

## 宪政与劳工集体权利——美国的经验和启示

陈峰

*Published in:*  
复旦政治学评论

Published: 01/07/2016

*Document Version:*  
Peer reviewed version

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*  
陈峰 (2016). 宪政与劳工集体权利——美国的经验和启示. 复旦政治学评论, (1), 74-95.

### General rights

Copyright and intellectual property rights for the publications made accessible in HKBU Scholars are retained by the authors and/or other copyright owners. In addition to the restrictions prescribed by the Copyright Ordinance of Hong Kong, all users and readers must also observe the following terms of use:

- Users may download and print one copy of any publication from HKBU Scholars for the purpose of private study or research
- Users cannot further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- To share publications in HKBU Scholars with others, users are welcome to freely distribute the permanent publication URLs

# 宪政与劳工集体权利

## —美国的经验和启示—

香港浸会大学

陈峰

西方社会的工人运动是工业革命的产物，工人阶级享有的集体权利（即组织权、罢工权和集体谈判权）无疑是这一运动最辉煌的成果。但是，这些权利的建立并非通过革命性的制度变动，而是在现存的宪政框架下完成的。这意味着，工人运动在撼动工作场所劳资关系的同时，触发了深刻的司法争议，工人是否拥有组织权和罢工权是争议的焦点。支持和反对工人权利的双方都运用宪法原则和判例维护自身诉求，法院成为工人权利斗争的关键场所。本文试图以美国为例，分析围绕工人集体权利而发生的司法斗争，探讨美国法律对工人权利规定的演变，审视一种曾经漠视甚至敌视工人权利的法律秩序是如何逐步得以矫正而逐步走向公正的，同时分析由公民权向劳工集体权利演进的历史路径。

### 公民权与劳工集体权利

西方工人运动走上历史舞台后的很长时间里，工人并没有正式的集体权利，有组织工人运动，即工会运动，是在工人没有法定组织权和罢工权的条件下发生的，事实上，几乎所有国家都拒绝赋予工人这种权利，对工会运动普遍实行压制和打击。这是一个极其矛盾的历史现象：在资本主义工业化时代，许多国家都已确立了宪政体制下的公民权，而结社自由则是公民权的一个基本要素。既然公民有自由结社的权利，为何不能组织工会？这个问题涉及到公民权的内在矛盾和早期资本主义民主的根本局限性。资本主义发展初期的公民权是资产阶级革命的产物，是“第三等级”对封建贵族的胜利，其核心内容是自由

的权利——即包括言论、出版、集会、结社、信仰自由，同时也包括了财产和契约自由。但是，结社自由与财产和契约自由本质上是冲突的<sup>①</sup>，因为结社自由意味着工人可以通过在劳动力市场上的自由联合（combine）来争取利益，而这必然威胁资本竭力维护的财产和契约自由。这个冲突决定了早期资本主义国家不仅对工人组织权和罢工权的排斥和限制，而且对低下层人民的政治参与普遍采取敌视态度。诚如 Bendix 指出，虽然资本主义初期的宪政国家赋予人民形式上的自由权利，但统治阶级对民众力量的恐惧，导致政治体制严重排斥所谓的“第四等级”，即劳动阶级和民众，他们的组织权客观上无法实现。许多国家从出现有组织的工人运动，到组织权和罢工权的完全合法化，经过了几十年、甚至上百年的漫长时间，组织权和罢工权是各国工人运动的主要诉求。面对强大的工人运动，不同的国家采用了不同的方法进行压制。欧洲国家主要通过立法规管工会和工人组织来遏制工人运动，而美国则因体制的特点，主要依靠司法机构来达致这一目标，从而形塑了美国工人运动的不同道路<sup>②</sup>。

美国是世界上第一个实行共和体制的国家，共和主义是美国的建国原则。共和主义崇尚自由的价值和人们与生俱来、不可让渡的权利，强调人民主权，拒绝专制和世袭权力，尊重人民在公共生活中的独立性。它不仅是一种政府形式，同时也是一种意识形态和生活方式<sup>③</sup>。但众所周知的是，在美国建国初始，共和理念和社会现实中是有严重矛盾的。建国者以及他们所代表的有产阶级竭力反对大众政治参与，认为民主必然导致多数人侵犯少数人的权利。美国宪法中的有些条文，比如，总统由选举人团选举，参议员间接选举等等，都反映了建国者对大众政治参与的忧虑和恐惧，意在限制民众的权利。一些州的选举法对投票人有财产资格规定，同样是为了排斥下层民众的政治参与。对非裔美国人公民权利的剥夺，更反映了美国早期共和体制的局限性。

十九世纪上半叶，美国开始出现了有组织的工人运动，工会领导罢工要求雇主改善经济状况的事件时有发生。虽然美国宪法第一修正案（亦称权利法案）第一款规定公民有结社自由和集会自由，但如同其他欧洲国家一样，工人是否有权组织工会和进行罢工，成为美国社会中一个尖锐的法律问题，其根源在于资本主义体制下结社权与财产权和契约权之间的冲突。当时主流的法律

---

<sup>①</sup> Reinhard Bendix, 1964. *Nation-Building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order*, University of California Press.

<sup>②</sup> Iran Katznelson, 1985. "Working Class Formation and the State: Nineteenth-Century England in American Perspective," in Peter Evans, et. al. (eds), *Bring the State Back In*. Cambridge University Press.

<sup>③</sup> Stephen M. Griffin, 1996. *American Constitutionalism: From Theory to Politics*. Princeton University Press.

见解是完全站在资本一边的，认为工人通过联合和罢工向雇主要价或试图改变雇用条件是对契约和财产权的侵犯，而私有财产被认为神圣不可侵犯。美国司法打压工人运动的主要法律依据是普通法里的刑事共谋原则。刑事共谋罪起源于英国。1721年英国的“剑桥裁缝工案”（*Rex v. Journeymen Tailors of Cambridge*）是著名的工人共谋罪判例，反映了普通法对工人组织行为的见解。在这一案子中，二十位联合要求加薪的裁缝被裁定犯有刑事共谋罪。法官指出，“任何形式的共谋都是非法的，哪怕共谋的目标为合法”<sup>①</sup>。英国议会在18、19世纪通过了《组合法》，这个法律禁止两个或以上的工人通过联合行动拒绝劳动以求增加工资，按此法律，即使工人罢工无涉及任何诸如暴力损坏财产等直接非法行为，亦属犯法。

作为英国的前殖民地，美国完全继承了母国的普通法传统，沿用刑事共谋原则对付工会运动。19世纪上半叶，美国各州法院共起诉了23起刑事共谋案，案件的核心问题是，工人是否有权通过联合和集体谈判的方式争取经济利益，如增加工资，减少工时，改善条件，等等。很显然，工人是无法凭借个人努力获得这些利益的。但在共谋原则的主导下，工人在这些案子中均告败诉。比如在1806年的“联邦诉普立斯”（*Commonwealth v. Pullis*）一案中，费城“联邦熟练鞋匠协会”的八名领袖因组织鞋匠罢工要求加薪而被起诉。辩护律师曾对普通法的共谋原则提出质疑，指出普通法过于任意和不确定，认为只有立法才能体现美国革命的民主承诺。但主审法官Moses Levy坚决反对，他在裁决中强调“立法只构成公民义务准则的很小部分，大量存在的普通法才是我们信息的主要来源，是我们来到法庭的最重要的原因”。作为普通法的严谨信奉者，他裁定费城鞋匠们的联合要求加薪违法<sup>②</sup>。普立斯案因此成为视组织工会为刑事共谋的首个重要判例。

此案后的三十年中，又有许多类似案件遭到类似起诉，工人一般都被定罪。但期间司法见解也出现了一些变化，微调了普立斯案对工人联合的看法。一些法官在审判中倾向于认为，工会本身是合法的，但它们使用的方法不合法。比如在*People v. Melvin*一案中，法院裁定鞋匠联合本身并不违法，但他们拒绝为支付较低工资的老板工作，或拒绝与愿意接受较低工资的工人一起工作，

---

<sup>①</sup> 引自 Victoria Hattam, 1993. *Labor Visions and State Power: The Origin of Business Unionism in the United States*, Princeton University Press, p.35.

<sup>②</sup> John Henry Wadley, 2008. *Law, Investigation, and Collective Bargaining Agreement*, [https://books.google.com.hk/books?id=4BU9uAL6LsEC&pg=PA61&lpg=PA61&dq=Commonwealth+v.+Pullis+Moses+Levy&source=bl&ots=PGI7xnRa3-&sig=P13gBaS4UrlcGJf7ELLqY-fDxRE&hl=en&sa=X&redir\\_esc=y#v=onepage&q=Commonwealth%20v.%20Pullis%20Moses%20Levy&f=false](https://books.google.com.hk/books?id=4BU9uAL6LsEC&pg=PA61&lpg=PA61&dq=Commonwealth+v.+Pullis+Moses+Levy&source=bl&ots=PGI7xnRa3-&sig=P13gBaS4UrlcGJf7ELLqY-fDxRE&hl=en&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=Commonwealth%20v.%20Pullis%20Moses%20Levy&f=false)

则是违法。Commonwealth v. Morrow 也裁定“两人或多人之间的协定若歧视社会上其他人的权利则为非法”。宾州最高法院大法官 John Gibson 在 Commonwealth v. Carlisle 一案中裁定，联合的动机，而不是联合本身的存在，是非法与否的关键”<sup>①</sup>。换言之，这些判决虽然不再质疑工人联合权利或工会的合法性，但仍然坚持认为联合会因其目的（即要求加薪）而非法。

直到 1842 年，终于出现了一个历史性的判例，挑战了过去的司法见解，这就是著名的“联邦诉亨特案”（Commonwealth v. Hunt）。这一案件起因于波士顿制靴工会内部纠纷而导致其中一会员起诉七位工会领袖刑事共谋，虽然法院未发现该组织有暴力行为或针对雇主的具体行动，但仍按工会章程内容判定其为共谋组织，七位工会领袖被定罪。被告不服判决，将官司打到了麻省最高法院。审理此案的麻省最高法院大法官 Lemuel Shaw 推翻了下级法院的判决，裁定工人行动合法。他的核心法律见解是：工会不是阴谋组织，而是资本主义的必然衍生物，只要工人联合的不是为了追求非法目标或运用非法手段追求目标，即为合法；工人拒绝工作，即罢工，只要和平进行，亦为合法。Shaw 在判决书中非常技巧地处理了普通法与这类案件的关系。他认为英国普通法的共谋原则在美国肯定继续有效，但其适用范围必须有所限制，应该根据地方法律来确定工人联合所要达致的目的和实现的手段是否非法或有罪，不必因循英国根据当地法律作出的相关判例。再则，根据普通法的共谋原则所做的起诉，并非必然成为判例，要视当地情况而定<sup>②</sup>。有学者认为，亨特案客观上终结了美国劳工领域的密谋说教，将争议转换成了劳工活动的侵权问题<sup>③</sup>。亨特案表达的含义是，“密谋”在劳动争议案中是没意义的，实质性的问题是在于工会是否适用暴力对待雇主和拒绝参与工会行动的工人，只要诉诸暴力就是侵权，即有罪，和密谋与否无关，法院即可按普通法起诉工会领导，尽管他们本人未必参与暴力。在亨特案后，麻省最高法院审理了另一类似案子，判决再次明确原告不得以雇员共谋以求加薪为由起诉，除非雇员有暴力和其他非法行为。

亨特案在美国宪法史上具有重大意义，因为它开始背离美国司法机构对工会一贯的、根深蒂固的偏见，承认了工会的合法性。有学者视其为是一个“让工会免于犯罪耻辱”的历史性判决<sup>④</sup>。但是，亨特案虽然承认了工会，但

---

<sup>①</sup> Herbert Hovenkamp, 1988. "Labor Conspiracies in American Law, 1880-1930," *Texas Law Review*, Vol. 66, No.5, April, pp.919-965.

<sup>②</sup> 同上

<sup>③</sup> Hattam, 1993.

<sup>④</sup> Levy, Leonard (1957), *Law of the Commonwealth and Chief Justice Shaw*, Oxford University Press, p.19.

主要是在从技术层面否定了普通法的共谋原则，而并非以公民权利和劳工权利为理据，换言之，亨特案没有从根本上解决美国工人的集体权利问题，这一局限使得亨特案在未来愈发激烈和复杂的劳动争议中未能成为强有力的判例。随后到来的新一轮的司法打压几乎淹没了亨特案的声音。

美国内战后，社会经济迅速复苏，进入了史称的“镀金时代”。资本主义的工业化加剧了劳资冲突，罢工层出不穷，劳工问题愈来愈成为社会的伤痛和司法的焦点，法院继续是劳资斗争的重要战场。显然，亨特案虽然否定了密谋说教，但在大量的工业冲突诉讼中，法院对此视而不见，仍然以共谋给工会领袖定罪。不过，在这个所谓“密谋定罪”回潮的时期，法院判决的用语和定罪方向有所调整。十九世纪上半叶以来的判决比较强调密谋对经济和公共利益的危害，但在新一波的起诉中，法院越来越突出密谋对具体公司和雇主利益以及个人自由的侵犯<sup>①</sup>。另外，对工人的起诉不再针对他们的组织和联合，而是针对他们的罢工行为。这与当时各州相关立法有关。在亨特案后不少州立法废止了密谋法，允许工会活动，但在法案中都有一个附加规定，即工人的行动不能对私有财产和个人自由造成“威胁”，这一条款给予法院很大的自由裁量权，以使它们能够对威胁的含义做出十分宽泛的解释。法院在界定“威胁”时认为，“威胁”并不一定意味着明显的武力或暴行，可以涵盖更广泛的内容，如工人纠察队的人数，工会散发的传单数量，纠察线对那些不愿罢工、愿意工作的工人的限制，甚至是“心怀恶意”（attitude of menace），等等，都足以构成“威胁”，而“威胁”则构成对罢工进行起诉和判决的充分要件。在无数的劳动争议中，法院几乎毫无例外地判工会败诉，对罢工发出禁止令，武力弹压工人罢工也经产发生<sup>②</sup>。联邦最高法院一法官在1883年公开宣称，罢工已经成为一种严重的罪恶，是一种严重的犯罪行为，破坏财产、破坏个人权利，也伤害共谋者本身。他说，“毫无疑问没有一个法院应当鼓励任何的工人联合，这会摧毁社会，毁灭法律和自然权利”<sup>③</sup>。总之，法院认为罢工和组织会颠覆财产权，而财产权在美国的法律中具有至高无上的地位。

---

<sup>①</sup> Hattam, 1993.

<sup>②</sup> Melvyn Dubofsky. 1994. *The State and Labor in Modern America*, Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.

<sup>③</sup> William Forbath. 1991. *Law and the Shaping of the American Labor Movement*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.

19世纪末到20世纪上半叶，美国法院对工会的共谋起诉越来越多地借助于两项新的联邦法律：《谢尔曼反托拉斯法》(Sherman Antitrust Act) (1890)和《州际商业法》(1887)。《州际商业法》赋予联邦政府管理州际商业交易、陆路和水路交通的权利。《谢尔曼法》则是维护商业自由竞争和防止垄断行为的法律，规定凡以托拉斯形式订立契约、实行合并或阴谋限制贸易的行为，或旨在垄断州际商业和贸易的垄断、联合或共谋，均属违法。但是，这个本意是针对商业垄断的法律，却被法官用作打击工会的武器。在路易斯安那卡车工会罢工案中，联邦法院裁定工会违反州际商业法。但在裁决中，法官首次运用了《谢尔曼法》，他指出虽然此法针对资本托拉斯，但一样适合于劳工联合，工人通过联合方式向老板要价、施压，本质上也是一种托拉斯的行为。这个富有“想象力”的判例在未来的四十年里，被广泛运用。比如在美国工运史上著名的1894年铁路工人大罢工一案中，联邦法院裁定，如果生产者的活动涉及州际商业，那么，即使是简单和非强制的罢工都会造成破坏，从而违反《谢尔曼法》。有些法律人士试图限制《谢尔曼法》在劳工领域的运用，认为此法只能适用于铁路运输此类关乎公共利益的州际经济活动，其他行业不能滥用。但事实上，越来越多的法院将《谢尔曼法》用于处理各个行业的罢工案件。在1913年的一个案件中，联邦上诉法院在裁决中宣称，《谢尔曼法》不会区分阶级，雇主和雇员，公司和个人，穷人和富人，一概适用<sup>①</sup>。围绕《谢尔曼法》的司法争论实际上回到了亨特案之前的那个老问题：究竟只有那些涉及强制和暴力的罢工才违法，还是“联合”本身就违法？许多判决实际上是采取了后一立场，认为劳工联合侵犯了谢尔曼所要保护的自由竞争。一位最高法院法官甚至认为，并非是有非法行为的联合才违法，人数本身就决定某些行为属非法<sup>②</sup>。

工会因罢工斗争屡战屡败而开始一种新的抗争策略：动员其成员和同情者抵制相关雇主的产品。很多城市发生了抵制啤酒、香烟等大众消费品运动。劳联甚至印发月刊，列出应受抵制的产品。《谢尔曼法》出现之前，这个活动未受质疑，但这个法案通过之后，许多有跨州业务的公司开始起诉劳联破坏州际商业。一个全国瞩目的案件是，国际铸铁模具工会抵制一家壁炉公司产品，劳联将该公司产品列入抵制名单，该公司起诉劳联限制州际商业。华盛顿的一家联邦法院命令劳联将该公司从名单上去除，劳联主席冈柏斯拒绝接受，认为这属于出版自由，法院反对，认为劳联的抵制行为违反《谢尔曼法》，冈柏斯

---

<sup>①</sup> Hovenkamp, 1988, p.954.

<sup>②</sup> 同上。

和两名劳联领袖被定罪。冈柏斯将官司打到最高法院，最高法院裁定劳联的抵制行为违反《谢尔曼法》<sup>①</sup>。这个判决给劳联造成重大打击。

## 斗争和改变

对工人组织和罢工权利的打压，突显了现实与共和理念和公民宪法权利的尖锐矛盾，这个矛盾在美国工运史上，被称为是美国的“劳工问题”。工人运动和社会进步力量（包括同情工人的法律人士）为争取实现劳工权利进行了漫长的斗争。

在法律层面，宪法权利成为工人集体权利正当化的主要根据。1906年，麻省最高法院的一个判决指出，工人组织工会是普通法赋予每个公民行使的权利，工人和企业家拥有同样的组织权利维护他们的利益。这个判决似乎已明确指出工人组织权和公民权（即结社权）的一致性。劳联的律师们亦试图用现存的法律框架论证工人组织权和罢工权的合理性。他们认为宪法和普通法基本原则的逻辑可以演绎出工人联合与自由竞争完全吻合，不违反契约自由。工会将单个的工人组织起来，就像一个公司一样参与市场竞争，不违反自由竞争的原则。劳联和有关律师还运用美国宪法第十三条修正案来争取工人集体权利，这条修正案是有关废除美国奴隶制的，其中提到要终止苦役和强迫劳役——这是奴隶制最主要的特点。劳工律师指出，奴隶之所以为奴隶，是因为他不可以随意离开工作场所。如果现在不让工人罢工，不让工人为了合理的诉求而停止工作，不让工人为了自己的利益同工友们联合，那无异于强迫劳役，把工人当做商品和私人财产，违反了第十三条修正案。这一理据得到许多国会议员的认可，他们认为法院的许多判决的确有强制劳役的含义，在逐步侵蚀第十三条修正案<sup>②</sup>。

工人运动也以各种方式宣示权利诉求。劳联主席冈柏斯在劳联第18届年会上（1898年）指出，“工会是现代社会和工业经济的合法产物。它们不是某些人拍脑袋制造出来的，他们是必要之组织，它们产生于工人防止蚕食、不义和不当之必要。它们是工人阶级自有，自利和自治的组织”。纽约工人联合会宣布，“罢工是必要之恶，因为除此之外劳工没有其他手段，能在不公平的劳

---

<sup>①</sup> Dubofsky, 1994, p. 46

<sup>②</sup> Forbath, 1989.



资冲突争取他们的权利”<sup>①</sup>。工会意识到工运要向前发展。必须废止刑事共谋罪。主要工会组织都把法院和司法管制视为工运主要障碍，把法院当作工运的重要战场。例如，纽约工人联合会发起了废除刑事共谋法的运动，争取同情工人的州议员的支持，使得州议会接连出台了一系列的反共谋法律，限制共谋法的适用范围。虽然这些法律仍有很大局限性，但清楚划定了工人行动的合法范围，明确规定非暴力的工业行动可获刑事豁免，对工会运动起到了一定的保护作用。

但是，工人运动的法律生态并无根本改变。到 19 世纪 80 年代，劳联的领导人已清楚地认识到法院的阶级偏见已对社会正义构成严重威胁，成为美国工会及工人运动发展的最大阻力。为了突破这种司法障碍，工会把努力目标转向国会，希望通过更有效的立法来保护工人利益，但国会并无作出实质性的反应。19 世纪末时，美国工人对司法斗争的前景似乎已彻底失望，对国会也不抱希望。这个特殊的环境迫使劳联开始转变斗争方式，提出了“商业工会主义”和“自愿主义”的策略<sup>②</sup>，即不再专注司法斗争和立法改革，把力量和资源转移到行业和工作场所，争取改善工人条件的实际利益。用冈珀斯的话来说，“法律并不能为工人问题提供一个有效的解决方案”；“劳工不再依靠立法，不再要求国家相助。他们只求不受任何干扰，行使自己的权利”<sup>③</sup>。他认为新策略的重点是组织和动员工人，发动罢工对资本家及生产活动进行阻挠，迫使资本家认识到工人们在他们实现他们的诉求之前，不会停止集体行动。他相信（工人的）经济力量可以帮助实现那些立法手段无法实现的目标。

19 世纪末至 20 世纪初，“进步时代”的到来激发了社会行动主义的高涨，政治改良的呼声日益强烈，国会开始卷入工会和司法之间旷日持久的斗争，从而为工人争取集体权利开启了一个新的契机。长期以来，美国国会对劳资关系抱着超然的态度，认定这并非一个联邦立法机构应当干预的领域；劳资关系是市场关系，由市场调节；若发生争议，由法庭解决。但是，日益尖锐的劳资冲突，特别是连续不断的铁路工人大罢工，对全国经济造成严重冲击，使国会意识到了干预的必要性。此外，劳联的日益强大，促使民主党与之结盟，劳工的诉求开始在国会有所反映。1895 年，国会通过议案成立一个“工业委员会”，专门调查全国劳资关系现状。这个委员会的建立，是联邦政府进步时代劳动政策变化的重要标志。1902 年该委员会发表了十九卷本的报告，几乎囊括所有的经济部门和所有地区。最后一卷对工人的困境作了这样的描述：劳动力出卖者

---

<sup>①</sup> 同上，第 49 页。

<sup>②</sup> John Commons, 1987. "American Labor History," in Simeon Larson and Bruce Nissen, eds., *Theories of the Labor Movement*, Wayne State University, pp.134-139.

<sup>③</sup> 引自 Forbath, 1989, p. 130.

的状况比其它商品出卖者的要差很多。他的商品是最容易损耗的——当天未出售的部分就绝对地消失了。因此，同雇主相比，工人总是处在不利地位，竞争的结果总是让雇主成为得益者。工人只有建立工会，才能使劳资谈判权力均等化，推动企业民主<sup>①</sup>。虽然这个报告的许多建议并未得以实施，但它将劳动改革提上了全国议程，并彰显了国会在劳工问题上与司法机构完全不同的立场。

在“工业委员会”报告的直接影响下，国会在1914年通过了对工会有利的《克莱顿法》(Clayton Antitrust Act)。从立法意图看，《克莱顿法》是为了从实体上和程序上修补《谢尔曼法》，其中包括为面对《谢尔曼法》诉讼的工会运动解困。法案第六条指出，人类劳动并非商品或物品；应当允许劳工组织追求合法目标；杯葛、和平罢工、和平纠察、集体谈判不受本法管制；罢工禁止令不得用于劳动争议处理，除非遭遇财产破坏。一位民主党参议员说，这个法案只不过是让我们的教育让我们确信合法的事合法化而已。但是，联邦法院仍然固守反工会的法律立场。最高法院在1921的一个案件中，力图窄化《克莱顿法》的含义，裁定此法相关条文只适用于特定工厂内工人与雇主的争议，不适用因物质条件而引发的行业性劳资冲突，并强调，如果对后种形式的冲突实行保护，那无异于支持阶级战争。基于这个见解，联邦法院继续对罢工采用禁止令，最高法院还推翻若干州法院有利于工会的裁决。因此，《克莱顿法》并没有为工会的处境带来根本的转变，法院继续坚持反工会立场，对工人的组织权和罢工权进行阻挠和打压。在二十年代，有百分之二十五的罢工遭遇法院禁止令。法院的行径使越来越多的进步法律人士、学者和政治人物感到不满。有研究指出。“用禁止令管理”才是“工业骚乱的主要原因”；只要劳资双方有一方认为规则完全不公平，政府就无法维持工业和平。

1928年，参议院司法委员会主席诺里斯提出了新的反禁止令法案，得到了劳联的全力支持。在长达近一个月的听证会上，劳联代表指出，罢工禁止令把人当作财产，是对宪法第十三条修正案的破坏。诺里斯本人也表示，罢工禁止令的后果是导致工人非自愿劳动（即像奴隶劳动）。四年之后，即1932年，国会通过了《诺里斯-拉瓜迪尔法案》(Norris-LaGuardia Act)，这个法案规定工人有加入和退出工会的自由，雇主不得干涉；联邦法院不得对和平罢工、集会、纠察和公布劳动争议事实行动发布禁止令，除非生命财产受到威胁；以不加入工会为雇用条件的“黄狗契约”在联邦法庭上无法律效力。很显然，《诺里斯-拉瓜迪尔法》的主旨是要限制法院处理工业关系的作用，但在一些主

---

<sup>①</sup> Dubofsky, 1994, p.34

张更彻底劳工改革的法律人士看来，仅仅限制法院的角色是不够的，未必能够抵挡可能发生的宪法挑战，国家必须为工人的组织权利提供明确的法律保护。

三十年代的经济大萧条给美国带来了严重政治和社会危机，国家似乎到了革命的前夜。为了摆脱极度的困境，罗斯福总统开始推行新政，这也为推动联邦劳动政策的改革创造了有利的政治机会。为了处理劳工问题，罗斯福成立了“国家劳动委员会”，任命参议员瓦格纳为主席。瓦格纳一直是劳工运动积极支持者，担任这个职务之后对劳资斗争的困局有了更深刻的理解。他意识到，雇主永远不可能主动和自愿承认工人的组织权，为了实现工业民主和稳定工业秩序，联邦政府必须通过立法保障工人的组织权。同时他还认为，独立的工会主义对重造美国经济和政治权力至关重要，它不仅可以使工人免受专制雇主的压迫，而且有利于社会财富的再分配，提高工人的购买力，从而有助于解决因消费不足而导致的经济萧条。在他的努力推动下，国会终于在1935年通过了美国劳工史上最重要的《国家劳动关系法》，亦称《瓦格纳法》(Wagner Act)。与过去若干有利于工人的立法和法律见解不同，这个法案开明宗义地指出，拒绝工人组织权和集体谈判所引发的罢工对经济造成严重负面影响，强调工人和雇主之间谈判权力的不平等，其根源在于工人缺乏结社自由以及真正的契约自由。为了矫正劳资权力不平等，瓦格纳法明确赋予工人组织、集体谈判和罢工三项集体权利。即：工人有建立、加入或协助劳工组织的权利，选举代表与雇主集体谈判的权利，以及为了集体谈判、互助或保护等目的而采取联合行动的权利。为了确保这些权利遭受侵蚀，瓦格纳法明确规定下述行为为雇主“不当劳动行为”：干预和限制雇员的三项集体权利；控制或干预工会的组建和运作；在招聘、任期和雇用条件方面歧视工会成员；歧视提出控告或参与作证的雇员；拒绝与雇员代表进行集体谈判<sup>①</sup>。为了有效实施这个法律，瓦格纳法建立了国家劳动关系委员会，该委员会属政府独立机构，主席和五名委员均由总统任命，其主要功能为监督工会选举和防止不当劳动行为。

《瓦格纳法》是美国历史上最重要的劳工立法，曾被称为工人运动的大宪章。在过去一个多世纪中，美国工人运动经历了严重的司法打压，根源于主导的法律见解视工会和罢工侵犯财产和契约权。瓦格纳法的基本意图，就是要在宪法框架内，解决工人集体权利和财产 / 契约权利的冲突。在工人与法院的长期缠斗中，虽然曾经出现过一些有利于工会的司法见解，国会也曾有过若干保护工会的立法，但基本都只是认为只要工会不涉及暴力便不违法，却从未明确认可和赋予工人集体权利，所以这些判决或立法都没有从根本上改变劳资权力关系的格局。《瓦格纳法》的根本性突破在于，它明确规定了组织权、

---

<sup>①</sup> National Labor Relations Act, <https://www.nlr.gov/resources/national-labor-relations-act>

罢工权和谈判权为工人的法律权利，并从公民权（即结社权）和社会公正（劳资权力关系失衡）的角度为工人集体权利提供了正当性。瓦格纳本人在国会辩论中强调，此项立法的目的，就是要将工人作为公民在公共领域的公民权利扩展至工作场所。瓦格纳法的另一个重要原则，是强调雇员权利的整体性——立法中定义的雇员权利属于所有雇员，而并非特定雇员或工会。如一位支持议案的议员在国会辩论中所说：

议案中的劳工一词，不是指劳联或其他特定工会，而是指国家的全  
体工人。我们要让所有工人都有权谈判。我们要让他们有权去责问雇主：  
“难道你不认为我们应当拿这个工资吗？”我们不能让雇主解雇那些工  
人——仅仅因为他们站出来说，“让我们一起来保护我们的家庭，争取  
减少工时和体面的工资。让我们组织工会！”这就是这个法案的目的所  
在<sup>①</sup>。

雇员权利整体性的另一重要含义是，行业工会和工业联合会是超越单个雇主的组织结构，其成员有权进行跨企业的互助和共同行动，这个权利不受特定企业雇用关系的约束。

《瓦格纳法》是美国工人运动一个多世纪不屈不挠斗争的巨大成果，它标志着劳动领域法律秩序的根本性调整，将劳动者集体权利作为一种不受特定雇佣关系制约的公民权利予以确定，从而奠定了美国工业关系制度的框架。

毫无疑问，《瓦格纳法》促进了工会运动的发展。二战后美国已有近 1500 万工人加入工会，占工业劳动力的百分之二十五，工会力量达致巅峰。随着二战的结束，工会约束罢工的承诺不再有效，1946 年再次出现了罢工浪潮，对经济造成重大冲击，引起资方的恐慌和反弹，开始向联邦政府施压要求制约工人运动。在冷战的气氛下，国会的反共、反工运情绪升温，在 1947 年通过了《塔夫脱—哈特利法》(Taft-Hartley Act)，对工会权利，特别是对罢工权利，进行了限制。这个法律禁止工人“间接抵制”（即禁止在罢工中抵制与本厂工人无直接争议、但与雇主有关的企业，禁止实行封闭工厂制（即只雇用某一工会会员），取消工会工厂制（即非工会成员受雇后须加入工会），并规定任何一方若要更改集体合同，须提前六十天通知对方，期间不得罢工，另赋予联邦政府更多权

---

<sup>①</sup> Ellen Dannin, 2008. "Not Limited, Confined, or Private Matter—Who is an 'Employee' Under the National Labor Relations Act," *Labor Law Journal*, Spring, 59, 1: p.11.

力介入调解和处理劳资争议。这个法律是对《瓦格纳法》赋予的工会权利的严重侵蚀，同时也削弱了国家劳动关系委员会的权力。

结语：民主、公民权与工人运动

美国工人权利斗争的特殊经历为我们理解资本主义宪政体制下劳工权利、公民权利和国家的相互关系提供了一个极佳的案例。工人运动是资本主义工业化的必然产物，因为资本家完全控制生产资料和雇佣条件，单个工人无法与之谈判议价，唯有组织才能使得工人有可能影响和控制劳动力的价格。宪政体制下公民自由权利的存在是有组织工人运动即工会运动产生的初始条件，如恩格斯所说，没有出版自由、结社、集会权，就不可能有工人运动<sup>①</sup>。但是，历史的吊诡之处是，虽然公民有结社和集会自由，但工人组织和行动权利长期不为法律认可，原因是工人集体权利一直被视为是对自由权利的另外要素——财产权和契约权——的侵犯。因此，对劳工集体权利的拒绝，归根结底，反映了早期资产阶级自由民主的局限性。民主是多数人决定的政治制度，包括工人阶级在内的下层人民在社会中的绝对多数，让资产阶级对大众政治参与一直抱有恐惧和戒心。在经济关系领域，毫无疑问，工人组织权更会对资本主导的经济秩序构成直接挑战，威胁资本利益，因而遭遇了资本对工会运动最激烈的抵制。

和其它西方国家一样，美国工人运动发轫之时，工业关系领域的“国家建构”尚未开始，不存在处理工业关系和工业冲突的专门制度和机构，也没有规范工业关系的法律框架。在那个资本主义自由放任的时代，劳资关系完全由市场主导和调节，法院是处理劳资冲突的唯一机构。美国联邦法院扮演了维护资本利益的关键角色。联邦法官大都来自富裕家庭，是共和党成员，思想保守，对劳工问题的法律见解高度一致，固守普通法的刑事共谋原则，视财产权为至高无上，坚决维护资本统治的经济秩序，对工人组织和罢工严加限制。美国法院的强势地位亦与其在联邦和三权分立体制中的高度独立地位有关，经常和国会同情工人的立场相左，也不时推翻州法院有利工人的判决。

工人斗争最初拘泥于工会组织在普通法中是否具有正当性的问题，但一次又一次的法院判决使得工会彻底失望，不得不转向“商业工会主义”的策略。这段历史显示，在普通法的框架下，工人难以通过司法途径争取集体权利。从进步时代开始，美国的社会政治经济环境发生了变化，联邦政府开始介入劳动

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》，第16卷，84页。

关系，为工人运动创造了突破法律瓶颈的政治机会。越来越多进步知识分子，法律人士和国会议员意识到现行法律制度的不公平。许多有识之士们认为，工人组织权问题归根结底是公民权利问题，在一个公民享有宪法规定的结社自由的社会里，扼杀工人的组织权利完全缺乏正当性，企图从概念上截然区分结社权和组织权更是难以自圆其说。但很显然，这个问题不可能在司法体制内得到解决，必须进入政治和立法领域。如同其他西方国家一样，美国民主体制的存在使得工人可以用选票表达诉求，工会强大的选票动员能力，加上社会上许多支持劳工权利的行动主义，使得联邦政府和国会议员面对巨大压力，最终通过了保护工人集体权利的劳动立法，实行了一系列的改革措施。这一过程充分显示了在民主体制下，普选权和大众政治参与对因资本统治而造成的劳资权力失衡起到了关键的矫正作用。

如同其它西方国家一样，美国工人争取权利的过程，本质上就是将一般公民宪法权扩展至工作场所的过程，其背后是劳资阶级的较量。不可否认，公民权的某些要素和劳工集体权利客观上存在冲突，但是，上百年的工运历史证明，这个权利对工人阶级来说是不可缺少的，因为在资本主义经济关系中，虽然劳动力可以公平自由买卖，但进入与资本契约关系的单个工人必然与雇主处在完全不对等的地位，契约自由掩盖了这种事实上的不公平。劳工集体权利则是对这种不对等经济关系的平衡，它在法律上确认工人与雇主对等的地位，并赋予工人必须的手段确保这种地位和自身的利益：组织权使单个的劳动者形成与资本家对等的力量；集体谈判权改变了劳动力市场交易的单位——进入契约的不再是劳动者个人，而是联合起来的劳动者，即工会，从而改变了劳资之间完全不对称的关系，使劳动者有可能获得个人契约无法获得的益处；罢工权是迫使雇主接受工会条件和要求的最后手段。马歇尔称这些权利为“产业公民权”，是一般公民权在工作场所必须和必要的延伸<sup>①</sup>，无它就难以实现工业关系的稳定和社会公正。集体权利如同公民权一样，是一种“积极权利”，即可以争取更多权利的权利，这个权利的建立是阶级妥协的结果，意味着社会和经济关系领域权力关系的重新配置，同时奠定了劳动关系制度框架的基础。

劳工集体权利的建构也突显了国家在劳动关系中的重要作用。资本主义初期的国家对工业关系采取自由放任态度，任由劳资关系完全受市场调节，工人争取利益的诉求均被认为破坏“市场公正”而遭受压制。但随着工人运动的发展，工厂内的斗争逐渐聚焦于国家机构，与资本的抗衡演化出了对国家的诉求，经济斗争越来越需要借助政治的手段，国家成为劳资斗争的最高领域。在工人运动以及政治和社会的压力下，国家开始介入劳动关系，其主要角色就是

---

<sup>①</sup> T.H. Marshall, 1964. *Class, Citizenship and Social Development*, Garden City: Doubleday.

通过立法赋予工人集体权利，并建立专门制度确保这一权利的实施和处理劳动争议，承担调解劳资冲突的责任，从而使劳动关系走向制度化。

集体权利是劳动关系稳定的重要基础，因为这个权利让工人获得了应有的尊严，有了这个权利，劳资双方才成了法律地位平等的对手（或合作者），得以按国家制定的游戏规则竞争和博弈。劳工集体权利的确立，是国家将工人运动纳入资本主义体制的根本标志，使工会成为体制内代表和争取工人利益的行动者。这一权利的建立并不意味着劳资经济斗争的终止，而只是为资本主义经济体制下这种永远存在的斗争提供了合理的框架。但是，由于劳工集体权利的特殊性质，即对资本权利的制约甚至对经济秩序潜在的破坏，其实施会因情势而遭遇各种阻挠。美国的民选政府未必会直接支持资方或劳方，但这并不表示它们在劳资关系中完全中立，执政者总是倾向于视企业家的投资决策为国家经济和社会发展的关键，因而更重视它们的利益<sup>①</sup>，从《塔夫脱—哈特利法》到里根政府限制工会权力的新自由主义政策，都反映了国家维护资本主义经济稳定的需要。而资本本身，则有更多的筹码削弱工人的集体权权利，资本外移、灵活用工、非正式雇用关系、新技术的运用等等，都在客观上蚕食了工人的集体权利。在资本主义全球化的时代，和西方其它发达国家一样，美国的工人运动已长期陷入低潮。但是，只要资本主义经济制度继续存在，工人运动就不会偃旗息鼓，它们必定会寻找新的策略来维护和争取自身的利益，而集体权利是工人运动继续发展的根本保障。

---

<sup>①</sup> Dubofsky, 1994, p. 233.

