

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

中国劳工通讯

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

2008年3月

# 目 录

引言	2
一、 个案简况	3
(1) 姚福信、肖云良组织工人维权案	3
(2) 朱国、王汉武参与工人维权案	3
(3) 罗明忠等人组织工人维权案	4
(4) 804 单位职工维权案	4
(5) 王桂兰医疗费争议案	5
二、 国有企业改制与劳权争议	5
1、 国有企业改制与政策性破产的概念	5
2、 劳权争议 - 改制与政策性破产的“后遗症”	7
3、 劳权争议的个案情况	8
三、 信访制度 - 一个激化矛盾的机制	11
1、 信访制度的“官设陷阱”真相	11
2、 信访制度的“官庇腐败”功能	13
3、 信访制度的“官激民变”效应	15
4、 信访制度不可能通过改革而完善	16
四、 法律程序 - 一套回避矛盾的制度	17
1、 法院的“鸵鸟政策”	17
2、 “鸵鸟政策”激化了矛盾	19
五、 “欲加之罪” - 对工人集体行动者人身自由的限制	21
1、 缺少犯罪构成要件的“罪名”	21
2、 “罪名”背后的司法黑幕	22
3、 丑恶的劳动教养制度	23
六、 结论	28

## 引言

从 1980 年代初开始的国有企业改革延续至今，这个长达 27 年的改革过程其实就是国有企业工人逐渐被社会边缘化的过程。<sup>1</sup> 在这一过程中，工人们一直都被视为改革的对象而非改革的参与者。在第一轮的经济改革中（1980-1992），从试行劳动合同制到企业内部实行“优化劳动组合”；从实行计件工资到工资制度改革；从厂长经理负责制到企业承包制，国有企业工人头上已经悬上了一把看不见摸不着的“达摩之剑”，使他们惶惶不可终日又不知何去何从。而企业的经营管理者们则手握日益膨胀又逐渐失去约束的权力，非但未能利用这些权力把国有企业带出困境，反而使自己成为了中国社会最腐败的一个阶层。在 1993 年第二轮经济改革开始后，依循中央政府“抓大放小”的方针，国有企业改革走上了企业改制和政策性破产的“快车道”。但是，在如此重大的改革过程中，从中央到地方的各级政府官员们仍然是在“摸着石头过河”的心态下出决策，他们既没有对这种改革后果的充分前瞻，更缺少可供操作的规范性政策。在将 3000 余万国有企业工人驱离工厂之后，大批中小国有企业或被贱价出售或被关闭破产。这一“改革”中的受益者是国有企业的厂长经理和地方政府的行业主管官员，通过改制和政策性破产，他们不但抹掉了企业账面上的贪污劣迹，而且在一夜之间完成了从经营管理者、官员到企业所有者的转变。这一时期的改制和政策性破产的另一直接后果是形成了一类“劳权争议”。自上个世纪末以来，这类争议大幅度上升，并由此形成了一个上访高潮。国家信访局局长周占顺在 2003 年 11 月接受新华社《半月谈》采访时承认：“近期以来，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。”<sup>2</sup> 按照学者们对上访事项的分类，因国有企业改制造成的拖欠工人工资、工人下岗失业后再就业困难、基本医疗无保障、社会保险基金不到位等是工人“集体上访中反映较为突出的问题。”<sup>3</sup> 与上访高潮同时，工人自发的集体维权行动，包括示威、静坐、罢工、堵路等，也在大幅度增长。1993 年至 2003 年间，每年发生的“群体性事件”数量已由 1 万起增加到 6 万起，参与人数也由 73 万增加到 307 万。<sup>4</sup>

法律在赋予公民权利同时，也向公民提供了一种请求救济的权利，公民在权利被侵犯时，可以通过司法救济途径维护自己遭到侵害的权利。《中华人民共和国宪法》列举的公民权利救济权包括批评权、建议权、检举权、控告权、申诉权和取得国家赔偿权，实现上述救济权的途径是公力救济，即由国家承担救济义务。公力救济途径包括调解、仲裁、诉讼、行政裁决和信访等。但是在现实中，当国有企业工人的基本劳动权利以及与劳动权有关的其它权利在改革中受到侵害时，公力救济对他们开放的却只有信访这一条路。从维护公民权利的实际效果来看，至少对于那些因企业改制而上访的工人来说，信访实际上就是由各级政府部门共同构建的一个权利救济“陷阱”，在这个“陷阱”里，信访者在各政府部门之间，上下级政府之间像“人球”一样被踢来踢去，在耗费了大量的时间、精力和财力

<sup>1</sup> Michael Zhang (2006). The Social Marginalization of Workers in China's State-owned Enterprises. *Social Research*, Vol. 73, No.1 (Spring), pp.159-184.

<sup>2</sup> 胡奎、姜抒：“2003 年中国遭遇信访洪峰，新领导人面临非常考验”，《瞭望东方周刊》，转自，“新浪网”，(<http://news.sina.com.cn/c/2003-12-08/10142314186.shtml>)，2003 年 12 月 8 日。

<sup>3</sup> 同上。

<sup>4</sup> 陈利华：“中国“群体性事件”10 年增 6 倍”，《新华每日电讯》，第（5）版。

之后，他们的信访问题仍然得不到解决。当工人们明白了他们的合理诉求根本不可能通过“法定”的信访程序得到政府官员的真诚关注时，便会采取自己认为“合情合理”的手段，即采取集体行动，进行自力救济，追讨自己的权利。但是，在官方营造的“语境”中，这些集体行动属直接“威胁社会和政治稳定”的行为；对于地方政府官员们来说，这类集体行动更直接威胁到他们“以权谋私”的切身利益。因此，地方政府通常会以“维护稳定”为借口，动用国家暴力机器，驱散工人，拘捕行动的组织者与参与者，并对其中的一些人施以刑事处罚或者劳动教养处罚。

从 2003 年起，中国劳工通讯展开了面向全国范围的“劳工权益公益诉讼”项目（LABOUR RIGHTS LITIGATION）。这一项目以合法权益遭受侵害的工人为协助对象，为愿意通过法律手段追讨权利的工人提供免费法律咨询服务；为没有经济能力、但又希望通过法律程序追讨权利的工人提供诉讼所需费用。本报告所选的五个个案均为国有企业改制和政策性破产引发的劳权争议，其中四个个案的当事人接受了中国劳工通讯提供了法律援助。本报告将以这些个案为基础，以国有企业改制和政策性破产为视角，以此项“改革”所引发的劳权争议及工人追讨权利的过程为主线，描述在现有制度下这类争议演变成工人集体行动的过程，并尝试探讨这个过程发生和发展的真实原因。本报告的结论是，我国政治体制中特有的信访制度以及受到行政过度干预的司法制度，在实践中已经蜕化成了激化和放大社会矛盾的机制。这些制度不但不能解决现有的社会矛盾，反而在其运行过程中不断制造着更大的社会危机。

## 一、个案简况

### （1）姚福信、肖云良组织工人维权案

姚福信、肖云良组织工人维权案（以下简称“姚肖案”）发生在辽阳铁合金厂（以下简称“铁合金厂”），该工厂位于辽宁省辽阳市。在 1998 年至 2001 年间，铁合金厂的工人们曾多次到中央和辽宁省的中共纪律检查部门、人大、法院和检察院，举报该厂总经理范一成等人的贪污行为，但未能引起上述部门的重视。2001 年 11 月，铁合金厂宣告破产。破产后，由政府官员组成的破产清算小组除了向工人了支付一笔标准极低的经济补偿金（每年工龄折合 600 元）外，并没有兑现偿还厂方拖欠的工资的承诺。2002 年 3 月 11 日，在辽阳市政府门前，包括铁合金厂在内的辽阳市六家工厂共万余名工人举行示威游行，要求查处政府官员和各工厂负责人的贪污腐败行为，要求发放拖欠工人的工资和解决工人在企业破产后的生活问题。此次行动后，包括姚福信（铁合金厂工人家属）、肖云良（铁合金厂工人）在内的数名工人代表被拘捕。2003 年 5 月 9 日，辽宁省辽阳市中级人民法院作出一审判决，以“颠覆国家政权罪”判处姚福信有期徒刑七年、剥夺政治权利三年；判处肖云良有期徒刑四年、剥夺政治权利二年。6 月 27 日，辽宁省高级人民法院作出二审判决，维持原判。

### （2）朱国、王汉武参与工人维权案

朱国、王汉武参与工人维权案（以下简称“朱王案”）发生在随州铁树纺织

集团有限责任公司（以下简称“铁树公司”），该公司位于湖北省随州市，2002年底宣告破产。当时，该公司共欠职工债务高达2亿元，包括：医疗保险费、养老保险费、住房公积金、应报销的医疗费、企业内部职工股份的本金等等。2003年1月，由当地政府官员组成的破产清算小组发出通知，取消退休职工和内部退休人员每月的生活补贴、交通补贴和水电补贴（共127元），这一通知引起退休职工的不满。2004年2月初，破产清算小组再次发布通知，宣布以每股270元兑现本金价值1000元的内部职工股份，这样一来，受破产政策影响者从退休职工迅速扩大到全厂职工。2月8日上午9时至下午1时，近2000名工人堵塞了汉（西）丹（江）铁路随州段及附近316国道范围内的交通，后遭警方驱散，包括朱国、王汉武在内的数名工人被拘捕。朱国和王汉武两人分别于2月24日、25日被随州市增都区检察院以涉嫌“聚众扰乱公共场所秩序”和“交通秩序罪”逮捕；中国劳工通讯通过“劳工权益公益诉讼”项目为两人聘请了辩护律师并代付了律师费。在律师介入王汉武一案之后，随州市曾都区检察院撤销了对王汉武的刑事起诉，随州市劳动教养管理委员会却在2004年3月25日决定对王汉武劳动教养二年又三个月。2004年4月7日，王汉武在律师的协助下，以随州市劳动教养管理委员会为被告，向随州市曾都区法院提起行政诉讼。2004年4月12日，随州市劳动教养管理委员会以“考虑王汉武的身体情况欠佳”为由，决定对其劳动教养所外执行，同时警告王汉武不得对劳动教养再次提起行政诉讼，否则将会考虑重新实施所内执行。王汉武获释回家后要求中国劳工通讯继续提供法律援助，中国劳工通讯随即委托律师，就随州市劳动教养委员会的行政处罚决定再次向当地法院提起行政诉讼。此案另一位当事人朱国则在2004年6月24日被随州市曾都区法院判处有期徒刑一年。

### **(3) 罗明忠等人组织工人维权案**

罗明忠等人组织工人维权案（以下简称“天原案”）发生在四川宜宾天原股份有限公司（以下简称“天原公司”），该公司于2003年9月进行改制。由于公司方决定不向具有国有企业工人身份的1000余名内部退休职工支付“身份置换补偿金”，引起一部分内退职工的不满。这些工人在多次上访无果的情况下，于2005年7月下旬堵塞了公司大门，要求公司支付补偿金。事后，工人代表罗明忠、詹先富、骆惠全、周少芬被警方拘捕。2006年3月6日，四川省宜宾市翠屏区检察院以四人涉嫌“聚众扰乱社会秩序罪”向宜宾市翠屏区法院提起公诉。中国劳工通讯为罗明忠、骆惠全、詹先富聘请了辩护律师（周少芬拒绝援助）。2006年4月，罗明忠等四人被宜宾市翠屏区法院以“聚众扰乱社会秩序罪”判处有期徒刑或者有期徒刑缓期执行（罗明忠、骆惠全分获有期徒刑二年；詹先富获有期徒刑一年六个月，缓刑二年；周少芬获有期徒刑一年、缓刑一年）。此后，罗明忠、骆惠全上诉，二审法院维持原判。

### **(4) 804单位职工维权案**

804单位职工维权案（以下简称“804单位案”）发生一个代号为“804单位”的仓库，该仓库直属全国供销总社棉麻局，用于储存国家储备棉。因仓库位于辽宁省锦州北宁市，所以由辽宁省供销社棉麻公司代管。2001年4月，该棉麻公司发布文件，要求804单位全体职工办理内部退休或者解除劳动关系的手续。在职工被迫与单位签订了解除劳动关系的协议后，他们才发现，804单位属事业单

位,各级政府并无政策允许用人单位解除与职工的劳动关系。由于缺少政策依据,当地政府拒绝为这些职工办理下岗证明,因为没有下岗证明,当地社会保险机构也拒绝为他们办理养老保险的接续手续,社会保障部门也拒绝为他们支付最低生活保障费。在生活面临困境的时候,804 单位的 21 名职工开始到辽宁省政府和中央政府有关部门上访,但多年上访并没有解决任何问题。2007 年 7 月 31 日,职工代表吴光军在中国劳工通讯为其聘请的律师的协助下,向沈阳市皇姑区人民法院起诉辽宁省棉麻公司,要求承认和恢复他与 804 单位的劳动关系。该法院在接案后表示受理此案并向被告辽宁省棉麻公司发出了传票。但是,当法院与该公司“沟通”后,告知吴广军“法院不受理此案”,并拒绝说明不予受理的理由,更拒绝依法出具任何不予受理的书面文件。

### **(5) 王桂兰医疗费争议案**

王桂兰医疗费争议案(以下简称“王案”)的当事人王桂兰原为湖北恩施土家族苗族自治州恩施市舞阳商场售货员。1997 年舞阳商场改制,王桂兰承包了该商场的的一个销售药品的柜台。2001 年 6 月 5 日,舞阳商场决定“进一步”改制,在未与职工协商的情况下,场方决定将商场占地出售给发展商,停止所有承包柜台的营业。王桂兰后因货品损失一事与商场管理方发生纠纷并诉至法院。后经恩施市人民法院调解双方达成协议,由商场向王桂兰支付经济损失赔偿 5 万元。但该商场在支付了 2 万元后,余下的 3 万元却迟迟不予支付。王桂兰多次到恩施市人民法院请求强制执行,法院却以种种理由一拖再拖。2001 年 11 月 22 日,王桂兰在再次遭到法院执行庭的拒绝后,在法院大门口用汽油淋头,威胁如不解决便点火自焚,法院的法警非但没有劝止,反而加以嘲笑。王桂兰一气之下点火自焚,造成头面部三度烧伤。2004 年 4 月 9 日,在中国劳工通讯“劳工权益公益诉讼”项目律师的协助下,王桂兰与恩施市政府达成协议,由恩施市政府负担王桂兰整容所需的全部治疗费用,同时,恩施市政府同意为王桂兰安排全额退休金。2005 年 1 月份以后,王桂兰因与恩施市政府就医疗费等问题再次发生争议,遂到恩施市所属的恩施土家族苗族自治州政府和北京有关政府部门上访,并到美国驻华大使馆门前呼喊口号,希望引起国际社会关注。7 月 31 日,恩施市政府在接到北京市公安局的通知后,派遣 6 名警察将王桂兰从北京的一所医院强行押回恩施,9 月 1 日,王桂兰被湖北恩施土家族苗族自治州劳动教养委员会劳动教养一年又三个月。获释后,王桂兰继续来往于北京和恩施之间上访。2007 年 10 月,王桂兰因参与策划“全国上万访民致函十七大、倡宪政民主、消除冤情”行动被警方拘留,随后获得释放。2007 年 12 月 19 日,北京市西城区公安分局以“涉嫌颠覆国家政权罪”对王桂兰实施刑事拘留,后因“证据不足”将其释放。

## **二、国有企业改革与劳权争议**

### **1、国有企业改制与政策性破产的概念**

从上个世纪末开始,各级政府对国有企业进行了被称为“国有企业改制与政策性破产”的改革。国有企业改制具有明显的私有化的导向,在国务院国有资产监督管理委员会 2003 年 11 月 30 日发布的《关于规范国有企业改制工作的意见》中,将改制的形式确定为,对国有企业的“重组、联合、兼并、租赁、承包经营、

合资、转让国有产权和股份制、股份合作制等多种形式的改造。”国有企业的改制从1997年进行试点，在1998年大面积展开，在各级政府以“运动”方式的强力推进下，到2000年初，地（市）、县级政府属下的中小国有企业的改制已经基本完成。<sup>5</sup>在国有企业改制的同时，各级政府还决定对经济效益差、长期亏损、资不抵债、濒临破产且无人购买的国有企业，实施政策性破产。这种“政策性破产”是指政府在确定了实施破产的企业后，法院再根据政府的指令“依法”宣布该企业破产。“政策性破产”与商业性破产的最大区别在于，它是一种政府的行政行为，破产企业清产核资后的所有资产首先用于安置职工，而不是清偿银行债务。<sup>6</sup>在政策性破产的实际操作中，破产清算组成员主要由政府有关部门的官员组成，整个破产过程由政府掌控。曾有基层法院的人士撰文提到，在破产案件的审理过程中，由政府各级官员组成的“破产指导小组”及其下属的破产清算组，常常凌驾于法院之上，对破产案件的具体处理行使指挥权和决定权。<sup>7</sup>从1994年到2004年底，全国共实施政策性关闭破产项目3484户，涉及职工667万人。<sup>8</sup>

大规模运动式的国有企业改制与政策性破产，给我国工人以至全社会带来了巨大的影响。这场“改制运动”不但涉及到广大国有企业工人的各种权益，而且彻底颠覆了工人阶级在社会中的政治地位和社会地位。回顾国有企业改革的历史，工人们曾对上个世纪80年代的第一轮改革持支持的态度，因为在那一轮改革中，工人的工资和福利得到了提高。然而，当国有企业在1992年进入了新一轮改革之后，仅仅十余年的时间，工人们的政治地位、社会地位和经济地位便发生了实质性变化。在经济方面，他们失去了在第一轮改革中获得的利益；在政治与社会方面，他们则沦落到了社会的最底层。从改革的操作层面上看，在2003年《关于规范国有企业改制工作的意见》出台之前，中央政府一直没有一个统一、完整的指导国有企业改制的政策文件。国有资产监督管理委员会的高级官员也曾经谨慎地承认，“改制的过程不够规范”；“有些企业改制过程的透明度不高，……存在暗箱操作的弊端；有些企业的改制行为损害了债权人的利益和职工的合法权益，……；也有些企业在改制过程中发生了内外勾结、隐匿转移、侵占私吞国有资产的违纪违法行为。”<sup>9</sup>在缺少中央政府规范性政策的情况下，国有企业改制与政策性破产实际上为地方政府官员和企业的经营者们创造了一个千载难逢的机会，使他们可以在改制中相互勾结，以低估企业资产来掩盖贪污的事实，并进而共同瓜分国有资产。<sup>10</sup>不过与国有资产的命运相比，国有企业工人的命运更加悲惨，在企业经营管理者眼中，他们不但不再具有任何“使用价值”，而且是妨碍

<sup>5</sup> 汪晖：“改制与中国工人阶级的历史命运 - 江苏通裕集团公司改制的调查报告”，《天涯》，2006年1期。

<sup>6</sup> 见《中华人民共和国企业破产法（试行）》（1986年12月2日全国人大常委会通过，2007年6月1日废止）第三十七条。

<sup>7</sup> 刘明俊：“新《破产法》最后争议：职工能否破产”，“《商务周刊》网络版”

（<http://www.businesswatch.com.cn/Html/Law/0632815403723173.html>），2006年3月28日。

<sup>8</sup> 王一：“国有企业政策性破产最终都将由国家财政来买单”，《第一财经时报》，转自“新浪网”

（<http://finance.sina.com.cn/g/20050513/04131583425.shtml>），2005年5月13日。从2008年之后，国有企业破产将一律按《中华人民共和国企业破产法》（中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议于2006年8月27日通过）的规定程序办理。

<sup>9</sup>“国资委负责人就规范国企改制意见答记者问”。《北京青年报》，转自“TOM新闻网”

（<http://finance.news.tom.com/1001/1002/20031218-34343.html>）

<sup>10</sup> 据政府有关部门估计，我国自实行国有企业改革以来，每年大约有800到1000亿元人民币的国有资产流失。国家审计署署长李金华认为，腐败分子对国有资产的侵吞是国有资产流失的主要原因。见，申铨：“李金华：国有资产流失是中国最大的威胁”，“自由亚洲电台”

（<http://www.rfa.org/mandarin/shenrubao/2006/09/30/lijinhua/>），2006年9月30日。

企业私有化的“绊脚石”，是需要尽快甩掉的“包袱”。据劳动和社会保障部的数据，在1998年至2004年的7年间，国有企业裁掉了十分之六的人员，累计裁员近3000万；在1998年至2000年间，每年裁员人数都维持在700 - 900万人之间。<sup>11</sup> 遗憾的是，直到2006年11月，中央政府才公开承认国有企业改制与破产对工人造成的权益伤害，归纳了导致国有企业改革中职工权益受损的五大原因及其后果，并提出，要采取措施，切实维护职工的知情权、参与权和改革成果分享权。<sup>12</sup> 政府政策对这三项权利的强调也恰恰证明了，在改革中，工人根本就没有这三项权利。

在此，我们要指出的是，这场“改制破产运动”在损害了工人经济利益，摧毁了工人的社会和政治地位的同时，更无情地颠覆了中国工人传统的社会心理定位，将他们的自我身份认定推回了市场经济的原点，即受资本雇用的劳动力。虽然，这种社会身份和政治地位向现实的回归，从长远来说并非一件坏事，但问题是，在这一回归过程中，决策者们残酷地剥夺了工人们维持基本生活的空间，使他们赖以生存的只剩下一笔“最低生活保障费”，使他们从过去的“企业主人”、“社会主人”、“国家主人”变成了一个需要得到社会各界“怜悯”与救济的“弱势群体”。当权者们希望用这笔“最低生活保障费”勾销应当对工人们过去的贡献所应支付的所有补偿，也许更希望这笔仅够维持最低生存水平的费用可以让下岗失业工人忘记过去的一切，从而使一个3000余万之众的“弱势群体”在日后“自生自灭”。但是，人非草木，也非可以随意弃置的机器零件！就在国有企业改制与政策性破产已经基本完成之时，改革的“后遗症”在近年来频繁发作。

## 2、劳权争议 - 改制与政策性破产的“后遗症”

从本世纪初至今，国有企业下岗失业工人组织和参与的集体行动一直持续不断，并构成了这一时期我国工人集体维权行动的一个主要组成部分。<sup>13</sup> 这种行动实质上是下岗失业工人与国有企业管理者和地方政府之间的一种争议，我们将这类争议称为“劳权争议”。这里的劳权是指劳动权，它是劳动者就业中和失业后所有权利的集合，《中华人民共和国劳动法》第三条对这一权利集合有比较完整的表述。<sup>14</sup> 相对于有明确法律定义的劳动争议，<sup>15</sup> 劳权争议有下列特征：第一，

11 刘英丽：“今年告别‘下岗职工’”，《中国新闻周刊》，2005年3月，总220期。

12 导致国有企业职工权益受损的五大原因及其后果是：第一，部分企业改制不规范，包括改制程序不规范、不透明，方法简单，甚至搞“暗箱操作”；限时间、抢进度，不将企业改制方案或破产预案提交职代会审议；改制过程中未妥善处理拖欠职工的工资、集资款等。第二，由于企业资产变现难，尤其是已停产多年的老国有企业资产变现困难，造成企业改制成本严重不足，企业改制、关闭破产后拖欠职工工资和经济补偿金、欠交社保费等，职工债权长期得不到清偿。第三，农林、军工、煤矿、有色等特殊行业和资源枯竭城市或矿区落实优惠扶持政策有困难，下岗失业人员再就业困难。第四，一些厂办大集体企业停产半停产时间较长，职工因企业欠缴社会保险费，得不到失业、医疗保障。第五，由于一些企业、行业情况特殊，受历史原因和经营体制等影响，导致企业经济效益差，不能正常发放职工工资。见：任芳：“五大原因导致国企改革中职工权益受损”，“新华网”（[http://news.xinhuanet.com/politics/2006-11/15/content\\_5334163.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2006-11/15/content_5334163.htm)），2006年11月15日。

13 有关工人集体维权行动的研究报告，见，中国劳工通讯：“中国工人运动观察报告(2000-2004)”、“中国工人运动观察报告(2005-2006)”，“中国劳工通讯网站”（<http://www.clb.org.hk/chi/node/1200006?tid=900001>）。

14 《中华人民共和国劳动法》第三条规定：“劳动者享有平等就业和选择职业的权利、取得劳动报酬的权利、休息休假的权利、获得劳动安全卫生保护的权利、接受职业技能培训的权利、享受社会保险和福利的权利、提请劳动争议处理的权利以及法律规定的其他劳动权利。劳动者应当完成劳动任务，提高职业技能，执行劳动安全卫生规程，遵守劳动纪律和职业道德。”

15 根据《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》（2007年12月29日第十届全国人大常委会第三十一次会议通过）第二条的规定，劳动争议是用人单位与劳动者就确认劳动关系；订立、履行、变更、解除和终止劳动



这类争议的当事人不但包括企业的经营管理方和劳动者，而且包括了政府的有关部门。这是因为，国有企业的改制和政策性破产主要是由政府有关部门决策、指导的，属于政府的行政行为。第二，这类争议多为集体争议。国有企业的改制与政策性破产波及企业大部分普通劳动者，当他们的权益受到相同行为的共同侵害时，便形成了较为一致的权利诉求。第三，这类争议所涉及的权益范围较劳动争议更为广泛，它所涉及的权益既体现在《中华人民共和国劳动法》第三条中，也涉及到与这些权益密切相关的其它权益，例如，对政府政策和企业改制破产方案的知情权，对改制和破产过程的参与权，对贪污腐败的政府官员和企业经营者的问责权以及对改革成果的股份权等等。第四，正是由于这类争议涉及的权益范围非常广泛，也使争议的事项较一般劳动争议更为复杂。在劳权争议中，作为当事人的劳动者往往会提出一项以上的权益诉求，他们追讨的可能是自己在受雇期间应得的利益（例如，被拖欠的工资、经济补偿金、养老保险金、医疗费用、股份本金等等），也可能是要求重新就业；他们可能要求追究企业管理者所应承担的民事赔偿责任和刑事责任，也可能质疑政府制定和执行的企业改制和破产政策，这部分诉求更可能涉及行政诉讼法确定的政府官员行政行为失当和行政不作为等行政责任。

国有企业改制和政策性破产对工人权益的侵害，是形成劳权争议的基本原因。在企业改制和破产过程中，这类伤害行为又是一种普遍现象，包括：企业改制操作不规范；改制程序不透明；“身份置换”方法简单；“身份置换补偿金”标准过低；企业改制、破产和职工安置方案未经职工代表大会审议或者通过；拖欠职工的工资、社会保险费、集资款；以“改制”为名，剥夺职工的就业权利；以“维护社会和政治稳定”、“保证企业改制顺利进行”的名义，剥夺职工的知情权和参与权等等。

劳权争议发生在国有企业改制和政策性破产过程中，因此具有阶段性的特点。如果 3000 余万下岗失业工人能够得到政府妥善安置的话，随着国有企业改革的完成，这类争议将不会重复发生。当然，政府安置需要支付成本，不过，这是政府必须支付的成本：首先，这批工人曾经为企业为社会做出的巨大贡献，妥善安置他们，为他们提供基本的生活保障是政府必须承担的责任，而这种责任又是有价的责任；再者，及时解决这类争议，使下岗失业工人恢复正常的生活状态，由此带来的社会安定与和谐的却是无价的后果。

### 3、劳权争议的个案情况

其实，作为国有企业改制的“后遗症”，劳权争议并非只是发生在改制和政策性破产完成之后，劳权争议更多的是发生这一过程之中，而且可以说，在全国各地很难找到一家没有发生过劳权争议的国有企业，即使在官方控制的媒体报道中，也鲜见关于“平稳改制”的报道。这些在改制过程中甚至改制初期便发生了的劳权争议，之所以绝大部分都在改制和破产完成后才以“后遗症”的形式显现出来，其根本原因就是，在劳权争议初期，工人们一般会反复向政府有关部门提出自己的诉求，但是一般不会得到政府的回应，直到他们发现，不但所有的权利都被剥夺殆尽，而且所有权利救济渠道均被堵塞时，才不得不采取请愿、游行、

---

合同；除名、辞退和辞职、离职；工作时间、休息休假、社会保险、福利、培训以及劳动保护；劳动报酬、工伤医疗费、经济补偿或者赔偿金等事项发生的争议。

堵路等行动。本报告所涉个案可以对劳权争议的产生发展过程作进一步解释。

发生“姚肖案”的辽阳铁合金厂原为国有中型企业，有 50 年的历史，在最后一任总经理范一成任职期间，企业资产严重流失，而且屡遭外商“欺骗”。该厂自 1995 年起就没有为工人缴纳养老保险费，并且一直拖欠工人的工资、医疗费、取暖费等。2001 年 11 月 5 日，铁合金厂宣告破产，由辽阳市政府有关部门组成的破产清算组在没有偿还拖欠工人的工资、医疗费、取暖费等债务的情况下，仅以极低的标准向工人支付了经济补偿金（“身份置换补偿金”）。根据中国劳工通讯主任韩东方在自由亚洲电台“劳工通讯”节目对该厂职工郭秀静（姚福信的妻子）的采访，企业破产后，支付给工人最高的经济补偿金是 18000 元（30 年工龄及以上者），30 年工龄以下者，工龄每少两年，减去 502 元。而且，工人们在领取了经济补偿金之后的两年间，不但没有资格领取失业救济金，还要自己缴纳社会保险和取暖费等费用，而仅取暖费一项，每年所需费用就达 1000 元。<sup>16</sup> 工人们对上述安排不满，在 2002 年曾几次到辽阳市政府集体上访。从铁合金厂工人的诉求来看，这是一起典型的“劳权争议”：第一，工人们要求偿还自己在受雇期间应得的利益，即企业在未破产前拖欠工人的工资、医疗费、取暖费等费用。由于铁合金厂已经破产，而且破产前属国有企业，工人权利请求对象自然就是辽阳市政府以及由政府派出的破产清算小组。第二，工人们向当地政府提出解决生活问题的要求，理由是政府既是破产的决策者也是实际操作者。第三，工人们要求追究铁合金经营管理者贪污腐败行为的刑事责任。

发生“朱王案”的铁树公司是 1966 年建成投产的国有大型二级企业，2002 年底破产后，“破产清算小组”发出通知：取消退休、内部退休人员每月 127 元的生活补贴、交通补贴和水电费补贴，理由是，这些补贴不属国家政策规定的发放范围，企业破产后公司已无力承担，政府财政也难以承受。<sup>17</sup> 2004 年 2 月“破产清算小组”又宣布以每股 270 元的低价兑现职工手中持有原价千元的内部职工股份，使工人们遭受到二次打击，随即引发职工强烈不满，并直接导致部分职工在 2 月 8 日冲击公司大门和堵塞铁路的行动。

发生“天原案”的天原公司在 2003 年 9 月进行改制。由于公司决定不向 1000 余名内部退休职工支付“身份置换补偿金”，引起这些人的不满。有数百名工人在多次上访无果的情况下，于 2005 年 7 月下旬堵住公司大门，要求公司支付补偿金。

“804 单位案”是一个事业单位搭企业改制“顺风车”的个案。此案起因是该单位职工通过信访方式揭露单位领导的贪污腐败行为，招致单位领导以“改制”为名的打击报复。从 1998 年开始，804 单位的保卫干事吴光军等 7 人联名上访，向各级党政部门揭露辽宁省棉麻公司领导与 804 单位领导（仓库主任）盗取倒卖国家储备棉赚取暴利的问题，并揭露仓库主任挥霍公款、贪污腐败的行为。2001

---

<sup>16</sup> “和郭秀静谈铁合金厂破产”，“中国劳工通讯网站”

（<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=4662&item%5fid=4661>）。

<sup>17</sup> 事后退休工人们得知，每月 127 元的补贴实际他们本应领取的退休金。在破产前，铁树公司从 1988-2002 年一直向当地政府管辖的社会保险基金少报职工工资总额，致使该基金为铁树公司核定的养老保险费缴费基数变小，铁树公司也就可以少为职工缴纳一部分养老保险费。这种违法行为造成的后果是，职工在退休之后不能按照正常标准领取退休金。为掩饰这一违法行为，该公司在破产前一直向退休职工支付每月 127 元，并冠以“补贴”的名义。

年4月初，对804单位本无人事管理权的棉麻公司（804单位直属全国供销合作总社，人事方面由辽宁省供销合作社代管）擅自决定804单位“改制”，并发布“改制文件”，强迫该单位34位职工办理内退或解除劳动关系的手续。在这一没有政策依据的“改制”完成之后，棉麻公司又将大部分职工陆续召回仓库做临时工，但是拒绝为曾经上访的吴光军等7人安排工作。因为中央政府从未发布有关事业单位改制的政策，吴光军等7人自然也不属于下岗失业职工，致使他们没有资格领取失业救济金或者最低生活保障费。就算那些比较“幸运”地被召回单位做临时工的人，其身份也在虚假的“改制”过程中从“事业单位的正式职工”变成了没有任何保障的临时工。

事实上，无论是对社会还是对失业工人个人，国有企业改制和政策性破产所造成的影响都是严重且深远的，其影响程度已经远远超出了政府官员们的想象，也不可能因为这场“改革”接近尾声而趋于缓解。2007年3月13日，全国政协委员、全国总工会副主席徐德明在政协十届五次会议第四次全体大会的发言中披露，据全总统计，截至2006年6月底，全国11省（市）改制和关闭破产国有企业共拖欠职工工资约20.5亿元、补偿金7亿元；在已完成重组改制、关闭破产程序的原国有企业中，还有约25%的职工尚未接续社会保险关系。<sup>18</sup>从中国劳工通讯在2007年底了解到的“重庆第一棉纺厂”的个案，可以进一步说明“后遗症”对工人的影响。2003年，“重庆一棉”以“减员增效”为名“改制”，强迫3000余名工人下岗。三年之后，企业非但没有因为“减员”而“增效”，反而在2006年宣布破产。工人下岗之后，从2003年起每个月只能领取235元“最低生活保障费”，这笔钱不及重庆市正式退休职工的平均退休金水平（1500元/月）的六分之一。2007年全国通货膨胀加剧，据“重庆一棉”下岗职工维权代表介绍，重庆市当年的猪肉和蔬菜价格上涨了一倍多，食用油价格上涨70%，大米价格上涨20%。又据重庆市物价局的监测，2008年2月，猪肉的市场零售价格为15元/公斤，如此计算，235元的“最低生活保障费”只能买到15.6公斤猪肉！

在国有企业工人被边缘化到社会底层的过程中，他们失去的不仅仅是一个社会自然人应当享有的基本生活保障，同时也失去了一个公民的基本尊严——他们不但无权继续从事“体面的劳动”，甚至无权“体面的活着”。他们过去为国家、为企业的十数年乃至数十年的贡献，居然在一夜之间就被微薄的“经济补偿金”给强行“买断”了；被拖欠的工资、社会保险金、住房公积金等“债务”，也被所谓的“最低生活保障费”一笔勾销了。于是，国有企业改制和政策性破产的“后遗症”——劳权争议，便成为了下岗失业后深陷生存危机的工人的一个长期权益追讨过程。用“重庆一棉”下岗工人代表的话说：“政府想把我们拖死，我们下岗工人到死都不会放弃，反正我们什么没有了，还怕拖吗？”<sup>19</sup>如果政府真的是想把工人往死里拖，想让下岗工人把问题自己带进棺材里的话，恐怕算盘是打错了！因为，3000万下岗工人以及上亿受到牵连的家庭成员不可能坐以待毙。

---

<sup>18</sup>刘声：“工会界别委员披露11省市拖欠国企职工工资20多亿”，《中国青年报》，2007年3月13日，转自“人民网”（<http://politics.people.com.cn/GB/1026/5464228.html>）。

<sup>19</sup>访谈原始记录和录音见“中国劳工通讯网站”

（[http://www.clb.org.hk/chi/node/1200015?tid=900027&select\\_year=2007&select\\_month=2](http://www.clb.org.hk/chi/node/1200015?tid=900027&select_year=2007&select_month=2)）。

### 三、信访制度 – 一个激化矛盾的机制

根据国务院2005年1月10日颁布的《信访条例》，信访是指公民、法人或者其他组织，采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况，提出建议、意见或者投诉请求，依法由有关行政机关处理的活动（第二条）。我国的信访制度长期以来广遭诟病，本报告所涉个案当事人的信访经历及其结果可以对这一制度实质作进一步透视。

#### 1、信访制度的“官设陷阱”真相

初看起来，相对于花钱聘请律师，通过诉讼维护权益，信访的确是一种既简单又便宜的制度。信访人只需到各级政府的信访部门排队，便能够得到信访官员的接待，甚至仅仅寄一封信便可以将问题和诉求反映给相关的政府部门。信访制度的这种表面上的简便化、制度化和低成本，的确也给信访人造成了一种假象，使他们误以为，一旦见到了信访官员或者发出了信访信件，他们反映的问题就可以得到政府官员的关注，问题的解决就已经进入了政府的议事日程了。现实中，信访制度的效果恰恰相反。当国有企业改制与政策性破产引发了劳权争议之后，权益受到侵害的工人们出于对政府的信任，首先将政府当作第一“救济人”，即通常所说的“出了问题找政府”，通过信访途径反映问题，并将解决问题的希望完全寄托于各级政府的信访部门。但是，从制度上来说，信访部门既无权处理这些具体问题，更无权解释政策法律，信访机构最多只能充当信访诉求的“传递者”角色。在实际操作中，绝大部分信访机构甚至丧失了那个传达信息的功能，更多地是扮演着替当地政府官员“遮羞”，阻止访民冤情上达的不光彩角色。因此，对于国有企业的下岗失业工人来说，信访制度其实就是一个由政府设置的陷阱。在这个构造复杂、深不可测的陷阱里，有循环往复的信访“转办”过程，有心照不宣的“官官相护”的处理原则、有相互推诿的工作方式，信访者一旦深陷其中，不但问题得不到解决，更有可能越陷越深无法自拔。当他们最终发现这个必然的信访结局之后，常常又会从最初对政府信访部门的信任和期望转为怨恨和失望，实施个人的自残、自杀行为或者集体的抗议行动。

804 单位案的主要当事人吴光军至今深陷于信访这个“陷阱”之内。自 2001 年被强迫失业后，他一直持续上访，要求恢复与 804 单位的劳动关系。据吴光军本人介绍：“我去的部门多了，没有我没去过的（部门），现在上省里，上北京，人家信访办的人看见我都头疼，那儿的警察看见我就往外推我，不让我进，都挂了号了。”<sup>20</sup> 吴光军先后上访的部门包括：地方和中央的各级人大、政协、纪检委、政府部门（包括劳动和社会保障局 [厅]、监察局、人事局等）、工会、检察院以及 804 单位的主管部门（全国供销合作总社、辽宁省供销合作社）。据他说，不同的部门倒是都给了答复，但问题就是解决不了：

“工会信访部门的反应是，首先表示同情，说这是侵犯工人的权益；然后答应把上访材料转出去。不过工会的人私下对我说，他们啥事儿也管不了，说话也不算数，劝我“拉倒吧”。政府的部门，像（辽宁）劳动和社会保障厅（的人）就说，这肯定是棉麻公司自己干的事情，不是政府批准的‘买断’，不过棉麻公司不属地方政府管，他们对这个事情也没有办法解决。找到全国供销合作总社，人家也是说知道这个事情，转

<sup>20</sup> 对吴光军的电话采访笔录（2007 年 10 月 3 日）。

回到辽宁省供销合作社，这就等于还是解决不了。”<sup>21</sup>

2008 年春节之后，吴光军再次到辽宁省政府信访办公室，信访办一位刘姓处长“奉劝”他：“你一个老百姓，根本整不过上面，找谁也不好使，你回家吧。”

在信访制度设立的工作程序中，突出的是一个“转”字，这也是该制度构成“陷阱”的主要原因所在。《信访条例》第二十一条规定，信访工作机构对于信访事项的处理方式共有三种：第一种是，如果信访事项属于非行政机关管辖的事项，或另有法定途径可以解决的，告知信访人向有关机关提出。第二种是将属于本级行政机关处理的信访事项，转送有权处理的机关。第三种是将属于下级行政机关处理的事项，分门别类转给有关下级机关。这三种处理方式清楚表明，信访机构只不过是信访事项的“中转收发站”而已，信访机构本身既不能解决问题也无权解决问题。但是，无论是中央政府还是地方政府，都从未把信访机构的这种“中转收发站”的角色清楚地告知公民，反而在社会对这一制度声讨的浪潮中，通过媒体的广泛宣传，将这一“陷阱”覆盖上“为民作主”、“民情上达”的伪装，以至公民们无论遇到何种问题，往往首先想到的仍然是找信访部门。

在天原案中，当天原公司拒绝向内退职工支付“身份置换补偿金”之后，退休工人们曾经从公司所在地的四川宜宾市经济体制改革办公室、市经济贸易委员会等地方政府部门，一直上访到北京的国务院信访局。依循信访的程序，国务院信访局将此案转回到了四川省政府信访办公室，要求“予以接待处理”；四川省政府信访办公室则又将此案转回到了宜宾市国有资产监督管理委员会、宜宾市发展和改革委员会等地方政府部门。最后，宜宾市这几个政府部门依循信访程序，将从国务院信访局一路“转办”下来的信访事项又“转”给了争议的制造者——天原公司处理。就这样，经历了 20 个月的时间，数千公里的路程，天原工人的信访行动回到了信访的原点，而且得到一个与信访之前同样的结果：天原公司仍然坚持不向内退职工发放“身份置换补偿金”。对此结果，这些退休工人的失望与沮丧是可想而知的。

信访的“转办”制度给信访者带来的更为严重的后果是，信访者即使将信访事项从基层上访到中央，经过“转办”后，这些事项最终会被转回到真正有权处理的机构和相关人员手上，而这些机构和人员通常就是对信访者权益造成伤害的始作俑者，这样一来，信访者就面临着遭到对方打击报复的巨大危险。在 804 单位案中，吴光军等人在发现该仓库赵姓主任勾结辽宁省棉麻公司倒卖国家储备棉一事，遂向中央和辽宁省有关党政机关举报。2000 年，全国供销合作总社纪律检查委员会在收到吴光军的举报电报后，派人到 804 单位检查。检查过后，一位检查组成员劝告吴光军不要再管这件事，因为“倒卖国家储备棉、储备粮的事情“在全国都很普遍”。辽宁省棉麻公司一位副经理也警告他说，如果把这件事“整漏了”，他就是“棉麻系统的千古罪人！”<sup>22</sup> 2000 年，吴光军还写信给当时的辽宁省省委书记，揭露该仓库主任的贪污腐败问题，这封揭发信最后转到了该主任手中。在职工大会上，该主任出示了这份举报信并且声称：“你爱上哪儿告上哪儿告去！你要告，我给你拿路费！”会后不久，吴光军在办公室遭到两

<sup>21</sup> 对吴光军的电话采访笔录（2007 年 10 月 3 日）。

<sup>22</sup> “反腐败反成‘千古罪人’？——吴光军反腐败经历（一）”，“中国劳工通讯网站”

（<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=3938&item%5fid=3937>）。

位不明身份者的毒打，造成脊椎骨第四、五节变形，两条肋骨被打断。<sup>23</sup>

我国著名学者于建嵘在2004年5月至10月主持过一个调查，调查结果显示，通过信访制度，信访者的诉求能够得到解决的机率只有2%。<sup>24</sup>这种信访成功的微小概率，其实也是在“人治”的基础上发生的。这里的根本问题就在于，信访制度本身的设计就是基于“人治”而非法治，因此，信访机构和信访程序无论如何改革，充其量只能是对行政系统“人治”功能的修补而已，无论修补者多有诚意，无论修补后的程序变得如何完善，都不可能跳出“人治”的范畴。在信访这种基于人治原则设立的公力救济途径中，公民的权利诉求能否获得重视，其遭受侵害的权益能否得到合理补偿，一方面取决于信访机构是否愿意将信访事项转给相关的政府机关；另一方面还要取决于那些接收了信访案件的政府机关和政府官员们有没有解决这些问题的意愿。即使信访者有幸遇到了一个具有同情心的信访官员，由于信访机构无权解决问题，这位官员的最大权限也只能是将案件“转”出去或“转”下去，这仍然无助于问题的解决。当信访事项最终被转到了权益侵害人手中后，矛盾更被进一步激化。在对个案的法律援助中，我们发现，那些有权处理当事人诉求的政府机构和官员并不愿意处理这类劳权争议，他们通常采取或回避，或敷衍，甚至极其厌恶的态度，因为这类争议通常涉及政府机构或者与政府官员有直接或者间接的利害关系。

## 2、信访制度的“官庇腐败”功能

信访制度基于“人治”而设，在一个严重腐败的社会环境中，这一制度天然的“官官相护”本质进一步衍生出了一种实用性极强的“官庇腐败”功能。信访者通过信访揭露腐败现象的事实说明，他们本不想将这些现象公开，而是希望通过体制内的渠道向政府反映企业经营者和政府官员的舞弊问题。但是，无论如何，这种方式仍然具有曝光作用。当信访事项涉及到政府部门的行政失误，或者信访者要揭露的违法者就是当地政府的高官，抑或与这些官员们有密切关系的人时，政府官员们将启动信访制度的“官庇腐败”的功能，将这些信访案件压下来。在这种情况下，信访者得不到答复已属幸运。政府部门不可能自动承认过去工作中的失误，更不会承担决策错误的责任，官员们也不可能对他们的同级和上级的腐败行为予以追究，特别是当信访的问题涉及政府高官的腐败时，这些高官们更可凭借手中的权力，压制对问题的调查与处理，如有需要，更会不择手段地对信访者进行打击报复。因此，信访制度与其说是一种揭露腐败的制度，倒不如说是一种“预警”制度，这一制度可以使政府官员们意识到他们的腐败已经被人察觉，并可采取积极的掩饰行动。

在1998年至2001年间，“姚肖案”中的辽阳铁合金厂工人，曾多次到各级中共纪检部门、人大、法院、检察院控告该厂总经理范一成等人的贪污行为，却没有得到任何部门的回应，以至涉嫌贪污者一直逍遥法外。2002年3月间，包括铁合金厂工人在内的辽阳市6家工厂的万余名工人，在市政府门前举行示威游行。此举终于惊动了中共中央和国务院。中共中央和辽宁省委发出指示，要求辽

<sup>23</sup>“到处都是屹立不倒的特权 — 吴光军反腐败经历（二）”，“中国劳工通讯网站”

（<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=3990&item%5fid=3989>）。

<sup>24</sup> 赵凌：“国内首份信访报告获高层重视”，《南方周末》，2004年11月4日。转自“南方周末网站”（<http://www.nanfangdaily.com.cn/zm/20041104/xw/szwxw1/200411040012.asp>）。

阳市党政部门调查铁合金厂经营管理者的贪污问题，至此，这些被工人们揭发的犯罪分子才得到了惩治。2003年5月，在中共辽宁省委纪律检查委员会与辽宁省监察厅主办的《党风月报》上，发表了一篇题为“辽阳铁合金厂大案查处纪实”的报道，这篇报道透露了辽阳当地党政机关对范一成等人贪污行为的查处过程：

“早在1999年，有关部门根据职工举报，开始对辽铁集团董事长兼总经理范一成等人违纪违法问题进行调查，到2001年底已查清部分事实。但调查结果一直未向广大职工通报。为了稳定职工队伍，发动群众继续举报，辽阳市委、市政府于2001年底到企业向广大职工通报案件阶段性成果。大会结束后一段时间里，少数别有用心的人煽动职工围攻市委、市政府领导，张贴小字报，打出大标语，公开造谣说，项目组包庇范一成。”

该文的字里行间实际上是承认了，由政府有关部门组成的“项目组”在查处范一成等人的过程中存在包庇行为，既然“已查清部分事实”，为什么“调查结果一直未向广大职工通报”呢？而且，在“项目组”“已查清部分事实”之后，范一成等人只是在2001年底被有关部门“双规”数日，不久即被释放回家。<sup>25</sup>在此后一年多的时间里，当地党政部门未对腐败分子做出任何处理，直到2002年3月发生万余工人示威游行的事件之后，辽阳市纪委才做出如下行动，以下内容取自同一报道：

“这一事件立即引起中央领导同志的高度重视，中央和辽宁省委领导迅速做出明确指示，要求辽阳市全力以赴做好工作，组织强有力的力量查处群众反应强烈的腐败问题，妥善安置职工，保持社会稳定。面对复杂的局势，辽阳市委、市政府及时决策，遵照中央和辽宁省委的指示精神，责成辽阳市纪委牵头，从新协调公安、检察、法院、审计等有关部门参加辽阳铁合金项目组。3月12日，辽阳市纪委召开书记办公会议，……会议决定，顶住压力，排除干扰，加大力度，彻底查处腐败，以办案的实际成果取信于广大职工。这次会议成为全面查处辽铁集团案件的重要转折点。”

从该文“顶住压力，排除干扰”等词句我们不难看出，在对范一成等人的查处过程中，“项目组”遇到了“压力和干扰”。那么，有能量对辽阳市委、市政府委派的“项目组”施加压力的人，在当地一定拥有极大的权势并且与范一成一伙腐败分子具有密切的关系。

正是由于信访制度的“官庇腐败”功能，才激化了矛盾并引发工人的集体行动，这种行动的实质是以集体的街头行动将腐败问题公布于众，这种行动的功能是以“群体事件”唤起中央政府的重视。可以说，工人们的行动达到了目的，以范一成为首的腐败分子受到了法律的制裁，2003年3月，范一成被辽阳市中级人民法院一审以“履行合同失职罪和走私普通货物罪”判处有期徒刑13年。还可以说，工人们的行动也为自己带来的损失，姚复信和肖云良两位工人代表被判刑。不过，如果工人们一直依循规范的信访程序的话，这起贪污腐败案中的主角们永远都不会受到惩处。如前所述，即使信访制度的作用被发挥到极致，这一制度最多也不过是一个把民怨传到政府的信息传递通道，这条通道不但是自下而上的“单行线”，而且经常阻塞不通。这就迫使信访者最终不得不奋力跳出这一制度的钳制，采取集体行动将事态“搞大”。但是这种做法的代价也极高。

---

<sup>25</sup> “双规”是“在规定的时间内、规定的地点接受调查”，这是中国共产党对腐败官员进行查处的一种措施。

### 3、信访制度的“官激民变”效应

信访程序表面上的直接、简便和成本低的假象，并非是将工人们诱入“官设陷阱”的唯一原因。正如本报告以下要涉及的，工人们通过诉讼渠道追讨权益的途径被法院断绝也是一个原因。也就是说，司法系统堵死了工人在发生了劳权争议后寻求司法公力救济的途径，这是导致劳权争议的矛盾被激化的主要原因之一。当工人们不得不将解决争议的唯一期望寄托于信访制度之后，他们最终又发现这一制度不但无助于解决争议，而且常常成为腐败分子的保护伞。此时，他们的失望和失落，已经不是对法院和信访机构不信任那么简单了，从内心深处，他们开始对整个统治制度产生怀疑，并有可能不顾一切地以自己认为合理的方式表达出来。他们在基本上放弃了解决问题的希望之后，便会进而采取与政府相对、相持乃至相斥的态度，为了引起关注更会采取被某些人视为“过激”的行动。就个人信访者来说，这种为了表达和发泄内心不满和郁闷的行动，主要表现为自杀、自残或者无休止的上访，甚至到与本身案件无关的国际机构和外国驻华使馆前采取行动，以引起关注；对集体上访者来说，则多表现为静坐、游行和堵路。

王案中的当事人王桂兰曾因恩施市法院拒绝其强制执行的请求愤而自焚，造成头面部三度烧伤。此后，在中国劳工通讯的协助下，王桂兰与恩施市政府达成了治疗和整容所需费用的协议。在 2005 年 1 月份，她又因医疗费等事项与恩施市政府发生争议，这一争议迫使她再次走上恩施 - 北京之间的上访路，并在北京成为几次信访者集体行动的组织者。2007 年 10 月，王桂兰因参与策划“全国上万访民致函十七大、倡宪政民主、消除冤情”的行动被北京市公安机关拘留，随后获得释放。2007 年 12 月 19 日，她又被北京市西城区公安分局以“涉嫌颠覆国家政权罪”予以刑事拘留，后因“证据不足”获得释放。本来一桩法院已经有判决的案件，却因法官拒绝依法强制执行而激化成一起自焚悲剧，最后更将当事人逼上了一条义无反顾、终生上访的人生之路。

在发生“朱王案”的铁树公司政策性破产之后，1500 余名退休和内退职工才发现，在破产前，该公司一直向当地政府的社会保险管理部门少报职工工资总额，而社会保险部门对此又没有履行监管责任，致使这批职工的社会保险费缴费基数被降低，退休后不能按照正常标准领取养老金。一部分退休和内退职工于 2003 年 12 月向当地法院提起行政诉讼，状告随州市劳动和社会保障局。此案历经两级法院审判，最后由随州市中级人民法院于 2005 年 6 月作出二审判决，责令随州市劳动和社会保障局核定铁树公司在 1996-2002 年间社会保险费的缴费基数，并由该局督促铁树公司破产清算小组补交欠缴的社会保险费。<sup>26</sup> 但是，这个终审判决在生效之后，却迟迟得不到执行，市政府有关部门以“无执行能力”为由拒绝执行法院的判决。退休职工多次集体信访，要求尽快执行判决，却得不到政府部门的回应。2007 年 3 月第十届全国人民代表大会第五次会议期间，他们又向全国人大代表发出“我们如何讨回养命钱”的申诉信。工人们在信中表示了他们的绝望，他们质问：“行政诉讼官司，作为行政被告方有可能败诉，一旦败诉竟以没有执行能力，凭借手中的行政大权，抗拒法院判决的执行，全国人大颁布的行政诉讼法还有什么存在的意义呢？”

---

<sup>26</sup>见，随州市中级人民法院(2005)随行终字第 6 号行政判决书。



#### 4、信访制度不可能通过改革而完善

近年来，鉴于来自社会各界对信访制度的严厉抨击，鉴于信访制度无法应对日益增长的民怨民愤，国务院于 2005 年决定采用“信访联席会议”取代原有的由政府各部门各自设置信访机构的格局。同年 5 月，国务院颁布新的《信访条例》，规定处理信访事项的“属地管理、分级负责，谁主管、谁负责”原则，希望以此提高处理信访案件的效率，减少越级上访。不过，来自全国人大常委会信访局的统计数据却显示信访总量有增无减。2005 年，该信访局接待上访总件数为 40,433 件，接到来信总件数为 12,4974 件，分别比 2004 年同期上升 50.4%和 83.9%。<sup>27</sup> 有媒体又称，2007 年，宁夏回族自治区信访总量持续攀升，集体上访和越级上访量增加，自治区信访局全年接待群众集体访批次和人次分别比上年上升 54.22%和 52.56%。<sup>28</sup> 上述数据说明，中央政府对信访制度的“修补式”改革，并未收到预期的效果。

由于政府过分夸大信访的作用，致使信访者对信访制度的期望值远远超出了信访部门的权力和能力范围。当合法权益遭到侵害的工人们满怀期望走进信访机构大门时，见到的却是既无权力又无同情心的信访官员，这些高高在上的官员们不时地还表露出对信访者的厌恶和鄙视，令信访的工人们不由不产生受骗上当甚至被愚弄的感觉。而且，那些越级到省和中央政府上访的工人们更时时遭到“截访”，不少人被打伤。<sup>29</sup> 本报告所涉个案的当事人均有信访的经历，又无一例外地对信访的结果表示了失望。在劳权争议发生后，信访制度只是给渴望获得权利救济的下岗失业工人展示了一座“沙漠里的海市蜃楼”，在经历过信访过程之后，虚幻的景象即告破灭，信访者在问题没有解决之后，会变得更加绝望，并有可能把本来可以通过其他途径化解的个体矛盾激化为社会矛盾。事实已经一再证明，信访制度不但解决不了问题，而且已经变成了一个社会不满的“放大器”。进入本世纪以来，从各种“群体事件”的产生、发展、激化到解决或者部分得到解决的过程，我们可以看到，信访者反映的问题是否能够得到解决，是否能够获得政府官员的重视，并非取决于信访制度的设置是否合理、政府部门之间的分工是否明确，而是取决于信访者是否有足够的勇气和耐力将事态闹大，是否能够使事态的发展足以威胁一方社会稳定，是否能够使事态的严重程度足以惊动中央政府的领导人。

造成这种后果的根本原因，当然有各级信访机构人员的素质问题，也有信访机构的设置不够完善的问题，但是，这些绝不是信访不能解决问题的症结所在。信访制度的根本问题出在其本身的“基因缺陷”，即，与法治背道而驰的“人治”。这一基于“人治”而设的制度貌似公正、简便和直接，打着“草民可以通天”的幌子与司法制度并行，更在实际操作中常常取司法程序而代之。因此，不论中央政府如何对这种制度进行调整，最多也只能是将这个基本无效的信息传递通道变

<sup>27</sup>数字来源：刘文学、林元炬：“一举一动总关情 - 2005 年全国人大常委会机关信访工作回顾”，“中国人大网”（<http://www.npc.gov.cn/zgrdw/common/zw.jsp?label=WXZLK&id=347071&pdm=rdzz>），2006 年 3 月 10 日。

<sup>28</sup>数字来源：瞿学江、葛媛媛：“2007 年宁夏信访总量持续攀升 越级上访量增加”，《宁夏日报》，转自“宁夏在线”（[http://www.cnradio.com.cn/nx/xwzx/xw/200801/t20080128\\_504689573.html](http://www.cnradio.com.cn/nx/xwzx/xw/200801/t20080128_504689573.html)），2008 年 1 月 28 日。

<sup>29</sup>“截访”是指来自信访者居住地的政府部门派人到上级政府部门所在地，堵截、拦截信访者，以达到减少本地上访量的目的。

得顺畅一些罢了。如果从实际解决问题的角度来说，这种调整与癌症患者使用止痛剂的效果一样：虽然缓解了疼痛，但身体中的病灶仍在，病情会继续恶化。至于上级政府运用行政指令的方式，要求下级政府减少信访率的做法，更有着“饮鸩止渴”般的荒谬。下级政府为了完成上级的指令，必然采取包括“截访”在内的侵害公民人身权利的行动，这类压制公民上访的行动不过是将现实的问题积存起来，等待未来的总体爆发！

#### 四、法律程序 – 一套回避矛盾的制度

“劳权争议”概念的基础是劳动法确立的劳权原则，争议的事项涉及劳动权益与其他权益，争议涉及的法律部门包括了劳动法、行政法和民法。这类争议完全可以根据劳动争议的处理程序、民事诉讼程序或者行政诉讼程序得到解决。不过，劳权争议又是由国有企业的改制与政策性破产引发的，造成争议的原因通常与地方政府决策失误、政策失当、操作错误甚至与官员们的腐败行为有关。所以，在劳权争议中，政府和官员以及企业经营管理者们往往被工人视为权利主张的对象。在几乎所有的劳权争议发生之后，工人都曾试图通过法律途径争取自己的权益，然而，由于法律途径被劳动争议仲裁部门和法院完全封堵，致使工人们权利诉求面临“有法律可依、有程序可循、但无机构受理”的困境。这种困境更使司法制度本身讽刺性的成为了“激化社会矛盾”的一个因素。

##### 1、法院的“鸵鸟政策”

劳权争议是产生于国有企业改制过程中的一种阶段性的特殊争议，尽管有此特殊背景，劳权争议涉及到的各项权利在我国的劳动法、行政法和民法中都是有明确规定的。法院作为司法部门，应当维护的是法律的尊严和劳动者的权益。当面对这类特殊的争议时，法院也应当就现有的司法程序作出适当的解释与调整，并及时受理和解决这类争议。在现实中，劳动争议仲裁部门和法院在认识到这类争议的特殊性的同时，却采取了回避的态度，将权益遭受侵害的工人拒之法律程序之外。

进入本世纪后，在国企改制和政策性破产导致的劳权争议迅速增加之际，最高人民法院却对这类争议案件采取了回避的态度，并且明令各级法院不得立案审理。2000年10月28日，最高人民法院副院长李国光在“全国民事审判工作会议”上称，“企业职工下岗、整体拖欠职工工资是企业制度改革和劳动用工制度改革中出现的特殊现象，不是履行劳动合同中的问题，由此引发的纠纷，应当由政府有关部门按照企业改制的政策规定统筹解决，不属于劳动争议，不应以民事案件立案审理。”<sup>30</sup> 2003年3月26日，最高人民法院副院长黄松有在“全国民事审判工作座谈会上”再次申明：“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。”<sup>31</sup>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。

<sup>30</sup> 引自湖北省高级人民法院《关于审理劳动争议案件若干问题的意见(试行)》(2004年3月21日发布)。

<sup>31</sup> “丰富和完善现代民事审判制度 为全面建设小康社会提供司法保障 - 就全国民事审判工作访最高人民法院副院长黄松有”，“中国法院网”，2003年4月3日。转自，“徐州市人民政府网”

例如，在广东省高级人民法院 2002 年 9 月发布的《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。在广西壮族自治区高级人民法院 2003 年 9 月内部发布的《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。

法院之所以不受理劳权争议可能是出于两个原因。第一，这类争议多是由政策的原因造成的，各地政府制定的五花八门的改制和破产政策，在一定程度上具有侵害劳动者权益的性质和内容，这些政策又是国有企业改制和政策性破产的依据。尽管从理论上来说，政策并无法律的效力，但实际上，政策具有超越法律的能量。作为司法机关，法院当然要依据法律而非政策判案；不过在现实中，政策的效力又高于法律。为避免置身于法律与政策之间的尴尬，法院采取回避的方式，尚可保住司法本来就不太多的面子。也许上述两位最高人民法院副院长的解释就是基于这种考虑。第二，在劳权争议中，政府有可能成为与工人对立的一方当事人，政府有关部门和官员在国有企业改制和政策性破产中，充当的是决策者、指挥者，操作者和获益者等四种角色。劳权争议一旦进入诉讼程序，这四种角色均有可能导致政府部门或者官员承担法律的责任。法院在实际上不能脱离政府行政权力而独立审判的情况下（见下），当然不可能将政府部门置于法律的天平之上或者将腐败的官员绳之于法。这时，回避这类棘手的争议可以说是法院的唯一选择。直到本报告写作时，各级法院拒绝为劳权争议立案的情况并无改变。

法院回避劳权争议，使工人们无法通过这一公力救济途径追讨权益。804 单位案中的吴光军曾在中国劳工通讯的协助下聘请了律师，于 2007 年 7 月 27 日向辽宁省沈阳市皇姑区法院提交诉状，起诉辽宁省棉麻公司，要求法院确认当初 804 单位的改制没有法律和政策依据，并要求承认及恢复与 804 单位的合法劳动关系。一开始，皇姑区法院受理了此案并向被告 - 辽宁省棉麻公司签发了法院传票，但是，法官在与该公司“沟通”之后，却告知原告吴光军，法院对此案“不予受理”，并且拒绝向他说明“不予受理”的理由，更拒绝出具依程序本应发给当事人的“不予受理”书面通知。2008 年春节之后，吴光军再次到皇姑区法院了解“不予受理”的理由，这次立案庭庭长干脆明确地告诉他：“你这个事情法院管不了，法院没有那么大的权力”。因为无法拿到法院出具的“不予受理”的通知书，致使吴光军既进入不到诉讼程序又无法向上级法院提起上诉。在本报告写作时，吴光军已经处于生活绝境，自 2001 年 4 月被 804 单位强迫解除劳动关系之后，在六年多的时间里，他因不具备下岗失业工人的资格而无法领取最低生活保障费，为筹备上访费用又卖掉了房子，妻子也被迫离他而去。当遭到法院再次拒绝受理后，在给中国劳工通讯的电话中，他表示了对人生的绝望。<sup>32</sup>

---

(<http://www.xz.gov.cn/lhwh/lhwh.asp?offset=-1&liushuihao=15152>)。

<sup>32</sup> 鉴于吴光军的生活困境，中国劳工通讯在向其提供法律援助的同时，按照其所在地的最低生活保障费标准提供了部分人道主义的援助。

## 2、“鸵鸟政策”激化了矛盾

在无法依循司法程序得到解决时，劳权争议蕴含的社会矛盾被迅速激化，工人们的不满迅速积聚并蔓延，最终演变成了一波又一波的集体行动。这些自力救济行动通常是无组织的、自发的、无序的聚集请愿，在一些情况下更发展为充满情绪化的示威、游行和堵塞交通要道的行为。2003年4月，铁树公司400多名退休工人在公司“破产清算小组”取消每月127元的生活补贴后，曾经试图通过劳动争议仲裁和诉讼程序追讨权益，他们从仲裁部门与法院得到的答复是“不予受理”。一位退休工人无可奈何地说，“堵铁路说我们是违法的，堵厂大门也是违法，到政府请愿也是违法的。走正当的法律途径，我们先去仲裁，二是上法院起诉，他们又不受理。堵铁路也解决不了、堵大门也解决不了、跟市政府领导谈话也解决不了，现在我们通过正当的法律途径还是解决不了！”<sup>33</sup>事实上，这类行动在我国城市中每天都在发生着，其中很多行动更可持续数月甚至数年。这些持续的集体行动又是与工人的诉讼途径被堵塞，权益无法得到追讨有直接的关系。面对国有企业改制和政策性破产引发的劳权争议，司法部门采取的“鸵鸟政策”正在不断助长社会不稳定情绪的总体爆发，正在不断加剧着政治的不稳与社会的动荡。

2004年9-10月间，陕西咸阳天王纺织集团5000多名工人采取集体行动，起因是对该公司在改制过程中的经济补偿金和劳动合同期限问题不满。从9月14日起，工人们以静坐方式围堵了工厂的大门，堵塞了门前的道路。在静坐40天无果的情况下，工人们于10月24日阻断了陇海铁路。这一行动为当地政府制造了巨大的麻烦，从10月24日到11月1日，根据陕西省委、省政府的指示，武警陕西总队先后抽调六个支队以及西安指挥学院等单位的警力，采取封控现场、重兵驻守、扼守铁路、舆论宣传等措施，才平息了这场行动。<sup>34</sup>据工人介绍，在采取静坐方式之后，他们曾请律师出面协助，希望通过诉讼程序解决与厂方的矛盾。但是，他们从北京请来的律师在赶往咸阳的路上遭到当地国家安全局的阻截，被迫折返北京。在这种情况下，工人们不得不决定采取堵塞铁路的方式，希望以此方式“惊动”高层政府的领导人。<sup>35</sup>

在法院不受理劳权争议案件的同时，政府有关部门也堵塞了工人们寻求法律协助的途径。2006年3月20日，隶属国家司法部的中华全国律师协会发布《中华全国律师协会关于律师办理群体性案件指导意见》，该《意见》将包括劳权争议在内的“土地征用征收、房屋拆迁、库区移民、企业改制、环境污染以及农民工权益保障等方面”的群体性事件，表述为对“国家、社会有着不容忽视和不同程度影响”的案件。该《意见》要求：“律师受理群体性案件后，要及时与有关司法部门充分沟通，实事求是反映情况，以引起应有的重视。”该《意见》要求律师“要积极协助司法机关查明事实，如果需要，可通过律师协会向司法机关反映问题”；“律师受理群体性案件后，应通过正当渠道及时向政府相关部门反

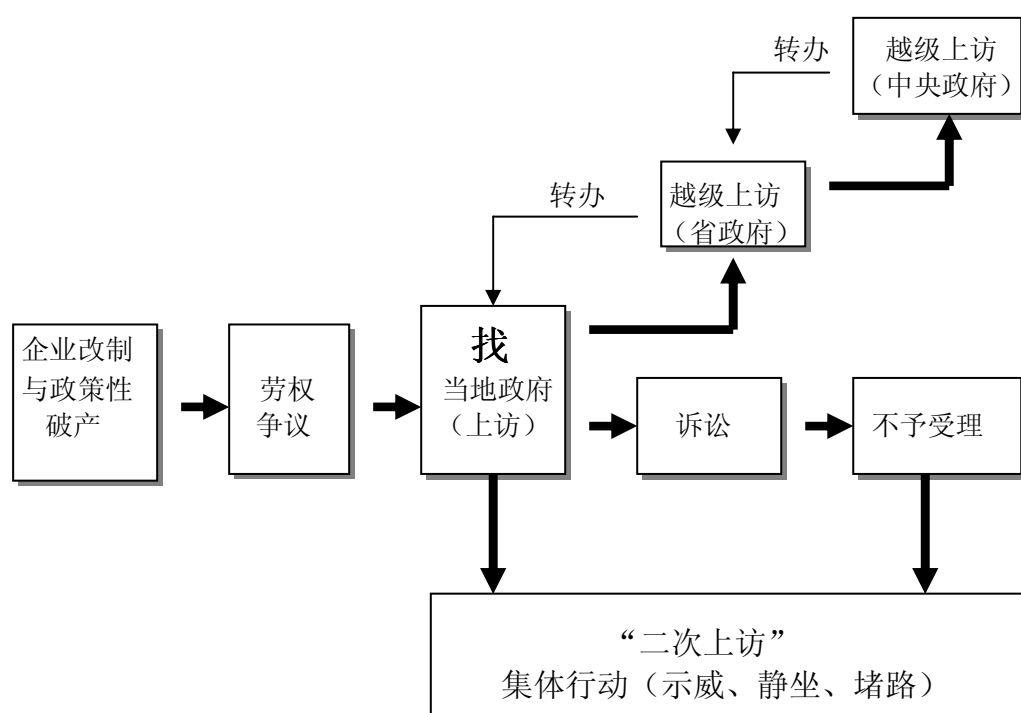
<sup>33</sup> “以法维权要求发还退休金补贴 铁树八百退休职工继续抗争”，“中国劳工通讯”  
(<http://gb.china-labour.org.hk/schi/node/6773>)，2003年7月9日。

<sup>34</sup> 陕西省地方志办公室：“2004年陕西大事记”，2006年11月16日，“陕西省地情网”  
(<http://www.sxsdq.cn/Html/Article/sqgk/dsj/7924850480024.html>)。

<sup>35</sup> 欧阳斌：“大陆历时逾月的群体维权凸显国企改制利益博弈 - 咸阳数千工人静坐40天直击”，“凤凰网”  
(<http://www.phoenixtv.com/phoenixtv/72922913983954944/20041203/464201.shtml>)，2004年12月3日。

映情况，发现有可能激化矛盾扩大事态的问题和苗头应当立即通报司法行政主管机关。”这一文件显然是扼杀了律师对各种群体性事件当事人提供法律援助的可能性。2006年12月12日，“人权观察”发表题为“律师面临的重大危机：对被告辩护律师的新压制”（A Great Danger for Lawyers: New Regulatory Curbs on Lawyers Representing Protesters）的研究报告。该报告指出，该《意见》的条款无视了律师要为委托人保守信息秘密的原则，并剥夺了当事人享有的寻求法律代表的资格。并且指出，该《意见》提出的一个荒谬的要求是，当案件的一方当事人是政府的时候，代表另一方当事人的律师却要向政府报告。<sup>36</sup>

图 1、 从劳权争议到集体行动的演变过程



从以上分析，我们可以总结出一个从劳权争议到工人的集体行动的演变过程（见图 1）。由于国有企业改制和政策性破产剥夺了工人劳动权、经济补偿权、知情权、参与权、问责权等诸多权利，致使这一过程从一开始便注定是一个劳权争议的形成过程。在劳权争议发生之后，工人们首先是“找”当地政府。此时，工人是抱着对政府的信任与期望，希望政府出面关注在企业发生的不规范乃至违法的改制与破产行为，希望政府惩治腐败的企业经营管理者，希望政府能够站在公正的立场上，对工人们过去的贡献予以承认并给予合理的经济补偿。然而，他们经常得到的是地方政府的负面回应和无休止的拖延。这个结果迫使工人开始越级上访，而我国现行的信访“转办”制度又使工人的上访事项最终转回当地政府官员的手中。另外，有一部分工人在“找”当地政府无效之后，试图通过法律诉讼的途径追讨自己的权益，结果又遭到劳动争议仲裁部门和法院的拒绝受理。当工人们发现信访和诉讼两条途径均为绝路之后，他们不得不采取“二次上访”的方式，此时，他们实际上已经不再对政府抱信任的态度，也不会再依循正常的

<sup>36</sup> Human Rights Watch. A Great Danger for Lawyers: New Regulatory Curbs on Lawyers Representing Protesters. December 2006. “Human Rights Watch”(http://hrw.org/reports/2006/china1206).

信访程序，他们会采取集体行动，以示威、静坐、堵路等方式表达自己的诉求。这种“二次上访”与第一次上访的最大分别在于，上访者尽管对政府解决问题已经不抱太大期望，但在心理上却对自己的诉求更加执著，因为他们已经被这个社会彻底地“边缘化”了，他们的生活窘状要比政府官员想象的艰难得多，他们已经成为这个社会真正的“无产者”，生活水平、社会身份和政治地位的巨大落差使他们普遍持有“光脚的不怕穿鞋的”和“把事态闹得越大越好”的心态，他们紧紧抓住了各级政府官员对“社会稳定”的敏感心态和对“维持社会稳定”所承受的重大责任，甚至以一种“鱼死网破”的心态，组织和从事各项集体行动。

## 五、“欲加之罪” – 对工人集体行动者人身自由的限制

人身自由权是公民的一项神圣的宪法权利。《中华人民共和国宪法》第三十七条规定：“中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯；任何公民，非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定，并由公安机关执行，不受逮捕；禁止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由，禁止非法搜查公民的身体。”人身自由是一切自由之本，在法治社会，公民的人身自由理应得到最大限度的彰显。然而，在本报告涉及的个案中，大部分当事人在“二次上访”过程中，均受到司法机关不同程度的限制人身自由的处罚，包括：“姚肖案”的当事人姚福信（被判刑）、肖云良（被判刑）；“朱王案”的当事人朱国（被判刑）、王汉武（被劳动教养）；天原案的当事人罗明忠、詹先富、周少芬、骆惠全（被判刑）和王案的当事人王桂兰（被劳动教养）。

### 1、缺少犯罪构成要件的“罪名”

根据我国犯罪构成的一般理论，犯罪必须具备犯罪客体、犯罪的客观方面、犯罪主体和犯罪的主观方面等四个要件。<sup>37</sup>在“姚肖案”中，当事人姚福信和肖云良被法院判以“颠覆国家政权罪”；在“朱王案”和“天原案”中，当事人朱国、罗明忠等人被法院判以“扰乱公共秩序罪”。按照《中华人民共和国刑法》的规定，这两项犯罪具有共同的犯罪主观要件，即犯罪主体对自己实施的危害社会行为及其结果，持有直接故意的心理，这种心理在刑法学理论上的定义是，行为人明知自己的行为必然发生危害社会的结果，并且希望这种结果发生。这两项犯罪的客体则分别包括：人民民主专政的政权和社会主义制度（“颠覆国家政权罪”）、社会秩序，具体是指国家机关与人民团体的工作秩序，企业的生产与营业秩序，事业单位的教学与科研秩序（“聚众扰乱社会秩序罪”）。

如果辽宁省辽阳市中级法院对姚福信和肖云良两位工人代表所定“颠覆国家政权罪”成立的话，姚肖二人的行为应当是以“明知自己的行为必然发生危害社会的结果，并且希望这种结果发生”的心理状态，从事了“组织、策划、实施颠覆国家政权、推翻社会主义制度的行为。”在法庭庭审中，姚福信曾谈到他组织工人游行请愿时的动机：“铁合金厂工人有二十多月没开工资，年迈者没有钱去

<sup>37</sup> 犯罪客体指刑法所保护的而为犯罪所侵害的社会关系；犯罪的客观方面是指刑法所规定的、构成犯罪在客观上必须具备的危害社会的行为，以及由这种行为所引起的危害社会的结果；犯罪主体是指实施了犯罪行为，依法应当承担刑事责任的人；犯罪的主观要件是指犯罪主体对自己实施的危害社会行为及其结果所持的心理态度。

看病，有的连饭都吃不上……我不忍心看到工人那么苦，所以站出来为工人讨口饭吃。”在工人集体的集体行动中，他们要求偿还被拖欠的工资和追究铁合金厂总经理等人的贪污责任。对此，姚福信的妻子郭秀静做出如下解释：

“不是说不体谅市政府、不体谅国家，解决铁合金厂的问题上确实也有一定的困难。当时工人们说，反腐败的过程中，把这些蛀虫揪出来，把他们所贪的、所欠的都要回来之后，就能解决铁合金厂工人的问题了……是那么想的。结果越整越糟、越整越糟……这会儿把罪名还强加在咱们头上了……。”<sup>38</sup>

肖云良的律师在辩护时也指出，肖云良作为铁合金厂的退休工人，其退休金被拖欠长达 23 个月之久，参加游行示威，也是因为与自身的经济利益息息相关的，绝非以颠覆国家政权为目的。事实很清楚，姚肖两人组织和参与工人游行示威的行为，并不具备“颠覆国家政权罪”的客体和主观要件。一个政权政府在公民被非法拖欠工资和退休金时，不但无力对受害者施以援手，反而却在受害者因走投无路而参与集体行动争取权益时，以“颠覆国家政权”的名目将其治罪，在这个政权统治的社会中，公理何在呢？

如果湖北省随州市曾都区法院和四川省宜宾市翠屏区法院对朱国、罗明忠等人所定“聚众扰乱社会秩序罪”成立的话，朱罗等五人的行为应当是以同样“故意”的心理状态，从事了“聚众扰乱社会秩序，情节严重，致使工作、生产、营业和教学、科研无法进行，造成严重损失的行为。”在“天原案”中，三位工人代表（周少芬对检察院的起诉无辩解）及其代理人在法庭上均提出，检察院对他们的指控证据不足、事实不清，而且均提出他们并无聚众扰乱社会秩序的主观故意。例如，罗明忠的辩护律师指出：此案是一起群体性突发事件，而不是一起由首要分子组织、积极分析参与的聚众扰乱社会制度的犯罪案件。本报告前引的那位铁树公司退休工人的话已经清楚地说明，这批国有企业下岗失业工人在维护自己权益时已经陷入绝境：仲裁行不通、诉讼行不通、与政府官员对话还是行不通；请愿违法、游行违法、堵路还是违法。他们唯一的选择就是保持沉默，如果不甘沉默，就只有因争取权益而坐牢？如此看来，我国《刑法》中的“聚众扰乱社会秩序罪”似是专为“不甘寂寞”的工人所设，如此推论，罪与非罪已无是非可言！

那么，这些工人获罪背后的真正原因到底是什么呢？要回答这个问题，需要对我国司法部门的外部环境和内部的审判系统做一简要介绍与分析。

## 2、“罪名”背后的司法黑幕

工人代表在其行为并不构成犯罪要件的情况下获罪，这一事实显然说明，在对他们的审判中，司法机关并非按照刑法律作出判决。事实上，我国的司法系统是不独立的，尽管在《中华人民共和国宪法》第一百二十六条中存在一个“独立审判”的概念，这一概念也并没有排除执政党对审判的介入与干涉。<sup>39</sup>司法机关

<sup>38</sup> “铿锵玫瑰——记铁合金厂被捕工人代表家属”，2003年6月2日，“中国劳工通讯网站”（<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=5806&item%5fid=5805>）。

<sup>39</sup> 在《中华人民共和国宪法》第一百二十六条中，“独立审判”被定义为：“人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉”。而在有关宪法学的教科书中，“独立审判”被解释为：“在我国，依法独立审判原则意味着：首先，人民法院必须把自己的全部活动自觉地置于党的领导之下。在政治上、思想上和组织上接受党对法院工作的领导。”见，魏定仁、甘超英、傅思明著《21世纪法学丛书-宪法学》，北京：北京大学出版社2001年1月第1版，第537页。

不能在不受任何其他机关、团体和个人的干涉的情况下，依据法律事实，依照法律的规定对案件作出公正的判决。另外，在法院审判程序还有一个“审判委员会”制度，直接影响着法官判案时的公正性和独立性。就是这样一种司法审判系统，为对工人代表的“法外治罪”创造了条件。

执政党对审判的介入与干涉是通过中国共产党的“政法委员会”这个机构完成的。我国学者王怡指出，因为《宪法》没有授予任何机关对司法机关和司法工作进行领导和干预的权力，所以中共政法委的权力是一种非法的和僭越的权力，政法委对司法审理的干预权力是一种不折不扣的、没有任何名分与合法性的暴政。<sup>40</sup> 当公安机关、检察院、法院和司法部门被置于政法委麾下之后，这些本来具有相互监督责任的机关就成为需要相互配合，以完成政法委指令为主要职责的部门。政法委可以随时干预这些机关依据宪法本应独立行使的执法权、审判权、法律监督权和司法行政权，甚至还可以指令这些机关联合办案，联合办案，摒弃法定程序从快办案以及枉顾法定量刑标准的从重判刑。

在司法机关的行政方面，司法机关在受到地方政法委控制的同时，也受到地方政府的掌控。尽管按照法律的规定，司法机关自成体系，与地方政府机关之间并无隶属关系，但实际上，地方政府掌握着司法机关的财权和物权，决定和管辖着司法机关的人员编制、工资、办公设施、技术装备和办案经费等。有论者早在上个世纪90年代就已经指出，我国“缺乏依法独立审判的保障机制，党政职能与审判职能相混淆，法官的职业、职务、薪金没有法定保障，财物上没有法定的保证，法院受制于行政机构”。<sup>41</sup>

在司法机关的审判方面，在法院内部，法官对案件的审理和判决受到“审判委员会”制度的制约。<sup>42</sup> 审判委员会是法院内设置的最高审判机构，掌握着案件，尤其是重大案件的最终裁判权。这样，一旦有所谓“重大”、“疑难”案件需要审判委员会参与其中，庭审往往就会成为一种形式和过场，法庭上参与审判的法官只是负责认定事实和证据，对案件的判决没有决定权，此项权力掌握在庭外的审判委员会手中。这种审判委员会建立起来的“集体负责制”，不光剥夺了法官手中的裁判权，同时也免去了他们对于自己审理的案件所应承担的责任。

就这样，在具体案件的处理过程中，法官必须服从法院领导的决定、合议庭必须服从审判委员会这个“集体”裁决机构的决定，审判委员会则要根据地方党委或政法委的意见，对重大、疑难案件做出判决。在这种一环扣着一环的严密制度中，就算是负责具体案件的法官对“集体”决定有“保留意见”也必须服从。司法系统的上述设计，为地方官员任意给工人代表捏造罪名提供了一个完整的制度保证。地方政府官员掌控和操弄着这个系统，并将这一系统压制、打击、摧毁的功能发挥到了极致。

当发生在国有企业的劳权争议在最终发展为工人的集体行动之后，工人

---

<sup>40</sup> 王怡：“政法委强化了司法机关的边缘化”，2003年8月，“独立中文笔会”  
([http://www.boxun.com/hero/wangyi/41\\_2.shtml](http://www.boxun.com/hero/wangyi/41_2.shtml))。

<sup>41</sup> 沈德咏等：“应建立与市场经济相适应的法院体制”，《人民法院报》，1994年6月6日。

<sup>42</sup> 《中华人民共和国法院组织法》（1979年7月1日第五届全国人民代表大会第二次会议通过）第十一条规定，各级人民法院设立审判委员会，实行民主集中制。审判委员会的任务是总结审判经验，讨论重大的或者疑难的案件和其他有关审判工作的问题。



诉求已经不再仅仅局限于自身的权益，他们对国有企业改制与破产的过程中的“暗箱操作”过程、对造成国有资产严重流失的企业经营管理者表示出强烈的不满；更将行动的锋芒直指那些勾结和包庇腐败分子的地方政府首脑。在公共场所，工人们以口号、标语、横幅表示了上述不满与和诉求，这实际上是向社会公众揭露了了地方政府官员和企业经营管理者合谋侵吞国有资产的事实，这些事实又是地方官员们的“死穴”，当然为其所不容。如图 1 所示，当国有企业的下岗失业工人们在使用集体上访的方式（包括“越级上访”）寻求经济利益方面的补偿时，他们的行动仍然在一个政府掌控的范围之内；他们的诉求尚未触及官员们的不可告人的“隐私”，即使触及“隐私”亦尚未向社会公开。此时，政府官员们对工人的上访采取的是一种敷衍或者置之不理的态度。当工人们因上访得不到正常的回应，进而进入图 1 中“二次上访”阶段，被迫采取集体行动之后，行动公开了腐败的事实，暴露了政府的一些主要官员。在此情况下，这些手握重权的官员们便会毫不犹豫地采取强制手段予以压制，除了动用国家暴力机器驱散聚集的工人、拘捕工人代表之外，就是利用现有的司法系统，使用诸如“扰乱公共秩序”、“颠覆国家政权”等罪名，对工人代表施予刑事处罚，而这些罪名又均与中央政府最为关注的“社会稳定”有直接的关系。于是，即使编织的“罪名”和判定的刑罚充满了冤屈和迫害，中央政府也不会过问。地方的贪官污吏们居然就是这样轻易地打响了自我保护的如意算盘。

在这一“法外治罪”的黑幕下，法院根本就没有“独立审判”，法官也不可能依法判案。本报告所涉及的个案中，“姚肖案”、“朱王案”和“天原案”的主审法官们背离了法律为他们确定的角色，承担起将党政官员的个人意愿转为刑事判决的任务，在政法委官员们的属意下，法官们所需要完成的工作就是，在刑事法律找到一个当权者认为是最为适宜的罪名，强加给工人代表们。在这些案件的审理中，当事人及其代理人的辩护、法官对法条的理解、法律对审判程序的规范、刑事法律对犯罪构成要件规定等等，对审判过程和审判结果已经完全失去了意义。为了能够成功将工人代表按当权者的意愿制罪，法官们可以在没有证人的情况下，组织人力制作伪证；可以在证据不足的情况下制造证据；可以在犯罪要件并不具备的情况下，直接定罪判刑。在“姚肖案”中，检察院对姚福信、肖云良的指控是：二人自 1998 年以来，“积极参与组建‘中国民主党辽宁省党部’，并以中国民主党的身份进行非法活动”，然后才是二人在“2002 年 2 月中旬至 3 月 20 日制造事端，造谣惑众，煽动不明真象群众多次冲击辽阳市政府、市人大及公检法机关，严重地搅乱了国家机关的正常办公秩序和交通秩序。”<sup>43</sup> 据此，辽宁省辽阳市中级人民法院认定，姚肖二人的行为“已构成颠覆国家政权”，辽阳市人民检察院指控被告人所犯罪名成立。<sup>44</sup> 这里的事实已经很清楚，司法部门为了给姚肖二人以刑事处罚，先捏造了一个二人参与“非法党派”的“案情”，然后再将他们作为工人代表组织维权行动的行为与这个捏造的“案情”相联系，进而将二人的行为从工人维权的合法行动转变为“颠覆国家政权”的严重刑事犯罪行为，而这一切又是在辽阳市政法委的策划下进行的。在姚肖等人被关押 5 个半月后，中国劳工通讯主任韩东方曾经打电话给辽阳市中级法院，了解案件的进展情况。该法院一位法官亲口告知，对铁合金厂这个案子，“市政法委、市委

<sup>43</sup> 见，辽宁省辽阳市中级人民法院（2003）刑一初字第 1 号刑事判决书。

<sup>44</sup> 见，辽宁省辽阳市中级人民法院（2003）刑一初字第 1 号刑事判决书。

常委已经开过多次会议研究”。<sup>45</sup>

在“朱王案”中，法官仅凭朱国说过的两句话就认定了他犯有“聚众扰乱社会秩序罪”。2004年2月8日上午，铁树公司千余名职工因对公司破产的善后处理结果不满而聚集公司大门外抗议，朱国在职工中喊了一句“推开大门往里冲，要回老子们的钱”；同日上午，朱国在铁树公司职工堵铁路的时候，指着在现场指挥清场的随州市市长喊：“那就是XXX，有事找他去”。<sup>46</sup>在对朱国的审判过程中，朱国的辩护律师指出，作为此案公诉人的随州市增都区人民检察院，向法庭提供的有关朱国煽动职工冲击公司大门的证言来自于此案侦查机关（当地公安局）的三名警察，而且三个证人的证言又在时间、地点和情节上相互矛盾。朱国的妻子认为，他的丈夫之所以被判刑的主要原因是“随州市里的领导对他有些意见”，因为他作为军队转业干部，曾经代表随州市的军队转业干部“跟市领导谈过话、对过话”。简而言之，可以将朱国的获罪根本原因视为其在过去和当时的维权行动的行为“有损于当地政府领导的形象”。

从以上分析中，我们已经找到了工人和工人代表因何获罪的答案，那就是，他们的集体行为直接挑战了地方当权者的个人利益。当极权体制中的政府已经沦为个人的牟利工具时，按照当权者的理解，对他们个人的挑战自然也就成为对政府的挑战，就是现行制度所不允许的。工人代表们在争取权益过程中所受到的刑事处罚和劳动教养处罚，从实质上看，都是当权者向公民发出的警告：官员的权力和地位神圣不可侵犯。具体到个案来说，当权者为达到遏制工人集体维权行动的目的，最有效的手段便是对工人行动领袖或者积极参与者施以司法惩处，如此可收“杀一儆百”之效。

### 3、丑恶的劳动教养制度

劳动教养是一个具有“中国特色”行政处罚制度，根据这一制度，公安机关可以不经任何程序，随意限制公民的人身自由。劳动教养制度早在上个世纪50年代已经形成。1955年8月25日，中共中央发布《关于彻底肃清暗藏反革命分子的指示》，该《指示》提出，对反革命分子和其他坏分子，“除判处死刑和罪状较轻、坦白彻底或因为立功而继续留用的以外，分两种办法处理。一种办法，是判刑后劳动改造。另一种办法，是不够判刑、而政治上又不适用于继续留用，放到社会上又增加失业的，则进行劳动教养。”1956年1月10日，中共中央发布《关于在各省、市应立即筹办劳动教养机构的指示》，根据这一《指示》，劳动教养制度正式建立。劳动教养是对于有轻微的违法犯罪行为，尚不够刑事处罚的人所采取的以限制人身自由、实行强制性教育为内容的强制性措施。劳动教养制度是一种丑恶的制度，之所以将这种“制度”冠以“丑恶”，是因为该制度将极权和“人治”推向了极端。这一制度不仅严重违背国际公约，更与我国宪法相抵触。简而言之，这种制度是极权制度下生产出的一个“怪胎”。这个怪胎在过去二十多年来，一直受到国内外各界人士的“最为严厉和最为持久的抨击”。<sup>47</sup>

<sup>45</sup>“辽阳市铁合金厂4名工人代表被捕近6个月，铁合金厂工人继续合法抗争”，“中国劳工通讯网站”（<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=66506&item%5fid=4009>）

<sup>46</sup>见，随州市曾都区人民法院（2004）曾刑初字第133号刑事判决书。

<sup>47</sup> Munro, Robin. 2006. *China's Psychiatric Inquisition: Dissent, Psychiatry and the Law in Post-1949 China*. London: Wildy, Simmonds and Hill Publishing. p. 54.

劳动教养制度首先与我国政府签订的国际公约有严重抵触。在我国政府1998年10月签署加入的《公民权利和政治权利国际公约》中第九条(一)款规定：“人人有权享有人身自由和安全。任何人不得加以任意逮捕和拘留。除非依照法律所确定的根据和程序,任何人不得被剥夺自由。”通过批准这一国际公约,我国政府清楚地向世界承诺了一个虽然简单但却非常重要的人权原则,即,人的自由非经法定程序不得被限制和剥夺。然而,劳动教养制度却正是一种不经法定程序便可以限制和剥夺人身自由的制度。再者,劳动教养制度与我国宪法原则相抵触,它违反了《中华人民共和国宪法》第三十七条的规定,也与刑法的“罪行法定原则”相对立。根据《中华人民共和国刑事诉讼法》的规定,犯罪嫌疑人、被告人既可以被检察机关做出不起诉的决定,也可以被人民法院做出定罪但免于刑事处罚的判决,但是根据国务院颁布的《关于劳动教养问题的决定》(1957年8月3日)的规定,公安机关却可以对法院不予追究刑事责任的公民、对违反行政法规的公民施以劳动教养。另外,一些因为证据不足而达不到逮捕条件,或者被检察机关不批准逮捕的公民,可以被公安机关施以劳动教养。<sup>48</sup>显然,在劳动教养与刑事处罚和行政处罚之间,并没有一条明显的法律界限,三者之间往往具有互为补充使用的功能。

劳动教养制度的丑恶性还在于,这一制度并无法定的程序,劳动教养决定的过程完全掌控在公安机关手中,使公安机关具有了随意限制公民人身自由的巨大权力。在1979年国务院发布的《关于劳动教养问题的补充决定》中,确定由省、直辖市和大中城市人民政府成立劳动教养管理委员会批准管理劳动教养,劳动教养管理委员会由民政、公安、劳动部门的负责人组成。在公安部、司法部1984年发布的《关于劳动教养和注销劳动教养人员城市户口问题的通知》中,又对收容劳动教养具体审批工作做了补充规定:“劳动教养的审批机关设在公安机关,受劳动教养管理委员会的委托,审查批准需要劳动教养的人”。这一补充规定实际上是将劳动教养的审批权完全交予了公安机关。现实中,设置在公安机关内部的“劳动教养管理委员会”,内称“劳教审批科”,外称“劳教委员会办公室”。劳动教养委员会和各地的公安厅局的相关局处是一个机构、两个牌子。劳动教养的审批过程一般是:(1)公安机关办案部门将认为符合劳动教养条件的人员的材料报所属公安局(分局)法制科;(2)法制科经专人审查后,如果同意报送劳动教养,经分管局长批准后,将案件材料报上级公安局法制处审查;(3)上级公安局法制处专人审查后,向分管劳动教养的局长汇报研究决定是否批准劳动教养及劳动教养的期限,然后以劳动教养委员会的名义做出决定。<sup>49</sup>

从以上劳动教养的所谓的“机构构成”和“程序”看,第一,这个“劳动教养管理委员会”名义上是由三个行政机关组成的,其中的民政部门 and 劳动部门并无采取限制人身自由手段之权利,所以,实际上是公安机关独家行使劳动教养的审批权。第二,按照《中华人民共和国治安管理处罚法》第十条和《刑事诉讼法》第六十九条的规定,公安机关可以使用的限制人身自由的形式是行政拘留和刑事拘留,时间分别为最长不超过20天和30天。而在劳动教养制度中,公安机关掌握了劳动教养审批权,这一权力使其限制人身自由的时间延长到了4年!第三,

<sup>48</sup> 乔金茹:“我国现行劳动教养制度存废问题之思考”,《法律适用》2003年第6期(总207期),第64-66页。

<sup>49</sup> 吴弘达著《劳动教养与留场就业》,华盛顿:劳改基金出版社2004年第1版,第41-42页。

在劳动教养决定的过程中，公安机关完全是单方面地审查证据和做出劳动教养的决定，不允许劳动教养对象提出意见和作出辩解，也不给他们委托律师进行辩护的机会。这个过程的特点是快速、保密和随意。第四，劳动教养的对象存在极大的不确定性，尽管在国务院《关于劳动教养问题的决定》和 1982 年国务院转发公安部的《劳动教养试行办法》中，对劳动教养适用的对象有所规定，但实际上，劳动教养已经成为公安机关以及当权者惩治其单方面认定的所谓“违法犯罪嫌疑人”的一种便利手段，或者是一个“大口袋”。<sup>50</sup> 在中共政法委的统一领导下，公安机关更会与其他司法机关“相互协调”，特别是在针对工人集体行动的参与者和组织者时，如果检察院和法院认为证据不足不方便定罪的话，自有公安机关掌控的劳动教养作为最后手段，以保证可以“依法”限制这些人的人身自由。

王桂兰和王汉武被劳动教养惩治的背景，生动的反映出了劳动教养制度法外惩治的灵活与方便等特色。2005 年 7 月间，王桂兰在北京上访期间曾到美国大使馆门前呼喊口号，希望能够引起国际社会对其遭遇的关注，更希望以这种手段引起中央政府对其悲惨遭遇的关注，并介入给予解决。这一行为引起了从北京到湖北省再到恩施市各级政府的反感和愤怒，王桂兰随即被北京市公安机关拘捕，后由恩施市公安局的 6 名警察从北京押回。在 8 月 2 日到达恩施市后，当地公安机关先将她拘禁于居住地附近的一个公安派出所内，要求她交代所谓“冲击大使馆”的动机和背后的主谋。在遭到拒绝后，公安机关对其实施了为期 7 天的行政拘留。在拘留期间，当地政府有关部门向王桂兰的家属暗示，她与恩施市政府原来签订的治疗费用协议存在“问题”，只要他们交出这份协议的原件，“一切都可以商量”。在遭到家属拒绝之后，恩施市公安局将对王桂兰的行政拘留转为刑事拘留。<sup>51</sup> 9 月 1 日，也就是在王桂兰被行政拘留之日起不足一个月，湖北恩施土家族苗族自治州劳动教养委员会作出恩州劳决字（2005）第 47 号劳动教养决定，对王桂兰劳动教养一年又三个月。

在“朱王案”中，王汉武于 2004 年 14 日被随州市公安局曾都分局以涉嫌“聚众扰乱社会秩序”刑事拘留，2 月 25 日，被随州市曾都区检察院以涉嫌“聚众扰乱公共场所秩序、交通秩序罪”逮捕。但随后由于中国劳工通讯为其聘请的律师的介入，曾都区检察院以“认定事实不清、证据不足”等理由将案件退回曾都公安分局补充侦查。值得注意的是，此次公安机关并没有按照检察院的要求，进行“补充侦查”，而是运用公安局劳动教养的决定权，直接对王汉武实施了劳动教养惩治。随州市劳动教养管理委员会于 3 月 25 日以“煽动群众闹事、堵塞铁路交通、阻碍公安民警依法执行公务”为由，对王汉武作出劳动教养二年又三个月的决定。<sup>52</sup>

劳动教养制度的丑恶性更在于它是一种限制人身自由的变异制度。劳动教养制度被定义为一种行政处罚，是针对那些有轻微犯罪行为尚不够刑事处罚的人所

---

<sup>50</sup> 乔金茹：“我国现行劳动教养制度存废问题之思考”，《法律适用》2003 年第 6 期（总 207 期），第 64-66 页。

<sup>51</sup> 刑事拘留是指在刑事诉讼过程中，为防止社会危险性的发生，保证侦查、起诉、审判顺利进行的一种临时剥夺人犯人身自由的措施，这种措施不具有任何处罚的性质。据此定义，可以认为，恩施市公安局对王桂兰予以的刑事拘留本身意味着已经将她视为“现行或者重大犯罪嫌疑分子”。见，《中华人民共和国刑事诉讼法》第六十一条。

<sup>52</sup> 王汉武的律师随后协助王就劳动教养决定提起行政诉讼，2004 年 4 月 12 日，随州市劳动教养管理委员会又决定对王汉武的劳动教养变更为“所外执行”。

采取的措施。但是作为限制人身自由的手段，这种措施与《刑法》规定的“管制”和“拘役”两种刑事处罚相比，其严厉程度甚至超过后者。按照《中华人民共和国刑法》，管制的期限为3个月以上2年以下，拘役的期限为1个月以上6个月以下；而按照1982年国务院转发的公安部《劳动教养试行办法》，劳动教养的期限为1年至3年，可延长至4年。根据刑事法律的规定，被处以管制的犯罪分子并不予以关押，不过是在一定程度上限制其人身自由，对于被判处拘役的犯罪分子，更可根据其犯罪情节等，予以缓刑；而在劳动教养期间，被劳动教养者要被收容在劳动教养场所，接受“强制性教育改造”，因此，在劳动教养这种行政处罚与刑事处罚之间，存在严重的处罚程度上的失衡与错位，违背了错、罚相适应的法治原则，无法体现司法的公正。<sup>53</sup>

## 六、结论

在我国宪法中可以找到几乎所有国际公认的人权保障原则，但是在现实中，我国公民的权利却随时面临着被政府公权力任意剥夺的危险。在国有企业改制与政策性破产接近尾声的时候，我们看到，由于这个过程缺少中央政府统一的规范与监督，工人不但对这个过程完全没有参与权，甚至对于自己被强迫下岗后应得的经济补偿都无权讨价还价，以至国有企业的改制和政策性破产过程演变成了一个政府官员与企业的经营管理者相互勾结，侵吞国有资产、剥夺工人合法劳动权利、引发劳权争议的过程。当工人们尝试通过公力救济途径追讨自己的权利时，他们等于是进入了一个公力救济的“陷阱”，这个“陷阱”对他们来说，就是一个除非自己放弃否则将永无终点的过程，是一个精神和身体的被摧残的过程。在这个过程中，他们消耗掉的金钱、时间和精力将是一个未知数，而追讨权利成功的机率微乎其微，就算是有微乎其微的成功机率，还要取决于个别官员是否能够在恰当的时候发现他们那一丝尚未泯灭的“良心”。

通过本报告所涉个案，我们揭示了个案当事人的权利追讨是如何从劳权争议演变为工人集体行动的过程，报告的结论是：

第一、劳权争议是特殊的劳动争议。这种争议是在国有企业改制与政策性破产过程中发生的，造成这类争议的主要原因是这个过程严重侵害了工人的基本劳动权利以及一系列相关权利。由于各级政府在给予下岗工人合理补偿和有效的安置方面，至今仍然没有具体的政策；由于那些借“企业改制与政策性破产”为名，侵吞国有资产的政府官员和企业经营管理者仍然逍遥法外，我们认为，在未来很长时间内，这类劳权争议仍将是我国社会诸多矛盾中的一个重要组成部分，因为3000余万国有企业下岗失业工人不会坐以待毙。

第二，劳权争议中工人获得司法公力救济的权利被剥夺。当工人的权利被地方政府以“改革”的名义剥夺之后，他们同时也失去了获得公力救济的权利。信访制度是一种根本无法解决我国现实社会各类问题的“人治”制度。对信访者来说，这种制度已经成为一个权利救济的“陷阱”，其功能就是无休止地消耗信访者的精力、时间和财力；对当权者来说，这种制度已经演变成一种掩饰腐败和打

---

<sup>53</sup>黄志勇：“对我国劳动教养制度的反思”《暨南学报(人文科学与社会科学版)》，2005年第1期（总第114期）第17-23页。

击信访者的制度。当工人们试图通过诉讼程序追讨本应属于自己的权益时，各级法院又“不予受理”。这些公力救济的途径实际上已经成为社会矛盾的“放大器”。在这些公力救济途径均被堵塞的时候，工人们被逼无奈以集体行动的方式，通过“二次上访”进行自力救济，这种以游行、示威、罢工、静坐、堵塞交通要道的“二次上访”，其主要目的是希望把“事态搞大”以“惊动中央领导”。

第三，本应提供公力救济的司法机构却成了打压工人代表的工具。工人们通过集体行动自力救济的“二次上访”，又因揭露了地方官员的贪污腐败勾当，挑战了地方官员的地位和权势而遭受到更加无情的打压，工人代表们并有可能由此招致被限制人身自由的迫害。为了起到“杀一儆百”的效果，从公安局的拘留审讯，到检察院批捕提起公诉，再到法院的庭审判决，这套“法定程序”往往在“政法委协调，公、检、法联合办案”的制度中，被快速完成的，程序中所有的环节其实都是在当权者的授意、指挥、掌控和操作之中的。在这个随意裁量的“法定程序”中，起诉、上诉，开庭、辩论、举证等等必要的步骤，实际上成了无谓之举，所谓的“犯罪嫌疑人”实际上早在被拘捕的时候就已经被内定为“罪犯”了。正是透过这套“效率极高”的程序，党政官员压制工人、惩治工人代表的意愿能够在司法的神圣殿堂，以司法的仪式和司法的程序得到充分体现。而透过庄严的法庭和规范的“法言法语”的判决书，这种体现了官员意志的惩罚便具有了更加庄重的效果和不容置疑的力量。

综上所述，我们认为，在国有企业改制与政策性破产中，工人权利遭受的剥夺是非人性的，更是非法的；各级政府进而以各种“合法”的手段剥夺工人们寻求公力救济的权利，迫使他们采取集体行动的自力救济手段，而后再以“破坏稳定”之类的罪名限制他们的人身自由。然而，地方政府官员的这种做法，最终将彻底打碎工人们（以至全社会）对司法维护社会公义的信心，从根本上动摇共产党执政的合法性。如果共产党是一个提倡“和谐社会”的执政党，便应当在意识到自己的执政能力与合法性受到严重威胁时，充分认识到劳权争议这种国有企业改制后遗症当中的重大隐患，正视 3000 万下岗失业工人的基本诉求，担负起在保障他们基本生活的前提下，让他们重新融入主流社会的责任。这个责任的认识过程和承担过程也正是一个弘扬法治重建和谐的过程。

**“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劳资关系的必然选择（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）**

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