

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

项目组代表赴英国进行工资集体协商制度考察

【发布时间：2009-06-23】 【来源：项目办公室】 【字体：大 中 小】



项目组拜访英国就业与养老金部，与福利改革处Philip Rescorla先生座谈





项目组拜访英国牛津设备公司，图右一为人力资源部主管Karen Taylor女士

2009年6月15日至6月19日，按照英国战略方案基金（SPF）资助的“促进中国企业工资集体协商机制建设试点”项目安排，中国劳动保障科学研究院中英合作项目派出试点城市考察团一行四人，赴英国就英国开展和促进企业工资集体协商制度的专题进行了考察和学习。在英期间，考察团先后拜访了英国牛津-剑桥高培中心（Oxford-Cambridge Centre for Advanced Management Experience）、英国就业与养老金部（DWP）和英国牛津设备公司（Oxford Instrument）等机构。考察团与上述机构有关负责人就有关问题进行了认真谈、交流和深入讨论，了解了相关情况，取得了满意的效果。

现将考察的有关内容报告如下：

一、金融危机背景下英国的劳动力市场状况

根据政府权威数据，英国的失业率从2008年春季的5.4%上升到了2009年4月的7.2%，达到1997年7月以来的最高水平。失业人员在一年内增长了60.5万，总计达到226.1万，也创造了自1996年11月以来的历史新高。其中，青年人是受冲击最严重的群体，18-24岁的失业率达到了16.6%。

空缺岗位的数量从2008年5月的65.9万降至2009年5月的42.4，降幅达35.6%。从2008年12月至2009年3月，工作岗位数减少了10.8万个，降至3119万。其中就业形势最为严峻的行业是制造业，三个月来损失的工作岗位达到2.7万个，使得该行业的就业人员数达到1978年以来的最低水平。从劳动收入的角度看，不包括奖金的收入水平继续下降，但平均收入的增长仍高于预期，今年2月至4月的增长率达到了0.8%，这主要受金融服务部门奖金支付时间段的影响。

今年5月以来，申请失业救济的人员数量虽然上升了3.9万人，但是大大低于分析家预测的6万的水平。据学者分析，尽管近来出现了此类的趋好迹象，但即使在经济开始复苏后，劳动力市场仍有可能继续走弱。在本次经济衰退结束后，英国的失业率还将继续上升，有可能升至10%以上。失业率的最高点可能要在2010年的秋天才会出现。

就在6月8日，英国伦敦铁路、海运及运输工会（RMT, 即Britain's national union of Rail, Maritime and Transport）与伦敦地铁局（LU）双方进行长达十小时的最后谈判，可惜谈判最终还是破裂。由此，RMT组织10000名会员进行投票，约有3000人同意罢工。在这次关于签署工资集体协议的争议中，RMT要求加薪5%，同时要求LU不得强迫裁员。而地铁局提出两个方案：一个方案是为期四年的协议，今年加薪1.5%，明年在通胀率上再加0.5个百分点；另一个方案是签订为期两年的协议，今年加薪1%，明年再在通胀率基础上加0.5个百分点。但两个方案都遭到RMT的拒绝。这次罢工持续了48小时，造成伦敦地铁全面瘫痪，数百万名乘客受影响，损失达1亿英镑。伦敦市长约翰逊批评RMT发动罢工的决定不可原谅，并强调罢工“不会对他们的要求有任何帮助”。

此外，英国曾经知名的银行品牌，劳埃德银行（Lloyds Banking Group）旗下的C&G（Cheltenham & Gloucester）银行正在筹备和苏格兰哈里法克斯（HBOS）银行的合并，其全部164个分支将在今年11月前关闭，将裁减1660个职位；英国航空公司（British Airway）近期宣布将从其空乘队伍中裁员2000人。英航目前有14000名空乘人员，这2000个减员名额将首先来自于主动请辞的员工，如果人数达不到预期，英航将采取强制手段裁员。为节省开支，英航去年已经减少了2500个职位。由于夏季是航空业的旺季，有人士担心英航的这一决定将导致该航空公司员工大罢工。在微观层面上，劳资关系正面临很大的挑战。

二、英国工会组织的发展状况

英国是世界上工人运动最早的国家。英国工人阶级的斗争传统和对国际工人运动的深远影响，受到马克思、恩格斯的赞许。早在1868年就成立的英国工会联盟（TUC），并于1871年通过了第一部工会法，这是世界上第一部承认工会为合法组织的法律。1900年由工会缔造的英国工党在英国的政治、经济和社会生活中叱咤风云，为全球所瞩目。二次大战后，工党上台执政，英国工会联盟和工党政府共建战后经济，工会开始在政策制定上发挥作用，促进英国较早建立了“从摇篮到坟墓”的一整套社会福利制度。在20世纪60年代至70年代，很多政府机构都有工会代表参加，如全国经济发展局、工业训练局、工业重组委员会、劳动市场局、全国企业局等。

即便在保守党政府执政期间，英国工会也显示了强大的力量，罢工浪潮席卷全国，震撼了垄断资产阶级的统治。1974年煤矿工人的全国性大罢工，导致了保守党政府的下台。但1979年撒切尔夫人为首的保守党政府上台后，用铁腕打击工会，接连通过了8个反工会的法律，包括工会领导未经会员投票和授权，不得号召罢工；各工会的全国性执委和主要领导人满5年必须改选；政府设立工会事务专员，监

督工会领导人的工作，还要检查工会的财务情况等，使英国工会在80年代遭受了历史性的重创，工人运动进入低潮。

1997年，布莱尔领导的工党执政，又出台了一些新政策以寻求雇主、劳动者（工会）之间力量的平衡。这时期，工会虽未参加政府，但和工党有良好的合作。如1999年，英国通过了对工人和工会有利的《最低工资法》和《雇佣关系法》，工会会员数也止住了连续20多年的滑坡并小有回升。但布莱尔为了长期执政，想要改变工党仅仅代表工会的传统形象，把工党塑造成一个代表多数人利益的政党，一个代表未来的政党，于是逐步拉开和工党的距离，引起了工会的不满。

英国工会的特点之一是实行多元化的工会结构，雇员可以选择加入不同的工会，不同的工会在同一企业内争取会员，导致一个雇主主要与多个工会组织协商，而每一个工会组织都代表着不同的职业和技术的工人。这种多元化的工会结构，一方面有利于鼓励竞争，使工会更好地为会员服务，但另一方面，也导致了重复和不和，也分散了工人的力量。

三、英国工资集体谈判的基本情况

1. 法制基础

集体谈判是英国劳资关系的基本体制。根据最新官方统计，英国46.7%的劳动者在其就业的机构中有工会组织，三分之一的劳动者认为其工资和其它劳动条件由集体谈判所达成的集体协议来确定。

在集体谈判体制之下，保护立法处于次要、从属、辅助的地位。这种法律规范的消极性，是英国劳工法的特色。但是自上世纪60年代以来，有关劳工的立法剧增，一系列法律共同构成了开展工资集体谈判的主要法制基础。这些法律主要包括：

（1）工会法（Trade Union Act, 1871年/1913年/1984年）

1871年工会法是英国劳工运动的根本大法，为100年来工会运动的法律基础。该法有两项主要内容：一是使工会在民事及刑事上获得合法化；二是建立工会注册登记制度，对于注册的工会赋予若干能力及利益。工会法历经多次修订，从工会法的立法发展看，英国的工会法并不是积极地通过立法建立工会的法律制度，而是消极地排除法院对工会活动所设置的种种限制；不是通过立法赋予工会的各种权利，而是在于免除工会在刑事上或民事上的违法性；不是通过立法构建工会法律体系，而是针对特别的问题采取的特别立法。

（2）工会和劳资关系法（Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act, 1974年/1976年/1993年）

在1993年的修订中，该法规定，工会不得拒绝员工入会或任意开除会员；设立专门的委员会 COPUIA为因工会从事非法产业行动而向高等法院提起诉讼的工会会员提供咨询和经济支持；对罢工投票进行更加严格的限制；取消工资理事会等。

（3）雇佣关系法（Employment Relations Act, 1971年/1999年/2004年）

该法在集体协商和谈判方面，做了以下几方面的规定：第一，工会应当同雇主协会和其他方面共同在产业一级或其他级别上进行有效的安排，来解决争议并谈判雇佣条款和雇佣条件；第二，工会应当同个别的行政管理一起共同为谈判、协商和交流以及为解决投诉和争议而进行有效的安排；第三，工会应当采取一切合理的步骤来确保工会干部，包括车间的工会代表和成员，都遵守协议，并采用协商一致的程序；第四，维护有效程序来解决与其他工会的某些特殊争议，如果可能应充分采用职工大会所制定的程序来解决工会之间的争端。

在1999年修订中又提出，在雇佣20人以上的企业建立的工会在代表其成员参与集体谈判前，需要由雇主按照法定程序进行认可。一般需要代表至少40%的员工的工会方有资格与雇主开展集体谈判；雇主在产业行动后八周内不得解雇罢工员工；弱化罢工投票的规定；有关不公正解雇的罚金提高至50000英镑；取消COPUIA等。

（4）就业法（Employment Act, 1980年/1982年/1988年/1990年和2008年）

1990年的就业法中要求，招工时不得歧视非工会人员或工会会员；招募广告不得要求应聘者的会员身份；工会应当反对不法的产业行动；非正式的罢工可以被立即解散，等等。

（5）全国最低工资法（1999年）

1999年4月起英国首次颁布了全国最低工资标准，以后每年都有所调整。从2009年10月起，成年劳动者的最低工资将执行5.8镑/小时的标准。最低工资法的主要作用是用于补充行业集体谈判中对工资约定的不足。工会对此非常关注，并将最低工资视作为低收入劳动者开展谈判的常用工具。在这之前，工资理事会曾为低收入行业颁布过最低工资标准。

（6）工资支付的一系列规定

1831年国会制定了工资现金支付法(Truck Act, 1831年/1877年/1896年)，1833年制定了公共场所支付工资(禁止)法(The Payment of Wages in Public House(Prohibition)Act, 1833)，1960年制定了工资支付法(Payment of Wages Act, 1960)。有关工资支付的法律规定主要有：雇主不得以实物替代现金支付工资；雇主不得在特定的公共场所如舞厅、酒吧等支付工资；除法定事由外，严禁雇主克扣工人的工资。

其它的相关法律还包括，《劳资争议法》(Trade Disputes Act, 1906年/1967年)、《工会改革与职业权利法》(1993年)及《就业保护法》(Employment Protection Act, 1976年)等。

2. 英国集体协议的特点及其效力

集体协议是工会与雇主或雇主联盟就雇佣条款和条件所达成的协议。在英国，工资主要由集体协议来规定。然而，根据英国法律，集体协议是不具备法律约束力的，但集体协议可以被引入个人雇佣合同中，成为个人雇佣合同条款的一部分。就集体协议来说，如果一个雇佣合同中称“受辖于全国性雇佣协商条件”，则这些条件当然成为个人雇佣合同的一部分。当集体协议的某一条款被明确地引入个人雇佣合同中，则这些条件当然成为个人雇佣合同的一部分。当集体协议的某一条款被明确地引入个人雇佣合同，即使集体协议被终止，也不会影响该条款，该条款只能因雇员的同意而变更。当法院要决定集体协议是否被引入个人雇佣合同以确定法律责任时，法院需

充分考虑引入的协议条款是否恰当。

在英国，集体协议适用契约法的一般原则。根据有关学者的观点以及法院判决的实际结果，工会与雇主（或雇主团体）所缔结的集体协议，并非契约，不具法律上的拘束力，不得强制履行。违反集体协议的当事人一方也不负违约责任。集体协议在当事人之间虽然亦产生一定的“权利”与“义务”，但这一“权利”与“义务”，不具法律上的意义，仅具有“君子协定”的性质。集体协议的履行，不是依赖法律制裁（legal sanction），而是社会制裁（social sanction）。

3. 集体劳动争议的处理体制

英国自1896年就确立了政府在劳动争议处理中的权力和地位。经过一百多年的发展，英国已形成了一个较完备的处理劳动争议的体系。它主要由劳资双方自行处理，咨询、调解、仲裁服务中心（ACAS）处理以及司法系统处理三部分组成。

英国集体争议的处理程序与个人权利争议的处理程序不同，它不涉及司法程序。当发生集体争议时，有以下的处理程序：

(1) 内部协商解决。当企业内部发生集体争议时，由工会或雇主一方向对方提出协商解决的要求，另一方响应，双方可就争议的事项进行协商。如达成协议，协议的内容可写入集体合同或雇佣合同中；达不成协议的，则进入下一程序解决。

(2) 集体调解。对于企业发生的集体争议，ACAS可以提供调解或仲裁。调解申请可以由集体争议的双方即工会或雇主方分别或共同提出，也可以由ACAS主动向争议双方提出调解。ACAS的调解并不要求双方事先达成调解协议，只要双方有调解意愿即可进行。调解是一个完全自愿的程序，任何一方在任何时候都可以提出终止调解。

集体调解在ACAS的调解员主持下进行，调解员的作用就是帮助争议双方通过协商解决他们之间的争议。调解员要做到维持公正和独立，要获得双方的信任，使双方能够达成相互理解，尽可能地为双方解决争议提出一些建设性意见，并为双方提供有关的息服务包括提供相关的法律规定。ACAS的调解员处理集体争议的第一步就是要找出双方争议的焦点是什么？各方对争议的态度又是什么？在调查事实阶段，调解员可以分别会见双方当事人，也可以召开双方共同参加的会议。双方当事人可以面对面地解释他们的立场和观点。如果双方能够达成协议，则调解员会将双方协商的结果以书面形式记录下来，并由双方签字，形成最终的解决方案。调解达成的协议只在双方当事人间生效。ACAS无权强迫任何一方履行协议。ACAS的调解没有时间的限制，只要双方存在达成调解协议的可能，调解员就应当尽可能地提供帮助。

(3) 仲裁。当集体争议双方不能达成调解协议时，应当通过仲裁的方式解决争议。ACAS的仲裁只适用于集体争议，不适用于个人权利争议。

一般情况下，集体争议仲裁在ACAS指定单个的仲裁员主持下进行，但在特殊情况下，ACAS也可以指定由仲裁委员会进行仲裁。仲裁委员会由一名主席和两名分别代表雇主和工会的成员组成。双方要求仲裁，应当提出书面申请，并提出事实理由和相关的证据。仲裁通常在ACAS的办公地点开庭，也可以在雇主或工会提供的地点开庭。仲裁正式开始前，要由双方当事人签署一份服从并执行仲裁裁决的保证书。仲裁裁决为终局裁决，仲裁员做出裁决后，当事人不得向法院提出起诉请求。

4. 英国集体谈判发展的总体趋势

首先，从上世纪八九十年代起，英国工会组织率就开始持续下降。2008年劳动者加入工会的比率只有27.4%。总的看，工会作为劳动力市场主体的作用在弱化，工会在集体谈判中的力量在削减。其次，工会组织率较高的主要是那些由政府或纳税人支付薪金的公共部门中，而在私有部门工会组织仍然不健全或根本不存在。2008年，公共部门的集体协议覆盖了70.5%的雇员，而这一比例在私有部门中仅有20%。

出现这些趋势的原因既有宏观层面的，也有微观层面的：

宏观因素包括：（1）经济衰退的影响和工作岗位的减少；（2）过去工会组织率相当高的行业，如重工业、采矿业、造船业等以全日制男性劳动力主导的行业都经历了重大的重组；（3）政府实施了一些放松劳动力市场管制、限制工会行动自由的战略；（4）撒切尔政府在家庭所有制、个人信用的普遍使用、吸纳妇女和临时工的服务业的发展等方面的鼓励政策，使以劳动者个人为导向的劳动关系的影响超过了集体导向的劳动关系的影响。

在微观层面上，劳务工、非全时工的人数不断增加，但工会很难把这些工人吸收进来。越来越多的会员开始抱怨工会没有力量，批评工会维护会员权益的力度不大。尤其是私有企业的雇员多数对工会并不甚感兴趣，或者他们认为企业已经提供了较为优厚的、超过平均水平或公有部门的待遇。重要的是，劳动者的各项需求可以通过企业内部的其它途径得以解决，即便与雇主发生劳动争议，在劳动争议法律体系的支持下，他们也可以通过个人的律师在劳动法庭寻求公正的解决而不需要通过加入工会这样的组织来获得支持；对于雇主而言，他们在处理劳资关系中更加注重对个人激励和团队激励，而不是与工会组织协调集体劳动关系。在我们考察的牛津设备公司就有既定的原则，对年度工资总额预算进行调整，定期开展对员工工资水平的内外部的比较和评估，对不同类型的岗位都设定幅度不等的增长率。公司开设有“雇员论坛”，员工可以通过这个平台反映意愿、提出抱怨，而管理方也会重视雇员的各种需求。通过这种非正式的、公开的途径，保持劳资之间的沟通与协调。

最后，工会组织的产业行动也面临一系列的道德挑战，如罢工会对顾客/社会造成巨额的损失，一些工会受到了政治势力的影响，工会可能单纯因为顾虑工作调整或损失工作岗位而抵制先进的工作方法的引进从而不利于劳动生产率的提高，等等。这些问题使工会组织的各项行动面临着社会各界的质疑。

四、几点启示

通过对英国工资集体协商制度的考察，我们了解了英国在促进和完善工资集体协商制度方面的做法。英国作为发达的市场经济国家，经过长期的发展和实践，在工资集体协商机制方面建立了完善的制度，形成了规范的模式，他们的经验和做法值得我们学习和借

鉴。中国在推进市场经济进程中,开展工资集体协商,有利于维护职工的合法权益,构建和谐稳定的劳动关系。考察团认为,本次考察的成果可以通过推动中国企业工资集体协商制度的发展,以建立工资的集体协商共同决定机制为目标,使雇主和劳动者的合法权益得到充分保障,促进和谐劳动关系的建立,促进本项目预定目标的实现。

1. 进一步加强立法。相比英国的相关一系列法律,中国虽然在《劳动法》、《劳动合同法》对集体合同制度都做了一些法律规定,但都比较原则,还缺乏操作性。建议应尽快制定出台《集体合同法》、《工资集体协商条例》等法律法规,从法律层面对集体合同以及工资集体协商作出明确、具体、细致的规定,以推动集体合同制度特别是工资集体协商工作的深入开展。

在中英合作项目的积极推动下,天津、深圳市正在酝酿地方立法出台地方性的企业职工工资集体协商条例,这些条例将从法律上确定工资集体协商机制,推动劳资双方在劳动标准、劳动报酬、分配形式等方面达成共识,也会约束双方的行为,制约企业行为的随意性。同时,也将劳动者的权益诉求纳入了理性合法的轨道,有利于减少劳动争议的不稳定事件的发生。这些地方立法对于制定全国性立法是有益的探索,其总结出的经验,将积极推动全国性立法的出台。

2. 进一步加强基层工会组织建设。工会是劳动者维权的实体和有效的组织,要持续扩大工会组织的覆盖面,培育和完善代表职工的协商主体,促使劳资双方的地位达到平衡。对于企业规模小、职工流动性大、工会力量薄弱和非公有制集中及同行业企业集群的地区,要进一步健全区域性、行业性工会组织,推动建立区域性行业性职工代表大会制度,平衡权利义务关系,为推动区域性、行业性工资集体协商工作不断发展提供组织和制度保证。

3. 积极稳步推进集体合同制度。政府要出台持续有效的政策,明确主体双方,主要是企业行政一方参与工资集体协商的责任。要积极支持劳动关系双方开展集体协商要约行为,大力推进行业性、区域性集体协商,在已组建工会的企业、行业和区域全面实施集体合同制度,努力提高集体协商的实效性,不断扩大集体合同制度的覆盖面,推进集体合同制度扎实稳步实施,切实维护劳动关系双方的合法权益。

4. 要有重点地推进工资集体协商工作。目前,我国企业在工资分配方面存在许多亟待改进的问题,特别是普通职工工资增长缓慢,职工劳动报酬权益难以得到应有的保障,必须尽快采取有效措施加以解决。在目前情况下,开展工资集体协商是解决上述问题的有效途径。因此,建议大力推进工资集体协商工作,特别是要加大民营企业和个体经济组织的工资集体协商力度,指导企业参照政府发布的工资指导价,通过集体协商,合理确定工资增长水平,建立企业工资正常增长机制,确保职工分享到经济社会发展的成果。

5. 要采取切实手段保障集体合同的执行。包括采取调解、仲裁、判决等方式解决劳资双方进行工资集体协商或履行工资集体合同过程中的分歧、矛盾和争议。依照英国的成功经验,咨询、调解、仲裁服务中心(ACAS)是一个比较完备的处理的劳动争议的体系。中国要应继续发展和完善实体性的劳动争议处理机构,充实其在调解集体劳动争议方面的职能。

6. 加快中英合作项目的进程。中英合作正在开展的促进中国企业工资集体协商机制建设项目适应了当前形势和发展的需要,是非常及时和必要的,为推进中国企业工资集体协商机制建设起到了较好的作用。项目实施一年来,经过深入调研、开展试点和推动立法等活动,取得积极成效。为加快项目的进程,建议将本次考察的成果以适当形式通报试点地区。同时,要继续按照项目计划的要求,搞好最后两个阶段的工作,督促试点地区总结经验,完善机制,加快立法进程。要在认真总结经验的基础上,注意推广试点地区的做法。要认真研究中英项目的后续工作,为使本项目的成果在更大范围内推广,在本项目结束后,要争取继续与英方合作,使项目保持延续性,扩大中英合作的影响力。

考察团成员: 王 霞(团长 劳科院 中英项目组专家)
张 茜(天津市 处长 中英项目组专家)
卢殿伟(吉林省 处长 中英项目组专家)
段宜敏(劳科院 中英项目组协调官员)

2009年6月

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