

欢迎访问中国劳动保障科研网!

您当前的位置: [中国劳动保障科研网](#) > [国际合作](#) > [考察报告](#) > 正文

## 英国劳动关系调整培训考察报告

【发布时间: 2011-03-09】 【来源: 】 【字体: 大 中 小】

根据国家外专局培训计划,2002年9月11日至9月30日,我院组织了赴英国“企业劳动关系调整”培训团。在英期间,培训团听取了米德尔萨克斯大学中国项目管理中心Paul Higgins先生和Ian Roper先生关于英国劳动关系情况的系统介绍,拜访了英国交通和普通工人工会(Transportation and General Workers Union)、伦敦就业中心(Job Centre)、伦敦地区就业法庭(Employment Tribunal)和伦敦劳动咨询、调解和仲裁服务委员会(Advisory, Conciliation and Arbitration Service)等部门。通过专题培训、座谈讨论和实地考察,团员们对英国社会、政治和经济状况有了初步的了解,对英国劳动关系调整的现状有了一定的认识,基本上达到了预期的目的。

### 一、经济调整对就业的影响

英国,全称为大不列颠及北爱尔兰联合王国。面积24.48万平方公里,人口约5900万。英国是君主立宪制国家,君主(目前是伊莉莎白二世)为国家元首。立法机关是议会,拥有两个议院。下院地位比较重要,上议院主要是修订法律的机构。行政机关由首相(现任是工党的托尼·布莱尔)领导,他(她)通常是在下议院拥有最多席位的政党领袖。英国经济近年来有所复苏,七、八十年代困扰英国经济的通货膨胀率已大大降低。在经济政策方面,二次世界大战之后的很多年中,历任政府不断扩大其对经济的干预,但这一趋势到80年代被彻底改变,当时的保守党政府制定和实施了一系列以私有化为主要内容的经济调整计划,减少政府对企业的管制。现任工党政府上台后,采取了与保守党政府相似的做法,认为投资最好根据市场走向而不应受政府干预。目前由政府控制的行业仅限于中央银行及邮政服务。卫生、教育部门虽仍由政府负责,但很多服务已转包给私营部门经营。

1979年以前,英国是比较典型的混合经济,有大量国有经济部门。1979年撒切尔夫人的保守党政府上台后,在其第一份关于公共开支的白皮书中指出“公共开支是英国经济困难的要害。多年来,以没有实现的假设经济增长为前提,增加了公共开支。长此以往,我国的经济将会受到地区性通货膨胀和经济衰退的威胁”。以此为出发点,撒切尔政府将控制通货膨胀、国有企业私有化、改革政府部门、重组工会定为政府的四项主要工作目标。此后,英国开始了长达近20年的经济调整。目前,除邮政、医疗保健、教育等少数几个部门外,其他公益部门和基础设施都已私有化。

在经济调整中,企业生产经营宗旨发生了转变,企业以追求利润作为首要目标,因而必然要削减原来亏损的部门,减少富余人员。这样,在经济调整初期,即80年代初,英国失业人口大量增加。失业人口增加的另一个原因,是私有化推进了产业结构的调整。当时正值产业结构重组和调整时期,制造业严重萎缩。在此之前,政府采取的措施是阻止这种势头发生,试图通过对亏损企业给予大量补贴来避免大范围的失业,而不是按经济发展趋势来调整经济政策。伴随产业结构的剧烈调整,失业人数大量增加。80年代中期,失业率高达11-12%。尤其是原来对制造业依赖比较大的地区,经济结构调

整力度更大，失业率更是高达18-20%。

从不同行业来看，经济调整对失业的影响不尽相同。下面是一些原国有大公司私有化前后雇员人数方面的变化：

企 业	时 间	雇员人数（同比）
英国煤气公司	1985-1995	-33, 675 (-38%)
英国电话公司	1988-1995	-89, 000 (-39%)
自来水公司	1990-1995	-3, 082 (-8%)
供电公司	1991-1996	-8, 996 (-43%)
英国铁路公司	1996-1999	-520 (-5%)

经济调整虽在短期内增加了失业人数，但促进了就业结构的调整和升级。公共部门和生产性部门就业人数下降，劳动力从制造业流向信息业、服务业，从国有部门流向私营部门。1971至1995年间，制造业由8000万人减至4000万人，而服务业人数由1100万人增加1700万人。

需要说明的是，经济调整并非是一个简单的削减公共支出、企业减员增效的过程。就业问题始终是英国政府最为优先考虑的问题。在经济调整过程中，政府制定并采取了一系列保障和促进就业的政策，如：保障在岗（转岗）职工的福利待遇、向下岗人员支付补偿金、向失业者发放失业救济金、向公众发行低价股票、提供免费的职业技能培训，实施“就业补贴计划”、“全职改半职计划”等等。总的看，经济调整的初期，失业率明显上升，随着经济的发展，特别是实行灵活的就业政策后，许多行业就业人数有所恢复，一些行业就业人数又达到或超过私有化前的规模。失业率呈平稳下降趋势，近20年英国失业率变化见下表：

时间（年）	75-79	80-84	85-89	90-94	95-99	近年
失业率（%）	5.6	11.1	9.7	8.7	6.0	4-5

目前，英国劳动力4000万人，领取失业救济金的又100万人左右，失业率是欧洲国家中比较低的。当然，对于失业率，英国政府最为关心的不是失业人数，而是失业的期限。政府认为短期的高失业率并不一定是坏事，而长期失业会使人的职业技能降低、丧失就业信心，同时可能引发一些社会问题。因此，政府将主要精力放在解决12个月以上的长期失业问题上。

经济调整进程还使就业方式发生了显著变化，许多雇员和雇主现在更愿意接受灵活的就业方式，过去那种以男人、全职、长期雇佣为主的就业方式，已变为灵活的短期、半职为主的就业方式。据统计，从1980年到1998年，非全日制工作人员从200万增至660万，自雇人员从160万增至320万。2000年，全日制雇员已下降到50%以下，临时工、非全日制和自雇人员占一半以上。目前批发零售等几个行业非全日制雇员所占的比例为：

批发零售业：43-48%

饭店、餐饮业：55%

教育：40%

卫生：50%

社区服务：51%

目前，通过实行灵活的就业政策，英国劳动力市场总的变化趋势是：劳工人数减少；非全日制雇工增加；临时就业人数增加；有更多的妇女加入到就业队伍中。

## 二、英国劳动关系调整的历史沿革

英国劳动关系调整的历史大致经历了四个主要阶段。不同历史阶段劳动关系所发生的变化，集中体现了当时的社会经济状况，同时又充满了党派间的政治斗争。英国政府通过调整劳动关系所要达到的主要目标是：维护正常的政治、经济和生活秩序；增强企业的竞争能力；提高工资、福利待遇的公平公开程度；创造良好的投资环境和改进社会福利。历史上，政府介入劳动关系经历了以下四个主要阶段：

### （一）“自发”阶段 1945-1968年。

英国著名的劳资关系研究专家凯恩·弗洛恩德（Kahn·Freund）曾这样描述这一时期英国政府对介入劳动关系的态度：“全世界没有哪一个国家像英国政府这样，对劳资关系给予这样大的自由度，任其自由发展”。当时的经济特点是以劳动密集型为主，政府在教育、卫生等公共服务领域的投资比例不断增加，就业较为充分，没有出现大规模的失业人群。此外，这一时期工会尚处于萌芽状态（更像是自由结社），所谓集体协商的规模和范围都很小。同时政府希望劳动力市场有更大的灵活性，所以对劳资关系采取了一种放任的态度，任由雇佣双方自由协商解决。但是此后，随着经济的发展，工会数量不断增加，规模也逐渐壮大，出现了历史上第一次大罢工。自由罢工和雇主对工会的抵制，使得劳资关系日益紧张，雇主和雇员都认为自己的利益没有得到很好保护，一些政客们也提出：这种没有任何法规限制的劳资关系状况，对英国的经济和社会造成了很多不良影响。由此，政府开始认真考虑解决这一问题，这也意味着“自发”阶段的结束。

### （二）“多诺万”阶段 1968-1979年。

为解决日益尖锐的劳资矛盾，英国政府委派多诺万（Donovan）组成了多诺万委员会，委员会由专家组成。多诺万委员会花了两年的时间，进行了广泛的社会调查，其调查结果对那一时期工党政府和保守党政府制订政策都产生了重要影响。如工党政府制订的“现场解决提案”、《产业关系法案》（1971年）、“社会性合同”；保守党政府制订的《工会与劳动关系法案》（1974年）等，都与多诺万调查结果有关。此后，政府在全国建立了工作网，开始关心和过问劳资关系，为劳资双方提供交流的机会，使他们可以充分表达意见，并以中间人的身份对双方加以劝说。政府还对若干个解决劳资争议的办法提出了更加具体的规定，并寻求不断建立和完善劳动关系立法。

70年代中后期，英国经济状况开始恶化：经济衰退、通货膨胀、失业率上升、罢工不断。1978年，福特汽车公司大罢工，工人们提出的增加工资30%的要求，直接挑战到“社会性合同”中工资浮动上限3%的规定。同时，政府雇员与产业工人之间的工资福利差距也引起了新的矛盾，这些都削弱了“社会性合同”的有效执行。随着历史的进程，“多诺万”年代最终宣告结束。

### （三）“新权利”阶段 1979-1997年

“新权利”阶段即撒切尔时代。撒切尔时代与多诺万时期的主要区别在于：多诺万主张政府协调



雇主与工会之间的关系，促使他们之间就争端达成协议；而撒切尔时代则旗帜鲜明地采取了一系列限制工会的政策。这种政策上的巨大改变有三方面的原因：(1)在意识形态方面，保守党和工党历来代表着不同的利益。保守党代表着企业家、贵族等雇主们的利益；工党则与工会关系密切，其成员有相当部分就是工会的成员。因此作为政敌，保守党的政策势必会对工会带来不利的影响；(2)在理论方面，保守党引用了澳大利亚一位著名经济学家的观点作为制订政策的依据：“在经济不景气的情况下，罢工等于雪上加霜，对个人、对雇主、对社会其他成员造成了一种威胁”。(3)在经济形势方面，当时政府工作主要集中在治理飞速增长的通货膨胀，而工会不断提出增加工资的要求；由于整个经济的物质基础没有达到，所以增加工资必然会加大对市场的压力，从而导致更加严重的通货膨胀。撒切尔政府认为，赋予工会和雇员更多的权利对劳动力市场有负面影响，应当给予雇主管理自己企业更大的权利。排挤、削弱工会，增加雇主权利，使雇主在处理劳资关系中处于主动地位，成为撒切尔时代的一大特点。

撒切尔时代的改革是一个渐进的过程，整个过程历时15年。在罢工、集体协商、工会与会员的关系、个人就业权利等方面颁发了一系列政策法规。总的趋势是削弱了工会的权利。在罢工方面，法律规定：不得声援或参加与本企业雇主无关的罢工行动；罢工要在工会内部进行表决，并由工会以外的第三者统计表决结果；工会要对罢工造成的后果负责；雇主可封锁工作场地，同时保留解雇违反和约的罢工雇员的权利。在集体协商方面，雇主有权拒绝承认本企业工会的存在，取消了原法律关于工会确认问题的上诉权；原雇佣合同中新雇员进入企业后自动成为工会会员的条款也被取消。在工会与会员关系方面，规定工会领导人必须通过无记名投票选举产生；在罢工行动经多数表决通过后，对不参加罢工的雇员，工会不得采取惩罚性措施。在个人就业权利方面，撒切尔政府认为对雇主的限制和个人权利过大不利于创造一个灵活的劳动力市场。例如对不公平辞退员工含义进行了修改，将试用期由原来的6个月延长至2年，等等。上述的前三个方面也是撒切尔时代改革的核心内容。

撒切尔时代的一系列改革措施对英国劳资关系产生了深刻的影响：工会会员人数减少了约一半；罢工等产业行动数量大大减少；延长试用期使短期雇工大大增加，致使后来劳动力市场发生了巨大变化。需要说明的是，这一系列新政策出台的初期，对当时英国经济并没有产生明显的效果，从1979年到1997年，GDP平均增长为2%（最高6%，最低-4%）。但对于近年来英国经济形势好转是否起到了积极地作用，目前是一个非常具有争议的话题。

#### （四）“新工党”阶段 1997-现在

布莱尔首相早在1995年参加竞选时，就提出了“新工党”的口号，目的是为了树立一个崭新的工党形象。为此，工党修改了其党章的核心条款，即第四条款国有化、社会主义条款。1997年工党政府上台后，并没有完全抛开保守党的做法，回到多诺万时代。而且，为使工党更具广泛的代表性，它重新调整了与工会的关系，与工会保持了一定的距离。同时提出了走“第三条路”的方针，强调劳资关系的双赢，避免忽“左”忽“右”的做法。

尽管如此，由于历史上工党与工会一直保持着千丝万缕的联系，出于各方面的原因，工党政府对撒切尔时期的政策仍进行了修改。按照时间顺序：(1)制订了最低工资线；(2)接受了欧共体的“社会宪章”中关于工时、假期、企业破产提前告知雇员、在大型跨国公司设立有劳资双方代表参加的咨询服务委员会等方面的内容；(3)制订了《雇佣关系法案》（1999年），规定了劳动关系调整的基本原则和框架；(4)制订了《就业法案》（2002年），对1999年法案进行了一些补充修改。总的看，工党政府以法律形式重新调整和增加了雇员的个人权利和工会的集体权利。例如，试用期由撒切尔时代的2年调回到1年；不公平辞退赔偿额由1.2万英镑增加到5万英镑；工会有权代表其会员处理各种劳资问题等等。另外，政府还制订了一个家庭友好政策，内容包括：(1)半职与全职员工享有平等权利；(2)延长产假时间；(3)允许父母在孩子5周岁前停薪留职照顾孩子；(4)允许雇员在家庭发生紧急情况时，在合理的时间内离开工作岗位。

目前，各方面专家对多诺万、新权利、新工党各个阶段的政策褒贬不一，但有一个重要事实：自1999年颁发《雇佣关系法案》后，工会及其会员数量在新工党时期有了大幅回升。

### 三、英国政府调整劳动关系的基本原则和方法

英国政府致力于建立公平、和谐的劳动关系，强调自愿原则，很少行政干预，通过立法和建立相应的调解、仲裁和审判机构，使雇员和雇主的利益都得到保护。形成了以立法调整、企业内部调整、劳动争议处理和三方协商机制为主要内容的较为完善的劳资关系调整机制。

一般情况下，企业内部劳动关系调整主要由工会和雇主依照法律赋予劳资双方的权利，自主协商、谈判解决。出现劳资纠纷，甚至发生罢工等产业行动，只要没有对国家、社会和经济的整体利益产生影响，政府不会加以干预，更不会直接介入到劳资纠纷的解决过程当中去。政府在调整劳动关系上主要是做好立法和制订总目标两方面的工作：

首先，通过立法调整劳资关系。其立法大致分为三类，一类是有关劳资关系的各种标准，如最低工资线、工作时间等；第二类是有关雇员、雇主和工会权利的各种规定和实施细则，如劳动合同、工会确认等；第三类则是有关劳资关系调整的机制或方法的立法，如集体谈判的规则、劳资关系调解、仲裁机构的职责和运作方法等。这种立法形式适应了劳资关系调整的需要，为劳资双方自主协商确定劳资关系、解决争议，提供了一个较为完善的法律框架。同时英国劳资关系调整立法有两个突出的特点，即以均衡和制约为出发点。所谓均衡，是指通过立法来保持劳资关系双方力量的对等。所谓制约，是指通过立法来约束劳资关系双方的行为，避免出现影响社会和经济发展的现象。

其次，制订劳动关系方面的总体目标，并通过设立独立的调解、仲裁和审判机构，有效地预防、化解和处理劳资纠纷，实现其总目标。目前，劳动争议处理机构主要有咨询、调解和仲裁服务委员会（英文缩写ACAS）、就业法庭（Employment Tribunal）和中央仲裁委员会（英文缩写CAC）。就业法庭是劳动争议案件上诉和审判机关，它依据各项劳动就业法规进行判决，如对法庭的判决不服，最高可以上诉到立法院直至欧洲法庭（这种情况很少）。中央仲裁委员会是专门负责帮助工会使其合法性得到确认的独立机构，必要时，它可以根据法律对工会的合法性进行仲裁。

在上述三个机构中，ACAS在英国劳动关系调整中有着特殊的重要作用。在争议调解方面，无论是集体纠纷，还是个人纠纷，只要一方提出请求而另一方不反对，ACAS就会积极参与纠纷的解决，向劳资双方提供咨询意见，进行调解；在仲裁方面（目前仅限于不公平解雇方面，将来准备扩大范围），当调解未能取得结果，双方又不愿意将争议上诉到就业法庭时，经双方同意，ACAS可以推荐一个双方都认可的仲裁人（如经验丰富的法律专家、劳动关系专家等），对争议进行仲裁。其仲裁虽不具有法律效力，但仲裁结果极少有不被接受的；在司法审判方面，根据法律程序，就业法庭在接到上诉后，应首先将上诉状提交给ACAS，此时ACAS自动介入进行调解，争取大多数上诉都能够通过调解后撤诉，不进入最后的司法判决。可以说，ACAS的作用体现在英国劳动争议处理的每一个环节上。

ACAS的基本情况：ACAS成立于1974年，它是由政府出资建立，但不受政府政策影响的独立的社会服务机构。ACAS的最高领导机构是指导委员会，由12名成员组成，分别来自劳方、资方、学术界和法律界（原则上各3名）。指导委员会成员由英国贸工部任命，指导委员会设主席一人，所有成员均为兼职。ACAS的日常工作由主席助理负责，下设若干个部门。ACAS除总部外，在地方还设有7个分部，ACAS现有工作人员878人，2001-2002年度经费预算为3700万英镑。ACAS的基本宗旨是通过良好的劳资关系促进生产和经济的发展。ACAS在处理纠纷过程中，坚守独立性（机构虽由政府出资建立，但其运行独立于政府机构之外）、保密性（未经当事人同意，不公开任何案情）和公正性（不评判争议双方的对与错，只提供信息和建议）的原则。ACAS的工作，一是预防和解决劳资纠纷；二是平息雇员对雇主的抱怨；三是为纠纷各方提供咨询服务和建议；四是鼓励纠纷各方更加有效地团结起来工作。ACAS的所有服务工作都是免费进行的。目前，个人纠纷案件调解是ACAS的工作重点，已占

到其整个工作量的52%。其中，不公平解雇、工资福利待遇、违反劳动合同和不公平歧视是个人纠纷案件的主要部分。2001-2002年度，在集体争议方面，ACAS共接到1371起，有90%得到解决（只有68起争议举行了仲裁听证会）；在个人纠纷方面，共收到165093起投诉，其中75%通过调解得到妥善解决。与就业法庭相比，ACAS解决纠纷的优点在于：(1)强调自愿原则，通过对话达成协议，避免了在就业法庭可能出现的两败俱伤的结果；(2)就业法庭解决纠纷所需的时间较长，费用也较高，ACAS可以提供快捷免费的服务；(3)就业法庭审理案子是对社会公开的，而ACAS有其保密性原则；(4)ACAS的独立仲裁人制度，省去了就业法庭的过往案例分析、法庭辩论等繁琐的法律程序，减少了当事人精力的消耗。

根据一项对ACAS的评估报告，ACAS的工作赢得了社会广泛的信任与肯定。目前，ACAS已将工作重心由调解、仲裁转向了预防争议发生。2001-2002年度，ACAS更加主动地开展了一系列宣传、咨询服务活动，共接收电话咨询755449次，举办专题研讨和讲座2010次，印发“工作纪律手册”28940份。

#### 四、几点建议

通过此次简短的培训考察，根据我们对英国劳资关系调整情况的了解，结合国内实际，提出以下建议供参考：

(一) 充实省级劳动关系协调委员会，建立独立的协调机制。按照部里的总体安排，目前各地均已成立了以主管省长为主任的省劳动关系协调委员会，并要求各市、地、县参照省里做法尽快成立劳动关系协调机构，逐步建立完善劳动关系三方协商机制。我们认为在面前的组成人员中应增加研究劳动关系的知名学者，增补法律工作者（律师协会成员）。在职能上应成为由政府拨款，省以下垂直管理的独立事业单位。建立举报、监察、协调、仲裁、审判等相互衔接配套的劳动关系处理机制。

(二) 认真贯彻《工会法》，强化私营企业、外商独资、三资企业及合资企业的工会工作。在三方协调机制中，工会占有举足轻重的地位，因而必须要在非公有制企业中加强工会建设，强化工会劳动保障法律监督，维护职工合法权益。

(三) 积极推行集体协商和集体合同制度。实行集体谈判与集体合同制度已成为市场经济国家协调劳动关系主体双方利益关系的主要形式，也是市场经济条件下协调劳动关系的重要途径。部里下发的《工资集体协商试行办法》试点工作已初见成效，应尽快总结经验，全面推开。我国面前确定劳动关系的根本依据是劳动合同。企业与职工签订劳动合同即确立了劳动关系，由此而产生了工资支付、福利待遇及社会保险关系等。因此劳动合同是调整劳动关系的基础。当前，各种经济成分并存，非公有制经济的崛起及加入WTO，使劳动关系日趋复杂化，因而集体合同制度与劳动合同制度将成为调整劳动关系的“主角”。同时，工资集体协商制度符合市场经济条件下企业工资决定机制的要求，也是建立现代企业工资分配制度的重要内容，应在全国尽快建立和推行。

(四) 加强劳动关系方面的理论研究。社会主义市场经济条件下，劳动关系的理论界定出现了新情况。“劳动关系”、“劳资关系”、“劳务关系”同时并存，它们的法律定位不明确。如2001年，国家废除了《临时工管理办法》，把临时用工纳入到劳动合同制职工的范畴。但事实上临时工与长期工的差别不仅是时间量上的差别，还存在许多性质上的差别。如弹性就业方式中小时工、参加劳务派遣的、兼职务工的等等。企业与这部分人员的关系定在雇主与雇员，还是客户与商家；是“劳动关系”，还是“劳务关系”。这里涉及到主体双方的利益，涉及到劳动（劳务）争议的成立，涉及到社会保险、福利待遇等问题。因而就业形式的多样化要求在理论上给予明确的定位。

(五) 加强劳动关系方面的法制建设。随着我国加入WTO，劳动保障的法制建设必须提到重要日程上来。非歧视性原则、国民待遇原则、市场准入原则及透明度原则要求我们必须加快劳动保障立法



工作，特别是劳动关系方面的立法。首先应尽快出台《劳动合同法》，明确法定条款，规定最低工资、社会保险、试用期、终止合同及法律责任等。同时还应配套出台《劳动保障监察条例》，《劳动争议仲裁条例》。与劳动关系密切相关的《社会保险法》、《促进就业法》也应尽快起草、列入立法规划。

## 劳科院赴英国“企业劳动关系调整”培训团

团长：李春光

成员（排名不分先后）：陈一为 金庚申 丁军

乔淑华 文学林 高慧 徐学路 徐海良

李鹏 刘晓萍 王光彩 王远佳 李国华

杨翠芳 陈宁 刘景春

编辑：超级用户

[【打印】](#) [【关闭】](#)

---

[法律声明](#) | [技术支持](#) | [地理位置](#) | [联系我们](#)

主办单位：中国劳动保障科学研究院

京公网安备110401200220