据 ,在促进就业与维护劳动者权益中找到合适的平衡 ,用“看得见的手”弥补市场的不足。这不仅是公共政策制定的内在要求 ,也是建设和谐劳动关系的题中应有之义。

参考文献 :

[1] 全总保障工作部工资处 .关于劳务派遣情况的调查及建议[J].中国工运 ,2005(3) :19-21.
[2] 董保华 .劳动关系非标准趋势下的劳动力派遣[J].中国劳动 ,2006(3) :6-9.
[3] 莫荣 .2003 ~ 2004 年 :中国就业报告[M].北京 :中国劳动保障出版社 ,2004 :175-200.
[4] 张丽宾 .劳务派遣发展现状的研究[J].中国劳动 ,2005(6) :13-17.
[5] 常凯 ,李坤刚 .必须严格规制劳动者派遣[J].中国劳动 ,2006(3) :9-12.
[6] 张记争 .劳动法草案再审派遣业遭遇灭顶之灾 EB/OL]. [2006-05-08]. http ://www .shbiz .com .cn .
[7] 蔡跃进 ,周静 .劳务型公司——来自苏州的报告[J].人才开发 ,2005(5) :32-34.