

TIỀN ĐỀ VÀ ĐIỀU KIỆN CỦA CƠ CHẾ BA BÊN

*Phạm Công Trứ**

Là sản phẩm của xã hội công nghiệp, cơ chế ba bên - cơ chế của dân chủ công nghiệp - hiểu theo nghĩa chung nhất, là một hệ thống hoặc một quy trình, mà triết lý cơ bản của nó được thể hiện trong mấy chữ “cùng”: cùng cộng tác, cùng soạn thảo, cùng thực thi... các chính sách và pháp luật thuộc về lao động - xã hội nói riêng, cũng như kinh tế - xã hội nói chung, giữa ba đối tác là Chính phủ, đại diện người sử dụng lao động và đại diện người lao động. Mục đích của các sự “cùng” này là nhằm phát triển hài hoà mối quan hệ công nghiệp/quan hệ lao động, nâng cao năng suất lao động, hiệu quả kinh tế, an sinh xã hội, trên cơ sở đó mà các bên tìm kiếm lợi ích của mình trong mối tương quan hợp lý với lợi ích của các bên khác.

Ở bình diện quốc gia, để cơ chế ba bên có thể thực sự hiện diện và vận hành hiệu quả, thì cần phải tạo những tiền đề và thoả mãn những điều kiện nhất định. Bài viết dưới đây sẽ bước đầu phân tích các tiền đề và điều kiện ấy dưới góc độ lý luận chung.

I. TIỀN ĐỀ CỦA CƠ CHẾ BA BÊN

Nếu hiểu tiền đề là cái có trước quyết định sự ra đời hoặc sự tồn tại một sự vật, hiện tượng nào đó, thì cũng cần có hai tiền đề để cơ chế ba bên có thể hiện hữu, đó là “kinh tế - xã hội” và “chính trị - xã hội”. Với cách hiểu này, thì cụm từ “tiền đề” cũng hầu như trùng với cụm từ “cơ sở”, và như vậy, nói tiền đề kinh tế - xã hội, tiền đề chính trị - xã hội, trong chừng mực nào đó, cũng có nghĩa là nói đến cơ sở kinh tế - xã hội, cơ sở chính trị - xã hội của cơ chế ba bên.

1. Tiền đề kinh tế - xã hội: xã hội công nghiệp và kinh tế thị trường

a. Xã hội công nghiệp

Cơ chế ba bên, như quan niệm của ILO: “*có nghĩa là bất cứ hệ thống các mối quan hệ công nghiệp nào, trong đó Nhà nước, người sử dụng lao động, người lao động là các nhóm độc lập, mỗi nhóm thực hiện những chức năng riêng. Điều đó chỉ đơn thuần là sự chuyển đổi thành các mối quan hệ xã hội của các nguyên tắc dân chủ chính trị: tự do, đa số, sự tham gia của mỗi cá nhân vào những quyết định có liên quan tới họ...*”¹. Còn hệ thống các quan hệ công nghiệp là: “*các cơ quan đại diện cho các bên trong mối quan hệ công nghiệp, hình thức tương tác giữa chúng với nhau, các quy tắc và thủ tục hỗ trợ sự tương tác đó và các dạng quan hệ làm việc nói chung*”². Là hệ thống các quan hệ công nghiệp, như vậy cơ chế ba bên, về mặt lý luận, chỉ có thể vận hành trên cơ sở một xã hội công nghiệp.

Trong xã hội nông nghiệp (từ giữa thế kỷ XVII trở về trước) không thể có cơ chế ba bên, thậm chí không cần có cơ chế ba bên, bởi một điều đơn giản là, trong xã hội đó mối quan hệ công nghiệp (hay còn gọi là quan hệ lao động, theo cách hiểu truyền thống ở Việt Nam) chưa thể hiện hữu, và do vậy, cũng chưa có nhu cầu “thương lượng tập thể”, “đãi thoại xã hội” theo nghĩa hiện đại của những thuật ngữ này.

Người lao động trong một xã hội nông nghiệp giản đơn, quy mô nhỏ, đa phần là nông dân, thợ thủ công và những cá nhân hành nghề tự do. Đó có thể là những điền chủ tự canh tác trên mảnh đất của mình, các nhà thủ công nghệ, tiểu thương gia, các nghệ

¹ *Dân chủ hoá và tổ chức của ILO*, Báo cáo của Tổng giám đốc Tổ chức Lao động quốc tế, Kỳ họp thứ 79, 1992, tr.45.

² David Macdonal và Caroline Vabdenabeele: *Thuật ngữ quan hệ công nghiệp và các khái niệm liên quan*, Hà Nội, 11/1997, tr.6.

* PGS, TS. Luật học, Bộ Tư pháp.

sĩ... Có lao động làm thuê, như một người tá điền đi cày ruộng thuê cho địa chủ, hoặc một người thợ mộc hợp đồng đóng đồ cho khách hàng, một nhóm thợ kết hợp với nhau cùng đi xây nhà cho người khác,... Tuy nhiên, họ không phải là những người “làm công ăn lương”. Họ có thể lệ thuộc về mặt kinh tế vào người chủ (được người chủ trả công) nhưng họ không lệ thuộc về mặt pháp lý vào chủ nhân (chủ nhân không điều hành, kiểm soát quá trình lao động của họ).

Về mặt pháp lý, mối quan hệ thuê mướn này phát sinh dựa trên cơ sở những hợp đồng dịch vụ (hợp đồng khoán việc) của luật dân sự. Người thuê dịch vụ quan tâm đến kết quả cuối cùng của công việc, chứ không quan tâm đến quá trình làm việc của người nhận dịch vụ. Người nhận dịch vụ chỉ quan tâm đến sự hoàn thành sản phẩm và nhận tiền công, như đã thoả thuận trước trong hợp đồng, và họ tự tổ chức lấy công việc của mình. Nếu có một nhóm người cùng làm việc thì tổ chức lao động cũng đơn thuần là sự sắp xếp, phân công công việc giữa những cá nhân với nhau. Họ cũng có thể lập ra các phường hội (thường là cùng một làng nghề) nhằm hoặc là để bảo vệ, cải thiện kế sinh nhai (giữ bí quyết nghề nghiệp) hoặc là để tương trợ giúp đỡ nhau khi gặp khó khăn hoạn nạn, chứ không phải chủ yếu là để đấu tranh đòi quyền lợi với chủ nhân.

Tuy nhiên, xã hội là một sự vận động không ngừng tuân theo những quy luật nội tại của nó. Bước sang thế kỷ thứ XVI, cuộc cách mạng ruộng đất ở một số nước Tây Âu được tiến hành đã mở đầu thuận lợi cho chủ nghĩa tư bản phát triển. Công trường thủ công xuất hiện đầu tiên ở nước Anh, đặc biệt là ở hai ngành dệt và khai thác, đã tạo điều kiện cho việc tích lũy tư bản chủ nghĩa. Vào cuối thế kỷ XVII, thời kỳ tích lũy ban đầu của chủ nghĩa tư bản đã kết thúc, sản xuất lớn tư bản chủ nghĩa ra đời. Vào giữa thế kỷ thứ XVIII, cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ nhất (hay còn gọi là giai đoạn I) nổ ra ở nước Anh rồi lan ra khắp châu Âu, với sự

mọc lên một loạt các đô thị lớn. Trong thời kỳ này, nền kinh tế giản đơn, quy mô nhỏ, dựa trên lao động chân tay được thay thế bằng máy móc công nghiệp quy mô lớn. Sang nửa đầu thế kỷ XIX, cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ nhất đã cơ bản hoàn thành. Ở Tây Âu, các nước Anh, Pháp đã trở thành nước công nghiệp hùng mạnh. Ở bên kia bờ Đại Tây dương, Hợp chủng quốc Hoa Kỳ mới hình thành cũng ráo riết bước vào con đường công nghiệp hoá. Từ giữa thế kỷ XIX, khoảng năm 1850, khi các tiến bộ kinh tế và kỹ thuật có được nhờ phát triển tàu hơi nước và đường sắt, sau đó là động cơ đốt trong và máy móc sử dụng điện, thế giới bước vào cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ hai (còn gọi là giai đoạn II). Giai đoạn thứ hai này kết thúc vào năm 1914 - năm nổ ra Thế chiến lần thứ nhất.

Nền sản xuất lớn tư bản chủ nghĩa, kết quả của cuộc cách mạng công nghiệp, đã đưa đến sự biến động lớn về cơ cấu giai cấp trong xã hội. Với cuộc cách mạng tư sản ở thế kỷ XVII, giai cấp tư sản công nghiệp hình thành trên cơ sở sự phân hoá của giai cấp quý tộc phong kiến và sự lớn mạnh của tầng lớp thị dân. Đồng thời với nó, giai cấp công nhân hiện đại cũng lớn mạnh trên cơ sở phá sản của thợ thủ công và những người nông dân. Nền kinh tế sản xuất hàng hoá với mục đích tìm kiếm lợi nhuận thống trị thì sự thuê mướn nhân công phát triển. Sức lao động trở thành hàng hoá, quan hệ thuê mướn nhân công (làm công ăn lương) giữa người chủ và người lao động trở thành phổ biến trong xã hội.

Khác với xã hội nông nghiệp, người lao động trong xã hội công nghiệp chủ yếu làm việc trong các nhà máy, công xưởng hoặc văn phòng. Tính chất của lao động cũng thay đổi, đó là lao động theo dây chuyền máy móc phức tạp. Mỗi người lao động thường chỉ đảm nhận một khâu, thậm chí một thao tác trong dây chuyền sản xuất. Tính chất phụ thuộc và phối hợp này đã đòi hỏi một kiểu tổ chức về lao động mới, cao hơn trong sản

xuất thủ công, và thích ứng với nó là một kiểu kỷ luật lao động đảm bảo cho sự vận hành suôn sẻ lao động chung đó. Nếu như trong nền sản xuất nhỏ thủ công, người lao động tự tổ chức lấy quá trình lao động của mình, thì trong nền sản xuất đại công nghiệp cần phải có người đứng ra tổ chức, điều hành quá trình sản xuất. Sự tổ chức, điều hành đó, lẽ đương nhiên, sẽ thuộc về người chủ nhà máy, cũng đồng thời là người sử dụng lao động hoặc là người được chủ nhân uỷ quyền cho.

Một hình thức pháp lý mới ra đời để thay thế cho hợp đồng khoán việc (dân sự), đó là hợp đồng lao động. Hợp đồng lao động là sự phát triển và nâng cao hợp đồng khoán việc trước đó. Nếu như hợp đồng khoán việc: *“là một hợp đồng giữa một người (người chủ) và một người khác (một người hợp đồng độc lập) để thực hiện một công việc nào đó mà không có sự kiểm soát hàng ngày của người chủ. Dạng hợp đồng này đối lập với hợp đồng phục vụ (thường gọi là hợp đồng lao động) mà theo đó người làm công phải chịu sự kiểm soát của người sử dụng lao động khi làm việc. Từ “kiểm soát” trong bối cảnh này không chỉ có nghĩa kiểm soát khối lượng công việc mà còn là sự giám sát cũng như hướng dẫn người làm công thực hiện công việc”*. Còn hợp đồng lao động (hợp đồng phục vụ) là: *“một thoả thuận ràng buộc pháp lý giữa một người sử dụng lao động và một công nhân, trong đó xác lập các điều kiện và chế độ làm việc”*³. Theo đó, công nhân, hay người làm công, làm việc vì tiền lương, hoặc tiền công và cung cấp dịch vụ cho một người sử dụng lao động. Việc làm của anh ta được điều hành bởi người chủ theo một hợp đồng lao động viết hoặc hợp đồng miệng.

Tại một doanh nghiệp, nơi mà việc “mua bán sức lao động” (tức là quá trình sử dụng lao động và trả công) diễn ra lâu dài, thì bên cạnh quan hệ lao động cá nhân, hình thành

chủ yếu trên việc giao kết những hợp đồng lao động riêng lẻ, còn có một dạng quan hệ khác cũng đồng thời phát sinh và ngày một lớn mạnh - quan hệ lao động tập thể. Là “bội số” của nhiều quan hệ lao động cá nhân, quan hệ lao động tập thể là hệ quả tất yếu của quá trình công nghiệp hoá. Nếu như những người lao động ký kết hợp đồng riêng lẻ trước đó hầu như chỉ quan tâm đến lợi ích cá nhân, thì với sự ra đời của tổ chức công đoàn, mối quan tâm đã là lợi ích chung. Khi đã có một tập thể đông đảo có kết chặt chẽ với nhau về mặt quyền lợi, lại có người tổ chức, lãnh đạo như vậy thì nhu cầu tranh đấu, nhu cầu mặc cả với giới chủ về giá cả của hàng hoá sức lao động, tức là tiền lương và những quyền lợi khác, như an toàn, vệ sinh lao động... được đặt ra. Một vũ khí mà tập thể lao động thường sử dụng để gây sức ép buộc người sử dụng lao động phải nhượng bộ hòng kéo cân lại cái vị thế vốn yếu kém của mình so với giới chủ đó là lãn công, đình công⁴, thậm chí là nổ ra khởi nghĩa⁵. Để đối phó lại với giới lao động, giới chủ cũng tổ chức ra các hiệp hội của họ, và thứ vũ khí mà họ thường sử dụng để “giải công” đó là bế xưởng⁶. Các vũ khí mà các bên sử dụng để đối phó với nhau như phá hoại, đình công, bế xưởng... thường

⁴ Sách đã dẫn, tr.18: *“Đình công là một sự ngừng việc tạm thời có dự tính hoặc sự bỏ việc của một nhóm công nhân trong một doanh nghiệp hoặc một vài doanh nghiệp để biểu thị một mối quan tâm hoặc gây áp lực bất doanh nghiệp thực hiện các đòi hỏi về tiền lương, giờ làm việc và điều kiện lao động...”*.

⁵ Ở Anh, năm 1811-1812 đã nổ ra phong trào đập phá máy móc. 1836-1848 là phong trào Hiến chương. Quyết liệt hơn, các cuộc khởi nghĩa đã nổ ra tại Lyon (Pháp), Soléidin (Đức)...

⁶ Sách đã dẫn, tr.17: *“Bế xưởng là sự đóng cửa tạm thời bởi người sử dụng lao động của nhà máy hoặc doanh nghiệp để buộc công nhân phải đồng ý với các điều kiện do người sử dụng lao động đưa ra hoặc bắt họ tuân thủ một số những yêu cầu. Chiến thuật này nói chung được coi là là chiến thuật phản ứng của người quản lý, tương đương với đình công của công nhân. Trong thời gian bế xưởng các công nhân liên quan không có quyền hưởng bất cứ khoản tiền lương nào do họ không làm việc”*.

³ Sách đã dẫn, tr.19

được gọi là hành động công nghiệp⁷. Bên cạnh mặt tích cực, các hành động công nghiệp cũng chứa đựng nhiều tiêu cực, ảnh hưởng xấu đến hoà bình công nghiệp. Và, “thương lượng tập thể” mà kết quả của nó thường là những bản thoả ước - là phương tiện hữu hiệu để đàm phán, mặc cả và nhân nhượng nhau giữa hai giới, cũng là hai anh em sinh đôi từ nền đại công nghiệp cơ khí nhưng lại có mâu thuẫn nhau về quyền lợi - ra đời.

Như vậy, chỉ trong một xã hội công nghiệp, hoặc phổ biến là công nghiệp, thì quan hệ lao động tập thể mới phát triển và nhu cầu “thương lượng tập thể”, “đối thoại xã hội” mới phát sinh. Tuy nhiên, *phải đến một mức độ chín muồi nào đó thì thương lượng tập thể, đối thoại xã hội mới thành một trào lưu phổ biến và sự hợp tác, đối thoại hai bên, ba bên mới trở thành cơ chế - cơ chế hai bên và cơ chế ba bên.*

b. Nền kinh tế thị trường

Một xã hội công nghiệp, như đã phân tích trên, là tiền đề cần thiết cho cơ chế ba bên nhưng sẽ là chưa đủ nếu thiếu một vế nữa: nền kinh tế thị trường. Diễn đạt theo cách khác, thì đó là *nền kinh tế thị trường công nghiệp hoá* hoặc là *nền đại công nghiệp vận hành theo cơ chế thị trường.*

Cơ chế ba bên, sản phẩm của một xã hội dân chủ, không thể ra đời, vận hành trong một nền kinh tế không phải là kinh tế thị trường, chẳng hạn như nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Nét đặc trưng của nền kinh tế này các hoạt động kinh tế được tổ chức và điều hành chủ yếu theo chiều dọc - chiều mệnh lệnh và chấp hành. Nhà nước, với tư cách là người “chủ sở hữu lớn nhất” các tư

liệu sản xuất và cũng đồng thời là người “chủ sử dụng lao động lớn nhất”, trên cơ sở kế hoạch - sản phẩm của ý chí chủ quan của những người có thẩm quyền, đã vạch ra trước đó - quyết định tất cả các chính sách kinh tế, và trực tiếp điều hành nền kinh tế từ vĩ mô đến vi mô. Trong một số trường hợp, Chính phủ có uỷ quyền cho các doanh nghiệp nhưng dù sao cũng vẫn phải hành động trên cơ sở kế hoạch nhà nước có ý nghĩa như là một “pháp lệnh”. Trong nền kinh tế kế hoạch tập trung không thể có thị trường lao động đúng nghĩa, bởi:

- Sức lao động không được coi là hàng hoá, cho dù là loại “hàng hoá đặc biệt”.

- Quyền tự do kinh doanh của người dân, nhìn chung, bị cấm chỉ hoặc bị hạn chế, do vậy quyền tự do thuê mướn lao động cũng hầu như không được đặt ra.

Trong nền kinh tế như vậy, Nhà nước can thiệp bằng các biện pháp hành chính vào hầu hết các quan hệ xã hội, quan hệ lao động, do vậy, cũng mang nặng yếu tố hành chính, thể hiện ở:

- Quan hệ lao động cá nhân được thiết lập chủ yếu dựa trên quyết định tuyển dụng có tính chất hành chính, chứ không phải là sự thoả thuận thông qua hợp đồng lao động. Các yếu tố thuộc về điều kiện lao động như tiền lương, thời giờ làm, an toàn vệ sinh lao động... không được đàm phán tự do, mà bắt buộc dựa trên những quy định cứng của Nhà nước.

- Quan hệ lao động tập thể không có, hoặc nếu có thì cũng chỉ hoạt động hình thức, bởi không có một hành lang pháp lý thoả đáng để thương lượng, mặc cả tập thể. Các hiệp hội của người lao động, thường là một tổ chức công đoàn thống nhất, nhưng tổ chức này lại hoạt động không đúng với tư cách là tổ chức nghề nghiệp đại diện và bảo vệ quyền lợi của người lao động. Các tổ chức của người sử dụng lao động hầu như không hiện diện, vì rằng chính Nhà nước là người sử dụng lao động lớn nhất và là người sử dụng lao động

⁷ Sách đã dẫn, tr.16: “Hành động công nghiệp là bất kỳ hình thức phân đôi nào mà một bên đe dọa thực hiện hoặc đã thực hiện nhằm bảo vệ hoặc xúc tiến những lợi ích của bên đó, điều này sẽ dẫn tới việc đình chỉ sản xuất. Các hành động phân đôi hoặc có thể công khai (ví dụ đình công hoặc bế xưởng) hoặc ngầm ngầm (như phá máy) có tổ chức hoặc tự phát, cá nhân hay tập thể”.

trực tiếp đối với các doanh nghiệp quốc doanh, hoặc nếu có hiện diện thì vai trò còn lép vế hơn cả tổ chức công đoàn.

Một nền kinh tế thị trường, dù là kinh tế thị trường tự do hay kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, thì đều dựa trên hình thức đa sở hữu về tư liệu sản xuất. Trong nền kinh tế này, sở hữu tư nhân không những tồn tại mà còn là nhân tố quan trọng chi phối nền sản xuất. Tự do thương mại, tự do kinh doanh, tự do cạnh tranh và định giá hàng hóa, dịch vụ là những tiêu chí quan trọng vận hành nền kinh tế này. Theo đó, những quyết định kinh tế cơ bản như sản xuất cái gì, số lượng bao nhiêu, giá sản phẩm như thế nào... không phụ thuộc vào sự tác động của Nhà nước mà bởi nhu cầu và đòi hỏi của thị trường. Nền kinh tế thị trường được kết cấu và vận hành chủ yếu theo chiều ngang - chiều thương lượng, thoả thuận giữa các chủ thể kinh tế. Sự điều tiết theo chiều dọc - chiều mệnh lệnh - vẫn tồn tại nhưng chỉ ở những khâu hoặc thời điểm cần thiết.

Trong kinh tế thị trường, mọi quan hệ đều ít nhiều mang tính chất hàng hoá - tiền tệ, thì sức lao động (một loại hàng hoá đặc biệt) cũng không là trường hợp ngoại lệ. Trong kinh tế thị trường, các thoả thuận kinh tế là tự nguyện, do vậy:

- Các mối quan hệ lao động cũng được hình thành dựa trên nguyên tắc thoả thuận: người lao động và người sử dụng tự do tranh luận, tự do đàm phán, tự do mặc cả trên cơ sở điều kiện và khả năng thực sự của mình, miễn là không trái với khung pháp luật chung của nhà nước.

- Những người sử dụng lao động và người lao động được quyền tự do thành lập tổ chức do mình lựa chọn. Về nguyên tắc, các tổ chức này chẳng những không bị sự kiểm soát, sự can thiệp của Chính phủ, mà giữa các tổ chức đó cũng không có sự can thiệp vào "công việc nội bộ" của nhau. Các tổ chức này được tự do đại diện cho quyền lợi giữa họ với nhau và giữa họ với Chính phủ.

- Khung pháp luật của Nhà nước, trong cơ chế thị trường, cũng được xây dựng trên nguyên tắc chỉ quy định các điều kiện tối thiểu. Và, ngay cả khung các quy định tối thiểu này cũng đã được đại diện của tổ chức người sử dụng lao động và người lao động tham gia xây dựng nên trên tinh thần hợp tác và đối thoại ba bên.

Cơ chế ba bên, như đã nói trên, không thể vận hành trong một nền kinh tế không phải là kinh tế thị trường, cụ thể là trong nền kinh tế tập trung hoá. Như vậy, hệ quả ở đây là, muốn thực sự có quan hệ ba bên, thì ngoài nền tảng của một xã hội công nghiệp, những nền kinh tế tập trung còn phải thực hiện bước chuyển đổi cần thiết sang kinh tế thị trường.

2. Tiên đề chính trị - xã hội: Nhà nước pháp quyền và xã hội dân sự

Là một sản phẩm cao cấp của tư duy của con người hiện đại, "Nhà nước pháp quyền" và "xã hội dân sự" được xem như là những khái niệm "mở" hoặc "ước lệ", được thừa nhận khá rộng rãi trên phạm vi thế giới, tuy vẫn còn nhiều tranh cãi do các cách tiếp cận không giống nhau. Nhà nước pháp quyền và xã hội dân sự là hai khái niệm khác nhau nhưng lại gắn với nhau như hình với bóng. So với thuở mới khai sinh, thì đến nay quan niệm về Nhà nước pháp quyền cũng như xã hội dân sự đã có nhiều thay đổi, song tựu trung lại chúng vẫn nhằm mục tiêu xây dựng một xã hội dân chủ, cho dù cách hiểu về dân chủ có thể là còn có những điểm khác nhau, và thường xoay quanh các vấn đề như phân chia quyền lực, tự do tổ chức, tự do lựa chọn, tự do phát biểu; cùng tham gia, cùng quyết định, cùng thực thi... Như vậy, nếu hiểu xã hội dân chủ là một mục tiêu, thì tổ chức quyền lực, tổ chức xã hội sao cho hợp lý, hợp quy luật, là những phương tiện để đạt mục tiêu. Và, các khái niệm như Nhà nước pháp quyền - xã hội dân sự - cơ chế ba bên... chính là kết quả đạt được trên lộ trình nhân loại đi tìm kiếm các phương tiện ấy.

Xét về hệ thống, Nhà nước pháp quyền - xã hội dân sự - cơ chế ba bên có mối quan hệ qua lại với nhau theo cách: Nhà nước pháp quyền - xã hội dân sự rộng hơn và bao trùm lên cơ chế ba bên, còn cơ chế ba bên là sự “vận dụng” các nhân tố hợp lý của Nhà nước pháp quyền và xã hội dân sự trong tổ chức và vận hành hệ thống mối quan hệ công nghiệp. Đã có nhiều bài viết về Nhà nước pháp quyền và xã hội dân sự, ở đây chỉ giới hạn vấn đề trong phạm vi liên quan đến cơ chế ba bên.

a. Với Nhà nước pháp quyền

Như đã nói, một Nhà nước pháp quyền, với nghĩa đầy đủ và hiện đại của khái niệm, chỉ được tạo dựng trên một nền dân chủ phát triển, và ngược lại, nền dân chủ đầy đủ chính là biểu hiện cao nhất của một Nhà nước pháp quyền. Cơ chế ba bên cũng là cơ chế dân chủ trong phạm vi tổ chức và vận hành của mối quan hệ công nghiệp. Mục tiêu dân chủ của Nhà nước pháp quyền nói chung, hay của cơ chế ba bên nói riêng, suy cho cùng, cũng là nhằm thực hiện các quyền và tự do của con người trong các lĩnh vực chính trị, kinh tế, xã hội và văn hoá; tuy nhiên:

- Nếu như Nhà nước pháp quyền tạo điều kiện để người dân nói chung tham gia rộng rãi và thiết thực vào việc bàn bạc, quyết định và giám sát thực hiện các công việc của Nhà nước, cũng là công việc của dân, thì cơ chế ba bên cũng tạo điều kiện để người lao động và người sử dụng lao động - hai lực lượng chủ yếu trong mối quan hệ công nghiệp, thông qua các tổ chức đại diện của mình, tham gia vào việc bàn bạc, quyết định và thực thi những công việc trong lĩnh vực lao động - xã hội nói riêng và kinh tế - xã hội nói chung. Như vậy, cùng là việc tham gia vào công việc nhà nước, nhưng rõ ràng là Nhà nước pháp quyền là cái có trước bao trùm lên cơ chế ba bên, bởi nội hàm của khái niệm “người dân” rộng hơn khái niệm “người lao động” và “người sử dụng lao động”. Người lao động và người sử dụng lao động là hai giới đồng đẳng và là hai nguồn lực

to lớn trong xã hội, nhưng dù sao cũng chưa phải là tất cả.

- Để đạt mục tiêu dân chủ, Nhà nước pháp quyền phải tổ chức quyền lực theo hai nguyên tắc chính: hoặc phân quyền (đối trọng và chế ước nhau giữa ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp) hoặc tập quyền (quyền lực thống nhất nhưng có sự phân công và phối hợp giữa ba nhánh quyền lực), thì cơ chế ba bên, để đạt được mối quan hệ công nghiệp hài hoà, cũng phải dựa vào nguyên tắc chia sẻ quyền lực: Chính phủ chia sẻ quyền lực cho hai đối tác xã hội là đại diện người sử dụng lao động và đại diện người lao động khi tiến hành thương lượng tập thể, đối thoại xã hội. Như vậy, cũng là phân chia hoặc chia sẻ quyền lực ở tầm quốc gia nhưng sự phân chia ba nhánh quyền lực trong Nhà nước pháp quyền triệt để hơn và nghiêng về phía chính trị - xã hội, còn trong cơ chế ba bên sự chia sẻ quyền lực chỉ là tương đối giữa các đối tác xã hội và nghiêng về phía kinh tế - xã hội hơn.

- Mục đích của tổ chức quyền lực trong Nhà nước pháp quyền là nhằm ổn định xã hội, phát triển kinh tế trong thế ổn định bền vững, tôn trọng các quyền của con người, còn mục đích của cơ chế ba bên là nhằm đạt được hoà bình công nghiệp trên cơ sở xây dựng mối quan hệ công nghiệp hài hoà, từ đó mà ổn định xã hội, phát triển kinh tế dựa trên sự cân bằng động giữa 3 loại lợi ích: người lao động, người sử dụng lao động và Nhà nước. Như vậy, mục đích của cơ chế ba bên đâu sao cũng nhằm thực hiện mục đích cao hơn, toàn diện hơn của Nhà nước pháp quyền.

- Xét về lịch sử ra đời, thì học thuyết nhà nước pháp quyền manh nha từ nhiều thế kỷ trước, đặc biệt phát triển từ cuối thế kỷ XVIII cho đến nay, còn tư tưởng về hợp tác ba bên manh nha từ cuối thế kỷ XIX, tuy nhiên mãi tới giữa thế kỷ XX người ta mới xem nó như là một cơ chế và hoàn thiện triết lý cho nó.

b. Với xã hội dân sự

Cơ chế ba bên giao nhau với xã hội dân sự chủ yếu trong vấn đề tự do hiệp hội (tự do liên kết), cũng tương tự như với trường hợp Nhà nước pháp quyền, và bị xã hội dân sự bao trùm lên cả về lịch sử ra đời (thuật ngữ “xã hội dân sự” xuất hiện vào thế kỷ XVI và trở nên phổ biến vào thế kỷ XVII ở Tây Âu) cũng như nội dung khái niệm và mục tiêu hướng tới, cụ thể là:

- Các hội hoặc hiệp hội, thường được gọi là các tổ chức phi Chính phủ (NGO), là thành phần cơ bản và cũng là hạt nhân của xã hội dân sự. Các tổ chức này được hình thành một cách tự nguyện bởi các sáng kiến của các thành viên phù hợp với mục tiêu và sự quan tâm trong chừng mực có liên quan đến lợi ích của họ. Các tổ chức đại diện của người lao động và của người sử dụng lao động, những thành phần không thể thiếu của cơ chế ba bên, cũng là những tổ chức phi Chính phủ (do điều kiện lịch sử, ở một số nước các tổ chức đại diện của giới lao động và của giới chủ có phải là tổ chức phi Chính phủ hay không vẫn còn là một vấn đề gây tranh luận). Các tổ chức này cũng được hình thành theo nguyên tắc tự do liên kết, tự do hiệp hội trên tinh thần “*thừa nhận nguyên tắc tự do liên kết*” như là một phương tiện cải thiện điều kiện lao động và thiết lập hoà bình (Điều lệ của ILO) và “*tự do phát biểu và liên kết là điều kiện thiết yếu để duy trì sự tiến bộ*” (Tuyên ngôn Philadenphia, 1944). Tuy nhiên, tự do hiệp hội trong cơ chế ba bên đầu sao cũng chỉ là một phân nhánh trong tự do hiệp hội của xã hội dân sự. Xét về quy mô, rõ ràng là các tổ chức trong xã hội dân sự phong phú, đa dạng, đa diện hơn trong cơ chế ba bên.

- Các tổ chức phi Chính phủ trong xã hội dân sự tuy khu biệt với hai hiện tượng khác là Nhà nước và thị trường, song mục tiêu của nó lại là nhằm làm hài hoà mối quan hệ giữa thiết chế là Nhà nước (chiếm lĩnh và thực thi quyền lực chính trị với sức mạnh độc tôn là chế định pháp luật), thiết chế xã hội (phát huy năng lực sáng tạo, tự tổ chức và tính

nhân văn) và thiết chế thị trường (hướng chủ yếu vào khai thác lợi nhuận) thông qua nhiều kênh khác nhau như thông tin, phản biện... Trong phạm vi khiêm tốn hơn, các tổ chức đại diện người lao động và đại diện người sử dụng lao động cũng khu biệt với nhau và với Chính phủ - một đối tác đặc biệt, nhằm vào mục tiêu là làm hài hoà mối quan hệ công nghiệp, thông qua các hình thức tư vấn, thương lượng tập thể, đối thoại xã hội... Như vậy, mục tiêu, lĩnh vực hoạt động cơ chế ba bên cũng bị chi phối bởi mục tiêu rộng lớn hơn của xã hội dân sự.

c. Đòi điều cần lưu ý

Nhà nước pháp quyền - xã hội dân sự - cơ chế ba bên, như đã nói, đều là sản phẩm của xã hội công nghiệp hiện đại vận hành theo cơ chế thị trường, hay là nền kinh tế thị trường công nghiệp hoá, theo đó Nhà nước pháp quyền, xã hội dân sự là những cái có trước, cái rộng lớn hơn, bao trùm và chi phối cơ chế ba bên. Diễn đạt một cách khác, Nhà nước pháp quyền - xã hội dân sự là tiền đề của cơ chế ba bên (tiền đề chính trị - xã hội). Như vậy, về mặt lý luận, thì không thể có cơ chế ba bên, hoặc nếu có thì cũng “*tiên thiên bất túc*”, nếu không thoả mãn các tiền đề kinh tế - xã hội cũng như chính trị - xã hội nêu trên. Tuy nhiên, cũng cần phải lưu ý rằng:

Thứ nhất, không thể khẳng định rằng: cứ thoả mãn các tiền đề nêu trên là tất có cơ chế ba bên. Ngoài những tiền đề, còn phải thoả mãn những điều kiện nhất định nữa.

Thứ hai, cũng không thể nói rằng: cứ phải chờ cho có đầy đủ các yếu tố có tính chất tiền đề mới đặt vấn đề xây dựng cơ chế ba bên.

Cơ chế ba bên, một mặt, là sản phẩm của sự tác động qua lại giữa Nhà nước pháp quyền, xã hội dân sự và tổ chức công nghiệp, mặt khác, đến lượt mình, cơ chế ba bên lại tác động tích cực vào các mối quan hệ rộng lớn ấy theo hướng hài hoà, năng động và hiệu quả. Là một thực thể sống động, cơ chế ba bên có sức mạnh nội tại của nó và không

bị bó chết hoặc hoàn toàn phụ thuộc vào bất kỳ một nhân tố có tính chất “quyết định luận” nào.

II. ĐIỀU KIỆN CỦA CƠ CHẾ BA BÊN

Nếu như “tiền đề” mang tính chất khách quan, nhiều khi vượt khỏi tầm mong muốn chủ quan của các chủ thể thì “điều kiện” lại tùy thuộc nhiều vào sự năng động của bản thân các chủ thể mối quan hệ. Cơ chế nào cũng là sản phẩm của một hoàn cảnh nhất định và chỉ có thể phát huy tác dụng khi có những điều kiện phù hợp, cơ chế ba bên cũng vậy. Để cơ chế ba bên hiện hữu và vận hành hiệu quả thì ngoài việc thoả mãn các tiền đề còn phải tạo cho nó những điều kiện cơ bản nhất định, đó là:

1. Phải tồn tại thực sự các bên như là các đối tác xã hội

Đây là điều kiện về chủ thể. Điều kiện này rất quan trọng với lý do rất đơn giản: cơ chế ba bên là sự tương tác của các đối tác xã hội nên không thể hiện hữu nếu thiếu các đối tác xã hội này. Để có sự tồn tại thực sự của các đối tác xã hội thì phải trao quyền tự do hiệp hội (tổ chức, liên kết) cho người lao động và người sử dụng lao động. ILO đã dự liệu vấn đề này trong hai Công ước chủ yếu là Công ước số 87 (1948) về Quyền tự do liên kết và việc bảo vệ quyền được tổ chức và Công ước số 98 (1949) về Quyền tổ chức và thương lượng tập thể.

Theo Công ước số 87, những người lao động và những người sử dụng lao động, không hề phân biệt, đều không phải xin phép trước mà vẫn có quyền hợp thành những tổ chức theo sự lựa chọn của mình, có quyền gia nhập tổ chức đó chỉ với một điều kiện duy nhất là theo đúng điều lệ của tổ chức hữu quan. Các tổ chức này có quyền lập ra điều lệ, những quy tắc quản lý, tự do bầu các đại diện, tổ chức việc điều hành hoạt động và soạn thảo chương trình hoạt động. Các nhà chức trách tránh mọi sự can thiệp có tính chất hạn chế quyền đó, hoặc cản trở việc thi hành hợp pháp quyền đó. Các tổ chức này

không thể bị giải tán hoặc đình chỉ bằng/bởi cơ quan hành chính. Các tổ chức của cả người lao động và người sử dụng lao động đều có quyền hợp thành các liên đoàn, tổng liên đoàn, và mọi tổ chức, liên đoàn hoặc tổng liên đoàn đó đều có quyền gia nhập các tổ chức quốc tế của họ.

Công ước cũng quy định, trong khi thi hành những quyền mà Công ước này đã thừa nhận, người lao động, người sử dụng lao động và các tổ chức tương ứng của họ, cũng như mọi người và mọi tập thể có tổ chức khác, đều phải tôn trọng pháp luật trong nước. Đồng thời, Công ước cũng yêu cầu pháp luật quốc gia không được xâm phạm tới những bảo đảm đã được quy định trong Công ước. Công ước nhấn mạnh, mọi Nước thành viên, mà tại đó Công ước có hiệu lực, cam kết áp dụng mọi biện pháp cần thiết và thích hợp để bảo đảm cho người lao động và người sử dụng lao động được tự do thi hành quyền được tổ chức.

Cần lưu ý rằng, khi đã gia nhập Tổ chức Lao động quốc tế, các Nước thành viên đều phải tôn trọng nguyên tắc tự do liên kết, dù phê chuẩn hay chưa phê chuẩn Công ước này.

Công ước số 98 (1949) về Quyền tổ chức và thương lượng tập thể yêu cầu các Chính phủ phải bảo đảm rằng quyền liên kết phải được thực hiện bằng các biện pháp thích hợp. Để cho việc bảo đảm đó có hiệu quả, Chính phủ phải có biện pháp hữu hiệu để bảo vệ những người lao động đối với mọi hành vi phân biệt đối xử chống lại công đoàn trong việc làm của họ và bảo đảm rằng những người sử dụng lao động không được can thiệp vào các vấn đề tổ chức của những người lao động. Sự bảo vệ này là cần thiết vì nó nhằm tạo ra vị thế bình đẳng của các bên trong thương lượng tập thể. Điều này khó mà có được khi người sử dụng lao động có hành vi hạn chế khả năng của những người lao động và công đoàn trong việc tổ chức và thương lượng một cách tập thể.

2. Các tổ chức đại diện phải vững mạnh, hoạt động có hiệu quả

Đây là điều kiện về năng lực của chủ thể. Thiếu điều kiện này thì cho dù có các tổ chức đại diện, cơ chế ba bên cũng là hữu danh vô thực. Như vậy, nếu như quyền tự do liên kết là điều kiện cần thì tổ chức phải vững mạnh, hoạt động có hiệu quả là điều kiện đủ. Sẽ là vô bổ, khi các bên tham gia quá trình tham khảo ý kiến, hoặc thương lượng mà họ lại không muốn làm điều đó, hoặc có muốn làm nhưng lại không biết phải làm gì, hoặc là làm như thế nào. Điều kiện năng lực của chủ thể yêu cầu:

- Các bên phải vững mạnh về mặt tổ chức. Công đoàn - tổ chức của người lao động phải đông đảo về số đoàn viên và phải được thừa nhận là tổ chức đại diện nhất cho người lao động, nếu ở đó có nhiều tổ chức công đoàn. Hoạt động của tổ chức công đoàn phải tránh hai xu hướng: hoặc là bị "chính trị hoá", là "cánh tay nối dài của Nhà nước", dẫn đến xa rời quyền lợi thiết thân về kinh tế - xã hội của các thành viên, hoặc là "tâm thường hoá", tự hạn chế chức năng đại diện và bảo vệ quyền lợi cho người lao động trong những việc "hiếu hỷ" lật vạt hàng ngày.

Tương tự, tổ chức của người sử dụng lao động cũng phải có khả năng đại diện nhất và có năng lực chuyên môn. Thiếu những cái đó, họ không được coi như là người đại diện cho cộng đồng kinh doanh hoặc không có đủ khả năng gây ảnh hưởng tới quá trình hoạch định chính sách, xây dựng khung pháp luật.

- Các bên phải có thiện chí trong việc tham gia đàm phán, thương lượng. Sẽ không có kết quả nào nếu các bên không có thiện chí - đây là một nguyên tắc số một của mọi cuộc đàm phán, thương lượng, trong đó có thương lượng tập thể. Họ phải tin tưởng rằng sự đàm phán, thương lượng là cần thiết và có ích. Quá trình thương lượng về những vấn đề cụ thể đi đến kết quả là mở rộng các lĩnh vực có lợi ích chung và thu hẹp các vấn đề bất đồng đang và có thể sẽ xảy ra giữa họ.

- Các bên tham gia phải có kỹ năng và khả năng cần thiết để đàm phán. Điều này có nghĩa là cần thương lượng một cách bài bản và có hiệu quả. Muốn vậy, tự các bên phải có sự chuẩn bị tốt: phải xác định cho mình một chiến lược thương lượng rõ ràng và một sách lược thương lượng thích hợp. Mỗi bên phải có quan điểm đúng về vị trí của mình cũng như vị trí của đối tác, cố gắng đặt mình vào vị trí của đối tác để xét đoán và giải quyết vấn đề một cách có thiện chí.

Trong một môi trường kinh tế và công nghiệp phức tạp, thay đổi nhanh chóng như ngày nay, để các tổ chức đại diện của người lao động và người sử dụng lao động có thể đảm đương tốt chức năng đại diện của mình và tham gia có hiệu quả vào thương lượng tập thể, đối thoại xã hội trong cơ chế ba bên là một việc không đơn giản. Điều này đặt ra cho các đối tác, ngoài sự thiện chí còn phải tự mình cố gắng nâng cao khả năng và kỹ năng về nhiều mặt:

3. Chính phủ phải thực sự đóng vai trò "đầu mối"

Đây là điều kiện về chủ thể đặc biệt - Chính phủ. Vai trò của Chính phủ trong cơ chế ba bên là rất quan trọng, nếu không muốn nói là quyết định. Trước hết, về mặt nhận thức, Chính phủ - người đại diện cho Nhà nước - phải thấy được ý nghĩa và sự cần thiết của cơ chế ba bên trong việc ổn định và phát triển kinh tế - xã hội trong một xã hội công nghiệp. Nhất là trong một thời đại kinh tế toàn cầu, không một quốc gia nào có thể quản trị nền kinh tế khép kín, thiếu dân chủ. Có nhận thức như vậy thì Chính phủ mới sẵn sàng "chia sẻ quyền lực" cho hai đối tác xã hội kia và chủ động tạo điều kiện cho hai đối tác xã hội này hoạt động. Còn nếu ngược lại, thì hoặc là không có cơ chế ba bên, hoặc nếu có thì cơ chế này hoạt động cũng không có hiệu quả. Nó chỉ đơn thuần là vật trang trí cho khái niệm "dân chủ công nghiệp" không hơn, không kém.

Là một bên đặc biệt, Chính phủ phải tạo ra những điều kiện thuận lợi cho việc đối thoại xã hội. Vai trò của Chính phủ không chỉ thể hiện ở khía cạnh "đối thoại", "trao đổi" mà còn ở khía cạnh "khởi mào", "thúc đẩy". Để làm được như vậy, Chính phủ phải thực sự ở vị thế khởi xướng, là người tập hợp đầu mối. Một mặt, Chính phủ phải chủ động tạo lập cơ chế, xây dựng quy chế, cung cấp cơ sở vật chất và thông tin. Mặt khác, trong việc giải quyết các vấn đề được mang ra thảo luận, Chính phủ đóng vai trò trọng tài cân đối quyền và lợi ích của giới lao động và giới chủ trên tinh thần tôn trọng quyền lợi tối cao của quốc gia.

Đối với Chính phủ, đối tác đặc biệt, ngoài việc thừa nhận và không can thiệp vào công việc nội bộ của các tổ chức đại diện, thì kiến thức và kinh nghiệm về các vấn đề xã hội và lao động cũng là điều quan trọng và cần thiết. Đặc biệt là, đối với các nước đang thực hiện việc chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường, nơi mà quan hệ công nghiệp còn chưa định hình rõ, các đối tác xã hội còn thiếu kinh nghiệm, thì sự lúng túng của Chính phủ trong việc áp dụng cơ chế ba bên, nhất ở giai đoạn đầu, là điều khó tránh khỏi. Điều này sẽ được hoá giải dần khi cơ chế ba bên đã vận hành trơn tru.

4. Phải có quy chế chính thức cho cơ chế ba bên

Đây là *điều kiện về thể chế*. Quan điểm của ILO là cơ chế ba bên không thể được chấp nhận trong các bộ luật nói chung, nó phải được phát triển phù hợp với các điều kiện và truyền thống của quốc gia. Điều này có nghĩa là ngoài những điều chung, mỗi quốc gia do điều kiện và truyền thống riêng của mình sẽ có cách tiếp cận phù hợp với cơ chế ba bên.

Vì cơ chế ba bên là một cơ chế mở, nên có một số khuôn khổ làm cơ sở cho đối thoại xã hội hoặc tham khảo ý kiến ba bên. Đó có

thể là một cơ quan ba bên chính thức tồn tại ở cấp quốc gia, đôi khi được thành lập theo quy định pháp luật và chức năng của các tổ chức này có thể ra quyết định, hoặc tư vấn. Loại này thường được thành lập ở các nước Tây Âu, nơi có đối thoại xã hội phát triển. Đó có thể là cơ quan ba bên được thành lập theo từng vụ việc, quá trình tham khảo ý kiến có thể dẫn đến việc tư vấn cho Chính phủ hay kiến nghị với Chính phủ về một việc nào đó, hoặc kết quả đạt được có thể là một thoả thuận có giá trị ràng buộc giữa các bên. Ở một số trường hợp khác, việc đàm phán có thể chỉ diễn ra giữa đại diện của giới chủ và giới thợ, Chính phủ chỉ là một người quan sát, tư vấn.

Đối thoại xã hội cũng có thể diễn ra theo nhiều cấp độ. Đơn giản nhất là sự trao đổi thông tin giữa các bên để bảo đảm có một sự hiểu biết lẫn nhau. Ở mức cao hơn, đó là hình thức tham khảo ý kiến thường xuyên giữa các bên về các vấn đề kinh tế xã hội mà các bên cùng quan tâm. Và, cuối cùng, đó là hình thức tham khảo ý kiến chính thức giữa các bên, có thể là ba bên hoặc hai bên, nhằm hình thành những thoả thuận ràng buộc các bên, hoặc những quy định về việc thực hiện thoả thuận tại một cấp nào đó.

Như vậy, có nhiều hình thức và phạm vi tổ chức của cơ chế ba bên, nhiều cấp độ của đối thoại xã hội thông qua các kênh chính thức hoặc không chính thức. Tuy nhiên, để cơ chế ba bên có hiệu quả thì hoạt động ở cấp quốc gia vẫn có tầm quan trọng đặc biệt, và các kênh chính thức (thể chế hoá) vẫn hiệu quả hơn không chính thức. Về mặt thể chế, một tổ chức chính thức ở cấp quốc gia có ban thường trực hoạt động thường xuyên trên cơ sở một quy chế vẫn là điều cần thiết. Ở đây, vai trò tổ chức và điều hành của Chính phủ - một bên đặc biệt trong cơ chế ba bên - là vô cùng quan trọng.