

LỢI THẾ CỦA CƠ CHẾ BA BÊN CỦA TỔ CHỨC LAO ĐỘNG QUỐC TẾ: HỢP TÁC ĐỂ PHÁT TRIỂN TRONG SỰ HÀI HOÀ, ỔN ĐỊNH VÀ BỀN VỮNG

*Phạm Công Trứ**

Trong bài “Cơ chế ba bên của Tổ chức lao động quốc tế (ILO): cơ sở lý luận”¹, khi trình bày về quan hệ công nghiệp/quan hệ lao động như là một nội dung chủ yếu của cơ chế ba bên, cũng như các vấn đề chia sẻ quyền lực, dung hoà lợi ích, cân bằng giữa kinh tế và xã hội như là bản chất của cơ chế ba bên, chúng tôi cũng đã phần nào đề cập đến lợi ích của cơ chế này. Tuy nhiên, để góp phần thúc đẩy việc vận dụng có hiệu quả cơ chế ba bên ở Việt Nam, trên cơ sở hiểu đúng và đầy đủ về nó, dưới đây chúng tôi sẽ trình bày sâu hơn về lợi thế (vai trò, ý nghĩa, lợi ích...) cũng như một số băn khoăn nghi ngại có thể có về cơ chế này.

Cơ chế ba bên là cơ chế của dân chủ công nghiệp, mà triết lý cơ bản của nó là: cùng tham gia, cùng quyết định và cùng thực thi giữa ba đối tác xã hội, đó là Chính phủ, tổ chức của người lao động và người sử dụng lao động về những vấn đề thuộc về lao động - xã hội. Trên cơ sở của mối quan hệ hài hoà công nghiệp mà nhằm đạt tới mục tiêu công bằng xã hội và phát triển kinh tế đối với mỗi quốc gia và hoà bình, thịnh vượng trên toàn thế giới.

Là một tổ hợp các vấn đề khó tách rời giữa kinh tế, chính trị, xã hội và pháp lý, cơ chế ba bên, do vậy, nếu được tổ chức và hoạt động có hiệu quả có ý nghĩa quan trọng về nhiều mặt, cả trên bình diện vĩ mô và vi mô, thể hiện chủ yếu trên các khía cạnh sau:

I. Ở TẦM VI MÔ: CƠ CHẾ BA BÊN GÓP PHẦN HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH, CHẾ ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ

LAO ĐỘNG - XÃ HỘI ĐƯỢC ĐÚNG ĐẮN VÀ CÓ TÍNH KHẢ THI CAO

Tầm vĩ mô ở đây được hiểu là tầm quốc gia. Trong khuôn khổ của mối quan hệ công nghiệp/quan hệ lao động, cơ chế ba bên là sự tương tác tích cực diễn ra giữa ba đối tác xã hội là Chính phủ, tổ chức người lao động và người sử dụng lao động, trong đó Chính phủ đóng vai trò là một “đối tác đặc biệt”. Tính đặc biệt thể hiện ở chỗ:

- Chính phủ vừa là một bên trong cơ chế ba bên, vừa đóng vai trò “đầu mối” là người tổ chức đối thoại xã hội, thương lượng tập thể (với nghĩa rộng) vừa là người tiếp thu những ý kiến của hai đối tác kia để phản ánh vào các chính sách và pháp luật quốc gia do Chính phủ chủ động hoạch định.

- Chính phủ có vị trí khi thì là “người trong cuộc” (trong đối thoại ba bên), khi thì là “người trên cuộc” (với tư cách là người nắm giữ đầu mối, người cầm trịch trong việc quyết định chính sách) và là “người ngoài cuộc” (có thể tổ chức đối thoại với các đối tác xã hội khác mà không có đại diện của người lao động và người sử dụng lao động).

Như vậy, trong khuôn khổ của “cuộc chơi ba bên”, Chính phủ giữ một vai trò rất quan trọng, có ý nghĩa quyết định vì đó là người không chỉ chủ động tạo lập sân chơi, áp dụng luật chơi mà còn ghi nhận kết quả của cuộc chơi.

Hoạch định chính sách và chế định pháp luật có mối liên quan chặt chẽ với nhau và đều thuộc phạm trù quyền lực công. Có thể nói, luật pháp là sự thể hiện cao nhất và có tính chất thẩm quyền cao nhất của chính sách công. Tuy nhiên, chính sách công không chỉ bao gồm có vậy, nó còn bao gồm các chính sách do Chính phủ xây dựng thông qua quyết định hành pháp hoặc hành chính.

* PGS, TS Luật học, Bộ Tư pháp

¹ Xem: Phạm Công Trứ, “Cơ chế ba bên của Tổ chức lao động quốc tế (ILO): cơ sở lý luận (tiếp theo)”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 6/2007, tr. 49.

Hoạch định chính sách, trong đó có chính sách về lao động - xã hội, về đại thể, là việc định ra những phương hướng, chủ trương lớn về phát triển lao động - xã hội nói riêng, và kinh tế - xã hội nói chung, trong một thời gian nhất định, hoặc là cận cảnh hoặc là viễn cảnh. Kết quả của việc hoạch định chính sách là những chủ trương, đường lối chiến lược phát triển kinh tế xã hội dài hơi, hoặc là những mục tiêu cơ bản được xác định trong kế hoạch 5 năm hoặc hàng năm.

Chế định pháp luật thể hiện ở việc Nhà nước tạo dựng lên khung pháp luật, thông qua một quy trình làm luật đặc trưng nhằm quản lý toàn bộ đời sống xã hội, trong đó có lĩnh vực lao động - xã hội. Kết quả của việc chế định khung pháp luật về lao động - xã hội thể hiện ở hệ thống các văn bản pháp luật, trong đó có hệ thống pháp luật về lao động - xã hội, trong đó tiêu biểu là Bộ luật Lao động, các đạo luật về từng lĩnh vực và các văn bản hướng dẫn kèm theo. Được biết, ở một số quốc gia, nơi mà những vấn đề xã hội được coi trọng, người ta đã có ý định xây dựng Bộ luật về xã hội, trong đó bao gồm một tổ hợp các vấn đề thuộc về dân số, lao động, việc làm, nhà ở, an sinh, môi trường... Chính sách nêu lên những chủ trương lớn, còn pháp luật thì cụ thể hoá những chủ trương đó thành những quy định có tính bắt buộc áp dụng chung trong cuộc sống. Giữa chính sách và pháp luật có mối quan hệ khăng khít, sự tác động hỗ tương, tuy nhiên không nên lẫn lộn giữa chính sách và pháp luật.

Về mặt lý thuyết, để phát triển thì những phương hướng, chính sách kinh tế và xã hội mà Chính phủ đề ra, cũng như những luật pháp mà Chính phủ góp phần xây dựng, phải đảm bảo được tính khả thi. Nói một cách khác, các chính sách, pháp luật đó phải đúng đắn và phải phù hợp với nguyện vọng của đông đảo quần chúng là những đối tượng thực thi những chính sách, pháp luật ấy. Tuy nhiên, do tác động của nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan, trên thực tế điều này không phải bao giờ cũng diễn ra suôn sẻ.

Trong một xã hội thiếu dân chủ, kết cấu xã hội thường được tổ chức theo chiều dọc, chiều mệnh lệnh từ trên xuống. Phù hợp với một kiểu “Nhà nước toàn trị, Chính phủ độc diễn”, thì “hành chính - bao cấp” thường là mô hình phổ biến trong quản lý kinh tế, quản trị nhân sự. Các chính sách phát triển kinh tế - xã hội do Nhà nước chủ động hoạch định thông qua những cơ quan chuyên môn của mình và thường là mang “tính kế hoạch”, “tính pháp lệnh” rất cao, hầu như không có cơ hội cho các sáng kiến cá nhân cũng như sự đóng góp của các tổ chức xã hội. Khung pháp luật, về đại thể, cũng được chế tác theo cách thức tương tự. Không có đối thoại xã hội, phản biện xã hội, hoặc nếu có thì cũng thường mang tính hình thức. Hậu quả là, các chính sách, pháp luật được chế tác kiểu như vậy sẽ thường là thiếu tính hiện thực hoặc là tính khả thi không cao. Điều này cũng thật dễ hiểu, bởi các chính sách do Chính phủ đơn phương soạn thảo, hoặc có tham khảo các đối tác khác nhưng không thực chất, sẽ không phản ánh đầy đủ các nhu cầu nhiều mặt về kinh tế - xã hội, cũng như các nhu cầu khác của những đối tượng bị chính sách chi phối. Nói một cách học thuật, thì những chính sách, pháp luật không phù hợp với thực tiễn hoặc “thiếu cơ sở lý luận và cơ sở thực tiễn”.

Ai cũng biết, kinh tế - xã hội nói chung, lao động - xã hội nói riêng, là những vấn đề lớn ở tầm cỡ quốc gia, có liên quan đến nhiều mặt đời sống con người. Trong hoạt động của mình, Chính phủ với các cơ quan chuyên môn của nó dù muốn, cũng không thể nắm bắt hết được nhu cầu (thường là đa dạng), điều kiện (thường là dễ thay đổi), hoàn cảnh (cả thuận lợi và khó khăn) của các đối tác xã hội khác, trong khi những đối tác này lại là những đối tượng chủ yếu của những chính sách, pháp luật ấy. Trong khuôn khổ của mối quan hệ công nghiệp/quan hệ lao động, đó là tổ chức đại diện người lao động (công đoàn) và tổ chức đại diện người sử dụng lao động (các hiệp hội). Hai tổ chức này đại diện cho hai giới: giới sản xuất (các nhà công nghiệp) và giới lao động (số đông

là công nhân công nghiệp), nếu xét về số lượng thì đây là hai lực lượng đông đảo nhất trong xã hội, còn nếu xét về thực lực thì đây là hai nguồn lực to lớn của bất kỳ một xã hội công nghiệp nào, đó là "vốn" (tư bản) và "lao động". Một khi hai lực lượng, cũng là hai nguồn lực to lớn này, được kết hợp một cách hợp lý và suôn sẻ với nhau thì chẳng những sẽ tạo ra đại bộ phận của cải xã hội mà sự ổn định chính trị cũng được duy trì. Còn nếu ngược lại, thì chẳng những kìm hãm sức mạnh của các nguồn lực về mặt kinh tế mà còn có thể gây ra những bất ổn về chính trị - xã hội.

Trong một xã hội dân chủ, kết cấu thường được tổ chức phổ biến theo chiều ngang, chiều của thoả thuận, đối thoại. Phù hợp với triết lý "Nhà nước nhỏ, xã hội lớn", hoặc là "Nhà nước tối thiểu, xã hội tối đa" thì "hợp tác và đối thoại" là mô hình quản lý kinh tế, quản trị nhân sự chiếm ưu thế, trong đó có thể coi đối thoại là phương tiện, hợp tác là mục đích, phát triển kinh tế và tiến bộ xã hội là kết quả của đối thoại và hợp tác. Khi các đối tác xã hội được tôn trọng, thì những chính sách, pháp luật kinh tế - xã hội do Chính phủ đề ra thường phù hợp với nhu cầu, nguyện vọng, điều kiện, hoàn cảnh của cả giới lao động và giới kinh doanh. Và, một khi đã đáp ứng được nhu cầu của họ thì tính khả thi của các chính sách pháp luật, do vậy, sẽ rất cao, bởi đơn giản là: người tham gia xây dựng chính sách, pháp luật cũng chính là đối tượng thực thi nó. "Chỉ có kẻ đang ngứa mới biết chỗ nào cần gãi" - câu cách ngôn dân gian đó luôn luôn đúng.

Trong cơ chế ba bên, thông qua đối thoại xã hội, thay cho việc chính phủ "tự điều chỉnh", là sự "điều chỉnh lẫn nhau", thay cho sự "độc diễn" là sự "phối diễn" và Chính phủ, một bên đặc biệt, có vai trò như người tổ chức, "người cầm trịch" trong việc tổng hợp ý kiến, cân nhắc lợi ích, và quan trọng là, đưa ra những quyết sách. Cơ chế ba bên - cơ chế của mối quan hệ dân chủ công nghiệp - thông qua đối thoại và hợp tác là một công cụ hữu hiệu để tìm ra "những giải pháp

chung" tạo điều kiện thuận lợi cho sự kết hợp hài hoà và suôn sẻ các nguồn lực to lớn nói trên.

Như vậy, triết lý về sự cần thiết cũng như lợi thể của cơ chế ba bên ở tầm vĩ mô có thể diễn đạt như sau:

- Các chính sách và pháp luật của Chính phủ cần phải đúng đắn và có tính khả thi cao, có nghĩa là các chính sách, pháp luật đó hợp quy luật và phù hợp với nguyện vọng của đông đảo quần chúng, trong đó hạt nhân là giới lao động và giới kinh doanh - những đối tượng thực thi chính sách.

- Muốn đáp ứng được nguyện vọng của đông đảo quần chúng thì Chính phủ cần phải để cho hai đối tác xã hội thực sự tham gia vào quá trình soạn thảo và ra quyết định có liên quan đến những chính sách ấy.

- Muốn để các đối tác xã hội kia thực sự tham gia thì Chính phủ phải san sẻ quyền lực và tôn trọng quyền tự do tổ chức, tự do hoạt động (tất nhiên là trong khuôn khổ của pháp luật quốc gia, phù hợp với pháp luật và thông lệ quốc tế) của các đối tác đó.

- Đến lượt mình, hai đối tác xã hội kia cũng phải có đầy đủ năng lực tham gia và quyết định những vấn đề kinh tế - xã hội.

- Chính phủ không chỉ đơn thuần là người dung hoà lợi ích, cân bằng vị thế giữa các đối tác xã hội, mà quan trọng hơn là "thúc đẩy lợi ích", "dẫn dắt lợi ích", bởi vì với tư cách là người của chính sách công, Chính phủ có đủ tầm nhìn, nguồn kỹ thuật và thẩm quyền để giải quyết các vấn đề thuộc về chính sách vĩ mô một cách hợp tình, hợp lý và hiệu quả.

II. Ở TẦM VI MÔ: CƠ CHẾ BA BÊN GÓP PHẦN ĐIỀU HOÀ LỢI ÍCH, LÀM LÀNH MẠNH MỐI QUAN HỆ LAO ĐỘNG, THÚC ĐẨY DOANH NGHIỆP PHÁT TRIỂN

Tầm vi mô được hiểu là tầm các doanh nghiệp, đơn vị kinh tế các loại. Trong một xã hội công nghiệp, doanh nghiệp các loại sẽ là loại hình kinh tế chủ yếu, trong đó quan hệ lao động thống trị là quan hệ lao động "làm

công hưởng lương”, giữa cá nhân người lao động với người sử dụng lao động và quan hệ giữa người đại diện của hai bên - quan hệ lao động tập thể. Đây được xem là loại quan hệ lao động tiêu biểu, phổ biến trong nền kinh tế thị trường dù là thị trường tự do hay thị trường định hướng xã hội. Xã hội càng phát triển, tốc độ đô thị hoá, hiện đại hoá càng cao thì các doanh nghiệp cũng sẽ càng phát triển cả về lượng và chất, tương tự các mối quan hệ lao động cũng sẽ diễn ra vô cùng phong phú và ngày càng phức tạp. Vậy nên, việc điều chỉnh các quan hệ lao động này phải đảm bảo các mục tiêu “hài hoà, ổn định và ngày càng phát triển”, trên cơ sở đó mà các bên tìm kiếm các lợi ích chính đáng của mình.

Các doanh nghiệp, dù lớn hay bé, cũng được coi như là một xã hội thu nhỏ, trong đó bao gồm hai nhóm chính, người lao động và người sử dụng lao động cùng các tổ chức tương ứng của họ, có quyền lợi vừa mâu thuẫn vừa thống nhất với nhau. Mâu thuẫn là xét về lợi ích trái chiều, quyền lợi cục bộ, cụ thể là: nếu bảo đảm tiền công của người lao động cao, điều kiện làm việc tốt thì sẽ ảnh hưởng đến lợi nhuận của nhà sản xuất, bởi vì người sử dụng lao động phải chi phí nhiều và ngược lại. Còn thống nhất là xét về lợi ích chung, quyền lợi phụ thuộc lẫn nhau: cả tiền lương của người lao động và lợi nhuận của nhà sản xuất đều dựa trên cơ sở hiệu quả của sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, cũng như sự phát triển của doanh nghiệp về lâu về dài. Sự mâu thuẫn, bất đồng là lý do của sự cần thiết phải thương lượng, đối thoại, còn lợi ích chung dẫn đến sự nhân nhượng, nhất trí. Đây chính là triết lý “cái bánh lợi ích” hoặc “cùng một chiến thuyền” như đã từng phân tích: để bên nào cũng có phần hơn thì, thay cho việc giành giật lợi ích cục bộ, tốt nhất là cùng chung tay, góp sức làm sao để cái bánh to hơn lên, cũng như cả hai bên cùng chung một chiến thuyền vượt biển, thay cho việc đối chọi nhau thì cùng hợp sức để vượt qua sóng to, gió lớn mới hồng cập bến bờ hạnh phúc.

Việc làm, tiền lương, thời giờ làm việc, an toàn vệ sinh lao động, thăng thưởng, chuyển chuyển, tranh chấp... là những cái thuộc về nội dung của điều kiện lao động và sử dụng lao động, đây là những vấn đề được cả hai bên quan tâm và cũng là những cái dễ gây bất đồng. Những bất đồng, mâu thuẫn nếu không được hoá giải sẽ dễ dẫn đến những phản ứng lao động, thậm chí sẽ phải sử dụng đến “hành động công nghiệp” như đình công (phía người lao động) và bế xưởng (phía người sử dụng lao động). Những hành động công nghiệp, một khi xảy ra, thường không chỉ gây thiệt hại cho mỗi bên của quan hệ lao động mà còn cho cả xã hội. Cơ chế ba bên, với nội dung chính là cùng chia sẻ, cùng phối hợp trong quan hệ lao động, có mục tiêu góp phần “dung hoà các lợi ích tương đương như đối lập của các bên”.

Một nguyên tắc quan trọng trong việc vận hành mối quan hệ công nghiệp/quan hệ lao động là *nhà công nghiệp và người lao động tự do đàm phán, thương lượng và chịu trách nhiệm trước những vấn đề đã quyết định trên cơ sở những điều kiện chủ quan và khách quan*, đó là:

- Khả năng, thực lực cụ thể của mình;
- Phù hợp với các điều kiện của kinh tế thị trường;
- Trong khuôn khổ các điều kiện tối thiểu (hoặc tối đa) do luật pháp quy định.

Như vậy, trong kinh tế thị trường, để điều chỉnh quan hệ công nghiệp/quan hệ lao động, Nhà nước, thông qua chính sách, pháp luật, chú ý đến các điều kiện tối thiểu (hoặc tối đa) về tiền lương, tiền công, thời gian làm việc, nghỉ ngơi, an toàn, vệ sinh lao động, cũng như các điều kiện về giao kết, huỷ bỏ hợp đồng lao động, thương lượng, ký kết thoả ước tập thể... Những điều kiện này, như đã nói trên, cũng được đại diện người lao động và người sử dụng lao động góp phần xác định cùng với Chính phủ thông qua hoạt động tư vấn đối thoại ba bên.

Trong điều kiện kinh tế thị trường, trong khuôn khổ của khung pháp luật, người lao động và người sử dụng lao động cũng như

các đại diện của họ, *giải quyết các vấn đề của mình thông qua các cuộc thảo luận và đàm phán của chính họ*. Phương tiện mà các bên của quan hệ lao động sử dụng là "thương lượng tập thể" - đây là cơ chế hai bên và được coi là một phần của cơ chế ba bên.

Thương lượng tập thể có phạm vi rất rộng, thông thường nó tập trung vào việc điều chỉnh các điều kiện lao động và sử dụng lao động cũng như cách thức thiết lập, duy trì quan hệ lao động và giải quyết những bất đồng, tranh chấp. Tuy nhiên, không chỉ giới hạn trong vấn đề đó, thương lượng tập thể còn là một biện pháp sáng tạo có khả năng giải quyết các vấn đề tại nơi làm việc và khởi xướng những quan điểm mới, sáng kiến mới (như việc cải tiến hoạt động của một doanh nghiệp bằng việc tổ chức lao động tốt hơn và đào tạo một cách có hiệu quả hơn cho người lao động).

Một "hệ quả" khá thú vị rút ra từ cách thức điều chỉnh ở đây là: *Pháp luật lao động và xã hội, với tính đặc thù của mình, thường xác định các tiêu chuẩn tối thiểu có thể áp dụng đối với tất cả những người lao động (các văn bản ở tầm vĩ mô này đã có sự tham gia của hai đối tác xã hội kia)*. Còn thương lượng tập thể, với lợi thế của mình, được sử dụng để cố gắng cải thiện các tiêu chuẩn đó theo chiều hướng có lợi cho các bên của quan hệ lao động, đặc biệt là bên người lao động, với nhiều lý do khác nhau, thông thường vẫn được coi là có vị thế yếu hơn so với người sử dụng lao động.

Một "hành lang pháp luật" càng thoáng đáng, càng tạo điều kiện cho các bên của quan hệ lao động chủ động đàm phán, thương lượng. Kết quả của các thương lượng ở cấp ngành hay cấp doanh nghiệp thường là các thoả ước lao động tập thể. Đây cũng chính là một trong những điều lý giải vì sao các thoả ước tập thể và các quy chế khác hợp thành "bộ luật con" của doanh nghiệp bên cạnh "bộ luật lớn" của nhà nước. Và đây cũng là lý do để các điều khoản trong thoả ước tập thể, và các quy chế nội bộ khác,

được coi là một loại nguồn khá quan trọng của luật lao động - nguồn bổ sung.

Thương lượng tập thể có thể được thực hiện ở cấp doanh nghiệp hoặc cấp ngành, thậm chí ở cấp quốc gia. Thương lượng cấp doanh nghiệp thường để giải quyết những vấn đề cụ thể như việc làm, tiền lương thực tế, áp dụng công nghệ mới, tổ chức quá trình lao động... Ở cấp ngành và cấp quốc gia, thường dành cho các vấn đề thuộc về tiền lương tối thiểu, các tiêu chuẩn lao động tối thiểu, năng suất lao động, cũng như vấn đề đào tạo nguồn nhân lực... và đây chính là cơ chế ba bên.

Là một bên đặc biệt, *Nhà nước (đại diện là Chính phủ) có vai trò to lớn trong thương lượng tập thể*. Vai trò này được thể hiện ở các khâu chủ yếu sau:

- Ấn định một khung pháp luật để thiết lập cơ cấu tổ chức và thủ tục tạo điều kiện thuận lợi cho các bên thương lượng;

- Ấn định các tiêu chuẩn tối thiểu về điều kiện lao động và sử dụng lao động để bảo vệ người lao động;

- Tạo ra một cơ chế độc lập, vô tư (hoà giải, trọng tài, xét xử) để khi có tranh chấp thì các bên có thể dựa vào đó để giải quyết.

Xét về cục bộ, như đã từng phân tích, thì lợi ích của người chủ doanh nghiệp và lao động làm thuê là có sự mâu thuẫn, thậm chí là đối lập, song xét về toàn cục thì giữa họ lại có những lợi ích chung. Vấn đề là làm sao để lợi ích cục bộ hài hoà với lợi ích chung và đàm phán, thương lượng tập thể trên tinh thần thiện chí và hợp tác sẽ là cơ sở bảo đảm cho sự hài hoà đó. Về mặt pháp lý, quan hệ song phương giữa các đối tác bao giờ cũng bao gồm cả hai mặt quyền và nghĩa vụ, trong đó quyền của bên này lại là nghĩa vụ, trách nhiệm của bên kia và ngược lại. Rõ ràng, *dùng hoà lợi ích* (lợi ích cá nhân, lợi ích tập thể, lợi ích xã hội) và *sẻ chia trách nhiệm* (trách nhiệm pháp lý, trách nhiệm đạo đức, trách nhiệm xã hội) là *thế mạnh của cơ chế hai bên và ba bên*. Không thể mong muốn có sự nhất trí hoàn toàn giữa các đối

tác, đặc biệt là với những vấn đề thường có tính tranh cãi như tiền công, thời giờ làm việc, an toàn vệ sinh lao động, áp dụng kỷ luật lao động... nhưng nếu có thiện chí, các bên vẫn có thể tìm được "tiếng nói chung". Mà thiện chí cũng chỉ có được khi từng bên hiểu được rõ ràng quyền lợi và cả trách nhiệm của chính mình trong mối tương quan hợp lý với quyền lợi và trách nhiệm của các bên đối tác.

Với một cơ chế như vậy, những hành động công nghiệp có tính chất tiêu cực như đình công và bế xưởng được phòng ngừa hoặc sẽ hạn chế được tối đa sự thiệt hại một khi nó đã xảy ra. Trên cơ sở của mối quan hệ gắn kết hài hoà như vậy, mà nhà công nghiệp và tập thể người lao động cùng nỗ lực hướng tới một mục tiêu chung là phát triển doanh nghiệp, trên cơ sở đó mà tìm kiếm những lợi ích riêng, chính đáng của mình trong mối quan hệ hợp lý và hài hoà với các bên khác.

III. CƠ CHẾ BA BÊN THúc ĐẨY XÃ HỘI PHÁT TRIỂN TRONG THẾ Hài HOÀ, Ổn ĐỊNH VÀ Bền Vững

Một thế giới hoà bình và thịnh vượng là mong ước chung của loài người, bất kể chủng tộc, quốc tịch, tôn giáo. Phát triển kinh tế, ổn định xã hội có thể nói là mong muốn của hầu hết các quốc gia, bất kể quốc gia đó thuộc về Đông hay Tây, ở Nam hay Bắc. Song, phát triển như thế nào, hài hoà hay mất cân đối, lâu bền hay trước mắt, trả giá nhiều hay trả giá ít, và ai được hưởng lợi từ kết quả phát triển, lại tùy thuộc vào cách thức mà từng quốc gia chọn lựa.

Thực tế cho thấy, thế giới đang phát triển nhanh chóng về khoa học, công nghệ về kinh tế nhưng cũng đang đối mặt với một loạt những căng thẳng, khủng hoảng về mặt xã hội: đói nghèo, bệnh tật, thất học, thất nghiệp, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, môi trường làm việc, môi trường sống suy thoái... Từ những bất ổn về mặt kinh tế - xã hội đang kéo theo sự bất ổn chính trị, và điều đáng lưu ý là hiện tượng này đang có xu hướng gia tăng tại nhiều nước. Một thế giới trong đó có một số lượng không nhỏ các

quốc gia có những bất ổn cả về kinh tế, xã hội và chính trị thì không thể nói đó là thế giới của hoà bình và thịnh vượng.

Còn trong một quốc gia, cho dù chế độ ấy lý tưởng đến đâu cũng không thể nói là không có mâu thuẫn giữa các lực lượng, các giai tầng xã hội. Vấn đề là ở chỗ, thay cho việc phủ nhận những mâu thuẫn ấy, là nắm bắt lấy chúng; thay vì để chúng trở thành mâu thuẫn đối kháng làm rối loạn xã hội thì là làm dịu bớt chúng. Ai đó đã rất có lý khi cho rằng, *ý tưởng nên thảo luận các vấn đề trong các cuộc thương thuyết tay đôi hoặc là tay ba hơn là biểu tình hỗn loạn ngoài đường phố, hoặc lãn công ngấm ngấm trong công xưởng là một ý tưởng khôn ngoan*. Cơ chế ba bên, cơ chế của sự hợp tác, chia sẻ cả lợi ích và trách nhiệm giúp cho việc thực hiện ý tưởng khôn ngoan đó.

Ổn định và phát triển là hai vấn đề khác nhau nhưng lại có quan hệ gắn bó chặt chẽ với nhau, làm tiền đề cho nhau. Mà để có ổn định thì cần phải làm sao để các đối tác xã hội hiểu nhau hơn, có thiện chí với nhau hơn để cùng "cộng đồng quyền lợi và chia sẻ trách nhiệm". Cơ chế ba bên, một khi được áp dụng hiệu quả, không chỉ mang lại sự ổn định về kinh tế - xã hội, mà quan trọng hơn là sự ổn định về chính trị - một trong những yếu tố chủ chốt để có bất cứ một sự phát triển kinh tế bền vững nào. *Đảm bảo sự "cân bằng động" giữa Chính phủ, người sử dụng lao động và người lao động, có thể nói cơ chế ba bên - sản phẩm của dân chủ công nghiệp - là một thể chế "canh gác" cho sự ổn định xã hội và góp phần đảm bảo cho sự vận hành suôn sẻ các cơ chế dân chủ khác*.

"Thúc đẩy công bằng xã hội" và từ đó góp phần vào "bảo đảm một hoà bình lâu dài trên thế giới" là mục tiêu chính và cũng là sứ mệnh cao cả của Tổ chức lao động quốc tế (ILO) đã được ghi nhận tại Điều lệ của tổ chức này. Thành lập năm 1919, ILO nhằm liên kết các Chính phủ, giới sử dụng lao động và giới lao động để thống nhất hành động vì công bằng xã hội và điều kiện sống tốt hơn cho mọi nơi trên thế giới. Với cơ cấu

ba bên, ILO tin tưởng rằng việc hợp tác trong việc nỗ lực tìm được tiếng nói chung nhằm giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội trên phạm vi toàn cầu sẽ có hiệu quả. "*Cuộc đấu tranh chống thiếu thốn phải được tiến hành một cách không mệt mỏi bên trong mỗi quốc gia, với sự cố gắng liên tục, có sự phối hợp của quốc tế mà ở đó các đại diện của giới lao động và giới sử dụng lao động được ngang quyền với các đại diện của Chính phủ, được cùng nhau thảo luận tự do và quyết định dân chủ nhằm xúc tiến phúc lợi chung*"². Đây chính là một trong những nguyên tắc cơ bản làm nền tảng cho tổ chức và hoạt động của ILO. Trong số các công ước có liên quan đến cơ chế ba bên, thì các Công ước số 87 (1948) về quyền tự do hiệp hội và bảo vệ quyền hiệp hội, Công ước số 98 (1949) về áp dụng các nguyên tắc của quyền tổ chức và thương lượng tập thể, Công ước số 135 (1971) về đại diện của người lao động, Công ước số 144 (1976) về sự tham khảo ý kiến ba bên, Công ước số 154 (1981) về xúc tiến thương lượng tập thể và một số các khuyến nghị khác là các văn kiện pháp lý quốc tế làm cơ sở cho việc vận hành cơ chế ba bên, xét trên phạm vi thế giới.

Hợp tác ba bên, đối thoại ba bên, là một cơ chế mở. Do điều kiện, hoàn cảnh khác nhau, việc vận dụng cơ chế ba bên ở nước này có thể sẽ không giống nước kia, ở khu vực này không giống khu vực khác, kể cả hiệu quả do nó mang lại cũng không như nhau. Điều này cũng đã được ILO dự liệu trước: "...*Mỗi hệ thống quan hệ lao động được dựa trên sự kết hợp của các điều kiện lịch sử, chính trị, xã hội và văn hoá và mỗi hệ thống phát triển theo những nguyên tắc của cuộc chơi dưới ánh sáng của những thông số đó*"³. Tuy nhiên, việc hầu hết các quốc gia trên thế giới đã và đang áp dụng cơ

chế ba bên, cũng như những lợi ích nhiều mặt mà nó mang lại, là một minh chứng sinh động cho sức sống của cơ chế này.

IV. TUY NHIÊN, VẪN CÓ MỘT SỐ NHỮNG BÀN KHOẢN, NGHI NGẠI

Trong khi nhấn mạnh về lợi thế của cơ chế ba bên cũng không quên một điều rằng, vẫn có sự băn khoăn, nghi ngại đối với tính hiện thực và tính hiệu quả của cơ chế ba bên, nhất là đối với những quốc gia mới đang ở trong giai đoạn đầu vận dụng cơ chế này. Những sự băn khoăn, nghi ngại đó không phải là ít và cũng không phải là không có cơ sở. Hợp tác ba bên, về thực chất, là một tổ hợp các vấn đề thuộc về không chỉ kinh tế - xã hội mà còn là chính trị - pháp lý, không chỉ ở tầm vĩ mô mà cả tầm vi mô, không chỉ là vấn đề quốc gia mà còn mang cả tính quốc tế. Hiểu cho đúng nó đã không dễ, còn vận hành nó cho hiệu quả lại càng là một việc không đơn giản. Những băn khoăn, nghi ngại đó có thể là về mặt lý thuyết, cũng có thể là về thực hành cơ chế này, hoặc bao gồm cả hai.

Đối với Chính phủ, một thành phần thuộc "đầu vào" của hệ thống quan hệ công nghiệp/quan hệ lao động, một "đối tác đặc biệt" trong cơ chế ba bên thì điều băn khoăn, nghi ngại thường biểu hiện ở các khía cạnh sau:

Một là, việc Nhà nước (đại diện là Chính phủ) cần phải san sẻ quyền lực cho hai đối tác xã hội kia liệu có làm tổn thương đến uy tín cũng như sức mạnh của nhà nước? Lý luận chính trị học và luật học truyền thống đã từng khẳng định: "quyền lực nhà nước là thống nhất và không thể chia sẻ". Thực tế cũng đã cho thấy, không có Nhà nước nào sẵn sàng và vui vẻ chia sẻ quyền lực cả. Trong khi đó, cơ chế ba bên lại nhấn mạnh đến vấn đề là Chính phủ phải tự nguyện san sẻ quyền lực, chủ động tìm kiếm đối tác xã hội.

Hai là, việc thực hiện quyền tự do tổ chức (liên kết) liệu có đe dọa đến sự ổn định chính trị và trật tự xã hội của một quốc gia, nhất là đối với những quốc gia vốn đã có

². Điều lệ của Tổ chức lao động quốc tế (ILO), Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, tháng 10/1994, tr.31.

³. 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.

truyền thống tổ chức xã hội trên nguyên tắc nhất nguyên (một đảng, một tổ chức công đoàn thống nhất...)? thì thực hiện quyền tự do liên kết, tự do lập hội là cả một vấn đề: đa tổ chức thì khó quản lý, đa ý kiến thì khó thống nhất. Và như vậy, nếu xử lý các vấn đề không suôn sẻ thì rất dễ dẫn đến hậu quả không mong muốn là có thể gây rối loạn xã hội, ảnh hưởng trực tiếp đến sự phát triển kinh tế, cũng như ổn định chính trị.

Ba là, một đất nước mới chuyển sang kinh tế thị trường, ở giai đoạn đầu của tiến trình công nghiệp hoá và dân chủ hoá thì đã nên áp dụng cơ chế này chưa? Liệu có “xa xỉ” lắm không khi xài cơ chế này? Cơ chế ba bên - cơ chế dân chủ trong quan hệ lao động là một biểu hiện của nguyên tắc dân chủ nói chung, nó có quan hệ qua lại với nguyên tắc “nhà nước pháp quyền” và “xã hội dân sự”, muốn vận hành suôn sẻ thì phải thoả mãn những “tiền đề” và “điều kiện” nhất định. Mà những tiền đề và điều kiện này không phải dễ dàng, kiểu “hễ muốn là có”, nhất là đối với một đất nước đang phát triển mới ở giai đoạn thấp của tiến trình công nghiệp hoá.

Đối với hai đối tác xã hội, là tổ chức đại diện của người lao động và người sử dụng lao động, thì điều bản khoản, hoài nghi thường là:

Một là, liệu Chính phủ, người đại diện cho quyền lực nhà nước, có thực sự tự coi mình như là một “đối tác xã hội đặc biệt” không? Chỉ khi nào và ở đâu, Chính phủ tự coi mình như là một đối tác xã hội thì mới có sự tin tưởng và tự nguyện san sẻ quyền lực cho hai đối tác xã hội kia. Nói một cách cụ thể, là thực sự để cho các tổ chức đại diện cùng tham gia bàn bạc và cùng tham gia quyết định các vấn đề thuộc về chính sách kinh tế - lao động và xã hội. Bởi vì, nếu không thống nhất được “quan điểm” này thì những vấn đề liên quan khác cũng rất có thể chỉ là “hữu danh, vô thực”.

Hai là, liệu Chính phủ có thực sự tôn trọng quyền tự do tổ chức, không can thiệp vào công việc nội bộ của tổ chức mình?

Trong khi đó, cơ chế ba bên yêu cầu một tổ chức chỉ thực sự là một đối tác xã hội khi mà nó được độc lập về mặt cơ cấu tổ chức, cũng như không phụ thuộc về mặt kinh tế và được tự do bày tỏ ý kiến.

Ba là, liệu bản thân tổ chức mình có đủ khả năng để cộng đồng quyền lợi và chia sẻ trách nhiệm chung với tư cách là những đối tác xã hội bình đẳng trong cơ chế ba bên không? Sự bản khoăn, sự thiếu tự tin này là điều khó tránh khỏi, nhất là đối với một quốc gia ở đó tổ chức của người lao động và của người sử dụng lao động còn non trẻ, kinh nghiệm đàm phán, thương lượng chưa nhiều.

Song, đúng như nhận định của một chuyên gia: “Ở một số nước, vẫn còn có sự bản khoăn, nghi ngại đối với hiệu quả của cơ chế ba bên và tác động thực tế của nó đối với sự phát triển kinh tế - xã hội và quan hệ lao động ổn định. Tuy nhiên, những nghi ngại này xuất phát không phải từ những thất bại của cơ chế ba bên với tư cách là một quy trình, mà chính xác hơn là từ những thất bại trong việc hiểu được quy trình đó”.⁴ Và, cũng theo chuyên gia này: “Việc cơ chế ba bên là một công cụ có ích hay là một sự can thiệp phiến toái phụ thuộc vào việc liệu Chính phủ đó đã quyết định hay chuẩn bị có quyết định rằng sẽ để cho các đối tác khác tham gia rộng rãi hơn vào việc quản lý các vấn đề kinh tế, xã hội mà họ quan tâm”.

Thực tế vận dụng thành công cơ chế ba bên ở các mức độ khác nhau tại nhiều quốc gia, trong đó có Philippin, đã chứng minh cho luận điểm này. Kinh nghiệm thực tế cũng đã chỉ ra rằng, để tổ chức và vận hành suôn sẻ mối quan hệ công nghiệp trong một xã hội hiện đại thì cần phải thoả mãn các tiền đề và tạo các điều kiện cần thiết. Tuy nhiên, đây là những vấn đề sẽ được đề cập ở một bài viết khác.

⁴. Atty Bernardio B. Julve -, Trợ lý Bộ trưởng lao động và việc làm Cộng hoà Philippin: *Cơ chế ba bên – nhìn từ góc độ Chính phủ là một công cụ có ích hay là một sự can thiệp phiến toái* (Tài liệu Hội thảo về cơ chế ba bên tại Việt Nam).