

60 年来中国工会的三次大改革*

游正林

提要:中国工会一直存在着脱离职工群众的现象。在新中国成立初期、20 世纪 80 年代后期,以及进入 21 世纪后,中国工会曾进行过三次大的改革,力图通过改善工会与党和政府的关系、降低工会的“官办”色彩、增强工会的自主性与活力、加大维护职工群众合法权益的力度等手段来加强工会与职工群众之间的联系。本文分别对这三次大改革的社会背景、大改革后工会的理想形象和力图进行大改革的后果等进行了细致的描述和分析。在此基础上,本文进一步探讨了推动中国工会力图进行大改革的直接动力和制约中国工会改革的结构因素。

关键词:中国工会 职工群众 三次大改革

一、导 言

我国的工会虽然被定义为工人阶级或职工自愿结合的群众组织,但由于种种原因,却一直存在着脱离群众^①的现象。早在 1945 年,边区国营工厂实行一元化领导(厂长负责制)以后,一切统一于厂长,工会因此而无事可做,软弱无力,威信不高(中央职委,1986)。新中国成立后,工会脱离群众的现象进一步引起了有关人士的关注。1950 年 7 月,在中南总工会筹委扩大会议上,邓子恢^②在肯定中南各省市的工会工作取得的四点成绩之后,着重指出工会工作中的缺点主要表现为严重脱离群众。他系统地分析了工会脱离群众的三个主要原因:一是工会工作者未能明确地站在工人阶级利益的立场;二是工会工作者未能

* 本文受中国政法大学“211 工程”三期重点学科建设项目和校级人文社会科学研究项目资助。感谢全国总工会法律工作部张智君先生所提出的修改意见,笔者根据他们的意见做了不少修改。文责自负。

① 本文在比较宽泛的意义上使用“群众”、“职工”、“职工群众”和“工人群众”等词汇,这些词汇在本文中的含义基本相同。

② 时任中共中央中南局第三书记。

及时反映与切实代表工人阶级的利益;三是在工作方法中不是走群众路线,而是存在着相当严重的官僚主义和命令主义(邓子恢,1992)。在此后的几年里,围绕工会脱离群众的问题,工会工作者曾进行过广泛的讨论。当时先后担任全国总工会主席的李立三和赖若愚都一再强调工会联系群众的重要性,赖若愚(1987)甚至认为“脱离群众是工会最大的危险。脱离了群众,工会就没有了生命。工会的生命、工会所有的力量在于联系群众,失去了群众,工会什么力量也没有”。

20世纪70年代末,工会脱离群众的问题被再次提上了议事日程。中央领导曾反复强调工会必须密切联系群众、为工人阶级办事,1992年出台的《工会法》第六条甚至规定“工会必须密切联系职工”。尽管如此,各级工会组织仍然经常被指责脱离职工群众,在代表和维护职工群众的合法权益方面往往起不到实际作用。一些学者(如Wilson,1986;Baek,2000;Chen,2003;李琪,2003:第七章;冯钢,2006;Taylor & Li 2007)从不同角度对这方面的现象进行过描述和分析。工会系统进行的一些全国性调查(如中华全国总工会办公厅书记处办公室编,1988:87、108-112;中华全国总工会编,1993:1163、1347;全国总工会政策研究室,1999:57、1248、1632)也反映了这方面问题的严重性。另据20世纪80年代中后期对江苏省的调查,70-80%的基层工会的工作任务是党政布置的,20%是上级工会布置的,真正按群众要求开展工作的只有百分之几(陈秉权,1996:110)。工会脱离群众的严重性由此可见一斑。

本文关注的基本问题是:近60年来,中国工会是否努力改善这种脱离职工群众的社会形象?本文的基本论点是,在新中国成立初期、20世纪80年代后期以及进入21世纪以后,中国工会曾进行过三次大的改革,力图通过改善工会与党和政府的关系、降低工会的“官办”色彩、增强工会的自主性与活力、加大维护职工群众合法权益的力度等手段来加强工会与职工群众之间的联系。本文将分别对这三次大改革的社会背景、大改革后工会的理想形象和力图进行大改革的后果等进行细致的描述和分析。在此基础上,还将进一步探讨推动中国工会力图进行大改革的直接动力和制约中国工会改革的结构因素。

二、新中国成立初期的第一次大改革

(一) 第一次大改革的社会背景

谈及中国工会的第一次大改革,必须首先提及发生在新中国成立前夕的两个历史事件:一是1948年8月在哈尔滨召开的第六次全国劳动大会。这次大会在中国共产党的领导下,总结了白区和解放区工人运动的历史经验,恢复了全国工会的领导机关——中华全国总工会^①,制定了迎接全国解放和解放以后全国总工会工作的基本方针。在这次大会上,李立三当选为中华全国总工会副主席、党组书记,并负责主持全总的日常工作。因此,李立三后来成为推动中国工会第一次大改革的主角。二是1949年3月中国共产党在河北省西柏坡召开了七届二中全会,确定把党的工作重点从农村转移到城市,并提出了在城市工作中必须全心全意地依靠工人阶级的指导方针。此后的工会工作就在这个指导方针下展开。

究竟应该怎样依靠工人阶级?李立三(1987e)认为“我们依靠工人阶级,必须依靠工会,如果没有工会组织,就无法依靠这个阶级,并且必须把工会工作做好才行,否则只是空谈和口号”。要想依靠工人阶级,就必须首先以工会的形式把工人阶级组织起来,使之成为有组织的队伍。当时全国工人的实际规模是:产业工人不到300万,连全国手工业工人及一切体力、脑力劳动者都计算在内有1500万至2000万,但其中有组织的工人还不过200万。1949年夏天召开的全国工会工作会议提出,要用一年左右的时间把全国1000万至1500万工人组织起来(李立三,1987d,1987h,1987i)。要在这么短的时间内完成这项组织任务不是一件简单、容易的事。

当时为什么要提这样的组织任务?或者说,为什么要求如此迅速地壮大工会组织?这涉及工会的任务和作用问题。在1949年3月召开的中共七届二中全会上,毛泽东(1992)强调,城市中的中心工作是恢复和发展城市中的生产事业,其他的工作,如党的组织工作、政权机关的工作、工会的工作等,都应该围绕并服务于这个中心工作。后来,李立三(1992)也强调,在生产企业中,工会组织的中心任务是教育并

^① 下文中的“全国总工会”和“全总”都是“中华全国总工会”的简称。

组织工人职员群众树立新的劳动态度,遵守劳动纪律,组织生产竞赛,爱护公共财产,反对贪污浪费和官僚主义作风,以保证生产计划的完成。在行政机关中,工会基层组织的中心任务同样是教育和组织机关工作人员树立新的劳动态度,遵守劳动纪律,组织工作竞赛,提高工作效率和精确性,反对文牍主义与拖拉作风,向官僚主义作斗争,以保证行政工作计划的完成。因此,健全的工会基层组织能团结全体工人职员为完成生产计划或工作计划而斗争,是各级行政部门完成自己任务的最好保证。可见,当时之所以要迅速壮大工会基层组织,主要是出于生产建设的考虑,即利用工会组织来保证生产计划或工作计划的完成,从而达到巩固新政权的目的。不仅要把工人组织起来,李立三还希望通过工人把他们的家属也团结到工会的周围。他说“在任何一个城市中,雇佣劳动者加上他们的家属,都占城市人口半数以上……如果工会能把所有的雇佣劳动者都组织起来,并把他们的家属团结到工会的周围,便可成为人民政府在城市中的最主要的支柱”(李立三,1992)。

要想取得上述效果,必须保证工会组织对工人具有足够的吸引力和凝聚力。这正是当时工会力图改革的动力所在。那么,如何才能做到这一点?李立三对这个问题进行了有益的探讨。

(二) 第一次大改革所设计的新工会的理想形象

要想依靠工人阶级,就必须首先以工会的形式把他们组织起来。然而,此时的工会工作人才不但十分稀缺,而且几乎都没有在新政权下开展工会工作的经验。为了改变这种不利局面,1949年7月23日—8月16日,全国总工会在北平召开了历时25天的全国工会工作会议。在这次会议上,李立三不但致开幕词和闭幕词,而且还做了工会组织问题和工资问题的报告,并就劳资关系问题做了长篇总结发言。在这些报告和发言里^①,李立三对新工会的理想形象进行了如下设计。

(1) 工会是工人阶级的群众组织,它是有阶级性的。所以,不是工人者不能加入工会。资本家的代理人——厂长、经理、工头等,他们实际上是代理资本家来压迫工人的,也不能让他们加入工会(李立三,1987e)。

^① 此外,当时在其他场合(如有关的会议)的讲话以及后来为全总起草的文件里,李立三亦阐述了自己的有关观点。

(2) 工会和政党是有根本区别的。如加入共产党, 起码的条件是要相信共产主义, 群众组织则是没有政治条件的, 相信共产主义可以加入, 甚至相信三民主义、佛教、基督教、道门等都可以加入。因为群众是有各种不同信仰的, 不能拿政治条件来限制。否则, 就是宗派主义的倾向, 会走向关门主义(李立三, 1987e)。

(3) 工会的干部必须由会员选举, 不能委派。工会选举不应与党的选举相同, 在工人选举中, 提出(候选)名单是不行的, 因为这样他们不赞成也不敢说, 而应该由工人提名, 一个一个讨论, 而且要用秘密的无记名投票的形式才行。只有这样, 才能代替委派制, 才能使工人知道工会是自己的, 才敢批评, 才能使大家负责任, 关心工会(李立三, 1987f)。

(4) 工会一定要收会费, 会费一定由会员自愿交纳。工人交纳会费的意义有二, 一是可以保证工会的经费, 二是可以促使工人关心工会, 过问和批评工会的工作。不许由行政在发工资时代扣会费, 扣会费是懒惰的办法, 而且会失去会员交纳会费的本来意义(李立三, 1987a)。

(5) 工会经费要独立, 以工会的会费去做工作。如果由行政和党出钱办工会, 工人就会认为这是行政或党的工会, 与自己无关。这种官办的工会搞起来是没有作用的。我们的工会应是工人群众自己办的, 不应是官办的(李立三, 1987b)。

(6) 工会干部的薪金要由工会会费开支, 也即工会干部要吃群众的饭, 不吃公家饭。只有这样, 工人才会觉得工会是自己的, 才会要求工会的干部为工人做事, 在工会工作的干部也会因此对工人负责(李立三, 1987e)。

(7) 工会不民主是工会脱离群众的主要原因之一。民主是工会的灵魂, 没有民主, 工会就会成为僵尸。只有实行民主, 工会才能成为真正的群众组织(李立三, 1987a)。工会的事情一定要由工人自己决定。共产党虽也可以决定, 但是只有通过党员的宣传, 说服群众, 使群众自己相信党的决定, 才能把党的决定变成群众的决定, 而不是党决定如何就如何。那是命令主义(李立三, 1987e)。

(8) 工会受上级工会领导, 除上级工会外, 谁也不能命令工会。国营、公营企业中的工厂管理委员会是行政组织, 工会是群众组织, 共产党是党的组织, 这三个组织都是独立的, 谁也不能向谁下命令。工会不

能命令党,同样党也不能命令工会。党的领导是依靠党员执行党的正确的政策和对群众的说服教育,依靠党员的模范作用、核心作用来实现的。党对工会的领导,是通过党在工会中的党组和党员来领导工会,使党的意见变成群众的意见(李立三,1987a)。

(9)解决私营企业中的劳资纠纷时,工会是代表工人利益与资方交涉,不是调解劳资纠纷。如果工人提的要求过高,工会可以说服工人,与工人商量好,再代表工人向资本家提出交涉。工会是代表工人的,工会说服工人,一定要站在工人的立场,而不能站在中间的立场。工会宣传劳动政策,也要站在工人的立场(李立三,1987a)。有不少地方的工会脱离群众,主要原因之一就是站在了资本家与工人两个阶级之间来进行调解、仲裁劳资纠纷,使工人觉得工会不是代表他们的,这种做法是错误的(李立三,1987c)。

(10)订立集体合同是解决劳资纠纷、实行劳资两利的中心环节。订立集体合同本身就是一个很好的民主运动,因为订立集体合同既关系到每一个工人,也关系到每一个资本家,因而通过订立集体合同,可以把每一个工人动员起来,把每一个资本家动员起来。订立集体合同只有民主的方式才能搞好。在订立集体合同时,工人必然要全体参加,这是动员群众、发动群众的最好办法,也是教育群众的最好办法(李立三,1987c)。

(11)国营企业中的雇佣关系是一种公与私之间的关系,即雇主是全体人民,被雇者是全体人民中的一分子(李立三,1992:101)。在国营企业,虽然没有阶级对抗,没有剥削关系的存在,但在有关工人生活的具体问题上,在劳动条件问题上,公私利益之间,还是存在一定的矛盾。这是在社会主义性质的国营企业中,还需要有代表工人群众的工会组织以及工会还需要执行保护工人群众利益任务的客观基础。(企业)行政应当尊重作为工人群众的代表机关的工会,不应当要求工会“唯命是听”,把工会变成行政机构的职工科或政治部性质的组织(李立三,1987g)。

(12)企业中工会组织的中心任务是搞好生产。要想搞好生产,最基本的一条就是要使工人自觉地、积极地努力生产,这就要求必须关心和照顾好工人的生活。因此,搞好生产与保护工人利益是不可分的,是统一的(李立三,1987e)。

当然,李立三的以上设计并不是凭空想象的。笔者认为,李立三设

计的参考依据主要有三:一是中共中央的直接指示或有关文件的精神。这一点,李立三(1987j)当时说得很清楚“我们不能说党对工会工作不重视,或者说重视不够。不但各地党委如此,就是党中央对工会工作也很重视,指示调头等的干部做工会工作……特别对工运政策,全总一切大的指示,没有一个不经过中央的,没有一个大的问题是中央不注意的。”二是以往工会工作的教训。早在1945年,中央职委(1986)就了解到,边区工厂实行一元化领导后,“有些工厂的管理人员,缺乏民主作风,把工会的独立工作‘化’掉了,一切由厂长包办,或者只是命令工会去做,把工会作为支差机关,把工会主任当为通讯员,致使工会处于被动的地位,无事可做,或不能解决问题,而在群众中失去威信。”1949年,李立三(1987f)也指出:“现在最大的问题之一就是,工会不是大家办的。这里有三个问题,委派、命令、包办,以致工人认为工会是共产党办的,不是大家办的。在北平这个问题最严重,组织时干部都是上面指派的,因而使工人不把工会看成自己的,这样的工会是假的,既然是官办的,做坏了谁也不敢说不对,这是过去大家习惯了的。”三是苏联工会的一些做法。因此,我们可以认为,李立三主要是根据中共中央的指示精神、在总结以往工会工作的经验与教训并参照苏联工会的一些做法的基础上,设计了上述新工会的理想形象,旨在真正把工会办成工人阶级的群众组织,从而保证工会对工人具有足够的吸引力和凝聚力。

(三) 第一次力图进行大改革的后果

实际上,工会工作并未完全按照李立三所设计的那样顺利进行。1951年1月1日,《工人日报》发表的《密切联系群众,巩固与扩大工会组织》的社论就指出,1950年全国工会工作取得了不少成就,但是还存在着脱离群众的现象,如有些工会干部还不善于关心广大群众的切身利益,不知道站在工会工作的具体立场上,代表工人群众主动向行政方面提出解决工人最迫切的需要的的问题。许多工会领导机关以至基层组织中的干部,至今仍然是委派的,许多工会组织缺乏民主生活制度,存在强迫命令和包办代替的作风等。10天后,《工人日报》又发表了《工长办工会好不好》的社论。该社论也指出,不少地方的工会基层组织出现了行政干部同时兼任工会干部、生产小组长同时就是工会小组长的“工长办工会”的现象。该社论认为,这种违背工会组织群众性的做

法,使工会严重地脱离了群众,必须改变这种少数人包办工会的现象。^①可是,后来事情的发展表明,李立三已经没有机会来改变这种现象了。

1951年12月22日,全国总工会党组扩大会通过了《关于全国总工会工作的决议》。该《决议》在肯定了三年来全国工会工作取得很大成绩的同时也着重指出全总的领导工作犯了三个重大的错误,这些错误主要应由李立三负责,第一个重大的错误是关于工会工作的根本方针问题。认为“李立三同志关于国营企业工会工作的根本方针,不是强调公私利益的一致,而是特别强调公私利益的矛盾”,因而“完全错误地走上了狭隘的经济主义的道路”。第二个重大的错误是关于工会与党的关系的问题,认为李立三的领导是在引导工会离开共产党的领导,是严重的工团主义的错误。第三个错误是关于处理具体工作的方法问题,认为李立三在处理工会组织问题、集体合同问题、工资问题和劳动保险问题等具体工作上都犯了脱离实际、脱离群众的主观主义的错误(全国总工会党组扩大会,1989:84-95)。^②李立三犯了如此“重大的错误”,其后果也就可想而知了——他被调离全国总工会,由他设计并推动的工会改革也因此而停止。

对于以后的工会工作,该《决议》提出了应注意改进的六个方面。第一是“必须完全明确地在一切实际工作中贯彻以组织劳动发展生产为工会中心任务的思想。在人民民主主义制度下,工会的最基本、最重要的任务是组织和教育工人,努力提高劳动生产率,保障国家生产计划的完成和力求超额完成,并在提高生产的基础上,经常关心工人群众的日常利益,为群众的需要服务,引导工人群众为社会主义前途而斗争”。第二是“必须使全体工会工作人员进一步明确认识党对于工会的领导关系,全国总工会及各级工会必须在党中央及各同级党委的统一领导下进行工作。工会应该无条件地帮助党在群众中的工作,扩大

① 尽管如此,蒯莱彻(Fletcher,1974:19)认为,在很多方面,1949-1952年称得上是工会与工人的蜜月期。

② 对李立三所犯错误的详细分析,见李富春,1989。针对有些人对此次党组扩大会的决议所提出的种种怀疑和反对意见,1957年9月5日,赖若愚(1989)在全总党组扩大会议上——进行了反驳。1981年3月,全国总工会党组(1983)对李立三的问题进行了复查,得出结论认为:1951年全总党组第一次扩大会议认定李立三犯了严重的工团主义、经济主义、主观主义错误是缺乏事实根据的,均应推倒;应该撤销当时所作的《决议》,恢复李立三的名誉。

党在群众中的影响,并帮助党在工人群众中发展组织,这是工会天经地义的任务”(全国总工会党组扩大会,1989)。从此,中国工会的发展更加坚定地走上了在党的统一领导下、以“组织劳动、发展生产”为中心任务的道路。

那么,中国工会在这条道路上走得到底如何?约三年半后的1955年6月29日,中华全国总工会党组(1989)向中共中央提交了一份《关于工会工作和厂矿企业中存在着的有关群众的问题和我们的意见》的报告。该《报告》指出:现在工会向党闹独立性的现象一般的已经克服了,整个工会工作已经转向生产。但当工会工作转向生产之后,出现了以下四个重大缺点:(1)不关心群众生活和不解决群众生活中的实际问题。(2)缺乏民主生活,命令主义作风相当严重。(3)脱离生产的干部过多,工会基层组织不是吸引和依靠广大积极分子进行工作,而是仅仅依靠脱离生产的干部进行工作。所以工会不能及时地、准确地了解群众的思想、情绪和要求。(4)由于存在前面所说的三个缺点,所以工会对违法乱纪、官僚主义、虚报成绩、贪污浪费、损害国家利益和工人阶级利益的现象没有起到应有的监督作用。甚至有些工会干部和工会组织自己也做了这些坏事或者参加了这些坏事。该《报告》得出结论认为“由于工会工作中存在以上这些问题,所以形成了许多工会组织脱离群众的严重现象。不克服这些现象,工会工作就不能够前进”。然而,要克服这些现象并非易事。

三、80年代后期的第二次大改革

(一)第二次大改革的社会背景

“文革”结束后,工会工作逐渐恢复并走向正轨,关于如何密切联系职工群众的问题被再次提上了重要的议事日程。

1978年10月在北京召开了中国工会第九次全国代表大会,邓小平代表中共中央、国务院向大会致词。邓小平(1994)强调,工会组织“必须密切联系群众,使广大工人都感到工会确实是工人自己的组织,是工人信得过的、能替工人说话和办事的组织,是不会对工人说瞎话、拿工人的会费做官当老爷、替少数人谋私利的组织”。

1980年7月,波兰工人掀起了全国性的大罢工浪潮,随后团结工

会宣告成立,并逐步演变为强大的政治反对派组织。针对这一事件,中央要求各有关部门加强研究,“化他人之祸为吾人之福”,工会问题当然是首当其冲(陈骥,1999:121)。1980年10月27日,全总书记处召开会议,强调应从波兰工人罢工事件中吸取教训,避免波兰那样的事件在中国发生。会议要求“各级工会组织,特别是各级工会领导,都必须有改善工会同群众关系的紧迫感”,并指出“脱离群众已经成为我们工会组织主要的危险,要敢于正视这个现实”(中华全国总工会办公厅,1982:82-83)。

1983年初,中共中央拟定筹备召开中国工会第十次全国代表大会。1983年3月14日,中共中央书记处由胡耀邦主持会议,讨论全国总工会“十大”工作报告提纲。会上指出:“全总的同志都是好同志,老老实实,规规矩矩,奉公守法,但是,在工作方法和工作作风上是不是有平平稳稳、生气不够、冲劲不够的缺点?局面是不是没有完全打开?”同时还指出:“工会的性质和任务应当是在党的领导下、代表工人阶级利益、为工人阶级办事的群众性组织。建国以后,在‘左’的思想指导下,工会工作受到了很大的干扰,长期强调党的领导(这是应当的),但忽视了工会是工人阶级的群众组织的特点,在一定程度上,工会变成了行政机关,脱离了工人群众。这种状况必须改变”(全国总工会办公厅书记处办公室编,1988:1-2)。

1984年10月,中共十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,这标志着我国的经济体制改革从此进入了以城市为重点的阶段,也即进入了以国有企业改革为重点的阶段。该《决定》强调:“城市经济体制改革中,必须正确解决职工和企业的关系,真正做到职工当家作主,做到每一个劳动者在各自的岗位上,以主人翁的姿态进行工作,人人关注企业的经营,人人重视企业的效益,人人的工作成果同他的社会荣誉和物质利益密切相联”。要想达到这个目标,势必要求工会承担起吸引、动员广大职工参与并支持经济体制改革的责任。

1986年,邓小平(1993)提出要进行政治体制改革。他说:“现在经济体制改革每前进一步,都深深感到政治体制改革的必要性”。至于政治体制改革的内容,他认为,“首先是党政要分开,解决党如何善于领导的问题”。相应地,如何划分党与社会政治团体之间的职能问题也被提上了议事日程。在1987年5月至1988年2月间,中共中央的

高层领导多次强调,我国政治体制改革的一个重要内容,就是要划分党、政府和社会政治组织之间的职能。工会是社会主义国家中最重要的社会政治团体,要改善党同工会的关系,把党和工会的职能分开。工会有它自己的职能,党不应该包揽一切,干涉过多。工会工作本身也要改革。工会要代表工人利益,替工人说话。工会要改变官办色彩,改变行政机关的倾向,成为群众信得过的组织。

在波兰工人罢工事件的教训、经济体制改革的不断深入和政治体制改革的兴起等诸多因素的共同促进下,全国总工会开始研究工会如何适应改革、如何参与改革以及如何进行自身改革等问题。不久,具有标志性意义的《工会改革的基本设想》(以下简称《设想》)就出台了。《设想》并不是全总独家产物,它其实也反映了中共中央对工会改革的基本设想。据陈骥(陈骥主编,1993:38-39;陈骥,1999:135-136)回忆:党中央把政治体制改革问题提上日程之后,工会改革就成为政治体制改革中的一个重要课题列入了党中央的日程。中央书记处指定两位领导同志指导全总研究拟定《工会改革的基本设想》和有关中国工会第十一次全国代表大会的筹备工作。在全总内部则是党组直接领导。1988年2月5日,中央政治局常委专门讨论了全总关于召开工会“十一大”的请示,明确了关于工会自身改革和开好“十一大”的重要指导思想;1988年7月1日和27日,中共中央书记处办公会议讨论了《工会改革的基本设想》,提出了重要意见;7月28日,中共中央政治局常委听取了全总关于《工会改革的基本设想》的汇报,经讨论后原则同意这个《设想》,并请中央书记处把关定稿。1988年10月召开的全国总工会第十届执委会第六次会议和中国工会第十一次全国代表大会先后通过了《工会改革的基本设想》。这标志着中国工会第二次力图改革正式开始。

(二) 第二次工会改革的理想蓝图

《工会改革的基本设想》(全文见陈骥主编,1993:98-108)首先阐明了工会改革的必要性。“建国以来,工会在社会主义革命和建设发挥了重要的作用。但是,在‘左’的思想影响下,工会遭受了几次重大挫折,被错误地批判为‘工团主义’、‘经济主义’,禁锢了广大工会干部的思想。在很长时期内,过分强调全社会利益的一致性,加上权力过分集中的一元化领导体制,党、政府和社会组织的职能不分,使工会不能

充分体现群众组织的特点,没有按它应有的社会职能发挥作用,实际上成了党委的一个工作部门或行政的一个从属机构。这就使工会带有“官办”气息和行政化倾向,不同程度地脱离了群众。”那么,如何克服这种“脱离群众”的现象?工会改革到底如何进行?《设想》为之绘制了一幅理想蓝图。

1. 关于工会改革的目标。《设想》提出“工会改革是国家政治体制改革的重要组成部分。改革的目的是:把我国工会建设成为中国共产党的领导、独立自主、充分民主、职工信赖的工人阶级的群众组织,在国家和社会生活中发挥重要作用的社会政治团体。近期改革的主要内容:一是理顺工会的外部关系,主要是理顺工会与党的关系,理顺工会和政府与行政方面的关系,使工会依法自主独立地开展工作;二是密切工会与群众的联系,以增强基层工会活力为中心环节,深入进行工会的自身改革,明确工会的社会职能和工作方针,改革组织制度与活动方式,克服和防止行政化倾向,实现工会组织的群众化、民主化。”所谓工会的群众化、民主化,最重要的一条就是工会要真正代表职工群众,反映职工的愿望和要求,能够代表和维护职工群众的具体利益(陈秉权,1996:96)。

2. 关于理顺工会和党的关系。《设想》强调“党的领导是我国工会运动得以健康发展的根本保证。党是工人阶级的先锋队,工会是工人阶级的群众组织。两者性质不同,职能也不一样。理顺工会与党的关系,主要是分清两者的职能,使工会能在党的领导下,依照法律和章程独立自主地履行自己的社会职能”。陈骥(1999:146)认为:工会独立自主地开展工作的能力越强,就越能够吸引和团结广大职工在党的周围,为实现党的政治主张和中心任务而努力奋斗。《设想》还强调:“党对工会的领导是政治领导,即政治原则、政治方向、重大决策的领导,支持工会组织上的独立性,不包揽和干涉工会的日常事务。政治领导的主要方式是:通过工会内党组织的活动和党员的模范作用,使党的路线、方针、政策和党对工会运动的指导,经过工会的民主程序变为工会组织的决议,使党的主张贯彻到广大职工中去”。

3. 关于理顺工会和政府的关系。《设想》强调“工会在政府行使国家行政管理权力的过程中,发挥民主参与和社会监督作用。工会维护国家的政令统一,贯彻执行政府的政策法规;政府尊重法律规定的工会的地位和权利,支持和保障工会依法维护职工的合法权益,使工会成

为政府的亲密合作者和坚强的社会支柱”。《设想》还规定“为了积极妥善处理各种劳动争议,需要建立具有法律权威的劳动仲裁机构。工会应作为代表职工的一方,参与劳动争议的仲裁工作”。

4. 关于增强基层工会的活力。《设想》认为“工会是职工群众自己的组织,要以群众的要求和意愿作为自己一切工作和活动的出发点……工会改革要以增强基层工会工作活力为中心环节。通过改革,使基层工会同广大职工群众建立密切的联系,成为群众信赖的‘职工之家’,能够在错综复杂的社会矛盾中,独立地决定自己的工作,自主地开展各种活动,敢于维护职工的合法权益,吸引和团结职工为推动本单位的改革和发展共同奋斗”。《设想》还强调“基层工会要健全自身的民主制度和民主生活,实行会员群众办工会……建立会员评议工会工作和工会干部的制度。凡涉及会员群众利益的大事,要由会员群众或代表大会讨论决定”。值得一提的是,《设想》还提出“在职工群众的正当权益受到严重侵犯,通过基层的民主渠道不能得到解决时,工会有权领导群众揭露、举发以至进行其他各种形式的合法斗争,维护职工的合法权益”。《设想》虽然没有明确指出“其他各种形式的合法斗争”到底包括哪些斗争形式,但《设想》的起草者当时是考虑到了实际存在的上访和罢工等斗争形式的(陈骥,1999:142)。

5. 关于工会的组织制度改革。《设想》提出“工会是职工群众自愿参加、自下而上地联合起来的组织。上级工会应当是下级工会的代表者和联合体。工会的组织制度要逐步向联合制、代表制的方向过渡,即各级工会的领导机构由其所属基层工会或下级工会的代表联合组成,真正做到工会代表职工,上级代表下级,为基层、为职工服务”。事实上,在《设想》出台之前,常州市工会已进行了“联合制”试点。1987年10月,常州市工会对市级工业系统的工会进行了改革,将原来的13个产业工会委员会改组为8个新的行业工会联合会。经过半年的实践表明,这种联合制是理顺工会内外关系的有效组织形式:一是理顺了工会与党组织的关系,使工会能够真正独立负责地自主工作;二是理顺了工会与行政的关系,使工会与行政开始形成了平等合作的关系;三是理顺了工会内部的各种关系,使工会组织在群众化、民主化道路上迈出了坚实的一步(邹志强、薛焕炳,1988)。

6. 关于工会干部人事制度改革。《设想》提出“工会干部人事制度改革的方向,是根据干部分类管理的原则,创造条件,由党委主管、工

会协管的体制逐步向工会按自己的章程和条例自行管理干部的体制过渡”。“党委主管、工会协管的体制”形成于30年前。1958年3月22日,中共中央成都会议通过了《中共中央关于工会组织问题的意见》。该《意见》规定“为了便利工作,精简机构,更好地发挥工会组织在社会主义建设中的积极作用,各级工会组织应该以同级党委领导为主,同时接受上级工会的领导”(中共中央,1989)。张皓(1988)认为,这种管理体制具有五个弊端:一是遏止了工会组织充分发挥“保护”职能,“迫使”工会和党逐渐脱离职工群众;二是把工会变成了同级党委的一个下属部门,使工会不能按照自己的特点去独立负责地进行工作,并使工会逐渐失去了工人阶级群众组织的特点;三是客观上挫伤了工会有计划地训练培养干部的积极性,不利于工会的自身建设,直接影响了工会参政议政能力的增强;四是妨碍工会形成完整、独立的组织体系,使工会不能很好地发挥它的整体效应;五是混淆了工人阶级群众组织同工人阶级执政党的区别。这样,既把党降到了群众组织的地位,又会导致工会本质属性的改变,极易使工会失去群众,从而使党失去赖以联系群众的纽带和桥梁,最终削弱党的领导。因此,将这种“协管”制度改革为工会自行主管干部的制度显得十分必要。这个《设想》出台后,有些省总工会经省委同意,马上制定了工会自行管理干部的办法(陈骥,1999:147)。《设想》还进一步认为“工会干部制度改革的重点,是完善选举制度,改变事实上存在的委派制。各级工会领导人都应经严格的民主程序选举产生。选举工作要民主化、公开化,充分体现选举人的意图。基层工会的民主选举,可以自下而上地提名候选人,提倡候选人直接与会员见面。有条件的基层工会委员会可以逐步实行领导人由会员直接选举产生。”

从上述改革设想中,我们不难看到李立三当年提出的一些观点的影子,当然,这些设想在某些方面比李立三的观点走得更远。

(三) 第二次力图进行大改革的后果

《工会改革的基本设想》并不是全总的独家“设想”,它其实也反映了中共中央对工会改革的基本设想。工会改革实际上是国家政治体制改革的重要组成部分。因此,1989年6月后,随着当时政治体制改革的基本停滞,设想中的上述工会改革也就基本偃旗息鼓了。

1989年12月,中共中央出台了《中共中央关于加强和改善党对工

会、共青团、妇联工作的通知》(全文见陈骥主编,1993:109-118),在一定程度上修正了《工会改革的基本设想》中的某些“设想”。1990年4月,全国总工会十一届六次主席团会议审议通过了《全国总工会贯彻执行〈中共中央关于加强和改善党对工会、共青团、妇联工作的通知〉的意见》(全文见陈骥主编,1993:119-136),它在重申和强化《通知》中的有关内容和观点的同时,再次强调“做好工会工作的最基本的条件是密切联系群众”、“工会要紧密地联系群众,尽心尽力地为广大职工服务,把职工群众最大限度地组织和团结在工会之中”。这种对“密切联系群众”的一再强调,表明它仍然是个尚未解决的问题。

四、进入新世纪后的第三次大改革

(一) 第三次大改革的社会背景

谈及中国工会第三次大改革的社会背景,要从修改《工会法》说起。

1950年6月,我国颁布了第一部《工会法》。1992年4月,我国颁布了第二部《工会法》。与第一部《工会法》相比,40余年后出台的这部《工会法》已有很大的不同,其中,令人印象深刻的一点是第六条规定“工会必须密切联系职工,听取和反映职工的意见和要求,关心职工的生活,帮助职工解决困难,全心全意为职工服务”。按理讲,工会是职工自愿结合的群众组织,要避免被职工抛弃,就应该面向职工、密切联系职工,完全没有必要用法律的形式来要求它“必须密切联系职工”。这种法律条文的出现,在一定程度上表明工会组织脱离职工群众的程度已经到了相当严重的地步。

1992年10月,江泽民在中共第十四次全国代表大会上所作的报告中提出,中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制;1993年11月,中共十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》,1994年7月颁布了与工会关系密切的《劳动法》。作为计划经济时代产物的第二部《工会法》可谓生不逢时,它刚一出台,就面临着市场经济提出的一系列挑战,全总不得不考虑对它进行修改。

1996年11月,全国总工会(1999a)向全国人大常委会提交了《关于对〈中华人民共和国工会法〉作出补充规定的建议》,要求就工会组

建问题、工会基层组织的法人资格问题、工会干部的保护问题、工会的经费和财产问题以及违反《工会法》的法律责任问题等作出补充规定，并拟定了补充规定的具体条款。这几个方面的问题大都属于工会自身的权益问题。

1998年6月10日，全国总工会（1999b）又向“李鹏委员长并全国人大常委会”提交了《关于修改〈中华人民共和国工会法〉的建议》，认为1992年颁布的《工会法》已明显与社会主义市场经济下对工会的要求不相适应，建议将修改《工会法》工作纳入第九届全国人大常委会的立法议程。该《建议》认为修改《工会法》应重点解决以下四个问题：一是工会组建问题；二是工会干部的保护问题；三是工会的经费和财产问题；四是违反《工会法》的法律责任问题。其中，在谈及工会经费和财产问题时，该《建议》指出：“一些单位不执行《工会法》的规定，拖欠、拒缴工会经费的现象比较严重，全国工会经费收缴率不足60%，一些地方已影响到工会的生存，这是当前各地工会反映十分强烈的问题。此外，工会的经费和财产被随意挪用、调拨甚至被当作企业资金和财产冻结、查封、扣押的现象也时有发生。对上述现象《工会法》中的规定已不能适应当前的情况，保护力度不足，特别是《工会法》对外商投资企业和私营企业工会经费的拨交未做具体规定，致使在这些企业中，工会的经费收缴、财产的保障处于无法可依的状况，需要作出补充规定”。可见，全国总工会此时仍然主要是从工会自身权益的角度来考虑对《工会法》的修改问题。

1998年6月26日，全总副主席杨兴富等人（1999：172-175）在第九届全国人大常委会第三次会议上联合发言，从更高的角度、更加全面地阐述了修改《工会法》的理由：（1）我国批准联合国《经济、社会及文化权利国际公约》后，根据《工会法》履行该《公约》第八条第一款（甲）项所规定的义务已不适应。^①（2）在建立社会主义市场经济体制的过程中，我国所有制结构发生很大变化，《工会法》的覆盖范围已不适应

① 2001年2月28日，第九届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议决定批准我国政府于1997年10月27日签署的《经济、社会及文化权利国际公约》。该《公约》第八条第一款（甲）项规定：“人人有权组织工会和参加他所选择的工会，以促进和保护他的经济和社会利益；这个权利只受有关工会的规章的限制。对这一权利的行使，不得加以除法律所规定及在民主社会中为了国家安全或公共秩序的利益或为保护他人的权利和自由所需要的限制以外的任何限制。”

这种变化的情况。1992年颁布的《工会法》带有明显的按所有制立法的痕迹,部分条款规定只适用于全民所有制和集体所有制企业,对外商投资企业、私营企业和股份制企业没有作出规定,致使工会在这些企业处于无法可依、无法保障的状况。(3)随着社会主义市场经济的发展,劳动关系日益复杂化。在外商投资企业、私营企业实际存在劳资关系、劳资矛盾。这些年劳动争议案件大量增加,大部分都是侵犯职工合法权益引起的。在这种情况下,需要进一步突出工会维护职工合法权益的职能,调动职工的积极性、创造性和主动性,增强工会的吸引力和凝聚力,工会才能起到党联系职工群众的桥梁、纽带作用;不然,工会就会脱离职工群众,失去职工信任,这是很危险的。这需从法律上保障工会履行维护的职能,1992年的《工会法》在这方面的规定显得力度不够,这也是国外民运分子攻击中国工会不能维护职工利益的口实。(4)当前企业改革实行鼓励兼并、规范破产、减员增效、下岗分流和再就业工程等措施,下岗职工、失业职工、困难职工增多。党和政府千方百计解决困难职工的生活问题,仍有不少下岗、失业职工的基本生活得不到保障,由此引发的各种突发事件增加,产生很多不稳定因素。境内外的民运分子在国外敌对势力的支持下,利用我们的困难大肆进行煽动,鼓吹成立独立工会,分裂工人阶级队伍,破坏我国社会稳定,妄图颠覆社会主义政权,值得我们高度重视。我国批准联合国《经济、社会及文化权利国际公约》以后,就更加需要依靠法律来维护中国工会组织的统一,以利国家大局的稳定。(5)《工会法》没有法律责任的规定,使得违反《工会法》的行为不能得到及时有效的惩处,《工会法》的贯彻执行受到很大影响。当前遇到的突出问题,一是工会组建问题,二是工会干部的保护问题,三是工会的经费和财产保护问题。以上这些理由其实也是促使中国工会再次进行大改革的重要因素。

为了便于讨论,1998年7月,全总还出台了《工会法》(修改草案)讨论稿及其说明,与前述修改《建议》保持一致,此稿侧重于以下四个方面的修改:一是强化工会组建力度;二是加大基层工会干部的保护力度;三是工会经费和财产的保护问题;四是增加了违反《工会法》的法律责任一章。至于工会的基本职责,只是将原来的“工会在维护全国人民总体利益的同时,维护职工的合法权益”修改为“工会在维护全国人民总体利益的同时,代表和维护职工的合法权益”,也即只增加了“代表和”三个字。即使如此,全总还是担心它“可能会引起争论”(全

国总工会法律工作部,1999:212-224)。

经过实地调查研究、多方面征求修改意见和认真审议(乔晓阳、张世诚编著 2001:第二部分) 2001年10月27日,第九届全国人大常委会第24次会议终于通过了对《工会法》的修改。修改后的《工会法》第二条增加规定“中华全国总工会及其各工会组织代表职工的利益,依法维护职工的合法权益”;第六条增加规定“维护职工合法权益是工会的基本职责”。从前面的描述可以看出,这两项内容尤其是第二项内容的增加,实际上比全总修改《工会法》的最初要求走得更远。它的出台,意味着国家以法律的形式要求工会肩负起代表职工利益的重任、履行维护职工的合法权益(简称“维权”)的基本职责。这样,又一次把中国工会推向了大改革之路。

(二) 工会维权的基本设想

虽然修改后的《工会法》^①规定维权是工会的基本职责,然而,对于如何履行这个基本职责,全总并没有马上出台像上述《工会改革的基本设想》那样的关于工会维权的基本设想。

两年后,全总新一届领导班子提出2004年工会工作的重点是“加强工会基层建设、发挥基层工会作用,关心职工生产生活、维护职工切身利益。概括地讲,就是组织起来、切实维权”(王兆国 2004)。后来,“组织起来,切实维权”被认为是对新时期工运方针的高度概括,体现着党和政府对工会工作的要求与重托,集中反映了亿万职工对工会组织的期待与厚望(孙宝树 2004),于是,被升级为新时期工会的工作方针。“组织起来”的含义比较明确,主要指在非公有制企业里组建工会,然而,对于为什么要切实维权?如何切实维权?如何界定职工的合法权益?全总一时也没有全面阐明这些问题。直至2005年12月,中华全国总工会(2006)才出台《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》(以下简称《决定》),才算是工会维权有了一个基本的设想。

《决定》首先论述了新形势下维权的重要性和紧迫性,认为维护职工合法权益是实践“三个代表”重要思想、落实科学发展观的内在要

^① 钱叶芳(2008)认为,修改后的《工会法》仍然存在诸多问题和缺陷,并不能满足其社会法属性的要求。

求,是协调劳动关系和社会利益关系、推动构建社会主义和谐社会的必然途径,也是应对国际国内形势发展变化、坚持走中国特色社会主义工会发展道路的现实需要。

《决定》提出了维权的五项主要原则:一是坚持自觉接受党的领导。认真贯彻执行党的路线方针政策,确保工会维权工作的正确方向。二是坚持围绕中心服务大局。把维权工作放到党和国家工作大局中去把握和部署,贯穿于推动改革、促进发展、积极参与、大力帮扶的全过程。三是坚持两个维护相统一。全面履行各项社会职能,突出履行维护职能,在维护全国人民总体利益的同时,更好地表达和维护职工群众的具体利益。四是坚持依法维权。五是坚持维护与教育相结合。在维护职工合法权益的同时,加强对职工的思想道德和民主法制教育,引导职工通过理性合法的方式表达利益诉求、承担应尽义务。

《决定》明确了维权的七项基本任务,即维护职工的劳动就业权利、劳动报酬权利、社会保障权利、劳动安全卫生权利、民主权利、精神文化权利和社会权利。

《决定》提出了要建立健全维权的六种机制,即工会宏观参与机制、基层劳动关系协调机制、职工民主管理机制、工会劳动法律监督机制、工会劳动争议预警和处理机制以及工会困难职工帮扶机制。

在推行维权工作的落实上,《决定》提出了以下八项措施:一是突出维权工作重点。从实际出发,把党政重视、职工关注的热点难点问题作为工会维权工作的重点,在解决职工最关心、最直接、最现实的问题上下功夫。二是完善维权工作格局。从协调各方利益、实现社会和谐的高度,推动形成党委领导、政府重视、各方支持、工会运作、职工参与的社会化维权格局。三是提高维权工作实效。四是加强维权工作指导。五是加强对工会维权工作理论的学习和研究。六是推进工会干部维权能力建设。七是建立工会履行维权职责的激励与约束体系。八是不断增强工会维权工作的物质基础。

上述维权设想有三个明显的特征(主要是与前两次大改革相比):一是不触及工会的组织制度和工会干部人事制度的改革问题;二是不触及如何理顺或改善工会与党、政府的关系问题;三是强调工会维权工作不能由工会一家独揽,而是要形成党委领导、政府重视、各方支持、工会运作、职工参与的社会化维权格局(或模式)。

(三) 工会社会化维权模式的兴起及其局限性

“工会社会化维权模式”主要源自对浙江省义乌市工会维权经验的概括(陈有德 2005;韩福国等 2008)。2004年11月,中共中央总书记胡锦涛和全国总工会主席王兆国先后对《浙江义乌市探索职工维权社会化新模式》一文作出批示后,全总立即派出调研组到义乌市就工会维权社会化工作进行了专题调研,调研组对义乌市工会维权工作给予了高度评价。2005年8月5日,浙江省委、省政府在义乌市召开了全省工会维权工作现场会。2005年9月15日,全国总工会又在义乌市召开了全国工会维权机制建设经验交流会(《金华日报》2009)。王兆国(2005)在会上讲话,他强调“要维护广大职工的合法权益,党和政府的重视与支持是根本保证,同时也离不开工会组织作用的发挥,离不开社会各方面的大力帮助和广大职工的有序参与。各级工会要关心职工群众的疾苦,倾听职工群众的呼声,了解职工群众的意愿,主动向党委汇报,积极争取政府支持,加大源头参与力度,推动职工群众实际困难和问题的解决。要加强与社会各方面的沟通、联系和配合,借助社会力量,协调内外关系,逐步形成党委领导、政府重视、各方支持、工会运作、职工参与的工作格局。”此后,这种“党委领导、政府重视、各方支持、工会运作、职工参与”的工会社会化维权模式逐渐被推广至全国其他地区,并产生了以所在地区或城市命名的其他维权模式,如昆山模式、泉州模式、黄石模式、大连模式等。

中国工会是中国共产党领导的群众组织。从某种意义上说,这种与执政党的关系是中国工会特有的优势。在一定程度上,工会借助党和政府甚至社会的力量来维权不但是必要的,而且是可行的。这方面的成功经验比较多,不必赘述,但我们也不能忽视这种做法在密切工会与职工群众的联系上可能存在的局限性。

首先,开展社会化维权活动需要一定的条件、付出一定的代价。应当说,“党委领导、政府重视、各方支持、工会运作、职工参与”的工作格局只是一种理想类型,要形成和维持这种工作格局并不容易,当出现党委领导不当、政府重视不够、各方支持不理想、工会运作欠佳或职工参与不积极等情况时,就可能形成不了这种工作格局,即使形成了也可能解体或无法正常运转。此外,要维持这种工作格局的正常运转,势必付出一定的代价,比如,可能致使一些政府部门陷入劳资矛盾之中而耗费

本来就有限的行政资源。从目前的实际情况来看,这种做法虽然被广泛宣传和推广,但能取得良好效果的地方并不多。即使能取得良好效果,那也不是工会一家的“功劳”。因此,我们难以指望依靠这种做法来普遍提升工会对职工群众的吸引力。

其次,在具体操作上,要平衡各方之间的不同利益需求并不是一件容易的事。上述《决定》强调“把党政重视、职工关注的热点难点问题作为工会维权工作的重点”。全国总工会副主席孙宝树(2004)强调,“必须围绕党委想的、政府抓的、职工需要办的、工会组织能做到的事情来考虑,选择一些亮点,集中力量,抓出成效”。全国总工会主席王兆国也强调,要主动争取、运用好党和政府赋予工会的资源与手段,抓住党政所需、社会所求、职工所盼、工会所能的事情,加强困难职工帮扶工作,切实维护职工合法权益(王敏,2008)。然而,如何平衡党委、政府、社会、职工以及工会之间的不同利益需求?如何判断和选择维权的重点或亮点?如何才能做到既能“围绕中心、服务大局”,又能体现职工群众的意愿?这些问题并不容易解决。从目前的实际情况来看,引起社会关注的一些社会化维权模式,一般都出现在经济(主要是非公有制经济)十分发达的沿海地区。当地工会或党委、政府主要是出于维护社会稳定、发展经济、改善投资环境、解决“民工荒”等问题的考虑,才从上至下、大张旗鼓地开展社会化维权活动。他们首先和主要考虑的很可能是“党委想的、政府抓的和工会组织能做到的事情”,而不是“职工需要办的”的事情。尽管各方之间的需求有时并不矛盾,但毕竟各方担负的职能、所处的地位以及看待问题的角度不一样。因此,这种做法不一定对大多数职工群众具有吸引力。

第三,这种维权模式所进行的维权行动一般是由市总工会引领,从上向下布置,主要发生在企业外部,而难以进入企业内部。在企业外部的社会层面上,一些维权行动(如帮助民工追讨欠薪、给民工提供法律援助、开展民工技能大赛、春节前包专列甚至包专机送民工返乡等)可能搞得轰轰烈烈(这与新闻媒体的积极支持、配合有关),而在企业内部则可能风平浪静。由于这种维权模式并未触及企业内部的工会组织制度、工会活动方式和工会干部人事制度,因而很难助长企业工会的维权能力、企业工会干部的维权自主性和工人参与的积极性。以福建省泉州市为例,该市总工会在维护外来工合法权益方面取得了可喜的成

就^① 2006年1月,他们申报的“外来工维权新模式”还获得了第三届(2005-2006年度)“中国地方政府创新奖”^②。然而,具体到各个企业内部,工会却很难发挥其应有的维权作用。对普遍存在的计件工资工价偏低、加班时间太长^③、食堂伙食不好等关系到每个员工切身利益的问题,工会始终无可奈何或无所作为,相应地,大多数职工群众对工会也就不会有什么好的印象。

总之,尽管第三次大改革尚在进行之中,不知其最终结果如何,但从目前正在推行的“社会化维权模式”的效果来看,要想达到密切联系职工群众的目的,任重而道远。

五、小结与进一步讨论

(一) 小结

近60年来,中国工会曾进行的这三次大的改革,力图通过改善工会与党和政府的关系、降低工会的“官办”色彩、增强工会的自主性与活力、加大维护职工群众合法权益的力度等手段来加强工会与职工群众之间的联系。第一次大改革发生在新中国成立初期,旨在把工会办成真正的工人阶级的群众组织,保持工会对职工群众的吸引力和凝聚力,从而达到以工会的形式迅速把工人阶级组织起来的目的。当李立三犯了三个“重大的错误”而被调离全总以后,此次力图改革也随之停止。第二次大改革发生在20世纪80年代后期,1988年10月出台的《工会改革的基本设想》为之绘制了一幅理想蓝图,这同时也属于整个政治体制改革的重要组成部分。1989年6月以后,随着当时设计的政治体制改革的基本停滞,设想中的工会改革也就基本偃旗息鼓了。进入新世纪以后,随着《工会法》的修改,中国工会再一次被推向了大改

① 2007年1月下旬和2007年8月下旬,笔者曾两次前往泉州市调查工会维权和企业协调劳资关系的经验,其成果之一见游正林2009。

② 该奖项由中共中央编译局比较政治与经济研究中心、中共中央党校世界政党比较研究中心和北京大学中国政府创新研究中心联合组织发起设立。两年后,“义乌工会社会化维权模式”也获得了这项“中国地方政府创新奖”。

③ 在笔者调查的劳资关系比较和谐的G公司(大型私有企业),工人每天的工作时间一般在12个小时,每周的工作时间一般在80个小时左右,大大超出了《劳动法》的规定:每日工作时间不超过八小时、平均每周工作时间不超过四十四小时。

革之路,即履行自己的基本职责(维权)之路。此次力图改革尚在进行之中,不知其最终结果如何,但从目前正在推行的“社会化维权模式”的效果来看,要想达到密切联系职工群众的目的,还有很长的路要走。

(二) 进一步讨论

有两个相关的问题值得进一步讨论:一是推动中国工会力图进行大改革的直接动力;二是制约中国工会改革的结构因素。对这两个问题的讨论还得从中国工会的功能说起。

谈及中国工会的功能,不能不首先提及列宁对社会主义工会功能的看法。列宁(1992:63-64)认为“联系群众,也就是联系大多数工人以至全体劳动者,这是工会无论做什么工作取得成绩的最重要最基本的条件……对于一个人数不多的共产党来说,对于领导一个大国(现在还没有得到更先进的国家的直接帮助)向社会主义过渡的工人阶级先锋队来说,最大最严重的危机之一,就是脱离群众,就是先锋队往前跑得太远,没有‘保持排面整齐’,没有同全体劳动大军,即同绝大多数工农群众保持牢固的联系。正像一家拥有优良发动机和头等机器的最好工厂,如果发动机和机器之间的传动装置坏了,那就不能开工,同样,如果共产党和群众之间的传动装置——工会建立得不好或工作犯错误,那我们的社会主义建设就必然遭到大灾难。”以后的学者常用列宁所说的这种“传动装置”或“传送带(纽带)”来比喻社会主义工会的基本功能。我国工会也一直强调要发挥联结党和职工群众的纽带作用(据不同时期的《中国工会章程》)。

一些学者常常从“传送带(纽带)”的角度来研究新中国成立以后工会与共产党、工会与群众之间的关系。哈珀(Harper, 1969)认为,共产党不是一种群众党(a mass party),而是一种精英党(a party of elites),即由一个阶级的最先进的成员组成的党。共产党员在总人口中所占的比重很小。这么一个小规模的领导群体,必须依靠其他机构即群众组织来联系广大的群众,从而维持对社会各个部门的领导与控制。工会就是一个这样的群众组织。虽然工会在中国政治体制中所起的作用是多方面的,但主要是在党与产业工人之间扮演传送带的角色。从理论上讲,扮演传送带角色的工会具有双向传送功能,简而言之,就是从上至下把党的政策贯彻到职工群众中去,从下往上代表并反映职

工群众的意愿和要求。^①哈珀认为,工会的这种双向传送功能把工会干部置于一种两难困境之中,当他们强调代表和维护职工群众的利益、想要发挥从下往上的传送功能时,往往被指责为试图脱离党的领导,并被认为是共产党执政的一种威胁,工会与党之间的关系便会因此而出现危机。哈珀还对发生在1951年、1957年和“文革”时期的三次这样的危机进行了描述和分析。

后来的一些学者遵循哈珀的这种分析思路继续探讨工会与党之间的冲突。陈佩华(Chan,1993)认为工会的双重功能具有内在的矛盾性。自新中国成立初期至1989年,中国工会与党发生了五次冲突,其中前三次与哈珀的描述相同,后两次分别发生在1976年和1989年。这五次冲突都发生在“党—国家(the Party-state)”的权力软弱、退却或内部出现分裂的时候。只要中央的控制减弱,工会就会为自己争夺权力并保护工人的利益。张允美(2003)认为,工会的双重功能具有对立的性质。在现实生活中,工会与党—国家有如下矛盾:一是工人利益与党—国家的利益存在着不可化解的矛盾;二是党—国家为工会规定的角色背离了社会需要和工人的要求;三是全总有它自己的与党—国家不完全一致的集团利益。因此,工会与党—国家之间难免产生冲突。张允美(2003)认同陈佩华对五次冲突的划分,并认为中国工会与党—国家之间的关系一直没有摆脱“顺从与冲突”的怪圈。陈峰(Chen,2003)认为,中国工会具有双重身份,它既有国家属性,又有社团性质;既是国家的工具,又是工人组织。推行市场化改革以后,工会的这种双重身份产生了直接和尖锐的冲突。尽管工会经常想在工人和国家之间保持平衡,但是,当两种身份明显冲突时,它们会坚定地站在国家一边。笔者认为,在一定程度上,这些学者都夸大了工会与党之间的利益不一致性,他们往往把党对工会的要求(代表并反映职工群众的意愿和要求)理解为工会独自的欲求,从而过分强调了双重功能之间以及工会与党之间的冲突。

中国工会是在中国共产党的领导下建立起来的。《中国共产党第一个决议》(1921年7月)的第一段话就写道“本党的基本任务是成立产业工会。凡有一个以上产业部门的地方,均应组织工会;在没有大

^① 亦有学者(Pravda & Ruble,1986)把传送带的这种双重功能称为古典二元论(classic dualism)。

工业而只有一两个工厂的地方,可以成立比较适于当地条件的工厂工会。党在工会里要灌输阶级斗争的精神。党应当警惕,勿使工会成为其他党派手中的玩物”(中华全国总工会,1985:1)。新中国成立后,中国共产党成为执政党,工人阶级成为了党的阶级基础,成为了国家的领导阶级。相应地,工会组织被视为“党联系职工群众的桥梁和纽带”以及“国家政权的重要社会支柱”。^①正因为工会具有如此重要的政治与社会地位,所以,不管在哪个历史时期,工会都被要求服从党的统一领导,履行党赋予的基本职责、发挥党所希望的基本作用。这种基本职责和基本作用,虽然在不同的历史时期会有不同的表述,但可以把它们归结到一点,就是围绕党的中心工作而开展工会工作,把党的政策贯彻到职工群众中去,把党的主张变成职工群众的自觉行动,把职工群众团结在党的周围。很显然,工会要想做到这一点,就必须密切联系职工群众。只有这样,工会在职工群众中才会有威信和号召力,工会开展的各种活动职工群众才会愿意参加,工会在职工群众中贯彻党的政策才会取得比较好的效果。也就是说,密切联系职工群众也是党对工会的基本要求。一旦脱离了职工群众,工会就无法满足党对工会的要求,当然也就无法发挥其“桥梁”、“纽带”和“社会支柱”的作用。

从前面的描述和分析可以看出,中国工会每次都是按照党的要求、在党的领导下力图进行大改革的。因此,可以认为,中国工会每次力图改革的直接动力都是来自党对工会的要求,即党要求工会密切联系群众。换句话说,中国工会力图密切联系群众之时,正是党加强和改善对工会的领导从而要求工会更好地发挥其双重功能之时,而不是如有些学者所说的是党对工会的控制减弱之时。工会力图密切联系群众是为了更好地履行党赋予工会的基本职责,而不是试图摆脱党的领导。近60年来,中国工会虽然因不能很好地代表和维护职工群众的合法权益而脱离了职工群众,但从来没有脱离过党的领导(陈秉权,1996:93;陈骥,1999:145)。

党需要工会密切联系职工群众,职工群众当然也需要工会密切联系他们。然而,中国工会在密切联系职工群众方面至少面临以下四种结构性的限制。

^① 据最新的《中国工会章程》。新中国成立以来,《中国工会章程》曾被多次修改,在不同历史时期,它对工会性质的表述略有不同。

首先,工会组织不太容易感受到来自职工群众的压力,或者说,工会组织对职工群众针对自己的不满情绪不会很敏感。这主要是因为,虽然职工在法律上有“组织工会”的权利,可是,职工一方无法独立行使这项权利。在实际操作中,建立工会的权利属于用人单位行政一方(钱叶芳 2008;黄巧燕 2004)。这意味着既有的工会组织并不存在竞争对手,不用担心会员会流失,更不用担心自己会被解散。

其次,工会干部尤其是工会领导干部密切联系职工群众的欲望不会太强。这是因为他们往往是上级委派或指定的,而不是职工群众(会员)自己选举的,即使选举也只是对所委派或指定的人选的一种形式上的正式确认,他们不必采用密切联系职工群众的方法去争取选票。在不少地区和单位,工会往往成为安置退居二线的党政干部的一个场所,这些“空降”来的、脱产的专职工会干部年老体弱、文化水平偏低^①,而且难免脱离职工群众。

第三,在基层单位,尤其在国有企业,工会主席实际上都是所在单位的主要领导干部之一,他们的工作立场很难站在职工群众一边。1961年11月,全总党组(1989)向中共中央提出以下请示意见:“大、中企业基层工会的专职主席,由相当于企业党委副书记或副厂长的干部来担任比较合适。凡是不符合这一条件的,请企业党委逐步予以调整”。中共中央同意了 this 请示。1981年7月,中共中央、国务院(1989)又在《关于转发〈国营企业职工代表大会暂行条例〉的通知》中强调“为了使企业基层工会能很好地承担起职工代表大会工作机构的任务,要选调相当于企业党委副书记、副厂长一级的干部担任企业基层工会的主席”。这样,在国营企业,担任(或兼任)基层工会主席的都是相当于企业党委副书记、副厂长一级的干部。20世纪90年代中期以后,各地纷纷对国有企业经营者实行年薪制,工会主席又成为了年薪制的享受者。这种做法,在提高工会主席的待遇和地位的同时,也进一步拉大了工会主席与职工群众之间的距离。在这种局势下,普通工人逐步晋升为工会领导干部尤其是工会主席的机会也就很少了(Baek 2000)。

① 1984年12月18日,胡耀邦(1988)在中央书记处会议上讨论全总执委会报告时指示:“无论哪一级,如果党政部门把那些年老体弱而又缺乏知识的、退下来的干部,硬安插到你们那里去,你们顶住。你们可以说这是中央书记处的意见。”然而,要“顶住”这种做法,对工会来说并不是一件容易的事。

第四,《工会法》规定工会经费的来源有五个:1. 工会会员缴纳的会费;2. 建立工会组织的企业、事业单位、机关按每月全部职工工资总额的百分之二向工会拨缴的经费;3. 工会所属的企业、事业单位上缴的收入;4. 人民政府的补助;5. 其他收入。其中,第2项无疑是工会经费的最主要来源,它在保障工会组织经费“旱涝保收”的同时,也在一定程度上也削弱了工会联系职工群众的内在动力。

这些结构性的限制或制度安排上的局限性,既是工会难以胜任联系职工群众的职责从而被一再要求进行大改革的主要根源,也是工会每次力图进行大改革都面临重重困难的主要根源。可以认为,中国工会一直面临这样一种两难处境:工会的基本作用在于密切联系职工群众,在很大程度上却缺少发挥这种作用的制度安排。中国正在变成一座“世界工厂”,世界上最庞大的产业工人阶级正在中国形成(沈原,2006)。如何加强有关制度建设、尽快改变工会所处的两难处境从而真正发挥工会的双向传送功能,是摆在我们面前的一个紧迫而重大的课题。

参考文献:

- 陈秉权,1996,《中国工会的改革与建设(1984-1993)》,北京:中国工人出版社。
- 陈骥,1999,《改革中的工会和工会的改革》,北京:中国工人出版社。
- 陈骥主编,1993,《中国工会十五年(1978-1993)》,北京:中国工人出版社。
- 陈有德,2005,《关于建立工会社会化维权机制的实践探索与思考》,《中国劳动关系学院学报》第2期。
- 邓小平,1993,《关于政治体制改革问题》,《邓小平文选》第3卷,北京:人民出版社。
- ,1994,《工人阶级要实现四个现代化作出优异贡献》,《邓小平文选》第2卷,北京:人民出版社。
- 邓子恢,1992,《在中南总工会筹委扩大会议上的报告》(1950年7月28日),中共上海市委党校、上海市总工会编《社会主义工会学习文件选编》,北京:中共党史出版社。
- 冯钢,2006,《企业工会的“制度性弱势”及其形成背景》,《社会》第3期。
- 韩福国等,2008,《新型产业工人与中国工会——“义乌工会社会化维权模式”研究》,上海:上海人民出版社。
- 胡耀邦,1988,《群众团体要在改革中发挥积极作用》(1984年12月18日),全国总工会办公厅书记处办公室编《中国工会十大以来重要文献选编》,北京:光明日报出版社。
- 黄巧燕,2004,《我国劳动者发言权和结社权存在的问题》,12月12日(<http://economy.guoxue.com/article.php/4473>)。
- 《金华日报》,2009,《义乌工会社会化维权大事记》,1月24日(http://www.yw.gov.cn/zwf/zwgk/zwdt/bmdt/200901/t20090123_168421.html)。

- 赖若愚,1987,《关于工会建设的几个问题》(1954年11月13日),中国工运学院编《李立三赖若愚论工会》,北京:档案出版社。
- ,1989,《关于当前工会工作的若干问题——1957年9月5日在全总党组扩大会议上的报告》,中华全国总工会办公厅编《建国以来中共中央关于工人运动文件选编》(上册),北京:中国工人出版社。
- 李富春,1989,《在工会工作问题上的分歧——1951年12月20日在全国总工会党组扩大会议上的结论》,中华全国总工会办公厅编《建国以来中共中央关于工人运动文件选编》(上册),北京:中国工人出版社。
- 李立三,1987a,《关于工厂管理民主化与劳资纠纷问题》(1949年7月10日在北平市职工干部扩大会议上的报告),中国工运学院编《李立三赖若愚论工会》,北京:档案出版社。
- ,1987b,《关于组织产业工会问题》(1949年7月在全国工会工作会议上所作报告的一部分),中国工运学院编《李立三赖若愚论工会》,北京:档案出版社。
- ,1987c,《在全国工会工作会议上关于劳资关系问题的总结》(1949年8月13日),中国工运学院编《李立三赖若愚论工会》,北京:档案出版社。
- ,1987d,《在全国工会工作会议上的闭幕词》(1949年8月16日),中国工运学院编《李立三赖若愚论工会》,北京:档案出版社。
- ,1987e,《关于工会工作问题》(1949年8月在全国工会工作会议上所作报告的摘要),中国工运学院编《李立三赖若愚论工会》,北京:档案出版社。
- ,1987f,《关于工会工作若干问题的说明》(1949年在平津铁路职工干部扩大会议上的讲话),中国工运学院编《李立三赖若愚论工会》,北京:档案出版社。
- ,1987g,《关于在新民主主义时期工会工作中几个问题的决议(初步草案)》(1951年9月28日),中国工运学院编《李立三赖若愚论工会》,北京:档案出版社。
- ,1987h,《在全国工会工作会议上的开幕词》(1949年7月23日),中国工运学院编《李立三赖若愚论工会》,北京:档案出版社。
- ,1987i,《在工人运动训练班开学典礼上的讲话》(1949年8月7日),中国工运学院编《李立三赖若愚论工会》,北京:档案出版社。
- ,1987j,《在全国工会组织会议上的报告》(1950年4月),中国工运学院编《李立三赖若愚论工会》,北京:档案出版社。
- ,1992,《关于中华人民共和国工会法草案的几点说明》(1950年6月28日),中共上海市委党校、上海市总工会编《社会主义工会学习文件选编》,北京:中共党史出版社。
- 李琪,2003,《改革与修复——当代中国国有企业的劳动关系研究》,北京:中国劳动社会保障出版社。
- 列宁,1992,《工会在新经济政策条件下的作用和任务》(1922年1月12日),中共上海市委党校、上海市总工会编《社会主义工会学习文件选编》,北京:中共党史出版社。
- 毛泽东,1992,《必须全心全意地依靠工人阶级》(1949年3月5日),中共上海市委党校、上海市总工会编《社会主义工会学习文件选编》,北京:中共党史出版社。
- 钱叶芳,2008,《社会法视野中的工会法》,《云南大学学报(法学版)》第2期。
- 乔晓阳、张世诚编著,2001,《中华人民共和国工会法释解》,北京:研究出版社。
- 全国总工会,1999a,《关于对〈中华人民共和国工会法〉作出补充规定的建议》,全国总工会法

律工作部编《修改〈工会法〉参考资料汇编》(内部资料)。

——,1999b,《关于修改〈中华人民共和国工会法〉的建议》,全国总工会法律工作部编《修改〈工会法〉参考资料汇编》(内部资料)。

全国总工会办公厅书记处办公室编,1988,《中国工会十大以来重要文献选编》,北京:光明日报出版社。

全国总工会党组,1983,《对全国总工会党组第一次扩大会议复查结论》(1981年3月3日),中华全国总工会办公厅编《中华全国总工会文件选编(一九八一年)》,北京:工人出版社。

全国总工会党组扩大会议,1989,《关于全国总工会工作的决议》(1951年12月22日),中华全国总工会办公厅编《建国以来中共中央关于工人运动文件选编》(上册),北京:中国工人出版社。

全国总工会法律工作部,1999,《修改〈工会法〉参考资料汇编》(内部资料)。

全国总工会政策研究室编,1999,《1997年中国职工状况调查》,北京:西苑出版社。

全总党组,1989,《关于调整、充实基层工会干部问题的请示》(1961年11月24日),中华全国总工会办公厅编《建国以来中共中央关于工人运动文件选编》(下册),北京:中国工人出版社。

沈原,2006,《社会转型与工人阶级的再形成》,《社会学研究》第2期。

孙宝树,2004,《把“组织起来,切实维权”落到实处》,7月2日(<http://www.acftu.net/template/10004/file.jsp?cid=318&aid=3828>)。

王敏,2008,《大力开展工会与企业、职工的“共同约定行动”》,12月29日(<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/8597621.html>)。

王兆国,2004,《在全总十四届三次主席团(扩大)会议上的讲话》,1月5日(<http://www.acftu.net/template/10004/file.jsp?cid=318&aid=3900>)。

——,2005,《在全国工会维权机制建设经验交流会上的讲话》,9月17日(<http://news.qq.com/a/20050917/000544.htm>)。

杨兴富等,1999,《批准公约要重视工会法的修改》,全国总工会法律工作部编《修改〈工会法〉参考资料汇编》(内部资料)。

游正林,2009,《制造认同的又一种模式——G公司协调劳资关系的基本经验》,《社会》第1期。

张皓,1988,《改“协管”为主管》,全总工运研究会、中国工运研究所编《工会改革理论研究》,北京:工人出版社。

张允美,2003,《理顺与冲突:中国工会与党—国家的关系》,《二十一世纪》网络版九月号(总第18期)。

中共中央,1989,《中共中央关于工会组织问题的意见》,中华全国总工会办公厅编《建国以来中共中央关于工人运动文件选编》(上册),北京:中国工人出版社。

中共中央、国务院,1989,《关于转发〈国营工业企业职工代表大会暂行条例〉的通知》(1981年7月13日),中华全国总工会办公厅编《建国以来中共中央关于工人运动文件选编》(下册),北京:中国工人出版社。

中华全国总工会,1985,《中共中央关于工人运动文件选编》(上),北京:档案出版社。

- 2006,《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》,7月13日(<http://www.acftu.net/template/10004/file.jsp?cid=561&aid=37934>)。
- 中华全国总工会编,1993,《走向社会主义市场经济的中国工人阶级:1992年全国工人阶级队伍状况调查文献资料集》,北京:中国工人出版社。
- 中华全国总工会办公厅,1982,《中华全国总工会文件选编(1980年)》,北京:工人出版社。
- 中华全国总工会办公厅书记处办公室编,1988,《关于当前我国职工队伍基本状况的调查报告》(1986年9月),载《中国工会十大以来重要文献选编》,北京:光明日报出版社。
- 中华全国总工会党组,1989,《关于工会工作和厂矿企业中存在着的有关群众的问题和我们的意见》(1955年6月29日),中华全国总工会办公厅编《建国以来中共中央关于工人运动文件选编》(上册),北京:中国工人出版社。
- 中央职委,1986,《关于公营工厂职工会的问题》(1945年9月29日),中华全国总工会编《中共中央关于工人运动文件选编》(下),北京:档案出版社。
- 邹志强、薛焕炳,1988,《探索理顺工会内外关系的新路》,全总工运研究会、中国工运研究所编《工会改革理论研究》,北京:工人出版社。
- Baek Seung Wook 2000, "The Changing Trade Unions in China." *Journal of Contemporary Asia* 30 (1).
- Chan Anita 1993, "Revolution or Corporatism? Workers and Trade Unions in Post-Mao China." *The Australian Journal of Chinese Affairs* 29.
- Chen Feng 2003, "Between the State and Labor: The Conflict of Chinese Trade Unions' Double Identity in Market Reform." *The China Quarterly* 176.
- Fletcher Merton Don 1974, *Workers and Commissars: Trade Union Policy in the People's Republic of China*. Washington: Program in East Asian Studies.
- Harper Paul 1969, "The Party and the Unions in Communist China." *The China Quarterly* 37.
- Pravda Alex & Blair A. Ruble 1986, "Communist Trade Unions: Varieties of Dualism." In Alex Pravda & Blair A. Ruble (eds.), *Trade Unions in Communist States*. Boston: Allen and Unwin, Inc.
- Taylor Bill & Qi Li 2007, "The All-China Federation of Trade Unions: Present Role, Trends and Prospects." In Craig Phelan (ed.), *Trade Union Revitalisation: Trends and Prospects in 34 Countries*. Bern: Peter Lang AG, International Academic Publishers.
- Wilson Jeanne L. 1986, "The People's Republic of China." In Alex Pravda & Blair A. Ruble (eds.), *Trade Unions in Communist States*. Boston: Allen and Unwin, Inc.

作者单位:中国政法大学社会学院
责任编辑:张志敏

community study and ethnic study. The Ethnos theory advocated by Shirokogoff is a crucial clue to stand by in this study.

Moral Resource Mobilization and the Logic of a Rising Society in China
..... *Chen Yingfang* 50

Abstract: Based on three comparative case studies of recent “Home Protect” movement in Mainland China , Hong Kong and Taiwan , this essay explores how the social movement actors mobilize moral resources and political ethics to resist the urban development justified by fostering national interest. By revisiting Max Weber’s writing on Chinese society and drawing insights from Japanese scholars’ discussion on the “Japanese/Asian model” as an alternative path of modernization , the author elaborates the hierarchical value structure derived from the imbalanced power relationship between the state and the society to explain the institutional constrains the emerging of citizen activism is facing and its implication to the changing state-society relation. Urban social movements’ strategic focus on cultural value and social norm (manifested by the use of “home” as contentious discourse against “nation/state”) has to be understood in relation to the complicated and changing interaction between political institution and indigenous culture. It is argued that this approach will shed light on the internal logic and actual possibility of a rising society in China.

On the Three Great Reforms of Chinese Trade Unions since 1949
..... *You Zhenglin* 76

Abstract: As mass organizations , Chinese trade unions are usually criticized for becoming divorced from the masses of staff and workers. During the initial post-Liberation period , in the late 1980s and after the 2000s , Chinese trade unions carried out three reforms , taking great efforts to improve the relationship between trade unions and the Party , promote the autonomy of trade unions’ activities and strengthen the defending of workers’ rights ,hoping to change the unfavorable images. This paper describes and analyses in detail the social backgrounds , trade unions’ ideal images and consequences of these three attempts of great reforms respectively. The driving power and the inherent limitations of the reforms are also discussed.

Studying Determinants of Social Network Size: Comparison of different statistical models *Huang Ronggui & Gui Yong* 106

Abstract: Whether OLS is an appropriate and effective model for studying determinants of social network size has not been scrutinized systematically. Based on review of statistical literature , this article preliminarily explores potential problems of