

中国劳工权益保障研究系列报告之四

中国工人运动观察报告
(2000-2004)

中国劳工通讯
(<http://www.clb.org.hk>)

2005年9月

目 录

导言	2
第一部分 报告期内中国经济、政治和社会环境的变化	3
第一节 经济环境的变化	3
第二节 政治环境的变化	5
第三节 社会环境的变化	6
第二部分 工人的集体维权行动	8
第一节 行动的参与者、基本诉求、直接原因和根本原因	9
第二节 行动的形式及其发展轨迹	13
第三节 政府对工人集体维权行动的应对之策	16
第四节 工人集体维权行动的障碍	21
第三部分 中国官方工会的维权活动	24
第一节 工会组建运动与发展农民工会员	24
第二节 集体合同制度与三方协商机制	27
第三节 全总的公布维权成就和实际效果	29
第四节 试行基层工会主席直选	31
第五节 全总在工人集体维权行动中的角色	32
“中国劳工通讯”评论	33

导言

2000年至2004年间，中国工人运动以集体维权行动为主流。长期以来，工人的集体维权行动在中共的文件和部分学者们的分析中被定义为“社会不稳定因素”，此类行动对保护劳工权益，推动政治制度改革和促进社会平衡的积极意义一直被曲解和掩盖。本报告将提出：（1）工人集体维权行动有助于促使中国政府落实法律所规定的劳工权利；（2）工人集体维权行动揭示了中国经济改革和市场经济建立过程中的社会不公正和腐败，在缺少政治监督机制的官僚系统之外，这类行动已经成为一种重要的社会监督方式；（3）工人集体维权行动迫使社会舆论界和政府官员正视和重视当今中国存在的各种社会不公正问题，进而为政府制定相应的法律和政策提供了依据；（4）工人集体维权行动向外界说明，中国工人不再只是松散的、驯服的、短视的群体，他们正在成为具有一定的组织意识、民主意识和抗争意识的组合，尽管这些行动与工会运动之间尚有一定的距离，但是，如果中国政府放弃对工人运动的压制政策，在劳资冲突中扮演中立的调解者的角色，一个真正独立的工会运动和一种相对平衡的劳资关系在不久的将来会在中国出现；（5）在工人集体维权行动中，不但包含着影响社会稳定的风险，也蕴含着中国进行政治改革、建立社会对话机制的机遇，这里的关键也在于中国政府的态度和政策。

本报告的目的在于，第一，通过统计数据、个案、文献和媒体报道，观察报告期内中国工人运动的发展变化，观察中国宪法规定的权利与劳工运动实践之间的差异、国际劳工标准与中国政府和官方工会实际作法之间的差距。第二，观察报告期内中国对工人集体维权行动的总体方针与回应策略的发展变化。第三，描述中华全国总工会(以下简称“全总”)在报告期内的维权活动及其在工人运动中的角色。

本报告由三个部分组成：第一部分概括总结中国在上个世纪90年代初开始的第二轮经济改革对工人权利的影响，描述报告期内工人集体行动产生的背景。第二部分以来自民间和中国官方的统计数据和个案为依据，描述2000年至2004年间工人集体维权行动的原因、形式、发展轨迹、行动障碍和社会影响，概括各级政府对工人集体维权行动的应对策略。第三部分对中国官方工会在报告期内的活动加以总结。面对改革与经济体制的巨大变革，全总系统在上个世纪90年代已经面临严重的生存危机。为此，全总对其基本职能和工作重点做出了调整。本部分将列举中国官方工会在5年间的政策变化、活动范围、维权障碍以及有限的改革措施。

本报告所用之资讯主要包括：文献(政府文件、官方工会文件、政府官员论点、学术论文等)、个案、统计数据和媒体报导。本报告所使用的部分文献和统计数据来自中国官方或者由官方控制的媒体，包括，政府部门的网站、民间网站、报纸、学术期刊等。由于中国对工人集体维权行动的信息封锁，有关此类行动的信息除个别的来自中国官方媒体外，大部分个案和有关报导来自海外的非政府组织网站、学术期刊和商业报刊。

第一部分 报告期内中国经济、政治和社会环境的变化

第一节 经济环境的变化

报告期内，中国经济环境变化的明显特征是国有企业的比重继续下降，这种变化以国有企业的改制和私营企业的发展为主要的标志。在中国共产党第十五届四中全会(1999年9月)和十六届三中全会(2003年10月)上，对国有企业的改革方向和原则作了修正，确定：除公益性行业、关系国家安全的行业、不可再生资源行业和对国家具有重大意义的科技开发等四个行业外，在其他竞争性行业，国有经济都可以退出；在保留国有部门的同时，大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济，实现投资主体多元化。

报告期内，国有企业的结构调整可以概括为企业关闭与破产、企业兼并和重组、中央企业下放和企业减员脱困等四个方面；结构调整主要涉及煤炭、有色金属、核工业、纺织、军工、钢铁、炼油、建筑、制糖、森林工业等多种行业。国有企业的改革主要在两个层面上进行：一是实行国有经济退出的战略，将大批国有中小企业通过出售、转让、改造为股份合作制等多种方式转变为私营企业；二是对国有大中型企业实行股份制改造，在这些企业建立现代企业制度。这些改革被称为“国有企业改制”。

报告期内，中国经济保持高速增长，各年的GDP分别为89404亿元(2000年)、95933亿元(2001年)、102398亿元(2002年)、116694亿元(2003年)和136515亿元(2004年)。从上个世纪90年代中期开始，私营企业的数量和资金总量一直呈现快速增长的态势。根据国家统计局“第二次全国基本单位普查”的资料，在两次普查期间(1996—2001年)，私营企业从44万户增加到132万户，增长了两倍；私营企业单位数占全部企业的比重由16.9%上升到43.7%，提高了26.8个百分点；私营企业从业人员从802万人增加到3170万人，增长近3倍，年均增长幅度为31.6%；私营企业从业人员占全国企业从业人员的比重由4.4%上升到19.2%，提高了14.8个百分点。一项由中国企业评价协会与“中国经济网”对非公有经济制造业企业的研究结果表明，2003年，私营企业单位数已经达到300.55万户，从业人员达到4088万人。

在中国经济持续增长的同时，也出现了失业严重、工人的待遇低下、社会保障体系薄弱、社会贫富差距过大等等问题，这些问题成为了工人集体维权行动的主要原因。

城镇存在严重的失业问题

在报告期内的国有企业改制中，数以千万计的国有企业工人在根据工龄一次性领取经济补偿金之后，放弃了“国有企业工人”的身份，这种以经济补偿金“置换国有企业工人身份”的做法被俗称为“买断工龄”。“买断工龄”之后，有一部分工人失去了工作岗位，成为下岗工人、失业人员或者在未达到退休年龄之前被要求“提前退休”。来自中国“新华网”的数据显示，在1998年至2003年间，国有企业累计下岗职工总数达到了2818万人；另据来自劳动和社会保障部的数据，从1995年到2002年的7年间，国有企业累计下岗职工人数达到了3000万人以上。

报告期内，中国的资源型城市出现严重的失业问题。据中国矿业协会统计，在390余个以采

矿为主的资源型城市中，有12%（约50多个城市）处于衰落期；全国约有400多座矿山已经或将要关闭。随着资源枯竭，这些城市的失业问题愈加严重。2003年，辽宁省阜新市市长向媒体透露，在这个“煤城”的78万城市人口中，已有15.6万人下岗或者失业，到2005年，预计达到17.6万人；城区低于最低生活保障线的特困居民达19.8万人，占城区人口的四分之一。

劳动力市场存在巨大的供求失衡

在中国，劳动力总供给大于总需求是一个不争的事实。城镇下岗失业工人、城镇新增劳动力和农村流动劳动力构成城市就业的三大压力源。来自中共中央宣传部、劳动和社会保障部的数据显示，在“第十个五年计划”期间（2001年 - 2005年），每年城镇新增劳动力将升至峰值，加上现有城镇失业人员，每年城镇需要安排就业者达到2200至2300万人，而每年新增就业岗位只有700至800万个，年度供大于求的缺口为1400万到1500万个。同时，农村还有1.5亿富余劳动力需要转移。

在劳动力市场供求严重失衡的情况下，城镇下岗失业人员再就业相当困难。为促进再就业，从1998年6月至2002年9月，中共中央、国务院及其所属各部委曾经连续发布9个文件，要求各地方政府采取各种措施，保证国有企业下岗失业人员的基本生活并协助他们再就业。这些措施包括：拓展商贸、餐饮等传统服务业领域的就业渠道；鼓励私营企业招收下岗失业人员、为下岗失业人员自谋职业和自主创业提供贷款和减免税收等等。但是因为下岗失业人员存在年龄较大、文化程度较低、技术单一等再就业困难，这些政策的实际效果难如预期。根据劳动和社会保障部、国家统计局公布的数据，2000年，失业下岗工人的再就业率仅为35%，2002年继续下降到26%。劳动和社会保障部2002年在全国66个城市的抽样调查也证实，85.4%的再就业者从事临时性工作，只有9.4%成为正式职工。可以说，大部分再就业者进入了职业不稳定、缺少社会保险和工资报酬低的非正规就业领域。2002年“第五次全国私营企业抽样调查”的结果还显示，在接受调查的3258户私营企业中，尽管有90.6%的企业声称招用了来自国有企业的下岗失业人员，但是此类人员的比例仅占企业员工总数的20%（中位数）；在中国西部地区被调查的企业中，这一比例更只有17%，而西部地区又是国有企业下岗失业人员集中的区域。

社会保障体系难以承接失业的压力

中国政府曾设想建立一个完善的社会保障体系以推进国有企业的改革。遗憾的是，在这个设想实现之前，“减员增效”和“企业改制”的政策已经产生了数千万下岗失业人员。国务院从2000年底开始实施《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》，而且提出了“确保国有企业下岗失业工人基本生活费按时足额发放，确保离退休人员基本养老金按时足额发放”；要建立“下岗职工基本生活保障线”、“失业救济线”和“城市居民最低生活保障线”。尽管这三条保障线看起来完整有序，但是资金来源问题却没有得到解决，大多数企业因经济效益不佳而难以筹措资金，一些地方政府也因财政困难而不能提供足够的资金。

中央政府在1998年曾经发布文件，要求保证下岗职工100%进入企业开办的再就业服务中心。但是，根据中国劳动力市场信息网监测中心发布的数据计算，在1998年到2001年4年间，下岗职工人数与进入再就业服务中心的人数之间的差距逐年增加：1998年为6万、1999年为29万、2000年为44万、2001年达到52万。据分析，导致下岗职工被再就业服务中心拒之门外的

主要原因之一是，一些地方政府无法筹措到足够的资金为再就业服务中心支付那部分应当由政府负担的费用。在此情况下，政府不得不要求企业控制进入中心的人数。这种情况导致部分下岗工人在失去了工作岗位和正常的收入后，不能领取下岗职工基本生活保障费，而他们因为没有和企业完全解除劳动关系，也没有资格申请失业救济金。

2001年，劳动和社会保障部颁布政策，要求取消企业的再就业服务中心，将下岗工人转为失业人员；这些人在领取2年的失业救济金后，如果仍然不能就业，将领取“最低生活保障费”。这一政策为刚刚建立的城市“最低生活保障”系统带来巨大的压力。据来自政府的数据，到2002年7月10日，享受城市“最低生活保障”城镇居民已经从2001年底的1170万人迅速增加到1930.8万人。这些骤然增加的贫困人口给地方政府财政带来巨大的负担，迫使它们不得不提高对“最低生活保障”家庭的审核标准或者以根据可以筹措到的保障基金来确定享受此种待遇的人数，以对低保对象实行所谓的“总量控制”。

第二节 政治环境的变化

报告期内，中国政治环境并无明显的变化。2002年，中央政府完成了权力的交接，新一届政府提出了“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”的施政方针，并提出构建社会主义和谐社会的目标。但是，执政党在政治制度方面并没有重大的改革举措，继续将“维护政权稳定和社会安定”作为执政的首要目标，并致力于维持中国共产党的统治及其等级结构。为此，政府继续限制公民的政治自由和政治权利，包括：言论自由、出版自由、结社自由等等。

报告期内，中央政府继续将党风廉政建设和反腐败工作作为一项重大的政治任务。2003年2月，中共中央纪律检查委员会第二次全体会议提出今后五年党风廉政建设和反腐败工作的目标：党员干部廉洁从政的自觉性明显提高，部门和行业风气普遍好转，对领导干部行使权力的监督切实加强，防范腐败的机制基本形成，反腐倡廉法制化程度有新的提高，腐败现象蔓延的势头进一步得到遏制。自1993年中共中央统一部署开展反腐败之后，腐败势头并未得到抑制，报告期内发生的多起官僚体系的整体腐败个案已经对政府的公信力和日常运作造成巨大的负面影响。2001年，辽宁省沈阳市市长慕绥新、副市长马向东腐败案重要涉案人员达122名，其中，副省级干部1名、沈阳市副市级干部4名、正局级干部11名、副局级干部7名；随着对该市官员的进一步调查，2003年底，涉及收受贿赂等违法违规行为的处级以上官员已达到400多人。2002年，黑龙江省绥化市市委书记马德卖官受贿案涉案官员为265名，包括：国家国土资源部部长、黑龙江省原政协主席以及8名副省级官员。2003年，湖北省襄樊市市委书记、市人大常委会主任孙楚寅腐败案涉案的领导干部达74名，包括30余名市级政府机构和县市的“一把手”，11名厅级干部。

1997年，在中国共产党第十五次全国代表大会上，中共中央总书记江泽民在政治报告中确立了私营企业自主发展的基本框架，提出非公有制经济已经成为社会主义市场经济的组成部分的概念。2001年7月1日，江泽民在庆祝中国共产党成立八十周年大会上发表讲话，将私营企业主定义为“中国特色社会主义事业的建设者”，并提出私营企业主中的“优秀分子也可以被吸收到中国共产党里来。”这种提法随即被写进《中国共产党党章》。报告期内，作为经济精英的私营企业主在与政治精英的合作中获得前所未有的政治地位，加入中国共产党、进入各级立法机构、担任地方政府官员、通过商会和工商联合会等组织影响各级政府的决策等等，已经成为他们向政治核心迈进的主要标志。据北京市社会科学院戴建中研究员统计，2002

年，私营企业主中已经有县级人大代表的5400人、省级人大代表372人、全国人大代表48人；县级政协委员8500人、省级政协委员895人、全国政协委员46人。戴建中还发现，这些人大代表和政协委员们的资产数额与参政层次之间具有正相关关系，例如，担任县级以上人大代表者大多拥有千万元以上的资产；担任全国人大代表的大多拥有亿元以上的资产。

报告期内，通过工商联会等组织，私营企业主已经显示了对各级政府的影响力，已经成功地迫使各级政府修改政策和法律，其中最为瞩目的是2003年在中国房地产业发生的政策变革。2003年6月5日，中国人民银行发布《关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》（“121号文件”），该文件要求，严格商业银行信贷条件，以抑制部分地区房地产投资的过热倾向。此文件受到房地产商的强烈反对，他们通过自治组织 - “全国工商联住宅产业商会”，采取各种方式，最终迫使国务院在8月31日发布《关于房地产市场持续健康发展的通知》（“18号令”），肯定了房地产业作为国民经济“支柱产业”的重要地位，提出了“对符合条件的房地产开发企业和房地产项目要继续加大信贷支持力度。”

第三节 社会环境的变化

报告期内，中国社会环境发生了重大的变化，人民高度不满、各类社会抗争事件不断、治安环境恶劣、贫富两极分化。

生存与就业受到严重威胁

在有关中国问题的研究文献中，造成中国社会不稳定的因素被广泛地论及，包括：在城市存在大规模失业下岗人群；在农村存在各种沉重的税费；腐败造成的巨大经济损失；社会中存在的巨大的贫富差异，等等。这些不稳定因素的聚集和交互存在，形成了泛滥于中国社会的不满情绪。

2002年3月，在第九届全国人民代表大会第五次会议上，国务院总理朱镕基在其所作的《政府工作报告》中提出，政府应当关心弱势群体，这是“弱势群体”一词首次见诸于官方文件。此时，城镇中的下岗失业工人已经成为这个“弱势群体”中的主要组成部份。他们中间的大部分人来自改制前的国有企业和集体所有制企业，在领取了经济补偿金后，放弃了其“公有制企业工人”的身份，而经济补偿金数额之少，使他们很难将其作为生活来源。根据劳动和社会保障部2002年12月的调查数据，在66个被调查的城市中，补偿金和安置费的平均金额为13603元。下岗和失业人员要用这笔钱应付基本生活之外的各种支出，例如，交纳养老保险费、子女教育费等等。这使他们只能依靠微薄的失业保险金、最低生活保障费以及从事各种低收入的临时性工作为生。在黑龙江省总工会2001年底对全省困难职工生活状况的调查中，发现一部分贫困家庭月收入水平在100元至200元之间，除去购买粮、蔬菜及交付水、电、房费外，再无剩余；医疗费用和子女教育费用成为这些家庭的两大负担。

国家统计局城市调查队的数据显示，2002年中国最低收入户的人口占城镇总人口10%，困难户人口占城镇总人口5%；当年城镇总人口为50212万人，按这个比例，最低收入户的人口约有5021.2万人，其中困难户人口约有2510.6万人；在城镇贫困家庭中，食品消费占消费支出的比重(恩格尔系数)达到47.2%，比全国平均水平高出9.5个百分点。

在生存受到威胁时，城镇居民对社会的不满情绪迅速积聚。在 2003 年第 3 期《战略与管理》季刊中，有学者撰文提及，根据一项调查，中国城镇居民中对生活状况不满意者约 1 - 2 亿人，占城镇人口比例的 22 - 45%，非常不满意者大约有 3200 - 3600 万人，占 7 - 8%。这些不满意者主要是那些在经济改革中的利益受损者，包括，下岗失业者、收入下降者。学者指出，这种大范围的不满情绪已经形成了影响中国稳定的催化剂，这种情绪的迅速积累甚至有可能演化为社会动荡的导火线。

各类抗争事件不断

在报告期内，人民心中长期被压抑的不满情绪已经因为一次小冲突瞬间爆发，并酿成数千乃至数万人的群体抗议行动，行动的目标直指政府机关、政府官员、企业管理者和私人投资者；抗争的内容涉及在住房拆迁、企业破产、企业改制、建设征地、政府赋税等等政府行为和企业行为中公民的经济权益。例如，继 2004 年 10 月 18 日重庆市万州区爆发几万民众包围区政府的事件之后，10 月 27 日至 31 日，四川省汉源县数万农民因不满政府强制拆迁和官员黑箱作业，到大渡河瀑布沟电站静坐，阻止大坝截流，在与武警的冲突中，有农民被打死，多人受伤，愤怒的农民和当地学生举行近十万人游行示威，冲击县政府。这些事件说明，在中国社会，孤立的群体已经开始聚合，特定的群体已经开始合并，分化的利益诉求已经开始整合，而最终引发社会危机。

收入严重两极分化

从上个世纪 90 年代以来，中国社会的收入差距逐渐加大，“富者愈富、贫者愈贫”的现象在城市中愈加明显，城市中的贫困人口比重在逐年增加。据统计，2002 年与 1985 年比较，最高收入户人均全年收入与最低收入户之间的相对差扩大了 3.74 倍，高低绝对差由 1985 年的 901 元扩大到 2002 年 17680 元，扩大了 19.6 倍。

收入差距加大导致中国基尼系数年年攀升。由于统计口径上的差异，关于中国的基尼系数有几种说法。原国家总理朱镕基在 2001 年全国人大和政协会议期间的记者招待会上称，据中国 1999 年的调查，根据国际惯例所计算的基尼系数是 0.39。《市场报》则在 2004 年 9 月 21 日发表一条消息，称，中国的“基尼系数”早在 1994 年就超过了国际公认的 0.4 的警戒线，到 2003 年，已达到了 0.461。而中国国家统计局副局长邱晓华在 2003 年认为，因为“中国是一个典型的二元经济结构的国家，不能以基尼系数一般的标准来看待中国。”不过，该统计局 2002 年 5 月至 7 月进行的一项城镇居民家庭财产的调查表明，10% 的最低收入家庭的财产总额占全部居民财产的 1.4%，而 10% 的最高收入家庭的财产总额占全部居民财产的 45.0%，城市居民家庭财产的基尼系数为 0.51。

第二部分 工人的集体维权行动

首先应当指出，当代中国工人所面临的不仅仅是“权利缺失”的问题，更多的是“权利被剥夺”的困境。因此，近年来，劳资矛盾和以劳资矛盾为形式的工人与地方政府之间的矛盾成为社会的主要矛盾，工人集体维权行动成为一种必然发生的社会现象。工人从个人或者集体权益诉求式的申请劳动争议仲裁和上访转为依靠自身组织起来的集体维权行动，体现了维权形式的转变，也代表了中国工人运动的一种发展趋势。

来自官方的统计表明，报告期内，集体劳动争议案件大幅上升。据劳动和社会保障部，国家统计局发布的《劳动和社会保障事业发展统计公报》，1998年全国劳动争议仲裁机构受理的集体劳动争议案件为6767件，比1997年增长近65%；1999年为9043件，再增33%；而2003年，集体劳动争议案件达到了1.1万件，5年间增长了63%。

“人民来信来访制度”（简称“信访制度”或者“上访”）是中国公民表达不满和诉求的“合法”程序。从上个世纪末开始，上访活动高潮迭起。据《瞭望东方周刊》获得的一份权威官方资料，仅从2003年7月1日到8月20日不到两个月的时间，到中共北京市委门前上访的就达1.9万人次，群体上访达347批；到中共中央纪律检查委员会门前上访的人员达1万多人次，群体上访453批，平均每天达100多人，最多一天达到152人，创改革开放以来的历史新高。国家信访局局长周占顺在同年11月接受新华社《半月谈》采访时承认：“今年以来，群众信访总量仍呈现上升趋势”；“群众集体上访、重复上访和群众赴京上访上升幅度大，人数多、规模大、持续时间长、行为激烈，在一些地方和行业引起连锁反应，严重影响首都北京和局部地区的社会稳定。”

集体劳动争议案件和集体上访案件的增长趋势与各地工人集体维权行动迅速蔓延的趋势相吻合，而后者正代表了报告期内中国工人运动的主流。从中国媒体的零星报道中，可以发现这类行动呈现上升的趋势。据《张掖日报》报道，2003年，甘肃省10人以上的群体性事件比2002年翻了一番，2004年第一季度增幅已达到60%以上，其中上百人、几百人围堵省委、省政府机关的群体性事件已经发生10多次。“新华网 - 新闻中心 - 新安时评”2003年12月3日报道，在辽宁省省会沈阳市，2003年共发生群体性事件1300余起，参与者达17万余人次，仅10月份就发生112起。《中国青年报》2004年12月报道，1月至7月，广东省政府劳动部门处理过的群体性突发事件达540宗，涉及人数5.73万人；比上年同期分别增加了15.4%和17.7%。尽管中国政府封锁资讯渠道，致使报告期内工人集体维权行动的整体数据难以获知，但是，通过网络传播的有关个案情况仍然提供了工人集体行动的具体资讯。这些资讯多为海外关注中国工人权益的非政府组织所提供。这些资讯虽然在完整性、准确性方面有所欠缺，但是，大量个案的集合足以反映的报告期内工人集体维权行动的原因、诉求、方式、过程和后果，也因此而成为本报告写作的主要依据。本报告以下部分引用的个案除个别注明的外，来自：“大参考”（<http://www.bignews.org>）、“大纪元网”（<http://www.epochtimes.com>）、“博讯新闻网”（<http://www.peacehall.com>）、“BBC中文网”（<http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/default.stm>）、“凤凰网”（<http://www.phoenixtv.com>）、“看中国”（<http://www.secretchina.com>）、“多维周刊”（<http://www.chinesenewsweek.com>）、“人民春秋网”（<http://maostudy.org>）和“中国劳工通讯”（<http://gb.china-labour.org.hk>）。

第一节 行动的参与者、基本诉求、直接原因和根本原因

报告期内，工人集体维权行动的参与者可以分为两类：一类是以失业下岗工人为主体的，包括了少量的退休工人和在职工人，他们来自中国的东北、西北、西南和中原各省的一些老工业基地，集中在能源、森林加工、军工、纺织、钢铁、炼油、建筑、制糖等产业，这些产业正是国有企业改革和结构调整的主要对象。一类是不具备城市户口而在城市各类企业中从业的工人，这类工人被社会定义为“农民工”。他们主要来自中国东南沿海的经济发达地区，集中在本地投资和海外投资的私营企业中，这些企业存在有类似资本主义原始积累时代的劳资关系。这两类行动参与者也正是中国当代社会“弱势群体”的主要组成部分。

失业下岗工人（包括提前退休的工人）行动的具体诉求主要包括：（1）要求实现就业的权利、（2）要求企业发还拖欠的工资、社会保险费用、集资款等；（3）要求惩治造成企业破产的经营管理者和政府官员；（4）要求提供基本的生活保障；（5）要求释放被关押的工人代表。报告期内，由这类工人参与的集体维权行动有些规模较大，持续时间较长，例如：

- 1999年12月至2000年4月，四川省六枝煤矿上万名工人十余次冲击、阻断铁路，表示对失业补助方案的不满。
- 2000年2月底，辽宁省葫芦岛市杨家杖子钼矿两万名矿工和数千名家属举行抗议行动，抗议该矿破产后发放的一次性遣散费过低。
- 2000年5月至2003年，辽宁省辽阳铁合金厂数千名工人举行持续的抗议行动，初期是要求追究经营者造成企业破产的法律责任，后期则要求政府释放被捕的工人代表。
- 2001年7月9日，吉林省舒兰市舒兰矿务局约1万名工人和家属冲击吉林市至哈尔滨市的铁路干线并占据火车站，抗议矿务局领导贪污和经营不善而拖欠长达30个月的工资。
- 2002年3月至5月，黑龙江省大庆油田5万多名失业、退休工人聚会示威，抗议大庆石油管理局停发冬季取暖费和当地政府提高社会保险费交纳标准。
- 2002年4月到7月，吉林油田5000多名下岗工人和“提前退养”工人进行了为期100天的上访行动，对“提前退养”和“买断工龄”等政策表示不满。
- 2003年6、7月间，辽宁省葫芦岛市发生由南票矿务局数万名矿工参与的示威及堵塞铁路行动，参与者要求矿务局支付拖欠的工资。

在集体维权行动中，有一部分参与者是在职工人，他们大多来自正在或者即将改制、破产的国有企业和集体所有制企业，他们的诉求侧重于未来的职业保障、经济补偿金的支付标准、惩治企业经营管理者贪污腐败行为等等。参与行动的工人认为，他们不可能阻止国有企业的改制与破产，但是如果听任改制和破产的操作者们为所欲为，他们将面临与下岗失业工人同样的生存困境。此类行动常常以企业为基本单位，例如：

- 2000年8月，位于四川省成都市的3508军工厂1000多名工人连续6天包围厂部大楼，要求厂领导说明有关工厂破产的实情以及对工人生活出路的安排。
- 2001年3月8日，山西省大同煤矿集团白洞煤矿2000多名矿工堵塞了当地交通干线，要求提高经济补偿金的标准。
- 2003年10月19日至22日，四川省成都市人民商场约300名职工罢工，抗议当地政府低价出售商场，要求提高经济补偿金的支付标准。
- 从2003年10月31日开始，河南省郑州工程机械集团公司600多名职工在厂门口静坐1周，要求在改制中获得合理的经济补偿。

- 2004年3月1日、2日，安徽省古井集团1000多名职工举行示威游行，抗议公司在改制、剩余资金分配及工人的待遇等方面的不合理作法。
- 2004年3月21日，江苏省南京市万里皮鞋厂的工人因不满企业改制损害工人利益而走上街头示威。万里鞋厂的工人说，厂方在企业改制过程中，既没有召开过职工代表大会，也没有公布过改制方案。
- 2004年8月18日至8月30日，重庆山花特种车辆厂工人罢工、封堵工厂大门，反对当地政府低价出售企业。
- 从2004年8月底到9月初，四川省达州市通达化工有限公司100多名职工封锁厂职工宿舍区的大门，要求达州市政府制止厂方在企业改制的过程中的“黑箱作业”。
- 2004年9月14日至10月23日，陕西省咸阳天王纺织集团5000多名工人罢工，要求收购该企业的香港华润集团修改并购条件并提高经济补偿金的支付标准。

报告期内，中国沿海地区农民工的集体维权行动呈上升趋势，这些行动大部分与工资诉求有关，包括：要求发还企业拖欠的工资、提高工资支付标准、提高加班工资等等。据中华全国总工会的统计，截至2003年底，全国农民工被拖欠的工资高达1000亿元。在东南沿海生活成本不断上涨的地区，农民工的工资普遍偏低。据来自劳动和社会保障部的一份报告，在1992年至2004年的12年间，珠江三角洲农民工的月工资只提高了68元，与此同时，当地猪肉和大米的价格已上涨3倍以上，政府公务员的工资也增长了5倍以上。农民工的集体行动在2003-2004年间达到高潮，以下是中国国内媒体报道的部分个案：

- 2003年3月26日，广东省深圳市嘉音电子公司(港资企业)被厂方解雇的300多名工人到深圳市政府请愿，抗议企业强迫加班、克扣工资、不执行当地最低工资标准的作法。
- 2003年4月14日至17日，广东省广州市建兴电子(广州)有限公司(台资企业)约1700名员工罢工3天，要求提高工资待遇。
- 2004年4月21日，广东省东莞市兴雄鞋厂上千名工人集体抗议，要求增加工资。该企业隶属台资的兴昂国际有限公司。
- 2004年4月23日，广东省东莞市兴昂鞋厂上千名工人采取集体行动，抗议厂方削减工资。该企业隶属台资的兴昂国际有限公司。
- 2004年6月5日，广东省深圳市一家港资企业约5000多名工人罢工，抗议企业承包人克扣工资并取消工人加班费和假日双工资等福利。
- 2004年10月6日，广东省深圳市美艺海燕电子厂数百名工人举行罢工，抗议工资过低，厂规苛刻。
- 2004年11月8日，广东省番禺市一家工厂近千名员工聚会抗议，要求厂方提高工资。

与集体行动的诉求相对应，工人集体维行动的**直接原因**是他们的经济权利受到了侵害或者被剥夺，造成了生活水平的下降甚至生活困境，迫使他们不得不缩减日常生活开支、减少子女的教育费用、减少甚至避免就医的费用，等等。上个世纪90年代后期国有企业的“减员增效”和报告期内持续的国有企业改制，使大约三千万工人下岗失业，中国社会在数年内产生了如此巨大的失业人口，已经使尚在初创阶段的社会保障体系难以承受。当一个企业、一个地区的聚集了大量的失业人员且这些人家家庭的生活水平持续下降的时候，群体性的抗议活动必然发生。当工人意识到生活水平急剧下降的时候，他们自然要利用或者争取各种机会，向政府和企业追讨“欠账”。因此，企业长期拖欠工人的工资、社会保险费、集资款、住房公积金、下岗工人最低生活保障费；政府制定经济补偿金过低等等常常成为引发工人集体行动的直接原因。例如，

- 2000年5月15日下午，辽宁省辽阳市铁合金厂5000名工人和退休工人堵塞了辽阳通往沈阳的公路进行示威，当时工厂已经拖欠了18个月工资和退休金。
- 2001年7月9日，吉林省舒兰矿务局约1万名工人和家属冲击吉林市至哈尔滨市的铁路干线并占据火车站，要求矿务局发还拖欠长达30个月的工资。
- 2002年12月4日，黑龙江省佳木斯市纺织厂2000名工人示威游行，阻断了佳木斯到北京的铁路，并且使通往机场的公路一度中断。工人们抱怨，因为厂方管理人员贪污，他们常常领不到政府发放的基本生活保障费。
- 2002年12月26日至28日，辽宁省盘锦市化工厂2000余名工人在该市堵路示威，抗议厂方拖欠工资。厂方一位负责人承认，至少拖欠了工人9个月的工资，有些工人甚至几年都没有领到工资。
- 2003年11月18日至20日，来自湖北省襄阳汽车轴承股份有限公司的近万名失业工人连续三天围堵襄樊市的公路和铁路交通，据“新华网”2003年7月18日报道，该公司欠缴的基本养老保险费高达2668万元，已经被劳动和社会保障部列入“欠缴职工基本养老保险费千万元以上的企业”。据“中国劳工通讯”了解的情况，该企业还拖欠了职工三、四年的工资和住房公积金。
- 2004年9月13日至24日，陕西省精密金属集团公司约300名退休职工和3000多名在职职工堵塞住了西安至咸阳的公路，要求厂方支付从1995年以来拖欠的医疗费和工资。据“中国劳工通讯”了解到的情况，过去的几年中，该厂在职职工只能拿到一半的工资作为生活费，而且这一半工资从2004年2月份起已经停发。工人们在堵路中打出的横幅标语是：“老人要吃饭”、“孩子要上学”、“我们要工作”。

在国有企业的改制中，工人们最为关注的是根据其工龄计算的经济补偿金。这种补偿金的实质是“购买”工人具有的“公有制企业工人”的身份。由于这一身份，他们的工资与劳动付出之间一直存在巨大的差额，他们以这个差额换得了政府和企业对其职业保障和生活保障的承诺。当政府要求他们放弃这一身份的时候，他们也就有权利要求政府以现金的方式，兑现过去做出的承诺。然而，这不过是一种对经济补偿金实质的理论解释，事实上，在政府颁布的改制政策中，找不到任何有关经济补偿金性质的定义，而补偿金的支付标准，也是根据各地政府和企业的支付能力确定的，并没有对工人过去劳动贡献和未来生活需要予以充分的考虑。当工人们意识到必须放弃这个身份的时候，他们就将经济补偿金视为政府和企业最后的承诺兑现。于是，经济补偿金的支付标准成为工人和政府之间、工人和企业之间矛盾的焦点，经济补偿金标准过低成为引发工人集体维权行动的一个直接原因，例如：

- 2001年1月12日，贵阳棉纺厂工人工厂门口示威，抗议经济补偿金支付标准太低（一次性支付5000元）。
- 2001年3月8日，山西大同煤矿集团白洞煤矿2000多名煤矿工人堵路示威，抗议经济补偿金标准过低（一次性支付2万元）。
- 2002年6月，位于四川省成都市的268军工厂约400名工人连续10天堵住工厂大门示威，抗议经济补偿金标准过低（每年工龄折合500元）。
- 2003年8月11日，广东省韶关市北江水泥厂约400多名工人在市政府门前静坐，抗议经济补偿金标准太低（每年工龄折合600元）。
- 2003年9月20、21日，四川省凉山钢铁厂400多名职工连续两天到市政府请愿，抗议经济补偿金标准过低（每年工龄折合900元）。
- 2003年10月，河南省郑州工程机械集团公司600多名工人在公司门口静坐1周，抗议经济补偿金过低。

- 2003年10月，四川省南充市棉纺织厂5000多名职工罢工，抗议企业改制裁减工人，要求提高经济补偿金标准（每年工龄折合600元）。

当大批国有企业的工人下岗、失业或者被迫“提前退休”后，他们当中的多数人难以再回到劳动力市场中重新就业。失业人员再就业的问题一直是各级政府面对的棘手问题，中共中央、国务院在2002年9月至2003年初，至少颁布了9个有关再就业的政策，要求地方政府通过多方面的就业途径，发展私营经济，帮助失业人员再就业。但是，这些政策所提供的就业途径和扶持措施与劳动力市场需求的实际状况存在很大的差距，当中国的劳动力市场已经成为一个需求约束型的市场后，私营企业主是根据其生产的需要和对剩余价值的预期来雇佣劳动力的。他们开列的招工条件通常为：35岁以下的年龄、大专以上的学历、具有技术资格证书、身体健康，这些条件又是绝大部分失业人员所不具备的。政府也一直宣传，失业人员可以利用减免营业税、所得税、免交行政收费等优惠政策，自己创业。但是，据工人们反映，能够享受到这些优惠政策的人并不多，而且商品市场竞争激烈，小本生意很难成功。下岗失业工人所面临的再就业困境给那些改制中、破产中企业的工人带来了巨大的心理压力，对失业的恐惧已经成为工人集体行动的一个直接原因，他们反对企业改制之后裁减工人，要求来自政府的就业保障承诺。例如：

- 2000年7月3日，福建省福建机器厂500多名工人分批到省政府抗议请愿。该厂被当地政府列入破产名单，3000多名工人面临失业。
- 2000年9月21日，云南省楚雄州禄丰县钢铁厂500多名工人阻塞成（都）昆（明）铁路6个小时。工人们得到的消息是，该厂改制后，将裁减一半以上的人员。
- 2000年11月28日上午10点，安徽省滁州市纺织厂1000多名工人冲入滁州火车站卧轨，导致（北）京沪（上海）铁路中断8个小时。工人们得到的消息是，该厂被收购后，将裁减一半工人。
- 2001年1月，吉林化学工业公司各分厂工人们堵路示威，抗议厂方裁员。
- 2003年12月13日，湖南长沙电机厂500名工人上街游行，堵塞了长沙市中心的交通要道。工人得到的消息是，该厂改制后，将辞退一半工人。
- 2004年7月中旬，山东省菏泽市第一涤纶厂数百名职工罢工，抗议出卖工厂土地。据报道，工厂卖地后要搬迁，将威胁到730名职工的就业。
- 2004年9月14日至10月23日，陕西省咸阳天王纺织集团5000多名工人罢工。导致这次罢工的一个直接原因是，香港华润集团在收购了这个公司后，解除了工人们原来签订的无固定期限的劳动合同，要求所有工人竞聘上岗，成功者可获得为期1年的劳动合同；失败者下岗。

中国的政治制度限制了工人知情权、话语权、结社权、示威权、罢工权等基本政治社会权利，这正是工人们经济权利不断被剥夺和受到侵害的根源。正如中国学者秦晖指出的：在民主私有化过程中，捷克、波兰等国工人与其他利益群体正常的讨价还价和有组织的维护权益行动，恰恰是“中国式私有化”所缺乏的。中国工人今天争取的正是捷克、波兰工人早已得到的那些权利。当工人们意识到他们已经被推到了社会边缘的时候，他们对来自政治制度的限制已经无所顾忌，他们要将那些原本属于他们的权利通过行动转变为实际的利益。因此，对政治社会权利的实质性追求是工人集体行动的**根本原因**。报告期内工人的集体行动已经涉及到企业内部的一些深层次的问题，他们在提出基本的经济利益要求之外，更将清查企业账目、惩治企业经营者的贪污腐败、公布改制和破产的方案、选举工人代表参与改制和破产的过程、组建工会等等作为行动的目的；他们在采取集体上访、静坐请愿的方式的同时，

也使用了罢工、示威等方式。通过集体行动，工人们在实践着那些本来应当属于他们的权利并发泄着他们的不满。

第二节 行动的形式及其发展轨迹

工人的集体维权行动一般是从到政府信访部门集体上访开始的，当诉求得不到政府的回应后，他们可能采取下列方式，以引起政府的重视：在公众场合聚集、堵塞交通要道、到政府机关所在地静坐、堵塞工厂大门、在厂区内罢工，等等；在这些行动中，他们还会打出横幅、张贴标语、散发传单、向路人诉说行动的原因和要求。在缺少正式的组织领导的情况下，工人在集体行动中也只能通过这些形式表达他们的诉求。

法律制度规范内外的集体维权行动

工人的集体维权行动基本上未脱离现有的法律制度规范。可以认为，这些权行动是一种规模较大、参与人数众多、具有一定社会影响的上访活动。首先，工人们的诉求均有充足的法律和政策依据。例如，

- 2002年4月到7月，吉林油田5000多名下岗工人进行了为期100天的上访行动。在行动中，工人们曾经向油田的领导递交了一封上访信，信中列举了公司发布的“提前退养”和“买断工龄”的政策与国务院文件和《中华人民共和国劳动法》之间差异。
- 2003年8月30日和9月2日，湖北省随州油泵油嘴厂500至700名工人游行到市政府，要求政府安置这个破产企业的工人。在他们张贴的行动布告中，列举了6项要求和与之相对应的8个政府文件。

再者，工人们在采取行动之前，均试图通过制度内的途径表达他们的诉求，但是这些诉求通常没有得到正常的回应。这种情况迫使他们不得不采取一些超越法律规范的方式，以引起政府高层的重视。

- 辽宁省辽阳市铁合金厂工人的集体抗争开始于1998年，当时工人们通过集体上访的方式，要求政府查出厂领导侵吞企业资产的问题，一直没有得到回应。2001年，该企业宣告破产，5月17日，在法院工作人员指挥下，2千多吨作为生产原料的矿石被拉出工厂，迫使数千名工人们走上街头，游行示威。直到2002年3月16日，辽阳市委、市政府才对该厂领导的贪污腐败问题立案调查。而之所以立案调查，据来自国内媒体的报道，是因为“这一案件……曾经一度影响当地社会稳定，造成不良政治影响，震动了中央领导和辽宁省委。”
- 2003年11月6日，河南亚翔集团数百职工围堵中共商丘市委大门。该公司自2001年底进入破产程序后，职工曾数十次集体上访，并两次到北京上访，反映该公司违规破产、国有资产流失、公司领导腐败等问题，但是职工们的诉求一直没有得到回应。
- 2003年7月至8月，湖北省枣阳市化肥厂1800多名工人举行罢工，抗议企业改制后厂方强迫加班并拒绝支付加班工资，工人们要求买断工龄后辞工。据行动参与者称，他们曾经派代表到北京、湖北省政府、襄樊市政府和枣阳市政府上访，但是问题一直没有得到解决。

工人集体行动的“过激行为”因其社会和政治影响较大而一直受到关注。事实上，“过激行为”并不是工人集体行动的必然产物。对工人诉求，政府一贯采取的是敷衍的态度和拖

延的策略，这使政府的公信力大大降低。当工人感到政府缺少解决问题的诚意且发现法律途径已经被堵塞之后，他们不得不采取一些自认为行之有效的手段，例如，堵塞当地的铁路和交通要道以引起更高层政府官员的重视。

- 2004年10月24日上午9点40分，陕西省咸阳天王纺织集团约5000多工人结束了为期40天的厂内“静坐”，聚集在陇海铁路上，有人称围观者达到两万之多。据工人们向媒体的介绍，在此之前，他们的确试过用其它办法解决问题，当静坐逾月仍无法达到目标的情况下，曾经聘请律师代表他们向法院诉讼，但是该律师在赴咸阳的路上一度与家人失去联系，此后在当局的胁迫下放弃了代理资格。最后，工人们不得不以堵塞陇海线的方式“惊动”更高层领导。

在与工人接触中，地方政府官员缺少对话的诚意和解决矛盾的手段，这也是导致“过激行为”的一个主要原因，例如：

- 湖北省随州市铁树集团在2002年破产后，取消了每月向退休工人发放的127元生活补贴，引起退休工人的不满和抗议。2003年1月2日，随州市副市长在和工人对话时称，“企业没钱了就不能发补贴，你们有胆量就去堵铁路”。当天下午，1000多名退休工人打着“依法维权”、“讨回活命钱”的标语，将武汉至襄樊的铁路堵塞了两个多小时。工人们称，他们不得不采取这样的方式来引起政府高层的重视，希望中央政府派人到随州市调查政府官员和公司领导联手贪污问题。

当政府部门采取暴力手段压制工人集体行动的时候，也常常会引发工人“过激行为”。在街头和公共场所的游行、静坐中，工人们通常会保持冷静的态度和良好的秩序。反之，这些行动常常被政府派来的防暴警察所驱散，在驱散过程中，工人们与警察之间的对峙会发生一些流血事件，而这些事件的受害者常常是手无寸铁的工人（有关个案见第三节“中国政府对工人集体维权活动的应对之策”）。

对工人集体维权行动的动态分析

报告期内的工人集体维权行动，有其动态的特点。**特点一：**从上个世纪末工人个人行动发展为集体行动，行动的规模在扩大、频率在增强，持续时间在延长。在报告期内，以辽宁铁合金厂工人集体维权行动的持续时间最长，从1998年工人进京上访算起，持续时间长达5年之久，在2002年几名工人代表相继被捕后，工人们在随后的一年间仍以游行示威、静坐请愿、张贴公开信等方式，要求释放工人代表、彻底偿还拖欠工资、将失业工人纳入社会保障体系。2002年大庆油田发生的由5万名下岗、失业、退休工人参与的抗议活动，则是报告期内规模最大的工人集体行动，这场行动从3月初开始，一直持续到7月中旬，历时4个半月。此外，2002年4月至7月，吉林油田退休下岗工人的集体抗争持续达100天，2004年陕西省咸阳天王纺织集团工人罢工行动持续达40多天。

工人集体维权行动的持续时间不断延长与他们的权益持续受到伤害有关，或者说，与地方政府和企业经营者无意认真考虑工人诉求并持续在企业的改制、破产中违规操作有关。以湖北省随州市铁树集团公司退休、在职工人的集体行动为例，这场抗争从2003年1月开始，持续到2004年2月，历时一年多，期间，当地政府在破产过程中的违规操作不断地伤害着工人利益。2003年1月2日下午，为抗议企业在宣告破产的同时取消退休工人生活补贴费的决定，1000多名退休工人堵塞武汉至襄樊的铁路两个多小时；3月12日到31日，由于退休工

人的诉求没有得到回应，约300多名退休工人堵塞了工厂的大门；3月底，在职职工罢工两天，抗议厂方克扣工资；4月28日下午，约600多名退休职工到市政府门前请愿，要求释放被抓走的两名工人代表；8月13日，数百名退休职工再次到市政府门前静坐，要求合理解决生活补贴问题；9月下旬，企业突然停产，22日上午，约300多名在职职工堵塞了工厂门前的道路，要求公司领导解释停产的原因；2004年2月7日，厂方破产清算组发出通知，公司职工持有的职工股股份，将按每股股金1000元补偿270元退还；从3月份起停发在职和退休职工的生活补贴费，2月8日上午，2000多名退休和在职职工到市政府抗议并要求对话，但没有任何结果，于是，他们堵塞了汉（武汉）丹（江）铁路随州段及附近的316国道。

工人集体维权行动的持续时间不断延长也与政府的公信力不断下降有关。工人们已经不再满足于政府提供的一些暂时性的安抚措施或者官员们在行动现场作出的口头承诺，政府为缓和紧张局面而向工人发放的一次性小额现金已经很难使工人的集体行动告一段落。例如，从2004年9月13日开始，陕西省精密金属集团公司约300名退休职工和3000多名在职职工堵住了西安至咸阳的主要道路，要求归还被拖欠医药费和工资。当行动持续到一个月后，省政府允诺拨款300万元补发工人两个月的工资，并承诺尽量保证今后按月发放生活费。但是堵路的工人们坚持：不全面解决问题不会离开。

特点二：在报告期，工人们在提出经济诉求的同时，已经逐渐将政治权利作为诉求的一个主要内容。在企业的改制和破产中，国有企业长期积存的经营腐败、经营亏损等问题逐渐暴露，这使过去无权了解企业内情和账目的工人们第一次获得了部分真实的信息，而操作者们继续隐瞒有关改制和破产的程序和方案，更使工人们怀疑这些过程有可能成为政府官员和企业经营者销毁罪证、瓜分国有资产的最后机会。于是，他们在行动中提出惩治腐败官员；要求地方政府官员下台；清查企业经营者的账目；追究政府官员和国有企业管理者的渎职责任等等。可以说，报告期内的工人集体行动并非仅仅是劳资矛盾的反映，更多的是他们对长期缺少社会政治权利的不满，在行动中，他们已经将目标指向了当地政府及其官员。当然，在工人集体维权行动中，极少甚至可以说几乎没有提出改革政治体制、民主选举政权、开放新闻自由等政治上的主张，也鲜见成立跨行业、跨地区独立工会的要求。这种状况可能与工人们的政治立场尚未建立，阶级觉悟尚未成熟、社会阶层不够稳定等有关。不过更有可能的是，在中国现行的政治体制中，工人们普遍地意识到，如果将上述政治诉求带入他们的集体行动，将给他们的人身安全带来巨大的风险，将难以建立一个维系整体行动的共识，将难以使政府接受他们基本的经济利益诉求，而这种诉求又关系到他们现在和未来的生存。

特点三：工人集体维权行动在不同的阶段有其参与主体和诉求方面的差异。在上个世纪90年代后期发生的集体维权行动以下岗失业工人为主体的，诉求主要集中于生存权和就业权。2000至2002年间，集体维权行动则以原国有企业工人为主体的，诉求主要集中于经济补偿、再就业、惩治腐败的企业管理者 and 政府官员。2003年至2004年间，集体维权行动的主体加入了东南沿海城市私营企业中的农民工，他们的诉求主要集中于支付企业拖欠的工资、改善劳动条件和缩短劳动时间。这一时期也是国有企业改制的最后阶段，工人们对未来命运的担忧也常常引发大规模的抗争。

2004年，中国国内媒体不断报导各地城市出租车司机集体行动的消息，使这个社会服务性行业成为工人运动的一个热点。近年来，各地政府纷纷以规范出租车行业、整顿城市社会秩序为名进行“改革”，出台新的出租车管理办法，将出租车的产权和经营权收归出租车公司所

有，出租车司机要从出租车公司承租车辆；或者提高政府对出租车的管理收费标准。这类改革措施无不严重伤害出租车司机们的利益，从而引发各地出租车司机集体罢驶，例如：2003年11月和12月，四川省达州市近千名出租车司机两次罢驶；2004年7月30日，兰州省银川市出租车司机罢驶；2004年9月1日，内蒙古包头市5千多名出租车司机罢驶；2004年9月15日，吉林省吉林市近千名出租车司机罢驶；2004年10月15日，四川省资阳市出租车司机罢驶。

特点四：历经数年，中国工人的集体维权行动已经从所谓的“突发事件”转变为常规事件。政府官员和企业管理者在实施任何不合法合理的政策和行为时，几乎都可以或者应当预见到将有工人的集体维权行动发生。2004年6月，中共中央政法委承认，由人民内部矛盾引发的群体性事件，已经成为影响社会稳定的突出问题。所谓“影响社会稳定”的问题应当是指工人集体行动引起的“连锁效应”。这种效应可以是区域性的，即一个企业工人的集体行动对在同一区域的其他企业的工人具有示范效应，进而使集体行动成为一个地区的工人表达诉求的基本方式。例如，在2003年9月2日，湖北省随州市三家破产企业－铁树纺织集团、油泵油嘴厂和汽车改装厂的退休工人和失业工人齐聚市政府门前请愿，要求政府安置受破产影响的职工，而这三家企业的工人事前并无联系。“连锁效应”还可以是行业系统内的，即处在不同地区的同一行业系统的工人，受某地区同系统工人集体行动的影响，采取集体行动。例如，2002年3月大庆油田下岗失业工人的集体行动对其他省市油田工人行动具有启发和示范效果，在2002年9月重庆川东石油钻探公司工人的集体行动中，工人们承认，如果没有大庆石油工人的行动，他们不可能有行动的想法和胆量，该公司公安科科长也承认，工人们在行动提出的一些口号是大庆油田工人在集体抗争中使用过的。当然，这两种“连锁效应”仍然具有区域和系统的局限性，工人的集体维权行动仍然缺少不同地区之间、不同系统之间和不同社会群体之间的相互声援和帮助。

第三节 政府对工人集体维权行动的应对之策

政府对工人集体维权行动的强制性手段

如前所述，集体维权行动可以被视为一种规模较大、参与人数众多、具有一定社会影响的上访活动。但是，这种诉求表达方式却遇到了来自各方面的限制，政府一直给“集体上访”和“越级上访”赋予对抗政府、破坏社会稳定的性质。尽管各级政府官员非常清楚工人集体行动的原因和诉求，但是因为惧怕这些集体行动的“连锁效应”对其个人经济利益和政治利益带来的负面影响，他们会以强制性的手段作为压制工人行动的主要思路。在各级政府建立的城市防暴系统和制定的“应急方案”中，工人的集体维权行动被列为实施对象。据来自“广东省公安厅网站”的数据，2004年，广东省有巡警约14000名，其中专职承担防暴任务的警察达1000余名。2004年7月，中国国内媒体纷纷报道了在广东省佛山市进行的一次防暴演习，在这次演习中，佛山市巡警支队应急防暴队的60名警察和两辆防暴车以“数十民工因被拖欠工资，因被人煽动，手持攻击性武器，聚众闹事”为演习目标。

在上世纪末和本世纪初，当局对工人集体维权行动几乎无一例外地采取了强制性的手段，动用警力驱散聚集的工人，在这一时期，流血事件时有发生，以下列举数起：

- 1999年12月8日下午，重庆特殊钢厂约2000名退休工人因不满只能领到70%的退休金而上街示威，其间与警察发生冲突，有4名工人被打伤，6人被拘捕。
- 2000年2月底，在辽宁省葫芦岛市杨家杖子钼矿发生的工人抗议中，当局调动数百

- 名警察、2000 多名武装警察和 400 名解放军士兵驱赶抗议者，并施放催泪弹，对空鸣枪。
- 四川省六枝煤矿 500 名工人于 2000 年 4 月 1 日到贵昆铁路堵路示威，后被当局调来的数百名警察驱散。
 - 2000 年 5 月 15 日，辽宁省辽阳市铁合金厂 5000 名在职和退休工人堵塞公路示威，次日凌晨 1 点，700 名警察和 200 名武警强行驱散工人，其间，至少 50 名工人被打伤，3 名组织者被拘捕。
 - 2001 年 1 月 12 日，贵阳棉纺厂近千名工人聚集工厂大门外，抗议经济补偿金标准过低，当局出动 200 多名警察驱赶示威者，打伤 10 人。
 - 2001 年 8 月底，长春市双阳区一家白酒厂约百余名工人和家属前往区政府示威抗议，途中遭到 60 余名警察的阻拦，7 名工人受伤，其中 1 人因伤重送入医院。
 - 2001 年 9、10 月份，黑龙江省大庆毛毯厂数百名女工连续几天到市政府请愿，两次遭到武装警察驱赶，其间，多名女工受伤。
 - 2002 年 6 月 10 日，四川省成都市高升桥汽车修理厂 500 名工人在成都市一环路高升桥附近示威，遭到警察阻拦，其间，至少有 5 名工人被打伤，3 名工人被拘捕。

在“稳定压倒一切”的口号下，中国政府并没有将社会冲突引入法律的轨道，而是将社会经济问题政治化了。当集体维权行动被当局定义为“社会的不稳定因素”时，工人代表的遭遇是完全可以预见的。当局确认，这些活动具有“严重影响社会稳定、干扰正常秩序”的性质，在事态升级，矛盾激化之后，“必须采取果断措施”；对所谓“蓄意制造事端的幕后操纵者和实施打砸抢烧的违法犯罪分子”，要坚决依法打击。因此，工人集体维权行动的组织和参与者最终难以免遭公安部门的追捕，例如：

- 2000年11月28日上午10点，1000多名滁州市纺织厂的工人突然冲入滁州火车站，在北京至上海的铁路上卧轨，3名行动组织者在当日晚被捕。
- 2000年12月，黑龙江省大庆市第二建筑公司2000多名工人堵塞了齐齐哈尔至哈尔滨的铁路，事后，5名工人被公安部门拘捕。
- 2002年6月24日至27日，广东省惠州市水口镇南旋毛纺厂数百名工人与厂方雇用的保安队员发生冲突，警方拘捕了至少20名工人。
- 2002年4月至7月，吉林油田退休下岗工人举行长达100天的集体抗争，抗争后期，警方开始拘捕工人，被拘捕者必须在油田的电视台上公开承认上访是违法的，然后才可获得释放。据说，前后共拘捕的工人多达数十名。
- 在2002年7月15日至17日内蒙古包头市长征砖瓦厂失业工人的集体行动中，警方拘捕4人。
- 2002年12月4日至8日，黑龙江省佳木斯市纺织厂工人连日阻断铁路交通示威，事后，至少有十几名工人遭到警方拘捕。
- 2003年6月11日至18日，浙江省宁海县大约4000名纺织工人举行罢工示威活动，警方拘捕了3名工人。
- 从2003年9月20日开始，四川省凉山钢铁厂400多名职工连续两天打着横幅标语到市政府请愿，当天，警方拘捕了40多人。当工人们第二天再次上街后，又有100多人被抓。
- 2003年7月至8月，湖北省枣阳市化肥厂1800名工人罢工，到8月18日，已经有3名工人被正式逮捕，另有两名工人被行政拘留15天，此外，警方发出通告，要求10名工人和家属到派出所报到交待问题。
- 2003年10月7日至16日，四川省南充市棉纺织厂5000多名职工连续罢工3天。据当地人

- 士介绍，警方白天用摄像机锁定目标，在凌晨二、三点钟时拘捕工人。
- 2003年10月19日至22日，成都市人民商场职工连续三天举行罢工，22日下午，当局出动防暴警察拘捕了罢工的组织者。
- 2004年3月1日至3月2日，1000多名安徽古井集团古井酒厂的职工连续两天在安徽省亳州市举行了示威游行，事后，3名工人被拘捕。
- 2004年4月21日至23日，广东省东莞兴昂鞋业国际有限公司的两个分厂爆发大规模的抗议活动，事后，20名工人被拘留，10名工人被审判。
- 2004年5月26日，安徽省宿州市上千名出租车司机罢驶，事后，18人被警方拘捕。
- 2004年7月，山东省菏泽市第一涤纶厂的数百名工人罢工，工人们派出代表前往省会济南市与政府有关部门对话，当工人代表返回菏泽时，有3人被拘捕。
- 2004年8月18日，重庆市山花特种车辆厂的工人举行罢工并封闭了厂门，在8月30日凌晨工人与警方发生冲突后，有2名工人被警方拘捕。
- 在2004年9、10月陕西省咸阳天王纺织公司工人的罢工中，先后有40多名工人被警方拘捕。
- 2004年9月至10月，江苏省盐城市阜宁县中恒纺织有限公司的数百名工人因反对企业破产和要求合理的经济补偿金而罢工并上街示威，警方从10月14日起拘捕示威工人，并在10月20日召开大会，以涉嫌“扰乱社会秩序罪”正式逮捕工人代表丁秀兰和刘美凤。

报告期内，中国政府并未停止对拘捕的部分工人集体行动的组织和参与者处于刑罚，这些人被当局冠以四类罪名 - “颠覆国家政权罪”、“聚众扰乱社会秩序罪”、“泄露国家机密罪”和“非法集会游行示威罪”而判处为期不等的有期徒刑或者被送去“劳动教养”。以下所列仅为部分个案：

- 苗金红(音译)和倪夏飞(音译)因带领一批被拖欠工资的农民工堵塞铁路和冲击公安局，于2000年10月被拘捕，此后被分别判处8年有期徒刑（地点和罪名不详）。
- 2001年2月13日，河南郑州市中原区法院开庭审判郑州市造纸厂工人领袖李家庆。李家庆在2000年6月7日带领工人接管造纸厂二个多月，于2000年8月7日晚被警方秘密拘捕。
- 2002年5月，胡明君和王森因支持四川达州青花钢铁总厂工人的抗议活动，被四川省达州市中级法院以“颠覆国家政权罪”判处有期徒刑11年和10年。
- 2002年6月份，山西太原市退休职工邸天贵因试图成立“全国国有企业退休职工联合会”，被山西太原市公安局刑事拘留，后以涉嫌“颠覆国家政权罪”被正式逮捕。
- 2003年5月9日，辽宁省辽阳市中级法院以“颠覆国家政权罪”，判处辽阳铁合金厂工人代表姚福信有期徒刑7年、剥夺政治权利3年；判处肖云良有期徒刑4年、剥夺政治权利2年；另一位工人代表王兆明则在被关押9个月后，于2002年12月20日被取保候审。
- 2004年2月27日，参与随州铁树集团公司工人集体行动的两名工人 - 王汉武、朱国被正式逮捕，此后，朱国被判处有期徒刑1年，另外有3名工人被劳动教养。
- 2004年5月13日，杨建利被北京市第二中级法院以“间谍罪”和“非法入境罪”判处有期徒刑5年。杨建利因声援“六四”民主运动而被中国政府禁止入境。2002年4月，他赴中国东北了解在大庆、辽阳等地发生的工人集体维权行动，于4月26日被公安部门拘留，28日被国家安全局正式逮捕。
- 2004年9月16日，孔佑平和甯先华被法院（具体地点不详）分别判处有期徒刑15年和12年（罪名不详）。孔、甯二人因组织成立独立工会、在网络上张贴批评政府官员贪

污文章、呼吁平反“六四”民主运动等行为获罪。孔佑平此前曾为辽宁省某企业工会干部，1999年曾因支持下岗工人的抗议活动、批评政府官员贪污被沈阳市中级法院以“煽动颠覆国家政权罪”判处一年有期徒刑。

- 2004年10月，重庆市南岸区法院以“聚众扰乱社会秩序罪”判处重庆明光仪器厂工人杜红旗有期徒刑3年。杜红旗与妻子李廷英在2003年组织成立“工人维护权益会”，并代表失业工人要求厂方支付经济补偿金，协助失业工人重新就业。
- 2004年10月22日和11月10日，广东省东莞市法院对参与东莞兴雄鞋厂、兴昂鞋厂工人抗议行动的10名工人分别作出宣判，以“故意损害财产罪”判处有期徒刑2 - 3年。12月31日，该10名工人中有7人被东莞市中级法院改判有期徒刑9个月，缓刑1年；3人被免于刑事处罚。

政府对工人集体行动采取的强制性手段造成一个严重的后果：在集体行动发生之后，政府官员们即使想通过对话的方式，平息工人的不满，也难以找到工人的代表进行必要的沟通和谈判，例如：

- 2003年7月至8月，在湖北省枣阳市化肥厂1800名工人罢工期间，枣阳市公安局一位官员承认，工人们自我保护意识比较强，政府多次开会要求他们选出代表，但是工人们不愿意选举代表，也没有人愿意作代表。
- 在湖北省随州铁树集团公司工人的集体行动中，随州市副市长曾经到工厂与工人谈判，但是工人们拒绝推举代表。他们说，过去选出的代表总是受到随州市公安局的威胁。于是，这位副市长在谈判中只能面对几百名工人。
- 在2004年9月至10月陕西省咸阳天王纺织集团工人的集体行动中，陕西省政府派出的工作组无法找到工人代表对话，因为工人总是“选派不出他们的代表”。

中国政府对工人集体维权行动的对策调整

近年来，当局在没有放弃其压制策略的同时，开始逐渐理性地应对工人的集体维权行动，确定了“疏导、说服、教育、劝阻”的方针，采取了一些让步措施，例如，筹款发还企业拖欠的部分工资和社会保险费、发放少量现金、中止企业改制过程；暂停新政策的执行、惩治具有明显劣迹的官员等等。对发生在厂区内的集体行动，则采取隔绝的策略，动用警力将工人们包围在厂区内，使社会公众和媒体难以获知工人诉求，以减少集体行动的社会影响。政府的“安抚”对策的确具有在短时间内结束集体行动的作用。如前所述，工人集体行动的主体是下岗失业工人和农民工，大部分集体行动的诉求仍然集中在经济利益的层面上，行动中缺少严密的组织和出色的领导人，缺少完整的组织和协调策划，这些都为政府的临时性安抚对策提供了产生效果的条件。在报告期，大部分工人集体行动个案最终是在当局使用安抚性措施并辅之以强制性手段后结束的。

但是，当局使用安抚性措施的目的主要是避免集体维权行动规模扩大，事态升级，这些措施并不能最终解决问题。从长远的角度看，政府也不具备反复使用这类措施的条件：第一，各地政府并无足够的财力使用这些安抚措施，因为这些措施所需要的财政开支通常不在政府的财政预算之内，而国有企业所欠职工的巨额债务，包括历年拖欠的工资和社会保险费等也不可能以少量的现金折抵。在2001年5月中旬，内蒙古巴彦那尔盟登口县化肥厂工人因企业拖欠工资而集体请愿，在缺少资金的情况下，县政府将该厂库存的化肥折价成工资发给职工。一位拿到了5吨化肥（折抵3个月工资）的工人表示，他们只是拿到了部分拖欠的工资，

今后如果生活没有保证，他们很难说不再“闹事”。这也正是问题之所在，当这些失业下岗工人因再就业无望而成为纯粹的消费型人口时，背负巨大财政赤字的地方各级政府很难为这些工人的生活提供长期的保证。第二，这类安抚措施仅仅是当局迫于工人集体行动的压力所实施的短期行为。在这些措施的实施中，当局并没有声明要放弃已经拟定的“改革”方案，也没有对工人未来的生活和就业做出承诺，更没有意愿归还工人们的社会政治权利，当引发集体行动的直接原因和根本原因没有得到消除的时候，工人们新的集体行动是无法避免的。

报告期内，政府逐步改变了对公民申诉的态度、方式和程序，进而建立一些新的行政管理制，希望能够将工人集体维权行动严格地限制在政府的行政控制范围之内。近年来，各地政府，特别是省、自治区首府所在地的政府纷纷颁布有关维护信访秩序的通告，例如，陕西省西安市（2002年12月9日）、湖南省长沙市（2004年1月5日）、广东省深圳市（2004年6月25日）、河南省郑州市（2004年7月12日）、吉林省长春市（2004年9月18日）、黑龙江省哈尔滨市（2004年8月9日）、辽宁省沈阳市（2004年9月9日）、内蒙古呼和浩特市（2004年9月10日）。在这些通告中，无一例外地规定，集体上访的人数不得超过5人；禁止越级上访；严禁上访人围堵、冲击国家机关；严禁拦截车辆、堵塞交通、打横幅、散发传单、张贴或铺设大小字报；举行集会、游行、示威必须向公安机关提出申请并获得许可，等等。

此外，在对各级政府官员的政绩考核中，降低“集体上访率”和“越级上访率”已经成为两项重要的指标，“截访”也成为地方各级政府官员的一项日常公务。在“两会”（全国人民代表大会全体会议和中国人民政治协商会议全体会议）期间、重大节日前夕和重大事件发生时期，为创造一种“稳定祥和”的气氛，各地方政府均动用大量人力物力，阻拦和接返到首都和省会上访的人员。据来自山西省人民政府网站的消息，仅2003年春季“萨斯”期间，山西省政府派驻北京“截访”的工作人员就有900多人次，其中，厅级以上干部有40多人次，甚至有副省级干部到北京指挥此项工作。2003年12月23日，浙江省在全国率先推出了信访责任状制度，省委和省政府与下属11个市的党政主要负责人签订了责任状，责任状规定了降低“赴京上访人次”、“赴省集体上访人次和批次”等六项指标。按照中国行政系统的运作惯例，这些定量指标将进一步向基层政府部门分解，并最终迫使基层政府加大“截访”的力度。报告期内，一些地方政府还建立了信访领导的责任追究制度，要求各级党政领导及时处理公民的来信来访，对延误处理，酿成群体事件的责任人要追究行政和刑事责任。

在试图将工人的集体行动纳入行政的控制范围的同时，司法部门也不再受理工人集体的诉求。最高法院和部分省、自治区的高级法院发布了“内部文件”，要求所属各级法院“暂不受理”工人的集体诉讼请求。2003年3月26日，最高法院副院长黄松有在全国民事审判工作座谈会上称：“处理群体性劳动纠纷，要充分依靠党委、政府的支持。当前，我国的社会保障制度还不健全，对于因国家产业政策或者企业改制等原因引起的国有企业整体拖欠工资而引发的群体性纠纷，（法院）可以暂不受理，要在党委的统一领导下，与政府有关部门共同做好疏导工人作，平息矛盾，化解纠纷。”在此前后，一些省、市、自治区法院将“不予受理”案件的范围进一步扩大。例如，北京市高级法院规定，按照最高人民法院的精神，各级法院原则上不受理因政府政策调整产生的职工下岗及再就业争议。在广东省高级法院2002年9月15日发布的《关于审理劳动争议案件若干问题的指导意见》中规定，法院将不受理在政府有关部门主导的国有企业改制中，因企业职工下岗、整体拖欠职工工资引发的纠纷。在2003年9月由广西壮族自治区高级法院内部发出的《关于当前暂不受理几类案件的

通知》中，更将“因企业改制或者企业效益不好等原因出现的企业整体拖欠职工工资而引发的纠纷案件以及因劳动制度改革而出现的职工下岗纠纷案件”；“因企业改制过程中违反民主议定原则或者因企业改制而引起的职工安置纠纷案件”等 13 类“涉及面广、敏感性强、社会关注”的案件列入法院不予受理的范围。

第四节 工人集体维权行动的障碍

障碍一：工人集体行动的最大的障碍是缺少一个正式的组织去策划、组织集体行动，缺少一些具备献身精神和组织能力的工人领袖去引导集体行为。这一障碍最终导致工人运动的分裂格局，甚至具有同类主体，同类的诉求的集体行动也因工人们来自不同的产业或者区域而无法遥相呼应，相互提供支持。从报告期内工人集体维权行动的情况来看，相互之间的影响还仅仅局限于一种形式上的模仿。有研究文献认为，在这种情况下，区域性的工人运动无从谈起，更遑论全国性的工人运动。这种状况也使当局可以通过“镇压与安抚”并施的策略，将工人的集体维权行动各个击破。于是，工人们很难通过集体行动建立一种有效的、长期的权益维护机制，他们的维权行动只能停留在追求短期经济利益的层次。

在工人的集体行动中，确实有独立工会的萌芽出现。但是，这些独立的工人组织通常在筹备初期就已经遭到政府扼杀，即使工人们试图通过正式的申请程序组建工会，他们也被告知，不可以自己组织工会，要等待地方工会派干部到工厂中去组建工会。工人们采取集体行动，只能靠组织者们的临时动员，靠他们团结抗争的本能，靠他们共同的利益诉求和共识，甚至行动的规模要靠地缘的优势。例如，与大庆 5 万名石油工人的集体行动相比，四川石油管理局工人的行动规模要小得多。一位川东钻探公司的管理干部在分析这个差距时，指出，大庆是油田，工人居住地相对集中，所以比较容易聚集起来；而四川是（天然）气田，工人居住高度分散，因此，组织起来非常困难。

由于没有一个统一的工人组织，工人的集体行动就缺少明确的行动目标和充分的准备，特别是一些临时组织起来的行动，更因参与者利益方面的差异，很难形成共同的行动目标和行动策略。2002年9月，兰州化工工业公司约400多名“内部退休”职工连续3天堵塞道路抗议。据该公司一位管理人员透露，参与行动的工人意见并不统一，一部分人要求回公司上班，另一部分人又不愿意回公司上班。另有消息证实，当陕西省咸阳天王纺织集团工人的罢工行动持续40余天后，面对政府提出的条件，工人内部已发生分化，一部分年龄较大的工人准备接受条件复工，另一部份青年工人则坚持成立工会、要求“买断工龄”。

由于没有合法的、公开的和工人自己认可的独立组织，资方在企业日常的经营管理中就不会感到工人力量的压力，更难主动地考虑工人的利益，劳资双方也就无法进行真正的，平等而且是周期性的谈判协商。这样，矛盾和冲突就会积累，并会以较高的频率和较剧烈的形式爆发。工人的集体维权行动一旦爆发，就很难和平地、及时地解决。因为资方和政府无法找到获得工人信任的、真正代表工人利益的代表，无法建立与工人展开对话的平台，也无法准确地理解工人的情绪和诉求，更难以制定理性的应对方式。

在工人集体维权行动中，因为缺少组织和行动纲领，缺少目标和行动策略，工人们只能凭着“法不责众”的心理，坚持“把事情搞大”的信念来持续他们的行动。而对当地政府官员和企业的管理者而言，和平静坐和请愿的方式已经不能对地方的社会环境造成足够的影响，当

地的居民对这些行动也逐渐习以为常。此时，工人行动的效果将逐渐衰退。

障碍二：在缺少一个正式的工人组织的情况下，工人集体维权行动所面临的障碍是因政府的强制性手段而带来的心理压力。当他们遇到极不公正的待遇且准备采取集体行动的时候，他们几乎毫无例外地要首先考虑这种行动给其个人和家庭带来的后果。即使在忍无可忍、走投无路的时候采取了集体行动，他们也会非常理智地审视事态的发展和政府的态度。在集体行动中，他们是凭借着“法不责众”的信条来克服这种心理障碍的，报告期内，规模越大的集体行动持续的时间越长验证了这一点。一旦工人们凭借“法不责众”的信条克服了心理障碍，他们的集体行动可能走向另外一个极端 - 在走出车间罢工或者走上街头示威的时候，尽量发泄心中积存的不满，实施所谓的“过激行为”。在研究2004年4月份发生在广东省东莞市兴昂和兴雄鞋厂的工人行动后，“中国新闻周刊”的一位记者认为，工人们长期积怨，与企业、政府间关系紧张，“他们(对企业和社会)普遍有一种报复心态；他们没有领袖，没有代表，没有组织，也没有得到任何承诺，几乎是一哄而起，又一哄而散。”

障碍三：几十年的计划经济、意识形态的说教、政治资源和组织资源的匮乏等促就了工人們的“依附心理”。国有企业存在时，依附企业，企业消失后，依附政府，政府拒绝后，求助于媒体。这种心理制约了工人集体维权行动频率与规模。实际上，工人们在集体维权行动中，仍然对政府寄托以很大的希望，无论是到政府门前聚会还是上街堵塞交通，他们所要表达的企图是引起政府的重视。大部分参与集体行动的工人也对当局控制的媒体寄以厚望，认为通过媒体记者的“暗访”，可以冲破当地政府和企业管理者们结成的关系网络，他们始终认为，一旦腐败者在媒体上曝光，问题就可以得到解决。一位参与湖北省枣阳市化肥厂工人罢工的工人称，他们盼望着有良心、有正义感的记者到他们那里采访，如果能够揭露厂领导的腐败问题，工人们可以提供路费。一位随州铁树纺织集团公司的退休工人称，工人们就是想把事态闹大，以便引起中央政府的重视，促使中央政府派人到随州，调查市领导和公司领导联手贪污、相互包庇的问题。

障碍四：当局严格限制国内外媒体报导工人集体行动，使这些行动的影响仅限于某个区域或者某个行业，难以发展到省际乃至全国范围，使这些行动的事实真相及其正义性难以得到社会大众的理解和支持。2003年8月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合发出《关于进一步改进和加强国内突发事件新闻报导工作的通知》；提出：“做好国内突发事件的新闻报道，关系到社会稳定和人心安定，关系到党和政府在人民群众中的威信，关系到我国的国际形象和新闻媒体的信誉。”2004年11月14日香港《明报》报道，针对内地近期爆发多宗爆炸、暴动、示威及罢工等突发事件，中宣部近日向各地新闻主管部门下达通知，强调要牢牢掌握舆论宣传阵地，要求各级报刊不得擅自报道有关蓄意爆炸、暴动、示威及罢工等事件，对违反宣传纪律的报刊将按规定严肃处理。因此，在中国国内媒体中，鲜见有关工人行动的报导，即使是官方媒体的记者，也很难获得事发当地政府的允许，进入行动现场采访；即使媒体可以得到有关此类行动的资讯，它们也拒绝发布此类消息。2003年5月9日，辽阳铁合金厂工人代表姚福信被辽宁省辽阳市中级法院判处有期徒刑7年，在此案审理过程中，姚福信揭露，为了表达工人們的诉求，他曾找过国内很多媒体，想让它们提供帮助，将铁合金厂的问题转告中央政府，但都没有得到回应，各报社都明确表示，如果报导这类问题的话，编辑们的工作就难保了。近年来，在工人行动的发生地点，当局多采用的手段是，以警察和武装警察为主，配合企业或者当地政府雇用的保安人员，结成警戒线，将行动的工人和围观者隔离开来，这种做法的一个目的也是要封锁有关行动的消息。

障碍五：大多数发生集体维权行动的企业都是长年亏损、停产、破产或者即将私有化的企业，而维权活动的主体也多为失业下岗工人。发生地与主体的特性决定了这类集体行动不会对一个地区的经济造成重大的威胁，不会给地方政府带来较大的压力。这样就使当局采取的“拖延”与“敷衍”对策在行动持续一段时间后能够逐渐产生效果，使工人的集体行动从最初的声势浩大转为后来的自行瓦解。应当指出的是，当中国社会民众利益分化趋势日益明显时，工人的集体行动并未得到其他社会群体的充分谅解和支持，行动对公共事务造成的影响更有时引发社会公众的不满。更应指出的是，工人的集体行动仍未引起知识界和法律界人士的认同和援助。尽管近年来这些行动已经引起部分学者的研究兴趣，但是，他们很少能够与这些行动有实质性的接触，很少有人提出工人运动的策略、手段等具体的议题，也没有人愿意承担工人代言人的角色。这样就限制了工人领袖、工人运动发展策略、工人运动理论等方面的产生、形成与发展。中国作家刘晓波认为，中国民间维权的最大困境，不是政权本身的僵化和镇压，而是维权运动本身的内在分裂。与中国社会的城乡之间、中心与边缘之间、强势群体与弱势群体之间的断裂一样，民间维权运动也处于断裂状态。具体而言，就是大陆最草根的民间维权与知识界的维权之间出现断裂。学者们研究的角度更多地偏重于政府的利益和社会的稳定，

障碍六：中国国有企业的一个特点是，很多工人及其家庭成员就业于同一个企业，参加集体行动的部分失业、下岗和退休工人和那些在岗的工人之间存在亲属关系。这是工人集体行动难以持续的一个障碍，这一障碍也为当局的“分散瓦解”工人行动的策略提供了实施的条件。据“中国劳工通讯”了解到的情况，为瓦解大庆油田工人的集体维权行动，大庆石油管理局所采取的策略包括：第一，由各部门派人组织“思想工作队”，到工人家里做劝阻工作；第二，如果父母是买断工龄的职工，其在职的子女要做好他们的工作，写出父母不去广场请愿的保证书；一旦发现父母去了广场，在职的子女就要下岗。第三，如果夫（妻）或者父（母）继续参与请愿的话，在职的妻（夫）或者子女要被扣发工资、奖金甚至下岗。这种情况在一些大型的国有企业，例如随州铁树纺织集团公司的工人集体行动中也出现过。

第三部分 中国官方工会的维权活动

报告期内，中华全国总工会仍然是中国唯一合法的工会组织。在此期间，国有企业的改制、私营企业的发展和中国工人构成的变化使全总在组织结构、会员发展、工作职能等方面面临巨大的挑战。从上个世纪90年代后期，全总已经以“维权”为核心，开始转移其工作重点，在报告期内，则进行了在私营企业组建工会、发展农民工会员、建立三方协商机制和推广基层工会主席直选等大规模的活动。2002年11月修订颁布的《中华人民共和国工会法》（以下简称“工会法”）将“代表和维护工人权益”确定为全总系统的首要职能。在全总的日常工作中，则以推行平等协商签订集体合同、推行“厂务公开”和企业职工代表大会制度、协助下岗失业工人再就业、为农民工追讨工资等作为“代表和维护工人权益”的主要工作内容。报告期内，全总仍然未能脱离各级党政的控制和领导，“促进改革、保持稳定”仍然是确定工作重点的基本原则和实际的职能，而全总所处的政治环境也使其难以实现法定的维权职能。

第一节 工会组建运动与发展农民工会员

全总发起的工会组建运动

在中国的法律中规定了公民的结社权。《中华人民共和国宪法》第三十五条规定：“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由”；《工会法》则进一步将结社权具体规定为：“工会是职工自愿结合的工人阶级的群众组织”（第2条）和劳动者“都有依法参加和组织工会的权利”（第3条）。但是，中国工人的“结社权”是有约束条件的，这些约束性条件显然与国际劳工组织第87号公约中有关“工人和雇主应毫无区别地不经事先批准建立和参加他们自己选择的组织”的条款不同。依据《工会法》第二条、第十条和第十一条的规定，中华全国总工会是中国唯一的合法工会组织。依此规定，全总得到了在中国工人组织中的垄断地位，也获得了对工人权益的“排外代表资格”。

从上个世纪90年代后期开始的国有企业改制，使建立在公有制企业基础上的全总系统遭受了严重的破坏，大量的工会会员随着国有企业工人的下岗失业而流失，大量的工会基层组织也因国有企业的破产和私有化而消失。据统计，1999年底，全总的会员人数为8700多万人，较1995年的1.03亿名会员减少了约1600万人；更有资料称，全总会员在城市劳动力中所占比例从计划经济鼎盛时期的几近100%下降至本世纪初的50%。一份来自黑龙江总工会网站的调查报告称，在黑龙江省佳木斯市商业系统改制之后，在实行独立核算的57个单位中，仅有14个保留了工会。

报告期内，全总在全国范围内开展了一场工会组建运动。这场工会组建运动的目的是在私营企业组建工会并发展农民工入会。根据2001年2月7日全总发布的《关于加强新建企业工会组建工作的意见》，发动这场运动是“加强党的建设，密切党与职工群众的联系，巩固党的阶级基础和执政地位的需要”。广东省总工会一位副主席将这种需要进一步解释为：“现在非公有制经济那么发达，吸纳的工人那么多，国际国内形势又那么复杂，西方敌对势力和国内的‘法轮功’一直在与我们争夺群众，你不去组织群众，有人会去组织，他们自己也会组织起来，那样就会威胁到执政党的领导地位。所以我们必须主动去组织他们，起到‘凝聚群众，占领阵地’的作用。”基于这种需要，全总动员了其尚且完善的工会行政系统，以行政

指令的方式，强行推进工会的组建工作和会员发展工作，这也使组建工会具有了“政治运动”的典型特征。

2001年初，全总提出“哪里有职工，哪里就必须建立工会组织”的要求，计划到2002年底，在全国非公有制企业组建100万家工会，发展3600万名会员；2003年9月，在中国工会第十四次全国代表大会上，全总提出：要“最大限度”地把农民工组织到工会中来，并下达了发展农民工入会的指标。2003年9月11日，全总第一副主席张俊九宣布，截至2002年9月底，全国新建企业工会组织数达到113.4万个，会员数达到4289.0万人；工会基层组织数从1997年的51.0万个增加到171.3万个，工会会员总数从9131万人增加到1.3亿人。然而，根据2004年10月26日全国人大常委会执法检查组提交的一份关于检查《中华人民共和国工会法》实施情况的报告，截至2003年底，全国非公有制企业基层工会组织达到32.1万个，覆盖企业80.8万家，会员2960.1万人；尽管职工入会率比2000年提高了11.5个百分点，也只达到32.7%。该报告公布的数据与全总公布的数据相差甚大，非公有制企业工会数量相差81.3万个；会员人数相差1328.1万人。

以全总系统自身的地位和实力，在私营企业中组建工会并非易事。尽管全总可以将组建工会的重要性提升到“巩固党的阶级基础和执政地位的需要”高度，并以此获得来自各级党政部门的支持，但是在私营企业组建工会必须得到企业主的许可。为此，全总各级工会必须向企业主们作出工会将有利于稳定劳资关系的允诺，并在工会组建程序，工会经费拨缴、工会组织活动等方面做出重大让步。可以说，在组建工会运动的初期，全总就将工会能否组建成功的希望寄托于雇主身上。

为顺利完成上级工会下达的工会组建指标，各地方工会修改基层工会的组建程序。例如，允许由企业的所有者和经营者指定一位高层管理人员担任企业工会的筹备人，此人在工会成立之后，可以是首任工会主席。一些地方工会则采取各种“变通”方式完成全总下达的指标。例如，山东省聊城市总工会对企业新建工会的验收标准是：有一个工会的领导班子，有一本工会会员的名册、有一个办公场所，有一块工会的牌子，有一个工会的印章，开展了一项活动。作为组建工会的先进经验，这六条标准曾经在山东省2000年全省新建企业工会工作会议和2002年全省基层工会组织建设会议上广为传播。

下达硬性的组建工会指标、修改组建程序和组建方式等做法严重违反了《中国工会法》的规定。按照《中国工会法》的规定，建立工会组织要“职工自愿结合”，而且工会组织一定要“代表职工的利益”。由上级工会下达组建指标，强制性地要求各类企业组建工会，实际上是将由工人自己成立工会组织的组建原则转变为由雇主成立工会；将“上级工会可以协助组建工会”这条《工会法》的规定转变为“下级工会必须由上级工会负责组建”的要求。

2004年9月24日，广东省人大常委会颁布了《实施〈中华人民共和国工会法〉办法》。在该办法中规定：尚未组建工会的企业、事业单位、机关以及其他经济组织，可由在本单位工作，并且其会籍由所在地工会管理的十名以上会员联名，向上一级工会申报建立工会（第五条）。这一规定修订了全总一贯坚持的“由上级工会负责组建工会”的原则。但是，这一规定对组建者提出的资格要求仍然非常苛刻：第一，在广东省境内尚未组建工会的私营企业中，绝大部分工人都是流动的农民工，他们从未加入过工会，因此也就不具备会员的资格；第二，在这些企业即使能够找到十名以上参加过工会的员工，也很难保证他们的会籍隶属广东省工

会系统。

全总推行工会组建运动的目的之一，是解决其经费来源的困难。这个目标实际上并未实现。为了完成组建指标，各地方工会在建会过程中，曾经在工会经费方面作出了极大的让步，例如，向企业主承诺在一定时间内不征收经费，或者按照企业上报的职工人数收费（按照《工会法》的规定，企业应按照职工工资总额的 2% 的比例拨缴工会经费）。由于这些让步措施，加之一些私营企业主公开拖欠，致使工会组建之后，工会经费不能得到足额拨缴。据统计，2002 年全国工会经费平均收缴率只有 41.9%，2003 年又降至 34.8%；据《南方日报》2003 年 9 月 13 日报道，在广东省揭阳市建有工会的 4115 家私营企业中，能够足额拨缴工会经费的只有 42 家，仅占 1%。这一问题导致相当一部分县级工会工作经费难以解决，有的连工会干部的工资都无法保证。

在全总推行的工会组建运动中，各级工会将完成上级工会下达的组建指标作为工会组建的首要目的。那些存在于统计数字中的基层工会具有组织结构、工会干部配备等方面的严重缺陷。一份来自广东省佛山市总工会负责人的报告揭示，该总工会近年来所建的镇（街道）工会在组织体制方面存在严重问题。全市 45 个镇（街道）工会均设在镇（街道）党委办公室或者党委宣传部，没有独立的办公场所；镇（街道）工会的干部有 80% 是兼职，村工会联合会的干部有 93% 以上是兼职，在这两级工会干部中，有 97% 的干部兼职超过 3 项，最多者兼职多达 13 项。2004 年 7 月，在《工人日报》发布的一篇文章中提及，在珠江三角洲地区，当地大部分企业工会的主席是由企业主自己担任，或者由企业委派亲属或亲信担任。在接受“中国劳工通讯”的采访时，广东省南海市总工会主席证实了这一点，据他讲，在该市 4 千多个企业工会中，80% 的工会主席是由管理层人员，特别是人事管理干部兼任的，其余的则是由车间或部门主管兼任。

全总在农民工中发展会员

2003 年 8 月 9 日，全总发出《关于切实做好维护进城务工人员合法权益工作的通知》，要求各地各级工会组织采取措施，发展在城镇企业就业的农民工入会。据中国媒体称，这是全总正式承认了农民工的“工人阶级地位”。据来自“新华网”的消息，在此后的一个多月里，全国就有 3400 多万农民工加入了就业企业所在地的城镇工会组织。在 2004 年 3 月召开的 8 省区（市）工会基层组织建设工作调研座谈会上，全总宣布，“从 2004 年开始到 2008 年，全国每年要发展会员 660 万人。”2004 年 8 月 4 日，全总发出《关于组织各种所有制企业、事业单位及机关的农民工加入工会的通知》，要求“凡在各种所有制企业、事业单位及机关从业，与用人单位建立劳动关系（含事实劳动关系）的农民工，不论户籍关系在哪里、用工形式如何、就业时间长短，都要依法把他们组织到工会中。”这个《通知》为发展农民工入会提供了三种方式：农民工可以加入受雇企业的工会；可以加入劳务公司的工会；可以在家乡加入工会，然后将组织关系转到受雇企业。

与在私营企业组建工会的“政治运动”模式相同，全总也将发展农民工入会作为一场运动，整个工会系统所要完成的是上级工会下达的会员发展指标，一旦这些指标通过正当的或者非正当的手段得以完成，发展农民工入会的目的也就达到了。至于以农民工为主体组成的工会是否能够在组建之后正常工作，农民工们如何在频繁的工作转换中保持其会员资格，如何使他们在不同的地区、不同的行业、不同的企业都能够获得来自工会的权益保障等问题，

全总始终没有找到有效的解决途径。2003年9月29日，中国共产党机关报 - 《人民日报》曾经发布一条消息，报道北京市某建筑公司两个由农民工为主体的施工队成立了工会。时隔不足一年，中共中央宣传部的刊物 - 《半月谈》的记者从其中一个施工队工会的工会主席处了解到，当时在该建筑公司一共建立了19个施工队工会，不过这些工会的会员和工会主席都没有工会会员证；工会没有公章，没有会费财务，也没有会员的准确数字，“工人们基本上都是自动属于工会会员，要求也好，不要求也好，基本上都可以加入。”这位主席还介绍，至少有一半以上的施工队工会主席认为“成立这个工会与不成立完全是一样的”；而“加不加入工会，对农民工来说其实没有太大关系。”据这位工会主席称，他所在的施工队已经搬到了新的施工项目部，这个项目部并没有像过去的项目部那样，为他的工会配备图书室、浴室和体育活动室。

根据中国媒体的报道，农民工在加入工会后，获得了来自地方工会的权益保障，这些保障主要体现在，地方工会通过信访接待、接听热线电话、举办法律咨询等形式，了解农民工工资被拖欠的情况，并出面为他们追讨工资。有些地方工会为了吸引农民工加入工会，还出台了一些优惠条件，例如，山西省总工会规定，农民工一旦加入工会，可以享受定点医院就诊免收挂号费、到山西省境内旅游景点旅游减收门票等方面的优惠。有些省、市的总工会还筹集了专项资金，用于对农民工及其家庭的生活救助、就业帮助、法律援助和子女就学等需要。与上述省、市等地方工会相比，企业工会在维护农民工权益方面仍然难以有所作为。2002年“第五次全国私营企业抽样调查”的结果显示，在工资收入、劳动保护费用、福利等方面，已建工会的私营企业与未建工会的私营企业之间并无明显的差距，前者参与养老保险、医疗保险和失业保险的比例虽然略高于后者，也远未达到政府对企业参与社会保险系统的要求。在绝大部分建立了工会的私营企业，工会受到企业主的严格控制或者有名无实，对农民工的维权工作无法开展。在上海市松江区的一家有着健全的工会组织的服装厂里，一位农民工向记者反映：该厂工会在“雇主随意延长工作时间的时候、法律为工人规定的待遇不落实的时候、随意解雇工人的时候都不会‘说话’”。

第二节 集体合同制度与三方协商机制

集体合同制度

中国《劳动法》和《工会法》均规定了企业工人有进行集体谈判的权利，这项权利在中国官方的称谓中是“平等协商和签订集体合同”。上个世纪90年代中期，全总利用《劳动法》出台的机会，以国有企业为基本单位，建立了“平等协商和集体合同制度”。这种集体谈判制度的结构是以企业为协商（谈判）单位，具有高度分散型的(highly decentralized)的特点，在设计集体谈判的结构时，全总显然是有一定的政治考虑，即这种高度分散型的结构在一定程度上可以避免因区域性和行业性集体谈判所导致的大面积的劳资纠纷。

报告期内，集体合同仍然是全总的工作重点，以下是全总在不同场合公布的有关集体合同制度的进展情况。2000年12月底，全国建立平等协商和集体合同制度的企业达42万家，覆盖职工7570万人；有10个省、自治区、直辖市颁布了地方性集体合同法规。2001年11月，建立平等协商和集体合同制度的企业达51万多家，覆盖职工7570万人。2002年底，建立平等协商集体合同制度的企业有30.86万家，覆盖职工6167.59多万人；签订区域性集体合同6.53万份，覆盖企业74.29万家，覆盖职工2071.25万人；签订行业性集体合同1.8

万份，覆盖企业 21.91 万家，覆盖职工 1.12 亿人；有 13.53 万家企业开展了工资集体协商，签订了工资集体协议，有 16 个省、自治区、直辖市出台了地方性集体合同法规。2003 年底，全国共签订集体合同 67.29 万份，覆盖企业 121.4 万家，覆盖职工 1.035 亿人。2004 年 9 月 13 日，全总承认，全国仍有一半以上的企业和职工没有被集体合同制度所覆盖，各地区集体合同发展不平衡；全总宣称，到 2008 年，力争全国集体合同覆盖职工达到 6 成以上。

全总注意到，这种分散型的集体谈判结构在中小型私营企业难以得到推行，因为这类企业具有数量多、分布广、规模小、职工流动率高、企业工会组建率低等特点。为解决这些问题，全总主张，由区域层次的工会承担集体谈判的角色。全总提出，“在小型外商投资企业和私营企业比较集中的地区，可以组建行业或区域工会联合会，代表职工与企业进行集体协商和签订集体合同”，全总还提出三种集体合同的形式：第一，由各级工会联合会制定集体合同范本，指导建立有工会组织的企业与雇主签订集体合同。第二，由工会联合会代表企业的职工与雇主签订集体合同。第三，由工会联合会代表企业的职工与雇主协会签订合同。

当全总通过上述模式将集体谈判的结构提升到区域层次之后，集体合同的条款已经无法顾及企业的具体情况，集体合同的“形式化”趋势愈加明显。在那些建立了工会的私营企业中，工会的谈判角色已经由企业所在地的工会所取代，而承担这一角色的行业或区域工会联合会也无需与企业雇主进行实质性的谈判，因为上级工会已经发布集体合同范本，企业雇主只需签字盖章即可。例如，广东省总工会曾发布《广东省企业集体合同参考文本》，根据这一文本，广东省中山市制订了《中山市私营企业集体合同参考文本》，这类合同范本已经成为这些工会联合会与私营企业签订的集体合同的正式文本。

三方协商机制

上个世纪末，在劳动和社会保障部的主持和推动下，中国开始建立各级政府协调三方劳动关系会议制度(以下简称“三方协商机制”)，这种协调制度是由各级政府的劳动和社会保障部门、工会组织、雇主组织派出代表，组成协调机构，召开协调会议，对涉及劳动关系的重大问题进行沟通 and 协商，对拟订有关劳动和社会保障法规以及涉及三方利益调整的重大改革方案 and 政策措施提出建议。全总积极参与这个制度的组建和运作，希望通过这一制度，将各级工会对立法的参与发展为对政策制定的参与。为此，全总要求，各级工会要参与各级政府再就业配套政策和优惠政策的制定，要及时向党政部门反映下岗失业人员的愿望和要求，有重点、有针对性地提出切实可行的政策主张和建议。2001 年 6 月，全总与劳动和社会保障部召开联席会议，发布了《关于进一步加强劳动法律监督工作联席会议纪要》。2001 年 8 月，全总与劳动和社会保障部、中国企业联合会 / 企业家协会召开会议，原则通过了《关于建立国家协调劳动关系三方会议制度的意见》，正式建立了政府协调劳动关系三方会议制度。2002 年 8 月 13 日，劳动和社会保障部、全国总工会、中国企业联合会和中国企业家协会联合发布《关于建立健全劳动关系三方协调机制的指导意见》。截至 2002 年底，全国已有 30 个省、自治区、直辖市建立了三方协商机制，此后，这种机制向地(市)、县(市、区)、乡镇、街道及行业延伸。

2002 年，国际劳工组织派员对中国三方协商机制进行了实地考察，此后，在该小组主要成员 Simon Clarke 和 Chang Hee Lee 发表的一篇论文中，谈及了这种机制的效果和存在问题。他们发现，在这个机制中，将政府一方的代表定义为劳动和社会保障部门是制度的缺陷所在。

他们认为，在现实中有很多与工人利益有关的问题并不是这个政府行政部门可以解决的。例如，因工厂搬迁造成工人失业、工人在集体维权行动中提出惩治腐败官员的诉求、下岗失业工人要求提高生活待遇等等，解决这些问题已经超出了政府劳动行政部门的权限。他们还认为，这一制度涉及的有些事项实际上就是劳动行政部门本身的职责所在，例如确定工资指导线、调整最低工资标准等，这些事项无需再和工会与雇主组织协商。他们指出，中国三方协商机制的架构是与有关社会对话的国际劳工组织公约相违背的，在这类公约中，参加对话的组织应当是独立的组织，而他们在考察中发现，工会和雇主组织实际上是依附于政府的，因此在这样的三方会议中，没有什么争论的焦点和难点问题，在基层企业已经明显化的劳资矛盾也无法在协商会议中显现出来。这样一来，作为解决社会矛盾、解决劳资矛盾的三方协商会议实际上是在一种超和睦的环境中进行的，这样的会议当然也就解决不了真正的问题。

第三节 全总公布的维权成就和实际效果

2003年1月23日，全总发布第一个《中国工会维护职工合法权益蓝皮书》，在这个蓝皮书中，全总以绝对数的形式，列举了工会在劳动就业、工资分配、社会保险、劳动法律执行监督等劳动经济权利方面所取得的维权成就。而从全总系统工会对各级党政机构的依附地位分析，参照来自其他渠道的信息，可以发现上述维权成就和实际效果之间存在巨大的差异。

参与各级政府政策制定过程和立法过程，一直是全总引为自豪的职能，这项职能通常会被全总列为其首要的工作成就。例如，在蓝皮书中，屡次提及全总参与《社会保险法》、《老年人权益保障法》、《职业病防治法》、《失业保险条例》、《社会保险费征缴暂行条例》以及养老保险、医疗保险等多项法律法规的立法过程。在中国这种共产党统治严密的政治环境中，全总之所以超越于其他社会组织而独享有参与立法和政策制定过程的殊荣，其政治内涵在于，这种政治参与体制仍然是共产党政治制度中的重要环节，而非为公民政治参与的需求所设。当全总被共产党赋予“代表和维护工人权益”的垄断地位后，按照政治制度的设计，它就被作为工人的代表进入了立法和政策制定过程。这种制度安排的目的是使两项活动始终都处在党政机构的控制之下。不可否认，各级工会在参与立法和政策制定的过程中，的确可以提出一些有利于工人利益的建议，但是，这些建议是否被当权者所采纳，最终要由这些建议是否符合各级党政机构的经济社会政策来决定。

在劳动就业权利方面，全总的蓝皮书称，截至2002年6月底，全总工会系统兴办职业培训机构6000多个，培训下岗职工达320多万人次；举办职业介绍机构4000余个，介绍下岗失业人员再就业达300多万人次。全总还提出，在2003年至2005年的三年内，要为150万下岗失业人员提供职业培训、要为150万下岗失业人员提供职业介绍服务、要通过工会劳动福利事业和工会直接联系等多种渠道帮助和扶持150万下岗失业人员实现再就业。全总的蓝皮书还提及，据不完全统计，近几年来，各级工会通过各种渠道，累计筹集送温暖慰问款104亿多元，走访慰问了48万多户次困难企业和2560万多户次困难职工家庭；有447个地市工会、大多数县（市、区）工会及18万个基层工会建立了特困职工档案；有80多万名党和政府领导人和工会领导干部，与近百万户困难职工家庭建立了包户帮困联系，有600多个市级以上工会在元旦、春节期间全部开通了职工求助热线电话。

全总的上述成就有两点值得探讨：第一，这种对劳动就业权利的维护具有明显的局限性，因为全总要求的是，各级工会组织要在推动改革中搞好维护，在促进发展中搞好维护，其所谓

的“协助政府妥善安排好下岗职工基本生活、帮助下岗职工实现再就业”是“为了适应国有企业改革攻坚和实现三年脱困目标的需要”。在这些要求下，各级工会在国有企业的工人面临失业下岗的威胁时，并没有行使其维权职能，为工人们争取继续就业的权利，使他们免遭失业。工会仅仅是在工人们下岗失业之后，才为他们提供再就业的帮助。第二，囿于极其有限的资源，全总为下岗失业工人再就业所能提供的帮助不会很多。如果将蓝皮书中公布的绝对数据与政府部门公布的数据相比较，就不难看出全总维权功能的“有限性”。据来自劳动和社会保障部的数据，从1995年到2002年的七年间，国有企业累计下岗职工人数达到了3000万以上。根据这个数据计算，获得全总培训和职业介绍帮助下岗失业人员的比例不会超过10%，而全总的数据还是以“人次”为计算单位的。黑龙江省总工会在其2004年的工作要点中，提出了要“对1.5万名下岗失业人员开展职业培训、为1.5万名下岗失业人员提供职业介绍服务、安置1.5万名下岗失业人员再就业”。而据来自黑龙江省劳动和社会保障部门的数据，2003年该省失业下岗人员已经达到了149万人。2002年底，黑龙江省佳木斯市总工会曾为该市一家纺织厂的1733名失业者提供了援助，包括发放“帮扶资金”4400元，就此一项而言，1733名失业工人人均只得2.5元！

在工资分配权利方面，全总的成就乏善可陈。因此，在蓝皮书中，全总侧重宣扬的仅仅是地方工会参与最低工资立法，参与确定本地区最低工资标准等所谓“源头参与”的成就。在全总系统中，企业工会是最为薄弱的环节，企业工会对管理方和雇主的依附地位及其缺少罢工的压力手段决定了它在工资形式、工资标准、工资支付等一系列事项上没有发言权和谈判权。在区域层面，地方工会也不具备对违法企业的行政处罚权，无法阻止企业拖欠、压低工人工资的侵权行为。

在社会保险权利方面，自上个世纪90年代中国社会保险制度逐步定型之后，在中央和地方层面，各级工会仍然是以“源头参与”的形式，参与制定各级政府的社会保障立法活动；在企业层面，工会则不再承担与此有关的工作。报告期内，全总倡导在企业建立一种职工互助合作保险制度，按照全总的解释，这是一种“在基本社会保险之外，对职工发生生、老、病、死、伤、残或意外灾害等特殊困难时，依靠职工群众自身力量解决问题”的制度。但是，从全总公布的数据看，这种制度在各类企业中并未得到普及。

在职业安全卫生权利方面，《劳动法》、《工会法》和《安全生产法》给全总赋予了一个劳动执法监督者的角色。在蓝皮书中，全总宣称，全国基层以上工会已有劳动保护专职和兼职人员5.94万人，基层工会有劳动保护专职和兼职人员65.21万人，全总和各省(自治区、直辖市)总工会任命了2933名工会劳动保护监督检查员，在基层工会建立了64.3万个工会劳动保护监督检查委员会，在企业设有233万名工会小组劳动保护检查员。报告期内，中国频繁发生的职业病例、煤矿事故和其他工伤事故证实了这个庞大的劳动保护监督系统并没有发挥应有的作用。全总在这方面的成就仍然局限于县级以上的工会参与职业安全卫生政策法规的制定过程和参与处理重大工伤事故，除此之外，基层工会几乎无所作为。全总的干部将这种无所作为归因于工会不是行政机关，没有行政处罚权，不能直接通过自己的行为阻止用人单位侵犯职工权益的行为。

全总书记处书记透露，2003年全总组织的第五次大规模调查的初步结果显示，中国城市职工与农民工的权益普遍没有得到良好的保障与维护，状况堪忧。在报告期内，企业工会和工会主席因维权不力而被会员告上法庭的事情时有发生。例如，2003年8月，中国科学院半

导体研究所员工伍立京将该所工会告到北京市海淀区法院，称该工会没有履行维护职工权益的职责，这是中华人民共和国建国以来第一起工会会员状告企业工会的个案；2004年8月，广东省广州市番禺区市桥街人民文化宫的陈明华等4名职工将该单位工会主席告到番禺区人民法院，原告称，该工会主席在劳动争议仲裁中不但不帮助和支持职工，反而担当文化宫的代理人出庭，导致原告在劳动争议仲裁和诉讼程序中因举证困难而败诉；同月，广东省广州市儿童公园朱松森等12名职工向广州市越秀区人民法院起诉，状告单位工会主席在职工利益被侵害时不作为；2004年底，重庆长安汽车股份有限公司83名农民工状告重庆市总工会，代理该案的律师对媒体称，该工会拒绝为这些工人出具生活困难的证明，这位曾经为农民工代理过4000起维权案的律师称，在他代理这些案件的过程，从未得到过工会的支持。

第四节 试行基层工会主席直选

基层工会主席直选是指由会员或者会员代表直接投票选举产生工会主席、副主席，此种方式有别于由工会委员会全体会议选举产生工会主要领导。基层工会主席直选的设想最早出现于1988年全总第十届执委会第6次会议通过的《工会改革的基本设想》。在这个文件中，全总提出，各级工会领导人都应经严格的民主程序选举产生，基层工会的民主选举可以自下而上地提名候选人，提倡候选人直接与会员见面，有条件的基层工会委员会可以逐步实行由会员直接选举产生。但是，这个设想随着1989年中国民主运动的失败而未能实现。1997年11月，全总在《关于推进工会改革和建设若干问题的意见》中提出，中小企事业单位的工会主席、副主席，应由会员（代表）大会直接民主选举。2001年，全总在中国东部和东南部沿海城市的外资企业进行了直选工会主席的试验，2003年，工会直选在东南沿海的城市逐渐普及。例如，在浙江省杭州市余杭区的大中型私营企业中，已经有70%的企业工会主席是通过直选的方式产生的；在广东省12万个基层工会中，有三分之一的基层工会主席是通过直选方式产生的。2003年9月，来自全总的消息证实，《基层工会主席直接选举条例》正在起草过程中。

根据全总的意图，工会主席直选更适宜在职工人数较少、规模不大的中小基层单位推行，但是，全总在其发布的有关文件中并没有对工会主席直选的程序作出具体的规定。从各地方工会发布的有关文件中可以发现，这种直选的方式不过是一种选举程序上的变化。按照这些文件的规定，工会主席人选的推荐办法包括，以工会小组或分厂、车间、科室工会为单位推荐；同级党组织、上级工会和上一届工会委员会推荐；会员自荐等。一份在浙江的实地调查报告披露，私营企业工会大多采用由党支部书记、上届工会领导、公司高层行政主管、车间主任、公司人事干部等人组成选举筹备组，由筹备组提名产生工会主席人选候选人的方式，会员自荐和会员集体推荐等方式都很难见到。不过，一些试点地区的工会已经规定，在工会主席直选中，“企业的老板和其直系亲属没有资格做候选人，企业行政领导也不宜被提名。”

到本报告完成之时，企业工会主席直选仍然处在试点的过程中，未能大面积推广。此种方式得到中国国内工会界人士的肯定，认为这是全总系统改革的一个起点。而来自全总系统的消息也说明，工会主席直选对维护工人的权益具有一定的促进作用。例如，浙江雅加公司在2001年成为浙江省杭州市余杭区工会直选的试点，该公司工会主席透露，他上任后为工人作的第一件事就是与公司达成一项协议，当公司利润增长到一定程度后，利润每增长一个百分点，工人工资就增长15%。在杭州市余杭区、余姚市两地开展企业工会主席直选后，所有参与直选的企业工会都已经代表职工与企业主签订了《工资集体协商协议书》，这种协议保证了职工可以获得当地最低工资，督促企业按时支付工资，并确保职工工资每年以5%—8%的速

度增长。

在中国国内，也有媒体认为，在加入全球供应链的企业中，推行工会主席直选方式是出于对欧美客户（销售商）的“迎合”，因为在中国加入世贸组织前后，这些企业陆续与客户们签订了必须接受劳工权益保护评估的协议，根据协议，如果评估不合要求，企业将失去订单。例如，在上面提到的雅加公司，管理方每年要接受其客户 - 美国某著名鞋业销售商对其在工资发放、生产环境、员工安全保护等方面的评估。雅加公司所在地的余杭区总工会主席指出，由外部刺激引起企业劳资关系变化的不只是雅加公司，“这样的例子太多了。”

然而，全总高层对跨国公司和外国销售商促进了工会主席直选一事持否认的态度。全总一位副主席指出，目前有一些外商或外资企业通过订单、合同等附加条件，提出参与或组织工会的选举等等，都是不符合中国有关法律及工会章程规定的。但是，地方工会的干部却承认这些公司和销售商在推进工会主席直选中的作用。广东省总工会一位部门负责人说，一些欧美企业在下订单的时候，要进行“劳工权益评估”，国内一些企业迫于客户“撤订单”的压力，开始尊重职工权益。但是这种对职工权益的尊重，更多的是“尊重订单”。

第五节 全总在工人集体维权行动中的角色

面对各地持续不断的工人集体维权行动，全总所持的基本原则是，各地工会组织要协助政府不断解决在劳动关系协调中遇到的新情况、新问题。在此原则的基础上，全总提出，（1）要认真、及时、准确反映职工群众的愿望与呼声，妥善处理职工群体性事件，化解矛盾，理顺情绪，切实把问题解决在基层、解决在萌芽状态。（2）要教育和引导职工正确看待改革过程中的利益关系调整，处理好长远利益与眼前利益的关系，把国家利益、企业利益和职工利益有机结合起来，不断增强改革意识、风险意识、创业意识和法律意识。根据全总的上述两点要求，地方工会在面对工人的集体维权行动时，采取了与当地政府保持一致的做法。

“中国劳工通讯”对一些工人行动参与者的采访证实，在尚未采取集体行动之前，工人们曾经求助于各级工会。一位参与了2003年9月湖北随州市铁树纺织集团公司工人集体行动的工人称，他们事前曾经上访过市、省和全总各级工会，但是这些工会给他们的回应不过是“将工人人们的申诉材料转到各级政府”的承诺。在工人集体维权行动的前期，包括企业工会在内的各级工会则尽量采取回避的态度，避免涉入；在行动后期，工会则可能应政府的要求，承担化解冲突、安抚情绪的角色，劝说工人停止行动。在2004年3月南京万里皮鞋厂工人因不满企业改制损害工人利益而采取的集体行动中，南京市总工会一位干部告诉“中国劳工通讯”，工人在集体行动前，曾经给该工会打过电话，反映问题。但是该工会认为，工人反映的问题涉及到企业领导的腐败行为，他们应当找反贪污部门和纪律检查部门。万里皮鞋厂的一位工会干部表示，对“工人提出的要求，工会是没有办法解决的，只能要求工人平息下来”。

各级工会对工人在集体行动中提出来的组建工会的要求并不予以支持，它们认为这种要求与全总组建工会的程序和原则不符。2002年3月，大庆石油工人在发动大规模集会抗议行动时，曾酝酿成立独立的工会，“中国劳工通讯”曾致电黑龙江省总工会组织部，询问该部门对工人自组工会的反应。该部门一位工会干部明确表示，工人的做法是不能接受的，是违法的；按照现有的工会章程，工会应该是由上级工会到企业去协助组建，因此，黑龙江省总工会不能接受工人自组工会的主张。而大庆石油管理局工会的一位负责人则表示，参与集体行动的

工人已经买断了工龄，从那时开始，他们就不是工人了，根本不能组织工会；该负责人还表示，工会是否要介入工人的集体行动，要听党委的安排，“党委安排让我们干什么，我们就干什么。”在2004年9月份内蒙古包头市5千多位出租车司机罢驶时，包头市总工会组织部的负责人曾向“中国劳工通讯”表示，该工会无意借此机会将出租车司机组织起来成立工会；这位负责人认为，如果组建工会，也要等这个事件结束了再说，“不能因为出租车司机们自己联合起来，有需要的时候就组建工会，不需要就不组建工会。”

由于工人们各级工会在维权方面的不作为表示失望，致使在酝酿集体维权行动的时候，均不企求获得工会的支持，并且不相信地方工会能够解决他们的问题。2003年2月，浙江省绿源木业有限公司400多工人罢工，抗议企业经营者造成企业亏损并大批解雇职工。据该公司所在地的浙江省遂昌县总工会主席说，他曾经到罢工现场，要求工人们将诉求写成书面材料，呈交县总工会，但是工人们并没有理会。而一名参加罢工的工人则表示，该公司工会非但没有代表工人说话，反而一直是在劝说工人停止行动。

尽管全总高层对工会干部介入工人的集体维权行动有严格的限制，基层工会干部中大部分人还是同情和支持工人行动的。“中国劳工通讯”在对地方和企业工会干部的采访发现，一些干部对企业经营管理者 and 政府官员的行为表示了强烈的不满，更有人表示，如果他们处在工人的境地，他们也会积极参与工人的行动。但是，也应当看到，由于全总系统各级工会对党政机构的依附地位，决定了各级工会干部在工人的集体行动中难以有所作为。他们仍然面临着保住自己的“饭碗”问题，特别是对基层工会干部来说，因为长期从事工会事务性工作，一旦失业，他们可能面临比下岗失业工人更为艰难的处境。

“中国劳工通讯”评论

在结束本报告之前，“中国劳工通讯”有必要对中国工人的集体维权行动做出如下评论。

2000-2004年中国工人的集体维权行动有其局限性和弱点。第一，参与者多为在改革中被边缘化的失业下岗的工人等弱势群体，而中国劳动力市场中的新生力量，包括农民工，至今尚未动员起来或者组织起来，直接面对权益受损的局面进行抗争。第二，在中共政府的高压下，这些维权行动通常难以持续，而那些组织工人抗争的工人领袖们最终要受到政府的惩罚，从而使一个地区、一个企业日后的抗争失去了组织的中坚力量。第三，工人们经济诉求并未向政治诉求进一步发展，现有的政治诉求仅限于惩治腐败，很少涉及诸如自行组建工会等政治要求。第四，由于缺少正式的组织，包括纲领、领导核心、章程、行动规则等，工人们在面对企业和政府部门拖延、压制、欺骗等做法时，难免做出一些“过激”的事情，这又常常为政府实施强制性措施提供了借口。第五，到目前为止，这些集体行动尚未对现行的体制施与实质性的影响，例如，政策和法律方面没有得到修正、侵害工人权益的事情没有得到抑制、社会话语环境没有得到改善、而工人的罢工权、组织权和谈判权缺失的状况仍然没有改变。工人们在这些集体的抗争中所能得到了不过是一些政府的暂时的妥协和对那些贪官污吏的形式上的惩治。

但是，报告期内中国工人的集体行动更有其深远的政治意义，这些行动的延续有可能最终突破中国共产党几十年建立起来的既有制度框架，通过自下而上的方式启动真正的工会运动。

这种可能之所以会出现，在于工人们通过合法的集体维权行动，实践着那些本应属于他们的社会政治权利，也争得了部分的经济利益，这使他们看到了团结起来的效果，并逐渐培育起组织的意识和抗争的意识。中国工人的集体维权行动活动也向中共政权传达了一个重要的信息：改革过程出现的社会不公正和贫富差异已经是导致中国工人运动的直接原因，不公正与社会分化所造成的问题已经超出了政策修订和法律规范的范围。中共政权必须正视这个问题，而临时性的安抚、强权式的围堵、动用国家机器予以镇压等策略只会激化矛盾并弱化其统治的合法性。

2000-2004年中国工人的集体维权行动并未因为政府实施强制性手段而趋于平缓。2004年发生在东南沿海城市的农民工集体维权行动呈现上升的趋势，已经形成了一个新的高潮。而同期在广东省和福建省一些城市出现的劳动力短缺，更有可能提高工人的集体维权行动的优势、频率与规模。另外，那些在改制中下岗失业的工人所面临的生活和就业困境并没有得到纾缓，而社会保障体系和再就业系统仍未完善。在此情况下，工人们获得的微薄的经济补偿金所能支持的时间非常有限，他们领取的城镇最低生活保障费也仅够维持最低的生活标准。因此，新一轮的工人集体维权行动高潮的出现是可以预见的。

“中国劳工通讯”也注意到，中国政府开始在宏观方面出现了政策调整的意图，2004年9月19日，在中共十六届四中全会上，中国共产党正式提出了“建设和谐社会”的历史目标，并且指出，那将是一个“全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的社会”；在年末的中央经济工作会议上，这个目标被具体化为“维护群众利益、促进社会公平、构建社会主义和谐社会”。对2004年下半年在全国各地出现的社会冲突，政府开始采取“柔性政策”，化解社会矛盾。但是，这种政策是否能够被地方政府的官员们所理解和接受是一个尚难预见的问题；而更为重要的是，所谓的“柔性政策”并没有从根本上解决导致社会冲突的腐败问题、社会不公正问题、贫困差距问题；也没有涉及对公民结社权、言论自由权的基本权利的解禁。因此，所谓“社会和谐”的前景仍然缺少生长的基础。

“中国劳工通讯”认为，工人的结社权利不应被限制，对这种权利的压抑无异于摧毁了社会稳定的基础。当代中国的民间力量在经济上已经日益独立，在权利意识方面正在逐渐成熟，对社会不公也愈加敏感。在此情况下，当权者对民间力量的刻意压制只能导致民间维权运动的日益高涨。就工人这个特定的群体而言，他们的生活状况要比政府想象的艰难得多，而导致这种艰难的一个重要原因就是地方官员的贪污腐败。因此，中国工人反腐败争权利的行动不但日益频繁，而且决心日益坚定。对镇压，他们也因为其真正的一无所有，因为对社会贫富的差距深感不平而不再像过去那样恐惧，这就是社会矛盾将进一步激化的危险所在。同时，报告期内一些工人的集体维权行动也表明，这种社会矛盾和冲突是完全可能以和平的、理性的、缓和的方式予以解决的。因为，到目前为止，工人的不满和不平并非针对中央政府，而是针对地方政府的一些腐败的官员，针对国有企业一些贪污的领导和私营企业一些贪婪的雇主。因此，那些错误地理解波兰团结工会的“历史教训”，将中国工人的抗争政治化，执意采取压制手段的中共领导人，至少是完全不了解中国社会经济结构的变化，完全不了解中国社会矛盾和中国工人的现状。

基于上述形势，“中国劳工通讯”认为，中国政府在缓和并理性地解决社会冲突方面，仍有很大的余地。实际上，中国工人具有上述特点的抗争，为中国政府在治理社会冲突上实现角色转型提供了一个很好的机会。它应当，也完全可以在工人对它还抱有希望的基础上，在工

人与地方腐败官员的对立、与资方的利益冲突中，站在法律的、中立的立场上处理问题，惩治腐败官员和违法雇主，建立真正的社会对话机制。2002年，中国政府对遍布全国的工人集体维权行动的压制已经失去了一次以更小的代价减少社会冲突，建立社会对话机制的机遇。在今后日益高涨的工人集体维权行动中，中国政府何处何从？是继续其陈旧的，自毁其统治基础的镇压传统，还是在这股动力的推动下实现一个根本的转变，以使政府与各社会利益集团的力量对比形成一个新的平衡，这可能是中国现届政府要及时作出的一个最重要的选择。

“中国劳工通讯”其他研究报告与发表日期如下：

中国劳工权益保障研究系列报告之一：

利益的冲突与法律的失败：中国劳工权益分析报告（2004年11月）

中国劳工权益保障研究系列报告之二：

官商较量与劳权缺位：中国职业安全卫生报告（2005年4月）

中国劳工权益保障研究系列报告之三：

挣扎在去留之间：中国广东省东莞女工状况的调查笔录整理报告（2005年6月）

中国劳工权益保障研究系列报告之五：

致命的粉尘：中国广东地区珠宝加工业矽肺病个案分析报告（2005年12月）

中国劳工权益保障研究系列报告之六：

有效的工人组织：保障矿工生命的必由之路——中国煤矿安全治理研究报告（2006年3月）

中国劳工权益保障研究系列报告之七：

关于中国童工现象的实地考察报告（2006年5月）

以上报告发表于“中国劳工通讯网站”（<http://www.clb.org.hk>）