

# 當代中國的國家與勞工



**當代中國的**

**國家**

**興**

**制度、衝突與變遷**

**陳峰 著**

香港中文大學出版社

《當代中國的國家與勞工：制度、衝突與變遷》

陳峰 著

© 香港中文大學 2020

本書版權為香港中文大學所有。除獲香港中文大學書面允許外，不得在任何地區，以任何方式，任何文字翻印、仿製或轉載本書文字或圖表。

國際統一書號 (ISBN) : 978-988-237-170-5

出版：香港中文大學出版社  
香港 新界 沙田 · 香港中文大學  
傳真：+852 2603 7355  
電郵：cup@cuhk.edu.hk  
網址：cup.cuhk.edu.hk

*The State and Labor in Contemporary China:  
Institution, Conflict and Change* (in Chinese)

By Chen Feng

© The Chinese University of Hong Kong 2020  
All Rights Reserved.

ISBN: 978-988-237-170-5

Published by The Chinese University of Hong Kong Press  
The Chinese University of Hong Kong  
Sha Tin, N.T., Hong Kong  
Fax: +852 2603 7355  
Email: cup@cuhk.edu.hk  
Website: cup.cuhk.edu.hk

Printed in Hong Kong

# 目錄

前言 vii

致謝 xvii

## 1 理論：國家和勞工

第1章 國家與工人階級的形成 3

第2章 國家和勞工權利的建構：比較的視角 33

第3章 勞動衝突類型分析 67

## 2 工會的角色和困境

第4章 在國家和勞工之間：工會的角色衝突 91

第5章 工會權力的來源、運作和限制 121

第6章 工會和法律動員：以上海為例 149

## 3 勞動爭議處理：管控和化解

第7章 罷工處理中的「四方互動」：大連開發區案例 173

第8章 「能動司法」：法院如何消解集體勞動爭議 201

第9章 「調解優先」：勞動爭議調解的復興 229

## 4 工人抗爭：框塑、劇碼和話語

第 10 章 「生計危機」：下崗工人的道義經濟學抗議 257

第 11 章 國企私有化中的工人抗爭 289

第 12 章 框塑抗爭：工人領袖的角色 315

第 13 章 集體談判中的「工人代表」：合法性的框塑和困境 341

結語 373

# 前言

1997年1月我剛入職香港浸會大學不久，先於我半年到浸大任教的李連江教授請我吃飯。期間我們交流了未來如何在香港從事研究活動的看法。連江當時已在農民研究領域嶄露頭角，所以方向明確，自然會繼續下去。我卻沒有什麼確定的方向。我的博士論文寫作開始於1990年夏天，雖然那場「風波」已告平息，但國內的政治環境仍不適合做田野調查，所以我選擇了一個依靠文獻資料也能湊合完成的題目——中國經濟改革中的意識形態衝突和話語變遷。論文後來在美國出版，同時也發表了幾篇相關論文，但很快感到難以為繼。到了香港後，覺得是開拓新研究領域的時候了。當時中國的勞動關係正經歷急遽變動，国企改革導致工人大量下崗，沿海地區血汗工廠比比皆是，勞動爭議層出不窮，工人抗議此起彼伏，工業衝突已成為嚴重的社會問題。對這些現象我已經有所關注，而我的博士論文中也涉及國家勞工政策和官方勞動關係話語的變化，因而對勞工問題已有些初步的了解和興趣。餐桌上，連江建議我乾脆就研究工人問題，他說，我研究農民，你研究工人，這樣就全了。我覺得這個建議挺刺激，考慮了一段時間後，就向學校學術研究委員會提交了一份研究計畫，從此開啟了我長達二十多年研究中國勞工政治的歷程。雖然期間我也寫過一些其他題材的論文，但主要的學術關注和發表都是圍繞中國的勞動關係和勞工政治。

勞動關係研究是一個跨學科的領域，一直以來，國內的這個領域由法學、社會學、管理學、人力資源學等專業的學者主導，政治學同仁鮮有涉入。但與此形成對照的是，歐美有為數不少的政治學學者以勞工政治、工會政治和工人運動為研究領域。比如，比較政治學的大家露絲·科利爾 (Ruth Collier) 和戴維·科利爾 (David Collier) 合著的經典巨作，就是以拉丁美洲國家的政黨政治和工人運動為案例；美國政治學歷史制度主義學派的著名代表人物、曾擔任美國政治學學會主席的凱瑟琳·瑟倫 (Kathleen Thelen) 的研究領域是歐洲國家的工業關係和勞工狀況。本書第1章提到的多位學者亦都是來自政治學或政治社會學。同時，在美國的中國研究領域，數位國內學界熟悉的翹楚，如老一代的裴宜理 (Elizabeth Perry)、蘇黛瑞 (Dorothy Solinger)，中生代的高敏 (Mary Gallagher)、賀斌 (William Hurst)，以及新生代的黛安娜·傅 (Diana Fu) 等，均為專注中國勞工問題的政治學學者。他們的研究成果顯示了政治學學者對中國勞工研究的重要貢獻，同時表明政治學的視角和思路對理解中國勞工問題是不可或缺的。

作為政治學學者，本人亦力圖較多地從政治層面去探討中國勞工問題，揭示國家主導的市場化經濟改革如何影響並改變工人階級，以及分析國家和工人階級的關係。本書各章記錄了本人過去二十多年來對中國勞工問題的觀察、思考和分析，絕大多數資料來自本人以及合作者的田野調查。這些文字涉及中國勞工問題的諸多方面，最初以論文形式在多種國際期刊發表，原本並無一個統一的理論框架。在考慮中文出版時，我曾擔心內容會缺乏連貫性和整體性，但當我把這些文章放在一起時，才發現原來自己過去多年的研究議題有著清楚的脈絡和關聯，以及相對一致的理論視角。雖然我不能聲稱這是一本「專著」，但這些論文的確構成一個具有共同主題和邏輯關聯的有機整體，可以視為一項專門研究。

大體而言，本書運用了兩個各自獨立又密切關聯的分析框架：國



家與勞工關係和抗爭政治 (contentious politics)，但同時強調，國家與勞工的關係是理解當代中國勞工問題(包括工人抗爭)的關鍵。因此，貫穿本書的一個基本觀點是：勞資關係的格局、互動方式和力量對比，很大程度上取決於國家的勞動關係制度，而國家對市場經濟下工人集體權利(即組織權、罷工權和集體談判權)的規定，是勞動關係制度的核心問題，它決定了勞動關係體制的形態、勞資互動以及工人訴求表達的方式。從這個角度看，中國勞資雙方權力關係的嚴重失衡以及工人的困境，不只根源於市場經濟中的勞資關係，還由於國家的勞動關係體制的特定作用。這一角度能讓我們超越單純的勞資關係去思考中國的勞工問題。譬如，當我們揭示富士康、沃爾瑪等企業的壓制性管理方式時，我們同時應該問：為什麼那裡的工人對資方的專橫無可奈何？當我們分析國企下崗工人的艱難處境時，我們同樣可以問：為什麼這個曾經具有崇高地位的階級，在嚴重損害其利益的國企改制中毫無還手之力？我們還可以進一步問：如果富士康、沃爾瑪和其他外資/私營企業或改制中的國企工人擁有組織、談判和罷工的權利，他們的處境會不會有所不同？他們能否得到更多尊嚴？顯然，這些問題不能從純粹的勞資關係角度得到解答，必須引入國家勞動體制的角色。為了凸顯國家體制對勞動關係的影響，本書借用歷史比較分析的視角來顯示前者如何造成了中國勞工行動主義與其他市場經濟國家工人運動的重要區別。當然，強調「國家因素」的重要性並不排斥其他解釋中國工人運動現狀的視角，畢竟，影響一國工人運動的因素是多方面的。不過我一直傾向於認為，在威權體制下，國家制度安排對工人運動形態和發展的影響程度遠超其他因素。

在國家與勞工關係分析框架的基礎上，本書試圖運用抗爭政治/社會運動的理論視角去分析工人的集體行動。我的勞工政治研究是從關注國企下崗工人抗爭開始的，也是較早將抗爭政治/社會運動理論用於分析中國工人抗爭的學者之一。九十年代中期開始的大批國企工

人下崗是中國市場化改革中最劇烈的陣痛，在許多工業城市引發了工人抗爭。在訪談下崗工人和抗爭領袖的過程中，我深感工人集體抗爭不僅是對自身經濟狀況惡化的反應，同時也折射了市場化經濟轉型中的政治、體制、意識形態、傳統、法律、認知和工人行動之間的複雜互動。抗爭政治 / 社會運動的視角為我描述、解讀和分析工人集體行動的動因、方式、組織、動員以及話語提供了豐富的概念工具和詞彙。研究工人抗爭曾讓我有機會接觸到工人領袖和積極分子，傾聽他們的想法和故事，這是我研究生涯中一段十分震動和難忘的經歷。抗爭政治 / 社會運動和國家—勞工關係的框架雖然觀察的重點不同，但在我的研究中，兩者是不可分割的，並且突出國家與勞工關係的制度安排對解釋工人集體行動至關重要。事實上，前者很大程度上形塑和制約了工人抗爭的目標、方式和話語；工人抗爭是在特定國家勞動關係體制下的特殊利益表達方式。當然，抗爭反過來也會刺激制度安排的調整、強化或改善。

基於上述分析框架，本書的結構由三部分內容組成：國家與勞工的相關理論，以及中國國家如何形塑勞動關係體制和工人行動（第一單元），國家勞動關係體制如何管控和處理勞動衝突（第二、三單元），以及當前體制如何形塑工人行動主義（第四單元）。

第一單元的三章討論國家與勞工的相關理論和概念，包括國家對工人階級形成的影響，國家建設和勞工集體權利體制的關係，以及中國勞動衝突的類型和結果。這一單元的內容可視為本書的「理論框架」。其中第1章梳理有關國家與工人階級形成的主要理論觀點，為本書的分析視角奠定基礎。作為資本主義工業革命的產物，工人階級的形成和工人運動的發展受到各種因素的影響，國家無疑是其中最重要的一個，國家體制和政權類型的區別，在很大程度上形塑了各國工人運動的不同道路和方式。本章以文獻綜述中西方和第三世界威權國家的歷史過程，證明國家規定了勞資關係的制度結構以及工人行動的

法律框架，國家的政治體制和勞動體制對工人運動的形式、策略和路徑有著關鍵性的影響。

以這一理論為出發點，本單元的第2章探討中國國家勞動權利體制的安排和影響。借助比較歷史的研究視角，這章強調有組織工人運動的興起，取決於資本主義工業化初期時代國家的政治和法律體制，以及國家對勞動關係干預的程度。西方國家早期對勞動關係的自由放任和結社權的存在，提供了有組織工人運動的初始條件，工人集體權利的建立，本質上是公民權在勞動領域的延伸和擴展。在第三世界威權主義國家，雖然政權具有鎮壓性，但由於無法實施對社會和工作場所的全面滲透和控制，所以有組織的工人運動仍然存在一定的發展空間。民主化為工人爭取集體權利創造了機會。以西方和威權國家工運發展的歷史作為比較參照，本章指出，中國在市場經濟關係發展的三十多年中缺乏有組織的工人運動，很大程度上是由於市場經濟改革伊始就已存在的強大的勞動體制，能夠先發制人地有效控制勞工動員。國家採用制約工人集體權利、但保障個人權利的雙重戰略，防範了市場經濟轉型中可能出現的有組織的勞工動員。

第3章試圖對中國的勞動爭議進行分類，將爭議分成權利爭議、利益爭議和道義經濟學爭議三種類型。這章指出，通過類型分析，可以讓我們更清楚了解勞動爭議的不同根源，工人不同訴求的基礎，涉入不同爭議的工人如何採用不同的管道、不同的方式和不同的話語表達訴求，以及政府對不同類型的爭議如何反應。這章同時強調，這一類型分析有助於了解勞動衝突的發展軌跡。這三種類型的勞動衝突出現的大體順序（不是指階段），反映了中國政治經濟、法律制度和勞動關係以及工人階級本身的變遷。

第二和第三單元分別以工會和衝突解決機制為例，探討國家如何通過特定制度安排，抑制市場經濟中的勞工動員和集體抗爭。有關工

會的第4至第6章試圖說明，中國的工會本質上是國家體制的構成部分，但同時也是唯一的工人組織，這種雙重身分決定了工會在勞動關係中的基本作為以及在勞資衝突中的態度取向，也劃定了工會改革的空間。在這個空間內，工會並非完全無所作為，比如在勞動立法、為工人提供法律服務、調解勞動爭議方面，工會能夠起到一定的作用。但是，工會無法在工廠組織和動員工人維護利益，在集體爭議中普遍不能有效代表工人。第4章分析工會的身分衝突如何形塑它們在勞資關係中的行為模式，指出在勞資衝突中，工會能在多大程度上代表工人，取決於國家的態度——即國家給工會多大的政治和制度空間讓它們代表工人。中國官方工會的雙重身分——既是國家機構又是勞工組織——的內在衝突是解釋工會行為的關鍵因素。

第5章進一步通過工會的體制地位來分析其權力的來源、運作和限制。主要論點是，與其他國家工會不同，中國工會的權力不是來自工人結社，而是來自其在政府中的行政地位。中國工會在政府結構中的正式地位，從根本上制約了它的作用；但另一方面，這種地位又使得工會能在某些領域發揮其他國家的國家工會難以想像的作用，中華全國總工會在勞動立法中的積極角色，就是最明顯的例子。在推動外企/私企建立工會，處理勞動爭議等方面，全總以及地方工會也起到重要作用。但是這種以行政權力為基礎的「工會權力」不能轉化為基層工人的實際權力，難以改變工廠勞資關係的平衡。

第6章以上海市總工會為案例，探討工會如何運用法律為工人維權。在當前的體制下，法律維權是一個工會可以有所作為的領域，上海工會在這方面曾有出色表現。但是工會法律維權主要限於維護工人的個人權利，在面對工人的集體維權訴求時，工會的態度則有所不同。

第三單元的三章討論國家如何運用各種方法和手段，化解以及遏制集體勞動爭議。在這一過程中，工會、法院和地方政府被賦予重要的角色。相對而言，中國處理個人勞動爭議的機制已經比較成熟和制

度化，但對集體爭議仍然缺乏制度化的處理程序和規則。政府動員各種資源化解、遏止或壓制工人集體行動。工會的主要功能之一就是調解集體爭議。

第7章以大連開發區2005年的大罷工為案例，分析工會如何積極介入，解決爭議。大連工會在處理爭議中的出色表現在全國未必具有代表性，但它的作為為我們顯示了在目前體制下中國工會處理集體爭議的可能空間和有效策略，當然，同時也暴露了它面臨的各種掣肘和困境。

第8章基於對東莞法院的調查，探討司法機構在處理集體勞動爭議中的作用。這項研究認為，地方法院在處理個人勞動爭議案件中基本上能保持「法律專業主義」的態度，也就是說，能按法律嚴格判案，這似乎解釋了為何在勞動爭議案中工人勝訴比例較高，因為雇主往往是違反勞動法律的一方。但在處理集體爭議案件時，法院的態度會有所不同，政治考慮（如維穩需要）經常優先於法律判斷和運用。為了及時化解集體爭議，實現地方政府的維穩目標，法院在處理集體爭議時愈來愈多使用「司法外」手段，參與政府主導的維穩機制，力圖將工人集體行動消解於初始階段，同時創造一些諸如「分案處理」的方法將集體爭議個案化，防範工人抱團抗爭。如此，司法機構成為國家遏制勞工集體行動的重要工具。

第9章根據在廣東地區的調研，探討地方政府如何推動勞動爭議調解。隨著社會矛盾和衝突的日益增多，調解已成為國家倡導和推動爭議處理的主要手段。本章認為，勞動調解的迅速發展和使用，和取得地方政府的青睞有很大關係。對地方政府來說，調解是一種靈活、快捷和無嚴格規則的爭議處理方式，賦予政府很大的自由裁量權。在一些地方官員看來，調解可以避免司法程序的某些弊端，比如耗時耗力，強化訴訟雙方的對抗性，導致涉訴上訪等等。歸根結蒂，調解可以相對快速地「擺平」爭議和平息潛在的勞動衝突，符合國家的維穩

目標。但本章指出，勞動調解的廣泛運用在一定程度上蠶食了法律程序在爭議處理中的功能，削弱司法的威信，和國家推動的法治目標存在衝突。

第四單元的章節關注勞工行動主義，內容包括國企下崗工人和農民工的抗爭。雖然從歷史、文化和經歷來看，下崗工人和農民工是兩個差異很大的社會群體，但他們的抗爭和利益表達的方式受到相同的體制制約。碎片化、無組織或低度組織、訴求狹隘、非政治化、無跨企業聯合和以階級為基礎的訴求等等，是這兩個工人群體抗爭的共同特點。

第10至第12章研究國企工人抗爭。市場經濟改革對國企工人造成了嚴重的傷害，使這個原來擁有特殊政治和經濟地位的社會群體淪為城市貧困階層。國企工人的抗爭是中國經濟轉型中的首波集體勞動衝突浪潮。這幾章運用抗爭政治和社會理論的一些視角，分別分析下崗工人抗爭的訴求、方式、話語和框架，指出他們的抗爭本質上是對保護他們利益的傳統社會主義「道義經濟」解體的反應。這種「道義經濟學」抗爭深受傳統社會主義意識形態以及文革經歷的影響，對不公正的抗議始終和懷舊意識交織在一起。雖然下崗政策影響到全國幾千萬工人，但由於體制的威懾，工人的抗議訴求僅針對本企業，行動以本企業為單位，從未形成跨企業和跨地區的團結和聯合行動。傳統意識形態的束縛也阻礙了工人的「認知解放」，無法重新定義自身在市場經濟中的利益，提出替代性解決方案。

本單元的最後一章，探討近年在廣東地區出現的「工人代表」實踐。工人選舉代表與雇主進行集體談判是勞工行動主義的一個重要創舉。本章分析這一做法產生的制度背景，強調NGO、勞動律師和勞動學者對這一實踐的推動作用，同時探討「工人代表」實踐對當下勞動爭議解決體制，乃至勞動關係權力結構的挑戰和影響。本章指出，由於「工人代表」實踐的兩面性，即解決爭議的實際有效性和促進工

人集體意識、行動和團結的可能性，使得地方政府的態度陷入兩難，它們依具體案例選擇默認 / 調適和拒絕 / 壓制等應對方式。

本書關注的核心問題是改革開放四十年來，勞工何以成為一個「問題」，國家如何應對勞工問題挑戰，勞工又是如何在現行勞動體制下表達利益和訴求，這個過程又怎樣影響到勞動關係和勞工行動主義，如何從比較的視角和世界工人運動的脈絡中去理解中國工人的行動主義等等，書中的論述和案例研究可以幫助讀者從一個側面了解這些問題。筆者相信，雖然當前的經濟全球化和科學技術創新正在對勞動關係產生深刻影響，本書論述的中國國家與勞工關係的基本結構，以及工人面臨的各種制約和困境，在過去四十年中並未發生根本的改變。無論是理論還是實證層面，中國特定制度類型與市場經濟結合所產生的勞動關係，以及對工人階級形成的影響，仍然是個有待深入研究的領域。希望這本書的出版能提供一個和中文學術界的同行分享我的研究心得的機會。同時也希望本書可以幫助關注中國勞工問題的學生和社會人士更多地了解這個話題。





## 致謝

在過去二十多年的研究經歷中，曾經得到很多朋友的寶貴幫助。學術界的同行是最好的對話者，和他們交流經常能啟發自己的思想，澄清許多困惑；特別要向慷慨分享資料的學術老友致謝。各級工會和政府部門官員的友善接待，讓我有機會了解官方對勞工問題的看法以及政策見解和運作。在田野調查中，許多工人和勞工NGO成員和我分享了他們的經歷和故事，讓我能深入他們的內心世界——他們的困惑、不滿、挫敗和堅持。特別要感謝那些幫助我安排田野調查的朋友——他們有的帶我進入工廠訪談工人，有的安排我與工人私下交談，有的介紹我到法院與法官座談交流。總之，書中的資料蒐集都有賴於各方朋友的熱心相助。沒有他們的支持，我的研究會寸步難行。雖然此處不便一一提及他們的名字（這個名單可以很長），但他們的幫助和友誼沒齒難忘，在此表示由衷感謝。還需要特別一提的是，在多年的研究過程中，結識了一些具有強烈勞工情懷的朋友，他們的理念、執著和經歷的磨難一直激勵我關注中國的勞工問題，在此向他們表示敬意。

在研究和寫作過程中，我的前研究生康怡、史煥高、鄒忱、唐夢笑、楊薛蒼與陳璋提供了高效的協助，向他們表示感謝。另外，要特別感謝陳璋，她出色地承擔了本書的格式編輯工作。

本人的研究和書中論文的寫作，曾經五次獲得香港政府大學教育資助委員會研究資助局優配研究項目 (GRF) 的研究經費。此外，本人在 2015 年獲得的蔣經國國際學術交流基金會獎，提供了優渥的研究資助；2016 年獲得香港的大學教育資助委員會研究資助局人文學及社會科學傑出學者獎，讓我有了一年時間免除教學重任，專心從事研究工作。香港浸會大學研究委員會也多次提供研究經費。在此，向所有這些資助機構表示衷心感謝。

本書大部分內容曾以論文形式分別發表在下列英文期刊：*The China Quarterly*、*The China Journal*、*Modern China*、*Journal of Sociology* 和 *Asian Survey*。其中四篇為合作論文（一篇為第二作者）。本書第 1 章曾發表於《社會學研究》。第 12 章來自歐博文 (Kevin O'Brien) 教授主編、由哈佛大學出版社出版的中國抗爭政治論文集。第 13 章是未曾發表。感謝上述期刊授權本人出版論文的中文譯文。所有已發表之論文都經過匿名評審，有些曾在學術會議上宣讀，因此，向評審人和會議上的評論者表示感謝是必不可少的。

另外，非常感謝下列朋友和學生幫助翻譯論文：陳生洛、胡潔人、鄒忱、楊薛薈、陳璋、吳姿其和吳鵬。全靠他們的辛勤工作，這本書才成為可能。同時要衷心感謝香港中文大學出版社總編林穎博士，組稿編輯葉敏磊女士對本書熱情鼓勵和支持，編輯冼懿穎女士的細心編輯。沒有朋友、學生和中大出版社鼎力相助，這本書的出版是不可能的。當然，本人對書中的內容負全部責任。

最後，家人永遠是學術生涯不可或缺的精神支柱。妻子公婷和我在學術研究中一直是相互鼓勵，互相支持。女兒或許耳濡目染，最終也選擇了學術道路，在本書完稿的過程中，從本科直接考上了美國普林斯頓大學政治系博士，家中從此多了一個可以聊聊學術的同行。

# 1 理論：國家和勞工

# 1 理論：■家和勞工

## 國家與工人階級的形成\*



工人階級形成的路徑、模式，以及工人運動的策略很大程度上是由國家的政治結構和制度安排所決定的。如果工人階級的形成必須體現在意識、組織和行動三個層面，那麼，其中的每一個層面都會受到「國家因素」的直接影響。不同的政治結構和制度安排，是解釋各國工人階級形成模式與道路差異的重要變數。工人運動興起時所面臨的不同制度環境和國家對工人運動的不同制度反應，形塑了工人運動的不同訴求（社會政治改革還是經濟主義）、不同的訴求對象（政府還是雇主），以及表達訴求的不同方式（激進還是溫和、政治的還是經濟的）。

中國的經濟改革帶來了一場波蘭尼 (Polányi Károly) 意義上的「大轉變」，即市場已成為建構和驅動中國經濟和社會發展的主要力量。這場大轉變的一個最深刻的後果，就是中國工業關係的改革和重構以及工人階級的再造。中國工人階級的轉型引起了國內學者對「工人階級的形成」這一西方經典學術話題的濃厚興趣，以及其在中國的意義的思考。<sup>1</sup>

傳統的馬克思主義視工人階級的形成為資本主義生產關係附屬現象，認為階級結構是一種客觀存在，而階級形成便是階級結構的邏輯結果。一個典型的表述是：「階級是整個生產過程的函數」。<sup>2</sup>英國歷史學家湯普森 (E. P. Thompson) 批評了這種經濟決定論 (economic determinism) 和結構簡約論 (structural reductionism) 的觀點。作為一個馬克思主義傾向的歷史學家，湯普森並不否認經濟結構是階級形成的客觀條件，但他認為，工人階級的形成是一個複雜的歷史過程，不能歸結為經濟關係的衍生物。在《英國工人階級的形成》(*The Making of the English Working Class*) 這一巨著中，湯普森力圖證明這樣一個觀點：「階級的形成……是外部決定因素和自我行動的交集。工人階級『塑造自己，同時又被塑造』」。他認為「我們既不能把階級簡化成一個靜止的『階層』，也不能把它當作是一種特定生產方式的函數，因為階級形成和階級意識是一個持續的『關係過程』」。<sup>3</sup>因此，在湯普森看來，在解釋工人階級形成時，必須考察生產過程以外的因素，如歷史、文化、個人經歷、生活方式、宗教傳統乃至儀式習俗。<sup>4</sup>總之，要了解工人階級的形成，必須對工人的實際生活進行考察。可以毫不誇張地說，湯普森的著作使得西方學界對工人階級形成的研究發生了革命性的變化，極大地拓展了這一研究的領域與視野。深受湯普森研究傳統的影響，許多西方學者意識到只有「重新回顧過去的鬥爭經歷」，才能「理解現在的政治生態」。<sup>5</sup>因此，他們開始重視對階級經歷的研究，試圖通過重新建構工人們當時的生活模式來解釋階級的形成。在過去幾

年，這一研究傳統也影響了海內外學者對中國工人階級的研究。社會主義的制度和意識形態遺產、舊體制下的生活經歷、社區結構、地域和身分認同等等，都進入了學者的研究視野，<sup>6</sup>豐富了我們對中國工人階級形成的理解。

但是，國內學者在介紹西方工人階級形成理論時，似乎忽略了這一研究傳統中的一個十分重要的視角，即國家在工人階級形成中的作用。在湯普森本人的研究中，「國家」因素雖然時有提及，但並不占有重要的地位，這或許是因為他基本上是一個「文化建構主義者」，通過敘述「階級經歷」(class experience)來建構階級是他偏好的研究視角。但自湯普森以來有關工人階級形成的文獻中，有不少研究(主要是政治學家和政治社會學家的研究)特別關注國家的角色，強調國家對工人階級意識形態、工人運動模式以及策略的關鍵影響。如果按政治學家和歷史學家卡茲尼爾森(Ira Katznelson)所說，階級的形成必須體現在社會結構、生活方式、意識傾向以及集體行動四個層次，<sup>7</sup>那麼至少後兩個層面不可避免地受到國家因素的制約和影響。湯普森在分析階級形成時特別強調「階級經歷」的重要性，但如同本章將要介紹的，許多研究證明，「階級經歷」必定包含著工人與國家的互動，更有學者指出，工人階級意識和階級認同的產生與國家的勞工政策直接有關。國家視角的重要性還在於，從方法論的角度看，國家角色是解釋各國工人階級形成的路徑和模式差別的一個重要變數。湯普森的研究只是基於英國一個國家，雖然他所強調的歷史、文化、經歷等因素有相當大的普遍意義，但他的理論並不能解釋西方各國工人階級形成的殊異之道。為何歐洲大陸國家的工人運動激進、有強烈的社會主義傾向，而英國、美國的工人運動相對溫和而保守？為何在經濟、文化和法律背景基本相同的英國和美國，前者的工人階級有強烈的階級意識，而後者則沒有？前者主張通過立法進行社會、政治改革，而後者則推行以行業和企業集體談判為主的「商業工會主義」？

社會學家李普賽特 (S. M. Lipset) 曾認為，至少有十幾個變數可以用於解釋西方工人運動的差別。<sup>8</sup>但在諸多的影響變數中，我們幾乎可以確定「國家」是最關鍵的一個，因為國家設定了工人運動的制度框架，是工業關係遊戲規則的制定者，其對工人階級形成的形塑作用是不言而喻的。

強調國家制度在階級形成中的作用的研究思路，也反映了二十世紀七、八十年代社會科學研究中出現的兩個重要學派的影響。一個是所謂「國家中心」理論 (state-centered theory) 學派。這學派一反社會科學研究中長期占主導地位的、以社會為中心的傳統，強調國家是解釋社會發展和變遷的獨立變數。過去二十多年，社會科學研究中許多出色的成果，都源於這一傳統。必須提到的是，由彼得·埃文斯 (Peter Evans) 等主編的、宣告這學派誕生的《把國家帶回來》(*Bring the State Back In*) 一書，收入了卡茲尼爾森從國家角度比較英、美工人階級形成的著名論文。另一個學派是新制度主義。簡單來說，這學派認為制度 (包括具體的制度架構、規則、規範、機制等) 制約和形塑人群和組織的行為。在任何社會中，國家是「制度」的主要創立者和體現者，因此，從國家制度安排的視角看問題是可以解釋許多「結果」(outcomes) 的。

國家本身是一個內涵豐富、層次很多的概念，因此，西方學者對國家在工人階級形成中的作用的探討也是多方面的。本文將工人階級形成這一研究領域中的國家視角，歸納成三個方面：國家結構和政權特性 (國家權力的集中程度和壓制性)、公民權利安排 (普選權的實施和政治參與) 和國家的制度設計 (聯邦制和單一制，以及司法機構的地位)。考察學者是如何從這幾個角度分析國家在階級形成中的作用。在結論部分，本文討論西方文獻對研究中國工人階級問題的啟發。



## 國家結構與政體類型：「強」國家與「弱」國家

在觀察西方工人階級形成的差別時，許多研究者認為，國家結構 (state structure) 是一個必須強調的原因。政治學者左爾伯格 (Aristide Zolberg)<sup>9</sup> 在綜述這一觀點時指出，國家從結構上可分成強弱兩種類型，而國家的強弱程度，可用「國家性」(stateness) 這一概念來表示，強國家就是指「國家性」強的國家。<sup>10</sup>「國家性」的關鍵是國家行政集權的程度。從這個角度看，法國和德國代表了「國家主義的社會」(statist societies)，具有較高的集權程度；而美國和其他英語國家則屬於「非國家主義社會」(nonstatist societies)，其特徵是權力十分分散。現存文獻中一個普遍的假設是：「國家性」程度愈強的國家，愈易於產生針對國家的激進的工人運動。這個假設最初由凡爾·羅文 (Val Lorwin) 提出。他認為，由於法國國家有著很強的「國家性」，即專制主義的國家行政權力高度集中，掌握關鍵資源的分配，對工人的組織和生活都能施加較大影響，而「愈依賴於國家的工人運動也容易對國家產生敵意」。<sup>11</sup> 查里斯·悌利 (Charles Tilly) 在其著名的《法國人民抗爭史》(*The Contentious French*)<sup>12</sup> 一書中亦表達了相同的觀點。他認為，隨著十九世紀法國中央政府行政權力的日益集中，以及同資本權力的結盟，工人運動愈來愈明確地針對國家，創造出新的組織和行動模式，包括具有政治意味的勞工協會、工會、公開示威，以及罷工。<sup>13</sup> 換言之，早期法國工人運動強烈的無政府主義——辛迪加 (Syndicat) 主義傾向，和後來的馬克思主義的影響絕非偶然。在一篇討論國家概念的著名論文中，奈特爾 (J. P. Nettl) 也強調，歐洲大陸國家激進的工人運動與「強國家」有著很高的相關性。在他看來，「在強大國家裡更容易出現反制度運動並非是一種巧合」，因為「國家提供了一種方便的去身分化 (disidentification) 的工具」(即去除工人原有基於地域、族裔、宗教等形成的身分)，同時又促進了統一的政治身分的形成和統一訴求對象的出現。<sup>14</sup> 相反，「國

家性」比較弱，是英國和美國沒有激進工人運動的主要原因之一。奈特爾認為這一思路可以追溯到馬克思 (Karl Marx)。馬克思是主張工人階級的暴力革命摧毀資本主義國家的，但他卻認為英國和美國並無暴力推翻國家的必要性，因為「那裡沒有國家讓人們推翻」。在奈特爾看來，馬克思這句話佐證了他的英、美兩國缺乏「國家性」的論點，在這兩個社會，「國家並非一個一目了然的自主行動的領域」。<sup>15</sup> 左爾伯格對國家結構與工人運動的關係做了如下概括：<sup>16</sup> 在政治領域高度集中的地方，部門或地區的衝突很可能快速指向權力的最高層；相反，在政治和經濟領域有著明確的制度分野和政治權力分散的地方，工人組織的目標通常是狹隘的，他們的行動一般只針對相關的制度部門。

國家結構的解釋視角無疑對工人階級形成的特點做出了很有意義的解釋，但缺陷也是很明顯的。首先，「國家性」這個概念缺乏明確的定義，其內涵不盡清晰。比如，卡茲尼爾森認為英、美都是「國家性」不強的國家，但兩國的組織方式不同，英國是單一制，行政權力相對集中；美國是聯邦制，權力相當分散，因而對工人運動有不同的影響。但是，在有些學者看來，國家行政權力集中恰恰是「國家性」的重要指標。那英國究竟是強國家還是弱國家？其次，「國家性」是一個靜態的概念，它反映了工人運動所處的、由國家結構所決定的客觀條件，但卻未能充分說明國家的哪些具體行為、以什麼方式造成了與工人運動的互動，從而影響了工人階級的形成。因此，有學者從國家對工人組織的態度和政策來看對工人階級形成的影響。他們認為，在西方工人階級形成的歷史過程中，曾經存在兩種政體類型 (regime type)，即專制的 (absolute) 和自由 (liberal) 的；<sup>17</sup> 前者的邏輯特徵是擁有較強的鎮壓力量，能夠對工人運動實行高壓政策，而後者的則是人民自由和參與程度較高，傾向於與工人運動妥協。

不同的政體類型，以及它們對工人運動的方式導致了各國工人運動的不同發展。<sup>18</sup> 這在歐洲大陸國家與英、美等英語國家的對比中可

以清楚看到。同國家行政集權易於造成工人運動激進化這一假設的邏輯一致，學者們認為國家對工人運動的壓制會產生同樣的效果。李普賽特認為，造成工人階級政治模式差別的唯一決定性因素是，當這一階級誕生時，它面臨的是專制的國家還是自由的國家；「國家對工人階級經濟和政治權利的壓制愈大，時間愈長，工人就愈可能對革命的學說做出正面的回應」。<sup>19</sup>蓋瑞·馬科思(Gary Marks)在研究中發現，<sup>20</sup>國家壓制工人在勞動市場上聯合的權利(即組織工會)，會使工人更深刻地體驗到經濟制度的不公正，產生強烈的被剝奪感，從而轉向激進主義。凡是工人在勞動市場的聯合權利長期受到嚴厲限制的國家，如德國、奧匈、俄國、法國、西班牙和義大利，工會都被迫進入政治領域，試圖通過政治行動來爭取利益，因為他們意識到在政治遊戲規則改變之前，工會無法在市場上發揮有效的影響力。工會進入政治領域的直接後果之一是同左翼政黨結盟，正如列寧(Lenin)在評論沙皇俄國的情況時說：「專制的壓迫似乎是把社會民主黨組織和工會之間的任何區別都消除了」，<sup>21</sup>兩者共同面臨著改變政治現狀的任務。十九世紀中後期，德國工人運動更典型地反映了這一現實。1878至1890年，俾斯麥政府實施「反社會主義法」，嚴厲鎮壓社會主義思想和組織，工會亦被列為非法。這導致工會追隨社會民主黨的社會改造理念，形成了歐洲大陸社會主義意識形態最強烈的工人運動，並在組織上也依附於社會民主黨。但一旦「反社會主義法」於1890年終止，工會活動獲得法律空間，其行動即逐步轉向溫和。雖然工會仍然信奉社會主義，但其含義已發生變化。在工會看來，「社會主義就是為自主的工會運動提供空間，讓工會以最直接的方式，即通過勞動市場，來改善工人的狀況」。<sup>22</sup>與此同時，工會開始日益獨立於社會民主黨。

馬科思的另一個重要論點是，國家對工人運動的壓制促成了工人階級的同質性。按照馬克思的預言，只有當市場高度同質化時，工人的同質性才會形成。在歐洲資本主義工業化的初期，工人階級是相當

缺乏同一性的。特別是工匠和熟練工為了保護自身狹隘的經濟利益，一向有排他性的行會主義傾向，希望利用他們在勞動市場的有利地位謀取利益。然而，馬科思則證明，在德國和其他歐洲大陸國家，是國家而不是市場，使得工人階級趨向同質化，因為國家對工人運動的全面壓制降低了用行會主義和小團體方式來維護特殊利益的可能性，導致所有的工人——不論來自什麼地區和從事什麼行業和工種——在勞動市場上處在基本相同的不利地位，從而強化了對國家的疏離感，促成了工人的同一性，而這種同一性是階級團結的基礎。歷史學家考克卡（Jürgen Kocka）對德國工人階級形成的研究得出了同樣的結論：「政府的監督和壓制不只是針對某個行業，而是工匠和工人的全體。這有助於他們產生工人的身分認同，而不再將自己視為某個特定行業或特殊技工群體的成員」。<sup>23</sup>從這個意義上看，在市場高度同質化之前，國家的壓制客觀上已經催化了階級意識和階級認同的出現。這個邏輯同奈特爾講的強國家有「去身分化」的功能是一致的。

但在自由的政體下，國家對工人運動的態度和政策相對溫和，從而導致不同工人運動形態。以英國為例，工業革命初期，政府對工匠和工人在勞動市場的「聯合」（combination）是進行嚴格控制的，但並未達到完全禁止工會活動的地步，工匠和工人仍然可以通過「聯合」來保證現成法律的實施。1842年以後，英國政府不再禁止工人在勞動市場的聯合，工會被允許參與處理工資和勞動時間的問題，並且有權組織罷工。雖然議會仍然立法禁止工會使用「威脅、恐嚇、騷擾」等方式，雇主常以工會觸犯普通法中營業契約共謀而訴諸法庭。但總體而言，國家對工會的壓制是局部的、間隙的和非系統的，工會有較大的發展空間。十九世紀七十年代，英國工會成員已達到一百二十萬，成為社會中舉足輕重的力量。但相對寬鬆的法律環境，使得英國強大的工會運動從未轉向激進主義（雖然有激進派別，但從未成氣候），而是一直在現有的制度框架中，通過議會鬥爭和進步立法來達

到改善工人狀況的目標。穩定的、合法的工人運動，創造出了一個和現存秩序息息相關的工人領袖階層，領袖們權力和地位的維持依賴於社會秩序的穩定性，因此他們領導的工人運動也更傾向於採取改革和漸進主義的策略。英國工黨是在工會運動的基礎上建立起來的，工會把工黨視為保證議會中日益增加的工會成員發揮作用的工具。<sup>24</sup>

國家的政策和態度，對工人運動發展模式的影響是顯而易見的，它決定了工人運動的策略選擇，以及與國家的互動方式。熊彼特 (Joseph Schumpeter) 很早就指出過，國家暴力的使用是導致德國和英國的工人運動走上兩種不同的政治發展道路的主要原因之一。<sup>25</sup> 壓制性和排斥性 (exclusive) 的勞動體制迫使工人運動激進化，走上與國家對抗的道路。這種情形實際上不只是歐洲大陸早期工人運動的寫照，二十世紀許多欠發達國家在實現工業化的過程中，出現了同樣的狀況，如韓國、南非、巴西，以及許多拉美國家都曾出現過對抗國家的激進工人運動。<sup>26</sup> 但歷史發展到今天，國家吸納和制度化工人運動已成為世界潮流。如亨廷頓 (Samuel Huntington) 所說，在二十世紀，「勞工組織被普遍認為是工業社會的一個自然特徵。所有發達國家都有大規模的和組織良好的工人運動，因此落後國家也希望有這樣的工人運動。一個全國性的勞動聯盟對於國家尊嚴來說，就如同軍隊、民航和外交部一樣不可缺少」。<sup>27</sup> 基於各國歷史和政治傳統而產生的國家吸納工人運動的不同方式，如多元主義 (pluralism)、社會法團主義 (societal corporatism)、國家法團主義 (state corporatism) 等，又反過來深刻地影響著工人運動的發展。

## 公民權：普選權和政治參與

在有些學者看來，國家強弱與工人運動之間的關係並非那麼顯而易見。比如，卡茲尼爾森就指出，歐洲大陸國家的工人運動並沒有顯

示出劃一的革命性，而英國工人在某些時刻實際上倒表現得相當激進，美國工人在工作場所也常有挑戰雇主的激烈行為。因此，他實際上認為，要直接從「國家性」強弱的分析來推演出工人運動的激進與否是很困難的。而且，在卡茲尼爾森看來，國家「強一弱」的兩分法概念有一個根本的缺陷，就是使得我們無法看到即使在同屬「弱國家」的英國和美國，工人階級形成的模式亦存在很大差別。卡茲尼爾森認為，奈特爾把英國和美國歸類為弱國家不無道理，因為兩國的確有很多共性，與歐洲大陸國家形成顯著對照；但他完全忽略了即使她們都是權力分散的「弱國家」，她們各自國家組織的方式和政治參與方式卻有很大差異。<sup>28</sup> 卡茲尼爾森對西方工人階級形成研究的主要貢獻，就是通過比較英、美國家組織和參與形式的差別，來解釋兩國工人運動不同道路和模式。英國和美國通常被認為是一對最相似的案例，她們之間的比較有利於控制相同變數，確定解釋變數。

學者一般認為，與歐洲大陸國家相比，英、美兩國的工人運動是相對溫和的，但這並不表明英、美的工人運動是相似的。實際上，她們之間存在很大的差別。英國工人運動表現出強烈的階級意識和階級團結，以及宏觀的社會改革目標。英國的全國性工會組織工會聯合會(Trade Union Congress)傾向於採用政黨和選舉政治的策略，通過與工黨的關係和議會路線，把和工人相關的議題帶進政治辯論領域，推動有利於工人的廣泛的社會改革。而美國工人則缺乏階級意識，傾向於追求狹隘的經濟利益。美國最大的工會組織勞工聯盟，即「勞聯」(American Federation of Labor)採用了「商業工會主義」(business unionism)或者「自願主義」(voluntarism)的鬥爭策略。這種鬥爭策略強調，工人的權益主要通過行業或工廠層面的集體談判和工業行動來保障。勞聯基本上迴避國家政治層面的鬥爭，不追求廣泛的社會改革目標。卡茲尼爾森認為英、美兩國普選權實施的時間是解釋兩國工人運動及階級形成不同道路的重要變數。此前，有學者就已關注到普選

權對工人形成的影響。如本迪克斯 (Reinhard Bendix) 認為投票權的擴展以及擴展的時機 (timing)，對形塑工人階級的思想傾向和行為選擇起著重要的作用。<sup>29</sup> 馬歇爾 (T. H. Marshall) 指出，新興的社會階層，特別是工人階級在爭取公民權利和政治權利的時候，是最容易產生極端和激進的意識形態的。<sup>30</sup> 李普賽特也認為，如果一個社會群體的政治權利遭到拒絕，他們的被剝奪感就會增強，也更容易對革命和極端思想產生積極回應，而政治權利的存在有助於政府對新生力量和階層採取和解姿態，從而增強這些潛在挑戰階層的自尊和社會地位。<sup>31</sup> 換言之，工人運動激進與否，與工人運動興起時是否已存在公民政治權利 (主要指投票權) 有關。賽力格·珀爾曼 (Selig Perlman) 更進一步指出，美國工人缺乏階級意識的主要原因，就是工人早在傑弗遜民主運動時期便獲得了投票權。而在歐洲大陸國家，工人運動出現的時候，工人們還沒有獲得投票權，因此，不需要剩餘價值理論的啟發和鼓動，工人們也能產生階級意識，因為以財產制度為基礎的投票權，使工人認識到被剝奪選舉權歸根結蒂是一種階級歧視，是階級壓迫的標誌和象徵。這樣，爭取投票權就像一條紅線一樣，把工人階級和其他階級區分開來，<sup>32</sup> 並且為階級性政治組織的發展提供了一個強大的誘因。在歐洲，很多大罷工都是以爭取投票權為號召組織起來的。

卡茲尼爾森對英、美兩國的比較是按照同樣的邏輯展開的。他認為，英、美兩國實行普選權時間和方式的差別對兩國工人階級的形成具有深遠影響。<sup>33</sup> 美國在十九世紀三十年代初期，所有成年白人男性就已經獲得了投票權，而英國在 1832 年時只有五分之一的成年男性是合資格選民；到 1867 年時有三分之一的成年男性具有投票權，而直到 1885 年時這個比例也才只有五分之三。換言之，美國普選權是快速、和平地實現的，而英國則經歷了漫長的社會衝突才達至這一目標。卡茲尼爾森認為，這個獲取普選權的不同，決定了兩國工人運動階級意識的差別。在英國，由於國家拒絕賦予工人選舉權，使工人面對共同

的國家挑戰。當爭取這一權利成為工人的共同目標時，保持原有身分認同差異的空間被壓縮了。換言之，爭取普選權的共同目標和集體鬥爭，使工人超越了地方和行業的認同，以及狹隘的利益要求，形成了全國範圍的階級，階級意識開始出現並發展起來，並且把對公民權的訴求直接指向了國家的權力核心——議會。在這一過程中，憲章運動起到了關鍵的作用。憲章主義為英國工人階級提供了一個使其在思想傾向和組織上走向一致的契機和載體。工人運動在以社區為基礎的全國性網絡中，將政治和經濟行動結合起來，將鬥爭擴展到包括普選權在內的、涉及工人階級利益的廣泛領域（通過《濟貧法》，爭取工會合法化，爭取出版自由）。憲章運動與中產階級自由主義的最大差別就是，它確信階級和階級行動是解決公平和進步問題的核心所在。<sup>34</sup>

但在美國，普選權迅速、和平的推展，卻造成了另一種局面。普選權的實施推動了政黨政治的發展，其結果是工人階級的動員被納入政黨的選舉政治。具有廣泛群眾基礎的政黨幾乎侵入到所有的社區，而社區的政黨動員是跨階級的，以政黨認同取代地域、族裔、宗教、階級認同。在工人階級生活區的政黨活動，很少是以階級動員為導向。參與政治活動的工人只把自己視為是有著不同利益的選民，而不是具有共同利益的工人階級。馬丁·舍夫特 (Martin Shefter) 在他的研究中指出，十九世紀中葉以來，美國平均85%的投票率，證明了工人階級作為社會的主要選民，對選舉政治是高度投入的。此外，聯邦體制下頻繁的多層次選舉使得工人選民受到密集的政黨理念的灌輸。<sup>35</sup>總之，普選制的順利實行，無處不在的政黨政治，把工人階級納入了國家的體制，使工人在未與體制對抗的情況下進入政治過程。這種參與過程強化了工人階級成員對國家的忠誠，造成了這一階級的保守性。因此，卡茲尼爾森的結論是，普選權的較早實行，使得工人失去了一個共同的訴求和目標，從而阻礙了統一的階級意識的形成。



當然，有普選權和組織權並不必然使得工人運動非激進化，其中的關鍵是形式上的法律權利 (formal legal rights) 能否真正實施和保證工人的有效參與。在有些國家，如十九世紀末的法國，國家法律上 (de jure) 承認工人的權利，但事實上百般壓制。國家和資本家階級都拒絕承認工會在經濟談判中充當工人代表的合法性。這迫使工人走到了國家的對立面，接受革命工團主義理念，否定整個國家及其政治經濟制度，堅持工人運動必須在國家體制之外進行。<sup>36</sup>

### 制度安排：單一制與聯邦制及司法體制

國家對工人階級形成的影響的第三個觀察視角，是國家的制度安排。卡茲尼爾森在分析普選權對英、美工人運動影響的同時，也強調了兩國不同制度安排的結果。英國和美國分別實行單一制和聯邦制。卡茲尼爾森認為這兩種制度的區別對英、美兩國工人運動的不同發展有很大影響。<sup>37</sup> 英國的單一制政體，使得中央政府必須要擔負起提供分配性公共政策的責任。1834年的《濟貧法》，1848、1866、1872和1875年的《公共衛生法》，1839和1856年的《警察法》，以及1860和1872年《食品和藥物法》等等法律，都進一步確認和加強了政府在公共服務領域的核心角色。這些法律既可能是出自於邊沁主義色彩的公務員，或人道主義者議員的提議，也可能是為了消解以階級為基礎的反工業資本主義的行動。但無論如何，由於責任的增加，英國中央政府的權力和組織機構都出現了快速的膨脹，在整個十九世紀，英國政府公共開支的絕對值增長了十五倍。在1830至1870年之間，出現了一股政府行政專業化的潮流，政府機構進一步擴張，這使得所有社會成員都把注意力集中在倫敦的政府機關，工人運動也不例外。因此，卡茲尼爾森認為英國工人運動直接以國家為訴求對象，要求以全國性立法來保障工人權益，很大程度上是由國家體制決定的。

而美國工人運動的特殊性則與聯邦制有關。卡茲尼爾森也許意識到，單從普選權和政黨政治的角度是無法完全解釋美國工人運動的特徵的。一個必然的問題是，在有普選權和政黨政治發達的社會，工人運動為何不組織自己的政黨呢？按照卡氏的分析邏輯，是聯邦制消解了工人運動政治能量的聚集。美國的聯邦制是一種中央政府、州政府和地方政府之間權力分配的制度安排。卡氏認為，這一制度導致了美國政府獨特的，包含了管治、稅收和提供公共服務等的龐大系統。在聯邦制下，國家的政治和行政權力高度分散。特別是內戰後，在工人階級集聚的城市裡，市政公共服務與工人階級社區和生活關係影響密切，政黨政治活動常常以相關事務為議題。因此，「聯邦體制使得地方政治變成了彼此分割的、分配性的社區政治」。<sup>38</sup> 在社區政治中，工人們以特定地方的居民或特定群體的成員，而非以階級成員的身分參與到政治領域中去。雖然在聯邦和州的層面，許多政策議題中也涉及到很多和階級整體相關的經濟問題，例如貧困、關稅、銀行監管、奴隸制等，但它們通常不會成為工人投票過程中考慮的議題，工人的注意力通常放在社區範圍內與自己利益直接相關的問題上。

聯邦制下公權力的分散性、政黨政治的主導性對工人階級還有另一層意義。在這一體制下，小市鎮的工人相對比較容易接觸到能影響民選的官員以及公務人員，直接向他們表達訴求。他們甚至有可能與同一社區的社會群體結盟，罷免行為不佳的市長和警長，或者阻擋工商界的某些方案。在大城市裡，雖然工人很難直接接觸到市政官員，但他們可以通過影響政黨來影響市政官員，因為許多市政官員是由政黨提名任職的，而政黨為了選票，有時必須反映工人利益，特別是在一些工人選民集中的大城市。簡言之，工人是可以通過地方的政治過程來追求實際利益的。在這樣一種政治生態中，工人很少感到公權力是壓制性的，加上國家管理和控制的領域有限，意味著不管工人受到

什麼剝削與壓迫，他們都不會認為與國家有關。因此，美國的工人運動較少以國家為訴求對象。

卡茲尼爾森對英、美工人運動差別的結論，實際上與美國勞工史研究中的「美國例外論」(American Exceptionalism) 是一致的，即認為美國工人運動那種追求狹隘經濟利益的「商業工會主義」、「自願主義」和階級意識的缺乏，完全偏離歐洲工人運動追求社會和政治改革的模式。卡茲尼爾森的普選權和聯邦制視角無疑提供了一個解釋。還有許多學者從美國的經濟條件、種族和宗教的影響去解釋為何美國沒有社會主義傾向的工人運動。

但是二十世紀八十年代中期以來，這一主流的觀點受到挑戰。新一代的美國勞工史學者認為，美國的工人運動其實並非像許多學者描述的那樣，從一開始就是溫和的；相反，美國工人運動曾經相當激烈，經常與政府發生正面衝突，導致流血事件。<sup>39</sup> 美國工人運動也並非一開始就是狹隘的、非政治的和無階級訴求的。在「勞動騎士團」(Knights of Labor) 時代，美國工人運動曾表現出強烈的階級意識和明確的社會改革目標。即使在「勞聯」時代的初期，亦是如此。但「勞聯」最終改變了美國工人運動的方向，使之走上與英國工運完全不同的道路，即「商業工會主義」。因此，一些學者認為，為何美國工人運動會發生這樣的改變才是真正需要回答的問題。對這一問題的探究，激發了一個新的制度研究視角的產生，即司法制度對工人運動策略的影響。

從這一角度開展研究的學者首先強調，美國「鍍金年代」(Gilded Age)<sup>40</sup> 的工人運動是有鮮明的階級意識和社會目標，與歐洲工人運動並無太大差別。這特別反映在當時最大的工人組織「勞動騎士團」的理念和行動上。<sup>41</sup> 該組織建於1869年，差不多十年時間就擁有了百萬成員(以煤礦工人和工匠為主體，也包括新興的工業無產者以及新移民)。它展示了激進的社會和政治視野，將工會活動和政治活動相結合，不僅組織罷工，還建立工人政黨，參與州和地方選舉，建立工廠

合作社；其目標有濃厚的社會主義色彩，如主張用政府權力壓制資本和公司暴政，廢除私營銀行，建立工人所有的工業，實現以經濟平等為基礎的「勞動階級共和自治」。1886年建立、後來成為美國最大工會組織的勞聯，雖然以立場保守著稱，但它最初也具有激進的社會改革理念和目標，希望通過立法和投票來結束資本暴政，實行八小時工作制，建立合作、市有或國有的工業。但二十世紀九十年代末開始，勞聯的立場有了改變，放棄了「勞動的最終解放」的目標，轉向以集體談判為核心的「商業工會主義」或「純粹和簡單的工會主義」(pure and simple unionism)。因此，在有些學者看來，為何美國工人運動會發生這個轉變(而非美國工人運動「例外論」)，這才是一個真正需要解答的問題。法學家威廉·弗拜士(William E. Forbath)<sup>42</sup>和政治學家維多利亞·哈特姆(Victoria Hattam)<sup>43</sup>的研究發現，美國工人運動策略和發展道路的轉變與美國特殊的司法制度有關。弗拜士系統地解讀了美國相關司法判例對工人運動的阻礙性影響，而哈特姆則是用歷史制度主義的分析方法，通過英、美司法制度的比較得出了相同的結論。

在所有發達資本主義國家中，英、美兩國對於勞工管治的司法傳統和體系最為相似，兩國都曾採用普通法中的刑事共謀條款(Criminal Conspiracy)以及《聯合法》(*Combination Laws*)對工人活動進行規管。所謂共謀條款，就是把許多類型的集體行動都當作是一種對公共政策和個人自由的威脅，所以工人集體行動，以及工人組織，從一開始就受到國家司法機構刑事起訴的威脅。在1865至1896年之間，英、美兩國的工人開始要求國家保護他們組織和罷工的權利。但兩國的工人都十分明白，要得到這些權利，首先必須廢止刑事共謀條款，讓工會活動和工人集體行動除罪化。哈特姆認為，兩國工人要求廢止共謀條款的運動可以分為兩個階段。第一階段，工人們積極遊說政府通過《反共謀法》(*Anticonspiracy Laws*)，使工會和工人集體行動能夠獲得免受刑事共謀條款起訴的豁免權。在這一階段，英、美兩國的工人採用

了幾乎一樣的鬥爭策略，也取得了相似的成果，在1869至1891年之間成功通過了一系列的反共謀起訴的立法。在這些立法之外，英、美兩國的立法機關還為工人的集體行動劃定了一個合法範圍，從而在一定程度上限制了法院處理工人問題的權力。在第二階段，焦點轉到了立法和司法機關對法律解釋權的爭奪。保護性立法並不代表著國家勞工政策的全部，由於兩國立法和司法機關的權力關係存在著很大不同，因而司法解釋的權力和模式上有重大差異，使得英、美兩國的工人及工會享有的國家保護水準有很大的不同，最終導致兩國工人運動走上相異的道路。<sup>44</sup>

經過了工人持續的運動之後，英國於1875年通過了《共謀和財產保護法案》(*Conspiracy and Protection of Property Act*)，亦被稱為「反共謀法」。這部法案明確保障了工人的組織權。按照這個法案，如果某一行為由個體做出，並且不被認為是刑事犯罪，那麼當同一行為由群體做出時，這一群體同樣也可以被免於刑事起訴。反共謀立法一旦通過，法院便服從議會的權威，尊重諸項勞動立法賦予工人的各種豁免權，在司法爭議中，對有關立法做相對有利於工人的司法解釋，不再毫無例外地運用共謀法對工人進行起訴和懲罰。比如，在對罷工中暴力和威脅是否被使用進行司法解釋時，採用了比美國法院更具限制性的定義，從而降低了工人集體行動被共謀法起訴的風險。同時，英國法院對什麼是合法工業行動這一問題的界定也比美國更為寬泛，使得工人及工會行動可以獲得更大的豁免權。例如，在科倫對切利文(*Curran vs. Treleven*)一案中，主審大法官拒絕將「商業損害」(*injury to trade*)等同於威脅，因為，「以自利為目的的罷工是幾乎，甚至是完全不可能不對他人造成任何傷害和損失的。在工業、商業，或任何行業，一人所得必是另一人所失。如果一種行為並非出於惡意，該行為所造成的傷害效果本身並不能證明該行為是違法的，因此也不能說該行為是應當並且是可以被起訴的」。<sup>45</sup>議會立法的權威性和有效性

使得英國工人運動更傾向於把鬥爭焦點放在影響議會立法層面，通過全國性立法來爭取和鞏固工人階級的權利和利益。

但是在美國，立法和司法機構在勞工管治權上一直角鬥不斷。雖然共謀法已被廢止，但每個反共謀法中都有一條規定，即工人行動不能對私有財產和個人自由造成「威脅」，這一條款給予法院很大的自由裁量權，以使它們能夠對威脅的含義做出十分寬泛的解釋。事實上，在美國內戰以後涉及到的共謀起訴案件中，大部分被起訴的原因就是，工人的行為構成了一種對私有財產和個人自由的「威脅」。法院在界定「威脅」時認為，「威脅」並不一定意味著明顯的武力或暴行；工人糾察隊的人數，工會散發的傳單數量，甚至是「心懷惡意」(attitude of menace) 都足以構成「威脅」，而「威脅」構成了對工人集體行動進行起訴和判決的充分要件。以紐約州為例，州議會於1870、1881、1882和1887年接連出台了一系列的反共謀法，旨在使罷工合法化，但即使如此，州的聯邦法官總是能夠繼續成功地以刑事共謀的指控來起訴工人，無視那些豁免工人遭受共謀起訴的法律條款，對法律做出和立法原意相距甚遠的解讀。這種狀況在全國各州普遍存在。換言之，保護工人的勞動立法並未徹底掃除工人運動的法律障礙，改變工人及工會遭受共謀起訴的狀況。<sup>46</sup>美國司法機構之所以在勞工問題上能起舉足輕重的作用，首先與三權分立的體制有關。聯邦法院一向高度強調自己的獨立性，無需追隨立法機構。而且長期以來，美國聯邦和州政府都無專門機構處理工業衝突，工人行動傳統上由法院按普通法中刑事共謀條款來處理，因此法院處在特殊的權威地位。其次，如弗拜士所說，財產權在美國法律體系中具有至高無上的地位，這強化了法官從維護財產權的角度介入工業關係的角色。<sup>47</sup>十九世紀末和二十世紀初的美國聯邦法院極端保守，絕大多數法官來自富裕階級，屬於共和黨，因而他們對勞工問題的司法見解具有高度的一致性，即將工人集體行動視為對財產自由的破壞而嚴加限制。

美國的工會領袖對法院明顯的階級偏袒感到十分憤怒和不滿，進行了積極的抗爭。一開始工人的目標直對法院。例如，早在1870年，紐約工人協會就公開反對法院「沒有以平等的方式應用法律」(unequal application of law)，因為在工人利益受到資本家階級的聯合行動威脅時，資本家階級並沒有被共謀法的條款所起訴。到1880年代中期時，勞聯的領導人已清楚地認識到，法院具有明顯階級偏見的判決已對社會正義構成嚴重威脅，成為美國工會及工人運動發展的最大阻力。為了突破這種司法障礙，他們把目光和努力轉向立法機關，希望通過更有效的立法來保護工人利益。然而，到十九世紀末時，美國工人開始對通過政治改革來獲得保護的策略感到失望。雖然工人運動、工人組織已得到國家的承認，但在現實中，法院總能運用其自由裁量權不斷地阻礙工人使用這個權利，法院的判決幾乎一面倒地對工人不利。不管法律條文寫得多麼仔細和周全，都無法限制法院的權力。法院堅持對反共謀法做狹義解釋，不斷地對工人運動進行「共謀」起訴，從而嚴重限制工人的組織權和罷工權。與此同時，許多改善工人條件的立法也被宣布違憲。工人通過鬥爭得來的政治勝利果實不斷遭到法院的蠶食。

正是在這樣一種特殊的司法環境下，迫使工人不再相信立法和政治是保護工人利益、壓制資本暴政的有效手段，勞聯開始轉變鬥爭方式，提出了「商業工會主義」和「自願主義」的策略。這一策略的核心是工會不再強調在國家層面的政治努力和立法鬥爭，而是把力量和資源轉移到行業和工廠層次的鬥爭，爭取改善工人條件的實際利益。用勞聯首任主席撒母耳·岡珀斯(Samuel Gompers)的話來說，「法律並不能為工人問題提供一個有效的解決方案」；<sup>48</sup>「勞工不再依靠立法，不再要求國家相助。他們只求不受任何干擾，行使自己的權利」。<sup>49</sup>他認為新策略的重點是組織和動員工人，發動罷工對資本家及生產活動進行阻撓，迫使資本家認識到工人們在實現他們的訴求之前，不會

停止集體行動。他相信（工人的）經濟力量可以幫助實現那些立法手段無法實現的目標。因此，在勞聯的主導下，美國工人運動轉向了與英國不同的發展道路——放棄政治和立法領域的努力，組織和動員工人在工廠進行經濟鬥爭。

簡言之，英、美兩國司法機構的不同角色，使得工人階級通過政治運動所能得到的回報差別巨大。英國法院的權力有限，很少挑戰立法機構，工人階級可以通過政治途徑爭取保護性的勞工立法，也就是說，英國工人階級可以通過影響政治來獲得正面回報。而在美國，相同的立法勝利無法有效改善工人的權利，因為這些法律條文的解釋權掌握在極端保守又高度獨立的法院手中，其判決和司法解釋存在嚴重的階級偏袒，置工人於極端不利地位。政治和立法領域鬥爭的低回報迫使工人運動選擇了以行業和工廠層面集體談判為主的「商業工會主義」。弗拜士甚至認為，美國工人運動的模式，完全是由國家的司法體制形塑而成的，探討其他「更深層次」的原因純屬多餘。<sup>50</sup>

## 結論：啟發與思考

湯普森以來的西方工人階級形成研究顯示，這一歷史性的過程是由多種因素促成的，不同學科的學者從不同的方面進行了考察，而政治學家和政治社會學家探討了國家在這一歷史過程中的關鍵作用。他們的研究表明，工人階級形成的路徑、模式，以及工人運動的策略很大程度上是由國家的政治結構和制度安排所決定的。如果工人階級的形成必須體現在意識、組織和行動三個層面，那麼，其中的每一個層面都會受到「國家因素」的直接影響。不同的政治結構和制度安排，是解釋各國工人階級形成模式與道路差異（variation）的重要變數。工人運動興起時所面臨的不同的制度環境和國家對工人運動的不同反應，形塑了工人運動的不同訴求（社會政治改革還是經濟主義）、不



同的訴求對象(政府還是雇主)，以及表達訴求的不同方式(激進還是溫和、政治的還是經濟的)。比較研究還顯示，工人階級統一階級意識和認同的形成，與國家對工人運動的態度有著密切關係。雖然學者們具體的研究角度不同，其研究結果甚至存在著互相矛盾，但大家的共識是，脫離對國家變數的觀察，工人階級形成過程的敘事是難以完成的。

雖然近年來，湯普森的研究傳統已經開始影響國內學界對工人階級形成的研究，但「國家變數」在這一歷史性轉型中的作用尚未得到足夠的重視，社會、文化、歷史經歷等仍然是主導的解釋變數。實際上，國家視角對於研究中國工人階級形成是具有特別的重要意義。在中國，國家在這一過程中扮演了比其他國家在相同歷史過程中更突出和關鍵的角色。從歷史上看，中國以國有企業工人為主體的傳統工人階級，本身就是革命後國家推動的工業化的產物，更重要的是，這一階級的社會和經濟特徵很大程度上是國家的體制安排和政策鑄造的。1979年以來的中國市場經濟改革也是國家主導的，因而中國工人階級的轉型、再造或形成很大程度上是國家行為的結果。從勞動合同制、「優化組合」、三項制度改革，一直到「下崗」，我們可以清楚看到的是國家設計並實施了國企工人向市場過渡的路徑，這一過程改變了舊的勞動關係賴以建立的制度和規範，進而瓦解了工人階級原來的結構性地位。國家重新定位與工人階級的關係所引發的意識形態、法律、道德和經濟上的衝突，構成了這個階級轉型和再造的背景和內容。國企工人向市場過渡的經歷與他們對顛覆其原有經濟地位的國家政策的解讀、判斷和抗爭是密不可分的。以農民工為主體的新工人階級的發展，也交織著和國家舊制度(如戶口制)的衝突，和新勞動法律體制的磨合。當然，國家角色的特殊重要性更表現為國家一向對工人階級(不管其構成如何)，這一社會中最有能力聚集力量、最有可能通過集體行動追求利益和表達訴求的階級實行嚴格管控，其程度遠

遠超過工業化初期的西方國家，因而對工人階級形成的路向有決定性影響。

從國家視角研究工人運動，可以從多方面進行。但本書特別強調國家「體制類型」(regime type)的概念，對於分析中國工人階級形成的模式、張力和結果的重要性。所謂體制類型，指的是一個國家有關權力分配、參與、代表、決策和強制力使用的原則、規範、規則、程序和制度。我們在文獻討論中看到，當工人運動在資本主義工業化時代剛剛興起時，國家已經存在的體制，以及後來為處理所謂的「勞工問題」而建立的相關法律、制度安排和政策措施都會影響到工人階級形成的道路。從這一點來看，中國並不例外，因為市場經濟改革同樣使得中國面臨嚴峻的「勞工問題」，同那些國家一樣，國家必須處理雙重的挑戰，即一方面是嚴重的勞資衝突，另一方面是工人的參與要求。但中國又是一個巨大的例外，因為中國的體制類型與曾經歷資本主義發展的國家完全不同。雖然三十年的市場改革，不僅徹底改變了中國的社會經濟結構，也在很大程度上改變了國家與社會的關係，但是，國家的基本體制類型並未改變，與西方的體制類型完全不同；其獨特的制度安排，社會控制機制和意識形態足以表明它與一般的威權體制也大相徑庭。它延續了列寧主義體制的傳統和機制，社會主義的制度和意識形態遺產，同時建立了適合市場經濟的制度安排。這樣一種制度框架是如何影響工人階級形成的，可以說，是個史無前例的新問題，在現存的文獻中還是一個空白。西方學者有關國家體制與工人階級形成的關係的論述，是以完全不同的國家體制為經驗基礎的，由此產生的因果論述未必可以直接用於解釋中國的個案。比如，國家性愈強，工人運動愈激進的假設；權力愈集中的社會，愈可能產生全國性的、追求廣泛社會改革目標的工人運動的假設；壓制會有利於形成工人階級的同質性、會使工人運動激進化和政治化的假設，這些基本上均不符合中國目前的經驗事實。因此，在中國，政體類型與工人階

級形成是什麼樣的關係，有許多問題有待深入探討，比如，國家的制度安排為中國工人運動造成了什麼樣的激勵和限制架構？「國家變數」是如何形塑工人抗爭的訴求、形式、話語和組織的？國企下崗工人和資本主義企業中的農民工面對的制度安排有何異同？在中國的國家體制下，工人階級形成如何發生，或者說，是否有可能不發生（如有學者已提出了「工人階級不形成」的命題）？誠如上述的文獻顯示的那樣，「國家變數」是多層面和多向度的，因此在實際研究中必須將其分解和具體化。

在研究中國工人階級形成時，「國家變數」亦可從多方面觀察。這其中有兩大類型：一是體制的一般性特徵，如憲法體制、政治權力結構、公民權利規定、中央與地方關係、投訴機制、強制力使用等等；二是由體制決定的勞動制度安排，如國家與工會關係的架構、國家的勞工權利概念、勞動立法的動因和取向、勞動司法和行政、處理集體爭議的架構與程序、國家的階級話語等等。

分解和層次化「國家變數」，將有助於我們了解工人「遭遇」和「纏鬥」國家的具體場域和境況，以及由此產生的不同的互動（反應）方式、張力、解讀、經驗和對工人階級的意識、組織及行動的形塑效果；有助於我們了解在中國政治社會背景下的國家與工人階級形成之間的關係，這無疑將豐富現存的工人階級形成理論。

從國家視角出發，我們可以認為，國家政體類型是解釋為何中國在經歷了三十年的市場經濟改革後，仍未出現經典意義上的工人運動的重要因素之一。中國政體類型的特殊性，以及由此而衍生的國家與工人關係的特殊結構和勞動控制機制，顯然比其他經歷資本主義發展的國家能更有效地遏制工人運動的發展。國家的這一能力，如果加入時間向度，或許可以得到清楚的說明。與其他國家相比，在面對「勞工問題」的挑戰時，中國的一個重要特點是處在「國家建設」（state-building）的不同階段上，這一差別也許有助於解釋中國在市場經濟時

代對工人動員的有效控制。作為資本主義工業化的產物，西方國家的工人運動一般是在國家尚未有意識地和系統地干預工業關係、形成有效的勞動體制 (labor regime) 之前就出現了。當國家開始試圖用制度化的方法來處理勞工問題時，其必須面對的一個現實是工人階級已成為一個成熟和有組織的社會力量。雙方經過長期的衝突和博弈，國家最終承認了工人的各種權利，包括組織、罷工和集體談判的權利；吸納和制度化工人運動，成為許多國家無可奈何的、必要的選擇和政策目標，而勞動體制以及社會福利制度的建立，在不同程度上反映了這一目標。但中國與之不同。在當代中國，當市場經濟出現時，國家就存在著控制工人動員的勞動體制，特別是對工人的組織方式有著特定的制度安排。雖然在經濟轉型中這一體制已經經歷了一系列的改革，但其核心的控制機制沒有變化，有著防止工業關係變動影響社會和政治穩定的明確意識和目標。因此，可以說，一個預先存在的（即先於工人動員）、能有效控制工人組織行為和動員方式的勞動體制，使得國家在向市場經濟的轉型中，處在能夠先發制人地制約工人行動的有利位置，而國家對這一體制的改革和改善，則進一步提升了國家限制、化解和防範工人動員的能力，或者說降低了工人動員的能力。這包括了國家通過積極的勞動立法來規定工人在僱傭關係中有關工資、合同、勞動條件和社會福利等，各項經濟性的權利（或可稱之為個人權利），以及解決勞動爭議的程序。工人運動的最終目的是為了爭取勞動權益。西方國家的保護性勞動立法是在工人運動的壓力下產生的。但中國的國家體制，特別由於其社會主義的傳統，使得政府能在資本主義經濟出現後的相對較短時間內，就比較主動地通過保護性立法規定工人的各項經濟性權利。雖然其實施在各地或具體企業仍存在嚴重問題，但至少從宏觀層面消解了曾在國家激發起工人運動的那些誘因，同時也可能弱化了階級團結的動因，因為只有爭取階級整體權利的要求，才會導致階級認同和行動；當這些權利已經確立，維護

權利就成了工人的主要訴求，而維權訴求通常是局部的和針對特定企業的，因而難以激發階級的動員。

概言之，這一體制對工人組織行為和集體行動的有效規管和積極的經濟性權利立法，在很大程度上可以解釋中國工人階級形成與國家的不同。<sup>51</sup>這不排除在工廠，在勞動過程，甚至在工人的生活現場（如宿舍）會出現階級意識的萌動，也不排除工人的有些集體行動會運用階級話語，但這些零散的現象不代表階級集體意識和認同的崛起。雖然階級的形成不能離開工作場所的經歷，但必須超越這種經歷——因為工作場所的經歷通常是個別的、地域的和碎片的，不會自動地造成階級的集體意識和認同。而且，在中國，由於歷史成因、城鄉結構地位以及觀念的差別，傳統的工人群體和新興的工人群體遠未形成同一性。工人運動的歷史顯示，只有工人的自我組織和集體行動，才有可能將這種狹隘的經歷淬煉成階級的集體意識和認同。從這個意義上看，我們可以認為，由於國家體制以及相應的勞動體制的影響，超越經濟存在意義上的工人階級形成在中國還頗為遙遠。這個論點與許葉萍和石秀印的「工人階級不形成」的命題有所不同。他們建議，只要將工人組織納入體制內，就能消解經典意義上的工人階級形成過程。這個命題存在幾個問題。首先，既然中國目前沒有出現、也不大可能馬上出現體制外工人普遍的和有規模的組織化（也許有零散的），這個建議似乎有點不得要領。西方國家的確是靠吸納工人運動來解決「勞工問題」，但前提是工人已在體制外組織化、形成獨立的社會力量。其次，毫無疑問，將工人組織納入體制，讓工人在體制內爭取利益，能解除工人運動對政治和社會秩序的威脅，許多國家的歷史證明了這一點。但這究竟意味著階級運動的終止，還是其活動場域和方式的改變，仍是一個可以討論的問題。再次，中國的經驗顯示了國家的確能夠阻緩經典意義上的工人階級形成，但其方法並非是體制吸納組織化的工人，而是抑制這種組織化的出現和發展。與此同

時，通過經濟性權利(或個人權利)的立法，以及勞動爭議程序的建立，將工人作為個人(或員工)而非組織化的階級納入體制。

當然，強調國家對工人階級的形塑作用，並不意味著將工人階級視為被動的一群。側重觀察國家變數對工人階級形成的影響，是基於分析的需要和方便。但在實際生活中，工人階級的行為也影響著勞動體制的變化。歷史上，國家與工人的互動，是工人階級形成的重要內容。雖然中國沒有組織化的、具有共同目標的工人運動，但頻繁的自發性集體行動、利益訴求和勞動爭議，在很大程度上對政府形成壓力，客觀上推動了制度建設和勞動立法，也迫使地方政府努力改善勞動關係。換言之，雖然工人的自發行動受到制度和法律框架的限制，但也在起到促動制度調整和進步的作用。因此，國家與工人階級是處在複雜的相互影響的過程中的。從國家視角分析工人階級的形成，不僅要觀察「國家因素」對工人意識、組織和行動的影響，同時必須了解工人是如何解讀國家、如何表達訴求、如何在以他們的方式影響國家的同時也改變著自己。

## 註釋

\* 本文發表在《社會學研究》，第5期(2009)，頁165–188。

- 1 請參見潘毅、陳敬慈：〈階級話語的消逝〉，《開放時代》，第5期(2008)，頁3–60；任焰、潘毅：〈工人主體性的實踐：重述中國近代工人階級的形成〉，《開放時代》，第3期(2006)，頁106–123；沈原：〈社會轉型與工人階級的再形成〉，《社會學研究》，第2期(2006)，頁13–36；吳清軍：〈西方工人階級形成理論述評—立足中國轉型時期的思考〉，《社會學研究》，第2期(2006)，頁182–203；許葉萍、石秀印：〈工人階級形成：體制內與體制外的轉換〉，《學海》，第4期(2006)，頁27–39。
- 2 請參見 Etienne Balibar，轉引自 Ira Katznelson，“Working-Class Formation: Constructing Cases and Comparisons,” in *Working-Class Formation: Nineteenth-Century Patterns in Western Europe and the United States*, eds. Ira Katznelson and Aristide R. Zolberg (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1986), p. 6。

- 3 E. P. Thompson, "The Poverty of Theory," in E. P. Thompson, *The Poverty of Theory and Other Essays* (London: Merlin Press, 1978), pp. 1–210.
- 4 E. P. Thompson, *The Making of the English Working Class* (New York: Vintage Book, 1963).
- 5 請參見Richard Johnson, et. al., 轉引自Ira Katznelson, "Working-Class Formation: Constructing Cases and Comparisons," in *Working-Class Formation: Nineteenth-century Patterns in Western Europe and the United States*, eds. Ira Katznelson and Aristide R. Zolberg, (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1986), p. 6。
- 6 請參見Yongshun Cai, *State and Laid-off Workers in Reform China* (London and New York: Routledge, 2004); Feng Chen, "Industrial Restructuring and Workers' Resistance in China," *Modern China*, Vol.29, No.3 (2004), pp. 237–262; Feng Chen, "Privatization and Its Discontents in Chinese Factories," *The China Quarterly*, No. 185 (2006), pp. 42–60; Feng Chen, "Worker Leaders and Framing Factory-based Resistance," in *Popular Protest in China*, ed. Kevin O'Brien (Cambridge, MA.: Harvard University Press, 2008), pp. 88–107; William Hurst, *Chinese Workers after Socialism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009); Ching Kwan Lee, "The Revenge of History' Collective Memories and Labor Protests in North-Eastern China," *Ethnography*, Vol. 1, No. 2 (2000), pp. 217–237; Ching Kwan Lee, *Against the Law: Labor Protests in China's Rustbelt and Sunbelt* (Berkeley, CA: University of California Press, 2006); Ngai Pun, *Made in China: Women Factory Workers in a Global Workshop* (Durham and London: Duke University Press, 2005); 沈原：《市場、階級與社會：轉型社會學的關鍵議題》（北京：社會科學文獻出版社，2007）；佟新：〈延續的社會主義文化傳統——一起國有企業工人集體行動個案分析〉，《社會學研究》，第1期（2006），頁59–76；于建嶸：《中國工人階級狀況：安源實錄》（香港：明鏡出版社，2006）。
- 7 Ira Katznelson, "Working-Class Formation: Constructing Cases and Comparisons," in *Working-Class formation: Nineteenth-Century Patterns in Western Europe and the United States*, eds. Ira Katznelson and Aristide Zolberg (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1986).
- 8 其中的經濟因素包括：實現工業化的時間，經濟增長速度，產業的集中程度，就業結構，勞動分工的性質，以及國家的財富；社會因素包括：價值體系（集體主義與個人主義），身分制度（開放與僵化），社會流動性，宗教和民族差異，移民的速度和城市化等；政治因素包括：全民普選實現的時間，政治權利，組織的自由度，選舉制度，集權的程度，國家領土面積，保守派政黨的取向，以及國家的福利系統。參見 Seymour Martin Lipset, "Radicalism or Reformism: The Sources of Working-class Politics," *The American Political Science Review*, Vol. 77, No.1 (1983), pp. 1–18。

- 9 Aristide Zolberg, "How Many Exceptionalism?," in *Working-class Formation: Nineteenth-Century Patterns in Western Europe and the United States*, eds. Ira Katznelson and Aristide R. Zolberg (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1986), pp. 446–448.
- 10 在民主化和民主轉型的文獻中，國家性 (stateness) 這一概念通常指國家政權對相關領土和人民統治的有效性。當一國的疆土邊界變得不確定、誰擁有國民權利變得有爭議時，「國家性」就成問題了。比如，解體以前的南斯拉夫就面臨嚴重的「國家性」問題。參見 Juan Linz and Alfred Stepan, 1996, p. 16.
- 11 Val R. Lorwin, "Working-Class Politics and Economic Development in Western Europe," *The American Historical Review*, Vol. 63, No. 2 (1958), pp. 338–351.
- 12 這是該書台灣版的中文譯名，由麥田出版社1999年出版，劉絮愷翻譯。
- 13 Charles Tilly, *The Contentious French: Four Centuries of Popular Struggle* (Cambridge: Harvard University Press, 1986).
- 14 John P. Nettl, "The State as a Conceptual Variable," *World Politics*, Vol. 20, No. 4 (1968), pp. 559–592.
- 15 同註5。
- 16 同註9。
- 17 同註9。
- 18 請參見曼恩，轉引自趙鼎新：《社會與政治運動講義》（北京：社會科學文獻出版社，2006），頁142。
- 19 Seymour Martin Lipset, "Radicalism or Reformism: The Sources of Working-class Politics," *The American Political Science Review*, Vol. 77, No.1 (1983), pp. 1–18.
- 20 Gary Marks, *Unions in Politics: Britain, Germany, and the United States in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989).
- 21 列寧：〈怎麼辦？〉，《列寧選集》（北京：人民出版社，1992），第一卷，頁276。
- 22 同註20。
- 23 Jürgen Kocka, "Problems of Working-Class Formation in Germany: The Early Years, 1800-1875," in *Working-Class Formation: Nineteenth-Century Patterns in Western Europe and the United States*, eds. Ira Katznelson and Aristide R. Zolberg (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1986), pp. 279–351.
- 24 同註20。
- 25 Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (New York: Harper & Row, 1950), pp. 341–343.
- 26 這些國家中的國家與勞工關係及其演變，曾經是過去二十年以來一個熱門的政治學和社會學研究課題。主要作品可見 Carriere, et al. (1989), Choi (1989), Collier



- and Collier (1991), Drake (1996), Middlebrook (1995), Murillo (2001), Posusney (1997), Seidman (1994) 等。
- 27 Samuel Huntington, *Political Order in Changing Society* (New Haven: Yale University Press, 1986), p. 286.
- 28 Ira Katznelson, “Working Class Formation and the State: Nineteenth-Century England in American Perspective,” in *Bring the State Back In*, eds. Peter Evans et al. (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), pp. 257–284.
- 29 Reinhard Bendix, *Nation-Building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order* (New York: Anchor Books, 1969), pp. 65–123.
- 30 T. H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development* (Garden City: Doubleday, 1964).
- 31 同註19。
- 32 Selig Perlman, *A Theory of Labor Movement* (Philadelphia: Porcupine Press, 1979), p. 67.
- 33 同註28。
- 34 Trygve Tholfsen, *Working Class Radicalism in Mid-Victorian England* (New York: Columbia University Press, 1977).
- 35 Martin Shefter, “Trade Unions and Political Machines: The Organization and Disorganization of the American Working class in the Late Nineteenth Century,” in *Working-Class Formation: Nineteenth-Century Patterns in Western Europe and the United States*, eds. Ira Katznelson and Aristide R. Zolberg (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1986), pp. 197–276.
- 36 Fred Ridley, *Revolutionary Syndicalism in France* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970).
- 37 同註28。
- 38 同註28，頁274。
- 39 Melvyn Dubofsky, *The State and Labor in Modern America* (Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1994).
- 40 指美國內戰結束（1865年）到20世紀初經濟高速發展的年代。
- 41 William Forbath, “The Ambiguities of Free Labor: Labor and the Law in the Gilded Age,” *Wisconsin Law Review*, Vol. 4 (1985), pp. 795–800; William Forbath, *Law and the Shaping of the American Labor Movement* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991); Leon Fink, *Workingmen’s Democracy: The Knights of Labor and American Politics* (Champaign, IL: University of Illinois Press, 1985).
- 42 同註41，Forbath, 1985, 1991。

- 43 Victoria Hattam, "Institutions and Political Change: Working-Class Formation in England and the United States, 1820-1896," in *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, eds. Sven Steinmo et al. (Cambridge: Cambridge University Press, 1992); Victoria Hattam, *Labor Visions and State Power: The Origins of Business Unionism in the United States* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993).
- 44 同註43，Hattam, 1992。
- 45 同註43，Hattam, 1992, p. 168。
- 46 同註43，Hattam, 1992, 1993。
- 47 同註41，Forbath, 1985。
- 48 Samuel Gompers, *Seventy Years of Life and Labor* (New York: E. P. Dutton, 1925), p. 194.
- 49 同註41，Forbath, 1985, p. 130。
- 50 同註41，Forbath, 1991, p. 73。
- 51 Feng Chen, "Individual Rights and Collective Rights: Labor's Predicament in China," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 40 (2007), pp. 59–79.

## 國家和勞工權利的建構：比較的視角\*



國家是形塑這一能力的關鍵變數，因為國家界定了對勞工行動的政治和法律限制。自從上世紀七十年代末的市場經濟改革以來，中國政府實施了一種針對中國勞工問題的雙重策略，即一方面限制工人集體權利（組織權、罷工權和集體談判權）；另一方面保障工人在工資、合同、福利等方面的個人權利。這一策略成功削弱了工人組織和集體行動的能力，不僅是因為工人的組織和行動面臨政治和法律障礙，而且還由於國家對工人利益提供法律保護，在相當程度上削弱了他們組織和集體行動的動因。

上世紀七十年代末開始的市場經濟改革，徹底改變了中國的勞動關係，同時也再造了中國的工人階級。這一過程通過兩個途徑來實現：一是市場化驅使大量農民進入城市工業生產，雖然他們尚未完全脫離土地，但他們毫無疑問地已成為資本主義經濟關係下的工資勞動者。這類「農民工」的出現，已從根本上改變了中國工人階級的構成。二是國營企業的改制，導致原來構成中國工人階級主體的國營企業工人喪失了毛澤東時代的特殊的經濟地位。通過一系列的改革措施——從推行合同制，到三項制度（勞動、保險和就業）改革，到大規模的下崗，工人被迫進入市場經濟或退出生產領域。這個曾經依附於國家和受國家保護的傳統工人階級已經解體。雖然傳統工人階級的消解和新工人群體的出現有著非常不同的背景、過程、機制和文化含義，但由於受威權體制下市場化同一邏輯的驅動，這兩個變遷已共同構成了當代中國特定的「勞工問題」，引發了各種形式的勞動衝突。

如果把中國正在發生的勞資衝突和工人抗爭放到歷史比較的視野裡，似乎沒有什麼不尋常之處。工人運動是資本主義工業發展的必然產物，馬克思曾經預言，工業資本主義將使得世界各地的工人階級同質化，從而產生世界範圍的階級聯合起來，共同反對壓迫勞動者的社會經濟制度，最終建立工人階級領導的社會主義和共產主義制度。但馬克思的這個預言並未得到證實。不過，誠如馬克思所描述的那樣，資本主義工業化的發展，的確已經在很大程度上同質化了那些在歷史、文化和社會背景有巨大差異的不同國家的勞動關係——任何國家中的勞資關係都有著本質上共同性，這種關係都普遍引發了勞工運動。中國也不例外。從這個意義看，各國的工人運動具備「相似案例」的比較價值。我們可以通過比較方法確定形塑一國工人運動特點的某些重要變量。

資本主義經濟發展在所有的西方和許多非西方國家都產生了全國性的、有組織且基於階級團結的工人運動。但相同的歷史過程，在中

國並未導致相同的結果。在經濟市場化的四十年中，中國的工人運動一直是無組織、無序化和分散化的。我們可以確定中國勞工行動主義的幾個顯著特徵。首先，它是自發的。當然，這並不意味著工人行為完全沒有協調和組織，畢竟，任何集體行動都離不開一定程度的組織和協調。「自發性」的意思是，工人行動並非是由工會或任何勞工團體組織的，而通常是由那些生產第一線的工人直接發起，他們本身都直接捲入與資方特定的勞動爭議。其次，工人的訴求往往以本廠為基礎，他們的行動極少跨出廠門。即使是在一個特定工業區內的抗議浪潮，也不能被視為是協調一致的組織化行動，它們更可能是由某一工廠罷工產生的「傳染性」或「示範效應」引發的各自單獨行動。第三，工人的行動是非累積性且不可持續的。「非累積性」意味著工人的抗爭行動不能產生任何事後可維續的組織形態，而且行動主義會隨著爭端的解決或被壓制而消失。「不可持續」是指絕大多數工人集體行動都是短暫的，難以形成與國家和資方持久的互動。不可否認，工人行動可以迫使雇主和政府在某些特定爭端上做出讓步，但這些自發和分散的行動難以產生深遠和持久的影響，不可能轉變成足以影響勞資關係權力平衡的運動，即不可能形成「實然權力」。

簡而言之，中國的勞工行動主義形式與其他很多國家有組織的工人運動形成鮮明對比。那麼，為什麼在中國資本主義市場經濟關係發展的四十年裡，沒有產生有組織的工人運動？如何解釋中國經濟轉型中勞工抗爭的特點和模式？這些確實是工運研究中亟待回答的問題。目前學術討論中有三種一般性的解釋。第一個解釋涉及政治結構。這種觀點認為，中國是一個威權主義國家，體制的強制性和壓制性，對社會中任何有組織的運動設置了巨大的政治障礙。產業工人是現代社會中最具集體行動能力的群體，所以國家對工人行動主義尤為嚴苛。因此，高度的政治風險使得任何有組織的工人運動，乃至任何有組織的社會運動，變得代價高昂而不可取。國家對工會的

嚴密控制也壓縮了那些針對雇主和政府的組織行為的空間。簡言之，威權政治限制了工人表達集體訴求的方式和途徑，並足以有效防範工人行動的升級。第二個解釋是把缺乏廣泛基礎的勞工運動歸因於工人的認知缺陷。根據這一觀點，工人缺乏「階級意識」，屈從於「市場和國家核心價值觀的霸權」，<sup>1</sup>從而導致了他們在勞資關係中的消極態度。缺乏階級意識還妨礙了工人界定他們的集體利益，削弱了動員力量，使他們對市場經濟秩序抱著宿命的觀點。因此，缺乏共同目標和階級團結是工人無力採取組織行動的重要原因。最後一個觀點來自於哈佛大學的中國問題專家裴宜理對上海罷工的經典分析，<sup>2</sup>關注重點是中國工人階級的碎片化 (fragmentation)。農民工大量流入工業區，分割了以前由國企工人構成的中國工人階級。農民工和國企工人之間在社會和法律地位上以及生活經驗上的差異，造成了階級團結的障礙。

雖然所有這些解釋都有助於我們理解當前中國勞工運動的困境，但它們仍留下了許多懸而未決的問題。誠然，威權控制的確造成了對工人行動能力的強大制約。但正如歷史經驗所表明的那樣，有組織的工人運動仍然在很多威權國家出現，並得到發展。即使在高度壓制勞工的國家，如民主化轉型之前的南韓、南非和許多拉美國家，<sup>3</sup>以及十九世紀末至二十世紀初的那些歐洲專制 (autocratic) 國家，如德國、俄羅斯和奧匈帝國，<sup>4</sup>都不能夠消除具有全國性政治影響力工人運動。事實上，一些學者甚至指出，在不少國家，恰恰是國家的高壓政策激化了工人運動，使之趨於激進化，成為革命性的力量，對政權構成威脅。另一方面，即使強力制壓是一些國家缺乏工人運動的主要原因，那也不完全適合解釋中國的情況。壓制不是解釋中國勞工行動主義困境的唯一因素。

缺乏「階級意識」無疑是造成工人運動脆弱的重要原因之一。但我們或許更應當問的是：為什麼中國工人這個毛澤東時代的強大階

級，在經歷了三十年的資本主義市場經濟轉型後，沒有成功發展出清晰的集體意識和階級意向？此外，這個解釋似乎假設「意識」應先於階級行動，沒有意識，就不會有行動。但是，許多研究卻表明，意識未必產生於行動之前，而更可能產生於行動過程之中，階級行動和階級意識是互為因果的。正如湯普森所指出的那樣，「我們不能把『階級』放這裡，把『階級意識』放那裡，視它們為兩個獨立的實體，兩者有先後秩序。兩者必須結合在一起……」<sup>5</sup>的確，我們有理由強調，在用缺乏意識來解釋缺乏運動之前，有必要首先對中國工人階級為何缺乏階級意識做出解釋。

由區域或地位差異而造成的碎片化，已成為當代中國及其過往一直缺乏工人階級團結的一個現成解釋。然而，仍有待回答的是，為什麼即使是擁有共同背景、經歷、目標和不滿的工人群體也不能提出以階級為基礎的訴求，並採取一致的行動。例如，雖然在二十世紀九十年代至二十一世紀初，大規模的下崗運動使得全國的國企工人處於相似的經濟困境中，但跨企業和跨地區的抗議行動卻很少發生，從未形成針對改變其命運的政府政策的一致性挑戰。同樣，在私企或外企的許多農民工雖然廣泛遭受剝削和侵權，但鮮有在工廠之外團結和共同行動。

當然，缺乏有組織的勞工運動並不意味著中國工人是完全沉默和消極的。事實上，在過去的二、三十年裡，以工廠為基礎的集體行動並不少見。在國有企業改制時，下崗工人的抗爭尤為激烈。在外企和私企聚集的沿海地區，針對雇主侵犯勞工權利和利益的勞資衝突也頻繁發生。勞動抗議行動的原因、形式、建構、領導和組織都得到相當多的學術關注。然而，現有關於勞工集體行動的研究並沒有明確告訴我們，為什麼中國的勞工行動主義只限於工廠，為什麼工人的訴求和抗爭方式有很大局限，更重要的是，為什麼普遍存在的以工廠為基礎的勞工抗爭，不能會合成團結一致的階級行動。

影響一國工人運動的條件無疑是十分複雜的，必然涉及多方面的因素。本書將聚焦於國家的體制安排，通過國家控制勞工動員的策略來解釋中國國家與勞工關係以及勞工行動主義的現狀。這一分析始於一個設定，即當資本主義發展不可避免地產生勞資衝突時，一個社會中會不會出現有組織的勞工運動，要以工人是否具備組織和集體行動能力為前提，而國家是形塑這一能力的關鍵變數，因為國家界定了對勞工行動的政治和法律限制。自從上世紀七十年代末的市場經濟改革以來，中國政府實施了一種針對中國勞工問題的雙重策略，即一方面限制工人集體權利（即組織權、罷工權和集體談判權）；另一方面保障工人在工資、合同、福利等方面的個人權利。這一策略成功削弱了工人組織和集體行動的能力，不僅是因為工人的組織和行動面臨政治和法律障礙，而且還因為國家對工人利益提供法律保護，而在相當程度上削弱了他們組織和集體行動的動因。

這一視角是建立在將國家體制視為形塑勞工運動的核心變數的分析傳統之上，按照這一視角，工人階級在多大程度上可以進行有組織的運動，很大的程度取決於國家處理勞工動員的角色。<sup>6</sup> 國家在勞工運動中的作用可以從兩大方面來理解。首先，國家規定了工人階級產生和反抗資本主義之際必須面對的憲法和政治框架。<sup>7</sup> 這樣一個現存的制度框架，將在很大程度上決定工人是否可以在其組織權利得到合法化之前進行有組織的行為。第二，為了應對勞工運動的挑戰，各國制定了不同的政治經濟方案，旨在消除、調適或壓制工人的訴求和行動。<sup>8</sup> 概言之，在資本主義工業化的早期階段，已經存在的國家類型以及隨之而來對勞工動員的制度性反應，是形塑工人行為和勞工運動軌跡的基本參數。這個視角也適用於解釋中國資本主義市場經濟中的勞工問題。

然而，在現有文獻中，學者們只研究了兩種基本政權類型的國家在治理勞工運動中的作用：資本主義發展初期的自由或專制政體，和



當今時代的民主或威權政體。他們探討了這些不同的政權類型，以及同一種政權類型中不同制度安排對工人階級形成和勞工運動的因果關係。雖然自由和專制或民主和威權，是兩種截然不同的政權類型，但它們都不能阻止有組織工人運動的出現。然而，中國的政權類型則完全不同，中國政權是屬於「列寧主義」類型的，這一政權類型對工人運動有著截然不同的影響。雖然中國政權經常被冠以「威權主義」，但顯然，其獨特的政治邏輯、組織架構，以及社會控制和意識形態話語的機制，完全有別於後發國家一般的威權主義體制。一個列寧主義類型的國家如何治理資本主義經濟轉型中的勞資衝突是一個新的現象，有待深入研究。

因此，本書關注的重點是列寧主義政權體制，對中國勞工行動主義模式的顯著作用。筆者認為，西方和威權國家工人運動的一個重要特點是，它們在勞工集體權利合法化之前就已形成「實然權力」(de facto power)，即體制外的(或非合法化的)、可以在不同程度影響國家政策和勞動關係的有組織的社會力量；經過漫長的鬥爭後「實然權力」為體制接納，轉變為「法定權力」(de jure power)。<sup>9</sup>而中國的區別在於，政府處理勞工問題的雙重策略有效地防止了工人階級組織起來，使之無法演變成有影響力的「實然權力」。以西方和威權主義後發國家勞工與國家關係的經歷為參考系，本章試圖探討兩組問題。首先，中國式列寧主義國家在市場改革中，何以能夠實施雙重策略來應對勞工問題？這樣一種戰略的制度基礎是什麼？這兩個問題對於區分中國和其他國家政府在治理勞工問題上的作用以及解釋其控制勞工動員的獨特能力至關重要。第二，中國的雙重策略以何種方式實施，以及如何影響工人行動？這些問題涉及雙重策略的制度和政策構成，及其遏制勞工動員的機制。

為了解釋中國政府控制勞工動員和實施雙重策略的能力，本文強調兩個關鍵維度：一是時間維度(temporal)，另一則是制度維度

(institutional)。時間維度是比較歷史方法的重要視角。按照這一視角，特定歷史過程的時間和序列會有重要因果效應。時間排列將社會過程以因果方式鏈接起來，<sup>10</sup> 變量出現的順序以及它們各自相對的時間位置會形塑因果關係的形式和本質。<sup>11</sup>

從時間維度來看，勞工運動的興起發生在國家的勞動體制建構之前還是之後，對於隨後國家與勞動關係制度的發展至關重要。中國缺乏有組織的勞工運動，關鍵原因之一是由於強大的列寧主義國家勞動制度，在市場經濟引發勞動衝突之前早已存在，這與西方國家和威權主義後發國家的經歷完全不同。在西方國家，勞工運動出現在自由主義國家的雛形階段，國家對工業關係的自由放任，以及預先存在的基本公民自由權利（即言論、出版、集會和結社自由等），為有組織的勞工運動的出現提供了初始的社會條件和法律依據。在威權主義的後發國家，儘管政權具有壓制性，但國家滲透和控制社會及工作場所的能力相對較弱，這就為有組織勞工運動的發展留下了一定的社會空間。換言之，在這兩種社會背景下，在國家對勞動關係進行系統性制度干預之前，有組織的勞工運動作為一種「實然權力」已經不同程度的形成，這對形塑西方國家和威權後發國家中，國家和勞工的互動以及勞工運動軌跡有著重要影響。

從制度維度看，自十九世紀中期以來，西方工人階級經過長期的運動和鬥爭，國家終於通過立法將工人的集體和個人權利制度化，從而把勞工運動吸納入政治體制。而威權主義的後發國家則通過暴力來壓制勞工運動，或將其收編，使之去政治化，置於國家的控制之下。八十年代民主化運動為工人運動提供了展示力量的機會，為這些國家的勞工權利的發展鋪平了道路。但是，中國的情況則完全不同。八十年代市場經濟改革伊始，預先存在的強大的國家勞動制度先發制人地阻止了有組織的勞工動員；隨後，國家在混合列寧主義式組織控制

結構與維護工人個人權利立法的基礎上，建立了新的勞動權利體制，這個體制抑制了工人運動。

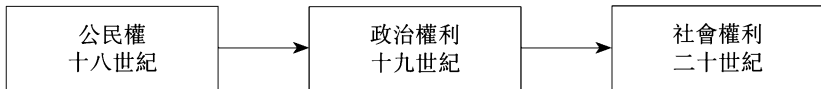
以下我們分析西方國家、威權國家和中國建立勞動權利體制的歷史路徑，通過比較，揭示為何中國能夠實施應對勞工問題的雙重策略，制約工人運動的發展。

## 西方：從公民權利到勞工權利

西方工人運動史上一個重要特徵是，在許多國家，被賴特 (Erik Olin Wright) 稱為工人的「結社權力」(associational power)<sup>12</sup> 在工會組織合法化之前就已形成，這說明社會當時存在著某種制度環境允許有組織的工人運動，和其他民眾運動的進行和發展。公民權的存在就是一個最重要的制度因素。馬歇爾在其著名的論述中指出，現代公民身分包括三個要素：公民權利、政治權利和社會權利。公民權 (civil rights) 保障個人自由，其中包括言論、結社、宗教、財產和契約的自由；公民權本質上是屬於個人權利，但它的集體運用創造了各類團體、聯盟和運動，形成「實然權力」。公民權利的運用和發展必然催生政治權利的要求，而政治權利則是獲取某種物質條件和利益保障的重要手段，因而是社會權利產生的前提。按照馬歇爾依據英國歷史建構的公民身分發展三部曲，這三種權利依次出現於十八世紀、十九世紀和二十世紀。公民權形成於十八世紀「光榮革命」之後，而十九世紀形成的政治權利 (即普選權)，和二十世紀形成的社會權利都是從公民權的基礎上發展而來。<sup>13</sup> 先有民權，即言論自由、集會自由、結社自由，民眾才能通過運動獲得政治權利，而政治權利的運用 (如普選權、建立政黨等) 影響到立法和政府政策，產生了社會權利。因此，公民身分三個權利要素之間的關係可以表述為，

公民權利是政治權利的基礎，而政治權利的運用則是實現社會權利的必要途徑。<sup>14</sup>

圖 1 西方公民權發展圖示



馬歇爾公民身分概念中權利要素之間那種歷史的和邏輯的關係，適用於論述勞工集體權利的起源。十九世紀中葉歐洲有組織工人運動的出現有賴於公民權，特別是結社權利的存在，工會或形形色色的工人的組織是工人行使公民權的產物。湯普森在《英國工人階級的形成》一書中提到，英國第一個工人組織倫敦通訊社(London Correspondence)的出現，就是因為「英國人天生有一種權利的觀念」，「有一種反對的傳統」。<sup>15</sup> 恩格斯(F. Engels)也說過，沒有出版自由、結社、集會權，就不可能有工人運動。<sup>16</sup> 這些論斷都強調了公民權同工人運動之間的關係，表明這一權利對有組織工人運動的出現和發展起著重要作用。

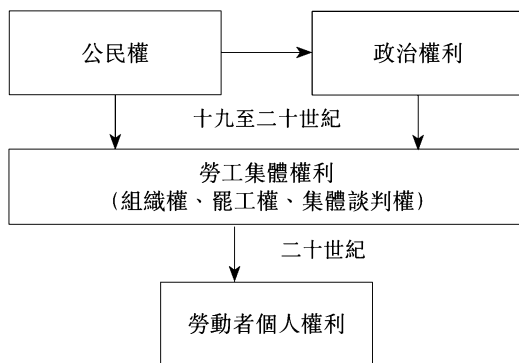
然而，雖然公民權的存在為有組織的工人運動提供了初始條件，但它並沒有自然而然地導致工人集體權利的合法化。資本主義早期的統治機器，特別是司法機構，對下層階級或所謂「第四等級」成員和他們的政治參與及組織權利帶有極大偏見，<sup>17</sup> 司法打壓工會運動司空見慣。這其中的重要原因在於民權本身包含一個內在的矛盾：結社自由和契約自由及財產自由之間的矛盾。結社自由意味著工人可以在勞動力市場上自由聯合(combine)，爭取他們的利益，但這顯然不利於資本主義的財產關係。以英國和美國為例，當時主流的法律見解是，用聯合或罷工的方式向雇主要價或試圖修改雇工條件，實際上是對財產關係的侵犯；罷工則破壞了契約自由——即不願罷工者的自由。

因此，在大量的勞動爭議中，法院都是以「刑事共謀」判工會敗訴，對罷工發出禁止令。

但是，在已經普遍接受結社自由原則的國家裡，拒絕工人的組織權和罷工權與憲政原則衝突，缺乏正當性。因此，雖然司法裁決經常偏向財產權而使工人運動受挫，但卻並不能徹底阻止它們，事實上，有組織的工人運動一直在沒有合法組織權和罷工權的情況下發展壯大。經過了長期的鬥爭，最終迫使國家從法律上糾正勞動關係中的不平等，通過立法將工會組織權、罷工權和集體談判權合法化。馬歇爾將這種由公民權利延伸而產生的工人集體權利稱之為「產業公民權」。工會運動的制度化使得工人運動由「實然權力」轉變成了「法定權力」。工會主義 (unionism) 成為西方社會通過公民權利來建立社會權利的重要機制。<sup>18</sup>

從時間維度上，我們可以確定西方國家大體相似的路徑：勞工運動在國家給予工會合法化權利之前已經出現；公民權的存在為有組織工人運動的出現和發展提供了政治和社會空間，而公民權和政治權利進一步推動了工人階級爭取集體權利的鬥爭。從這個角度看，我們可以理解馬克思、恩格斯在《共產黨宣言》(*Manifest der Kommunistischen Partei*) 中所說的，工人階級是借助資產階級用以推翻封建制度的武器，對準了資產階級自己，這個武器就包括了資產階級或「第三等級」在革命中獲得的公民權利，工人階級借助這個權利，推動和實現了自己的集體權利。工人運動在工會權利合法化之前的興起，對後來勞動部門的制度建構有決定性的影響。因為，這意味著，當國家開始系統性干預勞資關係時，不得不面對已經具備強大政治和經濟影響力的勞工「實然權力」。因此，在國家與勞工之間的張力不斷緊張之下，國家逐漸轉向通過各種制度性的安排來吸納勞工運動，使之成為體制內的「法定權力」。

圖2 西方國家勞工集體權利發展圖示



## 威權國家：從政治轉型到勞工權利

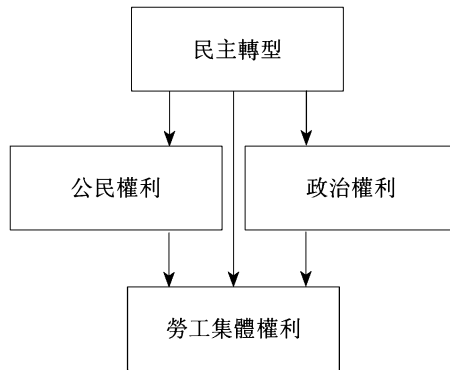
在威權體制的後發國家，民眾普遍缺乏有實質意義的自由權利和政治權利，工人的集體權利當然也無從談起，而且在許多國家，工人的經濟福利也難以得到保護。但由於這類國家對社會、特別是工作場所的控制和滲透程度較低，工人運動仍有形成的空間和機會。如拉美國家、南非在二十世紀初就出現了有組織、有規模的全國性工人運動。在資本主義工業化較晚的國家，如韓國，也在經濟開始起飛的較短時間內就出現了工人運動。一般而言，在實現民主化轉型之前，威權政權都懼怕工人擁有強大的組織，擔心對政治秩序構成威脅，因此嚴厲限制工人的集體權利，打壓工人運動。特別是許多右翼威權政權，為了防止共產主義的影響，保障資本積累和投資環境，對工人運動採取鐵腕手段，甚至進行血腥鎮壓，逮捕和殺害工會領袖。<sup>19</sup>在相對溫和的威權國家，政權則用國家法團主義的方式對工會運動進行吸納和收編，通過對他們進行財政補貼，授權壟斷代表權，對他們的訴求決策、領導層和內部管理施加限制來達到控制的目的，防止其政治

化和激進化。<sup>20</sup>但在國家法團主義的架構下，工會並非國家機構的組成部分，在人事和組織運作上仍相對獨立於國家體制。

雖然這些國家爭取經濟利益的工人運動時起時伏，但爭取集體權利的鬥爭是伴隨著民主化運動而興起的。民主化運動激發了全社會爭取公民權利（即民權 / 自由權和政治權利）的鬥爭，這就為工人運動提供了爭取集體權利的政治契機。在許多國家，工人運動是推動政治轉型的重要力量。如亨廷頓在《第三波》（*The Third Wave: Democratization in the Late 20<sup>th</sup> Century*）一書中提到，工人大罷工加劇了巴西、智利等國威權政權的合法性和管治危機，加速了政府與反對派的對話。<sup>21</sup>與此同時，罷工活動也使得工人集體權利引起社會關注。如七十年代末的巴西大罷工，將工會組織自由的問題帶入了政府與反對派政治對話的議程。在韓國，當全斗煥在1987年6月接受了反對黨的總統直選訴求後，沉默許久的工人運動突然爆發出來，要求集體權利，同時也要求改善經濟狀況。1988年的憲法修正案正式賦予了工人組織權、罷工權和集體談判權。巴西、阿根廷、智利、南非等國在政治轉型的過程中也完成了相應的立法，賦予工人完全的集體權利，並通過了保障工人個人經濟權利的立法。<sup>22</sup>

顯然，威權國家工人集體權利的建立與西方民主社會完全不同。前者是在憲政的框架下，實現公民權利在勞動關係中的擴展。民權和政治權利的存在是爭取工人集體權利（或工業公民權）鬥爭的前提，也是這一鬥爭的武器。從歷史發展的順序（即從時間維度）來看，工業公民權是民權 / 自由權和政治權利的衍生物。在威權國家，權利鬥爭並沒有顯示出馬歇爾為某些西方國家所描繪的同樣的發展序列。為爭取集體權利的勞工運動並不依賴於預先存在的公民權利。在這些國家的民主化進程中，人民同時爭取公民權（或人權）和政治權利的過程，而工人同步爭取集體權利和經濟改善的鬥爭，則成為全社會

圖3 威權國家工人集體權的發展圖示



爭取民主權利運動的構成部分。從時間維度看，全社會爭取民權 / 自由權和政治權利的鬥爭和工人爭取集體權利、甚至個人權利的抗爭幾乎同時發生。工人集體權利的建立和個人權利的進步是政治轉型的附帶結果。

儘管威權國家和西方國家勞工權利建構的路徑完全不同，但它們的不同經歷卻揭示了一個共同事實，即工人集體權利的建立本質上是和公民權利不可分割的。

## 中國的勞動權利建構：集體權利和個人權利

由於歷史條件和制度環境的不同，中國勞工權利建構的方式和路徑與其他國家完全不同。和西方相比，中國公民缺乏憲法保障的自由權利，特別是結社權利；雖然這些權利寫入憲法，但客觀上難以實施。因此，中國缺乏西方工人運動發生的初始條件和發展環境。和威權國家相比，中國又具有遠遠超過這類政權的控制和滲透社會（包括工作場所）的能力，從而使得工人自主運動的空間幾乎不存在。中國也沒有面臨政治轉型，因而沒有爭取公民權利和工人集體權利的政



治和社會生態。也就是說，中國與其他國家的一個重要差別是，無論是西方民主國家還是後發的威權國家，工人運動出現時，國家的勞動體制建構還處在較低的階段，無法對工人運動實行全面的控制。而中國正好相反，在資本主義經濟關係開始發展時，國家已經存在一個非常強大的勞動體制。曾有不少學者認為，列寧主義式政治體制和計畫經濟吻合，與市場經濟不相容。然而，中國威權體制下持續的市場改革和高速的經濟發展證明並非如此。事實上，很多激烈和不受歡迎的市場化改革舉措恰恰是完全依靠強勢的列寧主義政治體制才得以推行，國企改制和強迫工人下崗就是最好的例證。國家的政治和組織控制徹底地削弱了國企工人尋求團結和協調一致，來反對損害他們經濟利益的政策的能力。同樣，沿海地區的經濟奇蹟，也有賴於政府對勞工動員的有效遏制。

從時間維度看，在市場改革的初期，有三項已經存在的制度安排，對於國家處理經濟轉型過程期的勞動關係的能力至關重要。首先是國家對勞工的高度組織控制，這一控制主要通過中華全國總工會（全總），以及其從上到下無數的工會組織來實行。中華全國總工會成立於中華人民共和國建立之初，它代表政黨和國家壟斷了工人階級的利益代表。在市場改革之前，全總的作用客觀上十分有限，因為社會主義國家已經保證了工人階級的基本經濟利益。國家工會對工人利益代表的壟斷，使得工人在全總框架以外的任何組織行為難以實現，工會的這一政治和組織功能在經濟改革過程中，有效地防範和制止了組織化的勞工動員。<sup>23</sup>第二，單位制度曾是國家保障產業工人經濟福利，同時對他們實行政治控制和意識形態教育的主要體制安排。<sup>24</sup>作為政府政策的主要實施機構，國企單位在其自身因深化改革而衰退之前，強力地執行了國企改制和大規模下崗的政策，保證了政府這一政策的施行。第三，國家勞動行政部門為制定和實施改革政策提供了監管框架，並負責執行各種方案和補償計畫來推動集體裁員。簡言之，

列寧主義式的組織控制、單位制度和強大的勞動行政管理體系，這三項在市場改革之前就已存在的制度安排，使得國家能在實施市場經濟轉型的關鍵步驟，即國企改制時，處在先發制人的有利位置，有效抑制工人的集體行動；與此同時，組織控制也使得沿海地區外資和私企的農民工組織化行動難以發展。

但是，國家並非僅僅依靠限制工人的集體權利來遏制勞工行動主義。時間維度上的優勢，即國家勞動體制先於勞動衝突而存在，不僅使得國家可以在經濟轉型初期階段控制工人，同時也讓國家擁有時間上的迴旋餘地進行各種嘗試，建立新的制度安排來調節以市場為基礎的勞動關係。事實上，在限制集體權利的體制下，中國政府力圖通過立法明確界定工人的個人權利，為市場經濟條件下的勞動關係建立一個法律框架。1995年開始實施的《勞動法》對勞動者個人權利做了詳細的規定，從第三章至第九章，該法對用工、工資、休息、假期、安全生產、培訓和爭議仲裁等方面，列明了勞動者權利。根據《勞動法》，各級政府還出台了許多地方法規，更具體地規定了工人在職業病、工傷、失業救濟、最低工資、退休金、醫療保險、產假等諸方面的權利。中國政府為維護工人權益的最新努力，是2008年1月開始實施的《勞動合同法》。該法力圖在保護工人權利方面確立一個更高的標準，解決以往在簽訂勞動合同過程中普遍存在的問題，如簽訂合同率過低、短期合同偏多、對工人權益保護不力等問題。儘管這一立法引起雇主和外國投資者的不滿，政府和全國總工會還是堅持推動這一保護工人的立法。在二十世紀末期的國企工人下崗浪潮中，全國總工會和十一個國家部委也單獨或聯合出台了八部行政性法規，詳細列舉了工人在過渡時期所擁有的各項權利，涉及到退休金、生活補助，以及對下崗職工的再就業或自主就業的資助等問題。中國的勞動立法，也為工人以個人名義進行的維權活動建立了機制和提供了管道。《勞動法》第十章專門闡述了解決勞動糾紛的程序。在《勞動法》實施以

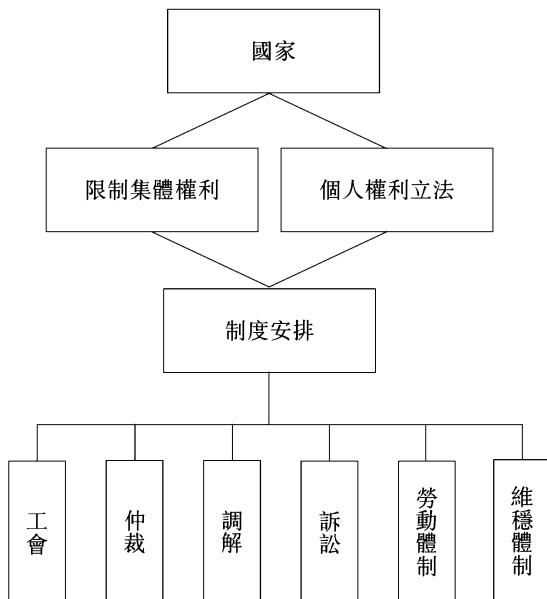
前，1993年，國務院就專門出台了中華人民共和國關於解決企業勞動爭議的條例，確立了解決勞動糾紛的三個程序：調解、仲裁與上訴。個人權利的立法為工人提供了保護，同時也有提升了國家限制、化解和防範工人動員的能力。然而，所有這些法律和規定都沒有賦予工人集體權利。

如果將中國與其他經歷資本主義工業化的國家相比，那麼毫無疑問，中國對勞動者個人權利立法的步伐要比任何主要國家都快很多。中國的經濟改革雖然開始於1978年，但直到1992年鄧小平南巡之後市場經濟才大規模發展起來，而1994年《勞動法》就已出台。最低工資標準的確立或許是一個更好的例子，因為最低工資立法反映一個國家對低下層勞動者的起碼保護和良心。英、美、法三國分別是在1909年、1938年和1950年實行最低工資標準立法，相距工業資本主義的興起已經一個多世紀。拉丁美洲主要國家是在引入資本主義經濟的半個多世紀的六十年代實施最低工資。韓國二十世紀四十年代末建立獨立的資本主義經濟，直到1986年才建立有關最低工資的制度。而中國於2004年實行最低工資，也就是說，若將1992年視為市場經濟改革開始在全國深入展開的年份，那麼在十二年內便已完成最低工資立法。這一迅速且積極的勞動立法，是國家推動勞工個人權利的重要體現。

為了有效實施個人權利，國家制定了解決這些爭議的程序和機制。除《勞動法》和《勞動合同法》規定的勞動爭議處理的條款外，還制定了具體的法令和規定，以規範衝突的解決。相應的機構被賦予強制執行個人權利法律的責任。法院和仲裁委員會在解決勞資糾紛方面發揮了關鍵性作用，在過去三十年裡曾處理了大量的勞動爭議案件。為加快解決勞資矛盾，政府還建立了廣泛的調解網絡。不僅有更多的機構，如勞動局、工會、法院等部門以及社區組織等，被要求在勞動爭議調解中發揮積極作用，還出現了一個稱之為「大調解」的新制度

安排。這種安排將民事、行政和司法調停納入同一個制度平台裡，方便不同機構協同努力來干預勞資爭議。另一個非常重要的制度機制，是通過勞動局來執行的勞動監察。勞動監察的目的是監督企業勞動標準的實施，糾正雇主的不當行為，懲罰違法者。與此同時，工會也被賦予維護工人個人權利的重要角色。全總在國家和省政府層面積極推進勞動立法和法規制定，為工人提供法律援助並解決勞資糾紛，地方工會進行了諸多試點來促進個人勞工權利的保護。如本書以下章節顯示，雖然中國工會的政府身分限制了其作為勞工組織的能力，使他們無法有效代表工人行使集體權利，但卻有助於他們在宣導和加強個人勞工權利方面發揮積極作用。在國家的雙重策略下，工會的功能是通過推動勞動立法、提供法律援助和調解糾紛來確保工人個人權利，鼓勵工人以個人身分通過規定的程序解決爭議，而不是通過組織和動員工人來抗衡雇主。總之，工會的重要目標之一是阻止、消解和終止工人的集體行動。

圖4 中國勞動權利建構圖示



但是，在雙重策略下，國家在賦予工人個人權利的同時，嚴厲限制工人集體權利。如前所述，集體權利對工人的必要性是顯而易見的。在資本主義經濟中，勞動力可以自由買賣，但進入與資本契約關係的單個工人與雇主不可能處於一種對等的地位。工人的集體權利則是對這種不對等經濟關係的一種矯正。這一權利一般包括三項內容：組織權使單個的勞動者形成與資本對等的力量；集體談判改變了勞動力市場交易的單位——進入契約的不再是勞動者個人，而是聯合起來的勞動者，即工會，從而改變了勞資之間完全不對稱的關係，使勞動者有可能獲得個人契約無法獲得的益處；罷工權是迫使雇主接受工會條件和要求的最後手段。集體權利的三項要件中，組織權是最根本的，是罷工權和談判權的前提。工人的集體權利是對資本強權的制衡。當然，誠如許多國家的發展經歷所表明的，在雇主控制經濟資源和工作崗位的資本主義經濟中，工人的集體權利雖然不一定能完全改變工人在勞資關係中的結構性弱勢，但它卻是工人保護個人權利和爭取新權利的基本手段，這一權利的合法化和制度化是勞資力量平衡的基礎。

如果僅僅從法律條文看，中國工人似乎並非完全沒有集體權利。在《勞動法》和《工會法》中，都有關於工人組織權的條款。對集體談判，政府和全總也做了相關的規定。在國企改革時期，政府還特別規定，企業的改組必須得到企業職工代表大會的通過。但在現實中，這些集體權利往往難以實施，或是流於形式化。工人集體權利的缺失，是中國工人無法影響勞動關係、保護自己個人利益的重要原因之一。

### (1) 組織權<sup>25</sup>

組織權是工人集體權利的核心。在後革命時代的中國社會，工人

自願組織的權利被終止，組織化由國家實施，工會成為國家體制的一部分。國家實施的組織化，主要服務於國家的經濟和政治目標。這一制度安排的理據是，在社會主義經濟制度下，勞資對立已不復存在，國家、工人和管理者的利益被認為趨於一致。

然而，市場經濟改革徹底改變了一切。隨著國家放棄家長主義的角色和資本主義的經濟關係的迅速發展，工人的組織權問題就凸顯出來了。不論是《勞動法》還是《工會法》，似乎都承認工人的組織權。但與此同時，《工會法》第四條強調工會必須接受黨的領導，第十條明確規定中華全國總工會是唯一合法的工會組織。因此，法律規定的工人組織權並非一種工人能實際運用的權利。

但是，勞資衝突的產生必然激發工人組織的願望和行動，從而挑戰目前有關組織權的法律規定，但他們的努力往往受到壓制。例如，北京一家計程車公司的司機要求組織工會，但公司置之不理。於是工人一紙訴狀，以剝奪他們的組織權，違反《工會法》之由，將公司告到了法院。但法院拒絕受理，理由是雖然工人有組織工會的權利，但雇主沒有必須建立工會的義務，因此計程車公司並不構成侵權。公司所在的區工會也不支持工人建會的訴求，區工會認為，建立工會必須自上而下地進行，不得擅自行事。為了安撫工人，並預防工人自發建會，區工會決定在這一計程車公司中建立一個官方的工會，並指定一個官方信任的人擔任這一工會主席（參見第四章）。在這起事件引發的爭論中，有學者指出，由官方指定一個工會的做法，本身就是對工人組織權的曲解或侵犯。農民工要求建立自己組織的要求也遭遇壓制。比如，浙江里安的農民工曾要求建立一個自己的協會，但工會予以強烈反對。同樣，在國企改革時期，當下崗政策衝擊工人的權益時，企業工會基本上無法扮演維護工人利益的角色。工人權益的徹底喪失，反映了中國傳統工人階級實際上是沒有以組織為基礎的力量來抗衡損害其利益的政策，工會完全不代表這種力量。

由於企業工會不能代表和維護工人利益，工人自發組織抗爭的情況時有發生，因而觸動了組織權的問題。但如第四和十一章的案例表明，工人在抗爭試圖建立組織來領導工人，但這種嘗試通常是短命的，最後往往以失敗告終。總之，在組織權被壟斷的情況下，自發組織具有重大風險。工會的無所作為和工人自我組織的障礙，使得工人客觀上處於假組織化和非組織化狀態，從而無法有效保護自己的利益。

## (2) 罷工權

1954年生效的第一部《中華人民共和國憲法》沒有規定工人的罷工權利。1956年到1957年期間，新生的共和國遭遇了她第一次的工人罷工浪潮。在中國最大的工業城市上海，就有587家企業出現了工人騷亂。<sup>26</sup>其他地方也出現了類似的工人抗議活動。作為在民眾運動崛起的革命領袖，毛澤東對工人的行為似乎採取了寬容和同情的態度。他認為，工人的不滿是政府的「官僚主義」造成的，解決問題的關鍵是糾正政府的「官僚主義」。他甚至主張「要允許工人罷工，允許群眾示威」，要在憲法中加入「罷工自由」，來對付官僚主義。<sup>27</sup>

根據毛澤東的意見，中共中央在1957年發出了《關於解決罷工罷課問題的指示》。這個文件認為，近期發生的罷工事件主要是由於政府官員的官僚主義作風造成的，並指出，解決罷工問題的最好辦法，就是調整社會關係和克服官僚主義。當然，從法理上講，這些政策規定並不意味著工人有了「合法的」罷工權。但是，當時中國的法律體制十分落後，對社會的管理主要是通過黨的政策來實施，考慮到這種背景，應該說這個指示似乎是官方對工人集體行為的一種認可。

1975年，中國的第二部憲法寫入了「罷工自由」，在1978年頒布的第三部憲法中，仍然保留了這一內容。然而，除了憲法中的這幾個字，立法機構和政府相關部門從未就如何行使這一權利、由誰在什麼樣的條件下來保障和落實這一權利，做過任何詳細規定。<sup>28</sup>因此，罷

工的權利如同憲法保證的其他某些公民權利（如結社自由等）一樣，只有象徵和裝飾的意義，並無操作性可言。客觀上，1957年的罷工浪潮結束後，一直到上個世紀七十年代的經濟改革前，並沒有出現因經濟問題而導致的工潮，<sup>29</sup>因此，罷工權的運用從未得到真正的嘗試。但是，即使這一象徵性的權利，在1982年頒布的憲法中仍遭到了刪除。正是因為從憲法中刪除了「罷工自由」的條款，使工人後來在面對大量的剝削和侵權的時候，失去了保護自己的武器。

在市場經濟的過程中，中華全國總工會曾經試圖推動關於罷工權的立法。1988年，當時勞動衝突開始在沿海工業開發區出現，而當時政治氣候則似乎較為寬鬆和自由，在這種背景下，全總曾就工會改革向中央遞交了一份建議，要求在新的工會法中，寫入罷工權利，並希望在即將召開的全國人大中審議這一提案。不僅如此，這一建議還提出「工會可以進行各種形式的合法鬥爭」，似乎也包括了「罷工」。但這一建議被中央否決，理由是，給予工人罷工的權利必然導致更多的罷工事件。<sup>30</sup>罷工以及其他的工人集體行動都被視為離經叛道的行為，工會的責任不是支持而是阻止這類行為的出現。這類事件被官方統稱為「群體事件」或「鬧事」。政府對這類事件的態度是盡量不要使事態擴大或者激化，然後大事化小，小事化了；如果不能控制並平息事件，就動用警力壓制。

儘管罷工或集體行動的權利，不被政府當局認可，但是，它們仍然在全國範圍內頻繁發生，客觀上顯示了工人集體力量的影響力。許多工人抗議活動的最後結果，是政府或廠方做出讓步。即使在那些遭到警力壓制的事件中，工人的集體力量的展示亦會使得政府事後採取一些積極的措施來平撫他們的不滿。例如，在2002年3月的東北工潮中，遼陽的工人領袖被捕入獄，制止了抗議的進一步發展。但到5月，地方政府就開始補發拖欠工人的工資，5月補發了一半，6月補發了另外一半。同時，給工人報銷了拖欠幾年的醫療費，而且撥出



2,000萬元解決工人的房屋補貼、子女醫療費、醫療保險、勞動保險、暖氣費等問題。

事實上，過去幾年由於全國工潮此起彼伏，層出不窮，中央政府已意識到了勞工問題的嚴重性，並且開始採取措施來解決問題。2002年東北工潮後，政府加快了建立城市最低生活保障制度的步伐，兩千多萬城市貧困人口因此而受益。2000年在石油化工行業開始的買斷工齡改革，也因後來大慶和遼陽的工人抗議示威活動而終止。政府還重申了國有企業和集體企業的改革計畫，必須獲得企業職工代表大會同意的原則。

但是，中國發生的工潮，並非工人集體行動權利的展現，而是典型的「以騷亂求集體談判」，<sup>31</sup>即無組織的工人通過衝擊生產或公共秩序，迫使資方或政府對他們的訴求做出反應。政府可以隨時宣布這些活動為非法。這些行動的結果是不確定的，它取決於這些抗議活動所產生的震撼嚴重程度，以及政府當局控制和化解事件的能力。即使這種抗議活動迫使地方政府做出讓步，地方政府仍然會把這類事件叫作「鬧事」，並且懲罰事件的組織者。

### (3) 集體談判權

在許多市場經濟國家，集體談判是勞資雙方的代表就雇員的雇傭條件和待遇進行協商的過程。作為一種制度機制，集體談判直接影響到工人的工資、福利和工作條件，而集體談判的前提條件，是工人有權組織起來，並且有權罷工。

沒有組織權和罷工權，中國工人就難以與雇主進行有意義的談判。政府實行的集體合同制，雖然表面是集體談判的結果，但這一過程與工人集體權利無關。目前的集體合同制，是1994年在部分省市開始試行的。到2003年底，已經有121.4萬個企業中的1.03億的職工與有關方簽訂了67.2萬份集體合同。<sup>32</sup>簽訂集體合同的法律根

據就是1992年頒布的《工會法》，而1994年頒布的《勞動法》又對有關的條款做出了更加具體的規定。後來又出台了三個行政法規，對這些法律條款做了進一步的補充規定。1994年勞動部頒布了《關於集體合同的規定》，強調勞動合同的簽訂應該以「平等和協商一致」為原則。2000年該部門又出台了《工資集體協商試行辦法》，強調關於工資制度、工資分配的形式和標準，應該在企業內部通過協商達成一致。1995年，中華全國總工會出台了《關於工會組織參與平等協商和簽訂集體合同的試行辦法》，對工會在集體協商中的作用做出了詳細規定。

然而，集體合同制並不等於勞資雙方對等的集體談判。在許多市場經濟國家，集體談判是在工人的長期鬥爭下自下而上發展起來的，而中國的集體合同制是政府自上而下推行的。當初，當中華全國總工會鼓勵企業工會與企業簽訂集體合同時，企業反應冷淡。只是在政府對這一行為明確給予支持之後，才推動起來。<sup>33</sup> 1996年5月，勞動部、中華全國總工會、負責管理國有企業的國家經貿委以及中國企業管理協會聯合發文，推行集體協商和集體合同。四部門要求他們的各級下屬部門共同努力，推廣落實集體合同制。雖然是聯合行動，中華全國總工會在其中無疑發揮著重要的推動作用，它不僅為企業提供了合同的樣本，而且給地方工會下達了指標任務。

這種自上而下的努力，很快就在國有企業和非公有企業中掀起了一股簽訂集體合同的熱潮。然而，這主要是為了完成上級的任務指標，並非體現勞資雙方真正的博弈。集體合同經常是由企業領導任命的工會幹部與企業簽署。工人在「協商」之前，常常是一無所知，事後也無人告知所簽訂合同的具體內容；許多工人甚至不知道這種合同的存在。對於合同的條款，也沒有進行真正的協商，因此，合同基本上是照搬照抄樣本，不是內容空泛，就是重複已有的勞動法律法規，缺乏設計本企業工人利益的實質性條款。<sup>34</sup>

工會在企業組織結構中的位置，限制了它們在簽訂集體合同中的作用。企業工會名義上歸屬中華全國總工會，實際上它是企業管理機構中的一個部門。按照1981年的一份中央文件，企業工會主席享受企業副職待遇，因此，大多數國有企業的工會主席由副書記或副經理來兼任，工會在組織上隸屬於企業的黨政部門。在這種組織結構下，工會難以獨立代表工人利益向管理層爭取利益。在有些企業，集體協商之前，往往要先召開一個由黨委書記主持，由黨委書記、工會主席和廠長經理三方參加的碰頭會。這樣可以確保黨組織對協商過程的控制，在協商過程中，作為管理者代表的廠長經理與作為工人代表的工會主席，實際上都是利益一致的企業領導班子成員。因此，有學者指出，在這種協商過程中，真正的利益相關者的代表並不在場，簽訂集體合同成了形式主義的操作和一件輕而易舉的事情，因為簽訂的目的僅僅是為了完成上級規定的任務。<sup>35</sup>

## 雙重策略的結果與意義

政府的雙重策略對工人的行為產生重要影響。勞動法律規定的個人的勞動權利和爭議解決程序，對培育工人的權利意識起了積極作用，鼓勵他們在面對違法雇主時，通過法律途徑來討回公道。一些研究表明，由於勞動法律的制定，工人比以前更積極、更有可能提出權利訴求，採取行動來捍衛他們個人的經濟權利。但是，雙重策略下的制度設計意圖，是使勞動者在遭遇侵權事件時依照法律程序，通過個人的努力維護自己的權益。因此，在維權問題上，工人個人的勇氣、意志和能力，就變得至關重要了。但在許多情況下，工人因為擔心被雇主報復，而不敢出來抗爭或揭露自己遭遇的侵權事件；也有許多工人則根本不了解法律賦予自己的權利以及必要的司法程序；在仲裁和訴訟過程中，工人也常常因舉證困難而處於不利地位。許多工人因缺

乏資源、時間、精力和法律知識，無法在漫長的仲裁訴訟過程中與強勢的資本對抗和糾纏。如深圳的一個非政府勞工組織(NGO)在研究了當地的《勞動合同法》實施狀況後指出，目前這個需要工人以個體身分維護權利的制度，「虛擲工人的力量，消耗工人的意志，分化工人的集體力量」。雖然有時工會會向工人提供法律援助，但面對大量的侵權現象，工會的司法援助不過是杯水車薪。最大的問題還在於，工會在處理侵權問題時，其運作方式類似普通的法律援助機構或者社會工作機構，就事論事解決個案，無法體現一種制約和震懾雇主的力量，因為工會不體現工人的集體權利。以個人權利為核心的勞動權利體制使工人抗爭個體化，趨向於弱化集體權利的必要性。

國際工人運動的歷史表明，工人對經濟現狀的不滿以及對個體經濟利益的追求，是激發他們要求集體權利的根本動因，因為在資本強權的經濟中，集體權利是工人實現和保障個人權利的必要手段。按這一邏輯，我們可以認為，中國政府廣泛和積極的勞工個人權利立法，在相當程度上削弱了那些曾經在資本主義國家早期階段激發勞工動員和團結的重要動因和議題。但與此同時，個人權利立法和限制集體權利的策略，將勞動關係中集體或階級的衝突轉化為個體性的勞資糾紛，並將其納入個案審理方式的法律程序，以減少工人參與集體行動的機會，防止行動升級。許多工人試圖自己組織起來尋求解決其集體不滿並保護其利益的辦法，但這種努力往往遭到政府當局的壓制。在雙重策略下，工人使用有組織的集體方式表達利益和維護權利，都會面臨難以確定的政治和法律風險。這是由於脫離全總框架的勞工組織行動是非法行為，被視為對政治穩定，乃至政權的潛在威脅。自從二十世紀八十年代波蘭團結工會運動以來，這種看法一直纏繞著政治領導人。隨著九十年代中期勞動衝突的增加，這種擔憂日益加深，國家因此不斷強化對勞工行動主義的防範和遏制。雙重策略使得工人行動主義碎片化和缺乏組織性，而無序的勞工抗爭又進一步推動了國家發

展各種新的制度和舉措，以求同時達到解決工人不滿和消除工人集體行動隱患的目標。

中國勞動權利體制建構的意圖，是要通過個人權利立法來保障勞動者的利益，經由司法程序保證權利的實施。毫無疑問，這些法律對於工人來說十分重要，他們也的確從中受益。但是，這種權利體制不能從根本上改變勞資力量失衡的狀況。企業普遍存在的違法現象本身就足以說明，在沒有工人集體權利制約的情況下，資方濫權難以避免，工人的法定個人權利隨時可能遭到踐踏，集體權利的缺失使得工人個人權利脆弱、架空、難以執行，也是經常被忽視的主要因素之一，而司法干預不足以承擔起改善中國勞工狀況的重任。因此，試圖單獨地用規定勞動者個人權利的方法來保護工人利益，不符合勞資權力關係的本質特徵，無法從根本上真正保護工人的利益。個人權利是一種「被動權利」，只能用於享用和消費，而無法形成制約資方的力量，在缺失集體權力的情況下，工人們無力有效維護他們的個人權利。只有通過集體權利的「賦權」，工人才能對與他們利益攸關的勞動關係產生實際的影響，才能有效保障他們已經得到的權利，更重要的是，才能爭取法定個人權利以外的利益。

2010年以本田罷工為標誌的罷工潮，對目前的勞工權利體制是個重大挑戰。許多罷工的主要訴求是增加工資，顯然，這並不是工人的法定權利（即最低工資標準）受到侵害，而是工人希望得到法定權利以外的利益。這些罷工凸顯出幾個問題。第一，法定勞動標準是最低標準，並非是確定勞動者分享經濟剩餘的合理標準。許多企業的集體勞動合同直接將《勞動法》條文搬字過紙，把工人待遇壓在法定的最低限度。罷工潮的出現說明工人已難以長期忍受低工資，換言之，以增加工資為目標的集體行動已經超出了「維權」的範圍，挑戰了目前法律規定的勞動標準。其次，既然工人的利益訴求不涉及法定權利，就不可能通過司法途徑解決，只能通過適當的制度安排由勞資雙

方談判獲得共識，這是許多市場經濟國家採用集體談判制度的根本原因。在這些國家，罷工是集體談判失敗後工會採用制衡資方的最後手段；而在中國，罷工則反映了談判制度的缺乏和勞資關係的非制度化，是工人利益表達無序的表現。第三，利益爭議觸發的罷工表明了工人集體權利的必要性。與資方談判的前提是工人要有自己的組織，能夠向資方有效和有序地表達集體意志，必要時向資方施加壓力。

2015年的罷工潮以後，廣東省和深圳市政府都在積極推動建立集體談判制度，希冀用制度化的方式來解決工資爭議，穩定勞動關係。草擬的相關條例引起各方的熱烈討論，學者對許多具體安排提出了不少意見。但一個常常被迴避的核心問題是，誰是代表勞動者的談判主體。這個問題在絕大多數實行集體談判的國家是不言而喻的，即由工會代表。中國力圖建立的集體談判制度，似乎也是如此。但是眾所周知的是，由於體制上的限制，中國工會實際上難以承擔自主地代表工人利益的角色，特別是企業工會，因在組織和人事上完全依附和受制於管理層，所以基本上不可能代表工人進行有實質意義的談判。換句話說，在目前官辦工會的架構下，工人尚無真正的組織權，工人的利益無法得到有效的代表。<sup>36</sup>在沒有組織權的前提下進行集體談判，效果究竟會如何是令人質疑的。如前所述，勞動者集體權利的三個要件是不可分割的，必須共同運作，才能有效，但三權中組織權是核心和基礎。歷史上，工人運動是先產生組織，然後才有罷工和談判；邏輯上，組織權是集體談判和集體行動的必要條件，沒有組織權，談判就沒有主體，行動就沒有領導。因此，在工人缺乏組織權和利益無法得到有效代表的情況下建立的集體談判制度，其有效性和可持續性都難以保證。

地方政府對罷工潮的另一個反應，就是試圖通過提高最低工資來平息工人的不滿，這無疑是值得歡迎的做法，最低工資水準本來就該反映地區經濟增長的程度。因此，最低工資的提高，是工人罷工帶來

的重要成果。但是，單純依靠這個方法來穩定勞動關係，恐怕也只是權宜之計。即使最低工資準確反映了地區的經濟水準，但在勞資權力關係失衡的情況下，其執行仍可能發生問題；而且，由於各個企業盈利狀況不同，工人對工資期望值不可能停留在法定的最低水準，要求增加工資的訴求仍會此起彼落，不斷出現。因此，重要的是不僅要確定和調整最低工資，而且還要建立制度框架，使工人能爭取合理的利益。這就又回到了前面的論點，工人需要集體權利。在工人罷工後政府提高最低工資的做法，反映了中國勞工權利的建構的基本思路，即國家可以努力改善勞動者的個人法定權利，但拒絕給予集體權利。這種做法是否能帶來勞動關係長遠的穩定，仍是未知之事。

## 結 論

在世界工運史上，勞工權利的建構有兩個基本模式。在西方國家和威權主義後發國家，有組織的勞工運動在工人組織權合法化之前就已出現，這是因為某些制度和社會空間的存在。西方多數國家是在已經存在基本公民權的基礎上，通過工人運動爭取到了集體權利或工業公民權，工人集體權利是一般公民權利的延伸和擴展。工人集體權利的制度化和對國家政策的影響力是個人權利得以立法、普遍實現和得到保障的重要條件。在許多威權國家，民主轉型創造了工人爭取集體權利的政治機會。民主轉型意味著民眾獲得公民權利（包括民權和政治權利），這一普遍性的社會和政治鬥爭帶動了工人爭取集體權利的運動。但這兩類國家工人運動發展有兩個共同點：第一，工人組織權合法化之前，工人運動長期作為不同程度的「實然權力」而存在，在歷史的鬥爭中完成了從「實然權力」到「法定權力」的轉變。第二，勞動者的集體權利與公民權利不可分割，集體權利要麼以後者為前提，為後者之延伸；要麼與後者同時建立。到目前為止，還未出現例外。

中國代表了一種完全不同的模式，因為排除了集體權利。由於國家在勞動關係中的強大存在，中國市場經濟改革開始至今，基本不存在組織化勞工運動的空間，中國工人階級難以形成「實然權力」。另一方面，國家通過立法來保護工人的個人權利，並將那些根植於勞工和資方之間不對等權力關係而引發的諸多糾紛，轉化為個人訴訟案件，消解工人潛在的聯合和集體行動。但是，由於工人處於無組織狀態，勞資權力關係仍然嚴重失衡，許多雇主依舊可以無視和踐踏工人的法定權利，工人主要只能依靠個人力量尋求司法途徑維權。

隨著大量無法通過司法途徑解決的利益爭議的出現，集體權利的重要性日益顯現，沒有工人的集體權利和吸納這種權利的制度安排，在發生工資或其他利益爭議時，無序和突發的罷工難以避免。利益爭端源於「分餅」訴求，因而是持續的和非靜止的，即使企業讓步、同意加薪，也不能保證工人今後不會因新的訴求而再次採取集體行動。大連開發區十多家日資企業曾於2005年的8至10月爆發了要求加薪的連鎖罷工，參與工人達兩萬，工人行動完全拋開了企業工會。在開發區工會的努力調解下，事件以企業同意加薪而平息。<sup>37</sup>雖然開發區工會以危機處理的方式就事論事地解決了這一工潮（參見第7章），但卻無法留下任何制度性的安排（即本章開頭提到的工人行動主義的「非積累性」）。時隔五年，這種突發性的罷工2010年5月再次爆發，而且規模更大，波及七十三家企業，七萬多工人參與，<sup>38</sup>開發區工會只得再次進行危機處理。可以預料，沒有基本反映勞資關係力量平衡的制度安排，通過談判吸納工人的利益訴求，類似的工潮未來仍會在各地反覆出現。

近年大量罷工的出現暴露了雙重策略的局限性。公平地說，中國政府在勞動者個人權利立法並不懈怠，這方面的立法屬相當先進。但是，實行市場經濟的中國，是否可以在工人無集體權利的條件下，發展出一套公正合理和持續穩定的勞動關係體制。有些學者似乎認為，



以工人集體權利為基礎的工人運動是西方模式，強調勞資對抗，不合中國國情，中國應當注重發展勞資合作模式。這一觀點背後的假設是，工人的集體權利，必定會導致勞動關係乃至社會的不穩定，但這一假設並不符合許多國家的發展歷史。事實顯示，吸納工人集體權利的體制，或者體制化的工人集體權利，是平等勞資關係的核心，工人集體權利的運用，是制衡雇主最有效的力量。以工人集體權利為基礎的勞資博弈和談判，可以提高雇主侵權的成本，從源頭上減少勞資衝突，從而降低政府管理勞動關係的成本。對工人集體權利抱懷疑態度的觀點還忽略了一個重要事實，即使在其他社會背景下出現了成功的所謂「合作模式」，也都是以工人的集體權利的存在為前提，只有這種集體權利的存在，才能使工會成為勞資關係的真正參與者，形成有意義的、平等的勞資夥伴關係。反之，所謂「勞資合作」實際就成了勞工對資方的順從。因此，集體勞動權利的建構，是改善中國勞工狀況和建立公正和可持續勞動關係過程中不可逾越的一個重要環節。工人運動歷史表明，工人的集體權利是對資方強權的制衡，工資和利潤的分配，不僅僅取決於供求關係，同時也取決於勞工和資方的力量對比，沒有集體權利，工人只能處於弱勢。因此，如何建構工人的集體權利，是中國勞動關係面臨的重大挑戰。

## 註釋

- \* 原文發表在 *The Journal of Sociology*, No. 52 (March 2016), pp. 24–38，本章內容有較大擴充。
- 1 Marc Blecher, "Hegemony and Workers' Politics in China," *China Quarterly*, No. 170 (2002), pp. 283–303.
  - 2 Elizabeth Perry, *Shanghai on Strike: The Politics of Chinese Labor* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1993).
  - 3 Gay Seidman, *Manufacturing Militance: Workers' Movements in Brazil and South Africa 1970–1985* (Berkeley: University of California Press, 1994).

- 4 Gary Marks, *Unions in Politics: Britain, Germany, and the United States in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984).
- 5 Gary Marks, *Unions in Politics: Britain, Germany, and the United States in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989).
- 6 Ira Katznelson and Aristide R. Zolberg, *Working-Class Formation: The Nineteenth-Century Patterns in Western Europe and the United States* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1985).
- 7 Ira Katznelson, "Working Class Formation and the State: Nineteenth-century England in American Perspective," in *Bring the State Back In*, eds. Peter Evans et al. (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), pp. 257–284.
- 8 Robert Luebbert, *Liberalism, Fascism, or Social Democracy: Social Classes and the Political Origins of Regimes in Interwar Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1991).
- 9 有關「實然權力」和「法定權力」區分和轉化的論述，參見Daron Acemoglu and James Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), pp. 21–23.
- 10 Paul Pierson, *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004).
- 11 Kathleen Thelen and James Mahoney, "Comparative-Historical Analysis in Contemporary Political Science," in *Advances in Comparative Historical Analysis*, eds. James Mahoney and Kathleen Thelen (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2015), pp. 3–38.
- 12 Eric Olin Wright, "Working-Class Power, Capitalist-Class Interests and Class Compromise," *American Journal of Sociology*, Vol. 105, No. 4 (2000), pp. 957–1002.
- 13 T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class* (London: Pluto, 1992).
- 14 Charles Tilly, "Where Do Rights Come From?," in *Democracy, Revolution, and History*, ed. Theda Skppol (Ithaca and London: Cornell University Press, 1998), pp. 55–72.
- 15 E. P. Thompson, *The Formation of English Working Class* (New York: Vintage Book, 1963).
- 16 《馬克思恩格斯全集》，第16卷，頁84。
- 17 Reinhard Bendix, *Nation-Building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order* (New York: Anchor Books, 1969).
- 18 Thomas H. Marshall, *Citizenship and Social Class* (Pluto Press, 1992), pp. 93–94.
- 19 Paul Drake, *Labor Movements and Dictatorships: The Southern Cone in Comparative Perspective* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996).
- 20 Ruth Collier, and David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991).

- 21 薩米爾·亨廷頓著，劉軍寧譯：《第三波：20世紀後期民主化浪潮》（上海：上海三聯書店，1998），頁185。
- 22 Gay Seidman, *Manufacturing Militance: Workers' Movements in Brazil and South Africa, 1970-1985* (Berkeley: University of California Press, 1994); Maria Lorena Cook, *The Politics of Labor Reform in Latin America: Between Flexibility and Rights* (Univeristy Park, PA: The Pennsylvania University Press, 2007).
- 23 Feng Chen, "Between the State and Labor: The Conflict of Chinese Trade Unions' Double Identity," *The China Quarterly*, No. 176 (September 2003), pp. 1006–1028.
- 24 Andrew Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry* (Berkeley: University of California Press, 1986).
- 25 國內一些學者更多地使用「團結權」一詞，含義與「組織權」基本相同。
- 26 Elizabeth J. Perry, "Shanghai's Strike Wave of 1957," *The China Quarterly*, No. 137 (March 1994), pp. 1–27.
- 27 1956年11月15日毛澤東在中共八屆二中會議上的講話。
- 28 有關罷工立法的詳細分析，見常凱：《勞權論：當代中國勞動關係的法律調整研究》（北京：中國勞動社會保障出版社，2004），第九章。
- 29 這裡不包括文化革命期間的「工人造反」現象。
- 30 參見陳驥的《改革中的工會和工會的改革》（北京：中國工人出版社，1999），頁142–143。陳驥曾任全總研究室主任。
- 31 Eric Hobsbawm, "The Machine Breakers," *Past & Present*, No. 1 (1952), pp. 57–70.
- 32 Kai Chang, "Collective Bargaining: Problems and Solutions," *International Union Rights*, Vol. 11, No. 4 (2004), pp. 3–5.
- 33 Simon Clarke, Chang-Hee Lee, and Qi Li, "Collective Consultation and Industrial Relations in China," *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 42, No. 2 (2004), pp. 235–54.
- 34 Malcolm Warner and Sek Hong Ng, "Collective Contracts in Chinese Enterprises: A New Brand of Collective Bargaining under 'Market Socialism'?", *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 37, No. 2 (1999), pp. 295–314.
- 35 Bill Taylor, Kai Chang, and Qi Li, *Industrial Relations in China* (Cheltenham, UK: E. Elgar Pub., 2003).
- 36 Feng Chen, "Union Power in China: Sources, Operation, and Constraints," *Modern China*, Vol. 35, No. 6 (November 2009), pp. 662–689, and "Between the State and Labor: The Conflict of Chinese Trade Unions' Double Identity," *The China Quarterly*, No. 176 (September 2003), pp. 1006–1028。
- 37 Feng Chen, "Trade Unions and the Quadripartite Process of Strike Settlement in China," *The China Quarterly*, No. 201 (March 2010), pp. 104–124.

- 38 〈大連罷工潮7萬人73家企業工資漲34.5%告終〉阿波羅新聞網：<https://www.aboluowang.com/2010/0920/179851.html>（擷取日期：2010年9月）。

## 勞動衝突類型分析\*



儘管中國工人的不滿是由具體情境和爭議引起，而且他們會向政府或雇主提出形形色色的訴求，但這些爭議仍然可以被歸納為三種類型：有關權利的爭議、利益的爭議，以及有關改革前待遇的爭議。由於改革前國企工人的待遇中利益和權利的分界線模糊，這裡將其稱之為「道義經濟型爭議」。這三種爭議有著能夠相對區分的基礎、訴求、框塑方式以及與政府相互作用的模式。

學界對中國工人在市場改革過程中的集體行動進行了廣泛的研究。在這些研究中，學者們主要關注工人集體行動的動機、形式、話語和組織方式，也探討了形塑工人對市場經濟進行某種回應的因素（例如工人在制度中所處的位置、司法程序、社會主義遺產的影響等）。<sup>1</sup>然而，鮮有研究根據工人集體行動形式的不同特點將其進行分類。官方統計只區分「個人」和「集體」爭議。後一類別沒有明確的區分，有時被統稱為「工人群體性事件」。事實上，憤怒的工人提出了不同的要求，用不同的話語，採取不同的行動形式，並採用了不同的途徑以解決問題。政府對不同類型的勞動爭議也用不同的方式進行回應。「工人集體行動」或「工人群體性事件」這樣的籠統概念掩蓋了工人抗爭的豐富性和多樣性。

因此，本章考察勞動衝突的類型，並建議把其視為理解中國工人行為模式的一個重要參數。雖然目前的研究尚未對工人抗爭進行明確的分類，但中國勞工政治學者也確實以某些方式做出了一點區分。例如，有些學者提出了以行動劇碼來劃分抗爭類型，如日常抗爭，集體行動（包括停工、罷工、抗議、示威，以及占領工廠），請願及訴訟等等；或者以不同的企業制度來區分，比如在國企和私 / 外企的分野下，工人們不同的制度定位以及迥然相異的生活和工作場所經驗決定了他們採取不同的抗爭方式。<sup>2</sup>但是這些分類難以解釋工人們選擇某種抗爭形式的原因以及在同一所有制部門——例如，私企 / 外企——為何選擇不同的抗爭方式，像是採取法律途徑，進行集體抗議或者罷工。

本章指出，儘管中國工人的不滿是由具體情境和爭議引起，而且他們會向政府或雇主提出形形色色的訴求，但這些爭議仍然可以被歸納為三種類型：有關權利的爭議、利益的爭議，以及有關改革前待遇的爭議。由於改革前國企工人的待遇中利益和權利的分界線模糊，這裡將其稱之為「道義經濟型爭議」。這三種爭議有著能夠相對區分的基礎、訴求、話語表達以及與政府相互作用的模式。

這種勞動爭議分類有幾個優點。首先，這樣的區分可以表明工人參加的衝突性質，並且說明工人的訴求，所涉及的問題是什麼，以及什麼樣的爭議促使他們採取行動。不同的類型，在很大程度上決定了抗爭方式的選擇。正如本章將展示的那樣，參與不同類型衝突的工人面臨不同的制度約束和政治機會，並可能選擇不同的途徑來解決他們的不滿。在這個意義上，這些「類型」與工人選擇的行動劇碼密切相關。由於抗議工人在不同的話語範圍內提出不同的要求，擬議的類型分類也有助於我們了解工人在推進他們的爭議解決中所採取的各種觀念、符號和法律資源。

此外，政府以不同的方式對不同類型的抗爭進行回應，因此可以作為觀察勞資爭議中，國家與勞動者互動特定模式的重要指標。這樣的分類，可能對勞動關係制度的建設有重要啟示。最後，這裡提出的類型分析對於了解勞動衝突的發展軌跡也有幫助。本文認為，這三種類型的勞動衝突出現的大體順序（不是指階段），反映了中國政治經濟、法律制度和勞動關係以及工人階級本身的變遷。

本文先探討勞工衝突的類型與制度環境的關聯，並解釋這些類型是如何因為體制和社會經濟變化而依次出現。然後分別考察三種抗爭方式，闡述它們是如何對工人行為、行動構框、話語以及與政府互動模式產生影響的。本文最後討論以利益為基礎的衝突的增長，對中國勞工運動的影響。

## 中國勞動衝突中的權利和利益

在中國的集體行動中，維護「合法權益」是很普遍的訴求，無論是被強拆房屋的城市公民，因開發項目被剝奪土地的農民，居住環境受到污染威脅的居民，還是來自各行各業感到不滿要求賠償的百姓，都認為他們是在維護「合法權益」。<sup>3</sup>毫無例外，勞動爭議也是由工人對侵犯合法權益的認定而引起的。但是，合法權益這個概念過於籠

統，無法成為一個分類標準，同時也不能揭示這些行動背後多樣的社會和制度含義。中國的集體抗爭也被描述為「依法維權」。<sup>4</sup> 這一概念是指底層利用統治者的意識形態和說辭來包裝維權訴求，以減輕自身的脆弱性，使其行為更符合官方話語，從而獲得精英中潛在盟友的支持。然而，這個概念不能詳細闡明產生不同訴求的基礎和提出訴求的不同方式。顯而易見，發生在中國社會的大多數爭議裡，權利與利益的界限高度模糊，很難區別。合法權益這個詞恰恰表現了這一模糊性。不過，和其他領域相比，在勞動領域，由於相關立法的建立，我們是可以明確將勞動衝突中的權利和利益之爭區分開來。<sup>5</sup> 本文將工人維護他們所認知的合法權益的行動分為三類，即權利爭議、利益爭議以及混合兩者的「道義經濟學」型爭議。

權利和利益是密切相關但又是迥然不同的。所有權利都可以視為法律規定的利益，但利益並非就是權利。各種社會背景下的大眾抗爭，可以被解讀為人民把迫切追求的利益轉變成權利的歷史進程。<sup>6</sup> 西方勞工運動就是最典型的例證——歷史上工人運動的主要目標，就是要把工人的經濟利益通過立法確定為權利。<sup>7</sup> 一般而言，一個國家一旦建立了勞動立法和管理勞動關係的法律制度，權利爭議和利益爭議之間的界限就可以清楚劃分了。前者包括與執法和釋法相關的爭議，<sup>8</sup> 後者提出現有法律規定（或勞動標準）之外的物質或非物質訴求。但在沒有勞動立法的情況下，因權利和利益沒有明確區分，工人的訴求就有可能基於一些道義和意識形態的原則，中國國企下崗工人的抗議就屬於這種類型。儘管這三種類型的勞動衝突，都產生於中國的資本主義市場經濟關係的發展過程中，但它們卻有著不同的制度基礎、訴求、形式、話語表達，並且會引起政府不盡相同的反應。

道義經濟型衝突，發生在社會主義的家長主義企業制度瓦解之際，是國企工人對正在失去的、曾經能夠保障他們優越社會經濟地位的制度進行的防禦性回應。但是，在這樣一種衝突中，工人們的訴求



對利益和權利並沒有一個明確劃分。這是因為，在舊的社會主義計畫經濟體制下，儘管憲法給予工人階級崇高的政治地位，但是沒有制定和推行保障工人個體權利的勞動立法。工人們的「權利」觀念是在意識形態層面建構的。他們將在舊的體制裡所獲得的「待遇」視為合法權益。由國企改革而引起的大規模下崗潮所導致的道義經濟型衝突，通常採取集體行動的形式，而地方政府機構通常是道義經濟型抗議訴求的目標。

1994年人大通過了《勞動法》，這是中華人民共和國歷史上第一部保護勞工權利的法律。2008年實行的《勞動合同法》進一步加固了這一勞動法律體系。這些法律規定的合法權利不僅包括工人「有形」的經濟利益，也包含「無形」的程序面向，即解決勞動爭議的法定程序。當工人們感到其法定權利被侵犯或者無視時，權利型爭議就出現了。但正如一些學者所提出的，工人權利訴求在多大程度上反映了工人權利意識的提升，是有爭議的。權利意識通常被定義為包括「現有權利意識」和「主張權利的意願」。<sup>9</sup>不過，裴宜理認為，中國公民不斷增長的對自身「權利問題」關注意識，並不是真正「權利意識」，而僅是一種「規則意識」，即對法律條文規定的權利的認知和重視，與西方社會的普遍性的公民權利概念相距甚遠。<sup>10</sup>在這個意義上看，激發中國工人抗爭的權利訴求，基本上屬於裴宜理所說的「規則意識」範疇，因為這些權利訴求只涉及法律文本規定的權利，不涉及更廣泛的公民意識或任何國家未認可的權利。但是，為了敘述的便利，本書中將用「權利」而不是「規則」來指代這些法定的權利，因為它們畢竟是真實的權利。在大多數情況下，工人們會通過司法程序作為個體原告進行申訴。然而，有時候如果違法行為侵犯了工人群體的權利，也會激起集體行動。工人通常利用法律術語來表達自己的不滿。法院通常是處理這些訴求的主要國家機構。地方政府也會建立地方官員、法院、工會及信訪部門之間的合作機制，來處理這些由雇主違反工人

權利引起的集體抗議。

利益型勞動爭議涉及工人對法律規定之外的經濟利益要求。這一類型爭議的出現，體現了工人對現有勞工標準的不滿，尤其反映出他們對工資水準低下（即使達到了法定最低工資），和工作條件差劣所引起的不公平的感知。換句話說，工人的訴求是「要求更多」，<sup>11</sup>即要求按照不斷提高的生活標準、通貨膨脹和盈利增長等因素增加工資。本質上而言，增加工資是利益爭議的核心訴求。利益訴求的表達通常體現出工人對經濟正義的原始感知。由於中國工會無法在工資談判上發揮任何有意義的作用（很多私營企業沒有工會），也不被允許組織罷工，「野貓」式和自發性罷工成為利益衝突中工人行動的主要形式。然而，與基於權利的爭議不同，以利益為基礎的爭議不能被導入司法程序。目前，處理這一類型勞動爭議的正式機制仍然缺位，因此臨時性的調解和協商主要被用來解決問題，而工會在這個過程中扮演「第三方」（即工人和雇主之外）的調解角色。

相應於經濟、法律和制度的變遷過程，這三種類型的勞動爭議按照時間順序先後出現。首先出現的是道義經濟型衝突，接著是權利爭議和利益爭議（見表1）。九十年代中期的國企改制引發了道義經濟型衝突，成為了改革開放以來中國第一波勞工抗議浪潮；直到過去幾年，大量下崗工人達到了退休年齡且能夠拿到養老金，<sup>12</sup>道義經濟型抗議開始退潮。隨著市場經濟的發展，沿海地區私企和外企剝削勞工的現象變得十分普遍。但由於勞動法律法規對工人權利的明確規定，使得工人得到鼓勵，在合同、工資、加班和工傷等一系列問題上直面違法的雇主，採取法律行動維護自己的合法權利。而利益爭議則是近年愈來愈多地發生，儘管要求漲工資的罷工從前也零星出現。2010年的南海本田工人罷工引發了一系列以利益訴求為主的集體行動，表明即使外企私企遵紀守法，未必有惡劣表現的紀錄，但它們的員工照樣會發起罷工，尋求高於法定勞動標準的經濟正義。這一發展會對未

來的中國勞工運動產生重要影響，因為它可能會激勵更多的工人尋求集體權利，並引發國家做出制度上的回應。

表1 中國勞動爭議的類型歸納

類型	訴求(為得到)	議題建構	抗爭形式	政府回應
道義經濟型	拖欠的薪水，生活補貼和養老金；工廠資產	前改革時代的社會主義話語；生存倫理	示威、請願、靜坐、堵路、占領工廠	臨時性安撫措施、勸止、武力驅散
權利型	法定工資，拖欠的薪水和加班費；違約金；工傷等	法律法規	仲裁、訴訟、集體行動	法律程序(包括仲裁和判決)，法律援助
利益型	漲薪，改善工作條件	經濟正義	罷工	臨時性討論性的調解、談判、武力驅散

### 懷舊與抗爭：道義經濟型衝突

改革前的中國勞動關係體制，與斯科特 (James Scott) 提出的前資本主義社會的「道義經濟」有相似之處。在後者中，「庇護主義」關係 (patron-client relations) 占據主導地位。<sup>13</sup> 作為庇護者的地主會以自己的一些財富與農民進行交易，以確保農民對其合法性的認可。<sup>14</sup> 農民對正義與公平的認知，來源於庇護者階級能多大程度上維持他們最低程度的生活水準。當這些保障最低生活水準的庇護關係被資本主義市場關係的侵入所打破，農民叛亂便因此產生。

與此類似，毛時代社會主義下的企業制度的特點即為工人對國企的全面依賴。在這種制度中，國家具有家長主義性質，工人們一生被單位捆綁，同時單位保證他們獲得許多無法通過市場獲得的物質和非物質的資源。社會主義的家長主義體制類似於國家與工人之間的一個社會契約；<sup>15</sup> 在這個契約中，後者擁護和支持政治秩序，從而換取由國家提供的終身就業保障，社會保障和醫療保障以及大家差不多均等的工資。然而，在市場經濟改革過程中，這樣的制度安排瓦解了，工

人們認為理所應當獲得的權益被剝奪了。工人們的生活水準受到了很大程度上的損害，很多人淪落為城市貧民。國企工人的集體抗議是對這種情況的反彈；從本質上而言，反映了他們對過去保障他們經濟特權（相對於農民而言）的社會主義實踐的懷舊情緒。他們要求重新獲得以前的福利待遇，並且補償因為國企改制而受到的損失。他們視他們與政府的關係為庇護主義關係，因而要求政府為他們的生活困境承擔責任。他們的道義經濟型抗議主要有兩個具體且相關的訴求。第一，正如斯科特提出的「生存倫理」所言，只要生計有保障，底層階級會一直忍受剝削。但是如果他們失去了這樣的保障，並且生活水準降低到「危險線」以下，<sup>16</sup>就會滋生怨恨，抗議就會出現。自九十年代中期，政府強力推行國企改制，導致大量企業關閉、破產以及合併，大量下崗工人陷入極度貧困。工人們認為自己被剝奪了最基本的滿足生活需求的資源。他們的抗議訴求集中在「生存權利」，並且要求政府承擔責任補償他們。第二，道義經濟型是防禦性和復舊性的。在改制過程中，由於政府授意，很多國企以低價賣給了私人公司。工人被排除在交易過程之外。但是，這一代工人長期被官方灌輸「企業歸國家所有」以及「工人是工廠的主人」的信條，而且很多工人在國企工作了一輩子，並接受極低的工資為國家資產的積累做出了貢獻，因此他們強烈感到他們理所當然地分享工廠的所有權。私有化剝奪了他們認為的所有權，引起了他們道德上的憤怒和抗議的行動。他們要求維持原有國企制度，將國企視為可以繼續保護自己地位和權益的公正、公平的經濟制度。

很顯然，在道義經濟型抗議中，工人對權利和利益沒有明確的概念分野。改革前的社會主義計畫經濟體制，對工人經濟權利和利益的定義廣泛而含糊不清。憲法規定工人階級是領導階級；官方的修辭上，工人被稱為工廠的主人。家長主義的企業制度保障了工人一系列

的經濟待遇，而這些待遇對於中國另一個主要社會群體——農民階層——則是遙不可及。然而，這些待遇是政治上的而非法律上的，國家對國企工人的經濟利益或待遇沒有明確的法律規定。但是，在社會主義計畫經濟時代，這些「待遇」已根深柢固地被工人們視為權利，一種由工人階級獨特的社會政治地位決定的、理所當然的權利。在他們看來，終止這些待遇是對他們權利的侵犯，這是他們心中不滿的核心問題。

道義經濟型的訴求經常是以傳統的社會主義說辭來表達，由於過去三十年傳統社會主義的意識形態滲透在國企工人的日常工作和生活之中，他們一直浸淫在這種意識形態裡。這種意識形態為他們提供了界定自己面對的問題的話語，以及表達自己訴求的語言。一些研究表明，很多抗議工人認為國企改制是背離了社會主義，背叛了工人階級（參見第12章）。由於沒有體制化途徑去表達他們的不滿，工人的道義經濟抗爭往往採取集體行動。當地政府通常不會積極回應這些工人的訴求，他們的目標是盡快擺脫已成為經濟負擔的低效率的國企。工會也起不到代表工人的作用，司法機構也提供不了任何幫助——1994年的《勞動法》被認為無法適用於國企改革中的勞動爭議。有項研究表明，某市工人的確嘗試採取法律途徑解決爭議，但市政府命令法庭不能接受他們的訴訟。在政府看來，國企改革是國策，對推行國策而引發的爭議不是法律能處理的（參見第4和第11章）。為減輕工人的不滿，包括勞動和社會保障部、經貿委、全國總工會等，八個中央政府機構在2002年聯合發布了一份文件，要求任何有關國企改制會導致工人下崗的計畫必須通過企業職工代表大會審議，雖然這一規定為工人質疑損害他們利益的改革計畫提供了一個手段，但卻不能構成工人對國企所有權訴求的法律依據。歸根結蒂，這個規定不是法律，無法通過法律程序實施。此外，正如對待中央政府的許多其他指

示一樣，地方政府和企業經常故意忽視或迴避這一規定。此外，在許多企業，職工代表大會被管理層所控制和操縱，不能起到為工人發聲的作用。

不過，道義經濟學型的衝突並不採取罷工的形式。這是因為這些下崗工人已經失去了工作，無工可罷，無法採取中斷生產的方式來抗爭。因此，為了最大限度的吸引公眾和官員的注意力，他們選擇在街上遊行示威，在政府門前請願，甚至阻礙交通這樣的行動方式。而在職工人最激烈的抗爭方式則是在改制的過程中占領工廠。他們認為自己是工廠資產的持份者；當這些資產被私企挪用時，工人認為他們有正當理由占領工廠，保護自己的財產（參見第 11 章）。工人的這些集體行動是完全自發的，因為並沒有工會或其他團體會幫助他們有組織地表達不滿。但有證據表明，國有企業工人的一些抗爭活動是有一定的組織和協調的，顯示了集體抗爭中的共同目標和團結一致。工人積極分子在其中扮演了最重要的角色。正如下章節所顯示的，這些積極分子對傳統社會主義話語的熟悉，使他們能夠以階級語言來設定抗爭框架，表達訴求。他們在文化大革命中的經驗為他們提供了組織和溝通技巧，這對他們進行「微觀動員」至關重要。<sup>17</sup>

政府缺乏制度化的途徑來解決道義經濟學的衝突。如前所述，法律程序完全不能用於處理這類爭議。因此，地方政府一般只能採取一些臨時、即興和應急的措施來緩解工人的不滿。他們通常嘗試通過工會幹部勸說或動用警力來驅散抗議的工人。

## 法律維權：權利型衝突

自 2000 年以來，下崗國企工人抗議的聲音漸漸消退，權利型勞資衝突逐步成為勞動爭議中最主要的部分。這種類型的爭議與道義經濟型最本質的不同是具有現代法治的特徵——工人們是要運用明確規

定他們權利的法律來解決他們的不滿。當然，雇主嚴重的違法行為促進了工人的抗爭，但是國家強調法治以及有利於工人依法維權的勞動法律體系的建立，也鼓勵和激發了這種類型的爭議。官方對法律的大力宣傳以及社會上的普法活動，逐漸讓公眾擯棄了「無訟即善政」的傳統理念，提升了工人的法律意識。愈來愈多的工人學會運用法律向無良雇主爭討權利。

權利爭議的法律依據，是由一系列勞動立法和正式的勞動爭議解決制度組成的。具體而言，有兩部主要的法律為權利型勞資衝突提供了法律基礎：一部是1995年的《勞動法》，一部是2008年的《勞動合同法》。這兩部法律全面覆蓋工人的個人權利，構成工人權利主張的法律基礎（見表2）。與這些法律相配套的是三級勞動爭議解決機制——調解、仲裁和訴訟。有關這一機制的行政命令於1993年制定，之後升級成為1995年的《勞動法》中重要的組成部分，為工人以制度化的方式保護自己的權利提供法律平台。權利衝突的數量在過去十多年中一直在激增。官方統計資料顯示，雇主沒有履行勞動合同是勞資糾紛的主要原因之一。根據2008年《勞動統計年鑒》，「勞動合同執行情況」由四個與勞動法相關條款的範疇組成：勞動報酬、社會保險和福利、工傷和職業培訓。數量眾多的爭議案件都屬於前三類，構成了權利型抗爭的主要領域。在權利型爭議中，工人援引法律相關條款提出他們的訴求，反對雇主違反相關法定權利。

大多數的權利型抗爭是由個體工人作為原告進行。就程序而言，爭議處理機制的的第一階段是調解。但是，自二十世紀中期起，國企廣泛使用的以工廠為基礎、工會為主導的調解機制日益衰退。<sup>18</sup>原因有三：第一，勞動爭議愈來愈多也愈來愈複雜，企業的調解委員會缺乏處理的能力；第二，工人對不作為的工會愈來愈不信任，因此不再訴諸這一調解機制來解決問題；第三，也是更重要的，在私企和外企裡，並沒有調解委員會或其他機制的設置。<sup>19</sup>仲裁本是第二階段爭端

解決的機制，但隨著企業內部通過調解來解決爭端愈來愈困難，仲裁經常成為第一道防線。勞動仲裁委員會從屬於各級勞動局，是實際負責解決爭議的主要行政機關。他們聆訊很多案件，做出仲裁決定。但是，作為與企業密切聯繫的勞動局的附屬機構，仲裁委員會的決定往往會受制於政府的經濟考慮，特別是在投資環境方面。工人常常認為仲裁獲得的賠償不足或者沒有達到法定標準，甚至質疑仲裁的公正性。因此，許多工人不滿仲裁結果，將自己的案子告上法庭，尋求司法途徑解決爭議——這是勞動爭議處理的第三個步驟。不斷增長的司法案件不僅說明勞動爭議數量的增加，同時也顯示了仲裁制度的低效，迫使許多工人選擇司法途徑。法院相對於仲裁機關而言比較獨立，因此更願意採取較高勞動標準來判案。法院經常表現傾向工人的立場導致工人司法維權較高的成功率。這吸引了更多工人採取訴訟的形式來維權。在以個體工人為主的權利型爭議中，官方工會有時候會為其提供幫助。為了配合政府宣導的依法治國理念，工會積極進行法律動員（參見第6章）。他們在各級工會和勞動局建立了法律援助中心，向工人普法並提供法律援助。很多工人得益於此。同時，工人們法律型訴求也得到了一些非政府組織的幫助。

雖然大多數權利型訴求是個體工人提出的，但近年也有愈來愈多的集體性權利型爭議發生。廠方拖欠工資、加班費和社保費的情況甚為嚴重，當工廠全體工人受到損害時，就會導致集體維權行動。2008年，當中國的沿海經濟受到世界金融危機的嚴重打擊時，工廠關閉的現象普遍出現，一些業主潛逃並帶走了公司帳戶中的所有現金，導致工人工資分文無收，引發大量集體行動。2008年生效的《勞動合同法》事實上對工人維護集體權利訴求起到了促進作用。根據其規定，若雇主沒有支付工人的加班費，當工人被辭退或者主動辭職的時候，工人有權獲得賠償。在2008年和2009年的經濟衰退時期，大批工人被辭退，而他們之前從未被支付過加班費，這就導致了大量要求獲得補償的集體權利型抗爭，要求廠方賠償加班費。



對工人個人作為原告的權利型爭議，工會有時樂意提供法律援助。中華全國總工會是全國唯一的合法工會組織，長期以來一直被批評為無法有效表達和代表工人階級的利益。其制度嵌入性阻礙了其獨立行動。但是，通過官方規定的正式程序解決勞資糾紛與政府推行的法治相一致，中華全國總工會及其地方工會在法律援助方面有較大空間，發揮了積極作用（參見第4章）。他們在不同層級的地區建立了法律援助中心以及自己的法律部門，傳播勞動法律的一般知識，為工人提供法律服務，並在法庭上為工人代表工人。<sup>20</sup>許多提出權利訴求的工人得益於工會的法律援助（參見第6章）。權利訴求也得到了勞工非政府組織（NGO）的支援。例如，在廣東地區，愈來愈多的勞工非政府組織努力不懈地幫助遭受生產事故傷害的工人從雇主那裡獲得經濟補償。<sup>21</sup>

集體權利爭議也可以通過法律訴訟來處理。2000年以來，一套獨特的司法實踐已被用來處理這些爭議。第一，法院同當地黨組織、行政機關、公安部門、工會、律師事務所，以及鎮政府官員一起合作來化解集體勞動爭議。法官時常被派去事發現場，向工人們提供法律上的建議。這種由當地政府主導，將法庭的角色加入勞動爭議處理過程的司法實踐，被一些學者稱為「以街道為法庭」的現象。<sup>22</sup>第二，法庭積極參與勞動爭議調解。調解是一種靈活且程序不甚嚴謹的類司法過程。在調解過程中，法官們可以通過各種手段，例如說服甚至威脅，來尋求爭議的解決。有時，法官會採取分化策略，先利誘一部分工人讓他們主動退出，這樣其他工人的決心就會被動搖。通過司法調解達成的協議對各方都有約束力。第三，當一個集體案件確實需要走正式的司法程序（即裁決）時，法院會將集體案件根據人數分解為個體案件。這種做法是為了將集體行動中的工人原子化，從而防止他們行動的升級。例如，假定有個集體糾紛案涉及數百名工人，法院會將案件拆分為數百個單獨案件進行審理，把工人作為個人原告進行裁決。對集體案件的個體化處理使得工人孤立化，從而阻止了他們抱團聚集，也預防了行動升級（參見第8章）。<sup>23</sup>

平心而論，在過去的二十多年裡，權利型爭議的處置在很大程度上已經制度化了。國家在勞動領域推行依法治國的努力已經使得工人的法律意識有了很大的提升，他們也願意通過官方認可的渠道來維護自己的權利。通過制度化和法制化的步驟處理勞動爭議，使得國家不僅擺脫了忽視弱勢群體利益的批評，而且獲得了建立在法律基礎上的合法性。另一方面，通過法律途徑處理權利型爭議，也服務於國家遏制工人動員的目的，因為高度強調法律途徑解決爭議，客觀上會將工人的集體訴求分解為工人的個人訴求。換言之，將本質上是集體性質的勞工問題，變為一個個人與企業爭議的具體案例，從而原子化有著共同訴求和目標的工人，消解工人們集體行動的能力。

表2 現行法律規定的員工個人權利

權利	來源
1 享有平等就業和選擇職業的權利	第3條
2 享有取得勞動報酬的權利	第3條
3 獲得最低工資的權利	第48和第54條
4 獲得經濟補償的權利	第3條
5 享有休息、假期和請假的權利	第3條、第38條、第40條
6 享有八小時工作制的權利	第36條
7 獲得勞動安全衛生保護的權利	第3條
8 接受職業技能培訓的權利	第3條
9 享受社會保險和福利的權利	第3條、第73條
10 提請勞動爭議處理的權利以及法律規定的其他勞動權利	第3條
11 享有合法訂立、履行、變更、解除或者終止勞動合同的權利	勞動合同法，第2條
12 享有簽署勞動合同的權利	勞動合同法，第14條、第29條、第82條

資料來源：除了註明來源的內容，其餘都來自1995年《勞動法》的相關規定。

## 要求更多——利益型衝突

利益型爭議與權利型不同，因為它不是針對雇主違法，而是要求法定最低標準以上的經濟得益。最多也是最典型的利益型訴求即要求增加工資——一個可最直接改善工人福祉的訴求。雖然各地都以最低工資標準作為漲工資的參照，但是《勞動法》第46條規定，工資應該根據當地的經濟發展水準逐漸提高。不過，由於該條文十分模糊，不易執行，工人很少訴諸這條規定提出加薪要求。理論上，影響加薪的因素有四個：經濟增長水準；商品價格的增長；個體企業的盈利增長；工作年限。<sup>24</sup>然而實際上，工人們採取行動的原因，僅僅是因為他們感覺到沒有得到合理的工資，儘管以上四個因素都可能在不同程度上影響工人的認知。一些研究顯示，高強度的勞動過程和損害健康的工作條件也會激起罷工。<sup>25</sup>但是，大多數的利益型勞動爭議中，加薪訴求是主要起因。例如，大連開發區在2005年夏天發生了一輪罷工潮，涉及十八家企業的兩萬多名工人。罷工者主要的不滿是，他們的工資遠低於華南地區的工資，而多年來沒有增長。在接受採訪時，有些工人非常清楚地表明，他們因為「我們的薪水太低」<sup>26</sup>而加入了罷工（參見第7章）。2010年5月在廣東佛山發生的本田罷工也是因為工人要求加薪。大批年輕的罷工者認為他們的行動具有正當性，因為他們完全有理由要求分享公司近年來所獲得的巨額利潤。罷工組織者在給所有工人和公眾的公開信中說：「我們知道這個工廠每年的利潤達數十億，這是我們工人辛勞的結果。」因此，他們認為在公司利潤不斷增長的同時，他們理應得到加薪。本田的薪酬制度是以資歷為基礎，即按照就業年限確定工資增長幅度，並通過僵化、冗長和複雜的年度評估進行計算。在佛山本田廠，年輕人占勞動力的絕大多數，通常在公司的工作年限較短，因而不得不忍受這種制度化的工資滯帶。特別是在通貨膨脹率不斷高升的時候，他們愈來愈感到工資太低，城

市生活變得日益艱難。與此同時，日本工作人員的高薪顯然加劇了工人的不公平感。本田罷工引發了全國各地的勞工行動。儘管缺乏官方統計資料，但有不少消息來源顯示，2010年5月17日本田發生的事故發生後，兩個月內發生了二十次以上的罷工，可以估計還有很多其他事件沒有計入其中。<sup>27</sup>

與權利型爭議不同，利益型爭議不能通過司法途徑來解決。同時，企業工會沒有能力幫助工人和企業談判。因此野貓式罷工是工人們唯一的選擇。企業中的工會（如果有的話）常常被蒙在鼓裡，直到罷工爆發。工會被繞開的事實表明工人並不把企業工會看作代表自己的機構。工人的集體行動中存在一定的微觀動員結構來建立網絡和組織罷工。如南海本田罷工中，兩個二十多歲的年輕工人在組織過程中扮演重要角色。這些行動還經常由工人積極分子通過手機和網上聊天工具來進行協調。一些更加傳統的方式，如貼大字報和集會，也會被用來動員和激勵工人。

利益型爭議和權利型爭議一個重要的界限是——工人們是否用法律條文來表達自己的訴求。利益型訴求認為法定的最低工資無法維持一個有尊嚴的生活。表面上看，利益型爭議有點像道義經濟型抗議，他們都採取集體行動的方式進行抗爭。但是，它們在兩個方面有很大不同。第一，利益型爭議一般並不採用舊時社會主義的話語來表達和正當化他們的訴求。這些工人缺少在社會主義時期的生活經驗，他們的訴求與傳統的意識形態教條毫無關聯。他們的要求——漲工資——不需要包裝或說辭。<sup>28</sup> 他們對公平的概念是本能的和純粹經濟導向的。第二，在鬥爭形式上，道義經濟型抗爭沒有罷工這一選項，因為很多國企工人已經失去了工作。他們在街上或政府大樓外面示威，或者乾脆占領工廠，目的是為了吸引公眾和政府官員對他們處境的關注，但對生產是幾乎沒有什麼影響。而利益型爭議常常導致罷工，工人停止流水線上的工作不僅會癱瘓該廠的生

產，而且還會阻斷和其他工廠構成的生產鏈，南海本田罷工就造成了這樣的影響。<sup>29</sup> 這種打斷生產過程的方式經常迫使雇主坐到談判桌前。

國家處理利益型罷工的方法遠遠沒有制度化。在法律上，罷工仍然處在模糊地帶。罷工自由曾被寫進1975年和1978年的憲法，但在1982年遭到廢除。因此，工會不能領導或組織罷工。另一方面，也沒有法律條款禁止罷工。國家對市場經濟中不可避免的衝突有所預期，因此通過一些主要的法律，如《勞動法》、《工會法》和《勞動合同法》，策略性的承認罷工的合法性，地方政府也規定了一些處理辦法來解決集體勞動爭議。但是，這些條款通常是些一般的原則，過於籠統和模糊，對於解決具體問題未必有實際的意義。因此，利益型爭議往往需要依靠「第三方」從中協調進行勞資談判，而這個「第三方」的角色，通常由工會扮演。在目前體制下，工會在勞資衝突中的主要職責是居中調解，而不是代表工人。例如在大連罷工中，開發區工會在調解糾紛方面發揮了有效的作用。工會主席向市政府轉達了罷工者的要求，並說服了高層官員，工人的要求純粹是經濟且合法的。他還說服了罷工的工人不要採取任何激進的行動，並且降低原來要求的加薪幅度，以求政府和資方妥協。與此同時，工會主席也站在工人的立場上，強調資方有為工人加薪的義務（參見第8章）。但是，雖然工會成功地結束了這場大規模的勞資衝突，但這種一次性的問題解決方式沒有為未來的糾紛處理留下制度安排。因此，在本田罷工的影響下，大連開發區在2010年7月再次發生罷工潮，規模超過2005年的那場，來自七十三家企業的七萬名員工要求加薪。<sup>30</sup>

工會在集體爭議中代表工人並非常見現象，有的甚至站到工人的對立面。比如，在本田罷工中，工廠所在的鄉鎮工會不僅沒有為工人說話，或進行積極調解，而是試圖強制驅散工人。後來是由於具有社會聲望和專業知識的人士參與調解，才促成了勞資談判。談判產生的

集體協議不僅規定了34%的加薪，而且制定了一條禁止管理層懲罰罷工工人的條款。<sup>31</sup>

當地方政府認為罷工會對公共秩序造成威脅，他們則會毫不猶豫地進行壓制。例如，江蘇某地的KOK罷工工人試圖占領國道時遇到了防暴警察。由於罷工現場距離2010年正在進行世博會的上海市中心僅有三分鐘的車程，當局命令警方嚴防罷工工人，防止他們影響世博會，驚擾與會者。<sup>32</sup>另外一個更激烈的事件是2010年6月深圳一個港口五百多輛貨櫃車司機的罷工。罷工者用卡車堵住了星海和南海道路的狹隘地段，搗毀了途經的未加入罷工的司機的卡車。罷工造成長達一公里的交通堵塞，也使港口癱瘓。事件的嚴重程度讓當地政府極為震驚，出動了防暴警察彈壓了罷工。<sup>33</sup>雖然在這兩起罷工案件裡，工人們只是要求增加工資和改善經濟條件，但他們的行動被認為越過了影響社會穩定的紅線：昆山發生的罷工被認為是對為爭取國際聲譽的世博會的潛在威脅；而卡車司機的集體行動發生在連接東莞工廠與深圳港口的重要交通幹線地區，直接妨礙這個對國際貿易至關重要地區的經濟活動。在這兩種情況下，政府毫不猶豫的採用了強制手段，防範罷工升級，恢復生產秩序。

中國政府一直在探索有效的處理利益型爭議的途徑。所謂「三方機制」和簽訂集體合同是兩項主要舉措。<sup>34</sup>其實自1994年起，政府就頒布了一些行政命令重點規範加薪機制以穩定勞動關係。雖然這種政府自上而下推動的集體合同的做法，使得企業集體合同簽訂率很高，但是這種做法往往流於形式，更像是例行公事，對勞動關係影響有限。集體合同通常由受制於管理層的工會制定，工人則被排除在外。「談判」之前不諮詢工人，也不會在以後通知他們合同的內容。而且，相當普遍的是，許多工廠集體合同的內容只是複製《勞動法》中的一些條款，也就是說，只滿足最低勞動標準。大量野貓式罷工潮的爆發，證明了沒有反映工人利益的形式主義集體合同的失敗。南海本田

罷工之後，廣東省政府和深圳市政府提出要建立集體薪酬談判制度，通過勞資談判的方式規範加薪機制。但是，這種一方面推行集體談判，一方面又禁止工人自我組織的行為，使得政府建立可行且可持續的制度安排來解決利益型爭議的努力陷入僵局。

道義經濟型抗爭隨著國企改制的結束而消退。雖然工人依法維權的努力有時會激起集體行動，但是他們之中的大多數還是被精心設計的具體法律程序個體化。工人不得不以個體原告的形式維權，而這種情況阻礙中國工人集體意識和階級團結的形成。然而，利益型爭議則有很大不同。它根植於資本主義經濟的分配鬥爭中，因此在現有體制內會一再發生。這樣的爭議對勞工和政府都有一些重要啟示。與權利型抗爭不同，利益型訴求不能通過個人途徑解決，必須以集體行動的形式才能有效表達，而組織化是表達集體利益最有效的方式。因此，利益型抗爭很可能會培養工人的集體權利意識，特別是對組織權的要求。實際上，在本田罷工中，工人們意識到了組織的重要性，且要求建立他們自己的工會。<sup>35</sup>既然利益型爭議不能在個體的基礎上解決，政府就必須做出一些制度安排來處理。在許多市場經濟國家中，三方參與模式和集體談判是解決這一問題的主要方式。為了使這些制度運作起來，工人們必須被賦予集體權利，工會也必須要能夠獨立地代表他們。鑒於中國面臨的利益型爭議愈來愈多，如何建立相應的處理機制是中國政府的重大挑戰。簡而言之，利益型爭議的增長為勞工運動和政府之間的互動注入了新的張力。

## 註釋

- \* 原文與唐夢笑合作（本人為第一作者），發表在 *Asian Survey*, No. 3 (March 2013), pp. 559-583。
- 1 William Hurst, *Chinese Workers after Socialism* (New York: Cambridge University Press, 2012); Chris King-chi Chan, *The Challenge of Labor in China: Strikes and the Changing*

- Labor Regimes in Global Factories* (London: Routledge, 2010); Ching Kwan Lee, *Against the Law: Labor Protests in China's Rustbelt and Sunbelt* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 2006); Ngai Pun, *Made in China: Women Factory Workers in a Global Workshop* (Durham, NC: Duke University Press, 2005); and Feng Chen, "Subsistence Crisis, Managerial Corruption, and Labor Protests in China," *China Journal*, No. 44 (2000), pp. 41–63.
- 2 Ching Kwan Lee, *Against the Law*; Feng Chen, "Industrial Restructuring and Workers' Resistance in China," *Modern China*, Vol. 29, No. 3 (April 2003), pp. 237–262.
  - 3 Kevin O'Brien, *Popular Protest in China* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2008); Yongshun Cai, *Collective Resistance in China: Why Popular Protests Succeed or Fail* (Stanford, Calif: Stanford University Press, 2010).
  - 4 Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, *Rightful Resistance in Rural China* (New York: Cambridge University Press, 2006).
  - 5 關於勞動糾紛中權利和利益之間相對清晰的劃分，請參見越南勞動關係學者對此的研究：Simon Clarke, Chang-Hee Lee, and Do Quynh Chi, "From Rights to Interests: The Challenge of Industrial Relations in Vietnam," *Journal of Industrial Relations*, Vol. 49, No.4 (2007), pp. 545–68. Anita Chan 也討論過關於中國勞動糾紛中權利和利益爭議的情況，請參見Anita Chan, "Strikes in China's Export Industries in Comparative Perspective," *China Journal*, No. 65 (January 2011), pp. 27–53。
  - 6 Reinhard Bendix, *Nation-Building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order* (Berkeley: University of California Press, 1977); Charles Tilly, "Where Do Rights Come From?," in *Democracy, Revolution, and History*, ed. Theda Skocpol (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1998), pp. 55–72.
  - 7 Anthony Giddens, "Class Division, Class Conflict, and Citizenship Rights," in *Profiles and Critiques and Social Theory*, ed. Anthony Giddens (London: Macmillan, 1982), p. 172.
  - 8 T. Hanami and R. Blanpain, (eds.), *Industrial Conflict Resolution in Market Economies* (Dordrecht, Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1984), p. 8.
  - 9 Lianjiang Li, "Rights Consciousness and Rules Consciousness in Contemporary China," *China Journal*, No. 64 (July 2010), pp. 47–68.
  - 10 Elizabeth Perry, "A New Rights Consciousness?" *Journal of Democracy*, Vol. 20, No. 1 (July 2009), pp. 17–20.
  - 11 Rosanne Currarino, "Politics of 'More': The Labor Question and the Idea of Economic Liberty in Industrial America," *Journal of American History*, Vol. 93, No. 1 (June 2006), pp. 17–36. 亦參見Anita Chan, "Strikes in China's Export Industries in Comparative Perspective."。



- 12 法定退休年齡是男性 60 歲和女性 55 歲。
- 13 James Scott, *The Moral Economy of the Peasant* (New Haven: Yale University Press, 1976).
- 14 James Scott, "The Erosion of Patron-Client Bonds and Social Change in Rural Southeast Asia," *Journal of Asian Studies*, Vol. 33, No. 4 (1972), pp. 5–37.
- 15 有關共產主義社會的社會契約取向請參見 Linda Cook, *The Soviet Social Contract and Why It Failed: Welfare Policy and Workers' Politics from Brezhnev to Yeltsin* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1993)。
- 16 Samuel Popkin, *The Rational Peasant* (Berkeley: University of California Press, 1979), p. 8.
- 17 Feng Chen, "Privatization and Its Discontents in Chinese Factories"; idem, "Worker Leaders and Framing."
- 18 Mary Gallagher, *Contagious Capitalism: Globalization and the Politics of Labor in China* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2005), pp. 126–127.
- 19 Feng Chen, "Legal Mobilization by Trade Unions: The Case of Shanghai," *China Journal*, No. 52 (July 2004), pp. 27–45.
- 20 同註 19。
- 21 Joseph Y. S. Cheng, Kinglun Ngok, and Wenjia Zhuang, "The Survival and Development Space for China's Labor NGOs," *Asian Survey*, Vol. 50, No.6 (2010), pp. 1082–106.
- 22 Yang Su and Xin He, "Street as Courtroom: State Accommodation of Labor Protest in South China," *Law and Society Review*, Vol. 44, No.1 (2010), pp. 157–184.
- 23 Feng Chen and Xin Xu, "Active Judiciary: Judicial Dismantling of Workers' Collective Action in China," *China Journal*, No. 67 (January 2012), pp. 87–108.
- 24 請參見王麗麗：〈漲工資，法律的手該伸多長〉，《檢察日報》，2008年1月14日，<http://www.jcrb.com/n1/jcrb1534/ca670680.htm>（擷取日期：2012年5月）。
- 25 Pun Ngai, Chris King-chi Chan, and Jenny Chan, "The Role of the State, Labor Policy, and Migrant Workers' Struggles in Globalized China," *Global Labor Journal*, Vol. 1, No. 1 (December 2009), pp. 132–150; Leung Pak Nang and Pun Ngai, "The Radicalization of the New Chinese Working Class: A Case Study of Collective Action in the Gemstone Industry," *Third World Quarterly*, Vol. 30, No. 3 (2009), pp. 551–565.
- 26 請參見詹燕慧：〈大連日資企業聯合罷工事件調查〉，《鳳凰週刊》，2000年2月14日。
- 27 請參見〈2010年5月以來已知的階級衝突事件〉，《亞洲週刊》，2010年6月13日；工人階級先鋒網：<http://pioneer-worker.forums-free.com/topic-t775.html>（擷取日期：2012年3月）。
- 28 Ching Kwan Lee, *Against the Law*.
- 29 佛山南海本田是一家專門做汽車零配件的工廠。那裡發生的工人罷工使得本田在南中國地區四家工廠的生產都被停滯，產值損失額達每天2.4億人民幣。參

- 見，〈罷工門引發「地震」：本田在華整車廠全面停產，日損失超2.4億〉，每日經濟新聞網，2010年5月28日，[http://bbs.tiexue.net/post\\_4286697\\_1.html](http://bbs.tiexue.net/post_4286697_1.html) 轉發。
- 30 請參見吳忠民：〈中國現階段勞動者利益訴求方式分析〉，《社會學評論》，2013年第2期，[http://www.cssn.cn/shx/shx\\_zzshx\\_578/201312/t20131211\\_903716.shtml](http://www.cssn.cn/shx/shx_zzshx_578/201312/t20131211_903716.shtml) (擷取日期：2019年9月)。
- 31 請參見〈南海本田工資集體協商案始末〉，<http://news.sina.com.cn/c/sd/2011-08-08/101422953422.shtml> (擷取日期：2012年5月)。
- 32 請參見〈江蘇台資廠逾二千人罷工，特警把孕婦打成重傷〉，阿波羅新聞網，2010年6月8日，<http://www.aboluowang.com/2010/0608/169270.html> (擷取日期：2012年5月)。
- 33 請參見〈深圳南山西部港區逾500名港口貨櫃車司機集體罷工〉，工人階級先鋒網，2010年6月2日，<http://pioneer-worker.forums-free.com/topic-t841.html> (擷取日期：2012年5月)。
- 34 Simon Clarke, Chang-Hee Lee, and Qi Li, "Collective Consultation and Industrial Relations in China," *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 42, No.2 (2004), pp. 235–254.
- 35 請參見《亞洲週刊》，2010年6月13日。

## 2 工會的角色和困境

## 2 工會的角色和■境

## 在國家和勞工之間：工會的角色衝突\*

“

中國的工會是具有雙重身分的組織，它既有國家屬性，又有社團性質；既是國家機構，又是工人組織，這種制度上的雙重身分是解釋工會行為的關鍵。工會在什麼情況下發揮代表工人的功能？促使它們這麼做的因素是什麼？或者說，中國的工會能在多大程度上反映了「社會」而不是「國家」？在什麼情況下中國的工會會像一個真正的工會？在什麼情況下工會會像一個政府部門那樣行動？工會如何交替扮演這兩種角色，並在二者之間保持平衡？本文認為，工會在具體和特定的勞動爭議中扮演何種角色，取決於它們的兩種制度性身分是否衝突，以及這種衝突的程度。

市場經濟改革改變了中國的勞動關係，導致了工人與管理者的普遍對立，因為所有的工人，不論他們身處國有企業、私有企業還是外資企業，都不得不屈從於很少受到制約而且經常是專橫跋扈的企業管理者。市場改革也使工人（尤其是國有企業工人）與國家的關係變得緊張起來，因為國家職工在舊體制下擁有的種種權利已在改革中喪失殆盡。勞工權利廣泛受侵犯已成為我們社會的嚴重弊端，<sup>1</sup>由此而引起了經常性的工人抗議活動。

面對日趨緊張的勞資關係，中國的工會在扮演什麼角色呢？它們能夠代表和保護工人的利益嗎？就中國目前的情況而言，為了尋找這個問題的答案，我們關注的焦點首先應該放在國家與工會的關係，而不是工會與管理者的關係上。毫無疑問，隨著資本主義經濟的發展，工人的主要對立面是資方和管理者。但是，我們不能忘記，工會能在多大程度上代表工人利益，它有多大權力和可以採取什麼樣的手段去抗衡管理者，起決定作用的首先是國家而不是管理者，因為國家才是勞資關係遊戲規則的制定者，<sup>2</sup>決定工會可以做什麼，不可以做什麼。因此，不論是判斷工會與管理者的權力關係，還是理解工會在中國勞資衝突中的作用，國家與工會的關係，應當是我們當前考察的焦點。

在中國，國家與工會究竟是一種什麼關係？對此目前存在著一些截然不同的觀點。不少人持批評態度，認為工會是國家的一個工具，它首先要服從的是國家的目標，而不是工人的利益。<sup>3</sup>工會既不能反對那些不利於工人的國家政策，也不能動員工人反對管理者濫用權力，因為這些做法可能會干擾生產秩序，造成外國投資者的恐慌，甚至於影響社會穩定，因而違反國家利益。但也有人認為，中國的工會正經歷著某些變化，尤其是地方和基層工會。這種觀點認為，工會對國家已表現出一定的自主性，努力代表工人的利益。<sup>4</sup>兩種不同觀點的主要區別，是它們對工會採用不同的定位方法，前者強調工會的國

家屬性，後者關注工會的社團性質。前者強調工會是國家的一部分，後者認為工會正在朝一個真正的社會組織的方向發展。

經驗材料比這兩種觀點所描述的情況要複雜得多。上世紀七十年代，學者們就開始用「古典二元論」來描述共產主義國家的工會，<sup>5</sup>這種觀點認為，在共產主義制度下，工會扮演著雙重功能，既代表國家的整體利益，又要代表工人的利益。<sup>6</sup>在我們分析工會目前在中國政治中的實際地位時，這種二元論仍有重要的啟發意義。以這「二元論」為出發點，我們可以把中國的工會看成是具有雙重身分的組織，它既有國家屬性，又有社團性質；既是國家的工具，又是工人組織，這種制度上的雙重身分，是解釋工會行為的關鍵。過去對共產主義國家工會的研究已經注意到這兩種身分之間的內在矛盾。但是，這些研究不可能預料到，由於市場經濟改革的深化，兩種身分已產生了直接和尖銳的衝突。在舊的計畫經濟體制下，工會很少遇到雙重身分嚴重衝突的窘境，原因是工會應有的代表功能基本上為「家長主義」的國家所吸納，即工人的利益由國家來保障，工會的利益代表角色似乎顯得多餘，其作用主要限於福利分配和娛樂活動。然而，市場經濟改革徹底改變了國家與工人的關係。國家不再扮演社會主義大家長的角色，並且開始為了經濟體制的改革而犧牲工人的利益。當國家事實上不再代表和保護工人的時候，工會雙重身分的矛盾和衝突就變得不可避免，而且愈來愈明顯了。

本文想要回答的問題是，作為一個具有國家和工人組織雙重身分的機構，工會在什麼情況下發揮代表工人的功能？促使它們這麼做的因素是什麼？或者說，中國的工會能在多大程度上反映了「社會」而不是「國家」？在什麼情況下中國的工會會像一個真正的工會？在什麼情況下工會會像一個政府部門那樣行動？為什麼？工會如何交替扮演這兩種角色並在二者之間保持平衡？本文認為，工會在具體的和特定的勞動爭議中扮演何種角色，取決於它們的兩種制度性身分是否衝

突，以及這種衝突的程度。這裡可能會有三種情況。第一種是，現實需要工會扮演的角色與制度允許它們扮演的角色並無衝突，而且基本一致，因此工會有較大的制度空間去代表工人利益。工會在法律程序內為工人爭取權益屬於這種情況。第二種是兩種制度身分有明顯衝突，這種衝突迫使工會站在國家一邊，從而限制了工會作為工人代表發揮作用的空間。但這不排除有些工會仍然有可能利用它們的兩種制度性身分，斡旋於政府和工人之間，為工人爭取一些有限的利益。這種情況主要出現在工人採取自發的集體行動時。在第三種，工會只能或必須扮演國家工具的角色，別無他擇。比如，當工人要求成立自己的組織時，工會會絕不妥協的站在國家一邊。因此，工會對勞動爭議和勞工抗議的三種反應模式可概括為：代表、調解和阻止。

本章將首先分析一下造成工會兩種身分衝突的制度性因素，然後通過考察上述三種情況（即法律糾紛、集體行為、獨立組織），來看工會的雙重身分是如何發生衝突，為什麼會有三種不同的反應模式。最後討論一下工會兩種身分間的衝突對中國勞工政治的影響。

## 持續與變遷：國家法團主義與國家——勞工關係

在考察中國的國家與工會的關係的過程中，人們經常採用國家法團主義的觀點。這種觀點指一種制度安排的框架，在這種框架中，「法團」是作為國家的一種輔助性、依附性機構建立並維持的。<sup>7</sup>在這種制度安排中，國家單方面確定它與其他社會團體交往的內容和條件。<sup>8</sup>社會中的所謂「代表性組織」首先要服務於國家目標，同時，這類組織也有預防性功能，國家用它搶先占據相應的制度空間，阻止自發的代表階級和社會利益的組織的出現。<sup>9</sup>中國的工會就是這樣一種國家法團主義的工具，國家利用它來實現對產業工人的控制。在形式上，這種國家社團主義制度下的工會具有兩種功能：一是執行國家的



工業政策，二是維護工人的利益。但是，在實踐中，國家法團主義並不重視工會代表和維護工人利益的功能。因為按照官方的意識形態，在社會主義社會，工人與資本對抗已不存在，「工人的國家」已經代表了工人的利益，工會代表和維護工人利益的作用實質上已經成為多餘，甚至可以說是不必要的了。

然而，如果國家剝奪了工會代表工人利益的功能，它就必須通過其他制度性安排來反映和保護工人的利益。畢竟，國家法團主義並不能完全依靠高壓政策來控制工人。中國的法團主義國家是通過建立一個家長式的勞動制度來緩解這方面的壓力，它用這個制度既代表國家，又代表管理者也代表工人，這種含糊其辭的說法來迴避工會應該代表工人利益這一問題。<sup>10</sup>尤其是當這個家長式的勞動制度為工人提供了就業機會、社會保障和醫療保險之後，這種由國家代表工人的說法似乎變得完全有根據了。在大多數工業化國家，工人的這些基本的利益保障都是工人長期鬥爭的結果。在一個國家中，如果國家已經能夠體現工人利益和願望，工會確實就失去了自己的代表對象，它的代表者功能也可有可無了。因此，這樣一種勞動制度是維持改革前的工業秩序的關鍵，儘管它並不能完全消除工廠內部的各種矛盾衝突。<sup>11</sup>

但是，在市場改革的過程中，社會主義「家長主義」式勞動體制逐漸解體，產業結構重新調整，國家、工人和管理者之間的利益衝突凸顯出來，舊的國家法團主義制度安排的內部緊張變得日益明顯。這導致了工會兩種身分的內在衝突開始激化和公開化，而且開始有了新的含義。新的衝突主要來源於兩種不利於工人的變化。首先，從「砸碎鐵飯碗」、「勞動合同制」到「三項制度改革」（用工、分配和保險），再到下崗浪潮，國家通過這一系列的改革措施剝奪了國家職工的大多數權益。在國家看來，這些權益不僅與市場經濟的要求不相適應，而且事實上已經成了國家建立的市場經濟的障礙。通過這些措施，國家

實際上已經拆除了家長主義勞動制度，放棄了產業工人利益「保護者」的角色。

其次，國家所追求的市場經濟發展已經創造工人階級的「對立面」。這個過程又分成兩個方面。第一，國有企業的改革導致工人與管理者的利益發生衝突，甚至造成二者間的對抗。承包責任制，所有權與經營權分離，勞動合同制，股份制，這些改革措施擴大了管理者的權力，並允許他們用鐵腕推行市場規則，這些做法常常以犧牲工人的利益為代價，在國有企業內部造成了一種準資本主義的勞動關係。工人的權利開始受到全面侵蝕，而工人缺乏保護自己權利，或者建構新權利的手段。第二，隨著私有經濟和外商投資的增加，犧牲工人利益的剝削行為急遽增加。許多私人老闆和外國投資者違反《勞動法》，不遵守安全生產以及保障工人身體健康的規章制度，強制工人加班加點。地方政府為了吸引外資，對這類行為或者視而不見，或者變相鼓勵。

這兩點變化造成大量的勞動爭議，這些勞動爭議給工會帶來很大的壓力。工人要求工會為他們說話，但是工會的表現經常讓他們感到失望。中華全國總工會在1992年搞了一個全國性的調查，調查發現56%的被調查者認為工會未能履行它們的職能。1997年中華全國總工會又搞了一個調查，53%的工人對工會的作用評價不高。一些地方性的調查也得出類似結論，而且對工會的作用評價不高的人在被調查者中占了更大比例。例如，1995年天津市搞的調查發現，80%的工人對工會的表現表示不滿。

面對來自基層的壓力，工會內部要求工會真正代表工人利益的呼聲也不斷增加。一位中華全國總工會的官員明確地說，「如果不能代表和保護工人的利益，工會就沒有存在的必要。」<sup>12</sup>上至中華全國總工會，下到基層工會，各級工會幹部都希望工會真正發揮代表工人的功能。<sup>13</sup>一位上海的工會幹部說，「我們欠工人的太多，如果我們不能代表工人，工會還有什麼用？」<sup>14</sup>在中華全國總工會出版的刊物《工

運研究》上，由工會幹部和學者撰寫的文章公開表達他們對目前工會現狀的不滿愈來愈多。他們批評工會的職責「含糊不清」，工會地位是一個「附庸」，抱怨說《工會法》所規定的工會權利缺乏「強制性」，「實際上等於零」。有些人甚至暗示，在官方放棄計畫經濟之後，官辦工會的社會經濟基礎實際上已經不復存在，呼籲在市場經濟的條件下「對工會的地位和作用進行重新定位」。<sup>15</sup>

就國家方面而言，在經濟轉型時期，如何維持工業秩序是一個嚴峻的挑戰。為了緩和市場化對勞動關係的影響，應對嚴重的勞資衝突，國家對舊的國家社團主義的制度安排進行了調整。在這種舊體制下，工會在勞動爭議問題上很難有所作為。這種調整在法律和制度上為工會介入勞動爭議問題創造了條件。例如，1992年頒布的《工會法》，1994年頒布的《勞動法》就是兩項重要立法，它們至少在形式上為工會從事維護工人權益的工作提供了一個法律基礎。政府就集體合同和解決勞動爭議做出的有關規定，也使工會在三方互動中有了一個合法身分。同時，全總和省市縣工會以及有關行業工會在一定程度上參與了勞動政策的制定和執行。工會因國家社團主義的這種有限的結構性調整而受益，因為這種調整使「有限度的鬥爭」具有了合法性，<sup>16</sup>工會可以按照官方認可的管道和法律規定的申訴程序來維護工人的權益。

雖然勞資關係的變化和國家法團主義的調整有助於工會發出自主的聲音，強化了它們代表工人利益的制度身分，但是，在為維護工人權益進行的努力過程中，工會提出的要求、選擇的方案和採取的策略仍然受到國家法團主義結構的限制，而且這種限制依然是決定性的。在組織上，工會仍然要屈從於國家的控制，工會幹部仍然由國家來任命。因此，工會維護工人權益的角色，不能與國家政策和目標相衝突。在某些特殊的問題上，工會可以站在工人一邊，但是，它們不能違背或者挑戰國家的勞動政策和產業政策，即使這些政策損害了工人

的利益。實際上，國家期望工會做的，是幫助工人去適應國家的發展戰略，而不是促使他們去反對這種戰略。就工會在勞資衝突中所採取的策略來看，工會的作用被嚴格限制在國家規定的範圍內，嚴禁工會用組織和動員工人的方式來反對老闆或者管理者，哪怕這些人侵犯了工人的權益。即使工會對工人保護自己權益的要求有所同情，一旦工人的要求轉變成集體行為，工會就不能再給予明確支援。國家期望工會去做的，是緩和工人的不滿情緒，消除工人的對抗性行為。

另外，工會還擔負著防止獨立工會出現的責任，不論這種「獨立」是表現為由官方工會企圖擺脫國家的控制而自主行動，還是由基層工人自發建立組織。國家不能容忍任何一種「集體性的另類選擇」(collective alternative)，因為這意味著為「孤立的個人」打開了「政治選擇」的大門，<sup>17</sup> 國家將獨立工會看成是對政治穩定的破壞，甚至於是對政權本身的挑戰。自從上世紀八十年代波蘭出現團結工會運動以來，對獨立工會的擔憂就一直纏繞著中國的領導。<sup>18</sup> 在市場改革的年代，隨著國家對經濟轉型期間的社會政治穩定更加重視，這種擔憂也與日俱增。

以下我們討論工會在國家和勞工之間的三種行為模式。

## 工會與法律維權

改革以來，工人與管理者之間的勞動爭議不斷發生，<sup>19</sup> 內容涉及到勞動合同、工資、津貼、養老金、失業補償、工作條件等。為了維持生產秩序，為了將爭議的解決制度化，國家在立法和機構建設等方面進行了一些努力，在省、市、縣三級建立起大量的勞動爭議仲裁委員會，頒布了一些法律法規，這些法律法規為由各級勞動爭議仲裁委員會組成的全國性勞動仲裁體系奠定了法律基礎。勞動爭議仲裁制度為解決勞資衝突提供了制度化的管道。這些制度安排的目的是把勞動

爭議限制在一定的範圍內，防止出現衝突升級。但另一方面，這些爭議處理機構的建立，實際上鼓勵了工人進行「合理抗爭」，<sup>20</sup>為他們提供了解決侵權行為的重要手段。在過去幾年中，大多數勞動爭議的解決實際上都起源於工人的主動投訴。

資料顯示，工會在支援工人利用法律手段處理勞動爭議的過程中，扮演了積極的角色，這一角色有利於穩定勞動關係，得到了國家的支持。《工會法》規定，工會對發生在自己管轄範圍內的勞動爭議，必須介入並進行調解。具體而言，政府明確規定，工會代表要主持調解委員會的工作，而且要成為省、市、縣三級三方仲裁委員會的成員。原則上，在處理勞動爭議時，國家希望工會成為工人和管理者之間的調解者，而不是代表工人進行鬥爭的鬥士。中華全國總工會明確宣布，指導其所有下屬組織的原則是：「化解矛盾，加強團結，促進生產，穩定形勢」。<sup>21</sup>但從實際上看，有證據表明，只要工人的訴求和行為沒有超過國家規定的爭議解決程序，有些工會是願意為了工人的利益而與管理者對抗的。

工會介入勞動爭議、維護工人利益最常用的手段就是司法程序。相關的勞動法和解決勞動爭議的規定為此提供了基礎。《工會法》賦予工會合法權力來「代表和維護工人的合法權益」。《勞動法》中明確規定的勞動者權利的條款，以及其他有關保護勞動者利益的規定，使工會可以較準確地判斷哪些爭議它們可以介入並獲得成功。為了強化工會在司法訴訟中的作用，中華全國總工會在1995年還頒布了《工會參與解決勞動爭議的試行辦法》，強調了工會對受到不公正對待的工人提供司法幫助的必要性，號召工會建立自己的法律部門，專門用來為工人提供法律援助。在1998年之前，已經有二十多個省、市、自治區工會建立了法律援助中心。根據中華全國總工會的資料，在過去十年中，地方工會介入的勞動爭議案件達三十萬，其中許多案件都是由地方工會代表工人進行起訴的。<sup>22</sup>

工會介入的比較典型的案例都是工人個人與管理者之間的爭議，在這類案件中，侵犯工人權益的事實一般都比較清楚。例如，1992年7月，雲南昆明市一家化工廠的一位工人在工作時被硫酸嚴重燒傷。工廠的管理者不僅拒絕支付這位工人的醫療費，而且控告他損害了機器設備，要求他賠償4萬元。這位工人向昆明市工會尋求幫助，工會堅定地站在工人一邊，經過兩年多的艱苦努力，最終迫使工廠撤訴並同意支付給這位工人12萬元的工傷賠償。<sup>23</sup>在另外一個案件中，上海的一位殘疾女工在1997年4月接到雇主的通知，要求她「休息幾天，等待重新安排工作」。在此後兩年時間裡，她再也沒有收到讓她回去工作的通知，而且也沒有獲得一點生活補助。她為了重返工作崗位，向廠方多次交涉都無效果，因此她向區仲裁委員會求助，但是也沒有成功。後來，在市工會法律援助中心的幫助下，她向法院提出了起訴，在兩次庭審之後，她不僅獲得了被拖欠的工資和福利，而且退休後的待遇也有了保證。<sup>24</sup>

為了維護工人權益，中華全國總工會有時會選擇性地直接介入地方的一些勞動爭議案件。例如，寧波的一家電子儀器廠從1992年11月到1993年4月，以「押金」為名，扣發陳氏姐妹二人的工資達四個月之久。為了表示抗議，陳氏兩姐妹決定辭職。工廠為此向法院提出訴訟，狀告她姐妹二人「未經允許擅自離崗」，要求她們每人賠償5,000元，法庭判決姐妹二人敗訴。在浙江省寧波市工會的律師的幫助下，姐妹二人提出上訴，但是又一次敗訴。當她們再次上訴時，中華全國總工會的法律部介入此案。全總法律部寫信給最高人民法院，要求重審此案。最高法院建議先進行調解，如果調解失敗，由省法院重審。在上邊的壓力下，該工廠放棄了要求陳氏姐妹支付賠償金的要求，但是仍然拒絕向姐妹二人支付被扣押的工資。由於全國總工會的工作人員繼續施加壓力，最後迫使廠方向陳氏二姐妹支付了她們被扣發的工資。<sup>25</sup>

目前的勞動爭議案件可以分成兩種，一是涉及工人個人與企業的勞動爭議，另一種涉及工人的集體勞動爭議。相對而言，關於前者的報導較多，後者很少。當然，工會並非完全迴避集體性勞動爭議，儘管它們在介入這類案件時會非常小心謹慎，選擇性處理。一般來說，工會更願意處理管理者違反《勞動法》事實比較清楚的案件，以及由官方的信訪部門轉來的此類案件。例如，上海的一家手錶廠向工人集資，廠方許諾每年支付給工人15%的利息。但是，廠裡未能實現它的承諾，而且還以「經營困難」為名，拒絕返還三十四名工人的50萬元本金。被激怒的工人開始進行集體上訪。此案廠方犯規事實相當明確，上海市總工會法律部介入了這一案件，並將這家工廠告上了法庭。當工廠拒不執行法庭做出的有利於工人的判決時，市工會向法院提出了強制執行的申請。<sup>26</sup>我們再看另外一個案例，一個集體所有的磚廠被轉讓給了另外一家集體企業，按照協議，後者承諾為該廠的二百一十三名退休工人支付三年的退休金。後來這家接受磚廠的集體企業又被承包給一個私人，此人也承接了為退休職工提供三年退休金的承諾。但是，此人後來違背了當初的承諾，大幅度壓縮退休金的數額。工人到縣、市、省工會進行上訪。在省工會的支持下，縣工會代表退休職工將這個承保人告上了法庭並勝訴。<sup>27</sup>全國總工會也介入集體性的勞動爭議。例如，新疆一個小礦的三十七名民工兩年沒有拿到工資，他們告了幾次也沒有結果。這一事件在《工人日報》上曝光以後，中華全國總工會的一位副主席要求地方工會干預此事。在工會組織與礦山的「上級代表」進行了緊張協商之後，久拖不決的拖欠工資問題得到了解決。<sup>28</sup>

不少類似的案例說明，只要工人的要求是個人性的，或者侵犯工人權益的事實非常明顯，同時他們的要求是通過官方管道反映上來的，工會介入時不會有太多顧慮，有時它們在敦促事件的解決方面還表現得非常執著。解決這類案件，與一般的司法案件無太大區別，運

用法律程序就可以了。既然大多數勞動爭議案件都是由管理者侵犯工人權益造成的，工人明顯地處於受害者的地位，因此訴訟的結果往往都對工人有利。在工會看來，積極地介入這類案件，可以強化工會作為工人代表的形象，而且也不用冒什麼政治風險。介入這類法律訴訟也有利工會擴大其組織規模和社會知名度。例如，上海市工會在各區、縣和工廠區建立了三十個法律援助中心，招聘了一批法律工作者。為了樹立自己主持「社會正義」、普及「法律知識」的形象，它經常吸引大眾傳媒對某些案件及其審理過程進行報導。正如一個工會官員所說的，這樣一來「工會在社會上就出名了」（參見第6章）。<sup>29</sup>

然而，儘管工會在代表工人進行法律訴訟方面有時很積極，但是就普遍存在的侵犯工人權益現象而言，工會的作用不過是杯水車薪。這不僅是因為有大量的違權現象，因工人缺乏必要的法律知識，或者沒有勇氣予以揭露，而未得到糾正，<sup>30</sup>而且還因為工人在爭議解決過程中始終處於不平等的地位。要想打贏一場官司，工人必須提供侵權或違約的證據，對工人來說，這是一項艱巨的工作。許多工人連勞動合同的副本都沒有，他們也無法接觸他們所在企業的有關文件，在這種情況下，讓他們提供有關的證據，無疑是難之又難的事。這些都會挫傷工人進行投訴和法律訴訟的勇氣。

對工會而言，並不是所有的爭議案件，它們都願意介入，在代表工人訴訟方面，工會是有選擇性的。這表現在兩方面，第一，它們傾向於介入違權事實確鑿的案例。正如一位工會法律部門的官員所說的，他們只接「絕對能贏」的案子，不會接「複雜的案子」，因為複雜的案子收集證據比較困難。<sup>31</sup>第二，工會傾向於支持個人或者人數不多的集體訴訟請求；如果案件涉及的人數很多，並且採取了集體行動（如上訪、遊行等），而且抗議的對象是由產業結構調整對工人利益造成的制度性侵犯（如兼併、破產等），工會就會採取迴避的態度。對有集體行為的工人表示支持，會給人造成一種工會支持工人進行有組



織的鬥爭的錯覺，這會有政治風險，也是工會最不願意做的事情。在官方架構之外，任何有組織的工人行動，不論它基於什麼原因，以什麼為基礎，它的目的是什麼，仍然是這個社會的禁區，如果這種行動的矛頭指向政府時，就更是如此。

最後，工會基層組織普遍無效狀態，也限制了工會在勞動爭議中的作用。國家法團主義的結構決定了中國工會的一個重要特徵，這就是工會的影響力並不是來自組織起來的工人，而是來自工會在國家制度結構中的地位（這確實似乎是一件自相矛盾的事情，因為工會與國家的關係本身同時又從根本上限制了工會的影響力）。作為客觀上的一個政府部門，各級工會組織，上至中華全國總工會，下到它在各省、市、自治區的分支機構，都可以在它們自己的管轄範圍內，對下屬單位和區域裡發生的侵權事件，進行干預，或者施加壓力，尋找有利於工人的解決辦法。企業並不敢完全無視它們的作用，有時還不得不認真對待它們的干預，但是，這並不是因為工會代表了工人的力量，而是因為它們代表「上邊」，它們既有權力也有能力干預相關的案件。即使是地方政府或者是低一級的政府，也不得不重視來自中華全國總工會或者上一級工會的意見（例如，市政府就不敢無視省工會的意見）。<sup>32</sup>

然而，企業工會並不屬於一級政府機構；儘管它們形式上隸屬於上一級工會，但從組織結構來看，它們實際上從屬於企業的管理層。這一點為它們發揮代表功能設置了嚴重的障礙，使它們在管理者侵犯工人權益時，不得不經常保持沉默甚至於成為管理者的幫兇。如果管理層認為它們的維權行動是不合作的表現，它們就可能遭到打擊報復（而上級工會組織的幹部在為工人的利益鬥爭時，是沒有這種風險的）。在官方的報導中，可以發現許多類似的案件。

例如，西安的一家國企經理決定，凡是不購買企業股票的工人，一律下崗。廠工會主席反對，結果他被解除了職務。<sup>33</sup>山東省濟南市

一家國有企業的工會主席，控告該廠廠長貪污、揮霍公款，並因此造成不能按時發放工人工資達數月之久。後來這位工會主席被企業管理層解除了職務。<sup>34</sup>秦皇島市一家飯店，工會領導人（同時也是該飯店的副總經理）依照職權召開了一個職工代表會議，討論頗受爭議的分房方案，由於他沒有給總經理打招呼，他不僅因此失去了自己的職務，而且被終止了勞動合同。<sup>35</sup>換句話說，上級工會還有可能憑藉它們國家機構的地位選擇性地介入一些勞動爭議案件，企業工會很難為了工人的利益去糾正管理者的侵權行為，因為它們實際上是歸企業管理者管轄的。所以，如果有企業工會為工人說話，那一定憑藉個別工會幹部主持正義的決心和勇氣。有報導說，有的企業工會幹部為了工人的利益，在政府部門和法院間四處奔走，頑強抗爭達數年之久，受盡了磨難。<sup>36</sup>但是，這些人對不公正的反抗，說到底也只是一種個人的反抗，而不是工會的組織行為。這些個人反抗能否有效，幾乎完全取決於上級機關是不是願意出手相助。

毫無疑問，通過法律手段來解決侵權問題是有效果的，但基本上只是一種就事論事的「問題排除」手段，它不可能賦予工人一種權力，使他們能夠有效地預防和減少侵權現象。事實上，把侵權行為純粹看成法律問題，或者將其轉化為法律問題，這種工會的鬥爭方法，迴避了當前勞動制度的基本結構性問題，客觀上起了防止工人的不滿政治化和組織化的作用。

## 工會與工人集體行動

在許多地方，因勞動爭議不能及時解決，迫使許多工人走上街頭。據官方估計（這種估計可能是保守的），1995年與工人有關的遊行示威波及到三十多個城市，涉及的人數超過了一百萬。<sup>37</sup>據報導，1998年，捲入這種示威行為的工人人數上升到了三百六十萬。<sup>38</sup>當

然，在中國國家法團主義制度框架下，工人的集體行動並不能反映工人進行有組織的鬥爭的能力。大多數的工人集體行動是自發的。在中國的勞資衝突中，由官方工會出面在工人中進行動員，仍然是件不可想像的事情。

然而，工人的集體行動經常使工會處於一種非常尷尬的處境。它們對工人的要求既不能故意裝聾賣啞，也不能對工人的鬥爭方法表示公開的支持。值得注意的是，中華全國總工會曾經試圖呼籲恢復工人罷工的合法權力，想以此使工會能在集體行動中發揮合法作用。工人的罷工權是在1982年的憲法中被取消的，政府當時的理由是罷工會影響生產和穩定。<sup>39</sup>1988年，當勞資衝突增加時，中華全國總工會草擬了一份題為《關於工會工作改革的基本思路》的文件，上交給了中央。該文件指出，即使沒有合法性，罷工實際上也在經常發生，因此建議在新的工會法中，將罷工合法化，並希望這一建議能夠列入下一屆人民代表大會的立法程序。該文件還建議工會在這類行為中發揮更加積極的作用：

在職工群眾的正當權益受到嚴重侵犯，通過基層的民主管道不能得到解決時，工會有權領導群眾揭露、舉發以至進行其他形式的合法鬥爭，維護職工的合法權益。<sup>40</sup>

「各種合法鬥爭形式」這句話據說就包含了「罷工」。這項建議後來上報給中共中央書記處討論。毫不奇怪，它被否決了，理由是罷工合法化只能導致更多的罷工。結果，是1992年人大通過的經過四十次修改的《工會法》沒有規定罷工的權利。這不僅使工會讓集體行動合法化的努力付諸東流，也使工會對工人自發性的集體行動的支持失去了法律基礎。實際上，把集體行動消解在萌芽狀態，才是國家對工會的期望。在這種意義上，工人集體行動的出現本身實際上就是一個指示器，它說明工會既無法約束工人的行為，也沒有能力在國家限定

的框架內疏導工人的不滿情緒。集體行動是工人表達自己訴求的最明確、最強烈形式，但國家反感這種形式，在這種情況下，工會就被夾在了中間。但是，工會首先必須服從的是國家的意志。因此，在工人採取集體行為時，工會的首要責任是「與企業行政部門一起通過協商滿足工人提出的合理的、可以滿足的要求，盡快平息事件，恢復生產」。<sup>41</sup> 換句話說，工會的作用是緩和由工人抗議行動造成緊張形勢，而不是站在舉行抗議活動的工人一邊為他們說話。前全國總工會主席倪志福與一位原中央領導的對話反映了這一傾向。那位中央領導問倪，「如果工人罷工時，你做黨員站在什麼位置上？」倪的回答是：「我站在黨的立場上在群眾中做工作。」<sup>42</sup>

因此，當出現街頭抗議活動時，工會最終的目標就是說服工人從街頭撤回。筆者的調查和其他一些報導都說明，在發生街頭抗議活動時，最早到達現場的經常是工會的領導，他們極力說服工人停止抗議活動，盡快離去。通常是政府要求他們這麼做的。當工人不願意離開時，工會常在地方政府和工人之間進行斡旋，把工人的要求傳遞給政府，再把政府的態度傳達給工人。這樣一個過程，把工會在中國國家法團主義制度中不明不白的地位表現得淋漓盡致。下邊是我在1998年調研中的一個案例（參見第10章）。

1997年8月，河南省某市一家工廠一群憤怒的工人去市政府抗議，造成這事件的導火索，是該市的供電局停止了對該廠廠區內家屬樓的電力供應，原因是這家工廠因經營困難拖欠電費達數月之久。在私下場合，這家工廠的工會領導人曾表示她支持工人的行動，並許諾說會替工人說話。當這群工人來到政府所在地時，他們發現根本就沒有人理睬他們，因為政府沒有派任何人來接待他們。這些工人不知道下一步該做什麼，他們打電話給那位工會領導，要求她來現場為大家出主意。但是，這位工會領導人拒絕了，她對工人們講，在沒有上級領導允許的情況下，她到現場是不合適的。<sup>43</sup> 顯然，這位工會領導不願意讓其他領導懷疑她在背後支持工人鬧事。

同年11月，這家工廠的幾百名工人又一次走上街頭，這次促使他們走上街頭的原因，是廠裡長期拖欠工資以及廠長的腐敗行為。他們封鎖了工廠附近的道路，造成了數小時的交通癱瘓。消息很快傳到了市政府，市領導馬上派了市府秘書長、公安局長和主管該廠的主管局局長三人到現場了解情況。儘管憤怒的工人強烈要求直接對話，但是他們中沒有一個人願意這麼做。市領導讓該廠的工會領導去說服工人停止行動。這位工會領導人回憶說：

我一到現場，工人就圍了上來，他們要求我代表他們去與官方談判。他們把我推到最前邊，去與官方談判。這就是為什麼後來有人說我是工人鬧事的幕後指揮。我是群眾的代表，但是，我也是官方的代表，因為我必須把上級領導的意圖傳達給工人。

（訪談者：為什麼市府官員不親自出來？他們的意圖是什麼？你當時對工人怎麼說的？）

領導的意思是工人要先撤離，然後雙方才能就工人提出的要求進行談判。但是，工人的態度是，不出來對話，就不撤離。所以，我不得不在工人和政府之間跑來跑去……我處在一個尷尬的地位。一方面，我必須維護工人的合法權益；但是，另一方面，我也必須維護整個國家的利益。這兩個「維護」，哪一個也不能放棄。我怎麼做到「兩個維護」呢？就是做調解工作。<sup>44</sup>

如果說這位工會領導為工人做了點什麼的話，那就是她向政府轉告了工人的兩個關鍵性的要求：第一，立即給工人發放生活費，第二，嚴肅處理腐敗的廠長。同時，她也給上級領導傳遞了一個清楚的資訊，如果不能對工人的要求給予一個明確的答覆，就無法打破僵局。另外，她也告誡工人們，不要採取過分激烈的行動，因為當時有些工人聲稱，如果在下午六點以前政府不能答覆他們的要求，他們將到該市更重要的一條主幹道上堵塞交通。她對工人們說，「如果你們

堵了那條路，<sup>45</sup>你們就把事情搞得更糟了，我敢打賭，那時候警察一定會以妨礙治安罪將你們行政拘留十五天。」她後來在接受採訪時說，「這種警告完全是為了工人好」。<sup>46</sup>工人接受了她的勸告，但是，他們仍然拒絕離開馬路撤到廠裡去，在僵局持續了十個小時之後，市政府答應了工人的要求，工人們撤離了。

正如這個案例所說明的那樣，工會必須在工人和國家之間進行調解的處境，使工會對自己的角色、對自己與工人、自己與國家的關係感到困惑。以下這段刊於《中國勞工通訊》的一位原工會幹部與訪談者在一次工人集體抗議事件之後的對話，很生動地證明了這一點。<sup>47</sup>

訪談者：工會去做工人工作，是代表政府去做的嗎？

工會幹部：沒有，怎麼代表政府呢？

訪談者：是代表工人嗎？

工會幹部：有些政策他們不理解，跟他們去解釋。

訪談者：那還是代表政府說去說服工人啊。

工會幹部：(工人)對一些政策不理解，我們就解釋一下。我們工會是要維護全國人民的利益，又要維護職工的利益。

訪談者：在這兩個利益發生衝突時維護哪一個呢？

工會幹部：發生衝突時肯定要維護整體利益嘛。

訪談者：就不維護工人利益了？

工會幹部：工人的利益要在服從整體的利益的前提下維護。

訪談者：現在這個工廠的工人的利益和整體利益發生了衝突，怎麼辦？

工會幹部：沒有衝突，(改制是)為了這個企業的發展，也是為了工人的利益。

訪談者：如果沒有衝突的話，工人為什麼堵馬路？

工會幹部：他們是不了解嘛，我不是跟你解釋了嗎？

但另一方面，既然化解矛盾是一個過程，而在這個過程中，工會可以嘗試各種解決辦法，這就使它們在處理集體行動時有一定的自主決定的餘地。有的工會甚至企圖碰撞官方設定的底線。1996年6月3日，位於遼寧省楊家杖子鉬礦因經營困難被迫關閉。一千多名工人準備打著「我們要吃飯，我們要工作」的橫幅遊行示威。有些工人建議堵塞這個地區的一條主要公路。「飯碗都打破了，我們還怕啥？」有工人這麼叫喊著。一場大規模的街頭抗議活動一觸即發。礦上的工會這時奉命出來平息這場危機。工會首先對工人的要求表示深切的同情，認為工人要飯吃的要求既合理也合法，只要工人們遵守國家的有關規定，他們想要遊行示威的要求也是正當的。工會主動代表工人向有關方面提出了遊行示威的申請，同時，又勸說工人，在申請沒有得到批准以前，不要採取任何行動。工會還提出建議說，工人應該派出自己的代表到中華全國總工會和有色金屬總公司（該礦的上級主管部門）反映情況。<sup>48</sup>工會所提出的處理危機的方法遭到了某些人批評。這些人說，「怎麼工會還要遊行呢？」「這不是同政府對著幹嗎？」「工會在發揮什麼作用？」然而，礦上的工會得到了市工會的支持，為什麼要這麼做，市工會做了兩點解釋。第一，站在工人一邊是獲得工人信任的關鍵，只有獲得了工人的信任才能說服工人，才能讓他們在反映自己的問題時，願意通過官方規定的管道而不是採取其他手段。第二，在這個時候，工會如果不替工人說話，工人就會尋找其他代理人，這樣不僅是在挑戰官方工會的合法性，而且會改變事件的性質。因此，工會認為，為了平息工人的憤怒，確保其對工人的控制，它們對工人的支持是完全正確的。

然而，當市工會把它們的立場上報給市黨委時，市黨委拒絕了市工會提出的批准工人遊行示威的要求，認為批准遊行有可能激起工人更多的不滿，甚至導致局勢失控。它要求工會堅定地與黨站在一起。另一方面，市黨委同意市工會關於讓工人派出四名代表（在礦上工會領導帶領下）去中華全國總工會上訪的建議。<sup>49</sup>這一讓步，使市工會

和礦上工會有機會去說服工人放棄舉行遊行的想法。在中華全國總工會和有色金屬總公司的干預下，工人最後得到了一些經濟補償，這場危機也因此而結束。<sup>50</sup>

工會面對工人的集體行動時所處的尷尬處境說明，國家不願意讓工人以有組織的方式對抗企業和政府，即使這種鬥爭僅僅是為了經濟目的。在今天的中國社會，自發性的集體行動日益增多，它們大都採取了遊行示威、抗議、集體上訪的形式，現在國家不得不承認這些是一個「正常社會」的現象。但是，如果這些鬥爭形式變得更加有組織性、變成一種工人表達自己利益的方式，國家不會接受。

## 工會和工人自主組會

中國工會能在司法程序中代表工人，在面對工人集體行動時搖擺於工人與政府之間，但在反對工人建立獨立組織這一點上，它們絕不會偏離國家的強硬立場。改革之前，中國的國家已經滲透到社會的各個層面，沒有給民間組織留下任何空間。在改革過程中，出現了一些自治性的團體，這引起了對中國「公民社會」前景的學術爭論。<sup>51</sup>但是，國家在組建獨立工會這一問題上，還是堅持嚴令禁止的立場。中國共產黨是依靠建立強大的組織奪取政權的，深知組織的力量，因而一直把獨立的社會階級組織的出現看成是對自己的一種威脅。

1949年中國共產黨建立以城市為中心的政權時，產業工人實際上是最強大的社會階級，中共通過中華全國總工會這一組織形式將這力量納入了政治結構中來。按照中國的現行法律，獨立於中華全國總工會的工會組織是不許存在的。而中華全國總工會不過是國家權力的一種延伸，建立它的目的是對產業工人進行控制，防止其他工會組織出現。中華全國總工會及其下屬組織，一直在努力維護中國的國家法團主義結構下的政治規則，通過壓制任何組織獨立工



會的企圖來維護自己唯一的合法性。以下這個案例頗能說明此問題。<sup>52</sup>

1998年10月，北京通州區天元計程車公司的工人發起了一個組建自己的工會的行動。這個公司原來由區檢察院經營。在政府宣布禁止政府部門從事商業活動之後，檢察院把這個公司轉讓給了區旅遊局，但是繼續從這個公司謀求收益。公司將這個負擔轉嫁給了下邊司機，在他們上交正常的費用之外，強制他們再上交一部分費用。司機們認為這極不公平，等於是扒了他們「兩層皮」。他們覺得公司之所以敢這麼做，是因為公司沒有一個工會為他們說話。於是他們要求成立一個工會，但公司沒有理睬他們的要求，他們就推選了一個叫董昕的司機作為他們的代表，向法院提交了一個訴訟，狀告公司違背了《工會法》，剝奪了他們組織工會的權利。但是，區法院拒絕受理，其理由是：第一，儘管組織工會是工人的權利，但是，組織工會本身並不是雇主的義務。因此，公司沒有對工人的要求做出回應，並沒有構成侵權行為。第二，《工會法》雖然規定了工人的這一權利，但是它並沒有規定法院保護工人這一權利的具體程序。

區工會也直截了當地拒絕了司機們提出的組織自己工會的要求，並強調組織工會必須是自上而下，不能自下而上。其實，工會幹部對董昕的意圖多有猜疑，認為他可能是一個在司機中進行煽動的華勒沙(Lech Wałęsa)式的人物。區旅遊局還準備解雇董昕。另一方面，為了把組織獨立工會的事情消滅在萌芽狀態，同時也是為了安撫司機，區工會決定在這家公司建立一個由它來任命其領導人的官方工會。董昕最後雖然保住了自己的工作崗位，但是，還是被排除在了他熱心宣導成立的新工會的領導班子之外。

在中華全國總工會難以影響的地方，如私有企業和外資企業，各級工會也盡力防止獨立組織的出現。以農民工為例，在一個完全陌生的和不太友善的城市環境中，他們有團結、互助、交流、社會關係和

自我保護的需求，因而希望建立自己的組織。2002年7月4日的《南方周末》曾報導過這樣一個案例：浙江里安市的農民工建立了一個協會，目的是「反映農民工意志，維護他們的利益」。7月10日，另一份報紙，《南方都市報》發表社論讚揚此舉，並公開鼓勵農民工建立自主組織。但就在第二天，廣東省總工會發了一個聲明，指出這種自主組織違反《工會法》，並宣稱任何在全國總工會架構之外的工會組織均為非法。省工會的反應並不意外，因為官方工會有很強烈的將獨立工人組織與波蘭團結工會類比的傾向。1995年的時候，深圳有一位來自湖南的打工妹建議在本地區成立一個跨企業的外地民工「打工者協會」。據說此消息傳到全國總工會時，有官員的第一反應就是：「這不是要搞團結工會嗎？」<sup>53</sup>

儘管不合法，在一些外地民工聚集的地方，零零星星的獨立組織已經出現了。他們的組織採取了各種各樣的組織形式，如同鄉會、兄弟會、聯誼會、勞動者協會、工人福利會、員工俱樂部等等。這些跨企業、跨行業、甚至跨地區的組織在形式和人員成分方面，與工會不盡相同，被中國學者稱之為非正式組織。<sup>54</sup>它們出現的重要原因之一，就是由於私營企業沒有工會，由此造成了組織真空，「非正式組織」多少填補了這種真空，這類組織在一定程度上扮演了工會應當扮演的角色。因為，這些外地民工建立這類組織的主要動機，就是想辦法維護自己的權益。<sup>55</sup>

這些獨立組織分布零散但不斷出現，毫無疑問，這種現象是促使中華全國總工會在私有和外資企業中組建工會的主要原因之一。中華全國總工會在1995年和1996年發了兩個文件，要求在私有和外資企業中建立工會組織。在過去的幾年中，這方面的步伐不斷加快。中華全國總工會甚至定了指標，誓言要在2000年之前在80%的「新建企業」（非國有企業的統稱）中建立工會組織。地方工會已經根據中華全國總工會的指示，制定了一個自上而下的工會化戰略，力圖在這些新

建企業中普遍建立起隸屬於中華全國總工會的工會組織。根據官方的資料，1999年以來，在某些經濟發達地區，工會化已經在80%至90%的私有企業中貫徹落實。<sup>56</sup>在深圳這個中國私有和外資企業的重鎮，市工會在2000年的十個月內成功地在三千個企業中建立了工會，並宣稱這些新建的工會已經吸收了八萬名新會員。

當然，如果說官方的工會化努力對保障工人利益沒有任何積極的影響，也許是不公平的。但是，既然它是一種自上而下的行為，它就不會在工人中進行動員和組織。事實上，這一方針是以徵得老闆同意為建會前提的，結果是為老闆們操縱建立工會的過程和以後控制工會打開了方便之門。深圳一家私有企業的工會領導人、該企業的人事部經理回憶說，一天他被老闆叫到了老闆辦公室，與老闆談了三十分鐘後，他就得到了工會主席這一個新頭銜。然後，企業就宣布建立了工會，一千多名工人不管願不願意，就糊裡糊塗成了工會會員。<sup>57</sup>在河北省唐山市的一項調查說明，60%至70%的企業工會領導人是企業老闆的親戚，其餘的大多數也是由老闆任命。<sup>58</sup>簡而言之，在處理獨立組織問題時，官方工會的角色，純粹是一個國家的工具，它們此時的首要任務不是代表工人，而是代表國家防範和壓制任何敢於離經叛道的行為。正如一位研究工會的學者戲說的那樣，官方工會的重要任務之一就是「哪裡有（獨立）工會，就去解散工會，哪裡沒（官方）工會，就去建立工會」。<sup>59</sup>

## 結 論

向市場經濟的過渡，已經迫使中國工會開始重視如何代表工人的問題。由於國家需要工會在解決勞動爭議方面發揮更多作用，因此，在制度上它已為工會發揮代表功能提供了一定空間。但是，工會仍然是國家機器的一部分，它的作用不可能與國家政策相抵觸。工會的兩

種身分間的衝突，也迫使它們在處理勞動爭議事件時，小心翼翼地國家和工人之間進行擺動，以保持平衡。對於工人提出的要求，工會要根據自己兩種身分相互衝突的程度，分別採取代表工人，在工人與國家間進行調解和制止工人行為三種方法應對。一般情況下，工人的要求主要有兩種，一是經濟的要求，二是組織的要求。對於工人的組織要求，國家是不能接受的，工會的態度就是不遺餘力地進行遏制。對於工人的經濟要求，工會的反應與其說取決於這種要求的內容，不如說取決於工人提出這種要求的方式。產業結構調整和管理者濫用權力損害了工人的利益，對這類損失給予合理的經濟補償，是工人經濟要求的主要內容。只要工人的這類要求是通過官方規定的管道提出來的，工會還是有可能提供支援和幫助。但是，如果工人的這類要求是通過集體抗爭，這種國家不喜歡、不鼓勵的方式提出來的，工會就不會為工人出頭說話。

需要著重指出的是，即使工會對工人用可以接受的方式提出的經濟要求提供了支持，這絲毫也不意味著它們有能力代表工人向國家提出要求。到目前為止，工人的大多數經濟要求都是個人性的或者局限在一個企業的範圍內，要求的具體內容都局限於維持生存。除了與自己生活直接相關的問題之外，讓這些普通工人提出更高層次的要求，也是不現實的。然而，這也正是工會需要努力卻又無能為力的地方，因為工會不可能把工人的現狀與不利於工人的國家政策聯繫起來，或者尋求建立與管理層相對應的勞工權力。在為工人討回公道的過程中，工會的作用更像是一個法律援助機構或者社會工作機構，更願意就事論事地解決問題，而不像一個組織、追求、代表和維護工人階級集體利益的工人組織。換句話說，工會在勞資衝突的「代表」功能，更像是一些從事立法研究的學者所稱的「服務性代表」，而不是政策或「分配性代表」。<sup>60</sup>畢竟，只對工人提出來的個人性的或者一個企業範圍內的經濟要求做出反應，可以降低工會兩種身分間衝突的程度，

從而避免同國家的衝突。

儘管工會經常想在工人和國家之間保持平衡，但是，當它們的兩種身分明顯衝突時，它們會堅定地站在國家一邊。確實，工會在國家法團主義制度的結構中，已經事先決定了它在工人和國家間的尷尬處境。因此，當工人鬥爭的激烈程度增加了工會兩種身分間衝突的強度時，工會在工人和國家間擺動的空間就縮小了。它們或者以國家工具的面目出現，把預防和制止工人鬥爭行為作為主要目標，或者就乾脆簡單地消失了，完全迴避工人的鬥爭。這兩種做法都會在工人中引起負面作用。例如，上海一家企業的工會幹部到工人抗議現場批評工人，要求工人離開，結果憤怒的工人將他打一頓。<sup>61</sup>在江西省的一家工廠，工人進行抗議示威，因為企業改組侵犯了他們的利益，該廠的工會完全無動於衷，工人在極其失望的情況下，決定建立自己的工會。<sup>62</sup>有許多案例說明，在勞動爭議中，工會事實上是被工人拋棄了。正如一個參與抗議活動的工人所說，當你想尋求支持的時候，「找工會根本沒有用」。<sup>63</sup>

中華全國總工會也試圖強化它在勞資衝突中代表工人的角色。新修改的《工會法》反映了這一努力。2001年10月的全國人大對《工會法》做了四十多處修改，其中不少旨在加強工會在勞動關係中的角色，據說這些修改很大程度上反映了全國總工會的看法。比如，修改後的《工會法》明確規定「維護職工合法權益是工會的基本職責」（第6條）；在發生勞動爭議和工潮時，工會「應當代表職工」同管理層協商解決問題（第27條）。它還加入了保護工會幹部的條款（第17和18條）。另一個重要的修改就是增添了「法律責任」的條款（第六章，49至55條），使《工會法》成為一個可實施的、強制性的法律。修改前的《工會法》實際上是一個難以實施的法律，因為它沒有規定對違法行為的處罰條款。這些新的條文無疑強化了工會的法律地位。但是，這些法律條文本身並不能從根本上改變目前工會的狀態，使之成為在勞動關係中真

正獨立和平等的、代表工人利益的一方。

幾乎可以肯定的是，目前的情況在未來還會繼續下去。在勞資衝突中，工會能在多大程度上代表工人，仍然取決於國家的態度，也就是說，取決於國家想給工會多大的政治和制度空間，來讓它們代表工人，為工人說話。但是，基於兩個原因，國家不會放鬆它對工會的控制。第一個原因，我稱之為「團結工會恐懼症」。中國的國家有把工人獨立組織行為與波蘭的團結工會運動做類比的習慣，並沿著這一思路去猜疑組織者的動機。這種恐懼與傳統政治體制的性質有關，它把任何不受其控制的有組織活動都看成是一種顛覆性活動，看成是一種對自己的威脅，因此，要全力壓制。第二個原因是，從某種意義上，中國目前正在轉型成發展主義的國家，類似於二十世紀七、八十年代東亞的情況。這種國家的特徵就是利用權威主義的控制來實現經濟高速發展的目標。<sup>64</sup>這一階段上的國家，為了追求經濟利益，為了給外國資本創造有利的投資環境，必須限制工人的權利，約束他們的行為。這一「發展主義國家」的特點，在中國地方政府的行為中表現得最為明顯。因為害怕影響經濟發展的利益，當工會糾正侵權現象時，地方政府常常橫加阻撓，對企業侵犯工人權益的現象，地方政府經常採取默許的態度。

總之，獨立的工人組織不可能很快在中國出現，因為獨立工會要以工會與國家在制度上分離為條件，中國的國家遠未準備邁出這一步。然而，中國經濟正在急速地、不可逆轉地朝向資本主義，在這個過程中，工人與資方及管理者的衝突不可避免。如果國家對工會繼續保持嚴格的控制，使工會在勞資鬥爭中無能為力，這只會導致工人拋離了工會，進一步削弱工會在其成員心目中的合法性。其結果是，一方面是限制工會行動的國家法團主義，另一方面是不受限制的資本主義對工人的粗暴傷害，這兩種情況結合在一起，會造成更多的自發性抗議活動和騷亂，或者，迫使工人在官方工會架構之外的尋求建立自

己的組織。展望國家與工會關係的遠景，比較理想的情況，是把現存的工會為國家一部分的國家法團主義轉化成某種集中化的社會法團主義，<sup>65</sup>在這種體制下，工會成為國家的夥伴而不是附庸，在三方的制度性安排中獲得相對的獨立地位。但是，這一點要想變成現實，中國的政治體制必須經歷一個自由開放和最終民主化的過程。這一天的到來，仍然是「路漫漫其修遠兮」。

## 註釋

- \* 原文發表在 *The China Quarterly*, No.176 (September 2003), pp. 1006–1028。
- 1 Anita Chan, *China's Workers under Assault* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2001).
- 2 Frances Fox Piven and Richard Cloward, "Power Repertoires and Globalization," *Politics & Society*, Vol. 28, No. 3 (September 2000), p. 416.
- 3 西方學術界以及持不同政見的海外中國勞工關注組織普遍持這一看法。
- 4 Yunqiu Zhang, "From State Corporatism to Social Representation," in *Civil Society in China*, eds. Timothy Brook and Michael Frolic (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1997), pp. 124–125.
- 5 Alex Pravda and Blair Ruble, "Communist Trade Unions: Varieties of Dualism," in *Trade Unions in Communist States*, eds. Alex Pravda and Blair Ruble (Boston: Allen & Unwin, 1986), pp. 1–22.
- 6 Anita Chan, "Revolution or Corporatism? Workers and Trade Unions in Post-Mao China," in *China's Quiet Revolution: New Interaction between State and Society*, eds. David Goodman and Beverley Hooper (New York: Longman Cheshire, 1994), pp. 162–193.
- 7 Philippe Schmitter, "Still the Century of Corporatism?," in *Towards Corporatism Intermediation*, eds. Philippe Schmitter and Gerhard Lehbruch (London: Sage, 1986), pp. 7–52.
- 8 Richard Baum and Alexei Shevchenko, "The 'State of the State'," in *The Paradox of China's Post-Mao Reform*, eds. Merle Goldman and Roderick MacFarquhar (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999), p. 348.
- 9 Daniel Chirot, "The Corporatist Model and Socialism," *Theory and Society*, No. 9 (1980), pp. 363–381.
- 10 Greg O'Leary, "The Making of the Chinese Working Class," in *Adjusting to Capitalism: Chinese Workers and the State*, ed. Greg O'Leary (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1998), p. 52.
- 11 在這種制度下，國家的政治和政策把工人分成了積極分子和非積極分子、固定

- 工和臨時工、本地工與外地工等等，由此造成廠內工人的緊張關係。文革中各種對立工人組織的出現與此有關。參見Andrew Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry* (Berkeley: University of California Press, 1986) ; and Elizabeth Perry, "Labor's Battle for Political Space: The Role of Worker Associations in Contemporary China," in *Urban Spaces in Contemporary China*, eds. Deborah Davis et al., (New York: Cambridge University Press, 1995), pp. 302–325。
- 12 張駿九：〈工會要在國企改革中實現五突破一加強〉，載工會運動參考資料編輯部編《工會如何參與國企改革》(1999)，頁183。
  - 13 1998年到2000年間，我接觸了不少工會幹部，這是我訪談中留下的印象。
  - 14 訪談，2000年2月。
  - 15 安立志：〈關於工會社會地位的幾點思考〉，《工運研究》，第2期(1996)，頁7–10。
  - 16 Doug McAdam, Sidney Tarrow, and Charles Tilly, *Dynamics of Contention* (New York: Cambridge University Press, 2001), p. 30.
  - 17 Adam Przeworski, *Democracy and the Market* (New York: Cambridge University Press, 1992), pp. 54–55.
  - 18 Jeanne Wilson, "The Polish Lesson: China and Poland 1980–1990," *Studies in Comparative Communism*, Vol. 23, Nos. 3–4 (1990), pp. 259–280.
  - 19 有關勞動爭議案件的官方統計數字，可看1995年以來的《中國勞動統計年鑒》。
  - 20 Kevin O'Brien, "Rightful Resistance," *World Politics*, Vol. 49, (October 1996), pp. 32, 55.
  - 21 中華全國總工會研究室：〈中國工會五十年的發展〉，《工運研究》，第16–17期(1999)，頁37。
  - 22 同註21。
  - 23 周萬玲：〈勞動爭議的預防和處理取得明顯成效〉，《工運研究》，第16、17期(1998)，頁37。
  - 24 這一案例來自上海市總工會法律部門。
  - 25 同註23，頁37。
  - 26 訪談，1999年12月27日，上海市工會。
  - 27 《工人日報》，1999年1月17日。
  - 28 同註27。
  - 29 訪談，1999年12月27日，上海市工會。
  - 30 Anita Chan and Robert Senser, "China's Troubled Workers," *Foreign Affairs* (March/April 1997), p. 112.
  - 31 訪談，1999年12月27日，上海市工會。
  - 32 訪談，2000年6月15日，中華全國總工會。



- 33 參見《工人日報》，1999年8月9日。
- 34 參見《工人日報》，1999年7月10日。
- 35 參見《工人日報》，1998年1月17日。
- 36 參見《工人日報》，1998年7月7日；2000年4月24日；2000年8月8日；2000年8月25日。
- 37 FBIS-CHI-96-007, U.S. Foreign Broadcast Information Service-China, April 18, 1996.
- 38 *South China Morning Post*, March 26, 1999.
- 39 張友漁：〈關於修改憲法的幾個問題〉，載張友漁著：《憲法文集》（北京：群眾出版社，1982），頁14。
- 40 陳驥：《改革中的工會和工會的改革》（北京：中國工人出版社，1999），頁142-143。
- 41 參見《工會法》第25款。
- 42 同註40，頁143。
- 43 訪談，1999年8月。
- 44 訪談，1999年8月。
- 45 這條路是貫穿這個城市東西的最重要交通線。如果它被封鎖，整個城市將陷入癱瘓。
- 46 同註45。
- 47 參見 [http://big5.china-labour.org.hk/big5/article.adp?article\\_id=1528](http://big5.china-labour.org.hk/big5/article.adp?article_id=1528) (擷取日期：2002年2月)。
- 48 參見李永海編：《葫蘆島之路》（北京：中國文史出版社，1998），頁164-166。
- 49 同註48，頁290-292。
- 50 儘管這場危險暫時被平息了，但四年後它又爆發了。2000年2月下旬，這個礦發生了幾年來中國最嚴重的工潮。二千多名工人在聽到礦山倒閉的消息後開始抗議，導致騷亂。
- 51 *Civil Society in China*, eds. Timothy Brook and Michael Frolic (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1997).
- 52 2000年2月29日的《工人日報》簡單報導過這個案例，根據此線索作者做了實地了解。
- 53 2001年2月，我與廣州一位勞工問題學者的交流。
- 54 柏寧湘：〈工人非正式組織：一個急需重視的社會現實〉，載《海峽兩岸三地勞資關係與勞工政策》（香港：城市大學出版社，2001），頁211-213。
- 55 參見〈中國工人的覺悟正在提高〉，《中國勞工觀察》，多維新聞，2000年10月31日。
- 56 趙煒：《私營企業工會工作概論》（北京：中國經濟出版社，1999），頁95。
- 57 參見《中國勞工觀察》，2000年10月31日。

- 58 同註 57，頁 108。
- 59 訪談，2000 年 5 月。
- 60 Heins Eulau and P. D. Karps, “The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness,” *Legislative Studies Quarterly*, No.2 (August 1997), pp. 243–245.
- 61 2001 年 7 月在上海進行的調查。
- 62 參見《中國勞工觀察》，2001 年 10 月 28 日。
- 63 2001 年 7 月在上海進行的訪談調查。
- 64 Frederic Deyo, *Beneath the Miracle: Labor Subordination in New Asian Industrialism* (Berkeley: University of California Press, 1989); and “State and Labor: Modes of Political Exclusion in East Asian Development,” in *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, ed. Frederic Deyo (Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp. 182–203.
- 65 Howard Wiarda, *Corporatism and Comparative Politics* (Armond, NY: M. E. Sharpe, 1997), p. 73.

## 工會權力的來源、運作和限制\*



工會嵌入國家制度限制了其自主性，但恰恰是其這種體制中的地位，使得工會機關，即全總和省市工會，能在某些領域裡（如勞動立法、勞動政策和爭議處理）具有一定的影響力，但這並非體現勞工力量。中國工會機關的權力本質上是一種行政權力，其權威和影響力決定性地依賴於其正式政府地位。另一方面，企業工會組織上不是工會機關的執行單位，而是完全從屬於企業管理層。因此，工會機關的權力不能轉化為企業工會的權力，無法改變工廠裡勞資權力關係的平衡。

2008年1月1日，中國的《勞動合同法》開始生效。據報導，雖然遭到國內外商業團體的強烈反對，但這部法律最後在中華全國總工會（以下簡稱「全總」）的全力推動下得以通過。這一事件可以被解讀為全總在勞動立法中的影響力不斷增強的標誌。「影響力」在這裡指的是工會能夠產生有利於其偏好和願望的結果的能力。<sup>1</sup>事實上，在過去二十年中，中華全國總工會（及其地區工會，包括省、市、區和縣工會）在勞動關係方面的影響力是在不斷增大——全總已經在國家和省一級促進了勞動立法和規管，推動外資和私營企業建立工會，並為工人提供法律援助，解決勞動爭議。然而，令人費解的是，儘管全總及其地區工會的影響力在不斷增大，其基層工會的力量仍然薄弱，無法有效代表工人或組織工人行動。基層工會處於勞動關係的最前線，它們普遍存在的弱點表明，雖然全總在立法等領域的影響力在擴大，但對企業層面勞動和資本之間的力量平衡卻沒有產生根本影響。如何解釋這一現象？

要解釋這個現象，就必須回答與中國工會權力構成相關的兩個關鍵問題：首先，鑒於中華全國總工會不能像其他市場經濟國家的工會那樣組織和動員其成員，是什麼因素使得它能影響勞動立法和政策？換句話說，它的權力來自哪裡？第二，為什麼全總愈來愈突出的影響力似乎未能轉化成基層工會的力量？

作為一個官方的「群眾組織」，中國的工會，包括全總和地方工會，可稱為工會機關（union bureaucracies），它們服從於國家，在制度上已被納入政府機構設置之中。換句話說，它們是事實上的政府機構。全總擁有許多基層分支機構或「企業工會」，但這些「企業工會」隸屬於企業管理層或同級的黨組織。毫無疑問，在中國，工會對國家的從屬地位剝奪了其組織自主權和獨立性（參見第4章）。但是，一個頗為矛盾的現象是，雖然工會嵌入國家制度限制了其獨立自主性，但恰恰是工會在體制中的地位，使得它們能在一定的領域裡（如勞動立

法和勞動政策)具有影響力。這是因為，中國工會機關的權力本質上是一種行政權力，其運作決定性地依賴於其正式政府地位，和其他政府機構沒多大區別。正是這種政府地位使得工會機關能夠在政府確定的框架內發揮影響力和行使權威。邏輯上，工會機關的政府地位愈高，其影響力就愈大。

另一方面，政府地位使得工會機關無法像民間自願組織或獨立工會那樣運作。他們不會(或不能)通過組織和動員基層的勞工支持來運行，也不會(或不能)通過賦權於基層工會來建立自己的權威。據此我們可以認為，工會在國家體制中所擁有的行政權力不等於國家對勞工的賦權。而且，如從組織體制的角度來看，目前的工會結構也造成了企業工會力量的弱勢：雖然中國工會有著與黨和政府平行的垂直組織結構，但是全總對下屬基層組織單位行使權力的能力遠遠低於黨組織和其他政府部門，因為這些基層工會受到企業管理層的完全控制。這樣就形成了雖然工會機關有行政權力，但在基層沒有有效的執行單位的局面。

過去幾年，政府通過提升工會地位來加強其作用的做法，加深了工會從兩個方向被吸納——工會機關被更深地吸納進黨政機構，企業工會被黨組織和企業管理層吸納。以下各節探討了這一過程的制度基礎，並解釋它如何在勞動關係的特定領域中提高了工會機關的重要性，但同時也阻礙了企業工會的發展。本文將接著討論工會結構的後果，並評估其對工會發展的影響。

## 結社權力還是行政權力？

在大多數市場經濟國家，工會是個人通過團結和集體行動實現個體無法實現的目標的工具。賴特將工人的力量區分為兩種：結社權力和結構權力。<sup>2</sup>前者從「工人集體組織的形成」發展而來，而後者則取

決於工人「在經濟體系內所處的重要位置」。可以說，對工人而言，結社權力是更主要和最根本的，因為如果工人沒有首先組織起來，他們重要的結構地位就不能自動轉變成為真正的影響力。因此，工會力量首先是以工人組織為基礎的。全世界的勞工運動都經歷了爭取組織權的鬥爭，而組織又成為運動的基礎和力量來源，使工人能夠通過集體談判和罷工與雇主做鬥爭。西方民主國家的現代勞動制度的演進，就伴隨著政治體制以各種方式的制度安排吸納及制度化工人的結社權力，或者說，將工人的「實然權力」轉化為「法定權力」。許多發展中威權國家採取國家法團主義來收編勞工運動，在這種制度安排下，國家資助工會，讓它們壟斷代表權，並且對其需求、領導人和內部治理加以限制。其目的是創造一個去政治化的，並由國家控制和滲透的勞工運動，一個合法且制度化的勞工運動。<sup>3</sup>然而，即使在這些威權的法團主義國家，工會仍然在制度上與國家完全分開，享有在法團主義契約範圍內的自主權，並且有權動員其成員。<sup>4</sup>當然，結社性權力要轉化為對勞資關係和國家勞動政策的真正影響力，還取決於一些重要因素，如工會密度、工會結構、政治團結、工會與政府和政黨的互動，等等。<sup>5</sup>

然而，資本主義市場經濟中工人「結社權力」的概念不適用於中國，因為中國的工會不是自願性的工人組織，不是「結社」的產物。中國工會的權力依賴完全不同的基礎。革命後的中國國家政權拒絕獨立勞工運動的存在，其理由是，在社會主義經濟中，勞資劃分不復存在，工人、企業管理層和國家的利益完全一致。因此，國家將工會納入國家機器，使其成為政治體制的正式組成部分。與中華全國總工會嵌入中央政府機構相對應，省、市、區、縣、行業的工會組織被納入相應的政府機關體系。同樣地，企業工會也是在同一級別的黨組織領導下。雖然人們經常從國家法團主義的視角分析以這樣方式組織起來的中國工會，但是比起其他威權國家法團主義體制下的工會，中國工

會顯然被更加正式和深入地嵌入了國家結構，可以說它們已經成為事實上的政府機構。

不過，在改革開放前，全總在國家結構中是一個相當邊緣化的組織，其作用極為有限，因為在當時的體制下，許多保護工人經濟利益的職能都是由社會主義國家（主要通過國企）承擔的。但正如一些歷史制度主義學者所指出的那樣，社會和政治的重新調整可能會導致某些以前不引人注目或者被冷落的機構突然重要起來。<sup>6</sup>的確，隨著市場改革加劇了中國勞資間的緊張關係，全總的作用變得愈來愈突出了。當然這並不意味著它已經獲得了獨立行動的能力，能夠自下而上地動員普通工人。其突出作用實際上來自國家對其處理勞動爭議的授權。國家認為穩定勞動關係對其政治合法性至關重要。國家授權增強了工會在勞動事務中作為重要政府機關的權威性和重要性。與此相應的是從制度上加強和擴大各級政府中工會機關的作用，提高工會領導在黨政機關中的地位。具有正式政府地位的工會機關，已經擁有政府行政機關的一些關鍵要素——權威、資源和進入政策過程的機會——構成其能力的基礎。

工會在勞動關係中的重要性不斷提升，促使它形成了一些在改革開放前幾乎不存在的角色身分。工會機關比以前更加意識到它們需要積極參與勞工事務，發揮更多作用；它們也的確為出台有利於工人的法律和政策做出了貢獻。然而，工會對自身角色認知的提升並沒有抹去工會機構的組織本質。他們缺乏與普通工人天然的聯繫，也不對他們問責。事實上，工會機關的作風並不像一個勞工組織，而更像一個由政府指定工作職責的政府部門（即政府職能部門）。因此，有學者提出「中華全國總工會是一個工會嗎？」，<sup>7</sup>不能不說是個正當的問題。我在上一章提到中國工會具有政府機構和勞工組織的雙重身分。本章則進一步指出，中國的工會機關即使有時代表工人或是像勞工組織那樣行動，實際上依靠的還是其政府地位。雖然工會機關在勞動立

法和政策制定領域的影響力表現得非常明顯，但它們實際上就是參與此過程的多個相關政府機構中的一個。它們宣導甚至堅持維護工人的立場和取向並不意味著工會代表了一種社會權力，而更可能反映了中國政治中的「碎片化威權主義」，即不同的政府官僚部門從自身的利益考量去影響政策制定過程。<sup>8</sup> 工會機關在勞資糾紛的解決中扮演的角色，同樣表明它們有效的干預也取決於其政府地位。正如許多案例顯示，中國工人的集體行動不是由工會動員起來的，而是自發形成的。工會的作用是化解這些集體行為，而不是代表他們。工會機關更多的像是調解員或「第三方」，在抗議工人和雇主之間對勞動爭議進行斡旋，儘管它們的一些官員有可能在解決爭端時傾向於工人。爭議各方接受工會機關的調解，主要是因為他們認為工會機關代表了一種政府的權威。

在機關工會獲得黨政機構顯著制度地位的同時，企業工會也被深入地整合進了黨組織或 / 和管理層。和工會機關一樣，企業工會組織並不反映普通工人的團結。但是，它們在制度上附屬於黨組織或 / 和管理層的狀態，實際上使它們處於一個沒有任何實際權力的地位。在大多數企業中，黨組織或者管理層任命工會領導，而被任命者往往是黨組織或者管理層的重要成員。由於企業工會和一個利潤優先，並常與勞動者利益相左的制度結構密切勾連，所以幾乎不能反對黨組織和管理層的任何舉措和行動。在有些私企 / 外企中，工會主席是由選舉產生的，但他們都是依靠企業為生的普通員工，多數人會盡量避免與雇主對抗，因為這有可能導致各種報復，最壞情況是終止合同。沒有有效的企業工會為工人爭取權益，上級工會機關日益增強的影響力也無法改變工廠裡勞資權力關係的平衡，亦難以為工人帶來真正的利益。



## 工會機關的制度發展

自中華人民共和國成立以來，中華全國總工會就被牢牢地納入了黨國體制，成為中共一個事實上的機關部門。<sup>9</sup>根據黨的幹部任命制度，全總的主席、副主席、黨組和書記處成員是由黨中央管理的幹部，省工會主席對黨中央負責。<sup>10</sup>但是建國以來，全總在黨國體制內的地位並非一成不變的。判斷其地位的一個關鍵指標是其主席和地方工會領導在黨的幹部任命制度中的排位。1949至1966年，中華全國總工會主席一職陸續由三位被認為在中共人事系統中排位較低的黨內官員擔任——李立三（1949–1953）、賴若愚（1953–1958），以及劉寧一（1958–1966）。三人雖為資深革命家，但黨內地位僅為中共中央委員。地方工會機關也遵循一樣的組織路線，由較低級別的黨政幹部擔任主席。這似乎表明，在該時期，全總並不是黨國中一個地位突出的機構，因為即使它被賦予了壟斷代表工人階級的權力，它的作用還是很有限。工會在體制內的地位較低，體現了社會主義國家已經成為工人經濟利益的保障者，消除了勞資劃分，資本主義經濟中工會所發揮的許多重要作用，對中國的工會而言似乎已失去意義。正如一位全總退休官員所言，工會在那個歷史階段中實際上是可有可無的。<sup>11</sup>

文革期間（1966–1976），全總停止運作了十年，直到1978年當鄧小平提出「四個現代化」的戰略目標時，才重新活躍起來。隨後三十年中，工會的角色發生了一些重大變化，並且愈來愈深入地納入到黨政體制之內。在1978年10月舉行的第九屆全國工會代表大會上，中共中央政治局委員倪志福成為全國總工會主席。對於當時的中共而言，倪志福可能是一個理所當然的恰當人選，因為他是最高領導層中唯一一個從工廠車間被擢升至重要位置，且在文革的動亂中倖存下來的成員。他當時位居政治局委員，任命這樣層級的黨內官員擔任全總的領導，在中國還是首次。這可能反映了黨中央欲提高工會組織體制

內地位的意圖。當時，毛之後的中央領導層要恢復被文革破壞的工業秩序，並進行經濟改革，顯然期望工會能對工人進行有效的控制，為領導層經濟現代化的新議程服務。1993年至2003年，全總主席由一位更高級別的官員出任：政治局常委尉健行。安排一位黨的最高領導核心的成員擔任全總主席或許不是偶然，這可能反映了黨在1989年事件之後嚴密控制全總的需要，因為全總有人在該事件中支持了抗議的學生，<sup>12</sup>這引起了黨中央的不安。另一方面，這也是中國勞動關係開始發生急遽變化的時期。1992年鄧小平發表南巡講話，呼籲深化市場改革，隨之而來的是一場市場化的大潮。在這個過程中，維護工業秩序成為中央政府面臨的諸多嚴峻挑戰之一，因為不穩定的勞動關係可能會影響改革的可持續性。工會穩定勞動關係的角色再次被強調。尉健行在任期內見證了全國以及地方各級工會的快速發展，其組織地位得到了提高，同時積極地參與勞動政策的制定。2003年，政治局委員且同時擔任全國人大常委會副委員長的王兆國接替了尉健行，這表明全總已經在國家立法機關獲得了一席之地。

地方工會的發展也反映了相同的趨勢，更多的工會領導人同時擔任黨或 / 和政府職務。1989年天安門事件之後，中共中央印發了一份文件，強調黨加強對工會和其他群眾組織領導的重要性，要求在工人人數眾多的地方，其工會主席應被任命為地方黨委或常委成員。這份文件還同時重新強調，工會接受上級工會和同級黨組織的雙重領導，而後者占主導地位。<sup>13</sup>提出這樣的要求，顯然是黨反思1989年事件的結果，希望強化對工會的 control，防止出現工會偏離黨的立場以及六四期間的獨立工會。把工會主席納入黨的領導班子，是強化黨對工會控制的重要舉措之一。因此，省級工會主席進入同級黨和政府的重要職位的人數穩步增加（請見表1）。1999年，三十一位省級工會主席（我們可以認為他們很可能全部是省委的成員），有五人同時擔任常委，而五人同時擔任同級別人大的副主任。但到2006年，十一名工會主

席進入了省委常委，而十二人擔任人大副主任，三人擔任政協副主席。同樣，愈來愈多的下級工會主席也在黨和政府中擔任職務。到2005年，近40%的縣/區工會主席在同級黨政機關擔任副職。<sup>14</sup>另外，在1994年，國家規定各級工會機關的幹部納入公務員體制，接受國家公務員制度的管理。這一措施進一步將工會機關嵌入了政府正式組織系統。在一些省份，縣級以上的工會主席也被要求參加為黨政官員設計的培訓課程。<sup>15</sup>

表1 省級工會主席在同級黨組織和政府內兼任職務的情況

年份	省人大的副主席	省委常委	省政協副主席	未兼任
1999	5	6	0	20
2001	9	7	0	15
2004	13	10	2	6
2006	12	11	3	4

資料來源：相關年份《工會統計年鑒》

工會主席兼任地位較高的黨政職務，這一趨勢反映了工會更加深入地嵌入正式的黨政結構中，使黨能夠在經濟轉型期間更直接有效地控制工會。毫無疑問，這趨勢使工會進一步依附於國家體制，限制了工會的自主行動。但另一方面，更多的工會主席在黨和政府中擔任要職，明顯提高了工會機關的地位，從而加強了其權威。伴隨著這種地位提升是國家對工會在規管勞動關係中作用的高度期待。因此，國家賦予的權力地位以及對工會的指令，使得工會機關在國家限定但不斷擴大的活動領域，表現得愈來愈活躍和進取。當然，政府機構採用的公務員績效考核制度，或許也是促使工會機關人員有所作為的重要因素之一。例如，北京總工會在2005年發布了一份通知，詳細說明了對其官員和員工的評估方法。該通知要求評估遵守《北京市政府公務員考核暫行辦法》。<sup>16</sup>同樣地，貴州省總工會也根據2007年省級公務員的考核框架，規定了工會幹部的評估標準。<sup>17</sup>

在提高工會的體制地位的同時，其機構也進行了改組和強化，以適應不斷變化的勞動關係。在文革之前，中華全國總工會由十三個部門組成，其中七個承擔福利性角色（工資、勞動保護、勞動保險、文化體育、住房和生活水準、勞動保險建立和女工），而其餘的部門處理日常的內部行政事務和進行政治宣傳。<sup>18</sup>這種體制安排表明，工會主要扮演福利機構的角色，但這並不意味著它可以影響福利政策的制定。在計畫經濟下，工人的基本經濟利益由社會主義國家家長式的國企體制予以保障，工會的責任只是執行福利計畫。改革開放以來，中華全國總工會經歷了巨大的機構變遷，雖然其部門數量只從十三個增加到十五個，但是它們的構成發生了很大變化。現在只有三個部門負責與福利相關的事務（勞動保護、勞動保險和女工）。另外設立了四個全新部門，負責處理集體合同、民主管理、法律事務和基層組織建設，這些新部門傾向於更積極地介入勞動關係事務。市場改革中出現了許多新問題，工會期待這些新部門能發揮作用，探索、試驗和建立適應變化了的勞動關係的新規則和新實踐。因此，這些部門更加以行動為導向。全總在促進工資協商和集體合同，在私企和外企建立工會以及勞工保護立法方面的成果，同這些部門的努力工作有很大關係。

法律部門及其附屬的法律援助中心，是工會組織中發展非常快的機構。在國家層面，全總的法律部已經成為參與起草重大勞動法律的重要機構。所有地方工會都設置了相同部門，以及大量的法律服務中心，來協助解決勞資糾紛，並提供法律諮詢。全總的資料顯示，2000年，企業層面以上的法律服務中心總數為2,363個，其員工總數為4,960人，到2005年其機構數量已達到3,856個，共有員工11,059人。<sup>19</sup>法律部門的發展為工會提供了處理勞資糾紛的可行手段，並增強了其公眾影響力。除此之外，工會的法律援助提高了勞動爭議案中工人勝訴的比例。例如，在上海，其市總工會率先為工人提供法律援助，

2005至2006年期間，被提交至法院的案件中有34.2%是員工得到了勝訴，45.9%獲得了部分勝利。<sup>20</sup>2008年的前三個月，全市範圍內的員工贏得了80%交由仲裁委員會處理的爭議案件。<sup>21</sup>工會在國家體制中地位的提高，機構能力的增強，以及國家賦予工會的使命三者相結合，有助於勞動關係中「工會權力」的增長。然而，這種權力與「組織化的勞工」(organized labor)毫無關係，因為後者在中國完全不存在。工會權力，即由工會機關所行使的權力，本質上是一種由國家賦予的「行政權力」，依賴於工會機關在黨政機關中的正式地位。

## 工會機關：角色和行動

毫無疑問，工會機關被國家吸納的程度愈高，國家對工會組織的控制就愈強，愈能有效地限制他們有違政府意願的行動。然而，在國家期望工會更加活躍地管制勞動關係的背景下，這種高度吸納使得工會機關在它們被允許介入的議題領域中獲得了更多的權力和影響力。因此，高度吸納在限制工會機關權力的同時，也強化了它們在一些重要領域的權威和影響。這一節從三個方面討論工會機關對勞動關係產生的或多或少的有利影響。

### (1) 立法

上個世紀九十年代以來，勞動關係發生了巨大轉變，代表工人推進立法改革是中華全國總工會及其省級分支機構的一項重大任務。根據中華全國總工會的信息，2001至2005年，它參與起草了一百多項國家法律法規，並與其他政府部門共同發布了關於保護職工利益的三十多項通知。同樣，省總工會也積極參與地方立法，制定了1,264部地方性勞動法規。<sup>22</sup>1994年的《勞動法》、2001年的《工會法》和2007年的《勞動合同法》是三項包含有利於工人的條款的主要立法。這些

條款能被寫進法律，全總功不可沒。例如，新《工會法》第一次明確界定「維護工人的合法權利是工會的基本責任」（第6條），允許工會在罷工和停工的情況下代表工人通過與管理層協商解決爭議（第27條）。法律還包括保護工會幹部的新條款（第17和18條），因為他們往往容易受到企業管理層的報復和威脅。另一個重要的補充是第49至55條，旨在讓法律能夠被有效執行。1992年舊法的一個主要缺點是難以執行，因為它沒有說明違反法律的後果或提出任何懲罰措施，新的法律條款保障強制執法的權力。由於工會的努力，《勞動合同法》包含了五項保護勞工的內容：一，突出了該法保護員工合法權益的目標；二，要求雇傭關係以書面合同為依據；三，規定簽訂集體合同的方式；四，明確勞務派遣企業的義務，包括與員工簽訂為期兩年的固定合同；五，規定了防止拖欠款項的嚴格措施。這部法律在起草期間受到了國內外資企業的強烈反對。

取得這些令人印象深刻的立法成果，很大程度有賴於全總在黨和政府中重要的體制地位。例如，在修改《工會法》時，全國人大法制工作委員會首先起草了修改建議書。起草的提案隨後提交給全總討論，全總法律部將全總的立場報告給了時任中共中央政治局常委會成員及工會主席的尉健行，他表示了支持。<sup>23</sup> 其後，全總正式向中共中央秘書處表明立場，並詳盡說明修改法律的一些原則，希望能在黨對工會的領導和工會的更大責任之間取得平衡。顯然地，有著黨的領導層的事先支持，很難想像中華全國總工會修改《工會法》的立場會受到嚴重質疑、忽視或拒絕。

制定《勞動合同法》的過程涉及不同政府機構和社會力量之間的博弈。作為立法過程中政府部門的一員，全總組織了由秘書處（副部級）領導的工作組，小組成員來自其法律部。該小組與其他相關政府部門進行了多次閉門會議和討論，其中包括勞動和社會保障部、國務院法律辦公室、人大常委會法律工作委員會、法律委員會全國人大

等，並直接參與起草法律。<sup>24</sup>除了立法過程中採取強烈的傾向於勞工的立場之外，全總在全國人大進行公眾諮詢期間，積極地向工會會員宣傳自己的立場，推動修改法律草案，使其有利於員工。

同樣地，各省總工會也積極參與地方勞工立法。<sup>25</sup>例如，在起草《上海勞動合同條例》時，上海總工會（SHGTU）為了加入利於員工的條款做出了很大努力。根據上海總工會法律部介紹，他們為達到該目的，修改了法律草案共計二十二次。為了合法化和強化一些關鍵條款的立場，工會邀請同情工人的法律專家在工會旗下的《勞動報》中發表「傾向於工人」的意見。<sup>26</sup>正如一位工會官員所言，如果沒有工會的主動和堅持，有利於員工的條款就不會被納入立法（參見第6章）。<sup>27</sup>在一些省份，總工會制定了在私營及外資企業執行全國《工會法》的規定。他們還與其他省級政府部門合作起草或修改了有關勞動保險、集體合同、工傷、最低生活保障金、工傷事故家屬養老金等，廣泛議題的地方性法律法規。一些省級工會聲稱，其三分之一的提案和建議已被納入法律。<sup>28</sup>全總及其省市工會顯然地對國家和省級進取的勞動立法做出了貢獻，而這些立法提高了工人的法律意識，使他們受益匪淺。<sup>29</sup>但是，工會機關能夠做到這一點，並不是因為它們反映了勞工集體力量的影響力，而是因為它們是國家機構的一部分，並且負責在國家指定的領域行動。也就是說，他們對立法的影響力源於其在國家的制度地位。在這個意義上，工會機關介入立法過程的行為與其他政府部門沒有什麼不同。

## (2) 組建工會

近年來，在私營和外資企業組建工會一直是全總的中心任務。鑒於中國工會會員人數不斷減少，這樣的努力顯得尤為重要。傳統上，工會成員集中在中國的國有企業。但由於國有企業的改制和私有化，隨之而來的裁員大幅度減少了全國的工會會員，削弱了全總的會員基

礎。全總力圖在私營和外資企業組建工會，以維持和擴大其基礎。當然，全總推進工會化的動力也可以看作是先發制人地防範工人進行獨立組織的嘗試，這種嘗試已經在民營企業和外國企業的工人中零星發生過。早在1995至1996年，全國總工會就發布了兩項要求在私營和外資企業建立工會的文件。

很明顯，由全總推動的工會化，主要是依靠工會的政府地位自上而下地強制推行的，其有效性反映了國家權力的影響力。沃爾瑪組建工會提供了一個例證。早在二十世紀九十年代中期，全總就要求所有外資企業組建工會，但沃爾瑪，一個在美國和其他地方以反對工會而惡名昭彰的公司，卻拒絕配合。全總曾公開批評了沃爾瑪的反工會行為。但直到2006年春天，全總才開始對這家世界最大的零售商施加真正的壓力。轉捩點是總書記胡錦濤於2006年3月就「外資企業中的不穩定因素」的報告進行了批示，並呼籲在這些公司裡「加強黨組織建設和組建工會」。胡錦濤的批示給了全總一個明確的任務，就是要更積極地促進在外資企業組建工會。全總立即做出反應，啟動了加快組建工會的行動，並發誓將於2006年在60%的外商投資企業中組建工會，到2007年底這一數字要達到80%。為此全總採取了多種措施，比如同商務部合作，拒絕審批不願建立工會的新外資企業申請；同全國工商聯和政協合作，監督私營和外資企業建立工會；和地方勞動部門共同加強執行《工會法》，並爭取地方黨組織支持推動組建工會。<sup>30</sup>落實所有這些措施的成效顯然有賴於全總與其他政府部門的夥伴關係。如果工會在政府架構中沒有相應的體制地位，就難以實現這些措施。

作為中國最大的外資公司之一，擁有約六十個零售店和三萬多名員工的沃爾瑪，首先成為全總推動組建工會的目標。或許由於沃爾瑪堅決抵制工會的立場，所以被全總選為一個突破口。全總的意圖是，如能在沃爾瑪成功組建工會，將對沒有工會的其他外資公司產生示範



效應。<sup>31</sup> 泉州市晉江(縣級市)的沃爾瑪被選為首個組建工會的試點。全總派出了由副主席徐德明率領的特別領導小組到泉州監督組建工會。該小組將得到當地官員的配合,因為它實際上是中央政府的一個機構。根據徐副主席的報告,他們的工作得到了泉州市委書記、市長及晉江市市長的大力支持。泉州市市委書記甚至發誓說,他所在的城市將在全國沃爾瑪組建工會上做出「突破」。<sup>32</sup> 泉州市總工會也成立了相應的領導小組。

全總的初步目標,是和當地工會及政府官員一起,說服沃爾瑪(晉江店)接受組建工會。為此,工會官員與沃爾瑪在深圳的中國總部以及晉江的經銷店進行了多次的直接溝通。這是全總自上而下策略的一個常見做法,它使組建工會基本上成為工會機關和相關公司的「交易」,工人則被排除在這一過程之外。直到沃爾瑪表示,只要工人自願要求建會,就會尊重組建工會,全總才開始在基層進行組織行動。<sup>33</sup> 一名年輕的大學畢業生被選為工會主席。為了消除他對沃爾瑪有可能報復自己的恐懼,晉江市總工會向他保證,如果他被解雇,政府將為他安排新的工作,而且工資會比現在在沃爾瑪每月2,000元的工資多出1,000元。第一屆沃爾瑪工會於2006年7月29日正式成立。徐德明副主席稱,這一事件將被載入中國工人運動的歷史。<sup>34</sup> 接下來的一個月,世界上最大的零售商通過與中華全國總工會簽署備忘錄,規定工會將在其所有中國店鋪建立,這一舉動讓世界驚訝。在簽署備忘錄的一個月內,全國各地的沃爾瑪設立了二十二個工會。

顯而易見的是,沃爾瑪態度的迅速轉變並不是由於員工對組建工會的明確要求所造成,而是全總逐漸施加的政治壓力所致,而這個壓力必須解讀為政府意圖的反映。事實上,在胡總書記3月的批示之後,全總就開始強調,在沃爾瑪組建工會是一個不能妥協的「政治原則」問題。正如全總的一名官員警告的那樣,如果沃爾瑪繼續拒絕工會化,那麼它不僅是在與全總對抗,而且是在與整個國家對抗。沃爾

瑪一定意識到了全總的權力真正代表著什麼；它不可能抵制一個由中共中央政治局委員領導、並且得到黨的最高領導人授權的國家機關。因此，迫使沃爾瑪讓步的，不是有組織的勞工力量，即「結社權力」，而是國家權力。然而，諷刺的是，沃爾瑪的讓步也出於其深思熟慮，它認為接受組建工會不會損害其在中國的利益，因為中國工會與西方具有鬥爭性的工會完全不同。正如中國沃爾瑪的代表所說，中國的工會與美國的工會截然不同，所以沒有必要像對美國工會一樣對中國工會充滿敵意。<sup>35</sup>

無論如何，在沃爾瑪以及其他私營和外資企業組建工會，是中國勞動關係的一個重要進步，這要歸功於全總的努力。在這些企業建立工會並非易事，為了使私營和外資公司接受組建工會，中華全國總工會不得不採取各種手段，從說服和對話到懲罰甚至威脅；在沃爾瑪（晉江）案中，它也訴諸於動員工人。但歸根究柢，沃爾瑪案和許多其他案例表明，全總在私營和外資企業組建工會的實踐，主要依靠其政府地位自上而下的推動。沃爾瑪和其他公司接受工會的原因，在於他們感受到了來自政府的壓力。

### (3) 爭議解決

與資本主義經濟體的工會不同，中國工會不能通過動員勞工來實現其目標。工會主導的集體行動在中國依然是難以想像的。這可以直接由工會的政府地位來解釋。因此，當自發（即非工會主導）的工人抗議活動發生時，工會就會陷入尷尬的境地。它既不能對工人的要求無動於衷，也不可以公開支持工人以任何抗爭方式表達要求。結果，工會只能奇怪地扮演「第三方」來調解工人和雇主，或者工人和政府之間的衝突，<sup>36</sup>儘管不能排除一些工會期間會採取傾向於工人立場的情況。然而，需要強調的是，工會機關的調解能力並不是來自它對工人的代表性，而是取決於來源於其政府地位的權力。正是

這種地位才使得工會機關可以有力地干預勞動爭議，並且更為重要的是，向更強勢的爭議方——即雇主——施壓，迫使其讓步。從這個角度來看，就不難理解，只有工會機關而非企業工會，才能夠有效地調解勞資衝突。以下案例也許能說明這一情況（第8章將更詳細地討論這個案例）。

2005年7月26日，T公司工人在遼寧省大連市開發區發起罷工，提出增加工資以及其他改善經濟狀況的要求。這一事件在接下來的兩個月內立即引發了該地區的罷工潮，涉及十八個企業的約三萬名工人。這些企業除了一家是韓資，其餘全部是日資。雖然大多數企業都組建了工會，但是沒有一個工會被提前通知罷工的消息。工人無視工會而採取行動的事實說明他們根本不信任工會。企業工會不僅不能代表抗議的工人，也無法進行調解，因為他們是企業管理層的一部分，即是爭議的一方。解決爭議的任務落在了開發區總工會。工會主席M先生是開發區總工會黨委的成員，因為總是替工人說話，所以口碑很好。他竭盡全力尋求有利於工人的解決辦法。在一次有關這些罷工事件的特別會議上，他努力讓該市高度緊張的黨政領導相信，罷工純粹是經濟驅動的，工人的薪水遠低於南方開發區，應該給予同情。他還消除了他們關於任何政治或外國勢力可能參與了罷工的擔心。經市黨政領導認可後，他奔赴罷工地點，與幾家罷工企業的高層管理人員進行了不懈的談判，迫使他們對工人的要求做出讓步。在一些企業中，工人代表和管理層進行了談判，而工會官員在其中作為調解員參與。開發區總工會和地方當局的努力終於使罷工浪潮趨於平靜，企業對工人加薪的要求做了讓步，雖然漲幅不如工人最初要求的那麼大。

開發區總工會取得的成就，顯然取決於市黨政當局的態度及其自身的政府地位。畢竟，開發區總工會無法主動與企業進行談判，也不能不經市黨政領導的許可，就要求他們加薪，儘管市領導最後給予談

判的許可要歸功於M先生的說服力。從這個意義上，可以說開發區工會在解決衝突的努力中貫徹了政府的意圖。此外，M先生享有超過工會主席的權力，這使他能夠更有效地解決爭端。他能夠直接接觸該市的黨政領導已經表明了他的黨內地位。在與該市的黨政高層會晤後，M先生立即召集了開發區勞動局、公安局和貿易發展局的局長以及開發區企業家協會會長，向他們傳達了市政當局支持增加工資的立場。他具體安排了所有這些部門在處理爭議過程中的分工和職責，並要求他們向他報告出現的任何問題。同時，他還與這些企業的黨組織和工會接觸，呼籲他們之間的全面合作並通過思想工作來穩定憤怒的工人。顯然地，M先生當時不是以工會主席的身分，而是作為開發區黨委成員全面負責危機管理。正如M先生自己所說，那時他覺得他像是一個「欽差大臣」。

M先生的日本對手應該也是這樣覺得。在與N公司總經理第一次的會議上，M先生出面擔任政府的代表，而不是工會主席。他向經理傳達了「上級精神」，並表示政府支持增加工資。他還指責N公司不符合政府有關工資和就業的規定。N公司立即派一名代表從日本總部飛過來，與M先生和他的團隊進行談判。一個合理的假設是，N公司如此認真地對待M先生，主要是因為他被視為政府的代表。由於N公司認為不可能拒絕加薪，談判則側重於提高工資的幅度。經過四輪談判，他們最終同意所有工人立即漲薪120元。根據公司經理的聲明，這是公司所能做的最大讓步。

正如上述討論所示，全總及其下屬工會機關，憑藉政府地位而產生的權力，在保護勞工利益方面取得了重要進展。這種地位使他們能夠直接接觸到決策層和立法機構，並享有推動組建工會和介入嚴重罷工的必要權力。然而，工會通過工會機關影響宏觀勞動制度的能力與其基層組織的無力形成鮮明對照，這導致工廠裡侵權行為成為常見的現象。

## 企業工會：制約因素以及障礙

國家強化工會角色的努力，也導致工會幹部被納入企業黨組織和管理層。在國有企業和有黨組織存在的私營 / 外資企業中，工會領導的職位常常由黨的常委甚至副書記擔任。這種做法符合中央1989年發布的要求，加強工會和其他群眾組織作用的通知的精神。<sup>37</sup> 在沒有黨組織的私營 / 外資企業，通常是由高級管理人員（如副經理或人力資源 / 人事經理）擔任工會主席。2007年一項由國內勞動關係學者對524名工會主席做的調查，說明了企業工會主席兼任黨和管理職務的狀況（見表2）。

表2 2008年企業工會主席兼任其他職位的情況

兼任情況	個數
工會主席兼任黨的領導職位	260 (49.6%)
工會主席兼任管理層職位	183 (34.9%)
工會主席兼任黨委成員	384 (73.3%)

資料來源：國內一勞動關係學者對524名工會主席所做的調查。

註：所有擁有黨的領導職務的工會主席都必須是黨委成員。其中一些擁有管理職位的人也可能是黨委成員。

2006年廣州市工會進行的一項調查也發現，私營和外資企業工會主席中有98.7%同時擔任高級管理職務，而在國有企業，工會主席有65.9%來自黨組織和管理層。<sup>38</sup>

但是，如果說國家對工會機關的吸納能自相矛盾地同時解釋其局限和能力，那麼，企業工會在黨 / 管理層的結構中的嵌入只能使其完全喪失行動能力。與享有政府地位、權威和資源的工會機關不同，企業工會沒有這些優勢中的任何一個。更嚴重的問題是，企業工會從屬於管理層這一事實意味著，工會幹部如果選擇站在工人這一邊，可能會面臨報復和職場失敗。正如上述調查顯示，62%的工會領導認為工

會的無能是由於缺乏獨立性和必要的權力。企業工會對黨組織和管理層的從屬地位，催生了企業工會中的三種行為狀態。

### (1)「空殼工會」

在許多私營和外資企業中，工會完全閒置，無法以政府期望的方式運作。《工人日報》報導說，成都一家私營公司的工會成立三年來從未舉辦過任何活動或會議。工人上繳的工會會費是由經理控制，而經理從沒有給過工會一分錢。當工會主席代表工人發聲時，就立刻被經理解雇了。「空殼工會」絕非罕見，據報導成都民營企業50%以上的工會都是「空殼工會」；也就是說，它們僅在名義上存在，但從不運作。<sup>39</sup> 造成「空殼工會」現象的原因，主要是民營企業的工會組建是一個自上而下的過程，以滿足工會機關(或政府)的目標為主，而非工人主動進行的。這些工會由僱主和管理層完全控制，只能起到裝飾作用。因此，許多私營企業的工人對工會毫無興趣就不足為奇了。在兩家據稱已組建工會的私營企業進行的調查結果顯示，分別有84.2%和89.3%的工人表示不是工會會員，而85%和100%的員工表示完全不了解工會。<sup>40</sup>

### (2)傳統模式運行的工會

在許多企業中，工會繼續保持舊模式，它們必須將黨組織和管理層的目標置於工人的利益之上，或如改革開放前那樣，在職工的福利和文娛活動中發揮一些微不足道的作用。例如，在回答我們提出的「哪些你們認為是工會的首要工作？」的問題時，63.2%的調查對象選擇了「執行黨和上級指示」，而只有18.7%的人選擇了以「維護工人利益」為先(表3)。在一個個案研究中，一位接受採訪的國企工會主席明確表示了工會的主要任務：

我們的工會組織由黨委領導，工作重點是黨委的核心工作，即企業的經濟發展。我們有責任調動我們成員的積極性來實現這一目標……工會工作要把社會穩定考慮在內，並有益於企業發展。<sup>41</sup>

諷刺的是，雖然我們的資料顯示，很少有工會領導將「文娛活動」視為首要任務，但這些活動似乎是唯一可以主動發揮作用且作用顯著的地方。正如一個私營公司的工會主席所言：

工會可以做的就是組織一些活動，比如旅行、聚會和文娛活動……在工人眼裡，工會只是一個提供文體娛樂活動服務的組織，有時也為有需要的人士提供有限的財政支援……工會沒有它應該擁有的利益聚合和表達的功能。<sup>42</sup>

表3 基層工會幹部回答哪些是工會的主要工作

工會主席的主要工作職責	頻率	比例
執行黨和上級的指示	331	63.2
維護工人的利益	98	18.7
協調勞動關係	54	10.3
未回應	20	3.8
幫助經理進行生產	16	3.05
組織文娛活動	4	0.75
其他	1	0.2
總數	524	100%

資料來源：國內一勞動關係學者對524名工會主席所做的調查。

### (3) 與管理層共謀

在某些企業，工會與管理層的勾連導致了一個令人困惑的現象——這個現象在工會具有獨立性的社會裡不太可能發生——即工會幹部代表管理層在勞動爭議中與工人對簿公堂。其實，既然工會主席是管理層的重要成員（例如人力資源或人事經理、管理人員辦公室主

任)，他們在勞資爭議中為管理層而不是工人的利益說話，就不足為奇了。媒體報導了諸如此類的案件。例如，2006年，上海的一名工人起訴雇主違反合同並輸了官司。但是，讓他更感不安甚至沮喪的是，代表該公司出庭的是工會主席。他質疑工會主席代表雇主出庭是否合適，但法庭拒絕採納他的意見，其理據是在公司的信託契約中，雇主沒有將工會主席正式列為「工會主席」。<sup>43</sup>在山西省一個類似的案例中，被迫退休的工人將爭議案提交仲裁委員會。他吃驚地發現在仲裁委員會代表企業的人是工會主席。他請求更換代表，但被拒絕。在辯論中，工會主席毅然決然地捍衛了企業的利益。當其角色受到質疑時，這位工會主席理直氣壯地認為：「我是工會主席，但也是企業辦公室主任。經理要求我以主任的身分來代表公司。」值得一提的是，工會機關通常對這種做法持批評態度，並將其歸咎於工會主席同時擔任企業行政職位的做法。

#### (4) 抗爭的工會主席和他們的命運

儘管不常見，但還是有一些企業工會主席站在工人一方。他們的行為可能是由個人良知和勇氣驅動，但他們的命運卻證明了企業工會的結構性限制。一個廣為流傳的案例體現了企業工會幹部公開代表和支援工人的困境。2003年8月，一家日資企業的物流經理唐先生當選為新成立的工會主席。隨後，新工會發出了一份文件，要求公司與未簽訂工作合同的工人簽訂合同，支付拖欠的加班費，並向政府補繳逾期的社會保險。在管理層拒絕回應的情況下，唐先生向媒體揭露了公司的不法行為。在一家報紙對此事進行了報導之後，區勞動局對該公司違反《勞動法》的行為進行了罰款。此舉激怒了該公司，唐先生被解除了管理職務。但在區工會和勞動局的壓力下，該公司撤回了這一決定。2004年3月，當公司因未能定期檢查水處理設備被區衛生局罰款時，公司立即責怪唐先生，認為這是他作為物流經理的疏忽，並終



止與其的勞動合同。唐先生認為，這一懲罰與他所犯的錯誤不對等，強烈懷疑這實際上是對他作為工會主席積極發揮作用而進行的報復。他向仲裁委員會申請仲裁，仲裁結果對他有利。但公司沒有放棄，繼續向區法院上訴。2007年3月，法院終於做出了有利於唐先生的判決，但此時他已經離職近三年，僅依靠妻子的收入生活。在訪談中，當被問及如果再給他一次機會，他是否願意接受工會主席的職位時，唐先生回答說：「不，太難了。在目前的體制和法律條件下，維護工人權利真是太難了」。<sup>44</sup>唐先生的情況絕不是孤例，他得到了勞動法律學者、律師、媒體以及高層工會幹部的廣泛同情。他們都認為工會從屬於管理層的地位是工會為工人維權的重大障礙。然而，如何克服這一障礙仍然沒有得到解決。簡而言之，企業工會很大程度上受到黨組織和管理層的束縛而無法發揮作用。工會主席幾乎不能違背企業的意志，要麼因為他們在管理結構中有很大的利益，要麼因為如果這樣做的話，他們會遭受從減薪降職到終止勞動合同的報復。

## 結 論

與其他市場經濟國家的工會不同，中國工會的權力不是來自自有組織的工人運動。它受制於兩種制度結構，這兩種制度結構解釋了全總及其省市工會機關的影響力以及企業工會的軟弱無力。作為正式的政府機構的一部分，工會機關受到制約，因為他們不能追求偏離政府路線的目標和戰略。另一方面，隨著市場改革導致勞動關係的日益緊張，國家要求工會在平衡這一關係中發揮積極作用。國家對工會的期望提高了工會機構的制度地位，使它們能夠在政府指定的領域產生重要影響。如前所述，擁有體制地位的全總及其省市機構，已經為全國以及省級範圍內保護工人的勞動立法，以及勞動關係的制度化做出了貢獻。然而，中華全國總工會以及地方工會日益明顯的影響力未能有

效地惠及企業工會。即使僅從組織的角度來看，這種雙軌式的吸納是存在問題的，它阻撓了工會機關與其細胞組織建立緊密關係，其原因是工會機關缺乏直接權力領導這些基層工會組織。因此，工會機關的行政性權力很難轉化為企業工會的力量。在企業工會不能有效遏制工作場所的違法行為時，工會機關在立法層面的努力似乎變得非常表面和形式主義。一個更本質的問題，無疑是中國工會無論是什麼級別，並不代表以社會為基礎的「結社權力」，它們不對工人問責，也沒有自主性來制定目標、提出訴求或選擇運作方式。歸屬於國家機器的組織身分最終阻止了中國工會像其他市場經濟國家的工會那樣行動。

沒有任何跡象表明中國工會在可預見的將來會變成一個獨立組織。但是，工會機關一直在通過各種試驗以解決目前工會結構內企業工會弱勢的問題。在一些地方，工會機關曾試圖讓上級工會代表下級工會處理企業工會所無法單獨處理的重大糾紛。2005年3月，大連開發區總工會正式實施了這一辦法，在同年6月至10月間，其處理罷工的措施也反映了這一做法。在外資企業紛紛湧現的江蘇省昆山市總工會，作為全總的「示範工會」，也採取同樣的措施加強企業工會的作用，全總對其做法進行了推廣。<sup>45</sup>但是，這些措施顯然無法打破現有的工會制度，而只是為了解決具體爭議個案而臨時地將工會機關的權力運用到企業。工會的另一項努力，是將私營和外資公司的工會主席「專業化」。在某些地方，企業工會主席由工會機關任命或招聘。工會機關的期望是，這些工會主席由上級工會機關支付工資，不受管理層控制，因此能夠更主動和大膽地為工人發聲，不用擔心管理層的報復。這一嘗試的目的是通過將企業工會主席與工會機關聯繫起來，保護和鼓舞工會領袖。所有這些試驗措施旨在建立工會機關和企業工會之間的牢固聯繫。但前者可以在多大程度上加強後者的作用仍有待觀察。可以期待的是，中國工會將繼續努力調整現有的組織架構，力求影響勞動關係。然而，真正的挑戰是，依靠國家體制內地位來運作而

缺乏「結社權力」的工會，是否可以真正對其成員負責，並長遠地適應市場化的勞動關係。

## 註釋

- \* 原文發表在 *Modern China*, Vol.35, No. 6 (2009), pp. 662–689。
- 1 這裡借用 Robert Dahl and Bruce Stinebrickner 的「影響力」概念。Robert Dahl and Bruce Stinebrickner, *Modern Political Analysis* (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2002), p. 16.
- 2 Erik Olin Wright, “Working-Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class Compromise,” *American Journal Sociology*, Vol. 105, No. 4 (2000), pp. 957–1002.
- 3 Ruth Berins Collier and David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America* (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2002).
- 4 Jude Howell, “Looking Beyond Incorporation: Chinese Trade Unions in the Reform Era,” *Mondes en Développement*, Vol. 25 (1997), pp. 73–86.
- 5 同註 2，以及 Gay W. Seidman, *Manufacturing Militance: Workers’ Movements in Brazil and South Africa, 1970–1985* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1994); Maria Lobena Cook, *The Politics of Labor Reform in Latin America: Between Flexibility and Rights* (University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2007); Maria Victoria Murillo, *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2001).
- 6 Kathleen Thelen and Sven Steinmo, “Historical Institutionalism in Comparative Politics,” in *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, eds. Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992), pp. 1–32.
- 7 Bill Taylor and Qi Li, “Is the ACFTU a Union and Does It Matter?,” *Journal of Industrial Relations*, Vol. 49, No. 5 (2007), pp. 701–715.
- 8 Kenneth Lieberthal and David M. Lampton, *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China* (Berkeley Calif.: University of California Press, 1992), pp. 2–3；以及 Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988), pp. 22–25.
- 9 王健英：《中共中央機關歷史演變考實》（北京：中共黨史出版社，2005），頁 574。
- 10 Hon Chan, “Cadre Personnel Management in China: The Nomenklatura System, 1990–1998,” *The China Quarterly*, Vol. 179 (2004), pp. 703–734.

- 11 陳驥：《改革中的工會和工會的改革》（北京：中國工人出版社，1999），頁140。
- 12 Anita Chan, "Revolution or Corporatism? Workers and Trade Unions in Post-Mao China," *Australian Journal of Chinese Affairs*, Vol. 29 (1993), pp. 31–61.
- 13 參見〈中共中央關於加強和改善黨對工會、共青團和婦聯工作領導的通知〉，1989年12月21日。
- 14 參見《中國工會年鑒2006》（北京：中國工會年鑒出版社，2006）。
- 15 參見《工人日報》，2006年9月2日。
- 16 參見北京市總工會〈關於認真做好2005年市總工會機關年度考核工作的通知〉，2005年。
- 17 參見貴州省總工會〈關於全面總結2007年度工會工作暨進行職能績效目標考評申報「工會工作創新獎」的通知〉，2007年。
- 18 Lai To Lee, *Trade Unions in China, 1949 to the Present: The Organization and Leadership of the All-China Federation of Trade Unions* (Singapore: Singapore University Press, 1986), pp. 49–51.
- 19 參見《中國工會統計年鑒2001》（北京：中國工會統計出版社，2001），頁104；以及《中國工會統計年鑒2006》（北京：中國工會統計出版社，2006），頁133。
- 20 參見〈國家和諧勞動關係——全國法院勞動爭議案件情況調查〉（中華人民共和國最高人民法院，2008）。
- 21 沈潔：〈上海：人大代表、網友共同關注勞動合同法實施〉，《人民網》，2008年5月13日，<http://acftu.people.com.cn/BIG5/67561/7233215.html>（擷取日期：2008年5月）。
- 22 陳義興：《中國大陸工會發展與變遷之研究》，碩士論文（高雄：國立中山大學，2005），頁125。
- 23 參見法律部，中華全國總工會，2001。
- 24 參見《工人日報》，2007年10月10日。
- 25 Feng Chen, "Legal Mobilization by Trade Unions: The Case of Shanghai," *The China Journal*, Vol. 52, No. July (2004), pp. 27–45.
- 26 參見《勞動報》，2001年9月28日。
- 27 同註26。
- 28 He Ping、Zeng Qingfeng：〈在參與立法和修法中表達工會的維權主張〉，《湖南工人報》，2006年。
- 29 Mary E. Gallagher, *Contagious Capitalism: Globalization and the Politics of Labor in China* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005).
- 30 Zhu Li：〈沃爾瑪不屑全總再次拒建工會，低薪增募15萬員工〉，《人民網》，2006年4月19日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/1039/4311639.html>（擷取日期：2008年5月）。

- 31 參見《中國青年報》，2006年10月17日。
- 32 徐德明：《沃爾瑪建工會前後》，對CCTV的採訪，2006年。
- 33 Anita Chan, “Organizing Wal-Mart: The Chinese Trade Union at a Crossroads,” *Japan Focus*, Vol. September (2006), pp. 1-7.
- 34 同註33。
- 35 同註33。
- 36 Feng Chen, “Between the State and Labour: The Conflict of Chinese Trade Unions’ Double Identity in Market Reform,” *The China Quarterly*, Vol. 176 (December 2003), pp. 1006-1028.
- 37 同註36。
- 38 參見《廣州日報》，2006年11月16日。
- 39 參見《工人日報》，2007年6月14日。
- 40 許曉軍、李珂：〈職工眼中的企業工會——企業工會現狀調查〉，《中國勞動關係學院學報》，第20卷，第2期（2006），頁48-52。
- 41 馮鋼：〈企業工會的「制度性弱勢」及其形成背景〉，《社會》，第26卷，第3期（2006），頁81-98。
- 42 同註41。
- 43 參見《上海日報》，2007年7月4日。
- 44 參見《中國青年報》，2007年4月7日。
- 45 參見《工人日報》，2008年2月1日。



## 工會和法律動員：以上海為例\*



在當前的勞動衝突中，通過法律動員代表工人是官方工會少數實際可行的一個策略選項，這個策略可以讓工會借助工人的個人案件去主張工作場所的勞動者權利，以及提倡更有效的法律執行，抑制管理層的濫權。通過這個過程，工會試圖把向工人提供法律援助轉變為一種工會代表勞工利益的主要形式。法律動員使得工會能在勞動衝突中保持有限度的代表性，使其在特定範圍像勞工組織一樣行動。

中國的經濟改革帶來了工人與管理者之間的勞動爭議浪潮，這些爭議覆蓋了從工作合同、工資、福利、退休金、失業補償金到工作條件的廣泛議題。<sup>1</sup>大多數爭議是因管理者對工人權利的侵犯而起。對此，工人們經常不得不通過抗爭行動來表達訴求。勞資雙方力量關係的嚴重失衡，很大程度上歸因於制度因素。國家為了推動市場驅動的產業重組，授權管理者廣泛的權力，這種權力經常被濫用，與此同時，工人卻沒有組織的權利，因而也就無法形成制約管理者的力量。

儘管存在嚴重的力量不對稱，仍然有愈來愈多的工人站出來挑戰不公，維護自己的權利。除了各地普遍發生的工人集體行動外，大量的工人試圖通過法律訴訟尋求正義。<sup>2</sup>此現象反映了在一個開始強調法治的社會中的權利意識的成長。工人的法律行動是在國內公民法律意識普遍強化的背景下發生的，但他們的行動在一定程度上不同於那些公民對抗政府官僚的訴訟，或者是農民反對村幹部的法律訴訟。在那些例子中的法律行動，無論是一個個體還是一群人發起，大部分只是原告自己的行動，背後缺少社會和機構的支援。然而，目前很多工人的法律訴訟案中，工會在提供法律援助和協助工人打官司方面扮演了相當積極的角色。當然，其他政府機構，例如勞動部門、仲裁委員會和信訪部門，<sup>3</sup>還有非政府組織以及私人法律事務所，也在不同程度上為工人的法律行動提供了幫助。但是工會提供法律援助是有特別重要意義的，它讓我們思考：幾乎被普遍認為是無足輕重的工會組織，是如何刻意選擇法律援助去體現其代表性呢？

正如前面論述過的，中國工會具有國家機構和勞工組織的雙重特性。前者實施對工人的控制，制約了工會有效代表工人的角色，因此，在大量的勞動衝突中，工會往往消極無奈，甚至壓制工人；而後一種特性，則表現為工會在某些領域的積極作為（參見第4章）。本章內容顯示，近年來在國家與工會關係基本模式不變的條件下，工會協



助和代表工人通過法律維權的角色有所彰顯：一些地方工會的代表在法庭和仲裁庭上代表工人，促進地方立法保護工人權利，並推動勞工權利議題的公眾討論。雖然工會積極的法律角色並不能顯著地改變勞動者在市場經濟中的弱勢地位，但它的確構成了中國勞工抗爭的一部分，對工人維護個人權利起到了一定的積極作用。

在西方的文獻中，有兩種類型的法律動員。一類涉及到了個體，即公民通過法律途徑（包括集體訴訟）解決當事人的冤情，<sup>4</sup>目的在於糾正他們所經歷或認為的不公正。在一個法律體系完善的社會裡，這是一種普遍和常見的做法。另外一種類型指的是通過有組織的運動，尋求通過法律途徑來實現公共政策和社會實踐的廣泛改變。在此情況下，法律成為運動行動者進行社會動員和發展行動目標的關鍵資源。<sup>5</sup>訴訟和其他法律策略是行動者運用現存法律去挑戰現狀的靈活工具。<sup>6</sup>美國民權運動的法律策略，就是最典型的例子。儘管這兩種法律動員的主體、操作和過程有所不同，但它們都表現為公民借助和利用現存法律規定來維護權利或追求新的目標，都是以運用法律作為行動的主要策略。

雖然這兩種類型的法律動員有共同特徵，但中國工會的法律動員和這兩種類型並不完全一致。大多數由勞動爭議引起的法律行動，一般始於工人想通過訴訟伸張他們個人遭遇的不公，<sup>7</sup>工會的角色是向他們提供法律諮詢，或成為他們的法律代表。然而，正如這項上海的案例研究將展示的那樣，工會在工人的法律爭議中，並非是普通的法律專業人員，雖然它們會為工人爭取利益，但在很多場合，它們更像是一個被要求在特定的爭議中調停的「第三方」。<sup>8</sup>與此同時，工會在借助工人的個人案件去主張工作場所的勞動者權利以及提倡更有效的法律執行。通過這個過程，工會試圖把工人的個體法律動員轉變為一種工會代表其界別的活動形式。這是工會在勞動衝突中把自己塑造成一個勞工組織的為數不多的方式之一。另一方面，中國工會的法律動

員本質上是反應性而非進取性的，以糾正對法律已規定的權利的侵犯為目的，而不是追求尚未被國家正式認可的新的權利訴求。<sup>9</sup>工會對法律訴訟的援助目標，是確保那些經常被忽視的現有法律規範得以有效執行，而不是運用法律去爭取社會和政治的改變。

在什麼程度上，這一法律動員的形式反映了工會在勞動關係中面臨的機會和制約呢？本章提出，在當前的勞動衝突中，通過法律動員代表工人是官方工會少數實際可行的一個策略選項，這個策略可以讓工會保持有限程度的代表性。相較而言，其他通過基層工會維權的途徑要麼作用有限（如集體協商或職工代表大會），要麼容易遭到壓制（如罷工）。因此，將勞動爭議導入法律程序是一個最現實的機制，可以讓地方工會在一定程度上抑制管理方的權力，並且代表工人。當然，即使是這一機制，也必須看作是服務於國家控制、把工人不滿去政治化的法團主義的目的。畢竟，任何社會的法律體系大致上都是傾向於支持和維護既有的權力關係。然而，勞動法律體制的確為官方工會提供了一扇機會之窗，使得它們可以在特定範圍像一個勞工組織一樣行動。

本文的發現是基於2000至2002年在上海的田野調查。資訊來自於幾種資源：一，與不同層級的工會幹部，以及為工會的法律援助專案工作的法律專業人員的訪談；二，對法律服務中心的日常運作，以及全市的工會組織的公共法律諮詢進行田野觀察；三，上海總工會以及它附屬的法律服務中心提供的法律案件紀錄；四，上海總工會頒布的通知和文件；以及五，中國大眾傳媒的報告。

## 作為工會策略的法律動員

如前所述，中華全國總工會有雙重的制度身分。一方面，這是政黨國家組織的一部分。這一政黨—國家中的制度嵌入限制了工會活

動的自主性。另一方面，中華全國總工會也是中國唯一的勞工組織，被賦予代表和保護工人的角色。這樣的雙重角色本質上是存在矛盾的，因為在實踐層面，工會始終必須將服務國家的目標置於代表功能之上，而國家目標並非總是與工人的利益一致。<sup>10</sup>因此，工會實際上常常處在一個如何平衡兩種功能的尷尬境地。在毛澤東時代，全總工會領導如李立三和賴若愚就試圖強調工會組織的自主性。<sup>11</sup>但另一方面，在市場經濟改革之前，工會的代表性角色似乎並非那麼重要。<sup>12</sup>在社會主義國家中，國家、管理者和工人的根本利益被認為是完全一致的，社會主義企業的制度安排替代了工會保護工人的功能，因此工會雙重角色的矛盾在很大程度上被抑制了。在一個以工人名義運行的國家中，工會僅是工人階級和政黨—國家之間的傳送帶，它的代表和維權功能無關緊要。

然而，自從二十世紀八十年代以來的市場經濟改革，激化了工會功能中的固有矛盾。<sup>13</sup>國家開始廢除原有的社會主義家長式企業體制，徹底打破了工人固有的經濟安全，讓市場去決定他們的生活和福祉；與此同時，國家推行的市場導向的發展政策，明顯偏向於有利資本家。當工人愈來愈面對專斷的管理，他們對於工會代表功能和保護他們的需求就增長了。在這種情形下，工會組織內部的確有呼聲希望在勞動關係中扮演更積極活躍的角色。<sup>14</sup>然而，關鍵的問題是，工會到底有多大空間和有什麼制度手段去扮演這樣的角色。許多批評者對中國工會組織不屑一顧，認為它不過就是國家的一個統治工具。但也有不少中國勞工問題的研究者注意到已經發生某些制度變化（如勞動法律的建立），有機會讓工會發揮更大的影響。有些研究已經發現，在一些有關勞動關係事務的政策制定上，工會是能夠扮演重要角色的。這是通過諸如「雙重職位」（double postings）這樣的方式來實現的：工會幹部在當地的黨和政府組織中任職，參與政府和工會之間的「聯合會議制度」，這個制度使得雙方

能經常溝通和商議勞動關係中的各種問題。<sup>15</sup>而且，工會代表被指定領導工廠裡的調解委員會，負責解決勞動爭議。他們也與政府和管理者的代表一起，參與縣級、市轄區、市級的仲裁委員會。<sup>16</sup>雖然這些重要的制度性改變提升了工會在產業關係中的行政和法律地位，但在多大程度上轉化成了工會在勞動爭議中的代表能力，仍然是一個需要研究的問題。誠如一些學者已經指出的那樣，《勞動法》和《工會法》構成了工會運行的法律。<sup>17</sup>從國家的視角看，這些法律能夠將工人的不滿和投訴導入處置勞動爭議的法定機制，從而防止他們轉變為公開的抗議。《勞動法》確定了勞動者的權利和規定了處置爭議的程序，而《工會法》則講清楚了在這個程序中工會能做什麼。<sup>18</sup>本章研究的問題是，工會到底是如何在實際中運用法律去維護工人利益的。

## 上海的法律動員：環境和機構

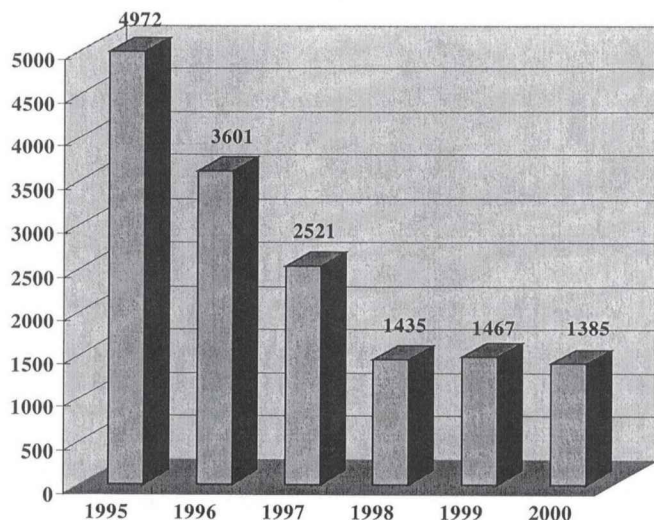
我選擇了上海總工會作為案例研究有兩個原因。其一，上海是中國最大的工業城市，走在市場改革前沿。1992年，上海被中央政府選為實行「現代企業制度」的試點城市，旨在徹底改造國有企業，使其適應市場經濟的運行。從那時起，大量的國有企業轉變為股份制公司，出售或租賃給國內或國外的私人公司，或乾脆讓其破產。這些改革措施從根本上改變了城市傳統產業中的勞動關係。此外，上海是私營企業發達的主要城市之一。在2001年前，私營企業雇傭了一百二十萬員工（包括外企員工近五十五萬）。<sup>19</sup>簡而言之，上海一方面經歷了激烈的產業重組，另一方面經歷了快速的私營企業成長。這兩個發展導致了勞動關係的急遽變化，整個過程充滿了各種形式的勞動衝突。毫無疑問，這個現象具有全國意義。

第二，在地方工會中，上海總工會在探索通過法律途徑保護工人方面一直走在前面，起著領先的作用，它的實踐得到中華全國總工會的肯定，被視為地方工會學習的樣板。自上海總工會建立法律援助中心以來，有二十多個省市工會效法建立類似的機構。對於上海總工會在這方面的突出表現，有些上海的勞工問題學者歸結於工會強大和出色的領導，另一些則相信這和傳統有關，上海是工人階級最集中的城市，上海總工會歷來就引領全國工會的方向。<sup>20</sup>

在1995年之前，可以說調解是解決企業內部勞動爭議的主要機制。在市總工會和各級工會的幫助下，大多數國有企業都建立了勞動爭議調解委員會。如果調解無效或失敗，企業從屬的工業局會直接進行干預。調解的重要目的就是在爭議惡化之前在企業內部予以消解。

然而，當企業改革不斷深入，勞動關係變得愈來愈緊張，衝突經常發生時，這一方式開始失去它的有效性。圖1展示了自從1995年後，企業調解的爭議案數量持續減少。有幾個相關的因素在起作用。首先，伴隨著加速的產業重組，勞動爭議的數量不僅明顯增加，1995至2001年間每年在上海保持30%至35%的增速，<sup>21</sup>而且在內容和範圍上也變得非常複雜，企業調解委員會已難以應付。再則，隨著1995年《勞動法》的出台，許多爭議事實上變成了法律問題，超出了調解委員會的處理能力。還有，在許多工人看來，那些據稱在調解委員會裡代表他們的工會發揮不了什麼作用，所以放棄了調解委員會。的確，許多企業工會是被管理者控制的，無法為工人發聲；<sup>22</sup>也有許多企業重組後工會被嚴重削弱甚至完全停止了運作。最後，國企改制改變了產權結構，大大削弱了曾經直接控制企業的上級政府部門干預勞動爭議的權力；<sup>23</sup>而在私人 and 外資企業，基本上不存在調解委員會，而那裡恰恰是產業矛盾最經常出現的地方。

圖 1 1995 至 2000 年間上海企業勞動爭議調解案數量

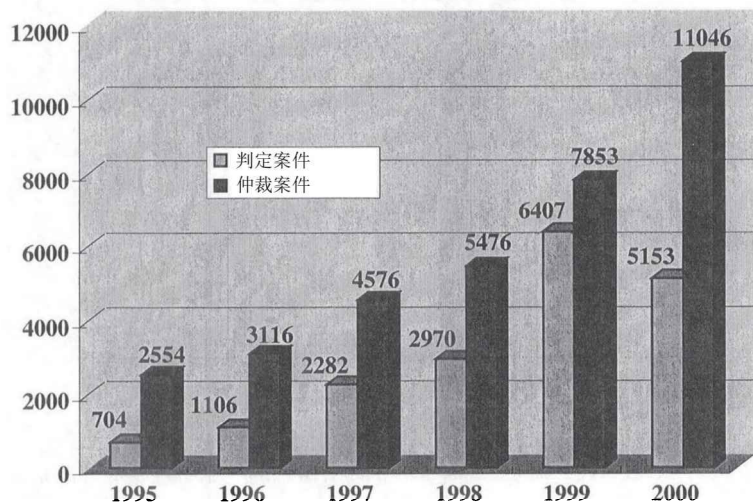


資料來源：上海總工會，《上海勞動關係三方協商機制初探》，通告，2002年2月。

然而，雖然企業內的調解案大量減少，區仲裁委員會和法庭的調解案件卻大量增加（見圖2），工人對法律援助的需求也相應增加。在勞動爭議中，許多對法律程序完全不熟悉的工人選擇上訪伸冤，<sup>24</sup>也有不少爭議演變成工人的集體抗議行動。在這個背景下，上海總工會開始強調工會在司法援助中的角色，明確指出，「當工人和職工的法定權利遭到侵犯時，工會必須支持他們去上訴，申請仲裁，提起訴訟並提供法律援助。」<sup>25</sup>1997年，上海總工會為工人建立了中國第一個法律援助中心。隨後，上海各區工會和行業工會（如紡織、冶金、機械等）也分別建立了法律援助中心，總共有四十三個之多。

上海總工會的法律援助中心從屬於工會法律部，這是一個只有六位全職員工的小機構，其中三人是執業律師，但該機構建立了一個廣泛的法律網絡，能夠動員一些有同情心的法律專業人士幫忙，包括法律教授和私人執業的律師。目前，市、區和行業工會法律援助中心的

圖2 1995至2000年期間上海仲裁和判定的勞動爭議數量



資料來源：上海市總工會，《上海勞動關係三方協商機制初探》，2002年2月。

工作人員大約有四百多位，另有八十多位來自不同事務所的律師可以在需要的時候隨時提供免費或象徵性收費的法律援助。比如，有一位律師在2001年為市總法律援助中心處理了一百多個案件，包括訴訟、諮詢和代表工人準備法律文件等等，上海總工會給他的報酬總共才2,000元，而上海的法律事務所一件勞動爭議案的收費通常是3,000元。市法律援助中心的一位主管說，「他們都是我們的朋友，為我們工作不是為了錢」，<sup>26</sup>法律援助中心一個案子向當事人收費300元，但是對那些經濟困難的工人則不收費。這意味著，相當一部分尋求幫助的工人能夠享受免費的法律服務。雖然市總的法律援助中心預算很有限，每年大約10萬元（不包括工作人員工資），但因依靠大量志願服務，所以基本能收支平衡。

## 提供法律幫助：三個角色

工會法律援助包括了三個領域：諮詢、調解和訴訟。

### (1) 諮詢

許多陷入勞動爭議的工人缺乏任何勞動法律以及市政府有關規章的知識，即使他們強烈地感覺到他們的權利被侵犯，他們對爭議處置的法律程序一無所知，也不知道應當訴諸哪一條特定法律條款為自己伸冤。因此，法律援助中心的首要工作之一就是設立固定的諮詢時間，在這段時間內，工人可以隨時走進他們的接待室尋求免費的建議。在那裡，工人們講述他們的案情，並且提供一些必要的證據（如果他們有的話），如合同、工資單、終止合同通知、津貼紀錄等等。法律援助中心的工作人員幫助工人按照法律和相關規定分析案情，在我的一次現場調研中（2001年8月的一個下午），看到市總法律援助中心的兩位工作人員見了二十四個來訪者，在聽取了他們的敘述和審視了證據後，工作人員當場建議其中九位尋求仲裁，因為他們確信這些工人的權利受到了侵犯，必須得到法律救濟，而仲裁是司法處理勞動爭議的第一道程序。對其餘人員也耐心講解了有關法律規定，提出了處理意見。

在法律援助中心，諮詢不只是一個介乎個體客戶和一個法律工作者之間簡單交互作用的過程；它也是工人認知他們個體經歷的共同性質和接觸更多法律知識的過程，這些法律知識未必和他們的個人案件直接相關。這與法律援助中心的物理空間有關。由於條件約束的緣故，一個法律援助中心通常只有一個接待室，沒有等候室。所以工人和工作人員之間的對話，不是在一個私人環境而是在一個公開的場合發生。來訪的工人們就圍站在談話者周圍，傾聽工友講述案情和工作人員的分析和建議，也不時交頭接耳的議論一番。在這裡似乎沒人在乎「隱私」，正在討論的事情猶如是他們的共同經歷一般。



上海總工會經常在公共場合（如公園和街區）組織的公開法律諮詢也有同樣的效果。這些諮詢活動意在向工人普及法律知識，同時，用工會官員的話來說，「創造了一個關注勞動權利議題的社會氛圍」。<sup>27</sup>這樣的公共活動通常會事先在媒體打廣告，<sup>28</sup>經常吸引了幾千人。這些活動也為工人們互相交流，分享經驗創造了機會。

這兩類諮詢活動為工人們提供了討論他們的冤情和案件的「公共空間」。我分別去過法律援助中心和公開諮詢會實地觀察，發現許多工人在等候見工作人員時，聚合在一起討論他們彼此的案情。當一個工人描述他/她的經歷時，其他人都認真聆聽，然後他們開始評論案子，參考和比照他們自己的經歷，並且「教」他/她應該怎麼做、如何去爭取自己的權利。他們的交談常常充斥著對政府和社會的批評：「一點都不公平」；「社會太黑暗了」；「他們（指政府或企業）沒把我們當人對待」；「他們不準備讓我們活」；「他們毀了我們」。公共空間提供了這種議論的機會，或許不是工會所預料之中。

## (2) 調解

雖然企業內部的調解在處理勞動爭議中變得愈來愈低效，在上海市總工會看來，它依然是一種能夠讓法律援助中心介入勞動爭議處理的重要方式。官方的法律文化也一直強調調解是一種消解社會矛盾的主要方式，但是市總工會偏好調解這種非訴訟（non-litigant）爭議解決方式有更多特定的原因。首先，許多工人不大願意與他們的雇主在仲裁委員會或法庭直接對峙。這不僅僅是因為許多工人尚不習慣訴訟，更因為他們擔心即使他們贏得官司，雇主仍會有各種各樣的方式報復他們，例如把他們轉入更艱苦或更差的工作崗位，甚至以後拒絕續簽合同——工人們把這種現象叫作「贏了官司，輸了飯碗」。第二，勞動爭議中存在著不少法律尚不適用的灰色地帶，調解是解決這類問題的可行方式，是雇主與雇員都容易接受的選項。第三，工會認為，在

現行勞動關係體制下，就有些案例而言，工人們從調解中獲益可能多於仲裁或訴訟。公開的在法律上一決勝負對工人未必有利。因此，工會會鼓勵調解。在現實中，上海的勞動爭議案更多的是被調解而非仲裁和裁定（見表1）。

下面兩個案例說明了法律援助中心何時以及如何選擇調解。<sup>29</sup>一位年輕女士為一個合資商店工作了四年，在1998年11月開始休產假，期間當她重返商店去報銷醫藥費時遭到拒絕，並被告知被解雇了，商店只給了1,000元作為補償金。她去市總的法律援助中心尋求幫助。在諮詢的過程中，法律援助中心的工作人員發現雇主從沒與這位女士簽訂過合同，這意味著這個女士將無法狀告雇主「無故辭退」。顯然，在一個極不規範的勞動市場中，她是無數的受害者之一。雇主利用了《勞動法》執法不嚴的漏洞去逃避他們對雇員的責任。法援中心的工作人員幫她分析，如果這個案子上法庭，最好的結果就是雇主因破壞用工規定而遭罰款（即未簽合同），但受害人將因為沒有合同而什麼補償都拿不到。站在最有利於工人的角度，法律援助中心出面調解，勸說雇主重新考慮其決定，避免訴訟，讓雇主明白如上法庭肯定要罰款。最後，雇主做出了讓步，決定繼續僱傭這位女士並與她重新簽訂合同。

表1 上海市總工會法律援助中心提供的法律援助

年份	法援中心在仲裁委員會/法院代理的案件	通過法援中心調解解決的案件	法援中心代表工人準備的起訴書和法律文件	從法援中心獲得法律建議的工人人數	法援中心處理的投訴信
1999	超過200	768	134	11,000	1,949
2000	357	1,125	N/A	9,170	1,285
2001	358	1,231	165	18,500*	1,432
2002	307	785	98	1,400**	821
2003	580	1,261	151	7,539	870

來源：上海市總工會法律部年度工作報告和《上海工會年鑒》（上海：文匯出版社，2000）。

\*2001年接受法律建議的人數眾多，歸結於市總舉辦的幾場大型公共諮詢。

\*\*2002年從工會接受法律建議的人數大減，一種可能性是因為那年華東政法大學的工人法律服務中心成立，吸引了大量工人。2002年4月我訪問該中心，當時中心每天接待四十到五十個工人。<sup>30</sup>

在另一個案例中，一個私人企業的年輕人，本計畫在某夜和他的女朋友見面，但突然接到雇主加班通知。這個年輕人已三十多歲，很重視這次約會，所以決定不去加班。第二天一上班他就被告知已遭解雇。市總法律援助中心最初打算幫助工人控告雇主違反《勞動法》，因為該法律規定超時工作必須是自願的。當得知這位工人打算控告廠方時，雇主回應說，就算工人贏了官司，企業也不會更新工人的合同，反正還有兩個月這位工人的合同就到期了。但是雇主表示，如果工人願意放棄訴訟，企業將把他現在的狀態（即被解雇）改為下崗，兩個月後與他續簽合同。法律援助中心認為企業在訴訟威脅下已經讓步，所以繼續從中調解，讓那位工人接受了這個妥協。

### (3) 訴訟

正如已經指出的那樣，在勞動爭議從法律上代表工人，是工會扮演的維護勞工利益進而重鑄他們自己形象的最明顯角色。1995年，中國建立了正式的勞動爭議處理的法律程序。申訴須在違法案件發生的六十天內提交到市或區的仲裁委員會，如果涉入案子的各方拒絕接受仲裁委員會的裁定，他們可以在裁決後的十五天內把案件遞交到區法院。如果他們不同意區法院做出的決定，他們還能夠進一步上訴到中級法院。中級法院做出的裁決將會是最終的，然後由區級法院實施。

上海的許多工人主要是憑藉自己的努力，或通過雇用一般法律事務所的律師來打勞動官司。但是，根據市總法援中心一位工作人員的說法，這些工人中的許多人在他們採取法律行動之前，可能已經諮詢過了工會的法律援助中心；據市總估計，至少20%捲入了勞動爭議的工人會直接向工會的法援中心尋求法律援助或代理，剩下的就去政府機構或律師事務所尋求幫助，也有人直接憑藉自己的力量與雇主對簿公堂。在過去幾年，工會各級法律援助中心的律師在仲裁委員會和法院上代表了幾百個案子，從1999年的二百多到2003年的五百八十

件(見表1)。當然，在全市的勞動訴訟案件的總數中，工會代理的只占其中一小部分。有限的人員和經費限制了法律援助中心處理大量案件的能力。所以，工會的法律援助中心通常只會選擇代理那些雇主違法行為清楚、工人訴求正當性明確以及那些被認為是「重大」且「有代表性」的案件。這種案例大體上分為四類：第一，隨意終止勞動合同造成工人失業；第二，任意減薪和欠薪；第三，拒絕為員工支付「三險」或者工傷補償；第四，打擊報復敢發聲的企業工會幹部。當然，任何特定案例，有可能會涉及一種以上的侵權行為。接下來的案例被市總認為是有代表性的，由工會法律援助中心代理進行訴訟。<sup>31</sup>

**案例1：**上海紅星軸承工廠在1998年1月宣布破產。許多工人被要求提前退休。有三十位年齡介乎30歲到54歲的女性職工，帶著20,000至30,000元破產安置賠償金離開了工廠。她們失業了半年，直到她們工廠的母公司把她們委託給「康正社區服務」，才有了重新就業的機會。後者提供的報酬看起來很吸引人：它將和這些工人簽訂無固定合同(意味著她們將被一直僱傭直至退休)，月薪600元，外加200元餐飲和交通補貼，公司還會為工人支付三金(養老、醫療、失業)。但是這一吸引人的機會伴隨著一個殘酷的前提條件：工人必須退還他們的破產安置費交給公司。由於渴望新的工作並希望能長期就業，三十位工人總共支付了80萬元給這家公司並與之簽訂了合同。

然而，整件事是一個騙局。她們才開始工作了三個月，康正就開始拖欠工資，到1999年5月，公司完全停止為三十名工人支付工資和支付三金。感到被欺騙的工人向區和市的政府機構進行了集體投訴，與此同時，向市總工會和機電公司工會尋求法律援助，機電公司是她們先前工廠的母公司。市總和機電公司的法律援助中心決定共同受理這個案件。在它們看來，這是「重大」且有「代表性」的案件。這個案件不僅嚴重破壞勞動合同，而且還涉及另外兩個問題：欠薪和拒付三金，而在上海，這兩個問題正成為勞動權利受損和勞動爭議的主要原

因，幾乎三分之一以上的勞動爭議案是由欠薪所致，拒繳三金的現象也愈來愈嚴重，<sup>32</sup>引發工人普遍不滿。工會希望通過代理這個案子來彰顯它們與這類違法行為鬥爭的立場。工會代表工人將案子遞交到區仲裁委員會，兩位分別來自市總法律援助中心和機電工會的執業律師擔任三十名工人的代理。

在仲裁委員會，工會律師提出的要求是：工人與康正終止合同，康正補發工人工資以及退還工人被迫上交的破產補償金，康正全數支付工人工作期間的「三金」。經過緊張的辯論，區仲裁委員會做出了有利於工人的裁決。康正拒絕接受這一裁決，並把案子提交到了區法院。康正認為，工人合同的附屬文件說明，工人們上交的錢數應當按他們的雇用時間被扣除，公司僅需要歸還剩餘的部分。但工人說，她們從未看到過這個附屬文件。康正在區法院輸了官司，於是上訴到了中級法院，結果還是輸了。在工會的幫助下，經過九個月的法律之戰，康正三連敗，工人們的所有要求得到了滿足。

**案例2：**1999年4月，一個合資企業的外籍經理以怠忽職守，以及破壞公司的利益為由開除了三個工人，包括了一個公司工會的成員。一開始工人們請求在公司內調解。公司的工會聯繫了這個經理，告知他的決定違反了終止合同的正常程序，因為根據法律，企業在終止工人、特別是工會成員的合同之前必須事先和工會商量。<sup>33</sup>這位經理拒絕重新考慮他的決定。在公司工會的支持下，三名工人向機電工會的法律援助中心求助，而機電工會同時把案子報告給了市總的法律援助中心。在聯合調查之後，兩個法律援助中心發現了那個經理對三個工人的誣告是無根據的，結論是他濫用了權力。中心工作人員聯繫了這個經理，嘗試說服他轉變他的決定。他再次拒絕，相反，還寫信給上海市市長投訴「糟糕的投資環境」以及揚言要撤回他的投資。在這種情況下，機電公司的領導有點擔憂了，不得不提醒公司工會要「適可而止」。

但是機電工會並沒有退卻，而是向市仲裁委員會提交了案子。在辯論中，法律援助中心的核心論據是那位外籍經理違反了《勞動法》和上海市的相關條例；他沒有終止工人合同的獨斷權力，工會在這件事情中必須有發言權。雖然那位經理在仲裁委員會上竭力為自己的解雇權辯護，但他輸掉了裁決。在仲裁的期間，那位經理撤銷了本公司工會主席的行政職務，懲罰他對三位工人法律行動的支持。市總獲悉後馬上介入，表明要堅決保護這位工會主席。結果，這家公司的上級公司都認為那個經理處理不當，走得太遠，而恢復工會主席的行政職務。

**案例3：**J小姐在1996年從一家國有企業下崗，1997年被另一個公司按短期合同聘用。同年10月，她在一次生產事故中嚴重受傷。當她的合同期滿時，公司決定不再續約並拒絕為她支付工傷補償。J小姐自己向區仲裁委員會投訴，委員會裁定公司必須支付10,668元的工傷賠償和17,780元的因傷雇傭賠償。公司拒絕了這兩個裁定，聲稱它對短期合同員工沒有任何責任。J小姐之後求助於市總的法律援助中心。法律援助中心決定接手這個案子，因為它代表了一個雇主故意忽視短期合同工人權利的典型案子。當時的一個普遍現象是，許多雇主認為下崗工人求職心切，在簽合同時不敢提出更高要求，就利用他們的這種心理簽短期合同，以便逃避必要責任。市總法援中心本著維護下崗工人權利的目標，代表J小姐向法院起訴了該公司。經過三輪開庭後，公司表示讓步，接受工傷賠償，但是依舊拒絕支付雇傭賠償。法律援助中心堅持說，因為工傷嚴重影響了該女工未來的就業前景，所以公司必須予以補償。最終法院接受了工會法律援助中的主張，做出了有利於J小姐的裁定，命令公司一次性賠償30,000元。

資料顯示，上海工會在他們接手的案子中打贏官司的比例是很高的。<sup>34</sup>工會也經常通過媒體曝光的策略，引發公眾對這些普遍存在的勞動侵權案的關注。上海總工會的報紙《勞動報》經常報導這類爭議案件，並對雇主侵犯權利的行為做出犀利的評論。舉個例子，就在上

述涉及解雇三個工人的案例的仲裁開始之前，《勞動報》發表了一篇評論文章，題目是「你(管理者)不在做決定的位置」，斷言在一個合資企業，沒有獲得工會的同意而解雇員工是違法的。

在處理法律案件過程中，上海市總工會清楚地看到了現行法律和規則存在的漏洞，促使它通過新的勞動立法解決漏洞。比如，2001年11月市人大通過的《上海的勞動合同規定》就吸納了工會的許多建議。根據這個規定，在企業間的合併之後，雇主必須繼續履行與雇員在合併前簽訂的合同；另外，即使一個雇主沒有和工人簽訂合同，契約關係依舊存在；如果雇主沒有提前三十天告知工人就終止合同，合同依舊有效。這些條款都是來自市總工會的意見。

## 結 論

本章顯示，訴訟不僅讓工會去代表那些權利受到侵害的工人個人或群體，還向工會提供了在一個廣泛的範圍裡伸張勞動權利的機會。在一定程度上，它使工會能夠發出自己的聲音，強化其作為勞工組織的身分。

然而，正如前幾章討論中國工會時已談及的，上海市總工會的法律動員顯示出結構性的悖論：一方面，工會的活動很大程度上被國家所約束，另一方面，它在法律領域的影響力實際上源於它在國家和黨的結構中特有的地位。在企業層級之上的工會組織(即工會機關)實際上是國家建制。高層級工會機關的領導經常由黨委會要員兼任。這種黨和國家內的制度地位賦予了中國工會一種西方工會所不具備的權威，使得中國全國總工會和各級省市在勞動立法和政策制定過程中能起相當大的作用。同樣的，由於工會體制內的正式地位，在其管轄範圍內，只要他們出面調解勞動爭議，企業就不得不認真對待，因為企業面對的實際上是一個政府部門。還有，作為一個國家機構，工會

機關掌握了必要的資源，使得他們能通過官方媒體發出他們的聲音。我在研究中也發現，上海的工人更願意去向高層級的工會尋求幫助，期待為他們伸冤，因為他們把這些工會看作是有能力和有義務糾正他們的法律冤屈的政府部門。簡而言之，正是工會在現存政治體制中的國家機構的地位，而並非其勞工組織的身分，使它們能夠在勞動關係領域的法律競技場採取有效的行動。

這一現象似乎說明，即使一個社會組織被整合到黨政體制之內，也不一定意味著這個組織的成員完全不能受益。<sup>35</sup>的確，中國官方工會是一個嵌入性的而非社團主義的機構，因而只有有限的運作自主權。<sup>36</sup>然而，恰恰因為它嵌入國家制度，工會在某些國家指定的活動領域有著明顯的權威和影響力。在這個案例研究中我們看到，上海工會能做的，不論是向工人提供法律援助，還是通過自己的資源和影響力建立法律援助網絡或在媒體推動維護勞工權利的話語，都和其制度地位有關（參見第5章）。

無疑的，工會運用法律動員幫工人維權也受到很多限制。首先，在沒有自主工人運動的情況下，法律援助和訴訟——成為一個孤立和單一的策略。把侵犯勞動者權利當作簡單的法律問題處理，客觀上規避了問題的結構性原因——工人缺乏有組織的力量來制衡管理層。事實上，公開抗議事件的大量出現，以及尋求工會法律援助的人數的大幅度增長，都表明單靠法律援助不足以有效保護工人的權利。中國不缺乏良好的勞動法律，但是法律援助中心及其背後的工會從一開始就缺乏實施這些法律的力量和手段。其中一個根本原因，是企業工會難以發揮應有的作用。企業工會是全國總工會的細胞組織，但在組織上卻從屬於管理層，這一點經常導致它們在管理層侵犯工人權利時沉默，甚至成為後者的共謀。有少數一些勇敢的和堅定的基層工會幹部敢於為工人出頭，幫助工人尋求法律救濟，但是這些努力通常變成了個人對抗不公的戰鬥，而不是應有的持續和有組織的行動，<sup>37</sup>這些基層工會幹部的行動成功與否，很大程度上取決於高層工會介入的意願。



工會發現在面對因國企改革和產業重組導致工人集體下崗的案件時，他們的法律角色受到極大限制。按照一些工會官員的觀點，產業重組是國家政策，由此產生的工人抱怨不能通過法律援助得到救濟。比如，許多工人下崗後被迫進入「再就業中心」，這一中心提供給他們兩年最低生計津貼，然後就讓他們在勞動市場上自生自滅。<sup>38</sup> 這種做法，正如一個工會官員承認的，相當於「運用行政力量強制性地終止勞動合同，以及，嚴格來說，是違反《勞動法》的」。但是，她繼續說，「仲裁或者其他法律程序對這一過程造成的勞動爭議無計可施，因為它是國家政策的事情。」<sup>39</sup>

我在上海和其他地方的調查表明，因下崗造成的集體抗爭，事實上無法通過工會在仲裁委員會和法庭的法律角色來解決。在許多案子中，通常是地方政府承諾提供幾百元的生活津貼來遣散抗議者。工會無意涉入這類案子，因為支持下崗工人的公開抗議會造成工會准許有組織抗爭的印象，這是工會最不想發生和參與其中的事。所以，當工人通過走上街頭抗議反抗不公時，工會不會站出來支持他們，有時甚至會阻止他們。在上海某皮鞋廠，當一個工會幹部到工人抗議現場譴責他們，要他們離開馬路時，憤怒的工人把他打了一頓。<sup>40</sup>

因此，雖然法律動員是工會在勞動爭議中發揮作用的一個重要努力，但它也反映了中國工會在行動範圍和方式上的自我約束。然而，一些工會官員也知道中國不斷增長的勞動爭議的根源，不僅僅在於法律還在於政治以及體制。在訪談中，上海的幾位工會官員承認，完全依靠法律維權，涉及到交易成本高，但作用有限，因為工人有太多的不滿和投訴，而工會只能逐案應對，無法也不可能去處理其中的大多數。他們相信，解決之道是讓基層工會面對管理者時有自主性，給予他們有實質意義的在合同、工資和其他問題上的集體談判權。

誠然，如果沒有工會的法律援助和代理，工人在維權過程中的遭遇或許會更糟。但是，中國工人的根本困境是，雖然《勞動法》規定了他們的法律權利，但他們除了法律途徑，缺乏其他有效方式去保護

這些權利；法律訴訟只有在這些權利已經被侵害之後才發生，而且過程漫長，需付出多種代價。工人被允許事後為個體案件採取法律行動，但是被禁止事先採取有組織的行動對雇主進行制約（參見第3章）。顯然，如果工會擁有直接的組織手段影響勞動關係，那麼，法律訴訟作為一個維權策略或許就會變得更加有效。

## 註釋

- \* 原文發表在 *The China Journal*, No.52 (2004), pp. 27–45。
- 1 Anita Chan, *Chinese Workers under Assault* (Armonk: M. E. Sharpe, 2001).
  - 2 Neil Diamant, Stanley Lubman, and Kevin J. O'Brien (eds.), *Engaging the Law in China: State, Society and Possibilities for Justice* (Palo Alto: Stanford University Press, 2010); Minxin Pei, "Citizen v. Mandarins: Administrative Litigation in China," *The China Quarterly*, No.152 (December 1997), pp. 832–863; Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, "Suing the Local State: Administrative Litigation in Rural China," *The China Journal*, No.51 (January 2004), pp. 75–96.
  - 3 Isabelle Thireau and Linshan Hua, "The Moral Universe of Aggrieved Chinese Workers: Workers' Appeals to Arbitration Committees and Letters and Visits Offices," *The China Journal*, No.50 (July 2003), pp. 83–103.
  - 4 Donald Black, "The Mobilization of Law," *Journal of Legal Studies*, No.2 (1973), pp. 125–150.
  - 5 Michael McCann, *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization* (Chicago: The University of Chicago Press, 1994).
  - 6 Kevin J. O'Brien, "Rightful Resistance," *World Politics*, No.49 (1996), p. 48.
  - 7 Mary E. Gallagher, "'Use the Law as Your Weapon!' Institutional Change and Legal Mobilization in China," in *Law and Social Change in China*, eds. Neil Diamant, Stanley Lubman, and Kevin J. O'Brien (Palo Alto, CA: Stanford University, 2005).
  - 8 Ibid, Kevin J. O'Brien, "Law and Society in People's Republic China".
  - 9 Michael McCann, *Rights at Work*, p. 7.
  - 10 Jude Howell, "Looking Beyond Incorporation: Chinese Trade Unions in the Reform Era," *Mondes en Development*, No.25–99 (1999), p. 74.
  - 11 Yunqiu Zhang, "From State Corporatism to Social Representation," in *Civil Society in China*, eds. Timothy Brook and Michael Frolic (Armonk: M. E. Sharpe, 1997), pp. 127–128.

- 12 Greg O'Leary, "The Making of the Chinese Working Class," in *Adjusting to Capitalism: Chinese Workers and the State*, ed. Greg O'Leary (Armonk: M.E. Sharpe, 1998), p. 52.
- 13 Gordon White, Jude Howell, and Xiaoyuan Shang, *In Search of Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China* (Oxford: Clarendon Press, 1996), Chapter 3.
- 14 Feng Chen, "Between the State and the Union: The Conflict of Chinese Trade Unions' Double Identity," *The China Quarterly*, Vol. 176 (December 2003), pp. 1006–1028.
- 15 Gordon White, Jude Howell, and Shang Xiaoyuan, *In Search of Civil Society*, pp. 53–57.
- 16 Ching Kwan Lee, "Pathways of Labor Insurgency," in *Chinese Society: Change, Conflict and Resistance*, eds. Elizabeth Perry and Mark Selden (London & New York: Routledge, 2000), p. 47.
- 17 舉個例子，Ng Sek Hong and Malcolm Warner, *China's Trade Unions and Management* (New York: St. Martin Press, 1998).
- 18 以前一些國家的法律也保證了在勞動關係中的工會角色，例如私人企業法和合資企業法。
- 19 參見《上海統計》，[http://www.stats-h.gov.cn/2002shtj/tjnj/2002/tables/3\\_17.htm](http://www.stats-h.gov.cn/2002shtj/tjnj/2002/tables/3_17.htm)（擷取日期：2003年3月）。
- 20 與上海勞動學者的私人溝通，2001年6月。
- 21 參見《上海通告》，2002年2月。
- 22 上海總工會官員的訪談，2000年5月。
- 23 所有的國企曾經從屬於市級政府的工業部門。伴隨著以分離政府和企業為目的的產業重組，工業部門現在進入國有控股公司，對企業的力量明顯減少了。
- 24 舉個例子，在上海總工會調查的2,297個爭議案件中，38%的工人表達都涉及到他們向更高權威請願的意圖而不是尋求法律救濟。參見《勞動報》，2001年9月13日。
- 25 參見《上海市工會條例》，1995年。
- 26 與上海總工會法律部門領導的訪談，2001年4月。
- 27 同上註。
- 28 比如，上海總工會在《勞動報》2001年12月3日登廣告，宣傳它的法律援助中心，與二十個區法律援助中心，將同時為超過二十個地方的工人召開公開的法律諮詢，包括在公園、電影院、街道、工人們的俱樂部和購物中心。
- 29 在2002年夏天，在我的田野工作期間，我收集了這兩個案例。
- 30 一個詳細的中國法律援助項目，見Benjamin Liebman, "Legal Aid and Public Interest Law in China," *Texas International Law Journal*, Vol.34 (1999), pp. 210–286。
- 31 在2001至2002年的田野調查中，市總工會的法律部負責人向我介紹了這些案例。為了更深入了解這個案子的細節，我訪談了在爭議中代表工人的工會律師，也收集了法院裁決書以及市總有關案例的報告。

- 32 上海機電工會法律援助中心訪談，2002年4月。
- 33 公司工會引用了《勞動法》第30款以及上海兩個規章，處理合資公司裡的合同終止程序：上海外商投資企業關於人事管理第17款，規定「無論哪一方（中國的或國外的）決定終止勞動合同，公司工會都必須被諮詢」，以及上海合資企業工會規章第6款規定「沒有企業工會的同意和更高級工會的同意，合資企業不能解散尚在崗的工人、副手或者是工會委員會的成員」。
- 34 參見《上海市總工會法律援助工作總結》通告，2001年7月。
- 35 這個論據，見Kenneth Foster, “Associations in the Embrace of an Authoritarian State: State Domination of Society?” *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, No.4 (Winter 2001), pp. 84–109; Kenneth Foster, “Embedded within State Agencies: Business Associations in Yantai,” *The China Journal*, No.47 (January 2002), esp. pp. 58–60。
- 36 在她關於上海總工會的分析中，Jude Howell 認為一個利益調停的法團主義含蓄地假定了構成單位，如工會，在制度上區別於國家，擁有運作的自主權，在法團主義契約的約束內，工會有力量和權威去動員其成員。Jude Howell, “Looking Beyond Incorporation,” p. 74。
- 37 參見比如《工人日報》，1998年7月7日；2000年4月24日；2000年8月8日；2000年8月25日。
- 38 關於這些所謂的再就業中心在上海如何運轉，見Feng Chen, “Shanghai’s Re-employment Project: Institutional Workings and Consequences for Workers,” *China Information*, Vol.14, No.2 (2000), pp. 169–193。
- 39 與上海總工會法律援助中心工作人員的訪談，2002年3月。
- 40 與上海工會學校學者的訪談，2000年6月。

### 3 勞動爭議處理：管控和化解

### 3 勞動爭議處理：管控和化解

## 罷工處理中的「四方互動」： 大連開發區案例\*



雖然中國政府正在努力通過發展「三方機制」來協調勞動關係和處理勞動爭議，但是，以談判方式處理罷工在很大程度上卻是一個「四方互動」的過程。除了政府和雇主外，工會和工人是兩個分離的主體，因為在中國，工人的集體行動都是由無組織的工人而非工會發起的，而工會的任務則是中止罷工，緩和局勢。在這個四方互動過程中，政府是主導，而工會則扮演調解的仲介或勞資以外的「第三方」角色，不僅在工人和政府之間，也在工人和雇主之間起調解作用。這個過程涉及某些顯性和隱性的規則，以及獨特的張力。

2005年7月26日傍晚，兩名工人來到T公司的工會辦公室，冷靜但堅定地宣布：「我們要罷工了！」這話讓工會主席大吃了一驚。幾小時之後，全廠機器停止了運轉。次日，五百七十七名工人無一回來工作。更出乎意料的是，T公司的工人集體行動在隨後的兩個月裡觸發了席卷整個大連開發區的罷工潮——有十八家外資企業發生了類似的行動，其中十七家為日資企業，一家韓資企業，約兩萬多名工人參與了罷工行動。這是中國市場改革以來頗為重要的一次罷工事件，不僅是因為涉及的企業和工人的數量之多，更在於事件的影響力——所有發生罷工的企業都提高了工人的工資，並且廢除了一些工人們認為不合理的做法。

市場經濟改革期間的中國工人集體行動近年來已引發學界的關注，相關文獻已經對工人運動成因、訴求、形式、話語，以及工人組織做了多方面的分析和闡述。這些文獻主要聚焦於工人行動本身，試圖尋找一些形塑工人行動的變數，例如體制定位、<sup>1</sup>法律程序、<sup>2</sup>公共空間和身分、<sup>3</sup>社會主義傳統和集體回憶，<sup>4</sup>等等。但是，尚未被探索的是，工人集體行動（如大連發生的那樣）是在什麼情況下，通過什麼方式，以怎樣的結果得以解決的。這些問題對於了解勞動體制存在的問題、衝突解決機制以及制度改革至關重要。

本章運用大連開發區的罷工案例，探討在中國解決罷工的過程。與法律訴訟解決勞動爭議不同，罷工處理是一個非司法過程。<sup>5</sup>本文認為，雖然中國政府正在努力通過發展「三方機制」來協調勞動關係和處理勞動爭議，但是，以談判方式處理罷工在很大程度上卻是一個「四方互動」的過程。除了政府和雇主外，工會和工人是兩個分離的主體，因為在中國，工人的集體行動都是由無組織的工人而非工會發起的，而工會的任務則是中止罷工，緩和局勢。在這個四方互動過程中，政府是主導，而工會則扮演調解的仲介或「第三方」角色，不僅在工人和政府之間，也在工人和雇主之間起調解作用。



這個過程具有某些顯性和隱性的規則，以及獨特的張力。通過分析它的制度和社會基礎，本研究將解釋為什麼非司法程序的勞資衝突解決是四方互動，而非官方一直提倡的三方機制，探討四方互動如何發生，捲入罷工和罷工處理的各方如何在正式和非正式的體制設置中博弈，各方各自的考慮和目標，以及促成罷工解決的因素。本文分析的重點是工會在整個過程中扮演的角色，指出因為工會的制度定位，使得它成為與其他三方連接以促成四方互動的關鍵。

本章的研究是基於2006年在大連開發區進行的小組和個人訪談，訪談對象是大連開發區的十二名工會幹部代表，其中包括大連開發區工會主席以及十一名來自參與罷工企業的工會負責人，他們都親身參與了那段時期的罷工處理。背景資料也包括媒體報導和工會資料。本文的聚焦是對大連開發區的三家主要企業（C、N、T）做深入調查；而對其他企業則僅是粗略的考察。

## 四方互動的制度和社會基礎

「罷工」是指雇員集體拒絕工作而導致停工，目的是迫使雇主回應和解決他們的不滿，這是市場經濟中勞工抗衡資方的主要鬥爭方式。<sup>6</sup>在中國，「罷工自由」曾寫入1975年和1978年版的中華人民共和國憲法，但在1982年版中遭到刪除。<sup>7</sup>然而，儘管不是法定權利，罷工卻已成為中國迅速發展的資本主義經濟中工人集體行動的主要形式之一。雖然「工人群體性事件」的官方統計數字並沒有將罷工與其他形式的集體行動（如集體上訪、堵塞交通、上街遊行或占領工廠）嚴格區分，但媒體報導和學術研究表明，罷工作為一種特定集體行動方式，近年來愈來愈頻繁地在外資和民營企業發生。和其他社會一樣，罷工通常源於利益糾紛，涉及工資水準和就業環境。在勞動關係中，權利爭議的解決往往涉及現行標準<sup>8</sup>的闡釋或應用且依賴法律程

序，<sup>9</sup>與之不同的是，利益爭議不得不通過例如調解<sup>10</sup>這樣的非司法方式來解決（參見第3章）。雖然中國已經建立了一套處理權利糾紛的法律框架，但仍缺乏制度化的機制來應對近年來急遽上升的利益爭議。<sup>11</sup>

在許多西方市場經濟國家，「三方主義」是非司法程序解決利益爭議的基本制度設置，<sup>12</sup>這一設置使得勞動關係中三方——勞資政——的「社會對話」制度化，使他們能通過談判解決爭議。三方主義同時是一個制度框架，讓各方運用經濟和政治力量來影響和形塑與他們利益相關的勞動關係的規則，以及爭議解決的方式。國際勞工組織已將這個在西方工業國家長期行之有效的制度實踐視為處理勞資關係的主要方法，列為重要的國際勞動標準。<sup>13</sup>為了適應不斷變化的勞資關係，並改善國際形象，中國也已開始奉行三方機制。<sup>14</sup>1990年，全國人大批准了國際勞工組織144號公約，該公約呼籲各國政府、雇主和工人之間實行「三方協商」。中國在2001年建立了國家一級的「三方會議體系」，由勞動和社會保障部、中華全國總工會以及全國企業家協會的代表組成。<sup>15</sup>它的常設辦事處於2006年在北京設立。同樣的安排，隨後擴展到省、市和縣級。據報導，截止2006年，已建立2,452個縣級以上三方機構。<sup>16</sup>建立「三方機制」已成為政府勞工政策的主要目標。在這個宏觀框架下，微觀層面三方機制的運用也受到推動，比如，企業解決勞資糾紛以及「工資集體協商」都或多或少地體現了三方機制。<sup>17</sup>

然而，中國的三方機制與西方國家的三方主義並非一回事。一些評論家批評道，中國缺少「真正社會對話」的一個前提條件——政治多元化。<sup>18</sup>國家在全國和地區層面對工會和雇主組織的嚴密控制，使得三方協商只是一種浮於表面的形式。在微觀層面的衝突解決過程中，三方機制也未能反映勞資關係的真實構成。雖然政府和私營/外資企業的雇主構成明確的兩方，<sup>19</sup>但工會在勞資關係中的模糊定位使得「三方」的概念成為問題。這種情況可用中國工會的雙重制度定位

來解釋(參見第4章)。<sup>20</sup>作為政府機構的一部分,工會很難完全代表工人,因為它同時不得不為政府的目標服務,而政府在市場經濟中追求的許多政策目標可能與工人的利益相悖。工會的政府地位阻止了它以工人真正代表的身分行事。事實上,正是由於工會在利益爭議中不能真正代表工人,往往迫使工人依靠自己的力量採取行動。在中國,工人的集體行動反映了兩個問題:第一,由於工會對工人的投訴反應遲鈍,工人的不滿沒有辦法通過制度化的方法解決;第二,工人的行動是由他們自己發起的,而非經由工會授權,<sup>21</sup>工會不會在集體行動中代表工人。事實上,工會不接受集體行動,諷刺的是,工會的任務是防止和化解這些行為。因此,在中國的勞動衝突中,工人採取自發行動,凸顯了工人和工會之間的背離,即工會不是代表工人構成「勞方」;於是,工人客觀上構成勞動爭議中單獨的另一方。

但另一方面,工會的政府地位並不意味著他們永遠與政府步調一致。畢竟,他們也是勞工組織,事實上,工會的身分已隨著勞資關係的急遽變化及其自身的組織發展得到了加強。<sup>22</sup>因此,在一些具體的爭議案中,工會可能會採取向工人傾斜的態度。由於它在平衡雙重功能上做的努力,工會有時會表現出和政府的立場有所差異,成為一個周旋於政府、勞工和資方之間的「一方」。工會和工人的分離,以及在具體爭議案中工會和政府看法可能發生的差異,導致產生了本章所要討論的罷工處理中的四方互動。<sup>23</sup>

## 罷工處理中的四方互動

本項研究確認中國的罷工和罷工處理過程中實際上存在著四個「當事者」,即「四方」,而不是一般勞動關係理論和實踐中所說的「三方」。這四方分別為政府、工會、雇主和工人。以下分別分析四方的特點和角色。

## (1) 政府

政府在以非司法途徑解決衝突的過程中處於核心地位。事實上，四方互動結構存在的本身，就是由政府決定的。畢竟，是政府的政策造就了全總壟斷和排他的代表地位，致使自主的工會組織行為成為不可能。正是政府對於工會角色的束縛，使得工會和工人在勞動關係中成為分離的兩方。政府還確定了四方互動的準則——以政治和社會穩定為主要目標。這個目標使得政府對所有自發和未受控制的工人行動懷有警覺和反感，對任何政治或外部的影響（哪怕是想像的）特別敏感。再則，由於外國直接投資（FDI）已經成為中國經濟增長的推動力，政府還擔心罷工對地方投資環境可能帶來的不利影響。在主要的罷工事件中，地方政府常常是全權負責的，它們通過對罷工性質、範圍和背景的全面評估，設定罷工解決的基調和原則。它們鼓勵談判，但不排除在必要時對工人集體行動採取強制措施。<sup>24</sup>

## (2) 工會

大連的案例和其他媒體報導顯示，促成非司法程序解決罷工的關鍵是工會的角色。在這裡，工會僅指工會機關（參考本書第5章），<sup>25</sup>如前章所說，因結構原因，企業工會在爭議處理中沒有什麼太大的角色。工會的雙重體制身分確定了它在衝突解決中的獨特作用。一方面，《工會法》第27條規定：

企業、事業單位發生停工、怠工事件，工會應當代表職工同企業、事業單位或者有關方面協商，反映職工的意見和要求並提出解決意見。對於職工的合理要求，企業、事業單位應當予以解決。工會協助企業、事業單位做好工作，盡快恢復生產、工作秩序。

另一方面，工會機關具有政府地位，這對它在衝突處理中的作用有兩方面的意義。首先，他們不能直接代表罷工工人，而只能在工人和雇主之間充當調解。第二，工會機關的調解能力源於它的政府地位，而企業工會之所以不能在平等的基礎上與雇主談判，是因為它們在結構上從屬於管理層（參見第5章）。<sup>26</sup> 工會的雙重體制身分使它置身於一個獨特位置，可以遊走和活動於政府和勞工、甚至工人和雇主之間，能夠和參與的各方溝通從而發揮影響力。正如本案例研究所示，大連開發區工會的政府地位使它能以近似市政府代理人的角色進行調解。這個地位也賦予了工會必要的權威和影響，使之可以同時向雇主和工人施壓，促使雙方妥協解決爭議。並且，由於工會機關在政府架構之內，所以不僅能夠直接接觸政府當局，更可以在政府討論危機處理的正式會議上轉達工人的看法並為其辯護。

### (3) 雇主

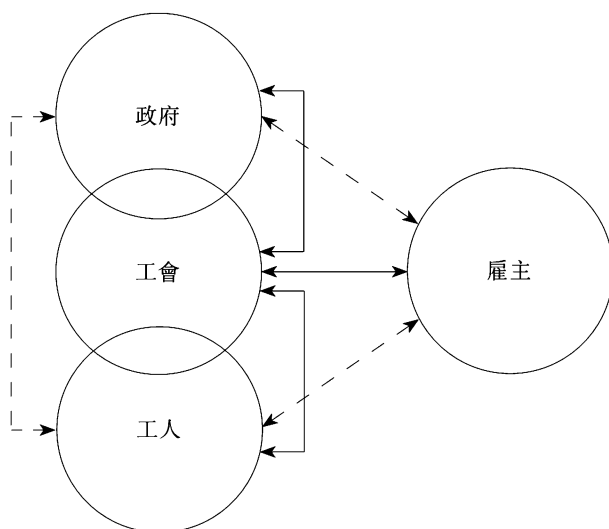
當我們把雇主視為一方時，必須注意到一個與其他很多市場經濟體不同的重要面向。如本案例研究所示，儘管大連開發區工會在處理爭議時能聲稱代表不同企業的罷工工人，但各企業的雇主們卻缺乏一個統一的機構來代表他們。在大連開發區有一個組織鬆散的「外資企業協會」。但與國內的其他地方的類似組織一樣，它旨在為外資管理層提供一個社交和溝通的平台，以討論共同關心的問題，交換資訊和建立社會網絡，而不是在集體談判時發揮實質的代表作用——也就是說，它不能成為一個正式的談判主體。的確，到目前為止，和勞工一樣，中國的雇主也是缺乏有效組織。作為衝突中的一方，他們的力量本質上是以經濟實力為基礎的。不過正如一些學者曾指出的那樣，資本案並非一定需要一個集體組織來顯示他們的實力，<sup>27</sup> 因為他們的力量來源是基於對企業中生產和工作的控制。

除了企業本身的經濟實力外，中國地方政府對外資強烈需求以及熱情吸引外資的優惠政策，也進一步加強了他們在勞資糾紛中的談判地位。一般來說，罷工剛開始時，外資企業採取強硬態度是很常見的——他們拒絕回應工人的要求甚至威脅要解雇參與罷工的工人。他們的這種態度也是源於他們對現狀的了解：在中國，罷工是沒有法律依據的；而且，因為勞動力供大於求的情況，雇主尋找替代因罷工而被解雇的工人十分容易。而本案例研究要證明的是，雇主的最終讓步主要並不是完全來自勞方的壓力，或許更多是來自經由工會施加的政府的壓力。

#### (4) 工人

和其他三方相比，工人缺乏經濟和組織資源以及議價能力，他們是弱勢的一方。從制度和法律上來說，他們在勞資關係中甚至不是合法的「一方」，因為他們本該由官方工會所代表。但是，因為工會不能代表工人做利益訴求，而他們本身又具有集體行動的能力，所以他們形成了與工會分離的另「一方」，或者說，是自成「一方」。這一點在罷工中表現得尤為明顯。如案例顯示，一方面，在相當大的程度上，罷工組織和統籌是經由車間小組層面的「微觀動員」及工人個人手機連動和協調。在少數企業，工人是用書面方式來表達訴求；但另一方面，在罷工過程中，沒有明確和公開聲稱代表工人的領導者和罷工的組織者。工人都知道，組織集體行動在中國仍然是一個禁忌，政府不會容忍工人領袖的出現。因此，「工人」在四方互動中，是能夠採取集體阻撓性行動來表達不滿和訴求的一方，但由於缺乏領導和組織，他們不能有效地與雇主進行談判。所以，在四方互動中，是大連開發區工會把工人的要求帶到談判桌上，向雇主施加壓力促其讓步。但由於工會還必須順應政府對投資環境的考量，所以不會完全按照工人的要求去向雇主施壓，他們也會要求工人讓步。

圖1 四方互動圖解



## 大連開發區罷工潮的背景介紹

在遼寧省大連市，大連開發區是1984年經國務院批准的第一個國家級經濟技術開發區。二十年來，大連開發區取得了驚人的經濟增長，2006年GDP已達536億元。快速的經濟增長源於政府早期針對沿海發展的優惠政策，以及後來的振興東北計畫。成功故事背後的一個重要推動力是外國直接投資，開發區96%的企業為外資企業。一位官員承認說，外國直接投資是「大連開發區的絕對支柱」。<sup>28</sup>截至2004年，罷工潮爆發的前一年，大連開發區吸引了1,840家外資企業，其中包括四十家《財富》世界五百強企業。也許是因為地理位置和歷史原因，大連開發區一直是日資偏好的地點。2004年，全區共有五百二十一家日資企業，總投資額達39億多美元，占了該地區外國直接投資的40%。<sup>29</sup>日資主要集中在製造業，如電子、機械、建材和汽車零部件。

然而，與經濟增長呈鮮明對照的是工人的處境，特別是那些所謂的勞務工。調查發現，2004年大連開發區勞務工<sup>30</sup>的月薪只有632元，操作工人/技工的月工資也僅為710元。比較而言，這裡的工資水準是相當低的，中國南部城市的車間工人工資要比這高出150到300元，而大連開發區的月平均工資更是達1,570元。<sup>31</sup>

表1 大連開發區月平均工資

經理、董事會成員	5,330
部門經理	3,556
車間主任	2,096
一般管理人員	1,325
操作工人/技工 <sup>32</sup>	780
勞務工	632

註：資料來自大連開發區工會的一份報告。

許多參與罷工的勞務工抱怨，就算他們拚命努力地工作，工資水平已很多年停滯不前了。更糟的是，勞務工是最少得到保護的。舉例來說，C公司30%的勞動力屬勞務工，他們必須接受每六個月就要更新一次的短暫勞動合同，而這樣的合同通常會在工人滿22歲時被終止。和一般的合同工相比，勞務工在保險、福利、薪金等方面也受到不平等對待。此外，有些企業為了提高生產力而維持著密集的勞動生產過程。例如，T公司為了提高生產線的速度，把原來的二十秒時間縮減至十四秒。強制加班是普遍現象，在很多企業，工人每天工作十二小時是習以為常的事。

長期累積的不滿導致了罷工的爆發，而加薪是罷工最核心的訴求。在外資公司高密度存在的小塊地理區域裡，工人們有共同的關注焦點，罷工有著高度的傳播性——當T公司的首次行動成功地增加了工資，罷工便很快蔓延到了其他企業。值得注意的是，在受罷工衝擊



的十七家日資公司中，以產值計算，有十一家在2005年大連開發區的排名列前一百位，這一事實更凸顯了經濟成就與勞工不滿之間的緊張狀態。另一個背景因素也需要一提。以7月T公司的罷工為首的罷工潮，發生在918事變紀念日的前後，1931年9月18日這一天是日本侵略中國東北的日子。當時有人推測說，工人是乘著國內的反日情緒浪潮（由於日本首相小泉純一郎對待參拜靖國神社的強硬立場，那時全國反日情緒高漲），利用了時機發起了罷工。但有調查顯示，對大部分工人而言，他們行動的推動力就是他們對於低工資的強烈不滿，「我們的工資太低」，<sup>33</sup>沒有其他原因。

表2 2005年7月26日至2005年10月14日大連開發區的罷工<sup>34</sup>

公司	罷工時段
公司1	7月26日-7月30日
公司2	8月19日-8月22日
公司3	8月22日-8月25日
公司4	9月1日-9月7日
公司5	9月5日-9月6日
公司6	9月11日-9月14日
公司7	9月12日-9月15日
公司8	9月12日-9月16日
公司9	9月12日-9月14日
公司10	9月18日-9月20日
公司11	9月13日
公司12	9月14日-9月15日
公司13	9月15日-9月16日
公司14	9月15日-9月16日
公司15	9月16日
公司16	9月16日-9月20日
公司17	9月21日-9月22日
公司18	10月14日

註：以上除14與15為韓國公司外，其餘均為日資公司。

罷工是自發的，因為它並非是由企業工會發起和組織。事實上，直到罷工發生之前的幾個小時，工會都被蒙在鼓裡。在T公司，工會是在罷工發生前的四個小時由兩名工人通知的。在N公司，工人們一大早把一張便條悄悄塞入工會辦公室的門，紙條上說罷工行動將在四小時後發生。工人繞過工會自發罷工這個事實反映了工人們並不認為工會是他們的代表。但工人究竟是如何在全廠、在各車間進行動員是另一個需要探究的問題。這項調查以及媒體報導無法識別任何有名有姓的領導者，或是罷工背後明確的組織安排，工人們堅持說「這是自發的(行動)」。

但是，要讓這樣的一致行動發生，某種協調是必然存在的。<sup>35</sup> 在C公司，寫有「罷工」字眼的紙條私底下在工人之間流傳。「馬上行動」，「是時候罷工了」這樣的口號出現在宿舍和浴室的牆上。<sup>36</sup> 工人行動也通過手機短信來協調。來自C公司的工會幹部回憶說，他們派人到員工宿舍訪問，本想要說服工人不要罷工，到那裡才發現宿舍幾乎空無一人——原來「工會幹部要來宿舍」這一消息早已通過手機短信在工人之間散播開了，短信也附帶說要工人們屆時離開(宿舍)。<sup>37</sup> 在一些企業，工人集會地點同樣借助手機短信傳播。工人提出要求的方式，也證明了他們的行動有一定程度的協調。比如，在T公司，工人提出了十五項要求，包括加薪，降低勞動強度，支付加班費，取消不合理的規定(如去廁所的許可)。在C公司，一封以全體工人為名致工會和管理層的信說明了罷工的原因，包括低工資、福利差、低加班費。顯然，發生工人自發性罷工反映了工人與雇主之間的經濟衝突，同時顯示企業工會沒有承擔代表工人的角色。但是，和在中國其他地方的做法一樣，政府責令大連開發區工會處理罷工事件。工會具有特殊的地位，具備與其他各方接觸和互動的能力，所以處在罷工處理過程的中心位置。

## 工會如何調解罷工

本節探討大連開發區工會如何與其他各方互動解決爭議，以及促成其成功的因素。

### (1) 工會和工人

大連開發區的工人罷工設法繞過了企業工會。一位工會幹部坦言，工人們不信任工會，他們清楚知道工會無論如何都不會支持罷工。從根本上來說，工人的自發行動本身就證明了工會未能通過正式的管理架構和管道來疏導工人的不滿。雖然工人的組織程度很低，但他們行動的影響力並不亞於其他市場經濟體下由工會組織的罷工：中斷生產，迫使有關各方做出回應，並找出解決方案。但另一方面，罷工缺乏領導也削弱了工人與雇主進行有效談判的效能。在C公司，當政府官員要求工人派代表出來談判時，沒有人站出來。「他們擔心出任工人代表會被政府和企業認為罷工的組織者……」<sup>38</sup>最後政府出面選定代表並承諾他們不會為罷工承擔責任。T公司的罷工工人也因同樣的理由拒絕派出代表，儘管他們的行動確實是經過一些積極分子協調的。管理層不得不在一個大廳召集工人大會，但因人多嘴雜，會議一事無成。<sup>39</sup>總之，因為企業工會喪失代表功能，罷工工人在衝突中其實是無組織的一方，難以和雇主有效地溝通和談判。

大連開發區工會直接介入罷工處理，是因為認定了企業工會無法憑自身力量解決衝突。事實上，在2005年3月，大連開發區工會已發通知規定，在罷工事件中，「上級工會可以直接指導、協調、代表，並作為企業工會和職工的代表妥善處理事件。」值得一提的是，大連開發區工會是全國第一個實踐這種「上級工會代表下級工會」模型的工會，這種模式旨在保持現有工會結構的情況下彌補企業工會的弱勢。

當被要求出面解決衝突時，大連開發區工會及下屬工會難以決定該如何維護罷工工人的利益。首先，這種的難處是政治意義上的。沒有法律條款允許工人罷工，政府不滿任何形式的工人集體行動，尤其害怕那些大型且可能造成一定社會影響，或受到外部勢力介入的集體抗爭。因此，工會幹部在處理事件中必須小心翼翼，以取得某種平衡，也就是說，既要站在工人的立場說話，為他們爭取權益，又不能被政府當局視為是在領導和支持罷工。所以他們對於和工人之間的關係非常謹慎，力圖與之保持距離以扮演「第三方」的角色。例如，在某些企業，工會幹部主持工人代表和管理層的談判。當N公司工會負責人被納入開發區工會罷工處理團隊時，工人要求他在談判中代表他們，但是他拒絕了，表示「我不能做你們的代表」。正如他後來在接受採訪時說，「如果我承認，（在談判中）工會代表工人，那將等於說我就是罷工的組織者。」他坦言，他不敢這樣做，因為他害怕政府秋後算帳。因此，在談判過程中，他說道：

我只是兩方之間的調解人（即工人代表和雇主）。我只是協助工人代表進行談判。這是我的角色。我們一直在傳達政府的觀點——罷工在中國是非法的，所以我不想牽涉在任何非法的活動中。老實說，我有我個人的考慮。我不得不擔心我的工作還有我的腦袋。<sup>40</sup>

但工會的確試圖為罷工者提供幫助。例如，C公司和T公司的工人提出了若干要求，包括取消短期合同、增加工資和改善工作條件。開發區工會幫助重組這些要求並轉告雇主。另一方面，為了防止工人行動發展到不可收拾的地步，工會為工人代表舉辦學習班，以便教育和控制那些罷工積極分子，警告他們不要再「破壞生產」，否則將面臨嚴重的後果。工會與政府考慮的重點是一致的，就是在罷工還未影響社會穩定和投資環境之前盡快將其化解。工會同情工人在經濟問題

上的主張，但不支持他們用罷工的方式表達。在開發區工會看來，罷工不是向雇主施壓的正當方式，而是一顆必須趁早拆除的炸彈，因為會威脅社會穩定。因此，在與雇主面對面談判的同時，開發區工會協同企業工會不遺餘力地走訪工廠車間，甚至宿舍，以防止罷工升級並盡快將之結束。當N公司工人發現公司的讓步並沒有滿足他們的要求進而拒絕回去工作時，開發區工會負責人M先生親自向一個九千多名工人參加的集會發言，敦促工人接受資方的提議，結束罷工。他告訴工人說企業已經做出讓步，政府也對此表示滿意，他還反覆重申，鑒於社會穩定和經濟發展的長遠利益，工會不同意也不主張工人現時的行動。<sup>41</sup>

在大連罷工事件之後，參與衝突處理的工會幹部對工會與工人的關係做了反思，其中一些對工會在這種衝突中尷尬而為難的角色感到沮喪，並認為罷工合法化是必要的。一位工會幹部指出，「如果我們（即工會）沒有罷工的權利，我們永遠都是軟弱的。我曾經猶豫是否應將罷工合法化。但在這之後（即大連的罷工），我堅信，如果沒有罷工立法，我們永遠不會取得任何進展。」另一方面，一些工會幹部仍對罷工權持保留態度。他們擔心一旦罷工合法化，情況可能會失控，並會造成難以預料的政治後果。「如果工人想要罷工的時候，工會應該怎樣做？如果有人在罷工的時候喊『打倒XXX』，那該怎麼辦？這將改變罷工的性質，使罷工成為一種政治或刑事事件。工會負責人能承擔這種責任嗎？所以我寧願沒有罷工的權利」。<sup>42</sup>

## (2) 工會和政府

在中國當大規模的工人集體行動發生的時候，地方政府往往比雇主更加關切事件的影響。首先，他們擔心隨之而來的政治風險及其後果。在中央政府「穩定壓倒一切」這個立場的壓力下，他們必須認真面對勞工行動，以確保這種行動不會擾亂社會和政治秩序。地方政府

也非常關切罷工對投資環境可能帶來的不利影響，因為吸引外資是地方經濟發展的關鍵，同時也是地方官員政績的一個指標。為了穩定勞動關係，政府試圖把罷工直接引向制度化的渠道。早在1994年，大連開發區當局就發出《大連開發區企業勞動爭議處理的暫行規定》。據此：

有共同理由而發生勞動爭議的職工一方，確因有企業侵犯職工合法權益等正當理由而對勞動爭議處理結果強烈不滿，擬組織停工、怠工的（註：沒有使用「罷工」這個字眼），必須推舉職工代表，並由職工代表在擬停工、怠工前七十二小時，書面通知本企業工會和企業行政，企業工會應及時向區總會報告；尚未成立工會組織的企業，職工代表應在擬停工、怠工前七十二小時，書面通知本企業行政，同時向區總工會遞交書面報告，職工代表在遞交書面報告時，應出示本人的有效證件，並如實填寫備案登記表。

然而，大連開發區的罷工是出其不意的。我們不清楚罷工工人是故意忽視了這一規定，還是他們根本不知道這個規定的存在。很有可能工人從來沒有聽說過這個要追溯到十多年前的規定。的確，工人既無組織，且高度流動，很難有機會接觸到這種官方文件。但就算有人知道這個規定，要求工人代表提供名字和身分證（文件中說的「有效證件」）這一點就夠嚇人的，足以阻止他們提前宣布行動意向。當然，我們也有理由質疑，就算他們試圖按文件規定做（即預先通知），難道罷工就會得到事先批准嗎？

當工人停工停產，大連市的主要領導們立即召開會議商討該如何應對工人的行動。首先，他們確認罷工沒有受到政治或外部力量的干預，但是即使他們發現罷工僅是因經濟動因而致，其中的某些領導仍主張為了維持社會和經濟秩序，應當鎮壓罷工並拘留那些「挑起」事

端的工人。開發區工會負責人M先生被邀請參加市黨政領導討論事件的會議，他介紹罷工的有關情況，並試圖說服黨政領導工人的行動並非有政治原因或外來干預，他們不過是要求增加幾百塊錢的工資而已。他還解釋說，和那些南方的企業相比，開發區很多企業的工資確實過低。他堅持認為，工人的要求是合理的。雖不清楚市領導們討論的細節，但M先生在接受採訪時回憶說：「會議的氣氛非常緊張」，<sup>43</sup>因為一些官員仍堅持要用強硬的態度對待罷工。最後，市委主要領導採納了M先生的意見並支持開發區工會與雇主進行談判，以提高工資水準。M先生和一些中國勞工問題學者後來承認說，是市委主要領導最後對罷工性質的定奪為（工會的）調解衝突鋪平了道路。

然而，市政府在7月和8月做出的和解決定，在9月中旬C公司工人採取行動的時候幾乎被推翻。市政府認為那裡的罷工是非法的，而且拒絕工人的加薪需求。有些工人回憶說，政府的態度變得十分強硬，聲稱「一分錢都不會增加」，並稱那些拒絕回去工作的將會被解雇。兩名積極分子被拘留了。<sup>44</sup>有幾個因素可以解釋政府的激烈回應。首先，C公司威脅如果罷工繼續，就撤回投資，這引起了政府內部的不安。官員們還擔心一家公司的撤資會產生連鎖效應，同時覺得要求加薪的勞工運動會增加開發區的勞動力成本，從而削弱其相對優勢。這樣的擔心並非沒有理由，因為他們注意到罷工在9月時已蔓延到了更多的企業。一些官員相信政府不能承擔因罷工而嚇跑外國投資者的後果，因此罷工必須停止。正如一位官員表示：

罷工對大連開發區不是一件好事。如果外國投資者到了這裡，發現工人的素質很差，政府也坐視不理，這麼糟糕的投資環境會把他們嚇跑。<sup>45</sup>

第二，C公司的罷工行動比之前發生在其他企業的罷工來得更為激進。例如，工人計畫到市政府大樓前遊行，呈遞請願書，這讓政府官員大為緊張，很擔心這次行動會造成廣泛的社會影響。第三，2005年9月是一個敏感時期——這是抗日戰爭結束六十週年紀念月，而9月18日又是日軍侵略中國的紀念日，加上日本首相小泉純一郎堅持參拜靖國神社的強硬態度，導致國內民族主義和反日情緒升溫高漲。市政府不得不對在反日情緒中可能會升級的工人行動持高度警惕。在C公司罷工發生後的十天內，至少十家企業發生了類似導致生產癱瘓的行動。或許是這種集體性的挑戰迫使市政府放棄強制處理的念頭，轉而繼續採用調解的手法處理問題。大連開發區工會再次被授權處理調解工作。

在調解過程中，開發區工會解決衝突的能力取決於黨政當局的支持，以及其自身的政府地位。開發區工會負責人M先生似乎擁有超過一般工會負責人的權力，這也使得他能夠在解決糾紛時發揮較大影響力。作為開發區的黨委委員，他可以通過出席有關會議接觸到市裡的黨政領導，與市最高領導做直接溝通。他也被授權召集勞動局、公安局、貿易發展局，以及大連開發區企業家協會的負責人，協調他們之間的調解工作。與此同時，開發區工會也派人直接進入受罷工衝擊的工廠，和工廠工會聯絡，建議他們通過做「思想工作」來穩定憤怒的工人。例如，在N公司，罷工發生後的四個小時內，大連開發區工會已經召集了三百名車間幹部，讓他們安撫不滿的工人。很多這些企業的工會負責人也兼任黨委副書記。對他們來說，M先生既是工會領導，也是黨的領導。顯然，在那個時候，M先生不是在扮演簡單的工會主席的角色，而是全權負責危機管理的大連開發區黨委委員。正如一位來自企業的工會幹部說，「M主席在這些日子裡其實是代表了政府」。<sup>46</sup> M先生本人表示，在那些天裡，他覺得自己好像是欽差大臣，<sup>47</sup> 這意味著他是經市黨政領導授權在處理爭議。



然而，雖然大連開發區工會被認為是代表政府行事，但它在某些問題上的立場並不總是與政府完全一致，工會感覺到有時候它必須像一個工會。在前面提到的那個市政會議上，和一些官員不同，M先生為工人說話，也表達了他對工人罷工的同情。雖然政府決定對罷工採取和解的態度，但某些政府官員仍提議工人積極分子應該被解雇。然而，M先生和他的同事們堅持反對任何懲罰。一個插曲也顯示了工會與政府間的摩擦。在解決衝突的過程中，工會的主要目標是設定700元為大連開發區月工資的基準，這最初也得到政府的首肯。經過談判，許多企業把工資漲到或高於這個水準。但是，政府後來宣布大連開發區新的最低工資為650元，將於2006年8月1日生效。這個決定引起一些企業工會幹部的困惑。開發區工會官員公開表示他們對這一決定的失望，指出這可能破壞工人們已經爭取到的利益。雖然無法扭轉政府政策，工會呼籲企業保持罷工後經已調整的工資水準，並強調官方的最低工資標準並不等於理想的工資水準。<sup>48</sup>

### (3) 工會和雇主

在面對罷工時，雇主的態度最初是很堅定的——他們無意讓步。一些因素可以解釋他們強硬的態度。正如一些工會幹部所說，雇主往往傾向於認為政府是會支持他們的。他們很清楚地知道，當地政府無法承擔對外資不友善的後果。他們也認定，政府因為政治和經濟的原因將不會容忍罷工。一位工會幹部指出，有些雇主在政府官員的誤導下，以為「中國工人是不會罷工的，因為罷工會被拘捕」。<sup>49</sup>所以當罷工發生時，雇主期望政府會進行有利於他們的干預。強化雇主最初不妥協的態度一個更具體的原因是，上述提及的1994年文件明確規定，發動罷工前的72小時要預先通知廠方。根據這一規定，一些日本雇主爭辯到，正在發生的罷工是非法的，因為他們（在罷工）

之前沒接到任何通知，甚至連公司工會事先也一無所知。雇主的強硬態度還因為他們相信在中國，勞動力供給幾乎是無限的。我們的訪問以及媒體報導顯示，在罷工的高潮時期，一些雇主的確曾經考慮，如果工人繼續「興風作浪」，就乾脆解雇所有參與罷工的工人。他們從不懷疑他們可以很容易地找到可替代的勞動力。

由於工人的罷工行動刻意繞過了工會，所以罷工開始時企業工會完全沒有承擔代表工人的角色，它們也沒有能力起到調解和談判的作用，因為它們本從屬於管理層。是開發區工會的介入才使得衝突雙方之間有談判的可能。在調解的過程中，開發區工會扮演了兩個重要角色。首先，它充當政府的代理人。例如，在M先生與N公司經理的第一次會議上，他明確表示，市政府同意應該考慮增加工資，他的口吻很像是一位政府官員。他還指責公司沒有完全遵守關於工資和就業的政府規章。在這種情況下，即使公司想拒絕工人的要求，也不能完全無視政府的意向。N公司從日本總部派出一名代表與M先生和他的團隊進行談判。有理由假設，N公司是認真對待M先生的，主要是因為日方視M先生為政府的代表，不只是普通的工會主席。在其他罷工地點，開發區工會也對雇主施壓，告知他們政府同意加薪。這一表態對把強硬的雇主帶上談判桌是至關重要的。

第二，開發區工會就加薪幅度在工人和雇主間進行調解。因為沒有跨企業的協調，工人要求加薪的幅度在企業之間各不相同。例如，T公司工人要求在每月基本工資中額外增加380元，而C公司和N公司的工人則要求增加200元。雇主和政府認為這樣的要求太高了。考慮到政府的目標是保持一個良好的投資環境，工會認為這樣的增幅是不現實的。因此，工會以縮減工人的要求進行調解，並達至雙方都能接受的協議。工會提出的方案是最少加薪100元，但最初被工人拒絕了，大家認為這個增幅太低了。不過，由於工人大都是沒有組織的，他們很難堅守他們的要求，在幾輪談判之後，三家主要日本企業分別

將工資提高了100元、103元和120元。顯然，工會為了迎合政府的期望而遏制了工人的加薪幅度。

第三，至少有一個案例表明，某企業工會因在工人採取行動之前及時促成工人與雇主的談判，而制止了一場即將發生的罷工。當9月罷工在該地區蔓延的時候，這個企業的工人也準備效仿。企業工會主動出擊，收集工人的投訴，並向雇主反映。工會和雇主之間的幾輪談判促使後者接受了一些微調（例如，中秋節的一次性現金獎勵及增加就餐補貼），但未能達成增加工資的協定。在C公司工人罷工成功加薪的消息在開發區四處傳開時，工會抓住機會漸向雇主施壓，促其做出同樣的調整來避免工人罷工。雇主最終同意每月工資增加100元。這位雇主後來承認在十分緊張的環境下，工會的及時介入化解了一場可能的罷工。<sup>50</sup>

大連罷工潮顯示，雇主在開發區層級沒有自己的組織，是導致工會—雇主互動的困難之一。這意味著，開發區工會不得不就同樣的問題與每家受罷工影響的企業談判，這顯然增加了非司法程序解決衝突的成本。在開發區一直缺少一個有權威並與開發區工會對等的雇主組織，也可能減低雇主在罷工中的談判能力。

## 結 論

隨著中國經濟日趨以市場為主導，工人罷工也在增加。因利益衝突而引發的罷工無法以現有的司法框架解決。採用非司法程序解決衝突的過程，如談判和調解，是勢在必行。中國政府已開始推行市場經濟國家盛行、同時也受國際勞工組織認可的「三方主義」來解決利益糾紛。但是，中國的勞資關係並非為西方市場經濟意義下真正三方的關係。確切地說，由於工會的雙重體制身分而無法完全代表工人，從而形成了勞動關係中的四方關係。這個特點在公開的勞資衝突中尤其

明顯，工人依靠自身力量採取行動，而工會則不得不斡旋於政府和工人之間以平衡其雙重職能。

在非司法程序解決勞動衝突過程中出現的四方互動，反映了中國勞資關係制度化的程度很低。與西方市場經濟不同，在中國，罷工並非工會可以用來打破集體談判僵局的合法手段。實際上，罷工成了無組織的工人對於不滿和訴求一種散亂和無序的表達。自發的罷工行動表明，工人沒有被很好地納入到既定的勞動體制之中，因此缺乏體制化的途徑來表達他們的要求。罷工如果沒有組織和可遵循的規則，工人的行為模式就可能變得反覆無常、無序的和不可預測的。罷工往往是出其不意的，因為工人和本應代表他們的工會缺乏事先溝通。這樣的罷工意味著工會不僅沒能代表工人，也不能控制工人。當工人在罷工中繞過工會、以他們自己的力量自成一方時，中國勞動關係中事實上的「四方」，而不是「三方」就表露無遺了，四方互動就在這個時候出現。

如同前面章節已經談到，法律糾紛的處理往往有法可依，但處理利益衝突的規則卻仍是籠統、模糊的，僅有一些原則性的條例。在幾部主要法律中，諸如《勞動法》、《工會法》以及《勞動合同法》，雖有提及衝突處理的原則，但並不足以指導具體過程（參見第3章）。因此，衝突處理的方法往往是任意、臨時和即興的，而非制度化的。因地方政府視工人行動為社會穩定的威脅，所以處理過程的首要目標是控制和化解工人行動。對地方政府來說，罷工處理不光是經濟問題，更是政治問題。無論它們是對罷工做出讓步，還是決定運用強制力驅散罷工，可能都和維穩的考量有關。

四方互動過程解決罷工的效果還是比較明顯的。同樣的罷工爭議處理在西方市場經濟中時間或許會拖得更長。<sup>51</sup>本項研究所示，大連開發區內所有的罷工在幾天之內就全部結束了，最快的一個在二十四小時內就得到解決。政府的直接干預顯然對快速解決至關重要。政府官員有著盡快結束罷工的所有必要動機——政治上的，經濟上

的，甚至個人利益上的。<sup>52</sup>而工會在這個過程中發揮的積極作用，首先必須要被理解為是反映政府控制勞工騷亂以防止其升級的意圖。工會進行調解的權力也是來自於政府的委派。很明顯，如果沒有開發區工會所體現和傳遞的來自政府的壓力，雇主就不會這麼快做出讓步。

值得指出的是，以非司法方法解決勞動衝突增強了工會的作用。雖然工會仍從屬於政府，但在處理勞動衝突時，他們很多傾向於於工人的要求。不少工會幹部似乎已逐漸意識到工會在保護勞動者權益上的角色，也試圖代表工人去爭取利益。這種非司法程序的處理過程也的確為想有所作為的工會幹部提供了發揮能動作用的機會。從政府的角度來看，不論從政治或經濟上考慮，首要任務是迅速化解勞工的集體行動。但是，「化解」是一個非常開放性的過程，各種建議和措施都可以拿來討論、審議和嘗試，工會可以充分發表意見，並將意見傳遞給領導層。「化解」作為一個目標，既可以通過驅散工人來達到，也可以通過懲罰雇主或勞資妥協來完成。本案例研究所示，大連開發區工會選擇了基本有利於工人的解決方法。工會堅持通過加薪解決爭議的立場影響了政府的決定。對於那些懷有強烈工會意識的工會幹部來說，非司法途徑的過程是與雇主博弈進而為職工爭取利益的一個競技場。比如，大連開發區工會負責人M先生，在罷工事件之前，就一直以維護工人的工作態度享有良好聲譽。在處理罷工的過程中，他抓住機會強調工會是站在支持工人的立場上的。在得到黨政領導支持後，他積極敦促雇主做出讓步。大連開發區工會的介入和M先生的個人性格，也給原先在罷工發生時保持沉默的企業工會壯了膽。正如M先生自己所說，對罷工事件的成功處理在某種意義上說壯大了工會的力量，<sup>53</sup>這個看法也得到了其他接受採訪的工會幹部的認同。

當然，大連開發區工會在解決勞資衝突中顯而易見的作用，並不意味著它們能完全地、獨立地代表工人。非司法程序衝突處理中，工會的影響力並不能反映「結社權力」<sup>54</sup>的出現。工會進行調解的力量來

自於他們的政府地位，他們在很大意義上只是傾向工人的「第三方」，而非完全的工人代表。在工會成為工人的真正代表之前，由工人自行發動的自發性罷工將會繼續上演，工會也將繼續在四方互動的衝突處理中充當調解者的角色。植入真正的三方主義機制對中國來說仍是一個長遠的挑戰。

## 註釋

- \* 原文發表在 *The China Quarterly*, No. 201 (March 2010), pp. 104–124。
- 1 Yongshun Cai, *State and Laid-Off Workers in Reform China* (London and New York: Routledge, 2004); Feng Chen, “Industrial Restructuring and Workers’ Resistance in China,” *Modern China*, Vol.29. No.3 (2004), pp. 237–262; Ching Kwan Lee, “Pathways of Labor Insurgency,” in *Chinese Society: Change, Conflict, and Resistance*, eds. Elizabeth Perry and Mark Selden (London: Routledge, 2003), pp. 41–46.
  - 2 Mary Gallagher, “Use the Law as Your Weapon: Institutional Change and Legal Mobilization in China,” in *Engaging Chinese Law*, eds. Neil Diamant, Stanley Lubman, and Kevin O’Brien (Redwood City, CA: Stanford University Press, 2005) and “Mobilizing the Law in China: ‘Informed Disenchantment’ and the Development of Legal Consciousness,” *Law and Society Review*, Vol.40, Issue 4, pp. 783–816.
  - 3 Ngai Pun, *Made in China: Women Factory Workers in a Global Workshop* (Durham and London: Duke University Press, 2005); Chris King-Chi and Pun Ngai, “The Making of a New Working Class? A Study of Collective Action of Migrant Workers in South China,” *The China Quarterly*, No. 198 (June 2009), pp. 287–303.
  - 4 Feng Chen, “Subsistence Crisis, Managerial Corruption, and Labor Protest in China,” *The China Journal*, No. 44 (July 2000), pp. 41–63 and “Privatization and Its Discontents in Chinese Factories,” *The China Quarterly*, No.185 (March 2006), pp. 42–60; Ching Kwan Lee, *Against the Law: Labor Protests in China’s Rustbelt and Sunbelt* (Berkeley, CA: University of California Press, 2006); “The Revenge of History: Collective Memories and Labor Protests in Northeastern China,” *Ethnography*, Vol.1, No.2 (2000), pp. 217–237, and William Hurst and Kevin J. O’Brien, “China’s Contentious Pensioners,” *The China Quarterly*, No.170 (June 2002), pp. 345–360.
  - 5 關於平息勞工糾紛的法律程序的討論，請參見 Virginia Harper Ho, *Labor Dispute Resolution in China* (Berkeley, CA: Institute of East Asian Studies, University of California, 2003)。
  - 6 關於罷工全面但精確的討論，請參見 Richard Hyman, *Strikes*, Fontana Collins, 1977。

- 7 相關議題，請參見Feng Chen, “Individual Rights and Collective Rights: Labor’s Predicament in China,” *The Communist and Post-Communist Studies*, Vol.40 (2007), pp. 59–79。
- 8 T. Hanami and R. Blanpain, (eds.), *Industrial Conflict Resolution in Market Economies* (Dordrecht, Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1984), p. 8.
- 9 關於解決中國勞工爭議的司法程序，請參見Mary Gallagher, “Use the Law as Your Weapon: Institutional Change and Legal Mobilization in China,” in *Engaging Chinese Law*, eds. Neil Diamant, Stanley Lubman, and Kevin O’Brien (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2005); “Mobilizing the Law in China: ‘Informed Disenchantment’ and the Development of Legal Consciousness,” *Law and Society Review*, Vol. 40, Issue 4, pp. 783–816; Virginia Ho, *Labor Dispute Resolution in China* (Berkeley, CA: Institute of East Asian Studies, University of California, 2004)。
- 10 T. Hanami and R. Blanpain, eds., 1984; 亦參Christian Welz and Timo Kauppinen, “Industrial Action and Conflict Resolution in the New Member States,” *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 11, No. 1 (2005), pp. 91–105。
- 11 Simon Clarke, et. al. 曾討論在越南的類似情況，亦可參見Simon Clarke, Chang-Hee Lee, and Do Quynh Chi, “From Rights to Interests: The Challenge of Industrial Relations in Vietnam,” *Journal of Industrial Relations*, Vol. 49, No. 4 (2007), pp. 545–568。
- 12 關於工業關係體制中三方協商的傳統分析，請參見John Dunlop, *Industrial Relations System: A Holt-Dryden Book* (NY: Henry Holt and Company, 1958)。
- 13 「國際勞動標準」文本，請參見<https://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm> (擷取日期：2008年11月)。
- 14 Bill Taylor, Chang Kai, and Lo Qi, *Industrial Relations in China* (London: Edward Elgar, 2003), p. 210.
- 15 成立三方會議體系的官方文件，請參見<http://old.cin.gov.cn/3f/file/02080905.htm> (擷取日期：2008年11月)。
- 16 全國總工會：〈全總發布2006年全國工會維護工人權益藍皮書〉，<http://news.cctv.com/20070515/107144.shtml> (擷取日期：2008年11月)。
- 17 Simon Clarke, Chang-Hee Lee, and Qi Li, “Collective Consultation and Industrial Relations in China,” *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 42, No. 2 (2004), pp. 235–254.
- 18 Simon Clarke and Chang-Hee Lee, “The Significance of Tripartite Consultation in China,” *Asian Business Review*, Vol. 9, No. 2 (Winter 2002), pp. 61–80.
- 19 國企不能視為獨立的一方，因為它們實際上仍然受到政府的影響。
- 20 Feng Chen, “Between the State and Labor: The Conflict of Chinese Trade Unions’ Double Institutional Identity in the Market Reform,” *The China Quarterly*, No. 176 (December 2003), pp. 1006–1028.

- 21 在西方工業化社會，未獲工會授權且非法的罷工稱為「野貓式罷工」。有些中國勞工問題學者用同一個名詞來指稱中國的罷工。然而，由於中國工會從來沒有授權發動罷工，也不存在合法性罷工，因此在中國的脈絡下，區分「野貓式罷工」與「合法罷工」並無實際意義。
- 22 關於中國工會的發展，請參見Anita Chan, "China's Trade Unions in Corporatist Transition," in *Associations and the Chinese State: Contested Spaces*, ed. Jonathan Unger (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2008), pp. 69–85; Jude Howell, "All-China Federation of Trade Unions Beyond Reform? The Slow March of Direct Elections," *The China Quarterly*, No. 196 (December 2008), pp. 845–863; Feng Chen, 2003。
- 23 在訪談中，一企業工會幹部指出，由於工會只是政府的附屬組成部分，因此中國的勞工關係裡只有兩方：政府和雇主。不過某些中國學者把中國勞工關係的結構定義為「三方加一」，即政府、工會、雇主加上工人。
- 24 關於地區政府壓制大型罷工的討論，請參見Yongshun Cai, "Local Governments and Suppression of Popular Resistance in China," *The China Quarterly*, No. 193 (March 2008), pp. 24–42。
- 25 Feng Chen, "Union Power in China: Source, Operation, and Constraints," *Modern China*, Vol. 35, No. 6 (November 2009), pp. 662–689.
- 26 同註25。
- 27 Ruth Collier and David Collier, *Shaping the Political Arena* (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2002), p. 52.
- 28 〈大連開發區外資投資情況介紹〉(An introduction to FDI in the DLDA), <http://www.dufe.edu.cn/news/2005-01/images/shengwei.doc> (擷取日期：2008年11月)。
- 29 來自亞洲(南韓、香港、台灣和澳門)的外商直接投資占17.5%；美國和澳洲占16%；歐洲占9%。資料來源同註28。
- 30 勞務工是指那些未能在其工作的城市成為居民的人，通常為技術水準低的工人，僅有短期甚至沒有合同。這一群體常被稱為農民工。
- 31 然而，大連開發區的最低工資在發生罷工之前為500元。
- 32 操作工人/技工是熟練工人，雖然大部分都並不是當地居民，但他們有較長的勞動合同。
- 33 諶彥輝，〈大連日資企業罷工事件調查〉，《鳳凰周刊》，2005年2月14日，<http://m.kdnet.net/share-885570.html> (擷取日期：2008年12月)。
- 34 資料是依據大連開發區的報告，所有公司的名字均能在報告中找到。
- 35 關於勞工抗爭中工人領袖的角色，請參見Feng Chen, "Worker Leaders and Framing Factory-Based Resistance," in *Popular Protest in China*, ed. Kevin O'Brien (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2008), pp. 88–107.



- 36 大連開發區工會的研調報告。
- 37 2006年8月3日的訪談。
- 38 Zhan Yanhui, 2006.
- 39 同註37。
- 40 同註38。
- 41 同註38。
- 42 同註38。
- 43 2006年8月1日的訪談。
- 44 Zhang Yanhui, 2006.
- 45 同註44。
- 46 同註38。
- 47 同註44。
- 48 其中一家發生工人罷工的企業，在政府公佈最低工資後，把罷工後的工資由700元降至650元。此舉觸發2006年8月2日的另一次罷工。
- 49 同註48。
- 50 2005年8月3日的訪談。
- 51 有關一些工業化國家的罷工持續時間，請參見Michael Jackson, *Strikes: Industrial Conflict in Britain, USA, and Australia* (London: Wheatsheaf Books, 1987), pp. 72–75。
- 52 如果無法控制「群體性事件」，有可能會損害他們的政治生涯。
- 53 同註44。
- 54 Erik Olin Wright, “Working-Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class Compromise,” *The American Journal of Sociology*, Vol. 105, No. 4 (January 2000), pp. 957–1002.



## 「能動司法」： 法院如何消解集體勞動爭議\*



地方法院在處理勞動爭議案的過程中常常在做雙重努力：一方面，積極地為工人們尋求公平和正義的結果；另一方面，力求遏制工人的集體行動。也就是說，法院對於工人法律權利的同情往往和對工人集體行動的擔心交雜在一起，司法過程常常帶有政治考量的陰影。如何在法律專業主義和維穩政治目標之間保持平衡，是地方法院在處理集體勞動爭議案時面臨的棘手挑戰。

以市場為主導的中國經濟轉型，使得勞動關係的法治化變得日益重要。在過去的三十多年中，國家積極推進勞動立法，主要通過了三部主要法律：1992年的《工會法》、1994年的《勞動法》，以及2008年的《勞動合同法》。這幾部法律不僅規定了工人的權利，也規定了勞動爭議的解決程序，為勞資關係奠定了法律基礎。爭議處理的程序化和相關勞動法的頒布大大促進了勞動者的權利意識，導致了勞動爭議案井噴式的增加。由此，法院成為解決勞動爭議的前沿陣地。

學者們對司法程序如何處理個人勞動爭議已有很多關注，不少研究考察了法律程序如何為勞動者表達訴求和尋求救濟提供新的渠道，以及法律和制度的變化如何影響勞動者的法律運用。<sup>1</sup>在法院解決個人爭議案訴的過程中，法律是勞動者（作為個體訴訟人）尋求公正的「武器」。<sup>2</sup>同時也為工會發揮司法援助作用提供了機會。<sup>3</sup>但是，法院面對的並不僅僅是個人勞動爭議案件。過去的二十年間，法院受理的集體勞動爭議案件愈來愈多，法院在處理和平息工人集體爭議中的功能變得愈來愈突出。

本章將分析法院在解決勞動爭議案中的作用和解決方式。地方法院在處理勞動爭議案的過程中常常在做雙重努力：一方面，積極主動地為工人們尋求公平和正義的結果；另一方面，力求遏制工人的集體行動。也就是說，法院對於工人法律權利的同情，往往和對工人集體行動的擔心交雜在一起，司法過程常常帶有政治考量的陰影。本章將探討法院如何試圖在法律專業主義和服務國家政治目標的需要之間保持平衡。

此處「法律專業主義」是指法官嚴格依據《勞動法》處理爭議案件的情形。由於中國《勞動法》很大程度上有利於工人個體權利的保護，而用人單位又常常違反《勞動法》，因此只要法官堅持法律專業主義，判案一般會有利於工人。法律專業主義可以解釋為何法院在處理勞動爭議案中，比政府勞動部門更偏向於工人的立場。政府勞

動部門與企業有千絲萬縷的關係，而且往往優先考慮經濟。但另一方面，作為國家機關的附屬組成部分，法院不得不嚴肅對待其維護社會穩定的首要任務；在實踐中，法院也被要求採取措施防範和平息工人集體行動，因為工人的集體行動被國家視為對社會秩序的威脅。法院在平衡這些目標的過程中也形成了一些獨特的司法實踐。比如，「庭外參與」是指法院與行政機關協作，平息工人現場的集體行動。司法調解是一種靈活、開放的準司法程序，法官可以運用諸如「分而治之」、勸服、施壓等「非常規」的方式，以促成原告撤訴或者爭議各方當事人達成和解。在正式的司法程序中，法院會將集體爭議案件「拆整為零」，這樣，就把集體訴求轉換成個案來處理，從而避免了集體爭議的擴大。

本章考察這些新司法實踐產生的原因和機制，以及對中國司法制度及勞工運動的含義。必須強調的是，在很大程度上，工人集體抗議的性質和形式，強化了法院在平息工人的集體行動上所發揮的作用。工人的行動大都是自發的、無組織性的，他們很難通過協調一致的方式提出清晰明確的集體訴求。因此，法院通常面對的充其量只是缺乏團結的工人集體行動，而不是能夠談判、利用集體力量的有組織性的勞動者。這就為法院採取分而治之的策略化解工人集體行動留下了足夠的空間。很多缺乏組織性的工人團體，對法院將集體爭議拆分成個案的處理方式已習以為常，並視之為解決爭議的常規手段。

這項研究的資料和數據來源於2009年和2011年對廣東省東莞市十二名法官和一些法院官員進行的小組和個人訪談。背景資料則來自於法院文件、案件卷宗和媒體報告。在中國，尤其是珠江三角洲地區，司法已廣泛介入集體爭議的處理過程，東莞的法院成為實地研究的理想之地。東莞市因其繁榮的外國直接投資和民營經濟而聞名，同時也見證了劇烈的勞資衝突。特別是2008年金融危機後，東莞法院迎來海量的集體爭議案件，曾一度被認為是全國「最繁忙」的法院。<sup>4</sup>

在全力運用各種方式解決集體勞動爭議方面，東莞法院可謂典型。解剖這個典型有助於我們了解珠三角法院處理集體勞動爭議的一般實踐。

## 中國的法院和集體勞動爭議

中國二十世紀八十年代以來的法治改革推動了國家的法治建設，並顯著提高了法院在社會生活中的地位。<sup>5</sup>但是，由於法院和法官仍然深陷於國家的體制之中，許多批評者質疑政府主導的法治是否可能。<sup>6</sup>彼得·所羅門認為，在威權政體下，司法權和司法獨立有四種可能的模式：一，服務於政治的法院；二，碎片化的司法系統；三，相對獨立的擁有實際司法管轄權的法院；四，形式上獨立並被授權的法院，但通過非正式活動保證法官的裁判符合政權的利益。<sup>7</sup>中國法院顯然比較接近第一種模式，即法院缺乏獨立性和對政治權力具有多重依賴。在審理一些帶有政治性的案件時，法院不得不服從於政治權力的意志而不是法律。過去幾年中，法院審理的一些備受關注的、涉及政治異見者和權利宣導者的案件顯示出，法院「持續堅持國家權力至上」，<sup>8</sup>仍是一個「有政治偏向的行為者」。<sup>9</sup>然而，正如泰德(Neal Tate)所說，即便是在威權政體下，法院有時也能獨立和公正地裁判一些並不影響核心政治利益的案件。<sup>10</sup>研究中國法律制度的學者指出，中國經濟日益融入世界，這不僅促使了許多相關領域裡的法律調整，也強化了法治和司法改革的動因，這些改革以實現中國法院的理性和專業化為目標。<sup>11</sup>國家對法治的重視培育了法律專業主義，同時也讓公民有了「對抗權力」的權利。<sup>12</sup>但本文認為，在中國的社會背景下，對「涉及政治」的案件和普通案件做出明確的劃分有時是困難的。普通的案件也可能變得「涉及政治」。比如，一些案件就其本身涉及的問題來看並不包含政治性因素，但一旦這樣的案件引發集體抗議，就可能變得政治敏感，因為在政府看來，這些案件會影響社會

穩定，而維穩是政治問題。如此一來，法院就不得不十分謹慎，以確保處理普通案件後能遏制集體行動的衝動。集體勞動爭議案件就是此類案件的典型。

法院在勞動爭議裁判領域擁有較大的獨立性，但同時又不得不面臨遏制工人集體行動的政治壓力。自市場改革以來，中國的勞動立法已取得明顯進步。1995年的《勞動法》和2008年的《勞動合同法》規定了工人除集體權利（即組織、罷工和談判權）外的各項個人權利，包括勞動合同、工作時間、工資、加班津貼、勞動安全、就業培訓、保險和社會福利等內容。<sup>13</sup>即使按國際標準，中國的勞動立法覆蓋的權利也是相當廣泛的。而且，大多數勞動爭議案件通常是因為企業違反《勞動法》引發的，所以只要法官嚴格遵循「法律專業主義」，裁決通常對工人有利；特別與勞動行政部門相比，法院在處理勞動爭議案件時顯得相對獨立和公正。比如說，勞動仲裁委員會（處理勞動爭議的準行政機關）作為勞動局的下屬機構，與企業關係密切，在受理大量勞動爭議案件時，<sup>14</sup>其立場容易受到政府對經濟考慮的左右，特別是擔心對投資環境的影響。在仲裁委員會做出裁決後，工人往往認為賠償金額不夠並質疑裁決的公正性。而相對來說，法院在制度結構上比較能夠擺脫行政機關考慮經濟因素的影響，因而能在一些具體爭議案件上秉持公正。此外，公眾的期待和法律的日益職業化，讓不少法官形成了「司法是維護社會正義的最後一道屏障」的意識，<sup>15</sup>因而能夠依法裁判。國家為工人的個人權利提供保護的立場也鼓勵了法官對工人的同情，並為法官的行為提供了正當性。再則，很多時候是許多用人單位明顯違法，法官不難做出有利於工人的判決。因此，為了獲得比勞動仲裁更高的補償金，很多工人把已經仲裁的爭議案件訴訟到法院就不足為奇了。

雖然法院在很多具體法律案件上傾向於站在工人一邊，但他們還是會從政治上擔憂有些爭議可能會釀成「群體性事件」。當然，大多

數涉及法定權利的勞動爭議案件都是以個人為基礎，工人可以以個人為單位尋求救濟，解決這類個人爭議的制度和程序已比較完善。<sup>16</sup>然而，拖欠工資和加班津貼之類的權利侵害往往涉及全廠員工，這些情況經常導致工人「抗爭性聚集」，<sup>17</sup>這樣的聚集有潛在可能擴大成騷亂，甚至生成勞工運動的新張力。對於將維護社會穩定視為最高目標的政府來說，對勞工騷亂和其他形式的民眾抗議必須防患於未然，<sup>18</sup>因為它們被視為是社會秩序的「不穩定」因素。

作為政黨和國家的重要工具，法院被要求在集體爭議解決中發揮重要作用。為回應國家維穩的政治目標，最高人民法院(以下簡稱「最高法」)給地方各級司法機關發布指示，強調法院在維護社會穩定中的作用至關重要。正如2002年最高法副院長沈德詠強調，「維護社會穩定是法院的政治責任」，<sup>19</sup>這句話其實是對近年來新的主流司法話語的高度凝鍊。「能動司法」一理念由最高法院王勝俊院長於2009年提出，他強調法院必須積極介入解決糾紛以服務於黨的基本任務和目標，這是法院承擔的一項重要政治任務。<sup>20</sup>這一概念為法院發揮更加積極能動的角色提供了正當性，特別是在維護社會穩定方面。最高法的一位高級官員進一步解釋道：「在社會衝突頻繁的大環境下，法院不能袖手旁觀，坐等糾紛案件上門」，<sup>21</sup>一位法律學者如此解釋司法能動主義：

法院不應該把自己的作用限於裁判，它們應當在防範和平息勞動爭議上發揮最大作用。建立防範機制，為黨和政府的決策提供司法意見是司法工作的重要內容。法院應當成為「社會建構者」，而不僅僅依據法律進行裁判的被動裁判者。<sup>22</sup>

勞資衝突是中國主要的不穩定因素之一，最高法對此特別重視。儘管中國的憲法並沒有賦予工人罷工的權利，但也沒有明文規定禁止工人的集體行動。在一些案件中，司法部門會依據刑法對一些工人行



動的領導者提起公訴，公安局也會對他們進行處罰。儘管如此，法院處理工人集體行動的基本做法還是化解而不是懲罰，為的是避免進一步的對抗。最高法發布的一些通知直接指導這類問題的處理。比如，2002年6月發布的《最高人民法院關於充分發揮審判職能切實維護企業和社會穩定的通知》，明確規定防範和處理集體勞資衝突是法院的重要任務：

近一個時期以來，一些地方不斷發生企業職工聚集和群體性上訪事件，嚴重影響了企業正常的生產經營秩序和當地社會穩定。值得重視的是，企業內部的利益衝突愈來愈多地通過各類訴訟的形式反映到人民法院的各項審判工作上來。人民法院審判和執行涉及企業的案件，也受到社會公眾的廣泛關注，處理不慎，極易引發群體性事件。充分發揮審判職能作用，妥善處理涉及企業各種矛盾和糾紛，維護企業正常生產經營秩序和廣大職工的合法權益，保持企業和社會的穩定，是當前和今後一個時期內人民法院審判工作的重要任務。

2009年1月，全球金融危機席捲中國並導致大量工廠關閉和勞資衝突的產生，最高法印發《關於當前形勢下做好勞動爭議糾紛案件審判工作的指導意見》的通知。在通知中，最高法要求各級法院在審理勞動爭議案件的過程中，要盡可能採取調解、和解方法，以促進社會的和諧穩定，社會和經濟的發展。通知特別強調對於拖欠工資和支付加班費案件的快速調解或裁判，這些案件是金融危機期間引發最多爭議的。維護社會穩定的政治壓力產生了兩種防範和平息集體勞動行動的方式：

一是，法院與地方黨組織、行政機關、公安局、工會、律師事務所和基層政府協作處理集體勞動爭議。集體爭議發生後，法官們被第一時間指派到抗議現場為工人們提供法律意見，並引導爭議迅速進入

法律程序。法院在法庭外承擔這樣積極主動的角色被一些學者形象地稱為「街頭法庭」現象。<sup>23</sup>在此過程中，法院的職能超越了傳統的範圍和方式，成為地方政府主導的衝突應對機制的組成部分。為達到迅速化解工人集體行動的目的，司法的職能已經與其他政府機關的職能融合。

二是，法院並不是簡單的判決集體爭議案件，而是通過削弱或消除案件中包含的「不穩定因素」來處理案件。這種傾向主要表現在在裁決案件中積極和廣泛運用司法調解。

司法調解被視為一種準司法程序，其特點是過程靈活，結構鬆散。法官可以通過運用各種手段達到糾紛解決的目的。有時，法院會使用「分而治之」的策略誘使工人先撤訴，進而或動搖其他工人繼續起訴的決心。司法調解協定一旦達成，對各方都有約束力。如果一個集體案件不得不進入司法程序（即訴訟程序），法院會根據涉案人數的多少將其拆分成一系列個案，然後對個案進行裁判。比方說，假定一個集體爭議案件牽涉到一百名工人，法院會把該案拆分成一百個獨立的個體爭議案件，並引導不滿的工人以個人原告的方式進入調解程序或審判程序。這種多個原告為同一案件起訴同一被告的案件被稱為「系列案件」。將集體爭議「化整為零」有技術原因，但也有政治考慮，即將捲入集體爭議的參與者「原子化」，防止形成集體行動。

接下來，本章將首先介紹東莞市的集體勞動爭議，並考察法院是如何運用庭外程序、準司法程序和正式司法程序來處理這些爭議案件的。本文認為，法院通過這些過程，對控制和化解工人的集體行動起到了明顯的作用。

## 東莞的集體勞動爭議

過去的二十幾年裡，繁榮的民營經濟和外貿經濟使東莞市連續保持22%的經濟年增長率，在中國城市的經濟發展排名中名列前十二名。然而，由市場驅動的經濟增長也帶來了社會緊張。官方資料顯示，2000年初以來，東莞市每年的集體勞動爭議案件超過四千起；實際的案件數量可能更多。東莞法院受理的勞動爭議案件在全國所占的比重愈來愈大：2001年占總數的0.92%，2004是1.28%，2005是3.22%，2006是5%。<sup>24</sup>2008年，中國的沿海經濟受到世界金融危機的猛烈衝擊，導致該市的勞動爭議案件數量激增。根據官方的統計資料，當年市級法院和基層法院共處理勞動爭議案件為23,044件，比2007年增長159.18%。<sup>25</sup>實際上，由於所有的爭議案件都是作為個案登記的，所以這些資料未必準確反映現實。也就是說，這麼高的爭議案件數目可能隱含著許多被拆分成個案，和以個案登記的集體爭議案件。比如2006年，東莞市人民法院某基層法庭將六十五件集體爭議案件分成六百七十二件個案來處理。<sup>26</sup>更讓人驚訝的是，2009年該市第二人民法院將三十九件集體爭議案件拆分成4,167件個案來處理，這些案件每件涉及的當事人最少的有十人，最多的達九百八十八人。由此可知，近年來珠江三角洲地區個體爭議案件數量空前，是因為法院採取了將大量集體爭議案件拆分為個案來處理的策略的緣故。

多種原因導致了集體勞動爭議和個人勞動爭議的產生。<sup>27</sup>但近年來，拖欠加班費顯然是東莞市集體勞動案件數量急遽增長的主要原因。<sup>28</sup>因為在東莞市的經濟成分中，有相當大的部分由勞動密集型產業構成，特別容易受到外部經濟衝擊的影響。金融危機期間到底關閉了多少工廠存在著爭議，市政府則稱2008年的前十個月只有八百六十五家企業關閉，比正常年份多了不到一百家。<sup>29</sup>但媒體卻報導說有幾千家工廠在金融風暴中關閉。<sup>30</sup>與此同時，美國和其他西方國家經

濟嚴重衰退，導致東莞企業的訂單大幅減少，50%至60%的企業不得不大量裁減員工，觸發了失業工人尋求經濟補償金的浪潮。

大多數工廠的加班費補償爭議都是集體性質的，因為過去「無加班費」的做法影響到廠裡的每個工人。東莞以前的做法是，工人工資是按天計算，沒有加班工費。同意這樣的規定是工人被雇傭的前提，如果工人決定離開工廠，他們不能要求補償加班費。的確，只要工人工作穩定，沒有什麼人會要求加班費，大家對這一不合理的規定似乎已習以為常。

但是，2008年1月生效的《勞動合同法》改變了遊戲規則。<sup>31</sup>根據新法，如果用人單位不支付加班費，工人如被解雇或辭職後有權要求經濟補償金。這一法律恰恰頒行在金融風暴前夕，為後來的加班費訴訟案提供了機會。在接下來的一段時間裡，大量從未享受過加班費而又在關廠潮中失業的工人向法院提起訴訟，要求經濟補償金。也有少數投機的工人為獲取經濟補償金，甘冒尋找新工作的風險而故意辭職。另外，還有些新的法定標準也促使工人們提出補償請求。首先，2007年4月生效的國務院有關訴訟費用的規定，大大減少了勞動爭議案件的訴訟費，從原來的每件30至50元變成每件10元。在該規則生效後不到八個月，《勞動爭議調解仲裁法》出台，廢除了申請仲裁的收費，<sup>32</sup>縮短了仲裁程序的期限。如果仲裁委員會逾期未做出裁決，當事人可以就該勞動爭議事項向法院直接提起訴訟。不管是集體案件還是個體案件，根據新法請求經濟補償金都成為工人行為的主要動因。東莞市一個法院的院長透露，自2008年以來，法院受理的90%的勞動爭議案件都與加班費有關。<sup>33</sup>

集體勞動爭議一旦發生後，首先運用的是庭外程序（主要是人民調解）。地方政府已經形成一套分配各部門、社區和社會組織平息工人集體爭議任務的機制。法院是這些部門<sup>34</sup>中的一個，自然要加入處理爭議的連動協作機制。法院的任務是為調解程序提供法律意

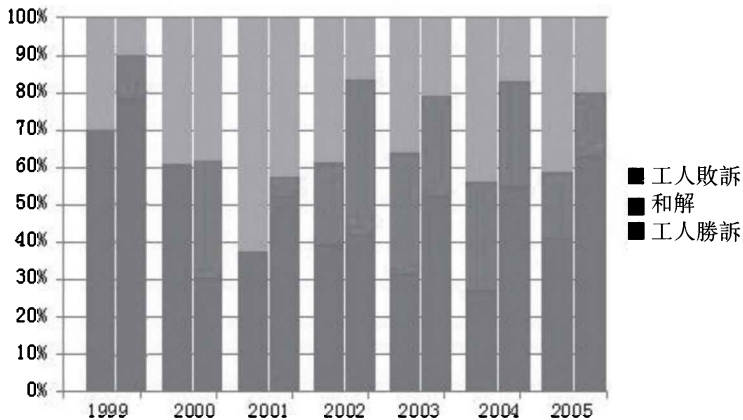
見，對爭議雙方達成的調解協議進行「司法確認」。然而，大量案件無法通過人民調解來解決，不得不由隸屬於當地政府勞動局的勞動仲裁委員會進行裁決。不過，有資料顯示，愈來愈多的工人選擇拒絕接受勞動仲裁裁決，而將案件起訴到法院。在東莞，工人拒絕仲裁裁決的一個主要原因在於，仲裁所裁定的金錢數額與工人所期待數額之間存在很大差距。根據廣東省的規定，經濟補償金計算以工人月平均工資的70%為標準，但不得低於最低工資標準。東莞市仲裁委員會採取的通常做法，就是以最低工資(每月770元)作為起算標準。這種計算方式對那些高於最低工資標準的工人顯然不公平。而自2008年以來，法院則日漸靈活地傾向於將月工資作為計算經濟補償金的標準。因此，大量已經仲裁的案件因為工人尋求更高的補償金而起訴到法院。

此外，工人過去的經驗顯示，法院裁判的成功率整體上高於仲裁(見圖1)，這也使得工人相信法院對他們更懷有同情心。雖然法院和隸屬於勞動局的勞動仲裁委員會都是地方政府的組成部分，但法院在處理勞動爭議時享有一定的自由裁量權，也較少考慮投資環境，因此更可能按照更高的標準來裁判。正如2011年3月25日一位法官告訴我們：

法院和仲裁委員會有著不同的理念，他們(仲裁委員會)在考慮工人利益的時候，還不得不考慮很多其他因素，並且在做決定時會有來自企業的壓力。我們(法院)只考慮法律和工人的法定權利，權利是我們的出發點。

下面的圖表顯示，工人在法院的勝訴率和部分勝訴率高於在仲裁委員會，且在仲裁委員會的敗訴率高於訴訟。

圖 1 1999 年到 2005 年仲裁和訴訟案件的結果



註：左列是仲裁案件，右列是訴訟案件。

資料來源：陳斯、徐昕等，〈東莞勞動爭議調查報告：1987-2006〉，《華中法律評論》，第4、5卷（2009）。

我們也應當注意到東莞市工人集體行動的性質和形式。工人的行動通常是自發的，缺少協調性。縱然工人有著共同的關注和同樣的訴求，但由於缺少組織性的代表，他們通常無法提出有效一致的訴求。和全國其他地方一樣，工人的抗議活動並不由工會組織，相反，工會的職責是解散工人的集體行動；當然，在許多民營和外資企業，工會根本不存在。很多時候，抗議的工人就是一群無組織的「烏合之眾」。這為法院在處理爭議的過程中分化瓦解工人的行動提供了可乘之機。通過勸服一部分工人接受調解，可以輕易地動搖其他人的決心並勸服他們也接受調解。在一些案件中，工人會尋找商業律師或「公民代理人」（官方稱之為「黑律師」）來代理他們有關加班費或其他經濟補償金的訴求。法院會主動與這些人進行溝通協商，說服他們去勸說工人達成妥協。

以下部分分別討論法院如何通過庭外方式、準司法程序和司法程序處理工人集體勞動爭議。

## 庭外運作

在庭外運作中，法院與其他政府部門、公安機關、工會和社區協同平息工人的集體行動。法院在這一由地方政府主導和協調過程中扮演補充角色，充當「地方政府的助理」；<sup>35</sup>庭外運作賦予法院新的職權，法院的職權範圍由此擴展到法庭之外。法院在集體勞動爭議的庭外運作中的作用體現在三個方面：

**建議。**抗議發生後，法院及其他政府官員，包括勞動局、公安局、工會等立即趕到現場處理抗議事件。他們向工人提供權利救濟的法律途徑，以換取工人停止街頭行動。

**調查。**如蘇陽和賀欣所述，在那些引發爭議的案件中，法院官員經常「主動收集證據」，或者「對工人提供的線索做出快速反應」。<sup>36</sup>

**強制。**在雇主因財政困難而逃匿引發的糾紛案件中，法院將採取措施凍結雇主的銀行帳戶和實物資產，以確保工人最終能獲得賠償。

法院的這幾種干預方式在如下案件中皆有體現：

- 2004年，虎門鎮一家電子廠老闆攜該公司所有現金潛逃，拖欠一千六百多名工人的工資，並留下數百萬元債務。工人開始靜坐示威，債權人也開始哄搶機器設備。在接到當地黨委的通知後，當地法院官員和有關人員立刻趕到現場，向工人和債權人解釋了相關法律法規。同時，與當地政府討論此種情況的解決方案。最終，他們制定出一個方案，村委會同意先行墊付工人的工資，這就即刻安撫了工人的情緒，債權人也一致同意通過法律途徑解決爭議。隨後，法庭幹警當即依法對該廠的機器設備進行了清點查封。
- 2006年10月，虎門一家貿易公司突然倒閉，老闆不知蹤影，拖欠公司二千多名工人的工資，更留下超過10億元的公司債務。激憤的工人和股東包圍了公司的廠房，並試圖衝

擊該公司經營的商店。當地黨委召集了法院和其他政府部門的官員趕到現場。通過與工人進行長時間的協商，法院官員勸服他們通過法律途徑尋求救濟，並達成協議，由廠房的所有人向工人支付工資，以此工人的工資得到部分償還。

- 2007年5月，塘廈鎮一家電子公司突然宣布破產，拖欠二千多名工人的工資，並負有四百多家供應商的債務。工人迅速聚集在公司大門前，並與前來維持秩序的警察發生衝突。在事態將要失控的時候，法院官員來到現場。他們立即凍結了公司的資產，並對所有的出入口重新換鎖，要求當地村委會聘請人員對公司財產進行看管，等待進一步的法律行動。法院官員向工人解釋說，採取所有這些措施的目的是為保證工人和股東的合法權益，確保他們隨後獲得賠償。在採取這些措施後，抗議活動才結束。

從上述案件可以明顯看到，法院在庭外運作的作用就是確保抗議現場迅速「清場」。這無疑是地方政府最希望看到的結果，因為任何持續性的群體性事件都會對其帶來負面的政治影響。由此可以認為，法院在全力平息工人的抗爭性聚集時，首先是服務於政府的維穩目標。法院的這種作用是獨特的，甚至對於工人行動的解散至關重要。因為法官提供的法律意見通常比政府官員的說法更有公信力，也更有說服力。法院介入抗議現場使得很多街頭的集體勞工抗議最終被引入法律程序，通過有序的方式得以解決。

但能動司法（典型反映在正式司法程序前的法院作為中）是頗有爭議的。有不少法院官員傾向於支持司法能動主義，他們認為法院的作用不應該僅僅局限於法庭裁判。社會形勢的迅速變化要求法院更加積極主動地行動，並超越傳統司法實踐的範圍。東莞一位法官告訴我們，法院參與庭外運作讓他們感受到一種賦權感，並通過與政府部門的團結協作增加了法院的影響力。而一些中國學者並不這樣認為。



他們認為，儘管法院參與庭外運作能有效的平息大規模的群體性事件，但這損害了法院司法獨立的內在要求。司法權和行政權的混合，偏離了中國正在進行的司法改革的正軌。<sup>37</sup>

## 準司法過程：司法調解

自中華人民共和國建立伊始，司法調解一直是法院司法制度不可缺少的一部分。在毛澤東時期，法院就很重視調解，調解也成為解決糾紛的主要手段。<sup>38</sup>然而，過去三十年的法律改革一度削弱了調解的傳統。一段時間以來，主流的法律話語傾向於認為，「調解應當讓位於清晰界定權利、義務及爭議當事人責任的法律裁判。」<sup>39</sup>但由於近年來社會衝突的急遽增加，法院已開始重新強調調解的價值，甚至將其作為解決各類糾紛優先選擇的手段，出現了「調解優先」的司法政策。最高法的副院長南英曾強調，處理民事爭議應當先行調解。<sup>40</sup>而《民事訴訟法》則規定了調解的目的和機制：第85條將調解規定為法院的職能之一，第86和87條介紹了調解的方法，第88條規定了如何達成調解協議。

調解集體勞動爭議案件的規定基本上使用了同樣的框架；<sup>41</sup>對於所有進入法律程序的勞動爭議案件，法院要優先考慮調解。在法院看來，調解對於實現維持社會穩定的目標有幾個明顯的優勢。公開審判可能吸引公眾的目光和媒體的注意，也加強了雙方當事人的敵對情緒。而調解則是在一個閉門的空間進行，當事人可以避免公開的對抗，也可以緩解爭議雙方當事人的緊張情緒。正如有些法官所說，一個有爭議的裁判難免會引發更多的爭議，甚至會被上級法院推翻。<sup>42</sup>相較之下，調解則是一個靈活、開放的程序，沒有太多的時間限制，也沒有嚴格的規則束縛，法官可以使用從勸服到施壓等各種手段促成雙方和解。而且調解以當事人自願為基礎，符合國家建

構和諧社會的要求。民事調解書經法院確認後對爭議雙方都有約束力，因此比人民調解具有更強的執行力。為了推動司法調解，法院將調解率定為業績考核的重要指標。我們的資料顯示，2009年的東莞三十八件集體爭議案件中，二十三件是通過司法調解處理的，其餘十五件則經由法院判決。

先前的研究結果顯示法院調解的成功率非常低。但2009年以來出現了大量調解成功的案件，可能和兩種情況有關：一是，為回應最高法關於運用多元化手段解決糾紛和更加注重調解的要求，法院加大調解力度。正如實地調查顯示，東莞的法院在司法調解方面投入大量的人力資源。法院裡面沒有接受過正式專業法律訓練的行政人員和職員也被要求參與調解工作。另一種可能性是，相對個體案件來說，集體爭議更容易促成調解。在個人爭議中，那些將案件告到法院的個人，通常是決意要將訴訟進行到底的，較少願意接受調解結案。而在系列案件中，如果法院能夠使少數工人動搖，很可能其他工人就會跟著妥協，接受調解。

### 案例1：分而治之

2008年11月，一家鞋廠因為財務困難而倒閉，公司負責人潛逃。所有的工人都面臨失業，當地政府預支了所有工人三個月的工資（這些錢需由企業以後償還），但工人沒有得到經濟補償金。二百八十二名工人將案件提交給仲裁委員會，仲裁委員會支持了工人的請求，但裁定補償金以東莞市最低工資標準（每月770元）計算。工人認為仲裁裁決不公，拒絕接受裁決並將案件起訴到東莞市第二人民法院。該案被分拆為二百八十二件個案，被指定負責這一「系列案件」的法官和一些工人及律師代表進行了溝通。該法官向他們傳達了幾點：第一，該案審結結案至少要七個月，公司很可能在此期間破產。如果公司破產，該案將不得不中止，工人就連仲裁委員會裁定的補償金都無法獲得。第二，根據他對案件的了解，法院並不一定會改變仲裁裁決

和支持工人的訴求。就算法院支持工人的部分請求，涉及的金錢數量也不會多多少，不值得工人為此長時間消耗。第三，如果工人撤訴，他們將立即獲得仲裁裁決的執行，獲得最大的經濟利益。在該案件中，法官成功地利用了公司破產的可能性，使工人產生了強烈的不確定感和憂慮。當許多的工人在勸服下相信接受仲裁裁決，比為更高的但不確定賠償金而鬥爭更理性時，最初的集體訴求開始解體了。代表工人的律師也接受法官的說法，竭力勸服剩下的工人也接受仲裁裁決。最後，訴訟案撤銷了。<sup>43</sup>

### 案例2：自願和強制協議

2009年10月31日，東莞一家製盒公司的工人因公司未足額發放加班費，發起了一場靜坐抗議。當地綜合治理信訪中心通知了法院，法院派了一名法官和工作人員到場進行調解，並提議工人代表與管理人員進行協商。儘管公司管理層認為工人的要求是過分的，但由於（同該地區的很多其他公司一樣）面臨勞動力短缺的問題，該公司表示願意做出讓步。最終，雙方達成協議：公司同意根據工作年限將加班費提高200到1,000元不等，同時工人須承諾放棄對2009年10月31日之前的加班補償金的追索權。這個協議隨後由法院加以確認，並對雙方產生約束力。協定之後，法官及法院工作人員立即從公司獲得款項，並趕往抗議現場與工人會談。法官特別提醒工人簽訂該協議的後果：「一旦你拿到了錢，再也不能對此爭議提起訴訟！」法院官員花了一整天時間，從早上八點到晚上十點，組織九百名工人每人簽訂了一份具有法律約束力的文件，並將補償金發放給工人。正如該法官在一次採訪中回憶道，迅速處理該案意在阻止工人將案件起訴到法院。他說：「愈拖就愈麻煩！」

另外一位法官告訴我們：

很多工人加入集體案件僅僅是盲目地跟隨他人，他們並沒有將案件訴至法院的強烈意願。因此，我們可以鎖定這些人，首先說服

他們撤訴。當一些人放棄訴訟並接受調解後，很多人就可能跟著做。尤其是當那些堅持訴訟的人看到接受調解的人獲得了補償金，他們就很可能改變自己的想法。

司法調解對遏制勞動爭議的作用是顯著的。在法院和地方政府看來，司法調解是一種不易引起爭論的集體爭議解決方式。但是，儘管司法調解是解決爭議的一種有效手段，一些學者和法官還是擔心它對於司法制度的長期消極影響。他們認為調解是一種社會機制，而這種不需要嚴格依據法律來操作的社會機制本不該由法院來主導。正如一位法官對我們所說，調解的唯一目標是把事情搞定。況且，參與司法調解的當事人在多大程度上出於自願也是值得疑問的。在一些案件中，工人接受調解似乎僅僅是因為他們別無選擇。畢竟，在面對法院時，原子化的個體工人的力量是相當弱小的。

### 集體爭議案件的裁判

多種原因會導致集體勞動爭議，但中國的勞動法律沒有明確規定哪些類型的集體爭議案能夠進入法律程序。實際上，在中國（很多其他國家也一樣），一般只有涉及法定權利和責任，即基於權利的爭議案件，才可以起訴到法院。利益爭議引發的集體爭議案，比如國企業改制時的工人訴求，或當下一些企業工人要求加薪（高於法律規定的最低標準）的訴求，都不屬於司法裁決的範圍（參見第3章）。

表1 2001至2005年東莞市人民法院處理的集體勞動爭議案件

年份	案件數量	涉案人數
2001	2	15-49
2002	12	5-50
2003	14	5-53
2004	23	5-39
2005	16	5-31

資料來源：資料由東莞市人民法院提供。

法院裁判的案件有兩種：司法調解未成功的案件和原告或被告拒絕司法調解的案件。法院將集體爭議案件「化整為零」，並根據《民事訴訟法》進行裁判。事實上，該法第53條規定：「當事人一方人數眾多的共同訴訟，可以由當事人推選代表進行訴訟。」但因各種原因，法院不會把集體勞動爭議案當作集體訴訟來處理。首先，政府通常要求法院低調處理解決集體爭議案，不要引起媒體和公眾的過多關注。然而，集體勞動爭議案件卻常常容易吸引眼球和社會輿論，這些案件也都是媒體報導所偏愛的素材，很容易受到公眾的關注。再則，法院擔憂集體案件會有傳染性，審理這類案子會激發來自不同企業但擁有共同訴求的工人的關注，促進他們之間的溝通甚至聯合。最後，對集體爭議案件的審理，有可能讓法庭成為不滿工人聚集、加劇雙方緊張、滋生對抗情緒的場所，也可能產生社會秩序問題。法院也擔心對於集體爭議案件的裁判，會讓他們成為敗訴工人發洩不滿的對象，如果釀成群體性事件，會葬送法院官員的政治前途。工人在集體案件中獲勝也會鼓勵更多的類似行動。但如果將集體爭議案件拆分成個案，就能在很大程度上避免以上那些問題，法院也能獲得更大的操作空間。

實際操作中，對於如何裁判集體案件缺少明確的法律規定，這也使得法院寧可少用司法判決。與上面提到的《民事訴訟法》第53條一樣，新頒布的《勞動爭議仲裁調解法》規定：「發生勞動爭議的勞動者

一方在十人以上，並有共同請求的，可以推舉代表參加調解、仲裁或者訴訟活動。」然而，關於如何裁判此類案件，並無具體的程序性規定。此外，正如一些法官所強調的那樣，一項集體爭議可能涉及到情況不同的個人以及不同的請求，特別是那些關於補償金數額的案件。所以在法院看來，在這樣的環境中，將這樣的集體爭議案件當作單個案件處理並非易事。

表2 2009年調解和裁判的集體勞動糾紛案件

調解 (範圍和涉案人數)	案件數量
10-20 (10, 10, 12, 12, 14, 15,17)	7
20-30 (25, 26, 27)	3
40-50 (44, 48)	2
50-60 (54)	1
60-70 (68, 70)	2
100-200 (114, 141)	2
200-300 (203)	1
300-400 (354)	1
400-500 (461,474)	2
800-900 (844)	1
超過 900 (988)	1

裁判 (範圍和涉案人數)	案件數量
10-20	11
20-30	2
30-40	1
90-100	1

資料來源：東莞人民法院提供

表1顯示，2001至2005年法院處理所有集體勞動爭議案件(包括五人或以上)，沒有區分是調解和裁判解決。上述資料表明，儘管數量上保持增長趨勢，但起訴到法院的案件數量還是穩定的，一個集體爭議案件中涉案人數最多的是五十人。但在發生金融危機期間，僅2009年一年就有三十八件集體爭議案件起訴到法院，其中十五件由法院裁判結案(見表2)。有些案件涉及的當事人眾多，一個案件的原

告竟多達九百八十八人。

在一個案件中，一家木料公司於2008年12月倒閉，所有的工人面臨失業。隨後，公司的一百七十七名工人提出經濟補償請求。仲裁部門裁決由公司按本市最低工資標準（每月770元）支付工人的補償金。九十一名工人以其工資明顯高於最低工資標準為由，拒絕接受仲裁決定，並將此案起訴到法院，要求以工人的月工資為基礎計算加班工資。法院審理後支持了工人的部分請求，做出判決：2008年後，公司以工人的月工資為標準計算加班費（2008年《勞動法》的規定），但2008年之前的加班費仍應以最低工資標準計算。大量的類似案件都是以這樣的方式審理的。有些案件庭審時，所有的原告都擠進法庭；而在另一些案件中，只有律師或工人代表以及少數工人在場。每個原告都得到各自的正式判決書，並有附件列明補償金的數額和計算方式。

集體案件的「化整為零」使法院裁判的案件急遽增加。儘管這樣的方式似乎增加了法官的工作負擔，但它卻符合法官個人以及法院的利益。在當下的考核體系下，法院處理案件的數量是評價法院「業績優良」的關鍵指標之一，這些資料能直接影響法院的排名、獎金以及法院官員的晉升。一個集體爭議案件涉案人數眾多，需要投入更多的時間和資源，但只被算作單個案件，顯然不合法官的利益，因此法官有意願將其拆分成個案，以增加案件數目。法院的習慣做法是將案件輪流分配給不同的法官，這樣每個法官都可以獲得足夠的案件處理數量，以此保證每個法官在年終考核時獲得好成績。不過在採訪中，一些法官認為，法院和法官的個體利益並非實踐中將集體案件拆分為個案的決定因素，只是集體案件的「化整為零」恰好讓法院和法官受益。但是不容置疑的是，法院內部的激勵機制，的確鼓勵和強化了法院分案處理集體爭議案的策略。

## 結 論

通過法律專業主義與政治功能的結合，東莞地區的法院在處理集體勞動爭議中發揮了重要作用。國家對「法治」的強調促進了勞動案件處理中的法律專業主義，而法律專業主義使得法院能夠嚴格按照勞動法律行事。當然，法院能經常站在工人一邊以及依據《勞動法》裁判，也歸因於勞動爭議案件的一般特徵：工人個體往往提出非常基本的經濟訴求，不涉及政治敏感，而用人單位往往過錯明顯。工人從法院按照《勞動法》裁判的方式中獲益。然而，一旦勞動爭議演化成工人的群體聚集，它們即刻變成給地方政府帶來麻煩的「涉及政治」的問題。由此，法院不得不考慮集體勞動爭議背後潛在的政治風險，他們在庭外的介入提供了一個「務實的解決方法」，<sup>44</sup>使他們能夠在現場處理工人的集體行動。法院的法律意見以及抗議工人對法院的權威和資格的信任，能有效地起到化解一些集體行動的作用。

司法調解減少了爭議當事人之間的直接對抗，也減少了對於集體爭議案的公開性。為消除工人集體行動的可能性，法院運用了分拆集體案件的策略。我們很難預測如果不將司法程序中的集體爭議案件「化整為零」會發生什麼，但不能草率得出結論：工人們爭取法律權利的集體行動抗爭必然導致有組織的工人運動。但是我們可以清楚地看到，政府顯然不會冒此風險，所以竭力採取預防措施。將集體爭議案件「化整為零」化解了潛在工人組織行動，遏制了他們形成集體認同的可能性。這也預防了抗爭性聚集可能導致的「示範效應」，避免激發更多的類似的工人行動。將集體爭議個案化也阻礙了工人在集體爭議中組織化代表的可能性，限制了工人抗議在社會上的影響力。總而言之，法院處理集體爭議案件的方式從一個重要方面制約了中國的工人運動。無論是庭外介入還是拆分集體案件，法院都可能同情工人，但是他們堅持只處理個人案件，集體案件必須個案化處理。



法院在解決集體勞動爭議中發揮積極作用是政府的要求，法院回應了政府提出的維護社會和政治秩序的目標。法院的庭外介入、積極調解和分拆集體案件的策略，並不意在逃避其依法審判的職責，實際上，工人也從這些程序中獲益。但是，通過庭外方式迅速解散工人的聚集行動，並將集體案件拆分成個案的行為，減少了工人聯合的可能性，削弱其進行集體行動的能力。換言之，作為國家機關的法院扮演了消弭中國勞工運動的角色。

法院處理集體勞動行動的方式，也反映了中國工人集體行動的特點。抗議工人聚集，但沒有組織性。官方的工會往往不能有效地代表工人。<sup>45</sup>而且獨立的組織是被嚴格禁止的。抗議工人的聚集行動缺乏組織性就難以做到相互團結，在司法程序保持共同的聲音，並維持集體行動的能力。工人的行動很容易被分而治之的策略瓦解。集體爭議案件的「化整為零」也讓集體認同和集體意識很難形成。換言之，勞工弱勢和法院的干預性角色是相輔相成的。

儘管法院依據《勞動法》判案，並且經常做出有利工人的判決，但他們遠談不上堅持「司法獨立」；他們在集體勞動爭議的解決中與政府的密切協作，削弱了其制度的自主權和完整性。最近，在與國家高層司法部官員和安全官員的會談中，黨的總書記胡錦濤指出：司法部門和執法部門務必嚴格遵守「三個至上」原則，即「黨的利益至上，人民利益至上，憲法和法律至上」。<sup>46</sup>這「三個至上」的順序表明：黨的目標和利益高於一切。這是目前中國的法院，包括東莞法院所處的政治環境。中國的司法獨立之路仍然任重道遠。

## 註釋

\* 原文與徐昕合作，發表在 *The China Journal*, No. 67 (January 2012), pp. 87–108。

1 Anita Chan, “Strikes in China’s Export Industries in Comparative Perspective,” *The China Journal*, No. 65 (January 2011), pp. 27–51.

- 2 Mary Gallagher, "Use the Law as Your Weapon: Institutional Change and Legal Mobilization in China", in *Engaging the Law in China: State, Society, and Possibilities for Justice*, eds. Neil Diamant, Stanley Lubman, and Kevin O'Brien (Stanford: Stanford University Press, 2005); "Mobilizing the Law in China: 'Informed Disenchantment' and the Development of Legal Consciousness," *Law and Society Review*, Vol. 40, No. 4 (December 2006), pp.783–816.
- 3 Feng Chen, "Legal Mobilization by Trade Unions: The Case of Shanghai," *The China Journal*, No. 52 (July 2004), pp. 27–45.
- 4 〈勞動爭議案劇增，東莞法院可能成為全國最忙的法院〉，新浪新聞，<http://news.sina.com.cn/c/2008-12-04/104316782360.shtml>（擷取日期：2010年5月）。
- 5 Stanley Lubman, "Bird in a Cage: Chinese Law Reform in Twenty Years," *Northwest Journal of Law and Business*, Vol. 20, No. 3 (Spring 2000), pp. 383–423.
- 6 Peter Solomon, "Authoritarian Legality and Informal Practices: Judges, Lawyers and the State in Russia and China," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 43 (2010), pp.351–362.
- 7 Peter Solomon, "Courts and Judges in Authoritarian Regimes," *World Politics*, Vol. 60 (October 2007), pp. 122–145.
- 8 Pitman Potter, "The Chinese Legal System: Continuing Commitment to the Primacy of State Power," *The China Quarterly*, No. 159 (September 1999), pp. 673–683.
- 9 Erik Herron and Kirk Randazzo, "The Relationship Between Independence and Judicial Review in Post-Communist Courts," *The Journal of Politics*, Vol. 65, No. 2 (May 2003), pp. 422–438.
- 10 Neal Tate, "Authoritarianism and the Functions of Courts: A Time Series Analysis of the Philippine Supreme Courts, 1961–1987," *Law and Society Review*, Vol. 27, No. 4 (1993), p. 707.
- 11 Peter Solomon, "Courts and Judges in Authoritarian Regimes,"; Sida Liu, "Beyond Global Convergence: Conflicts of Legitimacy in Chinese Lower Courts," *Law and Society Inquiry*, Vol. 31, No. 1 (2006), pp. 75–106.
- 12 Neil Diamant, Stanley Lubman, and Kevin O'Brien, *Engaging the Law in China*.
- 13 Feng Chen, "Individual Rights and Collective Rights: Labor's Predicament in China," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 40 (2007), pp. 59–79.
- 14 國務院1987年頒發的《國營企業勞動爭議處理暫行規定》確立了勞動爭議處理的三階段程序結構：調解、仲裁和訴訟，參見Virginia Harper Ho, *Labor Dispute Resolution in China: Implications for Labor Rights and Legal Reform* (Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, 2003), p. 38。
- 15 東莞訪談，2009年12月11日。

- 16 Mary Gallagher, “Use the Law as Your Weapon”.
- 17 Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution* (NY: McGraw-Hill Publishing Company, 1978), p. 275. 按照梯利的定義，抗爭性聚集指：「十人及以上的非政府人員在同一地點聚集並提出具體訴求，該訴求一旦得以滿足，將影響聚集人員以外的某些特定個體或團體的權益。」
- 18 Kevin O’Brien (ed.), *Popular Protest in China* (Cambridge MA: Harvard University Press, 2008).
- 19 沈德詠：〈維護社會穩定是法院的政治責任〉，<https://www.chinacourt.org/article/detail/2002/09/id/12553.shtml> (擷取日期：2010年1月)。
- 20 郭光東：〈防止能動司法變成司法盲動的遮羞布〉，<http://guo-guangdong.blog.sohu.com/150474250.html> (擷取日期：2019年10月)。
- 21 同上註。
- 22 吳英姿：〈什麼是司法能動，為什麼要司法能動〉，<https://wenku.baidu.com/view/ec39bdc20c22590102029d3f.html> (擷取日期：2010年6月)。
- 23 He Xin and Su Yang, “Street as Courtroom: State Accommodation of Labor Protest in South China,” *Law and Society Review*, Vol. 44, No. 1 (2010), pp. 157–184.
- 24 陳斯、徐昕等：〈東莞勞動爭議調查報告：1987–2006〉，《華中法律評論》，第4、5卷(2009)。
- 25 《東莞日報》，2009年1月8日。
- 26 同註24。
- 27 Virginia Harper Ho, *Labor Dispute Resolution in China*. 亦可參見Bill Taylor, Chang Kai, and Li Qi, *Industrial Relations in China* (Cheltenham: Edward Elgar, 2003), pp. 155–181。
- 28 關於廣東地區出口產業勞動爭議的具體原因，參見Anita Chan, “Strikes in China’s Export Industries in Comparative Perspective,” *The China Journal*, No. 65 (January 2011), pp. 27–52。
- 29 〈廣東東莞市市長：企業倒閉不算多，裁員現象較嚴重〉(擷取日期：2010年4月)。
- 30 〈世界工廠之變：風暴之下有多少東莞工廠倒下〉，[http://news.ifeng.com/mainland/special/2009lianghui/news/200903/0310\\_5755\\_1054059.shtml](http://news.ifeng.com/mainland/special/2009lianghui/news/200903/0310_5755_1054059.shtml) (擷取日期：2010年4月)。
- 31 《勞動合同法》賦予工人更多的就業保障，並且鼓勵他們依靠法庭和工會維權。但是這個法律遭到許多雇主的強烈反對，千方百計試圖規避有關法律條文。請參見Haiyan Wang, Richard Appelbaum, Francesca Degiuli, and Nelson Lichtenstein, “China’s New Labor Contract Law: Is China Moving Towards Increased Power for Workers?,” *Third World Quarterly*, Vol. 30, No. 3 (2009), pp. 485–501; Sean Cooney, Sarah Biddulph, Li Kungang, and Ying Zhu, “China’s New Labor Contract Law: Responding to the Growing Complexity of Labor Relations in the PRC,” *UNSW Law*

- Journal*, Vol. 30, No. 3 (2009), pp. 786–801; and Jovita Wang, “Article 14 of China’s New Labor Contract Law: Using Open-Term Contracts To Appropriately Balance Worker Protection and Employer Flexibility”, *Pacific Rim Law and Policy Journal*, Vol. 18, No. 2 (2009), pp. 433–462。
- 32 新規定之前仲裁程序根據涉案人數收費：三人每件20元，四至九人每件30元，十人以上50元。
- 33 參見〈東莞九成勞動爭議案涉及加班費〉，找法網，<http://china.findlaw.cn/info/laodong/laodongzhengyidongtai/66939.html>（擷取日期：2010年6月）。
- 34 He Xin and Su Yang, “Street as Courtroom”.
- 35 Qianfan Zhang, “The People’s Court in Transition: The Prospects of Chinese Judicial Reform,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 12, No. 34 (2003), pp.69–101.
- 36 He Xin and Su Yang, “Street as Courtroom”.
- 37 有關反對觀點的總結，參見郭光東：〈防止能動司法變成司法盲動的遮羞布〉，新浪網，<http://magazine.sina.com/bg/nfweekend/20100507/20100506/201899374.html>（擷取日期：2010年6月）。
- 38 關於中國改革前的調解制度，參見J. A. Cohen, “Chinese Mediation on the Eve of Modernization,” *California Law Review*, Vol. 54 (1960), pp. 1201–1226；以及James Wall, “Mediation in the People’s Republic of China,” in *Theory and Research in Conflict Management*, ed. M. Afzalur Rahim (New York: Praeger, 1990), pp. 109–119。
- 39 Stanley Lubman, “Bird in a Cage”.
- 40 〈南英在全國社會治安綜合治理工作會議上的發言〉，<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-1139.html>（擷取日期：2010年6月）。
- 41 在中國的勞動爭議解決制度中，調解是第一位的，其次是仲裁和訴訟。但調解不同於司法調解，它是由工會領導的以企業為基礎的機制。由於勞動爭議的內容和範圍的複雜，調解委員會無力勝任這一職能，這也使該機制失去了有效性。工人對工會的不信任也使他們避開企業調解委員會。對勞動爭議中這一非司法調解的作用的闡釋，參見Mary Gallagher, “Use the Law as Your Weapon,”; Aaron Halegua, “Getting Paid: Processing the Labor Disputes of China’s Migrant Workers,” *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 26, No. 1 (2008), pp. 256–332。
- 42 東莞訪談，2009年11月。
- 43 該案由東莞市第一人民法院提供。
- 44 He Xin and Su Yang, “Street as Courtroom”.
- 45 Feng Chen, “Union Power in China: Sources, Operation, and Constraints,” *Modern China*, Vol. 35, No. 6 (November 2009), pp. 662–689, and “Between the State and Labor: The Conflict of Chinese Trade Unions’ Double Identity,” *The China Quarterly*, No.

176 (September 2003), pp. 1006–1028.

- 46 Willy Lam, “The Party Squeezes China’s Judiciary,” *Asia Times Online*, <http://www.atimes.com/atimes/China/JG10Ad01.html> (Accessed date: October 10, 2010) .



## 「調解優先」： 勞動爭議調解的復興\*

“

是什麼因素激勵了地方政府去推進調解？地方政府偏好調解是因為這一政府主導的過程能夠更好地服務於他們自身施政的目標和利益。在處理勞動爭議中，地方代理人經常有多重考慮，其中一些考慮是相互矛盾的。為勞動爭議提供公平公正的救濟，是勞動法律法規的基本目標之一，但這目標往往與地方政府重視和追求的其他目標互相衝突。調解允許他們繞開法律程序，使他們能夠獲得足夠的靈活性，以符合他們施政的權衡和機構利益的方式去處理勞動爭議。

在中國計畫經濟之下，調解曾經是解決勞動爭議的一個主要方式，並且在二十世紀八十年代的市場化改革之後，仍然對於維持產業和諧有著重要作用。<sup>1</sup> 1993年，調解連同仲裁與訴訟被正式地整合在一起，成為一套三步流程。然而，大致在1994年《勞動法》實施之後的十年間，由於政府在社會上大力推進法治建設，仲裁與訴訟被當作一種更為有效的解決勞動爭議的方式而盛行，與此同時，調解的角色卻彷彿在淡化。無數的爭議案件被提交到勞動爭議仲裁委員會和法院處置，這背後體現出工人法律意識的強化及其運用法律能力的提高。<sup>2</sup> 然而，在過去幾年中，調解機制的的作用又開始重新被重視。調解在官方話語中，再次被強調，作為一種勞資衝突解決的重要手段。<sup>3</sup> 愈來愈多的機構組織，例如勞動局、工會、法院和社區組織，都被要求在調解勞動爭議中扮演一個積極的角色，而且，一個被稱為「大調解」的新制度也開始在各地推行。<sup>4</sup> 這一安排把人民調解、行政調解和司法調解整合進一個制度化平台當中，推動多部門合作介入勞動爭議。雖然仲裁和訴訟依舊被廣泛地使用，但是調解機制顯然成了地方政府處置勞動爭議的優先手段，並且被積極地運用。根據一個官方報導，2012年的1,332,000宗勞動爭議中，超過63%的案件通過調解處置。<sup>5</sup>

那麼，如何解釋政府在勞動關係中全力推動法治之後，重新強調調解的重要性並視其為解決勞動爭議的主要手段？主流觀點將調解的復興歸因於國家維持社會穩定的迫切需要。<sup>6</sup> 面對與日俱增的社會矛盾，政府將調解視為一種靈活的、低成本、適應性廣的處置爭議以及平息潛在的「群體性事件」的方式。<sup>7</sup> 伴隨著國家大力推動各種各樣的調解機制，地方也積極回應並拓展「大調解」的運用。這一觀點將調解的復興視作主要是自上而下的推動，地方政府只是執行中央計畫的代理人。與這種自上而下的視角相呼應的是，一些中國法律研究者也認為調解的復興是來自於司法高層的決定。根據這些學者的觀點，中國的法院在處理社會矛盾中已經逐漸變得遲鈍，過多的爭議案件令法



院不堪重負。更重要的是，如一篇研究所指出的，「許多當事人不滿意訴訟的結果，因為對司法能力孱弱的感受、事實上或者有嫌疑的腐敗，法律與地方規範不相符合的感知，執行判決中的困難」以及「法院在『發展陣痛期』的案件中難以提供足夠的司法救濟。」<sup>8</sup>因此，在2002年，高院和司法部開始推動調解，以幫助法院處理過多的爭議（參見第8章）。

毫無疑問，國家重新重視調解是這種方式再度興起的直接原因。但是，在本研究中，我們同時認為中國調解的復興不僅僅是一個自上而下動員的結果，地方政府回應中央要求的方式也是一個重要的影響因素。當然，在中國的單一制政體下，是由中央政府設立了政策議程和目標，地方政府負有全面執行的責任。然而，正如許多研究展示的那樣，地方政府並不是一直對中央的政策保有熱情。他們選擇性地執行或迴避一些中央政策，在執行政策中有時馬虎、懈怠。在很多情況下，是否全力執行取決於這些政策順應地方利益的程度。<sup>9</sup>地方的回應決定了中央政策實施的有效性。那麼，什麼因素激勵了地方政府去推進調解呢？在本文中，我們將論證，地方政府偏好調解是因為這一政府主導的過程能夠更好地服務於他們自身施政的目標和利益。在處理勞動爭議中，地方代理人經常有多重考慮，其中一些考慮是相互矛盾的。為勞動爭議提供公平公正的救濟，是勞動法律法規的基本目標之一，但這一目標往往與地方政府重視和追求的其他目標互相衝突。調解允許他們繞開法律程序，使他們能夠獲得足夠的靈活性，以符合他們施政的權衡和機構利益的方式去處理勞動爭議。總之，當中央重振調解作為解決矛盾和維穩的一個首要方式時，地方當局對它的偏好以及隨之而來的各種調解機制的創新，驅動了調解的範圍擴大和廣泛運用。因此，本章強調，結合自上而下的動員 (mobilization) 和自下而上的動機 (motivation) 去解釋調解的復興是很有必要的。

本章同時指出，密切關注地方的實踐有助於理解中國勞動爭議調

解的三個顯著特徵。首先，調解中的國家強勢在場 (strong state presence) ——這不僅僅是指政府是調解體系的締造者及推動者，而且，政府代理人 (例如勞動部門的官員、法官、仲裁人、工會幹部) 都是調解的啟動者，甚至就是調解者本身。其次，不像西方社會中調解常常作為訴訟的替代方案，<sup>10</sup> 中國的勞動爭議調解實際上被設置成一個先於仲裁和訴訟的強制性程序，甚至在仲裁和判決過程中仍可強制實施。第三，為了服務於維持穩定的目標和地方政府的偏好，國家主導的強制調解更多以消解衝突為目標，而非實現法治和司法爭議。很多時候工人們被迫接受一個比法院判決數額更低的賠償數額。的確，強制的同意似乎是中國勞動爭議調解過程中一個正常且合法的組成部分。<sup>11</sup>

本文的第一個部分綜述中國勞動爭議處置體系中調解的發展軌跡，以及考察它是如何自2006年後重新成為一種解決矛盾的主導性方式。第二部分探究的是為什麼地方政府寧願選擇調解而不是仲裁和訴訟程序，試圖確定地方官員在勞動爭議處理中積極採用調解的四個刺激因素 (經濟的、政治的、管理的和科層的)。第三部分聚焦於地方實施「大調解」的成效以及提供一個工人對其反應的初步評估。最後總結部分評估調解復興對勞資關係和工人運動的影響。

本研究的資料收集於兩輪實施於2008和2012年，在廣東省內五個城市的田野調查，即廣州、深圳、東莞、中山、潮州。雖然各地做法有所不同，但勞動調解已成為全國性的普遍實踐，而珠三角地區則是考察這樣一種實踐的理想地點。它是一個經常都在發生勞動爭議的區域；也正是在這些城市中，政府積極地實施了大調解的做法。因此，在廣東的這一調查能夠幫助我們理解，為何調解會在這些勞資矛盾激化的地區被廣泛運用。本研究的資料來自於與法官、法院工作者、勞動部門的官員、地方負責維護社會穩定的幹部、企業管理者和捲入勞動爭議的外來務工人員、勞工非政府組織和律師的三十二次訪

談；此外也收集了來自官方文件、案件卷宗、網路材料以及廣東省2012年外來務工人員調查等資訊。<sup>12</sup>

## 演變中的勞動調解

自中華人民共和國成立之後，調解就被中國政府當作一種控制勞資衝突的方式，但是它運用的程度和範圍卻隨著社會經濟和制度環境的改變而有所不同。政府根據不同時期需要面對和處理的問題推動或者調整調解。

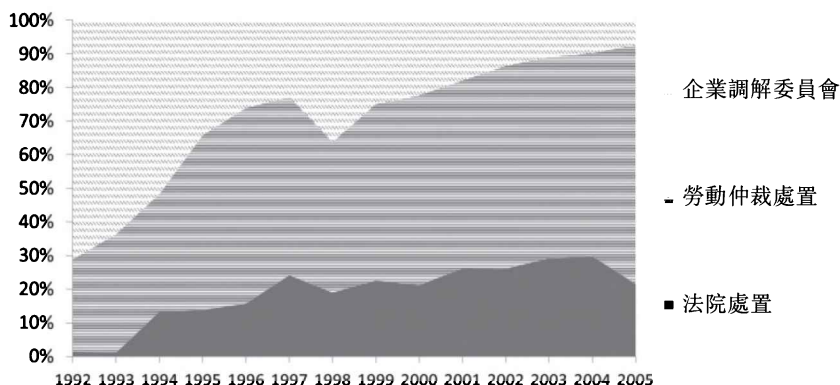
在中華人民共和國早期，調解是用來處理勞資衝突和穩固勞資關係的首要方式，因為當時沒有法律上的制度去規範勞資關係。<sup>13</sup> 1953年社會主義改造之後，國有企業中所有的勞動爭議被視為「人民的內部矛盾」。<sup>14</sup> 處理勞動爭議的政府機構隨之取消。勞動爭議一般被認為應該通過工作場所內的「思想工作」或者移交至信訪部門解決。但是，在二十世紀五十年代中期，工廠內日益增長的不滿以及局部的工人動亂似乎表明有效爭議解決機制的缺失。<sup>15</sup>

八十年代的市場改革瓦解了社會主義家長主義的工廠制度，工人的不滿與抱怨開始增加。到八十年代中期之前，工資改革更激化了工廠裡的緊張關係，勞動爭議案件的高速增長給信訪造成了壓力，這都推動了政府去重建勞動爭議處置體系。<sup>16</sup> 1987年，國務院發布一項政策，規定了國企的勞動爭議必須先經過企業內部的勞動爭議調解委員會調解，才能進入仲裁和民事訴訟的階段。接著，由工會、雇主和工人組成的企業調解委員會在全國範圍建立了起來，到1992年時，覆蓋了60%的國有企業。<sup>17</sup> 據統計，從1986到1992年大約一百萬件勞動爭議案中，超過70%被企業調解委員會調解，25%在沒有被正式記錄的情況下經由爭議仲裁委員會調解，通俗來講就是案外調解。實際上，在餘下的約五千宗被仲裁委員會正式接

收的案子中，也有超過90%被調解或者原告撤訴，僅僅只有10%得到仲裁。<sup>18</sup> 勞動法律的缺失解釋了當時調解這一角色的重要性。仲裁體制的粗糙也為調解預留了空間。<sup>19</sup> 最後，那個時期出現的勞動爭議主要是和國企改革有關。<sup>20</sup> 調解為國家機構提供了一個更靈活的方式，去說服工人接受企業改制的結果。然而，從1992年起，調解開始在國企中失去它的有效性，當愈演愈烈的企業改制導致的、在內容和範圍上更為複雜的勞動爭議迅猛增加時，企業層面的調解委員會就變得無能為力了。<sup>21</sup>

九十年代中期，中國經濟體系伴隨著私營和外資企業的高速成長發生了急速改變。當時的企業因為勞動法規的缺失而很少受到約束，所以這些企業中的勞動爭議數量大幅提高。同時，和國有企業不同，絕大多數私營和外資企業中沒有工會，當然也沒有調解委員會。在1993年4月，福建省一個月內就發生了八次工人抗議的浪潮，這給政府敲響了警鐘。<sup>22</sup> 1993年5月，這則新聞通過公安部的內部公報自下而上報送。政府內部敦促相關部門設計出解決工人抗議的辦法。<sup>23</sup> 這一舉動加速了政府重建勞資矛盾處理體系的進程。不久之後，在1993年7月，國務院出台了企業勞動爭議處理條例。這一新條例正式建立了一個由四個步驟構成的爭議解決體系：自願調解、強制仲裁，民事訴訟以及上訴（如果爭議當事人對訴訟結果不滿意的話），這一體系被通俗地稱為「一調一裁兩審」。<sup>24</sup> 由此，勞動爭議開始被引導進入勞動仲裁委員會和法庭（見圖1），與此同時，調解的角色相對弱化了。<sup>25</sup> 這一變化折射了政府在勞動領域和其他領域推動法治的總體目標，但是它也源自於一個現實情況，即在私營 / 外資企業中沒有調解委員會。

圖1 1992至2005年勞動爭議處置的趨勢



資料來源：最高人民法院，1993–2006；全國總工會，1993–2006；勞動部，1993–2006。

註：縱坐標是不同機構處理案件的占比。

然而，法律途徑很快就被海量案件堵塞，並且這些案件使法律機構有限的資源變得十分緊張。例如，在1995年底，有11,292位專職和兼職的勞動仲裁員；<sup>26</sup>到2006年，專職仲裁員的數量緩慢增加到大概9,800位，兼職仲裁員的數量提高至14,000位。<sup>27</sup>但相較起來，勞動仲裁委員會接收的勞動爭議案數量卻迅速地增加到502,084宗，接近1993年數量(34,159宗)的五十倍，<sup>28</sup>超出了勞動仲裁員的應對能力。據報導，海量的勞動爭議案件也使法院處於超負荷狀態。這一狀況導致了爭議處置過程中的停滯和延誤。廣東省內那些勞資矛盾最突出的地方，對當地工人來說，耗費一年時間通過法律管道走流程是很正常的，並且由於官僚懈怠導致處理勞動爭議長達三十個月也很司空見慣。效率低下和過程緩慢的法律行動經常使不滿的工人感到沮喪，逼迫他們要不選擇信訪之路，要不走上街頭。因此，政府開始重新強調恢復調解作為穩定勞資關係的一個關鍵方式。2006年10月，中共發布了《中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決

定》，強調人民調解、行政調解、司法調解的聯合，而其目的指向的是解決基層爭議，以及把矛盾化解在萌芽階段。<sup>29</sup>勞動和社會保障部當時將中央的這一政策概括為「預防為主、基層為主、調解為主」。<sup>30</sup>

2007年12月，《勞動爭議調解仲裁法》出台，強化了國家在勞動爭議處置中扮演調解者的制度性角色。根據這一法律，1993年設立的舊體系中「一調」（通過調解委員會）被取代，「三調」（人民調解、行政調解、司法調解）被確定為仲裁和訴訟之前的前置程序。其中，人民調解組織和鎮（街道）級組織被授予了調解勞動爭議的法定權力。為了使調解運用得更加廣泛和有效，2009年10月，當時的勞動和社會保障部連同其他幾個政府部門和全總發布了「關於加強勞動人事爭議調解工作的意見」，提出了分類調解的思路。根據這一文件，大型和中型國企必須在工會的幫助下繼續依託於企業的調解委員會，鎮政府的調解機構和街道辦必須負責個體和私營企業；在勞動密集型企業集中以及矛盾多發的村莊和社區裡，人民調解委員會必須充當調解勞動爭議的主要角色。顯然，這一新的調解網絡加強了地方政府的調解能力，每個機構的調解成功率顯著攀升（見圖2）。這些機構調解了2010年1,287,400宗勞動爭議中的34%，其中有6%是被企業調解委員會調解的，6%是被社區和村莊的機構調解的，17%是被鎮政府調解以及5%是被縣政府調解的。<sup>31</sup>這個總數在2011年攀升到50%，儘管在這一年裡勞動爭議的數量增長到了1,315,000宗。<sup>32</sup>

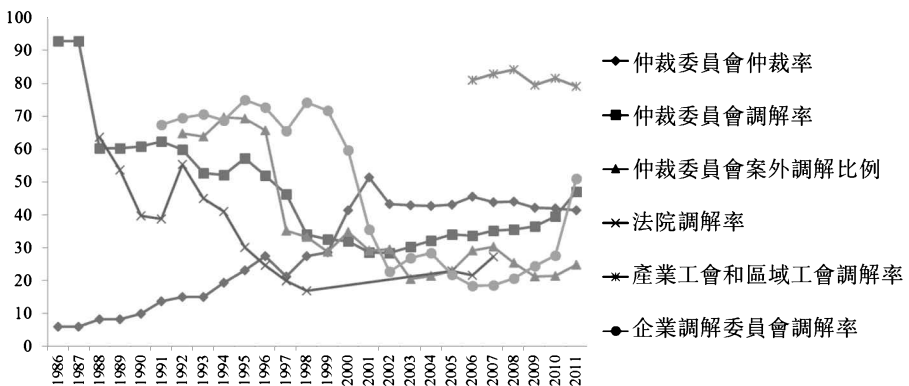
2011年，國家開始在全國範圍推動「大調解」，進一步地強調了調解在爭議解決中的主要地位。在《關於深入推進矛盾糾紛大調解工作的指導意見》的通告中，中央綜合治理委員會明確地把調解規定為解決矛盾的優先方式。它要求通過整合司法部門、綜合管理辦公室、信訪、相關的政府部門、工會、共青團和婦聯的功能和資源，建立一個制度化的矛盾調解平台。同時再次強調了要聯合人民調解、行政調解、司法調解。無疑，新的大調解機制涉及到更多的主體，它的範圍

也是明顯擴大了。更重要的是，這份文件甚至規定了將「通過有力調解預防社會不穩定」作為一個硬性目標 (hard target)，這個目標給地方領導的績效評估帶來了「一票否決」。也就是說，倘若未能妥當開展調解工作從而有效控制衝突，就會影響地方幹部的仕途。

總的來說，調解在中國勞動爭議處理體系中的運用經歷了跌宕起伏，折射出政府和管理特定社會經濟環境下的勞資關係時戰略目標的改變。它在2006年之後的復興反映出政府把始於1995年的司法化勞動爭議處置方針，轉變為一個更靈活和程序化程度較低的機制。雖然如此，調解的復興無法單從自上而下的動員來解釋。政府要求推動調解的確為地方的調解機構的發展創造了話語和機會。然而，廣泛和創新的調解實踐，也的確歸因於地方政府對於使用調解方法有較強的偏好和動因，因為它能夠服務於地方當局的多重利益。

圖2 1986至2011年調解成功率趨勢

調解成功率(%)



資料來源：Li，2008；最高人民法院，1988-1991；最高人民法院，2000；全國總工會，1986-2011；勞動部，1986-2011。

表 1 1986 至 2012 年中國勞動爭議處置體系的制度性變化

時期	1986–1992	1993–2005	2006–2012
目標	國企改革引起的勞工抗議	非國有企業的勞工抗議	作為普遍社會矛盾的勞工抗議
制度	調解；仲裁；訴訟	「一調一裁兩審」	「三調一裁兩審」
法律及規則	國營企業勞動爭議處理暫行規定 (1987)	企業勞動爭議處理條例 (1993)	勞動爭議調解仲裁法 (2007)
策略	車間調解	準司法處置	大調解

## 調解優先：為什麼地方政府偏好調解

在中國，地方政府處於維持社會穩定的第一線。廣東是中國外資企業和私營企業最集中的區域，也是勞動爭議的高發地區，對地方政府來說，保持穩定的勞資關係是一個巨大的挑戰。中央政府反覆強調調解的重要性，反而為地方政府提供了一個用充分靈活的方法處理勞資爭議的機會。調解成為優先選擇是因為它讓地方和基層幹部能夠更靈活、方便和快捷地操控爭議處理過程，在完成上級任務的同時也達到自身的目標。本項研究發現有四大理性 (rationales) 驅使了地方幹部在勞資衝突解決中優先選擇調解。

### (1) 經濟理性考量

首先，如同中國其他地方一樣，廣東省的地方政府也熱衷於追求經濟增長，有擴大地方稅入的強烈動因。由於廣東的地方經濟高度依賴外商投資，因此對於地方政府來說，最先考慮的是為外商維持一個良好的投資環境。事實上，地方政府和外資企業在管束勞動力方面結成了一個隱含的聯盟 (implicit alliance)。<sup>33</sup> 基層政府 (即縣鎮政府) 也想要保持當地廠商有利可圖，因為地方稅收的大部分份額來自當地企業貢獻的集體土地和廠房的租金。這收入同時也是政府自由裁量的資金和幹部獎金的一部分。因此，工人「過分」的賠償訴求被視為是在驅趕他們的「財神」。<sup>34</sup>



經濟理性促使地方當局更願意選擇調解，而避免嚴格執行勞動標準。他們有強烈的激勵去抑制工人對賠償金的訴求，或者去限制法律規定的賠償金數額，而調解有助於他們達到此目的。比如地方的勞動部門，在處理工人投訴雇主違反法律時極少運用法律制裁，因為他們擔心這會阻礙招商引資。在一個訪談中，東莞的一個村幹部明確地說，他們在調解勞動爭議中最終的目的，是要保護當地企業的利益以及維護投資環境。所以，慣例是「鼓勵工人與他們的老闆和解」而不是彼此對簿公堂。<sup>35</sup>一位勞動部門的領導把這一點說得更清楚了，「如果我們嚴格地執行現有的法律法規，這一區域的所有企業都會破產。」<sup>36</sup>因此，勞動監察機構，勞動部門內部負責勞動法律實施的部門，往往迴避在工作場所對企業違法行為展開深入的調查以及實施實質性的處罰。<sup>37</sup>

對於地方部門，調解的一個首要好處就是它能夠限制賠償金的數額，或者勸說工人撤回他們的案子。<sup>38</sup>也就是說，調解被用來降低勞動爭議處理中的法律標準以及減少賠償金。這是因為調解過程提供給地方官員足夠大的自由裁量權，讓其用一種有偏倚的方式執行法律，強行通過有利於雇主而非工人的協議。<sup>39</sup>舉個例子，根據廣東省的規章，計算經濟賠償金的基線應該是工人月平均工資的70%，但不能低於最低工資。<sup>40</sup>然而，大多數的勞動仲裁員一開始就會向工人拋出等價於最低工資的補償協議，然後再給點額外賠償，以此勸說他們妥協，而大體上這兩者的數額通常是低於以實際月工資為基準的補償數額，而這才是工人們真正希望得到的。一個深圳的勞動仲裁員解釋道，法律在解決勞動爭議中並不是絕對的規則：

很多時候，我們還必須考慮不成文的行規。例如外貿公司的工作時間一週一般不止五天，在按摩行業裡沒有基本工資，等等。在這些案子中計算加班工資和其他補償金時，如嚴格地執行法律標

準就相當於違背行規、違背整個行業以及違背我們領導的期望。我們無從選擇，只能犧牲一部分工人的利益來保持整個行業的生存。<sup>41</sup>

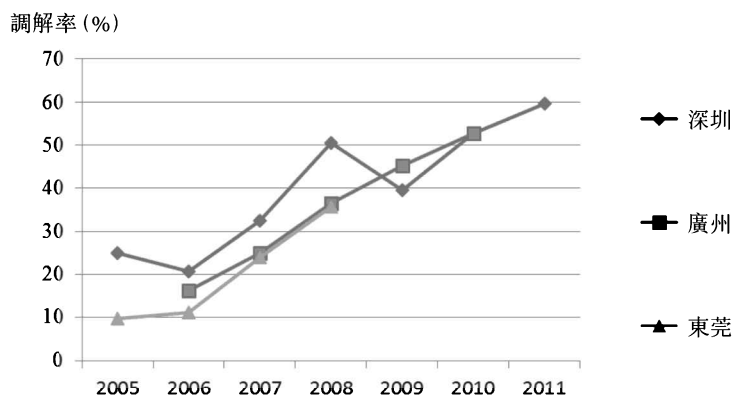
## (2) 政治理性考量

地方官員維穩壓力的增加，也使調解成為了他們處理勞資矛盾和其他爭議事件的首選。近年來一個值得注意的變化是，法院日益介入調解過程。自從2009年，最高法院的前院長提出「能動司法」用以處置爭議，法院就被要求在維護社會穩定方面扮演能動的角色。<sup>42</sup>「能動司法」的一個主要組成部分是司法調解。在一個全國高等法院幹部會議上，這位前院長就清楚地表示，「各級法院都必須把調解貫穿在立案的各個階段，並且必須建立一個全領域全覆蓋的綜治調解機制。」<sup>43</sup>法院工作者被要求妥善調解好因補償引起的「群體性事件」，以促使矛盾能夠很快得到控制和平息。<sup>44</sup>

事實上，地方法院同樣偏好調解，因為它提供了一個有效的替代性糾紛解決方式。多年來，廣東的地方法院被不斷增加的勞動爭議案件數量壓得不堪重負。如此大數量的爭議案件，繁瑣的審判過程，執行法庭決議的無力，通常導致了抗議事件和請願上訪，從而使憂心社會穩定的地方政府倍感壓力。在沉重的壓力下，地方法院不得不在爭議處理中扮演更加進取的角色。<sup>45</sup>對地方法院來說，調解具有一些明顯的優勢。首先，它為地方法院提供了足夠大的靈活性去用一種更快捷的方式來解決爭議。調解是一個較少受到正式規則約束的過程，能夠繞開法律上的程序，運用各種法律以外的方式，從說服到恐嚇，使「法院有相當大的空間去有技巧地分化工人和消解集體爭議」。<sup>46</sup>因為調解不需要嚴格的法律資格，當法院人手不夠應付大量的案件時，甚至連沒有受到正式法律訓練的法院行政人員也被召集參加調解。調解

的廣泛運用顯然加快了爭議處理。另外，從法院的角度看，調解能夠減少對立雙方的緊張關係，因為調解通常是在一個閉門的環境中進行，當事人能夠避免公開的對峙。相較之下，公開的審判吸引了公眾和媒體的關注，以及加深了相關當事人之間的對立關係。由於這些因素，導致了法院調解率的大幅攀升（見圖3）。

圖3 三個城市法庭的勞動爭議調解率比較



資料來源：深圳中級人民法院，2011；廣州中級人民法院，2011；東莞中級人民法院，2009。

出於相同原因，地方的勞動機構也傾向於選擇「調解優先，全程調解」的原則。作為一個負責維持和諧勞資關係的地方政府職能機構，勞動部門採用了調解作為一個主要的機制去縮短解決勞資糾紛所需的時間，從而避免更多的對抗。2008年出台的《勞動合同法》並不包括強制調解的條款，但強制調解客觀上已成為普遍的實踐。比如，在深圳，不論什麼類型的勞動爭議案件，在被導入仲裁程序和和在勞動仲裁委員會正式立案之前，都必須先考慮仲裁前調解。如果仲裁前調解失敗，還會有正式仲裁之前的另一次庭前調解，有時仲裁員甚至被派遣到工作場所去進行調解。即使案子進展到了仲裁階段，仲裁員依

舊不留餘力地去勸原告在仲裁法庭和解，俗稱為「庭中調解」。最後，考慮到一個有爭議的裁定可能會引起更多爭論，仲裁之後還設置了一個額外調解過程（庭後調解）。這個過程允許原告拒絕仲裁判決，重回調解尋求一個替代性的處置結果，其目的是要確認如果工人對仲裁判決不滿意的話，不會繼續向法庭上訴。<sup>47</sup>在調解程序中的這些步驟被一個勞動調解員生動地描述為預防潛在訴訟過度氾濫、乃至崩堤的「水壩」。<sup>48</sup>正如一個勞動仲裁員在訪談中所說：

仲裁對於我們來說相對簡單，因為我們不需要花時間去為雙方做思想工作。然而，仲裁的過程能夠拖延很長一段時間，工人很可能在這段時間裡採取破壞性的行動。所以政府希望我們去調解以及盡快在基層解決爭議。我們經常為了解決一些棘手的爭議而通宵熬夜。<sup>49</sup>

儘管基層政府在調解過程中的公正性常常受到質疑，但是，考慮到不恰當的爭議處理可能會激起集體抗爭，他們也不敢完全地拒絕幫助工人或者過分抑制工人的怨言。在東莞，一個主管社會穩定的鎮領導說，調解不止是一個解決爭議的辦法，也被用作一個貫穿整個處置過程的預防措施，防止工人「集合他們的老鄉」。<sup>50</sup>

### (3) 管理理性考量

與經濟和政治上的考慮同時並存的，推動調解還有出於補充現有的法律和行政制度漏洞，提升治理能力的�原因。事實上，不是所有的爭議都能被導入法律程序，大量勞動爭議案件因為缺乏法律依據而不能通過正式的法律途徑處理。正如一個負責信訪的官員所承認的：

很多問題不能按照法律來解決，而是需要通過政治智慧和行政資源去解決它們。用一些法外的機制去處理它們是必要的。信訪辦公室收到的案子超過90%是合理的，但是法律對其無計可施。所

以我們只能依賴調解。<sup>51</sup>

比如來自地下工廠拖欠工資和工傷的投訴就是如此。這些工廠沒有正式的許可證，甚至連名字都沒有，爭議案件無法在勞動仲裁委員會或者法院立案。這種工廠的工人無法提供任何可用以證明勞動關係存在的合同或文件，因為工廠從來沒有正式登記註冊過，不是合法的實體，就不能成為被訴的被告。因此，大部分這種類型的投訴都會提交給信訪機構處理。通過調解，地方勞動機構能夠迫使雇主提供有限的經濟補償暫時地安撫工人，與此同時也防止工人採取破壞性的活動。<sup>52</sup> 因為信訪機構經常缺少足夠的人手去控制上訪，一些投訴者根據「屬地原則」會被移送到基層政府。如果基層幹部沒有可依法懲處的權力，或者缺乏處理勞動爭議的專業經驗，調解對他們而言幾乎是唯一可行且便利的應對方式。

調解也為法庭克服軟弱的法律執行提供了補救。有限的資源和大量有待執行的判決，促使法院開始將調解推廣到執行環節。很常見的做法是，法官在執行階段中仍不忘提醒工人，漫長的執行過程可能導致他們的補償金貶值，建議工人接受一次性付清的現金。<sup>53</sup> 根據一個法院執行人員說：

不能和解的案子通常也是不能強制執行的案子。雖然它們有裁決書，最後還是必須通過執行和解解決。對工人來說，獲得五萬塊現金比攢著十萬塊的一紙判決書來得實際。如果這個老闆戴有「紅帽子」(red hat)，無論是人大代表，還是政協委員，情況都會變得更加複雜。在執行中會有更多障礙。地方政府在處理爭議案件時必須考慮他們的政治地位。最糟糕的情況是老闆沒有留下任何資產潛逃了。這就不可能執行了。所以，只要案子有可能調解，最好就不要進入裁決程序。<sup>54</sup>

一個法官表達了相同的觀點：

許多工人上法院是期望獲得更多賠償。但是，即使我們的判決對他們有利，給他們一個所要求的判決書，比如10萬元經濟補償，但如果不能執行也就毫無意義。所以，我們跟他們說得很清楚，接受調解金額對他們更有利，即使這一金額明顯地低於他們所要求的。<sup>55</sup>

#### (4) 官僚理性驅動

國家重新重視調解，還創造了一個新的動機激勵地方政府去推廣調解。從2006年起，調解率和服判息訴率或撤案率納入法院和法官的績效評估指標，給他們增添了新的壓力，<sup>56</sup>因為這些評估與晉升以及年度獎金直接相關。為了達到更高的調解成功率甚至零判決率，法院促使法官去努力與訴訟當事人商討出一個調解方案。為了降低做出錯誤判決和引起工人抗議的風險，許多法官堅持不懈地和上訴人調解，直到他們同意退出訴訟。<sup>57</sup>根據一個法官所說：

如果工人不滿意法院的判決，一些人可能採取極端的行動例如自殺，這可能給法官造成很大壓力……所以調解是風險較低的，調解率是績效評估的一個重要標準。當然，如果能撤案就更加理想，所以我們是竭盡全力說服工人放棄訴訟。<sup>58</sup>

對於法院的裁判來說，執行結案率和執行標的到位率是兩個首要目標。在勞動爭議的案子裡，一些法庭判決很難執行，特別是有時雇主沒錢按照法院下令的賠償金額去足額賠償工人，但是，低執行率又會對法院的績效評估有消極影響。因此，法院裁判經常積極地調解和說服工人去接受一個數額明顯低於法院裁決的補償金。一旦工人沒有另外可以選擇的方式，而接受了「和解賠償金」(conciliated compensation)，雖然工人並沒有完全得到法院最初裁決的賠償，法院

還是會把這個案子視為「已執行」，以及「執行標的」全部到位。<sup>59</sup>這樣一個策略有利於提高執行率。

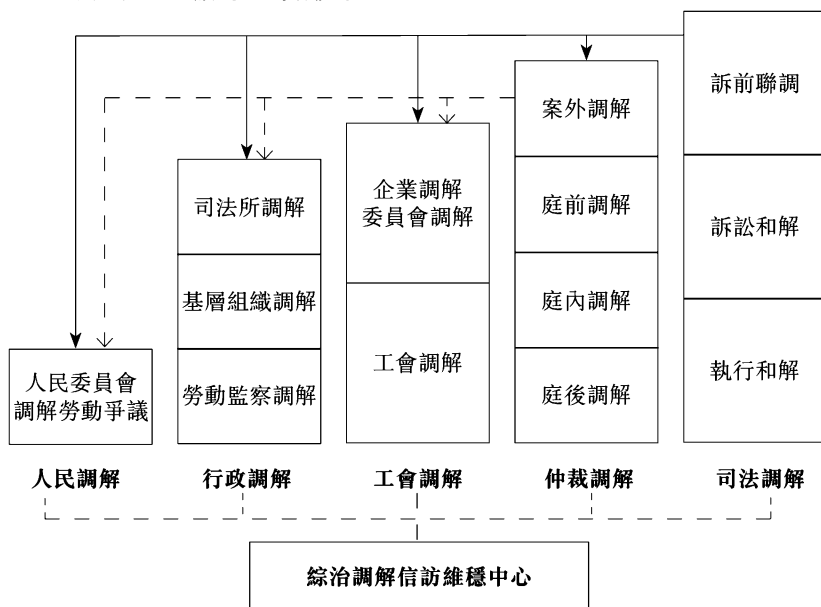
同樣的策略，也利於勞動部門的利益。對於勞動仲裁員來說，結案的數量是他們績效評估的一個關鍵標準。調解提供了一個解決爭議的捷徑。<sup>60</sup>同時，和專業化程度較高的法院不同，<sup>61</sup>在勞動部門依舊有大量的勞動仲裁員缺乏法律知識和專業的訓練。<sup>62</sup>根據勞動法律進行有效仲裁對他們來說不是一件簡單的工作，而調解則提供了一個相對方便和容易的方式讓他們去完成工作，並達到績效評估的要求。正如一個勞動仲裁員解釋道：

我的許多同事都不是專業的，在法律知識方面沒有受到良好教育。他們依賴調解是因為他們不能勝任仲裁。當我沒把握做出一個恰當的判決時，我自己就會試著去調解。除此之外，起草一個調解協議只需要花半個小時，而寫一份仲裁決議卻需要幾天。<sup>63</sup>

## 地方「大調解」的主要舉措

這四個理性考量共同激發了地方政府、法院和行政機構運用調解處理勞動爭議的積極性。在2000年代中期，廣東的地方政府開始不遺餘力地設立各種各樣的大調解機構，廣泛建立了綜治信訪維穩中心。在地方政府的指導下，綜治信訪維穩中心提供了一個制度上的調解網絡，通過整合工會、政府機構（例如公共安全部門）、勞動仲裁委員會、人民調解委員會和法院，綜治信訪維穩中心旨在提供一個通過多種調解管道，實現一步到位爭議處理平台。爭議案件能夠在所需的各種調解管道之間快速地遞送，以及通過不同的調解機制處理（例如人民、行政或司法）。

圖4 廣東勞動爭議的大調解體系



註：虛線代表案外調解未成的案子可採取人民調解、司法調解或行政調解。

大調解對竭盡全力保持社會穩定的地方政府來說有一些明顯的優勢。首先，它創造了一個制度化的安排，在這個安排裡，不同的政府部門在處理勞動爭議和其他矛盾時共擔責任和風險。所有這些機構都處在一種完成維穩的「硬目標」的相同壓力下，於是積極地彼此合作。合作通常會產生更有效率的調解。舉個例子，勞動部門和法院在勞資矛盾處置中是兩個主要的政府主體，它們經常在這一過程中合作。法官經常在抗議的地點率先出現嘗試去說服工人停止行動。正如一些學者發現的那樣，法官的法律觀點通常會被工人們認為比其他政府機構的官員說的更可信，因此會更具有說服力。<sup>64</sup>法官的介入使得許多走上街頭的集體勞動爭議被導入法律程序，以有秩序的方式得到解決。而另一方面，雇主則更能接受來自勞動部門的建議從而妥協，因為後



者監察力度對企業而言更具威脅性。在矛盾處理方面，法院和勞動部門之間的這種分工能夠快速地平息集體抗議，和引導爭議轉向正規的調解機制。

綜治信訪維穩中心允許的內部官僚的合作，使得調解能夠化解一些危急情況。例如，2008年金融危機引發了廣東的一波「倒閉潮」，許多拖欠工人工資的雇主潛逃失蹤了。隨著中國新年的到來，工人擔心他們不能在回到家鄉過年之前拿到工資。過激的行動在許多工廠裡發生了。處理這種案子的一般方式，是賣掉工廠裡的資產來支付工人工資，但是這一過程是漫長、延宕的，因為它必須經過特定的法律管道，難以即時終止工人們的行動。然而，在大調解的框架下，地方政府能夠馬上派遣勞動局官員、法官和基層幹部到群眾聚集的現場快速「清場」。後來，在這種案子裡，相關的政府機構合作制定出應急措施，和迅速執行工廠資產的變賣使工人能夠拿到工資。<sup>65</sup> 基層幹部負責組織工人代表以及工廠用地的所有者（村委會）拍賣生產設施，用以支付工人薪金；與此同時，他們時刻緊盯著工人，防止他們聯絡同鄉會尋求援助或者走上街頭抗議（參見第8章）。

此外，綜治信訪維穩中心推動的跨部門合作，也幫助地方政府去及時發現那些經營不善的公司其任何破產的信號。比如在東莞，勞動部門非常關注工人是否正常地拿到工資。外貿部門檢查公司的外貿訂單成交量是否正常，水電部門甚至通過他們在生產中的日常資源使用量監測企業生產經營現狀。<sup>66</sup>

大調解更進一步地滿足了地方政府的利益。從案件處理的統計數字來看，它明顯地提升了他們的績效表現，因為聯合調解的案子都被每個部門當作是自己「調解成功的案子」，計入他們各自的工作紀錄中。在大調解的框架下，法院、勞動部門和基層調解機構，包括人民調解組織和鎮區或者附近的勞動保護站結成網絡，把大量案子交由他們處理，而處理結果則算入政府部門績效。基層系統在調解爭議中的

常常是有效的，為了保證他們調解達成的結果和雙方當事人簽訂的同意書更加有效，大調解體制可以通過法院或仲裁委員會「批准」和認可協定，從而使之具有法律約束力，而所有的調解案被法院和勞動部門各自記錄下來，作為他們自己的結案業績去應付他們各自的績效考核。一個在市勞動部門的領導總結了「合作機制」的兩個好處：它通過轉移大量的工作給基層幹部，減少了勞動部門的工作壓力，並且通過涵蓋被基層幹部調解的案子，從數字上提高了勞動部門的調解成功率和處置率。<sup>67</sup>正如一個基層幹部在訪談中所說，「官員們想彼此借用的不是實質性的權力，而是數字。大調解更多時候意味著數字的集合而非權力的整合。」<sup>68</sup>

大調解通過整合在勞動爭議處理中各有角色的各基層單位，使街頭官僚有種被授權的感覺。在廣東地區，許多私營和外資企業坐落在鄉鎮。為了分擔處理勞動爭議的責任，地方政府堅持要求鄉鎮官員在調解中扮演必要的角色。鎮政府也有很強的動因去從事調解，因為保持穩定的勞動關係以及一個良好的投資環境符合他們的最大利益。在處理個體勞動爭議時，基層幹部通常是迫使工人去接受較低的賠償金，從而能夠最小化企業成本和保證投資者不會失望。對於集體勞動爭議，鎮政府有時會試圖說服老闆讓步，因為防止工人抗議升級對於維穩目標至關重要。<sup>69</sup>

調解的廣泛運用為地方政府提供了靈活的方式去平息勞動爭議，而工人調解的回應則是複雜的。對工人而言，對簿公堂是個複雜且繁瑣的過程，不光費錢，還耗時。一般來說，工人們沒有太多能力去搜集和分析訴訟所需要的資訊，也缺少持久審判的經濟資源。因此，儘管這種補償會比他們期待的金額要少，許多工人也願意接受調解，從而避免持久的訴訟或者仲裁，得到快速的經濟賠償。2012年我們在廣州的調查表明：外來務工人員對調解有強烈偏好。大約87%的受訪者期待政府在調解勞動爭議中扮演更積極的角色，以及大約四分之

三的人相信政府的調解，認為與訴訟相比，調解是解決勞動爭議的最好方式（見表2）。然而，工人們對調解的偏好源於他們對法律管道缺乏信心。大約68%的調查對象擔心他們的雇主操縱法律法規，超過80%的人擔心如果他們把雇主告上法庭會丟掉飯碗。

表2 外來務工人員對調解的評價(%)

	非常同意	有些同意	有些不同意	非常不同意
政府應在勞動爭議調解中更積極	31.5	55.5	12.0	1.1
政府的調解是解決勞動爭議的最好方式	24.6	49.5	24.0	1.9
為了解決勞動爭議，政府的調解比訴訟更好	26.9	45.4	23.6	4.1
勞動法律法規經常使他們屈從於雇主的操縱	29.7	43.0	20.9	6.3
一旦對雇主提起訴訟就不可能保住工作	51.4	29.1	14.3	5.1

資料來源：作者2012年對廣州外來務工人員的調查。

註：樣本數 = 474人。

另一迫使工人接受調解的因素，是因為調解失敗（或工人不接受調解），那些調解者（如仲裁員或法官）很可能會從調解者變成仲裁者或裁決者。工人們擔心，如果他們拒絕接受調解結果，這些法官或者仲裁者可能會在判決的過程中故意為難他們，使事情變得更複雜。<sup>70</sup> 調解者經常在工人中灌輸一種法律訴訟結果具有不確定性的觀念，力圖勸說他們相信調解的結果對他們才是最有利的。然而，正因為強制性調解的主要目標是消解和「擺平」爭議而不是實現司法正義原則，趨向於忽視甚至壓低勞動標準，因此，那些發現調解結果不公平的工人會深感挫敗，最典型的情況就是在處理工傷案件的時候，政府機構經常逼迫工人接受遠低於法律標準的企業賠償金數額。許多學者對調解的廣泛運用可能會偏離政府推動的法治目標而做出很多批評。<sup>71</sup>

## 結 論

調解在中國勞動爭議處理體制中的地位因時而異。在經濟體制改革的初期，調解被推廣作為解決勞資衝突的一個主要方式。然而，九十年代中期調解的角色弱化，國家推動「依法治國」使得司法訴訟成為勞動爭議處理的主要方式。但是自從2006年以來，趨勢又改變了：調解再次被視為勞動爭議解決的主要方式，而且內容和範圍都大大擴展。調解在勞動爭議處理重新得到重視，反映了政府處理勞資關係的策略變化。相較於在市場化改革早期的調解實踐，2006年開始實行的大調解通過各個政府機構的整合，從制度安排上強化了調解的地位和功能。這一變化表明，面對不斷增加的勞資矛盾以及其他各種各樣的社會衝突，政府需要用更靈活和有效的方式，以及更大的自由裁量權去維穩，甚至繞開法律和法律程序。

然而，雖然調解是國家自上而下推動的，但地方利益的考慮拓展了它的廣泛運用。地方政府承擔著維穩的直接責任，它們發現調解是實現此目標的一個有效方式。然而，正如調查顯示的那樣，他們對於調解的強烈偏好，是受到根植於經濟和制度中的利益考慮所驅動。大調解為地方政府提供新的激勵和機會去發展不同形式的調解，甚至將調解延伸至仲裁和審判程序的全過程。大調解不止給政府機構授予了酌情處置權，也給予法院使用「非法律途徑」(non-legalistic approach)去解決勞動爭議案件的正當性。<sup>72</sup> 地方政府對調解的廣泛運用，客觀上蠶食了法律規範在解決勞動爭議中的應有作用。

重新將調解作為解決矛盾的路徑，體現了中國威權體制面對的一個兩難困境。<sup>73</sup> 一方面，這一體制為了規範市場，鼓勵外商和私人投資，維持社會秩序以及提升其國際形象需要建立法治；另一方面，頻頻發生的社會矛盾迫使治理者尋找所有可能的方法去維穩，甚至以忽略法律為代價。地方政府為了追求他們自己的利益以及達到上級的要求，也需要通過調解去繞開剛性的法律約束。因此，調解機制被靈活

地運用，從而提升了治理彈性。作為一種柔性的治理工具，調解機制實際上已經成為相對於剛性維穩和孱弱司法，一種更加有效的維持勞動關係的方式。

## 註釋

- \* 原文與莊文嘉合作（本人為第二作者和通訊作者），發表在 *The China Quarterly*, Vol. 222 (June 2015), pp. 380–402。
- 1 Feng Chen, and Mengxiao Tang, “Labor Conflicts in China: Typologies and Their Implication,” *Asian Survey* Vol. 53, No. 3 (2013), pp. 559–583; Stanley B. Lubman, “Mao and Mediation—Politics and Dispute Resolution in Communist China,” *California Law Review* Vol. 55 (1967), pp. 1284–1359.
- 2 Mary Gallagher, “Use the Law as Your Weapon: Institutional Change and Legal Mobilization in China,” in *Engaging the Law in China: State, Society, and Possibilities for Justice*, eds. Neil J. Diamant, Stanley B. Lubman, and Kevin J. O’Brien (Stanford: Stanford University Press, 2005), pp. 54–83; Mary Gallagher, “Mobilizing the Law in China: ‘Informed Disenchantment’ and the Development of Legal Consciousness,” *Law & Society Review*, Vol. 40 (2006), pp. 783–816.
- 3 Feng Chen and Xin Xu, “‘Active Judiciary’: Judicial Dismantling of Workers’ Collective Action in China,” *The China Journal*, Vol. 67 (2012), pp. 87–108.
- 4 Jieren Hu, “Grand Mediation in China: Mechanism and Application,” *Asian Survey*, Vol. 51 (2011), pp. 1065–89.
- 5 中國勞動網：〈勞動爭議處理統計資料〉，（2012），<http://www.labournet.com.cn/ldzy/ckzl/ckzl.asp>（擷取日期：2013年7月23日）。
- 6 Xin He and Kwai Hang Ng, “In the Name of Harmony: The Erasure of Domestic Violence in China’s Judicial Mediation,” *International Journal of Law, Policy and the Family*, Vol. 27 (2013), pp. 97–115; Yang Su and Xin He, “Street as Courtroom: State Accommodation of Labor Protests in South China,” *Law & Society Review*, Vol. 44 (2010), pp. 157–184.
- 7 同註3; Vicki Wayne and Ping Xiong, “The Relationship Between Mediation and Judicial Proceedings in China,” *Asian Journal of Comparative Law*, Vol. 6, No. 1 (2011), pp. 1–33.
- 8 Randall Peerenboom and Xin He, “Dispute Resolution in China: Patterns, Causes and Prognosis,” *East Asia Law Review*, Vol. 4 (2009), pp. 36–37.
- 9 Kevin J. O’Brien and Lianjiang Li, “Selective Policy Implementation in Rural China,” *Comparative Politics*, Vol. 31 (1999), pp. 167–186.

- 10 J.A. Wall and M. Blum, "Community Mediation in the People's Republic of China," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 35 (1991), pp. 3–20.
- 11 這一點來自於Owen Fiss對庭外和解的批評考證，調解這一特徵在美國是相互矛盾的，它恰巧準確描述了中國實踐的問題。見Owen M. Fiss, "Against Settlement," *Yale Law Journal*, Vol. 93, No. 6 (1984), pp. 1073–1090。
- 12 這一調查選用定額抽樣方法，在廣東城市的四個區域，從2012年5月到7月，以年齡大於18歲的流動人員為目標。最後的樣本量達到了四百七十四個個案。
- 13 Hualing Fu and D.W. Choy, "From Mediation to Adjudication: Settling Labor Disputes in China," *China Labor*, Vol. 3 (2004), pp. 17–18.
- 14 莊文嘉：〈「調解優先」能緩解集體性勞動爭議嗎？——基於1999–2011年省級面板資料的實證檢驗〉，《社會學研究》，第5期（2013），頁150。
- 15 Elizabeth J. Perry, "Shanghai's Strike Wave of 1957," *The China Quarterly*, Vol. 137 (1994), pp. 1–27; Feng Chen, "Against the State: Labor Protests in China in the 1950s," *Modern China*, Vol. 40, No. 5 (2014), pp. 488–518.
- 16 莊文嘉：〈「調解優先」能緩解集體性勞動爭議嗎？——基於1999–2011年省級面板資料的實證檢驗〉，《社會學研究》，第5期（2013），頁150–151。
- 17 中國總工會：《中國工會統計年鑒1993》（北京：中國統計出版社，1993），頁334。
- 18 中國總工會：《中國工會統計年鑒1986–1993》（北京：中國統計出版社，1986–1993）；勞動部a 1986–1993：《中國勞動年鑒1986–1996》（北京：中國勞動出版社，1986–1993）；勞動部b 1986–1993：《中國勞動統計年鑒1986–2011》（北京：中國統計出版社，1986–1993）；中國勞動網：〈勞動爭議處理統計資料〉，2012年，<http://www.labournet.com.cn/ldzy/ckzl/ckzl.asp>（擷取日期：2013年7月23日）。
- 19 Yongshun Cai, "The Resistance of Chinese Laid-off Workers in the Reform Period," *The China Quarterly*, Vol. 170 (2002), pp. 327–344; Feng Chen, "Subsistence Crises, Managerial Corruption and Labour Protests in China." *The China Journal*, Vol. 44 (2000), pp. 41–63.
- 20 勞動人事部：《中國勞動人事年鑒1989》（北京：中國勞動人事出版社，1989），頁269–270。
- 21 參見 Feng Chen, "Privatization and Its Discontent in Chinese Factories." *The China Quarterly*, Vol. 185 (2006), pp. 42–60。
- 22 勞動部 a 1992–1994, pp. 805–816。
- 23 同上註。
- 24 兩個訴訟意味著工人如果在地方法院輸掉官司的話，可以上訴到中級法院。中級法院的裁決將是最終的。

- 25 Hualing Fu and D. W. Choy, "From Mediation to Adjudication: Settling Labor Disputes in China," *China Labor*, Vol. 3 (2004), pp. 17–18; Randall Peerenboom and Xin He, "Dispute Resolution in China: Patterns, Causes and Prognosis," *East Asia Law Review*, Vol. 4 (2009), pp. 36–37.
- 26 同註18，勞動部 a 1995–1996，頁135。
- 27 勞動與社會保障部，〈關於印發中華人民共和國勞動爭議調解仲裁法宣傳提綱的通知〉，2008年2月22日，[http://www.gov.cn/gzdt/2008-02/22/content\\_897718.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2008-02/22/content_897718.htm) (擷取日期：2013年7月23日)。
- 28 同註18，勞動部 b 1994–2007。
- 29 整合三大調解機制的想法觸發了後來大調解機制的建設。
- 30 田成平：〈貫徹實施勞動爭議調解仲裁法促進勞動關係和諧穩定〉，2008年1月21日，[http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zt/2008-01/29/content\\_222812.htm](http://w1.mohrss.gov.cn/gb/zt/2008-01/29/content_222812.htm) (擷取日期：2013年3月21日)。
- 31 同註5。
- 32 人力資源與社會保障部：〈2011年度人力資源和社會保障事業發展統計報告〉，2012，[http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/ndtjsj/tjgb/201206/t20120605\\_69908.htm](http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/ndtjsj/tjgb/201206/t20120605_69908.htm) (擷取日期：2013年3月)。
- 33 Anita Chan, "Strikes in China's Export Industries in Comparative Perspective," *The China Journal*, Vol. 65 (2011), p. 41.
- 34 與村黨委書記的訪談，東莞，2012年6月27日。
- 35 同上註。
- 36 與市勞動局的訪談，潮州，2008年8月4日。
- 37 與勞動監察員的訪談，潮州，2008年7月29日。
- 38 同上註。
- 39 鄭廣懷：〈勞工權益與安撫型國家——以珠江三角洲農民工為例〉，《開放時代》，第5期(2010)，頁27–38。
- 40 廣東省勞動與社會保障部，2000。
- 41 與勞動仲裁員的訪談，深圳，2012年5月6日。
- 42 同註3。
- 43 楊維漢：〈始終堅持司法為民宗旨 切實維護人民合法權益——訪最高法院院長王勝俊〉，2010年3月12日，[http://www.court.gov.cn/xwzx/fyxw/zgrmfyxw/201203/t20120312\\_174880.htm](http://www.court.gov.cn/xwzx/fyxw/zgrmfyxw/201203/t20120312_174880.htm) (擷取日期：2012年7月)。
- 44 新華社：〈周永康強調妥善處理群體事件〉，《重慶晚報》，2008年12月18日，[http://www.cqwb.com.cn/cqwb/html/2008-12/18/content\\_121894.htm](http://www.cqwb.com.cn/cqwb/html/2008-12/18/content_121894.htm) (擷取日期：2013年7月)。

- 45 Qianfan Zhang, "The People's Court in Transition: The Prospects of China's Judicial Reform," *Journal of Contemporary China*, Vol. 12, No. 34 (2003), pp. 69–101.
- 46 同註3，頁88。
- 47 與勞動仲裁員的訪談，深圳，2012年5月6日。
- 48 同上註。
- 49 與勞動仲裁員的訪談，潮州，2012年7月12日。
- 50 與鎮領導的訪談，東莞，2012年2月20日。
- 51 與信訪局官員的訪談，廣州，2012年6月29日。
- 52 與信訪局官員的訪談，廣州，2012年4月13日。
- 53 與法院人員的訪談，潮州，2012年7月20日。
- 54 與法院人員的訪談，潮州，2012年7月13日。
- 55 與法官的訪談，潮州，2012年7月13日。
- 56 參見廣東高級人民法院，2009。
- 57 與法官的訪談，潮州，2012年7月20日。
- 58 同上註。
- 59 與法院人員的訪談，潮州，2012年7月13日。
- 60 與勞動局領導的訪談，潮州，2012年7月19日。
- 61 蘇力：〈關於能動司法與大調解〉，《中國法學》，第1期（2010），頁5–16。
- 62 趙進：〈尷尬的勞動仲裁〉，《南方日報》，2012年6月29日，[http://epaper.nfdaily.cn/html/2012-06/29/content\\_7098335.htm](http://epaper.nfdaily.cn/html/2012-06/29/content_7098335.htm)（擷取日期：2013年7月）。
- 63 與勞動仲裁員的訪談，潮州，2012年5月6日。
- 64 同註3。
- 65 與鎮領導的訪談，潮州，2012年7月7日。
- 66 參見石排鎮政府：〈石排鎮企業經營風險防範預警及應急方案〉，2011。
- 67 與市級勞動部門領導的訪談，潮州，2012年7月19日。
- 68 與基層幹部的訪談，潮州，2012年7月11日。
- 69 與鎮幹部的訪談，東莞，2012年2月20日。
- 70 同註40。
- 71 同註62。Yang Su and Xin He, "Street as Courtroom: State Accommodation of Labor Protests in South China," *Law & Society Review*, Vol. 44 (2010), pp. 157–184.
- 72 Xin He and Kwai Hang Ng, "In the Name of Harmony: The Erasure of Domestic Violence in China's Judicial Mediation," *International Journal of Law, Policy and the Family*, Vol. 27 (2013), pp. 97–115.
- 73 L. Benjamin Liebman, "Legal Reform: China's Law-Stability Paradox," *Daedalus*, Vol. 143, No. 2 (2014), pp. 96–109.



## 4 工人抗爭：框塑、劇碼和話語

## 4 工人抗爭：框塑、劇碼和話語

## 「生計危機」： 下崗工人的道義經濟學抗議<sup>\*</sup>

“

工人如何看待生活中的不公正，會不會因為這些不公正而走上街頭進行抗議活動，和兩個因素有密切關係。這兩個因素是：生計危機和管理者腐敗。這裡的生計危機是指這樣一種處境，即工人在一定時期內完全沒有收入，或者收入遠遠低於當地的最低工資標準。並不是所有下崗工人都必然會遇到生計危機。只有那些得不到最低生活補貼又找不到合適工作的工人才會陷入這種生計危機。由於生活完全失去了保障，這些工人採取抗議行動的動機非常強烈。如果他們認為本單位管理者的腐敗行為又加劇了自己生活上的困難，也就是說管理者通過侵吞工人們賴以生存的國有資產而發財致富，他們的不滿就會變得更加強烈，導致集體行動。

對中華人民共和國來說，大規模的工人抗議並不是什麼新聞。1949年以來，在百花齊放、文革、1989年天安門事件等重要時期，中國工人都曾走上街頭，發出他們的聲音。<sup>1</sup>但是，上述這些工人抗議活動都與當時嚴重的政治危機有關。捲入這種政治危機的不僅有工人，還有其他要求平反不白之冤的社會群體。單純的工人抗議活動並不多見。然而，九十年代中期以後，單純的工人抗議活動與日俱增。一項保守的官方統計表明，1995年參加這種抗議示威活動的人數超過一百一十萬，波及到的城市達到三十多個。<sup>2</sup>1998年，參加這種示威活動的工人人數已經上升到三百六十萬。<sup>3</sup>現在中國政府把工人「鬧事」看成是對社會和政治穩定的一個嚴重威脅，也就可以理解了。

儘管私人企業和外資企業中的工人，偶爾也會發生抗議資方剝削的工人罷工，但是，現今出現的大規模工人抗議活動，大多數是由國有企業工人發起的。國有企業的工人，曾經被看成是政權的社會基礎，為什麼他們會走上街頭，聚集在政府機關的門口，進行集體性的請願示威？他們集體行動的目標是什麼？工人對下崗（中國政府對失業現象的婉轉說法）或者將要下崗的不滿，固然是一個原因。在過去幾十年中，工人的抗議活動較少，肯定與國家為工人提供穩定的工作有關。但是，同樣面臨下崗的問題，為什麼有些地方或企業的工人抗議活動既激烈又頻繁，其他地方或企業的則相對較少，也較為平和？

這項研究表明，工人如何看待生活中的不公正，會不會因為這些不公正而走上街頭進行抗議活動，和兩個因素有密切關係。這兩個因素是：生計危機和管理者腐敗。這裡的生計危機是指這樣一種處境，即工人在一定時期內完全沒有收入，或者收入遠遠低於當地的最低工資標準。並不是所有下崗的工人都必然遇到生計危機，只有那些得不到最低生活補貼，又找不到合適工作的工人才會陷入這種生計危機。由於生活完全失去了保障，這些工人採取抗議行動的動機非常強烈。如果他們認為本單位管理者的腐敗行為又加劇了自己生活上的困難，

也就是說，管理者通過侵吞工人們賴以生存的國有資產而發財致富，他們的不滿就會變得更加強烈。<sup>4</sup>

需要指出的是，雖然生計危機和管理者腐敗都是引起工人不滿的原因，但是，二者在促使工人採取抗議行動時所發揮的作用完全不同。在今天中國工人進行的集體抗議活動中，生計危機是一個根本性的因素，只有在生計危機存在的情況下，管理者腐敗才能誘發工人採取抗議行動。換言之，如果管理者的腐敗行為對工人生活不產生重要的影響，工人一般對此採取默認的態度。

### 從社會主義的家長主義到生計倫理

對於資本主義發展過程中農民和工人因失去生活、安全和福利的保障而激發的抗議活動或造反行為，有些學者通常從道義經濟學的角度進行解釋。其中最著名的就是斯科特對東南亞國家農民反抗的研究。<sup>5</sup>那麼，對於中國目前的工人抗議活動，是不是也可以用這種方法進行解釋？根據斯科特的理論，在前資本主義條件下，農村的社會關係是以施恩回報關係為基礎的。在這種施恩回報關係中，施恩者（地主）把他的一部分財富分給農民，以此來換取農民對其合法性的認可。<sup>6</sup>農民對公平與平等的判斷，主要取決於施恩者在多大程度上可以維護他們最低的生活水準。農民反抗的原因，是因為資本主義市場關係的侵入，破壞了原來施恩回報關係，使農民最低的生活水準失去了保障。<sup>7</sup>一些研究勞工政治學的學者，在研究第三世界和前社會主義國家的工人抗議行為時，也採用了這種道義經濟學的觀點。與斯科特對農民反抗的看法類似，他們也把這些國家的工人抗議從根本上看成是懷舊的、防禦性的、平等主義的，也就是說，他們追求的是他們過去的生活條件，這種生活條件現在受到了經濟變化的破壞。<sup>8</sup>這種抗議，正如一個學者概括的那樣，是一種「對舊規範、舊標準的瓦

解的反應，中下階層已經習慣了這些規範和標準並期望統治精英繼續維護它們」，<sup>9</sup>這種抗議並不意味著在這些階級中出現了新的意識，提出了新的要求。

本章從類似角度對中國國企工人的抗議行為進行考察。在中國實行改革開放以前，國家與工人的關係是建立在工人完全依附於國有企業的基礎之上。在這種制度下，國家猶如一個家長，它不是讓工人自己通過市場去獲得所需的各種物質和非物質資源，而是由它自己為工人提供這些資源，並因此把工人束縛在他們的工作單位裡。換句話說，在國家和工人之間，存在著一個心照不宣的社會契約。<sup>10</sup>按照這一契約，工人接受這種政治制度，作為交換，國家提供終身職業、社會保障、醫療保障和大體平均的工資。瓦爾德(Andrew Walder)將這社會主義的家長主義體制稱之為新傳統主義。<sup>11</sup>這種體制可以被視為一種現代「道義經濟」。

這種家長主義的制度安排現在正在瓦解。市場經濟的改革每前進一步，國有企業工人的社會地位和生活水準幾乎就會相應倒退。<sup>12</sup>從「砸爛鐵飯碗」、「三項制度改革」(即勞動、工資、養老和醫療保險)到大規模的下崗，所有這些勞動和福利制度的改革，都直接影響到了工人在家長主義體制下的特權，尤其是職業保障的權利。工人的生活水準也受到明顯影響，大量的工人已經淪落成為城市貧困人口。另一方面，企業管理制度的改革，賦予了廠長經理更大的自主權，迫使工人服從嚴格的勞動紀律和專橫的管理者。面對資本主義生產方式必然帶來的沉重壓力和日益專橫的工廠體制，國有企業的工人束手無策，<sup>13</sup>心中的不滿與日俱增。

國企工人的抗爭可以從道義經濟學的視角來理解。國企工人對過去的社會主義計畫經濟體制有深厚的留戀，因為這些制度給了他們很多特殊的利益，使他們的經濟地位和中國廣大的農民形成強烈的對照。市場經濟改革打破了國家和工人之間原有的「社會契約」，重新

定義了國家和工人之間的關係，使工人失去了國家的保護和既得利益。國企工人因國家「背棄」原來的道義責任而感到不滿，這構成了九十年代中葉以來下崗工人抗議的一般背景。道義經濟學也有助於我們解釋觸發工人抗議的具體因素，斯科特在論述道義經濟學時提出了「生計倫理」或「生計權利」的概念。他認為這個概念根植於農民社會的經濟實踐之中。農民認為，在他們的生活水準已經低得不能再低時，最低生活保障的要求是正當，也是必需的。因此，他們忍受剝削的極限是他們的生計有所保障。斯科特簡潔地表達了這一意思，「農民的檢驗標準更可能是還『剩下了什麼？』而不是『被拿走了多少？』這種以能否生存為標準的觀點，與那種以剝奪剩餘價值為標準的剝削觀點完全不同」。<sup>14</sup>失去生活保障、生活水準下降到「安全線」以下，<sup>15</sup>可能激起怨恨和抗議，這不僅是因為他們的「需要沒有得到滿足」，而且是因為他們的「權利受到了侵犯」。<sup>16</sup>

如果中國以前的家長式政府為城市居民提供的東西，超過了僅僅維持生計的需要，為什麼這些下崗職工在他們的大多數利益被剝奪時沒有立即提出抗議，而是到了他們的生計遇到威脅時才發出不滿的聲音？中國的政治結構可能是原因所在。中華人民共和國的歷史表明，由於國家壟斷了所有的控制手段，在必要的時候，她可以強行實施一些損害某些社會群體利益的政策，而且在實施這些政策的過程中，她並不一定會遇到這些群體的公開反抗。工人也不例外。這不僅是因為國家的控制力量如此強大，以至於缺乏自己獨立組織的中國工人不可能對這些政策提出挑戰，他們除了默認別無選擇。另一個原因，是國家可以通過宣傳使工人相信眼前的犧牲是暫時的，從他們自己和國家的長遠利益看，這種犧牲也是必要的，因此，應該維護這些改革措施。1992年中華全國總工會對國有企業職工進行的一項全國性調查證明了這點。在回答「如果改革措施影響到了你個人的利益，你會如何看待這些改革？」這一問題時，43%的工人選擇「如果這些改革從

整體上看是必需的，我就支持改革」。另外有32%的人選擇了「只要在經濟上可以忍受，我就支持這些改革」。<sup>17</sup> 由此可見，雖然這些改革使工人的利益損失很大，但是，工人還是願意接受這些改革，一方面是因為任何公開的反抗都受到限制，另一方面工人也許相信改革的最終結果對自己有利。

然而，在工業改制進行到一定階段以後，長年拖欠工資，無法報銷醫療費，以及大量工作崗位的消失等，使大批工人陷入生計危機之中。許多工人認為，他們的基本需要被毫無道理地剝奪了。現在工人所關注的問題，與斯科特描述的農民一樣，不是被人「拿走了多少」，而是還「剩下了什麼」。走上街頭的下崗工人不是要求分享中國經濟高速增長帶來的好處，只是要求在經濟轉型過程中自己的生計有所保障。

工人階級對接連不斷的犧牲本身利益的改革政策的默許，才使得中國的工業改革順利進行到今天這個地步。為了中國的改革，中國國有企業的職工已經接受了太多的犧牲，現在他們的抗議活動說明，他們的忍耐已經達到了極限。工人明白改革需要付出代價，但是，不應以他們的生計為代價。他們現在所面臨的生計危機，也說明國家未能成功地向一個在市場經濟轉型過程中易受傷害的弱勢群體提供應有的保護。

## 「飯碗」的喪失 —— 生計危機

工業改革的初期，國企工人能得到可觀的物質利益，但從八十年代末起，國有企業工人開始嘗到從中央計畫經濟向市場機制的艱難轉型所帶來的種種苦果。<sup>18</sup> 對國企工人來說，這些苦果中，最難忍受的就是鐵飯碗的喪失。這個過程開始於1987年的勞動「優化組合」，這一改革的目的是減少國企中的多餘人員。它給了國企經理解雇富餘職工的權力，結果是大批的國企工人被迫離開自己的工作崗位，這在中



華人民共和國歷史上還是第一次。根據官方的統計資料，在全國範圍內，1998年以前已經有三十萬名國企工人離開了企業。<sup>19</sup>工人對失去工作保障以及持續的通貨膨脹感到不滿，是工人支持1989年學生示威活動的原因之一。但是，現在回過頭來看，與今天下崗工人生活水準的急遽下降相比，當初那些改革措施對國企工人的影響似乎並不那麼嚴重。一方面，當時富餘人的數量相對有限，另一方面，也是最主要的原因，當時的政府還有能力推行一種叫作「內部消化」的政策，它允許國企保留下崗職工，而且允許企業通過舉辦飯館、商店或其他第三產業等措施，為下崗職工安排工作。

1992年以後，改革步伐明顯加快。為了適應市場競爭的要求，國企重組的壓力愈來愈大。政府把大量裁減富餘人員看成了提高國企效率的一項重要措施。1995年，終身僱傭的就業制度被廢除了，下崗工人的數量開始猛增，1996年底，已經有1,600萬名國家職工失去工作。<sup>20</sup>為了緩解工人的不滿情緒，政府規定國企要繼續為下崗工人提供一定的生活補貼，保證他們能夠生存下去。國家還要求各地搞再就業工程，建立失業保險基金。<sup>21</sup>儘管這些措施給下崗工人提供了一些幫助，但是，許多下崗工人仍然面臨生活水準急遽下降、入不敷出的生計危機，因為他們的生活補貼與他們過去的工資相比，少得可憐。然而，儘管有著強烈的不滿情緒，在九十年代初，大多數下崗工人都保持沉默，因為他們畢竟可以得到一份微薄的生活補貼，或者找到一些收入很低的工作。

在過去幾年中，情況又有了變化。因為愈來愈多的國企無法繼續為工人提供最低的生活補貼，它們的理由是企業將要破產，或者說為了適應市場競爭需要減少類似的開支。中華全國總工會統計的數字表明，1995年以來，無力支付工資和養老金的國有企業數量急遽上升。1995年，拖欠工人工資的國企數量達到10,780家。涉及工人二百萬人，退休職工175,571人。<sup>22</sup>1996年，拖欠工人工資的國企數目

已經達到24,214家，三百五十萬名工人的工資被拖欠達數月之久。<sup>23</sup> 1997年，中華全國總工會在全國十五個省市中對30,288名工人進行了問卷調查，在被調查者中，有17%的人回答他們有被拖欠工資的經歷，拖欠時間一到六個月不等。<sup>24</sup> 1997年在十個城市的下崗職工中進行的另外一項調查說明，在被調查時，67%被調查者負債度日，31%被調查者已經完全沒有了生活來源。<sup>25</sup> 在被拖欠工資和養老金的工人家庭中，一貧如洗的已經占相當大的比例。官方的資料也承認，許多下崗職工家庭已處於「赤貧」狀態，而且是「家徒四壁」。<sup>26</sup> 吉林省長春市的一位工人聲淚俱下地對記者說，他家吃了這一頓，不知道有沒有下一頓。<sup>27</sup> 許多下崗工人和他們的家庭成員已經不再擁有醫療保險，因而也無力支付醫療費用。一項在上海工人居住區進行的調查顯示，為了省錢，80%的下崗工人得了小病不到醫院治療，<sup>28</sup> 而是自己買點便宜藥打發過去。在訪談中我問一個下崗工人，如果得了大病怎麼辦？她回答說，她會選擇安樂死。<sup>29</sup>

關於工人抗議的原因，現在還沒有全國性的資料，根據河南省工會收集的資料，55.7%的工人抗議是由拖欠工資和養老金造成的，37.7%的工人抗議是由企業破產、企業兼併造成的，這些企業的破產和兼併影響了工人的生活。<sup>30</sup> 關於這類抗議活動的細節，中國新聞媒體基本上不予報導，但是，海外的報導和我進行的個案研究有力地說明，只有當工人的最低生活水準難以維持，並且對通過其他途徑解決問題完全絕望時，他們才會走上街頭。以下幾則海外報導的工人抗議事件，證明了這一點：

- 1994年8月8日，遼寧省楊家杖子銅礦的三百多礦工堵塞了當地的高速公路，要求解決拖欠工資問題。1996年6月3日，這個鉬礦因拖欠工資問題又爆發了一次工人示威事件。<sup>31</sup> 2000年2月底，一次中國大陸多年不見的工人大騷亂在這個

鉬礦出現了。有二萬多人參與了騷亂，他們堵塞交通，燒毀汽車，砸爛玻璃。騷亂的原因是鉬礦宣布破產，並提出了一個對因此而失業的工人進行補償的方案。工人認為這個方案不公正，使他們的生活失去了保障。這個方案叫買斷工齡，按照一年工齡補償560元的標準，根據工人在鉬礦服務的年限向工人支付補償金，此外，鉬礦不再對工人承擔任何義務。<sup>32</sup>

- 四川的自貢市也爆發了一次工人示威活動。大約有一千名工人走上街頭，表達他們對工作單位長期拖欠工資、停止報銷醫療費的做法的不滿。<sup>33</sup>
- 1998年4月13日，約二百名來自武漢一家大型工廠的退休工人，在武漢市一條主要街道的十字路口中進行靜坐抗議，他們打出一幅標語，要求發放他們的退休金，他們已經六個月沒有拿到他們的退休金。<sup>34</sup>
- 1998年4月6日，大約五百名來自遼寧省鞍山市第三冶金建築公司的退休工人，進行臥軌抗議。他們已經半年沒有領到退休金了。<sup>35</sup>
- 1998年8月27日，因為連續三個月沒有領到退休金，重慶有機化工廠的三百名退休工人走上街頭抗議，與警察發生了衝突。<sup>36</sup>
- 1998年9月25日，一千名來自湖南電視機廠的工人抗議示威，他們堵塞了深圳通往北方的107國道。他們要求發放已經拖欠三個月的工資。<sup>37</sup>
- 1999年3月，五百名下崗的煤礦工人到四川省省會成都市的市政府門口進行示威，因為他們連續三個月沒有領到工資。他們的標語牌上寫著「我們要吃飯」，抗議活動持續了三天。<sup>38</sup>

這些報導雖然不能從細節上告訴我們引起這類事件的深層原因（這是我力圖通過下邊的個案研究解決的問題），但是，它們至少告訴了我們究竟是什麼驅使工人走上了街頭。這些工人並不要求恢復他們先前的經濟地位，他們的標語口號是「我們要工作」、「我們要吃飯」、「不想吃魚吃肉，只想養家糊口」、「半年一分不發，我們要米下鍋」、「我們要吃飯，我們要生存」。<sup>39</sup>這些標語口號表達了工人的憤怒和絕望，也清楚地表明他們最主要的訴求是維持生計，或者說生計權。

### 管理層腐敗：工人眼中的不公正

下層人士感到不公正，並且認為這種不公正威脅到了他們的基本利益，因此而進行抗議，這種抗議活動就是道義經濟意義上的抗議。<sup>40</sup>在許多中國國企工人看來，讓他們陷入目前的這種生計危機之中，是非常不公正的。他們在國有企業工作了一輩子，除了微薄的工資，其他都貢獻給了國家，現在卻讓他們兩手空空地離開。如果工人發現，當他們為生活上的入不敷出苦苦掙扎時，他們企業的廠長經理卻揮霍無度，過著花天酒地的生活，他們心中不公正的感覺就更加強烈了。1997年中華全國總工會進行的問卷調查說明，接近78%的被調查者認為，他們從工業改革中受益最小，85%的被調查者認為企業的廠長經理受益最大。<sup>41</sup>與前蘇聯和東歐向資本主義過渡過程中出現的「自發私有化」現象類似，<sup>42</sup>中國的廠長經理也正在把國有資產變成自己的私有財產。由於產權不清，廠長經理可以隱瞞利潤，虛報產量，從中漁利。把「自主權」變成了「自富權」，中國工人對廠長經理的這種腐敗行為，心中極為不滿。然而，如果這種腐敗行為沒有嚴重地影響工人的生活，工人們並不一定會起來反對。

表1 國有和集體企業拖欠職工工資與養老金現象最突出的前十個省份的資料統計(1994-1996)

省市	1994			1995			1996		
	拖欠工資和養老金數	涉及職工人數	涉及退休人員人數	拖欠工資和養老金數	涉及職工人數	涉及退休人員人數	拖欠工資和養老金數	涉及職工人數	涉及退休人員人數
黑龍江	2,720	687,093	164,397	2,324	551,916	119,082	3,147	716,273	n/a
遼寧	1,734	511,947	138,040	1,823	477,839	127,080	3,355	991,709	n/a
吉林	1,255	226,692	270,088	1,423	212,093	37,151	2,468	373,741	n/a
河南	3,083	189,149	30,270	1,168	193,504	16,175	2,522	304,517	n/a
湖南	2,181	158,207	33,047	1,298	160,245	32,304	1,815	186,467	n/a
河北	1,576	147,960	15,051	1,229	218,819	41,731	2,416	252,134	n/a
山西	1,167	118,349	21,850	636	139,830	24,550	1,886	145,613	n/a
湖北	1,264	100,709	14,917	536	79,795	13,920	1,999	220,497	n/a
陝西	835	91,148	21,873	445	33,497	3,302	1,311	162,411	n/a
四川	913	90,926	21,387	688	101,130	109,411	n/a	n/a	n/a

資料來源：中華全國總工會，《中國工會統計年鑒》(北京：中國統計出版社)(1996:126; 1997:138)。

註：這一統計資料由中華全國總工會編輯，統計範圍涵蓋了三十一個省市。此表只列出前十名拖欠工資和養老金的省市。中華全國總工會的拖欠工資和養老金定義是：工人未能按時領到工資的時間超過一個月。由中華全國總工會統計的這些數字，也包括了一小部分私有和外企的情況，但是，這些數字所反映的拖欠工資情況，主要發生在國有企業和集體企業。例如，1995年企業拖欠工資和養老金所涉及的工人數是三百萬，其中70%是國有企業的職工，29%是集體企業的職工。1996年涉及的工人數是四百八十萬，其中國有企業職工占72%，集體企業職工占26%。

但是，化公為私的行為有時非常猖獗，以至於許多企業最後成了一個空殼。有些廠長經理把企業最賺錢的業務轉變成自己的私人企業，而把自己負責的國有企業搞得負債累累，最後破產倒閉。<sup>43</sup>有的廠長經理揮霍無度，用企業的錢購置豪華住宅，出入奢侈的娛樂場所，公費到國外旅遊，過著花天酒地的生活。當他們知道他們所管理的企業已經或者將要破產時，他們的腐敗行為往往更加猖獗，以圖在

企業倒閉前狠狠撈一把。許多企業破產倒閉，他們的廠長經理卻因此暴富。工人稱之為「窮廟裡的富方丈」。廠長經理們的為非作歹，大大強化了工人們的被剝奪感。一位江西省的工人對訪談者說：

幾天前這家工廠的工人進行了遊行示威。他們的口號是，「不要魚和肉，只要養家糊口！」我們的工人多麼可憐！可是，幹部呢？住的是豪華住宅，開的是豪華車，天天吃喝嫖賭。他們錢從哪兒來？他們一萬年也掙不了那麼多錢。雖然現在還沒有到「路有凍死骨」的程度，但是「朱門酒肉臭」已經成了現實……我們工人希望什麼？我們希望再來一場文化大革命，把所有的腐敗分子都槍斃了！<sup>44</sup>

在1997年進行的一次全國性問卷調查中，要求被調查者選擇三個他們認為中國最急需解決的問題，64%的人選擇的是「懲治腐敗」。<sup>45</sup>

在一個企業中，如果工人面臨生計危機的同時又遇到了企業幹部腐敗問題，工人們就會很自然地認為，廠長經理們應該為他們的生活困境負責。在這種情況下，工人的抗議示威最容易發生。例如：

- 浙江省國有醫藥公司的工人連續四天進行抗議示威，要求懲治他們的經理，工人說他們的經理自1996年以來挪用公司資金一百萬元，使公司瀕臨破產。<sup>46</sup>
- 大約有二百名工人到遼寧省朝陽縣縣政府集體上訪，控告他們工廠的廠長在任廠長兼黨委書記的五年中搞垮了企業。這些工人已經半年多沒有領到一分錢的工資了。他們的忍耐已經到了極限。他們中的一些人向縣裡的官員說，這位廠長「砸了我們後半生的飯碗」。<sup>47</sup>
- 價值八千萬元的西安油漆廠，被人以優化重組的名義，以一千八百萬的低價賣給一家名叫嘉利安的公司，而且出售後不久就出現了工人失業和拖欠工人工資的現象。工人懷疑工廠

的領導人以如此低的價格出售企業，一定從中受賄。1998年9月28日，該企業的工人到省政府門前示威，要求發放拖欠半年之久的工資，調查該廠長低價出售工廠過程中存在的問題。<sup>48</sup>

- 在一年半沒有領到工資的情況下，成都家用電器廠中80%的工人到市政府聯名狀告他們的廠長。認為該廠長的腐敗行為搞垮了工廠，並危及他們的生活。該廠長將工廠廉價出售、租賃給了他的親戚。而且在企業即將破產時，他為了滿足個人的消費，仍然在大肆揮霍公款。<sup>49</sup>
- 1998年9月7日，四川省都江堰市農業機械廠的五百名工人在市中心進行抗議示威，因為他們已經四個月沒有領到工資了。他們控告他們的廠長大肆揮霍、挪用公款，從而造成了他們的工資無法按時發放。<sup>50</sup>

純粹因為腐敗問題而引起的工人抗議事件鮮有所聞。但是，腐敗問題加深了工人的懷疑，懷疑企業領導人利用並出賣了企業和工人的利益。這種懷疑也使工人的要求不再局限於自己的生存問題，而是進一步要求在經濟改革過程中體現公平、公正原則。

## 國企的工潮：一個案例

上述報導揭示了造成工人抗議活動的一般性原因，但是它們不能詳細地說明工人抗議這種集體行為發生、發展的具體過程。為了填補這一空白，1998年我們在河南省一家發生過工人抗議活動的中型國有企業WTC做了調查。

就拖欠工資所涉及的工人數而言，1994年和1996年，河南省都排在全國前四名內（僅次於遼寧、黑龍江和吉林這三個北方工業大省）。河南四百一十三萬的國有企業工人中，有六十四萬下崗。失業

率位於全國第三，僅次於遼寧和黑龍江。<sup>51</sup>河南省的國有企業中，有33%出現過拖欠工人工資的現象。<sup>52</sup>按人均計算，該省的稅收排在全國第二十八位，該省的政府開支在全國是最低的。因此，河南省政府在國用財政資源救助下崗工人方面，舉步維艱。<sup>53</sup>惡劣的經濟環境促使愈來愈多的工人走上街頭抗議示威。根據河南省工會和省勞動部的統計，1997年發生了一百二十三起工人抗議事件，涉及人數19,000人。1998年，工人抗議事件上升到二百四十七起，涉及的人數上升到了33,000人。在這些工人抗議活動中，大多數都是由拖欠工資、養老金以及生活困難造成的。<sup>54</sup>

### (1) 生計危機

像河南省大多數國有企業一樣，從九十年代中期以來，WTC在經營中就遇到了重重困難。該廠建立於六十年代末，在計畫經濟時代曾經有過一段輝煌的歷史。而且在改革開放的前十年中，還是一個贏利企業。九十年代初，市場競爭日趨激烈，該廠開始走下坡路。在1997年以前，WTC已經欠債7,000萬元，廠裡的大多數生產線都停產了。該廠大概有1,700到2,000名職工，其中的85%被迫「離崗」。從1997年5月到1998年8月的十六個月中，離崗工人只拿到四次生活補貼，一共才500元。

要維持一個核心家庭最低的生活水準，一個月需要250到300元，在十六個月內只有500元的收入，大多數職工的家庭生活不可避免地陷入了困境。例如，有一個四口之家，丈夫在該廠工作，全家的生活主要靠他的收入來維持。他離崗以後，整個家庭生活就只有靠他母親從養老金中擠出的一點錢來維持了。後來他的妻子又患上了癌症，為了籌集給妻子看病的費用，他只好去賣血。1998年春天，他的妻子去世了，家裡連安葬他妻子的錢也湊不出來。廠裡的工會承諾提供他家中兩個未成年的孩子每月70元的生活費，但是，只是承



諾，最後無力兌現。再如，有一個夫妻兩人都在該廠工作的雙職工家庭，夫妻兩人同時離崗了。為了維持夫妻兩人及一個未成年孩子的生活，妻子決定上街擺一個小飯攤。但是，擺攤也掙不到什麼錢，原因之一是擺攤的人太多了，離崗職工沒有生活出路的人幾乎都選擇了這一條路，生意自然不好。另外，來自工商、稅務等政府部門的苛捐雜稅太多了。在對生活感到絕望的情況下，她選擇了服毒自殺，萬幸的是，她被人們及時發現並送往醫院搶救，最後又活了下來。

有的家庭主要依靠還有工作的配偶的工資來維持。但是，如果配偶所在的國有企業效益也不好，不能按照工資全額發放，或者不能按時發放工資，家庭生活就非常困難了。許多家庭要靠在街頭擺攤來補貼生活。或者靠從親戚那裡借錢來補貼生活。為了補貼生活費用之不足，子女向父母借錢。父母向子女借錢，已經是一種普遍現象。由於生活愈來愈困難。工人的不滿也愈來愈強烈了。工人抱怨說。「我們為工廠幹了一輩子，最後落得兩手空空」。生活上的困難已經使他們忍無可忍。他們的怒火隨時可能爆發出來。

## (2) 管理者的腐敗

像大多數中國的國有企業一樣，WTC的衰落，在一定程度上與計畫經濟有關，也與該企業在市場經濟環境中缺乏效率有關。但是，廠裡的工人堅信該廠的廠長Z搞垮了企業，認定他是一個腐敗分子。Z在1998年出任該廠廠長，在他任廠長的前兩年，由於表現出色，獲得了人們的信任。在後來的工業改革措施中，企業領導人的自主權愈來愈大，Z也開始為了一己私得濫用權力。他利用各種手段侵吞工廠的財產。例如，他利用工廠的資金和設施建立了一個服務公司。但是，當這個公司盈利時，它並不把盈利交給廠裡。用工人自己的話說，這個公司實際上就是Z的私人公司，因為公司的一切財產完全由Z來支配。

最讓工人們氣憤的事情，是該廠投資興建果汁廠這件事。1993年，該廠通過工人集資的辦法投資興建了一座果汁廠。建立這座果汁廠的目的是想通過多元化經營改善WTC的盈利狀況。每個工人交集資款500元，廠裡答應每年付給集資者15%的利息。但是，新建這座工廠成了一場災難。它不但沒有給WTC帶來一分錢的利潤，而且把所有集資款都賠了進去。工人沒有得到任何利益，唯一的「回報」是每人獲得了一箱賣不出去的果汁。更糟糕的是，由於果汁廠賠了錢，工人的集資款也收不回來了。這時候廠長Z決定把果汁廠所在的地皮，以400萬元的價格賣給一家土地開發公司，用出售土地獲得的資金償還果汁廠所欠的集資款。<sup>55</sup>但是，出售土地所得，並沒有作為集資款還給工人，而是不翼而飛。工人們認為這筆錢已經被廠長Z挪為己用。僅僅是1997年，據說廠長Z用於迎來送往的招待費就高達10萬元，而這一年中工人有七個月沒有領到工資。更加讓工人憤怒的是，1992年到1998年，工廠從工人的工資中代扣工人的養老金700萬元。但是，這筆錢並沒有按照上級規定上交給市裡的有關部門，因此，該市的有關部門拒付這個企業退休工人的養老金。廠長Z的行為讓該廠的工人怒不可遏，徹底調查和懲治廠長Z的腐敗行為成了工人上街抗議的要求之一。

在許多工人看來，WTC完全是由Z搞垮的，Z不僅貪婪地侵吞廠裡的財產，而且利用企業的資金去收買上級官員，為自己營造保護傘。例如，一位副市長到美國和歐洲旅遊，由WTC為其報銷費用。一方面，WTC還為一些上級領導及其家屬報銷醫療費，另一方面，廠裡卻拒絕履行為自己的職工報銷醫療費的義務。在廠長Z管理的最後幾年中，WTC不僅已經不能按時為工人發放工資，不能為工人交付養老金，甚至於連廠裡的電費也無力支付。工人們愈來愈窮，廠長卻愈來愈富，工人們被一個事實激怒了。正如一個工人所說：「他搞垮了工廠，用國家財產餵肥了自己。誰知道他貪了多少錢？恐怕一輩子也吃不完，卻把工人坑苦了，工人心裡不平衡」。

### (3) 動員與抗議

由於WTC連續幾個月拖欠地方供電部門的電費，供電部門決定停止向WTC供電。這件事成了工人走上街頭進行抗議的導火索。停電對工廠的影響並不大，因為它已經停產很久了。但停電對工人生活的影響很大，因為工人都住在工廠附近的家屬區，家屬區與工廠使用的是同一條供電線路。那是9月的一個晚上，已經停電好幾天了，由於不能使用照明電器，各家各戶都是漆黑一團，有些工人就從家裡出來，三人一群五人一夥地閒逛，邊逛邊抱怨停電給生活帶來的種種不便。這時候，有個工人敲著一個盆走了出來，他在家屬區內，邊敲邊喊，要求工人們都出來，去要「光明」。許多人聽到他的喊聲都從家裡走了出來，不久，家屬區就聚集了許多人。有人提議把家屬區外的馬路堵上，阻斷交通，這樣，有關部門一定會很快知道這兒發生了事情，也許會來解決問題。馬路一下子就被堵上了，交通因此陷入癱瘓，交通堵塞持續了一個多小時，一直到市政府下令，讓供電部門立即恢復供電，工人們才散去，交通才恢復正常。第二天早上，工人又在家屬區聚集起來，討論如何才能保證停止供電的事情不再發生。他們決定去市政府請願，讓市政府保證以後不再停電。最後，約一百個工人去了市政府，並且衝破市政府門衛的阻攔，進入了市政府大院。幾位市領導接見了他們，並且向他們保證，停止供電的事情以後不會再次發生。

雖然這一事件得到了和平解決，它還是成了幾天後一次規模更大的工人抗議活動的序曲。可能是受到一段時間抗議活動獲得成功的鼓舞，有些工人開始計畫更大的行動。他們貼出一張大字報，提出了幾項要求：補發拖欠的工資、徹底調查前廠長乙，<sup>56</sup>保證醫療費的報銷、保證及時發放養老金。他們要求廠領導立即答覆他們的要求。由於廠領導未能及時答覆，他們打著「我們要吃飯」、「我們要生存」、「嚴懲乙」的橫幅，再次走上街頭。為了引起政府的重視，他們又一次

堵塞了廠門口的交通。由於參與的人愈來愈多。抗議活動迅速演化成了該市第一次發生的大規模抗議活動。市政府開始緊張起來，警察也趕到現場，防止事態的進一步擴大。但是，工人們手挽手站到馬路中間，拒絕離開。市政府領導和市工會領導都到了現場，他們要求與工人代表對話。然而，工人們沒有代表，也沒有人願意充當工人代表。雙方僵持了十個小時，市領導認識到不答應工人的條件，根本沒有可能讓工人離開以後，召開了一個緊急會議，決定逮捕廠長Z，並向工人承諾，數日後向工人發放生活補貼。

與其他工人抗議活動一樣，WTC廠的事件最初是由生計危機引起的。只是在工人認為腐敗行為影響了他們生計權利之後，腐敗才成為工人們抗議的一個目標。雖然在抗議活動中，工人把嚴懲廠長Z作為一個主要要求，但是，在工人們還能拿到工資以前很長的時間內，他們並沒有對Z的腐敗行為進行過抗議活動。事後工人說，如果他們的最低生活水準能夠保障的話，不論廠長如何腐敗，他們也不會上街遊行。一位工人說，「我們普通老百姓一個月能有幾百塊錢的工資，有飯吃，就滿足了，他（指廠長Z）怎麼腐敗與我們無關」。另外一位工人說，「只要我們有飯吃，我們不會吱聲的」。又有一位工人說，「我們的要求並不高，一個月200元工資，有飯吃就行了。如果有飯吃。我惹他（廠長Z）幹嗎？」

#### （4）抗議的結構特徵

自發性。發生在WTC以及其他地方的工人抗議活動，起源於工人自發的「抗爭性聚會」，<sup>57</sup>這一工人抗議活動既不是由工會組織起來的，也不是由其他組織組織起來。工會不僅不組織這類活動，而且它的目標是預防和阻止這樣的工人抗議事件。抗議活動是生計危機在工人們心中所積累起來的不滿情緒的自發性宣泄。它的自發性是指，沒有一個正式的組織策畫並實施它，<sup>58</sup>在很多情況下，也沒有公開的領

導者。在WTC的工人抗議活動中，沒有一個人願意作為工人代表站出來與政府當局談判。在廣西省柳州市的一次類似的抗議活動中，大約有二千名來自一家破產企業的工人包圍了市政府。當政府官員建議工人派幾位代表，明確提出他們的要求時，也沒有人回應。在長時間的僵持之後，市工會的領導才說服工人選出了幾名代表。<sup>59</sup>在類似的抗議事件中，也許會有若干「積極分子」，他們會提出「去市政府遊行」或者「堵馬路」等激進的建議，憤怒的人們應這種煽動而走上街頭。但是，除了這些煽動性的言論之外，這些人並不扮演領導者的角色。之所以會出現這種無組織、無領導的集會，是因為政府一直對獨立組織的萌芽採取壓制的態度。中國政府吸取了二十世紀七十年代末波蘭獨立工會興起的經驗教訓，它總是先發制人，將可能出現的獨立工會消滅在萌芽狀態。<sup>60</sup>對參與抗議的工人來說，他們也很熟悉政府處理問題的手段——「槍打出頭鳥」。

**抗爭方式。**梯利把抗爭方式界定為「一個群體對其他的個人或群體提出各種要求的手段或方法的總和」，<sup>61</sup>他解釋說，「這包括若干可學到的、大家共用的、通過相對有意的選擇過程而起作用的常規」。<sup>62</sup>傳統上的抗爭方式包括糧食或物價騷亂，或者為土地問題進行反抗，這些抗爭並不是為了一些宏大的目標，而是有著非常具體的訴求。<sup>63</sup>在某種意義上，中國國有企業工人的抗議活動有時有點像歷史上發生過的糧食騷亂。的確，他們現在的直接要求（在許多情況下實際上也是唯一的要求）就是為了爭「吃飯」權。例如，由於數月不發工資，無法養家糊口，遼寧省某地的下崗職工曾經到當地的糧食供應中心搶糧食。而且，為了證明他們就是為了吃飯，沒有別的動機，他們給糧食中心的工作人員留下了他們的身分證號碼，並且告訴這些工作人員，一旦企業補發了工資。他們會來補交糧款。<sup>64</sup>在1999年12月在陝西延安市爆發的一次工人抗議事件中，一千五百名下崗和退休工人，動用馬車和手推車，搶劫了該省的一家百貨商店。<sup>65</sup>下

崗工人更溫和也更普遍的抗爭方式，是把企業的物品拿回家去，這種行為有時是公開的，他們用出售物品所得抵償企業拖欠的工資。

梯利把另外一種傳統的抗爭方式叫作「報復行為」，<sup>66</sup>即一群人對一個人進行攻擊，因為這群人認為這個人造成了他們的苦難。《遠東經濟評論》所報導的一樁事件，就是一個例子。

四川省的佳麗華絲綢廠是一家國有企業，它曾經擁有一萬名職工，從二十世紀九十年代初開始，這家企業的工人就深受削減工資和下崗之苦。但是，儘管企業處在困境之中，企業領導層依然揮霍無度，這引起了工人的不滿。一天，工人們又聽說總經理要帶自己的夫人到泰國進行公費「考察旅遊」，氣憤的工人就把這位經理扣押了起來。他們把這位黃經理押到一輛卡車上，讓他做了「噴氣式」（一種文革中流行的貶低、侮辱人的方式，被侮辱者低頭彎腰，兩個胳膊被人扭到後邊，樣子像一架噴氣式飛機）。然後工人們又冒雨遊行了10公里，把黃經理押到城裡的街上遊街示眾。此情此景猶如文革再現。<sup>67</sup>

在過去的十幾年中，憤怒的工人攻擊和傷害管理者的事件時有所聞。據中華全國總工會的機關報《工人日報》報導，在1998年1月到7月間，就發生了二百七十六起廠長經理被打事件。<sup>68</sup>根據另外一項報導，1992年1月到11月，在一個不知名的城市裡，就發生了八十七起傷害廠長經理的事件，其中有幾起造成了廠長經理的死亡。<sup>69</sup>

WTC個案與其他報導都表明，在愈來愈多的工人抗議事件中，有一個現象十分引人注目，這就是堵塞交通。它對於我們理解工人進行挑戰的方式有重要的意義，這種挑戰方式是現行體制的產物。工人毫無權力資源，他們的不滿無法通過正式的制度途徑進行表達，有關部門平時並不關心工人的利益。抗議的工人通過堵塞重要的交通路

線，如地方上至關重要的街道、公路，甚至於鐵路等極端的手段，以引起政府和公眾對他們狀況的關注，並且迫使有關部門接受他們的要求。換句話說，與其他社會背景下的許多窮人運動一樣，抗議的工人使用了「阻撓的權力」——下層階級唯一的權力<sup>70</sup>——去爭取自己的利益。堵塞交通造成社會秩序的混亂，它所產生的社會影響，是政府部門無法迴避的。堵塞交通確實也使工人的抗議活動問題顯得更加「嚴重」和「急迫」，迫使政府做出反應，這種反應往往都是政府做出一些讓步。因此，在中國工人的抗議活動中，堵塞交通已經成了工人「以騷亂求集體談判」(collective bargaining by riots)的一種形式。<sup>71</sup>

**單位性特徵。**西德尼·泰羅(Sidney Tarrow)發現，在歐洲現代化初期，「莊園的法團結構」限定了集體行動的方式和目標。<sup>72</sup>同樣，中國工人抗議活動的狹隘性特徵也是受到中國新傳統主義機構——單位的影響。隨著市場經濟改革的推進，單位自成一體的性質逐漸喪失，<sup>73</sup>但是單位制度所造成的內向的習性仍然影響著工人的政治行為。幾乎所有發生的工人抗議活動，都是以他們的工作單位(即企業)為基礎進行的，所提的要求也僅與本單位有關。造成這種現象的原因之一，是國家隨時準備鎮壓集體行為中的跨企業、跨地區活動。但另一方面，通過把雇員轉變成依附者，中國的單位制度把工人階級分解成了各個單位的成員，並且能夠阻止他們依據更寬廣的階級觀念進行抗爭。這種自我封閉的單位導致了「社會生活的碎片化」，限制了工人接觸社會生活的範圍，<sup>74</sup>國企長期扮演的家長角色也給工人造成了這樣一種印象，即他們的利益是與企業聯繫在一起的，所以，他們提出的要求也都是對企業的要求，極少有總體性的社會訴求。工人把自己與單位的關係看成是一種施恩回報的關係，工人希望單位能夠成為他們利益的保護者，一旦單位做不到這一點，單位就成了他們抗爭的首要目標。只有工人的要求被單位的領導忽視或者否定之後，工人們才會走上街頭或者到政府部門去示威。甚至於在工人上街遊行或者到政

府門前示威時，他們提出的要求仍然是針對工作單位的，並不直接對國家政策提出挑戰。工人作為一個階級被徹底碎片化，在他們抗議的結果中也可以看出來。一家企業的工人針對他們所在的企業提出的要求得到滿足以後，只有這家企業的工人從中受益，其他企業雖然存在類似的問題，但是，這些企業的工人不會因此而受益。

## 下崗工人抗議的制度和社會條件

過去，中國的工人抗議事件較少發生，這在一定程度上與企業的家長主義體制有關。<sup>75</sup>各種福利和服務都依賴於企業，而且企業領導握有分配這些福利和服務的權力。工人幾乎沒有其他選擇，在這種情況下，工人只能依附於他們工作的企業，這種依附是阻止他們採取集體行為的重要因素。<sup>76</sup>對工人來說，這份工作就意味著一切，失去它就失去了一切，因此，工人不可能與企業公開對抗。當然，企業家長主義並不能完全消除工人的不滿和疏離感，因而它也無法消除工人日常的消極反抗。它只是迫使工人使用「弱者的武器」，<sup>77</sup>用敷衍了事、曠工、消極怠工來發洩自己的不滿。<sup>78</sup>

然而，大規模的下崗改變了工人們抗爭的形式。首先，下崗工人離開了工作崗位，他們再也不能用消極怠工以及其他不易察覺的報復手段進行抗爭了。對那些仍然在國企工作的工人來說，消極反抗也愈來愈困難了，因為企業強化了勞動紀律，加強了對工作場所的管理。<sup>79</sup>因此，工人們要想發出自己的聲音，工作崗位之外的公開對抗，就成了唯一可行的方式。

其次，雖然許多下崗職工在名義上仍然是企業的員工，而且有權得到最低的生活保障時，<sup>80</sup>他們中的許多人實際上已經只能依靠自己了，因為他們已不可能再從企業得到任何幫助了。但是，這也意味著他們已經不再那麼害怕參加集體行動，因為他們從原來的工作崗位所



獲得的一切好處，都隨著工作崗位的喪失而喪失了。正如楊家杖子的一位礦工在1998年的抗議活動中喊道，「飯碗都砸了，我們還怕啥？」<sup>81</sup>總而言之，一旦工人對企業的依賴消失了，對集體行為的制約在很大程度上也弱化了。

大規模的下崗在企業內造成了一種「集體性衝擊」，<sup>82</sup>為集體行為創造了支持者。對作為整體的工人階級來說，過去幾乎還沒有遇到這樣一種損害他們集體利益的政策。<sup>83</sup>過去的政策曾經導致積極分子與非積極分子、熟練工人與非熟練工人、固定工與臨時工的分裂，使工作場所的工人發生分化，工人的這一部分或那一部分受到挫傷。但是，很少有一種政策使所有的工人為了同一個問題共同感到不滿。但大規模的集體下崗和生計危機，已經影響或威脅到許多企業中的大多數工人，也因此其他種種的分裂都變得不重要了，共同的不滿和共同的要求，使同一工廠的大多數工人聯合起來參與集體行動。

國家對用暴力鎮壓工人抗議有相當保留，這促成了抗議活動不斷蔓延。從法律上講，工人的抗議活動是不受保護的。在中國，任何遊行集會，沒有事先得到公安部門的批准，都是非法的，而且大家都明白，任何希望得到這種批准的努力都是徒勞的。另外，在法律上，中國工人也沒有罷工的權利。這種權利早在1982年的憲法中就被取消了，儘管中華全國總工會的官員提議重新恢復工人的這種權利，1992年通過的《工會法》，仍然沒有納入這一權利，這大概是對改革帶來的勞工騷動時期中，可能出現的工業行動制定的預防性措施。下崗工人因生計危機而舉行的示威活動，與罷工無關，<sup>84</sup>因為他們已經無工可做，但中國的法律也明確告訴他們，任何對抗行為都是不受歡迎的。

儘管是非法的，抗議活動仍然大量發生。<sup>85</sup>中央政府對此似乎有點舉棋不定。一方面，政府害怕類似的事件影響社會政治穩定，眾所周知，穩定是中央政府最高政治目標。另一方面，這類抗議者並無什

麼政治要求，僅僅要求生計權，打擊這些人會使政府在道義和政治上難以招架。而且，鎮壓這種抗議活動。還給人一種政府不關心工人死活的印象，可能引起工人更大的不滿。因此，政府採取了安撫的政策，強調通過「說服」和「教育」的方法來解決衝突。<sup>86</sup>WTC的個案和其他報導的情況說明，除非示威活動轉變成騷亂，才會導致警方干預。地方當局會動用警力出面維持秩序，但通常不會採用暴力驅散示威的工人。一般情況下，地方當局採用的辦法，都是答應對工人的生活提供一些幫助，以此來緩解衝突。

政府的安撫政策，無形之中鼓勵更多的工人舉行抗議活動。河南省工會的一份文件稱，「一個不可避免的結果是，其他工人看到抗議活動可以如此迅速地引起地方黨委和政府對有關問題的重視，便群起而效之」。<sup>87</sup>當然，如果政府認為這類抗議活動是有目的地煽動群眾，進行政治鼓動，或者進行跨企業組織活動時，就會毫不猶豫地進行鎮壓。<sup>88</sup>

## 結 論

中國下崗工人的抗議可以從道義經濟學的視角去理解。這些抗議活動是由這些工人的生計危機引起的，這些工人發現他們的生存倫理受到了侵犯。在工人看來，管理者的腐敗加劇了他們的經濟困難。因此，這種腐敗行為強化了工人的不公平感，激化了他們反抗的情緒。當然，工人的苦難以及他們對這種苦難的感受本身，還並不足以促使他們採取行動。這種抗議活動的頻繁發生還與制度上的變化有關。企業家長主義使每一個工人都對自己的上級產生了依賴感，這種家長主義體制的消失，打破了工人的依賴感，而且降低了工人參與集體行動的經濟成本。國家不願意對下崗工人的公開抗議進行鎮壓，也降低了抗議活動的政治風險。然而，儘管中國國有企業工人的抗議活

動對中國的社會政治穩定提出了挑戰，但是這並不意味著一場工人運動已經出現。中國國有企業工人的抗議活動，從本質上講，還是自發的、無領導的，而且具有狹隘的單位特徵。這樣的抗議活動，來去匆匆，不可能對追求工人長期利益的運動提供一個組織基礎。

那麼，中國國企工人的抗議活動對我們理解經濟轉型時的中國勞工政治提供了什麼啟迪呢？工人對其本身利益理解只限於生計權嗎？我的研究表明，雖然工業改制嚴重侵蝕了工人的利益，但他們在這一過程中是相當消極的，處於完全被動與無權地位。不過，只要他們還能生存下去，對於以他們的利益為代價的改革，就會採取順從的態度。因此，正如中國的一位學者指出的那樣，用馬克思主義的術語來講，中國的工人階級，基本上還是一個「自在」的階級，不是一個「自為」的階級，他們不知道在市場經濟的條件下自己的利益在哪裡，也不知道如何去爭取它。<sup>89</sup>

因為下崗工人的要求有限，在國家為了暫時地緩和他們的經濟困難，給予他們一定的經濟補償之後，這類抗議活動就會逐漸減緩。援助下崗工人的全國性指導方針早已存在，但是，由於缺乏資金，許多地方政府和企業無力認真貫徹。更有甚者，它們為了其本身的利益，經常曲解和阻撓它們的貫徹落實。如果政府能夠堅定的執行這些措施，像朱鎔基總理發誓講的那樣，「按月準時把基本生活費和退休金發到下崗工人和退休工人的手裡」，<sup>90</sup>那麼，國有企業工人的抗議活動將會逐漸減少。總之，正像許多個案表明的那樣，工人只是要一個溫飽而已，他們的抗議活動很容易被政府給予的一二百元的補發工資所化解。

然而，說工人是消極的，並不代表事情的全貌。歷史表明，一旦機會出現，中國的工人階級是有採取「有效政治行動」的能力的。<sup>91</sup> 1989年春的工人動員，就是工人的不滿政治化的一個最新例證，現在工人的處境要比二十世紀八十年代末更糟，他們的不滿也更加強

烈。本章所研究的工人抗議活動，也包含有深刻的政治內容。如上所述，只要還有飯吃，中國工人就很少願意公開對企業內濫用權力的腐敗行為提出挑戰。對管理者的腐敗行為，工人憤恨，但又採取一種冷漠和憤世嫉俗的態度，腐敗行為本身並不會導致工人走上街頭。只有當工人把腐敗問題與自己的生存權問題聯繫起來時，腐敗才成為抗議中的一個問題。而一旦腐敗提升為在新的經濟體系中「誰得到了什麼，如何得到的」問題，它就為原本只注重生存問題的抗議活動注入了政治內容。

實際上，目前因生計危機而導致的工人抗議活動時常帶有某種自發而強烈的政治取向，這種政治取向通過「打倒新生的資產階級」、「要社會主義，不要資本主義」、「保護工人階級利益」、「工人階級萬歲」<sup>92</sup>「打倒新貴族」、「打倒新官僚資產階級」、「工廠屬於全體工人」<sup>93</sup>等口號顯現出來。這些口號中攙雜著文革中流行「反資」論調，以及鼓吹工人階級政治優越性的共產主義教條。然而，進行抗議活動的工人偶爾重提這些舊意識形態的說教，只是表明他們缺乏新的話語來表達他們的要求。<sup>94</sup>但一般說來，只要沒有真正能代表工人利益的工會出現，工人的要求就只能是混亂的或者狹隘的。<sup>95</sup>只要他們的生活狀態還能忍受，沒有到忍無可忍的地步，他們就會沒沒無聞地忍受自己生活狀態的不斷惡化。簡而言之，中國國企工人目前的抗爭仍限於維持生計倫理的程度。

## 註釋

\* 本文發表在 *The China Journal*, No. 44 (July 2000), pp. 41–63。

1 對中華人民共和國歷史中不同時期的工人抗議活動的分析，請參見 Elizabeth Perry, “Shanghai’s Strike Wave of 1957,” *The China Quarterly*, No. 137 (March 1994), pp. 1–27; Elizabeth Perry and Li Xun, *Proletarian Power: Shanghai in the Cultural Revolution* (Boulder: Westview, 1997); Andrew Walder, “Workers, Managers and the State: The Reform Era and Political Crisis of 1989,” *The China Quarterly*, No. 127

- (September 1991), pp. 467–492; Andrew Walder, *Popular Protest in the 1989 Democracy Movement: The Patterns of Grass-Roots Organization* (Hong Kong: Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, 1992); Wang Shaoguang, “From a Pillar of Continuity to a Force for Change: The Chinese Workers in the Movement”, in *Chinese Democracy and the Crisis of 1989: Chinese and American Reflections*, eds. Roger Des Forges, Ning Luo, and Yen-bo Wu (New York: State University of New York Press, 1993)。
- 2 〈中國官方報導說：有數百萬的人捲入工人抗議活動〉，FBIS-CHI-96-007 (*Foreign Broadcast Information Service*, 19 April, 1996)。
  - 3 《南華早報》，1999年3月26日。
  - 4 X. L. Ding, “The Illicit Asset Stripping of Chinese State Firms,” *The China Journal*, No. 43 (January 2000), pp. 1–28.
  - 5 James Scott, *The Moral Economy of the Peasant* (New Haven: Yale University Press, 1976).
  - 6 James Scott, “The Erosion of Patron-Client Bonds and Social Change in Rural Southeast Asia,” *Journal of Asian Studies*, Vol. 33, No. 4 (1972), pp. 5–37.
  - 7 Samuel Popkin’s discussion on moral economy in his book, *The Rational Peasant* (Berkeley: University of California Press, 1979), pp. 5–17.
  - 8 Marsha Prispstein Posusney, “Irrational Workers: The Moral Economy of Labor Protest in Egypt,” *World Politics*, Vol. 46, No. 4 (1993), pp. 83–120; Jeffrey Kopstein, “Chipping Away at the State: Workers’ Resistance and the Demise of East Germany,” *World Politics*, Vol. 48, No.2 (1996), pp. 391–423.
  - 9 Posusney, “Irrational Workers”, p. 85.
  - 10 從社會契約的角度對共產主義國家進行研究的方法，起源於前蘇聯和東歐國家的研究，參見P. Hauslohner, “Gorbachev’s Social Contract,” *Soviet Economy*, Vol. 3, Nos. 1–2 (1987), pp. 58–75; Jan Adam (ed.), *Economic Reforms and Welfare Systems In the USSR, Poland and Hungary* (London: Macmillan, 1991); Janine Ludlam, “Reform and the Redefinition of Social Contract under Gorbachev,” *World Politics*, Vol. 43, No. 1(1991), pp. 284–312; Linda Cook, *The Soviet Social Contract and Why It Failed: Welfare Policy and Workers’ Politics from Brezhnev to Yeltsin* (Cambridge: Harvard University Press, 1993)。
  - 11 Andrew Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry* (Berkeley: University of California Press, 1986).
  - 12 Ching Kwan Lee, “Pathways of Labor Insurgency,” in *Chinese Society: Change, Conflict and Resistance*, eds. Elizabeth Perry and Mark Selden (New York: Routledge, 1999).
  - 13 Ching Kwan Lee, “From Organized Dependence to Disorganized Despotism: Changing Labor Regimes in Chinese Factories,” *The China Quarterly*, No. 157 (March 1999), pp. 44–71.

- 14 James Scott, *The Moral Economy of the Peasant*, p. 7.
- 15 Samuel Popkin, *The Rational Peasant*, p. 8.
- 16 James Scott, *The Moral Economy of the Peasant*, p. 6.
- 17 中華全國總工會：《奏響社會主義市場經濟的中國工人節日》（北京：中國工人出版社，1993），頁62。
- 18 參見 Jeams Wilson, “Labor Policy in China: Reform and Retrogression,” *Problems of Communism*, Vol., 39, No. 5 (1990), pp. 44–65; Andrew Walder, “Workers, Managers and the State,” pp. 467–92。
- 19 Feng Chen, *Economic Transition and Political Legitimacy: Ideology and Reform* (New York: State University of New York Press, 1995), pp. 180–182.
- 20 這是一位來自中國社科院的學者胡鞍鋼的推測。據他估計，這一數字是相對保守的。參見胡鞍鋼：〈跨入新世紀的最大挑戰：我國進入高失業階段〉，《中國走向》（浙江：浙江人民出版社，2000）。
- 21 Feng Chen, “Between Paternalism and the Market: State Corporatism in Unemployment Settlement in China,” unpublished paper.
- 22 參見《中國工會統計年鑒》（北京：中國統計出版社，1997），頁129。
- 23 同上註，頁139。
- 24 參見中華全國總工會研究室：《1997年中國職工狀況調查》（北京：西苑出版社，1999），頁1334。
- 25 參見《星島日報》，1999年1月11日。
- 26 參見《明報》，1998年5月17日。
- 27 〈長春市貧困戶見聞〉，《半月談·內部版》，第2期（1999），頁51–52。
- 28 孫承叔、陳學明：《奇蹟是怎樣創造出來的》（上海：復旦大學出版社，1998年），頁109。
- 29 參見1998年4月7日在上海進行的訪談調查。
- 30 參見河南省總工會辦公室，轉引自“Analysis of Workers’ Street Demonstrations in Henan Province during 1998,” *China Labor Bulletin* (English-language edition), No. 50 (1999); 參見馮同慶：〈1995–1996年職工狀況的分析與預測〉，《工運研究》，第1期（1996），頁9。
- 31 中華全國總工會：《葫蘆島經驗》（北京：中國文史出版社，1998），頁278、404。
- 32 *Financial Times*, 4 April 2000.
- 33 參見《蘋果日報》，1997年10月13日。
- 34 參見《明報（香港）》，1998年4月17日。
- 35 參見《明報》，1998年4月19日。
- 36 參見《明報》，1998年9月30日。

- 37 參見《明報》，1998年10月14日。
- 38 參見《南華早報》，1999年3月18日。
- 39 參見《南華早報》，1999年11月18日。
- 40 Barrington Moore, *Injustice and Social Bases of Obedience and Revolt* (Armonk: M. E. Sharpe, 1984), p. 46.
- 41 《中國工會統計年鑒》(北京：中國統計出版社，1998)，頁194、297。
- 42 關於自發私有化的有益討論，參見Johns, Kroll and Eder (1994)。
- 43 Antoine Kiernan, "State Enterprises in Shenyang: Actors and Victims in the Transition," *China Perspectives*, No. 14 (November / December 1997), pp. 26–32.
- 44 〈改革、腐敗和民主〉，《中國勞工通訊》(1998)，頁149–150。
- 45 引自張原：《重塑政府》(北京：中國工商聯出版社，1998)，頁385。
- 46 參見《南華早報》，1998年10月24日。
- 47 參見《工人日報》，1996年5月10日。
- 48 參見《明報》，1998年9月29日。
- 49 參見《工人日報》，1998年6月30日。
- 50 參見《明報》，1998年9月8日。
- 51 參見《經濟日報》，1998年5月7日。
- 52 中華全國總工會研究室，1999年，頁430。
- 53 參見河南省政府，《關於河南國有企業下崗職工基本生活保險及其再就業問題的報告》。
- 54 參見河南省總工會辦公室，轉引自"Analysis of Workers' Street Demonstrations in Henan Province during 1998," *China Labor Bulletin* (English-language edition), No. 50, (1999)。
- 55 被訪問者認為，這塊地皮價值600萬，廠長乙以遠遠低於此價格出售這塊地皮，他本人一定從中獲得其他利益。
- 56 在爆發工人抗議事件前夕，上級主管部門已經根據群眾反映的情況將乙撤職，但是，像其他有腐敗行為的企業領導人一樣，乙並沒有因腐敗問題受到懲罰，只是調往其他企業任職。
- 57 按照Tilly (1978: 275) 的定義，抗爭性集會是指這樣「一種情況，約十幾個人在政府門外的一個地方聚集，並提出一個明確的要求，這一要求如果得到滿足，將會影響到他們之外的某些人或者某些群體的利益」。
- 58 對下層階級抗議運動的自發性分析，參見Piven and Cloward (1979: 26)。
- 59 本人與柳州市工會工作人員的交流。
- 60 Jeanne Wilson, "The Polish Lesson: China and Poland 1980-1990," *Studies in Comparative Communism*, Vol. 23, No. 3–4 (1990), pp. 259–280.
- 61 Charles Tilly, *The Contentious French* (Cambridge: Harvard University Press, 1986), p. 2.

- 62 Charles Tilly, "Contentious Repertoire in Great Britain, 1758–1834," in *Repertoires and Cycles of Collective Action* ed. Marc Traugott (Durham: Duke University Press, 1995), p. 26.
- 63 Sidney Tarrow, *Power in Movement* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), pp. 35–45.
- 64 本人與中國研究勞工問題學者的交流。
- 65 《動向》，1–2月合刊，總第173–4期（2000），頁35。
- 66 Charles Tilly, "Food Supply and Public Order in Modern Europe," in Charles Tilly (ed.) *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton: Princeton University Press, 1975), p. 386.
- 67 參見《遠東經濟評論》，1997年6月26日，頁15。
- 68 參見《工人日報》，1989年1月21日。
- 69 參見《工人日報》，1993年3月11日。
- 70 Frances Piven and Richard Cloward, *Poor People's Movements*, p. 26.
- 71 Sidney Tarrow, *Power in Movement*, p. 37.
- 72 同上註，頁35。
- 73 Xiaobo Lu and Elizabeth Perry (eds), *Danwei: The Changing Chinese Workplace in Historical and Comparative Perspective* (Armonk: M. E. Sharpe, 1998).
- 74 Vivienne Shue, "State Power and Social Organization in China," in *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, eds. Joel Migdal, Atul Kohli and Vivienne Shue (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), pp. 68–70.
- 75 Andrew Walder, *Communist Neo-Traditionalism*.
- 76 這與蘇聯的情況相似，參見Crowley (1994)。
- 77 James Scott, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance* (New Haven: Yale University Press, 1985).
- 78 對中國國有企業中工人日常消極抵抗行為的分析，參見Lee (1998)。
- 79 參見Zhao and Nichols (1996)。
- 80 「下崗」與失業不同。失業者與他們原來工作的國有企業已經不存在勞動關係，他們離開原來的工作崗位，向街道（區政府的辦事機構）領取失業救濟金。但是，下崗者仍同所在的國有企業保留勞動關係，一旦企業的經濟狀況改善，下崗者還有重新上崗的可能性。而且，只要這個企業存在，下崗者就有權從這個企業中獲得生活補貼或其他福利（即所謂「三金」：養老金、失業金和醫療保險金）。
- 81 中華全國總工會：《葫蘆島經驗》，（北京：中國文史出版社，1998），頁404。
- 82 關於這一術語，請參見Scott (1976: 196)。
- 83 這裡所謂的政策不包括使全體人民都受其害的全國性災難性政策。
- 84 正如Frances Piven and Richard Cloward所講，即使失業者認識到了他們的困境是



- 企業所有者造成的，他們不會、也不可能因此罷工。他們只能在街頭騷亂。
- 85 那些希望自己的遊行示威得到官方批准的人面臨著許多障礙。例如，北京3510軍服廠的工人曾經申請在1998年1月8日舉行遊行示威，但是，北京朝陽公安分局拒絕了他們的申請，「理由」是他們的要求不符合全國和地方關於示威遊行集會的法規。參見《明報》，1998年1月9日。
- 86 本人與中華全國總工會官員的交流。
- 87 《中國勞工通訊》，第12期（1999）。
- 88 根據《中國勞工通訊》報導，1994至1999年，有十五名工人因為「要求組織工會權」、「組織示威活動」、「建立工人組織」被監禁或者被勞動改造。他們被指控犯有「反革命罪」、「反革命宣傳煽動」、「煽動社會動亂」、「擾亂社會秩序」、「流氓行為」等罪名。參見該刊第48期，2000年3-4月合刊。
- 89 一位中國勞工專家在其一項未發表的研究中認為，中國工人階級還不是一個「成熟階級」，因為它還沒有產生它獨立的階級意識。
- 90 參見《南華早報》，1999年1月16日。
- 91 Elizabeth Perry, "Labor's Battle for Political Space: The Role of Worker Associations in Contemporary China," in *Urban Space in Contemporary China*, eds. Deborah Davis, Richard Kraus, Barry Naughton and Elizabeth Perry (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), p. 304.
- 92 1994年在遼寧省鞍山鋼鐵公司發生了有五萬人參加的大規模工人抗議活動，這是參加這一抗議活動的工人所喊的口號。參見：“Workers’ Protests Reported Widespread,” *Zheng Ming*, No. 200, 1 June 1994, in FBIS-CHI-94-108, 19, 6 June 1994。
- 93 根據蕭功秦的文章，1993年在中國內地城市發生的一些抗議活動中，工人們喊出了這樣的口號。參見〈改革中期的矛盾、危機和政治衝突的可能性〉，《上海理論》，第1期（1995），頁67。
- 94 然而，一些新保守主義的思想家仍然對左派民粹主義與對現狀不滿的工人可能結成聯盟感到擔憂。參見Chen (1997: 605-6)。
- 95 Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Stephens, and John Stephens, *Capitalist Development and Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1992), p. 55.



## 國企私有化中的工人抗爭\*



私有化似乎特別能引起工人的不滿和抗爭，這不僅是因為工人們覺得它極端不公平和不公正，還因為它在工人心目中造成了一個「階級衝突」的局面，為工人提供了一個清晰的、並且可以正當和公開對抗的對象——資本家。私有化啟動了工人們經歷多年社會主義（或反資本主義）意識形態浸染之後而深植於腦海中的「階級意識」，進而引發他們對當前經濟狀態和市場化改革的批判。這個過程反過來幫助工人形成其訴求並推動他們參與抗爭。私有化為中國工廠裡帶有階級意識色彩的工人動員創造了動機、機會和行動框架。但工人將其訴求單純地置於傳統社會主義的基礎之上，並不利於他們在新的市場經濟條件下重新界定自己利益和確定實現利益的方式。

國企工人曾經是中國工人階級的主體，然而，自1978年市場化改革開始以來，這個群體已逐漸成為改革的利益受損者。雖然中國的經濟增速令世界矚目，但隨著企業改制，國企工人們不得不面對工資和退休金被拖欠、津貼被取消，以及更嚴重的無足額補償的下崗等等嚴峻的挑戰。窘迫的經濟條件使得工人的不滿情緒日益加深，而這些不滿情緒又進一步引發了許多公開抗爭。

1949年以來，在幾個重要的歷史時期都發生過工人抗爭，但過去十年中發生的工人抗爭在本質上發生了變化。這些抗爭是由基本經濟結構的變化而引起的，並且在數量和規模方面也超越了以前的抗爭。這些抗爭行為引起了學界的注意，對其發生的原因、動機、訴求和表現形式做了大量的研究。一個獲得廣泛認同的觀點是：這些抗爭在很大程度上是被工人喪失基本生計的憤怒所激發，同時工人們對毛澤東時代<sup>1</sup>保障經濟安全的社會主義制度的懷念也起了刺激作用。工人們的訴求，主要是請求政府保障他們最起碼的生計，換言之，這些訴求幾乎不會超越「生計倫理」<sup>2</sup>概念的範圍。這種「道義經濟」類型的抗議<sup>3</sup>意味著這些參與抗爭的工人在他們的集體行動中並沒有產生階級意識，因為他們並沒有從勞資對立的角度去理解和解讀他們在市場化改革中的經驗（參見第10章）。雖然毛澤東時代的階級語言可能出現在工人們抱怨自身困境的私人談話當中，<sup>4</sup>但很少有抗爭行為會把階級對抗作為其行動的框架。

道義經濟學的觀點仍然可以解釋因下崗導致的工人抗爭，但必須指出的是，隨著國企私有化的迅速推行，工人抗爭中「道義經濟」式的訴求逐漸展現出「階級意識」的話語和色彩，即工人開始運用階級的語言來表達他們的訴求。當然，這些抗爭行動並沒有實現在行業或社會層面上的團結，因而沒有形成基礎廣泛的、有組織的工人運動。實際上，在當前的政治條件下，廣泛團結性的工人運動是不太可能出現的。然而，本研究發現，雖然這些工人抗爭以工廠為組織基礎，它們的目標、範圍和影響也相當有限，但它們的確包含了工人運動的一

些元素。西德尼·泰羅認為社會運動具備四個特點：集體挑戰、共同目標、團結和與反對者及當權者的持續互動。<sup>5</sup>實際上，中國工人在反對私有化的抗爭中確實已在一定程度上顯示出了這些特性，雖然這種展示只是在企業層面上，但這種「微觀動員」<sup>6</sup>在很多方面都與自發的「對抗性聚集」<sup>7</sup>有所區別。

基於對一個中部城市裡三個國企的個案研究，本研究希望解釋的問題是，為什麼私有化會在中國工廠引發類似運動和帶有階級話語的抗爭。相較於其他改革措施，私有化並不一定必然導致工人更壞的生活處境。實際上，所有的國企改制方案都包含了對工人不利的苛刻措施，進而可能引發工人抗爭。但私有化似乎特別能引起工人的不滿和抗爭，這不僅是因為工人們覺得它極端不公平和不公正，還因為它在工人心目中造成了一個「階級衝突」的局面，為工人提供了一個清晰的、並且可以正當和公開對抗的對象——資本家。私有化啟動了工人們經歷多年社會主義（或反資本主義）意識形態浸染之後而深植於腦海中的「階級意識」，進而引發他們對當前經濟狀態和市場化改革的「新」理解。這個過程反過來幫助工人形成其訴求並推動他們參與抗爭。簡單來說，私有化為中國工廠裡帶有階級意識色彩的工人動員創造了動機、機會和行動框架。

本研究中涉及的那三個工廠，ZZPM、ZZPE和ZZEM，過去都是國有企業，分別於1998年、2000年和2001年被私有企業兼併。雖然三個工廠的抗爭在組織程度上有所不同，但當工人們覺得那些私有化方案違法並損害他們利益的時候，他們都採取了抗爭的方式。他們的鬥爭直指那些私有兼併方案，同時也挑戰那些經常偏袒資本家的地方政府。ZZPM的工人們成功推翻了兼併方案，但ZZPE和ZZEM工人們的抗爭卻失敗了。本文將討論為何私有化改革容易引發有組織的工人抗爭，同時探討工人們對於私有化改革的感知以及這三個工廠中工人抗爭的模式。

## 私有化與工人的憤怒

在中國經濟改革的第一個十年中，國有企業的產權結構仍然未被觸及。雖然前蘇聯和東歐在1989年之後的政權轉型中公開實施私有化，但中國政府堅決否認私有化是一個可以接受的政策選擇。因此，無私有化的市場化改革似乎成了「有中國特色的社會主義」的一大特色。然而，在1992年鄧小平南巡之後，確切地講是在1993年末至1994年末之間，中國政府開始認識到國有企業的縮減不可避免，並採取了一系列政策，目標是從根本上改組那些經營不良的國有企業。一項叫作「抓大放小」的政策開始了將中小國有企業私有化的進程，同時私有資本也被允許以私有股份的形式參與那些具有「支柱」和「基礎」性質的大型企業當中去。<sup>8</sup>

但是，中國的私有化改革並沒有按照公平、公正和公開的原則去推進，整個過程完全缺乏透明性。中國政府從來沒有把私有化作為正式的國家政策，國家立法機構也沒有相關的法規來規管這個過程。事實上，與此相關的只有一些十分模糊的政府指導方針，並且這些方針在落實上也存在極大問題。對於工廠財產的處理，地方政府和國有企業管理者被賦予了相當大的自由裁量權，而工人們則被完全排除在這個過程之外。在這種安排下，私有化以兩種形式來進行：第一種是事實上 (*de facto*) 的私有化，類似於在那些後共產主義國家政權轉型開始時進行的「自發私有化」。<sup>9</sup>在這個過程中，典型的做法是，國有企業管理者建立他們自己的公司，並通過種種令人可疑的手段把國有資產轉移到自己的公司，或者通過其他方式控制現存國有企業的股份；<sup>10</sup>而另一種是法律上 (*de jure*) 私有化，指的是將國有資產正式地轉移到私人手中，而本文中涉及的研究個案與後一種私有化方式直接相關。私有化的實施方式通常沒有嚴格明確的規管，處處可見黑箱運作，隨心所欲，結果是國有企業經理、私人買家和地方官員之間形成共謀，

犧牲工人，在小圈子內瓜分利益。國企改制的正式程序（比如職工代表大會的同意）要麼被故意忽略，要麼會被以不利於工人利益的方式人為操縱，對工人的補償也經常被減少到低到不能再低的水準。

把工人排除在私有化改革過程之外的做法，在工人中間產生了強烈的不公平感和不公正感。工人們覺得他們為工廠貢獻了一生，而私有化改革卻剝奪了他們對工廠財產的合法權益。但是，私有化改革不僅引起了工人們在道義上的憤怒，也為其開展有組織的抗爭提供了政治和實際的機會。毫無疑問，中國的政治體制和制度環境是不利於自發的組織行動的，政府對於此類行動的壓制是可以預料的。因此，集體行動的出現很大程度上取決於是否存在一個即使在現行體制下，亦可被行動者視為恰當的抗爭議題。<sup>11</sup> 這類事件不但需要具有足夠的爭議性來引起集體關注，同時，行動者會認為抗爭是值得一試的方法，也許會有有利的結果。此外，這個議題必須具備足夠「合法性」，使得參與者們相信他們的行動在政治上是正當的和正義的。換句話說，這個事件能夠鼓勵行動者大膽面對政治壓力來進行積極動員。在中國，私有化改革就是這樣一個觸法抗爭的「恰當」事件，原因有以下幾個方面。

首先，雖然中國政府鼓勵將中小型國企轉到私人手中，但是它從來沒有公開和正式地將這種政策稱作「私有化」，事實上，中國政府一直在避免使用私有化這個詞彙。如火如荼進行中的出售國企的行為，經常被稱作民營化、改制或者國有資產轉讓。黨和政府也一直在口頭上堅持社會主義道路，並且在很多場合強調改革並不同於私有化。例如，前總書記江澤民在1995年時宣稱：「我們絕對不是在進行私有化。這是一個我們絕對不能有一絲一毫動搖的大原則。」<sup>12</sup> 實際上，中國的改革拒絕全盤私有化，已經成為一個不斷被重複的官方說辭，藉以強調中國的經濟改革與那些前社會主義國家有著本質區別。政府對社會主義的口惠使得工人們相信，私有化是一個可以公開反對

的事件。當然，這並不必然意味著工人們仍然對政府的言論奉為主臬，事實上工人中的很多人都相信，私有化改革的背後有政府的支持。但是，只要官方說辭仍然沒有改變，反對私有化的口號便可以作為工人們抗爭的話語武器。「保護國有資產」確實是一個強有力的口號，對此，連政府也無法公開反對。這就是學者們所說的「合理抗爭」或「以理抗爭」。

第二，私有化改革迫使工人進入到一個較為確定的資本主義生產關係中，因而重新界定了工人作為一個「階級」的結構性位置。這是一個能夠影響國企工人抗爭模式的重要轉變。當企業改制尚未涉及私有化時，新舉措雖然造成許多衝突，但勞動關係通常是曖昧不明且不穩定的。有許多因素——比如政府政策、經濟法則和管理上的腐敗等等——都可能對工人們的生活產生負面衝擊，但正是因為影響因素數量眾多，工人抗爭所要針對的目標反而變得模糊了。即使工人將他們的經濟困境歸咎於政府的政策，並試圖從政府那裡獲得補償，他們也很難用階級對立的角度來理解此類衝突。此外，以有組織的方式對抗政府明確的政策，如「減員增效」、「三項制度改革」、「下崗」等等，在政治上是有風險的，也是不現實的。然而，私有化使工人面對著一個在他們看來十分清晰而且合法的鬥爭目標。作為一個長期接受社會主義及反資本主義意識形態教育的群體，中國的國企工人們不必親身經歷資本主義，似乎就能夠輕而易舉地理解什麼是資本主義，確定誰是他們階級的對立面，<sup>13</sup>並且用階級的語言來表達其對私有化的反對。

第三，對於工人來說，私有化可能比其他改革措施更可以被挑戰。當面臨由縮減開支、關閉或者破產（假設這些都是合法進行的）而造成的下崗時，工人們能夠表達他們的不滿，甚至會因為要求公平賠償而進行抗爭。但是，工人們也知道下崗的命運是不可逆轉的，因為這是政府政策規定的，而對此他們無法施加任何影響。此外，當工



廠在財政上確實無以為繼時，工人們也明白，抗爭已經沒有實質意義。但是，私有化就不同了，許多工人並不相信私有化是一個無法避免的政策選擇。實際上，很多正在被私有化的國有企業仍然能夠正常運作，有些則並無面臨破產的壓力。於是，工人不可避免地會問：為什麼要將國有資產轉移到私人手裡？為什麼這是國企改制的必要手段、甚至唯一出路？工人們對於那些少數人操縱、完全沒有透明度的私有化方案抱有很大的懷疑，因為這常常意味著私人買家、國有企業管理者和當地政府官員的腐敗和共謀。因此，雖然工人們面對「減員增效」的國家政策或企業不可避免的破產會感到相當無能為力，但在私有化中，他們會覺得工廠的所有權是值得用抗爭來維護的，並且也是可以通過抗爭來維護。

最後，與其他的改制措施相比，私有化改革為工人們有組織的行動創造了更為廣闊的團結基礎。當一個企業被私有化時，所有的工人都會受到影響，因為他們被拋入一種對未來的就業、報酬和福利等的不確定狀態。工人們對生活水準下降的預期（事實上也經常會下降）很可能會激發他們的抗爭，並且這樣的預期也能夠吸引相當數量的工人參與到抗爭中來。此外，工人們在反私有化抗爭中提出的訴求的性質，實際上也鼓勵了有組織的行動。許多例子顯示，在下崗高峰時期（即私有化尚未大規模開始時），工人們解決工資拖欠、生活津貼和退休金拖欠的要求，可以通過在政府大樓前集體請願，或者「抗爭性聚集」的方式來表達。當然，這些行動也是需要協調的——畢竟，要遊行集會就要有人出頭把人們聚集起來——但是組織程度通常是很低的。而且，這類行動是相對容易化解的——如果地方官員確實對公開對抗感到擔憂的話，只要許諾給工人必要的金錢補償就能瓦解許多工人行動。然而，反對私有化是一個複雜的訴求表達過程，政府官員和私人買方都不會輕易退讓，這就要求工人們的抗爭行為要有一定的組織和協調，並且能夠持續一段相對長的時間。為了抵制私有化，不

僅要通過讓工人明白私有化方案是違法 and 損害工人利益的來動員他們抗爭，還需要採取具體措施，阻止私有化交易的進行，更重要的是要提出替代性方案，與此同時，還需與私人買家和地方政府就如何解決爭議展開談判。

## 歷史記憶、意識和階級話語

西方的工人運動研究表明，工人運動的興起不可避免地受到前資本主義時代的價值觀、傳統、話語和組織方式的影響。關於這點，湯普森對英國工人運動和威廉·塞韋爾 (William Sewell) 對法國工人運動的經典研究，都予以高度強調。<sup>14</sup> 中國似乎也不例外。經濟改革前，中國實行的是毛式社會主義制度，這個制度賦予工人以極高的社會地位和自豪感；這些改革前的經驗也形塑了中國工人對於私有化的反應方式。原因有兩個方面。首先，工人們對於歷史的記憶很難輕易消除，舊時代的道德話語，也為工人們理解和評價其當前生活境況提供了參考標準。其次，如前面所說，中國政府從來沒有公開否定過社會主義，因此抗議的工人就有可能在他們的鬥爭中「獵取統治者的意識形態和其合法性舞台」，<sup>15</sup> 借助傳統社會主義的主流話語來建構他們的集體意識。

在本項研究的三個正在進行私有化的國企中，工人們普遍認為私有化過程是不公平和不公正的，因為他們相信這個過程侵犯了他們對工廠財產的合法權利。在工人們看來，他們將一生貢獻給了工廠，這一簡單事實就足以讓他們對工廠擁有合法的產權，但是，私有化卻無異於無償地剝奪了他們的合法權益。舉例來說，當ZZPE的工人們在反抗「兼併」了他們工廠的私營企業主時，就宣稱工廠的所有權屬於全體工人，而私營企業主則堅稱工廠現在是屬於他的，因為政府把工廠賣給了他。他反駁工人說：「你們憑什麼說工廠是你們

的財產？」一位工人回擊說，「就憑我們為這個工廠幾十年的奉獻！」<sup>16</sup>在分發給所有工人的傳單中，這種看法得到了更加清晰的印證：

中國今天的工業基礎是由幾代工人的鮮血和生命築成的……不承認過去的歷史就談論市場經濟和企業改制是危險的且不能被接受的……中國的工人階級參加革命就是為了控制生產資料、工廠和設備。工人階級對生產資料的控制決定了我們國家的本質……現在（那些官員）想讓我們放棄工廠，把生產工具交給資本家，卻仍然堂而皇之地將這些行為稱作是具有社會主義性質。這是赤裸裸的欺騙……

同樣地，ZZPM的工人領袖們在傳單中也宣稱說，工人們會堅決保護工廠，因為工廠的財產是由工人們用幾十年的辛勤努力創造的，它的產權屬於全體工人。對工人而言，工廠是他們的家園和命脈。<sup>17</sup>他們依靠它來維持生計。用ZZPM工人的話來說，反對私有化是「保護我們家園的鬥爭」。

與其他的改革措施不同的是，私有化改革引發了工人們階級話語的出現，促使他們從階級對立的角度去理解他們與私人企業主之間的衝突。不過這個情形與西方工人運動有著重要不同。從西方工人運動的經驗發展而來的階級形成理論表明，工人們通過在車間和勞動力市場與資本主義打交道的經歷，以及有組織的工人運動來理解階級的意義。<sup>18</sup>但在中國，由於政府在數十年間一直在向社會灌輸社會主義和反資本主義的意識形態，這一代中國工人在接觸真實的資本主義經濟關係之前，便已具備強烈的「階級意識」。這種「階級意識」與湯普森所描述的資本主義條件下的「階級經歷」所產生的意識有何區別，有待深入研究。但這種因社會主義意識形態灌輸而形成的階級話語，的確很現成地成為國企工人反對私有化、挽救自身

地位的理據。舉例來說，當談及工人在市場改革中的地位時，ZZPM的一位工人積極分子說道：「我們不再是工廠的主人翁了。我們現在是一個被壓迫的階級。現在有很多壓迫工人的事件發生。」<sup>19</sup>一位ZZPE廠的積極分子把工人描述成「被壓迫、被剝削、且生活在社會底層」。從經濟關係的角度看，工人的地位在改革後發生了很大的轉變，一些工人已直言不諱地將他們的反抗行為描述為「階級鬥爭」，雖然「階級鬥爭」這個詞在文化大革命之後已經被政府正式否定。例如在一次會議上，ZZPE新購買者指控工人的行動是在搞「階級鬥爭」，其目的很明顯是在指責工人的行為是不正當的。「階級鬥爭有什麼錯？」一位工人回應道：「你是在搞階級報復！」在訪談中，ZZPE的另一位工人領袖也明確地宣稱：「我們（反對私有化）的鬥爭就是階級鬥爭的一種表現形式。壓迫和兩極分化不可避免要導致階級鬥爭」。<sup>20</sup>

在進行反對私有化的動員中，ZZPM的工人積極分子們分發了大量的傳單，而在這些傳單中充滿著階級語言。這在下面的部分會詳細談到。例如，其中一張傳單引述了據說是馬克思講過的話，它在開頭寫道：「造紙工業是現代工業的代表」。該傳單還宣稱說，由於ZZPM的工人們和這個工業緊密聯繫在一起，因此他們具備現代無產階級的所有優秀品質——革命性、堅定性和組織性——並且時刻準備著反擊任何破壞他們家園的企圖。這家工廠的工人積極分子們驕傲地將其抵制私有化的鬥爭稱為「無產階級運動」。在另一張傳單中，私有化被描述成「復辟」和「用老闆專政代替無產階級專政」。

私有化改革也導致了工人對地方政府的不信任和憤怒。雖然在1980年代中期以來，中國工人就已經對侵蝕他們福利的改革政策產生了不滿，但私有化改革卻引起工人們質疑政府到底代表誰的利益。根據本研究中涉及的那三個企業，以及其他很多已報導的案例來看，地

方政府經常以急速的方式推進私有化，當工人起來反對私有化時，他們常常與私營企業家站在一起，忽視工人的訴求甚至用警力來壓制他們的抗議。雖然工人們對於私有化改革的經驗是地方性的且局限於工廠層次的，但是他們卻把目標直接指向了政府。正如ZZEM的一位積極分子所說：「我們工人已經對政府失去信心了。我們根本不相信他們仍然代表工人的利益」。同樣在ZZEM廠，在與工人們進行關於私有化的辯論時，該廠的新老闆質問工人們是否讀過XXX的七一講話，因為在這次講話中，私營企業家被描述為代表「先進的生產力」並且第一次被允許加入共產黨。一位工人回答道：「我讀過了。這是對工人階級的背叛！」在訪問中，該工廠的一位積極分子對於XXX做出了如下的評論：「改革必須依靠工人階級。XXX的目標難道不就是依靠工人階級嗎？但是現在它不再依賴工人階級了，相反，它依靠的是一小撮人。」<sup>21</sup>對於這些看法，ZZPM的一位積極分子也深有同感：「政府機構都在為資本家服務……現在政府真正想做的不是促進國有企業的發展，而是建立資本主義制度。」<sup>22</sup>

但是，當政府繼續堅持社會主義制度及繼續保證國有經濟在經濟體系中占主導地位的立場時，工人們發現，他們可以利用政府的官方話語，從而使他們反對私有化的抗爭在政治上具有正當性和安全性。在ZZPE和ZZPM兩個個案中，參與抗爭的工人們都在工廠大門上張貼海報，其中有這樣的標語：「改革不允許私有化！」一位積極分子指出，這句話是鄧小平曾經說過的。其他的典型標語還有「工人階級跟著共產黨！」和「工人階級絕不走資本主義道路！」等等。ZZPM的積極分子甚至在工人中間散發小冊子，這些小冊子不但收集了鄧小平和江澤民過去反對私有化的講話，也包括了一些強調國有企業在經濟體系中應占主導地位的法律和法規。

## 組織和動員：ZZPM 廠的抗爭

雖然在這三家工廠，以及在中國其他地方，都發生過抵制私有化的抗爭，但是ZZPM廠的鬥爭特別引人注目，因為該廠的抗爭不單擁有良好的組織性和動員準備，持續了較長時間，而且很罕有地取得了有利於工人的結果。以下詳細介紹ZZPM廠的個案，分析該廠工人反私有化抗爭的方式和特點。<sup>23</sup>

ZZPM廠建立於1958年，是一家擁有八百六十名職工的中型國有企業。它的資產包括設備和一百一十五畝工廠土地在內共計8,830萬元。由於在生產過程中造成了嚴重污染，該廠在1995年被迫停產，並由此導致了5,460萬元的債務。該廠所屬的省份在1997年興起一波出售中小型國企的風潮，當年的11月15日，一個自稱是國家控股的名叫FH的公司聲稱已經獲得地方政府同意，並提出要「兼併」ZZPM廠。ZZPM廠的管理者急切地希望能夠找到擺脫困境的道路，於是在FH公司向ZZPM支付了1,200萬元之後，雙方在11月26日簽署了兼併協議，就在同一天，ZZPM的職工代表大會也批准了該兼併協議，因為職工們認為FH作為國有控股公司是可靠的，並且FH公司也開出了會盡快恢復生產，補發拖欠工資，妥善處理醫療費用，社會保險費用以及所有欠款的誘人承諾。地方政府也立即批准了該項協議。

但是，在接下來的兩年中，FH公司違背了其大部分的承諾。它並沒有讓大部分下崗工人回工廠工作，沒有補發拖欠的生活補貼，沒有發放退休金，也沒有為工人們繳交醫療保險費。除了向一些與其有裙帶關係的人出租幾條生產線之外，FH公司並沒有按照其承諾向ZZPM注入任何資金來恢復生產。相反地，FH公司卻在大規模的出售工廠設備。工人們開始對FH公司感到失望，並向政府部門遞交了請願信。FH公司並不理睬工人的聲音，其經理宣稱：「ZZPM廠的一

草一木現在都屬於FH，我們想怎樣便怎樣」。1999年9月，FH公司宣布了一項「戰略計畫」，要將工廠的土地出售給地產發展商，並且要求40歲以下的工人必須離職，而這些工人能夠得到的只是一個微不足道的一次性離職補償，這個計畫將工人的忍耐推到了極限。

把工廠的土地變成更有利可圖的房地產項目，是隱藏在中國當前許多中小國企私有化方案背後的主要動機。這意味著工廠在實體上的徹底消失，對此，ZZPM廠的工人們很難接受。跟許多其他國企的工人們一樣，ZZPM廠的工人們堅信他們對於如何處理工廠產權問題擁有合法的決定權，並且，他們要堅決「保護國有資產」。

### (1)「救廠護家運動」

工人們相信兼併方案損害了他們的利益，但工廠的工會在面對這些狀況時則完全無能為力，<sup>24</sup>於是，在1999年的夏天，出現了一個自我任命的領導小組，該小組有六名成員。L先生是一個受過大學教育的五十多歲工程師，在2000年8月被拘捕之前，一直是這個小組的核心人物。L被捕以後，小組內另一位成員Y女士被推到了前線。在公開抗爭的前期，這個領導小組每天都輪流在成員家中開會，會議通常有十多名工人前來參加，大家一起討論怎樣對付FH公司。該領導小組對FH公司的合法性產生了與日俱增的懷疑，於是他們的第一個決定就是對FH公司本身進行深入調查。工人積極分子不但親自去相關省市政府部門核實FH公司的商業登記許可證，還訪問了那些熟悉FH公司背景的人士。他們的發現十分令人吃驚：原來FH公司根本不是什麼國有控股公司，而只是一個大開發商的兒子開辦的私人公司。

這個發現令工人領袖們開始相信ZZPM廠實際上已經被私有化了，但工人們卻一直不知道這個事實。於是，工人們打著「ZZPM廠無產階級反對兼併與詐騙，救廠護家運動」（以下簡稱「運動」）的旗號，他們要求立即採取行動停止兼併並重新收回工廠，因為他們認為

這次兼併是不合法的。為了動員工人參加行動，該「運動」通過廣泛散發傳單的方式來揭露「事實真相」，這些傳單詳細記錄了工人們的發現，為工人鬥爭的正當性做了辯解，並提出了解決爭議的方法。傳單的標題通常是極富煽動性的，比如，「為什麼我們確信FH的兼併是一個騙局？」「ZZPM的產權到底屬於誰？」「我們的要求！」等等。與工人們的交流主要依賴於工廠居住區建立起來的網絡。每一棟住宅樓都有一個聯絡員，負責讓工人知道事情的進展，動員工人參與，並散發傳單。

## (2)「10-28」委員會

為了使他們的行動合法化，運動的領導者們從一開始就嘗試通過制度化的管道去解決衝突。鑒於愈來愈多的真相被工人們所了解，運動的領導者們相信職工代表一定願意去推翻之前做出的同意兼併的決議。於是，他們積極要求重新召開職工代表大會，對兼併方案進行再次投票。為了贏得職工代表的支持，該「運動」發表了一封公開信，信中呼籲代表們通過投票終止兼併的方案，來「表達工人的想法和願望」，「讓工人掌握工廠的命運」。<sup>25</sup>在1999年10月26至28日召開的職工代表大會上，一位前ZZPM廠的經理發了言，為此次兼併辯護，事實上，這位經理在當初兼併方案提出時就投了贊成票，並成了新FH公司的管理人員。這次職工代表們不再買帳，以五十票對五票的投票否決了兼併方案。這次勝利之後，運動的積極分子舉行了簽名活動，來表示工人們團結一致支持職工代表大會的新決定。

在職工代表大會以壓倒性投票的方式終止了兼併方案之後，「運動」積極分子很快認識到，這個職代會可以成為他們鬥爭更合法的平臺。於是，在職代會的基礎上，成立了「10-28委員會」（10-28代表職工代表大會推翻兼併案的日期）替代原來的「運動」，成為工人抗爭的領導機構。該委員會下設了四個部門（生產、財務、教育宣傳和安



全)。L先生被選為委員會的「總代表」。但是，FH公司拒絕承認職工代表大會的決定，認為職工代表大會本身就是不合法的，因為ZZPM被兼併之後，已不再是一個法人，之前屬於ZZPM廠的所有機構和組織在法律上都已不復存在。雖然FH公司的反應在預料之中，但當工人們得知市政府的觀點與FH一致時，他們還是感到特別震怒。在接下來的幾個月，「10-28委員會」四次向政府部門提出要求執行廢除兼併的決議。委員會還起草一份關於廢止兼併後如何恢復和提高生產的計畫。但這些都被置之不理，使得工人確信通過制度化管道來解決爭議是行不通的。於是，他們的抗爭方式開始升級了。

### (3)「奪回工廠！」

為了奪回工廠，工人們採取的第一項激烈行動是奪走了ZZPM廠的土地證，這種行為在FH和政府眼中看來顯然是不合法的。土地證是一個表明工廠地權的法律文件。事情的起因是，工人們得知FH公司計畫將該廠的土地用作抵押貸款(4,500萬元)。工人擔心這個計畫將使他們徹底失去工廠，於是他們決定採取先發制人的行動。1999年12月15日，Y女士和她的同事用計從區土地局拿到了土地證。但是這樣做的後果是，Y和她的同事陷入了巨大的壓力中，因為政府要求她們歸還土地證，否則就要承擔法律後果。但委員會則堅稱，她們的行為是合法的，並且也是保護工廠財產的必要手段。後來為了避免政府利用這次事件「製造麻煩」，委員會將土地證交給了地方公安局，公安局承諾在矛盾解決之前不會把土地證歸還給FH公司。

2000年晚春的時候，「10-28委員會」決定用他們自己的方式來解決爭端：占領工廠。正如L先生說的：「國家已經不管我們廠了，我們必須自己來管。」<sup>26</sup>在4至6月之間，該委員會頻繁地召開了很多次秘密會議來策畫行動。為了防止因為領導層被捕而導致行動失敗，該委員會成立了兩套領導班子。6月6日，<sup>27</sup>工人開始採取行動。數百

名佩戴「護廠隊」紅袖章的工人衝進工廠，他們敲掉了FH公司的招牌，並在工廠大門口掛出了「改革絕不允許私有化！」的橫幅。占領工廠之後的幾天，委員會宣布了三項公告，聲明他們已經獲得了該工廠的管理和財務權、租賃權。工人們被分成兩組輪流保衛工廠：退休工人和女工在白天值班，男性工人則晚上值班。為了預防警方干預，委員會下達命令，所有行動必須在工廠進行，不得上街，並且禁止對FH的管理人員使用暴力。

#### (4) 壓制

在占領工廠的兩個月中，地方政府派了一個工作小組進駐到工廠，要求工人結束占廠行動。政府官員重申，兼併之前的職工代表大會是不合法的，工人占領工廠也是不合法的，建議成立一個新的職工代表大會與FH公司談判，協商出一個解決辦法。但是工人領袖拒絕讓步，堅持認為之前的職工代表大會是合法的，並且要求立即執行終止與FH公司的兼併協議。雙方的談判破裂了，政府決定以武力來奪回工廠。8月8日，近千名警察衝進工廠，擊潰了工人們的防禦線。當工人們被警察推攘和驅逐的時候，他們大聲喊道：「我們沒有犯法！」「我們在保護我們的合法權利，你們為什麼鎮壓我們？」。拒絕離開的工人們則被強行拖進貨車，然後被運往附近的一所小學鎖進教室接受盤查和審問。面對不服的工人，一名警官咆哮著說：「你們算什麼，八九年那麼大的暴亂也被鎮壓了！」

在公開對抗展開的時候，L並不在現場，也沒有人知道他的行蹤。直到工人們被鎮壓的那天，他們才知道他在前一天已遭拘捕。另一位「護廠隊」的領導人也在鎮壓發生之後的第二天被拘留了。

#### (5) 重組與新工會

在被工人稱之為「八八事件」的事件發生之後，ZZPM廠的工人

們很快就重新組織起來，主要是因為，領導小組的成員在鎮壓期間並沒有全部被抓起來。Y取代了L成為後續鬥爭的領導核心，但這些後續鬥爭已經被迫轉回到制度化渠道。職工代表大會重新成為鬥爭的舞台。政府希望有一個新的職工代表大會與FH公司通過談判解決爭議。FH公司認為這是一個可操作的機會，於是也同意重新選舉。工人們意識到，繼續保持集體抗爭不切實際也不會有什麼太大效果，因此，他們也開始轉變策略，確保重新選出一個能代表他們利益的新職工代表大會。選舉之前，工人們在Y的家裡又召開了多次會議，並在工人中間展開遊說。而安排了這次選舉的FH公司也沒有閒著，他們的人很積極的展開了反遊說活動，許下很多承諾，並誣衊那些工人積極分子。工人們被分為十二個由五十到六十名工人組成的選區，FH公司在每一選區都安插了自己的人去遊說工人，讓他們跟FH公司站在一起。但是，9月12日舉行的選舉結果顯示，工人取得了壓倒性多數：用L的話說，職工代表大會裡五十九名新代表「都是我們的人」。原職代會的大部分代表，包括仍被關在監獄裡的L，都再次當選。像Y這樣的積極分子，都以很大優勢贏得了選票。新的職工代表大會選舉之後選舉了新的工會，Y被選為工會主席。

新工會帶領工人們繼續鬥爭，他們仍然把收回工廠作為目標。此外，他們還要求釋放L和另外一位領袖。在與FH公司談判的同時，工會開始不斷地請願。他們派出多個小組去市政府、法院和其檢察院，要求立即釋放他們的工友。Y和另外四名工人去了北京，到國家信訪局、全國總工會、國家經貿委和《工人日報》上訪和投訴。2001年1月初，當市人民代表大會正在舉行會議時，工會組織了一大批工人在會議大廳前請願，並把請願書和相關資料分發給人大代表。為了顯示工人們的團結一致，工會還組織了近五百名工人到當地法院，旁聽了對L先生第一次也是唯一的一次審判。L被警察押出來時，大家為他鼓掌。拘留九個月後，L被無罪釋放。

來自工人的持續壓力最終擊潰了FH公司的意志，它同意終止兼併，並退出ZZPM廠的經營。為了填補FH撤出後造成的管理空缺及對工廠進行重組，在職工代表大會的同意下，工人們成立了一間新公司。新公司發行了總值154萬元的股權，其中有二百零六名工人進行了認購。該公司由股東們選出的理事會管理，但一直在破產的邊緣上掙扎。

### 工廠之間抗爭的異同

ZZPM廠工人抗爭時所展現的模式，在ZZPE廠和ZZEM廠的鬥爭上也能看到。例如，抗爭的組織和動員，通常是從一小部分積極分子的非正式聚會開始。ZZPE廠的積極分子產生於工廠的門衛室中，因為他們經常聚在那兒討論工廠的情況，後來就在那兒發起抗爭行動。ZZEM廠曾經有一個左派學習小組，<sup>28</sup>當私有化開始時，該小組的一些成員自然地發起了抗爭。這些積極分子的聚集導致了所謂「初級組織」<sup>29</sup>的出現，而這些「初級組織」起到了組織抗爭的行動。這些積極分子一般是能夠得到工人們的支持的，因為不滿的工人渴望有人為他們說話，只要有人出面組織，許多人願意參加維護自身利益的行動。

工人在抗爭中，經常是將制度性和非制度性渠道兼而用之。<sup>30</sup>一般是在法律允許的投訴渠道失敗之後，才使用非制度性的抗爭。對工人而言，他們可以利用的制度性或合法的抗議管道有兩個。一個是職代會。從國有企業日常管理的角度看，絕大多數職代會基本上是無權和無效的組織。但至少表面上，職代會是有討論和批准任何有關國企改制決定的權力的，<sup>31</sup>因此，工人們就有可能利用職代大會這個平台合法地爭取他們的利益。<sup>32</sup>另一個官方認可的途徑是向政府部門請願，或者通過法律途徑解決爭端。但是，當通過制度性的管道無法滿足工人的訴求時，他們很可能使用超越制度框架所允許的方法。占領

工廠是愈來愈被經常使用的一種，通過占廠，工人希望顯示他們對於工廠產權擁有合法權利。

和ZZPM廠類似，ZZPE廠的工人們開始也想通過職工代表大會解決爭議。但是當新老闆宣布，由於兼併原有的職工代表大會已不復存在時，積極分子們組織了一個超過千名工人參加的集會，並選出由七個成員組成的職工管理委員會。但是政府拒絕承認該委員會的合法性，政府的態度迫使工人們回過頭來尋找其他符合法律規定的解決途徑。不料，政府竟然不接受法院做出的有利於工人的判決，工人們無計可施了，於是決定占領工廠。ZZEM廠的抗爭，起初的行動僅限於集體請願，但是當他們的訴求持續地被政府忽略時，積極分子們便號召工人們起來罷工。

在所有這三家工廠中，積極分子們都試圖盡量保證工人抗爭在政治上的正當性。雖然工人們內心對政府的政策非常不滿，但他們的行動並沒有直接針對政府，也沒有打出反政府的標語。相反，在ZZPM廠和ZZPE廠，雖然其反對私有化的標語似乎在暗示黨正在偏離正確的方向，但工人們仍然策略性地打出了支持共產黨的標語。為了避免給政府有鎮壓他們的藉口，ZZPM廠和ZZPE廠的積極分子要求工人們不能走上街頭遊行。這也在一定程度上解釋了為何這兩個工廠的行動能夠比ZZEM廠的行動持續更長時間，因為ZZEM廠的工人們上街阻礙交通，結果很快被警察鎮壓下去了。當這三個工廠的工人開展抗爭行動時，該城市的其他工廠也在發生類似的行動，其中一些甚至就在同一條街上。但是，跨企業的聯合性抗爭行動卻從未出現。工人積極分子們認識到，跨工廠的動員會使他們的行動在政治上極易受到打擊，因此他們顯得十分小心謹慎。

雖然ZZPE廠、ZZEM廠和大部分國企中的工人鬥爭在被壓制之後就慢慢平息了，但ZZPM廠的鬥爭卻表現出了驚人的韌性，並最終迫使私人買主讓步。這在很大程度上應該歸功於它擁有相對有效

的領導，這些領導者創造出了成功的「動員結構」，並通過這個結構進行組織和動員。<sup>33</sup> 例如在ZZPM廠的個案中，工人們的抗爭在組織上保持了其一致性和連貫性：開始於一個非正式小組，然後轉變成一個依附於職工代表大會的似乎合法的機構，<sup>34</sup> 最終經由職工代表大會選舉而成為工會。通過把一個體制外的非正式小組，轉變成具有更大合法地位的組織，ZZPM廠工人們的抗爭獲得了對付雇主和政府機構的更多有利條件，這一點對於該廠的抗爭能較長時間的持續至為關鍵。

組織上的成功也應當歸功於那些有能力、且願意付出的積極分子。例如，ZZPM廠的工人們，甚至是他們的反對者，都公認L在領導鬥爭的過程中扮演了重要角色。作為受過高等教育的知識分子，L明顯比大多數工人擁有更強的分析能力和更好的策略頭腦，這使得他有能力闡明觀點、進行抗辯和策畫行動。他起草了大部分的傳單和文件。據他說，這項能力是他在大學擔任共青團宣傳幹部時鍛鍊出來的。更重要的是，作為一名高級工程師和ZZPM廠管理生產的副廠長，他具備財務、管理和技術上知識，在進行了可行性分析之後，他能夠提出取代兼併方案的替代性計畫。L被拘捕之後，Y成為核心領導者，而Y在開展鬥爭方面也是非常嫻熟且有能力的。她擁有很強的意志力，在最困難的時候，Y通過不斷向市、省和北京的政府部門請願的方式保持了工人們的團結和意志。在她的帶領下，工人積極分子不斷努力，終於使工人重新獲得了新職工代表大會的控制權，並建立了新的工會。

但是，與ZZPE廠和ZZEM廠相比，也許還有一個結構性的因素令ZZPM廠工人的抗爭成功：兼併ZZPM廠的FH公司相對弱小。FH是一間新成立的公司，資本實力不夠雄厚，並且這也是該公司進行的第一次兼併。它缺乏財政能力解決ZZPM廠的舊有問題，更沒有能力讓工人回到工廠工作。作為一家新公司，它與政府官員尚無很深厚的

關係。因此，當工人們起來抗爭時，FH公司發現它幾乎沒有辦法去平息這場危機，甚至連迴旋操縱的空間也沒有。這些因素可能導致了政府不太願意對其施以援手。一方面，FH公司需要面對工人們的巨大壓力，另一方面，政府又不願繼續提供支持，這兩方面因素綜合起來，最終迫使FH放棄了兼併交易。但是，和FH公司相比，分別兼併了ZZPE廠和ZZEM廠的ST公司和YT公司則強大得多。這兩家公司都擁有數億元資產，並且ST公司在兼併ZZPE廠之前已經接管了七家國有企業；而YT公司則在該城市擁有強大的經濟影響力，是官方認可的「模範私人企業」。ST公司在該城市經營很多生意，因此，ST公司有能力的為從ZZPE廠下崗的幾百名工人提供其他的工作崗位，儘管大部分職位都是在工資低、待遇差的超市。YT公司的做法是，在終止ZZEM廠工人們的國有身分時，按照工人們的工齡為他們提供一筆一次性補償，並允許他們以私人企業雇工的身分繼續在工廠工作。政府自始至終都支持這兩家公司。雖然工人們對這些安排並不滿意，許多工人還是選擇接受，因為他們害怕，不接受這樣的安排可能導致更壞的結果。這兩個工廠的積極分子也承認，這些措施分化了工人，使其中很多人不願參與集體行動。

## 結 論

與所有市場導向的企業改制措施一樣，私有化改革為國企工人帶來了破壞性的後果。但是，與其他的改革措施不同，私有化造成了一種新情形，在這種情形下，國企工人能夠從「階級對立」的角度來理解他們所面臨的苦境。工人們的苦境及他們對此的理解，觸發了舊體制下灌輸的階級意識。工人們在改革之前有著豐富的社會主義「家長制」企業的生活體驗，這些經歷也影響了他們理解私有化的方式。私有化引起工人們有組織的反抗，因為工人們認為他們擁有一

個可合法反對的目標和一些值得捍衛的資產，並且他們也覺得，以保護國有資產的名義來反對私有化，在政治上是正當和安全的。然而，雖然這些反私有化的抗爭有一定程度的組織性，並滲透著階級話語，但它們並非獨立工運的表現、完全沒有跨企業的團結。不過，這些工人行動卻可以讓我們思考中國工人運動未來發展所要面對的制度和認知上的限制。

正如本研究顯示出的那樣，雖然私有化對各行各業的工人們都產生了深遠的影響，但反對私有化的鬥爭仍僅僅停留在工廠層面上，並沒有產生任何基於工人階級普遍利益、擁有更廣泛訴求的工人運動。不言而喻，這裡的障礙主要是政治上的。<sup>35</sup>實際上，許多工人，特別是那些積極分子都已認識到，他們自己工廠的經歷並非偶然和個別的事件，而是整個國企工人群體面臨的困境，某些客觀條件也對跨企業集體行動有利。例如，當ZZPM廠的工人們為反對兼併而鬥爭時，與其位於同一條馬路（該馬路因幾個大型國企而出名）的另外十幾家國企的工人們也組織了抗爭，抵制類似的私有化方案。然而，工人們的鬥爭始終被有意識地局限在工廠內部，因為政府特別警惕任何跨企業的聯合行動。在過去的幾年裡，政府對局限於工廠範圍內的抗議事件愈來愈寬容，除非認為這些抗爭嚴重擾亂了政治和經濟秩序，否則政府一般不會採用壓制手段。但是政府不能夠容許跨工廠的工人運動。在政府看來，跨工廠的工人運動在政治上十分危險。2002年3月，遼寧省遼陽市發生了一次規模的跨企業抗爭行動，但這一抗爭行動的命運再次表明了政府對於此類行動的態度。

然而，雖然工人們在工廠外面沒有集體行動，但是不同工廠的工人積極分子之間的私人接觸，甚至是集體聚會卻已經存在了。來自不同工廠的積極分子們相互交換消息，因此能夠保證資訊充足。例如，對於ZZPM廠的鬥爭，其他工廠的工人積極分子們顯然都非常清楚，並表現出濃厚興趣，提到ZZPM廠的鬥爭時，他們將其稱之為「PM



廠經驗」。ZZPM廠的L也承認，他曾經為ZZPE廠的積極分子提供過有關「鬥爭策略」的個人建議。然而，目前的政治條件並不容許具有廣泛基礎的工人抗爭的出現。

如果工人們能夠用勞資對立的角度來看待私有化，他們似乎是有「階級意識」的。但是，他們的「階級意識」主要是來源於他們過去的社會主義經歷，以及由傳統意識形態形塑而成的對資本主義的認識。<sup>36</sup> 這個事實解釋了某些認知層面的問題，即中國工人在進行反對私有化抗爭時，實際上是將階級話語和道義經濟訴求混在一起。私有化通常被理解為一件與「剝削」和「壓迫」緊連在一起的惡事；或者私有化被認為是一場零和經濟遊戲，在這場遊戲裡只可能有一位贏家。工人們的這些觀點實與工人對過去的懷念緊緊相連：他們懷念國企，因為國企能夠保障他們的經濟利益；他們懷念毛澤東時代的體制，因為他們認為那個體制對他們較公平。事實上，過去的制度在工人眼中成了一個道義標準，工人們用它來批判私有化，並且參照這個標準來形成和表達自己的訴求。

改革前的話語固然不會在一夜之間消失不見，並且會繼續影響國企工人的抗爭活動。但它們之所以能在工人中有影響，同私有化開展的方式有關。中國私有化的方式強化了工人對這些話語的懷念，其原因是工人們完全被排除在這個攸關其切身利益的過程之外，而這個過程完全沒有遵從任何程序公正的原則，大都是以十分專斷的方式實現，成為對工人的剝奪。工人之所以運用傳統的階級話語，還因為是政府從來都沒有公開放棄社會主義的意識形態，也從來沒有把國有企業的私有化作為正式的國家政策，因此工人認為他們的抗爭具有政治上和道義上的正當性。雖然這樣做具有一定的策略意義，但工人們將其訴求單純地置於過去官方話語的基礎之上，並不利於他們在新的市場經濟條件下重新界定自己利益和確定實現利益的方式。畢竟，市場經濟已是一條不歸之路，回到舊體制已並非選擇。

## 註釋

- \* 原文發表在 *The China Quarterly*, No. 185 (March 2006), pp. 42–60。
- 1 Feng Chen, “Subsistence Crisis, Managerial Corruption, and Labor Protests in China,” *The China Journal*, No.44 (July 2000), pp.41–66; William Hurst and Kevin J. O’Brien, “China’s Contentious Pensioners,” *The China Quarterly*, No. 170 (June 2002), pp. 345–360; Yongshun Cai, “The Resistance of Chinese Laid-off Workers in the Reform Period,” *The China Quarterly*, No.170 (June 2002), pp. 327–344.
  - 2 James Scott, *The Moral Economy of the Peasants* (New Haven: Yale University Press, 1976), p. 7.
  - 3 Elizabeth Perry, *Challenging the Mandate of Heaven* (Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2002), p. xiii and William Hurst and Kevin J. O’Brien, 2002.
  - 4 Ching Kwan Lee, “The Revenge of History: Collective Memories and Labor Protests in Northeastern China,” *Ethnography*, Vol.1, No.2 (2000), pp. 217–237; Feng Chen, “Industrial Restructuring and Workers’ Resistance in China,” *Modern China*, Vol.29, No.2 (April 2003), pp. 237–262.
  - 5 Sidney Tarrow defines social movements as “collective challenges, based on common purpose and social solidarities, in sustained interaction with elites, opponents, and authorities,” *Power in Movement* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998), p. 4.
  - 6 Neil Smelser (ed.) *Handbook of Sociology* (California: Sage Publications, 1988), p. 7.
  - 7 Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution* (New York: McGraw-Hill Publishing Company, 1978), p. 275.
  - 8 W. K. Lau, “The 15th Congress of the Chinese Communist Party: Milestone in China’s Privatization,” *Capital & Class*, No.68 (Summer 1999), pp. 51–87.
  - 9 關於自發性私有化的討論，可以參見Simon Johns, Heidi Kroll, and Santiago Eder, “Strategy, Structure, and Spontaneous Privatization in Russia and Ukraine,” in *Changing Political Economy*, ed. Vedate Milor (Boulder: Lynne Rinner, 1994), pp. 147–173; Anders Aslund, *Building Capitalism: The Transformation of the Former Soviet Bloc* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002)。
  - 10 關於中國事實私有化的討論，參見X. L. Ding, “The Illicit Asset Stripping in China,” *The China Journal*, No. 43 (January), pp. 1–28。
  - 11 社會運動往往以具有爭論性的事件開始。這類事件創造了「運動的支持者」，為集體認同創立了一定的基礎，並且提供了行動框架的起點。但是，在主要以西方經驗為基礎的社會運動文獻中，那些將事件轉變為運動的因素，而非事件本身，在解釋運動出現時顯得更為重要。確實，在公民社會發達的民主國家，雖然有些事件可能比其他事件更能吸引群眾參與，但任何能夠進入公共討論空間的事件，都有可能激發抗議和社會運動；而運動的出現則主要依靠政治機會，

- 動員結構和框架界定過程等因素。可參考 Sidney Tarrow, *Power in Movement* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998); Doug McAdam, John McCarthy, and Mayer Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996); and Bert Klandermans, *The Social Psychology of Protest* (Oxford: Blackwell Publisher, 1997); Aldon Morris and Carol McChurg Mueller (eds.) *Frontiers in Social Movement Theory* (New Haven and London: Yale University Press, 1992).
- 12 參見其關於中國北部和東北部國有企業改制的講話。
  - 13 工人階級形成的理論表明，階級意識的產生與工人經歷的資本主義生產和生活經驗以及集體行動實踐密不可分，參考 Iran Katznelson and Aristide Zolberg (eds.), *Working Class Formation* (New Jersey: Princeton University Press, 1986).
  - 14 關於這方面最出色的研究之一是 William Sewell 的 *Work and Revolution in France* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1980)。
  - 15 參考 E. P. Thompson, *Customs in Common* (New York: The New Press, 1991), p. 10.
  - 16 參考 2004 年 1 月 25 日的訪談。
  - 17 同上註。
  - 18 參見 E. P. Thompson, *The Making of the English Working Class* (New York: Vintage Books, 1963); Ira Katznelson and Aristide Zolberg, *Working Class Formation* (New Jersey: Princeton University Press, 1986).
  - 19 參考 2004 年 1 月 25 日的訪談。
  - 20 同上註。
  - 21 同上註。
  - 22 同上註。
  - 23 這個事件的資訊來自於本人在這家工廠的訪談，以及抗議期間散發的長達數百頁的傳單。
  - 24 關於工會在企業改制中的角色問題，參見 Feng Chen, "Between the State and Labor: The Conflict of Double Identity of Chinese Trade Unions in Market Reform," *The China Quarterly*, No.176 (December 2003), pp. 1006–1028.
  - 25 參考 1999 年 10 月 25 日寫給第六屆職工代表大會職工代表的公開信。
  - 26 參考 2004 年 1 月 24 日的訪談。
  - 27 這次行動原本計畫於 6 月 4 日進行，但是因為有些積極分子認為這個日子太敏感，可能會給政府實施鎮壓提供藉口，因此行動被延遲了兩天。
  - 28 這個小組起初叫作「中流學習小組」，其成員定期閱讀和討論知名的左翼雜誌《中流》。在江澤民下令關閉這家雜誌社之後，這個小組改名為「毛澤東思想學習小組」。

- 29 Neil Smelser, *Handbook of Sociology*.
- 30 社會運動學者們通常用不同的命名來區分他們，前者叫作「有限制的抗爭」，後者叫作「不同尋常的抗爭」。參見Doug McAdam, Sidney Tarrow, and Charles Tilly, 2001。
- 31 這項權力實際上常常被工廠管理者們忽視。
- 32 關於工人在鬥爭中如何運用職工代表大會的討論，參見Feng Chen, “Industrial Restructuring and Workers’ Resistance in China,” *Modern China*, Vol. 29, No. 2 (April 2003), pp. 237–262。
- 33 參見 McAdam, Tarrow, and Tilly, *Dynamics of Contention*, pp. 3–4。
- 34 雖然政府堅稱職工代表大會是不合法的。
- 35 關於目前工人鬥爭的限制的討論，參見Ching Kwan Lee, “Pathways of Labor Insurgency”, in *Chinese Society: Change, Conflict and Resistance*, eds. Elizabeth Perry and Mark Selden (London and New York: Routledge, 2000), pp. 41–60。
- 36 在當前中國，其他社會團體發起的集體行動，也受到毛澤東時代思想的影響。參見Kevin J. O’Brien and Lianjiang Li, “Campaign Nostalgia in the Chinese Countryside”, *Asian Survey*, Vol. 39, No. 2 (March–April, 1999), pp. 375–393 and Elizabeth Perry, “‘To Rebel is Justified’—Cultural Revolution Influences on Contemporary Chinese Political Protest,” in *The Chinese Cultural Revolution Reconsidered: Beyond Purge and Holocaust*, ed. Kaw-Yee Law (London: Palgrave, 2003), pp. 262–281.

## 框塑抗爭：工人領袖的角色\*



在工廠抗爭中，框塑過程很大程度上是通過工人領袖對問題的定義、解釋和表達來實現的，他們是框塑過程的主要行為者。如何建構行動框架和選擇劇碼與工人領袖的「個人履歷」有關。「個人履歷」並非個人經歷之事的簡單總和，而是深深扎根於特定歷史時期的文化、理念、價值觀和社會實踐之中，它形塑了個人對社會的認知，對當下所處環境的理解以及相應的行動。履歷因素不僅有助於確定這些工人領袖是誰，也可以解釋他們擁有什麼樣的觀念資源以及如何抗爭的劇碼。

中國的市場改革引起了許多國有企業工人的抗爭。其中一些可以被認為是「初級反抗」<sup>1</sup>或「集群現象」，<sup>2</sup>通常是由於長期積累的挫敗情緒，或因政策改革中損壞工人利益的「突發性積怨」<sup>3</sup>導致。這些抗議活動可以持續幾小時或幾天，很少有組織性，通常就聚集在政府大樓前或馬路上。但也有些工人抗爭是非常有組織性、有策略、計畫周全、有明確訴求的，而且會持續相當長的一段時間。很多工廠出現了這類形態的抗爭，原因可能有多種，但領導力無疑是其中最關鍵的因素之一，因為領導力對目標確定、策略謀畫、動員群眾以及形成組織都是必不可少的。<sup>4</sup>

在社會運動領域中，對運動領導的研究相對來說比較薄弱。內斯塔德 (S. Erickson Nepstad) 和鮑卜 (C. Bob) 指出，對領導研究的忽視是社會科學家的某些定見所造成，這些定見認為強調社會運動中的領導作用就會導致：一，將大眾行動的複雜情景簡化成少數人煽動的結果；二，忽視更深層次和長期的大眾行為過程；三，貶低意見一致下的決策效果和普通積極分子的作用；四，低估社會結構和文化形塑集體行動的作用。<sup>5</sup>如果我們觀察中國的勞工衝突，還可以增加兩個具體的原因，說明研究運動領導的難處。首先，從概念上看，由於中國的體制長期以來是排斥民間領袖的，因此領導研究主要是集中在政府正式架構中，或經濟和商業組織中領導。很少研究關注在大眾行動中扮演積極角色的「另類領導」人物。其次，從實證研究的角度看，中國的勞工抗爭通常僅限於工廠內部，並無太大的社會影響。那些抗爭組織者是社會中無名和低微的小人物，不會引人注意。同時，可能出於安全的考慮，他們都比較自制，不太願意拋頭露面，接受訪談。這就為研究這些抗爭中的領導造成了很大困難。但是，隨著近來中國社會集體抗爭事件的不斷增加，抗爭運動中的領導問題愈來愈成為一個不可避免的重要研究課題。就工人抗爭而言，人們很有興趣知道：是誰出面帶領工人抗爭？什麼因素激發了他們的行動？他們如何可以在

一個極為不利於非制度化行動的體制環境下組織工人抗爭？在抗爭中他們扮演怎樣的角色？這些問題若無答案，我們對中國勞工抗爭的理解依然是不完整的，因為這樣就忽略了對那些將工人不滿轉化為行動的行為者的解釋和分析。

本文主要分析工人抗爭領袖在建構和選擇抗爭策略的作用。從社會運動研究文獻中我們可以知道，框塑 (framing) 和劇碼 (repertoire) 是社會運動中的兩大關鍵構成要素：框塑指建構運動框架的過程，它為運動提供激勵以及令其合法化的信念和意義，<sup>6</sup>而劇碼則向反抗者提供各種方式，來表達自己的訴求。<sup>7</sup>儘管框塑和劇碼的形成會受到不同因素的影響，但本項研究強調，它們通常體現了運動領導本人的傾向，換言之，領導人的自身價值觀和生活經驗對框塑和劇碼的選擇有著重要影響。<sup>8</sup>

本項研究的資料來源於本人2002年對中部某市幾家國營企業工人抗爭的調查。這些工廠的工人抗爭似乎有一個共同的特點：其領導者基本上都是毛澤東時代的社會主義信奉者，有些人還是文革的積極分子，他們的想法和行為明顯帶有那個時代的烙印。我不能說這是國企工人抗爭中的典型現象，因為這項研究的範圍和訪談的人數十分有限，不可能得出通則性的結論。根據有限的資料，本文無意做任何一般概括，而只是對「誰是工人積極分子」及「他們如何建構和領導運動」的問題提供部分解釋。與此同時，本文也試圖分析工人積極分子行動的背景，以及他們的傳統意識形態是如何影響他們的運動框塑和抗爭方式的。

必須指出的是，本章關注的工人領袖在框塑運動過程中的作用，與威廉·赫斯特 (William Hurst) 在研究東北地區工人抗爭時，所強調的「主框架」的結構性根源並不矛盾。<sup>9</sup>雖然本章論述的框架建構是一種「主觀」現象，但它受到「客觀」環境的限定，與歷史和現實緊密相關，因此運動的領袖不可能隨心所欲地去建構框架。誠如赫斯特所

說，工人對「不公正」的建構，根源於他們在傳統社會主義時代下的物質、觀念和政治經歷，以及他們當下的社會和經濟處境。但是，雖然赫斯特「主框架」這一概念可以表述國企工人面臨問題的共同定義，卻不能解釋某種觀念如何轉變為行動。框塑運動是個必須有行為者「煽動」的過程。工人積極分子就是這類行為者之一。

### 框塑、劇碼和個人經歷

我訪談的工人積極分子在運動的建構框架和劇碼選擇中起了重要作用。在社會運動的理論中，集體行動的框架是任何運動不可或缺的，因為它提供了一套「行為導向的信念和意義來激勵社會運動活動並使之合法化」。<sup>10</sup> 這種建構是一個社會過程，在這個過程中，社會行動者、媒體、社會成員對某個社會問題進行共同解釋、定義和再定義。<sup>11</sup> 但這樣一種框架建構的社會過程，是基於西方的經驗，並不能完全適用於中國社會抗爭中的框架建構問題。由於中國的輿論、媒體、言論並不像西方社會那樣開放，對社會話題的討論仍有相當大的控制，特別是敏感話題。因此，那種有賴於公共空間高度開放的框架建構在中國是難以做到的，雖然在某些問題領域（如環保），這種空間相對寬鬆。對公共領域的控制和框架建構的限制是中國社會運動興起的主要障礙之一。然而，這並不意味著以工廠為基礎的抗爭活動是沒有符號運用和框架建構的。本項研究主要論點之一，就是在這種抗爭中，框塑過程很大程度上是通過領導者本人對問題的定義、解釋和表達來實現的，而並非通過在社會層面的媒體功效和共識動員。社會層面框塑過程的前提是言論和新聞自由。因此，可以說，當社會層次的框塑難以實現時，工人積極分子就是工廠鬥爭框塑過程的主要行為者。

根據梯利的定義，抗爭的劇碼是人們為了追求共同利益而採取的某種方式。<sup>12</sup> 這是一個結構的、歷史的和文化的概念，不僅揭示人們



在特定社會條件下的衝突中能做什麼，而且還包括他們知道如何做，以及別人期望他們做什麼。<sup>13</sup>雖然許多工人的「抗爭性聚集」是自發的和無明確領導的，<sup>14</sup>但有組織的抗爭則是工人積極分子有意選擇。本研究要指出的是，在以工廠為基礎的工人抗爭中，劇碼運用通常是工人領袖選擇的結果。

工人積極分子如何建構他們的抗爭框架，如何選擇訴求表達的方式受到許多客觀因素的影響。但他們的個人意識形態取向無疑是一個重要因素，而這個因素則在很大程度上同他們的「個人履歷」(Biography)有關。個人履歷簡單來說是指過去的生活經歷，但它並非指個人經歷之事的簡單總和。<sup>15</sup>履歷深深扎根於特定歷史時期的文化、理念、價值觀和社會實踐之中，它形塑了個人對社會的認知，並體現了一種「個人意義與更結構化的公共體系的互動」。<sup>16</sup>它可以讓人們獲得一種啟發，使之以自己的方式認知和理解他們當下所處的環境，並採取相應行動。從這個角度出發，履歷因素不僅有助於確定這些工人領袖是誰，也可以解釋他們擁有什麼樣的觀念資源，以及在抗爭中是如何運用的。

我這裡採訪的工人積極分子來自三家國有企業，他們在這些企業私有化的過程中組織了工人抗爭。<sup>17</sup>對他們而言，個人履歷典型地反映了那個人生經歷浸透了意識形態的年代。這些工人領袖對毛澤東時代的社會主義完全保持肯定的態度，並且非常懷念文革。他們都強烈批評市場改革，並用改革前的話語來表達不滿和訴求。來自於毛澤東時代的共同意識形態觀念，導致了他們以相同的話語來表達國企工人面臨的處境，以及對他們認為是「階級鬥爭」處境的相同反應。這些觀念直接影響了他們的行動框塑。當然，他們的觀念取向並非是沒有社會基礎的。雖然毛澤東晚年的災難性政策遭到官方的批判和否定，那個時代的政治狂熱和殘酷迫害遭人痛恨，但他仍然在國企職工和其他弱勢社會民眾中保持著巨大影響。<sup>18</sup>對很多下崗和面臨經濟困境的工人來說，毛澤東象徵著社會經濟平等和保護工人階級的制度。對毛

的懷念和對他所代表的那個時代的懷舊，折射了工人對當前處境的日常抱怨和對市場經濟改革的深深不滿。但是，雖然工人對毛澤東時代的懷舊情緒暗示了對他們身臨於中的情景有著某種「集體定義」，這並不意味著「集體定義」可以自動導致形成工人動員的「集體行動的框架」。<sup>19</sup>如前所述，在缺乏社會層面框塑過程的情況下，框架的形成有賴於抗爭領袖將工人散亂的懷舊情懷，以較為系統和一致的方式表達出來，將其與不公平和非正義的抽象概念聯繫在一起，提升為抗爭運動所必需的認知、評價和訴求，由此創造行動的團結性和合法性。

本項研究案例中抗爭組織者的文革經歷，在相當程度上解釋了他們組織抗爭的方式，以及他們的領導能力、風格和動員技能。文革是一個讓參與者學會如何造反、辯論、批判、運用意識形態話語和組織集體行動的年代。這些經歷使他們知道如何應付衝突的形勢，尤其那些被他們視為「階級鬥爭」的狀況。這些工人領袖在抗爭中運用的符號和組織方法，如發放傳單、小組會議、群眾大會、大字報、口號、紅袖章和「接管」工廠等，無不顯示出文革造反年代的印記。從那些他們草擬的傳單、上訪信件、評論和口號及對他們的訪談來看，這些工人領袖擅長表達、精於分析、且很會把具體事件上升到意識形態的層面。毫無疑問，這些行為都有文革的影子。他們表現出的另一大顯著特徵是他們高昂的戰鬥性，這在他們話語和行動中都可以看到，應該說也多少體現了文革經歷的影響。他們對國企改革的指責經常運用文革時代的詞彙，在用官方管道表達訴求失敗後，他們斷然採取了對抗性和戰鬥式的行動。

但是，在考察工人領袖對框塑和劇碼的影響力時，必須注意到另外兩個因素的作用，其中一個對工人抗爭是激勵性的，另一個是限制性的。激勵性的因素是，中國從未像前蘇聯和東歐一樣拋棄社會主義意識形態，而是繼續用社會主義的話語來正當化市場經濟改革。這個因素激勵了工人積極分子從毛時代的社會主義意識形態話語，和他們

自身社會主義時代的經歷，來尋求其訴求和行動框架的道德正當性。限制性的因素是，當前的政治體制限制了工人積極分子對抗爭方式的選擇。例如，從認知上看，來自不同工廠的工人積極分子似乎都清楚地意識到，國企工人在市場化中的遭遇是階級群體的共同困境，但他們不能選擇階級的聯合來表達訴求，而是必須將抗爭行動限制在工作場所之內，避免跨廠串聯或其他將抗爭升級的方法，因為這些都不能為目前的體制所接受。

## 毛澤東時代的話語和行動框塑

文化大革命在三十年前結束，之後伴隨著的是翻天覆地的社會經濟變化，從根本上顛覆了傳統的社會主義意識形態，在制度和社會層面，「十年動亂」的殘留遺跡也已為之甚少。雖然對經歷那個年代的許多人來說，動盪的歲月很難被徹底遺忘，但在很多中國人看來，那個時代與他們當前的生活似乎已沒有什麼關係。然而，文革的影響並沒有完全被消除。就我訪問工人積極分子而言，文革的經歷似乎依然給他們很大的感覺和激勵，為他們提供觀念資源，同時還讓他們不斷回味那個時代工人階級驕傲和崇高的政治地位。<sup>20</sup>

在訪談中，有些工人積極分子堅持對他們當時參與的文革抱正面的看法。A廠的L先生和B廠的D先生很驕傲地提起他們在六七十年代的經歷：D先生那時候還是中學生，他加入了他們省裡最著名的造反組織。L先生是大學紅衛兵隊搞宣傳的。他們倆都相信毛澤東發動文革是正確的，因為防止了國家的「資本主義復辟」。B廠的Z先生也曾是工人造反組織的成員之一，他覺得文革代表了一個社會平等和政府廉潔的時代：

（那時候）幹部都是在毛主席的指示下工作，他們不會貪污腐敗也

沒有什麼特權……工人造反派也是遵循毛主席的革命路線起來反抗，有些出名的代表像XXX，成為中央委員會委員和省政府黨委書記及副書記。他們從不擅用職權和權力謀取私利。他們抓緊革命、促進生產，得到很高的聲譽和好評。與當今的幹部相比，簡直是有天壤之別的！<sup>21</sup>

他們對文革的正面看法，是伴隨著一種對毛澤東時代的社會主義的強烈信仰和對毛時代工業關係的懷念。<sup>22</sup>他們認為改革前的中國社會，工人群眾是受國家保護的，並可以享受社會平等，而這些在資本主義社會是不存在的。這種觀點導致了他們對市場改革的不認同。D先生是B廠反私有化抗爭的主要領導，他絲毫不掩飾對毛澤東和毛時代的感情：

毛澤東時代是中國歷史上最偉大的時期，這是無人可以否定的。在那個時代，中國人民可以驕傲和興奮，因為工人和農民是主人……人民生活得無憂無慮，工作就有所報酬。人人都很努力地為國家工作，也不必擔心其他事情，因為國家提供住房和醫療保障……毛澤東建設了一個工人—農民的國家，且是全心全意為人民服務毫不顧及自我利益的。所以我覺得那個時代真是偉大。工人階級很懷念毛主席……很多工人每年在毛主席誕辰、國慶日和清明節的時候，在他的雕像前放上鮮花以示敬仰和緬懷……我到現在還學習毛主席著作和背誦他的詩歌，這令我感到非常鼓舞和快樂。<sup>23</sup>

其他工人積極分子也有D先生這樣的感覺。L先生是A廠抗爭運動的中心人物，他表示毛澤東的制度是最有利於工人利益的。他很欣賞那個不需要《勞動法》的年代，因為工人就是工廠的主人。他也批

判了目前的《勞動法》其實更多是在維護雇主的利益。<sup>24</sup> C先生是C廠抗爭運動的積極分子，說：「當我們聽到工廠要被賣掉時，我們都哭了，希望再出一個毛澤東」。<sup>25</sup>

帶著對毛澤東和舊體系很強的依附感，這些工人積極分子強烈地批判市場改革，尤其是對國有企業改制極為不滿。在他們看來，市場改革是偏離社會主義和違背工人階級利益的。毛時代的人生經歷為工人領袖提供了一種解釋，和評價當前問題的一種觀念上的定式。在工人積極分子以及許多工人群眾眼中，國企改制是一種極度不公平的舉措，違反了工人對工廠合法的所有權（因為按傳統的社會主義說辭，企業歸全體工人所有）。在他們看來，他們已將青春、乃至整個工作生涯獻給了工廠，就憑這一簡單的事實，他們就應該享有對工廠的所有權。而私有化意味著剝奪他們產權的分額卻毫無補償。例如，B廠被一家私營企業主「合併」，新主人公開宣稱從現在起工廠的一草一木都屬於他的了，因為政府已經將廠子賣給了他。在與工人的爭執中，他問工人，「你們憑什麼還說你們該擁有工廠？」Z先生當時立即反駁說，「就憑我們在工廠幾十年的工作和努力！」<sup>26</sup> L先生也堅持認為，工人們從骨子裡是反對私有化的。<sup>27</sup>

對這些工人積極分子來說，工人階級面臨的困境直接來源於市場改革。在一份發給工人的傳單中D先生說：

中國的工人階級加入了(中國)革命，是為了控制生產工具、工廠和機器。工人階級對生產工具的控制決定了我們國家的本質……現在(那些官員)要我們放棄工廠，將生產工具交給資本家，而他們還把這說成社會主義。這純粹是一個騙局。

L先生也質疑市場改革方向的正確性，認為私有化過程與執政黨的宗旨是背道而馳的，因其貶低了工人階級這個革命的先鋒隊，並削

弱了政權的基礎。Z先生認同D先生的看法，覺得市場改革從一開始就是錯的，因為它「旨在否定社會主義的基本原則」。對他而言，正在進行的私有化「是資本階級對工人階級的報復」。<sup>28</sup>

這些工人抗爭領袖曾經都是文革時期的活躍分子，他們毫不忌諱地稱他們的抗爭是「階級鬥爭」，而這個名詞是在改革開始時就被官方摒棄。在一次會議上，B廠的買主譴責抗議分子「搞階級鬥爭」，試圖用「階級鬥爭」的標籤讓工人的鬥爭失去合法性。但Z先生回擊說：「階級鬥爭有何不對？」該廠的D先生在訪談中也毫不猶豫地說：「我們反私有化的鬥爭，是一種階級鬥爭的表現。壓迫和兩極分化必然導致階級衝突。」<sup>29</sup> 在L先生和他的工友們草擬的傳單中，私有化被描述成「復辟」和「用老闆專政取代無產階級專政」。他們將他們的反抗標籤成保衛「家園」的「無產階級運動」。

在那些工人積極分子眼裡，鬥爭的核心問題是企業的所有權。他們把私有化描述成否定社會主義、否定工人的基本利益。他們的抗爭與因企業轉制、裁員、關閉和破產導致的下崗工人有所不同。後者更多的為「生計倫理」所驅使，是一種「道義經濟」的抗爭<sup>30</sup>（參見第10章），而在本項研究的案例中，工人明確地把抗爭視為反私有化的正當手段。<sup>31</sup> 其中有一位積極的工人領袖甚至制定了將企業轉化成集體企業的方案，希望能在推倒私有化後實行。

在該市的其他工廠<sup>32</sup>以及中國的其他地區的國企工人抗爭中，都可以看到他們對毛澤東時代的懷舊情緒。<sup>33</sup> 尤其是那些工人難以找到工作，或得不到很多政府資助的地方，抗爭尤為激烈。除了地域上的政治經濟差異以外，毛澤東時代的意識形態在那些地區的工廠十分流行，也許與那裡的歷史背景有關——河南深受文革的影響，曾被官方認為是文革的重災區。<sup>34</sup>

## 歷史經歷與抗爭劇碼

在大眾抗爭中，劇碼的很多形式都是繼承而來的。<sup>35</sup>在這部分，我將說明某些劇碼的調子和手法可追溯到「造反有理」的年代。

在中華人民共和國的歷史中，工人階級有過兩次大規模的集體行動。第一次發生在1956到1957年，是由於社會主義改造導致了工廠內部關係非常緊張，加上受到雙百花運動的刺激。這場運動雖然主要針對知識分子，但也鼓動了工人公開表達他們的不滿情緒。僅在上海，就有五百八十七家企業爆發了不同規模的罷工，中國其他地區也發生了類似的抗爭。<sup>36</sup>但五十年代共和國歷史上的罷工對當前的工人階級運動影響不大，或許是因為那時曾經參與這些罷工的工人早已退休離開工廠，或許這些事件只在有限地區出現，加上資訊的封鎖，這些罷工事件在現在工人們的記憶中，並無留下什麼痕跡。但是，1949年來的第二次大規模工人集體行動（即文革時期的工人造反運動），<sup>37</sup>情況則完全不同。這段歷史是面臨市場經濟改革的那代國企老工人人生經歷的一部分，因此對他們當下的抗爭運動有很大影響。雖然當前國企工人的抗爭絕不是文革時期造反運動的重複，但從有些案例來看，這些抗爭的劇碼很大程度上是「學習」了文革的經驗。

### （1）傳單和製造口號

發傳單和製造口號是文革期間造反組織廣泛運用的方式。我調查的兩家工廠中的抗爭組織者都是當年文革的積極分子，他們很有效地運用了這兩種方法來製造訴求，對工人進行宣言和動員。與中國的其他普通百姓一樣，工人很難通過媒體和正式渠道來表達他們的怨憤和進行抗爭動員。工人領袖可以用發傳單的方式通過文字將他們的意見傳遞給一般工人。而傳單的鼓動和有效力，往往取決於積極分子的寫

作能力和是否提供了令工人信服的材料。兩個專門負責寫傳單的工人說，他們寫傳單的技能都是從文革的經歷中獲得的。<sup>38</sup>由於他們的抗爭是以工廠為基礎，這些傳單主要圍繞企業方面的問題，也只在企業範圍內發放，因此也沒有受到官方的禁止。<sup>39</sup>

在我研究的兩家工廠中都可以看到，發放傳單的主要目的之一是為了「揭露真相」。<sup>40</sup>很多工人強烈質疑將工廠所有權轉移到私人手中是非法的，並存在腐敗問題，但他們無法獲悉私人買主和管理方之間的交易細節。工人抗議者通過他們自己的調查搜集資訊，在傳單中提供了一套詳細的交易情況紀錄。例如，他們揭露了工廠售出的價格與其真正資產價值間的巨大差異：B廠總資產達2.4億，居然只以4,700萬元的價格賣給了私企。另一家「空殼」的私企只以1,200萬元就成功與另一A廠「合併」，而A廠實際資產值8,800萬元。傳單上也揭露了一些地方官員的態度，他們在工廠所有權爭議上總是站在私營買主一邊，而廣大工人就是從這些積極分子製作的傳單上得到資訊和了解細節的。

傳單也被用來向工人提出替代私有化的方案。比如，一家工廠的抗爭領導們撰寫了「宣傳綱要」，提出如果私有化計畫終止的話，該如何恢復和發展生產的措施。其目的是為了令工人和地方官員相信私有化並非唯一的救廠選擇，更非不可避免，工廠也可以以集體所有制的形式繼續經營下去。

傳單的另一目的是動員。統一的口號是典型的文革做法。這幾家工廠的工人領袖都提出了一組口號並通過傳單來發布。口號是用最簡潔和直截了當的語言，有針對性地表達出反對私有化的改制方式，同時也為抗爭行動奠定了基調。口號可以分為幾種類型，分別反映了工人積極分子的目標和策略，以及他們代表工人提出的訴求。第一類用於鼓動工人；例如，「我們工人有力量！團結就是勝利！」或「我們是工人階級和主人，不是奴隸！」第二類是顯示了工人的話語和訴



求；例如：「把國有資產從資本家手中奪回來！」「改革不允許私有化！」「工人階級絕不走資本主義道路！」「XX廠是公有財產！」「捍衛工人利益，歸還拖欠工資！」第三類主要是自衛。工人領袖很清楚要繼續運動防止被打壓，他們必須表現出政治上的正確性。因此他們的口號還包括了「緊密團結在以江澤民同志為核心的黨中央周圍」，「只有共產黨才可以救中國」等等。

## (2) 組織和動員

工人積極分子在文革期間的派系鬥爭經歷，為他們領導反私有化抗爭提供了組織和動員的參考。在A廠，<sup>41</sup>由工人積極分子組成的一個非正式組織，成功召集了職工代表大會，否決了該廠的私有化合併計畫。與此同時，積極分子抓住機會，在職代會的基礎上將非正式的組織轉變成一個工人認可的委員會。L先生被推選為委員會的「總代表」。這個委員會成了組織和領導該廠工人抗爭的核心。在動員工人方面，工廠每個宿舍樓裡都有一名聯絡人專門負責通知工人最新的動向，分發傳單，鼓動工人參與抗爭活動。在B廠，D先生和L先生2000年的某天和幾位工友在工廠門衛室裡聊天，那裡是怨憤的工人們經常聚集討論廠裡情況的地方。就在那天，他們醞釀了抵制私有化的設想，隨即召集了由一千多名工人參加的集會，宣告成立一個職工委員會接管工廠，要把工廠從私人企業主那裡奪回來。而在C廠，抗爭的積極分子來自一個名叫「中流」的左派學習小組，這個小組在私有化開始之前就已存在。《中流》是一本京辦的左派雜誌，常刊登一些支持正統社會主義和批評市場改革的文章。這個學習小組由工人和退休幹部組成，他們每月聚會一次討論雜誌內的文章。當「中流」在2001年被封後，這個組織改名為「毛澤東思想學習小組」。儘管該廠的反私有化過程中沒有成立什麼組織，但廠內的「中流」積極分子在諸多行動中起了相當大的作用。

### (3) 接管工廠

在組織抗爭的過程中，工人領袖首先試圖運用不同的制度渠道來表達他們的不滿，主要有三個途徑。一個是在廠內利用職工代表大會這個平台。當然，很多國有企業裡的職代會已經形同虛設，無效亦無能。但是，由於理論上職代會擁有合法討論和決定企業重組的事項，因而在抗爭中成為工人試圖通過合法途徑表達訴求所必須利用的一個場域。為了廢除已經實施的私有化計畫，A廠的積極分子在會前和會後一起拚命遊說職代會代表投票反對該計畫，支持他們的中止私有化的方案。換言之，起初工人積極分子是希望通過職代會這一合法機構來解決爭端的。雖然職代會的確推翻了私有化方案，但當地政府和私人老闆都認為，這個成立於改制前的職代會已經依法失效，因而拒絕接受它的決定。在這種情況下，工人積極分子才決定組織成立自己的委員會。

第二個制度性的途徑是集體上訪。我研究個案中的工人們與全國其他國企中的工人一樣，曾經無數次的到相關政府機構投訴，包括省、市政府、省人大、人民法院、全國總工會、《工人日報》等等。上訪的目的不僅僅是「反映情況」，而且如C廠的C先生所說，也是為了要「向政府討個說法」。集體的上訪行動都是由工人積極分子領頭，他們以「全廠職工」的名義向政府機構表達不滿和訴求。當他們進京向高層領導投訴時，工人積極分子就在廠裡進行籌款活動，以資助上訪者的費用。

第三個途徑是尋求司法救濟。工人們嘗試對工業重組中的經濟損失尋求合法補償，但現有的勞動法律很難用上。一家工廠中因私有化問題引起的糾紛鬧到區法院，原本審判是對工人有利的，但當地政府卻否定了法院的判決。法院人員告知訴訟當事人他們對「政府行為」是無能為力的。經歷這場官司的B廠的D先生說，政府必定會干預的，因為他們知道若法院判決有利於工人，將會在市內導致一連串的

連鎖反應，這涉及到一百五十家正在進行類似私有化計畫的企業，這肯定是政府不願意看到的。<sup>42</sup>

C廠的工人們也嘗試求助法院解決私有化糾紛，但法院拒絕受理他們的上訴。C先生說：「(市內)所有的法院都接到政府命令，不許接受這樣的案件。」<sup>43</sup>確實，中國《勞動法》根本無法解決工業重組中的糾紛。根據國家政策，很多工業重組中的結果是不能公開訴諸司法的。

正式的、制度化的渠道的失敗，迫使工人採取制度外的方式來尋求正義。在C廠，由積極分子召集，約有六百個工人進行了為期兩天的罷工，他們中大多數都是「中流」學習小組的成員。B廠的積極分子召集了大型集會，組織成立工人管理委員會。當工人們實在無助和絕望的時候，他們就會上街阻礙交通，這種情況在不少國企都發生過。

然而，工人們採取的最極端行為是接管工廠。這個行動具有象徵和實際的雙重意義。象徵意義在於，它昭告工人確信他們對工廠享有合法的所有權；實際的意義是給支持私有化的當地政府以及購買企業的私人老闆施壓。在A廠，當工人們竭盡所能採取一切制度內的方法全部無效時，他們就決定強制性接管工廠。L先生說，「既然國家不再管工廠了，我們就自己來管。」<sup>44</sup>在很多方面，這種戲劇性的行為帶有文革時期「奪權」的影子：一，所有參與行動的工人戴著印有「護廠隊」的紅袖章。他們衝進工廠，摧毀工廠的牌子。改制後的新管理層人員統統被趕出工廠，所有辦公室都被封掉。二，大字報被貼在工廠門口，最大的一張寫著：「改革不許私有化！」三，在奪取工廠後的幾天裡，工人選舉的「委員會」相繼發出了三個「通告」，宣告他們已成功接管工廠。所有資產和帳戶、現金、合同以及法律文件歸委員會掌管。四，廣泛散發傳單，也有的貼在廠區內，如一位積極分子所說這「是為了推廣我們的理念」。五，最後，制定相關安排保證行動的持續性。行動的領導層也分為兩個梯隊，以防一旦發生被捕導致組織領導中斷。另外，參與護廠的工人被分成組輪流保衛工廠：退休工

人和女工白天當值，男性工人則在晚上當值。

在他們占領工廠的兩個月中，地方政府派出了一個工作隊到工廠，要求工人結束他們的行動。在官方施加的壓力下，工人領導開始分裂。一位較年輕的領導者L女士建議退讓，與政府再協商解決辦法。但L先生卻拒絕了，他聲稱「要將革命進行到底」。劉女士解釋了他們之間分歧的原因：

他是那種帶有文革色彩的人，是造反派那類的人。他在文革時候就是一個造反派——這是他自己告訴我們的……我已經把他寫的修改了很多。我告訴他如果我不改的話，就是給政府反對我們製造了把柄。我告訴他我們正在做的（也就是繼續占有工廠）是不對的。說什麼「讓我們把革命進行到底」這種話有什麼用；我們要面對現實。我並不是說要馬上結束對工廠的管理權，但我們要坐下來與政府談判。他（L先生）不讓我們聯繫工作隊也無意打破僵局……我就不再去他開的會了，但我會繼續參與保護工廠的行動。<sup>45</sup>

另一位學者也認為，L先生的文革經歷對他現在採取激進和不妥協的策略，以及他描述抗爭時所用的語言有很大影響。<sup>46</sup>他在遭到打壓和被捕後，較溫和的L女士隨即成為領導層的核心，他們的策略也發生了改變。他們不再用階級鬥爭的話語來建構訴求，而是更多運用法律的語言。他們促進建立新的職代會，作為處理糾紛的合法場所。與此同時，他們也寫了更多的請願書要求政府介入。工人堅忍不拔的努力對購買工廠的私人老闆形成了巨大壓力，最終迫使他放棄了原來的計畫，撤出了工廠。

抗議的劇碼來源於一些豐富和厚重的歷史經歷。<sup>47</sup>讓全民捲入的文化大革命製造了一個動盪的時代，也給曾經的積極分子在今天反私有化行動中，提供了某些抗爭方式的選擇。當然，地方特定的歷史也

起著作用。河南是文革期間經歷最激烈「工人造反運動」的地區，<sup>48</sup>因而產生了大批有強烈意識形態並熟悉各種抗爭方式的工人。這些人在反對私有化時，能熟練地運用過去的標語、象徵、符號和策略，來形塑他們的抗爭框架也就不足為奇了。

## 促進和制約因素

我們還缺乏系統的研究來評估毛的話語體系，對國企工人抗爭中的影響和作用，但許多初步的資料，包括本研究的個案顯示，毛時代的社會主義對很多下崗工人依然具有很強的吸引力。<sup>49</sup>很明顯的，用傳統的意識形態話語來框塑抗爭，具有深刻的情感和社會經濟基礎。<sup>50</sup>這種利用過去의思想和傳統去正當化當前鬥爭的做法並非什麼例外，歷史上其他地方的勞工運動顯示，工人的抗爭常常受到過去的價值、規範和經歷的影響。<sup>51</sup>中國的國企工人幾十年來被灌輸了毛澤東式的社會主義理念和實踐，他們熟悉這套話語系統，因而他們很容易明白工人領袖用這樣的話語框塑的訴求，以及對爭端的解釋和判斷。

然而，歷史記憶並不代表一切。政府在意識形態上的策略，即在中國轉型過程中保持社會主義的合法性，也產生了重要作用。國家依然非常重視社會主義話語，但這並不是因為它能激發人民對國家的普遍性支持，<sup>52</sup>或是為了引導政策和社會生活，而是因為意識形態依然是國家政治合法性的重要符號要素，對其公開否定會引發政治危機。因此，儘管鄧小平對市場改革持堅定態度，但他從不懷疑共產主義理念存在的必要性，他的後繼者亦是如此。市場改革確實已經將中國經濟徹底重塑，愈來愈趨向於資本主義經濟制度，但國家依然堅持一切不能偏離社會主義。比如在企業改革過程中，國有企業轉入私人手中不能被稱作「私有化」，而要用官方術語說成是「民營化」、「改制」或「國有資產轉讓」，國家領導人在某些場合也公開否定私有化的做法。

例如，在1995年，當時的總書記明確表示：「我們……絕不實行私有化。這是一個我們絕不動搖的、必須堅持的大原則」。<sup>53</sup>同樣的，雖然工人們大量下崗，失去工作，面對窮困的境地，但官方話語上對工人階級在政治上的重要性，依然沒有大的改變。這個階級依然被認為是國家的主人和「改革的主力軍」。

這種對社會主義的維繫，造成了官方意識形態與社會現實之間的斷裂，也是導致工人困惑、挫敗和憤怒的主要原因。但與此同時，這也為工人挑戰國企重組和框塑抗爭話語提供了合法化的依據。我訪談的工人領袖在他們口頭和書面的譴責中，都不斷責問為何在社會主義國家，或者說在「共產黨的天下」裡可以允許私有化？市場改革實際上已讓工人對官方的意識形態話語深感幻滅，但國家的意識形態策略（即維護社會主義的合法性）又制約了工人認知的變化和調整，強化了他們認為改革偏離了「正」軌的感覺。只要社會主義仍然是國家的承諾，很多工人就覺得批評「違背」工人階級利益的私有化是正當的和天經地義的。

當然，運用毛澤東話語來建構框架和指引行動，並不能僅僅理解為是一種信仰和懷舊，這或許也反映了一種策略上的考慮——令抗爭獲得政治上的正確性和正當性。他們反對私有化改革的策略反映了下層階級的「合理抗爭」<sup>54</sup>——即借用統治者的意識形態和他們的話語來緩解抗爭行動的風險，令自己的行動似乎都在官方容忍的政治和意識形態範圍之內。在我觀察的個案中，工人積極分子在建構抗爭框架時，不斷採取官方認可的話語和用詞，他們感覺政府無理由制止他們，除非他們公開表示與傳統的意識形態徹底決裂。工人積極分子在訪談中毫不猶豫地使用「官僚資本主義國家」這樣的詞彙，但在公開的抗爭中，他們不會提出公開反對政府的口號。相反，他們也會刻意提出支持黨的口號，如「支持中國共產黨」，「只有共產黨才能救中國」或「中國工人階級萬歲」，以及鄧小平和江澤民早前支持公有制的承

諾。通過這些口號，抗議組織者表明了他們的行為並非政治不正確的——他們既不針對黨，也不針對政府，他們只反對私有化。雖然在私下的訪談中，他們中的許多人認為國家的路線和政策出了問題，偏離了社會主義。

這些行為彷彿支持了斯科特的一個觀點，從抗爭策略的角度看，「下層階級並無必要置身於統治理念之外去批判執政者。」<sup>55</sup>但本文認為，如果只從策略角度考慮工人積極分子的話語使用，可能會忽視一個他們面對的關鍵限制：缺乏其他觀念資源。<sup>56</sup>雖然過去十幾年間中國知識分子提出很多新的理念和意識形態，但很少可以影響到工人階級。因此，對國企工人來說，那些陳舊的社會主義話語不僅是現成的可用於抗爭的「原材料」，也是他們僅有的可以用於表達怨憤和建構框架的唯一觀念資源。在目前體制下，知識分子與工人的連接比較困難，工人也難以與海外的工人組織交流，<sup>57</sup>因而難以接觸到另類的觀念資源。缺乏可供選擇的認知框架和觀念資源，使得具有毛思想傾向的積極分子有空間發揮重要作用，也使得傳統社會主義話語在國企工人抗爭中非常流行。

與此同時，如果工人積極分子可以運用社會主義話語來建構他們的行動框架，外部的社會條件是不可缺少的。私有化確實已經嚴重影響了工人的經濟地位，產生一批極度不滿的工人群體，他們隨時可以被動員起來抗爭。在認知上，工人積極分子和他們的跟隨者都會從階級角度來理解 and 解釋他們的怨憤，並公開認為私有化就是一種階級衝突。換言之，他們對正在發生的企業體制的變化是有很高的共識的。而且，我的觀察也證明了該市各工廠的抗爭運動的積極分子之間是互相聯繫的，甚至有時候也會見面開會和商討對策，一些工廠的積極分子顯然非常清楚附近工廠所發生的行動，他們也對此很感興趣。A廠的L在訪談中提到他就曾經為其他工廠的積極分子提供了策略上的建議。

然而，所有這些有利條件都沒有形成一種更廣泛的合作和聯合性的訴求。最終，反對私有化的抗爭都只在工廠內部進行，而且只關注與企業本身有關的事項。<sup>58</sup> 這個結果也與工人鬥爭受到的制度性限制直接有關——官方不允許跨企業、跨領域或區域性的聯合。為了防止打壓和持續他們的行動，工人積極分子必須避免提出階級聯合的訴求。比如，當A廠的工人在進行反私有化的抗爭時，同一條大街上的好幾家國企業工人在進行相同的行動，但卻沒有發生跨企業的聯合。如L先生描述的，工人積極分子對參與的工人明確說過，要堅持將他們的行動只限於工廠大門之內。在工廠被占領期間，「護廠隊」的一大重要任務就是防止工人走上街頭或與周圍工廠的工人串聯。工人積極分子知道如果他們嘗試聯合，一定會立即受到打壓，抗爭行動頃刻就會覆滅。確實，現行體制不允許跨工廠的行動可以在2002年東北的一次工人抗議中很清楚地看到，那次抗爭牽涉到六家企業幾千名工人。那次事件後，三名組織抗爭的積極分子被判入獄。<sup>59</sup>

## 結 論

國企工人在中國市場經濟的轉型中受到很嚴重的傷害，但還未發生地區性或社會性的，基於階級團結、範圍廣的工人運動。但是，在工廠裡已經發生了無數的抗爭行動，有些是有組織的，而且堅持了較長的時間。工人積極分子在建構抗爭框架和組織廠內鬥爭中起了關鍵作用。他們將建構和組織的範圍只限於自己的工廠之內，反映中國勞工抗爭的一個重要限制：廠外的建構和聯合行動在當前是不可能的。由於資料缺乏，要對國企抗爭積極分子的背景、理念和行為進行概括是有困難的，但本章試圖說明至少有部分工人積極分子有著源於毛澤東時代的一些共有理念和經歷，他們的理念和經歷深刻影響了他們的抗爭框架建構和組織行動。



傳統社會主義話語對工人抗爭的影響並不是偶然的。在那個時代，國企工人是一個享有較高社會經濟地位的社會群體，所以市場改革對他們的重創是最深刻的。企業改制將他們全然排斥在外，對他們的生活造成嚴重損害，還要無奈地看著國有資產被轉移到私人手中，這必然導致他們強烈地感到不公平和不正義。他們對毛澤東時代經濟體系的懷念，是他們身處困境的自然反應，因為在他們眼中，那個時代是平等和公正的。本研究顯示，工人積極分子的框塑過程，實際上反映了工人群眾的集體懷舊心理。他們的行動框架體現了已經存在的、為工人大眾共用的某種「主框架」。他們用工人熟悉的語言來解釋工人面臨的處境，來定義受害者和施害者，去確定他們憤怒的根源，所有這些都與「主框架」吻合，因而對工人群眾具有很大的吸引力和號召力。

工人積極分子的作用，也可以歸因於他們過往集體抗爭的經歷。受訪者中好些都曾是文革參與者，有些是「造反派」的積極分子，因此表現出比一般工人更激進、好鬥和不動搖的特點。<sup>60</sup>而且他們在文革中學會了各種實際技能，有利於他們進行動員和鬥爭。

但是，帶有毛澤東思想傾向的工人在抗爭中扮演重要角色，這一事實本身表明了國企工人在市場經濟轉型中面臨的一個困境。作為為經濟轉型做出最大犧牲的社會群體，國企工人有充分理由和權利表達他們的憤懣和捍衛他們的利益。但如果市場改革不可逆轉，那麼訴諸毛澤東時代的社會主義話語也許是個時代錯誤（anachronism），甚至會阻礙工人認識、解釋和表達他們在新勞工關係中的利益和權利，同時也會使他們無法找到解決困境的長遠辦法。實際上，訴諸毛澤東時代那種基於意識形態的工人「權利」，已經無濟於事，這些「權利」已不可能恢復和實現，抗爭也不可能真正地討回他們的「權利」。儘管市場化導致了嚴重的不平等和腐敗，但回到毛澤東年代絕非出路。對市場改革的懷舊性批評及對文革時期口號的追崇，可能會疏離其他社

會階層，特別是中產階級、知識分子和農民，使他們失去對國企工人的同情。另外，帶有文革背景的工人積極分子很容易被官方譴責為「三種人」，質疑他們的動機，視他們在製造混亂。這使得官方很容易把他們領導的抗爭視作非法，以「製造動亂」的罪名進行壓制。<sup>61</sup> 工人階級對未來發展方向缺乏有效的理念，將繼續對他們的抗爭形成限制。一位社會運動理論家指出，認知解放只有在穩定的組織環境中才易於發生。<sup>62</sup> 中國工人在缺乏有效組織的情況下，很難形成新的視野和目標，對勞動關係產生真正的影響。

## 註釋

- \* 原文發表在 *Popular Protest in China*, ed. Kevin O'Brien (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 2008), pp. 88–107。
- 1 E.J. Hobsbawm, *Primitive Rebels* (New York: W. W. Norton and Company, 1959).
- 2 Gustave Le Bon, *Crowd: A Study of the Popular Mind* (New York: Viking Press, 1960).
- 3 Edward Walsh, "Resource Mobilization and Citizen Protests in Communities Around Three Mile Island," *Social Problems*, No. 29 (October 1981), pp. 1–21.
- 4 Jack Goldstone and Elizabeth Perry, "Leadership Dynamics and Dynamics of Contention," in *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics*, eds. Ronald Aminzade, Jack Goldstone, Doug McAdam, Elizabeth Perry, William Sewell, Jr., Sidney Tarrow, and Charles Tilly (Cambridge, NY: Cambridge University Press, 2001).
- 5 Sharon Erickson Nepstad and Clifford Bob, "When Do Leaders Matter? Hypotheses on Leadership Dynamics in Social Movements," *Mobilization*, Vol. 11, No. 1 (2006), pp. 1–22.
- 6 William Gamson, *Talking Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992); Sidney Tarrow, *Power in Movement* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998); and "Part III Framing Process" (which includes five papers) in *Comparative Perspectives on Social Movements*, eds. Doug McAdam, John McCarthy, and Mayer Zald (New York: Cambridge University Press, 1996).
- 7 Charles Tilly, *The Contentious French* (Cambridge, Mass.: Belknap Press, 1986) and Tilly, "Contentious Repertoires in Great Britain, 1785–1834," in *Repertoires and Cycles of Collective Action*, ed. Mark Traugott (Durham and London: Duke University Press, 1995), pp. 15–45, and Tarrow, *Power in Movement*.

- 8 有關框塑與劇碼的討論，請參見 Charles Tilly and Sidney Tarrow, *Contentious Politics* (Boulder, CO: Paradigm Publisher, 2007)。
- 9 William Hurst, Mass Frames, and Worker Protest, in *Popular Protest in China*, ed. Kevin O'Brien (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 2008), pp. 71–87.
- 10 William Gamson, *Talking Politics*, p. 7.
- 11 Bert Klendermans, *The Social Psychology of Protest* (Oxford, UK: Blackwell, 1997), p. 44.
- 12 Charles Tilly, *Popular Contention in Great Britain, 1758–1834* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995), p. 41.
- 13 Tarrow, *Power in Movement*, 30.
- 14 根據梯利定義，一個抗爭性聚集是“an occasion in which ten or more persons outside the government gather in the same place and make a visible claim which, if realized, would affect the interests of some specific person(s) or group(s),” *From Mobilization to Revolution* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1978), p. 275.
- 15 James Jasper, *The Art of Moral Protest* (Chicago: The University of Chicago Press, 1997), pp. 54–58.
- 16 同上註，頁57。
- 17 有關這些工廠反私有化的抗爭的詳述，請參見 Feng Chen, “Privatization and Its Discontents in Chinese Factories,” *China Quarterly*, No. 185 (March 2006), pp. 42–60。
- 18 有關毛澤東思想對這些下崗工人的思想和訴求的影響的討論，請參見 Ching Kwan Lee, “The Revenge of History: Collective Memories and Labor Protests in Northeastern China,” *Ethnography*, Vol. 1, No. 2 (2000), pp. 217–237; William Hurst and Kevin J. O'Brien, “China’s Contentious Pensioners,” *China Quarterly*, No. 170 (June 2002), pp. 345–360; Feng Chen, “Industrial Restructuring and Workers’ Resistance in China,” *Modern China*, Vol. 29, No. 2 (April 2003), pp. 237–262。其他社會團體的群眾活動同樣採用了毛澤東思想作為框架。請參見 Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, “Campaign Nostalgia in the Chinese Countryside,” *Asian Survey*, Vol. 39, No. 2 (March-April, 1999), pp. 375–393; Elizabeth J. Perry, “To Rebel is Justified—Cultural Revolution Influences on Contemporary Chinese Political Protest,” in *The Chinese Cultural Revolution Reconsidered: Beyond Purge and Holocaust*, ed. Kaw-Yee Law (New York: Palgrave, 2003), pp. 262–281; and Patricia Thornton, “Comrades and Collectives in Arms, Tax Resistance, Evasion, and Avoidance Strategies in Post-Mao China,” in *State and Society in 21st Century China*, eds. Peter Hays Gries and Stanley Rosen (New York and London: RoutledgeCurzon, 2004), pp. 87–104.
- 19 Tarrow, *Power in Movement*.
- 20 很難估計有多少工人領袖是文革時期的積極分子。我在河南鄭州的調查中得知，那個城市的其他工廠中某些組織者也是文革運動中的積極分子。

- 21 訪談紀錄，2004年1月。
- 22 更多有關工人對毛時代的懷舊情緒，請參見Ching Kwan Lee, “The Labor Politics of Market Socialism,” *Modern China*, Vol. 24, No.1 (January 1998), pp. 3–33。然而，亦有更多的工人受制於「市場和國家的霸權」，請參見Marc Blecher, “Hegemony and Workers’ Politics in China,” *China Quarterly*, No. 170 (June 2002), pp. 283–303.
- 23 訪談紀錄，2004年8月。
- 24 同註23。
- 25 同註23。
- 26 訪談紀錄，2004年1月。
- 27 同註26。
- 28 同註26。
- 29 同註26。
- 30 有關下崗工人發起的「道義經濟」抗爭，請參見Hurst and O’Brien, “China’s Contentious Pensioners,” and Feng Chen, “Subsistence Crisis, Managerial Corruption, and Labor Protests in China,” *China Journal*, No. 44 (July 2000), pp. 41–66.
- 31 有關與企業裁員、倒閉、破產和私有化的相關訴求，請參見Chen, “Privatization and Its Discontents”。
- 32 我的田野研究包括了其他某些工廠，在那裡也發現了類似的話語。我訪談的鄭州的工人領袖同樣告知了類似的故事，包括在鄰近城市的洛陽。
- 33 在2002年3月的一次大型示威中，工人們舉著毛澤東的巨幅畫像，這個情景也在網上有照片刊登和紀錄。
- 34 自九十年代後，在每年毛澤東的誕辰紀念上，鄭州的人們聚集在那裡最大的廣場上，放上鮮花、唱歌和發放傳單。在工人文化宮旁邊的廣場上，有一個「辯論角」，那裡面每天下午有人辯論，參與者包括工人、退休人員和一些居民。在2004年冬天訪問這個辯論角的時候，筆者觀察了一次涉及三十人的激烈辯論。其中極少數人捍衛市場改革，絕大多數都批評現行的政策和懷念毛澤東時代。有些老人還戴著毛澤東像章。
- 35 Tarrow, *Power in Movement*.
- 36 Elizabeth J. Perry, “Shanghai’s Strike Wave of 1957,” *China Quarterly*, No. 139 (March 1994), pp. 1–27.
- 37 有關文革時的工人抗爭，請參見Elizabeth J. Perry and Li Xun, *Proletarian Power: Shanghai in the Cultural Revolution* (Boulder, CO: Westview, 1997)。
- 38 訪談紀錄，2003年2月。
- 39 乙先生曾因在公共場所散發含有批評領導人改革政策的傳單而被警方拘留。
- 40 訪談紀錄，2004年1月。

- 41 有關這家工廠的工人抗爭詳情，請參見Chen, “Privatization and Its Discontents.”。
- 42 訪談紀錄，2004年1月。
- 43 同註42
- 44 同註42
- 45 同註42
- 46 朱曉陽：〈「誤讀」法律與「想像家園」：國企改制時期的一個個案〉，《社會科學戰線》，2005年第3期，頁197–206。
- 47 Tarrow and Tilly, *Contentious Politics*, pp. 21–23.
- 48 文革時期河南的工人造反令很多工人成為領導，同時也使該省更重視工人階級的地位和重要性。這是河南被後毛澤東時代領導認為「受文革影響最嚴重的地區」的主要原因之一。河南省各級政府中95%以上的黨委書記在八十年代初被整肅。
- 49 Lee, “The Revenge of History”；佟新，〈延續的社會主義文化傳統——一起國有企業工人集體行動的個案分析〉，《社會學研究》，2006年第1期，頁59–76；于建嶸，《中國工人階級狀況》（香港：明鏡出版社，2006）。
- 50 William Hurst, 2006.
- 51 請參見，如William Sewell, *Work and Revolution in France* (New York: Cambridge University Press, 1980); Marc Steinberg, *Fighting Words: Working Class Formation, Collective Action and Discourse in Early 19th Century England* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999); Koo Hagen, *Korean Workers: The Culture and Politics of Class Formation* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001).
- 52 有關「普遍性支持」的概念，請參見David Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: John Wiley, 1965), pp. 273–274。亦見Edward Muller and Thomas Jukam, “On the Meaning of Political Support,” *American Political Science Review*, No. 71 (September 1997), pp. 1561–1595.
- 53 江澤民在東北國企改革會議上的講話，《光明日報》，1999年8月13日。
- 54 Kevin J. O’Brien and Lianjiang Li, *Rightful Resistance in Rural China* (New York: Cambridge University Press, 2006).
- 55 James Scott, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1985), p. 336.
- 56 中國工人如今愈來愈多的通過符合《勞動法》和規定的「正確話語」來建構他們的框架。請參見，Mary Gallagher, “Use the Law as Your Weapon! Institutional Change and Legal Mobilization in China,” and Isabelle Thireau and Hua Lishan, “One Law, Two Interpretations: Mobilizing the Labor Law in Arbitration Committees and in Letters and Visits Bureaus,” in *Engaging the Law in China: State, Society, and Possibilities for Justice*, eds. Neil J. Diamant, Stanley B. Lubman, and Kevin J. O’Brien (Stanford: Stanford University

- Press, 2005), pp. 54–83 and 84–103。
- 57 官方最害怕的是「外國敵對勢力」對工人鬥爭的滲透。中國工人任何試圖與國外政治團體的聯繫，都會導致嚴重後果。例如，遼陽的兩位工人領袖在組織示威後被判入獄，理由之一是他們聯繫了在美國的異見組織。
- 58 有關工人鬥爭的限制，請參見Ching Kwan Lee, “Pathways of Labor Insurgency,” in *Chinese Society: Change, Conflict and Resistance*, eds. Elizabeth Perry and Mark Selden (London: Routledge, 2000), pp. 41–60。
- 59 有關遼陽的工人抗爭詳情，請參見，“Paying the Price: Worker Unrest in Northeast China,” [hrw.org/reports/2002/chinalbr02/index.htm#TopOfPage](http://hrw.org/reports/2002/chinalbr02/index.htm#TopOfPage) (擷取日期：2007年6月6日)。
- 60 有關鄉下地區工人領袖的特質，請參見Lianjiang Li and Kevin J. O’Brien, “Protest Leadership in Rural China,” *China Quarterly* (forthcoming)。
- 61 例如，我訪談的工人領袖中，四個曾因「引起動亂」而被捕。另外，他們被標榜為「文革殘餘分子」。
- 62 Doug McAdam, *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930–1970* (Chicago: University of Chicago Press, 1982), pp. 49–51.

## 集體談判中的「工人代表」： 合法性的框塑和困境



自市場改革以來，中國的勞動關係爭議處理的制度主要依賴自上而下的仲裁和調解，以及強制性的行政治理。工人往往被視為個體化的原告或無組織的群體，他們的集體角色常常受到壓制。然而，在處理集體爭議制度缺失的情況下，「工人代表」提供了一種自下而上的替代性選擇，讓工人以更有組織的方式與雇主進行談判，從而有助於勞資雙方之間以自願協商的方式來解決爭議。在這個過程中，工人不再只是有待被仲裁或調解的個人，抑或是必須被驅散的人群，而是成為有自主性的行動者，並試圖影響爭議處理的結果。「工人代表」的做法把過去「以騷亂求談判」轉變為更有組織且有序的訴求表達，為現有的勞動關係創造出新的爭議處理機制，並在勞工、雇主、地方政府和勞工非政府組織（NGO）之間形成新的互動張力。

廣東省是中國經濟最為活躍的省份之一，但過去幾年也是發生工人罷工最多的地區。許多工廠的工人通過罷工來要求加薪、補繳社保以及發放工廠搬遷的賠償。所有這些罷工都是野貓式罷工，因為這些罷工都不是工會授權和組織，而是自發的，通常由那些合法權益受到直接損害的工人自己發起。雖然在很多方面，近十多年從勞工罷工與市場改革以來發生的諸多工人集體行動並沒有太大差異，但他們要求與雇主通過集體談判來解決勞動爭議，卻是獨樹一幟的。

在西方市場經濟下，集體談判是指在沒有政府干預的情況下，工會和雇主之間就雇傭條款和工作條件進行的自由談判，如果談判失敗，工會就可按相關法律規定發動罷工。然而，由於中國工會無法有效代表工人，工人處於事實上的無組織狀態，那麼，在集體談判中誰在談判桌上代表工人呢？在沒有工會代表工人的情況下，談判如何得以實質展開？證據表明，在廣東省不少的工廠中，工人通過選舉他們自己的代表來進行集體談判。這些工人代表負責組織工人，在談判桌上表達工人的訴求，尋求社會支持，並爭取地方政府和官方工會的認可。他們成為勞方事實上的談判主體。國內勞工界和學者使用「工人代表制」一詞來表述此現象。本人認為「制」一字容易引起選舉工人代表已成制度的誤解。雖然「制」也可以理解為「機制」，但容易造成歧義。因此本章中用加引號的工人代表來指代這一現象，意指這是一種已經發生的實踐和做法。

「工人代表」的出現對中國現有的勞動關係體制來說是一個挑戰。自市場改革以來，中國的勞動關係爭議處理的制度，主要依賴自上而下的仲裁和調解，以及強制性的行政治理。工人們往往被視為個體化的原告或無組織的群體，他們的集體角色常常受到壓制。然而，「工人代表」提供了一種自下而上的替代性選擇，它允許工人以更有組織的方式與雇主進行談判，從而有助於勞資雙方之間以自願協商的方式來解決爭議。在這個過程中，工人不再只是有待被仲裁或調解的個



體，抑或是會被驅散的「群體」。他們正在成為有自主性的行動者，並試圖影響爭議處理的結果。「工人代表」的做法把過去「以騷亂求談判」轉變為更有組織且有序的訴求表達，為現有的勞動關係創造出新的活力，並在勞工、雇主、地方政府和勞工非政府組織(NGO)之間形成新的互動關係。然而，對政府而言，「工人代表」造成了一個兩難困境：一方面，它為解決勞動爭議提供了實際可行的方案，這是政府樂見其成的；另一方面，它激發勞工行動主義，而這卻是政府意在防範的。這兩種可能性之間的張力使得政府必須去平衡「工人代表」實踐產生的後果。

本章著重研究「工人代表」倡導者合法化「工人代表」的努力，以及政府對這一實踐的反應。文章首先分析「工人代表」倡導者力圖合法化這一實踐的策略。在本章中，「合法化」(legitimacy)與「認受性」是同一個意思。「工人代表」最初作為工人集體行動的自發性實踐，是對政府機構不作為的一種回應，是一種體制外的解決勞動爭議的方式。文章將分析勞工律師、知識分子和NGO積極分子如何試圖將其推展成為一種相對正規化的做法，以彌補中國勞動關係體系中的制度缺位。其次，分析政府的反應。由於「工人代表」本質上是一種特殊的集體抗爭形式，即在表達不滿訴求的同時提供解決問題的替代方案，這種既抗爭又提供爭議處理方法的雙重特質，可以解釋地方政府的反應是在調適和壓制之間擺動。本文將通過案例觀察地方政府在何種情形下選擇調適，何種情形下選擇壓制。最後，本文指出雖然「工人代表」在形式上並不必然和現行勞動體制對立，也符合政府和平解決勞動爭議的意圖，但由於這一實踐客觀上以工人集體行動為基礎，同政府維穩目標衝突，因此其合法性必然會繼續遭到質疑。

本章的資料主要來自於對「工人代表」最主要的倡導和推動機構——LW的調研，以及本人收集的由勞工NGO提供的七個案例。目前沒有「工人代表」案例的準確數字。有一項研究估計是三十多起。<sup>1</sup>

文中所用的案例是比較出名，為社會媒體廣泛報導過的。這些案例有助於我們了解「工人代表」的運作和角色，以及為何會引起地方政府的不同反應。本文同時也採用了學者和勞工積極分子有關「工人代表」的論述。

## 「工人代表」的出現

當人們採取抗爭行動時，他們常常是在鳴冤叫屈、表達訴求和發洩憤怒，並要求經濟賠償、矯正不公不義，改善不良政策。<sup>2</sup>然而，他們很少提出任何具體的方法或程序來解決這些衝突。而這項研究探討的「工人代表」則與文獻中討論過的抗爭形式有所不同。顯然，「工人代表」是以工人集體行動為後盾的，和中國發生的很多其他公民抗爭一樣，<sup>3</sup>這種行動沒有明確的法律根據，而且可能會有一定的對抗性甚至破壞秩序。但是，以集體行動為基礎的「工人代表」不只簡單的是一種抗爭或抗議的行為，或僅是對現有勞動關係制度的衝擊。<sup>4</sup>它更是一種工人利益表達和爭議解決的替代性安排。

在本研究中，我將「工人代表」看作是一種試圖彌補中國勞動關係制度性缺位的集體努力。所謂「制度缺位」(institutional void)被認為是「人們對政治如何運作和對政策如何達成一致缺乏普遍接受的規則和規範」，<sup>5</sup>或缺乏足夠的對社會互動至關重要的監管或協調功能。制度缺位是政策失靈的常見原因，因為它削弱了國家實行政策、<sup>6</sup>調適社會需求，以及管理社會關係的能力。然而，制度缺位同樣也為制度變革帶來了機會。它為協商新的制度規則、制定新的規範，以及設計合法政治干預的新概念提供了空間。矯正制度缺位的推動力可以來自正式機構內部，但也可以來自體制外部。政策制定者或者因其自身的主動性，或者因受到公眾壓力，而採取某種改變或創新來糾正這種缺位。社會行動者同樣可以通過創建新的組織來填補這種制度性缺

位。例如，社會企業的出現，就是填補了政府不能夠滿足社會服務需求的空白。

制度缺位也為民間抗爭提供了機會，甚至用抗爭方法去彌補制度的缺位。以往的學術研究表明，對民眾訴求的制度性遲鈍或傲慢可能會引發社會抗議。同樣，我認為，當政策制定者因缺乏物質和組織資源，或因政治因素所限而拒絕改變，從而使得某些領域的制度性缺位變得固化，難以從內部糾正，政府化解社會群體長期積累的民怨的能力被嚴重削弱時，會導致這一領域持續和同質的爭議和衝突（如勞動衝突）。在某些特定因素的作用下，這種持續和反覆的衝突激發了民間尋找替代解決方案的想像和努力，用以彌補制度缺位。

中國勞動關係體制，就是一個存在嚴重制度缺位的領域。正如前面幾章已經論述過的，目前中國的勞動關係體系旨在確保工人在工資、勞動合同、福利和工作條件等方面的個人權利，而限制了其集體權利（即組織權、罷工權和談判權）（參見第2和第3章）。在這一制度下，存在多種為解決個人勞動權利糾紛的制度管道。法院和仲裁委員會在解決糾紛中發揮了重要作用（參見第8章），<sup>7</sup>政府也建立了廣泛的調解服務網絡以緩和勞資矛盾。<sup>8</sup>除了動員很多不同的機構，如勞動局、工會、法院和社區組織等，分別在調解勞資糾紛方面發揮積極作用外，政府還建立了一套被稱為「大調解」的新制度安排，將民政、行政和司法調解服務整合成為一個制度平台，對勞動爭議進行協同干預（參見第9章）。<sup>9</sup>勞動行政部門通過勞動監察機制，來監督企業裡的勞動標準實施情況，糾正雇主的不當行為，懲罰違法者。所有這些自上而下的制度性機制都旨在通過將勞資糾紛個體化，將其導入到官方准許的申訴程序中，以此來保證政府對勞動關係的管控。

然而，中國勞動關係體制中缺少的，恰恰是處理集體勞資爭議的制度安排，而這種爭議在市場經濟中是普遍現象。正如許多國家的市場經濟經驗表明，工人的工會化是三方主義勞動體制的前提條件和不

可或缺的組成部分，其中，政府、勞工和資方都發揮出各自相應的作用來維持工業秩序。工會代表工人與雇主就雇傭條件和條款進行談判，而政府則是在勞資糾紛遇到僵局時進行干預和調解。但是，在中國的威權體制下，唯一合法的工會——中華全國總工會壟斷了工人階級的代表權，而實際上，全總以及下屬工會在很多問題上更多的是站在政府而非勞工的一邊。<sup>10</sup>企業工會不允許通過動員工人制衡雇主，相反，它們承擔著制約工人行動的責任。因此，在很多勞動爭議中，工會並非和工人是同一方，而工人不得不成為另一方，從而形成中國勞動關係中的四方格局（參見第7章），但工人一方往往是缺乏組織的。政府試圖通過授權工會來簽署集體合同，或實行工資的「集體協商」，以此推動中國版本的「三方機制」。但這些做法在很大程度上流於形式，<sup>11</sup>企業工會客觀上被嵌入在管理層中，無法有效地代表工人。

在處理集體爭議的制度長期缺位的情況下，不滿的工人常常通過罷工和擾亂生產秩序來提出經濟訴求。所有這些野貓式的罷工，因其未獲工會的授權和組織，而往往採取「以騷亂求集體談判」的形式。<sup>12</sup>大量的罷工在廣東地區爆發。地方政府試圖通過推動「黨—政主導的集體談判」（party state-led collective bargaining）疏導憤怒的工人，並要求地方工會積極推進工廠內部的勞資協商。<sup>13</sup>但是，這種方法顯然並不足以應付常常突然爆發的太多罷工。此外，工人們不信任工會，因為他們的干預往往是將社會穩定優先於工人的利益。更何況許多企業根本就沒有工會。因此，在愈來愈多的罷工中，廣東一些工廠的工人在勞工NGO的幫助下推選工人代表來與雇主進行談判。這種自發式的做法激發了一些關注勞工問題的行動者試圖將其規範化，使之成為一種爭議解決機制的努力，填補勞動關係中集體爭議處理制度缺位。

當然，即便制度缺位已根深柢固，也不會自發或必然地產生像「工人代表」這類替代性的解決方案。制度缺位可能會激發抗爭和試圖克服它的自發實踐，但要將這種實踐轉變成某種可行的制度替代，

則取決於行動者主動抓住機會和有意識的努力。因此，行動者的框塑對建立制度性替代方案的合法性至關重要。社會運動文獻對框塑如何為集體行動提供合法性和意義有大量論述，其中有兩種類型的框塑對我們理解「工人代表」合法性策略有啟發意義。一是用於識別問題和歸咎指向的「診斷性」框塑 (diagnostic framing)，二是提出解決問題的方案、策略和戰略的「治療性」框塑 (prognostic framing)。<sup>14</sup> 框塑「工人代表」過程包含著對現存勞動爭議處理制度弊端和缺陷的診斷，同時提出如何解決的方案和具體實施步驟。然而，與社會運動的框塑不同，「工人代表」的框塑較少集中於行動動員，而更多側重在如何讓這一特定實踐在現有體制中得到合法化。儘管「工人代表」是以集體行動為後盾，但這一做法並沒有公開挑戰現有的勞動關係體制；相反，它試圖融入到現有制度框架中去，並填補其「空白」。因此，框塑的目的是把「工人代表」這一做法和現行體制的原則連接起來，從而確立其合法性。

雖然「工人代表」的做法較早就在一些罷工自發地出現了，但它的合法性一直很有爭議。畢竟，作為工人主導的工作場所實踐，「工人代表」在中國的《勞動法》中沒有明確的法律地位。它不在正式的勞動制度框架之內，所以並沒有得到政府或雇主的正式認可。要成為制度上的替代辦法，「工人代表」必須要有成為衝突解決可行機制的正當理由，同時證明具有強有力的規範和法律依據，並有實際可行性。

## 合法化「工人代表」

「工人代表」倡導者是如何框塑這一自發實踐的合法性的呢？這裡我借用商業組織研究中「組織合法性」理論，並結合社會運動的框塑視角來考察這個問題。「組織合法性」理論研究探討一個組織的合法性是如何在特定的制度環境中獲得、維持和修補的。雖然「工人代

表」並非是正式組織，但可以理解為是一種「組織化代表」的臨時形式，在一定意義上可以從組織合法性理論的角度去審視。組織合法性的學者指出，一個新的組織要生存和發展，必須要向同行和上司證明其存在的充分理由，這個過程就是「合法化」(legitimation) 過程。<sup>15</sup> 有三種建立組織合法化的方式：道義 (moral) 合法化、務實 (pragmatic) 合法化和認知 (cognitive) 合法化。<sup>16</sup> 道義合法性是對組織的正面價值判斷，強調組織是在做「正確的事」，<sup>17</sup> 也就是說，組織的行為符合社會接受的規範和標準以及法律原則。<sup>18</sup> 務實合法化指的是新組織的預期價值會有利於特定社群，是一種以利益和結果為導向的論述和行為，強調組織和其活動的工具性。認知合法性是指組織指向的社群基於自身的理解和認識，完全接受組織，並認為它是不可或缺的。

要獲得合法性，組織可以採用不同的途徑。但對於一個新組織來說，最重要的策略就是要顯示組織和其置於的環境兼容與一致，也就是說，要將組織定位於現存的制度框架之中。這一策略對於實施三種形式的合法性都是必不可少的：組織要建立道義合法性，就需要和嵌入於合法體制之中的理念保持一致；要獲得務實合法性，必須通過滿足受眾 (audiences) 的需要和向他們提供參與決策的機會，使他們從組織受益，從而與其保持一致；認知合法性的建立則需要組織及行動與人們已接受或習慣的行為模式相容，或者通過將非正式的程序正式化來達到。<sup>19</sup> 很顯然，組織合法性的策略必須是針對特定受眾，目的是讓他們接受新的組織及其活動既符合主導的制度邏輯，同時也能滿足他們的利益和願望。不過，組織面對的受眾並非具有同樣的重要性，他們對組織訴求也不會完全相同，<sup>20</sup> 因此，為使合法性的努力有效，組織必須策略地選擇誰是重點受眾。<sup>21</sup>

基於組織合法化的理論視角，我們可以從規範（或道義）、務實和認知三個層面去看「工人代表」倡導者如何框塑這一實踐的合法性。在規範層面，倡導者一方面強調，「工人代表」主導的集體談判符合

很多國家普遍接受、中國是成員國之一的國際勞工組織認可的原則；另一方面強調，這一實踐不僅符合現行法律和處理勞動爭議的規定，同時也符合官方集體協商、三方主義和企業民主管理的話語。在實用層面，倡導者指出「工人代表」是一個處理勞動爭議的有效做法，因為現存的勞動關係體制缺乏相關有效機制，「工人代表」可以修補制度缺失，產生有利於穩定勞動關係的結果。最後，認知合法性——在倡導者看來——則來自於工人選舉代表和老闆談判早已是勞動爭議中常見的做法這一事實。將這些自發的實踐規範化為一種機制和程序，可以使之更具合法性，為勞動關係的行為者各方認可和接受。必須指出的是，合法化「工人代表」策略的主要受眾是地方政府。當然，這不意味著雇主不重要——他們是否接受「工人代表」，對這一實踐的命運有重大影響。然而，在中國的體制下，國家控制勞動關係和工會，決定了工人的行動範圍。因此，對於「工人代表」的倡導者來說，向政府證明並讓其接受「工人代表」的正當性是使其成為解決勞動爭議合法途徑的關鍵，也就是說，他們必須讓政府相信，「工人代表」與現行的法律和制度原則沒有衝突。

勞工NGO在框塑「工人代表」的合法性過程中扮演了重要角色。過去幾年有不少勞工NGO改變了原來的單一服務功能，介入工人集體維權行動，特別是集體談判。LW是深圳的一家律師事務所，同時也是勞工NGO，它在推動和規範化「工人代表」上發揮了關鍵的作用。自從2005年成立以來，LW一直致力於向那些涉入勞資爭議的工人提供法律援助。2010年前後，隨著華南地區勞工抗爭加劇，LW開始將重心轉向推動集體談判，力求將工廠中偶然和零散出現的現象轉變為更具「規範化」的模式，來組織工人與資方進行談判。支持「工人代表」的勞工學者，也為這一實踐的合法化做出了貢獻。以下討論他們如何從三方面框塑「工人代表」的合法性：

### (1) 規範性框塑

這一方法是力圖證明某種新的實踐符合公認和普適的社會規範，以及既存的制度原則。據此，對「工人代表」的框塑主要包含兩層含義：第一，這一做法具有「普適性」，第二，具有「制度相容性」。「普適性」是指集體談判作為一種被國際社會普遍接受、由國際勞工組織批准的原則，在很多市場經濟體中得到廣泛應用。LW認為這一原則也同樣適用於中國。正如其創始人D先生所說，「雖然起源於西方，但鑒於中國勞資關係所發生的根本性改變，集體談判也可以應用於中國。」他認為，集體談判可以取代政府推行的「集體協商」。在他看來，所謂的「集體協商」是排除工人參與的，其有效性取決於雇主的意願，但以為雇主真心有意願參與集體協商只是一種幻想。而集體談判則提供了一種利益相對均等化的機制，它允許勞工和資方平等地就雇用條款和勞動條件進行談判，並依據雙方同意的制度規則通過相互妥協來解決爭端。勞動關係中的三方，即勞工、資方和政府都可以從集體談判中受益，並確保他們各自的利益。然而LW也意識到，由於中國政治和法律方面的限制，例如說工會缺乏代表性，西方式的集體談判需要通過「本土化」來適應中國的情境。一種替代性的辦法，就是讓一些工廠偶發性的工人代表選舉現象規範化，並使工人代表成為集體談判中代表勞方的談判主體。從長遠來看，D先生表示，政府應當吸納並制度化「工人代表」的做法。<sup>22</sup>

為推廣和傳播集體談判的理念，LW於2008年創辦了《集體談判制度研究》雜誌，並邀請諸多學者撰寫關於集體談判的歷史、原理和方法的文章。雜誌也會分享工人在各類爭議案件中維護權益的故事。同時，LW通過公共論壇積極培育集體談判的理念。他們舉辦了四次這樣的論壇，彙集了學者、地方工會官員和NGO積極分子，共同來討論集體談判的可行性。為了傳播集體談判的理念，LW還為那些給工人提供各種幫助的勞工NGO工作人員，以及那些為工友維權的工



人積極分子提供相應的培訓課程。參加培訓的人員主要學習了如何去選舉代表、如何提出訴求，以及如何與管理層進行談判等，同時他們也學習了相關的法律知識。<sup>23</sup> 幾個深受LW影響的勞工NGO在以後的罷工中，成為了工人代表選舉的積極推動者和協助者。

其次，LW和其他勞工學者還通過證明「工人代表」與現有體制和法律框架的相容性來框釋其合法性。他們認為，雖然「工人代表」的做法尚未得到官方認可，但仍有很多法律條文或含蓄或明確地支持這種做法。例如《勞動法》第8條規定，「勞動者依照法律規定，通過職工大會、職工代表大會或者其他形式，參與民主管理或者就保護勞動者合法權益與用人單位進行平等協商」。而「工人代表」完全可以被視為是「其他形式」之一。第33條也明確指出，在「沒有建立工會的企業，由職工推舉的代表與企業簽訂」集體合同。2008年的《勞動合同法》也包含了類似的條款。勞動與社會保障部在2000年和2004年，分別發布了關於工資集體協商的規定，強調在沒有工會的企業中應選舉工人代表與雇主進行談判。廣東省也根據國家法律法規頒布了「集體合同條例」，進一步規定，在沒有工會的企業中，地方工會應當組織工人進行民主選舉工人代表，代表須得到企業半數或以上工人的支持。當選代表應選出一位首席代表領導大家進行談判。雖然這些法律和規定都是軟約束和難以強制執行的，政府機構、工會和雇主也從未認真把它們當回事，但對於那些想要推動「工人代表」的人來說，它們確實為工人代表的角色提供了一定的法律空間。

勞工學者同樣還從民法的角度框釋「工人代表」的合法性。他們認為，正如《民事訴訟法》第53條所規定，「當事人一方人數眾多的共同訴訟，可以由當事人推選代表人進行訴訟。代表人的訴訟行為對其所代表的當事人發生效力」。他們還引用了《合同法》第397條，允許「委託人」授權「代理人」處理一件，或幾件，或全部事情。按這些學者的解釋，「工人代表」的實踐構成了現行法律框架中工人代表和工

人之間事實上的「委託關係」。<sup>24</sup> 雖然「工人代表」缺乏正式和直接的法律基礎，但其推動者卻在各種現有法律中找到了據稱是支持「工人代表」的條文。通過這種做法，他們提出把「工人代表」作為一種解決集體糾紛的替代性安排，並強調這一做法與現有的制度原則相容。

也有NGO積極分子試圖從民主管理的角度來使「工人代表」實踐正當化。按照這一觀點，2012年頒布的《企業民主管理條例》規定了職工的知情權、參與權、表達權和監督權，而「工人代表」是實施這些權利的一種變通方法。企業民主意味著工人可以用組織的方式來分享企業管理權和利潤分配。<sup>25</sup>

## (2) 務實性框塑

務實性框塑指的是強調某種新的實踐和活動是利益和結果導向的，具有工具合理性，能產生有利於特定群體的價值效用。按照這一方法，「工人代表」被視為是一種能實際解決集體勞動爭議的可行及有效的辦法。如前所述，雖然中國的勞動爭議解決體制在處理個人爭議方面頗有成效，但這個體制缺乏處理集體勞動爭議的制度安排。政府試圖用集體合同和工資集體協商等方法來防範集體爭議，但都被證明效果甚微。工會不能在勞動爭議中代表工人，是造成集體爭議難以規範和有序處理的根本原因，制度缺陷經常導致野貓式罷工和街頭行動。在「工人代表」的倡導者看來，這一實踐提供工會的功能性制度替代或勞動爭議處理的另類方式。如一位LW成員指出的，既然工會不能代表工人，工人又沒有適當的程序來表達訴求，「工人代表」就成了解決工人困境的彌補方式。<sup>26</sup> 另一位勞工學者在論述中強調，在工會缺乏代表性的情況下，「工人代表」是有效的「制度替代」，它提供了一種方式，使得工人能夠以某種有組織的方式表達利益，並提供通過集體談判解決爭議的機制。<sup>27</sup> 也有工人積極分子從集體行動有效性的角度強調「工人代表」的有用性。過去工廠發生的許多集體行動

是缺乏協調的，工人的訴求也是各說各的，沒有得到有效整合，雇主經常利用這種情形來分化工人。「工人代表」有助於工人在行動中「統一訴求」，並提出完整的解決方案。因此，「工人代表」主導的集體談判比自上而下推動「集體協商」更為有效；後者事實上排斥了工人的參與，依靠雇主的「誠意」來實施，而「工人代表」則讓勞資雙方按雙方接受的規則在平等的基礎上進行談判，通過妥協來解決爭議。

務實性框塑的另一個重點，就是強調「工人代表」是純粹利益導向的，和政治無關。在中國體制下，工人有組織的活動很容易被當局認為具有政治含義。「工人代表」雖然不具備正式的組織形態，但的確是體現一種初級的組織活動，隨時可能遭遇政府質疑。所以，在工人代表積極分子的論述中，「工人代表」沒有「政治目的」，「與國外政治勢力無關」，它就是解決具體問題的，即通過與雇主談判為工人討還社會保險費、加班費和其他福利。

### (3) 認知性框塑

本文強調，認知合法性框塑的重點是指在某種自發的實踐事實上已經存在，並被認為理所當然的情況下，將其規則化，強化其可操作性，從而增強人們的認可和接受程度。在較早的勞工抗議活動中，包括國企下崗工人的抗爭，也常有一些工人領袖代表工人行事，但他們不一定是被推選出來的，很多是自告奮勇充當領頭角色的。<sup>28</sup>他們是工人中既有勇氣也有人氣的人，但他們缺乏必要的「合法性」來代表工人（參見第12章）。自2010年初以來，廣東省愈來愈多企業的工人在集體爭議中推選工人代表，但是這種做法在很大程度上仍是散亂無章的，毫無規範可言。正如一些勞工NGO的工作人員所描述的那樣，「他們（指工人代表）沒有很好地組織起來，而且他們的訴求沒有清晰地表達出來」，「他們不知道如何組織以及如何有序地進行」，「沒有正規化的程序，工人代表是隨機選出來的，工人和代表之間的權利

義務關係不清晰；工人代表的職責也不清楚。這導致很多問題」。<sup>29</sup> LW 率先嘗試將自發的「工人代表」轉變為規範化勞資衝突解決方式。

2011年，在協助比亞迪公司工人的集體爭議案中，LW 首次將工人代表的做法規範化。當比亞迪的工人得知公司將要解雇員工時，他們去 LW 尋求法律援助。LW 建議他們選舉工人代表，並向管理層發出正式談判邀約。<sup>30</sup> LW 首次要求工人簽署一份工人代表確認書，目的在於認可當選的工人代表，以證明其「合法性」。從這一經驗出發，LW 制定了一系列程序去規範工人代表的地位。按程序，在罷工之前需要選舉正式工人代表；如果罷工已經發生，也可以在罷工中選舉；投票的工人必須簽署工人代表確認書以核准當選者。確認書規定了工人代表承諾履行的職責，包括準備和開啟談判、必要時去政府機構上訪、籌集資金、聯絡工人，以及向媒體、律師和專家等社會人士尋求支持和建議。實行規範化後，LW 只接受那些已經選舉了工人代表並得到工人認可的案件，把工人代表確認書看作是談判訴求得到工廠絕大多數工人強烈支持的關鍵性指標。接下來，工人代表簽署授權書，正式授權 LW 擔任集體談判的法定代理人。授權書規定了 LW 的職責，如提供法律諮詢、應對雇主和地方政府，以及代表工人簽署相關協議等。

這些規範化的程序旨在達到幾個重要目的。首先，確認書用以「證明」工人對工人代表的授權，提供其代表性和合法性的證據。其次，正如一些 LW、NGO 積極分子和一些學者所預期的，這樣一份確認書確立了工人代表和工人之間的準民事法律關係，即「委託人」和「代理人」之間的關係，從民法的角度進一步將「工人代表」合法化。再次，通過這些程序，LW 和勞工 NGO 能夠評估工人的集體訴求是否清晰合理，以及廠內工人對這些訴求的支持程度。這些都是他們決定是否接受該案件並提供協助的基礎。最後，簽署確認書過程是工人們為謀求其自身利益，而表達集體意願和團結精神的一種儀式，對凝聚工人起到一定的作用。

LW通過培訓和示範把「工人代表」的規範化程序，傳播給了致力於推動集體談判的勞工NGO。對於這些勞工NGO來說，這些程序不僅賦予了「工人代表」以合法性，而且也使得NGO的行動得以合法化，因為他們有了工人代表簽署的授權書。地方政府和雇主經常質疑NGO的合法性，將他們看作是外來人士甚至麻煩製造者，阻撓他們參與談判過程。授權書可以使他們免受來自雇主和地方政府的反對。正如一位NGO積極分子回憶道，在一家企業的一次罷工期間，他受邀加入工人代表參與集體談判。雇主把他視為不相干的人，要把他驅逐出去。該名積極分子立即出示了一份授權書，上面有超過五十名工人的簽名。雇主不得不讓步，同意他作為勞方代表參加談判。<sup>31</sup>

### 調適還是壓制：政府的兩難困境

雖然合法化「工人代表」的策略試圖將其形塑為與現行勞動關係體制兼容，但地方政府並未接受這一實踐的正當性。如前所述，主要原因是「工人代表」所包含的雙重功能：既能解決爭議，又激發工人動員。中國的勞動爭議處理制度同樣有兩個目標：通過調解、仲裁和審判等正式程序處理勞動爭議，避免矛盾激化；與此同時，防範工人集體行動和獨立組織。「工人代表」與政府的第一個目標並無根本衝突，因為如果運作得當，它可以通過工人和雇主的自願談判來解決爭端，而這正是「工人代表」倡導者試圖建立其合法性的基礎。但「工人代表」顯然不符合政府的另一目標，因為這一實踐過程需要工人一定程度的組織化，以工人集體行動為後盾，使得工人成為集體談判中獨立的行動者。

因此，「工人代表」實踐對當地政府構成了一個兩難困境：一方面，隨著勞工罷工的激增，地方政府愈來愈發覺能力的限制，無法干預每一次罷工。「工人代表」的做法確實為解決衝突提供了可行的方案，而目前的勞動關係體制做不到這一點。只要雇主願意合作，「工

人代表」推動的談判就可能在較少、甚至沒有政府干預的情況下和平解決爭議，這顯然也是地方政府所期望的結果。然而，「工人代表」可能會引起讓政府不安的短期和長期後果。短期來看，「工人代表」總是伴隨著、實際上也是依賴於工人的集體行動。一場過大規模的罷工本身就會使地方政府感到緊張和不安。經常會發生的情況是，當雇主延遲回應或拒絕向工人的訴求妥協時，工人行動就會升級，變得激烈甚至失控。罷工對生產和社會秩序造成的干擾，使處在維穩壓力下的地方政府深感緊張。長遠來看，通過行動一致和有組織的代表性，「工人代表」可以培養工人的集體意識和團結精神，增強組織化的勞工行動主義。而這一點，正是政府必須防止的。所以，「工人代表」的有用性和這一做法潛在的工運要素，導致了地方政府對「工人代表」模稜兩可、寬柔相濟的反應，從而產生了「默認 / 調適」和「壓制 / 拒絕」兩種應對模式。

### (1) 默許和調適

一般而言，只要政府認為「工人代表」主導的行動組織良好，沒有引發混亂和失序，它們會採取默許的態度，這也可以被視為事實上接受「工人代表」主導集體談判為一種解決爭議的方法。政府的默許為勞資雙方自願談判創造了可能性。在有些場合，政府會以調解者的角色介入談判過程，協助雙方達成妥協。以下三個例子屬於這種類型。<sup>32</sup>

**案例 1。**2012年10月17日，GX廠爆發了一場罷工。超過三千名工人參與了這次行動，要求雇主支付所有拖欠的加班費。當爭議陷入僵局時，幾名工人積極分子登門LW尋求其法律援助，並遞交了一封署有五百八十四名工人簽名的授權書。LW接下了這個案件，並指導工人從不同的車間和部門選出十二名工人代表，然後為這些工人代表做了一個短期培訓，內容包括如何履行工人代表的職責、如何團結工

人、如何整合訴求、如何看待罷工的合法性和工人行動等議題。他們還與工人代表討論了關於拖欠加班工資等訴求的法律依據，以及如何在談判過程中闡明理由。11月9日，LW向該廠發出了一封法律信函，敦促其接受與工人代表談判，並要求廠方承諾尊重和保護代表們的權利。面對曠日持久的罷工困擾，企業方終於接受了談判建議。第一次談判在11月13日舉行，分別來自勞方和管理層的各五名正式代表參與了這次談判。勞方代表由兩名LW成員和三名工人代表組成，而其餘工人代表則被允許坐在會議室內旁聽。管理層確認了所有十二名工人代表的資格，並表示會保護他們的利益，包括將他們參與談判的時間算作出勤率。在談判中，最有爭議的一個問題是，在工休時間（四十分鐘）內的工作是否應被算作加班而支付加班費。第一次談判未能達成一致，因為管理層拒絕對工人的要求做出妥協。在三天後的第二次談判中，管理層提出了一個方案，但工人代表認為不能滿足工人們的期望。經過一個長時間緊張會議之後，談判陷入了僵局，一些工人代表揚言要退出談判，並警告說如果沒有辦法迅速解決的話，「明天（在工人中）會發生什麼我們無法控制。」在談判隨時可能崩潰以及工人可能再次罷工的巨大壓力之下，管理層終於做出讓步，提出了一個工人代表可以接受的解決方案。隨著糾紛的解決，工人們很快復工。

**案例2。**2014年初，廣州的LD廠計畫搬遷舊廠址，並開始通過降低計件工資迫使工人離職，這樣就可以避免因中止勞動合同而產生的經濟賠償。到了8月，工人們開始對雇主的計畫做出回應。在一家勞工NGO的協助下，他們召開了一次全體工人大會和幾次小型的積極分子會議，討論如何開展反制行動。管理層也迅速行動起來。11月25日，廠方要求工人簽署新的合約，表示同意搬遷；拒絕簽署新合同的工人將被解雇。工人們極為憤怒。12月6日，一個車間的工人率先發起罷工，立即引發了全廠大罷工，共有2,500名工人參加。廠

方被迫與工人代表會面，表示同意談判。同一天晚上，來自不同車間的六十一名工人代表舉行了會議，其中有十三人當選為談判小組成員，一人被推選為首席談判代表。同時，他們還創建了維權基金，用以支持集體談判，而其他幾名工人被分配到負責社交媒體和糾察隊。在第二次談判中，首席談判代表提出若干訴求，包括管理層不會報復工人代表的承諾等。管理層做出讓步，接受了工人們的訴求。首席談判代表馬上召集了一次全體工人代表大會，要求工人恢復生產，但同時也提出要求與廠方就加班費、高溫補貼和帶薪假期等事項，進行第三次談判。管理層拒絕了再次談判的要求。於是在12月15日，工人們再次發起罷工，有八成以上的工人參與了行動。廠方再次被迫回到談判桌。經過兩個小時的談判後雙方達成妥協，工人代表們下令讓工人即刻復工。

**案例3。**FS廠為了擴大生產規模，決定搬遷。搬遷計畫對工人的利益，特別老工人的利益，有很大損害。工人到當地勞動局去上訪，結果企業把他們按曠工處罰。於是工人開始選舉代表要求與企業進行談判。有兩個勞工NGO向工人提供了援助。工人代表召開了多次會議討論行動策略和方案。在第二次會議上，工人代表就具體訴求達成共識，並向廠房發出了談判邀約。邀約信同時也遞交給了市勞動局和市工會。當廠方拒絕回應工人訴求時，工人代表舉行了第三次會議，呼籲企業客戶、媒體和社會對FS廠施加壓力。在這個過程中，首席工人代表主持了三次全廠工人大會，向工人報告工人代表會議的決定，呼籲工友保持團結，爭取共同利益。同時要求工人支持集體有序行動升級來打破僵局。在工人大會上，LW工作人員回答了工人的問題，並分析了工人面臨的困難，強調了團結的重要性。經過了長達八十八天的拉鋸戰，廠方最終在第二輪談判中接受了工人的大部分訴求。

這兩三個案例顯示，在現行勞動關係制度缺乏有效解決集體爭議機制的情況下，「工人代表」可以成為一個可行的制度替代。在一定



意義上，可以說「工人代表」驅動的談判過程包含了某些「自願主義」的要素。「自願主義」是西方國家工業關係中處理勞資爭議的重要原則。它指的是在沒有政府干預和強制的情況下，工會和企業就雇傭條款和工作條件自願進行談判。<sup>33</sup> 集體協議的自願性質，意味著他們可以擺脫法律的僵硬性，由勞資雙方視情況自行調整協定以及訂立協定的相關規則，以滿足個別情況的變化。自願主義反映了國家、工會和雇主的一個共識，即社會集體力量的自由運作，可以為工業衝突提供解決方案。只有當勞資談判陷入僵局時，政府才需進行干預。廣東地區「工人代表」推動的集體談判，創造了在中國的工廠裡進行自願談判的可能性。如前所述，因為在勞資糾紛中工會不能代表工人，工人往往只能自成「一方」，即成為勞動關係中的「第四方」。相對於政府、雇主和工會來說，工人這「一方」是無組織的，缺乏正式的代表方式，不得不經常通過野貓式罷工、上訪等方式表達訴求。雖然「工人代表」是一種臨時的安排，但它顯然提供了一種組織的形式，提高了工人在這種「四方互動」中作為其中「一方」的地位。<sup>34</sup> 當雇主面對一個相對組織化的勞方，其訴求表達和議價能力有集體行動做後盾時，他們便不得不開始重新計算繼續漠視工人訴求的成本，從而尋求妥協方案。

同時，通過這些案例我們可以了解到，在「工人代表」主導的集體行動組織有序和廠方願意（或被迫願意）談判的情況下，地方政府很可能採取默許和樂見其成的態度。在LD廠的案例中，工人罷工組織有序，工人在行動中保持理性和紀律，工人代表在談判中表現了卓越的能力。雖然廠方一度表現出強硬態度，但最終在罷工的壓力下選擇了妥協。

在這類案例中，地方政府雖然保持密切關注，但一般不會強力干預。但是，上述案例同時也顯示，儘管地方政府對「工人代表」主導的集體談判表現了克制，但仍在一定程度上以調解者和掌控者的雙重

角色選擇性地介入談判過程，這反映了地方政府對工人行動升級潛在可能的警惕，以及力圖將爭端解決納入可控過程的努力。例如，在FS案例中，地方政府的介入表現得甚為明顯。在工人罷工期間，廠方最初拒絕了工人代表正式的集體談判邀約，於是工人不得不繼續罷工。市政府和工會向工廠施壓，要求其與工人進行談判。第一次談判實際是由市總工會的幹部主持，同時幾個政府部門也派出了工作人員參與。一位政府官員在談判開始時便指出，如果廠方涉及違法行為，他們將會進行調查；否則，將由工會跟進，負責領導工人和廠方之間的談判來解決爭議。談判一度陷入僵局，但地方官員一方面要求廠方做出妥協，另一方面要求工人保持冷靜。耗時多日的談判最終以大幅實現了工人的訴求而落幕。<sup>35</sup>同樣，在LD廠的罷工中，區工會副主席探望了抗議工人，查問了他們罷工的原因以及選舉工人代表的方式。他一方面敦促工人理性維權，接受和解方案，另一方面也明確表示區工會將會代表工人的合法利益。在罷工和談判交替的漫長過程中，地方政府在不斷變化的事態中保持了中立的態度。在最後一輪談判中，地方政府和工會都派人出席了會議，監督並見證了雙方達成令工人感到滿意的解決方案。在這裡，地方官員擔當了「中間人」和「觀察員」的角色，確保談判過程公平有序。

也有案例顯示，雇主拒絕談判往往會促使工人尋求地方政府的幫助。這種模式與社會其他領域的許多集體衝突案例相似，抗議者通過求助於政府來處理他們的投訴。在XS廠的罷工中，當工人代表要求談判的訴求被廠方拒絕後，他們去當地政府部門上訪。但最初，區勞動局的干預對工人不利，那裡的工作人員不支持工人與廠方談判，反而要求他們通過仲裁解決爭議。工人們拒絕了這一建議，轉向廣州市政府上訪，市政府立刻下令要求基層官員停止強迫工人進行仲裁，並督促他們要求雇主開展談判。在接下來的抗爭中，雖然基層政府對工人並不那麼同情，但上級政府（如市人大和工會）卻表現出對工人溫和的

態度並鼓勵繼續談判。爭議最終在與雇主的談判下得到妥協解決。<sup>36</sup>

有些糾紛發生在小廠，不涉及很多工人，影響不大，地方政府不會操心，故而懶得干預。正如一名經常向多家工廠的工人代表提供幫助的NGO積極分子所言，「我們一直有向有關部門彙報我們答應協助的案件，但他們沒有回應。」<sup>37</sup>他個人曾親自協助過許多沒有政府干預的案件。在這兩種情況下，工人代表主導的行動都導向了自願式談判的模式。當然，或許我們可以假定，地方政府仍然會密切關注他們，以確保他們不會失控。

但必須指出的是，政府無意推動集體談判的發展，更不用說承認「工人代表」的合法性了。相反，面對不斷增長的罷工和要求集體談判的呼聲，地方政府開始採取新的政策措施，意在同時應對工人訴求和制約「工人代表」做法的擴散。早在2010年，廣東省人大常委會就《廣東省企業民主管理條例》(草案)進行了公眾諮詢會。該條例賦予工人「集體協商」的權利。但是，條例提案遭到在廣東地區有大量投資的香港商會的強烈反對。<sup>38</sup>他們擔心這一條例給予工人過多的權力，會惡化投資環境。迫於香港商會愈來愈大的壓力，廣東省政府暫停了對草案的進一步討論。幾年後，隨著工人罷工的數量飆升到歷史新高，同時「工人代表」也愈來愈普遍，廣東省人大最終在2014年頒布了《企業集體合同條例》。該文件規定，如果有企業利潤增長、本地工資指引、本地工人工資增長率和同行業工資水準的證據時，工人可以提出加薪的訴求。如果一個企業有一半的工人提出「集體協商」，企業工會應當向廠方提出正式的談判邀約，廠方必須在三十天內做出回應。在沒有工會的企業裡，工人可以通過地方工會提出請求。這個安排試圖將工人自發的談判引入到官方認可的程序中。但是，該條例仍然沒有給「工人代表」一個合法的定位，而是直接忽略了它。廣東省政府除了允許工會指導下的「集體協商」外，沒有承認「工人代表」的正當性。因此，如一位勞工積極分子所說，該條例沒有給「工人代

表」主導的集體談判提供什麼幫助，要求集體談判的工人也不會去運用這一條例。<sup>39</sup>

## (2) 壓制和拒絕

隨著中國社會衝突的不斷增多，維穩成為黨和國家的重要目標，而地方政府處在維穩的最前線。「工人代表」是得到工人集體行動支持的，這一簡單的事實讓許多地方官員對工人代表主導的罷工保持警覺，將其視為具有擾亂性、破壞性以及易於失控的。當然，在此之下是一個更深層次的擔憂，即有組織的勞工行動主義對政治秩序是潛在威脅。所以，對那些被認為影響穩定或踩紅線的工人代表行動，地方政府會實行「壓制」和「拒絕」的對策。像所有其他大規模集體行動一樣，野貓式的罷工有時會失控。一些案例表明，工人集體抗爭行動的升級和激化，通常是因為雇主拖延回應工人訴求或是拒絕妥協導致的。這種行動很可能在維穩的名義下遭到壓制。

**案例 1。**當得知雇主將會搬遷工廠的時候，QS 廠的工人於 2014 年 12 月發起停工並要求廠方支付退休金和住房補貼。在 LW 的法律援助下，工人代表強烈要求與廠方進行談判，首次談判，廠方部分滿足了工人的訴求。在遷廠前夕，工人代表要求展開第二次談判，商討補償事項，卻遭廠方斷然拒絕。女工 W，一名積極分子，曾借出自己的房子給 NGO 做培訓，6 月 8 日當天被禁止進廠，還被告知其合同已經終止。這一事件凸顯了廠方對工人的敵意，點燃了工人們被壓抑的憤怒，很快便引發了罷工。政府出動警力來恢復秩序，在隨後與工人的衝突中，警方以「妨礙公務」之名拘留了 W。還有些工人也被拘留了一天，因為他們在當地派出所門前集會要求釋放 W。在接下來的一個月裡，工人們不斷去地方政府上訪，但卻遭遇了各種形式的打壓：強制驅散、趕出政府大樓（上訪地點）、甚至拘留。在衝突的最後幾天，工人們甚至被警告說，三名仍被拘留的工人將不會被釋放，

除非所有工人都簽署了他們之前拒絕接受的和解協議。<sup>40</sup>

**案例 2。**在G醫院的案例中，護工和保安的聯合抗議行動在2013年4月底的時候爆發。護工的主要訴求是離職賠償，而保安人員則是要求提高工資和補繳社保補。工人們推選了十一名工人代表，並連署上書要求進行集體談判，但遭到醫院的拒絕。5月20日，工人們發起了一次靜坐行動，繼續要求談判。同時，他們派代表到省政府和工會上訪。經過兩個多月的抗議活動，護工的訴求最終基本得到滿足後，而保安人員的訴求仍被拒絕。十二名絕望的保安於是將行動升級，爬上醫院屋頂靜坐，吸引更多公眾對其遭遇的關注。最後，當局出動警察拘留了這十二名保安。其中九人工人代表，包括一名抗議活動的主要組織者，相繼被判八至九個月的徒刑。<sup>41</sup>

**案例 3。**2014年5月底GB廠發生罷工，6月9日選舉出了二十四名工人代表，同時有一名核心成員L先生通過補選進入企業工會。L先生被任命為工會副主席，他同其他工人代表一齊將企業工會轉變為領導罷工的總指揮部。與以往不同的是，這次集體談判的訴求是以工會的名義發起，但廠方拒絕任何談判。廠方要求工人復工，並解雇了那些積極參與罷工的工人。企業工會為此進行了激烈鬥爭，同時也組織工人到地方勞動部門上訪。然而，市總工會顯然對L先生在企業工會中的角色感到非常不安。在6月17日企業工會討論工廠新解雇名單的會議上，上級工會打來電話表示由於「違反相關程序」，因而補選是違法的，L先生和其他幾名補選工會成員不應當再被允許參加之後的企業工會會議。兩小時後，L先生收到通知說他被解雇了——因為他失去了《工會法》所賦予的對工會成員的法律保護，廠方毫無顧忌了。在之後6月24日的罷工行動中，L先生以「破壞企業生產秩序」之名被拘留。<sup>42</sup>

**案例 4。**在SM工廠，工人們於2013年9月選舉了工人代表，與廠方就補繳社保等問題進行談判。迫於全廠一千多名工人罷工的壓力，廠方雖然不情願，但仍做出了讓步，可是表示拖欠部分將分三年

付清。工人對這一結果很不滿意。更有甚者，這一方案公布不久，廠方就解雇了十名工人代表和五十多名積極分子，這激怒了剩下的工人代表。為了保護未來的利益，幾名工人代表商議後決定組建自己的工會。在提交給市總工會的建議書裡，工人代表概述了他們成立工會的原因，包括代表工人、工資談判和保護工人代表等等。但是，市總工會並不認可工人代表的要求，反而要求廠方接手籌備組建工會。很明顯，官方工會不能拒絕工人組建企業工會的要求，但絕不希望看到工會受到工人積極分子的控制。在隨後的選舉中，沒有一個工人代表成功當選，他們全部被排除在由他們自己發起組建的工會之外了。許多工人懷疑廠方操縱了組建工會的全過程。<sup>43</sup>

從以上案例我們可以看到，只要地方政府認為「工人代表」主導的行動導致秩序混亂，它們便會毫不猶豫地實行壓制；特別是對那些所謂「獨立工會」的苗頭，更是不會手軟。比如，在上述第一和第二個案例中，工人因談判訴求被拒絕而採取了過激行動，這些行動被政府視為「踩了紅線」，危及社會穩定。於是強行驅散抗議工人，並拘留行動組織者。在第三和第四個案例中，工人代表或者通過選舉進入企業工會，使得工會在罷工中發揮了積極作用(案例3)，表現一定程度的自主傾向，或者主張成立工會，增強工人的力量，向廠方爭取利益(案例4)，但這兩個行動都被視為有「獨立工會」傾向，觸動了地方政府的神經，所以壓制和拒絕是必然的。

地方政府回應「工人代表」主導的集體談判的方式，體現了中國政府在處理由集體行動為後盾的勞動爭議解決方案時所面臨的政治困境。如果說中國政府總是反對一切自發性的民眾行動，或許並不公平。事實上，在過去三十年的市場經濟改革中，政府對某些民眾行動持正面態度，甚至將其納入正式制度中。例如，村委會最初是由廣西農民自己發明創造出來的，是對衰敗的人民公社制度的一種替代，後來在全國各地流行，政府認可了這一做法，並通過立法使其成為正式

的制度。城市中的業主委員會也是由居住社區的業主自發組織產生的，隨後被吸納到地方治理結構中。但是，「工人代表」卻給政府帶來了一個現實的困境。它為解決衝突提供了一個有用的途徑，但由於它是由集體行動驅動的，所以也帶來了實際和潛在的挑戰：它可能會具有對抗性並擾亂秩序，同時對中國勞資關係構成長期潛在的政治性影響。因此，地方政府必須以有選擇的方式來應對這種做法。他們默認相對溫和的工人代表主導的集體談判，樂見勞資雙方達成協議。他們也對陷入僵局的談判進程進行了干預，向雙方施壓求得妥協。為了防止工人行動升級，地方政府有時也會表示同情工人的訴求，並設法調解，甚至向資方施壓要求讓步。但是，地方政府規範集體糾紛的最新政策表明，他們至今仍未有意將「工人代表」做法納入正式的勞動關係制度之中。他們的策略仍然是將集體爭議解決方案限於「集體協商」的框架內，而由官方工會代表工人。然而，如果工人代表主導的行動變得激烈、失序，或有「獨立工會」苗子，地方政府不會手下留情和網開一面的。壓制和拒絕兩項策略反映了地方政府對「工人代表」活動的底線，防止出現任何「組織化替代」(organized alternative)。<sup>44</sup>

## 結 論

「工人代表」產生於中國工人為爭取經濟利益的集體抗爭中。在勞工界行動者和知識分子的積極努力下，它已經成為彌補現有勞動關係體制中，集體爭議處理機制缺失的替代方式。「工人代表」與中國許多其他類型大眾抗爭的不同之處，在於它不僅表達了不滿和提出訴求，而且還提供了解決爭端的具體方案。其目的在於將勞資衝突處理導入到一個沒被正式認可、但同時也並沒有明確違反現有制度的程序中。「工人代表」的推動者力圖從務實、規範和規則三方面框塑「工人代表」的合法性。在他們看來，「工人代表」是當下實施實質性集體談

判的關鍵所在，而集體談判在成熟市場經濟體國家已廣為使用，早已被證明是有效地維護和諧勞動關係的有效機制。同時，「工人代表」的實踐與中國的勞動制度和法律並非處於對立狀態。事實上，這些法律規定是允許工人在解決勞資爭議時有一定的集體角色的。諸如集體協商、三方機制、民主管理等官方話語，以及民法的相關條文，都為「工人代表」的運作提供了合理的空間。「工人代表」的規則化也使其成為一種可以有序操作的實踐，將工人集體行動納入理性的軌道。

「工人代表」提供了在工會不作為的情況下組織工人的另類方式，它替代了部分本應屬於工會的角色，使得工人有可能以或多或少有組織的方式面對雇主，並有序表達訴求。正如一些早期研究表明，由於工會無力代表工人，工人經常在勞資衝突中自成「一方」，與政府、雇主和工會相對。但這「一方」卻是無組織的，且缺乏正式的代表權，不得不通過上街頭行使其影響力。「工人代表」這一特定方式使得工人可以有組織的表達訴求，提高了工人在四方互動中的地位，讓雇主不得不面對多少有些組織和議價能力的工人群體。選舉代表的過程也為工人提供了在工作場所實踐「民主」的機會。對訴求和策略的討論及思考培養了工人們的意識，而協調一致的行動則促進了他們的團結。這個過程與「以騷亂求集體談判」(collective bargaining by riots)模式中工人無組織進行抗議的情況形成鮮明對比。因此，可以認為，「工人代表」的實踐加強了工人的凝聚力和團結性，培育了企業內有組織的勞工行動主義。

對於中國的勞動關係來說，「工人代表」驅動的集體談判也同樣很重要，因為它將自願主義的元素注入到勞資關係中，使勞動關係產生新的張力。當然，「工人代表」實踐絕非體現完全意義上的自願主義原則。首先，在西方，自願主義原則的實施是以工人有組織為前提的——工會代表工人與雇主進行談判並達成協議。但是，中國的企業工會並不能代表和組織工人，或者在很多工廠裡根本就沒有工會。



因此，無論是在罷工發生之時或是罷工之前，代表勞工的談判主體不是工會，而是捲入爭議的個人，或者工友選出的代表。從這個意義看，「工人代表」的自發性恰好證明了工人們缺乏正式的組織。其次，雇主並不是根據工人和廠方雙方預先同意和商定的遊戲規則，自願或樂意地進入集體談判。他們往往是在罷工的壓力下被迫接受談判。西方國家是因談判失敗而引發罷工，在中國則是因罷工而促成談判。但是，由於沒有法律條文來規範談判，雇主便有空間忽視或拒絕工人的訴求，拖延談判，甚至破壞工人的團結，這都可能激化工人的行動。第三，因為「工人代表」是工人自發行爲，完全沒有制度化，地方政府對這一實踐的態度常常是難以捉摸和含糊不清的。雖然地方政府一般並不反對自願形式的談判來和平解決爭端，但他們會密切關注工人代表和工人的行動。當地方政府認為工人的行動對社會穩定構成威脅時，他們會毫不猶豫地壓制工人代表和罷工。在上述案例中我們可以看到，即使在成功的案例中，雇主也非完全自願參與談判，而是迫於工人的集體行動。這種「自願式」談判常常是易變和脆弱的，這是由工廠中不對稱的勞資權力關係決定的。但不可否認的是，「工人代表」的做法確已導致了一種新的勞資關係互動模式，開啟了勞資雙方按自願原則解決爭議的先端，彌補了現有體制中的制度缺位。

還必須指出的是，「工人代表」的出現促進了勞工NGO的行動主義。作為一群臨時組合在一起的代表者，他們常常缺乏戰略性的規畫和明確的目標，同時對集體談判的策略也並不熟悉。這為那些致力於推動勞工運動的勞工NGO的參與帶來了機遇。勞工NGO向工人代表提供培訓、諮詢和建議，並且經常直接參與集體談判。在這一過程中，他們顯然得到更多的機會去影響工廠裡的勞資關係，從而發揮了某些本應屬於工會的角色，成為勞工運動中重要的社會行動者。

毫無疑問，「工人代表」的局限是顯而易見的。它缺乏扎實的組織基礎，這也就是「工人代表」主導的談判和西方自願主義的根本區

別所在。一個有效的工會組織是真正自願式談判不可或缺的基礎。然而，「工人代表」基本上只是處理工廠內某個具體勞資爭議的一種臨時性或一次性安排。它結構鬆散，並不是一種具備了較強協調和戰略規畫能力的正式組織。這也解釋了為什麼「工人代表」的運作仍然高度依賴於勞工NGO的協助。「工人代表」與雇主或政府的關係完全談不上制度化，也不存在指引「工人代表」和資方互動的明確的遊戲規則。談判是否發生以及如何運作取決於諸如雇主的誠意、工人行動的壓力，以及地方政府的態度等，多重因素的相互作用。這一過程經常包含著很大的不確定性、偶然性、波動性乃至混亂性。

工人代表制的局限根植於政治體制。儘管這一做法已被證實對許多工廠的爭議解決是可行的，但政府對此的態度仍模稜兩可。對於地方政府來說，在集體勞動爭議大量湧現的情況下，干預每一個案件顯然超出其能力，會令其疲於奔命，因而「工人代表」驅動的集體只要有序及溫和，客觀上便符合了地方政府的利益。事實上，地方政府已經對若干「工人代表」談判案例採取默認甚至支持的態度。但他們並無意將工人的集體力量納入正式制度，擔心這一做法會引發政治上的反響。政府選擇的做法是，繼續自上而下地管理勞動關係，輔之以工會為主導的協商機制。2012年以來，隨著中國政府對整個公民社會的控制力度日益加強，勞工行動主義經歷了一個更加艱難的時期。2015年底，政府對廣東地區勞工NGO採取的行動，對「工人代表」實踐和集體談判造成重大打擊，這一事件不僅削弱了工人的集體行動和NGO對「工人代表」的援助，而且還發送了一個強烈的訊息，即自發式的勞工組織行為不被容忍。因此，作為一種自發性制度補救方式的「工人代表」，前景難以確定。但不管未來如何，「工人代表」的實踐已經對中國的勞動關係產生了重要影響，留下的寶貴示範，對工人行動主義、對集體勞動爭議處理的制度建設都會有深遠的啟示。

## 註釋

- 1 Yuancheng He, "An Analysis of the Mechanism of WR in Collective Consultation and Bargaining," (Unpublished paper, 2017).
- 2 Sidney Tarrow, *Power in Movement* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006).
- 3 Kevin J. O'Brien, *Popular Protest in China* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2008).
- 4 Marc Schneiberg and Michael Lounsbury, "Social Movements and Institutional Analysis," in *The Handbook of Organizational Institutionalism*, eds. Royston Greenwood, et al. (London: Sage Publications, 2008), pp. 648–670.
- 5 Maarten Hajer, "Policy Without Polity? Policy Analysis and the Institutional Void," *Policy Sciences*, Vol. 36, No. 2 (2003), pp. 175–195.
- 6 Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004).
- 7 Mary E. Gallagher, "Mobilizing the Law in China: 'Informed Disenchantment' and the Development of Legal Consciousness," *Law & Society Review*, Vol. 40, No. 4 (2006), pp. 783–816; Yang Su and Xin He, "Street as Courtroom: State Accommodation of Labor Protest in South China," *Law & Society Review*, Vol. 44, No. 1 (2010), pp. 157–184.
- 8 Wenjia Zhuang and Feng Chen, "'Mediate First': The Revival of Mediation in Labour Dispute Resolution in China," *The China Quarterly*, Vol. 222 (2015), pp. 380–402.
- 9 Feng Chen and Yi Kang, "Disorganized Popular Contention and Local Institutional Building in China: A Case Study in Guangdong," *Journal of Contemporary China*, Vol. 25, No. 100 (2016), pp. 596–612.
- 10 Feng Chen, "Legal Mobilization by Trade Unions: The Case of Shanghai," *The China Journal*, Vol. 52 (2004), pp. 27–45.
- 11 Simon Clarke, Chang-Hee Lee, and Qi Li, "Collective Consultation and Industrial Relations in China," *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 42, No. 2 (2004), pp. 235–254.
- 12 Eric J. Hobsbawm, "The Machine Breakers," *Past & Present*, Vol. 1 (1952), pp. 57–70.
- 13 Chris King-chi Chan and Elaine Sio-leng Hui, "The Development of Collective Bargaining in China: From 'Collective Bargaining by Riot' to 'Party State-Led Wage Bargaining'," *The China Quarterly*, Vol. 217 (2014), pp. 221–242.
- 14 David A. Snow and Robert D. Benford, "Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization," *International Social Movement Research* Vol. 1, No. 1 (1988), pp. 197–217.
- 15 John Maurer, *Reading in Organizational Theory: Open System Approaches* (New York: Random House, 1971).

- 16 Mark Suchman, "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches," *The Academy of Management Review* Vol. 20 (1995), pp. 571–610.
- 17 同上註，頁579。
- 18 Joel Baum and Anita McGahan, "The Reorganization of Legitimate Violence: The Contested Terrain of the Private Military and Security Industry During Post-Cold War Era," *Research in Organizational Behavior* Vol. 33, (2013), p. 21.
- 19 Suchman, "Managing Legitimacy," p. 589.
- 20 Greg Fisher, Donald Kuratko, James Bloodgood and Jeffrey Hornsby, "Legitimate to Whom? The Challenge of Audience Diversity and New Venture Legitimacy," *Journal of Business Venturing*, Vol. 32, No. 1, (2017), pp. 52–71.
- 21 Alex Bitektine, "Toward a Theory of Social Judgments of Organizations: The Case of Legitimacy, Reputation, and Status," *Academy of Management Review* Vol. 36, (2011), pp. 151–179.
- 22 D先生的觀點，主要參考他未發表的幾篇會議論文，包括《集體談判概念在不同語境的含義分析——論集體談判制度中國本土化的實在選擇》、《集體談判制度的幾種選擇》和《集體談判概念的本土化》。
- 23 參見與LW工作人員的訪談紀錄。
- 24 陳步雷、陳朝聞：〈勞資自治中的勞動者「自賦權維權模式」——以廣州利得鞋業公司集體勞動爭議為例〉，《中國人力資源開發》，第8期（2016），頁100–106。
- 25 何遠程未發表論文。
- 26 同上註。
- 27 陳步雷、陳朝聞，2016。
- 28 Feng Chen, "Worker Leaders and Framing Factory-Based Resistance," in *Popular Protest in China* (MA: Harvard University Press, 2008), pp. 88–108.
- 29 與NGO積極分子的訪談。
- 30 與LW工作人員的訪談。
- 31 與NGO積極分子的訪談。
- 32 案例資料是通過訪談，和積極分子參與罷工和談判的描述來進行收集。
- 33 International Labour Organization, "International Labour Standards on Collective bargaining," <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/collective-bargaining/lang--en/index.htm> (擷取日期：2018年5月)。
- 34 Feng Chen, "Trade Unions and the Quadripartite Interactions in Strike Settlement in China," *The China Quarterly*, Vol. 201 (2010), pp. 104–124.
- 35 訪談，2015年6月。
- 36 訪談，2016年3月。

- 37 訪談，2015年3月。
- 38 Elaine Sio-ieng Hui and Chris King-chi Chan, "Beyond the Union-Centred Approach: A Critical Evaluation of Recent Trade Union Elections in China," *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 53, No. 3 (2015), pp. 601–627.
- 39 訪談，2016年11月。
- 40 訪談，2016年6月。
- 41 訪談，2015年3月。
- 42 訪談，2016年6月。
- 43 訪談，2016年6月。
- 44 Adam Przeworski, *Democracy and the Market* (NY: Cambridge University Press, 1993).



## 結語

四十年的市場經濟重新塑造了中國工人階級。傳統國企工人的消亡以及新工人階級的產生和發展，都伴隨著衝突和抗爭。無論是為了維護舊計畫經濟體制下的權益，或是為了捍衛當下勞動法律規定的權利，還是為了爭取法律以外的經濟利益，兩個不同時代的工人都用集體行動的方式表達了自己的訴求。的確，過去二、三十年以來，中國的勞工抗爭可以說是此起彼伏，從未間斷。但是，勞工抗爭至今未形成真正意義上的工人運動，即超越工廠訴求和行動，以階級利益和團結為基礎的、爭取勞工利益的運動。雖然原因可能很多，本書已從一個角度——即國家勞動體制的作用——分析了這一現象，並且認為這是主要原因。

那麼，中國工人階級未來會如何發展？中國會出現和其他市場經濟國家類似的工人運動嗎？要回答這些問題，讓我們重新回到階級形成這一話題，從階級形成的視角來審視中國工人階級的前景。「階級」這一概念在國內學界似乎已不受歡迎，甚至遭到藐視，因為它曾同文革的極左意識形態密不可分，那個時代的「階級鬥爭」讓國家和社會陷入災難。在西方，「階級」是否仍是一個分析後工業社會的有效概念也常常受到質疑，而「階層」這一概念無疑更受主流學者的青睞。在此本人無意追溯階級概念的淵源流變和昨是今非，但堅持認為對於

分析工業資本主義時代的勞動問題，階級仍是一個不可或缺和不可替代的概念，而階級形成理論為我們分析中國工人階級未來發展提供了一個宏觀視角。

本書第1章中已經指出，自湯普森的《英國工人階級的形成》的開創性研究以來，這個領域的許多學者就擺脫了經濟決定論的觀點，不再認為工人階級形成是指這個階級在經濟結構中的簡單存在，而是——如卡茲尼爾森闡述的——一個由結構、經歷、意識和行動，四個層次構成的複雜的歷史過程。<sup>1</sup>在此，我進一步借助他的這一分析框架來審視中國工人運動的未來，並以此作為本書的結語。

按照卡茲尼爾森的分析框架，經濟結構是第一層次，指的是以私有制為基礎、以追求利潤為目標的企業構成的資本主義經濟。這些企業雇用工資勞動者，在市場出售產品。雖然各國資本主義經濟發展路徑未必雷同，但都經歷了「無產階級化」，即勞動力的商品化。馬克思的政治經濟學指出了雇用勞動制中的剝削機制。在經濟結構層面，工人階級的形成是資本主義發展的必然結果。

第二個層次，是由經濟結構決定的社會組織以及工人在其中的經歷，特別是在工作場所、勞動力市場和社會生活中的經歷。資本主義的擴張製造了不同的工作和工作場所，工人在工作場所經歷和體驗到了資本主義經濟關係下的勞資對立。與此同時，工業資本主義還造成了生產場所和居住場所的分離，導致工人居住社區的出現；工人居住區與富人和中產居住區的差別，使工人體驗到了社會等級的差別。簡言之，工作場所的勞資對立以及社會階級的空間區隔，使得工人同時在工廠和社區「經歷」和「體驗」了資本主義的不平等。

階級形成的第三個層次，是指工人具有共同的意向（卡茲尼爾森迴避了「階級意識」這一概念）。這不僅意味著工人意識到同其他階級的差別，而且還形成了對社會制度、正義和良善價值觀的共同認知。這種階級意向是工人通過各種類型的群體和組織活動，在互動中形成



的，比如社團、俱樂部、夜校、讀書會、各種聚會等等。階級意向不只是體現為個別積極分子的觀點，而是超越個人的共同認識。階級意向是「階級形成」的黏合劑。

階級形成的第四個層次是集體行動，其含義是工人以階級為基礎組織起來，通過運動和組織化行動來影響社會以及本階級在社會中的地位。這個層面也就是馬克思所說的「自為階級」的境界。卡茲尼爾森特意強調了第三層面（階級意向）和第四層面（集體行動）的區別：即使工人有密切互動，有強烈的身分認同，有共同的價值觀和意義認知，也不意味著他們必然能達至或產生以階級團結為基礎的集體行動。畢竟，從意向到行動還有很大距離。意向可以產生於經歷中，而行動還需要依賴更多的條件。這一層面階級形成的主要表現是工會組織的出現，工會代表了工人階級的成熟和工人運動的組織化。儘管各國工人階級形成的具體歷史不盡相同，但工人通過組織工會來追求共同訴求是這一歷史過程的共同現象。從這個角度看，第三層次和第四層次的關係又表現為工人運動的組織化是階級意識形成的重要標誌。

從這四個層次定義階級形成，有幾個重要的理論意義。首先，「階級形成」發生於不同的層面，而非是一個單面向的存在，但是不同面向的確反映了階級形成的不同程度，或者說，反映了工人階級成長的不同階段。研究者可以從不同的層次去探討階級的意義和動態。

其次，階級形成是個過程，這個過程由結構、經歷、意向、行動在歷史發展中的互動構成。所以，「階級」不是靜止的存在，而是「流動」的狀態，是「發生」的過程，也就是說，是一種歷史現象。正如湯普森所說，「階級」不是簡單的「結構」或者「範疇」，而是人類關係中「發生」的事情。因此，研究者必須將「階級」視為一個動態的概念，在歷史的過程中去理解和把握它。

再次，階級是一個「結點」概念，即是結構和過程，社會存在和社會意識以及意識和行動相互作用的連結點。<sup>2</sup>經濟結構產生了以契

約關係為基礎的勞資關係，處於這種關係的工人具有共同的階級地位。工人通過勞動市場、工廠勞動與社區生活經歷了和體驗到資本主義的勞動關係與階級差別。在某種條件下，具有共同社會經濟地位的工人意識到他們的共同性，發展出共同的身分認同和階級認同，產生區別於其他階級的意識取向。又在某種條件下，這些具有共同階級地位和共同意識的人們會組織起來，採取集體行動來表達自己的利益並謀求社會的改變。這四個層面相互作用，並非必然呈現為時間上的先後。比如，雖然階級意識對激發工人運動至關重要，但運動過程又對催生和提升階級意識起著關鍵作用。概言之，階級形成作為一個「持續的關係過程」可以發生在不同的層次。但只有達到第四個層次的時候，才談得上完整意義上的「階級形成」。

卡茲尼爾森的階級形成分析框架，或許可以幫助我們理解中國的工人階級的形成問題。在經濟結構層次，毫無疑問，工人階級已經「形成」——中國目前已有幾千萬市場經濟下的雇傭勞動者，無論在哪類企業就業，無論是正式就業還是非正式就業，都依靠勞動市場謀生，勞動力已商品化。這一層次的「階級形成」意味著工人階級已是經濟結構中的一種客觀存在。但是，「結構」是抽象的，並非是經驗可以直接感受的，不能直接解釋工人的意向和行為，而這種演繹恰恰是傳統馬克思主義的一個弊端。

所以階級形成的第二層次，生活方式 (pattern) 和社會關係，可以幫助我們理解工人是如何在特定的時間和空間，「經歷」與「體驗」資本主義市場和雇傭關係的。從這個層次看，我們同樣可以認為中國工人階級已經形成。已有大量實證研究報告了工人在車間、宿舍、社區、勞動市場感受到了自身的地位和勞資關係的對立。在大量的勞動爭議中，工人和資方以及政府部門的纏鬥、對峙和衝突強化了工人的不公正感和對自身地位的認知。

在第三層次，中國工人是否已有階級意向 (或者階級意識)? 這並

非是個容易回答的問題。從現代社會科學的角度，測定人的意識傾向，問卷調查無疑是最有效和精準的方法。但或許階級意識問題過於敏感，抑或過於陳舊，抑或難以定義，國內學界從未有過這樣的嘗試。西方學者許多有關工人階級形成和階級意識的著名研究，主要是依賴話語分析，因為對他們而言，這是個歷史問題——西方工人階級形成的年代，現代社會科學還沒問世，所以沒有問卷調查這一方法選項。<sup>3</sup>所謂話語分析，就是通過對工人訴求、口號、章程、傳單、小冊子、言論、談話、投訴信、文字（如工人詩歌和文學作品）等的考察，來進入工人的觀念世界，揭示他們對自己置身於中的社會關係的看法，湯普森對英國工人階級形成的研究就是這一方法的傑出典範。<sup>4</sup>不過，這種做法並非沒有爭議，有學者認為，如果僅從文字表達的觀念來定義階級意識，那可能只對學院知識分子的討論有意義，而對了解工人階級的實際意識助益甚微。所幸的是，當代中國勞工問題學者有機會進入勞動者工作和生活的世界，甚至抗爭的現場去了解他們的真實想法，從而有可能從「意向」層次去近距離觀察「階級形成」。這方面已產生了不少成果。有的研究發現工人在罷工中對階級利益和階級對立已有明確認知，有的認為「打工仔」、「打工妹」已構成了工人的身分認同，也有的認為工人已具有強烈的權利意識，更有的認為不少工人已不乏集體意識、權利意識甚至階級意識。本書第11章也分析了國企工人獨特的「階級意識」。勿容置疑，這些觀察或多或少反映了中國勞工運動的部分現實和發展，但是，很少人會認為整體而言，中國工人階級已經是一個具有明確階級意識的階級。因此，和第一、第二層面不同，第三層面的階級形成還處在很初步的階段。

最後，如果階級形成的第四層次，也是最高層次——集體行動——意味著階級組織（即工會）的出現並且領導改善工人地位的運動，那麼，中國工人階級離「形成」還有遙遠的距離。雖然在過去二、三十年中，各地企業出現了大量的抗爭和罷工，但正如大量研究所顯示

的，這些行動基本上都是散亂、局部、孤立和缺乏組織性的。工人的訴求大都局限於企業範圍，跨企業的聯合極為罕見，更遑論有廣泛基礎的團結行動。的確，從這個意義看，中國還沒有和西方及許多轉型國家類似的工人運動。

那麼，中國工人階級未來的發展會不會按照階級形成理論描述的四個層次逐漸遞進、形成一個成熟和有組織的階級？答案是不確定的。雖然工人階級形成理論受到馬克思主義的影響，但它和後者最大的區別是它反對決定論、目的論或必然論。按照馬克思的觀點，工人階級在資本主義生產方式中的地位，註定了它必然要成為一個歷史上最進步的革命階級，承擔改造世界的歷史責任。馬克思的這一看法來自於他對無產階級本質的先驗性判斷，而非充分的實證研究。在他看來，這種先驗的本質超越芸芸眾生的無產者個體本身；無產階級是什麼，決定了它在歷史上必然會做什麼，因為「無產階級的目標和它的歷史使命已經在它自己的生活狀況，和現代資產階級社會的整個組織中明顯地、無可更改地預示出來了」。<sup>5</sup>因此，從馬克思主義的視角看，工人階級形成是歷史的必然，不需要通過實證研究來解釋和證明。

以湯普森為代表的階級形成理論摒棄了這種決定論和必然論的邏輯，反對從無產階級「本質」或者歷史「使命」這類先驗概念出發去演繹和理解工人階級的真實狀況和可能的發展。換言之，湯普森以及相同研究傳統的學者認為，工人階級「形成」與否——即有階級意識和行動能力的工人階級會否出現——取決於具體歷史情景和各種經濟以外的因素，「是特定歷史事件和因素合力的結果」，而並非是歷史的必然。馬克思主義歷史學家霍布斯鮑姆 (Eric Hobsbawm) 在談及階級形成時，曾做過一個形象化的比喻，「階級意識不像搭班車，錯過了這一班還有下一班」 (Class consciousness is not like a bus, in that if you miss the first one you can catch the next)。<sup>6</sup>霍布斯鮑姆的意思是，階級意識未必一定產生，要看條件。

我的研究並非是要預測中國勞工運動未來的發展，但本書揭示了影響中國工人階級形成的一個關鍵因素——國家的角色。誠如第1章中指出的，在各國工人階級形成的歷史上，國家的影響往往起著決定性的作用。國家的憲政框架、權利立法、勞動政策、社會福利等等，都直接影響到工人運動的發生、發展、組織形式及策略。工人的日常「階級經歷」雖然主要發生在勞動市場、勞動過程和社區，但也常常包含著與國家行為者的互動，而階級認同和階級意識的產生與國家政治、勞工政治以及勞工政策有著密切的關係。西方國家和一些威權國家為了保護資本積累，都曾實行過壓制勞工的政策，但由於體制的某些特點，比如歷史上公民權的事先存在，或者國家控制和滲透社會程度的限制，最終都未能阻擋工人運動的興起和工人「結社權力」的形成。但是，中國的國家體制完全不同，控制勞工的方式也完全不同。政治上，國家實行高度的社會控制；組織上，國家工會壟斷了工人的利益代表；法律上，國家限制工人的集體權利但保障個人經濟權利；制度上，國家建立了一套處理勞動爭議的機制；意識形態上，國家繼續維持工人階級是領導階級的說辭。這套勞動制度的安排體現了列寧主義體制與法制主義 (legalism) 的結合，同時給予地方政府充分空間採用從強制到懷柔、從高壓到調適的種種手段，形成了防範和抑制勞工動員的強大能力。雖然它無法徹底消除工人抗爭，但卻有效壓制和消解了組織化的工人行動。因此可以說，中國的經驗顯示，國家體制因素卻可以從多方面抑制工人階級的形成。

基於歷史比較下的「國家因素」視角，本書強調了工人階級的形成同公民權利密切相關，從而提供理解中國工人運動困境的一個解釋。在西方，公民權是資產階級革命的產物，但在資產階級向封建統治者爭取權利的鬥爭中，工人階級（當時主要是工匠）和城市貧民充當了資產階級的同盟者。然而，資產階級一旦獲得統治地位，卻拒絕了與工人和貧民分享國家權力，普選權的嚴格財產資格限制將工人徹

底排除在國家之外。工人對資產階級的幻滅導致了英國1836年的憲章運動，和法國1832年的巴黎起義以及1848年的二月革命。雖然這些鬥爭充滿對資本主義財產關係的憤怒，但普選權和其他公民權利卻是當時工人和下層人民的主要訴求。湯普森以及其他一些學者把十九世紀三十至四十年代的革命和改革運動，看作英法工人階級形成的標誌性事件，認為階級形成客觀上是在工人爭取公民權利的過程中實現的，因為資產階級國家對工人和底層人民公民權利的剝奪和壓制，使工人意識到了自己所處的階級地位，看到了階級和等級對立，從而激發了超越行業、工種、地域和宗教的工人團結和集體行動。所以有學者認為是反對資產階級國家，爭取公民權利的鬥爭，而非單純反對資本主義經濟剝削，促成了階級意識的形成和全國性工人運動的興起。在這個意義上，可以說西方工人階級的形成有賴於政治的洗禮。

十九世紀末和二十世紀初以來，公民權逐步向社會下層的擴展為後來工人運動進一步的發展創造了條件。工人運動爭取組織工會權利的鬥爭，基本上是在公民權利的框架下發生和發展的，其本質是要將公民權（主要是結社權）延伸到勞動領域，從而使工人階級獲得能真正影響自身經濟狀況的手段。在非民主的後發國家，公民權利（特別是言論、結社權和政治權利）受到壓制，工人運動的處境是社會缺乏普遍公民權利的表現。直到民主化運動的興起，爭取公民權利的社會鬥爭才為工人運動提供了爭取集體權利的契機，而工人運動成為推動實現社會普遍公民權的重要力量。所以，從西方和許多後發國家的歷史來看，工人運動和公民權利是密切相關的。沒有公民權的事先存在，或者沒有爭取普遍公民權的社會鬥爭，工人階級無法獲得集體權利這一保障和爭取自身利益必不可少的手段。當然，集體權利不僅僅是一種爭取利益的手段，同時也體現了工人階級在資本主義權力關係中的地位和尊嚴。

因此，從歷史比較的視角看，工人階級的形成很大程度上取決於一個國家的政治和制度環境，而非簡單地由資本主義經濟結構決定。在一個公民普遍缺乏結社自由的社會，工人自然也無法獲得正常的組織權利。在缺乏組織權利的情況下，工人利益表達的方式受到根本限制，任何超越或似乎超越這種限制的行為，都可能被視為政治上的不當和冒犯而具有很高風險。在這種情況下，猶如中國的現狀所顯示的，工人只能選擇個體化的自救途徑，或者進行自我約束的集體抗爭。與此同時，如果國家能繼續通過法律保護工人的個人經濟權利，通過工會疏導工人不滿，工人集體行動的動因就會被消解。這是目前中國勞動關係體制的模式和走向。當然，未來中國工人在現行法律框架下爭取和維護權益的抗爭不會停止，在工廠層面的勞資鬥爭仍會繼續發生；成功、失敗、妥協都是可能的結局，但如前所述，這些都不會促成超越工廠範圍的團結、認同和行動，也難以對勞動關係產生根本的影響。但這並不意味著否認工人在工廠範圍維權抗爭的重要意義。事實上，這些抗爭對工人集體意識和權利意識的形成有著顯著作用，也可能為他們爭取到一些實際利益，同時也構成爭取各種權利的社會鬥爭的一部分。但歸根結蒂，工人的集體權利將有賴於社會整體公民權利的進步。

## 註釋

- 1 Ira Katznelson, "Working Class Formation: Constructing Cases and Comparison," in Ira Katznelson and Aristide Zolberg, *Working Class Formation: The Nineteenth Century Patterns in Western Europe and the United States* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1985).
- 2 同上註。
- 3 對當代工人階級意識的研究，學者採用了問卷方法，例如，Julian Tanner and Rhonda Cockerill, "In Search of Working-Class Ideology: A Test of Two Perspectives," *The Sociological Quarterly*, Vol. 27, No. 3 (Autumn, 1986), pp. 389-402.

- 4 這方面的出色研究除了湯普森的 *The Making of the English Working Class* 之外，還有 William Sewell, *Work and Revolution in France: The Language of Labor from the Old Regime to 1848* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1980); Marc Steinberg, *Fighting Words: Working Class Formation, Collective Action, and Discourse in Early Nineteenth-Century England* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1999); Dipesh Chakrabarty, *Rethinking Working-Class History: Bengal 1890 to 1940* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989) 等等。
- 5 《馬克思恩格斯文集》第1卷(北京：人民出版社，2009)，頁262。
- 6 轉引自 *Contention and Trust in Cities and States*, eds. Michael Hanagan and Chris Tilly (New York: Springer, 2011), pp. ix。