

---

中外劳动研究评论(第一辑)  
**Comparative Labor Studies Review**

中国劳动关系的新趋势  
**Emerging Trends in Labor Relations (Volume One)**

编辑: 罗斯琦

**Editor: Siqu Luo**

主编: 何高潮, 关少兰

**Editors-in-Chief: Gaochao He, Katie Quan**

---

## 广东省企业民主管理条例的起草及搁置分析\*

黄巧燕\*

**摘要:**《广东省企业民主管理条例》及《广州市劳动关系集体协商条例》这两年的立法起草过程,充分说明要实现在法律上正视集体协商和罢工问题并不容易。广东省和广州市的立法努力过程,显示出各种力量、各种思潮相互抗衡、时有妥协的过程。广东、广州在集体协商和“停工、怠工”问题处理上的立法努力,仍然显得前路漫漫。

**关键词:** 企业民主管理 停工 怠工 集体协商

### **An Analysis of the Draft of Regulations on the Democratic Management of Enterprises in Guangdong Province and Its Shelving\***

**Qiaoyan Huang**

**Abstract:** The drafting process of the Regulations on the Democratic Management of Enterprises in Guangdong Province and the Ordinance on Collective Negotiation of Labor Relation of Guangzhou city in the last two years has fully demonstrated that it is not easy to directly deal with the problems of collective negotiation and strike in the law. In this process, Guangdong province and Guangzhou city have made efforts, at the same time, a variety of forces and different trains of thoughts have contented against each other and made concessions from time to time. Still, there seems to be a long way to go for Guangdong and Guangzhou in legislating collective negotiation and the handling of “work stoppage and slow-down” problems.

**Key words:** democratic management of enterprises, work stoppage, slow-down, collective negotiation

---

\* 2011年4月中山大学劳动关系国际研究中心主办的“工业集体行动潮与集体谈判机制的出现:华南经验比较研究”工作坊发言稿,2012年5月因应新情况有所修改。

\*中山大学法学院,副教授。

\* This was originally my speech on the workshop “The wave of industrial actions and the emergence of collective bargaining mechanism: comparative research on the experiences of South China”, held in April 2011 by International Center for Joint Labor Research at Sun Yat-Sen University. It was revised in May 2012 due to new situations.

\* Associate Professor, Law School at Sun Yat-Sen University

---

因为广东省对停工现象的特殊处理方法和政策<sup>81</sup>,不少人认为广东省特别是广州市在集体协商和罢工问题的处理上走在了全国前面,能够做出一些事情。广东甚至被寄予厚望,被期待在先行先试的政策下,作为理性、规范处理的成功标杆被树立起来。我只能说,这方面的实践和实验,的确夺目甚至炫目,但将其制度化的努力(立法),离成功还很遥远。《广东省企业民主管理条例》及《广州市劳动关系集体协商条例》<sup>82</sup>这两年的立法起草过程,充分说明要实现在法律上正视集体协商和罢工问题并不容易。广东省和广州市的立法努力过程,显示出各种力量、各种思潮相互抗衡、时有妥协的过程。期间,以资方为代表但不乏学者和政府机构人员发出的质疑、怀疑之声一直不绝于耳,而他们在行动中不遗余力的反对和批评,很多时候显得卓有成效;另一方(这一方似乎更不好标签为开明派或劳方,只是相对于前述一方而言)在这过程中的担忧、犹豫、徘徊、无奈、退让与妥协,到目前为止还没有停止。广东、广州在集体协商和“停工、怠工”问题处理上的立法努力,仍然显得前路漫漫。

### 一、近期全国的集体协商及企业民主管理立法提及“停工、怠工”的情况

2007年《劳动合同法》颁布前后,省级地区陆续出台一些新的工资集体协商规定<sup>[3]</sup>。《劳动合同法》颁布后出台相关规定的省一级地区(包括河北、天津、福建、云南、山西、辽宁、贵州、新疆、湖南等),均没有涉及“停工、怠工”问题;颁布前一些规定即使提及停工、怠工,也仅是重复《中华人民共和国工会法》第二十七条内容;各地已经出台的为数不多的企业民主管理规定看,即使单列一章规定“集体协商”问题,也没有提及“停工、怠工”问题。

### 二、《广东企业民主管理条例》被搁置前的最后意见稿评论

《广东企业民主管理条例》立法进程已经被搁置,今天分析它还有意义吗?必须说明,本人关注的是立法的过程,关注导致搁置结果出现的所反映各种力量争斗的过程。

(一)首先说明,我个人认为,从被搁置前最后稿(指2011年1月10日稿,下称“条例最后意见稿”)内容看,该条例“搁置”,不一定是坏事。“条例最后意见稿”不止一个条款对“停工、怠工”现象作了回应。我不反对制定企业民主管理条例,也认为集体协商是民主管理的一种方式,但我一直

---

<sup>81</sup>肖志恒(中共广东省委常委、副省长):“妥善处理停工事件 构建和谐劳动关系——珠三角地区调处停工事件的经验和启示”,2011年4月14日,南方日报, <http://gd.people.com.cn/GB/14390547.html>

<sup>82</sup>《广州市劳动关系集体协商条例》后改为《广州市劳动关系三方协商规定》,并由广州市第十三届人民代表大会常务委员会第四十四次会议于2011年9月22日通过,经广东省第十一届人民代表大会常务委员会第三十次会议于2011年11月30日批准,自2012年1月1日起施行。从“集体协商条例”改为“三方协商规定”,充分说明集体协商立法所处的困境。

---

反对将停工、怠工问题放在这个条例中加以解决或规范。因为这样的立法选择，可能误导人们作出停工、怠工是民主管理方式之一的理解。

据我了解，停工、怠工问题被放在该条例加以规定，与有关领导急于通过法律去规范罢工行为有关，因为该条例当时已经走到省人大二审阶段，将停工怠工现象的处理放在民主管理条例中加以规定，可以很快“罢工”行为规范化。据了解，被搁置的原因，主要是该条例遭到以香港商人为代表的企业、雇主的反对。我个人认为，资方的反对并不能成立。实际上，“条例最后意见稿”规定的企业民主管理事项，在全国性法律法规中都有所体现，如职工代表大会制度、厂务公开制度、工资集体协商制度等。除了对集体协商过程中的罢工（即停工、怠工）作了一点点尝试性的新规定外，该条例最后意见稿并没有对企业目前享有的各项经营管理自主权作出有法律规定以外的干预和介入；对职工方而言，也不意味着在现有法律规定外拥有了更多的、突破性的发言权。资方对该稿的一味反对，显然出于资本的“本能”，并没有多少令人信服的理由。被搁置的第二个原因，恐怕就是很多人（包括我）认为应当尽快制定独立的《工资集体协商条例》，并通过该条例对“停工、怠工”行为作出规范，而不是将其放在企业民主管理条例中详细规定。（《广东省企业民主管理条例》最后意见稿一共有六十一条，自第二十五条开始，基本属于工资集体协商的规定，条例重点实际上已经在“工资集体协商”上。据我了解，目前的情况就是：广东省已经决定制定独立的《工资集体协商条例》。）

（二）条例最后意见稿比较创新的地方是对工会、政府两方在企业民主管理过程中及发生争议时的角色和责任作了较为清晰的规定，避免了角色混淆，特别是对政府的协调职责作出了明确的规定，对企业方和职工方的利益之争，政府更多地站在中间人立场上，在双方利益之争出现僵局时协调处理，除非某一方有违法行为。这样的规定，是对利益相关方自行、自主处理各自利益纷争权利的尊重，也是建立自主公民社会的必要条件，对避免政府因过分介入利益纷争的决策阶段而成为众矢之的也有积极的影响。

（三）条例最后意见稿没有就职工自行组织起来直接表态，而是规定“企业未建立工会或者企业工会不能正常履行职责的”，职工“可以向行业、区域工会或者地方总工会提出”。（意见稿第二十六条）

这样暧昧的规定是否含有企业未建立工会时，职工不能自行组织起来向企业提出工资集体协商要求的意思呢？如果职工有能力自行组织起来并实际上已经自行向企业发出工资集体协商要求，企业能否以职工没有通过工会提出协商要求而拒绝展开协商呢？条例新意见稿在职工自行组织起来与企业

---

协商问题上的闪烁其词，反映了起草者希望通过各级工会掌控日趋多见的职工工资集体协商要求，不希望出现没有工会介入、没有“组织性”的、无法把握的劳动者自发行动。

（四）从条例最后意见稿可以看出：在以地方性立法正式承认劳动者的“罢工权”并不适宜的背景下，起草者力图通过规范企业、职工和政府三方在“停工、怠工”过程中的行为，使“停工、怠工”在有序、可控的状态下进行，将“停工、怠工”表达诉求的举动，纳入制度化表达方式之一。下面就“停工、怠工”规范化的努力表现作具体分析及评论：

#### 1. 对职工和工会提出要求

条例最后意见稿也和《工会法》持同样态度，直面“停工、怠工”现象的发生，并要求工会在出现“停工、怠工”时积极介入，代表职工与企业协商。但“条例最后意见稿”明确反对职工在不提出协商要求或不清楚表达诉求情况下“停工、怠工”；并明确表明对“停工、怠工”过程中出现过激行为的否定态度，明确规定“停工、怠工”过程中不得作出“损毁企业设备、工具；堵塞、阻碍或者封锁企业出入通道；以恫吓、暴力行为迫使其他企业员工离开工作岗位；扰乱公共秩序或者妨害社会管理”等的行为，否则就视为违法的“停工、怠工”。

对职工在工资集体协商过程中能否以停工、怠工方式迫使企业接受职工方的工资调整方案。条例旧意见稿第五十条明确说明“不允许”。条例最后意见稿没有了这样的规定。但条例最后意见稿通过对企业的规定，对职工协商期间停工、怠工还是作出了限制。

#### 2. 对企业提出的要求

条例最后意见稿没有就企业在职工方“停工、怠工”后如何处理直接作出规定，但第四十一条、第四十七条等条款中规定了企业不可为的行为，实际上可以视为职工“停工、怠工”时，对企业提出的要求，这些要求包括不能有激化矛盾的行为等。

另外，条例最后意见稿第五十四条第三款规定：企业超过规定时间未答复协商要求或者无正当理由拒绝协商，导致职工“依法集体停工、怠工的”，不得以职工严重违反企业规章制度为由解除合同。该款规定实际上包含很多可以被放大以及可能产生不同分析或解读结论的信息。

①该款关于“停工、怠工”的表述非常特别，“依法集体停工、怠工”一说，给人一个强烈印象：停工、怠工已经被法律承认，是一种可以依法进行的行为。我尚不清楚起草人的本意。从条例全文分析，我个人认为，实际上，这里的“依法集体停工、怠工”并不是对停工、怠工的正式承认，表达的仅是停工、怠工过程中不能有过激行为，否则将承担一定法律责任的态度。

---

②这个规定是否意味着如果企业已经同意协商甚至已经在协商过程中，职工在协商期间停工、怠工的，可以被企业视为严重违反规章制度？该款行文结果让人不得不得出“肯定”的结论。条例最后意见稿似乎在表达这样的观点：法律不直接阻止停工、怠工行动，政府部门不就没有过激行为的“停工、怠工”作出禁止性规定或直接给予处罚；只要企业及时回应工资集体协商要求并实际展开协商，如果职工还是以停工、怠工表达诉求（包括协商过程中以停工、怠工迫使企业接受职工方的工资调整方案），企业可以采取解除劳动合同等处罚措施。

③本人认为，条例最后意见稿撤走了旧意见稿第五十条的直接禁止协商期间停工、怠工举动的规定，但又允许甚至暗示企业可以就协商期间的停工、怠工行为选择性采取纪律处罚措施。我认为，这是立法者聪明的选择，即：官方禁止属于官方自找麻烦，给予企业一定条件下的解除或处罚权，就能够实现“协商期间不允许罢工”的目的。

④该款规定将“停工、怠工”与“严重违反企业规章制度”联系起来。实际上，对于用人单位能否将职工组织或参与停工、怠工活动列为违反或严重违反用人单位规章制度，一直存在争议。该款至少表明：职工“依法集体停工、怠工”的，不属于“严重违反企业规章制度”，用人单位不能将职工组织或参加依法进行的集体停工、怠工当然列为违反或严重违反企业规章制度；而只有依法进行的、集体性的停工和怠工才可以获得一定保护，个人因与用人单位发生劳动争议而作出的滞工、怠工不在此列。该款如果成为法律规定，可以预见，将对企业在规章制度中表明对停工、怠工的态度起到指引作用，也使用用人单位在规章制度中禁止“违法停工、怠工”有了依据。

关键问题是：条例最后意见稿实际上没有对何谓“依法”和“违法”作出清晰的规定，将来必然会在实践中就何谓“依法”和“违法”停工、怠工产生极大争议。这显示条例意见稿还不能驾驭停工、怠工问题。

⑤条例最后意见稿对现实中出现停工、怠工后企业的某些做法也没有直接回应。如有的企业已经向他们的法律顾问询问能否在职工停工、怠工时使用替代劳动力以维持所谓正常生产经营秩序，还试图让参与停工、怠工的员工离开工作场所等，甚至闭厂等。本人认为，如果要对停工、怠工现象作出规范，对企业的要求不能过分笼统和模棱两可。应当直接将使用替代劳动力和要求停工、怠工的员工离开工作场所等做法列为过激行为，因为这些举动会使得职工理性停工、怠工去表达诉求的举动变得毫无意义，对企业没有任何影响和震慑。这样的话，心有诉求无人聆听或无人回应的职工只会采取更为激烈、更有危害性的举动去表达，会引发更大的冲突。

---

### 3. 对政府提出的要求

条例最后意见稿强调政府劳动行政部门须在“停工、怠工”发生后履行“协调”职责。本人期待这个规定是对政府不应将“停工、怠工”作为维稳事件处理的明确的法律上表态。

条例最后意见稿第四十七至四十九条的规定，反映了起草人已经将争议分为权利之争与利益之争。条例最后意见稿第四十九条的规定是：“对因企业侵犯职工合法权益而引发的争议，属违反劳动法律法规的，由人力资源和社会保障主管部门依法予以处理；属违反其他法律法规的，由具有管理权限的主管部门依法予以处理。”

但条例最后意见稿第四十七条规定：“出现以下情形之一的，人力资源和社会保障主管部门应当及时报当地人民政府：（一）堵塞、阻碍或者封锁企业出入通道的；（二）扰乱公共秩序或者妨害社会管理的；（五）存在其他导致协商无法正常进行的过激行为的。”这说明起草人认为，一旦“停工、怠工”超越其划定的界限，其他政府部门将介入，而其他政府部门一旦介入，其工作则不仅仅是协调、居间调解了。

（五）条例最后意见稿将公安机关列为企业民主管理的主管部门之一，令人担忧（如果以后被规定为工资集体协商的主管部门之一，同样令人担忧）。因为将公安部门列为实施条例的主管部门，很难让人有正面的想象。如果条例的目的是“促进企业依法实行民主管理”，所谓实施条例的职责，应当指为实现企业民主管理目标、实现这一立法目的而需要政府部门履行的常规性职责，如公布、提供有效实行企业民主管理的信息等。该条例最后意见稿与公安部门有关的条款是第五十五条、五十七条，该两条有关公安部门责任的规定，其实都只是重申公安部门依据其他法律法规应当履行的职责，而公安部门相应权利并不来源于省级立法，而是全国性法律，其职责指向和维护的是社会公共秩序，并不是企业民主管理秩序。在条例中将公安部门列为企业民主管理条例的常规实施机构，并无必要，也不符合立法规则。

综上，《广东企业民主管理条例》制定过程及其遭遇到的被搁置的命运以及《广东省工资集体协商条例》迟迟不能出台，实际上反映了广东省希望在集体协商立法议题上直接回应“停工、怠工”问题，这种立法努力值得赞赏。我本人并不愿意看到广东省通过一份回避矛盾、回避“停工、怠工”处理责任的条例或规定，如果集体协商规定不对停工、怠工作正面的回应，只是重复《工会法》第二十七条的规定，这样的集体协商规定，不要也罢。简单而言，解决“停工、怠工”规范化问题的任何处理方案，都需要更多的实践与尝试。直接的、斩钉截铁的规定，需要有足够的勇气和胆识。目前只是还缺一点火候。