

中国劳工权益保障研究系列报告之二十五

对《广东省企业集体合同条例》的评估  
— 兼论破解基层工会的“死穴”

中国劳工通讯  
([www.clb.org.hk](http://www.clb.org.hk))

2016年6月

# 目 录

<b>导论</b>	2
<b>一、    《条例》与草案主要内容之比较</b>	4
1、    《广东省企业民主管理条例》草案的“亮点”	4
2、    《广东省企业集体协商和集体合同条例》草案的“亮点”	6
3、    《广东省企业集体合同条例》的主要内容	9
<b>二、    《条例》颁布后的实施情况</b>	11
1、    工人集体行动个案呈增长态势	11
2、    集体协商并未成为广东省各级工会的工作重点	11
3、    珠三角出现了与《条例》无关的“企业倒闭潮”	12
<b>三、    基层工会受制于企业主 — 推行集体协商制度的“死穴”</b>	13
<b>四、    集体谈判 — 劳工 NGO 破解“死穴”的实践</b>	15
1、    劳工 NGO 的工作模式	16
2、    “工人代表制”	17
3、    《劳资集体谈判守则》— 一个基于实践经验制定的规则	19
<b>五、    结论</b>	21
附件 1    广东省集体合同条例各版本之比较	24
附件 2    《劳资集体谈判守则》（节选）	26

## 导论

2014年9月25日，广东省十二届人大常委会第十一次会议通过了《广东省企业集体合同条例》（2015年1月1日起施行，以下简称《条例》），是一个修订版，它的初版是18年前广东省第八届人大常委会第二十二次会议于1996年6月1日通过的。

18年间，中国的劳资关系发生了重大变化。统计数据显示，中国农民工的数量从上个世纪90年代初期的6000万人增加到2015年的2.7亿人。在农民工聚集的广东珠江三角洲地区，工人的构成与心态发生了巨大变化。90年代的工人以“第一代农民工”为主，他们本着“进城可打工挣钱、回乡可种地养家”的心态，对于企业主的拖欠工资、体罚工人等违法行为，他们多以“辞工回家”的方式和“忍辱负重”的心态予以回应。进入本世纪后，上个世纪80年代后出生的“第二代农民工”进入了劳动力市场，相比于第一代农民工，他们有在城市中生存与发展的美好憧憬，也具有较高的文化水平与维权理念，面对企业主的违法行为，他们开始以集体行动作为回应。2004年4月，台湾兴昂国际有限公司设在广东东莞市的兴雄鞋厂与兴昂鞋厂相继发生骚乱事件，数千名工人为抗议资方扣发工资，在厂区内打砸机器设备、推翻汽车、哄抢超市食品，造成了20万元的财物损失。<sup>1</sup>

2004年以后，珠三角地区的工人集体行动进入了一个新的阶段，与之前的行动相比，一个明显的变化是工人行动诉求从追讨权利（例如，被拖欠的工资、加班费）转为以改善工作条件、提高工资为主的争取利益。2010年之后，在地方工会与劳工非政府组织（以下简称“劳工NGO”）的推动与指导下，出现了通过集体谈判解决工人集体行动的个案。<sup>2</sup> 这些个案为广东省政府与工会修改处理工人集体行动的策略，转变“维稳”思路提供了借鉴。

该《条例》的修订背景是自2010年以后在珠三角地区蔓延的工人集体行动。面对呈增长态势的工人集体行动，原中共广东省委书记汪洋审时度势地提出了“罢工是一种劳资冲突，应当由劳资双方谈判解决”的应对思路。按照汪洋先生的要求，广东省人大常委会将集体协商列入了立法计划。

然而，《条例》的修订过程充满了坎坷，当广东省人大常委会将《条例》的修订草案公布以征求社会意见的时候，引来了劳工界和企业界的激烈反应。此后，广东省人大常委会三易其稿，才形成了现在这个《条例》。而现在《条例》的内容与前期的修订草案已经大相径庭，不但离原来的修订目标相差甚远，而且草案中原有的理性对待工人停工、怠工，通过集体协商解决集体劳动争议等条款也被完全删除。在《条例》颁布实施后，珠三角地区的集体协商波澜不惊；广东省总工会也未就《条例》组织一些像样的宣传与落实活动，种种迹象似乎表明，《条例》在修订出台之后，就被政府与工会束之高阁了。那么，究竟是什么原因导致了这些不寻常的迹象，这是本报告所要分析的。

在《条例》出台前后几年，伴随着工人集体行动的持续高涨，在珠三角地

<sup>1</sup> 唐建光：“兴昂鞋厂工人骚乱调查”，“中国新闻周刊”（<http://www.chinanewsweek.com.cn/2004-10-29/1/4512.html>），2004年10月29日。

<sup>2</sup> 例如，2010年5月广东南海本田汽车零部件制造有限公司工人罢工案、2011年10月广东深圳冠星精密表链厂工人罢工案。

区出现了一批集体谈判个案。所谓“集体谈判”是有别于中华全国总工会（以下简称“全总”）推行的集体协商的，它是一类由工人自发组织起来与资方进行的谈判。集体谈判通常是在劳资矛盾引发了工人集体行动后，由工人选举出自己的谈判代表并提出谈判要约，然后劳资双方就工人的行动诉求展开谈判，最终达成一个集体协议。这类谈判个案迄今未见企业基层工会（以下简称“基层工会”）的参与，也没有受到地方政府与工会的控制与“指导”。这里要指出的是，本报告无意对“集体协商”和“集体谈判”做概念与理论方面的区分，在以下部分使用两个概念仅是出于行文的需要。

集体谈判对处置集体劳动争议具有的积极意义已经得到社会承认，至少广东省各级政府与地方工会已经认可了它的有效性并将其作为解决争议的一条途径。在推动集体谈判的过程中，珠三角地区的劳工 NGO 做出了巨大贡献，它们在应工人邀请介入集体劳动争议后，一直秉承维护工人权益、实现劳资政“三赢”的宗旨，在指导工人选举代表、协助工人制定谈判策略、动员工人关注谈判过程等方面做出了积极探索，并总结出一套接近企业劳资关系现实且行之有效的谈判规则。那么，这些劳工 NGO 在介入集体劳动争议承担了什么角色，这是本报告所要揭示的。

本报告共四节。第一节将《条例》与修订草案的主要内容做一个比较，籍此概括《条例》制定过程中劳资之间、资政之间的博弈过程。第二节对《条例》颁布实施后的情况做一个概括。第三节分析了全总基层工会的现状，并提出基层工会被企业主控制是推行集体协商制度的“死穴”的论点。第四节介绍了劳工 NGO 在介入集体劳动争议个案、推动集体谈判制度建设中的角色与工作，并提出了工人代表制是破解基层工会“死穴”的思路。

本报告认为，在《条例》修订过程中出现的劳工界与企业界的争论标志着中国工人的组织意识和集体行动意识已经形成，中国的劳动关系已经初步完成了从个体劳动关系向集体劳动关系的过渡。

本报告指出，面对日趋严重的集体劳动争议态势，各级政府、地方工会和劳工 NGO 已经形成共识——集体谈判是解决集体劳动争议的有效途径；在集体劳动关系的发展阶段，集体谈判也是调整集体劳动关系的最有效手段。

本报告说明，劳工 NGO 在介入集体劳动争议中的角色值得关注，它们在动员和提升工人组织意识中获得了大量的实践经验，这些经验对全总改造基层工会进而完成工会改革极具价值。

本报告提出，受制于企业主的基层工会已经成为全总推行集体协商制度的“死穴”，破解这个“死穴”的关键做法是，在集体谈判或者集体协商的基础上，顺应工人的意愿，将工人谈判（协商）代表作为干部的人选选入基层工会。

## 一、《条例》与草案主要内容之比较

《条例》属于广东省地方性法规，修订过程历时四年，其间充满了劳资之间、资方与政府之间的博弈。

《条例》的修订契机是 2010 年在珠三角地区爆发的一系列工人罢工。5 月 17 日，广东佛山南海本田汽车零部件公司工人举行罢工，提出增加工资、重新签订劳动合同、重整工会等诉求，罢工持续 19 天，引起国内外媒体的关注，并引发珠三角地区 20 多家汽车零部件供应商企业的罢工。<sup>3</sup> 事发后，中共广东省委书记汪洋到南海本田汽车零部件公司所在地的佛山市狮山镇考察，他对这次罢工表示理解，认为这是一个劳资冲突，应该让劳资双方谈判解决，不应上升到“维稳”的政治层面。<sup>4</sup> 2010 年 6 月 12 日，中共广东省委、省政府召开“我省加快转变经济发展方式电视电话会议”，汪洋在会上发表讲话，他提出，要加快建立非公有制企业的矛盾冲突协调机制；政府有关职能部门要尽责履职，依法做好矛盾冲突的调处工作；他要求，对各类企业矛盾冲突，政府各有关职能部门要始终把自己放到协调者的位置，尊重双方的合法权利，畅通企业职工和企业主利益诉求表达渠道；他还提出，要加快制定《企业民主管理条例》和《工资集体协商条例》，在应对劳动者集体诉求时，企业和上级的工会组织应摆正位置，代表职工依法维权，真正成为工人利益诉求的“代表者”和“代言人”。<sup>5</sup>

按照中国劳动法律的立法惯例，“企业民主管理”与“工资集体协商”应当分别立法，汪洋在 6 月 12 日的会议上也是提出要分开立法的。但在 2010 年 7 月 7 日的一次讲话中，他又提出要在《企业民主管理条例》中，提倡工资集体协商，建立非公有制企业的矛盾冲突协调机制。<sup>6</sup> 此后一个多月，广东省人大常委会法制工作委员会就发布了《广东省企业民主管理条例》的征求意见稿，将工资集体谈判作为其中的一章。这种不符合立法常规的做法说明，从广东省最高领导到立法机关，都开始直面罢工问题，并急于找到一条可以有效应对和解决罢工问题的途径。

## 1、《广东省企业民主管理条例》草案的“亮点”

在中共广东省委要求加快立法的压力下，省人大常委会将《广东省企业民主管理条例》补充进了 2010 年的立法计划，并在 2010 年 8 月 23 日发布了《广东省企业民主管理条例（草案修改三稿征求意见稿）》（以下简称“企管条例草案”），向社会公开征求意见。“企管条例草案”的第一稿曾经在 2008 年提交广东省人大常委会审议，后来出于应对当时金融危机的需要，省人大常委会暂停了对《条例》草案的审议工作。

在“企管条例草案”中，除了 2008 年的草案一稿中已有的“职工代表大会”、“厂务公开”和“职工董事职工监事”等三项“企业民主管理”制度外，又加入了“工资集体协商”和“争议协调与处理”两章。据广东省人大常委会主任称，此次立法的最大亮点是对工资集体协商制度和争议的协调处理机制做了规定，在全国这是第一次。<sup>7</sup>

<sup>3</sup> 曾庆洪：“规范经济罢工权，构建和谐劳动关系”，“新民网”（<http://auto.xinmin.cn/rollnews/2011/03/07/9638257.html>）。

<sup>4</sup> 徐智慧：“南海本田工会‘维新’记”，《中国新闻周刊》，2011 年第 29 期，第 56-58 页。

<sup>5</sup> 岳宗、许琛：“广东省委书记汪洋：改变企业薪酬过低状况”，《羊城晚报》，2010 年 6 月 13 日。

<sup>6</sup> 黎秋玲：“汪洋：民企应享受国民待遇 广东民企百强揭晓”，“金羊网”（[http://news.ycwb.com/2010-07/08/content\\_2570469.htm](http://news.ycwb.com/2010-07/08/content_2570469.htm)）。

<sup>7</sup> 朱小勇、陈阳：“广东省企业民主管理条例启动 首创工资协商制度”，转自“搜狐新闻”（<http://news.sohu.com/20100722/n273671340.shtml>）。

在“企管条例草案”中，出现了以下几个被媒体称为“亮点”的条款，在全国同类法律法规中，这些条款的确是第一次出现。

- 职工可以提出集体协商要约。“企管条例草案”提出，企业三分之一以上职工向企业工会提出工资集体协商要求的，企业工会应当向企业提出工资集体协商要求。
- 在企业无工会或者工会不作为（例如受制于企业主）时可以进行集体协商。“企管条例草案”提出，企业未建立工会或者企业工会不能正常履行职责的，由行业、区域工会或者地方总工会向企业提出工资集体协商要求。显然，这是立法机关考虑到基层工会不作为是一种普遍现象而采取的补救措施。
- 聘请外部专业人士参与集体协商。“企管条例草案”提出，工资集体协商双方可以聘请有相应执业资格的专业人士作为协商顾问。
- 资方有信息披露的义务。“企管条例草案”提出，企业应当提供工资集体协商所需的必要条件，以及与工资集体协商相关的信息资料。
- 禁止职工停工、怠工的情况。也许是“罢工”一词过于敏感并为政府所忌讳，在“企管条例草案”中使用了“停工”一词，提出，职工方未依法提出工资集体协商要求的，或者在工资集体协商期间，都不得采取停工、怠工或者其他可能激化矛盾的行为。
- 对停工、怠工的处置。“企管条例草案”提出，发生停工、怠工后，政府的人力资源和社会保障主管部门应当及时协调处理。
- 停工、怠工免责。“企管条例草案”提出，当企业一方出现了在期限内没有答复职工协商要约、没有履行信息披露义务、拖延工资集体协商进程、拒绝或者阻碍职工进入劳动场所、拒绝提供生产工具和其他劳动条件等等行为的时候，因此引发集体停工、怠工的，不得解除职工的劳动合同。
- 对协商僵局的处置。“企管条例草案”提出，双方无法进行协商，或者协商不能达成一致意见的，或者达成一致意见不履行的，地方总工会应当及时介入，指导协调。企业和职工任何一方也可以申请当地人力资源和社会保障主管部门介入协调。

“企管条例草案”中最引人注目的是有关“停工、怠工”的免责条款。这类条款体现了中共广东省委和广东省总工会对罢工的看法。据参与起草“企管条例草案”的原广东省总工会副主席孔祥鸿称，针对当时珠三角地区出现的先停工再提诉求的非理性行为，“这项规定不是说不让职工停工，而是职工方必须事先提出理性的、正当的诉求，把劳资双方的利益冲突纳入法制化的轨道来解决。”<sup>8</sup>

对这类条款，广东劳维律师事务所主任段毅认为，“企管条例草案”将停工区分出不同类别，有些停工要受到公权力处罚，而在某些限制性条件下停工行为受到保护，这相当于对工人的停工行动做出了指引；“企管条例草案”在集体协商和

<sup>8</sup> 张小磊、陆嘉琪：“企业不作为可‘公开谴责’”，《羊城晚报》，2010年8月5日。

集体合同的框架内，开启了中国对“停工权”这一敏感地带的具体化立法探索，可视为对“停工权”的行使、限制及阻止进行了规范。<sup>9</sup>

在“企管条例草案”公布并征求社会意见后，招致了企业界的强烈反对。2010年9月下旬，香港四大总商会表示要面见广东省委书记汪洋以表达港商的担忧。随后，香港47个中小商会也发表联合声明，以撤资相要挟，要求广东省政府收回成命。同期，香港的劳工团体发表声明，谴责资方的抵制并表达了观点。2010年11月1日，8家香港劳工团体发表《致人大公开信》，指出，这次立法是大量工人集体行动的直接结果，也是清理中国社会三十年发展对劳动者的历史欠账；资本愚蠢地阻挠只会将劳资矛盾推向极端，恶果将由整体社会来承担。该《公开信》还呼吁，珠三角地区的人大代表应广泛征集工人和大众的意见，修改“企管条例草案”不足之处，尽快通过立法，确保劳动者的集体谈判权利得以落实，以推动社会公平、公正和健康发展。<sup>10</sup> 2010年9月22日，中国劳工通讯在香港《信报》刊登半版广告，倡导“支持广东省立法确立企业协商制度，争取劳、资、政府‘三赢’”；中国劳工通讯主任韩东方称，邀请香港各商会及成员进行公开辩论。

对比之下，资方的抵制发生了明显效果。“企管条例草案”没有列入第十一届广东省人大常委会第二十一次会议（2010年9月27日）的议程。据广东省人大常委会办公厅负责法例议程设置的人士告诉记者，在9月初设定本次常委会会议议程时，此条例原本在列。<sup>11</sup> 香港工业总会副主席刘展灏撰文称，由于港商通过不同渠道向广东省（政府）表达对此条例的担忧，当局已暂缓草案的讨论，并与港商进行交流，澄清港商提出的疑虑。<sup>12</sup>

## 2、《广东省企业集体协商和集体合同条例》草案的“亮点”

2013年10月11日，广东省人大常委会法制工作委员会发布《广东省企业集体协商和集体合同条例（修订草案征求意见稿）》（以下简称“条例草案”）。这也是2010年“企管条例草案”被搁浅后，广东省第二次开启集体协商法规的修订程序。

对比“企管条例草案”，“条例草案”的内容显得更为充实与完善，其中，有以下几个“亮点”得到社会各界关注。

- 职工仍然可以提出集体协商要约。“条例草案”提出，职工认为需要与企业进行集体协商的，应当向企业工会提出。企业工会可以根据职工意见和企业的具体情况决定向企业提出集体协商要求，但经三分之一以上职工或职工代表大会代表提议，应当向企业提出集体协商要求。
- 在企业无工会或者工会不作为时仍然可以进行集体协商。“条例草案”提出，企业未建立工会或者企业工会不能正常履行职责的，可以向上级工会提出。上级工会征集三分之一以上职工或职工代表大会代表一致意见，

<sup>9</sup> 王婧：“角力劳工集体协商”，“财新网”（<http://magazine.caixin.com/2014-06-13/100690126.html>）。

<sup>10</sup> “中国劳工透视网站”（<http://www.lac.org.hk/newsite/zh-hant/node/67>）。

<sup>11</sup> 李鹏：“广东企业民主管理条例难产 工资集体协商存争议”，“新浪网”（<http://news.sina.com.cn/c/sd/2010-10-11/094621249739.shtml>）。

<sup>12</sup> 刘展灏：“广东省推动企业民主管理对港商的影响”，“香港工业总会”（[https://main.hkcec-eclink.com/compass/eng/201012/2\\_RoadtoChina2.pdf](https://main.hkcec-eclink.com/compass/eng/201012/2_RoadtoChina2.pdf)）。

应当向企业提出集体协商要求。

- 仍然可以聘请外部专业人士参与集体协商。“条例草案”提出，双方首席协商代表可以书面委托本单位以外的专业人员作为本方协商代表；委托人数不得超过本方代表的三分之一。这一提法将“企管条例草案”中的“协商顾问”改为“协商代表”，从而使企业外部专业人士具备了协商代表的资格，对那些缺少谈判经验的工人群体来说，专业人士的介入会加强他们的谈判能力。
- 细化了资方披露的信息。“条例草案”在保留“企管条例草案”相关条款的基础上，明确了资方需要披露信息的范围，包括注册登记情况、企业章程、财务会计报告、劳动定额标准、工资支付情况、纳税和社会保险费缴纳情况等。显然，这些信息都是工人代表可以用作提出协商诉求的依据。
- 修改了禁止职工停工、怠工的情况。“条例草案”将禁止职工停工、怠工的情况设置为三种：一是“职工方未依法提出工资集体协商要求”，二是“在工资集体协商期间”，三是在协商期间双方发生争议，经过政府人力资源社会保障行政部门调解、调停后，“企业已执行集体协商调解书、调停意见书”。
- 对停工、怠工的处置。与“企管条例草案”中由政府协调处理停工、怠工的提法不同，“条例草案”侧重于由工会介入处置停工、怠工，提出，“企业发生停工、怠工事件，工会应当代表职工同企业或者有关方面协商，反映职工的意见和要求并提出解决意见。对于职工的合理要求，企业应当予以解决。工会协助企业做好工作，尽快恢复生产、工作秩序”。这个条款是复制了《中华人民共和国工会法》第二十七条。<sup>13</sup>
- 延续了停工、怠工免责的提法。相对于“企管条例草案”中多条免责条件，“条例草案”只规定了两个条件，即，企业超过规定时间未答复职工一方的协商要约和无正当理由拒绝协商；还提出，当其中任何一个条件出现而引发集体停工、怠工的，企业不得以职工严重违反企业规章制度为由解除劳动合同。
- 对协商僵局的处置。“条例草案”在沿用了“企管条例草案”中由政府部门和地方工会介入协调的提法之外，还提出了协商双方可以申请当地人力资源社会保障行政部门进行调解与调停的建议。这个建议增加了集体协商僵局的处置途径，并降低了行政介入的力度。

在“条例草案”中，还就发生了公共企事业单位及其关联企业停工情况后的应对措施做了规定，提出，供水、供电、供气、公共运输、广播通信、公共卫生、医疗等公共企事业单位及其关联企业发生停工、闭厂等情形，当地政府可以根据实际情况发布冷静期命令，责令企业、职工停止该项行为，恢复正常秩序。<sup>14</sup>《条

<sup>13</sup> 《中华人民共和国工会法》第二十七条规定，企业、事业单位发生停工、怠工事件，工会应当代表职工同企业、事业单位或者有关方面协商，反映职工的意见和要求并提出解决意见。对于职工的合理要求，企业、事业单位应当予以解决。工会协助企业、事业单位做好工作，尽快恢复生产、工作秩序。

<sup>14</sup> “冷静期”的概念是在2008年9月23日由深圳市人大常委会颁布的《深圳经济特区和谐劳动关系促进条



例》将“冷静期”规定为 30 日，要求“用人单位和劳动者在此期限内不得采取激化矛盾的行为”。

另外，“条例草案”在承继了“企管条例草案”中“区域性、行业性工资专项集体合同”的基础上，倡导签订区域性、行业性集体合同，并提出了两类集体合同的协商内容。

总之，“条例草案”在保留了“企管条例”诸多“亮点”的同时，将后者的不完善之处一一做了弥补。相对于在仓促之中被嵌入了集体协商的“企管条例”而言，这个草案一旦通过颁布，应当是可以有效规范集体协商并公正处理罢工问题的。

在“条例草案”发布后，又一次招致企业界的强烈反对。2014 年 3 月 20 日，香港总商会发表“关于《广东省企业集体合同条例(修订草案稿)的意见和建议》”，指出，条例的出台将大大干预企业经营自由度，并损害企业活力及制约其发展。在这份文件中，香港总商会提出了修改意见，包括，删除有关行业性、区域性集体合同的条款；删除资方披露信息的具体范围；将职工提出集体协商要约的比例从三分之一提高到二分之一；删除有关工资结构、工资标准、津贴、补贴标准等等有可能“窒碍企业自主和自由度”的条款等等。从此后出台的《广东省企业集体合同条例》中，我们可以清楚的看到，以上意见都被广东省立法机关采纳了。

2014 年 4 月 15 日，香港六大商会致函香港特首和内地 13 个相关政府部门，对条例出台提出反对意见。<sup>15</sup> 5 月 15 日，香港各界 58 家商会在香港多家报纸刊登以“香港各界商会联席会议强烈反对《广东省企业集体合同条例(修订草案)》”为题的整版广告。在这份广告中，港商们对“条例草案”表示“万分焦虑、十分困扰、极度恐慌”；认为“必加速近年大量外商收缩、撤资及倒闭现象，亦令投资者却步”。为了加强“撤资”的威胁性，广告还特别点明，作为发布者的“香港各界联席会议”代表了“59 家行业商会、1.8 万港资企业、在内地经营超过一万多家工厂、聘用超过 300 万职工”。<sup>16</sup>

企业界的反对再一次受到劳工界的抨击。“香港职工会联盟”称，内地 2013 年发生的 15 起港资企业大罢工事件中，过半罢工源于企业搬厂导致侵害劳工权益而不给赔偿或不足额赔偿、欠缴社保等问题，九成罢工由企业违反内地劳动法引发，部分港资企业已成为名副其实的“血汗工厂”。与 2010 年不同的是，广东地区的工人和劳工 NGO 也发出了自己的声音。2014 年 5 月 24 日，珠三角数十家劳工 NGO 联合举行新闻发布会，发布了《关于工人团体对集体谈判的看法之立场书》和《广大工人团体对集体谈判之立场联署信》。《立场书》指出，集体谈判的权利属于我们工人本身，神圣而无法剥夺的，我们必须通过与企业谈判才能争取自己合理的利益；《立场书》还提出：“我们认为一个完善的集体谈判制度首先要以建立我们工人自己的组织为前提；其次，在谈判过程中和谈判结束都应对我们予以保护；再次，在出现争议时应该具备健全的调解

---

例》中首次从国外引入的。

<sup>15</sup> 王婧：“角力劳工集体协商”，“财新网”（<http://magazine.caixin.com/2014-06-13/100690126.html>）。

<sup>16</sup> “星岛日报”（[http://ftp.hkbcjc.org/newspaper/Singtao\\_20140515.pdf](http://ftp.hkbcjc.org/newspaper/Singtao_20140515.pdf)）。

机制；最后，不能把罢工刑事化。”《联署信》在不到 10 天的时间内征集到了数以万计的工人签名。<sup>17</sup>

### 3、《广东省企业集体合同条例》的主要内容

在这场劳资角逐中，企业界再一次占了上风。在企业界的强烈反对与建议下，广东省人大常委会法制工作委员会在 2014 年 9 月 1 日公布了《广东省企业集体合同条例（修订草案修改二稿征求意见稿）》，并将征求意见的最后期限定为 9 月 22 日。9 月 25 日，即最后期限到期 3 天后，广东省第十二届人大常委会第十一次会议就通过了《条例》。

我们在将《条例》与“条例草案”比较后可以发现，《条例》几乎修改或者删除了“条例草案”所有的“亮点”。例如，

- 职工仍然可以提出集体协商要约，但《条例》将可以提出集体协商要求的职工比例从“条例草案”中的“三分之一”提高到“二分之一”，这样就增加了职工提出协商要求的难度，因为在动员与召集职工时，“二分之一”显然比“三分之一”更加困难。而“二分之一”的比例正是 2014 年 3 月 20 日香港总商会在“关于《广东省企业集体合同条例（修订草案稿）的意见和建议》”中提出的。
- 《条例》保留了在企业无工会时仍然可以进行集体协商的提法，但是将“条例草案”中可以提出集体协商要求的职工比例从“三分之一”提到了“二分之一”。
- 《条例》删除了在企业工会不作为时可以进行集体协商的提法。
- 《条例》中删除了聘请专业人士作为“协商顾问”与“协商代表”的提法。
- 《条例》改变了“条例草案”中明确资方披露信息的范围的提法，仅规定“企业应当……，向职工方协商代表提供与集体协商有关的真实情况与资料”。这个改变显然是采纳了香港总商会在“关于《广东省企业集体合同条例（修订草案稿）的意见和建议》”中提出的建议。
- 在禁止职工停工、怠工的情况方面，《条例》不再使用“停工、怠工”的概念，而是代之以“不完成劳动任务”、“离开工作岗位”等，并且将禁止这类行为的范围扩大到了“开展集体协商”的整个过程，也就是说，在集体协商的任何阶段和任何情况下，“停工、怠工”都是被禁止的。也正是因为“停工、怠工”被严格禁止，“条例草案”中的有关停工、怠工免责的提法被删除了。
- 《条例》还删除了“条例草案”中关于在提供公共企事业单位及其关联企业发生停工情况后的“冷静期”的提法，规定“当地人民政府可以根据实际情况发布命令，责令上述企业事业单位、职工停止该项行为，恢复正常秩序”。
- 在对协商僵局的处置方面，《条例》删除了“条例草案”中可以通过政府部

<sup>17</sup> 王婧：“角力劳工集体协商”，“财新网”（<http://magazine.caixin.com/2014-06-13/100690126.html>）。

门调停的提法，在调解途径之外，规定了由地方工会、当地企业界组织和地方政府分别介入协调和共同介入协调的四种途径。

另外，《条例》还删除了“条例草案”中的行业性、区域性集体合同的有关提法。

我们看到，从“企管条例”到“条例草案”，一直都将如何应对和解决工人罢工、怠工等集体行动作为修订的目的和重点，但在出台的《条例》中，不但删除了相关的内容，甚至已经找不到“停工”和“怠工”这两个词，代之的是“停产、停业”或者“离开工作岗位”。

据官方媒体报道，广东省人大常委会法制工作委员会曾向全国人大常委会法制工作委员会请示，是否可以在《条例》中提及工人的停工权，得到的答复是，“不要去涉及这个事”。在2014年11月的一次研讨会上，广东省人大常委会法制工作委员会副主任李焕新首次披露了上述细节，他在发言中提到，劳工界普遍对该条例中最终未能出现“停工”、“罢工”的词而感到遗憾，但这涉及到公民的基本权利，是宪法规定的范畴，是国家立法的使命，地方立法机关没有这个权利。他还透露，由于企业界，特别是香港六大商会的强力反对，该条例修订进程曾先后两次暂停，此后由于广东省主要领导的过问，才最终决定该条例的修订过程要继续。

18

从以上两个草案与《条例》的条款比较中，可以看到，当有关“停工怠工”的条款被删除之后，《条例》已经改变了过去的修订初衷，从规范罢工转为规范集体协商。对此，广东省人大常委会法工委副主任李焕新解释为，首先要实现职工的集体协商权，然后把集体协商的具体机制建立起来，引导企业和职工都理性表达自己的诉求。<sup>19</sup> 这种解释的说服力不大，一是修订前的《条例》是广东省第八届人民代表大会常务委员会于1996年6月1日通过的，此后还有国家劳动和社会保障部发布的《工资集体协商试行办法》（2000年11月8日）、《集体合同规定》（2004年1月21日）等行政法规，这些法规和行政法规已经对集体协商的程序与内容做了明确详细的规定，也就是说，集体协商的具体程序在《条例》出台前就已经建立起来了。二是《条例》本身并不具有引导工人理性表达诉求的功能，特别是在有关“停工怠工”的条款被删除之后，《条例》在其他省份的同类地方性法规中已经不具有领先地位，难以体现广东地区集体劳动争议居于全国首位的区域特点。

我们认为，在《条例》修订过程中，最大的“亮点”是广东地区的工人与劳工NGO发出的声音，他们对集体谈判所阐明的立场恰如夏季的几声闷雷，虽然声音不够大，但警示了一场暴风雨的来临。遗憾的是，劳工界的声音并没有得到立法者的重视。

报告附件1列举了上述三个版本的相关条款。

---

<sup>18</sup> 王婧：“《广东省企业集体合同条例》不涉及工人停工权”，“财新网”（<http://china.caixin.com/2014-11-22/100754441.html>）。

<sup>19</sup> 同上。

## 二、《条例》颁布后的实施情况

由于《条例》本身已经失去了引导工人理性表达诉求的功能，在实施一年后，广东珠三角地区集体劳动关系的状况并未得到改善。

### 1、工人集体行动个案呈增长态势

在《条例》实施后，珠三角地区工人集体行动的发展态势并没有得到抑制。在中国劳工通讯的“中国工人集体行动地图”上，2015年间共录得2772起工人集体行动个案，其中有478起发生在广东，所占比例为17.2%并居全国首位；在集体行动频发的制造业有885起个案，其中267起发生在广东，所占比例为30.2%。在这些个案中，工人们的行动诉求主要集中于要求解除劳动合同的经济补偿金、追讨被拖欠的工资和社会保险费。<sup>20</sup> 这些个案多为企业主违法行为所致，参与者在千人以上规模的不在少数。例如，

3月9至10日，广东省东莞兴昂鞋业有限公司8000余名工人连续两天罢工，抗议企业主欠缴住房公积金。

3月16日，因不满调整工资方案，广东省深圳雅骏眼镜制造厂5000多名工人发起罢工。

4月30日，广东省东莞厚宏制衣有限公司上千名工人游行示威，追讨被拖欠的工资并要求经济补偿。该公司前一日宣布倒闭，欠下数百万工资的公司老板下落不明。

10月7日，因不满公司两次降低工资，广东省深圳骏达制造厂1000多名工人举行罢工，并一度到厂外公路游行示威。

12月18日，广东省深圳市中天信电子有限公司2000多名工人举行抗议活动。该公司突然宣布倒闭，公司老板不知去向，拖欠工人三个月的工资。

### 2、集体协商并未成为广东省各级工会的工作重点

在本报告写作时，我们查询了全总和广东省总工会网站中2014年4月以后的新闻信息，并未发现《条例》成为工会界新闻报道的热点，也未看到集体协商制度因为《条例》的颁布而成为各级工会的工作重点。按照全总系统重视宣传“成就”的惯例，如果因《条例》出台而出现了一次集体协商高潮的话，至少全总和广东省总工会的媒体会大张旗鼓宣扬的。

例如，在一份题为“2015年广州市工会亮点工作汇编”的文件中，有47份来自基层工会的工作总结，其中只有“广州越秀集团有限公司工会”的工作总结涉及到了集体协商，其他基层工会的工作总结都是如何开展文娱体育活动、劳动竞赛活动的信息。<sup>21</sup> 再如，在广东省总工会网站的“工会要闻”栏目中，从2015年4月29日到2016年2月1日共有500条新闻，其中仅有3条涉及集体协商与集体合同。<sup>22</sup>

从广东省总工会发布的文件中也可以发现，该工会并没有将集体协商作为2015年的工作要点。在该工会网站发布的一份题为“2015年广东省总工会第一次

<sup>20</sup> “中国工人集体行动地图”，见“中国劳工通讯网站”（<http://54.169.150.3/strikes/zh-cn>）。

<sup>21</sup> 广州市总工会网站（<http://www.gzgh.org.cn/web/topic/2015work/index.html>）。

<sup>22</sup> 广东省总工会网站（[www.gdftu.org.cn/](http://www.gdftu.org.cn/)）。

主席办公（扩大）会议文件汇编”中，收集了省总主席黄业斌的讲话。<sup>23</sup> 黄业斌在讲话中提出了工会在2015年的三项重点工作，即“民主建会、维权维稳、防范渗透”，要求各级工会要“集中精力，抓紧抓好”，三项重点工作并不包括集体协商。

### 3、珠三角出现了与《条例》无关的“企业倒闭潮”

在2014年末到2015年间，珠三角地区有不少制造业企业倒闭。有媒体报道，仅在东莞一地，就有4000家工厂关闭。<sup>24</sup> 这些工厂集中在加工制造业且有不少企业雇佣人数多达数千人以上，例如，2014年12月，雇用7000人的东莞万士达液晶显示器有限公司停产；2015年4月，诺基亚东莞工厂停产，7月，雇用万人的东莞普光液晶显示有限公司停产。大量企业倒闭造成了2008年金融危机之后珠三角地区的第二波“倒闭潮”。<sup>25</sup>

导致这次“倒闭潮”的因素是多方面的，包括企业订单减少、原料涨价、劳动力成本上升、企业融资困难等等，但均与集体协商没有关系。在这些倒闭的工厂中，大部分是在上个世纪90年代进入中国大陆的港资和台资企业。在20多年的时间里，它们充分享受了廉价劳动力带来的“红利”，当这一红利不复存在的时候，港商与台商们出于逐利的本能，及时关掉了在大陆的工厂或者搬迁到了东南亚一些国家。这个时候，他们既没有对广东立法机关在《条例》修订过程中的让步感恩戴德，也没有打算与广东省各级政府和工人们共度难关。可以说，港资、台资和外资企业的搬迁倒闭是资本趋利与市场变化的原因所致，广东省立法机关尽管《条例》制定过程中顺应了企业界的意愿，但仍然无法留住资本，并且失去了一次推动集体协商制度的机会，而由此导致的工人集体行动及其后果，又只能由政府来“埋单”。

在这次的“企业倒闭潮”中，一些曾经强烈抵制《条例》的港资企业主有着极为齜齜的表现。在珠三角的玩具行业，有不少港资企业主在拖欠工资、社会保险费和经济补偿金后逃匿，并引发了工人的集体行动。

2015年1月29日，深圳宏胜玩具厂老板逃匿，拖欠400多工人约260万元的工资，工人集体到当地政府抗议，并封堵了道路。

2015年3月11日，惠州锦多玩具厂突然宣布倒闭，老板逃匿，导致700多名工人聚集，追讨被拖欠了4个多月约600万元的工资。

2015年5月初，深圳松晖实业有限公司宣布倒闭，老板逃匿，拖欠工人200万元的工资，5月13日，约300名工人到当地政府讨薪。

2015年8月4日，东莞展恒玩具电子有限公司700余工人聚集追讨工资，该公司老板在拖欠400万元工资后逃匿。

以上事实说明，《条例》在出台之后并未得到实施，也未能抑制工人集体行动的发展态势。当然，这里面的原因是多方面的，可以归于广东省总工会无意推

<sup>23</sup> 广东省总工会网站（[www.gdftu.org.cn/](http://www.gdftu.org.cn/)）。

<sup>24</sup> 涂重航：“东莞企业陷入倒闭潮 一年关闭4000家企业”，“新浪网”（<http://finance.sina.com.cn/china/dfjj/20151125/023123842759.shtml>）。

<sup>25</sup> 侯斌雄：“2015企业倒闭寒潮透视”，“亚洲财经”（<http://asft.hk/2015/12/01/qiyedaobihanchao/>）。

动集体协商、珠三角地区的投资经营环境发生了变化；企业主的抵制与违法行为等等，但我们认为，导致《条例》无法实施的根本原因在于，基层工会受制于企业主。

### 三、基层工会受制于企业主 — 推行集体协商制度的“死穴”

《条例》将集体协商设定在企业一级，并明确定义了基层工会在集体协商中的角色，即由基层工会代表员工提出集体协商要约，由基层工会主席担任首席协商代表，由基层工会负责组织员工一方的谈判代表团队，由基层工会代表员工签订集体合同等等。但是，当基层工会受企业主控制成为一种普遍的现象后，它们是无法承担《条例》为其在集体协商中设计的各种角色的，于是，基层工会就成为全总推行集体协商制度的“死穴”。

近年来，为破解这个“死穴”，全总采取了很多措施对基层工会加以改造，广东省总工会在基层工会建设、工会直选、专职工会主席试点等方面一直居于全国领先地位。2014年12月26日，该工会发布《关于加强广东省基层工会建设的实施意见》，对加强基层工会的工作提出很多要求，包括：继续以基层工会组建作为工作重点；法人单位建会率保持在80%以上；职工入会率保持在80%以上；对难以组建工会的小型 and 微型企业采取总工会、工会联合会的组织形式；以工会主席直选作为工作重点；落实工会会员的知情权、参与权、选举权和监督权，激励动员工会会员和工人代表积极参与选举、监督、评议、活动、决策、协商等工会事务等等。

从这份《意见》中我们可以看到，广东省总工会为基层工会建设与改造所设计的措施是非常全面的，但即使这些措施完全得到落实，是否就可以改变企业主控制基层工会的局面呢？观察全总系统从1990年代以来的基层工会组建历史，我们发现有两个问题是造成企业主控制基层工会局面泛滥的根源，一是地方工会一直依靠企业主组建基层工会；二是基层工会干部人选要得到企业主的认可。

事实上，全总对依靠企业主组建基层工会并无公开的文件指引，但负责基层工会组建工作的地方工会却一直在延续着这种组建模式，这一模式甚至可以追溯到全总基层工会组建工作的初期。例如，在本世纪初，一些地方市级总工会在其发布的“基层工会组建程序”中规定，筹建工会的企业负责人应指定一名企业副职负责人（工会主席候选人）抓组建工作。<sup>26</sup> 因为这种直白式的要求意图太过明显，各地工会在后来发布的“组建程序”中，已经将其变换为一种“无主语”的句型。例如，在广东省总工会发布的“基层工会组建指引”中，提出：

**提出建会申请：**以书面形式向上级工会提出组建工会组织的请示，请示内容应包括本单位的基本情况、职工对于组建工会的意愿和企业党政对本单位组建工会的意见等内容。上级工会接到基层单位申请组建工会的请示后，一般应在十日内以正式文件下达同意筹备工会的批复。<sup>27</sup>

在这个“组建程序”中，广东省总工会并没有明确由谁“以书面形式向上一

<sup>26</sup> 潮州市总工会组织部：“基层工会组建基本程序”，原载于“潮州市总工会网站”（<http://zgh.huzhou.gov.cn>），该网站现已不存在。

<sup>27</sup> 广东省总工会网站（[http://www.gdftu.org.cn/zxyw/jyzd/201208/t20120827\\_312103.htm](http://www.gdftu.org.cn/zxyw/jyzd/201208/t20120827_312103.htm)）。

级工会提出组建工会组织的请示”，根据下一句“请示内容应包括本单位的基本情况、职工对于组建工会的意愿和企业党政对本单位组建工会的意见等内容”推论，这份请示报告应当是在“职工有组建工会的意愿”和“企业党政同意组建工会”的基础上完成的。那么，“企业党政”就是指企业内部的党组织和企业的经营管理者，或者说，在私营和外资企业中，如果没有企业的党组织，则需要得到企业经营管理者认可。在现实中，有过不少工人找到地方工会提出组织工会申请的案例，地方工会对这些申请或是直接告知“这不关你们的事情”，或者会“婉言拒绝”，或者在表示“支持”的态度后转而“委托”企业主组建基层工会，这种对工人“不信任”、“不支持”的常规做法成为企业主日后控制基层工会的主因。

2014年初，广州市番禺区胜美达电子公司数十名工人找到工厂所在地的街道工会，提出了组建工会的要求，被街道工会以“领导不在”为由回绝，工人们随后分别向广东省总工会、广州市总工会和番禺区总工会投诉。这三级地方工会“积极回应”了工人的投诉，并派出工作组指导工厂的工会组建工作。2014年6月30日，工人们发出“胜美达工人请求信”，表达了对工会工作组的失望心情。他们在信中指出，地方工会派出的工作组并没有严格执行《工会法》、《中国工会章程》等法律与文件的规定，致使工会的组建工作一直被工厂的管理方控制与把持。工人们提出的事实是，工会筹备小组成员全部由管理方指定；筹备组组长是一直阻挠工人成立工会的公司人事部负责人；工会会员代表的候选人由管理方提名；会员代表的选举过程由组长、工长控制，没有经过严格的投票、验票、唱票的程序；最初提出组织工会的工人都受到了管理方的监控等等。<sup>28</sup> 事后，胜美达的工会组建被广东省总工会树立为“民主建会典型”。<sup>29</sup> 显然，这个“典型”仍然没有脱离依靠企业主组建基层工会的老路，地方工会仍然无视工人组织工会的意愿并剥夺了工人组织工会的权利，它们宁可信任企业主，也不信任工人。所以，在这个“典型”被树立起来之后，这家工厂的基层工会依然无法逃脱受到企业主控制的命运。

在工会干部人选方面，由工会会员直接选举基层工会干部（简称“工会直选”）是全总系统近年来一项重要的改革措施，该措施试图改变由企业主指定、委派工会干部的尴尬局面。但是，“工会直选”是有前提条件的。例如，在《关于加强广东省基层工会建设的实施意见》中，对工会主席候选人的人选，要求上级工会要“把好候选人提名关、审批关和监督关”。

作为上级工会，对基层工会主席直选的指导应当是份内之责，但是过“三关”的要求显然是限制了工会会员正常充分地行使提出工会主席候选人的权利。试想，当会员们提出了符合自己意愿的工会主席人选时，如果上级工会认为该人选不符合它的“条件”而不予承认的话，这就等于否认了会员提出候选人的权利，实际上也“腰斩”了工会直选的过程。其实这个前提条件并非是广东省总工会独创，在2008年7月25日全总颁布的《企业工会主席产生办法》中，就规定了在企业工会主席的产生过程中，要坚持“党管干部”的原则，“企业党组织和上级工会应对企业工会主席候选人进行考察，对不符合任职条件的予以调整。”实际上，在这个冠冕堂皇的“原则”背后，绝大部分基层工会主席人选都是在征得工厂管理方的同意后，才由管理方上报给地方总工会的。

<sup>28</sup> 王江松：“从自在到自为——广州番禺胜美达工会斗争研究”，“中国民主社会主义网”。（<http://www.dscn.info/forum.php?mod=viewthread&tid=16209>）。

<sup>29</sup> 袁辉：“一企一策民主组建工会”，《番禺日报》，2014年12月4日。

事实已经证明，全总系统闭门创造的“改革”措施尽管层出不穷，但都无法改变现状，基层工会“空壳化”与受制于企业主的局面并没有因为这些“改革”措施而有明显的改观。以下是两份近年发布的调查报告，报告用调查数据揭示了珠三角地区基层工会的实际情况。

2011年，隶属广东省总工会的南华工商学院对广东佛山和广州两市5区11镇的基层工会做了一次问卷调查，调查对象为基层工会干部。调查数据显示了如下部分结果：（1）基层工会干部基本上由担任行政职务的管理人员兼任，企业副总经理兼任工会主席的比例为16.6%，部门正副经理兼任工会主席的比例达39.8%，主管或班组长兼任工会主席的比例为38.9%。（2）七成基层工会是“空壳工会”，有70.1%的基层工会没有设立工会分会或工会小组。（3）有将近20%的基层工会干部明确表示所在企业没有签订集体合同；还有12.6%的工会干部不知道企业是否签订了集体合同。<sup>30</sup>

另一份调查报告是2014年对深圳企业的调查结果，调查对象是各类型企业的员工。该调查报告显示了如下部分结果。（1）有47.7%的受访者表示其所在企业没有组建工会；还有13.4%的受访者表示不清楚其所在企业是否组建了工会。（2）有40.4%的受访者表示不是工会会员。（3）调查对象中认为工会从事“协助职工解决劳动纠纷”、“代表职工与企业/老板进行工资集体协商”、“签订集体合同”等活动的比例仅为8.7%、7.3%和4.5%。<sup>31</sup> 这个调查结果与深圳市总工会向深圳市人民代表大会提交的“2014年度法规实施情况的报告”中的数据有较大差距，在这份报告中，该总工会称，截至2014年底，全市工会组建率为96%，职工入会率为90%。<sup>32</sup>

如果就措施论措施，全总的改革措施无可非议，但我们认为这些措施并没有切中造成基层工会问题的根源，这个根源性问题就是企业主控制了基层工会，或者说，在全总的工会组建中，工人们一直处于“被组织”的状态，他们被剥夺了《工会法》规定的按照“自愿结合”的原则组织工会的权利。<sup>33</sup>

#### 四、集体谈判 — 劳工NGO破解“死穴”的实践

当全总推行的集体协商进展缓慢且效果不彰的时候，集体谈判却在近年获得不菲的成就。这里所说的集体谈判是指在工人集体行动后，劳资双方通过谈判解决纠纷的一种方式。在这些成功的个案中，我们常常看到劳工NGO的身影，它们在引导与协助工人进行集体谈判的实践中，已经找到了破解中国集体协商制度“死穴”的途径。

集体谈判将工人的集体行动引入了一条理性解决争议的轨道。工人的集体行动在没有进入这个轨道之前，常常处于一种无序、无组织的状态中，因此成为地方政府极为棘手的一类“工人群体性事件”。值得庆幸的是，在劳工NGO的引导与协助下，一些集体行动个案可以通过集体谈判的方式得到解决，这些成功的

<sup>30</sup> 南华工商学院课题组：“珠三角基层工会组织体制、工作机制及活动方式调查 — 以广州、佛山为例”，《唯实》，2012年第1期，第46—52页。

<sup>31</sup> 曾昭腾：“深圳市企业工会工作情况调查报告”，《南方论丛》，2015年第2期，第25—32页。

<sup>32</sup> 深圳市总工会：“2014年度法规实施情况的报告”，“深圳市人大常委会网站”（<http://www.szrd.gov.cn/contenthtml/11/2015092410070.html>）。

<sup>33</sup> 《工会法》第二条规定，工会是职工自愿结合的工人阶级的群众组织。



个案在圆满解决了劳资争议的同时，也为基层工会的改造和正规集体谈判制度的建设提供了宝贵经验。

## 1、劳工 NGO 的工作模式

我国劳工 NGO 的发展历史很短，目前全国的劳工 NGO 大约为 30 余家，其中活跃在广东省地区的大约 10 家。这些劳工 NGO 过去的工作对象是个体工人，它们为这些工人提供法律援助、就业信息，有时会组织一些培训和文娱活动。近年来，它们将职能和工作重点转向介入工人集体行动个案、引导工人通过集体谈判解决劳资纠纷等方面。在转变了职能与工作重点之后，这些劳工 NGO 就从一个服务型组织转型为工运型组织。在介入工人集体行动个案的过程中，它们不断地提升自己的组织能力与谈判能力，探索和形成了一套较为完整的工作模式，将集体劳动争议引入了集体谈判的轨道，这套工作模式可以概括如下。

**(1) 动员与组织工人。**当工人们在短时间内基于某一共同诉求而发动集体行动之后，此类行动的随机、随意与无序的特点也会同时出现。这是劳工 NGO 在介入工人集体行动个案后要面对的局面。在大部分个案中，工人们最初仅仅是有一些集体性的诉求，例如，要求资方补缴社会保险费、支付经济补偿金等等。此时，产生诉求的人往往不知道如何提出诉求、向谁提出诉求，更不知道如何联系到更多的人去实现这些诉求。他们往往会在这个时候联系劳工 NGO 寻求帮助，或者在启动集体行动后遇到障碍时求助于劳工 NGO。

劳工 NGO 的动员与组织工作侧重于打消工人胆怯的心理与“搭便车”的心态，使他们可以形成一个团结的、具有一定规模的群体。这项工作会持续整个行动过程，当工人遭遇资方的压制和政府的分化瓦解时，它们要为工人分析双方的优势与劣势，提升工人继续行动的信心；在行动持续一段时间后，工人后续行动的动力会逐渐减弱，这个时候也需要劳工 NGO 做进一步的组织工作。劳工 NGO 的动员与组织工作收到了良好的效果，使工人们的团结意识与共进退意识大大加强。

**(2) 培训工人。**在工人提出集体诉求后，他们对自己诉求的合法性与合理性并无足够的认识，对采取集体行动所带来的后果也无法预期，他们常常会在与劳工 NGO 的初期接触中问及这些问题。劳工 NGO 将解答这些问题视为提高工人团结程度与加强行动持续性的关键。他们在介入集体劳动争议后，一直在努力开拓一条通过集体谈判解决纠纷的途径。为此，他们在培训中向工人灌输集体谈判的理念与法律知识，讲解集体谈判对实现工人诉求的作用以及具体的操作方法。这些培训让工人们认识到，与资方进行集体谈判是一种合法行为，也是政府与工会一直倡导的行为。劳工 NGO 还对工人代表进行培训，培训内容侧重于增强他们的谈判信心，克服面对资方时的胆怯，掌握谈判技术，熟悉谈判流程，并针对谈判中可能出现的僵局，传授破解的方法。

**(3) 设计行动方案。**工人集体行动的一个组织性障碍是缺少行动策略，这也是此类行动被政府定义为“工人群体性事件”的一个原因。缺少策略常常使工人在行动中陷入进退两难的局面，他们可能在提出集体利益诉求之后，将罢工、示威、集体请愿作为行动方式的首选，但当意识到这些行为并非是法律鼓励的甚至是禁止的行为后，又可能由此丧失行动的勇气与信心。这个时候，劳工 NGO 会与工人和他们的代表一起分析面对的局面，梳理工人们的诉求，并在此基础上，

协助工人代表设计出一套行动方案。

**(4) 指导选举工人代表。**在工人集体行动个案中，普遍存在工人代表缺失与混乱的问题，有些个案找不到工人代表，有些个案工人代表的身份不明确或者没有经过正式的选举程序。劳工 NGO 在介入个案后，要指导工人通过民主程序选出代表，这也产生了一种新的工人组织形态——“工人代表制”。

**(5) 策划劳资谈判方案。**在我们收集的个案中，集体谈判之所以能够启动并获得成功，除了当地政府的斡旋之外，主要原因还在于劳工 NGO 制定的谈判策略与方案，这些策略与方案是根据谈判的要求制定的，并会根据谈判的进展情况随时调整。

**(6) 对工人的行动与谈判给予指导。**在工人集体行动开始后，资方往往会拒绝工人的诉求并打压他们的行动，有时，政府也会出面阻止行动，这可能会让工人产生挫折感或者形成逆反心理而导致过激行为。这时，劳工 NGO 会及时对工人的集体行动提供指导，以维持集体行动的理性和避免过激行为。当劳资之间的谈判启动之后，劳工 NGO 要随时对谈判过程予以指导，如果条件允许，他们会派人到谈判现场指导。

概括地讲，劳工 NGO 介入工人集体行动个案具有五点意义：一是建立了“工人代表制”；二是加强了工人群体的团结；三是开展了真正的集体谈判；四是探索了一条改造基层工会现状的新路；五是在工人集体行动这个非常的环境中，代全总行使了一个工会应当行使的职能。

## 2、“工人代表制”

根据我们对工人集体行动十多年的观察，由基层工会介入或者领导的集体行动个案极为罕见，工人们在集体行动中会将基层工会排除在外。在这种情况下，要举行以解决集体劳动争议为目的的集体谈判，工人们需要先选出他们的谈判代表。“工人代表制”起源于广东深圳西铁城冠星精密表链厂的一次罢工行动。2011年10月17日，该厂2000多名工人举行罢工，追讨被资方拖欠的加班工资。罢工后，因受到资方和当地政府的压力，工人们转为怠工并到广东劳维律师事务所请求法律援助。此后，劳资双方经过谈判达成协议，资方同意补发加班费。在这次集体谈判中，工人们在广东劳维律师事务所主任段毅律师的倡导下，选出了他们的谈判代表。据段毅称，此次集体谈判成功的关键正是这些工人谈判代表发挥了作用。<sup>34</sup>

工人代表是参与集体行动的工人通过选举产生的，他们根据工人授权从事委托行为，包括，收集整理工人诉求；向资方、政府递交工人诉求书；发出谈判要约；代表工人一方参加谈判；签署相关文件；向劳动部门和上级总工会提交与谈判有关的文件；向媒体发布有关谈判进程的消息；向工人报告劳资协议草案内容，并组织投票表决等等。另外，在集体谈判中，如果工人们某些工人代表的行为不满意，可以通过工人大会罢免这些代表的资格。据我们了解的情况，大部分工人代表都能够在工人集体行动中胜任角色，他们中间有不少人在行动

<sup>34</sup> 段毅：“集体谈判：一种解决行动型集体劳动争议的非诉讼途径”，《中国工人》，2012年第10期，第16—20页。

中立场坚定，不为资方与政府的利诱与威胁所动，这也让他们赢得了工人们的信任与支持。

那么，这些由工人选举产生的工人代表是否具有合法性？这也是一些关注和研究这一事物的学者们所关心的问题。

按照《劳动合同法》和《条例》的规定，集体协商中的工人代表需要三个条件，一是在工厂、公司中没有基层工会，需要由工人推举出协商代表；二是经过一个由上级工会指导的选举过程；三是这些代表只负责集体协商。而在劳工 NGO 介入的个案中，工人代表显然不具备前两个条件。首先，在大部分个案中，工厂里面已经有基层工会；再者，工人代表的选举过程也不是由上级工会指导的。而且，工人代表要负责整个集体行动的组织与领导，参与集体谈判只是其中的一个职责。总之，现行的《劳动合同法》和《条例》等法律法规是无法为“工人代表制”提供法律依据的。

据法律专家称，“工人代表制”的法律依据来自较以上法律法规层次更高的民法。<sup>35</sup>《中华人民共和国民法通则》第六十三条规定，公民、法人可以通过代理人实施民事法律行为。按照《民法通则》，当工人签订了委托授权书后，他们与工人代表之间就形成了民法意义上的委托代理关系，进而就可以代表工人们实施包括集体谈判在内的一切授权行为。

工人代表的产生加强了工人行动群体的团结。如前所述，绝大部分的工人集体行动都带有随机、随意、无序等特点，工人们之所以能够聚合为一个群体，是凭借一种基于共同利益诉求而产生的对资方不满的情绪，从而使行动带有发泄不满的意图，但缺少后续行动的动力。在很多个案中，资方在工人集体行动初期持强硬态度，正是出于对此类行动特点的认识与评估。这些自发集体行动固有的缺陷在工人代表制出现后得到了弥补，通过选举产生的工人代表通常都是具有一定威信和较高素质的工人，他们成为了这个工人群体的核心，将工人凝聚到了一起，使整个群体的团结性大大提高。因为工人代表数量不多，劳工 NGO 可以对他们集中进行强化性的培训，使他们在短时间内获得组织、沟通、谈判等领导工人集体行动所需的法律知识和技术。由于工人代表已经获得工人的授权，也使劳工 NGO 有较多的时间与他们做充分沟通，一起讨论和制定行动计划、谈判策略以及对资方的应对措施。

当工人有了代表，工人群体的团结程度加强之后，向资方传递出的信号是，第一，工人们不再是一个松散的群体，如果继续持强硬的态度将于解决争议无益；第二，工人们有了谈判代表，如果开始谈判，劳资纠纷有可能得到解决。于是，在工人一方的谈判要约或者地方政府官员的建议之下，资方有可能转变态度，转而愿意以谈判方式解决纠纷。

此时的集体谈判就包含了“集体谈判要素”，如，工人代表提出的谈判方案是在工人共同利益诉求的基础上形成的、工人们会关注谈判的进展情况、在谈判过程中会有劳资之间的让步与妥协环节、谈判达成的协议要获得多数工人的认可等等。番禺利得鞋业有限公司的一次集体谈判就体现了这些谈判要素。

---

<sup>35</sup>陈步雷、陈朝闻：“劳资自治中的劳动者‘自赋权维权模式’——以广州利得鞋业公司集体劳动争议为例”，《中国人力资源》，2016年第8期（总350期），第100—107页。

位于广州市番禺区的利得鞋业有限公司是一家台资企业。2014年1月，在工人当中流传着工厂准备搬迁的消息，但这个消息并未得到厂方证实。同期，工人们发现，厂方正减少工厂的生产订单，工人收入（计件工资）也随之减少。这种情况使工人们觉察到，厂方有可能以降低工资的方式逼迫工人自动离职，进而逃避向工人支付解除劳动合同的经济补偿金责任。2014年11月25日，厂方又胁迫工人签订变更后的劳动合同，工人认为合同条款不合理，并对厂方胁迫的行为表示不满，遂在12月6日举行第一次罢工，提出厂方补缴拖欠多年社会保险费的诉求。

这次集体行动在劳资集体谈判后结束，整个谈判过程是一个长达5个月的劳资博弈过程。在此期间，工人行动的组织者召开了1次部分车间工人大会、6次工人代表座谈会、1次工人代表全体会议预备会、2次工人代表全体会议、2次工人谈判代表座谈会；还组织了2次全厂罢工（共计5天），与资方进行了3个回合的谈判。<sup>36</sup>

这个漫长与艰苦的劳资博弈过程是在番禺打工族服务部的指导下完成的。工人们在集体行动开始后，就向打工族服务部发出求助，打工族服务部介入之后，及时指导和组织工人选举出他们的代表，对工人代表进行了多次关于集体谈判的培训；在集体谈判中，打工族服务部的工作人员担任了谈判顾问，随时与工人谈判代表团队沟通以调整谈判策略。可以说，在这场工人集体行动与集体谈判中，打工族服务部承担了一个基层工会本来应当履行的角色。

当中国融入全球经济一体化的大潮之后，我们看到的是企业劳动关系正在转型，正在从个体劳动关系发展为集体劳动关系。在新一代工人当中，出现了共同的利益诉求和对身份的高度认同，他们的团结意识、组织意识与行动意识正在不断地得到加强，进而很容易在集体行动中结成一个群体。有了这个群体，工人就有了与资方抗衡与对峙的实力，有了抗衡与对峙的实力，也就有了与资方谈判的资格和能力，或者说有了迫使资方坐下来谈判的“本钱”。劳工NGO的作用就在于，它们看到了集体劳动关系的发展趋势，看到了劳资实力正在趋于均衡的局面，并在此基础上将工人的集体行动引入了集体谈判的轨道。因此，当劳工NGO将工人集体行动视为劳资矛盾激化的一种表现后，它们介入的目的就是试图号召与组织工人，推动劳资双方通过集体谈判解决纠纷，进而推动我国的集体谈判制度的建设。

### 3、《劳资集体谈判守则》——一个基于实践经验制定的规则

2013年10月11日，20名集体谈判工人代表、5家劳工NGO和一家律所联合发布《劳资集体谈判守则》（以下简称《守则》）。这个《守则》是在劳工NGO与工人代表协助和参与集体谈判的经验基础上完成的。历史的巧合之处在于，也就是在同一天，广东省人大常委会发布了《广东省企业集体协商和集体合同条例（修订草案征求意见稿）》（即“条例草案”）向社会征求意见。比较两个文件，我们发现，《守则》应当更具有实用性的特点，正如《守则》的制定者在发布时指出的，

---

<sup>36</sup> 王江松：“利得工人集体维权纪实和评析：峰回路转、山重水复”  
([http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_4d8d48790102vyts.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_4d8d48790102vyts.html))。

中国至今尚无一部可以称为法律的集体谈判规则，现有的地方性法规与中央部颁规章在其内容方面，无法适应劳资之间的实际情况，如果有一套相应的规则和程序，劳资双方的互不信任程度将会大大降低，谈判的过程将会更加顺利，谈判的效果将更加理想；更加重要的是，如果有规则和程序可循，许多由工人集体运动启动的一次性谈判将有可能发展成为周期性的集体谈判，从而减少以工人集体行动启动谈判的必要性。<sup>37</sup>

《守则》共 65 条，对集体谈判原则、代表的产生和职责、集体谈判的会议及讨论事项、集体谈判僵局的解决等内容做出了详细规定。《守则》提出，员工方谈判组成员应由工会委员会成员和员工代表共同组成，其中工会委员所占比例不应超过三分之一；还提出了资方在收到员工方提交的谈判意向书之后，五日内须予以书面答复。《守则》建议的谈判事项包括：劳动报酬、工作时间、休息休假、职业健康和安全生产、女职工和未成年工的特殊保护、职业技能培训、人力资源管理、福利待遇等。

从《守则》的性质上来说，它应当是一个行为规范，它为劳资双方在集体谈判过程中的行为提供了一个可供参考的准则。起草《守则》的劳工 NGO 与工人代表都有协助与参与集体谈判的经历，他们发现，在中国现行各层次的法律法规中，找不到可以指导和规范集体谈判行为的条款，劳资双方常常因约定谈判规范而花费大量的时间和精力。另外，当地方政府和工会认可集体谈判可以作为一种解决“重大劳动争议”的有效途径后，它们也没有制定出一套谈判规则，这就是《守则》产生的背景。《守则》中确定的规则如果能够得到遵守，不仅让以解决纠纷为目的的集体谈判过程变得更为公平、公正与和谐，而且也可以减小谈判的阻力与摩擦，提高谈判的效率，进而使劳资双方在谈判中得到锻炼，也为日后正规的集体谈判奠定基础。

我们认为，这份《守则》有如下几点重大意义。

**(1) 《守则》是由劳工 NGO 和工人代表共同提出的立法意见，在中国的劳动立法史上是一次创举。**一直以来，劳动方面的法律法规通常由相关的学者专家、政府官员和工会干部参与制定，而工人及其代表、劳工 NGO 等与法律法规有直接关系者却被排除在制定过程之外，这是导致我国劳动法律严重脱离现实、脱离社会文化与惯例、不能充分反映法律主体真实需求的主要原因。《守则》的制定过程相当于一次“民间立法”过程，在集体谈判行为规则法律缺位的情况下，由劳方率先提出了一套约束劳资双方谈判行为的规则，并且自己首先做出遵守的承诺，也希望为资方和第三方遵守。可以说，《守则》为中国劳动立法过程的改革提供了一条可以借鉴的道路，即先由实践者制定具有自我约束性质的规则，然后由立法机关以这种自治所积累的经验为基础，制定符合现实需求的劳动法律。

**(2) 《守则》有助于弥补基层工会不作为的缺陷，可以推动真正的集体谈判。**实现真正集体谈判的前提是劳资双方具有均衡的实力，现实中基层工会受制于企业主是全总推行集体协商制度所面临的主要障碍。《守则》在规则设计上注意到了这个问题，《守则》中关于员工方谈判代表的身份和选举程序、代表的权

---

<sup>37</sup>“关于发起‘订立《劳资集体谈判守则》’联署行动的公开信”，“广东番禺打工族服务部”（[http://blog.sina.cn/dpool/blog/s/blog\\_4b83da090101faro.html](http://blog.sina.cn/dpool/blog/s/blog_4b83da090101faro.html)）。

利、职责等等条款（见附件 2）都可以保障员工代表的权威性和稳定性，这就从根本上提升了工人的组织程度，矫正了过去劳资实力对比失衡的局面。

**（3）《守则》是在总结集体谈判实践经验的基础上订立的，具有较强的可操作性。**尽管全总从上个世纪 90 年代初就开始推行集体协商制度，但是基层工会受制于企业主这个“死穴”一直没有破解，导致现有的集体协商基本上是一个没有劳资讨价还价的过程，甚至成为全总系统一种“自娱自乐”的工具。<sup>38</sup> 在这种情况下，自然也就没有制定协商规则的必要与需求。《守则》是工人代表与劳工 NGO 在实践的基础上起草制定的，他们都曾启动、参与和组织过多次集体谈判，在启动谈判、应对谈判中的问题、劳资双方如何有效博弈等方面都积累了丰富的经验，并了解诚信谈判原则的重要性。基于这些经验，他们在《守则》中设计了集体谈判前的准备、集体谈判会议的召开、讨论的事项、集体协议的签订、集体谈判僵局的解决等等规则，这些基于实践经验的规则具有较强的可操作性，为集体谈判制度的顺利运行提供了保障。

**（4）《守则》以诚信谈判为原则，为寻求理性解决集体劳动争议的途径建立了一个平台。**尽管《守则》的制定者和倡导者是工人代表、劳工 NGO 与维权律师，但《守则》以诚信谈判为原则，包含有规定劳资双方权利义务的对等条款，这使劳资双方的谈判有了相应的规则和程序可循，进而可以降低双方的互不信任程度，缓和双方在劳资纠纷初起时的紧张情绪，促使双方理性地对待劳资纠纷，以平和的心态启动谈判。当劳资双方通过谈判解决了争议之后，更可将这种以集体行动启动的一次性谈判发展为周期性的集体谈判制度。因此可以说，《守则》为在企业层面建立真正的集体谈判、实现劳资平等博弈提供了一个平台。

《守则》出台后，得到了社会的广泛关注，也使地方工会开始反思。例如，广东省总工会基层组织建设部部长撰文称，

《劳资集体谈判守则》的倡议则体现了关注劳工领域的组织及个人认识与接触劳资纠纷的新策略手段。对待这些新变化，工会组织如果认识不充分或处理不好，就会影响工资集体协商制度的健康发展，或者造成工会组织的越来越弱势化和边缘化。<sup>39</sup>

## 五、结论

在《条例》出台前的征求意见阶段，曾经在社会上掀起过一场广泛的争论，劳资两界发表了各自的看法。在出台后的《条例》中，立法机关应对工人集体行动的初衷已经不复存在，那些在草案中曾经引起较大争议的条款或是被删除，或是被修改，对比三个版本后，我们可以得出的结论是，在这场争论中，企业界显然是占了上风。尽管这样的结局令人失望，但我们仍然认为《条例》的修订过程具有如下积极意义。第一，《条例》的修订表明，珠三角地区的劳资关系已经从个体形态发展为集体形态，在这个地区集中发生的工人集体行动个案体现了我国区域间劳动关系发展不均衡的局面；第二，《条例》的修订过程说明，劳资矛盾

<sup>38</sup> 谢玉华：“别将工资集体协商做成政府和工会的自娱自乐 - 职工对工资集体协商知晓及参与情况的调查”，《中国工人》，2012 年第 1 期。

<sup>39</sup> 周骊耕：“工资集体协商在广东”，“中国工人杂志网”（<http://www.chineseworkers.com.cn/newsitem/276457160>）。

已经从企业层面上升到了社会层面，资本集团与劳工团体之间出现了明显的对峙；第三，《条例》的修订目的说明，地方政府已经高度关注工人的集体行动并在转换其“维稳”的思路，在规定“停工权”和规范集体协商方面做出了宝贵的尝试。第四，工人与劳工 NGO 前所未有地发出了声音，他们的反应昭示了中国工人已经觉醒并开始行动；也表明他们会继续关注今后涉及工人利益、劳资关系的立法。

《条例》出台后，在广东地区未能掀起一个集体协商的高潮，这与立法机关和社会各界的期望相差甚远，也说明《条例》没有逃脱在颁布之后被束之高阁的宿命，这也是我国十余个省份集体协商地方性法规共同的宿命。导致这一宿命的根本原因在于，企业的基层工会受制于企业主，如果这种局面继续下去，即使《条例》并未改变删除诸如“罢工免责”等等条款，它也仍然不能逃脱这个宿命。

我们认为，无论是立法还是修法，其结果都要充分反映现实需求，否则法律出台后就难免被束之高阁。我国现有的《工会法》、《劳动法》、《劳动合同法》等法律之所以一直难以全面落实，在立法过程中脱离现实是一个主要原因。以集体协商立法为例，此类法律是为劳资双方能够以平等的身份进行利益博弈而制定的规则，但在现实中，上述劳动法律中为工人设置的权利长期得不到实现，使得劳动者一方很难与资方以平等的身份进行集体协商。近年来，珠三角乃至全国呈增长之势的工人集体行动在体现工人集体诉求的同时，也显示了工人们聚合起来的能量。在劳资力量初显对等之时，借势推动中国的集体协商制度应为水到渠成之事。但遗憾的是，《条例》的修订者罔顾这一大好局面，屈从于企业界的势力，导致最终出台的《条例》既不能保障工人的集体协商权利，又不具备将劳资矛盾转为劳资利益博弈的功能，所以它在出台就只能被束之高阁了。

立法是为了建立制度，一个有效的集体协商法律应当是建立在充分的集体协商实践经验的基础上的。观察劳工 NGO 介入工人集体行动个案的实践，我们认为它们为中国集体劳动关系的发展做出了两个重要的贡献。第一个贡献是它们在介入工人集体行动个案后倡导和实践了集体谈判，这种谈判不仅成为理性解决集体劳动争议的一种方式，也为这方面的立法提供了实践基础。在谈判的启动、谈判的要约与承诺、谈判程序、谈判行为规范等方面，劳工 NGO 都已经探索出一套与之适应且灵活的规则与程序，这些规则与程序为日后的立法提供了具有现实意义的依据。

劳工 NGO 的第二个贡献是它们在实践中推出的“工人代表制”。在解决集体劳动争议中，因为基层工会的缺位，才使得工人代表成为解决争议的基本点。但工人代表制的意义并非局限于此，在未来基层工会的改造中，这些工人谈判代表有可能成为工人们信赖的工会干部。这也引出一个破解基层工会“死穴”的思路，即，全总应当鼓励和支持工人谈判代表走进基层工会的领导岗位。

在此，我们提出两点建议，一是在地方工会介入工人集体行动个案后，应借鉴劳工 NGO 的做法，组织工人选举出工人谈判代表并加以培训，使他们在解决集体劳动争议的谈判中提升组织能力与谈判能力，二是地方工会在推动集体协商的过程中，应组织工人选举出协商代表并加以培训，使这些代表在地方工会指导下的集体协商中提升组织能力与谈判能力。当集体谈判（或者集体协商）完成之后，地方工会在随后的基层工会组建或者改组中，将这些工人谈判（协商）代表推荐给工人作为工会干部人选。

中国劳资关系恶化的主因之一是基层工会被企业主所控制，不解决这一问题，不用说建立“和谐”的劳资关系，即使是减少罢工之类的集体行动都无从谈起。我们注意到，中共中央已经意识到这个问题的严重性，并于2015年由习近平亲自主持召开了两次针对工会改革的会议，11月9日，在习近平主持召开的中央全面深化改革领导小组第十八次会议上，审议通过了《全国总工会改革试点方案》。2016年1月，在全总领导班子中出现了第一位来自基层企业的兼职副主席，按照全总机关报《工人日报》的说法，这是工会改革的“阶段性”成果。<sup>40</sup>但是，当基层工会的这个问题一直无法解决的时候，即使各级工会的主席、副主席全部由来自基层的工人担任，基层工会仍然是无所作为的，工会改革也无法最终完成。不过，珠三角地区地方工会近来的举动也是令人鼓舞的。2016年5月，沃尔玛在中国各城市分店推行“综合工时制”引发员工不满，各地员工发起向全总请愿，深圳市总工会顺应员工的诉求，提出反对意见；南昌市总工会也对员工的诉求给予了令人满意的答复。<sup>41</sup>这一事实说明，只要全总各级工会愿意担任工人的代表，敢于履行工会的维护职能，破解基层工会这个“死穴”的前景仍然是光明的。

总之，只有破解基层工会受制于企业主这个“死穴”，全总推行的集体协商才能成为真正的劳资利益博弈，只有在充分集体协商实践的基础上，才能以法律的形式建立集体协商制度。

---

<sup>40</sup> 2016年1月，中铁电气化局技师巨晓林以基层工人的身份担任了全总兼职副主席，此后，一批来自企业的工会进入各级地方工会担任兼职副主席。见，李泽伟“全国总工会历史上第一位农民工副主席穿工装报到”，转自“新华网”（[http://news.xinhuanet.com/politics/2016-03/04/c\\_128772316.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-03/04/c_128772316.htm)）。

<sup>41</sup> “沃尔玛中国员工联名致信中华全国总工会的请愿书”，“<http://www.jianjiaobuluo.com/content/6062>”。



## 附件 1

## 广东省集体合同条例各版本之比较

	广东省企业民主管理条例（2010 年）	广东省企业集体协商和集体合同条例（）2013 年	广东省企业集体合同条例（2014 年）
协商要约	职工认为需要与企业进行工资集体协商的，应当向工会提出，工会可以先行代表职工与企业协商并将结果告知职工。 企业三分之一以上职工向企业工会提出工资集体协商要求的，企业工会应当向企业提出工资集体协商要求（第三十八条）。	职工认为需要与企业进行集体协商的，应当向企业工会提出。企业工会可以根据职工意见和企业的具体情况决定向企业提出集体协商要求，但经三分之一以上职工或职工代表大会代表提议，应当向企业提出集体协商要求（第二十六条）。	职工认为需要与企业进行集体协商的，应当向企业工会提出。企业工会可以根据职工意见和企业的具体情况决定是否向企业提出集体协商要求。经半数以上职工或者半数以上职工代表大会代表提议，企业工会应当向企业提出集体协商要求（第十八条）。
企业无工会	企业未建立工会或者企业工会不能正常履行职责的，由行业、区域工会或者地方总工会向企业提出工资集体协商要求（第三十八条）。	企业未建立工会或者企业工会不能正常履行职责的，可以向上级工会提出。上级工会征集三分之一以上职工或职工代表大会代表一致意见，应当向企业提出集体协商要求（第二十六条）。	企业尚未建立工会的，职工可以向企业所在地地方总工会提出集体协商请求。企业所在地地方总工会征得半数以上职工或者半数以上职工代表大会代表同意，应当向企业提出集体协商要求（第十八条）。
工会不作为	见上	见上	
外部人士参与	工资集体协商双方可以聘请有相应执业资格的专业人士作为协商顾问（第四十条）	双方首席协商代表可以书面委托本单位以外的专业人员作为本方协商代表。委托人数不得超过本方代表的三分之一（第十八条）。	
信息披露	企业应当提供工资集体协商所需的必要条件，以及与工资集体协商相关的信息资料（第四十五条）。	协商代表有权要求对方提供与协商事项有关的资料，包括注册登记情况、章程、财务会计报告、劳动定额标准、工资支付情况、纳税和社会保险费缴纳情况等（第二十三条）。	企业应当……，向职工方协商代表提供与集体协商有关的真实情况与资料（第十五条）。
禁止停工、怠工的情况	职工方未依法提出工资集体协商要求的，不得采取停工、怠工或者其他可能激化矛盾的行为要求企业调整工资（第四十八条）。 工资集体协商期间，职工应当维持企业正常的生产经营秩序，不得采取停工、怠工或者其他可能激化矛盾的行为（第四十八条）。	集体协商期间，职工不得有下列行为：（一）以停工、怠工形式拒绝与企业进行集体协商，或者以停工、怠工形式要求变更或者解除仍在有效期内的集体合同；（二）捏造事实、故意传播虚假信息或者煽动、组织、挑拨、串联、威胁、胁迫其他职工参与停工、怠工；（七）企业已执行集体协商调解书、调停意见书仍组织、参与停工（第三十一条）。	开展集体协商，职工不得有下列行为：（一）违反劳动合同约定，不完成劳动任务；（二）违反劳动纪律，或者以各种方式迫使企业其他员工离开工作岗位；（三）堵塞、阻碍或者封锁企业的出入通道和交通要道，阻止人员、物资等进出，破坏企业设备、工具或者破坏企业正常生产经营秩序和公共秩序（第三十五条）。
对停工、怠工的处置	发生罢工、怠工后，人力资源和社会保障主管部门应当及时协调处理（第五十八条）	企业发生停工、怠工事件，工会应当代表职工同企业或者有关方面协商，反映职工的意见和要求并提出解决意见。对于职工的合理要求，企业应当予以解决。工会协助企业做好工作，尽快恢复生产、工作秩序（第三十四条）。	开展集体协商，供水、供电、供气、公共运输、广播通信、电视、公共卫生、医疗、教育、金融等提供公共服务的企业事业单位发生停产、停业，或者职工影响提供公共服务的企业事业单位正常生产经营秩序等情形，导致或者可能导致下列后果之一的，当

			地人民政府可以根据实际情况发布命令，责令上述企业事业单位、职工停止该项行为，恢复正常秩序（第三十七条）。
<b>停工冷静期</b>		供水、供电、供气、公共运输、广播通信、公共卫生、医疗等公共企事业单位及其关联企业发生停工、闭厂等情形，导致或者可能导致下列后果之一的，当地人民政府可以根据实际情况发布冷静期命令，责令企业、职工停止该项行为，恢复正常秩序（第五十六条）。	
<b>停工、怠工的免责</b>	企业违反本条例第四十三条、第四十五条、第四十六条、第四十七条规定，因此引发集体停工、怠工的，不得以此解除当事人的劳动合同（第六十四条）。	企业违反本条例第二十五条规定，超过规定时间未答复或者无正当理由拒绝协商，因此引发集体停工、怠工的，不得以职工严重违反企业规章制度为由解除劳动合同（第五十九条）	
<b>协商僵局处置</b>	双方无法进行协商，或者协商不能达成一致意见的，或者达成一致意见不履行的，地方总工会应当及时介入，指导协调。企业和职工任何一方也可以申请当地人力资源和社会保障主管部门介入协调（第五十七条）。	集体协商发生争议，双方无法进行协商，或者经协商不能达成一致意见的，人力资源社会保障行政部门、企业主管部门和对争议事项有管辖权的行政部门应当会同地方总工会、企业代表组织及时介入，指导、规范职工与企业依法继续开展协商（第四十六条）。 集体协商发生争议，双方未能协商达成一致意见的，双方可以共同向当地人力资源社会保障行政部门书面提出调解申请或者调停申请（第四十七条）。	在开展集体协商或者履行集体合同过程中发生争议的，职工方与企业不愿协商、协商不成或者达成和解协议后不履行的，可以向依法设立的基层人民调解组织或者具有劳动争议调解职能的组织申请调解（第三十二条）。 开展集体协商，职工方与企业发生争议的，职工方可以向企业所在地地方总工会提出协调请求，企业所在地地方总工会应当及时介入，指导、帮助职工方与企业依法开展协商，协调双方达成一致意见（第三十三条）。 开展集体协商，职工方与企业发生争议的，企业方面代表组织应当及时介入，指导、督促企业依法与职工方开展集体协商，协助企业维护正常生产经营秩序，协调双方达成一致意见（第三十四条）。 经企业所在地地方总工会、企业方面代表组织协调仍未能解决争议的，当地人力资源社会保障行政部门应当派出人员或者从集体协商专家名册中指定人员进行协调（第三十五条）。 发生涉及人数较多、影响较大的集体协商争议，各级人民政府应当统筹协调人力资源社会保障、公安、司法行政、国有资产监督管理机构等有关部门，会同地方总工会、企业方面代表组织共同协调处理（第三十六条）。

## 第二节 集体谈判代表

**第九条** 本守则所称集体谈判代表（以下简称“谈判代表”），是指按照约定程序产生并有权代表本方利益进行集体谈判的人员。

**第十条** 双方的谈判代表人数根据约定人数而定。各方谈判代表组成谈判组（委员会），并各确定一名首席代表。

**第十一条** 在建立了工会的工厂（公司），员工方谈判组（委员会）成员应由工会委员会成员和员工代表共同组成，其中工会委员所占比例不应超过三分之一，员工代表人选可通过工会推荐、员工自荐或者员工推荐等方式产生。

**第十二条** 在未建立工会的工厂（公司），员工方谈判组（委员会）成员应由员工代表组成，员工代表人选可通过员工自荐或者员工推荐等方式产生。

**第十三条** 员工方谈判组（委员会）中的员工代表应通过员工选举产生，并经参与选举的半数以上员工同意。

**第十四条** 当参与集体谈判的员工来自不同部门时，员工谈判组（委员会）内应有来自不同部门的代表。

员工谈判组（委员会）内还应包括劳务派遣工代表、临时工代表、女工代表等。

**第十五条** 员工谈判组（委员会）的首席代表由员工谈判代表推举产生。

**第十六条** 当员工对员工谈判代表的表现不满意时，可以随时提出撤换代表的要求，但须经半数以上员工同意。

**第十七条** 各方谈判代表因故无法履行代表职责时，应在五日内依照本守则规定的程序重新产生谈判代表。在此期间，谈判会议应当中止。

**第十八条** 员工方谈判代表不得由参与管理规章制度制定或者从事人事管理工作的中层以上的管理人员担任。

中层及以下管理人员担任员工谈判代表的比例不得超过三分之一。

**第十九条** 员工方谈判组（委员会）组成后，应由工厂（公司）工会将谈判代表名单报送工厂（公司）所在地的地方工会。

在未建立工会的工厂（公司），员工方谈判组（委员会）应将谈判代表名单报送工厂（公司）所在地的地方工会。

**第二十条** 资方谈判代表由工厂（公司）法定代表人指派，首席代表由法定代表人担任或由其书面委托的其他管理人员担任。

**第二十一条** 集体谈判双方可以书面委托工厂（公司）以外的专业人士担任己方谈判代表和首席谈判代表。聘请专业人员的费用由各方自行承担。

员工方的谈判代表如由工厂（公司）以外的专业人士担任，应经半数以上员工认可，并

与该专业人员签订委托书。

专业人士担任员工方谈判代表的比例不得超过三分之一。

**第二十二条** 双方谈判组（委员会）可聘请工厂（公司）所在地的地方工会、企业家协会或者类似机构的人员担任各自的谈判代表，其比例不得超过三分之一。

聘请以上机构人员担任谈判代表的费用由各方自行承担。

**第二十三条** 双方谈判组（委员会）可聘请工厂（公司）所在地的地方工会、企业家协会或者类似机构的人员担任谈判顾问。

聘请以上机构担任谈判顾问的费用由各方自行承担。

谈判顾问可以列席谈判会议，但无谈判代表的权利与职责。

**第二十四条** 集体谈判代表享有如下权利：

- 参加集体谈判各阶段的活动，包括：谈判准备、谈判会议、集体协议签署等等；
- 在谈判会议中享有发言权、陈述权、建议权和否决权；
- 员工方谈判代表参加集体谈判各阶段的活动，资方应视其提供了正常劳动，并照常支付其工资及相关的福利待遇；
- 员工方谈判代表在参加集体谈判各阶段活动期间，资方不得调整其工作岗位。
- 资方不得对员工方谈判代表采取歧视性行为或打击报复性行为，不得违法解除或者变更其劳动合同。

**第二十五条** 集体谈判代表履行如下职责：

- 严格遵守集体谈判的诚信原则；
- 积极维护己方的利益；
- 积极参加集体谈判各阶段的活动；
- 接受谈判组（委员会）的安排并认真履行职责；
- 收集己方的意见，接受质询；
- 对在集体谈判过程中涉及的己方和对方的信息应予保密。需保密的信息内容依法确定或由双方另行约定。