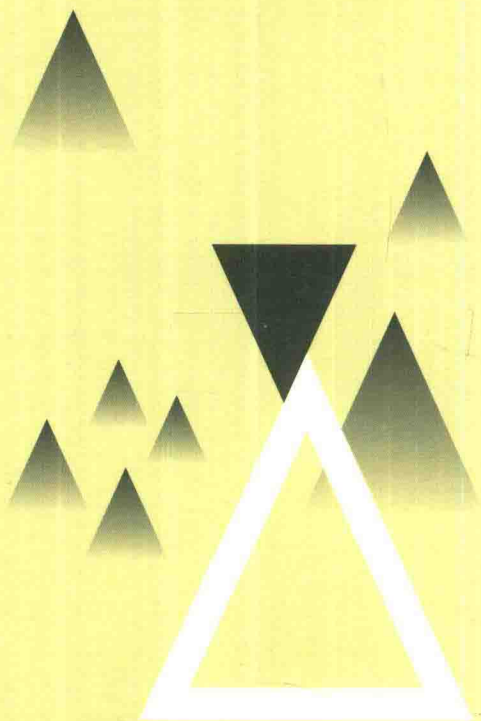




准官僚组织的 自主性

义乌工会研究

王向民

著



世纪出版集团 上海人民出版社

An abstract graphic in the top right corner consisting of several triangles of varying sizes and shades of gray, some pointing up and some pointing down, creating a dynamic, geometric composition.

准官僚组织的 自主性

义乌工会研究

王向民

著

图书在版编目 (CIP) 数据

准官僚组织的自主性: 义乌工会研究/王向民著

—上海: 上海人民出版社, 2014

ISBN 978-7-208-12651-0

I. ①准… II. ①王… III. ①地方工会—研究—义乌市 IV. ①D412.855.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 260223 号

责任编辑 雷静宜

装帧设计 储平



世纪文景

准官僚组织的自主性: 义乌工会研究

王向民 著

出版 世纪出版集团 上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

出品 世纪出版股份有限公司 北京世纪文景文化传播有限责任公司

(100013 北京朝阳区东土城路 8 号林达大厦 A 座 4A)

发行 世纪出版股份有限公司发行中心

印刷 浙江新华数码印务有限公司

开本 635×965 毫米 1/16

印张 17.25

字数 210,000

版次 2014 年 11 月第 1 版

印次 2014 年 11 月第 1 次印刷

I S B N 978-7-208-12651-0/C·477

定 价 39.00 元



北京世纪文景文化传播有限责任公司 出品

本书获得华东师范大学政治学系出版基金资助，
特此感谢。

缘 起

2006年起，我就断断续续地关注义乌工会了。但是，最初几年却几乎没有像样的文字发表，除了在研讨会上宣读一些不成熟的断想。之所以如此，是因为这些年正好是我的研究转型期。就学时，接受的是较为传统的读书作文之法，强调积累与顿悟；工作之后受到社会科学方法论的冲击，开始从问题意识、案例选择、资料边界、概念架构、指标测量、编码检验、资料编撰等角度，琢磨研究设计或选题设计等技巧问题；再后来，又试图超越就事论事与精致技术，提高研究结论的理论化程度，一方面使研究结论从具体走向一般，抽象出普遍性命题，另一方面使其成为主题研究或理论脉络之有机组成，增强其理论生命。在理论上，我将义乌工会界定为准官僚组织，认为尽管工会受权力制度的限制，但仍然在领袖首创、政策创新与利益激励之下勃发出自主性。中国工会像一只寄居蟹，背负硬壳却依然坚韧前行。因此，于我而言，这本书的方法论意义远胜于其他。

本书是田野调查的成果，需要感谢很多人。仍记得，2006年6月，时任《第一财经日报》记者的赵岚眉飞色舞地跟我介绍义乌工会，7月，我们就一起坐上了开往义乌的火车。在义乌，我见到了总工会主席陈有德、《义乌工运》主编葛海有，葛老师赠送我一套义乌市总工会主编的《文明窗口新亮点》（三卷本，分别是《文明窗口新亮点》《新建企业工会实践》《工会维权义乌模式》）以及才华横溢的《华川锦绣》《玉地清辉》诗集。随后，我或约请赵岚，或带着几届研究生到义乌调研，认识了维权协会主任陈灏与其他工作人员，以及几位同乡会“帮主”，还找了一些企业管理者与工人进行访谈。感谢将我领进田野的人，感谢向我展示田野魅力的人。

作为一项理论研究，需要感谢一些学界前辈。感谢中国劳动关系学院冯同庆教授，作为工会研究专家，他总是给我这个外行者无尽的亲切

指导，甚至在吃饭的时候，以年轻为由“强迫”我吃下多余的龙虾；感谢浙江省总工会徐小洪教授、北京师范大学中国劳工问题研究中心赵炜教授，跟他们的交流，形成了我的初始工会知识；感谢北京大学张静教授、清华大学景跃进教授等诸位先进，他们帮助我将工会研究与政治社会学联系在一起。同时，感谢学长韩福国教授，他的“义乌工会社会化维权”课题、研讨会以及研究成果《新型产业工人与中国工会：义乌工会社会化维权模式研究》，给了我莫大帮助。

2006年4月，我开始供职于华东师范大学政治学系。我曾说过，第一份工作就像职业生涯的初恋，充满想象与激情。感谢齐卫平教授、刘擎教授、方媛书记、赵正桥书记、郝宇青教授以及政治学教研室诸位同事提供的宽松环境与温暖氛围。本书得到了华东师范大学政治学系出版基金资助，特别感谢以萧延中教授为主任的学术委员会的各位评审专家。同时，也感谢以往历届研究生，他们或陪我到义乌调研，或帮我校对书稿，他们的青春与蓬勃，传递给我无尽的生活斑斓与精神活力。

最后，感谢我的家人。这些年，我对家庭亏欠很多。岳父罗克龙、岳母汪雪娟几乎承揽了所有家务，已经霜染鬓发；夫人罗敏跟我相识、相知，此间又经历了怀孕、生子与养育，她是我的精神支柱；儿子王罗灏总是给我力量，但是，每次听到他蹬蹬蹬的奔跑声，就心怀愧疚，每周两天的陪伴总是爽约。

总之，这本小书见证着我的成长。

目录

导论 / 1

第一节 准官僚组织的自主性：方位与阐释 / 1

第二节 发展型国家的国家与工会 / 9

第三节 工会行动的系统分析 / 23

第四节 研究要素 / 30

第一章 义乌政经与理性传统 / 39

第一节 政府主导的市场化运动 / 40

第二节 义乌的地域理性传统 / 48

第三节 市场化运动的两个结果 / 58

第二章 维权协会与义乌工会维权 / 71

第一节 从维权协会到义乌工会 / 71

第二节 义乌工会维权的机构与机制 / 85

第三节 义乌工会维权的成效 / 100

第三章 政府理性与工会维权 / 108

第一节 政府类别及其行动逻辑 / 108

第二节 国家与工会的合法性变迁 / 117

第三节 理性维权与扩权博弈 / 137

第四章 企业规模与工会维权 / 149

第一节 企业规模与侵权行为 / 149

第二节 规模企业与工会服务 / 160

第三节 小型企业与工会变通 / 171

第五章 工人缺位的工会维权 / 183

第一节 风险社会与工人无措 / 183

第二节 工人缺位的工会维权 / 197

第三节 工会维权的行动逻辑 / 214

第六章 工会的准官僚组织自主性及其限度 / 225

第一节 权力裂隙与生存空间 / 225

第二节 领袖动员与政策创新 / 232

第三节 利益激励与行动动力 / 242

第四节 自主限度与未来展望 / 248

参考文献 / 255

导 论

21 世纪伊始，中国社会与政治改革的前夜：经济变革引发利益分配与社会结构的再造，进而造成社会治理的危机，而社会治理危机是政治权力再分配的前导。在资本的凯歌冒进中，劳工逐渐被泼洒出利益分配的核心。与劳工边缘化相伴随，市场化塑造的社会领域与社会权力不可避免地崛起，劳工事件风起云涌。

中国工会是一个既让人激动又让人颓叹的社会组织。“工会是保护工人利益的堡垒”，毛泽东曾经赋予它如此形象的比喻，而今它似乎仅仅成为中国奇迹的流苏。工会镶嵌于政治、经济、社会的结构性脉络之中，又与人的意识、观念、文化紧密相连。当然，作为社会组织，工会自身也有其结构与行动逻辑，在此结构与运作的空间中，我们时常看到地方性工会的存废兴衰，“螺蛳壳里做道场”，艰难而桀骜地维护着劳工的权益，像高空的烟花，绚丽而又转瞬即逝。这些地方性经验为我们研究工会这样的准官僚组织的自主性，提供了良好的机会。

第一节 准官僚组织的自主性： 方位与阐释

准官僚组织是现代中国的独特社会团体，它既带有行业性、全国性社会组织的属性，又在政治结构上从属于政府职能部门，被称为“准政府组织”或“政府职能部门的延伸”。其双重代表（既代表国家，又代表

社会)的结构特征是历史的产物,在运作中则呈现出阶段性偏倚,显示出自主性的行为取向。

一、准官僚组织的形成与行政化

从制度角度看,准官僚组织在国家与社会之间显示出国家主义(至少是国家法团主义)的制度安排。国家主义意味着,准官僚组织更多代表国家,是政府职能(部门)的延伸,是准政府组织,体现了行政化与依附性的特征。

工会作为准政府组织是近现代中国历史的产物。现代工会,首先是大工业时代劳工与资本对抗的结果,其次是公民社会中的行业与国家博弈的主体。中国古代并无现代意义的工会,只有行业自律的会馆和同业公所,十月革命后,国共两党开始在中国组建工会,但是,救亡与富强的国家需要阉割了工会利益代表的原始功能。国民政府虽然制定有规范而完整的工会法律与工会体制,但是这套西方制度根本不合中国政治社会现实;中国共产党则出于统一战线的联盟需要,强调工会是对抗国民党的政治动员工具,黄色工会与红色工会始终围绕政治权力争夺而不是围绕劳工与资本展开活动。

新中国成立初期至1950年代,工会与其他人民团体地位沉浮不定。一方面,中国共产党通过艰苦卓绝的斗争夺得政权,建立起“党—国”权力体系;另一方面,由于党的工作刚刚从农村转移到城市,对城市工作还不太熟悉,不得不依赖高度建制化的苏联式的工会与工运专家,而后者竭力谋求工会组织的独立。城市治理的工运路径依赖与“党—国”权力冲突导致了对邓子恢、李立三、赖若愚的批判,甚至在1958年9月全国总工会机关工作人员大会上,全总提出了“为工会的消亡而斗争”的口号。1960年代和1970年代,工会基本消失了。“文革”结束之后,全国总工会“恢复工会建设领导小组”成立,1980年代被中国工会研究者认为工会自身改革达到了最高水平,工会改革的努力集中表现在全总1988年10月十届六次会议执委制定的《关于工会

改革的设想》：强调工会的本质功能是维护职工权利；努力提高工会地位，与政府平等合作；参与不仅涉及劳动者切身利益，而且社会影响力较大的各种经济政策的制定过程；强调工会独立于党和政府的领导；促进工会内部的民主化，即主张自下而上原则和民主制原则。但是，1989年政治风波中断了工会的改革进程，1989年的社团整顿使工会不得不再次保持沉默。此后，1998年《社会团体登记管理条例》出台，草根工会面临“双重管理”的瓶颈而难产，体制内工会（政府工会或企业工会）则延续着行政化取向。

作为准政府组织，工会的重要特征是行政化。工会是《社会团体登记管理条例》规定的参加中国人民政治协商会议的人民团体，其特权是不必进行社团登记而拥有社会组织的合法身份，而且这些人民团体具有与行政机构并行的组织架构，由政府提供活动经费，组织领袖有一定的行政级别。

准官僚组织的行政化，表现为三个层面^①。第一，组织职能的政府部门化。在“发展是硬道理”的全方位体制下，社会组织被纳入国家发展体制中，承担既定的政府组织职能，相当于“行政科室”。计划经济时代，工会作为企业的重要部门，发挥着组织生产、防护安全、技能比赛、发明创造等“生产建设”职能，即使在当前强调工会“维权”职能的同时，工会的“生产”职能仍然没有取消，而且在政商联盟的地方经济发展模式中，工会与资本及权力的联系远较劳工紧密。在纵向权力结构中，工会以及其他人民团体或社区、居委会，像一级政府部门一样，承担着政府系统自上而下传递、落实下来的行政任务，原本的功能性社会组织成了政府职能部门及其延伸机构。

第二，机构设置的行政供给。工会等准官僚组织，作为实现既定政府职能的社会组织，其机构设置也由政府完成。这表现为：一、工会由政府组建而不是由劳工自治产生，组建工会是政府的重要任务，工会的

^① 王向民：“工会的去行政化改革及其路径”，《工会理论研究》，2014年，第4期。

授权来源是政府而不是劳工；二、工会人事具有政府编制的性质，享受政府成员的相应待遇，工会领袖具有相应的行政级别，政府官员担任工会领导；三、工会的活动经费主要由政府财政拨付，工会人员属于“吃财政饭”的人；四、工会的办公场所、办公用品等均由政府提供；五、工会活动内容主要由政府部门决定，人事及工作考核由上级工会与政府进行而不是向劳工负责，工会缺乏来自同类组织的竞争压力和来自所联系的劳工的社会压力。总之，像政府职能部门一样，工会的权力来源、经费结构、人事考核以及职能活动主要由政府供给。

第三，组织运行的行政化。工会等准官僚组织像行政部门一样，常有“脸难看、门难进、事难办”的行政作风。社会功能性组织，成立之因在于为某一“既定”群体服务，维护劳工的法律权益。但是，当前工会却沾染上政府部门的官僚习性，高高在上、“不接地气”，依靠行政命令僵硬地维持运行，层层发文件、发指示、下报表，基层工会围着上级指示团团转，而不知道社会劳工到底需要什么，仅仅是“行政的空转”。

工会的行政化具有一定的历史效用，它能够在转型国家的政府体系内迅速满足职工的基本需要。但是，它的最大缺陷却是，在社会服务多元化与专业化的时代，远离了原本作为群众性组织、维权性组织的社会角色，并未提供专业性、职业化的公共服务，丧失了作为社会组织的初始功能。

二、准官僚组织的结构与运作：自主性的形成

自主性(autonomy)，指行为主体按照自己意愿行事，发挥能动性的动机、能力或特性。自主性概念假设一种对抗性或竞争性态势，即行为主体被其他主体所笼罩或覆盖，呈现出依附状态而失去自我。自主性实质上是行为主体的自我能动性的产物。

准官僚组织的自主性，通常与其政治整合或社会整合方式相关。社会组织政治整合，指通过政治制度，规定社会组织作为某群体利益的代表，通过制度性动员、谈判、制衡或展示影响力等方式维护该群体的权益；社会组织的社会整合，指通过社会组织的社会网络与积极行动而

不是政治性制度规定，在法治框架内以资源共享、填补结构洞、多元化等方式实现群体利益维护。当前的主流研究范式，是在政治整合的框架下理解中国社会组织自主性，将其分解为独立性、民主性与代表性三个测量指标。独立性指社会组织在权、财、物方面是否独立于挂靠的业务主管；民主性指社会组织的主要领袖如何产生，推荐协商还是自由选举，等额选举还是差额选举；代表性指能够积极参加社会组织活动的会员人数的大致规模。根据北京大学中国社会团体研究中心 2000—2003 年在浙江省、黑龙江省和北京市对社会团体进行的调查，有一半以上的社团其民主性和代表性的分值水平超过了中间点，但相对来说，社团的独立性则稍低。^①这项调查包含了多元化的社会组织类型，而不尽然是人民团体，其中行业性社团占据了三分之一强的比重(33.9%)，以下依次为学术性社团(31.4%)、专业性社团(20.2%)、联合性社团(14.5%)。就上述三个指标看，作为准官僚组织的人民团体的独立性则更弱，其自主性也更弱。

也有研究者并不偏执于此，将独立性与自主性两个概念相对剥离，更为细腻地观察中国社会组织的生存状况。例如对草根性社会组织或 NGO 组织的研究表明，这些组织尽管不独立却可能存在自主性，研究者还提出了镶嵌式自主^②、依附式自主^③(在政策上、制度上积极地依附于政府，而实际上享有更大更多的自主性)等概念，甚至认为中国社会组织能动地放弃独立性以赢得自主性。^④将独立性与自主性剥离的研究者认为，“组织独立性，是指组织在存在、发展的基本条件上主要依靠自

① 顾昕、王旭、严洁：“公民社会与国家的协同发展：民间组织的自主性、民主性和代表性对其公共服务效能的影响”，《开放时代》，2006 年，第 5 期。

② 王信贤：《争辩中的中国社会组织研究：“国家—社会”关系的视角》，台北，韦伯文化国际出版有限公司，2006 年。[荷]皮特·何、[美]瑞志·安德蒙：《嵌入式行动主义在中国：社会运动的机遇与约束》，李婵娟译，北京，社会科学文献出版社，2012 年。

③ Yiyi Lu (2009). *Non-Governmental Organizations in China: The Rise of Dependent Autonomy*, New York: Routledge.

④ 费迪、王诗宗：“中国社会组织独立性自主性的关系探究：基于浙江的经验”，《中共浙江省委党校学报》，2014 年，第 1 期。

身资源,尤其是在所谓的合法性层面,因此,在这里独立性是一个较为抽象的、外向的、与宏观层面联系的概念;组织自主性,意味着组织可以按照自己的目标来行事(其前提是假定组织有自我管理的能力),其目标设定及自身运作过程中的决策方式都是自己确定的,所以这是一个具体的、内向的、与微观层面联系的概念”,^①独立性包含三项测量指标(组织核心成员的官方背景、外部经济资源依赖、外部行政干预程度),指标高意味着依附性强、独立性弱,自主性也包含三项测量指标(组织的目标认同度,组织的人事安排权,组织主营业务的决策权,指标高意味着自主性较强)。显然,将自主性与独立性剥离的视角更接近中国现实,政治依附并不必然意味着丧失了自主性,中国准官僚组织的自主性更多是通过社会整合实现的自主性。

这种自主性更多是相对自主,它存在于准官僚组织的结构与运作中。从概念上说,自主性存在于“关系”之中,意味着两个或多个行为主体之间的关系结构,行为主体的自主性并不意味着全然的独立或独大,而是相对的自主。准官僚组织与政府组织的不同,就在于科层化结构在运作中自有一套不同于政治权力的运作逻辑,比如组织领袖的作用比行政命令更重要,组织动员更强于官员纪律,利益激励也远胜于权力约束。因此,我们将当前中国的人民团体,尤其是本文研究的工会(除非特殊说明,本文中的工会指政府工会,而不包括企业工会),视为准官僚组织而不是政府组织。

运作过程更能体现准官僚组织的自主性。丁学良认为中国制度具有二重性,“名实分离”^②。准官僚组织尽管在国家与社会关系结构中具有行政化的特征,但是在具体运行中却显示出多元化、自主性的特征。在国家层面,全国总工会曾经树立起深圳蛇口模式、宝安模式、吉林梨

① 王诗宗、宋程成:“独立抑或自主:中国社会组织特征重思”,《中国社会科学》,2013年,第5期。

② Ding X. (1994). “Institutional Amphibiousness and the Transition from Communism: The Case of China”, *British Journal of Political Science*, 24(3).

树模式、辽宁葫芦岛模式，试图在社会功能协调中表达其利益代表性；在地方层面，信阳模式^①和义乌模式，都是一种社会化维权的运作模式；在具体运作中，工会突破了国家主义以生产为中心的“四位一体”（维护、建设、参与、教育）的职能设定，维护了工人的权益。2010年深圳“富士康事件”和“南海工人罢工事件”爆发之后，全国总工会甚至提出了“以维权来维稳”的口号。

三、准官僚组织自主性的分析变量

从系统分析的角度，准官僚组织的自主性，取决于以组织为核心的系统的内外情势：外部系统包括权力裂隙与受众状况；内部系统包括组织领袖能动性、政策创新与利益激励。

权力裂隙。准官僚组织存在于既定的权力结构中，权力结构的严密与裂隙给予准官僚组织不同的外部生存空间。极端封闭而严酷的集权式权力结构，限定了政府组织及准官僚组织的意识动机与行动能力，准官僚组织的自主性无从形成；极端开放而松散的无政府主义权力结构，准官僚组织具有鲜明而坚定的独立性与代表性而不受约束，也无所谓准官僚组织的自主性。一般而言，权力认同或意识形态的分歧最易于形成权力裂隙，而权力在不同政府及其职能部门的分布状态以及特殊政治情势都将造成权力的裂隙、流动与默许。权力裂隙，既为准官僚组织提供自主性的内外互动的关系结构与活动空间，又为准官僚组织提供自主性的意识动机与行动能力。

受众支持。作为人民团体的准官僚组织，都是社会功能性组织，服务于特定的社会群体，代表特定社会群体的利益与意志，因此，其自主性也来自该社会群体的支持。“工会是保护工人利益的堡垒”，这句话形象说明了工会必须得到劳工的支持，这是工会存在的社会正当性与组

① 相关研究参考冯同庆：“信阳模式与中国工会社会化维权之路”，《工会理论研究》，2006年，第3期。

织体认。但是，从运作上看，准官僚组织及其受众支持是有可能分离的，尤其是当准官僚组织自上而下、由国家创建时，其社会服务的功能更多来自国家的制度设计而不是受众自下而上的支持与自治，如此将形成受众缺位的社会组织行动，其真正的自主性与独立性应当来自所代表的社会群体。

就准官僚组织自身而言，其自主性首先表现为组织领袖的能动性。尽管政治权力与制度结构框定了社会组织的行动空间，但是，在法治还未成为国家与社会的意识形态黏性的情况下，魅力型领袖在中国政治与社会生活中扮演着极为重要的角色，“螺蛳壳里做道场”。因此，准官僚组织的自主性，从某种角度说，是组织领袖的自主性，组织领袖的意识动机和行动能力决定着组织自主性的情势格局，领袖的组织认同决定着组织的功能定位与制度规范，领袖的组织能力与社会政治联盟决定着组织的资源汇聚与价值分配。但是，将组织存续系之于领袖个人，则成也领袖，败也领袖，随着领袖去职或去势，组织自主性亦将消失。

政策创新。准官僚组织首先是社会组织，其自主性的形成有赖于组织成员的动员效能。多元化社会与功能性组织的定位，决定了社会组织的行动效能仰赖专业化、职业化的成员，为受众提供专业性的社会服务；准官僚组织的政治与社会地位，决定了它必须创造性地发明出政治与社会能够接受的行动策略，同时又能够在准官僚组织内部形成有效动员，从而实现组织目标；准官僚组织也要通过领袖首创与政策创新，成功构建起社会组织的价值认可与组织动员，并为社会组织赢得社会声誉，提供更大的社会正当性基础与政治合法性基础，从而为其形成更大的发展空间与发展机会。

利益激励。从制度经济学来说，任何组织都是利益集团，其利益可能是文化认同、权力升迁，也可能是直接的经济收益，社会组织需要利益激励作为行动的动力。准官僚组织的利益激励主要包括两个方面：第一，何种价值激励着领袖精英新意频出、殚精竭虑、持之以恒的制度创造，一方面是精神层面的价值信仰或人格完善，一方面是物质层面的权