

集体谈判

国际劳工标准与国际劳工组织 有关监督机构的原则*

Bernard GERNIGON

Alberto ODERO

Horacio GUIDO 著

* 本出版物是由国际劳工组织自由结社司准备，并在宣言促进重点计划部门的大力协作下出版

国际劳工局 日内瓦

ISBN 92-2-111888-6

2000 年第一版

封面插图：“花束”，作者为 Pablo Picasso，版权属 ProLitteris 公司，8033 苏黎世

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

署名文章、研究报告和其它文稿，文责完全由作者自负，其发表并不构成国际劳工局对其中所表示的意见的认可。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得，或直接向国际劳工局出版处 (International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland) 购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送。

目 录

	页数
第一章 介绍	1
第二章 集体谈判的定义与目的	7
第三章 集体谈判的有关各方和对最具代表性组织的确定	9
第四章 集体谈判所覆盖的工人	13
第五章 集体谈判的内容	17
第六章 集体谈判的自主性和自愿性以及集体谈判的级别	19
第七章 集体谈判的坦诚原则	25
第八章 集体谈判辅助程序的作用	27
第九章 自愿性谈判与强制性仲裁	29
第十章 政府部门在集体谈判中的干预	33
政府部门在起草集体协议方面的干预	34
拒绝批准集体协议	34
政府部门对执行集体协议的干预	36
政府部门对将来集体谈判进行限制	36
第十一章 公共服务部门中的集体谈判	39
第十二章 集体谈判中其它政府干预案例	45
第十三章 罢工、集体谈判与“社会和平”	47
第十四章 其它问题	49
知情权	49
集体协议的扩展（扩大适用主体）	49
个人劳动合同与集体协议之间的关系	50
在偿还债权人债务和企业出现破产情况时对集体协议的执行 ..	51
集体协议的期限	51
第十五章 部分国家法律对行使自由谈判权利的限制	53
第十六章 国际劳工组织集体谈判权利方面的有关原则汇总	59
第十七章 集体谈判权在实施过程中的执行状况	61

附 件

关于国际劳工组织的目标和宗旨的宣言(费城宣言).....63

国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言 65

第 98 号公约：一九四九年组织权利和
集体谈判权利原则的实施公约 70

第 151 号公约：一九七八年公务员组织权利
的保护和确定其任职条件程序公约 73

第 159 号建议书：一九七八年确定公务员任职条件程序建议书..... 76

第 154 号公约：一九八一年促进集体谈判公约 77

第 163 号建议书：一九八一年促进集体谈判建议书 80

第 91 号建议书：一九五一年集体协议建议书 82

第 92 号建议书：一九五一年自愿调解和仲裁建议书 85

第一章 介绍

“共同福利”指的是人们“物质上的福利”和“精神上的发展”。向“乏”、“不公正”、“苦难”和“剥夺”作斗争是国际劳工组织最基本的价值观和宗旨，并已写入《国际劳工组织章程》。其目的是要实现国际劳工组织明确并且一贯追求的目标，即实现社会公正。要经常用这些宗旨作为指导以实现《国际劳工组织章程》所制定的目标而采取行动。这些行动包括：制定国家以及国际性政策、措施和协议；制定政策、计划和法规；并且要有效地承认集体谈判的权利。在落实国际劳工公约和国际劳工建议书方面也同样需要采取类似的行动。

为撰写本书起见，我们应当着重提出的是，国家级法规所规定的社会标准以及通过集体谈判而在集体协议中体现的社会标准都体现着一定的主观意识和价值取向，它们不应忽视《国际劳工组织章程》以及国际劳工公约所体现的价值观。

从这方面来说，就如同“市场象一只看不见的手起着规范经济的作用，而不需要外部力量的干涉”这一论述并不能得到广泛接受一样，劳动立法和集体协议（尤其是那些有着一般意义的集体协议）不应在没有参考《国际劳工组织章程》的价值观和宗旨的情况下达成。更不应当认为缺乏指导的利益冲突就可以达成和确定劳工标准的内容和准则。《国际劳工组织章程》从其存在的本身意义上说就是要排除社会事件的相对性，即非公正现象是违宪的。在这方面，即在集体谈判问题上，我们可以看到直到不久前一些国家的集体协议中还存在有关种族歧视和性别歧视的条款规定。国际劳工组织的宗旨是要实现“人性化的劳动条件”（请参见《国际劳工组织章程》），并建立一个能实现国际劳工组织宗旨的框架。这些宗旨是民主社会中不可分割的基本人权成份，并应在工作场所和非工作场所得尊重。

因此，公司的利益、利润和运作效率不应作为集体谈判的衡量标准。因为首先要考虑的因素应放在基本人权上，放在采纳更具人性化的劳动和工作条件上，放在尊重人格尊严的基础上。并且要在这一过程中从《国际劳工组织章程》的角度来考虑共同福利。

因此，从本质上说，集体谈判需要谈判的有关方面对他们的需要、优先要考虑的内容和可能性都要有更良好的认识，并能在他们特定的情形下认识工作环境，能

作到相互妥协以及确定各方可能满意的局面。因此，集体谈判在任何意义上都不对政治、经济和社会变化带来任何不利的影响。这些也都是在发达国家中得到验证的。

二十世纪下半叶，尤其是二十世纪的最后二十五年，一系列对于集体谈判有着不同程度影响的事件发生了。这些事件对于全球社会公正也都有着一定程度的影响。本文并不拟将这些事件一述，但要特别提及的是在柏林墙被推倒后，社会上对市场经济的广为接受。当时还围绕着经济调整对国家的作用和国家的大小进行了深入的辩论。这之后，公共部门受到了很大程度的削减，经济分治和工作世界的放权程度加大。经济全球化也产生了深远的影响。基于世界贸易组织的贸易政策，经济全球化在日新月异的科技进步的背景下导致了严酷的竞争，企业兼并和产业集团化司空见惯，随之出现的是生产本地化。地区性联盟这一现象也开始显现。金融主义政策成为一种抑制通货膨胀的有效政策，这一政策经常与削减政府财政支出共同使用。国际货币基金组织和世界银行对有关国家经济和财政政策也有着很大程度的影响。欧洲和北美的就业模式上有着很大的差别，这些模式在对待解雇、社会保护的范畴以及将失业控制在一定程度内都有着差别。非正规部门和非标准就业形式已经得到了相当程度的发展，短期合同的出现也已经是司空见惯了。这些工作形式或是由临时性职业介绍机构提供的，或是伴随着出口加工区的扩展而出现的。总之，这些工作形式都不利于工会的组成。

与此相对应的是，人们对于人格尊严和民主的基本原则、基本权利，尤其是性别平等，对于弱势群体，包括从文化角度出发对少数民族人群的保护意识也越来越强。工会组织在与政党的关系和与政府之间的关系上也在获得更大程度的自主权。这主要是因为工会组织采取了现实、灵活和成熟的态度，并将宏观经济也纳入他们的考虑之中。第三产业正以更快的速度发展，生态保护活动也使社会各界更为重视环境政策。

以上种种现象对工作的世界以及发展方向都有着很大的影响，这也导致集体谈判向着新的方向发展。伴随着劳动力市场的自主化和灵活就业现象的出现，集体谈判变得更有活力。随着新经济政策不断发挥作用，许多国家的通货膨胀也得到了抑制。在循序渐进的过程中，国家一级的二方性或三方性集体协议已经成功地包含本行业或企业工作条件和生活条件之外的其他问题。而许多这样的问题在此之前，都从未被列入集体协商的范畴内。因此，在一些情况下，集体谈判已经延伸到对生活和工作条件有影响的社会和经济政策，并涉及就业、通货膨胀、培训、社会保障以及社会立法等问题。

与此同时，集体谈判的主体也发生了一定的变化。随着失业人数的增加以及非正规部门的扩大，外包现象的出现和非标准就业形式的发展（这些都使工会的建立和活动的组织变得更为困难），集体谈判的主体有所萎缩。在注意到这一现象的同时，还应看到公共部门的工会化倾向有所加强。

随着一系列经济危机的出现，各国经济融入地区经济一体化以及受加入布雷顿森林体系的影响，集体谈判也相应地失去了一定的影响力。从另一个角度看，科学技术的进步和创新以及全球化带来的白热化竞争，也使一些国家行业集体协议的影响受到了一定的削弱，并强化了企业一级（甚至更低一级，例如工作单位、工厂或车间一级）在强调生产率与实际产出的基础上进行集体谈判的重要意义。这一现象与集中化的集体谈判与集体协议同步发展。这也说明在一些问题上，企业一级的集体谈判并不能充分反映共同利益；而在有些情况下，一个国家地区和行业发展上又可能有着很大的差别。

应该问的问题是这种情形在最近的将来会不会发展为地区经济一体化进程下的跨国企业¹进行国际性集体谈判呢？到目前为止，国际性的集体谈判还是相当少见的，实际上只是少数一些跨国企业采纳了这一做法。然而应当注意的是，1994年9月22日欧洲理事会通过了有关文件，对在欧洲设厂的企业开展集体谈判做出了相应的规定。在欧盟中，部分企业也达成了一些集体协议或框架性协议。

在研究这些发展趋势时，要注意两大问题。一是国际劳工组织通过其在许多国家开展的技术合作活动，不仅在集体谈判方面发挥了相当重要的作用，而且还促进了一些形式集体谈判的发展，尤其是三方性集体谈判的发展。二是，在国际劳工组织监督机制下，在保证集体谈判的存在价值、有效性，以及在经济、政治和社会变动过程中能相应调整，并保证在社会进步的大潮中，在有关各方能分享机会的情况下，国际劳工组织加强了全球性集体谈判框架的建设。这一集体谈判框架是建立在有关各方独立、自主、自由和自愿协商的原则上的。在各种不同形

¹ 在准备第154号国际劳工公约的过程中，工人组的代表提出了国际性集体谈判的动议，而后在缺乏充分支持的情况，工人组最后对这一动议提出了撤案。据当时会议纪要显示，“这一提议是建议跨国企业与其工会在国际一级进行集体谈判。工人组代表对跨国企业在发展中国家的发展过程中所带来的问题表示了极大的关注。在这些代表看来，跨国企业正在加强对所在国政府的影响，并对传统形式上的集体谈判的开展已经构成了威胁。跨国企业已经成为挑战所在国政府的一种力量，跨国企业还对工人进行剥削。因此，就需要引入新的国际性规范方法。如果要使集体谈判在这些企业能有效开展，这些集体谈判必须是国际性的集体谈判。工人组代表相信，对这一原则的支持将会不断增强，并且在不久的将来，许多政府代表会同意工人组代表的这一意见。”（引自1981年第66届国际劳工大会会议纪要）

式的集体谈判体系中，它要求政府部门最低程度的公共干预，并确立谈判的主体为雇主及他们的组织、工人的组织。自1949年国际劳工组织通过其第98号公约，即组织权利和集体谈判权利原则的实施公约之后，这一集体谈判框架在其后快速的社会变革中一直保持着合法性。

至于国际劳工组织推动了哪些形式的集体谈判，一方面它包括成员国政府、雇主和工人组织的代表在国际劳工大会期间通过了若干国际劳工公约。还包括一些国家级的三方性集体协议（尤其是在二十世纪下半叶）。在1944年通过费城宣言（该宣言还作为国际劳工组织章程的一部分）后，在国际层面上就预见到会出现这些国家级的三方性集体协议。费城宣言（国际劳工组织正是在费城宣言原则的基础上建立的）第1条第4项提出“反对贫困的斗争需要各国在国内以坚持不懈的精力进行，还需要国际间作持续一致的努力，在此努力中，工人和雇主代表享有和政府代表同等的地位，和政府代表一起参加自由讨论和民主决议，以增进共同福利。”国际劳工组织有关集体谈判原则的有效性还体现在：截止到1999年8月1日，已经有高达141个国家或地区批准了第98号国际劳工公约。多数国际劳工组织的成员国还在国际劳工标准的基础上执行国际劳工组织有关集体谈判的标准。

还应注意的是，前面提到的政治、经济和社会方面的变革在我们跨入2000年之际仍然是颇具影响性的，即使这样也未能缩小集体谈判在重要性、其所发挥的作用和目的等方面的意义。集体谈判对于产业关系的意义也没有受到任何影响。激进派思潮近年来倡议用民事法规和商业法规来取代劳动法，也确实有一些国家开展了个人合同、企业与未加入工会人员签订合同、集体协议并存的作法。但这些建议和作法只是很少的一部分作法，对全球集体谈判的基本原则并不能造成多大影响。

本文旨在介绍国际劳工标准以及国际劳工组织标准监督机构（尤其是国际劳工组织公约和建议书实施专家委员会和国际劳工组织自由结社委员会）有关评论中所包含的集体谈判原则。

1944年，费城宣言确认“国际劳工组织的神圣义务在于推进各国开展相关活动计划以确认集体谈判的权利”，并特别提出这一原则要适用于全球各地的所有人。1949年的国际劳工大会通过了第98号国际劳工公约，即组织权利和集体谈判权利原则的实施公约。

不仅如此，1998年6月，国际劳工大会通过了国际劳工组织关于工作中的基

本原则和权利及其后续行动宣言,再次确认国际劳工组织的所有成员在加入国际劳工组织之际业已批准国际劳工组织章程和费城宣言所确定的基本原则和权利。这些基本原则和权利包括在承认自由结社、消除强制和强迫劳动、有效消除童工现象和就业与职业中的歧视现象的同时,承认集体谈判的权利和原则。国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利及其后续行动宣言还提出所有成员都有义务(这是成为国际劳工组织会员的要求)本着真诚的态度并按国际劳工组织章程的要求,尊重、促进和实现基本权利。从这方面看,在国际劳工组织成立80周年之际,仍然有必要强调其对集体谈判这一基本原则的贡献,这也正是我们仍能看到许多国家还在不同层次以及大范围内实施集体协议。

第二章 集体谈判的定义与目的

雇主组织和工人组织之间的协作以及这些组织与政府部门间的协作主要是建立在国际劳工组织原则上的，这包括：(1) 在企业²、行业和国家一级³就有关国际劳工组织⁴确定的活动或其它活动进行协商；(2) 开展双方性⁵或三方性集体谈判^{6、7}。

在国际劳工组织的有关活动中，集体谈判是最终形成集体协议的一种活动。在第91号国际劳工建议书中，集体协议被定义为“有关劳动与就业条件的书面协定，其缔结双方：一方为一名雇主，一个雇主团体或一个或几个雇主组织；另一方为一个或几个劳动者代表组织，或在没有此类组织的情况下，由有关劳动者根据本国法律或条例正式选出并委任的代表。”（第91号国际劳工建议书第2条）。并且集体协议对签订协议的各方以及他们所代表的各个方面都具有约束力，且与集体协议相违的就业合同中的有关规定应视为无效并应自动由集体协议中的有关规定所取代。然而就业合同中对工人更为有利的条款不应视为与集体协议抵触（对于以上内容，可查阅第91号国际劳工建议书第3条的第（1）款、第（2）款和第（3）款）。

1951年的第91号国际劳工建议书明确了集体协议的法定约束力，并确定了集体协议优先于个人的就业合同，也同时承认在个人就业合同条款中对个人更有利的条款的合法性。1980年，在准备第154号国际劳工公约并就集体谈判进行委员会讨论的过程中达成了以下共识“委员会有着广泛的共识，即通过集体谈判能够为工人争取到比成员国法律规定下更为有利的工作条件⁸。”对于集体协议具法律约束力这一方面，在准备第91号国际劳工建议书的工作的开展过程中，劳动

² 请参见国际劳工组织1952年第94号《企业合作建议书》。

³ 请参见国际劳工组织1960年第113号《（工业部门和国家一级）协商建议书》。

⁴ 请参见国际劳工组织1976年第144号《（国际劳工标准）三方协商公约》以及1976年第152号《（国际劳工组织活动）三方协商建议书》。

⁵ 请参见国际劳工组织1951年第91号《集体协议建议书》、1949年第98号《组织权利和集体谈判权利公约》、1978年第151号《（公务员）劳动关系公约》、1978年第159号《（公务员）劳动关系建议书》、1981年第154号《促进集体谈判公约》和1981年第163号《集体谈判建议书》。

⁶ 请参见《费城宣言》第I条第4项。

⁷ 以上脚注提及的国际劳工公约和建议书的文本可在《国际劳工组织有关自由结社法律：标准与过程》一书中查到，该书由国际劳工组织于1995年于日内瓦出版。

⁸ 请参见1980年国际劳工大会会议记录。

关系委员会承认在考虑每个成员国具体国情的情况下,集体协议和国家立法都可达到理想的结果⁹。

第98号国际劳工公约并没有对集体协议进行定义,但却指出了集体协议的基本性质,即“集体协议用来约束就业条件和其它就业条款”。第98号国际劳工公约还鼓励雇主和工人组织充分利用这一机制进行自愿性谈判。第151号国际劳工建议书还特别针对公共服务部门的集体谈判问题。公共服务委员会接受将“谈判”界定为“任何正式或非正式的讨论以期最后达到协议。”该公约还强调集体协议要确实得到执行¹⁰。第154号国际劳工公约的第二款将集体谈判定义为“一名雇主、一些雇主或一个或数个雇主组织作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) 确定劳动条件和就业条款;和(或)(b) 解决雇主和工人之间的关系;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。

在国际劳工组织的活动中,协商的范畴通常比集体谈判大。通常,可以就雇主和工人共同关心的问题展开协商,这样可以使雇主和工人共同讨论有关问题,并尽可能达成双方均可接受的解决方案。还可以将他们的意见传递给有关的政府机构,并就他们关注的问题进行立法或执行相关的法规或就其它共同关心的问题,如有关国家机构的人员组成、经济和社会发展计划的制定和实施,听取雇主和工人组织的意见。与此相比较,集体谈判通常局限于相关的双方明确就业条件、条款和彼此之间的关系。

还应注意的是,在许多国家中,以前完全算是协商的领域也逐渐地发展成为有关经济和社会政策所覆盖的内容进行三方性集体协议,当然按照费城宣言第一条第4款的有关规定,这样的三方性集体协议中要包括工作与生活条件。不仅三方性集体协议有着这样新的发展趋势,许多国家在劳工立法和针对公共服务部门的立法方面的变化也反映了这样的趋势。这主要是民间社会和团体不断参与政策制定这一进程决定的。而以前,政策制定完全是政治机构的职责。在许多发达国家和一些发展中国家,这已经成为民主社会发展的一个结果,即政策制定是由政府部门与社会伙伴共同参与完成。这些主要的集体协议和三方共同起草的劳动法规正式提交议会进行审议。这样做在政治性和技术性方面有着很大的好处,因为这样的法规有着利益直接相关人群的支持,从而使社会在推进民主进程方面有了更坚实的根基。

⁹ 请参见1951年国际劳工大会会议记录附件8第603页。

¹⁰ 请参见1978年国际劳工大会会议记录第64和65段。

第三章 集体谈判的有关各方和 对最具代表性组织的确定

前面的论述明确提到了雇主或雇主组织作为一方,工人组织作为另一方是集体谈判的主体。只有在没有相应的工人组织的情况下,有关工人和他们的代表才有权参加集体谈判。

这一主张是在国际劳工组织集体协议建议书第2段第1款中明确提出的。并且(1)1971年的国际劳工组织第135号工人代表公约的第5条规定“选举工人代表并不是要削弱工会及其代表的地位”;(2)1981年国际劳工组织第154号集体谈判公约第三条第二款也同样指出“选举工人代表并不是要削弱有关工人组织的地位”。在准备1951年国际劳工组织第91号集体谈判建议书的工作中,考虑到在一些国家中,工会组织尚未得到充分的发展壮大,为了确保该国际劳工建议书所确定的原则能得到充分的实施,因而预见到了有关工人组织及其代表不在场的情况下也可以由工人代表签定集体协议¹¹。

国际劳工组织自由结社委员会在考虑到以上国际劳工标准所确定内容的基础上,强调“企业与其职工在绕过代表他们的组织的情况下,直接开展谈判是与应鼓励雇主和工人组织开展集体谈判的原则不一致的¹²”。国际劳工组织自由结社委员会还强调“在有工会组织存在的情况下,雇主和一些未加入工会组织的工人直接达成协议,无助于第98号国际劳工公约第4条所明确的集体谈判原则¹³。”国际劳工组织自由结社委员会还详尽论述并指出“在一个或多个工人组织存在的前提下,对于可代表10%的企业工人的职工代表直接与雇主达成协议不利于第98号国际劳工公约第4条的实施”。“另外,考虑到这里很小的百分比人数,就更有可能削弱工人组织的地位,这也是与第154号国际劳工公约第3条第2款所规定的内容相违背的¹⁴。”国际劳工组织自由结社委员会认为“公司向职工提出的一种待遇方案仅仅是公司先前向工会提出并被工会所拒绝的待遇方案的一个重复;在这种

¹¹ 请参见1951年国际劳工大会会议记录报告第8卷第603页。

¹² 请参见《结社自由:国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第786页,该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

¹³ 请参见《结社自由:国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第790页。

¹⁴ 请参见《结社自由:国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第788页。

情况下，工会的做法不应受到指责，因为这也是工会的一项权力¹⁵。”国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查中，对一些国家实施自由结社公约和集体谈判公约给予了关注，并表达了与自由结社专家委员会在非工会会员与雇主达成集体协议问题上的类似的想法，但并没有就这些问题发表深入的评论意见¹⁶。

应当强调的是，为使工人组织能够通过集体谈判完成他们“维护工人利益的使命”（第87号国际劳工公约第10条），他们必须为独立性的工人组织，尤其是不能受雇主或雇主组织的控制（第98号国际劳工公约第2条），而且工人组织要能在不受限制工会组织权或妨碍工会合法组织有关工人活动（第87号国际劳工公约第3条）的政府部门的干预下开展活动。因此国际劳工组织1978年的第151号劳动关系公约（公共服务）第5条第1款规定“公务员组织应对公共当局享有完全的独立。”而国际劳工组织1951年的第91号集体谈判建议书要求“对于当前集体协议不应理解为职工组织可由他们的雇主或其代表建立、控制或资助。”

另一个应该予以关注的问题是谈判的权利应由代表性层次来决定。在这方面应该考虑的是建立在集体谈判制度的基础上，参与谈判的工会组织只代表他们的会员或所有参与谈判的工人。对于工会代表所有参与谈判的工人的情况下，如果工会（或在一些情形下的多个工会）能代表大多数工人或可代表超过法律所规定超过一定百分比但并不一定是多数的工人，在许多国家这样的工会方有权作为唯一有代表性的一方参加集体谈判。

国际劳工组织标准实施专家委员会的意见在以下两种情形都是与有关国际劳工公约的规定相一致的¹⁷。对于一个有关保加利亚标准施用的案例，当审议有关组织提出的投诉，即：保加利亚的一些集体协议只适用于集体谈判的参与方以及他们所代表的工人，而不适用于所用工人。国际劳工组织自由结社委员会的考虑是“这是一个合法的作法，并且如果这样形成的集体协议适用于所有工人也同样合法的。不管哪一种做法都没有违反在许多国家执行的自由结社的原则¹⁸。”国际劳工组织标准实施专家委员会指出“当国家立法规定应将工会视为专门性的集

¹⁵ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第791段。

¹⁶ 请参见国际劳工组织自由结社委员会1994年在国际劳工大会上提供的报告（报告3的4B部分）。

¹⁷ 请参见国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告的第238等段落。

¹⁸ 请参见《国际劳工通讯》，1996年第305号报告的第100段，案例号1765（保加利亚）。

体谈判代表，并且有权代表所有工人而不仅局限于他们的工会成员时，应当要求有相应的保证机制：（1）要有一家独立机构的证明；（2）代表机构应是由职工投票并以多数票通过后确定的；（3）如果代表机构由职工投票但未能获得多数票，可在一定时限后要求重新选举投票；（4）在一定期限之后，新的代表机构（非已经获授权机构）可要求重新进行选举投票¹⁹。”然而，国际劳工组织标准实施专家委员会还同时指出“如果没有一个工会能有超过半数的会员，该单位所有的工会组织都应该有权代表他们的工会会员参加集体谈判²⁰。”

国际劳工组织自由结社委员会坚持与国际劳工组织标准实施专家委员会²¹一致的立场观点，并认为规定应由代表企业中工人绝对多数的工会参加集体谈判“并不能按照第98号国际劳工公约第4条的有关规定促进集体谈判的开展。”因而可以要求政府机构“采取行动，在与有关组织协商的基础上对有关集体谈判的法律规定进行修补，以保证在没有哪一个工会能代表大多数工人的情况下，有关组织能共同参加集体谈判并签订能代表整个企业或至少是他们所代表会员的集体协议²²。”

国际劳工组织自由结社委员会强调“按照当今的制度，最具代表性的组织应享有倾向性甚至是垄断性的集体谈判权。对于如何决定最具代表性的组织应事先制定客观公正的标准²³。”

国际劳工组织1981年第163号集体谈判建议书列举了各种促进集体谈判的做法，包括如何对雇主和工人代表组织予以承认（请参见该国际劳工组织建议书第3条的a款）。

最后，应该指出的是，按照国际劳工标准的规定以及国际劳工组织标准实

¹⁹ 请参见国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告的第240段。²⁰ 请参见国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告的第241段。

²¹ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第831段至842段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

²² 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第831段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

²³ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第827段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

施监督机构的要求，第一级的工会，即工会联合会应有代表工人参加集体谈判的权利²⁴。

²⁴ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第781至783段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。还请参见国际劳工组织相关专家委员会于1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告的第249段。

第四章 集体谈判所覆盖的工人

第98号国际劳工公约确定了集体谈判与达成集体协议的关系,并且所达成的集体协议是用于约定工作条件和就业条款的(可参见该国际劳工公约第4条)。本公约还同时明确“公约中有关确保性的条款在是否适用于军队和警察以及适用程度的问题上,应按各成员国的法律法规执行。”本公约还规定“第98号国际劳工公约并不涉及从事国家行政工作的公务员的状况,也不得以任何方式解释为有损于他们的权利或地位。”(可参见第98号国际劳工公约第6条)²⁵。按照这一国际劳工公约的规定,只有军队、警察和上文提及的公务员可以不具有集体谈判权。对于这一大类的公职人员,国际劳工组织相关专家委员会做出了下以评论:

“由于各国公职人员的概念有着很大的区别,第98号国际劳工公约在实施过程中可能会遇到相应的问题。在公务员集体谈判权这一例外问题上,本委员会还是本着很严格的方法进行考虑的。因而在公约英文文本第6条规定这类人员应为“从事国家行政工作的公职人员”(西班牙语文本为“los funcionarios publicos empleados en la administracion del Estado”;法语文本为“Fonctionnaires publics”)。本委员会不能允许仅仅是基于公职人员的身份,就将那些由政府雇佣的人员排斥在集体谈判之外。因此必须对从事国家行政管理的公务员(如:一些国家中在政府部委或其它类似机构的工作人员以及一些辅助性人员),即可以被排除在集体谈判之外的特殊人员和其它由政府、公立企业和自主性的事业单位所雇佣的人员加以区别。而后者是享有本公约有关权益确保性条款所规定内容的权利。因此,本委员会要强调的是作为白领雇员的

²⁵ 对于公务员和公共部门的职工,国际劳工公约第151号(1978年)和第154号(1981年)在延续将集体谈判的覆盖范围扩大趋势的基础上,确定对于公共服务部门的集体谈判可有特定方式。国际劳工公约第154号(1981年)在集体谈判覆盖范围上比对第98号国际劳工公约确定的范围要宽。这是因为第154号国际劳工公约规定“该公约适用于所有经济部门,包括公共服务部门”。(可参见该公约第1条)。国际劳工组织集体谈判委员会在起草第154号国际劳工公约的工作中,确认应给“所有经济部门”以最宽泛的含义,以使其包含所有的经济活动部门,也包括公共服务部门”(1980年国际劳工大会会议记录第41页)。因而第154号国际劳工公约第1条第3款明确规定“对于公共服务部门,具体开展集体谈判的方式可由各成员国以本国法律法规或实际做法来规范”,该公约第1条第2款同时又规定“公约中有关确保性的条款对于军队和警察的适用程度问题上,应按各成员国的法律法规以及实践来规范。”

公职人员并不都是从事国家行政管理的公职人员。否则的话，第98号国际劳工公约的覆盖范围就只能大打折扣了²⁶。”

与此相类似的是，国际劳工组织自由结社委员会也指出：

“所有非从事国家行政管理的公职人员应当享有集体谈判的权利并有权通过集体谈判达成集体协议²⁷。”

“对有从事国家行政管理职责的公务员(如：一些国家中在政府部委或其它类似机构的工作人员以及一些辅助性人员)和其它由政府、公立企业和自主性的事业单位所雇佣的人员加以区别。只有前一类人员可以被排除在第98号国际劳工公约规定适用人员的范围之外²⁸。”

“在审议一个有关给予一国家银行以私营企业地位的案例时，国际劳工组织自由结社委员会指出对银行是否适用公法或私法并不是该委员会的职权。考虑到第87号和第98号国际劳工公约适用于所有银行部门的职工，该委员会希望银行职员参加集体谈判，并通过集体谈判达成集体协议以及银行职工加入他们自主选择的工会联合会的权利能够得到尊重²⁹。”

对于一些特定类别的工人，国际劳工组织自由结社委员会特别指出以下一些私营部门职工不能被排除在集体谈判权利之外：公共交通与水上交通部门的工人、在公共部门的企业或国有企业中的工作人员、邮电通信部门的工作人员、国有工商业企业的职工、国家银行中的工作人员、国家广播电视机构的工作人员、出海海员、民航技师、出口加工区的工人和合同制人员³⁰。在起草第154号国际劳工公

²⁶ 请参见国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告的第200段。

²⁷ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第793和第795段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

²⁸ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第794段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

²⁹ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第798段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

³⁰ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第792至第805段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。还请参见国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告有关土耳其国别案例的第263段。

约的过程中，有关将“非盈利性并且全额或部分程度由国家资助的机构中的工作人员排除在集体谈判公约之外”的提议也最终撤案了³¹。

在第154号国际劳工公约的准备过程中，国际劳工组织公共服务问题委员会对有关概念进行了确认，即“议员、司法部门和其它通过选举参政的人员并不认定为公共部门所雇佣的人员³²。”按照这一概念，这一类人员应排除在集体谈判公约的适用范围之外。应当注意的是这一概念的界定也适用于第154号国际劳工公约，即有关公共服务部门的确定。

³¹ 请参见1981年国际劳工大会会议记录的第22页。

³² 请参见1978年国际劳工大会会议记录的第25页。

第五章 集体谈判的内容

正如上文所述,国际劳工组织有关标准(第98号、151号、154号国际劳工公约和第91号国际劳工建议书)重点对集体谈判的内容进行了规定,主要是“工作和就业条件及条款”以及“雇主和工人及雇主和工人组织之间的关系。”然而,确定集体谈判的内容并不是非常简单的,这是因为首先要确定这里提到的条件和关系两个词的概念。国际劳工组织集体谈判委员会在起草第154号国际劳工公约的工作过程中,工人组代表在了一项提案的基础上提出了一项有关集体谈判内容的提案,要求将“生活条件”和“各种社会措施”替换为“集体谈判确定工作条件和就业条款”。工人组代表要求国际劳工组织集体谈判委员会对“工作条件和就业条款”进行确认。因为1951年国际劳工组织已经对这一概念进行了界定。按照这一概念界定,“有关谈判各方在法律法规的范围之内可自由确定他们的集体协议的内容,并可据此达成有关工作条件和就业条款的集体协议条文,这些内容还可以包括各种社会性内容。”(可参见1951年第34届国际劳工大会产业关系报告第2卷第51页的相关内容)。该补充提案得到了国际劳工组织集体谈判委员会的批准,并由该委员会就此问题做了以上阐述³³。

国际劳工组织标准实施监督机构所使用的工作条件这一概念也是建立在这一基础之上,并不局限于传统意义上的工作条件的内容(工时、加班³⁴、休息时限、工资等),它还包括“通常是有关就业条件的一些内容”。如:职位晋升、工作调动、在没有通知的情况下辞退等³⁵。这一发展趋势是与当前产业化国家将“管理性”集体谈判作为解决诸如裁员、改变工时和其它超越严格意义上就业条款的重要内容的重要方式。国际劳工组织标准实施专家委员会指出“将有关就业条件的相关问题排除在集体谈判内容之外是与第98号国际劳工公约相一致的。”并且“有关权力机构单方面限制集体谈判的内容也是与该公约所规定的内容相一致的³⁶。”虽然可以就

³³ 请参见1981国际劳工大会会议记录第22页。

³⁴ 按照国际劳工组织标准实施专家委员会一些专家的意见,可以通过集体谈判达成集体协议的形式确定比相关法律所规定的每日工作时间还短的工作时数(可参见1998年国际劳工组织标准实施专家委员会报告第三卷第256页的第1A部分)。

³⁵ 请参见国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告的第250段。

³⁶ 请参见国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告的第265段。

广泛的内容进行集体谈判，但是这些内容并不是绝对的，而且这些集体谈判的内容并不是必须与工作条件和就业条款相关的。也就是说，“并不是非要与就业条件完全相关的³⁷”。另外，国际劳工组织标准实施监督机构还要求按照有关法律规定去除有关企业自主管理权限内的一些内容，如人员职责的任务的安排等³⁸。国际劳工组织标准实施机构还禁止歧视性条款以及其它与国家法律所规定的最低社会保护条款相抵触的内容。国际劳工组织自由结社委员会还提出如“有关管理和企业运作的事务也有理由认定为不在集体谈判的内容之内³⁹。”在最近一个有关公共教育部门集体谈判内容案例的审议中，国际劳工组织自由结社委员会提出“确定综合性的教育政策应视为不在集体谈判内容之内的事务。”然而，该委员会还表示“这些教育政策很可能对就业条件有着很大的影响，但就业条件等事务是自由开展的集体谈判的内容⁴⁰。”

最后，对于第154号国际劳工公约确定的有关集体谈判的内容，应该提到的是1971年第135号工人代表问题国际劳工公约和随之而发布的相应议题的国际劳工建议书，可以通过集体协议或其它形式对集体谈判的工人代表给予相应的保障。很显然，对于有关集体谈判各方关系问题不仅包括对工会方面的保护问题，还包括其它形式的协商、交换意见、开展合作以及建立纠纷解决机制和程序。

³⁷ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第812段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

³⁸ 请参见1998年第86届国际劳工大会标准实施专家委员会报告的第259页。

³⁹ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第812段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

⁴⁰ 请参见国际劳工组织自由结社委员会第311期报告第220段有关第1951号案例的记录。

第六章 集体谈判的自主性和自愿性以及集体谈判的级别

第98号国际劳工公约第4条明确规定了集体谈判的自愿性。国际劳工组织自由结社委员会也强调集体谈判的自愿性是自由结社原则的一个重要方面⁴¹。该公约的第4条还起着促进集体谈判开展的作用。它明确提出了鼓励并促进自愿性谈判机制的建立和发展,并规定“在适宜的情况下,应鼓励采取适合成员国国情的集体谈判措施。”在第154号国际劳工公约的准备过程中,国际劳工组织集体谈判委员会达成一致意见,要求对促进集体谈判中的“促进”一词不应理解为“它意味着政府有义务进行干预并强制有关方面开展集体谈判”。这也打消了雇主代表对该公约可能意味着政府承担强制开展有关集体谈判义务的担忧⁴²。”

国际劳工组织自由结社委员会考虑到如果要使集体谈判能发挥作用,集体谈判必须是自愿性的,并不得采取强制性的措施。否则的话,它就会改变集体谈判的自愿性这一根本特征。该委员会还提出第98号国际劳工公约的第4条根本没有要求政府强制要求有关方面进行集体谈判,实际上政府部门这样的干预只能改变集体谈判的自愿性这一原则⁴³。为将这一问题进行更清晰的阐述,我们不妨看一下国际劳工组织自由结社委员会审议的一个案例。这一案例是有关解决企业优化和改进企业效率并最终实现工人和雇主双赢的局面的案例。如果这种类型的集体谈判由工会组织提出并且在谈判期限内未达成协议,那么,在将双方争议的问题提交给有关行政当局做出仲裁的话,这种做法就与集体谈判的自愿性原则,即第98号国际劳工公约第4条的规定相违背⁴⁴。

因而并不能据国际劳工组织有关集体谈判方面的公约而就有关方面启动集体谈判进程⁴⁵,并在集体谈判的基础上达成集体协议的有关义务和责任。尤其是政

⁴¹ 请参见《结社自由:国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第844段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

⁴² 请参见1981年国际劳工大会会议记录第22页。

⁴³ 请参见《结社自由:国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第845和846段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

⁴⁴ 请参见《结社自由:国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第847段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

⁴⁵ 一些国家有着强制进行集体谈判的规定。在这方面可参见国际劳工组织公共服务联合委员会第四次会议的会议报告II第25页,1988年。还请参见国际劳工组织公共服务联合委员会1970年的会议报告二。

府部门不能以处罚的方式来要求有关的谈判方展开集体谈判。然而,国际劳工组织标准实施监督机构也考虑到有关国家法律标准应允许最具代表性的组织参与集体谈判,这也牵涉到对有关组织代表性的确认以及对这些代表组织予以确认责任的问题⁴⁶。国际劳工组织自由结社委员会考虑到雇主以及承担雇佣责任的一些政府部门,应当承认最具代表他们所雇佣工人的产业性组织。“当有关工会成立并代表大多数工人时,有关权力机构应采取辅助性措施获得雇主对工会组织的承认,这样做将会有利于开展集体谈判⁴⁷。另外,在国际劳工组织标准实施专家委员会审议第98号国际劳工公约实施的过程中,并没有对在集体谈判过程中禁止一些不正当劳动的行为进行批评⁴⁸。与此相类似的是,国际劳工组织标准实施监督机构强调在支持集体谈判的机制建设过程中(提供信息、进行协商、调解和仲裁),应坚持集体谈判自愿性的原则。但一些国家有关集体谈判的立法并没有坚持这一原则,相反,一些国家要求有关集体谈判方遵守有关集体谈判程序。在这样的谈判程序中,有关行政当局还按照预定的时间框架以调解、仲裁等形式经常进行强制性干预。国际劳工组织标准实施专家委员会表示,集体谈判机制主要是要协助产业双方进行谈判,并使双方能自主达成集体协议⁴⁹。”

在实际工作中,国际劳工组织标准实施委员会也接受了一些国家存在的做法,即有一于诚信自愿原则并进行不公正集体谈判的做法⁵⁰,但其条件是此类做法不过分并且是按法律规定在一定的时限内接受调解⁵¹。该委员会的这些标准也考虑了在工会运动欠发展的地区促进集体谈判这一因素。这一做法还考虑到一些国家在不能继续达成新的集体谈判协议而进行的谈判破裂时,避免出现罢工和其它破坏性情形

⁴⁶ 请参见国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告第245段。

⁴⁷ 请参见《结社自由:国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第821、823和824段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。还请参见国际劳工组织自由结社委员会有关乌干达的第1996号个案的第316号报告第667段。

⁴⁸ 请参见国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告第246段。

⁴⁹ 请参见国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告第248段。

⁵⁰ 如:在对巴拿马有关立法规定进行审议时注意到:根据规定,雇主在工人举行罢工时,在此期间如果雇主未对集体谈判的请求给予回应或谈判方未接受调整意见时,雇主须向工人支付工人的工资。国际劳工组织标准实施专家委员会认定此类做法系过分做法(请参见该委员会就有关1931号案例提出的第318期报告的第371段)。

⁵¹ 请参见《国际劳工通讯》第80卷第2期中第1898号有关危地马拉案例的第307期报告的第324段,以及《国际劳工通讯》第79卷第2期中第1822号有关委内瑞拉案例的第304期报告的第508和509段。还请参见国际劳工组织标准实施专家委员会1998年有关报告的第253页。

的出现，尤其是这些集体谈判协议覆盖大范围的工人等因素。

国际劳工组织标准实施专家委员会还注意到在集体谈判中一些经常出现的问题：如单方面确定（按照有关法律或由行政权力部门确定）集体谈判的级别，将某些内容排除在集体谈判内容之外，将集体协议生效的前提设为须经权力或财务预算部门的批准，尤其是在工资问题上按照有关法律预设的规定确定集体协议，单方面确定工作条件⁵²。

对于集体谈判的层次与级别，1981年的第163号国际劳工建议书在第4条第1款中提出“应按成员国的国情采取适宜的措施，这样才能保证集体谈判在企业、集团、部门、行业、地区或国家一级开展。”

与此相类似的是，国际劳工组织标准问题专家委员会在考虑联合会和联合总会应具有集体谈判权这一原则的基础上，驳斥了有关剥夺这一权利的一些做法。在这一问题上，该委员会指出“有关强制性要求在高级层次（如：行业或部门一级）进行集体谈判的立法规定在适用国际劳工公约问题上引出了一些问题。并且确定集体谈判级别应由谈判伙伴共同确定，因为他们才最有权确定在哪一层次上进行集体谈判是最适宜的。在他们共同选择的基础上，可以采取复合性的集体谈判框架协议，并辅之以地方性或企业一级的集体协议⁵³。”

国际劳工组织自由结社委员会指出“根据第98号国际劳工公约第4条有关集体谈判的自主性和自愿性原则，集体谈判的级别应由有关谈判方来确定。因此，谈判级别不应由法律或政府的指定来确定，更不能由劳动行政部门以案例的形式来确定⁵⁴。”国际劳工组织自由结社委员会并不认为“雇主方面拒绝在某一级别上进行集体谈判违反结社自由原则⁵⁵。”在这方面，“大多数工人和企业为达成职业类别或

⁵² 请参见国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告的第248段。

⁵³ 请参见国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告第249段。

⁵⁴ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第851段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。还请参见国际劳工组织自由结社委员会第1887号有关阿根廷案例的第310期报告的第103段。

⁵⁵ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第852段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

行业级别的集体谈判协议的要求会对实施第 98 号国际劳工公约带来一些问题⁵⁶。”也就是说，产业一级有充分代表性的工会在企业一级也应该有着充分的代表性⁵⁷。”

国际劳工组织自由结社委员会指出“保护参加集体谈判有关方面的独立性的最佳做法是允许他们通过协商来确定集体谈判的级别。在这方面，实际上在许多国家中这一问题都是由独立于谈判方的机构来确定的。该委员会认为，在这种情况下这样的机构必须是严格意义上独立的机构⁵⁸。”对于政府介入并试图改变谈判框架，并在其中充当间接性或真正意义上的雇主角色时，国际劳工组织自由结社委员会就此问题指出“必须采取充分的协商做法，使所有各方能对预先设定的涉及到国家利益的目标进行讨论。并且这种协商是要按国际劳工组织第 113 号协商（产业级和国家级协商）建议书确定的原则进行的⁵⁹。”而且必须本着真诚的态度进行协商，并要使双方都在掌握必需的信息的前提下进行决策⁶⁰。需要进行协商这一原则也同样适用于“在引入相应立法前，政府介入并试图改变谈判框架，并在其中充当间接性或真正意义上的雇主角色的情形⁶¹。”

国际劳工组织标准实施监督机构并没有就不同级别（可能会讨论经济总体问题、产业或行业相关问题、企业或企业集团问题、工厂或车间相关问题等，当然也有一些情况是针对地区性问题的）达成的集体协议间的关系确定标准。从原则上讲，这些都取决于集体谈判方的意愿。在实际情况下，国际劳工组织标准实施监督机构也接受由集体协议来确定如何对集体谈判和协议进行协调的机制（如，通过一份特定的集体协议能解决的问题在其它级别和层次上就不一定能解决）。标准实施监督机构也接受多份集体协议就不同的问题达成协议，并以某一级别的集体协议为主，同时对工人最为有利的标准为基础。也有根本不建立标准，将有关事项移留到实际执行过程中予以解决的。1981 年的国际劳工组织集体谈判建议

⁵⁶ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第 854 段。该出版物由国际劳工组织 1996 年于日内瓦出版。还请参见《国际劳工组织通讯》1997 年第 80 卷第 306 期有关秘鲁的第 1906 号案例报告的第 533 段。在此问题上，国际劳工组织标准实施委员会有着一致的意见。并可参看 1996 年第 83 届国际劳工大会报告三的第 4A 部分（第 215 页）。

⁵⁷ 请参见《国际劳工组织通讯》1996 年第 79 卷第 302 期有关秘鲁的第 1845 号案例报告的第 516 段。

⁵⁸ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第 855 段。该出版物由国际劳工组织 1996 年于日内瓦出版。

⁵⁹ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第 856 段。该出版物由国际劳工组织 1996 年于日内瓦出版。

⁶⁰ 请参见国际劳工组织自由结社委员会有关第 1951 号案例（加拿大）的第 311 期报告的第 228 段。

⁶¹ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第 856 段。该出版物由国际劳工组织 1996 年于日内瓦出版。

书（第163号）在第4段第2款中提出“以多个层次进行集体谈判的国家中，谈判各方保证在各个级别上都有着相互之间的协调。”

最后要说的是，集体谈判的自主性和自愿性原则意味着工人组织必须选出能够维护他们利益的代表参加集体谈判。并且集体谈判的过程不应受政府部门的干预⁶²。

⁶² 请参见《国际劳工通讯》1997年第80卷第307期有关刚果民主共和国的第1910号案例报告的第174段，以及《国际劳工通讯》1997年第80卷第306期有关韩国的第1865号案例报告的第331段。

第七章 集体谈判的坦诚原则

在准备第154号国际劳工公约的过程中,国际劳工组织集体谈判委员会指出“只有当集体谈判双方本着坦诚的原则进行谈判,集体谈判才能真正有效地开展。”该委员会还同时强调,“坦诚地进行集体谈判是不能以法律强制规定的,它只能建立在谈判双方自愿和持续努力的基础之上⁶³。”国际劳工理事会于1977年通过了《有关跨国企业和社会政策的三方性原则宣言》。在该宣言中有关集体谈判的章节明确提到了要进行坦诚的集体谈判(请参见该宣言的第52条),并要求承认有关组织的代表权,以便开展集体谈判(请参见该宣言的第48条)。该宣言还提出,集体协议应包括对集体协议予以解释和执行过程中产生的争议进行解决,以及确保双方权利和责任等相关规定(请参见该宣言的第53条)。

国际劳工组织自由结社委员会在强调以坦诚的态度进行集体谈判的原则同时,还特别提出以下原则:(1)雇主和工会组织应以坦诚的态度进行集体谈判,并通过各种努力达成集体协议;并且真诚和建设性的集体谈判是建立和维持谈判双方信任关系的基础;(2)雇主和工会组织应本着坦诚的态度进行集体谈判,并通过集体谈判达成集体协议。这一原则要求“双方应竭力避免无正当理由由拖延集体谈判进程”;(3)“对于谈判过程中一方是否采取听任的态度或是不妥协的态度这一问题,也是双方间可进行谈判的问题。总之,雇主和工会都应该竭力通过集体谈判促成集体协议的达成;(4)所达成的集体协议对有关方都具约束力⁶⁴。”

遵守相互之间在集体协议中达成的承诺也是第91号国际劳工建议书(请参见该建议书的第3条)中所明确提出的原则。它指出“集体协议对协议的签字方以及他们所代表的方面都具有约束力。”国际劳工组织自由结社委员会审议了众多有关指责集体谈判一方未遵守集体协议的案例,并指出“达成的集体协议对有关各方都具约束力⁶⁵,并且遵守集体协议中相互间达成的承诺是构成集体谈判权的一个重要组成部分。因而,遵守集体协议为劳动关系的发展建立了稳定而坚实的基

⁶³ 请参见1981年国际劳工大会会议记录第22页。

⁶⁴ 请参见《结社自由:国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第814至818段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

⁶⁵ 请参见《结社自由:国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第818段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

础⁶⁶。”坦诚地开展集体谈判的原则意味着开展真诚并具建设性的谈判，避免任何可能出现的拖延现象，努力达成协议并坦诚地执行协议。这一原则还要求为开展集体谈判而承认有关工会组织的代表性。国际劳工组织标准实施专家委员会还注意到“一些国家有利用法律规定强制雇主承认有代表性工会组织的规定，如果雇主对这样的工会组织不予承认的话（当然这也是劳工领域的一种不公正现象），可按法律规定对雇主进行处罚。”考虑到以上现象，专家委员会指出“应对雇主和工会本着坦诚的态度开展集体谈判，并努力达成集体协议是非常重要的。对于公共部门或关系到国计民生的部门，由于这些部门的职工没有罢工权，这种坦诚原则就显得更为重要了⁶⁷。”

最后还要说的是，集体谈判的结果也要体现坦诚性原则。国际劳工局⁶⁸在回复某成员国政府有关第154号国际劳工公约的备忘录中指出：

……国际劳工公约或在准备相关国际劳工公约的过程中都未提到集体谈判的最终成果无论在形式上或性质上都须是集体协议。的确，许多国家公共服务部门集体谈判的最终决定是以集体协议形式存在的，但在一些国家中，公共部门集体谈判则以方案的形式达成，但这些方案并不具备集体协议的性质。因此，可以得出的结论是一个批准国际劳工组织集体谈判公约的成员国，按照该公约第1条第3款的相关规定可以有着实施该公约的不同方式。因此，在公共服务部门如果开展集体谈判达到了一个方案，该方案可与集体协议在形式上和本质上有不同。对于许多公共服务部门的就业条件由法律进行规范的国家，可通过集体谈判形成补充案以对相关法律进行补充，只要双方本着坦诚的态度对相关问题进行了谈判，最后确定的内容不必形成具有法律约束力的集体协议。

⁶⁶ 请参见国际劳工组织自由结社委员会有关第1919号案例的第308期报告的第325段。

⁶⁷ 请参见国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告的第243段。

⁶⁸ 请参见国际劳工组织理事会1983年11月编号为224/21/1号文件。还请参见《国际劳工通讯》（1984年第1期）。

第八章 集体谈判辅助程序的作用

集体谈判可有多种准备和辅助方式。在一些国家，集体谈判的双方可以求助于“预防性调解”。这指的是集体谈判双方充分利用独立性中间机构的作用。在开展集体谈判前足够的一段时间内，调解方可协助有关谈判方共同确定可能在谈判中出现的问题，确保集体谈判双方之间保持接触与交流，向谈判双方提供有关信息、经验、研究和统计结果。调解方还可根据谈判双方的需求，协助他们对有关信息进行分析。

应该说，传统的第三方介入方式是众所周知的。这些做法包括：调解（使谈判双方的有关立场能相互靠拢），调停（向谈判双方提出不具约束力的意见和建议）以及仲裁（仲裁结果对谈判双方都有约束力）。对于建立在谈判双方自愿接受原则基础上的调解和调停，这些做法不会产生有关是否与集体谈判原则相关的问题，这是由于这两种方式都是用于支持双方开展集体谈判这一原则而决定的。但对于在一定时限内，法律规定必须进行调解和调停的，它有可能侵害或限制有关集体谈判方的自主权。至于对谈判自由权侵害和限制的程度则完全取决于有关法规制度的性质和特点。调解和调停以及仲裁机制都是用于处理双方可能出现的争议。这些机制也可以在谈判双方进行集体谈判的准备阶段运用。在许多情况下，这些机制有助于缓解双方之间的紧张程度，并找到临时性和总体性的争议解决方案。

集体谈判的双方还可寻求仲裁来解决争议（自愿性仲裁）。正如国际劳工组织标准实施监督机构所指出的，仲裁可能产生一些与集体谈判原则相关的问题。这是因为一些仲裁可能是有关法律强制进行的，也可能是由集体谈判中的一方或是有关政府部门所强制要求的（强制性仲裁）。尽管仲裁可有强制性的和非强制性仲裁，但仲裁结果都同样具有约束力。另一种介于调解和仲裁这间的做法是由第三方机构做出相应决定，但须经集体谈判的双方对这一决定进行批准。因此在谈判双方批准前，这样的决定不具有约束力。其它的做法还有中间性仲裁，即：在集体谈判过程中，仲裁方可对谈判双方有关一些基本事项的提议进行仲裁，这样就能使集体谈判的双方更关注于其它有关问题。

国际劳工组织标准实施专家委员会的专家指出，当前的集体谈判制度和程序

在设计上应更加有利于协助双方开展集体谈判,使他们有更大的自由度来达到一致方案⁶⁹。国际劳工组织自由结社委员会强调“对于解决集体谈判双方间存在争议的有关机构应该是独立性的机构,并且对这些机构的选定也应该是建立在自主性的原则基础之上⁷⁰。”该委员会还指出“一些规定和做法能有助于集体谈判的开展,并能促进集体谈判的开展和达成谈判结果。这些规定和做法还有助于集体谈判双方获取有关信息,如他们所代表一方的经济性质的有关信息,包括工资、有关单位的工作条件等以及一些综合性的经济信息。不论怎样,所有有关集体谈判仲裁和调解的法律机制和程序都要保证集体谈判各方的自主性⁷¹。”

总之,国际劳工组织标准实施监督机构对在适当时限内自愿性或法律强制进行的调解与调停做法⁷²表示认可。按照1951年国际劳工组织第92号《自愿调解和仲裁建议书》第3条的规定,在集体谈判中,谈判双方在出现争议时,可在谈判的任何一方的提议下进行自愿性调解,或由有关职能机构依职责分工进行自愿性调解。国际劳工组织标准实施监督机构承认自愿性仲裁这类做法,但只是在一些情况下才认可强制性仲裁的做法。

⁶⁹ 请参见国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告的第248段。

⁷⁰ 请参见《结社自由: 国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第858段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

⁷¹ 请参见《结社自由: 国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第859段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

⁷² 请参见《结社自由: 国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第502到504段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

第九章 自愿性谈判与强制性仲裁

在集体谈判中，政府部门最为激进的一种干预形式就是，在法律的规定下或行政决定背景下在集体谈判双方不能达成协议或在一定天数的罢工后进行强制性仲裁。集体谈判的一方可能会寻求强制性仲裁，但强制性仲裁总是与集体谈判自愿性原则相抵触的。因为，这样形成的解决方案并不是根据谈判双方的意愿而形成的结果，这样的方案实际上是第三方的意志。而且集体谈判双方在此并没有寻求第三方进行干预。

第151号国际劳工公约的准备工作显示，强制性仲裁似乎成为了公共服务部门集体谈判争议的一种解决办法。实际上第151号国际劳工公约的第8条已经预见到了这种可能性。在第151号公约的准备过程中，已经强调了这样的强制仲裁程序必须是完全独立和公正的，并且要能得到集体谈判双方的信任⁷³。可以从本文下面的论述中看到，只有在这种情况下以及其它个别的情况下，国际劳工组织标准实施监督机构才认可相关机构可以采取强制性仲裁的做法。

国际劳工组织标准实施专家委员会指出，强制性仲裁在含义的界定上也容易产生混淆。如果强制性仲裁指的是集体谈判双方自愿要求进行的仲裁程序有强制性效果的话，那么应该说国际劳工组织标准实施专家委员会并不认为这一解释与集体谈判原则有任何相抵触的地方。因为集体谈判双方在一般情况下都须接受他们自主认定的仲裁员或仲裁小组的仲裁结论，即仲裁结论对集体谈判双方是具有约束力的。有关强制性仲裁的实际问题多出于政府部门在有一方提出仲裁请求或完全是由政府部门自主启动仲裁程序的情况下⁷⁴。对此，国际劳工组织标准实施专家委员会提出以下意见：

“对于政府部门在有一方提出仲裁请求的情况下启动强制性仲裁的现象，本委员会认为这样的做法在通常情况下都是与第98号国际劳工公约有关集体谈判的自愿性原则相抵触的。因此，这样的做法也侵害了有关谈判方应享有的自主权。在

⁷³ 请参见1978年国际劳工大会会议记录第4部分第25页的第26段以及第10部分第25页的第66段。

⁷⁴ 请参见国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关白山结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告的第256段。

强制性仲裁方面的一个例外是,可以规定工人组织在达成第一份集体谈判协议时,提请并启动强制性仲裁程序。这是因为,经验表明,在建立良好的集体谈判关系过程中,达成双方之间第一份集体谈判协议通常是最困难的。因此这一规定可以说还是与应建立有关机制和程序协助集体谈判的开展这一精神相吻合的。”

国际劳工组织标准实施专家委员会还提出:

“对于政府部门自行启动强制性仲裁的现象,本委员会认为这样的做法在通常情况下也是与第98号国际劳工公约第4条有关集体谈判的自愿性原则的规定不一致的。然而,应该注意的是,当集体谈判进入一种推延、毫无结果的局面时,即在政府不介入的情况下这种僵局肯定无法打破的局面时,政府也很可能是有理由予以干预的。考虑到成员国各种法律框架(还不断有各国的判例和实际做法加以补充)在试图解决产业关系中这一最为复杂的问题方面,国际劳工组织标准实施专家委员会将会在这方面提供综合性指导原则。成员国可按第98号国际劳工公约第4条的规定,选择适合于本国国情的措施予以执行。”

国际劳工组织标准实施专家委员会还提出了以下意见:

“应当为集体谈判双方提供各种机会,使他们在充足的时间内,在独立性协助机构(调解方、调停方等)的协助下,在以协助集体谈判的开展为首要目标的机制和程序下,自主地进行集体谈判。在这样的假设条件下,即一份通过集体谈判达成的集体协议,不管它可能是如何如何不能令人满意,但却都胜过外部强加的解决方案。因此,集体谈判的双方总应有回到谈判桌前的可能性。这也就意味着,当集体谈判双方愿重开谈判时,他们应能中断强制性仲裁程序⁷⁵。”

国际劳工组织自由结社委员会指出:(1)“在集体谈判双方不能就集体协议草案达成一致意见时,向他们强加这种强制性仲裁的做法有违第98号国际劳工公约的规定。”(2)“如果规定双方不能达成集体协议,有争议的条款须由行政部门进行仲裁,那么这些的规定也是与第98号国际劳工公约第4条所规定的自愿开展集体谈判的原则相一致的。”(3)“允许集体谈判中的一方提出由劳动行政部门进行

⁷⁵ 请参见国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告的第257、258和259段。

干预的请求并不能促进自愿性集体谈判的发展⁷⁶。”国际劳工组织自由结社委员会认可在以下情况下政府部门启动的强制性干预做法。这些做法包括由政府部门或集体谈判中的一方要求启动的、或相关法律授权要求启动的、或国家正处于危机中而需要启动的干预做法。它针对的人员包括执行国家管理重任的公职人员（按照第98号国际劳工公约的规定，这部分人员可以排除在可进行集体谈判人员的范围之外）或那些关系到国计民生的公共服务部门的工作人员（即这些人员如果中断服务会对全部或部分人口的安全与健康造成危害）⁷⁷。很显然，如果集体谈判的双方在集体协议中有利用强制性仲裁作为解决争议的机制的话，那么在这种情况下，启动强制性仲裁程序也就变得可以接受了。国际劳工组织自由结社委员会最近也表达了与标准实施专家委员会类似的意见，即当集体谈判进入一种推延、毫无结果的局面时，即在政府不介入的情况下，并且在这种僵局肯定是无法被打破的局面时，这种强制性仲裁也是可以接受的⁷⁸。

对于仲裁方应采纳何种标准这一问题，国际劳工组织自由结社委员会在审议有关冰岛的第1768号案例时，注意到该国法律规定对渔业贸易行业的集体争议进行仲裁时要考虑当前集体协议中的有关报酬、工作和该国工资变动趋势等因素。就此问题，国际劳工组织自由结社委员会提请该国政府注意“为了获得并维持集体谈判双方的信任，任何仲裁机制都应该是独立的，并且仲裁的结论不应由法律标准进行预先的规定⁷⁹。”

最后要说的是，国际劳工组织自由结社委员会在审议谈判双方都提出要求进行争议仲裁的问题时，提出仲裁请求对于工会组织来讲应通过大多数工会成员的批准，并且“工会自身应建立一种机制来决定是否要求将集体争议诉诸于仲裁。”

⁷⁶ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第861、862和863段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

⁷⁷ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第515和860段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

⁷⁸ 对于一个有关冰岛的案例中，国际劳工组织自由结社委员会专门表达了这一看法。实际上，国际劳工组织标准实施专家委员会此前就已经提出了这样的观点（请参见1995年的《国际劳工通讯》第2期所刊的有关冰岛的第1768号案例报告的第109段）。

⁷⁹ 请参见1995年的《国际劳工通讯》第2期所刊载的有关冰岛的第1768号案例报告的第110段。

第十章 政府部门在集体谈判中的干预

在国际劳工组织有关集体谈判的国际劳工公约中,都没有有关集体谈判方与公众利益可能造成冲突情况的规定。这样做是有意的,而不是忽略了这一问题⁸⁰。在实际操作中,在出现严重经济危机的情况下(如:战争或战后经济重建阶段),或为了抑制通货膨胀实现收支平衡、控制失业或实现其它经济目标的情况下,政府会寻求特别的工资和收入政策。其目的是将综合工资收入比率与劳动生产率相挂钩,并消除工资收入对物价方面的不利影响。在这样的目标下,冻结工资或限制工资增涨幅度就成为一些具体的措施。这些措施还包括一些要求由政府部门对双方达成的集体协议进行批准,或可对正在执行过程中集体协议进行修改甚至是宣布有关集体协议作废。引入这些做法的原因是国家在公共服务部门以及私营部门领域的工资性支出与国家经济发展相比增涨过快。

对于不同的国家,在这方面所采取的措施有的在雇主与工人组织的集体协议中有所体现,但也可能并不在集体协议中体现出来。政府相关部门在制定有关政策时,有时也与雇主和工人组织进行协商。具体的形式是在相关委员会中有雇主和工人组织的代表。这些政策可以包括(也可以不包括)冻结物价以及对收入最低的一部分职工设定最低工资标准。应该说这些干预性政策是不受欢迎的政策。

⁸⁰ 在准备第154号国际劳工公约的过程中,一位来自政府组的代表提出了一份建议案,目的是将有关集体谈判方的利益与公众的利益进行调和。以下是有关这一提案的讨论和相关结果:

这位提案人注意到,国际劳工组织标准实施委员会已经在去年的会议中对这一问题进行过讨论,并且在对集体谈判方与公众的利益进行调和这一问题上,应该说也有着广泛的认识。因为集体谈判的结果有可能与国家经济目标不相一致。虽然对公众利益很难进行界定,但还是应该对这一问题进行确认。并且,这位提案人认为在不背离集体谈判和有关谈判方利益的情况下,是可以对有关谈判方的利益和公众利益进行调和的。因为在本公约和其它相关文件的规定中,都特别对集体谈判各方的自主权、自由结社权以及开展协商等问题给予了充分的保障。这一建议案也得到了部分国家政府代表的支持,这些代表认为这样做是与发展中国家执行其制定的发展计划相一致的。然而,其它一些国家的政府代表对这一提案提出了反对意见,提出如果由劳动行政部门来确定什么是符合公众的利益,实际是将劳动部变成了高级法院。集体谈判的双方应享有尽可能多的自主权,并且应该是集体谈判的双方尽力直接达到集体协议。工人组的代表对这一提案提出了强烈的反对意见,指出公众利益这一提法太宏观,因此不应将其写入到国际性文件中。并且这样的提法根本无法在民主社会中进行定义。这些工人组的代表还指出这一提案在提法上也是不适当的,因为它要求政府职能部门的介入,要求政府部门不仅要考虑公众利益,还要将公众利益与集体谈判有关方面的利益进行调和。工人组代表认为,这种提法丝毫无助于推动集体谈判的开展。而推动集体谈判的开展正是本公约的宗旨。雇主组的代表也是基于类似的原因,对本建议案提出了反对意见。因此,这一建议案最后还是撤案了(请参见1981年国际劳工大会会议记录第22页中有关国际劳工组织集体谈判委员会的记录部分)。

虽然这些政策在某些情况下获得了工人组织一定程度上的支持,但这样的政策是无法在多个年度中维持的,尤其是在物价上升阶段以及对于实行集体谈判地方化的国家,控制成千上万个单位的产量是极其困难的⁸¹。从下文可以看出,以上调整政策确定的限制性规定,尤其是对于更改已达成的集体协议内容的做法,都是不能为国际劳工组织标准实施监督机构所接受的。然而,如果当时的局势十分紧急,并提供了一系列的保护性措施(下文将列举),并且这些调整性政策是针对以后的集体谈判,那么这些措施还是可以接受的。

下面将对政府部门干预集体谈判的具体形式进行介绍。对于不同的情况,基于技术、法律或经济原因,可采取不同的干预方式。

政府部门在起草集体协议方面的干预

国际劳工组织自由结社委员会认为,这类干预形式与第98号国际劳工公约第4条所规定的精神是不相符的(除非这种干预是一种纯粹的技术援助)⁸²。

拒绝批准集体协议

国际劳工组织标准实施监督机构指出,拒绝批准集体协议只有在集体协议格式有误或出现程序错误的情况下⁸³,或是在集体协议未达到综合性的劳动立法内容所规定的最低标准时⁸⁴,政府部门拒绝批准集体协议的做法是可以接受的。然而对于政府职能部门以集体协议与政府综合性或经济性政策、政府部门有关工资或工作条件的文件规定不一致为由,而拒绝对集体协议进行备案或批准,这样的做法和法律规定则与第98号国际劳工公约是不相符的。对于集体协议需要政府职能部门的批准,其本身就是对集体谈判双方自主权的侵害⁸⁵。国际劳工组织自由结社委员会提出了以下意见:

⁸¹ 对于以上看法可参见《产业化和市场经济国家中的集体谈判》一书,该书于1974年在日内瓦由国际劳工局出版。

⁸² 请参见《结社自由: 国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第867段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

⁸³ 请参见《结社自由: 国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第868段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

⁸⁴ 请参见国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告的第251段。

⁸⁵ 请参见国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告的第251段。还请参见《结社自由: 国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第868段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

“以经济政策为由要求由劳工部对集体协议进行批准的法律规定，只能使雇主和工人组织不能自主地确定工资水平。这样的法律规定是与第98号国际劳工公约第4条促进和发展自愿性集体谈判的原则相违背的⁸⁶。”

“以法律规定为由而拒绝批准集体协议中的某项条款，并提出这样的条款则违背了‘国家具有协调权并有权控制经济生活’，这样会严重限制集体协议的自愿性谈判的开展⁸⁷”。

然而，基于公共利益政府部门设立相关措施，并要求集体谈判双方在有关经济和社会政策以及保护公共利益等方面充分考虑这些措施。国际劳工组织标准实施委员会和自由结社委员会都接受这样的机制，但前提是这些机制不具有强制性。国际劳工组织这两个专门委员会提出：

“政府部门对集体协议进行审批这一权力，从本质上说是与集体谈判的自愿性原则相违背的。但这并不是说政府部门不能建立有关机制来鼓励集体谈判双方自愿性地考虑政府社会政策和经济政策以及对公共利益的维护。然而，如果有关公共利益的目标不在相应级别的机构中，与代表集体谈判方的组织进行协商的话，这样的机制很可能不会得到集体谈判各方的支持。对于开展协商活动，应按照1960年国际劳工组织（产业一级和国家一级）协商建议书的规定开展。”

“政府部门可以考虑采取相应措施，使集体谈判各方能充分关注公共目标，并对他们提出的集体协议进行进一步的审议，但这种措施必须建立在说服的原则基础上，而不能采取强迫性做法。因此，与其对集体协议进行行政性或司法性批准，应该说可以使提交给劳工部的集体协议在一定的时限后自动生效。如果政府部门认为相关集体协议的一些条款与公共性的经济政策目标不符的话，可以将这一案例提交给相关联席机构，由联席机构提出意见和建议。但最终的决定权应属于集体谈判双方⁸⁸”。

⁸⁶ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第869段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

⁸⁷ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第874段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

⁸⁸ 请参见国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告第252和253段。还请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第872段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

不对以上意见产生混淆，不能将这些意见与以将来工资谈判进行重大限制的所谓稳定性政策混为一谈。对这一问题，我们还将以下篇幅进行讨论。

政府部门对执行集体协议的干预

对于依法或按照行政决定对集体谈判的结果进行限制甚至废除谈判结果的做法，都会给产业关系带来不稳定的影响，并使工人们失去对工会组织的信任（尤其是当这类干预对工资水平进行限制并且这类干预连续发生时）。这类干预违反了自由开展集体谈判和自主达成集体协议的原则。这类干预可以有多种不同形式。对于这些不同形式的干预，国际劳工组织自由结社委员会都给予了严正的驳斥⁸⁹。这些具体干预形式可列举如下：

- 按照有关文件规定，在不经集体协议双方同意的情况下暂停或终止集体协议；
- 中断已经达成的集体协议的执行；
- 要求对已经达成的集体协议重新进行谈判；
- 宣布废除当前的集体协议，并要求重新进行集体谈判。

还有一些其它的干预形式，如按照法律规定对集体协议强行延长其适用期。这种做法通常是在政府其它干预努力之后而采取的。这种做法只有在紧急时期并且在一个短暂的阶段内予以实施才是可以接受的。这是因为这种措施实际上是对自愿性集体谈判的干预⁹⁰。

政府部门对将来集体谈判进行限制

国际劳工组织标准实施委员会指出，最近若干年内，越来越多的成员国政府基于需要对本国经济形势采取稳定性政策的考虑的基础上，采取措施对通过集体谈判而确定工资这一做法进行限制，甚至是防止这一做法。就这一问题，国际劳工组织标准实施专家委员会特别提到了以下基本原则：

“如果基于经济稳定性政策或结构调整政策，即基于成员国经济利益这一根本

⁸⁹ 还请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第871和880段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

⁹⁰ 还请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第881段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

理由，不能采取集体谈判的形式来确定工资水平，这样的限制性措施只能是例外情况下的措施，并且只能在适当的程度上，不能超过适当的期限实施。而且同时还必须采取保证性措施，有效地确保有关工人，尤其是那些受影响程度最大工人的生活水平⁹¹。”

国际劳工组织自由结社委员会也发表了类似的意见：

“如果作为稳定性政策的一部分，成员国政府认为工资水平不能由集体谈判自主确定，这样的限制性措施只能是一种非常规性措施，并且只能在适当的程度上，在不超过一定时期内，还要在能充分确保工人生活标准的前提下实施⁹²。”

“对于一个在稳定性政策背景下的标准实施个案(公共服务部门和私营部门集体协议中有关报酬的条款被暂停执行)，国际劳工组织自由结社委员会强调应该充分执行生效的集体协议(除非协议双方都同意不继续执行)。对于将来的在集体谈判方面的政府干预，只有在满足上一段落所确定的条件的情况下才是可以接受的⁹³。”

国际劳工组织自由结社委员会指出在任何情况下，政府部门在对自由谈判进行限定前，都须与工人和雇主组织进行协商，以得到他们的认可⁹⁴。并且不断按照有关规定对集体谈判加以限制，从长期上看只能对劳动关系产生有害的、不利于稳定的影响。因为这种做法剥夺了工人的一项基本权利，且剥夺了他们维护和促进自身经济利益和社会利益的权力⁹⁵。

对于对集体谈判加以限制的期限这一问题，国际劳工组织自由结社委员会的意见是在经济稳定性政策的背景下，对报酬方面开展的集体谈判实行三年期限的限制，因而从这方面看已经构成实质性的限制。因此在到期时，这样的法律规定不应该继续生效，并且在财政和经济状况好转的情况下，这样的限制性法律规定

⁹¹ 请参见国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告的第260段。

⁹² 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第882段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

⁹³ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第883段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

⁹⁴ 还请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第884段。

⁹⁵ 还请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第885段。

应该提前废止⁹⁶。与此相似的是，在政府部门对工资性集体谈判进行限制以加强财政控制的同时，政府部门采取措施以保证非工资领域的集体谈判可以继续开展⁹⁷。

国际劳工组织自由结社委员会还指出在实行稳定性政策背景的工资性限制措施过程中，仍应坚持有关基本原则，并应提供相应的保障机制以便与对劳动生产率方面的要求相配套⁹⁸。同时还应防止工资的增长幅度不超过生活成本的涨幅⁹⁹。

⁹⁶ 还请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第886段。

⁹⁷ 还请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第888段。

⁹⁸ 还请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第890段。

⁹⁹ 还请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第891和892段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

第十一章 公共服务部门中的集体谈判

公务员和公共部门的雇员自由结社的权利(这也是国际劳工组织1948年第87号《结社自由和保护组织权利公约》批准后,在国际范围对公共部门自由结社权的确认)使得这些组织能够进一步保护它们的成员的利益,也对它们能有权进行罢工这一权利给予了承认。行使这些权利已经成为当今产业化国家和发展中国家公共服务部门中的一个现实。这也再一次确认不同社会团体的人们在分享国家繁荣所带来的福利,以及改进他们的生活水平方面都是平等的这一理想。

伯特斯基(Potolsky)从公共服务角度对有关集体谈判方面的国际劳工公约进行了概括,并指出¹⁰⁰:

“国际劳工标准作为国际法,是对案例法和司法判例的忠实反映。1949年,当国际劳工组织第98号《组织权力和集体谈判权利原则的实施公约》获得通过时,从事国家行政管理的公职人员¹⁰¹”都是明确排除在本公约的覆盖范围之内,因此对于规范就业条件和条款而进行自愿性集体谈判方面,本公约的规定都是不适用于这类人群的(请参见第98号国际劳工公约第4条)。在对本公约进行审议讨论的过程中,一些政府代表提出,对公务员自由结社的权利予以承认的同时(第87号国际劳工公约覆盖这类人群),却没有对他们集体谈判的权利给予承认。”

“三十年后的1978年,国际劳工组织第151号《(公务员)劳动关系公约》向着要求成员国促进谈判机制,或其它可以使公职人员参与确定他们的就业条款与条件的过程这一方向迈出了重要的一步¹⁰²。至此,公职人员的参与权,尤其是他们的谈判参与权得到了国际承认。唯一一类例外的人员(正如以前的几个相关国际劳工公约的规定,不包括军队和警察)是那些负责政策制定和管理层的高级

¹⁰⁰ 请参见伯特斯基于1988年发表的《中央和地方公共管理部门的集体谈判》一文。

¹⁰¹ 国际劳工组织标准实施专家委员会指出:“……公职人员指的是直接从事国家行政管理的公职人员(政府部委或其它相应机构中的公务员以及辅助性工作人员)。从另一方面来讲,所有其它类政府雇员,公共企业或事业单位中的职工都是在本公约的覆盖范围之内的(请参见国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告的第200段)。”

¹⁰² 对于公共权力部门这一概念,应该注意的是在第151号国际劳工公约的准备过程中,国际劳工组织公共服务委员会提出,这一概念指的是有着公共权威或履行公共职能的机关或机构。请参见1978年国际劳工大会会议记录中有关公共服务委员会报告第25页的第23段。

公职人员以及那些工作有着保密性质的人员。”

“到1981年达到了最后一个阶段，当年通过了第154号国际劳工公约。这一公约的覆盖范围包括整个公共服务部门（军队和警察例外）和私营部门的人员。公约要求各成员国以立法、制定法规或采取措施等方式来具体制定本国实施本公约的具体做法。对于批准本公约的成员国不能只局限于协商性做法，还应本着自主决定工作条件与就业条款的目的促进集体谈判的开展。因此可以看出，两大国际性文件对公务员的参与权给予了承认，虽然说应根据这一部门的特点采取特别的形式来实施这些公约的相关规定，但应该说这些公约横扫以前对这一问题的反对意见。”

“应该指出的是，在考虑到有利于第154号公约的批准并使其覆盖范围包括公共服务部门时，与第98号国际劳工公约不同的是，第154号公约没有提及通过集体协议的形式来确定就业条款与条件。考虑到一些成员国正在准备接受公共服务部门集体谈判这一做法，但与此同时这些国家不会废除其有关法规体系这一情况，如果提出以集体协议的形式来确定就业条款与条件就很可能不会使本公约得到批准。¹⁰³”

公共服务部门的集体谈判可能存在的一些问题有：一方面，成员国尽管在公共服务条件不尽相同的情况下，都会对其公共服务采取标准化的做法，而且这些做法通常是要经过议会的批准。经批准的公共服务系统规定是适用于所有公务员的。这些规定通常都是非常详尽的，包含的内容有公务员的权利、职责、工作条件等。这也就给双方之间就有关问题进行谈判留下很小的空间。另一方面，公务员的报酬和其它工作条件都对政府预算有着影响。而政府预算都需要得到议会或市政厅的批准。因此，政府不仅是公职人员的雇主，而且还要考虑国家的经济形势和公众利益。因此参加公共服务部门集体谈判的协会通常都要受到有关文件的限制或一些机构，如：财政部或其它跨部委组成的委员会的制约。

这些问题的难度是非常大的。确定谈判的议题和内容以及如何在全国各级机构中有针对性地就相关议题进行谈判都是十分复杂的。如何在全国各级机构层面上确定谈判方也同样是非常困难的。

¹⁰³ 截止到1999年8月1日，已经有35个国家批准了第151号国际劳工公约，并有30个国家批准了第154号国际劳工公约。

然而，对于承认公共服务部门集体谈判权的成员国，其政府部门与工会组织要尽力寻找适合和有效的解决方案。这就需要很高的创造力，以保证谈判双方能通过固定机制进行集体谈判，或通过制度性措施将集体谈判与政府预算政策和预算程序、国家经济状况等因素相联系。这一过程就需要政治性接触，尤其是与议会有关委员会的领导保持接触。

应该强调的是，国际劳工组织1978年的第151号《(公务员) 劳动关系公约》和1981年的第154号《促进集体谈判公约》分别涉及了有关集体谈判和争议解决（包括集体谈判）程序这两个重要问题。因而，虽然行使罢工权可构成集体谈判整个过程中的一个组成部分，但承认公务员罢工权并不意味着充分履行了这些国际劳工公约的规定要求。因为除罢工行动之外，在双方争议出现后，必须是在集体谈判双方自愿的基础上双方展开谈判。在这方面，第154号国际劳工公约要求各成员国采取措施以保证“集体谈判不会因缺少有关集体谈判及谈判程序的规定，或存在这些规定但这些规定不充分或不适当等因素而受到阻碍。”（请参见公约第5条第2d款）。

如上文所述，应该说公共服务部门采取特定的集体谈判方式这一做法是可以接受的。国际劳工组织标准实施专家委员会尚未对这一问题进行综合性调查。并且国际劳工组织标准实施监督机构主要关注的是政府部门财政预算以及政府职能部门对自主达成的集体谈判协议的干预（第154号国际劳工公约第6条）。接下来具体的问题就是这些实施集体谈判的方式是否包括：如何将集体谈判双方达成的结果与法律和文件的规定进行调和¹⁰⁴，是否将有关议题排除在集体谈判范畴之外，是否将会对政府财政预算产生影响或对那些可能对规范公务员服务条件的法规有调整要求的问题在中央一级进行谈判；以及立法机构是否应在与工会组织（工会组织内部在就对财务有影响的问题进行集体谈判时都要进行内部协调）讨论之后，制定有关规定。考虑到国际劳工组织标准实施监督委员会提出的有关原则，我们相信对以上所列举的问题都有肯定性的答案。

国际劳工组织标准实施专家委员会提出以下做法是与集体谈判领域中的国际劳工公约是相符的：

“……只要使集体谈判的双方在谈判过程中充分发挥作用，那么有关允许议会或国家财政预算编制与审议权力部门设定集体谈判中有关工资水平的上限和下限，

¹⁰⁴ 请参见伯特斯基有关文章的第1895页。

或确定一揽子预算方案要求集体谈判的双方在这一框架内达成有关财务性条款或标准确定型条款（如：减少工时或其它安排，按照报酬水平确定工资增资幅度，确定工资调整时间表等）的各种做法都是与国际劳工组织有关集体谈判公约相符的。这些做法还包括允许财政主管部门参与集体谈判。确保工人和他们的组织能够充分有效地参与集体谈判并设计集体谈判的框架，尤其是使他们能够获取财政性、预算性以及其它方面的数据以便他们能对形势做出基本判断等一系列做法都是极其重要的。”

“以上的各种做法与成员国政府以本国经济为由，单方面确定工资增涨幅度并且排除通过进行谈判来确定工资水平做法的可能性，尤其是通过采取严厉处罚的方式禁止工人方面开展任何有可能施加压力的做法是完全不同的。本委员会也理解公共部门进行集体谈判需要资金，并且公共部门的资金实际上是来自于政府预算的。并且公共部门集体协议的期限也并不一定能与国家预算法案的周期相一致，因此公共部门的集体谈判的难度也就更大¹⁰⁵。因此，本委员会充分考虑到部分成员国政府，尤其是这些国家在长期和大范围的经济停滞状况下所面对的财政预算等方面的困难。然而，本委员会认为成员国政府应尽可能采取集体谈判的形式来确定公务员的工作条件。在实际情况不允许进行集体谈判时，应保证不进行集体谈判的期限尽可能短，并要采取措施保护那些受影响程度最大的职工的生活水平。也就是说，就在一方面尽可能保护集体谈判双方自由谈判的权利，而另一方面政府要采取措施来解决财政方面的困难¹⁰⁶。”

在这一问题上，国际劳工组织自由结社委员会也有着同样的意见¹⁰⁷。

国际劳工组织自由结社委员会强调“由立法机构享有财政预算方面的权力不应该对开展集体谈判或执行集体协议产生妨碍作用”，并且“公共职能部门在行使财政职能时如果防止或限制公共机构所签定的集体协议，那么这样的做法也是与自主开展集体谈判的原则相违背的¹⁰⁸。”与国际劳工组织标准实施专家委员会相一

¹⁰⁵ 请参见国际劳工组织自由结社委员会第287号报告中有关第1617号案例的部分，具体段落为第63段，该案例是有关厄瓜多尔的国别案例。

¹⁰⁶ 请参见国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告的第263和264段。

¹⁰⁷ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第899段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

¹⁰⁸ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第894和895段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

致的是，国际劳工组织自由结社委员会也认为，如果国有企业或有关单位也依赖于财政支出的话，雇主和雇员组织在相互信任以及进行广泛讨论和协商的基础上，在国家预算法案中对工资收入设定上限的做法是不应该予以反对的。同样地，在开展集体谈判前，为保证执行工资上限制度，由财政部准备相应报告提供给有关各方的做法也不应受到指责¹⁰⁹。这一做法不应与由财政职能部门（而不是公共部门雇主的情况下）在集体谈判进行过程中，提出对公共部门集体协议草案的意见的做法混为一谈。在这种情况下，应建立一种机制以保证在集体谈判进行过程中，与工会组织和雇主以及雇主协会进行协商，使他们能向负责分析集体谈判草案对财政支出影响的机构表达他们的意见。然而，无论财政职能部门提出了何种意见，集体谈判的各方都应在自主的情况下达成集体协议¹¹⁰。

在公共服务部门开展集体谈判，第154号国际劳工公约承认特定的谈判模式有助于保持集体谈判的灵活性，并且能同时考虑各国体制和财政预算制度的具体情况。对于集体协议中对财政支出有着影响的工资和工作条件规定，以上谈到的一项基本原则是，一旦这样的集体协议得到批准，那么成员国立法和行政职能部门都应遵守执行。在以下情形下，应该说这一原则是与各国的财政体制一致的。当然，其条件是相应的财政制度在集体谈判以及所达成的集体协议是先于财政预算辩论，并且成员国的财政状况使其能执行相应的集体协议（这就要求要执行的财政预算要能执行集体谈判协议）。另外的情形指的是集体协议是在财政预算案之后达成的，它包括：（1）财政预算有着一定的灵活度，可以对财政支出内容进行调整以执行集体协议；（2）财政预算可使因执行集体协议而产生的预算赤字转移到下一个预算期；（3）附加法案可对财政预算进行调整，从而能够执行集体协议；（4）在给予集体谈判双方以充分的自由度的前提下，在考虑到先期与工会组织坦诚协商的基础上，财政预算案在工资增涨率或工资总额方面设定上限。

如上所述，在集体谈判过程中代表公共服务部门的雇主一方执行财政部或经济部门或财务部门的有关分析“集体协议草案对财政影响”的文件也是可以接受的¹¹¹。但这种做法的前提条件是“雇主和工会组织能够通过协商机制交换

¹⁰⁹ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第896段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

¹¹⁰ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第897段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

¹¹¹ 请参见《国际劳工通讯》1997年第1期国际劳工自由结社委员会有关秘书第1878号案例报告的第538段。

意见。在这方面，国际劳工组织自由结社委员会强调在公共服务部门的工会进行集体谈判需要在充分的期限之前向其提供有关文件，这样才能使他们有一定的时间进行准备并就工作条件等问题进行谈判（尤其是在向议会提交有关提案是有时间限制的）¹¹²。”

最后，还要注意的，第154号国际劳工公约所允许的灵活度指的是，当就有关就业条款和条件进行谈判时，因谈判结果可能会涉及对公务员或一般公职人员有关就业条款和条件的法规和规定进行修改，其谈判结果可以是政府部门的承诺。这种承诺要求政府部门按照谈判结果向议会提出对有关规定进行修改的建议案。在这方面，当国际劳工组织自由结社委员会审议西班牙集体谈判个案时，注意到这一案例是有关所有有关公务员工作条件集体谈判的案例。而西班牙在这方面的规定是，公务员的职责要由有法律效力的标准和文件来规范。国际劳工组织自由结社委员会的结论是，这一规定是与集体谈判有关的国际劳工公约的规定相一致的¹¹³。

¹¹² 请参见国际劳工组织自由结社委员会第310号报告有关第1946号智利案例的第270段。

¹¹³ 请参见《国际劳工通讯》1995年第2期国际劳工组织自由结社委员会第299期报告中有关第1561号案例的第40段（该案例是一则西班牙案例）。

第十二章 集体谈判中其它政府干预案例

在对一个指责某成员国政府当长时间的集体谈判陷入僵局,并且按照有关法律规定应满足工会方面提出的要求(涨工资和发奖金)而未满足他们的要求的个案进行审议时,国际劳工组织自由结社委员会指出“如果依照逻辑,这样的争论所导致的结论是在工人组织力量不强而未实行最低工资制度的国家中,这种法律规定的标准没有得到执行,这也同时意味着违反了第98号国际劳工公约第4条的有关规定。这样的争论实际上是不会维持的。因为对一个按法律规定应向工人提供的待遇,而在集体谈判中工人却得不到这样的待遇的情形,它说明应对这种状况进行重新评估¹¹⁴。”

另一个案例是一成员国按法律规定定期增加其私营部门职工的工资,并且依照集体谈判结果要先增加双方谈判达成一致的增资部分,然后再按照法律规定继续增加相应程度的工资。国际劳工组织自由结社委员会提请该成员国政府注意“和谐的产业关系只有在国家职能机构为解决工人购买力下降这一问题,在未经集体谈判双方同意的基础上不对双方谈判的成果进行变动,才能得到良好的发展¹¹⁵。”

¹¹⁴ 请参见《结社自由: 国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第902段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

¹¹⁵ 请参见《结社自由: 国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第903段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

第十三章 罢工、集体谈判与“社会和平”¹¹⁶

在实践中，罢工可以是与集体谈判（旨在最后达成集体协议）过程相关联的，但罢工也可以不是与集体谈判相关联的。国际劳工组织自由结社委员会指出，对于集体谈判，不妨以罢工为参照点，如果在集体谈判开始前的相当一段时间内就决定进行罢工，那么这种做法是与自由结社原则不相符的¹¹⁷。基于同样的道理，禁止集体谈判中因拒绝相互承认而引发的罢工也是与自由结社原则相违背的¹¹⁸。对于因在何种级别进行集体谈判而引发罢工，国际劳工组织自由结社委员会提出了以下意见

“有关禁止因集体协议对多个雇主有约束力情况下进行的罢工是违背自由结社原则中罢工权的规定的。工人和他们的组织应能够为支持涉及多个雇主的集体协议采取行动（罢工）。”

另一方面，国际劳工组织自由结社委员会也认为，根据有关限制性“因违反集体协议而进行罢工条款”的规定，临时性限制罢工的做法也是可以接受的¹¹⁹。该委员会认为因对集体协议中有关条款的解释有不同理解而产生的争议，应由法庭来审定相关的合同文本。因此，在这种情况下禁止罢工并不违背自由结社的原则¹²⁰。

国际劳工组织自由结社委员会指出，罢工权并不应局限于产业争议，实际上这些争议完全可以通过双方以集体协议的形式予以解决。该委员会提出“工人和他们的组织应当能就广泛的议题发表他们的意见。他们也应该能就影响他们会员利益的社会和经济问题表示他们的不满¹²¹。”类似地，国际劳工组织自由结社委员

¹¹⁶ 这一章是参照Gemignon, Bernard; Odero, Alberto和Guido, Horacio的《国际劳工组织有关罢工权》一文而写成的。对于《国际劳工组织有关罢工权》一文，请参见1998年《国际劳工回顾》第137期第4卷第460—461段。

¹¹⁷ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第481段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

¹¹⁸ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第488段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

¹¹⁹ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第490和491段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

¹²⁰ 请参见国际劳工组织自由结社委员会第147期报告中的第167段。

¹²¹ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第484段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

会还表示“禁止就非集体争议问题进行罢工也是违背自由结社公约的¹²²。”在这方面，国际劳工组织标准实施专家委员会也持同样的立场。

实际上，国际劳工组织标准实施专家委员会处理了许多（多于国际劳工组织自由结社委员会）集体谈判制度建设方面的工作。应该说，通过依照法律或按司法决定或仲裁决定而生效的集体协议，集体谈判制度对于保证社会和平有着重要的意义。

“许多国家的法律对进行罢工的时间并没有规定，而只是规定罢工应依法提前通知。还有一些工业化国家将产业关系建立在一种更为激进的理念上。这些国家把集体协议视为社会和平条约，并且在集体协议生效期内，按照这些国家的有关法律规定是不允许进行罢工或闭厂的。在此期间内，雇主和工人只允许通过促裁的方式来解决争议。在这些国家中，只是为使集体协议生效或对先前的集体协议续期时可以罢工，以做为一种施加压力的方式。国际劳工组织标准实施专家委员会认为以上两种模式都是与第87号国际劳工公约相一致的。至于选择哪一种模式完全取决于成员国的法律规定和实际情况。”对于这两种模式，都不应该排除工人组织针对政府的社会和经济政策，尤其是有关政策会带来的影响（如：政府部门工资抑制性政策及其在集体协议中的反映）进行罢工的权利。

如果国家有关立法禁止在集体协议生效期内进行罢工，那么就要对工人组织的这一基本权力给予补偿，即向他们提供公正和便捷的仲裁机制。这样的仲裁机制要能受理个人或集体性有关对集体协议的解释或执行方面的争议。这样的措施不仅使协议在实施过程中源自协议解释或执行方面的困难问题能得到解决，也有利于通过确定当前协议执行过程中出现的问题为以后进行集体谈判规避类似问题打下了基础¹²³。

¹²² 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第489段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

¹²³ 请参见国际劳工组织相关专家委员会在1994年有关自由结社问题和第87号、第98号国际劳工公约的一般性调查报告的第166和167段。

第十四章 其它问题

知情权

第163号国际劳工建议书(1981年)在第7条指出(1)要求“各国应采取适合本国国情的措施,以保证集体谈判各方能获取相关信息,以便他们能有效地开展谈判。(2)规定公共行业的和私营企业的雇主须应工人组织的请求,提供有关谈判单位和谈判企业总的经济和社会情况的必要咨询,以便在了解情况之后进行谈判。如果某些情况的披露可能给企业带来损害,则提供此类咨询须以保证凡在必要时均视其为机密作为约束条件;可由集体谈判双方达成协议确定需要提供的咨询。”当披露这些情况并不损害国家利益时,当局应提供有关国家和所涉及的活动部门的总的经济和社会形势的必要咨询。”

第143号国际劳工建议书(1971年工人代表建议书)在第16条中规定,企业管理层应向工人代表提供有助于他们行使职责的材料和相关信息。1977年的《跨国企业和社会政策原则三方宣言》也提出,“跨国企业应当向工人代表提供进行有效谈判所需要的信息,并且应当按照当地法律的规定和实际做法向他们提供企业实际效益的真实信息(请参见本宣言的第54段)。”宣言还提出,“有关政府部门应按工人代表的要求并在法律和实践允许的情况下,向他们提供该企业所在行业的有关信息。这样才能有助于确定集体谈判的目标和标准。在这种情况下,跨国企业以及本国企业应积极并按要求向政府机构提供本企业运作情况的有关信息(请参见本宣言的第55段)。”最后要说的是,国际劳工组织第129号《企业内交流情况建议书》中包含一处综合性的规定,这一规定不仅直接针对集体谈判,而且更进一步要求企业管理人员向工人代表提供相关信息。

集体协议的扩展(扩大适用主体)

国际劳工组织1951年的第91号《集体协议建议书》在第5第(1)款中提出“(1)在视为适宜之时并参照现行集体协议体制,应由国家法律或条例制定适合每国特有情况的措施,以便某一集体协议的全部或某些规定适用于包括在该协议的职业和地区适用范围内的所有雇主和劳动者。(2)国家法律或条例可使集体协议的延伸特别服从于下列条件:(a)该协议涉及的雇主和劳动者应被主管当局认为其数量具有足够的代表性;(b)一般情况下,延伸集体的请求应由一个或几个为集体协议签约方的劳动者或雇主组织提出;(3)应要求集体协议将对其适用的雇主和劳动者预先提出他们的看法。”

在一个有关政府部门规定将一集体协议在行业内扩展的个案中,由于这一集体协议是由少数性组织在多数性组织的反对下达成的一份集体协议,因而国际劳工组织自由结社委员会认为“该国政府应对行业协议进行公正的代表性评估,而在未进行这样的代表性评估的情况下,将一份集体协议拓展到全行业将会与代表全行业多数的组织的意见相悖,因此也就限制了多数性组织自由进行集体谈判的权利。”国际劳工组织自由结社委员会的意见是“任何将集体协议进行拓展的做法都应在对其给本行业可能造成的后果进行三方性分析的前提下开展……当这一拓展的集体协议会覆盖到企业中的非成员时,一般说这一做法也不与自由结社原则相违背,但前提是按照法律规定这一组织是最具代表性的工会组织,由这一组织代表工人进行谈判,并且这些企业不设多个分厂(否则的话,是否对集体协议进行扩展应由集体谈判双方来决定)。如果将一份代表多数工人的工会组织反对的集体协议进行行业扩展,会限制这一多数性组织自由进行集体谈判的权利。因为这种做法就很可能在集体协议中包含一些能导致全行业工人就业条件恶化的条款¹²⁴。”国际劳工组织标准实施专家委员会也同时认可这一原则¹²⁵。

个人劳动合同与集体协议之间的关系

国际劳工组织1951年第91号《集体协议建议书》在第3条第(2)款中规定,劳动合同中与集体协议相悖的地方应视为无效,并应自动由集体协议中相关的规定予以取代。国际劳工组织自由结社委员会指出,“个人劳动合同与集体协议之间的关系,尤其是个人劳动合同中一些有关具体条件的条款,有着优于集体协议中相关规定的可能性,这样的问题实际上是由各国和各种不同的集体谈判机制来具体规定和协调的。”对一个有关个人劳动合同与集体协议(该协议似乎为雇主与工会所同意)关系的个案,国际劳工组织自由结社委员会的意见是“本案例并不需要进行进一步审议”。在另一个案例中,国际劳工组织自由结社委员会指出“个人劳动合同与集体协议两者间法律地位的关系,是很难用国际劳工组织有关集体谈判的原则来进行平衡的。同时,按照国际劳工组织集体谈判的原则,应该鼓励充分推进和利用雇主和工人组织间自由谈判这一机制,以期达成集体协议来约束就业条款和条件。实际上(尤其是对这一个案),该成员国的有关法令是通过集体协议和其它形式来开展集体谈判,而不是鼓励和推进集体谈判¹²⁶。”

¹²⁴ 请参见《结社自由: 国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第906至909段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

¹²⁵ 请参见国际劳工组织标准实施委员会1998年第三期报告中1A部分的第233段。

¹²⁶ 请参见《结社自由: 国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第910和911段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

在审议秘鲁的一个国别案例时，国际劳工组织自由结社委员会考虑到，“在企业与工会进行集体谈判的过程中，如果企业向非工会成员的工人提供工作条件更为优越的个人劳动合同，那么这就会影响工会的谈判能力，并且能导致倾向于非工会成员的歧视性做法。并且，这也有鼓励工会成员退出工会的倾向。”因此国际劳工组织自由结社委员会要求该成员国政府“采取措施以保证企业向非工会成员提供的个人劳动合同不会造成针对工会成员的歧视性后果，并且不会影响到工会的谈判能力¹²⁷。”在另一个个案中，国际劳工组织自由结社委员会指出，避开有代表性的工会组织而直接与工人个体进行谈判，是与促进集体谈判的原则相违背的¹²⁸。对于公共部门为抑制失业而提供的临时性工作，并且这些工作的工资是由本部门集体协议中针对正式工作人员报酬的相关规定来确定情况，国际劳工组织自由结社委员会提出希望该成员国政府在实践中保证这种工作是临时性的，而不能将失业人员充实到这样的永久性工作中，同时又限制他们为争取报酬等而进行集体谈判的权利¹²⁹。”国际劳工组织标准实施专家委员会将个人劳动合同放在优于集体协议的位置上将无助于按照第98号国际劳工公约开展集体谈判¹³⁰。

在偿还债权人债务和企业出现破产情况时对集体协议的执行

国际劳工组织自由结社委员会一贯认为，由各方自主达成的集体协议应充分遵守执行。对一个有关“清偿和破产程序”的案例，国际劳工组织自由结社委员会考虑到，“应坚持充分执行集体协议，确定有可能威胁企业运作的有关因素和使工人保住现有工作。”该委员会还指出，有关工会可就在危机过程中未生效的集体协议内容重新进行谈判，这种做法并不违反第98号国际劳工公约的规定¹³¹。

集体协议的期限

对于集体协议期限这一问题，国际劳工组织自由结社委员会指出，“不设集体

¹²⁷ 请参见《国际劳工通讯》1997年第80卷第1期有关秘鲁的第1845号案例第306期国际劳工组织自由结社委员会报告的第517和518段。

¹²⁸ 请参见国际劳工组织自由结社委员会有关英国的第1852号案例的第310期报告的第337段。

¹²⁹ 请参见《结社自由：国际劳工组织理事会自由结社委员会有关决议与原则文集》第四版第912段。该出版物由国际劳工组织1996年于日内瓦出版。

¹³⁰ 请参见国际劳工组织标准实施专家委员会1998年的第三期报告1A部分的第223段。

¹³¹ 请参见《国际劳工通讯》1997年第80卷第2期有关阿根廷的第1887号案例第307期国际劳工组织自由结社委员会报告的第67段。

协议期限的上限（尤其是需要对有关方面代表性进行判定、开展集体谈判以及工会组织可能变更其从属关系等因素），并不违反自由结社的原则。”然而，国际劳工组织自由结社委员会也认为，达成期限较长的集体协议的模式会使那些有边际代表性的工会组织为巩固其地位而与雇主方面达成协议，而这种协议可能会有侵害工人权益的危害。

第十五章 部分国家法律对行使自由谈判权利的限制

国际劳工组织标准实施专家委员会在最近年份内（1998年和1999年¹³²）有关实施第98号国际劳工公约的报告，对批准该国际劳工公约的国家在集体谈判方面存在的问题进行了总结。在这份总结报告中，也提到了相当一部分国家在考虑集体谈判等原则的同时，拟对本国法律进行修正。

在第98号国际劳工公约的框架下（共有141个成员国批准了第98号国际劳工公约），国际劳工组织标准实施专家委员会对47个成员国有关集体谈判权问题提出了批评性意见。这些国家存在的问题可以列举如下：

阿尔巴尼亚

不承认非从事国家行政管理的公职人员就报酬问题进行谈判的权利，这些人员的工资是由国家行政规定来确定的。

阿根廷

要求对企业以上各级的集体协议进行审批，并且在审批中要考虑这些集体协议是否包含违反社会秩序的条款，并要审议集体协议是否与劳动生产率、投资与新技术和职业培训体系的引入等标准相一致（阿根廷政府已经表示，有关改革法草案将关注这些问题）。在集体谈判的双方不能达成协议时，政府负责确定集体谈判的级别。

澳大利亚

澳大利亚有以下几个方面的立法规定：（1）将个人劳动合同摆在优于集体劳动协议的地位，这一规定不利于促进集体协议的开展；（2）更倾向于在企业或车间一级开展集体谈判；（3）禁止为集体谈判这一目的进行集资而进行罢工，并利用集资款支持罢工期间的费用；（4）要求有多数会员的批准集体协议。

孟加拉

在私营部门中有着进行自愿性谈判的障碍（只有登记注册的工会可开展集体

¹³² 请参见1998年和1999年第86届和第87届国际劳工大会标准实施专家委员会的报告三（第1A部分）。

谈判,并且对登记注册所要求的会员百分比要求太高);对公共部门的自愿性集体谈判有着过多的限制(工资和其它就业条件是由政府指定的工资委员会来决定)。不承认出口加工区集体谈判权。

玻利维亚

不承认农业部门工人和不从事行政管理的公职人员有集体谈判权。玻利维亚需要促进集体谈判的开展,以使集体谈判不只局限于确定工资水平,而且也能覆盖其它就业条件等问题。

巴西

不承认非行政管理公职人员的集体谈判权,要求集体谈判所涉及的工资问题要遵守国家经济政策的相应规定。

佛得角

缺乏适当政策措施以鼓励和促进自愿性谈判的机制,以使通过集体协议形式来规范就业条款与工作条件。

哥伦比亚

不承认非行政管理公职人员的集体谈判权,要求产业及其分支工会在企业中的会员百分比超过百分之五十时,才能进行集体谈判。

哥斯达黎加

不承认非行政管理公职人员的集体谈判权(哥斯达黎加政府已经提供了一份有关将承认这一权利的法律文本草案)。

刚果民主共和国

缺乏鼓励和促进公共职能部门与工人组织之间利用谈判机制确定就业条款与条件的措施。

丹麦

将不是丹麦的居民和那些在悬挂丹麦国旗船上就业的人员排除在集体谈判之外。还将低级别上达成的集体协议扩展到在高级别上受代表多数工人的组织反对的全行业部门(丹麦政府已经表示将就这一问题向议会提交相应的立法草案)。

多米尼加

多米尼加法律规定,工会只有在企业中或本行业代表绝大多数工人的情况下,才能进行集体谈判。

厄瓜多尔

不承认政府机构和其它公共部门以及在社会和公众事务领域的私营部门的集体谈判权。不承认在教育机构以及那些从事教育行业科技工作人员的集体谈判权。厄瓜多尔还要求事业单位和公共部门的企业以及在社会或公共事务领域的私营单位百分之五十以上员工认可的委员会。不承认非从事国家行政管理公职人员的集体谈判权，这是因为不承认这类人员的结社权。

埃及

埃及规定集体协议中任何可能有损国家经济利益的条款都是无效条款(埃及政府已经表示埃及正在起草新的劳动法,在新的劳动法中将不会有以上规定)。

埃塞俄比亚

需要对本国法律进行修正,以保证从法律和实施过程中承认非从事国家行政管理的公职人员进行自愿性集体谈判,以便确定他们的就业条款和就业条件(实际上这一原则于1994年就被该国宪法所承认)。

济

不允许对于工作单位中会员不满50%的有代表性的工会进行集体谈判(济政府已经表示将对有关立法进行修正,以允许多元企业工会的存在,并允许这些工会开展集体谈判。国际劳工组织标准实施专家委员会已经要求济提供一份有关立法的复印件)。济还要求集体谈判协议或谈判结果要遵守政府部门设立的有关工资方面的限制性意见,如果违反政府部门这方面规定的话,可视为违法并且所制定的集体协议也是非法的。

德国

不承认具有公务员地位的教师的集体谈判权。

危地马拉

在批准一份集体协议草案时,要求只有获得高额度的工会大会成员的赞成票时才能达成、批准和通过相应的集体协议。在公共服务部门的集体谈判的进程中,政府有关部门缺乏与工会和雇主方的协商,使得政府财政部门不能听到他们的意见,因而在制定相关政策方面也不能反映他们的意见。

海地

行政职能部门有权干预集体协议的拟定。

印度尼西亚

对工会或联合会注册登记方面有着过度的法律规定,因而也对集体谈判的开

展也有着过度的法律规定。

伊拉克

缺乏鼓励和促进在私营部门、复合型部门以及合作社中通过开展自主性谈判以达成集体协议的措施。

冰岛

政府部门对社会伙伴自主达成的协议进行干预。

牙买加

牙买加规定企业中如果工会会员不足百分之四十，则无权进行集体谈判。为进行集体谈判，工会在地位确认过程中要获得50%以上工人的赞成票才可开展集体谈判。

日本

对非从事国家行政管理的公务员参与工资确定有着相当的限制。

约旦

将家政工人、园林工人、厨师以及农业工人等排除在集体谈判之外。

肯尼亚

不承认非从事国家行政管理人员的集体谈判权。

黎巴嫩

要求工人代表必须要得到至少百分之六十涉及集体谈判的黎巴嫩工人的认可。黎巴嫩还要求工会方面只有在超过三分之二工会会员同意的情况下，才能批准相关的集体协议。黎巴嫩不承认公共部门，包括不从事国家行政管理的公职人员的集体谈判权。对公共服务部门，黎巴嫩实行强制性仲裁的做法。

利比里亚

不允许国有企业与行政部门间开展集体谈判。

大阿拉伯利比亚人民社会主义民众国

要求集体协议中的条款要与国家经济利益相一致。不承认非从事国家行政管理的公职人员、农业工人和海员的集体谈判权。

马来西亚

对“优惠企业”集体谈判的范围有所限制（马来西亚政府已经表示将取消这一做法）。马来西亚还规定集体谈判不涉及有关人员调动、解雇和复职等问题；并

对非从事国家行政管理的公职人员进行集体谈判加以限制。

摩洛哥

不承认非从事国家行政管理的公职人员的集体谈判权。

巴基斯坦

不承认公共银行、金融部门和出口加工区内工作人员的集体谈判权。

巴拿马

在出现劳动争议或谈判过程中，有关调整的程序过于冗长。

巴布亚新几内亚

当有关工资协议与巴布亚新几内亚国家政府或经济利益不一致时，该国政府强制取消仲裁结果或宣布这样的集体协议无效（巴布亚新几内亚政府已经表示正在采取措施取消相关的立法规定）。

秘鲁

在达成行业部门或全行业集体协议的过程中，要求工会方面能代表绝对多数，不仅是工人人数方面的绝对多数，而且也在于企业数方面的绝对多数，这实际上为自愿性集体谈判附设了障碍。秘鲁还允许雇主方在未争得工人们同意的情况下，修改已达成的协议中有关工作条件的条款。

葡萄牙

葡萄牙允许集体协议中的一方或行政部门在出现争议时，提前进行强制性仲裁。

卢旺达

需要采取措施来促进集体谈判的开展（卢旺达尚未达成过集体协议）。

新加坡

新加坡禁止就员工调动和解雇等问题进行集体谈判。新加坡产业仲裁庭拒绝对新建企业中所达成的集体协议进行登记和备案。

苏丹

政府可对非关系到国计民生的公共服务部门因集体协议执行问题引发的争议案件提请仲裁（苏丹政府提出，该国已经建立一个三方性委员会以对有关立法进行审议）。

斯威士兰

不承认联合会参加集体谈判的权利。政府职能部门可否决某一行业部门的集体谈判权。雇主方在集体谈判过程中可以不承认代表工人不到百分之五十的工会的集体谈判权。

叙利亚阿拉伯共和国

有关立法规定可以对集体协议中有损国家经济利益的条款或整个集体协议予以废止(叙利亚政府表示,正在起草有关法律草案以对劳动法中的有关条款进行修正)。

坦桑尼亚

在集体协议与政府的经济政策不一致的情况下,有关法庭可拒绝对集体协议进行登记备案。

特立尼达和多巴哥

不承认代表工人人数不足百分之五十的工会的集体谈判权。该国中央银行的集体争议要提交予一特定审议庭。

土耳其

不允许产业联合会在产业一级进行集体谈判。在某一级别上,只批准一份集体协议。土耳其还对各种补偿措施确定上限。在工会为进行集体谈判的资格确定的问题上有着双重标准。不承认非从事国家行政管理的公职人员的集体谈判权。在出口加工区集体谈判陷入僵局时,要求进行强制性仲裁。

英国

还存在一些不鼓励和促进自愿性集体谈判的立法规定(英国政府已经表示正在就这一问题与社会伙伴进行协商)。

委内瑞拉

在代表企业工人进行集体谈判并达成集体协议的过程中,要求相关工会必须代表绝对多数的工人。

也门

也门要求对集体协议进行强制性登记,并且要求集体协议的有关条款必须与国家经济利益相一致。

第十六章 国际劳工组织集体谈判权利方面的有关原则汇总

以上章节对国际劳工公约和建议书以及其它文件中有关集体谈判权的国际劳工标准和原则进行了总结,并同时国际劳工组织标准实施委员会和国际劳工组织自由结社委员会基于这样的国际劳工标准的意见而形成的原则进行的总结,我们可将这些原则归纳如下:

A. 集体谈判权是国际劳工组织各成员国在加入国际劳工组织时所承诺遵守的一项基本权利。集体谈判权要求国际劳工组织各成员国本着坦诚的精神遵守、促进和实现这一目标(可参见《国际劳工组织工作中的基本原则和权利宣言及其后续行动》)。

B. 集体谈判是雇主和他们的组织作为一方与做为另一方的工人组织(初级工会、工会联合会和总工会)的一项权利。只有在工人组织未参加集体谈判时,工人代表可与有关方面达成集体协议。

C. 私营和公共部门都应有集体谈判权。只有部队、警察和从事国家行政管理的公务员可被排除在这项权利之外(第98号国际劳工公约¹³³)。

D. 集体谈判的目的是对就业条款和条件进行规范,从广义上说,集体谈判是要规范集体谈判各方之间的关系。

E. 集体协议应具约束力。集体协议中所确定的就业条款与就业条件可比法律规定的标准更为优越。不应人为地使个人劳动合同优先于集体协议,当然个人劳动合同在一些条款上可能会胜于集体协议的相关规定。

F. 为使集体谈判权利能切实得到履行,就要求工人组织必须是独立性的组织,不受雇主和雇主组织的控制,并且集体谈判程序可以在没有政府不正当干预的情况下进行。

G. 在集体谈判中,代表多数工人或代表高百分比工人的工会应享有优先或单独代表工人一方的地位。然而,对于在没有工会能达到这一标准的情况下,或在不承

¹³³ 当一成员国批准国际劳工组织第154号《促进集体谈判公约》时,就意味着集体谈判权同样适用于公共服务部门。然而对于公共服务部门,在实施公约方面可以采取不同的执行方式(与第154号国际劳工公约不同的是,国际劳工组织第151号《(公务员)劳动关系公约》提供的是集体谈判方面低一级的国际保护标准,因为这一公约允许在公共服务部门中选择进行集体谈判或其它确定就业条款和工作条件的方式)。

认这种单独代表性的情况下,多个工人组织应能代表其各自成员达成集体谈判协议。

II. 集体谈判中的坦诚原则要求承认各代表性的组织,并努力达成集体协议,开展真诚而有建议性的集体谈判,避免集体谈判过程中可能出现的谈判拖延现象,共同遵守双方达成的承诺并坦诚地执行集体协议的内容。

I. 考虑到集体谈判的自愿性原则是自由结社原则中的一个重要组成部分,集体谈判不能是强制要求有关谈判方进行集体谈判。因此,必须尊重集体谈判的自愿性原则。并且集体谈判在哪一层面或级别上开展也不能是由法律或政府职能部门单方面强制性确定的,集体谈判应能在任一层面或级别上开展。

J. 在集体谈判开展过程中,按照法律强行要求调解或调和应该是可以接受的,但前提条件是要有合理的时限。在集体谈判的双方不能达成集体协议的情况下,要求进行强制性仲裁的做法是与自愿性集体谈判的原则不相符的。但这种强制性仲裁只有在以下情况下,才视为可以接受的:(1)对于有着国计民生意义的服务部门(指的是那些如果中断服务则会对全部人口或部分人口带来生命、人身安全或健康等方面危险或危害的服务部门),可进行强制性仲裁;(2)对于行使国家行政管理职能的公务员,可进行强制性仲裁;(3)在冗长而又毫无成果的集体谈判后,如果可以确定政府部门不予干预的情况下,以及集体谈判将陷入僵局的情况下,可进行强制性仲裁;(4)在国家出现重大危机的情况下,可进行强制性仲裁。在集体谈判的双方都认可的情况下进行仲裁都是合法的。

K. 立法部门或行政职能部门对自由达成的集体协议的干预,即宣布集体协议无效或对集体协议进行修改(尤其是工资条款),都是与自愿性集体谈判的原则相违背的。这类的干预形式包括:一是在未经达成集体协议双方同意的情况下,以政策文件的形式中断或停止有关集体协议的执行;二是政府中断已经谈判达成的协议;三是强制要求对已经达成的集体协议重新进行谈判;四是宣布有关集体协议无效;五是对生效的集体协议要求重新进行谈判。其它形式的政府干预,如按照相关法律规定强制性地扩展集体协议的适用主体,只有在紧急情况下或在短时期内才是可以接受的。

L. 政府部门以稳定经济或结构调整政策等经济原因为由,对将来集体协议内容的限制,尤其是有关工资方面的限制性要求,只有在先期与工人组织和雇主进行了协商的基础上,并达成以下条件的話,才是可以接受的。上述这些条件包括:一是这类政策只是非常性的政策,二是这类政策只能在一定的程度上,并且在不超过一定期限内实施,而且这些政策都有配套性保障机制,以保护工人们(尤其是受影响程度最大的工人们)的生活标准。

第十七章 集体谈判权在实施过程中的执行状况

上述各章中对援引的有关国际劳工组织标准实施专家委员会在执行国际劳工组织第98号《组织权利和集体谈判权利原则的实施公约》实施意见方面（1998年和1999年提出的有关意见）的分析，表明在141个已经批准该国际劳工公约的成员国中，67%的成员国以令人满意的方式对该公约予以了实施。国际劳工组织标准实施专家委员会只发现47个成员国虽然没有造成严重影响，但在法律上有限制集体谈判一个方面或多个方面问题的现象。这也说明，集体谈判是一个几乎受到全世界承认的权利。

本书所提到的一些问题，其实在国际劳工组织标准实施专家委员会的有关评论中已经提到了。尤其是在专家委员会有关集体谈判权利的适用主体范围方面，即不承认非执行国家行政管理的公职人员的集体谈判权和要求工会只有在代表过高比例的工人的情况下才能被承认并进行集体谈判。排在这些问题之后的是，相当数量的国家要求集体谈判的开展要放在政府经济政策的要求框架内。还有些问题（虽然这些问题只涉及少数国家），包括将一些问题排除在集体谈判的内容之外。并且在一些情况下，采取强制性仲裁的做法；限制集体谈判双方自主确定集体谈判层次或级别的权利；排除一些私营行业部门的某类工人或工会联合会开展集体谈判。

我们希望在本书的最后部分对尼古拉斯·瓦尔提哥斯（Nicolas Valticos）先生表示特别的感谢。尼古拉斯·瓦尔提哥斯先生在国际上是一位劳动法问题的权威。他也是一位教师、同事和朋友。他在国际劳工局发挥其重要职责的同时，在促进自由结社和集体谈判原则和标准方面奉献出了他生命中非常重要的一个时期。在他的智慧的指引下，尼古拉斯·瓦尔提哥斯为这些国际劳工标准和原则的发展做出了重要的贡献。本书正是着力介绍这些国际劳工标准和原则。他对国际劳工组织有关机构的支持也是本书得以写成的一个重要原因。对于这些问题的关注（在此我们引用他本人在20年前的一段话语）可以归纳为“各国以及国际社会应当更加认识到他们共同的利益，不仅对世界和平，也对社会公正、人类福利和自由都有着重要的意义¹³⁴。”

¹³⁴ 请参见尼古拉斯·瓦尔提哥斯1979年在《国际劳工组织回顾》第118卷第6期（1979年第11月？2月号）上发表的《国际劳工标准前景》一文。

附件

关于国际劳工组织的目标和宗旨的宣言 (费城宣言)

本宣言是关于国际劳工组织的目标和宗旨以及对其成员国政策应具启发作用的各项原则,是一九四四年五月十是在费城举行的第26届国际劳工大会上通过的。

大会重申本组织所依据的基本原则,特别是:

1. 劳动不是商品;
2. 言论自由和结社自由是不断进步的必要条件;
3. 任何地方的贫穷对一切地方的繁荣构成危害;
4. 反对贫困的斗争需要各国在国内以坚持不懈的精力进行,还需要国际间作持续一致的努力,在此努力中,工人和雇主代表享有和政府代表同等的地位,和政府代表一起参加自由讨论和民主决议,以增进共同福利。

相信经验已经充分证明国际劳工组织章程中所阐述的真理,即持久和平只能建立在社会正义的基础上,大会确认:

1. 全人类不分种族、信仰或性别都有权在自由和尊严、经济保障和机会均等的条件下谋求其物质福利和精神发展;
2. 为实现上述目的而创造条件应构成各国和国际政策的中心目标;
3. 一切国内、国际的政策和措施,特别是具有经济和财政性质者,均应以此观点来加以衡量,只有能促进而不妨碍达成这一基本目标者才能予以接受;
4. 国际劳工组织有责任按照此基本目标来检查和考虑国际间一切经济和财政政策及措施;
5. 国际劳工组织在执行委托给它的任务时,对一切有关的经济和财政政策因素加以考虑后,可以在它的决议和建议中列入任何它认为适当的条款。

大会承认国际劳工组织在世界各国推进各种计划的庄严义务，以达到：

1. 充分就业和提高生活标准；
2. 使工人受雇于他们得以最充分地发挥技能与成就，并得以为共同福利作出最大贡献的职业；
3. 作为达到上述目的的手段，在一切有关者有充分保证的情况下，提供训练和包括易地就业和易地居住在内的迁移和调动劳动力的方便；
4. 关于工资、收入、工时和其他工作条件的政策，其拟订应能保证将进步的成果公平地分配给一切人，将维持最低生活的工资给予一切就业的并需要此种保护的人；
5. 切实承认集体谈判的权利，在不断提高生产率的情况下劳资双方的合作，以及工人和雇主在制订与实施社会经济措施方面的合作；
6. 扩大社会保障措施，以便使所有需要此种保护的人得到基本收入，并提供完备的医疗；
7. 充分地保护各业工人的生命和健康；
8. 提供儿童福利和生育保护；
9. 提供充分的营养、住宅和文娱设施；
10. 保证教育和职业机会均等。

四

相信为达到本宣言提出的目标所必需的世界生产资源可以由国际和国内的有效行动来予以更充分更广泛的利用，这种有效行动包括扩大生产和消费的措施、避免严重经济波动的措施、促进世界上较不发达地区的经济和社会进步的措施、保证主要产品的世界价格更为稳定的措施，以及促进高度与稳定的国际贸易量的措施，为此大会保证同那些对于分担此项伟大任务和对于促进各国人民的健康、教育和幸福负责的国际机构充分合作。

五

大会确信本宣言提出的原则对世界各国人民都完全适用，虽然应用的方式必须考虑到各国人民的社会、经济发展阶段才能决定；对尚未独立或已经获得自治的民族逐步应用这些原则是和整个文明世界有关的事。

国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言 (一九九八年六月十八日，日内瓦)

鉴于国际劳工组织之建立，系确信社会正义是保障世界持久和平之必需；

鉴于经济发展对确保公平、社会进步和消除贫困是必要的但并非充分的条件，确认，国际劳工组织有必要促进强有力的社会政策、正义和民主体制；

鉴于国际劳工组织现在比以往任何时候都更需要在其所有权限领域，特别是在就业、职业培训和工作条件领域中利用标准制定、技术合作和研究所有这些手段，以保证在全球经济和社会发展战略中，经济政策和社会政策是互相加强对方的组成部分，从而创造有广泛基础的可持续发展；

鉴于国际劳工组织应特别重视有着特殊社会需要的人员的问题，特别是失业者和移民工人的问题，动员和鼓励国际、地区和国家各级为解决他们的问题所作的努力，并促进旨在创造就业的有效政策；

鉴于为寻求保持社会进步和经济增长之间的这种联系，保证工作中基本原则和权利具有特殊重要意义，因为它能使有关人员在机会平等基础之上自由要求公平分享其为之作出贡献的财富，以及全面实现人的潜力；

鉴于国际劳工组织是根据章程授权制定和处理国际劳工标准的国际组织和主管机构，并在促进作为其章程原则之体现的工作中基本权利方面享有普遍的支持和认同；

鉴于在经济上相互依存不断增强的形势之下，重申本组织《章程》中体现的基本原则和权利之永久性并促进其普遍实施刻不容缓；

国际劳工大会，

1. 忆及：

- a. 在自愿加入国际劳工组织时，所有成员国都已接受其《章程》和《费城宣言》陈述的原则与权利，以及保证为实现本组织的总体目标而尽力并充分根据自身具体情况从事工作；

- b. 这些原则和权利在被国际劳工组织内部和外部承认是基本公约的公约中以具体权利与义务之形式得以体现和发展。

2. 声明，即使尚未批准有关公约，仅从作为国际劳工组织成员国这一事实出发，所有成员国都有义务真诚地并根据《章程》要求，尊重、促进和实现关于作为这些公约之主题的基本权利的各项原则，它们是：

- a. 结社自由和有效承认集体谈判权利；
- b. 消除一切形式的强迫或强制劳动；
- c. 有效废除童工；以及
- d. 消除就业与职业歧视。

3. 承认，为实现这些目标，国际劳工组织有义务根据成员国所确定并表达的需要，向其提供支援，可通过充分利用其章程手段、行动手段及预算手段，包括动员外部资源及支助，以及根据《章程》第十二条的规定，通过鼓励国际劳工组织与之已建立关系的其他国际组织支持这些努力；

- a. 通过提供技术合作与咨询服务，以便促进批准并实施基本公约；
- b. 通过支援尚未能够批准这些公约中的某些公约或全部这些公约的成员国为尊重、促进和实现关于作为这些公约之主题的基本权利的各项原则所作努力；以及
- c. 通过帮助成员国为创造有利于经济与社会发展之气候所作的努力。

4. 兹决定，为全面落实本《宣言》，将根据应被看作是《宣言》之不可分的组成部分的附录具体说明的办法，实施有意义的和有效的促进性后续措施。

5. 强调，不得将劳工标准用于贸易保护主义之目的，并且本《宣言》及其后续措施中的任何内容不得被援引或被以其他方式用于此种目的；此外，无论如何不得因本《宣言》及其后续措施而对任何国家的比较利益提出异议。

附录

《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》的后续措施

一、总体目的

1. 下面叙述的后续措施的目的，是鼓励本组织的成员国作出努力，以促进《国际劳工组织章程》和《费城宣言》所包含并在本《宣言》中得到重申的基本原则和权利。
2. 按照严格属于促进性质的这一目标，本后续措施将使得可以确定一些领域，本组织在这些领域中通过技术合作活动提供的支援，可能会证明有益于帮助其成员国实施这些基本原则和权利。它即不是既定监督机制的替代，也不会妨碍其运转，因此，将不会在本后续措施的框架范围内对那些机制范围内的特定情况进行审查或复审。
3. 下面叙述的本后续措施的两个方面是以现行程序为基础的：有关未批准的基本公约的年度后续措施，仅会对实施《章程》第十九条第5款(e)的目前形式进行某些修改，而综合报告将有益于从根据《章程》实施的程序中获得最佳结果。

二、有关未批准的基本公约的年度后续措施

A. 目的和范围

1. 目的是以简化的程序取代理事会于1995年采用的四年一次的审查，为每年审查尚未批准所有基本公约的成员国根据《宣言》所作的努力提供机会。
2. 后续措施每年涉及《宣言》中规定的基本权利和原则的四个领域。

B. 方式

1. 后续措施将以要求成员国根据《章程》第十九条第5款(e)提交的报告为基础。将制定报告的格式，以便在适当考虑《章程》第二十三条和既定惯例的情况下，从尚未批准一项或多项基本公约的政府那里获得关于其法律和惯例可能已有任何变化的资料。
2. 由理事会审查经劳工局编辑的这些报告。
3. 为对如此编辑的报告加以介绍，以提请注意可能需要进行更深入讨论的任何问题，劳工局可以要求理事会为此目的任命一个专家小组。

4. 应研究对理事会的现有程序进行调整,以允许在理事会中没有代表的成员国在理事会讨论期间能以最适宜的方式提供可能证明是必要或有益的澄清,补充其报告中所包含的资料。

三、综合报告

A. 目的和范围

1. 本报告的目的是就前一个四年期期间注意到的有关每一类基本原则和权利的情况提供一幅总的能动画面,作为评估本组织所提供援助效力的基础,并以特别旨在动员实施技术合作所需的内部和外部资源的技术合作行动计划的形式,确定下一个四年期的优先重点。
2. 报告将每年轮流涉及四类基本原则和权利中的一个类别。

B. 方式

1. 本报告将在局长负责之下、在正式资料或根据既定程序收集和评估的资料的基础上加以汇编。对尚未批准基本公约的国家,报告应特别以前面提到的年度后续措施的结果为依据;而对已批准相应公约的成员国,报告应特别以根据《章程》第二十二条提交的报告为基础。
2. 本报告将作为局长报告提交给大会,供三方讨论。大会可以将本报告和根据《大会议事规则》第十二条提交的报告分别加以处理,也可以在专为本报告的一次会议上,或以任何其他适宜的方式,对其进行讨论。然后,应由理事会在尽早的一届会议上,根据对下一个四年期要实施的技术合作优先重点和行动计划的讲座结果得出结论。

四、当然

1. 应对实施上述条款所需的对《理事会议事规则》和《大会议事规则》的修订提出建议。
2. 大会应在适当时候根据所取得的经验对本后续措施的运转情况进行审议,以评估其是否充分实现了第一部分中表达的总体目的。

以上是经在日内瓦召开并于1998年6月18日宣布闭幕的国际劳工组织大会第八十六届会议正式通过的《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》及

其后续机制的正式文本。

我们于1998年6月19日签字后，特此作证。

大会主席，
让·雅克·奥克斯林 (Jean-Jacques OECHSLIN)

国际劳工局长。
米歇尔·汉森 (Michel HANSENNE)

第98号公约

组织权利和集体谈判权利原则的实施公约¹³⁵

国际劳工组织大会，
经国际劳工局理事会召集，于一九四九年六月八日在日内瓦举行其第三十二届会议，并

经决定采纳本届会议议程第四项关于组织权利和集体谈判权利原则的实施的某些提议，并

经确定提议应采取国际公约的形式，

于一九四九年七月一日通过以下公约，引用时得称之为“一九四九年组织权利和集体谈判权利公约”：

第1条

1. 工人应享有充分的保护，以防止在就业方面发生任何排斥工会的歧视行为。
2. 这种保护应特别应用于针对含有以下目的的行为。
 - a. 将不得加入工会或必须放弃工会会籍作为雇用工人的条件；
 - b. 由于工人加入了工会或者在业余时间或经雇主许可在工作时间参加了工会活动而将其解雇，或以其他手段予以打击。

第2条

1. 工人组织和雇主组织均应享有充分的保护，以防止在组织的建立、运转和管理等方面发生一方直接或通过代理人或会员干涉另一方的任何行为。
2. 特别是其意在促使建立受雇主或雇主组织操纵的工人组织的行为，或者通过财政手段或其他方式支持工人组织以期把它们置于雇主或雇主组织控制之下的行为，应被认为构成本条所称的干涉行为。

¹³⁵ 生效日期：一九五一年七月十八日。

第3条

为保证以上各条所规定的组织权利受到尊重,必要时应建立符合国情的机构。

第4条

必要时应采取符合国情的措施,鼓励和推动在雇主或雇主组织同工人组织之间最广泛地发展与使用集体协议的自愿谈判程序,以便通过这种方式确定就业条款和条件。

第5条

1. 本公约所规定的各项保障得在何种程度上适用于军队或警察,应由国家法律或条例予以确定。
2. 按照国际劳工组织章程第19条第8款规定的原则,任何会员国对本公约的批准,不得认为可以影响赋予军队或警察人员享有本公约所保障的任何权利的现行法律、判决、习惯或协议。

第6条

本公约不涉及从事国家行政工作的公务员的状况,也不得以任何方式解释为有损于他们的权利或地位。

第7条

本公约的正式批准书应送请国际劳工局长登记。

第8条

1. 本公约应仅对其批准书已经局长登记的国际劳工组织会员国有约束力。
2. 本公约应自两个会员国的批准书已经局长登记之日起十二个月后生效。
3. 此后,对于任何会员国,本公约应自其批准书已经登记之日起十二个月生效。

第9条

1. 按照国际劳工组织章程第35条第2款的规定提交国际劳工局长的声明书中应指出：
 - a. 有关会员国承诺将本公约的规定不加修改即行适用的领地；
 - b. 该会员国承诺将本公约的规定加以修改而后适用的领地，附送此项修改的详细内容；
 - c. 本公约不适用的领地，在此种情况下，说明不适用的理由；
 - d. 该会员国在对情况作进一步研究前，暂不作出决定的领地。
2. 本条第1款a项和b项所指的“承诺”，应视为批准书的一个组成部分，并应具有批准书的效力。
3. 任何会员国对于在原声明书中按照本条第1款b、c或d项所作的任何保留，此后得随时以另一声明书予以全部或部分撤销。
4. 任何会员国在按照第11条的规定可以解除本公约的时期内，得向局长提交一项声明书，在其他任何方面修改其以前声明书的内容，并说明其所举领地的现状。

第10条

1. 按照国际劳工组织章程第35条第4或第5款的规定提交国际劳工局长的声明书，应声明本公约的规定将不加修改或经修改后适用于有关领地；如此项声明书中声明本公约的规定将经修改后适用时，应列举修改的详细内容。
2. 有关的一个或几个会员国或国际机构，此后得随时以另一声明书，全部或部分放弃援用以前任何一个声明书中所作任何修改的权利。
3. 有关的一个或几个会员国或国际机构，在按照第11条的规定可以解除本公约的时期内，得向局长提交一项声明书，在其他任何方面修改其以前任何声明书的内容，并说明本公约目前的适用状况。

第151号公约

公务员组织权利的保护和确定其任职条件程序公约

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于一九七八年六月七日在日内瓦举行其第六十四届会议；

注意到一九四八年工会自由及保护工会权利公约、一九四九年组织权利和集体谈判权利公约、一九七一年工人代表公约和建议书的规定；

回忆起一九四九年组织权利和集体谈判权利公约并不针对某些类别公务员，而一九七一年工人代表公约和建议书则适用于企业中的工人代表；

注意到公务员活动在许多国家的巨大扩展，需在公共当局和公务员组织之间建立健康的工作关系；

认识到各会员国的政治、社会和经济制度及其具体实践的重大多样性（例如在中央当局和地方当局各自的职能方面，在联邦当局、联邦国家和州、省各自的职能方面，在公有企业和独立或半独立的各种公共机构各自的职能方面，以及在雇用关系的性质方面）；

考虑到在许多国家中公私营部门存在的就业差别使确定国际文书的适用范围和使用术语的定义遇到特殊的问题，考虑到一九四九年组织权利和集体谈判权利公约的有关条款对公务员是否适用已出现解释上的困难，国际劳工组织的监督机构已多次指出，某些政府在实施这些规定时把大批公务员排斥在适用范围之外；

经决定采纳本届会议议程第五项关于公务员工会自由和确定其任职条件程序的某些提议，并

经确定这些提议应采取国际公约的形式，

于一九七八年六月二十七日通过以下公约，引用时得称之为《一九七八年（公务员）劳动关系公约》。

第一部分 适用范围及定义

第1条

1. 在其他国际公约更为有利的规定对公职人员不适用的情况下，本公约适用于全体公职人员。
2. 对其职责通常被认为与制定政策和领导工作有关的高级人员或负责处理高度机密工作的人员，本公约规定的保障的适用限度应由本国法规予以确定。
3. 本公约规定的保障对武装部队和警察的适用限度应由本国法规予以确定。

第2条

就本公约而言，“公务员”一词系指根据本公约第1条的规定，对其适用的任何人。

第3条

就本公约而言，“公务员组织”一词系指以维护和促进公务员利益为目的的各种组织，不论其组成成分如何。

第二部分 组织权利的保护

第4条

1. 公务员应受适当保护，反对旨在侵犯工会自由的任何就业歧视行为。
2. 该项保护尤其应针对怀有以下目的的行为：
 - a) 把不加入或停止参加公务员组织当作公务员任职的先决条件；
 - b) 因加入公务员组织或参加该组织的活动，而解雇公务员或以各种手段进行迫害。

第5条

1. 公务员组织应对公共当局享有完全的独立。
2. 公务员组织应受适当保护，反对公共当局对该组织的组成、活动和管理进行

任何干涉。

3. 凡旨在鼓励建立受公共当局控制的公务员组织或以经费或其他手段支持公务员组织，企图把它置于公共当局控制之下的措施，均属本条所说干涉行为。

第三部分 为公务员组织提供便利

第6条

1. 应向经确认的公务员组织的代表提供一些方便，使他们不论在工作时间之内或之外都能迅速有效地履行其职责。
2. 提供这些便利不应妨碍有关行政事业单位正常工作的运行。
3. 应根据本公约第7条列举的方法，或通过其他适当途径，确定这些便利的性质和范围。

第四部分 确定任职条件的程序

第7条

必要时应根据本国条件采取适当措施，鼓励并提倡最广泛地利用和发展在有关公共当局与公务员组织之间协商任职条件的程序，或采用其他方法，使公务员的代表得以对任职条件的确定参与意见。

第五部分 分歧的解决

第8条

在确定任职条件的问题上如出现分歧，应按本国国情以适当方式寻求解决，或通过有关方面的谈判，或经由有独立和公正保证的程序，如调解、和解或裁决等，采用的程序应做到让有关各方都寄予信任。

第六部分 公民权利和政治权利

第9条

公务员应与其他劳动者一样，享有对正常行使工会自由至关重要的公民权利

和政治权利，但与其职守的地位和性质有关的义务不在此限。

第 159 号建议书

确定公务员任职条件程序建议书

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于一九七八年六月七日在日内瓦举行其第六十四届会议，并

经决定采纳本届会议议程第五项关于确定公务员任职条件程序的某些提议，并

经确定这些提议应采取建议书的形式，作为对一九七八年公务员工作关系公约的补充，

于一九七八年六月二十七日通过以下建议书，引用时得称之为“一九七八年（公务员）劳动关系建议书”。

1. (1) 在公务员组织凡要优先或独自享受一九七八年公务员工作关系公约第三、第四和第五部分所指出的权利必须履行认可程序的国家里，这些组织的代表性应根据客观标准和既定标准来确定。
(2) 上款指出的程序应做到不鼓励同类公务员组织的滋生。
2. (1) 在按照一九七八年公务员工作关系公约第四部分的规定进行任职条件谈判的情况下，以公共当局名义出席谈判的代表或机构以及促使谈判中的任职条件得以生效的程序，应由国家法规或通过其他适当途径予以确定。
(2) 如采用谈判以外的其他方法为使公务员代表对任职条件的确定得以参与意见和为使这些问题得以最终解决的有关适用程序，应由国家法规或通过其他适当途径作出规定。
3. 在公共当局与公务员组织按照本建议书第2条(1)项达成协议的情况下，协议的有效期限和（或）废止或修订程序通常应予阐明。
4. 按照一九七八年公务员工作关系公约第6条第3款的规定，为确定应向公务员组织的代表提供什么性质和多大范围的方便，可参照一九七一年工人代表建议

书办理。

第154号公约

促进集体谈判公约

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于一九八一年六月三日在日内瓦举行其第六十七届会议，并

重申费城宣言所确认的原则：“国际劳工组织的庄严使命是在世界各国协助实施……使集体谈判权得到切实承认的计划”，并注意到此原则：

“完全适用于世界各国”并

考虑到下列文件所含国际准则的重要意义：一九四八年工会自由和保护工会权利公约、一九四九年组织权利和集体谈判权利公约、一九五一年集体协议建议书、一九五一年自愿调解和仲裁建议书、一九七八年劳工关系（公务）公约和建议书以及一九七八年劳工行政管理公约和建议书，并

考虑到应作出更大努力，以实现上述准则所体现的目标，特别是一九四九年组织权利和集体谈判权公约第4条和一九五一年集体协议建议书第1款所述总的原则，并

因而考虑到应采取一些以上述准则为基础并旨在推动以自愿和自由进行为原则的集体谈判的适当措施，作为对这些准则的补充，并

经决定采纳本届会议议程第四项关于促进集体谈判的某些提议，并

经确定这些提议应采取国际公约的形式，

于一九八一年六月十九日通过以下公约，引用时得称之为“一九八一年集体谈判公约”。

第一部分 适用范围和定义

第1条

1. 本公约适用于所有经济活动部门。
2. 本公约所规定的保障在何种程度上适用于军队和警察，可由各国法规或惯例确定。
3. 对于公职人员，本公约具体实施办法可由各国法规或惯例确定。

第2条

就本公约而言，“集体谈判”一词适用于一雇主、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。

第3条

1. 国家法律或惯例若按一九七一年工人代表公约第3条（b）项所限定的含义确认工人代表的存在，则为实施本公约也可确定“集体谈判”一词应在何种程度上包括同这些代表的谈判。
2. 若为实施上文第1款规定，“集体谈判”一词也包括同本款所涉工人代表的谈判，则必要时应采取适当措施确保这些代表的表现不得被用来削弱有关工人组织的地位。

第二部分 实施办法

第4条

若本公约不通过集体协议、仲裁裁决或其他符合国家惯例的途径实施，则应通过国家法律或条例来实施。

第三部分 促进集体谈判

第5条

1. 应根据国家情况，采取措施促进集体谈判。
2. 上文第1款所涉措施之目的应是：
 - a. 使本公约所涉各行业的雇主同各类工人的集体谈判得以进行；
 - b. 使集体谈判逐渐扩展到本公约第2条（a）、（b）和（c）项所涉的所有方面；
 - c. 促进雇主组织同工人组织之间所达成的程序规则的发展；
 - d. 使集体谈判不因缺乏决定其进程的规则或这些规则不足或不适当而受到妨碍；
 - e. 使解决劳资纠纷的机构和程序的确立有助于促进集体谈判。

第6条

本公约的规定对集体谈判在有关方面自愿参加的和解和（或）仲裁机制或机构范围内所依据的职业关系体制的运行并无妨碍。

第7条

主管当局为促进和推动集体谈判的发展而采取的措施，应在公共机构与雇主和工人组织间事先磋商并如有可能达成协议。

第8条

为促进集体谈判而采取的措施,在制定或实施过程中不得妨碍集体谈判的自由进行。

第 163 号建议书

促进集体谈判建议书

国际劳工组织大会,

经国际劳工局理事会召集,于一九八一年六月三日在日内瓦举行其六十七届会议,并

经决定采纳本届会议议程第四项关于促进集体谈判的各项提议,并

经确定这些提议应采取补充一九八一年集体谈判公约的建议书的形式,于一九八一年六月十九日通过以下建议书,引用时得称之为“一九八一年集体谈判建议书”。

一、实施方法

1. 本建议书的各项规定,可通过国家法律或条例、集体协议,仲裁裁决或其他符合本国实践的方式保证实施。

二、促进集体谈判的手段

2. 凡有必要,应采取适合国情的措施,为在自愿基础上建立和发展自由、独立并具代表性的雇主组织和工人组织提供方便。
3. 凡有必要并在适宜时,应采取适合国情的措施以便:
 - a. 雇主和工人的代表组织被确认为有资格进行集体谈判;
 - b. 在主管当局按确认程序确定哪些组织有权进行集体谈判的国家里,在作出决定时应以客观的并对组织的代表性事先予以界定的标准为依据,而这些标准须与雇主和工人的代表组织磋商后确定。
4. (1) 在必要时,应采取符合国情的措施,以便集体谈判有可能在任何层次,特别在机构、企业、部门、行业一级,或在地区或全国级别上举行。
(2) 凡集体谈判在多层次举行的国家里,谈判双方应注意各层次间的协调。

5. (1) 谈判双方应采取措施,使各层次的谈判者有可能受到适当培训。
 - (2) 当局可应工人组织与雇人主组织的请求,为实行此类培训向其提供帮助。
 - (3) 此类培训课程的内容及其监督应由有关的、合适的工人组织和雇主组织确定。
 - (4) 此类培训不得损害工人和雇主组织选择自己的集体谈判代表的权利。
6. 集体谈判双方应授予各自谈判者以必要权责来进行谈判并缔结协定,此类授权应遵从各自组织有关内部咨询的规定。
7. (1) 如有必要,应采取适合国情的措施,使双方能获得必要咨询,从而能在了解情况之后进行谈判。
 - (2) 为此目的:
 - a. 公私雇主得应工人组织请求,提供有关谈判单位和谈判企业总的经济和社会情况的必要咨询,以便在了解情况之后进行谈判。如披露某些情况可能给企业带来损害,则提供此类咨询得以保证凡在必要时均视其为机密作为约束条件;可由集体谈判双方达成协议确定需要提供的咨询。
 - b. 在披露这些情况并不损害国家利益时,当局应提供有关国家和所涉及的活动部门的总的经济和社会形势的必要咨询。
8. 如有必要,应采取符合国情的措施,使处理劳资冲突的程序能帮助冲突双方自己找到解决冲突的办法,不论是在谈判协定过程中产生的冲突,还是在解释和执行协定方面出现的冲突,或为一九六七年审查要求建议书所提及的冲突。

第91号建议书

集体协议建议书

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于一九五一年六月六日在日内瓦举行其第三十四届会议，并

经决定采纳本届会议议程第五项包括的关于集体协议问题的各项提议，并经确定这些提议应采取建议书的形式，其实施将由有关双方或主管当局按符合本国条件的方法予以保证，

于一九五一年六月二十九日通过以下建议书，引用时得称之为“一九五一年集体协议建议书”。

一、集体协商的程序

1. (1) 应通过合同或立法途径，按符合本国国情的方法，建立适合每国特有情况的体制或用于协商、缔结、修订和续签协议，或用于在协商、缔结、修订和续签时帮助双方。
- (2) 此类体制的组织、运行与涉及范围应按符合当事国国情的方法，或由双方协商，或通过本国法律或条例确定。

二、集体协议的定义

2. (1) 就本建议书而言，“集体协议”系指有关劳动与就业条件的书面协定，其缔结双方：一方为一名雇主，一个雇主团体或一个或几个雇主组织；另一方为一个或几个劳动者代表组织，或在没有此类组织的情况下，由有关劳动者根据本国法律或条例正式选出并委任的代表。

- (2) 本定义中的任何内容都不得理解为承认一个由雇主或其代表建议、控制或资助的劳工组织。

三、集体协议的效应

3. (1) 任何集体协议应对签约者以及使用其名义缔结协议者具约束力。受集体协议约束的雇主与劳动者不得以劳动合同的方式商定与该集体协议的规定相违背的规定。
- (2) 此类劳动合同中违背集体协议的规定应视作无效并应由集体协议中相应的规定强制替代。
- (3) 劳动合同中比集体协议中的规定更有利于劳动者的规定，不得被视为违背集体协议。
- (4) 如由集体协议签约双方切实保证执行该协议的规定，上文各段中所作的规定不应理解为需要履行立法手续。
4. 集体协议的规定应适用于该协议所涉及的企业雇用的有关工种的全体劳动者，除非该协议专门作出相反规定。

四、集体协议的延伸

5. (1) 在视为适宜之时并参照现行集体协议体制，应由国家法律或条例制定适合每国特有情况的措施，以便某一集体协议的全部或某些规定适用于包括在该协议的职业和地区适用范围内的所有雇主和劳动者。
- (2) 国家法律或条例可使集体协议的延伸特别服从于下列条件：
- a. 该协议涉及的雇主和劳动者应被主管当局认为其数量具有足够的代表性；
 - b. 一般情况下，延伸集体的请求应由一个或几个为集体协议签约方的劳动者或雇主组织提出；
 - c. 应要求集体协议将对其适用的雇主和劳动者预先提出他们的看法。

五、集体协议的解释

6. 对集体协议的解释发生分歧时，应通过适当的程序予以解决，该程序或由双方商定，或通过立法途径按符合本国国情的方法确定。

六、对集体协议执行情况的监督

7. 对集体协议执行情况的监督应由签订集体协议的雇主和劳动者组织双方实施，或由现有的监督组织或为此目的而建立的机构实施。

七、其它措施

8. 国家法律或条例可着重规定：
 - a. 受集体协议约束的雇主有义务采取适当措施，以便使有关劳动者了解适用于他们的企业的集体协议的全文；

- b. 集体协议以及后来作出的任何修改均须登记备案；
- c. 确定最低期限，在此期限内如集体协议文本不包含相反的规定，该协议得被视为生效，除非在协议期满前双方修改或废除协议。

第92号建议书

自愿调解和仲裁建议书

国际劳工组织大会，

经国际劳工局理事会召集，于一九五一年六月六日在日内瓦举行其第三十四届会议，并

经决定采纳本届会议议程第五项关于自愿调解和仲裁的某些提议，并

经确定这些提议应采取建议书的形式，由有关方面或公共当局按符合本国条件的方法保证其实施，

于一九五一年六月二十九日通过以下建议书，引用时得称之为“一九五一年自愿调解和仲裁建议书”。

一、自愿调解

1. 应建立符合本国条件的自愿调解机构，以便有助于防止和解决雇主和工人之间的劳动争议。
2. 任何建立在联合基础上的自愿调解机构应包括同等数目的雇主代表和工人代表。
3. (1) 调解程序应该是免费的，并且手续简便迅速；根据国家法律规定，事先确定最短期限。
(2) 应当采取步骤，以便根据冲突一方的主动要求进行调解或者由自愿调解机构按行政当局决定出面调解。
4. 如果有关各方同意调解，那么他们在调解期间最好不要举行罢工或关闭工厂。

5. 各方在调解过程中或调解结束时达成的协议，应采取书面的形式，类似正常签订的协议。

二、自愿仲裁

6. 如果有关各方同意将纠纷提交仲裁以求最终解决，他们在仲裁期间最好不要举行罢工或关闭工厂，并接受裁定。

三、一般规定

7. 本建议书的任何规定均不得理解为对罢工权利的限制。