

# 实现同工同酬难在界定“同工”

【学者视线之李克杰专栏】

人力资源和社会保障部正在研究制定《工资条例》，对工资支付进行统一立法。其中关于工资支付的基本原则，除了重申“按劳分配”外，还将明确增加“同工同酬”。

从舆论这两天反应来看，人保部工资支付立法中的“同工同酬”被赋予极高的法律意义，不少媒体评论将其与全国人大常委会正在审议法律草案中规定的“同票同权”和“同命同价”置于同等高度，统称为“同权法案”。其实，在我看来，人保部工资支付立法中“同工同酬”规定的意义被明显高估了，甚至有点“标题党”的味道，一些媒体竟然以“人保部将首次把‘同工同酬’作为立法内容”为新闻标题进行报道。

其实，“同工同酬”并不是一个全新法律原则，也不是“首次作为立法内容”。作为一项原则，不仅早已为我国的劳动法所肯定，而且还

在更早之前就被纳入宪法，成为一项具有最高法律效力的宪法原则。宪法第四十八条规定：“国家保护妇女的权利和利益，实行男女同工同酬，培养和选拔妇女干部。”1994年制定的《劳动法》规定得更明确，该法第四十六条规定：“工资分配应当遵循按劳分配原则，实行同工同酬。”而作为具有可操作性的立法内容，“同工同酬”在2008年1月1日正式实施的《劳动合同法》中体现得更加淋漓尽致。《劳动合同法》在多个条文（第11条、18条和第63条）中都出现了“同工同酬”，并特别对劳务派遣用工的同工同酬问题作出特别具体的规定。因此，称“首次把‘同工同酬’作为立法内容”完全是公众的误导。

既然“同工同酬”早已是宪法原则，而且被相关劳动法一再重申并尽可能地具体化，那么，为什么现实中仍存在比比皆是的“同工不同酬”现象呢？“同工同酬”为何实行不下去，到底难在

哪儿呢？  
必须承认，造成我国“同工不同酬”现象有其深厚的历史现实原因，背景复杂，制约因素繁多，要彻底有效解决这一社会痼疾，是一个系统工程，必须多管齐下，同时也不能奢望一蹴而就。但有一个重要的制约因素却往往被人忽视，那就是对“同工”的界定存在巨大困难。笔者认为，这是切实落实“同工同酬”原则的“卡脖子工程”，它直接关系到这一原则的可操作性，关系到执法的力度。如果不能很好地化解这一难题，“同工同酬”法律原则只能沦为供人观赏的“花瓶”，看上去很美，但却不能为我所用，不能成为劳动者维护自身合法权益的武器，众多的法律规定也只能是画饼充饥。

所谓“同工同酬”，一般解释为劳动者不分正式与非正式，只要与用人单位形成劳动关系，从事相同内容的工作，付出等量劳动，并且取得相同劳动业绩的，都应获得同等的劳动报酬。当然，同

等报酬是指在同一工资区内上下浮动，而不是完全相等，分文不差。从这个公认的概念，我们不难看出，“同酬”的前提是“同工”，决定是否“同酬”须先界定是否“同工”。而事实上，劳动却是很难精确计量的，不用说脑力劳动，即使是体力劳动也很难用数学公式来准确计算。何况社会上的劳动岗位何止千万，简直是千差万别。这恰恰是用人单位回避法律责任，逃避“同酬”义务的最大、也最难以弥补的漏洞。我们常说“以岗定责，以责定酬”，而实践中岗是人定的，有时是直接根据付酬意愿定岗，定岗有多大随意性，定酬就有多大随意性，宏观上讲这都属于用人单位的自主权，让法律很尴尬很无奈。看来，要化解这一难题，只能寄希望于国家制定包含各行各业的岗位分类表，以指导用人单位的岗位设定，这无疑是一项极其庞杂的工程。

（作者系山东政法学院法学副教授）

# 强拆大楼换不来规划的严肃性

■热点纵论

审批12层却建到了20层，湖北省供销仓储运输总公司的经济适用房大楼被判强拆，引发关注。8层楼被强拆，城市损失会全部拆除，损失将达500万元。公司方面称，“我们违法了认罚，多少钱我们都付。但希望不要拆除，以免浪费资源。”规划部门却表示，如若不拆，也就是法律失效，将来大家都来“赌”，城市损失会更大。不让“赌”成功，这幢楼应该成为一个违建反面教材。

（10月29日《长江日报》）  
为何早不拆除，让违建到了20层的既成事实后才拆除？——面对强拆大楼的争议事实，公众首先想到的是这样的质问。平心而论，这对规划部门不尽公允。因为建设单位可能根本就不把他们的整改通知当回事，而当他们依法向政府申请批准强拆的时候，建设单位的公关活动也早已开始，等到上级政府部门权衡利弊终于批准强拆之时，大楼违法长高已然既成事实。真正的问题在于，建设单位为何敢于抱定了违法的决心？正如其负责人所言，“从动工起就打算做23层楼。我们是做了罚款准备的。”

这话的意思是：你规划局尽管批你的，我就照自己的目标建，想建多高就建多高，不就是罚款吗？这充分说明，在长期的执法过程中，规划执法部门已经和违法建设单位达成了一种默契：大

楼违法长高长胖，只要生米煮成熟饭，就不可能劳民伤财地强拆，通过缴纳罚款换取违建特权，堪称“双赢”执法。事实上，过去武汉不乏这样的例子，一些高楼违法长高长胖，最后都是认罚而不了了之。

从这个角度说，湖北省供销仓储运输总公司只是循先例而行，甚至都谈不上规划部门所称的“赌”。因为相关法律作为显规则早已失效好多年了，严格遵行实际有效的“潜规则”，应该叫“懂行”而不是“赌博”。之所以出现被强拆的结局，不是因为建设单位“不懂规矩”，而是因为规划部门突然换了规矩。

历史早已证明，依靠个案来杀鸡儆猴的效果并不好，尤其是执法者内部堡垒并未得到根本坚固的情况下。浪费500万强拆8层楼，即使能做成一个反面教材，充其量也只是写在纸上的；势力强大的“双赢潜规则”并未在制度层面上受到任何损伤，“缴纳罚款换取违建特权”依然具有很强的可操作性和诱惑力。更何况，被强拆的大楼属于一家国企，浪费这500万也是典型的国有资产流失，执法来执法去，“全民”最后成了冤大头。

如果不能从内部执法程序和制度健全上着手，如果不能让规划信息做到最大程度公开，让全民有效参与监督违建和违建执法，偶尔强拆一栋违建大楼肯定换不来城市规划的严肃性。（舒圣祥）

# “建保障房与官帽挂钩”不能再等了

■今日视点

保障房按计划量建成有多难？那真是相当难。全国人大常委会的一份权威报告披露，在中央预算安排的重大公共投资项目中，保障性住房建设进度缓慢，截至8月底仅完成投资394.9亿元，完成率为23.6%。报告因此担心，一些地方可能难以完成今年的保障房建设计划。全国人大财经经济委员会主任委员石秀诗在向全国人大常委会作报告时提醒各地：要多做“雪中送炭”，少做“锦上添花”，把困难群众的住房难题时刻放在心上。（10月28日《新华网》）

保障房建设计划难以完成，这不是一天两天的事，但大半年过去了，总投资只完成了1/4不到，这样的结果还是令人心惊——这足以证明，在很多地方，保障房的建设力度不仅没有加大，反而大大减小了。人大常委会这份报告出来之后，想必很多地方又会找到很多借口，比如资金筹措困难、土地不够用等等。保障房足量建设，莫非真是一个不可能完成的任务？显然不是。可以说，责任归属的不明确，必然带来保障房建设的缩水。要想各地保障房按计划完成，除了强化行政问责，别无他途。

一个最简单的疑问是：如果不能完成保障房建设任务，各地相关部门的负责人会不会被问责？现在的答案显然是“不会”，大家可以回想一下：什么时候有官员因为完不成保障房建设任务被摘掉乌纱帽的？没有，一个都没有。在严重疲软的责任追究之下，“带不来政绩”的保障房只能成为牺牲品。这实在是一个怪圈——我们似乎只能呼吁地方政府加强保障房建设力度，但呼吁于果，却也就没什么办法，于是，保障房建设任务就年复一年地缩水。很多人早就提出，应该将保障房建设任务的完成情

况与地方上的政绩考核挂钩。现在看来，我甚至觉得，保障房在政绩考核里面占的比例，应该比“GDP增长率”更高才是，非如此，不足以让长期积弱的保障房建设“硬”起来。在以前，保障房建设计划缩水，往往都是学术机构作出的研究成果，政府看看也就罢了，如今这份报告则是由全国人大常委会披露的，相信它对“保障房建设与政绩考核挂钩”是一种巨大的推力。果真如此，随着一批建设保障房不尽责官员的被问责，“保障房投资前8个月完成不到1/4”之类的怪事，恐怕将会就此绝迹。（本报评论员 赵勇）

# 水价改革必须跳出市场化迷思

■热点纵论

在一轮又一轮寒潮竞相南下，严冬即将来临的时候，“多城市酝酿上调水价”的消息更给人们增添阵阵寒意。网上的即时调查显示，85%以上的网民反对上调水价。“新一轮水价上涨势头不减，其背后的动因究竟是什么？消费者为何对水价政策心存疑虑？公用事业改革的出路又何在？”（10月29日《人民日报》）这些问题，确实值得人们深思。

在我看来，水价改革之所以效果不彰，甚至引发民怨，原因固然有很多，但其中一个很重要的原因，就是跳不出庸俗市场化的迷思。什么叫庸俗市场化？就是把价格杠杆视为万应灵药，迷信一涨就灵，可以适用于所有

的资源配置。我们承认市场经济是个好东西，但如果将其庸俗化，就必然会犯下削足适履的错误。

检点一下各城市上调水价的理由，无非是两点：其一供水企业的成本增加了；其二是节约资源。但这两个理由，其实都站不住脚。

水作为人类不可或缺的一种资源，具有这样几个特征，第一，水是有限的，尤其是在中国90%的江河湖泊水系均不同程度地被污染的情况下，水资源的有限性就更加突出；第二，在城市，清洁的水资源是被垄断的，市场选择机制是失灵的。

不难想见，假如一味按照庸俗市场化的思路处理城市供水问题，那么供水企业甚至可以把水价提得比黄金价格还要高，水价完全可以像房

价那样涨，人可以不要黄金，但谁能不喝水呢？与此同时，正像房价的上涨没有导致土地的“节约”，也没有导致居民住房的“节约”一样，水价上调节约资源的效果也不明显——对富人来说，水价即便是翻上几番，也不会构成多少负担；而对那些大量耗水的行业，如洗浴业、洗车业、造纸业、高尔夫球场等，则一转手就可以把成本转嫁给消费者，也不会促使他们“节水”。

简言之，按照庸俗市场化的思路处理城市供水问题，除了使城市中低收入的人群本来已经不富裕的生活变得雪上加霜，使供水企业大捞一笔垄断利润之外，并没有任何好处，甚至不能使用水量有所减少——因为对于那些城市低收入居民来说，目前的水价已经使他们

把用水量减少到了最低限度，基本上失去了进一步减少的空间。

水资源的节约使用的确是一个大问题，但这是一个系统工程，需要靠一整套的措施来解决，包括人们价值观念的转变，基础设施的建设，比如“中水”的再利用设施，城市雨水的收集使用设施等，而不能简单地靠涨价。

在跳出了庸俗市场化的迷思之后，我们应该确立这样的信念：水作为一种稀缺资源，只能由社会统一管理，其目标不是市场化，而是社会化。要通过一系列的政策和法律措施，确保用水权利人人平等，确保正常的生产生活用水，杜绝那些炫耀性、浪费性用水，这才是解城市供水“死结”的最好办法。（郭松民）

# 借钓鱼执法漂白非法营运

■他山之石

非法营运现象在各地都相当普遍，动了合法营运者的“奶酪”。为此今年国家有关部门开展了集中打击“黑车”等非法营运的专项治理活动。这也是执法者要打击非法营运的另一方压力。执法者如此便陷于两难的境地，要么冒天下之大不韪对非法营运主要进行“钓鱼”，要么无为而治。非法营运却解决了我国运力不足的矛盾，满足了一部分群众的出行要求。而国外从节约能源的角度出发却鼓励人们“拼车”，有的国家甚至规定私家车乘坐人数没有达到一定数量以上还不能上路。由此可知非法营运的存在有其合理性。

非法营运之所以非法就是因其没有取得有关部门的“许可”。而我国目前的绝大多数城市出租车经营权都是有偿出让和转让的体制。合法营运者为此要付出部分资金来换取经营权，有的地方甚至超过车辆本身的价格。为保证以有偿方式取得经营者的既得利益，管理部门对出租车进行额度控制，出租车市场也就变成了垄断市场。非法营运者无非是看到垄断市场因运力不足而在其夹缝中讨口饭吃。依据法理，当

生存权与社会秩序相冲突时，按照法的价值位阶原则，前者应当高于后者，即非法营运的存在有其正当性。而根据《行政许可法》第十三条的规定，市场竞争机制能够有效调节的，可以不设行政许可。因此出租车市场对其体制内的经营者进行垄断经营，于法无据。对非法营运与其查而堵之，还不如审而放之，只要符合条件的人员与车辆均可进来营运。改许可制为登记制，变非法为合法，这样也有利于社会资源的有效配置。随着市场经济体制改革的深入，此种服务应当由市场来自发调节，从而由垄断走向开放。

我们经常看到在港片中看到无证小商贩逃避警察追赶的镜头，对为了生存不偷不抢而勤奋劳动的人们我们常常的道德评价是尊敬有加。钓鱼执法引起的争论迄今已不在于张军等人是否无辜，而在于其执法程序是否正当。钓鱼执法之所以引起众怒，关键在它触犯了人们的道德底线和善良愿望。当然我们在感性之余，更应当理智地思考如何将陷阱取证与非法营运合法化，而不要压制业已存在的合理现象，否则，钓鱼执法之结无解。

（作者冯永明，原载10月29日《红网》，本报有删节）

# 品味“贪官落马，百姓过年”

■异论锋生

10月29日，来自红网的一则消息“道县县委书记落马，百姓舞动横幅庆祝”引发广泛关注。消息称，“湖南道县县委书记易光明因涉嫌违纪被纪委双规”，得知消息后，道县当地百姓舞动横幅庆祝易光明落马。横幅上写着“热烈庆祝道县历史上最大腐败分子被双规”。

敲锣打鼓放鞭炮，乃是民间遇到节假日或其他喜庆事进行庆祝的常见方式。如今，贪官落马，民众心情像过年，这大约就是“舞龙”的原因吧。其实，这种事情古已有之，远的不说，就说几年前，湖南郴州原纪委书记曾锦春被抓时，也曾引发了一场民间自发的庆祝吗？有网友甚至把贪官落马归入人生四大喜事之一——久旱逢甘露，他乡遇故知，洞房花烛夜，贪官落马时。在这里，“贪官落马”取代了“金榜题名”。

贪官落马，百姓心情像过年，这至少说明了几点：一、贪官之

贪，为时既久，为害甚烈，已到了让百姓忍无可忍的地步；二、贪官之贪，已是影响巨大，尽人皆知；三、一个贪官的倒掉何其不易！四、反腐已经成为百姓关注的重要议题。五、很多时侯民意无法决定官员的升迁去留，只能被动地等待上级部门介入处理。可是，冰冻三尺，非一日之寒。当一个官员蜕变成人人憎恨的贪官时，为什么当地组织部门长期视而不见、充耳不闻，让贪官逍遥法外那么久，以致养虎为患，败坏着党和政府的形象？负有监管责任的部门及负责人难道没有失职和渎职的责任吗？六、很想知道道县这次的反腐之水是如何烧开的，是谁、依据什么决定对易光明实施双规？而此前那么久，民愤那么火，为什么迟迟不行动，非得等贪官成为巨贪，才下手吗？说实话，这其中并不能排除偶然的、人治的因素。我想，反腐败抓贪官如果也能像抓黑车罚款搞创收那样，中国的贪官也许要少得多，中国的官员，也自然会高效廉洁得多。（济通）

# 让我们看一次成功的“降价听证”吧

■公民发言

因煤价上涨，去年兰州供暖费大幅上涨50%，今年煤价下跌近五成，兰州市民洪维向物价局递交降价听证申请，认为供暖费有涨有降才合理。这份申请引爆了这座城市的集体情绪，但听证申请近日被拒。（10月29日《中国青年报》）

对降价听证的期待已越过供暖领域越过兰州一地，泛化为一种公共情绪，听证

制度已施行多年，为什么长久以来只有涨价听价，而独独没有降价听证？人们希望公共事业收费能通过听证降上去，也能通过听证降下来，如此才能让人们相信听证制度不是独为涨价而设。兰州降价听证申请本是检验听证制度平衡性的一块试金石，可草率地拒绝又一次击溃民众脆弱的信仰，加深误解。

听证制度是在国外发展得非常成熟的背景下才引入国内，但一如其他外来制度

一样不可避免产生异化。我们的听证会看起来更像是听涨会。兰州供暖费降价听证申请不是无理纠缠，除了前面提到的煤价下跌因素，还有真实成本问题。兰州很多小区正在酝酿建设自己的锅炉，因为“这个成本比并网到热力公司更低”。如果热力公司在价格优势上居然不敌小锅炉，那么如何证明现行的供暖价格是合理的？

对兰州供暖费降价听证申请，我们有许多期待，我们

期待降价听证不再是让人失望的空白，期待看看降价听证是不是也能有着与涨价听证一样的通过率。更重要的是，我们希望降价听证能对供热企业产生更大的压力，迫使其在成本公开上更有诚意更有所为。但是一声拒绝期待成泡影，降价听证的天折，使相关部门的立场显得更暧昧，作为仲裁者的政府部门，是否真正做到不偏不倚让人存疑。（范大中）