

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



中国产业民主

兼论德国、韩国与越南

[德] 鲁道夫·特劳普-梅茨 岳经纶 编
Rudolf Traub-Merz and Kinglun Ngok (eds.)

INDUSTRIAL
DEMOCRACY
IN CHINA

中国社会科学出版社

中国产业民主

——兼论德国、韩国与越南

Industrial Democracy in China

With additional studies on Germany, South-Korea and Vietnam

中国社会科学出版社

目 录

| | |
|-------------------------------|-----|
| 前言 | III |
| 鲁道夫·特劳普-梅茨(Rudolf Traub-Merz) | |
| 引言 | 1 |

第一部分 通过工会代表职工的利益

| | |
|---|-----|
| 鲁道夫·特劳普-梅茨(Rudolf Traub-Merz) | |
| 中华全国总工会:结构、职能与集体谈判所带来的挑战 | 11 |
| 岳经纶 | |
| 中华全国总工会:一个关键的劳动政策行动者 | 47 |
| 乔 健 | |
| 中国特色的三方协调机制:走向三方协商和社会对话的 第一步? | 55 |
| 孔祥鸿 | |
| 论中国工会的自身建设与改革 ——兼论用法制化、民主化手段解决工会主席角色冲突问题 | 68 |
| 景跃进 | |
| “义乌模式”与中国特色的劳动维权 | 76 |
| 许少英 陈敬慈 | |
| 中国工会改革的前景:以沃尔玛和本田为例 | 88 |
| 陈佩华 | |
| 在产业民主缺失的背景下:中国和越南的产业冲突 | 103 |
| 杜琼枝(Do Quynh Chi) | |
| 越南的非正式劳工行动主义与产业关系改革的前景 | 125 |

| | |
|------------------------------|-----|
| 李胜熙 (Sung Hee Lee) | |
| 韩国工会代表与工人代表组织体系的转变····· | 143 |
| 沃尔夫冈·多伊布勒 (Wolfgang Däubler) | |
| 工会作为工人的代表:以德国为例····· | 152 |

第二部分 职工在工会以外的基层利益代表

| | |
|---------------------------------|-----|
| 冯同庆 | |
| 中国职工代表大会制度综论····· | 163 |
| 杜琼枝 (Do Quynh Chi) | |
| 越南的工作场所咨询机制····· | 174 |
| 裴圭植 (Kiu-Sik Bae) | |
| 韩国通过无工会公司里的劳资理事会实现产业民主····· | 185 |
| 沃尔夫冈·多伊布勒 (Wolfgang Däubler) | |
| 企业与公司层面工人的代表:选举产生的代表及其法律地位····· | 198 |

第三部分 企业社会责任与职工利益

| | |
|-------------------------------|-----|
| 莱茵加特·齐默尔 (Reingart Zimmer) | |
| 企业社会责任将有助于改善劳动条件吗?····· | 209 |
| 刘开明 | |
| 中国企业社会责任的现状与趋势····· | 221 |
| 潘毅 卢晖临 | |
| 富士康生产体制与学生工劳动力的新时代····· | 234 |
| 马仁·克诺勒 (Maren Knolle) | |
| 供应链的企业社会责任:通过对话与合作改善劳动条件····· | 249 |
| 陈慧玲 | |
| 惠普中国供应厂中的劳工权利培训····· | 263 |
| 作者简介····· | 276 |

前 言

中国的产业关系正在经历深刻的变化，这些变化是由改革所推动的；改革结束了对就业与工资确定的集中控制，重新引入了劳动力市场，并使有关劳动合同和工资的谈判变得极其片面。在社会主义指令性经济体制下没有集体谈判义务的工会，在新时代背景下遇到了挑战，要在市场条件下担当工人的代表，但同时继续处在党的领导之下。

为了更好地理解这些改革的方向，中山大学和德国弗里德里希·艾伯特基金会于2010年4月在广州联合主办了主题为“产业民主——构建和谐劳动关系”的国际研讨会。研讨会关注的是（通过工会或职工代表大会或其他机制实现的）工人利益代表的方法和手段，并通过把中国的发展趋势与德国、韩国和越南的利益代表形式相比较，把它置于一个国际的视角下加以讨论。

研讨会结束后不久，在中国发生了一波和工资相关的罢工潮。这些事件反映了只是专注于正式的工人利益代表结构这一视角的局限性。为了全面了解产业关系的发展动力，也需要考察非正式的劳工行动，诸如非正规的产业行动。为此，编者并未把本论文集局限在研讨会上所作的报告上，而是在此之外，还邀请了其他作者分析产业关系的更多方面，包括中国最近的产业行动。

中山大学社会保障与社会政策研究所与德国弗里德里希·艾伯特基金会想借此感谢所有参与本论文集的作者提供了有价值的论文。

最后，没有翻译的努力，本双语的论文集是无法顺利出版的。吴晓真女士把所有中文撰写的文章翻译成了英语；郑春荣教授把英语的文章翻译成了中文；詹姆斯·帕特森（James Patterson）为出版需要对所有的英语

文章进行了修改润色。他们的专业工作理应得到我们的赞赏。

我们希望本论文集将引起大家的阅读兴趣。

上海/广州，2011年6月

岳经纶 教授
中山大学社会保障与社会政策研究所所长
政治与公共事务管理学院副院长

鲁道夫·特劳普-梅茨 博士
德国弗里德里希·艾伯特基金会
上海协调项目办公室主任

引言

鲁道夫·特劳普-梅茨 (Rudolf Traub-Merz)

本论文集收录了若干有关产业民主^①的文章^②。

本论文集分析的中心内容是工人利益的代表，尤其关注中国的产业民主。鉴于各种体制常常不会自愿暴露其优势与劣势，因此需要进行国际比较，为此，另外三个国家里的工人利益代表的重要维度也是本论文集分析的对象。越南在从以前的社会主义计划经济国家向市场经济结构转型方面，是可以和中国相比较的，而德国和韩国是两个有着不同劳动关系方案的市场经济国家。

本论文集致力于三个基本问题：（1）工会如何代表企业里工人的利益？（2）存在着何种其他形式的、拥有制度化支持的企业层面利益代表机制，它们又是如何运作的？（3）在没有工会或其他工人利益代表制度性规定的情况下，企业社会责任作为一种资方自愿的战略，能否考虑工人的利益？

任何对资本主义国家市场经济体制进行批评性分析的方案必须以雇主与雇员之间系统性的力量不对称为出发点。雇佣工人除了自己的劳动力，没有任何可以去谈判的资源，他们只能借助于集体行动才能抵抗得住雇主的力量。在这个意义里，工会是旨在形成一种反力的组织，其目的在于限

^① 产业民主的概念可以追溯到西德尼·韦勃和比阿特丽丝·韦勃的著作 (Sidney and Beatrice Webb, *Industrial Democracy*, 1897)。

^② 这些文章主要是中山大学和德国弗里德里希·艾伯特基金会于2010年4月在广州联合主办的、主题为“产业民主——构建和谐劳动关系”的国际研讨会上的报告。此外，充实了若干专门委托撰写的论文。

制工人们为了工作而相互倾轧竞争。

在这个意义里，工会的首要工作是非常明确的：它们试图化解或限制工人之间的竞争，以便阻止个体在追求工作过程中“竞次”现象的出现。倘若工会能够（为其会员）建立一个市场垄断联盟，以便与雇主谈判争取改善劳动与就业条件和提高工资待遇，那么它可以被视为成功的。

工会在集体谈判中面对雇主的方式在各国有着相当大的不同。德国是所谓的行业协议的主要代表（参见本论集中沃尔夫冈·多伊布勒的文章）。对于某个产业拥有代表垄断权的产业工会寻求统一的工资水平及其尽可能大的覆盖率。工会有着明确的格言：公司不应展开（向下的）工资竞争，而是应争取通过改进管理和技术，来改善它们的市场优势。但是，即使在德国，行业协议覆盖范围也是不完整的，而且，越来越多的公司不属于（或不再属于）雇主组织，由此不受行业集体协议的约束。倘若工会不能使这些公司（无论它们是退出了雇主协会，还是起先就不是雇主协会会员）与行业的工资水平保持一致，工资竞争就会扩散，工资水平由此将下降。

企业工会是一种更为低效的、预防工资竞争的方法。它们通常能够在一家公司内部建立一种统一的工资标准，但是，它们频繁地在为各家公司间的工资竞争加温添火，可能会与资方就工资削减达成一致（让步谈判），这将使它们自己的公司处在优于竞争对手的有利地位。

在韩国，工会若干年来试图用行业协议取代企业协议，但到目前为止，仅取得了部分成功。如今，以企业为导向的工会面临一种新的形式的竞争。“一家企业，一家工会”的原则成为了过去。虽然一家公司内只允许有一份集体协议的原则得到了保留，但是，如今，相互竞争的工会可以在一家公司里吸收会员，并根据其会员的规模而相应地在工资谈判中拥有发言权（参见李胜熙的文章）。工会的多元化到底是增强还是削弱了工人的谈判地位，这还有待观察。

在社会主义经济体制中，雇主与雇员之间的对立被部分取消或移位了。当雇员有权获得终身工作，而且工作与子女、健康和老年等基本社会保障联系在一起，就像在大约 1955—1995 年的中国城镇中，此时，劳动力市场解体了。但是，在中央管制的经济体制中，有关工资水平的分配冲突依然存在，且会导致集体行动。企业内的共决机制和灵活实施国家的工资指导方针是协商一致解决这类冲突的机制。

中国和越南都曾经历集中化的劳动力配置，直到两国在 20 世纪 90 年代引入市场经济改革为止。工资的形成机制以及工会的任务也随之发生了转变。本论文集中的关键讨论之一是，工会以何种方式以及在何种程度上能够重新履行其在社会主义计划经济体制下被废弃的职能，即作为争取增加工资和改善劳动条件的谈判者，以及被雇主和雇员认可为一个合法的集体谈判代理人（参见陈佩华、杜琼枝、许少英与陈敬慈、孔祥鸿、鲁道夫·特劳普-梅茨的文章）。必须注意的是，无论在中国和越南，工会这一朝着集体谈判方向的职能重新定向是在工会的组织结构未进行实质重组情况下发生的，因此，也没有对它们与党和国家的联系进行重新定义。无论中国的中华全国总工会还是越南劳动者联合总会继续是执政的共产党的群众组织，并在其领导下行动。

根据列宁的“民主集中制”原则组织起来的工会能否同时做到以下两项职能：为党和国家的利益服务以及谈判争取增加工资与改善劳动条件？本论文集中文章对此的观点是有分歧的。被广泛接受的一个观点是，大多数中国的——以及越南的——企业层面的工会被资方虏获了：它们只是存在于纸上的工会，没有清晰可辨的改善劳动条件或谈判争取增加工资方面的记录。但是，在有关前进的道路这一问题上，各位作者看法不一。某些作者认为工会贴近党和国家是有利的，因为它提供了一个平台，在这个平台上面可以建立一个广大的社会利益的联盟，以改善劳动条件（参见本论文集景跃进有关知名的“义乌模式”的文章），而其他作者则主张，通过合法的基层选举或通过提供空间给企业层面工会的组织自主性来重新建立工会与工人之间的联系，是实现真正集体谈判的一个先决条件。

工会不只是集体谈判中的伙伴，寻求在与雇主的直接谈判中改善劳动与就业条件。它们也试图影响政府的政策，作为面对国家（也包括议会）的游说团体和压力集团，以求制定更好的有关健康与安全以及就业保护的法律法规。它们也参与产业范围或全国范围的三方咨询，在其中，雇主、工会与国家（劳动部）寻求劳动与就业条件订立的广泛一致。中华全国总工会在 2008 年劳动合同法的修订过程中取得了一次重要的胜利（参见岳经纶的文章）。这些任务的履行同等地依赖于工会在组织上和政治上接近政府和执政党（参见乔健、岳经纶的文章）。

在许多国家里，劳动关系以二元制为特征。有关劳动条件与就业条件和工资的集体谈判由工会实施，除此之外，雇员通过不同的渠道享有在企

业里的咨询权或共决权（参见裴圭植、杜琼枝、沃尔夫冈·多伊布勒、冯同庆的文章）。这些工作场所的权利大多写入了法律中，对所有企业有约束力，或至少对特定规模的企业具有约束力。工会的谈判权主要针对企业收益的分配，因此自然存在着一个冲突框架，而咨询权与共决权则是针对公司的运营。其想法是保护工人免受资方做出的不公正决定（诸如下岗），鼓励工人们积极认同工作场所（及其雇主），使得工人们能够为了自己的利益以及公司的利益，在生产过程中尽可能发挥其能力。在工作场所的权利的表达可以是非常不同的，从比从公司管理层获取（例如有关即将进行的投资的）信息的权利略微多一点，到迫使管理层在做决定前听取工人意见的咨询权，再到在某些情况下的某种否决权，后者意味着，管理层的决定只有在工人方同意情况下才能实施。反之，这些参与权利在组织上的实施也可以采取多种形式。在某些国家，它们是由工会行使的；在许多其他情况里，这些权利被赋予一个由全体职工选举产生的企业职工委员会。

制度上的二元制在德国最为显著（参见沃尔夫冈·多伊布勒有关企业职工委员会的文章），在德国，工会在企业里并无正式地位。虽然工会开展工资谈判（企业职工委员会未被允许从事工资谈判），但是它们在企业的共决中无发言权^①，因为共决权保留给了由全体职工选出的企业职工委员会。工会的影响必须非正式地通过在公司里担任候选人的工会会员来行使。事实上，大多数企业职工委员会委员是工会会员，但是（非正式的）工会影响力仍然是受到限制的，原因是企业职工委员会仅仅行使职工的授权。

在中国，职工代表大会^②与工会在机构上是相互交织的（参见冯同庆的文章）。企业工会充当职工代表大会的秘书处，领导着日常业务，并在职工代表大会开会时（通常每年一次）在设定议程方面拥有主导的发言权。在工会“休眠”的地方，职工代表大会也通常处于“休眠”状态；在工会积极作为的地方，职工代表大会追随工会的政策方针。中国经济体制向私有企业的开放削弱了职工的制度性代表。职工代表大会继续是国有企业的强制性机构，而私营部门可以自由地选择其他咨询形式。

^① 例外的是有关大型公司监事会的特殊规定，在其中，工会有权享有席位（参见沃尔夫冈·多伊布勒的文章）。

^② 在较大型公司，职工代表大会有一个选举产生的委员会。

越南经历了某些类似情况。正式的企业工会大部分未能充当表达工人关切的渠道。鉴于法律机制未有改变，而劳动争议呈现增长态势，雇主被迫启动新的劳资合作形式。这些变化通常遵循一种典型的方式发生：冲突、咨询与谈判，然后是对话的制度化。如今，有必要设立一种针对工作场所咨询的新的法律框架，以便无论有还是没有工会组织，赋权工人有关工作场所议题的知情权以及与雇主的咨询权（参见杜琼枝有关工作场所咨询的文章）。

分清工会与其他形式的工作场所双边咨询机制之间的职能管辖权有时是艰难的。没有工会组织的企业里的工资谈判就是一个恰当的例子。在韩国，雇主虽然没有法定义务，但却为所谓劳资理事会中的工资谈判开辟了空间（参见裴圭植的文章）。这些公司里的工人自然欢迎这一发展状况，但是，工会把它看做雇主将其排斥在外的一种战略。类似的职能重叠问题也存在于其他国家。中国允许在没有工会的企业里，由选举产生的工人委员会与资方进行谈判。但是，它们被要求接受一名来自上级工会的代表，由此避免工资谈判在工会的作用范围之外发展。在越南，在没有工会的企业里的谈判模式是新的劳动法改革的一项关键挑战（参见杜琼枝的文章）。甚至在德国，虽然有着严格的法律规定，企业职工委员会可能会走出它们的领地，并扮演某种谈判的角色（某些人会说，企业职工委员会超出了法律规定）。这种情况可能发生在当工会在行业协议中接受例外条款时，这些条款后来被公司在极端经济困难情况下用来在企业层面与企业职工委员会就工资削减进行谈判（让步谈判）。

尽管工会对改善劳动与就业条件以及确保体面的工资水平是重要的，但是，在许多国家里，工会与企业职工委员会勉强达到一半雇员多一点，在许多情况里覆盖面要明显小得多^①。在这些背景下，国家（政府）连同其规制手段，成为了保护工人利益的最重要行为体。这通过有关工作时间的法律规定、有关职业健康与安全和社会保障的雇主义务的规定以及有关最低工资的规定（它旨在避免工资水平崩溃）来实现。主要的困难在于适

^① 在德国，刚好一半以下雇员由企业职工委员会代表，而集体协议保护的雇员刚好一半以上。大型公司大多拥有集体协议和企业职工委员会，而大多数中小公司两者皆无。在韩国，劳资理事会的比例是很高的（涵盖70%以上的企业），而工会的存在比例是相当低的（只有10%的雇员是工会会员）。

当的水准的建立以及对遵守情况的监督。

在南方国家，工会弱且国家对劳动保护的规制水平低，它们几乎没有力量来抵抗许多跨国公司在它们那里设厂，并运营在一个不人道的剥削基础上。但这一做法在 20 世纪 90 年代遭到了这些跨国公司来源国公众的批评。作为对此的回应，形成了企业社会责任的方案。想法是，公司管理层自愿接受一个行为准则的约束，并承诺遵守劳动条件方面的最低标准。有关企业社会责任的讨论导致了不同意见（参见莱茵加特·齐默尔的文章）：这类义务是否应该仍然是自愿的，还是应采取合同方式，由此使之法律上可强制执行？要遵守的最低标准应该只是反映法律规定的最低水平，还是应该超出法律最低水平，并面向包含在国际劳工组织标准中的国际劳动法？是否法定最低工资应作为一项有效措施，即使它们不能使体面的生存成为可能，还是应当把一种最低的消费水平拿来作为依据？自愿的义务是否只适用于母公司，还是所有公司单位，甚至包括供应商？倘若“对外采购”会导致劳动条件的降低，它是否就应该被禁止？对企业社会责任遵守情况的监督是否应由独立的机构或工会来实施？工人们是否只将被赋予物质上的最低标准，还是也应在公司议题上拥有参与权利？

今天，企业社会责任是许多大型国际公司在社交礼仪上必需的，它们为了西方消费者的利益，挥舞它们产品和服务的企业社会责任证书（参见刘开明的文章）。事实上，有很多案例表明，给予雇员的最低标准与参与权利的提高，可以导致一种双赢的结果。不仅能取得劳动生产率上的收益，而且，包含在社会投资中的成本并不会导致竞争力的丧失：工资的提高和利润的提高携手并进（参见马仁·克诺勒的文章）。因此，旨在确保规范遵守的监督审核应补充以旨在提高劳动生产率的项目（参见陈慧玲的文章）。但是，大量的企业社会责任只是花言巧语。甚至于像富士康（它很可能是在中国的最大的私营企业）这样的全球性公司，公开声称推行企业社会责任，并与其国际上的顾客（如苹果公司）受到特别的公众审查，却继续忽视法律标准，或利用法律上的漏洞，通过削减工资来追求更高的利润（参见潘毅、卢晖临的文章）。企业社会责任可能可以在一个未规制的劳动环境里提供有利条件。但是，与法律上落实的、其遵守情况得到监督的劳动标准相比，以及与集体代表工人利益的工会相比，企业管理层自愿的行动应有所保留地加以接受，且仅具有次等重要性。

在中国南部，2010 年 4 月本田公司的罢工引发了一场席卷数百家公

司的罢工潮。这些罢工是有关工资的罢工，代表了传统意义上的利益冲突，并在学者圈内引发了有关中国的产业关系是否达到了一个转折点的争论。这些事件（参见许少英与陈敬慈、鲁道夫·特劳普-梅茨的文章）证明，在分析产业关系的过程中，光是分析利益代表的正式结构是不够的：非正式的工人行动也必须纳入分析之中。

中国的工资罢工总体上跟随了越南的罢工模式，即不是工会在集体谈判的背景里号召起来罢工，相反，罢工是职工的自发行动，而且争取增加工资的谈判主要在罢工委员会与相关的企业管理层之间展开。工会要么被排斥在外，要么作为双方之间的调停者，试图提出一种解决方案。自此之后，在中国爆发了有关工会未来角色的一场重要的改革讨论（参见孔祥宏、许少英与陈敬慈、陈佩华、鲁道夫·特劳普-梅茨的文章）。工会是否只是劳资双方之间的中间人，在产生冲突的过程中进行调停，还是应把它们的命运与工人们绑在一起，为了工人的利益展开工资谈判？

劳动关系不能脱离政治经济体制而存在，不能被看做是孤立的。劳动关系既影响劳动生产率和工资成本，也影响收入分配、消费以及外贸关系。中国有关改变经济增长模式的讨论也是一场关于新的工资政策的讨论，因此，不管人们是否愿意，它也将是一场有关改革产业关系以及重新定义工会角色的讨论。

第一部分

通过工会代表职工的利益

中华全国总工会： 结构、职能与集体谈判所带来的挑战

鲁道夫·特劳普-梅茨 (Rudolf Traub-Merz)

在中国，中华全国总工会（ACFTU）是唯一合法的工会组织，它于1925年建立，数十年来经历了许多变化。1949年以后，它根据社会主义指令性经济的需要进行了重组，并成为了党领导工人的“传输带”。1978年又是一个转折点，当时中国开始了改革开放过程，伴随着来自农村经济的剩余劳动力的产生，逐步重建了劳动力市场。自那以来，所有层面的产业关系体系经历了意义深远的变化，与此同时，中华全国总工会的传统职能受到了挑战。

面对私营企业回归方向所进行的产业关系调整过程，是在中国共产党和中华全国总工会维持其传统联系以及中华全国总工会继续充当党和国家的一种延伸体的背景下发生的。这样一种关系的未来，存在着许多问题。鉴于争取增加工资的劳动抗议行动和罢工的加剧，中华全国总工会面临着一个困境：每当劳动争议发生的时候，它是应该站在工人一边，还是应充当一种调解力量？

中国共产党与中华全国总工会之间的关系以及中国工会组织在产业关系中的职能对中国政治经济的发展有着显著影响。本文把中华全国总工会作为分析的焦点。在简单回顾其1949年前的历史（第一部分）之后，本文考察社会主义指令性经济体制下产业关系的变化，分析工会的组织特征以及它们与党和国家互动的方式（第二部分）。第三部分描述产业关系对1978年后围绕着流动工人与通过公共部门改革逐步形成的劳动力市场的

适应，而第四部分涉及中华全国总工会在私营部门开展组织活动的战略。调解与游说是中华全国总工会的关键职能（第五部分），但是日益增加的劳动争议，尤其是工资罢工正在给中国工会带来新的挑战（第六部分）。最后，本文第七部分评价，在何种程度上不间断的干预可以作为围绕着正式工会组织建立集体谈判的成功战略。

一 中华全国总工会在 1949 年前的发展历史

工会在中国的起源可追溯到 20 世纪初，当时孙中山领导了一场反抗清皇朝以实现经济现代化和政治改革的斗争^①。在一个世纪的帝制之后，新兴工人运动毫无困难地对民族主义做出了响应，许多工会作为民族主义运动的主导力量，在组织上与孙中山的国民党相联系^②。虽然它的经济斗争关注于争取更好的工资和劳动条件，但它开始采取与不同政党组建竞争联盟的策略，尽管国民党一直到 20 世纪 20 年代初仍是主导力量。随着 1921 年中国共产党的建立以及共产党干部大力参与工会组织工作，这一切彻底改变了。从那时起，大量的工会组织方面的成就得益于中国共产党。正是中国共产党建立了中国劳动组合书记部，以便领导 1921 年 8 月 11 日上海的工人运动。从这一次行动开始，中国共产党领导的工会在组织上逐步靠拢，开始建立一个伞状结构。1925 年 5 月，第二次全国劳动大会在广州召开，有代表着 54 万名工人的 277 名代表出席，并通过了《中华全国总工会总章》（Lee 1986：8）。中华全国总工会由此产生。

在 1922 年和 1927 年之间，工会的组织活动非常活跃^③，中国共产党对工会运动的领导也同样活跃。工人运动大幅壮大，尤其在三个工商业中心，即广州、香港和上海，但是在其他城市（诸如武汉）也取得了某些组织工作上的成功（Lee 1986：12）。

1927 年是中国政治与劳工历史的一个转折点。在 80 万工人大罢工的

① 中国最早的现代工会之一是 1906 年成立的广东机器工人工会。

② 1911 年革命结束了清皇朝，这部分是通过上海的工人罢工实现的。但是，成功很短暂。1912 年，孙中山就被迫交出政权。接替的军阀政府试图建立一个新的帝制，使得中国陷入战火和军阀割据统治之中，在这期间，早期的工会运动面临着受限制的劳动条件。

③ 1927 年 6 月 27 日召开的第四次大会已经有 420 名代表，他们代表 290 万名工人（Lee 1986：12）。

支持下，中国共产党在3月21日组织了一场武装起义，旨在建立一个统一战线政府。但是，蒋介石——他在孙中山1925年逝世后接过了国民党的领导权——破坏了统一战线^①。民族主义国民党的领导人出卖了它的盟友，命令杀害数千名中国共产党干部和工会人士，而不再和中国共产党联合管理解放的城市。所有中国共产党领导的工会被禁止，并被忠实于国民党的黄色工会所取代。

上海“4·12”大屠杀摧毁了共产主义工人运动（Perry 1995：Chapter 5）。蒋介石每到一处，就终结那里的左翼工会。根据数据，单单在1927年，就有13000名工会人士被杀害（Lee 1986：15）。在1927—1930年间，在其他城市发生了若干次工人起义，但是这些起义均失败了，中国共产党领导下的有组织的工人运动在国民党统治区域结束了（Lee 1986：Chapter 1）。许多幸存的工人干部被迫流亡。

随着不得不撤退至乡村，中国共产党面临了一种新的情况。农村地区的工业基础薄弱，对于中国共产党而言，工会活动不能获得和以前一样的突出地位。鉴于要在一个农业社会的政治经济结构中开展组织工作，中国共产党必须把其力量基础转向农民（Lee 1986：16—24）。

1948年，中国共产党在东北三省和中国北方的军事胜利成为了共产主义工人运动历史上的又一个转折点。随着中国共产党掌权并提供支持，第六届劳动者代表大会于1948年在哈尔滨召开^②。中华全国总工会在消失20多年后，重新建立（Lee 1986：28）。当中国共产党在全中国接过政治权力时，中华全国总工会变成了它与所有城市工人阶级联系的工会，并被赋予法律垄断地位。

二 中华全国总工会的职能与组织特征

1. 转变以适应社会主义角色

在1949—1957年间，中国工会运动彻底重组。中国共产党全部废除了被推翻的国民政府所实施的劳动法和政策。所有的工会活动集中在中华全国总工会之下，原国民党的工会被纳入了一个统一的结构之中（Lee

^① 中国共产党在斯大林和共产国际的压力下，接受了与国民党组成统一战线。

^② 总计邀请了518名代表，他们代表着283万名工人（Lee 1986：28）。

1986: 33)。实施与国民党工会的合并没有进一步的问题，但是在工会的新角色方面产生了摩擦。这些摩擦明显反映在有关必须遵循的组织模式（产业工会或地方工会）以及工会应在其实际工作中享有的自主程度的讨论中。有两次，中国共产党通过更换中华全国总工会的领导层，重新调整了中华全国总工会的政策^①。这些紧张关系部分地是与这样一个事实相关，即：开始时，劳动者面对的仍然是私营企业占主导的经济结构，而且，一直到1953年，罢工仍然是一种改善劳动条件的普遍手段。从1955年起，经济体系的一切“战略高地”被国有化了，中国共产党与劳动者之间的关系朝着履行国家工业化^②和建立社会主义指令性经济体系^③等新任务的方向重组了。

从那时起，产业关系经历了剧烈变化。新的劳动政策变成了向社会主义迈进的关键。这些政策集中在城市工人普遍的终身就业^④以及全面的福利保障^⑤之上^⑥，它们是围绕着企业建立并通过工作单位提供的，以及集中在一种更为平等主义的薪酬体系，以便把工资差别降至最低（Ngok 2008: 46）。劳动关系朝着社会主义就业原则的转变对中华全国总工会产

① 1951年的李立三和1957/58年的赖若愚和其他人。第二个事件是与“百花运动”以及反右倾运动联系在一起的。

② 中国遵循了苏联式工业化战略，它强调通过把投资集中在重工业，由此走一条经济发展的捷径。这种工业发展模式为国内消费生产有限的日用品，大幅依赖于对农业生产者的征税。但是，当大量的农业劳动者转去炼钢时，大跃进（1958—1960年）的结果成为了一场灾难，它连同恶劣的天气条件以及持续的高税收引发了大饥荒，在此期间，有数百万人被饿死。1961年，大跃进失败，重工业发展放慢，农业税重又下降。

③ 社会主义指令性经济体系是建立在城乡二元论基础之上。使城乡分离并允许把劳动力集中配置给工业的诸多手段之一就是1951年在城市地区、1955年在农村引入的户口制度。这一制度事实上禁止在没有得到政府当局批准情况下的移民，并成为了控制城市人口增长的关键。

④ 除了彻底废除城市劳动力市场并在城市国有企业中引入终身就业，还辅以内部移民的禁令。由此，人口增长在农村地区形成了劳动力压力，并成为农村公社的一个问题，但较少是城市就业的一个问题。

⑤ 鉴于当时在诸如大跃进和文化大革命等危机期间，经济极不稳定，人们可以质疑使用“全面的福利保障”这一概念是否妥当。但是，它无论如何反映了两件事情：一是国有企业里的城市职工由于其就业的战略特征而处于特权地位。由于集中分配工作，国家必须为就业添加所有重要的、维持一个有生产力的劳动力所需的社会手段，诸如教育、医疗和养老金等。在大饥荒期间，城市地区自然也遭受食物配给的减少。但是，大规模的挨饿主要局限在农村地区。

⑥ 在这里不可能区分不同的城市职工群体。城市职工占劳动力总数的比例可能反映在城市化比例上，这个比例在1955年时为14%。

生了影响,不仅在组织结构上,也在其职能上。

有四项最重要的原则应用到了中华全国总工会转变成其新角色的过程中。

- (i) 民主集中制与党的领导;
- (ii) 对应于产业工会,地方工会占主导;
- (iii) 关注生产的增长,而不是集体谈判;
- (iv) 工人参与通过民主管理进行。

限于篇幅,我这里仅简要评价其中的两项原则,另两项原则涵盖在后面的章节中。

• *关注生产和福利分配,而不是集体谈判*

伴随着国有化以及私营企业被国有企业取代,工会影响就业与工资水平的传统职能就变得过时,国有企业的职工被授予终身岗位,工资的确定变成了一项行政事务,贯穿整个经济体系均由中央确定,只留给企业极少的工资政策行动余地。

经济振兴与产量增加成为了党的领导层最重要的关切,而且随之,工会的角色从集体谈判上移开了。1953年,劳动者代表大会修改了中华全国总工会的章程,增加了一个前言,其中强调了工会的新关注点在社会主义企业上^①。这实际上终结了集体谈判,而工会变成了分配各种附加福利的中央机构。通过与企业管理机关紧密合作,它们被要求负责管理住房、卫生保健、残疾补偿、病假、产假、退休金以及其他福利^②。

• *通过民主管理实现工人与工会的参与*

如今,在不负责工资确定的情况下,工会被重构为管理层的伙伴。通过工厂管理委员会以及职工代表大会,建立了一种双轨的参与体系,以便把公司层面的行为体联系起来(参见本论集中冯同庆的文章;Phillion 2009)。管理层的、工人的、职工代表大会、工会以及党的书记的权利以及他们之间的互动在过去数年里发生了变化(Phillion 2009)。行为体之间

^① “因此,总工会最重要的目标如今转变为改善和增加生产”(Lee 1986: 49)。

^② 在有限方式上,这些福利是企业特有的,这形成了管理者、工会和职工之间的共同利益,即在与中央政府当局的谈判中去争取更多福利补贴。

的关系严重依赖于对集体所有制的解读、权力代表的特定类型以及赋予生产收益和劳动生产率增长的重要程度。在工人们被视为或他们自视为“工厂主人”的时光里，职工代表大会以及随之工会要求控制管理层的任命；而当工厂所有权被视作属于人民，则权力转移到了党和国家身上，它们可以把它们的权力彻底地委托给一家公司的党的书记或管理层。

数十年来，实践了各种形式的基层组织，而且，职工代表大会、管理层和党委的职责经常是重叠的。在 20 世纪 90 年代，公共部门改革重新大规模恢复私人资本投资和管理层自主性之前，一项基本原则构成了社会主义制度下所有合作计划的框架：公司层面的决策是受限的；无论是管理层，还是职工代表大会，均没权利作出对国有企业有约束力的决定。职工与工会的参与大多本质上都是咨询。它们有权从总经理那里获得有关企业经济状况的信息，而且可以批评管理层的决定并提出要求。可能最强有力的武器是拒绝总经理人选并要求换人的权利，但是，这一权利似乎很少被行使，只有在一家国有企业处在困境中和需要重组情况下才被运用（参见本论文集集中冯同庆的文章）。

2. 中华全国总工会：组织特征

考察中华全国总工会在过去 60 多年里的结构，人们可以惊讶地发现，尽管 1978 年以来经济体制发生了重大变化，但是中华全国总工会关键的组织要素却依然未变。^①当然，组织原则确实是最初设计来维持中国共产党对工会的领导权以及工会对职工的领导权。但是，早在实施指令性经济

^① 中华全国总工会的结构在 1957 年的全国代表大会上得到了明确，此后没有根本的改变，直到 1966 年年末，发起了一场反对中华全国总工会的激进运动。革命小组批评这个劳动组织“官僚主义”、“官僚作风”和“经济主义”。1967 年 1 月，文化大革命中的有关势力成功地关闭了这家全国劳动组织。大量工会被解散，随之还有工厂管理委员会和职工代表大会。中华全国总工会与工会的某些职能由在工厂里设立的“革命”小组和“革命”委员会继续承担。全国劳动组织的解体导致许多领域里劳动纪律的破坏，对生产产生了消极影响。于是提出了恢复全国性劳动组织的计划。工会的重建是在 1973 年宣布的，到 1973 年年末，所有省级总工会均恢复了（Lee 1986: 129）。中华全国总工会的重建部分是“四人帮”的计划，他们想要夺取对工会的控制并扩大他们的权力基础。毛主席的逝世以及“四人帮”被打倒也对全国劳动组织的恢复过程产生了影响。工会中的“四人帮”追随者被清除了。当 1978 年邓小平开启改革计划的时候，中华全国总工会得到了恢复。需要注意的是，工会是沿着以前就已经存在的同样的组织原则重建的，中华全国总工会又恢复到了它 1966 年前的情形，而没有大的变化。甚至在 20 世纪 90 年代和 21 世纪初经济改革开放已经全力展开之时，同样的组织特征继续主导着工会的实际工作。

体制期间,工会在平衡职工的利益与党和国家的利益过程中就遇到了相当大的困难。当私人投资者被允许重新进入中国的经济体系,以及当工会——虽然它的结构仍然是为了满足社会主义经济体制的需求——被要求在私营企业开展组织活动时,这些挑战急剧增加。为了理解这些矛盾,我们必须详细地分析中国工会的组织结构情况。

(1) 原则

中国工会的组织结构基于五大原则,它们写入了《工会法》^①和《中华全国总工会章程》:

- (i) 工会体系应是均质的,并由中华全国总工会负责;
- (ii) 中国共产党应领导工会,工会必须接受中国共产党的领导;
- (iii) 工会的各个组织层级应按照列宁的“民主集中制”原则相互关联,它使下级工会服从上级工会的领导;
- (iv) 工会应在各个层级上跟随党和国家行政机关;
- (v) 基层工会(企业工会)应具有双重会员身份,即是产业(行业或部门)工会和地方(区域)工会的会员,但是地方工会对应于产业工会,居于主导地位。

中华全国总工会的垄断地位写入了1950年的《工会法》,在1992年和2001年又得到了重新确认^②。但是,工会不能自行行使这一垄断权,而是在中国共产党的领导下^③。中华全国总工会在其章程中再次确认了中国共产党的领导^④。

正如前述,中华全国总工会声明遵循列宁的“民主集中制”作为其组织原则。这意味着,工会被安排在一个等级结构中,在其中,上级工会组织领导下级工会组织(Law on Trade Unions 2001: Art. 9)。《工会法》只是模糊提及了这一从属关系的含义,但是,《中华全国总工会章程》提供了一个清晰的操作性定义:“下级组织向上级组织请示报告工作”(ACFTU 2008a: Art. 9.6)。

① 1950年《工会法》,1992年和2001年修订。

② “全国建立统一的中华全国总工会”(TUL 2001: Art 10)。

③ “工会必须……坚持社会主义道路、坚持人民民主专政、坚持中国共产党的领导……”(TUL 2001: Art. 4)。

④ “中国工会是中国共产党领导的职工自愿结合的工人阶级群众组织”(ACFTU 2008a: General Principles)。

中华全国总工会在法律上的垄断地位也适用于新建立的工会。《工会法》允许在此前没有工会的企业里，倘若有 25 名职工集会并要求组建工会，就可建立一家新的工厂工会或基层工会。虽然这一条款可以被视作建立独立工会运动的一个途径，但是，实际情况并非如此，这是因为新建立的工会必须申请成为上级工会的会员^①。

• 产业工会或地方工会

产业工会与地方工会之间的关系应引起我们的一些关注。在 20 世纪 20 年代，中国共产党奋力争取产业工会的建立，以通过在整个行业建立团结和赢得支持来巩固阶级斗争。产业工会主义在 1949 年得到了重新确认，1953 年全国代表大会期间再次得到确认，并在 1956 年的一次执行委员会会议上得到了重申^②。

但是，在 1957 年，在中华全国总工会第八次全国代表大会期间，组织结构被（部分）颠覆了。虽然重新确认了双轨制，即把企业工会既与产业工会相联系，也与地方工会相联系，但是，主导模式的本质发生了变化。对企业工会的领导权被交给了（地方的）区级工会（Lee 1986：46—53），而且，产业工会的从属地位一直延续至今。

1957 年的转向（伴随着一场中华全国总工会领导层的清洗）对工会与中国共产党之间的未来关系有着重大影响。在有效的产业工会运动框架内，中国共产党将只能在最顶端对中华全国总工会实施领导，但在其他方面，领导权链将完全是工会内部的事情。这将会允许中华全国总工会在较低层级上自行决定运作上的自主权。运作上的自主权恰恰是 1957 年争论的内容。迈向地方工会形式将允许中国共产党把工会组织置于每个层级的横向领导之下。^③ 区级工会事实上受到中国共产党区委的领导。两种潜在可能相互竞争的监督方案由此被安排入一种新秩序。在处理地方工会事务中，中华全国总工会对应于地方的党的组织结构而言，处于次级地位。每

^① “基层工会、地方各级总工会、全国或者地方产业工会组织的建立，必须报上一级工会批准”（TUL 2001：Art. 11；也请参见 TUL 1992：Art. 12 and TUL 1950：Arts. 2 and 13）。

^② “为了增强产业工会，此次会议上决定，地方工会不应领导产业工会的地方分支，倘若后者已经受相关的产业工会全国委员会领导”（Lee 1986：53）。

^③ 横向领导的机制与列宁提出的“民主集中制”原则相抵触，因为根据后者，上级机关的一切决定都对下级机关具有绝对的约束力。

当地方上党的干部的观点不同于中华全国总工会所表达的观点,那么,前者很可能占优势地位。在解放前,产业工会运动之所以被视作更好,是因为工会必须同一个“已建秩序”作斗争。但是,当“工会的主要职能是支持已建秩序的时候”(Lee 1986: 34),产业工会被证明不是那么有利,因此被地方工会主导的原则所取代。

(2) 干部:拥有双重职位

选举是中华全国总工会与中国共产党之间关系中的一个关键组成部分。《工会法》在应如何组织选举方面,表述有些不够明确,把操作性细节留给了工会。《中华全国总工会章程》确认,各级领导必须从下至上选举产生,选举采用无记名投票方式,而且各级领导应基于一个“必要的授权”作为。

这一对向选举人问责的着重强调与上级工会的纵向领导相抵触。这一矛盾的解决是朝着有利于纵向领导的方向,即通过给予上级工会否决权:“工会基层委员会、常务委员会和主席、副主席以及经费审查委员会的选举结果,报上一级工会批准”(ACFTU 2008a: Art. 27)。

除了法规与意识形态上的领导权,对操作性事务的控制也借助于人事政策来保障。在工会的每一个行政级别,大多数工会领导均同时在同级的党委、政治协商会议、人民代表大会或政府中担任职务。目前的中华全国总工会主席是政治局的委员。在2006年较高级工会的9634名主席或副主席中,有近80%的人(7687名)同时也担任一份政治职务(Chinese Trade Unions Statistical Yearbook 2007: 95)。在向2008年全国代表大会提交的一份特别报告中,中华全国总工会宣布,干部政策得到了增强;在2008年7月,36个省总工会中有34个,其工会主席被授予了同级政府和党组织领导副职的地位(ACFTU 2008b: 1)。

(3) 一个六级模式

中国的工会等级由六级构成。紧随全国性组织,即中华全国总工会的是四级地方工会,从省到镇和次行政区。最下层级的是初级工会或基层工会(参见表1)。

表 1 中国工会的组织结构 (2006 年)

| 组织层级 | 工会数 | 全职工会干部 | 兼职工会干部 |
|------|---------|--------|--------|
| 全国 | 1 | | |
| 省 | 31 | | |
| 市 | 333 | 99674 | 236792 |
| 县(区) | 2860 | | |
| 镇与次区 | 22000 | | |
| 基层工会 | 1323965 | 443112 | 483990 |

来源: Chinese Trade Unions Statistics Yearbook, 2007: 67, 88, 90.

(4) 税收与公司利润为工会提供经费

中华全国总工会是一家基于会员关系的组织。会员的会费为其工资总额的 0.5%。但是,到目前为止,最重要的收入来源是一项工会活动经费:有工会的公司^①支付 2% 的工资总额作为工会活动经费,无论其会员数如何。此外,较高级工会可能有商业投资,并以租金收入或利润形式获得收入。政府对中华全国总工会的补贴是另一项收入来源。

中华全国总工会未公布包含详细收入与支出的账目表。在 2007 年,其在全国范围从 2% 的工会活动经费中获得的收入达到 2260 亿元人民币,刚好是 2002 年同一收入来源的两倍多一点 (ACFTU 2008b)。图 1 概要描绘了该收入是如何在工会的各个层级之间分配的。

在收入方面,同样,中华全国总工会是某种在西方被称作“黄色工会”的组织。会费收入的比例自然低于 20%,很可能甚至低于 10%。在这一背景里重要的是与企业之间的认可协议,毕竟工会从企业那里获得了工会财政收入的大部分,即 70%—80%。中华全国总工会是靠税收融资的,通过行政命令维持其物质收入^②。

(5) 工会干部作为公务员

看一下工会干部的就业地位,就进一步揭示了党和国家对中华全国总

^① 在某些省份,例如江苏省,该征收方式应用于所有的公司。无工会的公司支付一种所谓的“工会预备费”。

^② 从财政视角看,倘若其所有会员都离开该组织,也将没有多大差别。

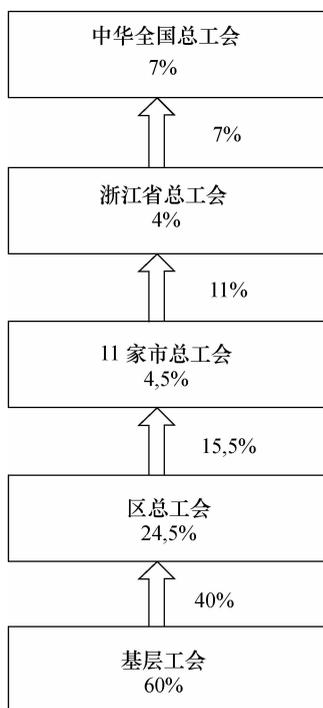


图1 2%工会活动经费的分配（浙江省）

工会的领导。工会干部不是与其工会（作为其雇主）订立有个体劳动合同，而是属于公务员系列。即使他们不是严格法律意义里的国家雇员，因为他们未被列出在《公务员法》中^①，但是，他们依据应用于党的群众组织机构及其人员的行政规定，被类似于公务员对待^②。中华全国总工会是“行政等级”的一个部分，这有着重要意涵，包括适用公务员的处罚规则。工会的工资标准遵循部委的工资标准，工会干部的薪水不是来自于中华全国总工会的基金，而是来自于国库。此外，工会干部和其他公务员一起参加行政、政治和技术培训。为此，在工会内部如何处理劳动关系和部委机

① 《中华人民共和国公务员法》，2005年4月27日发布。参见 http://www.gov.cn/flfg/2005-06/21/content_8249.htm。

② 中共中央组织部：《工会、共青团、妇联等人民团体和群众团体机关参照〈中华人民共和国公务员法〉管理的意见》，2006年8月26日颁布。参见 <http://www.yimendj.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=4079>。

构里如何处理劳动关系之间没有多大差别。工会在管理它们的人事方面自主权有限，对其员工的职权也有限。与此同时，工会雇员不大可能形成一种作为工会代表的“团队精神”，而是很容易被调任党和国家的其他职位。从诸如法律垄断地位、税收融资、领导的挑选与控制、薪酬支付以及参照公务员管理等组织特征来判断，相当清楚的是，中国工会与西方国家工会毫无共同之处，而是作为在党领导下的国家代理机构设立的。

三 终身就业的结束：1978年后 劳动力市场的出现

1. 从公共就业到私人就业

1978年标志着中国一个新时代的开启，引入了重大改革，它导致了经济与社会的迅猛转型。这些迅猛的变化主要是一系列旨在鼓励财政与经济分权化和经济活动市场化和私有化的国家政策的结果。此外，社会主义就业政策退出了，由此，一个劳动力市场建立了。

图2提供了关于三类雇主方面的就业发展情况的概览。这三类雇主是：（1）城市的国有企业，（2）地方政府所有的乡镇企业，以及（3）私营企业。该图说明了劳动力市场的演进情况，并表明了社会主义就业政策被以合同为基础的就业所替代的程度。

劳动力市场首先在农村地区出现。在从解体的公社（1978—1980年）接过领导权之后，地方政府当局向所谓的乡镇企业投入了大量资金，并大幅利用其所在区域的农村剩余劳动力。在短短数年内，1亿农民离开了农庄，而成为乡村企业里的雇佣劳动者。

第二个劳动力市场是与出口加工区的发展相联系的。随着逐步取消私人投资禁令以及对农村劳动力身体限制的消除，劳动力市场发展了。中国在最近数十年里惊人的工业化严重依赖于私营部门出口加工区。它们是1980年在深圳启动的，从那里扩散到珠江三角洲的其他地区、长江三角洲地区以及沿着东海岸的其他省份。在20世纪80年代和90年代早期，就业的影响还不显著，但是，当用于出口加工的私人投资以及其他经济活动发展加快时，数千万农民变成了东海岸工厂里的流动工人。如今，私营企业是城市经济中占主导地位的雇主。

第三个劳动力市场是从城市里的国有部门的萎缩中发展起来的，这一

萎缩分两个阶段发生。在 1986 年，国务院引入了劳动合同，颁布了《国营企业实行劳动合同制暂行规定》。这建立了一个城市的劳动力市场，这是因为国有企业如今被允许雇佣固定期限的新员工。对于国有企业中的合同工以及所有那些加入私营企业的工人而言，社会主义“铁饭碗”——终身就业的一个代名词——如今成为了过去的事情。

最终的推动随着 1995—2002 年间公共部门的改革而发生。有 5 万多家国有企业被私有化、合并或破产，有 5000 万名工人下岗^①。

2. 社会保险的覆盖范围：流动工人大部分被遗忘了

这三种就业类型不仅雇主各不相同，而且在社会福利法律的适用方面也有所不同。劳动合同的引入实际上终结了某些公共部门工人获取基于公司的社会福利。为了补偿这一工人群体，从 20 世纪 90 年代初开始，政府逐步引入了由国家管理的、以缴纳保险费为基础的社会保险计划。大体上，整个公共部门转换到了新的模式上，由此保险责任涵盖失业、工伤事故、健康与退休。这些保险计划也向私营部门开放。

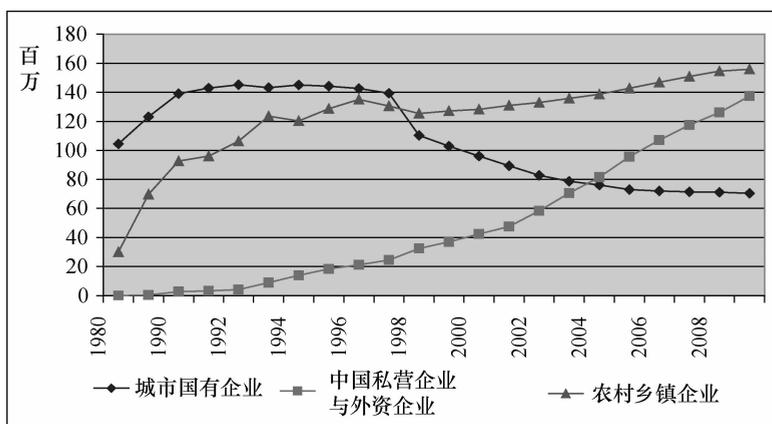


图 2 中国企业里的就业状况 (1980—2009 年)

注释：城市国有企业指国有与集体所有企业。

来源：China Statistical Yearbook 2010；Table 4. 2.

^① 某些下岗工人能够在私营部门找到一份工作，但是，许多其他下岗工人被迫提前退休或寻找从自主创业中获得收入的机会，由此带来了城市非正式部门的发展。

但是，社会保障计划不是全国范围进行管理，而是遵循财政分权原则。行政区和城市负责管理社会保障计划，由此流动工人被严重晾在一边。在许多情况下，地方政府并不坚持要求地方上的雇主、尤其是它自己的乡镇企业必须缴纳保险费。在缴纳了社会保险费的情况里，主张福利的权利也受到严格限制。没有建立转移支付体系，以便使社会福利能够在各个地方政府单位之间“携带”。每当流动工人离开工作并搬走，他们就失去了所有的社会权利。有些城市甚至省份后来引入了允许流动工人无论缴纳多少保险费均可提款的社会保险计划。但是，雇主缴纳的保险费则留在地方政府（CLNT 2011），因此，实际上是一种地方税。

社会福利的管理是与户口体制相挂钩的；户口体制把人们获取公共物品和服务的权利限定在他们的出生地。结果是，社会保险仅覆盖在城市里登记的雇员：那些不在原登记地工作或退休（这尤其针对乡镇企业的工人以及从农村到城市的流动工人）事实上被忽视了^①。

人们可以辩解说，基于户口体制的社会保障体制并不完全是歧视性的，因为农村工人保留了返回到其乡村并开发土地工作的终身权利。因此，无需为流动工人建立一个与雇佣劳动相挂钩的社会保障网络。但是，这一特殊的安排是乡镇企业和私营企业等取得成功的一个主要原因。若社会保障的福利不是工资包的组成部分，那么这个劳动力市场就意味着较低的工资水平。这一基于一种歧视性社会保险政策的低工资政策仍然在运用^②。

^① 《人民日报》在2008年报道，只有15%的中国流动工人拥有一份政府发放的退休金（参见CLNT 2011）。

^② 流动工人的工资比有着城市户口的工人的工资低20%—50%（例如参见OECD 2010：167）。“甚至在以市场为导向的改革实施25年之后，户口体制的续存仍是中国流动工人与城市中当地工人之间工资差别的原因所在”（Cai Fang *et al.* 2005：43）。一部新的社会保障法在2011年7月1日生效。该法的目的在于把各种社会福利计划综合到一个共同的管理机构之下，并承诺建立一个全国范围的共享体制。这将使得社会保障权利和福利可携带。但是，该法未具体说明，一个全国性的共享体系应如何建立。

四 在私营部门中的组织活动： 运动、战略与结果

社会主义就业政策的终结是以碎片化的方式发生的。对于最初 15 年而言，中华全国总工会忽视了在农村地区发生的情况，只是当改革最终冲击了公共部门，它才意识到新的现实。终身就业和福利政策的终结，结束了工会在职能上在政治经济体制中的嵌入性，并使之陷入一场认同危机。大面积下岗人员包括工会干部，对工会的会员关系和财政能力具有剧烈影响。在四年里（1997—2000 年），1700 万名会员从登记册中消失了。在这些年里，中华全国总工会受到了边缘化的影响，无论是职能上还是组织上。因此，在一个如今重新以私营部门为导向的政治经济体中，需要对中华全国总工会进行重新定位。建立在社会主义原则基础上的工会如今被要求在资本主义经济中把工人组织起来。所使用的战略导致了工会机构的大幅扩张，但是在私营企业中工会的存在是空洞的乃至没有意义的。

1. 会员数的飞涨

图 3 描述了令人惊讶的发展情况。在 2010 年年底，中华全国总工会拥有的会员数为 2.29 亿，而在 1999 年，会员数还仅为 8700 万：仅仅 10 年的时光，工会吸收了 1.4 亿新会员，无论用何标准衡量，均是一个惊人的数字。结果是，中华全国总工会的会员数超过了国际自由工联的 1.69 亿全球会员数。

会员数的推动力一般说来直接面向私营部门，但是有两个事件值得特别关注。当中华全国总工会开始加速运作为一个城市组织的时候，在 1948 年农村工人被禁止入会（Lee 1986：29）。但是，2003 年的中华全国总工会的第十四届代表大会纠正了这一规定，把工会向流动工人开放（Grassi 2008：13）。在短短数年里，流动工人的工会会员数增长到 7000 万（2007 年）。

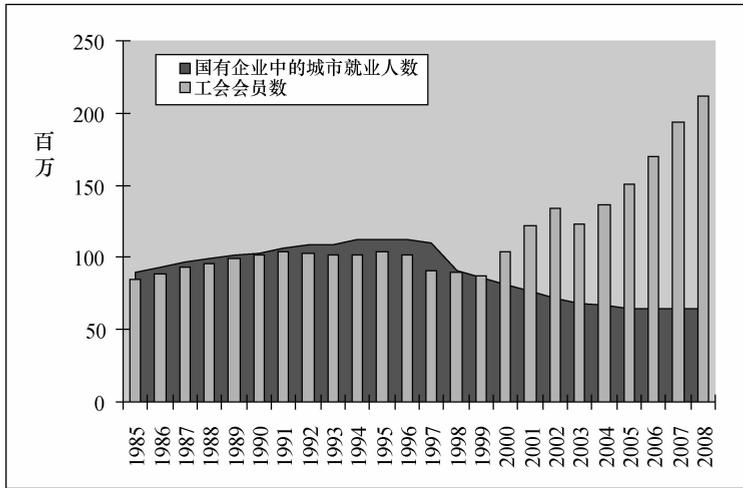


图3 在国有企业中的城市就业人数与中华全国总工会会员数 (1985—2008年)

来源：China Statistical Year Book (2010: 118, 885)。

外国投资者，尤其是来自于亚洲和北美洲的外国投资者以它们的反工会立场而知名，许多外资企业自然反对在其企业里建立工会的想法。在2006年3月，党的领导层对企业和中华全国总工会施加压力，当时发出了明确的“加强外资企业党建和工会建设”的号召 (Liu 2008: 7)。在胡锦涛主席发出号召两天后，中华全国总工会设定了到2006年年底在60%以上的外资企业、到2007年年底在80%以上的外资企业建立工会的目标 (Liu 2008: footnote 10)。

财富500强企业获得了特别关注。在沃尔玛勉强屈服于压力之后，其他知名的反工会的公司，如戴尔、柯达、麦当劳紧随其后。在2008年，中华全国总工会宣布，在全球500强企业里有483家在中国投资，其中有82%的企业建立了工会组织 (ACFTU 2008b)。

表2概括了各个部门的会员数和工会密度。这些数据中的某些自然是太高了。国有企业59%的工会组织率在人们预期的范围。国家机构与政府代理机构的全部的工会覆盖率应同样是适当的。中华全国总工会的数据显示出工会密度超出100%，这可能可以归因于较低层级工会希望报告积

极的结果。

外资企业（94%）和其他来自中国香港、澳门与台湾的企业（78.4%）的工会组织率显得很高，但是，鉴于面向它们的组建工会的努力，这并非不合理。但是，针对中国大陆的私营企业的数字完全不现实。到1999年为止，工会在这类企业里根本不存在，虽然期间取得了某些进步，但是，宣称2006年有6500万名会员和2007年有8000万名会员，即分别相当于95%和107%的覆盖率，这是不可能的事情。

表2 城市就业人数与工会会员数，2006年

| | 就业人数 (城市) | 工会数 | 工会会员数 | 工会组织率 |
|-------------------------|--------------|---------|-----------|--------|
| 企业 | | | | |
| • 城市国有 (国有企业+集体所有企业) | 71940000 | 166519 | 42576126 | 59.2% |
| • 中国私营企业 | 68380000 | 604532 | 64974440 | 95.0% |
| • 自主从业 | 30125000 | 44770 | 5053613 | 9.8% |
| • 来自中国香港、 澳门和台湾的企业 | 6110000 | 27142 | 4793093 | 78.4% |
| • 外资企业 | 7960000 | 34131 | 7004311 | 88.0% |
| • 其他 | 不详 | 7020 | 980538 | 不详 |
| I. 所有企业 | 184515000 | 884114 | 125382121 | 68.0% |
| II. 机构 | 28333000 | 276600 | 30947249 | 109.2% |
| III. 政府代理机构 | 11118000 | 159172 | 13142372 | 118.2% |
| 未有记录 | 59134000 | 4079 | 470369 | |
| 总计(城市所有) | 283100000 | 1323965 | 169942111 | 60% |

来源：China Statistical Yearbook 2009；112—13；Chinese Trade Unions Statistics Yearbook, 2007；23, 24, 36, 46, 47, 67—68；75—76；81—82；China Statistical Yearbook 2007；132.

对此部分的解释可能在于，流动工人是如何被在这些统计数据中加以考虑的。许多流动工人无劳动合同，在较短的时间里或某个项目结束时就离开其雇主。持续的更换工作使得工作场所的登记变得困难乃至不可能。

因此，流动工人通常被在其农村家里计算，在那里，中华全国总工会为他们建立了信息与支持中心。大多数流动工人不缴纳会费，对于他们，工会提供信息或其他服务，否则这些信息与服务应来自劳动部。他们必须被登记为顾客而不是会员：这类服务关系与基层工会的力量无关。

倘若我们忽略流动工人会员，把 4.5 亿劳动力（包括 1.5 亿农村工人）作为参照，我们达到一个更为现实的 30%—35% 的工会组织率。即使如此，会员数的规模仍然是令人印象深刻的。但是，当我们看一下企业内部工会活动，这一高的会员数就不是那么意义深远。

2. 从上到下的组织活动以及管理层领导的工厂工会

建立一家工厂工会有两个可供利用的程序：(a) 从上至下：一家上级工会的干部接近工厂管理层，并就工会的建立订立一份认可协议；(b) 从下至上：来自公司里的雇员建立一家工会。要求的最低职工数是 25 名。

这两种组织方式有着根本区别，而且有着彻底不同的结果。一个从上至下的方案纯粹是行政管理式的，且无职工的参与，他们甚至未被告知已签订有一份协议。但是，从下至上的方案没有劳动者的参与是无法运作的。它通常采取动员的形式，并围绕着立即改善劳动条件 9 的要求建立。除了沃尔玛（参见本论文集集中许少英与陈敬慈的文章）是个例外以外，私营部门的工厂工会似乎是从上至下设立的。在私营部门，从下至上的方案几乎不存在。

工会的组织运动一般包含三个阶段。中国共产党要求中华全国总工会增强其在私营部门的存在。然后，中华全国总工会领导层设定了配额，例如，每年会员数增长率为 10% 或 20%，并把这些配额发送给地方工会。在来自最高层的压力和报道成功故事的渴望下，地方官员匆忙地做准备，从一家企业到另一家企业，要求签署认可协议。

当与管理层就认可工会进行谈判时，工会总是较弱的一方，被迫同意实质性的让步。中国工会的力量是行政性的，来自于其准政府地位。中华全国总工会不担心工会呼吁数百万职工采取行动的能力，因为它可能激活来自地方政府或党的支持，特别是因为许多工会干部兼任党的书记或人民代表大会副主任。由于一名工会领导的权威来自于党和国家，而后者重视的是社会稳定，而不是对不情愿遵守的企业采取强大行动，以及由于企业

职工未被要求采取行动以便谈判获得更好对待,雇主通常发现自己处在有利地位,能够有选择地让步于工会的要求,而与此同时阻止实质性让步。整个从上至下的组织过程有着严重的缺陷,它允许管理层总体上占主导地位,并控制工会。

对于谈判的模式,至今,未公布任何报告。不清楚的是,协议是否以书面方式订立,还是只是口头通过,抑或因为双方意见相同,根本没有讨论的必要。但是,从上至下的方案的结果是显著的:工厂工会为管理层所主导,到目前为止也仍是如此:

- 在许多情况里,工会领导不是选举产生的,而是从管理层内部人士中提名、任命的。在举行选举的地方,担任工会主席或副主席的候选人是由管理层或上级工会批准的。

- 雇主要求并获得了相关让步承诺,即新建立的工会将不从事特定的活动,尤其将不会通过集体谈判来提高工资成本。

- 雇主经常要求并获同意减交或延交2%的工资税。

管理层占主导,这一点在控制工会领导层方面最为显著。一位广东省总工会领导干部估计,在他的管辖范围里,“据不完全统计,广州市近2万个基层工会组织,近50%的工会主席存在角色冲突问题,主要是企业行政副职兼任工会主席”(本论文集集中孔祥鸿的文章)。乔健在对1811家企业的一份调查中,就工会主席得出的结论是:

90.3%的人是中共党员……在担任工会领导职位以前,他们中有大多数在相关企业或机构中取得了一定的职业地位。他们当中,有40.6%拥有中层经理的职位。17.9%的工会主席同时担任中国共产党各个委员会的主任或副主任。另有13.3%是退休工厂领导或经理……此外,只有4.2%的现工会主席在当选之前,是普通雇员(Qiao 2010: 8)。

控制选举是控制工厂工会的关键。《工会法》清晰地规定,工会领导必须选举产生,但是,表决在大多数情况里并未发生,或只是服务于确认某个在别的地方做出的决定的目的。乔健发现,23.3%的工会主席是由上

级工会或中国共产党分支指定的；大约一半（51.7%）是由职工全体大会选举产生，但是，没有人员上的选择可能性，因为党组织或上级工会仅挑选了一名候选人。“只有 2.6%的人是在公开竞选的筛选测试之后，由全体会员大会或会员代表大会选举产生的”（Qiao 2010：9）。

3. 集体谈判

1994 年的《劳动法》提供了工资谈判的一个法律框架，自那以后，更多法律手段颁布了。最初，工资谈判限定在工厂层面，但同时，其法律范围扩大了，而且，一直到处层面，可以订立地区或行业协议。但是，仍然存在着许多漏洞和矛盾的法规。例如未澄清，在管辖权重叠情况下，应适用哪个协议。而且，协议规定不具有法律约束力，雇主可以（或可以不）执行此前已经达成的内容（Huang 2010）。

中华全国总工会有关订立的集体合同的统计数据表明，工资谈判所涵盖的职工数只是适度增长了，从 2002 年的 20.5% 上升到 2007 年的 23.4%，而集体合同涵盖的用人单位数暴涨 460%（见表 3）。这些数据是令人困惑的，因为它们意味着主要在小型企业里取得了进展。但是，低的总体覆盖率表明，大多数工会未开展集体谈判，而且，在 2007 年，有近 80% 的工会会员无集体工资协议。

表 3 工资谈判：企业数与工会会员数，2002 年和 2007 年

| | 2002 年 | 2007 年 |
|-----------------|-----------|-----------|
| 有工会的用人单位 | 930965 | 1323965 |
| 有“工资谈判体系”的用人单位 | 135333 | 622063 |
| 有工资谈判的用人单位的比例 | 14.5% | 47.0% |
| 工会会员数 | 133977709 | 169942111 |
| 被“工资谈判体系覆盖的”职工数 | 27404001 | 39685737 |
| 被覆盖的工会会员的比例 | 20.5% | 23.4% |

来源：Chinese Trade Unions Statistics Yearbook, 2003: 112, Table 3.33; 2008: 108; Table 3.29.

那么，订立的合同的实质是什么呢？中华全国总工会未公布有关这些集体工资合同的结果的报告，因此，无法计算工会“红利”。但是，存在着把有工会组织的公司里和没有工会组织的公司里的工资水平进行比较的独立研究学者。他们筛选了这些报告，加上了自己的调查的结果，并得出结论：

我们的调查表明，中国的企业工会似乎未制造工会工资“红利”。

……在劳动条件的大多数要素方面，诸如增加工资、改善福利、雇员流动率等，是否存在着工会，差别很小，因为企业工会经常受到工作场所的雇主的强大影响。有众多研究成果，支持以上的调查结果（Lee and Liu 2010）。

五 调解与游说

1. 权利、利益与调解

那些，未参与旨在增加工资的集体谈判的工会又做些什么呢？《工会法》以及《中华全国总工会章程》清楚地论述了工会的职责：“维护职工合法权益是工会的基本职责”（TUL 2001：Art. 6）。但什么是职工的“权益”呢？在西方社会，在产业关系里，权利与利益之间的区分得到了广泛应用。权利是被视作某些法律赋予或谈判达成并写入有法律约束力的协议的东西，而利益则有关超出这些东西的内容，处理的是仍未解决的事宜，而且在产业关系里，通常是改进劳动条件和工资的要求。

在中国的背景里，对工会提出的保护职工权益的要求仍然是模糊不清的。保护职工利益的职责已经受到了这样一个事实的削弱，即工会也被分派了照顾企业利益的任务^①。在这些职责之上，工会也受托“促进经济发展和社会的长期稳定，为全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会做贡献”。在政治上，“中国工会维护……人民民主专政的社会主义国家政权”

^① “中国工会在企业、事业单位中，……促进企业、事业的发展”（ACFTU 2008a：General Principles）。

(ACFTU 2008a; General Principles)^①。

中华全国总工会参与工作场所产业关系的本质可以通过争议解决机制辨别清楚。中国遵照的是调解、仲裁与诉讼这三阶段争议解决机制，并规定了内部争议解决用的工厂调解。调解是三方的，但是，工会未与职工站在一边：它们站在职工与管理层的当中，承担的是作为中立方进行调解的任务^②：

在用人单位内，可以设立劳动争议调解委员会。劳动争议调解委员会由职工代表、用人单位代表和工会代表组成。劳动争议调解委员会主任由工会代表担任（Labour Law 1994: Art. 80）。

当涉及产业行动时，这一法律架构又被重复。中国的劳动法未规定罢工权（罢工权在1982年宪法中被取消了），但是提及了停工与怠工。

企业、事业单位发生停工、怠工事件，工会应当代表职工同企业、事业单位或者有关方面协商，反映职工的意见和要求并提出解决意见。对于职工的合理要求，企业、事业单位应当予以解决。工会协助企业、事业单位做好工作，尽快恢复生产、工作秩序（TUL 2001: Art. 27）。

作为唯一有关产业行动的法律规定，《工会法》第27条的解读特别令人感兴趣。这个条款可以被视作含蓄地承认了职工方面的集体行动的权利。但是，更为可信的是，把它看做对工会的一个明确的罢工禁令。中国工会未被允许在法律上成为一场争议中的行为体。它们被认为站在阶级关系之外，既不代表资方，也不代表劳方。它们是在争议发生情况下的调解者，在这一背景下，它们在私营企业方面的基本法定职责仍然是推行指令性经济体制下的职责：恢复生产。

^① 这样一种全包的职责委托取消了阶级利益的表达，使得工厂工会陷入一种困境之中：无论工会为哪一方的利益做什么，就可能与另一方的利益相抵触。这样一种从法律上规定这一系列职责使得基层活动瘫痪。避免法律上不确定性的最佳途径是保持不作为，等待上面的指令，或者只是在出现利益冲突的情况下才参与。

^② 有学者把这一调解结构称作“假调解”。

2. 中华全国总工会作为一个游说团体

除了其在冲突调解中的角色以外，中华全国总工会也开展其他活动，例如为改善劳动保护而游说。作为一个没有积极会员的组织，它不集合职工去进行公开示威游行，但是利用了这样一个事实，即工会领导兼任党的干部，是党委委员和国家机关干部。正像西方国家的劳动部会做的，中华全国总工会收集数据，拟订建议，并利用其与部委和党的联系推动它的意见的实现^①。

当劳动争议开始出现，尤其是在雇佣流动工人的企业里（见下一章节），工会迅速且以和平的方式解决争议的努力变得越来越不成功之时，中华全国总工会支持党内那些争取改善劳动保护的人士。2008年颁布的两部开创性的法律就是这样的情况：《劳动合同法》以及《劳动争议调解与仲裁法》。这两部法律均大幅扩大了职工的法律保护，以使他们免受不公正对待。

新的劳动领域的立法至少在三个方面是重要的：

(i) 它澄清了职工的权利：获得书面合同的权利，参加社会保险的权利，固定期限合同工和劳服工使用上的限制，以及离职金的支付（Däubler und Wang 2008；本论文集岳经纶的文章）。它也使职工更好地理解他们的法定权利是什么。

(ii) 针对雇主虐待职工^②，法律提供了可供利用的实质性处罚手段，并使得雇主从事非法活动的成本更为高昂。

(iii) 法律简化了争议解决的官方渠道的使用，废除了收费与文件材料，提高了职工利用官方的争议解决路径并赢得争议案例的可能性。

^① 参见（本论文集）岳经纶有关中华全国总工会所运用的游说技巧的文章。

^② 根据《劳动合同法》（2008年），用人单位自用工之日起超过一个月不满一年未与劳动者订立书面劳动合同的，应当向劳动者每月支付二倍的工资（第82条）。用人单位自用工之日起满一年不与劳动者订立书面劳动合同的，视为用人单位与劳动者已订立无固定期限劳动合同（第14条）。用人单位逾期不支付劳动报酬、加班费或者经济补偿，则必须按应付金额50%以上100%以下的标准向劳动者加付赔偿金（第85条）。

人们可以认为，中华全国总工会在为新劳动法进行游说中的成功恰恰削弱了它在争议调解中的角色。一方面，党未采纳使得工会领导的企业调解程序对所有投诉具有强制性的建议，而是授权使用新的机构，诸如基层调解与社区调解。另一方面，它使得职工更易于避免调解，并把它们的案例提交法院以求解决。新的争议解决的方案很可能会导致通过工会实现调解的状况将变得过时。

六 劳动冲突:面向工资谈判

1. 为法律的应用而斗争

李静君是对中国的劳动争议进行了最令人感兴趣研究的学者之一，研究的案例涵盖的时间从大约 1990—2005 年 (Lee 2007)。通过把中国东北部辽宁省国有重工业企业的下岗工人和退休工人与来自农村地区的、受到贫困威胁的流动工人相比较，一直到广东省出口加工区的私营工厂，她抓住了两个不同的工人阶级群体，把劳动抗议的方式与社会再生产中的差异联系起来：经验丰富的国有企业职工惯于享有终身就业与福利的特权，当由公共部门改革造成的社会主义计划经济的消失使他们丧失了大多数特权时，他们就以“绝望地抗议”行事。他们转向公共示威游行，“以要求政府有所作为，来解决他们的生活问题” (Lee 2007: 123)。这些抗议行动不是要求改进劳动条件，而是要求恢复工作或适当的消费品补偿。她把这种冲突战略评价为以地位为导向，看来是非常合理的。

流动工人的案例是非常不同的。在例如所谓的血汗工厂里，工作的特征是糟糕的劳动条件、工作时间长，尤其是彻底未能遵守劳动法律：支付的工资可能低于法定最低水准，或受到非法克扣，那里甚至还有某种形式的抵押劳动力，因为未支付的工资被累积起来，而且，身份证件保留在雇主那里，以防职工离开工厂到别的地方寻找更好的工作，或回到农村家里。其他的研究报告证实，至今为止，流动工人的抗议行动从未包括对更高工资的要求。相反，工人们要求的是事先达成的工资、加班付酬以及一个不低于法律规定的最低水准的工资水平。因此，流动工人的抗议行动在方法上是尊重法律的，他们只是要求适当地应用法律。在传统意义里，他们是“权利争议”。寻求这类冲突的解决不是通过私人或集体形式的抗议行动，而是通常首先尝试利用投诉处理的官方渠道，即调解、仲裁与诉

讼。当职工们发现这些法定渠道对他们不利之时，这增加了他们的愤怒，于是作为最后手段，他们展开直接针对市政府的公开抗议行动与示威游行（Lee，2007：176—91）。

通过比较中国和越南的罢工模式，陈佩华（在本论文集集中的文章）指出了这两个有着类似政治发展历史的国家在对待劳动抗议行动上的差异性。在越南，国家机关密切注视劳动法的执行情况，企业难以采取非法的做法，而中国的地方政府相互竞争以吸引私人投资，因此，当本地的和外国的投资商建立了忽视法定要求的工作场所，它们乐意对此故意视而不见。倘若抗议行动爆发，它们容易转向暴力式的，因为地方政府派警察取缔抗议者。

尽管两位学者的分析中存在着差异，但李静君和陈佩华在某些点上有着一致意见。中国的劳动争议不是以利益为基础的。职工们为法律的运用而斗争，而不是为了增加工资。劳动争议是孤立的、与工作场所相关的事件，彼此之间至今仍无相互关联。集体谈判的理念至今没有渗入到绝大多数中国职工的意识里（参见本论文集集中陈佩华的文章），主导的模式是非政治性的，大多数劳动抗议行动未显示要求独立工会运动或挑战政权合法性的信号（Lee 2007：112）。

有关劳动争议的统计资料并未提供有关劳动冲突特征的清晰图像，因为这些统计数据未区分利益纠纷和权利纠纷；个体争议与集体争议之间的区分也是模糊的；而且，时常发生的罢工根本未有记录。表4列出了统计局登记的劳动争议数。在12年（1996—2008年）的时光里，劳动争议数平均每年增长25%。

若是把劳动争议的增长与劳动条件的恶化联系在一起，这当然是错误的。更可能的是，劳动争议的增加反映了职工对其权利的认识以及运用法律渠道保障这些权利的能力的提高。2007—2008年劳动争议数的大幅跃升支持这一视角。随着2008年一部更好的法律的生效以及职工更加意识到他们的权利，职工们通过谋求依法纠正违反劳动法的情况，满腔热情地作出反应^①。

^① 2009年登记的劳动争议数的减少可以用全球金融危机的影响来解释，危机使得约2000万中国职工失业。因此，工作保障优先于劳动权利的保护。在2010年，情况又恢复正常，我们重又可预期会有高得多的劳动争议数。

表 4 登记的劳动冲突数，1996—2000 年

| 年份 | 案例数 | 平均每年增长率 (%) | 涉及的职工数 |
|------|--------|-------------|---------|
| 1996 | 48121 | 不详 | 189120 |
| 2000 | 135206 | 29.8% | 422617 |
| 2005 | 313773 | 18.4% | 744195 |
| 2006 | 317162 | 1.8% | 679312 |
| 2007 | 350182 | 10.4% | 653472 |
| 2008 | 693465 | 98.0% | 1214328 |
| 2009 | 684379 | -1.3% | 1016922 |

来源：China Labour Statistical Yearbook 2009: Table 9—1; China Statistical Yearbook 2010: Table 22—5.

2. 工资罢工作为一种新型劳动冲突

在 2010 年，中国见证了大量的工资罢工。事实上，以前就曾有罢工，例如 2008 年从重庆爆发、然后扩散到其他城市的出租车司机采取的产业行动。但是，2010 年春夏的罢工潮是件新事物。罢工从本田公司的一家供应商开始，然后扩散至其他汽车公司以及之外的公司。至少有 200 家企业似乎受到了影响，自那以后，出现了有关罢工特征以及中国产业关系的发展是否达到了一个分水岭的密集讨论。这些新的罢工在多个方面不同于以前的劳动冲突 (Lüthje 2010; CLNT 2010; 本论文集集中许少英与陈敬慈的文章)：

- 罢工在传统上是利益争议。正如大部分观察到的情况，职工未要求法定最低工资或拖欠工资支付，而是要求涨工资，在某些情况下则要求引入反映资历和提供个人在一家企业内职业前景的工资等级体系。这类要求无法在官方的冲突解决渠道中加以考虑，因此，也不能依法处理。
- 罢工扩散到了以激烈竞争和低工资为主导的、劳动密集型的出口部门企业以外，即扩散到了为国内市场生产的汽车和五金部门的企业，它们使用更多资本密集型技术，需要更多有良好技能的职工，并通常支付高于法定最低水平的工资。

- 许多受到影响的企业是外资企业，尤其是日本企业。这可能也是为何两个月里有有关劳动抗议行动广泛的公开报道，直到媒体突然保持沉默的原因之一：可能避免由于媒体报道的工资增长的事件，激发进一步的罢工。
- 罢工不是由工会号召发起的。在多数情况里，罢工的职工不仅忽视了现存的工厂工会，而且要求工厂里自由、开放地选举工会代表，由此要求更换现有工会。
- 罢工发生在产业集群建立、公司间交流与实时供应深化的行业里。供应企业里的罢工迅速导致彻底的生产故障。罢工者行动的乘数效应增强了他们的谈判权。
- 罢工无论在哪里发生，似乎都取得了成功。企业被迫同意 20%—50% 的工资增长。来自产业行动的压力也扩散到了受到直接影响的企业以外，许多雇主提供类似的工资调幅，以避免他们自己的企业里发生罢工。

至今没有可供利用的对总体印象的实证调查报告，但是，确实，罢工的量级是 1978 年以来的中国劳工史所无与伦比的。一场罢工潮不会把中国的产业关系弹射到一个新的阶段，人们必须拭目以待，是否工资罢工会成为一种固定内容。但是，社会中的深刻变化正在进行中，它们也指向了同样的方向，使得中国更可能真正进入产业关系的一个新阶段。这些变化尤其涉及工人阶级的社会构成以及人口结构的发展趋势。

罢工者的核心群体似乎来自 20 世纪 80 年代后出生的第二代流动工人，他们与第一代的区别在于，平均来看，他们受过的正式教育水平更高，他们当中有更高比例的人不再想回到农村生活中，而是想永久地在城市里定居下来。剪断他们与农村经济的联系、为城市家庭生活做规划，这反映了他们在计算其社会再生产成本上的急剧变化。作为城市居民，他们不再能放弃社会保障，尤其是退休金和失业保险。他们必须考虑养育孩子的支出以及覆盖企业食堂和宿舍（那里房间是与许多同事分住的）以外的、体面的家庭食宿条件的额外工资的需求。通过把他们日常再生产与工作岗位相分离，他们觉得自己也有权利去和有城市户口的邻居一样，享受休闲和娱乐活动。所有这些因素以及与这些因素相关的货币价值形成了他们对适当的工资的渴望的组成部分，这里所讲的适当的工资自然是超出了

法定最低工资的。鉴于他们的受教育程度更好、他们使用现代通信工具的能力以及他们日益不愿从一家厂跳到另一家厂、从一座城市跳到另一座城市，这第二代流动工人处于更有利的地位，更能够在企业里争取更高的工资。

人口结构的变化也给这些新的工资方面的利益提供了强有力支持。1979年计划生育政策的引入有两个主要的影响：它使人口的总体增速放缓，总人口将于2030年左右达到顶峰，然后开始下降；另外，它也影响了人口的年龄结构：15—59岁年龄段的人（基本上与就业年龄段劳动力相符）显著减少，而且减速加快（参见下表5）。

表5 人口的增长，2000—2050年（中等变化情况；单位：百万）

| 增长率/ 年份 | 2000— 05 | 2005— 10 | 2010— 15 | 2015— 20 | 2020— 25 | 2025— 30 | 2030— 35 | 2035— 40 | 2040— 45 | 2045— 50 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 人口 | +45.3 | +41.9 | +41.9 | +35.2 | +22.0 | +9.3 | -0.1 | -7.3 | -14.8 | -23.2 |
| 15岁—59岁 年龄段 | +66.7 | +36.9 | +5.2 | -0.007 | -17.8 | -32.1 | -28.1 | -12.9 | -25.4 | -47.0 |

来源：Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2008 Revision*, <http://esa.un.org/unpp>.

人口年龄构成上的变化是中国劳动力市场深刻变化的一个强有力指标。人口增长与年龄构成只是劳动力供给上的两个决定性因素，而教育体系的期待、移民、退休年龄的改变、收入水平、工作时间方面的法律要求，尤其是劳动生产率的发展状况也必须加以考虑。但是，从人口结构变化趋势来看，新进入劳动力市场者人数开始减少，因此，对劳动力需求的进一步增长势必改善工人的谈判地位。维持劳动力市场的平衡以及在一个迅速老龄化的社会里维持适当的劳动力供给是中国主要的社会挑战之一，将对工资施加强大压力。

还有其他理由指出了日益增加的压力，以取得更高的工资以及通过产业行动实现工资增长。对于收入分配的恶化，存在着很多公众的批评。穷人的罢工赢得了社会中许多群体的同情，政府当局对罢工者进行压制变得日益不太可能。鉴于对受到报复的担心更少，工人们可能更易于采取产业

行动。

在过去两年里，宏观经济环境也在发生变化。自从全球金融危机冲击了出口部门的生产与就业以来，经济政策的讨论从争取实现国际收支经常项目顺差上转移。宏观经济政策慢慢地朝着贸易顺差减少以及一种基于国内消费的内向型增长模式的方向迈进。如今，工资不再只被视作生产成本，而是也被视作消费品需求的一个关键因素。但是，为了适当地扮演这个角色，工资必须增长。围绕着“十二五”规划（2011—2015年）的讨论显然是朝着这一方向。减少不平等、增加工资和建设更有力的社会保障体系，必须成为新的经济与社会政策的焦点。

七 中华全国总工会沿着哪条道路迈进？

增加工资的罢工潮使得工会陷入了一场合法性危机之中。媒体的报道公开批评全国劳动组织的作用，并质疑其在维护社会和谐方面的有用性。中华全国总工会似乎已经接受工资谈判最终抵达了中国的状况。它的新思维和倡议已经围绕着如何在更多企业引入集体谈判和如何使中华全国总工会下属工会成为独家谈判代理组织而展开。除了在言辞上表达良好意愿外，可以确证采取了四种战略，它们在某种程度上切中了问题的内核：

(i) 把管理者和工会分开

中华全国总工会似乎接受了工会领导与企业管理者理应分开，且工会干部不应从一家企业领取薪水。中华全国总工会设立了一个工会基金，在将来，工厂工会领导的薪水应从该基金中支付（参见本论文集孔祥鸿的文章）。可以假定，那些生计不依赖于企业的工会领导会更热心于在遇冲突时站在工人一边。

(ii) 通过选举把工会与职工联系在一起

工人直接投票选举工厂工会领导的要求是在中华全国总工会2003年全国代表大会上提出的，但是，在大多数情况里并未发生。罢工者提出的选举自己的领导人的要求，把这个议题重又放回议程中。中华全国总工会如今承诺对工会领导普选，希望这将使得工会和职工重新联系在一起（参见本论文集孔祥鸿的文章）。但是，至今并未就应如何举行选举作出说明。

(iii) 依法执行集体谈判

如今已经采取了倡议行动，目的在于依法实施集体谈判。广东省可能变成一个试点地区。中华全国总工会正在制定一部劳动法规，它将强制雇主进行谈判，以及给予中华全国总工会独占的、代表工人进行谈判的权利。在无工厂工会的企业里，可以从职工当中选举产生一个委员会来开展谈判。但是，中华全国总工会希望在其中保留决定性影响，以避免独立的工会结构的形成。^①

(iv) 有限范围的罢工

中华全国总工会下属的广东省总工会正在为有限的罢工权游说。如果“有证据证明存在管理者故意侵犯职工权利的情况”以及“在数轮谈判后仍未能达成一致”，应允许有罢工权。罢工必须限定在工厂厂址，且机器设备必须加以保护（Qiao 2011）。^②

以上四种旨在为工会的集体谈判铺平道路的战略，反映了中华全国总工会所处的以及它试图走出的矛盾困境：

• 通过从工会基金中支付工会领导的薪水来把管理者和工会分开，这面临两个问题：(i) 基层工会的全职干部有 50 万多名（2007 年为 491731 名）。把他们全部放入工会的工资单，将大幅增加要工会付酬的全职干部数，从目前的 10 万名增长到约 60 万名。只有当政府同意把他们全部当作公务员并接过工资单，这样一种战略才能运作起来。(ii) 较大型企业里的工会领导每年挣得的薪水达到数十万元人民币，很可能会反对转到一份要少得多的工会薪水。对于较高层面的工会干部而言，管理者与工会的分开可能看上去是一项合理的战略，但是对于那些在企业里的工会领导而言，他们会提出反对，因为这伤

^① 一部新条例的初稿，即《广东省企业民主管理条例（征求意见稿）》于 2008 年 8 月公布，自此以后，它成为了企业、尤其是香港工商会密集游说的靶子。尚不清楚，谈判条款何时以及以何种方式将成为该条例的组成部分。

^② 《广东省企业民主管理条例（第二稿）》包含有另一种产业行动的条款。倘若雇主未在收到谈判邀请的 15 日之内表示愿意谈判，工人们可以罢工，倘若在表决中有至少 20% 的职工支持罢工。这一规定将允许采取产业行动，以强制推行谈判，但不允许为了增加工资进行罢工。倘若谈判陷入僵局，雇主与工会应该聘请第三方进行仲裁。但是，雇主所采取的密集的说游行动看来取得了成功，因为这一非常有限的产业行动形式未保留在条例的第三稿中。

害了他们的利益。

• 投票选举是赢得信任与合法性的关键，但是，前提是候选人资格对每个人开放，而且，上面提名的做法要停止。出于这个目的，工厂工会需要某些自主权，尤其是要不依附于区级工会。倘若上级工会继续充当控制机关，工厂层面的选举很可能仍将是毫无意义的，职工们可能将继续诉诸自发行动，以实现他们的利益。

• 在所有企业里强制推行集体谈判，但不授予职工与工会可以施压的手段，那么，它会变成一项空洞的权利。保证与雇主的谈判，这不应与对合理的出价施压相混淆。将来或许可以把合理出价的清晰定义写入法律中，但是，那样的话，就根本不需要谈判了，相反，一台计算器就将足够了，以便计算出正确的工资调整数额。但是，倘若这类标准依然是模糊的，正如雇主很可能希望的，雇主可以与工人和工会谈，但仍随意出价，无论工人们请求什么。倘若在这个体制里装入一种失效保护机制，例如以第三方仲裁的形式，可能真的是一种改进，但是，只要仲裁是走出谈判僵局的唯一手段，任何一方都不会对谈判认真对待，开始进行谈判的意图只是为了过渡到仲裁。但是，倘若仲裁的结果令某一方不满意，那又怎么办呢？

• 罢工权可能是出路。但是，倘若这样一种权利——就像通常所做的那样——被附加了诸多程序性限制，可能对于工人们而言是不能接受的。只允许在调解和仲裁之后罢工是不成功的；若把罢工的运用与工人直接投票联系在一起，则有可能被那些无论罢工在程序上是合法的还是不合法的都要诉诸罢工行动的人所忽视。官僚程序性要求，诸如投票表决、文件制作与提供、遵守时间表等，只有拥有组织机构的工会才能遵守。这类要求使得罢工权成为一项工会的权利，但是，中华全国总工会可能不希望使用这项权利。倘若罢工权交给了与职工脱节的工会，它将马上导致野猫式产业行动的爆发。^①工人们将在法律之外作为，可能会犯罪，以及可能会受到刑罚的威胁，这些是产业行动应尽可能避免的事情。

^① 在越南，情况就是如此。在那里，从1995年起开始实施与工会挂钩的罢工权。自那以后的6000多次罢工均是非法的（参见本论文集中心杜琼枝有关越南非正式劳工行动的文章）。

中华全国总工会陷入了困境之中：它希望开展集体谈判，但不要求产业行动的权利。只要中央政府继续宣布工资指导线，中华全国总工会可能觉得把这些建议采纳为实施的命令是安全的。但是，这样做，中华全国总工会将只是延续过去的做法，即无论政府事先宣布或颁布什么，它都把它们写入集体合同。它不愿意把其自己的额外的组织力量运用于谈判过程。职工们可能未看到工会参与谈判有何优势，毕竟这些内容是已经官方宣布了的。无论有关工资调整的冲突何时出现，中华全国总工会很可能被赶回到一种它原本想避免的状况：职工们将不依赖工会而采取产业行动，而且，无论这何时发生，中华全国总工会都可能受诱惑回到作为调解人的场景，并再次确认其结构上的现状。

对于工会而言，替代选项是显而易见的：即通过选举从而对职工问责，让会员参与到有关谈判要求的决定中，并动员他们对雇主施加压力。只有当工会被赋予在谈判议题上的组织自主性，工会才能投入到工资冲突中。中华全国总工会开展的推动企业内直选工会领导的运动是一个正确的方案，但是，只有当没有来自上面的对选举的控制时，以及只有当企业工会可以自由决定它们的战略，包括产业行动时，这个方案才能运作起来。把管理者与工会分开，这是绝对必需之举，但是，倘若工厂工会没有操作上的自主性去追求工人的愿望，这将是不足的。倘若未赋予操作上的自主权，工会就有可能被工人们晾在一边，自发的罢工（而不是中华全国总工会所属工会的谈判）可能成为工资确定中的决定性因素。政府通常有进行干涉的手段，并通过建议更高的工资增幅来减少产业冲突。但是，在这一变体中，再次没有来自工会方面的额外分量。

八 结论

中华全国总工会在其发展历史上经历了若干不同的发展阶段。它是1925年在资本主义社会的背景里建立的，在这之后不久有20年的时光（1927—1948年）不复存在。它在1948年之后作为唯一的全国性劳动组织重建，以符合社会主义指令性经济的需要。工会不得不放弃其在职工的社会再生产中的自主角色，而且它们作为雇佣劳动者的谈判代理人的传统职能被它们的新职责所取代，即作为国家行政机构的延伸，管理工作场所的福利分配。在“文化大革命”的混乱期间（本文的分析未涉及这一时

期），中华全国总工会再次不复存在（1966—1978年）。当中国1978年之后开始其改革开放工程时，中华全国总工会已有20多年之久忽视了正在发生的社会、经济转型。当公共部门改革计划推行时（1995—2002年），中华全国总工会被唤醒了；当时，终身福利政策的终结以及大面积的下岗人员打击了工会的组织基础，中华全国总工会被迫离开国有企业的范围，在繁荣发展的私营部门寻求组织支持。

从1999—2000年起，中华全国总工会致力于一项全国性战略，即在私营部门建立其存在。这或许可以被称作全世界工会历史上最为成功的组织运动——中华全国总工会声称，在短短10年里，在其会员基础上增加了1.4亿职工和100多万家工会，但这在总体上成为了一个没有意义的成就：这一成就帮助中华全国总工会的机构膨胀，但是在企业层面，建立的是仅在纸面上存在的工会，它们为管理层所控制，且不开集体谈判。

中华全国总工会至今未能应对集体谈判所带来的新挑战，因为这一职能与它的组织原则相矛盾。工会至今仍然建立在社会主义工会的原则之上，担当党与基层的传输带，并在雇员和雇主的冲突之间进行调解。它们充当一个国家代理机构，被作为一个行政部门的分支在进行管理，并未站在职工一边参与产业行动。

但这并未排除中华全国总工会在争取劳动立法改进方面扮演一个领导角色。2008年的《劳动合同法》以及同年的《劳动争议调解与仲裁法》是在保护劳动者个体权利方面向前迈进的两个重要步骤。中华全国总工会投入了其全部的组织力量，来使得这些改革得以实现。但是，新的劳动法律仍然对集体谈判的权利保持了沉默，含蓄地假定雇主和雇员之间的阶级关系的不存在。

中华全国总工会作为调解力量的角色，最终在2010年的罢工潮中经受了考验。这是一个辩证的讽刺，因为这一新挑战部分是作为中华全国总工会成功地改善职工个体权利运动的一个结果形成的。在20世纪90年代以及21世纪以来的产业行动和公共抗议行动，主要是对普遍存在的非法劳工条件的反应。如今，这些非法做法中的许多由官方冲突解决渠道调整。目前，除了这些要求遵守法律的“传统的”劳动冲突以外，还增加了工资罢工，它们与前者区别在于，它们是利益纠纷，对此不存在规制机制。职工们投入到产业行动中，争取增加工资，并让工会退在一边。

工资罢工给中华全国总工会造成了一个组织上的困境。倘若它不能在

集体谈判中找到一个与众不同的角色，它可能会成为产业关系结构化中的一支迷失的力量。把工厂工会与管理者分开，并通过直接选举把工会与职工联系起来，这些对于中华全国总工会而言自然是正确的前进道路。但是，工会必须废除其作为一支调解力量的角色，并把自己定位在职工一边。值得怀疑的是，在没有赋予基层工会运作自主权的情况下，这些变化能否实现。当前提出的从法律上强制推行集体谈判以及交给中华全国总工会谈判垄断权，这可能会使职能上的矛盾重新出现，工会会陷入空转，职工诉诸于自发的产业行动的可能性是非常高的。

社会主义的工会运动模式不能应对建立在竞争与私有制基础上的劳动力市场。对于党和国家的挑战是较少的，因为党和国家总是可以通过提高最低工资以及对增加工资施加政治压力来对职工的抗议行动作出回应。但是，这没有留出位置与角色给工会。对于中华全国总工会而言，似乎在它周围没有其他道路可供选择：要么它运作为一个集体谈判的代理组织，并允许授予其下属工会运作上的自主权，要么它仍然保持为一个处于行政部门管理之下的国家代理机构，虽然取代了某个劳动部门，但是将在职工们为争取更高的工资的斗争中被职工们所忽略。

参考文献：

- ACFTU (2008a), Constitution of the Chinese Trade Unions (Amendment) . Adopted on 21 October 2008 at the 15th National Congress of Chinese Trade Unions.
- ACFTU (2008b), Special Report: 15 Sets of Data Confirm the Success of Chinese Trade Unions in Organizing a Harmonious Society, online at <http://acftu.people.com.cn/GB/67560/8184190.html> (16 October 2008) .
- Cai, Fang , Wang, Meiyang Wang and Du Yang (2005), “China’s Labor Market at a Crossroads”, *China and the World Economy*, 13 (1): 32–46.
- CLNT (China Labor News Translation) (2010), The Nanhai Honda Strike and the Union, 18 July 18, online at www.clntranslations.org/article/56/honda (28 April 2011) .
- CLNT (2011), Systematic Government Theft of Migrant Workers’ Retirement Pensions, online at www.clntranslations.org/article/31/systematic-government-theft-of-migrasnt-workers (1. 5. 29011) .
- Dubler, Wolfgang and Wang Jian (2008), “Das neue chinesische Arbeitsrecht”, *Arbeit und Recht*, 85–90.
- Grassi, Sergio (2008), “Die neuen Aufgaben der chinesischen Gewerkschaften”, *China aktuell*, 1.

- Huang, Renmin (2010), "Characteristics of Collective Wage Bargaining in China and the Practical Role of Trade Unions". In Rudolf Traub-Merz and Zhang Junhua (eds), *Comparative Industrial Relations: China, South-Korea and Germany/Europe*. Beijing: China Social Sciences Press.
- Labour Law (1994), Labour Law of the People's Republic of China (adopted at the Eighth Meeting of the Standing Committee of the Eighth National People's Congress on 5 July 1994, promulgated by Order No. 28 of the President of the People's Republic of China, and effective as of 1 January 1995) .
- Labour Contract Law (2008), Labour Contract Law of the People's Republic of China (adopted at the 28th Meeting of the Standing Committee of the Tenth National People's Congress on 29 June 2007) .
- Labour Dispute Law (2008), Law of the People's Republic of China on Labour-dispute Mediation and Arbitration (adopted at the 31st Meeting of the Standing Committee of the Tenth National People's Congress on 29 December 2007.
- Lee, Changhee and Liu Mingwei (2011), "Collective Bargaining in Transition: Measuring the Effects of Collective Voice in China" . In Susan Hayter (ed.), *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy: Negotiating for Social Justice*. Cheltenham; Edward Elgar.
- Lee, Ching Kwan (2007), *Against the Law. Labor Protests in China's Rustbelt and Sunbelt*. University of California Press.
- Lee, Lao To (1986), *Trade Unions in China 1949 to the Present*. Singapore University Press.
- Liu, Mingwei (2008), "Union Organizing in China: Still a Monolithic Labor Movement?", *Industrial and Labor Relations Review*, 64 (1) .
- Lüthje, Boy (2010), "Auto Worker Strikes in China: What Did They Achieve?", *Labor Notes*, 23 December.
- Ngok, Kinglun (2008), "The Changes of Chinese Labor Policy and Labor Legislation in the Context of Market Transition", *International Labour and Working-Class History*, No. 73, Spring.
- OECD (2010), *OECD Economic Survey: China*. Vol. 6, February.
- Perry, Elizabeth J. (1995), *Shanghai on Strike. Politics of Chinese Labor*. Stanford University Press.
- Qiao, Jian (2010), *Between the Party-state, Employers and Workers: Multiple Roles of the Chinese Trade Unions during Market Transition—a Survey of 1, 811 Enterprise Union Chairpersons*. Paper presented at the 7th Asian Congress of the International Industrial Relations Association (IIRA), Bali, Indonesia, 20–23 September 2010.
- Qiao, Jian (2011), *Class Labor Disputes and Trade Union Reactions in China*. Paper presented at the International Workshop on "Labour Dispute Resolution" jointly organised by the German-Sino Institute of Legal Studies, Nanjing University and the Friedrich-Ebert-Stiftung, Nanjing, 8–9 April 2011 (unpublished) .
- TUL (1950), Trade Union Law of the People's Republic of China (adopted on 28 June 1950 at the 8th Session of the Committee of the Central People's Government) .

TUL (1992), Trade Union Law of the People's Republic of China—1992 (Promulgated on 3 April 1992 by the Fifth Session of the Seventh National People's Congress) .

TUL (2001), Trade Union Law of the People's Republic of China (Adopted at the 24th Meeting of the Standing Committee of the Ninth National People's Congress on 27 October 2001) .

中华全国总工会： 一个关键的劳动政策行动者

岳经纶

在市场经济体制中，虽然劳工组织的力量比雇主组织的弱小，但仍然是非常重要的社会组织。一般来说，单个的雇主在其企业中握有重要的决策权，而工人们如果要有力地表达自己的意见，则必须依赖于自己的集体组织，也就是工会。除了代表工人与雇主就工资和劳动条件展开谈判以外，工会在政治舞台上也发挥着积极作用，目的是影响政府的政策。在中国，中华全国总工会是中国唯一的工会组织。

虽然学者与观察家仍然在争论中华全国总工会是否是一家真正的工会这一问题，但是毫无疑问的是，它是中国的一个重要的劳动政策行动者。本文将阐明中华全国总工会在中国劳动立法和政策中的角色，重点关注其在制定和实施《劳动合同法》过程中的角色。

中华全国总工会：一个重要的政治机构

在中国政治体制内，只有一个唯一合法的全国性工会组织，这就是中华全国总工会。所有企业层面的工会、产业工会以及地方总工会均是中华全国总工会的成员工会。这一单一的工会体制背后有如下的基本假设：

- 工人阶级在一个社会主义国家拥有共同的基本利益；
- 工人之间不存在根本的利益冲突；
- 工人阶级没有理由分裂为对立的阵营或多重派系；

- 统一的工会体制有利于工人的团结以及工人权利的保护。

在这种单一的工会体制中，权力高度集中。中华全国总工会的组织结构与中国的行政体制的组织结构相吻合。具体而言，在中华全国总工会的领导下，存在着两类工会组织：地方总工会与产业工会。中华全国总工会是中国工会运动的最高领导机构，在国际事务和国际组织中代表中国工会。中华全国总工会执行委员会由中国工会全国代表大会选举产生，它在全国代表大会闭会期间，负责贯彻执行工会全国代表大会的决议，领导全国工会工作。中华全国总工会执行委员会全体会议闭会期间，由主席团行使执行委员会的职权。主席团下设书记处，主持中华全国总工会的日常工作。中华全国总工会执行委员会委员、主席、副主席、主席团委员和书记处书记的任期为五年。

和地方行政体制一样，地方工会组织分为三个层级：省、直辖市、自治区总工会；省辖市、自治州总工会或省、自治区地区工会办事处；县（市）、旗总工会。地方工会代表大会是这个地区最高的工会领导机关，由地方工会委员会每五年召集一次。地方工会委员会执行地方和上级工会代表大会通过的决议，领导该地区的工会工作，并在全体代表大会休会期间定期向上级工会报告工作。根据工作需要，省、自治区总工会可在地区设派代表机关，直辖市和设区的市总工会可在区建立区一级工会组织或设派出代表机关。

在市场经济体制中，工会是代表和保护工人权益的重要社会组织。工会在公共政策中的角色与地位受制于其所在国家的政治结构以及工会自身的结构。在中国共产党的领导下，中华全国总工会领导中国所有的工会组织。其理念是，中国的工会是中国共产党领导下的人民团体，是职工自愿结合的组织。它们是党联系职工群众的桥梁和纽带，是国家政权的重要社会基础，是会员和职工利益的代表。

中国虽然存在着集中化的工会组织，但却没有同样集中化的、在组织力量和政治地位方面能够与中华全国总工会相匹敌的雇主组织。

单一的工会体制和多重的雇主组织，这是中国产业关系的一个明显特征。在组织结构方面看，工会组织似乎强于雇主组织；但在现实中，雇主却处在强势地位，形成“强资本、弱劳工”的态势，工人利益常常受到雇主的侵害。

中华全国总工会的结构反映了其在劳动政策方面的关切。全总组成部

门包括民主管理部、劳动保护部、保障工作部、集体合同部、法律工作部、基层组织建设部、女职工部等，还有一个研究室和工运研究所。它出版有关政策与理论研究的期刊，诸如《中国工运》和《工运研究》。此外，还有隶属于中华全国总工会的中国劳动关系学院，那里有许多从事劳动政策教学与研究的学者。

在社会主义政治体制中，中华全国总工会扮演着“传送带”的角色，自上至下代表着党和国家的利益，同时从下至上代表着职工的需求。作为党和国家利益的代表，工会必须教育职工，组织他们执行党和政府的政策。但是，“传送带”理论是基于这样的假设，即党、工会与工人阶级的利益是一致的。此外，该理论仅在宏观层面可以应用。面对现实中企业管理层与职工之间的冲突，理论上的利益一致性正在褪色。当党、工会和职工的利益明显不一致的时候，尤其是当国家利益与职工利益相冲突的时候，工会往往发现自己处在一个尴尬境地之中。

在宏观层面上，作为执政党的中国共产党必须均衡所有各方的利益，这不可避免地职工的利益相冲突。在微观层面上，企业、基层党组织、管理层和职工之间的利益冲突是非常普遍的。工会应如何对这些利益冲突作出反应？历史表明，工会通常不作出反应，由此削弱了它们作为职工代表的地位。

职工倾向于把基层工会仅仅看做是福利或联谊机会的提供者，同时把全国层面的工会看成是一个事实上的政府机构。换句话说，全国层面的工会所扮演的政治与政策角色相当于党或政府的一个分支，而不是一家工会。某些学者试图用合作主义概念解释来中华全国总工会的角色，声称它更多的是一个功能代表组织，而不是一个工人利益集团（Chan and Anita 1993：31—61；Feng 2002：94—95）。合作主义的实质在于，国家通过与该领域拥有垄断权力的若干团体的磋商和谈判来取得政策共识。

中华全国总工会：劳动政策领域中积极作为的关键行动者

在法律上，中国工会负责劳工保护、劳动保障、职业培训、业余时间里的文化与娱乐活动以及女职工权益的保护。作为职工利益的主要代表，中华全国总工会在全国范围履行这些职责，与此同时，在政治舞台上主张职工的权利。中华全国总工会是劳动政策制定与执行领域的一个重要的积

极行动者。它不仅积极参与劳动政策与法律的制定，也积极参与其执行。

根据法律、法规以及惯例，中华全国总工会通过以下途径影响劳动政策：

(1) 直接向党中央和国务院反映。全总主席通常是中共中央政治局委员，因此，全总和全总党组可以就工会对立法和改革政策中的一些重大问题的意见及工运方针政策直接向党中央和国务院汇报、反映，促使问题得以解决。例如，全总党组曾就外商投资企业工会组建问题、重大劳动安全卫生责任事故问题、公司制企业民主管理等问题，直接向中央报告，引起了党中央和国务院领导的重视。

(2) 通过工会在人大的代表和政协的委员参与立法。工会在各级人大和政协中都有自己的代表和委员。在全国政协中，工会有几十人组成的团组，在全国人大常委会中，由多位委员。有的地方总工会主席还担任地方人大的副主任。这些代表或委员在全国和地方立法中，可以通过提出立法建议、议案和提案等方式，直接参与法律、法规草案的讨论、审议和修改。

(3) 参加法律、法规起草领导小组。全总可以参加与职工利益密切相关的法律、法规的起草工作。例如，全总是《劳动法》起草小组的成员，在《劳动法》立法过程中，投入了大量的人力物力，对《劳动法》的立法宗旨、框架结构、适用范围、劳动合同、集体合同、劳动标准条件、劳动争议处理、法律监督检查等问题提出了自己的意见和主张，并最终成为法律条文。

(4) 对法律、法规草案提出修改意见和提出立法建议。全国人大及其常委会和国务院在正是审议法律和法规草案之前，都将草案送全总征求意见，全总在研究的基础上再提出自己的修改意见。

(5) 参加政府改革领导机构和办事机构。例如，全国总工会参加了“国务院现代企业制度试点卸掉领导小组”、“国有企业领导班子考核建设领导小组”、“国务院住房制度改革领导小组”、“国务院医疗保险制度改革领导小组”等工作。

(6) 参加劳动关系三方协商机制。全总是劳动关系三方机制的工会代表，可以利用三方机制与政府和雇主一道研究劳动关系中的重大问题（岳经纶，2007）。

虽然对于中华全国总工会而言，存在着参与劳动政策制定和立法的制

度性机会，但是其意见并不一定被立法机关或决策机关所采纳。事实上，在市场经济体制转型期间，中华全国总工会在职工保护方面的表现有负众望：它的建议未完全得到尊重，尤其是在国有企业的改制重组过程中。

但是，必须注意的是，中华全国总工会在中国政治和政策过程中的角色并非始终如一。事实上，在中华人民共和国建立之后，中华全国总工会的政策角色长期被忽视了。在20世纪50年代，当中华全国总工会领导人试图充当职工利益的代表时，他们被指责推行“经济主义”与“工团主义”。在20世纪60年代初，中华全国总工会受到被关闭的威胁。当1966年“文化大革命”爆发时，中华全国总工会完全停止运作，直到1978年以后才重新开展活动。换句话说，中华全国总工会是在实施改革与开放政策之后才重新获得其作为政策行动者的角色。此外，尽管中华全国总工会在制度化和政策过程中扮演着一个重要角色，其成员组织、尤其是基层工会未能有效参与政策过程。

中华全国总工会与《劳动合同法》的制定

作为1994年《劳动法》的相关配套法律，《劳动合同法》起草早在20世纪90年代已被讨论。1995年《劳动法》实施后，面对市场化进程中的“国家与工人相分离”，急迫需要通过建立劳动合同制度以此来规范新的劳动关系。因此，1996年《劳动合同法》即被提到国务院立法议程。但由于当时的目标是在20世纪末建立起社会主义市场经济体制，而诸如就业、社会保险等配套法律也尚未启动立法，单独制定《劳动合同法》存在衔接问题。考虑其所产生的实际效应估计未必理想，恐怕会引起其他的一些“后遗症”，1998年起草工作被搁置（岳经纶，2011）。

2005年1月10日，一份由劳动和社会保障部（它是人力资源和社会保障部的前身）起草的劳动合同法草案被提交给国务院下属的法制办公室。法制办把草案转发地方政府和相关机构征求意见。中华全国总工会密切关注政府内部的劳动合同法咨询过程。2005年5月18日，全总与劳动和社会保障部召开联席会议，表示要共同积极推动和参与《劳动合同法》立法工作，加强立法调研和论证，推动《劳动合同法》尽早出台。全总为此专门成立了参与劳动合同立法协调领导小组，以召开座谈会的形式在全国六大地区进行调研论证，自始至终参与了《劳动合同法》的起草、调研

论证和修改工作。幸亏有这些倡议行动，当国务院审议草案的时候，中华全国总工会的声音受到了重视。它提出的许多建议被采纳，草案修订稿明显趋向于更有利于职工。

根据立法程序，国务院把劳动合同法修订稿提交给全国人民代表大会法制工作委员会。它在提交给全国人民代表大会常务委员会之前对法律草案做了进一步修订。2006年3月20日，全国人民代表大会常务委员会办公厅举行新闻发布会，征求公众对劳动合同法草案的意见。许多工商组织发出了强烈的抗议信。数十家外资企业，包括强生与阿迪达斯，表示它们将向全国人民代表大会常务委员会发出正式的请愿书。美国中国商会在2006年4月19日提交了它的详细意见书，声称法律草案将大幅增加外资企业的运营成本，使得它们的运营无利可图。

面对《劳动合同法（草案）》意见征集期，绝大多数意见来自企业的局面，全总积极应对，并且在整个过程中表现出了强大的舆论推动力。“在立法讨论过程中，资方力量的声音可能要比劳动者大”，全国总工会法律工作部副部长郭军直言不讳地指出，“已经发现一些利益集团运用自身的强大力量，通过媒体对立法施加影响”。他还大声呼吁“媒体要有点社会责任感”（帅衡，2006）。草案公开征集意见开始后，全总就利用自己在各级各地方的工会组织结构，积极部署征集草案意见的工作。2006年3月24日，全总紧急召开了部分省、自治区、直辖市总工会法律工作部长会议，部署配合做好劳动合同法草案公开征求意见的工作，并于3月29日下发了《关于配合做好劳动合同法草案公开征求意见工作的通知》，而且与通知并下发的还有《全总部署工会参与全国人大劳动合同法（草案）公开征求意见工作的提纲》、《关于劳动合同法公开征求意见活动的宣传报道提纲》和《中华人民共和国劳动合同法（草案）修改意见》。同时，全总还将草案与劳动者权益相关条款归纳为5个方面21方面，明确了全总的立场并发给各地方。

全总在的工作是具有较强针对性和富有成效的。在这过程中全总的工作目标很明确，那就是强化自己的工人利益代表性和基层工会组织的权力。在后来的《劳动合同法》正式文本中就大量引入了工会这一法人主体和以工会为代表的集体劳权。在这一法律的全部八章九十八条中，有五章十七条21次提到工会的权利和作用；28次提及并设专节特别规定了以工会为形式主体，以劳动者为实质主体，体现集体劳权的集体合同（许晓

军，2007)。

中华全国总工会大力参与《劳动合同法》的起草，导致了法律中包含了许多保护性条款。与1994年的《劳动法》相比，《劳动合同法》规定了更高层次的职工保护。临时工的使用受到了限制，连续订立二次固定期限劳动合同或是劳动者在该用人单位连续工作满十年之后，应当订立无固定期限劳动合同（第14条）。劳务派遣单位应当与被派遣劳动者订立两年以上的固定期限劳动合同，用人单位不得设立劳务派遣单位向本单位或者所属单位派遣劳动者（第58条和第67条）。在承认社会保障依然薄弱的情况下，法律规定，经济补偿按劳动者在本单位工作的年限，每满一年支付一个月工资的标准向劳动者支付（第47条）。中国劳动立法中的一个新特点是明确表述的处罚条款的应用。用人单位在一年内未与劳动者订立书面劳动合同的，应当向劳动者每月支付两倍的工资，并视为用人单位与劳动者已订立无固定期限劳动合同（第82条和第14条）。倘若用人单位无法支付劳动报酬或其他应得费用，由劳动行政部门责令用人单位按应付金额50%以上的标准向劳动者加付赔偿金（第85条）。

在整个立法过程中，中华全国总工会积极主张职工的权益。它动员自己可支配的资源去影响法律草案的起草与修订。它主动地增强职工权益的代表以及加强基层工会的力量。在立法过程伊始，中华全国总工会就设立了一个工作小组，来负责参与和领导法律起草工作。因为中华全国总工会与政府和人民代表大会有着许多正式和非正式的关系，它成为了劳动合同法起草过程中的一个关键行动者。在第一轮审议过后，当时出现了要求进一步修订的压力，中华全国总工会迅速动员其会员组织提供反馈信息。它对海外商会向中国最高立法机关提出的意见书做出了强烈回应，称它们是“毫不掩饰的威胁”，由此获得了公众的支持。法律草案用词上的变化反映了中华全国总工会对立法过程所施加的巨大影响。中华全国总工会对法律强调保护劳动者合法权益的贡献是巨大的。

结 论

毫无疑问，作为中国的一个关键的劳动政策行动者，中华全国总工会在最近几年中强有力地参与《劳动合同法》和其他重要法律的起草过程，为职工争取保护性的法律条款。作为最高的工会组织，中华全国总工会与

政府与人民代表大会有着许多正式和非正式的关系。因此，它能够对与劳动者有关的立法施加强大的压力。但是，中华全国总工会致力于改善劳动条件，这并不令人感到意外。劳动争议数量的不断增加以及许多有关出口加工区血汗工厂中恶劣劳动条件的报道，对中华全国总工会在维持社会和谐与稳定中的重要性提出了挑战。在争取劳动法改革以及使用其与政府官员和党的干部之间的正式与非正式联系的过程中，中华全国总工会可以不依赖于企业工会或其会员而施加影响。中华全国总工会从未考虑对其会员发动一场动员运动。在公司里没有稳固基础的情况下，中华全国总工会回应党的期望，作为一个劳动领域的官僚组织，致力于维护社会稳定。

参考文献：

- 中华全国总工会（2005），《关于印发〈全国总工会与劳动和社会保障部联席会议纪要〉的通知》。
- Chan, Anita (1993), "Revolution or Corporatism? Workers and Trade Unions in Post-Mao China", *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 29, pp. 31-61.
- Feng, Tongqing (2002), "Changes in Labour Relations and Basic Features of Mainland Chinese Trade Unions", *Hong Kong Journal of Social Sciences*, Issue 21 (Winter 2001), pp. 94-95.
- 帅衡：“追寻公平的立法博弈”，《政府法制》2006年8月。
- 岳经纶：《中国劳动政策：市场化与全球化的视野》，社会科学文献出版社2007年版。
- 岳经纶：《转型期的中国劳动问题与劳动政策》，东方出版中心2011年版。
- 许晓军：“工会在劳动合同法中的权利及作用”，《中国劳动关系学院学报》2007年10月。

中国特色的三方协调机制： 走向三方协商和社会对话的第一步？

乔 健

在不同时代，许多国家曾寻求通过某种形式的三方协商（tripartite consultation）来解决劳动争议（Trebilcock 1994）。“三方协商”一般被理解为特指一个过程或机制，在那里工人、雇主和政府通过自愿的互动和对话，致力于劳动标准的发展完善和劳工权益的保护（Simpson 1994：40—5）。这种做法得到了国际劳工组织（ILO）的一贯支持，从该组织1919年成立伊始，即倡导将三方主义（tripartism）作为一种促进各种社会主体利益和谐和争取公正合理的工作条件的手段。从2001年开始，我国建立了一个称之为“国家协调劳动关系三方会议”的正式制度，这标志着中国特色的三方协调机制的始建和发展。这一进展的意义在于，它产生的背景是中国向市场经济转型的深化过程之中，以中国加入WTO为契机，政府强调“依法治国”，并在治理国家方面采取“以人为本”的方针和构建“和谐社会”，特别是在劳动关系日趋市场化、全球化、多样化和灵活化的情况下，建设新的劳动关系协调机制。

本文将回顾和评估中国的劳动关系三方协调制度的发展、结构、功能、特色做法及不足。我国政府和全国总工会将其称之为“三方协调机制”，但在国外学者看来，这项制度与工业化市场经济国家的三方协商机制仍然相去甚远（Shen 2007；Warner & Ng 1999：295—314；Zhu, Warner & Rowley 2007：745—68）。尽管它非常重要，并已在我国广泛建制，但很少有研究涉足这类形式三方机制的特征和实际运行状况。另

外，过往的国内研究对我国的三方协调机制与 ILO 倡导的三方机制模式的关系很少涉及。^①而且，国外学者对我国的三方协调与其他形式的集体协商，如雇主与工人或工会进行的两方协商（bilateral negotiations）基本不加区分（Clark & Lee 2002；Clark, Lee & Li 2004）。因此，需要我们在一个国际比较的视野下，结合近年来本土经验的累积，对中国三方机制的特征进行新的研究和概括。

本项研究的重要意义还在于，它是在 2008 年年末以来的国际金融危机背景下进行的，如何应对金融危机条件下的劳动关系调整，三方机制理应发挥更大的作用。此外，本文希望在梳理近年本土经验的基础上，对促进中国三方机制未来的体制改革和政策调整有所裨益。

一 三方主义的 ILO 模式

三方主义是国际劳工组织的哲学和制度基础。从 1919 年成立起，ILO 即奉行行政劳资三方性的组织结构，这在后来的联合国系统中独树一帜（Trebilcock 1994：5）。同时，ILO 在其成员国中推广三方主义，将其作为所有各方表达发言权和防止劳资纷争的一种手段。

ILO 通过出台国际劳工公约和建议书来推动成员国建立三方机制。早在 1960 年通过的《产业和国家一级公共权力机构与雇主和工人组织协商与合作建议书》（第 113 号）中，ILO 就建议各国在国家及产业层级建立行政劳资三方协商机制，目的是建立或增强各国政府与雇主及劳工组织间的对话与合作。ILO 认为，这一机制建立的方式，可以由劳资双方自愿建立，或是通过立法和政府政策上的积极推动。ILO 强调对话协商机制的建立，不应妨碍集体谈判功能的发挥。1976 年，ILO 又通过了《三方协商促进实施国际劳工标准公约》（第 144 号）。1996 年和 2002 年，ILO 分别通过“关于国家层级经济与社会政策三方协商办法”及“关于三方主义和社会对话”的决议案，这主要是在经济全球化的背景下，发展社会民主，

^① 张荣芳、王桦宇：“劳动关系中的‘三方机制’研究”，北大法律信息网，2005；汪洋：“我国协调劳动关系三方机制现状、问题及改革思路”，《经济研究参考》2006 年第 44 期；常凯、李琪：“论我国三方协商机制的组织结构及其职能”，《工会理论与实践》1998 年第 4 期；郑桥、刘元文：“完善三方协商机制推进和谐社会建设”，载颜辉主编《中国特色社会主义工会理论研究》（第一卷），中国劳动社会保障出版社 2007 年版。

促进政劳资三方合作,以改善各国经济与社会建设的协调,化解经济发展与社会正义之间的争议。此外,ILO还在1978年出台《劳工行政公约》(第150号)和《劳工行政建议书》(第158号),明确政府在社会对话和三方机制中的作用,强调政府只是作为中立方并不直接干预劳动关系(Trebilcock 1994: 3)。

依照上述公约和建议书,三方协商的内容包括法律法规的制定和调整有可能影响劳资双方固有利益的内容;有关就业、职业培训、劳动保护、职业安全卫生、保险福利等劳动标准的全国性机构的建立或功能;经济与社会发展计划的规划与执行等方面。ILO对社会对话的概念是:在关于经济与社会政策上相关利益(common interests)的议题上,在政劳资双方或三方之间所进行的,包含所有形态的谈判(negotiation)、协商(consultation)或仅仅是信息交换(information exchange)的行为^①。在这一宽松的定义下,各国在实际操作上可以有不同的做法呈现。因此,在这一框架下,ILO认为社会对话机制是一个可以继续发展的概念。

纵使如此,ILO仍提出建立社会对话机制可能需要的一些前提或社会条件,并认为它们对建立或维系三方机制是有帮助的。这些条件包括:具备获得参与社会对话时所需要信息的技术能力的强大且独立的劳工与雇主组织;政劳资三方参与社会对话的政治意愿与承诺;对于组织结社自由及集体谈判权等基本权利的尊重;三方能够有能力执行协商的结果;适当的制度性支持等。

如果仅就狭义的劳动关系而言,在ILO模式里,三方协商被设想扮演着劳动关系调整中的三个角色,即劳动法规政策的制定与执行、集体谈判和劳动争议处理。^②其核心是集体谈判。

^① 台湾学者将 consultation 界定为“咨商”更为准确。参见潘世伟:“社会伙伴关系与三方谘商:建立台湾社会对话机制之研究”,台湾国政研究报告,2006年。

^② 2001年5月国际劳工局与中国劳动保障部在北京签订合作谅解备忘录,其中第二章双方同意的目标和优先领域第四项社会对话中特别强调了上述内容,还列出五项相关措施,如协助加强中央一级和省一级的三方协商机制、促进和完善企业集体协商制度、协助完善劳动合同立法和集体合同实践、促进和完善劳动争议处理制度并加强劳动仲裁队伍建设、为社会伙伴的能力建设提供支持等。

二 中国三方协调机制的发展

从 20 世纪 80 年代中期开始，当中国开始市场导向的经济体制改革并实行对外开放、引进外资后，特别是逐渐推行市场化的雇佣劳动制度改革以来，企业侵害劳工权利的事件和劳动争议案件，无论是个人争议还是集体争议，都有大幅度增加。在建立三方机制的 2001 年，全国共发生争议案件 15.5 万件，这比上年增长 14.4%，涉及劳动者 55.6 万人。其中，尤以私营个体经济和改制企业劳动争议增长迅猛。到金融危机爆发的 2008 年，全国各级劳动争议仲裁机构共受理劳动争议案件 69.3 万件，当期案外调解 23.7 万件。当期立案的劳动争议案件比上年飙升 98.0%，涉及劳动者 121.4 万人。其中，集体劳动争议案件 2.2 万件，涉及劳动者 50.3 万人。^①

作为经济体制改革的结果，劳动关系变得越来越多变、复杂和紧张，劳动者和企业管理层正在从利益一致转向利益对立。尤其是从 1997 年开始的国有企业减员增效和实施再就业的体制改革运动极大地恶化了国有企业的干群关系和劳动关系，由此导致了职工大规模的上访请愿等抗议活动。与此同时，非公有制企业中以农民工为主体的劳动者基本处于劳动权利的“法外运行”状态，也加剧了劳动关系的不稳。这是导致中国三方机制产生的主要现实需要。

中国的三方协调机制也植根于国家的历史和文化背景之中。历史地看，中国传统要求，对抗或争议应通过社会中一些地位尊贵崇高的权威人物或组织的磋商来解决，从后来对社会稳定和政治稳定越来越高的要求来看，它也防止了公民社会兴起后一些独立的劳工机构的渗入和参与。三方主义的制度也必须符合党的意识形态，它假设劳资之间的根本利益一致，这一假设在 2001 年江泽民总书记的“七一”讲话有关党的“三个代表”理论中找到了新的依据，这一理论指出，企业投资者和经营管理者是中国特色社会主义的“建设者”。

^① 人力资源和社会保障部、国家统计局：2008 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报。国家统计局网站，2009 年 5 月 19 日。http://www.stats.gov.cn/tjgb/qttjgb/qgqttjgb/t20090519_402559984.htm。

全国总工会及其领导人的特殊政治地位是促成三方机制的一个重要原因。由于身负协调劳动关系和巩固党的群众基础的双重职责,使全总及其领导人的政治地位总是高于劳动行政主管部门,便于利用这一地位争取源头参与,而且这也是工会维护职工权益的一大优势。所以在中国,工会的参政议政是党赋予它的政治地位所决定的,而不是它发动劳工运动获得的,这是中西工会争取三方机制的一个重要区别。

中国的三方机制也是国际组织施压的结果,包括国际劳工组织、世界贸易组织(WTO)及国际自由工联(ICFTU)。在20世纪90年代,ILO在中国非常活跃地推行其国际劳工标准以及雇佣关系中的“组合主义”(corporatism)的结构原则。中国在2001年11月最终加入WTO以前的谈判过程中,一直受到来自各国政府、工会组织、社会团体对其提高劳动标准、改善劳工状况和扩大社会参与的压力。在这种背景下,三方主义在现有政治框架内便被看做是一种既防止劳动关系恶化又彰显社会伙伴民主参与的理想选择。

三方机制的形成,始于90年代的早期。1990年11月,全国人大批准了ILO的《三方协商促进实施国际劳动者标准公约》(第144号),1996年以后,在山东、山西和辽宁等省市,已开始直接建立劳动关系三方协调机制的尝试。

2001年8月,国家协调劳动关系三方会议第一次会议举行,一个国家性的正式的三方协调制度最终得以建立。

随着2001年10月《工会法》修正案的出台,为三方机制的建立提供了法律依据和框架。该法第34条第二款规定:“各级人民政府劳动行政部门应当会同同级工会和企业方面代表,建立劳动关系三方协商机制,共同研究解决劳动关系方面的重大问题。”此后,2008年实施的《劳动合同法》、《劳动争议调解仲裁法》也有关于三方机制的规定。

到2008年9月,全国共建立各级劳动关系三方协调机制(包括地方和产业)1.2万个。其中,所有31个省、直辖市、自治区均已建立省级协调劳动关系三方机制;地市级309个,占地市级地方工会的92.5%;县级2412个,占县级行政单位的84.2%。^①

^① 2008年工会组织和工会工作发展状况统计公报,《工运研究》2009年第13期,第5页。

三 三方会议的结构

2007年《劳动合同法》将三方机制更名为“协调劳动关系三方机制”，将“协商”改为“协调”，说明立法者认识到我国目前的三方机制尚达不到“协商”的性质和效用。“劳动行政部门”即是人力资源和社会保障部及其在地方的分支机构。工会在国家层面上由全国总工会代表，而在地方层次上由地方总工会代表。雇主代表是中国企联。从2007年以来，全国工商联一直推动地方工商联系统参与三方机制，以作为非公经济的雇主代表，以致在地方形成了“三方多家”的局面。但迄今为止，容纳雇主多元主体的地方尚未就其代表甄选、投票权利和决策程序作出相应规定。

在国家级三方机制层面上，2001年8月，由劳动保障部、全国总工会、中国企业联合会/中国企业家协会组成国家级协调劳动关系三方会议制度，使中国的劳动关系协调工作有了一个较为规范和稳定的工作机制。2008年，为体现三方的平等性和适应工会参与人员“高配”的具体情况，三方会议改行执行主席制，由政府部门的执行主席牵头（主持会议）。从2001年起，各方确定相对固定的部、室人员参加三方会议。三方会议在人社部劳动关系司设立办公室，负责协调组织召开会议的日常工作。三方会议原则上每年召开三次，分别由三方各承办一次会议，会议经费原则上由三方分担。

从实际运行情况看，到2009年年末，共召开过14次三方会议和三次三方工作会议，到后期基本上是每年召开一次会议，每次三方会议的时间为一天。没有一年按照规定开满过三次会议。此外，2007年3月，成立国家三方会议专业委员会，包括劳动关系法律政策研究委员会、企业工资分配研究委员会、集体协商研究委员会。三个专业委员会分别由国家三方会议的领导、外聘专家、学者和三方的专业工作者组成。但迄今为止，这三个委员会尚未积极开展过活动。

各地的三方机制运行模式，结合当地的实际情况进行了创新：

——上海市由分管劳动保障事务的副市长兼任市劳动关系协调联席会议的主席，由市劳动保障局长兼常务副主席，由一名市总工会副主席兼副主席，以此来提高三方机制的规格，同时在工会主席“高配”的情况下保

持三方人员级别的平衡。

——辽宁省将创建劳动关系和谐企业和工业园区作为三方工作的重点，取得国家级模范劳动关系和谐企业的单位可免于劳动监察年检，工作突出单位和个人授予“五一”劳动奖状和奖章，省级单位的优先评选优秀企业家，信用评级升等。针对企联系统在县区以下非公经济影响较弱的现实，辽宁将代表非公经济雇主的工商联和代表外企雇主的外企协会吸收进来，形成了“三方五部门”的劳动关系协商机制。

——山西省建立情况通报、行文协调、成果应用保证和共同调查处理等制度。其三方会议下设法律政策、企业工资分配和集体协商三个专业委员会，它们分别依托政府劳动行政、企联和工会，开展相关政策研究和咨询工作。

——广东省三方机制的运作模式以召开会议为主，以专项行动为辅，其最低工资标准要经过三方协商同意后方报政府实施。广东、安徽两省分别出台了企业经营者权益保护条例，明确规定省以下协调劳动关系各方的法律地位、职责和作用。

——在广州市，三方协商的主要内容是最低工资标准。先由三方协商，然后由政府颁布，协商过程中辩论激烈，媒体对此也给予很大的关注。

——深圳市三方机制的运作经费由市财政拨专款使用，解决其日常开支。

——陕西省组成劳动关系协调领导小组，由主管副省长为组长，省劳动保障厅、省经贸委、省总工会、省企业家协会等部门主要领导为副组长。陕西省总工会将推进三方会议制度纳入其竞赛内容评比，并列入工会工作年度考核内容。

概括起来，中国三方会议的结构具有以下特点：

首先，政府在三方机制中发挥主导作用，中国三方协商机制的这种特点，是与其历史传统、现行政治制度和社会管理体制紧密相关的。

其次，劳资两方对党和政府具有依附性，它们均非完全独立的利益代表组织。在政治上，劳资两方组织均在党的领导下并秉承社会主义市场经济条件下劳资根本利益一致的价值理念。雇主代表被要求保护劳资双方的利益，而非仅仅是雇主的利益；工会也要贯彻“促进企业发展，维护职工权益”的工作方针。

第三，中国一元化工会的特殊地位，使其在三方机制中的作用正在增强。工会的特殊性表现在，首先，它不仅是市场经济中代表劳动者参与协调劳动关系的一方，它还是党和国家的桥梁、纽带、基础、支柱，承载着党联系广大职工群众的职责。其次，在中国只能搞一个工会，以此来维护工人阶级团结和工会组织统一。再次，工会的组织方式和维权手段必须符合维护社会稳定和政治稳定的要求。此外，工会各部门参与三方机制的人员是最多和最为广泛的，健全的组织系统使它具备发起一项劳动议题所需要的调查、研究、统计、宣传的能力，且各级工会领导人与同级政府劳动行政部门领导人相比一般是高配的，这也能在一定程度上保证工会在三方机制中作用的发挥。

第四，雇主组织的代表性不足，多元化发展趋势以及缺乏发起协调劳动关系的能力制约着其作用的发挥。

此外，笔者在调研过程中，也了解到三方机制在各地运行中所存在的各种问题。如一些地方的三方机制在省、市、县发展不平衡，尤以县级较差，深入乡镇和行业就更为有限。代表性不强，主体缺位是各地三方会议的通病。一些城市的企业方代表主体不明确，机构不健全，县区级更是严重缺位，很难形成三方协商。一些地方由政府经贸委代行职能，但其对私营企业又不具代表性，特别是区域和行业企业方组织建设滞后。工会对工人的代表性也不足，一些地方工会领导有官员化的倾向，而工人对政府的依赖性更强。多数地方认为，三方机制尚缺乏法律调整，亟待国家立法规范，而这在现阶段比自发性的劳资参与形成规范更加重要。所有地方的三方机制均无实体，机构设置整体较为松散，缺乏专门性机构、专业化的工作人员和专项经费，也没有实质性常设机构和人员。一些地方认为，三方会议的行文无法律约束力，三方协商的层次不高，权威性不够，由三方的一个业务部门和分管领导组成，协商范围小，不能包括所有的劳动关系议题，使功能受限。还有的地方提出，三方机制的运行模式不明确，职能和各方职责不清晰。其中，联谊活动多，讨论问题少；抓典型评比多，对基层指导协调监督少。许多地方无议题，无协商，工作流于形式，缺少研究和探索。还有的认为，三方机制本就是一个舶来品，加之宣传较差，社会认知和影响力都不高。

四 三方会议的职能

按照 2001 年 8 月《关于建立国家协调劳动关系三方会议制度的意见》，三方会议的职责任务被界定为：就制订劳动关系政策提出意见建议；研究分析劳动关系状况及趋势；对制定调整劳动关系的法律政策提出建议；指导、协调地方劳动关系协调工作；对重大集体劳动争议或群体性事件进行调研，提出解决意见。

2002 年 8 月发布的《关于建立健全劳动关系三方协调机制的指导意见》中，对省级以下三方机制的职责要求，在上述内容的基础上增加了“开展劳动法律、法规和规章的宣传工作的内容”。2009 年 2 月，又对三方机制的职责任务进行了调整完善。其中，明确提出了“劳动关系工作体系”的概念，强调建立劳动关系重大问题的信息沟通和协调处置机制，并要求加强与国际劳动者组织、各国三方机构的联系、交流与合作。

1. 参与劳动法律政策和重要劳动标准的制定和实施

三方会议在研究和分析经济结构调整和社会经济发展对劳动关系的影响以及对其调整和规范的责任已经在各种法律政策中得以明确，这包括 1994 年《劳动法》和 2007 年《劳动合同法》。国家三方会议参与了国家劳动和社会保障法律、政策和措施的制订。

各地省市级三方根据实际情况，联合出台了一些对推动地方三方机制工作、贯彻劳动合同和集体合同、加强兼职劳动仲裁员队伍建设、危机期间稳定劳动关系等方面的法规政策文件。涉及重要的劳动标准的制定和调整时，不少地方也注意发挥三方机制的作用。

但是，不能对三方机制的作用估计过高。由于劳动行政主管部门的内部分工，就业和社会保障的法律政策就基本不在三方机制参与制订的范围之内，这使得三方的劳动关系协调工作受到了相当大的局限。即便是对协调劳动关系的立法参与，三方，特别是劳资两方的意见表达权也非常有限，基本停留在建言献策的层面，缺乏对劳动标准和程序规范的共决权。特别是那些每年都需要重新核定的有关重要民生议题的劳动标准。加之每年的三方会议的召开时间较短，不可能就出台法规政策开展正式的协商谈判，只能诉诸非正规的三方协调活动，使三方机制的效用大打折扣。最

后，三方会签文件尽管在执行过程中由于政府的介入，其效果要优于劳资各自下发的文件，但其法律效力并不明确，这一点削弱了它的执行力。

2. 促进劳资双方开展集体谈判

截至 2008 年 6 月，全国共签订集体合同 109.1 万份，覆盖企业 183.4 万家，覆盖职工达 1.4 亿人。应强调，没有任何法规政策说明三方机制将要在集体谈判中扮演何种角色，代表的权利和职责，或他们将如何达到和执行决定。在《工资集体协商试行办法》、《集体合同规定》或在《劳动合同法》中，都没有关于三方会议在集体谈判中作用的规定。

在 20 世纪 90 年代，我国政府和全总所倡导的集体协商主要是两方性的，即在雇主与工会，或雇主与工人之间进行，而企业层级的集体谈判由于工会的孱弱和不独立，多数显得流于形式。近年一个新的趋向是，由相对独立的行业工会与行业的雇主组织开展集体谈判，签订行业集体合同，以规范整个行业的劳动关系。全总在 2009 年特别出台了关于开展行业性工资集体协商工作的指导意见，要求加强行业工会组织建设，扩大工资集体协商覆盖面，增强实效性。可以预计，此类区域性、行业性集体协商和集体合同制度的建立将会为三方机制作用的发挥开辟更广阔的空间。

3. 参与劳动争议处理

中国的劳动争议处理制度也体现了三方性的原则。2007 年颁布的《劳动争议调解仲裁法》第八条进一步规定：“县级以上人民政府劳动行政部门会同工会和企业方面代表建立协调劳动关系三方机制，共同研究决定劳动争议的重大问题。”

由于缺乏可靠的统计数据，很难了解在全国有多少重大的集体劳动争议案件及群体性事件是通过各级三方会议独立决定处理的。调查表明，三方会议在对具有重大影响的集体劳动争议或群体性事件进行调查研究乃至协调处理决定的机制尚未建立健全，且高级别的三方会议的作用要弱于低级别的三方会议，国家三方会议迄今为止尚未在这一领域发挥过相称的作用。

三方会议在争议处理上的无为和无效主要是由于缺乏细化的法律规定和明确的处理机制。比如，2008 年 5 月施行的《劳动争议调解仲裁法》自始至终未涉及集体争议的处理，不能不说是一个重大缺失。

除上述职能外,我国三方机制的一项富有特色的工作是创建劳动关系和谐企业与工业园区的活动,该活动推动了各级三方主体尤其是雇主的社会责任,是三方机制的一项引导性功能,有利于劳动关系的和谐稳定。一些国企改革较多的省份通过三方机制,积极稳妥地处理国企改革中的劳动关系,取得了较好的社会反响。三方机制还在推动企业签订劳动合同、联合执法检查、积极应对金融危机方面作出了有益的探索。

结 论

笔者认为,现阶段国家协调劳动关系三方机制是一种来自国家权力体系内部的政府机构与准政府机构之间的功能性协调机制,它们的终极目标是通过劳动关系的协调来维持政治稳定和社会稳定,防止独立的、替代性的社会利益组织的发育。故而,雇主组织亦要求企业要履行社会责任,维护职工利益,工会也将促进企业发展作为其主要工作方针。其背后,除了中国传统的辩证思维以外,劳资利益背后的党和国家利益是其更为根本的出发点和落脚点。但是,笔者不认为这样的功能性协调机制不能承载基于不同利益或伴随着市场化利益分化加剧的劳资关系协调的任务。笔者观察到,伴随着劳资两方组织覆盖面的扩大,内部民主和选任制度的逐步健全,协商议题和功能的趋于完备,及劳资各自主体意识的觉悟,功能性组织正在向利益性组织转化。只不过,在我国,转化的时间更漫长,表现的形式更复杂多样。

我国三方机制的现状,既与国家的历史变迁、文化传统和制度环境相关联,又受到三方主体发育状况的制约,还受到我国工业化进程中劳动关系面临市场化、全球化、多样化和灵活化等一系列复杂因素的影响。首先,中国权力过分集中的政治体制至今依然对经济和社会发展产生着巨大影响。作为舶来品的三方机制虽然强调主体独立、民主平等、合作对话,但它不可能脱离我国的制度环境而发挥作用。因此,与任何国家相比,我国三方机制都更明显地呈现出政府主导的特性,劳资两方更多的是建言献策,缺乏协商谈判甚至是共决机制。

其次,三方主体,特别是劳资两方的发育不是一个一蹴而就的过程,它们的不成熟、不独立和缺乏代表性限制了其功能的行使。特别在于,全总和中国企联均非独立的社会利益代表组织,它们均在一定程度上要代表

党和国家发挥社会联系、社会控制的作用，这便抑制了他们作为劳资两方利益代表功能的发挥。

再次，我国的劳动问题是在一个工业化和经济转型发展的进程中，由于劳动关系面临市场化、全球化、多样化和灵活化等一系列复杂因素的影响而产生的，三方机制处在初创阶段，尚难以应对如此纷繁复杂的劳动者问题。

而且，由于现有的三方机制是按照“狭义”劳动关系的概念和管理架构加以组织的，但现实中的就业、劳动关系和社会保障问题相互纠缠、盘根错节，难以厘清，需要提升和重构三方机制的体制框架进行应对。

尽管有这些问题，笔者仍然认为，中国现行的三方协调机制是走向真正的三方协商和社会对话机制的第一步。从理念上说，中国正在发育公民社会，国家—社会的关系将从国家组合主义（state corporatism）向社会组合主义（social corporatism）演变，而三方机制正是其载体之一。在基本性质上，它将从政府主导、体制内部的功能协调走向劳资自主、三方独立发挥作用；在运行机制上，它将从沟通协调型走向协商谈判型；在工作机构上，它将从分散临时型走向高规格的常设机构；在作用方式上，它将从倡导号召型转向决策执行型。

参考文献：

- 国家协调劳动关系三方会议办公室编：《国家协调劳动关系三方会议纪要》。
- 汪洋：“我国协调劳动关系三方机制现状、问题及改革思路”，《经济研究参考》2006年第44期。
- 常凯、李琪：“论我国三方协商机制的组织结构及其职能”，《工会理论与实践》1998年第4期。
- 郑桥、刘元文：“完善三方协商机制—推进和谐社会建设”，载颜辉主编《中国特色社会主义工会理论研究》（第一卷），中国劳动社会保障出版社2007年版。
- 张荣芳、王桦宇：“劳动关系中的‘三方机制’研究”，北大法律信息网，2005。
- 潘世伟：“社会伙伴关系与三方谘商：建立台湾社会对话机制之研究”，台湾国政研究报告，2006。
- Clarke, Simon and Lee, Chang-Hee (2002). “The Significance of Tripartite Consultation in China”. *Asia Pacific Business Review*, Vol. 9, No. 2 (Winter).
- Clarke, Simon, Lee, Chang-Hee and Li, Qi (2004). “Collective Consultation and Industrial Relations in China”. *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 42, No. 2 (June).

- Shen, Jie (2007) . *Labour Disputes and Their Resolution in China*. Oxford, Chandos Publishing.
- Shen, Jie and Benson, John (2008) . “Tripartite Consultation in China: A First Step towards Collective Bargaining?” . *International Labour Review*, Vol. 147, No. 2-3.
- Simpson, William R. (1994) . “The ILO and Tripartism: Some reflection”. *Monthly Labour Review*, Vol. 117, No. 9 (Sept.) .
- Trebilcock, Anne (ed.) (1994) . *Towards Social Dialogue: Tripartite Cooperation in National Economic and Social Policy-making*. Geneva, International Labour Office.
- Warner, M. and Ng, Sek Hong (1999) . “Collective Contracts in Chinese Enterprises: A New Brand Collective Bargaining under ‘Market Socialism’?” . *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 37, No. 2 (June) .
- Zhu, Ying, Warner, M. and Rowley, Chris (2007) . “Human Resource Management with ‘Asian’ Characteristics: A Hybrid People Management System in East Asian” . *International Journal of Human Resource Management*, Vol. 18, No. 5 (May) .

论中国工会的自身建设与改革

——兼论用法制化、民主化手段解决工会主席角色冲突问题

孔祥鸿

一 问题的提出：世界工会制度的多样性与中国工会的特点

产业民主、企业发展，有赖于和谐劳动关系的构建。而工会在构建和谐劳动关系中不可替代的角色与作用，已为世界各国各地区的实践所证明。

中国正在以一种令世人惊讶的速度推进工业化、城镇化，其直接后果是企业大量投产、职工大量增加，劳动争议大量出现。因此，工会的角色与作用正在凸显，产生民主和企业发展需要一个能真正代表职工权益，并与企业行政（资方）进行集体协商取得劳资“双赢”的工会组织。

中国工会的角色与作用，不论在国内还是在海外，都受到一些人的怀疑、诘问甚至指责：中国工会是“官办”工会，是执政党主导下的工会，能真正代表职工的利益并与企业行政（资方）进行集体协商取得“双赢”吗？！

先不说中国工会的实践已经充分说明中国工会在一定程度上是能够代表职工利益并发挥积极作用，推动构建和谐劳动关系的，就从世界共识与世界各国的客观事实来分析，对中国工会的怀疑、诘问甚至指责，都是站不住脚的。

世界是多元的，不论政治制度、经济制度还是国家体制等，都呈现多

元化状态，这是世界各国的共识，也是世界各国相互尊重、和平共处的基础。因此，不同政治体制下有不同的工会制度或模式，也是一种共识和客观现实，理应得到理解与尊重。

对中国工会的怀疑、诘问甚至指责，主要是针对中国工会与执政党的关系，即中国工会坚称中国共产党对其的领导。这有什么奇怪呢？世界各国的工会组织，基本上都是与政党有着紧密的关系的。美国的劳联—产联，不是民主党的“票仓”吗？英国的工党，其最重要的基层与群众基础，便是工会，更不要说工党的前身就是从工会组织演变发展而来的；至于德国，其大多数工会组织如实力最强大的五金工会，是支持社会民主党的，其会员大多数是社民主党人或在大选时把票投给社会民主党；北欧、西欧诸国以及日本等，其工会组织或附属于某一政党，或在政纲上与某一政党相近而关系密切。这种情况在欠发达国家如非洲国家，同样存在。如埃及、南非等国，其最大工会组织都与执政党有密切联系。可以说，工会与政党关系密切甚至结盟，是世界各国政党与工会相互关系的客观反映，不能为此怀疑甚至指责中国工会。

执政党主导下的中国工会，即中国共产党领导下的中国工会，除了自身的特点，如具有法律保障、经费来源多样、组织网络强大、与政府部门合作良好等之外，与其他国家的工会组织也有共同点，那就是：必须代表职工的利益，否则就没有生命力，工会被职工所抛弃，也就无法在企业发展和进步中发挥应有的作用。因此，《中华人民共和国工会法》（2001年）和《中国工会章程》（修正案）（2008年）都明确规定：工会是职工利益的代表者和维护者。这正体现了法律规定与客观要求的统一，也体现了中国工会与世界各国工会的趋同性。

因此，对中国工会与世界各国工会的异同，必须给予恰当的评价与理解，才能恰当评价中国工会在中国产业民主、企业发展中的积极作用。

二 当前中国工会工作中存在的问题

指出世界各国工会制度的多样性，恰当地评价中国工会与世界各国工会的差异性，并不否认中国在真正代表职工利益方面所存在的问题。在中国，中国工会与各国工会组织面临的问题是一样的，那就是怎样才能赢得职工的支持与信任，真正代表职工的利益。

中国工会并不忌讳并实事求是地承认，在真正代表职工利益方面存在一系列问题，主要有：

(1) 20%—30%的基层工会组织缺乏活力，难以发挥应有作用。这个比例是令人吃惊的。如果换算成具体数字，以广东省为例，广东省总工会18万个基层工会，20%—30%的比例就是3.6万—5.4万之间；如以基层工会覆盖独立的企事业单位数（这是指工会组织所覆盖到的企事业单位数，通常工会在这些企事业单位的组织形式为分会、小组等）55万家来算，则为11万—16万之间。有这么多的基层工会缺乏活力，原因很多，也不得不令人关注，尤其是这么多的基层工会不能发挥应有作用，肯定对中国工会形象带来很大的负面影响，甚至有可能冲击同样是众多基层工会积极工作带来的良好形象。

(2) 相当部分基层工会主席存在角色冲突。以广州市为例，据不完全统计，广州市近2万个基层工会组织，近50%的工会主席存在角色冲突问题，主要是企业行政副职兼任工会主席，工会主席在企业利益与职工利益发生冲突（在市场经济条件下这是必然发生的，关键是如何妥善处理）时首鼠两端，立场与态度颇为尴尬。有个别工会主席不能认识自己的立场、角色要求，站在了企业行政一边，甚至参与诉讼，代表行政与职工对簿公堂，遭到职工反感甚至唾弃。近几年，广州市已发生多宗类似个案。这种情况多见了国有集体及其控股企业。另外一种情况是企业中层管理人员，尤其是人力资源管理部门、财务部门、总经理助理等兼任主席，这些人或位居企业要位，或是企业领导人亲属、亲信，难以期求其在企业利益与职工利益发生冲突时代表、维护职工利益，职工向工会主席诉求其利益，往往难以达到要求或得到合理解释。这种情况多发生在外资企业与民营企业。

(3) 工会在集体协商（谈判）中缺乏必要的手段。作为工会代表、维护职工利益，推动构建和谐劳动关系的最重要的制度，从1995年以来，集体协商（谈判）制度在中国取得长足发展，已成为发挥工会在协调劳动关系中最重要的平台与载体。但由于目前中国在这方面的法制尚不完善，对企业行政不响应工会提出的集体协商（谈判）要约，却没有法律制约，也就是说，企业行政是否响应工会提出的要约，只是道义上的责任而没有法律上的义务，导致集体协商（谈判）一头热一头冷，能否协商（谈判）成功，往往或取决于企业领导人和管理层的民主意识、法制观念和道德水

平，或发生群体事件后企业行政被迫接受通过集体协商（谈判）解决问题。此外，由于中国的企业家组织还不普遍建立，已经建立的其代表性及活力又不尽如人意，故虽然中国工会大力推动区域性、行业性集体协商（谈判），但真正取得成功的只是少数。

（4）工会干部利益受到损害难以在企业层面得到解决。每年广东均发生多宗工会干部由于敢于鲜明代表、维护职工利益，得罪了企业领导人或管理层，受到不公平待遇，虽经上级工会与政府有关部门调解、仲裁乃至诉诸法律并胜诉（根据笔者统计，此类个案 2007—2009 年有 10 宗，均以工会主席胜诉告终），但仍然不得不丢掉“饭碗”，离开企业，以“悲剧”告终。这类个案对基层工会影响很大。因为 90% 以上的企业工会主席，均为兼职，其工资福利待遇由行政职务决定。也就是说，工会主席受薪于企业，又是兼职的，对其真正代表、维护职工利益是一个很大的制约，其角色冲突也就难以避免。

三 中国工会在实现真正代表 职工利益方面的努力

针对上述问题，中国工会始终予以正视并采取措施逐步解决。种种措施归纳起来是两个方面的，一是法制化措施，二是民主化措施。

1. 角色冲突的解决——企业管理者不得兼任工会领导

先说法制化措施，早在本世纪初，在中国《工会法》修订时（2001 年），就明确规定，企业负责人近亲属不得担任工会主席。地方立法随后不断发展。以广州市总工会为例，早在 2005 年，他们就从一宗企业行政副职兼任工会主席而导致角色冲突、与职工代表对簿公堂的个案中意识到，必须通过法律手段来解决这一问题。于是，广州市总工会向市人大常委会提出立法建议，制订《广州市实施〈中华人民共和国工会法〉办法》，主要理念和重要条款均落脚于解决基层工会主席角色冲突问题。2007 年，立法取得成功，明确规定工会主席和副主席实行职务回避。据此规定，广州市总工会制定细则明确：（1）用人单位的经营管理者负责人，不论其职务称谓如何，均不得兼任工会主席、副主席；（2）用人单位的人力资源、财务等部门负责人，不论其职务称谓如何，均不得兼任工会主席；（3）用

人单位的其他部门负责人，如其职责与工会主席、副主席的基本职责存在职能冲突的，不得兼任工会主席、副主席；（4）用人单位的董事会秘书、董事长和总经理助理或秘书，不得兼任工会主席。如目前存在上述兼职的，从2009年开始，用三年时间过渡，逐步予以解决。

从全国、地方的立法看，中国工会所做出的努力，是从四个层次防止工会主席产生角色冲突，即企业负责人的亲属；用人单位经营管理负责人；用人单位敏感部门与工会主席职能可能有冲突的部门负责人；董事长、总经理秘书、助理等。

2. 防止工会领导受到企业不公平对待

为了保障工会主席的权益，《中华人民共和国工会法》还规定了要建立工会干部权益保障基金，对受到企业不公平对待的工会主席提供各种保护与帮助，广州市总工会近年来为多位因受到不公平对待而丢了“饭碗”的工会主席提供法律的经济的支持，并帮助他们重新就业。

3. 促使企业开展集体协商

对集体协商中处在劣势地位，中国工会同样寻求法制化措施予以化解。如广东省总工会经过努力，已推动省人大常委会对《广东省企业民主管理条例》立法，现正处在二审阶段，该法案其中一章为“集体协商”，有条款明确规定，工会提出集体协商要约后，企业行政必须在15个工作日内做出响应。如不做出响应，工会可提请政府劳动监察部门予以纠正、罚款；工会可以通过媒体等各种形式对不依法响应工会要约的企业实行公开谴责。

同时，该法案规定，工会可以将提出集体协商要约的层次提升至市、县（区）一级总工会；集体协商双方均可以聘请企业外专业人士参与协商。这两项措施，近年来在广东一些地方已经推行。如深圳市总工会在2008年与2009年两年，均向在深圳的世界500强企业发出工资集体协商要约，绝大多数企业及时响应，效果很好。广州、深圳、珠海、湛江、佛山等市总工会，均成立了集体协商法律顾问团，向基层工会开展集体协商提供法律服务，同样取得令人瞩目的成效。

4. 工会主席选举的民主化

民主化措施既与法制化措施相对应，又与之互相促进。法制化措施要解决“哪些人不能当工会主席”的问题，避免职务、职责上的冲突。民主化措施则主要解决“怎样产生工会主席”的问题，使工会主席具有充分的民意基础。其实，《中华人民共和国工会法》（2001年）和《中国工会章程》（修订案）（2008年）都对基层工会主席的民主选举产生做出了规定。现在是，要依法依规对工会主席的产生规范化，同时，要大胆探索，提升选举工会主席的民主化程度。

工会主席产生的进一步民主化，其最终目的与主要体现，是按照会员意愿选举工会主席，让工会主席向会员负责。这一点，对于工会是否赢得会员的接受、信任，工会能否真正具有代表职工利益的代表性，至关重要。据省总工会的一项调查，会员对工会主席的信任，排在前三位的因素，分别为：是否会员民主产生，工会主席是否具有人格魅力，工会主席在协调解决劳资矛盾的能力。至于是否得到企业领导人的支持，仅排在第6位。

十年来，广东省总工会一直推动基层工会实行民主选举，主要是直接选举工会主席。因此，对一些暂时还不能实行直接选举的基层工会，也做出了明确的规范，如企业投产初期，职工、会员之间互不相熟，可以先由上级工会提出候选人再进行选举等。至2009年年底，在广东已建立工会的外商投资企业工会主席，超过80%是由会员通过民主选举产生的。

民主选举产生工会主席后，还有一个“谁来评价工会主席”的问题。中国工会近年来实行“会员民主评议工会和工会主席”制度，广东省总工会2009年进行试点，2010年在全省展开。该制度规定，每年结合年终总结、评比等，会员对工会和工会主席进行一次评议，评议采用不记名打分方式，工会主席在向会员（会员多的话只能是会员代表）述职，然后会员或会员代表评议打分。如低于60分，予以警告；连续两年低于60分，则可进行改选。高于80分，才能向上级工会申报“职工之家”。这是一项重要的使工会主席向选举人负责的民主化措施。同时，上级工会也对基层工会主席工作进行考核，并与会员的评议相结合，根据考核情况与会评议结果，决定是否给予发放津贴或奖励。如广州市总工会就是这样做的。

5. 工会干部的职业化及其工资支付

与法制化、民主化措施相辅相成解决工会真正代表职工利益问题的，还有两项重要制度的制订与落实。

一是建立职业化工会干部队伍。也就是说，既要解决基层工会“有人干事”的问题，又要解决工会主席、工会干部受制于企业行政或老板的问题。当工资福利都在企业领取、享受的同时，要求工会主席面对企业对职工利益的侵犯时挺身而出，据理力争，甚至组织职工共同抗争，实在是苛求。工会主席只有独立于企业，工资福利不受企业制约，工会主席代表职工利益的底气才足，腰杆才硬。这是一种客观事实。近几年，广东省总工会同样在这个问题进行有益的探索，向社会招聘，营造了一支约 1000 人的职业化干部队伍，并形成了基本的思路与做法：公开招聘、强化培训；契约管理、专属专职；严格考核、奖惩分明；上下分担（费用）、确保待遇。2010 年，中华全国总工会拿出经费 1000 万元，在全国 10 个省、市开展职业化工会干部工资分级承担试点，推动发展职业化工会干部队伍，这是中国工会带有战略性、关键性的制度安排，相信经过若干年努力，将“逐步实现基层工会干部工资由工会发放”，使基层工会主席在经济上独立于企业，尽量减少企业对工会的制约。

6. “上代下”——改进基层工会与上级工会之间的合作

二是“上代下”的工会维护制度。制定和推进这一制度有两个基本前提，其一是承认一部分基层工会还比较“弱”，缺乏活力，难以履行相关职责；其二是“上”必须强——即这些基层工会的上一级组织，必须“强”，由他们替代“下”的职责，完成代表、维护职工权益的工作。

为了顺利实行“上代下”的制度，又有两项措施。其一是建立劳动关系预警网络，“下”，即基层工会主席要成为企业劳动关系情况的知情人、报告人，由他们及时把企业劳动关系情况，如有无拖欠工资、有无劳动安全隐患、有无劳动争议个案发生等，及时报告给“上”，使“上”能及时了解、及时处理解决。其二是解决“上”必须“强”的问题，基本要求是，“上”要做到有人做事、有钱办事、有力（指能力）行事。“三有”的落实，又与职业化干部队伍的建立息息相关。

四 结语

由于世界各国工会制度的多样性，因此必须对中国工会制度的独特性给予恰当的理解与评价。中国目前的确还没有集体谈判力量的均衡，与中国工会的独立性不够，依附性太强有关，因为依附性太强容易产生屈服、服从，从而脱离了职工群众，无法真正团结、凝聚职工。但是，中国工会正跟随着中国政治体制的改革而改革，中国工会正做出很大的努力，使自己能真正代表职工的利益，这是中国工会自身性质决定的，也是中国社会发展的历史潮流所决定的。本文阐述的，正是这一点。

“义乌模式”与中国特色的劳动维权

景跃进

在既有体制的框架内，中国的各级工会组织能否真正代表工人利益，有效履行保障和维护工人权益的职能？抑或，只有在动大手术（如建立独立工会）之后，才能实现这一目标？这个问题在现实生活及理论研究中的重要性，已为人们普遍认可，但迄今为止，共识并不存在。

众所周知，改革开放以来的相当一段时间内，发展主义的意识形态支配了这个国家的社会—政治生活（至今依然非常醒目）。在经济体制转型的背景下，某些地方的劳资关系以触目惊心的方式再现了西方工业的早期历史；与此形成鲜明对照的则是工会系统的普遍失声和无能。在这种背景下，对劳工利益的关注和相应的维权实践将人们的注意力转向工人的自由结社权和独立的利益表达。

然而从本世纪初开始，我们看到了一种新的趋向。利益失衡和利益冲突被纳入中央政府的政策议事日程，其中劳资关系是最为重要的议题之一。中共提出的科学发展观、主张构建“和谐社会”、政府正在启动的立法过程和采取的维权举措、来自工厂的抗争实践、媒体的聚焦报道以及公共领域中的讨论，构成了一个与以往发展主义相区别的新的公共场域。曾经被形象化为“御用工会”、“裙带工会”和“牌子工会”^①的中国工会系统开始经历了一个体制内的转型过程。

在一定意义上，世纪前后呈现的这两种趋向代表了中国未来劳资关系

^① 这些术语亦为官方人士所使用，参见全国总工会副主席、书记处书记徐德明“深入贯彻落实《企业工会工作条例》努力提高企业工会工作水平——在《企业工会工作条例》培训班上的讲话”，2007年5月10日。

发展的两种可能性。鉴于所选案例的性质，本文关注的是后种可能，即既有体制在劳工维权方面的新探索。

我们先从“义乌模式”说起。

一 维权话语中的“义乌模式”^①

义乌曾是浙江省中部地区的一个农业小县，历史上因人多地少，外出讨生活做小生意成为传统。改革开放为能干的义乌人提供了一个千载难逢的好机会。经过数十年的奋斗，他们走出了一条“以市场带动工业，工业支撑市场，市场与产业联动”的经济发展道路，使当年的“鸡毛换糖”之地，成为世界上最大的小商品采购展示中心。^②

与浙江省其他地方一样，义乌经济中非公企业占了绝大部分，多数从事劳动密集型的小商品和外贸产品的加工。巨大的商机和就业机会吸引了来自全国各地的众多外来务工者，其数量远远超过了义乌本地人口的规模。在相当一段时间里，围绕着工资、伤残赔偿、劳动条件等问题，企业与工人之间纠纷时起，在1999年义乌总工会介入维权之前，劳动争议案件每年多达万起。尽管70%左右的争端通常能获得解决，但余下30%的纠纷由于维权渠道不畅、维权成本高昂等原因，不能得

^① “义乌模式”具有多种含义，本文是指义乌总工会在维权实践方面的成功经验。最先提出这一术语的是中国人民大学法学院教授、全国总工会法律顾问关怀教授。2004年12月2日，全国总工会到浙江调研义乌市总工会的职工维权情况，关怀将其概括为“工会维权，义乌模式”。

^② 目前，义乌小商品市场经营总面积达400余万平方米，商铺6.2万个，汇集了16个大类、4202个种类、170多万种商品，市场成交额连续18年居全国各大专业市场榜首。来自100多个国家和地区的1.3万境外客商进场采购，有86个国家的2572家境外企业在义乌设立代表处，市场商品已出口到215个国家和地区。2006年由国家商务部和义乌市人民政府正式发布的“义乌·中国小商品指数”，已成为全球小商品生产贸易价格变动的“风向标”和“晴雨表”。根据最新统计，2009年义乌中国小商品城全年总成交额411.59亿元，创历史新高。（资料来源：姜炼熔、邓明宇：“义乌小商品出口增势不减”，《香港商报》2010年1月5日，转自<http://finance.stockstar.com/JL2010010500001990.shtml>；“‘义乌·中国小商品指数’正式向全球发布”，载于《经济日报》2006年10月23日；“义乌中国小商品城全年总成交411.59亿创新高”，参见<http://news.jschina.com.cn/csj/201001/t287078.shtml>。）

到及时的解决。^① 它们的存在犹如不知何时引爆的定时炸弹，并诱发了两个妨碍义乌经济进一步发展的社会问题：一是“绑架老板”、“焚烧厂房”、“集体上访”等恶性事件；二是黑社会的形成。^②

义乌市总工会的维权实践就是在这样的现实压力下启动的，摆在它面前的任务和需要克服的困难同样巨大。在既有体制内，工会是一个弱势部门，它不具有行政职能，一无处罚裁决权、二无强制执行权。在这种情况下，如何为职工群体维权，做外来务工者的“主心骨”？令人难以置信的是，在如此艰难的局面下，义乌总工会一班人在市委和市政府的支持下，自1999年5月开始，积极探索适合本地情况的维权道路。通过“借题发挥”和“借风借力”克服自身的局限，对内整合、对外联合，将各种维权资源（顾问、专业人员、经费、网络和手段等）加以整合，把一切有利于工会维权的力量都团结起来。为此，他们采取了一系列既具有高度政治智慧，又具有强烈实用价值的举措。诸如：（1）经民政部门批准后，2000年10月成立了义乌市总工会职工法律维权中心；（2）聘请市委、市政府五大班子领导及公、检、法、司、劳动等职能部门主要领导为职工法律维权中心的顾问，为社会化维权提供有力的领导保障；（3）作为工会维权社会化的组织载体，义乌市总工会职工法律维权中心承担工资集体协商、劳动争议协调处理、劳动争议仲裁、提供法律援助等职能；（4）招募了一支由数十人组成的法律志愿者队伍，弥补工会维权人员的不足；（5）建立了横向跨地区、纵向到企业的社会化维权组织网络，以及与政府相关部门热

^① 数据来自笔者2007年9月14日对义乌总工会主席陈有德的访谈，亦可参见陈文的“义乌工会维权模式为转型中的中国提供参照意义模本”一文提供的资料（《新快报》2008年2月28日，转自<http://news.sina.com.cn/c/2008-02-28/013913486233s.shtml>）。王金红、黄振辉在“制度供给与行为选择的背离——对珠江三角洲地区农民工利益表达行为的实证分析”（载于《开放时代》，2008年第3期）一文中，分析了既有制度的缺陷以及农民工为何倾向于非制度性的维权行为，这一描述也适合于义乌农民工的情况。

^② 在回答记者提问“工会如果发挥不了作用，职工是不是就可能另找出路，通过别的方式来维权？”时，李永海回答道：“党领导的工会如果长期不起作用，那么非党领导的工会必然出现，就是‘第二工会’。这是不以人的意志为转移的一种客观的东西。工人的利益需要有人来代表的，你不能代表，我就要找其他东西来代表了，我就找同乡会去了，我们10个人就联合起来，选你当头，你代表我们去反映这个问题去，你领我们上街去。要是党领导的工会能起作用，就不会出现这个问题。所以党领导的工会，必须把‘维护’的大旗举起来，高高地举起来，你不敢举，‘第二工会’就举起来了，这就是辩证法。”参见“调节劳资矛盾需要工会发挥更强作用——对话原中华全国总工会书记处书记、现任法律顾问李永海”，参见2010年6月《南风窗》。

线电话连线、广电联动、部门互动的信息网络，做到对各类询问、投诉案件在第一时间作出反应、快速解决；（6）拓展与政府职能部门、新闻媒体、高等院校、律师事务所等社会各界的合作，等等。

经由资源整合、功能再组和治理网络创建等创新性实验，义乌总工会改变了单枪匹马维权的局面，创造了一种社会化的维权模式，有效地维护了110多万农民工的合法权益。自2000年10月至2009年2月底，义乌总工会共受理投诉案件4478起，调解成功4173起，调解成功率达93.2%；接听回复维权热线4514人次；免费为职工出庭仲裁代理519起，出庭诉讼代理175起；接待集体来访357批7197人，阻止恶性群体性事件33起；为当事人追讨工资及挽回经济损失2033.769万元。^① 义乌总工会的维权实践不但有助于构建和谐和谐的劳资关系，同时也有助于保持社会稳定的局面。自工会积极维权以来，义乌的重特大刑事案件、重特大安全事故和恶性群体性事件增幅低于全省平均水平，人民群众安全感满意率达到94.3%，与1999年前的状况有了根本的改观。^②

目前，义乌市已基本形成党委领导、政府支持、工会牵头、政府各部门配合、职工参与联动的维权格局，有效地解决了职工权益受侵害的问题，形成了既有体制下，工会维权的“义乌模式”。这一模式的基本特征有三个方面：（1）党和政府的主导；（2）传统工会的转型；（3）社会力量的多方配合。在这一过程中，义乌总工会的地位、职能也得到了很大的提升和拓展，人们已经很难再用传统的工会形象来想象义乌总工会的角色。

义乌总工会的维权实践得到了党和政府的肯定，以下根据年份排列的选择性事件，从一个特定的侧面说明了这一点：

——2004年11月27日，中共中央总书记胡锦涛作出批示，认为完善在工会组织领导下的维权机制很有必要，要注意总结经验，不断强化职能，更好地为职工服务。同年，全国总工会主席王兆国也要求各级工会总结推广义乌总工会维权经验，切实服务职工，真正发挥好党联系职工群众的桥梁和纽带作用。由此，义乌创制的工会社会化维权经验在全国得到推广。

^① 资料来源：义乌市总工会，“义乌总工会社会化维权‘义乌模式’”，载于浙江在线新闻网站，<http://zjnews.zjol.com.cn/05zjnews/system/2009/07/17/015678100.shtml>。

^② 资料来源：“浙江义乌总工会：工会社会化维权模式（优胜奖）”，载于中国政府创新网。

——2004年12月2日，全国总工会到浙江调研和总结义乌市总工会的职工维权经验，将其誉为“义乌模式”。

——2005年8月5日，浙江省工会维权工作现场会在义乌召开；同年9月，全国总工会在义乌召开现场交流会，向全国推广工会系统的职工维权新模式。

同样重要的是，义乌模式得到了社会和学界的普遍认可。2008年1月19日，第四届“中国地方政府创新奖”在北京揭晓，浙江省义乌市工会社会化维权模式以总分第一荣获最高奖项——优胜奖第一名。

二 “义乌模式”的宏观透视

无论从哪个角度观察，义乌模式的地方性是明显的。^①那么，为什么一个县级市总工会的维权实践得到了国家领导人、媒体和学界的高度重视？道理很简单。对义乌模式的关注是因为它涉及了当代中国政治的一个核心问题：劳资冲突与社会稳定。故而，有必要将义乌模式置于更大的时代背景中来加以理解。

1. 经济体制的转型与劳资关系的再生

20世纪50年代，国家通过赎买的方式完成了对民族资本的社会主义改造。随着国家（政府）取代了资本家的位置，劳资关系成为历史的遗迹。在计划经济时期，工人在政治上被认为是领导阶级与主人翁，在经济上享受着单位体制下的各种福利保障；与之并存的则是体制的僵化与经济效率的低下。改革开放实现了从计划经济向市场经济体制的转型，在这一过程中，工人的角色也被重新界定。

中国劳动关系的转型首先是在计划经济体制外实现的，这一过程大致

^① 中国的劳工政治具有明显的地方性。裴宜理（Elizabeth J. Perry）在《上海罢工》（江苏人民出版社2001年版）一书中考察了解放前中国的地缘因素（南北方）和技术因素（工匠与体力劳动者）对于中国工人在组织程度和政治倾向性方面的不同影响。在中华人民共和国成立六十多年后的今天，这一特征依然顽强地保留着。当今中国劳资关系的多样性和复杂性体现在诸多方面，例如不同领域、不同企业、不同所有制中的劳资关系有着不同的特点，面临的问题和挑战也是不同的，很难一概而论。参见加拉格尔（Mary Elizabeth Gallagher）在《全球化与中国劳工政治》（浙江人民出版社2010年版）一书中的相关论述。

由两条基本线索组合而成。一是为解决就业问题作出的政策调整，允许城市的待业青年干个体。随着个体经济的发展，雇工人数逐渐增加，并最终超越了意识形态限定的“八人”上限（这曾是区分是否存在剥削的标准）。当年围绕年广久“傻子瓜子”的争论，^①便是这一进程的历史存照。另一条线索则发生于外资进入而建立的合资和独资企业中。这一过程首先在特区和沿海省份开始。海外资本进入中国青睐的是国内丰富的廉价劳动力，追求的是高额利润率，因此资本与劳动力的结合按照市场原则来进行。劳动者被视作企业的生产要素，其（劳动力）价格受制于市场需求。外资企业的管理实践建构了一种新型的资本与劳工的关系，工人阶级是主人翁这样的意识形态话语被蒸发得一干二净。^②

无论是改革生发的新型劳资关系，还是开放带来的管理实践，这种“经济逻辑”战胜“意识形态”的过程，从沿海扩展到广袤的内地，从体制外深入到体制内，缓慢而坚定地颠覆了流行于社会主义工厂中的劳动关系模式，并在国营企业和集体企业的改制中趋于高潮。^③

全球化（产业结构转移与外来资本进入）和市场经济对中国劳资关系带来的冲击，又被国内的城乡不合理结构成倍放大。除了不均衡的劳资关系之外，农民工身上还同时凝聚着其他两重不平等关系：原有计划经济时期遗留下来、在异地又得以顽强复制的城乡差异，以及外来人口与本地人口的关系（欺生是乡土社会差序格局的一个基本特点）。这三重关系的交叠加重了农民工作为弱者的地位。^④而各地地方政府在GDP主义的支配下，为吸引资本（尤其是外资）展开了激烈的竞争，使保护弱者权益的问

① 年广久是一个中国改革开放中的标志性人物。早年，他在安徽芜湖创办了“傻子瓜子”。改革开放之初，他的炒瓜子小作坊发展到了100多人，红极一时。1983年年底，有人把年广久雇工的问题反映到上面，说他是资本家复辟，是剥削。安徽省委派专人到芜湖调查，并写了一个报告上报中央。由于这涉及改革开放的方向性问题，邓小平在1984年10月发话表态：“我的意思是放两年再看，让‘傻子瓜子’经营一段，怕什么？伤害了社会主义了吗？”

② 关于这方面的叙述可参见加拉格尔的《全球化与中国劳工政治》一书，杭州：浙江人民出版社2010年版；亦可参见黄德北的《当代中国雇佣工人之研究》，台北：韦伯文化国际出版有限公司2008年版。

③ 关于国有企业劳动关系的新特点，可参见佟新的“国有工业企业简单控制型的劳动关系分析”，载于《开放时代》，2008年第5期。

④ 潘毅在*Made in China: Women Factory Workers in a Global Workplace*一书中，分析了全球化和市场化背景下，中国女农民工所具有的特殊经历。参见阮思余的书评“资本、国家和打工妹——读《中国女工》”，载于《开放时代》，2008年第5期。

题成为政府议程中的空白。在这种情况下，工会维权职能的缺失（乃至帮资本说话）便是不难理解的事情了。

这便是在国家主导的经济转型过程中，在发展逻辑和资本逻辑的支配下，众多中国工人（尤其是农民工）所遭受的历史命运。一些外资企业（从最初的合资企业到后来的独资企业）的管理者在人权意识和记录上乏善可陈，但在掌握最先进的管理技术方面卓越出众。海外资本先期到达之所，往往也成为“血汗工厂”的发轫之地。在那里，狄更斯当年所描述的情形，以及马克思当年所抨击的罪恶一应俱全，给人以时空错乱之感。

2. 公平与效率的平衡：政府角色的嬗变

没有一个社会能够长期承受失衡的劳资关系之重。作为临时之计，劳资矛盾在短时间内有可能被压抑，但从长远角度看，日趋严重的劳资冲突很可能成为这个社会的火山喷发口。

如果说中国曾经以牺牲劳工利益的方式获得了 GDP 的成长（以及对海外资本的竞争力和吸引力），那么这种发展方式正在走向它的尽头。随着综合国力的提高，经济发展水平的提升，中国不可避免地进入了一个新的发展阶段。在这个阶段中，政府必须补偿为经济发展而付出的人文代价，通过大致的利益平衡来构建和谐的社会，走一条可持续发展的道路。

就中国的经验而言，这一历史性的转折是从第四代领导人开始的。这方面的标志性事件有：2002年11月，党的十六大在阐述全面建设小康社会的奋斗目标时，提出了“社会更加和谐”的发展要求。2004年9月，十六届四中全会通过了《加强党的执政能力建设的决定》，提出“要适应我国社会的深刻变化，把和谐社会建设摆在重要位置，注重激发社会活力，促进社会公平和正义，增强全社会的法律意识和诚信意识，维护社会安定团结”。2006年10月召开的中共十六届六中全会，作出了《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，将这一问题意识转化为全党和全国的共识。

这一转折表明当下中国正经历着一个双重的变迁：一是社会发展的陀螺重心开始向公平正义的方向调整，以便在经济发展和社会公正之间达致一个有效的动态平衡；二是国家（政府）角色的变化，从单纯的发展

GDP 转向和谐社会的构建。^①

对于劳动维权而言，经由国家发展战略调整而作出的这一变化具有非常重要的意义。首先，它意味着中国的劳动关系将进入一个不同的阶段。尽管新的劳动维权实践尚有待观察，但可以明确的是，对中国劳动关系的考察以及得出的结论不能局限于第一阶段，而必须对全过程进行辩证的考察，当下尤其需要关注和跟踪最新的实践变化。^② 其次，作为一个后发现代化国家，中国的中央政府扮演了一个双重角色：它既是体制转型和经济发展的主导者，同时也是社会保护的主导者。这种发展市场经济与保护社会一身二任的角色，使国家成为波兰尼意义上的双向运动的关键主体，并构成了转型中国的一个最为重要的体制性特征。^③

在这样的社会背景下来考察义乌总工会的维权实践，其意义一目了然。义乌人的维权实践以特定的方式回应了时代主题的呼唤，以体制内改革的方式承接了历史使命，他们的努力以及取得的成就表征了中国劳动关系的转型。

^① 当然，对和谐社会的追求以及对利益协调的关注，并不意味着发展主题变得不重要了。毋宁说，需要在两者之间保持一个动态的平衡。对于发展中国家来说，如何处置这种平衡是一个颇为艰巨的任务。从逻辑上说，只有在经历了一定程度的发展之后，分配正义的问题才能登上历史舞台。所谓先生产，后分配；或先效率，后公正。因此，我们大致可以理解，为什么邓小平时代强调的是“让一部分人先富起来”，而今天我们转而强调利益平衡的重要性。这两种话语有着相同的 GDP 基础，区别的只是数字的大小（程度）。

^② 应当指出的是，从 GDP 主义向构建和谐社会的转型在全国各地是不平衡的。我们只能说这是一个历史的趋势，但各地进入这一趋势的时序和方式肯定是不同的。由此得到的推论是，各地工会维权角色的转型也是不平衡的。

^③ 由此看出，党国体制的形态不是一成不变的，而是依随现代化的不同阶段而呈现不同的特点。这意味着我们应当区分党国体制的核心结构和可调整结构，并据此考察党国体制的适应能力和调适空间的问题。

三 义乌模式的理论启示

1. 如何理解中国的维权实践？

改革开放前的中国是一个总体性社会^①，从计划经济向市场经济的转型导致了社会结构的分化和利益多元化。然而，中国并没有成为西方意义上的多元主义社会，中国政治的总体性特征很大程度上被保留了下来。换言之，计划经济时期的总体性社会虽然已经不复存在，但党国体制的总体性逻辑却依然在发生强劲的作用。

这一总体性逻辑在劳动维权的实践方面，典型地体现于执政党强调的“党和政府主导的工会维权”^②的论述之中。执政党以三个代表的自诺方式，承担起维权实践的领导角色，并试图通过国家主导的维权话语实现政治上的双重排除：（1）排除私人关系网络以及体制外力量；可能的话，将其吸纳到官方工会的组织系统中来，使其成为有机组成部分，而不是挑战力量；（2）在价值领域和政策选项中，排除西方多元主义的独立工会模式。

总体性实践意味着劳资关系并非一个高度分化的特定政治领域，劳资利益的平衡不是两个独立主体之间彼此讨价还价的结果，政府也不是作为第三方发挥协调者和仲裁者的作用。在这一模式中，工会对工人利益的代表不是“天然”的，而服从于更大或更高层次的全局。因此，若劳动一方相当激进的话，我们完全可以想象，工会被要求起相反的平衡作用。在这一脉络中，企业层面的利益平衡被置于更大的背景中被加以考虑。就此而言，劳资关系问题虽然发生社会/经济领域，但上演的舞台却具有高度的政治性，而党和政府是这一舞台上的真正主角，工会的角色是跑前台的

^① 已故的美籍华裔学者邹谠教授（Tang Tsou）对“极权主义”（totalitarianism）概念进行解析，将政体性质与国家—社会关系区分开来，并用“全能主义”（totalism）来描述社会主义国家的国家与社会关系，它指的是国家全面干预社会的一种状态。参见邹谠著（甘阳编）《二十世纪中国政治——从宏观历史与微观行动角度看》，牛津大学出版社（香港）1994年中文版；以及邹谠著（甘阳编）《中国革命再阐释》，牛津大学出版社（香港）2002年中文版。

^② 参见全国总工会主席王兆国在中国工会第十五次全国代表大会上的报告《高举中国特色社会主义伟大旗帜 团结动员亿万职工为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》（2008年10月17日），载于 <http://www.acftu.org/template/10004/file.jsp?cid=318&aid=80812>。

龙套。

这一判断对于义乌模式而言，大致也是成立的。义乌总工会的社会化维权实践是既有体制的一种适应性演化，义乌总工会的强大不是本身的强大，而是政府的强大。^①

2. 如何理解中国的工会？

1949年之后中国确立的政治制度是一种政党—国家体制（Party-State）。作为现代化后发国家的一种特殊类型的发展战略体制，它擅长于社会动员，并以“举国体制”而闻名。在这一政治架构中，工会只是其中的一个环节；它被视为党和政府的传输带、联系工人群众人民群众的桥梁。作为一种辅助性和依附性的机构，工会的存在和运转服从于党和政府的总体目标。

那么，这种依附性是否意味着中国工会的组织系统及其功能是不重要的？回答是否定的。在维权实践的领域中，总体性逻辑意味着工会本身不是独立的，其作用或功能必须依托整体结构才能得以发挥和理解，而绝不意味着工会不重要。此外，总体性逻辑也意味着一旦国家的战略重点发生转变，工会在维权实践中的角色和作用也将随之发生重大变化。在这一意义上，中国工会职能的变化是国家发展战略变化的函数。

因此，在计划经济时期，工会的主要功能是为工人提供福利，从事节日慰问、参观旅游、文娱活动、体育比赛等活动，丰富职工的业余生活。改革开放以来的相当一段时间，工会承担的责任与其说是维护职工的权益，不如说是帮助国家实现经济体制转型（包括企业改制），确立市场经济秩序。本世纪以来，对发展主义的反思促使人们重视利益协调与平衡，而频发的劳资冲突要求工会代表工人的利益。在这种情况下，工会的职能又在经历一次重大的转变。^②

^① 在这一意义上，媒体和学界对义乌模式所做的宣传和研究，都程度不同地忽视了两个重要的因素：一是义乌总工会背后的党和政府的角色，二是被总工会有效吸纳和整合的社会力量。

^② 在新世纪以来，工会角色发生了引人注目的变化。例如工会干部的职业化、加强基层工会的作用、扩大工会的民主化过程（直接选举）、上级工会帮助下级工会（上带下模式）、确立集体协商机制等。此外，工会不能独立于党和政府这是体制规定性，但工会必须独立于企业（尤其是在非公企业的领域），这是工会发挥作用的逻辑前提。在某种意义上，可以将这一实践看做是合作主义模式的适应性变化。

由此可见，中国工会的地位、性质、角色必须在党国体制的总体构架中才能得以理解；与此相应，在学术研究中工会不是也不可能是一个自足的独立分析单位。

3. 如何看待中国工会维权实践的前景？

如上所述，对中国工会的角色和作用的认识必须置于由“总体性”和“过程性”两个维度构成的坐标中来进行。将其转换为经验研究的语言，则可以这样来表述：在维持基本结构不变的前提下，通过功能调整和机制创新来发挥新的作用。

这种方式可行吗？类似的疑问以两种不同的形式得以表达：理论层面的问题是，在既有体制内，工会能否真正承担起维护职工权益的历史重任？工会所作出的调适性努力能否走出一条具有中国特色的社会主义维权道路？经验（个案）层面的问题是，义乌模式是否具有普遍性？

不难发现，上述质疑之所以能被提出，是因为存在着思考问题的不同基点或角度。在不少西方学者（或分享多元主义立场的学者）看来，中国经济发展中出现的劳动侵权现象，源于中国缺乏独立的工会。在劳资争端中，工会不仅不代表工人的利益，而且经常替资方说话。这一体制性的安排使得中国的工人成为市场经济改革的牺牲品。因此，他们强调工会独立的重要性，认为只有这样才能处置日益增多的劳资冲突。换言之，中国工人要维护自己的权益，已经不能指望官方工会。^①

如何看待上述这些问题？在不同的立场和取向中，我们应当如何选择？这是一个严峻的学术挑战。

纵观世界劳动史，资本与劳动的关系是历史演化的。西方发达国家的经验提供了三个启示：第一，国家在解决劳动关系问题上发挥着重要的作用；第二，独立的工会和三方结构是解决劳动关系的重要途径；第三，劳动关系的处置方式与经济发展的特定阶段以及当下国家的经济状况有着紧密的关系。为理解方便起见，不妨分别称之为政府因素、结构因素和环境

^① 中国工会发展模式的竞争基本上在两个选择之间进行：一是多元主义式的自由版本，一是党和政府主导的版本。在此，有必要区分两个不同层次的问题：一是价值主张，一是经验分析。从政治科学的角度看，多元主义作为一种改革的主张是一回事，作为认识中国现实政治的一个分析范畴，则是另一回事。笔者以为，用多元主义来理解当下中国的政治过程显然是有欠缺的，如果不是不当的话。

因素。在政府因素和环境因素方面，尽管中西之间也存在着重要的差异，但显然不是争论的关键所在，问题的要害在于如何看待结构因素方面，即工会对政府的独立性以及劳资关系的对抗性是否是工会发挥作用、代表工人利益、实现劳资关系平衡的前提条件？

对这一问题的回答注定将人们引向一种多元化的境地巴比伦塔。在此，笔者持一种基于中国经验的开放立场，认为仅仅根据西方既有经验作出决断性的结论不是一种严谨的学问态度。无论从哪个方面来看，当下中国正在从事的维权实践是人类现代化历史上从未有过的。因此，本文主张对当下的实践活动保持一种动态的敏感，在不断修正的考量中来得到对问题的解答。

在这一意义上，义乌模式显示了某种超越地方性局限的价值。它给我们的启示是，体制内工会在一定程度上能够承担起保护社会的功能。沿循它的足迹，我们可以辨析出一些具有中国特色的劳动维权模式的要素，并且有助于我们理解中国工会改革及其维权实践的发展趋势。

中国工会改革的前景:以沃尔玛和本田为例

许少英 (*Elaine Sio-ieng Hui*)

陈敬慈 (*Chris King-chi Chan*)

一 引言:转型中的中国工会体制

自从 1978 年开始的经济改革以来,伴随着迈向市场主导型经济体制,一方面国家与资本之间的关系、另一方面国家与劳动力之间的关系发生了根本变化 (Chiu and Frenkel 2000; Cooke 2005)。在中国 2001 年加入世界贸易组织 (WTO) 以来,工人们进一步遭受全球资本主义体系及其相应的劳动力剥削的影响。正是在这一社会—经济背景下,在过去 10 年里,在中国出现了越来越多的劳动争议和工人抗议行动,它们经常绕过了官方工会 (Chan and Pun 2009)。由中国各级劳动争议仲裁委员会处理的劳动争议数量大幅跃升,从 1999 年的 120191 例增长到 2008 年的 693465 例 (China Labour Statistical Yearbooks, various years)。此外,群体事件——这是大众抗议行动的官方名称——的总数也从 1994 年的 10000 例增长到 2005 年的 87000 例 (CLB 2009)。

和其他社会主义国家几乎一样,中华全国总工会具有双重机构身份:作为中国共产党领导下的一种国家工具,以及作为一个名义上代表工人利益的劳动者组织 (Clarke and Pringle 2009)。但是,在改革年代,中华全国总工会在履行后一项职能方面遇到了困难。一方面,由于大量国有企业的私有化,国有企业工人占城镇就业人口的比例显著减少 (Andreas 2008);这导致了中华全国总工会急剧的会员流失。另一方面,由于许多企业层面的工会干部通常不是选举产生的,而是指定的,因此工人们普遍

对工会不信任 (Taylor and Li 2007)。工人们认为,工会在发生劳动争议时通常站在管理层和政府一边,因此不能帮助他们解决他们的问题 (Taylor and Li 2007)。

出于这些原因,从1998年起,中华全国总工会开始积极在私营部门、尤其在外资企业里建立工会分支。在中国南部发生越来越多的罢工之后(其中某些罢工要求建立或改革基层工会) (C. Chan 2010),组建工会的运动在2006年以来得到了进一步增强。结果是,中华全国总工会的企业会员增加了,从2006年的1324000个增加到2009年的1845000个 (ACFTU 2007)。这一发展态势是否提供了能减少劳动争议的、真正的基层利益代表的新机遇?抑或新组建的工会只是 Taylor and Li 所讲的“纸上工会” (Taylor and Li 2007: 710)? 中国工会改革的源动力是什么? 在改革过程中,工会面临着怎样的困境,存在着怎样的解决这些困境的方案?

基于对2010年5月中国本田公司工人罢工以及2008年沃尔玛的工资谈判的密集的案例研究,本文探究在新的社会—经济与政策背景下基层工会改革的潜在可能性与障碍。本文基于作者与本田公司工人的访谈,辅以通过系统审读网上资料、媒体信息、工会文件、非政府组织报道以及采访劳工组织人员所获得的信息。我们认为,新一代相对受过良好教育的中国流动工人形成了较高水平的、通过参与集体斗争来实现结社权的意识 (Pun and Lu 2010)。这对中华全国总工会施加了政治压力,促使它推动有效的工会活动,并在基层建立行使民主工会代表职能的重要基础。相反,有效的基层工会运动的主要障碍在于缺乏对工人组建工会努力的外部支持。一方面,根据《工会法》^①,城镇和区县层面的地方工会应向工人们提供组织支持,但是它们未能遵守它们的法定职责,原因在于其官僚特征以及结构上融入在政党—国家体制中。另一方面,来自公民社会的对工人的支持受到了政党—国家反对独立的劳工组织活动的阻挠。这一困境迫使省总工会直接干预基层工会的改革。

^① 2001年修订的《工会法》第9条规定,“上级工会组织领导下级工会组织”。

二 在沃尔玛的工会组建和工资谈判

自 2000 年起，中华全国总工会试图在外资企业中组建工会，但并未取得大的成果。2004 年，一份政府报告称，劳动法未受到在中国的外资企业的良好重视。紧接着，中华全国总工会把某些外资企业列入黑名单，试图鼓励它们组建工会。2006 年 3 月，胡锦涛主席在中央维稳办《关于我国沿海地区外资企业中不稳定因素的情况分析和对策建议》上作了重要批示，要求在“加强外资企业党建和工会建设等方面做好工作”（CLB 2006）。自那以后，中华全国总工会迅速加大了其在外资企业组建工会的努力，尤其关注财富 500 强企业（A. Chan 2005；Garver 2008）。在 2008 年年末，在中国的财富 500 强企业中的大多数同意建立工会（Christian Science Monitor 2008）。

在大多数情况里，在组建工会的运动中运用了一种从上至下的方案。通常，中华全国总工会的地方分支在同级党委的支持下，对工厂管理层施加建立工会的直接压力。正如陈佩华所指出的（A. Chan 2006），在中华全国总工会在外资企业中建立的工会当中，沃尔玛工会是唯一一家“从下至上”倡议建立的。沃尔玛是于 1996 年开始在中国开展业务的，如今在全中国 140 多家店雇有总计 4 万多名工人。在开始时，沃尔玛坚持其在全世界推行的反工会的政策，不允许在其中国分店中建立工会。

在 2006 年 7 月，中华全国总工会地方分支动员福建省晋江店工人建立沃尔玛在中国的首家工会（A. Chan 2006；CLB 2006）；这不仅对于沃尔玛而言是史无前例的，而且在中华全国总工会历史上也是史无前例的。来自中国其他沃尔玛店地工人们紧随其后。2006 年 8 月 9 日，中华全国总工会发表公开声明，称在中国的沃尔玛工会是“在中国共产党的领导下以及政府的支持下，[它]将采取措施保护这些（倡议建立沃尔玛工会的）工人”（CLB 2006）。

最后，在 2006 年 8 月，沃尔玛（中国）签订了一份协议，同意在其在中国的所有分店组建工会。2008 年 7 月，沃尔玛（中国）就诸如沈阳、深圳、泉州等城市的工人，与中华全国总工会达成了一份工资集体协议。

这份协议旨在 2008 年和 2009 年间将工资提高 8%^①。沃尔玛（中国）打算将这一工资协议扩展到沃尔玛在中国的所有分店（CLB 2008）。但是，沃尔玛在江西省南昌八一分店的工会领导高海涛拒绝在该工资协议上签字。他要求与公司进行谈判，并坚持要在协议上加上某些有关加班和雇员福利的条款（参见 CLB 2008；*Business Week* 2008；Garver 2008）。但是，他所在分店的经理说，无需与他进行谈判，原因是，公司已经与中华全国总工会进行了谈判。沃尔玛（中国）后来绕过了工会，召开了一次“职工代表大会”，以便获得工人们集体协议的赞同。此外，它安排另一家沃尔玛分店的一名工会领导代高海涛在协议上签字。高海涛后来辞职，以对公司规避集体谈判过程表示抗议（CLB 2008）。

沃尔玛组建工会的运动处在近年来工会改革的最前沿。但是，其局限性反映了某些阻碍有效基层工会运动实现的基本障碍。首先，尽管沃尔玛的首家分店工会是通过与后来申请对工会进行登记的工人建立直接联系，基于一种从下至上的战略来组建工会，但是，中华全国总工会内部的从上至下的文化仍然残留下来。当要进行工资谈判时，它既不咨询也不动员其会员来支持集体工资协议；相反，它自行订立协议。其次，上级工会仅提供很少的或未提供支持给像高海涛这样的、得到工人支持却不受管理层欢迎的基层劳工积极分子和工会领导。媒体报道了许多案例，在其中，拥护工人的工会领导成为了管理层的牺牲品（Clarke and Pringle 2009）。从地方工会那里获得的唯一支持是帮助他们控告雇主；但是，相关的法律程序通常要持续数年，旨在力促被解雇的工会领导复职而采取的罢工或集体行动通常被劝阻了。这两个因素阻碍了民主选举产生的工会委员会的建立（Howell 2008a；A. Chan 2009）。

总之，沃尔玛的案例未透露出任何信号表明中华全国总工会将像西方国家工会那样，主动动员其基层会员，使管理层面得到罢工支持的集体谈判，或运用其他形式的集体行动。相反，研究结果表明，独立工人行动的形成方式及其对政党—国家的压力，比法律和制度框架更显著地巩固和决定了工会运动的发展（C. Chan 2010；Chen 2010；Clarke and Pringle 2009；Howell 2008a）。我们因此应探究普通工人自我动员

^① 在中国，2007 年和 2008 年的食品等项目的通货膨胀率为 30%，而全国各大城市平均工资增幅为 18%（IUF 2008）。基于此，这里所建议的 8% 的工资增长率是相对低的。

来实施集体谈判和法律保障的民主框架的可能性。在本文以下第三部分，我们将通过审视本田公司的罢工，来分析外资企业中基层工会改革的新发展态势。

三 工会改革与工人行动:以本田为例

珠江三角洲佛山市本田汽车零部件制造有限公司（CHAM）工人从2010年5月17日起分阶段举行的罢工，受到了国内外广泛关注^①。本田从20世纪90年代以来，在中国开办了四家分厂（Bloomberg, 14 June 2010）。本田汽车零部件制造有限公司就是这样的一家分公司，生产变速箱，它为本田独资所有，是在2007年设立的。自从公司建立之后，本田汽车零部件制造有限公司的所有工人是通过实习体系从小部分技校招募的。一般情况下，技校毕业班的学生必须在某一个产业组织实习一年。在学生最终毕业之后，本田汽车零部件制造有限公司向实习生提供正式的就业。在发生罢工的时候，工人们告诉我们，本田公司80%的工人是实习生，只有20%的工人是本田公司的正式雇员。

与其他低技能、出口导向型产业中的工人相比，本田公司的工人有着相比较而言更多的谈判力量。首先，变速箱的生产对于汽车生产极其重要，汽车公司通常认为政治稳定且无罢工发生的国家是这一生产目的最合适的场所（Martin 2010）。为此，本田公司工人不是那么容易能被新手取代，至少不能被很快取代。其次，像许多日本汽车公司一样，本田公司在中国采用了即时生产和零库存的体系，这意味着它们仅保持了最低数量的库存。本田公司工人的罢工明确倾覆了变速箱的供应，要知道在一般情况下变速箱的供应应该流通顺畅。再次，本田公司主要生产变速箱，这些变速箱然后被发送到汽车生产和装配的其他分厂。这意味着，本田公司的变速箱供应遭到破坏，对本田在中国的其他汽车生产公司的汽车生产有着严重链式影响。事实上，另外三家本田厂被迫停产，导致每天损失2.4亿元人民币（*Jingji guancha bao*, 28 May 2010）。

^① 包括《纽约时报》（2010年6月11日），但该报把该事件误读为工人要求组建“独立工会”。

罢工的发展过程

罢工涉及大约 1800 名工人，持续了 17 天。罢工是由变速箱总成部门的工人发起的，但是迅速扩散，得到了其他部门工人的支持。在罢工后管理层召集的会议上，工人们列出了 108 项要求，其中两项要求始终保留了下来：（1）所有工人涨 800 元工资；（2）民主改选工会，原因是现有工会几乎不能代表他们的利益。该公司起先不愿意与工人们进行谈判。相反，它采取了恐吓手段，解雇了两名积极分子（他们事实上在罢工开始前就已经辞职了），迫使实习生签署一份文件，保证他们不会领导、组织或参与任何罢工（*Takungpao*, 1 June 2010），并动员技校老师劝说工人返回工作岗位。尽管公司进行了恐吓，罢工依然继续。公司提出了两个有关工资增长的建议，但是工人们不接受，因为这两个建议仍然远低于工人们提出的 800 元人民币的工资增长要求。

工人们告诉我们，在整个罢工过程中，企业工会不是站在他们这一边，而是支持管理层。一名工人注意到：

工会主席试图说服工人们恢复他们的工作。在他 5 月 24 日与工人代表的首次会议期间，他与公司的总经理保持着紧密的沟通。他是事业管理部的副部长。

在他自己的博客中，一名参与罢工的工人代表写道：

令人沮丧的是，许多企业工会不能代表工人，相反，它们站在公司那一边。它们首要关切的是企业的利益，而非工人的利益。

基层工会未能代表工人，这进一步体现在 5 月 31 日工会成员和罢工者之间的身体对抗上。那天早晨，许多工人在和本田公司的总经理、地方政府代表、广汽本田汽车有限公司总经理（他也是一名全国人大代表）以及实习生老师会面后重新恢复工作。但是，大约有 40 名工人拒绝工作，一起聚集在工厂场地上。工人们告诉我们，公司管理层以及防暴警察驻扎在工厂外，目睹罢工者是如何被 200 个由镇级和区级工会（狮山镇和南海

区)调动的人痛打,却未做任何干预。一些罢工者受了伤,被送往医院。官方来源未说明这200名“工会人士”是哪里来的,但是一个可靠来源称,他们是受地方政府的调动。据工人们说,这些人戴着黄色的帽子,携带有工会会员证。

这一事件成了转折点,在这之后,公司和工会甚至面临更大压力,寻求更主动地解决争议。覆盖全厂的罢工在6月1日仍在延续,数百名工人聚集在厂门口附近。广汽本田汽车有限公司总经理曾庆洪赶来与罢工者交谈,要求他们选出他们自己的代表,并承诺在三天后与这些代表进行谈判。在曾庆洪在场的情况下,某些罢工者选出了大约16名代表。后来,当天下午5点,南海区总工会和狮山镇总工会向所有本田公司工人发出一封道歉信,但暗示错在那些继续坚持罢工的人。信中说:

昨天,工会参与了本田公司劳资双方的调解工作。由于部分员工不愿意返回工作岗位,工厂的正常生产秩序受到严重影响。在与40多名员工的对话过程中,大家一度发生了误解及言语上的互相顶撞,个别员工因情绪激动而与工会工作人员发生了肢体上的冲突。……有部分员工得知消息后存在误解认为工会偏帮资方。……如果在该事件中存在有大家难以接受的方式,我们表示歉意。……工会站出来劝导那些(拒绝回到工作岗位的)员工正是维护绝大多数员工正当权益的行为,这是工会应尽的职责!(财新网^①,2010年6月2日)。

为了努力取得广大公众的支持、呼吁工人们更大的团结,工人代表发出一封《致全体工人和社会各界的公开信》,重申了他们的要求:(1)全体员工增加工资800元;(2)改善工龄奖金;(3)改善职员升迁制度;以及(4)民主改选企业工会。公开信反映了工人们强有力的阶级意识。公开信表示:

^① 工会的道歉信先是公布在2010年6月2日的财新网上(<http://policy.caing.com/2010-06-02/100149369.html>),信的全名为“南海区总工会、狮山镇总工会致本田汽车零部件制造有限公司广大员工的一封公开信”(财新网,2010年6月2日)。但是,这封信后来被从网页上移除了,可能是因为政府的审查。

资方应该拿出诚意,与我们展开善意的谈判,答应合理要求。我们知道本田工厂每年盈利以十亿计,这是我们工人辛苦劳动的成果。……本厂员工应该保持高度的团结,避免被资方所分化。……我们的维权斗争不仅仅是为了本厂 1800 个员工的利益,我们也关心整个国家工人的权益,我们希望立下工人维权的良好例子。^①

在工人代表的要求下,曾庆洪在 6 月 3 日下午,与工人代表举行了一次预谈判会议。当晚,公司在所有部门发起了一次民主选举,总计有 30 名代表当选。当天,在外部帮助下,工人代表得以与北京的中国人民大学著名劳动法教授常凯建立联系,他后来同意做他们的顾问。

6 月 4 日,新当选的工人代表、公司代表、劳动局、地方政府、工人法律顾问、企业工会主席以及曾庆洪出席了谈判磋商。在最后,双方达成了一份协议,将工人工资从 1544 元提高到 2044 元(增幅为 32.4%),以及实习生工资从大约 900 元提高到大约 1500 元(增幅为 70%)。在工人要求民主改选企业工会方面,公司拒绝就此进行交谈,理由是它不对有关工人结社的事宜进行干涉。

重要的是要注意,本田公司的工人罢工对全国的劳工行动具有显著的连锁反应。报道称,几乎在这次罢工的同时,北京现代的一家供应商的工人也发起了一次罢工,要求提高工资。在佛山本田罢工后不久,另一家在相邻的中山市的本田厂的工人举行了一次罢工,要求提高工资以及改革企业工会。此外,位于天津的两家丰田工厂(即阿兹米特汽配公司,它是本田的供应商,与欧姆龙,它是本田、福特和宝马的供应商)的工人纷纷效仿,于 6 月和 7 月举行罢工。

本田案例的独特性

工人们在此次罢工中的协调与坚持、他们的要求的特征以及罢工的影响超出了以前罢工行动的案例(Lee 2007; C. Chan 2010)。这可以通过两个主要因素来解释。首先,本田公司的工人有着较强的对不公正的感觉,而且组织程度更好。他们属于新生代农民工(ACFTU 2010a; Pun

^① 工人代表给了我们一份公开信的复印件。

and Lu 2010), 他们年龄 20 岁刚出头, 某些甚至是青少年^①。把他们与他们的父母一代相比较, 他们对不公正更少宽容, 他们做出更大努力来实现他们的权利。虽然他们的工资高于法定最低工资, 有一件他们觉得极不公平的事情是, 公司里日本员工和实习学生之间的工资差别是巨大的。一名学生向我们抱怨说: “日本经理的薪水高达 5 万元, 比我们多 500 倍。”这促使他们罢工, 要求增加工资。而且, 他们受过相对好的教育。几乎所有的人均是技校毕业生^②。这与其他低技能产业里的工人形成了鲜明对比, 这些工人通常仅初中毕业或甚至学历更低。相当多本田公司工人曾是技校学生这一事实, 意味着他们具有一个很强的网络; 这对于他们而言明确更易于相互动员来参加罢工。此外, 熟悉电子沟通技术, 诸如发送手机短信、用因特网和博客进行即时通讯, 是这些年轻而又受过良好教育的流动工人的一个重要特质 (Qiu 2009)。作为中国一种常用的即时通讯体系, QQ 是工人间沟通与动员的一种关键手段。他们设立了若干 QQ 群, 在其中, 工人们可以讨论他们的斗争战略。工人甚至可以用手机加入这些群; 这不仅使得这样的通讯在经济上是承受得起的, 而且也可以加速通讯。这种因特网积极行动为罢工期间的有效动员以及工人间的协调奠定了一个重要基础。

第二个有助于本田罢工特殊性的因素是来自地方公民社会和国际公民社会的强有力外部支持。回忆 6 月 4 日的谈判, 一名工人代表在他的博客中写道:

能够与常凯教授建立联系并请他担任我们的顾问, 这是非常鼓舞人心的; 我非常感谢他的帮助……若没有他的支持, 我们将在谈判中扮演一个更为被动的角色, 这是因为我们的能力有限。

而且, 除了得到常凯教授的支持, 有 70 多位当地和海外学者, 诸如清华大学学者汪晖, 签署了一份联名请愿书, 以支持工人的要求。请愿书

^① 根据中华全国总工会的报告 (ACFTU 2010a), 本来, 流动工人开始在城里工作的平均年龄为 26 岁。

^② 只有最好的初中毕业生或非常好的高中毕业生可以被允许在一所技校学习, 但是随着中国从 20 世纪 90 年代中期实施的高等教育扩张, 入学标准降低了。

中称：

依赖贫瘠的工资生活以及为生存而挣扎，工人们被迫起来罢工，以便能有尊严地生活。……让我们团结起来，并向公司施加压力。我们应告诉本田公司停止对工人的压制与分化，并同意工人们的合理要求。

这份请愿书是在谈判前一天发布的，在某种程度上代表了来自公民社会对公司与地方政府的压力。更为重要的是，它增强了工人们的斗志与信心。一名工人说：“能够得到这么多教授的这么多支持，这令人难以置信。”

在这些以外，中国工人研究网（一个报道有关劳动议题的网络，由若干年轻大陆学者发起，注册在北京）详细报道了本田公司工人的罢工。此外，许多香港劳动领域非政府组织和工会通过对位于香港的本田公司表示抗议，表达了他们的支持。它们让国际社会及时获得有关罢工的信息，一个以争取国际支持的全球范围签名活动由全球化监察网（Globalization Monitor）发起，它是中国香港的一家致力于应对全球化对中国劳工的消极影响的非政府组织。

罢工对广泛的劳动关系的影响

在本田工人罢工之后，在现有法律框架基础上改革工会以及在基层建立一个更好的集体协商体系，这看来成为了中华全国总工会和政府的最高议程。官方的新闻通讯社，即新华社，在对本田公司工人罢工的评论中强调，极其紧迫的一个事情是推进企业里的集体工资协商，以便进一步保障工人的法律权利和促进和谐的劳动关系（*Takungpao*, 2 June 2010）。6月5日，中华全国总工会发布了一份题为《关于进一步加强企业工会建设充分发挥企业工会作用的紧急通知》（ACFTU 2010b），主张依据法律选举基层工会，以及主张基层工会在企业里有效实施《劳动法》、《工会法》和《劳动合同法》中的作用。它也强调工人的知情权、参与权、表达权以及对基层工会的监督权。

广东省总工会副主席孔祥鸿证实，这将加速工会的民主化进程，以便

会员能够选举它们自己的主席。他也宣布，民主选举工基层工会主席的试点计划将在本田公司实施 (*Takungpao*, 14 June 2010)。而且，广东省委书记汪洋强调，当处理工人的集体抱怨的时候，基层工会应把自己定位为工人的代表，帮助工人们依据法律保障他们的权利 (*Yangchengwanbao*, 13 June 2010)。

需要注意的是，本田公司工人罢工是2010年一波遍及中国全国的罢工的组成部分 (*Asian Weekly*, Vol. 23, 2010)。我们对这一罢工潮的研究发现，工人的抗议行动至少在三个方面不同于它的前身。首先，以前的流动工人罢工集中在电子行业的外资企业，而2010年的罢工涉及更多产业，汽车行业在其中占据主要地位，包括本田、丰田和现代的案例。其次，以前的罢工潮集中在一个特定的地理区域，而2010年5月的罢工在全国各地发生，包括北京、天津、江苏、河南、云南和重庆 (*Asian Weekly*, Vol. 23, 2010; *Economist*, 31 July-6 August 2010)。再次，对“真正的”基层工会的要求更为清晰，且工人始终表达了这一要求，赢得了中华全国总工会、政府和公民社会的广泛支持。

四 结论：中国工会改革的前景

比较沃尔玛与本田案例，不难看出，从上至下的和从下至上的促进工会民主化的方案导致了不同的结果。在沃尔玛案例中，尽管起先的是组建工会的从下至上的方案 (A. Chan 2006)，但是，中华全国总工会垄断了与雇主之间的工资谈判；普通工人既没有机会表达他们的意见，也没有被动员起来支持谈判。最后，大多数工人不得不勉强接受中华全国总工会代表他们达成的内容。甚至更糟糕的是，当一个进步的工会领导支持工人的权利时，他没有得到上级工会干部的支持。

与沃尔玛案例里的从上至下的动员战略形成鲜明对比，本田公司工人施加在企业工会和较低层级工会组织的压力是从下至上的。虽然企业工会与镇级与区级工会是站在管理层一边，本田公司的工人坚决抵抗，在整个罢工过程中以及在与雇主谈判期间带头作为。他们的增加工资和民主改选工会的要求得到了清晰表达。本田公司的案例证实了，中国的企业工会是在企业的控制之下；它们不能代表工人或成功地干预劳动争议 (Clarke *et al.* 2004)。它也揭示了，较低行政层级（镇级和区级/县级）工会更多地

与资方和政府结盟。从这个视角来看,中华全国总工会与较高层级工会展开的从上至下的方案不能保证普通工人的服从,倘若他们所主张的内容与后者的利益背道而驰。

另外一个使得沃尔玛(中国)和本田公司的抵抗各不相同的事情是来自公民社会的支持的程度(Howell 2008b)。工会理应是工人们培育集体力量的一个平台以及一种支持其集体行动的帮助。但是,在中国,由于工会并入了政府之中或与资方结盟,工会很少能履行这一角色,至少不能完全履行(A. Chan 2009)。地方上的公民社会与国际公民社会的支持在填补这一空白方面扮演着一个决定性的角色。尽管一名沃尔玛的工人领袖反对工会和公司的主宰,他一个人在没有实质性的外部支持情况下并不能施加影响。相反,在本田公司工人罢工的情况里,来自公民社会的大幅支持不仅推进了工人的斗志,也有助于迫使公司进行严肃的谈判。这里也存在一个诀窍转让过程:由于有一名法学教授给他们提供建议,这提供了工人必需的法律知识与谈判技巧。但是,对于中国的工人而言,要寻求外部支持是件不容易的事情,这是因为政府是敏感的,而且担心这种支持可能会导致工人的渗透以及引发政治不稳定。

在她有关中国工会选举的研究中,豪威尔(Howell 2008a: 863)得出的结论是:“只有当出现了要么由于政体危机、要么由于政治自由化而造成的政治背景的变化,显著地朝着直接选举方向迈进才可能会发生。”与豪威尔(Howell 2008a)相呼应,我们认为,若没有显著的政治变革,很难想象独立而又民主的工会在中国的繁荣发展^①。但是,同样,工会直接选举或许会由于工人的不安而成为可能,换言之,不需要一场政治危机的发生(A. Chan 2010; Clarke and Pringle 2009)。这一点可以从本田公司罢工以及其后许多其他公司的罢工之后中华全国总工会以及广东省总工会所宣布的新政策中明显看出。换句话说,为了抢在可能会挑战“社会稳定”的极端的工人抗议行动之前采取措施,可能的情况是,中国共产党和政府将扩大工会的直接选举,并进一步促进基层的集体谈判。

倘若人们对中华全国总工会进行其较高行政层级工会和基层工会之间

^① 在中国台湾、韩国与印度尼西亚,以前也是威权政体,有着与中国大陆类似的工会结构。在发生政治民主化之前(韩国与台湾是在1987年,印度尼西亚在1989年)(Koo 1998; Ford 2006; Chiu 2010),民主的基层工会运动也未能蓬勃发展。

的区分，这一发展状况就可以理解。中华全国总工会被纳入和隶属于同级党委和政府，使之难以（如果不是不可能）将中华全国总工会转型为一家“工会”（Taylor and Li 2008），而基层有效工会运动的主要障碍在于资方的操纵，而非政府的控制（Clarke *et al.* 2004）。较高层级工会对基层事务的干预通常是在一次大的劳动争议出现后才发生的（Chen 2010）。这一角色事实上是与劳动局在地方行政机关中的角色相类似。

为此，随着中国新生代流动工人（Pun and Lu 2010）的意识的不断提高，可能的情况是，某些形式的“民主”工会运动可能会在现有法律框架内部出现。工人们在这一历史阶段所追求的“民主”工会是不受资方支配的，而且有能力在外部支持下与资方展开谈判。本田案例证实了陈佩华的论据（A. Chan 2009），即从一开始，持续的外部支持对基层工会的成功就是必不可少的。鉴于中国流动工人中的大多数，事实上还有其父母没有集体结社的经验，因此，外部支持对于中国流动工人尤为重要。

制度上，外部支持应来自地方工会的中央部门，它是目前工会法规下惟一合法的支持源。但是，在实践中，地方工会的官僚化及其传统上和制度上隶属于地方政府，这阻碍了它们在从上至下实施工会政策方面的影响力以及从下至上行使工会权力方面的支持力（Clarke and Pringle 2009；Chen 2010）。在本田案例中，我们可以从狮山镇总工会的“道歉信”中看到，它们并不承认劝说罢工者复工原则上是错误的；它们只是迫于政治压力而道歉。这一观察的政策影响是两方面的。首先，在公众当中、尤其是在工会干部当中促进对真正工会的意识，这至关重要；其次，必须要有地方工会干部的职业化，必须阻止针对工人的不法行为，例如本田案例中暴打罢工者的行为等。

实际上，公民社会组织也能够为工人争取真正的工会提供支持，尤其是在劳动领域非政府组织普遍存在的中国南方（Howell 2008b）。尽管公民社会给予工人的支持并非非法，而且事实上，非政府组织在过去15年里积累了组织战略，这可以传授给工人，但是，这个政党—国家仍然对促进政治上未被许可的、独立的工会运动持怀疑态度。但是，正如我们在本田案例中看到的，外部支持是增加工人的斗志以及对社会施加广泛影响的一个中心要素。

通过提出外资企业里直接工会选举和集体谈判的扩大的可能性是存在的，我们希望在政党—国家的支持下，在中华全国总工会和/或公民社会

配合下,会出现相对“不依附于”资方的基层工会,但是,我们看不到任何前景,中华全国总工会会转型为一家从下至上反映其会员利益的民主工会。没有任何这家总工会打算放松其与党和国家联系的信号。中国工会的改革在可预见的将来仍然是一个充满活力而又矛盾的过程。

参考文献:

- ACFTU (2007), *A Brief Introduction of the All-China Federation of Trade Unions*.
- (2010a), *A Report on the New Generation of Peasant Workers* [Guanyu xinshendai nongmingong wenti de yanjiu baogao] .
- (2010b), *Further Strengthen the Building of Workplace Trade Unions and Give Them Full Play* [jinyibu jiaqiang qiye gonghui jianshe congfen fahui qiye gonghui zouyong] .
- Andreas, J. (2008), “Changing Colours in China”, *New Left Review*, 54, November-December.
- Asian Weekly* [Yazhou zhoukan] (2010), (a Hong Kong magazine), 27 June 2010.
- Bloomberg Business Week* (2010), 14 June.
- Business Week* (2008), 25 July.
- Caixing Net (2010), (a Chinese news website), 2 June.
- Chan, A. (2005), “Recent Trends in Chinese Labour Issues—Signs of Change”, *China Perspectives*.
- (2006), “Organising Wal-Mart: The Chinese Trade Unions at a Crossroads”, *Japan Focus*, 8 September.
- (2009), “Challenges and Possibilities for Democratic Grassroots Union Elections in China: A Case Study of Two Factory-Level Elections and Their Aftermath”, *Labor Studies Journal* 34 (3): 293–317.
- (2010), “Labor Unrest and the Role of Unions”, *China Daily* 18 June 2010, p. 9.
- Chan, C. K. C. (2010), *The Challenge of Labour in China: Strikes and the Changing Labour Regime in Global Factories*, New York/London: Routledge.
- Chan, C. K. C. and N. Pun (2009), “The Making of a New Working Class? A Study of Collective Actions of Migrant Workers in South China”, *China Quarterly*, 197: 287–303.
- Chen, F. (2010), “Trade Unions and the Quadripartite Interactions in Strike Settlement in China”, *China Quarterly* 201: 104–124.
- China Labour Statistical Yearbook (Zhongguo Laodong Jingji Tongji Nianjian) (various years), Beijing: China Statistical Publishing House.
- Chiu, S. W. K. and S. J. Frenkel (2000), *Globalization and Industrial Relations and Human Resources Change in China*, Bangkok: ILO Regional Office for Asia and the

Pacific.

- Christian Science Monitor (2008), Unions in China Still Feeble, But Gaining a Foothold, 29 September.
- Clarke, S., C. H. Lee and Q. Li (2004), "Collective Consultation and Industrial Relations in China", *British Journal of Industrial Relations* 42 (2): 235–254.
- Clarke, S. and T. Pringle (2009), "Can Party-led Trade Unions Represent Their Members?", *Post-Communist Economies*, Vol. 21 (1): 85–101.
- CLB (China Labour Bulletin) (2006), Wal-Mart Unionisation Drive Ordered by Hu Jintao in March—A Total of 17 Union Branches Now Set Up.
- (2008), Union Chair Resigns over the Imposition of Collective Contracts at Wal-Mart.
- (2009), *The Observer*; China Fears Riots Will Spread as Boom Goes Sour.
- Cooke, F. L. (2005) *HRM, Work and Employment in China*, London: Routledge.
- Economist (2010), 31 July–6 August 2010.
- Garver, P. (2008), Wal-Mart Wins Round Three against Chinese Union Federation.
- Howell, Jude A. (2008a), "All-China Federation of Trades Unions beyond Reform? The Slow March of Direct Elections", *China Quarterly* 196: 845–863.
- (2008b), "NGOs, Civil Society and Migrants in China", in R. Murphy (ed.), *Labour Migration and Social Development in Contemporary China*, London: Routledge: 171–194.
- IUF (International Union for Food Workers) (2008), Wal-Mart and ACFTU Agree on "Win-win" Formula; Workers "Win" Wage Freeze.
- Jingji guancaobao (2010), (a Chinese newspaper), 28 May 2010.
- Lee, C. K. (2007), *Against the Law: Labor Protests in China's Rustbelt and Sunbelt*. Berkeley: University of California Press.
- Martin, J. (2010), "China: Honda Workers' Strike—The Beginning of a New Labour Movement?", *New York Times*, 11 June 2010.
- Pun Ngai and Lu Huilin (2010), "Unfinished Proletarianization: Self, Anger and Class Action of the Second Generation of Peasant-Workers in Reform China", *Modern China*, September 36: 493–519.
- Qiu, J. L. (2009), *Working-Class Network Society: Communication Technology and the Information Have-Less in Urban China*, London: MIT Press.
- Takungpao (2010), (Hong Kong Newspaper), 1, 2 and 14 June 2010.
- Taylor, B. and Q. Li (2007), "Is ACFTU a Union and Does it Matter?", *Journal of Industrial Relations* 49: 701–715.
- Yangchengwanbao (2010), (a newspaper in Guangzhou, China), 13 June 2010.

在产业民主缺失的背景下： 中国和越南的产业冲突^①

陈佩华 (Anita Chan)

一 引言

中国大陆和越南的出口工业是由外国公司所有和管理的工厂主导的，这些公司主要来自中国台湾、中国香港和韩国。这一产业部门在越南和中国均是一个重要的就业来源，均缺少产业民主的构成模块；它们没有有效的工会代表或工人和职员委员会。这其中的一个后果就是这两个国家的出口工业经历了频繁的自发停工和罢工。

为了对这些干扰以及对它们所揭示的这两个国家里的劳动关系的情况获取一些看法，有必要把中国和越南进行比较。尽管这两个国家都源于共产党制度下统治的历史，但它们有关罢工的规制可进行比较研究。中国法律甚至连“罢工”这个词均未提到，结果是罢工既非合法也非非法。相反，越南有复杂的规定，描述了罢工在何时以及如何才能合法地举行，并规定，在举行罢工之前，必须进行集体谈判；意图在于通过向工人提供一个集体谈判平台以及谈判失败情况下的罢工程序，来调节劳动者的不满，以便减少野猫式罢工的数量。可能我们因此应该预期越南的罢工会更少发生，毕竟在那里，有法律规定调整罢工。但是，事实上情况正好相反。中国发生的罢工频次与频度要比越南少；在越南，在过去五年里，发生了数

^① 对与笔者在由蒋经国基金会资助的、题为“台湾商业、全球生产链和企业社会责任”科研项目中合作的台湾国立中山大学王宏仁教授表示感谢。

波野猫式罢工。同样意想不到的事实是，尽管这些罢工在越南是非法的，但是它们未遭到政府机关的阻挠，它们甚至经常为了罢工者的利益而作为。然而，在中国的罢工，它们虽然不能被列为非法，却到目前为止一般遭到当局的镇压。

为了理解这一劳动法及其实施上的鲜明对比，本文将比较罢工在中国和越南的发展过程，并分析潜在的影响因素：政府与官方工会之间的关系、劳动法与三方争议解决机制等。

鉴于中国和越南在过去均实施了社会主义指令性计划经济，因此，把这两个国家进行比较是适当的。此外，在过去数十年里，它们逐步废除计划经济体制，转向市场经济以及与全球资本主义的融合。和大多数其他（变成了多党政治体制的）前社会主义国家不同，这两个亚洲邻国仍然是各自共产党领导下的一党执政政体。作为社会主义国家，两个国家均阻止独立工会，而是赋予处在政党—国家控制下的官方工会（中华全国总工会和越南全国劳动者联合总会）以垄断地位。为此，一个我们必须解答的问题是，为何尽管有着这些类似性，这两个国家的关系体制各不相同。

在对这两个国家的劳动关系的工厂罢工进行比较的时候，重要的是，两个邻国的用于比较的工厂必须具有大致类似特征。因此我的田野调查主要关注由台资公司所有并管理的工厂。这样做是为了确保这些进行比较的工厂由有着相似管理风格的公司运营。同样地，田野调查主要关注鞋厂。因为同产业易于拥有些许不同的劳动条件，雇用些许不同类型的工人，并引起某些不同的工人抱怨以及不同的产业行动路线。关注两个国家的同一个产业，也就是鞋类制造业，避免了研究不同的劳动条件的陷阱。在中越这两个国家，我把我的研究均聚焦在台湾人管理的工厂大量集中的地区。

二 比较中国珠江三角洲和越南 胡志明市的罢工情况^①

在中国广东省南部三角洲地区的东莞市和深圳市，集聚着台湾人的工厂。在 20 世纪 80 年代末期，大量劳动密集型产业开始从台湾转移到东

^① 至于值得选择这两个地区乃至选择中越两国进行比较的原因，参见 Turley and Womack, 1999: 44—73。

莞；在 2008—2009 年时，东莞有大约 6000 家台资工厂。当时，罢工的数量一直在增长，根据 2008 年的一份报告，“有时达到了每天 3 到 4 次罢工”，但是，这个数字包括其他国家和地区的人所有的工厂，不只是台资厂（《中国企业家》，2008 年 2 月 14 日）。接受采访的、既在越南也在中国大陆有厂的台商并未把在中国大陆的罢工看成是一个问题。

相反，罢工潮在 2006 年开始在越南爆发，并在 2008 年逐渐增强，而在全球经济衰退的 2009 年有所下降（《劳动》，2010 年 1 月 5 日）。但是，一俟经济开始在 2010 年恢复，罢工重新开始（参见 Chi 在本论文集有关工会的文章）。在胡志明市和台资企业聚集的周边省份的出口行业，它们爆发得更为频繁。来自台湾的公司，是越南第三大投资者，在那里运营有 2000—3000 家工厂。根据台湾报纸《中国时报》2006 年 7 月 1 日的报道，台资企业尤其是罢工者的目标，罢工数不成比例。这在台湾的工商界拉响了警报。在平阳省，在 2006 年有 500 多家台资企业，当年的一次罢工浪潮同时席卷了 50 多家台湾工厂，它们全部不得不停产（《中国时报》，2006 年 8 月 1 日）。在这以后的年份，罢工仍然定期发生。据说，台湾工厂所有者如今互相用焦虑的问题“你的工厂至今受到罢工影响了吗？”来相互打招呼，而且，在 2010 年，一位台湾博主写道，只有当某一家工厂没有成为罢工者的目标，才是有报道价值的新闻。^①

在罢工发生率上的这一差别是一个令人感兴趣的问题，这是因为它和我以前参与的一个比较台湾企业在越南和中国大陆的劳动实践的研究结果是相反的（Chan and Wang 2004）。当时我们的调查结果与普遍对文化类同性的信念（即有着同样文化背景的人可以更好地互动）相矛盾。相反，我们发现，台湾老板对待越南工人，要比对待中国大陆工人更好。我们的文章得出结论，越南政府和官方工会对于外国投资者在劳动方面的违法行为的态度，是影响台湾经理对待工人态度的最突出因素。因此，当新收集到的数据表明，越南工人事实上比中国工人更倾向于采取抗议性罢工行动，这看来是令人惊讶的事情。

新信息来自不同来源。我们对这两个地区均进行了若干研究访问，而

^① 参见 www.buycar.com.tw/20738。

且这两个地区的工厂经理均接受了采访^①。我们未曾尝试在工人在工厂内期间对他们进行采访，而是在工厂厂房外、在工人下班后进行。在两个国家里，我们还对一家著名的西方鞋业公司——它从越南和中国大陆的供应厂商那里进行采购——的本地职工进行了大量采访。此外，我们还对政府官员以及工会干部进行了采访；在中国大陆，我们也对总部在深圳的劳动领域非政府组织的工作人员展开了采访。

这些田野调研被辅以大量的从文献研究中获取信息的工作，这些包括台湾和中国大陆的中文资料、由国际非政府组织和位于香港的非政府组织张贴于因特网中的、关于中国大陆罢工的某些详细报道以及越南语和英语撰写的、有关越南的劳动干扰方面的媒体报道。

越南新闻报刊对罢工的报道非常丰富，尤其在《劳动》和《新劳动》中，有时还登载有后续的调查报告，连同罢工照片和统计数据。中国大陆的新闻报刊限制报道 20 世纪 90 年代广东珠江三角洲的罢工，但是，随着时间的推移，报刊在报道方面获得了更大的自由，而且，越来越多的中国人积极撰写博客。结果，有关罢工的报道开始出现。但是，报道很少配有群众抗议行动、抗议横幅或警车的照片。有关上街行动的图片是禁区。有时，香港报刊的摄影师迅速赶往事发地，弥补了中国大陆在这方面的管制。

越南对罢工次数有记录，它们定期在报刊中报道。对于中国大陆，我至今未看到类似官方统计数据，可能是因为罢工未被官方认可为合法的集体行动。虽然现在有对罢工的描述，但是至今在政策制订层面和立法层面不存在任何相关公共讨论。中国仅公布了有关“劳动争议”和“群众事件”的数据。虽然这类数据一般包括罢工，但它们是对各种不满的泛称。“劳动争议”的官方统计数据包括官方登记的、被接受进入仲裁和诉讼程序的个体或集体争议案例。“群众事件”的概念指集体抗议行动，包含了发生了暴力事件的意思，其中某些可能是罢工，但不能与罢工的数据划等号。本文前面引用的有关中国大陆罢工的数据不是官方统计数据。

为了分析这两个国家里的罢工和劳动关系的特征，最好的方法是先描述越南的某一个罢工案例和中国的一个罢工的典型案例，以便给读者一个

^① 对管理层的采访中大多数是由台湾中山大学的王宏仁教授安排，并由我们两人联合开展的。

典型情况下的罢工是怎样的感觉：是什么促使工人们采取集体抗议行动，工人们的抱怨是什么，他们的要求又是怎样的，他们在罢工期间的行为是怎样的，工人团结的程度如何，管理层采取了怎样的行动，工会、地方政府和警察局是如何处理这些事件的，以及最后，罢工是如何结束的，解决的条件是什么，以及各个利益相关者，包括劳方拥护者和从该工厂进行采购的主要公司，各自扮演怎样的角色。

1. 中国大陆：在一家鞋厂的对抗

该罢工在中国大陆内外在因特网包括博客中被广泛报道。数个这类报道在数月长的时间里跟踪了这些争议的发展情况^①。

斯特拉鞋业公司（实名）是一家台资公司。1991年，和许多台资工厂相类似，它从台湾搬到了东莞市。十年后，它扩张成5家厂，它们位于广东省的不同地方，其中两家在东莞。它雇有约6万名工人，向大约10家著名品牌公司包括耐克、锐步、天伯伦和克拉克等供应鞋子。5家斯特拉公司工厂中没有一家有工会分支。

这些工厂里的工作时间非常长，最长为每天11小时、每周六天。工人获得支付的是每月基础工资，针对每个工作周的前40个小时。和在东莞的工厂相类似，2004年时这一基础月工资为450元人民币（54.50美元），恰好就是官方的最低工资线（这一点和在越南相类似；在那里，工厂支付一份正好是官方最低工资的基本工资）。连同加班费，当年斯特拉的工人平均每月挣700元。80%的工人生活在狭窄的公司宿舍里。在扣除租金和膳食费之后，工人们每月仅留下大约200元人民币（24.20美元）实发工资。若没有每周加班20—26小时，工人们将根本没有实发工资。

在2004年3月，斯特拉公司管理层突然之间给工人们每个月多两个休息日，由此降低了加班数量，这造成每位工人收入减少约100元人民币。其中问题在于，工作时间减少的同时，工作量仍然未变，工人们必须生产和以往一样多的鞋子；这实际上意味着在月收入降低的同时，劳动生产率提高了。在发薪日，工人们看到他们的工资袋里的工资被削减了，他

^① 参见例如《中国新闻周刊》2004年11月26日；博讯2004年11月2日；CSDN net 2006年1月18日；《中国劳工观察》2004年8月28日和2005年1月1日。

们生气了。某些工人开始异口同声地呼喊：“涨工资！改善伙食！”其后马路上有超过 1000 名工人聚拢来，开始关掉机器，仓促跑进员工办公室，打碎玻璃，抢劫工厂杂货店以及推翻车辆。30 名安保人员组成的安保组也未能控制住这一群人，然后报了警。“在混乱中，工人们没有领导人、没有代表、没有组织，也没有具体要求。他们迅速地起来，也同样迅速地散去。”关于冲突的新闻传播开来，5 家斯特拉厂中有 4 家卷入暴力冲突中。这一现场暴力并非中国产业行动的普遍现象。一个更为平常的状况是，工人们走上街头，朝着地方政府机关行进，以求解决方法。然后大量警察抵达，试图阻止行进，这可能会以暴力和拘留而告终。

最后，有 1000 多名斯特拉公司的工人被解雇，70 名被捕，10 人被地方政府指控破坏财物，并被迅速判决入狱三年至三年半。其中最年轻的仅为 16 岁。国际非政府组织和香港的非政府组织立刻发起一场抗议运动，要求释放 10 名被判刑的工人。6 名中国大陆的律师，包括一名知名的人权方面的律师，受聘到东莞来代表这些工人。运动的组织者敦促这家知名品牌鞋业公司运用它与东莞市政府的关系，寻求他们的释放。2005 年 1 月 1 日，所有 10 名工人被判缓刑并释放。根据跟踪的报道，劳动条件恢复到前几个月的状况：每月周末两天加班被恢复了，每月的工资保持在以前的水平上。知名品牌公司在工厂里组织了管理层与工人之间的培训课程，以此希望建立更为牢固的劳动关系。

笔者在 2007 年 9 月有机会在工厂外和数名斯特拉公司的工人交谈。他们叙述说，仍然存在着大量加班，而且薪水也是一般的。他们还说，他们正试图把其他工人组织起来，鼓动他们建立一家经民主选举产生的工会，并希望向地方上的上级工会登记新工会的成立。他们的希望没有一个最后得以实现。

2. 越南：一次自发罢工的谈判结局

作为一个典型案例，笔者选择了 2006 年 3 月在 ABC 鞋业公司（假名）的若干厂房中的一次突然发生的罢工。ABC 公司在其中一家厂雇用有 5 万名工人。这是最早在越南设立的台资鞋厂之一，它只向一家西方知名品牌公司供货。按照越南法律的规定，于 1996 年设立了一家工会。但是，工会在代表工人利益方面未曾积极主动。例如，在一次采访期间，工会主席把工会、工人和公司之间的关系描述为一种“伙伴关系”。他的态

度是，“倘若公司违反法律，工会将代表工人的利益。我们将向公司提出建议，但是倘若公司不接受这些建议，这是公司的责任，而不是工会的责任”。（由此，这暗含的意思是，倘若工人们举行一次罢工，这不是工会的错误，而是管理层的错误。）从管理层的有利地位出发，工会必须与公司内各个不同部门合作，为工人的利益而斗争则不是它的工作。

ABC 发生罢工前数月，工会通告管理层，说工人们有某些严重不满。每次新的鞋型上线，劳动生产率一开始下降了，导致他们每月的“产量奖”减少了，对此工人们觉得不开心。管理层的态度是，只要工厂不违反法律以及客户的企业行为准则，这已经足够好了。它未留意工会的忠告。在我们 2006 年在工厂内与工会委员会委员举行的一次圆桌讨论会上，他们表示出他们的失望，但是他们同时表示，他们将不会去逼管理层乃至使他们之间的关系变成对抗性的。结果是，工人们不相信工会，甚至某些工人公开挑衅工会主席，要求他辞职。

2005 年 9 月，当时正处高通胀，越南政府宣布外商独资企业的法定最低工资提高约 40%。工厂管理层抱怨说，这个通告给他们安排提高工资的时间太少。然后，政府把涨工资推迟到 2006 年 4 月 1 日起生效。但是，工人们对于延迟 6 个月才加薪感到不耐烦，在通告颁布后启动了一波罢工潮。为了让工人们平息，政府让步了，把时间重新确定为 2 月 1 日，这引起很大混乱。

尽管最低工资增长了，在工人们从新年假期返回到 ABC 工厂之后，在 2006 年 3 月初爆发了一次野猫式罢工。3 月 10 日，这是一个周五，公司发现了张贴在墙上以及放在众多生产线上呼吁起来罢工的传单，管理层不知道是谁组织这一罢工的；我们后来采访的工人们也不知道。管理层立即决定给予工人们周一休息一天，寄望于由此可避免罢工，但是并非所有工人知情周一放假的事情。在周一，某些工人出现来上班，但是他们被罢工的工人阻止进入工厂。一些愤怒的工人开始朝办公楼扔石头，某些办公室工作人员设法进入他们的办公室，但是，内线的匿名电话恐吓他们、让他们离开。当所有的工作人员出现在厂门口，聚集在门外的罢工人群欢呼雀跃。

当天早上，地方政府官员（包括劳动局的官员以及省工会干部）赶来调解争议。他们与工人们交谈，记录他们的抱怨。警察也出现了。但是根据管理层的说法，“警察啥也未做”。当管理层试图对最积极、说话最多的

罢工者拍照时，警察加以了阻止，理由是“这可能会刺激罢工人群，造成不可估量的后果”。管理层指出封锁厂门是非法的，但是警察未采取任何行动。

管理层要求工会提交一份工人要求的清单，但是工会无法做到，而且也没有罢工领导人从工人当中走出来。在这一状况下，政府官员和省工会干部坐到谈判桌旁，把工人们的要求提交给管理层代表。工人们的要求包括（1）为年长的工人增加工资，（2）为工人的社会保障出资，以及（3）支付工龄补贴。工龄长的工人之所以要求涨工资，是因为，当 ABC 公司于 2 月 1 日根据最低工资的增幅提高基础工资时，根据法律规定，新工人的工资增幅要大于年长工人的工资增幅。后者认为这是不公正的，被鼓动起来要求更高涨幅。公司已经有基于资历的逐年工资增长体系政策，但是该政策未程式化。在谈判中，工人们要求把这一年资体制纳入到集体协议中，虽然这一年增幅仅为 25000 越南盾（大约 1.80 美元）。管理层接受了全部三项要求。

谈判一直持续到周三，在这期间，工人们没有返回工作岗位。然而，他们的工资照发。当谈判结束时，管理层警告说，罢工人员中若有人周四未返回工作岗位，将收到一份记过处分且工资不付。但是，公司并不能合法地解雇那些周四未来上班的人，这是因为，根据劳动法，公司只能解雇连续三天旷工的人。

一名在谈判桌代表管理层的被采访人深信，“越南政府在幕后运作。它表面上看似采取放任态度，但是每当发生罢工的时候，它就变成了一名调解员，施压企业接受工人们的要求”。

3. 两个案例之比较

我选择这两次罢工，大部分是因为它们代表着这两个国家里的罢工情况。典型的是，在任何工厂里均没有官方的工作场所层面工会的参与。在 ABC 公司有一家工会，但是它在这个过程中没有任何作用。它甚至未出现在谈判桌旁。正如前述，在斯特拉公司，在 5 个生产场所均不存在工会。这反映了在这两个地区存在的一个典型现象，即在中国大陆，在外商经营的出口型工厂里，工作场所工会经常不存在，或只是在名义上存在，而在越南，工作场所工会虽然存在，但它们极其弱，且工人们对它们不信任（Wang 2005）。但是，正如 ABC 公司的例子所表明的，越南的工作场

所工会有时仍然扮演管理层和工人之间的一个沟通渠道，以便缓和极端的紧张状态。但是，倘若一家工会不能平静地说服管理层来解决抱怨，压抑的失望会演变成集体抗议行动。在这两个国家里，这些罢工是“自发的”，虽然 ABC 公司内的某些工人活跃分子秘密地开展组织活动，但是，在罢工行动开始之前，不存在面对管理层的、对工人的有序代表。相反，斯特拉公司的罢工没有秘密计划，就爆发成了大规模行动。这当中存在着这两个国家的罢工之间的差异。当罢工潮席卷胡志明市地区的时候，月复月、年复年，越南工人彼此学习，如何能成功地开展野猫式罢工，并由于既往经验而变得更为大胆。和越南不同，在中国大陆经常不存在通过谈判达成妥协来解决罢工的有序途径。从新闻报刊和因特网的报道中，我收集到了 2007 年报道的 105 例在越南发生的罢工，大多数罢工持续一天，很少超过五天，这表明相关议题相当快地得到了解决。

正如在上述两个案例研究所表明的，在两个国家里，工人们的要求并不是同样的。在 ABC 公司，工人们要求增加工资、改善伙食、扩大社会保障覆盖面，并要求分级的工资结构、一个年资体系以及得到有尊严的对待。这些要求对于大多数越南工人提出的要求而言是具有代表性的。通过对 2007 年发生的 70 次罢工的解析可以发现，罢工最突出的原因在于工资低，其次是工资增幅不足以抵消恶性通货膨胀。跟着的原因是与新年红包有关。工人们认为红包与他们的工作贡献并不相符。某些抱怨是和雇主扣发新年红包直到工人新年过后回来上班为止有关。过多的加班也经常是一个议题。工人们抱怨被强迫额外加班（小时或班制），却未获得法定的加班津贴。类似地，未能支付医疗和社会保险费也常常成为抱怨对象，但一般而言不是导致集体抗议行动的催化剂。最后，某些工人也要求减少工作量以及增加计件工资率。总之，所有这些要求均趋向于基于利益。

相反，中国工人通常的罢工起因不一样，而且他们的要求也各不相同。斯特拉公司的案例提供了一个良好的例子。工资在这里是一个主要的议题，但是罢工不是有关工资增幅不够；而是由于随着工作步调加快，工作时间减少了，从而工资减少了。中国南部出口行业里的工资减少经常采取提高伙食、租金或公共设施扣除额的形式，一种经常被用来使工资减少变得模糊的策略。之所以可以使用这一方法，是因为相当大比例的工人生活在宿舍中。在越南，工人通常生活在私人住宅里，因此，从管理层的视角来看，这一减少工资的方法就用不上了。

可能让越南工人感到困惑的是，斯特拉的工人仅仅争取维持此前的工资水平，而不是争取涨工资。越南工人争取的是降低工作时间，而斯特拉公司工人是为了恢复其被降低的加班而斗争。根据法律，他们有权每月休息四天，但是他们为这四天中的两天工作而斗争。由于他们未争取更高的工资率，因此，他们无法承受损失两天加班，尤其是，这个加班数超出了法定的最长工作时间。因此，他们不是争取他们的工作量的减少，而是他们想要保持以前的工作量。他们未利用罢工来缩短工作时间和改善工资，他们对工资、工作时间和工作强度之间的整体关系的理解是混乱的^①。

斯特拉公司工人缺乏对能够改善他们的工资和劳动条件的要求类别的理解，这并非是不寻常的事情。在中国珠江三角洲地区，工人的期望总体上是低的。大多数劳动争议是有关工资的严重拖欠。如果拖欠的时间过长，这就等同于根本不支付工资。工人对未付工资的主张几乎总是在中国新年前（和东南亚新年相同）提出，这导致大量未经协调的劳方不安的发生。工资拖欠这个议题在 20 世纪 90 年代在广东省变得极其严重，1998 年拖欠的工资达到 56 亿元人民币（大约 1.9 亿美元）。为了平息愤怒的工人，地方政府，例如东莞市政府，启动了“追讨拖欠工资的运动”。根据一份调查，在 21 世纪初，中国有 72.6% 的流动工人遭受了不同程度的工资违约（《北京周报》，2003，52：46—7）。在恢复“社会和谐”的努力中，地方政府试图运用行政方法来减少这一问题，但是即使在这之后的 2005 年，工资拖欠的案例仍占该省劳动争议案例的 41%（《广州日报》，2007 年 8 月 14 日）。在越南，工资拖欠现象也存在，但是相比之下并不显著。正如西蒙·克拉克所指出的，“工资低，而非工资拖欠，是在 2002 年至 2004 年间的 1/3 的罢工报道中提到的要求（Clark 2006：351—52）。东南亚新年与中国新年前的抗议行动的讽刺意味在于，越南工人抗议奖金支付延迟了或要求提高奖金，而中国的工人只是试图得到被拖欠的报酬。

在中国，还有另一种常被观察家们忽视的工作场所严重冲突是拒绝让工人离职。这个问题似乎不存在于在越南的亚洲外商直接投资的工厂中。在中国，一种普遍的管理方法是在聘用的时候扣留工人两三个月的工资，作为工人想要辞职时防止他们辞职的一种方法。不能在获得全薪和全部权

^① 有关中国工人缺乏对工作时间与工资之间关系的理解的讨论，参见 Chan & Siu (2010)。

利情况下离开一家工厂，这是中国流动工人巨大焦虑的一个原因，也经常是车间里严重冲突的一个源头，原因是班长有权决定是否允许工人辞职。工人未经许可自动离职，只能放弃工厂扣留的工资。

这两个罢工案例也揭示了两个国家地方政府和工会在处理罢工问题上的巨大差异。通常，胡志明市地区的罢工可以被描述为平静的，尽管偶尔也会在工厂的私人保安与罢工者之间发生小冲突。越南工人通常在使用暴力方面表现出克制。地方政府机关、区工会和媒体会迅速从工人那里或管理层那里了解事件的发生，并赶往现场。到达后，地方当局试着让大家平静下来，调查不满情况，要求工人挑选代表，然后开始代表工人与管理层谈判，以争取改善劳动条件与工资。值得注意的是，地方政府机关和工会迅速充当工人代表的角色，与管理层进行谈判。根据越南新闻报道，他们经常严厉斥责经理虐待工人。罢工时间长短取决于谈判的进展状况，以及工人是否愿意接受管理层提供的条件。由于大多数罢工仅持续一天或两天，这意味着面对拥护劳方的地方政府机关，管理层一般迅速对工人的要求做让步。在少数案例中，当工人和管理层均僵持，就像华峰鞋厂的罢工，那么，罢工会持续数周。

让台商感到不幸和失望的是，他们确信政府机关是站在工人一边。华峰鞋业公司的主管在2007年向我抱怨说：“我们期望他们是来调解的，但是，他们在这里基本上是为工人说话。全部是一边倒的。……这里的工人得到的保护要比台湾的工人好。”

台湾雇主对待工人的方式以及他们对罢工的态度在中国大陆则完全不同。在此，当地政府的态度是非常关键的（Chan and Wang 2004）。一位台湾经理遗憾地表示：“我们不能在越南运用我们在中国大陆运用的手段。肯定行不通。”为什么会在这两个国家存在这样的差别呢？“因为中国大陆政府支持我们”，而越南政府不允许警察或工厂经理制止罢工者。中国地方政府对于派出大量防暴警察威胁工人、从而制止罢工并无顾虑。中国大陆和香港的报刊时常报道工人们是如何走上街头，警察抵达，然后气氛渐渐变得紧张的。难得有一次罢工是平静收场的。

在2008—2009年期间，除了工资拖欠以及用于宿舍租金和伙食费等工资扣留以外，广东珠江三角洲的工人抗议行动与全球经济迅速衰退引爆的关厂潮有关。当工厂雇主潜逃后，往往拖欠工人数个月薪水和工人积累的福利金（《北京时报》，2008年10月18日）。具有讽刺意义的是，这

当中有些工厂关闭，是为了迁址到越南，以便利用那里更低的工资水平。在大多数情况下，工厂管理层违反了劳动法，工人们觉得，既然所有其他渠道都被堵住了，他们有权采取产业行动。通常，这些工人中的某些人会首先尝试合法手段，包括向地方政府机关以及区工会正式投诉。但是，当他们不能从地方政府机关获得赞同的声音，他们通过让集体抗议行动逐步升级，来引起公众对他们的不满的关注。许多这些行动表现为工人们跑到工厂门外，列队朝地方政府机关办事处行进，封锁交通，或在工厂场地内外进行静坐抗议^①。大量警察到场，布置警戒线隔离罢工人员，阻止他们行进，把他们赶回工厂场地，或驱散人群。在这个过程中，暴力行动突然发生，工人们被拘留、扔进警车，后来被控扰乱治安^②。

因此，和越南工人不同，当中国大陆工人愤怒爆发之时，他们并不期望政府站在他们一边。他们所实施的是不顾一切的行为，充分预期到会有暴力反应。他们是这样谋划的，由于厂方在法律上是有责任的，随着剧变过去后，地方政府官员将运用他们的权力，来要求管理层遵守法律：把工资提高到法定最低要求，减少加班或支付离职补偿金。结果是不可预知的，但是他们预计到了暴力和制止的可能性。拘留（或把罢工领导人遣送回其家乡）以及允许管理层在骚乱结束后通过大面积裁员和把工人列入黑名单来报复工人，这使得积极分子难以组建组织单位^③。

还有某些异常的案例，在其中，中国劳工抗议行动类似越南的抗议行动。最好的例证是2005年在三个月内席卷中国东北部的大连开发区18家工厂（16家日本企业和2家韩国企业）的一系列罢工（Chen 2010）。罢工席卷了相当多的工厂，这暗示存在着秘密组织和协调。和越南工人相类似，这些罢工者的要求是以利益为基础的：要求更高的工资、更好的福利以及更高的加班津贴。但是，市政府机关以及开发区工会对罢工者怀有敌意，工会充当着政府代表的角色。随着罢工的蔓延，开发区工会对工人的

① 这恰恰是 Chris Chan & Pun Ngai (2009) 描述的两个罢工案例中发生的情况。工人们知道他们将不能从地方政府那里获得支持，必须走上街头，封锁了道路，引起大量警察到场，最终导致暴力行动和拘留的发生。

② 由于在2009年出口部门的经济低迷加剧了，导致大量工厂关闭以及劳动争议的发生，地方政府变得暂时较少压制，以避免紧张状况加剧。

③ 我的在中国大陆草根劳工非政府组织的联系人观察到，这是一个普遍情况。在一场罢工被镇压之后，不易再找到罢工的积极分子。

诉求变得有些同情。但是，最后，由于市政府和党委担心罢工会赶走外国直接投资商，工会只是扮演一个调停者的角色。越南政府机关似乎较少担心罢工会吓跑外商，可能是相信越南有着其他方面的优势（《洛杉矶时报》，2009年4月11日）。

三 潜在因素

我们如何解释造成这两个国家罢工模式上差异的原因？我们可以确证以下因素：（1）政府与官方工会之间的关系，（2）劳动法与法律规制机制，以及（3）三方争议解决机制。这当中，政府与工会之间的关系构成了宏观政治、制度和法律框架，在其中，其他因素表现出它们的差异性。

1. 政府与工会之间的关系

无论是越南还是中国，两个国家均是有着组合主义结构的一党执政国家。如上所述，这两个国家在政府处理罢工的方式上存在着差异。这一差异有其历史根源。在20世纪六七十年代，南越曾存在着一场活跃的独立工会运动。在中国大陆，真正意义上的工会曾存在于更为遥远的过去，也就是1949年前，但是随着时间的推移，这被人们遗忘了。在1980年，当时中国开始允许资本主义经济活动的出现，中华全国总工会只有少数几个经历过独立工会运动的老干部。相反，南越好战的劳工运动历史的遗产与此直接相关，尤其是在越南的这个地区如此，因为官僚式的社会主义体制从未在这里生根。某些工会运动分子的以往经验可能影响了越南改革期的产业关系政策。

在1988年第六届越南工会全体代表大会上，越南政府愿意向越南全国劳动者联合总会提供空间，以便它在“振兴、开放与民主”的口号下开展活动（Chan and Norlund 1998：184）。工会结构被分散化了，全国劳动者联合总会与政府之间有关政策议题的不同意见被允许在新闻报刊中报道。这在中国大陆是不可能的。中华全国总工会曾争取对应于政党国家的某些独立性，但是任何有关它与党和政府部门的意见分歧都是不公开的。老百姓也只能通过揣摩媒体中的言外之意，才能分析出意见分歧的存在。

在20世纪90年代初，两个国家颁布了一组新的劳动方面的法规，以规制迅速变化的、受到扩张的私营与外商投资部门挑战的经济结构。外商

投资部门的罢工对于两个国家的政府机关均是重要的。在两个国家里，劳动法与工会法大致在同一时间颁布。今天回头看经过激烈争论和数十份草案才能通过的劳动法，其实是奠定了两国劳动体制分歧的基础。总的来说，立法机关给予越南全国劳动者联合总会相比中华全国总工会更多的独立性。在越南法律中调整集体谈判的条款要具体得多。根据越南工会法，工作场所工会的职能未包括实施支持管理层的工作（Chan and Norland 1998: 185）。越南法律里有禁止剥削的条款，而这在中国法律里是没有的。越南工会被赋予了加入国际组织乃至接受外国资金提供的权利。中国的工会法在这些事务上保持沉默。总的说来，越南的劳动法优于中国的劳动法。

把越南和中国大陆进行比较，我们可以发现，台商未像漠视中国大陆法律一样去违反越南的劳动法。越南法律中的禁止条款，连同罚款规定，使违法人员必须承担后果。一个结果就是，中国大陆严重的工资拖欠问题，在越南并不普遍。

还有另外一个因素。无论在越南全国劳动者联合总会还是在中华全国总工会，最高层的工会干部比低层面的工会干部更为支持劳方，但在越南，这种支持态度向下达到区层面。在中国大陆，情况则非如此。正如我们已经看到的，在越南，区层面的地方政府机关与工会在罢工的时候站在工人一边，但是，在中国的广东省情况则不是这样。为何胡志明市地区的区政府更为拥护劳方，这是有历史原因的。首先，随着两个国家的政治体制的放松以及变得更为分权化，基层地方政府的行为对于地区的产业关系体系有着显著影响。在土地未广泛集体化的胡志明市地区，所有权仍然为农民私有，而且可继承。至于省政府和区级政府，尽管它们有兴趣吸引外国投资，但它们在出租土地和厂房给外国公司上没有直接利益相关性，它们要比中国珠江三角洲的地方政府更愿意执行法律和保护工人权利。在中国，在毛泽东领导的时代，土地为农民集体所有。如今，在广东省，农民集体继续拥有土地，这些土地经常与自然村庄相邻，收入由村政府控制。尽管珠江三角洲地区的所有农业用地变成了工业区，而且在大多数区域，土地使用权仍然为集体所有，它如今热衷于建造和出租厂房给外商。村民作为一个群体，成为了一个食利阶层。可以从使用来自较贫穷省份的流动工人的外商那里获得直接的个人收益，这导致村政府忽视外商对流动工人的剥削（Chan, Madsen and Unger 2009: Chapters 13—15）。本地村民

与流动工人之间的比例可以相当于 1:100，而且没有任何本地人需要再在生产线上工作，因此，存在着未言明的、地方村政府（及它的直接的上级政府）与外商投资企业之间的联盟，它管束着生产线流动工人。

在两个国家里，工作场所的工会分支是虚弱的。这个层面是管理层和职工之间的接口。但是，这里存在着差异。例如，在越南的 ABC 工厂，企业工会把自己看做有着独立于管理层的身份的，虽然它们并未进攻性地代表工人的利益，而且它们过于虚弱而无法在后来在与管理层的谈判中扮演一个角色，要让更高的区级工会来承担。我也偶然遇到了这样一个案例，即越南的一家为耐克和其他知名品牌运动鞋公司供货的鞋厂的工会强大到能够与管理层进行谈判。由于它能够代表工人的利益，因此，那里除了小规模停工斗争外，未发生罢工。

在中国大陆，珠江三角洲私营工厂的工作场所工会比虚弱更糟糕：它们即使存在，也是工厂管理层不可分割的组成部分。当地村民经常被派往工厂，被授予工厂副经理的头衔，他同时也顶着工厂工会主席的帽子。工人们经常甚至不知道这一虚的工会的存在。

越南 ABC 工厂的工人对于集体协议的重要性有着基本的理解。例如，他们坚持要把某些要求写入合同中，即使其中的某些要求已经在现实中实施了。在中国大陆，当人们与工人以及劳动领域非政府组织交谈时，可以发现，集体协议的概念在珠江三角洲事实上是未知的。虽然集体谈判拥有法律地位，但是，只是在 2008 年 8 月，中华全国总工会在党和政府的支持下启动了一场“集体协商”的运动，敦促工作场所工会与管理层拟订集体协议。该运动首先把目标对准中国的 100 多家沃尔玛超市。但是，仔细审视被作为样本的一家沃尔玛超市的集体协议，揭示了严重的程序上的不规则，这样一份集体协议不大可能使职工的工资增长能与通货膨胀的上涨保持同步（《中国劳动新闻译讯》，2008 年 9 月 22 日）。

2. 三方制度框架

有长期工会运动历史的国家常常通过一种固定的、包含国家、劳方和资方参与的三方体系，来维持产业和平。在国际劳工组织的敦促下，在 21 世纪初，无论是越南还是中国均设立了由政府、雇主协会和工会联合会组成的三方咨询委员会。它们是在不同层级作为三方对话的平台建立的（Lee 2006）。越南的三方咨询委员会体系发展得比中国的要好（Lee

2006)。

越南和中国均有着强政府、虚弱的工作场所层级工会代表，以及良好组织起来的、在全国层面发挥作用的工会联合会。相比于中华全国总工会在中国所能作为的，越南的全国劳动者联合总会更为独立于政府，可以更为公开地主张其观点^①。在两个国家里，由于社会主义的发展历史，雇主协会是新生事物，不是很发达。越南工商会能在三方咨询委员会中（参见例如“越南之声”，2009年2月12日）比中国的对应协会能更好地代表其成员的利益。可能这可以解释外商在处理罢工方面所采取的更为柔和的方案。例如，在与越南一家大型外资企业的访谈中，相当清楚的是，在一个罢工潮爆发后，在2006年年初举行了密集的三方对话。相比之下，中国的企业家协会也不发达，它在中国三方咨询委员会中的代表是弱的。一份分析中国三方咨询委员会的研究报告得出结论，在该委员会建立若干年后，其运作情况仍然远低于国际劳工组织设立的标准（Shen and Benson 2008）。越南工商会在越南发挥一定作用的事实，有助于解释为何那里的国际劳工组织办事处对越南的产业关系体系的形成成功施加了某些影响的原因。这里仅举一个例子：在2010年4月，国际劳工组织在越南的办事处与劳动部联合组织了一次三方会议，以讨论劳动法与工会法的修订草案。

3. 调整罢工的法定程序

在密集讨论之后，越南法律赋予工人罢工权，列出在一组详细的程序中。中国劳动法根本未提及罢工，实际上使之处于不定状态。因此，在中国，罢工既未合法化，也不是非法的。西方批评人士指责中国未承认罢工权，但是却未提到，中国也没有禁止罢工的规定，或没有界定构成非法罢工要素的规定。正如可以从以下分析中看到的，有无针对罢工的法律规制程序的利弊是错综复杂的。

^① 例如，越南的某些工会运动人士提出，工作场所工会主席的薪水应由工会而非雇主承担，以便巩固工作场所工会的自主性。参见 www.lookatvietnam.com/2009/03/vietnam-works-for-harmonious-labour-relations.html, 2008年3月18日。而在中国，工作场所工会主席也是由雇主支付的，这不是一个讨论的内容。

• 中国与越南的劳动法

1994年在两个国家里通过的劳动法确立了通过一个三阶段正式程序疏导产业争议的机制与程序：一个是企业层面的调解委员会，一个是企业外的仲裁委员会，以及最后还有法院体系。在实践中，由于在调解委员会充当劳方代表的工作场所工会是虚弱的，而且经常为管理层所控制，工人们不去找调解委员会解决抱怨。相反，他们直接诉诸于仲裁委员会。倘若对委员会的裁决不满意，工人们可以上诉至地方法院。

2008年1月1日，一部新的中国法律，即《劳动争议调解与仲裁法》生效。之所以需要一部新法律，是因为争议数从1994年的19000例猛增到2006年的317000例，其中有14000例是导致示威游行或罢工的集体争议，某些有涉及暴力行为（Brown 2008）。但是，中国这部新的法律与其前身相类似，未能区分个体争议和集体争议。而且，它未区分基于权利的抗议行动和基于利益的抗议行动，也未区分合法的和非法的产业行动或罢工。事实上，“集体谈判”、“罢工”或“停工”的概念缺失，只在第7条中提及了某种形式的集体争议：“发生劳动争议的劳动者一方在十人以上，并有共同请求的，可以推举代表参加调解、仲裁或诉讼活动。”但是，针对这些多重争议者争议的程序和针对一个个体的争议的程序是同样的。在实践中，即使一群有着同样抱怨的工人申请仲裁，他们也经常被作为个体案例来处理。

此前，在工人们使用法律程序来解决他们的抱怨的时候，有许多问题把工人们置于不利地位，这部新法律试图修正这些问题。由于这些新变化对于工人们而言是有利的，因此，在法律颁布的6个月内，向深圳市仲裁办公室提出的案件激增：23785份申请，比2007年同期增长243%。而且，在其中，22122例被接受进入处理程序。仲裁人员忙得焦头烂额（Ye 2008）^①。

中国与越南法律的一个重要区别在于，中国的法律未包含有关集体争议的规定，而越南的劳动法区分个体劳动争议与“集体劳动争议”，并分开了规定争议解决程序的章节。对于集体争议，工人们可以把该案例向区层面的仲裁委员会提出，后者由“当地的劳动行政系统、工会、雇主协会或律师协会的全职和兼职人员或产业关系方面的专家”组成（第170条）。

^① 案例数的激增可能也是由其他因素引起的，诸如《合同法》也是同时生效的。

和某些其他国家相类似，诸如澳大利亚，在仲裁程序进行期间，集体罢工行动是不允许的。

在此，在越南，人们区分基于权利的争议和基于利益的争议。基于权利的争议是那些与违法行为相关的争议，由区人民委员会主席处理。给予就争议解决作出决定的最长时间为5个工作日（第170a条）。倘若工人们不同意解决结果，他们可以启动罢工程序。至于基于利益的争议是有关超出法定最低水准的议题，仲裁机关作出决定的最长时间是7天。裁决结果必须在2天内发送给争议者。此后，工会必须组织一次无记名投票。一个300名雇员的企业必须有多数人投赞成票，而在有300名工人以上的企业里，需要取得“经咨询的工人”中75%以上人的同意。然后，工会行政部门可以提出工人的要求，并通知雇主即将举行的罢工的时间和地方（第174b条）。若不足这个百分比，工人不能合法地举行罢工。罢工通知必须在投票决定的罢工日之前5日提交给雇主、劳动部和省工会联合会（第174b条）。

尽管有着这些举行罢工前的程序，越南至今已知的罢工没有一场是合法的，原因是它们均未依循这些步骤。正如我们所看到的，罢工数继续在增加；这些都是绕过法定程序的野猫式罢工。法律被视而不见。

这一情况的一个主要原因在于申请举行合法罢工的程序复杂。这对于罢工组织者而言简直是不切实际的。台商工厂的经理没有在台湾从事集体谈判的传统，不能相信他们会等待复杂而又漫长的罢工前程序，而不去找机会确证罢工组织者，并把他们开除掉。因此，可以理解的是，工人们可以看得见，既然正如过去十多年的情况表明的，他们可以自发去罢工，并有很高的获胜机会且包含较少个人风险，他们又为何要费心选择繁琐的合法路径。结果，所有的罢工均是野猫式罢工，没有任何工人代表去申请举行罢工。

总之，越南与中国政府采取了不同的方案。越南是认可罢工权，但是也划分出一类所谓“非法罢工”的罢工。令人感兴趣的是，工人们拒绝按规则游戏，但是政府机关并未执行法律，它们未逮捕和起诉非法罢工者，而是代表罢工者的利益同管理层谈判。相反，中国政府试图控制罢工蔓延的方法是有意的不认可集体产业行动，也不认可罢工权，但同时，中国谨慎地继续不使罢工非法，把它置于灰色区域。它试图通过法定程序来疏导所有抱怨，并颁布了一部法律，使之变得对工人们而言更容易。结果是个

体诉讼程序的大幅增长。与此同时，国家机关未制定有关集体行动的程序；当罢工爆发时，政府机关以试图制止来回应。这两个国家之间的比较可以简化为这一点：在越南，情况是“法律严，执行松”，而在中国，情况则是“法律松，执行严”。

四 产业关系模式中的趋势线

在外商所有工厂里缺少有效工会代表的情况下，无论是越南的还是中国的工人均依赖于国家来帮助他们。他们向他们的雇主提出经济上的要求，但不向雇主提出有关国家政策方面的要求（例如，他们不要求官方确定的最低工资的增加），也不提出政治要求（例如，他们未要求独立的工会运动）。在这两个国家里，罢工的目的均在于向地方政府机关寻求帮助。在越南，工人们去罢工，是为了让地方政府代表他们的利益去谈判；而在中国，集体行动要么采取工作场所暴力的形式，或者，更经常的情况是，采取马路行动的形式，诸如游行到地方政府机关，要求它们向他们的雇主施加压力。越南和中国的工人停留在寻求政府保护的阶段，这和印度尼西亚的工人不同；印度尼西亚工人举行群众集会，要求政府提高最低工资。这反映了在国家与工人关系方面“社会主义”国家和发展中的资本主义国家之间的差别。

但是，在越南和中国，国家权力的行使有所不同。越南政府运用其行政权力，要求在外商所有工厂里基于利益方面的改进。例如，在 ABC 工厂发生罢工时，政府代表逼迫 ABC 公司管理层建立一个按资历的年终奖金体系以及基于服务年限的递增型薪资体系。越南政府也试图迫使知名品牌公司的顾客去强迫它们的供应商建立这些体系^①。

中国政府一般不依赖直接的行政干预来使雇主向工人提供更好的待遇，而是由雇主负责遵守法律；倘若雇主不这样做，要由单个雇员运用法律来通过裁决争取这一法定权利。这最终意味着诉讼案件的增加。鉴于中国政府未适用任何法律来调整罢工争议，国家依赖于一种不同的避免罢工的方式：通过使所有劳动争议个体化，以及通过仲裁和法院体系疏导这些

^① 从一个大型台湾供应商的人力资源经理处获得的信息（王宏仁教授于 2006 年在台湾所作的采访）。

个体争议，导致了在过去 10 年里，在中国的诉讼案件的激增。

反过来，这导致了珠江三角洲地区法律援助诊所、劳动领域非政府组织、劳动律师和律师助理的出现和增长。它们帮助个体工人采取法律步骤，追回拖欠了的工资以及争取工伤补偿金。目前，在珠江三角洲地区，有不少于 500 人是专门作为劳工权保护者在工作，而且在他们当中，有 20 多人在特定法律领域有着显著影响。此外，还有更多的非专业的法律实务工作者，他们最初是作为为自己个人案例斗争的工人开始的，在通过自我教育摸清门道后，开始帮助其他人，由此变成了中国今天所谓的“公民代理人”。一名这样的、在过去 15 年里闻名的代理人处理了 6000 个案例。由于这些“公民代理人”在诉讼程序中变得越发有见识和技巧，某些工人在工资拖欠和工伤补偿金方面获判大量金额。在某一个案例中，一名深圳市的雇主被激怒了，以至于他雇用了暴徒敲击一家法律援助非政府组织的办公室，然后，安排人在一场马路袭击事件中用切肉刀割断非政府组织领导的小腿。这一事件在深圳的劳动领域非政府组织的圈子中引起了很大的恐慌。

诉讼案件以及公民代理人的增加把中国的产业关系提升到一个新的阶段。作为回应，广东省政府开始处理这样一个问题，即它是否应通过把这些公民代理人和其他劳工权保护者纳入自己的圈子里，来收编和吸收他们（《中国劳动新闻译讯》，2007 年 11 月，2007 年 12 月，2008 年 1 月）。这一倡议可能把这些本来是独立的代理人置于一个被动的状态，持续地受制于政府机关的宽容（《中国劳动新闻译讯》，2010 年 1 月）。

这种狭隘地关注于法定权利，对工人的意识有着一种定界的影响。他们的超出法定最低水准的利益未得到法律的保护，因而不在于法律援助人员的视域内。争取利益是一种积极主动的行动，它最佳地可以通过集体谈判来实现。但是，集体谈判的理念至今未渗入大多数中国工人的意识里。最近若干汽车零部件供应厂的所谓“本田罢工”（在 2010 年 5 月和 6 月要求涨工资 50%—80%）可能是昙花一现。至少自那以后，没有有关中国这类基于利益的罢工大量出现的报道。由于制度、法律、政治和社会方面的限制条件，直到中国发展出一种产业关系体系，工人的利益可以在其中得到表达并能真正为中华全国总工会所代表，这还要经历一段时间。相反，中国暂时在朝着一个变得日益偏好诉讼的、偶尔被产业暴力行为打断的方向发展。另外，还有一些已知案例，在其中，工人们试图要求在僵滞的工

作场所工会分支获得参与权利, 或者在工厂里工会不存在的地方, 试图在中华全国总工会的伞形结构下建立起经选举产生的工会分支。但是, 至今为止, 这是不寻常的情况, 而且没有地方政府机关会采取主动的信号, 来使工人们在他们自己的工会分支或集体谈判中有发言权。

在愤世嫉俗者看来, 法律由于未执行, 所以不起作用。回顾过去10—15年越南与中国的经验, 这一看法被证明是错误的。显然法律有助于在这两个国家产业关系模式的路径依赖式演进中打下基础、奠定框架。

参考文献:

- Brown, R. (2008), *China Labour Dispute Resolution*, Foundation for Law, Justice and Society, p. 1. Available at: www.fljs.org/uploads/documents/Brown%201%23.pdf.
- Chan, A., Madsen, R. and Unger, J. (2009), *Chen Village: Revolution to Globalization*, Berkeley: University of California Press.
- Chan, A. and Norlund, I. (1998), Vietnamese and Chinese Labour Regimes: On the Road to Divergence, *The China Journal*, No. 40: 173—97.
- Chan, A. and Siu, K. (2010), Analyzing Exploitation: The Mechanisms Underpinning Low Wages and Excessive Overtime in Chinese Export Factories, *Critical Asian Studies*, Vol. 42, No. 2: 167—90.
- Chan, A. and Wang, H. (2004), The Impact of the State on Workers' Conditions: Comparing Taiwanese Factories in China and Vietnam, *Pacific Affairs*, Vol. 77, No. 4: 629—46.
- Chan, C. K. and Pun, N. (2009), The Making of a New Working Class? A Study of Collective Actions of Migrant Workers in South China, *The China Quarterly*, No. 198: 287—303.
- Chen, F. (2010), Trade Unions and the Quadripartite Interactions in Strike Settlements in China, *The China Quarterly*, No. 201: 104—24.
- China Labour News Translations (CLNT) Promising Wal-Mart Chair Resigns over Collective Contract Negotiations, 22 September 2008. Available at: www.clntranslations.org.
- Clark, S. (2006), The Changing Character of Strikes in Vietnam, *Post-Communist Economics*, Vol. 18, No. 3: 345—61.
- Lee, C. H. (2006), Recent Industrial Relations Developments in China and Viet Nam: The Transformation of Industrial Relations in East Asian Transition Economies, *Journal of Industrial Relations*, Vol. 48, No. 3: 415—29.
- Radio Voice of Vietnam (2009), New Model Needed to Ensure Labour Harmony. Available at: www.english.vovnews.vn/Utilities/PrintVietn.aspx?ID=99832 (accessed on 12 February) .

- Shen, J. and Benson, J. (2008), Tripartite Consultation in China: A First Step Towards Collective Bargaining, *International Labour Review*, Vol. 147, Nos. 2–3: 232–48.
- Turley, W. S. and Womack, B. (1999), Asian Socialism's Open Doors: Guangzhou and Ho Chi Minh City, in A. Chan, B. Kerkvliet and J. Unger (eds.), *Transforming Asian Socialism: China and Vietnam Compared*. St. Leonards: Allen & Unwin, 44–73.
- Wang, H. (2005), Asian Transnational Corporations and Labor Rights: Vietnamese Trade Unions in Taiwan-invested Companies, *Journal of Business Ethics*, Vol. 56, No. 1: 43–53.
- Ye, M. (2008), Shenzhen shi shangbangnian laodong zhongcai an bizeng 243%, *Chinese Labor Dispute Net*, 13 August. Available at: www.btphr.com.

越南的非正式劳工行动主义与 产业关系改革的前景

杜琼枝 (Do Quynh Chi)

一 引言

由 1986 年党的第六届全国代表大会启动的经济改革计划是建立在三根关键支柱之上。其一，给予非公部门的出现以法律空间，包括建立本土的私营企业和外国人所有的实体。其二，在国有企业中发起彻底的重组过程，结果是大多数国有企业的私有化以及其他企业中彻底的管理方式改革。一种基于三个部门的经济模式随之形成：由完全或部分为国家所有的公司组成的国有部门；外国所有的部门，它包括由国际投资者完全所有的公司和国际公司与地方伙伴之间的合资公司；以及私营部门，由越南个体所有的公司组成。其三，政府迅速地从进口替代型工业化战略转向出口导向型工业化战略。与原油、矿物质以及农产品的出口一起，诸如服装、纺织品、电子产品和鞋类等出口导向型制造业在过去 30 多年里成为了经济增长的发动机。从 1991 年到 2000 年，平均出口额使越南的国民生产总值增至三倍 (Central Party Committee Report 2001: 1)。

国家“从指令性经济到市场经济”的转变，导致必须修订有关就业关系的法律框架。在经济改革之前，国家通过颁布一系列政府指令、部委通知和规章等，在确定就业条件方面扮演着中心角色。管理层和工人都是由国家雇佣的，因此，被设想没有利益冲突。20 世纪 90 年代初的经济改革导致了一种新的法律框架的形成，它包括《劳动法》和《工会法》(有关

越南劳动立法的回顾，参见 Qi, Taylor and Frost 2003)。除有关最低劳动标准的规定以外，《劳动法》承认雇主和工人在通过劳动合同与集体协议调整其就业关系中的自主权，而国家把自己限定在最小程度的干预上。倘若一家企业工会倡议了一个集体谈判过程，雇主必须接受倡议并真诚地参加谈判。但是，《劳动法》为工作场所的工会与管理层之间的谈判仅提供很少的支持性机制。个体和集体劳动争议被期待通过由管理层和工会平等代表的调解委员会，在企业层面解决。在调解委员会中，没有第三方代表，也没有独立的调解服务。法律赋予了罢工的权利，但是将该权利与一个漫长而又复杂的程序联系在一起：例如，只有正式的工会才能组织罢工；在举行罢工以前，所有法律调解和仲裁措施必须都已经走完；而且，在没有全体职工多数表决同意情况下，不得举行任何罢工。这些罢工规定使得工人极其难以合法途径行使其罢工权（Chan and Wang 2004；Tran 2007b；Lee 2005）。

尽管有这些立法上的变化，产业关系制度的实际运作在相当长的时间里仍然在很大程度上未有改变，直到 2003 年后野猫式罢工的激增。这些野猫式罢工不是由正式工会组织的；它们也不遵循法律程序。相反，罢工是由普通工人组织的，这些工人在正式工会与雇主的谈判中没有得到充分代表，但是他们努力通过非正式的劳工行动来争取更高的工资和更好的劳动条件。

本文中分析的目的在于讨论越南企业中工人的代表问题，尤其是 2004—2009 年期间，在这个阶段，劳工行动显著增长。本文首先分析在工作场所通过越南全国劳动者联合总会的正式代表，然后分析工人们用来促进他们在与雇主谈判中的利益的其他代表形式。本文将提出，尽管在工作场所，劳动者和管理层之间的关系发生了剧烈改变，但是，正式工会未能把自己转型为工人真正的代表组织。鉴于从正式工会那里得到的保护差、雇主强加的劳动条件严酷，普通工人基于支持性的工人社区以及在团队领导的领导下，非正式地组织起来，以便实施产业行动，与雇主谈判并争取更高的工资和更好的劳动条件。非正式劳工行动所施加的压力以及正式工会在改革方面的惰性，促使越南政府和各个省政府把非正式劳工代表纳入到正式的体制中去。尽管如此，全国工会的反对可能是产业关系改革的一个主要障碍。

本文是基于作者在 2008 年 5 月—2009 年 12 月在河内、同奈、平阳、

岘港和胡志明市所作的研究的基础上写成的。作者参观了 12 家公司，包括服装、鞋类和电子产品行业的外国所有、国有和国内私营公司。在每一家公司中，作者对总经理、人力资源部门经理、工会领导人和工厂工人代表以及团队领导与工人进行了半标准化的采访。但是，由于与工作场所的工人的访谈经常受到安排调研工作的经理的影响，为此，作者试图在他们在工人新村租赁的住处再次采访这些工人。利用“滚雪球”技术，作者最终获得了信任，被介绍给若干被视为非正式工人领导人的团队领导，他们中的某些人在他们自己的工厂里组织实施了野猫式罢工。总计在公司层面实施了 124 次采访。研究工作还包含对省和全国劳动官员、行政区、工业区、省和全国层面工会干部以及企业协会代表和劳动记者的 21 次采访。

二 通过工会实现的公司层面代表

在 2007 年年末，越南全国劳动者联合总会报道称会员总数达到 600 万，代表着劳动人口总数的 13.3% 以及就业人口的 48% (VGCL Annual Report 2008)。国有企业和公务员部门的工会会员率为 90%。但是，私营国内企业和外国所有公司中新工会的会员招募和组织却一直是艰难的。根据越南全国劳动者联合总会的统计，外国所有的部门和地方私营部门的工会会员组织率分别为 50% 和 30% (Clarke *et al.* 2007)。

根据列宁主义原则，社会主义工会具有双重角色：支持国有企业的管理层，并同时保护会员的利益。但是，这一二元性在斯大林主义学说下被削弱了，因为它模糊了国家的利益、管理层的利益和工人利益之间的区分，认为这之间不可能有利益冲突 (Zhu and Fahey 2000: 285)。在越南，会员利益的保护并不一定是工会最重要的职能。事实上，在 1986 年经济改革计划启动以前，工会的主要职能在于参与公司管理，以及动员工人达到公司的生产目标。倘若把工会按照西方通行的概念，即由工人建立的、旨在保护和推动会员的利益的独立的代表组织来定义，那么越南全国劳动者联合总会就不是一家工会 (Zhu and Fahey 2000; Clarke and Pringle 2009)。

在改革启动之后，1995 年的《劳动法》和 1990 年的《工会法》为工会、尤其是企业工会提供了一个新的规制框架。依据法律，企业工会负责在公司层面代表工人的利益。它们与雇主就员工招募和解雇、内部工作规

则和工资表的制定、处理抱怨和施加纪律措施进行磋商。此外，它们谈判订立集体协议并组织产业行动。但是，研究发现，大多数（尽管不是所有的）被调查企业工会依附于管理层，几乎不能履行其法定职责、代表工人的利益。

1. 企业工会的组织

在国有企业中，工会向企业党委报告，后者一般由公司总经理领导。在等级方面，一家国有企业的工会领导相当于一名副总经理。在国有企业中，工会会员比例极其高：不是因为工会的受欢迎，而是因为加入工会对于所有雇员而言是一种非正式的义务。一位为河内的一家国有服装公司工作的男性工人描述了他是如何成为一名工会会员的：

起先我不想加入工会，因为我想，工会并未为工人做任何有用的事情。但是后来，我所在小组的工会干部为我写了一份申请，请我只是在上面签名。我虽然不想加入，但最终还是签了名，这是因为我想，我不应有别于多数人。（与作者的访谈，2009年4月）

在私营部门，工会组织率相当低。越南全国劳动者联合总会认为工会组织率低，主要原因是私营雇主与上一层级（区和工业区）工会干部的不合作态度。事实上，主要原因在于上一层级工会，它拥有建议企业工会的法律授权，并把雇主视为其组织努力上的关键伙伴。根据地方工会组织者所言，他们先是接近雇主，确保雇主同意设立一家新工会。倘若雇主同意了，工会干部要求管理层提名临时企业工会执行委员会的候选人。随后，上级工会颁布设立一个临时工会的决定。一年以后，组织一次选举，来选出首个正式工会执行委员会。某些实证研究表明，工会干部甚至于依赖管理层，来鼓动工人加入新工会、为工会选举提名候选人（Wang 2002；Wang 2005：49）。

这种组织方案或许在指令性经济体制——在其中，工人与管理层之间的关系被想象为是没有冲突的——中能够运作。但是在私营部门——在其中，工人与管理层有着不间断的利益冲突——这一方案是把控制权拱手交给管理层，使得工人没有自己的利益代表。根据越南全国劳动者联合总会最近的一份报道，60%的主要工会领导是经理，他们中许多人甚至是人力

资源经理 (Nguyen 2010)。较低层级工会的干部认为,一家工会的领导若同时是一名经理,是一种优势,而不是一种潜在的利益冲突,这是因为这使得该人与外国管理层建立起一种和谐的关系。河内工业加工区工会的一位女主席是这样表述的:

一名经理担任工会干部没有任何的不正常。他们会讲英语,比普通工人更好地理解外国经理,以至于他们可以 and 老板建立起一种良好的关系。(与作者的访谈,2009年4月21日)

在大多数情况下,雇主在工会职位的候选人提名上也有最终的发言权,对此,某些工会领导人认为是可接受的。

在工会和管理层之间存在着一种非正式的协定,工会主席和副主席由管理层决定。我们是工会干部,但是我们也是这家公司的雇员。至于我们是否应是工会干部,我想,需要和管理层达成一致。(与一家在河内的日本电子公司工会主席的访谈,2008年12月12日)

无论是在越南的国有还是私营企业中,工会干部保持了共产主义工会的观点特征,即认为管理层和工会之间没有区分。这促使雇主操纵基层工会,并把它们更多地利用为管理层的“传输带”,而不是作为就业关系中的一个伙伴。

2. 集体协议

集体谈判是1995年随着《劳动法》的颁布而在越南引入的。要么企业工会、要么雇主可以发起谈判过程(第46条)。该法令鼓励雇主和工会就比最低法律标准更高的福利进行谈判(第44条),但是,一个集体谈判协议即使没有改进法律规定,仍然有资格注册在地方劳动机关。

在工作场所,集体谈判协议在很大程度上被雇主视为一种程式要求。在越南工商会的2009年劳动调查中,服装与纺织品工业里接受采访的雇主中有34%的人承认,他们签署集体协议只是为了遵守地方劳动行政机关的要求(VCCI 2009)。大多数登记的集体协议是由管理层起草的,包含的是从劳动法中复制过来的规定。如果真的有某些高于最低标准的规定

定，那么，它们有关的是红白喜事、旅行和膳宿津贴。工会领导就集体协议获得了咨询，但是他们很少不同意雇主的建议。一家外国公司的工会领导抱怨说，由人力资源部门起草的集体协议过于空泛，他要求更多有利于工人福利的具体规定。人力资源经理然后向雇主做了报告，说是工会主席释放出敌对的信号。总经理马上勒令工会主席签署该集体协议，并暗示，他若不签，他的工作岗位就会受到威胁。工会主席不得不屈服。

集体谈判过程通常是保密在工会领导层和管理层内部。只有当集体谈判过程终结了，工人才被通告。在河内和胡志明市接受采访的工人中，只有两人能够讲出一份集体协议和一份劳动合同之间的差别，但是他们中没有人知道任何有关公司现有协议的情况。

3. 劳动争议的解决

企业工会被期望是与管理层合作，以便处理工人的抱怨。《劳动法》规定，必须在每一个有工会组织的公司里设立一个处理个人和集体争议的调解委员会。该调解委员会由工会和管理层人士平等代表。工会领导和公司董事长轮流担任这个委员会的主席。集体劳动争议的调解也是集体劳动争议处理的法定程序中的强制步骤。但是，接受采访的工人报道说，他们很少诉诸正式的申诉处理渠道。此外，在1995年和2009年间发生的3000多次罢工中，没有一次经过调解委员会。不少工人坦率地表示，他们将不依赖企业工会解决他们与管理层之间的争议，这是因为工会是站在管理层一边。一名工人说：

你知道谁是工会主席吗？他是营销经理。那工会副主席呢？他是人力资源经理。倘若我向工会申诉，在第二天，工会副主席将签署解雇我的决定。（与作者的访谈，2008年8月15日）

总之，企业工会很少履行它们的代表功能。雇主在工作场所的所有产业关系机构中占主导地位，从工会的组织到集体谈判和争议处理，均如此。工会对管理层的依赖，剥夺了工人所需要的代表组织，以便正式表达他们的请愿以及为更好的劳动条件进行谈判。正如在第三部分指出的，当正式渠道被堵住后，普通工人诉诸非正式的手段，来推进他们的利益。

三 非正式劳工行动

既然正式的企业工会在很大程度上依赖于管理层，可利用的咨询机制和劳动争议处理机制被雇主控制了，越南工人倾向于依靠罢工来解决与雇主之间的冲突。需指出的是，《劳动法》赋予了罢工的权利，但是，罢工必须满足一系列法定条件才能被认可为“合法”。一个条件是，罢工必须由企业工会组织，而且罢工权不是给工人，而是给工会。因此，工会只能在用尽所有强制性调解和仲裁措施之后才能去罢工。在1995年以来，工人们忽视了所有这些法律要求，反而选择在没有正式工会参与的情况下自发走上街头。在1995—2004年间，每年大约有100场罢工。但是，2005—2008年，罢工发生率每年翻倍，达到2008年的762场（参见图1）。

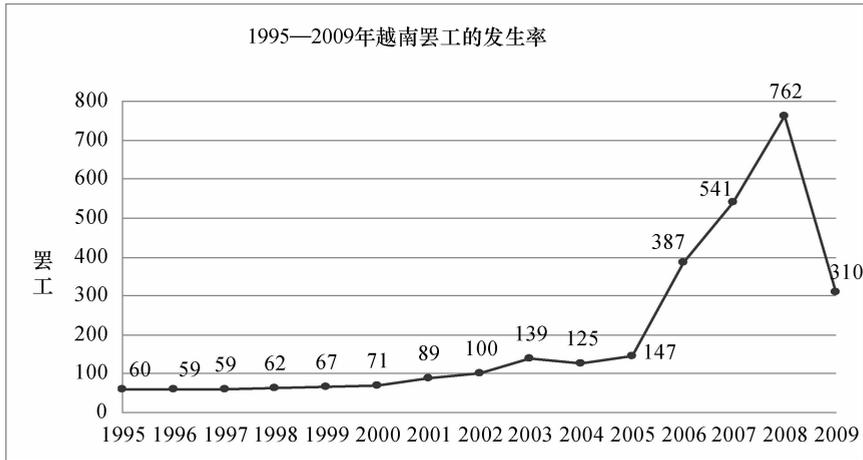


图1 1995—2009年越南罢工的发生率

来源：未公布的罢工统计报告，越南全国劳动者联合总会法律事务部

在2005年以前，野猫式罢工局限在个别企业，而且在不同企业的工人之间不存在协调。但是，在2005年12月，越南南部受到了第一波劳工动荡的震荡，这一动荡席卷胡志明市、平阳省和同奈省的工业区。在这之后在2007年和2008年相应地在南部和北部大多数工业化区域发生了更多

的罢工潮。

野猫式罢工变成了实现工人同雇主谈判的最有效途径，这是因为绝大多数记录在新闻报刊和劳动行政机关的罢工是在工人的要求部分或全部得到满足后才结束的 (Clarke *et al.* 2007)。

1. 工人的组织

有关劳工行动的文献表明，总体上有两个主要因素决定着罢工的规模和频次：一个支持性的工人社区和工作场所工人的组织规模 (Deyo 1989; Franzosi 1995)。这些也是对越南而言重要的因素。根据世界银行 2005 年的一份研究报告，工业区中有 70% 以上的工人来自于其他农业省份 (Vietbao, 2005 年 12 月 10 日)。这些流动工人中的多数生活在由通常与雇主无关的当地居民提供的私人住所中。在这些村落中，每位房东提供了 5—15 间房间，每间 10—12 平米，供 3—4 名工人居住。鉴于这些新村与这些工厂之间距离短，以及可供选择的住处缺乏，流动工人高度集中地生活在这些区域，并自然地形成一个与当地居民混居但是和经理们的居住区分开的社区。例如河内的升龙工业园区在 2008 年雇佣有 36000 名工人，其中近 3 万人生活在相邻的两个新村里。在南方，三个主要工业区 (灵中、同奈和神浪) 坐落在一个区域，形成了越南国内最大的工人社区之一，拥有超过 10 万名工人。

租金主要跟随工人的工资而涨跌。每当工人的工资增长了，房东提高租金。从 2004 年到 2008 年，在河内神浪工业园区的两个工人新村的平均租金近乎翻倍，从每月 30 万越南盾增长到 60 万越南盾。为了最大化他们的收入，房东也武断地规定电费和水费价格。例如，在 2008 年中期，工人们必须支付普通电价的两倍和超出普通水价三倍或四倍的费用。由于生活成本上升给工人的压力增加，房东间接地鼓励工人们去争取更高的工资。

流动工人选择基于家庭关系、共同地域来源、共同工作场所和同性别，而合租住处。工人社区建立了跨一个工业园区各家企业乃至跨各个工业园区的广泛的网络。接受采访的工人清楚知道该区域里其他公司支付的工资与福利，虽然这些公司努力保密这一信息。为此，一家公司里的工资的轻微上涨趋向于迅速在社区里传播，并对工人有着直接的影响。根据胡志明市一名高级劳工官员阮氏丹的说法，工人社区通常是扩散至各家工厂

的罢工的基础：

工人社区是罢工蔓延的根源。今天，一名被一家韩国公司雇佣的工人回家，只是为了从她的室友那里了解，他们举行了一场罢工并赢得了5万盾。她告诉她的同事，或简单地发送手机短信。第二天，工人们偷了他们的身份证，然后驻扎在院子里，并拒绝工作。（与作者的访谈，2008年10月16日）

在工厂里，基于装配线的工作组织方式有助于加强工人的团结。在本研究中调查的一个装配线的工人们组织成为了多个由10—40人不等组成的团队，它们由团队领导率领。这些团队领导是从普通工人中推选出的，他们受到的待遇类似于普通工人。团队领导的工资和普通工人的工资相同，除了一笔针对他们所承担额外职责的小钱。当工人的工资增长后，他们的工资也将调整。但是，团队领导在工人面前有巨大的权威。他们负责工作的分配、新工人的在职培训、绩效评估，甚至于团队成员的工资核算。一名工人是这样表述的：

对于工人们而言，一名团队领导比经理更有权力，这是因为倘若一名团队领导不喜欢一名工人，他可以把更难的工作分配给这名工人，或降低他的绩效评估。（与作者的访谈，2008年4月24日）

团队领导也在他们的团队与其他单位和小组之间建立联系，这是因为他们在那里工作时间相当长，易于建立起广泛的社会网络，并且比普通工人更了解公司情况。团队领导把工人的不满传递给监察员和技术员，并且把从管理层与工会那里获得的信息传递给工人们。因此，团队领导自然就成为了事实上的工人领袖，由他们倡议和组织集体行动。研究结果表明，某些团队领导人只是在动员工人参加个别产业行动（诸如罢工）方面积极作为，但是，一旦争议解决了，他们不再在工人中维持其领导地位。在其他情况下，团队领导在公司的核心工人中设立一个永久性的非正式网络，这一网络不仅允许他们组织产业行动，也允许他们在必要时与雇主进行谈判。

在胡志明市的一家韩国包带生产商弘大（Carimax）的情况就是这

样。该公司在 2004 年和 2006 年举行了两次罢工，不仅是韩国公司管理层还是工会主席均知道存在着一群工人领袖。根据工会主席的说法，不只是有一名而是有三名领袖（与作者的访谈，2007 年 3 月 5 日）。这些团队领导善于建立一个横跨不同生产线和工厂的网络。当出现某个问题的时候，这些团队领导将收集工人们的意见，然后相互磋商。他们的要求后来提交给工会主席，他然后与董事长或人力资源经理交谈。从管理层那里获得反馈然后通过工会主席返回给这些团队领导。有时，管理层拒绝工人们的要求，工人们宣布罢工。但是，正如工会主席注意到的，管理层已经学会适应这种劳工代表上的双元体制：

在过去，罢工的发生通常是因为公司降低工人们提出的要求，但是如今他们 [指公司] 吸取了教训，他们在回复前谨慎考虑工人们的要求，并在很多时候，接受其中的某些要求，以安抚工人。（与作者的访谈，2007 年 3 月 5 日）

总之，面对正式工会对工人的利益代表糟糕的情况，普通工人设法依赖他们的社区，以及工人们和团队领导之间的团结性，把它们作为动员的基础。正如下面所表明的，且不说工人们的成功的动员战略，政府当局对这些非法罢工所做出的支持劳方的回应，是鼓励工人们更经常地诉诸于这一武器的一个关键因素。

2. 政府当局对罢工的回应

越南地方政府对野猫式罢工的回应是宽容的，甚至是支持性的。一次典型的“野猫式罢工”是以如下方式解决的：

工人们经常放下手上工具，然后聚集在工厂大门的外面。要么是雇主，要么是工人或双方均打电话给省的劳动部门。一位省劳动事务官员——通常在一名省工会干部的陪同下^①——匆匆赶到企业里，来调查争议情况。劳动记者可能也会在场，还有地方警察局，它的任务是设法确保公共秩序，而不是压制罢工者。劳动官员和工会干部与工

^① 雇主的代表组织即越南工商会从未曾介入。

人们举行一次会议，以便收集申诉，并汇总一张要求表，然后他们带着这张表去找管理层。谈判磋商经常以地方政府当局施压雇主去接受工人的部分要求或全部要求以迅速解决罢工而告终。（基于在胡志明市、平阳省、同奈省和河内与罢工行动小组成员的各次采访）

学者们对越南地方管理机关对“野猫式”罢工的这一非常规的、支持劳方的做法做出了各种不同的解释。Wang H.-Z. (2005) 表示，罢工给了地方政府一次良好的机会来通过支持工人以展示其拥护劳工的政策。但是，这并不意味着它们想要进一步干涉工作场所的劳工与管理层之间的关系。Anita Chan (2008) 则认为，越南地方政府支持劳工的态度源自于流动工人、当地居民和地方当局之间的特殊关系。她发现，越南工业化省份的当地居民仍然必须作为普通工人参加劳动。事实上，当地的劳工占工厂职工的约 1/4。地方政府尽管有着吸引资本投资的兴趣，但采取了一种“较为柔和的”做法，以便支持当地工人的利益，并保护它们自己的合法性。借助于历史学说，Benedict J. Tria Kerkvliet (2009) 比较了当代越南与 1954—1975 年越南共和国期间的劳工抗议行动。他认为，地方政府当局针对工作场所冲突的“柔性”做法是当局的一种尝试，试图表明它们对工人要求的响应性，以及避免工人抗议行动的升级。

对于省的官员而言，解释是很简单的。一名曾是胡志明市罢工行动小组成员的劳动官员声称，他们的最高优先性在于让工人回到工作岗位上去，以便维持公共秩序和避免罢工扩散到周边企业中去。在一个社会主义国家，镇压工人——即使它们的罢工行动是非法的——对于力图重建秩序的地方政府而言也是不明智的。但是，地方政府的柔性的、支持劳方的做法，会趋向于鼓励工人更经常地走上街头，这是因为工人们知道，地方政府当局将会站在他们这一边。这逐步促使地方政府去寻找一种更为可持续地解决工作场所劳资关系危机、把非正式劳工组织纳入正式体系中去的方案。

四 把非正式劳工组织纳入正式体制

1. 把非正式工人领袖纳入进来：省工会的实验

无论是省政府官员还是雇主，均在其解决野猫式罢工的努力中承认了

非正式工人领袖在解决冲突中的角色与作用。必须让这些工人领袖参与到谈判中来，否则罢工将不会得到解决。一名高级劳动官员、同时也是胡志明市一个罢工行动小组成员的阮氏丹是这样说的：

在任何一次罢工中，通常都存在着一群 [工人] 领袖。除非这些领袖参与到了谈判中并对结果表示同意，否则工人们是不会听取我们的意见的。甚至在有工会的公司里，我们必须既邀请工会主席也邀请工人领袖来参与与管理层的谈判磋商；否则的话，罢工是无法解决的。（与作者的访谈，2008年10月15日）

某些雇主甚至拒绝与正式工会领导谈判磋商，而是坚持要让工人代表参与。一位韩国董事长解释说：

与一位不是工人代表的工会领导谈判磋商，是毫无意义的，这是因为谈判结果将不被工人们承认。（与作者的访谈，2009年6月15日）

在解决野猫式罢工的过程中，省罢工行动小组在邀请正式的工会干部参与与雇主的谈判磋商的同时，也把工人领袖纳入了进来。但是，无论是非法罢工的解决，还是非正式工人代表在解决过程中的参与，都无规章制度可循。为此，胡志明市不是等待劳动法的修订，而是率先为工人代表的参与制订了一个临时的法律依据。在2006年爆发了第一波罢工潮之后，胡志明市的人民委员会颁布了第35号决定，来为该市的违法罢工的解决提供指导方针。为了便于工人和雇主就劳动争议的解决进行谈判磋商，第35号决定要求罢工行动小组“与工人集体或与由没有工会的企业中工人提名的代表进行协作，……以便确认劳动争议的原因并收集工人们的要求”。

第35号决定在指导雇主和工人回到谈判桌以解决他们之间利益冲突上取得的效果，对全国立法机关产生了切实影响。在2006年在国民大会就劳动法第14章“劳动争议解决”的修订辩论期间，来自于倾向罢工的省份的国会议员建议修订的法律允许工人代表领导罢工，这是因为在大多数情况下，企业工会不存在，这自动使得罢工“非法”。一名来自昆嵩省

的议员表示：

即使在有工会的工厂里，这家工会也不强大，且经常与管理层联盟。当他们〔工会领导〕被要求领导罢工之时，他们就有利益冲突。我们因此必须允许工人们选出自己的代表来领导罢工。试图只允许工会展开罢工行动，这既非现实，也非可行，由此使得通常为追求自己的权利而去罢工的工人事实上总是违法。（越南新闻通讯社，2006年8月10日）

2006年对劳动法的修正案最终允许在无工会组织的企业里的工人选出他们自己的代表，来组织和领导罢工。但是，越南全国劳动者联合总会因为担心可能对工作场所的正式工会产生不利影响，而反对非工会的代表形式；鉴于它的抵制，新法案虽然允许无工会组织的公司里的工人选举他们自己的代表来组织罢工，但是，工人代表的选举必须获得区工会的批准（2006年版《劳动法》，第172a条）。

在罢工处理方式以外，某些倾向于罢工的省份的劳动者联合会开展了大胆实验，来把非正式工人领导和普通工人纳入正式工会体系。原有的工会组织方法（它把雇主，而非工人，视作上级工会的关键伙伴）造成了工会和普通工人（其中大多数是来自农村地区的流动工人）之间的鸿沟。因此，倘若工会能够履行其职责，重要的就是要让流动工人参与进来。胡志明市区工会干部与地方当局合作，把生活在同一栋楼或同一个区域的流动工人组织成各个小型的“自我管理团队”。每个团队选举一名与区工会和政府当局保持定期联系的领导人。这个自我管理团队成为了区工会向工人传递劳动法信息以及把工人纳入工会活动的组织基础。通过自我管理团队，工会干部也开始了解流动工人在膳宿、劳动条件和工资方面关切的问题，也可以发现劳动冲突的早期征兆（《劳动》，2009年8月25日）。在2009年8月，全市建立了676个自我管理团队，每个有大约100名成员。虽然自我管理团队的议程仍然是有限的，但是，它代表着胡志明市的工会努力接触其成员，并填补它们与普通工人之间的鸿沟。

在填补普通工人与工会之间鸿沟的类似努力中，岘港劳动者联合会在每一家企业里设立了一个“核心工人”小组，这个小组由团队领导人以及积极推动工人利益的有经验的工人组成。区层面的每位工会干部被分派任

务去监察 5 家企业。这些工会干部的电话号码提供给了这些核心工人小组；它们被鼓励与企业工会协作，以讨论他们关切的问题。但是，倘若工人们对企业工会不信任，它们可以要求更高层级的工会干部，由他们与雇主会谈以解决争议。根据同奈省总工会女副主席的说法，大多数雇主与更高层级的工会干部合作，是因为他们不想看到罢工行动。在岷港，核心工人小组的设立表明，省工会承认了团队领导作为事实上的工人代表的角色，也表明了省工会把它们纳入正式的工会体系里去的尝试。

2. 全国性政府与有关非工会代表形式的政策讨论

自从 2006 年劳动法修正案第 14 章颁布以来，在没有工会组织的企业里，并没有像法律规定的那样，选出工人代表以领导罢工。根据工会方面提供消息人士称，这要部分归因于区工会不愿意批准非工会的代表组织，部分地是因为后者担心它们自己的状况（与越南全国劳动者联合总会法律事务部 Nguyen Van Binh 的访谈，2008 年 12 月 25 日）。

在此期间，尽管某些省工会做出了若干努力，越南全国劳动者联合总会在增强基层工会方面并未取得许多进展。自 2006 年以来，随着各个工业园区的劳动力短缺的日益加剧，产业冲突的增长加重了。政府确证低工资是这种劳动力短缺问题的关键原因（*VietnamNet Bridge*，2009 年 7 月 27 日）。但是企业工会未能在与雇主的谈判中实现工人工资的增长，而政府又不愿意提高最低工资以弥补工作场所集体谈判的缺失。与此同时，在诸如岷港和胡志明市等倾向于罢工省份所做的、让普通工人及其领导参与进来的尝试取得了某些初步成果。这些因素激励了全国性政府提出大胆建议，修订劳动法。

在 2009 年年中颁布的劳动法修正案的第一份草案中，被分配负责起草法律草案的劳动、残疾人与社会事务部建议，在没有工会组织的企业里的工人可以选举一群代表，并赋予他们在与雇主的集体谈判中代表工人的权利（劳动法修正案，第一份草案，第 188 条）。2009 年的建议则赋予了工人代表几乎同等于企业工会的权利，包括集体协议谈判、争议的解决以及对就业关系的调整。不久以后，劳动部引入了劳动法修正案第一草案，负责监督劳动法修订的国民大会社会事务委员会表示它支持在没有工会组织的企业里选举工人代表的建议。社会事务委员会副主任 Dang Nhu Loi 称赞劳动法修正草案中的有关工人代表的新规定，称之为一个必要的

变化：

我认为这个规定是必需的……工会组织不是工人真正的代表……工会必须证明它们在代表工人权利和利益中的角色。这是对当前问题的最佳回答。(Sai Gon Tiep Thi, 2009年8月11日)

与法律草案中有关工人代表的建议相一致，国民大会制订了一个从全国层面一直到企业层面建立劳动委员会的总体规划（Sai Gon Tiep Thi, 2009年9月27日）。在全国和省层面设立三方组成的劳动委员会，以便为企业提供有关工资和劳动条件的指导方针。在企业层面，劳动委员会应由管理层和工会代表组成，或在没有工会组织的企业里，由管理层代表和工人代表组成。企业的劳动委员会必须是进行谈判以及调整工作场所的就业关系的地方。总体规划的设计者们强调，“劳动委员会将与企业工会平行存在，而不是替代它”（Sai Gon Tiep Thi, 2009年9月27日）。

有关在没有工会组织的企业里的工人代表的建议，遭到了越南全国劳动者联合总会的强烈反对；它主张自己在代表所有职工方面拥有垄断权。《越南劳动报》与《劳动报》登载了一系列文章，包括《工会：工人的可靠代表》（8月13日）、《我们需要工会》（8月14日）、《工人需要工会处理每一个议题》（8月16日）以及《设立工人代表是不必要的》（8月19日）。正如这些文章的标题明确表明的，工会控制的报纸严词拒绝在没有工会组织的企业里设立工人代表的建议，工人、工会干部和劳动法学家引证来努力证明正式工会是不可替代的。作为对没有工会组织情况下代表的建议的最后猛烈一击，越南全国劳动者联合总会主席邓玉松声称，非工会的劳工组织威胁着“破坏工人阶级以及整个民族的团结。一旦工人阶级分裂了，党的社会基础将遭到破坏，党的领导也将受到损害”（《劳动》，2009年9月14日）。他甚至暗示，那些推动工人代表模式的人是在暗中支持反对共产党的“敌对力量”（《劳动》，2009年9月14日）。

面对来自越南全国劳动者联合总会的政治攻击以及围绕着非工会代表的争议，劳动部退缩了。2009年9月13日，劳动部收回了非工会代表的建议，同意让越南全国劳动者联合总会为劳动法修正案拟一份新的工会章

节（第13章）。对第13章的第二份修正案——它是越南全国劳动者联合总会在会议后不久拟订的——删除了所有有关工人代表的规定，并把没有工会组织企业里代表工人的权利单独给了上级工会；且不需要工人的同意或授权（2010年4月的劳动法修正案第二份草案第205条）。而且，该草案未详细说明，工会应如何实现这种代表，以及工人是否在其决定过程中有发言权。

原则上，该法案在提交议会讨论前，必须经司法部以及国民大会社会事务委员会的批准。司法部及其评价委员会对劳动法修正案草案，尤其是有关非工会代表的反馈意见就变得非常关键。评价委员会的大多数成员对于由上级工会代表没有工会组织的企业里的工人这一做法的可行性和合法性提出质疑（司法部对劳动法修正草案的评价，2010年3月1日，第4—5页）。司法部要求劳动部和越南全国劳动者联合总会，在把草案提交国民大会前，对相关条目进行修订。社会事务委员会也非正式地建议劳动部和越南全国劳动者联合总会的领导延后提交草案，并暗示，若无重大修改，该委员会是不会批准草案的。虽然修订后的劳动法应该在2010年5月在国民大会上讨论，但是如今该草案正式延后一年以上。

有关劳动法修正案的政策讨论，尤其是围绕着非工会代表议题的政治斗争，很好地阐明了越南产业关系改革过程的动力。在2009年年末，越南全国劳动者联合总会得以用自己的草案替代劳动部关于工人代表的建议，这一事实表明，正式工会组织仍然在政治结构中拥有强有力地位，虽然它们在工作场所未能代表其普通会员。它也同样揭示了越南全国劳动者联合总会领导还在“半路”上的立场；他们认识到改革工会组织的必要性，以便维持其合法性，但是与此同时，他们仍然不愿意放弃工会对共产党的政治依赖。在2009年年末，越南全国劳动者联合总会仍然对总的产业关系、尤其是代表问题，选择了一种保守而又官僚的做法，尽管多家省工会已经启动了各种不同的改革倡议行动。但是，劳动法修正案出人意料的延后表明了全国性政府（在这里，既包括劳动部，也包括司法部）和国民大会争取产业关系改革的决心。这些面向改革的部委不赞成修正草案，也意味着，越南全国劳动者联合总会将来不能奉行原有路线，而是必须接受有所改变的事实。

五 结论

尽管在越南，在过去 20 年里，无论是在国有企业还是私营公司中，劳工与管理层之间的关系发生了转变，但是，正式工会未能进行自身改革，以便使自己能够履行在与雇主的谈判中代表工人的新角色。基层工会一直以来不仅在工会的组建，也在集体谈判和劳动争议的解决问题上，依赖于管理层。正式工会的失效以及对管理层的依赖使得工人失去了表达他们的关切以及通过谈判改善他们境况的机会。但是，普通工人始终在积极寻找保护其权利和利益的可选择途径。基于强有力的、支持性的工人社区以及团队领导的率领，越南工业化地区的工人们努力组织野猫式罢工，以施压雇主增加工资和改善劳动条件。伴随着地方当局的柔性的、倾向于劳方的回应，非正式劳工行动日益变成工人推动其利益的最为有效的途径。某些省政府试图通过大胆实验来把非正式劳工组织纳入正式体系，这一做法促使在全国层面产业关系机制的修订。非正式的劳工行动以及倾向于罢工的省份成为了全国层面产业关系改革最强大的推动力。罢工行动的热火朝天以及省的实验取得初步成效，这激励了全国性政府逐步修订规章制度，以提供给非工会的代表以行动空间，作为工作场所工人代表处于真空状态的一个解决方案。全国工会强烈反对把非工会的代表形式纳入正式体系之中，但是，正如当前有关劳动法修正案的政策讨论所暗示的，全国性政府从国民大会那里获得了支持。对于越南非工会代表的未来下定论，还为时尚早，但是，除非正式工会能把自己转型为工人真正的代表组织，否则，为了确保产业和平以及可持续发展的经济发展，非工会的劳工组织的出现将会是不可避免的。

参考文献：

- Chan, Anita (2008), *Strikes in Vietnam and China in Taiwanese-owned Factories: Diverging Industrial Relations Patterns*. Paper read at the Vietnam Labour Update Conference, 6-7 November, Australia National University, Canberra, Australia.
- Clarke, S. and Pringle, T. (2009), "Can Party-led Trade Unions Represent Their Members?" *Post-Communist Economies*, Vol. 21, No. 1: 85-101.
- Clarke, S., Lee, C. H. and Do, Q. C. (2007), "From Rights to Interests: the Challenge of Industrial Relations in Vietnam" *Journal of Industrial Relations*, Vol. 49,

- No. 4: 545–568.
- Deyo, F. C. (1989), *Beneath The Miracle*. London: University of California Press.
- Franzosi, R. (1995), *The Puzzle of Strikes: Class and State Strategies in Postwar Italy*. New York, Cambridge University Press.
- Kerkvliet, Benedict J. Tria (2010), “Workers’ Protests in Contemporary Vietnam (with Some Comparisons to Those in the Pre-1975 South)” *Journal of Vietnamese Studies*, Vol. 5, No. 1: 162–204.
- Lao Dong (2009), *Tổ công nhân tự quản: Khẳng định tính tích cực (Self-management Team Model Asserts Its Effectiveness)*. Available at: <http://www.laodong.com.vn/Home/To-cong-nhan-tu-quan-Khang-dinh-tinh-tich-cuc/20098/152635.laodong> (last accessed on 21 September 2009).
- Lee, Chang-hee (2005), *Strikes and Industrial Relations in Vietnam*. ILO Discussion Paper Series. Hanoi: ILO Vietnam.
- Nguyen, Van Binh (2010), *Enhancing and Ensuring The Independence and Representation of Trade Unions Participating in The Processes of Industrial Relations*. ILO Discussion Paper Series. Hanoi: ILO Vietnam.
- Sai Gon Tiep Thi (2009), *Công đoàn cần mô hình mới? (Does The Union Need a New Model?)*. Available at: <http://www.sgtt.com.vn/detail23.aspx?newsid=55345&fld=HTMG/2009/0809/55345> (last accessed on 24 September 2009).
- Sai Gon Tiep Thi (2009), *Mô hình mới cho quan hệ lao động (A New Industrial Relations Model)*. Available at: <http://www.sgtt.com.vn/Detail23.aspx?ColumnId=23&NewsId=57388&fld=HTMG/2009/0924/57388> (last accessed on 5 October 2009).
- Tan, Le Duc (2005), “Grounds for Dispute” *Vietnam Economic Times*, Issue 132.
- VCCI (2009), *Survey on Labour in The Garment-textile Industry: Labour Issues from The Employers’ Perspective*. VCCI: Hanoi.
- Vietbao (2005), *70 Percent of The Labour Force in Industrial Zones are Migrant Workers*. Available at: <http://vietbao.vn/Viec-lam/70-cong-nhan-khu-cong-nghi-ep-khu-che-xuat-la-lao-dong-nhap-cu/40112889/267/> (last accessed on 5 June 2010).
- Vietnam General Confederation of Labour (VGCL) (2008) Annual Report.
- Vietnamnet Bridge (2009), *Low Wages Keep Jobs Unfilled*. Available at: <http://english.vietnamnet.vn/social/2009/07/860280/> (last accessed on 20 October 2009).
- Wang, H.-Z. (2002), *A New Paradigm or An Old Trick? The Effect of Corporate Codes of Conduct in Taiwanese-owned Factories in Vietnam*. Society for the Advancement of Socio-Economics 2002 Conference. University of Minnesota.
- Wang, H.-Z. (2005), “Asian Transnational Corporations and Labor Rights: Vietnamese Trade Unions in Taiwan-invested Companies” *Journal of Business Ethics*, Vol. 56: 43–53.
- Zhu, Y. and Fahey, S. (2000), “The Challenges and Opportunities for The Trade Union Movement in The Transition Era: Two Socialist Market Economies-China and Vietnam” *Asia Pacific Business Review*, Vol. 6, No. 3: 282–299.

韩国工会代表与工人代表组织体系的转变

李胜熙 (Sung Hee Lee)

一 工会会员体系与工会组织率

韩国的工会会员体系的发展经历了多个阶段。政治民主化进程带来迅速增长，工会会员数从 1986 年的 100.4 万上升到 1990 年的 188.7 万。此后经历了一段下降期，直到 1998 年紧接着亚洲金融危机而衰减到 140.2 万名。自那以后，会员数重又显现轻微的上涨势头，虽然并未能恢复到 1990 年的顶峰：在 2008 年，会员数达到 166.6 万名工人。过去 10 年中会员数的增长主要基于两个部门：伴随教师工会的合法化，教师从 1999 年起加入了工会；伴随着 2007 年公共部门工人工会的合法化，公共部门工人获得了加入工会的权利。

工会组织率证实了这一景象，数据显示，组织率自 1985 年以来迅速增长，从当时的 12.4%，跃升至 1990 年的 17.2% 的峰值。在这之后，组织率直到 1997 年 (11.1%) 在稳步下降，此后停留在 10% 和 11% 之间。

表 1 工会会员数和组织率 (1980—2008 年)

| 年份 | 工会会员数 (单位: 1000) | 组织率 (%) | 年份 | 工会会员数 (单位: 1000) | 组织率 (%) |
|------|---------------------|------------|------|---------------------|------------|
| 1980 | 948 | 14.7 | 1999 | 1481 | 11.7 |
| 1985 | 1004 | 12.4 | 2000 | 1527 | 11.4 |
| 1990 | 1887 | 17.2 | 2001 | 1569 | 11.5 |
| 1991 | 1803 | 15.4 | 2002 | 1538 | 10.8 |

续表

| 年份 | 工会会员数 (单位: 1000) | 组织率 (%) | 年份 | 工会会员数 (单位: 1000) | 组织率 (%) |
|------|---------------------|------------|------|---------------------|------------|
| 1992 | 1735 | 14.6 | 2003 | 1550 | 10.8 |
| 1993 | 1667 | 14.0 | 2004 | 1537 | 10.3 |
| 1994 | 1659 | 13.3 | 2005 | 1506 | 9.9 |
| 1995 | 1615 | 12.5 | 2006 | 1559 | 10.0 |
| 1996 | 1599 | 12.1 | 2007 | 1688 | 10.6 |
| 1997 | 1484 | 11.1 | 2008 | 1666 | 10.3 |
| 1998 | 1402 | 11.4 | 2009 | — | — |

来源: 韩国劳动部。

二 多重企业工会的合法化

在韩国, 在 2010 年前, 同一个企业内多个工会的设立是被禁止的, 而多个非企业层面的工会是被允许的。但是, 2009 年政府在转向承认结社自由的过程中, 修正了《工会与劳动关系调整法》, 它从 2011 年 7 月起允许同一个企业设立多个工会。这使得韩国从单个企业工会体制向多重工会体制转变。

在同一个组织层面的多个工会的建立是随着 1981 年劳动法的修订而被禁止的。但是, 自从 1987 年韩国政治民主化之后几年里大量新的工会建立以来, 工会要求政府取消禁止多重工会的条款, 并完全承认建立工会的自由。这导致 1997 年法律朝着有利于多个企业工会的方向修正, 但是相关条款的实施被推迟了, 工会多元主义只是在企业层面以上才被允许。

但是, 由于韩国工会和诸如国际劳工组织等国际组织继续主张, 多个企业工会的禁止是对工会的结社自由的侵犯, 为此, 在 2008 年重又展开了有关是否要实施多个企业工会条款的讨论。在经济与社会发展委员会讨论之后, 2010 年 1 月 1 日国民大会通过了一项修正案, 允许多个企业工会的建立。

根据修正过的《工会与劳动关系调整法》, 多个企业工会从 2011 年 7 月起被完全许可。但是, 这并不意味着企业内多个集体谈判的开始。该法的修订是基于这样一个条件, 即每个企业将继续有单一的代表性团体来开

展集体谈判。为此，谈判单位是企业，在工作条件、就业类型、谈判习俗等方面有实质差别的情况下，劳动关系委员会可决定划分多个谈判单位。

若是在单个谈判单位（企业）内存在着一个以上的工会，这些工会将被要求在与雇主谈判前，设立一个统一的、负责集体谈判的代表团体。倘若各个工会未能就组成一个统一的集体谈判团体达成协议，拥有在该企业工作的最多数量会员的那家工会将是集体谈判的代表团体。倘若没有一家工会的会员数占企业工人中工会会员的多数，这些工会可以请求劳动关系委员会裁定。该委员会在收到请求后，可以在考虑会员数等因素情况下，就集体谈判的代表团体作出决定。此外，为了防止针对未被定为集体谈判代表团体的工会的会员的歧视，代表性工会和雇主被赋予保持公正的责任，在他们未能做到的情况下，劳动关系委员会可施加救济措施。

人们预计，法律许可多重企业工会，这将在总体上带来劳资关系上的许多变化。从短期来看，会形成更多企业工会，且将建立有关代表团体为集体谈判进行联合的新水准以及保持公正的责任。在这些水准建立之后，从长期来看，预期将在多重企业工会体制下形成新的劳资关系平衡。

三 工会的认可

韩国承认建立工会的自由。为了建立一家工会，两名或两名以上工人必须就工会的组建举行全体大会，并提交一份组建工会的声明以及工会章程给韩国劳动部或地方政府办公室，后者在确认必备要求符合后出具一份验证工会组建声明的证书。一旦工会的声明完备了，工会将按照《工会与劳动关系调整法》的说明，作为合法工会获得保护。

工会组建声明必须包含工会的名称、主要办公场地的位置、工会会员数以及工会干部的姓名与地址。在一份工会组建声明提交之后，劳动部或地方政府办公室在确认必备要求符合后，承认该工会。

工会的章程必须包含工会的名称、目的与活动；有关工会会员的条款（在一家工会是作为联合会建立的，则有关其构成组织的条款）；有关代表委员会以及其他会议的条款；有关会费以及其他相关议题的条款；有关争议的条款；有关工会干部和代表选举程序的条款等。

在有关工会组建的声明提交之后，韩国劳动部或地方政府办公室确认该组织是否符合《工会与劳动关系法》中所作的定义：

“工会”的概念意味着一个工人的组织或一个工人的联合组织，它是在工人的倡议下，以自愿和集体的方式组建的，目的是维护和改善它们的工作条件以及增强它们的经济与社会地位。

依据上述定义，一家工会必须满足五个要求（它们被称为消极要求），以便被认可为一家合法的工会：

（1）一个代表雇主利益的人不可以加入成为工会会员。一个“代表雇主利益的人”是指雇主授予他工作条件（如人力资源、报酬、福利、劳动事务、工作指令或监督）方面决定的直接或间接责任和权利的人。

（2）工会必须尽可能避免从雇主那里获取经济援助来抵偿支出。

（3）工会必须不只是出于互助或福利活动的目的。一个组织若其唯一的目的是实施这类活动，而不是维护和改善其会员的工作条件这一原始目的，不是工会。

（4）工会不得接纳一名非工人为会员。例如，一个由大学生或失业者（即非领取工资的工人）组成的组织不被认可为工会。

（5）工会的主要目的不得是政治活动。虽然工会被允许参与政治活动，但是主要目的是政治活动的组织，不被认可为工会。

在组建工会的声明提交之后，韩国劳动部长或地方政府在三日内出具一份声明证明书。但是，倘若组建工会的声明未能满足上述要求，工会被要求在 20 日之内补充组建声明（倘若工会拒绝该要求，或未能在规定期限内补充这一声明，行政机关将退回工会组建声明）。一旦工会组建声明程序完成了，工会就可以行使结社自由、开展集体谈判，以及按照《工会与劳动关系调整法》的规定采取集体行动，并免受不公正劳动实践的侵害。

四 结社自由的保护

在韩国，工会的结社自由受保护为一项宪法权利。为了保护这种结社自由，《工会与劳动关系调整法》为不公正的劳动实践提供了一个纠正体系。这个体系通过在雇主方不公正的劳动实践侵犯了结社自由时，由劳动关系委员会发布一个纠正令，来保护结社自由。

《工会与劳动关系调整法》规定并禁止雇主的以下五类不公正劳动实践：

(1) 雇主被禁止因为某人加入了工会或参加了一项工会活动而被解雇或受到不利对待。《工会与劳动关系调整法》把“因为某人加入了或打算加入工会或为工会的活动采取了任何其他合法行为而被解雇或受到不利对待”视作一种不公正的劳动实践。通过禁止雇主因工人加入工会或参加工会活动而亏待他们，工人获得了自由加入工会或参加工会活动的保证。

(2) 雇主被禁止与工人签订“黄犬契约”（以工人不加入工会为前提条件的契约）。《工会与劳动关系调整法》禁止“雇用一名工人，以他不得加入或得退出工会为条件，或以他必须加入具体某一家工会为条件”。通过这种方式，《工会与劳动关系调整法》禁止旨在阻止工会会员关系的不公正的雇佣合同。

(3) 雇主被禁止主导或干预一家工会的运作。《工会与劳动关系调整法》禁止雇主“主导或干预工人组织或一家工会的运作以及工会干部工资的支付或对一家工会运营的财政支持”。通过这种方式，雇主被禁止阻止工会行动或试图使工会按他的利益作为而实施干预。

(4) 雇主被禁止因工人在行使其权利过程中把不公正的劳动实践报告给行政机关而亏待工人。《工会与劳动关系调整法》禁止雇主“基于工人参加了正当的集体行动，或他们向劳动关系委员会报告或作证雇主违反了本条款的规定，或向相关行政机关提供了其他证据，而解雇他们或侵犯他们的利益”。这一规定保护了工会会员，并允许他们自由地向有关行政机关申请救济措施。

(5) 旨在保护工人结社自由的、处理不公正劳动实践的体系提供了救济措施，其形式是劳动关系委员会颁布的行政命令。根据从一名工人或一家工会那里收到的、它们基于雇主干涉了结社自由而提出的救济请求，劳动关系委员会展开调查，并在 60 天内（救济申请处理的平均天数在 2009 年为 42 天）做出决定，雇主的行动是否可被视为一种不公正的劳动实践。倘若雇主被发现从事了一项不公正的劳动实践，劳动关系委员会命令雇主在 30 天内中止或纠正不公正的劳动实践。在雇主未能遵守劳动关系委员会的行政命令的情况下，将处以行政罚款；雇主若继续不遵守，也可以遭到法律制裁。

五 保护集体谈判的自由

在韩国，自由的集体谈判受保护为一项宪法权利。《工会与劳动关系调整法》禁止雇主没有充分理由地拒绝与一家工会谈判。倘若一个雇主无正当理由拒绝一家工会的谈判要求，该雇主的行为被视为一项不公正的劳动实践，将颁布一项行政命令来纠正这一行动。通过在法律上保证自由的集体谈判，在劳动条件上的集体决策得到了法律保护。

此外，向工会干部就其在工作时间内参加集体谈判的期间支付工资，这未被视作源于雇主方的、不公正的财政援助。法律通过让雇主支付集体谈判期间的工资，来确保集体谈判的顺利进行。

倘若雇主和工会未能通过集体谈判达成协议，工会可以采取产业行动。在这类情况下，工会必须遵循《工会与劳动关系调整法》中规定的、有关提出公正要求和采取产业行动的程序。

属于工会的公正要求范围的包括工资和劳动条件、工作时间、假期、解雇、提前退休、工作变动、晋升、纪律处分、安全与健康等。与工会行动有关的事务包括向工会提供一间办公室、工会商店体系、集体谈判程序和产业行动程序。工资和劳动条件是“强制的谈判项目”，有关这类项目，雇主必须接受工会的谈判要求。但是，管理议题，诸如人力资源体系、服务合同的订立、企业并购以及企业临时或永久关闭等，是“可自由决定的谈判项目”，对于此类项目，雇主可拒绝谈判。

六 争议解决与产业行动

倘若雇主和工会未能通过集体谈判达成一份协议，工会在采取产业行动前，必须首先经过劳动关系委员会的调解程序。劳动关系委员会的调解程序对普通企业持续 10 天，对公共服务企业持续 15 天，在这期间内，工会不得采取产业行动。倘若一场争议通过调解程序解决了，其结果与集体协议的订立具有同样效果；倘若未能通过调解程序解决争议，工会可以采取产业行动。

在劳动关系委员会的调解程序之后，工会可以采取产业行动，倘若它在一次投票中获得至少 50% 会员的赞同。

在新的、企业多重工会条款于 2011 年 7 月起生效后，这些工会必须取得在这家企业的所有工会会员 50% 以上人员的赞同。

当一家工会在劳动关系委员会的调解程序之后采取产业行动，雇主不可以就产业行动所造成的生产损失对工会提起民事诉讼（民事豁免）。此外，除了集体谈判或产业行动过程中的暴力行为和其他非法行为以外，在产业行动过程中实施的集体行动不受针对敲诈勒索或妨碍经营的刑事诉讼（刑事豁免）。

七 集体协议覆盖范围

在韩国，一份集体协议被视作在雇主和一家工会之间订立的一份协议，因而它仅涉及直接参与协议的工会的会员，但不涉及非工会会员。因此，一份集体协议的覆盖范围局限在工会的会员身上。

《工会与劳动关系调整法》允许在两种情况下扩展集体协议的适用范围。一是，当一份集体协议是为一个工作场所订立的，而同一工种的多数工人是工会会员并因此受该集体协议调整，该集体协议自动适用于从事同种工作的其他工人。二是，当受雇在一座城市（一个地区）的、同一工种的工人中有 2/3 或以上的人受到一份集体协议的调整，有关的行政机关可以决定把该集体协议运用于城市中同一工种的所有工人身上，无论他们是否是工会会员。

在韩国，在许多情况下，一份集体协议的实施范围是企业层面。大多数工会是作为企业工会建立的，而且，在大多数情况下，集体协议是在雇主和企业工会之间订立的。但是，近年来，已经出现了若干由企业工会合并成产业工会的案例，诸如在五金行业、医院业、公共服务业和金融业。然而，集体协议仍然主要在企业层面实现。一份集体协议的实施范围在地理上的扩展，仅局限在例如出租车司机和公交车司机身上。

由于企业层面的集体协议是支柱，而且集体协议扩展到一个行业中的所有工人未得到普遍认可，因此，集体协议的实施率并未大幅超出工会组织率。在 2008 年，集体协议覆盖率为 10.3%，而工会组织率为 12%。

在韩国，集体协议实施率低，这不仅是因为企业层面集体谈判的习惯，也是因为工会一般只是由正式工人组建，以及因为中小企业中的工会组织率低。由于大多数工会主要组织正式工人，占劳动力 35% 的非正规

工人通常未被集体协议覆盖。此外，少于 100 名雇员的工作场所的就业占总数的 85%；这类工作场所的工会组织率很低，且未被覆盖在集体协议之下。

八 工会以及劳资咨询委员会

在韩国，工会以外的、代表工人的组织包括劳资咨询委员会和劳资协调委员会。依照《工人参与与合作促进法》，劳资咨询委员会对于雇佣有 30 名或以上工人的工作场所是强制的。协调委员会成员从劳资咨询委员会委员中任命，或在雇佣工人数少于 30 人的工作场所，由雇主指定。

劳资咨询委员会劳方成员一般由工人普选产生，而在一半以上劳动力是工会会员的地方，由工会指定所有劳方成员。结果是，在这些情况下，多数劳方成员趋向于是工会干部。即使当工会会员数少于雇员总数一半的时候，在大多数情况下，工会可以依照工会会员在公司里的比例指定劳方成员。

在有工会的公司里，在许多情况下，工会干部经指定是劳资咨询委员会成员或协调委员会成员，而且，工会参加到了劳资咨询委员会或协调委员会的活动中。

总体上，在存在着工会的公司里，集体谈判的议题（诸如工资和劳动条件）是在工会和公司之间的集体谈判过程中达成的“协议”中规定的，而管理议题，诸如与人力资源相关的事务、并购事宜以及临时或永久停工，是在由工会干部中指定的劳方成员和公司方成员之间通过“咨询”在劳资咨询委员会中决定的。（覆盖在劳资咨询委员会之下的议题范围很广泛，但“咨询”是必须的，一家公司拒绝谈判并不被视作一项不公正的劳动实践。）当一个新议题在集体协议的有效期内出现，而集体谈判由于维持和平的义务而不可能进行，劳资咨询委员会也实施咨询。

九 工会的优势与劣势

在韩国，在工会存在的地方，工会在企业里有着强大的谈判力量。由于集体谈判在企业层面展开的惯例，工资和劳动条件一般在企业层面决定，因此，工会行动在决定劳动条件方面扮演着关键角色，而且工会会员

的参与率高。倘若一家企业工会采取产业行动，且其所有会员均参与其中，一家公司会遭受严重的生产损失。

但是，工会不能对非工会组织的领域施加影响。由于工会组织率只有10%，且集体协议的实施率（正如前述）为12%，因此，工会对88%以上的工人无直接影响。为此，在经济与社会发展委员会以及高层政府机关方面存在着某些政策讨论，但是讨论的议题的范围是有限的，在许多情况下讨论简单地以不做任何决定而结束。这类有关工资和劳动条件的政策讨论的影响是非常有限的。

随着新的企业多重工会条款从2011年7月起生效，新工会的组建可能会增加。根据韩国劳动研究所的研究结果，新的工会可能会在已经存在有工会的4700家公司的约10%中组建。多重工会的这一发展态势，尤其在拥有1000名雇员以上的大公司中发生。

工会作为工人的代表:以德国为例

沃尔夫冈·多伊布勒 (Wolfgang Däubler)

一 引言

德国调整工人代表的法律体制是依照一种社会伙伴关系的清晰方案发展起来的。但是，过于强调德国产业关系体系中的“共决”这条线，是会误入歧途的。只有给予德国很大程度上双元的体制的另一组成部分，即工会以同等关注，才能完全理解德国产业关系的全部。

和“共决”的两个渠道，即企业职工委员会和工人在监事会中的代表不同，工会法不是德国密集立法对象。工会的规则基于宪法中所落实的组建工会的权利以及联邦劳动法院和联邦宪法法院在过去 60 多年里做出的众多判决。立法机关处理的唯一一个方面是工会与企业职工委员会和工人在监事会中代表之间的关系。

二 宪法依据

德国《基本法》(宪法)第 9 条第 3 款保障了所有个人组建工会或加入一家已经成立的工会的权利。联邦劳动法院，尤其是联邦宪法法院同样扩展了这一工会权利：工会的存在及其致力于改善生活和劳动条件的行动受到保护。它们尤其包括以下方面：

- 订立集体协议的权利；
- 为了实现一份新的（且更好的）集体协议以及（可能情况下）其他目的而进行罢工或采取其他集体行动的权利；

- 与企业职工委员会以及工人在监事会中代表进行合作的权利；
- 向工人散发传单和发送电子邮件的权利；工会代表也具有前往工作场所的权利；
- 向公共机关以及政党代表工人利益的权利。

与此同时，授予这些权利的判例法也设定了某些限制。工会权利必须与雇主的基本权利相平衡。例如，倘若传单的分发只在几分钟内吸引了工人的注意力，法院很可能会予以接受；但是，倘若工作为此被中断了半小时或以上，雇主的权利将占主导，工会的行为将被认为是非法的。

三 工会的生存与结构

1. 组织机构

在德国，在第二次世界大战后建立的工会仍然占主导地位。想要加入一家工会的单个工人成为一个产业层面工会的成员，例如五金行业、化学工业、警察和教育。如今，存在着 8 家产业工会，它们是德国工会联合会 (DGB) 的成员。最大的产业工会是五金工会 (220 万名会员) 和服务业工人工会 (ver. di, 200 万名会员)。在德国工会联合会以外，还有一个小规模基督教工会联盟，它的会员数少于 25 万，其名声是相当服从雇主的要求的。此外，还有 6 家所谓的职业工会，它们组织起了特定的群体，诸如医院医生、航空调度员、飞行员、火车司机。他们相当频繁地使用他们的罢工权，并趋向于实现比大型的德国工会联合会所属工会更好的谈判结果。许多公务员和某些公共服务领域的雇员隶属联邦公务员联盟，它拥有 130 万名会员。

在过去 15 年里，工会会员数在相当大程度上减少了。这在德国工会联合会所属工会方面尤为显著，它在 1991 年时还有 1180 万名会员（当时，东德工人加入了西德工会，以便保护他们的工作岗位），但是到 2009 年年底，工会会员数仅为 62.6 万。但是，联邦公务员联盟在 1990—2004 年间会员数增加了，而且其会员数保持在相对高的水平。职业工会也得到了扩张。如果把所有组织考虑在内，工会的组织率在过去 25 年里下降了，从 1986 年的 34.7% 下降到 2009 年的 19.3% (Dribbusch 2010: 28ff)。

仍然占主导地位的德国工会联合会所属工会是建立在行业或多个行业的层面上。最低的组织单位是地方层面，不是企业层面。在企业层面，工

会结构只存在于大型企业中，在那里，选举产生“工会发言人”，作为工人和企业职工委员会之间的中介者。在地方和联邦层面之间，存在着工会组织的地区层面，它经常与联邦国家的边界相吻合。在每个层面，有一个由会员（在地方层面）或代表选举产生的理事会。在许多情况里，由更高的层面推荐候选人，这些候选人后来也当选了。

德国工会联合会所属工会总计雇佣了大约 4000 名全职工作人员，他们负责处理集体谈判，帮助企业职工委员会处理冲突，并向会员提供法律建议。为了承担这些活动的费用，所有会员必须支付其月收入的 1%，作为工会会费。其他工会所拥有的全职工作人员要少得多，这使得它们能够以更低的“价格”提供会员身份。

一家工会拥有不是由企业付酬的干部和工作人员这一事实，是工会独立于雇主方的一个重要因素。在某种程度上，工会位于企业之外，若是它们不能得到企业内工会会员和其他工人的支持，它们不可能实现其任何目标。

2. 承认和谈判能力

工会无需（像在英国那样）得到雇主的承认，也无需（像若干其他国家那样）得到政府机关的承认。倘若与雇主或一家与之竞争的工会之间就它是否是一家工会的问题上有冲突，将由劳动法院运用有关劳动法院法律中提供的一种特殊程序做出裁决。举个例子：航空调度员组织在一个职业组织中，它不谈判订立集体协议，而是授权有能力的德国工会联合会所属工会代表他们。当他们感到不满意时（这有良好理由），与代表他们进行谈判的工会的关系就被切断了；这家职业工会就改变其章程，宣称自己是一家工会。当它意欲与主要的雇主进行谈判时，雇主拒绝；当它威胁组织一场罢工时，雇主试图获得一个禁令，来禁止这一“非法行动”。这导致劳动法院介入，来决定航空调度员组织是否符合一家工会的条件。法院列出了一家工会有资格与雇主订立集体协议必须满足的四项标准：

- 独立于雇主与国家；
- 会员身份是自由的（指有权加入和退出）；
- 有足够的力量来被雇主认真对待；
- 在会员和财政方面的能力，以便分析其行动领域的经营状况，并监

督集体协议的实施。

3. 工会与企业职工委员会之间的关系

人们可以如何描述工会和企业职工委员会之间的关系呢？企业职工委员会法使用了“合作”一词，但是，这需要做些具体说明（参见本文第六部分）。

在大多数企业里，在企业职工委员会和工会之间存在着劳动分工。企业职工委员会代表工人的日常利益；它们的共决权主要是关于工作的方式（工作的开始与结束时间、通过摄影机等技术手段监督工人，以及诸如食堂等社会福利设施）。倘若一名雇员对其工作条件不满意，他找到企业职工委员会并寻求援助。这允许在工作时间期间而无工资损失。然而，联系工会主要在休息期间或工作日结束后才是可以的。工会主要的权能是订立有关工资和每周工作时间的集体协议。这是一项工会特权。迄今为止，合法罢工被局限在旨在实现一份（更好的）集体协议。工会在罢工行动上拥有垄断权。

四 集体协议

工会有权与一个雇主或与一家雇主协会订立集体协议。每年，在德国订立的集体协议达到约 7000 份，但是它们仅覆盖约 50% 的工作人口。一家工会可能订立了 1000 多份协议，它们分别针对不同的行业或分行业、一个行业的不同地区和若干特别的企业。

一份集体协议确立一条底线、一种最低社会水准，诸如小时工资或每周工作时间。劳动合同必须符合这些规定：一个实行低于所达成的最低水准的条款是无效的。这是一份集体协议的基本功能。其法律地位确定在集体协议法（Tarifvertragsgesetz）中，但是判例法也扮演着一个非常重要的角色。

集体协议仅对工会会员和雇主协会成员有约束性，不是工会会员的雇员可能遭受更糟的条件，但在事实上情况并非如此，这是因为雇主通过在标准劳动合同中援引在集体协议中落实的条件，自愿对工厂里的所有工人实施这些条件。其原因是非常简单的：雇主并不知道谁是工会会员，也不想建立一种刺激来促使非会员去加入工会。通过这种方法，集体协议适用

于所有工人，只要雇主签署了集体协议或是签字的是雇主协会的一名成员。

在个人的劳动合同中，可以约定更好的工资和劳动条件。至于何为“更为有利”，存在着某些争议。倘若集体协议规定每周工作 35 小时，它与工作 40 小时（其中的 5 小时将是加班）并因此获得更多收入相比是否更好？或者援引第二个例子，是否在劳动合同中工资更低以换取禁止出于“经营原因”解雇为更好？对于这两个问题，劳动法院均未给予最终回答，但是，法学家中盛行的观点拒绝承认更长的工作时间（或在第二种情况下的更低报酬）是一种“更为有利”的选项。

集体协议一般在一个行业所属的行政分区订立，然后通过行业层面的谈判达成。适用的领域是整个联邦德国（例如所有报刊图书印刷厂），或德国的一个部分（例如巴登—符腾堡州的五金行业）。这些行业层面的协议把工资和劳动条件从企业间的竞争中拿出来；没有一家企业可以通过支付更低工资或实施更差的劳动条件来取得竞争优势。但是，这些协议必须考虑到，其中落实的条件甚至必须对于经济上弱的企业而言也是可以接受的。有着更高劳动生产率的企业经常向其职工支付额外的福利以及（其结构是与企业职工委员会讨论过的）补充工资。在某些大型企业，紧随行业谈判的是企业层面的第二轮谈判，这次由企业职工委员会主导；企业职工委员会无权进行罢工，它也无需这一权利来实现特定的改善。

这一高度有吸引力的模式是基于一种出口水平高但其市场地位并未真正受到外国竞争者挑战的传统国民经济。但是在经济全球化的背景下，这一状况在许多行业发生了变化：国外的公司可以以更低的成本生产可比较的产品。处在来自国外竞争者压力之下的德国公司通过在这些国家设立子公司，或通过压低本国的工资成本来对此做出反应。由此，行业层面的协议受到压力。存在着许多种情况，在其中，公司设法通过订立更低水平的集体协议（即所谓的“让步谈判”），在未来两年或三年时间里削减“标准的”集体工资水平。在受到这一压力的情况下，工会的谈判角色简化为去限制这一向下运动，这是一个非常不受欢迎的角色，它在一定程度上解释了工会会员数下降的原因。

五 集体行动

倘若谈判失败，未达成协议，工会和雇主协会一般试图通过运用调解程序来寻求一种解决方案。不存在采取这一路径的法定义务，但是，谈判伙伴中的任何一方都不希望受到公众的谴责，说它们未做任何可以阻止罢工或其他集体行动的事情。

调解程序落实在特殊集体协议中，它们因行业而异。一般情况下，双方派遣两名或三名代表，他们在一名或两名中立的调解人（诸如政治家、退休经理或教授）的指引下继续进行谈判。在许多情况下，这一调解的结果是达成一份协议。倘若意见分歧继续存在，调解小组的主席（主席们）可以和某一方的代表一起提出一个“建议”，但是另一方仍然可自由决定是接受还是拒绝。

在调解程序结束之后（或倘若它未发生），工会可以合法地启动一场罢工。它被允许号召它在行业中的工会会员无限期中断工作，但是，在事实上，适用一种不同的程序。工会从持续一至两小时的抗议性罢工开始。倘若工会足够强大，它将交替组织这些短期罢工，每天以不同的企业和工厂为目标。对于雇主来说，受到出其不意的停工打击是麻烦的。倘若这些抗议性罢工未促成合理的妥协，可能发生的情况是，在某些企业里，工作将被中断，直至达成协议。

在大约 20 年或 30 年前，罢工表现为集合对抗的形式，它们持续一周或两周，有 20 万参与者。雇主以关闭工厂相回应，这影响到相当人数乃至更多人数的工人；这一政治反应原则上被法院接受了。如今，短暂的罢工盛行，而且不存在工厂关闭。雇主有权在特定时间内关闭工厂；这样做的优势在于雇主甚至不用向宁愿继续工作的人支付工资。在某些行业，诸如超市，雇主让劳服公司的工人来代替罢工者。为了不至于彻底丧失罢工的武器，这个行业的工会开始使用所谓的“快闪族”作为一种新的集体行动形式：约 40 人或 50 人进入一家超市，装满大量的手推车，然后离开，让它们停放在那里，或者购买价格很低的散装商品，从而阻塞结账台。其他“顾客”装满他们的购物篮，去收银台，然后突然发现他们忘带钱包了。这造成两三个小时的混乱，但是，对公司的影响远不及一个长时间的罢工来得严重。联邦劳动法院公开宣布“快闪族”是合法的，但是雇主在

特定的法院案例中，要求联邦宪法法院修正这一决定，声称其财产权受到了侵犯。

如上所述，在过去 50 年以来，只有当工会为了实现一份新的（或更好的）集体协议而组织罢工，它才被宣布是合法的，而所有其他形式（诸如政治抗议性罢工）都是非法的。近来，联邦劳动法院对其他形式的罢工变得更为开放。团结性罢工如今是合法的，倘若它是为了支持一个发生了产业行动的“相邻”领域里的集体谈判。这可以是指同一个企业的另一家厂或同一产业部门的另一家企业。到目前为止，没有明确的法律定义。法院两次声明，值得怀疑的是，一家工会组织的罢工是否可以局限在谋求一份新的（或更好的）集体协议。在另外一个案例中，德国遭到了欧洲理事会部长委员会的批评，说德国未遵守欧洲社会宪章；该宪章保障了针对所有与劳动相关事务进行罢工的权利，甚至把罢工权赋予工人团体，而不只是赋予工会（Arbeit und Recht 1998: 144ff）。但是，指望德国法院接受这一解释，把罢工权赋予工人，由此也接受在德国被称作“野猫式罢工”的抗议形式，这不大可能。

集体行动越来越多地伴随着对公众的呼吁；想法是让民众理解为何有罢工，并至少在精神上支持罢工。生产和销售日用消费品的企业对其形象尤为敏感，毕竟其形象强有力地影响其商业成就。在因特网上的行动以及媒体中的项目变得对工会和其他工人团体非常重要。

六 工会和企业职工委员会之间的合作

在理论上，企业职工委员会和工人代表可能是工人利益得到代表的唯一机构。但是，这与保障工会组建自由以及各种工会权利的德国宪法相抵触。在历史上，这两个机构是政治斗争的结果，但是，工会首先得到了国家的承认。立法者设立了许多协调机制，以保护工会和避免工会被企业职工委员会所取代：

- 工会在企业职工委员会的设立中扮演着一个重要角色：它们可以采取主动要求进行选举，或设立一个选举委员会。但是，工会的倡议不是必需的，企业职工委员会可以在没有任何工会支持的情况下设立。

- 工会在企业职工委员会中没有保留席位，在工会与企业职工委员会之间不存在程式化的联系。工会可以提出一份由企业雇员而非工会工作人

员组成的工会候选人名单，参与企业职工委员会选举。但是，倘若工会候选人名单上的某些人当选了，他们是作为个人而不是作为工会代表拥有其席位。

- 雇主和企业职工委员会必须遵守集体协议；两者只能在工会与雇主共同决定的框架内行事。尤其是，有关工资和工作时间的共决权只适用于集体协议未调整的事务。

- 单个企业职工委员会委员在其工会行动上自由的，他们不受只针对企业职工委员会本身的和平义务的约束。

- 工会帮助企业职工委员会行使其职能，倘若后者接受的话。工会提供许多培训课程，以便提供给企业职工委员会委员以他们所需要的知识。企业职工委员会（甚至其少数委员）可以要求一名工会代表参加企业职工委员会的所有会议。

- 工会有权监督企业职工委员会的行为，并要求劳动法院终止某一个企业职工委员会的工作，倘若它在相当大程度上疏忽了其职责。

一般情况下，所有这些机制促成了企业职工委员会与工会之间的紧密合作；从前，尽管企业职工委员会本身有着面对工会保持中立的法定义务，但企业职工委员会甚至在招募工会新会员方面扮演着一个重要角色。

七 工会和监事会中的代表

监事会，作为一个产业关系渠道，没有完全与工会分离。在共决的第一个模式中（参见多伊布勒在本论文集集中的文章），倘若监事会至少有 9 名成员，则有三个席位保留给工人代表，工会可以推举一名候选人；在共决的第二种模式（有着 2000 名雇员以上的公司）当中，有两个席位是保留给由工会建议并由雇员选举的人员。在非常大型的公司里（有着两万名雇员的公司），有三个席位向由工会推举的候选人开放。在第三种模式（煤钢企业）中，工会的影响力更强。

八 评价

考察一下表达职工利益的三个渠道，一般来说，工会是主导力量，比其他代表机构施加更大影响。社会伙伴关系的原则不适用于被授权自由代

表其会员利益、组织罢工和其他集体行动的工会。但是，现实情况要复杂得多。

企业职工委员会经常和雇主观点相同，并给予企业的利益以优先权（例如获取足够的利润）。这限制了更为激进的工会要求以及罢工权的运用。企业职工委员会委员在确定工会政策方面扮演一个积极角色，这是因为一场罢工取决于他们是否愿意以非正式方式去影响工厂层面的工人。在几乎所有工会中，人们将会发现集体谈判委员会中企业职工委员会委员一般拥有明显多数。该委员会仅提出一个建议，而不是一种有约束力的观点，但是，其态度是相当重要的。社会伙伴关系的法律原则影响着工会的行为。工会与企业职工委员会之间的互动自然为过去数年的更为适度的工资要求作出了贡献。因此，并不令人惊讶的是，集体协议所保护的工人的平均收入在 2000 年和 2008 年之间只增长了 4%，而在可作比较的国家里，例如法国、英国和瑞典，这个比例要高得多。倘若人们看一下所有工人的实际工资，变化更加显著：在德国，工资下降了 0.8%，在西班牙增长了 4.6%、意大利 7.5%、荷兰 12.4%、瑞典 17.9%、英国 26.1%（Böckler *impuls* 2008）。在这些情况下，“德国模式”还会长久续存吗？答案仍然是未知的。这可能取决于工会把一种更为进攻性的工资谈判战略与一种增加会员数的运动相结合的能力。

参考文献：

Arbeit und Recht (1998) .

Böckler *impuls* 14/2008; http://www.boeckler.de/pdf/impuls_2008_14_1.pdf.

Dribbusch, H. (2010), Tarifkonkurrenz als gewerkschaftliche Herausforderung: Ein Beitrag zur Debatte um die Tarifeinheit, WSI-Diskussionspapier No. 172, August.

第二部分

职工在工会以外的基层 利益代表

中国职工代表大会制度综论

冯同庆

一 引言

目前，在中国的企业里存在着两种实现职工权益的制度。一种是工会制度，一种是职工代表大会（简称职代会）制度。职代会制度的有效性，与工会制度的有效性有着密切的相关性。

依据相关法律，工会通过平等协商和集体合同制度协调劳动关系、维护企业职工劳动权益，工会还通过职代会或者其他形式组织职工参与本单位的民主决策、民主管理和民主监督。职代会是职工行使民主管理权力的机构，而企业工会委员会是职代会的工作机构，负责职代会的日常工作。职代会具有对企业重大决策的审议建议权、对涉及职工权益事项（包括集体合同）的审议通过权或共同决定权（亦可称否决权）、对集体或职工福利的审议决定权、对企业领导的评议监督权、对企业领导担任职务的民主推荐权。职代会非常设而通过每年一次或两次或多次会议进行活动，是管理者和普通职工共同参与的制度。通常，在比较小型的企业可以是全体职工大会，在职工比较多的企业是职工代表大会。职工代表大会的代表由职工直接选举或推荐选举产生，管理层的代表须控制在一定比例以保证各种类型的普通职工都有自己的代表，其内容是管理层与职工或职工代表共同讨论、审议、决定企业的事项。职代会最初只存在于公有制企业或国有企业，改革开放后一些私营企业、股份制企业也移植了这种制度，公司法、劳动法、工会法规定了各类企业都要实行职工民主管理而途径可以是职工大会、职工代表大会或者其他形式。所谓“其他形式”，有公司法规定的

职工董事、职工监事等制度，有基层自主实行的民主议事会、民主恳谈会、民主管理生活会等形式。此外，职工代表的产生，除直接由职工选举外，还有通过工会、党组织推荐人选而当选的，没有法律或法规对此进行规定而实际上存在这种程序。

就职代会制度的建设而言，按照上述法律规定，两种制度各有功能侧重又可以在机制上相互配合，有助于更好地实现职工的民主参与。可以说，工会充当着职代会秘书处的角色，负责处理职代会的日常工作。从欧美工业化的经验看也是这样，工会代表和维护劳动者利益的主体权利的健全，有助于在民主参与中与企业主体形成有效互动和合作。其特点是以权利为基础，是基于企业、工会各自主体实现权利的需要达至互动和合作。中国的实际情况则有不同，企业、工会等在职代会中的功能是以实现宏大叙事为背景的：历史上是革命或建国的理想，现实中是改革和发展的愿景，等等。而形成有效互动和合作的微观基础——企业、工会及其相互间社会权利的建构，反而发育不足。其特点是以规制为前提，是以自上而下的设计和推动为路径，容易取得进展却因权利缺乏依托而实难可持续。中国职代会未来的发展，应在建立企业管理权威的同时促进工会代表和维护劳动者的主体权利的成长。在人们心目中只具被动社会功能的工会，如果能够转型为有利益代表性和维权实效性的社会功能组织，不仅不会削弱职代会的功能，反而会使其更为健全和有效。此外，目前在中国大量企业中，特别是中小型企业中，没有建立工会，职代会不失为员工与企业管理者互动和合作的途径。可是，如果没有工会做支持来表达员工诉求，职代会的有效性就令人怀疑。因而，培育企业、工会等的主体权利，尤其是强化工会的利益代表性和维权实效性，是促进职代会功能有效的关键所在。

二 中国职代会制度的过去

中国职代会的起源，应该追溯到 20 世纪 20 年代。当时的国民党、共产党等革命党都主张工人参与企业管理，而事后的发展表明企业行政的强势并不那么容易被制约。1922 年中国共产党公布的《劳动立法原则》就提出了劳动者参加劳动管理的原则。30 年代土地革命时期到 40 年代中的抗日战争后期，在革命根据地的国营企业采取“三人团”（厂长、党支部书记和工会委员长）和工人代表大会的形式，是实现上述原则的初期实

践。这是源于学习苏联的企业“一长制”。“一长制”是矛盾的产物。苏联在建设时期需要企业有行政权威，而社会主义革命胜利后的目标又要考虑工人参加管理，迫于一国革命胜利后的险恶环境便突出了厂长权威，就有了“一长制”。其主导是企业行政的权威，同时兼顾工人参与。在中国，“三人团”在革命根据地实践的过程中，由于战争环境下厂长容易强势，经常发生与党组织、与工会之间的矛盾，工人代表大会的作用受到限制，也干扰了企业的正常管理和经营发展。

“三人团”的教训后来被记取，可是不久又出现反复。大约从20世纪40年代末的解放战争后期至50年代的新中国建立初期，在国营和公营企业中普遍采取职工代表会议和工厂管理委员会的形式，避免“三人团”导致的矛盾。而1953年开始的第一个五年计划时期，出于快速发展经济和以俄为师接受援建项目，企业复又实行“一长制”，实际上中断了民主体制。

1956年春波兰和匈牙利发生工人骚乱事件，引起中共中央领导层警觉而重提职工代表会议和工厂管理委员会制度，并且在当年召开的中共八大上决定实行党委领导下的厂长负责制和党委领导下的职工代表大会制。但是，这一新启动进程却又被1958年开始的“大跃进”和1966年开始的“文化大革命”所影响而废弛。开始，中共八大之后职代会制度在党委领导下逐步建立。其重要考量是，避免社会主义国家发生压制基层民主而导致社会危机。而至今仍是历史之谜的是，时任全国总工会主席的赖若愚因为持包括实行职工民主管理等主张而被批判，批判中还牵扯到他的前任李立三，且殃及并撤职了大批工会干部。不过，后来事情又发展到另一个极端。1958年开始的赶超英美的“大跃进”使职代会难以正常活动，1966年开始的反帝反修的“文化大革命”更使职代会荡然无存。须知，这都是从激进而非保守的方面伤害了职工民主管理。是党和国家的领导层，特别是毛泽东，在用更为革命和理想的群众动员、群众管理、群众专政的方式“创造”新的企业制度——革委会（革命委员会）、工代会（工人代表大会）。然而，其延续战时动员方式促进生产和经济发展的愿望并没有如愿。

回顾过去，中国的职代会制度遵循革命或建国理想，以自上而下的规制力求实现民主参与与企业管理的平衡，基本没有有效和可持续的结果。在“一边倒”（以俄为师）、救亡图存、实现赶超（超英赶美）、反帝反修的背景下，政治的宏大叙事遮盖或挤出了社会权利建构，工会与企业之间基本没有形成互动和合作的权利基础。李立三、赖若愚等一大批工会干部

被撤职、被批判，不仅仅是他们个人权力的失去，更是整个工会组织没有权利保障的印证。

三 中国职代会制度的现在

历史的一页已经翻过，现在我们处在改革开放的环境下。

20世纪70年代末“文化大革命”结束后进入改革开放，职代会的作用因为波兰出现团结工会事件而被强调，可是并没有实质性的进展。1979年中共十一届三中全会后，党委领导下的职代会制度得到恢复。1980年，波兰发生团结工会事件，复又引起中共中央领导层警觉，职代会制度再次被强调。1981年颁布《国营工业企业职代会暂行条例》，1982年《中华人民共和国宪法》规定国营企业通过职代会实行民主管理，1986年颁发《全民所有制工业企业职代会条例》，其重要意图是防止波兰事件在中国出现。可是，“文化大革命”后厂长恢复权力的反弹和企业改革赋予行政权威，二者相互叠加，使职代会作用明显减弱。当时，不少企业厂长乃至地方政府官员质问工会，你们主张职代会是不是要重蹈李立三、赖若愚曾经被批判的覆辙？

国有企业在20世纪80年代中期开始改革后，出现过经济效益的明显增长，后来却连续多年大幅度亏损，由于担心职代会干扰经营活动其便被边缘化。1988年第七届全国人大一次会议通过《中华人民共和国全民所有制工业企业法》以法律形式规定职代会的性质、工会与职代会的关系，明确职代会是职工行使民主管理权力的机构，企业工会委员会是职代会的工作机构并且负责职代会的日常工作。该法草案交全民讨论时并没有上述规定，这是全国总工会联络相关基层和专家向决策层呼吁增加这些规定的结果。然而，在制定《企业法》实施的政策时，由于担心加强职代会职能影响企业减亏，其他相关政策文件都出台了，唯有关于职代会的文件被搁置而一直没有出台。在实践中，职代会的活动就被缓行乃至逐步被削弱。

进入20世纪90年代，新一轮改革推进过程中职代会一再被强调，但是原有职代会有效性衰减和新建职代会推进迟缓的问题已经明显。为此，在立法方面做了一系列努力。1992年第七届全国人大五次会议通过《中华人民共和国工会法》（2001年修正），再次对职代会制度和工会与职代

会关系作出规定，重申了《企业法》的相关规定。1993年第八届全国人大常委会五次会议颁布《中华人民共和国公司法》，又在1999年、2004年、2005年先后修正，向前迈了一大步，规定所有公司制企业都要实行民主管理，不论何种所有制类型的公司制企业均要通过职代会或其他形式实行民主管理。按照这些规定，虽然民主管理的具体形式可以多样，但公司研究决定改制以及经营方面的重大问题、制定重要的规章制度时应当听取公司工会的意见，并通过职工代表大会或者其他形式听取职工的意见和建议。1994年第八届全国人大常委会八次会议通过《中华人民共和国劳动法》，规定工会代表职工同企业通过平等协商和集体合同制度协调劳动关系，集体合同草案应当提交职代会或者全体职工讨论通过。这部法律首次规定了工会的集体协商的权利。2007年第十届全国人大常委会二十八次会议通过的《中华人民共和国劳动合同法》，明确规定用人单位在制定、修改或者决定有关直接涉及劳动者切身利益的规章制度或者重大事项时应当经职代会或者全体职工讨论，与工会或者职工代表平等协商确定。《劳动法》和《劳动合同法》都明确了实行平等协商和签订集体合同的制度，并且把这项制度与职代会等民主管理制度相结合，这种参与权与协商权的相互整合有利于民主管理取得实效和更好地实现职工合法权益。应该说，这些立法几近完备，既有相关主体实体权利的规定，又有相关实施程序的安排。而现实中，实施的效果却不佳。

例如，关于有了“新三会”（股东会、董事会、监事会）还是否要保留“老三会”（党委会、职代会、工会）的争论，就反映了上述状况。一些政府经济部门和一些企业主张用“新三会”取代“老三会”。政府劳动部门和工会则主张新老“三会”能够并存。1999年，中共十五届四中全会决议明确指出，“老三会”和“新三会”都不能取消，通过“双向进入”和“交叉兼职”的办法减少实际工作中的摩擦。而现实中，在国有企业中职代会有效性衰减，在新建的私营企业、外商企业、港澳台企业和股份制企业中的建立了职代会但数量很少。为了阻止国有企业中职代会有效性衰减的趋势，从1998年开始至今开展了厂务公开活动，即要求企业把关系企业发展的重大问题和群众普遍关心的热点问题，以及涉及职工切身利益的问题，除法律规定不宜公开和涉及商业、技术机密的问题以外，都要在职代会或职工大会上向职工群众逐项公开，力求以厂务公开为重点促进职代会职权的行使。为了改变在新建企业中民主管理制度建设迟缓的现

象，提出在新建企业探索民主管理的多种形式，诸如职工董事、职工监事、民主议事、民主恳谈、民主管理生活会等，希望能够取得新的突破。然而，总体上由于相关的社会权利基础缺失，导致法律规定的施行大打折扣。

非常明显的事实是，改革和发展的愿景促使职代会的相关法律和政策越益完善，而实施这些法律和政策需要的微观基础——社会权利建构并没有实质性进展反而被销蚀。普遍存在的现象是，企业经营管理的权威在形成，却是与尊重民主管理隔离的；工会及其职工参与管理的权益有规定，而能否被尊重则取决于企业的好恶；民主管理所需要的双方互动和合作的社会权利基础，一直没有真实地建立起来；尤其是职工权益的表达和工会利益代表性的体现，缺乏动力机制和保障机制。

审视职代会制度的现在，其在改革开放后的实行出现了事与愿违、相悖而行甚至适得其反的效应。一方面是法律、政策的密集出台，另一方面是其实施的有效性衰减或推进迟缓，尚需建立民主管理所需要的企业与职工双方互动和合作的社会权利基础。

四 中国职代会制度的发展情况

前文已经指出，建立企业与职工双方互动和合作的社会权利基础，是职代会制度谋求真正发展的重要条件。如果我们进行更为深入的分析，这种发展的转机已经显露。

一个突出的并非仅是个案的社会现象是，过去不被工人看好的职代会，在给他们可能带来分流、下岗、失业、致贫等劳动社会问题的时候，会成为他们参与企业改革的有效“武器”。另一个悄然发生也较为普遍的社会现象是，职代会被自上而下安排会出现走过场或走形式的问题，而自下而上生成却会具有活力和生命力。

而且，职代会毕竟是有传统的制度，在组建的职代会数量方面，经历了两个不同的发展阶段。在1984—2005年间，尽管中国实施了以市场经济为导向的改革，但是，职代会数量并未出现大的波动。其后，职代会数量显著增加，增速甚至超过了工会数量的增长。但是，需要指出，量上的突破并不等同于质上的突破，换言之，一家仅存在于纸上的职代会也不能等同于一家工人通过它能真正表达其利益的职代会。

1984—2008年全国职代会在已建工会单位组建情况

| | | | | | | |
|-----|-------|--------|--------|--------|--------|-------|
| 年 度 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
| 组建量 | 27.5万 | 31.0万 | 33.8万 | 36.4万 | 38.3万 | 37.2万 |
| 工会数 | 49.7万 | 47.3万 | 52.4万 | 53.9万 | 57.1万 | 59.6万 |
| 组建率 | 55.3% | 65.6% | 64.5% | 67.5% | 67.1% | 62.4% |
| 年 度 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| 组建量 | 37.4万 | 37.3万 | 37.0万 | 35.9万 | 31.8万 | 29.7万 |
| 工会数 | 61.5万 | 62.0万 | 61.7万 | 62.7万 | 58.3万 | 59.3万 |
| 组建率 | 60.8% | 60.2% | 60.0% | 57.3% | 54.5% | 50.1% |
| 年 度 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2002 |
| 组建量 | 31.9万 | 28.6万 | 34.2万 | 31.4万 | 28.8万 | 33.1万 |
| 工会数 | 58.7万 | 51.0万 | 50.4万 | 50.9万 | 88.9万 | 93.1万 |
| 组建率 | 54.3% | 56.1% | 67.8% | 61.7% | 32.4% | 35.6% |
| 年 度 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | |
| 组建量 | 36.9万 | 43.2万 | 90.1万 | 108.6万 | 156.8万 | |
| 工会数 | 102万 | 117.4万 | 132.4万 | 150.8万 | 172.5万 | |
| 组建率 | 36.2% | 36.8% | 68.1% | 72.0% | 90.9% | |

说明：数据来源于全国总工会历年发布的统计公报。由于统计来源的原因，2001、2003年没有相应的统计数据。从2003年起，基于覆盖范围方面的变化，基层工会的数量做了调整（参见《中国社会统计年鉴》（2010）中的表格10至40）。

五 中国职代会制度中工会的代表性

我们认为职代会制度建设存在着转机。而抓住转机，则要求工会要能够体现自己维护职工合法权益的代表性。因为，传统的自上而下的领导决定而群众复议的管理式民主，并没有什么实效；需要的是自下而上通过平等协商和集体合同制度构建的合同式民主，与管理式民主相互协调和平衡。这就要发挥工会的作用，使工会真正体现出代表性。

也就是说企业职代会的运作，不能停留在管理式民主的状态，要引入合同式民主，通过工会的作用促使民主管理取得实效。在一般情况下，企业管理者的民主管理理念不是自发、自动、自然生成的。为了培育和发展民主，需要强化职工、工会在合同、协商、分利等方面的地位和作用。其

制度性的措施，就是在职代会制度的基础上引入平等协商和集体合同制度。工会作为平等协商和集体合同中职工群众的代表，需要做出新的调整和整合。例如，通过工会的选举改革、企业工会职能的转变、相关行业或地域工会的介入等，促使平等协商和集体合同制度能够有效实行，进而实现与职代会制度的协调。

行业工会的代表性尤其重要。因为中国的工会体制是以企业工会为基础的，企业工会在企业内受到管理者很大的制约而比较难以体现代表性。行业工会的介入，可望帮助改善这种局面。2008年施行的《劳动合同法》已经规定，在县级以上区域内，建筑业、采矿业、餐饮服务业等行业可以由工会与企业方面代表订立行业性集体合同，或者订立区域性集体合同。这也给建立行业性职代会制度提供了参照。

六 中国职代会制度的未来发展前景^①

着眼现实存在的问题，放眼对未来发展可能的转机，可以期许中国职代会制度有一个向好的前景。

我们已经述及，过去不被工人看好的职代会，有时却成为他们参与改革的有效“武器”。一般认为自20世纪90年代中期以来，在企业改制中职代会的功能和作用有所减弱，但事实上地方性的差异非常大。在一些地区，职代会的职权比以前有明显扩大，甚至超出《企业法》规定的范围。例如，河南以地方政策的形式赋予职代会企业改制的决定权，上海、黑龙江、江苏、浙江等地出现职代会向非公有制企业扩展的情况。其基本原因，是职工群众对职代会保护自己权益的潜在价值被认识。在企业劳动社会问题增长的情况下，特别是在企业面临生死存亡的时候，职工群众与企业的利益相关性明显上升，职代会可能会变成一个征战之地。职工群众可能将职代会转变为表达他们利益和实现他们权利的地盘。如果这些地方不存在职代会，如果职工群众没有对企业改制的利益表达，如果地方政府不

^① 本节的理论分析和实证材料，是基于“中国社会转型中的企业治理与职工民主参与”调查和研究项目。项目组成员（按姓氏笔画为序）为冯同庆、朱晓阳、佟新、Anita Chan、陈美霞、戴建中等。参见冯同庆主编《中国经验：转型社会的企业治理与职工民主参与》，社会科学文献出版社2005年版。

对此进行积极回应，这些地方可能早已陷入社会动荡的灾难了。我们调查和研究的河南 Z 厂案例就是典型的说明。Z 厂职工从 1997 年开始一直延续至今，运用职代会制度抵制私营企业以欺骗手段占有国有资产和侵害职工权益。他们的理念是守护自己的家园，在他们的思想里，保护国有资产与守护自己的家园是同一件事情。他们曾经这样向当地政府表示：“我厂上千名职工中，曾有 19 个人为这块资产献出了宝贵生命和青春热血。我们的资产并不算多，但却是 Z 厂职工世代日夜用生命与汗水热血积累起来的。我们与这块土地的一草一木有血肉的联系和感情。”^①

我们还曾提及，自上而下安排会出现问题，自下而上生成却会具有活力和生命力。改革开放以来，起始于国有企业的职代会制度自发、自主地在一些地方、行业的各种类型的企业里自下而上地生长出来。就其现象而言，它们在不同程度上再现了原有的制度，同时也有变通和发展。北京的 BR 集团是原有制度的延续，浙江的 CH 集团移植了原有的制度，北京的 B 有限公司是在原有制度上的重构，福建的 SD 公司虽然具有相对独立的特征却也借鉴了原有制度或受到原有制度的制约，河南的 Z 厂则把原有制度的功能几乎发挥到极致，四川的 J 厂的变化虽难预料却也是以原有制度为基础的。这就是一些学者讲的“路径依赖”。在自下而上生成的经验中，最具意义的是人——作为参与者的职工群众。他们对企业民主状况的评价比学界、比社会一般评价要平和得多，给予了更多的肯定。当然，我们在相关的调查中也接触到不少持否定性评价的个案。而他们中的多数，对企业中出现的阶层分化，以及传统意义上的“阶级”再现，有着更为客观、公允的认识。事实上，他们也表现出有能力、有智慧认识和参加企业的民主管理。这也是社会应该认同和接纳职代会的重要的动因和条件。

总而言之，与工会制度相互匹配的职代会制度能够提供企业与职工群众相互博弈的较好途径。这不仅提供了博弈链，而且是有助于加长的博弈链。当博弈链加长时，参加博弈的人互相采取合作策略的可能性就会增加；只要博弈的次数足够多，即使是敌对的双方也会走向合作。因此，在力求保有一定的数量而又不单纯追求数量的前提下，谋求职代会的多样性发展，进而实现数量和质量的突破，不是没有可能的。

^① 朱晓阳：《“误读”法律与秩序建成：国有企业改制的案例研究》，载冯同庆主编《中国经验：转型社会的企业治理与职工民主参与》，社会科学文献出版社 2005 年版，第 241 页。

七 结论

职代会在数量和质量方面突破的关键在于传统的自上而下的管理式民主，能够与自下而上构建的合同式民主相互协调和平衡。20多年来，职代会制度有效性衰减的问题，集中在企业实行的政策性改革方面。实际运用的是传统的行政手段，在企业里政策的执行者、解释者、监督者事实上都是行政方，很容易侵害职工参与的权益，职工权益受损后没有行政辖制之外的救济途径也就很难讨回公道。因此，需要实现政策性改革向立法性改革的转变。政策与法律之间的协调和平衡，在一定意义上是管理式民主与合同式民主之间的协调和平衡问题。前者属于行政性合作，行政方往往持强分利；而后者属于公平性分利，相关各方容易各得其所。前者容易随意侵害职工和工会的权益。后者有利于对职工和工会权益的法律保护和法律救济，包括彰显工会的利益代表性。

如果制订包含职代会内容的改革立法或相应的职代会立法，还需要细分。企业公司化以后，从治理结构上使不同经济类型企业在职工民主管理方面的制度差异越来越小。倒是应该更为关注企业的行业、产业特征。在市场化的条件下，与企业相关的要素是越来越按照行业、产业组合和重组的。比如，区分竞争性行业与非竞争性行业、区分垄断产业与非垄断产业等。真正能够得到有效贯彻执行的法律，是那些与通行的习惯、惯例相一致或相接近的规定。习惯、惯例，又往往是地方性的。以前述Z厂为例，Z厂所在的地方认可了超出《企业法》规定的职代会职权，是Z厂职工群众能够表达诉求的地方条件和地方环境。依此制订地方法律，就是一种适宜而明智的选择。

中国是国际劳工组织的成员国，协调国内劳动立法与国际劳工立法的关系已经成为十分紧迫的问题。就职代会制度建设而言，其中的基本措施和辅助措施特别值得借鉴。就基本措施而言，工人权利的系统化就值得借鉴。例如，企业破产中工人的民主参与权利。相关国际立法赋予工人知情权、协商权、诉讼权、担保权等。中国于2007年施行的新《破产法》，强化了知情权、协商权，增加了诉讼权。但是，仍然没有设置担保权。这涉及企业破产过程中劳动债权能否得到真正偿付的问题。就辅助措施而言，实现工人权利的程序有效性就值得借鉴。例如，在我国矿难的防范中，往

往有行政方面安排的专家技术会诊。但是，有一些专家的技术会诊并不能真正发现问题，而这方面也没有跟进的问责制度。相关国际立法有针对性的规定，如除国家、雇主组织、工人组织通过法律 and 政策的介入外，工人及其代表，经商得企业方同意可以从企业外部带进技术顾问，能够就安全方面的具体问题向专家献策，能够自由接触劳动监察员等。与行政方邀请专家不同，工人及其代表带进的专家可能起到更有实效的制约作用。

越南的工作场所咨询机制

杜琼枝 (Do Quynh Chi)

一 引言

许多国家在工作场所（基层）引入了双边的咨询机制，以便促进劳资之间的合作。这种机制有着不同的名称、授权、组成以及与集体谈判过程的关系：例如它们被称作劳资委员会（美国）、劳资理事会（韩国）以及企业职工委员会（德国）。在日本的劳资联合咨询委员会原则上是信息与咨询机构，而德国的企业职工委员会在若干议题上拥有共决权。某些国家（例如韩国与大多数欧洲国家，包括德国与法国）通过立法引入此类机构，而其他国家是通过劳资之间自愿的协议（即没有法律依据）引入的（例如在日本和美国）。

工作场所咨询体系有着多种目的，包括促进劳资之间的沟通，运作为雇员投入和参与以及收集和解决劳动争议的一种组织工具。由于世界上大多数工作场所咨询体系是与工会分开存在的，它们尤其在北美洲被用于缓解工会运动的危险（Kaufman and Taras 2000）。在正式工会不能在与雇主的沟通和谈判中代表工人的国家里，工作场所咨询可以代表一种替代方案，促进劳资之间的合作以及产业和谐。

在越南，公司层面的咨询机制被称作工人代表大会。工人代表大会是由企业工会组织的，甚至在 1986 年经济改革计划（Doi Moi^①）开始前，

^① Doi Moi 是由越南共产党在 1986 年开始的经济改革计划，以启动从中央计划经济体制到市场经济体制的转型。

已经是法律规定的。但是，这个结构仍然更多是一种程式，而不是一种有意义的劳资合作的工具。本文的目的在于讨论越南的各种形式的、基于工会的和非工会的工作场所咨询机制。我们将证明，尤其在非公企业里，工会在与管理层的磋商中不能有效代表工人，这导致了野猫式罢工的激增。因此，工会的弱势促使雇主和政府寻求非工会的工作场所咨询机制，来改进劳资之间的沟通，并减少劳动争议。

本文的写作是基于作者在2004—2009年间在河内、胡志明市、岘港、平阳和同奈所做的研究。作者对12家国有和私营制造企业的雇主、管理人员、工人和工会干部实施了120多次采访，以便调查各种有关劳动关系的工作场所咨询机制的组织情况及其影响。出于本文写作的目的，本文区分由企业工会促进的工作场所咨询以及在没有工会参与情况下实施的工作场所咨询。

二 由企业工会实现的工作场所咨询

在实施指令性经济的时期里，所有国有企业都建立了工会，工作场所咨询是由企业工会实施的，企业工会是协调者和组织者。在这期间，最为普遍的工作场所咨询机制是每年的工人代表大会，工会是工人代表大会的常设机构。组织每年的工人代表大会，这是国有企业工会的一项法定义务。由于工人们被全体视为企业的“主人”，工人代表大会的目的在于每年一次向工人报告经营情况。但是，实际上，工人代表大会并不一定向一家企业的所有员工开放。普通工人，尤其是大型企业里的普通工人，较难以出席这类代表大会。每个生产单位将选举若干名代表（代表人数由企业工会确定）出席工人代表大会，一般情况下，管理人员被授权参加。一次典型的工人代表大会将以管理层介绍公司的经营情况和作财政报告开始。其后进行讨论，但是，由于就业条件是由国家规制的，且大多数参与者是经理，因此，工人代表大会更多地被视作一种程式，而不是双边对话的真正论坛。

除了设立每年的工人代表大会，工会也负责国有企业中劳动者与管理层之间的日常沟通。尤其工人的请愿与投诉将提交给工会代表，由他们与管理人员讨论该事宜，以寻求一个解决方案。倘若工人对解决方案不满意，他可以要求工会代表把投诉提交给更高层面。投诉处理的最高层面是

纪律委员会，它由企业的总经理、党委书记、工会主席以及人事部门经理组成。事实上，投诉是稀少的。一家国有服装公司的工会女主席自豪地说：

我每周打开建议箱，但是几乎从未从工人那里收到投诉。公司好好照顾工人，因此他们没有任何抱怨。（与作者的访谈，2008年12月）

但是，根据受访的工人的说法，投诉之所以稀少，是因为工人不敢提出抱怨，害怕失去工作。在指令性经济体制期间，工作岗位由国家分配，工人被预期毕生为一家公司工作。一名工人回忆说：

在过去，我们如此害怕经理，以至于无人敢提出任何抱怨。他们（经理）是严厉的。倘若他们发现有人反对他们，此人将被开除。我们都害怕丢掉我们的工作岗位，因为这里要找到一份工作是何其之难。（与作者的访谈，2009年4月）

在1986年开始改革的近10年后，1995年的劳动法规定了工作场所咨询的新依据。劳动法规定，在10多种情况里，包括招聘和解雇、采取劳动纪律措施、集体协议的谈判订立、工作安排、工作规则的制定以及企业中工资和劳动条件的调整，雇主必须咨询企业工会并取得企业工会的同意。除了这些规定以外，劳动法要求，劳动者与管理层之间的咨询应定期进行，以便确保工人了解并遵守雇主的决定，预防可能会导致劳动争议的误解。

直到2007年，工人代表大会仅存在于国有企业与政府机关。1995年的劳动法未规定工作场所磋商的具体机制，而是让雇主和企业工会自己选择他们进行双边合作的方式。在没有工会组织的企业里，不存在劳资咨询的法定权利。但是，甚至在存在着工会的企业里，工会一般也较少努力促进劳资之间的磋商。一家日本电子产品公司每月召开工会与管理层例会，在例会上，管理层向工会通报经营状况，而工会则把工人的请愿意见转述给公司。但是，工会未建立任何正式渠道，来从其会员那里获取反馈信息。工人的意见的收集，是由工会执行委员会的成员以非正式形式进行

的。一名工会代表解释他是如何收集工人的反馈信息的：

我们可以讨论（有关议题）的唯一时间是轮班会议期间。工人与小组长们可能互相谈论新的工资增长比率，从他们那里我了解了工人们所想。有时候，一些工人会在下班后与我交谈，并请我告诉管理层涨工资。我会把工人的最大关切带至工会的每月例会。（与作者的访谈，2008年6月）

这家日本公司的工会执行委员会每月召开一次例会，目的在于收集工会干部从工人那里获得的报告。然后，工会主席在准备与日本管理层每月例会的过程中，对工人议题进行挑选。但是，并非所有的工会干部都充分履行其工会职责。担任工会与管理层每月例会秘书的一名人力资源干部回忆说，在2007年，日本的经理指责某些工会干部操纵了工人的要求，以实现他们自身的利益：

工会在工会与管理层每月例会上提出的问题，理应产生于工人，但是，在事实上，问题是工会干部自己出于自身利益提出的。当我们请他们（工会干部）具体陈述他们是如何收集工人的意见的，以及工人们说了什么，他们则回答不出来。日本的经理们感到对工会非常生气与失望。（与作者的访谈，2008年6月）

在许多情况里，人们期望工会在与雇主咨询前能获得工人反馈的意见。但事实上，研究表明，许多工会领导试图对普通工人隐瞒咨询过程。一名工会主席承认：

我们必须对咨询过程保密，这是因为，倘若我们宣布新的工资增长比率，工人们可能会有意想不到的反应，诸如罢工。（与作者的访谈，2008年4月）

因此，咨询过程限制在经理和工会干部内部，直到做出最终决定。与工会领导的期望相反，工人们被排斥在咨询过程之外的事实，使得工人们难以接受工会与管理层决定的结果。一名小组长非常坦率地批评了这种咨

询政策：

公司与工会说它们就新工资咨询了工人，但事实上，它们在咨询过程结束前，对我们隐瞒所有事情。只有当所有的事情做出了决定，我们才了解新的工资比率。新的工资表盖章确认，并张贴于公告栏。我们对此不同意，因为工资增长率太低，但是我们没有任何机会改变任何事情。（与作者的访谈，2008年5月）

随着《劳动法》（1995年）的颁布，基于工会的工作场所咨询机制总体上缺乏效率。其后果是在工作场所形成了巨大的信息缺口和透明度与民主的缺失，这是工人们诉诸于非正式劳工行动的原因之一。从1995年起，越南发生了3000多次野猫式罢工（参见本论文集集中Chi有关非正式劳工行动的文章）。罢工的发生率在2006年突然增长，并在2008年达到了762例的高峰。国际劳工组织估计，若是存在着频繁的工作场所咨询机制，那么，在2004年和2009年间，有90%的罢工是可以避免的（Sunoo 2007）。工作场所咨询机制的缺失，尤其是工厂内定期沟通机制的缺失，被政府确认为发生野猫式罢工的最重要原因之一。尤其是，政府谴责企业工会未把工人的请愿沟通给管理层，反之亦然。在向胡志明市人民委员会所做报告中，政府劳动部门表示：

罢工爆发的主要原因之一……在于，企业工会未能了解工人的关切与请愿，事实上，在与管理层的对话中能够把这些关切与抱怨解释清楚，由此解决潜在的劳动争议。（HCMC DOLISA, 23 February 2006, p. 4）

大多数企业工会未能实现法律所规定的、劳资之间的有效磋商，这表明光是依赖正式工会来促进工作场所对话与民主是没有效果的。因此，有必要找出其他途径，来确保劳资之间的沟通与合作，以便避免野猫式罢工。正如下面第三部分所阐述的，非正式劳工行动的热潮促使雇主和政府去倡议和发起非工会的、鼓励工作场所咨询的措施。

三 无工会的工作场所咨询机制

在实施指令性经济体制期间，劳资之间的关系被认为是没有冲突的。但是，在1986年这种关系的性质在市场经济体制中发生变化后，对于管理层而言，无论在国有企业还是私营企业中，均需要处理工人的抱怨，这更多的是作为避免劳动争议的一种途径，而不是促进劳资之间合作的一种途径。但是，许多雇主利用非正式的倡议行动，来处理工人的抱怨与请愿，而不是对正式的投诉处理程序或工作场所咨询体系进行改革，这导致了野猫式罢工的激增。自那以来，以及为了避免进一步的罢工，某些雇主开发了内部的劳资之间的咨询体系。

1. 源自雇主的倡议行动

越南工商会（VCCI）2009年对纺织与服装业企业的调查表明，车间、工厂与企业层面管理人员与工人之间的非正式沟通渠道是被研究的企业里最为普遍的工作场所咨询措施（VCCI 2009）。这些非正式渠道包括文本信息传送、匿名投诉以及工人与其管理者之间的非正式会议。劳资之间的非正式互动在国内公司当中是普遍的。虽然管理层不愿意改革正式的工作场所咨询体系以改进工作场所的民主，但是，它们是善于接受的，经常让步于工人们通过非正式渠道的投诉。例如，一名国有服装企业的工人通过向厂长发送短信，与他的小组长一起解决了他的纠纷：

我第一次向厂长发短信，是我受到我的（小组）组长侮辱的时候。我是新手，所以我有些慢手慢脚。他严厉地责骂我，我变得很生气。我从一位朋友那里要来了厂长的手机号码，并给他发短信。我无法回忆起我当时具体说的话，但基本上我告诉他，这位小组长应该辅导我的时候，却侮辱我。我心里很烦乱，我不知道我明天是否应该来上班。我发送短信并不很指望能获得反馈意见，但是厂长回了短信，说他会处理这个问题。然后，班次的班长警告所有小组长，不得再侮辱工人。（与作者的访谈，2008年12月）

我们研究的国内企业的管理层一贯地遵循这样一个原则，即工人个人

的抱怨一出现，马上就进行处理。他们知道，倘若这些抱怨未能立即处理掉，它们会逐步升级为重大争议。因此，这些公司的管理层积极回应工人的非正式投诉。某些经理向工人们公布了他们的手机号，并鼓励他们在他们需要帮助的时候打电话或发短信。大多数通过这些渠道表达的投诉被安排处理了，或至少获得了经理们的积极回应。

例如，一家位于河内的国有公司的一名工人回忆起说，在2007年年底，她向她的组长投诉，必须减少加班时间，否则工人们将筋疲力尽。该组长对加班没有决定权，但是她拒绝把工人的投诉传递给更高级别的经理。该工人给公司总经理发短信，并寻求帮助。总经理要求工厂的经理进行调查，然后要求工厂经理在不过度增加加班的情况下，寻找其他按时交付订单的途径。

尽管利用了这些处理个别工人要求的非正式途径，但是，这些国有公司的管理层既未进一步努力修订劳动者与管理层之间的正式的沟通体系，也未把这些非正式渠道纳入正式体系中。管理层对若干工人的个别投诉做出回应，这些工人敢于发出他们的声音，而其他工人仍然认为向管理层提出他们的问题过于危险。

这些公司特有的工作场所咨询的方案在许多情况下不能预防罢工。在经历野猫式罢工之后，雇主开始意识到劳资之间沟通的重要性。他们做了一些努力，以便以更为系统和程式化的方式告知和咨询工人。最为普遍的劳资之间的磋商方法（大都由雇主倡议）包括：

- *调查工人的反馈信息*：管理层指派生产管理人员报告工人们有关工资、劳动条件或公司政策的任何变化的反馈信息。这一方法使得雇主能适时调节，以避免罢工；但是，它不能提供工人与雇主之间直接互动的机会。

- *人力资源调查*：这些调查由人力资源部门实施，涵盖部分员工或全部员工。通过这些调查，雇主获得工人对公司政策、工资、津贴的反馈信息以及员工高流动率的原因，等等。同样，这一方法未提供双方之间的直接互动。

- *劳动者与管理层之间的定期例会*：最高层经理每周或每月与工人们（或一群工人代表）会面，告知他们企业当前的经营状况，并处

理工人关切（参见下框 1 内的信息）^①。

信息框 1：劳资之间的咨询：三家公司，三种不同的途径

西贡第三服装厂每周一有举行升旗仪式的传统。这提供给雇主和工人在新的工作周开始前聚会的机会。在仪式结束后，总经理总结上周企业的活动，并告知全体员工下周新的计划。然后，工人们向总经理提出问题。大多数问题当场得到回答；倘若并非如此，答复将张贴在公告栏，或通过喇叭广播。

Pung Kook 公司已经发生了若干次罢工。韩国管理层认为与工人之间的定期沟通是必需的，以便适时处理工人的关切。每周，总经理视察一家工厂，并与一群工人代表进行交谈。工人们是随机选出的，但是依次轮换，以便确保所有工人都有机会与总经理会面。

在日本住友电木，日本高管与企业工会之间的会面是每月召开的。在会议召开前一周，工会执行委员会收集工人们的意见，然后把它们汇总为向管理层提交的一份建议。在例会上，总经理对工人们的请愿做出回复，并向工会领导介绍企业经营状况。倘若双方不能就某一个特定议题达成一致意见，他们一周后再会面，以便解决遗留的问题。

这些工作场所咨询倡议行动的主要目的在于通过适时处理工人的关切，来避免劳动争议。根据雇主的说法，这些倡议行动对于建立工作场所的和谐以及劳动者与管理层之间的相互信任也是有效的。但是，由于企业工会仍然是薄弱的，工人们缺少适当的组织与协调，以便能更为积极地参与工作场所咨询过程。

2. 制度变化

2005 年后罢工数量的显著上升，向越南政府警示了工作场所民主的

^① 有关更多由雇主倡议的工作场所咨询模式的例子，参见 Nguyen (2010: 38-40)。

缺失。^①许多公司采取的、旨在减少劳动争议的、促进工作场所非正式咨询的倡议行动，促使越南政府对私营部门的工作场所民主加以程式化。在2007年，越南政府颁布了有关在非公企业实践民主的第87号令。该政府令要求雇主向工人通报以下事宜：（1）年度工作计划，（2）内部规章，包括工资支付、奖金和工作规范，以及（3）社会保险、工会会费与福利基金（第87号令，第6条）。该政府令也扩展了劳动者与管理层之间的沟通形式，不仅把企业工会组织的、每年的工人代表大会包括进来，也把通过劳动者与管理层之间的例会、工会执行委员会、组长和管理人员以及内部信息系统实现的沟通包括进来（第87号令，第7条）。重要的是，工会的参与未被规定为劳动者与管理层之间沟通的一个先决条件，而只是作为雇主与工人可以挑选来相互通报或提供反馈的途径之一。该政府令也鼓励工人和雇主运用其他途径，以确保工作场所的民主（第87号令，第7.6条）。

第87号令规定了三个层次的工人参与：咨询、共决与监督。为此，必须就企业内部工作规章、集体协议以及劳动力安置和生产活动等进行咨询。咨询可以通过工会执行委员会实施，或直接在工人与管理层之间通过劳动者与管理层例会、建议箱或工人代表大会进行。公司工人必须以无记名投票方式批准集体协议。工人的批准是一份集体协议有资格在劳动机关登记的前提条件。工人们也有权监督雇主对内部工作规章、集体协议和劳动水准的执行情况。

从字里行间进行解读可以发现，第87号令的意图不仅在于促进工作场所民主，也在于通过为工人和雇主建立旨在设立有效工作场所咨询体系的替代措施来克服企业工会的弱点。通过这样做，第87号令使雇主绕过企业工会直接与工人沟通并处理他们的投诉的倡议行动变得程式化。但是，除了只能在有工会的企业里组织的工人代表大会以外，第87号令未提供任何正式的工作场所咨询机制。考虑到尤其是公共部门以外企业工会的弱点，工人代表大会难以成为一种劳动者与管理层合作的有效机制。2009年，越南全国劳动者联合总会报告称，60.27%的有工会组织的私营企业组织召开每年的工人代表大会，但是工业化省份的工会宣称的比例

^① 有关越南罢工的详细讨论，参见本论文集集中 Chi（有关非正式劳工行动）的文章以及陈佩华的文章。

要低得多 (Dan Tri, 8 July 2009)。例如, 河内记载称, 在 2009 年, 有工会组织的公司中只有 20.5% 的公司有年度工人代表大会, 而在岷港和胡志明市, 数字则低于 20% (Lao Dong, 8 March 2009)。因此, 该政府令未规定, 无工会的企业里的工人能否采取任何措施, 以挑选出代表在劳动者方面组织工作场所咨询。在没有有效代表工人的机制以及程式化的劳动者与管理层合作机制情况下, 工作场所咨询机制仍然依赖于雇主的倡议并受其控制。

四 结论

作为唯一得到认可的越南劳动者代表组织, 越南劳动者联合总会 (VGCL) 继续扮演“为沟通搭桥”的官方角色, 以便随着经济改革而在国有企业与私营企业中促进劳动者与管理层之间的合作。但是, 对劳动者与管理层之间沟通的促进, 仍然主要采取国有企业中的工人代表大会的形式以及个别解决工人抱怨的形式。但是, 我们的研究发现, 工会未能充分履行这些职能, 因此, 官方渠道变得对于工人表达其关切的希望而言是不适当的。鉴于法律机制总体上停滞不前, 非正式劳工行动促使雇主去创建工作场所咨询的替代形式。起先, 雇主只接受工人非正式提出的抱怨与请愿, 这封锁了正式的投诉处理渠道。但是, 这些公司特有的、非正式的措施被证明只是一种“半吊子”解决方案, 这是因为劳工行动仍在延续发生。后来, 受到罢工影响的雇主开始对工作场所咨询体系加以程式化, 以便为工人表达其关切提供更为定期和正式的途径。虽然这些雇主倡议行动的主要目的在于避免劳动争议, 但是, 它们在某种程度上促进了劳动者与管理层之间的合作, 为增强工作场所的民主与和谐铺平了道路。野猫式罢工的数量, 以及雇主承认需要就劳动问题进行定期沟通, 这促使越南政府调整了制度框架, 允许基于工会的和非工会的工作场所咨询机制的存在。倘若工会仍然是不起作用、不充分地代表其会员的利益, 那么, 非工会的工作场所咨询机制提供了一种可靠的替代措施, 以便改进工作场所的民主、促进劳动者与管理层之间的合作以及维护产业和平。但是, 其他国家的经验表明, 法律必须规定一个工作场所咨询的法律框架, 而不是让它成为雇主的恩赐, 以便能够赋权给工人——无论是拥有还是不拥有工会代表——让他们知情以及与雇主咨询。

参考文献:

- Dan Tri (2009), *Nhieu hoi nghi nguoi lao dong bi quen lang (Many Workers' Congresses Have Been Neglected)*, 8 July. Available at: <http://dantri.com.vn/c133/s133-335920/nhieu-hoi-nghi-nguoi-lao-dong-bi-quen-lang.htm> (last accessed 14 June 2010).
- HCMC DOLISA (2006), *Báo cáo tình hình đình cng, ln cng 3 năm (2003–2005) và t ừ tháng 12/2005 đến ngày 23/02/2006 c ủa các doanh nghi ệp ngoài khu ch ế xuất-khu cng nghi ệp trên đ ị a bàn thành ph ố H ồ Chí Minh* (Report on Strikes and Slow-downs in The Three Years 2003–2005 and from December 2005 to 23 February 2006 Outside Industrial-processing Zones in HCMC) .
- Kaufman, B. E. and Taras, D. G (eds.) (2000), *Non-union Representation: History, Contemporary Practice and Policy*, New York: M. E. Sharpe.
- Lao Dong, 2009, *Ti le hoi nghi nguoi lao dong tai cac doanh nghiep ngoai nha nuoc con thap (The Proportion of Workers' Congresses Outside The Public Sector Remains Low)*, 8 March. Available at: <http://www.laodong.com.vn/Home/Ti-le-hoi-nghi-nguoi-lao-dong-tai-cac-DN-ngoai-nha-nuoc-con-thap/20093/129319.laodong> (last accessed 14 June 2010) .
- Nguyen, Van Binh (2010), *Revision of Labour Code and Trade Union Law: Opportunities to Develop a Modern Legislative Framework for Sound IR*, Hanoi: ILO in Vietnam.
- Sunoo Jan Jung-min (2007), *Strikes and Strike Settlement in Vietnam*, Hanoi: ILO in Vietnam.

韩国通过无工会公司里的劳资理事会 实现产业民主

裴圭植 (Kiu-Sik Bae)

一 引言

韩国的产业民主经历了若干发展阶段。在最近数十年里，在工业化与政治民主化的压力下，它成熟为一种新的劳动关系治理体系。韩国产业民主的一个重要组成成分是劳资理事会，它尤其存在于没有工会的公司里。

许多亚洲国家里的工会是公司（企业）工会，这和某些西方国家里按照产业或职业组织起来的工会不同，也不同于其他地区里主要沿宗教或政治路线结盟的工会。韩国、日本和许多其他亚洲国家的工人隶属于产业工会联合会，然后隶属于全国工会联合会，但是，主要的产业关系议题是在公司层面处理。韩国工会基本运作的层面是工厂层面，并在该层面表达其利益。在韩国，在有工会组织的企业（大多是中型或大型企业）和无工会组织的企业（主要是小企业）之间存在着明确的分离，而且，在产业关系实践和收益方面，它们之间存在着重要差异。企业工会在韩国扮演着一种双元角色，一方面与雇主谈判集体协议，另一方面通过作为劳资理事会成员，参与咨询、信息与投诉处理活动。在没有工会组织的企业里的工人的利益代表通过劳资理事会中的雇员代表实现。理事会不是一个雇员代表机构，而是由雇员和雇主两方的代表组成。无论在有工会的公司还是没有工会的公司中，劳资理事会均是一个法定机构。

但是，劳资理事会的起源并不是和在没有工会组织的公司里雇员利益

代表相关联。1980年劳资理事会建立为一种强制性机制的主要政治目标是一种反工会的立场。当时的军政府试图使得工会在公司里的影响变得边缘化，并培育类似于日本的合作型劳资关系。工会的角色从进行谈判转为进行咨询。1980年军政府考虑的是用劳资理事会替代工会。但是，当20世纪80年代末90年代初社会背景发生彻底改变，政治民主化与工会运动经历迅速增长的时候，劳资理事会不再是替代工会的战略工具。相反，它成为了在没有工会组织的公司里代表雇员要求与利益的一条渠道。通过这种方式，劳资理事会在韩国产业关系不断变化的格局里重新定位了。

本文关注作为没有工会组织的公司里雇员代表主要机制的劳资理事会。本文将考察其运作情况，尤其是雇员代表在理事会中的角色。劳资理事会是怎样运行的，雇员利益又在何种程度上得到了代表？本文也将研究雇员代表是怎样选举产生的，他们被赋予何种权利，他们的活动中心内容是什么，以及他们如何能免受可能存在的雇主的不公正对待。本文将通过比较没有工会组织的和有工会组织的公司里的劳资理事会的运作情况，来回答这些问题。本文还将介绍一种依据管理层的战略、工会所施加的致力于企业中组建工会和工人团结的压力，对各种劳资理事会进行区分的分类法。最后对劳资理事会的角色和局限性进行若干再反思，并提出若干理论上的和政策性建议。

这里所使用的数据主要依据2008年工作场所跟踪调查，它是韩国劳动研究所于2007年年底对公司层面产业关系议题进行的调查。换言之，该调查是由一家专业的调查公司系统地展开的，该公司人员访问了每一家公司，并实施面对面的访谈，以便在名为CAPI的计算机程序基础上完成结构化的提问。2008年工作场所跟踪调查的结果包含有关被调查公司的全面信息，诸如基本特征、报酬与评估、人力资源管理、工会、集体谈判、劳资理事会、工作组织以及人力资源开发等。样本大小为1744家公司。表格中的数据均为根据它们在规模和产业方面的相对比例进行加权计算而得。

二 韩国无工会组织公司里的 劳资理事会：法律要求

韩国劳资理事会由每家公司或实体中同等数量的雇主和雇员代表组

成。它们在这个方面与德国的企业职工委员会以及其他西方欧洲国家的机构有所不同，后者只是雇员单独的代表机构。和西欧的企业职工委员会相像，但和日本或美国的自愿的职工委员会或劳资理事会有所不同，在韩国，劳资理事会的建立是法律强制规定的。

劳资理事会的法定角色

《雇员参与与合作促进法》（1997年立法，到2007年总计修订了5次）^①要求，雇主与雇员设立这类理事会，并保证雇员代表可以开展广泛的活动。劳资理事会应在有至少30名雇员的实体里设立，由同等数量（3—10名）雇员和雇主代表组成，任期三年。雇员代表应由雇员直接选举产生，但也可以间接选举产生，即由一个雇员选举团选举。理事会应每个季度召开一次会议，它对一系列与就业有关的议题有咨询权、协议权和报告权。

根据该法律，大量议题，诸如劳动生产率的改进或工作的组织，属于劳资理事会中咨询的议题。其他重要权利也和劳资理事会联系在一起。在特定议题上，雇主需征得理事会的同意。在这类情况下，只有当一份协议获得了到场理事会成员至少2/3成员的同意才算通过（第21条）。理事会协议同意的要求不同于德国企业职工委员会中的共决，区别在于，劳资理事会中的协议不需要雇员代表集体表示赞同，而只需要他们1/3以上的赞成票。另外还有某些必须向劳资理事会报告的议题（第22条）。

投诉处理也是劳资理事会的一项任务。雇主被要求在所有拥有30名雇员的实体中落实投诉处理机制。另外还有其他义务，诸如要求雇主与雇员代表告知雇员有关在劳资理事会上达成的议题（第23条），以及协议的执行情况（见表1）。

^① 《雇员参与与合作促进法》吸收了原来的《劳资理事会法》。它强调雇员与雇主之间的合作，但也强调雇员的参与。

表 1 劳资理事会的角色

| | 咨询 | (通过投票表决) 达成协议 | 报告 |
|----------|---|--|--|
| 类别 | <ul style="list-style-type: none"> • 劳动生产率的改善 • 工作/人员安排 • 投诉处理以及福利促进 | <ul style="list-style-type: none"> • 教育、培训和能力开发 • 福利 • 各个劳资委员会 | <ul style="list-style-type: none"> • 管理信息 • 雇员的要求 |
| 执行义务 | <ul style="list-style-type: none"> • 诚意磋商的义务 • 劳动条件、健康、安全 | <ul style="list-style-type: none"> • 在理事会中达成一致的义务 • 依据理事会的达成一致或咨询规定, 就特定议题达成一致的可能性 | <ul style="list-style-type: none"> • 雇主代表报告的义务 • 雇员代表的知情权 |
| 主要议题 | <ul style="list-style-type: none"> • 工作时间、工作与家庭生活的协调 • 人事安排、招聘、教育与培训、劳动力管理、重组的一般原则 • 付酬 • 工作的组织 • 企业福利 | <ul style="list-style-type: none"> • 教育、培训与能力开发的基本规划 • 福利设施的设立与管理 • 企业雇员福利基金的设立 • 未在投诉处理机制中决定的议题 • 其他劳资委员会的设立 | <ul style="list-style-type: none"> • 管理计划与结果 • 生产计划与结果 • 人力资源计划 • 经济与财政状况 • 雇员的要求 |
| 对违反情况的处罚 | <ul style="list-style-type: none"> • 若存在不执行协议的情况, 实施罚款 | <ul style="list-style-type: none"> • 对不执行协议的罚款 | <ul style="list-style-type: none"> • 雇员代表要求获取文件遭拒绝情况下的罚款 |

理事会的其他法定要求与保证

每个劳资理事会必须落实自己的工作规则 (所谓的劳资理事会规定)。此外, 法律保证雇员代表在理事会中的权利, 使他们不至于因为理事会中的活动而受到雇主的不公正对待。雇主也被禁止干预或干扰雇员代表的选举。雇主必须向雇员代表提供休假时间, 以便他们能参加理事会的各次会议。雇主还应在雇员代表的要求下, 向他们提供下次理事会会议所需的信息。到场的理事会成员中至少有 2/3 以上的成员投赞成票就可以在理事会中做出决定或达成协议, 条件是每一方代表中均有半数以上代表出席。理事会必须保持每一次理事会会议的记录, 并把会议结果报告给劳动部。该法律制定了若干针对违反法律的处罚规定, 包括

针对雇主的罚款与罚金。

三 在无工会组织公司里劳资理事会的建立

1. 劳资理事会与非典型工人

劳资理事会主要面向拥有无固定期限合同的长期工。诸如固定期限工或劳服工等非典型工人在法律上未被排除当选雇员代表，但是，实际上他们不大可能当选，这是因为非典型工人未被视作充分的雇员。但是，根据2008年工作场所跟踪调查的结果，无工会组织的公司的少数（18.1%）涉及非典型工人（临时工、部分时间制工人、劳服工或其他类别），并涵盖诸如工资等议题。在这里，不存在有工会组织的公司与没有工会组织的公司的劳资理事会之间的差别。有工会组织的公司中只有少数工会和劳资理事会在诸如为非典型工人确定工资方面代表他们。在此，决定性因素似乎不在于劳资理事会本身，而是在于资方。劳资理事会中的雇员代表在处理非典型工人的议题以及把他们纳入理事会活动方面决定权或自由裁量权很少。

2. 劳资理事会的覆盖范围

所有至少有30名雇员的实体依据法律应设立一个劳资理事会。下表2中的数据清楚地表明，劳资理事会确实普遍存在，涵盖了92%的有工会组织的公司。似乎仅工会的存在就是设立理事会的一个额外原因，这是因为工会作为机构在理事会中拥有一席。对于无工会组织的公司，覆盖率为72%。甚至在雇员数少于30人的小型公司中，理事会也大量存在（43.6%），而在拥有100名雇员以上的公司里，理事会的存在是惯常的事情。

至于为何雇主同意设立劳资理事会，除了法定义务以外，还有其他原因，如存在着工会组织持久的威胁：对于雇主来说，可能更为有利的是，通过一个理事会来梳理雇员的要求。根据2008年工作场所跟踪调查的结果，有理事会的23.5%的公司的雇员显示出组建一家工会的强大兴趣。这反映了雇主可能把理事会用作作为工会的一种替代物，这是一种重要的激励作用，因为许多韩国公司对工会有着很强的敌对立场。

表 2 无工会组织的公司里劳资理事会的覆盖范围 (2007 年)

| 类别 | | 覆盖率 (%) |
|----------------|----------|---------|
| 公司规模 | 少于 3 名雇员 | 43.6 |
| | 30—99 | 70.3 |
| | 100—299 | 89.3 |
| | 300—499 | 94.5 |
| | 500 名或以上 | 95.1 |
| 部门 | 制造业 | 78.0 |
| | 建筑业 | 49.2 |
| | 服务业 | 68.4 |
| 覆盖率：所有无工会组织的实体 | | 72.0 |
| 覆盖率：有工会组织的实体 | | 92.4 |

3. 雇员代表的选举

无工会组织的实体里的雇员代表由雇员直接选举 (45%) 或间接选举 (15.7%) 产生。但是, 存在着雇主可以对选举进行干预的途径, 例如要么通过向理事会推荐或提名候选人, 要么通过直接任命他们。雇主通过任命雇员代表或通过推荐或提名候选人进行干预的案例占有所有案例的 38.9%。雇主在雇员代表选举中所施加的影响是实质性的, 虽然在法律中有一个条款, 它规定, 雇主不得干预或阻挠雇员代表的选举。通过这些选举上的不法行为, 很多雇主使得结果朝着有利于他们的方向倾斜。

表 3 无工会组织公司里劳资理事会雇员代表的选举/提名 (%)

| 规模 | 直接选举 | 间接选举 | 受限制的选举* | 资方任命 | 其他 |
|-----------|------|------|---------|------|-----|
| 少于 30 名雇员 | 45.0 | 0.0 | 28.2 | 26.9 | 0.0 |
| 30—99 | 43.5 | 15.0 | 26.0 | 15.0 | 0.5 |
| 100—299 | 48.7 | 21.4 | 22.2 | 7.7 | 0.0 |
| 300—499 | 42.7 | 18.6 | 14.5 | 24.2 | 0.0 |
| 至少 500 名 | 65.1 | 18.2 | 9.8 | 6.9 | 0.0 |
| 所有规模 | 45.0 | 15.7 | 24.8 | 14.1 | 0.4 |

注释: * 从公司提名或推荐的候选人中进行选举。

四 无工会组织公司里劳资理事会的运行

根据法律，劳资理事会应每个季度召开一次会议。但是，理事会开会的频次在有工会组织的公司和无工会组织的公司之间有着很大差异。有工会组织的实体中的大多数劳资理事会每年至少碰头 5 次（见表 4）。显然，工会在持续不断地“敲打”资方，以确保理事会履行其任务。

表 4 理事会会议的频次

| 理事会会议 | 无工会组织的公司 | | | | | 有工会组织的公司 | | |
|--------|----------|-----|------|-----|--------|----------|------|--------|
| | 0 | 1—2 | 3—4 | 5—6 | 6 次或以上 | 4 次或以下 | 5 | 6 次或以上 |
| 场所 (%) | 2.2 | 4.2 | 82.5 | 4.9 | 6.2 | 28.7 | 52.2 | 19.2 |

在无工会组织的公司里，大多数理事会只是符合法律规定的最低时间要求。这可能表明，理事会的安排更多地由法律要求决定，而非来自雇员代表的压力。

表 5 说明了雇员代表履行其职责的三种途径。无工会组织的实体中只有 1/3 的理事会雇员代表宣称，他们在出席会议前总是做准备工作。这是一个相当低的百分比，这是因为雇员代表与资方相比存在着信息不足的问题。

表 5 雇员代表积极履行其任务的程度 (%)

| | 总是 | 有时 | 从不 |
|------------------------|------|------|-----|
| 在劳资理事会会议召开前，准备详细的资料 | 35.9 | 59.1 | 4.9 |
| 在劳资理事会会议召开前，听取雇员的要求或意见 | 49.8 | 44.8 | 5.5 |
| 提供有关劳资理事会会议结果的信息 | 64.9 | 29.7 | 5.5 |

在会议召开前听取雇员的要求以及在会议结束后向雇员通报理事会讨论的结果，这理应是当选的代表与其选民之间进行沟通的标准程序。但是，只有 50% 的雇员代表事先听取其选民的意見，另只有 65% 的雇员代表在会后向其选民报告结果。这辜负了雇员的期望，许多理事会未正确地运作为一个代表雇员利益的机构。

会前缺乏准备及与雇员沟通不足是有充足原因的。大多数雇员代表未为代表工作接受过培训。这与有工会组织的实体里的理事会形成了对比，在那里，那些通常履行理事会成员职责的工会干部获得了旨在改进他们的表现的培训。

在许多情况下，可能存在着为准备劳资理事会会议而休假方面的限制。雇员代表的实际权利与机构并未得到工会力量的支持，因此在某种程度上取决于雇主的意愿和谅解。

五 理事会在增加工资中的作用

在有工会组织的公司里，理事会在工资谈判中不起作用，工资谈判完全是企业工会的任务。倘若谈判不顺利或遭遇雇主方的不让步，工会可以倡议发起产业行动程序。但是，倘若无工会组织的公司里的劳资理事会从事工资磋商，即使各方之间陷入僵局，雇员代表也不能呼吁采取产业行动。

在无工会组织的公司里，相当数量的理事会处理工资调整议题。资方可能想对其改变工资的决定合法化，而走理事会程序。多年来，理事会行使的最重要职能中的一项就是参与各种工资交谈、工资咨询和工资谈判，包括听取雇员的工资要求或向他们解释新的工资调整。

正如可以从表 6 中看到的，在无工会组织的实体中，存在着众多通过劳资理事会进行的有关工资调整的咨询。在经调查的 44.5% 的实体中，理事会参与了有关工资的咨询过程。更为显著的是，11% 实体中的雇员代表通过与雇主达成一致，获得了工资谈判权。随着实体规模的扩大，赋予雇员代表工资咨询权或工资谈判权的可能性也在增加。在拥有 500 名或以上雇员的、无工会组织的大型公司里，有 20% 的理事会从事工资谈判，作为其（主要）职责之一。并不令人惊讶的是，在制造业公司里，雇员代表的工资谈判权要比在建筑业公司里更为发达。

表 6 通过无工会组织的公司里的理事会进行的工资咨询与工资谈判 (%)

| | | 就工资增长进行咨询 | 来源于咨询的工资谈判权 | 不存在就工资增长的咨询 |
|----|-----------|-----------|-------------|-------------|
| 全部 | | 44.5 | 11.1 | 55.5 |
| 规模 | 少于 30 名雇员 | 30.1 | 6.3 | 69.9 |
| | 30—99 | 44.1 | 10.6 | 55.9 |
| | 100—299 | 45.9 | 13.1 | 54.1 |
| | 300—499 | 59.3 | 9.6 | 40.7 |
| | 500 名或以上 | 55.5 | 20.6 | 44.5 |
| 部门 | 制造业 | 51.3 | 12.2 | 48.7 |
| | 建筑业 | 28.4 | 7.3 | 71.6 |
| | 服务业 | 37.8 | 10.1 | 62.2 |

但是，理事会中的谈判权并不自动导致工资协议的订立。在理事会中雇员代表拥有谈判权的实体中，只有大约一半（51.6%）订立了一份工资协议。这指出了困境所在。鉴于没有采取产业行动的权利，在若干轮次徒劳的谈判之后，雇员代表可能只得让资方做最后决定。

虽然在相对较高比例的无工会组织的实体中存在着有关工资增长的咨询，但是，出于工资咨询目的举行的理事会会议的数量是非常有限的。在无工会组织的实体里的工资咨询会议的平均数为两次。相反，在有工会组织的实体里的工资咨询会议的平均数则为 12.3。把在无工会组织实体里有关工资谈判的理事会会议数量，与有工会组织的实体里的相应会议数量进行比较，可以说，前者与其说是实质性的，倒不如说是程序性的，目的在于在雇员当中使得资方有关工资增长的决定合法化。通过无工会组织实体里的理事会实现的工资增长大多是资方在未与雇员代表进行很多咨询情况下决定的。41.1% 的无工会组织的实体里的工资增长是由资方单方面决定的。另外 46.2% 的无工会组织的实体里的工资增长是资方在至少听取雇员代表意见后决定的。

除了工资增长以外，若干其他议题也属于无工会组织的公司里的讨论、咨询或投诉处理过程的范围。理事会中的雇员代表可以把重要管理议题放入议程中，向资方提出雇员有关有争议议题的关切，如管理与投资战

略、新技术或机器的引入、职工的调动、非典型工人的招募、自愿退休或人员评估等。无工会组织的实体中的理事会最常咨询或谈论的议题是薪酬支付体系或方法以及提供给雇员的福利设施。健康与安全议题以及工作环境可以成为重要议题，尤其在建筑业中。

总体来看，像工资、劳动条件、福利和投诉处理等各种不同议题通过劳资理事会或投诉处理程序获得处理或疏导。但是，通过劳资理事会实现的、在这些议题上的雇员代表并非无关紧要。虽然在有工会组织的实体和没有工会组织的实体之间存在着某些系统性的差异，但是，劳资委员会中的雇员代表的角色在无工会组织的实体里可以是相当重要的。当然，在无工会组织的实体里的劳资委员会中雇员代表的作用存在着某些差异，这些差异取决于资方对劳资理事会的态度或策略、工会的组织程度与雇员代表的活动程度（通常依赖于普通工人的支持）。

六 劳资理事会的分类

到目前为止，只有很少案例研究考察劳资理事会是如何在无工会组织的公司里运作的。根据 Lee Youngmyon 等学者的观点（Lee *et al.* 2007），在无工会组织的公司里的某些理事会在代表雇员的要求与利益方面运作得相当高效。它们在许多方式上运行为工会的替代物。但是，即使在理事会运作良好的地方，雇员代表对理事会表达出某些保留意见，这涉及，理事会中的交谈仍然是咨询性的，得出的结论（如果能够达成）没有约束效应，且雇员代表很少有机会抽出时间参加会议。其他的劳资理事会有着严重的缺陷。某些未按季召开会议，某些未涉及从工作场所中产生的重要议题，并试图把它们的行为限制在法律的最低要求上。

根据裴圭植等学者的观点（Bae *et al.* 2006），就理事会议题，如季度会议、雇员代表的直接选举、把理事会会议结果报告给劳动部等，许多无工会组织的公司几乎达不到法律要求。通过把他们的实证研究结果推而广之，裴圭植等学者提出了一种分类法，它为无工会组织的公司确认了五种就业关系。这些类别考虑到了雇员代表性程度上的差异；一家理事会事实上是否设立了；以及劳资理事会替代工会的程度，尤其是在接手工资谈判职能上。这五种类型（见图 1）具体如下：替代工会的劳资理事会；形式

上的理事会；介于前述两种类型当中的类型；拥有替代性代表的理事会；以及“荒凉山庄”（意指无理事会）。

图 1 无工会组织实体里雇员代表的五种类型

| 积极代表 | | 虚弱代表 | |
|--|--|---|--|
| 替代工会的劳资理事会 • 工资谈判或咨询 • 频繁的理事会会议/咨询 • 雇员的声音被听取和说出 • 设施有保证 | 介于中间的劳资理事会 • 工资咨询/听取意见/解释 • 理事会的季度会议 • 雇员的声音被听取 | 形式上的劳资理事会 • 很少咨询/一年一次会议 • 单边决定和通知 • 雇员声音缺失 | |
| 替代性代表 • 无制度化渠道 | | 无劳资理事会 • 沟通差 • 无雇员声音 | |

Lee Youngmyon 等学者基于咨询的程度，提供了一种不同的理事会分类法。他们对理事会的分类如下：参与与合作型；集体谈判型；初步咨询型；形式主义（潜在）型；以及无兴趣型。他们证实，形式主义型在五种类型中比重最高，而且到目前为止，是无工会组织的公司里的主导模式。

在描述理事会的质量方面的决定性因素是资方对理事会以及雇员的战略。资方对理事会的回应取决于，资方是如何感受到有必要让雇员能发表意见和参与公司事务。这一感受也和这样一个问题相联系，即资方是否感到有压力，需要阻止其雇员的工会运动或降低他们的流动率。工会运动在 20 世纪 80 年代末期和 90 年代的兴起以及政府对资方施加的设立理事会和定期举行季度会议的压力，促使资方改变他们传统上的“命令与控制”风格，并通过理事会适应雇员的要求、投诉和抱怨。但是，仍然有显著数量的资方拒绝听取雇员的声音，不想允许在工资确定过程中的任何参与或其他资方决策过程中的参与。产业民主对于这些资方而言仍然是遥遥无期。

七 结论

劳资理事会最初被设计为培育雇员和资方之间合作的机构，而不是作为一种雇员参与机制，在无工会组织的公司中尤为如此。1980年的军政府想要削弱工会，用劳资理事会替代工会。但是，在20世纪80年代末和90年代初工人运动不断兴起和雇员期望日益增加的压力下，公司被迫接受更强有力的雇员代表，理事会改变了其角色。在这些背景下，工资谈判与咨询以及有关与工作场所相关议题的交谈发展成为劳资理事会的职能。

如今，在工作场所代表雇员利益方面，劳资理事会作出了显著贡献，同时显示出明确的局限性。韩国产业格局中的产业民主的总体景象由亮斑、黄斑、灰斑和黑斑组成，取决于理事会扮演实质性角色的程度，以及取决于，在特定的公司里是否建立有工会组织。在刻度表的一端，通过在（至今）无工会组织的公司里扮演替代工会的角色，理事会对雇员代表有利；在刻度表的另一端，也就是暗端，理事会甚至根本不存在，虽然对于雇主而言，设立劳资理事会是强制性的。在介于当中的灰斑处，劳资理事会仅作为形式主义机构存在，只有很少的发言权。

总体上，劳资理事会仍然在很大程度上由资方驱动。为了增强理事会中雇员代表的地位与作用，亟需进行改革。所有代表应选举产生，资方的干扰应予以禁止。理事会会议应定期化，且要给予雇员代表足够的休假时间，以便为理事会的咨询和其他会议做准备。资方应支持理事会中雇员代表的教育与培训，以便提高讨论的质量。另外也有在雇员及其代表之间加强沟通的需要，以便避免当选者与其选民之间的分裂。

在无工会组织的公司里强制建立劳资理事会，对于韩国产业关系的未来发展非常重要。它可以为在无工会组织的公司里的雇员代表开启新的、比日本和美国那样自愿基础上的代表更为广阔的视野。但是，无工会组织公司里的理事会也必须与工会建立紧密联系，无论是在企业层面还是产业或地区层面，不仅是为了行使他们的权利、获得必要的信息，也是为了学习其他公司和部门里雇员和资方如何对所面临的挑战作出回应。这也将提供给工会以扩大其影响力至无工会组织公司的机会，虽然工会仍然过于虚弱，以至于无法在众多此类公司组建工会。理事会在代表雇员的要求和利益方面的限制源自于这些理事会设立的途径。它们不具有企业职工委员会

的结构，后者仅由雇员代表组成，而劳资理事会是由劳资双方代表组成。除非修改法律并规定要设立企业职工委员会，否则，作为韩国劳资理事会特征的模棱两可性和局限性还将继续存在下去。

参考文献：

- Bae, Kiu-Sik, Sangwan Shim and Yongjin Noh (2006), *Employee Relations in Non-union Firms*. Korea Labour Institute, Seoul, Korea.
- Lee, Youngmyonet al. (2007), *A Survey of How Labour-Management Councils Run and a Study of How to Improve Them*. Ministry of Labour, Seoul, Korea.

企业与公司层面工人的代表:选举产生的代表及其法律地位

沃尔夫冈·多伊布勒 (Wolfgang Däubler)

一 引言

在德国，工人利益的代表有三个渠道：

- (1) 由一个企业的全部职工选举产生的企业职工委员会；
- (2) 大公司监事会中的工人代表；
- (3) 以及工会，其主要职能是订立集体协议。

这三个渠道是紧密相关的，而且，在德国应用了各种正式和非正式的规则，试图确保这些代表的行动都或多或少地朝着同一个方向运动。为了让读者易于理解这些相当复杂的法律规定，本文专门论述企业职工委员会和工人利益在监事会中的代表，而本论文集集中的另一篇文章专门介绍工会权利（见本论文集中多伊布勒有关工会权利的文章）。

在法律建立的渠道以外，还有代表工人利益的非正式途径。举个例子：一名得到同事们良好尊重的工人不能轻易被解雇，这是因为这将激起其他职工的普遍抵制，^①甚至会导致“消极怠工”或工作中断。相互支持的非正式机制提供保护以免受不公正对待，它们至少和法律机制同等重要。由于缺乏实证研究，产业关系的这一侧面不能再在这里进一步描述，但是，记住这一点是有用的。

^① “工人”与“雇员”这两个词作为同义词使用。

还要提到另一个限制。以下阐述的法律结构是在德国所有企业里都一样的（乃至在公共部门，也只有些许修改），但是，工人利益的实际代表基于企业所属行业和规模而有着相当大的不同。在五金和化学工业的大型实体里，存在着完善的、运作良好的职工代表体系。在较小型公司里，尤其在服务部门，企业职工委员会是稀少的，而且得以建立的少数几个企业职工委员会的力量也是非常有限的。^①

二 企业职工委员会

1. 选举

在所有至少有五名雇员的企业里，必须选举一个企业职工委员会。至少这是企业职工委员会法规定的，但是现实情况可能非常不同：事实上，这一规则只能在大约 10% 的企业里观察到。但是，由于这些企业一般都是大企业，因此，大约有 50% 的雇员由一个企业职工委员会代表。我们离完全实施这个法律规定那么远的最重要原因之一在于缺乏惩罚手段：倘若不举行选举，有关企业职工委员会的法律就不适用。该法只禁止对选举的组织的各种限制：雇主若以强加更糟的劳动条件或解雇来威胁那些力图组织选举的雇员，那么他们甚至是在刑事犯罪。但是，这类案件是相当少的（而且，几乎无法证明）；通常，工人不敢采取主动。

尽管企业里存在着某些困难，倘若雇员仍希望选举一个企业职工委员会，那么适用什么样的规则呢？倘若这样一个机构已经存在，其任务是设立一个一般由三人组成的选举委员会来组织选举。至少在现有企业职工委员会任期到期前八个星期，必须进行提名工作。在没有企业职工委员会的企业里，情况更为复杂。三名工人或一家工会（在该企业它至少有一名会员）邀请全部职工参加一个全体大会，这个大会可以在工作场所旁在工作时间内举行，但是，事实上经常在工会办公室在工作时间以外召开。全体大会选举一个选举委员会。如果没有人来参加大会，抑或选举委员会没有候选人，三名工人或工会可以请地方劳动法院设立一个选举委员会。在雇有 20 名以上员工的企业里，法院可以从企业外选择人员，例如工会干部。

选举委员会一旦设立，它就组织选举。第一步是发布一个 18 岁（含）

^① 有关具体细节，参见 Däubler (2009)。

以上雇员名单。然后，工人们可以在一张名单里自荐为候选人，倘若他得到了企业里5%职工的支持。工会也可以提出一个名单，它无需该企业职工的支持，这对于那些担心雇主会施加直接或间接惩罚的人而言，是一项重要规定。所有候选人不受歧视，尤其是受到解约保护：在选举结束后的6个月里，他们只有在有重大不当行为且在企业职工委员会同意或（若到时尚未选举产生企业职工委员会）劳动法院同意情况下，才能被解雇。

所有至少18岁的工人均有选举权。不存在最低服务期限，但是候选人必须在该企业或集团公司至少工作6个月以上。从2001年以来，针对派遣工有特殊规定。倘若他们至少将在企业里工作3个月以上，他们就可以参加选举；倘若情况已是如此，他们从一开始就可以投票。

在已经选举产生企业职工委员会的企业里，每3个月举行一次职工全体大会，在该大会上，候选人一般自我介绍，这将引起有关候选人的能力以及他想要追求的目标的讨论。候选人有权进行竞选，例如通过分发传单或利用公司的内部网。所有候选人必须拥有平等机会，但是在许多情况下，从一开始就很清楚哪位是特别受欢迎的候选人。雇主必须保持中立，不得干预选举活动。诸如“倘若某位企业职工委员会委员当选，企业就要关门”等威胁是非法的，但是这无法排除关于某位企业职工委员会委员的当选会给企业带来灾难性后果的谣言的传播。这是为何尽管存在着详细的法律规定，但企业职工委员会仅存在于10%企业中的原因之一。

上层主管，诸如部门经理或研发单位的领导，留在企业职工委员会体制之外，他们没有投票权；他们被排斥在外的主要依据在于他们参与了企业的经营决定。这一管理人员群体一般只占职工总数的不到2%；他们有权选举一个“发言人委员会”，它被期望是代表他们的特殊利益，且在许多情况下需咨询它的意见。

2. 企业职工委员会可以支配的资源

一个企业职工委员会一般任期为4年，拥有相当稳定的法律地位。

- 企业职工委员会委员有权在工作时间期间行使其职能，由公司支付费用。这一点对于他们的每周例会以及他们联系工人的工作而言尤为重要。工人若出席企业职工委员会的对外咨询接待时间，或是和企业职工委员会的某一名委员联系，也享受同样的待遇：他们有权在工作时间向企业职工委员会委员提出他们的不满或想法，而不至于遭受收入损失。

- 在拥有至少 200 名雇员的企业里，企业职工委员会的一名委员有权全职行使职责；换言之，他们被免除了他们的日常工作职责。

- 雇主还要承担参加培训研讨班的费用。企业职工委员会委员可以参加这类培训活动的频率各有不同。有一些人从来没有这种机会（原因在于，尽管有法定义务，但是雇主不同意承担费用），而其他企业职工委员会委员每年参加此类培训研讨班两周时间。

- 雇主还必须提供给企业职工委员会必要的设施、设备，诸如会议室、办公室、电话、计算机和上网条件。

3. 就业保障

企业职工委员会委员只有在有重大不当行为情况下才能被解雇。甚至在那种情况里，还适用第二个条件：雇主的解雇要求必须得到企业职工委员会的批准。如果企业职工委员会不同意（因为它不接受存在着严重不当行为的说法，或出于其他原因），雇主可以请地方劳动法院裁决。诉讼期间（诉讼时间为 6 个月至 12 个月之间），这位企业职工委员会委员继续行使其职能，并在企业里工作；因此，雇主的权力受到明显限制。倘若这位企业职工委员会委员被调至公司的另一个企业，也适用可比较的规定。至于总体禁止因某人是企业职工委员会委员而歧视，这已经在前面提及，但是，因为难以证明，所以这一禁令没有那么重要。

4. 企业职工委员会的权利与义务

知情权：企业职工委员会拥有雇主告知其企业相关的一切事务的全面的权利。这项权利涵盖社会与经济事务，包括雇主的各项计划。根据法律，雇主有义务向企业职工委员会提供所有相关信息，但是，一般情况下是企业职工委员会采取主动。在没有特殊法律许可情况下，企业职工委员会也可以从其他来源（例如报纸、网站或职工）那里获得信息。这第二条途径经常使得企业职工委员会能够就重要事宜提出精确的问题；且不单纯依赖雇主传达的信息，这更好。雇主不能以构成商业秘密为由拒绝提供信息；倘若该信息的确是机密的（例如这涉及一种新的生产方法或一项发明），他只能责成企业职工委员会不得把信息透露给第三方。

拥有充分的信息是企业职工委员会行使其咨询权与共决权的基本条件。咨询意味着，企业职工委员会被要求在企业管理层作出一项决定前，

对特定的公司议题作出评论和提出建议。倘若公司在已经作出了决定之后再询问企业职工委员会的观点，就不再是咨询。咨询明显地基于提出令人信服的观点，这要求有全面的信息与知识。

咨询权与共决权写入了法律中，但是可以通过集体协议来扩展（有时候是这样做的）。在咨询方面，有一个一般规则，即计划中的（广义上的）劳动条件的改变必须传达给企业职工委员会，并与其委员进行讨论。如果未正确地遵循这个程序，事实上并不存在处罚可能性，除非在极端情况下，即雇主宣称企业职工委员会不得干预经营事务。但是，存在着一个重要的例外情况：如果一项会导致集体解雇的“重大”变化未得到适当讨论，雇主必须向被解雇的工人支付一笔费用。此外，根据某些地区劳动法院的判决，企业职工委员会可以要求法院颁布禁令，禁止雇主在咨询程序正确实施和完全结束前执行计划中的措施。

共决权：比知情权要重要得多的是共决权。共决意味着为与雇主一起作出的特定决定共同承担责任。这甚至要求更高的知情水平。在共决权适用的领域里，企业职工委员会与雇主必须共同作出了一项决定。实际上，决定是在企业职工委员会同意下由雇主作出的。单方面的决定将没有法律效力；任何雇员也都没有义务遵循。此外，企业职工委员会可以请劳动法院颁布一项禁令。在数日内，一项法院判决责成雇主取消该项措施，直到与企业职工委员会达成协议。

如果雇主与企业职工委员会之间的谈判失败，未能达成一致，任何一方均可要求一个调节处作出裁决。一般情况下，该调节处由每方二至三名成员以及一名来自企业外的中立的主席组成。倘若雇主与企业职工委员会未能就主席人选达成一致，将由地方劳动法院指定。调节处一般情况下会达成一个妥协；在例外情况下，它作出多数表决。倘若一方要求，表决的合法性可以由劳动法院监督。调节处程序是相当昂贵的（单个案例一般就要花费 5000—30000 欧元），而且必须要由雇主支付。这提供了某种激励手段，去争取在调解程序发生前就达成妥协。

写入法律的最重要的共决领域如下：

- 适用于雇员但并不与工作直接相关的规定。这例如包括穿制服的义务，或在该工人同意下讨论其患病三周以上的医学或社会原因的义务。

- 基于企业经营需要的加班，即使是在单个工人加班情况下。即使单个工人愿意加班，共决权继续存在。

• 缩短工时，这在 2008—2009 年经济危机期间涉及 150 多万名工人。如果劳动管理机关支付缩短工时补贴，以及如果雇主支付一笔补偿金，企业职工委员会一般会同意缩短工时。

• 工作时间的开始与结束。这是对从固定工作时间迈向弹性工作上的一个主要限制。和其他领域的共决权一样，它也涵盖部分时间制工人的工作时间，对于他们而言，这是最为重要的。

• 借助于技术设备，诸如摄像机或电话监听，对工人进行监控。伴随着技术的迅速发展，这一共决权变得越来越重要。根据联邦劳动法院的判决，技术提供了监督工人的可能性，这一点是充分的；并不需要雇主方面有这样做的明确意图。这种可能性是存在的，例如，借助于几乎每一台电脑（除非是只有一名工人有权使用的单机装置）。人事部门的电子文档也被收集了。企业几乎所有的现代设备都是共决的内容，这是指，它们的引入只有在企业职工委员会同意情况下才可以。但是，这一强势地位几乎从未完全执行过。雇主拥有许多种途径可供支配，来将企业职工委员会置于困境之中：减少工人数或关闭工厂，是不属于共决的最重要内容。因此，倘若力图行使共决权，而不考虑雇主在其他领域（例如关闭厂房方面）的无可争议的权力，是相当错误的。

• 诸如补充养老金计划或一个足球场等社会机制或设施的引入或废止，仍然是雇主的一项特权，但是它们一旦引入后，其管理属于共决范围。

• 雇员之间附加福利的分配标准，但是不包括附加福利的准予和数量。

• 有关雇员雇佣、调动或开除的挑选标准的指令。共决也包括雇主向应征人员或雇员提出的问题。

• 社会计划。在“重大变化”情况下，诸如部分或全部关闭厂房，或大面积裁员，企业职工委员会不仅必须得到咨询，而且它在有关所谓的社会计划上也有共决权；社会计划提供给由于计划中的措施而经济上受损的工人以补偿。社会计划一般提供离职付款，由于德国劳动合同法不在劳动关系终结时提供补偿，这种支付因而是重要的。

在这些共决权以外，也存在着介于共决权与咨询权之间的权利。一名工人的雇佣和调动需要企业职工委员会的同意，但是，后者只能依据特定的却很少适用的理由拒绝这项措施。同样的也适用于普通的解雇：企业职

工委员会只有出于非常特殊的原因才会反对一个实例，例如，不符合依据社会标准的挑选原则，诸如服务年限或年龄。

只有当不存在特别的法律或集体协议的规定来处理同一事务，共决权才能适用。倘若集体协议完全固定了哪一名雇员应获得某一种额外福利，就不存在留给共决的事务。这一限定的原因是相当明显的：倘若雇主受法律或集体协议的约束，就不涉及任何决策，共同决策也就无从说起。

这一给人印象深刻的共决权规定不应被认为，德国的工作场所属于企业职工委员会和雇主之间的共同管理。有关投资和收回投资的决定以及有关雇佣和解雇工人的重大决定仍属于雇主。某些领域里的平等并不导致雇主和企业职工委员会之间的某种“同等”。即使在企业职工委员会方面，不存在特殊的法律或现实义务，这也是非常重要的：

- 企业职工委员会必须真诚地与雇主合作。
- 企业职工委员会必须每月与雇主会面一次，并且设法以一种“诚实的精神”解决出现的问题。
- 企业职工委员会不可支持特定政党的立场。
- 企业职工委员会不允许组织罢工或其他形式的集体行动。
- 企业职工委员会不得从事会妨碍工厂中社会和平的活动。

三 雇员在监事会中的代表

某些大公司的雇员有权派遣代表进入监事会，它是公司的一个选举董事会并监督其活动的机构。对此，德国主要有三种主要类型：

- 公司雇员人数在 500 名至 2000 名之间（包括管理层雇员）：监事会 1/3 代表由工人选举产生；2/3 由公司所有人选举产生。
- 公司雇员人数超过 2000 名：监事会一半成员由工人选举产生，另一半由公司所有人选举产生。但是，工人代表中有一名必须属于管理层（一般受到董事会影响）。倘若监事会中的表决导致了僵局，将进行第二轮投票，其中主席拥有两票。主席是公司所有人的代表。约有 750 家公司由这类规则覆盖。
- 属于煤钢行业的公司：监事会由五名工人代表和五名公司所有人代表组成，双方必须就“第十位成员”达成一致，他对有争议的议题拥

有决定性投票。董事会必须有一名“劳工经理”，只有当监事会中工人代表的多数（五名中的三名）投票赞成情况下，他（或她）才能当选。实际上，劳方指定这个人选，而所有人方建议和选举董事会的其他成员。

这三种模式仅适用于股份公司和有限责任公司，诸如私人公司和基金会等其他法律形式被排除在外。合作社仅被包含在第一种模式中。

对煤矿行业的特殊规定有着历史渊源；在 20 世纪 70 年代，工会提出的把这一模式扩展至其他大公司的要求未取得成功，自那以后，这一要求未曾被认真重提。

在德国，工人在监事会中的代表被称为“共决”（Mitbestimmung），它明显是一种委婉说法。工人代表有权获取有关公司所有事务的完整信息，包括商业秘密。这可以是非常有用的，有助于企业职工委员会和工会适时采取适当措施，例如，当董事会计划企业重组时。但是，职工代表没有权利影响决策的内容；倘若他们试图这样做，上述多数表决规则将适用。一般情况下，不存在此类倡议行动，这是因为无论是工会还是其他组织均未就企业的管理提出替代方法。

四 评价

在企业职工委员会和监事会中的代表方面，法律规定与现实经常发生偏差。正如前述，只有 50% 的工人得到某一家企业职工委员会的代表，另一半工人则保留在体系之外。那些在体系内的人是非常幸运的，倘若企业职工委员会完全地行使其权利。同样地，监事会中的工人代表并不能在真正意义上监督董事会。在这两个层面上，信息的缺乏扮演着一个重要角色，这是因为某人若不知情，显然是难以提出问题的。更为重要的一个事实是，董事会通常由有着长期商业经验的人员组成，此外，他们还与众多专家和有技术能力的合作者有联系。一种新的或组织上的方案一般要数月之久制定出来，一个企业职工委员会或一名工人代表又如何能自发地确认其中的弱点，并开发和建议替代性点子？共决需要有受过良好培训的、从一开始就参与到决策过程中的代表。他们必须有能力去咨询他们所信任的专家以获得建议，尤其是为了开发替代性方案。只有这种在智力和人力资源方面的“同等性”，才能实现真正的“共决”。德国的现实情况仍然与之相去甚远。

参考文献：

Wolfgang Däubler (2009), 《德国雇员权益的维护》，北京。

第三部分

企业社会责任与职工利益

企业社会责任将有助于改善劳动条件吗？

莱因加特·齐默尔（Reingart Zimmer）

一 企业社会责任的概念

企业社会责任通常被理解为企业承担社会责任。近年来，企业社会责任在社会政治讨论中获得了相当大的关注。那些把自己视为“全球玩家”的企业如今宣称，奉行企业社会责任的政策是理所当然的事情，而且在大多数企业的网页上，在可持续性主题以外，可以找到企业社会责任的主体。

作为对从全球化负面效应中出现的批评的回应，企业在 20 世纪 90 年代中期提出了企业社会责任的概念。目前讨论的起源在于 20 世纪 50 年代在盎格鲁—撒克逊国家，它们当时由于国家对劳动关系的规制水平低，努力鼓励企业采纳自愿的安排（Zimmer 2006：1—3）。

企业社会责任是一个开放式概念，根据在既定情况下占主导的利益，其内容各不相同。各种不同的行为体就这个话题发表的出版物数不胜数。另外，也存在着各种不同的定义，在欧洲最为普遍的定义是由欧盟委员会提出的，根据它的定义，企业社会责任是：

一种方案，企业借此在与其利益相关者^①的互动中，自愿地把社会和环境方面的关切纳入到它们的经营活动中（European Commission 2001：8）。

^① 参见下一章“利益相关者”有关企业社会责任的学说。

根据企业社会责任的概念，系统地承担与社会相关的责任是发生在企业沿着整个价值链（生产、采购、运输、消费、废弃物处理等）的经营活动的框架里。企业社会责任不能只是被视作一个企业特定部门的手段（或是一项公关活动），而是要应用于企业的整个管理层。

这个概念所涉及的企业行动，超出了它依据法律或一份集体协议而有义务做的内容；企业社会责任的一个关键标准是自愿性。实行社会责任的自愿的、因此不具有约束性的框架，尤其被雇主方视为是必需的（IOE 2005：6ff）。对于企业而言，灵活性构成了企业实践中不可缺少的标准（BDA 2008：4）。尽管被特别强调，企业社会责任不应替代法律规制，但是，依据贝塔斯曼基金会的一项企业调查，绝大多数企业主张对国家的任务加以私有化（Bertelsmann Stiftung 2005：3，9）。

与企业社会责任紧密相关的是企业公民（Corporate Citizenship, CC），构想为企业在其自己的经营活动之外为社会奉献。这包括捐赠和赞助，以促进公益设施、文化活动和科学技术。

二 企业社会责任的利益相关者方案

企业的活动不仅影响其雇员，也影响许多其他行为体。那些受到企业活动影响或他们自己能对企业施加影响的团体和个人，被称作利益相关者^①。根据利益相关者的方案，管理层的决策不应完全以股东价值为导向，而是也应兼顾社会中群体的利益。

利益相关者包括普通股所有者、股东、投资者与银行，还有雇员及其代表、企业职工委员会、工会以及顾客、供应商和竞争者。甚至于当地居民、消费者与非政府组织被视作利益相关者方案中的利益集团。各种利益相关者对于企业有着不同的期待：工人要求工作保障和一份体面的工资以及遵守健康与安全规定，而顾客期待公平的价格与高质量的服务；股东要求其资产投资的高收益，而当地居民以及环境保护组织要求减少企业活动对环境的负面影响（Zimmer 2006：4）（见图1）。

^① “利益相关者”（Stakeholder）的概念显然是“股东”（Shareholder）的双关语。

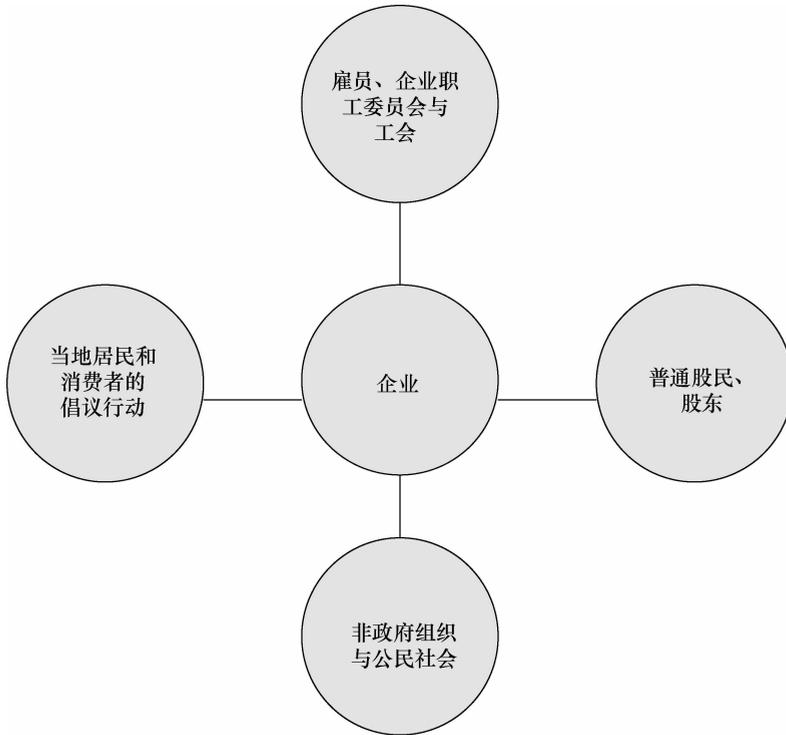


图1 企业及其利益相关者

来源：Zimmer, 2008: 299。

布兰特斯帕尔储油平台的例子说明了利益相关者的、尤其是消费者的力量。当壳牌公司选择让退役的储油平台在北海沉没时，绿色和平组织的行动促成了消费者的全面抵制，这促使壳牌公司变得温和。这样一种强有力的利益相关者角色只能由倡导网络等组织来承担，它们能够通过媒体通达普通大众，由此对相关企业施加显著压力。倘若情况不是这样，利益相关者的影响取决于企业本身是否有兴趣进行合作。

一个问题是，利益相关者模式把不同行为体的利益和影响力视为等价的和同等重要的。但是，雇员和当地居民的影响力要弱于股东或银行的经济影响。

三 企业社会责任活动的领域

根据企业社会责任的概念，企业的活动必须依照经济、环境与社会标准进行测量（所谓的“三重底线方案”或3BL），强调的是企业可持续地长期发展（Norman and MacDonald 2004：243ff）。欧盟委员会在其绿皮书中区分了企业社会责任的内部与外部维度（European Commission 2001：13ff）。

企业社会责任的内部维度首先且主要涉及对企业自身雇员的对待，它包括以下活动领域：人力资源管理、健康与安全、劳动与社会水准的遵守、人权、富有社会责任的重组、绿色生产、服务的提供和企业内环境管理，以及反腐的承诺与措施。

企业社会责任的外部维度包括与地方社区相关的责任、对业务伙伴、顾客和供应商的处理、劳动与社会水准以及人权的遵守，还有全球环境保护（Feuchte 2010：6）。对应于股东和信用评级代理机构的责任有时也被归入企业社会责任的外部维度（European Commission 2001：12）。

当有关企业社会责任的讨论开始的时候，不存在明确的劳动标准。如今，大多数企业援引国际劳工组织的标准，尤其是1998年《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》中的核心劳工标准，它们是：

- 结社自由和集体谈判权的有效承认（第87号和第98号公约）；
- 废除任何形式的强制或义务劳动（第29号和第105号公约）；
- 有效废除童工（第138号和第182号公约）；
- 就业和职业领域的反歧视（第100号与第111号公约）。

因为国际劳工组织核心劳工标准只是针对最为严重的劳动剥削形式，因此，有时也援引国际劳工组织的其他标准。相应的，以下几组议题特别重要：向工人代表提供保护和便利（第135号公约）、最低工资（第26号、第99号和第131号公约）、工资保护（第95号公约）、最长工作时间（第1号、第30号和第47号公约）以及健康与安全（尤其是第155号公约）。

四 企业社会责任倡议行动的多样性

存在着很多与企业社会责任相关的政治运动，可能其中最著名的是联合国全球契约，这是一个基于最佳实践方案的运动（United Nations 2008：1—6）。各国政府也提出建议，企业应如何表现：例如，工业化国家采纳了经合组织跨国公司指导方针，它最后一次在2000年修订。无论是全球契约，还是经合组织的指导方针，本质上均是基于国际劳工组织的核心劳工标准，并援引普遍人权、反腐和环境保护（OECD 2008：12ff）。至于对企业规则是否得到坚持的控制，或者对不遵守这些标准的惩罚，在两种情况里均未涉及。无论如何，作为一场政治运动，全球契约不具有约束力，甚至于经合组织的指导方针也只是经合组织成员国对跨国公司提出的建议。借助于这份文件，经合组织成员国只是承诺建立“国家联络点”，它们负责传播这些指导方针，可以向它们提出有关企业违反伦理的投诉。

企业社会责任倡议行动总体来自于商界，这是因为哪怕只是粗略审视一下相关网站，也能明显看到这一点。第一批倡议行动源于美国，而如今它们在全世界范围涌现。

许多国家起草了“企业社会责任行动计划”，或组织了与广大利益相关者之间的圆桌会议，以便促进企业社会责任的传播^①。鉴于企业社会责任主要具有自愿特征，几乎并不令人吃惊的是，像英国这样一个劳动关系相对较少受到法律规制的国家，却在企业社会责任方面是欧洲的先锋。在英国，甚至设立了一个企业社会责任部，其任务是为社会与环境方面的报告与标识事务设立一个统一的框架。

五 单个企业的企业社会责任的手段

制订了一项企业社会责任政策的企业通常也颁布一个行为准则，它包括伦理方面的指导方针，换句话说，就是企业承诺尊重基本的雇员权利。行为准则在劳动密集型部门中最为显著，该部门的销售市场是依赖于顾客

^① 在德国，人们曾设想在2010年通过“德国企业社会责任”行动计划。参见 www.csr-in-deutschland.de。

的；我们马上想到的是服装工业和零售业。大多数行为准则的范围不仅包括单个企业，也包括整个集团。有时候，对水准的承诺也适用于贸易伙伴、其供应商和分包商，这可以通过把最低水准纳入采购合同来保证。书面的指导方针充当跨国企业行为的基础，这既适用生产国，也适用本国的政府当局、工作场所、分包商、供应商和消费者（Zimmer 2008：139）。企业单方面地传播行为准则，没有其他方卷入。

行为准则是企业公共形象的不可或缺的一部分，以及一种公关的手段；行为准则经常是作为对公开丑闻（例如由于不体面的劳动条件）的回应形成的（Mamic 2004：36）。例如，利维斯公司在它位于塞班岛的供应商不人道的劳动实践在1991年曝光之后，采纳了一个行为准则。

由于“透明度”是企业社会责任讨论中的一个流行词，尤其是那些其股票交易活跃的企业，如今颁布可持续发展报告或企业社会责任报告。

六 实施与监督

理想上，行为准则服务于“企业对自己的看法”，它提供企业据此开展业务的固定规则。于是，一项行为准则的采纳紧随在一个质量或环境管理体系的建立之后，代表着发展一个社会管理体系的第一步。无论如何，条件是，企业内或集团内一个被授权保障行为准则实施的中央机构必须批准这一自愿承诺。像阿迪达斯、耐克和H&M等大集团多年来就拥有负责社会事务的部门，其任务就在于建立这类社会管理体系。这些部门通常独立于企业的业务部门（尤其是采购部门），隶属公关部门或直接隶属董事会。

行为准则的有效实施需要相当大的支出和资源，尤其是当供应商、分包商和其他商业伙伴被包容在内时。行为准则的实施通过“实施指导方针”的制定而变得更为便利，在大多数工业部门是以“标准操作程序”的形式，涉及财务报表、档案文件与记录，在制造业还涉及废弃物处置。指导方针的实施的目的在于使得行为准则实施所必需的各个步骤变得标准化，由此使得它们的实施变得更为容易（Mamic 2004：54；Zimmer 2008：152）。

并非每个采纳了企业社会责任的企业在其处理方式上有这样一种实

施其企业社会责任政策的体系。即使它们那样做了，并不能保证写入行为准则的最低水准得到坚持；遵守情况很少由一个独立而又可靠的机构监控。

除了工厂视察，监督还包括审核；在审核过程中，不仅评估生产条件，还评估会计以及出现问题的纠正机制。审核形式的监督要么由企业自己的检查人员执行，要么由商业征信机构进行。社会审核由金融审核员和质量管理公司两者实施。最近几年，专业化的社会审核机构和咨询机构出现了。但是，这些全球服务提供商的雇员经常在社会水准方面受过的培训很少，尤其在与地方工会和非政府组织合作上经验很少。研究表明，这种检查有着重大缺陷，而且经常很草率，哪怕专业化的社会审核企业也是如此（O' Rourke 2000； O' Rourke 2002： 196ff； Maitland 2005； CCC/INKOTA 2006： 57ff）。这类审核是预先通知的，因此使得生产商能临时隐藏其缺点，遮挡检查员的眼睛，不仅如此，这类审核也是很短暂和表面化的。不仅盲目地忽视了显著的问题，例如与工作岗位要求安全相关的问题，还有对工会权利的侵犯、歧视、性骚扰等的忽视。此外，对雇员的询问在工作场所进行，而且经常是在管理人员在场情况下，他们有时事先对雇员进行了指导。

总而言之，存在着可信度问题，这是因为商业化的审计机构是直接由它们所检查的企业委托和支付费用的，这意味着，所谓的第三方审核不能被描述为完全独立的。

七 单边方案 vs. 多边方案

面对各种批评，尤其是对仅仅企业内部监督的批评，在若干部门设立了多重利益相关者倡议行动，来承担行为准则的监督。多重利益相关者群体的特征在于，相关利益集团通过该组织得到了适当的代表，尤其是在最高决策机构中。^① 监督是因地制宜地组织的，有时候甚至于多重利益相关者倡议行动求助于商业化的审计企业，其中的一个结果是前述与审核相关的问题，它们对于发现这里存在的实际问题而言也是不适当的。诚然，这里的审计企业更为独立，这是因为是多重利益相关者倡议行动委托审核，

^① 主要的标准在于，工会在董事会层面是否有代表且具有表决权。

而不是该企业委托审核。此外，多重利益相关者倡议行动有时以试点项目的形式，为审核员和工人开展进一步培训。

2003年，企业责任与工人权利联合倡议行动建立了，目的在于统一各个组织的运作。其成员包括：清洁服装运动、伦理交易倡议行动、公平劳动协会、公平服装基金会、社会责任国际与劳工权协会。^①

八 工会在企业社会责任中的立场

1. 订立国际框架协议

近年来，在工会与跨国企业集团之间订立了相当多的、有关最低社会水准的协议。与单边的行为准则形成对照，这些协议是双边或多边的。这些协议由全球工会联盟谈判、签订，经常有各国工会的参与，即来自这些企业总部所在的国家或企业职工委员会所在的国家。这些企业和康采恩中的大多数此前并没有行为准则，在某些情况下，采纳了完全单边的准则^②，有时只有那些与劳动关系有关的要点。

与单边采纳的行为准则不同，全球工会联盟与跨国企业（经常是康采恩）之间的协议被称作“国际框架协议”。一份国际框架协议在全球层面的订立，建立了或深化了一家工会与企业（或康采恩）之间的长期关系（Telljohann *et al.* 2009: 6; Miller 2005: 216）。对于工会而言，显著的差别在于，国际框架协议是在全球层面对工会作为社会伙伴的正式承认（Hellmann 2007: 24; Steiert 2006: 44），把它们归为产业关系的一种媒介。与单方面的准则的另一个区别尤其在于，在较新的（2000年以来的）框架协议中，不仅提及国际劳工组织的核心劳工标准，而且有时候也就工会或工会成员的（主体）权利达成一致。在某些国际框架协议中，企业承诺在工会组织的活动方面保持中立，并同意工会组织通达企业的场址；有时候，也就投诉机制的设立或召开全球工会会议的可能性达成了一致意见。

^① 有关进一步信息，参见 www.jo-in.org。

^② 例如，在 H&M、宜家、ISS 和 Securitas 公司。

2. 工会对企业社会责任总的立场

从工会的视角来看，企业责任所特有的“自愿性”是企业社会责任方案的一个决定性缺陷。反之，工会要求企业方在与利益相关者，尤其是与雇员的关系方面承担具体的义务。若不遵守，应受到适当惩罚，而不仅仅是声誉被玷污（Feuchte, Hans-Böckler-Stiftung 2009: 2; Deutscher Gewerkschaftsbund 2009: 2）。

另一方面，它们积极看待这样一个事实，即企业社会责任提供了把自愿承诺的焦点转向工会议题的可能性，诸如体面工作或雇员参与，以及为雇员代表开辟新的活动范围。工会要求，企业在规划、制定其企业社会责任过程中必须把（经选举产生的）雇员代表包容进去。由于“德国的共决模式已经把职工和工会的决策者纳入到了企业战略的规划中（不包括企业社会责任的援助金）”（DGB 2009: 2）；将企业社会责任引入工会行动的框架，这在那些劳工权利比在像德国这样的国家要弱得多的国家里，尤为重要。

欧洲工会联合会企业社会责任方案里也是既看到了机遇也看到了风险。欧洲工会联合会的目标是由欧洲企业职工委员会和欧洲企业监事会的职工代表共同制定企业社会责任政策。社会对话被认为是企业社会责任的一个关键要素（ETUC 2007）。国际工会联合会也持有类似立场，希望企业社会责任在社会对话之外，也包含“体面工作”的议题（ITUC 2008: 2）。

九 企业社会责任如何运作？

自愿性是企业社会责任政策的关键标准，不仅在标准设定方面，而且，在企业方面看来，也在行为准则的实施与监督上。像那些在国家立法中使用的强迫机制，并不存在。因此，企业社会责任标准方面的“顺从力”主要具有政治和经济特征。竞争状况、金融市场以及来自社会的压力是驱动力所在（Kocher 2010: 34）。激活机制不超过“点名羞辱”意义里的公众压力。倘若不存在诸如工会、企业职工委员会或非政府组织等强有力的行为体，来通过媒体施加必要的压力，企业社会责任仅是另一种外衣下的公共关系，不会导致劳动条件的改善。

结 论

关键问题是，企业社会责任实际上是否导致（或至少有助于）劳动条件的显著改善。这个问题是难以回答的，这是因为独立的监控很少，而且企业要么自己组织监督，要么至少直接委托审计公司。由此，企业社会责任政策的结果几乎根本无法测定；尤其是审核结果很少可公开获取，而且研究结果甚至指出了系统性的“审核欺骗”（Ethical Trading Initiative 2009）。换句话说，企业社会责任被不择手段地用来掩盖剥削和力量不平衡，以及来把注意力从现存问题上移开；尤其是“最佳实践的方案”暗示，好的实例是标准。实在太过频繁的情况是，企业社会责任只是对企业已经做的事情的重新包装。同样成问题的是这样一个事实，即法律上并未对自愿承诺的企业社会责任有任何约束；尤其是在危机阶段，企业可以削减这一部分的开支，前提是必须就此与雇员代表进行谈判。

尽管如此，企业社会责任仍给予了工会和雇员代表把劳工权置入议程的机会。企业社会责任的矛盾性也被以下事实显现出来：一方面，它被看做迈向有约束力的规制的一块跳板，但是，另一方面，它可以被用来取消有约束力的规制。

于是，企业社会责任是一种劳方有时可以把它转为有利于他们的一种手段，但是，它也是一柄双刃剑。

参考文献：

- Beile, J., Feuchte, B. and Homann, B. (2010), *Corporate Social Responsibility (CSR) und Mitbestimmung*, Düsseldorf: Edition der Hans-Bekler-Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung (2005), *Die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen*. Dokumentation der Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, Gütersloh.
- Bowden, A. R., Lane, M. R. and Martin, J. H. (2001), *Triple Bottom Line Risk Management: Enhancing Profit, Environmental Performance and Community Benefits*, New York: Wiley.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (2008), *Internationale Aspekte von Corporate Social Responsibility (CSR)*. Available at: www.bda-online.de.
- CCC/INKOTA (eds.) (2006), *Quick Fix. Die Suche nach der schnellen Lösung. Was bringen Sozial-Audits den Nherinnen der Sweatshops?*, Amsterdam/Berlin.

- Deutscher Gewerkschaftsbund (2009), *Bindingrules for all! 10-point paper on Corporate Social Responsibility (CSR)*, Berlin. Available at: [www.dgb.de/themen? k; list=Wirtschaft& k; list=CSR](http://www.dgb.de/themen?k:list=Wirtschaft&k:list=CSR).
- Ethical Trading Initiative (2009), *Auditing Working Conditions. Breaking through The Conspiracy of Silence*, London. Available at: www.ethicaltrade.org/in-action/issues/auditing-working-conditions.
- European Commission (2001), *Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility*, Green Paper, Luxembourg; Office for Official Publications of the European Communities.
- European Trade Union Confederation (2007), *Corporate Social Responsibility*, Brussels. Available at: [www.etuc.org/a/139? var _ recherche=CSR](http://www.etuc.org/a/139?var_recherche=CSR).
- European Trade Union Confederation (2008), *Promoting Decent Work and Shaping The Social Dimension of Globalisation*, Brussels. Available at: [www.etuc.org/a/139? var _ recherche=CSR](http://www.etuc.org/a/139?var_recherche=CSR).
- Feuchte, B. (2010), "CSR und Mitbestimmung-ein Spannungsverhältnis?" in J. Beile, B. Feuchte and B. Homann (eds.), *Corporate Social Responsibility (CSR) und Mitbestimmung*, Düsseldorf; Edition der Hans-Böckler-Stiftung.
- Feuchte, B. (2009), *Position Paper on Corporate Social Responsibility*, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf. Available at: www.boeckler.de/pdf/mbf_csr_positionpapier_hbs.pdf.
- Hellmann, M. F. (2007), "Socialpartnership at The Global Level: Building and Woodworkers' International Experiences with International Framework Agreements" in V. Schmidt, *Trade Union Responses to Globalization. A Review by The Global Union Research Network*, Geneva; International Labour Office, pp. 23–34.
- International Organisation of Employers (IOE) (2005), *The Role of Business within Society*. Position Paper.
- Kocher, E. (2010), "Corporate Social Responsibility: Eine gelungene Inszenierung?" in *Kritische Justiz*, Vol. 1; 29–37.
- Maitland, A. (2005), "Social Audits are Failing to Detect Factory Abuses", in *Financial Times*, 2 November 2005.
- Mamic, I. (2004), *Implementing Codes of Conduct. How Business Manages Social Performance in Global Supply Chains*, Geneva; International Labour Office/London; Greenleaf Publishing.
- Miller, D. (2004), "Preparing for The Long Haul. Negotiating International Framework Agreements in the Global Textile, Garment and Footwear Sector" in *Global Social Policy*, 215–239.
- Norman, W. and MacDonald, C. (2004), "Getting to The Bottom of 'Triple Bottom Line'" in *Business Ethics Quarterly*, Vol. 14, Issue 2; 243–262.
- OECD (2008), *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, Paris, pp. 1–65. Available at: www.oecd.org/dataoecd/56/36/1922428.pdf.
- O'Rourke, D. (2000), *Monitor The Monitors: A Critique of PricewaterhouseCoopers (PwC) Labour-Monitoring*, Berkeley. Available at: www.nature.berkeley.edu/orourke/

PDF/pwc.pdf.

- O'Rourke, D. (2002), "Monitoring The Monitors: A Critique of Corporate Third-party Labour-monitoring" in R. Jenkins and S. Pearson (eds.), *Corporate Responsibility and Labour Rights: Codes of Conduct in The Global Economy*, pp. 196—208.
- Steiert, R. (2006), "Benimmregeln für Konzerne. Über internationale Rahmenvereinbarungen" in DGB-Bildungswerk/FES (eds.), *Worin unsere Strke besteht-Weltweite Kooperationen im Zeitalter der Globalisierung*, pp. 44—45.
- Telljohann, V., da Costa, I., Müller, T., Rehfeldt, U. and Zimmer, R. (2009), *European and International Framework Agreements; Practical Experiences and Strategic Approaches*, Luxembourg; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- United Nations (2008), *Corporate Citizenship in The World Economy. United Nations Global Compact*, New York; United Nations Global Compact Office. Available at: www.unglobalcompact.org/docs/news_events/8.1/GC_brochure_FINAL.pdf.
- Zimmer, R. (2006), "Corporate Social Responsibility-Ausübung sozialer Verantwortung als Pflicht des Unternehmens" in T. Blanke and T. Breisig (eds.), *Wirtschaftswissen für den Betriebsrat*, Loseblattsammlung, Chapter 11, pp. 1—26.
- Zimmer, R. (2008), *Soziale Mindeststandards und ihre Durchsetzungsmechanismen*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

企业社会责任相关网页：

www.fairlabor.org

www.sa-intl.org

www.ethicaltrade.org

www.fairwear.org

www.workersrights.org

www.wbcsd.org

www.csr-asia.com

www.csrchina.net

www.csrindia.org

www.csr.vn

www.bsai-eu.org

www.csreurope.org

www.csrwire.com

中国企业社会责任的现状与趋势

刘开明

一 中国作为“世界工厂”

尽管经历了严峻的全球金融危机、出口额下降 16%，中国仍然在 2009 年超过德国成为世界上最大的出口国。在 2010 年，中国是世界范围许多商品最大的生产国和出口国，包括纺织品、鞋类、玩具、彩电、DVD 播放器、移动电话、显示器、程控配电盘、空调机组、集装箱、光学部件、电动工具和微波炉。中国企业在某些部门沿着整个价值链出现在全球消费者市场。中国有四个产业集群可以被列入全世界最具竞争力的：

(1) 电子产品和 ICT（集成电路自动检测技术）设备：这个集群的企业坐落在珠江三角洲、长江三角洲、青岛、北京和天津。比较知名的企业有：来自中国台湾的富士康、广达、宏基、明基和仁宝；来自美国的摩托罗拉、伟创力、捷普、希捷和戴尔；来自韩国的三星和 LG；来自欧洲的诺基亚、爱立信、西门子与飞利浦；来自日本的东芝、日立、索尼和松下；来自中国大陆的海尔、联想、王牌、华为、中兴和长虹。这些企业直接雇佣的工人总计达到约 1000 万，它们 2009 年出口商品的价值达到 2045 亿美元，占中国当年总出口的 17.02%。

(2) 纺织品和服装：这个集群里的企业位于珠江三角洲、长江三角洲、闽江三角洲、胶东半岛和辽东半岛。绝大多数是中小企业，其所有者为中国香港或中国大陆人士。大公司包括：来自中国香港的溢达、福康与联泰；来自浙江省的雅戈尔与申洲，以及来自山东省的魏桥和鲁泰。中国长时间以来是纺织品与服装制造的动力中心，而中国香港的贸易公司掌握

了全球服装市场订单的大约一半以上。这一集群直接雇佣的工人达到1800万。它们在2009年的出口额达到1671亿美元，或当年中国出口总额的13.71%。

(3) 鞋类制造：这个集群的企业位于广东省、福建省、浙江省、江苏省与山东省。2009年，中国出口了81.7亿双鞋，货币价值达到265.7亿美元，销往全球208个国家与地区。主要的公司包括：来自中国台湾的宝成、大丰和兴昂；以及来自浙江省温州市、江苏省盐城市和山东省青岛市的鞋类制造商。它们直接雇佣的工人达到约300万，在2009年出口了价值280亿美元的鞋子。

(4) 玩具生产：在这个集群里有2万多家中小企业，分散在珠江三角洲和长江三角洲。大公司包括：来自美国的美泰和孩之宝；来自中国香港的镇泰和旭日。它们直接雇佣的工人有200万人，2009年的出口额达到73.8亿美元。

产业集群的组建对于提高地方在价值链中的份额以及经济增长必不可少。在珠江三角洲，有着约1万名雇员的一家企业可能吸引大约300家供应商在其附近设立生产厂，而一家有5万名或以上雇员的企业可能有1000多家供应商。在某些情况下，整个市镇参与到了单一一种产品的原料供应、加工、营销、物流和零售中。凭借中国的低劳动成本、民众强有力的创业精神以及较弱的政府规制，建立在低成本竞争之上的产业链在过去20多年里增长迅速、强劲。

二 “世界工厂”与企业社会责任

1. 企业社会责任在中国的发展

从事于价格竞争的中国工厂无论是在国内还是在海外均受到了挑战。自从20世纪80年代开始，反血汗工厂运动从西方传播到发展中国家，力图对来自西方国家但在发展中国家投资、生产和采购的企业实施系统而又有效的监督。国际媒体屡次披露中国工厂里的无情剥削，对向美国知名品牌公司供货的中国工厂以及中国的整个出口行业施加了强大压力。面向年轻人的品牌，诸如来自美国的利维、耐克、阿迪达斯、锐步和Gap，成为了消费者联合抵制运动的目标，它们是首先采取行动的公司。在一种新的、被称为企业社会责任的承诺框架里，这些品牌公司为它们的全球供应

商制订了行为准则，它们遵循源自《世界人权宣言》、《联合国妇女权利公约》、《联合国儿童权利公约》以及国际劳工组织的 8 个核心标准的原则。随着中国工厂参与全球竞争，企业社会责任对它们的影响增加了，具体可以分为以下四个发展阶段：

(1) 认识与实验阶段（1992—1995 年）。起先，只有很少的美国和欧洲知名品牌公司向它们在中国的第一级供应商提出人权与环境要求，要求它们每当签订新订单的时候遵守它们的行为准则。一些供应商因违反地方劳动法或行为准则而被客户从供货商名单中删掉。但是，大多数知名品牌公司只是简单地告知它们的供应商关于企业社会责任的信息，或作出若干努力尝试。无论是行为准则还是地方劳动法，均未得到严格执行。对此，有三个原因可以解释。首先，企业社会责任是一种新概念，甚至于对于知名品牌公司也是如此。对于供应商的角色应该是怎样的，不存在明确的理解，而且也没有行动计划。其次，没有足够受过良好培训的人员来实施企业社会责任政策或行动计划。再次，因为只有有限数量的生产商拥有良好质量的产品和相当大的产量，供应商有着相当大的谈判力量，知名品牌公司在坚持劳动标准的同时，不得不做出让步。

(2) 知名品牌公司的行动阶段（1996—2000 年）。在 1996 年以后，许多中国台湾和香港公司把它们的劳动密集型的服装、鞋类、体育用品、箱包与玩具的生产，从拉美、东南亚及南亚地区移至中国大陆。此外，中国台湾与香港的地方制造业也移到中国大陆。中国成为了“世界工厂”。美国和欧洲的在服装、鞋类、体育用品与玩具业的知名品牌公司在它们在中国运营过程中设立了企业社会责任部门，它们开始监督和审核主要供应商的生产情况及人权方面的表现，与此同时向工厂的管理层提供培训。它们内部的审核员被派往各家工厂，以促进在劳动条件和人权保护方面的改善。同时，专门从事企业社会责任审核的组织开始在中国提供第二方^①或第三方^②外审服务。中国工厂在遵守地方法律和国际劳动标准方面承受着越来越大的压力。

① 对一个生产设施的“第二方审核”由跨国公司、西方买家或制造商聘用的一家独立组织来实施，审核组织是对此有利益的一方。

② 在“第三方审核”中，跨国公司、国际买家或制造商委托一家独立组织监督它们自己及其供应链在企业社会责任方面的表现。这家独立组织然后指定另一家独立审核组织，也就是非利益相关方，来实施外审。第三方审核被普遍认为更为独立和公正。

(3) 扩张与发展阶段 (2001—2004 年)。2001 年之后,其他西方公司也紧跟这些美国和欧洲的知名品牌公司在企业社会责任方面的努力。主要的西方零售商、电子仪器制造商、化学厂商、汽车制造商等启动了它们自己的针对生产商和采购活动的行为准则。在许多发达国家可以看到这一发展动能。此外,联合国、经合组织、世界银行、国际劳工组织、亚洲开发银行和美国、英国、德国、瑞典和荷兰政府开始主张跨国公司在其海外经营活动中需遵循企业社会责任。结果是,在全世界,在企业社会责任方面形成了强大压力,为全世界生产大部分消费品的中国生产厂商对此的感受最为剧烈。仅在 2004 年,大约有 10 万家从西方获得订单的工厂接受了企业社会责任审核,虽然它们中的大多数可能不是自发这样做的。^①

(4) 超越审核阶段 (2005—2010 年)。自 2004 年以来,越来越多的西方公司开始认识到,单靠外部审核不足以有效处理其供应商那里的劳工权、人权和职业安全与健康议题。作为回应,它们开始推动工厂方面的工人赋权与能力建设。它们鼓励工人以及工厂所有者参与企业社会责任倡议行动。例如,它们培训工人,如何监督工厂管理层的违反行为以及如何保护他们自己。与此同时,它们加强对工厂经理层的培训,以便它们有充足的能力和意愿处理可能在它们的工厂里出现的社会与道德议题,以确保可持续发展。

由于越来越多的国际范围的消费者关切他们购买的东西是否是在血汗工厂中生产出来的,西方的压力集团以及跨国公司关注中国公司中的诸如童工、强制劳动、公正的工资、工作时间、就业歧视、不人道对待、职业安全与健康等企业社会责任议题。风险控制仍然是供应链企业社会责任的绝对优先项,而最简单的控制风险的方法就是对工厂进行审核,看它们是否遵守地方法律法规以及国际劳工组织的核心标准。

^① 在 2004 年,有 5 万多家中国工厂接受了专业化的审核组织的企业社会责任审核。这一数字是深圳当代社会观察研究所 (ICO) 依据主要的认证组织 (诸如 CSCC、SGS、BV、ITS 和 TÜV) 的审核统计以及各家公司的企业社会责任报告计算而得。倘若把重复审核排除在外,被这些组织审核的工厂总数大约为 3 万家。假定西方买家和跨国公司把 30% 的企业社会责任审核活动委托给外审员,大约有 7 万多家工厂在当年接受了内部审核。因此,总计有约 10 万家工厂接受了企业社会责任审核。

2. 针对社会风险和违法行为的新方案

中国的劳动立法经历了改革。基于 1994 年的《劳动法》，《劳动合同法》（2008 年）和《劳动争议调解仲裁法》（2008 年）有助于一种更为全面的、关于劳动、职业健康和环境保护的法律框架的形成。但是，这些法律法规没有得到严格执行，政府官员，尤其是地方上的政府官员通常优先考虑经济利益。许多工厂在违反法律和工人权利方面有着很长的历史记录。鉴于法定权利有很大可能性被忽视，西方的买家和压力团体试图通过四种方案来控制与消除中国供应商造成的社会风险及其违法行为：社会风险评估、社会责任证明、给予工人法律援助和工厂能力建设。

(1) 社会风险评估

社会风险评估，也被称作社会责任审核或道德水准审核，是被大多数西方买家采纳的主要方案，以确证和控制中国供应商工厂中由于糟糕的劳动条件而造成的社会与法律风险。这种评估可以是内部也可以是外部的。自 2010 年起，大多数来自北美、西欧、北欧、澳大利亚和日本的大型跨国企业为它们的供应商制订了行为准则，包括与供应商合同中的承诺条款。^① 此外，它们设立了独立的社会风险控制机制来监督供应商的行为，并实施内部审核来评估供应商设施处的社会与法律风险，以便控制和缓解潜在的经营风险。基于内部社会责任审核的结果，西方买家通过它们的生产、质量控制和销售部门直接向供应商的管理层提出有关工厂改进可能性方面的建议。倘若有证据表明存在着严重不遵守的情况，以及改进不是很明显，西方买家可能取消订单，或停止与供应商做生意。例如，根据其企业社会责任报告，耐克在 2003 年终止了与某一个中国的卖主的合作，这是因为它反复违反加班标准并伪造记录^②。

为了确保社会责任审核的质量，并改进供应链社会责任管理的透明度与可信度，许多公司邀请独立认证机构、社会责任咨询公司、非政府组织乃至工会，来实施外部审核。根据笔者的观察，西方买家通常把 30%—

① 信息采集自 ICO 有关监督全球 1000 强企业道德方面表现的内部数据库。

② NikeFy04，企业社会责任报告，参见 http://www.nikebiz.com/responsibility/documents/Nike_FY04_CR_report.pdf。

50%的供应链审核外包。外审机构更可能实施公正的审核，来帮助买家确证其供应商当中存在的社会与法律风险。

社会风险评估可以是给予一份订单或订立一份合同前的尽职调查的组成部分，或者建立业务关系后持续监督的组成部分。审核可以是列入计划的，或未经宣布的。其目的在于揭示工厂里的真实状况，确证已有的或潜在的风险，并采取预防措施。

根据深圳当代社会观察研究所（ICO）的田野调查，到目前为止，中国的大多数为西方制造商和买家供货的第一级供应商已经接受了社会责任审核。^① 在一次审核之后，西方买家通常就改进可能性向其供应商提出建议，甚至提供指导和培训，以处理发现的问题。某些工厂立即采取了改正措施，但是其他许多公司未这样做，并可能试图对西方买家隐瞒它们正在做的事情，例如，向工人出具伪造的工资单或篡改工作表。更为糟糕的是，有咨询顾问和软件公司愿意就使得这类不道德行为能侥幸逃脱的方式，帮助培训工厂管理层。^② 此外，社会责任审核发展至今才10年，还没有足够的、受过良好培训的专业人员，来满足需求。许多审核员还没有足够的经验，来确证工厂里的社会风险，这对社会责任审核的质量和信誉产生了负面影响。然而，社会风险评估或道德水准审核成为了买方与供应方之间建立和维持业务伙伴关系的一种重要手段。在劳动法的实施呈现软弱的环境下，工厂不愿意遵守，而工人又难以保护他们的权利，外部监督或内部社会责任审核可以有助于改善劳动条件。

（2）社会责任证明

在社会责任证明过程中，一家不偏不倚的证明代理机构受一家工厂之邀，依据一个标准程序，对工厂的环境与社会责任实施独立审查。倘若所

^① 从2001年以来，一个ICO团队开发出了一个监督中国工厂道德审核影响的内部数据库。ICO在中国实施了1265次道德审核与社会影响评估，涵盖纺织品、服装、鞋类、玩具、电子产品、化妆品、陶瓷和珠宝制造业。这个ICO团队与各种全球性认证公司有着广泛联系。

^② 2005年12月15日，雷健（音译）为《南方周末》写了一篇题为“有本事就来抓我：一次有关如何应付社会责任审核的研讨会”的报道，列出了一家咨询公司如何向工厂管理层出主意，来欺骗审核员和西方买家以及如何伪造文件的细目表。2006年11月27日，美国的《商业周刊》刊载了一篇封面报道，题为“秘密、谎言与血汗工厂”，叙述了工厂和咨询公司可如何更好地隐瞒不公正对待行为。参见 http://www.businessweek.com/magazine/content/06_48/b4011001.htm?chan=search。

有标准达到了，这家代理机构向该工厂颁发证明。社会责任证明起因于西方消费者的压力 and 市场需求这二者之间的组合。越来越多的西方买家对其供应商在社会责任方面有明确要求，但是它们不愿意建立它们自己的社会风险评估机制或现场社会责任证明。同样的可能也适用于那些供应商，它们想要从处在激烈竞争的众多企业里脱颖而出，相信独立的第三方社会责任验证是向西方买家表明它们对社会负责的一种重要途径。

目前，被西方买家认可的证明标准包括 SA8000、WRAP 和 ICTI 准则。它们要么是由国际非政府组织，要么是由工业协会制定的。^① 实际的证明是由可信的第三方机构实施的。这些标准帮助公司改进其社会责任管理，由此获得了这些公司的支持，也在市场中得到了支持。例如，WRAP 和 ICTI 准则在作为标准适用于一个行业的时候，是半强制性的。倘若一家工厂未能在既定时间内获得认证，它就不再能向作为相关行业协会会员的公司供货。SA8000 是一种开放式标准。SAI 的成员仅有义务鼓励其供应商按照 SA8000 管理其工厂，但是，至于是否应用独立认证，留给供应商自己酌情处理。当欧洲外贸协会启动其商业社会责任倡议行动时，它在开发其自己的准则的时候援引 SA8000。SA8000 是商业社会责任倡议行动证明的最优等级，它要求欧洲外贸协会会员的全世界范围的供应商必须在三年之内取得独立的商业社会责任倡议行动准则证明。

根据笔者的估计，目前在中国，只有大约 10% 的西方买家要求社会责任证明。但是，来自西方消费者的压力很可能会增加，买家或供应商不再能忽视。在将来，预计将会有更多公司要求它们的供应商，尤其是新供应商，提供社会责任证明。国际标准组织对此状况做出了反应，准备启动 ISO26000，这是又一个社会责任标准。问题在于，许多中国公司更多地关注于证明书，而不是其背后包含的管理理念。除非迫于强大压力，否则它们不会申请证明。因此，尽管 SA8000 是最具影响力、西方买家最认可的标准，但是仍还只有较少中国工厂拥有 SA8000 证明，毕竟它是自愿的，这和 WRAP 和 ICTI 准则证明不同，它们是获得订单的一项先决条

^① SA8000 是由国际社会责任组织开发的，这是一家总部在美国纽约的非政府组织（参见 <http://www.sa-intl.org/>）；WRAP 由全球社会责任生产认可组织实施，这是一家在全球范围致力于证明生产的合法、人道和道德性的、独立的非营利组织（参见 <http://www.wrapcompliance.org/>）；ICTI 准则是由国际玩具业协会管理实施的。这家国际玩具业协会的成员包括 20 个国家的全国性玩具业协会（参见 <http://www.toy-icti.org/about/whatis.html>）。

件。在 2006 年，中国的全国纺织与服装协会启动了 CSC9000T，它目前尚处在试验阶段。

(3) 给予工人的法律援助

不少西方买家和跨国企业意识到，单单依靠审核还不足以沿着其供应链控制社会风险和道德风险。在若干轮次“猫鼠游戏”之后，工厂在欺骗方面做得更好。贿赂可能使得某些审核员堕落。许多公司把道德审核缩减为它们与所谓的第三方一起串通下玩的欺骗游戏。为此，某些买方给予工人赋权比审核和证明更高的优先性。沿着供应链解析劳工议题的一种有益方法，是向工人提供法律援助，以便使得他们更易于参与其中。

买方或跨国企业在奋力争取道德审核，或者工厂在申请社会责任证明，而给予工人的法律援助直接关注工人及其权利、利益与愿望。因此，法律援助项目通常由地方非政府组织与跨国企业合作实施，或由跨国企业单独实施。例如，深圳当代社会观察研究所（ICO）与耐克、阿迪达斯、锐步、西尔斯与利丰等协作，使得工人能更容易向地方政府机关投诉。^①来自英国的巴宝莉运行有一条给工人的热线，以提供给他们一条与管理层、非政府组织和买方进行沟通的渠道，并帮助解决工人方面产生的问题。^②亚洲基金会、李维斯基基金会、中华全国妇女联合会广东省分会以及广东省法律援助处把工人的法律援助视为其合作的一个重要组成部分。但是，这类项目在中国的企业社会责任努力中仍然还是不显著的。

(4) 工厂能力建设

尽管如此，然而，越来越多的买方和跨国企业宣告，它们采取了能力建设与问责措施，来改善供应链社会责任。当越来越多的工厂认识到，它

^① 在 2001 年，与美国商务社会责任国际协会（一家位于洛杉矶的非营利组织）一起，ICO 实施了一次针对广东省农民工法律保护的田野调查，结果是形成了“广东省农民工法律保护手册和劳动保护海报”。2003 年 1 月，坐落在广东省的耐克、阿迪达斯、锐步、西尔斯和利丰公司的 500 多家供应商为工人们设立了一个内部机制，以便他们提出他们的诉求以及改进他们的企业社会责任监督能力。

^② 在 2007 年 11 月，ICO 与巴宝莉在巴宝莉的供应商中开通了一条热线，以便在法律事务、日常生活和心理健康方面提供给工人以援助。广东、福建、江苏、上海和河北的 15 家工厂的 15000 多名工人可以使用该热线。

们的问题是如此严重以至于无法掩盖，以及可持续的经营模式是唯一的向前发展的方法时，它们可能也愿意在能力建设方面与买方和跨国企业进行合作。自从2003年以来，几乎所有来自美国和欧洲的主要买方，以及所有的跨国企业，已经向供应商提供了有关采购政策、道德贸易和改善劳动条件方面的培训课程。

作为对各种不同的工厂需求以及复杂的工厂现实的回应，能力建设项目各异。具体存在着多边项目，诸如由耐克、Gap、世界银行和国际青年基金会共同出资的“全球工人与社区联盟”^①；一个由李维斯公司和亚洲基金会为珠江三角洲的女性农民工组织的培训计划^②；一个有关工厂的职业安全、健康和环境委员会的培训计划，由麦克阿瑟基金会、北美边境加工区职业安全与健康网络、耐克、阿迪达斯、锐步、香港基督教工业委员会、亚洲专讯资料研究中心有限公司、中国女工关怀网络和香港工人教育网络共同组织^③；中国中小企业国际劳工组织劳工标准和企业社会责任培训计划，由一个美国的工作小组和ICO组织^④；一个针对经理和工人的共同培训计划，由社会责任国际组织、ITGLFTU、ICO和中国工作女性网络组织^⑤；以及由迪斯尼、麦当劳和某些美国非政府组织运作的“万花

① 这个项目于2001年与耐克在广东省和福建省的生产商的工人与监督人员合作启动。它涵盖有关职业安全与健康、妇女心理和生殖健康、HIV/AIDS预防等课程。这个项目于2004年12月结束。

② 这个项目从1999年开始运作。清华大学当代中国研究中心、广东省女干部学院、广东省妇女联合会和广东省总工会妇女工作部共同组织了针对珠江三角洲女性农民工的培训和法律援助。

③ 这个项目是在2000年和2002年间在广东省的三家为耐克、阿迪达斯和锐步供货的鞋类制造商那里实施的。其目的在于建设职业安全与健康委员会的能力，以及增强工人改善工厂的能力。

④ 在2003年10月和2004年12月间，深圳当代社会观察研究所在广东、浙江、上海和山东等地区的10个城市提供了12个有关国际劳工组织劳动标准和企业社会责任的培训课程。12000名参加者中的大多数是中小企业的经理或地方工会干部。这些培训会议试图加深他们对企业社会责任、竞争和商业增长之间关系的理解，并提高他们的全球竞争力。这些培训课程是与地方工会、商会等合作组织的。

⑤ 这个社会责任国际组织、ITGLFTU、ICO和中国工作女性网络的联合项目是在2003—2005年间实施的。珠江三角洲五家工厂的工人与经理共同接受培训。为此，设立了雇员委员会，以增强工人与经理之间的沟通。

筒”项目^①。但是，由一家跨国企业或买家组织的、大量培训计划是以工厂或工厂工人目标的。^②

尽管这些项目形式多样，它们力图培训工厂工人和经理，以提高他们在改进企业社会责任活动中的参与为目的。因为所有这些项目均强调工厂里的关键行为体的参与，它们能够动员供应商的管理层去改善劳动水准。这些能力建设计划反映了跨国企业和国际买家的一个重要趋势，即它们希望在其中国供应商那里看到更好的企业社会责任。

三 中国的企业社会责任议程

虽然在 20 世纪 90 年代起源于西方的企业社会责任倡议行动影响了中国出口加工业里的工人的劳动与生活条件，但是，所有的变化平静地在工厂外墙内发生，中国社会与政府默默地从外面观望。只有很少几个非政府组织和学术机构试图去干预，并为地方上企业社会责任的发展增加了动能。

但是，在 2004 年年初，在媒体披露中国工厂所面临的企业社会责任挑战后，出现了大讨论。^③ 西方公司在这里是在“消除血汗工厂”并因此“保护中国工人”，还是“建立血汗工厂”并“剥削中国工人”？企业社会责任是西方国家设立起来的一个“贸易壁垒”，还是一根旨在保护中国工人和环境的“胡萝卜”？讨论变得很热烈。中国政府、大众和中国企业悲喜交集。西方企业是否干涉了中国的内政，并威胁中国的经济与政治安全？这是潜伏在西方企业背后的敌对力量的企图吗？它们在这里是为了制造“和平演变”吗？它们是否试图利用社会责任标准来阻挡中国的出口？

① 这个项目在 2002 年和 2005 年间在迪斯尼和麦当劳的中国供应商当中实施。它试图通过改进审核、鼓励工人参与等，来帮助工厂解决有关工人权利、人权、环境保护、职业安全与健康和管理等方面的议题。

② 耐克、阿迪达斯、锐步、Gap、天伯伦、惠普、富士施乐、凌致、攀岭、巴宝莉、普里马克和斯特拉向它们的中国供应商的经理人和工人提供了培训计划，这些培训要么是它们自己实施的，要么是通过聘用一家专业机构。

③ 在 2004 年 2 月，一则新闻由中国所有主要媒体机构播发：在 2004 年 5 月 1 日之后，企业若不具备 SA8000 证书，就不能出口到美国。这原来是一个谣言。但是，这震惊了出口导向型加工企业、政府官员和学者，使得他们更好地理解 SA8000 和企业社会责任。

事实上，早在 2001 年，一家工业协会（它以前是一个政府机构）发出了一份通知，催促地方政府和企业抵制西方公司实施的企业社会责任监督，声称这一做法是收集经济情报的一种途径，它干涉了中国工厂的内部事务（信息来自于与作者的个人沟通）。

但是，在更加激烈的讨论发生后，以及随着中国企业日益勇敢地面对外部现实，中国政府、学术界、大众和工商界在 2005 年开始更加积极地评价企业社会责任。当年也见证了 中国纺织与服装协会拟定 CSC9000T。中国的企业社会责任联合会由学术界和工商界建立，而且，企业社会责任也被包括在 2009 年修订的《公司法》中。在 2006 年，深圳证券交易所颁布了深交所上市公司社会责任指令。上海证券交易所和中证指数有限公司联合发布了启动上交所社会责任指数的通告。在 2009 年 1 月，上海实施了全国首个地方性企业社会责任标准。2009 年 10 月，杭州市政府发布了一个有关加强企业社会责任的意见，对企业社会责任的发展提出了明确的要求和标准。2009 年 12 月 28 日，南京开始实施它自己的地方性企业社会责任标准。浙江省、河北省、山西省和深圳市也发布了有关企业社会责任的政策。2008 年 11 月 22 日，胡锦涛主席在第十六届亚太经贸合作组织经济领导人会议上表示，工商企业应承担全球责任；它们应采取主动来把社会责任纳入到它们的经营战略中，信守地方法律和国际商业实践，改善其运作模式，并争取实现经济回报与社会影响之间的平衡。2009 年 2 月 2 日，温家宝总理在剑桥大学的演讲中表示，企业要承担社会责任，企业家身上要流淌着道德的血液。

从上面的论述中可以得出的结论是，中国政府的态度强有力地影响了中国民众对企业社会责任的接受度，从拒绝到接受和表扬。幸亏中国官方机构和政府官员的表态，自 2005 年起中国工商企业、非政府组织、工商会、工会和学术界均热衷于企业社会责任。2010 年，188 家中国组织签署了联合国全球契约，其中有 56 家由于报告失职而被取消资格。在 2009 年，中国企业出具了 533 份企业社会责任报告，是 2008 年时的四倍多。公布企业社会责任报告的企业中有 78% 的企业是在境内或境外上市的，包括国有垄断企业，它们曾因社会歧视、服务糟糕和腐败，而遭到了中国百姓的广泛批评。这些企业包括中国石油天然气集团公司、中国石化、中国国家电网公司、中国移动和中国电信。

四 企业社会责任:仅仅为了装门面,还是一个坚定的承诺?

在若干年付出相当大的努力之后,也幸亏来自国内外的多重压力,如今,企业社会责任得到了中国民众、政府和社会的普遍认可和支持。但是,这并不一定意味着企业社会责任已经成为中国商业实践的一体化的组成部分。许多人仍然持怀疑态度,这是因为在现实中,许多中国企业把企业社会责任应用为某种装饰品。它们的行为或逻辑并无大的改变。在政府作为、商业实践或消费者行为中很少能见到道德元素。

至于政府,尽管有措施和演讲鼓励工商企业承担更多社会责任,还有法律法规保护工人和环境,但是,由于许多政府官员缺少对法治国家原则的尊重,执行情况远非有效。经济增长仍然被视为优先于环境保护。在没有独立工会、限制结社自由以及集体谈判力量有限的情况下,工人的社会地位在下降,导致对政府官员的压力在减少。在这种情形下,自愿的或优先的企业社会责任标准和政策只是停留在纸面上。

至于企业,尽管有接近 200 家中国公司签署了联合国全球契约,它们的承诺只不过是高级主管办公室墙上的装饰品。国有垄断企业,如中国石油天然气集团公司、中国石化、中国国家电网公司、中国移动和中国电信,严重侵犯了消费者权利以及损害了国内和国外的环境,与此同时却在颂扬它们自己在企业社会责任方面取得的进步。然而,大多数供应商还在设法从侵犯劳动法和环境法中获利,并把低工资、低福利和长的工作时间视为盈利的关键手段,企业社会责任在它们的运营中不起任何真正的作用。

至于消费者,中国的政府官员和工商人士有着最大的购买力。他们基本上没有意识到工人保护或法律运作问题,因此,他们没有动力去运用他们的消费者力量,来迫使公司做出更好的企业社会责任方面的表现。余下的中国人,他们是穷人或只是中等富裕,在一个食品安全恐慌和商业欺诈是普遍现象的环境里,只拥有非常有限的产品选择可能性。结果是,他们更加关注他们所购买产品的安全、质量和价格,而不是关心这些产品生产

的环境。

正是由于这三个因素的存在，中国真正促进企业社会责任的压力和积极性还不充分。“企业社会责任”这一繁杂的概念是否真的会发展成为中国可持续社会与经济发展的一种驱动力，尚无定论。

富士康生产体制与学生工劳动力的新时代

潘 毅 卢晖临

一 引言

作为世界上最大的电子工业代工企业——台商所有的富士康科技集团（下文简称“富士康”）自称是“在全球电子工业代工业务的各个方面帮助顾客化解经营风险的最可信赖和最受偏爱的伙伴”（Hon Hai Precision Industry 2010）。在2010年，富士康实现了其历史上最高的年营业收入，达到791亿美元，甚至超过了它的某些客户，诸如微软、诺基亚或戴尔。^① 富士康扩展了它的“3C”产品系列，即计算机（iPad、笔记本电脑、上网本、台式电脑）、通信设备（iPhone和移动电话）以及消费性电子产品（iPod、音乐播放器、照相机、游戏机与液晶电视），添加了另三个英语字母以“C”开头的产品系列：汽车（汽车电子产品）、内容（电子书阅读器）和卫生保健（医学技术）。富士康目前在中国大陆有30个生产基地，另在印度、墨西哥、巴西、捷克、俄罗斯、澳大利亚、日本、英国和美国有数十个生产与研发中心。在2011年年中，这家大型技术企业计划占据全球电子产品生产与服务市场50%的份额。^②

富士康管理层领导着一个庞大的、日益扩大的职工队伍，单单在中国大陆就有接近100万名员工，其中大多数是20世纪80年代和90年

^① “富士康12月营业收入呈增长”，*Digitimes*, 11 January 2011。

^② “富士康与苹果建立伙伴关系，以在2011年占据全球电子产品生产与服务市场50%份额”，*iSuppli*, 27 July 2010。

代出生的年轻农民工。这个工作群体中的一个小团体是来自全国各地的中等和高等职业与技术学校（学院）的全职的学生实习工，他们中的某些人仅 16 岁。这种手指敏捷、劳动成本上有竞争力的流动工人与实习生劳动力之间的组合，是富士康每天 24 小时运转的制造设备的关键所在。在其他繁荣发展的产业例如汽车工业中，年轻学生工是作为灵活的劳动力加以使用，而对于富士康，这家事实上受制于季节性和高速进入市场需要的“全球电子工业代工之王”而言，对学生工的依赖程度要大得多。

2006 年 6 月媒体揭露了“iPod 城”丑闻（Joseph 2006），据报道，富士康沿着南海岸和东海岸位于深圳和昆山的旗舰厂区存在着低工资和不人道对待情况下的过度与强制加班。其后，作为对采购者要求以及公众压力的回应，富士康在 2007 年设立了一个全球社会与环境责任委员会（Foxconn Technology Group 2010a: 6）。作为全球电子工业公民联盟（EICC）的成员，富士康承诺遵守全球电子工业公民联盟准则以及富士康自己的行为准则中提出的共同标准，它们覆盖 5 个关键领域：劳工权利与人权，健康与安全，环境，管理体系以及伦理道德（Foxconn Technology Group 2010a: 11—12）。但是，2010 年富士康发生的自杀悲剧再次不仅向富士康，也向整个电子工业敲响了警钟（Electronic Industry Citizenship Coalition 2010）。

本文旨在通过大规模的调查，确证富士康的劳动条件，以此探究现代高科技生产的实质。在其全球及时生产与交付体系背景下，富士康现场工人加快了他们的工作速度，以便实现以秒测定的产量目标。学生实习工是否以和生产线正式员工一样的方式接受了训练？实习工掌握了工作的知识和技能吗？富士康企业社会责任计划对这些年轻学生是否有影响；若有，具体是哪些影响？

调查概况

2010 年 1—8 月期间，世界上最大的代工企业富士康陆续发生了 17 起自杀事件。这一系列被媒体称作“连环跳”、造成 13 死 4 伤的惨剧引发了社会的广泛关注。2010 年 6—8 月期间，来自两岸三地的 60 多名师生分头对富士康的大陆工厂进行了实地调查，以发现真相，了解代工企业的

生产管理模式。

本次调查涉及富士康位于深圳、南京、昆山、杭州、天津、廊坊、太原、上海、武汉等华北、华中、华东、华南共 9 城市的 12 个厂区。调查采用问卷与访谈相结合的方法，共获得有效问卷 1736 份，其中在深圳与昆山两个历史最长、工人密度最高的厂区集中获得有效问卷 1500 份；其他地区以深度访谈为主，共获得访谈案例约 300 个。另外还有 14 名调查团成员进入富士康生产线，亲身经历数十天的打工生活，收集了大量的第一手资料。

学生工劳动力的新时代

富士康把学生工劳动力引入中国，这个有时被称作“世界工厂”的国度。在富士康的各家工厂里，学生工劳动力在相当大程度上取代了正式工人，男工、女工均如此。富士康，这个电子产业中的巨无霸为何要大规模地使用学生工？学生工在工厂里的境况如何？与正式员工相比，他们的待遇、工时、工作强度是否有所不同？他们对实习、学校、企业的看法又如何呢？

二 富士康使用学生工的基本情况

学生工群体的规模

在富士康的深圳、昆山、太原、武汉厂区，均存在大量使用学生工的情况，在某些车间，学生工占车间工人总数几乎高达 50%。如深圳观澜一个流水线上检测手机功能的学生工说，她们车间共有 1000 多人，约有一半是学生工；深圳龙华 CMMSG 事业群一个生产车间里 2600 人中有 700—1000 人为暑期学生工；在武汉厂区的问卷调查中，发现 17% 的工人为学生工；根据昆山厂区外中介所述，暑假期间进厂打工的学生实习工为 10000 人，而整个厂区的员工数为 60000 人。

下表为部份确知校名的学校输送学生进入富士康的情况，从中可以看到，暑期前来富士康“实习”的学生工数目之庞大。

表 1 部份学校向富士康输送学生的情况

| 学校 | 数量 | 地点 |
|---------------|---------|-------------|
| 濮阳创业培训中心 | 1000 多名 | 深圳富士康，分三批进厂 |
| 河口连营职业技术学校 | 1000 多名 | 深圳富士康，分两批进厂 |
| 重庆黔江区民族职业教育中心 | 约 800 名 | 深圳富士康 |
| 重庆涪陵创新学校 | 400 多名 | 昆山富士康 |
| 洮河机电工程学校 | 100 多名 | 昆山富士康 |
| 河南商务电子学校 | 100 多名 | 深圳富士康 |
| 山东聊城市技工学校 | 72 名 | 昆山富士康 |

由于无法采用严格的随机抽样调查方式，并不能从本次问卷调查得出富士康使用学生工的准确数目，但是富士康大量使用学生工已经是不争的事实。富士康管理层试图反驳调查结果，宣称即使在暑期，学生工也“从未”超过其在中国总计 937000 名员工中的 15%（Foxconn Technology Group 2010b）。

学校来源与专业方向

根据访谈以及富士康人力资源部门的员工介绍，到富士康实习的学生大多来自职业技术学校，有技校、中专，也有大专。在调查中所遇到的学生工也大多来自技校或中专的二、三年级学生，大多是年龄集中在 16—18 岁之间的未成年人，这些学生大都是通过学校组织进入富士康的。大多数学生工在暑期实习 2—3 个月，也有相当一部份实习 6—7 个月，其中一部份为 1 年。暑期学生工主要来自河南、安徽、湖北、四川省的中专院校。据人力资源部职员反映，其中也有小部份大专与本科生来实习，此外，工厂跟一些中专、大专的院校达成协议，暑假过了以后有些人可能会毕业，或者处在实践阶段的学生，他们可能会留下来。

至于所学专业，最多的是数控、镗射、师范这些看似与工厂流水线上

的工作毫无关联的专业。可见，富士康以实习为名，滥用大量学生工。

劳动合同与工资

对于是否签订过劳动合同以及合同签订时间，学生工基本上没有签合同。有部份学生误解学校与富士康签订的合作协定为劳动合同，有些反映说进厂半年后留下当正式员工才会签订劳动合同，还有些说没有签订过。

虽然与正式员工做一样的工作，但是学生工只能赚取所在地城市的最低工资或略微高于最低工资。比如深圳的学生工底薪是每月 1200 元。与参加政府运作的社会保险计划的正式员工相比，学生工（他们的身份仍然是全日制学生）被剥夺了医疗保健、工伤保险和养老金方面的法律保护。更糟糕的是，正式员工在 6 个月的试用期后有资格参加工作绩效评估，而学生工却不享有接受评估的权利，尽管他们中的某些人参加的是为期一年的实习计划。在深圳，正式员工的工资自 2010 年 10 月 1 日起从 1200 元上涨到 2000 元。正式员工与实习生之间在工资和福利方面的差距是巨大的。

关于加班及加班工资情况也有很多种说法，不同厂区、不同事业群的安排有所不同。大部份受访者反映大多数时候加班两小时，周末可以休息一天，加班工资与普工一样；少部分人反映与普工一样需要加班，但无加班工资，原因是学生工效率比较低，甚至还有主管说“你们没有创造利润，所以不能给加班费”；极少部分人反映由于未成年，不能安排加班；大部份人反映要上夜班，每三周或一个月调一次班。

根据教育部规定，实习生工作时间是 8 小时，不得安排实习生加班。但是，大部份学生工每天工作 10 小时，周末加班一天，累计一周加班 20 小时。除了这种一般性加班之外，还有变相加班的情况，也就是工人完不成一天的任务量时被要求“义务”加班。据刚满 16 周岁的安徽籍学生工小翠说，她所在的线工作都比较慢，工作做不完都堆在那里，下班都要比别人晚，但每天十小时工作时间之外的时间却不被计入加班，因而他们拿的工资是与其他线一样的。另外，学生工们也被要求上夜班，这对于未成年学生为主体的实习生来说，是很不人道的。据小翠说，她们三周调一次

夜班，她上过一轮夜班后，感觉很不好，之后晚上都睡不着觉。^①

总体而言，富士康的学生工除了身份与正式工人不一样，在签订劳动合同与购买社会保险方面没有享有正式工人的待遇以外，在工作时长、工资和拿不到加班费、从事的工种、劳动环境等与正式普工完全一样。

三 灵活、廉价、驯服的劳动力

学生工，从字面意义理解，就是以学生的身份进入用人单位打工；在法律意义上可以称之为“实习生”。但是，学生工在实习期间，他的身份是学生还是劳动者呢？他是否与法律意义上的“劳动者”享有一样的劳动权益和保障呢？根据1995年原劳动部《关于贯彻执行劳动法若干问题的意见》（309号文）中规定，“在校生利用业余时间勤工俭学，不视为就业，未建立劳动关系，可以不签订劳动合同”。

首先，学生工与用人单位之间不存在劳动关系，一旦出现拖欠工资、工伤或职业病等问题，并不受《劳动法》等法律保障。法律上区别是否实习的唯一标准就是学生的身份，即以学生身份进入用人单位包括假期的勤工俭学等，属于实习，不视为就业。实习期不受劳动法保护，一般来说在校学生在学校安排下或者利用课余时间到单位进行实习，如果他们还是全日制学生身份，就不受劳动法保护，也无法与用人单位建立劳动关系。由于学生不是劳动法保护的目标，学生和实习单位之间发生的争议不能作为劳动争议处理。如果出现工伤等问题，只能通过民事纠纷的渠道解决。^②

其次，由于不受劳动法律法规的保障，用工成本大大减少（国内企业要为员工支付的各种保险、福利费用高达基本工资的30%—40%）。企业在面临订单多、任务急的生产旺季（每年的5—11月）急需大量具备一定素质的、便于管理的廉价劳动力，学生工作为中国“世界工厂”最为灵活、廉价和驯服的劳动力，成为了代工厂巨头富士康的法宝。富士康可以在劳动力最缺乏的生产旺季，通过与职业学校、中专、大专院校合作，获得来源稳定的高素质的年轻廉价劳动力，而到了生产淡季，富士康则可以根据生产需要灵活地让学校安排时间结束实习期，不费代价就把这批劳动

^① 据调研组在深圳观澜园区的访谈。

^② 资料来源：中国劳动人事网 <http://www.cn12333.com/>。

力送回学校，无须像解雇劳动者那样支付经济补偿，也不需要为这批劳动力支付大笔社会保险的费用。

一名在深圳观澜工作的工人这样说：

像去年、前年，富士康都是这样招的。在暑期，都是招这样短期的。因为过年的时候，就没事做了嘛，就用不了这么多人了。那时他们（学生工）实习结束，就都走了。如果没有学校这些人来的话，富士康可能也会找短期工。

学生抑或劳工？

虽然这些学生是以实习的名义进入富士康工作，然而他们当中的绝大多数都被电脑随机地分在与自己专业毫不相关的流水线上，而非真正意义上的实习。

根据教育部有关规定，“不得安排学生每天顶岗实习超过8小时；不得安排学生加班”，可是绝大多数学生都被安排加班2小时，还有超时加班的情况。这说明工厂实际上并没把他们当成实习生，而是按照正式工人的产量要求、工作强度、工作时长进行工作。根据《教育部办公厅关于应对企业技工荒进一步做好中等职业学校学生实习工作的通知》（2010年）规定：“不得安排学生在风险较大、非本专业对口行业或者其他不适宜学生的岗位顶岗实习，如从事高空、井下、放射性、高毒、易燃易爆、国家规定的第四级体力劳动强度和酒吧、夜总会、歌厅、洗浴中心等营业性娱乐场所。”

然而，在富士康的实习生当中，企业和学校并没有阻止学生在具有“放射性”、缺乏安全保障的工作环境下工作（后文将详述）；“专业不对口”更是比比皆是：学习工商管理的小玲被安排在流水线上做操控；学习数控的小辉被安排在苹果电脑的生产线上做手机外壳的加工；学汽修的小王被安排去给电脑风扇贴标签；学车床专业并热爱这一专业的小唐，却被安排在流水线上生产苹果电脑的“开始键”。不少学生抱怨说：

‘被学校骗了啊。’

‘我感觉我学的专业，就是白学了，没用上。’

‘不管你学甚么专业在这边都能上，跟学校学的东西没关系……’
‘在富士康学不到甚么技能，每天就是重复一两个简单的动作，像个机器人一样……’^①

这些评论足以证明，富士康以“实习”之名，事实上是让这些学生“打工”。在出现用工荒时，能够及时填补人力缺失；在生产旺季，帮忙增加产量，提高利润；在生产淡季，又不会增加企业成本。富士康正是利用了法律上无需跟他们签正式劳动合同、无需社保的漏洞，大量、廉价地使用学生工。

劳动并受伤

我们在富士康昆山厂区调查期间，遇到一名苹果生产线上的女学生——小玲。当时她刚从车间走出来，年轻的脸上露出疲惫的神色。她坐在路边的大排档上，准备吃晚饭。我们便和她聊起天来。

小玲：我刚从学校过来1个多月，每天就是拿着工具刀，对着显微镜修理产品上的毛边。因为整天要看显微镜，我的眼睛很不舒服，每天都感觉腹痛恶心。而且我每天上下班都要带着一把工具刀。（苦笑）你看我的手。

调研组成员：都是划痕啊！

小玲：是啊，都是刀划的。

调研组成员：没有什么护具吗？

小玲：根本起不到作用啊。我的手还是这样。而且带来手套反而会影响效率，我们每天的工作量都是很大的，带了手套，会影响我的工作效率的。有时候忙起来，我甚至连上厕所、吃饭的时间都没有。

调研组成员：既然这么辛苦，又容易受伤，那你不能辞工吗？

小玲：我是学校介绍来的啊，现在不想干了，想辞职都不行啊。我们离职手续很繁琐的。烦死了，我想要走走不掉啊！

^① 据调研组在南京昆山、武汉厂区的访谈。

而在富士康的武汉厂区，一名学生工小红对我们说：“我们线上干的是打蜡钉的活，女生都干不来。蜡钉枪有好几斤重，一天干下来肩也痛、胳膊也痛，手都抖个不停。就昨天一个人肩疼得都动不了了……”

深圳观澜园区的一名学生工小李诉说道：“我从家里来到深圳时有140斤重，两个月的时间减了将近20斤……主要还是累，因为总是站着工作，肩膀和腿总是酸痛……”

学生工遭遇的状况并非完全一样，视工种和岗位而有所不同，从诸多访谈中发现不少学生工们的工作强度很大，有的甚至超过了他们身体的承受能力；个别工种更是对身体造成了难以避免的危害。

在谈到学校、富士康、学生三方签订的实习协议时，另外一位学生工小陈回忆道：

那上面有一条是关于工作有无对身体有害的内容，比如说有噪音、辐射什么的，那一栏是写有或者没有，它给我们直接杠掉了，等于说就是没有，但是我们工作中都有，我们那个车间里面好吵，每天吵得耳朵都受不了，而且有些工种就有毒有害嘛，比如说那个焊锡啊。他们就没给我们机会选择，他就让我们签了协议。^①

在某些情况下，三方中的主体——学生并没有发言权，企业、学校将他们强制性地安排进车间。

根据与学生工的访谈，富士康并没有给这些学生工办理社会保险，但是富士康人力资源部门说：“尽管没有社保，公司会给学生工购买雇主责任险。如果学生工有生病、感冒看医生要报销，也是和正式员工一样。”他们声称如果学生工生了病，哪怕是需要动手术的大病，厂方也是可以给予报销的，不过需要学生工本人先垫付医药费。然而，在实际的访谈中，调研组却了解到个别学生工在实习期间感冒生病了，因为没有社保卡，不能报销，要自己出钱。^② 厂方并没有告知他们可以让他们报销医疗费用。没有工伤保险、没有医疗保险，倘若学生工在实习期间受了工伤，也只能通过民事诉讼的方法向用人单位索取赔偿。但一般来说，民法对于被雇用

^① 据调研组在南京、昆山厂区的访谈。

^② 据调研组在深圳龙华、观澜园区访谈。

者的保障远不及劳动法，而且追诉的程序也更为复杂和漫长。作为更应受保护的未成年学生，他们在以实习为名的劳动中甚至缺乏最基本的劳动保障，这也是调研组所发现的最为严重的问题之一。

四 学校企业:剥削学生劳动力的利益链

2006年，教育部下发了《关于全面提高高等职业教育教学品质的若干意见》(16号文件)，提出高职院校要大力推行工学结合，突出实践能力培养，改革人才培养模式。这一文件的核心是校企合作，工学结合。

这一文件制造了企业社会责任的美好光环，吊诡的是，它诱发了更大的实际利益。从此，企业有了长期稳定、“国家认可”的学生劳动力来源。除了旺季可帮忙干活，淡季无须承担过多成本之外，近几年“民工荒”的燃眉之急也得以缓解。

而对于绝大多数高等、中等职业教育学院来说，这一文件则为它们解决办学资金问题提供了新的门路。借着“工学结合、培养综合性人才”的说法，更可以提升学校对于报读学生的吸引力，也可以给学费的提高增加合理性，还可以有其他收益。

这对企业和学校都是有利的消息，也因此而决定了双方的密切合作。

于是，富士康大胆地让实习生们干足干满10小时，打着为他们购买雇主责任险的幌子，尽可能降低用人成本；学校会寻找与学生所学专业毫不相干但效益很好的工厂进行实习合作。似乎富士康和学校合谋忽视了教育部与财政部2007年共同文件第6条中规定的实习生管理方法，根据这份文件，教师应监督实习生计划，记录实习生的进展情况，并在整个培训和学习过程向他们提供指导。事实上，学校会不仅安排高年级也同样安排低年级的学生开始实习。学校对工厂让实习生加班不闻不问，不惜违反教育部“职业学校与实习单位要共同遵守国家有关教育培训、劳动就业、生产安全和未成年人权益保护等方面的法律、法规和有关规定，妥善安排实习、生产和服务活动，保障学生的各项合法权益”的规定。

此外，学校和企业还有一个帮手——职业中介所，尽管教育部明确规定，“不得通过中介机构代理组织、安排和管理实习工作”。

在昆山富士康厂区外，一名中介工作人员向调研组介绍：

我有个朋友在山东一所技校当老师，我就和他们学校合作，我不收学生的钱的，但是老师好像收的，介绍他们去富士康工作，我从富士康拿钱，一个人 30 元。现在不是这样了，现在是直接收学生的钱，也和学校合作，学校也给钱，按人头给，其实就是学生的钱。

中介会与富士康不同事业群下的企业（车间）管理层勾结。一位中介老板直言不讳：

这边中介公司的老板都与企业中的老总有关，企业老总先和中介老板说需要多少人，中介负责找人，中介费和老总对半分。如果想让自己的中介公司生意好一点的话，要向企业老总送礼，送几万到十几万甚至几十万的都有，因为这里面利润很大的……

由此，一个由“学校—企业—中介”组成的利益链条形成。这个链条的每一个环节为了从处于末端的“学生工”身上获利，使用了各种不同的手段，因此出现了许多为公开的、正式的制度所不允许，甚至是匪夷所思的怪现象。

实习怪相之一：老师当监工？

通过学校安排到富士康实习的学生工多由老师带队。“老师”，在正常的理解中，老师应该是学校里指道学生学习知识与技能的人，也应该在实习过程中帮助学生处理遇到的各种困难。然而，事实并非如此。

一位在深圳厂区从事人力资源的员工坦言，自从 2010 年 6 月以后（发生了“12 连跳”后），深圳富士康已经不对外招工了，而是通过学校招工。他表示，学校会派驻厂老师过来，这些“老师”其实可能就是学校的一个班长，或者甚至只是一个比较核心的人物。老师主要负责学生的后勤和心理辅导工作，比如说学生每天要和他们报到，部分还要见面，遇到问题了可以向他们反映。这听起来似乎没什么问题。然而，当调研组与更多的学生工交流时，从他们口中了解到的“老师”的职能是这样的：

老师在这里给学生辅道其实是怕一些学生擅自离职，给有情绪的学生做工作，劝他们留下来。

——深圳龙华园区几名学生工

实习老师就是防止我们提前离开的，要找他时找不到……

——深圳观澜园区几名学生工

我对（协定）内容不是很了解，学校老师让我们签的，如果自己想看就仔细看，反正同学都签了我也就没细看就签了。协议（副本）在老师那，我们自己没有。

——武汉厂区一名学生工

这些驻厂老师最主要的角色并非是专业实习指道，而是让学生在生产岗位可以顺利地完成任务，不要闹情绪，不要聚众闹事，不要擅自离厂等。在学校与企业的共生利益链中，老师扮演着替资方“监工”的角色。很明显的是，老师可以从实习中获得补助或者提成，提成的多少一般是按人头算。

而能否把学生管理好，让他们驯服于生产管理，驯服于日常管理，则是老师们的首要任务。因为一旦学生工中有人滋扰生事、有人不服从生产安排，则会影响整个学校的名声，以后富士康就可能不跟这个学校继续“合作”了。

有个别例子说明，学校或者实习老师在整个实习过程中是缺位的。在昆山厂区实习的来自重庆的学生小曹告诉调研人员，他在富士康实习期间，学校曾经派老师过来，但那个老师从来不与学生联系，而学生也基本不会找到他。小曹在富士康工作不到半年就因为与人打架受伤入院，入院的第二天，他的主管就在车间内宣布他被开除了，而学校在整个过程中都不曾露面。

枯燥乏味的流水线工作、等级森严的车间管理结构以及家庭、朋友等社会支援网络的缺乏对学生的心理健康都造成了极大的伤害。而学校的代理人名为“带队老师”，实则却扮演着“工厂监工”的角色。他们未能在集体实习阶段，给学生以学习实践、生活、心理等的正确的指引，也从未

能够与企业交涉维护学生合法权益，这确实为中国现代职业教育的一大病征。

实习怪相之二：实习需交费？

绝大多数受访者表示，在入学时已经给学校缴了不少学费，来富士康实习还要缴纳各种实习费。在南京昆山厂区实习的重庆籍学生小梁说，他们来富士康时交给学校 800 块作为路费。他们是坐火车硬座过来的，火车票也就 200 多块钱，小梁觉得学校黑了钱。同在昆山实习的小辉说，当时他在学校上了一年半的学，交了 3000 块的学费，之后，学校就把他们三四百名学生安排到了富士康工作。来之前他们还给学校交了 5600 块钱，其中 4000 块是学费，1600 块是所谓安置费，来的时候自己付路费，回去的时候学校付。

如此高额的“实习费”，让人不得不认为学校与富士康同样是榨取学生利益的最大受益者。这些都不得不让人怀疑学校究竟是办学机构还是牟利的劳动力中介？

实习怪相之三：拿着试卷到工厂举行考试

还有一个更奇特的现象：有些学校为了使长时间的实习不影响“教学”，于是保证教学能够“顺利进行”、教学任务“顺利完成”：

学生工阿宛：前一阵学校还组织我们考试来着。

调查组成员：怎么组织啊？

学生工阿宛：有一个老师带着试卷给我们考试呗。可笑，我们连书都没有。那个老师帮我们带了一本书来，我们就抄抄那本书，就算考完了。

学校，究竟是以学业为重，还是以生产为重？在这奇特的学校与企业共生利益链之下，人们不难理解，一切都以利益为重。

作为电子工业的巨头，富士康从来不缺乏的就是来自各大跨国电子品牌的订单。在订单大而多，客户下单急，生产任务灵活的情况下，学生工

成为了企业应付生产旺季而无须支付额外生产成本的最佳选择。而在使用这些学生劳动力的同时，富士康也没有为他们提供必要的职业技能锻炼，而是简单随机地把他们分配到不同的生产流水线上，重复简单而枯燥的动作。不仅如此，富士康也没有为这些学生工购买任何社会保险，使他们处于毫无保障甚至是存在着安全隐患的工作环境中。富士康这种滥用学生劳动力的行为，远非它所宣称的给学生提供勤工俭学的机会，或者是履行企业社会责任，而是仅仅为了满足其灵活和严苛的生产需求。

五 企业使用实习生的规范

组织学生到工厂第一线体验生产、巩固专业知识，是发展职业教育的必然趋势。然而，一些企业和职业学校打着实习的名义，以学生充当常规劳动力，甚至从中赚取人头费、中介费的行为，不仅是现代职业教育的一大病征，也是今天资本横行中国的一个新现象，这必将引起更大的社会问题。针对富士康等跨国大企业滥用学生劳动力这一问题，有关部门应该引起足够的重视，并且采取相应的措施制止这一行为。

相关职能部门应该加强对使用实习生企业的监管：

- (1) 清查并禁止企业以实习之名，迫使学生行打工之实，利用廉价劳动力，为企业增加利润的行为；
- (2) 监督企业执行“实习生工作不得超过8小时，不得加班，上夜班”的法规；
- (3) 监督企业认真落实并完善《实习见习条例》，包括提供专业对口的实习岗位和恰当的指导；
- (4) 监督企业给实习生提供安全的实习环境以及基本保障。

相关职能部门也应该加强监管职业学校的实习管理：

- (1) 对借实习牟取中介费、交通费、报名费等学校予以严惩；
- (2) 监督学校落实学生实习责任险；
- (3) 督促实习老师完成对学生进行保护、指导和教育的职责；
- (4) 加强学生法律意识、自我保护意识；
- (5) 应对实习时间长短进行细化的规定，以防止不法企业或学校

从剥削学生获利。

这一个案研究证明了中国市场经济转型过程中散工的深度状况，由像富士康这样强大的技术企业领头，并由获地方政府补贴但私人运营的职业学校协调。学生转变为学生工，助推了富士康在中国大陆各个厂区的产量增长，由此推动了地方经济的发展，但是这一灵活资本积累的模式是建立在剥夺年轻学生实习生的基本人权和劳工权之上的。我们没有涉及学生工的工伤事故方面的有效统计数据，原因是这类情况并未被认可为“与工作相关的受伤”。受委屈的实习生也不能诉诸劳动争议仲裁委员会，原因是他们并未被定义为“工人”。对于劳动力的这一次级部分，也始终不存在适当的法律和社会保障。更糟糕的是，劳动监察员忽视了学生实习生问题。企业社会责任运动的领导人也未在其全球供应链中给予学生工的利益（如平等对待、工作中的尊重、自由加入协会或工会的权利等）以应有的关注。鉴于中国政府和国际公民社会未采取对应行动，富士康与其他企业主于是随意地利用这一大量的低成本而又无实际权利的学生劳动力。

参考文献：

- Electronic Industry Citizenship Coalition (2010), *EICC Concerned with Loss of Life at China Electronics Facility*, 28 May.
- Foxconn Technology Group (2010a), *Corporate Social and Environmental Responsibility Report 2009*, August.
- Foxconn Technology Group (2010b), *Foxconn Is Committed to a Safe and Positive Working Environment*, 11 October.
- Hon Hai Precision Industry (2010), *Non-consolidated Results for the Twelve Month Period Ending 31 December 2009*, 26 April.
- Joseph, Claudia (2006), “iPod City”, *Mail on Sunday* (print edition), 11 June.

供应链的企业社会责任:通过对话与 合作改善劳动条件

马仁·克诺勒 (Maren Knolle)

一 引言

全球化把跨国企业置于一个潜在冲突的领域：作为全球化市场的主要推动者，跨国企业被指责利用了发展中国家疲弱的社会与环境规制状况。纺织品和服装的生产是一个高度全球化部门的例子。尤其是劳动密集型生产阶段，诸如服装生产，转移到了低工资国家，在那里，环境与社会标准的实施与执行经常是薄弱的。几乎二十年来，工业化国家的零售商受到诸如清洁服装运动等非政府组织的攻击，原因是它们未能在其产品的全球生产中确保更好的劳动条件。作为对利益相关者对企业在环境和社会表现方面日益增加的压力的反应，企业社会责任的概念作为一个框架出现了，在这个框架内，企业可以通过把社会和环境维度纳入它们的经营活动以及它们与其利益相关者的互动，来自愿致力于可持续管理 (European Communities 2001: 8)。本文介绍了知名品牌公司在其供应链中的企业社会责任活动的概览，主要关注社会维度。企业社会责任活动的一个目前趋势在于针对供应商的培训计划的启用与运行，强力关注内部对话和工作场所合作。仔细考察“全球范围加强社会质量”项目（这是德国零售商奇堡与德国技术合作公司之间的一个公私伙伴关系项目）的结果，就能获得对上述方案的实际经验。本文作者在其博士论文研究工作中，参与了该项目活动。对话方案所带来的机遇与挑战，将总结在本文的结尾部分。

二 确保社会标准得以遵守的当前方案

为了确保纺织品和服装生产中的社会标准，大多数零售商为它们的供应商制定了行为准则，它们通常包含国际劳工组织的核心劳工标准^①以及国际劳工组织有关报酬、工作时间和职业健康与安全的公约。行为准则并非由法律强制执行，也不是由社会伙伴谈判达成作为相互有约束力的集体协议，而更多的是管理层方面旨在促进社会标准的自愿倡议行动。它们可能是由客户公司的管理层制定的，或者在最佳实践情况下，是与多重利益相关者组织、非政府组织或工会合作下制定的（Mamic 2004：38）。

所谓的“社会审核”是由知名品牌公司引入的，用来监督制造方对顾客的行为准则的遵守情况。审核可以由工厂自己作为自我评估来实施（第一方审核），或由采购公司的企业社会责任团队实施（第二方审核），或由非政府组织或外部私人审核组织实施（第三方审核）（Locke and Romis 2006：5）。若在审核的任何领域中发现不遵守的情况，将在一份改正行动计划中告知供应商需要做出的改进。在一个固定期限之后，该场所将再次接受审核，以便检查改正行动计划的实施情况（Mamic 2004：209）。清洁服装运动（Clean Clothes Campaign 2005：59）估计，所有服装工作场所中有大约 10% 的工作场所是每年接受一次审核。

1. 仍然缺少显著改进

行为准则及其监督是最为普遍的、促进供应链中社会标准的手段。但是，有关在多次通过了审核的工厂场所仍发现严重违反社会标准的持续报道，则表明，监督并未取得希望中的积极效果。这激怒了清洁服装运动（Clean Clothes Campaign 2005：74），它声称，缺乏进展是“可耻的”。为何审核不能解决问题？这当中有多个原因，主要与审核实施的方式有关。批评者主张，社会审核太过不足和表面化，无法发现违反情况，尤其是结社自由、集体谈判、歧视和骚扰等领域（Clean Clothes Campaign

^① 国际劳工组织的核心劳工标准包括结社自由以及组织和集体谈判的权利的保护（第 87 号和 98 号公约）、同工同酬和工作上反歧视（第 100 号和 111 号公约）、废除强迫劳动（第 29 号和 105 号公约）以及消除童工（第 138 号和 182 号公约）。

2005)。在计划好的审核情况下,对于生产场所的经理而言,很容易通过在审核日改进劳动条件或假造劳动条件的文件来事先做好准备:例如,他们可以把儿童从经营场址撤离(DeRuisseau 2002: 225)。但是,即使在审核未事先宣布的地方,许多公司已经在做双重簿记,伪造工资单和时间卡。此外,工人们太过害怕去谈论工厂里存在的问题,或者受到管理层指导如何回答审核访谈中提出的问题(Clean Clothes Campaign 2005: 27)。社会审核是一个从上至下的过程,在这个过程中,外部各方要求企业遵守标准,但是却又同时让工厂自己处理发现的问题。至于社会审核是否对社会标准的改善有许多影响,鉴于上述陷阱的存在,难以评估(Witte 2008)。不少研究人员得出结论,审核做法本身必须加以改进(DeRuisseau 2002; O'Rourke 2003),而某些人则建议彻底取消审核,代之以增强供应商分析违规行为原因的能力(Locke *et al.* 2006)。

2. 面向能力建设与工作场所合作的发展趋势

意识到审核是一种假定的受益人即工人几乎不参与的监控机制这一事实,越来越多的知名品牌公司为它们的供应商设立额外的培训计划,在其中,工作场所合作以及经理与雇员之间的对话得到了促进,目的是改善劳动条件。国际劳工组织(ILO not dated: 12)把工作场所合作描述为“旨在建立和改善企业内部管理层与工人关系的机制的一个总概念。它包含一家企业内工人与经理之间在所有层面上的互动”。此外,工作场所合作旨在通过在投诉升级前解决抱怨以及通过改善企业在劳动条件、劳动生产率 and 产品质量等方面的表现,来预防争议(ILO, not dated: 14)。

改进发展中国家纺织与汽车工业的经理与工人之间的对话和工作场所合作的最初计划之一是由国际劳工组织设计和实施的。在工厂改进计划在斯里兰卡(2002年以来)和越南(2004年以来)成功实施之后,越来越多的国家被这个计划覆盖,最近被改名为“SCORE”(维持竞争型和责任型企业)(ILO 2010)。越来越多的项目设计和实施了,重点在于以提高社会标准为目的的合作、内部对话和工人参与。

三 全世界范围增强社会质量(WE项目)

一个当前的着眼于改善泰国、孟加拉国和中国的工厂中的劳动条件的

对话与参与促进项目就是“全世界范围增强社会质量”项目，或称 WE 项目^①，它是由奇堡有限责任公司（一家德国的消费品与零售公司）和德国技术合作公司（GTZ）（德国的一个在可持续发展领域负责国际合作的联邦组织）倡导的。这个公私伙伴关系项目于 2007 年 9 月启动，并于 2010 年 8 月完成。如今，倡议了 WE 项目的第二期。总计有 40 家为奇堡生产纺织品、珠宝、家具、五金和皮革的供应商被挑选出来。在四个项目地区（两个在中国、一个在孟加拉国、一个在泰国）的每一个中，供应商参加培训活动，这些活动突出的是内部对话和参与式结构，目的是克服工厂层面有关社会标准实施的内部障碍。在每个项目区域举行了 7 次跨等级的供应商研讨会，并在 2008 年 3 月和 2010 年 1 月之间举办了 6 次个别的培训会议。培训活动涵盖技术议题，诸如童工、强迫劳动、歧视、结社自由、集体谈判权、报酬、工作时间以及提供工人与经理之间对话的工具。培训由 18 位地方上的培训师实施，在项目的整个过程中，他们由咨询公司 Sustainability Agents（德国）和 Neosys 股份公司（瑞士）陪同和辅导。

1. WE 项目的方法

对话项目关注的是工厂内部的对话结构的建立与改进。内部对话是与由国际劳工组织开发的“社会对话”方案相关的。社会对话是一个对社会伙伴在一个三方机制（工会、雇主组织和政府）或两方机制（工会与雇主组织）中的沟通过程的宽泛概念（ILO 2004）。但是，内部对话尤其关注工厂内部的参与过程以及有效对话结构的建立，而且提供在上述方面支持参与者的工具与方法的培训。在 WE 项目中，经理与工人遵循一个明确的六步骤过程，其中，他们确认问题所在，分析其成因，确定目标并寻找解决方案（步骤 1—4）。在第 5 个步骤，参与者就解决议题的可能途径达成一致，然后（第 6 个步骤）开发行动计划以实施相关措施（见图 1）。每个步骤与特定目标相关联：例如陈述轮次、元规划方法、鱼刺图、谈判等。为了有效运用这一解决方案寻找过程，需要参与式结构，以便建立用于就主题进行频繁交流的框架以及在经理与工人之间生成信任关系。在项目中，诸如圆桌会议、委员会或申诉渠道等对话与沟通结构被引入了。但

^① 项目的主页：<http://www.we-socialquality.com>。

是,有关哪种结构能最佳地服务于提高劳动条件的目的的决定,必须由参与者自己作出。



图1 解决方案寻找过程的6个步骤

来源: Sustainability Agents。

项目的总体目标在于使得工人与经理能够以合作的方式并在合理化的过程中解决他们的问题,这反过来又被视为增强责任性、提高积极性和建立自立结构的一种途径,其目的是在遵守社会标准和提高经营绩效方面带来长期变化(Tchibo GmbH *et al.* 2010)。在孟加拉国、中国、泰国和德国举办了利益相关者会议,目的在于确保利益相关者在项目中的参与。

2. 经理和工人处在培训活动的中心

这个试点项目的一个关键培训原则在于把经理与工人置于所有培训活动的中心。因此,在参观工厂期间,双方受邀参加研讨会和培训课程。参与的工人要么是由培训师推荐的,要么是由管理层挑选出来的。WE项目工人代表(他们在大多数工厂里是由工人选举产生)也参加培训。培训师就选举程序给予指导,但是选举是在没有外部观察人员情况下举行的。

在每次研讨会结束之后,经理和工人被要求为他们的工厂制定一份涵盖研讨会各个主题的行动计划(参见本文第三部分)。在这里,培训师的角色在于就他们的决策过程提出建议和评论。但是,培训师接受了指导,不要随时介入经理和工人们最终的决策过程,以便增强他们自己的“责任心”。为此,发展过程不是由通过奇堡和德国技术合作公司落实下来的严格目标来调整;相反,工人和经理被鼓励就社会标准的实施,一起制定共同的目标和战略。

四 实际考察 WE 项目的成果

本文中所介绍的数据是通过在作者的博士论文框架里,在2009年10

月至 11 月在中国的 7 家纺织厂所实施的一次调研中收集到的。那时，WE 项目试点阶段的所有工厂考察和研讨会均已经完成。除了对管理层和项目团队成员实施采访之外，定量的问卷调查表被分发给工人和工人代表。在挑选出的工厂中总计实施了 15 次采访，有 390 名工人与 70 名工人代表参加了调查。以下介绍有关这 7 家供应商的主要调查结果。此外，一家工厂里的变化过程将更为深入地进行分析。

1. 7 家工厂里的进展概览

图 2 提供了在项目的过程中建立或增强的结构的概览。这些结构使得所有雇员的参与成为可能，例如通过建议箱、雇员大会和调查，或者通过工人代表在决策过程中的参与（例如职业健康与安全委员会，以及项目工人代表委员会）。这 7 家纺织业供应商在项目结束时共同的结构是建议箱、雇员调查、项目工人代表委员会、项目工人代表和管理层之间的会议、工会委员会、雇员大会和职业健康与安全委员会。但是，工会委员会未紧密地参与到项目中。鉴于中国目前的情况，包括经理经常扮演工人代表的角色（Taylor *et al.* 2003；Heuer 2005：12），这个项目的目标首先在于，增强经理和工人在利益代表结构中的互信。为此，在项目开始时，经理和工人决定选举额外的项目工人代表，以代表工人的利益。

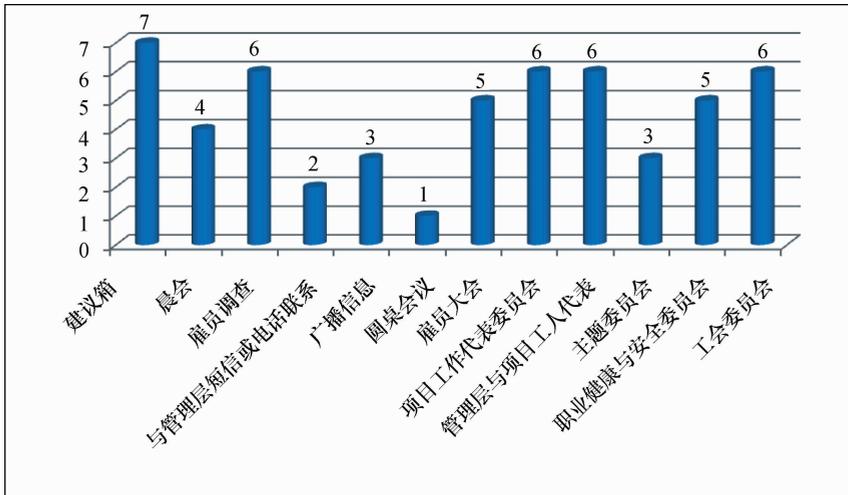


图 2 7 家纺织厂的参与式结构

图 3 提供了各家工厂通过整个项目期所取得的进展方面的概览。7 家工厂中有 5 家能够减少加班并提高劳动生产率。4 家工厂提高了工资, 实施了每周休息一天制度, 降低了事故数, 公布了反歧视声明, 并能够提高产品质量。两家工厂增强了对雇员身份证的验证, 以便确证童工, 而且, 一家工厂彻底取消了罚薪。

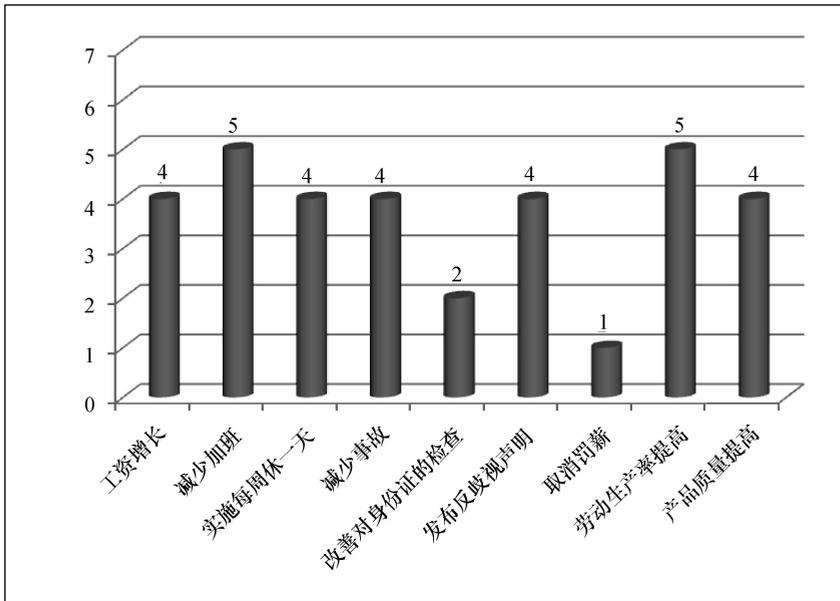


图 3 在 7 家纺织厂实施的行动的例子

2. 仔细考察：一家参与的工厂的行动

选出来进行更详细分析的纺织厂位于上海大区, 雇有约 1300 名雇员, 年产值 2900 万美元。在这里必须解释清楚, 工厂有一个管理团队, 它从一开始就承诺支持对话方案。这家工厂被挑选出来, 是为了显示此类培训项目的潜力。当然, 工厂层面的积极发展也取决于各种外部和内部因素, 培训计划只能在有限程度上改变这些因素。

(1) 工厂层面项目框架里的进展

在项目开始时，经理和工人说存在着过度加班，而且人员流动率高，另外，工人要求更高工资。这些议题对于工人和经理具有优先性。表 1 提供了工厂里改进过程中的主要成果的概览。这些成果描述在培训师写的工厂考察报告中，或者描述在有关 WE 项目的利益相关者会议上的一次介绍中（由工厂准备），和/或描述在对管理层的采访中。

在项目的实施阶段（2008 年 3 月—2009 年 10 月），在工厂里建立了直接和间接的参与结构。建议箱和与工人召开晨会等的运用，是直接参与结构的例子；而间接的结构则包括 WE 项目工人代表的选举。这些工人代表与管理层每月平均会面一次或两次，并参加职业健康与安全委员会。此外，WE 项目工人代表与工厂里的工会委员会合作；在工会委员会中，最高管理层也参与其中，这是因为某些经理也是工会代表。

工人代表发展以及他们如何认识他们的角色，这可以从接受采访的一名经理的言语中部分地获悉：

我认为，他们（工人代表）开始时是有怀疑的。后来，他们会想，这可能只是作秀。他们不是很确信管理层具体要求他们做什么。

这开始已经有一年多，你可以看到显著变化。[……] 你可以看到，动机的确发生了变化。在过去，似乎我们经常在他们后面追赶，要求他们做特定的事情。但是，如今，他们真的更为积极，而且，他们要求我们做事情。情况如今已经非常不同。

经理与雇员致力的主题主要有关表 1 所示领域。以下章节将分析工资、加班和劳动生产率等议题经历的变化过程。

表 1 成果概览:以上海的一家纺织公司为例

| 领域 | 关键结果 |
|---------|---|
| 参与式沟通结构 | <ul style="list-style-type: none"> • 选出了 20 名项目工人代表 • 建立了工人代表委员会,工人代表与管理层之间的月度会议,工人与管理层之间的每日晨会,工人代表咨询工人(至少每月一次,某些工人代表报道说每周交流),对工资、职业健康与安全 and 加班的调查,建立了职业健康与安全委员会 |
| 工资 | <ul style="list-style-type: none"> • 工资平均增长 44—75 美元(2008 年 3 月—2009 年 10 月增长了约 27%) • 某些计件工资率增加了 20%(2008 年 3 月—2009 年 10 月) • 绩效奖金和产量奖金的增加 |
| 工作时间 | <ul style="list-style-type: none"> • 每周休一天 • 加班符合 SA8000 要求 |
| 职业健康与安全 | <ul style="list-style-type: none"> • 给工人的每月培训课程 • 工人的健康检查 • 事故数下降(2009 年 1 月—2009 年 4 月:5 例;2009 年 5 月—2009 年 10 月:1 例) |
| 歧视 | <ul style="list-style-type: none"> • 发布反歧视声明 • 定期检查招聘政策 |
| 职工 | <ul style="list-style-type: none"> • 流动率从 10%下降至 6%(2008 年 3 月—2009 年 10 月) |
| 劳动生产率 | <ul style="list-style-type: none"> • 产量增长 30% • 启动了 6S 管理体系 • 15 万美元投资于购买新设备,诸如新机器,与饮用水供应 |
| 质量 | <ul style="list-style-type: none"> • 96%的产品无需返工就符合依据顾客要求的质量标准 • 对新来者和监督员进行能力培训 |
| 认证 | <ul style="list-style-type: none"> • 在项目实施过程中获得 SA8000 认证 |

(2) 劳动生产率、工资增长和工作时间减少之间的关系

在工资方面,上海大区工厂里的项目工人代表和经理决定向所有工人分发一个问卷表,以便分析他们的期待,并了解,他们如何思考来提高他们的工资。在第一步,由工人代表在其工人代表内部会议上设计问卷调查表。在各次不同研讨会上分发问卷调查表之后,工人代表分析收集到的数据(600 份问卷),并把调查结果报告给管理层。工资低的主要成因被确认为:生产效率低(42.3%)、糟糕的生产规划(38%)、糟糕的生产技能(34%)以及不合格的小组或生产线领导(12.8%)。在工资水平方面,生

产线上的工人期待他们的每月工资平均至少能增长 44 美元。管理层和工人代表认识到，为了增加工资，劳动生产率必须提高、生产成本必须降低。作为第一项措施，它们共同决定，通过在通告板上向所有工人展示有关工资体系的说明，来提高计件工资率的透明度。由于高返工率和机器故障被确认为高生产成本的原因，为每一条生产线另雇佣了两名新的质量检查员，同时，26 台旧的缝纫机被替换了，总计为新设备投入了 15 万美元。例如，安装了一台自动切割机，以便提高劳动生产率；一种 6S 管理体系^①被引入，以改进产能计划、工作效率和安全；为监察员提供了设备保养和质量培训。通过加强内部雇员培训和新工人的定向，提高了工人的质量意识。在这个项目结束的时候，至少有 96% 的产品无需返工就符合质量标准。作为上述措施的一个结果，劳动生产率平均提高了约 30%。在达到更高的劳动生产率水平之后，公司能够提高一线工人的月工资，增幅为 44—75 美元^②，而且还支付了更高的绩效奖金。人员流动率从 10% 下降到 6%。

在加班方面，工人代表和经理们分析得出的原因，主要与生产流程中缺乏效率相关。所采取的、旨在提高劳动生产率的措施（确立生产目标、提高奖金以及投资购买更好的设备）有助于提高工资，但也有助于减少工作时间：

以前，工人们只是从管理层那里收到指令，他们必须更多地生产，但是他们的绩效是有限的。如今，在确定了目标之后，真正是工人们在告诉我们该做什么：如果你准备了所有的材料，并布置好这些条件，我们可以在同样的时间里生产更多。为了降低加班，但给予工人同样的乃至更高的工资，工人们提出了他们自己的目标。他们动员自己去实现这个目标。（经理）

对经理们和工人们而言，劳动生产率的提高以及随之带来的工资的增

^① 6S 是一种日本的工作场所组织方法。“6S”的概念与 6 个日语词相关，它们的英译名为 Sorting（分类）、Setting in Order（排序）、Sweeping（cleanliness）（清洁）、Standardising（标准化）、Sustaining Discipline（维持纪律）和 Safety（安全）。

^② 有关工厂里平均工资水平的数据无法获得。在 2010 年 3 月前，这个地区的法定最低工资为 143 美元。从 2010 年 4 月起，提高到了 164 美元。

长或工作时间的减少，被视作让双方都得到激励的双赢局面：

例如，这个 SA8000 体系以及所有这些标准……在过去，我未曾努力提供信息，但是如今，我公布工厂里的一切事情，并在车间里张贴所有的标准。所有工人均知道他们的义务与权利……因为我也知道他们有着切实关切，倘若工厂不能高效地生产，企业就无法在这个严酷的市场中生存下去。因此，我所做的就是，实现这一双赢局面是我们的共同目标。（总经理）

在项目结束的时候，工人们获得了星期日休息，而且加班时间符合 SA8000 要求（Social Accountability International 2008）。

知识的共享，尤其是有关在社会标准和劳动生产率领域发现的问题的知识，有助于透明度的建立，这又反过来有助于挖掘效果以及创造性地解决问题：

首先，我们可以从工人那里获得好的信息、建议和观点。（总经理）

工厂里的工人清楚地认识到，他们可以为决策过程提供有价值的贡献。在标准化的问卷中，工人们在很大程度上赞同这样一种表述，即他们拥有解决与劳动条件相关问题的有关知识（见表 2）。此外，其中有 78% 的人完全或在很大程度上赞同他们有许多如何改进劳动条件的说法。

表 2 工人对其对决策的认知贡献的感受 (%)

| | 明确同意 | 多半同意 | 几乎不同意 | 不同意 | 无效/未作回答 |
|-------------------------------|------|------|-------|-----|---------|
| 工人拥有知识帮助解决相关问题，以至于工厂的劳动条件可以改善 | 57.4 | 28.7 | 5.0 | 4.0 | 5.0 |
| 我对如何改善劳动条件有许多点子 | 37.6 | 41.6 | 12.9 | 0 | 7.9 |

注释：向工人提的问题：您同意以下说法吗？（N=101）

(3) 工人代表对结果表示满意

表 3 给出了工厂工人代表对有关他们与管理层讨论的议题以及他们的满意程度这些问题的回答。大多数工人代表与管理层讨论的议题包括健康与安全、工资、加班、生产、福利和工人参与。对于歧视、童工和强迫劳动等议题，经理或工人或者双方似乎较少优先讨论，我们不知道为何这些议题未得到热烈讨论。至少在访谈中，经理们表示，童工和强迫劳动等议题不是敏感议题，因此无需实施纠正行动。最令人满意地获得处理的议题是健康与安全以及工资。

表 3 工人代表对与管理层讨论的结果的满意度 (%)

| | 未讨论 | 非常满意 | 相当满意 | 还算满意 | 非常不满意 | 不知道 | 无效/未做回答 |
|-------|------|------|------|------|-------|-----|---------|
| 健康与安全 | 0 | 52.9 | 35.3 | 5.9 | 0 | 0 | 5.9 |
| 工资 | 5.9 | 41.2 | 35.3 | 11.8 | 0 | 0 | 5.9 |
| 歧视 | 70.6 | 5.9 | 0 | 0 | 0 | 5.9 | 17.6 |
| 加班 | 11.8 | 29.4 | 23.5 | 11.8 | 0 | 0 | 23.5 |
| 童工 | 88.2 | 0 | 0 | 5.9 | 0 | 0 | 5.9 |
| 强迫劳动 | 82.4 | 0 | 11.8 | 0 | 0 | 0 | 5.9 |
| 生产 | 29.4 | 11.8 | 35.3 | 5.9 | 0 | 0 | 17.6 |
| 福利 | 5.9 | 29.4 | 35.3 | 11.8 | 0 | 0 | 17.6 |
| 工人参与 | 5.9 | 11.8 | 41.2 | 5.9 | 5.9 | 0 | 29.4 |

注释：向工人代表提出的问题：您与管理层讨论了哪些主题？您对结果满意吗？(N=17)

五 结论：机遇与挑战

新建立的对话结构在所有 7 家工厂都得到了运用，以致力于与社会标准以及生产相关的议题。某些议题拥有更多优先性，为此，经理们和工人人们的行动也关注于这些议题（例如工作时间、工资）。工人的参与被管理层视作是一种优势，这是因为工人们的知识及其创新性点子为改进劳动条件和增加劳动生产率提供了有价值的贡献。在这个方面，内部对话项目向管理层和职工提供了实现双赢局面的一种有效方法，倘若取得的经济效益随后被投资于劳动条件的改进上。

在决策过程中的参与,使得参与者在某种程度上能对工厂发展自负其责。他们不再简单地对外部压力做出反应,而是开始以一种更为可持续的方式处理内部要求。

当然,在这类项目中内部对话结构的建立,高度依赖于管理层的开放性。必须克服家长式结构和狭隘的观点,例如在雇员的能力方面:经常,工人仅被视为生产的一种资源,他们的认知能力被低估了;赋权给他们,则被视作是一种潜在的冲突源以及对工厂稳定的一种威胁。若没有独立工会的参与和一种有利于工人参与的支持性法律框架,参与结构将大幅依赖于管理层的支持及其合作程度。在雇员的期待与经济发展目标不匹配的地方,或刚好与管理层的观点不一致的地方,很可能这些结构会被拒绝。但是,倘若管理层反复不能满足工人的期待,工人们将变得失望,且参与的动机将下降。由此,社会标准通过对话与合作得到提高的可能性,在管理层的态度未能改变的条件下是明显有限的。工会因为有能力为工人的利益进行谈判,它的重要性在法律权利的配合下是相当可观的。但是,不应忽视的是,知名品牌公司倡议这类对话项目在工会支持方面的行动余地有限,这是因为国际劳工组织的有关工会组织和集体谈判的第98号公约禁止管理层干预工人组织的建立、运作或管理(第2条)。尤其在工会结构不存在或它们是不独立的政治和法律背景下,内部对话项目通过给予工人们进入决策过程的可能性、提高它们的沟通和谈判能力以及使他们更加意识到他们的权利,来在某种程度上建立赋权工人的机会。

在经济效益和改进社会标准之间的双赢局面的实现方面,对话项目和工作场所的合作拥有巨大的潜力。最高管理层的承诺和意识是在工厂里建立使得对话与工人合作成为可能的相应结构的一个先决条件。在此,与买方之间充满信赖而又稳定的关系相当重要,这是因为它们激励经理们积极参与培训计划。在工厂内部的权力关系方面,长期的目标在于,通过提高经理、工人和政治决策者对工人参与的好处的意识、相关各方之间的信任建立行动和在劳工权方面对工人进行培训,来增强工会的地位。

参考文献:

Clean Clothes Campaign (2005), *Looking for a Quick Fix. How Weak Social Auditing Is Keeping Workers in Sweatshops*, Amsterdam: Clean Clothes Campaign.

- DeRuisseau, D. (2002), "Social Auditing: An Auditor's Perspective", in G. Scherer, K.-H. Bickle, D. Dietzfelbinger and G. Hütter (eds.): *Globalisierung und Sozialstandards*, München, Mering; Rainer Hampp Verlag, pp. 223–233.
- European Communities (2001), *Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility*, Luxembourg; Office for Official Publications of the European Communities.
- Heuer, C. (2005), "China's Labour Law: An Effective Instrument of Workers' Representation", in S. Heilmann (ed.): *China Analysis*, Trier: Trier University.
- ILO (not dated), *Factory Improvement Programme. Good Practice Guide. Social Dialogue and Workplace Cooperation. An Overview*, Geneva; ILO.
- ILO (2004), *Social Dialogue and Workplace Cooperation. An Overview*, Bangkok; ILO.
- ILO (2010), *Job Creation and Enterprise Development Department. Fact Sheet. Sustaining Competitive and Responsible Enterprises. SCORE*, online; http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_101366.pdf, last accessed 21.04.2010.
- Locke, R., F. Qin and A. Brause (2006), *Does Monitoring Improve Labor Standards? Lessons from Nike*, Massachusetts; MIT Sloan School of Management.
- Locke, R. and M. Romis (2006), *Beyond Corporate Codes of Conduct: Work Organization and Labor Standards in Two Mexican Garment Factories*, Massachusetts; Massachusetts Institute of Technology.
- Mamic, I. (2004), *Implementing Codes of Conduct: How Business Manage Social Performance in Global Supply Chains*, Geneva; International Labour Organisation.
- O'Rourke, D. (2003), "Outsourcing Regulation: Analyzing Nongovernmental Systems of Labor Standards and Monitoring", in *Policy Studies Journal*, 31, 1, 1–30.
- Social Accountability International (2008), *Social Accountability 8000*, New York; SAI.
- Taylor, B., C. Kai and L. Qi (2003), *Industrial Relations in China*, Cheltenham; Edward Elgar.
- Tchibo GmbH, GTZ and BMZ (2010), *Worldwide Enhancement of Social Quality (WE) . Background. Methodology, Insights*, Hamburg, Eschborn.
- Witte, J. M. (2008), *Realizing Core Labour Standards*, Eschborn; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.

惠普中国供应厂中的劳工权利培训

陈慧玲 (Jenny Chan)

一 引言

国际电子工业公民联盟 (EICC) 是一家代表着包括惠普 (Hewlett-Packard)、苹果 (Apple) 和 IBM 等在内 45 家主导公司的全球电子工业协会。2009 年 5 月 7 日, 该联盟理事会主席约翰·加布里尔 (John Gabriel) 在阿姆斯特丹举行的会议上, 表示支持赋予工人培训以优先地位, 把它作为联盟的一个共同发展目标 (MakeITfair and GoodElectronics 2009)。倘若倾听与会者的意见, 可以发现, 跨国公司原则上赞同供应商审核是企业社会责任的一个基本组成部分, 但是其在工人层面的缺点, 意味着需要有额外措施来保障工人的完全参与。

本文认为, 劳工权利的参与式培训是在推进企业社会责任过程中补充供应商审核的一种战略。其核心是一个创新型多重利益相关者项目, 该项目由 (根据营业收入) 世界上最大的技术公司即惠普公司和三家香港的非政府组织联合实施, 这三家非政府组织是: 大学师生监察无良企业行动 (SACOM)、劳工教育及服务网络 (LESN) 以及女工关怀 (CWWN)^①。指导委员会在位于广东省东莞市的两家惠普供应商那里开展培训项目: 台

^① 在 2007 年和 2009 年间, SACOM (Students and Scholars against Corporate Misbehaviour) 从瑞士 Bread for All 慈善组织获得了一笔拨款, 以便独立监督惠普公司的劳工权利培训项目。惠普公司偿还了 LESN (Labour Education and Service Network) 和 CWWN (Chinese Working Women Network) 承担的项目支出。这些非政府组织的主要资金来源是非营利的基金会。

达电子 (Delta Electronics) 以及群光电子 (Chicony Electronics)。在 2008 年 9 月—2009 年 6 月间, 总计有 4500 名一线工人和不同层级的经理积极参与了培训课程。惠普的这一在中国开展的项目被联合国秘书长企业与人权事务特别代表约翰·鲁杰 (John Ruggie) 称作是公司提供非司法的申诉机制的一个良好范例 (UN 2010)。但是, 劳动公民 (citizenship at work) 的理念的扩张则需要国家、地方政府和全球公民社会做出更大努力 (Seidman 2007)。

二 战略合作

惠普总部的商业伦理学家努力通过推动供应链社会与环境责任政策的发展, 来确保惠普公司拥有良好的企业公民身份。惠普公司是电子行业首家于 2008 年披露一张供应商名单的公司, 但是它没有提供关于生产场所和劳动力特征方面的信息。在“清洁与绿色”技术生产的外衣下面, 大众媒体关注的是在全世界供应商那里的童工 (以及诸如学生实习生与劳务工等其他边缘化雇员)、化学毒品、强制加班的使用以及工会权利的压制情况 (例如参见 Adams and McLaughlin 2009)。

SACOM 通过鼓励消费者把包含有“高科技, 却无权利?” 词语的明信片寄给像惠普那样的跨国公司, 由此提高公众意识 (SACOM and Bread for All 2008)。在 2007 年 1 月 11 日, 惠普在由亚洲企业社会责任组织 (CSR Asia, 惠普利益相关者咨询委员会的一名成员) 协调组织的一次电话会议中, 开启了与 SACOM 的对话。SACOM 建议惠普增强其与中国供应商的关系, 这包括使用可靠的当地培训师、培训工人与一线经理以及与所有层面的利益相关者展开对话。惠普表示对运用当地劳工组织的与工人沟通技巧来改进其供应商的企业社会责任管理感兴趣。从一开始, 惠普与台达以及群光电子的直接合同关系使之在引入非政府组织培训草案的过程中处在一个强有力的位置。然而, 在工厂管理层接受现场的外部培训团队之前, 需要冲破很多“心理关口”。

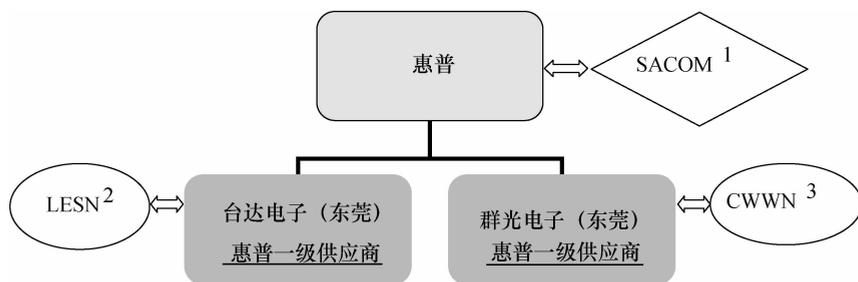


图1 培训计划指导委员会：一家品牌公司、两家供应商和三家非政府组织

| 香港非政府组织的名称 | 特征与关系 | 角色 |
|-------------------------|----------------------|-------------|
| 1. SACOM (大学师生监察无良企业行动) | 劳工权利运动组织以及惠普的项目伙伴 | 培训计划协调组织 |
| 2. LESN (劳工教育及服务网络) | 劳工服务组织以及 SACOM 的项目伙伴 | 台达工厂里的培训提供方 |
| 3. CWWN (女工关怀) | 劳工服务组织以及 SACOM 的项目伙伴 | 群光工厂里的培训提供方 |

台湾台达电子从1992年开始在东莞市石碣镇投资。在过去20年里，它扩张到了上海、吴江（江苏）、天津、芜湖（安徽）和郴州（湖南），经营电力供应设备、电信部件、发光二极管灯泡、数字投影仪、网络设备、工业自动化系统以及可再生能源解决方案。2010年1—10月，集团的产品销售收入总计1407亿新台币（46亿美元），和去年同期相比增长了39%。

群光电子也是一家台湾人投资的企业，首先是在1998年在东莞的清溪镇开始投资生产。受到当地经济刺激措施的吸引，它在2001年在吴江（江苏）建立了一个拥有多层厂房的工厂，在2011年搬迁到西部的重庆市。该公司生产键盘、电源转接器和摄影机。和台达电子相比，群光的生产能力要小得多，但是它迅速成长。在2010年12月31日，群光创造的合并收入总计达到600亿新台币（18亿美元）。

在惠普的帮助下，台达和群光的董事长与非政府组织的代表会面，以讨论建议的工厂内培训计划的详细目标和内容。

供应商的参与

在接受提供的培训方面，台达和群光电子的管理方法各自有别。台达倾向于对自己过去取得的经营业绩感到满足，它有着比较长的实施企业社会责任的历史，因此，其管理层觉得自己很少需要向小型劳工组织学习有关企业社会责任的知识。与此相反，群光寻找每一个能改进自己的机会，作为扩大自己的市场范围的手段。因此，非政府组织与群光之间的合作最初要比与台达合作来得更顺利。

台达的主管们长久以来与专业咨询员合作，以便加强公司的行政结构。他们总体上只是把建议的培训课程看做比“复习”台达自己的培训内容多一点点。就 SACOM 而言，它施展了巨大的外交技巧，来使最高层经理理解与草根劳工团体合作的价值所在。最后，副董事长谢先生（Dick Hsieh）相信，（在与惠普紧密合作下）对企业社会责任的投资对于改进公司的全球竞争力是必要的。

在群光电子方面，高级管理层的目的在于在 2010 年前把公司转变为一个居领先地位的企业社会责任行动者。在多项部署当中，群光正在准备申请成为国际电子工业公民联盟的成员之一^①。该公司对其在相关领域取得的业绩进行同类企业比较，这些领域包括劳动标准和道德标准，以及环境标准。副董事长黄先生（Chris Huang）反复强调，群光在把惠普的供应链企业社会责任融入到其核心业务活动中。培训计划被作为第一步，它将使得群光踏上加入“国际电子工业公民联盟大家庭”之旅。

非政府组织的参与

通过与惠普公司以及供应商的讨论，SACOM 确定了培训计划的两个主要目标：首先，提高工人和经理对受到中国劳动法律保护的具体权利的意识；其次，改进沟通和申诉机制，以确保对工人的保护，从而增强工作场所层面企业行为准则的实施。

^① 国际电子工业公民联盟的最新成员表可下载于 <http://www.eicc.info/MEMBER-SHIP.htm>。

在中国，最近的法律改革开启了工人教育和维权行动的新机遇。2007年，政府颁布了《劳动合同法》（2008年1月1日起生效）、《就业促进法》（2008年1月1日起生效）以及《劳动争议调解仲裁法》（2008年5月1日起生效），力图把抗议行动控制在行政和司法的渠道里（Wang, Appelbaum, Degiuli and Lichtenstein 2009; Chan 2009）。这些全国性法律确定了工人的权利，包括劳动合同、工作时间、工资保障、社会保险、补偿金额与平等机会。此外，《劳动合同法》第4条要求所有企业在批准企业范围有关工作或就业条件的规定前，应当与工会或者职工代表协商确定。此外，根据法律规定，成为工人代表的雇员免受歧视，并被允许接近管理层和工友们，以便履行他们的代表职能。还有，根据《劳动争议调解仲裁法》所规定，在发生劳动争议情况下，工人可以提出一个仲裁案例的最长时效从60天延长到了一年。第53条进一步规定仲裁不收费。所有这些法律赋权手段可供中国劳动公民利用。

随同法律与社会方面的改进，SACOM的角色是在台达和群光两家工厂之间促进最佳劳动实践的共享。在培训期间，SACOM为台达项目经理介绍群光工人培训最新的进展情况，在群光也照样做了有关台达培训的简报。这一比较的一个积极效果是，培训时间表得到了很好的坚持。更为重要的是，传播良好实践的具体例子，例如管理层对工人询问的迅速响应，努力值得肯定。此外，SACOM与两家非政府组织构建了一种伙伴关系，积极为工人设立沟通机制。

LESN和CWWN分别负责实施为台达和群光量身定做的培训课程。通过决定参加惠普的劳工权利培训计划，这两家面向劳工服务的非政府组织打算改善它们的培训技巧，以便促进职工间对劳工权利的更好的理解。

2008年2月，SACOM向位于加利福尼亚帕洛阿尔托的惠普总部的管理层提出了最终建议。^① 惠普公司在美国、中国香港和中国大陆办事处的批准是一个非常有希望的开始。在7月，惠普公司通过雇佣一名有经验的中国香港经理负责监督计划的实施，由此提供了进一步的支持。

^① Judy Glazer 和 Bonnie Nixon 率领的惠普团队（全球社会与环境责任运营）以及陈慧玲（Jenny Chan, SACOM）于2008年2月4日会面。

三 参与式培训方法

伴随着经理们对抽样调查的支持，这个非政府组织团队进行了一次调查，以了解工人在企业行为准则方面的知识以及他们对培训研讨班的期待^①。2008年2月20日，CWWN从群光电子收集了242份的问卷表；在2008年3月12日，LESN从台达电子收集了512份的问卷表。基于调查结果，培训师可以扩展劳工权利培训大纲的某些内容，来满足大多数工人的需求：例如，增加有关中国新修订的最低工资、安全保护和社会保险计划方面法规的内容。在这一需求评估的互动过程中，工人们走入到为他们设计的培训课程中去。非政府组织的工作人员还与经理们展开深度访谈，以便交流有关参与式培训方法的想法。

台达电子：为经理们举办研讨班以及为工人们制作小册子

台达承诺为40位主管和中层经理举办一次包含两部分的研讨班，一个针对1549名工人、组织在10个小型的培训班，并向所有参与人员免费分发有关国际电子工业公民联盟和劳动法的手册。

原则上，台达公司的雇员可以通过会议、电话和电子邮件，向主管表达他们在劳动议题上的关切。为此，LESN独立操作的、建议的工人热线未被认可为培训工作计划的一部分。无论是LESN还是SACOM，均感觉到台达管理层对用一根外部服务热线取代内部管理体系明显表现出担忧。非政府组织于是缩小了培训模块的范围，以试图与最高管理层建立一种合作型关系。在2008年11月，厂方设立了一个台达部门联合工作小组，来协调这个计划。

2009年1月8日以及3月9日（中国的春节假期在这段时间内），LESN为经理们举办了研讨班。内容包括辅导与沟通技巧、小组活动组织技巧以及对台达公司的规章与中国相关的法律进行比较分析的技巧。参与人员表示，他们在处理工人提出的问题方面更有信心。一名女经理说：

^① 问卷调查报告的定量数据（频次分布与交叉列联表）与定性分析（工人对开放式提问的回应）由SACOM一起归档。

我能够清楚地向工人解释公司的企业社会责任政策，并突出我们所取得的进步。通过直接沟通，我希望工人们能感觉到‘我们是台达人’。

在管理层的培训以外，从2009年3月中旬开始，LESN对工人们进行新劳动法以及国际电子工业公民联盟的行为准则的培训。台达二厂的大约1/3的职工参加了培训。绝大部份是日班工人，他们参加晚上的培训（下午6:30—9:00）。除外的是41位夜班工人，他们为参加早上的培训而延长了自己的班次。台达为在培训课程期间花费的时间向雇员支付报酬。

在一个大教室里，LESN使用视听教具，向工人们生动地展示劳动方面的法规。一次有关“某位工人的工资清单有什么毛病”的测试引起了参与人员的最大关注。LESN举出了一个假设的例子，并就每月基本工资和加班工资的正确计算提出问题。许多工人举手回答，而另一些则迅速大声喊出了答案。在后来5月和6月的培训课程中，来自若干生产部门的众多工人带着他们的工资单，不安地来找LESN询问他们的加班工资情况。播种在工人思想中的维权意识的种子正在扎根。

在处理工人们感受到的“工资支付不足”的议题过程中，LESN于2009年5月27日召集了一次与台达高级经理、惠普公司和SACOM的会议。LESN团队公开宣布，台达公司的工资计算机制和支付体系是不清晰的，容易造成误解。在彻底调查之后，行政部门通过清楚地解释工资清单、分解基本工资、加班工资以及住宿与社会保险扣除费等项目，解决了争议。台达的补救行动对重建工人对公司的信任起到了积极作用。

在朝着更为积极主动地与工人沟通方向迈进的过程中，台达的经理们开始利用每次两个半小时培训课程的最后30分钟，来听取工人们的意见。在培训内容讲解以后，LESN培训师向每位参与的工人提供了一支钢笔和一张纸，让他们把问题写下来。LESN培训活动建立的赋权工人的氛围使得台达经理们从雇员那里获得了更多坦率的反馈信息。这样，经理们得益于对工人的优先议题的了解。在有关劳动纪律、奖惩机制的讨论变得热烈之时，经理们承诺通过张贴公司通知和安排会议，来

与工人们保持联系。

LESN 也通过提供每位工人一本 37 页的袖珍册子，来补充培训课程。该册子涵盖四组主要议题：国际电子工业公民联盟行为准则中与劳动有关的部分；中国的法定劳工权利；健康与安全规定；以及最新的工伤与职业病规定。无论是台达的工人还是经理，均对把小册子分发给培训的参与人员表示欢迎。一名人力资源经理评论说：

小册子包含了有关工人权利和义务的主要内容。我相信工人们会觉得小册子是有用的。你知道，一段时间以后，工人们可能忘记了他们在今天的培训中所学到的内容。

针对工人和经理的参与式培训计划是重要的，特别是因为台达至今未承认工会。在 2009 年 6 月培训计划快要结束之时，台达公司的领导层同意听取工人们的反馈意见以及 LESN 的评论，并考虑设立工人代表体系的“可能性”。

群光：独立的工人热线与成长中的工人委员会

同时，群光同意实施培训计划，它包含一个面向 2714 名工人的培训课程、组织在 18 个小型的培训班。群光还设立了一条独立的工人投诉热线，以及组织了一次针对 30 名工人委员会代表、包含了四部分的研讨会。

只有当沟通渠道获得了工人们的信任时，工人们才会利用它。CW-WN 打算为工人们创建一种让他们秘密报告问题的工具；让经理们获得有关工人每日关切的信息却不透露每个工人的身份；并帮助品牌公司监督工作场所在实施行为准则方面取得的进展。CWWN 回应了群光雇员设立一条外线的要求。一旦接到电话，CWWN 小心地在一本电子记录本中记录投诉的细节，记录本严格保密。对于工人而言，全天候热线服务是免费的。

全部职工中有约 50% 的人参加了培训。CWWN 在 2008 年 9 月—2009 年 5 月间，总计收到 126 个来电。工人们就住宿条件、社会保障规定、工资、工作时间、健康与安全以及公司就业规定等表达了大量

关切。

例如，工人们感觉工厂使得他们很难辞职，作为对此的回应，群光公布了相关规定：任何人只要提前 30 天书面通知，都有走人的自由，而且所有未支付的工资将清付。在检查审视中，行政经理李先生（Vic Lee）认为，这一误解可能是由于工人仅做了口头通知而未走完适当的申请程序造成的。相应的，他向工人们提供更为清晰的指导方针。与此同时，群光改善了其带薪休假政策，使工人们了解了当他们决定是否辞职时还有什么替代可能性。在短短数日之内，群光成功地澄清了，雇员可以自由休假或辞职而不至于受到惩罚。

在另外一个案例中，群光改善了工人们的生活条件。在 2008 年 9 月底，也就是在第一次培训课程之后，某些工人报告，他们在自己宿舍里无法洗热水浴。CWWN 代表在一次与群光经理们的会议上提出了这个议题，经理们解释说，热水的短缺是由整个城市的公共供给不充分造成的。为了满足工人们的直接需求，群光在宿舍安装了一台加热装置。工人们热烈欢迎这一新的设施。在这一透明操作的过程中，更多的工人相信问题能够得到解决，并为此目的利用 CWWN 的热线服务。

在 2009 年 4—6 月间，CWWN 培训师启动了与 30 名工人委员会代表就工人组织的代表角色的讨论。受训人员设立了 6 个与他们工作相关的目标：改善雇员的福利；提高工资和津贴；安排文化与娱乐活动；表达工人们的观点；为工厂增值；以及提高他们自身作为委员的能力。CWWN 鼓励参与的工人代表与全体职工和经理共享他们的工作计划，以便获得广泛支持和征求建议。这些代表也掌握了通过半结构化的访谈从其同事那里收集意见的技巧。通过角色扮演活动和简短的演讲练习，他们学会了如何自信地向高层经理表达其观点。

群光行政经理陈先生（Jianqiao Chen）生动地评价道：

这个培训计划不仅为管理层也为工人建立了一种双赢局面。工人们变得更为有效率，这是因为他们感觉他们的声音被听取并获得了重视。管理层则在企业社会责任上获得加分、获得了与顾客之间的新业务，而且与雇员之间的冲突也更少。

对于工厂管理层而言，改进企业社会责任经常与提高劳动生产率以及

盈利能力挂钩。在此，强调的是成本与收益的分析（FIAS and BSR 2007）^①。在 2010 年 3 月，群光成功地成为了国际电子工业公民联盟的成员。

四 培训计划的效果

这个多重利益相关者计划改善了惠普、供应商与非政府组织之间就工厂劳动政策的沟通以及对此的理解。这一面向劳工权利的培训也激发了对企业治理以及投诉管理做法的改变。尽管取得了相当的成就，这一计划面临着诸多巨大的挑战。

成 就

这个计划最为重要的结果是使工人意识到他们有力量去影响他们的劳动条件。数百名工人对非政府组织的培训师以及经理们道出了他们此前未说出口的议题，包括加班工资的支付、过长的工作时间、健康与安全问题的、宿舍热水供应问题以及申请离职的困难等。许多工人向管理层提出了建设性建议，以实现持续改进。

在回应工人的关切的过程中，经理们认识到了使劳动政策令所有的人能够理解的重要性。他们接受了非政府组织的建议，在培训课程和晨会上直接与工人们交谈，并通过新闻简报与显示板分发补救行动计划。群光澄清了辞职的简单要求。经改进的宿舍设施获得了工人们的支持。类似地，台达解释了工资的计算方法，并在工资清单中列出了具体项目。管理层的这些努力改进了企业的透明度以及问责性。

^① 在深圳市举办的一个大型的信息与通信技术供应商论坛上，21 家中国供应商细致汇总了在五个主要领域里的成本与收益数据：有形的外部收益（例如订单的增加）、有形的内部收益（例如职工流动率降低）、无形的收益（例如改善了与买方的合作）、遵守费用（例如对遵守情况的监督和文档化造成的经常性开支）以及不遵守的费用（例如销售额下降以及工伤的成本）。最终，倘若企业社会责任的“收益”超过“成本”，企业倾向于尊重工人的权利。

挑 战

即时生产方式的全球竞争削弱了供应商满足最低劳动标准的能力。在压力之下，台达与群光在旺季扩大了工人的班制。经理们向非政府组织的培训师们透露，地方政府给予了工厂“特别许可”，可在一个月内加班80—130小时，是法律规定的最多36小时限额的2—3.5倍。

工人们面临着非常长的工作时间。一份最近的国际电子工业公民联盟的调查发现，42家成员公司中有74%的公司报道称“过度工作时间”是在它们的供应链中“最需要改进的三个领域之一”（EICC 2010：20）。虽然国际电子工业公民联盟的研究人员并未透露总的加班时间，也未透露调查的工厂的具体地点，但是，普遍观察到的情况是，这一问题在中国是很严峻的，尤其在电子行业以及其他劳动密集型行业。^①

许多工人“选择”加班，这是因为他们的正常工资非常低。在2008—2009年的全球金融危机中，当时中国的出口业迅速萎缩，东莞市政府冻结了最低工资标准，无论是台达还是群光，和其他同类企业一样，向生产工人支付的基本月工资（每周工作40小时）仅为770元人民币（118美元）。惠普以及其他顾客订单的单价并未披露。实际上，工人与第三方监察员不能判断当前的采购做法是否破坏了道德标准。

隐含在高强度、低收入工作压力背后的更深层次问题在于对工人联合、达成一个声音以及维护其集体利益的权利的限制（Chan 2010）。若中国政府不执行法律，台达和群光等雇主便会感到可以随意地忽视在加班问题上的限制。惠普的企业准则要求供应商尊重工人根据适用的法律自己组建和加入所选择的组织的权利。但是，从工人培训到工人代表的民主选举，还有相当长的路要走。

五 结论

电子行业的供应链是高度相互关联的，没有一家公司能够抵制住全球

^① 有关接受调查的位于中国南方的9家沃尔玛玩具与服装供应商违反工作时间的情况，参见 Chan and Siu (2010)。

劳动条件下降和环境退化的潮流。本文推动的是一种工厂层面的企业社会责任模式，它建立在多重利益相关者（其中尤其是工人）的共同努力之上，以便实现公正而又可持续的信息技术产业供应链。为了能够让更多工人参与到劳动条件改善的努力中，权利方面的培训无论是在高级经理和中层经理还是工人层面，均是需要的。

基于从惠普计划中获得的认识，在良好培训的设计中有三个关键要素需要注意：首先，来自跨国企业的支持，诸如专家知识和财政资源共享等，对于计划取得成功非常重要。它激励供应商和地方培训师积极参与。跨国企业的责任还在于，不能通过施压其供应商降低交货时间、系统地降低价格或其他会引发供应商之间紧张关系的做法，来取消它自己的先进的企业社会责任政策的有效性。其次，经理们的承诺（从最高经理到一线经理）是重要的。高级管理层对劳动议题的迅速响应可以大幅提高工人以及一线经理对企业社会责任体系的信任。第三，独立的培训师的参与是至关重要的。劳动领域的草根非政府组织的培训师（与行业顾问不同）必须拥有自主权，才可建立工人们的安全感。

总之，把工人纳入劳动条件的监督以及争议的调解过程中，这最有希望带来持久的变化。数以亿计的新一代中国工人正在重新定义体面工作和更好的就业；各级政府应增强法律的执行和劳工保护。中国的劳动标准的改进对于一种更为人道的经济全球化的发展具有重要意义。

参考文献：

- Adams, J. and McLaughlin, K. E. (2009), Special Report: Silicon Sweatshops, *GlobalPost*.
- Chan, A. and Siu, K. (2010), "Analyzing Exploitation: The Mechanisms Underpinning Low Wages and Excessive Overtime in Chinese Export Factories", in *Critical Asian Studies* 42 (2): 167-90.
- Chan, C. K. C. (2010), *The Challenge of Labour in China: Strikes and the Changing Labour Regime in Global Factories*, London: Routledge.
- Chan, J. (2009), Meaningful Progress or Illusory Reform? Analyzing China's Labour Contract Law, *New Labour Forum* 18 (2): 43-51.
- EICC (Electronic Industry Citizenship Coalition) (2010), *Annual Report 2009*.
- FIAS (Foreign Investment Advisory Service) and BSR (Business for Social Responsibility) (2007), *CSR in China's Information and Communications Technology Sector*.

- MakeITfair and GoodElectronics (2009), *How Do We Connect? Improving Labour Standards in the Global Electronics Industry-Defining Strategies that Work*.
- SACOM (Students and Scholars against Corporate Misbehaviour) and Bread for All (2008), *High-Tech, No Rights? A One Year Follow-Up Report on Working Conditions in China's Electronic Hardware Sector*.
- Seidman, G. W. (2007), *Beyond the Boycott: Labour Rights, Human Rights, and Transnational Activism*, New York; Russell Sage Foundation.
- UN (United Nations) (2010), *Expert Multi-Stakeholder Consultation: Report on Closing Governance Gaps-Application of the UN "Protect, Respect, Remedy" Framework*.
- Wang, H. Y., Appelbaum, R. P., Degiuli, F. and Lichtenstein, N. (2009), "China's New Labour Contract Law: Is China Moving towards Increased Power for Workers?", in *Third World Quarterly* 30 (3): 485-501.

作者简介

- 裴圭植 (Kiu-Sik Bae)，韩国劳动研究院研究人员
- 陈佩华 (Anita Chan)，澳大利亚悉尼科技大学中国研究中心教授
- 陈敬慈 (Chris King-chi CHAN)，香港城市大学应用社会学系助理教授
- 陈慧玲 (Jenny Chan)，反对企业不端行为的大学生与学者网络 (SACOM) 顾问、伦敦大学博士生
- 杜琼枝 (Do Quynh Chi)，国际劳工组织越南局国家产业关系顾问
- 沃尔夫冈·多伊布勒 (Wolfgang Däubler)，德国不来梅大学欧洲与德国劳动法、民法与经济法教授
- 冯同庆，中国劳动关系学院教授
- 许少英 (Elaine Sio-ieng HUI)，香港城市大学应用社会学系助理教授
- 景跃进，清华大学人文社会科学学院政治学系教授
- 马仁·克诺勒 (Maren Knolle)，德国吕内堡大学博士生
- 孔祥鸿，广东省总工会副主席
- 李胜熙 (Sung Hee Lee)，韩国劳动研究院研究人员
- 刘开明，深圳当代社会观察研究所所长
- 卢晖临，北京大学社会学系副教授
- 岳经纶，中山大学社会保障与社会政策研究所所长、行政管理研究中心副主任
- 潘毅，香港理工大学中国社会工作研究中心（香港理工大学与北京大学合办）副主任、副教授
- 乔健，中国劳动关系学院劳动关系系主任、副教授
- 鲁道夫·特劳普-梅茨 (Rudolf Traub-Merz)，德国弗里德里希·艾伯特基金会上海协调项目办公室主任
- 莱茵加特·齐默尔 (Reingart Zimmer)，德国汉堡大学劳动法代理教授、汉斯-伯克勒基金会经济与社会学研究所劳动法与社会法高级法务工作者

CIP data

Industrial Democracy in China; With additional studies on Germany, South-Korea and Vietnam/by Rudolf Traub-Merz and Kinglun Ngok (eds.),
Beijing: China Social Sciences Press, 2012. 3
ISBN 978-7-5161-0665-5

Industrial Democracy in China; With additional studies on Germany,
South-Korea and Vietnam

| | |
|-------------------------|--|
| Editors: | Rudolf Traub-Merz and Kinglun Ngok |
| Liability Editor: | Miaomiao Hou and Yansheng Huang |
| Liability Proofreader: | Jingyu Zhang |
| Cover Design: | Da Peng Studio |
| Publisher: | Jianying Zhao |
| Published by: | China Social Science Press Jia 158, Gulou Xidajie, Beijing, China Tel: + 86-10-84029450 Zip Code: 100720 http://www.csspw.cn |
| Distribution and Sales: | Xinhua Bookstore |
| Printed by: | Junsheng Co. , Ltd. |
| Publishing Date: | March 2012 |

ISBN 978-7-5161-0665-5

Price: RMB 58.00

© All rights reserved.

No part of this publication may be reproduced without the prior permission of the publishers.

图书在版编目 (CIP) 数据

中国产业民主:兼论德国、韩国与越南:中文/[德]鲁道夫·特劳普—梅茨、岳经纶编.—北京:中国社会科学出版社,2012.3

ISBN 978-7-5161-0665-5

I. ①中… II. ①鲁…②岳… III. ①产业发展—研究—中国
IV. ①F121.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 061188 号

中国产业民主:兼论德国、韩国与越南:中文 [德]鲁道夫·特劳普—梅茨、岳经纶编

出版人 赵剑英

责任编辑 侯苗苗 黄燕生

责任校对 张晶玉

封面设计 大鹏设计

技术编辑 戴 宽

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84039570 (编辑) 64058741 (宣传) 64070619 (网站)

010-64030272 (批发) 64046282 (团购) 84029450 (零售)

网 址 <http://www.csspw.cn> (中文域名:中国社科网)

经 销 新华书店

印 刷 北京市君升印刷有限公司 装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2012 年 3 月第 1 版 印 次 2012 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16

印 张 17.75

字 数 320 千字

定 价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究