

限薪立法有关问题研究

[摘要] 我国学界对限薪立法问题的研究非常薄弱，限薪一直没有纳入劳动法的范畴，启动限薪立法程序具有必要性与紧迫性。限薪立法首先是立法模式的选择与确定问题，一般成文法立法模式有两种：一是分散立法模式，二是单独立法模式，二者各有优劣。我国限薪立法可以结合短期目标与长远目标分两步走：第一步，先实行分散立法，短期内将限薪条款分散在不同的法律中。分散立法有两种选择：一是在拟出台的新法之中，如《工资法》或《集体合同法》中增加一个章节，专门规定限薪问题；二是在拟修改的《劳动合同法》中增补有关限薪的章节或条文。第二步，长远立法还是应当采取单独立法模式，即吸收分散立法的经验，单独出台《限薪法》。

[关键词] 限薪；工资法；集体合同法；劳动合同法

[中图分类号] DF418 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129 (2020) 05-0035-07

长期以来有关演员明星和中国男足超高薪酬收入的新闻事件不断，引起了社会的广泛关注与热议，触动了分配不公、分配不正义之问题。演艺圈“时隐时现”的偷税漏税事件不断，更加使得限制高薪这一“老大难”问题再次成为了亟待破解的热议焦点。因此，研究探讨高薪法律规制问题，寻求规制与治理高薪有效路径，就显得意义非凡。

2018年娱乐圈重大事件之一是“范冰冰事件”即范冰冰偷逃税案件。国家主流媒体《光明日报》10月4日发表了专门针对“范冰冰事件”的评论文章《演艺圈更须重警示守规矩立德行》。文章指出：广大群众要求规范治理明星天价片酬、“阴阳合同”、偷逃税等问题的呼声极为强烈，多数文艺影视工作者也对圈内个别人表现出的极度拜金主义、无视道德底线和职业操守的行为感到愤慨和忧虑。有专业人士称：“有些明星太不像话，站那儿就是成本，开口就是利润，而且还不缴税。”这种状况必须得到根本扭转。公众人物应该遵守法律法规，严守道德底线和社会规范[1]。

笔者认为，“范冰冰事件”更加值得我们深层次反思的是法律问题，特别是从劳动法之超高收入（超高工资、酬金等等）的法律规制问题，此即本文之限薪立法问题研究的因由。

当下“限薪”还不是真正的法律用语，更没有明确的法律界定。也正是因为其不属于法律范畴，我国目前相应的供给制度也只能称之为“限薪令”，即政府之行政“命令”，而非正式的法律制度或法律渊源，与真正法律规范之正式制度“限薪法”或“限薪法案”（域外称呼）还相差甚远。

笔者认为，“限薪”就是“限制高薪”之简称。高薪指超高工资、酬金、奖励性收入等超高收入，包括“天价酬金”等等，非指一般劳动者的工资收入。

在法治社会中应当依法限制高薪，这是法治社会的基本要义。我国曾经出台的“限薪令”之所以失败，其主要原因之一就是没有将限薪纳入法律的范畴。缺乏法律规范的限薪，当然没有强制执行力。有关高薪或“天价酬金”之合法性问题是限薪制度的逻辑起点，在没有限薪之法律明确规定下，限薪之合法性与正当性难免出现巨大纷争。限薪制度的立法首先就是解决合法性问题，其次就是设计可行且易操作的正式规范，为司法实践提供明确而直接的裁判依据，完成具有国家强制力的执法，最终实现法律的价值目标。

一、立法模式之选择

有专家在论述领导干部财产申报制度之改进路径时，特别建议：中国反腐败要从“运动反腐”转向“制度反腐”，完成反腐败立法，立法要吸收领导干部财产申报的规定，让运动积累的反腐能量沉淀为法律制度[2]。笔者认为，此观点同样适用于限薪制度，一是因为我国国企高管之限薪本身就与领导干部财产申报制度密切相关，略微不同的是国企高管限薪只是限薪的重要主体之一，但是，高薪申报必然是限薪制度的重要组成部分之一；二是制度功能具有同质性，反腐败制度与反高薪制度并不矛盾，限薪高薪特别是限薪国企高管本身就具有反腐败之制度功能。因此，限薪制度的立法与反腐败立法可以同时跟进。

我国启动限薪立法程序具有必要性与紧迫性，国家应当尽快启动。限薪立法首先是立法模式的选择与确定问题。一般的成文法立法模式有两种：一是分散立法，二是单独立法。二者各有优劣，需要根据立法者的价值判断和偏好决定。“分散立法”模式的主要优点是立法成本低廉、立法快捷、响应迅速、易于修正等，主要不足是立法系统化差、规范零散、法出多门等；“单独立法”模式主要优点是权威性高、立法完备统一、规范系统全面、易于操作等，主要不足是立法成本很高、立法程序复杂、立法时间较长等。

笔者建议，我国限薪立法可以结合短期目标与长远目标分两步走：第一，先实行分散立法，短期内将限薪条款分散在不同的法律中。分散有两种具体办法：一是在拟出台的新法之中，增加有关限薪的条文，如可以在我国将要出台的《工资法》或《集体劳动法》或《集体合同法》中增加一个章节，专门规定限薪问题，并在法律责任中增加有关限薪法律责任条款；二是在拟修改的《劳动合同法》中增补有关限薪的章节或条文。第二，长远立法还是应当采取单独立法模式，即吸收分散立法的经验，出台单独的《限薪法》。

笔者认为，我国目前最为可能与可行的立法选择有二：在拟出台的新法《工资法》或《集体合同法》中增加限薪专章；或者在《劳动合同法》修订中增加专门的限薪条款。

二、《工资法》之限薪设计

我国《工资法》“千呼万唤”还没有出台，但是，经过长期的立法准备，已经完全具备较为成熟的出台条件，可适时推出《工资法》。

我国比较正式的工资立法是原劳动部于1994年12月6日发布、自1995年1月1日起实施的《工资支付暂行规定》。此《暂行规定》到目前还没有“转正”，早就准备取而代之的《工资支付条例》一直“难产”。《工资支付条例》之立法在多年前就已经启动，原劳动和社会保障部在7年前就已经形成完整的《工资支付条例（草案）》，但该草案的修改工作一直被搁置，《工资支付条例》的出台还有待时日，《工资法》更是遥遥无期。在1995年，原劳动部负责人在一次全国性会议上表示，国务院正积极抓紧制定《工资法》[3]。20多年过去了，工资法之正式法律文件都还没有出台。

工资立法在域外早已完成并逐渐完善与发展。英、法、德等国在产业革命后不久就实现了工资立法，日本也有《工资安全支付法》。美国则最为详尽，由一系列法案组成，比如《工资公平法案》《支付法案》《同工同酬法案》等[4]。我国工资立法进程缓慢，其主要原因是：社会关注度不高，理论研究严重匮乏，不能为立法提供足够的理论支撑。正如对工资研究比较多的学者刘植荣所言：令人有些尴尬的是，虽然《工资法》与大众的利益密切相关，可真正关注《工资法》的人却不多，甚至不少人认为多此一举，担心这项立法对自己的工资收入不利[4]。

我国有关《工资法》的理论研究非常稀少，数据“说话”：截至2018年12月24日上午10时，在中国知网以“工资法”为“主题”检索，结果为127篇；以之为“关键词”检索，结果是72篇；以之为“全文”检索，结

果是1,848篇。在这些检索结果中真正有关工资法的论文更是非常少见。这些数据足以表明，有关工资法之研究还是非常欠缺，其主要因由是，在我国劳动法本身就属于非常弱小的部门法，国家对其重视程度也不够，劳动法一直还不是法学的二级学科；加上工资法与限薪制度在劳动法学界的严重“边缘化”，导致工资法与限薪法的学术研究严重不足。

笔者认为，我国今后出台工资法，不必先搞《工资支付条例》，而是直接出台《工资法》，因为经过这么多年的积淀，出台《工资法》已经不必再试行前期的条例了，还可以节约社会立法资源。

为了限薪制度的构建，在《工资法》立法中，可以专门规定一章为“最低工资规定”立法，而后再紧跟一个专章为“高薪限制规定”，这样从逻辑结构上比较合理可行，实现工资法对一般工资与超高工资的完整立法，克服原来立法中“就低不就高”的缺陷。

主要限薪立法构想是：确立总体立法体例，具体限薪条款中可以将规制高薪的治理措施采取列举式与概括式相结合的办法，防止“挂一漏万”。条款设计之一，应当将较为普遍的规避限薪的“阴阳合同”专门列为一个条款，并将“阴阳合同”明确定性为非法合同，以有效预防与严厉打击“阴阳合同”；条款设计之二，设置“奢侈税”契约制度；条款设计之三，设置“工资帽”条款；条款设计之四，将工资集体协商谈判列为一个专门条款；条款设计之五，将高薪申报制度作为一个条款；条款设计之六，设置举报奖励机制条款；在《工资法》“法律责任”中设置专门的限薪责任条款，可以分设三个条款：民事责任、行政责任和“转致”性的刑事责任条款。

三、《集体合同法》之限薪设计

集体协商谈判制度是劳动法特别是集体劳动法不可或缺的基本制度，是集体劳动权的重要内容之一，工资集体协商谈判也是劳动者之工资话语权的重要体现。集体合同制度是全世界劳动法中普遍认同的重要制度，对保障劳动者的权益具有重要意义。集体合同又称团体协约、集体协议、劳资和约，是劳动者团体即工会与用人单位或团体经过集体协商，依法就劳动报酬、工作时间、休息休假、劳动安全卫生、保险福利等事项在平等协商一致基础上签订的书面协议[5]。

工资集体协商谈判制度是否成熟与发达，是一个国家或地区劳动法是否成熟与发达的重要标志，我国目前由于工资集体协商谈判制度还不成熟，导致我国劳动法的积弊不减反增，其在限薪中，就是我国多次“限薪令”的无果而终。

因此，纵观世界上其他国家或地区，工资集体协商谈判制度也是其限薪制度设计中不可或缺的重要内容。美国非常有名的“奢侈税”契约制度和“工资帽”制度，都与工资集体协商谈判不可分离，完全可以说没有工资集体协商谈判，就没有“奢侈税”契约制度和“工资帽”制度。另外，虽然“奢侈税”和“工资帽”已经是一项普遍制度，但这一制度并不是由官方强制制定与强制施行的，它是一种民间形成并在民间推行的非正式制度，至多也只能算是非正式制度之惯例。但是，令人困惑的是其受欢迎度、执行力（非强制执行力）与效果都非常好，甚至超过官方之正式制度。笔者认为其根本原因之一就是：“奢侈税”和“工资帽”的形成与执行都是集体协商谈判制度的作用，换言之，集体协商谈判是“奢侈税”和“工资帽”的“生命”所在。反观我国，曾经在体育界（CBA）试验过“工资帽”，但是没有多大效果，其根本原因就是我们在借鉴美国此制度时，没有领悟透其精神实质，即没有发现制度背后的支撑“后台”——集体协商谈判。因此，我们今后借鉴实施“奢侈税”和“工资帽”制度时，一定要研究和领悟其内在精神，真正实行工资集体协商谈判。

集体协商谈判与工资集体协商谈判是《集体劳动法》或《集体合同法》的重要制度，我国目前还没有出台《集体劳动法》或《集体合同法》。笔者认为，我国《集体合同法》的出台时机已经成熟，完全可以启动立法程序了。一是，立法经验积淀较厚，《集体合同法》的前期准备性法规《集体合同规定》已经实行多年，并且已经出台过两个版本，原劳动部于1994年12月5日就颁布了《集体合同规定》，2004年进行了修改。二是，理论研究也在逐步完善，可以为立法提供一定的支撑。三是，实践中，在中华全国总工会的坚强领导下，集体协商谈判与集体合同的推广比较有力，积累了实践经验。四是，新时代中国特色社会主义法治建设急需集体劳动法，以构建法治社会之和谐劳动关系。五是，限薪制度急需集体协商谈判制度与《集体合同法》。

在《集体合同法》中应当在“集体协商内容”专章中明确增加限薪之集体协商条款，明确合法的高薪应当经过集体协商，否则就不具有正当性与合法性；可以在“集体协商代表”一章中增设规定高薪代表如演艺界和体育界明星代表；可以在“集体协商程序”中增加限薪之集体协商谈判程序；可以在“集体合同审查”一章中增设高薪之特别审查规定，劳动保障行政部门作为审查机构，有权对报送的集体合同或专项工资（或高薪）集体合同进行合法性审查，主要审查内容包括：集体协商双方的主体资格是否符合法律、法规和规章规定；集体协商程序是否违反法律、法规、规章规定；集体合同或专项工资（或高薪）集体合同内容是否与国家规定相抵触。

特别要说明的是，我国目前实行的《集体合同规定》有一个巨大的漏洞：没有法律责任的专门规定。如果一项法律法规没有法律责任之规定，可以说这样的法律法规完全不符合成文法的逻辑，也不合常

理，可谓“低级错误”！我国现行的《集体合同规定》就是一部没有设置“法律责任”专章的法规，今后我国出台《集体合同法》首当其冲就应当克服这一立法缺陷。

另外，笔者建议，应当在拟出台的《集体合同法》中增加“法律责任”专章，并在该专章中明确规定有关限薪之法律责任的“负面清单”，以示对限薪之集体协商谈判与集体合同签订、变更和履行之非法行为的惩处，保障限薪之集体协商谈判的有序展开，保障《集体合同法》及限薪条款的执行力。

四、《劳动合同法》之限薪设计

我国《劳动合同法》颁布执行已经十余年，争议一直不断，修法的呼声非常高。在过去一年时间里，《劳动合同法》的善恶之争及其大修中修小修成为劳动法学界开展各种研讨的焦点[6]。近两年，《劳动合同法》修改成为学界和政府热议的话题[7]。在这不绝于耳之批判声中，修改问题的讨论不仅在劳动法学界，在政府和社会上也是一直非常热烈。

也有一部分观点反对修改，他们认为《劳动合同法》修改的时机并不成熟，法律的修改应建立在达成共识的基础上，法律才更容易被遵守[8]。

笔者认为，如果启动修法程序，可以考虑将限薪有关规定纳入其中，以降低限薪之单独立法的成本。主要可以考虑以下具体路径：

路径之一，如果《劳动合同法》不删除第5章第1节之“集体合同”，则可以将有关限薪的条款嵌入到该节之中，集体条款设计可以参照上文《集体合同法》之限薪，这从逻辑上是没有任何问题的，比较集体合同本应当就是集体合同法的基本内容。但是，这样在修改《劳动合同法》时不删除“集体合同”规定，与《劳动合同法》的结构还是不协调，最终还是应当在《劳动合同法》中删除“集体合同”规定，将其划归《集体合同法》，如此一来，限薪规定也还是要类归于《集体合同法》。

路径之二，如果《劳动合同法》删除第5章第1节之“集体合同”，而短期内《集体合同法》又难以出台，那么可以考虑在《劳动合同法》中增加有关限薪的条款。具体修改方案如下：

一是，在“总则”第3条基本原则中增加1项为特别规定：高薪双方当事人都应当遵守诚实信用原则，不得约定“阴阳合同”。《劳动合同法》的修改任务之一就是要改变在实施中不利于诚实守信地履行合同

的那些不合理条款[9]。增加不得约定“阴阳合同”条款，正是为了达到诚实信用地履行合同的手段之一。

二是，在第2章“劳动合同订立”中，将限薪条款列入劳动合同之约定条款，规定明确一般劳动者之外的高薪者应当与用人单位约定高薪条款，且高薪不得隐瞒或变相隐瞒，不得超过有关部门规定的上限。

三是，在第2章“劳动合同订立”中的第26条中增加一项为第3项：明确规定限薪条款的效力问题，可以是“高薪之‘阴阳合同’不具有法律效力”。

四是，在第3章“劳动合同的履行和变更”中第35条增加1项：“恶意变更劳动合同无效”，以防止高薪者借合同变更之名，行规避之实，将先后订立及变更“阴阳合同”之路堵上。

五是，在第6章“监督检查”中的第74条增加一项专门针对限薪的监督检查内容，可以规定为监督检查“用人单位和劳动者约定的高薪报酬和执行情况”。

六是，在第6章第79条中增加一项对限薪的奖励制度，构建起限薪举报奖励机制，充分发挥人民群众的巨大作用，让高薪中的“阴阳合同”等所谓规避“对策”无处可藏。

七是，在“法律责任”专章中增加限薪之法律责任，包括民事责任、行政责任和刑事责任（“转致”条款），可以考虑在第88条中增加一项：“以‘阴阳合同’等手段逃避限薪的”应当依法给予行政处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

在《劳动合同法》修改中增加限薪有关条款具有较大的可行性，但是，有一个问题比较纠结：《劳动合同法》只能规制狭义劳动关系即传统体制内典型或标准劳动关系之劳动合同，而不能适用民法语境下的劳务关系与雇佣关系。由于我国目前劳动关系（劳动合同）、劳务关系（劳务合同）与雇佣关系（雇佣合同）三者之不同部门归属的立法，在这一立法缺陷没有克服的前提下，必然会产生新的道德风险即新的规避限薪手段，一些高薪合同双方当事人可能不会明确签订劳动合同，而签订劳务合同或雇佣合同，还有一种是非法律正式用语之新型劳动用工下所谓的“合作关系”“合伙关系”等等合同。共享经济下，劳动关系并没有都转变为劳务关系或商务关系或服务关系，而是劳动法上的劳动关系、民法上的劳务关系或雇佣关系三者并存，其特征是非典型劳动用工“野蛮”生长[10]。

如何有效整合劳动关系、劳务关系或雇佣关系，还一直是难以破解的难题。笔者在十多年前关于《劳动合同法（草案）》讨论时，就提出过将劳动关系、劳务关系或雇佣关系三者统一立法的设想。劳动合同、劳务合同、雇佣合同三者关系密切，可以将劳动合同、雇佣合同一并纳入劳动法的调整范畴，我国立法应当将雇佣合同与劳动合同合并，统一为劳动合同，统一纳入劳动法的调整范围[5]。长期以来，我国民事立法与劳动立法分头进行，相互隔绝，不仅在一定程度上造成了劳动法与民法适用关系上的困境，而且导致不少劳动（雇佣）关系并未得到有效规制[11]。

在新时代互联网共享经济下，新型劳动用工已经呈现出“野蛮式生长”态势，虽然我国劳动法并没有完全“过时”，但是，其无能为力的“窘态”亟待修正。将新形势下的多种多样的劳动关系都纳入《劳动合同法》或《集体合同法》的调整范围已经是迫在眉睫，在《劳动合同法》的修改和《集体合同法》立法中都应当考量这些“前提”性问题，不能再将《劳动合同法》的范畴限定在狭义劳动关系上，这应当是我国《劳动合同法》修改中的一个重要问题即扩大适用范围，这并不仅仅是为了构建限薪制度，也是新时代我国和谐劳动关系的基本制度供给。

[参考文献]

[1] 光明日报评论员：更须重警示守规矩立德行[EB/OL].新华网,2018-10-03.http://www.xinhuanet.com/2018-10/03/c_129965444.htm.

[2] 何家弘.领导干部财产申报制度之改进[J].理论视野,2016,(2).

[3] 国务院正抓紧制定《工资法》[J].经济研究参考,1995,(1).

[4] 唐山.刘植荣：中国需要一部《工资法》[J].检察风云,2017,(2).

[5] 问清泓.劳动法与农民工权益保障研究——兼评《劳动合同法(草案)》有关规定[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2006,(5).

- [6] 涂永前.《劳动合同法》修改要达到劳资两利[N].社会科学报,2016-12-08.
- [7] 谢增毅.用工成本视角下的劳动合同法修改[J].法学,2017,(11).
- [8] 姜颖,沈建峰.正确评估《劳动合同法》适时修改《劳动法》[J].中国劳动关系学院学报,2017,(3).
- [9] 曹艳春.劳动合同法修改应坚持六项原则[N].上海法治报,2016-11-30.
- [10] 问清泓.共享经济下劳动规章制度异变及规制[J].社会科学研究,2018,(3).
- [11] 刘绍宇.劳动合同法与民法适用关系的法教义学分析——以《劳动合同法》修改和民法典编纂为背景[J].法学,2018,(3).

[责任编辑：汪智力]

Research on Relevant Issues of Legislation on Salary Limitation

WEN Qinghong

Abstract: The research on the legislation of salary limitation in China is very weak. The salary limitation has not been included in the scope of labor law. It is necessary and urgent to start the legislative procedure of salary limitation. The legislation of salary limitation is first and foremost a matter of the choice and determination of legislative models. There are generally two types of statutory legislative models: one is a decentralized legislative model, and the other is a separate legislative model. China's salary limitation legislation can be combined with short-term goals and

long-term goals in two steps: the first step is to implement decentralized legislation, and in the short term will be limited to different provisions of the law. There are two options for decentralized legislation: one is to add a chapter to the proposed new law, such as the Wage Law or the Collective Contract Law, which specifically stipulates the issue of salary limitation; the second is to amend the Labor Contract Law Added chapters or provisions on salary limitation in. In the second step, long-term legislation should still adopt a separate legislative model, that is, to absorb the experience of decentralized legislation, and promulgate a separate Law on Wage Limitation.

Keywords: salary limit; wage law; collective contract law; labor contract law

[作者简介] 问清泓（1965-），男，湖北荆州人，武汉科技大学文法与经济学院二级教授，博士生导师，法学博士，主要从事劳动关系、劳动法与社会保障法研究。