

论中国集体合同制度变迁历程、 逻辑及其趋势^{*}

杨成湘

[摘要] 1949年以来中国集体合同制度变迁主要经历了新中国成立初期和改革开放以后这两个时期。中国集体合同制度变迁是政府主导下的渐进性制度变迁，其直接动因是基于预防和化解劳动关系矛盾。中国经济体制改革（或变革）决定着集体合同制度变迁的路径和方向。随着全面深化改革的深入，中国市场化取向的经济改革将走向成熟，集体合同制度也必然会随着社会主义市场经济体制的健全完善而趋于成熟，其内生动力将日益增强、地位作用更加凸显、政府职能不断优化、制度规划将趋于完善。

[关键词] 集体合同制度；集体协商；变迁历程；内在逻辑；变化趋势

[中图分类号] F246 [文献标识码] A [文章编号] 1006—012X (2020) —05—0030 (07)

[作者] 杨成湘，副研究员，博士，中共中央党校（国家行政学院）研究室，北京 100091

一、问题的提出

集体合同是指劳动者通过工会或者劳动者代表就劳动报酬、保险福利、休息休假等事项与用人单位进行集体协商而签订的书面协议。集体合同制度是关于开展集体协商签订集体合同的相关法律法规和政策措施的总称。这项制度不仅是维护劳动者权益、预防化解劳动关系矛盾的重要手段，而且是深化收入分配制度改革、保障和改善民生的有效途径。新中国成立之初，为了应对当时严峻的劳资矛盾形势，中国实施了一段时间的集体合同制度。随着改革开放的逐步深入和社会主义市场经济的不断发展，集体合同制度逐步重新建立并开始大规模实施。从国家“十二五”规划纲要提出“集体合同签订率达到80%”，到党的十八大报告首次提出“推行企业工资集体协商制度”，再到党的十九大报告提出“完善政府、工会和企业共同参与的协商协调机制”，这一系列政策主张充分说明中央对集体合同制度建设的高度重视。与此同时，有关集体合同制度的研究也逐渐成了学术界关注的热点。

程延园（2004）认为，集体谈判制度有两种模式^①，协约自治模式是以集体协议为核心形成劳动条件，而政府主导模式是由政府制定劳动标准作为劳动条件的主要内容，我国集体谈判制度发展的方向，依赖于选择哪一种模式。^[1]沈琴琴（2011）认为，工资集体协商制度的产生与发展受到双重制度变迁因素——强制性制度变迁与诱致性制度变迁的影响。^[2]郑桥（2013）认

* 基金项目：国家社会科学基金一般项目“新时代中国特色劳动关系协商协调机制创新研究”（19BKS086）。

^① 虽然“集体协商”和“集体谈判”有一定区别，但为了讨论方便，本文在论及我国相关情况时一般用“集体协商”，在讨论西方发达市场经济国家相关情况时则一般用“集体谈判”，在引用相关学者论述时则采用原文表述。

为,目前中国有自上而下的推动布署和自下而上从工人行动开启这两种完全不同的集体协商启动方式,这两种路径的共同发展将使该项制度更健康地推进,不过,在未来相当长的时期内第一种方式仍将占主导地位。^[3]常凯(2013)认为,中国劳动关系正在进行集体化转型,为适应这种转型,政府劳工政策也需要从个别调整为主转变为以集体调整为主。^[4]全国总工会有关人员认为,我国的集体谈判制度必将成为社会主义市场经济体制的重要组成部分,必将成为协调劳动关系的重要手段。^[5]从上述文献可以看出,学术界关于集体合同制度变迁的研究还是比较零碎的,特别是对于其中蕴涵的变迁逻辑是什么,变迁趋势怎么样,还几乎没有学者进行过专门研究。本文在阐述中国集体合同制度变迁历程及其效果的基础上,对其变迁的内在逻辑、发展趋势进行论述和分析,以期为学术界和相关部门提供参考。

二、中国集体合同制度变迁历程及其效果评价

1949年以来,中国集体合同制度变迁大体上可分为新中国成立初期和改革开放以后两个时期。

1. 新中国成立初期集体合同制度变迁历程及其效果评价

在新中国刚成立时,国民经济严重衰退,几乎到了崩溃边缘。同时,劳资关系紧张,劳资纠纷频发。为了尽快扭转这种局面,中央提出了“公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流”的根本经济方针。在劳动关系领域,则开始要求在私营企业推行集体合同制度。《中国人民政治协商会议共同纲领》规定:私人经营的企业,为实现劳资两利的原则,应由工会代表工人职员与资方签订集体合同。^[6]1950年前后,北京、上海等地一些私营企业签订了集体合同。1950年6月颁布的《工会法》第五条、第六条分别规定在国营及合作社经营的企业和在私营企业中,工会有与企业行政方或资方签订集体合同的权利。这也是第一次规定在国营及合作社经营的企业中实行集体合同制度。不过,这一时期重点是在私营企业,内容上在突出维护职工权益的同时,要尽量考虑资方利益,以实现“劳资两利”。这主要也是为了调动资本家的生产积极性,以克服当时面临的生产经营困难。随着1952年下半年三大改造的实行和1953年“一五计划”的实施,五大经济成分并存、国营经济占领导地位的所有制结构进一步发生变化,集体合同制度建设也相应发生变化。这主要体现在:实施范围主要由私营企业转向国营企业;集体合同的首要内容是完成生产计划,而维护职工权益则被放到了次要位置。这一时期,集体合同制度在国营企业内得到了较快实施。如,山西省在1954年开展集体协商的厂矿企业达121家,占全省219家国营企业数的一半以上。到1956年底,由于三大改造基本完成,公有制经济占主导地位,劳资关系不再存在,集体合同制度随之受到忽视并逐渐消失了。这一时期集体合同制度虽然还不完善,实施时间也很短,但这项制度的实施对于预防和化解当时面临的劳资矛盾,进而恢复和发展国民经济发挥了积极作用。特别是在1952年下半年实行三大改造以前,开展集体协商签订集体合同被看成是解决劳资纠纷、实现“劳资两利”的中心环节,有力缓解了当时劳资纠纷频发的严峻局面,在一定程度上促进了经济社会稳定和新生政权的巩固。

2. 改革开放以后集体合同制度变迁历程及其效果评价

一是恢复阶段(1978~1991年)。党的十一届三中全会以后,随着市场化劳动关系的逐渐建立,一度中断20余年的集体合同制度也开始重现。除了一些国营企业以外,有的非国营企业也开始试行该项制度。在这一过程中,中国工会发挥了重要推动作用。^①随着改革开放步伐加大,私营企业开始大量涌现,劳动关系逐渐变得复杂,集体合同制度在一些法规中开始被重新提及,开展集体协商的私营企业也有所增多。几乎与此同时,由于劳动关系双方都是国有资产的共同支配者和受益者,20世纪80年代后期,一些国有企业开始实行共保合同制度,但是这种合同与集体合同有很大不同,其实际作用发挥也不大,国家法律也没有予以确认。20世纪90年代中期以后,劳动部门要求各地积极创造条件逐步向规范的集体合同过渡。在这一阶段,由于市场经济体制改革的目标尚未确立,社会各界对包括集体合同制度在内的市场经济体制的认识还不清晰,因而集体合同制度总体上尚处于恢复试行阶段,真正建立集体合同制度的企业还很少(主要集中在私营企业),甚至还出现过与集体合同制度有很大差异的共保合同制度。这也说明,在社会主义市场经济体制尚未确立的背景下,人们对集体协商制度还存在模糊

^① 1979年召开的全国总工会九届二次执委扩大会议呼吁在全民所有制企业恢复开展集体协商。1983年10月修订的《中国工会章程》规定,基层工会有权同行政管理部门签订集体合同。

看法,认识还不够深刻。

二是正式建立阶段(1992~1999年)。1992年4月颁布的《工会法》规定,工会可以与有关单位签订集体合同。为了同党的十四大提出的“建立社会主义市场经济体制”目标要求相适应,中国颁布了《劳动法》(1994年7月)。这两部法律的颁布标志着集体合同制度正式建立。以此为依据,原劳动部颁布了更为具体的集体合同规定。尽管法律已经明确,但劳动部门还是采取了先试点、再推广的谨慎做法。1994年,原劳动部选定57户企业进行集体协商试点,其中有7户签订了集体合同;到1995年底,劳动部门推动开展集体协商试点的非国有企业达800多家;1999年,报劳动部门审核通过的集体合同19.4万份,涉职工5980万人。^①全国总工会还开展了行业集体协商试点工作并制发了相关政策性文件。在这一阶段,集体合同制度在各地非国有企业试点的基础上得到了初步发展,全国报送劳动部门的集体合同数逐年增加,但总体上还很不规范。

三是快速推进阶段(2000~2012年)。由于工资是职工生活的主要来源,是其获得劳动报酬的主要表现形式,因而工资集体协商开始逐步成为集体协商工作的重点。2000年11月原劳动保障部专门发布了工资集体协商试行办法。2007年《劳动合同法》首次对工资调整机制等专项集体合同以及行业性、区域性集体合同做出法律规定。有了这些依据,工资集体协商和行业集体协商得到了快速发展。国家“十二五”规划纲要明确提出,2015年“集体合同签订率达到80%”的目标任务。2010年,国家协调劳动关系三方会议(一般简称“国家三方会议”)制定了推进实施集体合同制度“彩虹计划”,提出了具体量化指标。^②全国总工会旗帜鲜明地提出“两个普遍”并连续制发了多个相关政策性文件。^③在这一阶段,工资集体协商逐步成为重点,行业集体协商加快推进,集体协商影响力逐步扩大,集体合同签订率明显提高。全国总工会资料显示,2005~2011年全国签订工资专项集体合同数增加了2.6倍,由原来的25.2万份增加到91.2万份;覆盖职工数增加了2.3倍,由原来的0.35亿人增加到1.16亿人。^④但是,许多集体合同千篇一律,还停留在照搬照抄法律条文层面,许多集体协商流于形式,没有取得实质性的成效。^[7]

四是深化发展阶段(2012年至今)。这一阶段是在全面深化改革背景下进行的。2012年11月,党的十八大报告从“千方百计增加居民收入”的角度首次提出“推行企业工资集体协商制度”。2013年11月,党的十八届三中全会从“形成合理有序的收入分配格局”的角度要求“完善企业工资集体协商制度”。从“推行”到“完善”,虽然只有两个字之差,却说明在全面深化改革新形势下中央对集体合同制度建设提出了新的更高要求,突出强调完善集体合同制度规则并提高其实施效果。为此,2014年4月,国家三方会议下发了推进实施集体合同制度“攻坚计划”,在继续提出具体量化指标的同时,着力强调增强集体合同实效。全国总工会也相应出台了提升集体协商质量的相关政策性文件。国家“十三五”规划纲要提出“推行企业工资集体协商制度”。截至2018年末,全国报送人社部门审查并在有效期内的集体合同累计175万份,覆盖职工1.55亿人。^⑤这一阶段,随着全面深化改革的推进,“完善集体合同制度”“提升集体协商质量增强集体合同实效”逐渐成为主要目标之一。毫无疑问,这一目标取向是正确的。集体合同制度的实施,对于预防和化解劳动关系矛盾发挥了一定积极作用,特别是那些集体停工事件,最后几乎都是通过开展集体协商签订集体合同解决的。需要指出的是,虽然国家三方会议、全国总工会相应制定了一些政策措施,但仍未触及问题的核心,原来存在的那些问题并没有得到明显改观,由此造成的集体合同形式化现象仍然比较突出。这一时期,全国每年签订集体合同数都在100万份以上,但在此过程中却极少有集体合同争议,特别在集体合同履行过程中更是如此。^⑥有利益才可能有冲突,有矛盾才可能有争议。在集体合同数量如此庞大的情况下,却极少有争议,这是不大合乎常理的。一种比

^① 根据国家人力资源和社会保障部网站·政务公开·数字人社栏公布的《1994年劳动事业发展年度公报》《1995年劳动事业发展年度公报》《1999年劳动和社会保障事业发展统计公报》相关数据整理而得。

^② 2001年,原国家劳动部、全国总工会、中国企业联合会/中国企业家协会组成的国家三方会议成立。考虑到中国企业联合会/中国企业家协会代表性不足,2011年国家三方会议吸纳全国工商联中国企业联合会/中国企业家协会一起作为雇主一方代表加入其中,形成了现在的三方四家格局。这是一种松散型议事机构,一般没有正式编制、常设机构和专门工作经费保障。开展工作一般由人社部门牵头,通过召开会议、下发文件等方式共同处理劳动关系问题。“彩虹计划”明确提出“从2010年到2012年,力争用三年时间基本在各类已建工会的企业实行集体合同制度”。其中,2010年集体合同制度覆盖率达到60%以上;2011年集体合同制度覆盖率达到80%以上。

^③ 2010年7月,全国总工会提出“两个普遍”,即“依法推动企业普遍建立工会组织,依法推动企业普遍开展工资集体协商”,先后制发了《2011~2013年深入推进工资集体协商工作规划》等文件,指导各地工会开展工资集体协商。

^④ 根据全国总工会研究室2005~2011年《中国工会组织和工会工作发展状况统计公报》数据整理而得。

^⑤ 根据国家人力资源和社会保障部网站·政务公开·数字人社·统计公报栏公布的《2018年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》整理而得。

^⑥ 笔者曾经就这个问题同多个省级总工会负责集体合同工作的部门负责人进行过交流,他们都表示没有听说过辖区内发生过集体合同争议。可能也正因为集体合同争议少,因而在《劳动统计年鉴》的统计条目中甚至都没有设置集体合同争议这一项。

较合理的解释就是集体协商实效性并不强，大多流于形式走过场。

三、中国集体合同制度变迁逻辑

1. 集体合同制度变迁是政府主导下的渐进性制度变迁

从集体合同制度变迁历程可以看出，无论是新中国成立初期，还是改革开放以后，中国集体合同制度变迁都是在政府主导下进行的，在每个阶段都充满着浓厚的政府主导色彩。这是因为政府不但在政治力量对比上占绝对优势，而且在资源配置上也有很大权力。^[8]政府根据既定目标和约束条件，通过行政、法律、经济等手段确定集体合同制度变迁的基本方向、步骤、内容、形式等。可以说，整个制度变迁，都是围绕政府预先确定的目标进行的，否则很难获得其支持。无论是有关集体合同法规规章或政策的制定，还是集体合同制度的实施，都是在政府主导下进行的。如，政府直接制定相关法规规章，并推动集体合同写入相关法律；推动集体协商纳入国家“十二五”“十三五”规划纲要，等等。也正是在政府主导下，集体合同制度变迁呈现出明显的渐进性，总体上是一个先易后难、试点推广、部分改革、循序渐进的过程。新中国成立初期，从重点在私营企业实施，到重点在国营企业实施，再到三大改造基本完成后停止实施，都是在政府主导下逐渐进行的；特别是在新中国成立之初，在私营企业实行的劳资协商会议，也是在政府主导下进行的。改革开放以后，从选择部分省市非国有企业进行试点到要求所有企业普遍开展集体协商，从企业集体协商到行业集体协商，从综合性集体合同到重点强调工资专项集体合同，整个集体合同制度变迁过程都坚持循序渐进的原则。而且，这种变迁是“利用原有的组织资源进行改革和调整，一直在政府的调控下稳定有序进行”，因而“整个变迁过程并没有出现过激行为或者引起社会的大的波动”。事实上，20世纪90年代中期对共保合同制度采取向集体合同制度逐步过渡的做法也可以说明这一点。

2. 集体合同制度变迁的直接动因是基于预防和化解劳动关系矛盾

从集体合同制度变迁历程可以看出，集体合同制度变迁的直接动因都是基于预防和化解劳动关系矛盾，促进劳动关系和谐稳定，集体合同制度是被实践证明了的预防和化解劳动关系矛盾的重要手段。新中国刚成立时，私营企业工资形式混乱、水平高低不一，劳资矛盾突出，严重妨碍了国民经济的恢复和发展，构成了当时重点在私营企业推行集体合同制度的直接动因；1956年以后，政府对劳动力实行统包统配，国家、企业、职工利益一体化，劳资矛盾无从谈起，集体合同制度自然也就暂时告别了历史舞台。改革开放以后，非公有制经济迅速发展，各种类型所有制企业开始大量涌现，劳动关系逐渐变得错综复杂，劳动关系矛盾日益凸显。为了预防和化解劳动关系矛盾，建立同市场经济体制相适应的劳动关系调整机制，政府开始着力推动集体合同制度建设。从1994年《劳动法》对集体合同做出明确规定，到2007年《劳动合同法》设置“集体合同”专节，都是基于预防和化解劳动关系矛盾，尤其是化解集体劳动关系矛盾的直接现实需要。事实上，2010年国家三方会议制定的“彩虹计划”正是在全国一些地区出现停工潮的背景下出台的。可以说，集体合同制度的每一次重大变迁，都是由当时严峻的劳动关系形势直接推动的。这项制度的优势体现在，一方面同市场经济公平、自由竞争的理念高度契合，企业与职工双方可以根据自由意志在企业内部进行平等协商，合理确定职工劳动报酬、劳动条件等事项；另一方面，政府在不干预企业经营自主权的情况下通过提供集体合同制度供给，能从市场经济法治的角度预防和化解劳动关系矛盾。^[9]也正是在预防和化解劳动关系矛盾这一直接目标的牵引之下，集体合同制度才凸显出其应有的重要价值。

3. 经济体制改革（或变革）决定着集体合同制度变迁的路径和方向

从集体合同制度变迁历程还可以看出，集体合同制度变迁都是围绕经济体制改革（或变革）进行的，都是服从和服务于经济体制改革（或变革）的要求和进度的。一旦国家经济体制改革（或变革）有了新的提法和举措，这项制度就会及时进行适应性调整。如，新中国刚成立时重点在私营企业推行这项制度，就是围绕当时的“公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流”这一根本经济方针展开的。改革开放以后，在中央提出要建立社会主义市场经济体制后不久，国家就颁布了集体合同相关法律法规并开始试点推广实施；党的十八大以后，中央做出了全面深化改革的重大战略决策，“完善企业工资集体协商制度”就作为内容之一写入了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。可以说，改革开放以后的集体合同制度就是随着社会主义

市场经济体制的建立而建立、发展而发展的。从新中国成立以来视角看，中国集体合同制度变迁本身就是整个经济体制改革（或变革）的一部分，并与经济体制改革（或变革）的目标要求相协调。毕竟，劳动关系是一种最重要最基本的经济关系，而集体合同制度作为调整劳动关系的基础性手段之一，毫无疑问得服从并服务于经济体制改革（或变革）。

四、中国集体合同制度变迁趋势

集体合同制度在西方发达市场经济国家被称为集体谈判制度。这项制度在西方已有 200 多年历史，经过曲折发展现在已经基本适应现代市场经济发展的要求，成为这些国家经济体制的有机组成部分。这些国家都建立了比较健全的集体谈判制度体系，如德国、卢森堡、瑞士、芬兰等国都制定了专门的集体合同法，都有独立性和代表性很强的劳资组织，政府遵循劳资自治原则，对集体谈判过程干预很少，等等。由于在协调劳动关系方面发挥着不可替代的重要作用，因而这项制度被西方学者认为是有效化解劳资冲突的一项伟大的“社会发明”。^[10]可以说，集体谈判的理念已经成为一种企业文化、一种习惯，深深根植于这些国家劳资双方的日常活动之中。^[11]虽然改革开放后中国开始实施集体合同制度已逾 40 年，但是同西方发达市场经济国家经过 200 多年变迁才趋于成熟相比，中国真正建立并大力推广实施集体合同制度也就 20 多年，这也决定了无论在集体合同制度规则上还是在具体实施过程中都难免有诸多不完善之处，其实际作用发挥也很有限，这就为将来集体合同制度变迁提供了广阔空间。

1. 内生动力将日益增强

虽然改革开放后集体合同制度实施已逾 40 年，但集体协商大多流于形式走过场，在这个过程中大多数劳动者承担的是“被参与”“被代表”的角色。他们对集体协商还不甚了解，不知道有集体协商权利，即使知道有，但由于劳动关系双方力量对比过于悬殊，劳动者在集体协商实践中也往往“不敢谈”。真正由劳动者主动发起的集体协商，在实践中很少发生。事实上，在中国劳动关系市场化转型过程中，劳动者基本上是被“抛入”劳动力市场的，其利益并没有得到应有的重视和维护，改革进程中对劳动者利益的忽视是导致劳动关系问题的真正原因。^[12]然而，随着经济社会的发展进步，广大劳动者，特别是新生代劳动者的公平意识、平等意识、权利意识不断增强。同时，随着社会主要矛盾的转化，他们对美好生活的追求更加强烈。美好生活是在劳动基础上创造和实现的。从劳动视角看，新时代建构美好生活，首先要落实在劳动产品占有和分配上的公平正义。^[13]对于广大劳动者来说，要实现这一目标，就是要由工会代表劳动者一方与雇主通过集体协商的方式合理地确定利益分配关系。且随着劳动者法治意识的增强，他们也将更加习惯于通过集体协商这一平台理性有序地表达自身的利益诉求。毫无疑问，广大劳动者对主动开展集体协商的动力将不断增强，对集体合同制度建设将提出更多需求。

2. 地位作用将更加凸显

劳动关系矛盾是市场经济的必然产物。只要发展市场经济，劳动关系矛盾就不可避免。中国劳动关系虽然总体保持和谐稳定，但由于经济下行压力加大等因素影响，局部地区劳动关系发展态势趋于紧张，全国劳动争议案件数量呈增加趋势。国家人社部资料显示，2014~2018 年，全国各地劳动人事争议调解仲裁机构处理的劳动争议案件数量分别为 155.9 万件、172.1 万件、177.1 万件、166.5 万件和 182.6 万件，屡创新高。^①劳动争议案件数量不断增加，折射出中国劳动关系趋于严峻的社会现实。在这种情况下，基于预防和化解劳动关系矛盾的需要，政府必将更加重视集体合同制度建设。这里还需要指出的是，劳动力供求关系的重大变化将对集体合同制度变迁产生重要影响。国家统计局资料显示，自 2012 年以来，中国劳动年龄人口呈逐年递减的趋势，到 2020 年后减幅将加快，劳动力可以无限供给的时代正在成为历史。2018 年全国劳动就业人员总量下降了 54 万人，为近 60 年来首次下降；2019 年全国劳动就业人员总量又下降了 115 万人。劳动年龄人口、就业人员总量双下降，意味着中国劳动力供给减少，人口红利正在加快消失。劳动力市场供求关系的变化将有力改变劳动关系双方的地位和力量对比，广大普通劳动者的力量将逐渐增强，双方力量严重失衡的格局将得以改变。从长远来看，这不但会增强普通劳动者单独同雇主讨价还价的筹码，而且也将给集体合同制度的更广泛、更有效实施提供更多机会。另外，在市场经济条件下，政府不能更不应该干预微观经济运行活动，企业劳动者的工资福利主要由市场来决定。中央反复强调“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用”，这就意

^① 根据国家人力资源和社会保障部网站·政务公开·数字人社·统计公报栏公布的 2014~2018 年度《人力资源和社会保障事业发展统计公报》整理而得。

意味着将更加重视集体合同制度建设,由劳动关系双方充分博弈,推动形成反映企业经济效益的工资决定机制和正常增长机制,进而促进企业收入合理分配。所以,无论是基于预防和化解劳动关系矛盾的需要,还是出于企业劳动关系双方利益分配公平公正的考量,集体合同制度的地位和作用都将更加凸显。

3. 政府职能将不断优化

中国集体合同制度变迁是在政府主导下进行的,这与社会主义市场经济体制改革的大背景是相契合的。就集体合同制度规则本身的健全完善而言,毫无疑问得由政府来主导,即使在西方发达市场经济国家也是如此。但在中国集体合同制度变迁过程中,政府职能出现了许多偏差,在很大程度上制约了这项制度的健全完善及其实施效果。如,在2008年以后,政府采取设置集体合同签订率等数字指标的方式来推动已建工会企业普遍开展集体协商,全国总工会在相关政策性文件中也都提出了具体量化指标。指标管理成为国家推动集体协商制度建设的核心策略。^[14]这种指标推动的方式,使得本来属于劳动关系双方利益博弈的集体协商演变成了围绕指标考核而进行的体制内互动,集体协商往往容易流于形式。事实上,有关部门已经注意到了这一问题。同2010年国家三方会议下发的“彩虹计划”相比,2014年4月下发的“攻坚计划”最大变化之一就是要求“着力提升集体协商质量、增强集体合同实效”。全国总工会也于2014年专门下发了关于提升集体协商质量增强集体合同实效的意见。在这些政策导向下,从2017年开始,全国报送人社部门审查并在有效期内的集体合同数已经连续两年下降。可以预见,在要求“更好发挥政府作用”的新时代背景下,政府在推进集体合同制度建设中将不断优化其职能,进一步弱化集体合同签订率、集体协商覆盖率等量化指标的评价作用,而将重点转移到如何提高集体协商质量上来。从一定意义上来说,这也是推动经济高质量发展中应有之义。

4. 制度规则将趋于完善

法律是治国之重器,良法是善治之前提。虽然相关法律对集体合同制度做出了规定,但还不健全,其中最突出的问题就是这些制度规定还比较零散且缺乏刚性约束力,这就导致关涉集体合同的某些重要问题。如劳动者在缺乏集体行动权的情况下雇主方拒绝开展集体协商时该怎么办,在集体协商过程中无论双方怎么谈都谈不拢时该如何处理,劳动者和雇主的组织权利界限究竟在哪里,这些都缺乏界定和处置的依据。法律不健全是中国集体合同制度实施实效性不强的重要原因。党的十九届四中全会提出,健全劳动关系协调机制,构建和谐劳动关系;到2035年,各方面制度更加完善。^[15]法治是构建和谐劳动关系的最佳模式。依法构建和谐劳动关系,是实现国家治理能力现代化的必然要求和重要标志之一。当前和今后一个时期,法治国家、法治政府、法治社会一体建设面临前所未有的历史机遇,必将引领依法治国进入新时代。在这一背景下,集体合同相关法律法规立改废工作的进程会加快,相关政策措施的制定工作也会加快,进而将形成系统完备、科学规范、切实可行的集体合同制度体系。

五、结论与建议

经过改革开放40多年来政府主导下的渐进性变迁,中国集体合同制度已经建立并得到了大规模实施,社会影响力不断扩大,但仍面临着制度规则不健全、集体合同形式化等现实困境,其实际作用发挥也很有限。中国集体合同制度变迁是围绕经济体制改革(或变革)进行的,改革开放以后的集体合同制度是随着社会主义市场经济体制的建立而建立的、发展而发展的。随着中国特色社会主义进入新时代,劳动者对开展集体协商的内生动力将日益增强,集体合同制度的地位作用将更加凸显。同时,随着全面深化改革的深入,市场化取向的经济改革将走向成熟定型,政府职能将不断优化,集体合同制度也必然会趋于健全完善。这是发展社会主义市场经济的必然趋势,也是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然选择。

不过,这将是一个长期而曲折的过程,不可能一蹴而就,需重点从以下方面着力:一是健全集体协商主体。开展集体协商签订集体合同离不开健全的主体。这是前提和基础。一方面,要积极推进工会组织体制改革,尤其是加强企业工会组织建设,增强企业工会组织活力,使其能真正承担起维护职工合法权益的基本职责;另一方面,应加强雇主组织建设,并促进其规范化、制度化运作。二是更好地发挥政府的作用。政府虽然一般不能直接干预集体协商具体过程,但在集体合同制度建设中理当发挥关键作用。这就要求政府在明确其权力边界的基础上,承担好集体协商宣传引导者、规则制定者、平台搭建者、监督管理者、

争议处理者等角色，从而为集体合同制度的高效运行创造良好环境。三是完善集体合同法律法规。可借鉴德国等西方发达市场经济国家经验，制定专门的集体合同法，并增强其刚性和可操作性。在一时难以出台的情况下，可以采取循序渐进的作法，先出台集体合同条例等行政法规。

参考文献:

- [1] 程延园. 集体谈判制度在我国面临的问题及其解决 [J]. 中国人民大学学报, 2004, (02): 136-142.
- [2] [7] 沈琴琴. 基于制度变迁视角的工资集体协商: 构架与策略 [J]. 中国人民大学学报, 2011, (05): 10-17.
- [3] 郑 桥. 中国集体合同制度建设发展新趋势 [J]. 新视野, 2013, (01): 88-91.
- [4] 常 凯. 劳动关系的集体化转型与政府劳工政策的完善 [J]. 中国社会科学, 2013, (06): 91-108.
- [5] [9] [11] 张建国, 徐 微. 走向谈判: 中国工会的实践探索 [M]. 北京: 新华出版社, 2014. 序言 13-14, 6-10.
- [6] 周 鸿. 中华人民共和国国史通鉴: 第1卷 (1949—1956) [M]. 北京: 红旗出版社, 1993. 425.
- [8] 陈天祥. 论中国制度变迁的方式 [J]. 中山大学学报 (社会科学版), 2011, (03): 86-93.
- [10] Richard Hyman. Industrial Relation: A Marxist Introduction [M]. London: The Macmillan Press LTD, 1975. 191.
- [12] 章辉美, 洪沪敏. 劳动关系的现状、困境与影响因素分析 [J]. 社会科学战线, 2011, (07): 62-66.
- [13] 吴宏政, 吴 暇. 新时代美好生活的“劳动价值论” [J]. 湖湘论坛, 2019, (05): 46-52.
- [14] 吴清军. 集体协商与“国家主导”下的劳动关系治理——指标管理的策略与实践 [J]. 社会学研究, 2012, (03): 66-89.
- [15] 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编 [M]. 北京: 人民出版社, 2019. 10, 47.

On the Change Process , Logic and Trend of China' s Collective Contract System

YANG Cheng-xiang^{1 2}

- (1. Research Office , the Party School of the Central Committee of CPC , Beijing 100091 , China;
2. Research Office , National Academy of Governance , Beijing 100091 , China)

Abstract: Since 1949 , the change of China' s collective contract system has mainly gone through two periods: the early period of the founding of New China and the period after the reform and opening up. The change of China' s collective contract system is a gradual system change led by the government. Its direct motivation is to prevent and resolve labor relations contradictions. China' s economic system reform (or change) determines the path and direction of the collective contract system change. With the deepening of the comprehensive reform , China' s market-oriented economic reform will be mature , and the collective contract system will inevitably become mature with the improvement of the socialist market economic system , its endogenous power will be increasingly enhanced , its status and role will be more prominent , the government functions will be constantly optimized , and the system rules will be improved.

Key Words: collective contract system; collective negotiation; change process; internal logic; changing trend

责任编辑: 何 飞