

中國勞工權益保障研究系列報告之十四

誰來維權 爲誰維權

－ 論全總維權的政治化及中國工會運動的出路

中國勞工通訊
(<http://www.clb.org.hk>)

2008 年 12 月

目 錄

引言		2
一、	社會衝突與“分類控制”	3
1、	社會衝突：執政黨對企業勞資矛盾的誤解	3
2、	執政黨的分類控制模式與工會的雙重屬性	6
二、	全總維權政治化的過程	8
	第一個階段（1988年－1992年）	8
	第二個階段（1992年－2003年）	10
	第三個階段（2003年至今）	13
三、	全總的維權供給與工人的維權需求	17
1、	對全總維權機制與維權格局的評析	17
2、	全總的維權行動	22
3、	工人的維權需求	24
四、	結論與建言：全總維權的去政治化與主體歸位	28
1、	主體歸位的前提：正確解讀企業的勞資矛盾	29
2、	主體歸位的關鍵：全總回到工人之中	29
3、	主體歸位的條件：撤銷鄉鎮（街道）工會、建立工會培訓中心	30
4、	主體歸位的路徑：進行真正的集體談判	31
附件	本報告引用之調查報告的全稱及出處	33

要叫響“農民工有困難找工會”、“職工有困難找工會”的口號

- 摘自中華全國總工會副主席孫春蘭在“全國工會學習貫徹中央領導同志重要批示精神，進一步做好維護農民工合法權益工作電視電話會議”上的講話

2007年2月27日，廣州市總工會組織250名宣傳員在廣州火車站等場所派發農民工維權資料小冊子。記者發現，不少農民工並不“領情”，即使領取了小冊子的農民工也沒當它是一回事。不到半小時，東站出口已經滿地都是被隨手扔在地上的小冊子，有的甚至被撕得粉碎。¹

引言

熟悉中國政策用語的人都知道，一旦官方就某一問題提出口號時，一定是這一問題已經到了積重難返的地步。當“官辦”的中華全國總工會提出“要叫響‘農民工有困難找工會、職工有困難找工會’的口號”時，這一口號實際上意味著：（1）在現實的勞資關係中，我國勞工遭遇到的困難，即來自僱主肆無忌憚的剝削，已經遠遠超出了這一群體的承受能力，勞資矛盾因此不斷激化並已經在社會與政治層面造成嚴重的負面後果；（2）勞工群體在遭到超出自己承受能力的剝削時，卻很少有人尋求工會的幫助，或者他們根本就找不到可以代表自己利益的工會；（3）全總“叫響”這個口號屬於典型的“站在十字路口禱告”，無非是在面對呈總體爆發的勞資關係危機之時，向勞工們展示出一種維權的姿態。從1988年10月8日全總十屆執委會第六次會議通過《工會改革的基本設想》，到2008年10月17日中華全國總工會（以下簡稱“全總”）召開中國工會第十五次全國代表大會，在整整二十年間，全總除了頻頻以發佈文件、領導講話，參與立法等形式向社會昭示其維護工人權利的職能與角色、維權的機制與成就之外，很少在企業層面的勞資關係中以工人代表的身份向僱主爭取利益。無論全總“有困難找工會”的口號叫得多麼動聽，在現實的勞資衝突中，勞工們對全總“動口不動手”的維權姿態已經無動於衷了，每天在各個城市出現的工人自發的罷工、堵路和請願行動，使全總陷入了維權的“尷尬”境地。

在執政黨設計的“分類控制”的社會管治模式中，依據現有的法律，中華全國總工會是我國唯一合法的代表勞工利益的組織。然而，在改革開放的三十年間，無論是在計劃經濟向市場經濟的轉化過程中，還是在這一過程已經全面完成之後，全總在組織結構上和工會理念上都沒有進入市場經濟環境下應有的角色。本報告將就全總書面（文件）和口頭（領導講話）上的維權“供給”與企業勞資矛盾現實中工人維權的實際“需求”之間的差別進行分析，指出全總的維權“供給”和工人的維權“需求”恰似兩條持續延伸多年但從未相交過的平行線，“供給”與“需求”之間從未相交的最主要原因是，全總作為工會本應具有的維護勞工經濟權利的基本角色與功能被全面政治化了。二十年來，全總一直視維護勞工的經濟權利為達到政治目的的手段，而非運用包括政治手段在

¹ 陳捷、羅瑞雄、張青蕾：“車站教維權，農民工冷對”，“新華網廣東頻道”（http://www.gd.xinhuanet.com/dishi/2007-02/26/content_9361344.htm）。

內的各種有效途徑實現維護勞工經濟利益這一工會的基本目的。這種目的和手段倒置的政治化維權，其直接後果是全總徹底放棄了在維護勞工權益中的主體資格。

本報告共四個部分。第一部分從當前我國社會衝突的角度，指出執政黨對勞資矛盾發展為社會衝突的內在機理和外在表現存在著誤解，並且在描述執政黨“分類控制”模式的基礎上，指出這種社會管治模式在提升了全總政治地位的同時，始終壓抑著這一組織維護勞工經濟利益的基本功能，這也正是全總維權角色與職能政治化的根本原因。第二部分通過對執政黨和全總文獻的解讀，描述全總在二十年間維權角色與職能政治化的過程。第三部分對全總的維權機制與維權格局作一概括分析，然後將全總針對外來工的維權行動作為“維權供給”，並將這些供給與外來工在企業勞資關係中的維權需求作一對比，以供給與需求之間的差距解釋全總陷入維權“尷尬”境地的原因。本報告第四部分將在執政黨現有的社會管治模式中，建言全總回歸維權主體的前提、條件、路徑與關鍵點。

一、社會衝突與“分類控制”

1、社會衝突：執政黨對企業勞資矛盾的誤解

上個世紀 90 年代後期，我國經濟改革過程中積累各類矛盾呈總體爆發趨勢，各級政府被捲入了所有的社會衝突之中，社會各階層就改革曾經形成的共識出現了分歧，這又直接導致了執政黨的政權合法性危機。² 在本世紀初，頻發的社會衝突事件和由此造成的廣泛社會影響，使執政黨感受到了來自社會底層日益加劇的不滿，社會衝突的成因與防範機制不但成為專家們的研究熱點，也成為決策者所制定的社會政策的重要組成部分。³ 2008 年 11 月，500 余名縣委書記在中央黨校接受培訓，主題是如何應對近年來在全國縣城頻繁發生的群體性事件，以維護基層社會穩定。這種對縣委書記的集中培訓，在我國尚屬首次。⁴ 面對三十年改革積累下來的社會矛盾及其爆發趨勢，執政黨清楚地感覺到了統治合法性正在受到前所未有的挑戰，並提出了建立“和諧社會”的執政方針，確定了建立以提高政府執政能力為目標，以政府承擔主要責任的社會衝突防範與解決機制。中央政府將社會衝突定義為“人民內部矛盾”，為應對社會衝突制定了“應急預案”，為緩解社會衝突確定了“慎用警力”的方針，為解決群體性事件由地方官員出面“對話”，為緩解社會矛盾出臺了“分享政策”，為抑制社會衝突建立了“社會化維權機制”。這一系列的措施體現了執政黨對社會衝突所持有的高度戒備心態和抑制社會衝突的良苦用心。

² 何清漣：“代序：改革深化的終結與重塑社會認同的困境”，載于，何清漣、程小農主編《中國改革的得與失》，香港：香港博大大出版社，2007 年版，第 2 頁。

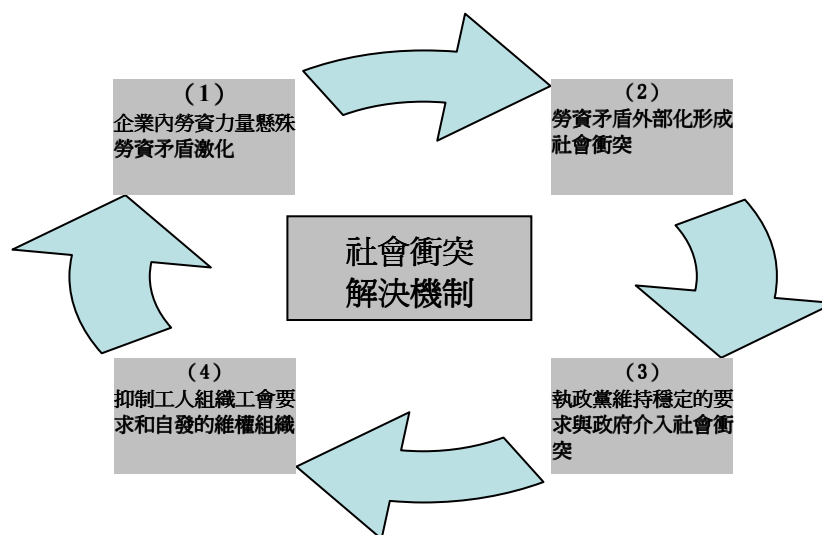
³ 近年來，對中國社會衝突的研究成為我國社會科學研究的一個主題，有關研究成果見，鄭杭生主編《中國人民大學中國社會發展研究報告 2007 - 走向更加有序的社會：快速轉型期社會矛盾及其治理》，北京：中國人民大學出版社，2007 年版；靳江好、王郅強主編《和諧社會建設與社會矛盾調節機制研究》，北京：人民出版社，2008 年版。

⁴ “中央黨校縣委書記輪訓開始，維護穩定成培訓重點”，“央視網”，轉自“人民網”（<http://politics.people.com.cn/GB/1026/8345885.html>）。

然而，社會衝突並未因這些措施的出臺而得到抑制。有論者指出，這些社會衝突的解決措施是以政府為主導的，繼承了濃厚的“官控”、“官治”、“官辦”傳統，通過政府機構和官員重複性介入和干預來處理現實中不斷重複出現的同類問題，這種“體制性習性”排斥了具有長效機制的制度化建設，並且常常激化、加劇社會問題和社會矛盾。⁵ 這種分析指出了措施本身的缺陷，但仍然局限於對解決社會衝突措施的分析，並未涉及導致社會衝突的原因與防範社會衝突的有效途徑。當前，因勞資矛盾引發的罷工、堵路和請願等已經成爲一類最常見的社會衝突事件，在執政黨建立的這套社會衝突解決機制中，與其他社會衝突一樣，這類衝突也是政府介入與干預的對象。然而，這類衝突畢竟不同於那些因政府執政失誤所導致的衝突（例如，城市民房拆遷引發的居民請願、農村占地引發的農民抗議等），後者由於廣泛涉及了地方政府官員的貪污腐敗，需要由更高一級政府出面解決，這也是政府主導的社會衝突解決機制的合理性所在；而前者是因爲勞資矛盾無法在企業內部得到解決，才有了社會化的必要，進而形成的社會衝突。政府主導的社會衝突解決機制並不會產生解決勞資矛盾的效應，也就是說，形成這部分社會衝突的根本原因並不會因爲政府的介入而消除。

執政黨使用政府介入的方式去解決這類衝突的企圖，實際上是對勞資矛盾的錯誤解讀，這種誤解正是本報告提出的“全總維權政治化”的根本原因，而在這種誤解基礎上建立的“官控、官治、官辦”的社會衝突解決機制非但無法阻止勞資矛盾轉化爲社會衝突，而且形成了圖 1 所示的一個惡性循環。

圖 1 勞資矛盾與社會衝突的惡性循環



(1) 企業中的勞資矛盾源於勞資之間力量的失衡，是強資本與弱勞工之間的矛盾。我國自建立市場經濟之後，企業內部一直缺少真正代表和維護勞工權益的工會組織，全總根據勞動法律建立的集體協商制度、民主管理制度也因基

⁵ 鄭杭生：“總論：社會學理論視野中的社會矛盾”，載于鄭杭生主編《中國人民大學中國社會發展研究報告 2007 - 走向更加有序的社會：快速轉型期社會矛盾及其治理》，北京：中國人民大學出版社，2007 年版，第 1-28 頁。

層工會的缺位而成爲地方工會幹部爲完成指標而進行的一種“數字遊戲”。在包括國有企業在內的各類企業中，工人們因缺少基本的經濟和政治資源而被淪入社會的底層。

(2) 由於企業內部缺少勞資關係的制衡機制，導致勞資力量長期過度失衡，當資本的過度剝削超出了勞工們可以忍受的極限之後，由於缺少有效的企業內部勞資對話機制，致使工人們只能以集體行動的形式將企業內的勞資矛盾外部化，以造成社會衝突的方式引起社會與政府的關注。

(3) 當執政黨發現社會衝突已經嚴重威脅到其執政地位之後，提出了維護穩定和建立和諧社會的要求，而且，正像勞工在無其他制度保障自身權益的情況下，刻意將企業內部勞資矛盾外部化、社會化時所期望的那樣，政府爲維護穩定直接介入了勞資衝突。事實上，政府官員們所關注的僅僅是這類社會衝突所形成的負面政治影響，對於這類社會衝突的本質，即勞工權利遭受的侵害並不真正在意，或者說這一本質並非官員們的擔心所在。因此，政府官員在介入這類由勞資矛盾引發的社會衝突時，通常採取的方式是由有關官員出面對當事人進行勸說或者做出解決問題的承諾、動用政府的財政資金爲工人支付被拖欠的工資等等，有時也會出動警察維持事發現場的秩序甚至強行驅散聚集的工人。

(4) 出於慣性思維，政府官員對有組織的工人集體行動往往具有高度的政治敏感與恐懼，進而將工人自己組織工會的要求和自發形成的維權組織視爲社會衝突的根源，予以絕對的壓制與禁止。這樣就使權利意識在維權過程中得到空前提升的勞工群體，無法在集體行動的過程中或集體行動結束後形成可以與資方抗衡的力量，形成代表和維護自己權益的工會組織，形成以集體談判爲主要形式的勞資對話機制。於是，在缺少上述組織與機制的情況下，工人們在勞資矛盾再次積累激化之後，仍然會選擇將矛盾外部化社會化的方式，進而形成新的社會衝突。

從上述惡性循環中可以看到，造成社會衝突的根本原因是企業內部勞資力量的過度失衡，而執政黨之所以對這個根本原因產生誤解則是出於對真正的工會組織持有高度的戒備與政治敏感，總是認爲這類組織的出現將動搖其政治統治的根基和引發社會的混亂，進而捨棄已經被歷史證實的有效的勞資關係制衡機制而不用，採用了“頭痛醫頭腳痛醫腳”的應對策略，建立起一套並非有效的社會衝突解決機制。從我國目前的社會衝突情況分析，這套機制至少造成以下兩個負面後果：

第一，由於執政黨對政權穩定的高度重視，使這套機制的設立目的具有高度的政治性，機制對社會衝突的反應速度與有效性與社會衝突事件的影響成正比，一些參與人數眾多、社會影響較大的衝突性事件一般都可以在短時間內得到處理，參與者的權益訴求也可以得到政府官員的及時回應和部分滿足。這一特徵鼓勵了更多的工人將企業內部無法解決的勞資矛盾轉變爲社會衝突，將經濟利益的糾紛轉爲群體性事件，因爲只有這樣，他們的經濟訴求才有可能得到解決。可以說，這套原本爲解決和防範社會衝突的機制變成了社會衝突的催化劑，催生了勞工們將勞資糾紛轉變爲社會衝突事件的決心和勇氣，他們憑藉自

己的直覺，認識到政府官員“只解決鬧大了的事”。因此，就出現了 2008 年底東南沿海地區工人集體追討僱主逃匿之後拖欠工資的集體行動，也出現了同期在一些大中城市此起彼伏的出租車司機罷駛事件，各級政府官員則為解決這些被勞工們刻意社會化的勞資衝突而疲於奔命。

第二，在社會衝突的解決機制中，執政黨對全總提出了維護工人權益的要求，從表面上看，這一要求似乎是賦予了工會更多的維權權力與維權責任，但是正如本報告以下部分將要指出的，全總根據執政黨的要求而建立的維權機制依然具有高度的政治性，工會幹部只能唯地方政府官員馬首是瞻，協助解決勞資矛盾引發的社會衝突。而且，這是一套冠名以“社會化”的維權機制，這套建立在企業外部的維權機制削弱了地方工會進入企業發展基層工會的動力，使基層工會失去了維權的功能，使工會從整體上愈加遠離勞工，遠離企業的勞資關係。因此，這套以“外部維權”、“事後救濟”為基本內涵的機制，並沒有扭轉企業內部勞資力量嚴重失衡的局面。

綜上所述，由於執政黨對社會衝突的誤解，使其在社會衝突解決機制方面作出了錯誤的決策，從而形成了一個企業內部勞資衝突不斷演變成社會衝突的惡性循環。從以上的分析中，我們不得不得出這樣的結論；今日我國社會的最大不和諧乃勞資關係的不和諧；今日我國社會穩定所面臨的最大的威脅當屬勞資關係的不穩定。勞資矛盾在執政黨錯誤的社會衝突解決機制的引導下，正在源源不斷地從企業內部蔓延到社會上，演變為一系列的群體性事件，迫使地方政府不得不直接介入勞資衝突，並為平息事件、安撫工人付出過多的精力、人力和財力，而結果則無異於“引火上身”，進一步製造出更多的需要政府直接介入的社會衝突。

2、執政黨的分類控制模式與工會的雙重屬性

歷經三十年，我國的經濟體制改革已經使國家壟斷的經濟基礎發生了重大變化，私營企業（包括外商投資企業和國內私營企業）已經成為經濟的主體。⁶ 經濟基礎的重大變化所帶來的後果之一是，在大批國有企業工人隨企業的改制與破產失去了工作崗位的同時，大批的農村剩餘勞動力湧入城鎮，根據官方的統計資料，在 1998 年到 2004 年的 7 年間，來自國有企業的下崗失業工人總數達到 3000 萬以上；進入城鎮私營企業就業的外來工則在 2006 年時達到了 1.2 億。⁷ 這些城鎮的下崗失業工人和外來工因其在政治、經濟、社會、文化等方面資源的嚴重缺失而殊途同歸地被淪為了社會的邊緣群體，在我國並稱“弱勢群體”。這個群體的出現表明，社會已經高度分化，社會階層之間的利益矛盾日趨激化，勞資矛盾已經成為社會的主要矛盾，並嚴重威脅到了整個社會的正常運行。這些由經濟基礎變革所導致的政治、經濟和社會後果，對執政黨的政權穩定與統治延續造成了前所未有的威脅。

有兩位國內學者提出，在權威主義政府治理的國家，社會組織具有“雙重屬性”，即，一方面，這些組織是一種對現政權的挑戰力量，因為它們是最有

⁶ 本報告以下內容將外商投資企業和國內私營企業統稱“私營企業”，特指除外。

⁷ 資料來源：中國農民工問題研究總報告起草組：“中國農民工問題研究總報告”，《改革》，2006 年第 5 期。

力的集體行動的載體之一；另一方面，這些組織又是一種對現政權的輔助力量，因為它們可以為社會提供公共物品，而這也正是政府應盡的職責。按照“雙重屬性”的概念，工會屬於政治威脅程度高、社會經濟服務程度亦高的組織，這類組織如果無法掌控，則其組織的政治動員能力將給現政權造成極大的威脅；這類組織同時又具有可以根據執政者的要求，為特定的人群提供社會經濟服務的能力。根據這兩位學者的結論，執政黨對包括全總在內的社會組織以上述概念分而治之，並形成了“分類控制體系”，在這一體系中，國家允許公民享有有限的結社自由，允許某些類型的社會組織存在，但是不允許它們完全獨立於國家之外，更不允許它們挑戰自己的權威。同時，國家也有意識地利用各種社會組織提供公共物品的能力，使其發揮“拾遺補缺”的作用。⁸

中國共產黨對包括全總在內的社會組織實行“分類控制”的策略早已有之，甚至可以追溯到 1949 年奪取政權之前，建國以後，又將全總視為進行社會監控的工具。自上個世紀 80 年代發生了波蘭的“團結工會”運動和 1989 年中國的民主運動之後，執政黨轉變了對全總的使用策略，開始認為工會對政權穩定具有潛在的威脅，特別是在民主運動中出現的工人自治組織和大批工人在運動後期的積極參與，更使執政黨加緊了對工會的控制。1989 年 7 月 26 日，新任中共中央總書記江澤民在同全總幹部座談時談到：“最擔心的是工人對經濟問題的不滿。假如工人起來造反，那問題就大了；工會組織要警惕搞‘團結工會’或另一種政治團體的傾向。”⁹ 1989 年 12 月 21 日，中共中央發佈《關於加強和改善黨對工會、共青團、婦聯工作領導的通知》，該《通知》重申，堅持黨的領導，是做好工會、共青團、婦聯工作的根本保證。各級黨組織都要按照黨的路線、方針、政策，對同級工會、共青團、婦聯實行統一領導，使這些組織堅持正確的政治方向，同黨中央在政治上、思想上、行動上保持高度的一致。《通知》還提出，決不允許任何組織提出同黨對立的政治主張，也不允許存在反對四項基本原則，危害國家政權的政治組織，一經發現，必須依法取締。

二十年來，全總的“雙重屬性”已經演變為工會的雙重角色：一方面，隨著計劃經濟向市場經濟轉型的完成和政府從絕大部分企業中的完全退出，企業內部的勞資關係已經褪卻了計劃經濟的色彩，在這種情況下，執政黨要求工會承擔勞工經濟利益代表的角色，並在有需要時將工人的利益訴求上傳到各級政府的決策系統中；另一方面，執政黨又要求全總負起超越工會組織性質的政治責任，不但要管理和約束其會員的活動，還要擔負起對勞工整體的監控。基於前一個角色，執政黨需要保證工會參與諮詢與政策制定的政治地位，同時又要確認工會具有工人代表的壟斷性。¹⁰ 也就是說，全總參與社會治理的“合法性”地位只能來自執政黨的認可而非來自工人的授權，與此同時，工人利益的代表又只能是全總。基於後一角色，執政黨要求全總協助加強黨的執政能力。¹¹ 從波蘭“團結工會”運動到 1989 年的民主運動，從 2002 年間我國東北地區下

⁸ 康曉光、韓恒：“分類治理：當前中國大陸國家與社會關係研究”，《社會學研究》，2005 年第 6 期，第 73-89 頁。

⁹ “正確認識工會的作用－江澤民同志在同參加全總十一屆三次主席團擴大會議的同志座談時的講話”，中國工運學院編《新時期工會工作重要文件選編》，內部發行，第 270-278 頁。

¹⁰ 張靜：“‘法團主義’模式下的工會角色”，《工會理論與實踐》，2001 年第 1 期，第 1-6 頁。

¹¹ 李達、李惠蘇：“完善黨的執政能力與工會角色的再思考”，《工會論壇（山東省工會幹部管理學院學報）》，2005 年第 5 期，第 11-12 頁。

崗失業工人掀起的工潮到近年來頻繁發生的罷工請願示威事件，執政黨將上述一切都視為“政權不穩定”的現象，並對勞工的動向始終保持著高度的政治敏感。因此，相對於“勞工經濟利益代表”的角色，工會“党的政治助手”的角色更為突出。按照我國一位學者的說法：“由於歷史等方面的原因，關於工會角色的傳統定位一直影響著我們，雖然現行《工會法》就工會的地位做了重新定位，但談及維護工人利益的話題時，人們仍然傾向於將這種維護首先看作政治化的，而非社會化的努力方向。”¹²

在經濟基礎發生重大變化，並導致一系列威脅執政黨政權穩定的政治、經濟和社會後果之後，全總作為執政黨領導下的社會組織，在政府進行社會利益重新整合的過程中，成為了一個對執政黨統治具有重要的戰略意義、並為政府承擔著重要政治任務的組織。執政黨通過對全總各項活動的指令與監管，希望既能重建其執政的基礎和恢復其執政的能力，又能確保工會不會因涉入維權過深而離工人太近。借助執政黨的這一戰略安排，全總的政治地位也在不斷地攀升，被中國共產黨視為執政基礎的重要組成部分。正如全總主席王兆國所言：“各級工會組織一定要自覺接受黨的領導，堅決貫徹執行黨的路線方針政策和中央的決策部署。……切實把對黨負責和對職工群眾負責統一起來，通過創造性地開展工作，使黨的主張真正變成廣大職工的自覺行動，帶領他們為鞏固黨的執政地位、夯實黨的執政基礎、完成黨的執政使命而努力奮鬥。”¹³ 隨著政治地位的提升，全總的維權職能成為了維護執政黨政權穩定的手段，帶有了濃厚的政治色彩，例如，全總開展的工會組建和發展外來工入會被上升到“促進黨的組織建設”、“增強黨的階級基礎，擴大黨的群眾基礎”的高度；全總為失業下崗職工建立的“幫扶中心”則被要求辦成“黨和政府密切聯繫困難職工群體的重要‘視窗’”。在這個工會維權的大背景下，全總在越走越窄的維權之路上，扮演著越來越尷尬的角色。

二、全總維權政治化的過程

全總的維權職能並非在一日之間帶有了政治色彩，維權政治化本身是一個過程，這個過程可以分為三個階段。在討論這個過程之前，需要指出，全總一直是在中國共產黨領導之下的組織，這個組織從領導體制到基本職能再到具體行動，始終都是在執政黨劃定的範圍內，根據執政黨的指令建立和變動的。因此，全總維權政治化的過程與執政黨政策的變化有著密切的聯繫，通過對執政黨和全總在二十年間一些重要文獻的解讀，可以勾畫出全總維權政治化的整個過程。由於這個過程涉及執政黨政策的變化及其影響，涉及到對執政黨執政方針與策略的評估，故而極具政治敏感性，這也使國內學者對此鮮有系統地研究，本報告這部分的內容希望對這一缺憾有所彌補。

第一個階段（1988年－1992年）

1987年10月，中國共產黨召開了第十三次全國代表大會。中共中央總書

¹² 馬驪華：“勞動法中工會角色分析”，《雲南大學學報法學版》，2004年第6期，第89-92頁。

¹³ 王兆國：“在慶祝全總成立80周年大會上的講話”，中華全國總工會編《中國工會年鑒（2006）》，中國工會年鑒編輯部，2006年版，第4-6頁。

記趙紫陽在其所作的政治報告中，提出了有關政治體制改革的設想。在“黨政分開”方面，中共中央提出“應當改革黨的領導制度，劃清黨組織和國家政權的職能，理順黨組織與人民代表大會、政府、司法機關、群眾團體、企事業單位和其他各種社會組織之間的關係”；在“下放權力”方面，提出“在黨和政府同群眾組織的關係上，要充分發揮群眾團體和基層群眾性自治組織的作用，逐步做到群眾的事情由群眾自己依法去辦”；在“改革幹部人事制度”方面，提出“群眾團體的領導人員和工作人員、企事業單位的管理人員，原則上由所在組織或單位依照各自的章程或條例進行管理”；在“建立社會協商對話制度”方面，提出“要制定關於社會協商對話制度的若干規定，明確哪些問題必須由哪些單位、哪些團體通過協商對話解決”；在“完善社會主義民主政治制度”方面，要求“理順黨和行政組織同群眾團體的關係，使各種群眾團體能夠按照各自的特點獨立自主地開展工作，能夠在維護全國人民總體利益的同時，更好地表達和維護各自所代表的群眾的具體利益。”

中共中央提出的政治體制改革設想為全總的改革提供了依據。在 1988 年召開的全總十屆執委會六次會議上，通過了《工會改革的基本設想》。在這份文件以及其後中國工會第十一次全國代表大會的工作報告中，全總提出：在與共產黨的關係方面，工會是工人階級的群眾組織，是獨立的社會團體，不能在組織隸屬關係上等同於黨的一個工作部門；在與政府的關係方面，工會和政府保護工人階級和全國人民總體利益上的立場是一致的，但在處理國家和社會生活中各種問題的認識上也存在差別和矛盾，工會維護政府的權威和政令的統一，貫徹執行政府的政策法令，同時也要參與政府涉及職工切身利益的重大方針政策的制定過程，要派員參加政府工資、物價等專門機構的工作；在工會幹部人事制度改革方面，要由黨委主管、工會協管的體制逐步改為由工會按照工會章程和條例自行管理工會幹部；在建立社會協商對話制度方面，要促進建立多層次、多形式的社會協商對話制度，包括工會和政府或政府部門之間，行政領導人與職工代表之間的協商對話，相互溝通，增進理解，共商解決難題的辦法。

在上述文獻中，工會的維權職能開始得到突出。當時在城市進行的經濟改革是國有企業為中心的，改革的內容是通過向國有企業下放各種權力，以強化企業的經濟功能，提高企業的經濟效益，同時配套以企業用工制度、工資制度和勞動保險制度的改革措施。這些改革措施在一定程度上改變了過去形成的利益分配格局，並引發企業經營管理者和工人之間的矛盾。全總突出工會的維權職能的主張，正是在這個背景下提出的。在《改革設想》中，全總提出，鑒於過去忽視工會必須維護職工利益的職能，而改革中又有大量利益矛盾發生，當前需要強調加強工會的維護職能。在工會十一大的工作報告中，全總進一步對突出維權職能提出了具體要求：“當職工的正當利益受到嚴重侵犯，通過基層正常的民主渠道不能得到解決時，工會要代表和支持群眾公開揭露、舉告，引導職工進行各種形式的合法鬥爭。在遇到局部衝突時，工會應該站在群眾之中，體察群眾的情緒和要求，在不損害國家利益和企業長遠利益的前提下，敦促行政和有關方面盡可能地滿足職工的正當要求，也要說服群眾放棄某些過高、過急的要求，緩解以至消除摩擦和衝突，維護社會安定團結。”

當時，全總在國有企業仍然保留著較為健全的基層工會組織，這也使全總

在突出維權職能的同時，將加強基層工會的建設，增強基層工會的活力作為工作的重點。在工會十一大工作報告中，全總提出，基層工會活力的主要標誌是，能夠在錯綜複雜的社會矛盾中，根據本單位的實際情況和職工群眾的意願，獨立地決定自己的工作，自主地開展各種活動，敢於維護職工的合法權益。全總還提出，要改變過去基層工會幹部的委派制度，基層工會委員會的成員和主席、副主席的候選人，應由會員群眾自下而上提名，然後通過直接選舉和差額選舉產生。

以上全總的改革設想並沒有得到實現，1989 年以後，執政黨停止了政治體制的改革，提出整頓經濟和社會穩定的要求，並根據《關於加強和改善黨對工會、共青團、婦聯工作領導的通知》，對社會組織進行了分類控制，一方面，強調工會要同中共中央在政治上、思想上、行動上保持高度的一致，通過工會內黨組織的活動和工會程序，貫徹落實黨的主張、方針和政策；一方面，要求黨組織支持工會依照法律和工會章程，執行上級工會的決議，獨立自主地、創造性地開展工作。中共中央總書記江澤民還提出，社會需要有一個民主的渠道來反映改革過程中的各種矛盾和問題，來宣洩因矛盾產生的能量；工會要成為這種民主渠道，因為工會是工人群眾自己的組織，最瞭解工人。¹⁴在上述文獻中，執政黨在表示了對全總不再充分信任的同時，也將工會的存在價值定位為在工具性的“宣洩不滿情緒的渠道”。

1989 年後，中央政府對經濟開始了以“壓縮需求、調整結構、整頓秩序、提高效益”為內容的治理整頓，進而導致部分國有企業停工停產，造成企業內工人與經營管理者的矛盾逐漸激化，全總開始承擔維持社會穩定，協助企業安置富餘人員的責任。在 1989 年 12 月全總十一屆二次執委會會議上，全總主席倪志福要求，工會必須以高度的政治責任感，切切實實做好工作，千方百計地穩定職工隊伍。也正是在這次會議上，全總確定將維持穩定作為其主要的工作目標並延續至今。在這次會議上，全總沒有繼續突出工會的維護職能，而是要求工會引導職工認清基本國情，體諒國家的困難，自覺做到個人利益服從國家利益、局部利益服從整體利益、眼前利益服從長遠利益。倪志福要求，在困難諸多、矛盾紛雜的情況下，工會要多做“雪裏送炭”的事情，使廣大職工感到“緊中有暖”，不要做“雪上加霜”的事情，防止“火上加油”。顯然，此時全總已經放棄了在一年前工會十一大提出的“當職工的正當利益受到嚴重侵犯，工會要代表和支持群眾公開揭露、舉告，引導職工進行各種形式的合法鬥爭”的主張。

第二個階段（1992 年 – 2003 年）

在 1992 年 10 月中國共產黨第十四屆全國代表大會上，中共中央提出了建立社會主義市場經濟體制的經濟改革目標，在 1993 年 11 月召開的中共中央十四屆三中全會上，通過了《關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》。這個《決定》為已經持續了十四年的國有企業改革指出了一條產權重構的道路，即，轉換國有企業經營機制，建立適應市場經濟要求，產權清晰、權責明確、政企分開、管理科學的現代企業制度。這一改革舉措引起了國有企業內外

¹⁴ “正確認識工會的作用 – 江澤民同志在同參加全總十一屆三次主席團擴大會議的同志座談時的講話”，中國工運學院編《新時期工會工作重要文件選編》，內部發行，第 270-278 頁。

環境的重大變化：企業與政府之間的產權關係得到明確；企業內部的治理結構進行了調整；企業經營者、工會和工人的位置被重新界定。上述文獻提出的多種經濟成份並存的理念也為私營企業的發展提供了政策依據，從那時起至今，私營企業一直以年均 30% 以上的速度增長，並在上個世紀 90 年代末，成為“社會主義市場經濟的重要組成部分”。¹⁵

在 1993 年 10 月召開的中國工會第十二次全國代表大會上，全總提出了“支持改革，把推動改革、發展生產力和維護職工利益統一起來”的工作方針。鑒於當時私營企業逐漸增長的態勢，全總提出了工會在這類企業工作的指導思想，即維護職工合法權益，與投資者合作共事，共謀企業發展；並且強調，對企業的合法經營活動要支持，對違法行為要反對，維護職工合法權益決不能動搖。在這次會議上，工會的維護職能再次得到突出，全總指出，深化改革和擴大開放，使工會作為職工利益代表者的身份更加明確，工會代表職工調節勞動關係、維護職工合法權益的任務突出出來；職工群眾需要工會敢於和善於為自己說話辦事，更好地代表維護自己的合法權益，充分發揮民主渠道和社會調節作用。在維權手段方面，全總提出，要加強對政府工作的民主參與和社會監督；要通過簽訂集體合同和勞動合同、列席董事會、建立職工代表大會制度等途徑維護工人的權益。¹⁶

1994 年 7 月，《中華人民共和國勞動法》在八屆全國人大常委會第八次會議上得到通過，全總將《勞動法》的頒佈實施視為工會改革、轉變形象的一個契機。1994 年 12 月，全總十二屆二次執委會通過了《關於貫徹實施〈勞動法〉的決定》，該《決定》提出了“以貫徹實施《勞動法》為契機和突破口，帶動工會各項工作，推動自身改革和建設，努力把工會工作提高到一個新水平，在改革發展穩定中更好地發揮作用”的工會工作“總體思路”。在這個“總體思路”中，全總進一步突出了工會的維權職能，提出，必須明確工會作為勞動者合法權益代表和維護者的身份，這是勞動關係發展變化的必然結果，也是廣大職工群眾的迫切要求和願望，並且提出，要通過組建工會、協商談判和集體合同等途徑實現這一職能。全總提出，工會維護勞動者的合法權益，首先必須維護職工參加和組織工會的權利；要加快外商投資企業工會的組建，並大力推進鄉鎮企業和私營企業工會的組建工作。全總還提出，針對外商技資和私營企業職工合法權益受侵犯的問題，必須在加快組建工會步伐的同時，從快建立起協商談判的機制；工會要就勞動標準等涉及職工切身利益和人身權利等問題，與用人單位進行協商談判並達成協議，以實現對職工合法權益的代表和維護。在“總體思路”中，全總也強調了基層工會的重要性，要求各級工會一定要把工作重點切實放在基層，支援基層工會工作，保護基層工會幹部。不過，這個“總體思路”為工會的維權職能劃定了一個範圍，即“‘深化改革、擴大開放、促進發展、保持穩定’的全黨全國工作大局”。¹⁷

¹⁵ 《中華人民共和國憲法修正案》第十七條（1999 年 3 月 15 日第九屆全國人民代表大會第二次會議通過）。

¹⁶ 張丁華：“在中國工會第十二次全國代表大會上的工作報告”，中國工運學院工會學系編《新時期工會工作重要文件選編（1993-1998）》，內部發行，第 27-49 頁。

¹⁷ 尉健行：“在全國總工會十二屆二次執委會上的講話”，中華全國總工會編《中國工會年鑒（1995）》，北京：中國工人出版社，1995 年版，第 14-20 頁。

由於全總將維權職能設定在了深化改革和保持穩定的“工作大局”之中，以至在這一階段的後期，全總並沒有按照在“總體思路”提出的途徑，履行其維權的職能。在上個世紀 90 年代中期，為配合國有企業現代企業制度的試點工作，中央政府開始允許企業解雇、辭退富餘人員並允許那些生產經營發生嚴重困難的企業裁減人員。¹⁸ 1995 年，中央政府宣佈國有企業改革進入“攻堅”階段，要用三年左右的時間，通過改革、改組、改造和加強管理，使大多數國有大中型虧損企業擺脫困境；年初，國務院宣佈，解決國有企業困難要走“減員增效、下崗分流、規範破產、鼓勵兼併”的路子。這些政策方面的變化使大量國有企業的工人被迫下崗失業，各地政府和國有企業領導人更在企業的改制過程中毫無顧忌地違法操作，嚴重侵害了職工的合法權益，以致至今諸多“歷史遺留問題”得不到解決。為了“全黨全國工作大局”，全總在國有企業改制過程中並沒有代表和維護職工的合法權益，而是要求各級工會將工作的重點轉到了協助國有企業安置下崗失業工人上面，因為此時大批的下崗失業工人已經表達了他們對企業經營管理者和政府官員在改制中違法操作的強烈不滿。

在 1998 年 10 月召開的中國工會第十三次全國代表大會上，全總雖然繼續強調了“總體思路”中的維權職能和工會組建、集體合同等維權途徑，不過其工作重點仍然是按照中央政府的要求，繼續配合國有企業改革，維持社會穩定。全總提出，要將國有企業下崗職工基本生活保障和再就業作為工會“必須全力做好第一位工作”，要求各級工會利用自身的條件，開展職業培訓，建立再就業服務機構、生產自救基地和解困貿易市場，鼓勵和支持下崗職工自謀職業和組織起來再就業，並開展向困難職工的“送溫暖”工程。另外，在下崗失業的國有企業工人的不滿情緒逐漸高漲之後，全總根據中共中央的要求，提出要重視並主動協助黨委和政府處理好新形勢下的人民內部矛盾，積極協助黨委和政府努力把矛盾解決在基層，化解在萌芽狀態。為此，全總開始在社會層面參與建立勞動關係三方協調機制，成立職工法律顧問機構和法律服務機構，加強工會對企業勞動法律執行監督監察，這些行動使地方工會開始承擔基層工會本應承擔的職能與責任。

在這個階段的前期，全總將《勞動法》的出臺視為轉變工會形象的機會，在《勞動法》賦予工會各種權利的基礎上，全總提出要突出維權的職能，並成功地推動了九屆全國人大常委會在 2001 年對《中華人民共和國工會法》的修訂。在這部修訂後的法律中，“維護職工合法權益”成為了工會的基本職能，並有別於工會的其他三項職能。同時，中共中央對全總提出的工會工作要服從深化改革與保持穩定的“全黨全國工作大局”的要求，又使全總在企業內的維權職能行使陷入了困境。在國有企業，一方面，工會為支援改革而必須協助企業經營管理者大量裁減工人；一方面，工會為保持穩定而必須協助政府緩解下崗失業工人的不滿情緒。在私營企業，由於企業主依仗地方政府的保護性政策而拒絕組建工會，致使全總在這類企業組建工會的工作並無明顯進展。¹⁹ 在這

¹⁸ 朱家甄：“在全國勞動計劃與工資工作會議閉幕時的講話”，王建新主編《中國勞動年鑒(1992-1994)》，北京：中國勞動出版社，1996 年版，第 136-140 頁。

¹⁹ 根據工會統計的數字，截止 1998 年底，全國外商投資企業的工會建會率為 35.5%，職工覆蓋率為 31.1%；私營企業的組建率為 4%，職工覆蓋率為 9.6%；鄉鎮企業的工會組建率為 7.1%，職工覆蓋率為 7.3%。見，林燕玲：“應對全球化的挑戰已提到中國工會的議事日程”，“清華大學當代中國研究中心”（<http://www.tsinghua.edu.cn/docsn/shxx/site/chinac/laogong/lyl.htm>）。

個階段的後期，全總儘管依然強調其維權的職能，維權的重點實際上已經開始從企業內部轉移到企業外部，其維權途徑已經從最初的在企業內部建立集體協商制度、監督企業履行勞動合同制度等“事先維權”轉爲了在企業外部建立各種維權機制的“事後救濟”，這些“事後救濟”機制也使基層工會的維權職能進一步退化。

第三個階段（2003 年至今）

進入本世紀後，伴隨著國有企業的改制和私營企業的發展，經濟改革積累的社會矛盾呈總體性爆發趨勢，據有關部門統計，1993 年全國發生了 0.87 萬起社會群體性事件，2005 年上升爲 8.7 萬起，2006 年超過 9 萬起，並一直保持上升勢頭。²⁰ 特別是在 2002 年-2003 年間，在全國各地發生了一些下崗失業工人要求重新就業、要求經濟補償金和基本生活保障的大規模集體請願行動。在外來工之中，則出現了“同鄉會”、“兄弟會”、“聯誼會”、“勞動者協會”、“工人福利會”、“員工俱樂部”等由地緣關係組成的自發性維權組織。²¹ 這些行動和組織成爲社會衝突的主要標誌，並使執政黨意識到其政權的合法性基礎已經存在嚴重的危機。現屆中央政府在 2003 年執政之後，隨即提出了鞏固執政黨的合法性基礎，加強執政能力的理念和方針，全總的職能和地位也由此發生了巨大的變化，維權政治化的進程逐漸加快。

2004 年 9 月，中共中央十六屆四中全會通過了《關於加強黨的執政能力建設的決定》。該《決定》提出，“必須居安思危，增強憂患意識，深刻汲取世界上一些執政黨興衰成敗的經驗教訓，更加自覺地加強執政能力建設，始終爲人民執好政、掌好權。”該《決定》還提出，要不斷提高執政黨構建社會主義和諧社會的能力，而提高這種能力的主要措施之一是，建立健全黨委領導、政府負責、社會協同、公眾參與的社會管理格局；發揮社團、行業組織和社會仲介組織提供服務、反映訴求、規範行爲的作用，形成社會管理和社會服務的合力。2006 年 10 月，中共中央在十六屆六中全會上通過了《關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》。該《決定》提出要發展和諧的勞動關係，並將和諧勞動關係的形成途徑確定爲：完善勞動關係協調機制，全面實行勞動合同制度和集體協商制度，確保工資按時足額發放。嚴格執行國家勞動標準，加強勞動保護，健全勞動保障監察體制和勞動爭議調處仲裁機制，維護勞動者特別是農民工合法權益。

以上這些文獻推動了全總維權職能政治化的進程。2003 年 9 月，全總主席王兆國在中國工會第十四次全國代表大會上所作的工作報告中，表述了工會工作與執政黨工作的密切關係，提出，要始終把黨的領導作爲工會工作的根本保證；工會工作是黨的群眾工作的重要組成部分，歷來是爲黨的中心任務服務的；要始終把工會工作放到全黨全國工作的大局中去思考、去把握、去部署。時隔五年，在 2008 年 10 月全國工會第十五次代表大會上，王兆國在其所作的

²⁰ 資料來源：趙鵬、劉文國、王麗、周芙蓉、楊琳：“甯安典型群體性事件的警示：底層民怨不容忽視”，《瞭望新聞週刊》，轉自中國新聞網（<http://news.sina.com.cn/c/2008-09-08/113016252703.shtml>）。

²¹ 江立華、胡傑成：“‘地緣維權’組織與農民工的權益保障 - 基於對福建泉州農民工維權組織的考察”，《文史哲》，2007 年第 1 期（總第 298 期），第 134-139 頁；韓福國等著《新型產業工會與中國工會》，上海：上海人民出版社，2008 年版，第 95-104 頁；曹筠武：“‘以地緣爲紐帶的維權’浮現東南”，《南方週末》，2005 年 4 月 14 日。

工作報告中，進一步將工會的使命概括為：為鞏固黨的執政基礎、實現黨的執政使命、推進黨的事業而努力奮鬥。

在維權職能方面，全總在工會十四大時仍然堅持了要將維護職工合法權益作為工會必須履行的基本職責，不過，工會履行這一職能已經不再是“廣大職工群眾的迫切要求和願望”，而是“執政黨賦予工會組織的重要任務”。而到了工會十五大時，全總提出的工會建設目標在文字表述上變成了：成為團結動員廣大職工發揮主力軍作用的**群眾組織**、組織職工參與社會主義民主政治建設的**重要渠道**、培養高素質職工隊伍的**大學校**、促進社會和諧的重要人民團體、密切黨同職工群眾聯繫的**橋樑紐帶**、維護國家根本利益和我國職工權益的**重要力量**。從這些目標中，我們可以看到工會四項職能的排序：依次為建設、參與、教育和維護，工會的維護職能已經不再得到突出。

在維權途徑方面，在工會十四大的文獻中，文字上的表述仍然將工會在企業內部發揮調整勞資關係的作用作為工作重點。全總在提出建立和完善工會與同級政府和有關部門的聯席（聯繫）會議制度、勞動關係三方協調機制、勞動關係矛盾預警機制、勞動爭議處理制度、群眾性勞動安全衛生監督制度、工會勞動法律監督和法律援助制度等外部調整機制的同時，提出要堅持和完善職工代表大會制度、平等協商和集體合同制度；建立健全廠務公開制度、勞動合同制度、職工董事職工監事等企業內部制度。這種制度設計為企業工會的功能發揮留下了一定的空間。但是，在工會十五大的文獻中，文字表述的基層工會能夠在企業內部發揮作用的空間已經所剩不多了。全總此時強調的只是工會宏觀參與機制、基層勞動關係協調機制、職工民主管理機制、工會勞動法律監督機制、工會勞動爭議預警和處理機制和工會困難職工幫扶機制等六項機制，本報告以下內容將就這些機制做進一步的討論。

在維權角色方面，全總至今從未進入過在勞資關係中本應承擔的主體角色。由於中共中央在《關於加強黨的執政能力建設的決定》中確定了“黨委領導、政府負責、社會協同、公眾參與的社會管理格局”；在《關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》中提出了“建立黨和政府主導的維護群眾權益機制”，並將全總這類社會組織的角色限制在了“提供服務、反映訴求、規範行為”等方面，致使全總將這些角色概括確定為“在黨委領導、政府負責、社會協同、公眾參與的社會管理格局中，充分發揮工會與職工群眾聯繫密切的優勢，積極參與相關的社會事務，重點做好團結動員、聯繫服務、協同參與的工作。”

在維權理念方面，全總提出的“維權觀”是維權政治化的“收官之作”。在這個由中共中央政治局委員、全總主席王兆國於 2006 年 12 月提出的“中國特色社會主義維權觀”中，核心的內容是“以職工為本，主動維權、依法維權、科學維權”。²² 這個維權觀集中體現了執政黨對工會維權工作的“總體要求”。²³ 基於執政黨提出的“和諧社會”的理念，全總提出了“發展和諧勞動

²² 王兆國：“堅持中國特色社會主義工會維權觀，加強協調勞動關係，推動構建和諧社會 - 在全總十四屆十一次主席團（擴大）會議上的講話”，中華全國總工會編《中國工會年鑒（2007年）》，中國工會年鑒編輯部，2007年版，第13-17頁。

²³ 孫寶樹：“認真學習和牢固樹立中國特色社會主義工會維權觀”，“遼寧省總工會網站”

關係”的“維權主線”，提出，要“以創建勞動關係和諧企業為手段，大力發展和諧勞動關係”。這種關係片面地強調了勞資主體利益關係一致性和合作性的特徵，並提出了“非對抗性”的維權方式，即以“促進企業發展、維護職工權益”為原則，強調通過協調、協商解決問題，不採取對抗等過激行為維權。

“²⁴ 這條嚴重脫離我國市場經濟環境下勞資關係現實的“維權主線”，並非是全總對勞資雙方力量嚴重失衡的狀況視而不見的後果，而是工會職能被高度政治化之後的一種必然產物。我國勞資關係已經發生了巨大變化，從計劃經濟向市場經濟的過渡已經完成，在這一背景之下，所謂的“和諧勞動關係”應當是勞資雙方力量較量的結果，是雙方力量均衡的反映，這種和諧本應是在勞資雙方力量均衡的環境中，勞資關係在一段時間內相對穩定的結果。在勞資雙方力量嚴重失衡的情況下，所謂的和諧或者相對穩定根本無法實現。而且，勞資關係和諧或者穩定的局面並不是工會一方就可以創造出來的，也不是工會一方想創造就可以創造出來的。全總這種舍本求末的要求不過是一廂情願，更為嚴重的後果是，為了所謂的和諧勞動關係而放棄為工人爭取權益的權利和職責，放棄法律賦予工會的集體談判權利。

就全總維權觀的主要內容，即“主動、依法、科學維權”而言，則帶有濃厚的行政與政治色彩。儘管全總對“主動維權”的解釋是，要求工會增強責任意識，有超前的預見和積極的作為，主動瞭解職工群眾的實際困難和問題，反映訴求、化解矛盾，改變事後介入的被動維護，努力做到提前參與和主動維護。²⁵ 而實際上，工會的做法僅僅是局限於收集、瞭解工人反映的利益要求，然後向地方黨政部門提交報告；參與地方性法律 and 政策的制定過程，²⁶ 全總所謂的“主動維權”不過是將“源頭參與”換了一種說法。儘管從上個世紀 80 年代以來，全總一直將“源頭參與”視為工會維權的主要手段，但是因為企業的性質發生了重大變化，企業內部勞資關係主體之間的力量過於懸殊，那些由全總通過“源頭參與”而制定的勞動法律一直未能得到真正地貫徹執行。而且，位於企業的基層工會本身並無“主動維權”的功能與能力，不但私營企業的工會無遑多論，就是國有企業的工會也缺少“主動維權”的意願與膽量，因為這類工會依然是國有企業的一個管理部門，工會主席本人更可能就是企業的經營管理者。2008 年 11 月 1 日，四川省成都市溫江光華巴士公司數十名司機罷駛 1 天，要求提高工資，中國勞工通訊主任韓東方就此事件採訪了該公司工會主席。據該主席稱，在罷駛行動發生後，公司管理方同意為司機們每趟次行車增加 3 元補貼，不過，工會認為司機們採取罷駛行動要求提高工資的做法是不對的。最後，該主席證實，她本人同時也是該公司的副總經理。即使是收集、瞭解工人反映的利益要求，企業的基層工會也很難做到。2008 年 3 月 31 日，東方航空公司雲南分公司從昆明飛往雲南省內各地的 18 個航班在飛抵目的地後返航，導致千余名乘客滯留昆明機場，事後證實，導致這一事件的主要原因是飛行員對工資水平不滿。²⁷ 東方航空公司是一家國有航空公司，有完備的工會系

(<http://www.lnszgh.org/hlt/ldjh/2007117/200712121638433398.html>)。

²⁴ 林百川：“聚焦中國工會新‘維權觀’”，《人民政壇》，2007 年第 2 期，第 28-29 頁。

²⁵ 本報特約評論員：“二論堅持中國特色社會主義工會維權觀”，《工人日報》，2006 年 12 月 14 日。

²⁶ 汪集剛：“新形勢下工會應當主動維權、依法維權、科學維權”，《工人日報》，2006 年 6 月 20 日

²⁷ 有關這一事件的詳細報導，見，“東航 18 架航班集體返航”，“新浪航空航太網”(<http://mil.news.sina.com.cn/nz/fanhang/>)。

統，隸屬中國民航工會，該工會是全總的產業工會，實行“以產業工會領導為主”的“垂直領導”體制。這種體制使該工會相對自成體系，本應具有較強的“收集、瞭解工人反映的利益”的能力。但是，在這一事件中，東方航空公司的工會卻長時間“缺位”，以致飛行員不得不以乘客的利益作為自我維權的籌碼。

所謂的“依法維權”，從字面上雖然強調的是“法”，不過在全總的維權過程中，這個“法”字卻充滿著濃重的政治色彩。對於僱主明顯有違常理但相關的法律規定又不夠清晰的侵權行為，屬於“無法可依”類，即使工人為此自我維權，也難以獲得工會的支持，因為這些行動不屬於工會的“依法維權”。此時，“依法維權”實際上成為對工人爭取權利的限制。對於僱主明顯違法的侵權行為，如果地方政府態度曖昧的話，工會也不能支持，因為工會的支持儘管“有法可依”，但在政治上卻有可能有違政府維持穩定、發展經濟的需要。如此一來，工會“依法維權”所能做的事情便不多了。說到底，所謂的“依法維權”實際上就是“依政治需要”維權，全總對“依法維權”的解釋是：工會在維權中“要增強法制觀念，善於運用法律手段和途徑，通過理性合法的途徑和方式，依法規範維權行為。”²⁸ 這種解釋的真實意圖無非是要限制工會使用法律沒有規定的罷工、請願或者其他集體行動作為維權的手段。事實上，在國有企業工會依附管理方的情況下，或者在私營企業工會已經被僱主掌控而“空殼化”的情況下，全總的基層工會既不可能通過法律的手段和途徑，理性地為工人爭取權益，更沒有實力和膽量使用法律雖未明確規定但也沒有明確禁止的手段，例如通過組織罷工等集體行動為工人維權。自全總公佈了“維權觀”之後，迄今可以見到的不過是地方工會為某些個別工人在勞動爭議的仲裁活動中提供了些許法律援助，更常見的則是工人通過自發的罷工和集體上訪等行動，迫使地方政府做出讓步或者採取措施，為自己爭得了權益。在這些行動以及善後過程中，卻從來未能見到過工會的身影，在企業層面的勞資關係中，全總其實已經被勞資雙方同時排斥在勞資關係之外了。

2008年11月3日-5日，重慶市8000余名出租車司機因不滿承租金高、非法營運車輛多等問題罷運。事後，重慶市政府向出租車司機道歉，並要求出租車公司降低承租金。

11月10日，甘肅省永登縣百余名出租車司機因不滿非法營運車輛過多等問題罷運，出租車司機將停運車輛排列在縣政府交通局大門兩旁。罷運發生後，永登縣委、縣政府成立了專門工作組，召集部分停運車輛司機座談，聽取他們的利益訴求，表示要對非法營運車輛予以打擊。

11月10日-14日，海南省三亞市2000余名出租車司機因不滿承租金高、非法營運車輛多等問題罷運。14日，三亞市政府向出租車司機道歉，表示要充分考慮司機的合理要求，要求出租車公司退回多收的承租金，並向出租車司機承諾打擊非法營運車輛。

11月19日-20日，福建省莆田市百余名出租車司機因不滿非法營運車輛多等問題罷運。事發後，莆田市副市長表示對司機們的合理訴求將給予解決。

11月20日-23日，汕頭市1000余名出租車司機因非法營運車輛多、出租車運營

²⁸ 本報特約評論員：“二論堅持中國特色社會主義工會維權觀”，《工人日報》，2006年12月14日。

管理不規範和油價高等問題罷運。汕頭市政府召開有關會議，表示將展開為期半年的整治行動。

11月23日，廣州市數百名出租車司機聚集抗議，起因是在一起交通糾紛中，一位出租車司機被打傷。事發後，廣州市公安、交通等部門到場進行了處置，拘留了打砸出租車的三名犯罪嫌疑人。12月1日，廣州市萬余名出租車司機因不滿承租租金高而罷駛，事發後，廣州市政府發佈文件，將每月承租租金下調800元。

11月23日，廣東省茂名市70多名出租車司機駕駛出租車到市政府門前馬路聚集，起因是3輛出租車遭爭搶客源的中巴客車經營者打砸。出租車司機們向市政府提出增加政府燃油補貼、嚴厲打擊打砸出租車行為、加大整治非法營運車輛等訴求。事發後，茂名市政府有關主管部門的負責人出面與出租車司機代表對話。

11月24日-12月1日，湖北省隨州市600余名出租車司機因不滿政府出臺每月交納4000元“出租車經營權金”而罷運。事發後，隨州市政府負責人就出租車經營權有關問題與出租車司機代表溝通交流，現場解答問題。

三、全總的維權供給與工人的維權需求

在工會的維權職能被高度政治化的背景下，全總一直未能將自己擺在維護工人權益的主體地位上，在勞工的權益遭受持續的侵害，僱主的侵權手段日趨多樣化的情況下，全總將自己定位於企業勞資關係之外的第三者身份上，或者更直接的說，定位在政府的一個行政部門的角色上。進入本世紀以來，儘管維權成爲了全總話語的主要內容和工作的重點，各種維權機制相繼出臺，但是由於工會並不具備維權的主體地位，致使這些機制並未對企業的勞資關係發生過明顯的調整作用，對抑制勞資矛盾的外部化也沒有明顯的效果。如果將工會的維權機制與措施視爲供給的話，那麼，這些在不同時期層出不窮、變化多端的維權供給，始終遠離工人們的維權需求，遠離企業中動態的勞資關係，或者說，全總的維權供給與工人維權的需求恰似兩條持續延伸但是從未相交過的平行線。

1、對全總維權機制與維權格局的評析

全總的維權機制是指工會維護工人權益的各種制度，這些制度源於由地方各級工會建立起來的維權模式，這些模式通常以工會所在地的城市命名，例如，“義烏模式”、“成都模式”、“大連-信陽模式”、“泉州模式”、“昆山模式”、“廈門模式”等等。²⁹ 這些模式具有的共同特點是，它們是由地方

²⁹ “義烏模式”創建於浙江省義烏市，該市總工會於2000年建立“職工法律維權中心”，用以替代外來工自發的維權團體，該中心建立了與當地黨政部門的合作網絡。“成都模式”創建於四川省成都市，該市總工會於2004年1月與河北省石家莊市、浙江省溫州市、福建省福州市等三個城市總工會簽訂了“城際間法律援助合作協議”。該協議承諾，在三個城市就業的成都籍外來工一旦遭遇勞動權益受侵害情況，可以獲得由成都市總工會與三個城市總工會聯合提供的法律援助。“大連-信陽模式”是一種外來工組織工會的模式，2003年11月由遼寧省大連市總工會和河南省信陽市總工會聯合創建於遼寧省大連市。兩地工會商定，由信陽市總工會組織到大連市就業的外來工成立工會，然後由大連市地方工會負責管理。“泉州模式”創建於福建省泉州市，該市總工會於1999年提出，建設以鄉鎮(街道)工會-村(社區)工會-非公有制企業工會爲主體的“小三級”工會組織網絡，此後，又提出以“爲外來工追討欠薪”、“提供法律援助”等作爲工會工作的重點。“昆山模式”創建於江蘇省昆山市，該市總工會在2003年提出由上一級工會代行基層工會部分維權職責的設想。“廈門模式”創建於福建省廈門市，該市政府從上個世紀90年代開始，將社會保險制度(養老保險、醫療保險、工傷保險和失業保險)逐漸覆蓋到在該市就業的外來工，而這些覆蓋外來工的社會保險制度是在

工會在社會層面建立起來的，而非立足於企業內部，更與企業勞資關係沒有直接關係；也可以說，這些模式並非爲了在企業內部建立協調勞資關係、防止工人權利遭受侵害的長效機制。這些帶有“事後救濟”和“外部維權”特點的維權模式在得到全總領導人乃至中共中央領導人的肯定之後，通過全總在全國範圍內的推廣而形成各種制度。2005年12月12日，全總發佈《關於加強協調勞動關係、切實維護職工合法權益、推動構建社會主義和諧社會的決定》，在這個《決定》中，將這些制度總結爲六種維護職工合法權益的機制，即，工會宏觀參與機制、基層勞動關係協調機制、職工民主管理機制、工會勞動法律監督機制、工會勞動爭議預警和處理機制和工會困難職工幫扶機制。

考察全總提出的六種維權機制，可以發現這些機制有三個特點：

第一，地方工會取代了基層工會而成爲各項機制的組織者。在六項機制中，企業基層工會能夠直接參與的有兩項內容，一是基層勞動關係協調，二是職工民主管理，前者要求基層工會指導和幫助工人簽訂勞動合同、監督勞動合同履行、與僱主進行集體協商等；後者包括了工人代表參與企業管理的制度，如職工代表大會、職工民主管理委員會、廠務公開、職工董事監事等。地方工會不但要介入六種機制，而且要在其中的四種機制中承擔主要工作。在工會宏觀參與機制中，地方工會要向同級黨委彙報、與同級政府聯繫並參與涉及工人利益的法律法規和政策的研究制定過程以及勞動關係三方協調機制。在工會勞動法律監督機制中，地方工會要配合政府有關部門開展勞動法律法規執法檢查工作、組織以安全生產爲內容的勞動競賽活動和企業工會對職業安全衛生進行監督檢查。在工會勞動爭議預警和處理機制中，地方工會要利用工會的信訪機構和“職工維權熱線”等途徑，收集、分析、評估並向黨政部門報告勞動關係的狀況，協助黨政有關部門處理群體性事件，參與勞動爭議的調解與仲裁。在困難職工幫扶機制中，地方工會要爲生活困難的城鎮工人和外來工提供法律政策諮詢、就業服務、生活救助、醫療救助、子女就學等方面的援助。

這種地方工會在維權過程中取代基層工會的機制設計，使企業基層工會更加軟弱與“空殼化”。換句話說，違法侵權案件和權益維護方面的問題大多發生在企業層面，由於企業基層工會事實上掌控在僱主手上，在經費撥繳、活動開展、幹部人選、活動範圍等諸多方面均與工人無關，也不受地方工會的實際管轄，以至這些掛著工會牌子但沒有工會內容的所謂“基層工會”根本不可能發揮地方工會所期望的維權作用。而針對這一基層工會實際“缺位”的問題，全總與地方各級工會不是設法將僱主對基層工會的掌控權重新奪回，而是反其道而行之，乾脆避開與僱主的正面交鋒，將工會的維權職能從企業基層工會轉移到了地方工會，即所謂的“上代下”。³⁰表面看起來，這些舉措在一定程度上彌補企業基層工會的缺陷，實際上卻使工會在整體上更加遠離企業的勞資關

近年來才在全國其他地區推廣的。

³⁰近年來，各地工會採取的“上代下”措施，加大了縣（區）級工會的負擔。“上代下”是地方工會爲解決基層工會受僱主控制問題而採取的措施，是由縣（區）級工會和鄉鎮（街道）級工會承擔部分基層工會的職責，例如，江蘇省昆山市總工會在2004年制定了《上一級工會代行基層工會部分維護職責辦法》，規定，在出現企業僱主妨礙基層工會組織召開職工代表大會；無正當理由拒絕簽訂集體合同；妨礙基層工會參加工傷事故調查處理；非法撤銷、合併工會組織及其工作機構；非法撤換工會幹部；長期拖欠工會經費等情況時，上級工會可以代行基層工會的維護職責。見，王偉：“昆山：上級工會代行基層工會部分職責”，《工人日報》，轉自“人民網-中國工會新聞”（<http://acftu.people.com.cn/BIG5/6848647.html>）。

係，導致工人在企業內部與僱主發生勞資爭議後，不得不尋求在工作地（勞資關係和勞資矛盾的發生地）之外追討權益，從而加劇了企業內部勞資矛盾向社會衝突的轉化。

第二，地方工會雖然承擔了維權機制組織者的角色，這些機制的運作動力並非來自企業勞資關係協調的需求和勞工集體的權益需求，而是來自於黨政部門的權力資源。在全總看來，對黨政權力資源的進一步依賴，是地方工會的一種創新經驗，是地方工會協調和整合各級黨政部門（例如，紀律檢查、監察、司法、勞動、工商管理、稅務、法院、檢察院等等）權力資源的能力有所提升，是工會的維權機制與維權行動得到黨政部門的支持與配合的體現。從黨政部門的角度看，諸如勞動爭議預警和處理機制、困難職工幫扶機制等等實際上是工會在分擔本應由黨政部門承擔的責任和提供的公共服務。如果從真正的工會視角來看，這種對“事後救濟”和“外部維權”機制的強化，導致工會維權逐漸失去了經濟意義，尤其是當這些機制被各級黨政部門納入其社會治理的框架之後，所剩下的就只有維護政權穩定的政治意義。此時，工會的維權機制成爲了黨政部門因應社會和經濟形勢變化，用以調整統治方式的手段。既然是政府的執政手段，這些機制的生存時間、普及規模、完善程度等等都具有了強烈的“人治”色彩，都取決於黨政部門及其官員的評判。³¹

第三，這些維權機制賦予了工會多元功能。從上述維權機制的內容看，既包括了工會傳統的功能，例如，職工代表大會、勞動爭議處理、立法參與、集體協商、執法監督等等，也包括了執政黨賦予工會的一些新的功能，例如協助黨政有關部門處理群體性事件、收集評估勞動關係狀況、爲生活困難的城鎮工人和外來工提供各種服務等等。由於全總定位過於政治化，工會對傳統職能的履行本來就很難到位，在這種情況下，當其又承擔起了這些新的政治和社會功能之後，工會本應具有的代表和維護工人經濟權利的功能被進一步弱化，致使工會不但不能在勞資關係的發展中鍛煉自己的能力，反而加深了對黨政系統的習慣性依賴，從而進一步喪失了工會的基本功能。而且，由於功能分散，工會很難再有更多的精力去代表和維護工人的權益，也很難再將這些新的功能歸入維權的職能範圍。³²

在這套維權機制建立之後不足一年之後，地方工會組織者的角色也被地方黨政部門取代了。2006年10月，中共中央召開十六屆三中全會，會議通過《關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》。該《決定》提出“建立黨

³¹ 2000年10月，義烏市總工會建立了“義烏市法律維權協會”，該協會成立後不久，就受到義烏市司法局的干涉，被要求縮小工作範圍並更名爲“義烏市職工法律維權協會”。12月，司法局又以“協會不具備從事當事人訴訟代理資格”爲由，派員強行摘除了協會的牌子，並迫使與協會有業務關係的一個律師事務所撤出。後經義烏市黨政領導人協調，司法局只同意該協會採用“義烏市法律援助中心職工工作部”的名義活動。直到2005年1月該協會的活動得到了中共中央總書記胡錦濤的肯定之後，“義烏市法律援助中心職工工作部”才更名爲“義烏市總工會職工法律維權中心”，並得到了義烏市司法局的真正認可。見，韓福國等著《新型產業工會與中國工會》，上海：上海人民出版社，2008年出版，第226-227頁。

³² 近年來，由於勞資爭議引發的工人集體行動頻繁出現，一些地方工會根據當地黨政部門的指令，發佈檔，要求工會承擔責任。例如，2004年2月，陝西省西安市總工會發佈《關於進一步加強和改進信訪工作的意見》，要求各區縣工會對重大集體上訪問題和群體性突發事件，必須在兩小時內上報市總工會；對已經發生的到市總工會集體上訪事件，有關區縣工會主席要按市委、市政府的規定時間到達現場，做好接談、答復和疏導工作，並儘快將集體上訪者勸返或帶離。以上內容轉自“西安市總工會制訂進一步加強和改進信訪工作的意見”，《工會工作通訊》，2004年第10期（總第615期）。

和政府主導的維護群眾權益機制”，這個維權機制的設計理念突出了國家對社會關係的強力干預。對此，全總做出了迅速反應，2006年12月18日，全總主席王兆國在全總十四屆十一次主席團（擴大）會議上發表講話，提出了“黨政主導、工會運作的維權格局”的概念。此後，全總將這個維權格局確定為“五位一體”，即“黨委領導、政府支持、社會配合、工會運作、職工參與”。2006年12月26日，全總機關報－《工人日報》發表特約評論員文章，提出：“在維護群眾權益機制中，黨總攬全局，協調各方；政府依法履行職能，承擔主要責任。”這個“五位一體”的維權格局實際上是全總徹底放棄了對維護工人權益所應擔當的首要責任，換句話說，全總以“黨總攬全局”為藉口，將代表和維護勞工權益的責任順勢推給了黨政部門，而將自己維權的角色確定為“動員、聯繫和協同參與”。這一維權格局為全總各級工會安於現狀、推卸責任提供了一個最好的理由，在這個格局中，全總的幹部們可以繼續以消極的態度和被動的手段履行其“維穩職責”。這也許並非是執政黨制定分類控制策略時的初衷，更與中央政府“建立和諧社會”的執政方針背道而馳。

事實上，各地黨政部門已經開始逐漸接管本來應當由工會承擔的傳統功能。從2007年開始，已經有一些省級和市級人大、黨政部門出臺地方性法規或者政府規章，對推動工資集體協商作出規定。2007年6月19日，中共遼寧省委辦公廳和省政府辦公廳發佈《關於進一步推進企業工資集體協商工作的通知》，該《通知》提出，“要加強對開展企業工資集體協商工作的組織領導，建立黨委領導，政府主導、工會配合、各方協同、職工參與的工作格局”；要求“各級黨委和政府可從本地區實際出發，組織有關部門制定切實可行的工作規劃和目標措施，對工資集體協商工作做出具體部署和安排，明確工作職責，有計劃、有步驟地加以推進”。《工人日報》在有關報導稱，如此規定，提高了工資集體協商工作的權威性和工作力度；此《通知》最大的突破是明確工資集體協商工作由“政府主導”。³³全總副主席張鳴起則在2008年初的一次講話中提出，工會和企業只是工資集體協商的兩個平等的主體，作為一項工作或工作機制，工資集體協商應當由地方政府主導，要建立政府主導工資集體協商的工作格局。³⁴

初看起來，目前的維權機制與維權格局設置擴大了工會維權的範圍，增加了工會的活動功能，實際上，當全總將工會應當承擔的維權責任與維權職能納入了“五位一體”的工作格局之後，工會在一些本來可以有所作為的領域就失去了主動權與決定權。尤其是在“黨政主導”、“黨總攬大局”成為了工會不作為和不承擔責任的藉口之後，所謂的“獨立自主開展活動”也就成了一句空話。全總放棄維權主體所造成的負面形象將比二十年前沒有突出維權職能時形象更差。第一，全總可能因此進一步失去工會組織的性質。在140多年前工會運動方興的時代，馬克思指出，工會應當承認自己是並且以實際行動表現出自己是整個工人階級的代表和為工人階級利益而鬥爭的戰士。³⁵英國學者理查·海

³³ 顧威：“遼寧‘兩辦’通知明確：政府主導企業工資集體協商”，《工人日報》，2007年7月6日。

³⁴ “張鳴起同志在深入學習貫徹黨的十七大精神加強工會協調勞動關係工作座談會上的講話”，2008年1月5日，“全總網站”（www.acftu.net/template/10004/file.jsp?cid=318&aid=72728）。

³⁵ 馬克思：“工會（工聯）。它們的過去、現在和未來”，《馬克思恩格斯論工會》，北京：工人出版社，1980年版，第128-130頁。

曼 (Hyman, Richard) 對 20 世紀歐洲工會考察之後，提出了三種工會類型：雇員的組織、勞工階級的組織、社會群體的組織。³⁶ 儘管兩位學者對工會性質的分析與觀察有著不同的角度與結論的差異，但對工會的性質並無分歧，即工會是代表和維護勞動者權益的組織。顯然，當全總在實現“維護全國人民總體利益和維護職工群眾具體利益的統一，促進企業發展與維護職工權益的統一”的前提下，向黨政部門交出了集體協商這種工會的基本權利的時候，它本來就所剩不多的工會屬性便幾乎喪失殆盡了。

第二，全總可能因此而失去了工會組織的職能。即使一黨專制是具有“中國特色”的現實，在市場經濟日趨完善的今天，黨政部門也不應當取代工會在勞資關係中的功能。在現有的維權機制和維權格局中，黨政部門卻居於主導地位，全總各級工會則承擔著被動的操作者的角色。這種角色安排的直接後果是增加了全總對政府行政權力的依賴性，以至各級工會在維權過程中完全失去了主觀能動性，無權決定維權的對象、維權的範圍、維權的手段和維權的資源配置。當所有這一切都要由黨政部門來決定並佈置實施時，工會的維權職能自然萎縮以至滅失。更為嚴重的後果是，當勞動者的權益傷害是因政府侵權造成的時候，黨政官員們為了掩飾自己的失誤或者維護自己的非法利益，會以“維持穩定”為理由阻止勞動者追討權益的訴求，進而引發更為劇烈的社會衝突。³⁷ 全總工會功能的這種全面退化，標誌著這個組織正在逐漸失去了一個工會組織應有的職能。

第三，全總可能因此失去了在工人心目中的工會組織地位。全總的“事後救濟”與“外部維權”機制的設立與建設、維權格局的設計與構成等等並非是在工會與資方力量角逐的基礎上形成的，而是執政黨在經濟與社會背景發生重大變化的前提下，為實現對社會的再控制而構建的管治模式的組成部分。這樣的維權機制不是為工人提供的，無需考慮工人的真實需求，也無需動員工人們的參與，更無法為工人們提供權利的“自理”空間。當全總置身於這樣一種社會管治的模式之中，無論其承擔著何種角色，也無論其如何放大自己的工作成就，都不會獲得工人的支持，也不可能工人心目中獲得應有的權益代表地位。這一結論可以在 2008 年 11 月重慶出租車司機的罷運事件得到證實。早在 2005 年 8 月，重慶市部分出租車司機就醞釀組織工會，他們找到了重慶市總工會群眾工作部，遞交了組建出租車行業工會的申請書。遺憾的是，重慶市總工會以“應當以企業為基礎組建工會”為由，拒絕了他們的申請。³⁸ 在 2008 年 11 月的罷運事件中，出租車司機們並沒有再將重慶市總工會作為利益訴求的對

³⁶ 海曼提出了一個工會目標的市場、階級和社會的三角模型，他認為，所有的工會都要面對三個目標取向：作為雇員的組織，它們要關注“工資與勞動”的關係，因此不能忽視市場的存在；作為勞工的組織，它們要體現勞工的集體利益和與僱主不同的身份，因此也無法回避作為工人階級代表的角色；作為一個在社會中存在和運行的組織，它們必然是社會中的一個組成部分，因此必須與其他社會機構和利益群體共存。海曼認為，這個三角形的模型的每個角都在理論上可以是一種工會的類型，也可以理解為一種工會的目標取向。見，Hyman, Richard 著《比較工會運動》，許海峰、吳育仁譯，臺北：韋伯文化國際出版有限公司，2004 年版，第 2-7 頁。

³⁷ 我國的信訪制度正是這樣一種以政府主導的、激化社會矛盾的制度。有關分析，見，中國勞工通訊：“從‘狀告無門’到‘欲加之罪’ - 對工人集體行動演變過程的分析”，“中國勞工通訊網站” (<http://www.clb.org.hk/schi/node/1300194>)。

³⁸ 劉炎迅、楊龍、王軍：“聚焦出租車司機維權事件：權益受損成罷運導火索”，《中國新聞週刊》，轉自“新浪網” (<http://news.sina.com.cn/c/2008-11-19/101416683882.shtml>)。

象，他們直接向重慶市政府提出了利益要求。如果說，在 1989 年全總的改革流產之後，執政黨尚且將它作為一個勞資矛盾宣洩的“渠道”，那麼，當全總在“黨政主導”、“黨總攬全局”的藉口下完全放棄了維護工人權益的主體地位之後，它就完全工人們對其“渠道”功能的認同，更何況其工會組織的身份了。

2、全總的維權行動

進入本世紀之後，全總宣佈要加大維權的力度，根據全總公佈的資料與有關文件，工會的維權的行動集中於四個方面：在私營企業組建工會並發展外來工入會；推行平等協商與集體合同制度；維護外來工的權益、對城鎮困難職工和外來工家庭提供幫助扶持。

從上個世紀 80 年代後期開始，全總就在外商投資企業和私營企業組建工會，直至 90 年代末，這項工作一直處於試點階段。1998 年 10 月，在中國工會第十三次全國代表大會上，全總提出了“哪里有職工，哪里就必須建立工會組織”的要求，並且號召“加快新建經濟組織工會的組建步伐”，此後，提高工會組建率便一直是全總的工作重點。進入本世紀之後，全總組建工會的目的帶有了明顯的政治意圖，在“單位制”這種執政黨統治系統末端因國有企業改制而嚴重受損的情況下，全總利用了《工會法》賦予的在企業中建立工會的壟斷權利，將建立企業基層工會視為中共基層組織的發展前導，從而使企業基層工會的建立過程成為了修補統治系統末端缺損的過程，並以此佔據了工人自發維權組織的發展空間。³⁹ 出於這一政治意圖，全總在組建工會的過程中並不是發動工人組織起來，而是採取由上級工會派員到外商投資企業和私營企業，說服僱主建立工會的方式。這種方式包含了對僱主過多的讓步與承諾，也導致了在這類企業建立起來的工會一直受到僱主的控制與“空殼化”。⁴⁰ 經過這樣一個組建工會過程，各級工會在數字上完成了全總下達的建會指標，提高了工會的“組建率”，而這些並非由工人經過真正的選舉程序產生的“工會”，其組建率的高低都與勞資力量的均衡和勞工權益的改善無關。

³⁹ 在全總發佈的檔和全總領導人的講話中，對這一政治意圖直言不諱。全總主席王兆國稱：“必須站在加強黨的執政能力建設、增強黨的階級基礎、鞏固黨的執政地位的高度，充分認識新形勢下工會組織建設的重大現實意義。”見，王兆國：“在工會法執法檢查組第一次全體會議上的講話”，“全總網站”

（<http://www.acftu.net/template/10005/file.jsp?cid=318&aid=1448>）。

⁴⁰ 例如，在建立了工會的中小私營企業中，工會幹部多由企業的辦公室主任、業務部門的經理、車間主任、人力資源管理部的經理甚至副總經理兼任。根據上海總工會對該市 1716 個建立了工會的外商投資企業的調查，只有 13 個企業的工會主席是專職的，占總數的 0.76%，其餘均為兼職。據廣東省廣州市總工會 2006 年的調查，在該市私營企業和外商投資企業中，工會主席的兼職率高達 98.7%。見，焦晶：“工會—理想與現實的差距”，《中外管理》，2006 年第 10 期，第 28-29 頁；上海工會管理職業學院幹部培訓中心：“關於上海市工會幹部隊伍現狀及其對教育培訓需求的調查”，《中國工運》，2008 年第 1 期，第 38-40 頁。在僱主的控制下，這類企業的工會很難在企業內部開展各種活動，包括一些與勞資利益衝突無關的文體娛樂活動。據湖北省總工會在 2006 年對 174 家組建了工會的私營企業和外商投資企業調查，在這些企業的工會中，有的是有工會的牌子，卻沒有工會的機構；有的是有工會的機構，卻沒有工會的活動；大部分工人並沒有辦理加入會的手續，也沒有領取“工會會員證”。見，湖北省總工會研究室：“當前企業工會工作存在的主要問題與對策建議”，“湖北工會網”

（http://www.hbzgh.org.cn/content/MODULE_1/GYSL/GYSL_DCYJ/2007-04/6375.html）。有研究者在對這種工會的考察後發現，在這樣的工會裏，沒有專職人員，也沒有固定的辦公場所，接受訪談的“工會幹部”甚至無法告知工會委員會的名單。見，韓恆：“關注工會系統的自主利益—對基層企業工會的調查與思考”，《二十一世紀》網絡版，2005 年第 40 期（<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c/>）。

以完成下達指標而建立“數字工會”的模式也被各級工會廣泛地應用於推行集體協商和集體合同制度的過程中。在 1992 年頒佈的《中華人民共和國工會法》和 1994 年頒佈的《中華人民共和國勞動法》中，企業工會被賦予與管理方進行集體協商的權利。⁴¹全總在 1993 年開始在一些地區搞集體合同的試點，在 1997 年開始在全國範圍推行集體合同制度。十年之後，從全總公佈的資料看，在推行集體合同制度方面已經取得了巨大的進展。⁴²不過，這些集體合同的形成過程通常是一個資方代表與由資方控制的工會代表在地方工會提供的合同本文上簽字蓋章的儀式而已，不是一個真正談判的過程，也不會出現勞資對峙的局面，更沒有工人的廣泛參與。在 2008 年初的一次講話中，全總副主席張鳴起承認，全總推行的工資集體協商存在建制率低，質量不高、作用不大等問題，並將造成這些問題的原因部分歸於集體協商主體力量不對稱和工會缺少專家型幹部，難以勝任工資集體協商。⁴³應當說，這位全總副主席道出了集體合同制度在推行了多年之後的真實情況，但是他並沒有說明這一制度不成功的深層原因，即基層工會受到僱主的控制或者“空殼化”。在企業內根本不存在由工人選舉產生的真正工會的情況下，怎麼可能有真正的集體協商呢？沒有真正的集體協商，又怎能產生高質量的集體合同呢？

近年來，外來工的權益保障缺失問題成爲媒體關注的焦點，從 2003 年持續到 2008 年的東部沿海地區的勞動力短缺現象則引起中央政府的關注。中央政府近年出臺了一系列旨在維護外來工權益、改善外來工就業環境的政策。在 2006 年 3 月發佈的《關於解決農民工問題的若干意見》中，國務院要求全總系統工會強化維護外來工權益的作用。也就是從那時起，全總的工作重點隨中央政府的政策而轉移。2006 年 3 月 9 日，在全總舉行的新聞發佈會上，全總副主席徐德明宣佈，爲進一步貫徹落實中央領導重要批示和國務院《關於解決農民工問題的若干意見》，全總將爲維護外來工合法權益“辦十件實事”。⁴⁴ 2006 年 3 月 14 日，全總發佈《關於貫徹〈國務院關於解決農民工問題的若干意見〉的意見》，就各級工會推動和協助政府建立各種外來工權益的保障制度提出幾項措施，包括：組織外來工參加工會；將外來工納入集體合同的覆蓋範圍；組織外來工參加各種技術技能培訓；爲外來工提供就業崗位和就業援助；爲外來工送圖書、送電影、送文藝節目；爲外來工提供法律援助；資助外來工子女入學；協助解決春節期間外來工返鄉購買車票的問題，等等。此外，一些城市的總工會還推出外來工維權聯動服務，這類服務包括，各城市的工會聯合爲外來工提供職業

⁴¹在有關集體合同制度的法律和行政規章中，這一制度的全稱是“平等協商和集體合同制度”，所謂“平等協商”並非西方國家的“集體談判”，這種概念強調的不是勞資雙方爲維護各自的權益主張而進行的一種討價還價的過程，而是勞資雙方就共同關心的問題所進行的正式或非正式的諮詢過程，並力求通過合作的方式探討問題的解決途徑。

⁴²根據全總公佈的數據，2007 年底，全國簽訂綜合性集體合同 97.5 萬份，覆蓋企業 170.4 萬個，覆蓋職工 12823.7 萬人；簽訂區域性集體合同 10.3 萬份，覆蓋企業 74.4 萬個，覆蓋職工 3165.1 萬人；簽訂行業性集體合同 5.5 萬份，覆蓋企業 21.2 萬個，覆蓋職工 1323.4 萬人。見，全總研究室：“2007 年工會組織和工會工作發展狀況統計公報”，2008 年 5 月 22 日，《中國工運》，2008 年第 6 期，第 51-55 頁。

⁴³“張鳴起同志在深入學習貫徹黨的十七大精神加強工會協調勞動關係工作座談會上的講話”，2008 年 1 月 5 日，“全總網站”（www.acftu.net/template/10004/file.jsp?cid=318&aid=72728）。

⁴⁴這十件“實事”包括：實施推進勞動合同制度三年行動計劃、維護外來工收入分配權益、維護外來工勞動安全衛生權益、維護外來工社會保障權益、向外來工提供法律援助、開展爲外來工送溫暖活動、開展外來工職業技能培訓和就業援助、改善外來工的精神文化生活、保障外來工的民主政治權利和開展外來工春節順利返鄉平安行動。見，崔清新、吳晶：“中國工會承諾爲農民工維權辦實事”，“新華網”（http://news.xinhuanet.com/society/2006-03/09/content_4280979.htm）。

介紹、追討欠薪、追討工傷賠償金、代理勞動爭議仲裁與訴訟、提供返鄉路費等方面的服務。

2002年9月，全總在十三屆九次主席團(擴大)會議上，提出了“三年內在全國200個大中城市建立‘困難職工幫扶中心’”的工作目標。全總隨後於2003年1月2日發佈《關於建立困難職工幫扶中心的意見》，該《意見》提出，這種幫扶中心是工會深入實施“送溫暖”工程、開展困難職工幫扶救助的有效載體。工會的幫持扶助對象是城鎮的生活困難的職工群體，2006年以後，生活困難的外來工也被列入工會的幫扶對象。各地工會建立的“困難職工幫扶中心”有四項功能：即，為生活困難的失業者提供職業介紹和職業培訓；對困難職工提供生活救助，為他們解決生活、醫療、子女上學等方面的困難；接待困難職工的來信來訪和政策諮詢；開展法律援助工作，無償為合法權益受到侵害的職工提供法律諮詢和法律援助。

全總維權行動的真實動機是協助黨政部門維持社會的穩定，以鞏固執政黨的執政基礎，因此，那些基於政治動機的維權機制和維權活動在設計之初就不是為了對企業僱主的權力形成制衡，也不是為了平衡在私營企業極不均衡的勞資力量對比，更不是為了在企業和社會層面培育起工人集體的力量。就組建工會，發展外來工加入工會這項活動而言，其真實的動機是以在私營企業建立工會為手段，推動執政黨基層組織的建設，進而佔據工人自發組織的發展空間。在這種組建行動中，全總在將數以億計的外來工作為會員發展對象的同時，卻拒絕他們自己提出的組建工會的要求。這一組建行動的結果是，將企業內的基層工會拱手讓給了僱主，當這樣的工會佔據了真正的工人組織的發展空間之後，僱主對工人的剝削變得愈加肆無忌憚。至於全總提倡的為外來工送圖書、送電影、送文藝節目、代買返鄉車票等等，則更具有“維權”的象徵性意義，這些行動所能滿足的不過是外來工暫時的或者非物質性需求。正是出於上述政治動機，全總的維權強調的是臆想中的“勞資和諧共贏”，強調是運用社會層面的制度和公共權力資源對工人的“事後救濟”與“外部維權”，這些行動自然與工人真實的利益需求相去甚遠。

2、工人的維權需求

在市場經濟環境中，工人的最基本維權需求是提高工資收入水平。長期以來，工人的工資過低是一種非常普遍的現象，這種現象自外來工成為城鎮勞動力主體的主要組成部分之後，就一直存在。2004年9月，勞動和社會保障部課題組在對珠江三角洲地區、福建和浙江東南地區勞動力短缺問題所作的調研報告中稱，有關研究表明，珠三角地區十二年來月工資只提高了68元；佛山不少企業工人的月工資在十年前就已達到600—1000元，在2004年時還是這個水平，而當地的消費物價總體水平已經明顯上升，導致廣東、福建等省實際工資水平的提高停滯不前甚至有所下降。⁴⁵

顯然，工人們的這個維權需求是不可能通過全總的維權供給得到滿足的。2008年3月4日，全總發佈《2008年維護農民工合法權益工作要點》。在這份

⁴⁵ 勞動和社會保障部課題組：“關於民工短缺的調查報告”，2004年9月9日，“中國勞動社會保障出版社網站”（<http://www.class.com.cn/newsdetail.cfm?iCntno=2392>）。

文件中，全總提出了組建工會、宣傳培訓、就業服務、集體合同與勞動合同、工資清欠、權益維護等 10 個維權要點，並在此基礎上，確定了 32 項工會工作的內容。遺憾的是，在這份約 6000 餘字的文件中，全總僅用 70 餘字象徵性地提及了工會在提高外來工工資水平方面的維權工作內容，即“推動農民工工資水平合理增長。大力實施工資集體協商要約行動，建立企業工資集體協商機制和工資正常增長機制，監督企業兌現農民工加班工資，促進企業合理提高農民工工資水平。”這表明全總已經意識到，以各級工會的能力是無法滿足外來工這一權益需求的，在大多數外來工受僱的私營企業中，地方工會通過說服僱主而建立起來的企業基層工會形同虛設，全總當然也無法指望這種徹底受到僱主控制的工會與僱主進行工資集體協商。

表 1 外來工工資、最低工資和城鎮職工平均工資的比較

2005 年			
調查報告簡稱	外來工月工資收入	當地最低工資標準	當地城鎮職工月平均工資
廣東報告[2005]	600 - 800 元：31.3% 收入中位數：700	684 元，占收入中位數的 97.7%	1919 元，為收入中位數的 2.74 倍
河南報告[2005]	500 - 800：45.1% 收入中位數：650	380 元，占收入中位數的 58.5%	1190 元，為收入中位數的 1.83 倍
內蒙古報告[2005]	建築業： 400 - 600：82.8% 收入中位數：500	420 元，占收入中位數的 84%	1332 元，為收入中位數的 2.66 倍
山西報告[2005]	500 - 1000：38.7% 收入中位數：750	520 元，占收入中位數的 69.3%	1303 元，為收入中位數的 1.74 倍
2006 年			
雲南報告[2006]	301 - 500：41.2% 收入中位數：400 元	540 元，收入中位數相當於 74%	1559 元，為收入中位數的 3.89 倍
山西報告[2006]	500 - 1000：32.2%、 收入中位數：750	520 元，占收入中位數的 69%	1508 元，為收入中位數的 2 倍
浙江報告[2006]	800 - 1000：70% 收入中位數：900	670 元，占收入中位數的 74.4%	2297 元，為收入中位數的 2.55 倍
河北報告[2006]	43.6%的被調查者工資低於最低工資標準	520 元	1371 元，為最低工資標準的 2.63 倍
黑龍江報告[2006]	300 - 700：62.6% 收入中位數：500	390 元，占收入中位數的 78%	1324 元，為收入中位數的 2.65 倍
2007 年			
廣東報告[2007]	500 - 1000：74.4% 收入中位數：750	690 元（二類地區），占收入中位數的 92%。	2453 元，為收入中位數的 3.27 倍
重慶報告[2007]	大部分月薪在 700 - 900 之間，收入中位數 800	580 元，占收入中位數的 72%	1924 元，為收入中位數的 2.4 倍
武漢報告[2007]	800 - 1000：32% 收入中位數：900	580 元，占收入中位數的 64.4%	1916 元，為收入中位數的 2.13 倍
安徽報告[2007]	501 - 1000：54.9% 中位數：750	520 元，占收入中位數的 69.3%	1848 元，為收入中位數的 2.46 倍

注：當地最低工資標準為一類地區在調查年份的標準，月平均工資由年平均工資折合而成。

外來工在工資方面的需求也無法通過政府的維權措施得到滿足。在市場經濟已經逐漸形成之後，各地政府為提高工資水平所能採取的唯一措施是提高當地的最低工資標準，當這一標準已經被大部分私營企業作為確定外來工工資水平的依據的時候，所謂的工資增長不過是最低工資的增長，外來工的工資與就業當地城鎮職工的工資水平相比，仍然存在巨大的差距。

表 1 是從一些調查報告中提取的資料（調查報告全稱及出處見附件），這些資料顯示，外來工的工資收入與就業所在地的最低工資標準差距不大。表 1 中的“外來工月工資收入”一欄中的數字來自各報告中所占比例最大的被調查對象，這部分所占比例從 31.3%（廣東報告[2005]）到 82.8%（內蒙古報告[2005]）。在這部分被調查對象的工資收入（中位數）內，就業所在地最低工資標準所占比重最低為 58.5%（河南報告[2005]），最高達到了 97.7%（廣東報告[2005]）。在其他調查報告中，這一比重在 60% - 70%之間的有 4 份、71% - 80%的有 4 份、80% - 90%的有 2 份。另外，將當時當地城鎮職工的月平均工資與這部分被調查對象的工資收入（中位數）相比較，可以發現，兩者的差距最大的為 3.89 倍（雲南報告[2006]），最小的 1.74 倍（山西報告[2005]）。在其他調查報告中，這一差距在 2 -3 倍的達 9 份。2008 年 9 月，《廣州日報》披露了一位外來工在一家制衣廠以打工者的身份收集僱主侵權證據的個案，這位來自廣西的青年在 2008 年 3 月 25 日進入廣州市番禺區一家制衣廠當工人，據他稱，這個工廠的工資是以計件的方式結算的，工作時間是從週一到週六每天 11 個小時，周日 8 個小時，晚上加班每小時額外補助 0.5 元，大部分按月支付工資的員工，每月滿勤三十天能拿到 800 元工資，折算下來每小時 3.3 元，而按照番禺當地的最低工資標準，自 2008 年 4 月 1 日起每月 20.83 個工作日的最低工資為 790 元。⁴⁶

還有一個值得關注的問題是，在 2004 年東南地區出現勞動力短缺現象之後，各地政府紛紛調整最低工資標準，在 2005 年至 2007 年間，一些地方政府對最低工資的調整頻率從每兩年一次改為每年一次，一些地區最低工資的調整幅度也很大。⁴⁷而且，在國務院 2006 年 1 月 18 日審議通過的《關於解決農民工問題的若干意見》中，已經提出要抓緊解決外來工工資偏低和拖欠問題，全總在同一時期也大力提倡工資集體協商並將外來工納入了集體協商的範圍。不過這些措施似乎都沒有對提高外來工的工資水平產生明顯的效果。從表 1 可以看到，在 2005 年至 2007 年間，無論是最低工資標準在外來工工資收入中所占的比重，還是外來工工資收入與城鎮職工平均工資之間的差距，都未見明顯的變化。

與外來工工資有關的另一個權益問題是拖欠工資。2004 年以來，各級政府一直採取各種措施，制止僱主拖欠外來工的工資，例如，要求勞動和社會保障部門重點監控外來工集中的用人單位工資發放情況；對發生過拖欠工資的用人單位，強制其在開戶銀行按期預存工資保證金；建立對拖欠工資行為的責任追究與處罰制度等等。這些措施的確在一定程度上抑制了工資拖欠現象的蔓

⁴⁶ 李穎：“80 後民工‘臥底’維權”，《勞動保障世界》，2008 年第 11 期，第 42-43 頁。

⁴⁷ 例如，深圳市的最低工資標準（關內）在 2003 年為 600 元、2004 年為 610 元、2005 年為 690 元、2006 年為 810 元、2007 年為 850 元、2008 年達到了 1000 元。

延，在各地的調查報告中，也體現了這些措施的效果。不過，也有研究報告提出，地方政府有關部門在處理工資拖欠引起的勞資糾紛時，並非盡心盡力為維護外來工的合法權益。⁴⁸

近年來，根據全總發佈的資料，各地工會在為外來工追討欠薪方面也做出一些工作，在這些工作中，工會通常是借助了政府的資源或者“官辦”的身份，不過，這種“借力”維權的方式受制於政府，當政府部門對拖欠工資之事不予過分計較時，工會自然也就沒有資源可借。這種“借臉”的維權方式也受到工會自身實力的限制，當僱主對工會無權無勢的真實面目有所認識之後，效果自然也難以長久。根據媒體的報導，全總一些地方工會還訂立了“農民工聯動維權方案”，例如，2006年7月4日，18個城市的總工會代表在福建省福州市召開了“城際工會農民工聯動維權研討會”，通過了《全國城際工會農民工聯動維權方案》。該《方案》推出農民工維權聯動服務，服務事項包括18個城市的工會將聯合為外來工追討欠薪和工傷賠償金。⁴⁹ 這種聯動維權的方案設計初衷是，當外來工在就業地因拖欠工資與僱主發生爭議之後，他們戶籍所在地的工會將出面與就業地的工會聯繫，兩地工會共同聯手為他們追討工資。這一方案如果能夠得到實施，在異地就業而孤立無援的外來工們將獲得來自家鄉工會的支持，這對解決工資拖欠的確是一個有效的途徑。然而，這種聯動維權將給工會帶來高額的維權成本，這種成本並非是地方工會所能夠完全承擔的。通常，外來工的家鄉屬於不發達地區，這些地區的工會所共有的特點是工會幹部人手不足，經費短缺，這些特點導致地方工會難以實施這種異地維權的方案。事實上，工資拖欠引發的勞資糾紛常常涉及地方政府的經濟利益，在當地工會都無法解決的時候，異地工會的介入所能夠產生的效果就可想而知了。

1997年3月，湖南省湘潭縣響塘鄉黃志強、吳正國、崔勇等80多位農民以包工的形式，承接了廣東嶺南工業總公司（以下簡稱“嶺南公司”）長沙公司（以下簡稱“嶺南長沙公司”）在湖南郴州一處建築工程的收尾工程。按照合同約定，該公司應在2000年4月工程完工後一年內支付餘下的60%的工資。但嶺南長沙公司在向農民工出具一張259789.93元的工資欠條後，於2001年8月註銷了工商登記。黃志強等人多次在長沙、廣州等地討要工資無果，遂於2004年8月向工程項目所在地的郴州市法院提起訴訟。後經兩審裁定，案件移送廣州市東山區法院處理。2005年初，黃志強等人請求東山區法院立案。不料，法院一直以“未收到郴州法院轉來的訴訟費”為由不予立案。當年5月，黃志強等找到了響塘鄉聯合工會、湘潭縣總工會請求幫助。在湖南省總工會的協調聯絡下，8月中旬，湘潭市總工會、湘潭縣總工會派員與黃志強等人趕赴廣州。後經廣東省總工會的協助，東山區法院於2005年8月立案。2006年4月，法院作出一審判決，確認被告（嶺南公司）對嶺南長沙公司所欠工資承擔支付責任。此後，嶺南公司因不服一審判決，上訴到了廣州市中級法院。湘潭市總工會為協助辦理此案所支付的費用高達近4000元，湘潭縣總工會副主席稱，“工會真想幫到底，但經費緊張，力不從心。”

- 根據龍巨瀾：“討薪成本工會難承受，農民工維權高成本癥結何在”，《工人日報》，轉自“中央政府門戶網站”（http://www.gov.cn/jrzq/2006-06/23/content_317827.htm）改寫。

⁴⁸北京市農民工法律援助工作站：“農民工欠薪案件研究報告”，“中國農民工維權網”（http://www.zgnmg.org/zhi/dybg/bg002_1.htm）。

⁴⁹邱文輝：“18市工會為農民工聯動追薪和招工”，《海峽都市報》，轉自“新浪網”（<http://news.sina.com.cn/c/2006-07-05/03019372175s.shtml>）。

四、結論與建言：全總維權的去政治化與主體歸位

我國自上個世紀 90 年代以來的經濟高速增長，實為以低廉的勞動力換取了經濟全球化的區位競爭優勢所致，為維持這一優勢，各級政府選擇了效率優先的發展戰略，這一發展戰略儘管沒有直接鼓勵企業僱主侵害勞工的權益，但在戰略實施過程中，政府實際上是以疏於監管的态度縱容僱主們的違法行爲。其結果是，在經濟發展帶來了大量的就業崗位的同時，勞工們也因缺少代表和維護其權益的組織而淪為社會的邊緣群體。現屆政府上臺以來，對勞工群體的利益需求予以了較之前屆政府多一些的關注，並先後頒佈了一系列保障勞工權益的政策和法律法規。不過，這種關注是以保障邊緣群體的利益作為一種手段，以達到修補執政黨的合法性基礎和加強執政黨執政能力的目的。因此，建立在政府能力基礎上的維權機制在提供了維權措施的同時，也政治化了全總所承擔的維權角色，並使全總失去了代表和維護工人權益的主體地位。這裏有三點需要進一步指出：第一，執政黨與全總對勞工群體利益的關注是自下而上的，在各種保障政策與法律檔中，勞工僅僅是被關注和被憐憫的對象而已，他們仍然沒有權利通過增強自己的集體力量與資方抗衡。第二，由於執政黨對勞工權益的關注具有高度的政治性，施捨式的維權機制不可能是一套長效機制。一旦遇到經濟環境的變化和政治統治的需要，執政黨可以隨時對有關政策作出調整，現時出於政治需要而成為了被關注對象的勞工群體，便有可能在執政黨新的政治需要下成為被犧牲的對象。⁵⁰當這種情況出現後，勞工權利遭受的侵害將更加嚴重，由勞資衝突引發的社會衝突也將更加激烈。第三，在基於執政黨政治需要並以全總為載體的社會化維權機制中，全總承擔的政治角色遠遠大於勞工經濟利益代表的角色，在這套機制中，全總實際上已經喪失了維權的主體地位。也就是說，現有的維權機制和維權格局在表面上提升了全總的政治地位，實際上卻剝奪了全總在經濟領域的維權主體地位與活動的空間，使全總的維權行動成為一種政治性行爲。

當執政黨將全總定位於以“鞏固黨的執政地位、夯實黨的執政基礎、完成黨的執政使命”為目標的組織之後，在工人們心目中，全總已經不再具有法律所賦予的代表他們利益的地位與權利，甚至不具備表達他們群體意願的功能。而且，這個組織在職能與性質方面與黨政部門無異，但在資源與能力方面又無法與黨政部門相比。既然如此，當勞工們在權益受到嚴重侵害的時候，他們何不直接找黨政部門提出訴求呢？因此，工會維權政治化的後果必然是全總的悲劇結局 - 在政治層面，無法實現執政黨賦予的政治使命；在社會層面，因無法代表工人的利益而遭到工人們的遺棄。為避免這一悲劇的發生，需要一個全總維權去政治化與維權主體歸位的過程，需要一個工人經濟利益代表的主體歸位過程。

⁵⁰ 當全球性金融危機的影響在 2008 年 10 月份在我國顯現之後，中央政府在 11 月要求在各地政府暫緩調整企業最低工資標準。各地工會也紛紛發佈文件，要求下屬各級工會要通過組織勞動競賽、合理化建議、技能培訓等形式，為企業發展獻計獻策，與企業同舟共濟共渡難關。見，上海市總工會：“關於充分發揮工會在組織動員職工推進經濟平穩健康發展中重要作用的通知”，“上海市總工會網站”

(<http://www.shzgh.org/renda/node5902/node5911/node6581/u1a1562103.html>)。廣東省總工會在 2008 年 11 月底宣佈，對於部分經營確實困難的企業，省總工會將暫停其工資集體協商制度。而在一年前，這個工會曾積極倡導開展工資集體協商、建立職工工資正常增長機制。見，吳哲：“廣東省總工會：困難企業可暫停工資集體協商”，“南方報網” (http://www.nfdaily.cn/gd/content/2008-11/22/content_4721247.htm)。

1、主體歸位的前提：正確解讀企業的勞資矛盾

在經濟改革的三十年間，我國已經完成了從計劃經濟向市場經濟的轉型，在市場經濟條件下，執政黨應當對企業的勞資矛盾有一個正確的解讀，將勞資矛盾非政治化，將勞資衝突非政治化，將代表工人權益的工會非政治化。市場中的勞資關係有其自身的運行規律，首先是受到市場供求關係的調節，然後要受到法律的規制，最後是由勞資雙方進行力量的自我平衡。認識到這個規律，就可以理解：（1）勞資矛盾源於企業內部勞資雙方的經濟利益分歧；（2）勞資矛盾是企業內勞資雙方利益協調的表現形式，是一種非敵對性的常規性的矛盾，也與執政黨的政權穩定無關；（3）勞資矛盾大部分可以通過企業內部的勞資利益協調解決，即通過集體談判得到解決，只有一小部分會升級為社會衝突；（4）當這部分勞資矛盾轉變為社會衝突時，社會化的維權機制才派得上用場。基於上述認識，執政黨與全總應當下大力氣推動在企業內部建立集體談判機制，這一機制在短期內可以收到緩和企業內部勞資矛盾的效果，從長遠來看可以從宏觀上理順企業的勞資關係，從而切斷勞資矛盾轉化為社會衝突的根源。

減少由勞資矛盾轉變成的社會衝突的關鍵在於緩解勞資矛盾，緩解勞資矛盾的關鍵又在於在企業內部建立真正集體談判機制，建立集體談判機制的關鍵更在於將全總改造成為真正代表勞工權益的工會組織，因此，關鍵的關鍵在於，執政黨應當正確解讀企業的勞資矛盾，允許全總褪去維權的政治化色彩，為其回歸維權的主體地位提供必要的前提。

2、主體歸位的關鍵：全總回到工人之中

工會來自工人，沒有工人支持的工會，就算徒有工會的名義，也不具有代表工人的屬性，這是一個簡單的道理，毋庸贅述。儘管全總可以利用《工會法》的規定，在中國取得工會的壟斷地位，但是如果繼續遠離工人，遠離企業的勞資關係，繼續對勞工權益遭受嚴重侵害而束手無策的話，被取而代之將是遲早的事情。全總如果想在市場經濟中以工會的身份佔有一席之地，只有一個出路，那就是回到工人之中，回到企業的勞資關係之中，在資方面前毫不含糊地代表和維護工人的權益。其實，一旦回到工人之中，在企業的勞資關係中代表和維護工人的權益，全總將會在“山窮水盡”之時，見到“柳暗花明”之處，在企業勞資關係這個關鍵部位，為減少勞資矛盾轉化為社會衝突的機會發揮巨大的作用。退一萬步說，即使是為了完成執政黨交予的維持社會和政治穩定的任務，回到工人之中，回到企業的勞資關係之中，也是全總完成這項政治任務的唯一途徑。

回到工人之中是全總維權主體歸位的關鍵，這一關鍵要求，要動員與組織工人。應當認識到，工會維權主體的確立並非源於執政黨的政策，而是源于工人的認可，源于工人的支持。長期以來，在維權政治化的過程中，已經形成了一個認識上的誤區 - 工人要依靠工會維權，這是一種本末倒置的認識。全總不過是一個有 60 余萬專職幹部的社會組織，即使這 60 余萬幹部個個都是願意為工人維權獻身的戰士，在第二、三產業的 4 億多勞動者當中，他們每個人至少要承擔 660 人的維權責任，顯然，這是完全不可能的事情。這道簡單的算術題

說明，維權從實質上說是工人自己的事情，工人不過是以工會的名義組織起來，並利用了法律賦予工會的權利，使其維權的訴求與行動具備了合法性的基礎，只有在工人自己組織起來的時候，工會方能以工人代表的身份成爲維權的主體。從這一點看，工會作爲維權主體的關鍵是動員和組織工人。

如果我們再換一種算法，在 4 億勞動者中，每 40 人選舉一個人作爲代表，組成基層工會委員會，那麼，全總就將有 1000 萬企業基層工會的委員，僅從人數上，這 1000 萬人已經相當於全總專職幹部總數的 16 倍。而且，這些人本身就是企業中的工人，在工會的直接授權下，他們每天在工作場所直接監督企業僱主的行爲，這比起專職工會幹部坐在辦公室裏，等待工人們前來投訴，效率強過何止千倍？通過這道簡單的算術題，我們不難看出，全總回到工人之中，其維權的目標就會源于工人的經濟利益需求，其維權的資源就會來自工人的支持，其維權的效果將是降低勞資矛盾的激化程度，從源頭上最大限度地切斷勞資矛盾轉變爲社會衝突的可能性。

全總回到工人當中，回到企業勞資關係當中，還有另外一個重要的意義，這就是將已被僱主掌控且“空殼化”了的企業工會，從僱主手中奪回。現實中，這種被僱主掌控的工會對工人權利和全總的形象所造成的傷害，遠比沒有工會要大的多。道理很簡單，當這種工會在企業的無所作為甚至對僱主的侵權行爲助紂爲虐的時候，全總在工人心目中的整體形象必然遭到敗壞，這樣的“工會”在工人心目中就是僱主利益的代表。試想，如果企業沒有工會的話，工人們在權利遭到侵害的時候，還會自發地組織起來維權，甚至有可能向全總提出組建工會的要求。在僱主掌控的“工會”存在的情況下，這種全總與工會之間建立聯繫的唯一通道就被徹底堵塞了。

目前，全總實際上面臨一系列急需解決的問題：是繼續依靠專職工會幹部替工人維權？還是放手讓工人自己維權？是繼續奔命於社會化的維權機制中給予工人“外部救濟”和“事後維權”？還是回到企業勞資關係中組織工人談判？是繼續容忍企業主在現有的工會組建模式下掌控基層工會，敗壞全總的名聲？還是放手讓工人通過選舉產生企業工會，並通過這一途徑建立起全總牢固的基礎？這一系列問題對於那些置全總的生存與發展於不顧，只在乎自己官位職稱的工會幹部和工會領導人來說，也許是他們最不願意聽到、看到和想到的。但是，對於那些真正關心全總的命運，真正願意看到全總能夠在市場經濟環境中以工人經濟利益代表者的身份繼續生存在下去的工會幹部和工會領導人來說，這些問題既是挑戰也是機遇。

3、主體歸位的條件：撤銷鄉鎮（街道）工會、建立工會培訓中心

鄉鎮（街道）級工會目前是全總系統中地方工會的最低層次。上個世紀末，爲推動在私營企業組建工會的活動，一些縣（區）級地方工會嘗試在私營企業集中的鄉鎮、街道建立工會。2000年，全總確立了“向鄉鎮（街道）一級延伸的工會組織領導體制”的方向，2005年12月，全總發佈《關於加強鄉鎮（街道）工會規範化建設的意見》，對鄉鎮（街道）工會的形式予以確認。可以說，鄉鎮（街道）一級工會的存在是基於全總組建工會的需要。然而，從鄉鎮（街道）工會的設置與實際效果來看，這一級的工會已經成爲阻礙縣（區）等

上級工會和企業工人、企業工會的溝通，影響全總工會組建工作的最大障礙。就鄉鎮（街道）工會的機構設置而言，其辦事機構一般是與黨政部門合署辦公，工會主席大部分由鄉鎮政府官員兼任。⁵¹ 這些兼職的工會主席們無論是從工作的職責還是從政府官員的身份看，都與工會無關。而且，一旦轄區內的企業發生勞資糾紛，這些兼職的工會主席們很可能會在解決糾紛時，站在政府官員的立場上，爲了“保持良好的投資環境”而偏袒僱主。這樣的工會主席既不可能協助工人組織工會，也不可能協助上級工會在企業建立起可以由全總掌控的基層工會。在私營企業之所以出現大批“空殼化”的工會，實際上與這批鄉鎮（街道）工會主席有直接的關係。因此，全總如果要想真正回到企業工人當中，並在企業勞資關係中重建其工人經濟利益代表的地位的話，應當考慮撤銷這一級工會。

鑒於鄉鎮（街道）一級工會實際上根本不具備作爲一級地方工會的能力，地方總工會應當根據當地企業的數目和規模，考慮將企業基層工會的成立審批權收回到市或者區（縣）總工會，同時撤銷鄉鎮（街道）工會。區（縣）總工會可以以企業較爲集中的工業區爲基礎，劃分工會組織的格局，可以在數個鄉鎮（街道）區域內，建立一個由縣（區）總工會直接管理的工會組織員培訓中心，培訓來自企業的工會組織員，同時由該中心協助企業工人通過選舉程序產生基層企業工會委員會。區（縣）總工會還可以在某一行業較爲集中的地區，建立行業工會，由行業工會負責組織工人，開展集體協商活動。

4、主體歸位的路徑：進行真正的集體談判

在工會運動二百餘年的發展歷史中，集體談判始終是工會的核心工作，沒有集體談判便沒有工會存在的必要。換句話說，工人組織工會不是爲了組織而組織，他們組織起來成立工會或者加入工會的目的是爲了在僱主面前具有更強的討價還價的能力。我國的《勞動法》、《工會法》、《勞動合同法》等法律，也都規定了工會在集體合同制度中要代表工人的經濟利益。集體談判以其連續的談判週期，爲工會創造了持續作爲工人利益代表的條件；以其帶有對抗性的談判技術要求，使工會幹部獲得了增強自身維權能力的機會；以經過數個回合的談判過程而達成的集體合同，使工會維權主體的地位得到了明確與保證。

遺憾的是，這種可以爲工會和工人帶來巨大利益的制度，在全總十多年的推動過程中完全失去了它的存在意義。在這個過程中，全總抽掉了“談判”這一核心內容，在此過程中產生的集體合同幾乎千篇一律地複製了上級工會或者地方勞動行政部門提供的合同文本，在合同與合同之間、條款與條款之間、條款與法律之間幾乎沒有差異。這類集體合同既不能反映不同企業的實際就業條件，也無法反映不同工種的特殊就業需要，集體合同的簽訂過程成爲了一場下

⁵¹ 一份對湖北省鄉鎮（街道）工會的調查報告證實，在2006年，該省鄉鎮（街道）工會中與同級黨政機關合署辦公的占48%，這些黨政機關包括鄉鎮（街道）的社會事務辦公室、經濟發展辦公室、經濟協調科、黨政綜合辦公室、黨群工作科、綜合治理辦公室、人民武裝部、計劃生育辦公室等等。見，“關於我省鄉鎮（街道）工會工作情況的調查報告”，“中國工會理論研究網”

（<http://yxlw.acftu.org/upload/files/1203399290398.doc>）。據湖南省總工會2007年下半年對全省鄉鎮（街道）工會的調查，該省2412個鄉鎮（街道）工會共有專職、兼職工會幹部5285人，其中專職工會幹部741人，僅占14%的比例。見，湖南省總工會組織部：“湖南省鄉鎮街道工會工作調查報告”，《中國工運》，2008年第4期，第31-32頁。

級工會完成上級工會下達指標的“數字遊戲”。

我們認為，要建立真正的集體談判制度，既要堅持集體談判的普世原則，也要面對全總的現狀，在推進的方式方法方面，既要體現企業工人的意願也要具有可操作性。為此，全總應對以下三點予以考慮：

第一，要以企業層面的集體談判為基礎，行業性的集體談判應該以本行業內各企業的談判結果為基礎。企業的集體談判可以體現出企業的特殊情況，而以此為基礎進行的行業集體談判，才能談出有充分代表性的行業集體合同。在集體談判一百五十餘年的歷史中，集體談判和集體合同始終處於動態之中，工會在不同的時期、不同的行業、不同的企業，採取什麼樣的談判策略、以那些事項作為談判重點、在談判的那個階段做出讓步、在那些談判事項上做出讓步，所有這一切都是需要根據實際情況相機決定的。因此，集體談判是一個複雜的過程，是一個充滿變數的過程，通過這個過程產生的集體合同才是一份真正的集體合同。

第二，在一個市場經濟的環境中，工資最終要由市場來決定。儘管在集體談判中，工資是工會要約提出的主要談判事項，但是這類事項不過是工會用於談判的砝碼，用以換取資方對職業保障、雇員福利、勞動條件等諸多方面的讓步與承諾。這樣一來，在雙方達成的集體合同中，工資可以是增長的，可以是維持不變的，甚至可以是降低的，而在後兩者出現的同時，工人的職業保障、福利待遇和勞動條件必有改善。從這一點看，我國一些地方工會在國際金融危機的負面影響出現之初，就提出停止工資集體協商，實為不智之舉，這是一種不瞭解集體談判真諦的所為。停止工資集體協商的實質是拱手讓出工會的談判權利，讓出勞動者的權益，而這又與增加工人的職業保障，減少僱主裁員無補。

第三，企業的集體談判必須在由工人選舉產生的談判代表與僱主或者僱主的代表之間進行。工人的集體談判代表與企業工會委員有相同之處也有不同之處，前者的人數往往多於工會委員人數，後者也可能不是集體談判代表，這都要取決於工人們的意願。另外，在工人的集體談判代表中，一定要保證有來自企業基本工種的代表，這樣才能保證集體談判具有充分的代表性，談判出來的集體合同能夠體現本企業所有工人的利益。

當全總褪去了維權的政治化色彩，回到企業工人之中、回到企業勞資關係當中之後，當全總撤銷了鄉鎮（街道）工會，建立了工會培訓中心之後，當企業工會可以與僱主進行真正的集體談判之後，全總才算真正地按照市場經濟中工會的運作模式，在自我改造的道路上邁出了第一步，中國工會運動才會有真正的出路。

附件

本報告引用之調查報告的全稱及出處

調查報告簡稱	調查報告名稱	作者	時間/樣本	出處
廣東報告[2005]	善待外來工，共建和諧廣東 - 廣東外來工最低工資調研報告	韓兆洲、孔麗娜	2005年/1760	《調查研究》，2006年第2期，第46-49頁
河南報告[2005]	關於我省進城務工人員權益保障問題的調研報告	河南省政協、河南省總工會	2005年/不詳	“中國工會理論研究網” (http://yxlw.acftu.org/template/6/file.jsp?cid=13&aid=48)
內蒙古報告[2005]	關於農民工合法權益維護狀況的調研報告	內蒙古自治區總工會	2005年/200	“中國工會理論研究網” (http://yxlw.acftu.org/template/6/file.jsp?cid=14&aid=157)
山西報告[2005]	農民工未來歸宿意願的調查分析	山西省總工會	2005年/450	“中國工會理論研究網” (http://yxlw.acftu.org/template/6/file.jsp?cid=14&aid=159)
雲南報告[2006]	雲南省農民工基本狀況調查報告	雲南省總工會	2006年/29426	“中國工會理論研究網” (http://yxlw.acftu.org/template/6/file.jsp?cid=14&aid=99)
山西報告[2006]	山西省農民工的結構情況及權益保障總體狀況	山西省總工會	2005-2006年/不詳	“中國工會理論研究網” (http://yxlw.acftu.org/template/6/file.jsp?cid=14&aid=160)
浙江報告[2006]	浙江省農民工情況調查報告	浙江省總工會	2006年/不詳	“中國工會理論研究網” (http://yxlw.acftu.org/template/6/file.jsp?cid=14&aid=138)
河北報告[2006]	河北省農民工基本情況調查報告	河北省總工會	2006年/2200	“中國工會理論研究網” (http://yxlw.acftu.org/template/6/file.jsp?cid=14&aid=163)
黑龍江報告[2006]	黑龍江省農民工情況的調查報告	黑龍江省總工會、勞動和社會保障廳、農業委員會	2006年/9249	“中國工會理論研究網” (http://yxlw.acftu.org/template/6/file.jsp?cid=14&aid=148)
廣東報告[2007]	廣州番禺區某工業園 176 名外來工社會保障統計調查報告	陳楚玉、馮秀娟	2007年/176	《醫學信息》，2008年第8期（第21卷），第1240-1243
重慶報告[2007]	重慶市農民工社會心態和發展願望專題調研報告	重慶市總工會	2007年/9658	《新重慶》，2007年第11期，第39-42；第12期，第30-32頁
武漢報告[2007]	中國農民工最新情況調查報告	簡新華、黃錕	2007年/765	《中國人口·資源與環境》，2007年第6期，第1-6頁
安徽報告[2007]	安徽省工人隊伍狀況調查報告	安徽省總工會	2007年/1202	“中國工會理論研究網” (http://yxlw.acftu.org/template/6/file.jsp?cid=15&aid=220)

“中國勞工通訊” 其他研究報告與發表日期如下：

中國勞工權益保障研究系列報告之一

利益的衝突與法律的失敗：中國勞工權益分析報告（2004年11月）

中國勞工權益保障研究系列報告之二

官商較量與勞權缺位：中國職業安全衛生報告（2005年4月）

中國勞工權益保障研究系列報告之三

掙扎在去留之間：中國廣東省東莞女工狀況的調查筆錄整理報告（2005年6月）

中國勞工權益保障研究系列報告之四

中國工人運動觀察報告(2000-2004)（2005年9月）

中國勞工權益保障研究系列報告之五

致命的粉塵：中國廣東地區珠寶加工業矽肺病個案分析報告（2005年12月）

中國勞工權益保障研究系列報告之六

有效的工人組織：保障礦工生命的必由之路——中國煤礦安全治理研究報告（2006年3月）

中國勞工權益保障研究系列報告之七

關於中國童工現象的實地考察報告（2006年5月）

中國勞工權益保障研究系列報告之八

“以人為本”？：煤礦礦難遺屬談話的啓示（2006年11月）

中國勞工權益保障研究系列報告之九

中國工人運動觀察報告(2005-2006)（2007年5月）

中國勞工權益保障研究系列報告之十

集體合同制度是調整雇傭關係的必然選擇（2007年9月）

中國勞工權益保障研究系列報告之十一

公力救濟在勞工維權過程中的異化：對三起工傷（職業病）索賠案的分析（2007年12月）

中國勞工權益保障研究系列報告之十二

從“狀告無門”到“欲加之罪”——對工人集體行動演變過程的分析（2008年3月）

中國勞工權益保障研究系列報告之十三
終結“法外運行”的雇傭關係 - 論《勞動合同法》對工會角色的定位（2008
年7月）