

中国劳工权益保障研究系列报告之九

**中国工人运动观察报告**  
**(2005-2006)**

**中国劳工通讯**  
(<http://www.clb.org.hk>)

**2007年5月**

# 目 录

导 言	2
第一部分 中国的经济、政策法律和社会环境	2
第一节 经济环境	2
第二节 政策法律环境	4
第三节 社会环境	6
第二部分 工人集体维权行动	9
第一节 工人集体行动主体的变化 – 基本诉求与直接原因	9
第二节 工人集体行动的特征与障碍分析	22
第三节 政府对工人集体行动的应对之策	28
第三部分 对全总维权活动的观察	32
第一节 对全总承担保障工人权益角色的观察	32
第二节 对全总发展劳动关系调整机制的观察	37
第三节 对全总组织建设工作的观察	41
第四节 对全总维权活动障碍与效果的分析	43
中国劳工通讯的分析与评论	46

## 导言

2005-2006 年间，中国社会呈现给世人的是一幕幕复杂的场景：在中国共产党提出“构建社会主义和谐社会”的概念，并颁布《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》的同时，在中国各地城市，几乎每天都在上演着由社会各界民众参与的群体性事件；在中华全国总工会“叫响‘农民工有困难找工会’的口号”的同时，数以百万计的农民工自发地走上街头，开始依靠自己的集体力量追讨权益。在本报告中，我们将概括描述报告期内中央政府尝试扩大社会保障范围和强调维护农民工权益的各项政策，以及政府希望藉此体现“维护社会公正”意愿和价值取向的良苦用心；我们还将介绍中国工人自发的维权行动以及中华全国总工会维护工人权益的各种承诺和所作所为并作出提示。我们注意到，正是由于工人没有真正组织工会的权利和开展集体谈判的权利作为保障，才使来自中央政府的各种文字上有利于甚至倾向于保障工人权益的法规和政策无法得到施行；使构建“和谐社会”的政策取向及以此为基础出台的各项政策，没有发挥有效保障工人权利、稳定劳资关系、稳定社会的作用。

本报告由三个部分组成：第一部分概括报告期内中国的经济、法律和社会状况的变化，这是后续部分的背景资料。第二部分以来自中国官方的统计数据、国内媒体报道和中国劳工通讯收集的资料为依据，描述报告期内工人集体维权行动的原因、形式、行动障碍和社会影响的变化，概括和评价各级政府应对工人集体维权行动的策略。第三部分介绍和评价中华全国总工会（以下简称“全总”）在报告期内对维护工人权利的多项承诺和有限的实际行动。本报告所用资料主要包括：文献（政府文件、全总文件、政府官员论点、学术论文等）、官方统计数据、国内媒体报道和中国劳工通讯的电话采访录音笔录。

## 第一部分 中国的经济、政策法律和社会环境

### 第一节 经济环境

报告期内，中国经济继续保持自 2003 年以来高速发展的势头，GDP 的年度增长速度在 2005 年为 10.4%，总值为 183,868 亿元；2006 年为 10.7%，总值为 209,407 亿元。

报告期内，中国私营企业继续以高于全国经济增长速度的水平发展。全国工商联主席黄孟复在 2007 年 1 月 31 日宣布，到 2006 年底，全国登记注册的私营企业达 497.7 万户，比 2005 年增长 15%；注册资金总额为 7.5 万亿元，增长 22%；从业人员达到 6395.5 万人，增长 9.81%；私营经济占 GDP 的 65% 左右，占经济增量的 70% 至 80%。<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>顾瑞珍：“中国私营企业户数增长 15% 达 494 万户”，“新华网”  
([http://news.xinhuanet.com/politics/2007-01/31/content\\_5680220.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2007-01/31/content_5680220.htm))，2007 年 1 月 31 日。

报告期内,来自中国官方的统计数据显示,2005年末,全国就业人员为75,825万人,其中城镇就业人员27,331万人,新增就业人员970万人,年末城镇登记失业率为4.2%。<sup>2</sup> 2006年末,全国就业人员76,400万人,其中城镇就业人员28,310万人,新增就业人员1,184万人,年末城镇登记失业率为4.1%。<sup>3</sup>

**提示:**官方从未公布过因为各种原因没有登记的失业者的人数;而且,对“登记失业率”的统计范围仅限于城镇,农村失业人口并没有包含在内。

2006年12月,中国社会科学院出版《2007年:中国经济形势分析与预测》一书,根据该书预测,2007年,中国下岗人员的数量会有所下降,但就业总量压力较大,城镇需要就业的人口将超过2,500万人,而新增就业岗位和自然减员腾出的就业岗位只有1,000万个,劳动力供大于求的缺口将在1,500万个以上。按照该书预测,2007年,中国部分地区、行业和群体再就业难的问题会更为突出,国有企业和集体企业下岗职工中的未就业者仍有500余万人,今后三年国有企业政策性破产关闭还需安置就业者360万人。<sup>4</sup>

报告期内,各地政府普遍提高了最低工资标准。在2007年1月18日至19日召开的全国劳动保障工作会议上,劳动和社会保障部部长田成平称,2006年是近年来最低工资标准调整范围最广、幅度最大的一年,应当调整的20个省份全部进行了调整,另有9个省份在2005年已经调整的基础上,再次进行了调整。2006年底,全国31个省份均颁布实施了小时最低工资标准。<sup>5</sup>

报告期内,中国的职业安全情况略有改善。根据国家安全生产监督管理总局的数据,2005年,全国工矿商贸企业共发生12,826起安全事故,死亡15,396人,同比减少1,878起、1,101人,分别下降12.8%、6.7%;其中,煤矿企业发生安全事故3,341起,死亡5,986人,同比减少300起、41人,分别下降8.2%、0.7%。<sup>6</sup> 2006年,全国工矿商贸企业共发生12,065起安全事故,死亡14,382人,同比减少1,077起、1,486人,分别下降8.2%和9.4%;其中,煤矿企业发生安全事故2,945起,死亡4,746人,同比减少361起、1,192人,分别下降10.9%、20.1%。<sup>7</sup>

**提示:**有两个因素直接影响上述数字的可靠性和稳定性:一是由于中央政府过于倚重刚性的事后惩罚措施,造成安全事故瞒报情况非常严重;<sup>8</sup>二是近年来各地政府抑制煤矿事故

---

<sup>2</sup>国家统计局:“中华人民共和国2006年国民经济和社会发展统计公报”,2006年2月28日,“国家统计局网站”(http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20060227\_402307796.htm)。

<sup>3</sup>国家统计局:“中华人民共和国2006年国民经济和社会发展统计公报”,2007年2月28日,“国家统计局网站”(http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20070228\_402387821.htm)。

<sup>4</sup>于晶波:“明年中国就业缺口可能超1500万个,就业形势严峻”,转自“新华网”(http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-12/07/content\_5449834.htm),2006年12月7日。

<sup>5</sup>“2006年劳动保障事业实现新发展”,“劳动和社会保障部网站”(http://www.molss.gov.cn/gb/news/2007-01/19/content\_160175.htm)。

<sup>6</sup>“2005年全国各类伤亡事故情况”,“国家安全生产监督管理总局网站”(http://www.chinasafety.gov.cn/anquanfenxi/2006-01/04/content\_151577.htm),2006年1月4日。

<sup>7</sup>“2006年全国各类伤亡事故情况”,“国家安全生产监督管理总局网站”(http://www.chinasafety.gov.cn/anquanfenxi/2007-01/11/content\_214963.htm),2007年1月11日。

<sup>8</sup>如2005年1月份到11月份,经国家煤矿安全监察局核查,共发现16起瞒报事故,涉及到的死亡人数41人。见“我国前11个月发现16起瞒报事故41人死亡”,“新浪网”

的主要手段是关闭煤矿，即使这种手段能够收到抑制矿难的短期效果，但就长远而言，在持续增加的能源需求压力下，安全生产问题将随时反弹甚至恶化。

## 第二节 政策法律环境

近年来，中国工人的权益保障成为中央政府政策关注的焦点。从 2003 年开始，东部沿海地区出现劳动力短缺现象，造成这种现象的一个主要原因是这些地区的企业普遍存在工资过低与工作条件过于恶劣。此外，以私有化为目标的国有企业改制已经基本完成，在改制后的企业，职工的工资福利待遇和工作条件与外商投资企业和私营企业已无显著差异。当然，相对城镇工人来说，农民工仍然受到户籍制度的歧视和缺少社会保障的不公正待遇。<sup>9</sup>

正是在这种城镇工人和农民工的就业条件和权益状况趋于一致并趋于恶化的背景下，中央政府近年出台了一些政策，尝试在解决历史遗留问题的同时，从制度层面解决劳资关系中的新问题。这些政策大致可以分为三个方面：

第一，试图从政策层面消除对农民工的户籍歧视和社会保障歧视。2006 年 3 月 27 日，国务院发布《关于解决农民工问题的若干意见》，在这个文件中，国务院提出要对农民工“公平对待，一视同仁”，要尊重和维护农民工的合法权益，消除对农民进城务工的歧视性规定和体制性障碍，使他们和城市职工享有同等的权利和义务。该文件还针对农民工工资偏低、工资被拖欠现象严重；劳动时间长，安全条件差；缺乏社会保障，职业病和工伤事故多以及培训就业、子女上学、生活居住等方面困难提出了具体的解决措施。

第二，试图减少国有企业改制（私有化）过程中出现的对工人权利的肆意侵害，尽量消除改制遗留下来的失业者生活保障和再就业问题，以缓解日益激化的社会矛盾。2005 年 7 月 5 日，劳动和社会保障部发布《关于进一步做好在国有企业重组改制和关闭破产中维护职工合法权益工作有关问题的通知》，要求各级劳动保障部门要严格把好关口，规范企业操作行为；对重组改制和关闭破产职工安置方案，要求企业必须提交职工代表大会讨论通过；方案中未明确职工劳动关系处理、经济补偿办法、债务清偿、社会保险关系接续和职工再就业措施等内容的，不准进入改制程序。

2005 年 11 月 4 日，国务院发布《国务院关于进一步加强对就业再就业工作的通知》，提出，今后几年，就业再就业工作的重点仍是解决体制转轨遗留的下岗失业人员再就业问题和重组改制关闭破产企业职工安置问题。2006 年 1 月 20 日，劳动和社会保障部、国家发展改革委员会、中华全国总工会等 19 个部门联合发布《关于贯彻落实国务院进一步加强就业再就业工作通知若干问题的意见》。该文件提

---

(<http://news.sina.com.cn/c/2005-12-23/16147801170s.shtml>)，2005 年 12 月 23 日。2007 年第一季度，全国发生 12 起煤矿事故瞒报。国务院办公厅在 2007 年 3 月 28 日发出通报，要求依法严肃查处瞒报事故行为，坚决遏制重特大事故发生。

<sup>9</sup>目前中国政府和学术界对于“农民工”并无统一的定义。根据《中国农民工问题研究总报告》的定义，农民工是指户籍身份还是农民，有承包土地，但主要从事非农产业，以工资为主要收入来源的人员。见，中国农民工问题研究总报告起草组：“中国农民工问题研究总报告”，《改革》，2006 年第 5 期。

出，要对有劳动能力和就业愿望的下岗失业人员，发放《再就业优惠证》，并使他们能够享受国务院文件规定的扶持政策，这些政策包括：从事个体经营者在三年之内、在规定限额内依次减免营业税、城市维护建设税、教育费附加和个人所得税；并免收属于管理类、登记类和证照类的各项行政事业性收费；可以获得小额担保贷款；招用下岗失业人员的小型企业按实际招用人数，在相应期限和规定限额内依次减免营业税、城市维护建设税、教育费附加和企业所得税；政府投资开发的公益性岗位要优先安排下岗失业人员等等。

2006年6月9日，国务院国有资产监督管理委员会、全国总工会、监察部、劳动和社会保障部、财政部联合发布《关于2006年在国有企业重组改制和关闭破产中开展维护职工合法权益工作的通知》，要求有关部门对国有企业重组改制和关闭破产过程中侵害职工合法权益的违法违纪行为进行查处，追究有关责任人员的责任；对国有企业重组改制和关闭破产过程中涉及职工切身利益的职工安置方案、经济补偿、基本养老金发放、各项社会保险关系的接续、下岗失业人员再就业、退休人员社会化管理工作中中央有关政策落实不到位，造成职工合法权益受到损害等有关问题进行督察。

第三，试图在企业 and 地区层面发展集体协商制度，希望籍此制度来调整企业的劳资关系。2005年2月22日，劳动和社会保障部、中华全国总工会和中国企业联合会/中国企业家协会联合发布《关于进一步推进工资集体协商工作的通知》，要求在非公有制企业、改制的国有控股企业和集体企业中推行工资集体协商制度，提出，在生产经营正常和效益较好的企业，应重点就工资水平、奖金分配、补贴和福利等进行协商，建立正常的工资增长和调整机制；生产经营比较困难的企业，可重点就工资支付办法、离岗职工生活费等进行协商，以建立工资支付保障机制。

2006年8月17日，劳动和社会保障部、全国总工会和中国企业联合会/中国企业家协会联合发布《关于开展区域性行业性集体协商工作的意见》，对区域性行业性集体协商的范围、内容、程序以及争议处理等问题作出了规定，要求在小型企业或同行业企业比较集中的乡镇、街道、社区和工业园区开展区域性行业性集体协商；在行业特点明显的区域重点推行行业性集体协商和集体合同工作，具备条件的地区可以根据实际情况在县(区)一级开展行业性集体协商签订集体合同。

**提示：**从上述政策文件的内容，我们可以看出决策者制定政策的思路，更加重要的是，我们可以解读出令决策者不得不正视的社会现实：失控的国有企业改制对城市工人权益的肆意剥夺已经使社会不满情绪迅速积聚；制度性歧视对农民工权益的伤害已经造成严重的社会和经济后果；在高速经济增长背后酝酿着的社会不公使中央政府意识到了前所未有的政权崩溃危机！

报告期内，中央政府公开承认了群体性事件的严重性。2006年12月8日，在“新华网”发布的题为“解读六中全会《决定》：妥善处理群体性事件”文章中，作者提出群体性事件的几个特点，其中包括：重大群体性事件接连发生，涉及面越来越广；在一些群体性事件中，出现经济问题政治化的趋向；暴力对抗程

度明显增强，处置中稍有不慎就有可能酿成流血事件，等等。作者还指出，由人民内部矛盾引发的群体性事件已经成为严重影响社会稳定的最为突出的问题。在意识到群体性事件的严重性的同时，中央政府对群体性事件的态度有明显转变，从过去一直认为群体性事件是社会的不稳定因素到由公安部部长承认“现阶段的群体性事件基本上属于人民内部矛盾，基本上属于经济利益诉求问题，具有非对抗性，没有明显的政治目的。”<sup>10</sup> 在国务院第四次廉政工作会议上，国务院总理温家宝则进一步指出，“有些地方发生的损害群众利益问题，甚至群体性事件，很多与政府部门及其工作人员不依法办事、不按政策办事有关。”<sup>11</sup> 2006年10月11日，中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议通过《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，该文件指出：“坚持依法办事、按政策办事，发挥思想政治工作优势，积极预防和妥善处置人民内部矛盾引发的群体性事件，维护群众利益和社会稳定。”这是在中共中央的重要文献中，首次明确提出群体性事件属于人民内部矛盾。

### 第三节 社会环境

报告期内，中共中央在《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中，确认了“构建和谐社会”的执政纲领，提出了九项目标和任务，其中包括，人民的权益得到切实尊重和保障；城乡、区域发展差距扩大的趋势逐步扭转，合理有序的收入分配格局基本形成；社会就业比较充分，覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立；等等。上述目标和任务基本上覆盖了政府亟需面对和解决的社会问题，也显示了中央政府解决问题的诚意。但是，有两类社会问题并非是仅仅有解决问题的诚意就可以解决的：一类是二十余年国有企业改革积累下来的历史遗留问题；一类是各级政府决策者们制造出来的新问题。两类问题直接挑战政府的执政能力和治理手段。由于政府出台“构建和谐社会”执政纲领的同时，并没有启动政治制度的改革和公民社会的构建，以至报告期内的社会环境状况不容乐观。

报告期内，根据国家统计局公布的资料，城乡居民的收入都在增长。2005年，城镇居民人均可支配收入为10,493元，扣除价格上涨因素，实际增长9.6%；农村居民人均纯收入为3,255元，实际增长6.2%。<sup>12</sup> 2006年，城镇居民人均可支配收入为11,759元，实际增长10.4%；农村居民人均纯收入为3,587元，实际增长7.4%。<sup>13</sup> 在城乡居民收入增长的同时，城乡收入差距也在继续扩大。来自中国社会科学学院的报告指出，1978年城乡居民收入差距为2.57倍，2005年扩大为3.22倍，如果考虑农村居民基本上不享受社会保障的因素，实际的城乡居民收入差距

<sup>10</sup>陈利华：“群体性事件考验中国，须建弱势群体利益诉求通道”，《环球》，转自“新浪网”

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

<sup>11</sup>“围绕大局突出重点深入推进政府廉政建设 - 温家宝在国务院第四次廉政工作会议上的讲话”，《人民日报》，2006年2月28日，第(2)版。

<sup>12</sup>国家统计局：“中华人民共和国2005年国民经济和社会发展统计公报”，2006年2月28日，“国家统计局网站”([http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20060227\\_402307796.htm](http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20060227_402307796.htm))。

<sup>13</sup>国家统计局：“中华人民共和国2006年国民经济和社会发展统计公报”，2007年2月28日，“国家统计局网站”([http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20070228\\_402387821.htm](http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20070228_402387821.htm))。

应为6倍左右。<sup>14</sup> 2006年，城乡居民收入差距更扩大到3.3倍。<sup>15</sup>

报告期内，社会贫富分化趋势进一步加大，城镇贫困问题并没有因为经济的高速增长而有所减轻，城镇生活困难人口发生率为6%-8%。<sup>16</sup> 中国社会调查所在2005年“两会”召开期间，分别在《中国经济时报》和“搜狐网”进行了民众最为关注的社会问题的调查。调查结果显示，“贫富差距”与“社会保障和再就业”成为被调查者最为关心的第一和第二个社会问题。而在2000年进行此类调查的时候，“贫富差距”仅列在第五位，从2001年开始，这个问题就成为社会民众最为关注的社会问题，稳居各类社会问题之首。<sup>17</sup>

1999年，中国政府建立了城市最低生活保障制度，截止2006年末，全国共有2,240.9万（1,028万户）城市居民享受了城市最低生活保障，比2005年增加6.7万人，平均保障标准为169.6元/人、月，全年共发放城市最低生活保障资金222.1亿元，人均补差82.9元/月，比2005年同期提高10.6元，增长14.7%。全国共有2,133个县（区）开展了农村最低生活保障制度，已有1,509.1万（743.4万户）农村人口享受了农村最低生活保障，人均补差33.2元/月。<sup>18</sup>

然而，城市最低生活保障并未减少中国社会的贫穷问题。在2006年1月7日深圳综合发展研究院召开的以城市贫困为主题的研讨会上，与会的数十位专家提交的不同区域的调查报告得出了同样的结论：近年来，城市贫困问题并没有因为中国经济高速增长而有所减轻，相反明显加重。与会者认为，当前中国的城市贫困群体主要包括：国有企业改革和调整导致失业的群体；资源枯竭型城市里具有正常劳动能力的城市居民；退休较早、仅依赖退休金生活的老年人；流入城市、成为城市新贫困阶层的大量农村人口。此外，社会保险、教育培训、医疗保障等制度上的缺位与失效，也在随时随地制造和产生着新的城市贫困。<sup>19</sup> 国务院发展研究中心在调研后指出，目前最低生活保障制度覆盖面非常有限，符合条件的城市贫困人员中只有不到1/4的人员领取了救助费。另外，长期流动人口（在某一方居住6个月以上者）还被排除在外。同时，由于市级政府出于财政压力的考虑，往往低估具有接受救助资格的城镇贫困人口数量。因此“实际上中国城市的贫困问题被严重低估了”。中国社会科学院社会学研究所社会政策研究中心研究员唐钧、中国人民大学研究生院副院长洪大用等人则认为，中国城市中贫困群体为3,000万人左右。<sup>20</sup>

---

<sup>14</sup>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。

<sup>15</sup>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。

<sup>16</sup> 同上。

<sup>17</sup>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。

<sup>18</sup> “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](http://gov.ce.cn/home/gonggao/200701/17/t20070117_10122145.shtml)），2007年1月17日。

<sup>19</sup>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。

<sup>20</sup>“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，国务院发展研究中心课题组发布题为“对中国医疗卫生体制改革的评价与建议”的研究报告，做出了“医（疗）改（革）基本不成功”的结论。该报告指出，医疗卫生体制变革的基本走向是商业化、市场化，包括公立医疗服务机构乃至公共卫生服务机构在内的医疗卫生机构的服务目标从追求公益目标为主转变为全面追求经济目标；在公平性方面，不同社会成员医疗卫生需求的实际被满足程度，由于收入差距的扩大而严重地两极分化；富裕社会成员的医疗卫生需求可以得到充分的满足，多数社会成员（包括相当多农村人口以及部分城市居民）的医疗卫生需求，出于经济原因很难得到满足，贫困阶层则连最基本的医疗卫生服务都享受不到。在2000年世界卫生组织对成员国卫生筹资与分配公平性的评估排序中，中国列188位，在191个成员国中倒数第四。<sup>21</sup>

从2003年起，中央政府颁布了一系列旨在改善农民工就业条件的政策。<sup>22</sup>但是，在报告期内，中国1.2亿异地就业的农民工的生活和劳动条件无明显改善。2006年4月，国务院研究室发布《中国农民工调研报告》，该报告描述了中国农民工在城镇就业的劳动条件，指出农民工面临工资收入低下和权益缺失的状况。报告揭示，在收入方面，被调查农民工的月工资均比较低，主要集中在500至800元之间；<sup>23</sup>与用人单位签订用工合同的农民工仅占53.70%，没有签订的占了30.62%，有15.68%的农民工居然不知道什么是劳动合同；在被调查者中，基本能按时领取工资的达到47.78%，有时延期和经常延期的比例达到35.68%和15.68%；在被调查者中，每天工作时间8小时以内的仅占13.70%，8至9小时之间的达到40.30%，9至10小时之间和10小时以上的分别占23.48%和22.50%。<sup>24</sup>根据国家统计局2006年10月发布的统计数据和调查结果，农民工工作时间过长的问题依旧存在，他们平均每周工作6.3天，每天工作8.9小时，有双休日的仅占11.9%；46%的农民工未与用人单位签订合同或协议；14.9%的农民工不能及时拿到工资；50.1%的农民工加班得不到加班补贴；57.2%的农民工不能获得工伤补偿；79.5%的农民工没有带薪休假待遇；92.4%的农民工不享有住房补贴；95.2%的农民工没有住房公积金；79.8%的女工不享有带薪休产假的待遇；70%以上的农民工没有购买各类社会保险；47.3%的农民工不能得到岗位培训。<sup>25</sup>

报告期内，民众对社会存在的矛盾冲突有明显的感受。根据中国社会科学院社会学研究所“社会和谐稳定问题全国抽样调查”的调查结果，在回答“我国各个社会群体之间是否存在利益冲突”问题时，只有16.3%的人认为“没有冲突”；44.9%的人认为“有一点冲突”；18.2%的人认为“有较大冲突”；4.8%的人认为

---

《南风窗》，总325期，2007年1月1日出版，第36-38页。

<sup>21</sup> “国务院研究机构对中国医改的评价与建议(要点)”，“新浪网”

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

<sup>22</sup> 例如，《国务院办公厅关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》（2003年1月5日发布）、《国务院办公厅关于进一步做好改善农民进城就业环境工作的通知》（2004年12月27日发布）。

<sup>23</sup> 2005年，全国城镇单位在岗职工年平均工资为18,405元，折合月平均工资为1,533元。

<sup>24</sup> “我国农民工的生存现状”，《半月谈》，转自“新华网”

([http://news.xinhuanet.com/politics/2006-05/18/content\\_4566403.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2006-05/18/content_4566403.htm))，2006年5月18日。

<sup>25</sup> 中国社会科学院“社会形式分析与预测”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。

“有严重冲突”。另外有 38.6% 的人认为这些利益矛盾“绝对会激化”或“可能会激化”。<sup>26</sup> 来自中国社会科学院的数据分析表明，中国的“社会秩序指数”和“社会稳定指数”为负增长，已经影响到社会和谐发展。“社会秩序指数”在 1978-2005 年间下降了 36.2 个百分点，在 1990-2005 年间下降了 18.7 个百分点，年均下降速度为 1.5%（1979-2005 年）和 1.4%（1995-2005 年）；“社会稳定指数”在 1978-2005 年间下降了 12.3 个百分点，在 1990-2005 年间下降了 24.9 个百分点，年均下降速度为 0.5%（1979-2005 年）和 1.9%（1995-2005 年）。<sup>27</sup>

报告期内，企业的劳资矛盾呈紧张趋势。2005 年全年各级劳动争议仲裁委员会立案受理劳动争议案件 31.4 万件，比上年增长 20.5%，涉及劳动者 74 万人，其中，集体劳动争议案件 1.9 万件，涉及劳动者 41 万人。<sup>28</sup> 2006 年全年各级劳动争议仲裁委员会受理劳动争议案件 44.7 万件，比上年增长 9.9%，涉及劳动者 68 万人，其中，集体劳动争议案件 1.4 万件，涉及劳动者 35 万人。<sup>29</sup>

## 第二部分 工人集体维权行动

### 第一节 工人集体行动主体的变化 – 基本诉求与直接原因

我们在《中国工人运动观察报告(2000-2004)》中提出，工人集体行动的参与者可以分为两类：一类是以失业下岗工人为主体，包括了少量的退休工人和在职工人；一类是不具备城市户口而在城市各类企业中从业的工人，这类工人被社会定义为“农民工”，他们来自内陆地区不同省份，主要集中在东南沿海经济较发达地区的外商投资企业和私营企业中就业。报告期内，工人集体行动的主体发生了一些变化，以失业下岗工人和退休、内退职工（城市职工）为主体和以农民工为主体的集体行动仍在不断发生，在此基础上，改制后的原国有企业在职工（城市职工）也开始以罢工的方式争取自身权益，而在过去，这部分工人在改制中因担心职业不保，通常是不会直接参与集体行动的。另外，城市职工与农民工集体行动的基本诉求正在趋同，大部分诉求都直接涉及提高工资待遇和改善劳动条件。这是因为，改制后的原国有企业在管理手段和就业条件方面已经与外资企业和私营企业没有更大差异，有些企业的就业条件甚至比后者还差。不过，各类工人的集体行动仍然没有明显的相互呼应的迹象。

---

<sup>26</sup>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。

<sup>27</sup>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。

<sup>28</sup>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](http://www.molss.gov.cn/gb/zwxx/2006-06/12/content_119277.htm)）。

<sup>29</sup>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](http://www.molss.gov.cn/gb/news/2007-05/18/content_178167.htm)）。

## 一、“劳权争议” – 一类超越劳动法律规范的争议

### 1、“劳权争议”的概念

从本世纪初至今，由改制的国有企业工人（包括下岗失业工人）的集体行动一直持续不断并构成了中国工人集体维权行动的一个主要组成部分。从性质上讲，这类行动是城市下岗失业工人与国有企业管理者和政府之间的争议。这里，我们将这类争议称为“劳权争议”。劳权是指劳动权，它是劳动者就业前、工作中和失业后的一个权利集合，这个权利集合在《中华人民共和国劳动法》第三条中得到了完整的体现。<sup>30</sup>劳权争议通常是在国有企业改制过程中和改制之后发生的，由于下列原因，这类争议目前无法通过劳动争议仲裁程序和司法程序得到解决，进而引发下岗失业工人的集体行动：第一，争议的当事人不仅是改制的国有企业工人（包括下岗失业工人）和他们现在或者原来所在的企业，而且涉及到制定改制政策和批准改制方案的政府有关部门。第二，由于这类争议涉及到国有企业改制的政策及其后果，对此类争议，最高人民法院和各级地方法院是“不予受理”的。<sup>31</sup>第三，由于上述原因，争议当事人在无法通过正常的仲裁和司法程序追讨权益的时候，不得不向政府有关部门上访，寻找解决争议的方法。在得不到政府及时回应和公正裁量之后，他们有可能付诸集体行动。

相对于“劳动争议”，“劳权争议”具有更宽泛的范畴。“劳动争议”可以分为个人争议和集体争议，而“劳权争议”主要是集体争议。在“劳权争议”中，工人（包括下岗失业工人）提出了更多的诉求，首先，他们追讨自己在受雇期间应得的利益（例如，工资、经济补偿金、退休金）或者要求重新就业；再者，他们要求追究企业管理者贪污腐败的行政和刑事责任；最后，他们对政府制定和执行的企业改制政策提出质疑。在“劳权争议”无法依循“劳动争议”的处理程序得到解决时，当事人不得不通过上访或者寻求其他的诉讼程序，例如，试图通过民事诉讼程序索赔或者通过行政诉讼程序纠正政府的行政行为。因此这类争议涉及的法律已经超越了劳动法律。

以在国有企业改制过程中引发的工人集体行动为例，可以对“劳权争议”给与进一步的解释。在国有企业改制过程中，企业在向工人支付了“身份置换”经济补偿金（俗称“买断工龄”）后，与大批工人解除了劳动关系。至此，主持改

<sup>30</sup> 《中华人民共和国劳动法》第三条规定：“劳动者享有平等就业和选择职业的权利、取得劳动报酬的权利、休息休假的权利、获得劳动安全卫生保护的权利、接受职业技能培训的权利、享受社会保险和福利的权利、提请劳动争议处理的权利以及法律规定的其他劳动权利。劳动者应当完成劳动任务，提高职业技能，执行劳动安全卫生规程，遵守劳动纪律和职业道德。”

<sup>31</sup> 例如，最高人民法院副院长黄松有 2003 年 3 月 26 日在全国民事审判工作座谈会上称：“处理群体性劳动纠纷，要充分依靠党委、政府的支持。当前，我国的社会保障制度还不健全，对于因国家产业政策或者企业改制等原因引起的国有企业整体拖欠工资而引发的群体性纠纷，（法院）可以暂不受理，要在党委的统一领导下，与政府有关部门共同做好疏导工人作，平息矛盾，化解纠纷。”在此前后，一些省、市、自治区法院将“不予受理”案件的范围进一步扩大。例如，在广东省高级人民法院 2002 年 9 月 15 日发布的《关于审理劳动争议案件若干问题的指导意见》中规定，法院将不受理在政府有关部门主导的国有企业改制中，因企业职工下岗、整体拖欠职工工资引发的纠纷。在 2003 年 9 月由广西壮族自治区高级人民法院内部发出的《关于当前暂不受理几类案件的通知》中，更将“因企业改制或者企业效益不好等原因出现的企业整体拖欠职工工资而引发的纠纷案件以及因劳动制度改革而出现的职工下岗纠纷案件”；“因企业改制过程中违反民主议定原则或者因企业改制而引起的职工安置纠纷案件”等 13 类“涉及面广、敏感性强、社会关注”的案件列入法院不予受理的范围。

制的政府主管官员和原企业管理人员便以为改制成功了。但殊不知，这批下岗失业工人始终认为当初解除劳动关系并非出于自愿，多数人认为经济补偿金难以保障未来的生活，大部分人更对政府主管官员和企业管理者在要求他们解除劳动关系时所采用胁迫和欺诈手段耿耿于怀。一旦他们在下岗失业之后感觉到家庭生活发生持续性的困难，便会聚集起来，要求政府和原企业重新核定经济补偿金标准并补发提高的部分、有些中青年则要求重回企业就业或者由政府安置就业。在一些集体行动中，工人们更要求发放企业拖欠的工资和社会保险金、追究企业管理者贪污腐败的刑事责任。这些工人的集体抗争可以视为一种“劳权争议”，因为争议的事项主要涉及工人们在就业期间应当获得的权益，也涉及到他们自身的就业权利（因为他们的失业状况并非是因个人原因造成的），而这些权利都是在《中华人民共和国劳动法》第三条中明确规定的。

基于劳动法原则的“劳权争议”实际上广泛涉及劳动法律之外的其他法律领域，包括，行政法、民法和刑法。在这类争议中，争议的对象已经不再局限于企业的雇主（原国有企业的管理者），还涉及指导和操作改制的地方政府部门及其官员，因为企业的改制方案、“身份置换”补偿金的标准和职工的安置方案等均由企业所在地的政府批准的，这就使争议涉及到行政法律和行政诉讼程序。在这类争议中，工人们因为无法依据劳动法律的有关规定提出经济补偿的要求，故而转向根据民事法律的规定申请民事赔偿，这就使争议涉及到民法。在这类争议中，工人集体的集体行动又因发生在公共场所而触及现行的刑事法律和治安条例。

“劳权争议”的概念基础还是劳动法确立的劳权原则，遗憾的是，因为争议涉及到地方政府的国有企业改制政策、改制方案而被劳动争议仲裁部门和法院拒绝受理，工人权利诉求面临“有法可依却无程序可循”的困局。但是，工人们因为权利得不到主张而产生的不满并不会因为行政和司法部门不予受理而消失，反而会积聚并最终演变为集体行动。事实上，这类由不规范的国有企业改制引起的“劳权争议”绝大部分都曾经引发过工人的集体行动，在工人们失去了基本生活保障的情况下，其中一部分行动更可持续数年，对当地社会的稳定造成巨大影响。我们认为，政府应该尽快对“劳权争议”的概念从法律的角度予以明确的定义并为处理这类争议提供相应的法律依据和司法程序。

“劳权争议”引发的集体行动可以分为两类：一类是在国有企业改制过程中发生的集体行动；一类是在国有企业改制后发生的集体行动，这是国有企业改制的后遗症。

## 2、国有企业改制过程中的工人集体行动

报告期内，在改制过程中的国有企业继续发生着劳权争议，造成这类争议的主要原因有二：第一，改制过程中，政府和企业管理者没有严格地执行中央政府的有关政策，以“暗箱操作”的方式和“改制”的名义侵吞国有资产，以欺诈和胁迫手段强迫工人接受低额的经济补偿金和解除劳动关系；第二，改制企业的职工由于对未来的出路和命运感到恐惧而抵制改制。这类争议引发的集体行动成因相同，诉求相似，行动的对象往往是当地政府和企业的管理者。

报告期内，虽然中央政府颁布了有关国有企业改制程序的政策，但在实际操作中，违反政策的情况屡见不鲜。企业管理者和地方政府主管官员往往利用权力“暗箱操作”，不但造成国有资产严重流失，更导致职工权益受到侵害。例如，中央政府的文件多次强调，企业的改制方案要提交职工代表大会或者职工大会审议，充分听取职工意见，职工安置方案更要经过职工代表大会或者职工大会审议通过后方可实施改制。<sup>32</sup> 但是这一规定在大部分国有企业的改制中根本没有得到执行。职工代表大会或者是被企业的管理者所摒弃，或者成为一种形式，而这些管理者在改制过程中的所作所为一旦侵害了职工的权益，工人们往往将“改制方案没有经过职工代表大会审议通过”作为进行集体行动的主要理由。

- 2005年9月16日和19日，河南省三门峡市中原量仪厂300多名职工因对企业的改制方案不满而罢工。据中国劳工通讯了解的情况，工人们要求提高工资待遇和经济补偿金的标准。工人们称，尽管该厂职工代表大会通过了改制方案，但是大部分职工代表是管理人员或者由管理方直接指派，真正由职工直接选举产生的代表只占一小部分。<sup>33</sup>
- 2006年1月16日，湖北潜江驰宇集团近百位职工到市政府静坐请愿，要求清查企业转制中的贪污问题。据工人代表称，该企业属于集体所有制企业，2005年11月改制时以5,150万元拍卖，而厂方仅拿出1,789万元安置职工，这个职工安置方案在11月24日召开的职工代表大会上遭到了职工代表们的反对。当天晚上，作为该公司上级主管单位的政府交通局就组织了人力，到职工代表的家中，以“不签字就不让上岗”相要挟，逼迫职工代表在安置方案上签字。
- 从2006年3月6日开始，昆明市云南纺织厂数千名职工罢工。罢工的原因是，在该厂改制过程中召开的职工代表大会，只允许管理人员出席，改制方案中，将支付给职工的经济补偿金标准定得过低，每年工龄只折合881元，并且只计算到2004年10月30日。

改制中，一些企业制定的经济补偿金标准过低，也仍是引发工人集体行动的一个主要原因。根据中央政府的政策，企业破产或者改制，企业应当根据职工月工资的标准支付经济补偿金，补偿金额根据企业上年职工平均工资计算。<sup>34</sup> 而主持改制的企业管理者和政府主管官员往往刻意将职工的上年工资确认得很低，这样一来，他们确定的经济补偿金标准与职工希望的标准相差甚远，进而引发争议和集体行动。

---

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](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。

- 从2005年6月6日开始，江苏省无锡市无锡商业大厦400余名职工开始罢工（见下图），反对公司改制。在无锡商业大厦的改制方案中，确定的经济补偿金标准是，40岁以上职工每年工龄折合1,850元；40岁以下职工每年工龄折合1,500元。职工们认为，在商业大厦经济效益很好的情况下，这个经济补偿金标准反而低于其他经济效益差的小型国有企业的标准。



图片来源：“博讯网” (<http://www.peacehall.com/news/gb/china/2005/06/200506090429.shtml>)。

- 自2005年7月重庆特殊钢铁厂宣布破产后，数千工人从8月中旬一直堵路请愿，要求补发市政府承诺的经济补偿金（每年工龄折合2,000元）。据工人称，企业的管理干部在破产前每年工资高达3-4万元，破产后所获得的经济补偿金最多可以拿到70多万元；而厂方支付给工人们经济补偿金（每年工龄折合800元）远低于市政府的承诺金额，同时，厂方还要求工人自己支付医疗保险费。
- 属于军工企业的成都发动机厂数千名职工在2005年7月11日至15日罢工，理由是工厂破产后，管理方提出的经济补偿金标准过低。据中国劳工通讯了解的情况，工人们称，按照国家破产政策规定的标准，他们每年工龄折合的经济补偿标准应当是3,600元，但是管理方提出的标准仅为1,200元；工人们说，他们多次提出意见，管理方都没有回应，所以才起来罢工。<sup>35</sup>
- 2005年11月初，深圳四家国有建筑公司的逾千名建筑工人上街示威。这些工人称，年初公司改制时曾经承诺，工人们可以获得40多万元人民币的经济补偿金，实际上，他们只拿到10-20万元。

<sup>35</sup>“成都军工发电机公司几千名职工罢工”，“自由亚洲电台” (<http://www.rfa.org/mandarin/shenrubao/2005/07/15/bagong/>)，2005年7月15日。

### 3、国有企业改制之后的工人集体行动 - “国企改革后遗症”

自上个世纪末开始的国有企业改制至今持续近十年，已接近尾声。但是，由于此项改革在初中期缺少来自中央政府的统一政策，以致在改制过程中出现了地方政府政策不连贯、操作不规范等大量问题，并留下诸多“后遗症”。报告期内，这些“后遗症”相继发作，并引发下岗失业工人的集体行动。

**后遗症一：**失业下岗工人要求重返原企业就业或者办理正式退休手续。改制的国有企业以支付经济补偿金“置换国有企业工人身份”的手段，完成了裁减工人的目标。据劳动和社会保障部的数据，从1998年至2004年的7年间，国有企业裁掉了十分之六的人员，累计裁员近3000万；在1998年至2000年间，每年裁员人数都维持在700 - 900万人之间。<sup>36</sup> 为完成裁员指标，企业管理者们采用了各种欺诈手段，迫使工人在“自愿解除劳动合同协议”上签字。<sup>37</sup> 几年后，当下岗失业的工人看到企业非但没有关闭破产，经济效益反而逐渐好转，在岗职工的收入不断提高之后，便会产生强烈的不满情绪，并发动集体行动。近年来，一些特大型国有企业，如大庆油田、胜利油田、鞍山钢铁公司等相继发生大规模群体性上访事件。<sup>38</sup> 报告期内，此类事件也时有发生。在集体行动中，工人们的要求通常有两种：一是年轻人声明当初是被骗解除劳动合同的，要求回厂继续上班；二是接近退休年龄的人要求办理正式的退休手续，享受退休待遇。

- 从2005年1月14日开始，数百名湖北荆门石油化工总厂“买断工龄”的下岗工人持续上访长达4个月，要求恢复工作。这些工人称，他们当初是在厂方威逼、恐吓和欺骗的情况下被迫“买断工龄”的。
- 从1999年开始，原内蒙古第二机械厂共有2400多名职工陆续在领取了经济补偿金后下岗。几年后，这些人又都找回原企业，要求回厂工作。2005年7月4日、5日连续两天，约200余名失业工人在已经改制为“北方重工集团”的工厂门口静坐，要求与集团负责人对话。据中国劳工通讯了解的情况，工人们称，他们没有一个人是自愿“买断工龄”的，当时厂方告诉他们，如果“买断工龄”后下岗，可以拿到经济补偿金并且发给三年的生活费；如果三年之后还没有买断工龄，就算自动离职，予以除名，到那时没有任何经济补偿。工人们还称，在1999年厂方要求“买断工龄”时，有一部分职工下岗后，拒绝领取经济补偿金，这些人至今一直从厂方领取生活费，也未被厂方辞退。<sup>39</sup>
- 2005年9月20日，鞍山钢铁集团上万名下岗工人举行示威游行。据“新华网辽宁频道”报道，从2004年下半年开始，鞍钢的下岗工人开始聚集游行上访。他们人均月生活费1,000多元，相当于当地社会平均工资的水平，高于当地最低生活保障每月205元的标准。但是，随着鞍钢经济效益的增长和在岗职工工

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

39“工龄被买断，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>)。

资的增长，拉大了与下岗工人的收入差距，逐渐引发他们的不满，进而组织群体上访，要求恢复工作。<sup>40</sup>

- 自2005年11月29日起，原属胜利油田的数千名失业工人持续数日封锁油田管理局办公楼，要求与管理局领导对话。2000年初，管理局领导称，油田经营困难，前景不明，可能会倒闭。当时2万多名工人同油田签署协议接受遣散。近年因石油价格上涨，油田盈利增加，在职员工收入大增，令被遣散的工人有当年上当受骗之感。他们要求油田管理局领导就签署遣散协议一事予以说明，并要求恢复工作。

**后遗症二：**企业改制后，工人的权益无法落实。一些地方政府和企业改制中拒不执行中央政府有关改制的政策，或者不兑现在改制中对工人作出的承诺，引发职工不满，被迫采取集体行动追讨权益。

- 2005年2月3日，四川石油局14所子弟学校的100余名教师，手持“静坐”、“绝食”字幅到位于成都的四川石油管理局机关大楼前静坐。根据中国劳工通讯了解的情况，在石油系统改制中，管理局将企业办的子弟学校移交给了地方政府。而地方政府拒不执行中央政府有关文件的要求，使教师在学校移交给地方政府之后，出现工资减少的情况，引发教师们的不满。<sup>41</sup>



图片说明：2006年7月31日上午，湖北省随州市曾都区二十余个乡镇的民办教师到随州市政府门前上访请愿。转自“博讯网” (<http://peacehall.com/news/gb/china/2006/07/200607311211.shtml>)。

- 2005年10月25日，四川安县造纸厂400余名工人开始罢工，据自由亚洲电台了解的情况，该厂改制时，县政府承诺向工人发放经济补偿金和社会保险费，但是改制结束一个多月，补偿费和保险费一直没有兑现，一拖再拖。

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](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>)。



- 2006年5月10号，云南省700多名原国有企业幼儿园和职业学校的退休教师聚集在省政府门前静坐，要求省政府按照《中华人民共和国教师法》的规定，给他们与中小学教师相同的待遇。根据中国劳工通讯了解的情况，这些退休教师从2004年底就一直在争取这项权益。退休教师们认为，根据《教师法》和2004年1月20日国务院办公厅发布的《关于妥善解决国有企业办中小学退休教师待遇问题的通知》，他们应当享受与地方中小学教师同样的待遇。<sup>42</sup>

**后遗症三：**大批工人在国有企业改制中被裁减之后，其家庭生活水平急剧下降。尽管工人们在下岗失业后都有资格获得失业救济金和最低生活保障费，但这些费用仅仅能够维持其家庭在城市中的最低生活水平。他们中的大部分人在下岗失业时的年龄为40-50岁，由于劳动力市场中存在的就业年龄歧视和缺少从事其他行业的技术，这些人很难找到一份收入相当且职业稳定的工作，在没有达到法定退休年龄的时候，也无法享受退休待遇。生活方面的拮据引发工人们的不满。

- 根据中国劳工通讯了解的情况，在1999年内蒙古第二机械厂裁减职工时，被裁减的工人只领到6,000 - 12,000元的经济补偿金，而且，因为当时工厂经济效益不好，厂方无法为工人缴纳养老保险费，又从这笔经济补偿金中扣除了2,000元用以缴纳这笔费用。
- 从2006年4月20号开始，位于湖北省孝感市的一个盐矿的3,000名工人进行了十多天的罢工。罢工起因是，这个拥有价值数亿元固定资产的井矿盐基地被当地政府以8,000万元的价格卖给了一家私营企业，购买者拒绝继续为工人支付医疗保险费和养老保险费，引发工人的抗议。
- 2005年4月23日，四川省射洪县丝绸厂上千名职工到县政府门前静坐抗议，要求政府修改对职工的经济补偿方案。据中国劳工通讯了解的情况，该厂属县办企业，在2000年宣告破产后，职工每个月只能拿到120元生活费。2005年4月22日，县政府发布了对职工的经济补偿金的方案，将补偿金的基数定为4,500元，然后以每年工龄折合606元计算；该方案还要求职工自己负担2000年到2005年的养老保险费。这一方案引发工人的不满，工人们称，如果按照这个方案计算，他们所获经济补偿金在交纳了养老保险费之后，所剩无几。<sup>43</sup>

当一些下岗失业工人因生活所迫不得不作一些临时性的小生意时，又常常会与当地政府整顿市容的行动发生冲突。

- 从2006年11月27日起，约300名三轮摩托车经营者在长春市双阳区政府门前静坐，要求政府在禁止三轮摩托车营运之前，为他们的就业和安置做出适当的安排。据中国劳工通讯了解的情况，长春市政府为了两个月后在该市举行的亚洲冬季运动会而整顿市容，禁止没有牌照的三轮摩托车进入市区营业。据

---

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](http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision_id=64664&item_id=64658))。

三轮摩托车的经营者们称，他们基本上是下岗多年的工人，根本交不起办理营运牌照所需的各种费用。<sup>44</sup>

## 二、集体劳动争议 - 因雇主侵权引发的工人集体行动

随着中国私营企业的发展，在这类企业中发生的集体劳动争议呈上升趋势，一部分争议在矛盾激化后，发展为工人的集体行动。在这类争议中，劳方的主体是在私营企业中就业的农民工，他们的主要诉求是追讨被拖欠的工资。有媒体报道，2005年1-9月，广州市劳动保障部门共接受和处理涉及工资发放问题的投诉举报36,408批次，来访人数66,281人次；广州市劳动保障局局长表示，95%以上的群体事件，都是由于企业拖欠员工工资而引发的。<sup>45</sup>

- 2005年8月25日下午，广州市白云区石井镇宝盈鞋厂近600名工人堵路追讨欠薪。据媒体报道，该厂从4月开始就因欠巨额外债而发不出工资，工人们几次找到厂长讨要，均被告知“工厂现正在渡难关，希望工人们能与工厂一起挺过难关”。8月份，该厂厂长失踪，工人们连吃饭都成了问题。<sup>46</sup>
- 2005年9月29日，广州市白云区钟落潭镇新村智业鞋厂100多名工人走上街头举行抗议活动，要求厂方发放拖欠的工资。据媒体报道，该厂在6月份建成后，曾向工人承诺每月结发工资，但8月份的工资到9月下旬仍未发放，工人们在屡次询问工厂负责人未果后采取了堵路行动。<sup>47</sup>
- 2005年10月15日，广州市白云区嘉禾街道永湘鞋厂200多名工人封堵工厂门前的国道讨薪。据白云区政府网站报道，该鞋厂由嘉禾街道办事处与一台商合资建成。数日前，该台商在未通知合资方的情况下，撤走了所派工作人员和贵重设备，致使鞋厂破产倒闭，拖欠工人4个月的工资共计160万元。<sup>48</sup>
- 2005年12月22日至29日，浙江杭州朴树服饰有限公司140名工人两度堵路，追讨工资。据杭州市上城区劳动和社会保障局网站报道，该公司在转让经营权过程中，原经营者携款逃逸，导致140余名员工无法领到1个半月的工资。<sup>49</sup>
- 2006年4月7日至9日，深圳市龙岗区平湖街道山厦社区金保厂300名工人4次堵路追讨工资。据新华社报道，该厂是一家生产运动用品和公文包具的企业，由于经营不善，自2月份起，累计拖欠工人工资200余万元。<sup>50</sup>

44 “长春三轮摩托车车主静坐示威(3)”，“中国劳工通讯网站”

([http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision\\_id=97121&item\\_id=97120](http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision_id=97121&item_id=97120))。

45 停云：“广州向全国人大建议刑事制裁恶意欠薪者”，《信息时报》，转自“新浪网”

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

46 同上。

47 “广州鞋厂百余名工人讨薪袭警 砸坏数辆警车”，《信息时报》，转自“北京广播网”

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

48 嘉禾街：“嘉禾街辖内永湘鞋业有限公司欠薪事件的情况”，“白云信息网”

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

49 “杭州朴树服饰有限公司140名员工如数领到被拖欠的工资”，“杭州市上城区劳动和社会保障局网站”

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

50 李南玲：“3名工厂高管人员煽动员工堵路被刑拘”，“新华网”

导致工人集体行动的另外一个原因是，一些私营企业支付的工资标准过低和克扣工人的工资。

- 2005年2月2日，广东省深圳市宝安区“精益实业有限公司”（台资合资企业）有数千名工人为了抗议厂方克扣工资而试图上街示威。
- 2005年2月26日，深圳一家承印香港报刊杂志的印刷厂上千名员工因不满工厂明涨暗降工资，聚集在布吉镇政府附近示威。据参加示威的工人称，他们原来的工资标准为每月380元，由厂方包吃、住，每天工作8小时。26日上午，厂方突然发布通知，将工人工资提高到每月480元，同时要求工人每天工作10小时，每月交纳150元伙食费。<sup>51</sup>
- 2005年3月26日，广州市沙井青海电机厂三分厂300名员工堵路，要求增加工资。据媒体报道，该厂工资过低。有工人向记者表示，工人们只能通过强迫性超时工作才可拿到现在的工资。一位员工向记者出示的工资单表明，她在2004年12月的全月工资仅为550元，这实际上已经大大低于广州当时的最低工资标准，而且包括了加班工资。<sup>52</sup>
- 2005年6月3日上午，广东增城市新塘镇西洲村福泰毛织厂的3,000名工人因工资过低举行罢工，要求增加工资。据媒体报道，该厂是一家港资企业，工人的工资每月只有七八百元，因工作量大，工人们一直对工资标准不满，但并未提出增加工资的要求。5月份，工厂所在地的治安员要求租房的工人每月交15元的卫生费，工人们随后在6月2日向厂里提出增加工资的要求，厂方承诺当天答复，但是没有答复，引发工人的堵路行动。<sup>53</sup>
- 2005年7月4日和5日，广东珠海市美星制鞋有限公司上千名工人举行罢工，抗议工厂无故降低工资。据来自中国劳工观察的调查，该厂每周工作时间长达81个小时；加班工资反而低于正常工作时间的工资；工人没有带薪节假日和产假；没有医疗保险。由于工资过低，工人们在2004年4月和2005年5月曾经举行过两次罢工。<sup>54</sup>
- 2005年7月27日，位于大连市开发区的东芝大连有限公司500多元员工因资方提高生产线速度、工资过低而罢工，引发了大连开发区其他日资企业工人的罢工，先后波及三菱、东芝、日产电产、日新工机和旭染织等十几家日资企业，罢工人数高达3万余人。<sup>55</sup>

---

([http://www.gd.xinhuanet.com/newscenter/2006-04/13/content\\_6728458.htm](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](http://www.chinalaborwatch.org/php/web/article.php?article_id=688))，2005年7月6日。

55 湛彦辉：“大连日企员工罢工事件调查”，《凤凰周刊》，2005年第34期（总第203期），第28-31页。

- 在 2005 年 9 月 29 日广州市白云区钟落潭镇新村智业鞋厂百余名工人街头抗议后，中国劳工通讯从镇工会主席处了解到，资方不但不执行广州市的最低工资标准，而且任意克扣工人工资。在抗议的工人中有 20 多名新工人，这些人在工作了 20 多天后，其工资尚不足以支付在工厂的住宿费和伙食费。在这个工厂，除了少数管理人员，大部分员工每月所剩工资仅一两百元。<sup>56</sup>

一些私营企业的雇主在管理中有严重违反劳动法律的行为，侵害了工人的权益，引发工人人们的集体行动。

- 2005 年 3 月 3 日，广东深圳宝吉工艺品（深圳）有限公司逾百名工人包围布吉总厂抗议，不满在假期后被厂方无故解雇及不获发遣散费。这些工人在 2004 年 10 月中旬接到厂方“提前放假”的通知，厂方承诺，他们可以在 2005 年 3 月初回厂工作。当工人在 3 月 2 日重返工厂时，被厂方拒绝入内，并被告知，他们已被解雇且无遣散费。
- 2005 年 3 月 15 日至 17 日，广东佛山市张槎镇大富工业区一家首饰厂近 5,000 名工人举行为期三天的罢工，要求体检。据媒体报道，2 月份，200 余名工人自费到广东省职业病鉴定部门体检时，有 12 人被诊断为疑似尘肺病。消息传开后，该厂员工为进一步申请职业病鉴定与厂方发生争执。据该厂工人称，厂方每年都安排员工进行身体检查，但是检查结果均为“正常”。<sup>57</sup>
- 2005 年 5 月 10 日，广东佛山市二友饰品材料有限公司的数百名职工试图封堵当地交通要道。这一事件的起因是，2003 年，该公司一些工人被检查出患有尘肺病后，其他工人要求厂方给他们提供医疗诊断和出具有关接触过粉尘的职业病史证明，但是厂方一直拒绝提供。
- 2005 年 6 月 29 日中午，西门子公司北京总部的 20 余名员工在公司门前拉起横幅，抗议该公司的裁员行动和对中国员工的不公平待遇。据媒体报道，这是在华跨国公司首次遭遇中国员工的公开抗议，引发抗议行动的一个原因是，在工作岗位和工作量相同的情况下，德国员工与当地员工的工资相差十倍以上。<sup>58</sup>
- 2006 年 4 月 4 日，广东深圳瑞丰木业有限公司数千名工人试图到深圳接待国家领导人的麒麟山庄前请愿，表示对厂方强迫加班制度和刻薄的规章制度的不满（见下图）。

---

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

57 龙箫、叶萃珊：“首饰工疑染尘肺病入院”，《时报》，转自“搜狐网”

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

58 邹山：“西门子(中国)裁员引抗议，中国员工要求待遇平等”，《新京报》，转自“新华网”

([http://news.xinhuanet.com/fortune/2005-07/01/content\\_3163115.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2005-07/01/content_3163115.htm))，2005 年 7 月 1 日；殷玉生：“西门子手机裁员涉嫌国别歧视，员工拉出横幅抗议”，《东方早报》，转自“人民网”

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



图片来源：“环球时事网”（[http://www.singtaonet.com/global/head/t20060404\\_181503.html](http://www.singtaonet.com/global/head/t20060404_181503.html)）。

- 2005年11月1日至3日，广东深圳大工业区迪高乐实业有限公司（意大利独资企业）3,000多工人罢工。罢工起因是外籍主管殴打要求核查工资的几名工人代表。根据中国劳工通讯了解的情况，工人们在9月份作了1009个货柜，而厂方只给他们发了789个货柜的工资，而且并没有向工人解释原因。<sup>59</sup>

报告期内，受雇于私营企业的城市工人开始通过罢工方式表达对资方的不满，由这类工人为主体的集体行动个案有所增加。

- 从2005年2月1日开始，四川达州棉纺厂2,000多名职工开始罢工。令人不解的是，罢工工人要求整体下岗，由厂方发放生活费。据中国劳工通讯了解的情况，该厂已经进入破产程序，由于当地政府难以支付数千名工人的生活费，将工厂暂时租赁给了一家私营企业经营。据一位参与罢工的女工称，因为承租方以各种名目克扣工人工资，她每个月只能拿到300多元的工资，还不如下岗之后出去打工。<sup>60</sup>
- 从2005年12月30日开始，四川成都人民商场数百名职工连续多日举行罢工，并到市政府抗议。该商场原为国有企业，在2005年被一家私营企业收购后，管理方对职工任意打骂搜身，侵犯职工的人身权利。12月29日，商场保安人员将前来与资方交涉福利待遇的员工代表打伤。

报告期内，一些国有控股公司的经营管理人员和一线工人收入差距逐渐加大，引发工人不满。

- 从2005年7月23日开始，中国有色金属总公司白银有色金属公司所属的厂坝铅锌矿（位于甘肃陇南县）3,000余名工人罢工，要求提高工资。该矿自1999年以

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

来两次扩大生产规模，生产任务上涨3.5倍，而一线工人人数并未增加。厂方从1995年以来一直没有为工人们增加工资，却不断为科级以上管理人员增加福利待遇，包括每月400元左右的补助和报销200元电话费。

- 从2005年10月31日开始，安徽淮北市飞亚纺织股份有限公司的近6,000名职工因工资过低举行为期5天的罢工。据工人反映的情况，厂方自1995年起一直没有给工人增加工资，一线工人每月工资收入最低者仅有四五百元，但各级管理者的收入却不断上涨，班长和车间主任月收入可达1,500元到3,000元，公司董事长的月工资更高达6万元。
- 从2006年2月10日开始，山东菏泽棉纺织厂织布车间近千名工人因不满工资太低而罢工。据中国劳工通讯了解的情况，该厂曾在1999年实行管理层收购（MBO）形式的改制，后因遭到工人抵制而改为实行承包制。承包制实施后，在经济效益提高的情况下，一线工人月收入只有400余元，而且什么福利也没有，连在工作时间喝水也要交钱，而管理人员的工资比工人工资高几倍，厂长和副厂长每年的收入高达几十万元。<sup>61</sup>

**提示:**从工人行动的角度看，前述所有劳权争议和劳动争议之所以无一例外的走向激化，都与企业没有工会或者有工会但工会不作为有关。改制的国有企业都有工会，如果工会能够依据《工会法》，从改制开始时就代表工人主动参与，就经济补偿金标准、工人下岗失业后的再就业和社会保险等问题，向操作改制的政府官员和企业管理者提出工人的要求并进行谈判的话，改制对工人权利造成的侵害就不会严重到今天这种地步，因改制引发的工人集体行动也不会从上个世纪90年代后期延续至今。

从改制成效的角度看，如果工会能够依法代表工人主动参与改制过程，就工人利益与改制操作者进行谈判的话，实际上可以对改制过程进行监督，进而有效地抑制改制操作者的“黑箱操作”，减少国有资产在改制的名义下被化公为私。从表面上看，改制成本会因工人要求提高经济补偿金标准和妥善安置而有所增加，从效果上看，工会对改制的主动参与能够有效地减少巨额国有资产的流失，大大降低改制过程中发生的“腐败成本”。而这种成本中的一部分已经足以将经济补偿金标准提高工人们可以接受的合理水平，并可以建立有效的再就业服务和培训机构，缓解和消除国有企业改制的后遗症。因此，工会依法对改制过程的主动参与，在维护工人权利的同时，更可带来全面的社会、政治和经济效益。

同样，在改制后的企业和私营企业中，如果工会能够依据《工会法》代表工人就工资待遇、职业安全、工作时间、生活条件等事项与资方进行谈判的话，可以及时将工人的权益诉求传达给管理方，这类企业的工人也就无须再以罢工、堵塞交通要道等方式表达他们的不满和争取权益。遗憾的是，全总系统的基层工会并没有履行《工会法》赋予它们的权利，因此才导致上述工人的集体行动在报告期内呈现多样化、复杂化的趋势。

---

61 “300多元工资的不满”，“中国劳工通讯网站”  
([http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision\\_id=68764&item\\_id=68746](http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision_id=68764&item_id=68746))。

## 第二节 工人集体行动的特征与障碍分析

在上期报告中，我们提出了工人集体行动的一些特点和行动障碍。在报告期内，工人集体行动呈现出一些新的特点，有些过去的行动障碍正在消除。

### 一、集体行动已经成为工人权益的主要诉求方式

报告期内，中国劳资关系市场化的趋势越来越明显，因缺少有效的制约手段，资方日渐野蛮的管理模式和企业持续低下的工资水平则使劳资矛盾趋于激化。工人通常采取两种极端的方式回应，一种是辞职而去，转移到其他就业条件相对好一些的地区。报告期内珠江三角洲地区严重缺工现象是最好的例证，在媒体报道中，这种现象被称为“用脚选择”。另一种方式则是采取集体行动争取权益。报告期内，以农民工为主体的工人集体行动的比例有明显加大的趋势，这与他们面临的问题常常带有集体性有关，例如雇主拖欠整个车间乃至整个工厂全体工人的工资；整个工厂的工资水平普遍过低等等。在行动过程中，工人们也逐渐意识到，如果将集体行动发展到企业外部，便有可能引发社会民众的关注和政府有关部门的重视，在外力的介入下，诉求能够得到解决的机会就高得多。前述在广东省地区发生的一系列农民工因追讨工资和职业病赔偿的集体行动，几乎无一不是采取封堵交通要道和在公共场所聚集请愿的形式。这些在短时间内爆发的行动也使当地政府事先无法预知并采取相应的对策。

在企业内部没有劳资协商谈判机制的情况下，工人集体的行动往往是劳资矛盾长期聚集的结果，并往往由个别事件引发。2005年11月2日，深圳迪高乐实业有限公司外籍主管殴打了要求核查工资的几名工人代表。据中国劳工通讯了解到的情况，工人对厂方的管理方式和劳动条件一直不满，厂方没有为工人缴纳任何社会保险费用，也未向工人说明他们在生产中接触有毒物质，当有工人患上职业病后，厂方也没有安排其它工人体检。<sup>62</sup>最后，工人代表被殴这一个别事件终于引爆了工人长期积聚的不满，3,000多工人参与了罢工。

### 二、经济利益诉求仍然是工人集体行动的主要诉求

报告期内，工人集体行动的主要诉求仍然是经济利益诉求，这些诉求涉及的是最基本的劳工权益，而且大部分都有充分的法律和政策依据。在集体行动中，不同的行动主体提出了不同的经济利益诉求。原国有企业工人提出了重返企业就业、提高经济补偿金标准、由原企业或者政府为其缴纳基本养老保险和医疗保险费等诉求。例如，在2005年4月23日四川省射洪县丝绸厂上千名职工的静坐抗议中，工人们指出，企业破产后，政府向他们支付的经济补偿金的标准是每年工龄折合606元，加上4,500元的基数，两笔合并计算，一个工龄17年的工人所获补偿不会超过15,000元，而且工人还要自己缴纳2000-2005年的养老保险费用。工人提出的要求是，由政府为他们交纳2000-2005年间的养老保险费用，并将退休年龄限制降低到女40岁、男50岁，在退休之前，由政府向他们每月发放120元的生

---

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](http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision_id=68824&item_id=68823))。

活补贴。<sup>63</sup>

退休工人在集体行动中，则要求政府提高退休金待遇和提供基本医疗保障。例如，在浙江杭州市，来自十余个原国有企业的数千退休工人因对退休金标准低、医疗费负担沉重等问题不满，从2004年7月开始举行示威游行和到市政府办公地请愿，行动持续至2006年年底。一位行动组织者告诉中国劳工通讯，他有37年的工龄，每月退休金不足1,000元，按照他的说法，这笔退休金在杭州市能够勉强维持生活，但是不能生病，因为看病住院的费用只有超过800元才可以报销。<sup>64</sup>

在私营企业里发生的以农民工为主体的集体行动中，工人提出的诉求是要求发还被拖欠的工资、提高工资水平和改善工作条件。例如，引发2005年9月大连市开发区10余家日资企业3万多员工罢工的直接原因是工人工资过低。当时大连市职工年平均工资为18,709元，而开发区日资企业工人的月工资仅为500元左右，在一些小型日资企业，基本工资只有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仅得1,000元。<sup>65</sup>在发生数千名工人集体请愿的广东深圳瑞丰木业有限公司，建厂初期，厂方就要求工人每天“义务加班”（无加班工资）3个小时，在请愿发生前的一段时间，更将星期六定为“义务加班日”；有工人代表反映，该公司一个200余人的车间仅有一个“暂时离岗证”，工人去洗手间或饮水都必须持离岗证，否则就被视为旷工，罚款10至20元。

在上述这些基本的经济诉求之外，工人的集体行动也出现了社会政治权利的诉求，其中尤以广东深圳友利电公司（日资）工人要求组建工会的罢工引人关注。2005年4月17日至19日，该公司16,000多名工人举行罢工，要求成立工会，这是该公司工人自2000年以来的第四次罢工。在2004年12月11日至15日，工人已经举行过一次罢工，要求成立工会。2005年4月罢工的结果是，在深圳市宝安区总工会的协助下，该公司工会于2005年7月30日成立。友利电公司工人的罢工可能是在中国改革开放以来工人第一次通过大规模的集体行动，提出成立工会的要求。

**提示：**工人在集体行动中提出组织工会要求，这在报告期内还只是个别案例，但是，随着劳资矛盾逐渐激化和外部化，工人、雇主和政府迟早都会明白并接受这样的事实，即，必须企业内部建立真正的劳资关系调整机制，及时化解劳资矛盾以形成三赢的结局。而要建立这种调整机制，又必须由工人组建一个真正能够代表他们利益的工会组织。从这一点上说，工人组织工会仅仅是一个时间问题。

### 三、集体行动主体及主体之间关系的变化

在上期报告中，我们提出，工人集体行动的参与者可以分为两类：一类是以城镇失业下岗工人为主体，包括了部分退休工人和在职工人；一类是没有城市户口，在城市各类企业从业的农民工。报告期内，城镇工人集体行动的主体发生了

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

65 湛彦辉：“大连日企员工罢工事件调查”，《凤凰周刊》，2005年第34期（总第203期），第28-31页。



一些变化，在一些国有企业和私营化的原国有企业中，在职工人也因不堪工资过低、福利待遇太差而开始组织罢工，争取自身的权益。尽管两类工人的集体行动仍然缺少相互的呼应和支持，但是这种主体的变化说明，在未来在职工人的集体行动中，因城镇工人和农民工利益诉求趋同，加之受雇于同一企业，他们有采取联合行动的趋向。

在上期报告中，我们指出，工人的集体行动呈分裂格局，甚至有同类主体、同类诉求的集体行动，也因为工人们来自不同的产业或者区域而无法遥相呼应相互支持。报告期内，由于互联网和其它通讯手段的普及，这种障碍正在减少。特别是不同地区的同系统、同类诉求的集体行动者，可以通过现代的通讯手段彼此联系，形成了某种程度的统一行动，全国各地地质勘探系统下岗职工持续了数年的集体行动可以作为一个例证。从 1998 年开始，全国地质勘探系统开始以“买断工龄”的方式裁员。事后，被裁减的职工发现，他们的基本生活难以保障且无法自己缴纳各种社会保险费用。从 2000 年起，这些人开始集体要求回原单位继续就业或者办理退休手续。这类集体行动最初是以各省地质勘探队为单位进行的，由于问题得不到解决，2006 年 9 月份，来自湖南、广西、江西、浙江、四川、黑龙江等省份的代表聚集北京，到国务院信访局、国家地质总局和中国核工业地质局上访。在与几位职工代表的电话访问中，中国劳工通讯了解到，这些来自不同省份的职工代表们是通过电话和互联网建立起联系的，而他们到北京的集体上访行动也是事先约定的。<sup>66</sup>

报告期内，处于同一地区不同企业的工人，在产生了共同的利益诉求时，已经可以在短时间内形成不同企业间相互呼应的集体行动。2005 年 7 月 27 日，东芝大连有限公司工人罢工，在大连市开发区管理委员会与总工会的介入协调后，资方妥协，同意每月增加工资 150 元，工人复工。东芝员工罢工加薪的成功事例，启发了处于同一开发区的其他日资企业的员工。此后，10 余家日资企业的工人先后罢工。据媒体报道，大连开发区共有日资企业 529 家，这些企业厂房、宿舍相连，为各企业员工之间的沟通提供了方便。<sup>67</sup> 虽然从这一个案尚不能断言企业间工人的联合行动会在短期内成为趋势，但是，在企业缺少真正的工会组织和劳资关系的调整机制的情况下，同一地区不同企业间工人采取联合行动争取权利也只是个时间问题。

#### 四、工人集体行动的组织能力正在加强

在上期报告中，我们提出，工人集体行动的最大的障碍是缺少一个正式的组织去策划、组织集体行动，缺少一些具备献身精神和组织能力的工人领袖去引导这些行动。从报告期内工人集体行动的情况来看，行动者的组织能力正在加强。在 2005 年 9 月大连市开发区日资企业员工的罢工中，尽管有工人称，这次罢工没有领导，员工心齐的时候根本不需要领导者，<sup>68</sup> 但基于常识，我们也可以看到，

66 见“川湘桂地质勘探系统买断工龄讨论(5)”，“中国劳工通讯网站”

([http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision\\_id=90308&item\\_id=90307](http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision_id=90308&item_id=90307))

67 湛彦辉：“大连日企员工罢工事件调查”，《凤凰周刊》，2005 年第 34 期（总第 203 期），第 28-31 页。

68 同上。

在这个波及 10 余家工厂，由 3 万多名工人提出一致要求的联合行动背后，是不可能没有组织者的。

另一个值得注意的现象是，在一些集体行动中，工人代表和组织者已经公开了他们的身份。2005 年 7 月重庆特种钢铁厂宣告破产后，工人们因为对安置遣散费的发放标准不满而堵塞交通要道，行动从 8 月中旬延续到 10 月份初，当工人们的要求被市政府拒绝之后，工人之间出现了分歧。10 月 5 日上午，行动组织者召开工人大会，由一名工人领袖就是否应当继续抗争和如何抗争为题发表了演讲。同样，在杭州市数千名退休工人争取退休金待遇和基本医疗保障的集体行动中，也出现了公开身份的工人代表。据中国劳工通讯了解到的情况，在工人们向杭州市公安局递交的游行申请中，有明确的负责人和执行代表名单；据一位负责人称，来自不同企业的退休工人都有自己的代表，其中有些人是过去的生产骨干和工厂的管理干部。<sup>69</sup>

**提示：**报告期内，工人领袖公开自己的行动组织者身份的事例并不多见。不过，他们能够冒着被警方抓捕的危险表露身份的举动说明，第一，他们在生活中所承受的权益缺失的痛苦已经超过了作为工人代表而可能受到刑事处罚的痛苦；第二，他们为工人权益而挺身而出的勇气已经战胜了对被追究刑事责任的恐惧；第三，也是更为重要的是，工人集体行动已经发展到了需要领袖和组织形式的程度。这一现象给予政府一个宝贵的提示：如果社会有足够宽松开明的政治空间，允许工人合法组织工会的话，这类集体行动的组织策划者就能够以公开的、合法的工会组织者或领导人的身份出现，并可以通过谈判的方式，提出工人权益要求，寻求解决争议的途径，这样一来，至少可以解决政府和资方在工人的集体行动中找不到对话代表的尴尬局面。

## 五、工人的集体行动引起社会知识界的关注

在上期报告中，我们还指出：工人的集体行动未能引起知识界和法律界人士的认同和援助。在报告期内，我们看到，工人的集体行动不但得到了知识界的关注和理解，而且社会公众也不再把集体行动简单地视为影响社会稳定的消极因素，这些集体行动对推动社会进步，促成社会多元化的积极作用也越来越为社会所认同。例如，有学者指出：群体性事件是社会转型期的一种符合进化规律的现象，是社会结构调整过程中的正常状态，……另外，部分群体性事件的发生也从一定程度上反映了群众权利意识的增强，从而敢于维护自己合法的权利，敢于为自己合理的要求而奋争。<sup>70</sup>

更多学者则从不同的角度，对工人集体行动的成因和工人的自我动员机制进行了理性分析，使这些集体行动的合理性更加容易被理解和接受。

例如，佟新提出，“社会主义文化传统”是工人集体行动的动力源泉。他认为，在中国市场经济的建立过程中，社会主义的文化传统依然持续存在，国有企

---

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。

业工人们在计划经济时代的工作经历及其社会主义文化传统,可能成为促成工人团结的力量;他们会启用计划经济时代的政治意识,将自己无法实现的权利指向政府,向政府提出自己的要求。<sup>71</sup> 与此观点相反,贺伟华提出,市场经济改革改变了人们的思想观念与行为方式;在人们的心灵深处,自由思想、权利意识、平等合作意识与契约伦理在逐步的成型而形成一个个日益完善的思想体系,为建立于约定俗成之公共理性上的自由宪政与财产制度提供了日益广泛的社会共识,并进而形成了全民的公民群体自救运动。”<sup>72</sup>

陈峰使用“生存伦理(生存的权利)”的概念,解释了在国有企业改革过程中工人集体行动的主要原因。他认为,在国有企业改革的过程中,一系列的改革措施导致大量的工人下岗失业,这些人面临着生活水平急剧下降、入不敷出的生存危机,而工人集体的抗议活动是这种生存危机在工人们心中所积累起来的不满情绪的自发性渲泄。<sup>73</sup> Michael Zhang则认为,中国国有企业的改制过程同时也是一个工人被社会边缘化的过程。在改制过程中,各级政府的改制政策并没有将工人的权益作为政策的基点,而操作者们又利用信息垄断的优势,在改制过程中违规运作,把工人们排除在改制过程之外。当工人们“国有企业工人”的身份被赎买之后,政府为之提供的再就业政策并不能为他们获得一个稳定的就业岗位和社会的平均工资提供保障。于是,在改制过程中,原来的“国有企业工人”阶层的社会权利和政治地位在不断地下降,他们被“社会边缘化”,工人对这种社会边缘化的不满应当是本世纪初工人集体行动高潮迭起的根本原因。<sup>74</sup>

一些学者的研究表明,当改革中出现的弱势群体在面对使他们成为弱势群体的社会不公时,会产生一种被剥夺的感觉,这可能是导致工人集体行动的一个主要诱因。<sup>75</sup> 与这种相对被剥夺的感觉相联系的,是一种“阶层意识的认同”。在一个急剧变动的社会中,人们的社会经济地位的相对变化使他们对自己的得失格外敏感,因此可能产生明确的阶级阶层意识。<sup>76</sup> 在这种被剥夺感和阶层意识背后,往往隐含着弱势阶层指向政府或指向某些特权阶层的怨恨。如果这种怨恨找不到制度化的发泄渠道而不断积压和发酵,就极有可能变成集体抗议的引擎或导火索。<sup>77</sup>

---

71 佟新:“延续的社会主义文化传统 - 一起国有企业工人集体行动的个案分析”,《社会学研究》,2006年第1期,第59-76页。

72 贺伟华:“大规模群体冲突事件背后的社会理性构建动力与文明进程”,“博讯网”([http://boxun.com/hero/2006/hewh/206\\_1.shtml](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 有关“剥夺感”的研究文献,见,刘欣:“相对剥夺地位与阶层认知”,《社会学研究》,2002年第1期,第81-90页;李培林:“社会冲突与阶级意识 - 当代中国社会矛盾研究”,《社会》,2005年第1期,第7-25页;于建嵘:“转型期中国的社会冲突 - 对当代工农维权抗争活动的观察和分析”,《凤凰周刊》,2005年第7期(总176期);李俊:“相对剥夺理论与弱势群体的心理疏导机制”,《社会科学》,2004年第4期,第74-78页;张海东:“城市居民对社会不平等现象的态度研究”,《社会学研究》,2004年第6期,第11-22页;张翼:“中国城市社会阶层冲突意识研究”,《中国社会科学》,2005年第4期,第115-129页。

76 刘欣:“相对剥夺地位与阶层认知”,《社会学研究》,2002年第1期,第81-90页。

77 曾鹏、戴利朝、罗观翠:“在集体抗议的背后 - 论中国转型期冲突性集体行动的社会情境”,《当代中国研究》,2006年第2期(总第93期)。

## 六、工人集体行动是国有企业改制的后遗症

2005年初，曾有学者分析，随着国有企业改制的推进，尽管那些在改制中下岗失业的工人在一定的时期内会采取多种形式的反抗，但是他们大势已去，无可奈何。因此，工人的维权抗争的主体将转变为包括农民工在内的雇佣劳动与资本方之间的冲突。<sup>78</sup> 在报告期内，上述情景还没有出现，反之，越来越多的下岗失业工人感受到了生活的压力和再就业的艰难，也意识到他们已经处在社会的边缘。从本世纪初至今，这些下岗失业工人的集体行动从未间断，而且，在一些地区反复出现，大有不达目的誓不罢休的趋势。

在国有企业改制过程中，充斥着各级政府的“随机决策”行为，充满着政府官员与企业管理者之间的公开合谋。在改制的中前期，中央政府缺少完整的、严谨的政策和具体的操作程序，尤为严重的是，缺少一套专项的政策去规范数千万被裁减工人的生活保障和再就业问题。正是这种始于中央政府的无序“改制”，为那些腐败的地方官员和国有企业管理者提供了“暗箱操作”的广阔空间，使他们能够在并不缜密的策划和操作下，轻而易举地将大笔国有资产变成个人的囊中之物，与此同时，更将那些对国有资产曾经拥有“所有权”的工人推到了社会的边缘。尽管政府曾经为下岗失业工人设立了所谓的“三条保障线”制度，但是，这些保障线难以体现社会的公平。<sup>79</sup> 工人们的问题非常具体明确：第一，为什么未经合法程序就剥夺了他们的就业权利？第二，为什么要将他们家庭正常的生活水平降到贫困线（最低生活保障线）水平？第三，在被强制为企业改制做出牺牲后，为什么无权分享企业经济效益好转后的一些收益？这些实实在在的问题，既是国有企业下岗失业工人不断采取集体行动争取权益的根本原因，也是国有企业改制后遗症的主要病因。

对国有企业改制中被解除了劳动关系的工人，各地政府实行的是低补偿政策。有媒体报道，近5年来，东北三省国有企业改制中被“并轨”的工人达到491万人，他们人均获得的“身份置换”补偿金不足9,000元；尽管其中一些人在政府的协助下再次就业，但大都处于不稳定就业状态或已经再失业，就业所得最多只能维持生计，从而成为依靠城市最低生活保障人口中人数最多的一个群体。<sup>80</sup> 深圳综合开发研究院国情研究中心主任丁四保在2005年下半年对东北地区贫困群体调查之后，指出，离开原有在国有企业或者集体企业的工作后，大部分员工在实现再就业、获得失业和养老保险、参加就业培训、享受医疗和教育服务方面，遭遇到了严重的排斥。<sup>81</sup> 2007年3月13日，全国政协委员、全国总工会副主席徐德明在政协十届五次会议第四次全体大会的发言中披露，据全总最新统计，2006年全国地市以上总工会接待因企业改制问题来访的职工有14.96万人次，占职工来访总数的38.19%，排在上访案件的第一位；截至2006年6月

78于建嵘：“转型期中国的社会冲突 - 对当代工农维权抗争活动的观察和分析”，《凤凰周刊》2005年第7期（总第176期）。

79“三条保障线”制度是指下岗职工基本生活保障、失业救济保障和城市居民最低生活保障。

80“并轨”是取消“下岗职工基本生活保障”制度，将在国有企业改制中被企业解除了劳动关系的工人直接列为失业人员的措施。数字来源：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](http://www.dl.xinhua.org/jizhe/2006-07/25/content_7600300.htm)），2006年7月25日。

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。

底，全国 11 省（市）改制和关闭破产国有企业共拖欠职工工资约 20.5 亿元、补偿金 7 亿元；在已完成重组改制、关闭破产程序的原国有企业中，还有约 25% 的职工尚未接续社会保险关系。<sup>82</sup>

面对上述严重问题，中央政府至今没有一个统一且适当的政策予以应对，这是造成下岗失业工人集体行动的一个主要原因。各地建立的最低生活保障、失业救济金制度实际上解决的是下岗失业工人最低的生活需求，而面对在职工人和管理者逐渐增加的工资收入和福利，两者之间的差距正逐渐加大，使下岗失业工人对过去受到愚弄的愤怒和对现实的沮丧演变为找回公正的冲动，进而发展为集体行动，并迫使一些企业采取临时性措施暂时满足他们的要求。曾在 2002 年发生数万下岗工人游行示威的大庆油田，在报告期内基本稳定。据媒体报道，稳定的代价是企业将这部分下岗职工重新管了起来，在企业内部安置重新上岗者达 2.39 万人，为此，该油田需支出 2.7 亿元。<sup>83</sup>

**提示：**在忽视工人权益，工会不能代表工人参与的情况下，中国国有企业的改制以极低的成本接近了尾声。在改制中，真正得到好处的既不是国家，也不是企业，更不是工人，而是那些当初以“黑箱操作”手法主持改制的政府官员和企业管理者。如今，在真正获利者们窃喜的同时，下岗失业工人要忍受的是生活困苦的煎熬；甩掉了“亏损企业包袱”的政府正遭受的是不仁不义不公的谴责。可以认为，如果没有一套完整的救济政策，国有企业改制的后遗症将继续发作下去，并对社会的稳定造成巨大的影响。

### 第三节 政府对工人集体行动的应对之策

报告期内，中央政府修改了对工人集体行动的定性。在中共中央办公厅 2004 年发布的《关于积极预防和妥善处置群体性事件的工作意见》中，提出制定该《工作意见》的目的是“为了积极预防和妥善处理由人民内部矛盾引发的群体性事件”。在这份文件中，群体性事件首先被定性为人民内部矛盾，即“由人民内部矛盾引发、群众认为自身权益受到侵害，通过非法聚集、围堵等方式，向有关机关或单位表达意愿、提出要求等事件及其酝酿、形成过程中的串联、聚集等活动”。

报告期内，在发生了大量涉及农民工权益的集体行动之后，地方政府对各种群体性事件的态度也开始变得审慎起来。政府在采取措施避免事态扩大的同时，还会派员直接介入，力求在短时间内平息工人的不满。例如：

- 在 2005 年 4 月广东深圳友利电公司工人举行罢工，提出成立工会的要求后，公司所在地的深圳市宝安区劳动保障局组成劳资关系协调组进驻该厂，督促该公司改善工人的工作和生活条件。据媒体报道，该公司对员工宿舍的供水

---

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

系统进行了全面改造，保证了热水供应；在宿舍楼增加了 100 多个手机充电器供员工无偿使用；员工饭堂的打饭窗口也从 9 个增加到了 14 个。<sup>84</sup>

- 在 2005 年 3 月 18 日广东佛山市张槎镇大富工业区一家首饰厂因“尘肺病”发生集体罢工事件后，在当地政府有关部门的协调下，资方将员工送往佛山各大医院进行体检。
- 在 2005 年 12 月 23 日浙江杭州朴树服饰有限公司发生工人追讨工资的行动后，杭州市上城区政府、区劳动保障局、工商局、公安局等部门派员协调，协助工人讨还工资，并与该公司的客户沟通，讨还加工款，还动用了政府的欠薪应急周转资金先期垫付员工的生活费，使工人获得了被拖欠的工资。<sup>85</sup>
- 2005 年 11 月，深圳四家国有建筑公司改制引发上万建筑工人的抗议。这一事件引起深圳市政府的重视。据媒体报道，深圳市政府有关部门出资购买公益性岗位，提供给四家建筑公司的失业者，并为他们举办专场招聘会。深圳市劳动保障局则放宽对申请认定困难失业人员的条件，提出，失业人员中凡男性 45 岁以上、女性 35 岁以上、夫妇双失业、单亲家庭抚养未成年子女及零就业家庭，均可按规定享受就业岗位补贴和社会保险补贴。<sup>86</sup>

报告期内，引起媒体关注的是大连市政府平息大连市开发区日资企业 3 万名工人集体行动的作法。在这一事件发生后，大连市政府公开指出，这次罢工是一起简单的劳资纠纷，是员工们维护自己利益的行为，而且特别强调罢工与政治无关。同时，政府采取了积极介入的态度，站在中立的立场上协调劳资双方的关系，一方面告诉工人提出的要求要合理；一方面又同资方协商，适当调整工资水平，安抚工人。<sup>87</sup>

对于群体事件，中央政府曾提出“四个早”（早发现、早报告、早控制、早解决）的要求，但是，地方政府的所作所为却很难达到这些要求。在本报告上述一些工人追讨权益的集体行动个案中，政府有关部门往往是在工人采取了集体行动之后，才获知这些集体劳动争议的信息，采取紧急措施予以解决。另外，在处理劳权争议中，各级政府部门仍然寄希望于信访制度，并在报告期内对此制度进行了改革。通过这一制度，有关政府部门可能在劳权争议初期获知有关信息，但是，工人集体行动的事实证明，这类争议并不能通过信访制度得到“早控制”和“早解决”。

近年来，中央政府对处理群体事件工作提出了“三可三不可”（可散不可聚、可解不可结、可顺不可激）和“三个慎用”（慎用警力、慎用警械、慎用强制措施）的应对原则和处理方针。与前期比较，报告期内各地政府开始较为理性地应对工

---

84 张省豪：“企业要用爱构建和谐劳资关系，宝安区劳动局领导班子下基层调研，及时纠正各类劳动违法行为”，《宝安日报》，2005 年 9 月 21 日。

85 “杭州朴树服饰有限公司 140 名员工如数领到被拖欠的工资”，“杭州市上城区劳动和社会保障局网站”（[http://www.shangcheng.gov.cn/subsite/lcj/displaynews.jsp?docId=20061230093159\\_49](http://www.shangcheng.gov.cn/subsite/lcj/displaynews.jsp?docId=20061230093159_49)），2006 年 12 月 30 日。

86 张国栋：“政府买岗位助工程兵就业”，《南方都市报》，转自“深圳之窗网”（[http://city.sz.net.cn/CITY/2005-12/16/content\\_173648.htm](http://city.sz.net.cn/CITY/2005-12/16/content_173648.htm)），2005 年 12 月 16 日。

87 湛彦辉：“大连日企员工罢工事件调查”，《凤凰周刊》，2005 年第 34 期（总第 203 期），第 28-31 页。

人的集体行动。不过，在集体行动发生后，政府仍然采取隔绝的策略，动用警力将工人们包围在厂区内或者某一公共区域内，使社会公众和媒体难以获知工人們的诉求，以减少集体行动的社会影响。在某些行动持续时间较长，引起一定程度社会影响的情况下；或者当行动者封堵了道路时，政府也会动用警力驱散工人，在此过程中，常有工人被打伤和被捕。例如：

- 2005年2月2日，广东省深圳市宝安区“精益实业有限公司”数千名工人为了抗议厂方克扣工资而试图上街示威，遭到数百名警察的阻拦，冲突中有数名工人被打伤。
- 2005年2月26日，深圳一家印刷厂上千名员工聚集在布吉镇政府附近进行示威，后来数十名工人封堵了政府门前的道路，遭警方驱赶，4名工人被捕。
- 2005年4月23日，四川省射洪县丝绸厂上千名职工到自贡市政府门前静坐抗议，遭到200多名警察驱赶，2名女工被打。
- 2005年5月10日，广东佛山市“二友饰品材料有限公司”的几百名职工试图到三水区主要交通要道 - 三水大桥堵路、堵桥，被警方拦阻，两名工人被打。
- 2005年6月3日上午8时许，广东增城市新塘镇西洲村福泰毛织厂的3000工人因嫌工资过低罢工。据媒体报道，当地警方出动300余名警察强行驱散罢工工人，向罢工者施放了催泪弹，并拘捕了20多人。<sup>88</sup>
- 2005年7月4日、5日连续两天，原内蒙古第二机械厂约200余名买断工龄职工在厂门口静坐，遭到厂公安处警察的驱赶，3名工人被打伤。
- 自2005年7月重庆特殊钢铁厂宣布破产后，数千工人从8月中旬一直堵路请愿。10月7日上午，当地政府动用数千警察，抓捕在市政府门前请愿的工人代表，并与在场的数千工人发生冲突，20余名工人及家属受伤，数名工人被捕。
- 2005年9月29日，广州市白云区钟落潭镇新村智业鞋厂100多名工人走上街头举行抗议活动，要求厂方发放拖欠的工资。据中国劳工通讯了解的情况，当地政府派出多辆警车和上百名警察到现场驱散堵路工人，事后6名工人被捕。<sup>89</sup>
- 2005年10月25日，四川安县造纸厂的400名工人因为要求发放经济补偿金和社会保险费而举行罢工。10月31日，当地公安局派出40余名警察到厂，拘捕了数名工人。

---

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

- 2005年11月4日晚，深圳四家国有建筑公司的逾千名建筑工人上街示威。警察拘捕工人代表及其妻子；6日晚，5,000余工人包围公安部门要求放人并在7日凌晨与警方发生冲突。
- 2005年12月23日晚7点半，上千工人聚集于杭州朴树服饰有限公司附近，要求讨回被拖欠的工资。当地政府出动数百警察驱赶工人，打伤6人，拘捕3人。
- 2006年1月18日，四川成都三五四军工厂5,000名职工及家属抗议，要求厂方支付拖欠的工资和安置费。18日晚，逾千警察进厂，与工人发生冲突，期间50多工人被打伤，10余人伤势严重，至少4人被拘留。

公安部门一直都将这类集体行动列为工作的重点。湖南省警察学会会长曾在一篇文章中提出，鉴于群体性事件巨大的危害性，在群体事件发生、发展过程中，要“采取有效的方法，了解掌握动态，尤其要发现和控制为首组织者、幕后策划者、煽动者和骨干分子，获取证据，为依法处置做好准备”。<sup>90</sup> 作者提出的这一观点显示，在现实中，地方政府和公安部门并非是以处理人民内部矛盾的方式和思路对待工人集体行动的。

报告期内，政府并未放弃对所谓“蓄意制造事端的幕后操纵者和实施打砸抢烧的违法犯罪分子，要坚决依法打击”的政策，仍有一些工人代表因组织和参与集体行动而获罪或者被判刑的个案发生。根据中国劳工通讯了解的情况，在四川宜宾天原股份有限公司改制过程中，一千多名内部退休职工因对经济补偿金不满而多次上访，在被当地政府拒绝之后，工人们于2005年7月26日封堵了工厂大门。宜宾市公安机关以“涉嫌聚众扰乱社会秩序罪”逮捕罗明忠、詹先富、周少芬和骆惠全等4人。2006年4月，宜宾市翠屏区法院以“聚众扰乱社会秩序罪”判处罗明忠、骆惠全有期徒刑2年；詹先富有期徒刑1年半、缓期2年执行；周少芬有期徒刑1年、缓期1年执行。2006年7月，宜宾市中级人民法院二审裁定，驳回4人上诉，维持原判。

报告期内，官方控制的媒体（主要是地方媒体）报道过几起以农民工为主体的集体行动。此类报道往往出现在事件解决之后，在简单介绍造成事件的起因和过程的同时，突出报道了当地政府对事件的积极态度和措施。

报告期内，鉴于全国信访总量已经连续12年上升（到2004年），中央政府重新调整了信访工作的布局，以“信访联席会议”制度的所谓“大信访格局”取代原有的由政府各部门各自设置信访机构的布局。2004年8月26日，国务院召开“全国集中处理信访突出问题及群体性事件电视电话会议”，建立了集中处理信访突出问题及群体性事件联席会议制度。这一制度的主要成员单位有中央办公厅、国家信访局、北京市等28个部门和单位，其主要职责是：了解、掌握信访突出问题及群体性事件的情况和动态；针对信访突出问题及群体性事件提出对策建议；组织协调有关方面处理跨部门、跨行业、跨地区的突出问题及群体性事件；督促检查

---

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。



有关部门和地方处理信访突出问题及群体性事件各项措施的落实。此后，各省（自治区、直辖市）、市（地）、县（市、区）也相继建立了联席会议制度。联席会议针对农村土地征用问题、城镇拆迁安置问题、国有企业改制问题、部分企业军转干问题、涉法涉诉问题等信访突出问题，成立了专项工作小组。2005年1月10日，国务院发布《信访条例》，规定了处理信访事项的“属地管理、分级负责，谁主管、谁负责”的原则，并且将上述联席会议制度确定为信访工作的基本格局。

据中国国内媒体报道，上述信访制度改革已经初见成效，在报告期内，信访总量和集体上访均出现下降趋势，2005年全国县以上党政信访部门受理群众信访总量与上年相比下降6.5%，接待群众集体上访批次与2004年基本持平、人次下降14%；<sup>91</sup> 2006年信访总量在2005年的基础上再次下降15.5%。<sup>92</sup> 但是，来自全国人民代表大会常务委员会信访局的统计数据却未显示信访总量下降趋势。在2005年，该信访局接待上访总件数为40,433件，接到来信总件数为12,4974件，分别比2004年同期上升50.4%和83.9%。<sup>93</sup>

**提示：**信访制度已经被广为诟病，各级信访部门既无权解释法律法规和政策，更无权处理具体问题，从这一制度的设计及其实际运作效果来看，信访其实只是政府用来缓解社会民众不满的技术手段。一项由中国学者于建嵘在2004年5月至10月主持的专项调查显示，信访者通过这一制度得到解决诉求的机率只有2%。<sup>94</sup>

### 第三部分 对全总维权活动的观察

#### 第一节 对全总承担维护工人权益角色的观察

在2001年修订的《中华人民共和国工会法》中，维护工人权益成为全总的首要职责。从那时起，全总在组织和实施了一些“外部维权”、“事后救济”的行动的同时，一直试图在已有的组织原则和行动方针的框架内，对其所承担的维权角色做出一种理论上的解释。报告期内，这种理论解释已经成型。

2006年底，全总提出了一个“维权观”的理念。12月8日，在全总第十四届执行委员会主席团第十一次全体（扩大）会议上，中共中央政治局委员、中华全国总工会主席王兆国提出，要树立中国特色的社会主义工会维权观，并对这个理念作出解释，即，社会主义市场经济条件下的工会维权工作，既不同于中国社会主义计划经济时期，也与西方资本主义国家的工会有本质的区别，还要警惕那些独立于党领导的工会之外的“职工维权组织”和敌对势力打着“维权”的旗

91徐江善、董学清、丛峰：“化解矛盾维护稳定，信访在和谐中回稳”，《瞭望新闻周刊》，2006年10月2日，第8-9页。

92“信访局：信访总量2006年再次下降15.5%”，“中国经济网”

（[http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200703/28/t20070328\\_10855917.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200703/28/t20070328_10855917.shtml)），2007年3月28日。

93刘文学、林元炬：“一举一动总关情 - 2005年全国人大常委会机关信访工作回顾”，“中国人大网”

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

94赵凌：“国内首份信访报告获高层重视”，《南方周末》，2004年11月4日。转自“南方周末网站”

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

号对中国职工队伍和工会组织的渗透和分化；因此，“既不能盲目照搬西方国家工会的模式，也不能沿袭革命时期和计划经济条件下的做法，更不能支持所谓“职工维权组织”的行为，须立足中国国情，着眼时代发展，牢固树立中国特色社会主义工会维权观。

围绕这个维权观的理念，全总提出的维权格局、维权原则和维权理念强调的是“中国特色社会主义工会”的特点。全总提出，要坚持党政主导、工会运作的维权格局，要求工会在维权工作中必须自觉接受党的领导，争取政府的支持和社会各界的配合。全总强调，工会只有自觉接受党的领导，坚决贯彻党的路线、方针和政策，才能始终保持正确的政治方向，真正履行好维护职工合法权益的基本职责。全总要求，工会维权工作必须纳入党和政府主导的维护群众权益机制之中。全总认为，实现好维护好发展好职工的权益，从根本上讲，要靠党和政府；在维护群众权益机制中，党总揽全局，协调各方；政府依法履行职能，承担主要责任。

95

全总提出，维权原则是“坚持两个维护相统一”，即，在维护全国人民总体利益的同时，更好地代表和维护职工群众的具体利益。全总称，这个维权原则是中国工会与资本主义国家工会在维权观上的一个本质区别。基于这个原则，全总提出，既要支持改革，教育引导职工理解和投身改革；又要维护职工合法权益，促进职工群众的具体利益不断得到实现和保障。全总还提出，“两个维护相统一”的维权原则在企业中体现为“促进企业发展、维护职工权益”的原则。<sup>96</sup> 根据这个原则，全总提出“和谐发展、互利共赢”的工会维权方针，要求工会在维权工作中，通过协调协商的方式，解决劳动关系中存在的各种矛盾和问题，促进劳动关系双方的相互理解、支持和合作，实现机制共建、效益共创、利益共享，最终达到双方互利共赢的结果。<sup>97</sup>

**提示：**全总这个维权观的理论体系是建立在一个过度政治化的基础上的。在当代中国的社会关系、劳动关系已经充分市场化的现实环境中，全总工会角色的过度政治化已经使其无法承担《中华人民共和国工会法》所确定的代表和维护工人权益的角色。根据这个维权观，全总将自己置身于中国共产党的领导之下，并将自己本应承担的主要维权责任推给了政府，在这种定位中，它将自己定义为共产党的政治工具和政府的行政助手。从宏观的角度，全总的维权观依然将维护“全国人民的总体利益”这个无法量化的政治概念放在了维护“职工群众具体利益”这个可以量化的经济概念之上，这就意味着，在中国社会中，全总作为唯一合法工会而不能代表和维护工人权益的尴尬局面将持续下去，并且在工人已经被逼上了街头也不能站在工人立场为工人说话。从微观的角度，全总的维权观又把已经出现萌芽且更需培育的那些真正能够代表工人权益的工人组织定性为挑战共产党的政治权威，由此造成了两个潜在后果：一，在工人的心目中，一旦有人想依法通过组织工会维护自身权益，就需作好政治

<sup>95</sup>本报特约评论员：“七论坚持中国特色社会主义工会维权观”，《工人日报》，2006年12月26日，第（1）版。

<sup>96</sup>本报特约评论员：“三论坚持中国特色社会主义工会维权观”，《工人日报》，2006年12月15日，第（1）版。

<sup>97</sup>本报特约评论员：“五论坚持中国特色社会主义工会维权观”，《工人日报》，2006年12月18日，第（1）版。

上挑战共产党和政府的心理准备；二，全总对本来只是为了维护经济权利而产生的“工人维权组织”夸张的戏剧化政治渲染，使执政党对工人组织工会更加恐惧。这两个后果无论是对执政党“构建和谐社会”的目标，还是对建立健康的劳资关系都无疑于一剂致命的慢性毒药。

### **参与劳动法律和政府劳工政策的制定**

自上个世纪 80 年代开始，全总就一直要求各级工会参与法律和地方性法规的制定，并将其作为中国工会的一项主要职能，这项职能被称为“源头参与”。近年来，全总参与了《劳动合同法》、《促进就业法》、《社会保险法》等法律的起草和制定工作。2006 年 5 月 19 日，全总办公厅发布《关于推动提高和落实最低工资标准的指导意见》，要求，各省、自治区、直辖市总工会要加强对当地职工工资水平、社会保障情况、工资支付情况、基本生活费用以及本地区经济发展、就业和最低工资执行等情况的调查研究，通过测算论证和广泛征求各级工会和职工群众意见，提出本地区最低工资标准调整的意见和建议。通过各级工会参与立法过程，全总在一定程度上反映了中国工人的利益要求，包括对工资的要求和改善工作条件的要求。

**提示：**由于摆脱不了角色的矛盾，全总在现实的劳资冲突中无法以工人代表的面目出现。全总所谓的“源头参与”职能实际上使各级工会与劳资冲突始终保持着距离。由于工人没有自己的组织力量，自发的“职工维权组织”又被视为是对职工队伍的分化，以至全总参与制定的法律法规对于工人来说“好看”多过“好用”。全总各级工会在参与了法律 and 政策的制定过程后，不会再以工会的身份积极介入到现实的劳资冲突中，具体实践这些自己参与制定出来的法律和政策，以至这些“好看”的法律和政策无法发生实际的效用。

### **参与劳动法律执行监察**

2006 年 4 月 29 日，全总和国家安全监管总局、国家煤矿安全监察局联合发出《关于开展“关爱农民工生命安全生产与健康特别行动”的通知》，要求各级工会和安全生产监督部门在农民工相对集中的采掘、建筑、加工制造等行业开展这项活动。在这项活动中，各级工会承担的任务是对农民工进行职业安全卫生知识的培训与宣传，参与企业查找安全生产方面的隐患，对企业落实《国务院关于解决农民工问题的若干意见》涉及劳动安全与卫生内容的落实情况和企业安全生产责任制的完善情况进行监督。

2006 年 5 月 19 日，全总办公厅发布《关于推动提高和落实最低工资标准的指导意见》，要求各级工会要建立和完善自上而下的监督检查制度和自下而上的监督举报机制，并在年内对本地区、本单位执行最低工资的情况进行一次专项检查，重点是外商投资企业、私营企业以及农民工比较集中的企业。全总要求，着重检查和纠正随意提高劳动定额、压低计件工资单价、不依法支付加班工资等变相降低工资水平，使职工收入低于最低工资标准的违法行为。对于检查中发现和劳动者举报的违反《最低工资规定》的行为，工会要督促用人单位限期整改并补发劳动者应得的工资；对于存在违法行为经批评教育仍拒不改正的，工会要及时向当地劳动保障部门举报，督促、协助劳动保障部门予以纠正并按有关规定处罚。

在保障工人权益方面，除了上述几项工作外，全总还在 2005 年 10 月开通了“12351 职工热线”。全总称，该热线在全国总工会、省(自治区、直辖市)总工会和地(市)总工会三级开通运行。这个三级热线网络主要受理的内容包括：(1) 职工对劳动法律法规和政策等方面的咨询；(2) 职工对需要帮扶及解决生活困难的救助；(3) 职工对侵害自身合法权益行为的控告、申诉；(4) 职工对紧急突发事件和重大安全事故的报告；等等。

**提示：**正是由于全总扭曲的角色，这个拥有数十万专职工会干部的庞大组织能够做到的，只是在劳资关系之外以第三者而非当事人(工人代表)的身份，对《劳动法》、《工会法》和《安全生产法》的执行情况进行劳动执法监督，而这种角色因为缺少法律赋予的强制力而在实际上无法履行，中国煤矿近年来事故频发已经证实了这一点。

### 对农民工权益的保障政策与措施

中国外出农民工数量为 1.2 亿人左右；如果加上在本地乡镇企业就业的农村劳动力，农民工总数大约 2 亿人。<sup>98</sup> 近年来，农民工的权益保障缺失问题成为媒体关注的焦点，而从 2003 年持续至今的东部沿海地区的劳动力短缺现象则引起中央政府的关注。中央政府近年出台了一系列旨在维护农民工权益、改善农民工就业环境的政策和措施。2006 年 3 月 27 日，国务院发布《关于解决农民工问题的若干意见》，这是中华人民共和国建国以来中央政府发布的第一份解决农民工问题专项性文件，这份文件涉及到农民工工资、就业、技能培训、劳动保护、社会保障、公共管理和公共服务、户籍管理制度改革等各个方面的保障性政策，并且重申农民工与城市工人同等的法律、社会和政治地位。在这份文件中，国务院要求全总系统工会强化维护农民工权益的作用，这种作用主要体现在，要求各级工会以劳动合同、劳动工资、劳动条件和职业安全卫生为重点，督促用人单位履行法律法规规定的义务。

报告期内，特别是从 2006 年开始，全总的工作重点随中央政府有关解决农民工问题的政策而转移。2006 年 1 月初，中共中央总书记胡锦涛对维护农民工合法权益问题作出批示，1 月 3 日，全总发出《认真学习贯彻中央领导同志重要批示精神，切实维护农民工合法权益的紧急通知》，要求各级工会要主动向同级党委和政府汇报中央领导同志的重要批示，取得党委的领导和政府的支持，……把维护农民工合法权益作为工会当前重中之重的工作来抓。1 月 5 日，全总召开“全国工会学习贯彻中央领导同志重要批示精神，进一步做好维护农民工合法权益工作电视电话会议”，要求各级工会积极开展向农民工送温暖活动，努力为农民工办实事做好事解难事，在全社会叫响“农民工有困难找工会”。<sup>99</sup>

2006 年 3 月 9 日，在全总举行的新闻发布会上，全总副主席徐德明宣布，为进一步贯彻落实中央领导重要批示和国务院《关于解决农民工问题的若干意见》，全总将为维护农民工合法权益“办十件实事”，包括，实施推进劳动合同制度三

<sup>98</sup> 中国农民工问题研究总报告起草组：“中国农民工问题研究总报告”，《改革》，2006 年第 5 期。

<sup>99</sup>“全总：全社会叫响‘农民工有困难找工会’口号”，《工人日报》，转自“新华网”

([http://news.xinhuanet.com/legal/2006-01/12/content\\_4041408.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2006-01/12/content_4041408.htm))，2006 年 1 月 12 日。

年行动计划；维护农民工收入分配权益、维护农民工劳动安全卫生权益、维护农民工社会保障权益、向农民工提供法律援助、开展为农民工送温暖活动、开展农民工职业技能培训和就业援助、改善农民工的精神文化生活、保障农民工的民主政治权利和开展农民工春节顺利返乡平安行动。<sup>100</sup>一年以后，在2007年3月10日的新闻发布会上，徐德明宣布了全总工会系统为农民工办“十件实事”的进展情况，包括：2007年春季期间，通过农民工专列、包专车、为农民工购团体票等方式，运送3,029.6万农民工返乡；为265.4万人追回欠薪17.29亿元；帮助8万余名农民工子女入学；在2007年元旦、春节期间慰问农民工165.7万人；授予18名农民工“全国五一劳动奖章”；全国新发展农民工入会达850万，农民工会员总数达到近4,100万人；等等。<sup>101</sup>

2006年3月14日，全总发布《关于贯彻〈国务院关于解决农民工问题的若干意见〉的意见》。在这份文件中，全总要求各级工会推动和协助政府建立各种农民工权益的保障制度，另外，在其职责和能力范围内，全总提出几项措施：（1）组织农民工入会；（2）扩大集体合同的覆盖面，指导已开展平等协商和签订集体合同的企业，将农民工纳入平等协商和集体合同范围，将维护农民工合法权益的突出问题作为平等协商和签订集体合同的重点；（3）利用工会现有的职工教育培训基地，组织农民工参加各种技术技能培训；（4）工会的职业介绍机构向农民工开放，通过组织对口劳务协作、举办大型招聘会等方式，为农民工提供就业岗位，开展就业援助；（5）工人文化宫俱乐部等要向农民工开放，在农民工相对集中的企业和工地，要建立文化活动室、图书角，并开展向农民工送图书、送电影、送文艺节目等多种形式的活动。（6）利用工会资源为农民工提供法律援助，县级以上的地方工会要建立职工法律援助机构。（7）开展为农民工送温暖活动，把农民工纳入元旦春节送温暖的重点对象，将在城市生活由于经济原因上不起学的农民工子女纳入工会金秋助学活动范围。（8）开展农民工春节顺利返乡平安行动，各级工会要协助解决春节期间农民工返乡购票难的问题。

2006年7月4日，18个城市总工会的代表在福建福州市召开“城际工会农民工联动维权研讨会”，通过了《全国城际工会农民工联动维权方案》。该《方案》推出农民工维权联动服务，这类服务包括招工、追逃欠薪、退出养老保险、工伤赔偿、劳动争议仲裁与诉讼、返乡路费等等方面。《方案》提出，农民工务工所在地的工会要为农民工提供上述服务。据媒体报道，城际间工会维权合作组织于2004年1月由福州、成都、温州、石家庄四个城市创立，如今成员已扩大到30多个城市。<sup>102</sup>

**提示：**如果全总公布的数据是真实的，我们可以认为，在中国1.2亿跨地区流动就业的农民工中，至少有一部分人在全总实施的权益保障性措施中受益。不过，我们仍然要指出的

---

<sup>100</sup>崔清新、吴晶：“中国工会承诺为农民工维权办实事”，“新华网”

（[http://news.xinhuanet.com/society/2006-03/09/content\\_4280979.htm](http://news.xinhuanet.com/society/2006-03/09/content_4280979.htm)），2006年3月9日。

<sup>101</sup>“中国工会2006年为农民工办‘十件实事’”，“中国网”

（[http://www.lianghui.org.cn/news/txt/2007-03/12/content\\_7948202.htm](http://www.lianghui.org.cn/news/txt/2007-03/12/content_7948202.htm)），2007年3月12日。

<sup>102</sup>李白蕾：“全国城际工会农民工联动维权方案在榕通过”，《福州日报》，转自“新华网”

（[http://www.fj.xinhuanet.com/news/2006-07/05/content\\_7434617.htm](http://www.fj.xinhuanet.com/news/2006-07/05/content_7434617.htm)），2006年7月5日。

是，全总的这些措施大部分都具有“外部维权”和“事后救济”的性质。的确，这类在企业外部提供的物质帮助和为被侵权者提供的法律援助，对农民工来说已属幸事，但是，作为一个代表和维护工人权益的工会组织，其主要的职责不应局限于此。工会的主要职责应该是协助工人建立基层工会并以此为基础，形成与资方抗衡的团体力量。如果全总能够把基于“外部维权”和“事后救济”的“送温暖活动”和“维权联动”转变为以基层工会为基础的各地工会的联合行动，协助工人自己组织工会并依法与雇主展开集体谈判，则可促使农民工逐渐培育起依靠自己的组织和谈判力量维护自身权利的能力，从根本上改变自己的命运。

### 对城市困难职工的帮扶政策与措施

近年来，全总在城镇的一个工作重点是对困难职工群体的帮持扶助（简称“帮扶”）。所谓“困难职工群体”，主要是指生产经营困难的企业和破产企业中基本生活缺乏保障的职工群体；下岗失业职工中再就业困难的职工群体；被长期拖欠工资、医疗费体的职工群体等。<sup>103</sup> 全总对困难职工群体的帮扶工作主要由各地工会建立的“困难职工帮扶中心”承担。这种帮扶中心有四项功能：即，为生活困难的失业者提供职业介绍和职业培训；对困难职工提供生活救助，为他们解决生活、医疗、子女上学等方面的困难；接待困难职工的来信来访和政策咨询；开展法律援助工作，无偿为合法权益受到侵害的职工提供法律咨询和法律援助。

全国大部分困难职工帮扶中心成立于 2002 至 2003 年。2002 年 9 月，在全总召开的十三届九次主席团（扩大）会议上，提出了“三年内在全国 200 个大中城市建立‘困难职工帮扶中心’”的工作目标，全总随后发布了《关于建立困难职工帮扶中心的意见》。来自全总的数据库称，截至 2006 年底，全国已建立省级困难职工帮扶中心 11 个，地（市）级困难职工帮扶中心 336 个，县级困难职工帮扶中心 2,006 个；全国各级困难职工帮扶中心共筹集资金约 26 亿元，发放约 22 亿元，共帮扶困难职工 1,501.6 万人。<sup>104</sup>

**提示：**全总对城市困难职工帮扶的政策和措施仍然属于“外部维权”和“事后救济”。报告期内存在的大量困难职工实际上是国有企业改制后遗症的症状。如果按照国有企业改制期间城市下岗失业人员总数为 3,000 万人计算，则上述全总各级帮扶中心的成就就显得微乎其微了。因此，对困难职工的根本帮扶措施应当是，第一，代表困难职工群体与各级政府协商，为这个群体争取基本的生活保障和就业权利；第二，在未来的国有企业改制中，按照中央政府的政策要求，切实履行工会对工人权益的代表和维护职能，主动参与改制过程，为工人争取合理的经济补偿和就业安置。

## 第二节 对全总发展劳动关系调整机制的观察

按照中共中央和中央政府的要求，全总一直致力于在中国建立“有中国特色的社会主义的企业劳动关系调整机制”，并希望能够在这些调整机制中承担重要

<sup>103</sup>周玉清（中华全国总工会书记处书记）：“关于工会当前需要认真研究的几个问题”，《工人日报》，2002 年 9 月 3 日。

<sup>104</sup>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。

的角色。

在宏观和中观层次，全总参与的劳动关系调整机制主要是地方工会与同级政府、产业工会与相应产业部门的联席（联系）会议制度和国家、省、市、县四级地方及产业的劳动关系三方协商机制。在中共中央1989年发布的《关于加强和改善对工会、共青团、妇联工作的通知》和2001年修订后的《中华人民共和国工会法》中，对地方工会与同级政府、产业工会与政府有关部门建立联席会议制度都作了规定。<sup>105</sup> 大部分省级政府与总工会联席会议制度创建于1989年后，目前该制度已在省、市、县三级全面建立并逐步向乡镇延伸。按照要求，各级政府与同级工会一般每年召开一次至二次会议，通报政府的重要工作部署和与工会工作有关的行政措施，研究解决工会反映的职工群众的意见和要求。在大部分省（区、市），政府与工会联席会议同政府与人大、政协的联席会议一起，被确定为政府每年必须召开的三大联席会议之一。

1999年9月7日，全国人大常委会批准了国际劳工组织第144号公约，即《三方协商促进履行国际劳动标准公约》。2001年8月3日，由劳动和社会保障部、中华全国总工会、中国企业联合会/中国企业家协会三方组成的国家协调劳动关系三方会议正式成立，并召开了第一次会议。2002年8月13日，上述三方联合发布《关于建立健全劳动关系三方协调机制的指导意见》，该文件提出三方协调机制的主要职责，包括：（1）研究分析经济体制改革政策和社会经济发展计划对劳动关系的影响，提出政策性意见和建议；（2）通报交流各自协调劳动关系工作中的情况和问题，研究分析劳动关系状况及发展趋势，对劳动关系方面带有全局性、倾向性的重大问题进行协商；（3）对具有重大影响的集体劳动争议和群体性事件进行调查研究，提出解决和预防的意见建议；等等。2005年底，地级以上城市均建立了协调劳动关系三方机制，全国已建立各级三方协调组织6,600多个。

106

在微观层次，全总提出，要抓住劳动合同、集体合同与职工代表大会三个关键环节，推动劳动关系协调机制建设。<sup>107</sup>

### 劳动合同制度

2005年10月，在全国协调劳动关系三方工作会议上，劳动和社会保障部、中华全国总工会、中国企业联合会/中国企业家协会决定，从2006年起，在全国实施“推进劳动合同工作三年行动计划”，力争用三年左右的时间，实现所有用人单位基本与职工签订劳动合同。2005年5月11日，全总发布《关于进一步推

---

<sup>105</sup>中共中央《关于加强和改善对工会、共青团、妇联工作的通知》（中发〔1989〕12号）要求，省、自治区、直辖市以及大中城市的人民政府，可以定期、不定期地通过与同级工会召开座谈会或联席会议等形式，通报政府的一些政策、法规及重要工作部署，研究解决工会反映职工群众的一些问题。《中华人民共和国工会法》（2001年）规定，县级以上地方各级人民政府可以召开会议或者采取适当方式，向同级工会通报政府的重要的工作部署和与工会工作有关的行政措施，研究解决工会反映的职工群众的意见和要求（第三十四条）。

<sup>106</sup> 数据来源：劳动和社会保障部、国家统计局：“2005年劳动和社会保障事业发展统计公报”，“中央政府门户网站”（[http://www.gov.cn/gzdt/2006-06/12/content\\_307417.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2006-06/12/content_307417.htm)），2006年6月12日。

<sup>107</sup>王兆国：“在全总十四届十一次主席团（扩大）会议上的讲话”（2006年12月8日），“中华全国总工会网站”（<http://www.acftu.org/template/10004/file.jsp?cid=318&aid=53832>）。

进劳动合同制度实施的通知》，要求各级工会协助政府有关部门“推进劳动合同工作三年行动计划”，督促用人单位与职工签订和履行劳动合同，指导和帮助职工，特别是非公有制企业职工、进城务工人员签订劳动合同，推动规范劳务派遣用工形式。在这个文件中，全总还特别要求，要改变劳动合同文本由企业一方决定的局面，工会要代表职工与企业进行协商，共同确定本企业劳动合同的文本内容。全总还要求各级工会积极争取党委的领导和政府的支持，争取将推行劳动合同制度纳入地方党委和政府的统一部署之中；要依靠劳动关系三方协调机制，建立一个由政府主导的推动劳动合同工作的联合机制。2006年8月1日，全总发布《关于做好帮助和指导职工签订劳动合同工作的意见》，要求，基层工会参与劳动合同文本的制定和修改；在签订和履行劳动合同过程中为职工提供相关法律政策的咨询服务，解答职工签订劳动合同过程中提出的问题；用人单位与劳动者解除劳动合同时，工会要重点把握职工的知情权是否落实，解除劳动合同的程序是否合法，解除劳动合同的理由是否成立，清偿各种劳动债务和足额支付职工经济补偿是否到位；用人单位违反法律、法规和有关合同约定解除职工劳动合同，基层工会要向用人单位提出具体意见，督促其改正，涉及职工人数较多的要向上级工会报告。

### 集体合同制度

2005年12月13日，全总第十四届执行委员会第三次全体会议通过《关于加强协调劳动关系、切实维护职工合法权益、推动构建社会主义和谐社会的决定》，在这个文件中，全总要求各级工会要推行适应企业实际和符合职工要求的专项集体合同制度，以工资集体协商为切入点，以非公有制企业为重点，开展工资集体协商要约行动；在小企业和同行业企业集群地区，推行区域性、行业性集体合同制度。2006年1月10日，全总新闻中心发布“2006年全总四项重点工作”，提出，到2008年底，全国集体合同覆盖职工要达到60%以上，非公有制企业建立集体合同制度的比率要达到50%以上，建立工资集体协商制度的企业要达到集体合同建制企业总数的50%以上。2006年底，要力争全国签订工资集体协议的企业达到40万家，覆盖职工达到4,500万人以上。根据全总公布的数据，2006年底，全国企业签订集体合同86.2万份，覆盖企业153.8万个，覆盖职工11,245.5万人；其中，工资专项集体合同30.5万份，覆盖企业52.6万个，覆盖职工3,714.6万人；劳动安全专项集体合同5.5万份，覆盖企业11.7万个，覆盖职工599.7万人；女职工权益专项集体合同11.9万份，覆盖企业23.8万个，覆盖职工1,046万人。<sup>108</sup>

报告期内，为解决基层工会干部缺少集体合同知识和集体谈判技术的问题，全总和地方工会采取了培训和聘任专职、兼职集体协商专家的作法，希望能够在技术层面上解决这些问题。根据媒体报道，专职、兼职集体协商专家是从2005年才开始出现的，各地工会对协商专家的称谓不同，如称其为“集体协商专家”、“集体协商（工资协商）指导员”、“集体协商顾问”、“劳动关系协调员”、“工资

<sup>108</sup>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。



集体协商员”等等。这些协商专家来自政府劳动保障部门、地方工会和企业，身份为政府公务员、工会干部和企业管理人员。他们经过地方工会提供的有关法律知识和协商技术等方面的培训，获得由政府劳动保障部门和工会共同颁发的资格证书。集体协商专家的职责是，受地方政府劳动保障部门和地方工会的委托，指导企业劳资双方进行集体协商；负责对劳资双方协商代表进行协商技术培训；帮助企业拟定集体合同草案；对企业集体协商过程中产生的劳资矛盾进行调解等等。这种专职或者兼职的“集体协商专家”是否能够使企业的劳资双方建立起真正的谈判机制，我们尚未从全总和媒体中找到答案。

**提示：**中国集体合同制度的发展过程是一个由政府主导的、由全总发动的、自上而下的过程。在这个过程中，政府除了制定和颁布相关法律，还始终提供着行政权力方面的支持，全总则采取一种自上而下的推行模式，通过指标分派、文件下达、限期达标等方式，将集体合同推行到企业。但是，在推行过程中，这种制度的最为重要的主角 - 工人 - 却被遗弃在角落中。因此，这种在理论上被设计为劳资关系调整机制的制度，在推行到企业层次上便遇到了实施障碍。自上个世纪 90 年代后期开始的国有企业改制，已经使绝大部分国有中小企业转变为私营企业或者关闭破产，全总在这些企业中原本完整的基层工会系统几近崩溃，而同期发展起来的私营企业，大部分没有工会组织，那些由全总组建的工会组织也几乎全部受控于资方。在这种情况下，在各类企业中进行的集体协商存在程序简单化、形式化的问题；签订的集体合同中多为复制劳动法律规定的条款，这些条款缺少适应企业具体劳动条件的内容，不能反映工人对工资、工作条件等方面的具体权益要求。

### 职工代表大会制度

为加强以职工代表大会制度为代表的民主管理机制，全总对下级工会提出了相当具体的要求和导向。在《关于加强协调劳动关系、切实维护职工合法权益、推动构建社会主义和谐社会的决定》中，全总要求地方工会和产业工会在推动企事业单位建立健全职工代表大会制度的同时，探索建立职工民主管理委员会、民主议事会、劳资恳谈会、民主协商会等多种多样的、新型的民主管理形式；要求建立职工代表巡视、述职、评议、质询制度。全总还要求加强国有、集体企业改制过程中的职工民主管理，工会要参与企业改制领导机构和改制方案制定，职代会要审议企业改制和破产方案，讨论企业裁员方案，审议通过职工安置方案。另外，全总要求各级工会要推进非公有制企业职工民主管理工作，在小企业集中地区推行区域性、行业性职工代表大会、基层联合职工代表大会等制度。据全总的数据，截至2006年底，全国已有89.1万个企事业单位建立了职工代表大会制度。

109

**提示：**数字往往能够说明很多问题，但在这里，数字已经没有更多的意义。从国有企业改制的后遗症已经足以判断全总提倡的职工代表大会的实际效果。尽管中央政府有关企业改制的文件反复强调改制中职工安置方案和经济补偿方案要经过职工代表大会审议通过，但是，在绝大部分国有企业的改制中，职工代表大会不过是一种形式，而建立在职工代表大会基础上的职工代表巡视、述职、评议、质询等制度，在现有的国有企业和私营企业中仍然是

<sup>109</sup>孙春兰：“在全总十四届四次执委会会议上的工作报告”（2006年12月9日），“中华全国总工会网站”（<http://www.acftu.net/template/10004/file.jsp?cid=318&aid=53831>）。

凤毛麟角。

### 第三节 对全总组织建设工作的观察

自上个世纪 90 年代中期开始的国有企业“减员增效”与国有企业改制使全总遭遇了建国以来最大的一次危机。在 1998 年至 2005 年间，国有企业裁员规模近 3,000 万人，被裁人员的工会会员身份随其下岗失业而消失。在国有企业改制的同时，撤并工会组织的现象非常严重，在股份化了的国有企业中，工会被并入党组织的部门中，工会专职干部被裁减，一般只配一名兼职的工会干事；在国有企业改制为私营企业后，工会干部被分流遣散，工会组织名存实亡。

在这场从会员人数到组织结构的危机中，全总将组织建设的工作重点转移到新兴的私营企业上。2000 年 11 月，全总在浙江省宁波市召开“全国新建企业工会组建工作会议”，在这次会议上，中共中央政治局常委，全国总工会主席尉健行提出：“必须确立哪里有职工哪里就要建立工会组织的组建原则”。在这次会议上，全总要求各级工会采取单个企业建立基层工会、多个小企业建立联合基层工会、按照区域、行业建立基层工会联合会等组织形式，完成“争取用三年左右的时间，把绝大多数新建企业职工组织到工会中来”的组建目标。

报告期内，全总各级地方工会在沿用传统组建模式，即在有职工 25 人以上的企业，直接建立基层工会委员会之外，还采用了一些新的工会组建模式。这些模式包括：（1）联合组建模式，即在职工不足 25 人的小型企业，按照就地就近的原则，在同一地域、行业、专业市场、写字楼内两个以上企业建立联合基层工会委员会。（2）上挂组建模式，即在不具备建立联合基层工会条件的小型企业组建工会小组，然后直接挂靠在企业所在地上一级工会或工会联合会。（3）派入组建模式，即由地方工会从公有制企业、党政机关、事业单位中挑选熟悉工会工作者，派到外商独资企业和规模较大的私营企业担任企业工会主席候选人，并帮助企业筹建工会，由地方工会为选派者支付工资。（4）统筹组建模式，即在小型私营企业集中的地区组建社区工会（城镇）和村工会（农村）。根据全总公布的数据，截至 2006 年底，全国共有基层工会 132.4 万个；覆盖企业、事业、机关单位 275.3 万个。<sup>110</sup>

在工会组建中，全总一直采取“自上而下”的工会组建方式。这种方式使地方工会在企业组建基层工会之前，必须征得雇主的同意。由于组建工会遭遇来自私营企业和外商投资企业雇主的强烈抵制，报告期内，全总对这种组建方式进行了改革的尝试。2004 年，国内媒体广泛报道，美国沃尔玛公司等一批国际知名跨国公司在华投资企业与全总在组建工会问题上发生严重分歧。2004 年 10 月 26 日，《京华时报》报道，全国人大在执法检查中发现，包括沃尔玛、柯达、三星、肯德基、麦当劳在内的一批在华外资企业都存在多年未建工会或工会组织不健全的问题。对此，全总声称，将建立名单档案，并与劳动行政部门合作，对这些企

<sup>110</sup>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。

业提出异议，直至依法向法院提起诉讼。而这些公司的回应是，中国工会法规定建立工会是员工的一种自愿行为，而公司的员工并没有提出建立工会的要求。<sup>111</sup>

2006年7月29日，全总宣布，位于福建省泉州市的沃尔玛深国投百货有限公司晋江店成立了工会。据福建省泉州市总工会称，这个工会是由沃尔玛晋江店的职工首先提出组建申请，由泉州市总工会和晋江市总工会临时组建筹备小组，帮助职工把申请变为现实的。<sup>112</sup>据全总有关负责人介绍，在组建沃尔玛泉州晋江店工会的过程中，泉州市总工会充分抓住《工会法》中的相关条文，在争取沃尔玛管理层支持无果的情况下，将工作转化为25名员工的“合法要求”和“主动意愿”，突出“依法”和“自愿”，使沃尔玛管理方的态度在法律层面得到最大限度的淡化。<sup>113</sup>10月12日，全总召开新闻发布会，宣布全国30个城市中的62家沃尔玛分店全部建立工会组织，共发展会员6,000余名。

不过，也有国内媒体发表文章，认为沃尔玛原来对中国工会的抵制态度是对全总性质的一种“误解”，是一种“以美国式工会思维来解读中国工会的潜在压力”的认识。作者称：“当它彻底弄明白中国工会的“纸质困境”：不能进行薪金谈判，不能进行工作内容谈判，逢年过节发福利搞联欢……”，沃尔玛的妥协“想来最多也只能算得上是对中国法律的一种遵守而已。”于是，一旦这种误解消除，全总对沃尔玛的胜利或者沃尔玛本身的妥协就“没有多少‘可乐’的成分了”。<sup>114</sup>事实上，在2006年8月全总基层组织建设部部长与沃尔玛（中国）总部副总裁达成的有关沃尔玛职工组建工会的“框架协议”中，出现了“沃尔玛各分店工会支持分店行政依法行使经营管理权，动员和组织职工完成经营任务，与分店行政平等合作，相互支持，共谋企业和谐发展”的条款。<sup>115</sup>

**提示：**全总终于破天荒地走上了不依赖企业雇主的支持而组建工会的道路，这的确是全总工会组建策略的一个转折点。然而，全总是否从此可以走上发动工人在企业中组织工会的道路，至今仍然是一个疑问。在沃尔玛中国分店“成功”组建了工会以后，全总将麦当劳和肯德基锁定为下一个目标。目前，中国的私营企业和外商投资企业已经达到150余万家，在这些企业组建工会并非易事，全总需要根据企业所属的行业、地区、工人构成等具体情况，制定和实施不同的工会组建策略。如果将工作的重点放在几个知名的外商投资企业之上，即使这些企业“成功”地组建了工会，这种“成功经验”又能对其他企业产生多大的示范效应呢？

进一步说，增加工会数量和会员人数不应该是组织工会的终极目的，建立起来的工会应当以其行动维护和争取工人的权益。“沃尔玛组建工会”的过程颇具戏剧性的色彩，在2006

---

<sup>111</sup>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](http://news.xinhuanet.com/fortune/2004-11/24/content_2253204.htm)），2004年11月24日。

<sup>112</sup>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。

<sup>113</sup>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](http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-10/13/content_5196642.htm)），2006年10月13日。

<sup>114</sup>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](http://news.xinhuanet.com/employment/2006-08/24/content_5000322.htm)），2006年8月24日。

<sup>115</sup>“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](http://news.xinhuanet.com/politics/2006-08/19/content_4980714.htm)），2006年8月19日。

年7月29日至9月29日两个月的时间里,全国30个城市中的62家沃尔玛分店全部建立工会组织。当这场被形容为“势如破竹”的工会组建行动谢幕之后,我们就很难从媒体中找到有关沃尔玛62家分店工会活动的信息,这些分店的工会在建立之后,是否依照《中华人民共和国工会法》和《集体合同规定》等法律法规与资方展开了集体谈判?工人们的工资是否得到了提高?工人的福利待遇是否有所改变?这些事关工会组建后活动情况无人得知,劳资之间真正的博弈似乎仍然没有启动的迹象。

在2004年3月召开的8省区(市)工会基层组织建设调研座谈会上,全总宣布,“从2004年开始到2008年,全国每年要发展会员660万人。”<sup>116</sup>2004年8月4日,全总发出《关于组织各种所有制企业、事业单位及机关的农民工加入工会的通知》,要求“凡在各种所有制企业、事业单位及机关从业,与用人单位建立劳动关系(含事实劳动关系)的农民工,不论户籍关系在哪里、用工形式如何、就业时间长短,都要依法把他们组织到工会中。”这个《通知》为发展农民工入会提供了三种方式:农民工可以加入所在企业的工会;可以加入劳务公司的工会;可以在家乡加入工会,然后将组织关系转到受雇企业。2006年3月14日,全总发布《关于贯彻〈国务院关于解决农民工问题的若干意见〉的意见》,要求各级工会进一步简化农民工入会、转会手续,推行农民工输出地源头入会、实行农民工集体登记入会、开设农民工入会窗口等多种形式,使农民工及时方便地加入工会。根据全总公布的数据,截至2006年底,全国工会会员人数达到16,994.2万人,其中农民工会员人数4,097.8万人,占24.1%;全国入会率为73.6%。<sup>117</sup>

#### 第四节 对全总维权行动障碍与效果的分析

社会和政治稳定是工会有效维权的一种结果抑或工会维权是政府达到社会和政治稳定目标的手段?结果与手段都与维权有关,但两者具有实质性的差别。在前者,工会将维权视为基本的职能,通过组织工人形成足以同资方抗衡的力量,通过集体谈判、管理参与、劳动争议处理等程序,化解企业内部的劳资矛盾,实现劳资关系的“动态平衡”,而社会和政治稳定也就在无数个企业劳资关系的“动态平衡”中得以实现。在后者,工人的权益仅仅是政府在确定和实现政治和社会稳定目标中的一个考虑因素,进一步讲,工人所获权益的多寡取决于政府对政治和社会稳定目标的高低。于是,在一个对经济效益予以过多关注的时代,工人所获权益的水平只能局限于维持社会最低的政治和社会稳定的水准之上,而且,任何工人自发的维权行动均视为不稳定因素而要予以消除。从这一点看,置身于中国共产党领导下的中华全国总工会正是政府实现政治和社会稳定的一种工具,而上述各项冠以“维权”名义的措施和行动也正是全总根据政府政策,在工会势力和能力范围内为实现政府目标所作的努力。

<sup>116</sup>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。

<sup>117</sup>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。

在中华人民共和国建国之后，全总就一直是执政党的工具，这一角色无论是在计划经济年代还是市场经济时期并无实质性的变化，即使全总最新发表的维权观，也不过是对这一角色的一种系统性的诠释。全总的“工具化”正是中国工会过度政治化的一种表现，这种角色使全总失去了维护工人权益的主动性。纵观报告期内全总的各种维权措施和行动，可以发现，全总仍然要紧跟政府的经济社会政策，要根据政府的需要和指令来决定其工作重点。报告期内，当政府加大社会政策的投入力度时，全总各级工会便将工作重点放在企业的外部；当中央政府发布保障弱势群体利益和维护农民工权益的相关政策之后，全总各级工会便将工作重点转移到建立“困难职工帮扶中心”和为农民工“办实事”、“送温暖”等方面。可以说，在维护工人权益方面，全总没有自己的主动权，指挥棒是握在党和政府手里，全总只是发挥被动的、辅助性的、工具性的作用。

报告期内，全总的各项维权措施仍然囿于“外部维权”和“事后救济”的格局，企业层面的工会难以发挥维权职能，这是全总在维护工人权益方面所面临一个最大的障碍。在国有企业改制之后，全总在企业的基层组织或是消失或是有名无实，大批工会干部随着工人下岗失业。在地方政府经济发展优先的政策扶植下，私营企业主已经获得了大量法外特权，在这些企业和社会之间已经形成了一道屏障，在企业进一步成为官商利益的共同体之后，这道屏障会更为坚实，以至于政府的公权力根本无法逾越，更遑论全总这种本属于“群众组织”的组织。这道屏障将企业内部劳资关系的运作和全总对劳动关系的监管以及协调功能隔离开来，使全总工会的权力和能力很难渗透到私营企业中。从全总在报告期内公布的工作成就中可以发现，这些工作的成就主要是由县级以上工会完成的。尽管全总反复要求所属工会将维权的职能“下移”到企业层次，并在2004年12月发布《关于进一步加强基层工会工作的决定》、在2006年7月发布《企业工会工作条例（试行）》，但是地方工会的实际工作重点只能设置在企业外部，例如，为没有找到工作的农民工提供就业服务；为工人提供的维权服务行动也只能是在他们的权益受到侵害之后，例如，为被裁减的人员提供再就业服务、为被拖欠工资的农民工追讨工资、为工人的劳动争议提供法律援助等等。这种“事后维权”尽管有时可以为权益受到伤害的劳动者挽回一些损失，但是其维权效果要大打折扣。将全总在报告期内公布的各类维权成果和工会组织建设的成就与中国企事业单位的统计数据（见下）相比较，可以发现，这些成果和成就的真实效果并不明显。

**资料：**

2004年末，全国共有从事第二、三产业的法人单位516.9万个；其中，企业法人单位325.0万个，机关、事业法人单位90.0万个。

在企业法人单位中，私营企业198.2万个，占61%；集体企业34.3万个，占10.5%；国有企业17.9万个，占5.5%；港澳台商投资企业7.4万个，占2.3%；外商投资企业7.8万个，占2.4%。

全国第二、三产业的就业人员数为30882.8万人；其中，第二产业的就业人员为15463.8

万人，第三产业的就业人员为 15419.0 万人；在就业人员中，单位就业人员 21460.4 万人，占 69.5%。<sup>118</sup>

在已占全国企业比重过半的私营企业中，全总建立起来的工会组织又大多受到资方的控制，工会组织很难发挥作用。报告期内，媒体对全总基层工会的实际作用颇有微言。2006 年 5 月 9 日，《中华工商时报》发表题为“最低工资无一省达标，工会为何沉默无言”的评论，作者就“各省市最低工资均低于国家标准”一事指出，“在一些地方和一些领域，无论是出自于亲身经历或实际观察，还是源于媒体的大量报道，我们不难得出这样的印象：地方各级和各企业的工会组织，在事关职工切身利益的问题上是无所作为的。而按照《工会法》的相关规定，维护职工合法权益，是工会组织的首要职能。”<sup>119</sup> 2006 年媒体接连报道的工人超时工作导致死亡的事件，5 月 28 日，年仅 25 岁的深圳华为公司员工胡新宇因持续加班近 1 个月，过度劳累，导致全身多个脏器衰竭而死；5 月 30 日，广州市海珠区一家服装厂 35 岁的女工甘红英猝死，她在去世前 4 天中，工作时间长达 54 小时 25 分钟，累计加班逾 22 小时。6 月，全国总工会保障工作部劳动处处长在接受《中国经济周刊》采访时承认，绝大多数的加班并没有征求工会和劳动者的同意。他认为，作为一级组织，工会面对一些非公有制企业存在超时劳动的现象缺乏应有的约束力：一是工会组织没有劳动执法权，只能配合劳动监察部门对超时工作状况进行监督；二是一些私营企业根本没有成立工会，或者成立了工会，但工会的作用没有发挥到位。<sup>120</sup>

在本报告期内，全总提出“和谐发展、互利共赢”的工会维权理念，要求工会在维权工作中，通过协调协商的方式，解决劳动关系中存在的各种矛盾和问题，促进劳动关系双方的相互理解、支持和合作，实现机制共建、效益共创、利益共享，最终达到双方互利共赢的结果。<sup>121</sup> 然而，实现“双方互利共赢”结果的前提是，在企业中有一个能够代表和维护工人权益的工会组织，有一场劳资双方的博弈。在中国的各类企业中，却找不到这种组织，也不存在博弈的机制。于是，当中国的劳动法律和劳工政策日益完善的时候，持续几天的高温就可能夺去工人的生命。<sup>122</sup>

<sup>118</sup> 数据来源：国务院第一次全国经济普查领导小组办公室、国家统计局：“第一次全国经济普查主要数据公报（第一号）”，2005 年 12 月 6 日“新华网”

（[http://news.xinhuanet.com/fortune/2005-12/06/content\\_3883969.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2005-12/06/content_3883969.htm)）。

<sup>119</sup> 朱达志：“最低工资无一省达标，工会为何沉默无言”，《中华工商时报》，转自“新浪网”

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

<sup>120</sup> 宋雪莲：“总工会称绝大多数的加班都没有经过工会的同意”，《中国经济周刊》，转自“新浪网”

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

<sup>121</sup> 本报特约评论员：“五论坚持中国特色社会主义工会维权观”，《工人日报》，2006 年 12 月 18 日，第（1）版。

<sup>122</sup> 黄旭阳、宋林风、唐文才：“记者调查：高温下成都农民工的工作和生存状况”，“新华网”

（[http://news.xinhuanet.com/politics/2006-07/31/content\\_4899301.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2006-07/31/content_4899301.htm)），2006 年 7 月 31 日

## 中国劳工通讯的分析与评论

在结束本报告之前，“中国劳工通讯”有必要对上述观察做出如下的分析与评论。

### 第一，企业内缺少真正的工会和劳资关系的调整机制

以法律和政策规范雇主的行为，本是政府的职责所在。报告期内，政府的政策侧重点也的确转向维护工人的权益。从整顿煤矿安全秩序到保障农民工权益，中央政府近年来颁布的一系列政策对改善工人的就业条件和生活条件的作用是不可否认的，特别是对针对农民工提出的专项政策，包括职业培训和就业服务政策，使政府可以动员其掌控的社会资源和政治资源，为工人提供必要的服务。但是，对那些已经进入企业的劳动者来说，这些政策所提供的仅仅是“最低标准”，而即使是最低就业标准，在企业中也难以得到实现，因为几乎所有的政府政策都有可能遭遇到由官商一体构成的“屏障”。正是这道“屏障”，造成了一种中国社会普遍存在的现象：一方面，劳动法律和劳工政策在不断地更新与完善；一方面，工人的劳动权益状况却得不到改善甚至不断恶化。

实际上，各级政府颁布的劳工权益保障政策是不能取代企业内部劳动关系调整机制的。以集体协商（谈判）制度为核心的劳动关系调整机制早在 1994 年颁布的《中华人民共和国劳动法》中就已经得到了确认，在过去的十多年间，政府和工会一直在中国企业推行这项制度。但是，集体协商（谈判）制度的建立和运行需要一个真正的工会，一个具备与雇主谈判实力的工会，这个前提又是中国企业所欠缺的。由于缺少真正工会的有效参与，这项制度基本上已经沦为“数字机制”或者说是“闲置机制”。由于缺少真正的工会和劳资关系的调整机制，企业内部的劳资关系便成为一种单方控制的关系，一种由雇主说了算的关系，中央政府的各项劳工权益保障政策，也就只就能在企业外部发生有限的作用。

在世界经济一体化过程中发生的资本位移，必然导致中国企业劳资矛盾的加剧。当然，通过政府提高最低工资标准、扩大社会保障覆盖范围等手段，可以使劳资矛盾在短期内得到缓解，但是，社会的贫富差距却不会因此缩小，劳工权益不会因此得到长久有效的保障。更需要指出的是，这些声称促进社会公正的政策依然未能开放劳工阶层组织力量发展的空间，这就使劳工阶层被永远定义为社会的弱势群体，永远是政府救济的对象，永远没有左右自己命运的能力。这是一种“愈保愈弱”的恶性循环，劳工们一旦失去了政府的保护，将无法在企业乃至社会中正常生存。因此，真正的保障劳工权利并非只是修改法律以及提供社会经济保障，而是给工人们以自由组织的权利和空间，使他们真正能够独立于雇主，形成一股能够从企业内部冲破官商一体“屏障”的力量。只有这样，才能在企业内部建立起真正的劳资关系调整机制，并使这种机制成为政府劳工权益保障政策的实施依托和社会长久和谐的基础。

### 第二，工人集体行动是企业劳资矛盾的社会化

目前,在学术界对工人集体行动的分析中,通常将行动的原因归结于社会缺少正当的利益表达渠道。<sup>123</sup> 从我们收集的资料分析,工人集体行动的根本原因是劳资矛盾无法在企业内部得到解决。报告期内,各类工人在发动集体行动之后之所以动辄走出企业,走上街头,其主要原因是因为企业内部根本不存在化解劳资矛盾的机制,致使工人们不得不将劳资矛盾昭显于企业外部,以寻求社会的关注和政府的介入。劳资矛盾的外部化、社会化,也使地方政府成为了矛盾的焦点并承受着巨大的压力。这种趋势表明,在企业内部缺少真正有效的劳资关系调整机制的情况下,工人权益需求无法通过正常的渠道表达,劳资矛盾的积累最终也不是雇主能够凭借强制性的手段就可以消除的。

从另一个角度看,在政府关注劳工权益并颁布了一系列政策之后,在企业内部,因为缺少有效的劳资关系调整机制,处于弱势地位的工人无法将这些政治资源转化为实际的利益,于是,他们只能将劳资矛盾和自身需求社会化,寻求政治资源的供给者——政府的介入和支持。有人指出,当工人们无法在正式的制度安排下,例如通过真正代表他们权益的工会组织的集体谈判,在企业内部对雇主改善工作条件,提高工资水平形成压力的话,他们采用走出厂门,将争议“外部化”的方式便会成为一种必然的选择。<sup>124</sup>从短期看,在中国政治体制不变的前提下,政府必须承担保护劳工权益的角色,而且,目前政府尚有介入和化解这种社会化劳资矛盾的能力,它可以通过劳动监察、劳动争议处理等行政手段将集体行动的个案在短时间内解决。但从长远看,劳资矛盾的社会化一旦形成常态,将使政府深陷其中不能自拔。报告期内,中央政府将原有的信访制度调整为由政府有关部门参与的信访联席会议制度,这种调整已经说明,为解决包括劳资矛盾在内的社会矛盾,政府不得不投入更多的资源来维持社会的稳定。此类调整还证明,各级政府正面临一个困局:如果减少政府行政介入劳资纠纷,则劳动关系势必陷入更加无序的状态,从而加剧社会振荡,影响经济发展;如果不断加大政府介入的力度,势必增加政府维持社会稳定的成本。而走出这一困局的唯一途径是,允许工人组织真正代表和维护他们权益的工会,或者允许全总通过工会的改革成为真正的工会。

### 第三, 一个社会弱势群体的联盟正在出现

西方的社会学家们认为,随着“后工业社会”的来临,工人阶级正在从政治舞台隐退出去,而不再是社会运动和社会革命的主要力量。<sup>125</sup> 中国的现实却描绘出了另外一种图像,全球经济一体化的浪潮、国有企业的改制与破产、私营经济的发展,正将数千万原国有企业的工人和上亿农民工融合在一起,进而形成当代中国社会的新型工人阶级。尽管中国的社会学者认为,两类工人在形成工人阶级

---

<sup>123</sup> 例如,陈映芳:“贫困群体利益表达渠道调查”,《战略与管理》,2003年第6期,第87-92页;程喆:“话语权:农民工对法律价值的深层诉求——兼谈对农民工话语权的法律保护”,《哈尔滨学院学报》,2006年第8期(第27卷),第66-70页;朱联平:“转型时期社会弱势群体的利益诉求与执政党利益表达功能的发挥”,《社会主义研究》,2006年第1期(总第165期),第48-51页。

<sup>124</sup> 廖艺萍:“农民工政治参与的困境与出路——基于和谐社会视角的分析”,《探索》,2006年第1期,第55-57页。

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



的过程中，有着不同的“锻造”模式，<sup>126</sup> 但是经过十余年的发展，时至今日，这个阶级的阶级意识已经初步形成，这个阶级的集体利益已经非常接近，这个阶级的团体力量也已经在中国每年数万乃至十余万次工人的集体行动中展现了出来。

未来一个时期，中国将进入社会冲突的多发期，沦为社会弱势群体的工农大众与掌握了政治权力和经济资源的社会强势集团的博弈将是主要内容。<sup>127</sup> 当体制外的商业精英、体制内的政治精英、地方政府官员和有权力政治背景的人、知识技术阶层和新保守主义知识分子等几种社会精英之间正建立起初步的结盟关系时，<sup>128</sup> 弱势群体的联盟也正在出现。这将是一个由城市的下岗失业工人、城市在职工人和进城务工的农民工组成的联盟，他们有共同的社会地位（社会边缘化基本完成）；他们有共同的生活经历；他们有共同的抗争目标（官员和企业主的官商勾结或者官商一体）；他们有接近同一的权利状况；更重要的是，他们有过为自己的权益进行抗争的共同经验和教训，以及由此衍生出来的社会底层的阶级意识。在这些条件具备之后，这个弱势群体的联盟就会萌芽和发展，而这个联盟一旦完成，它将涵盖中国近四分之一的人口。由于现实政治空间的限制，使得这个联盟可能不会有或者不需要有明确的约定，可能不会有或者不需要有固定的组织形态和完整的行动纲领，也正是因为它的这种非正规化和非组织化特点，使得它的行动具有不规范性和不可预知性，也正是因为其行动的不规范性和不可预知性，使得这个联盟的行动将对中国社会的稳定和经济的发展构成独特的影响。

**我们的最后提示是**，第一，国有企业改制的后遗症并不是一个可以通过政治的动员和意识形态的劝说就可以医治的。对改制中受到不公正对待的工人，除非政府能采取补救性的措施，投入必要的财力，解决他们的就业和生活问题，否则，他们将继续通过集体行动追讨本来属于他们的权益。第二，在缺少真正的工会和劳资关系调整机制的情况下，企业内部的劳资矛盾无法得到解决，这类矛盾的社会化将最终阻碍经济的发展并给社会的和谐造成持续的影响。第三，中国工人最终一定会组织起属于自己的工会，这是一个必然的趋势，在这个趋势中，全总也只有将自己彻底地改变为真正的工会，才会有光明的前途。中国工人阶级拥有自己的工会，已经不是组织条件和组织能力问题，只是组织时间和组织成本问题。

---

<sup>126</sup>沈原：“社会转型与工人阶级的再形成”，《社会学研究》2006年第2期，第13-36页。

<sup>127</sup>于建嵘：“转型期中国的社会冲突 - 对当代工农维权抗争活动的观察和分析”，《凤凰周刊》，2005年第7期（总176期）。

<sup>128</sup>陈映芳：“贫困群体利益表达渠道调查”，《战略与管理》，2003年第6期，第87-92页。

**“中国劳工通讯”其他研究报告与发表日期如下：**

中国劳工权益保障研究系列报告之一：

**利益的冲突与法律的失败：中国劳工权益分析报告（2004年11月）**

中国劳工权益保障研究系列报告之二：

**官商较量与劳权缺位：中国职业安全卫生报告（2005年4月）**

中国劳工权益保障研究系列报告之三：

**挣扎在去留之间：中国广东省东莞女工状况的调查笔录整理报告（2005年6月）**

中国劳工权益保障研究系列报告之四

**中国工人运动观察报告(2000-2004)（2005年9月）**

中国劳工权益保障研究系列报告之五：

**致命的粉尘：中国广东地区珠宝加工业矽肺病个案分析报告（2005年12月）**

中国劳工权益保障研究系列报告之六：

**有效的工人组织：保障矿工生命的必由之路——中国煤矿安全治理研究报告（2006年3月）**

中国劳工权益保障研究系列报告之七：

**关于中国童工现象的实地考察报告（2006年5月）**

中国劳工权益保障研究系列报告之八：

**“以人为本”？：煤矿矿难遗属谈话的启示（2006年11月）**

以上报告发表于“中国劳工通讯网站”（<http://www.clb.org.hk>）