

基于制度变迁视角的工资集体 协商：构架与策略

沈琴琴

[摘要] 工资集体协商制度作为协调劳资双方利益关系、维护劳动者经济权益的重要机制，其产生与发展受到了强制性制度变迁与诱致性制度变迁的双重影响。经过多年的探索和实践，我国的工资集体协商制度得到了广泛发展，但协商效果并不是非常理想，根本原因在于相关法律法规缺位、协商主体不成熟、推进动力倒置等制度性障碍。进一步对现行工资集体协商构架进行必要的制度创新和制度完善，是构建和谐劳动关系、维护社会稳定的重要保证。

[关键词] 强制性制度变迁；诱致性制度变迁；工资集体协商

[作者简介] 沈琴琴：经济学博士，中国劳动关系学院副院长，公共管理系教授（北京 100037）

在我国加速社会经济转型的背景下，劳动力供求失衡导致的“资强劳弱”格局日益凸显，因劳动者经济权益受损而发生的劳资冲突，特别是集体劳动争议明显增多，对构建和谐社会造成了不利的影 响。由于我国劳动关系的运行机制已经从以政府为主体的行政管理方式转变为以企业为主体的市场机制调节方式，在劳动关系归属企业化的基础上形成了市场经济意义上的劳动关系，因此，政府作为劳动关系的规制者、监督者和调节与仲裁者，面对制度变迁内动力趋强的社会现实，必须扎扎实实地推进工资集体协商制度建设，建立健全劳动关系协调机制，在切实维护劳动者权益的基础上构建和谐劳动关系。

一、双重制度变迁因素对我国工资集体协商发展的影响

新制度经济学派认为，经济学的研究对象应

该是制度。他们所说的制度包括各类有形的机构或组织，如国家、公司、工会和家庭等，也包括无形的制度，如所有权、集团行为、社会习俗、生活方式和社会意识等。新制度经济学派的代表人物诺斯将制度划分为制度环境和制度安排。当制度环境改变时，由于制度环境的变化导致经济主体或行动团体之间利益格局发生变化，通过相互博弈达成新的制度安排。制度安排之所以会被创新，是因为在现存制度安排下无法实现潜在利益，即制度成本高于制度安排带来的利益，进而引发了制度变迁。因此，制度变迁是新制度创建、发展，同时改变或否定旧制度的动态过程。林毅夫在诺斯的制度变迁理论基础上，进一步把制度变迁方式划分为强制性制度变迁与诱致性制度变迁两种类型。所谓强制性制度变迁，也称“自上而下”的制度变迁，是指由政府作为第一行动集团，以政府行政手段和法律形式引入和实行的制度变迁。所谓诱致性制度变迁，也称“自

下而上”的制度变迁，是指由个人或一群人，受新制度获利机会的引诱，自发倡导、组织和实现的制度变迁。

工资集体协商是指工会或职工代表依法就企业内部工资分配制度、形式和收入水平等与资方进行平等协商，并在协商一致的基础上签订工资协议的行为。工资集体协商制度作为协调劳资双方利益关系、维护劳动者经济权益的重要机制，其产生与发展受到了强制性制度变迁与诱致性制度变迁的双重影响。

（一）强制性制度变迁是我国工资集体协商发展的重要推动力

一种制度的确立与变迁，首先取决于特定时代的需要以及构成国情的基本要素。在我国社会经济转型的过程中，政府作为制度变迁的主体，顺应变革的要求，逐步建立健全劳动力市场制度，陆续出台了一系列相关法律法规，对我国工资集体协商制度的建立和发展起到了强制性的推动作用。

（1）制度环境的变化客观要求构建利益平衡机制

自中共十一届三中全会开始，我国的社会变革与经济制度变迁即循着“由计划到市场”、“由公有制占绝对地位到多种所有制并存”的轨迹行进着。在向市场经济体制的过渡中，劳动力开始逐步通过市场进行配置，以劳动合同为基础的“雇主—雇员”关系取代了计划经济条件下“统包统配”的终身劳动关系。之后，随着股份制改革的推进，“产权明晰、权责明确、政企分开和管理科学”的现代企业制度较为普遍地建立起来。在新的制度环境下，劳动关系的形成、终止及劳动力价格的确定完全通过劳动力市场来完成，呈现出市场化的态势。劳动力价格不再由国家计划决定，而是通过市场机制来决定。由于现代企业制度的法人治理结构实质上是以资本为核心的企业制度，因而形成了在一次分配中的单决制，即企业内的分配决定权单方面地掌握在企业的资产所有者和对资产所有者负责的经营管理者手中。追求利润最大化目标的企业到劳动力市场上挑选最具生产率的劳动者，而劳动者则会寻找那些为自己的劳动力出价最高的雇主。^[1]

劳动力市场不同于普通商品市场和其他的生

产要素市场。由于劳动力的载体是人，因此，劳动力的市场价格——工资从来不是完全由劳动力市场的供求关系决定的。工资既是对企业经营利润至关重要的人工成本，又是工人及其家庭成员的生活来源，因而始终是劳资双方经济利益争斗的焦点。劳动力市场价格交易的双方必然要寻求一种机制来维护其交易价格的合法性，并保证其可执行性。经过长期的劳资博弈，逐渐达成了劳动力市场价格形成的制度安排，即通过工资集体谈判（我国称之为“工资集体协商”）让劳动力市场制度替代单纯的劳动力供求机制，成为工资形成的合力方式。长期的市场经济发展实践证明，工资集体协商确实是能够支配劳动力市场交易双方可能合作与竞争的一种有效率的制度安排。

在我国经济体制变革、社会经济转型以及经济全球化的趋势下，在国内外市场逐步接轨和企业已参与到国际市场竞争的大背景下，一系列制度环境的变化有力地推动着工资分配制度的变革，客观上要求改变一次分配中的单决制，通过开展工资集体协商构建利益平衡机制，以保证实现劳动者的核心经济权益。工资集体协商作为调整劳资关系的一种通行惯例，开始得到社会的普遍重视并得以推广，这也是我国建立和谐劳动关系的必然选择。

（2）政府作为制度变迁主体适时出台相关的法律法规

随着社会主义市场经济体制的建立和发展，我国开始逐步从法律法规层面对集体协商制度予以确认：1994年颁布的《劳动法》规定：“企业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。”同年，劳动和社会保障部发布了《集体合同规定》，对集体合同制度的各个方面做出了更加具体的规定。1996年，劳动部、全国总工会、国家经贸委、中国企业家协会联合下发《关于逐步实行集体协商和集体合同制度的通知》，规定：“在小型外商投资企业和私营企业比较集中的地区，可以组建行业性或区域性工会联合会，代表员工与企业进行集体协商和签订集体合同。”2000年，劳动和社会保障部通过的《工资集体协商试行办法》规定：“现中华人民共和国境内的企业依法开展工资集体协商，签订工资

协议。”2001年，修正后的《工会法》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。集体合同草案应当提交职工代表大会或者全体职工讨论通过。”2004年1月，劳动和社会保障部新颁的《集体合同规定》第7条指出：“集体协商是企业工会或职工代表与相应的企业代表，为签订集体合同进行商谈的行为。”2008年，新颁布的《劳动合同法》专门设置了集体合同一章，规定：“企业职工一方与用人单位通过平等协商，可以就劳动报酬、工作时间、休息休假、劳动安全卫生、保险福利等事项订立集体合同。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。”2008年3月5日，在十一届全国人大一次会议上，国务院总理温家宝在政府工作报告中明确提出，要“推动企业建立工资集体协商制度”。

上述表明，我国政府在制度环境变化的背景下，顺应社会经济发展的要求，高度重视并适时地出台相关法律法规，为确立并完善工资集体协商制度奠定了重要的强制性制度变迁基础。

（二）诱致性制度变迁是我国工资集体协商发展的强力催化剂

制度变迁的基本原则认为，当现存制度不能满足人们的基本需求时，就会发生制度变迁。随着我国劳动力市场的逐渐形成，当供求失衡、资强劳弱、劳动关系矛盾和冲突等社会问题日益加剧、劳动者利益受损时，劳动者作为微观行为主体，便会通过集体的力量与资本抗衡，获取利益，从而造成制度变迁的内动力，促进工资集体协商在我国的发展。

（1）劳动者在资强劳弱格局下维护自身利益的必然要求

众所周知，中国是一个劳动力资源十分丰富的国家。据统计，2009年，我国劳动力资源已达10.69亿人，预计到2020年达到11.5亿人，2033年将达到12亿人以上。然而，自20世纪90年代以来，由于资本和技术密集程度的提高，国民经济增量对就业的拉动效应明显呈下降趋势。1981—1990年的就业弹性系数平均为0.372，而1991—2000年迅速降低为0.083，

2010—2009年，更是进一步下降为0.069。^①因此，我国目前的劳动力市场是典型的总量供给大于总量需求的买方市场，同时又存在着严重的结构性就业问题，劳动力供求失衡所导致的资强劳弱格局成为劳动者经济利益，特别是工资收入权益被侵害的重要根源。全国总工会2010年的一项调查显示：23.4%的职工5年未增加工资；75.2%的职工认为当前社会收入分配不公平，61%的职工认为普通劳动者收入偏低是最大的不公平。从国际比较看，发达国家劳动报酬在国民收入中所占的比重一般在55%以上，而我国则不到42%，近年来更是呈逐年下降趋势。在发达国家，工资一般占企业运营成本的50%左右，而我国不到10%。^[2]

制度变迁理论揭示，在一种制度框架创新和被打破的过程中，制度变迁的成本与收益之比对于促进或延迟制度变迁起着关键作用，只有在预期收益大于预期成本的情形下，行为主体才会去推动直至最终实现制度的变迁。在劳动力市场运行中，由于资方掌握着生产资料和社会资源，是强势的一方，劳动者是相对弱势的一方，因此，在双方博弈中，劳动者个人显然无力与资方相抗衡，而集体协商则可以有效地使劳动者维权的个人意志通过集体的力量表现出来，由团体组织代表个人同资方进行交涉谈判，向资方施加压力，以增强劳动者的力量，从而对劳资关系中的不平衡地位加以校正。劳动者在实践中认识到集体抗争将使个人预期收益增加，因此，在市场经济体制下，劳动者权益意识一旦觉醒，其合法权益受到侵害时必然会产生劳资纠纷，并逐渐选择集体行动。“有关调查表明，70%以上的职工对工资集体协商表示欢迎和拥护。”^[3]美国乔治·华盛顿大学的调研也显示，在489份农民工访谈记录中，有98%的受访者表示，将积极行动以争取自身的权益。几乎所有的受访者都表示，如果其所在的企业出现工人集体行动，自己也会参加。^[4]理论和现实均表明，当劳动力市场分配制度不均衡时，劳动者为追求潜在获利机会，成为诱致性制度变迁的主体力量，进而推动工资集体协商的发展。

^① 根据《中国劳动统计年鉴2010》、《中国统计年鉴2010》相关数据整理计算所得。

(2) 个别劳动关系向集体劳动关系转变背景下的必然选择

改革开放以来，计划经济体制下的劳动用工制度逐渐被市场化的劳动关系所取代，市场机制的确立以及产权关系的多元化导致劳动关系发生了剧烈而深刻的变化。劳资冲突日益凸显，集体劳动争议大量增加是近年来我国劳动关系冲突加剧的一个显著特点。

据统计，1994—2009年，全国各级劳动争议仲裁委员会立案受理劳动争议案件从19 098件上升为684 000件，增加了34.8倍，其中，集体劳动争议案件从1 482件上升到14 000件，增加了8.4倍，当年涉及劳动者从5.3万人上升为30万人，增加了4.7倍。这表明，劳资纠纷越来越多地从个人行为向集体化和规模化转变，劳动者团结起来，集体维权的意识和利益诉求在不断提升。劳资矛盾多发的根本原因在于劳资分利机制出现了失衡，工资基本上是由资本方说了算，劳动者失去了在工资确定上的话语权。人力资源和社会保障部的统计数据显示，2009年1—9月，全国因收入分配引发的劳动争议案为51.9万件，占全部劳动争议案的36.4%。而集体争议案件则有89.4%涉及劳动报酬、加班工资和经济补偿金等关系劳动者基本生存权的敏感问题。集体劳动争议涉及人数较多，协调难度偏大，处理稍有不慎，极易引发劳动者群体性事件。近年来，我国从沿海到内地均出现了工人通过自发集体停工来表达相关利益诉求的事件。例如，2007年的盐田港工人停工事件，2008年重庆出租车司机“罢运”事件，2008年东方航空公司“集体返航”事件，2009年吉林“通钢事件”，2010年广东南海本田停工事件、河南平棉集团停工事件、大连开发区工人停工事件，等等。这些工人集体停工事件多以工资问题为主要诱发原因，以“集体要价”的方式维护自身经济利益。频繁发生的工人停工事件说明，目前协调劳动关系的相关制度安排已经无法实现劳动者的潜在利益。停工事件的负面作用和消极影响使国家和劳动关系双方都承担了相应制度安排的巨大成本。越来越多的企业经营管理者意识到解决与职工的利益关系矛盾离不开协商，因而在处理涉及职工切身利益的重大问题时，主动请求与工会

开展协商。在此背景下，对协调劳动关系的制度进行创新和完善已成为各方的迫切需要，充分发挥工资集体协商在调解劳动关系双方利益关系中的重要作用已成为构建和谐劳动关系、维护社会稳定的一种必然选择。

二、工资集体协商发展面临的制度障碍

为了加强工会的组织作用，促进劳资关系和谐，全国总工会于2010年提出了“两个普遍”的工作目标，即依法推动企业普遍建立工会组织、普遍开展工资集体协商。截至2010年9月底，共签订集体合同140.8万份，覆盖企业243.9万家，覆盖职工1.85亿人。2011年，全国总工会启动了工资集体协商的三年规划，力争到2011年底使已建工会企业的工资集体协商覆盖率达到60%，2013年底达到80%以上。同时，要力争到2013年底全国企业法人建会率达到90%以上，全国企业职工入会率达到90%以上。这是一项十分艰巨的任务。

回顾中国工资集体协商十多年的探索和实践历程，虽然有所发展，但工资集体协商的整体效果并不理想，许多集体协商流于形式，没有取得实质性的成效。其中一个重要原因是我国工资集体协商的推行面临诸多制度性障碍，集体协商制度的完善还要经历一个艰辛的探索过程。

(一) 工资集体协商的法律制度障碍

(1) 工资集体协商的强制性法律规范缺失

目前，我国有关工资集体协商的法律规范还不健全。虽然《劳动法》和《劳动合同法》中都提及了集体合同，但其规定原则性很强，缺乏可操作性。而且，《劳动法》相关规定的表述“企业员工一方与企业可就劳动报酬、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”以及《劳动合同法》相关规定的表述“企业职工一方与用人单位通过平等协商，可就劳动报酬、工作时间、休息休假、劳动安全卫生、保险福利等事项订立集体合同”中都采用了“可以”这个概念。按照学理的解释，条款中使用的“可以”表明的是—种可为性的权利，即当事人可以为—定的行为，也可以不为—定的行为，只是选择性条款，而非强制性条款。

(2) 工资集体协商的立法层次较低

劳动和社会保障部颁布的《集体合同规定》是目前我国集体协商的主要政策依据，对集体协商的开展和集体合同的签订做出了相对细化的规定，但这只是一个部门规章，作为部门规章，其法位过低。而且，《集体合同规定》也没有对违反规定的行为做出明确的处罚规定，无法有效地约束雇主的行为。由于有关集体协商制度上位法的缺失，使得这项制度的实施缺乏相应的制度保障，实施过程中困难重重，在私有和外资企业中难以顺利推行，在国有企业中依靠上级政府的压力开展容易流于形式，实施效果不尽如人意。

(二) 协商主体不对等的现实障碍

我国在国家、产业（或行业）和企业三个层面上进行的工资集体协商，都存在着不同程度的协商主体不对称和不对等的问题。

(1) 集体协商组织架构的整体不对称

作为集体协商的主体双方，工会和企业各自都有自己的组织架构。我国现行的工会组织架构是一种上强下弱的倒三角形态：越往上走，人员经费越充足，政治地位也越高，但越往下走，人员经费越紧张，也越没有地位。而我国现行的企业组织架构却是一种上弱下强的正三角形态：在宏观层面，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，但是相比于组织严密、规模庞大的工会，中国企业联合会无论是会员数量还是社会影响力都是比较弱的。^[5]而越到微观层面，在我国劳动力市场供给远大于需求的现实背景下，企业管理方相对于劳动者就越具有强势地位。工会组织架构的上强下弱与企业组织架构的上弱下强正好相反，这两种组织架构的特点使得劳动关系双方在集体协商过程中形成了鲜明的“不对称”现象：在宏观层面的劳动关系运行上代表劳动者的工会一方处于相对强势，但是在企业层面的劳动关系运行上，职工一方常常难以和企业抗衡，无法进行充分的劳资博弈。

(2) 行业层面的雇主组织缺失

目前，我国行业、区域集体协商中的雇主组织缺失问题比较显著。一方面，以中国企业家联合会为代表的国有企业的组织，往往只被看做仅仅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，因此，无法在集体协

商中发挥有效作用。而且，由于中国企业家联合会在许多区县一级并没有相应的分支机构，因而在目前开展的区域性、行业性集体协商和集体协议制度中，企业方对等主体缺位问题非常突出。如果没有行业一级的雇主联合会及其作用的发挥，也就不可能有真正的行业一级的集体协商制度。另一方面，我国虽然已经有一些比如全国工商联、中国外商投资企业协会、中国民营企业家协会和中国个体劳动者协会等非公有制企业的雇主组织，这些组织在各地也有一定的自己的下属机构，但是这些雇主组织的活动更多的是侧重于政治和社会影响，很少作为雇主代表来进行集体协商。行业层面雇主组织的“缺位”使工会找不到对话、协商和谈判的对手，这也在一定程度上影响了我国区域性、行业性集体协商的效果。

(3) 企业层面工会组织的弱势地位

工会独立于管理方是集体协商制度有效运作的前提，只有工会独立于管理方，才可能具备与企业相当的谈判能力，劳动关系双方的平等协商才可能真正实现。但是，我国企业层面工会组织独立性不强的问题却比较突出，主要原因在于企业工会对企业行政存在事实上的依附性。在工会系统，工会干部是同级党委主管、上级工会协管。在公有制企业，党委的主要负责人往往就是行政的主要负责人，在现行的党政一肩挑的企业制度下，工会干部由同级党委主管导致了工会对行政的依附。在非公有制企业，大部分没有党组织，即使建立了党组织，其对人事上的领导、监督作用也有限，工会干部的职务升迁、待遇高低、是否续签合同，也大多是由经营者说了算。因此，企业工会与行政普遍存在着事实上的依附关系。正是这种依附关系，直接导致了企业层面工会组织的弱势地位。同时，由于工会工作人员整体素质相对低下，基层工会对于工资集体协商普遍存在着“不愿谈、不敢谈、不会谈”的情况。劳动关系双方的不对等成为企业层面工资集体协商难以取得实质性成效的一个主要原因。

(三) 政府推进方式中的制度障碍

(1) 政府“自上而下”的推进方式

按照西方市场经济国家的通行惯例，政府对于劳资之间的集体协商行为通常不予介入和干预，主要是通过相关的立法和政策给以间接的影

响。与西方市场经济国家自下而上的集体协商制度的演变过程不同，我国集体协商制度的发展是一个由政府主导的、自上而下的推进过程。党和政府，而非劳资关系双方被视为推进集体协商的主要动力。产业社会学家西蒙·克拉克（Simon Clarke）在研究中曾经提到，中国工会推行的包括集体协商制度在内的多项工作，都是在党的领导下并为完成党和政府建立和谐社会总目标而开展的。^[6]这个系统的推行过程包括下达文件、分派指标、限期达标等行政手段，各级政府部门和工会将集体协商的“内容”下发到各企业，作为企业劳资双方讨论协商的主要参考。因此，在集体协商过程中少有工人参与，也较少有真正的协商过程。^[7]集体协商推进动力的倒置使集体协商的推进过程缺少劳动者必要的回应，从而导致相当多的集体协商流于形式。

（2）政府“GDP增长”的主导倾向

由于政府的行政力量在集体协商的推进中扮演着至关重要的角色，因此，如果政府的主导倾向是发展经济，而集体协商又在一定程度上阻碍了经济发展，则政府对集体协商的支持力度就会减弱。近些年来，许多地方政府单纯以GDP的增长作为基本价值取向，片面追求效率最大化，出于招商引资、拉动经济的考虑，对资方的一些违法违规行为视而不见，对劳方的合理要求充耳不闻，这在一定程度上放纵和助长了资方的不法行为。特别是在外商投资相对集中的东南沿海，因外商投资而受益的地方政府为获得更多的地方利益，往往给予投资经营方超市场的特殊优惠，而对于大量的、流动性较强的非本地劳动力，在劳动条件、劳动报酬等方面则关注不多、关心不够，有的甚至担心员工要求增加工资会吓跑经营方，反而对劳方加以抑制。在我国劳动力市场供大于求的宏观大背景下，地方政府这种单纯GDP增长的主导倾向加剧了集体协商中劳方的弱势地位。

三、工资集体协商构架的完善与策略的选择

合理的制度是提高社会效率的前提。工资集体协商制度把劳资关系双方激烈的对抗转向在协商中寻找利益均衡点，这种制度安排的预期收益远大于预期成本，对于构建和谐劳动关系和维护

社会稳定具有重要意义。但从我国推行工资集体协商的进程看，“重合同、轻谈判”的现象较为普遍，由于缺乏有效的协商谈判机制，难以产生实际效果，因此，工资集体协商仍有较大的制度创新空间。

（一）实现集体协商的单独立法，立法层次提升为上位法

为完善调整劳动关系的重要法律制度，对集体协商和集体合同制度进行单独立法，并提高立法层次已经非常迫切。从市场经济国家的发展来看，很多国家逐渐认识到，集体合同制度的作用不仅仅是保护雇员，而是在紧张、对立的环境中，创造一种总体合理的劳动生活制度。反映在立法上就是将集体协商与集体合同制度单独立法。例如，德国设有专门的《集体合同法》，明确规定集体协商的主体、集体协商的基本程序、集体协商的约束力等。由于有《集体合同法》的保障，在劳动关系的调整中，工会可以通过集体协商与处于优势地位的资方抗衡。所以，德国的劳资矛盾相对缓和，其劳资关系曾经被看做稳定合作的典范。我国的集体协商与集体合同制度还处于建立初期，劳动关系双方的地位极不均衡，急需借助法律和政府的强制力加以推行。所以，应当尽快对集体协商与集体合同制度进行单独立法，还应提高集体协商与集体合同制度的立法层次，将其提升为由全国人民代表大会通过的、与《劳动合同法》和《劳动争议调解仲裁法》处于同一个层次的上位法。在对集体协商与集体合同制度进行立法时应当注意两点：一是应对我国非强制性的集体协商程序予以修正，将现有法律规范中的“可以”改为“必须”，明确要求当工会提出集体协商的要求时，雇主或雇主组织有法定回应义务；二是必须对拒绝集体协商以及违反集体合同的法律后果做出具体规定，并将法律责任量化，以保障集体协商的真正实现。

（二）拓宽集体协商的内容，定位于实际收入的提高

我国《劳动合同法》规定：“企业职工一方与用人单位通过平等协商，可以就劳动报酬、工作时间、休息休假、劳动安全卫生、保险福利等事项订立集体合同。”但目前我国绝大部分的工资集体协商只是将协商的重点聚焦于劳动报酬问

题，尤其是工资增长问题。工资增长问题是集体协商的重点，但同时也是集体协商的难点，职工一方希望工资越高越好，而企业从降低成本的角度考虑则希望工资低一些更好，双方往往很难达成共识。在我国劳动力市场总体上供大于求的背景下，资本与劳动之间的不平等加剧，劳动者相对资本处于明显弱势，如果把协商的问题只聚焦在工资问题上，工资提升的幅度可能根本达不到劳动者的要求，不会使劳动者满意。所以，应当改变工资集体协商只能“就工资谈工资”的传统思路，拓宽集体协商的内容，将集体协商的目标定位于实际收入的提高。比如，可以将协商内容更多地向增加职工教育和培训费用等方面扩展，提高职工的外语和专业技术培训津贴标准，以企业和职工都能够接受的、使企业和职工达到双赢的方式增加职工实际收入。现在不少西方发达国家，如日本、美国等国家的工会经过努力，已经将采用新技术、引进先进设备、变更管理组织、工厂的迁移变卖、合并、分包以及生产计划等过去一直被看做是企业雇主特权范围内的一些问题，纳入集体协商的内容范畴中。由于这些事项也直接或间接涉及员工的切身利益，对于这些事项的谈判最终也可以达到提高实际收入的目的。

（三）完善集体协商的主体，实现主体的代表性与独立性

集体协商主体的确定是研究集体协商制度不可回避的基本问题。集体协商制度有效运作的前提是劳动关系双方彼此独立，协商和谈判主体具有独立性和代表性，有法定权利和组织能力来代表企业、行业和国家层面的工人和雇主。针对我国目前集体协商中广泛存在的行业层面雇主组织缺位问题以及企业层面工会组织处于弱势地位的现状，为确保集体协商的顺利进行和提高集体协商的实效，有必要从以下两方面来着手完善集体协商的主体：首先，发展并规范行业层面的雇主组织。根据国外的有关法律，雇主组织要取得集体协商资格，必须具备相应的条件：一是该组织的章程或是其他文件中有没有授权该组织与工会进行集体协商的权利；二是该组织是否取得了相应的法人资格，是否专门由雇主组成的团体并具有一定的代表性。^{[8](P134)}可以参照以上条件发展和规范我国行业层面的雇主组织；雇主组织

必须是企业自愿参加的团体、必须有一定数量的企业作为其会员、必须是独立的社会团体法人、必须以协调劳动关系作为其基本职责、必须承担集体协商主体的角色。其次，增强企业层面工会的代表性和独立性。继续对企业工会工作进行改革和探索，比如由职工群众公推直选工会主席、推行工会干部专职化和社会化、增加对工会干部的保护性条款、党工一体化模式的尝试等。通过企业工会工作的创新，减少企业工会对企业的经济依附和行政依附，为增强企业工会在集体协商中的作用创造必要条件。

（四）明确政府角色，改变政府主导倾向

首先要明确集体协商制度推行中的政府角色。我国现阶段劳动关系双方的利益差别、利益分化和利益冲突都在不断扩大的趋势决定了建立和推行工资集体协商制度是政府不可推卸的责任。但是，应当改变传统的政府“下达文件、分派指标、限期达标”等行政推进手段，明确政府的责任主要是提升工会和雇主组织自主协商的能力，建立一个能够确保雇主和员工平等协商以解决矛盾和冲突的制度体系。政府的工作重点应当包括：一是进一步完善集体协商的相关立法，加大违法者的违法成本，加强执法能力，通过定期的监察、举报等方式对集体协商的情况实行监督检查；二是推动集体协商双方主体的建设，逐步实现谈判主体在集体协商中的代表性和独立性，提升谈判主体自主协商的能力；三是中央政府召集工会和雇主组织，从源头促进劳资政三方协商机制的建立与完善，调整 and 解决劳动关系和劳工政策中的重大问题。其次，要改变政府“GDP增长”的主导倾向。在劳方、资方、政府这个劳动关系的铁三角中，政府应当明确自己的立场，即政府应该是劳资矛盾的中间人和调停者，应当承担居中协调的角色。为了更好地扮演这个角色，各级政府必须尽快转变传统的指导思想，即单纯考虑GDP增长和效率最大化的“亲商不亲工”的思想，处理好效率与公平的关系，重视公平的价值取向，弱化政府对效率的片面强调，强化维护社会公平正义的职能。

集体协商实际上是劳动关系双方求同存异、解决矛盾、化解分歧、逐步达成共识的过程。工

资集体协商制度可以将劳动关系双方激烈的对抗转向在集体协商中寻找并建立利益均衡点,是市场经济体制下化解劳动关系矛盾和冲突的一种最为有效的制度安排和制度选择。目前,我国工资集体协商制度的发展还处于初期阶段,面临诸多制度障碍和制度约束。在社会变革中,任何制度的变迁都涉及利益的重新分配,依附于原有制度

的利益集团会竭力维护现有制度而排斥制度创新,制度变迁的路径依赖性将会使原有制度在较长时间内发挥作用。因此,政府作为制度供给的主体,必须坚持改革,继续完善工资集体协商制度的法制建设,对现行的工资集体协商构架进行必要的制度创新和制度完善,为建立和谐劳动关系和维护社会稳定创造有利条件。

参考文献

- [1] 姜源、张伟:《集体谈判制度研究》,载《社会科学辑刊》,2010(2)。
- [2] 胡奎:《经济危机倒逼收入分配制度改革》,载《中国新闻周刊》,2009(19)。
- [3] 王全宝、唐璐:《工会维权:更需法律保障》,载《中国新闻周刊》,2010(28)。
- [4] 王侃:《中国工会和平崛起》,载《商务周刊》,2009(1)。
- [5] 程延园:《集体谈判制度在我国面临的问题及其解决》,载《中国人民大学学报》,2004(2)。
- [6] Clarke, Simon. "Post-socialist Trade Unions: China and Russia". *Industrial Relations Journal*, 2005, 36(1).
- [7] 赵炜:《基于西方文献对集体协商制度几个基本问题的思考》,载《经济社会体制比较》,2010(5)。
- [8] 程延园:《集体谈判制度研究》,北京,中国人民大学出版社,2004。

To View Collective Consultation on Wages in the Perspective of Institutional Change: Structure and Strategy

SHEN Qin-qin

(China Institute of Industrial Relations, Beijing 100037)

Abstract: As an important mechanism of coordinating labor relations and protecting labor rights, the system of collective consultation on wages is impacted by "compulsory institutional change" and "induced institutional change". After years of exploration and practice, the system of collective consultation on wages in China has a better development. However, the system of collective consultation on wages has not achieved good results as people expected. The central causes of problems are the absence of legislation, the actors still in developing, the inverted motivations and other institutional obstacles. In order to build up harmonious labor relations and stable society, we should improve and introduce institutional innovation of the structure of the current collective consultation on wages.

Key words: compulsory institutional change; induced institutional change; collective consultation

(责任编辑 李 理)