

【经济与管理】

# 推行工资集体协商制的新探索

惠建利

(陕西师范大学 政治经济学院, 陕西 西安 710062)

**摘要:**推行工资集体协商制度是市场经济发展的必然趋势。我国已于2000年11月8日实施了《工资集体协商试行办法》。几年来,其推行状况却不尽人意,在现实中仍存在诸多问题。包括组建工会难度大,工会流于形式等。在分析这些问题的基础上,对中国相关制度的完善提出一些新的立法探索。

**关键词:**工资集体协商;工会;企业;完善

中图分类号: D922.29 文献标识码: A 文章编号: 1671-6248(2004)02-0029-05

## Wage system by collective consulting

HUI Jian-li

(School of Political Economy, Shanxi Normal University, Xi'an 710062, China)

**Abstract:** To the development of market economy, the wage system by collective consulting will be an inevitable trend. China has carried out an trial measure about the wage system by collective consulting from 8th, Nov, 2000. While today its paractice has not been very satisfying. There are still problems such as the difficulty to set up Trade Union, some Trade Unions only existing in form, and so on. By analyzing the problems, the author has put forward some new explorations to perfect interrelated legal systems of our country.

**Key words:** wage collective consult; Trade Union; enterprise; perfect

推行工资集体协商制度是市场经济发展的必然趋势,其在西方国家已经比较成熟。2000年11月8日中国劳动与社会保障部实施了《工资集体协商试行办法》,但在现实中其推行状况却不尽人意。笔者在分析存在问题的基础上,对中国相关制度的完善提出一些新的立法建议。

### 一、工资集体协商制及在中国的确立

工资权利分配制度一般存在两种情况:其一,中国大陆传统的工资分配制度。即国家拥有宏观管理权、用人单位拥有自主分配权及劳动者的工资取得权。其二,一些国家和地区的工资谈判制。即国家享有宏观管理权,用人单位与劳动者双方协商分配工资。如美、英劳动法规定,除国家机关的工资分配制度由立法确定外,其他雇主的工资分配制度普遍

由谈判确定。相比而言,工资谈判制更符合市场发展的规律,大多国家和地区都采取这一制度。比如中国台湾《劳动基准法》第21条规定:“工资由劳雇双方议定之。但不得低于基本工资。”那么,何为工资谈判制?工资谈判又称协议工资、集体谈判工资等,在我国称为工资集体协商。尽管表述这一概念的名称不同,但其基本涵义却是一致的,即在国家法律的保护和约束下,通过企业(雇主)与工会(工人)之间的谈判来决定工人工资的一种工资决定方式。从法律上看,它是由工会代表劳动者与雇主就工资进行谈判签订集体合同的一种制度。

工资集体协商制的实质,就国家而言,规定这种制度,主要是通过立法以国家的强制力来保障劳动者的权益。“在一个自由的社会中,国家并不通过行政的手段管理人们的事务,而只是通过法律调整人

收稿日期: 2003-11-17

作者简介: 惠建利(1974),女,陕西省富平人,陕西师范大学政治经济学院助教,法学硕士,主要从事经济法研究。

©1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

们的私性活动。”<sup>[1]</sup>就劳动者而言,主要是通过团结权的行使以形成劳动者的集体力量来对抗雇主的专断。这里,团结权有狭义和广义之分。其中“狭义的团结权是指劳动者组织和参加工会并保证工会自主运行的权利。广义的团结权则是指劳动者运用组织的力量对抗雇主以维护自身利益的权利。广义的团结权其具体内容主要包括三个方面:一是狭义团结权,即组织和参加工会的权利;二是集体谈判权或称团结交涉权,即由工会代表劳动者与雇主进行集体谈判,签订集体合同的权利;三是集体争议权或称团体行动权,主要是指劳动者通过工会组织罢工的权利。”<sup>[2]</sup>各国劳动法学界一般都将此称之为“劳动三权”。日本法学界又称此为“劳动基本权”。可见,工资集体协商是各国劳动法学界所称“劳动三权”中之集体谈判权的具体化。

工资集体协商制度作为“劳动三权”中之集体谈判权的具体化,在西方国家已经比较成熟。“作为一项运行了上百年的机制,集体谈判被西方视为‘民主社会的必要组成部分’和‘处理公共部门中劳资关系的正常手段’。”<sup>[3]</sup>上百年的历史实践证明,集体谈判在保护工人权益、平衡劳资力量、协调劳资关系方面是行之有效的。可以说,西方的集体谈判制度是一项比较成熟的制度,它的根本目的是要保护工人阶级的权利与利益,所以,值得我们借鉴,为我们所用。国际劳工组织已有不少涉及工资集体协商的公约和建议书,为许多国家普遍采用。而我国在工资权利分配问题上长期实行这样一种分配制度,即国家对工资拥有宏观调控权。用人单位对工资享有分配自主权,而劳动者对工资享有的权利仅限于工资获得权,最低工资保障权等。劳动者在工资的分配方式、分配标准等上听由用人单位‘宰割’。可喜的是,2000年11月8日劳动和社会保障部实施了《工资集体协商试行办法》,这标志着中国的工资权利分配制度向前大大迈进了一步。

## 二、推行工资集体协商制之现状评析

工资集体协商制度在中国的建立是必要的,也是必然的。对此,无须过多探讨,劳动和社会保障部已颁布了《工资集体协商试行办法》。问题在于:工资集体协商制度在中国是否已有效推行?调查表明,工资集体协商制度在中国的推行,步履维艰。各地市“工资集体协商尚处于初级水平。建立员工、老板、企业的利益制衡,任重而道远。”<sup>[4]</sup>

首先,就外商投资企业而言。改革开放以来,外

商来华投资逐年增加。“截至2001年10月底,全国共批准外商投资企业384894个,合同外资7319.19亿美元,实际利用外商3858.77亿美元。”当前,外商投资企业已经成为中国国民经济中的一个重要组成部分。工资集体协商制是市场经济国家普遍实行的一种制度,开展工资集体协商制度是市场经济发展的必然趋势。早在2000年,劳动和社会保障部要求各企业必须实行工资集体协商制。而时至今日,推行这一制度的困难仍然很大。尤其是在外商投资企业更为突出。“各地忙着抢外商、外企,宠还来不及,谁也不想因为工资协商跟外企闹翻,大多听之任之。”<sup>[5]</sup>这恐怕是各地普遍存在的情况。在中国,多数外商投资企业还没有把工资分配作为集体协商的主要内容,在外商投资企业中难以推行工资集体协商制度。详细剖析,不难看出,深层原因在于:1)工资协商的运作机制还没有真正建立起来,有的外企甚至没有工会组织,即使有,力量也很薄弱,很难代表职工与经营方去协商工资。许多企业,工会只被等同于一个部门,其地位和权利都受到经营者的制约;2)中国供大于求的劳动力市场这一事实。中国劳动力严重供大于求的局面决定了劳动供给方的先天不利地位,使得资方有很大的讨价还价的空间。这在当前是毋庸置疑的;3)双方力量对比悬殊,劳动者处于劣势地位;4)信息不对称。比如对一些岗位和工种的工资指导价,求职者茫然无知,又怎么与用人单位协商。这些都促使经营者加大了对劳动者合法权益的侵蚀。

就私营企业而言。目前,一些私营企业建立了工资集体协商制度,但建立起来的制度多是走形式。调查表明,企业职工工资的决定权基本掌握在经营者手中,特别是一些私营企业为赚取更多利润,随意克扣、拖欠工资,加班不加钱,导致劳企关系紧张,劳动争议上升,这已成为工会组织接受上访的突出问题。从法理上讲,组建工会是劳动者的权利,工会代表的是劳动者的利益。在私营企业,工会率不高,即使建有工会,也是迫于法律、政府的压力,况且大多是由老板建立或控制的工会,即使是劳动者建立的工会,面对目前中国劳动力买方市场的情况,资方有绝对的讨价还价的谈判能力,其工会作用也实难发挥。概括地讲,同外企一样,在私营企业,工会组建率低,没有真正意义上的工会,自然谈不上劳动者与经营者集体协商,更谈不上推行工资集体协商。

相比而言,国有企业推行工资集体协商制应该更为顺利。因为国有企业推行工资集体协商制有现

实的基础可依。我国《企业法》中规定了企业职工代表大会具有审议通过厂长提出的经济责任方案、工资调整计划和奖金分配方案等职权。这种企业职工代表大会的审议方式,已具有了集体谈判的雏形。在国有企业中已经建立多年的这种职代会制度,为国有企业全面推行工资集体谈判奠定了扎实的基础。但是在国有企业中:一方面,工会与企业管理者是附属或依附关系,这就决定了国有企业工会与资方进行协商与谈判不能够在真正意义上进行;另一方面,与外企、私企不同,当前国有企业的现状是产权不清晰,普遍缺乏国有资产的真正代表。这样,在国有企业,工会还没有充分发挥功能,要推行工资集体谈判困难很大。“在国有企业,工会组建有基础,几乎都组建有工会,但要推行工资集体协商制度,最迫切需要解决的问题是,如何使经营者真正代表国有资产的利益,维护国有资产的保值、增值,这是当前建立国有企业工资谈判机制的关键。”<sup>[6]</sup>

### 三、工资集体协商制推行的立法探索

通过上文分析可知,我国自2000年11月颁布《工资集体协商试行办法》以来,这一制度的推行范围不大。针对当前工资集体协商制在我国推行困难重重这一状况,笔者提出如下相关立法探索,权作抛砖引玉。

#### (一)发挥政府作用

政府在劳动关系中,是一个不可缺少的角色。我国工会力量薄弱,是一个不争的事实。为了维护职工合法权益,减少劳资冲突,更应重视政府在劳动关系中所发挥的作用。“在欧洲大陆,政府的过分干预曾经在很大程度上阻碍了那些为公共目的服务的自愿性组织的发展,而且还酿成了这样一种传统,其间,私人致力于公共事业的努力常常会被人们视作是好事之徒的瞎闹。”<sup>[7]</sup>笔者认为,工资集体协商,在中国还是新事物,各项法律法规还不健全,还缺乏经验,需要政府发挥更为积极的作用,但同时要防止其强权干预。政府将不再直接管理企业及职工队伍,而主要通过其他方式履行职能。

政府的作用主要体现为:第一,立法。即政府通过立法推行工资集体协商制。包括通过立法确定最低工资线;规定有关雇员、雇主和工会权力的实施细则,如劳动合同、集体合同;制定集体谈判的规则等。第二,促进作用。即在推行工资集体协商制中,政府要采取不同的方针、政策和行动,为经营方和工会之间开展集体谈判创造宏观环境,积极促进双方自行

谈判与对话。对此,国外一般通过立法予以确认。如《美国劳工管理关系法》规定,促进雇主和职工通过集体谈判解决争议的方法可以是:由政府提供充分的调解、调停、自愿仲裁的条件,帮助和鼓励雇主和职工代表就工资、工时和工作条件达成和保持协议,并且尽一切可能努力按他们通过开会和集体谈判达成的相互协议,解决分歧意见,或根据任何现行协议中规定的解决争议方法。第三,监督作用。即政府加强对工资集体协商和集体合同的管理和监督,保证集体协商公开、公正,集体合同公平、合理。及时处理协商和履行中产生的争议,使工资协商机制真正地发挥作用。

#### (二)修订《劳动法》

《中华人民共和国劳动法》自1994年颁布以来,对保护劳动者合法权益发挥了重要作用。但随着社会的发展和经济结构的调整,《劳动法》出台之后的这些年里,中国的劳动关系发生了显著的变化,私营企业和外资企业逐步增加,劳资关系在劳动关系中加大了比重,《劳动法》中的许多规范已很难适应当前的需要。我们应当根据市场经济的发展使《劳动法》进一步完善起来。已经颁布的大量劳动行政法规已为修订和增补《劳动法》创造了有利条件,专家一致认为修订《劳动法》的各项条件已经成熟,希望这一立法工作能够早日纳入全国人大的立法议程。

就工资分配制度而言,中国劳动法采用的是传统的工资分配制度。即国家拥有宏观管理权、用人单位拥有自主分配权及劳动者的工资取得权。例如我国《劳动法》第46条规定“国家对工资总量实行宏观调控”。第48条规定“国家实行最低工资保障制度”。《劳动法》第47条规定:“用人单位根据本单位的生产经营特点和经济效益,依法自主确定本单位的工资分配和工资水平”。2000年11月劳动和社会保障部发布了《工资集体协商试行办法》,从性质上讲,它是从属于劳动法的特别法,按照特别法优先于普通法的基本原则,在具体适用上,二者不存在冲突。但毕竟其为行政法规,立法层次不高,实践中实施力度不强。鉴于工资集体协商制度是市场经济发展的必然趋势,工资集体协商制度在我国的推行现状较差,因此,建议修订《劳动法》时,将工资集体协商制度写入劳动法,以促进这一制度在中国的有效实施。

#### (三)加强工会的独立性

工会是否具有独立性,是工会组织的灵魂。保持工会的一定独立性也是建立集体谈判制度的关键。只有当工会组织能相对独立于政府而与资方及

其组织进行平等谈判时,集体谈判机制才算有效建立,职工或雇员的利益才可以得到最大化的保护。2001年10月27日,九届全国人大常委会第二十四次会议表决通过了《工会法(修正案)》,突出了工会维护职工合法权益的职责和义务,强化了职工参加和组织工会权利的法律保障,建立了工会干部对职工和会员负责的组织体制,推动了工会组织的民主化。然而,这些是不够的。建立工人代表与资方可以就劳动条件及工资等问题进行平等谈判的机制,需进一步加强工会的独立性。实践中,对工会独立性侵蚀最大的属雇主控制干涉工会。笔者就此来探讨加强工会的独立性。

首先,雇主控制干涉工会,在中国特别是外商投资企业、私营企业是比较普遍存在的问题。在一些已经建立工会的非公有制企业中,工会主席有相当部分由企业行政负责人如副厂长,人事处长,或雇主的近亲属充任,这种老板建立或控制的工会,很难代表和维护工人的利益。修订后的《工会法》已涉及到这一问题,该法第9条第1款规定:“各级工会委员会由会员大会或会员代表大会民主选举产生。企业主要负责人的近亲属不得作为本企业委员会组成成员的人选。”这一规定,对于杜绝老板建立或控制工会,无疑有着重要意义。但是该条款“近亲属”的范围不明确。按照《婚姻法》规定,近亲属包括配偶、父母、子女、兄弟姐妹、祖父母、外祖父母。但事实上,日常生活中,人们对这一概念的理解不甚相同。如有人认为“这个近亲属应包括企业主要负责人的直系亲属及其小舅子、小叔子、小姑子、小姨子等。”<sup>[8]</sup>这样势必导致实践中一些雇主利用近亲属的模糊规定,达到控制干涉工会的目的,侵蚀工会的独立性。因此,对“近亲属”一词的范围,笔者认为,立法应给予明确解释。相应地,该条款中“企业主要负责人”的范围,也较为模糊。关于“企业主要负责人”,有些人认为“具有法人资格的企业指其法定代表人。不具有法人资格的企业指其最高管理者。”有些人认为包括“董事长、总经理、副总经理。”也有些人认为包括“老板、二老板、人事处长、行政处长。”因此,也需给与相应立法解释。

其次,关于雇主控制干涉工会,一些国家将企业给与工会财政援助列为企业控制干涉工会的范畴。如美国法律规定:“控制或干涉任何一个劳工组织的成立或活动,或给他以财权或其他方式的支持。”日本法律规定:“对劳动者成立工会或开展工会活动进行控制或干涉,对工会活动经费的开支在财政上给

与援助。”我国《工会法》第42条在工会经费的来源问题上包括“工会所属的企业、事业单位上缴的收入。”尽管这一规定与国外一些国家的规定是不同的。因为关于雇主介入和支援工会财政的问题,在中国有着较为复杂的背景。但问题是中国已成为世贸组织的成员之一,对于那些来华投资的外商,这一规定很难接受。并且就修订的《工会法》本身来说,一方面强调工会的独立法人地位,一方面却要求工会所属单位上缴工会经费。雇主不禁要问了:我出一部分钱养着工会,工会还要同我平起平坐,甚至监督我;劳动者则认为,工会拿了老板的钱,肯定要干老板的事。因此,笔者认为,工会独立性真正地发挥出来,立法在此还需予以关注。

#### (四)确立不当劳动行为制度

中国的劳动行为立法中,至今尚无关于不当劳动行为的内容。“不当劳动行为制度,是指包括不当劳动行为的禁止规范和救济程序在内的劳动法律制度,又称为不当劳动行为救济制度。”<sup>[13]</sup>《国际劳工公约》规定雇主“由于工人加入了工会或者在业余时间,或经雇主许可在工作时间参加了工会活动而将其解雇,或以其他手段予以打击”的行为是不当劳动行为。不当劳动行为有雇主的不当劳动行为及工会的不当劳动行为之分。不当劳动行为制度的建立,对于推行工资集体协商制度,有着重要的意义。就雇主的不当劳动行为而言,对推行工资集体协商制度有着较大影响的表现就是“雇主对于集体谈判的不作为”。对此,有些国家法律明确规定“雇主无正当理由拒绝同所雇用的劳动代表进行集体谈判为不当劳动行为”,如日本。中国1995年实施的《劳动法》规定:“职工一方与企业可以就劳动报酬、工作时间、休息休假、劳动安全卫生、保险福利等事项,签订集体合同。”从“可以”一词可知,这一规定为选择性条款。对于中国的企业,特别是外企、私企,劳资双方力量不平衡,又缺乏明确的罢工权保障,集体合同难以推行也就可想而知了。

修订后的《工会法》加强了工会在维护职工合法权益方面的职能。在第20条第2款中规定:“工会代表职工与企业以及实行企业化管理的事业单位进行平等协商,签订集体合同。集体合同草案应经职工代表大会或者全体职工讨论通过。”然而《工会法》关于雇主对于集体谈判的不作为,如借故刁难、妨碍或中止谈判,如何追究其法律责任,尚不明确。解决这一问题,笔者认为,可以通过不当劳动行为制度来加以明确,借此来推动工资集体协商制度,进而促进

中国的集体合同制度真正步入市场运作。

#### (五)考虑劳动者罢工权

工资集体协商制度通过各种途径维护劳动者的合法权益。但要切实维护劳动者合法权益,还需考虑劳动者的罢工权,为工资集体协商制度的运作提供后盾。正如哈罗德·伯曼在《美国法律讲话》一书所言:“把无组织的人组织起来,成了工会工作者的信条。罢工、抵制和纠察队是他的首要武器。如果没有权利使用这些经济武器,工会活动和集体谈判便没有多大用途,因为虽说在谈判时可设法说服对方,但‘自愿’契约的执行几乎是没有不要经济力量作为后盾的。”英国大法官怀特也曾有一著名的论述:工人罢工的权利是集体谈判原则中最重要的组成部分。

如果剥夺了劳动者的罢工权,那么必然会造成劳动关系过分偏向于雇主一方,从而造成大量劳动者权利被侵犯的事件。为此,《经济、社会及文化权利国际公约》第8条第8款规定,劳动者有罢工的权利。许多国家在宪法规定罢工问题的同时,在劳资关系调整方面的法律同时确认了罢工制度。韩国《工会法》第1条规定,工人拥有结社自由权,参加集体谈判权和采取“集体行动”的权利。1946年《法兰西共和国宪法》在序文中规定:“罢工之权利在法律规定内行使之。”在中国,罢工现象已出现是一个不争的事实。从20世纪90年代中期开始,中国罢工发生的次数逐年增加。然而,工人的罢工权在中国法律中没有任何明确规定,是中国法律的一个空白。目前中国劳动法学界关于法律应该明确规定罢工权问题已初步形成了共识。有人认为,不必拘泥于形式,即先有宪法规定,后有具体法律规则的模式,今后,在中国《工会法》、《劳动法》等相关法律中应先设置罢工制度,条件成熟时,再由《宪法》确认“罢工自由”之基本权利;有人明确主张应当通过宪法、劳动法和罢工法赋予罢工权,并加以一定的限制。

任何事物都不是绝对的。确认劳动者罢工权,同时,在具体运行过程中,对其要进行严格的限制。使劳动者在法律规定的范围内进行。“显而易见,组织所拥有的这些新权利极有必要受到一般性法律规则的限制;而且与法律对个人行动施以的限制相比较,法律必须对组织所拥有的这些权利施以更为严格的限制。”<sup>[7]</sup>许多国家在规

定罢工设置了相应程序和限制。如“美国国家劳工关系委员会将罢工分为三类:积极性罢工;雇主不当劳动行为罢工;工会不当劳动行为罢工。工会不当劳动行为被认为是不受法律保护的罢工。间接地限制了部分罢工行为。”<sup>[9]</sup>对罢工权的限制主要包括:1)在主体方面存在着限制,即一些行业和岗位的劳动者不能罢工,这主要是指公务员、教师,公用事业、军工等特殊行业或部门的劳动者。2)在程序上也有一定的限制,主要是规定劳动争议为未经调解、仲裁或正在调解、仲裁过程之中,劳动者不准罢工,用人单位一方也不准关厂、停业或解雇劳动者。3)组织上的限制。为了使罢工有序进行,防止使用罢工权对社会造成不必要的损害。因此,罢工应有组织上保证。一般而言,各国的罢工大多由工会负责组织。最后,对罢工还要做时间、地点上的限制,使罢工不与社会整体利益相冲突。

历史发展到今天,法的价值取向越来越显示出社会本位的价值。罢工制度的存在正是为了维护公共秩序。但需明确合理规制罢工制度是该制度存在并服务社会发展的基石。

#### 参考文献:

- [1] Walter Lippmann. *An Inquiry Into the Principles of a Good Society*[M]. Boston, 1937.
- [2] 常凯. 论不当劳动行为立法[J]. 中国社会科学, 2000(5).
- [3] 约翰·伊特韦尔. 新帕尔格雷夫经济学大词典(第一卷: A-D)[Z]. 北京: 经济科学出版社, 1996.
- [4] 何伟. 工资拿多少, 劳资好商量[M]. 北京: 人民日报, 2003-01-05(5).
- [5] 张西可. 工资协商道阻且长: 官员话工资协商推行难[OL]. [Http://www.Dzwww.com](http://www.Dzwww.com), 2003-05-30.
- [6] 庄正. 论国有企业实行工资集体协商的可能性[J]. 劳动经济与劳动关系, 2002(2).
- [7] 弗里德利希·冯·哈耶克著, 邓正来, 张守东, 李静冰译. 法律、立法与自由[M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 2000.
- [8] 吴亚平. 工会建立的法定条件[N]. 工人日报, 2002-08-15(5).
- [9] 郑尚元. 建立中国特色的罢工法律制度[J]. 战略与管理, 2003(3).

[责任编辑 陈志和]