

本刊简介

读者意见

我要投稿

主编信箱

联系我们

作者名 关键字

搜索>>

2010年 第6期

按期查阅>>

== 专栏查阅 ==

过往期刊

2009年 more >

• 第一期 • 第二期

2008年 more >

• 第一期 • 第二期

2007年 more >

• 第一期 • 第二期

友情链接

友情链接

[返回前页]

美国国家劳工关系法及其启示

作者/来源：王同信

2008年9月，在美国学习的深圳市第六期“都市计划培训班”，访问了美国国家劳工关系委员会，该委员会的官员介绍了美国1935年出台的《美国国家劳工关系法》及依照这个法律建立的美国家劳工关系委员会的运作情况。

1935年通过的《美国国家劳工关系法》是罗斯福新政的重要产物之一。这部法律为工会的成立扫清了障碍，并确立了集体谈判制度。70多年来，美国劳工关系由激烈对抗走向逐步缓和，这部法律的实施居功至伟。在座谈中，美国劳工关系委员会的官员问我：“据说中国没有集体谈判制度，是这样吗？”我回答：“不是这样的，集体谈判是中国工会正在努力完成的一项核心工作。当然，作为一项制度还不成熟，这正是我们来这里学习的原因。”的确，与美国相比，我们国家的集体谈判制度，无论从理论上，还是从制度的设计上，都还有很多地方要加以完善。因此，研究《美国国家劳工关系法》，对我们具有很多有益的启示。

一、《美国国家劳工关系法》的立法背景

劳工组织在美国最早出现于18世纪末期，到19世纪六七十年代南北战争之后，北方各个大城市中开始出现大规模的劳工运动，并且逐渐发展成全国规模的联合会。从传统来看，美国工会对政治和意识形态的介入远远不如欧洲的劳工运动，而是将主要力量放在与雇主进行集体谈判上，为雇员争取更高的工资、更好的福利、更多的工作保障。

美国是个高度崇尚自由经济的国家。与其它西方国家比较，资本的力量在这里受到的限制要少得多。体现在劳工问题上，就是虽然宪法规定公民享有结社自由权，资方仍然拥有各种合法的手段去制止工人组织工会。19世纪后期，当工会运动兴起的时候，资方采取了组织私人军队、开除工会活跃分子、大量雇用替工者来消除罢工威胁等等方式来压制劳工运动。而劳工组织者也相应采用合法与非法甚至暴力手段来对付资方。劳资双方在组织和冲突的过程中都有各种政治势力以及黑社会卷入。

1929年经济危机之后，许多地方的劳资冲突发展到了大规模暴力流血的地步。1934年，参加罢工的人数超过了150万。多数罢工的原因，都是要求资方承认工人组织的工会。

美国毕竟是个法治国家，非法手段和暴力冲突在解决劳资问题上都是暂时的、次要的。争取在立法和司法程序上的改变，才是双方争夺的真正焦点。

在20世纪初自由资本主义繁荣的年代里，随着工会力量的发展，劳资双方越来越多地采用法律的手段来解决分歧。1890年，美国国会通过了《谢尔曼反托拉斯法》，限制资本垄断势力。然而，这个法律却首先被资方用来限制工会的发展。资方的律师争辩说，工会组织是对劳动力市场的垄断，阻止了劳动力市场的自由竞争。美国法庭多次依据这条法律禁止罢工者阻止他人上班，并且要求工会赔偿资方因劳资冲突引起的损失。许多劳工领袖也因为拒绝服从法庭判决而坐牢。工会方面于是到国会去游说，导致通过了1914年的《克莱顿法案》，宣称垄断的对象只涵盖商品货物，而不包括人力资源。但是，在罗斯福新政之前，无论是法庭还是政府，都缺乏全面而公平处理劳资冲突的依据，从而使得美国的劳资关系处在非常不稳定的状态。

出生在德国的民主党参议员瓦格纳，在纽约市开始了他的政治生涯。纽约市的工会力量在美国首屈一指，瓦格纳与工会建立了密切的关系，也是罗斯福新政的积极支持者。《瓦格纳法案》的提出，目的就是制止资方在劳资冲突或者工会组织中使用“不公正的做法”。

二、《美国国家劳工关系法》的内容及影响

《美国国家劳工关系法》的立法目的是确立并保护雇员的权利，鼓励集体谈判，消除劳工和管理层方面对大众福利某些有害的做法，如无序的罢工和闭厂行为。

根据《美国国家劳工关系法》，美国国会在1935年设立了劳工关系委员会，用来执行《美国国家劳工关系法》，处理代表权案和雇主与工会的不公平劳工行为案。

《美国国家劳工关系法》的重点内容是对集体谈判进行规范。要求雇主和雇员代表在合理的时间会面，带有诚意地磋商某些事物，并且在任何一方提出要求的情况下形成文字协议。有关各方在磋商薪水、工时、以及其他就业条件、谈判协议或者协议涉及的任何问题时，必须带有诚意。任何一方拒绝与另一方集体谈判都属不公平劳工行为。这种义务并不迫使任何一方同意另一方提出建议，也不要求任何一方向另一方让步。

当时美国一家最大的钢铁公司的工人试图组织工会，公司开除了一批工会积极分子。于是工会将案件告上劳工关系委员会，委员会裁决资方败诉。然而，资方却立即到地方法庭控告委员会违反合同自由。地方法庭判资方胜诉。案件一直打上了联邦最高法院，《瓦格纳法案》被控违宪。

最高法院以5比4的多数站到了《瓦格纳法案》一边，国家劳工关系委员会于是得以保存下来。最高法院这个历史性的判决也改变了美国劳资关系的根本面貌。从这时候起，工会在经济生活中获得了正式的合法地位。

从《瓦格纳法案》开始到二次世界大战结束这10年内，美国劳工运动的力量——特别是产业工会——获得了长足的发展，工会会员人数成倍增加。煤矿工会、汽车工会、钢铁工会等几个产业工会巨头在40年代初会员都有50万上下。

资方并没有因为《瓦格纳法案》的施行而放弃压制工会的努力。二次世界大战时，劳工组织与政府达成协议，在战争期间暂时不罢工。战后，为增加工资和福利待遇进行的罢工再次掀起高潮，导致普通民众特别是复员军人对工会产生恶感。保守派势力乘虚而入，在选民中大肆攻击工会及其支持的民主党。1946年中期大选，共和党大胜，控制了参众两院。共和党国会上台之后，立即提出了修正《瓦格纳法案》的《塔夫脱—哈特莱法案》。

这个新的《劳资关系法》成为资方制约工会有力的法律武器。根据这一法案，过去针对资方的“不公正做法”的规定如今也必须应用在劳工一方，雇员组织工会的权利以及工会组织的方式受到了多种限制。工会有权组织工人罢工，资方也有权“罢工”（或称“锁厂”——lockout）。该法案又禁止工会对雇主实行“间接抵制”（secondary boycott）。比如，甲服装工厂的工人与老板发生冲突，他们有权号召顾客抵制甲厂的货物，但是不能同时号召抵制出售甲厂商品的乙商店，否则工会就要赔偿乙商店的损失。法案也禁止怠工（feather bedding）以及“间接罢工”，也就是为支持其它罢工者而举行的罢工。

杜鲁门总统否决了这个法案，称之为“奴隶劳动法案”。共和党国会以2/3的多数票否决了总统的否决。从此以后，资方在遏制工会发展上获得了极大的成功。

多年以来，美国的劳工组织一直在试图冲破《塔夫脱—哈特莱法案》设下的限制。2005年4月，在劳工组织的大力劝说下，215位众议员以及43位民主党参议员，提出了《雇员自由选择法案》。这个法案的主要内容，就是工会成立不再需要经过秘密投票，只要多数雇员签署了授权卡就行。如果这个法案得到通过，雇主将不会像过去一样有那么多的时间来进行反工会的活动。工会的组织工作也可以个别、秘密、逐渐地进行。不过，代表资方的声音一直在质疑，这个法案无法保证雇员不受到同事的胁迫，因此并没有给予雇员以真正选择的自由。

全球化的冲击给美国的劳动力市场带来了极大的不稳定因素。在制造业日益式微的情况下，期待通过某种集体努力来保障工作的人也在逐步增加。最近的民意调查显示，有5700万的美国人有兴趣考虑加入工会。如果《雇员自由选择法案》能够在新的民主党国会中通过，这将成为美国劳工运动的一个转折点。

三、《美国国家劳工关系法》给我们的启示

《美国国家劳工关系法》出台75年来，劳资关系由激烈对抗到逐步缓和，给我们一个重要的启示，市场经济并不能自然地达成和谐的劳动关系，必须把劳动关系置于法制的轨道上，通过建立“游戏规则”约束、规范劳资双方的行为，才能实现和谐的劳动关系。

首先，要通过法律手段，促成劳资地位和力量上的平等。在历史上，美国长期奉行自由资本主义的原则，其假设的前提是市场的主体都具有平等的地位，并理性的追求自己的最大的利益，但在市场的调节下，他们获得的利益最终会趋向平衡。然而，事实证明，在劳动与资本的交换中，双方天然具有不平等的地位，市场经济的规律并不能自然实现劳资的平等交换。资本天然的强势地位，决定了它攫取最大利润的过程中要最大限度地压低劳动力的价格，而单个的劳动力无力与它对抗。因此，尽管美国宪法规定公民有结社的自由，但工会却长期在美国受到资本的压制，双方的激烈冲突，到1935年前已经严重威胁到了社会的整体利益。这才迫使美国国会和政府认识到必须改变自由资本主义的传统观念，通过立法强制要求资本接受工人成立工会的权力，并通过工人组织工会，使劳资双方实现地位和力量上的平等。对照这段历史我们会发现，我国目前劳动关系的形势，与1935年《美国国家劳工关系法》出台前后的劳动形势有着许多相似之处。虽然，我国工会组织具有优越的政治和经济地位，这使我们成为世界上会员人数最多的庞大组织。但长期在计划经济体制下运作的中国工会，面对市场经济带来的劳动关系的巨大变化，要基层工会承担起组织、教育、引导职工的责任，特别是维护职工权益的职责，是当前工会工作的严峻挑战。在今年实施的《劳动合同法》中，有11处阐述了工会的权利和职责，其重要意义在于强化工会和员工的地位，平衡劳资力量。

其次，和谐劳动关系的原则就是集体谈判的原则。一部《美国国家劳动关系法》可以用四个字来概括，这就是——集体谈判。《美国国家劳工关系法》规定，集体谈判是工会的权利，也是企业的法定义务，虽然，这个权利和义务并不要求一方必须接受另一方的建议，或者一方必须向另一方让步，但集体谈判是必须的，而且是要有诚意的。为了保证谈判的诚意，《美国国家劳工关系法》对集体谈判双方的代表、谈判的程序、双方合同的履行都作了详尽的规定，任何一方违反这些规定的非公正劳动行为，都要受到国家的调查和起诉，为了监督和实施《美国国家劳工关系法》而成立的国家劳工关系委员会，在全美50个州设立了办事处，有2500名官员，作为一种法定机构，它独立于美国政府之外，以中立的立场监督企业和工会的关系，确保集体谈判的有序进行。历史证明，强制规定劳资双方通过集体谈判的原则来协调利益冲突，对构建和谐劳动关系具有重要意义，这不仅是美国，也是发达国家的共同经验。

目前，我们国家劳资矛盾，特别是群体性劳资矛盾频发，主要集中在工资支付和工资增长方面，造成这种状况的主要原因就是以工资谈判为主要内容的集体协商机制不健全，法律制度缺失，导致企业垄断了工资的决定权，并拒绝与工会开展集体谈判，即使谈了也以十分强硬态度坚守他们的立场，不做任何让步，而工会方无可奈何，没有任何手段可以撼动。在西方国家，法律赋予劳资双方均有在谈判破裂时采取最后手段，也就是罢工和闭厂的权利，并以此充分博弈，使双方谈判的力量和结果最终趋于平衡。因此，要建立健全集体协商机制，承认工人有罢工的权利是个回避不了的问题。党的十七大报告明确提出，要建立企业职工工资正常增长机制和支付保障机制，提高劳动报酬在初次分配中的比重。为落实十七大报告精神，深圳市总工会正在推动《深

圳市集体谈判条例》的立法工作，力图在集体谈判的程序、规则、手段上赋予双方平等的权利，使集体协商制度能够真正建立健全并发挥作用。

第三，集体谈判也是促进经济持续稳定发展的一项基础性制度。《美国国家劳工关系法》出台的时候，正处于美国经济大萧条时期，《国家劳工关系法》的目的就是要通过集体谈判，改善工人的劳动条件，推动工人工资的增长，提高社会购买力，促进经济的复苏和发展。劳工关系法出台后的70多年，是美国工资增长最快的时期，也是经济发展最快的时期。一个值得注意的现象是，美国和西方国家在上个世纪40年代以前，曾经周期性的发生“生产相对过剩”的经济危机，而在40年代后不再明显的出现，而恰恰在这个时期，西方国家普遍建立了集体谈判制度，这绝非巧合，两者之间有着内在联系。

在美学习期间，有两件事给我留下了深刻的印象，一个是，看到大小商肆充斥着“中国制造”。细细比较，竟发现这些“中国制造”价格大多比国内低得多。原来，在全球一体化格局中，美国人正在更多的享受着中国经济发展的成果。另一个是，华尔街的百年老店雷曼兄弟突然间轰然倒塌，世界排名第一的金融投资公司AIG岌岌可危，为了防止引发金融业的连锁倒闭，美国政府紧急注资800亿美元。这标志着持续了一年多的美国次贷危机，已经转化为信贷危机，世界性的金融危机，愈演愈烈。这两件看似没有必然联系的事，其实对我们国家的发展有着重要的意义。过去20多年间我们国家实行的劳动力低成本战略，其国际环境已经发生了重大变化。在发展初期以劳动力比较优势参与国际竞争可说是无奈的选择，但它所带来的问题是形成了一种严重依赖出口的经济增长方式，在这样的增长方式下，为了增加出口就要低价竞销，低价竞销造成了企业利润的微薄，企业利润微薄导致工人工资增长缓慢，工人工资增长缓慢又导致国内市场需求严重不足，国内市场需求不足则更进一步加重了对出口的依赖。当前，提高社会购买力扩大内需是我们转变经济增长方式的一个重要途径，也是应对世界性金融危机引发的全球经济衰退的一个重要途径。

要转变这种经济增长模式，就必须启动内需，以内需作为拉动经济增长的主要动力。内需包括投资需求和消费需求。从投资和消费的关系来看，二者都是拉动经济增长的力量，但是消费是拉动经济增长的根本性力量，因为投资的最终目的是为了消费，如果没有相应的消费，投资不仅不能拉动经济增长，反而会浪费社会资源。

集体谈判不仅是一种调整劳动关系、预防和处理劳动争议的方式，也是一种“工资分配方式”，劳动报酬是集体合同中最基本、最重要的内容。如果没有建立集体合同制度，劳动者和雇主单独协商交涉，那么劳动者就不可能获得公平的劳动报酬；如果建立了集体合同制度，劳动者就能通过集体谈判争取到比较公平的劳动报酬。因此，集体合同制度能够提高广大劳动者的收入，增强工薪阶层的购买力，扩大国内居民的消费需求，从而拉动经济增长。集体谈判是一个连续不断的过程，因而集体合同制度的实施能促使工薪阶层的收入随着经济的不断增长而增长，保障工薪阶层能不断从经济增长中分享到公平的份额，这种公平的分配使工薪阶层的购买力不断增强，消费需求也不断扩大；消费需求的不断扩大又进一步拉动经济的增长，形成良性循环。所以，集体合同制度实际上具有保障和促进国民经济持续、快速、健康发展的功能。美国颁布《国家劳工关系法》的目的就是加强工会组织的力量，推动集体谈判，通过签订集体合同来改善劳工待遇，提高劳工的购买力，以促使经济复苏。可见，集体合同制度确有扩大国内消费需求、促进经济发展的作用。集体合同制度的这一作用也可以从另外一个角度表述为：集体谈判能促使雇主和工人之间的分配形成合适的比例，也就是使积累和消费保持合适的比例，从而避免“生产相对过剩”，保障国民经济持续、快速、健康发展。

（作者：深圳市总工会副主席）

版权所有：中共深圳市委党校 粤ICP备05016979号