



学会简介

[更多](#)

- 学会简介
- 学会章程
- 领导机构名单
- 常务理事、特邀理事、理事...
- 团体会员名单

政策法规

[更多](#)

- 企业职工带薪年假实施办法...
- 关于调整北京市2008年...
- 关于2008年调整北京市...
- 关于调整2008年失业保...
- 关于工伤保险工作若干问题...

集体争议处理机制初探

发布时间：2007-10-10 15:30:27

集体争议处理机制初探

中国人民大学劳动人事学院 彭光华

劳动关系的重要特征是其长期性、连续性。在长期的连续的劳动关系过程中，劳动标准、劳动关系等劳动条件的方方面面发生变更是很自然的事情，而这种变更则常常会带来劳动争议。因此，劳动争议的发生可以说是无法避免的，劳动争议的存在是企业劳动关系运行中的正常现象。

在我国主要劳动争议类型的处理中，对因劳动合同签订、变更、终止出现的劳动争议的处理已经有了较多的规范性依据并积累了一些处理经验，对依据企业劳动规章惩处劳动者引起的争议以及因企业劳动规章变更带来的争议、企业组织变更带来的争议、集体合同签订过程的争议等还缺乏基本的制度框架、机构设计与程序规定。其中，集体合同签订过程的纠纷即一般称谓的集体争议，除《劳动法》第八十四条第一款规定的“调解处理”外，法律法规上更无其他处理依据。

但是，保护劳动者在集体合同签订过程中正当的争议行为是突破集体合同形式化、实现劳动关系协调稳定的主要途径。面对越来越多的集体争议，立法中也应准备基本的处理规范根据。而且，根据路径依赖理论，构建我国的集体争议处理框架时，也应借鉴主要市场经济国家在这一方面的经验。

基于以上问题意识，本文首先客观把握劳动争议的特征，并分析集体争议对劳动关系乃至对和谐社会的影响。在此基础上，借鉴主要市场经济国家的经验，在集体争议处理的框架构建中，主张保护具有“正当性”的争议行为，在集体争议处理机制中，强调调处过程中调处的方法及行政裁决的重要作用。

一、“劳动争议”的概念与特征

“争议”，可以定义为“以两个主体间在社会生活上的利益对立为基础、特定的当事人为了实现自己的要求相互影响对方的过程”。因此，因当事人的不同，以及当事人所要求实现的利益的不同，争议可以有很多种类型。而劳动争议，可以理解为，是诸多类型的争议中，“以劳动关系为中心所发生的争议”。

既然是以劳动关系为中心所发生的争议，那么劳动争议，因为劳动关系的特殊性，也就有了其他争议所不具有的特征。劳动争议主要有以下特征。

第一、劳动争议是劳动者与劳动力使用者（管理者、使用者、或称用人单位）之间的争议。也就是说，劳动争议不是独立平等的主体间的争议，而是经济上不平等且具有支配从属关系的劳动者与用人单位之间的争议。而且，他们之间的这种关系一般具有连续性。因此，劳动争议的特征之一就是，争议主体间的不平等性与争议主体间关系的连续性。

第二、劳动争议中，往往有一些关于劳动法制或劳工政策的争议。这些争议具有一定的政治性或意识形态性。因为，劳动法制或劳工政策，一般会涉及到很多人的利益，所以有关这方面的争议往往涉及到价值观念，会引起很多人甚至全社会的关注。也就是说，劳动争议的另一个特征，就是争议内容的意识形态性与社会性。

第三、劳动争议中，有很多是集体性争议。而且，很多个别争议往往因为工会等劳动者组织的参与也具有了集体性。所以说，集体性，也是劳动争议的一个重要特征。

第四、劳动争议产生的原因错综复杂，有些争议是因为劳动条件（如工资争

议)，有些争议是为人际关系（如人事争议），也有些争议是因为所谓“心理契约”，又有些却是因为制度变更。总之，劳动争议的另一个重要特征，就是争议原因的复杂性。

第五、劳动争议在多数情况下，是以劳动关系的存续为前提的。而且，在连续的劳动关系中，争议的策略、争议的类型都会有适当的变化。因此，争议的流动性，也是劳动争议的特征之一。

也就是说，劳动争议的主要特征就是争议主体间的不平等性及连续性的矛盾，其次，劳动争议多具有社会性、集体性，而且无论是个别争议还是集体争议，均具有争议原因的复杂性及争议类型的流动性等特点。

二、集体争议的影响

由于市场经济初期劳动法律以及劳工制度的不尽完善，也由于社会分配制度不够规范，争议主体间无法独立平等的劳动争议就往往会具有一定的社会性、集体性。也就是说，集体争议在市场经济初期的劳动争议中，往往占有很大的比例。

集体争议是劳动争议中与劳动者全体或部分劳动者有关的那部分争议。即，部分劳动者或劳动者全体，以及这些劳动者的利益代表（代表机构、代表者）与劳动力使用者，以及劳动力使用者的利益代表（代表机构、代表者）之间，就劳动条件的决定、维持、变更等进行交涉所发生的争议，称为集体争议。

集体争议就其表象来看往往具有一定的破坏性。较具破坏性的集体争议又称工业行动，是指劳资关系双方为在劳动关系中实现自己的主张和要求，依法采用罢工或闭厂等阻碍企业正常运营手段等进行对抗的行为。劳动者一方的集体争议行为包括罢工、集体怠工、占领工厂、设置纠察线等。但构成劳动者集体争议行为最基本的手段是罢工，所以，狭义的集体行动又指罢工。以罢工为主要内容的集体劳动争议，主要出现在企业或产业的范围内。

如果引发集体劳动争议的原因超出企业或产业的层面而涉及整个社会，集体劳动争议便会扩大至一个地区甚或国家的范围，出现地区性或全国性的工潮。所谓工潮，是指在一定的区域内并延续一定时日的连续不断的劳动者为实现一定的经济或其他社会要求而发生的集体行动，其内容主要包括请愿、集会、游行、示威、怠工、罢工等。这种集体行动往往演变为社会抗议和社会行动。抗议的对象也往往由雇主扩大至政府。其中上个世纪80年代发生的波兰工潮即是比较典型的全国性工潮，而局部的地区性工潮则在各国包括我国都有发生。

企业或产业层面的集体劳动争议，在市场经济下具有某种常态性，即集体劳动争议既是劳资矛盾激化的结果，也是解决劳资矛盾的一种过程和手段。这种冲突，具有某种必然性和合理性。所以，在成熟的市场经济国家，对在企业或产业范围内经过某种特定程序而发生的集体劳动争议，法律采取保护或放任的态度。而对作为冲突的主要手段的工业行动，即工人的罢工和雇主的闭厂，则具体规定为工人和雇主的权利。但这种工业行动权特别是工人的罢工权，其主要的社会作用更在于其具有的社会威慑作用，即作为弱者的工人可以利用（或威胁利用）这种最高和最后的斗争武器，对处于强势地位的雇主施加压力，以强迫雇主回到集体谈判桌前，在罢工实施之前能够接受工人的合理要求。正因为如此，所以一个企业或产业的正常的集体劳动争议具有合理性和合法性，但如果企业或产业的集体劳动争议频繁发生，则说明那里的劳资关系存在着重大的问题。而如果工潮超出企业或产业的层级而形成了地区性或全国性的局面，更表明集体劳动争议的性质开始发生转变，即由经济矛盾转化为社会矛盾，集体劳动争议所涉及的已经不只是劳资之间的问题，而且涉及到工人与政府和国家之间的问题。在这种情况下，如果不加以严重关注并予以妥善处理，便有可能引发社会动乱。

由于劳资矛盾是市场经济条件下主要的社会经济矛盾，所以劳资矛盾的处理状况直接影响社会经济的稳定和发展。而集体劳动争议的出现，表明劳资关系正常的协调和运行受到阻滞。这种阻滞如果能及时有效地解决，劳资关系可以在新的基础上重新正常的运行轨道。但如果个别的或局部的集体劳动争议不能及时有效地解决，这种冲突就有可能扩大为地区的甚至全国的工潮，而其性质也有可能转化为社会冲突甚至政治冲突。不仅会影响社会经济的稳定，而且会危及社会安全和政治安全。波兰工潮延续近十年并最终导致波兰社会制度的变更即是证明。

在市场经济下，由于追求利润的资方与追求劳动条件的提高的劳方其利益是相对的，双方为保护或扩大自己的利益而形成的集体劳动争议又是不可避免的。然而冲突的出现毕竟对于社会经济以及劳资双方都有直接的影响。企业内冲突基本上就是劳方与资方的直接对立，直接受损的是劳方与资方。以罢工为例，对劳

劳动者来说,根据不劳不得的原则,罢工期间的工资自然不能得到,对企业来说,除了得不到停产期间的生产利润外企业信誉也会受损。而企业外冲突除了含有向社会宣传自己的主张以引起社会的重视的意味之外,其对抗的对象不仅限于企业,也往往间接涉及到政府和国家。

集体劳动争议在很多情况下被称为“突发事件”,因为它具有突发性,破坏性,即危机性。由利益分配的不公和社会保障制度上的缺陷而引发的利益失衡型危机,其主要冲突表现方式为罢工,集体上访,静坐,示威游行,集会等,这其中多数就是集体劳动争议事件。由政府权能体系中的失效,如腐败,司法权的不完善所引发的权利异化型危机,其一般冲突表现方式为集体上访,示威游行,甚至是暴力抗法或刑事事件,这其中之多数也是集体劳动争议事件。

企业内集体劳动争议的频发,其本身只能说明劳动制度,企业管理制度存在缺陷。而企业外冲突的情况比较复杂,有的是因为集体劳动争议的发生是由于政策原因,诸如企业改制、下岗、社会保险等,有的则是希望通过政府的力量来解决企业中劳动者利益受损的问题,来保护或提高劳动者的劳动条件。也就是说,集体劳动争议如果突破企业范围,政府会成为冲突的对象,完善劳动政策是政府的义务,妥善处理集体劳动争议则是政府的作用。所以,如果处理不当,致使集体劳动争议长期化,大规模化,不仅会动摇劳动者对国家,政府,社会的信任,严重时甚至会造成政治动乱。

在一定意义上,劳资矛盾和集体劳动争议,也是推动市场经济条件发展和完善的内在动力之一,可以说,资本主义的市场经济的自我完善,在相当程度上即是由劳资矛盾和集体劳动争议所推动的。但如果对于劳资矛盾和集体劳动争议处理不当,轻则会影响社会经济的稳定和发展,重则要引发社会动乱以威胁社会安全。但在市场经济条件下,劳资矛盾和集体劳动争议是一种客观存在,这种矛盾和冲突不可能完全消失,也不能通过强力予以压制,而只能通过规范、引导予以缓和,并将其控制在一定的范围和一定的程度。具体而言,对于劳资矛盾,要努力通过政策和法律的规范处理,尽力使其不要激化为集体劳动争议。一旦劳资之间发生冲突,要使这一冲突能在企业的范围内予以解决,而不要扩展至社会的范围和层面。

由此可见,预防集体劳动争议的发生并正确处理集体劳动争议,把集体争议的处理纳入劳动争议处理法的立法范畴,是完善劳动关系立法、建设和谐社会的最重要的任务之一。

三、劳动争议处理立法基本框架中应保护正当的集体争议

劳动法分析集体争议有两种手法。一是从社会秩序(社会治安)出发的客观视角,一是从劳动者权利体系出发的主观视角。从维护社会秩序的角度,如果政府处理集体争议时轻易动用国家机器,往往只能激化劳资矛盾,不利于建立和谐社会。从维护劳动者权利的角度,对具有正当性的集体争议动用国家机器或对不具有正当性的集体争议默认纵容,均不利于保护劳动者的合法权益。协调解决集体争议的关键,是明确集体争议的正当化要件,建立一套最简单的框架,将劳资纠纷在框架内进行程序化的协调,从而避免政府行政和警力的参与。正常的、法律允许范围内的集体争议应当受到劳动法律的保护,而不应追究其民事责任和刑事责任。这方面,日本的经验是值得借鉴的。

在日本,集体争议行为,是指劳动者的团结体为实现他们的主张而进行的妨碍企业正常业务运行的行为,包括罢工、怠工、设立纠察线、占据职场以及张贴标语等。日本国宪法28条保障了劳动者的集体争议权,具有“正当性”的集体争议行为(包含产业行动)受到法律的各个层面的保护。

对集体争议行为进行保护的主要是工会法。工会法从三个方面对劳动者的具有正当性的集体争议行为进行保护。

首先是刑事免责。从形式上看,许多集体争议行为均符合刑罚规定的构成要件。虽然通过刑法本身的解释,也又可能否定其中有些集体争议行为的实质违法性,但是,工会法明确规定,只要劳动者的集体争议行为具有正当性,就可看作《刑法》第三十五条的正当行为,其违法性被阻却,作为犯罪是部成立的《工会法》第一条第二款。

其次是民事免责。即工会与劳动者对于正当的集体争议给用人单位带来的损失(侵权或违约)是不负赔偿责任的《工会法》第八条。比如,罢工可以构成劳动者劳动合同上的违约与指挥罢工的工会对用人单位财产权的侵权,但是,民事免责的含义是劳动者盒工会部需要负担违约或侵权的责任,用人单位必须接受罢工带来的损失。

再次是不当劳动行为。即企业以劳动者的正当的集体争议为由进行解雇或惩罚，是作为不当劳动行为被禁止的《工会法》第七条第一款。如果劳动者因参加集体争议而被解雇，可以获得劳动委员会的行政救济与法院的司法救济。

对集体争议行为之正当性的判断主要是从争议目的与争议方式两方面进行判断，也考虑争议主体、争议手续以及社会上一般的价值标准。

关于争议目的，只要是为了提高劳动者的经济地位和社会地位《工会法》第一条的争议一般都具有正当性。争议内容是关于劳动条件等劳动者的待遇以及工会与本企业之间的劳动关系的均具有正当性。个别会员的待遇、企业的人事变动以及企业的经营计划等与会员劳动条件改善有关的争议原则上也具有正当性。政治罢工、同情罢工等，虽其主张内容可能与本企业劳动者的劳动条件之改善有关但本企业无法解决的，一般不具有正当性。

争议方式有多种多样，象罢工这样的仅仅局限于消极的不提供劳动的，基本上具有正当性。即使企业因此蒙受了巨大的经济损失，其正当性也不能被否认。在集体争议中加入一些积极性因素，如行使暴力等对他人的生命、身体、安全有故意的加害行为时就超出了正当性的极限。另外，全面排他性职场占据和生产管理等过度侵犯企业的财产权和经营权时，其正当性也被否认。

关于争议主体，因争议权为宪法所保障，所以只要是劳动者的团结体都是合法的争议主体。

关于争议手续，与德国不同，日本并不要求争议行为必须是“最后的手段”，即使罢工未经会员投票、或未预告、或未充分进行集体谈判也具有正当性。但是，不是工会组织的、或集体合同约定要通告的、或提出要求未等企业答复的集体争议行为，不具有正当性。

总之，劳动争议处理立法中，应借鉴日、德、法等先进市场经济国家经验，对集体争议进行正当性判断，除明显不具有正当性的集体争议按社会治安管理条例进行处理外，具有正当性的集体争议应该在劳动争议处理法的框架下进行保护性处理。

四、集体争议调解的方法

个别争议从其性质来看，基本可以依靠裁判手续予以解决。但，集体争议具有广泛性、复杂性，一般只能依靠行政机构进行处理。行政机构处理集体争议的手段主要有调解与仲裁。

调解较之于仲裁，不仅纠纷处理成本较低，而且可以最大限度地维持劳动关系的连续性，保持劳动关系的稳定与和谐。因此，集体争议的处理，尤其要重视发挥调解的作用。

要发挥调解的真正作用，最主要的是发挥从事调解的工作人员的作用。除强化法定程序调解、仲裁、诉讼各阶段调解的作用外，还可以把调解的权限扩大到工会、律师协会等社会团体、以及劳动行政部门以外的其它政府机构，并赋予他们进行的调解以同等法律效力。另外，在进行调解时，应注意调解工作需要耐心与细致的工作方法。从市场经济国家的经验来看，以下几点是在调解集体争议中应注意的问题。

第一，“聪明”的争议当事人与“愚蠢”的调解者——调解的姿态

社会学的研究证明，争议的出现，往往是因争议当事人的“聪明”所致。以劳动争议为例，劳动者权利意识的提高，往往会带来劳动争议的增加。面对“聪明”的当事人，劳动争议的调解者应是愚蠢的。从历史的经验看，作为协调处理争议的第三者，如果认为自己非常聪明、居高临下地大讲国家规定、权力义务的话，反而往往容易激化矛盾。所以，调解者不是主张谁的权利义务，而是耐心细致地听取争议双方的意见，制定调解方案促使当事人让步甚至妥协。也就是说，做一个“愚蠢”的调解者，是集体争议调解的基本姿态。反之，权利、“专家”与强制，则是集体争议调解处理中的禁忌。

第二，行政干预与自主解决——调解的性质

由于集体争议所具有的社会性，对集体争议的行政干预、包括主动干预都是合理合法的。但是，进行行政干预时，要充分意识到劳动关系过程中合意、包括明确合意与默示合意的重要性，促成集体争议当事人间的自主解决。

这是因为，劳动争议的解决，最终需要的是当事者之间的合意。而且，在劳动关系过程中，明确的合意(狭义的合意)背后，还存在着多层不能或未能言语化的双方的互相理解和默契，即所谓的默示性合意。这种未能言语化的默示性合意存在于长期性连续性的劳动关系中，有时这种默示性合意比狭义的明确的合意(合同)在

劳动关系中更起作用，在劳动争议的抑制作用方面尤其如此。狭义的合意完成后，交涉过程依然继续，合意在长期的劳动关系中不过仅是交涉过程的一个环节。合意，对于决定劳动条件，解决集体争议，也就是说对于团体劳动关系的形成、持续发展以及协调同样是必不可少的。

第三，确认事实、明确争点、听取意见、调解方案——调解处理的有效步骤

在集体争议的调解处理中，争议双方都可以接受的调解方案的制定是不可缺少的。一个争议双方均能接受的方案，需要调解者首先对争议事实进行细致的确认，在此基础上明确争议双方一致的部分及存在争议的部分，然后在认真听取双方意见基础上，在争议事实与法律规定间进行双向考量。这是调解处理集体争议历史中积累的较为有效的调处顺序。

第四，诚意、舆论与调解副案（几何辅助线）——调解处理的技巧

调解的本质并非调解者作出判决或裁决，而是促成争议当事人达成合意。因此，诚心诚意地面对当事人，不使矛盾升级，而是尽力促使当事人让步妥协，才是集体争议调处的最大技巧。只有满怀诚意，时间、时机、体力等其他调解技巧才能发挥作用。

另外，与司法独立不应该受舆论影响不同，集体争议、尤其是大型争议的调解处理中，可以借鉴舆论中表现出来的社会一般认可的价值观念等，利用舆论促成当事人达成和解。还有，调解副案（也称调解方案的几何辅助线）的制定也是行之有效的方法。调解者可以根据具体争议，提出调解案实施的时机、调解案实施的效率范围，也可以提出后续方案等。

总之，集体争议的调解者应当超越法律关系中的权利义务，诚心诚意面对争议当事人，利用调解方案、调解副案等达成当事人间的合意。

五、仲裁在集体争议处理机制中的作用

集体争议与一般劳动争议相比，除具有争议当事人地位的不平等性、当事人关系的连续性以外，争议性质上的集体性、复杂性、流动性等特点更为明显。劳动争议的这些特点，决定了对劳动争议的处理机构、处理人员等均应有特殊的要求。

首先，在集体争议中，往往涉及到复杂的劳动标准与劳动关系的制度以及形形色色的“行规”乃至潜规则，要求针对各个职场、企业甚至行业、产业的实际情况进行判断。这都需要理解这些制度及规则的专业机构与专业人士进行迅速妥当的处理。这些要求可称为专业性。

其次，集体争议处理机构与处理人员的这种专业性要求绝非仅限于熟悉法律技术的法院与法官，也包括熟悉劳动政策的劳动行政机关与劳动行政人员。此外，企业内部劳动争议处理机构的建设可以大大减低劳动争议处理的社会成本（如我国的企业内劳动争议调解委员会、美国的Corporate Ombudsperson等），行业也可设立劳动争议处理机关（如我国的足球协会、美国的USOA、ONO、NHFTE等）。而且因为劳动争议，尤其是集体争议往往会涉及到社会的各个层面，较具中立公平性的专家、学者、律师等“学识经验者”也成为集体争议处理的主要力量（如日本的劳动委员会制度，从“学识经验者”中任命的公益委员在集体争议的调查、裁决等各个环节均优越于劳、资委员）。集体争议处理中对处理机构与处理人员的这些要求，可统称为集体争议处理的广泛性。

第三，集体争议，尤其是集体争议的频繁发生或大型争议的爆发往往会影响到社会稳定，因此即使是强调劳资自治的国家也无法放弃政府对集体争议的干预，有时甚至是政府首脑直接下达停止争议的紧急命令（如日本劳动争议调整法中赋予总理的权限）。也就是说，鉴于集体争议的集体性甚至是突发性、大规模性等特点，尤其需要集体争议处理机关的权威性。

劳动关系的长期性、连续性以及由此而来的集体争议处理的专业性、广泛性、权威性决定了政府在集体争议处理中的独特地位。毋庸置疑，政府集体争议处理部门在所有集体争议处理机构中是最具专业性、广泛性、权威性的。

从专业性来讲，劳动法是所有法律部门中与政策结合最紧密的法律部门，劳动政策的制定部门自然在政策解释上比其他机构更具有优势。从广泛性的角度讲，劳动仲裁委员会由劳动行政部门代表、同级工会代表、用人单位方面的代表组成（《劳动法》第81条），而且可以从工会工作者、专家、学者、律师等社会各阶层中聘任兼职仲裁员（《劳动争议仲裁委员会组织规则》第15条），具有较广泛的代表性。而专业性与广泛性的结合，再加上行政部门之间的合作（或称行政作用的联动），又决定了政府进行集体争议处理的权威性。

尤其是我国正处于市场经济初期阶段，市场经济下的劳动关系以及法治社会均处于初级建设时期，在这一阶段政府的作用是需要加强的。而且，劳动关系的双方当事人尚未成熟，在此情况下，需要政府更多地参与劳动关系的调整。

同时，重视劳动法院的建设需要劳动法原理的积累和社会共通价值观的形成这两个前提保障。缺乏这两个前提，法官在自由平等等近代法律理念的支配下反而会更多地限制劳动者的自由并扩大劳动关系中实质上的不平等。这种现象在市场经济初期的各主要国家均遭遇过，作为后起市场经济国家的我国是应该慎重的。

总之，鉴于集体争议主体间的不平等性以及集体争议对劳动关系乃至社会秩序的影响，在集体争议处理的框架构建中应立法保护具有正当性的争议行为。鉴于集体争议的复杂性、广泛性等特点，在集体争议处理机制中应重视调解的方法以及行政裁决的重要性。

[返回上页](#)



北京市劳动和社会保障法学会版权所有2005-2007

地址: 中国北京丰台区东铁营横七条12号205室 邮政编码: 100079

京ICP备05047169号

[关于我们](#) | [网站地图](#) | [版权所有](#) | [联系我们](#)