

中国工人运动观察报告 (2015 - 2017)



中国劳工通讯
(www.clb.org.hk)

2018年8月

目 录

摘要	1
第一章 对中国工人集体行动的总体观察	3
一、对工人集体行动的分行业观察	3
二、工人集体行动的背景因素分析	6
三、工人集体行动的特点与趋势	11
第二章 劳工非政府组织的制度性探索和贡献	17
一、个案简介	18
二、劳工 NGO 的工作模式	19
三、劳工 NGO 对中国集体劳动关系建设的贡献	24
第三章 对中华全国总工会改革的分析	29
一、为什么中共中央要求全总改革	29
二、全总改革的措施与成效	31
三、全总改革需要解决的根本问题	41
四、对全总深入改革的整体建议	42
结语	44

封面图来自纪录片《凶年之畔》，版权归纪录片所有，特此致意。

摘要

本报告是中国劳工通讯发布的第七期工人运动观察报告。在报告期内，中国劳工通讯的“工人集体行动地图”共收录了 6694 起工人集体行动个案。中国工人的集体行动继续呈增长趋势，并随着企业的迁移和新兴行业的兴起，从沿海城市向内陆省份、从传统行业向新兴行业扩散。这显示，集体劳资关系正在企业层面形成，为工人组织和劳资集体谈判创造了条件。报告期内，伴随着反腐败的深入，中国共产党领导层意识到，一方面反腐败为中共领导层赢得了巨大民意支持，另一方面包括企业工人在内的普通百姓，对自身利益在经济发展中所处的不公平地位也迅速觉醒。包括劳资矛盾在内的社会矛盾激化程度，已经越过了政治和民生临界点，并直接威胁到政权的合法性。为此，在报告期内，中国共产党历史上首次由最高层自上而下发动了群团组织改革。其中，中华全国总工会（以下简称“全总”）改革被定为群团组织改革的重点。中共最高层破例自上而下推动全总改革，旨在使工会能够在企业层面代表工人通过集体谈判参与初次分配，提高工薪阶层家庭收入，缩小贫富差距，重建政权合法性。

本报告分为三个部分，第一部分概括总结报告期内发生在全国各地各类企业的工人集体行动。随着企业层面集体劳动关系的快速形成，劳资关系的调整机制却仍然停留在个体劳动关系层面，工人在企业工资分配中仍然没有话语权。面对生活需要，越来越多的工人不再坐等制度，而是选择以集体行动的方式反抗违法侵权和提出工资诉求。第二部分通过个案分析，呈现中国劳工非政府组织（以下简称“劳工 NGO”）介入工人集体行动的工作过程，尝试总结这些组织在将工人集体行动导入集体谈判轨道的过程中，所创造的可复制工作模式。第三部分分析 2015 年开启的工会改革。首先分析了中共中央最高领导层启动此次改革的深层原因，然后描述了全总所采取的改革措施，其后将全总改革措施及其宣称的成果与现实情况进行比较，提出全总并未按照中共中央的要求进行改革。因此，工会改革必须进一步深化。最后对全总深化改革提出了建议。

在本期报告中，我们对中国工人集体行动、劳工 NGO 的工作和全总改革的观察可以概括为以下几点：

第一，工人集体行动的发展势头趋于强劲。在中国经济结构性调整、中央政府实施去产能战略、传统制造业衰落、新兴行业崛起的大背景下，工人的集体行动呈现出行业全面扩散的趋势，尤其表现为，传统制造业工人集体行动的个案比重下降，服务业和新兴行业（例如快递、送餐及“互联网+”等）的工人集体行动个案比重上升。

第二，工人集体行动呈区域蔓延趋势。工人集体行动正在从珠江三角洲、长江三角洲地区，迅速向内陆省份扩展。报告期内，发生在河南省建筑业、交通业、零售业的个案均居各省首位。

第三，工人的集体行动从过往以抗议和发泄不满为主的无序阶段，正在快速进入到更加理性的有序谈判阶段。这表现为，工人行动的组织性大大提高，行动的工具多样化，行动的目标趋于统一。个案显示，集体行动中的工人们虽然没有工会组织的支持，但通过劳工 NGO 的协助，却能够迅速掌握集体谈判的策略和技巧，并通过自己选举产生的谈判代表成功争取共同的诉求。

第四，劳工 NGO 对于工人转变维权方式发挥了重要作用。它们在介入工人集体行动中探索出一套工作模式，包括统一工人诉求、选举工人代表、培训工人代表、指导工人

代表进行集体谈判、保护工人代表等等内容。这套模式为中国工会改革提供了样本。有理由相信，如果总工会各级工会组织能以这一工作模式为参照，参与到工人集体行动中，企业劳资集体谈判将快速形成，更加公平的企业一次分配将可以实现。

第五，中共最高领导层亲自启动了全总此次改革。中共作为执政党已经清楚地意识到，急速恶化的社会矛盾源于贫富之间的巨大差距，贫富差距源于社会财富分配不公，分配不公最重要的环节是企业工资分配不合理。中共希望通过提高企业工人的工资收入缓解总体社会财富分配不公问题，从而为政权合法性找到新的基础。中共最高层对全总寄予厚望，并亲自启动工会改革。

第六，2015年11月中共中央启动全总改革，要求各级工会去除“四化”（机关化、行政化、贵族化、娱乐化），增强“三性”（政治性、先进性、群众性）。两年多来，全总在去除“四化”方面下了不少功夫，各级工会的组织体制、管理模式、运行机制和活动方式等方面都有所改观。但是，在增强“三性”方面却没有起色。社会主义核心价值观仅仅是各级工会领导人和工作人员学习和考核的内容，并没有真正成为他们的人生价值观。反映在工会的具体工作中就是，各级工会仍然游离于企业劳资关系之外，企业层面的工会组织仍然处于老板和管理层的控制之下，工人在企业工资分配中仍然没有话语权。也就是，工会改革以来全总所采取的措施以及取得的进展，无论是与中共最高层解决分配问题的期望，还是与企业工人的实际要求，均存在着巨大差异。

第七，本报告提出，中华全国总工会的改革重点，在于重建工会的身份。首先，在企业层面，工会必须由企业工人选举产生，才能将企业工会从雇主和管理者的操控中解脱出来，企业工会才能真正代表工人与老板和管理者就工资待遇、职业健康、安全生产、工时休假、保险福利等进行谈判。另外，各级工会的领导人和工作人员，必须由具备社会主义核心价值观的社会主义者担任，才能确保工会作为工人利益代表者的身份。由社会主义者主导工会工作，在丛林法则大行其道的今天尤其重要。。

第一章 对中国工人集体行动的总体观察

在报告期内，中国劳工通讯共收录工人集体行动个案 6695 起。¹ 这些个案表明中国工人的集体行动仍然处于高发期和上升期，各行各业工人表达利益诉求和实现自身利益，首选手段仍然是诉诸集体行动。例如，即使中央政府三令五申禁止拖欠农民工工资，并不断出台各类措施，对拖欠农民工工资的企业施以各种惩罚；但是，农民工最为集中的建筑业，欠薪问题仍然大量存在。建筑业录得的集体行动个案达到 2595 起，占比接近四成。在随互联网经济兴起的行业里，我们也录得 60 起工人集体行动，行动者主要是外卖送餐员和快递员。需要说明的是，我们收录的工人集体行动个案主要来自于网络自媒体，在中国现有的体制下，统计部门没有动力对这类信息进行系统统计，官方媒体更不会发布此类信息。因此，我们相信，我们收录的个案只是实际发生的工人集体行动个案的一小部分。

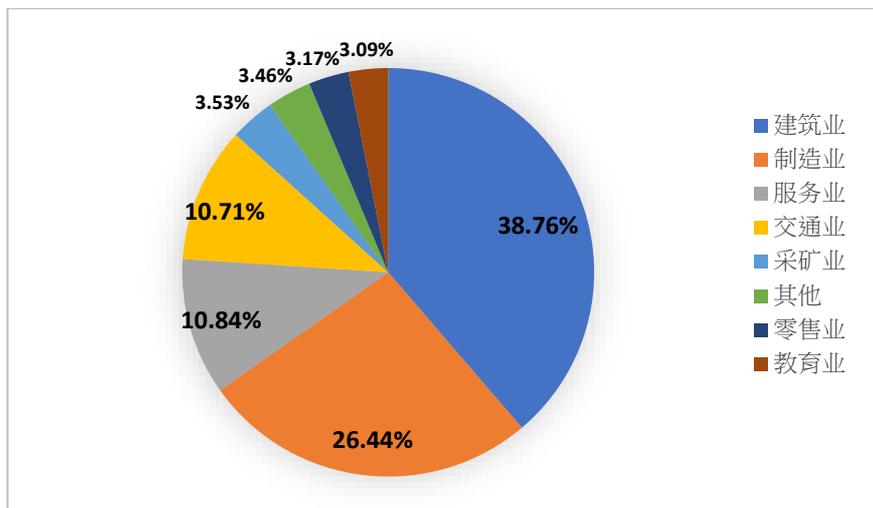
从地区分布来看，工人集体行动继续由珠江三角洲、长江三角洲地区向内陆省份蔓延。在 6694 起个案中，广东省以 896 起个案居于全国首位，其中，发生在广东省制造业、服务业的个案数量居各省首位。集体行动高发的前 12 个省份中，有 8 个是内陆省份，包括河南（507 起）、河北（421 起）、四川（365 起）、陕西（303 起）、湖北（245 起）、安徽（242 起）、山西（223 起）、北京（194 起）。其中，在河南省，建筑业、交通业、零售业发生的工人集体行动个案数均居各省首位。

中国政府虽然在统计和信息发布上对于工人集体行动向来讳莫如深，但也承认工人集体行动个案高居不下的严重性。2015 年 3 月发出的《中共中央、国务院关于构建和谐劳动关系的意见》承认，当下中国正处于经济社会转型时期，“劳动关系矛盾已进入凸显期和多发期，劳动争议案件居高不下，有的地方拖欠农民工工资等损害职工利益的现象仍较突出，集体停工和群体性事件时有发生，构建和谐劳动关系的任务艰巨繁重。”

一、对工人集体行动的分行业观察

在报告期内，工人集体行动发生最多的是建筑业（38.76%），其次是制造业（26.44%），服务业（10.84%）和交通业（10.71%），采矿业、零售业、教育业居后（见图 1）。

图 1. 2015-2017 年工人集体行动的行业分布



¹ 数据来源：中国工人集体行动地图。有关数据收集方法，详见“[中国工人集体行动地图简介](#)”，中国劳工通讯，2017 年 10 月 26 日。

1. 建筑业

报告期共录得 2595 起建筑业工人集体行动个案，其中河南、广东、山东、河北、四川居前 5 位。建筑业的工人集体行动绝大多数发生在房屋建筑业和建筑安装业。有少量个案发生在土木工程建筑业，如铁路、道路、隧道和桥梁工程，这些工程的发包方为地方政府。在建筑业集体行动的企业所有制分布上，私营企业 1377 起、国有企业 363 起、港澳台资企业 2 起、外资企业 1 起，另有 849 起所有制不详。²

在诉求方面，建筑业的工人集体行动以追讨欠薪为最常见诉求，超过 99% 的个案由雇主拖欠工资引发，此外，有少量个案涉及建筑公司关闭、搬迁引发的裁员或追讨社会保险费、住房公积金问题。

就集体行动的方式而言，建筑业工人的集体行动最常采用抗议和游行。与其他行业相比，建筑业工人会采取威胁跳楼的方式来达成诉求，而以罢工抗争则较为少见。

在政府对集体行动的反应方面，有 639 起个案出动了警力、34 起由政府调解、23 起由政府主持劳资谈判、98 起工人被抓捕。

2. 制造业

报告期共录得 1770 起制造业工人集体行动个案，其中广东、江苏、山东、浙江、河北这些沿海省份居于前 5 位。制造业的工人集体行动，纺织、服饰、制鞋等行业占比最高，达 354 起（20%）；其次是电子制造业，有 261 起（14.75%）；在重工业如钢铁、铝业、化工业的工人集体行动也不少，合计个案 156 起（8.81%）；汽车、造船业则有 103 起（5.82%）。在制造业集体行动的企业所有制分布上，私营企业有 1003 起、国有企业 131 起、外资企业 122 起、港澳台资企业 130 起，另有 338 起所有制不详。

在诉求方面，制造业的集体行动中追讨欠薪是最常见诉求，占个案的 75.54%。除了追讨欠薪，工人也会要求经济补偿金（15.65%）、社会保险费（11.58%）。

就集体行动的方式而言，制造业工人的集体行动最常采用抗议/游行及静坐的方式，其他集体行动方式还包括罢工或堵路。

在政府对集体行动的反应方面，有 585 起出动了警力、89 起由政府调解、36 起由政府主持劳资谈判、140 起工人被抓捕。

3. 服务业

报告期共录得 726 起服务业工人集体行动个案，其中广东、江苏、河南、浙江、四川发生的集体行动个案数量居于前 5 位。服务业的工人集体行动多发生在餐饮业，有 175 起个案（24.10%），发生在酒店业也有 103 起个案（14.19%）。在服务业发生个案的企业所有制分布上，私营企业有 535 起、国有企业 60 起、外资企业 4 起、港澳台资企业 3 起，另有 124 起所有制不详。

² 在对工人集体行动个案的企业所有制和政府对集体行动的反应方面，由于信息来源所限，并非所有的案例都有记录，因此这两项数据并不完整。

在诉求方面，服务业工人集体行动的主要诉求是追讨欠薪，共有个案 598 起（82.37%）；其次有 57 起（7.85%）是抵制裁员的诉求和 43 起（5.92%）要求增加工资的诉求。

就集体行动的方式而言，服务业工人的集体行动最常采用抗议/游行的方式，其他集体行动方式还包括静坐或罢工。

在政府对集体行动的反应方面，有 124 起出动了警力、27 起由政府调解、8 起由政府主持劳资谈判、24 起工人被抓捕。

4. 交通业

报告期共录得 717 起交通业工人集体行动个案，其中河南、山东、四川、江苏、陕西居于前 5 位。交通业工人集体行动占比最高的是出租车司机，为 454 起（63.32%）。另外，公交车司机、快递员工及打车软件司机也是主要集体行动主体。在交通业个案的企业所有制分布上，私营企业所占比例最大，为 595 起（71.8%），国有企业 12 起、外资企业 2 起、合资企业及港澳台资企业各 1 起，另有 106 起所有制不详。

在诉求方面，交通业工人的集体行动以传统诉求如打击黑车及三轮车（30.26%）和降低管理费（10.32%）为主。另外，打车软件司机也会发起集体行动，他们的诉求主要是抗议政府部门及出租车司机的钓鱼执法、抗议公司的管理政策或补贴过低。

就集体行动的方式而言，交通业工人的集体行动主要方式是罢工/罢运，此外工人的集体行动方式还有抗议/游行及静坐。出租车司机往往以围堵、“钓鱼”等方式与黑车及打车软件司机发生冲突。

在政府对集体行动的反应方面，有 172 起出动了警力、14 起由政府调解、6 起由政府主持劳资谈判、32 起工人被抓捕。

5. 零售业

报告期共录得 212 起零售业工人集体行动个案，其中河南、江苏、山东、四川、河北发生的集体行动个案数量居于前 5 位。零售业工人集体行动多发生在商场、百货公司，有 48 起个案（22.64%）；发生在超级市场有 41 起个案（19.34%）。在零售业发生个案的企业所有制分布上，私营企业有 158 起、外资企业 15 起、国有企业 9 起、合资企业 6 起、港澳台资企业 2 起，另有 16 起所有制不详。

在诉求方面，零售业工人集体行动的主要诉求是追讨欠薪，共有个案 162 起（76.42%），其次有 33 起（15.57%）的诉求是追讨经济补偿金，有 31 起（14.62%）的诉求是抗议裁员。

就集体行动的方式而言，零售业工人的集体行动最常采用抗议/游行的方式，其他集体行动方式还包括静坐或罢工。

在政府对集体行动的反应方面，有 47 起出动了警力、3 起由政府调解、5 起由政府主持劳资谈判、3 起工人被抓捕。

6. 采矿业

报告期内共录得 236 起采矿业工人集体行动个案，其中山西、河北、山东、河南、陕西发生的集体行动个案数量居于前 5 位。采矿业的工人集体行动主要发生在煤矿，有

220起（93.62%）。在采矿业个案的企业所有制分布上，私营企业有76起、国有企业76起、合资企业4起、港澳台资企业1起，尚有79起所有制不详。

在诉求方面，采矿业工人集体行动的主要诉求是追讨欠薪，共有个案193起（81.78%）。其次有17起（7.20%）的诉求是追讨社会保险费，有16起（6.78%）的诉求是追讨经济补偿金。

就集体行动的方式而言，采矿业工人的集体行动最常采用抗议/游行的方式，其次是静坐，其他集体行动方式还包括堵路或罢工。

在政府对集体行动的反应方面，有54起出动了警力、1起由政府调解、4起由政府主持劳资谈判、12起工人被抓捕。

7. 教育业

报告期共录得207起教师集体行动个案，其中河北、河南、江苏、湖北、湖南发生的个案数量居于前5位。有160起个案发生在中小学，所占比例为77.30%，另有幼儿园教师的行动18起（8.70%），乡村民办教师的行动16起（7.73%）。

在诉求方面，教师集体行动的主要诉求是追讨欠薪，有个案91起（43.96%），其次有62起（29.95%）是增加工资的诉求，有28起（13.53%）是追讨社会保险费的诉求。

就集体行动的方式而言，教师的集体行动最常采用抗议/游行的方式，其他集体行动方式还包括罢工或静坐。

在政府对集体行动的反应方面，有56起出动了警力、5起由政府调解、2起由政府主持了谈判、19起教师被抓捕。

二、工人集体行动的背景因素分析

报告期内，中国经济增速放缓，投资、出口市场乏力，国内消费不足，国内生产总值（GDP）年增速从2014年的7.7%连续下降到2017年的6.7%。中央政府意识到当下的经济面临“国内结构性问题突出、风险隐患显现、经济下行压力加大的多重困难”，³故此通过一系列的调控措施试图调整产业结构、稳定经济增长。中共中央于2013年11月成立全面深化改革领导小组，2014年2月28日召开小组第二次会议，提出“经济体制改革是全面深化改革的重头戏”，⁴2014年的政府工作报告首次提出“把消费作为扩大内需的主要着力点”。中央政府提出从传统制造业转向先进制造业，发展现代服务业和新兴产业的战略。⁵

在经济转型过程中，旧动能弱化、新动力激发，传统行业如钢铁、水泥、煤炭、服装、电子制造等走下坡路，而新兴行业如互联网平台经济快速崛起。这些因素对各行各业工人的权益形成巨大影响。夕阳产业的退出，要解决企业工人的补偿和退休问题，新兴行业的升起，要确定工资、福利、工时、社保等待遇问题。比如去产能过程中，由于没有工会代表工人参与其中就非常具体的利益和权益问题进行协商落实，也许对彼时的官员们来说实现了强行过关，但是，对于其间涉及的千千万万家庭来说却事关实际利益

³ “[2017年政府工作报告](#)”，新华社，2017年3月16日。

⁴ “[习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第二次会议](#)”，新华社，2014年2月28日。

⁵ “[国务院关于印发《中国制造2025》的通知](#)”，国务院，2015年5月8日。

甚至生存，爆发是早晚的事。而新兴产业在没有工会代表工人与资方进行协商谈判的情况下，低工资、长工时、没有社保等对家庭生活造成的影响，更是在短期内便显现出来。不过，无论是夕阳产业还是新兴行业，千千万万工人和他们的家庭为了生活下去，便不得不以集体行动为主要方式来表达他们的诉求。

分析报告期间数千起工人集体行动个案，我们观察到引发工人集体行动有如下几个主要原因：

1. 去产能的产业结构调整

国务院在 2014 年的《政府工作报告》中明确，经济发展要从依靠要素投入转为依靠创新驱动。2015 年 11 月 10 日，习近平在主持召开中央财经领导小组第十一次会议时提出“供给侧结构性改革”，要“促进过剩产能有效化解，促进产业优化重组”。⁶ 在供给侧结构性改革初期，去产能的重点是钢铁业和煤炭业，随后又加入了水泥、玻璃、电解铝和船舶等行业。以钢铁和煤炭业为例，截止 2017 年底，煤炭行业去产能已完成 5.4 亿吨、钢铁行业去产能则逾 1 亿吨。⁷

这些去产能的企业多为国有企业，它们猝然要面临减产停工、关停出清，有些“僵尸企业”则被关闭或者与其他企业兼并重组。这些企业大量的工人也面临着与企业相同的命运，仅在 25 个产煤地区就至少有 150 万工人面临安置问题——重新定编、定员、定岗；或是内部退养、转岗。⁸ 为避免上个世纪末国有企业改制导致工人下岗无保障、后遗症长期存在的情景再现，中央政府发文要求妥善安置职工。2017 年，人力资源和社会保障部、国家发展改革委等 5 家部门发布《关于做好 2017 年化解钢铁煤炭行业过剩产能中职工安置工作的通知》，强调要“依法处理劳动关系，加强社保衔接，注重风险防范”，以确保分流职工就业有出路、生活有保障，不发生因职工安置引发的规模性失业和重大群体性事件。

然而，一些去产能行业的企业习惯于采取降低人力成本的措施来应对经营变化，因而在面临倒闭的状况下继续选择牺牲工人利益的措施。在报告期间，去产能行业的企业在裁减工人、转产关闭的同时，继续拖欠工人的工资和社会保险费，或者在未征求工人意见的情况下出台安置方案。在此类企业中的基层工会仅仅是遵照政府去产能的进程安排，负责所谓的“再就业与再创业扶助”，它们既不代表工人发声，也没有帮助工人拿到合理的补偿，面对工人的权益受损无所作为。于是，在去产能策略的落实过程中引发了大量的工人集体行动个案。

2015 年 5 月，吉林省通化市通钢集团因效益不佳开始裁员，男性工人凡年满 50 岁、工龄满 30 年者被全部“内退”，内退期间企业只支付当地的最低工资。此举引发工人不满，数百名工人连日上街抗议。

2016 年 3 月，正在北京参加全国“两会”的黑龙江省长陆昊声称龙煤集团不存在拖欠工资问题。3 月 9 日，龙煤集团下属双鸭山煤矿被长期拖欠工资的上万名矿工冲上街头游行抗议，打出“陆昊睁着眼睛说瞎话”、“共产党还我血汗钱”的标语。

⁶ “[习近平主持召开中央财经领导小组第十一次会议](#)”，新华社，2015 年 11 月 10 日。

⁷ “[2018 煤炭去产能：择优供给新产能 置换指标降难度](#)”，中国经营报，2018 年 3 月 21 日。

“[钢铁去产能十三五底线目标完成 2018 年系列举措将推进](#)”，经济参考报，2017 年 12 月 29 日。

⁸ “[25 个产煤省区已签订责任书 去产能 8 亿吨涉及职工约 150 万人](#)”，中国煤炭网，2016 年 6 月 30 日。

2016年3月29日，河北省唐山国丰钢铁公司北区宣布停产并裁员1500人。4月5日，被裁减工人因对企业安置方案不满而堵路抗议。

显然，在利益无处不在的市场经济下，靠中央政府发布通知的方式，既无法强制企业保障工人利益，也无法强制地方政府保障辖区内受影响工人的生活。而牵涉其中的工人们，当具体利益和权益受到损害并已经直接影响到生活甚至生存的时候，他们会把企业领导和地方官员关于“明天更美好”的说法视为公然欺骗和羞辱并被激怒。在被欺骗、被羞辱所激起的愤怒情绪驱使下，采取集体行动便是工人唯一的唯一选择。而且，他们深信，只有把事情闹大，而且越大越好，这样才能引起关注，才有可能解决问题。而现实中也确实如此，所谓大闹大解决，小闹小解决，不闹不解决，理性提出诉求要求协商谈判则会被威胁甚至抓捕。出于趋利避害的本能，工人们在面对利益受损甚至生存受到威胁时便往往会选择突发集体行动而非集体协商谈判。

2. 传统制造业的倒闭、撤资、搬迁

在报告期内，随着劳动力成本增加、原材料土地价格上涨，传统制造业企业的利润空间也在不断缩小，过去“三来一补”以低劳动力成本、低制造水平、依赖出口外贸为主的“世界工厂”模式需要转型。当面临着通货膨胀、成本上涨、汇率变化等问题时，低附加值的加工制造业企业发现，过去廉价加工、压缩人力成本的方式难以为继，它们在经济结构转型中接二连三地倒闭、关厂、撤资或者搬迁。例如，2008年，广东省政府首次提出推进产业转移和劳动力转移的“双转移”（又称“腾笼换鸟”）战略，希望将传统制造业转移出去，将先进生产力转移进来。到2017年，广东省的经济发展战略已转移到创新驱动发展，区域创新能力跃居全国首位。⁹被称作“世界工厂”的东莞市政府自2014年起连续3年每年拿出2亿元支持企业“机器换人”的专项计划，珠三角其他地区也逐渐谋求以技术红利取代人口红利，以高新产业取代低端加工。在此背景下，珠三角地区的传统制造业企业遭到了巨大打击。例如，东莞市于2008年底经历了制造业企业倒闭搬迁潮，当时3500多家玩具厂只剩数百家，¹⁰倒闭搬迁的趋势持续到2015年。在这一年，全市共有268家规模以上工业企业关停、破产、注销，362家外资企业关停、外迁，这些企业大部分是劳动密集型的中小企业。¹¹

传统制造业企业的倒闭搬迁使受雇于这类企业的工人受到影响。以低成本加工为主的制造业企业如制衣厂、制鞋厂、玩具厂、电子厂等或关厂、或倒闭、或撤资转股、或搬迁到劳动力更为廉价的中西部省份和东南亚国家。受到影响的工人因为欠缺知情权和话语权，又没有工会代表自身利益，在权益方面受到极大损害。概括起来有如下几个方面：

第一，企业经营状况变差，为减少成本转而降低工人的工资、削减法定的福利待遇。

第二，工厂突然倒闭，企业老板卷款而逃，工人讨薪无门，社会保险费和经济补偿金也无处追讨。

第三，企业在搬迁到用工成本更低的地区时，常常强行解除工人的劳动合同，并拒绝为被解雇的工人支付合理的经济补偿金。

⁹ “广东新动能助推实体经济转型升级”，南方日报，2018年1月18日。

¹⁰ “东莞‘企业倒闭潮’背后的转型阵痛”，新京报，2015年11月25日。

¹¹ “广东东莞去年实际利用外资同比增长17.5%”，新华社，2016年2月26日。

第四，企业在转让股权或资产转移、撤资时，剥夺了工人的知情权，对工人的安置方案也未征求工会或员工大会的意见。

第五，在企业易手之后，新的雇主随意降低工资和福利，在将工人的工龄归零的同时，要求工人重新签订劳动合同，甚至强行裁员。

第六，传统制造业企业在遇到经营生存困难时，雇主进一步采取克扣工资、拖欠工资和社会保险费、拖欠加班工资、克扣法定福利等方式来降低成本。

在报告期内，传统制造业企业工人集体行动，正是没有工会代表、没有劳资谈判机制的直接后果。在这类企业中，雇主长期以削减劳动成本作为应对市场竞争的主要手段。同时，工人们缺少真正代表他们利益的工会。在追讨权益的过程中，他们又面临着劳动仲裁、审判程序过长、判决执行难度大等等困难。在企业正常运行期间，他们面对强势的雇主，多以辞工的方式表达不满。但当企业出现倒闭、搬迁、所有者变更的情况时，他们会意识到这是追讨权益的最后机会。此时，长期积累的劳资矛盾会在雇主刻意回避所应承担的责任时爆发，在劳资之间缺乏沟通谈判机制、企业工会不作为的情况下，工人们会选择以集体行动来表达不满和诉求，甚至将地方政府列入行动的对象。

2015年10月8日，位于广东省深圳市的福昌电子技术有限公司突然宣布倒闭，3000余名工人聚集抗议，要求管理层解决欠薪和经济补偿问题。工人还围堵了当地政府办公场所，要求政府出面解决问题。

2016年3月5日，位于广东省的统一集团长营电器（深圳）有限公司搬迁，2000工人罢工要求赔偿。据工人透露，该公司要搬往惠州市惠东县，但资方在将设备搬空的情况下，未就赔偿问题给出合理交代，引发工人不满。

从2016年11月21日起，重庆、长春、成都三家可口可乐公司的装瓶厂工人全面罢工，导致工厂停产。罢工起因是美国可口可乐公司将在华瓶装业务出售给两家中资公司，工人们要求清算工龄，支付经济补偿金。

3. 新兴行业的不规范用工

经济结构转型一方面以供给侧改革为主，促进先进制造业取代传统制造业，另一方面则以消费来扩大内需、培养服务业与新兴行业等作为新的经济增长点。最近几年，基于互联网平台，电子商务、物流快递、外卖团购、打车软件等共享经济行业得以迅速发展。互联网经济正在成为中国经济的最大增长点，也是新的就业增长点，据估计，2017年共享经济的服务提供者人数约为7000万人。¹²

在这些新兴行业中，快递业的发展尤为突出，近年来一直以每年超过50%的速度增长。2017年，全国的快递业务量达到400.8亿件，连续几年位居世界第一并占世界总量的40%以上，行业收入已达到4957.1亿元。¹³然而，在快递业高速发展的同时，数百万从业者却一直受制于该行业普遍采用的“直营+加盟制”。按照这一制度，大部分员工与加盟网点之间是业务代理关系，这种不规范的就业模式使得从业者与加盟网点之间无法形成正式的劳动关系，他们只能按件计酬。¹⁴由快递业衍生的外卖速递业也是如此，在基于“自营+代理（第三方配送公司）+众包（个人兼职）”的结合方式的送餐物流

¹² “[生活靠一单单跑出来 7000万‘网约工’缺保障机制](#)”，工人日报，2018年6月3日。

¹³ “[快递发展：大数据和人工智能驱动物流全面升级](#)”，中国经济网，2018年03月06日。

¹⁴ “[快递员五险一金现状调查：加盟制网点社保难保障](#)”，北京青年报，2017年3月12日。

系统中，大部分骑手只能通过手机软件与外卖公司形成业务关系，他们的报酬也采取计件形式，也无法享有社会保险和住房公积金待遇。¹⁵

在互联网经济等新兴行业中，从业者与加盟网点、网约平台之间尽管不存在传统的劳动关系，但这并不能否定他们的劳动者身份和应当享有的劳动权益。事实上，随着此类行业的发展，从业者劳动权益受损的问题日趋严重。一方面，平台方以严格的程序和苛刻的制度来管理业务过程；另一方面，从业者缺少权益的申诉渠道和谈判手段。尽管近年来全总的地方工会试图组织和发展从业者加入工会，但在实际操作中却往往以完成入会指标为目的，而非为了代表从业者参与工资分配的集体谈判，更不能让工人指望工会维权。因此，当他们对管理制度、劳动报酬、工作环境等不满时，只能诉诸集体行动。根据我们收录的个案，仅 2017 年一年，外卖送餐员的抗议或罢工个案就有 11 起。

2017 年 8 月 8 日，江苏省宜兴市美团的骑手举行罢工，抗议平台方降低配送费，要求支付补贴和交通事故赔偿金。据骑手们称，他们拿到的配送费已经从过去的每 4.3 公里 10 元降至每 4.1 公里不到 7 元，高温津贴从一单 1 元降到了 5 角。

4. 新兴行业的企业经营困难

一方面，新兴行业用工模式特殊，既有的劳动法律法规对雇主责任界定不清、对劳资关系无明确规定导致从业者权益受损；另一方面，这些行业中存在激烈的竞争，在经营困难的企业中，从业者权益更难得到保障。过去几年间，在中央政府“互联网+”经济战略的推动下，网约平台、共享经济类的企业如雨后春笋般蜂拥而上，企业之间的竞争愈演愈烈，价格战、流量战成为企业生存的主要手段。大量企业在一两年内因为运营模式不稳定、资金链断裂、边际效益下降而遭到市场淘汰。例如，团购网站在 2011 年有 5000 家，之后 3 年骤减至 200 家；P2P 网贷平台 2015 有 3400 家，2016 年降至 2300 家。¹⁶ 2016 年中国经营共享单车业务的公司有 20 多家，但时隔一年，就有数家公司在激烈的竞争倒闭：2017 年 6 月 19 日，悟空单车停运、2017 年 6 月 21 日，3Vbike 共享单车停运、2017 年 8 月 10 日，町町单车倒闭。

新兴行业的企业在接受新的经营模式、开拓新的市场、制造新的产品的同时，沿袭了传统行业的劳动管理模式，以削减劳动力成本的方式来支持创业，不少企业依然会拖欠工资、社会保险费，实施苛刻的管理制度。尤其是在企业因经营困难倒闭之后，资方往往无力偿还拖欠的工资和社会保险费。从业人员在尚未分享到新兴经济发展红利之前，就已经尝到了市场竞争的苦果，进而不得不以集体行动的方式追讨他们的权益。不过，从另一个角度看，新兴行业又可以作为集体谈判的试验场，如果能够在这里建立起行业的集体谈判机制，则可以及时化解劳资矛盾。

2017 年 6 月 22 日，位于湖北省武汉市的摩拜单车青山维修厂的工人举行抗议行动，他们在武汉市某地铁站外摩拜单车的停放处悬挂横幅讨薪。据参与行动的工人称，摩拜单车自 2017 年 2 月建立青山维修厂后，就一直没有给他们支付工资。

2017 年 9 月，酷骑单车因无法全部退还用户押金而策划转让。10 月 1 日，浙江省杭州市十几位负责单车维修的工人举行抗议行动，要求偿还被拖欠的工资。据参与行动者称，公

¹⁵ “[互联网下仍无新事，外卖背后的中国劳工困境](#)”，端传媒，2017 年 3 月 24 日。

¹⁶ “[成独角兽仅需 4 年 互联网公司为何成名快倒闭也快？](#)”工人日报，2017 年 12 月 17 日。

司方的答复是，没有钱了，就地解散。此后，酷骑单车多家分公司的工人在不同城市举行追讨工资的抗议行动，人数超过 300 名。

三、工人集体行动的特点与趋势

进入本世纪以来，中国各行各业风起云涌的工人集体行动不仅体现了劳资冲突的集体化、规模化、常态化，也揭示了劳资矛盾已经成为中国社会的深层矛盾。在报告期内，中央政府对于中国社会主要矛盾的描述，从中共十八大的“人民日益增长的物质和文化需求同落后的社会生产力之间的矛盾”，在中共十九大上被重新定义为“广大人民对美好生活的向往与不平衡不充分的发展之间的矛盾”。前者强调“解放和发展社会生产力”，要拉开收入差距，后者则注重平衡发展，要注重合理分配；前者鼓励竞争创造财富，后者则着重财富的公平合理分配。而劳资之间利益分配的矛盾便是“不平衡发展”的一个主要方面。从工人在集体行动中提出的诸如追讨工资、社会保险费、经济补偿金，改善劳动条件，增加工资与福利等等诉求来看，现实的劳资矛盾的确也已经集中在了分配这一主题之上。工人们意识到，在中国经济高速发展的三十年间，他们并没有合理地分享到发展的成果，反而一而再、再而三地陷入权益受损的困境。因此，中共十九大将财富分配确定为未来发展和改革的重点，能够反映中国的经济与政治现实。

财富的合理分配，在劳资之间最直接的体现便是工资、职业健康、生产安全、工时、社保等。劳资之间的合理分配方案，需要工会代表工人通过集体谈判才能实现。而在现实中，由于中国工会不具备集体谈判职能，以至于工人在分配方面完全受制于雇主。以工资为例，在受雇之初，工资标准由雇主决定、工资支付方式由雇主来定；在受雇期间，实发工资的数额由雇主来定；在劳动关系解除之时，能否拿到被拖欠的工资和经济补偿金仍然要由雇主来定。

尽管经历四十年改革开放后中国经济已经形成多样化，传统产业与新兴产业共存，国有企业与私营、外资企业并存，但无论在哪类产业或哪类所有制的企业，工人们都面临着分配过程中利益代表与话语权缺失的共同问题。在对中国工人集体行动个案长达 17 年的追踪研究中，我们看到，工人的行动诉求始终围绕着分配这个主题，他们在追讨被拖欠的权益的同时，也在追讨着在分配方面的话语权。

在报告期内，我们观察到工人集体行动有如下特点与趋势。

1. 行动诉求趋同

中国工人集体行动呈持续性的高发、频发和全方位蔓延趋势，这一再印证了劳资关系集体化的趋势。换言之，中国工人的整体权利意识正在觉醒，觉醒后的工人很快会采取集体行动，用行动说话。这些诉求在报告期内有趋同的态势。在报告期内，工人集体行动的主要诉求就是工资，在我们收录的 6694 起行动个案中，有 5177 起的诉求是追讨欠薪，有 303 起的诉求是增加工资，两类诉求个案所占比例为 81.86%。也就是说，工人集体行动的诉求集中于分配这一主题，或是要求雇主偿还本应属于他们的分配成果，或是要求雇主增加分配的数额。

自改革开放以来，与企业有关的各种改革几乎都与中国工人的经济利益相关。从上个世纪八十年代后期的企业“优化组合”到九十年代的国有企业改制，从本世纪初的私营经济的全面开放到近年来新兴经济的高速发展，中国工人在完成了从“国有企业工人”

到劳动力市场“受雇者”的身份转型的同时，并没有获得在分配方面应有的利益代表权和话语权，无论是在宏观的劳动力市场中还是在企业内部，从工资到职业健康、安全生产、工时、保险等事项一直都是雇主说了算。全总从 1990 年代初曾经推行过集体协商制度，但至今没有任何实质性进展，既没有与新兴经济模式接轨，也没有成为各类企业内部的分配机制。

如前所述，在分配话语权与利益代表缺失的情况下，工人们在受雇前、受雇中和受雇后的整个过程中就始终受制于雇主，他们很难合理地分享到经济发展和企业的发展成果，甚至连不合理的劳动报酬也拿不到。因此，他们就不得不使用行政的手段（劳动争议仲裁与诉讼）、集体行动的手段来发布和实现利益方面的诉求。可以说，在新的宏观经济结构和企业劳资利益关系中，全总在工会组织方面的垄断地位，不但没有阻止工人的聚集，反而成为工人自我团结与自组织的主因。

2. 行动意识整合

所谓行动意识整合主要表现为，工人的集体行动由感性变为理性，由无序走向有序。我们从对所收录个案的观察中发现，在参与行动人数较多的个案中，工人行动意识得到了较好的整合，主要表现为：（1）这些行动都有较为严密的组织者团队；（2）有明确的工人代表；（3）行动中没有破坏企业财产的行为；（4）行动有序，进退一致；（5）力求通过集体谈判解决诉求。这种行动意识整合的特点在近年的工人集体行动个案中变得愈加明显。为说明这种变化，我们将 2010 年的南海本田案与 2015 年的利得鞋厂案进行比较。

2010 年，位于广东省佛山南海市的本田汽车零部件制造有限公司的工人举行罢工，此次罢工曾被外界称为“中国劳资关系转型过程中的标志性事件”。¹⁷ 工人们在罢工中虽然保持着较高的士气，并将罢工持续了将近 20 天，但他们的心态可以概括为恐惧与愤怒。此次行动是由个别工人的罢工而启动的，到行动后期，工人们面对资方的强硬态度（强迫复工、开除十数名参与和带头罢工的工人）而显得不知所措，对是否接受资方在谈判中开出的复工条件众说纷纭，最后是由民间人士在劳资之间扮演传话和斡旋角色，达成了提高工资和复工协议。事后回顾这起个案不难发现，工人们在行动初期以及过程中并没有形成成熟的组织形态，罢工行动也缺少充分的酝酿和准备。甚至可以说，他们能坚持 20 多天，主要是凭借对资方长期不满所积蓄的能量。

5 年后，2015 年，位于广东省广州市番禺区的利得鞋业有限公司，因工厂搬迁引发罢工。在罢工中，工人表现出了充分的理性和有序。所谓理性，是指在为期 4 个半月、分为两个阶段的集体行动中，工人们一直保持着克制、冷静的态度，无论是在罢工还是在守厂行动中，没有发生任何破坏工厂生产设备或者上街游行、堵路的行为。所谓有序是指工人在第一阶段的行动之前，就已经完成了自下而上的、多层级的民主化和组织化程序，选出了工人谈判代表，成立了媒体宣传团队、团结基金管理团队和工人纠察队。通过这些组织工作，使工人们由分散的、原子化的、无序的状态进入到联合的、组织化、富有行动能力的状态。¹⁸ 无可否认，在报告期内，工人集体行动的意识整合的特点正在形成。

¹⁷ “[南海本田工资集体协商案始末](#)”，新浪网，2011 年 8 月 8 日。

¹⁸ 王江松：“[为什么要致敬并学习利得工人？](#)”，2015 年 4 月 28 日。

3. 组织工具多样

随着互联网及智能手机的普及，中国工人在集体行动中使用的组织工具也多样化，除了继续依托地缘亲缘关系组织起来之外，工人们普遍地开始使用自媒体作为团结动员的工具。在集体行动中，他们能够娴熟地运用互联网与社交媒体进行动员与组织工作，他们不仅充分了解这些工具的功能与作用，也能够把握信息传播的时机与分寸，在行动中展现出更强大的动员能力和组织能力。这里我们再通过南海本田案与利得鞋厂案之间的比较，观察工人组织工具多样化所产生的不同结果。

在 2010 年南海本田罢工中，工人就开始使用互联网进行组织动员。¹⁹ 罢工前，工人当中已有以班组工友、同乡和积极分子为基础的 QQ 群。在罢工启动之后，工人们以短信、电话、QQ 群等手段向工友传递罢工消息，以唤起更多工人的参与。但这个 QQ 群是一个全开放的系统，无论何人都可以参与，无论何人都可以发表意见。这就造成在群内各类人等众说纷纭，意见无法统一的局面。例如，在劳资谈判初期，工人代表通过 QQ 群整理出来的工人谈判诉求多达 100 多项。这显示，此案中工人使用互联网工具，只起到了聚集人群和人气的初级作用，并没有达到提高组织效率和协调统一诉求的效果。

在利得鞋厂案中，工人的组织手段有了很大的进步。早在 2014 年 11 月份，他们就建立了“利得工人代表微信群”、“利得谈判代表实名微信群”、“利得工人代表 QQ 群”、“利得工人交流 QQ 群”、“利得工人新浪微博账号”等信息发布平台。这些平台根据行动的需要设置不同的开放范围，其中一部分仅限于工人代表，并且所有的群都有专人负责。通过这些平台，工人代表团队对内可以协调统一诉求，并据此进一步动员和组织工人，对外则可以传播消息、阐明立场，争取社会支持。在整个行动过程中，利得工人新浪微博账号共发布了 28 期“利得工人维权简报”，这些简报内容精炼，信息丰富，每期的浏览量都过万。这就让更多社会人士关注利得工人维权过程和进展，争取到了社会正义力量的理解、同情和支持。在集体行动的第二个阶段，警方曾经干预过一次工人会议，并在会场上抓捕了几位工人代表和番禺打工族服务部的一名工作人员。当这一信息经过利得工人新浪微博账号发布后，由一名学者转发，此后，这条微博被转发了 5240 次，浏览量达到了 180.1 万。在自媒体和工人的巨大压力下，警方不得不在当日晚间释放了被抓捕的工人。

自媒体也在沃尔玛工人的集体行动中得到了充分使用。2016 年春天，沃尔玛中国强行推行综合工时制，引发全国各地沃尔玛工人的抗议。在抗议行动中，工人代表建立了名为“沃尔玛中国员工联谊会”的网络论坛。论坛建立初期，主要是一些工人分享维权经验，为权益遭受侵犯的沃尔玛员工提供维权建议和法律援助。但在 2016 年 5 月沃尔玛推行综合工时制度后，论坛的参与人数急增，据统计，有超过 2 万名来自全国各地的沃尔玛员工登陆论坛，在其中批评沃尔玛的新工时制度，为集体行动提出各种意见和建议。可以说，通过这个论坛，沃尔玛的工人实现了较为罕见的跨地区联合。更有必要提及的是，通过互联网，沃尔玛工人还实现了中外工人的联手维权。2015 年 6 月，“沃尔玛中国员工联谊会”与美国的沃尔玛员工组织——“我们的沃尔玛”（OURWalmart）联络，双方举行了一个小时的网上视频会议，讨论了沃尔玛工人在美国与中国面临的一些共性的问题，拟定了联合行动策略，包括在社交媒体上给予相互支援。“我们的沃尔玛”还分享了美国工人此前成功的罢工经验。²⁰

¹⁹ 汪建华：“互联网动员与代工厂工人集体抗争”，《开放时代》，2011 年第 11 期，第 114-128 页。

²⁰ “[沃尔玛中国员工联谊会新闻发布之 26](#)”，沃尔玛中国员工联谊会，2016 年 7 月 4 日。

在集体行动中，工人们使用各种组织工具的技术也日趋成熟。例如，他们可以通过修改关键词来避开官方在互联网上的删贴与信息审查；工人代表在各种网络信息平台上越来越注意个人形象，耐心广泛听取各种意见并谨慎发表自己的言论。工人们通过新媒体等组织动员工具的使用，从过去的集体行动个案中吸取经验和教训，他们通过微博、微信和 QQ 群来分享这些个案，讨论个案的成功策略与失败教训。可以说，组织工具的多样化不仅提升了工人集体行动的组织化程度，也增强了他们的行动动员与组织能力，更实现了跨区域、跨行业工人集体行动经验的分享和借鉴，从而使中国工人的集体行动进入了多维度展开阶段。

4. 行动主体多元

在报告期内，伴随着工人集体行动强劲势头，参与行动的主体也趋于多元化。中国工人在经历了国有企业改制、私营经济兴起、传统制造业衰落、新兴行业发展等变革后，已经从过去依附于体制被动实现权利和被动维权，转为靠自己主动维权。在报告期收录的个案中，参与集体行动的劳动者已经包括过去国有企业的下岗工人和现在的在岗工人、私营企业的农民工、事业单位的员工甚至公务员。需要指出的是，绝大多数工人集体行动都得到了社会各界的支持，在不少个案中，可以看到律师、记者、学者的身影，他们利用自己的资源，为工人提供了支持与援助。

5. 行动方式转型

在外界眼中，中国工人的集体行动方式不外是罢工、封锁厂门、堵路和围堵政府办公大楼。但从报告期内收录的个案中，我们发现工人的行动方式正在转型，即在采取这些集体行动方式的同时，工人们开始寻求通过集体谈判来实现他们的诉求。2010年南海本田案虽然是由社会人士在劳资之间传话斡旋使双方达成协议，但也由此开创了通过集体谈判解决集体劳资纠纷的先例。但本报告期内的个案与之相比较，有工人在行动范式选择方面的明显差异。

在南海本田案工人罢工之初，行动的带头人和参与者仅仅是以罢工作为一种压力手段，试图以隔空喊话互不接触的方式，迫使资方对他们增加工资的诉求作出回应，并没有刻意启动集体谈判的意识。此后，他们是在政府官员和工会的劝说下，才同意由中间人与资方谈判。因此，在罢工发生后，资方一直找不到可以与之对话的工人代表，不得不自己提出解决方案，而工人对资方提出的三次解决方案都以“大多数人不满意”为由隔空拒绝，同时，又提不出己方回应的方案。²¹

利得鞋厂案则完全不同。首先，工人们罢工的目的就是为了启动集体谈判。为此，工人代表在罢工之前，就在番禺打工族服务部的协助下，学习了劳动法律，接受了有关集体谈判的知识与技术的培训。在第一阶段罢工的第一天，工人代表就向资方提出了谈判要约，并提出了“签订无固定期限劳动合同”、“补缴社会保险费”等9项谈判事项。可以说，他们的罢工有一个明确的目标——在给资方施加压力的同时，让资方可以看到解决争议的途径。再者，观察利得工人代表的谈判过程，可以发现，他们深谙集体谈判的宗旨是让步与妥协。换言之，罢工的目的是发泄不满而是解决问题。在谈判中，工人们并非一味地坚持自己的主张和诉求，在采取罢工与守厂行动给资方施加压力的时候，工人代表在谈判中也多次做出让步。可以说，工人代表在谈判过程中进退有度，在最大

²¹ “[南海本田从工人停工到成广东工资集体协商典型](#)”，南海网，2011年7月5日。

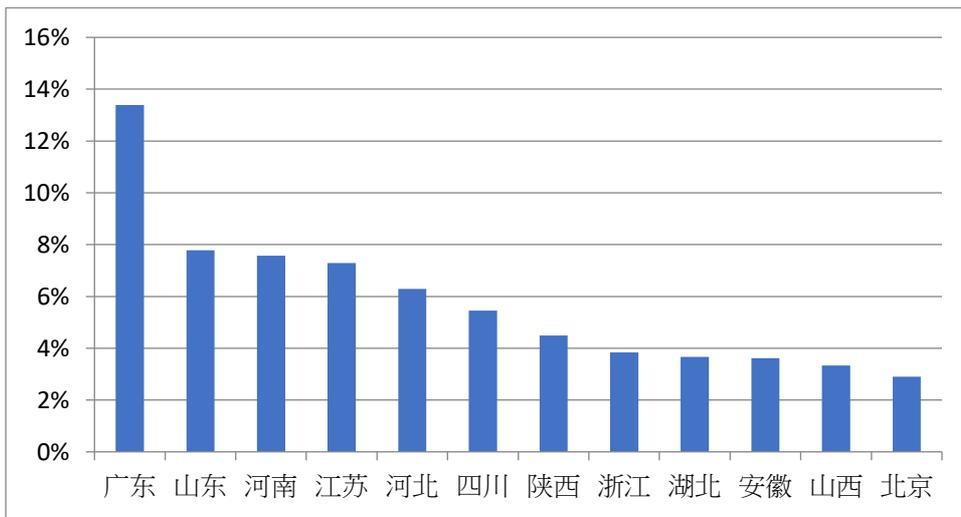
限度争取工人利益的同时，也兼顾了资方的利益，这样就使劳资双方在谈判中形成了共识，顺利签订了协议。

工人集体行动方式的转型说明，中国工人正以更成熟、更理性、更有策略的行动方式将中国工人运动带入一个新阶段。行动方式的转型，既解决了以往工人罢工遭遇资方抵制与政府压制时后续无力的问题，也为资方展示了一条解决劳资纠纷的途径，并使政府意识到，相对于无序的“群体性事件”，工人集体行动的目标是通过谈判达成妥协，而非漫无目标的情绪发泄。更重要的是，利得鞋厂工人罢工-谈判-再罢工-再谈判-达成协议的集体谈判模式，为建立中国集体谈判制度提供了宝贵的样本。遗憾的是，提供这些样本的工人和劳工 NGO 却在 2015 年 12 月遭到政府的摧残。本报告将在后面分析这一事件。

6. 行动呈扩散趋势

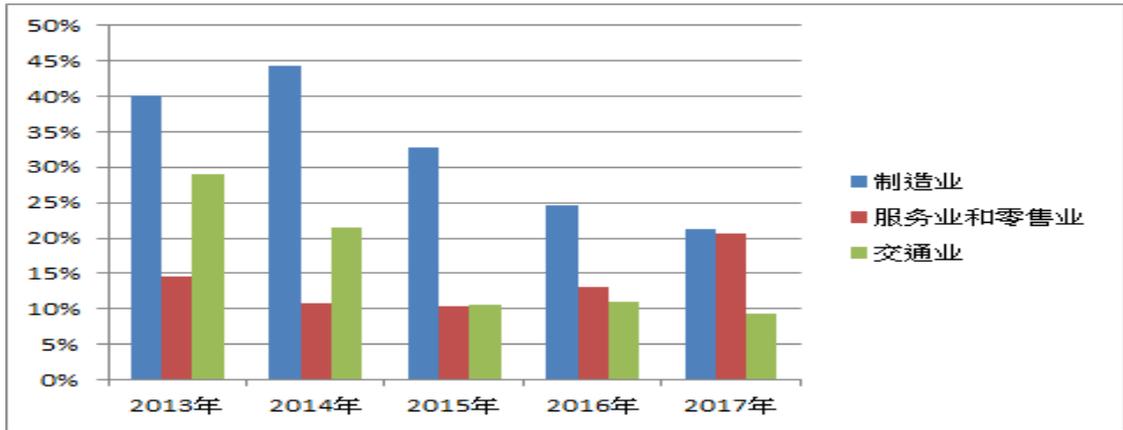
在报告期内，工人集体行动呈现出明显的扩散趋势。从地区分布来看，工人集体行动继续从珠江三角洲、长江三角洲地区向内陆省份蔓延。在报告期，发生在河南省建筑业、交通业、零售业的个案均居各省首位。从 2013 年到 2017 年，广东省工人集体行动个案占全国比例从 38% 下滑至 11.8%。在报告期内集体行动高发的前 12 个省份中，有 8 个是内陆省份（见图 2）。

图 2 . 2015-2017 年工人集体行动地区分布（前 12 位）



从产业分布看，工人集体行动正在从以制造业为主扩散到新兴行业。据我们观察，制造业工人集体行动的比例在 2014 年之后呈显著下降趋势，到 2017 年仅占该年收录个案的 21.3%。反之，服务业与零售业个案所占比例在报告期内呈逐渐上升趋势，到 2017 年已经达到了 20.7%。这些行业个案上升的趋势表明，它们作为新的经济增长点正在吸纳越来越多的从业者，这些从业者在受雇后面临着与传统制造业工人相似的境况——没有劳动合同、工资水平较低、福利待遇差、社会保险待遇欠缺等等。所不同的是，这些权益问题不但成为了工人采取集体行动的动力源泉，也使这些行业的工人成为了工人集体行动的新生力量。

图 3. 2013-2017 年集体行动中行业分布的变化



在报告期内，工人集体行动个案继续增长与逐渐扩散的趋势还说明，在中国集体劳动关系逐渐形成的同时，并未形成以集体谈判制度为主的劳资利益调整机制，以至于工人仍然不得不以集体行动的方式来追讨和争取权益。从这些集体行动个案中我们看到，在缺少利益代表与分配话语权的背景下，没有集体谈判制度，工人们面对自身利益受到的损害并不会善罢甘休，而是直接诉诸集体行动。换个角度来看，可以说，中国工人已经并会不断地以集体行动的方式，召唤集体谈判制度。

第二章 劳工非政府组织的制度性探索和贡献

中国的劳工非政府组织（以下简称“劳工 NGO”）产生于上个世纪九十年代，它们大多在东部沿海地区开展工作，为工人提供法律咨询、司法援助、培训、工伤探访、文化休闲等服务。曾经有学者在对这类组织调研后断言，在中国现有的政治条件下，这些劳工 NGO 的服务宗旨主要是对个体工人提供援助，因此不会对新生代工人的集体行动产生显著影响。²² 而我们在对中国工人集体行动个案的研究中发现，有一些劳工 NGO 已经从为工人个体维权的活动中抽身出来，转向介入工人集体行动，并引导工人通过集体谈判解决诉求。在工会实际缺位的情况下，这些劳工 NGO 正在承担着工会的角色。它们利用有限的资源，顶着来自政府和资方的压力，不断帮助行动中的工人发现自己的组织和谈判潜能，找回阶级意识。

报告期内工人集体行动个案的变动趋势表明，中国企业劳资矛盾的激化正在全面越过政治、经济和社会可承受的底线，工人的经济利益得不到保障，直接影响到亿万家庭的生活甚至生存；工薪阶层收入不合理，成为内需不足经济不振的重要原因；一次分配不合理使得共产党的执政合法性正在工人阶级当中迅速流失。所有这些，都以迅速增加并急速扩散的集体劳动争议呈现出来。因此，中国共产党必须面对一个问题——如何制度化地协调劳资双方的利益？以及如何制度化地进行合理的工资分配？在这方面，劳工 NGO 已经做出了有益的探索。它们在规模小、资源少、压力大的情况下，不懈地介入到劳资利益纠纷中，通过一些成功案例，在实践中成功地探索和发展出了一套化解劳资矛盾，将工资分配不断合理化的有效工作程序。事实上，当今中国工人集体行动的理性化、组织化发展趋势的形成，正是劳工 NGO 的工作成果。

工人集体行动的本质是工人争取在分配方面的话语权，这种话语权的载体就是集体谈判。但我们必须承认，在大量个案发生之初，工人们对于分配话语权并无清晰的认识。他们仅仅是通过集体行动来提出具体的权益诉求，并为实现这些诉求不惜冒险付诸罢工、堵路、围堵政府办公地点等行动。劳工 NGO 的作用就在于帮助工人完成组织化的过程，选举产生了工人谈判代表，提升了工人的团结意识，将工人的集体行动引入集体谈判的轨道，让人们看到了劳、资、政从三输走向三赢的可能性。

本章将以三个个案来描述劳工 NGO 介入工人集体行动的过程与工作方式。在这三个个案中，通过劳工 NGO 的指导与协助，工人的集体行动从无组织到有代表团队，从怨恨情绪驱动的无序罢工到进退自如、步调一致以谈判为目标的统一行动，从害怕雇主报复到保护工人代表，从不知道集体谈判为何物到娴熟地运用谈判策略，从初期的情绪化行动到后来的理性化谈判等等。总之，在这些个案中，工人们完成了一次又一次的自我超越，劳工 NGO 则一次又一次的扮演了工会应有的角色，并在此基础上发展出一整套可以有效协调劳资关系、解决劳资纠纷的工作模式。

²² 刘爱玉、付伟、庄家焱：“结构性力量与新生代工人抗争的组织化趋向”，《中国人力资源开发》，2014年第23期，第105—112页。

一、个案简介

首先需要说明的是，以下三个个案的时间跨度是从 2011 年到 2015 年，其中有两个个案不在报告期内。我们之所以选择这三个个案，旨在通过比较呈现出在五年的时间里，工人集体行动和劳工 NGO 工作模式发生的变化。

冠星案：2011 年 10 月，广东省深圳市沙井黄埔冠星精密表链厂 1200 多名工人因抗议资方克扣加班工资而举行罢工。在资方和政府有关部门的压力下，工人们转为怠工并到广东劳维律师事务所请求法律援助，后由工人们聘请该所律师作为谈判顾问，与资方进行了集体谈判。经过谈判，劳资双方达成协议，资方同意补发过去五年每人每天 40 分钟的加班工资，劳方也做了一定的让步，按原有数额的 70% 折算给付。这是中国第一次在没有当地政府和工会介入的情况下，由劳资双方自己完成的集体谈判个案。

大学城环卫工案（以下简称“大学城案”）：2014 年 8 月，承包广州大学城环卫业务的广电物业公司在招标中落标，随即与其雇用的 200 多名环卫工人解除劳动合同并拒绝支付经济补偿金。工人们举行罢工后，随即选举产生了 18 名工人代表（其中 5 人为集体谈判代表），向资方发出集体谈判要约，提出谈判的具体诉求：继续留在大学城从事环卫工作，并要求落标的广电物业公司依法支付解除劳动合同的经济补偿金。在当地政府协调下，劳资双方共进行了五次集体谈判，最后达成协议：（1）广电物业公司与环卫工人解除劳动合同；（2）广电物业公司按工龄向工人支付解除劳动合同的经济补偿金共计 300 多万元；（3）由中标的遂城公司接收全体环卫工人，他们可以继续留在大学城从事环卫工作。

利得案：此案分为两个阶段，第一阶段始于 2014 年 12 月。2014 年 8 月间，有传言资方即将迁厂，引起工人担忧和关注，此后这一传言得到证实。2014 年 12 月 5 日，资方向工人提出两种选择，或是到新厂工作，或是辞职，但无论那种选择都没有经济补偿金。资方的决定随即引发工人罢工。在罢工次日，劳资双方展开了集体谈判。经过三轮谈判，历时两个星期，资方于 12 月 17 日承诺：补发加班费、带薪年假工资、高温补贴；在未来的第四轮集体谈判继续讨论为工人补缴社会保险费、住房公积金和解除劳动合同的经济补偿金等事项。

从第一阶段结束至 2015 年 4 月，在此期间，资方将工厂的生产设备及货物陆续搬走，但一直回避第四轮集体谈判。4 月 19 日，工人开始了第二个阶段的行动并重新选举产生 19 名谈判代表。4 月 20 日，工人代表向资方提出集体谈判要求，但遭到拒绝，工人随即罢工并昼夜守厂。4 月 21 日，资方妥协，劳资遂展开第四轮集体谈判。谈判当日劳资双方达成协议：资方承诺补缴社会保险费、住房公积金，并为不随厂搬迁的工人支付经济补偿金。为防止公司再次食言，1000 多工人继续守厂，使资方无法搬走剩余的设备和货物。迫于工人的压力，资方在 4 月 25 日向所有工人支付了经济补偿金和住房公积金。在此案中，工人们通过集体谈判追回的经济利益总额高达 1.2 亿元。

以上三起个案得到了国内外媒体的关注，²³ 也得到了两家劳工 NGO 的指导与协助，它们分别是广东劳维律师事务所（以下简称“劳维所”）和番禺打工族文书处理服务部（以下简称“打工族”）。

²³ 冠星案的报道参见，“[集体谈判样本：西铁城代工厂劳资博弈 15 天](#)”，第一财经日报，2011 年 12 月 6 日；“[深圳冠星工人集体谈判涨工资 日方老板被迫出面](#)”，南方日报，2011 年 12 月 19 日。大学城案的报道参见，“[大学城环卫工诉求书](#)”，祥子博客，2014 年 8 月 22 日；“[广州大学城环卫工人罢工维权事件始末及其分析解读](#)”，王江松博客，2014 年 9 月 10 日。

劳维所常年来一直坚持为工人代理劳动争议，自 2005 年开办以来，该所受理过数千起劳动争议案件，其中，有相当数量的个案减免了律师费。早在 2007 年，劳维所就受深圳市总工会委托，对深圳盐田国际码头的劳资谈判中所涉及的要约及其它相关问题给予指导。在冠星案中，劳维所律师应工人邀请担任集体谈判顾问和首席谈判代表。

打工族成立于 1998 年，是全国第一家劳工 NGO。该机构一直以农民工维权为工作重点，其首创的对工伤工人的探访服务模式被广东省总工会所借鉴，形成了良好的社会效应。该机构在协助个体工人维权过程中体会到，这种个体援助带有很大局限性，遂在 2010 年时进行了工作模式转型，尝试以集体谈判作为维权的工作重点。该机构介入了大学城案和利得案。

二、劳工 NGO 的工作模式

基于对三个个案的观察并结合媒体报道，我们将劳维所与打工族指导、协助工人进行集体谈判的工作模式做如下总结。

1. 接受工人求助

在集体行动初期，工人们仅仅是要表达一些共同诉求，例如，要求资方补缴社会保险费、支付经济补偿金等。但他们往往不知道如何提出诉求、向谁提出诉求，更不知道如何实现这些诉求。由于在企业内没有劳资双方对等谈判的渠道，企业工会又长期受到雇主控制，工人们在通过集体行动将其诉求“公开化”与“社会化”的同时，常常会到劳工 NGO 寻求帮助。在集体行动遇到障碍时，也会寻求劳工 NGO 的指导。

在冠星案中，工人曾经罢工半个多月，但资方先是态度强硬不予回应，后来想与工人对话又找不到代表，当地政府也派出警察进驻工厂。在面临这种僵局之时，罢工工人找到劳维所请求提供法律援助。

在大学城案中，工人们最初曾找过企业所在地的政府和劳动监察部门，但都没有得到回应，迫使他们静坐示威。后来，工人与打工族取得联系，请求帮助。

在利得案中，工人们在发现资方有减少订单、转移设备等搬迁迹象时，就与打工族联系，寻求帮助。

工人们在集体行动时选择到劳工 NGO 寻求帮助，是基于平时对这些机构的了解和认识。这些劳工 NGO 虽然资源有限、能力有限，却一直秉持着帮助工人的初心。凭借多年向工人提供法律援助与生活服务，机构成功的在所在地周边企业的工人中赢得了尊重和信任。这是工人在集体行动遭遇障碍的时候，第一时间到劳工 NGO 求助的主要原因。在工人们的心目中，劳工 NGO 是他们可信任的倾诉对象和行动后盾。

利得案的报道参见，“[中国劳工维权 NGO 的困境](#)”，英国金融时报中文网，2015 年 3 月 2 日；“[关于广州番禺利得鞋厂劳资集体谈判最新进展的说明](#)”，番禺打工族之家，2015 年 4 月 15 日；谢玉华：“市场化集体谈判成功案例——番禺利得鞋厂劳资集体谈判分析”，《中国工人》，2015 年第 2 期，第 23-25 页；“[利得公司工人集体谈判维权时间表](#)”，中国劳工通讯，2017 年 4 月 28 日；“[利得工人集体维权纪实和总结](#)”，王江松博客，2015 年 5 月 1 日。

2. 帮助工人整理诉求并完成组织化过程

工人在启动集体行动之后，往往面临一些技术上和结构性的障碍，如诉求繁杂、组织程度低、搭便车者多、集体行动后续乏力等等。大量工人集体行动夭折或无结果或以与警察的冲突告终的原因正在于此。劳工 NGO 在介入个案后，会首先了解和整理工人的诉求，随后，通过帮助工人召开会议，与工人一起将诉求进行整合。帮助工人通过会议一起整合诉求的过程，以及最后诉求被成功整合，起到了使工人们统一行动目标，提升组织化程度的作用。

在冠星案中，工人集体行动的导火索是公司将打磨部的计件工资制改为计时工资制，但工人们后来发现，资方长期将工人每天 40 分钟的休息时间不计入工作时间。当工人与劳维所正式建立委托代理关系之后，劳维所律师很快将工人集体的诉求锁定为要求资方将五年内每天 40 分钟休息时间算作工作时间，并支付相应的加班费。

在大学城案中，200 多名工人在寻求当地政府和劳动监察部门的帮助时，曾经提出过多项诉求。在打工族介入之后，工作人员将工人们诉求整合为两项，即“继续留在大学城从事环卫工作，要求广电物业公司支付解除劳动合同经济补偿金”。

在利得案中，工人在行动之前就与打工族联系，并在工作人员帮助下完成了诉求整合，从而在罢工启动次日，当资方表示愿意与工人代表进行集体谈判时，工人代表很快拿出了包括“保护工人代表、协商安置方案、补缴社会保险费和住房公积金、支付加班费和高温补贴、给予带薪年假和产假待遇”等在内的 13 项集体谈判诉求。

当工人以集体行动的方式表达不满时，他们已经有了各种诉求。不过，这些诉求往往形成于工人对资方长期不满而积累的情绪中，诉求虽多却松散，有时甚至相互矛盾。基于此，劳资双方其实一直是在宿命式地等待这冲突的爆发。

当集体行动爆发，面对工人繁杂的诉求，资方与政府往往无所是从，进而会采取抵制与压制态度，劳资关系便会迅速陷入僵局甚至激发工人更加激烈的行动。劳工 NGO 通过协助工人整合诉求，首先是将工人们整合成为一个团结的群体，最大程度地消除了工人的胆怯心理、搭便车想法或是法不责众的闹事心态。而当工人们原初散乱的诉求被整合统一起来之后，他们不但了解到这些诉求的法律依据，更能够进入价值观的层面，认识到工人与老板、资本与劳动在生产过程中所扮演的不同角色，从而使工人对于自己被整合以后的诉求更加理直气壮。换言之，通过劳工 NGO 的介入和培训，原来一盘散沙并将自己视为无助弱势群体的愤怒工人，开始在阶级意识上有所觉醒，成为具有社会主义价值观的新工人。这在利己主义横行、全民崇尚金钱权力、价值观混乱的当下尤为珍贵。

3. 协助工人选出自己的代表

在所有自发的工人集体行动初期，都会有人负责联络、动员和组织工作。但由于这些人不是工会干部，所以无法获得法律的保护。为了躲避组织行动带来的风险，他们只好隐藏自己的身份。因此，集体行动中往往出现这种场面，当资方要求与工人代表对话时，无人出面回应或者明确告诉资方“没有代表”，或者声称“我们都是代表”。劳工 NGO 认为，当行动者规模较大（例如数十人以上）时，一定要有身份明确的工人代表，要有一个由工人代表组成的领导集体。这样做对于代表来说虽然个人风险增加，却能大大减少工人当中的法不责众心态，使整体行动更加理性负责。而当劳方出现选举产生的代表之后，资方虽然有可能对这些代表进行利诱或逐个打击，从而瓦解工人的集体行动，

但同时也增加了资方愿意进入谈判的成数。因此，劳工 NGO 介入工人集体行动个案，整理出诉求之后的第二项工作，就是协助指导工人通过选举产生集体谈判代表。

在劳维所介入冠星案后，律师们就指导和组织罢工工人选举代表。当工人选举来自各生产部门的 12 名工人代表后，律师又要求工人们签署了授权书。

当打工族介入大学城案后，他们组织罢工工人召开会议，会上选举产生了 18 位工人代表。随后又召开了工人代表会议，选举产生了 1 名总代表，5 名谈判代表和 3 名经费审查代表。

在打工族介入利得案初期，他们就协助该厂工人选举产生了 65 名工人代表。在 2014 年 12 月 6 日第一次罢工之后，工人们从 65 名工人代表中选出了 13 名谈判代表。在行动的第二个阶段，鉴于部分工人代表怠于履行代表职责，打工族又协助工人重新选举产生了 19 名集体谈判代表。

在大量工人集体行动个案中，或者没有工人代表，或者代表合法性不足。有些个案找不到工人代表，有些个案工人代表的身份不明确，还有些个案是由几位胆大声高的工人自己站出来做代表，很少有经过正式的选举程序，更少经过工人授权。这一问题导致工人集体行动往往很快进入散乱、无序局面，有时资方即使想与工人谈判也找不到谈判对手，政府要介入协调也只能一个人一个人地劝说。当工人们在劳工 NGO 的指导下选出自己的代表后，他们原有的散漫无序的自由结合状态就变成了相对有序的团结组织状态。这就为劳资之间进入集体谈判创造了条件，使劳方的诉求整合变得可能。

在工人选出代表之后，由于没有工会干部的身份，理论上代表仍然不受法律保护。在这种情况下，劳工 NGO 便会指导工人签署对代表的授权委托书，授权代表在集体行动和集体谈判期间具有与政府、资方和官办工会沟通、谈判、签署协议等方面的权利。签署授权委托书后，工人代表与被代表的工人之间也就形成了受法律保护的权利义务关系，代表要对工人们的权益负责，工人们也要服从代表的领导，并有责任保护代表。

实践证明，通过民主程序选出的工人代表，尤其是在经过委托授权程序之后，大都能够行动中胜任代表的角色。他们中间大多数人在行动中都能够保持坚定的立场，不为资方与政府的利诱与威胁所动，这也让他们赢得了工人们的拥护与支持。通过选举与授权程序，也让工人们认识到，他们既要信任、支持和保护工人代表，也有权在代表不称职或不认真履行职能的时候通过程序撤换他们。

4. 培训工人代表

工人代表经工人选举产生后，他们要面对一系列的问题：如何做让工人满意的决策；如何防止工人被分化；如何与资方理性沟通、诚意谈判；如何在谈判中既能作出让步妥协又能坚守住谈判底线；如何与工人及时通报谈判进展等等。另外，代表还要认识到，他们是在代表工人而非代表自己谈判，不但要注意自己的言行，而且要承担责任。然而，绝大部分工人代表都没有集体谈判的经验，甚至缺少对集体谈判基本概念与知识的了解。在此情况下，劳工 NGO 在介入工人集体行动后的第三项工作，便是对当选的工人代表进行培训。培训内容涉及集体谈判的劳资平等原则、代表对工人的责任与义务、谈判技术、谈判步骤、谈判规则、法律条款、举止言行、让步妥协原则等等。

在 2011 年的冠星案中，劳维所是在工人启动集体行动后已经与资方陷入对峙时，受工人之托介入此案的。当时，因为要准备与资方谈判，劳维所没有足够的时间对工人代表

进行培训，加之此案谈判由劳维所律师担任首席谈判代表，因此对工人代表的培训并非是劳维所介入此案的工作重点。在此后的两个个案中，劳工 NGO 已经意识到对工人代表进行培训的重要性，并在代表选举产生之后不失时机的展开培训。

在介入大学城案后，打工族协助工人代表组织召开了 9 次全体工人会议和 10 次工人代表会议。这些会议除了选举工人代表、商讨行动策略、通报谈判进展等内容外，还有培训的内容。这使工人代表在参与会议的过程中，逐渐学习领会了集体谈判的意义、程序、技术和规则。

在利得案，当打工族在接受工人求助后，就开始培训工人代表。在工人的行动过程中，他们协助工人代表召开了 1 次部分车间工人大会、6 次代表座谈会、1 次全体工人代表大会预备会、2 次全体工人会议、2 次谈判代表座谈会。

经过劳工 NGO 的一系列培训，使工人代表们能够在短时间内进入工人谈判代表的角色并履行职责。当他们掌握了集体谈判的程序和技术之后，就能够在谈判中围绕工人的集体诉求，有理有据地坚守谈判底线并把握让步妥协的尺寸与时机。正是因为这些工人代表的出色表现，才使得工人集体的集体诉求多数都能够得到实现。

5. 协助指导工人进行集体谈判

劳工 NGO 敏锐地察觉到，激化劳资矛盾和引发工人集体行动的主要原因，是资方狭隘的短期利益驱动，是资方在原始管理方式中表现出来的傲慢和粗暴。劳工 NGO 相信，劳资之间因利益而生的纠纷是这种资方思维方式和必然产物，而集体谈判不但是解决劳资纠纷的首选，也是纠正资方管理落后方式，使其得以进步的最佳途径。因此，劳工 NGO 在介入工人集体行动时，会着重培训工人谈判代表如何保持理性态度，如何在与资方讨价还价过程中保持对对方的尊重。尤其是，无论是在谈判桌上，还是在为了把资方逼回谈判桌而采取的罢工行动中，都杜绝使用情绪化的、有伤对方尊严的语言。这种就事论事、对事不对人的姿态，不但在大多数情况下可以有效的把资方拉向谈判桌，更能够为长远建立劳资之间的信任打下基础。

在完成了诉求整合、代表选举、代表培训等工作之后，劳工 NGO 会鼓励工人向资方正式提出谈判要约。一旦进入集体谈判，劳工 NGO 还会继续为工人谈判代表提供指导。在现实中，以怨恨情绪启动的集体行动，虽然在初期看似声势浩大，但如果在短时间内没有工人愿意站出来作代表，则难逃以冲突开始并以冲突告终的结局。实践中，面对组织化程度较高且有明确代表的工人团体时，资方愿意接受工人代表谈判要约的可能性要大得多，地方政府也更愿意从中斡旋，说服资方坐到谈判桌旁。一旦这些谈判条件具备了之后，劳资谈判往往就会启动。而在随后的谈判过程中，劳工 NGO 的工作人员或是应工人邀请担任谈判首席代表，或是担任场外指导的角色，这些都为谈判的顺利进展与谈判的质量提供了保障。

在冠星案中，工人们聘请劳维律所主任段毅律师作为他们的首席谈判代表。段律师在此前曾经参与和指导过深圳几起劳资纠纷中的集体谈判，深谙谈判的规则与程序。在资方接受了工人代表提出的谈判要约后，劳资双方随即召开了谈判预备会议。在会议上，段律师指导双方确定了双方谈判代表的人数及构成、旁听人员资格、谈判中止机制、第三方参与规定以及谈判会场纪律等等。在谈判中，他又在履行首席代表职能的同时，在持不同意见的谈判代表之间进行协调，向工人们通报谈判进程，解释谈判的阶段性成果。

在大学城案中，打工族两名工作人员被工人聘为谈判顾问参与谈判。在此案初期，资方持强烈的抵触态度，向工人代表施加压力，后来在当地政府的斡旋下，才勉强同意与工人代表谈判。在谈判中，资方的抵触情绪依然严重，多次缺席会议，这种做法曾经影响到工人代表的心态。对此，打工族工作人员一方面给工人代表打气，一方面协助工人代表制定了连续罢工迫使资方让步的应对策略。事实证明，这种策略非常有效，经过 12 天的罢工，终于迫使资方与工人代表达成协议。

在利得案中，在打工族的协助下，工人代表在罢工之初就提出集体谈判要约，在第一个阶段（2014 年 12 月），劳资双方已经就加班费、高温津贴、带薪年假工资补偿等事项达成协议。但在第二个阶段（2015 年 4 月），资方拒绝与工人代表再就补缴社会保险费、住房公积金及工龄补偿事宜进行谈判，部分工人谈判代表也在资方的威胁利诱下不愿履行职能。打工族工作人员及时组织工人重新选举了新的工人代表，制定了再次以罢工、守厂方式迫使资方回到谈判桌旁的策略。

在指导工人集体谈判时，劳工 NGO 秉持的理念是，劳资间的利益分歧完全可以由劳资双方自己通过谈判解决。因此，在介入个案的过程中，劳工 NGO 始终尊重工人的主体性，协助工人与工人代表建立委托授权关系，然后协助工人代表进行集体谈判。无论是接受工人委托担任首席谈判代表或谈判顾问，还是在幕后指导工人代表进行谈判，他们会始终尊重工人和工人代表的意见。当工人代表与工人之间就妥协让步与否发生争执时，他们扮演的是协调人角色；当工人代表在谈判中遇到难题时，他们扮演的是建议者角色；当工人代表受到资方报复与政府打压时，他们扮演的是“娘家人”角色。可以说，在整个集体谈判中，劳工 NGO 是工人与工人代表的强大后盾。实践中，劳工 NGO 的这种工作方法，成功的使每一次集体谈判从始至终都是工人自己的集体谈判。

实际上，在劳工 NGO 的指导下，工人代表在谈判中也证明了自己完全有可能自主、理性地处理在集体行动中出现的各种情况，能够在集体谈判中充分发挥自己的才智，找到劳资间利益的平衡，最终完成一个真正的集体谈判。

6. 保护工人代表

在工人集体行动中，工人代表是资方利诱、威胁和打击的重点，地方政府出于维稳惯性与政绩考虑，也会有目标地压制工人代表，对他们采取强制性手段限制人身自由甚至追究刑事责任。劳工 NGO 意识到，保护工人代表是工人集体行动中的关键一环。他们为解决这个问题做了大量的工作，在工人代表遭到资方威胁与报复、政府打压之后，他们会组织工人采取各种不同的行动支援工人代表，包括组织工人营救被抓捕的代表、到有关政府部门投诉、在法庭上为工人代表辩护、为工人代表争取复工或者经济补偿等等。在劳工 NGO 的带动下，越来越多的工人意识到了保护代表的重要性，他们开始在集体谈判中提出保护工人代表、禁止资方任何形式的报复等等要求，当工人代表被警方拘捕之后，他们也会积极参与劳工 NGO 组织的营救行动。

在利得案中的第二个阶段（2015 年 4 月），当地警方曾在工人召开的一次会议中，出动近百名警察包围会场，抓走几名工人代表和一名打工族工作人员。打工族随后组织工人展开营救行动，数百名工人在当地派出所门前聚集，高喊“放人”的口号，迫使警方不得不在数小时后释放了被抓捕的人。

劳工 NGO 在保护工人代表方面所做的工作，在具体介入的个案中极大地鼓舞了工人及代表的士气，使工人们与他们的代表更加紧密地团结到了一起。更加重要的是，这一做法，已经被越来越多的工人在组织集体行动时仿效。

对比上述五年间发生的三起集体谈判个案，我们看到，从冠星案的工人们聘请律师做谈判首席代表，到大学城案工人代表与劳工 NGO 工作人员一起谈判，再到利得案劳工 NGO 退居幕后、由工人代表自己谈判，工人们在通过集体谈判解决劳资纠纷中的自主性在逐步提升。这表明，在劳工 NGO 的协助下，工人们完全有能力将初始阶段情绪化的集体行动，转化为理性的集体谈判。这一过程中，工人们所需要的，不过是来自劳工 NGO 这样的外部机构来启发谈判的意识，以及培训谈判的技巧。

三、劳工 NGO 对中国集体劳动关系建设的贡献

自从 2011 年中国劳工 NGO 开始以推动集体谈判为目标介入工人集体行动以来，我们看到了它们对中国集体劳动关系所作出的巨大贡献。这些贡献可以归纳为引导、引路和引领。

1. 引导工人的集体行动进入集体谈判的轨道

工人从南海本田案不会谈判、不参与谈判，到冠星案选举产生工人代表，并由工人代表委托律师协助谈判而达成劳资协议，再到大学城案由劳工 NGO 协助谈判而达成劳资协议，最终发展到利得案由工人自己作为谈判主体直接与资方达成劳资协议。从这些个案中，我们可以看到，在劳工 NGO 的引导下，中国工人运动的发展呈现出一条从无序行动到有序罢工再到理性集体谈判的清晰路径。在这条路上，中国工人正在从一个“自在”的阶级走向一个“自为”的阶级。

劳工 NGO 在将工人集体行动引入集体谈判轨道方面有如下贡献。

第一，整合利益诉求，为工人团结与集体行动奠定了基础。

在所有工人集体行动中，工人们所提出的都是一些非常具体的利益诉求，例如，追讨工资、增加工资、要求支付经济补偿金等等。虽然，工人们选择了聚集起来一道争取权益，但在诉求方面却不一定相同。这当中，有不同性别工人之间、不同工龄工人之间、不同工种工人之间等等诉求差异。这些差异直接影响到工人群体的团结程度与行动的持续时间。因此，要将临时聚合起来的工人变为一个团结的群体，首先需要的是在这个群体中形成对共同诉求的认同，同时也要兼顾利益诉求的差异。共同利益的诉求是团结的基础，兼顾差异则是维持团结的必要条件。正如法国社会学家涂尔干所言，认同是一种被称为“集体意识”的东西，是将一个共同体中不同个人团结起来的内在凝聚力。²⁴

在劳工 NGO 介入个案初期，他们首先要帮助工人将不同类别的诉求整合为统一的、全体成员都认可的诉求，将零散、繁杂的诉求梳理成目标相对集中的一组诉求，并根据谈判的需要对这些诉求进行排序，将组内各种诉求变为带有不同目的的谈判砝码。然后，劳工 NGO 要协助工人代表将整理好并排好序的诉求制作成书面文件，向资方提出谈判要

²⁴ 【法】埃米尔·涂尔干著《社会分工论》，上海：三联出版社，2000 年版。

约。与此同时，还要指导工人代表设计包括罢工在内的集体行动方案，以配合集体谈判的进程。

第二，以理性动员取代怨恨驱动。

由于没有集体谈判制度，工会又不能代表工人进行谈判，以致于中国工人在企业内没有讨价还价的权利，从而使劳资关系中矛盾不断积聚和发酵。企业工人长期无组织、无代表，他们的积怨往往只能以突发集体行动的方式展开，并以发泄不满为目的。因此，集体行动初期，往往能够爆发出惊人的能量。大部分工人集体行动都有无预警、无节制、无明确代表与诉求的特点，一旦遇到强硬的资方会变得更加愤怒但茫然无措；遭到政府压制只能忍气吞声。

劳工NGO认识到，工人集体行动的最初动员机制大多是工人们长期怨恨积累的突然爆发，这就使得他们的行动缺少理性与秩序。为此，劳工NGO希望改变工人集体行动的动员机制。首先，他们通过对工人和工人代表的培训，将其怨恨情绪转变为理性的权利诉求；通过民主选举代表，将松散的聚合形态转变为一个有代表者与被代表者的团结的群体；通过对劳资谈判的设计与指导，将无序的、情绪化的集体行动转变为有序的、理性的集体谈判。

需要特别强调的是，劳工NGO为工人提供了一个倾诉的渠道。工人们的怨恨之所以积累，是因为在工厂专制落后的管理体制下，即使有不满也完全没有发泄渠道。当劳资纠纷发生之后，资方的傲慢态度、公开威胁与报复，再加上政府官员的漠视与冷淡，会使工人的怨恨感更为强烈。这个时候，劳工NGO的介入，至少为工人提供了一条纾缓怨恨的渠道，使工人们在劳工NGO机构的办公室里或者行动的现场，有了一个可以倾诉的对象。

劳工NGO的这项贡献对促使地方政府理性介入也能够产生重要影响。此前，政府一直视工人集体行动是群体性事件，也就是不稳定因素，并往往不加思索地施以压制手段。为此，不惜动员大量资源，并造成了政府与工人之间直接对峙的局面，使政府的合法性不断流失。劳工NGO将工人集体行动引入集体谈判的轨道，面对理性谈判的工人，政府没有了出动警力压制工人的“理由”。政府将会发现，过去基于维稳思路设计出的应对策略已经失去了应用价值。这种情况下，将有可能促使政府转变惯性的维稳思维，从临时性、功利性的惯性维稳中跳出来，从而更加开放的进行长远解决方案的探索。可以说，劳工NGO对工人集体行动个案的介入，推动了政府在劳资纠纷中的角色转型，使政府不断从劳资纠纷中偏袒资方的态度，逐渐走向中立。

第三，启发工人的阶级意识。

劳工NGO的工作启发了内在于工人当中的阶级意识。通过对工人谈判代表的培训，工人们认识到，各工种之间、不同技术档次之间工人的诉求，既有差异又有共性。为了在具体个案中强化工人团结，完成集体谈判，劳工NGO在帮助利益有差异的工人们找到共同利益的同时，更使工人们认识到，大家共属一个阶级，必须团结一致才能获得利益最大化。与此同时，必须兼顾少数人利益，才能最大程度的把工人团结在一起。个案谈判的达成固然重要，长远的阶级意识的觉醒，更加重要。

2. 在中国工会转型中承担引路人的角色

劳工 NGO 对个案的介入，形成了一种对官方工会的示范效应。

进入本世纪以来，尤其是工会改革以来，一方面，全总不断以喊口号的形式强化工会接受共产党领导，另一方面，企业工会“去工人化”和“老板化”的速度却在加快。各上级工会实际上已经没有了企业工会，放弃了在企业层面代表工人进行集体谈判这项工会的核心职能。总工会离活生生的劳资关系越来越远。

其实，工人已经用集体行动对全总表达了最大的不满。他们除了在行动中摒弃企业工会，在集体行动启动之后，也不愿找地方工会请求援助。而劳工 NGO 则认为，工会法对工会代表和维护工人权益的职责，规定的非常明确。尽管中国工会存在严重的问题，但这些问题并非不可解决，关键是要让工人认识到，企业工会和各级总工会都是工人的工会，作为工人，必须行动起来积极参与工会事务，才能使被官僚们把持了的工会回归到工人手中。劳工 NGO 在介入工人集体行动的工作中，成功地对工会应当承担的角色作出了示范，并创造了一套可被各级工会复制和嫁接的工作模式。

总体来说，劳工 NGO 最为宝贵的贡献是，它们在介入个案过程中发动工人、组织工人、引导工人的实践经验，以及凭借这些经验，在赢得工人信任，获得工人认可与赞赏的同时，提升了工人的阶级意识。这些经验曾对广东省总工会的工作发生过重大影响。2014年10月，广东省总工会成立了劳动争议应急处置分队，并要求，在群体性劳资纠纷发生之后，应急分队要“第一时间到达劳资纠纷发生现场，第一时间把工人组织起来，第一时间搭建劳资双方协商平台”。省总工会主席黄业斌还要求，应急分队到达工人罢工现场后，要代表职工，要站在工人的立场上说话办事，不能站在资方那边说话办事，也不能完全站在地方政府和部门的立场上说话办事。²⁵ 不难看出，广东省总工会提出的“第一时间把工人组织起来”、“搭建劳资双方协商平台”、“要代表职工，要站在工人的立场上说话办事”等要求，是复制了劳工 NGO 在工作中所坚持的原则。

可以说，在介入工人集体行动时，劳工 NGO 实际上承担了工会本应承担的角色。不过它们的目的并非像某些阴谋论者所指的“要取代会”，而是为工会工作制造了一个可复制的样本，这个样本生动地演示了工会应当做什么，以及现实中可以做到什么。不过遗憾的是，就在广东省总工会建立了应急分队一年后，2015年12月初，这个样本的创造者之一——广东番禺打工族文书处理服务部——就遭到了当地政府的毁灭性打击。

3. 引领中国集体劳动关系调整机制的建设

劳资矛盾原本内生于企业内的利益分配不均、权力地位不平等。面对资本的财力与管理的权力，工人要达成合理公平的分配，就必须依靠集体力量，也就是工会。由工会组织代表工人，通过与资方的集体谈判，才能使工人利益获得制度性保障。遗憾的是，在中国集体劳动关系形成的同时，并没有同步发展出一套集体劳动关系的调整机制，总工会也没有转向代表工人利益，使得马克思“工资作为工会目标”之说却沦为笑柄。²⁶ 也正是因此，中国的集体劳动关系陷入了一个恶性循环：雇主违法侵权 — 工人不满积聚 — 突发集体行动 — 政府协调或者压制 — 劳资矛盾再次积聚。可以说，全总未能

²⁵ 黄业斌：“在全省工会劳资纠纷研判会上的讲话”，《广东工运》，2014年第6期，第57页。

²⁶ 马克思指出，“工会目标不亚于防止工资降低到工业各个部门在传统意义上的维持水平之下。就是说，他们希望防止劳动力价格丧失价值。”见，《资本论》第一卷，人民出版社2004年版。

应劳资关系的发展变化而发挥应有作用，是中国劳资关系趋于恶化、工人集体行动持续发作但却始终没能够建立集体谈判制度的最重要原因。

在工会长期缺位的情况下，为了创造将恶性循环导入良性渠道的模式，劳工 NGO 在近年来一直带着真诚的工人阶级情感，不断介入工人的集体行动。他们顶着来自雇主、政府、警察的压力，接受工人的求助、帮助工人整理诉求、协助工人选出自己的代表、为工人代表提供集体谈判培训、协助工人发起集体谈判、与工人一起保护工人代表。劳工 NGO 所做的一切都是在为集体谈判制度建设搭建平台。这是一个解决利益纠纷的平台，在这个平台上，松散的、愤怒的工人群众，可以被整合为团结、理性的群体，资方也可以在这个平台上找到可以谈判的对手和伙伴。

劳工 NGO 的工作引领了中国集体劳动关系调整机制的建设。中国政府一直秉承个体劳动关系调整的原则，从 1994 年颁布的《劳动法》到 2007 年颁布的《劳动合同法》，这个原则一直延续着。然而，当中国的劳资关系自本世纪初从个体化向集体化转型以来，这个贯穿于中国劳动法律与劳动政策的原则逐渐显现出巨大的缺陷。第一，现行的劳动法律体系对劳工三权的规制存在严重的缺陷，即组织结社权虚置和集体争议权（罢工权）缺失。第二，现行的劳动争议处理机制是以个体劳动争议为对象的，已经无法应对集体劳资纠纷。第三，现行法律体系以政府行政力为依托，但事实已经证明，集体劳动关系一直处于政府失控的状态且这种状态愈演愈烈。

劳工 NGO 的个案介入，在一定程度上弥补了集体劳动关系失调、集体劳资纠纷失控的缺陷，为集体劳动关系调整机制的建设提供了一股推力，它们的工作模式与经验对调整机制的建设提供了如下可以借鉴的第一手资料：

（1）劳工三权的立法借鉴。劳工 NGO 介入工人集体行动后，使工人的组织权与罢工权的立法规制需求骤然扩大，并已成迫在眉睫之势。这些个案都凸显了一个事实，即工人已经组织起来并将自己的利益分配诉求付诸于集体行动。因此，无论法律是否有所规定和如何规定，这些集体行动的事实已经对集体劳动关系立法提出了强烈的要求。而劳工 NGO 在介入个案后的具体工作中，就如何组织工人、如何采取理性的集体行动实现利益诉求等方面，都积累了宝贵的经验和教训。立法机构可以从中获取立法启迪与立法观念的转变，进而开启中国劳动法律中劳工三权的建设。

（2）集体谈判的立法借鉴。劳工 NGO 介入的成功个案，均得益于不同方式与内容的劳资谈判。此类谈判个案已经成为中国特色市场经济中集体谈判机制的雏形，其中工人对谈判过程的实质性参与更体现了集体谈判机制的核心。这种以劳资谈判解决劳资纠纷的方式，对中国集体谈判立法具有重要的启迪作用。在谈判代表的选举、谈判的启动、谈判的要约与承诺、谈判程序、谈判行为规范等等方面，劳工 NGO 都已经探索出一套行之有效的规则与程序，这些规则与程序为中国集体谈判立法提供了重要借鉴。

（3）工人代表保护机制的立法借鉴。因为中国劳动法律一直秉承个体劳动关系调整的原则，工人代表保护机制在劳动法律体系中一直是个空白。劳工 NGO 在介入工人集体行动个案中，一直致力于工人代表的保护工作，并针对法律中的缺陷与不足做了大量的调研与建议工作。事实证明，要使集体劳资关系进入正常调整的轨道，法律必须对工人民主选举的工人代表提供必要的保护，这不仅是建立劳资之间正常对话谈判机制的重要保证，也关系到政府是否可以在劳资关系中保持公正的立场、中立的角色和社会公信

力。而劳工 NGO 为保护工人代表所设计和采取的一系列措施，可以为这方面的立法提供借鉴。

（4）集体劳动争议处理程序的立法借鉴。在我们收录的个案中，几乎找不到通过现行的劳动争议处理程序解决的个案，这说明，现有的争议处理程序已经无法解决发生集体行动的劳资纠纷。如何建立有效的程序去处理此类集体劳资纠纷，将是未来中国集体劳动关系调整机制建设的重点。劳工 NGO 在介入工人集体行动个案中承担了工人群体代表的角色，并在没有现成法定程序的情况下，开拓了一条有效处理集体劳资纠纷的途径。事实证明，劳工 NGO 对工人集体行动个案的介入，除了对工人集体行动的理性指引并将冲突导入谈判的轨道，还旨在促使资方对工人诉求予以及时回应，推动政府对纠纷予以积极斡旋。为了达到这些目标，劳工 NGO 在介入中形成了一套行之有效的方法与规则，包括工人代表选举、谈判要约方式、诉求表达程序、谈判会议规则、集体行动的组织与启动等等，这些都对集体劳动争议处理立法具有借鉴意义。

然而，就在劳工 NGO 努力突破自身局限性，尽心尽职地服务工人，为中国工人运动做出了巨大贡献之时，他们也在报告期内遭到了政府的毁灭性打击。2014 年 12 月 26 日，打工族主任曾飞洋在办公室被不明身份人士殴打；2015 年上半年，向阳花女工中心、青草劳动服务部、南飞雁、烛光等劳工 NGO 受到政府有关部门的财务调查、关闭、注销等各种干预和打压；2015 年 4 月 13 日，打工族主任曾飞洋和工作人员孟晗被广州市公安局番禺分局南村派出所“涉嫌聚众扰乱社会秩序”传唤；2015 年 12 月 3 日，打工族数名工作人员被警方刑事拘留。2016 年 9 月 29 日，打工族工作人员曾飞洋、汤欢兴、朱小梅被广州市番禺区人民法院定为“聚众扰乱社会秩序罪”，获有期徒刑缓刑的处罚；同年 11 月 3 日，打工族工作人员孟晗获有期徒刑一年九个月的处罚。

这里，中国劳工通讯对政府打压劳工 NGO 的做法表示极大的愤慨，对受到不公正处罚的人士致以崇高的敬意。这些劳工 NGO 对中国集体劳动关系建设做出的贡献将载入中国工人运动的史册。

第三章 对中华全国总工会改革的分析

2015年7月6日，中共中央召开群团工作会议。在此次会议上，中共中央总书记习近平在讲话中提示，“由党中央召开党的群团工作会议，在党的历史上还是第一次”。²⁷ 习近平在讲话中要求，工会、共青团、妇联等群团组织要有“自我革新”的勇气。7月9日，新华社发布《中共中央关于加强和改进党的群团工作的意见》（以下简称《意见》），《意见》指出，群团组织基层基础薄弱、有效覆盖面不足、吸引力凝聚力不够问题突出。7月23日，中共中央全面深化改革领导小组办公室发出内部通知，宣布在中华全国总工会进行改革试点。11月9日，习近平主持召开中央深改组第十八次会议，审议通过了《全国总工会改革试点方案》。自此，在中共中央的直接领导下，全总开始了第四次改革。²⁸

这次全总改革不同以往。一是中共中央从召开群团工作会议，到发出群团工作改革《意见》，再到宣布全总作为改革试点，期间仅有两个半星期，工会改革之紧迫性可见一斑。二是中共中央在《意见》中，罕有地承认“党面临的挑战和考验前所未有”，并指出群团组织改革“事关人心向背，关系党的生死存亡”。三是过往群团组织新任领导人上任之初，往往会推出一些标新立异的新政作为新官上任的三把火。而这次改革则是由中共中央自上而下启动和操作，包括总工会在内的群团组织领导人则处于被动地位。四是中国群团组织有共青团、全国妇联和全总三家，而此次改革以全总为试点。以上迹象说明，中共中央对全总此次改革寄予了厚望。

一、为什么中共中央要求全总改革

为什么要求全总改革？尽管中共中央与全总对这场改革的原因各有说法，我们则认为中共发动这场改革有以下原因。

1. 贫富悬殊引发中共政权合法性的危机

经过四十年的改革开放，中国创造了令世界惊叹的奇迹。国民经济持续高速增长，综合国力大大提升，生产力得到极大发展，生活和生产资料也不再匮乏。在经济发展的背后，是付出汗水甚至血泪的数亿中国工人。近年来，城乡居民收入变动呈现较低收入户占比下降、较高收入户显著上升、中等收入户呈徘徊并且略有下降的局面。²⁹ 根据北京大学中国社会科学调查中心《中国民生发展报告 2014》，顶端 1% 的家庭占有全国三分之一以上的财产，底端 25% 的家庭拥有的财产总量仅在 1%。³⁰ 中国的基尼系数在 2008 年曾经达到了 0.491，此后虽然逐年下降，但在 2016 年仍然达到 0.465，还是高于国际警戒线的 0.4。³¹ 中国社会财富分配严重不均，贫富两极化问题极其严重。这样的收入

²⁷ “[习近平出席中央党的群团工作会议](#)”，新华网，2015年7月7日。

²⁸ 前三次改革时间分别为：第一次改革发生在新中国成立初期，第二次改革发生在 20 世纪 80 年代后期，第三次改革开始于 2001 年。按照学者的分析，这三次改革并不“顺利”、“夭折”或者“带有局限性”。见，游正林：“60 年来中国工会的三次大改革”，《社会学研究》，2010 年第 4 期，第 75—105 页。

²⁹ 田雪原，“深化改革：目前中等收入主流群体形成的关键”，《全球化》，2017 年第 6 期，第 13 页。

³⁰ 北京大学中国社会科学调查中心：《中国民生发展报告 2014》，北京大学出版社，2014 年。

³¹ 数据来源：田雪原，“深化改革：目前中等收入主流群体形成的关键”，《全球化》，2017 年第 6 期；国家统计局住户调查办公室：《居民收入持续较快增长人民生活质量不断提高》，《中国信息报》，2017 年 7 月 7 日。

结构，动摇了中共政权的合法性基础，所以，中共中央在《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出了“要逐步形成橄榄型分配格局”的目标。

其实，改革开放以来，历届中共领导人一直将政权合法性建基于经济增长。但是，中国持续数十年的经济增长是以工人农民承受的低收入、社会保障不足、环境破坏、资源浪费作为代价的。如果中国社会贫富之间的巨大差距一直持续，民众的承受能力终究有限，他们在分享不到经济发展成果的同时，又眼看着官商勾结、权钱交易日益升级，最终将质疑那个曾经承诺带给他们幸福生活的政权合法性。此时，包括劳资矛盾在内的社会矛盾会总体爆发，首当其冲的便是中共政权的合法性。中共领导人认识到这一迫在眉睫的危机，并在《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出了“形成合理有序的收入分配格局”的目标。

2. 改革、发展与民生、分配背道而驰

四十年的改革开放，中国艰难的从计划经济走向市场经济。在这一过程初期，执政党为了推动改革与开放，采取了“效益优先、兼顾公平”的战略，在一段时间内以低价劳动力换取经济的高增长率，这是可以理解的。但改革开放已经历时四十年，在如此长的时间里，政府放任雇主沿用二十世纪初资本原始积累时期的管理模式盘剥工人，压低工人工资，政府至今仍无意建立劳资集体谈判制度，则是不能容忍的。事实上，在这一过程中，改革、发展与民生、分配背道而驰。在经济高速发展的同时，劳动者收入占国内生产总值的比重呈下降趋势，工人的工资收入水平未能随着社会经济发展水平和劳动生产率的提高而增长，劳动者的权益未能得到有效保障。如果继续延续改革开放初期定下的“效率优先、兼顾公平”发展之路，社会民众将难以分享到经济发展带来的红利。

中国共产党领导层开始意识到，经济的发展如果继续以牺牲工人利益为代价，继续强调发展效率而忽视民生与分配公平的话，政权的合法性将随时坍塌。故此，中共中央在 2013 年召开的十八届三中全会上提出，要“形成合理有序的收入分配格局。着重保护劳动所得，努力实现劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，提高劳动报酬在初次分配中的比重。健全工资决定和正常增长机制，完善最低工资和工资支付保障制度，完善企业工资集体协商制度。” 2016 年 3 月，中央政府在“国民经济和社会发展第十三个五年（2016-2020 年）规划纲要”中提出，要“完善初次分配制度”。2017 年，习近平在中共十九大报告中，对胡锦涛在中共十八大报告中就中国社会主要矛盾的描述作出重大修改，指出“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，提出要“坚持按劳分配原则，完善按要素分配的体制机制，促进收入分配更合理、更有序。…… 坚持在经济增长的同时实现居民收入同步增长、在劳动生产率提高的同时实现劳动报酬同步提高。”由此可见，收入分配的不公平，尤其是初次分配制度不能体现社会主义制度的核心价值观，一再被提到了中国最高决策层的议事日程上。

可以说，在现届中共领导层上台之前，分配问题一直没有得到最高决策层的重视。尽管中国在 1993 年建立了最低工资制度、1994 年有了《劳动法》、1999 年建立了最低生活保障制度。但是，这些制度仅仅是为工人提供了最低收入与最低生活条件的保障，与建立合理公平的初次分配制度关系不大。这些制度可以保障工人工资的底线增长，也就是可以活下去，但却不能保障分配的合理性，也就是不能保证活得好。从宏观角度来说，不能有效缩小社会收入差距，改善贫富悬殊，也无助于扭转中国劳资关系中资强劳弱、权力不均衡的格局。

事实上，频繁发生的工人集体行动既是一种民众对社会分配不公的反应，也是劳动者在分配中没有话语权的結果。因此，分配问题正在影响着数亿中国工人及家庭，进而削弱着中共政权的合法性。

3. 执政党对全总的厚望

鉴于中国社会可持续发展的需要，鉴于巩固政权合法性的需要，鉴于全总持有数亿中国工人法定利益代表的身份，中共中央对全总承担起解决初次分配问题、缩小收入差距的重任，寄予了高度的期望。

早在2013年10月，也就是中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》出台前两个星期，习近平便打破惯例，召集当时刚刚履新的全总领导班子全员到中南海做了一次集体谈话。据官方报道，在这次谈判中，习近平要求全总“要使中国梦真正同每个职工的个人理想和工作生活紧密结合起来”，并提出，工会工作的重点“就是职工群众最关心最直接最现实的利益问题”；就是要保证“在经济发展的基础上不断提高职工群众生活水平和质量，使他们不断享受到改革发展成果”。习近平召集的这次集体谈话，一是形式和规格之高前所未有，二是语重心长，对全总寄予厚望。由此可见，他在担任中共中央总书记之初，对全总的工作虽然很不满意，却也相信全总能够在关键时刻担起重任，解决数亿工人与执政党人心向背的问题。

从执政党的角度看，全总既然具有代表工人的身份，就应当承担组织和代表工人、维护工人权益的责任。在企业层面，工会将与雇主通过集体谈判增加工人收入和改善福利待遇，建立和谐稳定的劳资关系；在企业外，地方工会应当拿出可行的方案，协助政府搞好宏观分配，缩小贫富差距。也就是说，中共最高领导层认为，工会代表工人实现中国梦，可收民生和政权合法性一举两得之效。

但是，全总领导人出于自身利益考虑，对习近平和中共中央的期望做出了自己的解读。全总将中共的期望和要求解读为，加强体制的原有设计，继续工会多年来体制内运行的规则。

面对风起云涌、逐年增长的工人集体行动，面对执政党在生死存亡之际推出的工会改革，如果全总各级总工会继续无所作为，继续把数亿工人与中共人心向背不当回事，继续避重就轻，甚至回避改革难点，将工会改革当作一项任务按期交差的话，中国工会将又一次错失改革机会，并将中共陷入万劫不复的合法性危机。与此同时，中国工人不会因为总工会不作为而放弃行动，相反，工人的集体行动将会不断进入新的高潮。

二、全总改革的措施与成效

1. 全总的改革措施

2015年11月由中央深改组会议通过的《全国总工会改革试点方案》（以下简称“方案”），至今没人见过这份文件的庐山真面目。搜遍全网，能够找到的不过是全总领导人关于此次改革的一些讲话和访谈。对比中共深改组会议所作出的其它决定均公示于众的做法，全总将这份改革方案秘而不宣，不知道是谁的主意，用意何在？试想，各级地方总工会的工作人员看不到“方案”原文，只能通过上级口头转述再上级的说法，如此工会改革，说它没开头就已经失败了，并不为过。

2015年11月25日，全总第一副主席李玉赋在就全总改革试点答记者问中提到，本次工会改革总体思路是去“四化”（即机关化、行政化、贵族化、娱乐化）、增“三性”（即政治性、先进性、群众性），改革包括组织体制、管理模式、运行机制和活动方式等四个方面。³²

在组织体制改革方面，全总及上海、重庆两个试点工会采取的主要措施是，将一批农民工安排到各级工会兼职副主席，或者让他们担任各级工会执委会委员，又将一些地方工会合并、裁撤了一些职能部门，称为“优化机关组织架构”。

在管理模式方面，实行了工会干部的兼职、挂职制度，即下级工会干部到上级工会兼职、上级工会派干部到下级工会挂职；同时，拓宽各级工会机关干部的来源渠道，强调机关干部应当有基层一线的工作经历和群众工作经历。

在运行机制方面，为改变基层工会现状，全总及试点工会提出了工会工作要“重心下移、力量下沉”。例如，以开发区（工业园区）、建筑项目、物流（快递）业、家庭服务业、农业专业合作组织以及社会组织等为重点组建；创出了一些新的工会组建方式，例如，单独组建、区域联建、行业统建、依托组建等等；为完成入会指标，采取了网上入会、手机APP入会等新办法。各级工会还提出要将资源向基层倾斜，在人力资源方面，将工会机关精简下的干部行政编制补充到县级工会；在财力资源方面，加大工会经费留在基层工会和下级地方工会的比例。

在活动方式方面，各级工会一是使用各种宣传工具，对职工进行社会主义核心价值观的教育；二是组织“大国工匠”活动；三是组织劳动和技能竞赛；四是完善工会维权服务制度机制，加大城市困难职工解困脱困的帮扶和保障力度。

在上述四个方面的改革中，全总与试点工会将组建工会与发展工会会员、工资集体协商、完善维权模式作为改革的重点工作。

组建工会与发展工会会员

在组建工会与发展工会会员方面，改革试点工会有如下举措：

第一，创造新的会员发展模式——“顾村经验”和网上入会。“顾村经验”源于上海市宝山区顾村镇总工会，2016年7月，按照上海市总工会的要求，顾村镇总工会针对非公有制企业工会组建难的问题，采用先服务职工再发展会员、先活动覆盖再组织覆盖、先体制外入会再单独建会等方式，引导职工组建工会和加入工会，实现了全镇非公有制企业建会率动态保持在90%以上，职工入会率达86%。³³

另外，按照《意见》中提出的“群团组织要提高网上群众工作水平，实施上网工程”的要求，全总在2016年9月27日在湖北省宜昌市召开全国“互联网+”工会普惠性服务现场推进会，要求加强工会网络平台建设，建立健全工会工作和会员信息基础数据库，建设会员实名制与普惠性服务综合管理系统，整合工会系统网站、微博、微信、APP客户端等网络平台，为职工提供方便快捷的服务，发展网上申请入会方式，便利农民工加入工会。随后，在上海市和重庆市两个试点工会，先后开发了工人可以网上入会的平台。

³² “[李玉赋就全总改革试点答记者问](#)”，中国工会普法网，2015年11月25日。

³³ “[用‘四个依法’牵引非公企业工会改革创新](#)”，中工网，2017年5月31日。

第二，会员的发展对象侧重于制造业之外的劳动者群体。《意见》要求工会“重点向非公有制经济组织、社会组织、城乡社区等领域和农民工、自由职业者等群体延伸组织体系”。为此，全总要求各级工会将“农民工入会集中行动”扩展到建筑业、物流（快递）业、家庭服务业等行业。除上述行业外，地方工会进一步将发展会员的范围扩大到了过去没有涉足的领域，如物业管理公司、环卫公司、保安公司、4S店，甚至包括了属于自雇者经营的早点摊、街边小卖部、水果摊、蔬菜摊、废品回收点等等。

第三，采取多种工会组织形式。为适应制造业以外行业从业者所具有的多种就业形式或受雇形式，各地工会采取了单独组建、区域联建、行业统建、依托组建等多种方式，由此产生了依托村、居委会、工业园区、街面、楼宇的联合工会。

工资集体协商

1994年就制定了《集体协商条例》，但无论是在国有企业还是在外资私营企业，由工会代表工人，有工人参与的与资方进行的集体协商绝无仅有。全总现在又提出以提质增效为重点深化工资集体协商，积极开展区域（行业）集体协商，健全集体协商制度，推动中国特色和谐劳动关系建设也是本次工会改革的其中一大重点。³⁴ 本次改革就工资集体协商机制出台了不少措施。

2014年，全总以“提质增效”为主线，先后制定了《深化集体协商工作规划（2014-2018年）的五年规划》和《关于提升集体协商质量增强集体合同实效的意见》，细化了深化集体协商工作的目标任务、具体举措和工作要求。与此同时，全总还推动国家协调劳动关系三方共同下发《关于推进实施集体合同制度攻坚计划的通知》，联合各方力量助推集体协商工作深化发展。³⁵

为了提高集体协商的质量，工会还提出了一个“党委领导、政府主抓、工会主推、各方协同、群众参与”的工作模式，以此推动集体协商。³⁶ 地方总工会纷纷聘请专家作为“集体协商指导员”，负责指导、帮助和参与企业的集体协商。地方政府则将集体合同覆盖率、履约率等等纳入了对官员绩效考评的范围。

维权模式

全总近年来把维权高调定为工会工作的主业，此次工会改革同样就维权工作进行了许多方面的试点。全总提出要从四个方面完善现有的维权机制。一是以提质增效为重点，全面深化集体协商工作，开展区域（行业）集体协商并推动和谐劳动关系创建活动由工业园区向乡镇（街道）、村（社区）扩展。二是健全职工协商民主机制，推动涉及职工利益法律法规政策的制定及执行，推动落实协调劳动关系三方机制、政府与工会联席会议制度。三是构建以精准帮扶为重点的服务职工体系，为困难职工群体提供精准帮扶、精准脱困。四是以需求为导向，切实维护农民工劳动就业、技能培训、工资报酬、社会保险、安全卫生等权益。

在地方工会层面，上海、重庆两个改革试点对现有维权机制进行了整合。例如，上海市总工会构建了工会法律援助、工会劳动法律监督、集体协商和民主管理“四位一体”的工会维权工作体系，提出建立“应援尽援”和“零门槛”的援助服务制度；延长了

³⁴ “[全国总工会改革试点方案系列解读之五](#)”，中国工会普法网，2015年12月14日。

³⁵ “[全国签订集体合同覆盖职工近3亿](#)”，中工网，2017年12月19日。

³⁶ 同上。

“12351 职工援助服务热线”的服务时间，使这条热线可以“24 小时全天候守护在职工身旁，为职工答疑解惑”。³⁷

重庆市总工会注资 500 万元成立了温暖基金会，依托中国职工保险互助会建立了职工互助保障平台，利用超市、医院、学校等社会资源拓展爱心网点，采取工会专项资金、财政配套和社会募集相结合的方式，加大临时性救助、项目化帮扶、互济性活动的力度。该总工会还花钱购买律师的专业化服务，启动了“千名律师进企联村服务职工在基层大行动”。³⁸

试点工会在完善维权机制中还加入了互联网因素，除了利用互联网发展会员之外，还为工人提供各种服务。例如，上海市总工会开通了内含 15 个一级目录、50 余个二级目录的“申工社”APP，形成了市总工会官网体系及全市工会系统微博、微信、APP 的官微矩阵。该总工会称，通过这套系统，可以为工人提供一个线上受理、线下办理、一键通达的全方位、全时段的服务体系。³⁹ 重庆市总工会通过购买社会专业化服务，建立了“渝工娘家人”微信公众号和“网上职工之家”。

为了解决基层工会维权无力问题，全总曾推广过多种维权模式，如义乌模式、昆山模式。“义乌模式”由浙江省义乌市总工会创建，其核心是工会根据自己的工作目标，寻求党政部门的支持，依仗党政部门的行政权力来履行自己的维权职能或者“桥梁与纽带”责任。“昆山模式”由江苏省昆山市总工会创建，该总工会在 2003 年提出“好事基层工会做，难事上级工会办”的口号，并由此创建了“上代下”的维权机制。此次工会改革再次推广了这些模式，并且建立了多方面的联动机制，如“工会+律师+法院”、“工会+社工+义工”、劳动争议诉调对接工作室等等。

2. 全总声称的改革成果与现实情况的比较

全总高调公布的工会改革第一个重大成果，是在工会改革方案通过之后的两个月，即 2016 年 1 月 17 日，全总宣布“农民工”巨晓林担任全国总工会副主席，并宣布这“是全总改革试点工作的阶段性成果”。

此后，各地工会不断地公布一些数字，佐证工会改革的成功。单看这些高度量化的宣布，总工会改革似乎卓有成效。不过，我们在分析所收集的信息后发现，现实情况与全总宣称的成果之间有着巨大的差异。甚至不排除，全总已经严重偏离了工会改革的目的。

全总对宣传“去四化”的改革着墨颇多。在改革试点工作开展一年之后，全总认为，通过以改进工会领导机构人员构成、优化全总机关组织架构、改进干部管理方式、增强基层活力发挥作用为着力点，已经推动了工会工作的重心下移、力量下沉，提升了工会组织的凝聚力、影响力。⁴⁰

例如，上海市总工会称，2016 年共下拨街镇“小三级”工会建设补助资金 7300 多万元；全市培训基层工会干部 1.5 万多人（次）；全市已建成职工服务站 184 个。⁴¹ 全

³⁷ “[上海工会改革一年纪实](#)”，上观新闻，2017 年 1 月 11 日。

³⁸ 黄仕强、谭耀青：“三个清单、三个创新、三个突出，重庆工会改革持续‘放招’——让工会服务看得见摸得着接地气”，《中国工人》，2016 年第 8 期，第 44—45 页。

³⁹ “[上海工会改革一年纪实](#)”，上观新闻，2017 年 1 月 11 日。

⁴⁰ “[关于全国总工会改革试点工作的总结报告](#)”，工人日报，2017 年 3 月 28 日。

⁴¹ 何惠娟：“上海工会：改革夯实工会基层基础 创新激发基层工会活力”，《中国工运》，2017 年第 4 期。

总还声称，为加强基层工会建设，已经修订、制定了一批相关政策，包括：《关于增强基层工会活力发挥基层工会作用的指导意见》、《工会基层组织选举工作条例》、《工会会员会籍管理办法》等等。

但是，从报告期间我们收录的 6000 多起工人集体行动个案来看，工人集体行动正在从沿海地区扩展到内陆省份，从传统的制造业扩散到新兴行业。虽然不能将这一趋势全部归咎于全总，但是反映出全总“去四化”、加强基层工会建设的改革成果，未能与工人的利益诉求和企业的分配机制关联起来，从而未能有效地避免工人集体行动的升级，企业层面的劳资矛盾也没有因这些成果而有所改观。

在此次改革中，组建工会和发展农民工入会是一项重点工作。来自全总的工作总结显示，2015 年全总增加农民工会员 1500 万人，2016 年又新增 1500 万人，农民工会员达到 1.4 亿人，占农民工总数的 50.5%；截至 2016 年 9 月底，全国已建工会基层组织 282.9 万个，覆盖会员 3.02 亿人。⁴² 2017 年 5 月 26 日，全总在上海市召开经验观摩交流会，推广发展工人入会的“顾村经验”。

不过，中国劳工通讯罢工地图显示，在报告期内工人集体行动个案中，以农民工为主体的建筑行业的个案占有较大比重。除此之外，我们在对工会干部的采访中发现，他们对组建工会和发展农民工入会颇感为难。

例如，建筑行业的工会组建一直是个难题。长期以来，因流动性强、层层分包转包等原因，绝大多数建筑工人既没有劳动合同也没有参加工会。甘肃省兰州市总工会一位工作人员认为，建筑工地农民工加入工会的问题仍没有得到解决，但当问及他是否对解决这个问题提出一些建议时，他表示“说不清楚”。另外，他还提出自己对工人入会的看法，认为工人是否愿意入会是一个个人能力和认识的问题，换言之，工人不愿意加入工会是因为他们的觉悟还不够。

陕西省渭南市合阳县总工会的一位工作人员也谈了他对建筑行业工会组建的看法。他认为，工会组建只能通过建筑公司来做，而不应该面向工人。“我们只能找他们公司，找公司成立这个工会，我们不是直接去找工人。”针对一起发生在合阳县的建筑工人被拖欠工资的劳资纠纷，这位工作人员坚称，工会可以为会员追讨工资，但问题是这些工人并没有加入工会。渭南市总工会组织部一位工作人员提出，建筑行业工人流动性大、工作的季节性强，发展他们加入工会最大的困难在于总工会人手不足，只有增加有编制的正式工作人员，才有精力做好组织工作。

其实，如果全总各级工会领导人真有改革的意识，就应该跳出旧的框框，将以工会干部为着眼点的工会工作转向工人，在工人中发展工会积极分子、培养工会干部；将以工会机关为着眼点的工会工作，转向工作场所和建筑工地，为工会积极分子提供组织资源，使他们能够发挥作用。

因此，从全总发布的改革成果中我们发现，改革并未改变地方工会干部的陈旧观念与官本位习惯性思维。总结以上谈话内容，反映出地方工会干部对组建工会发展会员有四点看法：第一，组建工会与发展农民工入会不应该被搞成上级工会下达指标，下级工会编造数字的相互欺骗游戏。第二，这些工作只有在资源充足的前提下方可完成。第三，组建工会只能依靠雇主。第四，工会只能为已经入了会成为会员的工人维权。第一点的确是一个全总面对的难题；第二、三点是工会干部的认识误区；第四点则纯粹是推卸工

⁴² “[关于全国总工会改革试点工作的总结报告](#)”，工人日报，2017 年 3 月 28 日。

会责任的借口。由此可见，工会改革至今两年半有多，工会干部们仍然不能改变他们对组建工会发展农民工入会的传统观念，仍然将农民工视为一个无能力自为的群体，而非能吃苦耐劳也能奋起反抗的血肉之躯，更非工会的主力军与力量之源。既然如此，全总的改革成果也就不过是一些毫无意义的数字，与代表工人利益、为工人提供权益保障的身份转变并无关联。

集体协商是全总此次改革的另一工作重点。全总称，截至 2016 年底，全国签订集体合同 242.2 万份，覆盖企业 679.4 万家，覆盖职工 2.90 亿人。⁴³ 地方工会也非常乐于报道它们推动工资集体协商的成果。例如，广西省鹿寨县总工会称，到 2015 年，该县签订工资集体协议的企业已经达到了 1320 家，集体协商建制率动态保持达 107.85%，单独签订建制率达 196.05%。⁴⁴ 山东省淄博市总工会称，截至 2016 年 1 月，该市已签订工资集体协议 7813 份，覆盖企业 19628 家、职工 103.2 万人，工资协商建制率达 95.58%；中小企业签订区域性行业性工资集体协议 1322 份，覆盖企业 13954 家；世界 500 强在淄博市企业全部签订工资集体协议。⁴⁵

全总各级工会除了继续推行自上而下的集体协商之外，也试图应形势的需要而介入工人的集体行动，动员劳资双方通过谈判解决纠纷。但与劳工 NGO 不同，它们在介入过程中并不代表工人，而是选择作第三方的角色。下面以索尼电子华南有限公司罢工案为例说明。

2016 年 11 月 10 日，位于广东省广州市的索尼电子华南有限公司 3000 多名工人罢工。罢工起因是该公司被深圳欧菲光科技股份有限公司收购，工人们对被收购后的权益问题感到担忧。罢工工人的诉求是：要求资方公布收购的详细信息；在收购工作结束前，买断工人的工龄，支付经济补偿金；然后由工人自己选择是否与欧菲光公司签订劳动合同。然而，资方非但没有在工人提出的期限内做出回应，反而报警并开除了多名带头的工人。

因为该公司的工会得不到工人的认可，广东省总工会不得不空降介入此案。在总工会的协调下，2016 年 11 月 14 日劳资双方展开第一次谈判。谈判中工人提出了 4 点要求：（1）先买断工龄后再让工人自己选择与欧菲光公司签订劳动合同；（2）资方不得解雇和报复参加罢工的工人；（3）资方为被开除的工人支付经济补偿金；（4）追究保安恐吓员工的责任。在资方全部回绝了这些要求后，谈判陷入僵局。面对这一僵局，总工会的人束手无策，这让资方更加有恃无恐，使用强硬手段迫使工人复工。11 月 15 日，当工人继续罢工时，当地政府出动警力，有 11 名工人被抓捕，资方则继续开除罢工工人，到 11 月 29 日，被开除的工人已经达到了 64 名。面对资方的强硬态度，总工会继续保持沉默，最后工人们被迫签订了复工承诺书，而他们的诉求一项都没有实现。我们在对工人的采访中了解到，复工承诺书完全是在资方的胁迫下签订的，如果工人不签订，资方会禁止他们刷卡吃饭、禁止上下班打卡，而三天不打卡，资方会以“旷工”为由强迫工人“自动离职”。

在此案的劳资谈判中，工会实际上并没有代表工人，他们仅仅是扮演了本应由政府承担的协调人角色，把资方和工人拉到一起协调。工会所能做的仅限于此，至于效果如

⁴³ “[全国签订集体合同覆盖职工近 3 亿](#)”，工人日报，2017 年 12 月¹⁹日。

⁴⁴ “[广西：鹿寨县将工资集体协商纳入绩效考评](#)”，广西工人报，2016 年 10 月 31 日。

⁴⁵ “[山东：淄博市工资集体协商抓牢关键环节 咬定‘提质增效’不放松 做实‘借力行船’大文章](#)”，山东工人报，2016 年 1 月 4 日。

何，工人的诉求是否得到实现，则已经不再是工会干部们要考虑的了。工会在介入此案后，既没有对工人进行谈判方面的培训，也没有像劳工 NGO 那样为工人提供谈判指导，没有将工人的诉求策略性地分清主次顺序，没有制定相应的谈判与行动策略，包括一旦资方强硬拒绝，劳方应如何应对；一旦资方做出让步，劳方应当如何妥协以及在哪项诉求上妥协等等，更没有直接参与谈判。在资方继续胁迫工人复工并开除罢工工人的时候，工会更是无所作为，既不继续引导谈判，也不愿意出面制止资方的做法。

在此案中，广东省各级工会的确重视并派出工作小组和工会律师。但最终结果却是工人被迫复工，诉求无法实现。这说明，工会在介入开始时，就承担了错误的角色，它将自己当作了政府派出的协调人，它仅仅是为劳资双方的谈判牵线搭桥，而不是以工人代表的身份与工人共进退参与谈判。在此案结束后，广东省总工会称，他们指导被开除的工人去办理领取失业金及提取住房公积金等手续，同时提供免费法律援助以示安抚。这些工作确在工会维权的职能范围内，但仍然延续了它在改革之前“事后维权、外部维权”的维权模式。但是改革的重点并非是继续加强事后维权，而是将工会的重心前移到企业内部，力求在劳资矛盾演化为激烈冲突之前就通过集体谈判化解掉。

全总在改革中侧重于维权模式的完善，但无论是“上代下”模式还是各方联动模式，其核心都是“借力”——基层工会向地方工会借力，即当企业的基层工会面对雇主的违法行为而难以履行维权职责的时候，地方工会可以代行基层工会的维护职责；地方工会再借助地方党政的势力迫使雇主就范。但问题是，地方工会是否能够借到力？一位全总系统内的学者撰文指出，在地方工会借力运作的过程中，存在行政、经济、法律、情感和伦理等因素的共同作用，在很大程度上又与地方工会干部的个人特质，如能力、品行、口碑以及其在地方上形成的关系网等密切相关；更为重要的是，地方工会能否借到力和借力效果都直接受制于地方政府对多方利益的权衡。⁴⁶ 这里我们不禁要问，既然全总借力时要面对这么多的障碍，为什么不对自身的角色进行反思呢？既然它有 3 亿会员，为什么置如此巨大的组织资源不用，转而求助于党政部门呢？说到底，全总还是不愿意进入和承担其工人代表的身份和角色。

事实上，即使在维权机制方面，全总各级地方工会也缺少内部部门之间的协调，更遑论与外部的党政部门联手维权了。这里我们以一起工人集体行动个案为例。2017 年 5 月中旬，重庆市永辉超市渝中区大坪店和巴南区土桥店的工人在店前拉横幅，抗议公司克扣员工年假、随意罚款、超时加班不支付加班费、欠缴社会保险费。我们就此次行动采访了当地工会，发现地方工会内部在维权方面缺少协调。据接受采访的工会干部称，工会内部各自为政，各部门工作人员只局限于自己的工作范围，部门之间在维权工作中没有信息共享。例如，组建工会、工人维权、推动集体协商本应是环环相扣不可分割的，但在地方工会的组织架构中，这三项工作由基层组织建设部、职工维权中心和民主管理部分别负责。而由于公司已经在江北区总工会建立了永辉超市集团华西大区工会，并认可由公司人力资源主管（又是合伙人之一）担任该工会的主席，致使街道工会就算有心也无法利用工人集体行动这个机会在分店组建工会与开展集体谈判。

这种各自为政的问题也为工会内部各部门在维权中互相推诿提供了借口，使工人向工会求助更加困难。在就此案采访渝中区总工会基层工作部和办公室时，基层工作部的工作人员表示，“这个要打办公室电话，因为我们这边没有参与这个事情”；而致电办

⁴⁶ 吴建平：“地方工会‘借力’运作的过程、条件及局限”，《社会学研究》，2017 年第 2 期，第 103—127 页。

公室后得到的回复是，“办公室是综合部门，不负责维权等具体业务工作”。当随后问到基层工会的组建情况时，办公室的工作人员感到困惑，他认为组建工会和工人维权是完全分开的两码事。

在采访中我们还发现，全总改革成果中的所谓已经建立的“全方位、全时段”为工人提供覆盖性服务的系统并不存在。我们按照工会网站提供的联系信息，致电工人集体行动发生地的街道工会，接听电话的竟然是一位已经退休一年的工会工作人员。

可以说，在以“借力”为核心的维权模式中，全总各级工会放弃了工人利益代表者的身份和工人集体谈判代表的角色，最多只是扮演了劳资之间第三方协调人的角色。而事实上，它又没有能力完成协调工作，还要求助于地方党政部门。这里，我们可以将全总比喻为一个懒惰的厨师，在工人已经对全总组建工会发展会员的模式不屑一顾之后，“顾村经验”等发展会员的新方式就像是工会买来的一篮子“新菜”，集体协商这口“旧锅”也在此次改革中得到了修补。但当菜已备齐、锅已修补之后，全总却置两者于不用，转而为工人们端出了“事后维权”这碗“剩饭”。

3. 对全总改革成果的评议

本次工会改革虽经顶层设计而推出，但其背景是中共面临前所未有的合法性危机，尤其是在理论上被中国共产党视为政权根基的工人阶级中，这种危机正在蔓延且清晰可见。因此，全总的改革既肩负着提高工人收入水平的重任，又承载着为中共解除合法性危机的责任。在对全总宣称的改革成果与现实对比的基础上，我们就全总宣传的成果做出如下评议：

机关体制改革

全总工会机关改革重点是人力、物力资源下沉，为此出台了将劳动模范提拔到工会领导岗位的文件、加大了基层工会的工会经费留成比例、调拨干部充实低层地方工会的领导班子等等措施。从全总的宣传资料和官方媒体的报道看，改革似乎取得了不菲的成果。但我们就现有措施分析，认为全总仅凭这些措施既没有将工会与工人利益连接起来，没有完成工人代表身份的转型，也难以达到中共中央要求的“吸引职工、凝聚职工、团结职工”的目的。

尽管全总此次改革措施具有明显的资源下沉的特点，但下沉的深度止于低层地方工会，即区（县）和街道（乡镇）工会，完全没有沉到涉及劳资冲突和劳资利益分配的第一现场——企业工会。全总及试点工会力图通过资源下沉的办法，打通工会与工人之间的“最后一公里”，其实这“最后一公里”是在企业内，而非在全总各级机关，也非在各地党政机关。只有进入企业，加强企业工会建设，通过企业工会建立企业集体谈判制度，逐步提高企业工人的工资收入，这才是工会改革要打通的“最后一公里”。显然，全总仅凭机关体制的改革难收成效。

组建工会和发展工人入会

在基层工会组建和发展工人入会方面，全总确有一些新的措施，例如“顾村经验”、网上入会等等，这些措施有助于全总在那些从事灵活就业和非标准就业的工人当中发展会员。尤其值得关注的是，这些措施确实有了一些改革的迹象，它们突破了《工会法》和《工会章程》有关以企业为单位组建工会的框框，使工人可以在企业外加入工会，这

将在一定程度上解决了工人入会难与组建工会需要得到雇主同意或者受到雇主干预的问题。

但是，全总组织工人入会的工作仍然采取了运动型的集中行动，通过这些集中行动，各级工会试图集中现有资源，在短时间内将基层工会建立起来，并尽可能扩大会员规模。不过，这种上级工会拍脑袋定指标，下级工会穷于应付的集中行动，很容易让人们想到，这些工作已经不是工会的理性行为，而是一种近乎疯狂的裹挟行动。正是下级工会为完成指标弄虚作假，才使全总公布的建会率与入会率数据带有极大的水分。反过来，也正是全总的入会建会指标，把地方工会推入了弄虚作假陷阱。因此，即使像“顾村经验”这样的入会新方式，也只能是始于完成入会指标，止于入会指标完成，并无后续的集体谈判。

事实上，工会组建与会员发展绝非是凭借几场集中行动就可以大功告成的。就算采取集中行动方式，也需要各级工会花费大量的资源和时间。例如，在2014年4月广东东莞裕元鞋厂发生5万余名工人参加的罢工事件之后，广东省总工会认为，该公司所在地的东莞市高埗镇的基层工会工作极不规范，所以在该镇开展了基层工会组织规范化建设试点工作。此次试点工作由广东省总工会主席亲自领导，由省、市、镇三级总工会派出人员组成联合工作组，以裕元鞋厂等35家雇工500人以上的非公有制企业为重点。联合工作组用了半年多的时间，对重点企业进行了“全程的贴心服务”，在组建工会的每一个环节上都给予具体的指导，并对组建工会从成立筹备组到办理工会社团法人登记的整个过程都提供了范本。⁴⁷在试点工作完成后，广东省总工会将其树立为基层工会规范化建设的典型。既然在一个试点上就要花费如此巨大的人力、物力和时间，这个典型也就没有任何推广的意义了。此后，广东省企业基层工会并无照此模式展开，便能说明问题。仅就人力资源而言，即使全总系统70余万专职工会干部放下其他事情不做，也不可能完成全国560多万家私营企业和外商投资企业基层工会的组建工作。

因此，就工会改革而言，企业工会才是关键。企业工会的改组和组建，以及企业工会积极分子的发展，才是工会改革的出路。换言之，企业工会积极分子和工会会员才是全总工会组织的核心力量和根基，而各级总工会机关工作人员仅仅是提供资源和协调配置资源的配角。

长期以来，全总基层工会组建和发展会员工作一直没有实质性进展。工会内部人士将这个问题归因于没有获得党政的充分支持、工会干部工作不得力、人力资源不足、工会为政府分担的工作太多等等。其实，真实的原因是工会干部借力的陈旧思维，总想依赖党政部门的支持开展工作。就此次改革来说，中共中央希望全总协助重建财富分配制度，以此来缓和社会矛盾，巩固政权合法性。而全总却像一个懒孩子，脖子上套着一张母亲出门前烙的糖饼，在吃完了前面的之后懒得转饼，最终饿死了。如果工会干部能够认识到组建工会和发展会员应当向工人借力的话，基层工会组建与发展会员的工作是不难完成的。但前提是，他们必须先为工人做事，这里的“事”不是春运期间为农民工买火车票、春节期间给困难家庭送温暖这类小恩小惠，而是要为工人在工作场所的利益分配中争取份额。

⁴⁷ “[黄业斌到东莞市高埗镇及裕元鞋厂调研民主建会工作 强调裕元鞋厂试点要抓成样板](#)”，广东省总工会，2014年7月15日。

当前的工会，由于无需承担工人利益代表的身份，工会干部的工作只是为了完成上级工会下达的入会和建会指标。工会干部们就会继续将时间和精力花在说服雇主组建工会、发放小礼品诱惑工人入会、编造数据应付上级工会上面。

集体协商

从总工会发出的新闻报道不难看出，工会力推的集体协商，就算是有，也仅仅限于工资的集体协商，不会涉及劳动保护、福利待遇、工作条件等其他方面。而就工资集体合同而言，也普遍存在“三多三少”的现象，即原则性条款多，具体规定少；抄法律条文的多，结合企业实际的少；虚的多，实的少。⁴⁸更有调查结果显示，工资集体协商制度的实施与农民工工资效应之间呈负向相关关系。⁴⁹

报告期内工人的集体行动发展势头强劲，工人持续以集体行动的方式追讨他们的权益。这表明全总目前力推的工资集体协商既不能有效提高劳动者在初次分配中的比重，也难以形成协调集体劳动关系、缓解劳资冲突的制度化渠道。

集体协商制度之所以未能见效，究其原因，一是，这种自上而下推行的制度缺少工人的参与。不愿让工人参与其中，其实是基于全总一直以来对工人不放心。在全总干部的眼中，工人是一个组织程度很低、缺少法律知识、没有谈判能力的群体，如果任由工人选举代表去谈，可能会与雇主就利益分配数额发生争执，影响企业和谐的劳资关系，甚至引发罢工。因此，即使工会在上个世纪九十年代初就发现，以自身的资源与能力来推动集体谈判实属天方夜谭，全总也始终无视数亿工人这个巨大的组织资源，转而到党政部门那里去借力。也正是因此，全总推动的集体协商制度至今没有实质性进展，甚至已经沦落为一场下级工会完成上级工会下达指标的数字游戏。而从实际效果论，工会对共产党对其寄予的期望，说好了是避重就轻，说重了就是阳奉阴违。二是，集体谈判是一个涉及工资、社会保险、劳动条件、工作时间、福利待遇等劳动者权益的有机体，这些事项中的一部分，既是工人的诉求，也可以是工人在集体谈判中达致阶段性目标的筹码。在全总将工资从诸多事项中被生硬地切割出来之后，工人在工作场所的整体利益就无法整体推进，同时，工资事项本身在没有其他事项作为谈判筹码的情况下，也难以实现。

维权

在此次改革中，全总以最大力度强调维权是主业，并致力于改善现有的维权机制，加大了对机制投入的资源，在形式上也有所创新。但这一切仍然没有改变机制原有的“外部维权”、“事后维权”的性质，也就是说，这些机制仍然只能在企业外部运行，只能在劳资矛盾激化之后发挥救火功能。我们不否认，工会通过这套维权机制为数量有限的工人追讨过被侵害的权益，也给一部分失业工人和贫困家庭送出过“温暖”，未来也有可能因为投入更多的资源而使更多的工人受益。不过，从资源有效利用的投入产出比来衡量，以全总占有的资源对比其产出，实在是得不偿失。

如果全总改变策略，重点在企业发展工会积极分子，既能从源头上减少雇主对工人的侵权，也能在侵权发生后及早解决劳资矛盾。再有，当新生代工人已经成为劳动力主体，当各行各业的工人都不得不选择以集体行动来表达诉求，当他们提出的诉求已经超

⁴⁸ 程延园：《集体谈判制度研究》，中国人民大学出版社，2004年版。

⁴⁹ 栾卉：“工资集体协商制度对农民工工资增长的影响机制研究——对七大城市的调查分析”，《兰州学刊》，2017年第6期，第193—208页。

出了法律规定的标准之后，这套机制在维权中就显然力不从心了，它无法为广大工人的诉求提供支持，无法在工人采取集体行动时提供必要的帮助，更无法改变企业工会“空壳化”、“老板化”的现状。

工人集体行动的发展趋势已经证明，日趋激烈的劳资纠纷是由企业内部劳资利益分配的矛盾引发的，这些矛盾是外部维权机制所无法解决的。只要全总继续以维权为主业，继续使用这套机制来维权，那么它就会一直远离劳资矛盾发生和发酵的工作场所，不可能有效及时地解决劳资之间的纠纷，不可能减少侵权，更不可能使企业工资分配逐步趋于合理。

总之，全总改革的成效与现实之间存在巨大的差异，看似辉煌的数据也许可以让全总对中共中央有所交代，但却无法掩饰企业劳资矛盾的激烈化程度，也无法缓解中共政权面临的合法性危机。全总持续不断发布的改革阶段性成果说明，全总并没有真正领会中共中央启动改革的初衷，或者是领会到了但知道自己做不到，也就只好以数字游戏应付。在没有新的压力元素的情况下，全总将继续做足表面文章，而不会为企业工人的工资分配着急，更不会为缓解中共执政合法性的危机费心。

三、全总改革需要解决的根本问题

通过以上的对比分析，我们看到，当全总在短期内取得了令人吃惊的“改革成果”后，工人的权利状况并没有得到改善，工人的集体行动仍然保持着强劲的增长势头，中共依然面临着政权合法性的严重危机，全总的工会代表身份也没有太多的改观。可以说，全总的改革既没有解决其自身存在的合理性问题，也没有帮中共缓解执政合法性危机，更没有为企业工人解决工资合理分配问题。

那么，全总需要解决的根本问题在什么？这个问题的答案其实很简单，那就是，全总需要回归其工人代表身份，并代表企业工人通过集体谈判取得合理的工资报酬、安全健康的工作环境以及社会保险和福利。这件事情做好了，中共的执政合法性问题也就迎刃而解了。更直接地说，全总应该着力发展企业工会，通过企业工会代表工人参与企业的集体谈判，实现工人在企业初次分配中的话语权。

将我国劳动关系现状、企业分配制度现状以及工人对此现状所做出的集体行动反应，与中共最高层亲自推动工会改革放在一起解读，我们不难发现，中共将工会改革分为了两个重点或者说两个步骤：第一步是“去四化”，第二步是“增三性”。“去四化”要解决的是工会工作人员的工作作风和态度问题，这是工会改革的第一步，这一步做的好坏可以量化。例如，将多少名劳动模范提拔到全总和地方工会的领导岗位、将多少数额的工会经费下放给低层和基层工会、组建了多少基层工会、发展了多少农民工入会、建立了多少维权中心等等。“增三性”要解决的是工会的身份问题，即工会干部是否在政治上全面接受了社会主义价值观，总工会各级工会组织是否由社会主义者来领导。这是工会改革的第二步，其效果是不可量化或者难以在短期内量化的。

全总改革“去四化”、“增三性”这两个目标密切相关。基于体制惯性，全总确实存在严重的“四化”问题，但这个问题又与全总领导人和工作人员“三性”不足有直接关系。

从工人运动发展的角度来说，工会工作人员的确需要具备政治性、先进性和群众性这三性”。政治性：工会工作人员应该是一批具有社会主义理想的人来担任，只有这样，工会工作人员才会基于共同的阶级感情和价值观，成为工人利益的代表者。先进性：企业工会积极分子和工会代表，要有能力代表工人启动和完成集体谈判，实现工资合理分配。群众性：总工会上下要全神贯注的聚焦在企业集体谈判上，这样，工会就不会脱离工人群众的需要去搞其它花样。

四、对全总深入改革的整体建议

全总改革已经历时两年，进一步改革要从“去四化”转向“增三性”，也就是从相对比较容易的、可以量化的浅水区，进入工会改革深水区，完成工人代表身份的转变。为此，工会应该迅即将工作重点放回到企业里，在企业内发动和组织工人，在企业内解决劳资矛盾，在企业内建立集体谈判的分配机制，使工人们能够分享经济发展的红利。尽管劳工 NGO 已经在实践中为组织工人集体谈判作出了示范，但劳工 NGO 具有人力、物力资源方面的先天不足，其所能发挥的作用有限。而全总恰恰在资源方面有着先天的优势，如果能够以劳工 NGO 的工作模式为样本，能够发动工人、依靠工人，则在建设集体谈判机制中必然有所作为。

在此，我们对全总深化改革提出以下整体建议：

第一，重新定位工会的角色。长期以来，全总与地方各级工会一直宣称是联系执政党和工人群众的桥梁与纽带，而且是唯一的桥梁与纽带。但基于体制的原有设计以及多年来的运行惯性，全总的角色却定位于执政党的一个工作部门和宣传部门。这种角色定位与工会本来的工人代表身份极不相符。因此，全总应当转变身份，即从执政党的工作与宣传部门变为工人的利益代表。

第二，撤销全总及各省总工会的工会干部学校，由中共中央党校设中国工会干部学院，统一培训各级工会干部，确保工会干部具有集体谈判的技巧，而且具有社会主义核心价值观。工会干部学院的培训内容应该包括：中国工人运动史、世界工人运动史、国际社会主义运动史、社会主义核心价值观和分配原则、集体谈判和工会组织技术等等，培训教材由中共中央党校统一编制。

第三，逐步取消全总与地方工会干部的公务员和事业单位编制，逐年减少各级政府向各级总工会的拨款。建议财政拨款每年递减百分之二十，在五年之后，实现全总各级工会经费自筹。

第四，顺应产业调整的趋势以及新兴行业工会组织的特点，在新兴行业建立行业总工会，增强行业总工会参与初次分配的功能。可以在广东、江苏、浙江、山东、湖南、四川、福建、北京、上海、重庆等省、直辖市进行行业总工会的组建试点，具体建议如下：（1）根据试点省市新兴行业的特色，成立 XX 省（市）行业总工会并分设行业总工会委员会和行业总工会秘书处。行业总工会的工作重点是探索本地区本行业企业基层工会组建和集体谈判的工作方法，为今后建立地区性行业集体谈判机制打下基础。行业总工会秘书处负责工会具体的日常工作，设受薪秘书长和副秘书长，由行业总工会委员会任命。（2）行业总工会由试点省、市的总工会统一领导。

第五，在行业总工会建立之后，撤销试点省、直辖市下面的区、县、市级总工会，根据需要保留或撤销工业区总工会和街道（乡镇）总工会。对于被撤销各级工会的现职工会干部，可根据个人能力和意愿，将其转岗到各行业总工会秘书处具体工作机构任职。

第六，改组省、直辖市的总工会，设XX省（市）总工会委员会，在其下设XX省（市）总工会秘书处来负责工会机关的日常运作。总工会委员会的委员不受薪，由各行业总工会主席、副主席担任。总工会秘书处设受薪秘书长、副秘书长，由总工会委员会任命。总工会秘书处下设立组织部、政策研究发展部、法律部、女工权益保障和发展部等工作机构负责工会各项日常工作。

第七，行业总工会要将企业基层工会的组建与发展作为工作重点，要强化基层工会的组织能力和集体谈判能力。

第八，全总应当放弃集体协商指导员的做法。现实中，地方各级工会委任的指导员绝大部分是从企业退休的管理人员和工会退休干部，这些人全无代表工人与雇主进行集体谈判的实践经验，根本不可能指导工人去协商谈判。另外，这些人不了解工会改革的现状与需求，无法在他们的工作中体现工会改革的目标。当企业集体谈判成为工会工作的主业之后，他们是无法承担这一重任的。建议工会要在企业发展积极分子，定期选拔有潜力的积极分子进入中国工会干部学院接受培训，这样既能够发展本企业的集体谈判，强化工会；又可为未来的工会储备具有社会主义核心价值观的、懂得谈判的年轻工会干部。

地方总工会应协调和集中使用工会资源，包括组织网络、媒体网络、党政部门联络、工会经费等等，向所在地的企业基层工会提供必要的协助。这些协助包括：培训基层工会领导人，收集和提供企业集体谈判所需的资料（当地平均工资水平、行业平均工资水平、企业劳动合同与社会保险费支付情况、企业税金缴纳情况等等），指导基层工会进行谈判，介入企业的集体劳资纠纷，为工人提供法律援助，保护工人代表等等。为完成上述工作，地方总工会应当与所在地企业基层工会保持紧密的联系，如确定工会组织部和集体谈判部工作人员每周探访基层工会的时间和具体探访内容，建立总工会与基层工会之间的信息通报渠道。

企业基层工会至少应承担四项工会工作：一是在企业中发展工会会员；二是代表本企业工人与资方进行集体谈判；三是监督集体合同的履行；四是在劳资纠纷中作为工人的代表。这四项工作是相辅相成的：会员人数越多，工会势力越大，集体谈判越能全面体现工人的诉求；集体合同履行程度越高，工人在利益分配中获得的份额越大，工会才能获得更多工人的认同与信任。

结语

第一，在报告期内，中国的经济处于下行期，但工人的集体行动继续增长，并且出现了从沿海城市向内陆省份蔓延，由传统行业向新兴行业扩散的趋势。

第二，正是因为这种发生在底层的工人运动，才使执政党认为其政权合法性正因社会贫富差距过大、利益分配不公而面对“前所未有的挑战和考验”，也认识到作为“桥梁与纽带”的全总存在着“基层基础薄弱、有效覆盖面不足、吸引力凝聚力不够、组织工作和活动方式单一，进取意识和创新精神不强，存在机关化、脱离群众”等等严重问题，不能适应改革的需要，进而启动了全总的第四次改革。

第三，按照中共中央的要求，全总机关和上海、重庆两个试点城市的总工会出台了一系列改革措施，这些措施可以概括为两类：一类是工会机关的改革，即所谓“去四化”的改革，重点是人力、物力资源下沉；一类是维权机制的改革，重点是完善现有的机制和增加新的服务项目。从全总的宣传资料和官方媒体的报道看，改革已经取得了不菲的成果，但我们在将成果与现实对比之后，认为全总的改革与要解决的分配问题脱节。

第四，此次全总改革已经进行了两年，在“去四化”取得了一些阶段性成果的同时，“增三性”并无明显进展。因此，工会应该由秉持社会主义核心价值观的人来领导和运作，才能使工人在初次分配中有代言人和话语权，才能参与建立更加公平合理的初次分配制度。

第五，全总如何能做到“增三性”，劳工 NGO 已经提供了样本，即协助企业工人展开集体谈判，将企业集体谈判制度化、周期化，强化企业工会组织、夯实总工会在企业工人中的基础。