



苏海南：同工不同酬源于用工双轨制

来源：中国经济周刊 作者：许浩 时间：2008/07/31

字体：【大】 【中】 【小】

在同一个单位，相同的岗位，干同样的活儿，只是由于“全民工”、“集体工”等身份的差别，收入和其他福利待遇有很大的差别。这种情况是什么原因造成的呢？

就此问题，《中国经济周刊》记者专访了人力资源和社会保障部劳动工资研究所所长、中国劳动学会薪酬专业委员会会长苏海南。苏海南认为，是用工的“双轨制”导致了“全民工”、“集体工”同工不同酬，而深化改革是解决用工“双轨制”的最好方法。

“双轨制”的初衷是为打破铁饭碗

《中国经济周刊》：我们在采访中发现现在一些国有企业中，特别是电力企业，普遍存在着“全民工”、“集体工”同工不同酬的问题。这是是什么原因造成的呢？

苏海南：“全民工”、“集体工”同工不同酬的问题，其实是用工“双轨制”问题的体现。不单是“全民工”、“集体工”的问题，现实中还存在着体制内的城镇职工或正式工与体制外的农民工或临时工、劳务工等用工“双轨制”问题。

《中国经济周刊》：什么是用工“双轨制”？苏海南：用工“双轨制”一般是指，在国有企业、事业单位内部，基于劳动者不同的身份，形成两种不同的用工方式，采用不同的使用方法，给予不同的待遇；甚至在同样工作或同一岗位条件下，干同样的活，给予不同的待遇。

比如，有的用人单位根据员工身份或户籍的不同，把员工分为全民工、集体工或正式职工和农民工等；有的用人单位则将劳动者分为固定工和临时工、劳务工等。

《中国经济周刊》：用工“双轨制”是怎样形成的？

苏海南：用工“双轨制”的形成有着深刻的历史原因。我认为，用工“双轨制”的出现，最初是改革的结果，其初衷是尝试打破铁饭碗。

在计划经济条件下，国营企业和职工之间的关系，不是真正的劳动关系，而是职工与国家之间的行政关系。而由此形成的企业用工制度十分僵化，企业职工有比较强的惰性，“进了企业门就是国家人”，职工“干好干坏一个样、干多干少一个样、干与不干一个样”，可想而知，在这种用工制度下，企业是没有活力的。

改革开放初期，随着城市经济体制改革启动和推开，针对这种僵化用工制度的弊端，国营企业进行了“用工多样化”改革，其目的是为了建立起市场取向的用工制度，将国营企业和职工之间的行政关系转变为劳动关系。

1981年，中共中央、国务院《关于广开门路、搞活经济，解决城镇就业问题的若干决定》中指出，“目前国营企业的一大弊端就是‘大锅饭’、‘铁饭碗’”，必须“逐步改革国营企业的经济体制和劳动制度”，“要实行合同工、临时工、固定工等多种形式的用工制度，逐步做到人员能进能出。”

用工制度多样化改革在当时取得了一定的成效，在一定程度上改变了以往那种僵化、固化的用工制度，在合同工、临时工中开始建立起人员能进能出机制。但是由于其他相关改革不配套，也出现一些问题。比如，上世纪八十年代和九十年代初，国有企业招工仍然需要招工指标，没有自主招工的权利。基于这种矛盾，企业采取了一些变通的做法，招收集体工、农民工，来解决用工需求问题。

《劳动法》颁布实施后，在各类企业特别是国有企业推行全员劳动合同制，本意是在原固定工中也建立人员

《劳动法》颁布实施后，在各类企业特别是国有企业推行全员劳动合同制，本意是在原固定工中也建立人员能进能出机制，淡化直至消除“双轨制”。但由于多种原因，没有实现这一目标。

“扭曲变形”

《中国经济周刊》：既然用工“双轨制”的初衷是尝试打破铁饭碗，那么后来的问题又是怎么出现的？

苏海南：我认为，用工“双轨制”在实施过程中出现偏差，导致这项制度被扭曲，其主要原因有四：

第一是相当部分企业经营者理念上的偏差。上个世纪90年代以来，企业成为了市场主体、经济实体，竞争压力增大。不少经营者缺乏以人为本的理念，仅从控制降低企业成本的角度考虑问题，希望通过压低成本包括用工成本来保证企业的收益，就对体制外招聘人员实行低工资低待遇。

第二是我国国有企业向市场化用工制度转轨还不到位。上世纪90年代中后期，国有企业在实行减员增效的过程中，曾尝试全面引入市场化的就业方式，建立起岗位能上能下、人员能进能出的灵活用工机制。但是因受各种因素的制约，改革进行的仍不彻底，部分企业的老员工与招聘的农民工、临时工、劳务派遣工还是两种身份，两种使用方法，而且，混岗工作情况普遍，干一样的活拿不同的工资。

第三是受我国劳动力市场供求现状的制约。目前以及今后一段时间内，我国的劳动力市场仍是供大于求，特别是普通劳动力供过于求。“强资本、弱劳动”的现状短期内无法改变。

第四是相关法律法规不够完善。比如，1995年实施的《劳动法》中虽然提出了“同工同酬”，但只是一个原则性的要求，在具体的实施中还缺少详细、可操作性的规定。

“一步取齐”不太现实

《中国经济周刊》：很多人把解决劳动纠纷的希望寄托在今年实施的《劳动合同法》上，您认为新法对于解决“双轨制”能起到多大的作用？

苏海南：《劳动合同法》较之于《劳动法》有了进一步的完善和细化，特别是对“同工同酬”的规定更加详细，更具有可操作性。对解决“同工不同酬”问题将会起到极大的促进作用。

《中国经济周刊》：有法律界人士认为，既然“同工同酬”有了明确的法律依据，就应出台强制措施“一步取齐”，实现“双轨制”员工的同工同酬。您对此怎么看？

苏海南：对于这个问题，我认为如果要“一步取齐”有很多困难，不太现实。

现在，一些国有垄断行业的职工工资远远高于市场同类人员价格。比如，我了解到有的电厂抄表工，由于他是原全民工，年薪近12万；而同样岗位的原集体工、农民工等其他人员，其工资可能也就2万多。如果都统一成近12万元，明显不符合这些岗位的实际价值，同时企业也无法承受。但如果都统一成2万多元，把原全民工的工资马上降下来，目前显然也无法实现。

深化国企改革是根治手段

《中国经济周刊》：那么您认为该如何解决这个问题呢？

苏海南：我认为首先要分清什么是“同工同酬”和在什么情况下“同工同酬”，其次是双轨制或混岗的两方谁向谁看齐。

对于第一个问题我认为，所谓“同工同酬”是指同样岗位、同样工作任务、同样工作量和技能要求、同样实际贡献，获得同样报酬。反过来说，不同工就应不同酬，这才是“按劳分配”。据此，对于在什么情况下“同工同酬”要区分几种情况。第一种情况是“双轨制”不混岗，也就是说，体制内外的职工的工作岗位是不同的，那么只要企业做到“不同用工制度、不同岗位、不同薪酬”就可以了。

第二种情况是“双轨制”人员混岗工作，那么企业就要将混岗人员进行拆分，消除混岗工作现象。企业这样做不违法，也不会使用工成本大幅度增加。

至于双轨制或混岗的两方谁向谁看齐的问题，我认为，两边应向岗位价值等值的薪酬水平看齐，统一薪酬制度。

总之，我认为要想彻底解决“双轨制”问题，还是要继续深化国有企业改革，在企业全面建立起真正的市场化用工制度，彻底消除劳动者的不同身份差别，使“双轨制”真正并轨，促使企业依法用工，在规范使用不同用工形式下确保劳动者权利的平等，真正实现“同工同酬”。

编辑：袁良栋

[【打印】](#) [【关闭窗口】](#)



主办单位：中国劳动保障科学研究院 院办电话：010-64913240
信息应用研究室：010-64941370 邮箱：webmaster@calss.net.cn