

维护就业稳定 应对金融危机

——经济性裁员的政府干预机制研究

闫海

【摘要】当前，国际金融危机愈演愈烈，世界一些知名的跨国公司及大中型企业，纷纷争取经济性裁员的措施应对这场经济危机。本文从我国维护就业稳定的形势出发，对经济性裁员及其负效应，我国政府干预经济性裁员的缺失和政府干预经济性裁员的方式等问题谈点浅见。

【关键词】金融危机 经济性裁员 政府干预 研究

【作者简介】闫海，辽宁大学法学院副教授，法学博士，主要从事经济和社会法研究。

国际金融危机愈演愈烈，其影响已从局部发展到全球，从金融领域扩散到实体经济，其涉及范围之广、影响程度之深、冲击强度之大超出预料，国际社会面临着上世纪大萧条以来最严重的全球性经济危机。从世界知名的跨国巨头到名不见经传的中小企业，纷纷采取各种措施应对经济危机，经济性裁员作为一种熬过经济寒冬的手段被广泛采用，并形成一波波裁员浪潮。在当前世界经济全球化、一体化的情况下，我国经济不可能不受世界经济“大气候”的影响。尽管一些企业积极承担社会责任，倡议和承诺“不裁员、不降薪”，但是也有相当数量处于经济风暴中心的企业迫不得已进行经济性裁员。面对国际金融危机背景下的裁员潮，各级政府必须采取有效措施予以干预，以维护就业稳定，避免或缓解经济性裁员对我国经济社会发展的冲击。

一、经济性裁员及其负效应

经济性裁员，是指用人单位由于经济方

面原因单方面解除一定规模以上劳动者的劳动合同。用人单位采取经济性裁员行动是为追求以下效益：一是减员增效。当用人单位自身经营状况或外部景气衰退的情况下，裁员是企业瘦身、降低人力成本、提高经营绩效的重要手段；二是优胜劣汰。通过精简不合格人员为优秀人才引进创造岗位；三是吐故纳新。裁员有助于劳动者感受市场竞争压力从而激励斗志，不断提高工作负荷及效率，同时外部人员和信息的持续补充，避免思维定势所导致的认识趋同和反应迟钝，防止用人单位的老化和丧失活力；^①四是资源调配。裁员要与企业的环境变化、战略转变、组织优化、技术革新、流程改造等调整相适合。但是，经济性裁员也可能对用人单位产生以下损害：一是经济损失，包括必须支付给被裁人员的相应的经济补偿、已经发生的招聘成本和培训成本等以及因内部抵制、外部诉讼所形成的其他直接或间接经济损失；二是造成关键人才、核心技术、重要客户和商业秘密的流失，削弱用人单位竞争力；三

是“幸存者综合症”(Survivor Syndrome), 裁员幸存者可能产生士气低落、愤世嫉俗、工作和组织满意度降低、不安全感增强、对雇主的信任和忠诚下降以及罪恶感等心理反应和情绪体验, 以致缺乏工作积极性, 进而影响组织绩效;^[2]四是裁员往往是社会广泛关注的话题, 所传递的信息可能重创用人单位的形象、品牌、影响力等软实力。

如果经济性裁员的弊害仅限于以上, 那么裁员尚属于用人单位经营管理权限内的权衡事项。在法律上, 至多是基于劳动者弱势地位予以同其他解雇情形相等程度的规制。就业是人的本能和需要, 但是就业并不完全取决于劳动者自身的努力。在微观上, 劳动的从属性决定劳动者难以摆脱相对于用人单位的弱势地位; 在宏观上, 就业又受到人口因素、经济周期、产业结构及技术进步等影响, 因此促进就业成为现代政府的一项基本职责, 许多国家和地区将充分就业与物价稳定、经济增长和国际收支平衡并列为宏观经济政策的四大目标。经济性裁员是劳动者的梦魇, 不仅被裁减人员意志消沉及短时期难以走出解雇的阴影, 而且经济性裁员具有较强的溢出效应, 大量劳动者失去工作, 严重冲击劳动力市场, 构成经济社会不稳定的因素。

二、我国政府干预经济性裁员的缺失

这些构成政府干预经济性裁员的正当性基础, 但是政府干预手段绝不是肆意, 否则不仅不能达到稳定就业的目的, 还会产生一系列弊端。市场经济条件下, 要充分利用劳动力资源, 实现劳动力资源的优化配置, 就必须维护和尊重劳动力市场机制,^[3] 政府治理经济性裁员也应由发育劳动力市场、维护劳动力市场的竞争性及克服劳动力市场缺陷着手。政府对经济性裁员的治理还应当尊重

用人单位的经营自由, 因为经济性裁员是经营管理的组成部分, 而政府没有能力和精力代替众多经济主体进行市场决策。欧洲国家中, 法国和荷兰的管理机构有长期公认的权力批准和禁止裁员, 但是在欧盟立法中却难以获得其他成员国的认同, 这项权力没有被包括在第 75/129 指令所之内。^[4]

我国经济性裁员立法进程中, 关于政府干预的规定有两个较为明显的经验教训。一个是 1998 年-2005 年的“减员增效、下岗分流”。20 世纪 90 年代, 调整国有经济布局, 转换国有企业经营机制, 实现国有企业的扭亏增盈, 以及建立现代企业制度, 需要释放冗员、转变岗位及职工流动。但是, 在长期计划经济体制下, 政府、企业和职工之间形成特殊的依赖关系, 通过对职工劳动贡献进行部分“预先扣除”的低工资政策形成国有资产积累。政府、企业与职工形成事实上的终生就业与养老、医疗保障的承诺, 同时为减少对失业保险基金的压力, 及避免社会动荡。政府没有采取《劳动法》上的经济性裁员, 而是规定“下岗”制度, 即劳动者暂时离开工作岗位但是与原用人单位不解除劳动合同关系, 通过再就业服务中心领取由企业的下岗津贴、各级政府统筹的城镇最低生活保障和失业保险基金各占 1/3 的基本生活和再就业培训费用, 原计划 3 年左右时间解决下岗再就业问题, 但是直至 2005 年底, 下岗和失业的体制并轨工作结束, “下岗”才成为一个历史性概念。笔者认为, 应当承认“下岗”在深化经济体制改革中的历史功绩, 但是现在和未来都不应复制这一制度, 因为这是特定历史背景下, 为完成特殊时代任务, 政府进行变相裁员的权宜之计, 这种扭曲的政府强制干预有较大的副作用, 产生并遗留相当多的社会问题。另一个是各级地

方政府制定关于经济性裁员的规范性文件逾越上位法，规定了诸多政府强制干预措施。例如《劳动法》和《劳动合同法》仅规定用人单位向劳动行政部门的报告义务。但是，许多地方政府的规范性文件都加入行政许可职权，例如《南京市企业经济性裁减人员试行办法》规定，“凡企业实施经济性裁减人员，均应实行批量和年度总量控制。企业一次性裁减人员不得超过本企业职工总数的5%，当年度内连续裁减人员不得超过本企业职工总数的15%（已进入法定破产程序的企业除外）。”《福建省企业经济性裁减人员实施办法》规定，“向当地劳动行政部门报告裁减人员方案，并听取劳动行政部门的意见，根据劳动行政部门的意见，对裁员方案进行修改后，正式公布。”《天津市企业经济性裁减人员暂行规定》规定，“区县属和无主管部门企业裁减人员的，其裁员方案由企业所在地劳动保障行政部门审核后，报市劳动保障行政部门核准；其他企业的裁员方案报企业主管部门初步审核后，报市劳动保障行政部门核准。”这些规定既缺乏法律的支撑，又不具有可操作性，实践中不过是画饼充饥。

三、政府干预经济性裁员的方式

在不越位的前提下，政府干预经济性裁员还是大有可为的，总结当前国际金融危机背景下政府的稳定就业措施及相关立法，除通过法律规定经济性裁员的实体和程序要件外，笔者认为还包括下列干预手段：

（一）失业预警制度。失业潮突如其来地发生对经济社会影响极坏，被动的行政措施以及司法事后救济不及时。必须采取积极的预防手段发现失业风险的端倪并及时处理。因此，《就业促进法》第42条规定，

“县级以上人民政府建立失业预警制度，对可能出现的较大规模的失业，实施预防、调节和控制”。2009年为应对国际金融危机挑战，实施更加积极的就业政策，全方位促进就业增长，国务院发布的《国务院关于做好当前经济形势下就业工作的通知》（国发[2009]4号）中规定，加强失业调控和失业预警，建立失业动态监测制度，对重点行业、重点企业岗位流失情况实施动态监测，及时制定应对规模失业的工作预案。台湾《大量解雇劳工保护法》关于针对大量解雇的预警对象、指标及查访等预警通报机制的规定可为借鉴，第11条第1款规定，“雇用劳工30人以上之事业单位，有下列情形之一者，由相关单位或人员向主管机关通报：1、雇用劳工人数在200以下者，积欠劳工工资达2个月；雇用劳工人数逾200人者，积欠劳工工资达1个月。2、积欠劳工保险保险费、工资垫偿基金、全民健康保险保险费或未依法提缴劳工退休金达2个月，且金额分别在新台币20万元以上。3、全部或主要之营业部分停工。4、决议并购。5、最近2年曾发生重大劳资争议”，主管机关应于接获通报后7日内查访事业单位，并得限期令其提出说明或提供财务报表及相关资料。

（二）经济促进方式。经济促进通过直接或间接补贴来实现，所谓补贴是指国家机构出于公共利益的需要给予的所有金钱上和具有财产价值的补助，对受益者不要求具体的符合市场价值的回报，直接补贴是直接给付具有财产价值的补助，受补助者则要直接实现国家预订的目的，表现为不需要回报的资助、贷款或者担保；间接补贴是指间接给予具有财产价值的补助实践，受益者则要将因此节约的开支投资到国家希望的领域，表现形式是税赋优惠。^[5]受国家补助或税费减免的

激励，用人单位尤其是受金融危机影响陷入暂时性困难的，能够采取最大限度地措施避免经济性裁减人员。2008年，为积极应对国际金融危机的影响，帮助困难企业稳定用工岗位，经国务院同意，人力资源和社会保障部、财政部、国家税务总局发布《关于采取积极措施减轻企业负担稳定就业局势的通知》（人社部发〔2008〕117号）通过五项措施减轻企业负担以保就业、保增长、保稳定。其中，属于直接补贴的是，对采取在岗培训、轮班工作、协商薪酬等办法稳定员工队伍，并保证不裁员或少裁员的困难企业，使用失业保险基金支付社会保险补贴和岗位补贴，及鼓励困难企业通过开展职工在岗培训等方式稳定职工队伍，开展在岗培训所需资金按规定从企业职工教育经费中列支，不足部分由就业专项资金予以适当支持；属于间接补贴的是，对暂时无力缴纳社会保险费的困难企业，可以在一定期限内缓缴社会保险费，缓缴的社会保险费不计收滞纳金，及阶段性适当降低城镇职工基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险的费率，期限最长不超过12个月。

（三）法律保障手段。经济性裁员中，用人单位需要偿付积欠工资、社会保险费及支付经济补偿，庞大的资金压力成为用人单位尤其是陷入危机中的难以承受的负担，一些不负责任的用人单位一走了之回避有关劳动债务。例如，2008年山东出现韩资企业非正常撤离潮。因此，《国务院关于做好当前经济形势下 Ze 就业工作的通知》要求在采取积极措施减轻企业负担，鼓励企业稳定就业岗位的同时，规范企业裁员行为，切实保障劳动者合法权益，加大劳动监察工作力度，加强对企业的监管，积极防范和严肃查处少数企业主欠薪、拖欠社会保险费后转移资金、关厂逃匿等行为。台湾《大量解雇劳工保护法》强化大量解雇中劳工权益的

法律保障手段，规定限制出境措施。第12条规定，事业单位于大量解雇劳工时，积欠劳工退休金、资遣费或工资，符合法定情形的，经主管机关限期令其清偿；届期末清偿者，中央主管机关得函请入出国管理机关禁止其代表人及实际负责人出国。

（四）公共就业服务。《就业促进法》第35条第1款规定，县级以上人民政府建立健全公共就业服务体系，设立公共就业服务机构，为劳动者免费提供下列服务：就业政策法规咨询；职业供求信息、市场工资指导价位信息和职业培训信息发布；职业指导和职业介绍；对就业困难人员实施就业援助；办理就业登记、失业登记等事务；其他公共就业服务。公共就业服务有利于被裁减人员迅速就业，化解裁员纠纷，缓解经济社会压力，也是经济性裁员治理方面由管理型政府向服务型政府转变的重要内容。

【参考文献】

〔1〕葛玉辉主编：《人力资源管理》，北京：清华大学出版社，2006年版第305页。

〔2〕〔美〕米切尔·李·马克斯：《复苏：公司如何走出合并、收购、裁员的困境》，毕香玲译，北京：中信出版社，2004年版第30-34页。

〔3〕蔡昉、都阳、王美艳：《中国劳动力市场的转型与发育》，北京：商务印书馆，2005年版第255页。

〔4〕〔英〕凯瑟琳·巴纳德：《欧盟劳动法》，付欣译，北京：中国法制出版社，2005年版第534页。

〔5〕〔德〕乌茨·施利斯基：《经济公法》（2003年第2版），喻文光译，北京：法律出版社，2006年版第121-122页。

责任编辑 院国强