

# 集体协商与“国家主导”下的 劳动关系治理<sup>\*</sup>

## ——指标管理的策略与实践

吴清军

提要: 中国集体协商依靠“国家主导”模式,走出了一条完全不同于欧美国家的道路。国家推动集体协商的主要目的不在于推动劳资博弈,而是要把劳资双方都纳入到法律制度框架之内,使劳资双方行为能够法制化和契约化。但是,国家规范劳动关系并非简单控制,而是通过指标管理实现对基层产业秩序的治理。所以,指标管理成为国家推动集体协商制度建设的核心策略。地方政府和工会围绕考核指标,调用各种资源来提高集体合同数量。在实践中,地方政府“第三方”的角色发生了转变,同时工会“代理政府”的角色也得以强化,集体协商的本质则从劳资博弈转变成党政联合工会与资方的讨价还价行为。

关键词: 集体协商 集体合同 集体谈判 工会

自 20 世纪 20 年代以来,集体谈判制度作为调整劳动关系的核心制度,在欧美国家得以确立,并在此后的几十年中得到了充分发展。但在 20 世纪 80 年代之后,由于产业结构调整、工人组织力量衰落以及工会密度下降,欧美国家的集体谈判呈现整体衰落和分散化的趋势,集体合同的覆盖面越来越小,谈判的层级也越来越低(Kochan, 1980; Kochan et al., 1986; Katz et al., 2004)。与此形成鲜明对照的是,自 1994 年以来,中国集体协商却在“国家主导”模式下走出了一条完全不同的道路,集体合同签订率和覆盖率都呈现持续上升的趋势。全国总工会公布的数据显示,2010 年,全国签订集体合同数达 140.7 万份,覆盖企业 243.8 万个,覆盖职工数高达 18465.1 万(中华全国总工会研究

---

<sup>\*</sup> 本文系国家社会科学基金项目“劳动合同法与企业劳动关系的行业比较研究”(10CSH017)阶段性研究成果之一。感谢全国总工会关彬枫先生和首都经贸大学罗荣波在资料收集中的大力帮助,同时感谢常凯教授、许晓军教授以及匿名审稿人给出的宝贵意见。文责自负。

室 2011)。

如果仅从全国总工会公布的数据来判断,中国的集体协商制度得到了巨大的发展。但是在实践工作中,“不愿谈”、“不敢谈”、“不会谈”的现象仍然非常普遍,这已成为政府、学界甚至是工会所公认的事实(常凯主编 2009;程延园 2004a 2011;徐小洪 2004)。那么,在“国家主导”模式下,集体合同数量与覆盖率是如何统计出来的?统计结果与实际情况为何出现如此大的反差?中国选择了一种怎样的集体协商模式?又是什么力量推动了这种模式的形成与运行?这些问题都亟待学界给出学术性的分析和解释。本文将结合 H 省的集体协商工作实践,对以上问题进行尝试性阐述与分析。

## 一、集体谈判与“国家主导”的集体协商模式

“集体谈判”(collective bargaining)一词要追溯到一个多世纪之前韦伯夫妇(Sidney Webb & Beatrice Webb)的著作,他们在 1891 年有关劳工合作运动的研究中首次提出了这一概念。但在这一研究中,他们并没有对集体谈判的概念进行明确界定,仅把它看成是工会和雇主或雇主组织之间形成的一种制度化谈判关系(Hyman, 2004/2001: 11)。在 1897 年的《产业民主》中,韦伯夫妇对集体谈判进行了更为深入的分析(Webb & Webb, 1914)。<sup>①</sup>在著作第二部分阐述工会职能时,韦伯夫妇认为工会需要推动八大“共同规范”(the common rule)来维护会员的生活标准和工作条件,即:工资基准利率、标准工作时间、劳动安全与卫生、新劳动进度、新技术、工作稳定性、参加工会的权利和组织工会的权利。同时,八种“共同规范”可以通过三种途径来加以实现,分别是:

<sup>①</sup> 集体谈判的概念虽然最早出现在韦伯夫妇的著作中,但集体谈判的实践在英国和美国早就存在了。自 19 世纪 50 年代以来,在英国和美国,仲裁(arbitration)在宽泛的意义上就是指我们今天的集体谈判工作;并且,有时调解(conciliation)也被用来指称集体谈判工作,只不过那时这个概念用得更为宽泛(Jensen, 1956: 227)。仲裁和调解这两个概念与今天的含义存在着较大的差异,当时仲裁和调解工作主要是作为政府用来解决产业动乱问题而提出的对策。工会和资方都认同这种在政府支持下对劳资关系的调解。只不过到了 19 世纪后期,英国在《工会法(1871-1875)》实施之后,工会才逐渐摆脱政府支持下的仲裁,而选择了直接与资方进行谈判的行为模式。在美国也一样,到了 20 世纪初期,随着工人运动兴起和工会得到法律的承认,工会也做出了同样的选择(Jensen, 1956: 228-229)。

互助保险、集体谈判和立法( Webb & Webb ,1914: 150 - 276) 。在此他们解释到 ,集体谈判是工会为维持和提高会员生活水平的手段之一。工会的集体谈判与个体的市场谈判之间是存在巨大差别的 ,个体的市场谈判缺乏关于工作以及劳动力价格等信息的交流 ,谈判的结果只会引发工人之间恶性竞争 ,从而降低工人的工资水平;但是工会可以作为工人的集体力量向雇主要价 ,从而提高工人工资和改善劳动条件。所以 ,集体谈判最大的优势不仅在于可以在企业、地区以及国家层面上避免工人之间的恶性竞争 ,而且还可以保护个体工人的权益不受雇主侵害( David 2008: 539 - 542) 。

尽管韦伯夫妇在《产业民主》中仍然没有清晰界定集体谈判的概念( Warner & Sek-Hong ,1999) ,但阿兰·弗兰德斯认为 ,他们的论述为后来的多元主义提供了非常有益的引导和奠基 ,并且在他们的著作中也隐含了多元主义对集体谈判本质的认识( Flanders ,1969) 。所以 ,在韦伯夫妇研究的基础上 ,弗兰德斯认为集体谈判的本质并不等同于市场中的讨价还价 ,集体合同也不是真正意义上的集体谈判 ,集体谈判的本质是劳资双方进行博弈的制度 ,是一个包含双方组织力量制定规则的过程( Flanders ,1968: 2 - 3) 。他在著作中指出 ,个体的谈判是工人和雇主在劳动力市场上交换条件的过程 ,谈判的结果会形成劳动合同;劳动合同确定了双方的交换条件 ,可以用来调解劳资双方存在的利益冲突。但通过集体谈判形成的集体合同 ,就不仅仅只保证单一的劳动力买卖双方利益的实现 ,而是要确保所有受合同覆盖的买卖方在劳动力价格和其他交换条件上受到合同条款的约束。所以 ,集体合同实际上成为了规范所有劳动合同条款的实体性规则。在此意义上 ,集体谈判的本质是一种制定规则的过程( Flanders ,1968: 4 - 5) 。

弗兰德斯的观点基本上代表了多元主义对集体谈判本质的认识 ,在约翰·邓洛普等人的著作中也都表达了类似的观点。邓洛普在 1958 年的《产业关系系统》中并没有单独分析集体谈判 ,但他把集体谈判、调解、仲裁和立法都看成是制定规则网络( web of rules) 的过程。劳方、资方与政府三方在外部环境下进行了力量的较量 ,最后形成了具体的程序性规则( procedural rules) 和实体性规则( substantive rules) 的规则网络( Dunlop ,1993/1958: 12 - 20) 。邓洛普之后的美国劳动关系学者也基本上承袭了他的思路 ,虽然托马斯·寇肯在 20 世纪 80 年代根据美国产业关系的现状对邓洛普的观点做了一定的调整 ,即在“战略选择

模型”(strategic choice model)<sup>①</sup>中把集体谈判看成是中观层面上的制定规则的过程(Kochan, 1980: 24 - 28);但是,在集体谈判本质的界定上,他并没有做出太大的改变。

多元主义的观点虽然得到了学界很大程度上的认同,但对此也存有不少质疑和批判。阿兰·福克斯认同弗兰德斯论点,但是对他的论证却提出了尖锐的批判。福克斯认为,弗兰德斯基本上把集体谈判等同于个体谈判的集合,这是一个非常大的错误(Fox, 1975: 151 - 152)。福克斯具体批判道:第一,工会代表工人与雇主进行谈判并不等同于个体在劳动力市场上的买卖,个体谈判是工人在寻求工作中的买卖,而集体谈判则是谈判代表寻求改变雇佣条件和环境的力量较量;第二,个体谈判是一个劳动力买卖的经济过程,但集体谈判并不仅仅是经济过程,同时它还是一个政治过程;第三,集体谈判的最终结果并不一定会达成协议,也可能出现谈判破裂甚至罢工的结果,如果从达成协议的结果来倒推集体谈判是一个制定规则的过程,未免太过于狭窄,集体谈判应该是一个组织之间力量比较的关系(Fox, 1975: 154 - 156)。面对弗兰德斯观点的缺陷,之后的一些学者对集体谈判的使用开始转向了休·克莱格的观点,即认为集体谈判是产业民主的核心过程(Ackers, 2007: 84)。克莱格在分析产业民主时加入了工人参与(workers' participation)的概念,认为集体谈判是工人参与企业管理的一种核心形式,也是工会活动的中心过程(Clegg, 1976: 140 - 147)。

以上梳理了西方文献对集体谈判本质的认识。那么,这些文献是否可以用来解释中国的集体协商<sup>②</sup>呢?如果不能,中国集体协商与欧美

① 寇肯自20世纪80年代以来就一直倡导他们所提出的“战略选择模型”,在这个理论模型中,他们并没有像邓洛普那样关注宏观的产业关系结构,而是更注重对企业层面上的劳动关系主体的选择行为进行分析。他把企业层级的劳动关系的制度化结构概括为宏观、中观和微观三个层面,中观层面上的战略选择就是集体谈判,而宏观和微观分别是战略活动和 workplace 活动(Kochan, 1980; Kochan et al., 1986)。

② 在英文文献中,为了区别欧美国家的集体谈判与中国的集体协商,一般把“集体协商”翻译成 collective consultation。国际劳工组织1981年第154号公约《关于促进集体谈判的公约》对集体谈判给出了界定,即“第2条 为本公约的目的,‘集体谈判’一语包括在以一个雇主、一个雇主团体或一个或一个以上的雇主组织为一方,以一个或一个以上的工人组织为另一方进行的所有谈判,以(a)确定工作条件和雇用条件;和/或(b)调整雇主和工人之间的关系;和/或(c)调整雇主或其组织同一个工人组织或一个以上的工人组织之间的关系。”这只界定了集体谈判的主体与谈判内容,是一个非常松散的定义。如果按照这个定义标准来界定中国的集体协商,中国集体协商也属于国际劳工组织的集体谈判范畴,只是在制度安排上与欧美国家存在着差异。

集体谈判在制度安排与实践巾存在着哪些区别?我们又该如何进行解释?很显然,二者之间存在着巨大的差异。罗奈尔得·布朗指出,二者存在五大方面的差异:第一,谈判或协商双方在利益分歧和相互关系上存在着差异;第二,代表工人利益的工会存在着差异;第三,谈判或协商的范围与内容存在着差异;第四,谈判或协商代表的职责存在着差异;第五,集体合同的履行与法律责任存在着差异(Brown, 2006: 40-44)。除这些差异之外,中国集体协商与欧美集体谈判最大的差异还来自于国家的作用与职责不同。

在欧美国家,集体谈判是劳资双方的博弈行为,正如贝威斯·马布里论述的,集体谈判在本质上是劳资双方的行为,尽管双方的行为在很大程度上会受到政府的影响,但最后做出决策和选择的仍然是劳资双方(Mabry, 1965)。但是,中国集体协商实施的却是一种“国家主导”的模式,关于这一点,学界存在着高度的认同(Warner & Sek-Hong, 1999; Clarke et al., 2004; 常凯主编, 2009)。他们认为,在集体协商中,不管是企业管理者还是工会,都不能自由代表雇主或员工的利益,二者都要服从于国家的直接指导,工资和雇佣条件的最终确定都要受制于地方政府实施的准则。所以,中国的集体协商是国家自上而下由行政力量推动的结果,而非自下而上劳资博弈的结果。<sup>①</sup>

学界认同中国集体协商的“国家主导”模式,但是在国家推动集体协商的目的以及集体协商的本质巾却存在着不同的见解。马尔科姆·沃纳等人认为,随着单位制的解体和新型经济形态的出现与发展,当国家从劳动组织中撤出时,国家会主动积极推动集体协商。这主要基于两方面的考虑:第一,国家要对劳动力市场的工资状况进行宏观调控和规范;第二,国家要填补政府从企业中撤出之后的真空。总而言之,他们在几篇文章中都表达了一个共同的观点,即中国之所以要引入集体协商制度,并非要真正推动劳资双方就工资和劳动条件进行谈判,而是要延续国家对基层劳动关系的规范和管制(Warner & Sek-Hong, 1999:

① 这里需要指出的是,国家主导不同于国家干预。在欧美国家,国家也对集体谈判进行干预,主要表现在通过立法赋予劳资双方集体谈判权利和确立劳资双方行为规范。例如,1935年美国罗斯福政府颁布的《国家劳资关系法》(National Labor Relations Act)赋予工人加入工会和通过工会代表进行集体谈判的权利,但具体协商事务由劳资双方谈判确定。由此法而设立的全国劳动关系局(National Labor Relations Board)也只扮演两种角色:其一,确认工会代表权;其二,处理不当劳动行为。在实行“自愿主义”原则的英国更是如此,国家仅扮演制定制度的角色,而不直接参与集体谈判。

306)。但是,西蒙·克拉克等人却持有不同的判断。他们认为,集体协商制度为劳资冲突提供了合法化的解决渠道,但集体协商在规范劳动关系方面起到的作用却非常有限。进入市场经济之后,国家在劳动关系领域进行了三大制度建设,即劳动关系的合法化和契约化、劳动争议的三方机制、以及企业层面的集体协商制度(Clarke et al., 2004: 236)。在文章中,他们引入了民主参与的概念,认为国家自上而下地建立集体协商制度,目的不仅在于提供解决劳资矛盾的合法化渠道,更重要的是为工会民主参与企业事务提供合法化的制度与规范。

沃纳和克拉克等人的观点基本上代表了西方学界对中国集体协商的认识。虽有分歧,但他们在两点上存在着高度的共识:第一,中国集体协商实行的是自上而下的“国家主导”模式;第二,中国推动集体协商的目的并非要真正实现劳资谈判。对于“国家主导”模式,自1994年以来的集体协商工作就非常明晰地凸显出这种模式的特征。<sup>①</sup>但是国家推动集体协商的目的到底是什么?“国家主导”的模式在实践中又是如何来实现这种目的的?在自上而下的“国家主导”模式中,“上”、“下”是如何互动来推动集体协商工作的?国家层面使用了怎样的策略,而地方政府和工会又扮演了怎样的角色和职能?对于这些问题,现有的西方文献都未做出很好的回答。

## 二、国家劳资治理策略与指标管理

中国学者对集体协商的研究目前主要集中于两大方面:第一,对集体协商制度的研究,以实现“劳动三权”<sup>②</sup>为理念基础,从法学的角度分析《劳动法》和《集体合同规定》存在的缺陷与不足,以此来推动集体合同立法(关怀,1995;王全兴,1995;常凯,2002;程延园,2004a);第二,对集体协商工作存在问题的研究,在这一主题下,集中研究中国工会的代

① 自1994年《劳动法》颁布以来,党和政府为推动集体协商和集体合同制度做出一系列努力。特别是近年来,在劳资矛盾渐趋严重,因劳资矛盾而引发的劳资群体性事件数量也持续攀升的情况下,集体协商工作成为了政府和工会调解劳资矛盾、调整劳资关系工作中的重中之重。政府和工会为推进集体协商工作作出了很大的努力,在制度建设方面,随着2004年《集体合同规定》的修订,近两年来各地又相继出台了相关的条例。

② “劳动三权”分别指自由结社权、集体谈判权和罢工权。

表性与独立性、谈判的形式化,以及罢工权等问题(程延园,2004b;徐小洪,2004;郑桥,2003)。这两方面研究已涉及到了集体协商制度和实践中的方方面面,但对集体协商模式是如何自上而下推行的,特别是国家和地方层面是如何具体操作的,现有文献仍少有分析。所以,下面将结合集体协商制度与政策,对“国家主导”模式的实践运作给予分析。

### (一) 劳动关系治理策略

沃纳等人认为国家推行集体协商制度是要填补政府从企业组织中撤出来之后的空白,从而重新控制基层产业秩序。这一解释只能说明国家高度重视集体协商工作,但是,如果国家如此重视这项工作,那么为什么又会出现实践中形式化的问题呢?在这一点上沃纳等人的观点是没有说服力的。克拉克等人认为国家推动集体协商的目的在于为工会民主参与提供合法化的制度与规范,对于这个论点,我们认为过于理想化了。目前大部分企业签订的集体合同条款都类似于法律条款,法条化的条款可操作性并不强;并且工会对企业能否有效履行合同也缺乏约束力。那么,国家推动集体协商的目的到底是什么?

我们认为,国家最终的目的是要把劳资双方都纳入到一定的法律制度框架之内,使劳资双方行为能够法制化和契约化,从而化解劳资矛盾,维护基层产业的良性运转秩序。在此意义上,沃纳等人对国家目的的判断并未出现太大的偏差,但是这种法制化和契约化的规范行为并不等同于简单的控制与规范。随着劳动关系市场化程度越来越高,以及国际环境和产业结构调整持续影响的持续影响,近些年来基层劳资矛盾越来越严重,由劳资矛盾引发的群体性事件也呈现持续增长的趋势。为稳定和维持基层产业秩序,国家试图寻找一条化解劳资矛盾的制度途径。如果仅凭处理突发性事件的应对办法和措施,这种事后被动的应对模式很难维护基层产业秩序,所以需要寻找一种制度化和常规化的模式来化解劳资矛盾。在现有的制度框架下,集体协商制度是较为合适的选择。从1994年确立集体协商和集体合同工作以来,实际上真正推动这项工作进程的时期与两次劳资矛盾爆发高峰期都是直接相关的。第一次是21世纪初,经过十多年的市场经济之后,劳动关系处于一种无序发展的状态,劳资矛盾日益突出。所以,在此背景下全国总工会成立了集体合同部,并且当时的劳动和社会保障部于2004年修订了《集体

合同规定》。第二次是2007年金融危机爆发之后,劳资群体性事件增多,为稳定劳动关系,全国总工会大力推动工资集体协商与区域性、行业性工资集体协商,并且各地政府纷纷出台集体合同相关规章制度,大力推动工资集体协商。

另外一方面,沃纳和克拉克等人都未看到进入21世纪以来,国家治理劳资矛盾技术的转变。国家要将劳资双方行为法制化和契约化,并不是要进行简单的控制,而是转变为自上而下的项目管理和指标管理的策略。根据渠敬东等人的观点,自进入新世纪以来,国家权力已实现了从总体性支配向技术治理的转变,并将法治化、规范化、技术化和标准化作为行政建设和监督的核心议题,从而实现从经营到治理的转变(渠敬东等2009)。对于此主题,经济学已做了大量的研究(参见周黎安2004;张晏、龚六堂2005;吴一平2008;徐现祥、王贤彬2010)。劳资关系领域中同样也存在着类似现象。指标管理成为了集体协商工作中的核心。国家人力资源和社会保障部、全国总工会以及国家协调劳动关系三方会议(以下简称国家“三方会议”)<sup>①</sup>向地方下发指标,而地方政府和工会则使用各种各样的策略来完成指标考核。

但是在国家推动集体协商工作中,正如渠敬东等人提到的,国家更偏重于对指标完成手段的管理,实行的是目标管理的策略,对地方政府与工会具体完成指标的技术与技巧并不加以太多的干预。所以,地方政府和工会在“合法”、“合理”的范围内,可以使用各种策略和途径来完成指标。按照集体协商的本意,集体协商应是劳资双方通过谈判博弈,确定劳动报酬、工作时间、休息休假、劳动安全卫生、职业培训、保险福利等事项。但在目前只注重指标结果而不注重完成过程的治理模式下,往往会出现集体协商形式化的现象,使得集体协商并非是劳资博弈,而成为一场以指标为导向的体制内部考核与评估。地方政府和工会可以调用各种资源,并使用各种技巧,在不发动工人和企业讨价还价的情况下扩大集体合同数量和覆盖率,这样既完成了国家的指标考核,又不用真正推动劳资进行博弈。但是,这样做的结果是,集体协商演变成了一场国家和地方围绕指标考核而进行的体制内互动。

<sup>①</sup> 国家协调劳动关系三方会议由“三方机制”的三方主体组成,即全国总工会、国家人力资源和社会保障部以及中国企业联合会/中国企业家协会。

## (二) 指标管理

在这套指标考核体系中,全国总工会和国家“三方会议”通过控制指标来推动集体协商工作,这充分体现了新世纪国家对劳动关系治理的新思路。指标考核既是对制度化建设的有力推动,同时也是对地方和基层工作的一种激励。在这场互动中,签订集体合同数量和扩大覆盖面成为了推动集体协商工作的标志,集体协商也并非只是劳资双方的协商,而成为了地方党政联合工会与企业之间的博弈。

### 1. 国家层面的战略“指标”

从近几年全国总工会的工作实践中,我们可以非常明晰地看到推动集体协商的两条工作思路:其一,在“面上”,制定合同全覆盖的最高目标,采取“运动”的方式在全国铺开集体协商工作;其二,在“点上”,总结地方“典型”经验,并在全国范围内进行推广。为了达到集体协商全面铺开的目标,以近两年为例,国家人力资源和社会保障部、全国总工会以及国家“三方会议”就制定了多个战略部署。例如国家“三方会议”于2010年下发的《关于深入推进集体合同制度实施彩虹计划的工作方案》、全国总工会于2010年提出的“两个普遍”以及于2011年下发的《中华全国总工会2011—2013年深入推进工资集体协商工作规划》等。

在这些战略部署中,国家人力资源和社会保障部、全国总工会以及国家“三方会议”在国家层面上为集体协商工作定了基调,提出了最高目标任务。例如,在《关于深入推进集体合同制度实施彩虹计划的工作方案》中规定:从2010年到2012年,力争用3年时间基本在各类已建工会的企业实行集体合同制度;其中,2010年集体合同制度覆盖率达到60%以上,2011年达到80%以上。中华全国总工会十五届四次执委会议提出的“两个普遍”设定的目标是:力争到2012年,基本在各类已建工会的企业依法全面推行工资集体协商。《中华全国总工会2011—2013年深入推进工资集体协商工作规划》设定的目标是:从2011年起用3年时间,到2013年底已建工会组织的企业80%以上建立工资集体协商制度,基本实现已建工会企业普遍开展工资集体协商,其中实现世界500强在华企业全部建立工资集体协商制度。

国家层面设定明确的战略目标对指导推动全国性工作是非常有益的,但是,我们发现,衡量国家战略目标的标准主要用的是单一的数字指标。例如,《中华全国总工会2011—2013年深入推进工资集体协商工作规划》规定:2011年底实现已建工会组织的企业工资集体协商

建制率达到60% 2012年底要达到70% 2013年底达到80%。这些指标虽然很明确,但用数字化的指标来指引全国集体协商工作,注重的仅是集体合同的数量和覆盖面,对于合同的质量问题并没有设定明确的目标。所以,只注重覆盖面的指标往往会演变成难有实质性工作的导向,而口号一旦变成了全国工会系统的行动目标,最后可能只会变成一场指标数据的考核。

国家层面下达指标可能会陷入数字游戏的困境,但是指标化管理却体现出了国家治理劳动关系技术的新转变。这种新转变体现在两方面:第一,指标化管理使国家对地方的工作绩效有了更简单且明确的考核标准,由简单控制基层劳动关系转变为了对地方的指标考核。同时国家只强调目标考核,为地方的工作也留下了巨大的发挥空间,这样可以激发地方政府和工会使用各种策略来完成指标。第二,国家通过设定指标引导地方工作的重点和方向。在2008年以来国家颁布的相关政策与文件中,集体协商的工作重点和难点集中在外资企业和中小型非公企业,二者都是目前劳资矛盾冲突最严重、同时也是工会工作最薄弱的领域。所以,国家设定的指标有针对性地指向这两个领域,体现了国家对劳动关系治理的基本思路。例如,在《中华全国总工会2011—2013年深入推进工资集体协商工作规划》中提出当前工作重点,即抓好区域性、行业性工资集体协商,抓好非公有制企业工资集体协商制度建设,抓好世界500强在华企业建制工作。前两个重点强调的就是中小型非公企业方面,而后者则放在外资企业方面。在这两个领域中,工会力量都比较薄弱,集体协商工作推动起来都较为困难,特别是在外资企业尤其如此。所以,在具体目标任务中也特别强调了外资企业集体协商建制率的指标,例如2011年底实现世界500强在华企业工资集体协商建制率达到80%以上,2012年达到90%以上,2013年建制率达100%。

## 2. 地方层面的落实“指标”

在具体实践工作中,作为“国家主导”模式的下达指标,在国家层面和地方层面上也存在着差异。国家层面的指标更像一种战略目标,而传达到地方则演变成了“政治任务”。地方政府和工会除了要制定相关配套实施计划之外,还要设定与国家层面目标相一致的硬性落实指标。在课题组调查的H省,每年3—6月份,省总工会、人力资源社会保障厅、省国资委、省工商联、省企业联合会5个部门要联合开展工

资集体协商“百日行动”。在2011年五部门联合下发的《关于在全省开展工资集体协商“百日行动”实施方案》中明确规定了硬性指标:力争在2011年6月底前,各地85%以上的企业建立工资集体协商制度,其中国有及其控股企业、世界500强投资企业、开发区(工业园区)企业、规模以上企业基本实现全覆盖。同时还制定了3个“一百”计划,即“实施百家知名国有企业集体要约计划,实施百家外资企业要约计划,实施百家知名民营企业要约计划”。省总工会等五部门发布工资集体协商指标之后,各市、区、县也相应转发和出台相应的“落实”指标,层层落实下来,工资集体协商指标变成了各级政府和工会需要完成的政治任务。

此外,在H省,工资集体协商还被纳入了各级党政考核指标体系。2010年6月,H省省政府办公厅下发了《关于进一步推进工资集体协商工作的意见》。在这份《意见》中就将工资集体协商纳入了党政政绩考核体系,即“县级以上政府要将工资集体协商建制率和职工工资增长率列入对各设区市、县政府及有关部门的目标考核指标体系,由省协调劳动关系三方负责对各设区市和有关部门下达考核目标并实施考核”。在这样的“政治任务”目标下,工资集体协商就不仅仅是工会的工作,而且也是各级政府的任务;政府和工会推动工资集体协商就不单单是为了维护职工合法权益,而且关涉到各级政府工作的考核。H省并非特例,从2011年1至7月,全国就有15个省份将工资集体协商纳入了政府目标考核体系。

从战略指标到“政治任务”,从劳资博弈转变为政府绩效考核指标,这些都充分说明了国家治理劳动关系技术与策略的转变。一旦集体协商成为政府考核指标,指标的完成就与政府和工会领导的升迁直接挂钩。国家实行指标化管理,不仅给地方政府和工会设定了考核标准,同时也为地方政府和工会协调基层劳动关系设定了激励机制。在国家只强调目标管理的情况下,地方各级政府和工会就会在实践工作中创造出各种途径,并调用各种资源来完成甚至超额完成指标。

### 三、“完成指标”策略与形式化的困境

在国家治理劳动关系新模式下,集体合同数量和覆盖面近些年来

呈直线上升的趋势。就 H 省来说,仅工资专项集体合同一项,截至到 2011 年 10 月份,全省签订工资集体合同 4.6 万份,覆盖企业 7.5 万家,覆盖职工 686 万人。在 H 省省会城市 S 市,截至到 2011 年 9 月份,全市建立了工资集体协商制度的企业达 12963 家,建制率达到了 94%,覆盖职工 94 万人;签订行业工资协议 29 份,覆盖企业 1685 家;仅 2011 年,行业工资协议覆盖的企业就新增了 712 家,新增职工 3.5 万人。这样高的数据,自然体现了地方党、政、工会为推动集体合同与工资集体协商工作做出的共同努力。那么,地方层面是如何完成这些指标的?完成指标的背后又存在着怎样的问题?

### (一) “完成指标”的策略

在调查中我们发现,地方政府和工会在实践中围绕考核指标使用了多种策略。如果形象地说,则分别使用了“软硬兼施”和“偷梁换柱”的办法。具体来讲,“软硬兼施”的办法包括了制度化的“要约行动”和非制度化的“监察督促”;而“偷梁换柱”的办法则指的是在扩大企业集体协商存在困难的情况下,尽可能扩大区域性或行业性集体协商,通过区域性或行业性集体合同来扩大合同的覆盖面。

#### 1. 制度化的“要约行动”

工会向企业提出集体协商“要约”这是法律赋予工会的权利,《工会法》、《中国工会章程》、《劳动合同法》以及《集体合同规定》等对此都做出了明确的规定。但是,在企业拒绝“应约”的情况下,目前的法律法规并未赋予工会相应的手段和可操作的办法。尽管如此,作为正式制度化的法律手段,“要约行动”往往是工会推动集体协商工作的首要手段。

在 H 省,工会除了在日常工作中向企业提出要约之外,每年 3 月份还要在开展工资集体协商“百日行动”的同时,推动“要约行动”。全省每年 3 月份都要统一开展工资集体协商要约行动,并且要求各地要结合实际情况,创新要约的方式,“通过企业主动要约和工会要约相结合、基层工会要约与上级工会代行要约相结合、集体要约与个别要约相结合,企业工会要约与区域、行业要约相衔接,开展多层次、多形式的协商要约”。最后在全省形成“基层工会主动要约-企业行政积极应约-上级工会提出整改-人力资源和社会保障部门执法检查的要约工作链”。

“要约行动”对督促企业应约并签订工资集体合同具有一定的效果。企业面对的不仅仅是企业工会的要约,而是上级工会联手政府一起的要约。在H省2011年省总工会与省人力资源和社会保障厅还建立了“对帐”制度,制度规定“对于拒不应约、拒不依法开展工资集体协商的企业,对其进行监督执法,依法查处。”“要约行动”变成了一场由企业外部联合力量推动的工作,而非企业内部劳资双方的协商行为。这种企业外部力量联手推动“要约行动”已成为H省普遍的模式,例如2011年S市工会、政府和“企联”三家联合起来,组织开展了300多家市直属企业的大规模“集体要约”行动。H省另一城市还制定了“代理工资集体协商试行办法”,明确规定由上级工会进行“要约”代理。在企业外部联合力量的督促下,只要集体合同不影响企业的正常经营和效益,大部分企业都会“应约”,并签订集体合同。

## 2. 非制度化的“监察执法”

作为一项纳入了政府政绩考核体系的任务指标,推动集体协商的工作就已不再仅仅是工会的任务,而是政府和工会一起需要完成的工作。在工会力量无法推动工作的情况下,工会可以联合政府的力量共同推进。除了上述正式制度化的“要约行动”之外,在实践中,各地还出现了一些非制度化的做法。

在H省,我们看到了两种做法:一是自上而下的党政、工会联合领导与督促。2011年1月,省委专门发文,成立了由省委副书记任组长、15个行政单位负责人为成员的领导小组,同时制定了各成员单位的责任分工。全省11个设区市和大部分县也都成立了由党政领导任组长的领导组织。省总工会、人力资源和社会保障厅与省企联联合下发了《关于建立乡镇(街道)工资集体协商指导小组的意见》,在这份《意见》指导下,全省2219个乡镇(街道)普遍建立了由党委负责人或工会主席任组长,由乡镇(街道)工会、人保、工商、司法、税务、财政、企业代表组织等部门人员组成的工资集体协商指导小组。同时,各级工会还借助三方机制的职能,采取联合发动部署、联合组织实施、联合督导检查、联合表彰奖励等措施,协助推进工资集体协商工作。由此,H省形成了自上而下、党政主导、各方行政力量相互配合的工作格局。

二是借助执法监察之名推动集体协商。完成集体协商是党政和工会的一项硬性指标,所以,工会可以在工作中借助行政部门的力量,在行政执法的名义下督促拒不应约、拒不开展集体协商的企业。当然,目

前在法律上并未对拒不签约企业的处罚进行明确规定,但实践中,工会可以联合行政部门的力量,以其他名义督促企业签约。例如,工会往往借助劳动监察、卫生监察、安全检查以及税收、经营检查等名义进行执法检查,目的并不在于执法检查结果,而是督促企业尽快进行集体协商应约并签订集体合同。在访谈中,H省总工会一位负责人这样表述:

企业坚持不应约,目前工会在法律上是没有太多办法的。但是,我们工作中办法多的是,只要随便用一个法子就能让他们来谈。你比方说,我们可以进工厂查他们的用工情况,说有职工举报企业用工不合法,实际上也不是真要查,就是起到敲山震虎的作用。去了之后,企业也知道怎么回事,有些企业也不太敢惹事,说我们马上开展工资集体协商。只要他答应了,我们就算了。办法多的是,可以借税务工商的办法,去查他们是否偷税漏税,哪家企业经得起查啊,只要你去查,最后都能签集体合同。(IN111012)

### 3. 扩大区域性和行业性集体协商

正式的“要约行动”和非正式的“监察执法”督促,并不能完全促使所有的企业进行集体协商。对于正式的“要约行动”,仍然有很多企业不予理会,例如S市在2011年“要约行动”中向77家市百强企业和14家市领导联系的重点企业,发出了工资集体协商敦促函,但结果仅有不到一半的企业给予了回函。非正式的“监察执法”督促又会影响政府、工会与企业的关系,针对那些坚持拒不签约的企业,政府和工会在工作推进中也存有顾虑。所以,在企业集体协商工作推进存在巨大困难的情况下,一些地方开始采用签订区域性或行业性集体协商的方式来扩大合同覆盖面。

在此背景下,我们看到近年来区域性和行业性集体合同的数量呈现急剧上升的趋势。根据全国总工会的统计,2006年,全国签订区域性集体合同6.6万份,覆盖企业75.3万个,覆盖职工2958.5万人;行业性集体合同1.9万份,覆盖企业17.2万个,覆盖职工1287.0万人。到了2010年,全国签订区域性集体合同18.1万份,覆盖企业110.8万个,覆盖职工4537.7万人;行业性集体合同13.0万份,覆盖企业39.3万个,覆盖职工2276.4万人。区域性和行业性集体合同的签订率增速要远远超过工资专项集体合同。从这些数字可以看出,签订区域性和

行业性集体合同是扩大集体合同覆盖面最为直接且便捷的补充,通过此类做法,覆盖企业数量和职工数量都迅速扩大,从而有效地保证完成了集体合同的签订指标。

综上所述,通过“软硬兼施”和“偷梁换柱”的办法,集体合同数量和覆盖率近5年来都增长了一倍多。在这持续攀升的数字背后,隐含着集体协商和集体合同正进行着一场围绕指标考核的体制内运动。为完成指标考核,不仅仅是工会,地方党政各个部门也都卷入了这场运动之中,形成了“党政主导、各部门参与、工会运作”的工作格局。

## (二) 形式化的困境

地方层面使用各种策略来完成指标考核,但在巨额数量的集体合同背后,大部分地区普遍存在着集体协商形式化的困境。具体来说,表现在三个方面,即有“协商”但无“博弈”、有合同但合同“法条化”、“重”合同签订但“轻”合同履行。

### 1. “无博弈”的协商过程

按照《集体合同规定》,集体合同必须经由用人单位和职工进行“博弈”协商之后再行确定。<sup>①</sup>但是,在调查中我们发现,企业在协商过程中力量过于强大,在工资和福利待遇等方面大多由企业单方决定,而企业工会作为职工代表力量较为薄弱,在协商中无法与企业进行有效博弈。双方处于力量不均衡的平台上,协商的过程就很难形成博弈的局面。“无博弈”的协商过程导致的结果是,签订集体合同类似于“走过场”,涉及职工权益的相关事项大多由企业单方决定。

“无博弈”的现象不仅体现在企业层面,在区域性和行业性的集体协商中体现得更为明显。在区域性和行业性集体协商中,不仅企业工会缺乏有力的博弈力量,甚至连大部分企业都未参与协商过程。在推动区域性和行业性集体合同的工作中,区域性集体合同由地方工会与企业代表组织签订,行业性集体合同则由行业工会或地方工会与企业代表组织签订。在调查中发现存在的普遍问题是,企业代表组织很少组织所代表的企业进行内部协商,在签订合同中,也未能真正与工会进

<sup>①</sup> 《集体合同规定》第三条“本规定所称集体合同,是指用人单位与本单位职工根据法律、法规、规章的规定,就劳动报酬、工作时间、休息休假、劳动安全卫生、职业培训、保险福利等事项,通过集体协商签订的书面协议。”

行协商与“博弈”。H省总工会主管集体合同的领导在访谈中说:

在协商过程中,我们也发现了下面一些问题。首先,很多集体协商仍然存在有合同无协商、无博弈过程的问题。在为了完成上级下的集体合同指标的情况下,有的工会干部为了完成任务,就签订行业集体合同,在一个行业中通过找一个行业企业代表来代表所有企业签订工资集体协商合同,但是这个代表能不能代表所有的企业却是个问题,代表即使签订了集体合同,但是下面的企业却不一定都能够、都愿意相信代表实施工资集体谈判。另一个方面来讲,一个协商如果是没有博弈、没有争论,这肯定不会是一个好协议,协商代表本身就是一个利益分配的协商,是涉及到个人利益的,但是如果一个协议雇主和劳动者都没有任何异议就同意了,这意味着协议并没有触及到协商的实质,达不到实质效果。(IN111013a)

## 2. “法条化”的集体合同文本

集体合同在“无博弈”的情况下签订,导致的结果是大部分合同条款存在着“法条化”的现象。在调查中我们发现,在H省,不论是企业层级的集体合同,还是区域性或行业性集体合同,绝大部分用的都是上级工会下发的集体合同“样本”。在合同形式以及具体条款上,大量照搬照抄法律法规,很少有按照企业或区域、行业的特殊性进行细化的条款。这种照搬法律条文的合同文本虽然在内容上不违法,但在履行中却存在着很大问题:一方面,合同条款难以操作,法律规章制度都是原则性条款,只有结合了企业具体实情的条款才便于操作和细化;另一方面,合同条款使用的是最低劳工标准,如果集体合同也同样使用最低劳工标准,那么就失去了集体协商的本来意图,违背了集体协商的宗旨。<sup>①</sup>H省总工会也非常清晰地认识到了这一问题,但就目前的情况来看,这种局面仍然难以改观。省总工会主管集体合同的领导对此问题的认识是:

---

<sup>①</sup> 最低劳工标准是法定的最低用工标准,一旦低于最低标准则属于违法,这些条款由法律法规界定而无需协商,只有高于法定最低标准才需要集体协商。

我们现在的情况是“有合同、无硬件”。在检查集体合同时,我们发现了有的合同里面就是简单摘抄法律条文,都是些劳动法律规定,说明基础工作还很薄弱。在我们检查一个小企业的集体合同中,还出现了“工资按照法定货币支付”这样的内容,这完全是摘抄的法律原文,连这么明显的地方都没有改正过来。我当时就批评他们,这是连抄都不会抄啊!现在工资集体协商是一定不能走集体合同的老路了,要做到“细化、量化、硬化”,要细化到岗位、计件的计算方法,做好劳动定额的计算方法,标准是基础。这些都是最薄弱的点,目前要改变还是很困难的。(IN111013b)

### 3. “软约束”的合同履行

目前集体协商工作虽有党政的高度重视,但是,党政和工会的主要精力都集中在签订集体合同阶段,对集体合同的履行,目前既缺乏相应的法律法规进行约束,又缺乏可细化的工作规范。集体合同作为约束劳资双方行为的契约,应该在实践中得以履行,否则契约将变成一纸空文。在H省我们了解到,在上级政府和工会的大力推动下,企业虽然签订了集体合同,但是上级政府和工会既无精力又无制度化的规范来督促每个企业履行合同,所以只能依靠有限的几次检查来督促企业,因而呈现出一种“软约束”的情况。H省建立了督导检查制度,即把每年10月定位为全省“定期督导检查月”,由省厅级领导干部带队,对各地工资集体协商情况进行督导检查。这样有限的几次“检查”并不能变成日常工作的监督和督促,在一定程度上很难约束企业的行为。在整个集体协商工作格局当中,出现了“重签订、轻履行”的局面。H省总工会主管集体合同的领导在访谈中这样概括目前集体合同实施效果的具体情况:

现阶段工资集体协商发挥的作用还不够理想,没有真正达到剩余价值共享的目的。现阶段制定工资的主体,仍然是老板而不是集体,没有充分体现到职工利益。在企业中,职工素质不高,工会主席的地位也比较尴尬。而老板的地位,层次比较好,有很好的意见表达途径,可以向上级领导进行游说,但是职工文化水平有限,也没有意见表达的途径,职工和老板所能够获得的信息也不对称,导致整个工作推进起来比较复杂,而职工却看不到这些,当看

到工会工作没有明显进展的时候,就会出现不知道、不理解,不买账的情况。(IN110823)

综合来看,集体协商工作呈现出一对矛盾,即一方面党政领导高度重视,并且成为了政府考核指标体系中的一部分;而另一方面,集体协商又普遍出现形式化的问题,导致的结果是:有“签订”而“博弈”,有“合同”而无“履行”的局面。如果我们进一步分析,这对矛盾实际上在现实工作中却并不矛盾。地方党政高度重视集体协商工作,重视的是签订集体合同的数量,而并非要促使劳资双方进行真正的博弈;重视的是集体合同的覆盖范围,而并非是集体合同实施的效果。签订集体合同、完成指标考核是整个地方党政和工会推进集体协商工作的核心,衡量集体协商工作的标准也并非合同的执行效果,而是完成数量和覆盖面的指标。

#### 四、集体协商:谁的博弈?

沃尔顿和麦克西在20世纪60年代中期把欧美国家的主要集体谈判方式界定为四种:分配式谈判(distributive bargaining)、整合式谈判(integrative bargaining)、态度的构架(attitudinal structuring)和组织内谈判(intraorganizational bargaining)(Walton & McKersie, 1965)。他们对欧美国国家谈判方式的概括得到了学界的普遍认可,那么我们是否也可以用这四种谈判模式来解释和分析中国的集体协商模式呢?答案是否定的。

沃尔顿和麦克西的四种谈判方式的背后隐含了两个基本前提,即:第一,在集体谈判中政府、工会和企业各方的角色是非常明确的,政府是规则制定者,工会和资方是博弈主体;第二,谈判的目标是明确的,即要对工资和劳动条件达成协议。但是,中国集体协商模式在这两个问题上与欧美国国家存在着根本性的差异。第一,在“国家主导”的模式中,政府的角色不仅是规则的制定者,还变成了真正的博弈主体,工会的角色也不仅是职工的协商代表,还扮演着“代理政府”的角色;第二,谈判的主要目标不仅是要确定工资和劳动条件,更主要的是要提高签订合同的数量和扩大覆盖面。所以要分析中国“国家主导”的模式,就有必要分析政府和工会的角色。

### (一) 政府“第三方”角色的转变

在欧美国家的集体谈判中,尽管政府介入的程度存在差异,但是政府作为“第三方”的角色是相同的。政府“第三方角色”主要体现在:第一,政府是集体谈判制度和规则的制定者,政府通过法律法规的形式介入集体谈判;第二,政府是劳资纠纷的调停者和仲裁者,虽然在一些国家存在着一定的差异,但大多数国家都规定当集体谈判出现争议的情况下,政府可以通过“第三方”的身份介入。与欧美国家不同的是,中国政府在集体协商中不仅扮演“第三方”的角色,而且还直接参与整个协商过程当中,并成为整个协商过程的主导。在《劳动法》及《集体合同规定》等法律法规中,政府被赋予的仍然还是“第三方”的角色,这种角色和身份与欧美国家相差无几。但是,在“党政主导、各方参与、工会运作”的工作模式中,政府一方面扮演“第三方”的角色,制定集体协商的制度与规则;另一方面,在签订集体合同和扩大覆盖面工作上,政府作为主导者,直接成为与资方博弈的主体。所以在中国,集体协商虽然在法律上仍然被界定为劳资协商,但在具体工作中则成为了党政联合工会与资方的博弈。政府角色的这种转变主要体现在两大方面。

第一,政府直接成为集体协商工作的主导。“党政主导”的工作模式,一方面体现了党政对集体协商工作的重视,但同时也体现了党政成为了主导的角色。在现有的法律法规中,当企业拒绝集体协商应约的情况下,工会并无明确的程序和规则要求企业应约,只能求助于政府,但法律法规又没有明确规定政府处理的具体程序和规则。《集体合同规定》第五十六条规定“用人单位无正当理由拒绝工会或者职工代表提出的集体协商要求的,按照《工会法》及有关法律、法规的规定处理。”但是,在2001年修订的《工会法》第五十三条中规定“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。”虽然在此条款中规定了政府的职责,但是对如何具体进行操作并未做出明确规定,所以目前有些地方出台的相关集体合同的规章制度规定用罚款的形式进行处理。“党政主导”的工作模式试图通过“党政”的力量来弥补这种制度上的缺陷,督促企业应约,并签订集体合同。一旦企业拒绝应约和签订集体合同,集体协商就演变成了地方政府和企业之间的博弈。

第二,多个政府部门直接参与集体合同的签订工作。在《工会法》和《集体合同规定》中,仅有劳动行政部门作为政府的代表参与集体协

商的监督和审查工作。例如,《集体合同规定》第七条规定“县级以上劳动保障行政部门对本行政区域内用人单位和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”。但是近年来,这种工作局面发生了转变,不仅劳动行政部门参与集体协商工作,而且多达十多个政府部门直接参与督促企业签订集体合同的工作。2010年国家人力资源和社会保障部发布的《关于深入推进集体合同制度实施彩虹计划的通知》中规定“要在当地党委、政府领导下,建立由人力资源社会保障部门主要领导牵头,协调劳动关系三方主管领导具体负责,有关职能部门参加的工作协调领导机构,形成政府部门主导、三方协同、多方支持、企业和职工积极参与的工作机制。”除了“三方”之外,“多方支持”主要指各级相应的政府部门都要参与督促集体合同的签订工作。在地方层面上,我们所调查的H省在2011年1月由省委专门发文,成立了由省委副书记任组长、15个行政单位负责人为成员的领导小组,并制定了各个成员单位的责任分工。这15个单位基本涵盖了大部分相关行政机构,包括工商、税务、财政、司法、监察以及安检等行政部门。多个行政部门的直接参与加强了政府直接介入集体协商的力度。

从以上两个方面来看,政府在集体协商工作中就不再是“第三方”的角色,就签订集体合同工作来说,地方政府也同时扮演了与资方博弈的角色。

## (二) 工会“双重代理”的角色

中国工会既具有“国家属性”又具有“社团属性”,这一点已成为学界的共识(陈佩华 2001; 陈峰 2003)。工会的“双重属性”在集体协商工作中体现得尤其明显,它既要代表政府的利益,同时又要体现出作为职工代表的角色,扮演的是“双重代理”角色。工会作为职工代表的角色是法律法规赋予的,《工会法》、《劳动法》以及《集体合同规定》都有明确规定。这种法定角色一直没有发生改变,只不过在“党政主导、各方参与、工会运作”的工作模式中,工会直接参与集体协商的层级越来越高。在《工会法》、《劳动法》以及《集体合同规定》中,规定的协商层级都仅限于企业层级,但近两年来除了企业层面之外,区域和行业层级也成为了工会工作的重点,要求企业之上的工会直接参与其中。另一方面,在企业层级集体协商工作难以取得进展的情况下,“以上代下”

的要约模式也成为各地集体协商的普遍模式。在以往的法律法规中,上级工会只有指导职责,例如《工会法》第二十条规定“工会签订集体合同,上级工会应该给予支持和帮助。”但是,在“党政主导”的工作模式中,上级工会要直接参与协商要约行动。在H省,每年的“百日行动”和创新的要约机制,都体现出“以上代下”的特征。目前上级工会已不再仅仅“支持”和“帮助”企业层级的协商,而且要履行直接参与集体协商的职责。

与此同时,工会又成为党政的“代理者”角色。例如,在集体协商工作中出现劳资冲突时,工会以“第三方”的角色介入调解,并且在“党政主导、各方参与、工会运作”的工作模式中,工会“代理政府”的角色得到了强化。在以往的集体协商工作中,工会仅凭自身的力量来推动集体协商,但是在“党政主导”的工作模式中,随着党政对整个集体协商的工作承担主导职责,且多个政府部门直接参与,工会就可以借用政府部门的行政力量来推动集体协商工作。所谓“工会运作”,运作的是政府的权力与力量,从中体现出工会“代理政府”角色得到了强化。工会针对拒绝协商应约或拒绝签订集体合同的企业,可以通过劳动、司法、税务、工商以及安全等部门协助进行处理。如果说“以上代下”的模式解决的是目前企业工会在集体协商中缺乏独立性的难题,那么,强化工会“代理政府”的角色就是要解决上级工会缺乏行政执法权的困境。工会作为社团组织,并不拥有行政执法权力,所以在面对企业拒绝应约或签订集体合同的情况下,工会缺乏相应的应对手段。但是在多个政府部门的直接参与下,工会就可以凭借行政力量与企业进行博弈,在这一过程中,工会的力量得到大幅增强,同时,工会“行政化”色彩也得到了强化。

综合上述分析,我们认为,当前的集体协商已不再仅是劳资博弈,而演变成了党政联合工会与资方的博弈。政府“第三方角色”的转变以及工会“代理政府”角色的强化,实际上都说明目前主导推动集体协商工作的是行政力量,而并非是来自职工的组织主体力量。在这场推动签订集体合同与扩大覆盖面的工作中,职工一直都是“被参与”的主体。尽管法律法规明确规定,职工是集体协商的主体,但是,党政和工会并未完全发动和组织职工的力量,而是主要依靠行政力量与资方进行博弈。

## 六、结语与讨论

集体协商是国家治理劳动关系技术的一个重要组成部分,当国家面对矛盾突出的劳动关系时,试图通过指标化管理把劳资双方行为都纳入到法制化和契约化的道路上来。但是,在这套治理技术中,国家过于强调目标管理,而对实现目标的过程与途径未加以重视。因此导致了一个矛盾现象,即一方面集体协商工作越来越受政府和工会重视,而另一方面集体协商形式化问题依然严重。

当集体协商工作成了地方政府的绩效考核指标时,完成指标就与政绩和领导人的升迁直接挂钩。在此背景下,地方政府和工会必然会结合当地实际情况,充分调用一切资源来完成指标。在完成指标的过程中,地方政府和工会想尽办法使用各种各样的策略,但并不会去促动劳资双方进行真正的博弈。之所以如此,主要由于地方政府和工会存在两方面的担心:其一,推动劳资双方博弈势必会提高企业用工成本,影响投资环境,导致地方经济受损;其二,劳资双方博弈可能会带来无法预知的后果,即一旦谈判破裂可能会带来劳资之间的剧烈冲突,地方政府和工会都没有充分的把握能够控制局面,其结果可能是导致基层产业秩序更为混乱,政府和工会掌控的难度也自然会加大。地方政府和工会综合各方面因素考虑,在既要维持当地的稳定和发展,同时又要完成指标任务的目标下,才会使用上述策略来完成指标任务。所以,在这场自上而下依靠行政力量推动的工作中,集体协商的核心目标并非是要确定工资和劳动条件,更为主要的是要提高集体合同的签订数量和扩大合同的覆盖面。对于地方政府和工会来说,这是两全其美的策略,既完成了指标,又不会对地方经济和社会稳定带来影响。但是,这些策略的使用却偏离了集体协商的本质。要想解决这一问题,根源可能还在于国家治理技术的转变。

### 参考文献:

- 常凯 2002,《WTO、劳工标准与劳工权益保障》,《中国社会科学》第1期。
- 常凯主编 2009,《中国劳动关系报告——当代中国劳动关系的特点和趋向》,北京:中国劳动社会保障出版社。
- 陈峰 2003,《在国家和劳工之间:市场经济下中国工会的角色冲突》,香港中文大学中国研究服务中心网站(<http://www.usc.cuhk.edu.hk/wkgb.asp>)。

- 陈佩华 2001,《中国、组合主义及东亚模式》,《战略与管理》第1期。
- 程延园 2004a,《集体谈判制度研究》北京:中国人民大学出版社。
- 2004b,《集体谈判制度在我国面临的问题及其解决》,《中国人民大学学报》第2期。
- 2011,《世界视阈下的和谐劳动关系调整机制》,《中国人民大学学报》第5期。
- 关怀 1995,《积极推行集体合同制度》,《中国工运学院学报》第1期。
- 乔健 2007,《略论我国劳动关系的转型及当前特征》,《中国劳动关系学院学报》第2期。
- 渠敬东、周飞舟、应星 2009,《从总体支配到技术治理》,《中国社会科学》第6期。
- 王全兴 1995,《集体合同论纲》,《中南财经政法大学学报(法学版)》第4期
- 文魁、谭浩 2006,《我国集体协商制度存在的问题及对策建议》,《湖南社会科学》第1期。
- 吴建南、马亮 2009年,《政府绩效与官员晋升研究综述》,《公共行政评论》第2期。
- 吴一平 2008,《财政分权腐败与治理》,《经济学(季刊)》第3期。
- 徐现祥、王贤彬 2010,《任命制下的官员经济增长行为》,《经济学(季刊)》第4期。
- 徐小洪 2004,《中国工会的主体性分析》,香港中文大学中国研究服务中心网站(<http://www.usc.cuhk.edu.hk/wkgb.asp>)。
- 张晏、龚六堂 2005,《分税制改革、财政分权与中国经济增长》,《经济学(季刊)》第4期。
- 郑桥 2003,《劳资谈判》北京:中国工人出版社。
- 中华全国总工会研究室 2011,《工会组织和工会工作发展状况统计公报》(2006-2011年)(<http://stats.acftu.org>)。
- 周飞舟 2006,《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》第6期。
- 周黎安 2004,《晋升博弈中政府官员的激励与合作》,《经济研究》第6期。
- Ackers, P. 2007, "Collective Bargaining as Industrial Democracy." *Industrial Relations* 45(1).
- Brown, R. C. 2006, "China Collective Contract Provisions: Can Collective Negotiations Embody Collective Bargaining?" *Duke Journal of Comparative and International Law* 16.
- Chan, A. 1998, "Labour Relations in Foreign-Funded Ventures, Chinese Trade Unions, and the Prospects for Collective Bargaining." In G. O'Leary (ed.), *Adjusting to Capitalism: Chinese Workers and the State*. Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe.
- Clarke, S. & Chang-Hee Lee 2002, "The Significance of Tripartite Consultation in China." *Asia Pacific Business Review* 9(2).
- Clarke, S., Chang-Hee Lee & Qi Li 2004, "Collective Consultation and Industrial Relations in China." *British Journal of Industrial Relations* 42(2).
- Clegg, H. A. 1960, *A New Approach to Industrial Democracy*. Oxford: Blackwell.
- 1976, *Trade Unionism under Collective Bargaining*. Oxford: Blackwell.
- Cooke, F. L. 2002, "Ownership Change and Reshaping of Employment Relations in China: a Study of Two Manufacturing Companies." *Journal of Industrial Relations* 44(1).
- David F. 2008, "Beatrice and Sidney Webb and the Intellectual Origins of British Industrial Relations." *Employee Relations* 30(5).
- Dunlop, J. T. 1993/1958, *Industrial Relations Systems* (2<sup>nd</sup> Edition). Boston: Harvard Business School Press.
- Flanders, A. 1968, "Collective Bargaining: A Theoretical Analysis." *British Journal of Industrial*

- Relations 6( 1) .
- 1969, “The Nature of Collective Bargaining.” In A. Flanders ( ed. ) , *Collective Bargaining*. Harmondsworth: Penguin.
- Fox , A. 1973, “Industrial Relations: A Social Critique of Pluralist Ideology.” In J. Child ( ed. ) , *Man and Organization*. London: Allen and Unwin.
- 1975, “Collective Bargaining , Flanders , and the Webbs.” *British Journal of Industrial Relations* 13( 2) .
- Howell , J. 1998, “Trade Unions in China: the Challenge of Foreign Capital.” In G. O’Leary ( ed. ) , *Adjusting to Capitalism*. Armonk , N. Y. : M. E. Sharpe
- Hyman , R. 2004/2001 , *Understanding European Trade Unionism*. London: Sage Publications Ltd.
- Jensen , V. H. 1956, “Notes on the Beginnings of Collective Bargaining.” *Industrial and Labor Relations Review* 9( 2) .
- Katz , H. C. , W. Lee & J. Lee 2004 , *The New Structure of Labor Relations: Tripartism and Decentralization*. New York: Cornell University Press.
- Kochan , T. A. 1980 , *Collective Bargaining and Industrial Relations: From Theory to Policy and Practice*. INC: R. D. Irwin.
- 1992, “Walton and McKersie’s Behavioral Theory of Labor Negotiations: An Industrial Relations Perspective.” *Journal of Organizational Behavior* 13( 3) .
- Kochan , T. A. , H. C. Katz & R. B. McKersie 1986 , *The Transformation of American Industrial Relations*. New York: Basic Books.
- Mabry , B. D. 1965, “The Pure Theory of Bargaining.” *Industrial and Labor Relations Review* 18 ( 4) .
- McKersie , R. B. & E. Richard 1966, “The Theory of Bargaining.” *Industrial and Labor Relations Review* 19( 3) .
- Ng , S. H. & M. Warner 1998 , *China’s Trade Unions and Management*. London/New York: Macmillan/St Martin’s Press.
- Walton R. E. & R. B. McKersie 1965 , *A Behavioral Theory of Labor Relations*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Warner , M. 1995 , *The Management of Human Resources in Chinese Industry*. Basingstoke: Macmillan.
- Warner , M. & Ng Sek-Hong 1999, “Collective Contracts in Chinese Enterprises: A New Brand of Collective Bargaining under Market Socialism?” *British Journal of Industrial Relations* 37( 2) .
- Webb , S. & B. Webb 1914 , *Industrial Democracy*. New York: Longmans.

作者单位: 中国人民大学劳动人事学院  
责任编辑: 闻 翔

management ,to some extent , is regarded as a process in which people is “disciplined” and “civilized” according to standards of modernity. The proper balancing of freedom and order is the highest state of Western social management.

Rethinking Liberty: On Sen ’ s impossibility of a Paretian libertarian theorem ..... *Su Zhenhua & Zhao Dingxin* 48

**Abstract:** Amartya Sen ’ s impossibility of a Paretian libertarian theorem proves that there exist conflicts between two seemingly self-evident principles: minimum liberty principle and Pareto principle. The theorem implicates a meta-question: what is the basis of determining liberty? In order to eliminate the paradox of the theorem , some proper preferences should be formed. The rationality , liberty and right boundary of preference are generated dynamically in historical process , and are adjusted in different historical periods of social development. Understanding the theorem is of great practical value in analyzing the various right conflicts that china is faced with nowadays.

Collective Consultation and the Governance of Labor Relations under State Dominance: The strategies and practice of index management ...  
..... *Wu Qingjun* 66

**Abstract:** Based on State dominance , China has practiced a model of collective consultation completely different from Europe and the United States. The objective of Chinese government is to take both employers and labor into legal framework during collective consultation. However ,the State ’ s regulation on labor relations is not simply through control and coercion ,but attempts to design legal and contract standards to regulate both employers and labor. Index management is the key strategy for the State to promote collective consultation. Local governments and trade unions have mobilized various resources to increase collective contracts centered around index goals. In practice ,the “third party” role of local governments has changed , and the representative role of trade unions has been enhanced. The nature of collective consultation has been transformed from the game between labor and capital to the bargaining between government , trade unions and capital.

The Factors Shaping the Outcomes of Collective Actions: A comparative study on three collective action cases ..... *Yu Zhiyuan* 90

**Abstract:** This article compares three policy advocacy campaigns in China ’ s health-care policy domain and examines factors leading to different outcomes of those collective actions. The three cases include Hepatitis B carriers ’ anti-discrimination campaign ,hemophilia ’ s patients ’ collective action seeking compensation for being af-