

**编者按：**工会是指基于共同利益而自发组织的社会团体。工会组织成立的主要意图，是与雇主谈判工资薪水、工作时限和工作条件等。我国工会在过去六十年里，一直是党政机关的附属机构，所从事的工作主要是组织娱乐活动、发放救济款等。随着改革深入，贫富差距加剧，社会矛盾日益突出，民工以血讨薪，员工坠楼等恶性事件频发。这些事件暴露了中国劳工制度的不完善和工会体制功用的严重缺失，不能不引起人们的理性关注。我们编发两篇论文，以解读当下身处尴尬境地的工会如何体现其职能。吴建平的文章回溯改革以来中国工会组织与制度变迁，探讨中国政治体制特点、国家治理模式转变与中国工会组织与制度变迁的关系，以期为中国工会的未来改革重新定位。游正林的文章通过描述和分析国有企业工会超常规地介入生产管理过程，从微观层次上探讨中国工会的实际运作逻辑，从宏观层次上讨论中国工会与中国共产党和政府的关系。

# 从企业参与治理到地方治理参与

## ——从国家治理模式转变看中国工会组织与制度变革

吴建平

---

---

**内容提要** 改革初期，国家对城市的治理主要是单位制模式，中国工会服从并服务于这种治理模式，以企业工会为主要运作载体，参与企业治理；改革中后期，随着社会主义市场经济体制基本确立，一种新型的治理模式，即“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”出现，相应地，中国工会确立了一种“党委领导、政府重视、各方支持、工会运作、职工参与”的社会化维权模式，其实质是以地方工会为主要运作载体，积极参与地方治理。

**关键词** 中国工会 企业治理 地方治理

---

---

2006年，福建省泉州市总工会以“外来工维权新模式”获得了第三届“中国地方政府创新奖”；两年后，浙江省义乌市总工会以“义乌工会社会化维权模式”也获得了此项“中国地方政府创新

奖”<sup>①</sup>。这两个奖项固然让那些对中国工会有所期待的人们受到鼓舞，不过也由此引发一些疑问：其一，按照中国工会的章程规定，中国工会是党领导的职工自愿结合的工人阶级群众组织，既然是

---

\* 本文在写作和修改过程中，中国社会科学院科研局李汉林研究员、社会学所折晓叶研究员和渠敬东研究员，中国政法大学社会学院游正林教授等人都提出过宝贵意见，在此对他们表示感谢。当然，文责自负。本研究得到中国劳动关系学院2008年度院级科研项目（项目编号：08YYA003）的支持。

群众组织,那么,工会的维权机制创新,如何成了地方政府的创新?或者说,这种创新在何种意义上能被认定为政府创新?其二,作为群众组织,其最重要的任务就是密切联系群众,这就需要工会在组织与制度设置上尽可能贴近群众,换言之,那些最便于接触职工群众、最能了解职工群众需求的企业工会才应该具备中国工会在组织与制度上的创新意义,可是,从近年来国内工会组织模式的宣传上看,基本都是地方工会模式,除了上述泉州模式、义乌模式,还有昆山模式、大连模式、黄石模式等等,那么,为什么是这种地方工会模式而不是某种企业工会模式成为了当前中国工会运作的亮点呢?

本文尝试通过对改革以来中国工会的组织与制度变迁的简单考察,由此作出一个解释。本文的基本观点是,中国的政治体制特点及国家治理模式的转变,决定了中国工会组织与制度变迁的总体路径。具体来说,在改革初期,国家在城市中的治理主要沿袭了单位制的治理模式,通过单位制的企业治理结构来实现对城市人口的总体治理;而随着改革的深化,单位制逐步瓦解,国家也需要转变以往的那种以行政或政治的方式直接管制经济与社会的做法,转变为重在地方政府层面来实现对经济和社会的综合治理。由于中国工会直接从属于并服务于国家治理之需要,因此,单位制时期的工会组织在运作方式上主要是企业治理参与为主,而到了社会主义市场经济体制时期,则试图转向地方治理参与为主。正是在这种参与模式的转型努力中,地方工会正逐步成为当前中国工会维权的重心,且其维权运作从属于服务于地方政府的治理结构,也为中国工会维权机制创新提供了机会和可能。在这个意义上,地方工会维权机制创新的确可以称之为地方政府之创新。

#### 劳动关系转型视角下的中国改革分期

从行政化向市场化转型是中国劳动关系改革的基本趋势,其中我们以上世纪90年代中期为分界做个简单回顾:此前的改革主要围绕放权让利展开,以解决企业和职工的生产积极性为主,虽然其中触及企业经营机制,但没有对企业内部劳动关系进行实质性的改革,此阶段的改革因直接针

对旧有体制的各种弊端,因而改革对绝大多数人来说都意味着改善<sup>②</sup>;90年代中期,企业改革进入到产权改革阶段,劳动关系开始迅速朝市场化方向转变并基本成型,工人的经济和社会生活开始迅速恶化,劳资冲突和争议不断攀升。

之所以在分期时间上采用的是“上世纪90年代中期”,就在于这场劳动关系的转型是经由一系列的重大事件才引发的。首先从国家政策方面看,一个标志性起点是1993年11月十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,该《决定》确定了国有企业改革的目的是建立现代企业制度,并阐述了现代企业制度基本特征,但并没有提供如何实现该制度的具体途径,因此《决定》对现代企业制度目标的提出,其意义更多的是方向性的,而非实际操作性的。到1997年7月,时任副总理朱基在辽宁考察时,提出了国有企业“三年脱困”的改革策略,坚决走“鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效、实施再就业工程”路子,开启了国有企业的急剧改革帷幕。因此,对国有大中型企业来说,从1993年到1998年,改革并未取得突破性进展,这期间主要在进行制度与观念上的调整<sup>③</sup>,而此后,国企的劳动关系才迅速市场化<sup>④</sup>。

其次从企业经营和工人生活方面看,上世纪80年代中后期国有企业实施经营承包责任制后,出现过一段时间的利润状况好转,但是这未能阻止国有企业再次走向亏损。从90年代初期开始,国有企业亏损面就呈不断扩大趋势,据统计,1994年在工业39个大类中,国有独立核算工业企业发生全行业亏损的有13个行业,亏损总额达58.58亿元,到1997年全行业亏损的行业数增加到25个,亏损总额达到258.86亿元<sup>⑤</sup>。企业破产也开始在全国范围铺开,自1994年国务院(59)号文件(《国务院关于在若干城市试行国有企业破产有关问题的通知》)下发以来,各市加大兼并破产和职工下岗分流安置的力度,破产企业逐年增多,1990年和1991年全国共受理企业破产案件分别为32件和113件,而1994年和1995年分别到了1625件和2200件,到1997年则近5000件;职工的下岗分流也开始逐年增多,企业下岗职工人数1993年为300万,1994年360万,1995年564万,

1996年720万,1997年第一季度已达900余万<sup>⑥</sup>。

另外,以90年代中期为分界,也与非公有制企业的发展相关。尽管从1978年改革开放起,非公有制企业就开始获得了发展的机会,但是私营企业和外资企业直到90年代初(尤其是1992年以后)才开始获得实质性扩张<sup>⑦</sup>,整个80年代中国经济发展最主要的贡献还是来自国有企业及乡镇企业。直至90年代中期之前,乡镇企业被描述为“异军突起”,从劳动关系角度看,这种独特的乡村工业恰恰提供了一种不同于西方工业化的赤裸裸的利益剥夺式的道路,在这种合作化式的工业化道路上,企业给当地社区带来了实质性经济改善。90年代中期,乡镇企业大量私有化,此时私营企业和外资企业迅速增长;正因为它们在规模上的增加,这些企业一直存在恶劣的用工或劳动关系状况,并成为一个严重的社会问题。

我们以上世纪90年代中期为界将中国改革分为两个阶段,相应的,也以此分期来对中国工会的组织与制度变迁进行考察,在第一个阶段,虽然经济体制改革已经开始,但是,“就经济关系、劳动关系来说,这些年来,除了新的经济增长点外,从全国来看,基本上还是在旧框架内运行”<sup>⑧</sup>,因而中国工会仍然延续着很多计划经济体制下的职能。而到第二个阶段,劳动关系迅速市场化带来劳动关系急剧恶化,在国家的要求和推动下,中国工会被迫进行职能和机制的变革。

### 改革初期的中国工会: 单位制下的企业治理参与

随着文革的结束,中国工会恢复正常运行。那么,中国工会在改革初期阶段,其职能和运作是怎样的呢?大体来说,从1978年工会九大到1988年工会十一大,中国工会的主要任务和工作方法基本具有一致性,被确定为以四化建设或经济建设为中心,做好生产、生活、教育和民主管理等群众工作,同时提出了要加强自身的组织建设,这基本上承袭了改革以前的“以生产为中心,生产、生活和教育三位一体”的工会职能结构,并增加了“民主管理”。具体举措包括<sup>⑨</sup>:

(1)生产上:组织增产节约劳动竞赛;发动和组织群众进行技术革新、技术协作和合理化建议活动;加强劳动保护;做好劳动模范、先进生产者

和先进工作者的工作,放手发动群众,开展比、学、赶、帮、超活动等;(2)生活上:主要是解决职工生活中迫切需要解决而又可能解决的问题,比如配合有关部门做好工资调整和物价调整工作,以及对市场物价问题进行监督和反映;监督和帮助行政做好各种福利工作,比如分配房子、小孩入托、建食堂、浴室、厕所、更衣室等;积极做好劳动保险工作,恢复和办好疗(休)养事业等;(3)教育上:包括思想政治教育和文化技术教育;教育工人群众尊重知识分子及支持他们的工作;推广“振兴中华读书活动”,以及工会举办职工学校,开展业余文艺、体育与兴趣小组活动等;(4)民主管理和自身组织建设上:前者主要是推行职工代表大会制度,同时积极探索民主选举基层领导人员,随着企业厂长负责制推行,工会则要着力协调好职代会制度与厂长负责制间的关系;按照邓小平曾强调的,把工会建设成工人信得过,能替工人说话,替工人办事的组织,抓好工会基层组织的建设,并要求基层以上各级工会组织,要面向生产、面向群众、面向基层,同时要加强班组建设,并对职工队伍进行调查研究;随着外资企业和乡镇企业的兴起,有关建会问题也被提出,不过当时更多是一种倡导,让各地方自己处理。

当然,经济改革中必然会出现经济和社会问题,特别是到上世纪80年代后期,开始出现了较为突出的通货膨胀、物价上涨等问题,加上社会分配不公以及腐败现象<sup>⑩</sup>,在工人中开始出现一些不稳定情绪和行为。不过,该时期出现的工人不满,还不能归因于劳动关系市场化带来的利益矛盾和冲突,而恰是在工人生活有所改善的情况下出现的,或者说归因为一种相对剥夺感,尤其是企业内部民主管理的形式化,使得工人对自身社会地位的认知普遍偏低。但是现实与理想的落差,尤其是当时出现了各种投机倒把、行贿诈骗、以权谋私等现象,包括企业厂长负责制带来的工人地位失落感以及干群关系紧张等,引发了工人的诸多不满和骚乱。

为维护社会政治稳定,党和国家开始正视劳动关系的协调,并要求中国工会进行改革。在1988年10月,全总十届六次执委会通过了《工会改革的基本设想》,其中提出了工会的“一个中心,两个维护,四项职能”,即以经济建设为中心;在维

护全国人民总体利益的同时,更好的表达和维护职工群众的具体利益;维护职工群众的合法利益和民主权利,吸引职工群众参加改革,努力完成经济与社会发展任务,参与国家和社会事务的管理,参与企事业单位的民主管理,通过工会这个特殊的学校提高职工队伍素质。工会的建设、维护、参与和教育四项基本职能在这个时候即被提出。不过,这个改革设想很快就因为1989年的政治风波而中断,国家收紧了对群众组织的管理:1989年12月21日发布的《中共中央关于加强和改善党对工会、共青团、妇联工作领导的通知》中强调,工青妇等群众组织应受同级党委和上级组织双重领导,以同级党委领导为主。

从以上中国工会的运作看,我们发现该阶段中国工会有两个重要特征:其一,中国工会的运作主要表现为促进生产、改善职工生活及对职工进行思想政治和科技文化教育等方面,并积极参与企业民主管理,对企业进行监督和协助,此外就是将企业工会建成“职工之家”,在改革初期阶段,各级地方工会也会在政策制定、信息传递等方面有所参与,但它们都不是日常事务的主体,特别是改革设想的中断,工会又重新回到生产、生活和教育内容上来;其二,中国工会在企业层面的职能运作,基本没有进入到劳动关系的核心中,比如就工资工时、劳动条件、福利保障等,工会无力代表工人与企业行政方进行平等协商或集体谈判,更多的在劳动关系的外围,作为党政部门的执行机构来完成党政部门的相关任务或要求:其中最贴近工人利益的是“生活”职能,但是工会也只是介入一些生活福利方面的改善而已,比如帮助办托儿所、食堂等,甚至连这些改善,工会更多是执行者而非发起者<sup>⑬</sup>;另外,工会对企业行政的民主监督,虽然在一定意义上被设想为为职工提供保护,但是这种监督职能的设置也是来自国家的要求。所以综合来看,中国工会并没有扮演一个劳动关系参与主体的角色,更多的是执行党政部门的要求,或者说就是“党委的办事机构和行政的附属部门”<sup>⑭</sup>,而且整个运作主要立足于企业之中。

中国工会在改革初期的运作特点,从根本上归因于该时期的企业制度是单位制模式。单位制是国家进行城市治理的一种总体性制度安排,国家通过单位(制),来尽可能将城市中的工人群众

组织起来<sup>⑮</sup>,并在这些单位中建立起国家与工人之间的一种社会主义家长制的互惠关系<sup>⑯</sup>,从而确立国家政治的正当性。此外,通过单位国家能够将城市绝大多数成员纳入到与国家直接相连的组织之中,使整个城市社会高度组织化,从而获取各种社会动员的能力;而且,国家内部资源配置的行政化,也使得国家掌握了对成员的资源供给(再分配)权力,实现了对成员的控制,因此单位是国家行政机构的基层环节<sup>⑰</sup>。在单位中,一切经济和社会生活都必须围绕政治这个核心来开展。因此,单位制下的劳动关系实质就是国家与工人之间的行政关系。面对这种劳动关系体制,中国工会也就不可能像西方工会那样去积极干预劳动关系,比如对工资、福利、分配等制度产生实质影响;相反,中国工会必须服从于这种独特的城市治理模式,即表现为单位制特征的企业治理模式,这也能解释该阶段中国工会为什么必然是“以生产为中心,生产、生活、教育三位一体”,再辅以民主管理的职能了,因为这都是这种企业治理模式的需要。

当然,从放权让利到承包制的一系列改革,对单位制产生了一些影响,但因还未触及产权改革,因此也就没有从根本上变革这种体制。另外,此阶段城市中占主导地位的仍然是国企和集体企业,即单位制仍然是主导性的制度安排,而这个时期的工会也主要在传统单位制企业中存在,其他非公有制企业中建会非常少。所以,整个20世纪80年代直至90年代初期,单位制仍然是国家治理城市的重要模式,而中国工会也基本上是从属于这种表现为单位制逻辑的企业治理需要,相应的,其运作重心也就落在企业工会上。

### 改革中后期的中国工会:走向地方治理参与

改革中后期,劳动关系迅速市场化,工人利益受侵害事件以及劳动争议激增,据《中国劳动统计年鉴(2006)》的统计,从1996年到2005年这10年间,劳动争议的案件数从4.8万增长到31.4万,参与人数从18.9万增长到74.4万,年平均增长率分别为23.6%和18.4%;其中集体劳动争议案件数及参与人数,也分别从0.3万和9.2万,增长到1.6万和41.0万,年平均增长率分别是23.5%和22.1%。面对此劳动关系局面,国家再次要求

中国工会做出应对,那么中国工会又有哪些运作呢?在本文看来,此时期又可再区分出两个分阶段,其一是上世纪90年代中后期,此分阶段具有过渡性和铺垫性特点,一方面是面对大规模下岗失业问题,中国工会主要着力于“救急”,以化解紧张和矛盾,实现维稳目标,另一方面,在非公有制企业中,则着力建会,为以后的维权奠定组织基础;其二是新世纪以来中国工会开始探索和构建新时期常态的、长效的维权制度体系阶段。

### 1. 上世纪90年代中后期中国工会的运作:过渡期的救急与建会运动

面对工人不满的日益增加,1993年工会十二大提出了要“全面履行”建设、维护、参与和教育四项基本职能;而在1994年工会十二届二次执委会上,尉健行明确提出,“我们工会服务于党的中心任务的主要手段是维护”<sup>⑥</sup>;不仅如此,维护职能成为工会的基本职能,其他三项职能则是辅助或派生职能<sup>⑦</sup>。那么工会究竟又是如何履行其职能的呢?

这里对公有制企业与非公有制企业做个区分,首先看中国工会针对公有制企业改制所采取的措施,从现有文献来看<sup>⑧</sup>,具体措施主要如下:

(1) 针对国有企业大规模亏损问题,工会一方面是动员职工帮助企业扭亏增盈,这基本上是生产职能的延续;另一方面是工会引入外部力量来帮助企业扭亏为盈,即让市县工会联系一两家企业,帮助争取或用好相关政策以对企业进行扶持,或者组织企业间的帮扶,此做法曾在90年代中期较为普遍,比如1994年,全国各地工会联系困难企业4340家,其中2182家停亏、减亏<sup>⑨</sup>,1995年,累计帮扶6973个企业,其中3862个已实现减亏、停亏<sup>⑩</sup>,但这种继续使用行政方式来扶持企业的做法,不符合市场化改革方向,后来不再被提倡了。(2) 针对下岗职工问题,工会一方面推动再就业工程,这被中国工会界定为“重大的政治问题”,在1996年8月,全总即下发了《关于工会促进失业职工再就业和企业富余职工分流安置的意见》,提出促进失业、下岗职工再就业的工作目标<sup>⑪</sup>;而后,全总更是进一步“把促进下岗失业人员再就业切实作为工会履行维护职工合法权益基本职责的重要任务来抓,并以其实际效果作为检验工会维权工作水平的重要标准”<sup>⑫</sup>。

针对非公有制企业的劳资矛盾问题,中国工会在这个阶段更多的是建会,因为尽管早在上世纪80年代就提出了要在非公有制企业组建工会,但直到90年代中后期,非公有制企业建会问题才因劳资冲突加剧而成为迫切任务。不过,由于企业主的抵制,以及地方党政部门为了营造良好的招商引资环境而造成的阻力<sup>⑬</sup>,建会工作难度较大,直到90年代后期都没有实质进展。为此,全总开始着手发动一场“建会运动”。

在1998年10月召开的中国工会第十三次全国代表大会上,提出了“哪里有职工,哪里就必须建立工会组织”,“最大限度地把职工组织到工会中来”的要求<sup>⑭</sup>。1999年底召开的全总十三届二次执委会议提出,把新建企业工会组建作为重中之重的任务来抓。2000年6月,中华全国总工会十三届五次主席团(扩大)会议,专题研究和部署新建企业工会组建工作,提出把新建企业工会组建工作作为重大紧迫的第一任务来抓。既然有些阻力是来自地方党政部门,所以,全总强调要借用国家自上而下的力量,争取形成一种“党委领导、政府支持、工会主抓、各方配合的新建企业工会组建工作格局”,并且力争把新建企业工会组建工作纳入党建工作的目标中去,“以党建带工建”。比如有些地方就是在党委的领导下,成立由工会、党委组织部门和政府的经贸、劳动保障、工商、税务等有关方面负责同志参加的新建企业组建工会工作协调领导机构<sup>⑮</sup>,以此推动建会。这种建会机制在2000年11月召开的全国新建企业工会组建工作会议上得到了肯定并推广,即把工会组建率、职工入会率纳入党的工作的考核目标<sup>⑯</sup>;从当时会议的出席情况也可看出国家对建会问题的重视和支持,当时中央让省委副书记参加这个工会组建会议,这在中国工运史上是第一次<sup>⑰</sup>。我们也可从数据上看到工会组建工作的推行力度:1999年到2000年之间,全国企业基层工会组织从26.4万个增加到75.7万个,其中,私营企业工会从1999年的1万多个,增加到2000年15.2万个<sup>⑱</sup>。

上述中国工会的运作,工会工作重心明显带有过渡性和救急性特征,在此阶段的前期,国家还是试图让企业工会继续发挥好生产、生活和教育的作用,尽可能激发工人的积极性,帮助企业转变生产经营机制,解决企业的亏损问题,但是,这种

努力并没获得预期的良好效果。下岗裁员及产权改革迅速成为新的解决办法,大量企业工会伴随企业的破产和私有化而消失,而现存的企业工会也难以解决它所面对的结构性的劳动关系问题,所以,地方工会逐渐成为了化解改革矛盾的重要主体,这突出表现在再就业工程和送温暖工程,以及非公有制企业的建会运动中;此外,企业工会在维权上的局限性逐渐突显,一些维权职能开始逐步由开发区、工业区或市(县、区)总工会、外商投资企业工会联合会、私营企业工会联合会,以及乡镇和街道一级工会来承担了<sup>⑨</sup>。

## 2. 新世纪中国工会的运作: 制度与机制体系的构建

随着市场化劳动关系基本成型,构建一种什么样的劳动关系协调及工人权益代表和维护模式,成为国家在新时期对中国工会提出的重大任务,这促使中国工会努力对现有成功经验(如前面提及的泉州、义乌、黄石、大连、昆山等地方工会的经验)进行总结,并在此基础上提出一种比较系统的制度与机制体系。在2005年12月13日,中华全国总工会第十四届执行委员会第三次全体会议通过了《中华全国总工会关于加强协调劳动关系、切实维护职工合法权益、推动构建社会主义和谐社会的决定》,该决定系统地提出了中国工会运作的六种制度与机制,其实这个体系,既有经验总结的成分,也有结合国家对工会的要求及可能提供的各种支持并提出工会改革设想的成分:

(1) 宏观参与制度; (2) 基层劳动关系协调制度; (3) 职工民主管理制度; (4) 劳动法律监督制度; (5) 劳动争议预警和处理制度; (6) 困难职工帮扶制度。

从中国工会构建起来的模式中可以看到,地方工会逐渐成为工会工作的主体;而企业工会能够介入且具有实质效果的运作变得非常少,而且它们操办的工作,比如职工民主管理制度,在实际运作上也需要地方工会或党政部门的推动。而在运作机制上,与西方工会诉诸自身的力量——最终诉诸产业行动即罢工的力量——与雇主进行谈判的模式不同,中国地方工会,不仅缺乏这种力量,而且还不具有行政权和执法权,因此更多的是“借力”运作<sup>⑩</sup>,这种借力对象包括司法部门、人大政协等执法监督部门、工商局、相关的行业办公室

等,比如通过联合工商局来推动建会和收取会费,通过联合相关行业主管部门来推动区域性或行业性的集体合同制度,等等。

综合改革中后期的两个分阶段来看,中国工会明确了维权作为自身的基本职能,不过在运作上一开始试图延续单位制时期的理念和方式,即希望通过在企业内的动员和激励,在发展生产的基础上改善工人生活,但这没能获得成功。随着企业改制的深化以及非公有制企业的扩张,工人权益受侵害问题日益严峻,中国工会开始探索维权制度与机制的创新,地方工会逐渐成为运作主体,这不仅表现在一些成功的地方工会模式不断得到宣传,而且也表现在中国工会对未来维权制度与机制的构建设想中。

不过,在地方工会成为维权运作主体的过程中,中国工会的维权仍然不同于西方工会之维权:首先,在运作的理念上,“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”,中国工会的维权必须服从此社会管理格局,在维权时必须“跳出自我循环的圈子,不能就维权而维权”,而要形成一种“党委领导、政府重视、各方支持、工会运作、职工参与”的社会化维权模式<sup>⑪</sup>;其次,在运作的目标上,中国工会的直接目标是协调劳动关系、维护职工合法权益,推动建立规范有序、公正合理、互利共赢、和谐稳定的社会主义新型劳动关系,而其最终目标,即通过“组织起来、切实维权”,最广泛的把职工组织到工会中来,更加紧密的团结和凝聚在党的周围,从而增强党的阶级基础、扩大党的群众基础、巩固党的执政地位;再次,从运作的制度与机制上看,中国工会主要采用的是向党政部门“借力”方式,来实现对工人权益的代表和维护。

由此可见,在社会主义市场经济体制下,中国工会的主要职能是作为工人利益的代表者和维护者参与协调劳动关系,这种参与在理念、目标和方式等方面,无不服务于国家治理需要,在这个治理参与过程中,地方工会逐渐成为中国工会的主要运作载体。

## 结论与讨论

在改革初期,国家在城市中的治理主要采用单位制模式,中国工会即服从于这种治理模式,在

具体运作上,企业工会成为主要的运作载体,即通过“以生产为中心,生产、生活、教育三位一体”的职能来参与单位制下的企业治理,由于这种治理实质上是一种国家对工人的治理,因此,企业中的工会往往表现为党委的办事机构和行政的附属部门。随着中国经济改革的深入发展,劳动关系基本市场化,如何协调劳动关系以及维护工人的合法权益便成为国家城市治理的新型任务。由于国家不能再像计划经济时期那样通过行政的方式来给工人提供总体安排和保护,所以,国家治理模式需要转变。这种转变最后在《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中得到了最为明确的表达,即群众权益的维护机制仍然必需是由党和政府来主导,在具体运作模式上,则概括为党委领导、政府负责、社会协同、公众参与。在这种国家治理要求下,中国工会对工人群众的利益代表和维护采取了相对应的“党委领导、政府重视、各方支持、工会运作、职工参与”的社会化维权模式,在实际运作中,地方工会是实施这种模式的主要载体,中国工会在制度和机制设置上,逐渐突出地方工会的地位,中国工会尝试从企业治理参与为主逐步走向地方治理参与为主,以配合国家治理转型的需要。

既然明确了中国工会的运作一直是服从于服务于国家治理的需要,而在当前,她正尝试逐步走向地方治理的参与模式,那么,本文开篇提出的疑问也就获得了解答,正是这种地方治理的参与,泉州和义乌两市的工会维权机制创新便能被授予“中国地方政府创新奖”。

在文章最后,笔者认为有必要对中国工会的这种制度特点做一些简要的讨论。首先是这种模式对现有工会理论研究的启发,因为目前多数中国工会研究者似乎都持有一种对工会的先入为主的或期望,这种理解或期望往往是来自西方的工会理论传统,在这种理论传统的指导下,研究者自然很容易看见中国工会的诸多“弊端”,进而提出种种可能改革意见,但是,在笔者看来,这种思路实际上是把工会给抽象化了,既抽离掉了西方工会理论得以从中产生和延续的那种政治经济脉络,也抽离掉了中国工会呈现出自身特点的政治经济脉络,因此,他们所提出的改革建议,往往是“头痛医头、脚痛医脚”,缺乏总体性和综合

性。不过,这也并不意味着存在即合理,中国工会目前逐渐凸显的地方治理参与模式显然有其内在的结构性问题,即容易出现“过度政治化”或“过度行政化”,容易造成地方工会更多的是注重党政部门的需求而不是工人的实际需求的局面,而二者在现实中又往往是不一样的,这也就容易出现工会的维权“供给”与工人的维权“需求”之间就像两条不相交的平行线。<sup>②</sup>换言之,在这种模式下,工会组织往往不容易感受到来自工人群众的压力,工会干部们密切联系工人群众的主观意愿也不会强烈,等等。<sup>③</sup>这些都足以说明,为什么当中国工会在进行种种维权机制创新的同时,工人们对于工会的认同度和满意度并没有相应的提升。因此,我们仍然需要探索中国工会的未来改革之路,以期能够真正实现和谐的劳动关系。这种探索不宜抽象地套用某种工会理论,而应该紧扣中国工会所处其中的独特政治经济体制来思考。

①④游正林:《60年来中国工会的三次大改革》,《社会学研究》2010年第4期。

②孙立平:《断裂》,社会科学文献出版社,2003年,第20-21页。

③张军等:《“双轨制”经济学》,上海人民出版社,2006年,第34页。

④国有小型企业的改革稍快一点,在1995年十四届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》中,就开始提出了要“抓大放小”;在1996年国家体改委和国家经贸委又分别出台《关于加快国有小企业改革的若干意见》和《关于放开搞活国有小型企业的意见》,这就使得国有小型企业的劳动关系快速市场化,带来了大量下岗失业工人以及相关经济补偿、社会保障等问题。

⑤章迪诚:《中国国有企业改革编年史:1978-2005》,中国工人出版社,2006年,第479页。

⑥①腾一龙:《提高认识 找准位置 努力促进下岗失业职工再就业工作》,载全国总工会政策研究室编《中国工会十二大以来重要文献选编》,(内部资料),第606-608页。

⑦私营企业直到1987年10月在党的十三大才获得政策性允许,到1988年4月七届人大一次会议,通过修宪的方式获得了法律上的明确地位。外资企业也是在1992年开始进入到高速增长阶段,就1992年一年中吸收外商投资的项目数和资金数,就超过了1979年到1991年的外商投资项目数和投资金额数的综合,1992年-1996年,中国连续4年成为发展中国家吸收外资最多国家,在全球也仅次于美国。参见张军等《中国企业的转型带路》,格致出版社、上海人民出版社,

- 2008年,第34、151-152、201页。
- ⑧张国祥:《在全国工会“蛇口工业区共户工作模式”理论与实践研讨会上的讲话》,载全国总工会政策研究室编,《中国工会十二大以来重要文献选编》,(内部资料),第177页。
- ⑨参见九届二次执委会工作报告,载李桂才:《中国工会四十年资料选编(1948-1988)》,辽宁人民出版社,1990年,第979-989页;以及十届二次执委会工作报告,载全国总工会办公厅书记处办公室编:《中国工会十大以来重要文献选编》,光明日报出版社,1988年。
- ⑩李桂才:《中国工会四十年资料选编(1948-1988)》,辽宁人民出版社,1990年,第1219-1244页。
- ⑪比如职工的小孩入托问题,由中共中央、国务院于1979年10月11日转发《全国托幼工作会议纪要》通知,载中华全国总工会编:《建国以来中共中央关于工人运动文件选编(上、下)》,工人出版社1989年。
- ⑫李永海:《关于工会工作总体思路的若干理论与实践问题思考》,载全国总工会政策研究室编,《中国工会十二大以来重要文献选编》,(内部资料),第807页。
- ⑬路风:《中国单位制的起源和形成》,《中国社会科学季刊》1993年第5号。
- ⑭华德:《共产党社会的新传统主义》,龚小夏译,牛津大学出版社,1996年,第253-254页。
- ⑮孙立平:《转型与断裂——改革以来中国社会结构的变迁》,清华大学出版社,2004年,第226-227页。
- ⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿ 尉健行:《工会的基本职责》,中国工人出版社,2009年,第102、241、210-212、154、166、167、156、121页。
- ㉞主要:(1)1994年8月28日李永安在全国工会经济工作会议上的报告;(2)1994年12月10日张丁华在全总十二届二次执委会议上的讲话;(3)1994年12月12日尉健行在全总十二届二次执委会议上的讲话,载全国总工会政策研究室编,《中国工会十二大以来重要文献选编》,(内部资料),第63-81、150-153、162-164页。
- ㉟㊱全国总工会政策研究室编,《中国工会十二大以来重要文献选编》,(内部资料),第145-147、267-269页。
- ㊲中华全国总工会:《2002年中国工会维护职工合法权益蓝皮书》,《人权》2003年第2期。
- ㊳数据来源:《中国工会统计年鉴(2000)》、《中国工会统计年鉴(2001)》、《2004年中国工会维护职工合法权益蓝皮书》、《2005年中国工会维护职工合法权益蓝皮书》。
- ㊴陈有德:《关于建立工会社会化维权机制的实践探索与思考》,《中国劳动关系学院学报》2005年第2期。
- ㊵王兆国:《在全国工会维权机制建设经验交流会议上的讲话》,《中国工运》2005年第10期。
- ㊶中国劳工通讯: <http://www.usc.cuhk.edu.hk/webmanager/wk-files/6908-1-paper.doc>, 2008年。

作者简介:吴建平,社会学博士,中国劳动关系学院工会学系讲师。北京,100048

[责任编辑:毕素华]