

【理论探讨】

“上代下”:工会改革逻辑与多样化类型

闻效仪

【摘要】工会改革是当前中国社会重要议题。既有研究普遍认为工会改革是市场经济条件下工人群众利益增进的压力产物,而本文认为占领体制外组织化空间以及基层社会治理才是工会改革的真正推动力,并提出“上代下”的概念来解释工会改革。本文通过一个地方工会改革历程的考察,详细分析了“上代下”的形成机制,以及转型、介入和下沉三种具体“上代下”类型。研究发现,工会的“上代下”改革实质是国家在劳工领域统合化的进程,工会力图建立与工人的直接联系,但由于面对不同的企业约束性条件,才形成了三种类型不同的改革空间、制度机制以及统合结果。

【关键词】工会改革;上代下;转型;介入;下沉

【作者简介】闻效仪,中国劳动关系学院教授,主要研究方向为工会体制与劳动关系学。

【原文出处】《社会学评论》(京),2020.5.18~34

【基金项目】国家社会科学基金项目“中央群团改革背景下的工会改革路径研究”(18BSH111);中国劳动关系学院校级重点科研项目“群团改革背景下地方工会改革的动力、路径和经验研究”(17YZ001)。

一、问题的提出

自市场经济体制建立以来,工会改革就成为社会关注的热点。从计划经济时期国家作为全社会代表的利益一体化的劳动行政关系,转变为市场经济环境下劳资独立利益主体的雇佣劳动关系,由此对工会的市场化转型提出了迫切要求。这种要求不仅来源于其代表的职工群体日益增多的劳动争议和权益诉求,也来源于国家要求工会在“改革、发展、稳定”三者关系中发挥重要的稳定作用,以增进和巩固党的阶级基础。

市场体制建立之初,工会把“突出维护职能”作为市场经济转型的主要改革手段,认为这样才能调动广大职工参与工会的积极性,并强调这是“工会服务于党的中心任务的主要手段”(尉健行,2015)。然而,维权职能通过何种形式以及何种强度来实现,则一直困扰着工会改革的探索者。这其中的核心障碍是企业工会体制问题。不同于西方的行业工会体制,中国工会实行的是以企业工会为主的组织原则,只能在企业层面合法组织工人,并同时实行“同级党委领导”的属地原则。^①在计划经济的国营工厂时

期,企业工会受到企业党委的直接领导,并形成了“以生产为中心的生产、生活、教育”三位一体的工作模式(孙中范、安苗、冯同庆,1997)。然而,这种原则和工作模式却在市场经济条件下面临严峻挑战,一方面企业作为利益主体的角色被强化,并全面掌握了工作场所的管理权力,工人面临被侵权的风险;另一方面企业工会却没有改变“依附性”特征,在人事、经费、场所等方面对企业依赖性较强,工会主席普遍兼职,缺乏足够的独立性和代表性,存在行使维权职能的结构性障碍(吴亚平,2010)。加之大量非公企业不建立工会,上级工会正在失去联系和组织工人的正常渠道,不断陷入“组织危机”(张映硕,2004)。虽然,全国总工会在企业工会组织建设方面出台了一系列的文件和政策,在强化企业工会组建、企业工会干部保护、工会经费收缴等方面做出诸多法律规定,^②甚至还专门出台制度规定工会主席的任职资格,以力图解决“老板工会”的问题。^③上海、广东等地还在探索企业工会民主选举,希望通过企业工会代表性改革来发挥工会作用。但这些都未形成长期的制度性成果,往往是“进一步退两步”(Howell,

2008)。企业依然把控企业工会的生存基础和运行方向,企业工会存在明显的“制度性弱势”(冯刚,2006)。

1992年,深圳蛇口工业园总工会积极维护职工权益,调解企业劳动争议,保持区域劳动关系稳定的经验引起了全总的关注。当时任蛇口工业园总工会主席李亚罗向时任全国总工会主席尉健行汇报维权做法和经验,并提出企业工会无法有效发挥维权作用时,有过一次著名的对话。^④

李亚罗谈到:“调处劳资争议、维护职工合法权益,绝大多数是由工业区工会去做的。因为企业工会主席是兼职的,端企业饭碗、受企业管,出面调处不得力;他们在时间上、精力上和法律水平、调处经验等方面,都受到很多制约。因此,维权作用基本由区工会替代。今后,我们要……”

“等等……”尉健行忽然打断李亚罗,“这不是问题,这是经验。要求兼职工会主席按我们的要求去做好维权工作,对他们是一种苛求。我们应该实事求是、想方设法做好维权工作,像你们那样,由区工会来代替基层工会做好维权工作,这就是一条路子。”

随后,由上级工会代表基层工会维权的蛇口工会工作模式作为全国总工会的改革典型走向了全国,成为各地工会工作的参考,并被总结为“上代下”模式。^⑤在工会领导人看来,工会改革转型的起点并不是从企业工会建设为开端的,因为这会受到企业层面的强大阻力,会有更复杂的改革过程。而上级工会由于不受企业劳动关系束缚,凭借体制内结构性位置以及行政资源,以职工利益代表者的身份自上而下地扩张维护作用,可以在职工队伍稳定和劳动关系协调方面发挥重要作用,“走出一条有中国特色社会主义工会工作的新路子”(全国总工会政策研究室,1995)。

然而,这种实践中的变化却没有得到理论界的回应,关于工会改革的理论和实践讨论陷入“冰火两重天”的局面。一方面,学界对工会改革的判断大多以经典的劳工三权(团结权、罢工权和集体谈判权)为标准,并力图证明工会与国家关系不改变,工会改革并没有空间(常凯,2004;Howell,2008)。而另一方

面,从20世纪90年代开始,各地不断涌现工会改革经验和模式,尤其地方层级的工会已经成为中国工会制度与机制创新的重要行动者(陈剩勇、张明,2005;孟泉,2012;吴建平,2017)。无论是“借权维权”的义乌模式,“参与群体性事件的预警处置”的大连模式,或是上级工会“选派企业工会主席”的沈阳模式,等等,都是“上代下”模式的延伸和扩展。面对工会实践层面的巨大变化,是时候进行必要的理论总结和关切:在与国家关系不变的背景下,如何理解中国工会改革的特定内涵?“上代下”为何成为市场经济转型背景下工会改革的现实选择?在一元化工会体制的政治现实下,“上代下”的机制又是如何形成的?

二、文献评述

对于工会改革的讨论,需要放在中国工会特定政治结构之中。中国工会是社会主义体制工会,具有鲜明的“双重性”特征。列宁最早为社会主义工会规划了“传送带”(transmission belt)的角色,工会要发挥将党“发动机”和职工群众“机器”紧密联系一起的作用(列宁,1992)。工会一方面需要自上而下代表国家的集体利益,传达指令,动员工人进行劳动生产;而另一方面也需要自下而上传递工人要求,保护工人利益和权利,这种双重性也被称为“古典二元结构”(classic dualism)(Pravda & Ruble,1986)。中国工会作为劳工领域内唯一的代表性组织,其在《工会法》和《中国工会章程》中明确提出维护“全国人民的总体利益”和维护“职工群众的具体利益”的双重立场,并具体体现在工会基本职能中的“建设职能”和“维护职能”的相互关系上(陈骥,1999)。

虽然工会秉持双重立场,但由于国家力量强大,经常发生自上而下的指令传达强于自下而上的有关利益的传递,使得工会开始呈现行政化和官僚化的倾向,并带来脱离职工群众的风险(Harper,1969)。工会行政化是指工会角色定位上的国家取向化,功能和运作方式上的行政化以及组织成员工作方式的“机关化”,从而弱化了自身作为连接国家和工人群体的中介作用(颜江伟,2007)。虽然在计划经济时期,国有企业工人利益通过单位制得到了全面保障,但工会也存在行政化问题(邓子恢,1992)。到了市

场经济时期,随着国有企业大量减少以及劳动雇佣关系的广泛建立,行政化带来的工会脱离职工群众问题更加突出。一方面,工会无法及时获取来自工人群体的信息,无法对来自工人群体的困难、要求和利益诉求做出及时回应;另一方面,工会也无法代表国家对工人进行组织、教育和动员(闻效仪,2014)。这就带来了市场经济条件下政治系统和社会系统的疏离,由于无法把工会作为自身利益表达和维护的体制渠道,工人群体的各种利益诉求只能通过非常规的体制外手段激烈表达。频发的劳资冲突事件和由此造成的广泛社会影响,使执政党感受到了来自社会底层日益加剧的不满,劳资关系对党群关系形成了直接挑战,这不仅体现在新生代农民工群体对政府的信任度不断降低以及更愿意采取集体行动的方式抗争(蔡禾等,2009;符平,2013),同时也表现为劳工维权组织的不断兴起并由此带来的对一元化体制的政治威胁(Howell,2008)。

由于对社会稳定和政权稳定的重要性,工会改革日益紧迫,并经历了数次改革转型(游正林,2010)。工会改革的目标是力求解决工会不同程度地脱离职工群众的问题,工会需要获得职工信赖(陈骥,1999)。然而,在推动工会走向职工群众的主导力量方面,却有着不同的争论,一方强调市场经济进程中有强烈权益诉求的工人群体是推动工会改革的主要动力,工会改革会朝一个真正的社会组织方向发展,而另一方则强调工会改革来自国家的任务和要求,工会改革从来都是国家治理的一部分。

在对社会主义工会的研究中,丹尼尔·希罗特以罗马尼亚为例,认为社会主义政党制度实质是统合主义国家的一种变形,国家在各个领域内建立垂直功能组织,而建立起统合主义体制的本身就是为了要控制各种利益的崛起以及对国家的挑战。这其中隐含了一个逻辑,只要国家放松管制,包括工会在内的各类组织就有可能活跃起来,并扩张自身的利益,从而寻求更大的自主性(Chirot,1980)。沿着这个思路,陈佩华以20世纪80年代的工会改革为例,认为社会主义国家体制致力于构建统合主义结构,这种结构一开始就呈现出国家统合主义特征,但代表工人利益是统合主义结构的天然特征,因此只要环境

变化,工会就会寻求改革,从而形成结构性的紧张和阶段性的冲突。而市场化改革作为一种不可逆的社会进程,将会带来工人群体对于工会维权更强烈的需求,而国家为了维持社会稳定,会给予工会更多空间,工会的未来走向一定会拥有更多自主性,并从国家统合向社会统合转变(Anita,1993)。张映硕以山东青岛为个案,支持了这个观点,他认为因改革引发的日趋严重的利益分化以及劳资冲突的加剧,一方面迫使工人寻求工会的保护,以免自身利益受到管理者的侵犯;另一方面国家也需要工会来缓解劳资矛盾,并允许工会有一定程度的自治。在这种背景下,工会逐渐从作为国家统合主义的工具或者是服务于社会控制、动员目标的政府机构,转变为以一个社会团体出现的工人代表(转引自韩恒,2005)。

然而,这种思路受到强调工会国家属性学者的批评。陈峰认为虽然向市场经济的过渡已经迫使中国工会开始重视如何代表工人的问题,且国家也在制度上为工会发挥代表功能提供了一定的空间,比如通过一系列维护劳动者权益和工会权力的法律。但他把分析的焦点放在工会是否会因为工人的利益而挑战国家的利益,他认为当两者发生冲突的时候,工会会毫不犹豫地站在国家一方,工会代表工人的前提是不能违背或者挑战国家的劳动政策和产业政策(Chen,2005)。乔健也从自己的调查中发现,市场化带来了工会主席工会意识和劳工意识的显著增长,但是工会维权功能的强化,与其说是工会顺应会员和职工的要求、工会组织民主化和群众化的结果,不如说是执政党和国家要求工会维护政治稳定、社会稳定和促进工人阶级队伍稳定的结果(乔健,2008)。游正林研究了新中国成立60年来中国工会的三次改革,认为统合主义夸大了党和工会之间利益的不一致性,中国工会每次都是按照党的要求、在党的领导下才进行改革的,工会每次改革的直接动力都是来自党对工会的要求(游正林,2010)。

在这些有关工会改革的研究中,带来三个主要问题。其一,关于工会改革的研究没有纵深,只把焦点放在国家体制作为约束性条件上的讨论,只关注工会改革的政治环境变化(Howell,2008),而忽略了改革开放40年来工会自身的变化和发展。这类研究

实质上低估了工会组织主动进行改革、以适应复杂多变的社会形式的可能性与能动性(岳经纶、陈泳欣,2018)。其二,带着自下而上的思维方式看待改革,只从企业工会变化来观察整个工会体系的变化。实际上中国工会体系的重心并不是企业工会,而是上层工会(全国总工会以及各省市自治区总工会)。上层工会不仅掌控政策制定和资源手段,同时与企业工会分属不同的运行体系,具有不同的行事逻辑,然而关于这种讨论基本被忽略了。虽然近年的研究关注到上层工会的作用,并提出了“地方治理参与”“准官僚组织”“借力运作”等概念(韩福国等,2008;王向民,2014;吴建平,2017),但大多都是从政府治理的角度看待这种作用机制,工会本身并不作为一个研究主体或研究问题而存在。其三,众多关于工会改革的研究都运用了统合主义理论,但研究视野一直局限于国家与工会的统合框架之中,而基本忽略了工会与工人的关系,也忽略了工会作为劳工领域国家统合主义工具的作用。在工会与党和国家从属关系不改变的前提下,工会改革的实质应当是讨论工会如何在官僚体系内部扩张自身代表性并如何建立与工人的统合关系。

三、“上代下”概念以及研究对象

本文提出以“上代下”的概念来理解中国工会的改革内涵。工会改革的核心命题不是工会如何改变与国家的关系,而是如何建立与工人的关系。这种关系的建立,并不是来源于工人群体自下而上的民意建构,而是来源于已经在工人领域具有排他代表性的上级工会自上而下地代表性扩张,由此形成了市场经济条件下中国工会的改革历程。

首先,国家主导是“上代下”形成的制度基础。日益严峻的劳资冲突以及由此不断扩大的工人体制外组织化空间,是工会扩张机制的主要推动力,国家是工会改革的主要推动者。作为国家统合主义的制度安排,一元化的工会体制本身就是为了控制组织利益崛起以及对国家的挑战。然而各类劳资事件的发生不仅代表着工人群体不满情绪的增长以及越来越强的集体行动能力,更意味着体制外的工人组织化空间正在不受控制地形成和扩大,这显著增加了可能弥漫的政治性风险,对党和国家的治理提出了

严峻挑战。由此,作为社会治理的重要制度安排,国家推动工会克服自身官僚化的问题,进行群众性的改革,“哪里的职工合法权益受到侵害,哪里的工会就要站出来说话”,力图走入工人群体,以牢牢占领“职工阵地”,形成“团结引领广大职工”的能力,并最终服务工会的政治性。

其次,“上代下”的核心内涵是指上级工会如何代表企业工会发挥作用。这里的“上”一般是省、市、区层面的工会,“下”则指企业工会,这也是中国组织工人的基本单元。由于企业工会的“制度性弱势”,上级工会力图通过各种方式,绕开企业工会受制于企业行政的体制性顽疾,直接代表甚至代替企业工会发挥作用。“上代下”的机制主要有三种具体类型:(1)由上级工会来代表企业工会行使企业工会最难以行使的维权职能。在这一类型中,一般由上级工会来帮助企业工会调处劳动争议或者参与处置群体性劳资事件;(2)由上级工会直接介入到企业工会的产生和运行之中,以增强对企业工会的直接领导。在这一类型中,上级工会往往干预企业工会主席选举或者上级工会直接给企业选派工会主席;(3)由上级工会通过基层组织建设力图绕开企业工会,直接在工人群体中开展工会活动。在这一类型中,上级工会常常在社区、楼宇、工业园区大量兴建工会联合会等基层组织。这三种机制的覆盖面、改革强度、所需资源以及“上代下”的效果都不尽相同。但无论何种机制,“上代下”的手段都是凭借工会在体制内的结构性位置以及获得的行政资源和力量,以建立工会对工人更强的统合关系,并在此过程中转变上级工会以往的组织体制、运行方式和工作方法,形成工会多样化的改革类型。

再次,“上代下”是一个强度概念。这一方面取决于上级工会有多大的动力走入工人群体以及具体哪个层级的工会进行“上代下”。频发的劳资冲突事件和由此造成的广泛社会影响,使地方政府面临沉重的维稳压力,而由此推动工会“联系职工群众”的动力就会加强。实际上,关于工会改革的主要经验,以及学术文章的讨论,主要集中在珠三角、长三角等沿海地区。而在这些地区,省、市一级的工会组织都有很强的动力介入到基层工会事务之中。不仅如

此,劳资冲突也是地方经济发展程度的客观反映,由于经济总量大,沿海地区工会可以收到更大规模的工会经费,也会有更大的财力和物力,投入到基层工会组织建设、职业化工会干部招募以及劳资风险处置工作之中。另一方面则取决于上级工会将会遇到企业层面多大的阻力。虽然企业对于这种上级工会的权力并不敢怠慢,因为它代表着“上边”和政府,但这种权力一旦进入企业劳动关系内部,涉及劳动关系事务的决策,便会受到企业权力以及基层政商关系不同程度的制约或抵制,并形成不同的“上代下”结果。

笔者对工会改革的历程进行长期跟踪调查,尤其关注珠三角S市的工会改革过程,并以为之本文的研究对象。S市是中国最早进行改革开放的城市,不仅是市场经济体制最早的摸索者,也是众多工会改革经验和模式的重要发源地。由于没有国有企业的历史,该市一直在探索与非公经济发展相匹配的工会工作模式,而每一步的探索都得到了上级工会的关注和鼓励,许多经验模式也都吸纳成为全国的政策,在工会系统具有重要地位。经过40年的发展,该市经济不仅拥有超千亿的经济总量,也形成了近千万的产业工人队伍,并伴随程度激烈的劳资冲突,重大群体性劳资事件不断发生,工会持续面临维稳压力和舆论压力。不仅如此,该市一直活跃着众多劳工NGO,他们在帮助工人维权的同时不断传播集体结社经验,并形成了对工会的潜在威胁。不论是历史传承还是现实压力,S市工会都具备了较强的政治意识和改革动力。此外,S市工会领导人地位以及充足的工会经费也是动力转换为实践的关键。S市工会主席一般由市人大副主任兼任,属于市级领导,加之S市干部总体素质较高,使得该市工会总能出现一批具有丰富行政经历且精明强势的领导,凭借体制地位和庞大工会资源来推动工会改革。

笔者曾以顾问身份与S市总工会进行改革课题的合作,从2012年到2017年历时6年,得以长时间观察S市的工会改革工作。在这6年期间,该市的工会改革工作经历了两次重大变化,并形成三个阶段的改革过程。第一个阶段在2012年前后,受到南海本田事件的影响,该市劳资事件数量高涨,市总工会不

断参与到事件处置之中,并形成了这个时期提升工会处置能力水平的改革。第二阶段在2012-2013年间,在省委的鼓励下,市总工会致力于推动企业工会直选的改革,力图解决企业工会代表性的问题。第三个阶段在2014-2017年间,市总工会选择在工人集中的工业园区创办“源头治理劳资矛盾试验区”,集中资源建设基层社区工会联合会,来进行新一轮的工会改革。这三个阶段正好对应着“上代下”三种具体类型,笔者分别总结为:转型、介入和下沉。所谓转型,是指上级工会为了平息群体性劳资事件,主动承担企业工会的维权职能,并从官僚性组织向群众性组织进行转变。所谓介入,是指上级工会为了扩大代表性而介入到企业工会的产生和运行过程之中,并与企业形成权力争夺关系。所谓下沉,是指上级工会在街道、社区层面推动基层组织建设,以全面代替企业工会作用,并构建以工人社区生活为内容的新关系。三种“上代下”类型在S市的工会改革的过程中先后出现,虽然都得到了当地党政的支持,但又经历了重要的政策变化,这能较好地揭示工会改革在实践探索中面临的各种约束性条件,认识到工会改革的真正逻辑。

四、转型:上级工会参与集体劳资事件处置

受到2010年南海本田事件影响,该市劳资事件爆发达到高潮,政府几乎每天都要处理大量集体劳资事件。随着地区维稳形势的激化,政府开始要求工会进入劳资事件处置过程。其一,众多劳资事件的起因是企业存在明显侵犯职工权益的违法行为,工会作为职工利益者的身份参与到这类事件中,可以为地方政府的处置增加合法道统。其二,地方政府苦恼于罢工的“原子化”状态,没有人愿意出来代表工人提出诉求。一方面,企业工会无法发挥作用或者干脆没有建立工会,工人团体缺乏统一组织,工人在罢工过程中不可避免地以乡籍、部门、工作身份等方式划分成若干个小团体,彼此互不协调;另一方面,地方政府与工人团体背后的组织网络往往上演“猫捉老鼠”的游戏,政府通过各种手段来寻找和定位组织网络的核心人物,这些组织者则想方设法地隐藏自己。在这种相互角力和互不信任的氛围中,事件处置难度不断加大。在一次市委召开的劳资纠

纷协调会上,该市主要领导对工会责问“面对一盘散沙的工人,你让政府怎么办?”(IN20130405)。其三,工会作为群众性组织,地方政府也希望凭借工会的群众化工作本领,在安抚工人情绪和说服工人方面发挥作用。

因此,工会在地方政府主导的事件处置体系中是作为职工利益代表者的身份参与其中的,要做的是代表工厂内的工人团体,在政府设置的框架下,处理好相关维权事宜。也正是这样的角色设定,使得上级工会必须走入工人团体,直面工人的利益诉求,形成团结带领工人的能力,并迅速平息事态。而对于已经习惯机关作风的上级工会干部而言,对于这种要求往往是措手不及的。在许多事件的处置中,一些工会干部由于打着“官腔”会被工人给哄走,甚至出现工会干部躲在厂外车里不敢出来的事情(IN20130912)。

为了能够深入工人团体,形成集体劳资事件的处置能力,上级工会就必须放低姿态,在特定时空开启从厂外官僚性组织向厂内工人代表性组织的转型历程,而这场转型首先从偏向工人立场开始。市总工会副主席在一次劳资事件处置会上,专门强调工会在事件处置中坚定工人立场的重要性。

到达(劳资事件)现场后,工会工作小组要代表职工,要站在工人的立场上说话办事,不能站在资方那边说话办事,也不能完全站在维稳的立场上说话办事。我们是参与处置的“分队”,党委和政府是应急处置的“总队”。如果在某些事情上区政府部门提出的处理意见不符合职工利益,工会要注意站稳工人立场,不能随声附和,以免引起职工的反感,激化矛盾。(IN20130918)

由于上级工会的工人立场偏向,使其在集体劳资事件处置中的角色与其他政府部门不完全相同。2011年H厂的大规模集体劳资事件便是工会参与处置的典型案例。H厂是一家制造内存的美资工厂,受到企业兼并重组信息的影响,4000余名工人绕开企业工会罢工。经过所在区政府数日协调无果后,市委要求市总工会介入事件处置,并成立由市总工会副主席担任组长的工作组。在整个事件的处置过程中,上级工会展现了经典的“上代下”形象。

首先,“宣示立场”。作为工人不了解的厂外组织,上级工会为了获取厂内工人的信任和支持,要在话语体系上不断宣示自身的工人阶级属性。在H案例中,当市总工会副主席面临罢工现场工人“官商勾结”的质疑时,带头喊话:“我们不是官,我们是工会,我们来就是代表工人的利益,你们放心,我们百分之百代表你们的利益”(IN20130405)。而类似“工会是咱们工人自己的组织”“咱们国家是工人阶级当家作主”等话语更是伴随着事件的处置过程。与此同时,上级工会还需要不断施展群众化的工作方法。面对工人的质疑以及不理解,上级工会需要放低姿态,以耐心细致的态度和同理心来反复做工人工作,在处置过程中为工人说话,树立上级工会“娘家人”的形象。

其次,“组织工人”。上级工会作为官僚组织进入工厂后,却以民主作风来组织工人。上级工会帮助工人团体推选若干工人代表,推选过程公开透明,所选代表也是在工人中有影响力的人,兼顾不同车间、班组、工种的利益,并要求工人在推选书或授权委托书上签字。如果工人拒绝推选代表,则通过耐心细致地说服工作,做出不打击报复的书面承诺等方式消除其顾虑。在H厂的案例中,工作组在现场帮助工人团体推选出21名工人代表,梳理和提炼工人团体的主要诉求,提出能够最大程度涵盖全体工人利益的谈判条件,并就如何收集、表达工人诉求和如何参与企业的协商过程对工人代表进行培训指导,要求他们向工人团体及时反馈协商进展,并及时了解和反馈工人想法。

最后,“迫使雇主让步”。在H案例中,上级工会与工人代表一道与企业方展开了数轮谈判。12月7日,工作组与企业召开首轮谈判。工会方指出罢工原因是企业管理中存在不尊重工人的行为,企业需要对事件承担责任,并迅速回复工人的合理诉求。10日,由于企业方急于出货,与仓库留守工人发生冲突,企业方邀请工作组进行谈判。工会方提出企业方需要撤换、处理对工人态度粗暴的管理人员。随后,企业资方撤换了工厂的总经理,并处理了3名经理级管理人员。12日,双方谈判陷入僵局,企业代表和工人代表互不退让。企业方态度也日趋强硬,表

示不再支付停工工人工资,并解雇不执行公司决定、拒绝复工的工人。15日,工作组与企业方再次进行谈判,工作组请来劳动监察部门指出企业加班时间的计算存在违法问题,迫使企业在关键谈判条件上让步。17日,双方终于达成一致,公布了《薪资福利优化最终方案》。据此方案,一线员工普遍得到较大实惠,平均每月收入有35%以上的增幅,并一次性获得0.6N的“产量增长推动奖”。^⑥22日,由于方案带来工人群体内部分化,部分工人坚决不复工,资方开始以“闭厂”撤资威胁。工作组指出,如果企业方擅作主张,将矛盾推向社会和政府,将向全世界公布该企业超时加班等违法证据。在强大的压力下,企业方向工作组致歉。23日,工作组组织数场工人座谈和宣讲会,反复进行沟通说服工作。25日,生产线重新启动,企业全面复工。

可以看出,上级工会参与群体性事件的处置促成了工会在维权职能上的“上代下”,即由上级工会来帮助厂内工人群体向企业进行维权。而为了能够达到预期效果并快速平息事态,上级工会需要自身的群众化转型。一方面,上级工会需要走出高楼大院,走入工人群体,以平等的姿态倾听工人的声音和收集他们的诉求,这属于一定形式的“去机关化”;另一方面,上级工会需要以工人利益代表者形象出现,它展示了鲜明的工人立场、自下而上组织工人的方式以及在企业雇主面前敢于争取的态度。事实证明,这样的处置方式,让罢工现场的工人群体有了组织依靠,上级工会能够迅速安抚工人情绪,整理和提炼出最大程度解决事件争端的谈判条件,并通过行政助力的方式,迫使企业尽快接受这些条件。应该说,劳资群体性事件的处置始终是政府主导,工会的角色只是“参与”,但也正是这种角色的赋予,才使得工会在特定环境下,可以不用完全背负“代表总体利益”的压力,而主动偏向职工立场。以H案例的处置为标志,S市总工会开始制度化建设工会在群体性事件中的参与处置能力,规定事前预防、事中处置、事后改进等具体步骤,用以指导全市各级工会参与处置群体性劳资事件。^⑦

五、介入:企业工会直选的尝试

随着工会参与劳资事件处置的增多,上级工会

有限的人手开始捉襟见肘,也日益深感这种事后处置方式并不能阻挡劳资冲突增多的趋势。在事件的处理过程中,市总工会的干部也深刻理解劳资冲突原因是企业内部没有工人诉求的表达机制和维护机制,劳资风险只能通过外部化的方式来宣泄,而企业工会往往不能发挥作用。在H案例中,市总工会主席专门谈到企业工会的问题:

让我感到失望的是,这个企业有工会却没有作用。如果企业工会平时能积极为工人维护权益,相信工人不会有这么多的不满;如果工会能在事件发生时及时站出来,为工人说话,相信这起事件也能很快解决。但我看到的却是工人对企业工会的不信任,看到的是企业工会的无能为力。这深深地刺激了我。虽然市委市政府对市总工会参与事件的处置工作给予充分的肯定,但我们清楚,市总工会不可能在所有的劳资冲突事件中都扮演消防员的角色。和谐劳动关系的真正建立,必须依赖广大企业工会组织真正发挥作用,这才是预防和解决劳资冲突的根本出路(IN20130618)。

脱胎于国营工厂体制的企业工会体制具有“亲企业”的特征,企业把控工会的人事、经费、场所等方面(吴亚平,2010)。为了使企业工会发挥作用,S市总工会开始思考如何解决“雇主控制”问题,让企业工会能够在上级工会的指挥下工作。在一次集体协商检查中,一家名为L的日资企业吸引了市总工会的注意。该企业是一家生产打印机的日资企业,过去一直受到工人高流动率和劳资冲突的困扰。在一次企业工会换届中,一位本不是“企业钦定”的候选人被工人自发推选为工会主席,而企业没有干涉选举结果。在这位工会主席的带领下,企业工会呈现出蓬勃活力,不仅通过每年的集体协商推动了工资增长,获得工人群体的支持,而且还有效降低了工人流动率,保持了劳动关系的稳定,也获得了企业的尊重。^⑧

L企业的案例给予市总工会很大的启示,企业工会作用发挥的关键在于其产生方式,如果产生过程没有雇主控制,而是通过工人规范化的民主选举产生,工会就有了代表性和独立性,可以吸引工人的广泛参与和支持并发挥稳定劳动关系的基础性作用。

L企业案例被呈报给市委,市委又把其作为社会治理的典型经验推荐给省里。2012年4月,省委主要领导专门前往L企业考察,对该企业工会的代表性以及劳动关系中的治理作用大加赞赏,要求全省推广L企业经验。^⑨

省委的支持给市总工会打了一针强心剂,并正式开启以企业工会民主选举为核心内容的改革阶段,改革是在“企业工会直选”的名号下进行的。之所以叫工会直选,意在强调企业工会的产生方式要更多直接体现工人意愿,而上级工会要帮助企业工会在其产生阶段有效摆脱雇主控制。市总工会在制度设计上强调三点:

第一,筹备组组建。市总工会规定“建立有党组织的企业由党组织及其上一级工会提出工会筹备组的组成人选,没有建立党组织的企业,由职工选出自己的代表,或由上一级工会与企业 and 职工共同协商提出工会筹备组的组成人选”。^⑩按照全总《工会基层组织选举工作暂行条例》规定,“基层工会委员会选举的筹备工作由上届工会委员会负责”,这导致了企业工会建设的雇主化问题,而市总工会没有赋予企业在工会组建中的决定权,而把权力更多的掌握在上级工会手上。由于S市的企业几乎都是非公企业,也基本没有建立党组织,因此上级工会在筹备组的组建中有更多的主导性。

第二,强化工会会员代表的选举以及公示制度。会员代表的选举被市总工会认为是企业工会民主选举的“生命线”,做好会员代表的选举工作一方面可以保证工会民主根基,另一方面是发动群众参与的重大机会。而只有把工人群众充分发动起来,会员代表的选举才能更充分,才能根本上减少企业的影响。市总在全总《企业工会主席产生办法》关于“候选人建议名单向全体职工进行为期7天的公示”的基础上,进一步规定“工会委员和主席、副主席候选人的民主产生办法向全体会员进行不少于7天的公示”,以进一步动员工人参与。为此,市总还制定了一系列检查督促措施。^⑪

第三,规定选举的具体方式。市总工会主张“间接选举上的直接选举”,选举会员代表是间接选举,然后由会员代表而不是工会委员直接选举工会主

席,进一步减少企业雇主控制的可能。在其制度规定中,首推“第一种方式:由会员代表大会直接选举主席、副主席。两委产生后,如前期有提名主席、副主席候选人并顺利当选委员的,则直接进入会员代表大会选举主席、副主席环节。如前期没有提名主席、副主席候选人,则休会10-20分钟,由两委召开第一次全体会议,提名确定主席、副主席候选人,提交大会进行第二轮选举。主席、副主席必须差额选举产生”。^⑫

O厂成为市总对全市到期换届163家的企业工会进行民主选举的首个实验对象。该厂工会筹备组基本由上级工会派员组成,筹备组制订了详尽的选举流程方案,市总工会工作人员亲自去车间宣传方案。2012年4月28日至5月10日,7个车间分会采取不记名投票方式,选出分会委员及75名工会会员代表;5月16日上午,75名代表又选出14名工会委员会委员候选人;5月27日,工会会员代表大会举行。按照选举方案,工会委员也是差额选举,从14名候选人中选举11名工会委员。在首轮工会代表的投票中,发生了“意外”。上级工会普遍看好的前任工会主席在首轮投票中就因票数位列倒数第三而被淘汰。第二轮投票由11名委员选出3名主席候选人;第三轮由工会会员代表选出主席和副主席。最终该厂制造科科长当选主席,但另两人票数均未过半,副主席没有产生。而第四轮投票再选,结果仍然没有改变,副主席最后空缺。

O厂作为市总工会推动的企业工会民主选举改革的首秀,吸引了媒体的广泛关注,有媒体直播了选举全过程,社会舆论也好评如潮。然而,民主选举出来的O厂企业工会并没有如预期一样发挥作用。新任工会主席是一个比较软弱、缺乏决断、书生气过重的人,虽然被工人推选为工会主席,但缺乏应有的领导能力,无法驾驭企业工会的运转。事实上,入职一年就被工人推选为主席,连他自己都觉得意外,“我也不认为工人们都了解我”(IN20140603)。不仅如此,市总工会关于扩大直接选举范围的规定,使得工会委员的民意与工人代表的民意割裂,并直接导致工会主席无法领导整个工会班子,时常面临工会委员掣肘,工会工作无法正常开展。更为重要的是,工

会在企业劳动关系事务中依然弱势,企业对于工会提出的众多工人诉求充耳不闻,而工会又没有任何实质性的压力手段,只能在企业与工人之间受“夹板气”。即便工会主席时常会寻求上级工会的支持,但他也明白这种零星的帮助是“杯水车薪”。后期,工会干脆要求工人有诉求先去找企业,而不是先找工会。仅仅9个月后,由于公司在解除劳动合同程序上的失误,工人向工会寻求帮助无果后,便发生了工人要求罢免工会主席的事件,全厂400多名工人中竟然有160人在罢免书上签字。

罢免工会主席事件再次受到媒体的关注,并带来了市总截然相反的两种批评。一种批评来自社会舆论,认为O厂工会并没有在维护工人权益方面发挥作用,直选工会最终还是沦为了老板工会和形式工会;而另一种批评则来自区和街道的工会组织,他们批评市总工会的工会直选政策过于冒进,让工会承担了不能承担的责任。直选工会会让工人群众对工会抱有太高期望,这种工人赋权会带来短期内冲突加剧以及对地方经济发展的影响,企业工会改革是维稳的结果,而不应该成为维稳的原因。

S市企业工会直选改革,实质是上级工会对于企业权力结构的介入,它力图改变企业工会产生决策只由企业雇主单边做出的现状,收回工会筹备组组建的关键权力,并通过发动工人的方式,来全面提升企业工会代表性。然而,当上级工会越过围墙进入工厂厂区时,却面临三个结构性的障碍。其一,企业工会代表性并不仅仅建立在民主程序上,而是根植于工人集体利益的增进。然而企业工会并没有能够迫使企业让利的手段,工会无论如何都不可以发动罢工,这是政治禁忌。其二,雇主控制并不仅仅只是企业工会产生环节,而是渗透在企业工会运行的全过程。企业工会的经费、场所,甚至“开会的时间”都有赖于企业提供。更为重要的是,企业工会主席普遍是兼职的,而“端着老板的饭碗”也决定了工会主席行为处事的激励导向。其三,工业公民权是建立在公民权的基础之上。企业工会需要面对工人高流动率的现实,对于那些没有获得城市居民平等权利且总在不断流动的年轻农民工而言,他们还不习惯自己拥有民主权利,投票选举是一个没有意思的

事情,投票给谁并不是基于对候选人深入和理性的了解。因为他们来的时间很短,未来待的时间也不会太长,工会似乎与他们没有太大的关系。

O厂事件后,市总工会的政策悄然发生了转变。在工会选举程序上,市总添加了第二种形式:“第二种方式:由委员会选举主席、副主席,两委产生后,休会10-20分钟,由工会委员会召开第一次全体会议差额选举产生主席、副主席。主席、副主席候选人可在会员代表大会召开前提出建议人选,但必须当选为委员”。^⑩这增加了工会主席选举环节的弹性。而此后市总工会也没有按照当初的计划主导其他企业的工会换届工作。

六、下沉:建设源头治理劳资纠纷试验区

2014年9月,市总工会又开启了第三个阶段的改革,在制造业工人聚集的三个工业社区建立“源头治理劳资纠纷试验区”,作为预防化解劳资矛盾、探索基层工会体制机制改革和工作方式方法创新的“试验田”。一方面,这是吸取了第二阶段改革的教训,通过“试点”的政策实验为日后政策执行提供反复试错的机会,为全面制度化建立基础。另一方面,市总工会仍然直接主导了三个试验区的具体建设。

其一,市总选择在基层社区建立工会联合会。这不仅是因为社区是“联系职工最紧密,反映职工动态最直接,工作效果最突出”的行政单元,而且社区往往也是传统工会力量最为薄弱的地方,社区很少有专门的工会工作力量和工作场所。市总工会投入大量人力和物力兴办三个社区工联会,市总工会领导和主要部门干部每周都亲自来工联会指导工作,工联会工会干部也由市总工会亲自物色挑选。在市总工会的改革方案中,试验区的社区工联会具有“半官半民”的属性,一方面,工联会需要依托社区行政机构,执行上级工会指令,管理和指导辖区内的工会事务;另一方面,市总又要求工联会成为“群众组织”,主要任务并不是对企业工会进行指令,而是要直面工人群众,直接兴办各类工人活动,履行基层工会职能。^⑪因此在其领导的组织体系中,可分为企业工会和工会小组。对于建立工会的企业,社区工联会履行上级工会职能,对于没有建立工会的企业,社区工联会通过建立工会小组的方式,直接发展工人

入会。

其二,市总工会为试验区在全国招聘了19名职业化工会干部。职业化工会干部是一个特殊的称谓,特指没有正式公务员编制却被工会组织雇佣,通过劳动合同或者派遣合同管理的人员。这些人员主要是为了解决正式工会组织任务日益繁重但人手不足的问题。在一个社区工联会层面招聘如此数量的职业化工会干部显示了市总工会的改革力度。市总工会主要领导亲自面试招聘,并给予录取者较高的薪酬待遇,他们中既有来自清华、北大等知名学府的学子,也有群团经验丰富的社会工作者。入职时,市总工会还会把这些工会干部分批送进工厂进行“三同教育”(与产线工人同吃同住同劳动),培养工人语言和情感,同时还会接受相关社工组织机构的培训,学习和掌握群众化的工作方法。这些职业化工会干部的主要任务就是开展宣传教育、文体活动、职工帮扶等传统的工会工作,吸引和帮助工人加入工会以及维护工业园区劳动关系稳定。

其三,发展工会积极分子。为了能吸引社区的工人加入工会,试验区开展了一系列丰富工人业余生活的活动,活动中涌现了一批活跃的积极分子,他们带头参与活动,积极组织相关工作。以此为基础,市总提出要“搞工人喜欢参加的活动,发现有号召力的人,给一个自主管理平台,持续不断的工会意识和组织能力培训”,要求培养和建立一支上规模的工会积极分子队伍。^⑤于是,试验区成立篮球社、歌友社、游泳社、夜跑社等工人兴趣社团,由工会积极分子进行自主管理。不到一年时间,试验区培育了近20个工人兴趣社团,建立了2260人的工会积极分子队伍。^⑥试验区工会会员逐步形成三个圈层:核心圈层是职业化工会干部,他们是工会开展各项工作的组织者;中间圈层是工会积极分子,他们是工会工作和各项活动的重要支持者;外围层是普通会员,是在骨干和积极分子带领下的参与者。

积极分子是整个试验区工会组织网络的节点,是工厂外的社区工会与工厂内的工人群众建立政治联系的关键。大多数工人属于政治冷漠者,而传统企业工会组织又普遍失效,社区工联会只能依托积极分子开展群众动员,并提供物质激励和团结激励

来促使他们接受工会的政治安排。这其中,政治组织力量和社会网络强度是吸引行动者成为积极分子的重要结构性变量。试验区工会专门建立工会积极分子的组织架构,有三个常委,设立宣传、组织、内联三个部,71个代表。为了支持试验区工作,市、区、街道的三级工会组织为试验区投放了各种资源,而无论是演出、电影票、送书等文化资源,还是“圆梦计划”等培训进修资源,都向工会积极分子倾斜。2017年3月,市总工会还批准了一名工厂产线的工会积极分子转为工联会职业化工会干部,在工人群众中产生了重要影响。这位积极分子谈到了自己愿意积极参与工会活动的原因。

自己以前在工厂挺无聊的,很偶尔的机会参加了社区工联会的活动,工联会的干部很亲切,感觉很开心,还能认识很多人,所以以后就比较积极。每次参加活动,我也会帮忙进行组织和宣传,尽力在工友中扩大活动影响。之前是在我自己工厂的工友中进行宣传,后来成立了夜跑社,我就在更多工厂工友中做工会工作。……我这个性格还是挺愿意帮助人的,而且工友看到我能够经常与社联会干部在一起,也会觉得我可靠和有能力,也会更信任,我也会告诉他们更多的活动信息(IN20160311)。

以积极分子互惠网络为基础的新传统主义带来稳定的政治结构和良好的治理效果(华德德,1999)。这一方面体现在社会工联会与企业工会的关系上。以往企业工会为主的组织体制,工人的组织和活动主要局限于工厂之内,而如今社区工联会可以打破工厂界限,直接统合工人群众,工人可以通过工会小组或工人社团直接与社区工联会产生联系。不仅如此,积极分子还可以成为社区工联会的工会组织资源。社区工联会在推动企业建会或者企业工会改选方面都有更大的影响力。上级工会丰富多彩的工会活动以及多元化的资源体系让企业更愿意接受工会的存在,而本厂工会积极分子的支持和推动,则让企业有更强的建会意愿。在工会主席和工会委员的人选上,工联会也会积极推荐熟悉的工会积极分子担任。2016年以来,试验区新组建工会57家,建立261个工会小组,“把工联会的触角伸到辖区每一个角落”。

另一方面则体现在对劳资冲突的预防和化解上。工联会的工会积极分子队伍,广泛分布于辖区的各个企业,与工联会保持密切的联系,使得工会能够通过他们及时了解企业经营和用工情况,发现可能引发劳资纠纷的苗头;而在劳资纠纷发生时,工会则又可以通过积极分子信息渠道和影响力,面向工人群体开展说服教育工作,有序引导工人理性表达诉求,进而尽快平息事态,试验区把这种做法称之为治理劳资纠纷的“群防群治”模式。2015-2016年,试验区劳动信访案件下降27%,一般性劳资纠纷同比下降39%,劳动仲裁案件同比下降50%,没有发生一宗重大群体性劳资纠纷事件。^⑩

可以看出,这个阶段工会改革的核心特征是组织下沉,同时从以往单一维权职能的“上代下”,已经转变为全面的“上代下”,社区工联会在尝试绕开企业工会,发挥实际组织工人的作用。积极分子队伍成为工联会实际的组织力量,一方面,这支力量超越企业劳动关系层面,以社团活动爱好者的身份参与工会事务,并使得社区生活取代维权成为工联会主要议题;另一方面,积极分子队伍建立在科层制的制度安排和施恩回报关系的基础上,这种拥有正式和非正式关系的社会网络为行动者提高晋升机会、资源互换、激励保障或政治保护,进而形成了一个庞大、团结且稳定的行动者群体(付佳迪、高红坡,2016)。也正因为如此,工联会绕过了企业工会作用发挥的传统难题,成功构建起一个基层组织网络,其中有来自社区干部、企业工会干部、工人积极分子、职业化工会干部等多种组织力量,工联会成为连接上级工会、社区、企业工会、工人小组的中心枢纽,最重要的是工联会手上终于有了众多的“职工群众”。试验区获得了来自上级工会的肯定。省总工会还在试验区召开了现场会,向全省推广试验区的工作模式,同时决定省市联办试验区,作为全省推动基层工会改革的试点。^⑪

七、结论

市场经济的转型已经促使工会重视如何代表工人的问题,国家也为工会在制度上发挥代表功能提供了空间,对旧有的统合结构做了调整(Chen, 2003)。但总体而言,工会是国家机器的一部分,具

有鲜明的政党属性。既有的研究认为工会改革应该是市场经济下的工人维权产物,当工人群体多元化和阶层化后,工会理应为他们发声和行动,进而重塑工会与国家的关系(Anita,1993;张允美,2003)。实际上,市场经济同样会带来工人自我利益结社的强烈需求,并以此形成的各类体制外组织化空间才是工会改革的推动力。这类空间的存在和增长将挑战工会“一元化”的准则,威胁工会的组织合法性,具有一定的风险。作为国家权力的延伸,为了填补国家权力在市场化改革初期从企业撤离出来的组织真空,中国历史上发起了数次工会改革,并大范围推动了企业建会和集体协商等改革举措,目的就是为了让在越来越大的非公领域中重新建立国家对基层劳动关系的管控(Warner&Sek-Hong,1999)。因此,工会改革并不是结构性概念,并非工会产生机制的制度性变革,而是强度概念,是工会如何代表国家更好地走入职工群体、占领职工阵地的群众路线改革,并通过自上而下的代表性扩张和组织增建来实现,以符合国家统合主义在新时期的要求。

在对于中国工会组织的研究中,统合主义一直是很重要的理论视角,被用来解释中国工会在市场经济下的转型特征(Anita,1999;Chen,2003)。然而对于用统合主义来解释中国工会的众多批评认为,仅仅以中国工会单一、国家强制、具有排他垄断性的结构特征,就认为是统合主义,这是一种“形似神不似”的解释(吴建平,2012)。中国社会并没有出现统合主义成长所需的多元主义社会基础,国家与社会一直没有明显的分化,而统合主义是分立基础上的合作(陈家建,2010)。与此同时,无论统合主义的强度如何,都是以“双重性”作为标准,既要有利益规制和协调功能,也要有利益代表功能。中国基层工会代表性不足,工人很少把工会作为利益代表渠道,工会也无法形成对会员的约束,因此工会的统合主义并没有实际的组织基础。然而,法团主义描述的是一种社会的宏观特质,它不是关于个体行动而是关于社会结构尤其是政治结构的学说,形成制度化的利益集合秩序,才是法团主义的核心关切(张静,2001)。

对于中国工会而言,国家面对的劳工领域早已进入多元主义时代。一方面,随着单位制解体以及

劳动力市场的自由流动,农民工大规模流动到城市工厂打工之际,依托乡缘、同事、同学、网络等组织要素,形成各类非正式群体以及不同的团结模式,利益斗争和集体抗争日益激烈(汪建华,2005)。不仅如此,劳工领域还活跃着众多NGO组织,他们力图组织工人,传播维权经验并得到跨国网络的大力支持(黄岩,2011)。另一方面,工人群体开始呈现“整体性疏离”,没有出现主动整合进入国家体系的迹象。一项针对农民工的全国性调查显示,新生代农民工对政府的信任度要显著低于其父辈(符平,2013)。劳工领域事实上已经有自我发展、自我维系和自我调节的组织化空间,借助互联网庞大的动员能量,这种组织化空间还在不断发展壮大(传化公益研究院中国卡车司机调查课题组,2019)。

社会主义体制实质是统合主义国家的变形,如果有利益被组织起来,它必须进入国家体制(Zhou, 1993)。而工会的“上代下”改革实质是国家在劳工领域统合化的进程。其一,新时期劳工领域统合主义建设的重点并不是国家与工会关系的重塑,而是国家如何对已经出现的各类组织化空间进行整合、协调和控制,以建立政治稳定的统合结构。其二,工会是作为劳工领域治理的统合主义工具出现的,它被国家赋予“更多的资源和手段”,以代表国家对各类组织化空间进行占领并使之一元化。正因为如此,上级工会往往是改革的主动发起者,其通过不同类型的改革,目的都是要取代或占据在下层形成的各种形式的组织化空间。其三,劳工领域建立统合主义结构的基础在于工会要建立与工人的直接联系,并需要“代表性改革”才能获取工人群体的支持,但却面临企业这个最大变量。也正是因为面对不同的企业约束性条件,上级工会在统合化过程中会面临不同的改革空间,形成不同的改革类型和机制内容,产生不同程度制度化的统合结果(表1)。因此,

“上代下”呈现出鲜明的强度色彩,它多大程度发挥统合吸纳作用,取决于在一系列政治经济约束条件下,上级工会有多大的动力走入工人群体以及具体哪个层级的工会进行“上代下”。

转型类型意指上级工会为了能够处置集体劳资事件而做出的群众化转型。由于集体劳资事件的发生不仅带来了企业生产秩序的破坏,也带来企业管理正式组织的失控,使得工人的组织化空间绕过了企业直接展示在政府面前。这种组织化空间不仅不在政府的控制范围,而且还可能蕴含着潜在的政治风险,尤其不少外部力量还在力图把这种组织化进行跨单位和跨区域的联合,这会形成更大的政治秩序威胁。虽然政府对于劳资矛盾的直接干预方式更加熟悉,也更善于把控干预力量的投向和强度,但沿海地区面临劳资事件增多以及工人日益提出法律标准以上利益增长诉求的压力,工会作为参与劳资冲突治理的重要力量开始登场。这些法定的代表性组织在现场努力代表工人,提炼和整合工人群体的主要诉求,督促企业答应工人谈判条件,并最终稳定工人群体。虽然转型类型更多发生在“事后救济”的阶段,是在地方党政设置的特定维权空间运行,工会往往也是被动卷入。然而这个过程却大大促进了上级工会的代表性建设,形塑了上级工会的立场、组织工人方式以及敢于抗争的态度,进而转变了以往工会官僚性作风,呈现了鲜明的代表性。这种类型的“上代下”强度最大,地方党政与工会具有目标上的高度一致性,工会维权行为也更容易得到工人的支持。工会参与群体性事件处置表面上是上级工会帮助企业工会发挥维权职能,但实质是上级工会迅速占领工人组织化空间,重新恢复正常政治秩序的过程。因此,转型类型不仅是地方党政处于维稳而要求工会的“被动转型”,也是上级工会通过有效组织工人寻求自身合法性、占领职工阵地的“主动转型”,当然

表1 “上代下”的三种类型比较

“上代下”类型	“上代下”内容	“上代下”机制	“上代下”强度
转型	维权职能	上级工会群众化	强
介入	企业工会领导权	企业工会民主化	弱
下沉	直接组织	基层工会社区化	中

这种转型在集体劳资事件处置中会得到更多的体现,并主要体现在沿海地区劳资聚集的区域。

正因为对组织化空间重视,很自然就会形成上级工会对企业工会的介入机制。在上级工会看来,“亲资本”的企业工会体制才是工人体制外组织空间形成的源头,随着大量非公经济的崛起,企业管理层深度把控企业工会,导致工会偏离立场,不能发挥应有的作用。也正是由于工人失去利益诉求和表达渠道,加之新生代工人权利意识和团结意识的崛起,体制外组织化空间才会不断发展膨胀。于是上级工会开始深度介入到企业工会的产生和运行过程中,力图争夺对企业工会的领导权,以建立与工人群众的直通渠道。无论是沈阳工会“向企业委派工会主席”的做法,还是社会上热议的“青岛选派工会干部到非公有制经济组织挂职第一主席”的做法,实质都是上级工会实施介入机制的产物。^⑨然而,一旦上级工会介入到企业的权力结构之中,就要面临诸多的结构性障碍,诸如资本的强势、工人本身的成熟度、地方政府的思维方式以及基层工会失控的担忧等,使得企业工会的代表性改革整体上处于停滞不前的状态(闻效仪,2014)。更为重要的是,这种介入类型与转型类型面临地方党政的支持并不相同,群体性事件处置中的维权维稳目标各方基本一致,但企业工会发挥作用却会带来法律标准以上的增利目标,而这种目标如果影响到地方经济发展或者触发社会不稳定,地方党政则可能对上级工会政策消极对待,一旦离开党政支持,“上代下”机制将注定弱势。因此,这种类型的改革总能见诸劳资高发地区的地方工会实践并会得到社会的极大关注,但最终的结果却往往又是无疾而终。

虽然企业层面的工会改革困难重重,但工会改革的总体压力却在与日俱增。国家要求工会在科层制中“去机关化”和“去行政化”,从高楼大院和文山会海中走出来,建立与工人群众的直接联系,并在劳动关系稳定中承担更大的责任,尤其要防止“职工阵地”被外部组织占领,以增强工会团结引领工人群众的政治能力。但工会又要面对工会体系发生上下断层的事实,上级工会组织和企业工会之间被企业管理层因素所截断,上级工会失去联系工人群众的直

接渠道(颜江伟,2007)。在双重压力下,上级工会开始主动向下扩张组织基础,组织重心不断下移,在街道、社区等工厂外区域建设基层组织网络,职业化工会干部以及培育的工会积极分子队伍是主要的组织力量,直接面对工人群众开展工会工作。这种类型的工会改革构成了更大范围内国家基础能力建设的一部分,并与基层政府的行政组织体系扩张相互呼应。它虽然可以摆脱企业劳动关系束缚,力图绕开企业工会发挥作用,建立与职工群体的直接联系,但也面临较强的局限性。一方面,这种扩张依赖大规模的工会经费,需要更大的财力和物力,投入到基层工会组织建设、职业化工会干部招募以及劳资风险处置。另一方面它也带来了“去劳动关系化”的结果,虽然避免了来自企业的压力,但工会活动很少围绕工作场所的工资、劳动条件等权益事项展开,而是围绕工人的厂外社区生活展开,“吹拉弹唱、打球照相”等传统工会活动与社区活动相结合,用以满足外来务工人员融入城市社区的精神需求,呈现出社会工作化的工会运动(Social Work Trade Unionism)。因此,与其他类型相比,这种类型的“上代下”强度一般,虽然可以在形式上发挥大部分企业工会职能,但在核心维权职能上只是扮演事后处置和风险应急的角色。然而这可以获得地方党政的大力支持,并给于经费的投入,从而成为更大范围的推广典型。

注释:

①1958年3月,中共中央在成都会议上通过了《关于工会组织问题的意见》的决议,规定各级工会组织应该以同级党委领导为主,中国工会组织体系从以往产业工会体制转变为“属地化管理”的地方工会体制(参见中华全国总工会办公厅编,1990,《建国以来中共中央关于工人运动文件选编》,北京:中国工人出版社)。

②参见《中华人民共和国工会法》(2001年10月27日);《企业工会工作条例》(2006年7月6日);《全国总工会关于进一步加强企业工会工作充分发挥企业工会作用的决定》(2010年7月26日)。

③参见《企业工会主席产生办法》(2008年7月25日),该办法规定工会主席不得由企业行政负责人(含行政副职)、合伙人及其近亲属,人力资源部门负责人担任。

④詹船海、王艳,2018,《李亚罗:工会“蛇口模式”的亲历

者和创建者!》，《南方工报》2018-06-19。

⑤《全国总工会关于印发蛇口工业区工会工作模式调查报告的通知》(1994年6月20日)。

⑥《H厂薪资福利优化最终方案》(2011年12月17日)。

⑦S市总工会法律部《工会组织参与处理群体性劳资纠纷指引》；L区总工会《工会组织参与处理群体性劳资纠纷维护职工权益工作预案》。

⑧《建会就是建家——L企业民主建会经验材料》(2012年2月12日)。

⑨《G省企业工会建设现场会会议材料》(2012年5月24日)。

⑩《S市总工会关于进一步加强企业工会民主选举和规范运作，促进企业工会切实发挥作用的工作意见》(2012年4月30日)。

⑪《S市总工会关于加强企业工会民主选举和规范运作，促进企业工会切实发挥作用的工作意见》(2012年4月30日)。

⑫《S市企业工会组织建设工作手册》。

⑬《S市企业工会组织建设工作手册》。

⑭《S总工会关于建立源头治理劳资纠纷试验区的决定》(2014年9月1日)。

⑮《S总工会“源头治理劳资纠纷试验区”工联会工作手册》。

⑯《试验区工会工作情况汇报》(2016年1月22日)。

⑰《G省工会源头治理劳资纠纷试验区现场推荐会会议材料》(2016年10月13日)。

⑱G省总工会把该模式进一步总结推广为“三个一批”模式，一批社区(村)、园区工会联合会；一批社会化工会工作者队伍；一批会、站、家一体化的职工之家。

⑲参见《非公企业工会主席走向职业化》，辽宁日报(2007年9月10日)；《青岛92名工会干部挂职非公组织第一主席》，青岛日报(2018年10月9日)。

参考文献：

[1]常凯，2004，《劳权论——当代中国劳动关系的法律调整研究》，北京：中国劳动社会保障出版社。

[2]陈骥，1999，《改革中的工会和工会的改革》，北京：中国工人出版社。

[3]陈剩勇、张明，2004，《中国地方工会改革与基层工会直选》，《学术界》第6期。

[4]陈家建，2010，《法团主义与当代中国社会》，《社会学研究》第2期。

[5]传化公益研究院中国卡车司机调查课题组，2019，《中国卡车司机调查报告 No.2——他雇·卡嫂·组织化》，北京：社会科学文献出版社。

[6]邓子恢，1992，《在中南总工会筹委扩大会议上的报告》(1950年7月28日)，中共上海市委党校、上海市总工会编《社会主义工会学习文件选编》，北京：中共党史出版社。

[7]冯钢，2006，《企业工会的“制度性弱势”及其形成背景》，《社会》第3期。

[8]付佳迪、高红坡，2016，《积极分子与政治结构的稳定性——基于非公党建行动者策略的考察》，《社会主义研究》第3期。

[9]符平，2013，《中国农民工的信任结构：基本现状与影响因素》，《华中师范大学学报》第2期。

[10]韩恒，2005，《关注工会系统的自主利益——对基层企业工会的调查与思考》，《二十一世纪》第40期。

[11]韩福国，2008，《新型产业工人与中国工会》，上海：上海人民出版社。

[12]黄岩，2011，《全球化与中国劳动政治的转型》，上海：上海人民出版社。

[13]列宁，1992，《工会在新经济政策条件下的作用和任务》(1922年1月12日)，中共上海市委党校、上海市总工会编《社会主义工会学习文件选编》，北京：中共党史出版社。

[14]孟泉，2012，《谈判游戏中的“说和人”——以DLDA区工会为例》，《清华社会学评论》第5辑第3期。

[15]乔健，2008，《促进工会体制改革，发挥产业工会作用》，《工运研究》第2期。

[16]全国总工会政策研究室，1995，《蛇口模式——工会工作实践与探索》，内部资料。

[17]孙中范、安苗、冯同庆主编，1997，《向社会主义市场经济转变时期的工会理论纲要与述评》，北京：人民出版社。

[18]颜江伟，2007，《行政化与回归社会：中国工会体制的弊病与改革》，《中共浙江省委党校学报》第3期。

[19]游正林，2010，《60年来中国工会的三次大改革》，《社会学研究》第4期。

[20]尉健行，2015，《尉健行谈工会工作》，北京：中国工人出版社。

[21]王向民，2014，《准官僚组织的自主性：义乌工会研究》，上海：上海人民出版社。

[22]汪建华，2013，《实用主义团结——基于珠三角新工人集体行动案例的分析》，《社会学研究》第1期。

[23]闻效仪，2014，《工会直选——广东实践的经验与教训》，《开放时代》第5期。

——，2017，《从国家主导到多元推动：集体协商的新趋势及其类型学》，《社会学研究》第2期。

[24]吴建平，2012，《理解法团主义——兼论其在中国国家与社会关系研究中的适用性》，《社会学研究》第1期。

——，2017，《地方工会“借力”运作的过程、条件及局限》，《社会学研究》第2期。

[25]吴亚平，2010，《企业工会：劳动者权益的代表者和维护者——兼论工会组织体制改革的目标和方向》，《新视野》第6期。

[26]岳经纶、陈泳欣,2018,《超越统合主义?社会治理创新时期的工会改革——基于深圳市试验区工联会的实践》,《学术研究》第10期。

[27]张允美,2003,《理顺与冲突:中国工会与党-国家的关系》,《二十一世纪》第18期。

[28]张静,2005,《法团主义》,北京:中国社会科学出版社。

——,2001,《“法团主义”模式下的工会角色》,《工会理论与实践》第1期。

[29]张曙硕,2004,《当代中国劳动制度变化与工会功能的转变》,石家庄:河北大学出版社。

[30]Chan, Anita.1993. “Revolution or Corporatism? Workers and Trade Unions in Post-Mao China.” *The Australian Journal of Chinese Affairs* 29(29):31-61.

[31]Chirot, Daniel.1980. “The Corporatist Model and Socialism.” *Theory and Society* 9(2):363-381.

[32]Chen, Feng.2003. “Between the State and Labour:The Conflict of Chinese Trade Unions’ Double Identity in Market

Reform.” *The China Quarterly* 176:1006-1028.

[33]Jude, Howell.2008. “All- China Federation of Trade Unions beyond Reform?The Slow March of Direct Elections.” *The China Quarterly* 196:845-863.

[34]Paul, F. Harper.1969.The Party and Unions in Communist China.*The China Quarterly* 37:84-119.

[35]Pravda, Alex and Blair A.Ruble.1986. “Communist Trade Unions:Varieties of Dualism.” In Alex Pravda&Blair A. Ruble(eds.),*Trade Unions in Communist States*.Boston:Allen and Unwin,Inc.

[36]Warner, Malcolm and Ng Sek- Hong.1999. “Collective Contracts in Chinese Enterprises:A New Brand of Collective Bargaining under ‘Market Socialism’?” *British Journal of Industrial Relations* 37(2):295-314.

[37]Zhou, Xue- guang.1993. “Unorganized Interests and Collective Action in Communist China.” *American Sociological Review* 58(1):54-73.

"Superior Represents Subordinate": Logics and Types of Trade Union Reform

Wen Xiaoyi

Abstract: The reform of trade unions is a critical issue in contemporary China. Existing works believed that trade union reform results from the expansion of workers' interests in the market economy. This paper argues that, in China, the need to occupy the extra-institutional organizational realm and govern the grassroots society is the real driving force of labor union reform. Furthermore, this paper puts forward the concept of “Superior represents subordinate” to understand the union reforms in China. By investigating the reform of a local trade union, this study analyzes the “Superior represents subordinate” process and mechanism. It distinguishes three types of “Superior represents subordinate”: transformation, intervention, and subsidence. This study shows that behind the trade union reform is the state's expansion in the labor force and integration of interests. Trade unions try to establish direct ties with workers, but their efforts often face different constraints of enterprises. These constraints shaped the three different types of reform space, the institutional mechanism, and integration results. This paper further discusses the institutionalization of the “Superior represents subordinate” model of the trade unions and the possible risks.

Key words: Trade Union Reform; “Superior Represents Subordinate”; Transformation; Intervention; Subsidence