



湖南大学出版社图书出版基金资助项目

集体协商与集体谈判： 类型比较及形成机制

谢玉华 著

湖南大学出版社



湖南大学出版社图书出版基金资助项目

集体协商与集体谈判： 类型比较及形成机制

谢玉华 著

湖南大学出版社

内 容 简 介

本书是国家社会科学基金项目课题“多方合力下的工资集体协商生长路径研究”(13BGL112)的最终研究成果,湖南大学出版社图书出版基金资助项目。本书结合中国集体协商(谈判)的现实,分析政府主导背景下的中国集体协商(谈判)形成机理,试图拓展西方话语体系的集体谈判理论;对中国出现的集体协商和集体谈判进行归类比较,勾画出全貌并类型化,探索其形成和发展规律。

图书在版编目(CIP)数据

集体协商与集体谈判:类型比较及形成机制/谢玉华著. —长沙:
湖南大学出版社, 2020. 1
ISBN 978-7-5667-1705-4

I. ①集… II. ①谢… III. ①劳动关系—研究—中国
IV. ①F249. 26

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 296427 号

集体协商与集体谈判:类型比较及形成机制

JITI XIESHANG YU JITI TANPAN; LEIXING BIJIAO JI XINGCHENG JIZHI

著 者:谢玉华
责任编辑:谌鹏飞 责任校对:尚楠欣
印 装:北京虎彩文化传播有限公司
开 本:787mm×1092mm 16 开 印张:10.75 字数:255 千
版 次:2020 年 1 月第 1 版 印次:2020 年 1 月第 1 次印刷
书 号:ISBN 978-7-5667-1705-4
定 价:38.00 元

出 版 人:李文邦
出版发行:湖南大学出版社
社 址:湖南·长沙·岳麓山 邮 编:410082
电 话:0731-88822559(发行部),88821691(编辑室),88821006(出版部)
传 真:0731-88649312(发行部),88822264(总编室)
网 址:<http://www.hnupress.com> 电子邮箱:presschenpf@163.com

版权所有,盗版必究
湖南大学版图书凡有印装差错,请与发行部联系

序

党的十八大报告提出，用“推行企业工资集体协商制度”来保护劳动所得。中共中央、国务院《关于构建和谐劳动关系的意见》（中发〔2015〕10号）也提出“推行集体协商和集体合同制度”，“健全劳动关系协调机制”。大规模的工资集体协商“彩虹计划”提高了工会和集体协商的覆盖率，但存在“有合同、没协商”的情况，实效甚微，不能起到调节收入分配和协调劳动关系的作用。与此同时，珠三角等地方，企业在激烈的劳资冲突和工人集体行动后产生了集体谈判，用集体谈判解决劳资争端，进而建立起集体谈判制度。对此，广东等地的地方立法进行了积极的回应，中华全国总工会也肯定了集体谈判的意义，2015年1月集体合同部部长张建国在中华全国总工会的刊物《中国工人》上发表《走向谈判，中国工会坚定不移》的文章^①。

集体谈判是人类发展市场经济过程中经过了漫长的劳资冲突后找到的协调劳动关系的制度，被认为是解决劳资冲突的一项伟大社会发明。中国快速发展市场经济，既要借鉴这一文明成果，又要结合中国的劳资格局，探索出中国集体协商和集体谈判的生长机制，使集体协商由形式化走向实效；使集体谈判发展有序。

市场经济国家劳动关系的调整是以个别劳动关系（劳动者个体与雇主的关系）调整为基础，以集体劳动关系（劳动者集体——通常是工会与雇主及雇主组织的关系，双方就工资及劳动条件谈判协商签订集体合同）调整为核心。由于资强劳弱，个别劳动关系是不对等的。没有集体劳动关系调整机制的存在和运行，劳动关系就不可能和谐。经过四十年的市场化改革，中国劳动关系正在由个别劳动关系向集体劳动关系转型；但是，现有的劳动关系调整机制仍以个别劳动关系调整为主，集体劳动关系调整机制迟迟未有效构建，这是我国劳资冲突愈演愈烈的根本原因。

2010年人力资源与社会保障部、中华全国总工会及中国企业联合会推进集体合同制度“彩虹计划”，集体劳动关系协调机制引起重视。我国既有自上而下形成的集体协商，也有自下而上产生的集体谈判。

集体协商分为两种：嵌入型和劳资参与型。嵌入型集体协商主要是地方政府及总工会自上而下推行的，劳资双方的参与都不够；企业工会代表工人利益不够；劳资双方只是签订形式化的集体合同，没有实效，大多数企业的集体协商都属于这种类型。劳资参

^① 张建国，徐薇. 走向谈判：中国工会要坚定不移 [J]. 中国工人，2015（1）：4-12.

与型集体协商既有地方政府和地方总工会发起的，也有雇主或企业工会发起的，企业工会有一定代表性，收集工人意见，反映工人呼声；劳资双方都参与集体协商，但以沟通、商谈的方式达成协议；集体合同涉及劳动条件多利益分配少或以温和的方式对待分配性内容，但集体协商具有较好的持续性。一些中外合资企业集体协商的典型案列属于这一种，一些典型的行业工资集体协商（如浙江温岭）也属于这一种。

集体谈判分为争端解决型和可持续型。争端解决型集体谈判通常是在发生了劳资集体争议、工人集体行动（停工怠工）的企业产生；在各方斡旋下劳资就争端问题进行集体谈判；工人或者选举代表，或者激活（改选）工会，代表工人进行集体谈判；劳资双方博弈强；谈判倾向零和博弈；签订的集体协议有约束力；通常是一次性谈判。发生在关停并转中的劳资集体谈判都属于这一种。可持续型集体谈判也通常发生在劳资集体冲突、工人集体行动后，在多方斡旋下开展集体谈判解决劳资争端，之后改选工会，建章立制构建集体谈判制度，定期开展集体谈判；工会独立于资方，代表工人利益；劳资博弈强；集体谈判内容既有劳动条件等整合性谈判也有利益分配性谈判；集体合同对劳资双方具有硬约束力；由于集体谈判机制已建立、劳资双方的集体谈判能力持续提高，这种集体谈判越来越走向劳资自治，是一种可持续性发展的集体谈判。这种类型的集体谈判出现在珠三角地区一些外商独资企业中，如南海本田、南沙电装，也出现在一些地方政府和总工会处理的典型案例中，如深圳盐田港、深圳理光等。

嵌入型集体协商不能起到协调劳资矛盾的作用，但典型案例稍有宣传和启蒙教育的作用；劳资参与型集体协商对资方单决制有一定制约，对工资增长和劳动条件改善有一定作用；争端解决型集体谈判在企业关停并转中较好地保护了劳动者的利益，能够平稳解决劳资冲突；可持续型集体谈判最接近成熟市场经济的集体谈判，能够有效协调劳动关系。

除嵌入型集体协商主要由地方政府和总工会推行外，其他集体协商和集体谈判类型都是在多方合力下形成的。首先，要有一个有代表性的工会，在劳资参与型集体协商企业，要么是上级总工会代行企业工会职能，要么是工会主席由集团公司派出并独立于资方；而在争端解决型和可持续型集体谈判中，与资方谈判的工会或工人代表是由员工民主选举产生的。可见，工会要有代表性并独立于资方，要么有来自上级工会的支持，要么有来自员工的支持，同时工会主席及委员具有领导力。其次，资方要有集体协商（谈判）和劳资共赢意识，企业具有成长性和让利空间。再次，上级总工会要作企业工会或工人代表的坚强后盾。然后，地方政府要搭建劳资协商谈判平台，培植劳资自治。最后，各种参与的社会力量都有利于纠正劳资失衡，促进劳资协商谈判。

发达市场经济国家集体谈判的形成是：劳资冲突——工人成立工会——罢工——资方让步进行集体谈判达成集体协议——政府不干预——垄断时期立法规制，即发达市场经济国家的集体谈判是市场自发产生的，强调劳资自治，政府在很长时间内不干预，进

入垄断时期才立法规制构建集体谈判制度。中国的集体协商和集体谈判道路恰好反过来，政府成为制度创设者，地方政府和总工会成为制度变迁的重要主体，但集体协商和集体谈判的可持续发展仍旧要回到市场经济本身的规律——劳资自治，政府回归到规制者角色。

近几年经济下行，集体协商走入低谷。但我国已由个别劳动关系向集体劳动关系转型，构建有效的集体劳动关系协调机制是必然的选择。我们可以借鉴韩国的经验，韩国在经济飞速发展后逐步构建集体劳动关系调整机制，倒逼韩国实现产业升级。美国在经济萧条的1935年建立集体谈判制度，以调整收入分配结构，增强国内购买力来扭转经济危机，这也值得我们借鉴。我们不能在产业转型中再次牺牲劳动者的利益，否则既不符合启动内需的目标，更有可能带来社会稳定的问题。因此，在经济下行、集体劳动冲突高发期，我们可以探索集体劳动冲突协调机制，为构建集体劳动关系调整机制开辟道路。

经过10多年的发展，中国集体谈判逐步拓展空间，未来一段时间，在集体协商占主流的情况下，集体协商与集体谈判并存。我们要促进嵌入型集体协商向劳资参与型集体协商转化；争端解决型集体谈判向可持续型集体谈判转变，大力发展可持续型集体谈判。为此提出以下政策建议：

第一，培植劳资主体。（1）加强党组织对基层工会的领导，充实县区、街道、村镇三级工会，强化行业工会、区域工会，甚至可以使行业工会和区域工会交叉、形成竞争格局，让工人选择加入工会，选择集体协商的工会代表。（2）地方总工会引导工人成立工会，不留真空。（3）改进基层工会工作，日常将培养工人集体意识、普及维权知识、发现和培育工人积极分子作为工作重点，进而帮助工人组建工会、改选工会，最终目标是开展劳资集体谈判协商。（4）对为员工权益抗争而被迫退出企业的工会主席进行保护，可以将其纳入集体协商指导员、专职工会主席队伍。（5）组建行业、区域雇主组织，并进行集体协商、集体谈判的知识普及。

第二，赋予集体协商、谈判压力手段。一种压力是职工的广泛参与，包括协商谈判前的意见收集、谈判中的旁听及高度关注、谈判后的职工代表大会表决协议。因此健全企业民主管理和职工参与制度，就是建立集体协商、谈判的劳方压力手段。另一种压力是建立企业员工申诉处理机制并行监督职能。

第三，建立有效的集体劳动争议调解机制。劳资协商谈判最需要的是“说和人”，而我们现有的调解机制过分依赖政府。基层政府缺少协调劳动关系专业技能人员，调解机构形同虚设。面对日益增多的劳资集体协商、谈判冲突，我们需要改换思路，构建“小政府、大社会”的劳动关系调停调解机制；大力发展集体协商谈判调停调解社会组织，政府可以通过购买服务的方式引导调解组织的发展；同时充实基层劳动关系三方协调机制。

自邓洛普以来，西方构建的集体谈判理论是以劳资冲突自发产生集体谈判的历史为背景，对集体谈判中各主体的行为及相互关系的研究也是以欧美市场化劳动关系为依据的。中国的劳资政格局与西方不同，西方的集体谈判理论无法解读中国的现实。本书结合中国集体协商、谈判的现实，分析政府主导背景下的中国集体协商、谈判形成机理，试图拓展西方话语体系的集体协商谈判理论。此外，国内现有的研究对集体协商较关注，而对日益成长的集体谈判关注较少。本书对中国出现的集体协商和集体谈判进行归类比较，勾画出全貌并类型化，探索其形成和发展规律。中国改革开放四十年，经济成就斐然。让劳动者的收入与经济成长的步伐相适应，共享发展的成果，既是政府和社会的目标，也是劳动者的心声。开展有实效的集体协商和集体谈判，就能在微观领域起到调节收入分配的作用，进而奠定和谐劳动关系的基石。

目 次

第一章 中国劳动关系调整机制	1
第一节 劳动力市场化与集体劳动冲突	1
第二节 劳动关系协调机制的演进	5
第二章 集体谈判与集体协商辨析	10
第一节 集体谈判的演变	10
第二节 集体协商的本质	15
第三节 中国集体协商和集体谈判的分类	20
第三章 嵌入型集体协商	24
第一节 集体协商政策演变：从中央到地方	24
第二节 企业集体协商：从文本到实践	33
第三节 嵌入型的样本：武汉餐饮行业工资集体协商	43
第四章 劳资参与型集体协商	54
第一节 温岭羊毛衫行业工资集体协商	54
第二节 中外合资企业J公司的集体协商	64
第三节 劳资参与型集体协商特征	72
第五章 争端解决型集体谈判	75
第一节 总工会主导的争端解决型集体谈判	75
第二节 企业工会主导型的争端解决型集体谈判	83
第三节 工人代表主导的争端解决型集体谈判	97
第六章 可持续型集体谈判	115
第一节 可持续型集体谈判的形成	115
第二节 可持续型集体谈判的影响因素分析	125
第三节 可持续型集体谈判的特征	133

第七章 多方合力下的中国集体协商（谈判）发展趋势	135
第一节 中国集体协商（谈判）发展趋势	135
第二节 中国集体协商（谈判）发展的制度构建	138
附 录	144
附录一 武汉市餐饮行业工资专项集体合同	144
附录二 工资集体协商调查问卷	147
附录三 某外商投资企业集体合同	149
附录四 D 公司工会主席信箱反映问题及回复	158
附录五 D 公司劳资职场恳谈会部分内容摘录	160
后 记	163

第一章 中国劳动关系调整机制

改革开放以来，随着经济发展和劳动力市场的发展，中国劳动关系调整机制一直在推进。但整体来说，对集体劳动关系的调整滞后。

第一节 劳动力市场化与集体劳动冲突

一、劳动力市场化进程

劳动力是生产活动的基本要素，发展市场经济，必定要实现劳动力的市场化。劳动力市场化，我们主要通过推行国有企业劳动合同制和放开农民工市场实现。

首先，我们在公有制企业进行劳动力市场化的改革探索。国有企业改革可以划分为四个阶段，即1978—1984年的扩大企业自主权阶段、1985—1992年的实行两权分离阶段、1993—2002年的建立现代企业制度阶段、2003年至今的改革国有资产管理体制阶段^①。“扩权让利”“两权分离”阶段（1978—1992年），主要是调整国家与企业的关系，工人与企业的劳动关系并没有发生根本性变化。国企改革的脱困建制阶段（1993—2002年），减员增效、下岗分流等改革举措则直接改变国有企业职工与企业的关系。其实早在1986年，国务院就颁布了《国营企业实行劳动合同制暂行规定》，在国营企业推行劳动合同，提高企业的活力。1992年，徐州国营企业掀起了一股以“破三铁”（“铁饭碗”“铁工资”和“铁交椅”）为中心的企业劳动、工资和人事制度的改革热潮。1995年国有企业全面推行劳动合同制。劳动合同制、职工“去身份化”使国有企业劳动关系发生了实质性的变化^②，公有制企业的职工从此成为劳动力市场中的一员，不再捧着“铁饭碗”、当着“主人翁”，尽管国有企业的合同制工人仍旧有较稳定的就业。随着公有制企业改制和“职工身份置换”，我们快速地完成了劳动力市场化，国有企业职工瞬间被抛进市场。更严重的是，在公有制企业改制过程中，大量企业职工被下岗分流，被抛向劳动力市场自主择业。截至2002年，我国国有企业下岗职工近2000万，如果加上集体企业的下岗职工，近4000万^③。

其次，我们放开农民工就业市场。改革一方面要搞活国有企业，另一方面要大力发展非公有制经济。非公有制经济发展需要大量劳动力。1978年农村包产到户的改革，大大解放了农业劳动力，剩余劳动力涌入城市，先后进入建筑业、制造业、服务业。

① 周叔莲：我对国有企业改革的研究 [J]．中国延安干部学院学报，2012，5（4）：65-76．

② 郭庆松：当代中国国有企业劳动关系研究述评 [J]．上海行政学院学报，2007，8（5）：92-102．

③ 常凯：常凯：三十年来劳资关系的演变历程 [J]．中国商界，2008（6）：37-39．

1985年9月全国人大常委会颁布《中华人民共和国居民身份证条例》，城乡居民都发身份证以验证身份，这样城乡居民可以自由流动自由择业。这一制度有着标志性意义，意味着国家从控制人口流动到促进流动，计划经济时代的控制人口流动政策彻底被改革^①。但由于户籍制度没有同步，中国产生了二元劳动力和中国特色的概念“农民工”。2016年农民工总量达到28171万人。

二、集体劳动冲突

中国作为后发国家，为了快速发展经济，采取出口导向型的发展战略，大力发展“三来一补”代工经济，运用劳动力、土地等资源低价的优势，吸引投资；运用各种优惠政策促进企业发展。资本的权益得到保护，劳工的权益受到抑制。在这样的政策引导下，工业化初期激烈的劳资矛盾被压抑着。但随着国有企业体制转轨和农民工队伍的壮大，传统体制内和体制外的劳资冲突都迅速增加，劳动争议和冲突事件增加。根据于建嵘的研究，1993—2005年，中国发生的群体性事件在迅速增长。1993年全国共发生8709宗，此后一直保持快速上升趋势，1999年总数超过32000宗，2003年60000宗，2004年74000宗，2005年87000宗，上升了近十倍。如果要对这些事件进行分类的话，农民维权约占35%，工人维权为30%，市民维权是15%，社会纠纷是10%，社会骚乱为5%，有组织犯罪等为5%^②。常凯的研究发现，1994—2003年，劳动争议案件和人数按每年30%左右的速度增长，争议的主要原因是劳动者权益受到侵害，争议的性质是权利争议^③。2008年劳动争议井喷发生，2009年后数量有所回落，但依然在高位运行（见图1.1）。

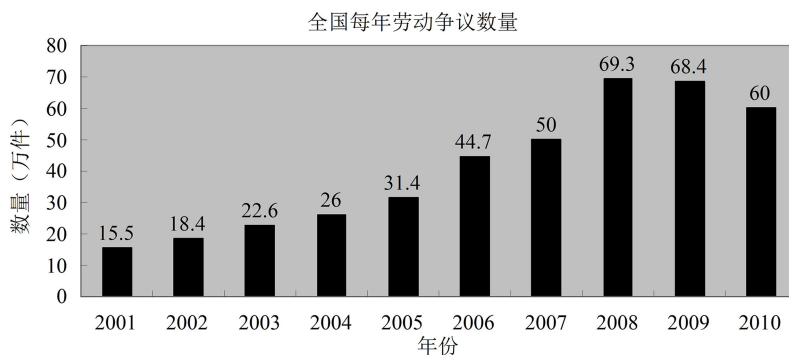


图 1.1 全国每年劳动争议数量

数据来源：中华人民共和国人力资源和社会保障部 2001—2010 年度统计公报。

① 1953年4月，国务院发出了《劝阻农民盲目流入城市的指示》，首次提出了“盲流”的概念。1956年秋后，农村人口外流到大城市和工业建设重点区域的现象发展到十分严重的程度，国务院于年底再次发出《防止人口盲目外流的指示》，并于1957年初对该指示作了补充再次下发。1959年3月，由于极“左”路线盛行，饿死人的情况已经大规模发生，中共中央、国务院联合发出了一个《关于制止农村劳动力盲目外流的紧急通知》。所有未经许可即可离开乡土、“盲目流入”城市的农民都是“盲流”，对“盲流”进行收容、遣返。

② 于建嵘. 中国的社会泄愤事件与管治困境 [J]. 当代世界与社会主义, 2008 (1): 4-9.

③ 常凯, 陶文忠. 人力资源管理与劳动关系调整 [J]. 中国人力资源开发, 2006 (8): 4-9.

集体劳动争议伴随着劳资冲突加剧而凸显。常凯的上述研究表明,1994—2003年的劳动争议中,集体争议占劳动争议人数的2/3以上^①。同样的,集体劳动争议在2008年之后急剧增加,之后虽稍微下降,但伴随着2014年以来的经济下行、企业转型,集体劳动争议又逐年增长(如图1.2)。

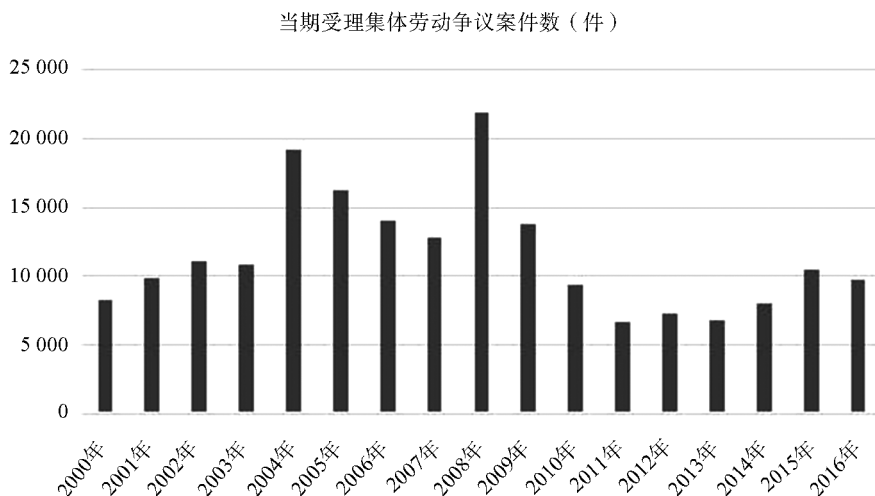


图 1.2 全国每年集体劳动争议案件数量

数据来源:《2017 中国劳动统计年鉴》。

中国劳动统计年鉴统计的集体劳动争议,是根据《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》确定的“发生劳动争议的劳动者一方在十人以上,并有共同请求的”争议。这与学理上的集体劳动争议概念有本质的区别。

集体劳动争议又被称为集体争议,是指集体劳动关系中存在共同性或关联性的劳动者或者劳动者集体,因劳动条件、社会保障等方面的权利义务问题,与雇主发生的法律纠纷^②。一般认为集体劳动争议是劳动者的群体性、利益相关性所导致的社会现象。我国《劳动法》第84条和《集体合同规定》第七章所规定的集体劳动争议,包括集体协商争议和集体合同履行争议^③。换句话说,集体劳动争议是由签订、变更和履行集体合同过程中发生的劳动争议。这与欧美国家立法上、理论界和实务界对集体劳动争议的共识基本一致^④。按人社部2017年4月颁布的《劳动人事争议仲裁办案规则》的规定,“处理劳动者一方在十人以上并有共同请求的争议案件,或者因履行集体合同发生的劳动争议案件”都属于集体劳动争议。但是,这个界定主要是从权利争议的角度来进行的,即发生了法律规定权利范围内的劳资争议。而且,集体劳动争议仅仅从人数上来界

① 常凯,陶文忠.人力资源管理及劳动关系调整[J].中国人力资源开发,2006(8):4-9.

② 常凯.劳动关系学[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2005:414.

③ 王全兴,刘焱白.我国当前群体劳动争议的概念辨析和应对思路[J].中国劳动,2015(1):27-35.

④ 冯喜良.“集体劳动争议”与“劳动关系群体性事件”的对话——集体劳动争议相关概念之辨析[J].中国人力资源开发,2015(9):104-107.

定是不合理的，如果十人以下，但劳动者委托工会或工人代表与雇主谈判并因此而产生劳动争议，就不属于集体劳动争议范围，这显然与集体劳动争议的学理相悖。欧洲、美国、日本和韩国，判断集体劳动争议的标志为工会是否参与^①。此外，由于中国企业签订的集体合同形式化，几乎没有因为集体合同签订、变更和履行而发生劳动争议的案例，2014年沃尔玛常德店因为关店发生劳资冲突，店工会就公司重大事项没有经过工会、违背已签订的集体合同而提起仲裁，这是中国首例因集体合同履行而提起的集体劳动争议案件（该案例将在后文论述）。中国发生了大量工人集体行动后产生的劳动争议，中国劳动关系已经由个别劳动关系向集体劳动关系转型^②，在大量工人集体行动中，已显示出：工人在企业层面形成了集体意识、稳定的组织形态和驾驭集体行动的能力^③。因此，常凯（2014年）将中国目前的集体劳动争议分为了三种类型：第一种是集体劳动争议，指十人以上的集合性个体争议，这也是中国劳动统计年鉴所统计的集体劳动争议，实质上是个体劳动争议的聚合；第二种是集体合同争议，即签订、变更、履行集体合同而发生的争议，与西方的集体争议概念类似；第三种是集体行动争议，以工人罢工、雇主闭厂为主要形式的劳资争议^④。

2010年中国工人的集体劳动争议和集体抗争达到了高潮。这一年有两件影响深远的劳工抗争事件，一是富士康工人的连续“十三跳”事件；二是广东南海本田工人的罢工以及由此引发的全国300多起罢工^⑤。前者以生命抗争方式述说着劳资冲突的加剧和流水线工人的悲苦；后者以更积极的方式彰显出工人的集体抗争。此后，工人集体抗争事件逐年增加。根据Elfstrom（2014年）和Xiao（2015年）的研究，中国工人集体行动事件逐年上升。2011年为185起，2012年为382起，2013年为656起，2014年为1361起^⑥。

经济下行，出现私营企业关停并转、外资企业撤资，产生了大量产业结构调整带来的劳资冲突。我国尚没有工人集体行动的统计，只能从新兴媒体的统计中获得相关信息。根据“新生”对曝光于网络的集体行动的统计，2015年发生的集体行动与产业结构调整紧密相关，1~9月珠三角共发生89起工人集体行动事件，其中47起为企业关闭、搬迁引起的，占52.8%^⑦。广东省在2015年因欠薪问题引发的30人以上的群体性

① 刘婷，杨正喜，李敏．集体劳动争议是权利之争还是利益之争？[J]．中国人力资源开发，2014（17）：97-102.

② 常凯．劳动关系的集体化转型与政府劳工政策的完善[J]．中国社会科学，2013（6）：91-108.

③ 段毅，李琪．中国集体劳动关系的生成、发展与成熟——一个自下而上的分析视角[J]．中国人力资源开发，2014（23）：94-104.

④ 常凯，中国集体劳动关系调整机制的历史沿革和现状，中国集体谈判论坛，www.jitp.cn/a/report/opinion/2014/0630/5770.html，2014年7月14日。

⑤ Chan K C, Nadvi K. Changing labour regulations and labour standards in China: Retrospect and challenges [J]. *International Labour Review*, 2014, 153 (4): 513-534.

⑥ Elfstrom M, Kuruvilla S. The Changing Nature of Labor Unrest in China [J]. *Social Science Electronic Publishing*, 2014, 67 (2): 453-480.

⑦ 谢玉华，李红，杨玉芳．集体行动走向集体谈判的条件：基于珠三角案例的分析[J]．中国人力资源开发，2015（23）：97-103.

事件高达数百起，占全省 30 人以上群体性事件的 70% 以上^①。而国有企业去产能改革，涉及近 1 000 万岗位，煤炭系统涉及约 130 万人，钢铁系统约 50 万人。供给侧改革引发的集体劳动冲突事件如 2016 年黑龙江双鸭山事件等，更引起政府和社会关注^②。

第二节 劳动关系协调机制的演进

一、从《劳动法》到《劳动合同法》

中国劳动关系协调机制是随着劳动力市场化而推进的。1992 年党的十四大确立了市场经济体制的改革目标，1993 年《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》确定了社会主义市场经济体制改革的步骤和措施，1994 年颁布《劳动法》。《劳动法》整体来说是“去规制”。20 世纪末，新自由主义席卷世界，资本自由流动寻找最有利的投资环境，而劳动基准的“探底竞赛”在全球上演。1990 年国内国有企业改革轰轰烈烈，“破三铁”正在推行。在这种背景下，《劳动法》实际上以法律形式赋予企业“去规制”改革以合法性，表现在：打破“铁饭碗”，以劳动合同形式确立企业与职工的关系；以固定期限劳动合同为劳动合同的基本形式；劳动合同终止没有经济补偿金；企业自主确定本单位的工资分配方式和工资水平；企业与劳动者可以约定解除劳动合同。《劳动法》推动了中国劳动关系市场化进程^③。

2003 年我国提出科学发展观，2004 年 9 月 19 日，中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议上正式提出了“构建社会主义和谐社会”的概念，并将劳工领域作为实践科学发展观、构建和谐社会的突破口^④。党的十六届六中全会决议提出，发展和谐劳动关系，全面实行劳动合同制度和集体协商制度，维护劳动者特别是农民工合法权益。十七大报告也要求“规范和协调劳动关系”。2008 年的《政府工作报告》又对建设和谐劳动关系作出部署。2008 年推出《劳动合同法》《促进就业法》《劳动争议调解仲裁法实施条例》等，其中《劳动合同法》引起广泛反响。

《劳动法》是为了配合国有企业推行劳动合同制而制定的，为打消国有企业职工顾虑，《劳动法》设计了就业权利、社会保险权利、劳动合同权利、参与工会与集体协商的权利、工资保障权利、休息休假权利、民主管理权利以及提请劳动争议处理的权利，几乎全盘复制了当时国有企业劳动关系的调整机制。但这一调整体系几乎不包含“农民工”，导致对农民工的严重侵权、农民工用工无法可依。2005 年全国人大报告指出，我国非国有企业劳动合同签订率仅为 20%，而签订的劳动合同中，60% ~

① 刘晨，张甜甜．我国群体性事件的基本态势、特点与治理的意义——基于构建“和谐社会”探讨 [J]．中共南京市委党校学报，2016（4）：80-84．

② 韩碧如．双鸭山煤矿工人抗议拖欠工资 [N]．金融时报，2016-03-14．

③ 李小彤．劳动制度改革的里程碑 [N]．中国劳动保障报，2014-06-04．

④ 涂晓亮，王光华，乔健，等．劳动关系市场化与法制化的 30 年变奏——以劳动者劳动人权的实现为视角 [J]．现代交际，2009（2）：10-20．

70%签订的是一年的短期合同^①。2006年，国务院关于中国农民工的调研报告指出，劳动法律法规没有得到有效执行。劳动和社会保障部2004年对40个城市进行的调查显示，来自农村的1.2亿农民工大军中，仅有12.5%签订劳动合同，15%参加了社会保障计划，10%有医疗保险。农民工能按时获得工资的不到一半（48%），而52%的农民工经常或非经常被拖欠工资。68%的农民工一周得不到一天的休息，54%的农民工从未获得法定的加班工资，76%的农民工没有得到法定节假日的加班工资^②。于是，《劳动合同法》在全球性的“去规制”进程中，启动了我国劳动关系的“再规制”进程；从《劳动法》到《劳动合同法》，是一个从维护国营企业职工权益到保护农民工权益的转变过程^③。

《劳动法》和《劳动合同法》都是规范个体劳动关系的法律。我国劳动关系协调机制，是依托法律强制介入的单一机制，通过政府自上而下加强劳动立法和执法监察；政府主导下着重调整个别劳动关系是我国的基本调整方式，防止因劳动关系引发群体性矛盾更是我国立法的一个重要目标^④。然而，这一缺乏对集体劳动关系调整的劳动关系调整机制越来越受到挑战。

二、集体协商政策的出台

市场经济对劳动关系的调整是以个别劳动关系调整为基础，以集体劳动关系调整为核心，以社会劳动关系调整为目标。没有集体劳动关系的存在和运行，劳动关系的构成就不完整和不平衡，劳动者的利益就不可能得到保障，劳动关系也就不可能和谐稳定^⑤。

从发达市场经济国家走过的道路看，劳动关系协调机制构建过程就是集体劳动关系建立过程，进而是劳动关系由冲突到合作的过程。资本主义原始积累时期，劳资冲突激烈；自由放任时期，仍旧没有有效的机制协调劳资矛盾，资本处于强势，劳动者只能被动接受劳动条件。机器大工业代替手工作坊后，工人被“去技能化”，成为大机器工业的螺丝钉。工人共同意识逐步形成，在早期以冲突为主，20世纪末以来发展到以合作为主。可以说，今天的合作是昨天的冲突斗争的结果。资本主义早期，随着资本的壮大，在劳动关系中，资本处于强势地位，劳动者凭借个体的力量不足以与资本抗衡，只能被动接受苛刻的劳动条件。工人的抗争从原始的破坏机器到联合起来组建工会、实行罢工。最初，工人的联合行动被欧美的法律认为破坏了契约自由和财产权利。工人联合常以刑事共谋遭到起诉，法院经常以“禁令”的方式中止工人罢工。19世纪中叶后，工人要求改善劳动条件的罢工斗争日益高涨，雇主为避免罢工带来的损失，不得不与工

① 何鲁丽．全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国劳动法》实施情况的报告——2005年12月28日在第十届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议上[J]．2006：82-87．

② Friedman E, Lee C K. Remaking the World of Chinese Labour: A 30-Year Retrospective [J]. British Journal of Industrial Relations, 2010, 48 (3): 507-533.

③ 李小彤．劳动制度改革的里程碑——《劳动法》颁布20周年回顾与展望[N]．中国劳动保障报，2014-06-04．

④ 董保华，李干．构建和谐劳动关系的新定位[J]．南京师大学报（社会科学版），2016（2）：67-76．

⑤ 曹绪红．政府规制视角下的劳动关系探析[J]．东岳论丛，2013，34（11）：158-161．

人组织谈判, 签订集体合同。集体谈判最早出现于 18 世纪末, 它是罢工的结果。但这时期的集体合同只不过是劳资双方的“君子协定”, 不具有法律效力。20 世纪初, 随着工人运动的发展壮大, 集体合同的法律效力才逐渐被确认。一些国家相继颁布了签订集体合同的法律^①。也就是说, 欧美市场经济国家协调劳动关系的道路是从斗争中摸索出来的, 集体谈判是斗争之后妥协的产物; 劳动关系长期依靠劳资双方的博弈来解决, 政府在很长时间内对劳动市场不干预, 直到集体合同等法律规定的产生, 才逐步形成劳动关系的三方协商机制。西方协调劳动关系的机制形成经过二三百年来, 经历了三个阶段的演化: 原始积累时期的放任自由、垄断时期的国家干预、20 世纪后期的劳动关系调整机制完善^②。至今, 市场经济国家都建立起了完整的劳动关系协调机制, 劳资不可调和的矛盾得以化解。多元论也成为西方劳动关系理论的主要流派^③, 劳资利益协调使西方资本主义自身矛盾得以修正, 进而顺利发展而不是走向崩溃。市场经济国家劳动关系协调机制的主要组成部分是: 维护工人权益的独立工会、劳资集体谈判、劳动关系三方协商机制、产业民主和工人参与等^④。

中国改革开放, 迫使劳动关系必须在极短的时期内完成发展和转型双重任务。在这个劳动关系急剧的演变过程中, 资本主义劳动关系不同阶段发生的一些问题在中国现阶段交织出现了: 一方面是劳动法规的大量出台, 劳工立法趋于完备; 另一方面是资本对劳工的掠夺变本加厉, 劳资冲突严重, 工人对抗运动“此伏彼起”。可以说, 中国劳工正在同时经历资本主义劳工演变的三个阶段^⑤。我国在加强劳动立法, 规范个体劳动法律关系的同时, 建立和规范集体劳动关系显得特别重要。

早在 1992 年, 我国《关于修改〈工会法〉的决定》就规定工会通过平等协商和集体合同制度, 协调劳动关系; 1995 年开始实施的《劳动法》就规定了企业职工可以与企业就劳动报酬、工作时间等签订集体合同。中华全国总工会 1995 年颁布《工会参加平等协商和签订集体合同试行办法》, 1996 年与劳动部、国家经贸委及中国企业家协会联合发布《关于逐步实行集体协商和集体合同制度的通知》, 1998 年发布《工会参加工资集体协商的指导意见》。2000 年劳动部颁布《工资集体协商试行办法》。2001 年中华全国总工会联合劳动和社会保障部、国家经贸委、中国企业联合会/中国企业家协会发布《关于进一步推行平等协商和集体合同制度的通知》^⑥, 2003 年颁布《集体合同规定》; 2006 年劳动部、中华全国总工会、中国企业家协会联合发布开展集体协商的意见; 2007 年中华全国总工会推动工资集体协商要约行动; 2009 年

① 石美遐. 我国以职工代表大会为基本形式的企业民主管理制度合理性探讨 [J]. 中国劳动关系学院学报, 2010, 24 (1): 6-9.

② 岳经纶, 郭英慧. 社会服务购买中政府与 NGO 关系研究——福利多元主义视角 [J]. 东岳论丛, 2013 (7): 5-14.

③ 冯同庆. 劳动关系理论 [M]. 中国劳动社会保障出版社, 2009. 37

④ 吴清军. 整合式还是多元化? ——劳动关系研究范式的争辩与研究发展趋向 [J]. 中国人民大学学报, 2015, V29 (4): 34-42.

⑤ 岳经纶, 郭英慧. 社会服务购买中政府与 NGO 关系研究——福利多元主义视角 [J]. 东岳论丛, 2013 (7): 5-14.

⑥ 范韶华. 工会法治化建设的由来及发展历程 [J]. 劳动保障世界, 2015 (15): 39-40.

全面推行工资集体协商工作。全国有 13 个省（区、市）以党委或政府名义下发文件，推动开展工资集体协商工作；23 个省（区、市）人大制定了《集体合同规定》或《集体合同条例》等地方性法规^①。

早年的集体协商和集体合同主要在公有制企业推行。为了加强非公有制企业劳动者权益保护，2010 年 6 月，人力资源与社会保障部、中华全国总工会、中国企业联合会/企业家协会联合下发了《关于深入推进集体合同制度实施彩虹计划（人社部发〔2010〕32 号）》，提出目标：从 2010 年到 2012 年，力争用三年时间基本在各类已建工会的企业实行集体合同制度。其中，2010 年集体合同制度覆盖率达到 60% 以上；2011 年集体合同制度覆盖率达到 80% 以上。对未建工会的小企业，通过签订区域性、行业性集体合同努力提高覆盖比例。2013 年 7 月，中华全国总工会十五届四次执委会议提出“两个普遍”，提出：2011 年至 2013 年，全国企业法人建会率达到 90% 以上。其中，十人以上外商、港澳台商投资企业、私营企业建会率达到 95% 以上；世界 500 强等跨国公司在华企业法人建会率达到 95% 以上。工会组建和发展会员总体目标是：至 2013 年，全国法人单位建会总数达到 600 万家以上，全国工会会员达到 27 100 万人以上，其中农民工会员达到 10 300 万人以上。2013 年底已建工会组织的企业 80% 以上建立工资集体协商制度，基本实现已建工会企业普遍开展工资集体协商，其中实现世界 500 强在华企业全部建立工资集体协商制度。人社部的“彩虹”计划和中华全国总工会的“两个普遍”，推动了全国自上而下的“工资集体协商”运动，工会覆盖率和工资集体协商覆盖率大大提高。但是，劳资矛盾并没有因此而得到缓和，大规模的集体协商运动很多做成了“数字游戏”^②，没有起到协调劳资集体冲突的作用，劳动关系协调机制仍旧没有建立。鉴于此，2014 年，人社部发布《关于推进实施集体合同制度攻坚计划的通知》，针对“集体协商实效性不强、部分集体合同质量不高等问题，集体协商作用尚未得到充分发挥”的问题，国家协调劳动关系三方会议决定，“从 2014 年至 2016 年，在全国范围内推进实施集体合同制度攻坚计划”，要求“确保 2015 年末集体合同签订率达到 80%”；“着力提升集体协商质量、增强集体合同实效，逐步形成规范有效的集体协商机制”；继续以非公有制企业为重点对象，积极推进工资集体协商，同时推进行业集体协商。2014 年，中华全国总工会发布“深化集体协商工作规划（2014—2018）”，提出更明确的目标：“已建工会组织企业集体协商建制率保持在 80% 以上，其中百人以上已建工会组织企业建制率保持在 90% 以上”；针对集体协商形式化，规划提出要重点提升集体协商质量，“建制企业职工对集体协商的参与率达到 70% 以上，知晓率达到 90% 以上，对开展集体协商和签订集体合同工作的综合满意度稳步提高”。

2015 年 3 月，中共中央、国务院发布《关于构建和谐劳动关系的意见》的 10 号文件，10 号文件提出了构建和谐劳动关系的框架：以劳动合同保护劳动者个体权益，以集体协商和集体合同推进集体劳动关系，以三方机制作为劳动关系协调机制；加强企业民主管理，健全劳动关系矛盾调处机制，包括劳动监察、劳动争议调解仲裁、群体性事

^① 王娇萍，丁军杰．中华全国总工会：工资集体协商显现多方共赢成效 [N]．工人日报，2010-06-09．

^② 谢玉华．别将工资集体协商做成政府和工会的自娱自乐 [J]．中国工人，2012（1）：16-19．