

韩国劳资关系：从对抗走向协商

王晓玲

内容提要：1987年之前，韩国政府直接扶植企业发展、压制工会。民主化运动爆发后，劳资矛盾出现井喷现象，形成了劳资对抗的传统。90年代韩国的政治、经济、社会环境开始期待协商型劳资关系，但是政府缺乏经验和能力、企业和工会没有彻底完成意识转变。1997年金融危机以及全球竞争的压力为韩国建立协商型劳资关系提供了契机。在工会较为信任的“进步阵营”执政的情况下，在全社会都认识到了劳资对抗、僵硬的劳资关系的负面影响后，韩国政府倡导建立了自上而下的劳资政协商机制。尽管韩国还未彻底走出劳资矛盾的泥潭，但劳资关系向协商转换的趋势已经非常明显，而且在2008年的经济危机中又有了发展。

关键词：韩国 劳资关系 对抗 协商

作者简介：王晓玲，中国社会科学院亚洲太平洋研究所助理研究员

引言

韩国的劳动纠纷在1987~1989年发生的频率最高，而且工会经常采用“先罢工后协商”等激烈的方式达到提高待遇的目的。工会领导人认为，劳资之间存在不可调和的矛盾，劳资之间不存在稳定的对话协商机制。笔者认为，韩国自此形成了对抗型的劳资关系。20世纪90年代，韩国社会开始认识到一味对抗的劳资关系产生的负面影响。90年代末，韩国建立了“劳使政委员会”，^①力图使劳资政三方一起共同应对金融危机。劳使政委员会的建立

^① “劳使政”是指劳动者、雇主和政府。本文将三方简称为“劳资政”。

标志着劳资协商平台的初步形成。2007年，劳使政委员会出台了《非正规职保护法》。这是韩国劳资协商的标志性成果，为保护劳动市场中的弱势群体、缓和社会矛盾作出了贡献。2008年美国次贷危机引发的经济危机再次席卷韩国，劳使政委员会立刻以兼顾各方利益、合作渡过危机为目标，在第一时间出台了一系列政策和协议。笔者认为，这些现象意味着韩国的劳资关系正在转向协商。尽管2009年仍然发生了双龙汽车公司大罢工等激烈的劳资对抗事件，协商型劳资关系还有待进一步完善，但对对抗向协商转变的趋势已非常明显。

针对韩国劳资关系的这一发展历程，本文将着重分析两方面的问题：一是20世纪80年代韩国“工资上升比例”高于同时期实现经济增长的其他国家，世界银行也称赞韩国的各个阶层都从经济增长中受益。但韩国何从在80年代末形成了尖锐对立的劳资关系？对抗型劳资关系的负面影响从90年代起就被人们所认知，但为何迟迟没能实现向协商型劳资关系的转变？二是韩国后来在什么样的条件下，相关各方通过怎样的努力把“对抗”的劳资关系初步引上了“协商”的轨道？本文认为，韩国社会对劳资关系的认识之所以能够发展到今天这种状况，是经历了工人运动大爆发、1997年金融危机以及经济全球化的洗礼，其间为过激的工人运动和僵硬的雇佣制度付出了巨大代价。本文希望总结韩国的经验教训，以期为中国的劳资关系建设提供有益的借鉴。

劳资关系理论以及本文的分析模型

劳资关系是指劳动者与雇佣者之间的关系。在劳动力市场上，劳动者出卖劳动力以获取经济报酬，雇佣者支付劳动报酬以使用劳动力，在这一过程中形成了劳资关系。

分析劳资关系的理论大体上可分为两类：第一类着重对影响劳资关系的各种因素进行解释，系统论是其中的代表；第二类着眼于劳资关系的发展规律，聚合论和分散论是其中的代表。

最初从系统论的观点阐述劳资关系的是帕森斯，^①但在这方面贡献最大

^① T. Parsons & N. J. Smelser, *Economy and Society: A Study in the Intergration of Economy and Social Theory*, Routledge & Kegan Paul, 1956.

的是 Dunlop。Dunlop 指出劳资关系是劳动者（及其组织）、雇主（及其组织）以及政府三者之间形成的规则网络（network of rules），这个网络还有其外部环境。外部环境中存在各种客观条件（技术、市场、预算）、权力结构（民主程度、国家劳动制度）和意识形态。^① 换言之，劳资关系是受经济、政治、社会环境影响的开放体系。在分析现存劳资关系的成因时，系统论非常有用，但系统论不关注行为主体的动机和目的，因此无法对劳资关系进行预测。

Kerr 在分析劳资关系时，将“工业发展阶段”作为核心因素。他认为，随着产业发展，不同国家的劳资关系将呈现相似的发展方向。民主自由协商机制以及各种制度逐渐成熟，劳资关系最终走向缓和。这一主张被称为“聚合论”。^② 斯坦利·西肖尔提出了具体的劳资关系发展模型。^③ 他认为，随着工业化的发展，劳资关系会发生图 1 中从 A 到 B 到 C 再到 D 点的转化。A 点是工业化初期阶段。在这一阶段，生产效率低，失业率高，未形成强有力的工会。生产效率提高后，资本在一段时间里还处于优势，此时工会力量较弱，这种情况相当于 B 点。当工会力量壮大并与资本激烈对抗，致使生产效率下降时，劳资关系就进入了 C 点。此后随着产业升级，人才的重要性提高，劳资认识到双方的共同利益后会共同参与企业管理，劳资关系就进入了 D 点。

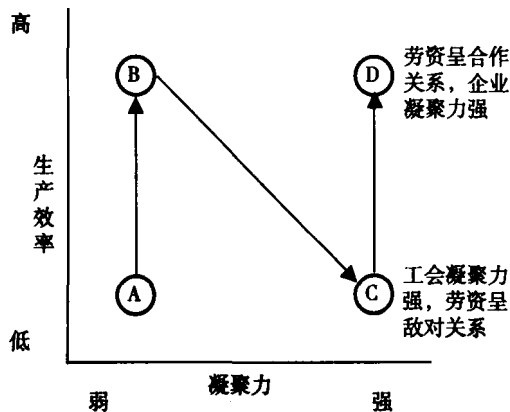


图 1 斯坦利·西肖尔的劳资关系发展模型

① J. T. Dunlop, *Industrial Relations Systems*, Rinehart & Winston, 1958.

② C. Kerr, *Industrialism and Industrial Man: The Problems of Labour and Management in Economic Growth*, Harmondsworth, Penjuin, 1960.

③ [韩国]金秀坤:《韩国劳资关系》,中译本,经济科学出版社 2005 年版。

聚合论认为劳资双方最终会通过合作达到双方利益的最大化。这是一种“经济合理”的思维方式，没有考虑不同社会的政治环境、文化传统和价值观的差异。分散论恰好强调这些差异，对劳资关系的发展方向做出了相反推论。作为“分散论”的代表，Lange 和 Gourevitch 强调政治、工会战略以及政府和工会的关系，认为是这些因素造成劳资关系发展轨迹的差异。

本文主要采用系统论的框架对韩国不同阶段的劳资关系结构进行分析。为了弥补系统论不关注行为人动机的不足，笔者对系统论模型作了补充，在劳资关系的外部环境中添加了“价值观”和“舆论方向”两个因素，在劳资关系体系中添加了行为主体的“目标”与“价值观”两个因素。劳资关系体系处于特定的国家环境中。国家环境中的各种自然、经济、政治以及社会因素影响劳资关系中不同集团之间的力量对比、行为方式和价值观。在韩国，参与劳动分配博弈的集团并非开始就有四个，工会的登台晚于政府和雇主，市民社会的参与更是近几年的事情。各种力量博弈的结果是工人待遇得到了改善；围绕劳动纠纷的惯例和法律在不断改变。这些变化反过来重新成为国家环境体系的一部分，成为劳资关系体系的新起点（见图 2）。

“对抗型”劳资关系的发展过程及其经验教训

韩国从 20 世纪 60 年代开始了工业化建设，但劳资协商机制的出现是在 90 年代末。在此之前，劳资矛盾从被压制到大爆发，再到走向收敛。本文将“对抗型劳资关系”的发展划分为三个阶段，按照图 2 的“劳资关系体系结构”，分别对每个阶段韩国劳资关系所处的政治、经济、社会环境、劳资政三方的关系及其博弈的结果进行梳理分析，并分析对抗型劳资关系形成、激化以及迟迟不能改善的原因。

（一）劳资矛盾孕育期（1963~1987 年）

从 1963 年开始经济开发五年计划到 1987 年民主化运动之前，韩国的劳动纠纷都很少。从 1963 年到 70 年代末的绝大部分年份，全国年均发生的劳动纠纷不到 100 起。这一时期，在政府的严格管制下，劳动纠纷被掩盖，劳动者生存环境恶劣。韩国虽然实现了 GDP 的高增长，但平静的表面下孕育了势头猛烈的劳资矛盾。

1. 劳资关系形成背景以及劳资关系状况

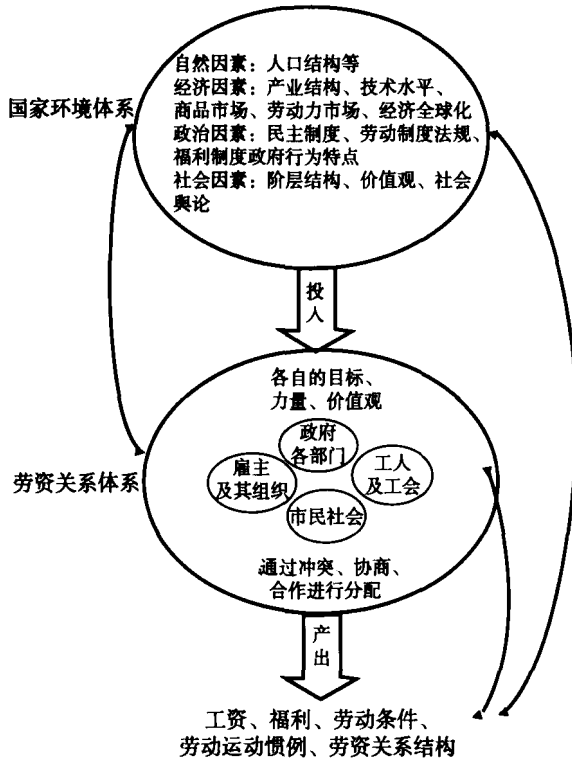


图2 劳资关系体系结构

资料来源：参考 Godaeman 的“劳资关系体系分析框架”绘制。参见 [韩国] Godaeman:《劳资关系环境的变化以及理想的劳资关系的建立》，载 [韩国]《济州大学论文集》1996 年第 25 辑。

这一时期的韩国缺少资本，而劳动力资源过剩。政府重点培育了一批大企业，在劳资关系中完全站在企业一方。当时朝鲜半岛存在社会主义和资本主义两种社会制度的竞争，工人运动被贴上了“共产主义运动”的标签。但是，对独裁政府不满的知识阶层注意到劳动者的悲惨处境，工人运动得到了社会舆论的同情。

这一时期劳资关系的最大特点就是政府代替雇主压制工人运动，通过立法和暴力手段使劳动者无法参与劳动分配的协商。朴正熙政府三次修改劳动法，主要内容包括：禁止企业工会向产业工会发展；组建工会必须向政府申请并得到许可；发生劳动纠纷之前政府先对“纠纷的合法性”进行审查，纠

纷发生后政府可以进行“紧急调停”；不允许工会参与政治活动，不允许政治力量介入工会。政府还颁布了“国家安保特别法”，禁止工人组织集体行动。^① 朴正熙之后的全斗焕政府沿袭了政府出面压制工人运动的做法。除了通过有关立法限制工人运动之外，政府还经常动用警察力量直接镇压罢工。到了70年代，随着工人队伍的壮大以及工人中男性比例的增加，劳资斗争开始浮出水面。知识精英秘密进入工人队伍，组织工人运动。他们在教会的掩护下成立工会，秘密学习马克思主义，开始了与政府和雇主的暴力对抗。工人运动起到了对政府施压的效果，间接促进了韩国社会保障制度的建设。例如，1977年医疗保险制度的实施以及1986年三大社会保障制度（国民年金制度、农村医疗保险制度、最低工资保障制度）的建立，都受到了当时工人运动的影响。^②

2. 经验教训

这一时期韩国劳资纠纷很少，这也是韩国经济得以迅速发展的原因。但是政府忽视劳动者的利益诉求，一味掩盖劳资矛盾的做法却导致了很多后遗症：一是在民主化运动开始后，政府无法强行介入劳资关系，劳动者被压抑的诉求集中迸发，而且表现得非常过激；二是工会的合法性不被承认，劳动者没能主动成为领导韩国经济发展的力量之一，这使劳动者产生了强烈的受害者意识，在此后很长的时间里只强调自身的利益；三是制度外的艰难抗争反而促使劳动者形成了强烈的阶级身份认同，并将资本和政府作为敌对面；四是韩国政府集中培育了少数大企业，随之出现了少数企业垄断市场以及“政经勾结”的弊病，使得韩国社会对大企业主与政府的道德性提出了质疑，加剧了劳动者的反抗心理，而且政府在劳资关系调节过程中的公正性，也在很长一段时间里得不到认可。

（二）劳资矛盾大爆发期（1987~1989年）

1987年韩国爆发了民主化运动，被压抑了20多年的劳动者竞相展开罢工。1987年的劳动纠纷达到了3749起，比过去25年里劳动纠纷的总和还

① [韩国] Kimsukon:《人力开发与劳动政策》，载 Joice 编著：《韩国近代化，奇迹与过程》，[韩国] 朝鲜出版社 2005 年版。

② [韩国] Liyeohwan & Lijeonun:《通过市民运动建设社会福利：以参与连带的国民生活最低线保障运动为中心》，载韩国社会福利学研究会编：《条件与福利》，人与福利出版社 1996 年版。

多。劳动者把长期以来对雇主的仇恨转化成了充满暴力的工人运动。^①

1. 劳资关系形成背景以及劳资关系状况

韩国的民主化运动在 1987 年取得胜利，确立了总统直选制，1988 年又通过选举产生了在野党席位多于执政党的国会。政府用武力干预工人运动变得困难，工人集会权得到承认。1986 年到 1988 年间，“三低（低利率、低油价和低汇率）”的经济环境促进了企业发展，使雇主在劳资谈判中更容易做出让步。很多知识分子则希望通过斗争进行社会改造，因此参与领导了工人运动。

在民主运动和工会斗争的压力下，韩国于 1987 年 12 月修改了《劳动关系法》。修改后的法律规定：只有在工会违反法律时才能取消或变更工会决议；集体协商的有效期从 3 年缩短到 2 年，“劳资矛盾冷却期”缩短到 10 天；减少“禁止发生争议产业”的数量。这时候的韩国大企业规模增大，形成了一系列工业园区。一个企业发生劳动斗争后，距离较近的相关企业的工会之间很容易展开合作，劳动斗争的影响力急剧上升。资本方失去了政府的武力庇护后，陷入非常被动的局面。在劳资博弈中，工人一方变得强势起来。罢工换来了工人劳动条件和社会地位的提升。韩国劳动研究院 2003 年的统计数据显示：10 人以上制造业企业的工资增长率在 1981~1987 年间为年均 6%，但是 1988~1990 年间却高达年均 13.5%，大企业工资甚至出现了超过年均 20% 的高速增长。在工人运动“大爆发”的过程中，工会也迅速发展壮大。1987 年以前韩国的工会有 2700 多个，工会会员 105 万人；1989 年工会数量迅速扩大到 7800 多个，会员增长至 193 万人。

2. 经验教训

这一时期劳动法的改革承认了工会的合法地位，企业主也向工人做出了让步。但是，这些变化是被动的，劳资政三方都未从根本上把对抗型劳资关系转变为协商型劳资关系。对此，各方均有责任。

首先，卢泰愚政府以及企业主并未从根本上转变观念，没有将劳动者作为共同领导经济发展的力量。修改后的劳动法仍然对工人运动保留了很多限制。例如：不允许同一企业或产业内存在两个以上的工会。这样一来，雇主经常在劳动者建立工会之前抢先注册“御用工会”，导致劳动者自发组建的

^① [韩国] 金秀坤：《韩国劳资关系》。

工会仍然得不到合法地位。与此同时，政府惧怕工会进入政治领域，因此通过法律设置了障碍。劳动者仍然被挡在“制度外”，站在政府和企业主的对立面，全国工会也没有参与国家事务协商的机会。这种做法伤害了劳动者对政府和企业主的信任感，不利于“协商”文化的形成。

其次，政府缺乏在法律框架内缓和劳资矛盾的经验。韩国政府照搬外国的劳动仲裁法，其中规定产生劳动争议后要经过“争议申报”、“斡旋”、“调解”、“仲裁”等程序。但是在民主化运动之前韩国政府一向不遵循这一法律，而是使用“特别处置法”直接剥夺工会组织的行动权。实现民主化后，政府又不能熟练地使用这些法律条文，成了劳资纠纷的旁观者。^① 美国和欧洲虽然也奉行经济利益纠纷由当事人自主解决的指导思想，但是这些国家都已走过了漫长的劳资对抗期以及经济萧条期，劳资双方的合作意识已经非常成熟。韩国政府不但没能像欧美国家那样指导劳资协商，而且其制订的很多法律制度反而使国家更容易出现罢工等消耗性的劳资冲突。例如，韩国劳动法中对“劳动纠纷冷却期”的时间规定就比其他国家短，而且很多时候工会并不遵守这一规定，政府却不对此进行制裁。劳动者们只要罢工就很容易实现涨工资的要求，这使他们忽视企业竞争力，一味地频繁罢工。

再次，这一时期工人运动的数量虽然剧增，但工会未将参与政治和社会事务作为目标，工人运动没能实现质的飞跃。工人们跟风式地进行无秩序、非理性的破坏性罢工，这种狭隘和不理性的传统长期影响着韩国的工人运动。韩国工人运动的特点是自下而上的运动，行业工会不发达，工会在政治领域里发不出声音。缺乏自上而下的视角注定工会斗争比较短视。与韩国相比，很多西方国家的工会传统是产业联盟。产业工会的活动主要是制定产业内的最低工资界限以及发展社会保障制度，因此重视国家整体的经济、社会、政治活动。韩国的企业工会只热衷于本企业劳动者的工资上涨及稳定雇佣，对劳动者生产技能的提升不感兴趣，对其他社会弱势群体、整体社会福利的关心较少。

（三）工人运动衰落期（1990~1997年）

进入90年代后，劳资纠纷的数量锐减，合法罢工的比例升高，大量劳资矛盾在制度框架中得以解决（见图3）。这一时期的政治、经济、社会环境

^① [韩国] 金秀坤：《韩国劳资关系》。

都为协商型劳资关系的诞生提供了良好的条件，但是韩国却没能完成这一转变。

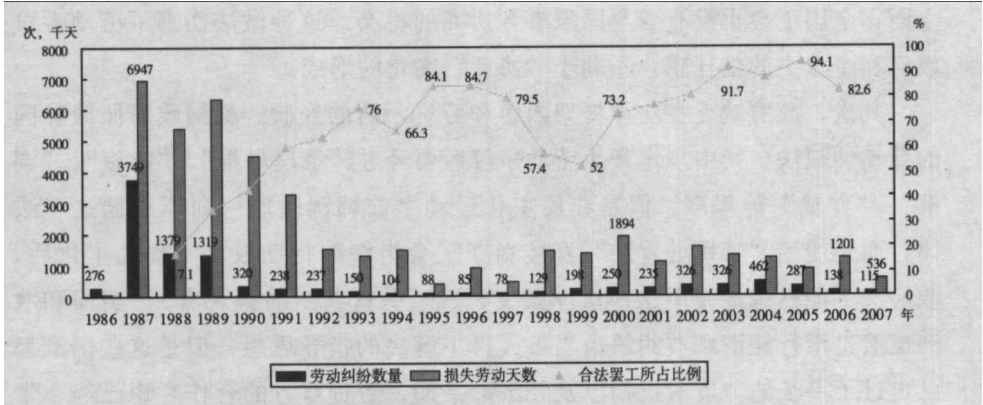


图3 韩国劳资关系走势

注1：劳动纠纷是指持续1天（8小时）以上的劳动纠纷。纠纷的内容涉及待遇和劳动条件的改善，而以政治等其他问题为目的的劳动纠纷不含在统计范围内。属同一产业的两个以上企业同时或者在两个月之内接连发生劳动纠纷的算作1次纠纷。

注2：损失劳动天数是指因劳动纠纷而损失的劳动天数。每8小时为1天。计算方法为：参与罢工的人数×罢工时间/8小时。

资料来源：韩国劳动部：《劳动年鉴》。

1. 劳资关系形成背景以及劳资关系状况

这一时期苏联以及东欧社会主义国家的剧变给韩国的知识精英们以很大的冲击，卢泰愚政府也展开强大的宣传攻势批判激进的工人运动，并送工会领导人到经济落后的社会主义国家进行观摩。韩国社会对罢工的否定意见渐渐增多。^① 大部分人（67%）开始赞同“雇主和雇员同属于一个大家庭”。^② 1993年金泳三总统上台后，开始允许企业内同时存在两个以上的工会，并允许工会涉足政治领域，工人自发建立的工会从此获得了合法地位。经济发展带来中产层成长，韩国政治社会氛围日趋保守化。80年代末，“三低”的经济发展有利条件逐渐消失，韩国经济开始下滑，企业容纳工资上涨的能力减弱。随着经济全球化的发展，韩国资本开始流向海外，东南亚等地的廉价劳

① [韩国] 申光荣：《东亚的产业化和民主化》，文学与知性社1999年版。

② [韩国] 具海根：《韩国工人：阶级形成的文化与政治》，中译本，社会科学文献出版社2004年版。

动力也开始流入韩国。以1991年为分界点，韩国的就业者人数出现了下降趋势。金泳三上台后，为与之前的威权政府相区别，准备进行有利于工会的制度和法律改革，但在已经发展壮大的财阀面前，韩国政府的能力却相当有限。财阀们以停止国内投资为要挟，迫使政府放弃原有计划。不过，政府对工人运动的法律限制还是宽松了，也不再通过武力压制工人运动。^①

企业主开始积极经营劳资关系。企业实施了“新经营战略”，主要内容有：改变以年功为依据的工资制度而进行岗位评价；尊重工人，为其提供优厚的公司福利；^② 通过提高生产自动化程度以提高劳动效率；使用更多的临时工、兼职工，或者把工作外包出去；承认工会，但通过法律手段对其进行限制，例如不工作就不发给工资等；主动通过媒体营造反对激烈的工人运动的社会氛围；在企业内培养团队精神和家庭氛围，培养职员对企业的忠诚心。^③ 大企业主们还成立了“全国经济团体联合”，向因为劳动纠纷而陷入经营困境的企业提供帮助，并阻止个别企业向工会妥协。与此同时，大企业开始向东南亚等地转移投资。^④ 通过上述举措，企业主从90年代中期开始恢复了对劳动现场的主导权。这一时期，劳资“集体协商”代替了“毫无预告”的罢工，劳资关系走向合法化、制度化。但是，“集体协商”中劳资双方的矛盾仍然非常尖锐，双方未能建立起信任。

2. 经验教训

这一时期经济发展速度的下滑以及资本的海外转移使过激的工人运动有所收敛。自发工会组织的合法地位得到承认，企业主不再简单粗暴地对待工会，社会氛围也转为期待协商型劳资关系。但是韩国政府却没能利用这些有利条件尽早地把劳资关系引上“协商”的轨道。

政府之所以没能领导劳资关系的转型，一个重要原因是政府无力领导财阀企业。金泳三上台后曾经希望对劳资关系进行民主改革，任命了亲劳动者的劳动部部长。对此，财阀们随即通过不投资加以抵抗，迫使政府的劳动法

① [韩国]具海根：《韩国工人：阶级形成的文化与政治》。

② 这一时期在劳动部的推动下，韩国于1991年通过了《企业内劳动福利基金法》，并从1992年1月开始实施。基金用于帮助员工购买住宅、购买本企业股份、提供奖学金、救助员工遇到的意外灾难、支援员工的体育活动、支援劳动节活动等，基金的来源为企业法人税前利润的5%以及大股东和其他人的捐款。

③ [韩国]具海根：《韩国工人：阶级形成的文化与政治》。

④ [韩国]申光荣：《东亚的产业化和民主化》。

改革草草收场，劳动部部长也被撤换，并对部分劳动纠纷进行了“强制仲裁”。1998年之前，韩国的法律制度明文禁止工会与政治的联系，但并不禁止资方为政治家提供政治献金。金泳三上台后，曾宣布要铲除“政经勾结”的腐败现象，但由于其自身也使用过财阀企业的政治献金，因此司法调查草草收场。这使得工会很难相信政府。“民主劳动总联盟”在1995年提出的工会斗争目标中，就包括“切断政经勾结的纽带”。

韩国工人运动多发生在大型的财阀企业中，财阀的特点决定了其劳资关系难以走向“协商”。经济学家们指出，随着工业化的发展，企业所需资本额不断增大，股东变得分散，管理能力会变得越来越重要。企业经营将由“资本为王”变成“经营挂帅”，企业将发生所有权与支配权的分离。员工被看作是内部顾客以及技术的重要组成部分，经营者愿意承认工会并建立起劳资双方的协商机制。进入信息产业化阶段后，企业经营更要以人为核心，如何激发劳动者的创造能力成为经营成败的关键。由于信息决定成败，企业组织将由垂直向平行发展，所有职员都成为企业的经营者。这时候的企业希望劳动者参与经营。^①但是，上述“劳资关系转换”未在韩国发生。韩国经济虽已步入大资本的时代，技术、创意产业也有了一定规模的发展，但韩国独特的财阀经济结构（某个家族通过企业间的相互出资用少量资本控制多个企业）决定了少数家族仍然是一系列企业集团的拥有者兼经营决策者。与那些雇佣职业经理人进行经营的大企业相比，韩国的财阀总裁们更不愿让工会参与到企业的经营中。“新经营战略”通过“怀柔”工人、变相削弱工会力量等方法减少了劳动纠纷，但是对协商型劳资关系的建设没有多少贡献。这种方法虽然能够在一段时间里缓和劳资矛盾，但因为劳资文化未发生根本性的改变，当经济等外部环境发生变化时劳动矛盾必然会再次激化，而1997年金融危机到来时工人运动的再次大爆发，无疑证明了这一点。

这一时期的工会被允许进入政治领域，新一代的高学历工会领导人也开始思考通过政治途径参与到国家分配制度的协商中去。但是，追求眼前小集团利益的传统一时难以改变，面对物价上涨，工会仍然执著于简单的企业内部“涨工资”斗争，未能突破自身的局限性，从全社会的利益出发考虑问题。

^① [韩国] Godaeman:《劳资关系环境的变化以及理想的劳资关系的建立》，载[韩国]《济州大学论文集》1996年第25辑。

对抗型劳资关系向协商型劳资关系的转换

20世纪80年代至今，韩国工人运动的数量和激烈程度虽然有所减弱，但是劳资关系却没能顺利进入斯坦利·西肖尔模型中的D点，韩国依然没能摆脱“劳资矛盾严重”的标签，劳资关系改革出现了积重难返的状况。尽管如此，2000年以后各方力量已在思想上完成了转变，都认为对抗型劳资关系损害社会全体成员的利益，应该建立协商型劳资关系。随着这种意识的转变，韩国出现了通过劳资政协商解决问题的制度和具体事例。

（一）促使劳资关系由对抗型向协商型转换的经济、政治、社会背景

1. 经济背景：1997年金融危机

韩国在1997年发生金融危机，失业率由1997年的2.6%直线上升到1998年的7%，劳资纠纷的数量也随之大幅增长。工会的斗争目标趋于保守，定位在尽量缩减裁员规模。金融危机发生后，各企业为了增强竞争力增加了非正规职^①雇佣的比例，但由于非正规职不是工会成员，因此工会规模也出现了缩小趋势。工会力量的削弱使其更易走向谈判桌。

更重要的是，金融危机发生后，过激的工人运动受到了抨击。有人提出，过于频繁的劳资纠纷以及超过生产率增长的工资增长是导致韩国企业竞争力下降、进而引发经济危机的原因之一。尽管韩国社会对危机的责任有不同意见，但工资增长速度快、劳动收入分配比例高、劳资纠纷多的情况却是事实（见图4、图5、图6）。经过了金融危机的洗礼，韩国经济更加开放，全社会更加关注全球自由经济体系下的国家竞争力，并且认识到韩国的劳资矛盾是导致资本外流、降低韩国企业竞争力的重要原因之一。根据世界银行2005年的调查结果，韩国总体企业经营环境在全球排第27位，但“雇佣”环境排在第105位。韩国劳动研究院的统计显示：2007年韩国的生产效率是美国的68%，而中国香港是美国的90%，新加坡是美国的80%，中国台湾是美国的70%。相比之下，亚洲四小龙中韩国的生产效率最低。但是，韩国

^① 韩国将两年以下的短期合同雇佣、以日为单位的雇佣、临时雇佣以及外包劳务雇佣统称为“非正规职”雇佣。韩国企业具有终身雇佣和年功序列的传统企业文化，“正规职”雇佣的劳动合同上不写明雇佣时间，因此在工会的压力下，企业缺乏充分的理由将无法与其解除雇佣合同。“非正规职”除了工作岗位不稳定之外，比“正规职”的工资水平低、享受到的保障和福利也少。

工人、特别是大企业工人工资却很高。例如，2007年韩国现代汽车员工的平均工资比世界上生产效率最高的丰田公司员工的平均工资还高27%。^①

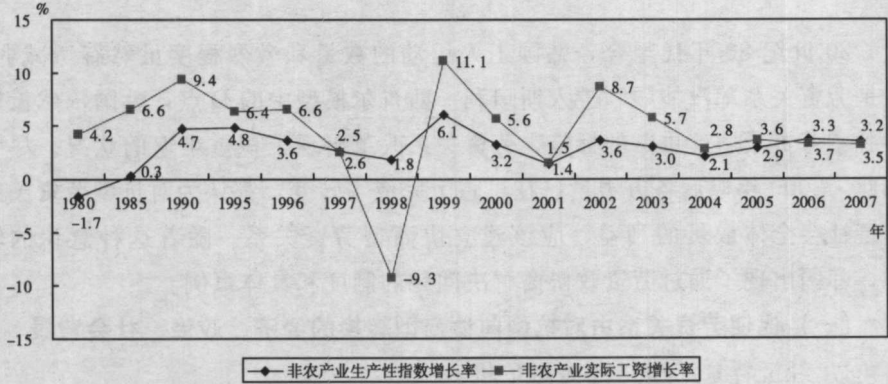


图4 韩国非农产业的生产性指数以及实际工资增长率对比

注：实际工资 = (名义工资/消费者物价指数) × 100

数据来源：韩国银行。

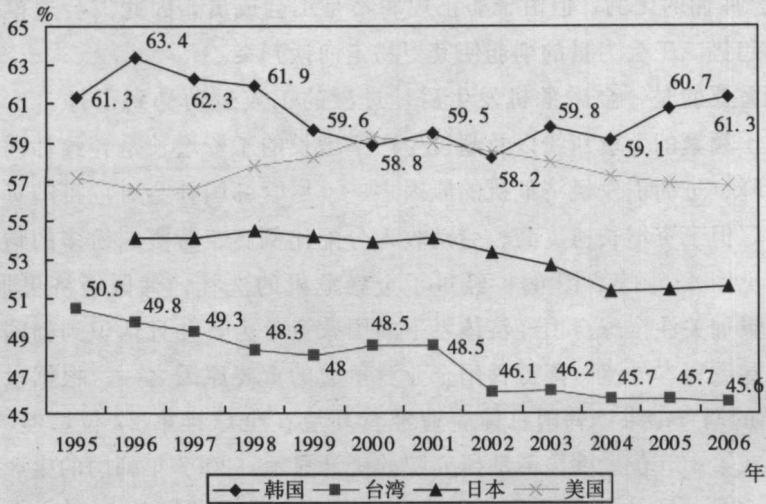


图5 韩国、中国台湾、日本和美国的劳动收入分配比率比较

注：劳动收入分配率 = (被雇用者报酬/GDP) × 100

资料来源：韩国劳动研究院：《2008 海外劳动统计》。

① 只计算正规雇用者，没有考虑货币购买力因素。

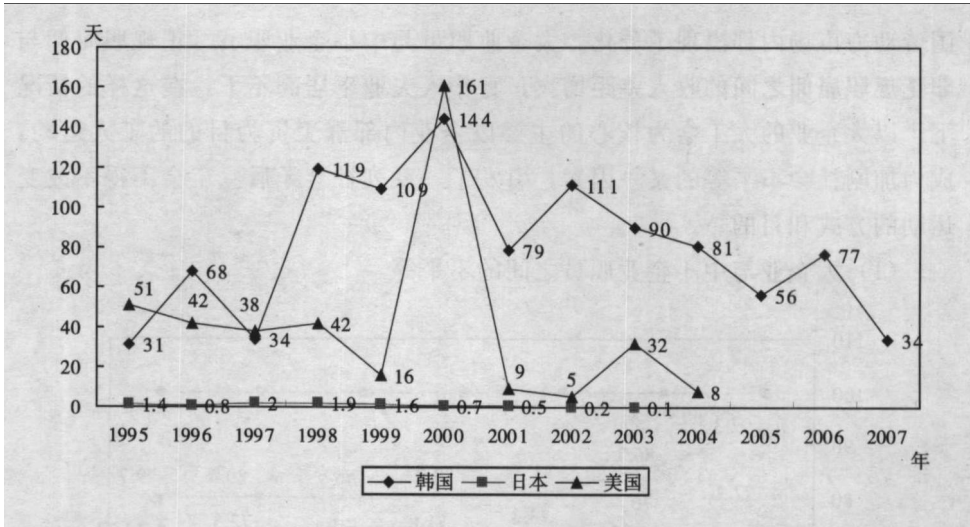


图6 每千名劳动者因劳动纠纷损失的劳动天数（韩美日比较）

数据来源：韩国数据来自《KLI劳动统计》；日本、美国数据来自ILO, Yearbook of Labor Statistics。

2. 政治背景：对工会较为友好的进步阵营执政

1998年上台的金大中政府是进步阵营的代表，比之前的政府更容易得到劳动者的信任，因此更容易对劳资关系进行协调。而此时的企业也急于摆脱劳资矛盾的魔咒，提高在国际市场上的竞争力。在这样的情况下，政府建议成立了工会、企业和政府三方的协商机制，即劳使政委员会。该委员会在成立之初，虽然对克服1997年金融危机所起的效果有限，但还是为韩国僵硬的劳资文化带来了转机。

金大中政府倡导“民主自由市场经济”，在尊重市场规律、减少政府干预的前提下倡导劳动者也应该是企业的主人，应该参与企业经营以及利益的分配。随着政府通过立法保障了工会的政治参与权，韩国的工会开始登上政治舞台。2001年的地方选举中，民主劳动党获得了8%的选票。韩国政府还规定，失业者可以加入不以企业为单位的工会，教师也被允许组成工会。工会的权力通过制度化得到了保障。参与到政治活动中的工会，在保护会员利益的同时，还要兼顾全社会的利益以及舆论氛围，这也促使工会向劳资政协商方向又迈出了一步。

3. 社会背景：工人运动成为加剧社会不平等的又一因素

1997年金融危机以及之后的产业升级和经济全球化的深入发展，使得韩

国劳动力市场内部出现了分化。大企业职员与中小企业职员、正规职雇佣与非正规职雇佣之间的收入差距增大，青年人失业率居高不下。在这样的情况下，以大企业的大工会为核心的主要以企业内部涨工资为目的的工人运动，成为加剧社会不平等的又一因素，引发了一系列社会矛盾。工会不得不改变运动的方式和目的。^①

(1) 大企业与中小企业职员之间的不平等

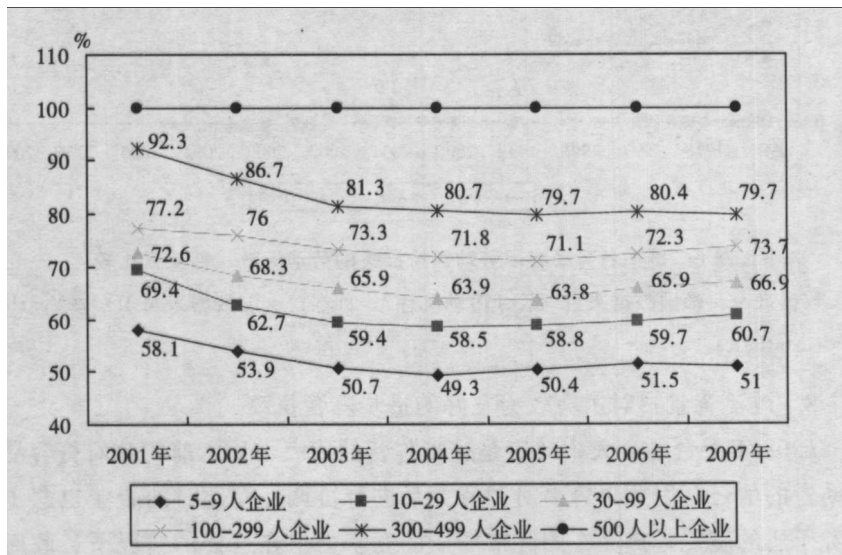


图7 不同规模企业劳动者平均工资的差距

注：500人以上企业的平均工资为100%，图中数据为其他规模企业平均工资与500人以上企业平均工资的比值。

数据来源：韩国劳动部，《每月劳动统计调查》。

1997年金融危机之后，国内外资本更愿意投资大企业，中小企业融资越来越困难。同时，产业不断升级、技术更新换代加快，经济全球化日益深入，大企业应对这些变化的能力更强，通过世界市场得以不断成长。这些都导致了韩国大企业与中小企业两极分化日益严重。同时，大企业的工会也更强大，议价能力更强。这些因素都导致大企业与中小企业的工资差距不断扩大，而中小企业的人才流失又引发竞争力的进一步丧失。近年来大企业的平

^① 参见董向荣：《劳工运动：从街头抗争到体制内博弈》，载李文主编：《东亚社会运动》，社会科学文献出版社2009年版。

均工资水平已接近中小企业的 2 倍（见图 7）。与此同时，发生在大企业的劳动纠纷却远远多于中小企业，仅占韩国企业总数 0.01%^①的 1000 人以上大企业的劳动纠纷数量，为韩国劳动纠纷总量的 13%~29%（见表 2）。在大企业的劳动者收入原本就高于其他企业的情况下，大企业工会还不断地争取更好的待遇，引起了失业者和中小企业的反感。特别是 90 年代中后期以来，国有企业劳动者、医生、药师等高收入劳动者的罢工事件增多，更被韩国人认为是过分自私的行为。

表 2 不同规模企业发生劳资纠纷的数量及其在全国劳动纠纷中所占比例

单位：件，%

	100 人以下企业	100~299 人企业	300~999 人企业	1000 人以上企业
1990 年	85 (26.4)	124 (38.5)	63 (19.6)	50 (15.5)
1995 年	21 (23.9)	27 (30.7)	28 (31.8)	12 (13.6)
2000 年	72 (28.8)	58 (23.2)	65 (26.0)	55 (22.0)
2005 年	93 (32.4)	106 (36.9)	50 (17.5)	38 (13.2)
2006 年	41 (29.7)	30 (21.7)	27 (19.6)	40 (29.0)
2007 年	29 (25.2)	36 (31.3)	21 (18.3)	29 (25.2)

资料来源：韩国劳动部：《2008 劳动白皮书》。

(2) 正规职与非正规职之间的不平等

韩国企业原本采用“终身雇佣”制度。这种企业文化提高了员工对企业的归属感和忠诚心，但缺点是造成人事制度僵化，当经营环境发生变化时无法迅速缩减劳动力成本。90 年代末，韩国企业希望建立新的人事考评体系，将职位、年薪与具体岗位、业务能力挂钩。这种改革会带来劳动者之间的竞争，因此遭到了工会的反对。金融危机过后，企业更希望通过灵活的雇佣方式来应对复杂多变的市场环境。但由于工会保护正规职的雇佣稳定，企业只能在录用新人时大量进行非正规职雇佣。2001 年至 2006 年，韩国的正规职减少了 1.1 万人，非正规职增加了 182.2 万人，使得韩国已成为 OECD 国家中非正规职比例最高的国家（见图 8）。^② 非正规职享受不到正规职的福利待遇，工资收入也比正规职低很多，两者之间还经常出现同工不同酬的现象

① 引用韩国统计厅 2007 年统计数字。

② 也有很多学者指出：韩国的非正规职与西方先进国家的临时职（例如欧洲的 temporary worker 和美国的 contingent worker）的概念不同，韩国的非正规职中全天工作的比例较高，连续被雇佣时间也较长，不能将其与其他国家的临时职进行简单比较。

(见表3)。^① 这都使工人队伍内部发生了分化。在失业者以及非正规职劳动者看来, 为保护自己饭碗而进行罢工的大公司的劳动者们已成为自私的“既得利益集团”。

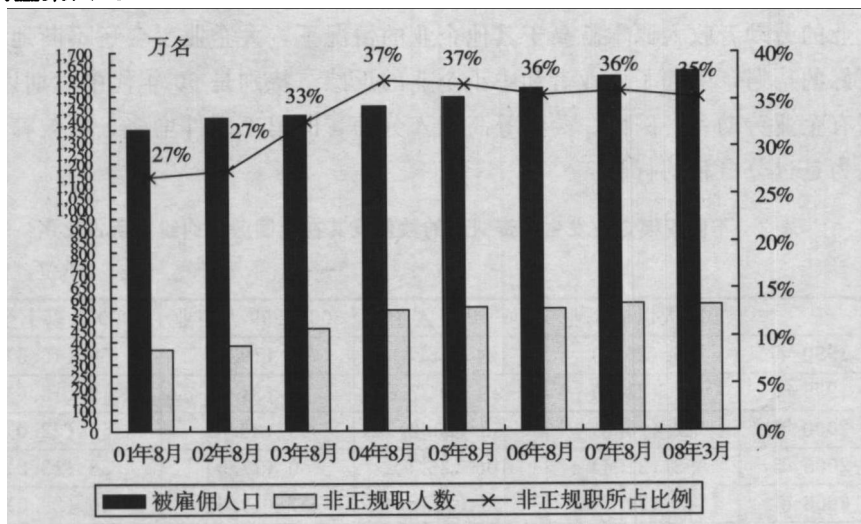


图8 2000~2008年韩国非正规职的数量及其在整体劳动者中所占比例

资料来源: 韩国统计厅。

(3) 代际之间的不平等

2000年以后20~29岁青年人的失业率几乎是整体人群平均失业率的两倍(见图9)。主要原因是韩国经济增长速度放慢, 产业结构提升, 新增工作岗位减少。在这种情况下, 工会对已就业者的保护使青年人感到了“相对的被掠夺感”。即便是就业的青年人, 其非正规职的比例也很高。由于工资待遇低, 他们被戏称为“88万韩元世代”。^② 在优质就业岗位面前, 出现了代际之间机会不平等的现象。年轻大学生的失业是人力资源的浪费, 同时还引发了社会氛围消沉、结婚率降低、出生率降低等一系列社会问题。

^① 也有学者认为, 如果排除学历、工作年限、企业规模、岗位种类等因素的影响, 正规职与非正规职之间的工资差距为2.6%~8.4%; 如果把生产效率的差异计算在内, 正规职与非正规职之间的实际工资差距为2.6%~6.4%。

^② 这些青年人的工作缺乏保障而且工资待遇低, 月平均收入大约为88万韩元, 仅能维持基本生活。

表 3 2004 年正规职与非正规职月平均收入差距

	“用人单位劳动实态调查”结果	“经济活动人口调查”结果
劳动者月平均收入	1830.4 千韩元	1542.3 千韩元
正规职月平均收入 (1)	2068.1 千韩元	1771.5 千韩元
非正规职月平均收入 (2)	1145.2 千韩元	1151.8 千韩元
(1) / (2)	1.81 倍	1.54 倍

注：“事业体劳动实态调查”的月平均工资总额的计算方法是 2004 年 6 月工资+2004 年 6 月奖金+上年平均每月奖金。“经济活动人口调查”的月平均工资总额是最近 3 个月的工资以及各种奖金的平均值。

资料来源：韩国劳动部：《事业体劳动实态调查》，2004 年；韩国统计厅：《经济活动人口附加调查》，2004 年。

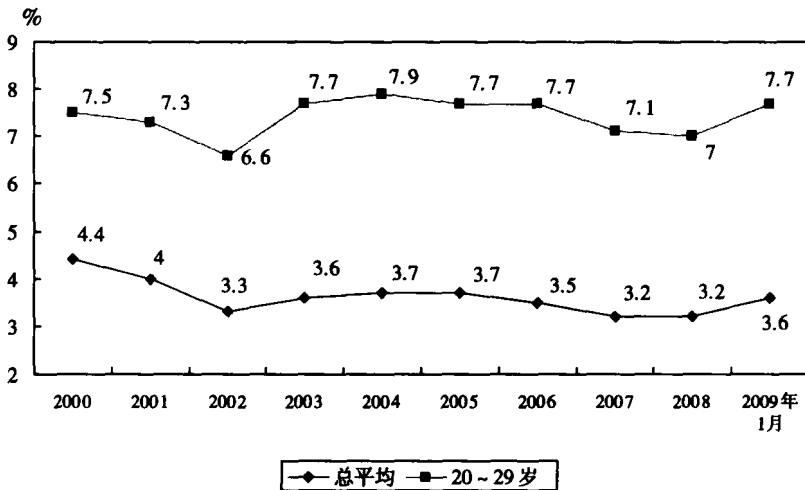


图 9 总失业率与青年人失业率对比

资料来源：韩国统计厅。

在上述经济、政治、社会背景下，韩国社会看待劳资矛盾的观点发生了巨大改变。比较韩国劳动研究院在 1989 年和 2007 年所进行的一项调查的结果，不难发现韩国社会对一味关注自身利益的工人运动的态度已经变得更偏向否定，希望工会能在改善雇佣环境、帮助更加困难的弱势群体以及改革相关制度方面做出努力（见图 10 至图 13）。^① 这些要求都促使工会走向谈判桌。

^① 1989 年的调查对象为 1500 人，年龄层涵盖 20 岁以下到 50 岁以上，其中工资收入者为 527 人。2007 年的调查对象为 2000 人，年龄层涵盖 20 岁以下到 50 岁以上，其中工资收入者为 823 人。

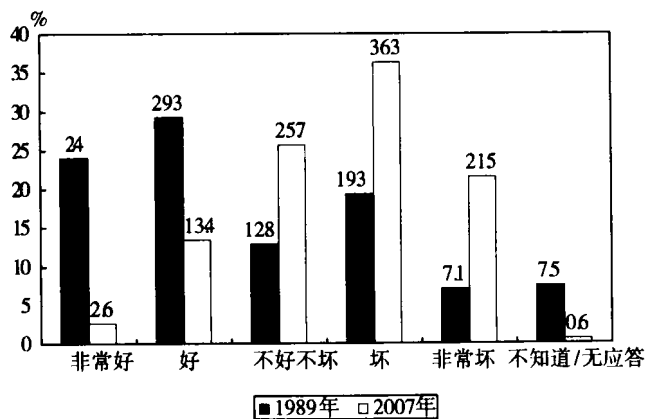


图 10 关于劳动者要求合理性的调查

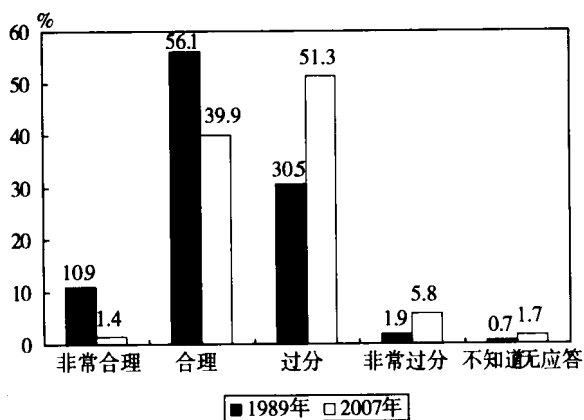


图 11 工会对经济发展产生的影响

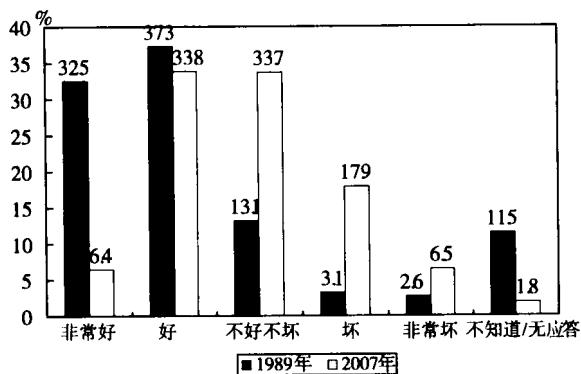


图 12 工会对缓解社会不平等产生的影响

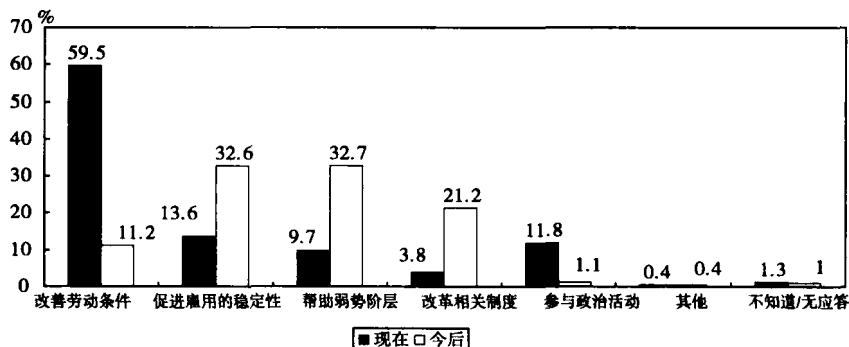


图 13 工会目前和今后工作的重点

(二) 劳资政协商机制的建立及其成果

1998年，经济危机中的韩国成立了劳使政委员会，共同商讨“大量解雇”以及劳动力市场改革的问题。工会通过协商做出了让步，接受劳务外包等灵活的雇佣形式。政府和企业也承诺为失业者提供失业保险，并由政府出资创造一部分工作岗位，进一步完善社会保险制度。但劳使政委员会的这次协商成果带有局限性。韩国劳动总联盟与更加激进的韩国民主劳动总联盟开始都参与了协商，但是韩国民主劳动总联盟对“协议案”中的部分内容不满，最终退出了谈判。由于“协议案”不能得到所有劳动者的承认，围绕着“裁员”和“企业结构调整”，还是大面积地暴发了劳资矛盾。

虽然劳资政的第一次合作不尽人意，但是由于整个社会氛围日益呼吁“协商”，所以在金融危机过后，劳资政三方继续利用劳使政委员会的平台对社会公平、社会福利、经济竞争力等问题展开讨论。有两个事件标志着韩国劳资政协商氛围的初步形成：其一是劳资政三方共同商讨制定了《非正规职保护法》；其二是2008年经济危机席卷韩国后，韩国通过劳使政委员会协商制定了“分担痛苦”的危机应对计划。

1. 劳资政协商制订非正规职保护法

劳资政三方经过长期协商于2006年11月30日通过了《非正规职保护法》。该法规定，非正规职应与同种工作而且工作成果相同的正规职雇员获得相同的工资以及福利待遇。同一公司如果两年以上连续雇佣某一非正规职劳动者，应将其转为正规职。为解决非正规职这一社会弱势群体问题，劳资双方都后退了一步。工会同意冻结正规职的工资来保障非正规职的雇佣安全，资方同意逐渐将非正规职雇佣转为正规职雇佣，政府则计划为有困难的

中小企业提供税收等方面的支持。截至2008年8月,韩国正规职雇佣数量比2007年8月增加了47.9万名,非正规职雇佣数量减少了25.8万名,《非正规职保护法》初见成效。虽然2008年下半年美国次贷危机引发的全球性经济危机登陆韩国后,非正规职向正规职的转换被迫延期,但该法的出台对社会团结以及公平分配有着重要的意义。

2. 劳资政协商应对2008年经济危机

劳使政委员会在应对2008年经济危机时的表现比1997年成熟了很多,而且协商代表中增加了市民社会代表,以体现比劳动者处境更困难的失业者、女性等弱势群体的声音,从而使协商机制更趋完善。

2009年2月,“劳资民政紧急对策会议”宣告成立,在2月23日公布了64条协商结果,被称为“劳资民政大团结协议文”。这一协议的核心内容是“分担痛苦、分享工作”。工会方面承诺克制矛盾,通过削减和返还工资、减少工作时间等方法使更多的人能够得到工作机会;资方承诺克制裁员、稳定雇佣水平;政府则提供各种制度以及税收等便利和优惠待遇;市民团体提出发起社会运动,倡导消费者优先购买进行“工作分享”的公司的产品。“对策会议”还建议强化一系列社会福利以及社会救济制度,向最弱势、最贫困的人群提供帮助。^①

虽然2009年韩国仍然爆发了双龙汽车公司大罢工等劳资纠纷,故而在本次经济危机结束之前还无法断言发生劳资纠纷的数量会少于上次金融危机,但是劳使政委员会向“劳资民政会议”的发展,以及“劳资民政大团结协议文”的出台,都说明各方力量在经济危机面前并未只考虑本集团的利益,而是思考如何共渡难关。与1998年政府倡导进行协商的情况不同,金属业工会等工会在2009年1月主动发布了《金属业工会为克服经济危机的社会宣言》,提议进行工会与政府、工会与企业之间的协商。作为韩国大企业经营层代表的“全国经济人联合会”也于2008年底召开会议,建议各大企业尽量减少在海外的投资,扩大韩国国内的就业市场。除了劳资政以外,市民团体、宗教界、法律界、舆论界等社会各界都积极参与到危机克服方案的讨论中。这无疑有益于动员全社会的力量,有益于在确立政策时从均

^① 《中央部门、地方自治团体陆续参与“工作分享”》,载[韩国]《首尔经济报》2009年2月26日。

衡的视角最大可能地兼顾所有人群。这些现象都表明韩国的“协商型劳资关系”又向前迈出了一步。

（三）“劳资关系发展模型”与韩国建设协商型劳资关系的经验

以聚合论的视角重新审视韩国劳动关系的变迁过程，可以说韩国的劳资关系在经历了1987年民主化运动后由“斯坦利·西肖尔劳资关系发展模型”中的B点进入了C点，经历了1997年金融危机以及经济全球化的洗礼后开始向D点转化。但直到今天，韩国还没能改变“劳资矛盾严重”的状况，韩国社会还在为这种转化努力。可见，劳资关系由对抗向协商的转变并不像聚合论所讲的那样，随着经济发展和产业升级就会实现。笔者认为其中有两方面的原因：其一，与西方发达国家相比，韩国等后发展国家的工业化走的是“压缩发展”的道路。工业化水平虽然提升，但在处理劳资关系等很多问题上缺乏长期经验教训的积累。韩国虽然学习了西方的相关法律制度，但由于历史和文化传统的差异，在执行过程中显然不能完全适用。其二，韩国所特有的政治、经济、社会环境致使协商型劳资关系的建设面临很多阻力。这种分析与分散论的主张相似。韩国政府早期压制工人运动的历史、政府与大财阀的道德缺陷、财阀企业里所有权与经营权的集中以及工会长期得不到合法地位等问题，使韩国在爆发民主化运动后劳资矛盾变得异常激烈。90年代工人的利益已经得到了很大的满足，但是政府却没能及时把劳资关系引入协商轨道。

总结韩国建立协商型劳资关系的经验，主要有以下方面：

其一，在韩国陷入劳资矛盾的泥潭后，是经济危机催生了劳资政协商制度。换言之，韩国劳资协商是危机驱动的结果。1997年金融危机发生后，劳资双方第一次放下分歧坐到一起。之后，随着全球化的深入、竞争的加剧以及经济的持续低迷，急于提升韩国经济竞争力的劳资双方留在了“劳资政”协商的框架里。2008年经济危机再次席卷韩国，“劳资民政”大协商的局面很快出现，协商文化进一步成熟。

其二，韩国的经济发展模式由国家与大企业主共同主导，劳动者被排除在经济发展的领导力量之外。只有改变这种传统，在经济、政治领域里承认工会的合法地位，让其在法律和制度的保障下参与到经济发展与利益分配的协商中，才能彻底改变工会一味对抗资本和政府、只追求小集团利益的习惯。韩国之所以从1997年金融危机开始走上协商的轨道，与当时亲工人运

动的“进步阵营”执政也有关系。在“进步阵营”执政的情况下，工人运动获得了充分的自由，政府得到了工会的信任。地位所赋予的责任以及信任使工会更容易走向谈判桌。

其三，社会舆论的引导非常重要。韩国从90年代起开始就劳资对抗的负面影响进行讨论，后来就僵硬的雇佣制度所引发的企业竞争力下降、社会不公平加剧等问题也进行了充分的讨论。1997年的金融危机、“非正规职”问题、全球化竞争的深入、2008年的经济危机等问题都为这种讨论提供了平台。围绕这些问题，各种声音不断进行争论，韩国人对劳资关系的认识逐渐走向成熟。社会舆论的压力以及市民团体的参与，都帮助政府把“劳”与“资”两个利益集团拉到谈判桌前。

其四，在政府、企业主、工会与全社会都认识到应该建立协商型劳资关系后，建立一个切实可行的协商机制非常重要。韩国的现实情况是，在国民经济中占较大比例的财阀企业归特定的家族所有，所有者同时也是经营者，这使得企业主更不情愿与工会在公司发展的问题上进行协商。而且这些财阀企业都有50多年的历史，都经历了压制工人运动以及工人运动大爆发的时期，要改变敌视工会的习惯还需要一个很长的过程。在这样的情况下，韩国要在企业内部发展劳资协商机制面临的阻力很大。但由于全社会范围内对劳资协商的呼声已经很高，政府主导建立了劳使政委员会。特别是在韩国社会面临大的危机时，劳使政委员会针对大众都关注的问题，在全社会的监督下开始了劳资协商。劳资协商的文化最终要在每个企业内扎根才能稳定下来，发挥更大的作用。而由国家倡导、社会监督、从宏观问题入手是韩国寻找到的适合其特点的发展道路。

Labor Relations in South Korea: From Confrontation to Consultation

Wang Xiaoling

Abstract: Before 1987, the South Korean government has practiced the policy of suppressing labor unions in favor of nurturing enterprises. Following the rise of democratization movement, labor relations reached an unprecedented stage of conflict, establishing in the midst a tradition of confrontation between the country's labor movements and their employers. In the 1990s, easing political, economic and social tensions in South Korea provided more favorable conditions for labor relations, but the enterprises and the labor unions had failed to alleviate labor tensions through consultation, much owing to the government's inexperience and inaptitude. It was only until the financial crisis in 1997, as well as growing global competition in the meanwhile, that have provided the catalysts for the move towards greater labor consultation. When the "progressive camp" came into power, greater trust in labor-government relations prompted the whole society to rethink the detriments of labor confrontations and impasses. The South Korean government then began its initiatives to establish a top-down mechanism of labor consultation. Even though the labor tensions in South Korea are far from being resolved altogether, the trend towards greater labor consultation is set, and the 2008 financial crises has provided yet another opportunity to move this development further.

Key Words: South Korea / Labor Relations / Confrontation / Consultation

Author: Wang Xiaoling, Assistant Research Fellow, Institute of Asia-Pacific Studies, Chinese Academy of Social Sciences.