

中国劳工权益保障研究系列报告之十四

谁来维权 为谁维权

- 论全总维权的政治化及中国工会运动的出路

中国劳工通讯

(<http://www.clb.org.hk>)

2008年12月

目 录

引言		2
一、	社会冲突与“分类控制”	3
1、	社会冲突：执政党对企业劳资矛盾的理解	3
2、	执政党的分类控制模式与工会的双重属性	6
二、	全总维权政治化的过程	8
	第一个阶段（1988年－1992年）	8
	第二个阶段（1992年－2003年）	10
	第三个阶段（2003年至今）	13
三、	全总的维权供给与工人的维权需求	17
1、	对全总维权机制与维权格局的评析	17
2、	全总的维权行动	22
3、	工人的维权需求	24
四、	结论与建言：全总维权的去政治化与主体归位	28
1、	主体归位的前提：正确解读企业的劳资矛盾	29
2、	主体归位的关键：全总回到工人之中	29
3、	主体归位的条件：撤销乡镇（街道）工会、建立工会培训中心	30
4、	主体归位的路径：进行真正的集体谈判	31
附件	本报告引用之调查报告的全称及出处	33

要叫响“农民工有困难找工会”、“职工有困难找工会”的口号

- 摘自中华全国总工会副主席孙春兰在“全国工会学习贯彻中央领导同志重要批示精神，进一步做好维护农民工合法权益工作电视电话会议”上的讲话

2007年2月27日，广州市总工会组织250名宣传员在广州火车站等场所派发农民工维权资料小册子。记者发现，不少农民工并不“领情”，即使领取了小册子的农民工也没当它是一回事。不到半小时，东站出口已经满地都是被随手扔在地上的小册子，有的甚至被撕得粉碎。¹

引言

熟悉中国政策用语的人都知道，一旦官方就某一问题提出口号时，一定是这一问题已经到了积重难返的地步。当“官办”的中华全国总工会提出“要叫响‘农民工有困难找工会、职工有困难找工会’的口号”时，这一口号实际上意味着：（1）在现实的劳资关系中，我国劳工遭遇到的困难，即来自雇主肆无忌惮的剥削，已经远远超出了这一群体的承受能力，劳资矛盾因此不断激化并已经在社会与政治层面造成了严重的负面后果；（2）劳工群体在遭到超出自己承受能力的剥削时，却很少有人寻求工会的帮助，或者他们根本就找不到可以代表自己利益的工会；（3）全总“叫响”这个口号属于典型的“站在十字路口祷告”，无非是在面对呈总体爆发的劳资关系危机之时，向劳工们展示出一种维权的姿态。从1988年10月8日全总十届执委会第六次会议通过《工会改革的基本设想》，到2008年10月17日中华全国总工会（以下简称“全总”）召开中国工会第十五次全国代表大会，在整整二十年间，全总除了频频以发布文件、领导讲话，参与立法等形式向社会昭示其维护工人权利的职能与角色、维权的机制与成就之外，很少在企业层面的劳资关系中以工人代表的身份向雇主争取利益。无论全总“有困难找工会”的口号叫得多么动听，在现实的劳资冲突中，劳工们对全总“动口不动手”的维权姿态已经无动于衷了，每天在各个城市出现的工人自发的罢工、堵路、请愿行动，使全总陷入了维权的“尴尬”境地。

在执政党设计的“分类控制”的社会管治模式中，依据现有的法律，中华全国总工会是我国唯一合法的代表劳工利益的组织。然而，在改革开放的三十年间，无论是在计划经济向市场经济的转化过程中，还是在这一过程已经完成之后，全总在组织结构上和工会理念上都没有进入市场经济环境下应有的角色。本报告将就全总书面（文件）和口头（领导讲话）上的维权“供给”与企业劳资矛盾现实中工人维权的实际“需求”之间的差别进行分析，指出全总的维权“供给”和工人的维权“需求”恰似两条持续延伸多年但从未相交过的平行线，“供给”与“需求”之间从未相交的最主要原因是，全总作为工会本应具有的维护劳工经济权利的基本角色与功能被全面政治化了。二十年来，全总一直视维护劳工的经济权利为达到政治目的的手段，而非运用包括政治手段在内

¹ 陈捷、罗瑞雄、张青蕾：“车站教维权，农民工冷对”，“新华网广东频道”（http://www.gd.xinhuanet.com/dishi/2007-02/26/content_9361344.htm）。

的各种有效途径实现维护劳工经济利益这一工会的基本目的。这种目的和手段倒置的政治化维权，其直接后果是全总彻底放弃了在维护劳工权益中的主体资格。

本报告共四个部分。第一部分从当前我国社会冲突的角度，指出执政党对劳资矛盾发展为社会冲突的内在机理和外表现存在着误解，并且在描述执政党“分类控制”模式的基础上，指出这种社会管治模式在提升了全总政治地位的同时，始终压抑着这一组织维护劳工经济利益的基本功能，这也正是全总维权角色与职能政治化的根本原因。第二部分通过对执政党和全总文献的解读，描述全总在二十年间维权角色与职能政治化的过程。第三部分对全总的维权机制与维权格局作一概括分析，然后将全总针对外来工的维权行动作为“维权供给”，并将这些供给与外来工在企业劳资关系中的维权需求作一对比，以供给与需求之间的差距解释全总陷入维权“尴尬”境地的原因。本报告第四部分将在执政党现有的社会管治模式中，建言全总回归维权主体的前提、条件、路径与关键点。

一、社会冲突与“分类控制”

1、社会冲突：执政党对企业劳资矛盾的误解

上个世纪 90 年代后期，我国经济改革过程中积累的各类矛盾呈总体爆发趋势，各级政府被卷入了所有的社会冲突之中，社会各阶层就改革曾经形成的共识出现了分歧，这又直接导致了执政党的政权合法性危机。²在本世纪初，频发的社会冲突事件和由此造成的广泛社会影响，使执政党感受到了来自社会底层日益加剧的不满，社会冲突的成因与防范机制不但成为专家们的研究热点，也成为决策者制定的社会政策的重要组成部分。³2008 年 11 月，500 余名县委书记在中央党校接受培训，主题是如何应对近年来在全国县城频繁发生的群体性事件，以维护基层社会稳定。这种对县委书记的集中培训，在我国尚属首次。⁴面对三十年改革积累下来的社会矛盾及其爆发趋势，执政党清楚地感觉到了统治合法性正在受到前所未有的挑战，并提出了建立“和谐社会”的执政方针，确定了建立以提高政府执政能力为目标，以政府承担主要责任的社会冲突防范与解决机制。中央政府将社会冲突定义为“人民内部矛盾”，为应对社会冲突制定了“应急预案”，为缓解社会冲突确定了“慎用警力”的方针，为解决群体性事件由地方官员出面“对话”，为缓解社会矛盾出台了“分享政策”，为抑制社会冲突建立了“社会化维权机制”。这一系列的措施体现了执政党对社会冲突所持有的高度戒备心态和抑制社会冲突的良苦用心。

² 何清涟：“代序：改革深化的终结与重塑社会认同的困境”，载于，何清涟、程小农主编《中国改革的得与失》，香港：香港博大出版社，2007 年版，第 2 页。

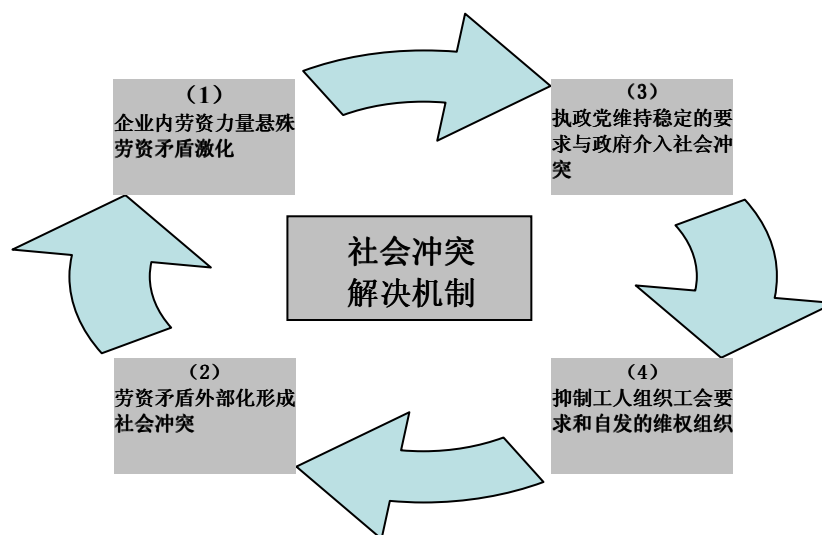
³ 近年来，对中国社会冲突的研究成为我国社会科学的一个主题，有关研究成果见，郑杭生主编《中国人民大学中国社会发展研究报告 2007 - 走向更加有序的社会：快速转型期社会矛盾及其治理》，北京：中国人民大学出版社，2007 年版；靳江好、王郅强主编《和谐社会建设与社会矛盾调节机制研究》，北京：人民出版社，2008 年版。

⁴ “中央党校县委书记轮训开始，维护稳定成培训重点”，“央视网”，转自“人民网”（<http://politics.people.com.cn/GB/1026/8345885.html>）。

然而，社会冲突并未因这些措施的出台而得到抑制。有论者指出，这些社会冲突的解决措施是以政府为主导的，继承了浓厚的“官控”、“官治”、“官办”传统，通过政府机构和官员重复性介入和干预来处理现实中不断重复出现的同类问题，这种“体制性习性”排斥了具有长效机制的制度化建设，并且常常激化、加剧社会问题和社会矛盾。⁵ 这种分析指出了措施本身的缺陷，但仍然局限于对解决社会冲突措施的分析，并未涉及导致社会冲突的原因与防范社会冲突的有效途径。当前，因劳资矛盾引发的罢工、堵路和请愿等已经成为一类最常见的社会冲突事件，在执政党建立的这套社会冲突解决机制中，与其他社会冲突一样，这类冲突也是政府介入与干预的对象。然而，这类冲突毕竟不同于那些因政府执政失误所导致的冲突（例如，城市民房拆迁引发的居民请愿、农村占地引发的农民抗议等），后者由于广泛涉及了地方政府官员的贪污腐败，需要由更高级政府出面解决，这也是政府主导的社会冲突解决机制的合理性所在；而前者是因为劳资矛盾无法在企业内部得到解决，才有了社会化的必要，进而形成的社会冲突。政府主导的社会冲突解决机制并不会产生解决劳资矛盾的效应，也就是说，形成这部分社会冲突的根本原因并不会因为政府的介入而消除。

执政党使用政府介入的方式去解决这类冲突的企图，实际上是对劳资矛盾的错误解读，这种误解正是本报告提出的“全总维权政治化”的根本原因，而在这种误解基础上建立的“官控、官治、官办”的社会冲突解决机制非但无法阻止劳资矛盾转化为社会冲突，而且形成了图 1 所示的一个恶性循环。

图 1 劳资矛盾与社会冲突的恶性循环



(1) 企业中的劳资矛盾源于劳资之间力量的失衡，是强资本与弱劳工之间的矛盾。我国自建立市场经济之后，企业内部一直缺少真正代表和维护劳工权益的工会组织，全总根据劳动法律建立的集体协商制度、民主管理制度也因基

⁵ 郑杭生：“总论：社会学理论视野中的社会矛盾”，载于郑杭生主编《中国人民大学中国社会发展研究报告 2007 - 走向更加有序的社会：快速转型期社会矛盾及其治理》，北京：中国人民大学出版社，2007 年版，第 1-28 页。

层工会的缺位而成为地方工会干部为完成指标而进行的一种“数字游戏”。在包括国有企业在内的各类企业中，工人们因缺少基本的经济和政治资源而被沦入社会的底层。

(2) 由于企业内部缺少劳资关系的制衡机制，导致劳资力量长期过度失衡，当资本的过度剥削超出了劳工们可以忍受的极限之后，由于缺少有效的企业内部劳资对话机制，致使工人们只能以集体行动的形式将企业内的劳资矛盾外部化，以造成社会冲突的方式引起社会与政府的关注。

(3) 当执政党发现社会冲突已经严重威胁到其执政地位之后，提出了维护稳定和建立和谐社会的要求，而且，正像劳工在无其它制度保障自身权益的情况下，刻意将企业内部劳资矛盾外部化、社会化时所期望的那样，政府为维护稳定直接介入了劳资冲突。事实上，政府官员们所关注的仅仅是这类社会冲突所形成的负面政治影响，对于这类社会冲突的本质，即劳工权利遭受的侵害并不真正在意，或者说这一本质并非官员们的担心所在。因此，政府官员在介入这类由劳资矛盾引发的社会冲突时，通常采取的方式是由有关官员出面对当事人进行劝说或者做出解决问题的承诺、动用政府的财政资金为工人支付被拖欠的工资等等，有时也会出动警察维持事发现场的秩序甚至强行驱散聚集的工人。

(4) 出于惯性思维，政府官员对有组织的工人集体行动往往具有高度的政治敏感与恐惧，进而将工人自己组织工会的要求和自发形成的维权组织视为社会冲突的根源，予以绝对的压制与禁止。这样就使权利意识在维权过程中得到空前提升的劳工群体，无法在集体行动的过程中或集体行动结束后形成可以与资方抗衡的力量，形成代表和维护自己权益的工会组织，形成以集体谈判为主要形式的劳资对话机制。于是，在缺少上述组织与机制的情况下，工人们在劳资矛盾再次积累激化之后，仍然会选择将矛盾外部化社会化的方式，进而形成新的社会冲突。

从上述恶性循环中可以看到，造成社会冲突的根本原因是企业内部劳资力量的过度失衡，而执政党之所以对这个根本原因产生误解则是出于对真正的工会组织持有高度的戒备与政治敏感，总是认为这类组织的出现将动摇其政治统治的根基和引发社会的混乱，进而舍弃已经被历史证实的有效的劳资关系制衡机制而不用，采用了“头痛医头脚痛医脚”的应对策略，建立起一套并非有效的社会冲突解决机制。从我国目前的社会冲突情况分析，这套机制至少造成以下两个负面后果：

第一，由于执政党对政权稳定的高度重视，使这套机制的设立目的具有高度的政治性，机制对社会冲突的反应速度与有效性与社会冲突事件的影响成正比，一些参与人数众多、社会影响较大的冲突性事件一般都可以在短时间内得到处理，参与者的权益诉求也可以得到政府官员的及时回应和部分满足。这一特征鼓励了更多的工人将企业内部无法解决的劳资矛盾转变为社会冲突，将经济利益的纠纷转为群体性事件，因为只有这样，他们的经济诉求才有可能得到解决。可以说，这套原本为解决和防范社会冲突的机制变成了社会冲突的催化剂，催生了工人们将劳资纠纷转变为社会冲突事件的决心和勇气，他们凭借自

己的直觉，认识到政府官员“只解决闹大了的事”。因此，就出现了 2008 年底东南沿海地区工人集体追讨雇主逃匿之后拖欠工资的集体行动，也出现了同期在一些大中城市此起彼伏的出租车司机罢驶事件，各级政府官员则为解决这些被劳工们刻意社会化的劳资冲突而疲于奔命。

第二，在社会冲突的解决机制中，执政党对全总提出了维护工人权益的要求，从表面上看，这一要求似乎是赋予了工会更多的维权权力与维权责任，但是正如本报告以下部分将要指出的，全总根据执政党的要求而建立的维权机制依然具有高度的政治性，工会干部只能唯地方政府官员马首是瞻，协助解决劳资矛盾引发的社会冲突。而且，这是一套冠名以“社会化”的维权机制，这套建立在企业外部的维权机制削弱了地方工会进入企业发展基层工会的动力，使基层工会失去了维权的功能，使工会从整体上愈加远离劳工，远离企业的劳资关系。因此，这套以“外部维权”、“事后救济”为基本内涵的机制，并没有扭转企业内部劳资力量严重失衡的局面。

综上所述，由于执政党对社会冲突的误解，使其在社会冲突解决机制方面作出了错误的决策，从而形成了一个企业内部劳资冲突不断演变成社会冲突的恶性循环。从以上的分析中，我们不得不得出这样的结论：今日我国社会的最大不和谐乃劳资关系的不和谐；今日我国社会稳定所面临的最大的威胁当属劳资关系的不稳定。劳资矛盾在执政党错误的社会冲突解决机制的引导下，正在源源不断地从企业内部蔓延到社会上，演变为一系列的群体性事件，迫使地方政府不得不直接介入劳资冲突，并为平息事件、安抚工人付出过多的精力、人力和财力，而结果则无异于“引火上身”，进一步制造出更多的需要政府直接介入的社会冲突。

2、执政党的分类控制模式与工会的双重属性

历经三十年，我国的经济体制改革已经使国家垄断的经济基础发生了重大变化，私营企业（包括外商投资企业和国内私营企业）已经成为经济的主体。⁶ 经济基础的重大变化所带来的后果之一是，在大批国有企业工人随企业的改制与破产失去了工作岗位的同时，大批的农村剩余劳动力涌入城镇，根据官方的统计数据，在 1998 年到 2004 年的 7 年间，来自国有企业的下岗失业工人总数达到 3000 万以上；进入城镇私营企业就业的外来工则在 2006 年时达到了 1.2 亿。⁷ 这些城镇的下岗失业工人和外来工因其在政治、经济、社会、文化等方面资源的严重缺失而殊途同归地被沦为了社会的边缘群体，在我国并称“弱势群体”。这个群体的出现表明，社会已经高度分化，社会阶层之间的利益矛盾日趋激化，劳资矛盾已经成为社会的主要矛盾，并严重威胁到了整个社会的正常运行。这些由经济基础变革所导致的政治、经济和社会后果，对执政党的政权稳定与统治延续造成了前所未有的威胁。

有两位国内学者提出，在权威主义政府治理的国家，社会组织具有“双重属性”，即，一方面，这些组织是一种对现政权的挑战力量，因为它们是最有力

⁶ 本报告以下内容将外商投资企业和国内私营企业统称“私营企业”，特指除外。

⁷ 数据来源：中国农民工问题研究总报告起草组：“中国农民工问题研究总报告”，《改革》，2006 年第 5 期。

的集体行动的载体之一；另一方面，这些组织又是一种对现政权的辅助力量，因为它们可以为社会提供公共物品，而这也正是政府应尽的职责。按照“双重属性”的概念，工会属于政治威胁程度高、社会经济服务程度亦高的组织，这类组织如果无法掌控，则其组织的政治动员能力将给现政权造成极大的威胁；这类组织同时又具有可以根据执政者的要求，为特定的人群提供社会经济服务的能力。根据这两位学者的结论，执政党对包括全总在内的社会组织以上述概念分而治之，并形成了“分类控制体系”，在这一体系中，国家允许公民享有有限的结社自由，允许某些类型的社会组织存在，但是不允许它们完全独立于国家之外，更不允许它们挑战自己的权威。同时，国家也有意识地利用各种社会组织提供公共物品的能力，使其发挥“拾遗补缺”的作用。⁸

中国共产党对包括全总在内的社会组织实行“分类控制”的策略早已有之，甚至可以追溯到1949年夺取政权之前，建国以后，又将全总视为进行社会监控的工具。自上个世纪80年代发生了波兰的“团结工会”运动和1989年中国的民主运动之后，执政党转变了对全总的使用策略，开始认为工会对政权稳定具有潜在的威胁，特别是在民主运动中出现的工人自治组织和大批工人在运动后期的积极参与，更使执政党加紧了对工会的控制。1989年7月26日，新任中共中央总书记江泽民在同全总干部座谈时谈到：“最担心的是工人对经济问题的不满。假如工人起来造反，那问题就大了；工会组织要警惕搞‘团结工会’或另一种政治团体的倾向。”⁹1989年12月21日，中共中央发布《关于加强和改善党对工会、共青团、妇联工作的通知》，该《通知》重申，坚持党的领导，是做好工会、共青团、妇联工作的根本保证。各级党组织都要按照党的路线、方针、政策，对同级工会、共青团、妇联实行统一领导，使这些组织坚持正确的政治方向，同党中央在政治上、思想上、行动上保持高度的一致。《通知》还提出，决不允许任何组织提出同党对立的政治主张，也不允许存在反对四项基本原则，危害国家政权的政治组织，一经发现，必须依法取缔。

二十年来，全总的“双重属性”已经演变为工会的双重角色：一方面，随着计划经济向市场经济转型的完成和政府从绝大部分企业中的完全退出，企业内部的劳资关系已经褪却了计划经济的色彩，在这种情况下，执政党要求工会承担劳工经济利益代表的角色，并在有需要时将工人的利益诉求上传到各级政府的决策系统中；另一方面，执政党又要求全总负起超越工会组织性质的政治责任，不但要管理和约束其会员的活动，还要担负起对劳工整体的监控。基于前一个角色，执政党需要保证工会参与咨询与政策制定的政治地位，同时又要确认工会具有工人代表的垄断性。¹⁰也就是说，全总参与社会治理的“合法性”地位只能来自执政党的认可而非来自工人的授权，与此同时，工人利益的代表又只能是全总。基于后一角色，执政党要求全总协助加强党的执政能力。¹¹从波兰“团结工会”运动到1989年的民主运动，从2002年间我国东北地区下

⁸ 康晓光、韩恒：“分类治理：当前中国大陆国家与社会关系研究”，《社会学研究》，2005年第6期，第73-89页。

⁹ “正确认识工会的作用——江泽民同志在同参加全总十一届三次主席团扩大会议的同志座谈时的讲话”，中国工运学院编《新时期工会工作重要文件选编》，内部发行，第270-278页。

¹⁰ 张静：“‘法团主义’模式下的工会角色”，《工会理论与实践》，2001年第1期，第1-6页。

¹¹ 李达、李惠苏：“完善党的执政能力与工会角色的再思考”，《工会论坛（山东省工会干部管理学院学报）》，2005年第5期，第11-12页。

岗失业工人掀起的工潮到近年来频繁发生的罢工请愿事件，执政党将上述一切都视为“政权不稳定”的现象，并对劳工的动向始终保持着高度的政治敏感。因此，相对于“劳工经济利益代表”的角色，工会“党的政治助手”角色更为突出。按照我国一位学者的说法：“由于历史等方面的原因，关于工会角色的传统定位一直影响着我国，虽然现行《工会法》就工会的地位做了重新定位，但谈及维护工人利益的话题时，人们仍然倾向于将这种维护首先看作政治化的，而非社会化的努力方向。”¹²

在经济基础发生重大变化，并导致一系列威胁执政党政权稳定的政治、经济和社会后果之后，全总作为执政党领导下的社会组织，在政府进行社会利益重新整合的过程中，成为了一个对执政党统治具有重要的战略意义、并为政府承担着重要政治任务的组织。执政党通过对全总各项活动的指令与监管，希望既能重建其执政的基础和恢复其执政的能力，又能确保工会不会因涉入维权过深而离工人太近。借助执政党的这一战略安排，全总的政治地位也在不断地攀升，被中国共产党视为执政基础的重要组成部分。正如全总主席王兆国所言：“各级工会组织一定要自觉接受党的领导，坚决贯彻执行党的路线方针政策和中央的决策部署。……切实把对党负责和对职工群众负责统一起来，通过创造性地开展工作，使党的主张真正变成广大职工的自觉行动，带领他们为巩固党的执政地位、夯实党的执政基础、完成党的执政使命而努力奋斗。”¹³ 随着政治地位的提升，全总的维权职能成为了维护执政党政权稳定的手段，带有了浓厚的政治色彩，例如，全总开展的工会组建和发展外来工入会被上升到“促进党的组织建设”、“增强党的阶级基础，扩大党的群众基础”的高度；全总为失业下岗职工建立的“帮扶中心”则被要求办成“党和政府密切联系困难职工群体的重要‘窗口’”。在这个工会维权的大背景下，全总在越走越窄的维权之路上，扮演着越来越尴尬的角色。

二、全总维权政治化的过程

全总的维权职能并非在一日之间带有了政治色彩，维权政治化本身是一个过程，这个过程可以分为三个阶段。在讨论这个过程之前，需要指出，全总一直是在中国共产党领导之下的组织，这个组织从领导体制到基本职能再到具体行动，始终都是在执政党划定的范围内，根据执政党的指令建立和变动的。因此，全总维权政治化的过程与执政党政策的变化有着密切的联系，通过对执政党和全总在二十年间一些重要文献的解读，可以勾画出全总维权政治化的整个过程。由于这个过程涉及执政党政策的变化及其影响，涉及到对执政党执政方针与策略的评估，故而极具政治敏感性，这也使国内学者对此鲜有系统地研究，本报告这部分的内容希望对这一缺憾有所弥补。

第一个阶段（1988年—1992年）

1987年10月，中国共产党召开了第十三次全国代表大会。中共中央总书

¹² 马骊华：“劳动法中工会角色分析”，《云南大学学报法学版》，2004年第6期，第89-92页。

¹³ 王兆国：“在庆祝全总成立80周年大会上的讲话”，中华全国总工会编《中国工会年鉴（2006）》，中国工会年鉴编辑部，2006年版，第4-6页。

记赵紫阳在其所作的政治报告中，提出了有关政治体制改革的设想。在“党政分开”方面，中共中央提出“应当改革党的领导制度，划清党组织和国家政权的职能，理顺党组织与人民代表大会、政府、司法机关、群众团体、企事业单位和其他各种社会组织之间的关系”；在“下放权力”方面，提出“在党和政府同群众组织的关系上，要充分发挥群众团体和基层群众性自治组织的作用，逐步做到群众的事情由群众自己依法去办”；在“改革干部人事制度”方面，提出“群众团体的领导人员和工作人员、企事业单位的管理人员，原则上由所在组织或单位依照各自的章程或条例进行管理”；在“建立社会协商对话制度”方面，提出“要制定关于社会协商对话制度的若干规定，明确哪些问题必须由哪些单位、哪些团体通过协商对话解决”；在“完善社会主义民主政治制度”方面，要求“理顺党和行政组织同群众团体的关系，使各种群众团体能够按照各自的特点独立自主地开展工作，能够在维护全国人民总体利益的同时，更好地表达和维护各自所代表的群众的具体利益。”

中共中央提出的政治体制改革设想为全总的改革提供了依据。在1988年召开的全总十届执委会六次会议上，通过了《工会改革的基本设想》。在这份文件以及其后中国工会第十一次全国代表大会的工作报告中，全总提出：在与共产党的关系方面，工会是工人阶级的群众组织，是独立的社会团体，不能在组织隶属关系上等同于党的一个工作部门；在与政府的关系方面，工会和政府保护工人阶级和全国人民总体利益上的立场是一致的，但在处理国家和社会生活中各种问题的认识上也存在差别和矛盾，工会维护政府的权威和政令的统一，贯彻执行政府的政策法令，同时也要参与政府涉及职工切身利益的重大方针政策的制定过程，要派员参加政府工资、物价等专门机构的工作；在工会干部人事制度改革方面，要由党委主管、工会协管的体制逐步改为由工会按照工会章程和条例自行管理工会干部；在建立社会协商对话制度方面，要促进建立多层次、多形式的社会协商对话制度，包括工会和政府或政府部门之间，行政领导人与职工代表之间的协商对话，相互沟通，增进理解，共商解决难题的办法。

在上述文献中，工会的维权职能开始得到突出。当时在城市进行的经济改革是国有企业为中心的，改革的内容是通过向国有企业下放各种权力，以强化企业的经济功能，提高企业的经济效益，同时配套以企业用工制度、工资制度和劳动保险制度的改革措施。这些改革措施在一定程度上改变了过去形成的利益分配格局，并引发企业经营管理者 and 工人之间的矛盾。全总突出工会的维权职能的主张，正是在这个背景下提出的。在《改革设想》中，全总提出，鉴于过去忽视工会必须维护职工利益的职能，而改革中又有大量利益矛盾发生，当前需要强调加强工会的维护职能。在工会十一大的工作报告中，全总进一步对突出维权职能提出了具体要求：“当职工的正当利益受到严重侵犯，通过基层正常的民主渠道不能得到解决时，工会要代表和支持群众公开揭露、举告，引导职工进行各种形式的合法斗争。在遇到局部冲突时，工会应该站在群众之中，体察群众的情绪和要求，在不损害国家利益和企业长远利益的前提下，敦促行政和有关方面尽可能地满足职工的正当要求，也要说服群众放弃某些过高、过急的要求，缓解以至消除摩擦和冲突，维护社会安定团结。”

当时，全总在国有企业仍然保留着较为健全的基层工会组织，这也使全总

在突出维权职能的同时，将加强基层工会的建设，增强基层工会的活力作为工作的重点。在工会十一大工作报告中，全总提出，基层工会活力的主要标志是，能够在错综复杂的社会矛盾中，根据本单位的实际情况和职工群众的意愿，独立地决定自己的工作，自主地开展各种活动，敢于维护职工的合法权益。全总还提出，要改变过去基层工会干部的委派制度，基层工会委员会的成员和主席、副主席的候选人，应由会员群众自下而上提名，然后通过直接选举和差额选举产生。

以上全总的改革设想并没有得到实现，1989年以后，执政党停止了政治体制的改革，提出整顿经济和社会稳定的要求，并根据《关于加强和改善党对工会、共青团、妇联工作的通知》，对社会组织进行了分类控制，一方面，强调工会要同中共中央在政治上、思想上、行动上保持高度的一致，通过工会内党组织的活动和工会程序，贯彻落实党的主张、方针和政策；一方面，要求党组织支持工会依照法律和工会章程，执行上级工会的决议，独立自主地、创造性地开展活动。中共中央总书记江泽民还提出，社会需要有一个民主的渠道来反映改革过程中的各种矛盾和问题，来宣泄因矛盾产生的能量；工会要成为这种民主渠道，因为工会是工人群众自己的组织，最了解工人。¹⁴在上述文献中，执政党在表示了对全总不再充分信任的同时，也将工会的存在价值定位为工具性的“宣泄不满情绪的渠道”。

1989年后，中央政府对经济开始了以“压缩需求、调整结构、整顿秩序、提高效益”为内容的治理整顿，进而导致部分国有企业停工停产，造成工人与经营管理者的矛盾逐渐激化，全总开始承担维持社会稳定，协助企业安置富余人员的责任。在1989年12月全总十一届二次执委会议上，全总主席倪志福要求，工会必须以高度的政治责任感，切切实实做好工作，千方百计地稳定职工队伍。也正是在这次会议上，全总确定将维持稳定作为其主要的工作目标并延续至今。在这次会议上，全总没有继续突出工会的维护职能，而是要求工会引导职工认清基本国情，体谅国家的困难，自觉做到个人利益服从国家利益、局部利益服从整体利益、眼前利益服从长远利益。倪志福要求，在困难诸多、矛盾纷杂的情况下，工会要多做“雪里送炭”的事情，使广大职工感到“紧中有暖”，不要做“雪上加霜”的事情，防止“火上加油”。显然，此时全总已经放弃了在一年前工会十一大提出的“当职工的正当利益受到严重侵犯，工会要代表和支持群众公开揭露、举告，引导职工进行各种形式的合法斗争”的主张。

第二个阶段（1992年－2003年）

在1992年10月中国共产党第十四次全国代表大会上，中共中央提出了建立社会主义市场经济体制的经济改革目标，在1993年11月召开的中共中央十四届三中全会上，通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。这个《决定》为已经持续了十四年的国有企业改革指出了一条产权重构的道路，即，转换国有企业经营机制，建立适应市场经济要求，产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。这一改革举措引起了国有企业内外环境的重大变化：企业与政府之间的产权关系得到明确；企业内部的治理结构

¹⁴ “正确认识工会的作用－江泽民同志在同参加全总十一届三次主席团扩大会议的同志座谈时的讲话”，中国工运学院编《新时期工会工作重要文件选编》，内部发行，第270-278页。

进行了调整；企业经营者、工会和工人的位置被重新界定。上述文献提出的多种经济成份并存的理念也为私营企业的发展提供了政策依据，从那时起至今，私营企业一直以年均 30% 以上的速度增长，并在上个世纪 90 年代末，成为“社会主义市场经济的重要组成部分”。¹⁵

在 1993 年 10 月召开的中国工会第十二次全国代表大会上，全总提出了“支持改革，把推动改革、发展生产力和维护职工利益统一起来”的工作方针。鉴于当时私营企业逐渐增长的态势，全总提出了工会在这类企业工作的指导思想，即维护职工合法权益，与投资者合作共事，共谋企业发展；并且强调，对企业的合法经营活动要支持，对违法行为要反对，维护职工合法权益决不能动摇。在这次会议上，工会的维护职能再次得到突出，全总指出，深化改革和扩大开放，使工会作为职工利益代表者的身份更加明确，工会代表职工调节劳动关系、维护职工合法权益的任务突出出来；职工群众需要工会敢于和善于为自己说话办事，更好地代表维护自己的合法权益，充分发挥民主渠道和社会调节作用。在维权手段方面，全总提出，要加强对政府工作的民主参与和社会监督；要通过签订集体合同和劳动合同、列席董事会、建立职工代表大会制度等途径维护工人的权益。¹⁶

1994 年 7 月，《中华人民共和国劳动法》在八届全国人大常委会第八次会议上得到通过，全总将《劳动法》的颁布实施视为工会改革、转变形象的一个契机。1994 年 12 月，全总十二届二次执委会通过了《关于贯彻实施〈劳动法〉的决定》，该《决定》提出了“以贯彻实施《劳动法》为契机和突破口，带动工会各项工作，推动自身改革和建设，努力把工会工作提高到一个新水平，在改革发展稳定中更好地发挥作用”的工会工作“总体思路”。在这个“总体思路”中，全总进一步突出了工会的维权职能，提出，必须明确工会作为劳动者合法权益代表和维护者的身份，这是劳动关系发展变化的必然结果，也是广大职工群众的迫切要求和愿望，并且提出，要通过组建工会、协商谈判和集体合同等途径实现这一职能。全总提出，工会维护劳动者的合法权益，首先必须维护职工参加和组织工会的权利；要加快外商投资企业工会的组建，并大力推进乡镇企业和私营企业工会的组建工作。全总还提出，针对外商技资和私营企业职工合法权益受侵犯的问题，必须在加快组建工会步伐的同时，从快建立起协商谈判的机制；工会要就劳动标准等涉及职工切身利益和人身权利等问题，与用人单位进行协商谈判并达成协议，以实现职工合法权益的代表和维护。在“总体思路”中，全总也强调了基层工会的重要性，要求各级工会一定要把工作重点切实放在基层，支持基层工会工作，保护基层工会干部。不过，这个“总体思路”为工会的维权职能划定了一个范围，即“‘深化改革、扩大开放、促进发展、保持稳定’的全党全国工作大局”。¹⁷

由于全总将维权职能设定在了深化改革和保持稳定的“工作大局”之中，

¹⁵ 《中华人民共和国宪法修正案》第十七条（1999 年 3 月 15 日第九届全国人民代表大会第二次会议通过）。

¹⁶ 张丁华：“在中国工会第十二次全国代表大会上的工作报告”，中国工运学院工会学系编《新时期工会工作重要文件选编（1993-1998）》，内部发行，第 27-49 页。

¹⁷ 尉健行：“在全国总工会十二届二次执委会上的讲话”，中华全国总工会编《中国工会年鉴（1995）》，北京：中国工人出版社，1995 年版，第 14-20 页。

以至在这一阶段的后期，全总并没有按照在“总体思路”提出的途径，履行其维权的职能。在上个世纪 90 年代中期，为配合国有企业现代企业制度的试点工作，中央政府开始允许企业解雇、辞退富余人员并允许那些生产经营发生严重困难的企业裁减人员。¹⁸ 1995 年，中央政府宣布国有企业改革进入“攻坚”阶段，要用三年左右的时间，通过改革、改组、改造和加强管理，使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境；年初，国务院宣布，解决国有企业困难要走“减员增效、下岗分流、规范破产、鼓励兼并”的路子。这些政策方面的变化使大量国有企业的工人被迫下岗失业，各地政府和国有企业领导人更在企业的改制过程中毫无顾忌地违法操作，严重侵害了职工的合法权益，以致至今诸多“历史遗留问题”得不到解决。为了“全党全国工作大局”，全总在国有企业改制过程中并没有代表和维护职工的合法权益，而是要求各级工会将工作的重点转到了协助国有企业安置下岗失业工人上面，因为此时大批的下岗失业工人已经表达了他们对企业经营管理者 and 政府官员在改制中违法操作的强烈不满。

在 1998 年 10 月召开的中国工会第十三次全国代表大会上，全总虽然继续强调了“总体思路”中的维权职能和工会组建、集体合同等维权途径，不过其工作重点仍然是按照中央政府的要求，继续配合国有企业改革，维持社会稳定。全总提出，要将国有企业下岗职工基本生活保障和再就业作为工会“必须全力做好第一位工作”，要求各级工会利用自身的条件，开展职业培训，建立再就业服务机构、生产自救基地和解困贸易市场，鼓励和支持下岗职工自谋职业和组织起来再就业，并开展向困难职工的“送温暖”工程。另外，在下岗失业的国有企业工人的不满情绪逐渐高涨之后，全总根据中共中央的要求，提出要重视并主动协助党委和政府处理好新形势下的人民内部矛盾，积极协助党委和政府努力把矛盾解决在基层，化解在萌芽状态。为此，全总开始在社会层面参与建立劳动关系三方协调机制，成立职工法律顾问机构和法律服务机构，加强工会对企业劳动法律执行监督监察，这些行动使地方工会开始承担基层工会本应承担的职能与责任。

在这个阶段的前期，全总将《劳动法》的出台视为转变工会形象的机会，在《劳动法》赋予工会各种权利的基础上，全总提出要突出维权的职能，并成功地推动了九届全国人大常委会在 2001 年对《中华人民共和国工会法》的修订。在这部修订后的法律中，“维护职工合法权益”成为了工会的基本职能，并有别于工会的其他三项职能。同时，中共中央对全总提出的工会工作要服从深化改革与保持稳定的“全党全国工作大局”的要求，又使全总在企业内的维权职能行使陷入了困境。在国有企业，一方面，工会为支持改革而必须协助企业经营管理者大量裁减工人；一方面，工会为保持稳定而必须协助政府缓解下岗失业工人的不满情绪。在私营企业，由于企业主依仗地方政府的保护性政策而拒绝组建工会，致使全总在这类企业组建工会的工作并无明显进展。¹⁹ 在这个阶段的后期，全总尽管依然强调其维权的职能，维权的重点实际上已经开始从

¹⁸ 朱家甄：“在全国劳动计划与工资工作会议闭幕时的讲话”，王建新主编《中国劳动年鉴(1992-1994)》，北京：中国劳动出版社，1996 年版，第 136-140 页。

¹⁹ 根据工会统计的数字，截止 1998 年底，全国外商投资企业的工会建会率为 35.5%，职工覆盖率为 31.1%；私营企业的组建率为 4%，职工覆盖率为 9.6%；乡镇企业的工会组建率为 7.1%，职工覆盖率为 7.3%。见，林燕玲：“应对全球化的挑战已提到中国工会的议事日程”，“清华大学当代中国研究中心”（<http://www.tsinghua.edu.cn/docsn/shxx/site/chinac/laogong/llyl.htm>）。

企业内部转移到企业外部，其维权途径已经从最初的在企业内部建立集体协商制度、监督企业履行劳动合同制度等“事先维权”转为了在企业外部建立各种维权机制的“事后救济”，这些“事后救济”机制也使基层工会的维权职能进一步退化。

第三个阶段（2003 年至今）

进入本世纪后，伴随着国有企业的改制和私营企业的发展，经济改革积累的社会矛盾呈总体性爆发趋势，据有关部门统计，1993 年全国发生了 0.87 万起社会群体性事件，2005 年上升为 8.7 万起，2006 年超过 9 万起，并一直保持上升势头。²⁰ 特别是在 2002 年-2003 年间，在全国各地发生了一些下岗失业工人要求重新就业、要求经济补偿金和基本生活保障的大规模集体请愿行动。在外来工之中，则出现了“同乡会”、“兄弟会”、“联谊会”、“劳动者协会”、“工人福利会”、“员工俱乐部”等由地缘关系组成的自发性维权组织。²¹ 这些行动和组织成为社会冲突的主要标志，并使执政党意识到其政权的合法性基础已经存在严重的危机。现届中央政府在 2003 年执政之后，随即提出了巩固执政党的合法性基础，加强执政能力的理念和方针，全总的职能和地位也由此发生了巨大的变化，维权政治化的进程逐渐加快。

2004 年 9 月，中共中央十六届四中全会通过了《关于加强党的执政能力建设的决定》。该《决定》提出，“必须居安思危，增强忧患意识，深刻汲取世界上一些执政党兴衰成败的经验教训，更加自觉地加强执政能力建设，始终为人民执好政、掌好权。”该《决定》还提出，要不断提高执政党构建社会主义和谐社会的能力，而提高这种能力的主要措施之一是，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局；发挥社团、行业组织和社会中介组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用，形成社会管理和社会服务的合力。2006 年 10 月，中共中央在十六届六中全会上通过了《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》。该《决定》提出要发展和谐的劳动关系，并将和谐劳动关系的形成途径确定为：完善劳动关系协调机制，全面实行劳动合同制度和集体协商制度，确保工资按时足额发放。严格执行国家劳动标准，加强劳动保护，健全劳动保障监察体制和劳动争议调处仲裁机制，维护劳动者特别是农民工合法权益。

以上这些文献推动了全总维权职能政治化的进程。2003 年 9 月，全总主席王兆国在中国工会第十四次全国代表大会上所作的工作报告中，表述了工会工作与执政党工作的密切关系，提出，要始终把党的领导作为工会工作的根本保证；工会工作是党的群众工作的重要组成部分，历来是为党的中心任务服务的；要始终把工会工作放到全党全国工作的大局中去思考、去把握、去部署。时隔五年，在 2008 年 10 月全国工会第十五次代表大会上，王兆国在其所作的工作报告中，进一步将工会的使命概括为：为巩固党的执政基础、实现党的执

²⁰ 数据来源：赵鹏、刘文国、王丽、周芙蓉、杨琳：“瓮安典型群体性事件的警示：底层民怨不容忽视”，《瞭望新闻周刊》，转自中国新闻网（<http://news.sina.com.cn/c/2008-09-08/113016252703.shtml>）。

²¹ 江立华、胡杰成：“‘地缘维权’组织与农民工的权益保障 - 基于对福建泉州农民工维权组织的考察”，《文史哲》，2007 年第 1 期（总第 298 期），第 134-139 页；韩福国等著《新型产业工会与中国工会》，上海：上海人民出版社，2008 年版，第 95-104 页；曹筠武：“‘以地缘为纽带的维权’浮现东南”，《南方周末》，2005 年 4 月 14 日。

政使命、推进党的事业而努力奋斗。

在维权职能方面，全总在工会十四大时仍然坚持了要将维护职工合法权益作为工会必须履行的基本职责，不过，工会履行这一职能已经不再是“广大职工群众的迫切要求和愿望”，而是“执政党赋予工会组织的重要任务”。而到了工会十五大时，全总提出的工会建设目标在文字表述上变成了：成为团结动员广大职工发挥主力军作用的**群众组织**、组织职工参与社会主义民主政治建设的**重要渠道**、培养高素质职工队伍的**大学校**、促进社会和谐的重要人民团体、密切党同职工群众联系的**桥梁纽带**、维护国家根本利益和我国职工权益的**重要力量**。从这些目标中，我们可以看到工会四项职能的排序：依次为建设、参与、教育和维护，工会的维护职能已经不再得到突出。

在维权途径方面，在工会十四大的文献中，文字上的表述仍然将工会在企业内部发挥调整劳资关系的作用作为工作重点。全总在提出建立和完善工会与同级政府和有关部门的联席（联系）会议制度、劳动关系三方协调机制、劳动关系矛盾预警机制、劳动争议处理制度、群众性劳动安全卫生监督制度、工会劳动法律监督和法律援助制度等外部调整机制的同时，提出要坚持和完善职工代表大会制度、平等协商和集体合同制度；建立健全厂务公开制度、劳动合同制度、职工董事职工监事等企业内部制度。这种制度设计为企业工会的功能发挥留下了一定的空间。但是，在工会十五大的文献中，文字表述的基层工会能够在企业内部发挥作用的空间已经所剩不多了。全总此时强调的只是工会宏观参与机制、基层劳动关系协调机制、职工民主管理机制、工会劳动法律监督机制、工会劳动争议预警和处理机制和工会困难职工帮扶机制等六项机制，本报告以下内容将就这些机制做进一步的讨论。

在维权角色方面，全总至今从未进入过在劳资关系中本应承担的主体角色。由于中共中央在《关于加强党的执政能力建设的决定》中确定了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”；在《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中提出了“建立党和政府主导的维护群众权益机制”，并将全总这类社会组织角色限制在了“提供服务、反映诉求、规范行为”等方面，致使全总将这些角色概括确定为“在党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局中，充分发挥工会与职工群众联系密切的优势，积极参与相关的社会事务，重点做好团结动员、联系服务、协同参与的工作。”

在维权理念方面，全总提出的“维权观”是维权政治化的“收官之作”。在这个由中共中央政治局委员、全总主席王兆国于 2006 年 12 月提出的“中国特色社会主义维权观”中，核心的内容是“以职工为本，主动维权、依法维权、科学维权”。²² 这个维权观集中体现了执政党对工会维权工作的“总体要求”。²³ 基于执政党提出的“和谐社会”的理念，全总提出了“发展和谐劳动关系”的

²² 王兆国：“坚持中国特色社会主义工会维权观，加强协调劳动关系，推动构建和谐社会 - 在全总十四届十一次主席团（扩大）会议上的讲话”，中华全国总工会编《中国工会年鉴（2007 年）》，中国工会年鉴编辑部，2007 年版，第 13-17 页。

²³ 孙宝树：“认真学习和牢固树立中国特色社会主义工会维权观”，“辽宁省总工会网站”（<http://www.lnszgh.org/hlt/djh/2007117/200712121638433398.html>）。

“维权主线”，提出，要“以创建劳动关系和谐企业为手段，大力发展和谐劳动关系”。这种关系片面地强调了劳资主体利益关系一致性和合作性的特征，并提出了“非对抗性”的维权方式，即以“促进企业发展、维护职工权益”为原则，强调通过协调、协商解决问题，不采取对抗等过激行为维权。²⁴这条严重脱离我国市场经济环境下劳资关系现实的“维权主线”，并非是全总对劳资双方力量严重失衡的状况视而不见的后果，而是工会职能被高度政治化之后的一种必然产物。我国劳资关系已经发生了巨大变化，从计划经济向市场经济的过渡已经完成，在这一背景之下，所谓的“和谐劳动关系”应当是劳资双方力量较量的结果，是双方力量均衡的反映，这种和谐本应是在劳资双方力量均衡的环境中，劳资关系在一段时间内相对稳定的结果。在劳资双方力量严重失衡的情况下，所谓的和谐或者相对稳定根本无法实现。而且，劳资关系和谐或者稳定的局面并不是工会一方就可以创造出来的，也不是工会一方想创造就可以创造出来的。全总这种舍本求末的要求不过是一厢情愿，更为严重的后果是，为了所谓的和谐劳动关系而放弃为工人争取权益的权利和职责，放弃法律赋予工会的集体谈判权利。

就全总维权观的主要内容，即“主动、依法、科学维权”而言，则带有浓厚的行政与政治色彩。尽管全总对“主动维权”的解释是，要求工会增强责任意识，有超前的预见和积极的作为，主动了解职工群众的实际困难和问题，反映诉求、化解矛盾，改变事后介入的被动维护，努力做到提前参与和主动维护。²⁵而实际上，工会的做法仅仅是局限于收集、了解工人反映的利益要求，然后向地方党政部门提交报告；参与地方性法律 and 政策的制定过程，²⁶全总所谓的“主动维权”不过是将“源头参与”换了一种说法。尽管从上个世纪80年代以来，全总一直将“源头参与”视为工会维权的主要手段，但是因为企业的性质发生了重大变化，企业内部劳资关系主体之间的力量过于悬殊，那些由全总通过“源头参与”而制定的劳动法律一直未能得到真正地贯彻执行。而且，位于企业的基层工会本身并无“主动维权”的功能与能力，不但私营企业的工会无遑多论，就是国有企业的工会也缺少“主动维权”的意愿与胆量，因为这类工会依然是国有企业的一个管理部门，工会主席本人更可能就是企业的经营管理者。2008年11月1日，四川省成都市温江光华巴士公司数十名司机罢驶1天，要求提高工资，中国劳工通讯主任韩东方就此事件采访了该公司工会主席。据该主席称，在罢驶行动发生后，公司管理方同意为司机们每趟次行车增加3元补贴，不过，工会认为司机们采取罢驶行动要求提高工资的做法是不对的。最后，该主席证实，她本人同时也是该公司的副总经理。即使是收集、了解工人反映的利益要求，企业的基层工会也很难做到。2008年3月31日，东方航空公司云南分公司从昆明飞往云南省内各地的18个航班在飞抵目的地后返航，导致千余名乘客滞留昆明机场，事后证实，导致这一事件的主要原因是飞行员对工资水平不满。²⁷东方航空公司是一家国有航空公司，有完备的工会系统，隶属中国民航工会，该工会是全总的产业工会，实行“以产业工会领导为

²⁴ 林百川：“聚焦中国工会新‘维权观’”，《人民政坛》，2007年第2期，第28-29页。

²⁵ 本报特约评论员：“二论坚持中国特色社会主义工会维权观”，《工人日报》，2006年12月14日。

²⁶ 汪集刚：“新形势下工会应当主动维权、依法维权、科学维权”，《工人日报》，2006年6月20日

²⁷ 有关这一事件的详细报道，见，“东航18架航班集体返航”，“新浪航空航天网”（<http://mil.news.sina.com.cn/nz/fanhang/>）。

主”的“垂直领导”体制。这种体制使该工会相对自成体系，本应具有较强的“收集、了解工人反映的利益”的能力。但是，在这一事件中，东方航空公司的工会却长时间“缺位”，以致飞行员不得不以乘客的利益作为自我维权的筹码。

所谓的“依法维权”，从字面上虽然强调的是“法”，不过在全总的维权过程中，这个“法”字却充满着浓重的政治色彩。对于雇主明显有违常理但相关的法律规定又不够清晰的侵权行为，属于“无法可依”类，即使工人为此自我维权，也难以获得工会的支持，因为这些行动不属于工会的“依法维权”。此时，“依法维权”实际上成为对工人争取权利的限制。对于雇主明显违法的侵权行为，如果地方政府态度暧昧的话，工会也不能支持，因为工会的支持尽管“有法可依”，但在政治上却有可能有违政府维持稳定、发展经济的需要。如此一来，工会“依法维权”所能做的事情便不多了。说到底，所谓的“依法维权”实际上就是“依政治需要”维权，全总对“依法维权”的解释是：工会在维权中“要增强法制观念，善于运用法律手段和途径，通过理性合法的途径和方式，依法规范维权行为。”²⁸这种解释的真实意图无非是要限制工会使用法律没有规定的罢工、请愿或者其他集体行动作为维权的手段。事实上，在国有企业工会依附管理方的情况下，或者在私营企业工会已经被雇主掌控而“空壳化”的情况下，全总的基层工会既不可能通过法律的手段和途径，理性地为工人争取权益，更没有实力和胆量使用法律虽未明确规定但也没有明确禁止的手段，例如通过组织罢工等集体行动为工人维权。自全总公布了“维权观”之后，迄今可以见到的不过是地方工会为某些个别工人在劳动争议的仲裁活动中提供了些许法律援助，更常见的则是工人通过自发的罢工和集体上访等行动，迫使地方政府做出让步或者采取措施，为自己争得了权益。在这些行动以及善后过程中，却从来未能见到过工会的身影，在企业层面的劳资关系中，全总其实已经被劳资双方同时排斥在劳资关系之外了。

2008年11月3日-5日，重庆市8000余名出租车司机因不满承租金高、非法营运车辆多等问题罢运。事后，重庆市政府向出租车司机道歉，并要求出租车公司降低承租金。

11月10日，甘肃省永登县百余名出租车司机因不满非法营运车辆过多等问题罢运，出租车司机将停运车辆排列在县政府交通局大门两旁。罢运发生后，永登县委、县政府成立了专门工作组，召集部分停运车辆司机座谈，听取他们的利益诉求，表示要对非法营运车辆予以打击。

11月10日-14日，海南省三亚市2000余名出租车司机因不满承租金高、非法营运车辆多等问题罢运。14日，三亚市政府向出租车司机道歉，表示要充分考虑司机的合理要求，要求出租车公司退回多收的承租金，并向出租车司机承诺打击非法营运车辆。

11月19日-20日，福建省莆田市百余名出租车司机因不满非法营运车辆多等问题罢运。事发后，莆田市委副书记表示对司机们的合理诉求将给予解决。

11月20日-23日，汕头市1000余名出租车司机因非法营运车辆多、出租车运营管理不规范和油价高等问题罢运。汕头市政府召开有关会议，表示将展开为期半

²⁸ 本报特约评论员：“二论坚持中国特色社会主义工会维权观”，《工人日报》，2006年12月14日。

年的整治行动。

11月23日，广州市数百名出租车司机聚集抗议，起因是在一起交通纠纷中，一位出租车司机被打伤。事发后，广州市公安、交通等部门到场进行了处置，拘留了打砸出租车的三名犯罪嫌疑人。12月1日，广州市万余名出租车司机因不满承租租金高而罢驶，事发后，广州市政府发布文件，将每月承租金下调800元。

11月23日，广东省茂名市70多名出租车司机驾驶出租车到市政府门前马路聚集，起因是3辆出租车遭争抢客源的中巴客车经营者打砸。出租车司机们向市政府提出增加政府燃油补贴、严厉打击打砸出租车行为、加大整治非法营运车辆等诉求。事发后，茂名市政府有关主管部门的负责人出面与出租车司机代表对话。

11月24日-12月1日，湖北省随州市600余名出租车司机因不满政府出台每月交纳4000元“出租汽车经营权金”而罢运。事发后，随州市政府负责人就出租车经营权有关问题与出租车司机代表沟通交流，现场解答问题。

三、全总的维权供给与工人的维权需求

在工会的维权职能被高度政治化的背景下，全总一直未能将自己摆在维护工人权益的主体地位上，在劳工的权益遭受持续的侵害，雇主的侵权手段日趋多样化的情况下，全总将自己定位于企业劳资关系之外的第三者身份上，或者更直接的说，定位在政府的一个行政部门的角色上。进入本世纪以来，尽管维权成为了全总话语的主要内容和工作的重点，各种维权机制相继出台，但是由于工会并不具备维权的主体地位，致使这些机制并未对企业的劳资关系发生过明显的调整作用，对抑制劳资矛盾的外部化也没有明显的效果。如果将工会的维权机制与措施视为供给的话，那么，这些在不同时期层出不穷、变化多端的维权供给，始终远离工人人们的维权需求，远离企业中动态的劳资关系，或者说，全总的维权供给与工人维权的需求恰似两条持续延伸但是从未相交过的平行线。

1、对全总维权机制与维权格局的评析

全总的维权机制是指工会维护工人权益的各种制度，这些制度源于由地方各级工会建立起来的维权模式，这些模式通常以工会所在地的城市命名，例如，“义乌模式”、“成都模式”、“大连-信阳模式”、“泉州模式”、“昆山模式”、“厦门模式”等等。²⁹ 这些模式具有的共同特点是，它们是由地方工会在社会层面

²⁹ “义乌模式”创建于浙江省义乌市，该市总工会于2000年建立“职工法律维权中心”，用以替代外来工自发的维权团体，该中心建立了与当地党政部门的合作网络。“成都模式”创建于四川省成都市，该市总工会于2004年1月与河北省石家庄市、浙江省温州市、福建省福州市等三个城市总工会签订了“城际间法律援助合作协议”。该协议承诺，在三个城市就业的成都籍外来工一旦遭遇劳动权益受侵害情况，可以获得由成都市总工会与三个城市总工会联合提供的法律援助。“大连-信阳模式”是一种外来工组织工会的模式，2003年11月由辽宁省大连市总工会和河南省信阳市总工会联合创建于辽宁省大连市。两地工会商定，由信阳市总工会组织到大连市就业的外来工成立工会，然后由大连市地方工会负责管理。“泉州模式”创建于福建省泉州市，该市总工会于1999年提出，建设以乡镇(街道)工会 - 村(社区)工会 - 非公有制企业工会为主体的“小三级”工会组织网络，此后，又提出以“为外来工追讨欠薪”、“提供法律援助”等作为工会工作的重点。“昆山模式”创建于江苏省昆山市，该市总工会在2003年提出由上一级工会代行基层工会部分维权职责的设想。“厦门模式”创建于福建省厦门市，该市政府从上个世纪90年代开始，将社会保险制度（养老保险、医疗保险、工伤保险和失业保险）逐渐覆盖到在该市就业的外来工，而这些覆盖外来工的社会保险制度是在近年来才在全国其他地区推广的。

建立起来的，而非立足于企业内部，更与企业劳资关系没有直接关系；也可以说，这些模式并非为了在企业内部建立协调劳资关系、防止工人权利遭受侵害的长效机制。这些带有“事后救济”和“外部维权”特点的维权模式在得到全总领导人乃至中共中央领导人的肯定之后，通过全总在全国范围内的推广而形成各种制度。2005年12月12日，全总发布《关于加强协调劳动关系、切实维护职工合法权益、推动构建社会主义和谐社会的决定》，在这个《决定》中，将这些制度总结为六种维护职工合法权益的机制，即，工会宏观参与机制、基层劳动关系协调机制、职工民主管理机制、工会劳动法律监督机制、工会劳动争议预警和处理机制和工会困难职工帮扶机制。

考察全总提出的六种维权机制，可以发现这些机制有三个特点：

第一，地方工会取代了基层工会而成为各项机制的组织者。在六项机制中，企业基层工会能够直接参与的有两项内容，一是基层劳动关系协调，二是职工民主管理，前者要求基层工会指导和帮助工人签订劳动合同、监督劳动合同履行、与雇主进行集体协商等；后者包括了工人代表参与企业管理的制度，如职工代表大会、职工民主管理委员会、厂务公开、职工董事监事等。地方工会不但要介入六种机制，而且要在其中的四种机制中承担主要工作。在工会宏观参与机制中，地方工会要向同级党委汇报、与同级政府联系并参与涉及工人利益的法律法规和政策的研究制定过程以及劳动关系三方协调机制。在工会劳动法律监督机制中，地方工会要配合政府有关部门开展劳动法律法规执法检查工作、组织以安全生产为内容的劳动竞赛活动和企业工会对职业安全卫生进行监督检查。在工会劳动争议预警和处理机制中，地方工会要利用工会的信访机构和“职工维权热线”等途径，收集、分析、评估并向党政部门报告劳动关系的状况，协助党政有关部门处理群体性事件，参与劳动争议的调解与仲裁。在困难职工帮扶机制中，地方工会要为生活困难的城镇工人和外来工提供法律政策咨询、就业服务、生活救助、医疗救助、子女就学等方面的援助。

这种地方工会在维权过程中取代基层工会的机制设计，使企业基层工会更加软弱与“空壳化”。换句话说，违法侵权案件和权益维护方面的问题大多发生在企业层面，由于企业基层工会事实上掌控在雇主手上，在经费拨缴、活动开展、干部人选、活动范围等诸多方面均与工人无关，也不受地方工会的实际管辖，以至这些挂着工会牌子但没有工会内容的所谓“基层工会”根本不可能发挥地方工会所期望的维权作用。而针对这一基层工会实际“缺位”的问题，全总与地方各级工会不是设法将雇主对基层工会的掌控权重新夺回，而是反其道而行之，干脆避开与雇主的正面交锋，将工会的维权职能从企业基层工会转移到了地方工会，即所谓的“上代下”。³⁰表面看起来，这些举措在一定程度上弥补企业基层工会的缺陷，实际上却使工会在整体上更加远离企业的劳资关系，

³⁰近年来，各地工会采取的“上代下”措施，加大了县（区）级工会的负担。“上代下”是地方工会为解决基层工会受雇主控制问题而采取的措施，是由县（区）级工会和乡镇（街道）级工会承担部分基层工会的职责，例如，江苏省昆山市总工会在2004年制定了《上一级工会代行基层工会部分维护职责办法》，规定，在出现企业雇主妨碍基层工会组织召开职工代表大会；无正当理由拒绝签订集体合同；妨碍基层工会参加工伤事故调查处理；非法撤销、合并工会组织及其工作机构；非法撤换工会干部；长期拖欠工会经费等情况时，上级工会可以代行基层工会的维护职责。见，王伟：“昆山：上级工会代行基层工会部分职责”，《工人日报》，转自“人民网—中国工会新闻”（<http://acftu.people.com.cn/BIG5/6848647.html>）。

导致工人在企业内部与雇主发生劳资争议后，不得不寻求在工作地（劳资关系和劳资矛盾的发生地）之外追讨权益，从而加剧了企业内部劳资矛盾向社会冲突的转化。

第二，地方工会虽然承担了维权机制组织者的角色，这些机制的运作动力并非来自企业劳资关系协调的需求和劳工集体的权益需求，而是来自于党政部门的权力资源。在全总看来，对党政权力资源的进一步依赖，是地方工会的一种创新经验，是地方工会协调和整合各级党政部门（例如，纪律检查、监察、司法、劳动、工商管理、税务、法院、检察院等等）权力资源的能力有所提升，是工会的维权机制与维权行动得到党政部门的支持与配合的体现。从党政部门的角度看，诸如劳动争议预警和处理机制、困难职工帮扶机制等等实际上是工会在分担本应由党政部门承担的责任和提供的公共服务。如果从真正的工会视角来看，这种对“事后救济”和“外部维权”机制的强化，导致工会维权逐渐失去了经济意义，尤其是当这些机制被各级党政部门纳入其社会治理的框架之后，所剩下的就只有维护政权稳定的政治意义。此时，工会的维权机制成为了党政部门因应社会和经济形势变化，用以调整统治方式的手段。既然是政府的执政手段，这些机制的生存时间、普及规模、完善程度等等都具有了强烈的“人治”色彩，都取决于党政部门及其官员的评判。³¹

第三，这些维权机制赋予了工会多元功能。从上述维权机制的内容看，既包括了工会传统的功能，例如，职工代表大会、劳动争议处理、立法参与、集体协商、执法监督等等，也包括了执政党赋予工会的一些新的功能，例如协助党政有关部门处理群体性事件、收集评估劳动关系状况、为生活困难的城镇工人和外来工提供各种服务等等。由于全总定位过于政治化，工会对传统职能的履行本来就很难到位，在这种情况下，当其又承担起了这些新的政治和社会功能之后，工会本应具有的代表和维护工人经济权利的功能被进一步弱化，致使工会不但不能在劳资关系的发展中锻炼自己的能力，反而加深了对党政系统的习惯性依赖，从而进一步丧失了工会的基本功能。而且，由于功能分散，工会很难再有更多的精力去代表和维护工人的权益，也很难再将这些新的功能归入维权的职能范围。³²

在这套维权机制建立之后不足一年之后，地方工会组织者的角色也被地方党政部门取代了。2006年10月，中共中央召开十六届三中全会，会议通过《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》。该《决定》提出“建立党

³¹ 2000年10月，义乌市总工会建立了“义乌市法律维权协会”，该协会成立后不久，就受到义乌市司法局的干涉，被要求缩小工作范围并更名为“义乌市职工法律维权协会”。12月，司法局又以“协会不具备从事当事人诉讼代理资格”为由，派员强行摘除了协会牌子，并迫使与协会有业务关系的一个律师事务所撤出。后经义乌市党政领导人协调，司法局只同意该协会采用“义乌市法律援助中心职工工作部”的名义活动。直到2005年1月该协会的活动得到了中共中央总书记胡锦涛的肯定之后，“义乌市法律援助中心职工工作部”才更名为“义乌市总工会职工法律维权中心”，并得到了义乌市司法局的真正认可。见，韩福国等著《新型产业工会与中国工会》，上海：上海人民出版社，2008年出版，第226-227页。

³² 近年来，由于劳资争议引发的工人集体行动频繁出现，一些地方工会根据当地党政部门的指令，发布文件，要求工会承担责任。例如，2004年2月，陕西省西安市总工会发布《关于进一步加强和改进信访工作的意见》，要求各区县工会对重大集体上访问题和群体性突发事件，必须在两小时内上报市总工会；对已经发生的到市总工会集体上访事件，有关区县工会主席要按市委、市政府的规定时间到达现场，做好接待、答复和疏导工作，并尽快将集体上访者劝返或带离。以上内容转自“西安市总工会制订进一步加强和改进信访工作的意见”，《工会工作通讯》，2004年第10期（总第615期）。

和政府主导的维护群众权益机制”，这个维权机制的设计理念突出了国家对社会关系的强力干预。对此，全总做出了迅速反应，2006年12月18日，全总主席王兆国在全总十四届十一次主席团（扩大）会议上发表讲话，提出了“党政主导、工会运作的维权格局”的概念。此后，全总将这个维权格局确定为“五位一体”，即“党委领导、政府支持、社会配合、工会运作、职工参与”。2006年12月26日，全总机关报——《工人日报》发表特约评论员文章，提出：“在维护群众权益机制中，党总揽全局，协调各方；政府依法履行职能，承担主要责任。”这个“五位一体”的维权格局实际上是全总彻底放弃了对维护工人权益所应担当的首要责任，换句话说，全总以“党总揽全局”为借口，将代表和维护劳工权益的责任顺势推给了党政部门，而将自己维权的角色确定为“动员、联系和协同参与”。这一维权格局为全总各级工会安于现状、推卸责任提供了一个最好的理由，在这个格局中，全总的干部们可以继续以消极的态度和被动的行为履行其“维稳职责”。这也许并非是执政党制定分类控制策略时的初衷，更与中央政府“建立和谐社会”的执政方针背道而驰。

事实上，各地党政部门已经开始逐渐接管本来应当由工会承担的传统功能。从2007年开始，已经有一些省级和市级人大、党政部门出台地方性法规或者政府规章，对推动工资集体协商作出规定。2007年6月19日，中共辽宁省委办公厅和省政府办公厅发布《关于进一步推进企业工资集体协商工作的通知》，该《通知》提出，“要加强对开展企业工资集体协商工作的组织领导，建立党委领导，政府主导、工会配合、各方协同、职工参与的工作格局”；要求“各级党委和政府可从本地区实际出发，组织有关部门制定切实可行的工作规划和目标措施，对工资集体协商工作做出具体部署和安排，明确工作职责，有计划、有步骤地加以推进”。《工人日报》在有关报道称，如此规定，提高了工资集体协商工作的权威性和工作力度；此《通知》最大的突破是明确工资集体协商工作由“政府主导”。³³全总副主席张鸣起则在2008年初的一次讲话中提出，工会和企业只是工资集体协商的两个平等的主体，作为一项工作或工作机制，工资集体协商应当由地方政府主导，要建立政府主导工资集体协商的工作格局。³⁴

初看起来，目前的维权机制与维权格局设置扩大了工会维权的范围，增加了工会的活动功能，实际上，当全总将工会应当承担的维权责任与维权职能纳入了“五位一体”的工作格局之后，工会在一些本来可以有所作为的领域就失去了主动权与决定权。尤其是在“党政主导”、“党总揽大局”成为了工会不作为和不承担责任的借口之后，所谓的“独立自主开展活动”也就成了一句空话。全总放弃维权主体所造成的负面形象将比二十年前没有突出维权职能时形象更差。第一，全总可能因此进一步失去工会组织的性质。在140多年前工会运动方兴的时代，马克思指出，工会应当承认自己是并且以实际行动表现出自己是整个工人阶级的代表和为工人阶级利益而斗争的战士。³⁵英国学者理查德·海曼（Hyman, Richard）对20世纪欧洲工会考察之后，提出了三种工会类

³³ 顾威：“辽宁‘两办’通知明确：政府主导企业工资集体协商”，《工人日报》，2007年7月6日。

³⁴ “张鸣起同志在深入学习贯彻党的十七大精神加强工会协调劳动关系工作座谈会上的讲话”，2008年1月5日，“全总网站”（www.acftu.net/template/10004/file.jsp?cid=318&aid=72728）。

³⁵ 马克思：“工会（工联）。它们的过去、现在和未来”，《马克思恩格斯论工会》，北京：工人出版社，1980年版，第128-130页。

型：雇员的组织、劳工阶级的组织、社会群体的组织。³⁶ 尽管两位学者对工会性质的分析与观察有着不同的角度与结论的差异，但对工会的性质并无差异，即工会是代表和维护劳动者权益的组织。显然，当全总在实现“维护全国人民总体利益和维护职工群众具体利益的统一，促进企业发展与维护职工权益的统一”的前提下，向党政部门交出了集体协商这种工会的基本权利的时候，它本来就所剩不多的工会属性便几乎丧失殆尽了。

第二，全总可能因此而失去了工会组织的职能。即使一党专制是具有“中国特色”的现实，在市场经济日趋完善的今天，党政部门也不应当取代工会在劳资关系中的功能。在现有的维权机制和维权格局中，党政部门却居于主导地位，全总各级工会则承担着被动的操作者的角色。这种角色安排的直接后果是增加了全总对政府行政权力的依赖性，以至各级工会在维权过程中完全失去了主观能动性，无权决定维权的对象、维权的范围、维权的手段和维权的资源配置。当所有这一切都要由党政部门来决定并布置实施时，工会的维权职能自然萎缩以至灭失。更为严重的后果是，当劳动者的权益伤害是因政府侵权造成的时候，党政官员们为了掩饰自己的失误或者维护自己的非法利益，会以“维持稳定”为理由阻止劳动者追讨权益的诉求，进而引发更为剧烈的社会冲突。³⁷ 全总工会功能的这种全面退化，标志着这个组织正在逐渐失去了一个工会组织应有的职能。

第三，全总可能因此失去了在工人心目中的工会组织地位。全总的“事后救济”与“外部维权”机制的设立与建设、维权格局的设计与构成等等并非是在工会与资方力量角逐的基础上形成的，而是执政党在经济与社会背景发生重大变化的前提下，为实现对社会的再控制而构建的管治模式的组成部分。这样的维权机制不是为工人提供的，无需考虑工人的真实需求，也无需动员工人人们的参与，更无法为工人们提供权利的“自理”空间。当全总置身于这样一种社会管治模式之中，无论其承担着何种角色，也无论其如何放大自己的工作成就，都不会获得工人的支持，也不可能工人心目中获得应有的权益代表地位。这一结论可以在 2008 年 11 月重庆出租车司机的罢运事件得到证实。早在 2005 年 8 月，重庆市部分出租车司机就酝酿组织工会，他们找到了重庆市总工会群众工作部，递交了组建出租车行业工会的申请书。遗憾的是，重庆市总工会以“应当以企业为基础组建工会”为由，拒绝了他们的申请。³⁸ 在 2008 年 11 月的罢运事件中，出租车司机们并没有再将重庆市总工会作为利益诉求的对象，他们直接向重庆市政府提出了利益要求。如果说，在 1989 年全总的改革流

³⁶ 海曼提出了一个工会目标的市场、阶级和社会的三角模型，他认为，所有的工会都要面对三个目标取向：作为雇员的组织，它们要关注“工资与劳动”的关系，因此不能忽视市场的存在；作为劳工的组织，它们要体现劳工的集体利益和与雇主不同的身份，因此也无法回避作为工人阶级代表的角色；作为一个在社会中存在和运行的组织，它们必然是社会中的一个组成部分，因此必须与其它社会机构和利益群体共存。海曼认为，这个三角形的模型的每个角都在理论上可以是一种工会的类型，也可以理解为一种工会的目标取向。见，Hyman, Richard 著《比较工会运动》，许海峰、吴育仁译，台北：韦伯文化国际出版有限公司，2004 年版，第 2-7 页。

³⁷ 我国的信访制度正是这样一种以政府主导的、激化社会矛盾的制度。有关分析，见，中国劳工通讯：“从‘状告无门’到‘欲加之罪’ - 对工人集体行动演变过程的分析”，“中国劳工通讯网站”（<http://www.clb.org.hk/schi/node/1300194>）。

³⁸ 刘炎迅、杨龙、王军：“聚焦出租车司机维权事件：权益受损成罢运导火索”，《中国新闻周刊》，转自“新浪网”（<http://news.sina.com.cn/c/2008-11-19/101416683882.shtml>）。

产之后，执政党尚且将它作为一个劳资矛盾宣泄的“管道”，那么，当全总在“党政主导”、“党总揽全局”的借口下完全放弃了维护工人权益的主体地位之后，它就完全失去了工人们对其“渠道”功能的认同，更何况其工会组织的身份了。

2、全总的维权行动

进入本世纪之后，全总宣布要加大维权的力度，根据全总公布的数据与有关文件，工会的维权的行动集中于四个方面：在私营企业组建工会并发展外来工入会；推行平等协商与集体合同制度；维护外来工的权益、对城镇困难职工和外来工家庭提供帮助扶持。

从上个世纪 80 年代后期开始，全总就在外商投资企业和私营企业组建工会，直至 90 年代末，这项工作一直处于试点阶段。1998 年 10 月，在中国工会第十三次全国代表大会上，全总提出了“哪里有职工，哪里就必须建立工会组织”的要求，并且号召“加快新建经济组织工会的组建步伐”，此后，提高工会组建率便一直是全总的工作重点。进入本世纪之后，全总组建工会的目的带有了明显的政治意图，在“单位制”这种执政党统治系统末端因国有企业改制而严重受损的情况下，全总利用了《工会法》赋予的在企业中建立工会的垄断权利，将建立企业基层工会视为中共基层组织的发展前导，从而使企业基层工会的建立过程成为了修补统治系统末端缺损的过程，并以此占据了工人自发维权组织的发展空间。³⁹ 出于这一政治意图，全总在组建工会的过程中并不是发动工人组织起来，而是采取由上级工会派员到外商投资企业和私营企业，说服雇主建立工会的方式。这种方式包含了对雇主过多的让步与承诺，也导致了在这类企业建立起来的工会一直受到雇主的控制与“空壳化”。⁴⁰ 经过这样一个组建工会过程，各级工会在数字上完成了全总下达的建会指标，提高了工会的“组建率”，而这些并非由工人经过真正的选举程序产生的“工会”，其组建率的高低都与劳资力量的均衡和劳工权益的改善无关。

³⁹ 在全总发布的文件和全总领导人的讲话中，对这一政治意图直言不讳。全总主席王兆国称：“必须站在加强党的执政能力建设、增强党的阶级基础、巩固党的执政地位的高度，充分认识新形势下工会组织建设的重大现实意义。”见，王兆国：“在工会法执法检查组第一次全体会议上的讲话”，“全总网站”

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

⁴⁰ 例如，在建立了工会的中小私营企业中，工会干部多由企业的办公室主任、业务部门的经理、车间主任、人力资源管理部的经理甚至副总经理兼任。根据上海总工会对该市 1716 个建立了工会的外商投资企业的调查，只有 13 个企业的工会主席是专职的，占总数的 0.76%，其余均为兼职。据广东省广州市总工会 2006 年的调查，在该市私营企业和外商投资企业中，工会主席的兼职率高达 98.7%。见，焦晶：“工会—理想与现实的差距”，《中外管理》，2006 年第 10 期，第 28-29 页；上海工会管理职业学院干部培训中心：“关于上海市工会干部队伍现状及其对教育培训需求的调查”，《中国工运》，2008 年第 1 期，第 38-40 页。在雇主的控制下，这类企业的工会很难在企业内部开展各种活动，包括一些与劳资利益冲突无关的文体娱乐活动。据湖北省总工会在 2006 年对 174 家组建了工会的私营企业和外商投资企业调查，在这些企业的工会中，有的是有工会的牌子，却没有工会的机构；有的是有工会的机构，却没有工会的活动；大部分工人并没有办理加入会的手续，也没有领取“工会会员证”。见，湖北省总工会研究室：“当前企业工会工作存在的主要问题与对策建议”，“湖北工会网”

（http://www.hbzgh.org.cn/content/MODULE_1/GYSL/GYSL_DCYJ/2007-04/6375.html）。有研究者在对这种工会的考察后发现，在这样的工会里，没有专职人员，也没有固定的办公场所，接受访谈的“工会干部”甚至无法告知工会委员会的名单。见，韩恒：“关注工会系统的自主利益 - 对基层企业工会的调查与思考”，《〈二十一世纪〉网络版》，2005 年第 40 期（<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c/>）。

以完成下达指标而建立“数字工会”的模式也被各级工会广泛地应用于推行集体协商和集体合同制度的过程中。在1992年颁布的《中华人民共和国工会法》和1994年颁布的《中华人民共和国劳动法》中，企业工会被赋予与管理方进行集体协商的权利。⁴¹全总在1993年开始在一些地区搞集体合同的试点，在1997年开始在全国范围推行集体合同制度。十年之后，从全总公布的数据看，在推行集体合同制度方面已经取得了巨大的进展。⁴²不过，这些集体合同的形成过程通常是一个资方代表与由资方控制的工会代表在地方工会提供的合同文本上签字盖章的仪式而已，不是一个真正谈判的过程，也不会出现劳资对峙的局面，更没有工人的广泛参与。在2008年初的一次讲话中，全总副主席张鸣起承认，全总推行的工资集体协商存在建制率低，质量不高、作用不大等问题，并将造成这些问题的原因部分归于集体协商主体力量不对称和工会缺少专家型干部，难以胜任工资集体协商。⁴³应当说，这位全总副主席道出了集体合同制度在推行了多年之后的真实情况，但是他并没有说明这一制度不成功的深层原因，即基层工会受到雇主的控制或者“空壳化”。在企业内根本不存在由工人选举产生的真正工会的情况下，怎么可能有真正的集体协商呢？没有真正的集体协商，又怎能产生高质量的集体合同呢？

近年来，外来工的权益保障缺失问题成为媒体关注的焦点，从2003年持续到2008年的东部沿海地区的劳动力短缺现象则引起中央政府的关注。中央政府近年出台了一系列旨在维护外来工权益、改善外来工就业环境的政策。在2006年3月发布的《关于解决农民工问题的若干意见》中，国务院要求全总系统工会强化维护外来工权益的作用。也就是从那时起，全总的工作重点随中央政府的政策而转移。2006年3月9日，在全总举行的新闻发布会上，全总副主席徐德明宣布，为进一步贯彻落实中央领导重要批示和国务院《关于解决农民工问题的若干意见》，全总将为维护外来工合法权益“办十件实事”。⁴⁴2006年3月14日，全总发布《关于贯彻〈国务院关于解决农民工问题的若干意见〉的意见》，就各级工会推动和协助政府建立各种外来工权益的保障制度提出几项措施，包括：组织外来工参加工会；将外来工纳入集体合同的覆盖范围；组织外来工参加各种技术技能培训；为外来工提供就业岗位和就业援助；为外来工送图书、送电影、送文艺节目；为外来工提供法律援助；资助外来工子女入学；协助解决春节期间外来工返乡购买车票的问题，等等。此外，一些城市的总工会还推出外来工维权联动服务，这类服务包括，各城市的工会联合为外来工提供职业介

⁴¹在有关集体合同制度的法律和行政法规中，这一制度的全称是“平等协商和集体合同制度”，所谓“平等协商”并非西方国家的“集体谈判”，这种概念强调的不是劳资双方为维护各自的权益主张而进行的一种讨价还价的过程，而是劳资双方就共同关心的问题所进行的正式或非正式的咨询过程，并力求通过合作的方式探讨问题的解决途径。

⁴²根据全总公布的数据，2007年底，全国签订综合性集体合同97.5万份，覆盖企业170.4万个，覆盖职工12823.7万人；签订区域性集体合同10.3万份，覆盖企业74.4万个，覆盖职工3165.1万人；签订行业性集体合同5.5万份，覆盖企业21.2万个，覆盖职工1323.4万人。见，全总研究室：“2007年工会组织和工会工作发展状况统计公报”，2008年5月22日，《中国工运》，2008年第6期，第51-55页。

⁴³“张鸣起同志在深入学习贯彻党的十七大精神加强工会协调劳动关系工作座谈会上的讲话”，2008年1月5日，“全总网站”（www.acftu.net/template/10004/file.jsp?cid=318&aid=72728）。

⁴⁴这十件“实事”包括：实施推进劳动合同制度三年行动计划、维护外来工收入分配权益、维护外来工劳动安全卫生权益、维护外来工社会保障权益、向外来工提供法律援助、开展为外来工送温暖活动、开展外来工职业技能培训和就业援助、改善外来工的精神文化生活、保障外来工的民主政治权利和开展外来工春节顺利返乡平安行动。见，崔清新、吴晶：“中国工会承诺为农民工维权办实事”，“新华网”（http://news.xinhuanet.com/society/2006-03/09/content_4280979.htm）。

绍、追讨欠薪、追讨工伤赔偿金、代理劳动争议仲裁与诉讼、提供返乡路费等方面的服务。

2002年9月，全总在十三届九次主席团(扩大)会议上，提出了“三年内在全国200个大中城市建立‘困难职工帮扶中心’”的工作目标。全总随后于2003年1月2日发布《关于建立困难职工帮扶中心的意见》，该《意见》提出，这种帮扶中心是工会深入实施“送温暖”工程、开展困难职工帮扶救助的有效载体。工会的帮扶扶助对象是城镇的生活困难的职工群体，2006年以后，生活困难的外来工也被列入工会的帮扶对象。各地工会建立的“困难职工帮扶中心”有四项功能：即，为生活困难的失业者提供职业介绍和职业培训；对困难职工提供生活救助，为他们解决生活、医疗、子女上学等方面的困难；接待困难职工的来信来访和政策咨询；开展法律援助工作，无偿为合法权益受到侵害的职工提供法律咨询和法律援助。

全总维权行动的真实动机是协助党政部门维持社会的稳定，以巩固执政党的执政基础，因此，那些基于政治动机的维权机制和维权活动在设计之初就不是为了对企业雇主的权力形成制衡，也不是为了平衡在私营企业极不均衡的劳资力量对比，更不是为了在企业和社会层面培育起工人集体的力量。就组建工会，发展外来工加入工会这项活动而言，其真实的动机是以在私营企业建立工会为手段，推动执政党基层组织的建设，进而占据工人自发组织的发展空间。在这种组建行动中，全总在将数以亿计的外来工作为会员发展对象的同时，却拒绝他们自己提出的组建工会的要求。这一组建行动的结果是，将企业内的基层工会拱手让给了雇主，当这样的工会占据了真正的工人组织的发展空间之后，雇主对工人的剥削变得愈加肆无忌惮。至于全总提倡的为外来工送图书、送电影、送文艺节目、代买返乡车票等等，则更具有“维权”的象征性意义，这些行动所能满足的不过是外来工暂时的或者非物质性需求。正是出于上述政治动机，全总的维权强调的是臆想中的“劳资和谐共赢”，强调是运用社会层面的制度和公共权力资源对工人的“事后救济”与“外部维权”，这些行动自然与工人真实的利益需求相去甚远。

2、工人的维权需求

在市场经济环境中，工人的最基本维权需求是提高工资收入水平。长期以来，工人的工资过低是一种非常普遍的现象，这种现象自外来工成为城镇劳动力主体的主要组成部分之后，就一直存在。2004年9月，劳动和社会保障部课题组在对珠江三角洲地区、福建和浙江东南地区劳动力短缺问题所作的调研报告中称，有关研究表明，珠三角地区十二年来月工资只提高了68元；佛山不少企业工人的月工资在十年前就已达到600—1000元，在2004年时还是这个水平，而当地的消费物价总体水平已经明显上升，导致广东、福建等省实际工资水平的提高停滞不前甚至有所下降。⁴⁵

显然，工人人们的这个维权需求是不可能通过全总的维权供给得到满足的。2008年3月4日，全总发布《2008年维护农民工合法权益工作要点》。在这份

⁴⁵ 劳动和社会保障部课题组：“关于民工短缺的调查报告”，2004年9月9日，“中国劳动社会保障出版社网站”(<http://www.class.com.cn/newsdetail.cfm?iCntno=2392>)。

文件中，全总提出了组建工会、宣传培训、就业服务、集体合同与劳动合同、工资清欠、权益维护等 10 个维权要点，并在此基础上，确定了 32 项工会工作的内容。遗憾的是，在这份约 6000 余字的文件中，全总仅用 70 余字象征性地提及了工会在提高外来工工资水平方面的维权工作内容，即“推动农民工工资水平合理增长。大力实施工资集体协商要约行动，建立企业工资集体协商机制和工资正常增长机制，监督企业兑现农民工加班工资，促进企业合理提高农民工工资水平。”这表明全总已经意识到，以各级工会的能力是无法满足外来工这一权益需求的，在大多数外来工受雇的私营企业中，地方工会通过说服雇主而建立起来的企业基层工会形同虚设，全总当然也无法指望这种彻底受到雇主控制的工会与雇主进行工资集体协商。

表 1 外来工工资、最低工资和城镇职工平均工资的比较

2005 年			
调查报告简称	外来工月工资收入	当地最低工资标准	当地城镇职工月平均工资
广东报告[2005]	600 - 800 元: 31.3% 收入中位数: 700	684 元, 占收入中位数的 97.7%	1919 元, 为收入中位数的 2.74 倍
河南报告[2005]	500 - 800: 45.1% 收入中位数: 650	380 元, 占收入中位数的 58.5%	1190 元, 为收入中位数的 1.83 倍
内蒙古报告[2005]	建筑业: 400 - 600: 82.8% 收入中位数: 500	420 元, 占收入中位数的 84%	1332 元, 为收入中位数的 2.66 倍
山西报告[2005]	500 - 1000: 38.7% 收入中位数: 750	520 元, 占收入中位数的 69.3%	1303 元, 为收入中位数的 1.74 倍
2006 年			
云南报告[2006]	301 - 500: 41.2% 收入中位数: 400 元	540 元, 收入中位数相当于 74%	1559 元, 为收入中位数的 3.89 倍
山西报告[2006]	500 - 1000: 32.2%、 收入中位数: 750	520 元, 占收入中位数的 69%	1508 元, 为收入中位数的 2 倍
浙江报告[2006]	800 - 1000: 70% 收入中位数: 900	670 元, 占收入中位数的 74.4%	2297 元, 为收入中位数的 2.55 倍
河北报告[2006]	43.6%的被调查者工资 低于最低工资标准	520 元	1371 元, 为最低工资标准的 2.63 倍
黑龙江报告[2006]	300 - 700: 62.6% 收入中位数: 500	390 元, 占收入中位数的 78%	1324 元, 为收入中位数的 2.65 倍
2007 年			
广东报告[2007]	500 - 1000: 74.4% 收入中位数: 750	690 元 (二类地区), 占收入中位数的 92%。	2453 元, 为收入中位数的 3.27 倍
重庆报告[2007]	大部分月薪在 700 - 900 之间, 收入中位数 800	580 元, 占收入中位数的 72%	1924 元, 为收入中位数的 2.4 倍
武汉报告[2007]	800 - 1000: 32% 收入中位数: 900	580 元, 占收入中位数的 64.4%	1916 元, 为收入中位数的 2.13 倍
安徽报告[2007]	501 - 1000: 54.9% 中位数: 750	520 元, 占收入中位数的 69.3%	1848 元, 为收入中位数的 2.46 倍

注：当地最低工资标准为为一类地区在调查年份的标准，月平均工资由年平均工资折合而成。

外来工在工资方面的需求也无法通过政府的维权措施得到满足。在市场经济已经逐渐形成之后，各地政府为提高工资水平所能采取的唯一措施是提高当地的最低工资标准，当这一标准已经被大部分私营企业作为确定外来工工资水平的依据的时候，所谓的工资增长不过是最低工资的增长，外来工的工资与就业当地城镇职工的工资水平相比，仍然存在巨大的差距。

表 1 是从一些调查报告中提取的数据（调查报告全称及出处见附件），这些数据显示，外来工的工资收入与就业所在地的最低工资标准差距不大。表 1 中的“外来工月工资收入”一栏中的数字来自各报告中所占比例最大的被调查对象，这部分所占比例从 31.3%（广东报告[2005]）到 82.8%（内蒙古报告[2005]）。在这部分被调查对象的工资收入（中位数）内，就业所在地最低工资标准所占比重最低为 58.5%（河南报告[2005]），最高达到了 97.7%（广东报告[2005]）。在其他调查报告中，这一比重在 60% - 70%之间的有 4 份、71% - 80%的有 4 份、80% - 90%的有 2 份。另外，将当时当地城镇职工的月平均工资与这部分被调查对象的工资收入（中位数）相比较，可以发现，两者的差距最大的为 3.89 倍（云南报告[2006]），最小的 1.74 倍（山西报告[2005]）。在其他调查报告中，这一差距在 2 -3 倍的达 9 份。2008 年 9 月，《广州日报》披露了一位外来工在一家制衣厂以打工者的身份收集雇主侵权证据的个案，这位来自广西的青年在 2008 年 3 月 25 日进入广州市番禺区一家制衣厂当工人，据他称，这个工厂的工资是以计件的方式结算的，工作时间是从周一到周六每天 11 个小时，周日 8 个小时，晚上加班每小时额外补助 0.5 元，大部分按月支付工资的员工，每月满勤三十天能拿到 800 元工资，折算下来每小时 3.3 元，而按照番禺当地的最低工资标准，自 2008 年 4 月 1 日起每月 20.83 个工作日的最低工资为 790 元。⁴⁶

还有一个值得关注的问题是，在 2004 年东南地区出现劳动力短缺现象之后，各地政府纷纷调整最低工资标准，在 2005 年至 2007 年间，一些地方政府对最低工资的调整频率从每两年一次改为每年一次，一些地区最低工资的调整幅度也很大。⁴⁷而且，在国务院 2006 年 1 月 18 日审议通过的《关于解决农民工问题的若干意见》中，已经提出要抓紧解决外来工工资偏低和拖欠问题，全总在同一时期也大力提倡工资集体协商并将外来工纳入了集体协商的范围。不过这些措施似乎都没有对提高外来工的工资水平产生明显的效果。从表 1 可以看到，在 2005 年至 2007 年间，无论是最低工资标准在外来工工资收入中所占的比重，还是外来工工资收入与城镇职工平均工资之间的差距，都未见明显的变化。

与外来工工资有关的另一个权益问题是拖欠工资。2004 年以来，各级政府一直采取各种措施，制止雇主拖欠外来工的工资，例如，要求劳动和社会保障部门重点监控外来工集中的用人单位工资发放情况；对发生过拖欠工资的用人单位，强制其在开户银行按期预存工资保证金；建立对拖欠工资行为的责任追究与处罚制度等等。这些措施的确在一定程度上抑制了工资拖欠现象的蔓

⁴⁶ 李颖：“80 后民工‘卧底’维权”，《劳动保障世界》，2008 年第 11 期，第 42-43 页。

⁴⁷ 例如，深圳市的最低工资标准（关内）在 2003 年为 600 元、2004 年为 610 元、2005 年为 690 元、2006 年为 810 元、2007 年为 850 元、2008 年达到了 1000 元。

延，在各地的调查报告中，也体现了这些措施的效果。不过，也有研究报告提出，地方政府有关部门在处理工资拖欠引起的劳资纠纷时，并非尽心尽力为维护外来工的合法权益。⁴⁸

近年来，根据全总发布的数据，各地工会在为外来工追讨欠薪方面也做出一些工作，在这些工作中，工会通常是借助了政府的资源或者“官办”的身份，不过，这种“借力”维权的方式受制于政府，当政府部门对拖欠工资之事不予过分计较时，工会自然也就没有资源可借。这种“借脸”的维权方式也受到工会自身实力的限制，当雇主对工会无权无势的真实面目有所认识之后，效果自然也难以长久。根据媒体的报道，全总一些地方工会还订立了“农民工联动维权方案”，例如，2006年7月4日，18个城市的总工会代表在福建省福州市召开了“城际工会农民工联动维权研讨会”，通过了《全国城际工会农民工联动维权方案》。该《方案》推出农民工维权联动服务，服务事项包括18个城市的工会将联合为外来工追讨欠薪和工伤赔偿金。⁴⁹这种联动维权的方案的设计初衷是，当外来工在就业地因拖欠工资与雇主发生争议之后，他们户籍所在地的工会将出面与就业地的工会联系，两地工会共同联手为他们追讨工资。这一方案如果能够得到实施，在异地就业而孤立无援的外来工们将获得来自家乡工会的支持，这对解决工资拖欠的确是一个有效的途径。然而，这种联动维权将给工会带来高额的维权成本，这种成本并非是地方工会所能够完全承担的。通常，外来工的家乡属于不发达地区，这些地区的工会所共有的特点是工会干部人手不足，经费短缺，这些特点导致地方工会难以实施这种异地维权的方案。事实上，工资拖欠引发的劳资纠纷常常涉及地方政府的经济利益，在当地工会都无法解决的时候，异地工会的介入所能够产生的效果就可想而知了。

1997年3月，湖南省湘潭县响塘乡黄志强、吴正国、崔勇等80多位农民以包工的形式，承接了广东岭南工业总公司（以下简称“岭南公司”）长沙公司（以下简称“岭南长沙公司”）在湖南郴州一处建筑工程的收尾工程。按照合同约定，该公司应在2000年4月工程完工后一年内支付余下的60%的工资。但岭南长沙公司在向农民工出具一张259789.93元的工资欠条后，于2001年8月注销了工商登记。黄志强等人多次在长沙、广州等地讨要工资未果，遂于2004年8月向工程项目所在地的郴州市法院提起诉讼。后经两审裁定，案件移送广州市东山区法院处理。2005年初，黄志强等人请求东山区法院立案。不料，法院一直以“未收到郴州法院转来的诉讼费”为由不予立案。当年5月，黄志强等找到了响塘乡联合工会、湘潭县总工会请求帮助。在湖南省总工会的协调联络下，8月中旬，湘潭市总工会、湘潭县总工会派员与黄志强等人赶赴广州。后经广东省总工会的协助，东山区法院于2005年8月立案。2006年4月，法院作出一审判决，确认被告（岭南公司）对岭南长沙公司所欠工资承担支付责任。此后，岭南公司因不服一审判决，上诉到了广州市中级法院。湘潭市总工会为协助办理此案所支付的费用高达近4000元，湘潭县总工会副主席称，“工会真想帮到底，但经费紧张，力不从心。”

- 根据龙巨澜：“讨薪成本工会难承受，农民工维权高成本症结何在”，《工人日报》，转自“中央政府门户网站”（http://www.gov.cn/jrzq/2006-06/23/content_317827.htm）改写。

⁴⁸ 北京市农民工法律援助工作站：“农民工欠薪案件研究报告”，“中国农民工维权网”（http://www.zgnmg.org/zhi/dybg/bg002_1.htm）。

⁴⁹ 邱文辉：“18市工会为农民工联动追薪和招工”，《海峡都市报》，转自“新浪网”（<http://news.sina.com.cn/c/2006-07-05/03019372175s.shtml>）。

四、结论与建言：全总维权的去政治化与主体归位

我国自上个世纪 90 年代以来的经济高速增长，实为以低廉的劳动力换取了经济全球化的区位优势所致，为维持这一优势，各级政府选择了效率优先的发展战略，这一发展战略尽管没有直接鼓励企业雇主侵害劳工的权益，但在战略实施过程中，政府实际上是以疏于监管的态度纵容着雇主们的违法行为。其结果是，在经济发展带来了大量的就业岗位的同时，劳工们也因缺少代表和维护其权益的组织而沦为社会的边缘群体。现届政府上台以来，对劳工群体的利益需求予以了较之前届政府多一些的关注，并先后颁布了一系列保障劳工权益的政策和法律法规。不过，这种关注是以保障边缘群体的利益作为一种手段，以达到修补执政党的合法性基础和加强执政党执政能力的目的。因此，建立在政府能力基础上的维权机制在提供了维权措施的同时，也政治化了全总所承担的维权角色，并使全总失去了代表和维护工人权益的主体地位。这里有三点需要进一步指出：第一，执政党与全总对劳工群体利益的关注是自下而上的，在各种保障政策与法律文件中，劳工仅仅是被关注和被怜悯的对象而已，他们仍然没有权利通过增强自己的集体力量与资方抗衡。第二，由于执政党对劳工权益的关注具有高度的政治性，施舍式的维权机制不可能是一套长效机制。一旦遇到经济环境的变化和政治统治的需要，执政党可以随时对有关政策作出调整，现时出于政治需要而成为了被关注对象的劳工群体，便有可能在执政党新的政治需要下成为被牺牲的对象。⁵⁰当这种情况出现后，劳工权利遭受的侵害将更加严重，由劳资冲突引发的社会冲突也将更加激烈。第三，在基于执政党政治需要并以全总为载体的社会化维权机制中，全总承担的政治角色远远大于劳工经济利益代表的角色，在这套机制中，全总实际上已经丧失了维权的主体地位。也就是说，现有的维权机制和维权格局在表面上提升了全总的政治地位，实际上却剥夺了全总在经济领域的维权主体地位与活动的空间，使全总的维权行动成为一种政治性行为。

当执政党将全总定位于以“巩固党的执政地位、夯实党的执政基础、完成党的执政使命”为目标的组织之后，在工人们心目中，全总已经不再具有法律所赋予的代表他们利益的地位与权利，甚至不具备表达他们群体意愿的功能。而且，这个组织在职能与性质方面与党政部门无异，但在资源与能力方面又无法与党政部门相比。既然如此，当劳工们在权益受到严重侵害的时候，他们何不直接找党政部门提出诉求呢？因此，工会维权政治化的后果必然是全总的悲剧结局 - 在政治层面，无法实现执政党赋予的政治使命；在社会层面，因无法代表工人的利益而遭到工人们的遗弃。为避免这一悲剧的发生，需要一个全总维权去政治化与维权主体归位的过程，需要一个工人经济利益代表的主体归位过程。

⁵⁰ 当全球性金融危机的影响在 2008 年 10 月份在我国显现之后，中央政府在 11 月要求在各地政府暂缓调整企业最低工资标准。各地工会也纷纷发布文件，要求下属各级工会要通过组织劳动竞赛、合理化建议、技能培训等形式，为企业发展献计献策，与企业同舟共济共渡难关。见，上海市总工会：“关于充分发挥工会在组织动员职工推进经济平稳健康发展中重要作用的通知”，“上海市总工会网站”

(<http://www.shzgh.org/renda/node5902/node5911/node6581/u1a1562103.html>)。广东省总工会在 2008 年 11 月底宣布，对于部分经营确实困难的企业，省总工会将暂停其工资集体协商制度。而在一年前，这个工会曾积极倡导开展工资集体协商、建立职工工资正常增长机制。见，吴哲：“广东省总工会：困难企业可暂停工资集体协商”，“南方报网”(http://www.nfdaily.cn/gd/content/2008-11/22/content_4721247.htm)。

1、主体归位的前提：正确解读企业的劳资矛盾

在经济改革的三十年间，我国已经完成了从计划经济向市场经济的转型，在市场经济条件下，执政党应当对企业的劳资矛盾有一个正确的解读，将劳资矛盾非政治化，将劳资冲突非政治化，将代表工人权益的工会非政治化。市场中的劳资关系有其自身的运行规律，首先是受到市场供求关系的调节，然后要受到法律的规制，最后是由劳资双方进行力量的自我平衡。认识到这个规律，就可以理解：（1）劳资矛盾源于企业内部劳资双方的经济利益分歧；（2）劳资矛盾是企业内劳资双方利益协调的表现形式，是一种非敌对性的常规性的矛盾，也与执政党的政权稳定无关；（3）劳资矛盾大部分可以通过企业内部的劳资利益协调解决，即通过集体谈判得到解决，只有一小部分会升级为社会冲突；（4）当这部分劳资矛盾转变为社会冲突时，社会化的维权机制才派得上用场。基于上述认识，执政党与全总应当下大力气推动在企业内部建立集体谈判机制，这一机制在短期内可以收到缓和企业内部劳资矛盾的效果，从长远来看可以从宏观上理顺企业的劳资关系，从而切断劳资矛盾转化为社会冲突的根源。

减少由劳资矛盾转变成的社会冲突的关键在于缓解劳资矛盾，缓解劳资矛盾的关键又在于在企业内部建立真正集体谈判机制，建立集体谈判机制的关键更在于将全总改造成为真正代表劳工权益的工会组织，因此，关键的关键在于，执政党应当正确解读企业的劳资矛盾，允许全总褪去维权的政治化色彩，为其回归维权的主体地位提供必要的前提。

2、主体归位的关键：全总回到工人之中

工会来自工人，没有工人支持的工会，就算徒有工会的名义，也不具有代表工人的属性，这是一个简单的道理，毋庸赘述。尽管全总可以利用《工会法》的规定，在中国取得工会的垄断地位，但是如果继续远离工人，远离企业的劳资关系，继续对劳工权益遭受严重侵害而束手无策的话，被取而代之将是迟早的事情。全总如果想在市场经济中以工会的身份占有一席之地，只有一个出路，那就是回到工人之中，回到企业的劳资关系之中，在资方面前毫不含糊地代表和维护工人的权益。其实，一旦回到工人之中，在企业的劳资关系中代表和维护工人的权益，全总将会在“山穷水尽”之时，见到“柳暗花明”之处，在企业劳资关系这个关键部位，为减少劳资矛盾转化为社会冲突的机会发挥巨大的作用。退一万步说，即使是为了完成执政党交予的维持社会和政治稳定的任务，回到工人之中，回到企业的劳资关系之中，也是全总完成这项政治任务的唯一途径。

回到工人之中是全总维权主体归位的关键，这一关键要求，要动员与组织工人。应当认识到，工会维权主体的确立并非源于执政党的政策，而是源于工人的认可，源于工人的支持。长期以来，在维权政治化的过程中，已经形成了一个认识上的误区 - 工人要依靠工会维权，这是一种本末倒置的认识。全总不过是一个有 60 余万专职干部的社会组织，即使这 60 余万干部个个都是愿意为工人维权献身的战士，在第二、三产业的 4 亿多劳动者当中，他们每个人至少要承担 660 人的维权责任，显然，这是完全不可能的事情。这道简单的算术题说明，维权从实质上说是工人自己的事情，工人不过是以工会的名义组织起

来，并利用了法律赋予工会的权利，使其维权的诉求与行动具备了合法性的基础，只有在工人自己组织起来的时候，工会方能以工人代表的身份成为维权的主体。从这一点看，工会作为维权主体的关键是动员和组织工人。

如果我们再换一种算法，在4亿劳动者中，每40人选举一个人作为代表，组成基层工会委员会，那么，全总就将拥有1000万企业基层工会的委员，仅从人数上，这1000万人已经相当于全总专职干部总数的16倍。而且，这些人本身就是企业中的工人，在工会的直接授权下，他们每天在工作场所直接监督企业雇主的行为，这比起专职工会干部坐在办公室里，等待工人们前来投诉，效率强过何止千倍？通过这道简单的算术题，我们不难看出，全总回到工人之中，其维权的目标就会源于工人的经济利益需求，其维权的资源就会来自工人的支持，其维权的效果将是降低劳资矛盾的激化程度，从源头上最大限度地切断劳资矛盾转变为社会冲突的可能性。

全总回到工人当中，回到企业劳资关系当中，还有另外一个重要的意义，这就是将已被雇主掌控且“空壳化”了的企业工会，从雇主手中夺回。现实中，这种被雇主掌控的工会对工人权利和全总的形象所造成的伤害，远比没有工会要大的多。道理很简单，当这种工会在企业的无所作为甚至对雇主的侵权行为助纣为虐的时候，全总在工人心目中的整体形象必然遭到败坏，这样的“工会”在工人心目中就是雇主利益的代表。试想，如果企业没有工会的话，工人们在权利遭到侵害的时候，还会自发地组织起来维权，甚至有可能向全总提出组建工会的要求。在雇主掌控的“工会”存在的情况下，这种全总与工会之间建立联系的唯一通道就被彻底堵塞了。

目前，全总实际上面临一系列急需解决的问题：是继续依靠专职工会干部替工人维权？还是放手让工人自己维权？是继续奔命于社会化的维权机制中给予工人“外部救济”和“事后维权”？还是回到企业劳资关系中组织工人谈判？是继续容忍企业主在现有的工会组建模式下掌控基层工会，败坏全总的名声？还是放手让工人通过选举产生企业工会，并通过这一途径建立起全总牢固的基础？这一系列问题对于那些置全总的生存与发展于不顾，只在乎自己官位职称的工会干部和工会领导人来说，也许是他们最不愿意听到、看到和想到的。但是，对于那些真正关心全总的命运，真正愿意看到全总能够在市场经济环境中以工人经济利益代表者的身份继续生存在下去的工会干部和工会领导人来说，这些问题既是挑战也是机遇。

3、主体归位的条件：撤销乡镇（街道）工会、建立工会培训中心

乡镇（街道）级工会目前是全总系统中地方工会的最低层次。上个世纪末，为推动在私营企业组建工会的活动，一些县（区）级地方工会尝试在私营企业集中的乡镇、街道建立工会。2000年，全总确立了“向乡镇（街道）一级延伸的工会组织领导体制”的方向，2005年12月，全总发布《关于加强乡镇（街道）工会规范化建设的意见》，对乡镇（街道）工会的形式予以确认。可以说，乡镇（街道）一级工会的存在是基于全总组建工会的需要。然而，从乡镇（街道）工会的设置与实际效果来看，这一级的工会已经成为阻碍县（区）等上级工会和企业工人、企业工会的沟通，影响全总工会组建工作的最大障碍。

就乡镇（街道）工会的机构设置而言，其办事机构一般是与党政部门合署办公，工会主席大部分由乡镇政府官员兼任。⁵¹ 这些兼职的工会主席们无论是从工作的职责还是从政府官员的身份看，都与工会无关。而且，一旦辖区内的企业发生劳资纠纷，这些兼职的工会主席们很可能在解决纠纷时，站在政府官员的立场上，为了“保持良好的投资环境”而偏袒雇主。这样的工会主席既不可能协助工人组织工会，也不可能协助上级工会在企业建立起可以由全总掌控的基层工会。在私营企业之所以出现大批“空壳化”的工会，实际上与这批乡镇（街道）工会主席有直接的关系。因此，全总如果要想真正回到企业工人当中，并在企业劳资关系中重建其工人经济利益代表的地位的话，应当考虑撤销这一级工会。

鉴于乡镇（街道）一级工会实际上根本不具备作为一级地方工会的能力，地方总工会应当根据当地企业的数目和规模，考虑将企业基层工会的成立审批权收回到市或者区（县）总工会，同时撤销乡镇（街道）工会。区（县）总工会可以以企业较为集中的工业区为基础，划分工会组织的格局，可以在数个乡镇（街道）区域内，建立一个由县（区）总工会直接管理的工会组织员培训中心，培训来自企业的工会组织员，同时由该中心协助企业工人通过选举程序产生基层企业工会委员会。区（县）总工会还可以在某一行业较为集中的地区，建立行业工会，由行业工会负责组织工人，开展集体协商活动。

4、主体归位的路径：进行真正的集体谈判

在工会运动二百余年的发展历史中，集体谈判始终是工会的核心工作，没有集体谈判便没有工会存在的必要。换句话说，工人组织工会不是为了组织而组织，他们组织起来成立工会或者加入工会的目的是为了在雇主面前具有更强的讨价还价的能力。我国的《劳动法》、《工会法》、《劳动合同法》等法律，也都规定了工会在集体合同制度中要代表工人的经济利益。集体谈判以其连续的谈判周期，为工会创造了持续作为工人利益代表的条件；以其带有对抗性的谈判技术要求，使工会干部获得了增强自身维权能力的机会；以经过数个回合的谈判过程而达成的集体合同，使工会维权主体的地位得到了明确与保证。

遗憾的是，这种可以为工会和工人带来巨大利益的制度，在全总十多年的推动过程中完全失去了它的存在意义。在这个过程中，全总抽掉了“谈判”这一核心内容，在此过程中产生的集体合同几乎千篇一律地复制了上级工会或者地方劳动行政部门提供的合同文本，在合同与合同之间、条款与条款之间、条款与法律之间几乎没有差异。这类集体合同既不能反映不同企业的实际就业条件，也无法反映不同工种的特殊需要，集体合同的签订过程成为了一场下级工会完成上级工会下达指标的“数字游戏”。

⁵¹ 一份对湖北省乡镇（街道）工会的调查报告证实，在2006年，该省乡镇（街道）工会中与同级党政机关合署办公的占48%，这些党政机关包括乡镇（街道）的社会事务办公室、经济发展办公室、经济协调科、党政综合办公室、党群工作科、综合治理办公室、人民武装部、计划生育办公室等等。见，“关于我省乡镇（街道）工会工作情况的调查报告”，“中国工会理论研究网”

（<http://yxlw.acftu.org/upload/files/1203399290398.doc>）。据湖南省总工会2007年下半年对全省乡镇（街道）工会的调查，该省2412个乡镇（街道）工会共有专职、兼职工会干部5285人，其中专职工会干部741人，仅占14%的比例。见，湖南省总工会组织部：“湖南省乡镇街道工会工作调查报告”，《中国工运》，2008年第4期，第31-32页。

我们认为，要建立真正的集体谈判制度，既要坚持集体谈判的普世原则，也要面对全总的现状，在推进的方式方法方面，既要体现企业工人的意愿也要具有可操作性。为此，全总应对以下三点予以考虑：

第一，要以企业层面的集体谈判为基础，行业性的集体谈判应该以本行业内各企业的谈判结果为基础。企业的集体谈判可以体现出企业的特殊情况，而以此为基础进行的行业集体谈判，才能谈出有充分代表性的行业集体合同。在集体谈判一百五十余年的历史中，集体谈判和集体合同始终处于动态之中，工会在不同的时期、不同的行业、不同的企业，采取什么样的谈判策略、以那些事项作为谈判重点、在谈判的那个阶段做出让步、在那些谈判事项上做出让步，所有这一切都是需要根据实际情况相机决定的。因此，集体谈判是一个复杂的过程，是一个充满变数的过程，通过这个过程产生的集体合同才是一份真正的集体合同。

第二，在一个市场经济的环境中，工资最终要由市场来决定。尽管在集体谈判中，工资是工会要约提出的主要谈判事项，但是这类事项不过是工会用于谈判的砝码，用以换取资方对职业保障、雇员福利、劳动条件等诸多方面的让步与承诺。这样一来，在双方达成的集体合同中，工资可以是增长的，可以是维持不变的，甚至可以是降低的，而在后两者出现的同时，工人的职业保障、福利待遇和劳动条件必有改善。从这一点看，我国一些地方工会在国际金融危机的负面影响出现之初，就提出停止工资集体协商，实为不智之举，这是一种不了解集体谈判真谛的所为。停止工资集体协商的实质是拱手让出工会的谈判权利，让出劳动者的权益，而这又与增加工人的职业保障，减少雇主裁员无补。

第三，企业的集体谈判必须在由工人选举产生的谈判代表与雇主或者雇主的代表之间进行。工人的集体谈判代表与企业工会委员有相同之处也有不同之处，前者的人数往往多于工会委员人数，后者也可能不是集体谈判代表，这都要取决于工人们的意愿。另外，在工人的集体谈判代表中，一定要保证有来自企业基本工种的代表，这样才能保证集体谈判具有充分的代表性，谈判出来的集体合同能够体现本企业所有工人的利益。

当全总褪去了维权的政治化色彩，回到企业工人之中、回到企业劳资关系当中之后，当全总撤销了乡镇（街道）工会，建立了工会培训中心之后，当企业工会可以与雇主进行真正的集体谈判之后，全总才算真正地按照市场经济中工会的运作模式，在自我改造的道路上迈出了第一步，中国工会运动才会有真正的出路。

附件

本报告引用之调查报告的全称及出处

调查报告简称	调查报告名称	作者	时间/样本	出处
广东报告[2005]	善待外来工，共建和谐广东 - 广东外来工最低工资调研报告	韩兆洲、孔丽娜	2005年/1760	《调查研究》，2006年第2期，第46-49页
河南报告[2005]	关于我省进城务工人员权益保障问题的调研报告	河南省政协、河南省总工会	2005年/不详	“中国工会理论研究会” (http://yxlw.acftu.org/template/6/file.jsp?cid=13&aid=48)
内蒙古报告[2005]	关于农民工合法权益维护状况的调研报告	内蒙古自治区总工会	2005年/200	“中国工会理论研究会” (http://yxlw.acftu.org/template/6/file.jsp?cid=14&aid=157)
山西报告[2005]	农民工未来归宿意愿的调查分析	山西省总工会	2005年/450	“中国工会理论研究会” (http://yxlw.acftu.org/template/6/file.jsp?cid=14&aid=159)
云南报告[2006]	云南省农民工基本状况调查报告	云南省总工会	2006年/29426	“中国工会理论研究会” (http://yxlw.acftu.org/template/6/file.jsp?cid=14&aid=99)
山西报告[2006]	山西省农民工的结构情况及权益保障总体状况	山西省总工会	2005-2006年/不详	“中国工会理论研究会” (http://yxlw.acftu.org/template/6/file.jsp?cid=14&aid=160)
浙江报告[2006]	浙江省农民工情况调查报告	浙江省总工会	2006年/不详	“中国工会理论研究会” (http://yxlw.acftu.org/template/6/file.jsp?cid=14&aid=138)
河北报告[2006]	河北省农民工基本情况调查报告	河北省总工会	2006年/2200	“中国工会理论研究会” (http://yxlw.acftu.org/template/6/file.jsp?cid=14&aid=163)
黑龙江报告[2006]	黑龙江省农民工情况的调查报告	黑龙江省总工会、劳动和社会保障厅、农业委员会	2006年/9249	“中国工会理论研究会” (http://yxlw.acftu.org/template/6/file.jsp?cid=14&aid=148)
广东报告[2007]	广州番禺区某工业园 176 名外来工社会保障统计调查报告	陈楚玉、冯秀娟	2007年/176	《医学信息》，2008年第8期（第21卷），第1240-1243
重庆报告[2007]	重庆市农民工社会心态和发展愿望专题调研报告	重庆市总工会	2007年/9658	《新重庆》，2007年第11期，第39-42；第12期，第30-32页
武汉报告[2007]	中国农民工最新情况调查报告	简新华、黄锟	2007年/765	《中国人口·资源与环境》，2007年第6期，第1-6页
安徽报告[2007]	安徽省工人队伍状况调查报告	安徽省总工会	2007年/1202	“中国工会理论研究会” (http://yxlw.acftu.org/template/6/file.jsp?cid=15&aid=220)

“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四

中国工人运动观察报告(2000-2004)（2005年9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）

中国劳工权益保障研究系列报告之八

“以人为本”？：煤矿矿难遗属谈话的启示（2006年11月）

中国劳工权益保障研究系列报告之九

中国工人运动观察报告(2005-2006)（2007年5月）

中国劳工权益保障研究系列报告之十

集体合同制度是调整雇佣关系的必然选择（2007年9月）

中国劳工权益保障研究系列报告之十一

公力救济在劳工维权过程中的异化：对三起工伤（职业病）索赔案的分析（2007年12月）

中国劳工权益保障研究系列报告之十二

从“状告无门”到“欲加之罪”——对工人集体行动演变过程的分析（2008年3月）

中国劳工权益保障研究系列报告之十三

终结“法外运行”的雇佣关系——论《劳动合同法》对工会角色的定位（2008年7月）