

国外企业经济性罢工 处理机制研究

GUOWAI QIYE JINGJIXING BAGONG CHULI JIZHI YANJIU

主编 张峻峰

副主编 丁赛尔 张 锋



中国劳动社会保障出版社



CS2052995

F249.1

03

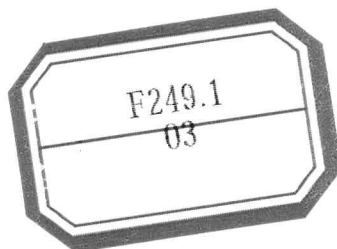
国外企业经济性罢工 处理机制研究

主 编 张峻峰

副主编 丁赛尔 张 锋

1510412

重庆师大图书馆



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

国外企业经济性罢工处理机制研究/张峻峰主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2011

ISBN 978-7-5045-9421-1

I. ①国… II. ①张… III. ①罢工-处理-研究-国外 IV. ①F246

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 237221 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

新华书店经销

中国铁道出版社印刷厂印刷装订

787 毫米×960 毫米 16 开本 11.75 印张 153 千字

2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷

定价: 32.00 元

读者服务部电话: 010-64929211/64921644/84643933

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

序 言

目前罢工问题开始引起国内学术界的关注，对国外罢工问题的介绍也逐渐多了起来。但总的来看，国内对国外罢工问题的研究还不够深入，在某些问题上还存在很多误解、不准确的认识。国际劳动保障研究所的同志对国外罢工情况进行了深入研究，邀我为他们的新著《国外企业经济性罢工处理机制研究》写序。通读书稿，颇有感受，欣然作序。

我看这本书有这样几个特点：

一是在国内第一次很明确地介绍了企业经济性罢工的概念，并围绕这个概念进行了系统研究。国外罢工，有针对国家社会经济政策的政治性罢工，也有企业内围绕劳资纠纷展开的经济性罢工，这是两类性质完全不同的罢工。企业经济性罢工，目的是争取经济利益，矛盾双方是工人和企业雇主（管理层），是劳动争议的一种表达方式。对这个概念的介绍和分析，厘清了对罢工的一些混沌认识。

二是对罢工的分类做了系统梳理。这本书对国际上关于罢工的分类做了比较详细的研究，对直接罢工和间接罢工的各种形式

作出了系统梳理。从中我们得知，罢工并不都是简单的、暴力的形式，拒绝加班、按章怠工等实际上都是罢工的形式。这对我们思考罢工问题分类处理机制很有益处。

三是对国外的罢工现状、趋势和特点进行了有价值的比较研究。老牌资本主义国家的罢工有很长的历史，现在情况究竟怎么样，这是很多读者都会很关心的问题。本书通过比较严谨的情况和数据整理比较，为我们提供了一个过去半个世纪以来全球经济性罢工发生情况的概貌，并对过去十年企业经济性罢工的行业分布和主要诉求进行了分析总结。在此基础上，详细分析了影响经济性罢工的各项因素，包括经济因素、制度因素、工会因素和法律因素，并据此对未来十年的经济性罢工发展趋势进行了预测。

四是对国外关于罢工的法律进行了比较研究。在国际社会，罢工早已从资本原始积累阶段被禁止的非法活动逐步演变为工人的合法权益，对平衡劳资关系起到了重要作用，被视为是工人运动的伟大成果。欧美等国从 19 世纪中后期开始相继承认罢工的合理性，20 世纪以后罢工逐步取得了合法的法律地位。特别值得一提的是，英国、德国等一批老牌资本主义国家并没有在宪法中规定工人拥有罢工权，但在其他法律中，又对罢工的有关问题作了规定，这就使得社会应对罢工问题时有了必要的手段和依据。从现实情况看，虽然多数发达资本主义国家已经有比较完善的关于罢工的法律和比较成熟的集体谈判制度，但仍难以避免罢工的发生。可见，罢工不与一个国家的政治体制相关，而与劳资关系

及处理这种关系的方法相关。应该看到，罢工对于劳资纠纷的解决还是发挥了一定的作用。这对我们针对同类问题的法律制度设计提供了一定借鉴。

五是对国外关于罢工的程序规定进行了比较系统的研究。既然罢工不可避免，如何规范罢工行为，就成了各国关注的重点。本书对国外罢工的程序规定做了比较系统的梳理，使读者可以清楚地看出国外法律对罢工各个环节的操作性规定。值得注意的是，国外的相关规定有两个比较明确的指导思想，一是不把工人与雇主的争议转化为工人与政府的矛盾；二是尽量限制罢工。这两条是我们理解国外利用法律手段处理罢工问题的线索。

胡锦涛总书记在 2010 年全国劳动模范和先进工作者表彰大会上的讲话指出：“保障工人阶级和广大劳动群众经济、政治、文化、社会权益是我国社会主义制度的根本要求，是党和国家的神圣职责。”“要切实发展和谐劳动关系，建立健全劳动关系协调机制，完善劳动保护机制，让广大劳动群众实现体面劳动。”胡锦涛总书记的讲话，为建立和完善社会主义市场经济条件下的和谐劳动关系指明了方向。

目前，我国的劳动关系现状与胡锦涛总书记的要求还有相当大的距离，主要表现在劳动报酬与资本收益之间的比例严重失调，劳动集体争议案件持续大幅度上升，劳动者权益不断受到侵害。虽然我国政府加强了劳动立法和劳动监察，并推行工资集体协商制度，但总的看效果还不甚理想。近年来，一些企业发生的

罢工事件，就是劳动者面对强势资本而采取保护自己基本权益的手段。而对这种罢工现象，各方面看法分歧较大，采取的对策也很不相同。其中较集中的问题就是我国宪法中没有关于罢工的规定。

与改革开放初期相比，我国的劳动关系已经发生了深刻的变化。在计划经济时期，劳动力配置的主体是各级政府，配置的方式是行政指令，劳动关系实际表现为干群关系，其特点是上下行政层级关系。在社会主义市场经济条件下，劳动力配置的主体是劳动力供求双方（工人、雇主），配置方式是劳动合同，劳动关系是一种社会契约关系，现代劳动力市场的特点是建立集体契约。劳动关系转型是计划经济向社会主义市场经济转型的题中应有之义，与一般市场经济国家不同的是，我国“政府、企业、工会”三方都接受共产党的统一领导，政府宏观调控力度更大，但市场经济条件下调节劳动关系的通行规则是值得借鉴的。现在我国多种经济成分并存，而且私营企业、外商投资企业以及股份公司容纳了大量的劳动力就业，在肯定多种经济成分对经济发展发挥积极作用的同时，我们也不能无视损害职工权益的违法违规事情大量发生，如强制超时加班、泛用学生工、非法使用童工、私了工伤事故、劳动保护条件恶劣、恶意拖欠职工和农民工工资等。一些地方政府领导为追求任期内的GDP增长率，过分强调招商引资，对严重违犯劳动法律法规的现象又疏于监管。近年来实践证明，由于没有明确的罢工权和罢工程序，本来正当的职工

维权行为反而演变成无序突发的集体停工或怠工事件，使“包括工人阶级在内的全体人民利益”受到了侵害。总结改革开放以来我们处理劳资纠纷的经验教训，看来对罢工只堵不疏是不行的。

我国《工会法》第 27 条规定：“企业、事业单位发生停工、怠工事件，工会应当代表职工同企业、事业单位或者有关方面协商，反映职工的意见和要求并提出解决意见。对于职工的合理要求，企业、事业单位应当予以解决。工会协助企业、事业单位做好工作，尽快恢复生产、工作秩序。”其中“停工、怠工事件”显然意味着罢工或变相罢工。因此，现在的问题不在于讨论职工是否有罢工权，而在于通过国内立法，规范罢工行为，让罢工有序可循。如果在宪法中恢复罢工自由的规定有难度，可以出台相关的法律来规范罢工行为。

需要强调的是，建议通过立法明确赋予工人罢工权，绝对不是“鼓动罢工”，而是规范罢工。对此是有国际共识的，如国际劳工组织认为，“罢工的确是一种基本权利，但其本身并不是目的。罢工是代价昂贵的和分裂性的行动，不仅给雇主和工人自身造成损失，而且可能危及第三方利益，带来较大的负面经济和社会影响”，“应当作为解决劳动争议的最后手段加以使用”。在这方面，具体国家的相关规定也很多，例如美国 1947 年通过《劳资管理关系法》（塔夫脱—哈特莱法），对 1935 年通过《国家劳资关系法》（瓦格纳法）以后出现的各种不公正劳动行为和非法罢工作出纠正，在强调禁止 5 种雇主不公正劳动行为的基础上，

对工会6种不公正劳动行为也予以禁止。一些国家有关罢工的立法和罢工典型案例都说明,明确罢工的合法程序不仅有利于保障职工合法权益,也有利于国家以合法手段制止可能发生的职工过激行为和非法罢工事件。

《国外企业经济性罢工处理机制研究》在罢工问题研究方面作出了非常重要的基础性工作,为国内有关方面理解罢工问题、了解国外规范罢工的做法提供了很好的参考。希望有关研究者在这个研究基础上,进一步加深对国外企业经济性罢工应对机制的研究。同时,面对我国日益增多的企业职工集体劳资纠纷和群体性停工、怠工事件,需尽快组织有关方面,借鉴成熟市场经济国家的经验,立足我国劳动力市场实际状况,进一步解放思想,进行系统研究,从而为建立有中国特色的企业经济性罢工应对机制奠定基础。

宋晓梧

2011年8月

前 言

企业经济性罢工是工人为了争取和维护自身经济权益而针对雇主采取的对抗性集体行动。虽然有研究显示，最早有历史记载的罢工活动是公元前 1152 年古埃及拉美西斯三世时期在麦地那皇宫墓地工作的工匠发起的，但现代意义上的罢工是伴随着工业革命和现代产业发展而产生的。罢工在某种程度上维护了工人的利益，但也对企业生产和社会生活造成了一定冲击。因此，随着社会的发展，发达国家也针对罢工问题逐渐建立起比较完善的法律体系，以期规范罢工活动。

随着我国社会主义市场经济的发展和改革开放的深入，大量民营企业建立并发展起来，外资企业也大量进入我国。它们中大多数是能够遵守法律、保护职工权益的，但也有一些违反了法律法规，恶意侵害工人权益，导致工人聚集抗议的群体性事件发生。事实上，企业因劳动争议纠纷而发生群体事件，已经是一种客观存在，但由于我们对这个问题的认识还比较模糊，对这类事件的处理手段往往不恰当，结果不理想。因此，有必要对经济性群体事件的性质、处理方式等问题进行系统、深入的探讨研究。

由于种种原因,我国虽有一些学者对罢工问题进行过一些思考,但总的看来研究还不够深入。有些研究对国外情况的了解还比较模糊,有的甚至存有不少错误认识,这对我们正确看待罢工问题并采取恰当的措施起到了消极的作用。

为正确认识国外企业经济性罢工问题,准确理解罢工的特点和性质,为我国制定适当对策提出可行性建议,我们开展了国外企业经济性罢工处理机制研究课题。

本课题以文献研究为主。课题组通过广泛检索,收集了大量国外罢工法律法规、国内外研究罢工问题的各类研究报告、论文以及统计数据,特别注意收集了罢工历史最久、罢工法律法规最完善的欧洲、北美国家的有关资料。在此基础上,对国外企业经济性罢工处理机制进行了较为全面的分析研究,并提出了可行性对策建议。

课题报告共分为五个部分:第一部分是企业经济性罢工的定义和分类,在重点考察国际组织和部分国家对罢工定义的基础上提出本研究认定的企业经济性罢工定义,并从多个角度对现有罢工方式进行详细的分类;第二部分是国外规范企业经济性罢工的法律制度,对部分国家罢工的法律体系框架及发展状况进行了探讨;第三部分是国外企业经济性罢工的发展状况,对部分国家罢工的现状、影响罢工倾向的因素,以及发展趋势等做了分析研究;第四部分是国外处理企业经济性罢工的机制和程序,对部分国家针对罢工的具体规定做了分析研究;第五部分是启示和对策

建议。

本课题由人力资源和社会保障部国际劳动保障研究所张峻峰副所长主持。课题第一、第三部分由丁赛尔撰写；第二部分由周宵撰写；第四、第五部分由张锋撰写；附录一、附录二由丁赛尔整理；附录三由张锋整理；附录四由张锋、杨洋整理。张峻峰、张锋、丁赛尔统校全稿。

目 录

企业经济性罢工的定义和分类	(1)
一、罢工的定义	(1)
二、罢工的具体形式和分类	(4)
国外规范企业经济性罢工的法律制度	(11)
一、罢工立法的国际法渊源	(11)
二、部分国家规范罢工的法律制度	(14)
三、国外罢工立法的发展历程	(24)
国外企业经济性罢工的发展状况	(29)
一、近十年国外企业经济性罢工状况	(29)
二、影响企业经济性罢工倾向的因素分析	(38)
三、对未来十年国外企业经济性罢工发展的预测	(52)
国外处理企业经济性罢工的机制和程序	(64)
一、与处理罢工有关的问题	(64)
二、各国处理罢工机制概述	(70)
三、英国和南非罢工程序举例	(97)
四、结论	(105)
启示和对策建议	(108)
一、启示	(108)
二、对策建议	(110)

附录一	1998—2007 年间部分国家最受雇员罢工影响的行业	(114)
附录二	1998—2007 年间部分国家工人罢工的主要原因	(121)
附录三	国际劳工组织对罢工问题的基本原则 (要点)	(127)
附录四	美国、英国有影响的罢工案例	(139)
参考文献		(157)

企业经济性罢工的定义和分类

罢工是劳动争议发展到一定阶段的产物，是工人及其组织为维护自身利益而采取的行动。英文“strike”（罢工）一词最早出现于1768年，由于各国法律制度不同，对罢工的确认、界定、规范及采取的相应措施也有很大的差别，这就在很大程度上给我们认识、理解罢工问题带来了困难。但是，准确把握罢工的性质及其特点，又是我们正确认识和处理罢工问题的重要前提。因此，本部分的主要任务就是对罢工的定义及其分类进行深入研究，以消除一些人对罢工含义的模糊甚至错误认识。

需要指出的是，本课题的研究方向是企业经济性罢工，即劳资矛盾引起的罢工活动，因此，对于那些因反对政府政策、法律而采取的罢工活动，即政治性罢工问题不涉及。^①

一、罢工的定义

研究罢工问题，首先应该界定罢工的定义，也即罢工行为的含义是什么，什么样的产业活动才是罢工行动？对此问题，事实上各国还没有完全统一的认识。为此，我们试图从目前国际组织和各国的相关法律文献中找出对罢工定义的表述，并力图从中归纳出罢工的一般性特点。

（一）国际法对罢工的界定

罢工现象虽然早已存在，但在发达国家真正成为法定权利其实只是第

^① 在文章以下部分，如未特别指明，提到罢工时均指企业经济性罢工。

二次世界大战以后的事。对罢工进行立法,自然带来定义、分类的问题。20世纪40年代末国际劳工组织制定的《结社自由公约》涉及了罢工问题,但未能形成定论。在随后几十年里,国际劳工组织多次以判例方式提出罢工权并认可一些罢工形式,包括占领工作场所(occupation),怠工(go-slow)和按章怠工(work-to-rule)等非常规罢工形式^①,但是仍未能对罢工作出正式的定义。

联合国在1966年12月通过并于1976年1月3日正式生效的《经济、社会和文化权利国际公约》中第一次正式明文确认了受雇者享有罢工权,但同时也指明,各缔约国可以用法律限制军人、警察及公务员的罢工权。1976年生效的《公民权利和政治权利国际公约》也有类似的规定。

欧盟在1961年10月18日签署的《欧洲社会宪章》中第一次确定了罢工权,该宪章也是对罢工作出规定的最早的国际文书。但是,真正作出定义式规定的国际文书是2000年12月的《欧洲联盟基本人权宪章》。宪章第28条“集体谈判和集体行动”规定:工人和雇主,或其代表性组织,依照欧共体法律及其国内法律和惯例,有权进行协商并达成适当层次的集体协议,在发生利益冲突的情况下,也有权采取集体行动,包括罢工行动来维护其自身利益。我们从《欧洲联盟基本人权宪章》的这条规定中,可以比较清楚地分析出欧盟罢工定义的几个基本要点,即:

- (1) 罢工的主体是工人或其代表性组织,或者是雇主或其代表性组织;
 - (2) 罢工的法律依据是欧共体法律及其国内法律和惯例;
 - (3) 罢工的起因是利益冲突;
 - (4) 罢工的目的是维护自身利益;
 - (5) 罢工的性质是一种集体行动。
- 由此可见,欧盟对罢工的界定是比较宽泛的。

^① Bernard Gernigon et al., ILO Principles Concerning the Right to Strike, 137, Int'l Lab. Rev. 1998.

（二）国家法律对罢工的界定

由于各国考虑罢工问题时的侧重点和要求不一样，因此规定的内容也不完全一致。纵观各国对罢工的规定，大致可分为三类：

第一类是强调罢工的基本特征及目的，即停止工作以迫使雇主接受条件。例如，爱尔兰《1990 产业关系法》第 8 款规定：罢工是指任何数量的工人按照共同理解，全面、持续地拒绝工作或拒绝继续为他们的雇主工作，以此为手段迫使雇主接受条件。挪威对罢工的定义是：罢工是工人经协商一致后采取的集体停工行动，目的是强迫雇主或雇主组织接受关于工资和工作条件的协议。此外，丹麦对罢工给出了独特的定义，即：如果雇员为了共同目的向雇主发出通告，也被视为罢工性的集体行动。

第二类是突出罢工作为工人的一项基本权利。如意大利对罢工的定义是：罢工是赋予工人的旨在消除不公平障碍，保证他们有效参与国家经济、社会和政治生活的权利。

第三类是强调一些罢工在法律上的性质和地位。如法国在法律上对罢工没有明确定义，政府的一般表述是，罢工是为了职业或专业目的而产生的停工。1986 年 7 月，法国最高法院裁定，支持非正当要求或超出雇主合理预期的过高要求的罢工为非法罢工。这就通过判例，确认了一些类别的罢工为合法而另一些类别的罢工为非法。德国对罢工的认定是：罢工是指一个行业或企业的较大数量雇员，为解决集体劳动争议而共同策划并实施的停工行为，而且罢工必须与集体协议相关，并且必须由工会发动组织。

（三）本课题组研究给出的罢工定义

虽然各国对罢工定义的具体规定不尽相同，但不论是哪一类定义，有一些基本原则和要素是共有的。即：

（1）罢工是一种有组织的集体行动，而不是个人行动。这种集体行动既可以是工会组织的，也可以是某些工人自行组织的。多数国家只承认工