

世行营商环境评估劳工指标解析与中国因应

范 围

【摘要】劳动用工是影响企业经营的重要因素。世界银行将劳工作为营商环境评估指标之一,但DB劳工指标因备受争议自DB2011后成为观察指标。2023年发布的新的营商环境评估项目B-Ready中,劳工指标又成为正式指标,其遵循灵活与安全平衡的价值理念,以ILO劳工标准作为主要依据和评分标准。我国劳动法规与B-Ready劳工指标总体较为契合,但平等、歧视和结社自由、歧视和暴力等7个子指标存在失分可能。地方政府优化营商环境工作方案中劳动相关内容并未对标B-Ready,且指标及评分标准不明确。建议如下:一是通过宣传指导、违法矫正,提高政府、企业等对B-Ready劳工指标的重视,转变他们关于劳工问题的理念;二是对可能失分的子指标,通过劳动立法、司法和执法的完善予以弥补;三是建立全国性的统筹协调机制,强化与专家以及世行的内外沟通交流,优化迎评机制。

【关键词】世界银行营商环境评估;劳工指标;灵活安全;国际劳工标准;劳动法治完善

【作者简介】范围(1981-),男,湖南常德人,法学博士,首都经济贸易大学劳动经济学院教授、博士生导师,研究方向为劳动法和社会保障法、劳动关系。

【原文出处】《中国政法大学学报》(京),2024.1.150~167

【基金项目】本文是国家社科基金重点项目“健全退役军人工作体系和保障制度研究”(20AZD077)和北京市宣传文化高层次人才培养项目的阶段性成果。

一、问题提出

世界银行(The World Bank,以下简称“世行”)基于企业从准入到退出的生命周期设置营商环境指标。^①从2004年发布首份营商环境报告(Doing Business Report,以下简称“DB”),至2021年9月宣布停止发布,劳动用工作为企业经营全生命周期的重要要素,一直是DB评估的一级指标之一。然而,该指标受到广泛争议,世行对其多次调整,并且在2011年之后的DB报告中,该指标是所有指标中唯一一个由正式指标变成观察性的指标,即予以评估但不纳入营商环境便利度评分与排名。2022年12月,世行发布

新版概念说明(Business Enabling Environment,简称“BEE”),以启动新的营商环境评价项目。2023年5月,世行发布新评估的《方法论手册》(Business Ready Methodology Handbook,简称“B-Ready”)、《说明及指南》(B-Ready Manual and Guide),并将于2024年发布新的评估报告。在B-Ready中,劳工尽管仍是10个一级指标之一,但其二级指标以及评估方法发生了重大改变。

回顾过去,我国在DB评估中取得了巨大进步,排名由DB2006的91名上升至DB2020的31名。然而,劳工指标排名要比总排名靠后,如DB2008的劳

工指标排名为86名,总排名为83名;DB2009的劳工指标排名为111名,总排名为83名;DB2010的劳工指标排名为140名,总排名为89名。劳工指标的二级指标评分(0-100)总体较低,在DB2010中,雇佣难度指数11、工作时间僵化指数33、解雇难度指数50、就业僵化指数31、解雇成本91;美国劳工指标排名为1名,总排名为4名,上述二级指标评分均为0。^②

笔者以为,我国做好世行营商环境之劳工指标的评估应注意以下问题:

一是要“知其可为”,更要“知其不可为”以及“为何不可为”。劳工问题不仅是法律问题,更涉及政治、经济等多重因素。要重视世界标准,但不能忽视中国特色。世行评估是基于“放之四海皆准”(One size fits all)的路径,^③通过国家对标标杆(Country Benchmarking)激励改革,^④“以核心区国家价值理念主导‘营商标准’的知识输出,无法满足中国……之需”。^⑤尤其是关于劳工指标的争论持续不断,我国需要更加深入的理解指标背后的价值理念、评估方法,使得我国在“对标”的同时不“逾矩”。

二是要“知其然”,更要“知其所以然”。我们应该准确把握B-Ready劳工指标与DB劳工指标的差异,尤其是理解B-Ready中劳工指标的构成、含义、确定依据以及评分点,从而能够在准备评估的过程中将当下的问题与评估标准有机结合,从而做到“有的放矢”。

三是要“知得失”,更要“知如何为”。从劳工指标的二级指标来看,我国的评分高低差距较大,尤其是该指标自DB2011开始长期被作为观察指标,不予评分、排名,大家更多关注其他指标,对劳工指标重视不足、了解不深。因此,客观地评估我国各项指标的得失,综合制度改革、机制完善以及程序优化补齐短板,是我国在劳工指标评估中取得好成绩的重要前提。

二、从DB到B-Ready劳工指标的变化

(一)关于DB劳工指标的争论

自DB2004发布伊始,关于劳工指标的批评就不

曾停止。其主要集中在以下几点:一是价值导向的偏颇。DB劳工指标更多是从企业的视角,将效率(Efficiency)作为指标设置的理论基础。^⑥有学者批评该指标,“明显可知的对去管制的偏好(Preference for Deregulation)要超过其他价值,如团结、正义以及文化”。^⑦“在‘劳动力市场监管’指标下‘世行报告’主要考量劳动时限、最低薪酬、解雇通知、解雇赔偿以及相关其他规则。据此算法,那些规制最少的经济体反而获得了最高的分值,福利较高、保护较多的经济体反而排名靠后。”^⑧“从其给予拥有更强劳动保护政策国家更低评分的情况来看,劳工指标仅是与国际劳工公约的文字(letter)一致,而并不是与公约的精神(spirit)一致。”^⑨由此可能诱发道德风险,即为了评估排名的需要而引入短期的改革措施,不仅未从根本上做长期规划,甚至为此放弃原本切实可行、运行良好的做法。如DB2010指出,自2004年开始,DB记录了各经济体开展的88项影响雇佣劳工的改革,其中,54项是更加灵活的改革。^⑩

二是指标的体系性不足。DB指标仅是从制定法选取了部分规则评估,无法准确、全面地评估不同制定法体系及其运行的情况,并且除了制定法之外,各经济体的司法制度发挥了弥补制定法不足的作用,如司法解释等,但指标没有反映对于判例以及司法解释的规范。^⑪指标更多聚焦“纸面”而非“行动”的规制成本。^⑫该指标过度的依赖经济学家关于劳动立法的解释和理解,存在“以偏概全”,遗漏“微观法律制度”“制度性环境”以及“法院司法的差异性”,最终导致对该国家劳动法规评估的不充分和不全面。^⑬

三是评估方法的严谨性不足。DB以美国等西方发达国家的制度和实践作为模板确立最佳实践,忽略了国家间的差异,一些指标及其评分标准不具有普世性。经济体内部不同地区之间也存在千差万别,以最大的商业城市作为数据采集的来源并不能全面反映该经济体的营商环境情况。^⑭提供相关数据的咨询专家通常来自该国或地区与世行有长

期稳定的紧密合作关系的大型律师事务所的律师,由于利益冲突的问题,这些大型律师事务所在劳动争议中更倾向于代理企业,律师在长期执业过程中基于企业视角所形成的对劳动法的主观认知,也可能会影响评估的客观性。

国际组织以及多国政府对DB劳工指标也提出批评。国际工会联盟(International Trade Union Confederation)指出,该指标其给予劳工保护最差的国家最高评分,并且世界银行和国际货币基金组织以此来施压发展中国家,接受劳动力市场的去管制化。国际货币基金组织管理层要求雇员不得在该组织相关的任何公开文件中引用该指标数据。^⑤国际劳工组织(International Labor Organization,简称“ILO”)指出该指标的主要问题和局限在于:“指标和评分机制的设置表明将保护减至最低、最大程度的灵活性总是最好的选择,该指标没有考虑劳动力市场机制和政策的平衡需要,确保企业和工人双方都能恰当地兼顾安全和灵活,在适应竞争的同时确保足够的收入保障和就业。”该指标对商业经营者就雇佣环境产生了一个狭隘的、误导性的观点。^⑥美国要求暂时停止使用雇佣劳工指标,以及在对国家评分时将该指标从“标杆指示”中取消,以便能够通过国际劳工组织、私营公司以及工会等合作讨论(Collaborative Discussion)创造一套新的指标,新指标能公平地代表国际认可的工人权利的价值,包括核心劳工标准。^⑦由于法国对DB报告的相关排名存在异议,对标DB报告,自己发布了《法国吸引力报告》。^⑧

为了回应以及缓和批评的声音,世行不断对指标进行调整。DB2004-2006年以及DB2020使用“雇佣和解雇工人”(Hiring and Firing Workers);DB2007-2014使用“雇佣工人”(Employing Workers);DB2015-2019使用“劳动力市场规制”(Labor Market Regulation),并且对子指标也进行调整,如DB2016增加了一个二级指标“就业质量”,主要围绕该指标增加了16个问题,其中包括与国际劳工组织核心公约相关的职场性别平等、同工同酬等问题。^⑨最终,自

DB2011开始,劳工指标不再纳入评分和排名。此外,世行还开展了内部和外部的研讨交流,自2009开始,世行组建了由劳动法律师、雇主和雇员代表以及来自ILO、OECD、民间组织和非国有领域的专家组成的咨询组——开会评估方法论,以及对未来的研究提出建议。^⑩根据世行高级专家的意见以及外部专家的评估意见,在决定停止DB的同时,世行决定启动BEE作为新的评估项目。^⑪2023年B-Ready方法论手册确定的指标体系与DB存在较大变化,新增了大量指标(见表1)。

(二)B-Ready 劳工指标的解析

1. 支柱一:劳动法规质量

第一,工人的条件。一是最低工资指标的规范依据是ILO《确定最低工资并特别考虑发展中国家公约》(第131号)以及《确定最低工资建议书》(第135号)。主要评分点是:(1)在私部门有法律规定或者集体合同约定的最低工资;(2)法律有强制性的最低工资确定标准以及调整程序的规定;(3)确定或调整最低工资前需经社会协商。

二是平等、非歧视和结社自由、最低年龄和强迫劳动的规范依据主要是ILO的核心公约《同工同酬公约》(第100号)、《消除就业和职业歧视公约》(第111号)、《结社自由和保护组织权利公约》(第87号)、《组织和集体谈判权利公约》(第98号)、《最低就业年龄公约》(第138号)、《最恶劣形式童工劳动公约》(第182号)、《强迫劳动公约》(第29号)等。调查问卷中共有16个问题涉及这两个指标。上述指标及问题的评分点是:(1)有明确的同工同酬法律规定。根据《同工同酬公约》第1条规定,“男女工人同工同酬”是指报酬率的确定,不得有性别上的歧视。其中“报酬”是指普通的、基本的或最低限度的工资或薪金以及任何其他因工人的工作而由雇主直接地或间接地以现金或实物支付给工人的酬金;(2)法律必须禁止雇佣、就业以及解雇阶段的就业歧视,列出的歧视类型包括种族和民族、性别、宗教信仰、政治观点、性取向、残疾、民族血统、工会会员;(3)必须有关于工人结社、集

表 1 DB 报告与 B-Ready 劳工指标的比较

DB 报告				B-Ready 方法论手册		
2004		2019		2023		
二级指标	三级指标	二级指标	三级指标	二级指标	三级指标	四级指标
雇佣	非全日制合同	雇佣	固定期限劳动合同	支柱一： 劳动法 规的质 量	工人的 条件	最低工资
	固定期限劳动合同		试用期			平等、非歧视和结社自由 最低劳动年龄、强迫劳动 职业安全、健康、歧视和暴力
			最低工资			
雇用 条件	工作时间	工作 时间	每周工作天数		雇佣限制 和成本	工作时间和合同 最低工资率 强制性福利 解雇的要求 通知期时长和离职补偿
	休假		夜班及其津贴、周末以及超时加班及其加班费			
			最低工资			
	带薪午休假					
解雇	解雇理由	解雇	解雇理由		支柱二： 劳动 公共 服务的 充足性	社会保护
	解雇程序		解雇程序：第三方通知、批准程序；重新安排工作或再培训	机制框架		
	通知期和离职补偿		通知期和离职补偿	支柱三： 实践中 劳动法 规和公 共服务 的效率	非工资性 劳动成本	社会缴费成本
	职业稳定	就业 质量	同等价值的工作同等报酬		就业限制 及其成本	空缺职位填补的比例雇 佣的规制限制 解雇的时间 解雇的成本
			禁止性别歧视			
			带薪或不带薪的产假			

注：表中 B-Ready 四级指标中加粗、斜体字部分是新增的子指标。

会自由以及集体谈判权利的法律规定；(4)法律必须明确禁止强迫劳动；(5)法律必须规定禁止强迫劳动的劳动监察执法机制；(6)法律必须明确规定最低就业年龄，且必须等于或大于 15 周岁，或者特殊情形下 14 周岁；(7)法律根据未成年工的区分规定轻松工作(light work)。对于最低就业年龄为 15 岁的国家，从事轻松工作的最低年龄必须定在 13-15 岁，对于最低就业年龄为 14 岁的国家，轻松工作的最低就业年

龄必须定在 12-14 岁。法律必须确保轻松工作不会
影响未成年工的健康和发展，并不妨碍他们上学；
(8)法律必须明确危害性工作，并禁止未成年工从事
危害性工作；(9)法律必须禁止未成年人从事可能有
害健康、安全或道德工作；(10)法律必须规定童工保
护的劳动监察执法机制。

三是职业安全、健康、歧视和暴力指标的主要规
范依据是 ILO《职业安全与卫生公约》(第 155 号)、《职

业卫生服务公约》(第161号)、《促进职业安全与卫生框架公约》(187号公约)、《暴力和骚扰公约》(第190号)、《带薪休假公约》(第132号)、《社会保障(最低标准)公约》(第102号)、《医疗与疾病津贴公约》(第130号)。调查问卷中该指标共有15个问题,其评分点是:(1)职业安全卫生立法必须适用于各类工人,包括但不限于非全日制2人、自雇者、劳务派遣员工、家内劳动者以及其他,也适用于所有存在危害的行业,包括但不限于拆船业、农业、建筑业、采矿业以及其他,且不得有例外;(2)法定的强制性要求定期修订职业安全卫生立法;(3)法律关于强制性的工作场所暴力、歧视、骚扰和欺凌的政策、法律或风险评估的规定;(4)有法律要求公司建立内部投诉或申诉机制,以报告工作场所的暴力、歧视、骚扰和欺凌;(5)有法律要求公司提供工作场所信息和培训,以如何识别暴力、歧视、骚扰和/或欺凌的危害和风险,以及工人相应的权利和责任,包括预防和保护;(6)有法律关于带薪年假的规定。关于带薪年假,《带薪休假公约》(第132号)采用的表述是“holidays”,但B-Ready问卷采用的是“annual leave”,对于假期的具体含义及其范围并不明确。DB2014中曾明确,带薪年假是指雇员在公共假期、病假、周末休息、孕期和产假之外享有的获得社会保护和收入保障的假期。^②(7)有法律关于强制性病假的规定。问卷第39题涉及根据工人工龄长短享有的全薪病假,《社会保障(最低标准)公约》(第102号)和《医疗与疾病津贴公约》(第130号)规定的生病期间的津贴都是由保险支付,且都是根据受益人的情况按一定比例支付,如《医疗与疾病津贴公约》(第130号)第22条规定为“至少达到受益人以前收入和对给与标准受益人具有相等家庭负担的受保护人的家庭补贴两项总和的60%。”

四是通知期和离职补偿指标的主要规范依据包括《终止雇佣关系公约》(第158号)、《终止雇佣关系建议书》(第166号)、《歧视(就业及职业)公约》(第111号)。该指标及其问题的评分点是:(1)有关于解雇通知期以及离职补偿的法律规定;(2)解雇通知期以及

离职补偿的公平性,即固定期限员工、非全日制员工、劳务派遣员工以及平台员工都应和无固定期限员工享有同等的解雇通知期以及离职补偿。

第二,雇佣限制和成本。一是固定期限劳动合同的使用无限制指标的主要规范依据包括《终止雇佣关系公约》(第158号)、《终止雇佣关系建议书》(第166号),即为了减少企业的雇佣限制,增强用工灵活性,对固定期限劳动合同使用的岗位类型、期限(一次最长以及累计)、续订次数等都无限制;二是加班和夜班的可应用性指标的主要规范依据包括ILO《工作时间(工业)公约》(第1号)、《工作时间(商业和办公室)公约》(第30号)、《夜班公约》(第171号)、《夜班建议书》(第178号),该指标及问题的评分点是:(1)最长工作时间(标准工作时间和加班时间之和)大于48小时/周(最长标准工作时间),但小于56小时/周(国际劳工组织限值);(2)须有加班工资的法律规定,且标准不得低于正常工资的1.25倍;(3)须有在正常工资之外的强制性的夜班津贴的法律规定。三是最低工资率,即法律规定或者集体合同约定的最低工资数额,目前该指标的标准尚未确定,未来经咨询相关专家后确定。四是强制性福利指标及相关问题的评分点是:(1)没有法律强制性的通过劳工税或社会保险缴费方式要求企业直接支付失业、医疗以及养老保险;(2)对所有类型员工都有或者没有相同的规定,包括非全日制员工、劳务派遣员工、平台工人。五是解雇的要求指标及问题应注意的评分点包括:(1)个体性解雇的正当理由,即法律必须为经营需要解雇或冗员解雇提供空间;(2)集体性解雇通知第三方的要求,即必须有集体解雇通知第三方的法律规定;(3)法律不应规定个体性解雇取得第三方批准的要求;(4)法律应规定集体性解雇通知第三方,但不得规定取得第三方批准的要求。六是通知期和离职补偿指标的评分点是:(1)通知期的长短,问题71要求根据员工的不同工龄填写相应的解雇通知期;(2)离职补偿的标准目前尚未确定,问题72要求根据员工的不同工龄填写相应的离职补偿。

2. 支柱二:劳动公共服务的充足性

第一,社会保护。该指标涉及失业、医疗以及养老保险,主要的规范依据是ILO《社会保障(最低标准)公约》(第102号)以及《残疾、老年和遗属待遇公约》(第128号)。该指标及其问卷问题的评分点是:(1)失业、医疗和养老保险制度的覆盖范围及其公平性,即是否为私营部门的某些工人提供了相应的保险。问题75中要求明确列举失业保险中被排除的工人类型。问题79涉及医疗保险是否覆盖受益人的家属;(2)失业、医疗和养老保险的支柱及其资金来源。对于失业和医疗保险明确其以政府的总的财政收入为资金来源,而非强制性的雇主缴纳的劳工税或社会保险费;要求养老保险建立不同模式的缴费型和非缴费型的多支柱体系,也明确政府应该从总的财政收入为养老提供资金支持。

第二,机制框架。该指标涉及就业服务、劳动争议处理机制以及劳动监察,主要的规范依据是ILO《就业政策公约》(第122号)、《有家庭责任工人公约》(第156号)、《有家庭责任工人建议书》(第156号)、《产假保护建议书》(第191号)、《劳动监察公约》(第81号)、《劳动监察建议书》(第20号)。该指标及其问卷问题的评分点是:(1)在数据采集点的大城市应该有就业服务机构,有为失业者和求职者提供职业指导和职业培训服务的法律规范,并且该服务无须企业直接承担任何费用;(2)建立了有效的、专业的、独立的劳动争议处理机制,并且在司法或者非司法的框架下,为企业和劳动者双方解决劳动争议提供了调停/调解或仲裁程序作为替代性的劳动争议解决机制;(3)建立了一个中央层面的劳动监察机构。劳动监察员可以自由的进出工作场所,无须事先通知雇主,并且有关于违反劳动法案件的举报投诉数据,该数据是最近历年度的,可通过网络公开获得,并且按照投诉人性别进行了数据分类。

3. 支柱三:实践中劳动法规和公共服务的效率

支柱三的指标及其问题是通过企业问卷对企业经营中的相关情况予以调查,主要是对支柱一、二的

指标在实践中的运行情况验证,以确定是否“说一套、做一套”。一是填补职位空缺的比例、雇佣的规制限制、解雇时间以及解雇成本四个指标及问题设置的目的主要是对支柱一相关指标和问题予以验证,以确认劳动法规的质量,是否对企业的雇佣产生限制?二是社会缴费成本、公共服务的效率、处理劳动争议的时间、处理劳动争议的成本以及劳动监察五个指标及问题设置的目的主要是对支柱二相关指标和问题的验证,即对企业实际的社会缴费及其支付责任及其程度,劳动争议处理的周期以及成本以及劳动监察执法及其规范性予以验证。

(三)小结:B-Ready 劳工指标的变化

与DB相比,B-Ready中劳工指标将作为正式指标,纳入评分并排名,其具有以下四点显著的变化:

第一,灵活(Flexibility)与安全(Security)更加平衡的价值理念。DB评估基于效率理论对各经济体的法律评价企业经营影响,其突出强调以去管制化的方式(Deregulation)增加企业经营的便利性(Ease)。其中,劳工指标的目的在于“提高劳动法的灵活性”。^③世行在DB报告中多次强调,管制会降低企业经营的便利、增加经营成本,进而产生资本替代,减少企业的用工需求,增加失业和非正规就业,其中,对女性和青年等弱势群体的影响最大。指标设计的价值理念包括,一是过度管制导致企业家人才和资源的浪费;二是创办企业的高昂成本剥夺了穷人的经济机会。^④除了企业用工灵活性外,B-Ready劳工指标兼顾劳动者视角,强化劳动者保护的价值,以实现灵活与安全的平衡。“劳工指标不寻求促进放松管制,而是为了兼顾雇主和雇员视角,鼓励创造体面、可持续和高效的就业创造的政策。”^⑤“企业和员工需要健全而平衡的劳动法规,才能从充满活力和创新的劳动力市场中受益,而这个市场不会以牺牲收入保障或员工的基本权利为代价。”^⑥因此,不同于DB单向度的追求“去管制化”的“逐底竞争”(Race to Bottom),B-Ready将ILO公约规定作为底线性标准,多数指标和问题以ILO公约作为规范依据和评分点。

第二,政府、企业与劳动者等劳动关系主体之间更加均衡的责任分配。劳动关系涉及多元主体,其协调不仅是劳资二者之间的事情。DB报告中,劳工指标更多的局限在微观的企业劳动关系,基于企业与劳动者“此多彼少、此少彼多”的零和博弈进行权利义务的配置和责任分配。B-Ready劳工指标则从更加宏观的视角,将政府作为劳动关系协调的重要主体,一是在责任分配方面,打破“劳资”二元格局,构建“劳资政”的三方格局。劳动者保护不仅是企业责任,更是政府责任。在DB2019和2020报告中,世行就表达了上述理念。“在减轻企业负担的同时,将保护扩张至全民,政策制定者应该考虑制定提供全民保障的全国性劳动政策,而不是基于企业的制度安排”。^②“扩张保护是政府责任,而非企业责任”。^③因此,B-Ready关于社会保护的评估侧重点是失业、医疗和养老保险是否由总的财政收入(General Revenue)负担,以减轻企业成本负担。^④二是公共服务。公共服务对于减轻企业负担、提升企业经营的便利度具有重要价值,因此,B-READY劳工指标评估的支柱二是劳动公共服务的充足性,其“不仅着眼于企业的规制负担,还着眼于法规质量和企业生命周期中相关公共服务的提供。这种平衡为政府在创造有利的商业环境方面的作用提供了一个更加微妙和积极的视角。”^⑤

第三,兼顾企业与劳动者、个体与集体以及一般与核心的更加全面的指标体系。从表1可知,与DB相比,B-Ready劳动指标更加全面,一是平衡劳资双方的视角。^⑥除了DB时期基于企业经营灵活性的考量涉及雇佣、工时以及解雇三个子指标外,B-Ready增加了大量关于劳动者权利的子指标,如职业平等权、社会保险权等内容;二是兼顾个体和集体的内容。DB报告中的劳工指标都是个体劳动关系的内容,对于集体劳动关系内容基本没有涉及,B-Ready增加了结社、集会以及集体谈判权的内容;三是兼顾ILO的一般公约和核心公约。DB报告指标不涉及国际劳工组织有关结社自由与集体谈判、禁止强迫劳

动、禁止雇佣童工以及反对就业歧视四个方面的8个核心公约。DB2007只涉及ILO188个公约中的4个一般公约覆盖的领域:解雇、周末加班、带薪休假和夜班工作。^⑦DB2015增加失业保护、医疗保障和疾病福利的内容,涉及6个一般国际劳工公约覆盖领域。^⑧B-Ready指标则将结社自由、禁止强迫劳动、童工保护、就业歧视的核心公约内容全部涵盖进来。

第四,统筹“纸面之法”和“行动之法”、中央和地方的更加严谨的评估方法。一是B-Ready劳动指标评估采取综合评估方法,形成“纸面之法”(de jure laws and regulations)与“行动之法”(de facto practical implementation)交互印证。支柱一劳动法规质量主要是基于法律规范的内容确定,支柱二则主要是基于劳动公共服务的体制机制确定,但支柱三关于公共服务的充足性以及实践中的效率指标则是评估法规以及体制机制的实际运行情况,从而与支柱一、二的结果交叉印证。其中,“纸面之法”的数据主要通过专家咨询搜集;而“行动之法”的数据除通过专家咨询搜集外,还包括企业调查。^⑨二是DB选择经济体中一个主要商业城市采集数据。然而,由于经济体内各地的法规以及公共服务存在差异,因此,采集数据的代表性受到质疑。B-Ready劳动指标支柱一的收据搜集延续了DB做法,对各州或地区法规不同的经济体,根据人口规模衡量最大城市的法规。支柱二、三则并不明确,但已经明确提到企业所在地的不同导致公共服务的充足性以及实践中的效率的差异问题。^⑩

三、B-Ready劳工指标之中国评估分析

我国高度重视优化营商环境工作。2019年,国务院颁布了《优化营商环境条例》。国务院修改和废止部分行政法规,优化法治化营商环境,^⑪各地也颁布相应的工作方案。为了使我国营商环境整体排名更进一步,应该重视劳工指标的评估,结合中国现实情况,对标B-Ready劳工指标及调查问卷的问题予以分析,从而避免出现DB2008-2010年劳工指标“拖后腿”的情形。

(一)我国劳工指标得分的评估:可能的失分点

由于B-Ready劳工指标不再将“最低”作为“最好”,我国劳动立法及其实践总体上与B-Ready的契合度较高,但在以下子指标存在失分的可能:

1.平等、非歧视和结社自由指标

第一,关于平等、非歧视的指标及问题。ILO《消除就业和职业歧视公约》(第111号)第1条采取“明确列举限定+适当开放”的立法模式确定了歧视的具体类型,即明确列举“种族、肤色、性别、宗教、政治见解、民族血统或社会出身”作为歧视类型,此外,还允许会员国经有代表性的雇主组织和工人组织(如存在此种组织)以及其他适当机构协商后确定其他歧视类型。我国已正式批准了该公约。因此,2008年颁布《就业促进法》对公平就业进行了规定,该法第3条也是采取了与公约类似的立法模式规定:“劳动者就业,不因民族、种族、性别、宗教信仰等不同而受歧视。”《残疾人保障法》第3条规定:“禁止基于残疾的歧视。”然而,B-Ready劳工指标调查问卷问题10-12的答案除公约明确列举的歧视类型外,还额外列举“性取向”和“工会会员”。我国司法实践不断扩大就业歧视的类型,强化对劳动者平等就业权的保护,也有案例涉及对特定性取向劳动者的解雇保护,^⑤但我国法律并没有明确将“性取向”和“工会会员”作为就业歧视的类型。

第二,关于结社、集会自由的指标及问题。《国际劳工组织章程》《费城宣言》都将结社自由作为改善劳动条件的重要保障。联合国《经济、社会及文化权利国际公约》第8条将参加和组织工会的自由作为基本的社会权利,该条第一项(甲)规定:“人人有权组织工会和参加他所选择的工会,以促进和保护他的经济和社会利益;这个权利只受有关工会的规章的限制。对这一权利的行使,不得加以除法律所规定及在民主社会中为了国家安全或公共秩序的利益或为保护他人的权利和自由所需要的限制以外的任何限制。”从文义及目的来看,该条规定更符合多元工会主义模式的国家,与我国一元工会主义的政治体制

及法律规定不符。^⑥因此,2001年,我国在批准加入《经济、社会及文化权利国际公约》时,对第8条第一款(甲)项予以保留。我国《宪法》规定了公民享有结社、集会自由的基本权利,《工会法》第3条规定了职工依法参加和组织工会的权利。但在ILO的核心公约中,我国目前只有《结社自由和保护组织权利公约》(第87号)、《组织和集体谈判权利公约》(第98号)没有加入。尽管B-Ready方法论手册确定的评分要求并没有区分工会体制的差异,但关于问题13“法律是否赋予所有工人结社和集会自由的权利?”由于不同制度环境下对于工人结社和集会自由的解释的差异可能会导致该问题得分的差异。

2.职业安全、健康、歧视和暴力指标

ILO《关于消除劳动世界中的暴力和骚扰的公约》(第190号)及其建议书(第260号)确定人人享有一个没有暴力和骚扰的劳动世界的权利,国家负有保护公民免受和预防劳动世界中的暴力和骚扰的义务,以及雇主负有防止劳动世界中出现暴力和骚扰的责任。^⑦B-Ready劳工指标调查问卷32-34题对该公约国家义务的履行情况予以评估,即法律要求雇主设立报告职场暴力、歧视、骚扰和/或霸凌行为的内部投诉或申诉机制?以及是否要求雇主为员工提供相应的信息和培训?我国《女职工劳动保护特别规定》第11条规定:“在劳动场所,用人单位应当预防和制止对女职工的性骚扰。”《民法典》第1110条规定了用人单位的性骚扰防止义务。《妇女权益保障法》第25条规定了用人单位对妇女的性骚扰防止义务及其具体措施,包括开展预防和制止性骚扰的教育培训活动;设置投诉电话、信箱等,畅通投诉渠道;等等。2023年3月,人力资源和社会保障部等六部门印发了《消除工作场所性骚扰制度(参考文本)》。然而,我国法律规定及其实践与公约和建议书的要求仍存在以下差距,一是被禁止行为的范围狭窄。我国仅明确性骚扰防止义务,没有包括公约所规定的“暴力”,并且公约所称的“骚扰”不限于“性骚扰”,而是指“一系列旨在造成、导致或可能导致生理、心理、

性伤害或经济伤害的不可接受的行为和做法或它们带来的威胁。”二是保护的对象狭窄。我国《妇女权益保障法》的保护对象是“妇女”，而公约的保护对象是“工人和其他人员”，并且不限于劳动关系的劳动者，公约第2条规定：“本公约保护劳动世界中的工人和其他人员，包括由国家法律和惯例界定的雇员；以及工作人员，无论其合同状况；接受培训的人员，包括实习生和学徒工；就业已被终止的工人；志愿者；求职者和应聘者以及履行雇主权限、义务或责任的个人。本公约适用于无论是在正规和非正规经济中的所有私营或公共部门，以及无论是在城市还是在农村地区的所有部门。”三是除《妇女权益保障法》第25条外，其他法律没有明确暴力和骚扰的防止义务的具体措施。四是监察执法机制不明确。目前有地方将职场性骚扰纳入劳动监察的范围，^⑩但《劳动保障监察条例》等全国立法没有明确将职场暴力、骚扰纳入劳动监察执法的范围。

3. 带薪年假与病假指标

我国制定了《职工带薪休假条例》《企业职工患病或非因工负伤医疗期规定》，符合B-Ready相关指标的基本评分要求，但从调查问卷问题36、39来看，我国相关制度可能存在以下差距：一是带薪年假的天数存在差距。问题36涉及不同工龄长短(6个月、1年、5年、10年以及20年以上)的带薪年假天数，但我国连续工龄12个月以上的职工才享有带薪年假，且已满1年不满10年的，年休假5天；已满10年不满20年的，年休假10天；已满20年的，年休假15天。《带薪休假公约》(第132号)第3条第3款规定，服务一年的假期不得少于三个工作周。二是没有全薪病假的规定。问题39涉及全薪病假天数，但原劳动部《关于贯彻执行〈中华人民共和国劳动法〉若干问题的意见》(劳部发[1995]309号)第59条规定，病假工资不得低于最低工资标准的80%，实践中，通常以该规定作为病假工资支付标准。

4. 固定期限劳动合同指标

自DB2004至今，世行就将固定期限劳动合同

作为衡量企业雇佣灵活性的重要指标，并将没有限制作为好的改革实践的范例。^⑪从域外来看，由于世界各国政府面临较大的就业压力，尤其是年轻人和女性，部分对固定期限劳动合同的订立限制较为严格的国家和地区开始放松限制，如德国2001年制定《非全日制用工和固定期限劳动合同法》放宽固定期限劳动合同订立的情形以及期限。^⑫DB2020问卷中，关于固定期限劳动合同有三个问题，上海、北京的答案都是“否”，符合世行的评分要求。^⑬除了继续保留DB2020问卷中的相关问题外，B-Ready劳工指标调查问卷中就该指标增加了3个问题，其中，问题51“固定定期合同的最长累计期限是多少，即单个固定定期合同可以延长多少次？[按月](不计分)。”我国在该问题上原则上有限制。《劳动合同法》第14条第2款第(三)项规定连续订立两次固定期限劳动合同再次续订的，应当订立无固定期限劳动合同，并且各地对于第二次续订之后，用人单位是否可拒绝续订无固定期限劳动合同的司法裁判口径不同。尽管该问题为不计分问题，但需予以注意。

5. 夜班津贴指标

ILO《夜班公约》(第171号)第3条规定为保护夜班工人健康，应予以适当补偿。《夜班建议书》(第178号)第3条规定，夜班工作应给予适当的经济补偿，该补偿是白班在相同要求下完成相同工作所支付报酬的额外补偿。因此，B-Ready劳工指标调查问卷问题61是“法律是否规定夜间工作有工资补贴？”尽管有用人单位自愿支付夜班津贴作为福利，但我国《工资支付暂行规定》没有规定额外的夜班津贴。《北京市工资支付规定》也没有规定。上海市劳动局等《关于调整中、夜班等津贴标准的通知》(沪劳综发(95)7号)规定，从事夜班工作到二十四点以后下班的，夜班津贴标准调整为三元四角。^⑭因此，DB2020问卷中类似问题“夜班工作的额外补偿(小时工资的比例)”，上海的答案是34%、北京的答案是0，^⑮但上海上述文件已过有效期。

6. 失业、医疗以及养老保险指标

B-Ready 劳工指标调查问卷问题 64-66、73-82 都涉及社会保险,我国相关制度可能在以下方面与指标及问题的评分要求存在差距:一是社会保险模式的差异导致基金资金来源的不同。B-Ready 方法论手册倾向于非缴费性的福利国家模式,即以政府总的财政收入作为失业、医疗和养老保险的资金来源,而非企业承担劳工税或缴费等,但我国失业、医疗和养老都是采取先收现付模式,由企业和劳动者共同缴费;二是社会保险与劳动关系捆绑,平台工人等人员被排除在外,没有“全覆盖”,制度的公平性不足。问题 73、77 以及 81 关于为不同类型劳动者提供多层次失业、医疗和养老保障,尽管我国非劳动关系的劳动者能以居民身份参加医疗和养老,但他们多数仍被排除在失业保险之外;三是医疗保险受保护人的范围不同。ILO《社会保障最低标准公约》(第 102 号)规定医疗保险的受保护人包括雇员及其妻子和孩子,问题 79、80 虽不计分,但都与此相关。我国基于职业的社会保险理念,医疗保险的受保护人只有参保劳动者。

7. 解雇的要求指标

ILO《终止雇佣关系公约》(第 158 号)第 14 条规定,当雇主打算以经济、技术结构或类似性质的理由解雇工人时,他应根据国家法律和实践尽早通知主管当局。B-Ready 解雇的要求指标及其问题 69、70 的评分要求是法律可规定个体解雇和集体解雇需通知第三方,但不应要求第三方批准。我国解雇保护较为严格,DB2006-2010 解雇难度、解雇成本的得分排名相对靠后。《劳动合同法》第 41 条规定经济性裁员听取工会或者职工的意见以及向劳动行政部门报告裁员方案、听取意见,在实践中,需要工会要出具书面意见以及劳动行政部门也要出具意见并盖章,近乎“审批”。

(二)地方工作方案的评价:基于方法论的讨论

我国各地的社会经济发展不均衡,地方试点是“渐进转型路径和‘摸着石头过河’思维的具体实现

形式”,成为“中国治理实践中特有的一种政策测试与创新机制”,^④对平稳推定我国诸多领域的改革发挥了积极作用。优化营商环境工作亦主要是由各地推进为主。然而,纵观北京、上海以及深圳三地工作方案中与劳工相关内容及其实践,与 B-Ready 相比,地方试点的方法在优化营商环境工作中的作用值得讨论。

1. 未对标 B-Ready,且内容差异显著

B-Ready 劳工指标及其问题是从“立法”出发,其支柱一为劳动法规的质量。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出,“法律是治国之重器,良法是善治之前提。建设中国特色社会主义法治体系,必须坚持立法先行,发挥立法的引领和推动作用,抓住提高立法质量这个关键。”然而,由于《立法法》对地方立法权限的限制,地方关于劳动用工体制的立法空间有限,三地工作方案的相关内容更多是从“行政”出发,通过政府公共服务来优化营商环境,或者更多是通过优化营商环境工作的契机推动政府职能的转变,促进法治政府和服务型政府的建设。由此导致两方面的问题:

第一,三地工作方案中劳动内容不尽相同。三地多是立足自身的实际,从政府工作的需要来拟定相关的内容,如深圳市基于自身的区位特色和粤港澳大湾区建设战略需要,将“提升国际化人才服务水平”作为 2023-2025 年优化营商环境的重点工作,^⑤2023 年的工作要点就包括“建立外籍人才跨区域流动资质互认机制,加快推动粤港澳大湾区内其他内地城市认定的外国高端人才(A 类)工作许可‘异地办理、区域通认’以及‘与港澳开展技能人才评价‘一试多证’合作’”。^⑥北京市由于高校云集,面临较大的大学生就业压力,从而将“积极开展稳定和扩大就业服务”作为重点,并且明确“加强高等学校毕业生就业服务,推动人力资源、教育、国资、高等学校就业招聘平台信息共享”^⑦。

第二,与 B-Ready 的评估指标及其要求不符。三地工作方案的编制及其内容的确定并没有对标

B-Ready。B-Ready不追求单向度的“去管制化”，而是希望实现企业经营便利与劳动者保护的平衡。然而，三地工作方案的相关内容主要是基于“效率”的需要，在政府劳动就业公共服务领域推动“去管制化”，优化行政程序，提高行政服务效率和便捷度，基本不涉及企业与劳动者之间内部的权利义务关系。总体来看，三地工作方案与B-Ready指标关联较少，涉及的指标具体包括：一是支柱一之雇佣限制和成本指标。该指标强调对不同类型劳动者的公平性问题，其中，涉及平台工人。深圳市工作要点包括出台实施《深圳市新就业形态劳动者综合保障工作方案》^④以及上海市工作方案包括“加强灵活就业人员权益保护，开展新就业形态就业人员职业伤害保障试点，逐步提高灵活就业人员获得失业、医疗、养老等社会保障的覆盖面”。这些都跟雇佣限制和成本指标有一定关联；二是支柱二之就业服务指标。北京市工作方案中关于就业服务平台、职业技能培训的内容；^⑤深圳市工作要点中关于线上线下零工市场、以及新就业形态劳动者职业技能培训的内容；^⑥上海市工作方案中关于公共就业服务数字化平台以及职工培训政策的内容都与B-Ready就业服务指标相关。三是支柱二之劳动争议处理机制和劳动监察指标。上海市工作方案中强调“完善劳动投诉申诉处理、争议解决等工作机制，提升咨询、指导、调解等服务效能。加大劳动监察执法力度，保障劳动者合法合规报酬权益。”^⑦

2. 指标及标准不明，可评估性、可比性和可推广性不足

基于全球可比性的需要，B-Ready评估及应用确立了“立法和机制指标及标准——评估——立法和机制的推广与完善”的逻辑，以ILO公约作为主要的参考选取指标，并明确标准。尽管存在争议，但从评估的科学性和严谨性来看，评估指标及其标准的确定使得评估结论(得分高低、排名先后)明确，且具有说服力和标杆示范性，便于排名靠后的经济体“按图索骥”，按照明确可知的标准模仿改进，从而使得

指标具有跨经济体的全球可评估性、可比较性以及可推广应用性。上述三地工作方案基本是按照“政府做法(措施)——评估——政府做法(措施)完善”的逻辑，但从评估及其结果的应用来看，这样的逻辑存在以下问题：一是评估指标(做法措施)不统一。各地出于优化营商环境的目的采取多种措施，但“百城千样”，做法(措施)适用的普遍性不足，不仅不具有可比性，甚至可能出现违背公平的问题；二是评估标准不明确，评估结论存在很大的不确定性。各地政府的做法(措施)的实际效果主要依赖主观评价，全国跨地区的可评估性较差；三是评估结果的示范推广性弱。时任国务院总理李克强曾强调：“营商环境‘评价’体系不是‘考核’体系，而是要树立一个标杆，让各地区各部门主动作为，照着标杆去努力。”然而，我国各地做法(措施)不一、效果不明，即使效果优良，也可能因其他地方不具备相应的条件而难以复制推广，强行推广可能产生“南橘北枳”的结果。学者曾就此指出我国营商环境评估与“放管服”改革成效评估的要素混同与错置。^⑧

四、B-Ready 劳工指标的中国因应

(一)理念层面：由灵活转向灵活与安全的平衡

改革开放以来，我国劳动法制改革及实践的总趋势是“去管制化、灵活化”。一是因为劳资关系力量对比失衡，内部制约不足。劳动力供大于求，“使得劳方在劳动关系双方的博弈中没有讨价还价的条件；”且工会力量相对较弱，尤其是“私企的工会……很少能够起到作为劳动关系另一方的作用，不能制约企业方。”二是因为制度改革的导向性，外部推力较强。20世纪80、90年代以来，我国劳动用工改革总体上以“增强企业活力”，促进经济建设为目标。“三十年来我们国家促进的经济发展的方法之一是各地为了吸引投资给企业很多优惠政策，为了做大蛋糕，在有些方面牺牲了劳动者的权益。”^⑨当2008年《劳动合同法》为适应劳动力市场供求关系逐渐改变和产业结构转型之需要，确立劳动者倾斜保护的价值观并进行相应制度设计，由“去管制化、灵活化”转向

“适度管制”和“灵活与安全”的平衡时,批评之声铺天盖地,并且伴随法律起草到通过施行,至今仍不绝于耳,^⑤甚至有政协委员呼吁暂停施行该法。^⑥“去管制化、灵活化”的理念也体现在了政府和企业的行为中,使得我国劳动用工执法地方化、“普遍不守法”,劳动争议案件数量激增。这或许与DB劳工指标的理念契合,但与B-Ready劳工指标的理念不符。“理念偏差必将导致行动的误差”,北京、上海和深圳三地优化营商环境工作方案中劳动相关内容的差异以及偏离既是例证。尽管“改变观念比登天还难”,但笔者以为,我们可从以下两方面着手。

第一,强化宣传指导,以正向引导。加强政府部门、企业家关于B-Ready劳工指标的学习、宣传,通过专家报告、学习培训、观摩研讨以及“全国和谐劳动关系创建示范企业”评优评先等方式让各级政府干部、企业家能够认识到劳动治理的灵活与安全平衡的价值理念及其必要性和重要性。从世界来看,“随着全球化和自由贸易的发展,核心劳工标准内容被纳入越来越多的国际和区域层面的机制和政策框架中,使得核心劳工标准的实施得到极大的加强。”^⑦“体现了在发展贸易的同时关注劳工等社会议题的趋势日渐凸显。”^⑧

第二,强化执法监督,以负向矫正。地方各级劳动监察执法机关一方面要强化劳动监察执法的“硬度”,不应以地方经济发展为由,放纵、宽宥企业严重违法违反劳动法的行为,坚持有法必依、执法必严、违法必究;另一方面,要适当地加大软性执法,结合企业内部的监督、纠错机制,对初次违法、轻微违反劳动法的行为,通过主动执法、劳动法制咨询指导等方式抓早抓小,及时制止可能的严重违法行为。此外,建立和完善企业工会组织,强化职工民主参与,构建企业内部的制约机制,对企业的劳动用工管理制度予以监督。通过企业内外部监督机制,框定企业劳动用工的边界,帮助企业认识劳动法治的价值理念及其制度刚性,最终让企业从和谐劳动关系中受益。

(二)制度层面:劳动法治的完善

对于前文关于我国评估可能失分的点,要根据实际情况予以区别对待,一是失分且指标或问题不适合我国国情的,则无法予以调整,如结社、集会自由的指标、以及失业、医疗以及养老保险指标等;二是失分但可通过劳动法治的完善予以弥补的,如职业安全、健康、歧视和暴力指标、夜班津贴等。对于后者,具体建议如下:

第一,劳动立法的完善。一是加强平台用工、非全日制用工等非正规就业人员劳动权平等保护立法。平等是ILO劳工标准所贯彻和推崇的基本价值,它强调给予不同类型的劳动者以平等保护,该价值理念体现在B-Ready多个劳工指标及问题之中。然而,我国目前《劳动法》《劳动合同法》等法律仅保护具有劳动关系的劳动者,尤其是正规就业人员,而非全日制劳动者的权利保障几乎完全缺失。此外,近年来,我国平台用工等灵活就业方兴未艾,就业规模不断扩大。据国家统计局数据,2021年我国灵活就业人员已经达到了2亿人左右。他们大部分没有劳动关系或者稳定的劳动关系,不享有劳动法上的权利保障。我国意识到该问题,人力资源社会保障部等八部门发布了《关于维护新就业形态劳动者劳动保障权益的指导意见》(人社部发[2021]56号)等政策性文件,并积极推动职业伤害保障试点等,但该文件立法层级较低,且从内容来看,没有“补齐劳动者权益保障短板”。笔者以为,应该就平台用工等灵活就业人员的劳动权保障问题制定专门的法律,强化他们劳动权的基本保障,主要包括:(1)休息休假权。扩张工作时间以及休息休假劳动基准的适用,限制平台工人等灵活就业人员的最长工作时间,确保他们能够获得相应的休息休假,维护身体健康和生命安全。^⑨(2)最低工资保障。为确保他们能够获得维系自己生存的劳动报酬,应结合他们的工作和行业实际,设定相应的小时最低工资标准。(3)社会保险权。结合他们的用工特点,依托数字技术,建立更加灵活的社会保险制度及其经办体系,使得他们也能

参加职业伤害、失业、医疗以及养老保险,并且通过合理分担缴费维持一定待遇水平。

二是完善职业安全、健康立法。《安全生产法》《职业病防治法》主要是预防安全事故和职业病,以职工的身体健康和生命安全为保护对象,不涉及职场暴力、骚扰对职工心理健康的危害。我国应该修订《安全生产法》《职业病防治法》,将职场相关的心理危害纳入防治范围,明确用人单位职场暴力、骚扰的防止义务及其应采取的具体措施,包括职场暴力、骚扰危害信息及其防止的培训、建立并完善内部投诉、举报和处理机制等,并将其纳入劳动监察的执法范围。

三是完善夜班津贴和病假工资支付立法。《工资支付暂行规定》1994年颁布,位阶低、时间久,不能适应目前劳动用工的实践需求。我国应该制定新的《工资支付条例》,完善工资支付保障的相关规定,(1)明确夜班津贴及其支付标准。从比较法来看,ILO公约及其建议书并没有明确夜班津贴的支付标准,域外国家和地区多数规定仅按照正常工资支付,没有额外的夜班津贴;对于有额外的夜班津贴的国家和地区,其比例在正常工资的105%~150%不等,我国可以以加班工资标准为参照,规定按照110%~120%的标准支付夜班津贴。(2)明确病假工资及其支付标准。我国医疗期及其医疗期工资存在较多问题,笔者以为,应该基于体系的视角对病假制度予以重构,根据病假工资的来源不同而进行不同的制度设计,对于由用人单位直接支付部分应该按照高标准、短周期的原则设计制度,即用人单位直接支付的病假工资应该等于或接近正常工资(全薪病假工资),但给付周期相对较短,主要是解决轻微疾病、短期休假期间的生存保障问题;对于由医疗保险基金支付的部分应该按照低标准、相对长的周期的原则设计制度,即支付的工资相对较低,如以现行制度为参照,按照最低工资的80%支付,但支付周期相对较长,以解决较为严重疾病、需要长期休假期间的生存保障问题。

第二,劳动司法的完善。对于连续订立两次固定期限劳动合同再次续订的,用人单位是否有权拒

绝续订劳动合同,《劳动合同法》第14条没有明确规定。北京、天津等地基于制度目的认为,“用人单位无权选择订立固定期限劳动合同或者终止劳动合同。”^⑥上海则基于“续订”的文义认为,“用人单位有权选择不续签,单方终止劳动合同。”^⑦这主要是法律解释的分歧。根据《十四届全国人大常委会立法规划》,未来五年并无修订《劳动合同法》的规划,因此,笔者建议通过司法解释来解决相关分歧。如按照B-Ready相关劳工指标及问题确立的对固定期限适用不限制的方向,可由最高人民法院在正在起草制定的劳动争议司法解释(二)中明确采纳上海的司法裁判口径。

第三,劳动执法的完善。由于经济性裁员涉及大规模解雇,为避免引发群体性事件影响社会稳定,有地方劳动行政部门异常“慎重”地将“报告”变成了“审批”。笔者以为,对此应该通过劳动行政执法的观念及其实践的改革来予以完善,贯彻依法行政的理念,严格按照《劳动合同法》第41条的规定行使行政管理职权,对于经济性裁员地方劳动行政部门仅享受接受“报告”的职权,而不享有同意与否的审批权。

(三)操作层面:迎评机制的优化

B-Ready手册和指南对评估的专家筛选、数据采集等都作了明确的说明。除了理念层面和制度层面的因应,笔者以为,还可从以下三方面完善迎评机制,在操作层面做好因应。

第一,建立全国统筹协调机制。B-Ready评估的是“国家”营商环境,尽管以最大的商业城市作为数据采集来源,但并不是地方营商环境的评估与比较。作为劳工指标主要依据的ILO公约和建议书,也是以批准相关公约的成员作为义务主体。目前我国的优化营商环境工作主要以地方政府为主,它们受到央地分权以及地方经济发展等多方面的制约,因此,应该由国务院来建立全国性的统筹协调机制,统筹全国工作、明确目标、统一认识、强化协调。

第二,强化与专家的内部沟通。我们不能也不

必违背世行规则,以不当方式影响评估,但是我们可以世行规则允许的范围内强化与专家的内部沟通。B-Ready手册和指南明确了采集数据的专家来源,我们可以在圈定的范围内,建立与专家之间的沟通机制,如定期的培训交流、报告咨询等,其目的不是指导或要求专家如何填写具体的问卷,而是在于:一是强化B-Ready劳工指标的理解、交流,使得专家能够准确理解和掌握指标内涵以及相应标准等;二是强化我国劳动法规及其实践的宣传、沟通,使得专家能够全面、准确了解我国劳动法规及其实践的情况,不仅有助于他们填写问卷,而且可通过他们向世行反馈信息,以便评估指标设置和评估程序的完善;三是听取、采纳专家意见,即就如何做好B-Ready劳工指标的评估,征求专家意见,并根据实际吸收、采纳他们的意见建议。

第三,强化与世行的外部沟通。B-Ready手册和指南明确有多次的研讨、互动和培训。我们应该充分利用以下三个时间节点积极主动与世行进行沟通:一是评估前的方法研讨或培训。我们应该充分利用该机会与世行沟通,以便能够更加准确的理解评估指标的含义和要求。二是评估后的评估报告的初稿征求意见。数据采集结束形成初步报告后,世行会通过其在该地区的员工和执行董事会就报告的完整性和准确性征求相应经济体的意见,如是否遗漏了法规改革或现行法规是否准确。对于政府提出的问题,世行需要进一步咨询相关经济体的专家,并给出官方反馈。^⑤我们可在该环节向世行就评估和报告中问题进行沟通,提出问题、做出解释,消弭双方的理解偏差。三是报告正式发布后。报告发布后,世行会就具体指标的评分情况做出解释反馈,^⑥我们应该认真分析该解释,以明确自身的不足,确定后续改革的方向。

结语

劳动用工不仅是企业经营的重要影响因素,也是国际贸易的重要内容。世行B-Ready劳工指标全面接入ILO国际劳工标准,不仅是文字上保持一致,

而且精神上保持一致。在通过营商环境评估推动企业经营的便利化、灵活化的同时,强化劳动者保护。与此同时,越来越多的国际贸易协定全部或部分纳入劳工标准,如我国已批准加入的《区域全面经济伙伴关系协定》(Regional Comprehensive Economic Partnership,简称“RCEP”)就包含了劳工条款,以及我国申请加入的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership,简称“CPTPP”)也包含了劳工条款,并且其被认为是我国加入该协议的最大的技术障碍之一。因此,世行等国际组织在国内和国外两个维度推动劳动者保护,以营造更加公平、可持续的市场经营和国际贸易秩序。然而,我国改革开放以来,劳动法规及其实践的总体趋势是去管制化、灵活化,与B-Ready劳工指标的价值取向以及国际贸易的发展趋势并非同向而行,而且由于自DB2011开始劳工指标仅作为观察指标,缺乏“评分、排名”的压力,地方政府便对劳工指标不重视、不了解,学界也不予关注。^⑦为能在即将到来的B-Ready劳工指标评估工作中取得优异成绩,实现“营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”的目标,我国首先应该从政府到企业要转变观念,强化对劳动用工重要性的认知;其次应该全面、准确地理解B-Ready劳工指标及问题的含义和评分标准,与指标对标对表,对我国劳动法规、劳动公共服务进行全面的自检自查,找准可能的失分点;最后应该在理念、制度以及操作层面多措并举,做好评估的因应工作。

注释:

① See Simeon Djankov, "The Doing Business Project: How It Started", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.30(1), 2016, p.247. See World Bank, *Doing business in 2004: Understanding Regulation*, Washington, D.C.: The World Bank, 2004, p.1.

② See World Bank, *Doing business 2010: Reforming through Difficult Times*, Washington, D.C.: The World Bank, 2009, p.114, 160.

③ Ralf Christian Michaels, "Comparative Law by Numbers? Legal Origins Thesis, Doing Business Reports, and the Silence of Traditional Comparative Law", *The American Journal of Comparative Law*, Vol.57, No.4(September 2009), p.789.

④ See World Bank, *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*, p.1.

⑤ 李朝:《中国营商环境评估的实践偏差及其矫正》,载《中国行政管理》2020年第10期,第109页。

⑥ See Botero, J. C., S. Djankov, R. L. Porta, F. Lopez-de-Silanes & A. Shleifer, "The Regulation of Labor", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.119, No.4(November 2004), pp.1339-1382.

⑦ Ralf Christian Michaels, "Comparative Law by Numbers? Legal Origins Thesis, Doing Business Reports, and the Silence of Traditional Comparative Law", *The American Journal of Comparative Law*, Vol.57, No.4(September 2009), p.773.

⑧ 李颖轶:《中国营商环境评估的进路策略与价值选择——以法国应对世行〈营商环境报告〉为例》,载《华东师范大学学报》2020年第1期,第196页。

⑨ World Bank, *Doing Business: An Independent Evaluation*, Washington, D.C.: The World Bank, 2008, p.xvi.

⑩ See World Bank, *Doing Business 2010: Reforming through Difficult Times*, p.24.

⑪ 参见高丝敏:《破产法的指标化进路及其检讨——以世界银行“办理破产”指标为例》,载《法学研究》2021年第2期,第197页。

⑫ External Panel(Alfaro, L., A. Auerbach, M. Cárdenas, T. Ito, S. Kalemli-Özcan & J. Sandefur), *Doing Business: External Panel Review. Final Report 2021*, Washington, D.C.: World Bank, 2021, p.8.

⑬ Paul Benjamin, Haroon Bhorat & Halton Cheadle, "The cost of 'doing business' and labour regulation: The case of South Africa", *International Labour Review*, Vol.149, No.1(May 2010), p.79.

⑭ 参见白牧蓉、陈子轩:《中国语境下的法治化营商环境评估体系》,载《西北师大学报(社会科学版)》2023年第2期,第128-129页。

⑮ See "ITUC welcomes World Bank's suspension of 'Doing Business' labour indicator", in ITUC official website, published

on April 29th, 2009, <https://www.ituc-csi.org/ituc-welcomes-world-bank-s?Lang=en>, last visit date: September 1, 2023.

⑯ ILO, "The United Nations and reform: Developments in the multilateral system World Bank Doing Business report: The employing workers indicator", proceedings of 300th session of the ILO Governing Body, 2007, pp1-11.

⑰ H. R. Rep. No.111-151(Conference Report), pp.44-45 (2009).

⑱ 李颖轶:《中国营商环境评估的进路策略与价值选择——以法国应对世行〈营商环境报告〉为例》,载《华东师范大学学报》2020年第1期,第191页。

⑲ See World Bank, *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, Washington, D.C.: The World Bank, 2015, p.159.

⑳ See World Bank, *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs*, Washington, D.C.: The World Bank, 2010, p.94.

㉑ See World Bank, *Concept Note: Business Enabling Environment*, Washington, D.C.: The World Bank, 2022, p.1.

㉒ See World Bank, *Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium Size Enterprises*, Washington, D.C.: The World Bank, 2013, p.119.

㉓ World Bank, *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*, Washington, D.C.: The World Bank, 2004, p.30.

㉔ See Djankov, Simeon, "The Doing Business project: how it started: correspondence.", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.30, No.1(November 2016), p.247.

㉕ See World Bank, *Concept Note: Business Enabling Environment*, p.47.

㉖ See World Bank, *Business Ready Methodology handbook*, Washington, D.C.: The World Bank, 2023, p.252.

㉗ World Bank, *Doing Business in 2019: Training for Reform*, Washington, D.C.: The World Bank, 2018, p.61.

㉘ World Bank, *Doing Business in 2020*, Washington, D.C.: The World Bank, 2019, p.58.

㉙ See World Bank, *Business Ready Methodology handbook*, pp.258-259.

㉚ World Bank, *Business Ready Methodology handbook*, p.5.

㉛ See World Bank, *Concept Note: Business Enabling Envi-*

ronment, p.20.

⑫See World Bank, Doing Business in 2012: Doing Business in a More Transparent World, Washington, DC: The World Bank, 2011, p.58.

⑬See World Bank, Doing Business in 2015: Going Beyond Efficiency, Washington, D.C.: The World Bank, 2014, p.143.

⑭See World Bank, Concept Note: Business Enabling Environment, p.4.

⑮See World Bank, Business Ready Methodology handbook, p.263.

⑯参见《国务院关于修改和废止部分行政法规的决定》，载中央人民政府网，2023年8月21日发布，见：https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202308/content_6899249.htm，最后访问日期：2023年8月30日。

⑰参见北京市第二中级人民法院(2019)京02民终11084号民事判决书。

⑱参见叶静漪、魏倩：《〈经济、社会和文化权利国际公约〉与劳动权的保护》，载《北京大学学报(哲学社会科学版)》2004年第2期，第91-92页。

⑲参见ILO：《劳动世界中的暴力和骚扰：第190号公约和第206号建议书指南》，第28-55页，2022年3月15日发布，见：https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-beijing/documents/publication/wcms_839631.pdf。最后访问日期：2023年8月25日。

⑳参见《广州市妇女发展规划(2021-2030年)》，载广州市人民政府网，2022年7月12日发布，见：https://www.gz.gov.cn/zwgk/fggw/szfwj/content/post_8417110.html，最后访问日期：2023年8月25日。

㉑See World Bank, Doing Business in 2004: Understanding Regulation, p.1.

㉒沃尔夫冈·多伊普勒：《德国劳动法(第11版)》，王倩译，上海人民出版社2016年版，第364-370页。

㉓See World Bank, Economy Profile of China: Doing Business 2020 Indicators, Washington, D.C.: The World Bank, 2019, p.113, p.115.

㉔2016年，上海市人力资源和社会保障局将该文件的有效期延长至2021年8月15日。参见《关于延长〈关于印发上海市民办职业培训机构审批和管理办法的通知〉等182件行政规范性文件有效期的通知》(沪人社法[2016]301号)，载上海

市人力资源和社会保障局，2023年3月27日发布，见：https://rsj.sh.gov.cn/tqt_17733/20230506/t0035_1415370.html，最后访问日期：2023年9月1日。

㉕See World Bank, Economy Profile of China: Doing Business 2020 Indicators, p.113, p.115.

㉖周望：《如何“先试先行”？——央地互动视角下的政策试点启动机制》，载《北京行政学院学报》2013年第5期，第20页。

㉗参见《深圳市优化市场化营商环境工作方案(2023-2025年)》，载《深圳特区报》2023年8月7日，第A03版。

㉘参见《深圳市2023年优化营商环境工作要点》，载深圳市委官网，2023年7月18日发布，见：http://fgw.sz.gov.cn/ztlz/qtztzl/szyshj/zcwj/content/post_10720337.html，最后访问日期：2023年9月1日。

㉙参见《北京市人民政府办公厅关于印发〈北京市全面优化营商环境助力企业高质量发展实施方案〉的通知》，载《北京市人民政府公报》2023年第24期，第69-91页。

㉚参见《深圳市2023年优化营商环境工作要点》，载深圳市委官网，2023年7月18日发布，见：http://fgw.sz.gov.cn/ztlz/qtztzl/szyshj/zcwj/content/post_10720337.html，最后访问日期：2023年9月1日。

㉛参见《北京市人民政府办公厅关于印发〈北京市全面优化营商环境助力企业高质量发展实施方案〉的通知》，载《北京市人民政府公报》2023年第24期，第69-91页。

㉜参见《深圳市2023年优化营商环境工作要点》，载深圳市委官网，2023年7月18日发布，见：http://fgw.sz.gov.cn/ztlz/qtztzl/szyshj/zcwj/content/post_10720337.html，最后访问日期：2023年9月1日。

㉝参见《上海市加强集成创新持续优化营商环境行动方案》，载上海市人民政府办公厅官网，2023年1月28日发布，见：https://www.shanghai.gov.cn/gwk/search/content/t0035_1417282，最后访问日期：2023年9月1日。

㉞李朝：《中国营商环境评估的实践偏差及其矫正》，载《中国行政管理》2020年第10期，第110页。

㉟信春鹰、蒋家棣：《〈劳动合同法〉的法社会学分析》，载《法律文化研究》2009年第5辑，第5页。

㊱参见《两会及专家声音》，载《纺织商业周刊》2009年第10期，第2页；张五常、季卫东、王宁、高薇：《解释社会：关于法学和新制度经济学的对话》，载《交大法学》2015年第3期，第21页；楼继伟：《要提高劳动力市场的灵活性》，载《财经界》

2016年第7期,第45页。

⑤参见刘洋、王双:《履职路上那些真实而美丽的往事》,载人民政协网,2017年10月16日发布,见:<http://www.rmzxb.com.cn/c/2017-10-16/1837546.shtml>,最后访问日期:2023年8月31日。

⑥李西霞:《自由贸易协定劳工标准的最新发展》,社会科学文献出版社2023年版,第172页。

⑦李西霞:《自由贸易协定劳工标准的最新发展》,第179页。

⑧参见陈靖远:《自主性劳动者标准工时适用除外及其限制》,载《法学》2021年第11期,第159页。

⑨北京市高级人民法院、北京市劳动争议仲裁委员会《关于劳动争议案件法律适用问题研讨会会议纪要(二)》(2014)第34条;《天津法院劳动争议案件审理指南》(津高法[2017]246

号)第16条。

⑩上海市高级人民法院《关于适用〈劳动合同法〉若干问题的意见》(沪高法[2009]73号)第4条第(四)款。

⑪See Song Linlin & He Chengxiang, "International Experience and China's Practice in Optimizing the Business Environment: Based on the Analysis of the World Bank's Doing Business", *American Journal of Public Administration*, Vol.1, No.6 (August 2019), p.4.

⑫参见罗培新、张逸凡:《世行营商环境评估之“保护中小投资者”指标解析及我国修法建议》,载《华东政法大学学报》2020年第2期,第102-111页。

⑬笔者在中国知网数据库以“世行营商环境评估劳工指标”为关键词进行主题检索,没有一篇直接相关的中文文献,而纳税、破产等其他指标的研究文献相对较多。

The Interpretation on the World Bank's Labor Index in Business Environment

Assessment and the Countermeasures of China

Fan Wei

Abstract: Labor employment is a critical factor influencing business operations. The World Bank includes labor as one of the indicators in its Business Environment Assessment, but the Labor Index of DB has been controversial since DB2011, leading it to be observed rather than officially evaluated. In the new Business Environment Assessment project, Business Ready(B-Ready), launched in 2023, the Labor Index has been reinstated as an official evaluation criterion, aligning with the values of flexibility and security with ILO labor standards as its main reference and scoring criteria. The labor regulations of China generally align with B-Ready's Labor Indicators. However, there may be potential score loss in the seven sub-indicators related to equality, discrimination and freedom of association, discrimination and violence and so on. Moreover, China's local government initiatives for optimizing the business environment lack alignment with B-Ready in terms of labor-related content, and the indicators and scoring criteria are not clearly defined. The following countermeasures are proposed: first, increase the government's and businesses' focus on B-Ready's Labor Indicators and shift their perspectives on labor issues through advocacy, guidance and legal corrections; second, address potential score loss in the sub-indicators through improvements in labor legislation, judiciary, and law enforcement; third, establish a national coordination mechanism to enhance communication and collaboration with experts and the World Bank, optimizing the assessment mechanism.

Key words: The World Bank Business Environment Assessment; labor index; flexibility and security; international labor standards; Labor Law enhancement