

德国劳动者权益保护 的基本措施及其借鉴

华 泠 柳 芳

一、德国劳动者权益保护的基本措施

德国是实行“社会市场经济”的经济发达国家，“社会市场经济”理论的创始人阿尔弗雷德·缪勒-阿尔马克认为，社会市场经济的真谛在于，把市场自由原则与社会平衡原则结合在一起。在德国的现实社会经济生活中，具体表现为为社会居民争取达到较多一些的社会公正和社会公平。德国提出并在一定程度上实行了“社会伙伴”的口号，旨在建立劳资双方合作和协商的机制，维护劳动关系的协调和社会稳定。其中具有重要意义的是，雇主要承认雇员不再是完全处于无权的地位，要让雇员分享部分经济权力，参与企业的管理和决策，参与决定同雇员切身利益有关的日常经济和社会问题。为了达到社会市场经济的社会目标，德国在强调高效率的市场经济总体制的同时，也建立了一套丰富而又统一的社会公正和社会保障体系，对有效地保护劳动者的权益起到了积极的作用。德国在劳动者权益保护方面主要有以下基本措施：

1. 雇主和雇员协商对话制度

雇主和雇员各自组织起来，双方通过自己的组织进行对话协商，签订劳资协议。德国政府认为，组织对组织的对话有助于解决问题，使整个社会、经济得到顺利发展，因此积极推动劳资双方的组织化。在德国，劳资双方通过有组织的对话和谈判来解决劳资问题是一种基本的做法。

雇员的组织主要是工会。在联邦德国只有少数几个但会员众多的工会组织。其中最大的工会组织是德国工会联合会，约有 780 万会员，由 17 个行业工会组成。德国工会联合会所属工会的特点是实行产业工会的原则，吸收整个一个工业部门的职工为会员，因此某一经济部门的雇主大多只同一个工会进行谈判。除了德国工会联合会以外，还有其它工会组织，其中全国性的重要工会组织还有：德国公务员联合会，拥有 78 万多会员；德国职工会，50 万会员；德国基督教工会联合会，约有 30.8 万会员。雇员参加工会与否由本人自愿决定，在有些国家盛行的“只雇佣某一工会会员的制度”在联邦德国是不存在的。与许多发达国家相当，联邦德国雇员的组织程度是比较高的，约占全部雇员的 42%。而许多雇员不参加工会的原因是他们很清楚，不加入工会照样能享受到工会争取来的利益。

在雇主组织方面，最重要的两个组织是德国工业联合会和德国雇主联合会。各企业主先在地区、州一级按部门专业建立各自的企业主组织，然后在全国一级建立相应的部门专业的最高雇主组织。雇主也是本着自愿原则加入雇主联合会，但德国雇主的组织程度非常高，大约 90% 的雇主都加入了相应的雇主组织。

在德国，劳资问题由雇员和雇主通过双方的组织谈判协商决定。所谓“社会伙伴”指的是工会和雇主协会。1949 年制定并于 1969 年修订的《劳资协议法》规定，关于工资、劳动条件问题，不应当由个别人之间签订的合同来调节，而应当通过社会伙伴之间签订的集体协议来解决。应当指出，具体的雇佣合同仍由单个工人和雇主签订，但双方签订的合同必须符合集体谈判的有关条款。同时，非工会成员的雇佣合同也要参照集体协议的条件。这种有组织的谈判协商制度对于保护劳动者的权益有着重要意义，因为单个工人面对雇主总是处于不利的地位，劳资谈判以工会形式出现，可以使雇员凝成一气，削弱雇主的垄断优势，提高自己同

雇主在劳资谈判时抗衡的地位。

德国的劳资协议有两种，一种是工资协议，通常一年缔结一次。德国的工资由劳资双方谈判商定，政府扮演中立角色，这种形式被称为工资的“自治管理”。另一种是一般劳资协议，内容包括劳动时间、劳动条件、特别奖励、困难补贴，节假日夜班工资津贴条件、休假制度等等，通常几年签定一次。

战后德国工会组织的力量相当强大，工会在整个国家的经济和政治生活中起着举足轻重的作用。工会不仅代表劳动者利益参加集体谈判，订立集体合同，而且还有许多职能，如当劳动者权益受到损害时，工会参与劳动争议的协调和解决；工会积极推动民主管理工作，保障劳动者享有的民主参与权利；工会还参与有关劳动立法、社会福利政策的制定以及职业培训等等。可以说，一个组织有力、功能健全的工会组织体系是劳动者的权益得到有效保护必不可少的条件。

2. 参与决定制

根据社会主义市场经济理论，职工的经济权力并不局限于工资福利待遇问题，反对把雇员只看作完全由资本利益支配的某一生产过程的组成部分。根据这一基本思想，企业的目标中必须包含劳动者的利益，企业的经营管理中要保证雇员民主参与的权力。参与权在法律上的含义指：凡属涉及雇员切身利益的问题，没有经过雇员的同意，雇主不能单方面决定。在联邦德国，人们努力满足劳动者的民主参与权，并给予这种权利以切实的法律保障。

德国职工参与企业管理有两种基本形式：一是企业职工的代表参与监事会；二是企业职工的代表组成企业职工委员会。根据联邦德国《企业法》的规定，企业必须建立监事会、董事会和企业职工委员会，三级组织相互制约、相互监督、共同决策。职工代表参与监事会和企业职工委员会的活动。1951年，联邦议院通过了《煤钢工业参与决定法》，规定在这个部门里的股份制企业的监事会应由劳资双方的代表平等组成，共同参与企业重大问题的决策。以后又陆续通过了一系列法律，将煤钢企业中实行的作法推广到其他行业的企业中去，在大多数企业中实现了劳资共决的制度。1952年颁布的《企业委员会参与管理法》规定在雇佣500~2000人的非煤钢工业公司里，职工代表占监事会三分之一的席位。1976年颁布的《雇员参与决定法》规定雇佣2000人以上的非煤钢公司里，劳方代表和资方代表应各占监事会成员的一半。

德国的公司制度与其他国家有所区别，监事会是企业的最高领导机构。监事会的职权包括：决定董事会成员的任免和调换，决定企业的经营方针、投资方向，审查预决算、开支以及确定董事会成员的薪金待遇等。监事会成员多少因企业规模大小而异，少至3人，多至21人。除劳资双方代表外，大多数企业还有一名双方一致推荐的外来中间代表，从中协调双方意见。也有的企业不设中间代表，由监事会主席掌握两票决定权。监事会中的劳方代表可在监事会中代表职工的意见，就企业的重大决策发表他们的看法。监事会每年召开四次会议，企业的日常管理由董事会进行，在由监事会任命的董事会中，有一名劳方经理，代表劳方利益，协调劳资关系。

企业职工委员会成员须年满18周岁，工龄一年以上，经企业全体职工选举产生。凡5人以上的企业必须建立企业职工委员会，委员会成员多少也视企业规模大小而定。企业职工委员会的任务是监督企业为职工利益而制定的规章制度、劳资合同的执行情况，维护职工的工资、福利、劳动安全等权益。与监事会相比，企业职工委员会处理的是更加广泛和具体的问题，因而这种参与管理的形式对工人有更直接的意义。参与的形式有两种情况，一种是参与决定权，另一种是协商或咨询权。企业职工委员会在下列几方面有参与决定权：工时、报酬原则、休假制度、职业培训、社会设施、企业规章制度、劳动保护、职工住房、企业分红等。如果形成的决定未经企业职工委员会同意，则作出的决定无法律效力。企业职工委员会在下列几方面有协商和咨询权：人事计划、招工或解雇、劳动流程、工作岗位安排、企业组织管理、工厂的新建、改建和扩建计划等。企业职工委员会在行使职责时不得受到干扰或受阻，雇主只有应委员会邀请或在会议应他请求而召开时，才能参加委员会会议。雇主不得对委员会起诉，但委员会也必须承担“和平义务”，不采取罢工行动。

这种“参与决定”的制度在一定程度上缓和了劳资矛盾，使雇员能在法律许可的范围内为自己争取更多的利益，不仅有利于激发雇员的积极性，参与企业管理，也避免和减少了因罢工造成的经济损失。德国平均年罢工时间低于实际工时的千分之一，即年人均不到二十分钟，远低于其他欧美国家。

3. 全面而严格的劳动保护政策

劳动保护政策由国家法律规定，并有一整套完整的监督体系保证实施。与此相关的法律有：《联邦德国

基本法》《民法》《工商条例》《劳动时间管理条例》《企业劳资法》《劳动合同法保护法》《教育培训促进法》等等。除了工会的监督作用外，国家的主要监督机构是联邦劳工局，总部设在纽伦堡，下辖州劳工局和地方劳工局，每个层次的领导机构都由工会、雇主协会和国家派代表组成，三方代表各占三分之一。

德国的劳动保护体系主要由三个方面组成：

(1) 劳动安全保护。法律规定劳动场所及空间布置要以不损害劳动者的身心健康为原则，劳动场所要有足够的光线、新鲜空气，还有除尘、废气处理、防水装置以及危险性工设备的防护装置等。

(2) 劳动时间限制。德国从1968年开始实行每周40小时工作制，每周工作五天，目前已逐步改为每周38.5小时。此外还有如下一些规定：每年的节假日不得少于24天，假期除工资照发外还应有适当的假期补助；周末（周六、周日）和节假日一般不允许工作；除个别工种，如艺术、音乐、戏剧等，一般禁止童工，学徒工不允许节假日加班和上夜班；妇女临产前6周和产后8周禁止工作，产妇享有6个月的产假，假期工资照发等。

(3) 防止企业主随意解雇工人。为防止企业主随意解雇工人，法律规定：凡不是因为工人劳动表现差和企业经济危机所引起的解雇合同为不公正合同，在法律上无效，工人可以直接通过职工代表大会向劳法院提出申诉；为了保证职工代表的利益，防止企业主解雇其不满意的职工代表，对于职工代表的解雇有着特别严格的规定；在下列情况中企业主必须事先把解雇计划和职工代表大会的意见书备案，并须得到州劳工局的批准：第一，在21~59人的企业里，4个星期内要解雇5人；第二，在60~499人的企业里，4个星期内要解雇25人；第三，在500人以上的企业里，4个星期内要解雇30人。要保护孕妇和残疾人的工作职位。

除监督劳动保护政策的贯彻实施外，劳工局还有许多其他任务，例如失业保险的管理、职业咨询、职业介绍、促进职业教育等。职业介绍是劳工局的一项重要业务，联邦德国的职业咨询与介绍统一由各地的劳工局负责实施，并遵循免费服务原则。职业介绍的对象包括求职者和雇主。企业必须在其所在地的劳工局登记、领取证件，才有权招工。联邦劳工局所属的184个地区劳工局的计算机使用中央计算机管理，实行信息共享，因此求职者可以很方便地获得有关的职业信息。为适应劳动力市场的需要，从1994年8月1日起，政府已允许向雇主收费的私营介绍所开业，但须获得政府的开业许可。促进职业教育（包括转业培训和在职培训）也是劳工局的重要任务。开办职业培训与专业培训的机构可以从劳工局获得一定的补贴，转业培训费用全部由就业服务机构负责，进修费用部分由该机构提供。失业人员除免交培训费用与吃住费用外，还可享受由就业服务机构支付的生活补贴，但限定学习时间最长为两年。在职进修也可以申请补贴，但作为贷款，将来要偿还。进修人员的学习费用除劳工局支付外，个人也支付一小部分。

4. 社会福利政策和保障体系

社会福利和保障体系是德国社会政策的主干部分。社会市场经济理论家A·缪勒—阿尔马克等人认为，社会公平原则不仅要体现在在业人员的经济利益和经济权力分配方面，而且还要让人们在失去劳动能力或遭到意外困难时生活仍有保障。为此，德国在战后逐步建立了一个以自助为主的范围广泛的社会安全保障网，这个社会安全网耗资巨大，几乎占到国民生产总值的三分之一。社会保障资金主要靠雇主和雇员交纳，不足的部分由联邦政府和州政府予以补贴。在全部社会保障金支出中，雇主和雇员交纳部分占70%，联邦、州两级政府补贴的占30%。

德国的社会保障系统内容十分庞杂，大体上可以概括为三个方面，即社会保险、社会照顾和社会救济，其中最重要的环节是社会保险。在社会保险中，按其重要性排列，又有养老、医疗、失业和工伤事故四个保险系统，其中除工伤事故保险由雇主交纳全部保险金外，其余几项由雇主和雇员各分担一半。社会照顾则有青少年补助、儿童津贴、成人教育补助、住房补助、母亲保护和伤葬支付等等。社会救济包括维持日常生活和特殊困难援救两种。

德国的社会保障体系是多元化的，除了国家的社会保险机构以外，还有许多私人的保险组织，如慈善机构、各级联合会和保险企业等。国家和私人保险组织有一个大致的分工，即私人保险系统基本上实行保险的原则，而国家则主要遵循救济的原则。政府在对社会保障的管理上，并不采取直接干预的办法，而是从社会的角度制订大的原则，并在不违反社会自治的原则下，推动社会各方面共同参与并协调行动。各种社会保险组织自己管理自己，并处于国家法律监督之下。

德国的社会福利和保障政策往往以立法的形式出现，其范畴涉及到社会生活的各个领域和各种情况。

1950年以来,联邦德国先后制定了劳动就业法、战争伤亡人员抚恤金法、青年福利法、失业保险法、住宅补贴法、社会救济法、儿童补贴法、劳工促进法、残疾人社会保险法等一系列法律和法令。1975年又颁布了社会法典,为社会保障体系确定了法律总则。由于法律条文既全面又具体,这给执行者和监督者在政策的执行中都带来了很大的便利,既避免了下级政府和组织因地方利益或对政策理解的偏差引起的对政策的曲解和由此产生的种种不良结果,同时也使得一些企图钻政策空子的人无可乘之机。为了解决法律执行过程中的种种民事纠纷,德国还设立了专门的法院:社会法院和行政法院。社会法院负责处理同社会保险、促进劳动就业、社会赔偿和儿童补助等问题有关的纠纷;行政法院则主管同官员待遇、负担平衡、住房补贴、职业培训和社会救济等相关的纠纷。

二、几点借鉴

随着我国经济体制由计划经济向市场经济的全面转轨,现代企业制度逐步建立,非国有经济成分的比例不断扩大,我国的劳动关系正经历着深刻的变革。在这一过程中,建立健全的、符合市场经济要求的劳动者权益保障机制是我们所面临的一个重大课题。笔者认为,德国作为一个发展较成熟的社会市场经济国家,其作法对我国有如下借鉴意义:

1. 加强工会组织建设,强化工会保护职能

目前我国工会组织尚不能适应新型劳动关系的要求,突出表现在:(1)从整体上看,工会组织尚未真正从过去的行政事务和文体活动模式中转变过来,工会干部对企业经营管理、涉及劳动者权益的法律法规了解不多,有关知识欠缺,保护意识不强。(2)相当一部分外资企业、私营企业、乡镇企业尚未组建工会;在国有企业中,大量农民合同工未被纳入工会保护的行列。(3)工会干部自身权益缺乏有力的法律保障,使工会干部有后顾之忧,畏难情绪大。针对这些问题,借鉴他国经验,有必要加强工会组织的建设,推动工会组织的职能转化,强化工会组织的保护功能。加快非国有经济部门中组建工会的步伐,并以法律形式对工会干部和职工代表的合法权益加以切实有力的保护,使工会能真正成为劳动者合法权益强有力的维护者。

2. 在建立现代企业制度的过程中,坚持和推进民主管理

企业以市场为取向,成为独立的经营实体和市场竞争主体,必然会引起企业内部利益关系和运营方式的调整。在这种情况下,如何使保证职工主人翁地位与企业改革的实际相契合,是深化企业改革的过程中不应忽视的问题。在这方面,德国企业吸收职工代表进入监事会,并形成职工委员会对资方的制衡作用的作法,对我国企业推进民主管理有一定借鉴意义。当然,寻求我国企业民主管理的最佳实现形式必须立足我国国情。尤其在股份制企业中,正确处理董事会、监事会、股东大会同企业党委会、工会、职代会的关系上,还需要寻求最佳的结合方式。

3. 健全和完善劳动法律法规体系,将劳动者权益保障纳入法制化轨道

应以贯彻实施《劳动法》为契机,不断完善实施办法,并以《劳动法》为基础制定一系列配套的法律法规,如劳动条件法、最低工资法、工时法、工伤事故赔偿法、妇女保护法、失业补偿法等等。为了鼓励劳动者运用法律手段维护自身权益,要加大对违法行为的奖惩力度,激发政府查处及劳工诉讼的积极性,同时增加雇主触犯法律的风险成本,以减少雇主的侵权行为。此外要健全劳动监察制度,完善劳动争议仲裁制度,强化劳动执法。

4. 尽快建立起全方位、一体化的现代社会保障体系

在改革不断深化的条件下,企业和职工都被推向市场竞争的前沿。在优胜劣汰竞争法则的作用下,企业破产,劳动者失业将成为市场经济下的正常现象,只有通过建立社会保障制度才能分散减轻由此带来的不良影响。为此必须加大社会保障制度改革的力度,提高社会保障的社会化程度,建立覆盖面广,功能齐全,各方合理负担,社会统筹管理的社会保障体系,为保障劳动者生活、协调劳动关系和维护社会稳定提供必要的经济保证。

(作者单位: 武汉大学经济学院)
(责任编辑: 曾德国)