全国人大常委会劳动合同法执法检查组提出

理直气壮推进劳动合同法有效实施

本报记者 王比学

记录

劳动合同法今年1月1日实施前后，曾引起不小风波，甚至出现极少数企业违法实施经济性裁员，一次性解除职工的劳动合同等现象。

面对这些问题，全国人大常委会在这部法律实施不到一年的时间就作出决定，开展劳动合同法执法检查。

“重点检查劳动合同签约低、劳动合同短期化、劳务派遣不规范等侵犯劳动者利益的问题，尤其是农民工的合法权益问题，以充分体现该法的立法宗旨，推动劳动合同法的有效实施”，全国人大常委会委员长吴邦国对检查作出重要批示。

从9月中下旬开始，检查组兵分三路，分赴山东、福建、陕西、广东、辽宁、江苏六省。记者跟随由全国人大常委会副委员长华建敏带队的山东、福建组进行了实地采访。

劳动关系逐渐稳定

●劳动合同签订率明显上升，劳动合同短期化现象得到改善，劳动争议处理力度加大

劳动合同法的贯彻实施总体平稳，劳动用工行为更加规范，劳动者合法权益得到进一步保护，劳动合同法对和谐劳动关系的建立起到了积极的推动作用。这是检查组对山东、福建两省贯彻实施劳动合同法情况得出的结论。

劳动合同法明确规定，企业不与劳动者签订劳动合同的，应向劳动者每月支付二倍的工资。这条硬性规定，使得劳动合同签订率明显上升。截至今年6月，福建省各类企业职工517.86万人，与企业签订劳动合同的职工445.9万人，劳动合同签订率达到86%，比去年底提高了5.3%。

在劳动合同法实施前，劳动合同短期化现象突出。人力资源和社会保障部一份调研报告显示，劳动合同法实施前，合同期限一年以下的占60%左右。目前，这种现象明显改善，中长期和无固定期劳动合同逐步成为主流。大部分企业改变以往一年一签甚至一年几签的做法，绝大部分企业都与劳动者签订了3年期劳动合同，对符合法定条件的劳动者基本都签订了无固定期限劳动合同。山东省一年以上的固定期限劳动合同和无固定期限劳动合同占所签订劳动合同的60%以上。

劳动合同法实施以来，通过加大劳动争议的处理力度，稳定了劳动关系。福建省针对劳动争议案件大幅增加的现状，加大调解仲裁力度，上半年全省仲裁机构实现了87.1%结案率的办案效果；各级法院也通过加大对群体性纠纷和易引发集体上访案件调解的方式，化解大量劳动争议案件。山东省通过建立健全劳动争议预防和预警机制，及时发现和排查处置有可能引发劳动争议的隐患，对可能引起集体争议的苗头，提前介入，及时化解，将不稳定因素消除在萌芽状态。

问题有待解决

●部分中小企业合同签订率低，劳务派遣被滥用，劳动监察力量不足

检查组在充分肯定贯彻劳动合同法取得成绩的同时，也发现了一些有待解决的问题。

虽然较劳动合同法实施前，劳动合同签订率呈上升趋势，合同短期化现象也有所改善，但仍有部分企业劳动合同签订率低，期限相对较短。山东烟台市总工会曾在一些非公中小企业和劳动密集型企业作过抽样调查，在这些企业劳动合同签订率只有50%左右，合同期限在3年以下的占60.1%。

劳务派遣是近几年发展起来的一种新型劳动用工形式。尽管劳动合同法对劳务派遣用工作了专门规定，并限定一般应在临时性、辅助性与替代性岗位实施。检查组发现，现实中仍存在不规范的情形，一些企业，包括有的国有企业将其作为改革劳动用工制度的一种方式，超范围应用，以此规避应承担的签订劳动合同、参加社会保险、辞退赔偿等责任和义务。

劳动保障执法监察、劳动争议处理难以适应当前劳动关系发展变化要求。随着市场经济的快速发展和人们维权意识的不断增强，涉及劳动保障的争议与违法案件日益增多，劳动监察从机构到人员数量都难以适应工作，每个监察员对应监察的用人单位近千个，职工近两万人，根本无暇顾及大多数用人单位是否严格守法，从而影响到监察执法效果和对劳动者权益的保护。目前山东各地法院劳动争议案件大幅增加，既有审理费大幅降低的原因，也与劳动监察力量不足，不少问题不能及时得到监察纠正而发展为劳动争议案件密切相关。

贯彻法律不容置疑

●劳动合同法的实施没有对企业发展造成影响，而是促进了劳动关系的和谐稳定

从山东到福建，10天时间的检查结果验证了劳动合同法是一部十分重要的法律，应该理直气壮、不容置疑地贯彻实施。正如检查组认为，贯彻执行劳动合同法，对构建和谐稳定的劳动关系、维护劳动者合法权益，具有重要意义。贯彻科学发展观、构建社会主义和谐社会、坚持以人为本，必须保护好劳动者和企业双方的合法权益。

下一步如何把劳动合同法带来的好处尽可能地最大化，保证劳动合同法的正确有效实施，检查组提出如下建议：

其一，结合条例实施，加大法律宣传培训和执行力度。国务院新近颁布的劳动合同法实施条例，对于劳动合同法实施的若干问题作了进一步明确与规定，今后要结合条例的出台，加大宣传力度，尤其是重点行业（建筑、服务业）、重点人群（农民工）中劳动合同法的贯彻实施，使这部法律及条例普及社会、深入人心。

其二，完善配套办法，保证法律规定的进一步实施。建议两省结合本地实际，根据劳动合同法及其条例规定，抓紧修改出台地方劳动合同与集体合同条例，并根据需要制定相关办法，解决法律实施中的有关问题与区域差别。

其三，加强劳动合同基础工作，提高合同签订率与履行质量，扭转合同短期化现象。完善劳动用工统计制度，为制定与完善相关政策提供科学依据；继续开展推进劳动合同签订的专项行动，不断扩大全面签订劳动合同的行业和领域。根据实际需要，总结和完善劳动合同示范文本，积极推广使用农民工劳动合同简易文本。

其四，加大劳动监察执法力度。劳动合同法的实施既依赖于用人单位的自觉行为，也需要执法机构的监督检查。要通过健全组织，适当充实人员，加强组织领导和队伍建设，充分发挥劳动监察部门纠正劳动领域违法行为的职能。

劳动争议案 数量急增

法院审理难度加大

英 竹

随着劳动合同法的实施，再加上2007年4月1日起实施的《诉讼费用交纳办法》规定，劳动争议案件受理费每件10元，很多法院甚至不收取诉讼费，使得劳动争议案件诉讼成本极低，大量案件进入法院。

今年上半年，广东省深圳市六个基层法院共受理劳动争议案件13890宗，比去年的4931宗增加了8959宗。其他各地法院也存在类似情况。

群体性劳资纠纷增加

由于劳动合同法加大了对劳动者的保护力度，部分企业在法律颁布后实施前，采取批量裁员、重新签订劳动合同、改变工资结构、降低工资标准、将正常劳动关系强行转变为劳务派遣等办法，导致群体性纠纷呈高发态势。

同时，劳动合同法实施后，由于用人单位劳动力使用成本增加，许多规模小、管理不规范的企业因经营困难而倒闭或转移财产负债逃匿，进一步激化了劳资矛盾。

新类型案件增多

由于劳动合同法和劳动争议调解仲裁法的修改，使得劳动争议案件除传统的工资争议、社会保险争议、解除劳动关系三大类型外，出现了许多新类型的纠纷。如，因签订无固定期限劳动合同产生的纠纷，劳动者诉请签订书面劳动合同等。由于法律规定较为原则，造成对法律理解的不统一，使得同一类型案件，在不同地区、不同法院，甚至不同法官之间，裁判结果可能有所不同，不利于劳资双方矛盾的解决，有损司法权威。

普法进校园

11月7日晚，中国青年普法志愿者队伍成立大会暨第四届“金诚同达杯”首都高校联合模拟法庭开幕式在中国人民大学如论讲堂举行。这是由中国法学会和共青团中央共同举办的“爱祖国、爱法律、创和谐”大型青少年普法系列活动之一。启动于今年5月份的该系列活动是弘扬法治精神，维护青少年正当权益，创造有利于广大青少年健康成长良好社会环境的一项重要措施。

本报记者 白 龙摄影报道

朝阳区检察院

专业化办案打击犯罪

本报电 （记者**宋伟**）今年，北京市朝阳区检察院在北京市公诉部门率先新设公诉三处，将未成年人办案组、女子审控组和轻微刑事案件办案组纳入其中。

据了解，自2002年该院成立北京市首个“妇女犯罪审控组”以来，共成立包括黄赌毒犯罪审控组、暴力犯罪审控组等11个专业化办案组。公诉三个部门将重案审查、经济案件审查和轻刑快审分别处理，把专业化办案组向专业化处室发展。

该检察院还积极落实便民举措，在北京首家开展了上门接受举报工作。近三年该院共受理职务犯罪案件441件，立案侦查105件138人，90%以上为大要案，百万元以上的案件15件，累计为国家挽回经济损失两亿余元。

沈阳交警北站大队

三个重点推进“三基”建设

本报电 （**王洪滨**）辽宁沈阳市公安局交警支队北站大队突出完善制度管理、强化岗位练兵、规范执勤执法三个重点，扎实推进“三基”建设。

一是以完善制度管理为重点，形成长效机制，按照“人要精神，物要整洁，说话要和气，办事要公道”的要求，进一步健全和完善各项规章制度；二是以强化岗位练兵为重点，提高民警素质，组织全体民警认真学习《道路交通安全法》；三是以规范执法执勤为重点，提升警务效能，从教育民警转变执法观念入手，要求民警必须做到坚持执法告知程序，坚持执法标准，杜绝粗暴执法、野蛮执法的错误执法现象，力求公正、公平、公开，确保了该地区良好的交通秩序。

北 京

新型消防设备亮相消防展

本报电 （**王鹏飞**）近日，由中国消防协会主办的第十二届国际消防设备技术交流展览会在京举行，包括消防坦克、救援侦察无人机、生命探测仪在内的一批新型消防设备亮相。

会展上，消防坦克引起关注。目前国内已有15个地区装备使用。

鉴于近年来多个国家和地区处于地震高发期，本届消防展还特别开设了“地震抢险救援器材专区”，组织安排了生命探测、搜救和救援类器材装备展览。

在这次展览上，除常见的红外探测器等设备外，一种借助心跳产生的低频电波来探测人体的生命探测器也参加了展出，据悉，这种探测仪曾参加今年四川汶川地震救援工作。

石家庄监狱

全力培训“高墙技工”

本报电 （**张鹏山、何晓源**）河北省石家庄监狱在教育改造工作中，把服刑人员的刑期变为刑释就业的“学期”，全力培训“高墙技工”。

该监狱开办了符合社会人才需求的岗位技能培训，共开设机械加工、汽车维修等20个门类课程，每年吸引1500多名服刑人员参加岗位学习。目前，全狱已有1/3的服刑人员获得了《职业技术培训合格证》或技术等级证书，21人获得国家发明专利证书，开办“创办你的企业（SYB）”培训班7期，500多人参加了培训。自2005年9月至今年6月，全狱共有30多名刑释人员实现了再就业，20多人通过SYB培训走上了创业谋生新路，76家社会中小企业与监狱建立了人才输入管道。

“红头文件”评点 栏目主持：黄庆畅 白 龙

栏目信箱：htwj@peopledaily.com.cn 电话：010—65368505 65368493

株洲“红头文件”乱授权被责令纠正

县级政府无权自定拆迁补偿标准

本报记者 黄庆畅

王启峰绘

背景

2006年，湖南株洲市出台《株洲市征地拆迁补偿安置办法》，其中规定：县（市）范围内征收土地涉及的拆迁房屋的补偿安置办法，由各县（市）人民政府根据其社会发展经济状况，结合本地实际，自行制定。

焦点

县级政府能否自定补偿标准？

2006年12月，湖南省株洲市醴陵市政府对省道313沿线集体所有土地进行征地拆迁。按照醴陵市政府2005年制定的《关于房屋拆迁补偿安置的决定》，对被征收土地上农民房屋的补偿，砖混结构、自拆自建的，按最高等级补偿，也只能给290元/平方米。

“290块钱一平方米，现在到哪能买到房，就是自己造也不止这些呀。”对于这一标准，涉及到的140多户农民觉得太低，并认为应该根据上一级政府株洲市的标准统一补偿。2006年8月印发的《株洲市征地拆迁补偿安置办法》，最高等级的补偿是540—550元/平方米。

可让农民感到失望的是，查询《株洲市征地拆迁补偿安置办法》，第四十条第二款规定：“县（市）范围内征收土地涉及的拆迁房屋的补偿安置办法，由各县（市）人民政府根据其社会发展经济状况，结合本地实际，自行制定。”因此有人认为，醴陵市政府制定的补偿标准，有根据，算“合法”。

那醴陵市政府有无权力制定补偿标准？株洲市政府的授权是不是越权？2007年10月以来，受相关农民委托，湖南金瑞律师事务所律师殷进文、言勇智以代理人身份，不断提请对以上两份“红头文件”审查。

2008年4月，株洲市政府法制办出具书面审查意见，认为株洲市的文件已报请省人民政府批准同意，醴陵市政府按照株洲市的文件第四十条第二款的规定，根据其社会发展经济状况，结合本地实际，制定的拆迁房屋的补偿安置办法合法有效。

调查

省政府认定为越权授权

2008年10月，湖南省政府作出《湖南省人民政府关于修改〈株洲市征地拆迁补偿安置办法〉并重新报批的决定》，责令株洲市人民政府依法纠正《株洲市征地拆迁补偿安置办法》第四十条第二款的越权授权规定。

记者在该决定中看到这样的表述：

土地管理法第四十七条第四款规定：“被征用土地上的附着物和青苗补偿标准，由省、自治区、直辖市规定。”湖南省第九届人民代表大会常务委员会第十四次会议通过的实施《中华人民共和国土地管理法》办法第二十三条规定：“征用土地的土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗补偿费的具体标准，由设区的市、自治州人民政府依据本办法提出，报省人民政府批准。”

根据上述规定，湖南省政府对《株洲市征地拆迁补偿安置办法》进行了审查，认为房屋属“地上附着物”，株洲市这一“红头文件”授权各县（市）人民政府制定征收土地涉及的拆迁房屋的补偿安置办法，违反了土地管理法、湖南省实施《中华人民共和国土地管理法》办法的相关规定，超越了市州政府法定职权，属于越权授权。

有关工作人员表示，为维护法制统一和政令畅通，从源头上预防和化解行政争议，维护社会和谐稳定，根据《湖南省规范性文件备案审查办法》的规定，湖南省政府作出了责令纠正的决定。目前湖南省政府尚未收到株洲市的正式反馈。

同时记者了解到，地级市政府授权县级政府制定拆迁补偿标准，不止株洲一个。湖南省在全国率先做出这一决定，无疑有利于防止制定拆迁补偿标准的随意性。

评点

红头文件违法是“污染水源”

宋功德（国家行政学院副研究员）：

由于公共管理的专业性、复杂性、易变性，我们将大量的执行性、试验性和裁量性事项交给行政机关处理。对此，行政机关既可以一事一议，也可以针对一类事项创制规范性文件。相对而言，通过依法创制规范性文件来实施公共管理，有助于实现行政权行使的制度化、规范化和程序化，提高公共管理的可预期性，节减逐案处理的交易费用，避免一事一议因人情、情绪等不相关因素而违背平等对待原则，有助于保障公民合法权益。

不过，规范性文件一旦违背法治原则、法治精神和法律规定，那就会适得其反。较具体的行政决定而言，规范性文件的违法性更加隐蔽，因为它以制度形态出现；其危害性更大，因为它“污染了水源”；其消极影响更大，因为它破坏了法制统一性、损害了制度公信力。

行政机关制定规范性文件应当遵循国务院《全面推进依法行政实施纲要》规定的合法行政、合理行政、程序正当、诚实守信、高效便民、权责一致的基本要求，应当受制于“法未授权即不可为”原则，不能越权“授权”、越位管理。湖南省政府依据《规章规范性文件备案审查办法》第十一条规定，责令株洲市人民政府依法纠正越权授权规定，是依法行政的必然要求，是对公民合法权益的切实保护。