

## 關注工會系統的自主利益

### ——對基層企業工會的調查與思考\*

◎ 韓 恒

\* 本次調查受到福特基金會的資助。

90年代中期以來，伴隨著國內GDP的高速增長，社會的貧富分化愈來愈嚴重，以至於有人提出中國出現了社會的「斷裂」，即一部分社會成員被甩到了社會結構之外，這部分被甩出去的社會弱勢人群主要表現為城市中的下崗工人、進城的農民工以及農村中的留守人員<sup>1</sup>。社會的貧富分化引起了愈來愈多的人關注中國的弱勢人群，而上述三類弱勢人群中，有兩類與工會有關：下崗工人下崗前本身就是工會的會員，而進城的農民工正是工會當前吸納的主要對象。出於對社會公正問題以及對弱勢人群的關心，愈來愈多的研究者開始關注中國的工會。

本文就是有關工會組織的調查與思考。文章共分五部分：第一部分簡要介紹材料的獲取，第二部分結合基層工會開展的活動對工會的性質做出判斷，指出工會並不是工人利益的代表者。作為「法定」的工人組織，工會為甚麼沒有代表工人的利益？第三部分結合實際調查對之進行了原因分析。第四部分對目前大力組建工會的現象進行了簡要分析，指出了隱藏於口號背後的真正原因，即各級總工會的部門利益以及國家鞏固政權的需要。最後一部分簡明指出了本次調查的發現，即工會系統部門利益的存在，並指出研究工會要注重這一影響因素。

#### 一 資料是怎樣取得的？

調查物件的選擇是由「熟人」推薦的，這樣做一方面可以保證我們能順利的進入調查，另一方面可以基本保證調查物件具有一定的代表性，因為我們選擇的「熟人」都是對工會組織知情的專家。我們共調查了三個企業的工會組織：一是在京的一家大型國有企業，我們稱之為A企業；另一是在深圳的一家大型中外合資企業，我們稱之為B企業；還有一家是在位於深圳的外商獨資企業，我們稱之為C企業。為了對工會的功能有比較準確的把握，我們在深圳還選擇了一家沒有組建工會的外商企業進行調查，以期與組建工會的企業進行比較。為了了解新建工會的一些情況，我們還訪談了北京一個街道的工會副主席。調查方法主要是訪談，並盡可能的收集有關公司工會的文字資料。

A企業是一家國有大型企業，現有職工17萬人。公司工會組建於1949年，目前擁有工會會員16.4萬人，女職工4.4萬餘人，專職工會幹部25人。A工會實行三級管理，即總公司、子公司和直屬單位及基層廠礦。總公司工會共有基層工會176個，分會1551個，工會小組10620個。在A公司，我們調查了公司的總工會以及下屬的一家二級廠礦工會。

B企業成立於1985年，是一家國有控股的中外合資企業，公司擁有來自中國大陸和香港、美

國、新加坡、馬來西亞、菲律賓等國家和地區的1000名技術管理人員和4000名基層員工（基層員工中以女工為主，絕大部分是外來打工人員）。公司工會成立於1987年，目前設在公司的「群眾文化工作部」（群工部）下面，群眾文化工作部是公司的一個行政編制部門，共有專職編制人員4人。除「工會工作」之外，群眾文化工作部還負責「黨辦工作」和「群眾文化工作」，群工部實際上是「一班人馬，三塊牌子」。

C企業成立於1989年，是一家跨國公司在深圳設立的生產基地，目前擁有600多名員工。公司工會成立於2000年，目前工會人員都是兼職，沒有專職人員。工會的前身是公司的互助基金會。互助基金會成立於1996年，當時成立的目的主要是為了幫助公司內的困難職工（比如職工突然生病、發生意外或者家庭遭到不幸等急需費用而又沒有現金時，互助基金會對員工進行幫助，對之無償援助或者借款解急之用）。

## 二 工會做了些甚麼？

近年來，隨著拖欠民工工資問題的日益嚴重，組建工會的呼聲也愈來愈高，主要理由是：工會的缺失使得民工的利益難以保護，組建工會可以維護民工的合法權益。工會一定能保護民工的合法權益嗎？工會是工人的利益代表者嗎？要對這一問題做出回答，我們應該從工會的實際活動入手，看看工會做了些甚麼。

根據A工會2002年的具體工作，我們把A工會開展的活動歸納如下：在總公司內實施廠務公開，加強企業民主管理；幫助職工續簽集體合同，協調勞動關係；開展群眾性經濟技術創新工程，評選職工勞動模範；組織職工學習各項安全生產法規，強化勞動保護的監督工作，確保安全生產；完善幫困救助體系，開展「送溫暖」活動，救助困難職工；開展文化體育活動，結合女職工特點開展各項針對女工的活動，充分調動了女工的生產積極性；加強工會自身的組織建設等。

在工會開展的上述種種活動中，與工人利益最為相關的就是幫困救助、送溫暖活動，因為它直接緩解了部分貧困職工的問題。這些活動是A工會對本公司貧困工人需求的直接回應嗎？如果我們把A工會和北京市總工會的活動對比一下，就會發現A工會開展的幫困、送溫暖活動顯然不是公司工會獨自開展的，而是北京市總工會統一部署的。在2002年，北京市委、市政府、市總工會共組織了六次類似的統一部署、統一行動<sup>2</sup>。事實上，A工會的其他活動也都是如此，要麼是應市總工會（或市委、市政府）的要求而開展，要麼是為了參加北京市總工會統一組織的活動而開展，有些活動市總工會還多次「強調」、多次「部署」，比如說廠務公開、送溫暖活動、解決貧困職工的活動、勞動爭議的調節、安全生產的檢查、技術創新工程的開展、文體活動的比賽等等。

儘管A工會開展的活動在一定程度上滿足了職工的部分需求，解決了職工生活中的一些問題，但工會內在的運行邏輯卻是「上級要求—工會實施—客觀上滿足職工需求」，而不是「職工需求—工會回應」。在前者中，工會回應工人需求是被動的，工會主要對上級部門負責，而在後者中工會回應工人需求是主動的，主要對工人負責，兩種運行邏輯所反映的工會性質是不一樣的。

國有企業的工會儘管不是直接回應職工需求，但客觀上確實解決了職工生活中的部分問題。而與此相比，合資企業工會給工人帶來的「實惠」則更少一些。從B工會的工作來看，公司工會開展的活動有：文體活動，主要包括節日晚會、週末舞會、播放電影、聯誼活動、體育

比賽等；製作宣傳欄，開展宣傳活動，內容有慶賀新年、計劃生育、區人大代表選舉、預防SARS、管理動態、世界環境日、勳章獎獲者事蹟等，同時負責編輯出版公司的報刊；評選公司內部的先進個人和先進團體，增進員工的積極性；調解勞動爭議等。很顯然，工會以文體活動、宣傳活動、勞動競賽為主。為了分析合資企業工會的作用，我們需要和沒有組建工會的外商企業作一比較，為此我們調查了S公司。

S公司也位於深圳，是一家台資企業，擁有員工四千多人，規模與B公司相似。S公司雖然沒有組建工會，但在公司的行政部下設置了「文宣課」，主要負責報刊的編輯、電視的製作（員工培訓的錄影）、文體活動的開展等。文宣課每年都對整個公司全年的文宣活動做出預算，然後上報公司領導批准。批准之後，公司就按照年度計劃開展活動，經費由公司撥付。公司每年有專項的資金開展文體活動，被訪者說按照員工工資總額的2%撥付，資金總額達到一百萬元。從公司2003年的計劃來看，活動內容涉及到各種球類、棋藝比賽，以及旅遊、娛樂性晚會等。公司建有康樂中心，中心內設有乒乓球室、舞廳、圖書室等，全部免費對員工開放。另外，公司的人力資源部開設了投訴箱，員工如果對企業有意見或建議，可以通過投訴箱進行反映，也可以通過電子郵件直接向老總反映。人力資源部每年都要舉辦「評優評先」活動，對公司的優秀員工進行表彰獎勵。公司的文宣課、人力資源部、總務部每兩個月都要舉辦一次員工滿意度調查，文宣課負責調查員工對文宣活動的滿意度，人力資源部負責瞭解員工對公司培訓的滿意度，總務部主要瞭解員工對食宿的滿意度。

對比S公司與B公司我們可以發現，儘管S公司沒有組建工會，但B工會所開展的活動S公司都有，並且做的不比B工會差。由此可以看出，在合資企業，工會的有無對工人的影響不大，即使沒有工會組織，在稍微好點的企業，有些活動也是要開展的，比如文體活動、勞動比賽、宣傳活動等，因為開展這些活動的根本目的是為了調動員工生產的積極性，增加員工對公司的歸屬感與凝聚力，而不是為了工人的利益，儘管這些活動在客觀上滿足了員工娛樂的需求。

事實上，在新建企業工會中還存在一些「假工會」，C公司工會就是這樣。工會的前身是公司的互助基金會，上級政府部門要求組建工會時，公司就把互助基金會改為工會，互助基金會的委員就變為工會的委員，互助基金會的活動就成了工會的活動。被訪者表示，工會成立之後所開展的工作，與以前互助基金會的工作「基本上沒有變化」，依然是幫助公司的困難職工，以及每年一次大的文體活動，並且一次大的文體活動也不是工會獨立開展，而主要是由公司的人力資源部開展。工會沒有專職人員，也沒有固定的辦公場所。訪談時，被訪者曾現給我們的全部資料是：工會成立時的申請函、街道所做的「同意批示」以及一本基層工會幹部的培訓教程，被訪者說這是他們工會的所有資料，工會甚至連工會委員的基本名單、工會的年度總結都沒有。因此，C工會基本上是企業為了應付國家政策而組建的「假工會」，與其把它稱之為工會，還不如把它稱為互助基金會更為合適。

在北京的訪談中，一個街道工會主席也談到，儘管非公企業名義上組建了工會，但實際上開展的活動很不規範，有的甚至就沒有活動，「名存實亡」。相對來講，效益好的獨資、合資企業的工會工作稍微好一些，不過「也只是文體活動多一些」，「週末以人力資源部的名義開展一些文體活動」，「元旦、春節職工家屬一起參加聯歡活動」（不過被訪者說工會成立之前，這些企業也是這麼做的），而民營企業的工會組織較差一些，基本上沒有活動。

### 三 為何沒有代表工人利益？

在訪談中，被訪者基本上都談到了勞動爭議的調解，但被訪者都指出工會的「維權」是「雙維權」，既要維護職工的合法權益，也要維護企業的合法權益，維權的標準是國家的相關法規以及公司的有關規定、與員工簽訂的合同等。很顯然，工會不是工人利益的代表者，而是勞資雙方的調解者。在訪談中，A公司的一位廠礦工會主席甚至指出，他們為了維護企業的合法權益，曾與一名工人對簿公堂。在這裏我們看到，「工會—企業—政府」的三方協調機制成了「工人—企業—工會」的三方機制，工會不是一個利益代表組織，而是一個糾紛協調組織。結合上面談到的工會活動，我們認為，儘管不同所有制的工會有些差別，但他們都有一個基本的共同點，即工會不是工人利益的代言人，工會的活動不是直接回應工人的需求。

作為工人的「法定」組織，工會為甚麼沒有代表工人的利益？原因何在？這裏筆者主要從工會的組建、工會領導人的產生以及工會經費的來源等作一分析。

從工會的成立來看，儘管《工會法》規定工會是「職工自願結合」的群眾組織，但目前新建的工會都不是工人自發組建的，而是國家自上而下推行的。為了在新建企業中組建工會，全國總工會（以下簡稱全總）於1999年專門在寧波召開了新建企業工會組建大會，提出「哪裏有職工，哪裏就要建立工會」的口號，制定了各級黨委牽頭，黨建帶工建，工建促黨建，黨工共建的建會方針，由此在全國範圍內拉開了新建企業建會的運動。工會組建的國家壟斷、自上而下的強制推行、而非自下而上的自願認同，是目前工會難以代表工人利益的重要原因。

從工會負責人的任命來看，工會的主要領導都是由同級黨委或行政任命的。在A工會，工會主席由A公司的黨委常委兼任，工會的各個部門負責人是處級幹部，其選拔實行黨委聘任制，首先由黨委組織部進行考察，然後由黨委聘任。A工會的下屬各級廠礦工會也都是由同級的黨委副書記或黨委常委兼任。在B工會，工會主席由公司黨委的副書記兼任，他同時還兼任監事會主席、行政總兼。各分會主席是由工會和部門經理協商決定的，「必須經過部門經理的同意」，個別分工會主席甚至由部門經理自己兼任。只有在C公司這樣的「假工會」中，工會主席才由一名銷售部的員工兼任。不僅基層工會的負責人由黨政官員兼任，各級總工會的負責人基本上也大都由黨政官員兼任。截止到2002年，三十六個省級工會主席中，二十八個是由同級黨政副職領導幹部擔任，其中三十一個省、自治區、直轄市總工會中，有二十四個副省級領導幹部擔任工會主席。不少市地級總工會主席，也大多是由同級黨政副職級領導幹部擔任<sup>3</sup>。工會負責人的黨政任命決定了工會組織要對黨政負責。

從工會的經費來源看，儘管《工會法》規定了工會經費的多種來源管道，但工會的大部分經費來源於企業的撥付，即按職工工資總額的2%所撥付的經費，會員的會費很少，並且是由各個分會自留使用。在A工會，工會經費的八至九成來自於公司的撥付，在B工會，經費基本上全部來自於公司的撥付，即使像C這樣的假工會，每年一次大的文體活動也是由公司操辦。另外，從全總的統計數字來看，工會的收入主要也是以撥交經費為主，1993—1997年，全總本級總收入為165305.3萬元，其中省級工會上解全總的撥交經費收入為156279.5萬元，佔94.5%<sup>4</sup>。1998—2002年，全總本級經費總收入為227719.7萬元。其中省級工會上解的撥繳經費收入222611.4萬元，佔97.8%<sup>5</sup>。儘管有人指出，企業撥付的這部分經費實質上是職工的勞動收入，屬於人工成本費用<sup>6</sup>，但這些撥付經費畢竟是由企業控制著，而並非工人自願的上交，因此資方不可能出錢組建工會組織而維護工人利益。當然，工會人員的工資福利也都由公司發放、辦公設施由企業提供。當工會的「生存命脈」控制在企業手中時，要讓工會獨立

於企業而維護工人利益，只能是一個神話。

總之，工會組織的國家壟斷以及自上而下的組建、負責人的黨政任命、主要經費的企業撥付，決定了工會不可能是工人利益的代表組織。

#### 四 為何大力組建工會？

既然工會不是工人的利益代表，以維護民工利益為口號在新建企業中組建工會，就只能是一種「話語」宣傳。那麼，全總為何要在新建企業中大力組建工會呢？

改革開放之後，隨著向市場經濟的轉型，國有、集體企事業的數量迅速減少，新建企業數量大量增加，過去工會經費過多依賴於公有制企業撥付的模式受到挑戰。據一個縣工會的調查顯示，該縣工交、基建系統共有75戶企業，職工23000人，其中破產企業7戶，關閉企業16戶，停產半停產企業35戶，僅剩17戶企業勉強維持生產。在23000名職工中，有15000名職工下崗，僅有7000名職工在崗，而且工資發放不及時。財貿系統商、糧、供三個局有職工17000人，縣社系統農村供銷社的1000名職工全部放假，縣屬公司也有1000多人放假。商業局3000名職工僅有900人上班，2000多人放假。糧食系統9000人，5000人開始放假分流。這樣，三個局17000名職工有11000人下崗，僅有5900人上崗。農林水系統有三十個企業，職工6000人，其中有3000人不再發工資，靠種田維持生活（由於企業效益不好，縣財政無力支付林場、水庫、農場的事業費，縣農林系統將林場的林間空地、水庫水面、農場的土地無償撥給職工從事種植和養殖，算是給職工的生活費，也叫生活田），職工不再到企業上班，企業不負責職工工資及福利待遇，一切脫鉤<sup>8</sup>。

面對公有制企業的破產、倒閉以及工人的下崗失業，工會經費從何而來？為了解決全國六十多萬專職工會幹部的生存問題，各級總工會必須開闢新的財源。伴隨著原有企業的改制、破產、倒閉，合資、獨資、民營等大量新興企業迅速湧現，因此在新建企業中組建工會就成了全總工作中的重中之重。

企業建了工會組織，就要上交工會經費。在訪談中，B工會的主席不時地抱怨他們上交深圳市總工會的經費太多，企業撥付工資總額2%中的40%要上交到市總工會，他感覺沒有道理，因為市總工會沒有給公司工會帶來更多的實際利益，「與其把這些錢上交市總工會，還不如在公司內部多開展些員工福利」。在北京的訪談中，一位街道的工會負責人也多次向筆者表示，為了收取會費，他需要多次上門催要，一般情況下企業能夠「上交規定費用的10%就不錯了」，「大部分（企業）都少交一些」，有時「要也不交，（企業）糊弄一下算了」，並且街道收取經費中的75%要上交到區級工會，他感覺這一上交的比例太高。另外，從工會部門主辦雜誌的內容來看，各級工會幹部經常談論如何在新建工會中收取經費，收繳經費的經驗之談成了熱門話題。<sup>9</sup>全總也經常組織召開經費收繳研討會，共商會費收繳之策略。由此看來，收取會費是全總大力組建工會的內在動機。

當然，從國家的角度來講，組建工會也是為了鞏固政權的需要。改革開放以來，隨著非公企業的大量湧現、大量民工的進城以及國家控制體系的放鬆，非公企業的員工中出現了「控制真空」。由於工人組織所具有的「潛在顛覆性」以及波蘭「團結工會」的經驗啟示，國家必然要壟斷工人組織。

總之，各級總工會的部門利益以及國家維護政權的需求，造就了新建企業中的建會運動。

## 五 有甚麼新的發現？

有關中國工會的研究中，一些學者做出了有益的探索。張允美從歷史上工會與黨—國家的五次衝突出發，分析了中國工會與黨—國家之間的關係，認為中國工會與黨—國家關係一直沒有擺脫「順從—衝突」的怪圈，順從時強調黨的領導作用和工會的生產職能，衝突時強調工會組織的獨立性和維護職能。從順從局面轉到衝突局面時，黨內增加分歧，社會上逐步積累自下而上的自生壓力，當意見和壓力達到一定程度時，黨—國通過政治性批判，把衝突局面迅速轉移到順從局面。目前是在強調黨領導的同時，社會經濟的壓力也在增加<sup>10</sup>。安戈、陳佩華從法團主義（corporatism）的視角對中國工會進行了分析，認為目前的工會是在「國家法團主義」的模式下運轉，但有跡象表明這種國家法團主義的模式有可能朝向社會法團主義模式的方向發展，因為過去一直存在的群眾性團體和新成立的協會正在逐步受到其基層群眾的影響，開始成為他們的代言人<sup>11</sup>。Yunqiu Zhang以山東青島為個案，分析了八十年代以來地方工會的變化和導致這種改變的力量，認為改革引發的日趨嚴重的利益分化以及勞資衝突的加劇，一方面迫使工人尋求工會的保護，以免自身利益受到管理者的侵犯，另一方面為了緩解社會衝突、保持社會穩定，國家也需要工會來緩解勞資矛盾，因此國家允許工會有一定程度的自治。在這種背景下，工會正在從作為國家合作主義的工具或者是服務於社會控制、動員目標的政府機構，變為以一個社會團體出現的工人的代表，即由國家合作主義向社會代表制轉變<sup>12</sup>。

張暎碩從改革後中國勞動制度及勞動關係的變化著手，對工會的功能變化進行了分析，認為隨著勞動制度改革的深入，企業管理人員的權力有所增加，而工人的權利有所下降，管理人員與職工之間出現了權力失衡。工人為了保護自己的權利，對工會的要求將會增加，工會組織面臨工人的要求，將在一定程度上對其功能進行調整，但工會功能的調整又受到黨和國家的限制，工會改革面臨著重大選擇<sup>13</sup>。Feng Chen認為中國工會具有雙重身份，它既是一種國家設置，又是一種勞工組織，工會的這種雙重身份在改革之前並不衝突，但隨著市場化改革的推進，工會的這種雙重身份開始發生矛盾。工會雙重身份的內在張力決定了工會對待不同的衝突採取不同的方式：對於工人個體合法的要求，工會將代表工人盡力爭取；對於工人的集體行動，工會將充當工人與國家之間的調解仲介；對於獨立於工會之外的工人自發組織，工會將取而代之<sup>14</sup>。郭保剛通過對海峽兩岸勞工政策的比較指出，兩岸勞工政策的重點都是控制勞工，國家為此建立了一套自上而下的工會組織體系，官辦工會失去了自發性的群眾團體的功能，在政治上成為執政黨的週邊組織和御用工具。目前中國大陸工會正面臨著經濟改革的挑戰<sup>15</sup>。

這些研究對於我們認識中國當前的工會提供了有益的啟發，但這些學者在討論工會的性質時，基本上把工會放在工人與國家之間，認為工會要麼是依附於黨國，充當黨國控制工人的工具，要麼是代表工人，維護工人的利益。工會僅僅是一個工具，工會的自主性沒有受到重視。

通過對基層工會組織的調查，筆者認為工會系統可以分為基層工會組織和各級總工會組織，二者之間並不總是利益一致，特別是新建企業工會和總工會系統之間。基層工會的人員任命、經費來源主要依附於所在的企業，因此更多的與所在企業有共同的利益。縣級以上各級總工會組織更多的依附於同級的政府組織及上級的工會系統，因而有相對獨立的部門利

益。<sup>16</sup>因此我們認為，各級總工會系統不僅僅是被動的工具，而且它還有獨立於國家和工人之外的自身利益，正是有這種自主利益的存在，才導致了目前新建企業的建會運動。因此，在工人、工會、國家三方關係的研究中，我們應該重視工會組織自主利益的存在。

## 註釋

- 1 孫立平：《斷裂——20世紀90年代以來的中國社會》，社會科學文獻出版社，2003年版。
- 2 見「北京市工會2002年的大事記」，網址：  
<http://www.bjzgh.gov.cn/jieshao/dashi/ji/2002dashi.ji.php>。
- 3 《中國工會十四大檔資料彙編》，華齡出版社，2003年版，156頁。
- 4 《中國工會十三大檔彙編》，中華全國總工會辦公廳編，中國工人出版社，1998年版，62頁。
- 5 《中國工會十四大檔資料彙編》，華齡出版社，2003年版，75頁、78頁。
- 6 馮同慶：「工會經費問題」，載《工會理論與實踐》，1999年第5期。
- 7 王紹光曾經指出，當一個組織不能在經濟上獨立時，在開展活動上就不可能完全自主。參見「金錢與自主——市民社會面臨的兩難境地」，《開放時代》，2002年第2期。
- 8 梨樹縣總工會：「努力尋找工會經費新增長點」，載《中國工會財會》，1998年第7期。
- 9 筆者對《中國工會財會》的內容進行了簡要統計，僅2000年—2003年，該刊就刊登有關收繳會費的文章60餘篇。
- 10 張允美：「理順與衝突：中國工會與黨—國家的關係」，載《二十一世紀》（網絡版），2003年9月。
- 11 安戈、陳佩華：「中國、組合主義及東亞模式」，載《戰略與管理》，2001年第1期。
- 12 Yunqiu Zhang : From State Corporatism to Social Representation , 載Civil Society in China, edited by Timothy Brook and B. Michael Frolic.
- 13 張暎碩：《當代中國勞動制度變化與工會功能的轉變》，河北大學出版社，2004年版。
- 14 Feng chen : Between the State and Labour : the Conflict of Chinese Trade Unions' Double Identity in Market Reform , 載The China Quarterly, Volume 176, December 2003.
- 15 郭保剛：「中國大陸和台灣勞工政策之比較」，載《當代中國研究》，1999年第1期。
- 16 《工會法》第四十八條規定：「縣級以上各級工會的離休、退休人員的待遇，與國家機關工作人員同等對待。」這說明工會人員與政府機關人員實質上是一樣的。

韓 恒 男，1977年，河南省汝南縣人，中國科學院生態環境研究中心2003級博士生

《二十一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二十一世紀》網絡版第四十期 2005年7月31日

© 香港中文大學

本文於《二十一世紀》網絡版第四十期（2005年7月31日）首發，如欲轉載、翻譯或收輯本文文字或圖片，必須聯絡作者獲得許可。