

“调解优先”能缓解集体性 劳动争议吗？*

——基于 1999 - 2011 年省际面板数据的实证检验

庄文嘉

提要：20 世纪 80 年代以来的经济转型和劳动制度改革带来了大量的工人集体抗争。但是这些抗争的规模和激烈程度却一直受到有效控制，并且逐渐呈现出个体化的演变趋势。尤其是进入 21 世纪以来，劳动仲裁受理的集体性劳动争议在人数规模和发生频率上逐渐缩减。那么，究竟是什么因素缓解了劳动仲裁救济渠道内的集体性劳动争议？本文通过对 1999-2011 年省际面板数据进行计量分析发现，国家在转型期一直积极地强化各种劳动争议调解机制以吸纳和消解工人的集体抗争，劳动仲裁机构强大的调解能力显著降低了其受理的集体性劳动争议的人数规模，却没有减少其发生频率。其原因在于仲裁调解具有高度的选择性，体现为对大规模集体争议的重点防范和对小规模集体争议或个体争议的相对忽略。这些发现在理论上回应了为何转型期中国没有发生大规模工人运动的讨论，在概念上突出了国家以柔性策略疏导工人抗争的调解者角色，在经验上讨论了为何转型期劳动争议绝对数量居高不下且常常是“调而不解”。

关键词：调解 劳动争议 工人抗争 劳动仲裁 集体争议

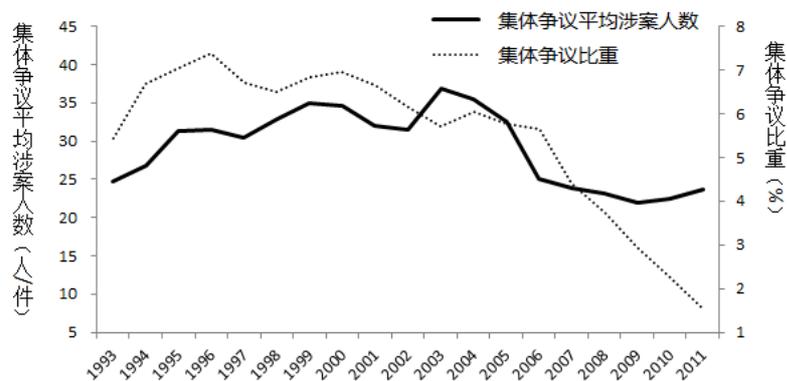
一、引言

从 1993-2011 年间，中国劳动仲裁机构受理的集体性劳动争议呈现出两大变化趋势：一是人数规模相对缩减，二是相对于个体性劳动争议，集体性争议发生的频率明显降低(见图 1)。一方面，仲裁受理的

* 本文获得教育部人文社会科学研究基地重大项目“建构‘社会中国’：中国社会政策模式研究”(项目号:11JJD840018)、中山大学 985 三期专项资金、中山大学社会建设论坛专项基金和广东省教育厅重大攻关项目“基于社会管理创新的广东和谐社区研究”的支持。感谢匿名评审人中肯的修改意见。感谢李连江教授和陈峰教授的悉心指导，感谢岳经纶教授宝贵的修改建议，感谢马骏教授对研究开展的支持。文责自负。

集体性劳动争议的人数规模从 21 世纪初开始明显缩减，从 1993 年至 2003 年平均每个集体争议案件涉及 34 人降低为 2004 年至 2011 年间的案均 24 人。^① 2008 年《劳动争议调解仲裁法》(以下简称《调解仲裁法》)将界定集体争议的人数标准从“3 人以上”提升为“10 人以上”。按道理，由于新统计口径不再将“3 人以上 10 人以下”的集体争议列入计算，那么集体性劳动争议平均涉案人数应该会突然骤增。但是 2008 年的数据却没有发生大幅度的变化。这说明《调解仲裁法》出台后，仲裁受理的集体性劳动争议人数规模仍旧延续着此前的递减趋势。另一方面，劳动仲裁机构受理的集体劳动争议比重经历了更为显著的下降趋势，从 1995 年的 7.84% 降到 2008 年的 3.16%，再持续降到 2011 年的 1.19%。^② 即便考虑 2008 年统计口径变化带来的影响，这一下降趋势也是十分明显的。那么，究竟是什么因素降低了劳动仲裁救济渠道内集体性劳动争议的人数规模和发生频率？

图1: 1993-2011年中国集体性劳动争议人数规模与发生频率的变化趋势



数据来源：历年《中国劳动统计年鉴》。

本文认为，从 80 年代中期开始，中国国家就一直在积极地强化自身作为劳动争议调解者的制度性角色和实质性权力，通过动员各类调解机构不断去主动介入、吸纳和消解集体性劳动争议，使得工人行动逐渐个体化。通过对纵贯 1999 年至 2011 年的省际面板数据进行计量分析，本文发现劳动仲裁机构的调解能力显著地降低了其所受理的集体性劳动争议的人数规模，却没有减少集体争议的发生频率。原因

① 数据来源：《中国劳动统计年鉴》(历年)。

② 数据来源：《中国劳动统计年鉴》(历年)。

在于仲裁的选择性干预策略，体现为对大规模集体争议的重点防范和对小规模集体争议与个体争议的相对忽略。这导致大规模集体案件减少而小规模集体争议仍然频发。这些发现在理论上回应了为何转型期中国没有发生大规模工人运动的讨论，在概念上突出了国家以柔性策略疏导工人抗争的调解者角色，在经验上讨论了为何转型期劳动争议绝对数量居高不下且常常是“调而不解”。

二、转型期中国劳资冲突中的国家角色研究评述

过去 20 多年来中国劳工研究中讨论最为热烈的问题莫过于为何转型期中国没有发生大规模的工人运动。其中争论最多的便是国家在处置劳资冲突中的角色。对此，既有研究主要有四种视角：一是统合主义的视角，主要关注经济改革与社会变迁对工会的角色和行动的影响 (Chan, 1993; Chen, 2003, 2004, 2009, 2010)；二是法律主义的视角，关注劳动立法以及劳动领域的监管体系对劳动保护和工人维权的影响 (Burrell, 2001; Ngok, 2008; Wang, 2006)；三是威权主义的视角，主要关注地方党政部门对工人抗争的压制行动 (Cai, 2002, 2004, 2006, 2008)；四是新传统主义的视角，关注的是后毛时代国企中的管理层与工人关系 (Lee, 1999; Walder, 1986)。这些研究视角基本覆盖了文克 (Wank, 1998)所说的中国研究中有关国家与社会关系的四种景象：阶级景象(class image)、传统主义景象(traditionalist image)、极权主义景象(totalitarian image)和管理主义景象(managerial image)。这些不同的景象是交织在一起，而非截然分开的 (Howell, 2006)。但是根据研究路径上的差异(以制度为中心还是以行动者为中心)，以及对工人身份的界定差异(公民身份还是阶级身份)，大致可以将上述研究划分为四类(如图 2)。

统合主义和新传统主义视角都倾向于从工人的阶级身份出发来讨论国家与工人之间的关系，因而关注点都集中在国有工人抗议以及工会行动上。其中，新传统主义视角强调的是计划时代的制度遗产在改革时期的路径依赖，而统合主义则强调工会组织在制度设计之外具有一定的能动性。相反，法律主义和威权主义视角都倾向于将转型期中国工人抗争视为一种基于公民身份的维权行动而不是基于阶级身份的集体行动。其中，法律主义视角强调政策法律以及新建立的劳动

监管体系对国家代理人(例如地方党政权威、劳动官僚、法院)以及工人行动的制度性约束,而威权主义视角则关注地方权威如何塑造或者应对工人维权。

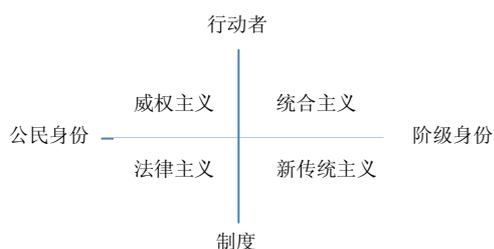


图 2 当代中国研究有关劳资冲突中的国家角色的四种视角

但是,基于阶级身份的研究主要关注的是改革初期国有企业改革引发的劳资冲突。新传统主义的视角很难解释 20 世纪 90 年代中后期以来非国有企业的工人抗争何以受到控制,而统合主义视角也无法解释为何工会组织薄弱的外资企业和私营企业中缺乏工人运动。而且,对于本文所讨论的工人在劳动仲裁等制度化途径中所采取的法律动员行动,基于阶级身份的分析视角可能存在一定的局限性。如李静君所说,在转型中国日益庞大的工人队伍是农民工群体,工资争议、违反纪律、工伤赔偿是他们最普遍的三大抗争诱因,而且农民工的抗争身份主要是基于公民和弱势群体两个概念形成的,他们的行动是一种反对歧视的抗争(*protest against discrimination*);而国企工人的抗争身份主要是在阶级、公民和弱势群体三个概念上形成的,但是“无产阶级”是工人在社会抗议中可能表达出来的抗争身份或援引的一种政治话语,而不是马克思所说的劳动者融入资本主义生产模式过程中形成的产物,这些抗争实际上是一种绝望的抗争(*protest of desperation*) (Lee, 2007:12)。陈敬慈(2012)则认为,国企工人围绕国企私有化而引发的抗争实际上是以社会权利为基础的公民斗争,而不是为争取更好的工作条件而出现的、以阶级利益为基础的阶级斗争,尤其是已经退出生产关系的国企下岗工人不可能形成真正的阶级意识;相反,近年来在沿海地区外资企业和私营企业发生的工人集体罢工和集体谈判更像是针对资方提出的阶级斗争。

而且,对不同类型的劳动争议,国家采取的反应方式也有很大区

别。陈峰等人就认为，转型期中国有三类劳资冲突：早期国有工人抗议是以道义经济为基础、以追求维系其生活的工资与社会保障为主要诉求、以改革前的社会主义话语和生存伦理为依据、以上访静坐示威等为主要方式，政府的回应方式也以出台特殊救济方案和劝阻为主；随后逐渐增多的非国有领域工人维权则是以权利为本位、以法律规定的(加班)工资和工伤赔偿等为主要诉求、以法律法规为依据、以申请仲裁诉讼为主要方式，政府的回应方式则是以(准)司法处置和提供法律服务为主；而近年来越来越多的是利益之争，主要诉求是增加工资和改善工作条件，其依据是经济上的公平感，主要形式是罢工，而政府的应对策略则以现场沟通协商和武力驱散为主(Chen & Tang, 2013:566)。

由于本文讨论的主要是基于公民权利的工人法律维权，而不包括产业工人罢工与集体谈判，因此研究的视角自然集中在国家和工人之间基于公民身份所发生的关系上。对此，既有的法律主义视角主要强调的是制度的路径依赖及其对工人行动产生的约束。例如，陈峰认为，在转型期中国国家通过劳动立法积极地满足工人的个体性权利（合同、工资、工作条件、津贴等），却不赋予工人以集体性权利（组织、罢工、集体谈判等）。集体权利的缺失导致个体性权利也常常落空；这种选择性赋权根源于列宁主义政治传统和当前的国家发展战略(Chen, 2007)。类似的，高敏也强调法律个体主义(legal individualism)对中国工人集体行动和劳动争议带来的个体化影响(Gallagher, 2006)。但是，这些研究高估了静态的法律体系对工人行动的影响，也难以解释为何在全国性劳动政策法律统一的情况下，不同地方的工人集体行动存在巨大差异。

而另一种行动者的视角则强调国家在压制工人抗争中的威权主义式的强硬面孔。例如，蔡永顺就发现，中央有时候会默许地方政府对抗争者进行压制，因为压制可以避免抗争行为的扩大和社会组织的出现；但是为了避免持续压制会诱使百姓寻求替代性的政治系统，中央偶尔会介入并惩罚那些挑起维权事端的地方官员以保护自身的合法性(Cai, 2008)。但是，国家对工人抗争的压制手段并不只是包括刚性的打压行动(例如动用武警力量)。如蒂利(Tilly, 1978:100)所定义的，压制(repression)是“抗争中的另一方提升抗争者集体行动成本的任何行动”。奥伯肖尔(Oberschall, 1973)则从概念上区分了两种类型的压制，他认为对社会抗争的压制不仅仅包括刚性的强制(coercion)措

施，也包括柔性的疏导(channeling)策略。强制性压制一般指的是直接使用警察、军队等武装力量的镇压；而疏导性压制指的是各种约束抗争方式、时机、资源等的间接限制。伊尔认为后者实际上也发挥着重要影响(Earl, 2003,2006)。而上述的威权主义的视角只看到强制性的压制，却忽略了疏导性压制在控制工人抗争中的作用。基于此，本文将调解机制视为一种疏导性的压制策略，并且探讨这种策略在劳动争议处置中所发挥的影响。

三、调解，作为疏导集体性劳动争议的柔性策略

从 1987 年正式重建劳动争议处置体系以来，各类调解机制一直被政府用于疏导集体性劳动争议。这种柔性的治理策略在不同阶段的实施形式略有差异，但是其制度调整的逻辑却始终如一，目的在于最大程度地吸纳和消解集体性劳动争议，从而防止工人集体利益、意识与行动的凝聚。总体而言，1987 年至 2012 年间中国劳动争议调解机制的变迁大致可以分为三个阶段：1987 至 1992 年以企业调委会为中心的企业内部调解模式，1993 至 2007 年以劳动仲裁机构为中心的仲裁调解模式，2008 至 2012 年整合并策略性使用多种调解权力与资源的大调解模式。

(一)1987-1992:企业内部调解

1956 年社会主义改造完成后，劳动争议就被当成人民内部矛盾而一律诉诸劳动信访处置。当国务院在 1985 年 1 月发出《关于国营企业工资改革问题的通知》以推行工资与个人绩效挂钩的工资分配制度时，旧制度已经无法容纳工人们骤增的冤屈和不满。据不完全统计，在 1988 年因劳动争议引起的停工罢工事件是 1987 年的三倍多，是 1986 年的八倍多；仅在辽宁省 1 至 7 月间就发生了 276 件威胁殴打企业领导的暴力事件，导致 3 人死亡、31 人重伤和 120 人轻伤(中国劳动年鉴编辑部编, 1990: 324-327)。工资改革引发的激烈矛盾，引起中央对劳动争议处置制度重建工作的高度重视。1986 年 4 月 18 日，党中央国务院在《关于认真执行改革劳动制度几个规定的通知》中就特别指出：“劳动制度的改革，涉及到广大群众的切身利益，涉及面广，政策性强，工作难度大。……在实施几项暂行规定的过程中，要十分

注意做好人民来信来访和劳动争议问题的处理工作”。同年7月12日，国务院在《关于发布改革劳动制度四个规定的通知》中首次明确提出重建劳动争议仲裁机构。1987年7月31日，国务院发布了《国营企业劳动争议处理暂行规定》(以下简称《暂行规定》)，标志着中断三十年的劳动争议仲裁诉讼体系重新恢复。重建这一体系的最主要目标是控制因国有企业劳动制度改革带来的工人集体抗争。按照《暂行规定》，劳动争议处置体系形成了“一调一裁二审”模式。国营企业的劳动争议先由企业调委会调解。调解失败可以申请劳动仲裁。对仲裁不服，再向人民法院起诉。

表1 1991年和1992年全国各地企业调解委员会调解劳动争议情况

年份	1991	1992
企业调解委员会受理劳动争议数量(件)	94398	84286
企业调解委员会成功调解劳动争议数量(件)	63539	58576
企业调解委员会调解成功率(%)	67.31	69.50
劳动仲裁机构正式受理案件数量(件)	7633	8150

数据来源：历年《中国工会统计年鉴》、《中国劳动统计年鉴》和《中国劳动年鉴》。

事实上，在1993年以前，绝大多数劳动争议在进入仲裁程序之前已经在企业内部得到调解(见表1)。在这一时期，国家依靠国有企业中和集体企业中既有的工会网络，迅速建立起大量的企业调委会。据22个省、自治区的统计，1989年底已有57786个企业调委会(中国劳动年鉴编辑部编，1990: 324-327)。到1992年，全国各地全民所有制企业中的企业调委会多达108460个，覆盖率高达60%(中华全国总工会政策研究室编，1994: 334)。这些组织之所以能化解大量劳动争议，原因在于，当时很多争议缺乏能够诉诸仲裁或诉讼的法律依据(Pereenbom,2009)。所以，即便争议被送至劳动仲裁机构，基本上也是经过多重调解程序后便息案(见表2)。

截至1992年底，全国各地各类劳动争议处理机构处置的约100万件劳动争议案件中，超过70%是由企业调委会调解解决，25%由劳动仲裁委员会在立案之前以案外调解的方式解决，仅有约5万件争议案件被仲裁机构正式立案受理，但是受理后也只有10%左右是以裁决结案，其他90%的案件或者以调解方式结案，或者经过调解后当事人

主动撤案。^① 调解之所以成为主要处置方式, 原因有三。首先, 由于这段时期国家在劳动领域方面的立法尚未完善, 仲裁员办案时缺乏评判标准和法律依据, 便只能通过调解来处置案件 (中国劳动年鉴编辑部编, 1990: 324-327)。其次, 全国各地的劳动仲裁机构刚开始重建, 在人员编制匮乏、机构不健全、仲裁员培训不足的情况下, 各地方常常只能依靠调解来化解日益攀升的案件(中国劳动年鉴编辑部编, 1990: 211-214)。最后, 除了法制度度低下和行政能力孱弱, 调解也是国家最大程度地控制因激烈变革而引发社会冲突的主要策略。国企改革带来的是集体性而非个体性冲突, 并且常常演变成停工、怠工、罢工或暴力事件 (Cai, 2006; Chen, 2000)。此时, 通过调解, 国家能全面且深入地介入到集体冲突之中, 并在制度化的渠道内消解集体冲突, 从而分化工人的团结, 将制度变革引发的社会冲突降至最低程度。

表 2 1987—1992 年间全国各地劳动争议仲裁机构受理劳动争议案件情况

年份	1986.10-1987.8	1988-1989	1990	1991	1992
案外调解案件数(件)	NA	5546	NA	NA	15000
立案受理数(件)	2679	19453	9619	7633	8150
结案数(件)	2079	21473	9395	7521	7861
其中: 仲裁调解(件)	1930	12946	5720	4682	4712
仲裁裁决(件)	125	1789	932	1027	1178
其他方式(件)	24	6738	2743	1812	1971
裁决率(%)	6.01	8.33	9.92	13.66	14.99
调解率(%)	92.83	60.29	60.88	62.25	59.94
对裁决不服上诉法院	10	441	218	235	223
上诉率	8.00	24.65	23.39	22.88	18.93

数据来源: 《中国劳动年鉴》(历年)和中国劳动网 (<http://www.labournet.com.cn>)。

注: 结案方式中的“其他方式”包括当事人自行和解和申请撤诉等方式。

(二)1993-2007: 劳动仲裁调解

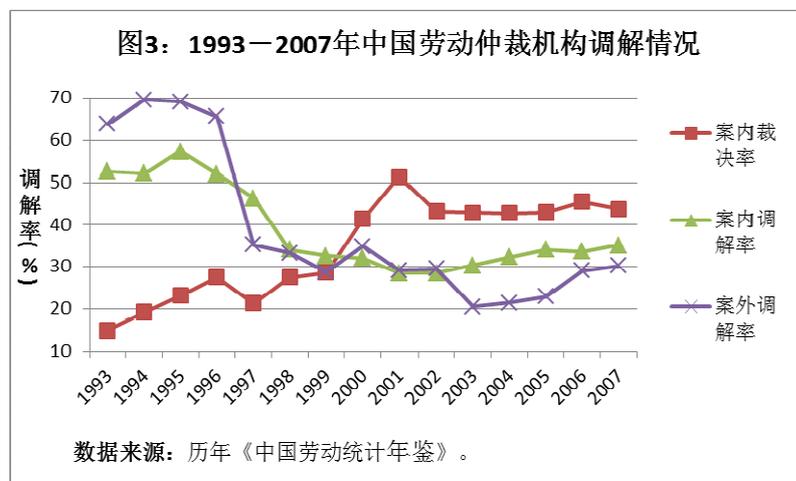
到了 1990 年代初, 作为第一道防线的企业内部调解开始失效, 主要原因有三: 第一, 企业调委会主要依托工会发挥作用, 因而只

^① 数据来源: 历年《中国工会统计年鉴》、《中国劳动统计年鉴》和《中国劳动年鉴》, 以及中国劳动网:《中国劳动争议处理制度的历史与现状》(<http://www.labournet.com.cn/ldzy/ckzl/ckzl.asp>)。

有在职工代表大会和企业工会组织架构较为完善的大中型国有企业中才能真正发挥作用，但无论是企业工会还是企业调委会，在集体企业、民营企业和外资企业中的组建率并不高；第二，企业工会在经济上并不独立于企业管理层，难以带来公正的处置结果，因此工人往往拒绝接受工会和企业调委会的调解；第三，1990年代之前绝大多数劳动争议是因国有企业改革而引发的，而进入1990年代之后，越来越多的劳动争议是发生在国有企业之外的（Gallagher,2006）。尤其是在外商投资企业和私营企业，劳资冲突不断加剧，还常常引发集体性的停工、怠工和罢工事件（中国劳动网，1991）。1993年4月，福建省连续发生了8起工人罢工、停工和上访请愿事件。5月份，中央领导人在《公安部信息快报》得知这一消息，立即做出批示，敦促相关部门研究对策。6月份，中央便召开了全国关于集体谈判和罢工问题的座谈会，同时劳动部紧急下发了《关于预防和处理职工集体上访和罢工问题的通知》，要求各地方劳动部门及时介入，教育、疏导和平息工人抗争，并且统计上报各地集体上访与罢工的信息。7月份，国务院颁布了《企业劳动争议处理条例》（以下简称《争议条例》）。《争议条例》拓宽了适用范围，从只针对国有企业转变为接受所有经济类型企业的劳动争议，而且国家机关、事业单位、社会团体与本单位工人之间，个体工商户与帮工、学徒之间发生的劳动争议都参照《争议条例》执行。此外，新条例也明确将“着重调解，及时处理”列为处置劳动争议的首要原则。在《争议条例》出台不久后，当时的劳动部领导就强调，集体争议都应当申请劳动部门调解，如果不申请调解就直接采取罢工闭厂的行为，要根据治安管理处罚条例处理，而在申请调解和调解期间工人也不能采取罢工等行为（中国劳动年鉴编辑部编，1995: 158-162）。在这种背景下，劳动仲裁成为新体系的核心。为了避免发生大规模的工人集体行动，劳动部要求各地方劳动仲裁机构必须及时解决争议，避免久拖不决引发事端，尤其是要重点处理集体争议引发的突发案件。而快速结案的方式就是优先调解。当时劳动部甚至明确下达任务，要求1995年底的调解及撤诉案件的比率要从当时的82%回升到90%以上，结案率要从73%回升到85%以上（中国劳动年鉴编辑部编，1995: 151-157）。

在政府的强制推动下，这一时期劳动仲裁机构的调解率一直高居不下（见图3）。在1996年之前，案外调解率和案内调解率都超过了50%，加上不少案件是经过调解之后当事人主动撤诉，实际上由劳动

部门直接裁决结案的案件还不到 30%。与此同时，为了强化劳动仲裁机构对各地频发不断的劳动争议的介入能力，劳动部发布了《劳动争议处理人员培训纲要》(1995.1.3)、《劳动争议仲裁委员会聘任管理办法》(1995.3.22)、《关于进一步完善劳动争议仲裁三方机制的通知》(1996.3.18)和《关于确定完善劳动争议处理体制试点地区的通知》(1996.7.25)等一系列文件，同时发动了全国范围的劳动争议仲裁员和调解员培训(中国劳动年鉴编辑部编, 1998: 190)。自上而下推动的组织建设扩大了劳动仲裁机构的覆盖面，充实了机构各种资源，原本因部门资源不足而导致官僚规避立案仲裁的情况大大缓解。同时，仲裁程序的规范化也使原本不符合立案条件的争议得以进入仲裁程序。1997 年开始，案外调解率大大降低，而仲裁裁决率也明显上升。不过，在 2000 年之后，案外调解率和案内调解率又开始逐步回弹并趋于稳定。值得注意的是，在 1993 年至 2007 年间，仲裁裁决率几乎都被控制在 50% 以下(除了 2001 年顶峰时期达到 51%)。



(三)2008-2012:大调解和分类调解

劳动部门的调解工作很快也遇到了瓶颈。1995 年底，中国共有专兼职劳动仲裁员 11292 人(中国劳动年鉴编辑部编, 1997: 135); 到了 2006 年，全国专职仲裁员约为 9800 多人，兼职仲裁员 14000 多人(劳动与社会保障部, 2008)。与仲裁员队伍的缓慢扩充形成鲜明对比的是，涌向劳动仲裁机构的争议案件在 1993 年到 2007 年间翻了将近十五

倍,案件总数(包括案外调解和正式立案)从 34159 件攀升至 502084 件。^①案多人少使得原本烦琐复杂的仲裁程序变得更加漫长。在劳资冲突甚为尖锐的广东,一个劳动争议案件要走完“一调一裁二审”的程序,即便不延期也要将近一年,如果发生延期甚至可能要拖 30 多个月;仲裁机构能力孱弱开始驱使大量工人在仲裁庭之外或在漫长的仲裁过程中采取极端的抗争行为,越级上访、围堵公路、哄抢企业财物、拆毁厂房设备等事件层出不穷(李飞,2008)。尤其是到了 2005 年,因劳动问题引发的大规模群体性事件明显增加,中央劳动部的领导开始意识到劳动争议已经从影响经济秩序演变成挑战社会秩序和引发社会不稳定的重大问题(中国劳动年鉴编辑部编,2007: 90-97)。

对此,2006 年 10 月 11 日中共第十六届中央委员会第六次全体会议就通过了《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》,明确指示:“建立党和政府主导的维护群众权益机制,实现人民调解、行政调解、司法调解有机结合,更多采用调解方法,综合运用法律、政策、经济、行政等手段和教育、协商、疏导等办法,把矛盾化解在基层、解决在萌芽状态。”这一指示不仅要求强化党政在群众维权机制中的主导权,也动员更多的行政组织与资源投入到社会冲突的调解工作之中。中央的决定被劳动部门的领导理解为“预防为主、基层为主、调解为主”的新治理方针(参见田成平,2008),并且很快融入了 2007 年新一轮的劳动立法运动之中。2007 年,中央在出台《劳动合同法》等实体性法律的同时,也于 2007 年 12 月 29 日颁布了新的《调解仲裁法》,并于 2008 年 5 月 1 日开始实施。《调解仲裁法》最大的变化在于强化了国家作为劳动争议调解者的角色。原有的“一调一裁二审”体系变成“三调一裁二审”。除了企业劳动争议调解委员会,^②基层人民调解组织和在乡镇、街道设立的具有劳动争议调解职能的组织也可以对劳动争议进行调解,目的在于让国家力量直接卷入最基层的劳动纠纷之中。^③

① 数据来源:历年《中国劳动统计年鉴》。

② 为了扩大企业调委会的覆盖范围,新法律规定企业调委会不再由工会代表、职工代表和企业代表三方组成,而是由职工代表和企业代表双方组成,其中职工代表由工会成员担任或者由全体职工推举产生。这一调整既是对工会在企业中的运作不独立和调解者角色虚化等现实情况的回应,又反映了国家推动企业调解委员会的组织触角向工会系统尚未覆盖的企业进行渗透的意愿。

③ 为了避免因仲裁机构能力不足和仲裁程序冗长而迫使工人在制度化救济渠道之外采取抗争行动,《调解仲裁法》进一步扩大了旧《争议条例》的受理范围。在内容上,新法律明确将因劳动报酬、工伤医疗费、经济补偿或者赔偿金等发生的争议也纳入受理范围。在时效上,新法律也将申请仲裁的时效期间从 60 天延长为一年。这些调整都为国家更广泛地吸纳工人抗争行

值得注意的是，这一时期国家对劳动争议的调解更具策略性。在 2009 年 10 月 30 日人力资源和社会保障部等联合下发的《关于加强劳动人事争议调解工作的意见》中，“分类调解”的策略初显雏形。按照这一意见，企业调委会的主要目标是工会组织相对完整的大中型企业；而乡镇和街道的劳动保障服务所(站)调解争议的重点对象则是个体企业和私营企业；在劳动争议多发地区或企业比较集中的村和社区，原本以解决社区纠纷为主的司法所和人民调解委员会也要加强调解劳动争议的功能。按照这一策略，中央劳动部门提出要在三至五年内实现将 50% 左右简易、小额案件由企业、乡镇、街道和社区调解解决的工作目标 (中国人力资源和社会保障年鉴编辑部编, 2010: 769)。由于不少新的法定调解者已经超出了劳动行政系统的归口掌控范围，因而中央社会治安综合治理委员会办公室在 2010 年 4 月出台了《关于切实做好矛盾纠纷大排查大调解工作的意见》，提出在全国范围内推行“大调解”，通过整合所有调解机构的权力与资源来应对社会冲突。2011 年 4 月，这一方案得到了中央其他 15 个部委的支持，并联合下发了《关于深入推进矛盾纠纷大调解工作的指导意见》。同年 8 月，中央领导人在全国劳动关系会议上再次动员各部门整合资源和加强协作以防范和处置重大劳动争议案件和群体性事件 (人力资源和社会保障部, 2012a)。

从统计数据上看，中央“预防为主、基层为主、调解为主”的方针得到了很好的执行。在 2010 年，全国各类劳动争议处置机构受理了 128.74 万宗劳动争议案件，其中企业调委会调解了 6% 的案件，社区、居委会和村委会调解了 6%，乡镇街道调解了 17% 以上的争议，县区两级又调解了 5% 以上的争议，这些组织共调解了 34% 以上的争议 (见中国劳动网, 2011)。到了 2011 年，在全国各类劳动争议处置机构受理的 131.5 万件劳动争议中，各类调解组织调解的比例已经占到了 50% (人力资源和社会保障部, 2012b)。而在 2012 年处置的 133.2 万件争议中，以调解方式结束的比重超过 63.06% (中国劳动网, 2013)。

综上所述，从 1987 到 2012 年，尽管在不同阶段中各个调解者的角色与功能有所差异，但是调解机制被用以吸纳和消解集体性劳动争议的基本目标是不变的(见表 3)。国家不断通过立法来巩固自身作为调解者的制度性角色，也通过各种自上而下的政治动员来强化自身的作

动提供了制度基础。

为调解者的实质性权力。工会、劳动官僚、法院、乡镇、街道等机构都被频繁地动员到防范工人集体抗争的调解工作中，通过积极干预、主动介入和反复调解来防止工人集体抗争对经济秩序、社会秩序乃至政治秩序带来挑战。

表 3 1987-2012 年中国劳动争议调解体系的变迁

时期	1987-1992	1993-2007	2008-2012
历史背景	国企改革	非国有经济扩大	社会不稳定
政治目标	吸纳因国企改革和劳动制度改革引发的工人抗议	控制非国有经济领域劳动争议对经济秩序的影响	控制工人抗争对社会秩序的挑战
正式制度	先调解后仲裁再判决	一调一裁二审	三调一裁二审
法律基础	《国营企业劳动争议处理暂行规定》(1987)	《企业劳动争议处理条例》(1993)	《劳动争议调解仲裁法》(2008)
调解机制	企业调委会调解	劳动仲裁调解	分类调解和“大调解”

四、假设与操作化

从 1992 至 2011 年的数据上看，经劳动仲裁裁决的案件只不过是仲裁机构处置劳动争议的冰山一角；劳动仲裁在立案和审理过程中贯彻“调解优先”原则以防范工人集体行动，使得绝大多数案件在提交仲裁裁决之前，就已被劳动仲裁的案内外调解所化解(见图 4)。这些前置性调解机制可能导致本文最初所展示的劳动仲裁受理的集体性劳动争议案件在人数规模和发生频率上的缩减。^① 为检验这些因果关系，

^① 需要说明的是，仲裁受理的集体性劳动争议未必能反映转型期中国的集体性劳资冲突的严重程度，因为很多冲突是在诉诸仲裁程序之前或之后发生的；而仲裁调解也不能完全代表国家的整体调解能力，因为还有大量劳动争议是由企业调委会、村(居)委会的人民调解委员会、基层司法所、乡镇街道的劳动保障站(所)、县区政府和各级法院所调解的。受限于官方公开数据的可获得性，本研究只能检验仲裁机构的案外调解和庭中调解等前置性机制对正式进入仲裁程序的集体争议案件的影响。所以，即便这些调解机制的影响通过了检验，也只能说明它们抑制了仲裁救济渠道内的集体性劳动争议，而不能完全代表它们有效地解决了转型期中国的集体性劳资冲突。但是，如前文所述，“调解优先”原则之所以贯穿制度化救济渠道，目的在

本文建立以下假设：

假设 1：劳动仲裁机构的调解减少了其所受理的集体性劳动争议的人数规模；

假设 2：劳动仲裁机构的调解降低了其所受理的集体性劳动争议的发生频率。



在操作化方面，首先需要介绍的是因变量的选取。对于集体争议的人数规模，可以将各地劳动仲裁机构受理的集体劳动争议涉案人数除以集体争议数量得到集体争议的平均涉案人数来作为测量指标。而对于集体争议的发生频率，则可以用各地劳动仲裁机构受理的集体性劳动争议占其受理的所有劳动争议的比重来进行测量。在解释变量方面，则是通过加总劳动仲裁机构在立案前后的调解情况来测量机构的整体调解能力(见公式 1)。

$$\text{劳动仲裁机构调解能力} = \frac{\text{案外调解案件数} + \text{案内调解结案数}}{\text{案外调解案件数} + \text{仲裁立案受理数} + \text{上期未结案件数}} \quad (1)$$

在控制变量方面，最需要考虑的是工人的“退出”行为和政府的回

于防范工人在寻求(准)司法救济的同时采取集体行动。因为中国民众的维权通常不是在法律救济和集体行动中“二选一”，而是常在诉诸法律的同时也采取集体行动以期引起政府重视(O’ Brien & Li, 2004)。所以，上述调解机制实际上是发挥着防范和消解这些潜在集体行动的作用，从而在一定程度上抑制了转型期集体性劳资冲突的发生。特别感谢匿名评审专家针对这一问题提出的极具启发性的修改建议。

应措施。仲裁受理的集体争议消减可能是因为工人申请仲裁救济的意愿降低而转向街头抗争，而街头抗争增多又可能促使地方政府加大调解力度。这可以转换为遗漏变量问题，通过控制工人对劳动仲裁制度的申诉率(工人申请劳动仲裁案件数量除以城镇就业人口数量，单位是件/万人)来加以克服。另一个可能的遗漏变量是争议的类型。围绕欠薪和追讨加班费的维权行动常常引发大规模的工人集体行动，而社会保险和福利待遇等问题引发的往往是小范围的争议，案件性质不同也会对调解者处置纠纷的难度带来影响。所以，本文将劳动仲裁受理的因社会保险引发的争议案件数量除以因劳动薪酬引发的争议数量来作为测量劳动争议类型差异的指标加以控制。

其次需要控制的是各地方刚性的管控行动。各地方政法委归口掌管公检法等系统，并常常动员这些单位去控制各种不稳定因素，包括可能引发群体性事件的工人维权。政法委可动员的强制资源多寡，既可能限制工人集体抗争的规模与频率，也可能成为地方政府和劳资双方讨价还价时的筹码。本文将各地方政法系统的经费支出除以当地常住人口数量作为测量当地政府所能动员的强制资源的指标(单位:元/人)，以此控制各地刚性管控行动的影响。

再者，基层工会和企业调委会的影响也是需要控制的重要因素。早从 20 世纪 80 年代开始，国家为避免劳动制度改革触发大规模的工人集体抗争，就开始积极推动工会“先发制人”，主动介入劳资纠纷。这种统合主义策略，有效地防止了工人阶级利益的凝聚 (Chan, 1993)。而基层工会直接参与调解的主要方式就是依托自身网络发展企业调委会。企业调委会日常运作也在一定程度上起到防范工人集体行动的作用。因此，本文将企业调委会数量除以城镇就业人口数量(单位:个/万人)作为测量企业调委会覆盖面的指标加以控制。^①

最后，本文还控制了地方经济状况，分别将人均 GDP(单位:元/人)和外商直接投资占 GDP 比重作为衡量地方经济发展水平和外资依赖度的指标纳入模型。另外，本文也将城镇劳动力规模(城镇从业人员数量，单位是万人)、劳动力市场化(城镇非国有或集体企业从业人员占城镇从业人员比重)、第二产业与第三产业从业人员比率、失业率等劳动力市场结构因素作为控制变量，还将常住人口与户籍人口比率作

^① 需要说明的是，企业调委会和仲裁调解的主要对象相对分割，分别是国有和非国有领域的劳动争议。如前面文献讨论和历史分析中提到，这两类争议在人群、性质和政府回应方式上均有很大区别。

为间接测量外来务工人员规模的指标，以此排除这一社会人口结构因素的影响。

本文使用的所有数据均来自于《中国劳动统计年鉴》等官方出版物，时间跨度为1999年至2011年，^①截面单位覆盖了31个省、直辖市和自治区。表4罗列了上述所有变量的基本数据。其中人均政法支出和人均GDP均根据2000年价格指数调整为实际货币。在模型中，所有倾斜分布的变量都取其自然对数以使分布趋近正态。

表4 变量列表

变量名	观测值	平均值	标准差	最小值	最大值
劳动仲裁受理集体争议的平均涉案人数(自然对数)	371	3.15	.75	.56	5.62
劳动仲裁受理集体争议案件比重(自然对数)	371	-3.24	.97	-6.35	-.25
劳动仲裁机构调解能力	302	.49	.14	.15	.88
劳动者申诉率(自然对数)	366	2.26	1.34	-2.81	6.14
社会保险类与劳动报酬类争议比率(自然对数)	355	.02	.91	-4.80	2.18
人均政法支出(自然对数)	355	4.99	.74	2.83	7.19
企业调委会覆盖面	371	13.85	11.26	.18	6.04
人均GDP(自然对数)	372	9.52	.67	7.88	11.10
外资依赖度	372	.03	.02	.00	.10
城镇劳动力规模	372	61.33	426.16	22.56	2601.89
劳动力市场化	372	.54	.15	.21	.86
第二产业和第三产业从业人员比率	371	.70	.26	.26	1.47
失业率	371	3.71	.70	.80	6.50
常住人口与户籍人口比率	372	1.03	.12	.82	1.65

五、计量检验

为了控制省固定效应和年份固定效应的影响，^②本文采用最小二

① 1999年以前有关调解方面的数据缺失值过多而无法使用。

② 每个省份都可能存在一些不随时间变化的特质，每个年份也可能存在一些全国性的变化（例如新劳动法法规出台），这些特质和变化都可能同时影响仲裁调解能力和集体劳动争议的规模与频率。例如，年份可能产生的一个最重要影响是，2008年的《劳动争议调解仲裁法》改变了集体性劳动争议的定义，从涉及职工“3人以上”变为“10人以上”。这会对本文的估计

乘虚拟变量法(least squares with dummy variable, LSDV)将省份和年份转换为一系列虚拟变量放入模型。同时,为避免时间所引起的虚假回归,本文还在模型中加入了时间趋势。回归模型用公式表示为:

$$y_{it} = \alpha + \beta x_{it} + \theta_k z_{it} + \mu_i + \gamma_t + \varepsilon_{it} \quad i = 1, 2, \dots, 31 \quad t = 1999, 2000, \dots, 2011 \quad (2)$$

其中 y_{it} 为因变量, x_{it} 为解释变量, z_{it} 为一系列控制变量, μ_i 是省固定效应, γ_t 是时间固定效应, ε_{it} 是其他可能起作用但是没有被模型识别的因素,假设其是随机的。下标*i*代表31个省、直辖市和自治区截面单位,*t*代表从1999年到2011年的13个年份,*k*为控制变量数量。为克服异方差的影响,本文使用Huber-White稳健标准误加以克服。

(一) 初步发现

计量结果显示(见表5),劳动仲裁机构调解能力降低了其所受理的集体性劳动争议的人数规模。在模型1中,劳动仲裁机构调解能力与劳动仲裁受理集体争议的平均涉案人数(自然对数)的回归系数为-0.923且在5%水平上显著。这意味着,长期以来劳动仲裁采取“调解优先”策略起到了疏导工人维权的作用,有效抑制了其受理的集体性劳动争议的人数规模。各种前置性的调解机制发挥了分化工人团结的功能,使得工人在制度化救济渠道中的维权行动逐渐呈现出个体化的趋势。

另一方面,劳动仲裁机构调解能力并没有减少集体争议的发生频率。在模型2中,仲裁调解能力的回归系数没有通过显著性检验。这很可能是因为仲裁机构的选择性干预策略。在维稳压力下,政府重点防范的对象是大规模的集体劳动争议和相关的群体性事件,人数规模相对较小的集体案件和个体案件都不是优先调解的目标。按照《调解仲裁法》规定,“10人以上”案件属于集体性争议案件。但是,对仲裁机构而言,涉及11人的“集体案件”和涉及9人的“个体案件”并无太大区别。在案多人少的情况下,只有那些涉及大规模维权工人的重大案件才可能得到优先处置。对此,处置者常常会使用“分而治之”的策略,将大规模的集体案件拆分成一系列的小规模案件再分开调解,以此分

带来干扰。本文通过设置年份产生的时间固定效应来解决这一问题。

化工人团结和消解潜在的集体行动(Chen&Xu, 2012:101-102)。因此, 仲裁机构调解能力增强的结果, 只是减少了大规模集体性劳动争议, 而不一定直接导致小规模集体性劳动争议的缩减。所以在统计上看, 仲裁调解未必直接减少了集体案件的比重。^①

表 5 1999-2011 年集体性劳动争议影响因素的省际面板数据分析

模型	(1)	(2)
因变量	劳动仲裁受理集体争议的 平均涉案人数(自然对数)	劳动仲裁受理集体争议 案件比重(自然对数)
解释变量		
劳动仲裁机构调解能力	-0.923* (.400)	-0.066 (.444)
控制变量		
劳动者申诉率(自然对数)	-0.298* (.134)	.315** (.119)
社会保险类与劳动报酬类案件比率 (自然对数)	.076 (.078)	-0.169* (.071)
人均政法支出(自然对数)	.276 (.295)	.061 (.391)
企业调委会覆盖面	.006 (.004)	.000 (.005)
人均 GDP(自然对数)	.043 (.461)	-1.065 (.553)
外资依赖度	-3.232 (4.150)	11.099** (4.082)
城镇劳动力规模	.001** (.000)	-0.000 (.000)
劳动力市场化	-0.112 (1.087)	-0.178 (1.105)
第二产业与第三产业从业人员比率	-0.455	-0.324

① 劳动仲裁受理的集体争议案件比例从 2006 年左右开始大幅度下降, 可能与“大调解”有关。人民调解委员会、司法所、基层综治维稳组织等新调解者的介入, 为仲裁过滤了一部分集体案件。但是, 对于这些组织的调解情况, 目前并无系统的分省数据, 所以暂时无法纳入模型。这一局限性有待于新数据公布后再做进一步检验。

	(.425)	(.440)
失业率	.349**	-.035
	(.114)	(.136)
常住人口与户籍人口比率	-2.669	3.977**
	(1.434)	(1.515)
常数项	154.539	27.471
	(155.373)	(207.752)
省固定效应	是	是
年固定效应	是	是
时间趋势	是	是
观测值	280	280
R2	.500	.722

注：括号中的数值为 Huber-White 稳健标准误；符号 “*”、“**”和“***”分别代表 5%、1%和 0.1 的显著性水平。

(二) 稳健性检验

上述初步结果在测量指标构建和因果推断方面均需做进一步的稳健性检验。

在测量指标方面，由于本文的因变量和解释变量都是作者构建产生，可能存在测量误差。对此，本文通过替换测量指标来进行检验。原解释变量是加总劳动仲裁机构的案内外调解情况，替换指标则是拆分为案外调解能力和案内调解能力，分别计算仲裁在立案前和开庭中成功调解的案件比重。而对集体争议的人数规模和发生频率，则分别以两个新指标替代原有因变量：前者是用劳动仲裁受理的集体争议涉案人数占城镇劳动力比重(单位：人/万人)，后者是用劳动仲裁受理的集体争议案件数量与城镇劳动力的比率(单位：件/万人)。表 6 展示了这些替代性指标的数据情况。

表 6. 替代性测量指标列表

变量名	观测值	平均值	标准差	最小值	最大值
劳动仲裁案外调解能力	325	.24	.16	.00	.80
劳动仲裁案内调解能力	325	.26	.10	.05	.76
劳动仲裁集体争议涉案人数占城镇劳动力	402	2.38	1.03	-2.09	6.12

比重(自然对数)					
劳动仲裁集体争议案件数量与城镇劳动力	402	-79	.95	-3.93	3.35
比率(自然对数)					

使用替代性指标之后的 LSDV 估计结果与前文初步结果高度一致。在模型 3 中, 仲裁的案内外调解能力均降低了其受理集体争议的平均涉案人数(自然对数), 且都在 5% 水平上显著; 而在模型 4 中, 替代性的解释变量与集体案件比重的回归系数仍旧不显著。而替换新因变量后, 仲裁机构的调解能力与其受理集体争议涉案人数占城镇劳动力比重(自然对数)的回归系数为-1.089 且在 1% 水平上显著, 而与其受理集体争议案件数量与城镇劳动力比率(自然对数)的回归系数则没通过显著检验。

表 7 测量指标的稳健性检验

模型	(3)	(4)	(5)	(6)
因变量	劳动仲裁受理 集体争议的平 均涉案人数(自 然对数)	劳动仲裁受 理集体争议 案件比重 (自然对数)	劳动仲裁集体争 议涉案人数占城 镇劳动力比重 (自然对数)	劳动仲裁集体争 议案件数量与城 镇劳动力比率 (自然对数)
解释变量				
劳动仲裁案外调解能力	-0.827* (.398)	-0.033 (.439)		
劳动仲裁案内调解能力	-1.541* (.744)	-0.277 (.726)		
劳动仲裁机构调解能力			-1.089** (.409)	-.165 (.440)
常数项	154.109 (153.751)	27.324 (208.907)	5.221 (208.262)	-104.318 (213.600)
原有控制变量	是	是	是	是
省固定效应	是	是	是	是
年固定效应	是	是	是	是
时间趋势	是	是	是	是
R2	.503	.723	.692	.662

观测值	280	280	280	280
-----	-----	-----	-----	-----

注：括号中的数值为 Huber-White 稳健标准误；符号 “*”、“**”和“***”分别代表 5%、1%和 0.1% 的显著性水平。

除了测量误差，上述初步结果仍不能直接做因果推断。虽然假设 1 在上述分析中通过检验，但却存在内生嫌疑，即集体争议的人数规模缩减降低了调解难度，从而提升了调解率。因而统计上的负相关关系也可能是一种逆向因果关系。为检验稳健性，本文采取了两种办法。

一是改用滞后一期的解释变量 $x_{i,t-1}$ 替代当期值 $x_{i,t}$ 进行估计，利用时序来克服互为因果的问题。另一办法是采用系统广义矩 (System generalized method of moments, System-GMM) 估计方法，将解释变量的二期滞后项作为工具加以修正 (有关该方法的讨论，可见 Blundell & Bond, 1998; Roodman, 2009)。

表 8 分别展示了改用滞后一期解释变量的 LSDV 估计、一步稳健 (one-step robust) 和两步稳健 (two-step robust) 的系统广义矩估计的结果。在模型 7 中，滞后一期的劳动仲裁调解能力的回归系数减少为 -0.777，且没有通过显著检验。这种变化很可能是因为示范效应：仲裁机构优先调解和着重调解集体争议，并且展现出强大的纠纷处置能力，反而可能激励更多工人提出集体诉求。考虑到工人维权诉求得以顺利解决的消息传播和学习效仿需要一段时间，这种示范效应的滞后影响会比当期影响更大。所以当使用滞后一期解释变量时，正的示范效应和负的分化效应之间相互抵消，导致回归系数下降且不显著。^① 而系统广义矩估计结果则与前文的初步发现基本一致。在模型 9 和 11 中，仲裁机构调解能力与集体争议人数规模的回归系数分别为 -1.298 和 -3.636，且均在 5% 水平上显著。^② AR(2) 检验结果显示，这两个模型的差分残差不存在二阶序列相关。^③ Sargan 检验结果也显示这两个模型的工具变量具有外生性。但是，在相应模型中，劳动仲裁调解能力与集体案件发生频率的关系仍未通过检验。在模型 8、10 和 12 中，

① 对于当期的分析，示范效应实际上已经通过控制工人申诉率得到解决。

② 由于样本有限，一步和两步估计的标准误可能有向下偏误，所以本文采用有限样本估计方法进行修正，提供估计参数的 t 统计量而不是通常的 z 统计量。

③ GMM 也要求残差 $\Delta \varepsilon_{it}$ 在二阶是序列无关的。这可以通过 AR 检验来判断，零假设是不存在序列相关。

滞后一期和当期的解释变量均没有通过显著性检验。模型 10 和 12 中 Sargan 检验显示工具变量可能有内生性，将滞后项推后至三期时，内生性消失，但是仲裁调解能力仍然没通过显著性检验。

表 8 劳动仲裁调解能力与其受理的集体性劳动争议的稳健性检验

模型	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
方法	LSDV	LSDV	System-GMM One-Step	System-GMM One-Step	System-GMM Two-Step	System-GMM Two-Step
因变量	劳动仲裁受理集体争议的平 均涉案人 数(自然对 数)	劳动仲 裁受理 集体争 议案件 比重(自 然对数)	劳动仲裁 受理集体 争议的平 均涉案人 数(自然对 数)	劳动仲裁 受理集体 争议案件 比重(自然 对数)	劳动仲裁 受理集体 争议的平 均涉案人 数(自然对 数)	劳动仲裁 受理集体 争议案件 比重(自然 对数)
因变量 (滞后一期)			.197** (.070)	.330* (.132)	-.022 (.520)	-.134 (.267)
解释变量						
劳动仲裁机构 调解能力(当期)			-1.298* (.587)	.986 (.722)	-3.636* (1.444)	3.201 (1.700)
劳动仲裁机构 调解能力(滞后 一期)	-.777 (.448)	-.073 (.376)				
原有控制变量	是	是	是	是	是	是
省固定效应	是	是	是	是	是	是
年固定效应	是	是	是	是	是	是
时间趋势	是	是	是	是	是	是
AR(1)			-3.20 p=.001	-2.48 p=.013	-.88 p=.379	-1.04 p=.299
AR(2)			1.24 p=.213	-.93 p=.351	.17 p=.866	-.62 p=.536
Sargan test			chi2=78.1 3p=.110	chi2=59.01 p=.043	chi2=36.3 4 p=.636	chi2=53.80 p=.028

观测值	272	272	279	279	279	279
R2	.430	.723				

注：括号中的数值为 Huber-White 稳健标准误；符号 “*”、“**”和“***”分别代表 5%、1%和 0.1% 的显著性水平。

六、结论与讨论

从 1986 年恢复劳动争议处置体系以来，中国国家对工人集体抗争的吸纳能力不断增强。在劳动仲裁部门受理的集体争议绝对数量不断攀升的同时，这些集体劳动争议的人数规模和发生频率却不断下降。本文认为，仲裁渠道内的劳动争议个体化与国家不断强化自身对集体性劳动争议的调解能力有着紧密的关系。除了逐步拓宽制度化渠道的受理范围，国家动员了越来越多的组织与资源用于调解集体性劳动争议。在“大调解”时代，国家的调解策略也愈发精细，开始对不同经济类型不同诉求的劳动争议进行分类调解。这些不断完善和扩张的调解机制对转型期中国工人的集体行动产生了显著的预防和分解效应。通过对纵贯 1999 至 2011 年中国劳动争议的省际面板数据进行计量检验，本文发现劳动仲裁机构的调解能力显著减少了其受理的集体性劳动争议的人数规模，却没有降低这些集体争议的发生频率。这一方面说明劳动仲裁“调解优先”的策略起到了疏导工人集体行动和分化工人团结的作用，另一方面也意味着仲裁调解具有高度的选择性。这体现为仲裁机构对集体争议案件采取“抓大放小”的策略，即对大规模的集体争议案件进行重点防范和干预，而对小规模集体争议或个体争议相对忽略。结果，仲裁调解只是减少大规模集体案件，却未必直接减少小规模集体案件。所以在统计上看，仲裁调解导致集体争议的平均人数规模大幅度减少，但没有直接导致集体争议的比例下降。

这些经验发现在理论上、概念上和经验上均有重要意义。理论上，这解释了为何转型期中国没有发生大规模的工人运动。既有的一种观点认为，国企工人抗争遵循的是生存伦理，工人们追求的是维持生存的经济利益而不是权利，因此他们的抗争常常被国家的暂时性补偿政策所消解 (Cai, 2002; Chen, 2000, Lee, 1999)。但这难以解释 90 年代中后期以来非国有企业的工人抗争何以受到控制。另一种解释是强调工

会“先发制人”的统合主义策略 (Chan, 1993)。但是这也不能解释为何工会组织薄弱的外资企业和私营企业中缺乏工人运动。还有一种观点是认为国家在立法过程中积极地满足工人的个体性权利, 例如合同、工资、工作条件、津贴等等, 却不赋予工人以集体性权利, 例如组织、罢工、集体谈判等 (Chen, 2007)。但这又很难解释为何在全国基本统一的法律框架下各地方的工人抗争诉求与行为均存在很大的差异。本文在控制上述影响因素的情况下发现, 转型期中国各级政府不断地强化各种调解机制和巩固自身的调解能力, 从而成功地分化了工人团结和瓦解了工人的集体行动。在概念上, 既有研究强调中国国家在压制工人抗争中威权主义式的强硬面孔 (Cai, 2008), 本文却发现, 在控制了以政法委为中心的刚性维稳行动后, 调解作为柔性疏导策略在化解工人集体抗争中发挥了显著作用。在经验上, 这一结论并不是说明政府更大范围地推广调解机制就能有效地化解工人的集体抗争。在过去很长一段时间, 以政法委为核心的刚性管控行动并没有起到真正的维稳效果, 因而近年来政府的应对方式开始从“堵”向“疏”转变, 从中央到地方都热衷于推动各种“大调解”机制。但是, 很多基层调解组织缺乏足够的法律专业能力来处置日益复杂的劳动争议, 导致基层调解过于粗糙和简单化。结果, 大量劳资纠纷实际上是“调而不解”的。而且, 这些调解实际上都要求各级政府部门过度地卷入劳资纠纷当中, 国家的强制性介入替代了劳资之间平等的、制度化的内部协商与沟通机制。长此以往, 国家必将在更大范围地吸纳工人集体抗争的美好愿景中耗费大量的行政资源。而且, 国家过度偏好调解而排斥强制性的管制权力(例如主动的劳动监察、仲裁裁决和司法审判等), 长期而言反而会软化劳动法令的约束力和助长了不法雇主的侵权行为。在基层调解不规范、劳资双方协商机制缺失、行政资源被过度地政治动员和强制性权力被长期搁置的背景下, 工人权利未能获得真正保护, 调解只能换来暂时性的妥协, 未必能从根本上发挥疏导功能。这也反过来迫使国家只能有选择地进行调解, 根据集体争议的规模与激烈程度采取“抓大放小”的策略。结果, 虽然大规模的集体争议被消解使得统计上集体劳动争议的平均人数规模下降, 但是现实中个体性劳动争议和小规模的集体性争议在绝对数量上却依然居高不下。而且, 近年来因工人维权引发的群体性事件也络绎不绝。中国工人抗争已经开始有溢出制度化救济渠道的趋势和暴力化的倾向。本文据此认为, 长期而言, 提升国家对劳资纠纷的司法处置能力、完善工人的集

体性权利和建立起良好的劳资双方协商机制，才能使中国的劳动争议“不调而解”。

参考文献：

- 陈敬慈，2012，《劳工、资本与国家：马克思主义视角下的中国劳资冲突》，《台湾社会学刊》第50期。
- 劳动和社会保障部，2008，《关于印发〈中华人民共和国劳动争议调解仲裁法〉宣传提纲的通知》（劳社部发[2008]7号）。
- 李飞，2008，《构建和谐劳动关系——全国法院劳动争议案件情况调查》，《中国法院报》2008年4月22日（<http://rmfyb.chinacourt.org/public/detail.php?id=118654>）。
- 人力资源和社会保障部，2012a，《重大集体性劳动人事争议调解协调机制建设课题研究启动会召开》（<http://www.mohrss.gov.cn/page.do?pa=402880202405002801240882b84702d7&guid=07bcf6dd789f468faec084d6b5648d2e&&og=8a81f0842f8fbb7012f95d60580060e&og=8a81f0842f8fbb7012f958d5b06035f>）。
- ，2012b，《2011年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》（<http://www.mohrss.gov.cn/page.do?pa=402880202405002801240882b84702d7&guid=e578e8be726c4689a32b91e8f7882a45&og=8a81f3f133d01e170133d36b52df04c8>）。
- 田成平，2008，《贯彻实施〈劳动争议调解仲裁法〉促进劳动关系和谐稳定》（http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zt/2008-01/29/content_222812.htm）。
- 中国劳动年鉴编辑部编，1990，《中国劳动年鉴(1988-1989)》，北京：中国劳动出版社。
- ，1995，《中国劳动年鉴(1992-1994)》，北京：中国劳动出版社。
- ，1997，《中国劳动年鉴(1995-1996)》，北京：中国劳动出版社。
- ，1998，《中国劳动年鉴 1997》，北京：中国劳动出版社。
- ，2007，《中国劳动年鉴 2006》，北京：中国劳动出版社。
- 中国劳动网，1991，《1986年至1990年全国劳动仲裁情况简析》，见<http://www.labournet.com.cn/ldzy/ckzl/t1.asp>。
- ，2011，《2010年全国劳动人事争议处理情况统计分析》，见<http://www.labournet.com.cn/ldzy/ckzl/t21.htm>。
- ，2013，《2012年度全国劳动人事争议处理情况统计数据数据分析》，见<http://www.labournet.com.cn/ldzy/ckzl/t24.htm>。
- 中国人力资源和社会保障年鉴编辑部编，2010，《中国人力资源和社会保障年鉴 2009(工作卷)》，北京：中国劳动社会保障出版社。
- 中华全国总工会政策研究室编，1994，《中国工会统计年鉴 1993》，北京：中国统计出版社。

- 中央社会治安综合治理委员会, 2010, 《关于切实做好矛盾纠纷大排查大调解工作的意见》, 2010年4月26日, 见 http://news.xinhuanet.com/legal/2010-04/26/c_1257307.htm.
- Burell, Mattias 2001, "The Rule-Governed State: China's Labor Market Policy, 1978–1998." in *Faculty of Social Sciences, Department of Government*. Sweden: Uppsala University.
- Blundell, Richard & Stephen Bonds 1998, "Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models." *Journal of Econometrics* 87(1).
- Cai, Yongshun 2002, "The resistance of Chinese laid-off workers in the reform period." *China Quarterly* (170).
- 2004, "Managed participation in China." *Political Science Quarterly* 119(3).
- 2006, *State and laid-off workers in reform China : the silence and collective action of the retrenched*. London ; New York: Routledge.
- 2008, "Local governments and the suppression of popular resistance in China." *China Quarterly* (193).
- Chan, Anita 1993, "Revolution or Corporatism - Workers and Trade-Unions in Post-Mao China." *Australian Journal of Chinese Affairs* (29).
- 2011, "Strikes in China's Export Industries in Comparative Perspective." *China Journal* 65.
- Chen, Feng, 2000. "Subsistence crises, managerial corruption and labour protests in China." *China Journal* 44.
- 2003, "Between the state and labour: The conflict of Chinese trade unions' double identity in market reform." *China Quarterly* (176).
- 2004, "Legal mobilization by trade unions: The case of Shanghai." *China Journal* 52.
- 2007, "Individual rights and collective rights: Labor's predicament in China." *Communist and Post-Communist Studies* 40(1).
- 2009, "Union Power in China Source, Operation, and Constraints." *Modern China* 35(6):662-89.
- 2010, "Trade Unions and the Quadripartite Interactions in Strike Settlement in China." *China Quarterly* (201).
- Chen, Feng & Mengxiao Tang 2013, "Labor Conflicts in China: Typologies and Their Implication." *Asian Survey* 53(3).
- Chen, Feng & Xin Xu, 2012, " 'Active Judiciary': Judicial Dismantling Of Workers' Collective Action In China." *The China Journal* (67).
- Earl, Jennifer. 2003, "Tanks, tear gas, and taxes: Toward a theory of movement repression." *Sociological Theory* 21(1).
- 2006, "Introduction: Repression and the social control of protest." *Mobilization* 11(2).
- Gallagher, Mary E. 2006, "Mobilizing the law in China: "Informed disenchantment" and the

- development of legal consciousness." *Law & Society Review* 40(4).
- Howell, Jude 2006, "Reflections on the Chinese state." *Development and Change* 37(2):273-97.
- Lee, Ching Kwan 1999, "From organized dependence to disorganized despotism: Changing labour regimes in Chinese factories." *China Quarterly* (157).
- 2007, *Against the law: Labor protests in China's rustbelt and sunbelt*. Berkeley: University of California Press.
- Ngok, Kinglun. 2008, "The Changes of Chinese Labor Policy and Labor Legislation in the Context of Market Transition." *International Labor and Working-Class History* 73(1).
- Oberschall, Anthony 1973, *Social conflict and social movements*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- O'Brien, J. Kevin & Lianjiang Li 2004, "Suing the local state: Administrative litigation in rural China." *China Journal* 51.
- Peerenboom, Randall 2009, "More Law, Less Courts: Legalized Governance, Judicialization, and Dejudicialization in China." In *Administrative Law and Governance in Asia*, edited by T. Ginsburg and A. H. Y. Chen. New York: Routledge.
- Roodman, David 2009, "How to do xtabond2: An introduction to difference and system GMM in Stata." *Stata Journal* 9(1).
- Solinger, D. J. 1995, "The Chinese Work Unit and Transient Labor in the Transition from Socialism." *Modern China* 21(2).
- Su, Yang & Xin He 2010, "Street as Courtroom: State Accommodation of Labor Protest in South China." *Law & Society Review* 44(1).
- Tilly, Charles 1978, *From mobilization to revolution*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co.
- Walder, Andrew G. 1986, *Communist neo-traditionalism : work and authority in Chinese industry*. Berkeley: University of California Press.
- Wang, Shaoguang 2006, "Regulating Death at Coalmines: changing mode of governance in China." *Journal of Contemporary China* 15(46).
- Wank, David L. 1998, "Political sociology and contemporary China: State - society images in American China studies." *Journal of Contemporary China* 7(18).

作者单位：中山大学中国公共管理研究中心、
中山大学政治与公共事务管理学院
责任编辑：闻翔