

张建国 主编

JITI XIESHANG GONGZUO
WENDA

集体协商工作问答

中华全国总工会集体合同部 组织编写

新 华 出 版 社

集体协商工作问答

中华全国总工会集体合同部 组织编写

主 编 张建国



新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

集体协商工作问答/张建国主编.

北京: 新华出版社, 2012. 12

ISBN 978-7-5166-0265-2

I. ①集… II. ①张… III. ①工资制度—中国—问题解答

IV. ①F249.24-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 306266 号

集体协商工作问答

主 编: 张建国

出版人: 张百新

责任编辑: 李 成

封面设计: 肖 东

责任印制: 廖成华

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号 邮 编: 100040

网 址: <http://www.xinhua.com>

<http://press.xinhuanet.com>

经 销: 新华书店

购书热线: 010-63077122

中国新闻书店购书热线: 010-63072012

照 排: 新华出版社照排中心

印 刷: 河北高碑店市德裕顺印刷有限责任公司

成品尺寸: 148mm×210mm

印 张: 8.5

字 数: 160 千字

版 次: 2012 年 12 月第 1 版

印 次: 2012 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5166-0265-2

定 价: 32.00 元

图书如有印装问题, 请与出版社联系调换: 010-63077101

中国工会要把集体协商制度建设 作为一项事业来推动（代序）

张建国

在从计划经济体制向市场经济体制转轨的过程中，经济关系、劳动关系和职工队伍发生深刻变化，中国工会在职能作用、工作领域、工作对象、工作方式方法等方面遇到了一系列新情况、新问题。顺应时代发展、形势变化的新要求，中国工会着眼于更好履行基本职责的现实需要，探索形成了一系列不同于计划经济体制下的工作方式方法，工会工作在党和国家工作大局中的地位和作用越来越重要。但当前中国工会仍然面临着诸多问题与挑战，其中之一，就是在社会主义市场经济体制健全和完善过程中，在发展市场经济条件下，如何进一步选择、确定开展工作更为有效的手段和载体，从而更好地履行维护职工合法权益的基本职责。

事实上，对于这一问题，2001年修改后的《工会法》已经有了明确的回答。《工会法》在明确“维护职工合法权益是工会的基本职责”的同时，进一步具体明确了工会履行基本职责的手段和载体，这就是“工会通过平等协商和集体合同制度，协调劳动关系，维护企业职工劳动权益。”

在社会主义市场经济条件下，集体协商制度是市场经济体制的重要组成部分，是协调劳动关系的一项重要制度安排，即工会作为劳动者代表，与用人单位就劳动报酬、

工作时间、休息休假、劳动安全卫生、保险福利等事项通过集体协商达成共识，从而尽可能维护劳动者权益。劳动关系作为最基本、最重要的社会关系之一，它的公平和稳定直接决定着社会关系的公平和稳定。正是从这种意义上讲，在市场经济条件下，集体协商制度建设得如何、作用发挥得怎样，不仅直接关系到工会履行基本职责是否到位，关系到工会在广大普通劳动者中的形象地位，而且也决定着广大普通劳动者能否公平且充分地共享经济社会发展成果。

一、推动集体协商制度建设的意义重大而深远

集体协商制度在西方主要市场经济国家叫集体谈判制度，是西方主要市场经济国家协调劳动关系的重要手段。它的产生与工业革命给西方主要市场经济国家经济、社会带来的各方面影响密不可分。早在18世纪末，资本主义进入自由竞争时期，企业雇主为了在复杂多变的市场环境中获胜，不断加重对工人的剥削，以追求更多的剩余价值。由于资本对利润的疯狂追逐，加之保护工人规则的缺失，导致劳动关系矛盾高发、多发。与此同时，在机器化大生产条件下，工人对企业内部收入分配的影响十分微弱，单个工人在企业内部收入分配中基本没有话语权，工人们逐渐认识到个体的力量是微不足道的，只有联合起来与雇主进行谈判，才能有效维护自身权益。19世纪30到40年代，法国里昂、德意志西里西亚爆发过数次纺织工人的武装起义。工人的抗争，促使越来越多的企业雇主意识到维系稳定的劳动关系对于企业发展具有重要意义。频繁的劳动关系矛盾冲突，使劳动关系双方都认识到，两者之间的长期斗争会给双方都带来损失，如果一开始就采取合作态度，

通过协商解决问题，比斗争到两败俱伤再妥协对双方都有利。

二战以后，摒弃对立，谋求合作，成为国际上劳动关系发展的主流。劳动关系双方意识的转变促进了集体谈判制度的不断完善，经过上百年的发展，西方主要市场经济国家普遍建立了较为成熟的集体谈判制度，其运行机制和基本格局不断得到调整，基本适应了现代市场经济发展的要求，从无序、放任的状态，转变成现在的法制化、制度化，从利益冲突型转变成利益协调型，积累了实践经验和理论成果。目前这项制度也已成为大多数西方主要市场经济国家劳动法律制度中不可或缺的重要组成部分，在协调劳动关系方面发挥了不可替代的重要作用，为经济社会发展和国家政局稳定创造了良好条件。西方主要市场经济国家集体谈判制度的实践证明，这项制度是维系劳动关系和谐稳定必不可少的制度安排，也是工会履行维护职工合法权益基本职责的有效手段和载体。

在当下中国，改革开放已走过 30 多年的历程，社会主义市场经济不断发展，社会不同利益群体逐步形成，企业中资本与劳动之间的利益格局深刻调整，劳动关系矛盾日趋多样化，许多市场经济条件下一般性劳动关系矛盾与中国特色的劳动关系矛盾交织在一起，亟需运用集体协商制度平衡劳动关系双方之间的利益分配、有效化解劳动关系矛盾，构建和谐稳定的劳动关系。因此，推动集体协商制度建设，特别具有重大而深远的历史和现实意义。

从实现社会公平正义的层面看，中国建立社会主义市场经济体制、发展市场经济，需要集体协商制度确保劳动关系公平公正。党的十八大报告明确提出，“要加快完善社

会主义市场经济体制”、“使发展成果更多更公平惠及全体人民”。具体到劳动关系领域，在社会主义市场经济体制下，必须完善劳动、资本、技术、管理等要素按贡献参与分配的初次分配机制，让劳动者更加公平合理地共享经济社会发展成果，从而使劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，提高劳动报酬在初次分配中的比重。在市场经济体制之下，若要实现这一目标，最重要的一个途径就是加强集体协商制度建设，就是要由工会代表劳动者一方，通过团体的力量与资本进行抗衡，从而使双方通过协商的方式公平合理地确定利益分配关系。从这个意义上讲，只要我们坚持和发展社会主义市场经济，就一定要通过集体协商制度来处理劳动关系矛盾，实现劳动关系公平公正。没有这样的制度安排，市场经济体制必将是不完善的，甚至是不公正的。

从政府维护社会稳定的层面看，中国需要通过集体协商制度化解劳动关系矛盾，保持劳动关系和谐稳定，进而促进社会和谐稳定。建立集体协商制度的意义不仅在于维护劳动者的权益，更在于它为劳资矛盾的化解提供了一个制度化的平台。近年来，在一些企业，由于劳动者提出的提高工资水平、改善劳动条件的合理诉求没有得到有效满足，引发了大量劳动关系矛盾，有的甚至演变为群体性事件，对社会和谐稳定产生了不利影响。但是，劳动关系矛盾的特点是，只要这种矛盾冲突没有违反法律禁止性要求、没有衍生其他影响社会秩序的不当行为，就是劳动关系双方的事情，政府没有直接干预的必要和权力。因此，及时有效化解劳动关系矛盾，使其不至于演化为影响社会和谐稳定的社会冲突，必须在劳动关系双方之间建立一种博弈

机制，使得劳动关系矛盾能够在企业内部消化解决。在市场经济条件下，劳动关系领域可以不断解决利益矛盾、妥善化解利益冲突、有效促进利益平衡的制度就是集体协商制度。它的制度优势在于，一方面高度契合了市场经济公平、自由竞争的理念，劳动关系双方可以凭借自由意志在劳动关系内部力量相对平衡的状态下进行协商；另一方面政府在不干预企业经营自主权的前提下通过为集体协商制定规则并监督规则的实施，从市场经济法治的角度维护劳动关系的稳定。事实上，通过集体协商制度来化解劳动关系矛盾，兼顾了政府、企业、劳动者等各方的利益要求，与构建和谐劳动关系在内容、手段、目标上具有一致性。因此，中国政府必须注重推动集体协商制度建设，使其在平衡劳资利益关系、化解劳动关系矛盾等方面发挥更大作用，从而以劳动关系和谐促进社会和谐。

从工会组织性质和功能的层面看，中国工会需要通过集体协商制度这个载体履行基本职责，确保代表和维护职工合法权益有效到位。工会是经济关系、劳动关系矛盾的产物，是职工自愿结合的工人阶级群众组织，职工参加和组织工会的目的，是期望工会能够代表和维护他们的利益。工会的属性和职工的意愿决定了维护职工合法权益是工会组织安身立命之本。职工群众的合法权益是在劳动关系建立和发展变化的过程中形成与实现的，这要求工会必须始终依法参与劳动关系的调整，实现对职工群众利益的代表和维护。徒法不足以自行，开展集体协商的过程，就是把相关劳动法律法规规定具体化的过程，其可以把各个单项劳动标准集纳、综合起来并加以规范，从整体上实现对职工劳动权利的维护，是企业与职工之间劳动关系的总体规

范和调整，是企业调整劳动关系最有效的机制与办法。从工会履行基本职责的层面推进集体协商制度建设，切实发挥集体协商制度在协调劳动关系、维护职工权益方面的积极作用，既是法律赋予工会的权利，是确保工会组织充分发挥作用、提升形象地位的有效途径，更是工会义不容辞的责任，是劳动关系发展变化对工会组织履行维护职工合法权益基本职责提出的迫切要求。

从改进企业内部分配方式的层面看，中国普通劳动者需要通过集体协商制度保障自己在企业收入分配领域的话语权，确保劳动关系双方利益分配公平合理。在市场经济条件下，企业享有经营自主权，在不违背国家法律强制性规定的前提下，可以自主决定包括劳动者劳动报酬、劳动条件等事项。但是，企业经营自主权并不等于企业经营者的自主权。企业是资本和劳动等生产要素结合的产物，没有劳动资本不可能升值，没有资本劳动的价值也不可能实现，劳动者投入的劳动和企业所有者投入的资本共同创造了企业的财富。正如英国古典政治经济学创始人威廉·配第（William Petty，1623—1687）所说的“劳动是财富之父，土地是财富之母”。从这个意义上讲，在企业内部收入分配方面，企业自主分配权实际上由企业经营者和劳动者共同享有，必须由两者协商共决。不过，从整个世界发展的历史看，“强资本、弱劳动”是由劳动关系本身的性质决定的一种常态，单个劳动者相对于用人单位处于弱势地位，不足以与用人单位抗衡，要改变劳动者在劳动关系中的这种弱势地位，提升劳动者一方在企业内部分配关系上的话语权，必须有相应的制度安排，即由工会代表全体劳动者与企业进行集体协商。同时，由于劳动立法关于劳动者利

益和协调劳动关系的规定一般都比较原则，相比于复杂多变的劳动关系而言难免有所疏漏。通过集体协商，可以对劳动立法所做出的原则性规定进行具体化，做出高于法定标准的约定，从而使一些劳动者利益的实现水平能够高于法定标准，这也使得推动集体协商制度建设在当前显得更加迫切。

二、中国工会一定要把集体协商制度建设作为一项事业来推动

什么是事业？《周易·系辞》里面讲，“举而措之天下之民，谓之事业”，意思是，用所做的事情施惠于天下民众，就叫做事业。事业是有一定目标、规模而自成系统的、关系社会发展的经常活动。真正的事业，是为“天下之民”的利益而做的。推进集体协商制度建设、大力开展集体协商，就是要为亿万普通劳动者争取到与其辛勤付出相匹配、与经济发展水平相适应的，合情合理的权益实现水平，是一项惠及广大普通劳动者的事业，是一项追求社会公平正义的事业，是一代又一代工会人需要为之不懈奋斗的重大历史使命。从这个意义上讲，无论是从当前集体协商制度建设的紧迫性来看，还是从它的历史作用来讲，推动集体协商制度建设绝不仅仅是一项具体的工作，而是一项事业。之所以中国工会一定要把集体协商制度建设作为一项事业来推动，不仅因为集体协商制度建设在经济社会发展全局中的地位 and 作用越来越重要，而且因为中国工会只有牢牢抓住集体协商制度建设这个“牛鼻子”，更好地履行维护职工合法权益的基本职责，才能真正赢得职工的拥护和信赖。

把集体协商制度建设作为一项事业来推动，就要有打持久战的思想准备和耐心。推动一项事业，必须具有百折

不挠、永不放弃的精神和坚韧不拔、锲而不舍的意志，它需要我们长久的坚守与付出。当前建立集体协商制度既具有极端重要性又具有现实紧迫性。但是，在市场经济条件下，完善集体协商制度，使其发挥更好更大的作用，是一个长期的过程，不可能一蹴而就。作为社会主义市场经济体制的一项重要制度安排，它的完善也应该与市场经济体制的完善相同步，既不可能严重滞后，也不可能过于超前。按照我国完善社会主义市场经济体制的时间表，2020年才能实现建成完善的社会主义市场经济体制的目标任务，集体协商制度的完善也大致需要经历这样一个过程。因此，作为一项事业，集体协商制度建设与社会主义市场经济体制的健全完善同步，但它比市场经济体制的健全完善更艰难，中国工会人必须做好打持久战的准备，充分认识这项制度建设的长期性、艰巨性和复杂性，勇于担当，迎难而上，坚持不懈，百折不挠，以更大的决心、更大的毅力、更大的勇气加以推进，真正做到不达目的决不罢休。

把集体协商制度建设作为一项事业来推动，就要有打攻坚战细致筹划和决心。事业是一种追求，是一种境界，集体协商制度的推行彰显着工会组织生命意义之所在，是工会组织达到理想彼岸的桥梁。当前推动集体协商制度建设已经进入攻坚期，随着其作用的逐步显现，必然会触及劳动关系利益格局的深层次调整，既有问题和长期存在的体制性、机制性问题相互交织，决定推动集体协商制度建设，将会面临更大的阻力。因为，收入分配制度改革是各项改革中最难啃的一块“硬骨头”，而收入分配制度改革的核心是初次分配，初次分配的核心又是劳动报酬问题，即努力实现劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，提高劳动

报酬在初次分配中的比重。从这个意义上讲，集体协商制度涉及收入分配制度改革的核心问题。收入分配制度改革有多难，集体协商制度建设就有多难。因此，作为一项事业，集体协商制度建设涉及社会利益关系的深层次调整，其难度不同于一般的改革，中国工会人必须做好细致的筹划和战略部署，做好迎难而上，打攻坚战准备。

把集体协商制度建设作为一项事业来推动，就要有矢志不移惠及广大普通劳动者的深厚感情和热心。事业是一种期望与梦想，它需要我们矢志不移的决心与行动。为弱势劳动者的权益抗争呼喊正是工会人的责任所在，工会作为劳动者权益的代表者和维护者，有责任顺应广大劳动者诉求更多更公平共享经济发展成果的意愿，通过推动集体协商制度建设，将党的十八大提出的“发展成果更多更公平惠及全体人民”在劳动关系领域落到实处。因此，作为一项事业，集体协商制度建设涉及所有弱势劳动者的切身利益和劳动条件的改善，中国工会人必须怀着对普通劳动者的深厚感情和热心、全心全意服务和造福普通劳动者的思想意识推动集体协商制度建设。

应该看到，中国工会把集体协商制度建设作为一项事业来推动，当前正面临着难得的历史机遇。党的十七大提出，要逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。党的十七届五中全会提出，努力实现居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步。“十二五”规划纲要进一步提出，要按照市场机制调节、企业自主分配、平等协商确定、政府监督指导的原则，形成反映劳动力市场供求关系和企业经济效益的工资决定机制和增长机制，并对推进完善集体协

商制度的目标任务、方法路径提出了具体要求。党的十八大在重申“两个提高”、“两个同步”要求的同时，进一步明确提出，深化企业和机关事业单位工资制度改革，推行企业工资集体协商制度，保护劳动所得。

党中央对集体协商制度建设的明确要求表明，在全面建成小康社会的决定性阶段，实现发展成果更多更公平惠及全体人民，必须深化收入分配制度改革，切实发挥集体协商制度在平衡劳资利益关系、实现劳资利益分配公平公正方面的重要作用。与此同时，随着集体协商制度的深入实施，法律法规对这项制度的规定更加清晰明确，与集体协商制度的实践发展形成相得益彰、相互促进的良好局面，也为推动集体协商制度建设提供了坚实的制度保障。这意味着，在我国经济社会发展处于重要战略机遇期和社会矛盾凸显期的关键时间节点，进一步完善集体协商制度对于加快完善社会主义市场经济体制，更好地保障广大普通劳动者权益、推动科学发展、促进社会和谐，具有十分重要的现实意义。中国工会有理由更有责任抓住当前法律有规定、中央有要求、社会有需要、普通劳动者有期盼以及“十二五”规划纲要明确部署的历史机遇，凝聚力量，攻坚克难，把推动集体协商制度建设这项事业推向一个新的高度。

三、以更加扎实高效的工作推动集体协商制度建设不断健全与完善

作为一项工会推动的事业，从1995年实施的《劳动法》正式确立集体协商制度以来，中国工会推动集体协商制度建设经历了18年的探索实践，做了大量工作，取得了长足进展，其间虽然也有波折，但一直朝着既定的方向前

进。各地工会在推进过程中努力做到推进有目标、落实有举措、奖惩有办法、工作有创新，工会集体协商工作呈现出党政重视程度、各地工会推进力度、社会影响程度前所未有的新变化，实现了行业协商、制度规范、队伍建设、培训工作、破解难点等方面工作的明显突破。截至2011年底，集体合同共签订180.2万份，比2010年增长28.1%；覆盖企业363万家，比2010年增长49.1%；覆盖职工2.24亿人，比2010年增长20.6%。

然而，如果以集体协商制度健全完善和作用得到充分发挥的实际效果来衡量，集体协商制度建设在我国还处于起步阶段，大规模探索实践也仅有几年时间，这决定了集体协商制度建设还有诸多不完善之处，主要体现在集体协商的理念还没有在全社会普及，集体合同制度在实施中还存在着发展不平衡、基础工作相对薄弱，一些集体合同存在形式化、作用发挥不够理想等问题。应该说，这些是任何一项制度健全与完善过程中所必须面临的“成长的烦恼”、“发展的疑虑”，但它也从一个侧面证明必须推动集体协商制度建设尽快健全与完善。

下一步，中国工会推动集体协商制度建设，必须始终坚持“长短结合，统筹兼顾，突出重点，循序渐进”的基本工作思路，立足当前，着眼长远，把长计划和短安排有机结合起来；分清轻重缓急，突出工作重点，把尽力而为和量力而行有机统一起来，分阶段逐步实施推进战略，一步一个脚印渐次深化，真正做到认准方向不动摇、把握分寸不冒进、抓住机遇不迟疑、持续推进不懈怠，以更加扎实高效的工作推动集体协商制度建设这项事业不断进步。

一是推动树立协商理念。认识是行动的先导，正确的

认识可以转化为自觉的行动。通过对协商理念广泛深入地宣传，使越来越多的党政领导干部认识到建立集体协商制度的重要性和必要性、企业经营者认识到协商对于企业长远健康发展的重要意义、普通劳动者认识到开展集体协商是理性合法表达利益诉求的重要途径，这对于推动建立集体协商制度建设具有事半功倍的效果，也符合中央领导同志一再强调的，要用协商、协调、沟通的办法解决劳动关系矛盾。各地工会应当重视发挥典型经验的示范带动效应，定期集中培育、选树一批不同类型、不同层次的企业、行业、区域开展集体协商生动鲜活的先进典型，加大对先进典型的宣传力度；善于利用突发事件社会关注度高的特点，积极主动宣传工会组织开展集体协商的政策主张、具体措施和实际成效，变被动为主动，努力扩大集体协商的社会影响；针对带有普遍性和影响力的社会疑虑或担心，开展有针对性的宣传引导，最大限度地凝聚社会共识，促进企业树立“协商促和谐，共同谋发展”的协商理念。一言以蔽之，就是要真正使得集体协商成为企业文化，成为企业处理劳动关系矛盾的一种习惯。

二是不断完善制度规则。完善的制度规则是开展集体协商的基本前提和有效保障，能够使开展集体协商真正成为劳动关系双方的一项法定义务，在涉及劳动者权益所有事项时自觉主动地通过集体协商与劳动者共同决定。因此，各级工会应该从积极推动国家和地方立法方面，进一步完善集体协商制度规则，推动完善集体协商制度体系。在国家层面，应当针对当前集体协商工作中的问题进行认真调研，从制度建设层面研究、提出对策，为早日出台《集体合同法》提供理论、政策和实践依据。推动《集体合同法》

立法着重解决开展集体协商应当成为企业法定义务、区域性行业性集体协商的细化规定、‘协调劳动关系各方在开展集体协商中的地位作用和职责任务，以及对企业方不按照法定程序开展集体协商的制约手段等问题，不断增强集体协商制度规则的可操作性和强制约束力。在地方层面，应当针对国家层面立法需要兼顾不同地区的差异性，不可避免地存在规定相对原则、具体可操作性不强等问题，通过积极推动地方立法的方式，在国家法律规定的原则框架下，做出相应的细化规定，特别是把一些地方实践中创造出来的行之有效的做法通过制度的方式固定下来。

三是促进实现政府主导。政府主导集体协商制度建设是完善社会主义市场经济体制的客观要求、是建立完善集体协商制度的内在需要。国家“十二五”规划纲要对加强集体协商制度建设提出一系列明确要求，而国家“十二五”规划纲要的实施主体是各级政府，其所确立的推进集体协商制度建设的目标，也是中央政府对各级地方政府提出的明确要求，这也是集体协商制度建设应当由政府主导的重要依据。各级工会应当推动政府把完善集体协商制度建设作为一项重要内容，纳入经济社会发展规划、列入目标责任考核、加强督促检查落实；应当推动政府及时提供信息指导服务，进一步健全完善定期制定和发布工资指导线、劳动力市场工资指导价位以及不同行业、不同工种劳动定额标准等制度，特别是应当尽快建立统一、规范、权威的劳动生产率测算和发布制度以及薪酬调查和发布制度，为开展集体协商提供准确、全面、详实的数据信息支撑。同时，应当积极推动政府严格履行《工会法》的相关规定，对无正当理由拒绝开展集体协商的企业依法予以处理。

四是争取各方支持配合。集体协商制度建设是一项系统性的社会工程，涉及政府、工会和企业三方，必须在各方的共同支持配合下才能顺利推进。为此，各级工会理应将集体协商制度建设作为履行基本职责的有效手段和载体，摆上重要位置，加大推进力度，做到责任到位、措施到位、投入到位。同时，还应当积极争取各方支持配合，形成共同推动集体协商制度建设的整体合力。各级工会应当推动协调劳动关系各方进一步明确在集体协商制度建设中的地位作用和职责任务，促进各级协调劳动关系三方在权责明晰的基础上，进一步加强合作，通过联合发文、联合调研、联合检查等方式，形成齐抓共促的合力。通过健全完善工会与同级政府的联席（联系）会议制度，广泛联合各种力量，积极运用各方资源，形成“党政主导、三方协作、工会力推、各方配合、企业和职工参与”的集体协商工作格局。加强与政府各职能部门合作，建立集体合同履行监督的长效机制，督促集体协商的成果切实转化为劳动者的实际利益。

五是突出抓好行业协商。从“区域谈底线、行业谈标准、企业谈增长”的内在关系来看，谈标准的行业协商在协商层次、覆盖范围、整合资源、人力配备、减少社会成本、提升合同质量等方面都有着独特优势，具有调整劳动关系的层次更高、力度更大、范围更广的优点，处于集体协商的核心地位，既是推动集体协商制度扩大覆盖面、提高实效性的重要途径，也是我国集体协商制度的发展方向。应当不断提高对行业协商的重视力度，形成把行业协商作为集体协商工作重点和主攻方向的普遍共识。应当集中力量抓好一批不同层次、不同类型的行业协商典型，特别是