



**TransAsia Lawyers**  
權亞律師事務所

**“2009-2010 年度权亚劳动  
法奖学金” 参赛作品**

**四方主体互动中的行业工资集体协商制度  
——基于浙江省温岭市的实证分析**

北京大学法学院 07 级本科生

吴良健 张明

2010 年 3 月

## 目录

<b>【摘要】</b> .....	3
<b>【关键词】</b> .....	3
<b>一、引言</b> .....	3
(一) 研究的缘起和经过 .....	3
(二) 研究方法和理论框架 .....	4
(三) 研究重点和创新点 .....	4
(四) 研究意义 .....	5
<b>二、温岭市行业工资集体协商制度的产生、运作及其优越性</b> .....	5
(一) 地缘环境因素 .....	5
(二) 制度发源动因 .....	7
(三) 具体协商做法 .....	7
(四) 四方主体互动机制评析 .....	9
1. 政府（包括市党委、市政府、劳动行政部门） .....	11
2. 工会（包括地方工会、行业工会、企业工会） .....	12
3. 劳动者 .....	13
4. 行业协会 .....	14
5. 四方互动机制小结 .....	14
(五) 行业工资集体协商制度的优越性——兼对该制度的经济学分析 .....	14
<b>三、制度推广要件分析</b> .....	17
(一) 对必要性的认识 .....	17
(二) 实施要件 .....	18
1. 非公有制经济产业集群 .....	18
2. 协商主体 .....	18
3. 推动因素 .....	18
4. 产业类型 .....	19
5. 民主氛围 .....	20
6. 监督与救济保障 .....	20

(三) 小结.....	21
<b>四、当前面临形势分析：“民工荒”现象与行业工资集体协商.....</b>	<b>21</b>
<b>五、行业工资集体协商制度现状的评述、建议和启示.....</b>	<b>22</b>
(一) 评述.....	22
1. 政府主导下制度实效的不稳定性.....	22
2. 行业性集体协商的优势与要求.....	23
(二) 制度完善的建议.....	23
1. 立法建议.....	23
1) 明确行业工资集体协商的原则.....	23
2) 明确行业性劳动关系双方组织的法律地位和权利义务.....	24
3) 明确劳动者的集体争议权.....	24
4) 明确信息提供主体和内容.....	25
5) 完善协议通过程序.....	25
6) 明确法律责任形式.....	26
7) 统一立法.....	26
2. 政策建议.....	26
1) 政府职能完善.....	26
2) 行业工会建设.....	27
3) 其他社会力量参与.....	27
4) 协商机制推广.....	27
(三) 启示.....	27
1. 平等公开原则的回归.....	27
2. 法律实效与利益诉求.....	28
3. 规范导向与问题导向.....	28
<b>六、结语：在四方主体的良性互动中构建和谐劳动关系.....</b>	<b>28</b>
<b>【参考文献】.....</b>	<b>30</b>
<b>【致谢】.....</b>	<b>32</b>

## 四方主体互动中的行业工资集体协商制度

### ——基于浙江省温岭市的实证分析

#### 【摘要】

温岭市是行业工资集体协商机制的诞生地，这一制度对于解决工资这一劳资矛盾的核心问题具有重大意义，已经引起了中央高层的关注并开始在全国逐步推广。本文基于作者在温岭的深入访谈和调研，对行业工资集体协商制度的诞生动因、运作过程、优越性做了考察综述，总结出“四方互动机制”这一劳动关系模型，并对这一制度推广需要关注的问题作了分析。最后，本文就改进相关制度提出了立法和政策建议。

#### 【关键词】

四方主体 行业性 工资集体协商

## 一、引言

### （一）研究的缘起和经过

行业性工资集体协商，是指在同行业企业相对集中的区域，由行业工会组织代表职工与同级企业代表或企业代表组织，就行业内企业职工工资收入水平、工资分配形式、最低工资标准等事项，开展集体协商、签订行业工资专项集体合同的行为。工资问题始终是集体协商谈判的核心内容。目前中国各类企业的工资决定机制是不同的，私营企业实行的是自主决定工资机制，但是这类企业的职工基本没有与雇主谈判工资的能力和条件。如何实现市场化下以政府为主导的集体劳动关系调整机制是一项重要课题。温岭市于 2003 年首创的行业工资集体协商制度为此提供了解决思路，2007 年 11 月温家宝总理批示要求总结推广温岭做法，2009 年 7 月全国总工会下发了《关于积极开展行业性工资集体协商工作的指导意见》，行业工资集体协商制度已在全国范围内逐步推广。基于温岭在这一制度中作为诞生源头的特殊地位，我们选择该市作为调研地点。

我们从 2010 年 1 月 17 日开始实地调研，时间共计一周。其间，我们走访了温岭市辖区的新河镇、泽国镇、太平街道和城东街道，与市劳动与社会保障局、工业经济局的官员，市工会、太平街道工会、新河镇羊毛衫行业工会的负责人，以及 5 家具有代表性的私营企业的

企业主和职工进行了面对面的深入交流和探讨，广泛搜集了第一手的文本资料，结合学界对工资集体协商机制的研究现状，在此基础上进行分析判断，形成了本篇报告。

## （二）研究方法和理论框架

在学科研究方法上，本报告主要采用法学、劳动关系学的分析方法，同时辅之以经济学的理论模型。在具体的学术方法上，制度分析是本报告的基本研究方法，包括实证分析和规范分析。在理论框架上，我们将具体的劳资矛盾的解决思路划分为冲突输入、制度摸索和规则输出三个阶段，如图 1 所示：

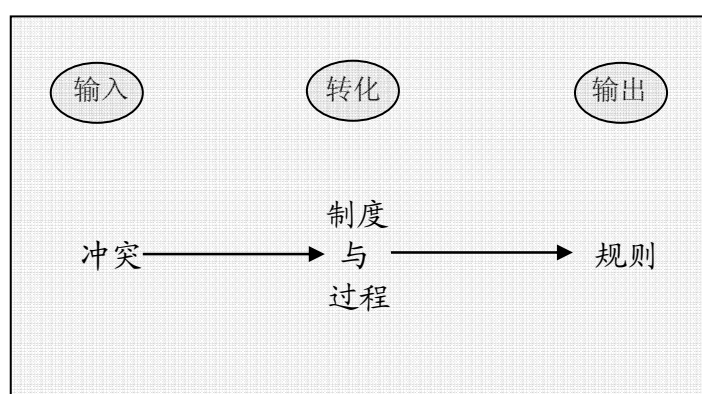


图 1 本文的理论框架

## （三）研究重点和创新点

第一，我们对传统的“劳动关系三方协调机制”做了修正。所谓“修正”在于，我们基于中国劳动关系的格局事实，提出“四方主体互动”的概念，并按照这一思路分析了政府、企业、工会、职工在工资集体协商制度产生和运作过程中各自扮演的角色。通常意义上，劳方主体是由工会和劳动者共同组成的，劳动者是劳方的意志主体，工会是劳方的形式主体。而在现实情况中，工会的代表性问题并未解决，在国家和地方一级，工会组织行政化明显，在企业层面，工会依附性未见克服，雇主控制和介入工会的现象非常普遍，在私营企业尤为严重。工会在依法维护职工合法权益的同时，还发挥着稳定生产经营秩序、维护社会稳定的多重功能，着眼于多重利益，这种特征在法律规范层面也有着“中国特色”的表达。<sup>[1]</sup> 由

[1] 《工会法》第四条：“工会必须遵守和维护宪法，以宪法为根本的活动准则，以经济建设为中心，坚持社会主义道路、坚持人民民主专政、坚持中国共产党的领导、坚持马克思列宁主义毛泽东思想邓小平理论，坚持改革开放，依照工会章程独立自主地开展工作。”第五条：“工会组织和教育职工依照宪法和法律的规定行使民主权利，发挥国家主人翁的作用，通过各种途径和形式，参与管理国家事务、管理经济和

于工会和劳动者缺乏一种内在的利益联系，工会并不具备充分的职工利益聚合的功能，并不是由于工人的支持和认可而存在，因此本应共同作为三方机制中劳方构成的工会和劳动者，在现实中却是相对分离的。

第二，我们将研究重心放在“行业性”这一层面。我国目前在行业、产业层次的集体谈判制度远没有建立起来，而温岭市工资集体协商的特殊性恰恰在于其“行业性”。我们着重对当地行业性协商机制产生的动因做了考察，评价了其优势，并力图在此基础上总结出推广的要件，提出制度完善的建议。

第三，我们将私营企业作为考察范畴。我国私营企业数量在迅速增多<sup>[2]</sup>，这些企业大多规模不大，职工流动性强，工会力量薄弱，劳动合同签订率低，职工合法权益受侵害的现象时有发生，劳动关系矛盾相对突出。因此，探讨如何在私营企业这一层级之上，培育行业性的劳资双方代表组织进行集体谈判，具有很强的现实必要性。

## （四）研究意义

本篇报告既是对温岭开展行业工资集体协商经验的全面总结，也是对于这一制度进一步推广和完善的剖析和建言，对建立企业职工工资正常增长机制和支付保障机制、健全以政府为主导的集体劳动关系调整机制、解决私营企业集体协商中的难题具有参考价值。这些都有利于促进行业性工资集体协商走向法制化，从而构建和谐稳定的劳动关系。此外，本报告对于缓解当前东部沿海地区的“民工荒”现象有一定的借鉴意义。

## 二、温岭市行业工资集体协商制度的产生、运作及其优越性

### （一）地缘环境因素

温岭市地处浙江东南沿海，长三角地区的南翼，三面濒海。改革开放以来，其经济持续、快速、健康发展，形成了机制灵活、市场活跃、民资丰厚等鲜明的区域经济发展特色。以2008年为例，该市国内生产总值478.55亿元，按可比价格计算，比上年增长10.9%。<sup>[3]</sup>在

---

文化事业、管理社会事务；协助人民政府开展工作，维护工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家政权。”（着重号为笔者所加）

[2] 根据历年发布的《中国民营经济发展报告》，从2002年到2008年，私营企业户数历年增长率分别为20.0%、24.6%、22.4%、17.3%、15.3%、10.8%和9.0%。截至2008年底，全国实有私营企业657.2万户（含分支机构）。见[http://www.china.com.cn/news/zhuantu/09myjpls/2009-09/25/content\\_18603550.htm](http://www.china.com.cn/news/zhuantu/09myjpls/2009-09/25/content_18603550.htm)，2010年1月17日访问。

[3] 引自《台州市温岭市2008年国民经济和社会发展统计公报》，见<http://www.tjcn.org/tjgb/201002/5577.html>，2010年1月15日访问。

《第九届全国县域经济百强县（市）名单》中，温岭位列全国第十五位，浙江第六位。<sup>[4]</sup> 行业性工资集体协商制度能够在此产生，与以下几方面地缘环境因素密不可分：

其一，在经济发展方面，温岭市私营经济高度发达，同时外省籍劳工高度集聚。由于该市市场经济取向较早，私营企业发展迅速，据 2003 年的统计数字，全市注册登记的 2 万多家企业中，私营企业占 98% 以上<sup>[5]</sup>，其中大部分企业主为当地居民，文化程度多数不高。而外省籍劳工在雇工中占多数，以当地羊毛衫产业 2003 年的统计为例，113 家羊毛衫企业全部为私营企业，共有 1 万 2 千多名员工，员工中近 1 万名为外地打工者，多来自四川、湖南、安徽等地<sup>[6]</sup>。以上两个因素使当地劳工流动性大、企业主法律素养不够高的特征凸显。在行业工资集体协商制度实行之前，企业用工秩序不规范、职工权益保护不到位、工资支付方式不统一等现象较为普遍，企业主拖欠员工工资时有发生。尤其是在羊毛衫、制鞋等产业，劳资矛盾非常突出，亟待合理的制度解决方案。

其二，基层民主政治氛围较好，当地政府开明、敢于试验。温岭为农村民主恳谈会制度发源地。所谓民主恳谈会，是指一种政府与群众之间面对面进行平等对话、沟通的活动，用于解决后者遇到的困难，或咨询民众的意见，或直接将某些事项的决策权交予民众。而行业性工资集体协商制度在工价表征求意见阶段和合同履行时的监督阶段都吸纳了“民主恳谈”的形式（后文将详述）。此外，当地政府对于新制度的试验抱着积极、保护的态度，试验收到良好成效后主动推广，因而温岭屡屡成为制度创新的发祥地，如诞生了全国第一家股份制企业、利用民间集资建设交通基础设施、开展民主恳谈会等等。行业工资集体协商能在温岭发源，也与这种宽松的政治环境分不开。

其三，行业在当地一些区域集中，使行业工资集体协商在当地具有了必要性与可行性。在必要性方面，以温岭市长屿羊毛衫产业为例，在 2003 年，长屿仅仅几公里地域内便云集了 113 家羊毛衫企业，相互间招工与营销的竞争都非常激烈，而且容易陷入恶性竞争，如互挖熟练工、打“价格战”等等，因此在该区域实行统一工价就非常必要。而在可行性方面，这种状态也提供了该制度产生所需的条件：一，同一行业的企业分布较为集中，共同进行协

---

[4] 引自《第九届全国县域经济百强县（市）名单》，见

<http://county.aweb.com.cn/2009/7/27/480200907270918440.html>，2010 年 1 月 15 日访问。

[5] 引自温岭市人事劳动社会保障局：《关于长屿羊毛衫行业计件工资单价的形成和实行工资集体协商制度的有关做法》（2003 年 12 月 5 日），第 1 页。

[6] 引自李炯等：“推行行业工资集体协商制度 构建新型和谐劳动关系——来自温岭市的经验调查”，中共浙江省委党校主办《决策参阅》第 27 期（2008 年 3 月 3 日），第 2 页。

商较为方便，成本较低；二，经济发展和生活水平差异不大，协商成果更易于被各家企业一并接受。很大程度上，这可以解释何以能在温岭生长出“行业性”集体协商的创新元素。

## （二）制度发源动因

催生该项制度的直接起因是发生于 2002 年 8 月的温岭市新河镇长屿羊毛衫企业劳资矛盾的

激化。当时，8 家企业的 168 名外省籍劳工集体到温岭市人事劳动社会保障局上访，反映企业工

资拖欠问题；企业自身亦因停工而要求劳动行政部门予以解决。<sup>[7]</sup>

此次矛盾激化主要是由于两大原因：其一，是各企业没有与员工依法签订书面的劳动合同（多为口头合同），或即使签订了合同，但没有约定产品的计件单价。由于当地羊毛衫企业多为家庭式手工作坊，因此招工方式不规范，计件单价的确定方法也极不统一，如根据销售近况、利润近况、劳动者最低生活需要、生产忙闲季节、其他企业的工资情况等，而且往往几个月工资才结算、分发一次。因此劳动者的收入就缺乏稳定的预期，常常遭到企业主的克扣与拖欠。虽然当年 6 月长屿羊毛衫制衣协会为克服行业不正当竞争，出台了当年的计件指导价格来一定程度地统一各企业的计件单价，但是劳工们对这一协会单方面指定的标准不满意之处甚多。其二，由于熟练工人的短缺，企业之间竞相提高工价挖人，造成劳工跳槽频繁，用工秩序较为混乱，也导致了企业之间矛盾不断。职工原来所在企业为了留住员工，以扣押应付工资作为要挟，又导致了上述第一种情况，产生恶性循环的后果。

尽管这一事件在政府的出面协调下得到平息，但是由于每年的 8、9 月正是羊毛衫生产的旺季，劳工在这一阶段的停工对劳资双方利益都产生了巨大的损害。为避免类似情况再次发生，新河镇政府、镇工会与行业协会摸索出了全行业的工资集体协商方式。

## （三）具体协商做法

2003 年，新河镇羊毛衫产业工资协商机制的产生过程从 2 月一直持续到了 8 月，主要分为以下三个步骤：<sup>[8]</sup>

---

[7] 参见温岭市劳动保障监察大队：《集体停工上访，劳资矛盾激化》，2002 年 9 月 9 日；笔者对现任温岭市人事劳动社会保障局副局长李玉友先生的访谈，2010 年 1 月 18 日；笔者对温岭市新河镇工会主席陈福清先生的访谈，2010 年 1 月 22 日。

[8] 参见徐小洪：“‘自然状态’的工资集体协商——中国南方某镇羊毛衫行业工资集体协商”，《天津市工会管理干部学院学报》，2005 年 9 月第 3 期，第 29 页；温岭市人事劳动社会保障局：《关于长屿羊毛衫行业计件工资单价的形成和实行工资集体协商制度的有关做法》，2003 年 12 月 5 日，第 2-8 页；《新

## 1. 组建行业协会与行业工会，确定协商主体

行业工会和行业协会是行业工资集体协商的主体。行业协会以该行业原有的商会为基础，成立较易，会长和委员均由 113 家大小企业的企业主在内部直接投票产生。但要成立行业工会，镇工会受到企业主的较大阻挠，主要的顾虑因素是：一，工会为工人权益代言，于企业主不利；二，企业主视工价为商业机密，不可对外透明。但在镇党委、政府出面说服与促成之下，企业主们逐渐认识到进行工资调研、协商对劳资双方都有益。新河镇羊毛衫行业工会终于在 2003 年 6 月份得以建立。行业工会主席由镇工会副主席兼任，行业工会委员会其他成员由 200 人以上企业工会主席兼任，其中大多为企业中层管理人员，且不可为企业主的亲属。

## 2. 划分工种工序，科学测定工价

行业性工资协商的核心在于有一个能被劳资双方都接受的工价体系，因此科学地测定工价非常重要。这一过程由温岭市人事劳动社会保障局主导，新河镇工会和新河镇行业协会共同负责实施，在向企业、员工实地调研的基础上制定出一个初步的工价表，具体又可分以下几步：一，划分工种工序。将整个羊毛衫行业的全部生产氛围 6 大工种、59 道工序。二，制定工时定额。在每个工种中选择 3 名 1 年以上 3 年以下的熟练工人代表，通过工作日写实和测时的手段，以横机工中平板明收针全收工序为例，测定一名工人的每日的劳动定额为 3.79 件。三，确定计件单价。以农村入户劳作的石木水匠的日工资为参照对象进行计算，并考虑到当地政府规定的最低工资标准以及温岭的物价水平和社会平均工资，将工资标准适当上调，最终将计件单价定为 8.50 元/件。最终形成了《长屿羊毛衫行业工价表》（征求意见稿）。

## 3. 开展民主恳谈，规范协商程序

2003 年 6 月 13 日至 8 月 8 日，新河镇工会、羊毛衫行业工会以民主恳谈的形式，组织召开了羊毛衫行业工资集体协商，参加会议的有温岭市劳动行政部门、市总工会人员、镇羊毛衫行业协会和 13 名不同企业员工代表。协商共进行了 3 轮。第一轮，由行业协会提出上述《工价表》的征求建议稿，员工代表以无记名的方式对 59 道工序提出自己的定价意见（在此期间，征求意见稿会张贴在企业各个车间，员工可向员工代表反映其意见）。第二轮，镇工会将意见汇总的工价表交给行业协会，行业协会讨论后以少数服从多数的形式再提出修改

---

河镇长屿羊毛衫行业集体合同》，2005 年 10 月 19 日签订；温岭市总工会：《温岭市行业工资集体协商制度工作汇报》，2007 年 12 月；笔者对温岭市某羊毛衫企业工会主席陈女士的访谈，2010 年 1 月 19 日。

后的工价表交给镇工会。第三轮，镇工会将员工代表提出的工价表与行业协会新提出的工价表作调整而形成基准工价表，再交给行业协会和员工代表，征求意见，基本形成双方都认可的工价表。最终，召开全行业的员工代表大会，举手表决通过了工价表，由行业工会和行业协会分别代表职工和企业签订《长屿羊毛衫行业职工工资（工价）协议书》，附《2003年温岭市新河镇长屿羊毛衫行业编织羊毛衫工价表》，并在随后签订的《新河镇长屿羊毛衫行业集体合同》中载明：“职工的计件工资以当年的《羊毛衫工价表》为准，工价只能上浮不能下跌。”亦即对企业内部工价的确定有约束力。之后又成立了由镇（街道）党政领导挂帅，工会、法庭、劳保所、行业工会等有关人员为成员的工资集体协商监督组，对工资集体协议的执行情况进行监督。此后，新河镇羊毛衫行业工资协商每年进行一次。

截止到2009年，温岭市已在羊毛衫、水泵、轴承、制鞋、美容美发等14个行业开展行业工资集体协商，覆盖企业1500多家，惠及职工10万多人。

#### （四）四方主体互动机制评析

总结上述工资协商制度建立的过程，我们可以发现，此处的劳动关系格局其实是四方主体结构——与政府、资方相并列的“劳方”其实是由工会和劳动者共同组成的。正是这四大主体之间发生互动的机制推动着工资集体协商制度的发展，最后达成力量均衡的结果。需要注意的是，该机制在其初创阶段（见图2）与其正常化运转后（见图3）的互动方式存在不同。以下将分别分析各主体在该机制中发挥的作用。

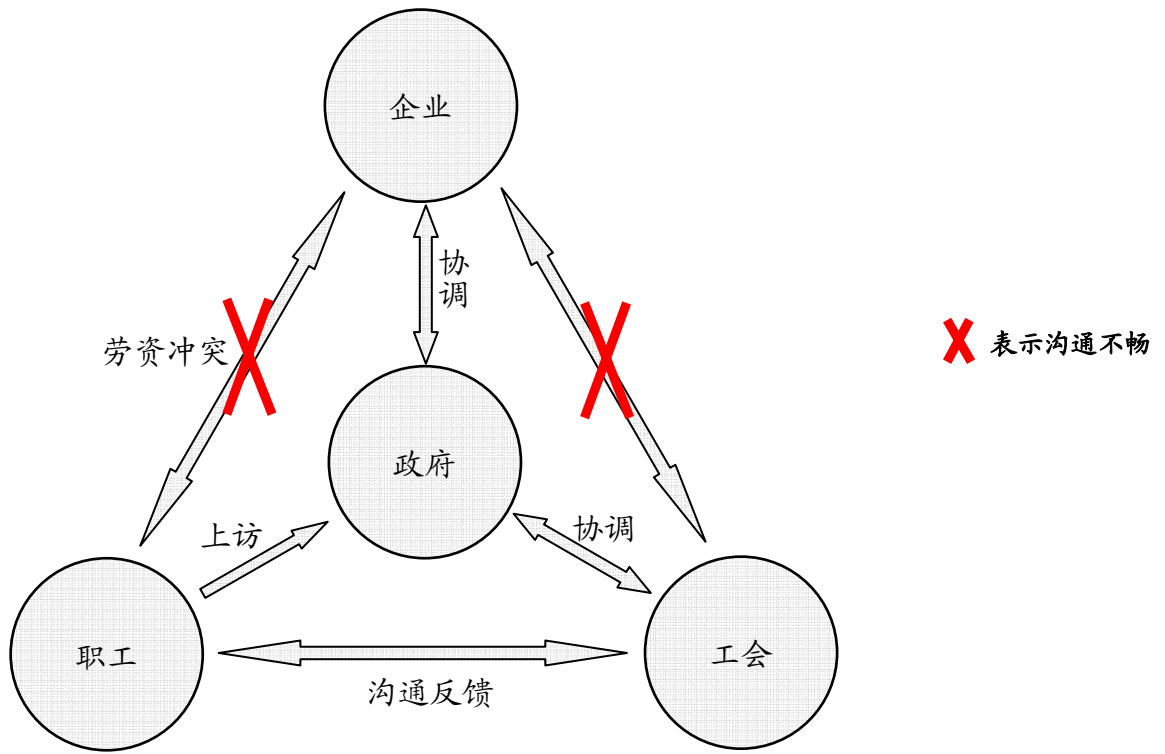


图 2 初创阶段互动机制图

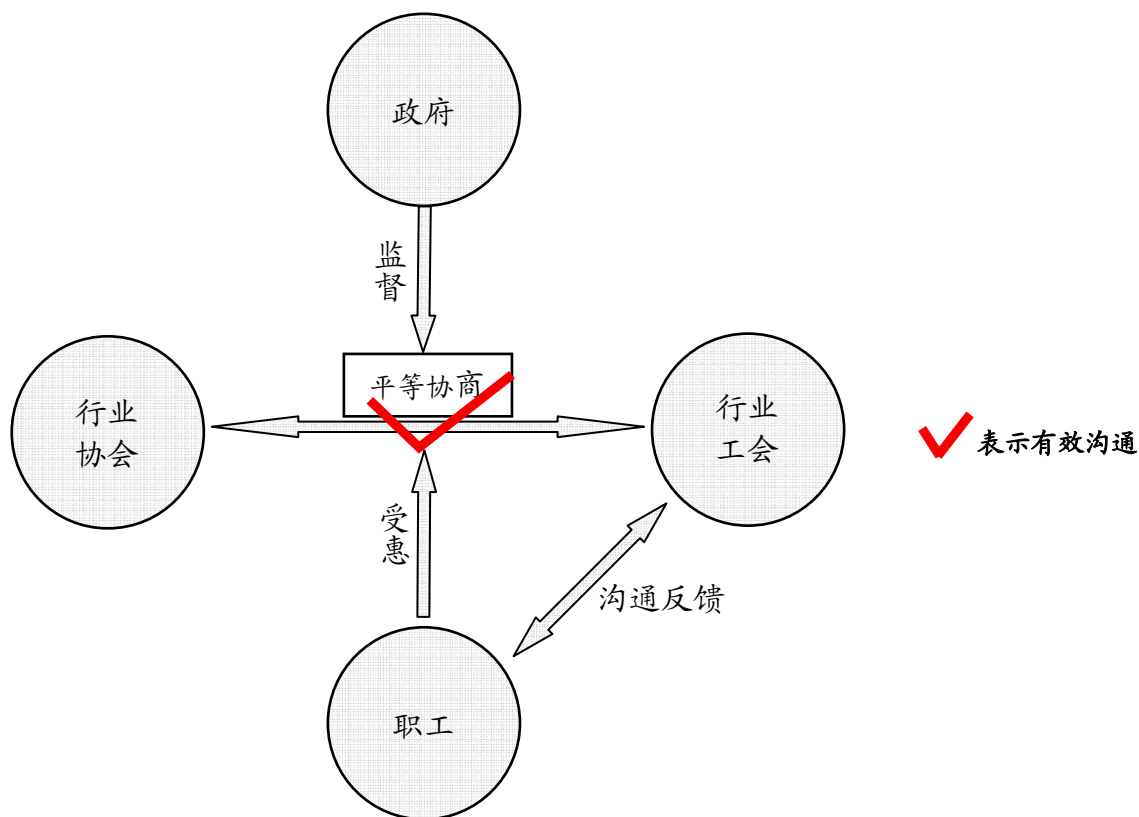


图 3 制度化运转阶段互动机制图

### 1. 政府（包括市党委、市政府、劳动行政部门）

在图示的两种模式中，政府的职能前后转变较大。在工资协商制度初步创立时期，温岭市政府部门所发挥的作用主要如下：a.沟通企业与工会之间关系，推动行业工会与行业协会的成立；b.劳动保障行政部门主导，会同市工会、行业协会、部分骨干企业的业主和部分职工开展行业标准工资的测定；c.劳动保障行政部门对收到的的工资集体协议进行审查，自收到之日起 15 日内未提出异议的，协议即行生效<sup>[9]</sup>；d.成立行业工资集体协商监督小组，监督协议的执行情况。

而在行业工资集体协商制度得以确立之后，除在新行业开展工资集体协商外，政府已基本退出了上述 a, b 两项行为（标准工价的测定工作转由地方工会与行业工会主导进行），其职能转向了监督执行与纠纷解决机制。

[9] 参见温岭市人劳局、市总工会、市工业经济局：《关于开展非公企业行业工资集体协商工作的实施意见》，2004 年 6 月 10 日，第 4 页。

这种政府主要职能的转变过程与当下中国的劳资关系现状密切相关。现今，中国劳资双方力量远未达到均衡态势。“中国的劳动者目前还不能通过集体的力量在企业或产业层面，通过协商谈判或集体行动来实现劳资关系的力量平衡和关系协调。由于劳动者所掌握的政治、经济和组织资源极度匮乏，特别是在企业层面还没有能够形成一种自主的力量和影响。”<sup>[10]</sup> 而中国的企业工会又非由工人自己选举，无法独立于企业，代表工人与企业谈判的能力非常有限。另外，在访谈中我们发现，担心集体协商时泄露企业机密也是企业主不愿进行行业工资协商的顾虑因素之一。因此才会出现上面提到的谈判初期企业主们拒绝与新河镇工会协商、向其提供企业内部的工价表的现象。而政府的牵头能较好地改变这一劳资关系强弱悬殊的局面、减小来自于资方的阻力。但治本之道不能是政府反复的出面调整，而须培育在与资方力量能够抗衡的劳方主体，即行业工会。

然而，政府也不应过多干预具体协商过程，因为劳资关系的事实不平等性得到减弱后，集体合同的“劳动关系自治”特征便应凸显，此时由平等协商的双方主体来决定其权利义务关系方能达到效用最大化。故而，在行业工资集体协商作为制度正常化运转之后，政府的职能重点便应转向加强协议执行的监督力度。

## 2. 工会（包括地方工会、行业工会、企业工会）

工会在该制度中的主要职能如下：a.地方工会推动成立行业工会，一般由企业工会选派的骨干组成；b.工资协商过程中，行业工会沟通企业主与劳动者双方的工价意见；c.行业工会召开全行业职工代表大会，讨论通过工资协议草案；d.草案通过后，行业工会与行业协会签订工资协议；e.集体合同履行发生争议时，各级工会就合同履行问题再与企业方协商；若协商无法解决，可申请劳动仲裁。如羊毛衫、轴承、水泵等行业的《工资协商协议书》中都约定：“如企业方确因经济困难，经与工会协商可适当推迟支付时间，但每月必须先支付不低于国家规定的最低工资标准”；“协商不成，可向劳动争议调解（仲裁）委员会申请调解（仲裁），对仲裁不服的可向人民法院起诉”。

工会在该机制中呈现出的特征，是扮演居于劳动者和企业主之间的角色，而并非完全代表劳动者的利益。

一方面，工会不再是完全为雇主所控制或徒有其名，已能够起到较多保护劳动者权益的作用。从行业工会的组成上看，工会骨干不像之前由企业主亲属挂名担任，而是由职工代表

[10] 参见常凯主编：《中国劳动关系报告——当代中国劳动关系的特点和趋向》，中国劳动社会保障出版社2009年版，第53页。

担任；从其对劳动者利益的代言能力上看，行业工会中设立“工会委员会”制度，其常务委员均为企业骨干，对企业内部的经营情况较为熟悉，在协商前及时地向行业工会传递信息，能够较好地克服行业工会与企业之间信息不对称的状况，有利于与资方真正平等地展开协商。

但另一方面，工会并非纯粹的劳动者代言组织，仍未完全独立于企业与政府。这表现在：其一，行业工会人员并非由职工直接选举产生。我国《集体合同规定》第9条规定：“职工一方由工会代表；未建立工会的企业由职工民主推举代表，并须得到半数以上的职工同意。”国际劳工组织《对企业工人代表提供保护和便利公约》第135号公约（我国尚未加入）对“工人代表”的定义是“……（甲）工会代表，也就是由工会或工会成员所指派或选出的代表；或者（乙）选任代表，也就是由企业工人按照国家法律或规章或共同协议的规定自由地选出的代表……”<sup>[11]</sup>。而温岭实践中，参加协商的工会首席代表（行业工会主席）是镇党委、政府指定的；参加协商组织工作的行业工会委员会委员（各企业工会主席）大部分也是企业主推荐的。这就与现行法、国际公约的规定有悖。其二，行业工会受当地政府领导，受政策的影响较深，甚至劳动者的意见也要服从于政策。例如当前在经济危机的背景下，工会要求的提价幅度相比往年明显减少。因此，对当下工会的角色较为合宜的描述是劳资双方居中者。

### 3. 劳动者

在集体协商制度建立前后，劳动者发挥的作用及其利益表达渠道发生了重要的转变。在协商机制建立前，发生劳动争议后，劳动者往往选择到劳动部门上访等集体行动方式，甚至发生劳动者群体性事件；协商机制建立后，劳动者的利益诉求渠道常态化、制度化，具体包括：a.在首轮协商中，职工代表在行业协会提供的工价基础上提出“征求意见价”；b.全体职工在第二、三轮谈判中随时向行业工会表达意见；c.全行业员工代表大会举手表决通过工资集体协议。

可见，在协商过程中，劳动者是间接参与者，其利益由专门的组织——行业工会代表，因而劳动者权益的实现与行业工会对其利益的代表情况息息相关。然而，在目前工会并未真正独立于政府和企业的现状下，劳动者权益难以确保得到完全的保障，其主体地位亦受到削弱。因此，为达到劳资双方真正平等谈判的状态，需通过以下两种途径进行制度完善：其一，行业工会成员应由全体劳动者民主选举产生，同时最大程度地实现工会的独立性，以保障劳

[11] 该国际公约中文本见：<http://www.hkhrm.org.hk/database/10c1.htm>，2010年2月6日访问。

动者的真实意愿能通过工会渠道有效反映。其二，通过将劳动者的集体争议权法定化的方式，培育其在企业中的集体行动力量，这一点将在本文的第五部分详述。

#### 4. 行业协会

行业协会在此机制中发挥的功能是：a.与政府就相关情况进行沟通；b.向工会提供内部工价表，并协同劳动行政部门、行业工会测定行业标准工资；c.与工会进行工价谈判并签订协议。

故而，行业协会具有双重职能：既要对外维护资方整体利益，又要协调企业主群体内部的不同声音，平衡大小企业对工资价格的定位。后者的具体表现是，考虑到某些工序若定价偏高会令小型企业的成本过高，因此标准工价仅给定一个范围，例如，当地美容美发行业的工价协议中，“染发、焗油”工序的工价便在 35—45 元之间<sup>[12]</sup>。通过行业协会的协调，达到企业之间以及劳资双方之间利益的双重均势。

#### 5. 四方互动机制小结

四方互动机制从初期的制度摸索逐渐走向常态化。政府在这一过程中亦由制度建立的主导者转变为监督者的角色。地方工会、行业工会则在较大程度上代表着劳工的权益，同时又是沟通劳工与企业、实施政府政策、协调各方利益的居中者，是行业工资集体协商的组织者。行业协会具有协调企业主内部利益与维护资方利益的双重职能。劳动者在协商中是间接参与者，利益诉求主要通过工会的渠道表达，主体地位相对其他三方而言较弱。这是对四方互动机制实然现状的描述。

### （五）行业工资集体协商制度的优越性——兼对该制度的经济学分析

（1）能够有效协调劳资矛盾，提高劳动者工资待遇，降低劳资双方由于关系紧张所产生的交易成本，达到职工与企业利益的“双赢”。

对于劳动者而言，此制度能使其工资稳定上涨；使其对工资有明确预期，加强其生产积极性。新河镇羊毛衫行业实行工资集体协商以来，职工工资（工价）年均涨幅为 5—12%。

<sup>[13]</sup> 温岭市某羊毛衫厂王厂长受访时表示，由于单件工价明确，职工多做一件便多一份收入，因此每日自愿加班一二小时的劳工较之前未进行协商时明显增多。

[12] 参见《太平街道美容美发行业商议工价表》，2009 年 1 月。

[13] 引自温岭市委、市政府：《深入开展行业工资集体协商 努力构建社会主义和谐劳动关系》，2008 年 3 月 10 日，第 4 页。

对于企业主而言，此制度能降低其管理集中精力从事经营活动。在媒体报道中，推广行业工资集体协商制度的主要困境在于，企业主担心会提高生产经营成本而加以抵制。<sup>[14]</sup> 调研过程中一些企业主也承认在实行该制度之前有类似顾虑。那么需要权衡的核心问题在于，实行工资集体协商制度到底是提高还是降低了企业运营的成本？毕竟利润才是企业主最看重的因素。下面我们试从经济学“成本——收益”角度分析之。

未实行行业工资协商制度时，工资制度不透明、劳资纠纷带来交易成本提高，导致劳动者生产积极性并未最大化，因此企业生产效益也不能达到最优点，存在无谓损耗。而工资集体协商制度能将这种无谓损耗减低到最小值。其一，工资的提高，加大了劳动者跳槽或者被解雇的成本，使其更安心、勤勉地工作。例如，据温岭市某轴承公司总经理钟先生反映，该企业实行工资集体协商后，一改往年跳槽频繁的现象，熟练工基本每年都全部留厂。其二，可以减小雇主为监督、为内部平衡工资所付出的成本，也避免了罢工所带来的巨大损失。“雇员经常将它们自己的工资与组织中其他人的工资（尤其是他们的同龄人）进行比较，雇主也常常要花费可观的资源，来确保在自己组织内部的工人工资差别能够被雇员看成是经过客观、公平的分析之后得出的结果”<sup>[15]</sup>，工资确定过程的透明化有助于减少雇员对确定工资水平的随意性和可能受到不公平待遇而产生的忧虑，减少了企业对内管理的成本。温岭市新河镇羊毛衫行业协商试点工作后，2003年劳资纠纷上访比2002年同期减少了70%，并且2006年以来，已基本实现了工资纠纷案件“零”投诉。<sup>[16]</sup> 因而，避免罢工所带来的损失也可视为企业主的收益之一。其三，工资集体合同有可复制性，将劳动合同的内容模式固定化，从而大大简化订立劳动合同的谈判过程、降低确定劳动关系的成本。

因此，开展工资协商后，劳动力成本虽有所增加，但劳动关系运行效率提高、订立合同成本下降、生产积极性提高、纠纷解决成本下降，收益显著。采访中，在被问到是否温岭市某鞋业有限公司总经理金先生、某羊毛衫厂总经理王先生都表示：“麻烦是最大的浪费”、“宁可提高工人待遇也希望减少企业管理上的麻烦”。可见，企业主的实践也说明工资协商带来的收益大于成本支出。

---

[14] 例如，“全总：推进工资共决存在6大难题，亟待立法保障”，见 <http://acftu.people.com.cn/GB/67580/83524/83525/7093852.html>，2010年1月23日访问；“温岭工资协商解压工资矛盾”，载《工人日报》2008年9月22日。

[15] 引自赵领娣、付秀梅编著：《劳动经济学》，企业管理出版社2004年版，第187页。

[16] 同上注13，第7页。

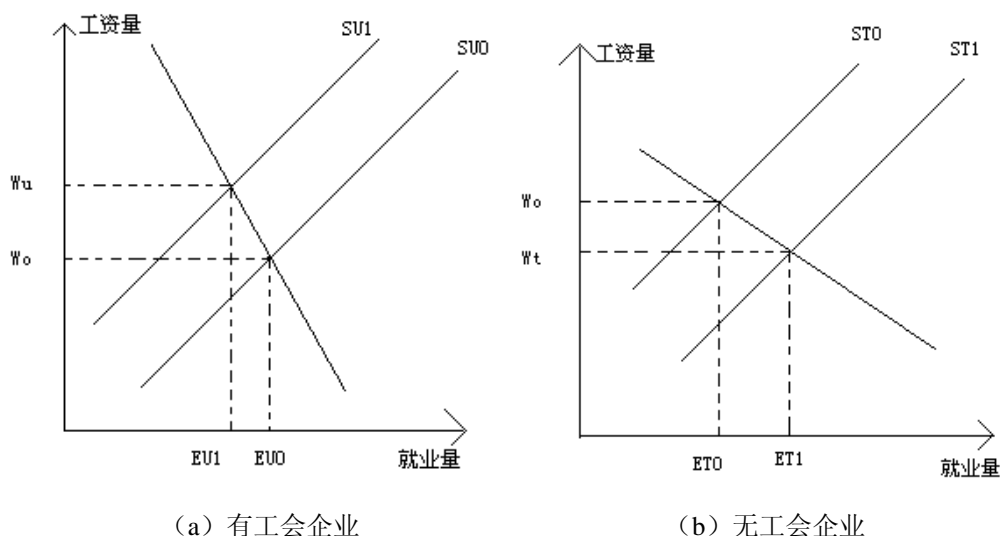


图 4 工会对工资率和就业量的溢出效应

另外，相比于企业层面的内部集体协商，开展“行业性”协商能够避免建立企业工会所导致的“溢出效应”。如图 4 所示，所谓溢出效应是指如果图 (a) 企业工会成功地提高了该企业的工资率，随着工资的提高将会导致雇用量从  $E_{U0}$  下降到了  $E_{U1}$ ，图 (a) 企业的部分劳动者将转移到没有建立工会的图 (b) 企业，此时又会使后者的工资水平从  $W_0$  下降到  $W_T$ ，因此会造成相同行业的无工会的企业内部职工的收入减少<sup>[17]</sup>。但在行业工资集体协商制度推行过程中，首先会带动企业工会的建立使覆盖率上升，据统计，到 2007 年止，温岭市已累计建立基层工会组织 2235 个，覆盖企业 6948 家，会员 30.91 万人<sup>[18]</sup>，因此不会出现大批失业工人涌向无工会企业的局面；其次，在行业工会代表整个行业进行集体协商后，基本统一了全行业的工资水平，所以也会防止企业雇佣量上升所导致的职工工资大幅下降。因此，该制度能够防止工会“溢出效应”的出现。

(2) 改善了企业的用工秩序，增强了对高素质劳动力的吸引力。高工资使雇主能够选择经验更丰富、独立工作能力和工作动机都强的雇员。

(3) 提高了工会组织的地位，发挥了民间组织体系在协调劳资关系中的作用。工会由以前的仅为政府、企业的利益代言，到劳资双方沟通“中间人”、并在相当程度上成为代表了劳工利益的角色，有利于改变目前工会的信任危机现状。

[17] 同上注 15，第 266 页。

[18] 同上注 6，第 3 页。

(4) 有利于政府维护地方社会秩序稳定, 避免大规模劳动者群体性事件的发生。

### 三、制度推广要件分析

温岭创设的行业工资协商机制得到了高层关注, 在温总理批示、全总下发《指导意见》后, 行业工资集体协商制度已在全国范围内逐步推广。但另一方面, 由于相关主体缺位、认识不足、积极性缺乏等原因, 私营企业建立这一制度的进程相对缓慢。因此, 有必要对相关质疑作出回应, 促使各方主体对这一制度的必要性和重要性达成共识; 同时, 还应当分析明确实施这一制度所应具备的条件, 从而有针对性地进行建构, 确保制度实效。我们将从主体对制度的认识和实施这一“知”“行”二元结构进行推广要件的分析。

#### (一) 对必要性的认识

实践中, 资方往往对工资协商采取抵制排斥的态度, 一些经营者认为, 开展集体协商会增加用工成本, 影响企业生存发展; 还有一些经营者认为, 只要按时发放工资, 职工队伍稳定, 就没有必要人为制造“对立面”进行协商谈判。

关于开展工资集体协商的成本和收益, 本文第二部分已有详述。需要强调的是, 工资协商并不简单等同于增加工资, 而重在建立一种公开透明、平等民主的协商机制, 通过这种机制找到双方利益的平衡点, 从而使劳资双方实现双赢。工资集体协商对于改善企业和行业劳动关系、转变依靠低工资的低水平竞争模式、实现可持续发展具有现实而深远的意义。

在劳资矛盾不显著的企业, 工资集体协商制度的建立也是必要的, 因为没有显性的劳资矛盾并不意味着不存在问题, 劳动者的权益可能已遭侵害但由于缺乏自我保护意识、不知道救济途径、迫于就业压力等原因并未要求救济, 表面的“和谐”掩盖了实质存在的矛盾。根据最新的《中国民营经济发展报告》, 民营企业仍以家族式管理为主, 治理结构不完善。<sup>[19]</sup> 可以想见, 尚未达到矛盾激化程度的劳动关系运行情况实际上是一种雇主强力控制下的表面的稳定。这种表面上稳定的劳动关系, 实际上隐含着劳资冲突的因素。随着劳动者的权利意识和权利能力, 以及组织意识和组织能力的提高, 劳资冲突的出现将不可避免。<sup>[20]</sup> 简单地压制劳动者的发展是无助于解决这一问题的, 积极的选择应该是健全劳动关系运行机制。针

---

[19] 参见 [http://www.china.com.cn/news/zhuanti/09myjilps/2009-09/25/content\\_18603550\\_4.htm](http://www.china.com.cn/news/zhuanti/09myjilps/2009-09/25/content_18603550_4.htm), 2010年2月6日访问。

[20] 同上注10, 第26页。

对目前在企业主的控制支配下，劳资双方很难形成独立、平等的权利主体的情况，引入工资集体协商制度能够为劳动者提供利益表达的平台，促使家族式的企业文化环境发生转变，推动建立工资水平共决机制和正常增长机制。

## （二）实施要件

《劳动合同法》第 53 条规定：“在县级以下区域内，建筑业、采矿业、餐饮服务业等行业可以由工会与企业方面代表订立行业性集体合同，或者订立区域性集体合同。”为行业性工资集体协商提供了法律依据。但在具体的制度实施层面，还需要具备下列要件：

### 1. 非公有制经济产业集群

行业性工资集体协商适用于私营经济发达、特色行业、区域块状经济明显的地区。以浙江省为例，2008 年 3 月 10 日，省政府在温岭召开现场会以推广温岭经验，截止到目前，温岭所属的台州市已有 20 多个行业实施了工资谈判，宁波镇海区的建筑行业、温州瑞安市的眼镜行业、湖州安吉县的耐火材料行业等先后开展了工资谈判。根据《关于开展区域性行业性集体协商工作的意见》（劳社部发[2006]32 号）的规定，现阶段区域性行业性集体协商一般在小型企业或同行业企业比较集中的乡镇、街道、社区和工业园区（经济技术开发区、高新技术产业园区）开展。在行业特点明显的区域要重点推行行业性集体协商和集体合同工作，具备条件的地区可以根据实际情况在县（区）一级开展行业性集体协商签订集体合同。《全国总工会关于积极开展行业性工资集体协商工作的指导意见》（总工发[2009]31 号）中指出，同一行业的企业，特别是同行业非公有制中小企业、劳动密集型企业相对集中的地区，是开展行业性工资集体协商工作的重点。

### 2. 协商主体

集体协商的主体是特定的，行业工资集体协商的双方主体是行业内职工和全体企业主，双方分别授权行业工会和行业协会作为代表组织。按照劳社部《关于开展区域性行业性集体协商工作的意见》的规定，职工一方的协商代表由区域内的工会组织或行业工会组织选派，首席代表由工会主席担任。企业一方的协商代表由区域内的企业联合会/企业家协会或其他企业组织、行业协会选派，也可以由上级企业联合会/企业家协会组织区域内的企业主经民主推选或授权委托等方式产生，首席代表由企业方代表民主推选产生。

### 3. 推动因素

工资集体协商机制的建立离不开相关主体的推动，根据推动力来源的不同，我们把协商

机制建立的过程划分为内生型和外力驱动型，前者是指劳动者对于提升行业工资水平等问题具有迫切的内在需求，致使劳资矛盾激化甚至引发劳动者群体性事件，协商机制是作为政府化解劳资矛盾、治理集体劳动争议的一种手段，温岭市的实践即是最好的例证；后者是指政府将工资集体协商作为一项政策和工作任务予以主动开展，政府的主导作用更为突出。换言之，在前者中政府是被动选择，后者中政府是主动选择。但无论是内生型还是外力驱动型，政府的介入都不可或缺，两种模式都与西方国家由劳资双方通过一种自由的和自行交涉的行为作为开展工资集体谈判和签订集体合同的所谓“自下而上”的推进方式有本质的不同。

#### 4. 产业类型

《劳动合同法》第 53 条“建筑业、采矿业、餐饮服务业等行业”是开放式列举规定，因而不限于所列行业。工资集体协商过程实际上是协商双方对影响工资确定因素的分析 and 应用过程，而不同行业的工资确定过程具有各自的特殊性。私营企业主要集中于加工制造业和服务业，我们将对产业类型对开展工资集体协商的影响予以分析。

##### 1) 加工制造业

实践中，加工制造业实施集体协商制度的状况较为良好，这是缘于可以根据不同的工种工序测定劳动定额、确定计件工资，从而使得协商谈判有了参照依据。

##### 2) 服务业

现实情况中，服务业领域行业工资集体协商的开展进程滞后于加工制造业。以温岭为例，根据温岭市总工会提供的《温岭市行业工资集体协商工作开展情况》所做统计，截至 2009 年 12 月，温岭市共有 14 个行业开展了行业工资集体协商，其中属于服务业的仅有太平镇的美容美发行业，并且集体协商覆盖的范围也极为有限，在近 70 家美容美发店中，仅有规模较大的 8 家参与了工资集体协商。

与制造业有明确的工序工种不同，计件工资的支付形式并不普遍适用于服务行业。一些服务业可以类似地适用计件工资方法，如上述温岭美容美发行业中，根据洗发、吹风、烫发、染发和造型设计等不同的项目，分别确定单位工价；而对于不适用计件工资的支付形式的服务行业，由于无法通过测算各个工序工种的劳动定额、确定计件单价来为工资协商提供参照标准，从而增加了工资协商的难度，使得这些行业成为集体协商制度推广的盲区。甚至有观

点认为，“划分工种工序，确定行业计件工资单价，是开展工资集体协商的先决条件”<sup>[21]</sup>，我们不同意这样的提法，工资水平的确定关系到诸多因素而限于劳动定额，<sup>[22]</sup>工资形式也不限于计件工资，还包括计时工资、奖金和津贴等。目前服务业工资水平确定过程的不透明，恰恰说明推广集体协商制度的必要性和紧迫性。谈判双方应当根据服务业的自身特点，通过分析各种影响因素来确定工资水平。

## 5. 民主氛围

由党委领导、政府主导下的协商机制的建立，有赖于基层党组织执政理念、执政方式的转变，有赖于地方政府管理方式的改变，也有赖于市场化过程中企业职工广泛参与的基层经济民主建设。在私营企业，职工参与目前还处于起步阶段，但调查显示，职工并不缺乏参与的热情，他们对涉及自己切身利益乃至企业中所有的问题都表现出高度关注，希望通过参与来维护自己的合法权益和促进企业的发展。一个发扬民主协商的制度环境和氛围对于建立工资集体协商制度、实现协商效果颇为重要。

## 6. 监督与救济保障

《集体合同规定》第7条规定：“县级以上劳动保障行政部门对本行政区域内用人单位与本单位职工开展集体协商、签订、履行集体合同的情况进行监督，并负责审查集体合同或专项集体合同。”第55条规定：“因履行集体合同发生的争议，当事人协商解决不成的，可以依法向劳动争议仲裁委员会申请仲裁。”《劳动合同法》第56条规定：“用人单位违反集体合同，侵犯职工劳动权益的，工会可以依法要求用人单位承担责任；因履行集体合同发生争议，经协商解决不成的，工会可以依法申请仲裁、提起诉讼。”实践中，完善的监督机制的设立，能够大大减少一方违背集体合同给另一方带来的损失和救济成本，比如在温岭市，除了劳动部门切实加强对行业工资集体协议执行情况正常督促检查外，还专门建立了“由镇（街道）党政领导挂帅，工会、法庭、劳保所、行业工会等有关人员为成员的工资集体协

---

[21] 参见中共温岭市委、温岭市人民政府：《深入开展行业工资集体协商，努力构建社会主义和谐劳动关系》，2008年3月10日在推广温岭经验现场会上的报告。

[22] 影响工资确定的因素分为内在因素和外在因素。其中，内在因素是指与工作特性及状况有关的因素，包括劳动者的劳动状况、劳动生产率水平、工作岗位的特点和劳动者的工作年限等；外在因素是指那些与工作特定和状况没有直接关系，但对工资确定有重大影响的因素，包括劳动力市场的供求关系、生活费用水平、企业对工资的负担能力、工会促使企业付酬的能力、地区或行业工资水平和劳动力的潜在替代物等。参见黄任民主编：《工资集体协商代表工作指南》，中国工人出版社2007年版，第21-26页。另外，《工资集体协商试行办法》第8条对协商确定职工年度工资水平应综合参考的因素做了列举性规定。

商监督组”。<sup>[23]</sup> 专门的多方参与的职能部门的设置使得工资集体协商制度的实施有了强有力的监督保障。

### (三) 小结

以上是对推行行业性工资集体协商制度相关要件的归纳分析，其中，对这一制度的正确认识对于开展工资集体协商具有基础性的作用；区域产业集群、协商主体和推动因素是必须具备的前提要件和必要条件；民主氛围和产业类型是关联要件，对能否开展行业工资集体协商不起决定性作用，但与制度建立的难度相关；监督救济力量是确保这一制度达到预期效果的支持要件。

## 四、当前面临形势分析：“民工荒”现象与行业工资集体协商

近年来，“民工荒”现象在东部沿海地区有愈演愈烈之势，温岭市也不例外。据温岭市人事劳动社会保障局统计，2010年春节后全市约缺少民工近万人，仅大溪镇就有3200个岗位虚位以待。温岭市劳动力市场里企业提供的岗位数千个，而入场求职的民工每天不到一百人，最终达成就业意向的求职者寥寥无几。加之金融危机过后，外贸出口有回暖趋势，订单数量有所回升，因此“民工荒”给当地私营企业带来的困难非常突出。

造成这一现象的原因较多，主要有以下几点：其一，也是最重要的原因是，劳动者的就业、安全、医疗、子女就学、社会保障等权益长期得不到保障，对企业的留恋度逐渐降低。正如中国社会学研究会会长陆学艺所言，“民工荒”的其根源之一在于“权益荒”，基本表现是“工资低、保障缺、维权难”<sup>[24]</sup>。因此，在经济危机导致劳工就业形势紧张时，劳动者尚可忍受企业给出的刻薄待遇，而在如今就业形势转好时，劳动者就会以毫不犹豫的姿态离开。其二，劳动密集型产业逐步向中西部转移。经济危机发生后，许多民工“被迫”返乡，在沿海的资金与技术积累也使他们有条件在家乡进行创业，加之当地政府提供政策优惠，而工资水平相较沿海地区差距已不明显，因此出现了东南沿海的制造、加工业大规模向中西部转移的现象。其三，企业对职工培训投入不足导致熟练技工的短缺，尤其在对工人技术素养高要求的企业中，短缺更为严重。以温岭市轴承行业为例，一般一名熟练工的培养需要3至5年（据某轴承企业主钟先生介绍）。未实行工资集体协商时，很多熟练工因不满工资水

[23] 引自温岭市总工会：《温岭市行业工资集体协商制度工作汇报》，2007年12月。

[24] 引自“‘工资谈判’——浙江温岭企业工资协商机制调查”，载《东楚晚报》2007年11月15日。

平回乡,许多企业又只注重短期效益、不愿投入大量成本培养新工人,因此熟练工愈发短缺,同时也造成各企业间互挖熟练工的恶性竞争,甚至出现一厂将招工广告贴在另一厂门口的情况。

“民工荒”问题正凸显出实施工资集体协商制度的必要性。“民工荒”一方面使劳动力市场成为劳工的“卖方市场”,因而劳动者在谈判中地位上升,为其与企业方的平等协商创立了条件,另一方面混乱的招工秩序提高了各企业的管理成本,加之沿海地区产业正从劳动密集型向技术型过渡、对高素质劳动者需求加大,都促使企业主认识到建立预期明确的工资制度之必要。而行业工资集体协商制度恰恰具有稳定地提高雇工工资、增强对高素质劳动者吸引力的功能。例如,据温岭市新河镇工会主席陈福清介绍,自2003年试行工资民主协商制度以来,新河镇的工人工资逐年提高,到2006年,农民工的实际月收入普遍在2200元左右。工资不断提高,最显著的变化是“民工荒”得到化解,目前全镇羊毛衫行业的用工已能够保证。<sup>[25]</sup>访谈中,当地某轴承企业主钟先生亦称,开展此制度后,近年该厂熟练工基本全数留厂,招工难问题得到解决。在宏观的招工现状上,工资集体协商机制形成了“洼地效应”,致使这两年温岭周边多个县市和广东的农民工不断流入温岭,有此经历的某制鞋公司工人徐先生就表示选择的原因是“工资高,且支付有保障”。

因此,工资集体协商能够为当下的“民工荒”问题提供有效的制度性解决渠道。这种协商机制可以推广到关于奖金福利、劳动条件、社会保障等方面,从而使得劳动者的相关权益都得到充分的保障,真正解决“权益荒”、“民工荒”。

## 五、行业工资集体协商制度现状的评述、建议和启示

### (一) 评述

#### 1. 政府主导下制度实效的不稳定性

工会力量较弱,因而党委政府在这一制度的推行过程中有必要发挥主导作用。一方面,政府的介入有利于帮助成立行业性劳动关系双方的代表组织,协调并促使谈判双方达成共识,在政府权力的干预下,制度的实施力度较强;但另一方面,这意味着工资集体协商制度的施行效果受制于地方政府的意志,例如,面对金融危机形势,不少地方政府以维护企业生存作为主要政策取向,对可能提高企业用工成本的工资协商制度采取了放缓乃至搁置的态

---

[25] 同上注 21。

度。在招商引资和经济增长重于一切的语境下，为了配合地方经济的“发展”，劳动监察部门和各级工会组织在很大程度上成为可有可无的点缀。“重企业利益轻职工权益”的发展思维，加上劳动监察部门和各级工会无法从地方经济增长的利益格局中“独立”出来，就使得行业工资集体协商制度成为空谈。可见，政策目标的变动使得工资协商制度的实效具有不稳定性这一特征。

## 2. 行业性集体协商的优势与要求

现实状况显示，集体协商仅仅局限于企业层面是不够的。双方力量的对比决定着是否有平等协商的基础，而在大量的中小企业中，雇主一方的强势地位、企业工会与企业难以割舍的依赖关系，使劳方根本无力与雇主方抗衡，在这样的劳资关系格局当中，靠劳方自己出面与雇主协商谈判几乎是不可能的。实践说明我们需要比企业层面更高的协商层次，以弥补企业协商的不足。行业性集体协商克服了企业层面集体合同形式化的弊端，较好地解决了单个中小企业工会集体协商能力弱、集体协商机制建立难的问题；但同时，由于目前在产业和行业一级劳动关系的代表组织尚不健全，因而行业性集体协商对谈判双方的代表组织建设提出了前置性的要求。

## （二）制度完善的建议

### 1. 立法建议

#### 1) 明确行业工资集体协商的原则

建立完善的制度体系的首先应当明确其原则，为制度的具体设计和实施提供指引。结合《集体合同规定》第5条的内容，我们认为，行业工资集体协商应遵循下列原则：

第一，依法协商原则。行业工资集体协商必须依照国家法律法规的规定，在科学严密测算的基础上确定合理的工资标准、工资支付方式，签订工资协商协议不得违背国家相关法律法规。

第二，主体独立原则。参与行业工资集体协商的双方组织应当分别经过劳动者和企业主的授权，能够独立、充分地代表劳资双方的利益。

第三，平等协商原则。行业工资集体协商应遵循集体协商双方主体规范、集体协商代表地位平等的原则，谈判双方应当相互尊重。

第四，民主协商原则。行业工资集体协商应坚持在反复听取、征询职工和企业主意见的基础上，通过行业职工代表或职工大会和行业企业主代表或企业主大会确定工资标准。

第五，利益兼顾原则。进行集体协商应当兼顾双方合法权益，充分考虑双方的利益诉求和理由。

第六，公开公正原则。行业工资集体协商协议签订生效后，要向职工和各企业公开。并做到职工监督与政府部门监察相结合，确保工资集体协商协议的落实。

## 2) 明确行业性劳动关系双方组织的法律地位和权利义务

2007 年出台的《劳动合同法》，对于区域性和行业性的集体合同作出了一个范围非常有限的规定，而且，这类集体协商的主体如何产生、合同如何审议等问题都还没有明确的规定。就行业工会来看，考察《工会法》，第 10、11、14、15 条对“产业工会”有所提及，但关于产生程序等内容同样没有详细规定。《全国总工会关于积极开展行业性工资集体协商工作的指导意见》中指出“未组建行业工会的，可由行业所在区域的工会代行行业工会的职能，与企业代表组织进行协商”，但是，区域工会可能不了解行业特点，专业性不足，影响实际协商的效果。因而，有必要在立法中专门就行业工会的法律地位、组织产生、权利义务和经费财产等问题作出规定。

就企业主一方来看，中国企业联合会是国际劳工组织和中国政府承认的中国雇主的代表性组织。但与强有力的中央级工会组织相比，中央级的雇主组织在其代表性和会员数量方面实际上要弱很多。尽管中国企业联合会在加强组织能力、代表各类雇主方面做了巨大努力，但企业经理人仍倾向于把它看作是与政府接触配合的可利用的渠道，而不是劳动关系领域中雇主的代表。<sup>[26]</sup> 中国企业联合会在许多区县一级并没有相应的分支机构，企业方对等主体缺位问题突出。就地方现有的所谓“行业协会”来看，更多地具有“俱乐部”性质，负责企业家之间联谊活动较多，维护企业主在经营活动中的实际利益较少，服务指向不明。我国目前缺乏专门的行业协会法或者商会法，应当完善相应立法，使雇主组织合法化，并在各个层面建立健全，将行业协会的功能定位于代表企业主的利益，在协商机制中代表企业主参与谈判。

## 3) 明确劳动者的集体争议权

本文第二部分中的“四方主体互动机制评析”中提及了工会代表性、自主性不足的问题，解决的路径一方面是要完善并落实工会代表选举机制以真正代表劳动者权益，另一个方面则是应当在立法中规定劳动者的集体争议权，即为了在劳动关系中实现自己的主张和要求，适

---

[26] 宋湛编著：《集体协商与集体合同》，中国劳动社会保障出版社 2008 年版，页 118。

当采用罢工、怠工等阻碍企业正常运营手段等集体对抗行为的权利。目前，集体争议权尚未法定化，带来了新的矛盾，表现在：其一，由于无法可依，政府对于罢工既不能指其非法而强力压制，又不能直接承认其合法而任其自由，所以一旦发生罢工，各方往往无从处置；其二，集体争议权是与劳动者的团结权和谈判权联系在一起的，没有集体争议权的立法致使团结权和谈判权也不完整。<sup>[27]</sup> 集体争议权的法定，能够作为劳动者自身实现集体谈判权的辅助性权利，在订立、变更集体合同的集体谈判陷入僵局或破裂以及资方拖延、拒绝谈判时，由劳动者行使，向资方施加压力，促使其重新谈判，从而达到有力的制约效果，保障整个集体谈判制度的实施。

#### 4) 明确信息提供主体和内容

《工资集体协商试行办法》第 18 条规定了协商双方有提供相关情况和资料的义务，<sup>[28]</sup> 但是过于笼统，譬如，就企业主一方而言，哪些信息属于商业秘密可以不予提供、哪些信息必须提供等问题还有待细化。此外，仅仅规定劳资双方也是不够的，比如，行业性的劳动定额标准、工资指导价、劳动力市场工资指导价位、居民消费价格指数等信息应当由政府相关部门来提供。

#### 5) 完善协议通过程序

现行《劳动合同法》第 51 条<sup>[29]</sup> 和《集体合同规定》第 36 条<sup>[30]</sup> 的规定存在的问题是，在职代会未通过集体合同草案的情形下，后续程序不够明确。我们建议，应当征求职工的意见，重新举行谈判，若谈判仍存在争议，可以根据《集体合同规定》第 49 条，当事一方或双方申请劳动保障行政部门予以协调处理，劳动保障行政部门认为必要时也可以进行协调处理。

与上述条文相关的一个争议是，双方代表谈判所形成的集体合同草案是否还要经过审议。有观点认为，这一草案“是双方在平等协商的基础上所形成的真实的意思表示，如果再必须提交职工方占优势的职代会或职工大会审议通过，对于用人单位而言有失公平，与集体

---

[27] 参见常凯：《劳权论——当代中国劳动关系的法律调整研究》，中国劳动社会保障出版社 2004 年版，第 300 页。

[28] 参见《工资集体协商试行办法》第 18 条：“在不违反有关法律、法规的前提下，协商双方有义务按照对方要求，在协商开始前 5 天内，提供与工资集体协商有关的真实情况和资料。”

[29] 《劳动合同法》第 51 条第 1 款：“……集体合同草案应当提交职工代表大会或者全体职工讨论通过。”

[30] 《集体合同规定》第 36 条：“经双方协商代表协商一致的集体合同草案或专项集体合同草案应当提交职工代表大会或者全体职工讨论。职工代表大会或者全体职工讨论集体合同草案或专项集体合同草案，应当有三分之二以上职工代表或者职工出席，且须经全体职工代表半数以上或者全体职工半数以上同意，集体合同草案或专项集体合同草案方获通过。”

合同订立原则相悖”。<sup>[31]</sup> 然而，我们认为，在当前工会代表性不足、工会与劳动者沟通机制不完善的情况下，将集体合同草案交由职代会或职工大会审议能够使劳动者拥有最终的决定权，是必要的。同时，为了保证劳动关系双方权利对等，应规定集体合同草案应当经过企业代表会议或企业主大会审议通过，从而平衡雇主方的意见。当然，不排除行业协会通过章程规定由行业协会代表全体会员企业签订集体合同，无需再经会员审议。

## 6) 明确法律责任形式

实践乃至理论中，对于《劳动法》第 33 条的规定存在误读，认为该条给企业拒绝与工会签订集体合同提供了法律依据。<sup>[32]</sup> 我们认为《劳动法》第 33 条“可以”之规定是将是否签订集体合同的选择权赋予工会而非企业，对于工会发出的协商邀约，企业不应拒绝。《工会法》第 20 条第 1 款“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”之规定，以及第 53 条“违反本法规定，有下列情形之一的，由县级以上人民政府责令改正，依法处理……（四）无正当理由拒绝进行平等协商的”之规定，可以佐证。

在承担法律责任的情形方面，《集体合同规定》第 32 条、《工会法》第 53 条虽然都规定了企业在收到集体协商要求无正当理由不得拒绝，但并未明确何种理由为正当或不正当。在具体的责任形式方面，《劳动保障监察条例》第 29 条需要劳动保障行政部门责令改正的情形未规定拒绝进行平等协商，与《工会法》第 53 条不一致。《劳动和社会保障部关于实施〈劳动保障监察条例〉若干规定》第 31 条第 1 款规定：“对用人单位存在的违反劳动保障法律的行为事实确凿并有法定处罚（处理）依据的，可以当场作出限期整改指令或依法当场作出行政处罚决定。”但具体的处罚方式尚需加以进一步明确。

## 7) 统一立法

通过上述四点分析可以看到，关于集体协商和集体合同的规定过于分散，散见于诸多法律、规章和规范性文件当中，并且过于原则，缺乏操作性，在实际推行中由于执法手段有限贯彻难度大。集体合同作为调整劳动关系的重要法律制度，应当通过统一的单独立法予以专门调整，纳入法治轨道。

## 2. 政策建议

### 1) 政府职能完善

---

[31] 引自叶静怡主编：《劳动合同法十二讲》，中国法制出版社 2007 年版，第 247-248 页。

[32] 同上注 10，第 415 页；同上注 26，第 116 页。

首先，政府应当把行业工资集体协商工作列入相关部门的年度目标责任制考核内容，强化各地、各部门的责任。劳动部门负责提供工资指导价、劳动力市场价位、最低工资标准等信息，并强化监督职能。同时，考虑建立网络信息管理系统，对集体合同实施动态管理，对无正当理由拒绝协商、拒不签订集体合同和不履行集体合同的企业，建立“不当信誉档案”。为了维护劳动者的工资权益，可以考虑在欠薪隐患较大的劳动密集型中小企业推行企业职工工资保障金制度。

其次，政府在政策取向上，应当跳出经济增长重于一切的思维定势，经济形势的好坏不应成为不推行工资协商制度的理由。企业用工成本支付有一个最高限度问题，超过这一限度，就会使企业限于亏损和破产境地，职工也会因此付出失业的代价。但同样的逻辑，职工的权益也不应当成为牺牲的对象，客观经济形势带来的影响可以作为工资集体协商过程中的一项谈判理据，从而对工资水平谈判结果产生影响，但不能是阻碍建立工资协商制度的理由。

## 2) 行业工会建设

地方政府和上级工会应当加大对行业工会的支持力度，在经费拨缴等方面提供帮助。行业工会也要加强自身建设，与企业职工建立日常沟通机制，及时倾听和反映劳动者的意见，同时对参与集体协商的人员进行相关专业知识的培训，提高谈判能力。

## 3) 其他社会力量参与

应当注重发挥劳资问题专家学者的作用，为开展行业性工资集体协商提供专业技术支持；加强职工协商代表的培训，提供咨询服务；建立工资协商指导员队伍；积极探索引导社会中介组织作为第三方参与工资集体协商。

## 4) 协商机制推广

在行业性工资集体协商的规则设计逐步完善、运作走向成熟时，可以考虑将其推广到行业、区域层面的诸如工作时间、劳动安全卫生、劳动争议解决、女职工权益保护等专项集体合同领域，最终可以在整个综合性集体合同范畴适用集体协商机制。

## (三) 启示

### 1. 平等公开原则的回归

行业工资集体协商制度的本质是提供了公开透明的机制与平等沟通的制度平台：工资集体协商制度促使企业内部治理环境的改变，使职工能有平等地与企业主对话。通过这一协商过程，企业内部的治理结构和文化环境更加平等化、透明化、民主化和程序化。公正合理的

经济分配与自由平等的社会、政治参与是相辅相成、密不可分的。平等公开原则的回归，终将促进劳动关系双方独立意识的提升，促进公民社会的培育和发展。

## 2. 法律实效与利益诉求

2000年后颁布的《工资协商办法》、《集体合同规定》、《工会法》等都有涉及集体协商的规定，但未见有效施行。对于工资集体协商制度，整个社会和认知程度不高，温岭在2003年的实践也是出自劳资矛盾的催化而非主动实践法律规范的自觉。制度设计与实践之间的时间差距和动机差别促使我们反思其背后的逻辑。法律规范的实际效果并不完全取决于内容设想的优劣，而更在于它是否符合利益主体的诉求和是否具有存在和运行的社会环境。一项制度应当真正从实际利益关系处理的要求出发来建立。

## 3. 规范导向与问题导向

究竟是将现行的制度按照具体规范的要求嵌入现实，还是从实际遇到的问题出发先进行探索，然后加以完善提高，再与现行制度接轨？这是温岭经验带给我们的思考。按现行制度的规范要求去做，一开始，由于客观条件尚不完备往往难以实施；而从问题导向出发先进行探索，尽管一时可能并不规范化，有些做法甚至与正式规则相差甚远，但是却能自然导向观念的改变，并推进现有组织体制的变革，从而破解现实中的难题，或许这才是真正解决实际问题的关键。

## 六、结语：在四方主体的良性互动中构建和谐劳动关系

一个有效运作、有序施行的制度的建立，不能寄希望于某一主体，而是需要诸多社会环境因素的改善，需要所有相关者准确的功能定位和权利义务的明晰。在各自归位的前提下，良性的互动才会成为可能；而在互动的过程中，各主体的功能和作用也随之发生着相适应的调整与变动。行业性工资集体协商制度，正为我们提供了立足现实、解读制度和规划秩序范本。

在温岭的实践当中，政府的积极介入和主动作为发挥了重要作用。政府开展的一系列工作，不是越俎代庖地替代劳资双方签订协议，而是起到推动、指导、协调与监督的作用。政府主导下的集体协商制度最终造就了一种有中国特色的协商模式。政府应积极回应经济社会运行中的问题，同时必须对自己制定出的法规与协助颁布的政策的执行和落实担负起责任，从而既解决实际问题，又能自觉维护好法律的尊严。

工会在这一机制下居中于劳工与企业主群体之间，以避免双方出现尖锐的矛盾对立，最终确保劳动者的利益诉求以常态化的制度方式实现。与以往相较，工会在保护劳工利益上发挥的的实然作用已逐渐加大，但它仍与劳动者利益部分分离，尚未与后者形成紧密的“劳方共同体”。未来工会应朝充分代表劳工权益、独立于企业与政府的方向发展，并进一步加强其组织与协商谈判能力，使劳资双方能真正在力量均衡的前提下充分展开利益博弈。

劳动者经由该机制建立起与企业主良性、高效的沟通渠道，不会再等到劳资矛盾高度积聚时的爆发与反弹。然而，劳动者在该机制中的独立主体地位仍不显明，因此加强工会与劳动者的结合度、将集体争议权法定化就日益重要。

行业协会在该机制中起到了协调企业主内部利益与维护资方利益的双重职能。不过，当前行业协会的实践仍具有明显的地方性特征，其权利义务需要在立法层面加以类型化、明确化。

总而言之，实现四方互动机制法治化，使其从权宜之计走向治本之道，从摸索的过程走向常态的制度，从飘忽不定的个人意志走向预期明确的规则之治，才能构建真正长久和谐的劳动关系。

## 【参考文献】

### 一、政府、工会文件：

1. 温岭市委、市政府：《关于进一步完善和推进行业工资集体协商工作的意见（征求意见稿）》
2. 温岭市委、市政府：《深入开展行业工资集体协商 努力构建社会主义和谐劳动关系》（2008）
3. 温岭市委、市政府：《关于大力推广行业工资集体协商制度的实施意见的通知》（2005）
4. 温岭市人事劳动社会保障局：《关于开展非公企业行业工资集体协商工作的实施意见》（2004）
5. 温岭市人事劳动社会保障局：《关于长屿羊毛衫行业计件工资单价的形成和实行工资集体协商制度的有关做法》（2003）
6. 温岭市人事劳动社会保障局：《在市场经济条件下如何做好工资集体协商工作——计件工资单价之确定》（2003）
7. 温岭市劳动保障监察大队：《集体停工上访 劳资矛盾激化》（2002）
8. 温岭市总工会：《温岭市行业工资集体协商制度工作汇报》（2007）
9. 温岭市总工会：《关于在我市推进行业工资集体协商工作的对策分析》（2009）
10. 温岭市总工会：《温岭市行业工资集体协商工作开展情况》（2009）
11. 温岭市总工会：《权益保障部相关工作任务》
12. 温岭市总工会：《关于加强行业工会建设的实施意见》
13. 温岭市泽国镇水泵行业工会：《泽国镇水泵行业工会工作职责》
14. 温岭市新河镇羊毛衫行业工会：《加强行业工会组织建设 深入开展工资集体协商》（2008）
15. 温岭市新河镇长屿羊毛衫行业工会：《温岭市温岭市新河镇长屿羊毛衫行业职工代表大会实施细则》（2004）
16. 全国总工会：《关于积极开展行业性工资集体协商工作的指导意见》（2009）
17. 劳社部、全总：《关于开展区域性行业性集体协商工作的意见》（2006）
18. 劳社部：《关于进一步推进工资集体协商工作的通知》（2005）

## 二、学术著作:

1. 常凯主编:《中国劳动关系报告》,中国劳动社会保障出版社2009年3月第1版
2. 常凯著:《劳权保障与劳资双赢——〈劳动合同法〉论》,中国劳动社会保障出版社2009年版
3. 常凯著:《劳权论——当代中国劳动关系的法律调整研究》,中国劳动社会保障出版社2004年版
4. 黄孟复主编:《中国民营经济发展报告(2008—2009)》,社会科学文献出版社2009年8月版
5. 黄任民主编:《工资集体协商代表工作指南》,中国工人出版社2007年版
6. 慕毅飞主编:《民主恳谈——温岭人的创造》,中央编译出版社2005年5月版
7. 宋湛编著:《集体协商与集体合同》,中国劳动社会保障出版社2008年版
8. 王全兴著:《劳动合同法条文精解》,中国法制出版社2007年版
9. 徐小洪著:《冲突与协调——当代中国私营企业的劳资关系研究》,中国劳动社会保障出版社2004年版
10. 叶静漪主编:《劳动合同法十二讲》,中国法制出版社2007年版
11. 赵领娣、付秀梅编著:《劳动经济学》,企业管理出版社2004年版

## 三、学术论文:

1. 陈鼎、黄军勇:“浙江温岭市推进行业工资集体协商制度的经验与启示”,《天津市工会管理干部学院学报》,2008年9月第3期
2. 李炯等:“推行行业工资集体协商制度 构建新型和谐劳动关系——来自温岭市的经验调查”,中共浙江省委党校主办《决策参阅》,2008年3月第27期
3. 徐小洪:“自然状态”的工资集体协商——中国南方某镇羊毛衫行业工资集体协商”,《天津市工会管理干部学院学报》,2005年9月第3期
4. 朱圣明:“浙江温岭行业工资集体协商调查”,《广东行政学院学报》,2008年12月第6期

## 【致谢】

本次调研活动的顺利进行，离不开受访者的积极配合。在此，我们向受访者表达我们郑重而由衷的谢意！

感谢温岭市劳动与社会保障局李玉友副局长的接待。李局长耐心地为我们介绍了温岭地方的概况，详述了温岭工资集体协商制度的建立过程和劳动保障部门所做的工作，我们能够切身体会到开明政府对于地方制度建设所作出的努力。

感谢温岭新河镇羊毛衫行业工会主席陈福清先生。在探索集体协商机制的初期，陈先生骑着一辆破旧的自行车，挨个与新河镇内上百家羊毛衫企业的雇主进行沟通，并积极争取了政府部门的支持和协调。陈先生在工会经费短缺等诸多困难面前创立了行业工会和协商机制。并且我们得知，陈先生曾是一名下岗工人，我们深深感佩他的热情、勇气和魄力。

感谢温岭某羊毛衫厂的总经理王先生。作为一名优秀的农民企业家，王先生对职工的切身利益给予了高度的关怀。

感谢温岭某羊毛衫厂工会主席陈女士。从一位外来的打工妹成长为企业工会主席和行业工会委员会委员，她是制度创新的参与者和受益者。

感谢温岭市总工会权益保障部的金春生部长和其他受访企业的企业主和员工对我们调研活动的莫大支持！

感谢所有帮助我们开展调研活动的人们！

这次实地调研让我们深深体会到，事实的精妙胜于书斋里的冥想。扎根现实生活，关注社会问题，坚持独立思考，我们将在求索的路上继续前行……

*This article is for informational purposes only and does not constitute legal advice. Use of this article does not create an attorney-client relationship between the contributing law firm and the reader. Readers should contact appropriate legal counsel for advice on any particular issue. Entire content copyright is owned by TransAsia Lawyers. Reproduction and distribution of this article in whole or in part without the written permission of the contributing law firm is expressly prohibited.*