

中國勞工權益保障研究系列報告之九

中國工人運動觀察報告
(2005-2006)

中國勞工通訊
(<http://www.clb.org.hk>)

2007年5月

目 錄

導言	2
第一部分 中國的經濟、政策法律和社會環境	2
第一節 經濟環境	2
第二節 政策法律環境	4
第三節 社會環境	6
第二部分 工人集體維權行動	9
第一節 工人集體行動主體的變化 – 基本訴求與直接原因	9
第二節 工人集體行動的特徵與障礙分析	22
第三節 政府對工人集體行動的應對之策	28
第三部分 對全總維權活動的觀察	32
第一節 對全總承擔保障工人權益角色的觀察	32
第二節 對全總發展勞動關係調整機制的觀察	37
第三節 對全總組織建設工作的觀察	41
第四節 對全總維權活動障礙與效果的分析	43
中國勞工通訊的分析與評論	46

導言

2005-2006 年間，中國社會呈現給世人的是一幕幕複雜的場景：在中國共產黨提出“構建社會主義和諧社會”的概念，并頒布《關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》的同時，在中國各地城市，幾乎每天都在上演著由社會各界民衆參與的群體性事件；在中華全國總工會“叫響‘農民工有困難找工會’的口號”的同時，數以百萬計的農民工自發地走上街頭，開始依靠自己的集體力量追討權益。在本報告中，我們將概括描述報告期內中央政府嘗試擴大社會保障範圍和強調維護農民工權益的各項政策，以及政府希望藉此體現“維護社會公正”意願和價值取向的良苦用心；我們還將介紹中國工人自發的維權行動以及中華全國總工會維護工人權益的各種承諾和所作所為并作出提示。我們注意到，正是由于工人沒有真正組織工會的權利和開展集體談判的權利作為保障，才使來自中央政府的各種文字上有利于甚至傾向于保障工人權益的法規和政策無法得到施行；使構建“和諧社會”的政策取向及以此為基礎出臺的各項政策，沒有發揮有效保障工人權利、穩定勞資關係、穩定社會的作用。

本報告由三個部分組成：第一部分概括報告期內中國的經濟、法律和社會狀況的變化，這是後續部分的背景資料。第二部分以來自中國官方的統計數據、國內媒體報道和中國勞工通訊收集的資料為依據，描述報告期內工人集體維權行動的原因、形式、行動障礙和社會影響的變化，概括和評價各級政府應對工人集體維權行動的策略。第三部分介紹和評價中華全國總工會（以下簡稱“全總”）在報告期內對維護工人權利的多項承諾和有限的實際行動。本報告所用資料主要包括：文獻（政府文件、全總文件、政府官員論點、學術論文等）、官方統計數據、國內媒體報道和中國勞工通訊的電話採訪錄音筆錄。

第一部分 中國的經濟、政策法律和社會環境

第一節 經濟環境

報告期內，中國經濟繼續保持自 2003 年以來高速發展的勢頭，GDP 的年增長速度在 2005 年為 10.4%，總值為 183,868 億元；2006 年為 10.7%，總值為 209,407 億元。

報告期內，中國私營企業繼續以高于全國經濟增長速度的水平發展。全國工商聯主席黃孟複在 2007 年 1 月 31 日宣布，到 2006 年底，全國登記注冊的私營企業達 497.7 萬戶，比 2005 年增長 15%；注冊資金總額為 7.5 萬億元，增長 22%；從業人員達到 6395.5 萬人，增長 9.81%；私營經濟占 GDP 的 65% 左右，占經濟增量的 70% 至 80%。¹

¹顧瑞珍：“中國私營企業戶數增長 15% 達 494 萬戶”，“新華網”
(http://news.xinhuanet.com/politics/2007-01/31/content_5680220.htm)，2007 年 1 月 31 日。

報告期內，來自中國官方的統計數據顯示，2005年末，全國就業人員為75,825萬人，其中城鎮就業人員27,331萬人，新增就業人員970萬人，年末城鎮登記失業率為4.2%。² 2006年末，全國就業人員76,400萬人，其中城鎮就業人員28,310萬人，新增就業人員1,184萬人，年末城鎮登記失業率為4.1%。³

提示：官方從未公布過因為種種原因沒有登記的失業者的人數；而且，對“登記失業率”的統計範圍僅限于城鎮，農村失業人口並沒有包含在內。

2006年12月，中國社會科學院出版《2007年：中國經濟形勢分析與預測》一書，根據該書預測，2007年，中國下崗人員的數量會有所下降，但就業總量壓力較大，城鎮需要就業的人口將超過2,500萬人，而新增就業崗位和自然減員騰出的就業崗位只有1,000萬個，勞動力供大於求的缺口將在1,500萬個以上。按照該書預測，2007年，中國部分地區、行業和群體再就業難的問題會更為突出，國有企業和集體企業下崗職工中的未就業者仍有500余萬人，今後三年國有企業政策性破產關閉還需安置就業者360萬人。⁴

報告期內，各地政府普遍提高了最低工資標準。在2007年1月18日至19日召開的全國勞動保障工作會議上，勞動和社會保障部部長田成平稱，2006年是近年來最低工資標準調整範圍最廣、幅度最大的一年，應當調整的20個省份全部進行了調整，另有9個省份在2005年已經調整的基礎上，再次進行了調整。2006年底，全國31個省份均頒布實施了小時最低工資標準。⁵

報告期內，中國的職業安全情況略有改善。根據國家安全生產監督管理總局的數據，2005年，全國工礦商貿企業共發生12,826起安全事故，死亡15,396人，同比減少1,878起、1,101人，分別下降12.8%、6.7%；其中，煤礦企業發生安全事故3,341起，死亡5,986人，同比減少300起、41人，分別下降8.2%、0.7%。⁶ 2006年，全國工礦商貿企業共發生12,065起安全事故，死亡14,382人，同比減少1,077起、1,486人，分別下降8.2%和9.4%；其中，煤礦企業發生安全事故2,945起，死亡4,746人，同比減少361起、1,192人，分別下降10.9%、20.1%。⁷

提示：有兩個因素直接影響上述數字的可靠性和穩定性：一是由於中央政府過於倚重剛性的事後懲罰措施，造成安全事故瞞報情況非常嚴重；⁸ 二是近年來各地政府抑制煤礦事故

² 國家統計局：“中華人民共和國 2006 年國民經濟和社會發展統計公報”，2006 年 2 月 28 日，“國家統計局網站”（http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20060227_402307796.htm）。

³ 國家統計局：“中華人民共和國 2006 年國民經濟和社會發展統計公報”，2007 年 2 月 28 日，“國家統計局網站”（http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20070228_402387821.htm）。

⁴ 于晶波：“明年中國就業缺口可能超 1500 萬個，就業形勢嚴峻”，轉自“新華網”（http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-12/07/content_5449834.htm），2006 年 12 月 7 日。

⁵ “2006 年勞動保障事業實現新發展”，“勞動和社會保障部網站”（http://www.molss.gov.cn/gb/news/2007-01/19/content_160175.htm）。

⁶ “2005 年全國各類傷亡事故情況”，“國家安全生產監督管理總局網站”（http://www.chinasafety.gov.cn/anquanfenxi/2006-01/04/content_151577.htm），2006 年 1 月 4 日。

⁷ “2006 年全國各類傷亡事故情況”，“國家安全生產監督管理總局網站”（http://www.chinasafety.gov.cn/anquanfenxi/2007-01/11/content_214963.htm），2007 年 1 月 11 日。

⁸ 如 2005 年 1 月份到 11 月份，經國家煤礦安全監察局核實，共發現 16 起瞞報事故，涉及到的死亡人數 41 人。見“我國前 11 個月發現 16 起瞞報事故 41 人死亡”，“新華網”

的主要手段是關閉煤礦，即使這種手段能夠收到抑制礦難的短期效果，但就長遠而言，在持續增加的能源需求壓力下，安全生產問題將隨時反彈甚至惡化。

第二節 政策法律環境

近年來，中國工人的權益保障成爲中央政府政策關注的焦點。從 2003 年開始，東部沿海地區出現勞動力短缺現象，造成這種現象的一個主要原因是這些地區的企業普遍存在工資過低與工作條件過于惡劣。此外，以私有化爲目標的國有企業改制已經基本完成，在改制後的企業，職工的工資福利待遇和工作條件與外商投資企業和私營企業已無顯著差異。當然，相對城鎮工人來說，農民工仍然受到戶籍制度的歧視和缺少社會保障的不公正待遇。⁹

正是在這種城鎮工人和農民工的就業條件和權益狀況趨于一致并趨于惡化的背景下，中央政府近年出臺了一些政策，嘗試在解決歷史遺留問題的同時，從制度層面解決勞資關係中的新問題。這些政策大致可以分爲三個方面：

第一，試圖從政策層面消除對農民工的戶籍歧視和社會保障歧視。2006 年 3 月 27 日，國務院發布《關於解決農民工問題的若干意見》，在這個文件中，國務院提出要對農民工“公平對待，一視同仁”，要尊重和維護農民工的合法權益，消除對農民進城務工的歧視性規定和體制性障礙，使他們和城市職工享有同等的權利和義務。該文件還針對農民工工資偏低、工資被拖欠現象嚴重；勞動時間長，安全條件差；缺乏社會保障，職業病和工傷事故多以及培訓就業、子女上學、生活居住等方面困難提出了具體的解決措施。

第二，試圖減少國有企業改制（私有化）過程中出現的對工人權利的肆意侵害，儘量消除改制遺留下來的失業者生活保障和再就業問題，以緩解日益激化的社會矛盾。2005 年 7 月 5 日，勞動和社會保障部發布《關於進一步做好在國有企業重組改制和關閉破產中維護職工合法權益工作有關問題的通知》，要求各級勞動保障部門要嚴格把好關口，規範企業操作行爲；對重組改制和關閉破產職工安置方案，要求企業必須提交職工代表大會討論通過；方案中未明確職工勞動關係處理、經濟補償辦法、債務清償、社會保險關係接續和職工再就業措施等內容的，不准進入改制程序。

2005 年 11 月 4 日，國務院發布《國務院關於進一步加強就業再就業工作的通知》，提出，今後幾年，就業再就業工作的重點仍是解決體制轉軌遺留的下崗失業人員再就業問題和重組改制關閉破產企業職工安置問題。2006 年 1 月 20 日，勞動和社會保障部、國家發展改革委員會、中華全國總工會等 19 個部門聯合發布《關於貫徹落實國務院進一步加強就業再就業工作通知若干問題的意見》。該文件提

(<http://news.sina.com.cn/c/2005-12-23/16147801170s.shtml>), 2005 年 12 月 23 日。2007 年第一季度，全國發生 12 起煤礦事故曠報。國務院辦公廳在 2007 年 3 月 28 日發出通報，要求依法嚴肅查處曠報事故行爲，堅決遏制重特大事故發生。

⁹目前中國政府和學術界對於“農民工”並無統一的定義。根據《中國農民工問題研究總報告》的定義，農民工是指戶籍身份還是農民，有承包土地，但主要從事非農產業，以工資爲主要收入來源的人員。見，中國農民工問題研究總報告起草組：“中國農民工問題研究總報告”，《改革》，2006 年第 5 期。

出，要對有勞動能力和就業願望的下崗失業人員，發放《再就業優惠證》，並使他們能夠享受國務院文件規定的扶持政策，這些政策包括：從事個體經營者在三年之內、在規定限額內依次減免營業稅、城市維護建設稅、教育費附加和個人所得稅；並免收屬 管理類、登記類和證照類的各項行政事業性收費；可以獲得小額擔保貸款；招用下崗失業人員的小型企業按實際招用人數，在相應期限和規定限額內依次減免營業稅、城市維護建設稅、教育費附加和企業所得稅；政府投資開發的公益性崗位要優先安排下崗失業人員等等。

2006年6月9日，國務院國有資產監督管理委員會、全國總工會、監察部、勞動和社會保障部、財政部聯合發布《關於2006年在國有企業重組改制和關閉破產中開展維護職工合法權益工作的通知》，要求有關部門對國有企業重組改制和關閉破產過程中侵害職工合法權益的違法違紀行為進行查處，追究有關責任人員的責任；對國有企業重組改制和關閉破產過程中涉及職工切身利益的職工安置方案、經濟補償、基本養老金發放、各項社會保險關係的接續、下崗失業人員再就業、退休人員社會化管理工作中中央有關政策落實不到位，造成職工合法權益受到損害等有關問題進行督察。

第三，試圖在企業和地區層面發展集體協商制度，希望藉此制度來調整企業的勞資關係。2005年2月22日，勞動和社會保障部、中華全國總工會和中國企業聯合會/中國企業家協會聯合發布《關於進一步推進工資集體協商工作的通知》，要求在非公有制企業、改制的國有控股企業和集體企業中推行工資集體協商制度，提出，在生產經營正常和效益較好的企業，應重點就工資水平、獎金分配、補貼和福利等進行協商，建立正常的工資增長和調整機制；生產經營比較困難的企業，可重點就工資支付辦法、離崗職工生活費等進行協商，以建立工資支付保障機制。

2006年8月17日，勞動和社會保障部、全國總工會和中國企業聯合會/中國企業家協會聯合發布《關於開展區域性行業性集體協商工作的意見》，對區域性行業性集體協商的範圍、內容、程序以及爭議處理等問題作出了規定，要求在小型企業或同行業企業比較集中的鄉鎮、街道、社區和工業園區開展區域性行業性集體協商；在行業特點明顯的區域重點推行行業性集體協商和集體合同工作，具備條件的地區可以根據實際情況在縣(區)一級開展行業性集體協商簽訂集體合同。

提示：從上述政策文件的內容，我們可以看出決策者制定政策的思路，更加重要的是，我們可以解讀出令決策者不得不正視的社會現實：失控的國有企業改制對城市工人權益的肆意剝奪已經使社會不滿情緒迅速積聚；制度性歧視對農民工權益的傷害已經造成嚴重的社會和經濟後果；在高速經濟增長背後醞釀著的社會不公使中央政府意識到了前所未有的政權崩潰危機！

報告期內，中央政府公開承認了群體性事件的嚴重性。2006年12月8日，在“新華網”發布的題為“解讀六中全會《決定》：妥善處理群體性事件”文章中，作者提出群體性事件的幾個特點，其中包括：重大群體性事件接連發生，涉及面越來越廣；在一些群體性事件中，出現經濟問題政治化的趨向；暴力對抗程

度明顯增強，處置中稍有不慎就有可能釀成流血事件，等等。作者還指出，由人民內部矛盾引發的群體性事件已經成爲嚴重影響社會穩定的最爲突出的問題。在意識到群體性事件的嚴重性的同時，中央政府對群體性事件的態度有明顯轉變，從過去一直認爲群體性事件是社會的不穩定因素到由公安部部長承認“現階段的群體性事件基本上屬□人民內部矛盾，基本上屬□經濟利益訴求問題，具有非對抗性，沒有明顯的政治目的。”¹⁰ 在國務院第四次廉政工作會議上，國務院總理溫家寶則進一步指出，“有些地方發生的損害群眾利益問題，甚至群體性事件，很多與政府部門及其工作人員不依法辦事、不按政策辦事有關。”¹¹ 2006年10月11日，中國共產黨第十六屆中央委員會第六次全體會議通過《關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》，該文件指出：“堅持依法辦事、按政策辦事，發揮思想政治工作優勢，積極預防和妥善處置人民內部矛盾引發的群體性事件，維護群眾利益和社會穩定。”這是在中共中央的重要文獻中，首次明確提出群體性事件屬□人民內部矛盾。

第三節 社會環境

報告期內，中共中央在《關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》中，確認了“構建和諧社會”的執政綱領，提出了九項目標和任務，其中包括，人民的權益得到切實尊重和保障；城鄉、區域發展差距擴大的趨勢逐步扭轉，合理有序的收入分配格局基本形成；社會就業比較充分，覆蓋城鄉居民的社會保障體系基本建立；等等。上述目標和任務基本上覆蓋了政府亟需面對和解決的社會問題，也顯示了中央政府解決問題的誠意。但是，有兩類社會問題并非是僅僅有解決問題的誠意就可以解決的：一類是二十餘年國有企業改革積累下來的歷史遺留問題；一類是各級政府決策者們製造出來的新問題。兩類問題直接挑戰政府的執政能力和治理手段。由於政府出臺“構建和諧社會”執政綱領的同時，並沒有啓動政治制度的改革和公民社會的構建，以至報告期內的社會環境狀況不容樂觀。

報告期內，根據國家統計局公布的資料，城鄉居民的收入都在增長。2005年，城鎮居民人均可支配收入爲10,493元，扣除價格上漲因素，實際增長9.6%；農村居民人均純收入爲3,255元，實際增長6.2%。¹² 2006年，城鎮居民人均可支配收入爲11,759元，實際增長10.4%；農村居民人均純收入爲3,587元，實際增長7.4%。¹³ 在城鄉居民收入增長的同時，城鄉收入差距也在繼續擴大。來自中國社會科學院的報告指出，1978年城鄉居民收入差距爲2.57倍，2005年擴大爲3.22倍，如果考慮農村居民基本上不享受社會保障的因素，實際的城鄉居民收入差距

¹⁰陳利華：“群體性事件考驗中國，須建弱勢群體利益訴求通道”，《環球》，轉自“新浪網”

(<http://news.sina.com.cn/c/2005-08-01/13587381203.shtml>)，2005年8月1日。

¹¹“圍繞大局突出重點深入推進政府廉政建設 - 溫家寶在國務院第四次廉政工作會議上的講話”，《人民日報》，2006年2月28日，第(2)版。

¹²國家統計局：“中華人民共和國2005年國民經濟和社會發展統計公報”，2006年2月28日，“國家統計局網站”(http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20060227_402307796.htm)。

¹³國家統計局：“中華人民共和國2006年國民經濟和社會發展統計公報”，2007年2月28日，“國家統計局網站”(http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20070228_402387821.htm)。

應為6倍左右。¹⁴ 2006年，城鄉居民收入差距更擴大到3.3倍。¹⁵

報告期內，社會貧富分化趨勢進一步加大，城鎮貧困問題並沒有因為經濟的高速增長而有所減輕，城鎮生活困難人口發生率為6%-8%。¹⁶ 中國社會調查所在2005年“兩會”召開期間，分別在《中國經濟時報》和“搜狐網”進行了民衆最為關注的社會問題的調查。調查結果顯示，“貧富差距”與“社會保障和再就業”成為被調查者最為關心的第一和第二個社會問題。而在2000年進行此類調查的時候，“貧富差距”僅列在第五位，從2001年開始，這個問題就成為社會民衆最為關心的社會問題，穩居各類社會問題之首。¹⁷

1999年，中國政府建立了城市最低生活保障制度，截止2006年末，全國共有2,240.9萬（1,028萬戶）城市居民享受了城市最低生活保障，比2005年增加6.7萬人，平均保障標準為169.6元/人、月，全年共發放城市最低生活保障資金222.1億元，人均補差82.9元/月，比2005年同期提高10.6元，增長14.7%。全國共有2,133個縣（區）開展了農村最低生活保障制度，已有1,509.1萬（743.4萬戶）農村人口享受了農村最低生活保障，人均補差33.2元/月。¹⁸

然而，城市最低生活保障並未減少中國社會的貧窮問題。在2006年1月7日深圳綜合發展研究院召開的以城市貧困為主題的研討會上，與會的數十位專家提交的不同區域的調查報告得出了同樣的結論：近年來，城市貧困問題並沒有因為中國經濟高速增長而有所減輕，相反明顯加重。與會者認為，當前中國的城市貧困群體主要包括：國有企業改革和調整導致失業的群體；資源枯竭型城市裏具有正常勞動能力的城市居民；退休較早、僅依賴退休金生活的老年人；流入城市、成為城市新貧困階層的大量農村人口。此外，社會保險、教育培訓、醫療保障等制度上的缺位與失效，也在隨時隨地製造和產生著新的城市貧困。¹⁹ 國務院發展研究中心在調研後指出，目前最低生活保障制度覆蓋面非常有限，符合條件的城市貧困人員中只有不到1/4的人員領取了救助費。另外，長期流動人口（在某一地方居住6個月以上者）還被排除在外。同時，由於市級政府出於財政壓力的考慮，往往低估具有接受救助資格的城鎮貧困人口數量。因此“實際上中國城市的貧困問題被嚴重低估了”。中國社會科學院社會學研究所社會政策研究中心研究員唐鈞、中國人民大學研究生院副院長洪大用等人則認為，中國城市中貧困群體為3,000萬人左右。²⁰

¹⁴朱庆芳：“经济社会和谐发展指标体系综合评价”，载于汝信、陆学艺、李培林主编《2007年：中国社会形势分析与预测》，北京：社会科学文献出版社，2006年，第321-339页。

¹⁵中国社会科学院“社会形势分析与预测”课题组：“中国进入全面建设和谐社会新阶段 - 2006-2007年中国社会形势分析与预测总报告”，载于汝信、陆学艺、李培林主编《2007年：中国社会形势分析与预测》，北京：社会科学文献出版社，2006年，第1-16页。

¹⁶ 同上。

¹⁷王俊秀：“当前中国社会心态分析报告”，载于汝信、陆学艺、李培林主编《2006年：中国社会形势分析与预测》，北京：社会科学文献出版社，2006年，第67-81页。

¹⁸ “民政部发布2006年中国民政事业发展统计公报”，转自“中国经济网”

（http://gov.ce.cn/home/gonggao/200701/17/t20070117_10122145.shtml），2007年1月17日。

¹⁹杨军：“城市贫民阶层是一个信号”，《南风窗》，总325期，2007年1月1日出版，第36-38页。

²⁰“专家估算中国城市贫困人口接近3000万”，《第一财经日报》，转自“中国网”

（<http://www.china.org.cn/chinese/jingji/1153527.htm>），2006年3月14日；杨军：“城市贫民阶层是一个信号”，

2005年6月，國務院發展研究中心課題組發布題為“對中國醫療衛生體制改革的評價與建議”的研究報告，做出了“醫(療)改(革)基本不成功”的結論。該報告指出，醫療衛生體制變革的基本走向是商業化、市場化，包括公立醫療服務機構乃至公共衛生服務機構在內的醫療衛生機構的服務目標從追求公益目標為主轉變為全面追求經濟目標；在公平性方面，不同社會成員醫療衛生需求的實際被滿足程度，由于收入差距的擴大而嚴重地兩極分化；富裕社會成員的醫療衛生需求可以得到充分的滿足，多數社會成員(包括相當多農村人口以及部分城市居民)的醫療衛生需求，出于經濟原因很難得到滿足，貧困階層則連最基本的醫療衛生服務都享受不到。在2000年世界衛生組織對成員國衛生籌資與分配公平性的評估排序中，中國列188位，在191個成員國中倒數第四。²¹

從2003年起，中央政府頒布了一系列旨在改善農民工就業條件的政策。²²但是，在報告期內，中國1.2億异地就業的農民工的生活和勞動條件無明顯改善。2006年4月，國務院研究室發布《中國農民工調研報告》，該報告描述了中國農民工在城鎮就業的勞動條件，指出農民工面臨工資收入低下和權益缺失的狀況。報告揭示，在收入方面，被調查農民工的月工資均比較低，主要集中在500至800元之間；²³與用人單位簽訂用工合同的農民工僅占53.70%，沒有簽訂的占了30.62%，有15.68%的農民工居然不知道什麼是勞動合同；在被調查者中，基本能按時領取工資的達到47.78%，有時延期和經常延期的比例達到35.68%和15.68%；在被調查者中，每天工作時間8小時以內的僅占13.70%，8至9小時之間的達到40.30%，9至10小時之間和10小時以上的分別占23.48%和22.50%。²⁴根據國家統計局2006年10月發布的統計數據和調查結果，農民工工作時間過長的問題依舊存在，他們平均每周工作6.3天，每天工作8.9小時，有雙休日的僅占11.9%；46%的農民工未與用人單位簽訂合同或協議；14.9%的農民工不能及時拿到工資；50.1%的農民工加班得不到加班補貼；57.2%的農民工不能獲得工傷補償；79.5%的農民工沒有帶薪休假待遇；92.4%的農民工不享有住房補貼；95.2%的農民工沒有住房公積金；79.8%的女工不享有帶薪休產假的待遇；70%以上的農民工沒有購買各類社會保險；47.3%的農民工不能得到崗位培訓。²⁵

報告期內，民衆對社會存在的矛盾衝突有明顯的感受。根據中國社會科學院社會學研究所“社會和諧穩定問題全國抽樣調查”的調查結果，在回答“我國各個社會群體之間是否存在利益衝突”問題時，只有16.3%的人認為“沒有衝突”；44.9%的人認為“有一點衝突”；18.2%的人認為“有較大衝突”；4.8%

《南風窗》，總325期，2007年1月1日出版，第36-38頁。

²¹ “國務院研究機構對中國醫改的評價與建議(要點)”，“新華網”

(<http://news.sina.com.cn/c/2005-07-29/12247359802.shtml>)，2005年07月29日。

²² 例如，《國務院辦公廳關於做好農民進城務工就業管理和服务工作的通知》(2003年1月5日發布)、《國務院辦公廳關於進一步做好改善農民進城就業環境工作的通知》(2004年12月27日發布)。

²³ 2005年，全國城鎮單位在崗職工年平均工資為18,405元，折合月平均工資為1,533元。

²⁴ “我國農民工的生存現狀”，《半月談》，轉自“新華網”

(http://news.xinhuanet.com/politics/2006-05/18/content_4566403.htm)，2006年5月18日。

²⁵ 中國社會科學院“社會形式分析與預測”課題組：“中國進入全面建設和諧社會新階段—2006-2007年中國社會形勢分析與預測總報告”，載于汝信、陸學藝、李培林主編《2007年：中國社會形勢分析與預測》，北京：社會科學文獻出版社，2006年，第1-16頁。

的人認為“有嚴重衝突”。另外有 38.6%的人認為這些利益矛盾“絕對會激化”或“可能會激化”。²⁶ 來自中國社會科學院的數據分析表明，中國的“社會秩序指數”和“社會穩定指數”為負增長，已經影響到社會和諧發展。“社會秩序指數”在 1978-2005 年間下降了 36.2 個百分點，在 1990-2005 年間下降了 18.7 個百分點，年均下降速度為 1.5%（1979-2005 年）和 1.4%（1995-2005 年）；“社會穩定指數”在 1978-2005 年間下降了 12.3 個百分點，在 1990-2005 年間下降了 24.9 個百分點，年均下降速度為 0.5%（1979-2005 年）和 1.9%（1995-2005 年）。²⁷

報告期內，企業的勞資矛盾呈緊張趨勢。2005 年全年各級勞動爭議仲裁委員會立案受理勞動爭議案件 31.4 萬件，比上年增長 20.5%，涉及勞動者 74 萬人，其中，集體勞動爭議案件 1.9 萬件，涉及勞動者 41 萬人。²⁸ 2006 年全年各級勞動爭議仲裁委員會受理勞動爭議案件 44.7 萬件，比上年增長 9.9%，涉及勞動者 68 萬人，其中，集體勞動爭議案件 1.4 萬件，涉及勞動者 35 萬人。²⁹

第二部分 工人集體維權行動

第一節 工人集體行動主體的變化 – 基本訴求與直接原因

我們在《中國工人運動觀察報告(2000-2004)》中提出，工人集體行動的參與者可以分為兩類：一類是以失業下崗工人為主體，包括了少量的退休工人和在職工人；一類是不具備城市戶口而在城市各類企業中從業的工人，這類工人被社會定義為“農民工”，他們來自內陸地區不同省份，主要集中在東南沿海經濟較發達地區的外商投資企業和私營企業中就業。報告期內，工人集體行動的主體發生了一些變化，以失業下崗工人和退休、內退職工（城市職工）為主體和以農民工為主體的集體行動仍在不斷發生，在此基礎上，改制後的原國有企業在職職工（城市職工）也開始以罷工的方式爭取自身權益，而在過去，這部分工人在改制中因擔心職業不保，通常是不會直接參與集體行動的。另外，城市職工與農民工集體行動的基本訴求正在趨同，大部分訴求都直接涉及提高工資待遇和改善勞動條件。這是因為，改制後的原國有企業在管理手段和就業條件方面已經與外資企業和私營企業沒有更大差異，有些企業的就業條件甚至比後者還差。不過，各類工人的集體行動仍然沒有明顯的相互呼應的跡象。

²⁶ 中国社会科学院“全国和谐稳定调查”课题组：“2006 年中国社会和谐稳定状况调查报告”，载于汝信、陆学艺、李培林主编《2007 年：中国社会形势分析与预测》，北京：社会科学文献出版社，2006 年，第 1-16 页。第 19-31 页。

²⁷ 朱庆芳：“经济社会和谐发展指标体系综合评价”，载于汝信、陆学艺、李培林主编《2007 年：中国社会形势分析与预测》，北京：社会科学文献出版社，2006 年，第 321-339 页。有关“社会秩序指数”和“社会稳定指数”的定义及构成见该文。

²⁸ 劳动和社会保障部、国家统计局：“2005 年度劳动和社会保障事业发展统计公报”，“劳动和社会保障部网站”（http://www.molss.gov.cn/gb/zwxx/2006-06/12/content_119277.htm）。

²⁹ 劳动和社会保障部、国家统计局：“2006 年度劳动和社会保障事业发展统计公报”，“劳动和社会保障部网站”（http://www.molss.gov.cn/gb/news/2007-05/18/content_178167.htm）。

一、“勞權爭議” – 一類超越勞動法律規範的爭議

1、“勞權爭議”的概念

從本世紀初至今，由改制的國有企業工人（包括下崗失業工人）的集體行動一直持續不斷并構成了中國工人集體維權行動的一個主要組成部分。從性質上講，這類行動是城市下崗失業工人與國有企業管理者和政府之間的爭議。這裏，我們將這類爭議稱為“勞權爭議”。勞權是指勞動權，它是勞動者就業前、工作中和失業後的一個權利集合，這個權利集合在《中華人民共和國勞動法》第三條中得到了完整的體現。³⁰勞權爭議通常是在國有企業改制過程中和改制之後發生的，由于下列原因，這類爭議目前無法通過勞動爭議仲裁程序和司法程序得到解決，進而引發下崗失業工人的集體行動：第一，爭議的當事人不僅是改制的國有企業工人（包括下崗失業工人）和他們現在或者原來所在的企業，而且涉及到制定改制政策和批准改制方案的政府有關部門。第二，由于這類爭議涉及到國有企業改制的政策及其後果，對此類爭議，最高人民法院和各級地方法院是“不予受理”的。³¹第三，由于上述原因，爭議當事人在無法通過正常的仲裁和司法程序追討權益的時候，不得不向政府有關部門上訪，尋找解決爭議的方法。在得不到政府及時回應和公正裁量之後，他們有可能付諸集體行動。

相對於“勞動爭議”，“勞權爭議”具有更寬泛的範疇。“勞動爭議”可以分為個人爭議和集體爭議，而“勞權爭議”主要是集體爭議。在“勞權爭議”中，工人（包括下崗失業工人）提出了更多的訴求，首先，他們追討自己在受雇期間應得的利益（例如，工資、經濟補償金、退休金）或者要求重新就業；再者，他們要求追究企業管理者貪污腐敗的行政和刑事責任；最後，他們對政府制定和執行的企業改制政策提出質疑。在“勞權爭議”無法依循“勞動爭議”的處理程序得到解決時，當事人不得不通過上訪或者尋求其他的訴訟程序，例如，試圖通過民事訴訟程序索賠或者通過行政訴訟程序糾正政府的行政行為。因此這類爭議涉及的法律已經超越了勞動法律。

以在國有企業改制過程中引發的工人集體行動為例，可以對“勞權爭議”給

³⁰ 《中華人民共和國勞動法》第三條規定：“勞動者享有平等就業和選擇職業的權利、取得勞動報酬的權利、休息休假的權利、獲得勞動安全衛生保護的權利、接受職業技能培訓的權利、享受社會保險和福利的權利、提請勞動爭議處理的權利以及法律規定的其他勞動權利。勞動者應當完成勞動任務，提高職業技能，執行勞動安全衛生規程，遵守勞動紀律和職業道德。”

³¹ 例如，最高人民法院副院長黃松有 2003 年 3 月 26 日在全國民事審判工作座談會上稱：“處理群體性勞動糾紛，要充分依靠黨委、政府的支持。當前，我國的社會保障制度還不健全，對於因國家產業政策或者企業改制等原因引起的國有企業整體拖欠工資而引發的群體性糾紛，（法院）可以暫不受理，要在黨委的統一領導下，與政府有關部門共同做好疏導工人工作，平息矛盾，化解糾紛。”在此前後，一些省、市、自治區法院將“不予受理”案件的范围進一步擴大。例如，在廣東省高級人民法院 2002 年 9 月 15 日發布的《關於審理勞動爭議案件若干問題的指導意見》中規定，法院將不受理在政府有關部門主導的國有企業改制中，因企業職工下崗、整體拖欠職工工資引發的糾紛。在 2003 年 9 月由廣西壯族自治區高級法院內部發出的《關於當前暫不受理幾類案件的通知》中，更將“因企業改制或者企業效益不好等原因出現的企業整體拖欠職工工資而引發的糾紛案件以及因勞動制度改革而出現的職工下崗糾紛案件”；“因企業改制過程中違反民主議定原則或者因企業改制而引起的職工安置糾紛案件”等 13 類“涉及面广、敏感性强、社會關注”的案件列入法院不予受理的范围。

與進一步的解釋。在國有企業改制過程中，企業在向工人支付了“身份置換”經濟補償金（俗稱“買斷工齡”）後，與大批工人解除了勞動關係。至此，主持改制的政府主管官員和原企業管理人員便以為改制成功了。但殊不知，這批下崗失業工人始終認為當初解除勞動關係并非出于自願，多數人認為經濟補償金難以保障未來的生活，大部分人更對政府主管官員和企業管理者在要求他們解除勞動關係時所采用脅迫和欺詐手段耿耿于懷。一旦他們在下崗失業之後感覺到家庭生活發生持續性的困難，便會聚集起來，要求政府和原企業重新核定經濟補償金標準并補發提高的部分、有些中青年人則要求重回企業就業或者由政府安置就業。在一些集體行動中，工人們更要求發放企業拖欠的工資和社會保險金、追究企業管理者貪污腐敗的刑事責任。這些工人的集體抗爭可以視為一種“勞權爭議”，因為爭議的事項主要涉及工人們在就業期間應當獲得的權益，也涉及到他們自身的就業權利（因為他們的失業狀況并非是因個人原因造成的），而這些權利都是在《中華人民共和國勞動法》第三條中明確規定的。

基于勞動法原則的“勞權爭議”實際上廣泛涉及勞動法律之外的其他法律領域，包括，行政法、民法和刑法。在這類爭議中，爭議的對象已經不再局限于企業的雇主（原國有企業的管理者），還涉及指導和操作改制的地方政府部門及其官員，因為企業的改制方案、“身份置換”補償金的標準和職工的安置方案等均由企業所在地的政府批准的，這就使爭議涉及到行政法律和行政訴訟程序。在這類爭議中，工人們因為無法依據勞動法律的有關規定提出經濟補償的要求，故而轉向根據民事法律的規定申請民事賠償，這就使爭議涉及到民法。在這類爭議中，工人們的集體行動又因發生在公共場所而觸及現行的刑事法律和治安條例。

“勞權爭議”的概念基礎還是勞動法確立的勞權原則，遺憾的是，因為爭議涉及到地方政府的國有企業改制政策、改制方案而被勞動爭議仲裁部門和法院拒絕受理，工人們的權利訴求面臨“有法可依却無程序可循”的困局。但是，工人們因為權利得不到主張而產生的不滿并不會因為行政和司法部門不予受理而消失，反而會積聚并最終演變為集體行動。事實上，這類由不規範的國有企業改制引起的“勞權爭議”絕大部分都曾經引發過工人的集體行動，在工人們失去了基本生活保障的情況下，其中一部分行動更可持續數年，對當地社會的穩定造成巨大影響。我們認為，政府應該儘快對“勞權爭議”的概念從法律的角度予以明確的定義并為處理這類爭議提供相應的法律依據和司法程序。

“勞權爭議”引發的集體行動可以分為兩類：一類是在國有企業改制過程中發生的集體行動；一類是在國有企業改制後發生的集體行動，這是國有企業改制的後遺症。

2、國有企業改制過程中的工人集體行動

報告期內，在改制過程中的國有企業繼續發生著勞權爭議，造成這類爭議的主要原因有二：第一，改制過程中，政府和企業管理者沒有嚴格地執行中央政府的有關政策，以“暗箱操作”的方式和“改制”的名義侵吞國有資產，以欺詐和

脅迫手段強迫工人接受低額的經濟補償金和解除勞動關係；第二，改制企業的職工由於對未來的出路和命運感到恐懼而抵制改制。這類爭議引發的集體行動成因相同，訴求相似，行動的對象往往是當地政府和企業的管理者。

報告期內，雖然中央政府頒布了有關國有企業改制程序的政策，但在實際操作中，違反政策的情況屢見不鮮。企業管理者和地方政府主管官員往往利用權力“暗箱操作”，不但造成國有資產嚴重流失，更導致職工權益受到侵害。例如，中央政府的文件多次強調，企業的改制方案要提交職工代表大會或者職工大會審議，充分聽取職工意見，職工安置方案更要經過職工代表大會或者職工大會審議通過後方可實施改制。³² 但是這一規定在大部分國有企業的改制中根本沒有得到執行。職工代表大會或者是被企業的管理者所摒棄，或者成爲一種形式，而這些管理者在改制過程中的所作所爲一旦侵害了職工的權益，工人們往往將“改制方案沒有經過職工代表大會審議通過”作爲進行集體行動的主要理由。

- 2005年9月16日和19日，河南省三門峽市中原量儀廠300多名職工因對企業的改制方案不滿而罷工。據中國勞工通訊瞭解的情況，工人們要求提高工資待遇和經濟補償金的標準。工人們稱，儘管該廠職工代表大會通過了改制方案，但是大部分職工代表是管理人員或者由管理方直接指派，真正由職工直接選舉產生的代表只占一小部分。³³
- 2006年1月16日，湖北潛江馳宇集團近百位職工到市政府靜坐請願，要求清查企業轉制中的貪污問題。據工人代表稱，該企業屬集體所有制企業，2005年11月改制時以5,150萬元拍賣，而廠方僅拿出1,789萬元安置職工，這個職工安置方案在11月24日召開的職工代表大會上遭到了職工代表們的反對。當天晚上，作爲該公司上級主管單位的政府交通局就組織了人力，到職工代表的家中，以“不簽字就不讓上崗”相要挾，逼迫職工代表在安置方案上簽字。
- 從2006年3月6日開始，昆明市雲南紡織廠數千名職工罷工。罷工的原因是，在該廠改制過程中召開的職工代表大會，只允許管理人員出席，改制方案中，將支付給職工的經濟補償金標準定得過低，每年工齡只折合881元，並且只計算到2004年10月30日。

改制中，一些企業制定的經濟補償金標準過低，也仍是引發工人集體行動的一個主要原因。根據中央政府的政策，企業破產或者改制，企業應當根據職工月工資的標準支付經濟補償金，補償金額根據企業上年職工平均工資計算。³⁴ 而主

32 见，国务院国有资产监督管理委员会《关于规范国有企业改制工作意见的通知》（2003年11月30日发布）；《关于进一步规范国有企业改制工作实施意见的通知》（2005年12月19日由国务院办公厅转发）。

33 “股价被强迫下跌，工人愤难平”，“中国劳工通讯网站”

（http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision_id=65829&item_id=65819）。

34 例如，国务院国有资产监督管理委员会在《关于进一步规范国有企业改制工作实施意见的通知》第四部分第四条要求，改制为非国有企业的，要严格按照有关法律法规和政策处理好改制企业与职工的劳动关系；对企业改制时解除劳动合同且不再继续留用的职工，要支付经济补偿金。第五条要求，企业改制时，对经确认的拖欠职工的工资、集资款、医疗费和挪用的职工住房公积金以及企业欠缴社会保险费，原则上要一次性付清。改制后的企业要按照有关规定，及时为职工接续养老、失业、医疗、工伤、生育等各项社会保险关系，并按时为职工足额交纳各种社会保险费。

持改制的企業管理者和政府主管官員往往刻意將職工的上年工資確認得很低，這樣一來，他們確定的經濟補償金標準與職工希望的標準相差甚遠，進而引發爭議和集體行動。

- 從 2005 年 6 月 6 日開始，江蘇省無錫市無錫商業大廈 400 余名職工開始罷工（見下圖），反對公司改制。在無錫商業大廈的改制方案中，確定的經濟補償金標準是，40 歲以上職工每年工齡折合 1,850 元；40 歲以下職工每年工齡折合 1,500 元。職工們認為，在商業大廈經濟效益很好的情況下，這個經濟補償金標準反而低于其他經濟效益差的小型國有企業的標準。



圖片來源：“博訊網”（<http://www.peacehall.com/news/gb/china/2005/06/200506090429.shtml>）。

- 自 2005 年 7 月重慶特殊鋼鐵廠宣布破產後，數千工人從 8 月中旬一直堵路請願，要求補發市政府承諾的經濟補償金（每年工齡折合 2,000 元）。據工人稱，企業的管理幹部在破產前每年工資高達 3-4 萬元，破產後所獲得的經濟補償金最多可以拿到 70 多萬元；而廠方支付給工人們的經濟補償金（每年工齡折合 800 元）遠低于市政府的承諾金額，同時，廠方還要求工人自己支付醫療保險費。
- 屬軍工企業的成都發動機廠數千名職工在 2005 年 7 月 11 日至 15 日罷工，理由是工廠破產後，管理方提出的經濟補償金標準過低。據中國勞工通訊瞭解的情況，工人們稱，按照國家破產政策規定的標準，他們每年工齡折合的經濟補償標準應當是 3,600 元，但是管理方提出的標準僅為 1,200 元；工人們說，他們多次提出意見，管理方都沒有回應，所以才起來罷工。³⁵
- 2005 年 11 月初，深圳四家國有建築公司的逾千名建築工人上街示威。這些工

³⁵“成都軍工發電機公司幾千名職工罷工”，“自由亞洲電台”（<http://www.rfa.org/mandarin/shenrubao/2005/07/15/bagong/>），2005 年 7 月 15 日。

人稱，年初公司改制時曾經承諾，工人們可以獲得40多萬元人民幣的經濟補償金，實際上，他們只拿到10-20萬元。

3、國有企業改制之後的工人集體行動 - “國企改制後遺症”

自上個世紀末開始的國有企業改制至今持續近十年，已接近尾聲。但是，由于此項改革在初中期缺少來自中央政府的統一政策，以致在改制過程中出現了地方政府政策不連貫、操作不規範等大量問題，并留下諸多“後遺症”。報告期內，這些“後遺症”相繼發作，并引發下崗失業工人的集體行動。

後遺症一：失業下崗工人要求重返原企業就業或者辦理正式退休手續。改制的國有企業以支付經濟補償金“置換國有企業工人身份”的手段，完成了裁減工人的目標。據勞動和社會保障部的數據，從1998年至2004年的7年間，國有企業裁掉了十分之六的人員，累計裁員近3000萬；在1998年至2000年間，每年裁員人數都維持在700 - 900萬人之間。³⁶ 為完成裁員指標，企業管理者們採用了各種欺詐手段，迫使工人在“自願解除勞動合同協議”上簽字。³⁷幾年後，當下崗失業的工人看到企業非但沒有關閉破產，經濟效益反而逐漸好轉，在崗職工的收入不斷提高之後，便會產生強烈的不滿情緒，并發動集體行動。近年來，一些特大型國有企業，如大慶油田、勝利油田、鞍山鋼鐵公司等相繼發生大規模群體性上訪事件。³⁸ 報告期內，此類事件也時有發生。在集體行動中，工人們的要求通常有兩種：一是年輕人聲明當初是被騙解除勞動合同的，要求回廠繼續上班；二是接近退休年齡的人要求辦理正式的退休手續，享受退休待遇。

- 從2005年1月14開始，數百名湖北荊門石油化工總廠“買斷工齡”的下崗工人持續上訪長達4個月，要求恢復工作。這些工人稱，他們當初是在廠方威逼、恐嚇和欺騙的情況下被迫“買斷工齡”的。
- 從1999年開始，原內蒙古第二機械廠共有2400多名職工陸續在領取了經濟補償金後下崗。幾年後，這些人又都找回原企業，要求回廠工作。2005年7月4日、5日連續兩天，約200余名失業工人在已經改制為“北方重工集團”的工廠門口靜坐，要求與集團負責人對話。據中國勞工通訊瞭解的情況，工人們稱，他們沒有一個人是自願“買斷工齡”的，當時廠方告訴他們，如果“買斷工齡”後下崗，可以拿到經濟補償金并且發給三年的生活費；如果三年之後還沒有買斷工齡，就算自動離職，予以除名，到那時沒有任何經濟補償。工人們還稱，在1999年廠方要求“買斷工齡”時，有一部分職工下崗後，拒絕領取經濟補償金，這些人至今一直從廠方領取生活費，也未被廠方辭退。³⁹

36刘英丽：“今年告别‘下岗职工’”，《中国新闻周刊》，2005年3月，总220期。

37企业管理者通常使用的手段是，告知工人企业即将关闭破产，如果尽早与企业解除劳动关系，尚可拿到一些经济补偿金，如果现在不解除劳动关系，一旦企业关闭破产，则一分钱都拿不到。

38王振宏、王金涛、储国强、万栋：“当前国企改革矛盾分析”，“新华网辽宁频道”

(http://www.dl.xinhua.org/jizhe/2006-07/25/content_7600300.htm)，2006年7月25日。

39“工齡被买断，职工何去何从（一）”，“中国劳工通讯网站”

(<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=64752&item%5fid=64751>)。

- 2005年9月20日，鞍山鋼鐵集團上萬名下崗工人舉行示威游行。據“新華網遼寧頻道”報道，從2004年下半年開始，鞍鋼的下崗工人開始聚集游行上訪。他們人均月生活費1,000多元，相當於當地社會平均工資的水平，高于當地最低生活保障每月205元的標準。但是，隨著鞍鋼經濟效益的增長和在崗職工工資的增長，拉大了與下崗工人的收入差距，逐漸引發他們的不滿，進而組織群體上訪，要求恢復工作。⁴⁰
- 自2005年11月29日起，原屬勝利油田的數千名失業工人持續數日封鎖油田管理局辦公樓，要求與管理局領導對話。2000年初，管理局領導稱，油田經營困難，前景不明，可能會倒閉。當時2萬多名工人同油田簽署協議接受遣散。近年因石油價格上漲，油田盈利增加，在職員工收入大增，令被遣散的工人有當年上當受騙之感。他們要求油田管理局領導就簽署遣散協議一事予以說明，並要求恢復工作。

後遺症二：企業改制後，工人的權益無法落實。一些地方政府和企業在改制中拒不執行中央政府有關改制的政策，或者不兌現在改制中對工人作出的承諾，引發職工不滿，被迫採取集體行動追討權益。

- 2005年2月3日，四川石油局14所子弟學校的100余名教師，手持“靜坐”、“絕食”字幅到位于成都的四川石油管理局機關大樓前靜坐。根據中國勞工通訊瞭解的情況，在石油系統改制中，管理局將企業辦的子弟學校移交給了地方政府。而地方政府拒不執行中央政府有關文件的要求，使教師在學校移交給地方政府之後，出現工資減少的情況，引發教師們的不滿。⁴¹



圖片說明：2006年7月31日上午，湖北省隨州市曾都區二十餘個鄉鎮的民辦教師到隨州市政府門前上訪

⁴⁰王振宏、王金涛、储国强、万栋：“当前国企改革矛盾分析”，“新华网辽宁频道”（http://www.dl.xinhua.org/jizhe/2006-07/25/content_7600300.htm），2006年7月25日。

⁴¹“四川石油管理局企办教师站起来（一）”，“中国劳工通讯网站”（<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=67319&item%5fid=67318>）。

請願。轉自“博訊網” (<http://peacehall.com/news/gb/china/2006/07/200607311211.shtml>)。

- 2005年10月25日，四川安縣造紙廠400余名工人開始罷工，據自由亞洲電臺瞭解的情況，該廠改制時，縣政府承諾向工人發放經濟補償金和社會保險費，但是改制結束一個多月，補償費和保險費一直沒有兌現，一拖再拖。
- 2006年5月10號，雲南省700多名原國有企業幼兒園和職業學校的退休教師聚集在省政府門前靜坐，要求省政府按照《中華人民共和國教師法》的規定，給他們與中小學教師相同的待遇。根據中國勞工通訊瞭解的情況，這些退休教師從2004年底就一直在爭取這項權益。退休教師們認為，根據《教師法》和2004年1月20日國務院辦公廳發布的《關於妥善解決國有企業辦中小學退休教師待遇問題的通知》，他們應當享受與地方中小學教師同樣的待遇。⁴²

後遺症三：大批工人在國有企業改制中被裁減之後，其家庭生活水平急劇下降。儘管工人們在下崗失業後都有資格獲得失業救濟金和最低生活保障費，但這些費用僅僅能夠維持其家庭在城市中的最低生活水平。他們中的大部分人在下崗失業時的年齡為40-50歲，由於勞動力市場中的存在的就業年齡歧視和缺少從事其他行業的技術，這些人很難找到一份收入相當且職業穩定的工作，在沒有達到法定退休年齡的時候，也無法享受退休待遇。生活方面的拮据引發工人們的不滿。

- 根據中國勞工通訊瞭解的情況，在1999年內蒙古第二機械廠裁減職工時，被裁減的工人只領到6,000 - 12,000元的經濟補償金，而且，因為當時工廠經濟效益不好，廠方無法為工人繳納養老保險費，又從這筆經濟補償金中扣除了2,000元用以繳納這筆費用。
- 從2006年4月20號開始，位於湖北省孝感市的一個鹽礦的3,000名工人進行了十多天的罷工。罷工起因是，這個擁有價值數億元固定資產的井礦鹽基地被當地政府以8,000萬元的價格賣給了一家私營企業，購買者拒絕繼續為工人支付醫療保險費和養老保險費，引發工人的抗議。
- 2005年4月23日，四川省射洪縣絲綢廠上千名職工到縣政府門前靜坐抗議，要求政府修改對職工的經濟補償方案。據中國勞工通訊瞭解的情況，該廠屬縣辦企業，在2000年宣告破產後，職工每個月只能拿到120元生活費。2005年4月22日，縣政府發布了對職工的經濟補償金的方案，將補償金的基數定為4,500元，然後以每年工齡折合606元計算；該方案還要求職工自己負擔2000年到2005年的養老保險費。這一方案引發工人的不滿，工人們稱，如果按照這個方案計算，他們所獲經濟補償金在交納了養老保險費之後，所剩無幾。⁴³

當一些下崗失業工人因生活所迫不得不作一些臨時性的小生意時，又常常會與當地政府整頓市容的行動發生衝突。

42 “云南退休教师争取公务员标准待遇”，“中国劳工通讯网站” (<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=72044&item%5fid=72041>)。

43 “17年的工作只换来7千元破产补偿金?(二)”，“中国劳工通讯网站” (http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision_id=64664&item_id=64658)。

- 從2006年11月27日起，約300名三輪摩托車經營者在長春市雙陽區政府門前靜坐，要求政府在禁止三輪摩托車營運之前，為他們的就業和安置做出適當的安排。據中國勞工通訊瞭解的情況，長春市政府為了兩個月後在該市舉行的亞洲冬季運動會而整頓市容，禁止沒有牌照的三輪摩托車進入市區營業。據三輪摩托車的經營者們稱，他們基本上是下崗多年的工人，根本交不起辦理營運牌照所需的各種費用。⁴⁴

二、集體勞動爭議 - 因僱主侵權引發的工人集體行動

隨著中國私營企業的發展，在這類企業中發生的集體勞動爭議呈上升趨勢，一部分爭議在矛盾激化後，發展為工人的集體行動。在這類爭議中，勞方的主體是在私營企業中就業的農民工，他們的主要訴求是追討被拖欠的工資。有媒體報道，2005年1-9月，廣州市勞動保障部門共接受和處理涉及工資發放問題的投訴舉報36,408批次，來訪人數66,281人次；廣州市勞動保障局局長表示，95%以上的群體事件，都是由於企業拖欠員工工資而引發的。⁴⁵

- 2005年8月25日下午，廣州市白雲區石井鎮寶盈鞋廠近600名工人堵路追討欠薪。據媒體報道，該廠從4月開始就因欠巨額外債而發不出工資，工人們幾次找到廠長討要，均被告知“工廠現正在渡難關，希望工人們能與工廠一起挺過難關”。8月份，該廠廠長失蹤，工人們連吃飯都成了問題。⁴⁶
- 2005年9月29日，廣州市白雲區鐘落潭鎮新村智業鞋廠100多名工人走上街頭舉行抗議活動，要求廠方發放拖欠的工資。據媒體報道，該廠在6月份建成後，曾向工人承諾每月結髮工資，但8月份的工資到9月下旬仍未發放，工人們在屢次詢問工廠負責人未果後採取了堵路行動。⁴⁷
- 2005年10月15日，廣州市白雲區嘉禾街道永湘鞋廠200多名工人封堵工廠門前的國道討薪。據白雲區政府網站報道，該鞋廠由嘉禾街道辦事處與一台商合資建成。數日前，該台商在未通知合資方的情況下，撤走了所派工作人員和貴重設備，致使鞋廠破產倒閉，拖欠工人4個月的工資共計160萬元。⁴⁸
- 2005年12月22日至29日，浙江杭州樸樹服飾有限公司140名工人兩度堵路，追討工資。據杭州市上城區勞動和社會保障局網站報道，該公司在轉讓經營權過程中，原經營者携款逃逸，導致140餘名員工無法領到1個半月的工資。⁴⁹

44 “長春三輪摩托車車主靜坐示威(3)”，“中國勞工通訊網站”

(http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision_id=97121&item_id=97120)。

45 停云：“廣州向全國人大建議刑事制裁惡意欠薪者”，《信息時報》，轉自“新浪網”

(<http://gd.news.sina.com.cn/local/2005-11-16/1904284.html>)，2005年11月16日。

46 同上。

47 “廣州鞋廠百餘名工人討薪襲警 砸壞數輛警車”，《信息時報》，轉自“北京廣播網”

(<http://web05.bjradio.com.cn/98/2005-9-30/3@14035.htm>)，2006年9月30日。

48 嘉禾街：“嘉禾街轄內永湘鞋業有限公司欠薪事件的情況”，“白雲信息網”

(<http://www.by.gov.cn/cn/news/content.asp?id=200510181033449586>)，2005年10月18日。

49 “杭州樸樹服飾有限公司140名員工如數領到被拖欠的工資”，“杭州市上城區勞動和社會保障局網站”

(http://www.shangcheng.gov.cn/subsite/l dj/displaynews.jsp?docId=20061230093159_49)，2006年12月30日。

- 2006年4月7日至9日，深圳市龍崗區平湖街道山廈社區金保廠300名工人4次堵路追討工資。據新華社報道，該廠是一家生產運動用品和公文包具的企業，由于經營不善，自2月份起，累計拖欠工人工資200余萬元。⁵⁰

導致工人集體行動的另外一個原因是，一些私營企業支付的工資標準過低和克扣工人的工資。

- 2005年2月2日，廣東省深圳市寶安區“精益實業有限公司”（台資合資企業）有數千名工人爲了抗議廠方克扣工資而試圖上街示威。
- 2005年2月26日，深圳一家承印香港報刊雜誌的印刷廠上千名員工因不滿工廠明漲暗降工資，聚集在布吉鎮政府附近示威。據參加示威的工人稱，他們原來的工資標準爲每月380元，由廠方包吃、住，每天工作8小時。26日上午，廠方突然發布通知，將工人工資提高到每月480元，同時要求工人每天工作10小時，每月交納150元伙食費。⁵¹
- 2005年3月26日，廣州市沙井青海電機廠三分廠300名員工堵路，要求增加工資。據媒體報道，該廠工資過低。有工人向記者表示，工人們只能通過強迫性超時工作才可拿到現在的工資。一位員工向記者出示的工資單表明，她在2004年12月的全月工資僅爲550元，這實際上已經大大低于廣州當時的最低工資標準，而且包括了加班工資。⁵²
- 2005年6月3日上午，廣東增城市新塘鎮西洲村福泰毛織廠的3,000名工人因工資過低舉行罷工，要求增加工資。據媒體報道，該廠是一家港資企業，工人的工資每月只有七八百元，因工作量大，工人們一直對工資標準不滿，但并未提出增加工資的要求。5月份，工廠所在地的治安員要求租房的工人每月交15元的衛生費，工人們隨後在6月2日向廠裏提出增加工資的要求，廠方承諾當天答覆，但是沒有答覆，引發工人的堵路行動。⁵³
- 2005年7月4日和5日，廣東珠海市美星制鞋有限公司上千名工人舉行罷工，抗議工廠無故降低工資。據來自中國勞工觀察的調查，該廠每周工作時間長達81個小時；加班工資反而低于正常工作時間的工資；工人沒有帶薪節假日和產假；沒有醫療保險。由于工資過低，工人們在2004年4月和2005年5月曾經舉行過兩次罷工。⁵⁴
- 2005年7月27日，位于大連市開發區的東芝大連有限公司500多元員工因資方提高生產綫速度、工資過低而罷工，引發了大連開發區其他日資企業工

50 李南玲：“3名工厂高管人员煽动员工堵路被刑拘”，“新华网”

（http://www.gd.xinhuanet.com/newscenter/2006-04/13/content_6728458.htm），2006年4月13日。

51 “深布吉千人抗议”，《文汇报》，转自“香港文汇报珠三角新闻网”

（<http://www.wpprd.com/news/200522811237-1.shtml>），2005年2月28日。

52 康海峰：“广州300名老员工为抗议新员工涨薪 堵国道2小时”，《南方都市报》，转自“TOM新闻网”

（<http://news.tom.com/1006/3877/2005327-1987372.html>），2005年3月27日。

53 “工人要求加薪引发冲突”，《新快报》，转自“重庆晚报网站”

（<http://www.cqwb.com.cn/webnews/hm/2005/6/5/143653.shtml>），2005年6月5日。

54 “珠海美星制鞋有限公司调查报告”，“中国劳工观察网站”

（http://www.chinalaborwatch.org/php/web/article.php?article_id=688），2005年7月6日。

人的罷工，先後波及三菱、東芝、日產電產、日新工機和旭染織等十幾家日資企業，罷工人數高達 3 萬餘人。⁵⁵

- 在 2005 年 9 月 29 日廣州市白雲區鐘落潭鎮新村智業鞋廠百余名工人街頭抗議後，中國勞工通訊從鎮工會主席處瞭解到，資方不但不執行廣州市的最低工資標準，而且任意克扣工人工資。在抗議的工人中有 20 多名新工人，這些人在工作了 20 多天后，其工資尚不足以支付在工廠的住宿費和伙食費。在這個工廠，除了少數管理人員，大部分員工每月所剩工資僅一兩百元。⁵⁶

一些私營企業的雇主在管理中有嚴重違反勞動法律的行為，侵害了工人的權益，引發工人們的集體行動。

- 2005 年 3 月 3 日，廣東深圳寶吉工藝品（深圳）有限公司逾百名工人包圍布吉總廠抗議，不滿在假期後被廠方無故解雇及不獲發遣散費。這些工人在 2004 年 10 月中旬接到廠方“提前放假”的通知，廠方承諾，他們可以在 2005 年 3 月初回廠工作。當工人在 3 月 2 日重返工廠時，被廠方拒絕入內，并被告知，他們已被解雇且無遣散費。
- 2005 年 3 月 15 日至 17 日，廣東佛山市張槎鎮大富工業區一家首飾廠近 5,000 名工人舉行為期三天的罷工，要求體檢。據媒體報道，2 月份，200 余名工人自費到廣東省職業病鑒定部門體檢時，有 12 人被診斷為疑似塵肺病。消息傳開後，該廠員工為進一步申請職業病鑒定與廠方發生爭執。據該廠工人稱，廠方每年都安排員工進行身體檢查，但是檢查結果均為“正常”。⁵⁷
- 2005 年 5 月 10 日，廣東佛山市二友飾品材料有限公司的數百名職工試圖封堵當地交通要道。這一事件的起因是，2003 年，該公司一些工人被檢查出患有塵肺病後，其他工人要求廠方給他們提供醫療診斷和出具有關接觸過粉塵的職業病史證明，但是廠方一直拒絕提供。
- 2005 年 6 月 29 日中午，西門子公司北京總部的 20 餘名員工在公司門前拉起橫幅，抗議該公司的裁員行動和對中國員工的不公平待遇。據媒體報道，這是在華跨國公司首次遭遇中國員工的公開抗議，引發抗議行動的一個原因是，在工作崗位和工作量相同的情況下，德國員工與當地員工的工資相差十倍以上。⁵⁸

55 湛彥輝：“大連日企員工罷工事件調查”，《鳳凰周刊》，2005 年第 34 期（總第 203 期），第 28-31 頁。

56 “人工低，還要倒給老板 80 元，鞋廠工人攔車抗議”，“中國勞工通訊網站”

（http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision_id=65804&item_id=65799）。

57 龍簫、葉萃珊：“首飾工疑染塵肺病入院”，《時報》，轉自“搜狐網”

（<http://news.sohu.com/20050319/n224761712.shtml>），2005 年 3 月 19 日。

58 鄒山：“西門子（中國）裁員引抗議，中國員工要求待遇平等”，《新京報》，轉自“新華網”

（http://news.xinhuanet.com/fortune/2005-07/01/content_3163115.htm），2005 年 7 月 1 日；殷玉生：“西門子手機裁員涉嫌國別歧視，員工拉出橫幅抗議”，《東方早報》，轉自“人民網”

（<http://it.people.com.cn/GB/1068/42900/3518409.html>）2005 年 7 月 5 日。

- 2006年4月4日，廣東深圳瑞豐木業有限公司數千名工人試圖到深圳接待國家領導人的麒麟山莊前請願，表示對廠方強迫加班制度和刻薄的規章制度的不滿（見下圖）。



圖片來源：“環球時事網”（http://www.singtaonet.com/global/head/t20060404_181503.html）。

- 2005年11月1日至3日，廣東深圳大工業區迪高樂實業有限公司（意大利獨資企業）3,000多工人罷工。罷工起因是外籍主管毆打要求核查工資的幾名工人代表。根據中國勞工通訊瞭解的情況，工人們在9月份作了1009個貨櫃，而廠方只給他們發了789個貨櫃的工資，而且並沒有向工人解釋原因。⁵⁹

報告期內，受雇于私營企業的城市工人開始通過罷工方式表達對資方的不滿，由這類工人為主體的集體行動個案有所增加。

- 從2005年2月1日開始，四川達州棉紡廠2,000多名職工開始罷工。令人不解的是，罷工工人要求整體下崗，由廠方發放生活費。據中國勞工通訊瞭解的情況，該廠已經進入破產程序，由于當地政府難以支付數千名工人的生活費，將工廠暫時租賃給了一家私營企業經營。據一位參與罷工的女工稱，因為承租方以各種名目克扣工人工資，她每個月只能拿到300多元的工資，還不如下崗之後出去打工。⁶⁰
- 從2005年12月30日開始，四川成都人民商場數百名職工連續多日舉行罷工，并到市政府抗議。該商場原為國有企業，在2005年被一家私營企業收購後，管理方對職工任意打罵搜身，侵犯職工的人身權利。12月29日，商場保安人員將前來與資方交涉福利待遇的員工代表打傷。

報告期內，一些國有控股公司的經營管理人員和一綫工人收入差距逐漸加

59 “暴力和职业病 – 工人面对的威胁”，“中国劳工通讯网站”

（<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=68809&item%5fid=68808>）

60 “四川达州棉纺厂 2,000 多名职工发动 4 天罢工”，“中国劳工通讯网站”

（http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision_id=16924&item_id=16923）。

大，引發工人不滿。

- 從2005年7月23日開始，中國有色金屬總公司白銀有色金屬公司所屬的廠壩鉛鋅礦(位于甘肅隴南縣)3,000余名工人罷工，要求提高工資。該礦自1999年以來兩次擴大生產規模，生產任務上漲3.5倍，而一綫工人人數并未增加。廠方從1995年以來一直沒有為工人們增加工資，却不斷為科級以上管理人員增加福利待遇，包括每月400元左右的補助和報銷200元電話費。
- 從2005年10月31日開始，安徽淮北市飛亞紡織股份有限公司的近6,000名職工因工資過低舉行為期5天的罷工。據工人反映的情況，廠方自1995年起一直沒有給工人增加工資，一綫工人每月工資收入最低者僅有四五百元，但各級管理者的收入却不斷上漲，班長和車間主任月收入可達1,500元到3,000元，公司董事長的月工資更高達6萬元。
- 從2006年2月10日開始，山東菏澤棉紡織廠織布車間近千名工人因不滿工資太低而罷工。據中國勞工通訊瞭解的情況，該廠曾在1999年實行管理層收購(MBO)形式的改制，後因遭到工人抵制而改為實行承包制。承包制實施後，在經濟效益提高的情況下，一綫工人月收入只有400餘元，而且什麼福利也沒有，連在工作時間喝水也要交錢，而管理人員的工資比工人工資高幾倍，廠長和副廠長每年的收入高達幾十萬元。⁶¹

提示：從工人行動的角度看，前述所有勞權爭議和勞動爭議之所以無一例外的走向激化，都與企業沒有工會或者有工會但工會不作為有關。改制的國有企業都有工會，如果工會能夠依據《工會法》，從改制開始時就代表工人主動參與，就經濟補償金標準、工人下崗失業後的再就業和社會保險等問題，向操作改制的政府官員和企業管理者提出工人的要求並進行談判的話，改制對工人權利造成的侵害就不會嚴重到今天這種地步，因改制引發的工人集體行動也不會從上個世紀90年代後期延續至今。

從改制成效的角度看，如果工會能夠依法代表工人主動參與改制過程，就工人利益與改制操作者進行談判的話，實際上可以對改制過程進行監督，進而有效地抑制改制操作者的“黑箱操作”，減少國有資產在改制的名義下被化公為私。從表面上看，改制成本會因工人要求提高經濟補償金標準和妥善安置而有所增加，從效果上看，工會對改制的主動參與能夠有效地減少巨額國有資產的流失，大大降低改制過程中發生的“腐敗成本”。而這種成本中的一部分已經足以將經濟補償金標準提高工人們可以接受的合理水平，並可以建立有效的再就業服務和培訓機構，緩解和消除國有企業改制的後遺症。因此，工會依法對改制過程的主動參與，在維護工人權利的同時，更可帶來全面的社會、政治和經濟效益。

同樣，在改制後的企業和私營企業中，如果工會能夠依據《工會法》代表工人就工資待遇、職業安全、工作時間、生活條件等事項與資方進行談判的話，可以及時將工人的權益訴求傳達給管理方，這類企業的工人也就無須再以罷工、堵塞交通要道等方式表達他們的不滿和爭取權益。遺憾的是，全總系統的基層工會並沒有履行《工會法》賦予它們的權利，因此才導致上述工人的集體行動在報告期內呈現多樣化、複雜化的趨勢。

61 “300多元工資的不滿”，“中國勞工通訊網站”
(http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision_id=68764&item_id=68746)。

第二節 工人集體行動的特徵與障礙分析

在上期報告中，我們提出了工人集體行動的一些特點和行動障礙。在報告期內，工人集體行動呈現出一些新的特點，有些過去的行動障礙正在消除。

一、集體行動已經成爲工人權益的主要訴求方式

報告期內，中國勞資關係市場化的趨勢越來越明顯，因缺少有效的制約手段，資方日漸野蠻的管理模式和企業持續低下的工資水平則使勞資矛盾趨于激化。工人通常採取兩種極端的方式回應，一種是辭職而去，轉移到其他就業條件相對好一些的地區。報告期內珠江三角洲地區嚴重缺工現象是最好的例證，在媒體報道中，這種現象被稱爲“用腳選擇”。另一種方式則是採取集體行動爭取權益。報告期內，以農民工爲主體的工人集體行動的比例有明顯加大的趨勢，這與他們面臨的問題常常帶有集體性有關，例如雇主拖欠整個車間乃至整個工廠全體工人的工資；整個工廠的工資水平普遍過低等等。在行動過程中，工人們也逐漸意識到，如果將集體行動發展到企業外部，便有可能引發社會民衆的關注和政府有關部門的重視，在外力的介入下，訴求能夠得到解決的機會就高得多。前述在廣東省地區發生的一系列農民工因追討工資和職業病賠償的集體行動，幾乎無一不是採取封堵交通要道和在公共場所聚集請願的形式。這些在短時間內爆發的行動也使當地政府事先無法預知並採取相應的對策。

在企業內部沒有勞資協商談判機制的情況下，工人們的集體行動往往是勞資矛盾長期聚集的結果，並往往由個別事件引發。2005年11月2日，深圳迪高樂實業有限公司外籍主管毆打了要求核查工資的幾名工人代表。據中國勞工通訊瞭解到的情況，工人對廠方的管理方式和勞動條件一直不滿，廠方沒有爲工人繳納任何社會保險費用，也未向工人說明他們在生產中接觸有毒物質，當有工人患上職業病後，廠方也沒有安排其它工人體檢。⁶²最後，工人代表被毆這一個別事件終於引爆了工人長期積聚的不滿，3,000多工人參與了罷工。

二、經濟利益訴求仍然是工人集體行動的主要訴求

報告期內，工人集體行動的主要訴求仍然是經濟利益訴求，這些訴求涉及的是最基本的勞工權益，而且大部分都有充分的法律和政策依據。在集體行動中，不同的行動主體提出了不同的經濟利益訴求。原國有企業工人提出了重返企業就業、提高經濟補償金標準、由原企業或者政府爲其繳納基本養老保險和醫療保險費等訴求。例如，在2005年4月23日四川省射洪縣絲綢廠上千名職工的靜坐抗議中，工人們指出，企業破產後，政府向他們支付的經濟補償金的標準是每年工齡折合606元，加上4,500元的基數，兩筆合併計算，一個工齡17年的工人所獲補償不會超過15,000元，而且工人還要自己繳納2000-2005年的養老保險費用。工人

62 “暴力和职业病 - 工人面对的威胁 (二)”，“中国劳工通讯网站”
(http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision_id=68824&item_id=68823)。

提出的要求是，由政府為他們交納2000-2005年間的養老保險費用，並將退休年齡限制降低到女40歲、男50歲，在退休之前，由政府向他們每月發放120元的生活補貼。⁶³

退休工人在集體行動中，則要求政府提高退休金待遇和提供基本醫療保障。例如，在浙江杭州市，來自十余個原國有企業的數千退休工人因對退休金標準低、醫療費負擔沉重等問題不滿，從2004年7月開始舉行示威游行和到市政府辦公地請願，行動持續至2006年年底。一位行動組織者告訴中國勞工通訊，他有37年的工齡，每月退休金不足1,000元，按照他的說法，這筆退休金在杭州市能夠勉強維持生活，但是不能生病，因為看病住院的費用只有超過800元才可以報銷。

64

在私營企業裏發生的以農民工為主體的集體行動中，工人提出的訴求是要求發還被拖欠的工資、提高工資水平和改善工作條件。例如，引發2005年9月大連市開發區10餘家日資企業3萬多員工罷工的直接原因是工人們的工資過低。當時大連市職工年平均工資為18,709元，而開發區日資企業工人的月工資僅為500元左右，在一些小型日資企業，基本工資只有400元，工人只能靠加班增加收入，即使如此，每月最高的收入者也僅得1,000元。⁶⁵在發生數千名工人集體請願的廣東深圳瑞豐木業有限公司，建廠初期，廠方就要求工人每天“義務加班”（無加班工資）3個小時，在請願發生前的一段時間，更將星期六定為“義務加班日”；有工人代表反映，該公司一個200餘人的車間僅有一個“暫時離崗證”，工人去洗手間或飲水都必須持離崗證，否則就被視為曠工，罰款10至20元。

在上述這些基本的經濟訴求之外，工人的集體行動也出現了社會政治權利的訴求，其中尤以廣東深圳友利電公司（日資）工人要求組建工會的罷工引人關注。2005年4月17日至19日，該公司16,000多名工人舉行罷工，要求成立工會，這是該公司工人自2000年以來的第四次罷工。在2004年12月11日至15日，工人已經舉行過一次罷工，要求成立工會。2005年4月罷工的結果是，在深圳市寶安區總工會的協助下，該公司工會于2005年7月30日成立。友利電公司工人的罷工可能是在中國改革開放以來工人第一次通過大規模的集體行動，提出成立工會的要求。

提示：工人在集體行動中提出組織工會要求，這在報告期內還只是個別案例，但是，隨著勞資矛盾逐漸激化和外部化，工人、雇主和政府遲早都會明白并接受這樣的事實，即，必須在企業內部建立真正的勞資關係調整機制，及時化解勞資矛盾以形成三贏的結局。而要建立這種調整機制，又必須由工人組建一個真正能夠代表他們利益的工會組織。從這一點上說，工人組織工會僅僅是一個時間問題。

63 “17年的工作只换来7千元破产补偿金? (三)”，“中国劳工通讯网站”

（http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision_id=64671&item_id=64667）。

64“退休了，生活却无保障（一）”，“中国劳工通讯网站”

（http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision_id=68189&item_id=68187）。

65 湛彥輝：“大連日企員工罷工事件調查”，《鳳凰周刊》，2005年第34期（總第203期），第28-31頁。

三、集體行動主體及主體之間關係的變化

在上期報告中，我們提出，工人集體行動的參與者可以分為兩類：一類是以城鎮失業下崗工人為主體，包括了部分退休工人和在職工人；一類是沒有城市戶口，在城市各類企業從業的農民工。報告期內，城鎮工人集體行動的主體發生了一些變化，在一些國有企業和私營化的原國有企業中，在職工人也因不堪工資過低、福利待遇太差而開始組織罷工，爭取自身的權益。儘管兩類工人的集體行動仍然缺少相互的呼應和支持，但是這種主體的變化說明，在未來在職工人的集體行動中，因城鎮工人和農民工利益訴求趨同，加之受雇于同一企業，他們有採取聯合行動的趨向。

在上期報告中，我們指出，工人的集體行動呈分裂格局，甚至有同類主體、同類訴求的集體行動，也因為工人們來自不同的產業或者區域而無法遙相呼應相互支持。報告期內，由于互聯網和其它通訊手段的普及，這種障礙正在減少。特別是不同地區的同系統、同類訴求的集體行動者，可以通過現代的通訊手段彼此聯繫，形成了某種程度的統一行動，全國各地地質勘探系統下崗職工持續了數年的集體行動可以作為一個例證。從 1998 年開始，全國地質勘探系統開始以“買斷工齡”的方式裁員。事後，被裁減的職工發現，他們的基本生活難以保障且無法自己繳納各種社會保險費用。從 2000 年起，這些人開始集體要求回原單位繼續就業或者辦理退休手續。這類集體行動最初是以各省地質勘探隊為單位進行的，由于問題得不到解決，2006 年 9 月份，來自湖南、廣西、江西、浙江、四川、黑龍江等省份的代表聚集北京，到國務院信訪局、國家地質總局和中國核工業地質局上訪。在與幾位職工代表的電話訪問中，中國勞工通訊瞭解到，這些來自不同省份的職工代表們是通過電話和互聯網建立起聯繫的，而他們到北京的集體上訪行動也是事先約定的。⁶⁶

報告期內，處于同一地區不同企業的工人，在產生了共同的利益訴求時，已經可以在短時間內形成不同企業間相互呼應的集體行動。2005 年 7 月 27 日，東芝大連有限公司工人罷工，在大連市開發區管理委員會與總工會的介入協調後，資方妥協，同意每月增加工資 150 元，工人復工。東芝員工罷工加薪的成功事例，啟發了處于同一開發區的其他日資企業的員工。此後，10 餘家日資企業的工人先後罷工。據媒體報道，大連開發區共有日資企業 529 家，這些企業廠房、宿舍相連，為各企業員工之間的溝通提供了方便。⁶⁷ 雖然從這一個案尚不能斷言企業間工人的聯合行動會在短期內成為趨勢，但是，在企業缺少真正的工會組織和勞資關係的調整機制的情況下，同一地區不同企業間工人採取聯合行動爭取權利也只是個時間問題。

四、工人集體行動的組織能力正在加強

在上期報告中，我們提出，工人集體行動的最大的障礙是缺少一個正式的組

66 見“川湘桂地質勘探系統買斷工齡討論(5)”，“中國勞工通訊網站”

(http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision_id=90308&item_id=90307)

67 湛彥輝：“大連日企員工罷工事件調查”，《鳳凰周刊》，2005 年第 34 期（總第 203 期），第 28-31 頁。

織去策劃、組織集體行動，缺少一些具備獻身精神和組織能力的工人領袖去引導這些行動。從報告期內工人集體行動的情況來看，行動者的組織能力正在加強。在 2005 年 9 月大連市開發區日資企業員工的罷工中，儘管有工人稱，這次罷工沒有領導，員工心齊的時候根本不需要領導者，⁶⁸ 但基于常識，我們也可以看到，在這個波及 10 餘家工廠，由 3 萬多名工人提出一致要求的聯合行動背後，是不可能沒有組織者的。

另一個值得注意的現象是，在一些集體行動中，工人代表和組織者已經公開了他們的身份。2005 年 7 月重慶特種鋼鐵廠宣告破產後，工人們因為對安置遣散費的發放標準不滿而堵塞交通要道，行動從 8 月中旬延續到 10 月份初，當工人們的要求被市政府拒絕之後，工人之間出現了分歧。10 月 5 日上午，行動組織者召開工人大會，由一名工人領袖就是否應當繼續抗爭和如何抗爭為題發表了演講。同樣，在杭州市數千名退休工人爭取退休金待遇和基本醫療保障的集體行動中，也出現了公開身份的工人代表。據中國勞工通訊瞭解到的情況，在工人們向杭州市公安局遞交的游行申請中，有明確的負責人和執行代表名單；據一位負責人稱，來自不同企業的退休工人都有自己的代表，其中有些人是過去的生產骨幹和工廠的管理幹部。⁶⁹

提示：報告期內，工人領袖公開自己的行動組織者身份的事例并不多見。不過，他們能夠冒著被警方抓捕的危險表露身份的舉動說明，第一，他們在生活中所承受的權益缺失的痛苦已經超過了作為工人代表而可能受到刑事處罰的痛苦；第二，他們為工人權益而挺身而出的勇氣已經戰勝了對被追究刑事責任的恐懼；第三，也是更為重要的是，工人集體行動已經發展到了需要領袖和組織形式的程度。這一現象給予政府一個寶貴的提示：如果社會有足夠寬鬆開明的政治空間，允許工人合法組織工會的話，這類集體行動的組織策劃者就能够以公開的、合法的工會組織者或領導人的身份出現，並可以通過談判的方式，提出工人權益要求，尋求解決爭議的途徑，這樣一來，至少可以解決政府和資方在工人的集體行動中找不到對話代表的尷尬局面。

五、工人的集體行動引起社會知識界的關注

在上期報告中，我們還指出：工人的集體行動未能引起知識界和法律界人士的認同和援助。在報告期內，我們看到，工人的集體行動不但得到了知識界的關注和理解，而且社會公眾也不再把集體行動簡單地視為影響社會穩定的消極因素，這些集體行動對推動社會進步，促成社會多元化的積極作用也越來越為社會所認同。例如，有學者指出：群體性事件是社會轉型期的一種符合進化規律的現象，是社會結構調整過程中的正常狀態，……另外，部分群體性事件的發生也從一定程度上反映了群眾權利意識的增強，從而敢于維護自己合法的權利，敢于為自己合理的要求而奮爭。⁷⁰

68 同上。

69“退休了，生活却无保障？(一)”，“中国劳工通讯网站”

(<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=68189&item%5fid=68187>)。

70陈晋胜、张涛：“群体性事件性质、原因的辩证分析”，《中共山西省委党校学报》，2006 年第 26 卷第 3 期，第 40-41 页。

更多學者則從不同的角度，對工人集體行動的成因和工人的自我動員機制進行了理性分析，使這些集體行動的合理性更加容易被理解和接受。

例如，佟新提出，“社會主義文化傳統”是工人集體行動的動力源泉。他認為，在中國市場經濟的建立過程中，社會主義的文化傳統依然持續存在，國有企業工人們在計劃經濟時代的工作經歷及其社會主義文化傳統，可能成為促成工人團結的力量；他們會啓用計劃經濟時代的政治意識，將自己無法實現的權利指向政府，向政府提出自己的要求。⁷¹ 與此觀點相反，賀偉華提出，市場經濟改革改變了人們的思想觀念與行為方式；在人們的心靈深處，自由思想、權利意識、平等合作意識與契約倫理在逐步的成型而形成一個日益完善的思想體系，為建立於約定俗成之公共理性上的自由憲政與財產制度提供了日益廣泛的社會共識，並進而形成了全民的公民群體自救運動。⁷²

陳峰使用“生存倫理（生存的權利）”的概念，解釋了在國有企業改革過程中工人集體行動的主要原因。他認為，在國有企業改革的過程中，一系列的改革措施導致大量的工人下崗失業，這些人面臨著生活水平急劇下降、入不敷出的生存危機，而工人集體的抗議活動是這種生存危機在工人們心中所積累起來的不滿情緒的自發性渲泄。⁷³ Michael Zhang則認為，中國國有企業的改制過程同時也是一個工人被社會邊緣化的過程。在改制過程中，各級政府的改制政策並沒有將工人的權益作為政策的基點，而操作者們又利用信息壟斷的優勢，在改制過程中違規運作，把工人們排除在改制過程之外。當工人們“國有企業工人”的身份被贖買之後，政府為之提供的再就業政策並不能為他們獲得一個穩定的就業崗位和社會的平均工資提供保障。於是，在改制過程中，原來的“國有企業工人”階層的社會權利和政治地位在不斷地下降，他們被“社會邊緣化”，工人對這種社會邊緣化的不滿應當是本世紀初工人集體行動高潮迭起的根本原因。⁷⁴

一些學者的研究表明，當改革中出現的弱勢群體在面對使他們成為弱勢群體的社會不公時，會產生一種被剝奪的感覺，這可能是導致工人集體行動的一個主要誘因。⁷⁵ 與這種相對被剝奪的感覺相聯繫的，是一種“階層意識的認同”。在一個急劇變動的社會中，人們的社會經濟地位的相對變化使他們對自己的得失格外敏感，因此可能產生明確的階級階層意識。⁷⁶ 在這種被剝奪感和階層意識背

71 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，第59-76頁。

72 賀偉華：“大規模群體衝突事件背後的社会理性構建動力与文明進程”，“博訊網” (http://boxun.com/hero/2006/hewh/206_1.shtml)，2006年11月16日。

73 Feng Chen, "Subsistence Crisis, Managerial Corruption, and Labor Protest in China," *The China Journal*, July 2000, pp. 41-63.

74 Michael Zhang, "The Social Marginalization of Workers in China's State-Owned Enterprises", *Social Research*, Vol. 73, No.1 (Spring), 2006, pp.159-184.

75 有關“剝奪感”的研究文獻，見，劉欣：“相對剝奪地位与階層認知”，《社會學研究》，2002年第1期，第81-90頁；李培林：“社會衝突与階級意識 - 當代中国社会矛盾研究”，《社會》，2005年第1期，第7-25頁；于建嶸：“轉型期中国的社會衝突 - 對當代工农維權抗爭活動的觀察和分析”，《鳳凰周刊》，2005年第7期（總176期）；李俊：“相對剝奪理论与弱勢群體的心理疏導机制”，《社會科學》，2004年第4期，第74-78頁；張海東：“城市居民对社会不平等現象的态度研究”，《社會學研究》，2004年第6期，第11-22頁；張翼：“中国城市社会階層衝突意識研究”，《中国社会科學》，2005年第4期，第115-129頁。

76 劉欣：“相對剝奪地位与階層認知”，《社會學研究》，2002年第1期，第81-90頁。

後，往往隱含著弱勢階層指向政府或指向某些特權階層的怨恨。如果這種怨恨找不到制度化的發泄渠道而不斷積壓和發酵，就極有可能變成集體抗議的引擎或導火索。⁷⁷

六、工人集體行動是國有企業改制的後遺症

2005 年初，曾有學者分析，隨著國有企業改制的推進，儘管那些在改制中下崗失業的工人在一定的時期內會採取多種形式的反抗，但是他們大勢已去，無可奈何。因此，工人的維權抗爭的主體將轉變為包括農民工在內的雇傭勞動與資本方之間的衝突。⁷⁸ 在報告期內，上述情景還沒有出現，反之，越來越多的下崗失業工人感受到了生活的壓力和再就業的艱難，也意識到他們已經處在社會的邊緣。從本世紀初至今，這些下崗失業工人的集體行動從未間斷，而且，在一些地區反復出現，大有不達目的誓不罷休的趨勢。

在國有企業改制過程中，充斥著各級政府的“隨機決策”行爲，充滿著政府官員與企業管理者之間的公開合謀。在改制的中前期，中央政府缺少完整的、嚴謹的政策和具體的操作程序，尤爲嚴重的是，缺少一套專項的政策去規範數千萬被裁減工人的生活保障和再就業問題。正是這種始于中央政府的無序“改制”，爲那些腐敗的地方官員和國有企業管理者提供了“暗箱操作”的廣闊空間，使他們能够在并不縝密的策劃和操作下，輕而易舉地將大筆國有資產變成個人的囊中之物，與此同時，更將那些對國有資產曾經擁有“所有權”的工人推到了社會的邊緣。儘管政府曾經爲下崗失業工人設立了所謂的“三條保障綫”制度，但是，這些保障綫難以體現社會的公平。⁷⁹ 工人們的問題非常具體明確：第一，爲什麼未經合法程序就剝奪了他們的就業權利？第二，爲什麼要將他們家庭正常的生活水平降到貧困綫（最低生活保障綫）水平？第三，在被強制爲企業改制做出犧牲後，爲什麼無權分享企業經濟效益好轉後的一些收益？這些實實在在的問題，既是國有企業下崗失業工人不斷採取集體行動爭取權益的根本原因，也是國有企業改制後遺症的主要病因。

對國有企業改制中被解除了勞動關係的工人，各地政府實行的是低補償政策。有媒體報道，近 5 年來，東北三省國有企業改制中被“并軌”的工人達到 491 萬人，他們人均獲得的“身份置換”補償金不足 9,000 元；儘管其中一些人在政府的協助下再次就業，但大都處于不穩定就業狀態或已經再失業，就業所得最多只能維持生計，從而成爲依靠城市最低生活保障人口中人數最多的一個群體。⁸⁰ 深圳綜合開發研究院國情研究中心主任丁四保在 2005 年下半年對東北地區貧困群體調查之後，指出，離開原有在國有企業或者集體企業的工作後，大部分員工在實現再就業、獲得失業和養老保險、參加就業培訓、享受醫療和教育服

77 曾鵬、戴利朝、羅觀翠：“在集體抗議的背後 - 論中國轉型期衝突性集體行動的社會情境”，《當代中國研究》，2006 年第 2 期（總第 93 期）。

78 于建嶸：“轉型期中國的社會衝突 - 對當代工農維權抗爭活動的觀察和分析”，《鳳凰周刊》2005 年第 7 期（總第 176 期）。

79 “三條保障綫”制度是指下崗職工基本生活保障、失業救濟保障和城市居民最低生活保障。

80 “并軌”是取消“下崗職工基本生活保障”制度，將在國有企業改制中被企業解除了勞動關係的工人直接列爲失業人員的措施。數字來源：王振宏、王金濤、儲國強、萬棟：“當前國企改革矛盾分析”，“新華網遼寧頻道”（http://www.dl.xinhua.org/jizhe/2006-07/25/content_7600300.htm），2006 年 7 月 25 日。

務方面，遭遇到了嚴重的排斥。⁸¹ 2007年3月13日，全國政協委員、全國總工會副主席徐德明在政協十屆五次會議第四次全體大會的發言中披露，據全總最新統計，2006年全國地市以上總工會接待因企業改制問題來訪的職工有14.96萬人次，占職工來訪總數的38.19%，排在上訪案件的第一位；截至2006年6月底，全國11省（市）改制和關閉破產國有企業共拖欠職工工資約20.5億元、補償金7億元；在已完成重組改制、關閉破產程序的原國有企業中，還有約25%的職工尚未接續社會保險關係。⁸²

面對上述嚴重問題，中央政府至今沒有一個統一且適當的政策予以應對，這是造成下崗失業工人集體行動的一個主要原因。各地建立的最低生活保障、失業救濟金制度實際上解決的是下崗失業工人最低的生活需求，而面對在職工人和管理者逐漸增加的工資收入和福利，兩者之間的差距正逐漸加大，使下崗失業工人對過去受到愚弄的憤怒和對現實的沮喪演變為找回公正的衝動，進而發展為集體行動，並迫使一些企業採取臨時性措施暫時滿足他們的要求。曾在2002年發生數萬下崗工人游行示威的大慶油田，在報告期內基本穩定。據媒體報道，穩定的代價是企業將這部分下崗職工重新管了起來，在企業內部安置重新上崗者達2.39萬人，為此，該油田需支出2.7億元。⁸³

提示：在忽視工人權益，工會不能代表工人參與的情況下，中國國有企業的改制以極低的成本接近了尾聲。在改制中，真正得到好處的既不是國家，也不是企業，更不是工人，而是那些當初以“黑箱操作”手法主持改制的政府官員和企業管理者。如今，在真正獲利者們竊喜的同時，下崗失業工人要忍受的是生活困苦煎熬；甩掉了“虧損企業包袱”的政府正遭受的是不仁不義不公的譴責。可以認為，如果沒有一套完整的救濟政策，國有企業改制的後遺症將繼續發作下去，並對社會的穩定造成巨大的影響。

第三節 政府對工人集體行動的應對之策

報告期內，中央政府修改了對工人集體行動的定性。在中共中央辦公廳2004年發布的《關於積極預防和妥善處置群體性事件的工作意見》中，提出制定該《工作意見》的目的是“為了積極預防和妥善處理由人民內部矛盾引發的群體性事件”。在這份文件中，群體性事件首先被定性為人民內部矛盾，即“由人民內部矛盾引發、群眾認為自身權益受到侵害，通過非法聚集、圍堵等方式，向有關機關或單位表達意願、提出要求等事件及其醞釀、形成過程中的串聯、聚集等活動”。

報告期內，在發生了大量涉及農民工權益的集體行動之後，地方政府對各種群體性事件的態度也開始變得審慎起來。政府在採取措施避免事態擴大的同時，還會派員直接介入，力求在短時間內平息工人的不滿。例如：

81 刘世昕：“城市贫困群体呈发展趋势”，《中国青年报》，2006年2月9日。

82 刘声：“工会界别委员披露11省市拖欠国企职工工资20多亿”，《中国青年报》，2007年3月13日，转自“人民网”（<http://politics.people.com.cn/GB/1026/5464228.html>）。

83 王振宏、王金涛、储国强、万栋：“当前国企改革矛盾分析”，“新华网辽宁频道”（http://www.dl.xinhua.org/jizhe/2006-07/25/content_7600300.htm），2006年7月25日。

- 在 2005 年 4 月廣東深圳友利電公司工人舉行罷工，提出成立工會的要求後，公司所在地的深圳市寶安區勞動保障局組成勞資關係協調組進駐該廠，督促該公司改善工人的工作和生活條件。據媒體報道，該公司對員工宿舍的供水系統進行了全面改造，保證了熱水供應；在宿舍樓增加了 100 多個手機充電器供員工無償使用；員工飯堂的打飯窗口也從 9 個增加到了 14 個。⁸⁴
- 在 2005 年 3 月 18 日廣東佛山市張槎鎮大富工業區一家首飾廠因“塵肺病”發生集體罷工事件後，在當地政府有關部門的協調下，資方將員工送往佛山各大醫院進行體檢。
- 在 2005 年 12 月 23 日浙江杭州樸樹服飾有限公司發生工人追討工資的行動後，杭州市上城區政府、區勞動保障局、工商局、公安局等部門派員協調，協助工人討還工資，并與該公司的客戶溝通，討還加工款，還動用了政府的欠薪應急周轉資金先期墊付員工的生活費，使工人獲得了被拖欠的工資。⁸⁵
- 2005 年 11 月，深圳四家國有建築公司改制引發上萬建築工人的抗議。這一事件引起深圳市政府的重視。據媒體報道，深圳市政府有關部門出資購買公益性崗位，提供給四家建築公司的失業者，并為他們舉辦專場招聘會。深圳市勞動保障局則放寬對申請認定困難失業人員的條件，提出，失業人員中凡男性 45 歲以上、女性 35 歲以上、夫婦雙失業、單親家庭扶養未成年子女及零就業家庭，均可按規定享受就業崗位補貼和社會保險補貼。⁸⁶

報告期內，引起媒體關注的是大連市政府平息大連市開發區日資企業 3 萬名工人集體行動的作法。在這一事件發生後，大連市政府公開指出，這次罷工是一起簡單的勞資糾紛，是員工們維護自己利益的行爲，而且特別強調罷工與政治無關。同時，政府採取了積極介入的態度，站在中立的立場上協調勞資雙方的關係，一方面告訴工人提出的要求要合理；一方面又同資方協商，適當調整工資水平，安撫工人。⁸⁷

對於群體事件，中央政府曾提出“四個早”（早發現、早報告、早控制、早解決）的要求，但是，地方政府的所作所爲却很難達到這些要求。在本報告上述一些工人追討權益的集體行動個案中，政府有關部門往往是在工人採取了集體行動之後，才獲知這些集體勞動爭議的信息，採取緊急措施予以解決。另外，在處理勞權爭議中，各級政府部門仍然寄希望于信訪制度，并在報告期內對此制度進行了改革。通過這一制度，有關政府部門可能在勞權爭議初期獲知有關信息，但是，工人集體行動的事實證明，這類爭議并不能通過信訪制度得到“早控制”和“早解決”。

84 張省豪：“企業要用愛構建和諧勞資關係，寶安區勞動局領導班子下基層調研，及時糾正各類勞動違法行為”，《寶安日報》，2005 年 9 月 21 日。

85 “杭州樸樹服飾有限公司 140 名員工如數領到被拖欠的工資”，“杭州市上城區勞動和社會保障局網站”（http://www.shangcheng.gov.cn/subsite/lcj/displaynews.jsp?docId=20061230093159_49），2006 年 12 月 30 日。

86 張國棟：“政府買崗位助工程兵就業”，《南方都市報》，轉自“深圳之窗網”（http://city.sz.net.cn/CITY/2005-12/16/content_173648.htm），2005 年 12 月 16 日。

87 湛彥輝：“大連日企員工罷工事件調查”，《鳳凰周刊》，2005 年第 34 期（總第 203 期），第 28-31 頁。

近年來,中央政府對處理群體事件工作提出了“三可三不可”(可散不可聚、可解不可結、可順不可激)和“三個慎用”(慎用警力、慎用警械、慎用強制措施)的應對原則和處理方針。與前期比較,報告期內各地政府開始較為理性地應對工人的集體行動。不過,在集體行動發生後,政府仍然採取隔絕的策略,動用警力將工人們包圍在廠區內或者某一公共區域內,使社會公眾和媒體難以獲知工人們的訴求,以減少集體行動的社會影響。在某些行動持續時間較長,引起一定程度社會影響的情況下;或者當行動者封堵了道路時,政府也會動用警力驅散工人,在此過程中,常有工人被打傷和被拘捕。例如:

- 2005年2月2日,廣東省深圳市寶安區“精益實業有限公司”數千名工人爲了抗議廠方克扣工資而試圖上街示威,遭到數百名警察的阻攔,衝突中有數名工人被打傷。
- 2005年2月26日,深圳一家印刷廠上千名員工聚集在布吉鎮政府附近進行示威,後來數十名工人封堵了政府門前的道路,遭警方驅趕,4名工人被拘捕。
- 2005年4月23日,四川省射洪縣絲綢廠上千名職工到自貢市政府門前靜坐抗議,遭到200多警察驅趕,2名女工被打。
- 2005年5月10日,廣東佛山市“二友飾品材料有限公司”的幾百名職工試圖到三水鎮主要交通要道 - 三水大橋堵路、堵橋,被警方攔阻,兩名工人被打。
- 2005年6月3日上午8時許,廣東增城市新塘鎮西洲村福泰毛織廠的3000工人因嫌工資過低罷工。據媒體報道,當地警方出動300余名警察強行驅散罷工工人,向罷工者施放了催淚彈,并拘捕了20多人。⁸⁸
- 2005年7月4日、5日連續兩天,原內蒙古第二機械廠約200餘名買斷工齡職工在廠門口靜坐,遭到廠公安處警察的驅趕,3名工人被打傷。
- 自2005年7月重慶特殊鋼鐵廠宣布破產後,數千工人從8月中旬一直堵路請願。10月7日上午,當地政府動用數千警察,抓捕在市政府門前請願的工人代表,并與在場的數千工人發生衝突,20余名工人及家屬受傷,數名工人被拘捕。
- 2005年9月29日,廣州市白雲區鐘落潭鎮新村智業鞋廠100多名工人走上街頭舉行抗議活動,要求廠方發放拖欠的工資。據中國勞工通訊瞭解的情況,當地政府派出多輛警車和上百名警察到現場驅散堵路工人,事後6名工人被拘捕。⁸⁹

88 “工人要求加薪引发冲突”,“重庆晚报网站”

(<http://www.cqwb.com.cn/webnews/htm/2005/6/5/143653.shtml>), 2005年6月5日。

89 “人工低, 还要倒给老板 80 元! 鞋厂工人拦车抗议!”, “中国劳工通讯网站”

(http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision_id=65804&item_id=65799)。

- 2005年10月25日，四川安縣造紙廠的400名工人因為要求發放經濟補償金和社會保險費而舉行罷工。10月31日，當地公安局派出40余名警察到廠，拘捕了數名工人。
- 2005年11月4日晚，深圳四家國有建築公司的逾千名建築工人上街示威。警察拘捕工人代表及其妻子；6日晚，5,000余工人包圍公安部門要求放人并在7日凌晨與警方發生衝突。
- 2005年12月23日晚7點半，上千工人聚集于杭州樸樹服飾有限公司附近，要求討回被拖欠的工資。當地政府出動數百警察驅趕工人，打傷6人，拘捕3人。
- 2006年1月18日，四川成都三五四軍工廠5,000名職工及家屬抗議，要求廠方支付拖欠的工資和安置費。18日晚，逾千警察進廠，與工人發生衝突，期間50多工人被打傷，10餘人傷勢嚴重，至少4人被拘留。

公安部門一直都將這類集體行動列為工作的重點。湖南省警察學會會長曾在一篇文章中提出，鑒于群體性事件巨大的危害性，在群體事件發生、發展過程中，要“采取有效的方法，瞭解掌握動態，尤其要發現和控制為首組織者、幕後策劃者、煽動者和骨幹分子，獲取證據，為依法處置做好準備”。⁹⁰ 作者提出的這一觀點顯示，在現實中，地方政府和公安部門并非是以處理人民內部矛盾的方式和思路對待工人集體行動的。

報告期內，政府并未放棄對所謂“蓄意製造事端的幕後操縱者和實施打砸搶燒的違法犯罪分子，要堅決依法打擊”的政策，仍有一些工人代表因組織和參與集體行動而獲罪或者被判刑的個案發生。根據中國勞工通訊瞭解的情況，在四川宜賓天原股份有限公司改制過程中，一千多名內部退休職工因對經濟補償金不滿而多次上訪，在被當地政府拒絕之後，工人們于2005年7月26日封堵了工廠大門。宜賓市公安機關以“涉嫌聚眾擾亂社會秩序罪”逮捕羅明忠、詹先富、周少芬和駱惠全等4人。2006年4月，宜賓市翠屏區法院以“聚眾擾亂社會秩序罪”判處羅明忠、駱惠全有期徒刑2年；詹先富有期徒刑1年半、緩期2年執行；周少芬有期徒刑1年、緩期1年執行。2006年7月，宜賓市中級法院二審裁定，駁回4人上訴，維持原判。

報告期內，官方控制的媒體（主要是地方媒體）報道過幾起以農民工為主體的集體行動。此類報道往往出現在事件解決之後，在簡單介紹造成事件的起因和過程的同時，突出報道了當地政府對事件的積極態度和措施。

報告期內，鑒于全國信訪總量已經連續12年上升（到2004年），中央政府重新調整了信訪工作的布局，以“信訪聯席會議”制度的所謂“大信訪格局”取代原有的由政府部門各自設置信訪機構的布局。2004年8月26日，國務院召開“全國集中處理信訪突出問題及群體性事件電視電話會議”，建立了集中處理信訪突出問題及群體性事件聯席會議制度。這一制度的主要成員單位有中央辦公廳、國家

90 阳红光：“浅谈群体性事件的处置”，《公安研究》，2005年第3期（总125期），第15-17页。

信訪局、北京市等28個部門和單位，其主要職責是：瞭解、掌握信訪突出問題及群體性事件的情況和動態；針對信訪突出問題及群體性事件提出對策建議；組織協調有關方面處理跨部門、跨行業、跨地區的突出問題及群體性事件；督促檢查有關部門和地方處理信訪突出問題及群體性事件各項措施的落實。此後，各省（自治區、直轄市）、市（地）、縣（市、區）也相繼建立了聯席會議制度。聯席會議針對農村土地徵用問題、城鎮拆遷安置問題、國有企業改制問題、部分企業軍轉幹問題、涉法涉訴問題等信訪突出問題，成立了專項工作小組。2005年1月10日，國務院發布《信訪條例》，規定了處理信訪事項的“屬地管理、分級負責，誰主管、誰負責”的原則，並且將上述聯席會議制度確定為信訪工作的基本格局。

據中國國內媒體報道，上述信訪制度改革已經初見成效，在報告期內，信訪總量和集體上訪均出現下降趨勢，2005年全國縣以上黨政信訪部門受理群眾信訪總量與上年相比下降6.5%，接待群眾集體上訪批次與2004年基本持平、人次下降14%；⁹¹ 2006年信訪總量在2005年的基礎上再次下降15.5%。⁹² 但是，來自全國人民代表大會常務委員會信訪局的統計數據却未顯示信訪總量下降趨勢。在2005年，該信訪局接待上訪總件數為40,433件，接到來信總件數為12,4974件，分別比2004年同期上升50.4%和83.9%。⁹³

提示：信訪制度已經被廣為詬病，各級信訪部門既無權解釋法律法規和政策，更無權處理具體問題，從這一制度的設計及其實際運作效果來看，信訪其實只是政府用來緩解社會民衆不滿的技術手段。一項由中國學者于建嶸在2004年5月至10月主持的專項調查顯示，信訪者通過這一制度得到解決訴求的機率只有2%。⁹⁴

第三部分 對全總維權活動的觀察

第一節 對全總承擔維護工人權益角色的觀察

在2001年修訂的《中華人民共和國工會法》中，維護工人權益成為全總的首要職責。從那時起，全總在組織和實施了一些“外部維權”、“事後救濟”的行動的同時，一直試圖在已有的組織原則和行動方針的框架內，對其所承擔的維權角色做出一種理論上的解釋。報告期內，這種理論解釋已經成型。

2006年底，全總提出了一個“維權觀”的理念。12月8日，在全總第十四屆執行委員會主席團第十一次全體（擴大）會議上，中共中央政治局委員、中華全國總工會主席王兆國提出，要樹立中國特色的社會主義工會維權觀，並對這個

91徐江善、董學清、叢峰：“化解矛盾維護穩定，信訪在和諧中回穩”，《瞭望新聞周刊》，2006年10月2日，第8-9頁。

92“信訪局：信訪總量2006年再次下降15.5%”，“中國經濟網”

（http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200703/28/t20070328_10855917.shtml），2007年3月28日。

93劉文學、林元炬：“一舉一動總關情 - 2005年全國人大常委會機關信訪工作回顧”，“中國人大網”

（<http://www.npc.gov.cn/zgrdw/common/zw.jsp?label=WXLK&id=347071&pdmc=rdzz>），2006年3月10日。

94趙凌：“國內首份信訪報告獲高層重視”，《南方周末》，2004年11月4日。轉自“南方周末網站”

（<http://www.nanfangdaily.com.cn/zm/20041104/xw/szxw1/200411040012.asp>）。

理念作出解釋，即，社會主義市場經濟條件下的工會維權工作，既不同于中國社會主義計劃經濟時期，也與西方資本主義國家的工會有本質的區別，還要警惕那些獨立于黨領導的工會之外的“職工維權組織”和敵對勢力打著“維權”的旗號對中國職工隊伍和工會組織的滲透和分化；因此，“既不能盲目照搬西方國家工會的模範，也不能沿襲革命時期和計劃經濟條件下的做法，更不能支持所謂“職工維權組織”的行為，須立足中國國情，著眼時代發展，牢固樹立中國特色社會主義工會維權觀。

圍繞這個維權觀的理念，全總提出的維權格局、維權原則和維權理念強調的是“中國特色社會主義工會”的特點。全總提出，要堅持黨政主導、工會運作的維權格局，要求工會在維權工作中必須自覺接受黨的領導，爭取政府的支持和社會各界的配合。全總強調，工會只有自覺接受黨的領導，堅決貫徹黨的路綫、方針和政策，才能始終保持正確的政治方向，真正履行好維護職工合法權益的基本職責。全總要求，工會維權工作必須納入黨和政府主導的維護群眾權益機制之中。全總認為，實現好維護好發展好職工的權益，從根本上講，要靠黨和政府；在維護群眾權益機制中，黨總攬全域，協調各方；政府依法履行職能，承擔主要責任。⁹⁵

全總提出，維權原則是“堅持兩個維護相統一”，即，在維護全國人民總體利益的同時，更好地代表和維護職工群眾的具體利益。全總稱，這個維權原則是中國工會與資本主義國家工會在維權觀上的一個本質區別。基于這個原則，全總提出，既要支持改革，教育引導職工理解和投身改革；又要維護職工合法權益，促進職工群眾的具體利益不斷得到實現和保障。全總還提出，“兩個維護相統一”的維權原則在企業中體現為“促進企業發展、維護職工權益”的原則。⁹⁶ 根據這個原則，全總提出“和諧發展、互利共贏”的工會維權方針，要求工會在維權工作中，通過協調協商的方式，解決勞動關係中存在的各種矛盾和問題，促進勞動關係雙方的相互理解、支持和合作，實現機制共建、效益共創、利益共享，最終達到雙方互利共贏的結果。⁹⁷

提示：全總這個維權觀的理論體系是建立在一個過度政治化的基礎上的。在當代中國的社會關係、勞動關係已經充分市場化的現實環境中，全總工會角色的過度政治化已經使其無法承擔《中華人民共和國工會法》所確定的代表和維護工人權益的角色。根據這個維權觀，全總將自己置身于中國共產黨的領導之下，并將自己本應承擔的主要維權責任推給了政府，在這種定位中，它將自己定義為共產黨的政治工具和政府的行政助手。從宏觀的角度，全總的維權觀依然將維護“全國人民的總體利益”這個無法量化的政治概念放在了維護“職工群眾具體利益”這個可以量化的經濟概念之上，這就意味著，在中國社會中，全總作為唯一合法工會而不能代表和維護工人權益的尷尬局面將持續下去，并且在工人已經被逼上了街頭

⁹⁵本報特約評論員：“七論堅持中國特色社會主義工會維權觀”，《工人日報》，2006年12月26日，第（1）版。

⁹⁶本報特約評論員：“三論堅持中國特色社會主義工會維權觀”，《工人日報》，2006年12月15日，第（1）版。

⁹⁷本報特約評論員：“五論堅持中國特色社會主義工會維權觀”，《工人日報》，2006年12月18日，第（1）版。

也不能站在工人立場為工人說話。從微觀的角度，全總的維權觀又把已經出現萌芽且更需培育的那些真正能够代表工人權益的工人組織定性為挑戰共產黨的政治權威，由此造成了兩個潛在後果：一，在工人的心目中，一旦有人想依法通過組織工會維護自身權益，就需作好政治上挑戰共產黨和政府的心理準備；二，全總對本來只是為了維護經濟權利而產生的“工人維權組織”誇張的戲劇化政治渲染，使執政黨對工人組織工會更加恐懼。這兩個後果無論是對執政黨“構建和諧社會”的目標，還是對建立健康的勞資關係都無疑于一劑致命的慢性毒藥。

參與勞動法律和政府勞工政策的制定

自上個世紀 80 年代開始，全總就一直要求各級工會參與法律和地方性法規的制定，并將其作為中國工會的一項主要職能，這項職能被稱為“源頭參與”。近年來，全總參與了《勞動合同法》、《促進就業法》、《社會保險法》等法律的起草和制定工作。2006 年 5 月 19 日，全總辦公廳發布《關於推動提高和落實最低工資標準的指導意見》，要求，各省、自治區、直轄市總工會要加強對當地職工工資水平、社會保障情況、工資支付情況、基本生活費用以及本地區經濟發展、就業和最低工資執行等情況的調查研究，通過測算論證和廣泛徵求各級工會和職工群眾意見，提出本地區最低工資標準調整的意見和建議。通過各級工會參與立法過程，全總在一定程度上反映了中國工人的利益要求，包括對工資的要求和改善工作條件的要求。

提示：由于擺脫不了角色的矛盾，全總在現實的勞資衝突中無法以工人代表的面目出現。全總所謂的“源頭參與”職能實際上使各級工會與勞資衝突始終保持著距離。由于工人沒有自己的組織力量，自發的“職工維權組織”又被視為是對職工隊伍的分化，以至全總參與制定的法律法規對於工人來說“好看”多過“好用”。全總各級工會在參與了法律和政策的制定過程後，不會再以工會的身份積極介入到現實的勞資衝突中，具體實踐這些自己參與制定出來的法律和政策，以至這些“好看”的法律和政策無法發生實際的效用。

參與勞動法律執行監察

2006 年 4 月 29 日，全總和國家安全生產監督管理總局、國家煤礦安全監察局聯合發出《關於開展“關愛農民工生命安全與健康特別行動”的通知》，要求各級工會和安全生產監督部門在農民工相對集中的采掘、建築、加工製造等行業開展這項活動。在這項活動中，各級工會承擔的任務是對農民工進行職業安全衛生知識的培訓與宣傳，參與企業查找安全生產方面的隱患，對企業落實《國務院關於解決農民工問題的若干意見》涉及勞動安全與衛生內容的落實情況和企業安全生產責任制的完善情況進行監督。

2006 年 5 月 19 日，全總辦公廳發布《關於推動提高和落實最低工資標準的指導意見》，要求各級工會要建立和完善自上而下的監督檢查制度和自下而上的監督舉報機制，并在年內對本地區、本單位執行最低工資的情況進行一次專項檢查，重點是外商投資企業、私營企業以及農民工比較集中的企業。全總要求，著重檢查和糾正隨意提高勞動定額、壓低計件工資單價、不依法支付加班工資等變相降低工資水平，使職工收入低于最低工資標準的違法行為。對於檢查中發現和

勞動者舉報的違反《最低工資規定》的行為，工會要督促用人單位限期整改并補發勞動者應得的工資；對於存在違法行為經批評教育仍拒不改正的，工會要及時向當地勞動保障部門舉報，督促、協助勞動保障部門予以糾正并按有關規定處罰。

在保障工人權益方面，除了上述幾項工作外，全總還在 2005 年 10 月開通了“12351 職工熱綫”。全總稱，該熱綫在全國總工會、省(自治區、直轄市)總工會和地(市)總工會三級開通運行。這個三級熱綫網絡主要受理的內容包括：(1) 職工對勞動法律法規和政策等方面的諮詢；(2) 職工對需要幫扶及解決生活困難的救助；(3) 職工對侵害自身合法權益行為的控告、申訴；(4) 職工對緊急突發事件和重大安全事故的報告；等等。

提示：正是由于全總扭曲的角色，這個擁有數十萬專職工會幹部的龐大組織能夠做到的，只是在勞資關係之外以第三者而非當事人(工人代表)的身份，對《勞動法》、《工會法》和《安全生產法》的執行情況進行勞動執法監督，而這種角色因為缺少法律賦予的強制力而在實際上無法履行，中國煤礦近年來事故頻發已經證實了這一點。

對農民工權益的保障政策與措施

中國外出農民工數量為 1.2 億人左右；如果加上在本地鄉鎮企業就業的農村勞動力，農民工總數大約 2 億人。⁹⁸ 近年來，農民工的權益保障缺失問題成為媒體關注的焦點，而從 2003 年持續至今的東部沿海地區的勞動力短缺現象則引起中央政府的關注。中央政府近年出臺了一系列旨在維護農民工權益、改善農民工就業環境的政策和措施。2006 年 3 月 27 日，國務院發布《關於解決農民工問題的若干意見》，這是中華人民共和國建國以來中央政府發布的第一份解決農民工問題專項性文件，這份文件涉及到農民工工資、就業、技能培訓、勞動保護、社會保障、公共管理和服務、戶籍管理制度改革等各個方面的保障性政策，并且重申農民工與城市工人同等的法律、社會和政治地位。在這份文件中，國務院要求全總系統工會強化維護農民工權益的作用，這種作用主要體現在，要求各級工會以勞動合同、勞動工資、勞動條件和職業安全衛生為重點，督促用人單位履行法律法規規定的義務。

報告期內，特別是從 2006 年開始，全總的工作重點隨中央政府有關解決農民工問題的政策而轉移。2006 年 1 月初，中共中央總書記胡錦濤對維護農民工合法權益問題作出批示，1 月 3 日，全總發出《認真學習貫徹中央領導同志重要批示精神，切實維護農民工合法權益的緊急通知》，要求各級工會要主動向同級黨委和政府彙報中央領導同志的重要批示，取得黨委的領導和政府的支持，……把維護農民工合法權益作為工會當前重中之重的工作來抓。1 月 5 日，全總召開“全國工會學習貫徹中央領導同志重要批示精神，進一步做好維護農民工合法權益工作電視電話會議”，要求各級工會積極開展向農民工送溫暖活動，努力為農民工辦實事做好事解難事，在全社會叫響“農民工有困難找工會”。⁹⁹

⁹⁸ 中國農民工問題研究總報告起草組：“中國農民工問題研究總報告”，《改革》，2006 年第 5 期。

⁹⁹“全總：全社會叫響‘農民工有困難找工會’口號”，《工人日報》，轉自“新華網”

(http://news.xinhuanet.com/legal/2006-01/12/content_4041408.htm)，2006 年 1 月 12 日。

2006年3月9日，在全總舉行的新聞發布會上，全總副主席徐德明宣布，為進一步貫徹落實中央領導重要批示和國務院《關於解決農民工問題的若干意見》，全總將為維護農民工合法權益“辦十件實事”，包括，實施推進勞動合同制度三年行動計劃；維護農民工收入分配權益、維護農民工勞動安全衛生權益、維護農民工社會保障權益、向農民工提供法律援助、開展為農民工送溫暖活動、開展農民工職業技能培訓和就業援助、改善農民工的精神文化生活、保障農民工的民主政治權利和開展農民工春節順利返鄉平安行動。¹⁰⁰一年以後，在2007年3月10日的新聞發布會上，徐德明宣布了全總工會系統為農民工辦“十件實事”的進展情況，包括：2007年春季期間，通過農民工專列、包專車、為農民工購團體票等方式，運送3,029.6萬農民工返鄉；為265.4萬人追回欠薪17.29億元；幫助8萬余名農民工子女入學；在2007年元旦、春節期間慰問農民工165.7萬人；授予18名農民工“全國五一勞動獎章”；全國新發展農民工人會達850萬，農民工會員總數達到近4,100萬人；等等。¹⁰¹

2006年3月14日，全總發布《關於貫徹〈國務院關於解決農民工問題的若干意見〉的意見》。在這份文件中，全總要求各級工會推動和協助政府建立各種農民工權益的保障制度，另外，在其職責和能力範圍內，全總提出幾項措施：(1) 組織農民工人會；(2) 擴大集體合同的覆蓋面，指導已開展平等協商和簽訂集體合同的企業，將農民工納入平等協商和集體合同範圍，將維護農民工合法權益的突出問題作為平等協商和簽訂集體合同的重點；(3) 利用工會現有的職工教育培訓基地，組織農民工參加各種技術技能培訓；(4) 工會的職業介紹機構向農民工開放，通過組織對口勞務協作、舉辦大型招聘會等方式，為農民工提供就業崗位，開展就業援助；(5) 工人文化宮俱樂部等要向農民工開放，在農民工相對集中的企業和工地，要建立文化活動室、圖書角，並開展向農民工送圖書、送電影、送文藝節目等多種形式的活動。(6) 利用工會資源為農民工提供法律援助，縣級以上的地方工會要建立職工法律援助機構。(7) 開展為農民工送溫暖活動，把農民工納入元旦春節送溫暖的重點對象，將在城市生活由于經濟原因上不起學的農民工子女納入工會金秋助學活動範圍。(8) 開展農民工春節順利返鄉平安行動，各級工會要協助解決春節期間農民工返鄉購票難的問題。

2006年7月4日，18個城市總工會的代表在福建福州市召開“城際工會農民工聯動維權研討會”，通過了《全國城際工會農民工聯動維權方案》。該《方案》推出農民工維權聯動服務，這類服務包括招工、追逃欠薪、退出養老保險、工傷賠償、勞動爭議仲裁與訴訟、返鄉路費等等方面。《方案》提出，農民工務工所在地的工會要為農民工提供上述服務。據媒體報道，城際間工會維權合作組織于2004年1月由福州、成都、溫州、石家莊四個城市創立，如今成員已擴大到30多個城市。¹⁰²

¹⁰⁰崔清新、吳晶：“中國工會承諾為農民工維權辦實事”，“新華網”

(http://news.xinhuanet.com/society/2006-03/09/content_4280979.htm)，2006年3月9日。

¹⁰¹“中國工會2006年為農民工辦‘十件實事’”，“中國網”

(http://www.lianghui.org.cn/news/txt/2007-03/12/content_7948202.htm)，2007年3月12日。

¹⁰²李白蕾：“全國城際工會農民工聯動維權方案在榕通過”，《福州日報》，轉自“新華網”

提示：如果全總公布的數據是真實的，我們可以認為，在中國1.2億跨地區流動就業的農民工中，至少有一部分人在全總實施的權益保障性措施中受益。不過，我們仍然要指出的是，全總的這些措施大部分都具有“外部維權”和“事後救濟”的性質。的確，這類在企業外部提供的物質幫助和為被侵權者提供的法律援助，對農民工來說已屬幸事，但是，作為一個代表和維護工人權益的工會組織，其主要的職責不應局限于此。工會的主要職責應該是協助工人建立基層工會并以此為基礎，形成與資方抗衡的團體力量。如果全總能夠把基于“外部維權”和“事後救濟”的“送溫暖活動”和“維權聯動”轉變為以基層工會為基礎的各地工會的聯合行動，協助工人自己組織工會并依法與雇主展開集體談判，則可促使農民工逐漸培育起依靠自己的組織和談判力量維護自身權利的能力，從根本上改變自己的命運。

對城市困難職工的幫扶政策與措施

近年來，全總在城鎮的一個工作重點是對困難職工群體的幫持扶助（簡稱“幫扶”）。所謂“困難職工群體”，主要是指生產經營困難的企業和破產企業中基本生活缺乏保障的職工群體；下崗失業職工中再就業困難的職工群體；被長期拖欠工資、醫療費的職工群體等。¹⁰³ 全總對困難職工群體的幫扶工作主要由各地工會建立的“困難職工幫扶中心”承擔。這種幫扶中心有四項功能：即，為生活困難的失業者提供職業介紹和職業培訓；對困難職工提供生活救助，為他們解決生活、醫療、子女上學等方面的困難；接待困難職工的來信來訪和政策諮詢；開展法律援助工作，無償為合法權益受到侵害的職工提供法律諮詢和法律援助。

全國大部分困難職工幫扶中心成立于2002至2003年。2002年9月，在全總召開的十三屆九次主席團（擴大）會議上，提出了“三年內在全國200個大中城市建立‘困難職工幫扶中心’”的工作目標，全總隨後發布了《關於建立困難職工幫扶中心的意見》。來自全總的數據稱，截至2006年底，全國已建立省級困難職工幫扶中心11個，地（市）級困難職工幫扶中心336個，縣級困難職工幫扶中心2,006個；全國各級困難職工幫扶中心共籌集資金約26億元，發放約22億元，共幫扶困難職工1,501.6萬人。¹⁰⁴

提示：全總對城市困難職工幫扶的政策和措施仍然屬“外部維權”和“事後救濟”。報告期內存在的大量困難職工實際上是國有企業改制後遺症的症狀。如果按照國有企業改制期間城市下崗失業人員總數為3,000萬人計算，則上述全總各級幫扶中心的成就就顯得微乎其微了。因此，對困難職工的根本幫扶措施應當是，第一，代表困難職工群體與各級政府協商，為這個群體爭取基本的生活保障和就業權利；第二，在未來的國有企業改制中，按照中央政府的政策要求，切實履行工會對工人權益的代表和維護職能，主動參與改制過程，為工人爭取合理的經濟補償和就業安置。

第二節 對全總發展勞動關係調整機制的觀察

（http://www.fj.xinhuanet.com/news/2006-07/05/content_7434617.htm），2006年7月5日。

¹⁰³周玉清（中華全國總工會書記處書記）：“關於工會當前需要認真研究的幾個問題”，《工人日報》，2002年9月3日。

¹⁰⁴王嬌萍：“堅持中國特色實現工會事業大發展 - 寫在兩會開幕之際”，《工人日報》，轉自“中華全國總工會網站”（<http://acftu.people.com.cn/GB/67561/5467559.html>），2007年3月13日。

按照中共中央和中央政府的要求，全總一直致力于在中國建立“有中國特色的社會主義的企業勞動關係調整機制”，并希望能够在這些調整機制中承擔重要的角色。

在宏觀和中觀層次，全總參與的勞動關係調整機制主要是地方工會與同級政府、產業工會與相應產業部門的聯席（聯繫）會議制度和國家、省、市、縣四級地方及產業的勞動關係三方協商機制。在中共中央1989年發布的《關於加強和改善對工會、共青團、婦聯工作領導的通知》和2001年修訂後的《中華人民共和國工會法》中，對地方工會與同級政府、產業工會與政府有關部門建立聯席會議制度都作了規定。¹⁰⁵ 大部分省級政府與總工會聯席會議制度創建於1989年後，目前該制度已在省、市、縣三級全面建立并逐步向鄉鎮延伸。按照要求，各級政府與同級工會一般每年召開一次至二次會議，通報政府的重要工作部署和與工會工作有關的行政措施，研究解決工會反映的職工群眾的意見和要求。在大部分省（區、市），政府與工會聯席會議同政府與人大、政協的聯席會議一起，被確定為政府每年必須召開的三大聯席會議之一。

1999年9月7日，全國人大常委會批准了國際勞工組織第144號公約，即《三方協商促進履行國際勞動標準公約》。2001年8月3日，由勞動和社會保障部、中華全國總工會、中國企業聯合會/中國企業家協會三方組成的國家協調勞動關係三方會議正式成立，并召開了第一次會議。2002年8月13日，上述三方聯合發布《關於建立健全勞動關係三方協調機制的指導意見》，該文件提出三方協調機制的主要職責，包括：（1）研究分析經濟體制改革政策和社會經濟發展計劃對勞動關係的影響，提出政策性意見和建議；（2）通報交流各自協調勞動關係工作中的情況和問題，研究分析勞動關係狀況及發展趨勢，對勞動關係方面帶有全域性、傾向性的重大問題進行協商；（3）對具有重大影響的集體勞動爭議和群體性事件進行調查研究，提出解決和預防的意見建議；等等。2005年底，地級以上城市均建立了協調勞動關係三方機制，全國已建立各級三方協調組織6,600多個。¹⁰⁶

在微觀層次，全總提出，要抓住勞動合同、集體合同與職工代表大會三個關鍵環節，推動勞動關係協調機制建設。¹⁰⁷

勞動合同制度

2005年10月，在全國協調勞動關係三方工作會議上，勞動和社會保障部、中華全國總工會、中國企業聯合會/中國企業家協會決定，從2006年起，在全國

¹⁰⁵中共中央《關於加強和改善對工會、共青團、婦聯工作領導的通知》（中發〔1989〕12號）要求，省、自治區、直轄市以及大中城市的人民政府，可以定期、不定期地通過與同級工會召開座談會或聯席會議等形式，通報政府的一些政策、法規及重要工作部署，研究解決工會反映職工群眾的一些問題。《中華人民共和國工會法》（2001年）規定，縣級以上地方各級人民政府可以召開會議或者採取適當方式，向同級工會通報政府的重要的工作部署和與工會工作有關的行政措施，研究解決工會反映的職工群眾的意見和要求（第三十四條）。

¹⁰⁶ 數據來源：勞動和社會保障部、國家統計局：“2005年勞動和社會保障事業發展統計公報”，“中央政府門戶網站”（http://www.gov.cn/gzdt/2006-06/12/content_307417.htm），2006年6月12日。

¹⁰⁷王兆國：“在全總十四屆十一次主席團（擴大）會議上的講話”（2006年12月8日），“中華全國總工會網站”（<http://www.acftu.org/template/10004/file.jsp?cid=318&aid=53832>）。

實施“推進勞動合同工作三年行動計劃”，力爭用三年左右的時間，實現所有用人單位基本與職工簽訂勞動合同。2005年5月11日，全總發布《關於進一步推進勞動合同制度實施的通知》，要求各級工會協助政府有關部門“推進勞動合同工作三年行動計劃”，督促用人單位與職工簽訂和履行勞動合同，指導和幫助職工，特別是非公有制企業職工、進城務工人員簽訂勞動合同，推動規範勞務派遣用工形式。在這個文件中，全總還特別要求，要改變勞動合同文本由企業一方決定的局面，工會要代表職工與企業進行協商，共同確定本企業勞動合同的文本內容。全總還要求各級工會積極爭取黨委的領導和政府的支持，爭取將推行勞動合同制度納入地方黨委和政府的統一部署之中；要依靠勞動關係三方協調機制，建立一個由政府主導的推動勞動合同工作的聯合機制。2006年8月1日，全總發布《關於做好幫助和指導職工簽訂勞動合同工作的意見》，要求，基層工會參與勞動合同文本的制定和修改；在簽訂和履行勞動合同過程中為職工提供相關法律政策的諮詢服務，解答職工簽訂勞動合同過程中提出的問題；用人單位與勞動者解除勞動合同時，工會要重點把握職工的知情權是否落實，解除勞動合同的程序是否合法，解除勞動合同的理由是否成立，清償各種勞動債務和足額支付職工經濟補償是否到位；用人單位違反法律、法規和有關合同約定解除職工勞動合同，基層工會要向用人單位提出具體意見，督促其改正，涉及職工人數較多的要向上級工會報告。

集體合同制度

2005年12月13日，全總第十四屆執行委員會第三次全體會議通過《關於加強協調勞動關係、切實維護職工合法權益、推動構建社會主義和諧社會的決定》，在這個文件中，全總要求各級工會要推行適應企業實際和符合職工要求的專項集體合同制度，以工資集體協商為切入點，以非公有制企業為重點，開展工資集體協商要約行動；在小企業和同行業企業集群地區，推行區域性、行業性集體合同制度。2006年1月10日，全總新聞中心發布“2006年全總四項重點工作”，提出，到2008年底，全國集體合同覆蓋職工要達到60%以上，非公有制企業建立集體合同制度的比率要達到50%以上，建立工資集體協商制度的企業要達到集體合同建制企業總數的50%以上。2006年底，要力爭全國簽訂工資集體協議的企業達到40萬家，覆蓋職工達到4,500萬人以上。根據全總公布的數據，2006年底，全國企業簽訂集體合同86.2萬份，覆蓋企業153.8萬個，覆蓋職工11,245.5萬人；其中，工資專項集體合同30.5萬份，覆蓋企業52.6萬個，覆蓋職工3,714.6萬人；勞動安全專項集體合同5.5萬份，覆蓋企業11.7萬個，覆蓋職工599.7萬人；女職工權益專項集體合同11.9萬份，覆蓋企業23.8萬個，覆蓋職工1,046萬人。¹⁰⁸

報告期內，為解決基層工會幹部缺少集體合同知識和集體談判技術的問題，全總和地方工會采取了培訓和聘任專職、兼職集體協商專家的作法，希望能够在技術層面上解決這些問題。根據媒體報道，專職、兼職集體協商專家是從2005

¹⁰⁸王娇萍：“坚持中国特色实现工会事业大发展 - 写在两会开幕之际”，《工人日报》，转自“中华全国总工会网站”（<http://acftu.people.com.cn/GB/67561/5467559.html>），2007年3月13日。

年才開始出現的，各地工會對協商專家的稱謂不同，如稱其為“集體協商專家”、“集體協商（工資協商）指導員”、“集體協商顧問”、“勞動關係協調員”、“工資集體協商員”等等。這些協商專家來自政府勞動保障部門、地方工會和企業，身份為政府公務員、工會幹部和企業管理人員。他們經過地方工會提供的有關法律知識和協商技術等方面的培訓，獲得由政府勞動保障部門和工會共同頒發的資格證書。集體協商專家的職責是，受地方政府勞動保障部門和地方工會的委托，指導企業勞資雙方進行集體協商；負責對勞資雙方協商代表進行協商技術培訓；幫助企業擬定集體合同草案；對企業集體協商過程中產生的勞資矛盾進行調解等等。這種專職或者兼職的“集體協商專家”是否能夠使企業的勞資雙方建立起真正的談判機制，我們尚未從全總和媒體中找到答案。

提示：中國集體合同制度的發展過程是一個由政府主導的、由全總發動的、自上而下的過程。在這個過程中，政府除了制定和頒布相關法律，還始終提供著行政權力方面的支持，全總則採取一種自上而下的推行模式，通過指標分派、文件下達、限期達標等方式，將集體合同推行到企業。但是，在推行過程中，這種制度的最為重要的主角 - 工人 - 却被遺棄在角落中。因此，這種在理論上被設計為勞資關係調整機制的制度，在推行到企業層次上便遇到了實施障礙。自上個世紀 90 年代後期開始的國有企業改制，已經使絕大部分國有中小企業轉變為私營企業或者關閉破產，全總在這些企業中原本完整的基層工會系統幾近崩潰，而同期發展起來的私營企業，大部分沒有工會組織，那些由全總組建的工會組織也幾乎全部受控於資方。在這種情況下，在各類企業中進行的集體協商存在程序簡單化、形式化的問題；簽訂的集體合同中也多為複製勞動法律規定的條款，這些條款缺少適應企業具體勞動條件的內容，不能反映工人對工資、工作條件等方面的具體權益要求。

職工代表大會制度

為加強以職工代表大會制度為代表的民主管理機制，全總對下級工會提出了相當具體的要求和導向。在《關於加強協調勞動關係、切實維護職工合法權益、推動構建社會主義和諧社會的決定》中，全總要求地方工會和產業工會在推動企事業單位建立健全職工代表大會制度的同時，探索建立職工民主管理委員會、民主議事會、勞資懇談會、民主協商會等多種多樣的、新型的民主管理形式；要求建立職工代表巡視、述職、評議、質詢制度。全總還要求加強國有、集體企業改制過程中的職工民主管理，工會要參與企業改制領導機構和改制方案制定，職代會要審議企業改制和破產方案，討論企業裁員方案，審議通過職工安置方案。另外，全總要求各級工會要推進非公有制企業職工民主管理工作，在小企業集中地區推行區域性、行業性職工代表大會、基層聯合職工代表大會等制度。據全總的數據，截至 2006 年底，全國已有 89.1 萬個企事業單位建立了職工代表大會制度。

109

提示：數字往往能夠說明很多問題，但在這裏，數字已經沒有更多的意義。從國有企業改制的後遺症已經足以判斷全總提倡的職工代表大會的實際效果。儘管中央政府有關企業改制的文件反復強調改制中職工安置方案和經濟補償方案要經過職工代表大會審議通過，但

¹⁰⁹孫春蘭：“在全總十四屆四次執委會議上的工作報告”（2006 年 12 月 9 日），“中華全國總工會網站”（<http://www.acftu.net/template/10004/file.jsp?cid=318&aid=53831>）。

是，在絕大部分國有企業的改制中，職工代表大會不過是一種形式，而建立在職工代表大會基礎上的職工代表巡視、述職、評議、質詢等制度，在現有的國有企業和私營企業中仍然是鳳毛麟角。

第三節 對全總組織建設工作的觀察

自上個世紀 90 年代中期開始的國有企業“減員增效”與國有企業改制使全總遭遇了建國以來最大的一次危機。在 1998 年至 2005 年間，國有企業裁員規模近 3,000 萬人，被裁人員的工會會員身份隨其下崗失業而消失。在國有企業改制的同時，撤并工會組織的現象非常嚴重，在股份化制的國有企業中，工會被并入黨組織的部門中，工會專職幹部被裁減，一般只配一名兼職的工會幹事；在國有企業改制為私營企業後，工會幹部被分流遣散，工會組織名存實亡。

在這場從會員人數到組織結構的危機中，全總將組織建設的工作重點轉移到新興的私營企業上。2000 年 11 月，全總在浙江省寧波市召開“全國新建企業工會組建工作會議”，在這次會議上，中共中央政治局常委，全國總工會主席尉健行提出：“必須確立哪裏有職工哪裏就要建立工會組織的組建原則”。在這次會議上，全總要求各級工會採取單個企業建立基層工會、多個小企業建立聯合基層工會、按照區域、行業建立基層工會聯合會等組織形式，完成“爭取用三年左右的時間，把絕大多數新建企業職工組織到工會中來”的組建目標。

報告期內，全總各級地方工會在沿用傳統組建模式，即在有職工 25 人以上的企業，直接建立基層工會委員會之外，還采用了一些新的工會組建模式。這些模式包括：(1) 聯合組建模式，即在職工不足 25 人的小型企業，按照就地就近的原則，在同一地域、行業、專業市場、寫字樓內兩個以上企業建立聯合基層工會委員會。(2) 上挂組建模式，即在不具備建立聯合基層工會條件的小型企業組建工會小組，然後直接掛靠在企業所在地上一級工會或工會聯合會。(3) 派人組建模式，即由地方工會從公有制企業、黨政機關、事業單位中挑選熟悉工會工作者，派到外商獨資企業和規模較大的私營企業擔任企業工會主席候選人，并幫助企業籌建工會，由地方工會為選派者支付工資。(4) 統籌組建模式，即在小型私營企業集中的地區組建社區工會（城鎮）和村工會（農村）。根據全總公布的數據，截至 2006 年底，全國共有基層工會 132.4 萬個；覆蓋企業、事業、機關單位 275.3 萬個。¹¹⁰

在工會組建中，全總一直采取“自上而下”的工會組建方式。這種方式使地方工會在企業組建基層工會之前，必須征得雇主的同意。由于組建工會遭遇來自私營企業和外商投資企業雇主的強烈抵制，報告期內，全總對這種組建方式進行了改革的嘗試。2004 年，國內媒體廣泛報道，美國沃爾瑪公司等一批國際知名跨國公司在華投資企業與全總在組建工會問題上發生嚴重分歧。2004 年 10 月 26 日，《京華時報》報道，全國人大在執法檢查中發現，包括沃爾瑪、柯達、三星、

¹¹⁰王娇萍：“坚持中国特色实现工会事业大发展 - 写在两会开幕之际”，《工人日报》，转自“中华全国总工会网站”（<http://acftu.people.com.cn/GB/67561/5467559.html>），2007 年 3 月 13 日。

肯德基、麥當勞在內的一批在華外資企業都存在多年未建工會或工會組織不健全的問題。對此，全總聲稱，將建立名單檔案，并與勞動行政部門合作，對這些企業提出異議，直至依法向法院提起訴訟。而這些公司的回應是，中國工會法規定建立工會是員工的一種自願行爲，而公司的員工並沒有提出建立工會的要求。¹¹¹

2006年7月29日，全總宣布，位于福建省泉州市的沃爾瑪深國投百貨有限公司晉江店成立了工會。據福建省泉州市總工會稱，這個工會是由沃爾瑪晉江店的職工首先提出組建申請，由泉州市總工會和晉江市總工會臨時組建籌備小組，幫助職工把申請變爲現實的。¹¹²據全總有關負責人介紹，在組建沃爾瑪泉州晉江店工會的過程中，泉州市總工會充分抓住《工會法》中的相關條文，在爭取沃爾瑪管理層支持無果的情況下，將工作轉化爲25名員工的“合法要求”和“主動意願”，突出“依法”和“自願”，使沃爾瑪管理方的態度在法律層面得到最大限度的淡化。¹¹³10月12日，全總召開新聞發布會，宣布全國30個城市中的62家沃爾瑪分店全部建立工會組織，共發展會員6,000餘名。

不過，也有國內媒體發表文章，認爲沃爾瑪原來對中國工會的抵制態度是對全總性質的一種“誤解”，是一種“以美國式工會思維來解讀中國工會的潛在壓力”的認識。作者稱：“當它徹底弄明白中國工會的‘紙質困境’：不能進行薪金談判，不能進行工作內容談判，逢年過節發發福利搞聯歡……”，沃爾瑪的妥協“想來最多也只能算得上是對中國法律的一種遵守而已。”于是，一旦這種誤解消除，全總對沃爾瑪的勝利或者沃爾瑪本身的妥協就“沒有多少‘可樂’的成分了”。¹¹⁴事實上，在2006年8月全總基層組織建設部部長與沃爾瑪（中國）總部副總裁達成的有關沃爾瑪職工組建工會的“框架協議”中，出現了“沃爾瑪各分店工會支持分店行政依法行使經營管理權，動員和組織職工完成經營任務，與分店行政平等合作，相互支持，共謀企業和諧發展”的條款。¹¹⁵

提示：全總終於破天荒地走上了不依賴企業雇主的支持而組建工會的道路，這的確是全總工會組建策略的一個轉折點。然而，全總是否從此可以走上發動工人在企業中組織工會的道路，至今仍然是一個疑問。在沃爾瑪中國分店“成功”組建了工會以後，全總將麥當勞和肯德基鎖定爲下一個目標。目前，中國的私營企業和外商投資企業已經達到150余萬家，在這些企業組建工會并非易事，全總需要根據企業所屬的行業、地區、工人構成等具體情況，制定和實施不同的工會組建策略。如果將工作的重點放在幾個知名的外商投資企業之上，即使這些企業“成功”地組建了工會，這種“成功經驗”又能對其他企業產生多大的示範效應呢？

¹¹¹朱伟东：“沃尔玛首次回应‘工会问题’，被诉可能性不大”，《北京娱乐信报》，转自“新华网”（http://news.xinhuanet.com/fortune/2004-11/24/content_2253204.htm），2004年11月24日。

¹¹²王晶、张岩铭：“晋江沃尔玛影子工会调查”，《中国经营报》，转自“新浪网”（<http://finance.sina.com.cn/g/20060806/16522796018.shtml>），2006年8月6日。

¹¹³刘声：“沃尔玛62家分店全建立工会，全总透露攻坚战秘诀”，《中国青年报》，转自“新华网”（http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-10/13/content_5196642.htm），2006年10月13日。

¹¹⁴邓海建：“冷眼看工会对沃尔玛的胜利”，《燕赵都市报》，转自“新华网”（http://news.xinhuanet.com/employment/2006-08/24/content_5000322.htm），2006年8月24日。

¹¹⁵“全总与沃尔玛‘和谐合作’，19家分店建立基层工会”，《人民日报》，转自“新华网”（http://news.xinhuanet.com/politics/2006-08/19/content_4980714.htm），2006年8月19日。

進一步說，增加工會數量和會員人數不應該是組織工會的終極目的，建立起來的工會應當以其行動維護和爭取工人的權益。“沃爾瑪組建工會”的過程頗具戲劇性的色彩，在 2006 年 7 月 29 日至 9 月 29 日兩個月的時間裏，全國 30 個城市中的 62 家沃爾瑪分店全部建立工會組織。當這場被形容為“勢如破竹”的工會組建行動謝幕之後，我們就很難從媒體中找到有關沃爾瑪 62 家分店工會活動的信息，這些分店的工會在建立之後，是否依照《中華人民共和國工會法》和《集體合同規定》等法律法規與資方展開了集體談判？工人們的工資是否得到了提高？工人的福利待遇是否有所改變？這些事關工會組建後活動情況無人得知，勞資之間真正的博弈似乎仍然沒有啟動的跡象。

在 2004 年 3 月召開的 8 省區（市）工會基層組織建設工作調研座談會上，全總宣布，“從 2004 年開始到 2008 年，全國每年要發展會員 660 萬人。”¹¹⁶ 2004 年 8 月 4 日，全總發出《關於組織各種所有制企業、事業單位及機關的勞務工加入工會的通知》，要求“凡在各種所有制企業、事業單位及機關從業，與用人單位建立勞動關係（含事實勞動關係）的勞務工，不論戶籍關係在哪裏、用工形式如何、就業時間長短，都要依法把他們組織到工會中。”這個《通知》為發展農民工入會提供了三種方式：農民工可以加入所在企業的工會；可以加入勞務公司的工會；可以在家鄉加入工會，然後將組織關係轉到受雇企業。2006 年 3 月 14 日，全總發布《關於貫徹〈國務院關於解決農民工問題的若干意見〉的意見》，要求各級工會進一步簡化農民工入會、轉會手續，推行農民工輸出地源頭入會、實行農民工集體登記入會、開設農民工入會窗口等多種形式，使農民工及時方便地加入工會。根據全總公布的數據，截至 2006 年底，全國工會會員人數達到 16,994.2 萬人，其中農民工會員人數 4,097.8 萬人，占 24.1%；全國入會率為 73.6%。¹¹⁷

第四節 對全總維權行動障礙與效果的分析

社會和政治穩定是工會有效維權的一種結果抑或工會維權是政府達到社會和政治穩定目標的手段？結果與手段都與維權有關，但兩者具有實質性的差別。在前者，工會將維權視為基本的職能，通過組織工人形成足以同資方抗衡的力量，通過集體談判、管理參與、勞動爭議處理等程序，化解企業內部的勞資矛盾，實現勞資關係的“動態平衡”，而社會和政治穩定也就在無數個企業勞資關係的“動態平衡”中得以實現。在後者，工人的權益僅僅是政府在確定和實現政治和社會穩定目標中的一個考慮因素，進一步講，工人所獲權益的多寡取決於政府對政治和社會穩定目標的高低。於是，在一個對經濟效益予以過多關注的時代，工人所獲權益的水平只能局限於維持社會最低的政治和社會穩定的水準之上，而且，任何工人自發的維權行動均視為不穩定因素而要予以消除。從這一點看，置身於中國共產黨領導下的中華全國總工會正是政府實現政治和社會穩定的一種

¹¹⁶丁展望：“全面落实‘组织起来’的目标任务”“湖南工人报网站”

(<http://media.rednet.com.cn/Articles/04/03/09/435107.HTM>)，2004 年 3 月 9 日。

¹¹⁷王娇萍：“坚持中国特色实现工会事业大发展 - 写在两会开幕之际”，《工人日报》，转自“中华全国总工会网站”(<http://acftu.people.com.cn/GB/67561/5467559.html>)，2007 年 3 月 13 日。

工具，而上述各項冠以“維權”名義的措施和行動也正是全總根據政府政策，在工會勢力和能力範圍內為實現政府目標所作的努力。

在中華人民共和國建國之後，全總就一直就是執政黨的工具，這一角色無論是在計劃經濟年代還是市場經濟時期并無實質性的變化，即使全總最新發表的維權觀，也不過是對這一角色的一種系統性的詮釋。全總的“工具化”正是中國工會過度政治化的一種表現，這種角色使全總失去了維護工人權益的主動性。縱觀報告期內全總的各種維權措施和行動，可以發現，全總仍然要緊跟政府的經濟社會政策，要根據政府的需要和指令來決定其工作重點。報告期內，當政府加大社會政策的投入力度時，全總各級工會便將工作重點放在企業的外部；當中央政府發布保障弱勢群體利益和維護農民工權益的相關政策之後，全總各級工會便將工作重點轉移到建立“困難職工幫扶中心”和為農民工“辦實事”、“送溫暖”等方面。可以說，在維護工人權益方面，全總沒有自己的主動權，指揮棒是握在黨和政府手裏，全總只是發揮被動的、輔助性的、工具性的作用。

報告期內，全總的各項維權措施仍然囿于“外部維權”和“事後救濟”的格局，企業層面的工會難以發揮維權職能，這是全總在維護工人權益方面所面臨一個最大的障礙。在國有企業改制之後，全總在企業的基層組織或是消失或是有名無實，大批工會幹部隨著工人下崗失業。在地方政府經濟發展優先的政策扶植下，私營企業主已經獲得了大量法外特權，在這些企業和社會之間已經形成了一道屏障，在企業進一步成為官商利益的共同體之後，這道屏障會更為堅實，以至于政府的公權力根本無法逾越，更遑論全總這種本屬“群眾組織”的組織。這道屏障將企業內部勞資關係的運作和全總對勞動關係的監管以及協調功能隔離開來，使全總工會的權力和能力很難滲透到私營企業中。從全總在報告期內公布的工作成就中可以發現，這些工作的成就主要是由縣級以上工會完成的。儘管全總反復要求所屬工會將維權的職能“下移”到企業層次，并在 2004 年 12 月發布《關於進一步加強基層工會工作的決定》、在 2006 年 7 月發布《企業工會工作條例（試行）》，但是地方工會的實際工作重點只能設置在企業外部，例如，為沒有找到工作的農民工提供就業服務；為工人提供的維權服務行動也只能是在他們的權益受到侵害之後，例如，為被裁減的人員提供再就業服務、為被拖欠工資的農民工追討工資、為工人的勞動爭議提供法律援助等等。這種“事後維權”儘管有時可以為權益受到傷害的勞動者挽回一些損失，但是其維權效果要大打折扣。將全總在報告期內公布的各類維權成果和工會組織建設的成就與中國企事業單位的統計數據（見下）相比較，可以發現，這些成果和成就的真實效果并不明顯。

資料：

2004 年末，全國共有從事第二、三產業的法人單位 516.9 萬個；其中，企業法人單位 325.0 萬個，機關、事業法人單位 90.0 萬個。

在企業法人單位中，私營企業 198.2 萬個，占 61%；集體企業 34.3 萬個，占 10.5%；國有企業 17.9 萬個，占 5.5%；港澳臺商投資企業 7.4 萬個，占 2.3%；外商投資企業 7.8 萬個，占 2.4%。

全國第二、三產業的就業人員數為 30882.8 萬人；其中，第二產業的就業人員為 15463.8

萬人，第三產業的就業人員為 15419.0 萬人；在就業人員中，單位就業人員 21460.4 萬人，占 69.5%。¹¹⁸

在已占全國企業比重過半的私營企業中，全總建立起來的工會組織又大多受到資方的控制，工會組織很難發揮作用。報告期內，媒體對全總基層工會的實際作用頗有微言。2006 年 5 月 9 日，《中華工商時報》發表題為“最低工資無一省達標，工會為何沉默無言”的評論，作者就“各省市最低工資均低于國家標準”一事指出，“在一些地方和一些領域，無論是出自于親身經歷或實際觀察，還是源于媒體的大量報道，我們不難得出這樣的印象：地方各級和各企業的工會組織，在事關職工切身利益的問題上是無所作為的。而按照《工會法》的相關規定，維護職工合法利益，是工會組織的首要職能。”¹¹⁹ 2006 年媒體接連報道的工人超時工作導致死亡的事件，5 月 28 日，年僅 25 歲的深圳華為公司員工胡新宇因持續加班近 1 個月，過度勞累，導致全身多個臟器衰竭而死；5 月 30 日，廣州市海珠區一家服裝廠 35 歲的女工甘紅英猝死，她在去世前 4 天中，工作時間長達 54 小時 25 分鐘，累計加班逾 22 小時。6 月，全國總工會保障工作部勞動處處長在接受《中國經濟周刊》採訪時承認，絕大多數的加班並沒有徵求工會和勞動者的同意。他認為，作為一級組織，工會面對一些非公有制企業存在超時勞動的現象缺乏應有的約束力：一是工會組織沒有勞動執法權，只能配合勞動監察部門對超時工作狀況進行監督；二是一些私營企業根本沒有成立工會，或者成立了工會，但工會的作用沒有發揮到位。¹²⁰

在本報告期內，全總提出“和諧發展、互利共贏”的工會維權理念，要求工會在維權工作中，通過協調協商的方式，解決勞動關係中存在的各種矛盾和問題，促進勞動關係雙方的相互理解、支持和合作，實現機制共建、效益共創、利益共享，最終達到雙方互利共贏的結果。¹²¹ 然而，實現“雙方互利共贏”結果的前提是，在企業中有一個能夠代表和維護工人權益的工會組織，有一場勞資雙方的博弈。在中國各類企業中，却找不到這種組織，也不存在博弈的機制。于是，當中國的勞動法律和勞工政策日益完善的時候，持續幾天的高溫就可能奪去工人的生命。¹²²

¹¹⁸ 數據來源：國務院第一次全國經濟普查領導小組辦公室、國統計局：“第一次全國經濟普查主要數據公報（第一號）”，2005 年 12 月 6 日“新華網”

（http://news.xinhuanet.com/fortune/2005-12/06/content_3883969.htm）。

¹¹⁹ 朱達志：“最低工資無一省達標，工會為何沉默無言”，《中華工商時報》，轉自“新華網”

（<http://finance.sina.com.cn/review/zlhd/20060509/10072552153.shtml>），2006 年 5 月 9 日。

¹²⁰ 宋雪蓮：“總工會稱絕大多數的加班都沒有經過工會的同意”，《中國經濟周刊》，轉自“新華網”

（<http://finance.sina.com.cn/g/20060619/01212660666.shtml>），2006 年 6 月 19 日。

¹²¹ 本報特約評論員：“五論堅持中國特色社會主義工會維權觀”，《工人日報》，2006 年 12 月 18 日，第（1）版。

¹²² 黃旭陽、宋林風、唐文才：“記者調查：高溫下成都農民工的工作和生存狀況”，“新華網”

（http://news.xinhuanet.com/politics/2006-07/31/content_4899301.htm），2006 年 7 月 31 日

中國勞工通訊的分析與評論

在結束本報告之前，“中國勞工通訊”有必要對上述觀察做出如下的分析與評論。

第一，企業內缺少真正的工會和勞資關係的調整機制

以法律和政策規範雇主的行為，本是政府的職責所在。報告期內，政府的政策側重點也的確轉向維護工人的權益。從整頓煤礦安全秩序到保障農民工權益，中央政府近年來頒布的一系列政策對改善工人的就業條件和生活條件的作用是不可否認的，特別是對針對農民工提出的專項政策，包括職業培訓和就業服務政策，使政府可以動員其掌控的社會資源和政治資源，為工人提供必要的服務。但是，對那些已經進入企業的勞動者來說，這些政策所提供的僅僅是“最低標準”，而即使是最低就業標準，在企業中也難以得到實現，因為幾乎所有的政府政策都有可能遭遇到由官商一體構成的“屏障”。正是這道“屏障”，造成了一種中國社會普遍存在的現象：一方面，勞動法律和勞工政策在不斷地更新與完善；一方面，工人的勞動權益狀況却得不到改善甚至不斷惡化。

實際上，各級政府頒布的勞工權益保障政策是不能取代企業內部勞動關係調整機制的。以集體協商（談判）制度為核心的勞動關係調整機制早在 1994 年頒布的《中華人民共和國勞動法》中就已經得到了確認，在過去的十多年間，政府和工會一直在中國企業推行這項制度。但是，集體協商（談判）制度的建立和運行需要一個真正的工會，一個具備與雇主談判實力的工會，這個前提又是中國企業所欠缺的。由於缺少真正工會的有效參與，這項制度基本上已經淪為“數字機制”或者說是“閑置機制”。由於缺少真正的工會和勞資關係的調整機制，企業內部的勞資關係便成為一種單方控制的關係，一種由雇主說了算的關係，中央政府的各項勞工權益保障政策，也就只就能在企業外部發生有限的作用。

在世界經濟一體化過程中發生的資本位移，必然導致中國企業勞資矛盾的加劇。當然，通過政府提高最低工資標準、擴大社會保障覆蓋範圍等手段，可以使勞資矛盾在短期內得到緩解，但是，社會的貧富差距卻不會因此縮小，勞工權益不會因此得到長久有效的保障。更需要指出的是，這些聲稱促進社會公正的政策依然未能開放勞工階層組織力量發展的空間，這就使勞工階層被永遠定義為社會的弱勢群體，永遠是政府救濟的對象，永遠沒有左右自己命運的能力。這是一種“愈保愈弱”的惡性循環，勞工們一旦失去了政府的保護，將無法在企業乃至社會中正常生存。因此，真正的保障勞工權利并非只是修改法律以及提供社會經濟保障，而是給工人們以自由組織的權利和空間，使他們真正能夠獨立於雇主，形成一股能夠從企業內部衝破官商一體“屏障”的力量。只有這樣，才能在企業內部建立起真正的勞資關係調整機制，并使這種機制成為政府勞工權益保障政策的實施依托和社會長久和諧的基礎。

第二，工人集體行動是企業勞資矛盾的社會化

目前，在學術界對工人集體行動的分析中，通常將行動的原因歸結于社會缺少正當的利益表達渠道。¹²³ 從我們收集的資料分析，工人集體行動的根本原因是勞資矛盾無法在企業內部得到解決。報告期內，各類工人在發動集體行動之後之所以動輒走出企業，走上街頭，其主要原因是因為企業內部根本不存在化解勞資矛盾的機制，致使工人們不得不將勞資矛盾昭顯于企業外部，以尋求社會的關注和政府的介入。勞資矛盾的外部化、社會化，也使地方政府成爲了矛盾的焦點并承受著巨大的壓力。這種趨勢表明，在企業內部缺少真正有效的勞資關係調整機制的情況下，工人們的權益需求無法通過正常的渠道表達，勞資矛盾的積累最終也不是雇主能夠憑藉強制性的手段就可以消除的。

從另一個角度看，在政府關注勞工權益并頒布了一系列政策之後，在企業內部，因為缺少有效的勞資關係調整機制，處于弱勢地位的工人無法將這些政治資源轉化爲實際的利益，于是，他們只能將勞資矛盾和自身需求社會化，尋求政治資源的供給者 – 政府的介入和支持。有人指出，當工人們無法在正式的制度安排下，例如通過真正代表他們權益的工會組織的集體談判，在企業內部對雇主改善工作條件，提高工資水平形成壓力的話，他們采用走出廠門，將爭議“外部化”的方式便會成爲一種必然的選擇。¹²⁴ 從短期看，在中國政治體制不變的前提下，政府必須承擔保護勞工權益的角色，而且，目前政府尚有介入和化解這種社會化勞資矛盾的能力，它可以通過勞動監察、勞動爭議處理等行政手段將集體行動的個案在短時間內解決。但從長遠看，勞資矛盾的社會化一旦形成常態，將使政府深陷其中不能自拔。報告期內，中央政府將原有的信訪制度調整爲由政府有關部門參與的信訪聯席會議制度，這種調整已經說明，爲解決包括勞資矛盾在內的社會矛盾，政府不得不投入更多的資源來維持社會的穩定。此類調整還證明，各級政府正面臨一個困局：如果減少政府行政介入勞資糾紛，則勞動關係勢必陷入更加無序的狀態，從而加劇社會振蕩，影響經濟發展；如果不斷加大政府介入的力度，勢必增加政府維持社會穩定的成本。而走出這一困局的唯一途徑是，允許工人組織真正代表和維護他們權益的工會，或者允許全總通過工會的改革成爲真正的工會。

第三，一個社會弱勢群體的聯盟正在出現

西方的社會學家們認爲，隨著“後工業社會”的來臨，工人階級正在從政治舞臺隱退出去，而不再是社會運動和社會革命的主要力量。¹²⁵ 中國的現實却描繪出了另外一種圖像，全球經濟一體化的浪潮、國有企業的改制與破產、私營經濟的發展，正將數千萬原國有企業的工人和上億農民工融合在一起，進而形成當代中國社會的新型工人階級。儘管中國的社會學者認爲，兩類工人在形成工人階級

¹²³ 例如，陳映芳：“貧困群體利益表達渠道調查”，《戰略與管理》，2003年第6期，第87-92頁；程喆：“話語權：農民工對法律價值的深層訴求 - 兼談對農民工話語權的法律保護”，《哈爾濱學院學報》，2006年第8期（第27卷），第66-70頁；朱聯平：“轉型時期社會弱勢群體的利益訴求與執政黨利益表達功能的發揮”，《社會主義研究》，2006年第1期（總第165期），第48-51頁。

¹²⁴ 廖芝萍：“農民工政治參與的困境與出路 - 基於和諧社會視角的分析”，《探索》，2006年第1期，第55-57頁。

¹²⁵ Touraine, Alain, 1981, *The voice and the eye: an analysis of social movements*, Cambridge University Press.

的過程中，有著不同的“鍛造”模式，¹²⁶ 但是經過十餘年的發展，時至今日，這個階級的階級意識已經初步形成，這個階級的集體利益已經非常接近，這個階級的團體力量也已經在中國每年數萬乃至十餘萬次工人的集體行動中展現了出來。

未來一個時期，中國將進入社會衝突的多發期，淪為社會弱勢群體的工農大眾與掌握了政治權力和經濟資源的社會強勢集團的博弈將是主要內容。¹²⁷ 當體制外的商業精英、體制內的政治精英、地方政府官員和有權力政治背景的人、知識技術階層和新保守主義知識分子等幾種社會精英之間正建立起初步的結盟關係時，¹²⁸ 弱勢群體的聯盟也正在出現。這將是一個由城市的下崗失業工人、城市在職工人和進城務工的農民工組成的聯盟，他們有共同的社會地位（社會邊緣化基本完成）；他們有共同的生活經歷；他們有共同的抗爭目標（官員和企業主的官商勾結或者官商一體）；他們有接近同一的權利狀況；更重要的是，他們有過為自己的權益進行抗爭的共同經驗和教訓，以及由此衍生出來的社會底層的階級意識。在這些條件具備之後，這個弱勢群體的聯盟就會萌芽和發展，而這個聯盟一旦完成，它將涵蓋中國近四分之一的人口。由于現實政治空間的限制，使得這個聯盟可能不會有或者不需要有明確的約定，可能不會有或者不需要有固定的組織形態和完整的行動綱領，也正是因為它的這種非正規化和非組織化特點，使得它的行動具有不規範性和不可預知性，也正是因為其行動的不規範性和不可預知性，使得這個聯盟的行動將對中國社會的穩定和經濟的發展構成獨特的影響。

我們的最後提示是，第一，國有企業改制的後遺症並不是一個可以通過政治的動員和意識形態的勸說就可以醫治的。對改制中受到不公正對待的工人，除非政府能採取補救性的措施，投入必要的財力，解決他們的就業和生活問題，否則，他們將繼續通過集體行動追討本來屬於他們的權益。第二，在缺少真正的工會和勞資關係調整機制的情況下，企業內部的勞資矛盾無法得到解決，這類矛盾的社會化將最終阻礙經濟的發展并給社會的和諧造成持續的影響。第三，中國工人最終一定會組織起屬於自己的工會，這是一個必然的趨勢，在這個趨勢中，全總也只有將自己徹底地改變為真正的工會，才會有光明的前途。中國工人階級擁有自己的工會，已經不是組織條件和組織能力問題，只是組織時間和組織成本問題。

¹²⁶沈原：“社會轉型與工人階級的再形成”，《社會學研究》2006年第2期，第13-36頁。

¹²⁷于建嶸：“轉型期中國的社會衝突 - 對當代工农維權抗爭活動的觀察和分析”，《鳳凰周刊》，2005年第7期（總176期）。

¹²⁸陳映芳：“貧困群體利益表達渠道調查”，《戰略與管理》，2003年第6期，第87-92頁。

“中國勞工通訊”其他研究報告與發表日期如下：

中國勞工權益保障研究系列報告之一：

利益的衝突與法律的失敗：中國勞工權益分析報告（2004年11月）

中國勞工權益保障研究系列報告之二：

官商較量與勞權缺位：中國職業安全衛生報告（2005年4月）

中國勞工權益保障研究系列報告之三：

掙扎在去留之間：中國廣東省東莞女工狀況的調查筆錄整理報告（2005年6月）

中國勞工權益保障研究系列報告之四

中國工人運動觀察報告(2000-2004)（2005年9月）

中國勞工權益保障研究系列報告之五：

致命的粉塵：中國廣東地區珠寶加工業矽肺病個案分析報告（2005年12月）

中國勞工權益保障研究系列報告之六：

有效的工人組織：保障礦工生命的必由之路——中國煤礦安全治理研究報告(2006年3月)

中國勞工權益保障研究系列報告之七：

關於中國童工現象的實地考察報告（2006年5月）

中國勞工權益保障研究系列報告之八：

“以人為本”？：煤礦礦難遺屬談話的啓示（2006年11月）

以上報告發表于“中國勞工通訊網站”（<http://www.clb.org.hk>）