



## 第二项议程

# 集体谈判和体面劳动议程

## I. 导 言

1. 就业和社会政策委员会的官员于 2006 年 3 月就在其 2006 年 11 月份的会议期间对有关集体谈判和体面劳动的一个项目进行讨论达成了一致。在集体谈判的性质和作用的背景下，本文件<sup>1</sup>就集体谈判在什么程度上和如何推动体面劳动议程的每一要素提出了评估。<sup>2</sup>本文件没有详尽分析全球集体谈判的状况。相反，它提供了一些地理区域中最近的综合趋势，并旨在发起有关集体谈判和体面劳动的社会和经济目标之间的联系的一次讨论。整个文件将促进三方性和社会对话作为贯穿性的问题加以和处理。

## II. 定义和范围

2. 对于在 1919 年经修订的《国际劳工组织章程》、1944 年《费城宣言》和 1988 年《关于工作中的基本原则和权利宣言》(“宣言”)中提出的价值观、原则和目标来说，有效地承认结社自由以及工人和雇主的集体谈判权利是至关重要的。<sup>3</sup>它们授予有关社会伙伴重要的权利和保护，使得它们能够确保其它随之而起的权利并在劳动力市场中调整它们发展中的关系。因此，结社自由和集体谈判对于促进体面劳动议程来说属于关键的手段。

<sup>1</sup> 在提出要求的情况下，可由社会对话、劳工法和劳动行政管理处(DIALOGUE)提供本文件的准备期间所参考和依赖的国际劳工组织以外发行的全部文件的目录。

<sup>2</sup> 见国际劳工组织：1990 年；国际劳工组织：2001 年；国际劳工组织：2003 年；国际劳工组织：2004 年 a。

<sup>3</sup> 亦请参见 1997 年《国际劳工组织关于多国企业和社会政策原则的三方宣言》(特别是所有第 49-56 段)，1999 年联合国《全球条约》(原则 3)。

3. “集体谈判”被界定为通过参照相关的国际劳工组织文书导致达成一项集体协议的过程和活动。<sup>4</sup> 对国际劳工组织来说，有效的集体谈判以一项协议为终点，该协议有益于有关的双方，最通常的发生在存在有一个支持工人和雇主的基本权利以及促进社会对话和体面劳动的有关劳动力市场治理的框架的情况下。此类框架的特征是：承认工人和雇主自由结社以及成立他们自己选择的组织的权利；<sup>5</sup> 拥有关键问题的知识、利用并有效地参与社会对话制度和进程以及影响社会和经济讨论的能力的强大、独立、具有代表性和民主化的雇主组织；各国政府制定有授予权利的政策、立法和制度环境；以及包括有助于和促进集体谈判、预防、管理和解决劳资争端的有效机构和机制，以及通过劳动监察和司法制度实施法律和法规的环境。
4. 集体谈判是更广泛的社会对话概念的一个核心组成部分，国际劳工组织本身是为其为基础的。<sup>6</sup> 为此，2002 年国际劳工大会关于三方性和社会对话的决议声明：“以自由谈判和调解利益冲突为基础的从事对话和集体谈判、导致一种社会和平传统的合法、独立和民主化的雇主组织和工人组织。”<sup>7</sup> 国际劳工组织的主要持续作用之一是促进作为良好的劳动力市场治理的组成部分的结社自由和集体谈判权利，为可持续的经济和社会进步做出贡献。
5. 尽管集体谈判是社会伙伴之间的一个自愿性进程，但国家的作用，和特别是劳动行政管理的作用，不应被低估。在这方面，在从所谓的“自愿性”产业关系，即国家通常不发挥一种积极作用，到那些政府干预更为直接的国家之间和之中存在着相当的变化。鉴于于文件的篇幅，由于在国际劳工组织标准中作了规定，这里不再对国家在促进集体谈判方面的作用加以详尽的分析。<sup>8</sup> 但应当指出，发挥并维持一种有效的劳动行政管理，能够影响经济和社会政策并为集体谈判和社会对话的其他组成部分建立一个有效框架，对许多国家来说是一个如同建立自由、独立和有效的雇主组织和工人组织那样的巨大挑战。<sup>9</sup>
6. 尽管许多实践者和分析家期待集体谈判对积极的经济和劳动力市场结果做出贡献，但有关集体谈判的经济影响的系统证据有限。这种情况部分反映了所开展的研究有限以及经济影响的具体针对性(例如雇主和工会在其中相互作用的经济、制度和政治环境)，但主要的是将集体谈判的经济影响与其它变数隔离开来的困难。

<sup>4</sup> 具体地说，第 154 号公约的第 2 条将集体谈判界定为“一雇主、一些雇主或一个或数个雇主组织为一方同一个或数个工人组织为另一方之间就以下目的所进行的所有谈判：(a)确定劳动和就业条件，和(或)(b)解决雇主和工人间的关系和(或)(c)解决雇主或其组织同一个或数个工人组织之间的关系”。

<sup>5</sup> 见 1948 年结社自由和保护组织权利公约(第 87 号)。

<sup>6</sup> 由国际劳工组织界定的“社会对话”包括政府、雇主和工人的代表之间或之中就涉及经济和社会政策的共同感兴趣的问题进行的各类谈判、磋商或简单的信息交流。

<sup>7</sup> 国际劳工组织：2002 年，第 21/24-21/26 段。

<sup>8</sup> 特别参见 1981 年集体谈判公约(第 154 号)第 5 条和附属的国际劳工组织第 163 号建议书，第二部分。

<sup>9</sup> 见 Heyes, J.: 2004 年；Lecuyer, N.: 2002 年。

7. 只要是使政策和制度恰到好处的结合在一起，集体谈判可在微观和宏观层面产生积极的经济影响。在宏观层面，良好的产业关系(包括集体谈判)可为民主制度、<sup>10</sup> 社会稳定、待遇平等、减少通货膨胀和就业之间的条件交换以及促进经济改革的更顺畅和更平衡的调整做出贡献。在微观层面，集体谈判有助于劳资冲突的解决、改善生产率、投资于劳动力的开发以及企业在一种更具有竞争性的环境中的调整。集体谈判还为处理可能会危及到社会稳定的分配挑战提供一种机制。实际上，越来越多的证据表明，“由于各国日益融入全球经济，许多国家在集体谈判制度的存在、更平等的分配和更顺利的调整之间处于一种有利的局面。”<sup>11</sup>
8. 社会对话、集体谈判和体面劳动之间的联系不是一种纯粹的经济性质的联系。<sup>12</sup> 集体谈判有助于适当的进程、相互理解和信任，可处理诸如当事方的愿望一类的事宜，并能够协调他们往往是背道而驰的短期利益。也就是说，以有效的法律和制度为框架，得到所有行动者的意志和真诚的实施支持的集体谈判代表了一种有效的治理手段，很好的适应了一个迅速变化的世界的需求。
9. 就后者来说，正在寻求通过各种手段不断增加包括工作场所在内的劳动力市场中的灵活性，<sup>13</sup> 这些手段包括：立法、集体谈判、个人雇佣合同、雇主的单方面行动或这些方法的结合，确切的结合情况最终取决于国家和/或当地的情况。这些方法并不是静止的。劳动法和就业合同正在经历着重大的变革。<sup>14</sup> 此外，集体谈判的进程和成果继续在演变，有时是作为立法改革的结果，但越来越多的属于社会伙伴本身举措的结果。
10. 国际劳工组织和其它方面最近的各种研究表明，全世界集体谈判的制度在有关与之联系在一起的法律框架、制度、程序、内容和所涉及各方的行为方面正在发生或经历着显著的变化。规定工资增长和管理雇佣条件不再是集体谈判的唯一(或最重要的)目的。相反，集体谈判已日益成为管理企业调整进程的一个手段，以便增强企业的竞争力以及维护工作岗位或缓解财源的影响。还存在着朝着有关雇佣条件谈判的分散化方向发展的总的趋势：一些是由较高级别的谈判协调和/或指导的，而另外一些则发生在一种更广泛的环境中。然而，在达成任何广泛的国际比较之前，需要对各个国家的情况进行详尽的分析。很不幸，仅可以从具有持续的谈判传统的发达国家

<sup>10</sup> 国际劳工组织：2006a，第 55 页。

<sup>11</sup> Hayter, S.: 第 49 页。

<sup>12</sup> 例如，特别参见国际劳工组织 1996 年的结论，该结论强调三方合作是各方之间的一种合作方法，旨在：(a) 寻求促进实现协调的经济发展和正义；和(b) 凡必要时，协调经济发展和正义的不同要求。

<sup>13</sup> “灵活性”这一术语在此种情况下通常被理解为就业、报酬、工作时间和工作组织方面的灵活性。

<sup>14</sup> 关于雇佣关系领域中近期发展的总的情况，见国际劳工组织：2003a 和国际劳工组织：2006b。

那里获得大多数可比较的数据。国际劳工组织正在进行和近期开展的研究在 2007 年应更多的突出这些问题。<sup>15</sup>

11. 最后，全世界，而不仅仅是发展中国家的庞大的非正规经济<sup>16</sup> 从集体谈判的观点描述了显著的障碍和机会。尽管在非正规部门中发展传统形式的集体谈判可能被证明是困难的，但无论经济活动的什么形式和无论其处在什么地方，均应实施结社自由和对话的相关原则。在这方面，应当忆及，工会、雇主组织和集体谈判是在目前可被称之为 19 世纪欧洲新兴工业化的非正规经济中首先发展起来的。从更广泛的情况来看，集体谈判和社会对话属于解决办法的组成部分，因为由于这一现象对它们双方来说均代表着具体的危险，无论是社会伙伴还是国家对处理非法和未经管理工作的的问题具有同样的兴趣。此外，正规部门中健康的产业关系及其成果的示范效应只会在非正规经济中产生积极的影响。

### III. 集体谈判和体面劳动

#### A. 集体谈判和国际劳工组织标准

12. 有鉴于无法在没有社会伙伴通过社会对话参与的情况下充分实施体面劳动议程，因而，只有在三方行动者创造并维持基本的有利条件的情况下，集体谈判才能正常的运行。
13. 关于结社自由和集体谈判权利的第一份综合报告宣言将组织权利描述为“对于利益的集体陈述来说是必不可少的，而集体谈判权利的实现是使这一陈述产生效果的关键”。<sup>17</sup> 有关这一主题的第一份和第二份综合报告引证了持续和严重违反结社自由和集体谈判权利的众多例子，同时指出了继续取得的进展。两份报告都强调，以尊重这些原则和权利为基础的良好劳动力市场治理可为稳定的经济、社会和政治发展做出贡献。<sup>18</sup>

<sup>15</sup> 例如，社会对话、劳动法和劳动行政管理处正在开展一项有关自二十世纪 90 年代初以来有关产业关系制度变化的研究，该研究特别提到了集体谈判。对约 40 个国家中的发展情况进行了审议。此外，促进宣言重点计划通过其后续程序正在就结社自由和集体谈判开展持续的工作，包括与 2008 年综合报告有关的准备工作。政策一体化司也正在与世界委员会报告的后续措施有关的工作。

<sup>16</sup> 国际劳工组织：2002a。国际劳工组织估计，非正规就业在二十世纪 90 年代后五年的非农就业中的份额在北非为 48%，非洲撒哈拉沙漠以南地区为 72%，拉丁美洲为 51%和亚洲为 65%。更近期的研究表明，东亚和东南亚快速增长经济体中的这一比例出现了某些下降，但其他地方的变化有限。

<sup>17</sup> 国际劳工组织：2000，第 35 页。

<sup>18</sup> 国际劳工组织：2000；国际劳工组织：2004。

14. 结社自由和集体谈判权利公约的普遍实施远非是一个全球现实。<sup>19</sup> 它们的批准落在了其它六个基本公约后面，而且世界人口的很大一部分仍未享有以这些公约为基础的立法的保护。<sup>20</sup> 在新兴经济体迅速增长的情况下，在这些国家中生产的没有完全实施这些标准的世界的国内生产总值的比例正在上升。
15. 劳工局多年来始终在开展支持国际劳工组织的三方成员实施其与结社自由和集体谈判有关的义务的行动计划。<sup>21</sup> 在这方面，宣言的后续措施补充了国际劳工组织监督机构的工作。其他行动涉及研究、政策咨询、立法、<sup>22</sup> 制度和程序问题、倡导和认识提高、信息收集与传播、培训和通过技术合作项目提供的具体国家援助。

## B. 集体谈判、就业和收入分配<sup>23</sup>

16. 评估集体谈判的劳动力市场和经济影响的一个重要方面是谈判协调的程度。“协调”在这种情况下系指社会伙伴在整个经济中协调工资协定的程度，以使工资增长不会产生通货膨胀，工资谈判是应工资决定的宏观经济影响——如通货膨胀、失业和国家的竞争力——以及工资和利润符合竞争力。
17. 可通过不同类别的产业关系制度实现谈判协调。尽管中央化的集体谈判制度是高度协调的，但分散化和甚至产业一级的谈判制度亦可提供高水平的协调。工资可能是在一个中级部门级别谈判的，但与整个经济具有充分的联系(或许是通过一个最高工会或雇主组织)，以协调工资决定的水平。此外，一个产业在一种经济中可能占有如此大的优势，其行动对整个经济范围的解决办法来说起到了一种谈判带头人和信号的作用。在分散化的谈判制度中，雇主组织拥有高度发展的网络，如瑞士或日本的雇主组织，可成为重要的协调机构。在其它情况下，例如捷克共和国，全国总工会利用中央银行的预测为其成员组织确定了工资指南或谈判目标。
18. 谈判协调的最制度化的例子是“社会契约”或其它国家一级协议。涉及在具体的宏观经济战略情况下对非通货膨胀性工资决定的承诺，包括工人在新工作岗位条件下的津贴、技术提高、社会保障、经济稳定以及随着经济的增长提高收入。研究指出了协调的集体谈判、雇佣结果和更公正的工资分配之间的一种积极联系。它们还突出了协调的谈判在减少社会和经济目标(例如就业和通货膨胀)和促进劳动力市场调整之间的潜在交易的价值。<sup>24</sup>

<sup>19</sup> 截止 2006 年 9 月，第 87 号公约得到 147 个国家的批准(或成员国的 82%)，第 98 号公约得到了 156 个国家的批准(或成员国的 87%)。

<sup>20</sup> 在这方面，尚未批准这些公约的人口大国是巴西、中国、印度和美国。

<sup>21</sup> 见 1992 年(版)《国际劳工组织章程》、序言和附录(关于国际劳工组织的目标和目的的宣言)。亦请参见 1998 年《宣言》，特别是第 1-3 条。

<sup>22</sup> 见《国际劳工组织章程》，第 10 条，第 2 款，(b)项。

<sup>23</sup> 文件本节的讨论主要依赖于 Hayter, S., 2002 年的分析。

<sup>24</sup> 见 Auer, P., 2000 年, Hayter, S., 2002 年。

19. 一些经济学家争辩说，集体谈判可对收入不平等以及全球化经济所要求的劳动力调整的速度和程度产生负面影响。根据该审议，受良好保护部门中的人员将享有较高金额的工资和更好的就业保护，这将导致有关部门的收入不平等和低适应能力。然而，研究表明，可通过工会——雇主的合作与协调缓和这些影响，以及通过日益增加的产品市场竞争抑制这些影响，产品市场竞争限制了企业将内部人员交易的成本转嫁给消费者的能力。
20. 考虑到集体谈判对劳动力市场和经济发展的影响，应对制度和政策环境以及产品和劳动力市场中的刺激作法进行审议。重要的是制度和政策的一揽子作法。因而，加强能够存在并促进政策和制度之间的更大程度的一致性的补充措施是重要的。政策措施还应旨在处理产品和劳动力市场中的鼓励措施，以使不同行动者的目标与国家的发展优先考虑相一致，从而促进更顺利的调整 and 更公平的发展。
21. 关于就业，由于日益剧烈的产品市场的竞争，价格在大多数国家不能被容易的传递给消费者的事实意味着工资的增加大大超出了生产率的任何增长，从而可能会导致就业的裁减。与生产率相一致的温和的工资增长可实现就业增长、低失业和低通货膨胀。有关工资谈判对失业的影响的近期工作得出这样的结论，即在协调的谈判制度中，工会和雇主能够使过分的工资要求所产生的不利的就业后果内在化，因为它们能够在就业和工资之间达成交易。签有工会合同的企业似乎比不签有此类合同的企业享有更高的就业水平。更全面的来看，与没有协调的制度相比，集体谈判高度协调的那些国家被认为具有较低和非持续性的失业、较低的收入不平等以及较少和时间较短的罢工。将就业目标结合进谈判已成为在所有谈判级别达成的许多集体协议的一个日益加强的特征。
22. 要求停止就业/工资联系的告诫适用于：工资对经济的两个方面产生有作用。从供应方来看它们属于成本，但从需求方来看它们属于消费、储蓄和投资。对于负责任的社会伙伴以及它们的谈判作法和它们与政府宏观经济政策制定者的关系来说，调节这种微观/宏观区别是一个重要的任务。

### C. 集体谈判、生产率和竞争力

23. 集体谈判为企业提供了一个鼓励参与工作场所的机制。有关参与的价值的文献审议了与确保雇佣关系中的信任和承诺相关的好处并进而改善生产率和效率。<sup>25</sup> 实际上，目前有大量的证据表明，通过集体谈判实现的工作场所参与可提高企业的业绩，而且工人参与的程度较高的那些企业的业绩超过了其它企业。<sup>26</sup>
24. 集体谈判的好处还表现在增加企业的培训密度以及人力资本的积累方面，从而提高了生产率。在这方面，经济合作与发展组织国家正在就继续培训展开日益多的社会对话和集体谈判。在征收培训税和/或基金的那些国家，通常通过部门和/或国家级别

<sup>25</sup> 见 Heyter: 同前, 和 Ozaki, M.: 1999 年。

<sup>26</sup> 同前。亦请参见 Fayoshin, T. 汇编, 1998 年。

的两方或三方协议为此类税收或基金规定了一个框架。这样，即使是在那些工会的密度和/或集体谈判的覆盖范围不高的国家，集体谈判也能为培训投资作出贡献。

25. 此外，雇员在工作场所的更大程度的参与以效率方面的好处减少了监督成本。增加效率和生产率的潜力提高了在对工资谈判造成制约的外部压力的情况下进行分配的其他可能性。
26. 如何和在什么程度上通过集体谈判处理竞争力在国与国之间存在着相当的差异。不管怎样，一些作者区别了两大处理方法。在欧洲大陆，近年来目睹了有关这一领域的显著的谈判发展，结合了有关加强工作岗位保护和改善企业竞争力的关注。另一方面，在美国和具有类似的劳资关系传统的其他一些国家，集体谈判趋向于突出改善企业的竞争力，其假定是由于企业的竞争优势的结果而在市场中的成功将能够保护或创造工作岗位。

#### **D. 集体谈判、工作条件和社会保护**

27. 工资、工时、工作组织、使工作生涯适用于工作以外生涯需求的安排、以及工作条件是雇佣关系和工人保护的核心组成部分。它们在企业一级以及各国政府的社会经济政策方面属于集体谈判、社会对话和人力资源管理的重要方面。因而，雇用的这些条款和条件是企业一级体面劳动的重要方面。
28. 新技术的采用、生产和外包的迅速变化以及包括非全日制和临时工作的增长在内的劳动力构成的变化，导致了进行谈判的新的主题，并改变了更传统的工作条件在其中被加以处理的那些方面。这种情况在欧洲和其他一些发达国家中尤为突出，但也正在其它地方出现。有关劳动力中的性别平等以及分摊家庭责任方面的变化导致越来越多的考虑通过集体谈判协调工作和家庭生活。在这种情况下，产假、父亲假、收养假和父母假已经常成为集体谈判的组成部分。此外，工作场所中新技术的采用影响到谈判，因为工人能够更容易的在家里面工作(远距离工作)，工会和资方为诸如电子邮件一类的技术的使用讨论规则，并将更多的关注放在培训和劳动力开发方面。更多的谈判以工时和工作组织安排的灵活使用为特征，包括更多的采用非全日制工作、灵活时间工作、时间银行和工作岗位分享。一些国家出现了有关限制临时工作、管理外包和劳动力市场以及确保就业稳定和保障的规定。作为传统关注的一个领域的职业安全与卫生规定已扩展到承认工作场所中日益增多的压力和暴力事件，而且预防骚扰和歧视的措施也变得更为经常。
29. 社会保护——与各种危险和需要有关的保护雇员及其家庭的所有计划和安排属于工人的收入和工作条件的固有组成部分，因而是集体谈判的重要主题。此外，社会保护改革往往是在国家级别发生的两方或三方辩论的主题。
30. 企业或部门级别有关社会保障的集体谈判在欧洲和北美洲是一个普遍现象。在一些国家(荷兰、瑞典、丹麦、联合王国)，依靠部门谈判的职业制度发挥有一种重要的作用。在其它一些国家(奥地利、比利时、芬兰、德国)，补充养老金方案是由各个雇主直接提供的，并反映在个人雇用合同或企业一级的协议中。近年来，许多国家

采用了鼓励发展职业养老金或其它补充养老金规定的措施，这些措施往往与基本公共养老金制度改革(减少今后的津贴、提高退休年龄以及严格控制其他符合享有养老金的条件)一并发生，使得有关这一特殊问题的集体谈判更为重要。同样，在公共社会保护薄弱的非洲和亚洲的许多国家，社会保障的现有重要组成部分很少属于在部门或企业级别达成的集体协议的主题。此外，谈判达成就业保护和社会保护之间的新的平衡(这里系指失业津贴和积极的劳动力市场政策)也排在了社会伙伴的议程上。所谓的“灵活的保障”安排被认为对由全球化引起的更反复无常的市场做出了比就业或社会保护的傳統形式更好的反应。

31. 社会保护问题，特别是由雇主和工人共同资助和监督的社会保险方案，在数目越来越多的国家成为国家级别的两方或三方谈判的主题。社会伙伴可作为整个国家社会保障制度和/或单个社会保障方案的适当管理的“保护者”。这一作用在当社会保障制度需要根据不断变化的经济和社会环境进行调整时尤为重要。在经济合作与发展组织国家和许多拉丁美洲国家，养老金和其它社会保障问题需经过涉及工人组织和雇主组织的深入辩论。以经验为根据的证据表明，经改革制度的可行性强烈的取决于就所采用的解决办法达成的社会一致的程度。

#### IV. 集体谈判的目前形势和趋势

32. 全世界的大多数雇佣关系继续受单个雇佣协定的支配。可得到的数据表明，总的来看，集体谈判的覆盖范围近年来出现了下降，尽管这一趋势并不是统一的，从一个地区到另外一个地区以及各区域内部存在着变化。诸如工会的密度和集体谈判的覆盖范围一类的基础指标对于确定各个国家中出现的和潜在的长期发展来看是有帮助的。即使是它们所描述的画面“并不能说明整个情况”。本文件的这一章节处理了这些指标中的趋势问题，并审议了各地理区域有关集体谈判制度方面的目前状况。
33. 研究人员通常引用工会的密度和集体谈判覆盖范围的下列三个决定因素：政治(例如存在一种有利的政治气候的程度；对结社自由的尊重以及使之成为可能的立法)；经济(例如经济和生产结构以及劳动力构成方面的变化)；和行为(例如变化中的工人或雇主的态度和价值观)。这些要素中的某些在一些国家或地理区域比在另外一些国家或地理区域表现的更为显著。<sup>27</sup>
34. 尽管在一些国家可以得到有关工会密度和集体谈判覆盖范围的相当多的数据，但在许多其它国家，或是得不到此类信息，或是此类信息仅提供了有关情况的部分画面。即使是在存在有此类数据的那些国家，同一国家中有时可能会存在不同和重叠的数据来源，这种情况影响到数据的质量和连贯性，并进而影响到它们旨在描述情况的可靠性。<sup>28</sup> 这样说是由于可得到的信息表明，尽管有关工会密度的趋势在某些情况下可被视为是集体谈判覆盖范围的程度的一个指标，但存在着在特定的情况下

<sup>27</sup> Visser, J.: 2000年和2002年。

<sup>28</sup> 例如参见政策一体化司；2005年；Ishikawa, J和Lawrence, S., 2005年和Visser, J.: 2002年。

确定集体谈判的真正作用和影响的其它重要的考虑因素。这些因素包括工人代表的总体实力和有效性、社会伙伴之间存在着强有力的协作性的相互作用、谈判的水平(例如在部门一级而不是在更分散的企业一级)、存在着扩大谈判的影响的“扩展”机制以及谈判协调的程度。

35. 在这一背景下，考虑到可利用的数据有限，按地区划分的有关加入工会和集体谈判的覆盖范围的目前状况似乎是什么样呢？

## 非 洲

36. 在非洲面临着重大的挑战，众多研究指出了无论是工会的密度还是集体谈判的覆盖范围在整个大陆上出现了持续的下降。非正规经济的高度流行、正式工资雇用的低水平以及在小型和微型企业和农村地区将人组织起来的困难，属于造成这些低比率的主要因素。这些问题由于许多国家于二十世纪 80 年代和 90 年代实行的结构调整计划以及经济和公共部门的改革而加剧，导致了作为传统的工会会员的重要来源的正规和非农业工资就业水平的进一步下降。南非往往被引证为在工会化方面下降趋势的一个例外情况，<sup>29</sup> 然而，这一例外是由于它是一个比较‘新的’民主制度的事实，以及由于工会在争取民主斗争中的作用。
37. 一些非洲政府将促进部门一级的集体谈判作为确保产业关系稳定的一个手段，<sup>30</sup> 而且这一级别的谈判在诸如尼日利亚、南非、坦桑尼亚联合共和国、津巴布韦和突尼斯一类的国家仍然是谈判的主要级别。然而，企业一级的谈判在数目众多的国家(例如喀麦隆、科特迪瓦、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、纳米比亚以及越来越多的在赞比亚)上升为占主导地位的谈判级别，而且这一分散化谈判进展在该地区似乎正在获得势头。在大多数操法语的非洲国家，企业一级的谈判补充了国家和部门级别的谈判。这些国家与二十世纪 70 年代谈判达成的国家集体协议至今仍然有效。但一些国家(例如尼日尔、塞内加尔)的社会伙伴最近决定重开谈判，以便对它们进行修订。有关非洲集体谈判覆盖范围的可达到的统计资料不能为目前的状况提供一个适当的画面。考虑到非正规经济的广泛程度，非洲工人的绝大多数不受集体协议的保护。然而，工会会员和谈判的覆盖范围在正规雇佣中所占的比例在一些国家是相当大的，特别是在公共和重要的产业部门。

## 美 洲

38. 拉丁美洲的工会趋向于主要在公司一级建立组织，而私有化和外包导致了工会解体的增加。尽管工会的数目在许多国家出现了增长，但除少数例外情况外(巴西)，工会会员的比例出现了下降。在一些国家，工会无论是在私营还是在国有部门都很强大(阿根廷、巴西、智利)，而在许多其它国家(中美洲)，成立工会主要局限于公共行

<sup>29</sup> Visser, J.: 2000 年。

<sup>30</sup> Fashoyin, T.: 1998 年。

政管理部门。一些国家(巴西、厄瓜多尔、萨尔瓦多、巴拿马)限制公务员组成工会和开展集体谈判的权利,而其它一些国家(玻利维亚、洪都拉斯)<sup>31</sup>将农业工人排除在履行相同的权利之外。

39. 在拉丁美洲,很少有政府汇编、整理并公开发布有关集体谈判的数据。从可得到的数据来看,整个覆盖率出现了下降,除阿根廷、智利、乌拉圭和秘鲁外,大多数国家的覆盖率似乎不到 10%。出现这种情况的原因有许多,包括:集体谈判的分散化;与企业级别的谈判相一致的工会结构;将小型企业排除在工会组织以外;劳动法实施方面的薄弱;缺乏对加强劳动机构的重视;以及缺乏对部门谈判的管理。阿根廷和乌拉圭以及,在较低程度上,墨西哥属于制定有完善的国家部门协议的少数几个国家。在其他一些国家,部门谈判发生在地区一级(巴西),被局限于一或两个经济部门(智利、萨尔瓦多、巴拿马、秘鲁),或根本不存在(大多数中美洲国家、哥伦比亚)。来自阿根廷的数据表明出现了朝着谈判的进一步分散化发展的趋势,秘鲁、<sup>32</sup>巴西和乌拉圭也发生了这一情况。<sup>33</sup>
40. 在美国和加拿大,由单一的雇主进行企业一级的谈判是集体谈判的主要特征。由于缺乏雇主参与协调谈判的意愿,这两个国家的许多工会转向在地方、省和国家级别协调它们自己的谈判活动,而且,在涉及某些多国企业的情况下甚至在国际级别。加拿大的工会密度尽管在整个二十世纪 90 年代中期出现了下降,但与其邻国相比仍然相当高。集体协议的覆盖范围属于同样的情况。两个国家中的经济转变,反映在传统的年成立有工会的服务业部门的快速增长,以及制造业向其国界以外地区的搬迁方面,导致了工会会员在私营部门组成部分的下降。导致密度水平下降的其他原因包括新的工作形式的上升,特别是往往处于有关结社自由的传统法律保护以外的非正式和临时工人,以及缺乏促进中央谈判的机构。美国雇主对成立工会的抵制,这种抵制在整个二十世纪 80 年代和 90 年代期间得到了显著加强,也对工会和集体谈判的影响造成冲击。

## 亚洲和太平洋

41. 面临技术的迅速变化和显著进步,集体谈判在许多亚洲国家已成为社会变革的一个工具。过去二十年来民主制度的传播导致工会在一些国家的发展(印度尼西亚、大韩民国、柬埔寨)。然而,市场自由化、放宽管理、对真正结社自由的限制以及经济调整导致了整个地区工会密度和集体谈判覆盖率的全面下降。柬埔寨是这一趋势的一个例外情况。国际劳工组织最近对服装工业中的工人进行的一项调查(正规就业的最大部门)发现工会密度为 43.1%。据报道,其他部门的工会密度也出现了上升。
42. 私营部门工会的密度在许多国家不到 10%(孟加拉国、马来西亚、菲律宾、大韩民国、泰国),在其他一些国家不到 25%(澳大利亚、日本、新西兰、新加坡)。由于高

<sup>31</sup> Vega, Ruiz, M. L., 2004 年。

<sup>32</sup> 见 Rueda, M.: 2006 年。

<sup>33</sup> Abramo, L. 和 Rangel, M. (编): 2005 年。

度组织化的种植园部门，斯里兰卡的工会密度比例为 30%。在有数据的那些国家，集体谈判的覆盖率趋向于很低，在许多国家(马来西亚、印度、菲律宾、泰国)不到 5%，而且在传统上集体谈判享有很高的覆盖率的澳大利亚，这一比率现已降到不足 30%。<sup>34</sup> 尽管在一些国家的(东南亚国家、马来西亚)种植园部门中发生了整个产业范围的集体谈判，而其它一些国家则以企业一级的谈判(日本)补充国家工资确定，集体协议的绝大多数是在企业一级达成的。<sup>35</sup> 在柬埔寨的服装业部门中已开始国家级和产业范围的谈判。

43. 这些数据是在工会会员的数目或有报酬就业所覆盖雇员数目的基础上计算得出的。在非正规经济、农村和农业活动占主导地位的那些国家，从工会化和集体谈判中得到的直接好处很少。存在着流向非正规经济的工会活动和社会对话的明显的间接好处。例如，社会对话往往发生在对非正规经济具有影响的有关不同主题的国家一级。然而，这一影响是难以衡量的。亚洲的经济调整导致了服务业中的高就业增长，而且还为非正规经济中的增长做出了贡献。<sup>36</sup> 本地区集体谈判和加入工会的其它障碍包括：有关谈判主题的法律限制(马来西亚)；对在出口加工区中开展谈判的限制；禁止公共部门中的集体谈判(马来西亚、斯里兰卡)；承包劳动的日益采用(印度、菲律宾)；和工会运动的分裂(菲律宾、南亚国家)。<sup>37</sup> 为应对全球化的竞争压力，一些国家的(印度、斯里兰卡)集体协议已开始包括劳动力裁减、工作岗位工资交易、生产率、工作岗位灵活性和工作的重新组织。

## 欧 洲

44. 由于本地区大多数国家具有可利用的可靠数据和文献并承认集体谈判和社会对话是劳动力市场治理的一个组成部分，使得对欧洲的集体谈判趋势进行更详尽的分析成为可能。
45. 整个欧洲的集体谈判和产业关系气候方面的趋势受不断变化的劳动力市场和商业环境的影响。企业调整、新的投资战略，劳务移民规则方面的变化、人口的老化以及新的教育和职业培训需求影响到这些谈判的进程和内容。尽管在欧盟 15 国中，平均三分之二的工人受集体协议的保护(法国、比利时、瑞典和意大利为 90%)，但在欧盟 10 个新成员国中，所有情况下的覆盖率为 40%或更少，在立陶宛甚至下降到低达 10%。尽管覆盖率相对稳定，但在欧盟 15 国的一些国家目睹了覆盖率的下降(例如德国、联合王国)，而且欧盟 10 个新成员中的一些国家普遍较低的谈判覆盖水平(例如波兰、斯洛伐克、匈牙利)正在经历进一步的下降。

<sup>34</sup> 有关工会密度和集体谈判覆盖率的数据引自于：Ishikawa, J. 和 Lawrence, S.: 2005 年；和国际劳工组织：2000a。

<sup>35</sup> Sivananthiran, A.和 Venkata Ratnam, C. S.: 2002 年。

<sup>36</sup> 国际劳工组织：2006d，第 33 页。

<sup>37</sup> 国际劳工组织：2006a；Ishikawa, J 和 Lawrence, S.: 2005 年。

46. 企业调整涉及到私有和国有企业，使得无论是私有还是国有部门均面临着裁员。在许多情况下，集体协议以工会岗位担保的形式(例如大众汽车集团、拉菲雅蒂集团)采取预防措施，为被裁减的工人提供赔偿(例如欧宝汽车集团、HUSKY 株式会社、Wärtsilä)，或是将针对某些工人的工作岗位保障与那些针对被裁减人员的社会措施结合在一起(例如 AEG 体育集团、乐高玩具集团、米塔尔钢铁公司)。除了欧盟的裁员指令外，一些政府正在鼓励社会伙伴就覆盖诸如信息和磋商或寻找替代工作援助一类的领域谈判程序协议(法国，2005 年)。公司的搬迁，特别是随着欧盟的扩展进程，已成为磋商和谈判的一个非常敏感的领域，导致了一些预防性措施或改善了裁减一揽子方案和程序。尽管企业的搬迁在欧盟仅代表了 5% 的计划工作岗位裁减，但它是一个高度敏感的问题，须在国家和地方级别经过有关投资促进的辩论。企业一级的磋商和谈判寻求可取的替补方案或处理其影响。
47. 在当前的经济气候下，工资稳定在大多数西欧国家是一个关键的问题，该问题是通过中央协议(例如芬兰、爱尔兰、荷兰、西班牙)或部门协议(例如奥地利、丹麦、德国、瑞典)协调的。在享有较高的经济增长的欧盟新成员国中，谈判集中在新产生的财富在劳资之间的分配方面。旨在增加灵活性的新的报酬制度也经历了讨论(例如丹麦、芬兰、意大利)。工时仍然是一个显著和有争议的问题。许多协议为私营部门和公共部门(瑞典家用电器公司伊莱克斯集团；意大利的金属加工部门；西班牙的汽车工业部门)和公共部门(汉莎航空公司；斯洛伐克的公共部门的工人；意大利的地方公共运输)中更灵活的工时创造了条件。总的来说，各公司寻求扭转工作时间持续方面的长期下降趋势(法国、德国)，以便减少劳动力成本和增加它们的竞争力。报酬节制以及工作时间通常成为有关工作岗位保障的交易品。
48. 与人口统计趋势和就业关注相关的一个发展是所谓的“职业生涯结束时的”问题：养老金改革、补充职业养老金方案和提前退休。与养老金有关的问题是在国家级别以及部门或工厂级别的集体谈判中谈判的。谈判议程上另外一个重要的新问题是劳务移民，包括采取与在扩大了欧盟逐步实施劳动力的自由流动有关的措施。
49. 在欧洲，存在有两个具有非常不同的产业关系制度的国家集团：在欧盟 15 国中，集体谈判主要是<sup>38</sup>通过国家或部门协议协调的，而在新欧盟 10 国中，谈判主要是分散化的。这两个制度存在着某种程度的交汇，趋势是朝着分散化方向发展。高级别的协议扩展了在公司一级进行深入谈判的范围，而“开放条款”的采用允许公司在更高级别达成一致的某些条款方面采取不同的作法(德国、意大利、法国、芬兰)。
50. 分散化是通过各种各样的手段加以促进的，包括增加企业协议的范围或改变部门和企业协议之间的重要性等级的法律(法国，2004 年)；由社会伙伴达成一致的有关协调集体谈判的分散化的新规则(意大利、芬兰)；和通过开放性条款使部门和公司谈判之间的关系发生变化(德国、奥地利)。尽管部门协议趋向于处理工资增长的总水平、养老金方案的改善以及工时安排的问题，而企业谈判集中在该级别的工资确定

<sup>38</sup> 除联合王国外，在其它一些国家(例如德国)出现了日益朝着企业一级的谈判发展的趋势。

(往往将报酬增加与公司的盈利性联系起来)以及实施适用于特定的工厂或职业的详尽的工作时间安排。

51. 分散化的趋势并不一定意味着政府或雇主和工人的中央组织对从国家级别影响谈判进程不太感兴趣。已达成了一些国家级别的协议，处理了一系列社会和经济问题(社会契约)，或突出了具体问题和改革任务，包括经济的稳定。中央一级的对话继续存在是由于某些改革(例如养老金、劳动力市场)要求广泛的社会协议，而且国家在保持国民经济的总体国际竞争力方面保留着一种利害关系。
52. 跨国界的社会对话是欧洲产业关系的另外一个独特的组成部分。它有别于企业级别的磋商(欧洲工作理事会)到欧洲社会伙伴之间的框架协议，以及社会伙伴无论是在国家还是欧洲级别对欧洲就业战略的参与。<sup>39</sup>

## V. 结 论

53. 上述审议和分析表明，尽管其覆盖范围从一个国家和地区到另外一个国家和地区之间存在着显著的变化，但集体谈判正在为在许多国家推进体面劳动议程做出重大的贡献。在这方面，集体谈判的力量和价值取决于其在不同的经济和社会条件下处理问题的灵活性和适应性，以及其与劳动力市场调节的其它形式共存和互补的能力。或许还应注意，假如相关的社会伙伴具备这方面的能力并选择采用这一进程，全世界民主制度的发展已导致扩展了集体谈判的地理范围的潜力。此外，迅速增长的新兴经济体代表了将集体谈判确立为劳动力市场治理的一个有效工具，以及在许多国家减少非正规经济的规模的一个要素的进一步机会。不管怎样，正如已注意到的那样，在欧洲和主要的工业化经济体以外，在与集体谈判有关的目的的知识基础方面仍存在着相当的不足，特别是有关集体谈判的社会和经济影响。<sup>40</sup>
54. 还应将集体谈判视为是更广泛条件下的一个重要组成部分。在这方面，“实现国际劳工组织的体面劳动议程要求通过对就业的概念重新加以表达而使就业更加人性化，即就业亦属于人类在民主化社会中从事的具有心理报酬的社会活动”。<sup>41</sup> 此种处理方法将涉及承认雇佣关系的三个目标的同等重要性并发现使之平衡的方法，即：效率(竞争力、经济发展、工作岗位、质量、生产率和经济繁荣)；公平(报酬分配中的公平以及就业政策的管理)；和话语权(雇员无论是单独还是集体为工作场所决策做出具有意义的投入的能力)。从这一方面来看，集体谈判不仅为有关工作场所

<sup>39</sup> Rychly, L.和 Vylitova, M.: 2005 年。

<sup>40</sup> 特别是需要有关个别国家以及各区域范围内和之间与集体谈判相关的下列问题趋势方面的“不容怀疑的信息”：工会密度和力量；雇主组织的会员和组织情况；以及受集体协议保护工人的比率。还需要有关某些问题的“一般性情况”(例如集体谈判对经济和社会问题的影响；不同级别集体谈判的协调；以及全球级别谈判的经验)，此类情况通常只能通过与劳资关系实践者的直接接触获得。

<sup>41</sup> Budd, J.: 2004 年，第 5 页和第 2-4 页。

决策制定方面的努力和参与提供了某些直接和间接回报的可能性，并且是通过建立高性能的工作制度改善效率的一个途径。

55. 对国际劳工组织的一个挑战是利用这样的新思维和新形成的分析探索新的道路，以及以一种不同的方式行进在现有的道路上，尊重体面劳动环境下的集体谈判的作用。
56. 劳工局将继续与三方成员就涉及遵守并实施相关国际劳工标准的一系列问题而努力，包括：
- 对与第 87 和 98 号公约有关，以及与第 135、151 和 154 号公约相关的活动给予特别优先考虑；<sup>42</sup>
  - 改善国际劳工组织针对三方成员处理相关的实施问题(例如政策、立法、机构和程序性问题，包括实施考虑)的技术咨询服务，考虑到集体谈判和其他社会对话以及劳动行政管理的相互依赖；和
  - 提供与将集体谈判和其他社会对话形式作为处理诸如就业、生产率、社会保护、工作条件等重要的社会和经济问题的一个工具而采用相关的能力建设服务。<sup>43</sup>
57. 此外，劳工局将开展旨在加强其有关集体谈判(和社会对话的其他组成部分)的知识基础的一系列活动，通过：
- 为发展更可靠的国家劳动统计系列资料做出贡献，以便能够随时跟踪进展；
  - 开展有关趋势和重要的形成中问题的专项研究，特别是分析集体谈判在经济和社会政策中的作用，以及集体谈判和其他劳动力市场变数之间的关系；和
  - 对促进非正规部门中的参与和对话原则，以及促进社会伙伴参与处理非正规经济和非法工作的国家或地方计划给予特别关注。
58. 注意到理事会和国际劳工大会正在继续就有关讨论根据宣言的后续措施准备的年度报告和综合报告的情况下这样做，委员会或许希望就本报告中提出的一些问题向劳工局提供指导。

2006 年 10 月 12 日，日内瓦。

供作辩论和指导。

<sup>42</sup> 1971 年工人代表公约(第 135 号)；1978 年(公共部门)劳资关系公约(第 151 号)；和 1981 年集体谈判公约(第 154 号)。

<sup>43</sup> 例如参见在国际劳工组织引证的内容：2004 年。

## 书目提要

- Abramo, L. 和 Rangel, M., 2005 年(合编): 《集体谈判和性别平等》, 国际劳工局, 圣地亚哥(西班牙文)。
- Fashoyin, T. 1998 年: 《南部非洲的产业关系: 变革的挑战》, 第 5 号工作文件, 国际劳工局, 哈拉雷。
- 2002 年《社会对话对赞比亚经济和社会发展的贡献》, 第 6 号工作文件, 加强社会对话重点计划, 国际劳工局, 日内瓦。
- Sims, E. 和 Tolentino, A. 2006 年。《中小型企业中的劳资合作: 形式和因素》, 国际劳工局, 日内瓦。
- Hayter, S. 2002 年。“日益一体化世界中的集体谈判和收入不平等”, 载于 2002/3 年劳工教育, 第 128 期: 关注工资, 国际劳工局, 日内瓦。
- Heyes, J. 2004 年。《劳工部的作用变化: 影响劳动、就业和社会政策》, 国际劳工局, 日内瓦。
- 国际劳工局(ILO)。1977 年。《关于多国企业和社会政策原则的三方宣言》, 日内瓦。
- 1992 年(编)。《国际劳工组织章程》和《国际劳工大会议事规则》, 日内瓦。
- 1996 年。《国家级别关于经济和社会政策的三方磋商》, 国际劳工大会, 第 83 届会议, 日内瓦。
- 1998 年《关于工作保的基本原则和权利宣言》, 国际劳工大会, 第 86 届会议, 日内瓦。
- 1999 年。《体面劳动》, 局长报告, 国际劳工大会, 第 87 届会议, 日内瓦。
- 2000 年。《工作中你的发言权》, 局长报告, 国际劳工大会, 第 88 届会议, 日内瓦。
- 2000a。《关于在全球化世界中发展的组织、谈判和对话》, 理事会第 279 届会议, 日内瓦。
- 2001 年。《减少体面劳动的挑战: 一个全球性挑战》, 局长报告, 国际劳工大会, 第 89 届会议, 日内瓦。
- 2002 年。临时记录第 21 号, 国际劳工大会, 第 90 届会议, 日内瓦。
- 2002a。《体面劳动和非正规经济》, 国际劳工大会, 第 90 届会议, 日内瓦。
- 2003 年。《努力摆脱贫困》, 国际劳工大会, 第 91 届会议, 日内瓦。
- 2003a。《雇佣关系的范围》, 国际劳工大会第 91 届会议, 日内瓦。

- 2004 年。《组织起来争取社会正义》，局长报告，国际劳工大会第 92 届会议，日内瓦。
  - 2004a。《一个公平的全球化：国际劳工组织的作用》，全球化的社会影响世界委员会，日内瓦。
  - 2005 年。政策一体化司第 56 号工作文件，《有关社会对话的统计指标：多国数据库的汇编》，日内瓦。
  - 2006a。《劳动世界的格局改变》，局长报告，国际劳工大会第 95 届会议，日内瓦。
  - 2006b。《雇佣关系》，国际劳工大会第 95 届会议，日内瓦。
  - 2006c。《印度尼西亚的劳动行政管理》，(国际劳工组织，雅加达)。
  - 2006d。《在亚洲实现体面劳动》，局长报告，第十四届亚洲区域会议，国际劳工局，日内瓦。
- Lecuyer, N. (编)。2002 年。《新的劳动行政管理形式：发展中的行动者》，国际劳工局，日内瓦。
- Ozaki, M. (编)。1999 年。《谈判灵活性：社会伙伴和国家的作用》，国际劳工局，日内瓦。
- Rueda, M. 2006 年《秘鲁的产业关系》，未发表的原稿，国际劳工局，日内瓦。
- Rychly, L. 和 Vylitova, M. 2005 年。《欧洲关于就业政策的国家社会对话》，国际劳工局，日内瓦。
- Sivananthiran, S. 和 Venkata Ratnam, C.S. 2002 年。《南亚种植园中的劳动和社会问题：社会对话的作用》，国际劳工局，新德里。
- 2004 年。《企业级别的社会对话：成功的经验》，国际劳工局，新德里。
- Visser, J. 2000 年。《加入工会和集体谈判方面的趋势》，国际劳工局，日内瓦。
- 2002 年。《全世界工会、加入工会和集体谈判的趋势》，为国际劳工局准备的未发行的文件。