

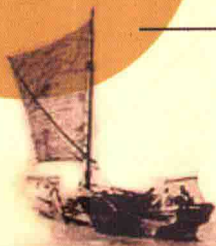


王珍宝 著

ZHONGGUO GONGHUI ZHUANXING JIQI KUNJING
YI SHANGHAI SHEQU GONGHUI ZUZHI YUNZUO WEILI

中国工会转型及其困境

——以上海社区工会组织运作为例



上海大学出版社

中国工会转型及其困境

——以上海社区工会组织运作为例

王珍宝 著

上海大学出版社

· 上海 ·

图书在版编目(CIP)数据

中国工会转型及其困境：以上海社区工会组织运作为例/王珍宝著. —上海：上海大学出版社, 2015. 1

ISBN 978-7-5671-1548-4

I. ①中… II. ①王… III. ①工会工作-研究-上海市 IV. ①D412.851

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 294558 号



策 划 农雪玲 庄际虹

责任编辑 农雪玲

封面设计 倪天辰

技术编辑 金 鑫 章 斐

中国工会转型及其困境——以上海社区工会组织运作为例

王珍宝 著

上海大学出版社出版发行

(上海市上大路 99 号 邮政编码 200444)

(<http://www.shangdapress.com> 发行热线 021-66135112)

出版人：郭纯生

*

南京展望文化发展有限公司排版

叶大印务发展有限公司印刷 各地新华书店经销

开本 890×1240 1/32 印张 8.75 字数 216 千

2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5671-1548-4/D·166 定价：45.00 元

序

今年中秋刚过，王珍宝博士来电，说他研究上海社区工会的著作即将出版，请我为之作序。由于这本著作的基础——王博士的论文是由我指导的，而且我很早就提出过中国工会的转型问题，所以我一口应允下来，想趁介绍王博士新书的机会，谈谈我对社会发育的再认识。

王博士的研究从社区工会入手，可以说是另辟蹊径的典范。随着改革开放的不断深入，我国的民营企业发展迅速，从而形成一个多元交织的经济格局。而在不同所有制的企事业单位里，工会的组织与活动有显著的差异。在这种情况下，选择任何一类经济体都会导致研究结论的偏颇。与此同时，劳动力市场的逐步形成彻底改变了劳动者与其从业单位之间的关系，即由计划经济时期的“铁饭碗”转向合同制，使个体劳动者从以往对单位的全面依附关系中解放出来，成为可以自由流动的雇佣工人。由于雇佣大军散居于城市的各个社区，因此，上海在 20 世纪 90 年代建立了社区工会。而这本书正是依据对上海社区工会活动的考察，来展示工会的改革实践。

王博士认为，社区工会的活动内容可分为“自转”与“公转”两类。前者是指社区工会为了履行自身的职能而开展的活动，

例如帮助非公企业建立工会组织、维护职工权益等，并由此争得自身的合法地位和社会影响力。而后者是指社区工会围绕党和国家的中心任务而作出的努力，例如将工会建设与党的建设、劳动关系建设以及法治建设联动起来。用王博士的话来说，“这是中国工会的特殊任务”。

对于社区工会的活动目标，王博士也用“维权”和“维稳”来加以区分。一方面，作为群众性组织，工会必须维护职工的合法权益。例如，近年来中国工会以传统的“服务”理念构建起一个全方位的维权工作体系，重点保障职工在经济、政治、文化和社会等领域的各项权益。另一方面，作为执政党联系群众的桥梁和纽带，工会必须围绕党的路线、方针、政策开展活动。例如，为了达到社会稳定的政治要求，中国工会在稳定职工队伍、营造和谐的劳动关系等方面做了大量工作。

可以说，上述分类有独到之处。但本书更富有理论启迪意义的部分是对自转与公转之间，以及维权和维稳之间张力的精湛分析。

王博士认为，国家对向社会放权呈现出一种矛盾状态。即国家通过向下放权而让渡空间，在一定范围内允许社会自组织的发展，但与此同时，国家又担忧社会领域的自主发展会影响到政治稳定，因而试图使国家力量再度渗入社会。于是，工会便以国家代理人的角色主导和管控部分社会边际领域，以达到社会整合的目标，进而实现国家政治权力的再生产。所以，国家法团主义是当前我国社会空间再政治化的一种特殊形态。

其实，国家法团主义只是一个理论概念，它指的是一种社

会的结社形态。即国家根据其意志选择社会团体或组织作为国家的合法代理人,同时又要求这些团体或组织作为某一社会领域的唯一代表而开展一些有限自治的活动。由此可见,我国改革开放前的工、青、妇等群众团体和各类协会都非常贴合国家法团主义的理念。这些国家法团固然起到了维护政治稳定的作用,却严重抑制了民间力量的发展,使我国逐渐成为一个大一统的全面行政化的国家。而这正是促使我们不得不进行改革的主要诱因之一。

改革是从经济领域起步的,我也紧随民营经济发展的步伐在江浙一带进行了近10年的观察。随后,我借鉴民间经济力量增长的经验,提出去行政化的社会发展观。其中包括草根社会组织的发育、工会与妇联等国家法团向社会法团的回归以及作为社会力量增长舞台的社区发展,等等。

然而,迄今为止,我所期待的社会“百花园”并未出现,社会力量的增长远远滞后于经济发展。其间的原因十分复杂,但我认为根本原因在于国家意志的强化和民间草根组织法律地位的弱化。

国家意志的强化指的是执政党和政府对社会领域控制的所谓“全覆盖”。改革开放30多年来,多元化的经济发展造就了很多社会新领域。同时,政府也在自身的职能定位中将原先包揽的社会职能让渡出去,制造出不少新的空间。照理说,这些新的空间和领域是社会力量生成、表演的天然场所。然而,或许是长期以来的惯性使然,国家不愿意让这一场所成为权力的真空。因此,不仅党建要“全覆盖”,还要建立包括工会在内

的国家法团来贯彻国家意志,这就是王博士在本书中着力描述和分析的社会空间再政治化。

对于民间草根组织或社会组织而言,其法律地位的弱化是指它们在事实上无法取得与执政党或政府完全平等的法律地位。因此,国家与社会之间的关系总是不对等的,哪怕是在两者合作期间也是如此。诚然,执政党和政府也希望在深化改革的进程中发挥社会组织的积极作用,例如承担社会服务功能、缓解社会矛盾等,但另一方面,又对社会组织的自主发展表示忧虑,唯恐它们成为体制外的异己力量而挑战自身的权威。

可以说,上述的矛盾态度和“全覆盖”的做法是当前我国社会发展的两大制约因素,而社会的全面发展才是中华民族复兴的真正标志。正是在这一点上,本书有着重要的现实意义。同时,我希望王博士对此作出更加深入的研究,并期待在不久的将来读到更为精彩的续篇。

是为序。

沈关宝

2014年10月9日于沪上

前言

中国向市场经济转型以来,劳动关系日益市场化、复杂化、多元化,劳资矛盾逐步显现并日益突出,但在有关职工群体性事件中工会往往缺位,引发了社会公众对工会组织定位及其作用的广泛讨论,在一定程度上导致了工会的信任危机。本书以社会转型与组织变迁为背景,通过对上海6个区的9个街镇(社区)工会组织运作的实证考察,分析工会面对社会环境的变化,究竟采取了哪些适应性的行动,以及其背后的行动逻辑是什么。

本书的章节安排具体如下:

第一章为导论部分。叙述研究缘起、问题及意义,综述了工会研究的有关文献,并介绍本书的理论框架、研究方法和主要概念,最后介绍了个案单位基本情况。

第二章是对中国工会发展及其行动的历史考察。通过对民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期、改革开放及市场经济转型时期中国工会发展历史的介绍,分析不同时期工会的工作思路与行动重点。

第三章分析了社区工会行动的制度环境。在国家体系中,改革开放后出现了国家主义体制及其结构的变动,这主要表现为总体性社会及单位制的松动、经济转轨与劳动关系的变革、法制体系与劳动法律法规的日益完善、职工队伍变化与个体权利意识的增强。在工会体系中,近些年来工会的改革创新主要体现在工会组织职能的调整、组织体制与工作机制的探索创新等方面。在社区

体系中,由于城市管理重心的下移,传统的街居体制已不适应现实工作需要,导致了社区管理体制的出现,这也为社区工会的产生及强化提供了现实可能性。

第四章是本书的主体部分,通过对个案单位工作开展情况的详细陈述,分析了社区工会行动的策略。本书认为,社区工会的组织行动是在制度环境的牵制与支持交错下所采取的适应性行动,社区工会能动性地采取了自转和公转两种策略,并开展相应的组织行动。在自转策略中,社区工会主要是通过组织资源的调动和组织网络的扩张,以及运动式、作战式集中行动,努力扩大组织覆盖面和社会影响力。在公转策略中,社区工会采取了依托并服务于国家政治体系的运作,使工建与区域性大党建、和谐劳动关系建设、国家法治建设等交相联动。

第五章分析了工会行动背后的逻辑。中国工会行动体现了维护服务和维稳建设两条基本逻辑。维护服务逻辑旨在回应会员和职工的需求,寻求工会的社会合法性,这是工会本原的行动逻辑,即组织首先要对会员和职工负责。具体体现在维护职工的劳动经济权益、民主政治权利、精神文化权利和社会权益等方面。维稳建设逻辑旨在回应国家的要求,夯实工会的政治合法性,体现了中国工会的政治特色,整体上要对党和国家负责。具体体现为通过扩大党的群众基础、稳定职工队伍、促进劳动关系的和谐稳定与社会安定、推动经济发展与社会建设等方面来服务于国家大局。

第六章是结论和讨论部分。中国工会行动及其作用总体表现在服务与管控两个方面。由于当前还面临着一些难以突破的制度性困境,中国工会组织转型的进程也将相对缓慢。本章最后讨论了中西方工会的差异性,并分析了中国工会今后的发展方向与路径,即回归社会组织的功能定位并将中国工会建设成为枢纽型社会组织。

目 录

前言	1
第一章 导论	1
一、研究的缘起、问题及意义	2
二、文献回顾	5
三、研究设计	10
四、个案介绍	23
第二章 革命与建设：中国工会发展及其行动的历史分析	28
一、民主主义革命时期(1840—1949)	28
二、社会主义革命和建设时期(1949—1978)	38
三、改革开放及市场转型时期(1978 年至今)	46
四、本章小结	52
第三章 适应与创新：社区工会行动的制度环境分析	54
一、国家体制及其结构的变动	54
二、工会体制及其改革创新	69
三、社区体制及社区工会的强化	80
四、本章小结	93

第四章 自转与公转：社区工会行动的策略分析	95
一、自转策略：扩大组织覆盖面与社会影响力	95
二、公转策略：参与国家治理与社会治理	139
三、本章小结	155
第五章 维权与维稳：工会组织行动的逻辑分析	159
一、“讲服务”的维护服务逻辑：社会合法性的获取	159
二、“讲政治”的维稳建设逻辑：政治合法性的夯实	178
三、本章小结	196
第六章 结论与讨论	199
一、结论	199
二、工会转型的困境：失衡的天平	205
三、讨论与建议	211
参考文献	228
附录	245
后记	263

第一章 导 论

在社会转型时期,中国社会各个领域都面临着前所未有的机遇和挑战,中国工会的工作领域同样如此。一方面,社会阶层分化日益明显,工会的服务对象更加明确,有关工会的保护法规也日益完善。另一方面,中国工会的发展也面临着特殊的问题,一些基层工会在工作中尤其是在国有企业改革改制过程和非公企业劳资矛盾调处中,由于组织定位不准确,已经不能有效地代表工人的利益。但随着改革开放的不断深入,中国经济高速迅猛发展,在经济利益和劳动关系协调的过程中,工会的存在又是市场经济体制下不可或缺的重要模块(齐林,2012)。这是因为,劳动者在劳动关系的博弈过程中,个体由于意识到自身的力量薄弱,势必会寻求建立代表自己和维护自身权益的集体组织——工会。所以,工会作为劳动关系博弈链中的缓冲地带和协调组织,具有其他组织不可替代的作用。当然,工会作用的发挥和地位的体现,也必须通过劳动者的认可和信任才能实现(王东昱,2012)。正因为如此,需要我们对社会转型时期工会的定位及其作用发挥问题做深层次的研究和思考。

一、研究的缘起、问题及意义

(一) 研究的缘起

2002年7月,北京发生了“状告工会第一案”,中科院半导体研究所的科研人员伍立京以“不履行职责”为由状告半导体研究所工会。北京市海淀区法院反复研究后,受理了起诉。被诉“不作为”的工会,在新中国成立50多年后,第一次站在被告席上。^①这场让工会尴尬的诉讼折射出工会对自身职能定位的模糊。根据《中华人民共和国工会法》(简称《工会法》)的规定,“工会是职工自愿结合的工人阶级的群众组织”。《工会法》强化了工会维护职工权益的职责,员工认为工会没有履行法定职责,将工会列为不作为的被告,表明员工对于工会的职责有要求,也反映出工会在维权职责上的力不从心(董保华,2003)。这起诉讼的矛头直指我国的《工会法》和现有的工会组织体制,这引起研究者关注工会职能的定位及其组织转型和运作问题。可以说,随着经济发展和市场改革的不断深入,我国原有的各级工会将面临越来越多新的挑战和问题,这在计划经济时期是极为少见的。

2005年1月,重庆律师周立太代理83名工人维权,要求市总工会为其出具困难证明,但遭到了拒绝,于是他们以重庆市总工会“不履行法定职责”为由,向重庆市第一中级人民法院提起行政诉讼。^②

2010年5月,广东南海本田汽车零部件制造有限公司的上千

① 孙亚菲. 状告工会第一案[N]. 南方周末, 2003-09-04.

② 王雷. 重庆83名工人状告市总工会 称其不履行职责[N]. 南方都市报, 2005-01-07.

名工人因对工资待遇以及同工同酬等问题的不满,以“散步”的形式开始罢工。他们高喊着“罢工到底”的口号,要求提高待遇,并重新签订劳动合同。此后,在两名带头罢工的工人被企业解雇的情况下,由于工会主席立场偏向资方,企业工会已经不能充分代表职工,参加罢工的工人于是还要求重整工会,重新选举工会主席和相关工作人员。罢工持续十几天后,在地方政府劳动部门的积极努力以及独立第三方的介入调停下,6月4日,劳资双方通过谈判签署了提高工人工资待遇的集体合同。该事件最终得以妥善处理,厂方同意将工人工资在现行标准的基础上提高35%。此后,南海本田公司工会在广东省总工会的指导下进行换届选举(姚仰生,2011)。南海本田的罢工事件,是中国劳动关系发展中的一个标志性事件(常凯,2010)。受这一事件的影响,之后在全国许多地方出现了因劳资纠纷和集体劳动争议的激化而引发的职工停工与怠工事件,甚至出现了所谓的“罢工潮”。尤其是这些系列事件经有关媒体报道后,引发了社会公众及学术界对工会定位及其作为的广泛讨论,在一定程度上引发了工会的信任危机。

这些事件很耐人深思:为什么在部分基层企事业单位,工会失去了职工们的信任?为什么基层工会不能成为劳动者具体利益的真正代表者?中国工会究竟发挥了怎样的作用?面对现实环境的变化,如何看待我国工会近些年来的组织创新行为?在今后劳资关系协调以及社会治理中,工会如何才能发挥更大的作用?

(二) 研究的问题及意义

在一定意义上讲,从计划经济体制向市场经济体制的转变过程中,中国的经济关系发生了深刻变化,劳动关系也日益复杂多变,工会工作遇到了一系列新情况、新问题,传统计划经济体制下的工会工作模式已经不能适应形势发展的要求。另一方面,在我

国经济社会发展过程中,社会矛盾日益突出,各种群体性事件迅速增加,一些社会利益代表组织尤其是职工维权组织随之出现,这也对我国原有的一元化的工会产生了一定程度的冲击。为了回应这些现实环境的变化尤其是组织的信任危机,中国工会或主动或被动地进行自身功能定位的调整与组织体制和工作机制的创新,从而出现一定程度的组织转型迹象。

本书以社会转型为背景,探讨社会变迁过程中工会的行动实践与运作逻辑问题,重点通过对上海街镇(社区)工会行动的个案考察,分析工会的组织运作及其在国家治理与社会治理中的意义。具体而言,本书试图解释或回答的问题依次为:中国工会产生以后,经历了一个怎样的发展路径?街镇(社区)工会是在一个什么样的社会背景下产生的?组织设立之后,是如何作为的?其背后的运作逻辑有哪些?

从理论上讲,街镇(社区)工会的体制创新是我国工会整个组织变迁与转型的一个重要缩影。我们试图通过上海的实证分析,解读我国街镇(社区)工会普遍建立及其日常运作的社会意义,为工会领域的研究提供一个新的研究路径,以此来解读工会转型与重构在构建新型国家和社会关系中的作用。这是因为,工会作为具有代表性的政治性社团,它的转型成功与否,对于推动我国政治民主化的进程具有前瞻性的学理分析意义。从实践角度讲,我国向市场经济转型以后,工会的适应性转型相对滞后,尤其是面对一些职工群体性事件,工会的不作为或作用体现不明显引起了社会的广泛非议,但市场经济需要工会作用的有效发挥,今后究竟如何重构工会,使之更能回应社会需求,使组织的作用发挥更为明显,这是各级工会都非常关注的现实问题。本书试图为工会如何服务职工以及参与社会治理提供有关路径建议,同时也为我国工会转型发展、在国家治理体系中更好地发挥作用提出相关设想。

二、文献回顾

在关于中国工会的研究中,国内外学者以及工会界的研究人员,都做了许多深入细致的探讨,其中部分是对工会的基础理论研究,如功能定位、组织特性及其转型等,注重于理论基础的讨论(汪洋,1995;姜凯文,1996;常凯,1997;董保华,2003;徐小洪,2005;许晓军,2006;卢汉龙,2006;颜江伟,2007;吴强玲,2007;王尔玺,2008;袁廿一,2008;高爱娣,2008;林蕴晖,2009;蔡金荣,2009;颜鹏飞,2009;王天林,2010;乔健,2010;吴亚平,2010;刘勇,2011;刘泰洪,2011;吴建平,2012;李力东,2012;王向民,2013);另有一些是从个案研究出发,注重于对现实中工会地位和作为的分析与反思(王立成,2003;王金红,2005;陈剩勇,2005;佟新,2005;韩福国,2008;朱旭斌,2009;游正林,2011;陈晖,2011;郭纪宁,2011);还有一些是从劳动关系视角对工人集体行动及工人阶级的形成和工会改革所做的研究(沈原,2006;许叶萍,2006;佟新,2006;王瑾,2008;王春光,2008;冯同庆,2009;邵思军,2013)。总体而言,尽管研究的角度不同,但大多数研究中国工会的海外学者(Chan, 1993; Unger, 1995; Chan, 2003)认为,中国工会缺乏“独立性”,过多地听从党、政府或者是企业管理者的指令,对于工人的切身利益重视不够;而国内的学者尤其是工会界的研究者(冯同庆,2002;韩福国,2008;游正林,2010;吴建平,2012),则较为肯定近些年来中国工会所做出的改革和努力。

关于中国工会的组织特性,不同学者的认识有所不同。部分学者认为,工会的本质属性是利益代表组织。如姜凯文(1996)认为,改革把中国工会推到了十字路口,担当起保护工人利益的社会角色,是它追求的目标。但 Chan Anita(1993)认为,与其说中国工会是利益代表组织,不如说是社会功能组织,工会发挥连接党的中

心和工人的管道作用。工会被赋予的双重功能是：自上而下代表国家的利益，传达指示，动员工人进行生产劳动；自下而上传递工人的要求，保护工人福利和利益。张静(2001)认为，中国工会不单独代表劳动者利益，而具有中介性，是连接国家和自己所代表的社会成员的中介性组织。工会的角色不是利益对抗式的，而应当是利益协调式的。冯同庆(2002)通过实证研究后认为，中国工会既是利益代表组织，但更是社会功能组织。工会通过集体协商制度实现工人的要求所表现出的更多的是利益代表性；工会通过职代会制度实现工人的要求所表现出的更多的是社会功能性。在改革中，虽然中国工会的利益代表性有所增强，但是其社会功能性表现得更为明显。许晓军(2006)认为，在我国社会主义市场经济条件下，工会并非单纯的政治组织、经济组织、社会组织、文化组织，而是兼具上述各种社会功能的综合性组织，是全面实现工人阶级群众利益的社会团体。王向民(2011)指出，工会在中国政治与社会体制中具有双重角色：一方面，工会是工人团体利益维护的社会组织，代表着社会的利益诉求；另一方面，工会是国家权力在社会组织中的延伸，是中国共产党执政的社会整合组织。郭保刚(1999)通过对海峡两岸劳工政策的比较指出，两岸劳工政策的重点都是控制劳工，官办工会失去了自发性的群众团体的功能，在政治上成为执政党的周边组织和御用工具。常凯(2005)也认为，法律规定了工会应该是劳动者的代表，但目前工会的实际状况还没有实现这一法律要求，工会领导基本上仍由上级或行政委派，主要向上级而不是向工人负责，中国工会仍然是行政化组织。佟新(2005)提出了“人格化工会”的概念，认为工会组织本身具有拟人化的利益和行动能力，它不完全是工人利益的代表者，更像是一个利益单位，它为了自身生存和发展，既自主地选择代表工人的利益，又与其他各种利益群体存在冲突、妥协甚至联合的关系。“人格化工会”模式强调工会自身是一个利益群体，它能够自主且能动