

• 中国劳动关系理论与政策研究丛书 •

国企工会 参与职能与福利职能 变迁研究

Research about the Change of the Participation
Function and Welfare Function of the State-owned
Enterprise Trade Union

王晓慧 · 著 ·



中国工人出版社

国企工会 参与职能与福利职能 变迁研究

Research about the Change of the Participation
Function and Welfare Function of the State-owned
Enterprise Trade Union

王晓慧·著·



 中国工人出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

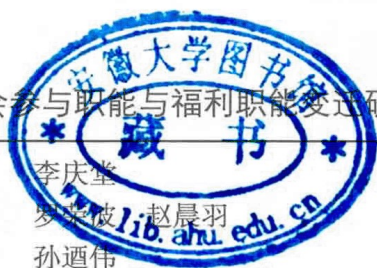
国企工会参与职能与福利职能变迁研究 / 王晓慧著. —北京: 中国工人出版社, 2014.9

ISBN 978-7-5008-5910-9

I. ①国… II. ①王… III. ①国有企业—工会工作—研究—中国 IV. ①D412.6

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第208189号

国企工会参与职能与福利职能变迁研究



出 版 人 李庆堂
责任编辑 罗来波、赵晨羽
责任校对 孙迺伟
责任印制 栾征宇
出版发行 中国工人出版社
地 址 北京市东城区鼓楼外大街45号 邮编: 100120
网 址 <http://www.wp-china.com>
电 话 (010) 62350006 (总编室); (010) 62005039 (营销出版部)
(010) 82075935 (工会与劳动关系分社)
发行热线 (010) 62004002 (010) 82081553 (传真)
经 销 各地书店
印 刷 北京市密东印刷有限公司
开 本 700毫米 × 1000毫米 1/16
印 张 13.75
字 数 220千字
版 次 2014年12月第1版 2014年12月第1次印刷
定 价 38.00元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社营销出版部联系更换
版权所有 侵权必究

本书出版受“北京高等学校青年英才计划项目（Beijing Higher Education Young Elite Teacher Project）”资助

本书为教育部重大课题攻关项目“中国特色社会工作制度和模式研究”（项目号：09JZD0026）的阶段性成果

目 录

第一章 问题的提出及选题的意义	1
第一节 问题的提出	1
第二节 选题的意义	4
一、理论意义	4
二、现实意义	5
第二章 文献综述	6
第一节 国内外对于自主性的研究	6
一、国外对于国家自主性的研究	6
二、国外对于社会自主性的研究	9
三、国内对于国家自主性的研究	11
四、国内对于社会自主性的研究	14
第二节 对中国工会的研究	17
一、研究工会与党和国家的关系	17
二、对企业工会的研究	19
三、工会与福利	22
第三节 关于承认的研究	24
第三章 研究方法与分析框架	29
第一节 研究方法	29

一、收集资料的方法	30
二、整理和分析资料的方法	36
第二节 论文分析思路与框架	37
一、概念界定	37
二、论文分析框架	40
第四章 计划经济时期的国企工会	42
第一节 国企工会外部环境	42
一、中国的政治和经济体制	42
二、国营企业的管理框架	44
三、国企工会的社会地位和功能	47
第二节 参与职能：工会参与生产管理	51
一、工人被赋予主人翁的地位	52
二、企业需要工会组织动员职工促进生产	55
三、激发工人劳动积极性的因素	60
四、工会的思想政治工作有效	65
五、工会是行政的助手	66
第三节 福利职能：国企工会具有福利传递职能	68
一、工会与职工福利制度	68
二、工会在困难救助中的突出作用	74
三、工会全面介入职工的生活领域	81
四、工会与工人比较亲近	87
第五章 市场经济时期的国企工会	89
第一节 改革初期的国企工会	89
一、国企自主权增大	89
二、国企工会：有为才能有位	93
第二节 改革深化期的工会	100
一、国企改革深化	100
二、选择：“铺路石”还是“绊脚石”	101



第三节 工会参与职能的变化	105
一、工作人员少而事务繁多	105
二、靠物质奖励参与企业生产管理	110
三、职代会的现实处境	113
四、两个维护的落实情况	117
五、思想工作转变方法	121
六、工会与企业行政的关系	126
第四节 工会福利职能的变化	127
一、国家福利体系建立	127
二、企业的集体福利的变化	130
三、困难救助具有严格的选择性	140
四、送温暖中工会的位置与策略	153
五、工会基本撤出职工生活服务领域	160
 第六章 企业、工会、工人之间承认关系的转变	166
第一节 计划经济时期的承认关系	168
第二节 市场经济时期的承认关系	172
一、企业、工会、工人之间的承认关系	172
二、走向再承认	177
 第七章 结论与讨论	179
第一节 研究发现	180
一、计划经济时期的国企工会具有弱自主性	180
二、企业改制后国企工会对企业行政的依附	180
三、企业、工会、工人承认关系的变化	181
第二节 讨论	183
一、与相关研究的对话	183
二、工会对职工福利的影响	185

三、工会引入社会工作，构建服务型工会	189
第三节 本研究的创新与不足	197
一、本研究的创新	197
二、研究的不足	197
参考文献	199
致 谢	211

第一章 问题的提出及选题的意义

第一节 问题的提出

对于工会的关注，最初源于笔者的职业。2004 年研究生毕业后，笔者到中国劳动关系学院任教。该校隶属于中华全国总工会，具有工会研究的传统，耳濡目染，笔者也开始接触工会。之后，笔者参与了许晓军教授的社科基金项目“构建社会主义和谐劳动关系研究——工会博弈行为与和谐劳动关系的建构”的调研活动，从中笔者获得了对中国工会的直观印象，也渐渐了解了企业工会的日常工作，亲眼目睹工会干部工作的状态，体会到他们内心的挣扎与冲突，也深刻地感受到工会的困境。

中国工会的规模堪称世界之最，截至 2013 年 9 月，全国工会会员达到 2.9 亿人，全国基层工会组织已经达到 276.6 万个，覆盖单位 653.3 万个，其中农民工会员有 1.1 亿人，呈稳定增长之势。^① 但与庞大的会员数字形成反差的是，随着中国改革向纵深进行，劳动关系争议事件却越来越多，也使得工会一次次在劳资矛盾中站在了风口浪尖上。在新闻传播媒体中，时有对工会作用发挥的尖锐批评。中华全国总工会（下文简称全总）在协调劳动关系的行动中表明自己的态度和立场、向劳资双方发出呼吁和建议，并采取了必要的行动。在收到一定成效的同时，我们也看到我国劳动领域内依然问题重重。

^① 来源于凤凰网，题为《依法建会措施有力 成效显著》，网址：http://news.ifeng.com/a/20141119/42509714_0.shtml，最后查阅日期：2014 年 12 月 3 日。



从体系上看，中国工会组织严密，实行产业和地方相结合的原则，各产业建立全国的和地方的产业工会组织。各种所有制企业、事业和机关等基层单位，也依法设有工会。近年来，随着市场经济的发展，在企业中建立工会成为全总在工会组建工作中力推的方向。通过对国有企业和民营企业中的工会进行比较，我们可以发现，国有企业的工会一般会被认为比较规范，并成为许多民营企业发挥工会作用的样板。那么在国有企业中，工会是如何运作的？国企工会作用发挥如何？工会作为党联系职工和群众，代表和维护职工利益的群众组织，在社会转型及向市场经济体制转轨的过程中其实际角色和地位如何？工会成员、企业职工又是如何看待工会的？工会在企业涉及工人合法权益的决策方面是如何参与的？都是值得研究的问题。

除了现实情况触发的疑问之外，在理论研究上，笔者也同样有一些研究疑问。到目前为止，对中国基层企业工会的研究并不多。华尔德（Andrew G. Walder）的《共产党社会的新传统主义——中国工业中的工作环境和权力结构》开启了对中国单位制的研究，他关心的是现代中国工业中的权力关系及其相较于其他国家的特殊性，他的研究对象是中国的工人阶级，包括工人阶级在中国共产党的领导下的地位，以及主导着工人阶级生活和工作的政治权力结构。在他的研究中，组织内的工人在经济上依附于企业、在政治上接受工厂党支部的领导、在个人关系上听从车间领导的直接领导。工厂领导试图通过发展一套稳定的，本质上是上下间互惠的关系去控制工作单位。工会不是华尔德研究的重点，他认为工会是工厂的一个协调性机构，在工厂中承担发放福利的职能。“在1966年之前，企业工会扮演了工人福利发放者的角色，工人可以从工会那里申请家庭困难补助，并就日常生活中的问题提出意见。”^①

张静的《利益组织化单位——企业职代会案例研究》是国内学界少见的对企业职代会进行深入实证研究的著作，通过对职代会运作的研究，她认为

^① 华尔德著：《共产党社会的新传统主义——中国工业中的工作环境和权力结构》，龚小夏译，牛津大学出版社，1996年，第227页。



企业工会是一个以企业进行分割的组织，与西方国家的工会作为对抗性政治组织不同，中国的企业工会被整合进企业行政管理系统、承担起企业管理者与工人之间的协调性工作。这也决定了企业工会和企业管理层的密切依附性关联。^①

以上的研究给予笔者诸多理论上的启发，也引发笔者思考了更多的问题。从时间上说，华尔德的研究截至1985年，基本上属于中国计划经济时期，而在20世纪90年代之后，国企的管理体制开始改革，企业的经营者在企业的管理中占有绝对的主导地位，这样的变化对企业产生了什么影响？对工会有什么影响？张静研究的是1985年到1995年之间的国有企业职代会案例，那个时期国有企业的工会和职代会受计划经济的影响比较大。张静在文中亦写到，国有企业更大的变革是在1995年之后开始的。那么，进入市场经济时期后，国有企业的工会发生了哪些变化？与计划经济时期相比，企业工会的地位和角色发生了哪些变化？工会实际上在做什么？它对工人起什么作用？

华尔德和张静的研究均是从政治社会学的角度来进行的，他们在研究中也写到工会与职工福利的密切关系，认为福利是职工的一项正当权利。在组织代表性方面，工会动员和代表工人；在社会福利方面，工会是工人正当权利的天然维护者。那么如果从福利社会学的角度来看，企业工会的角色又是怎样的？

此外，中国市场经济发展过程中产生的一些问题诸如劳资冲突、工人的抗争、群体性事件频发等，也促使笔者去研究工会的地位和职能问题。2008年1月，在由中国政府和国际劳工组织共同召开的“‘2008’经济全球化与工会”国际论坛上，时任国家主席胡锦涛发表了重要讲话，首次明确提出了“体面劳动”的概念。2011年2月19日，时任国家主席胡锦涛在省部级主要领导干部社会管理及创新专题研讨班开班仪式上发表重要讲话，阐述了加强和创新社会管理的紧迫性，明确提出了新形势下加强和创新社会管理、做好群众工作的总体思路和重点任务。^② 改革向纵深进行时，我国应加快从社会管

① 张静著：《利益组织化单位—企业职代会案例研究》，中国社会科学出版社，2001年，第198页。

② 来源于新华网，题为《胡锦涛：扎扎实实提高社会管理科学化水平》，网址：http://news.xinhuanet.com/politics/2011-02/19/c_121100198.htm，最后查阅日期：2014年4月5日。

理到社会治理的改变。党的十八届三中全会提出要创新社会治理体制，指出“创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序”。有效的社会治理，政府不是唯一的治理主体，社会力量必然要参与其中。^①中国工会是重要的群众团体，作为职工利益的唯一合法代表，其工作理念、工作方式应发生转变，更多地代表工人、维护工人权益，在社会治理体制创新中发挥作用。

工会作为党领导下的群众组织，在市场经济不断发展、劳动关系不断创新的新形势下如何发挥自己的作用，代表和维护职工的合法权益是一个值得探讨的问题。

第二节 选题的意义

一、理论意义

学界对中国工会的研究较少，现有研究偏向政治学的角度，国企工会一直具有福利传统，但工会所做的福利工作在政治学研究者看来是“不务正业”、“琐碎”的，并没有对其进行过多的深入研究。值得注意的是，福利同样是一种权利，维护职工的福利也是工会维权的表现。从工会的属性上来看，工会并不单纯是政治组织，它同样具有群众组织的属性，自新中国成立以来，工会一直承担着大量的福利工作。从政治和福利两个角度来研究基层工会，将更丰富学界对于工会的研究。对于基层工会的变迁进行研究可以与以往研究国企和工会的学者提出的理论进行对话。

本研究从工会的组织和动员（在企业内部表现为工会的参与功能——参与企业生产和管理活动）、维护工人权益（实施职工福利制度，反对和纠正违

^① 张康之：《合作治理是社会治理变革的归宿》，《社会科学研究》2012年第3期。



反职工合法权益的企业行为)这两个既有区别又互相联系的角度(即政治——福利的角度)出发,分析国企工会的活动,研究60多年来国企工会的变迁和特点特别是市场化改革以来工会的行为特征,揭示其内在逻辑。

工会作为工人自愿参与和组成的群众组织,具有其社会性,在一定意义上它与企业党政组织的关系也反映了我国国家与社会的关系。特别是向市场经济体制转轨以来,工会应该具有更多的代表工人、维护工人权益的组织特征,通过本研究,可以进一步揭示当前我国工会具有的“国家与社会”的关系特点。

综上所述,本研究将丰富现有的对于工会的研究,探索工会研究的空白领域,并与以往理论有所对话。

二、现实意义

中国的改革已进行了30多年,社会发生了巨大的变化,全球化的趋势则使中国的发展面临着更大的机遇和挑战。中国经济的高速发展世界有目共睹,但随之产生的国内社会矛盾加剧、社会问题丛生等也是不争的现实。改革在某种程度上使得工人阶级利益严重受损,如没有更合适的制度安排,劳资冲突将愈演愈烈。工会是中国唯一合法的工人阶级群众组织,其作用发挥情况将影响着社会发展稳定的大局,对基层工会运作进行研究,将有助于推进公平正义社会秩序的建设。

本研究将分析国企工会发挥自身职能的过程中存在的问题,探讨其履行职能的条件,对如何完善其自身发展、促进工会更好地发挥作用提出建议。

第二章 文献综述

本研究的基本视角如下：中国的国企工会是处于企业领导层（党政管理部门）和工人之间的协调性组织。在《中国工会章程》和《工会法》等相关法律的指导下，它有其自身的法定职能，也被赋予了合法性地位，因而是有行动能力的，能够依法独立开展工作。但是，工会作为群众组织，其能力又是有限的，它的活动受到工会体制、企业组织和工人群体特征的影响，即其自主性活动的能力是有限的。

第一节 国内外对于自主性的研究

自主性（autonomy），是行为主体按自己意愿行事的动机、能力或特性。已有的对于自主性的研究，有从心理学角度研究人格的自主性，也有研究大学的自主性等，近些年来对学界影响较大的则是国家自主性理论。

一、国外对于国家自主性的研究

在学术领域内，国家自主性自康德、黑格尔起已有探讨，马克思则被学界认为是研究国家自主性理论的先驱。马克思的工具性国家理论属于社会中心主义分析范式，即“国家的形式与行动源于市民社会和生产关系领域，国家是市民社会和生产关系领域中的统治阶级实现自身利益的工具。但是，在历史与现实中，国家作为凌驾于市民社会和生产关系领域之上的力量并未完



全表现出其工具性，有时甚至不顾统治阶级的诉求而采取行动”。^① 当国家不顾统治阶级的诉求而采取行动时，就是国家自主性的表现，马克思和恩格斯以波拿巴王朝的例子来对此进行过论述。虽然马克思注意到国家的自主性现象，但他认为这是特定历史条件下的产物，是临时性的。而以尼科斯·普朗查斯（Nicos Poulantzas）和拉尔夫·密利本德（Ralph Miliband）为代表的新马克思主义者在马克思的论述基础上，提出了“国家相对自主性”理论。但是，在新马克思主义者内部，对国家自主性的认识也并不统一，一些新马克思主义者坚持认为国家没有自主性，它只是统治阶级实现利益与意志的工具；另一些人则认为“国家是一种体现阶级关系的结构，这种结构会反复被阶级间的政治斗争所重新塑造”^②，主张国家没有自主性。此外，还有一部分新马克思主义者虽然相信国家在本质上相对于统治阶级具有组织上的独立性，但仍坚持认为国家不得不致力于促进资本积累，并保护统治阶级在整体生产模式中的支配地位。^③ 由此可见，新马克思主义者的论述依然是沿袭社会中心主义分析范式。二十世纪七八十年代，以西达·斯考克波（Theda Skocpol）为首的回归国家学派异军突起，对学界的社会中心主义思路发起了强有力的挑战。他们用分析归纳法与历史比较来研究国家，其对国家的认识深受马克思·韦伯国家观的影响。他们认为国家是一个具有独立利益的自主行为主体。不同于新马克思主义者认为国家具有相对的自主性，国家回归学派认为国家具有潜在的完全自主性。

斯考克波是这样界定国家自主性的，“作为一种对特定领土和人民主张其控制权的组织，国家可能会确立并追求一些并非仅仅是反映社会集团、阶级或社团需求或利益的目标，这就是通常所说的‘国家自主性’（state autonomy）”。^④ 从此可以看出，“国家自主性”的核心内涵是自我利益取向的独立行为主体。

① 张勇、杨光斌：《国家自主性理论的发展脉络》，《教学与研究》2010年第5期。

② 彼得·埃文斯、迪特里希·鲁施迈耶、西达·斯考克波编著：《找回国家》，方力维、莫宜端、黄琪等译，生活·读书·新知三联书店，2009年，第476页。

③ 同②，第477页。

④ 同②，第10页。

“大部分组织现实主义者^①的学者都使用过国家‘强弱’这组概念，其中陈述最为清晰的是S·斯科罗尼克（S. Skowronek）。他认为国家力量可以根据重要性的大小从三方面进行衡量，即政府的组织倾向，将既定组织计划中的机构联系在一起的程序惯例，以及政府雇员的知识才能。国家的组织趋向是由四个组织特征决定的，它们包括权力在中央政府的集中度（Concentration），从中央政府到管辖范围制度控制的渗透力（Penetration），权力在中央政府内部的集中化（Centralization），以及政府内部的机构任务和个人作用的专门化（Specialization）。国家在这四个方面的制度化程度越高，它的组织倾向越强。程序维度包括国家官员行动的途径以及机构内部或机构之间不同部门的政策协调方式。以斯科罗尼克提出的三个维度为标准，组织现实主义者得出了国家‘强弱’的定义：如果国家工作人员能够获得行动的自主性，建立全面协调的机构来制定政策，有效地垄断暴力执行制度和动员国内物力和人力资源，从而使国家能够成功地实现社会控制，在国际政治经济关系中处于积极主动的地位，那么这种国家称为‘强国家’；如果国家难以实现社会控制，不能创造出政治集中和高度整合的社会，无法独立地追求自己的目标，那么，这种国家称为‘弱国家’。但是，在研究中，国家自主性的‘强弱’并不能单独用上述标准来衡量，因为这些因素只是国家本身所拥有的条件，反映的是历史的解剖切面。国家的自主性必须放在同其他国家以及非国家行为者的比较中才能准确地衡量其‘强弱’。组织现实主义者利用国家‘强弱’这样一个测量尺度对资本主义国家进行了个案比较分析，他们认为国家力量‘强弱’直接体现于对经济的干预程度，而福利政策的实现程度也在很大程度上反映了国家能力的‘强弱’。他们认为从福利政策角度讲，瑞典和美国代表着国家‘强弱’的两极，而一些西欧国家则处于中间区域。”^②

单纯地以国家“强弱”来进行划分的方法并不能解释所有政治现象，尤其是不能说明“弱”国家在某一领域的“强”政策和“强”国家在某一部门

① 因西达·斯考克波在《国家和社会革命》一书中建议研究国家的方法可以合适地标以“组织的”和“现实主义的”而得名。组织现实主义者即指国家回归学派的学者。

② 杨雪冬：《国家自主性与国家能力》，《马克思主义与现实》1996年第1期。



的“弱”政策这一现象。于是，国家回归学派学者提出国家机构不平衡发展这一命题。所谓机构发展的不平衡指的是集中的模式、精英的录用、官员的技能以及意识形态取向在政策部门（Sectors）之间以及亚部门（Subsectors）之间存在着差别。“国家介入社会经济生活不同领域的能力并不相等，这种在某一时刻（不同能力）或是不同时段（同一能力）上的国家具有能力不平衡的现象，大概是要理解国家会如何面对挑战所必须认识到的最重要的结构特征。”^①

理论的发展与现实有密切的联系，国家回归学派的出现与发展同“二战”后西方国家的巨大变化密不可分，随着20世纪30年代到50年代“凯恩斯革命”的兴起，国家宏观调控成为标准做法，公共社会开支也在包括美国在内的所有发达工业资本主义国家蓬勃发展。殖民主义帝国体系的解体产生了数十个“新兴民主国家”，但是人们很快看到西方的自由民主模式并不能在这些国家的政治组织和政策选择过程中被简单地复制。最后，也许是最重要的，到20世纪70年代中叶，英国和美国都在一个国际经济竞争更为激烈同时也更加具有不确定性的世界中遭受到巨大的压力。在这一背景下，国家作为行为主体和有社会影响力的制度结构的观点变得时髦起来。^②

二、国外对于社会自主性的研究

在西方国家，社会具有自主性的观点被认为是不言自明的。而西方经济的发展也使得自由主义的观点甚嚣尘上。这一观点主张不管是民族国家社会还是全球经济都可以而且应该通过自发调节的市场来组织。但波兰尼（Karl Polanyi）对这一观点进行了强力批判并提出了“嵌入”的概念，他认为在19世纪之前，人类经济一直都嵌入于社会之中，经济“脱嵌”社会的努力会遭遇相反方向的抵制，因为市场经济社会是由两种相互对立的运动组成的——

① 彼得·埃文斯等编著：《找回国家》，方力维等译，生活·读书·新知三联书店，2009年，第478页。

② 同①，第7页。