

地方工会“借力”运作的过程、条件及局限*

吴建平

提要:地方工会既不具有社会动员力量,也不具有行政权力。因此,地方工会只能一方面在组织结构层面,以正式的、制度化的方式向地方政府及相关部门“借力”,并对之进行整合,形成“合力”;另一方面在个体行动层面以非正式的、非制度化的方式来协调与借力部门的关系,进而维系和利用这种“合力”来履行其职能。在此过程中,权力、利益、情感和伦理等因素被糅合在一起,看似相互矛盾的公益与私利、正式与非正式、制度化与非制度化因素却彼此相辅相成。地方工会的这种运作机制直接取决于地方政府对多方利益的权衡,并有其内在的局限性,再加上地方工会与企业工会的有机联系不足,使得这种运作机制在基层实施的效果被弱化了。

关键词:地方工会 地方政府 地方治理 借力运作

一、问题的提出

改革开放至今,我国劳动关系已基本完成从行政主导型向市场主导型的转变。在此程中,尤其是20世纪90年代中后期以来,传统国有企业中职工对企业的制度性依赖,以及早期乡镇企业中的社会性合约或利益共同体(华尔德,1996;折晓叶、陈婴婴,2005)逐渐转变为以利益交换和矛盾为主要内容的劳资关系。有研究者甚至以“混乱的专制”(disorganized despotism)来描述此时期的工厂体制(Lee,1999)。进入21世纪以来,随着国民经济日益卷入全球化资本和市场体系中,我国的社会经济结构正在按照资本的逻辑重建。中国以廉价劳动力为基础变成“世界工厂”,位于全球价值链的低端(渠敬东等,2009),这加剧

* 本文是国家社会科学基金青年项目“改革开放以来中国工会参与社会管理的制度变迁研究”(13CSH007)的阶段性成果。李汉林、乔健、李英飞等师友及匿审专家对本文提出了宝贵的修改意见,在此一并致谢。

了劳资之间的利益矛盾。根据国家统计局的数据,1996-2007年全国受理的劳动争议案件数从4.8万件上升到35万件,年平均增长率为20.3%。因受全球金融危机及《劳动合同法》实施的影响,2008年全国受理的劳动争议案件数陡增至69.3万件,比上年增长98%,此后虽稍有回落,但一直维持在60多万件水平。^①中华全国总工会及其领导下的各级工会(后文简称“中国工会”)因此成为社会各界的关注焦点。

20世纪90年代中期以来,中国工会开始强调“工会服务于党的中心任务的主要手段是维护”(尉健行,2008:102)。同时,针对非公企业劳资矛盾突出及建会困难的问题,中国工会还在20世纪末进行了一场“建会运动”,并通过将工会组建率和职工入会率纳入到党的工作考核目标的方式来动员地方党政支持建会(尉健行,2008:166-167)。虽然建会效果显著,但企业工会数量的快速上升与其实际发挥的作用并不相称。由于企业工会在经济和政治上均对资方存在依附关系,加上现有体制使企业工会缺乏压力机制(乔健、钱俊月,2010),企业工会存在明显的“制度性弱势”(冯刚,2006)。

在此背景下,工会维护职能的履行逐渐由企业层面上提到地方层面。事实上,从20世纪90年代中后期起,地方工会已成为中国工会制度与机制创新的重要行动者。这表现在以地方工会命名的模式层出不穷,比如“义乌模式”、“昆山模式”、“大连模式”、“泉州模式”、“沈阳模式”(吴建平,2011)。这就引出了本文的研究问题:相比企业工会的弱势,地方工会是如何发挥其职能的?各地方工会面临相似的体制环境,它们是否也具有相同的运作机制?更重要的是,地方工会运作的前提条件是什么?局限是什么?

二、文献评述

伴随着劳动关系的市场化转型,学界对中国工会的角色与职能已有较多研究和讨论,大致呈现出如下特点。

第一,规范性或政策性研究仍居多数,但实证性研究也逐渐增多。

^① 原始数据来自国家统计局官网(<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>)。年平均增长率根据原始数据计算而得。

早期的规范性研究中,不乏以国外工会理论或模式,尤其是法团主义和市民社会理论为参照的研究(Chan, 1993; White, 1996; Howell, 2003; Chen, 2003),试图说明中国工会应走出国家主义模式(即作为国家机器的构成部分,主要发挥吸纳和控制而非代表功能)(Harper, 1969; Clarke, 2005)。而近年来的实证性研究则日益淡化这种理论想象和制度移植思维,更多关注中国工会面临的结构性困难及其实际行动。

第二,越来越多的研究者不再对中国工会进行简单的否定或批评,而是在指出问题的同时肯定了中国工会的变革努力(Chen, 2009; Howell, 2008; Zhang, 2009; 李力东, 2012; 吴建平, 2012; 闻效仪, 2014)。特别是近年来的定量研究大都认为中国工会能显著改善会员的劳动权益,如提高工资、减少工时、改善福利、提升各类保险覆盖率和劳动合同签订率(姚洋、钟宁桦, 2008; 姚先国等, 2009; 刘海洋等, 2013; 魏下海等, 2013; 刘爱玉等, 2014; 李明、徐建炜, 2014)。也有研究认为工会虽不能保障劳动者的“增长型权益”,但能保证其“底线型权益”,特别是对提高外来务工人员的最低工资符合率、社会保险参保率以及避免权益受侵害等劳动权益指标具有显著作用(孙中伟、贺霞旭, 2012)。

第三,对中国工会的各种批评一直存在。有研究就批评它存在脱离职工群众的问题(游正林, 2010),而职工对工会的认可度也一直不高(吴建平, 2012: 9)。要解释这种现象就必须将研究视角置于具体的行动层面。中国工会主要由全国总工会、各级地方工会和基层工会组成。^① 尽管它们构成了统一的组织体系,有统一的指导思想和组织制度,但在“各级工会组织应该以由同级党委领导为主,同时接受上级工会的领导”这一根本政治原则下,^②各级工会实际上存在较大的内部差异。这种差异不仅表现在同级工会之间(如不同所有制的企业工会),而且表现在不同层级的工会之间。事实上,近些年来一些研究者已经注意这些差异,并专门对工会领导机关和基层工会做出区分,指出前者因其在国家党政机关中的正式位置而能较好地发挥作用,如参与法律法规的制定、推动企业建立工会和为职工提供法律援助及调解劳动争

① 乔健(2008)指出,作为工会意识和劳工意识最主要的载体,产业或行业工会一直未能成为工会改革的重要议程。需要说明的是,基层工会是企业、事业、行政单位及其他社会组织建立的工会。本文关注的主要是其中的企业工会。

② 1958年“成都会议”通过的《中共中央关于工会组织问题的意见》明确提出“同级党委领导为主”的原则,此原则一直沿用至今。

议等,而后者相对弱势,难以有效地代表职工或落实上级工会的要求(Chen,2009;Zhang,2009)。也有研究者区分出中央(即全总)、地方和企业三个层级,认为全总能较好地推动劳动法和相关法规的制定,相对不受招商引资工作的干扰,而这恰恰是地方工会面临的问题,至于企业工会则受到更多来自雇主的约束(Bai,2011)。总之,各级工会因所处的结构位置不同,所面对的劳动问题、设定的组织目标和掌握的行动资源也就存在差异。研究者应从对工会问题的一般性分析转向到对特定层级工会问题的具体分析。

第四,在对不同层级工会的分析中,企业工会一直最受关注。大多数研究者认为,在维护职工实质性的利益诉求方面,企业工会难以明确地站在职工立场上(Chen,2004,2009;吴亚平,2010;徐小洪,2010;闻效仪,2013)。一些企业工会的主要工作是配合企业组织文娱活动,有些甚至超常规地介入生产管理过程,以此作为自己的“政绩”(游正林,2011)。在这种情况下,企业工会难以承担但又必须得到履行的一些维护职能开始转移到地方工会,这被称为“上代下”,例如由地方工会来推行企业层面的工资集体协商(杨正喜,2014)。全总也在探索这种“上代下”制度。^①地方工会开始受到研究者的关注,并产生出了诸如“社会化维权模式”、“地方治理参与”、“准官僚组织”、“公转与自转”等概念(韩福国等,2008;吴建平,2012;王向民,2014;王珍宝,2015)。

简言之,学界对中国工会的研究正在逐渐摆脱制度移植思维,转向对中国工会的结构处境和行动结果的理性分析,以探讨中国工会存在的问题并提出政策建议。研究表明,就对职工实质性利益(工资工时、社会保险和劳动安全等)的代表和维护而言,地方工会逐渐成为重要的行动者。这种转变是从20世纪90年代中后期才开始的。此前,在单位体制下,企业工会是主要行动者,服从于单位制逻辑,形成了“以生产为中心,生产、生活、教育三位一体”的职能结构。此后,因国企职工下岗失业带来的社会稳定问题以及迅速发展的非公企业中产生的大量劳资冲突,使得中国工会不得不参与实施“再就业工程”和“送温暖工程”,以及在非公企业中开展“建会运动”,而这些主要是由地方工会来实施(吴建平,2012:104-115)。

^① 如2014年颁布的《中华全国总工会关于新形势下加强基层工会建设的意见》就强调“在基层工会难以履行维权职责时,上级工会要加强指导帮助或‘上代下’维权”。

本文将所研究的地方工会设定为市县级总工会,这主要有两个原因。首先,在属地化管理原则下,绝大多数企业都直接受其所在地的市县级政府管辖,市县级总工会也相应地成为地方劳动关系治理的主要参与者;其次,市县级总工会既是基层工会的直接领导者,也是上级工会政策的主要落实者,直接面对基层的劳资矛盾问题。那么,市县级总工会是怎样运作的呢?

这个问题的提出与中国工会的特殊性质密切相关。一般而言,工会以工人的产业行动力量为依托,与雇主就雇佣条件进行集体谈判并达成集体合同。但是在中国的政治体制下,地方工会不仅不能采用这种社会动员的力量,而且还有职责去消解工人自发的集体行动(Chen, 2003)。另外,虽然地方工会是企业工会的上级领导,但在“以同级党委领导为主”的领导原则下,地方工会对企业工会主要是业务指导,因此也不可能去动员企业工会作为自己依靠的力量。

那么,地方工会是否具有自上而下的行政权力呢?陈峰(Chen, 2009)认为,地方工会干部的公务员身份让地方工会具有了正式的政府部门地位;同时,地方工会主席通常是地方党委成员,这又让地方工会具有了正式的党内身份。因此,他认为地方工会是个事实上的政府机关(*de facto government organ*),其权力本质上是行政权力(*administrative power*)。地方工会之所以能履行其职能,正是依靠其凭借在党政机构中的正式地位和身份而获得的行政力量。

不过,事实并非如此。不可否认,从结构和制度层面看,地方工会确实具有正式的党政地位,而且这也是中国工会的“政治优势”。但是,这种正式位置并不必然赋予工会相应的行政权力。不仅官方媒体指出工会“是一个没有执法权的群众团体,很多情况下,面对侵犯职工合法权益的事件,工会除了加强正面宣传或参与调解外,很难拿出制约措施”(鲍冬和,2006);而且,地方工会干部们也会强调,工会“不具备如同行政那样的权力”(苗丰仁、王建翎,2008);工会是社会团体组织,“一无处罚裁决权,二无强制执行权”(陈有德,2005);“工会强化维权乃职责所需,但自身又没有司法权、执法权”(孙覆海,2014)。此外,曾是全总主席的尉健行(2008:308)也指出“工会没有决策权,也没有审计权”,只具有“监督权”。在缺乏上述两种权力的情况下,监督权也容易被弱化,如周飞舟(2012:175)对类似的监督权所形容的那样,这只是一种“督促”而已。

既没有自下而上的社会组织力量,也没有自上而下的行政权力,地方工会究竟是如何履行其职能的呢?前述的“义乌模式”曾得到中央领导批示并被全国总工会作为经验模式推广。对该模式的媒体报道和学界研究都较多,本文尝试从这些报道和研究入手,引出对地方工会运作机制的探讨。

义乌工会的运作机制被概括为“借力”,即“争取党委、政府、新闻媒体、律师事务所等各有关部门的支持和帮助”(李刚殷、王娇萍,2005),也就是“借助政府机构或社会组织的实体力量”(王向民,2014:98)。比如,成立职工法律维权中心时,聘请市领导班子分管领导、公检法和人社局等职能部门的主要领导为特邀顾问;与司法局联合发文,成立义乌市法律援助中心职工工作部,把工会法律援助融入市法律援助体系;在劳动行政部门的支持下,工会与劳动监察大队一同进行案件和纠纷的调查取证,并让工会仲裁员作为首席仲裁员参加仲裁;遇到重大案件,邀请电视台和报社记者来报道等(陈有德,2005)。其实质是义乌工会在地方党政的支持下,根据需要向具有行政权力或社会影响力的部门借取力量,来完成工作目标。

这种模式被概括为“党委领导、政府支持、各方配合、工会运作、职工参与”的社会化维权模式,“就是工会融入整个社会维权体系当中,与其他部门联合,形成维权的政治生态和社会意识”(韩福国等,2008:131)。具体而言,社会化维权模式以义乌党政的支持为基础,总工会为平台,“联合劳动、卫生、安监、及司法行政等部门,吸纳了新闻、高校、法律服务机构、群众团体以及异地工会组织等多方面的力量,凸现了职工维权主体的社会化、多元化、协调化”(陈有德,2010)。

义乌工会的这种“借力”运作方式,在经验上和理论上都值得深入探讨。首先,这种运作方式在经验上具有普遍意义,我们可列举官方媒体报道的一些例子:如海南东方市总工会为推动外企组建工会,在市委的支持下,请工商、财税、劳动保障等部门在进行工商年检、税务稽查、劳动监察时,把是否建有工会列为必检内容(赖志凯,2006);江苏淮安市总工会为推动企业落实保障职工权益的社会责任,与经贸委、外经贸局、工商局、工商联、劳动保障学会、企业家协会等六部门在全市开展“ISA 诚信企业”评审活动,还与民政局协作筹集善款(蒋建亚,2006)。各地方工会的运作看似繁杂,但实质上都是“借力”运作。它们之间的差别不过是借力的部门及解决的问题不同。就义乌工会而言,虽然后

来有一些新发展,如维权内容从劳动经济权益向多种权益转变,维权时序从事后维权向事前预防转变等(陈有德,2010),但也都只是借力的部门和解决的问题的变化而已。

借力运作在经验上的这种普遍性意义也使其具有了理论上的分析价值。对中国工会进行理论分析不能局限于结构和制度层面的分析,更重要的是分析中国工会是怎样在这种结构性位置上行动的。借力运作提供了很好的切入点。另外,随着单位制的瓦解,国家以行政方式来调控劳动关系并由此形成的国家与工人的关系也面临着重塑的需要。从上述对借力运作的描述中可以看到,国家是始终在场的。一种可能的研究假设是:工会可能成为国家重塑其与工人关系的重要载体。所以,深入分析借力运作能够打开理解国家与工人关系的窗口。

现有文献虽然概括出了“借力”概念,但仍有一些问题需要追问:首先,地方工会为什么能够向这些部门借到力,其借力的前提是什么?其次,是不是借到力后就能顺利地解决职工问题?需要采取怎样的技术或策略?最后,这种借力运作带来了什么效果,又存在何种局限?这就需要对地方工会运作进行深入的个案研究,探析其具体过程、机制、技术和逻辑(孙立平,2002)。本文选取了两个案例:一个来自县级市K市,访谈对象主要是K市总工会干部;另一个来自地级市Y市,访谈对象包括了Y市总工会及其下属的X县和J县总工会干部。

三、地方工会“借力”运作的两个案例

(一)K市总工会的工资支付保证制度

K市是全国百强县市,曾一度像个大工地。最多时建筑施工队伍达到400多家,拖欠农民工工资是常有之事,为此,K市总工会于2003年在全国首创了“工资支付保证”制度。施工单位要想拿到施工许可证,首先必须将一笔“工资支付保证金”转入专门的银行账户(也可找金融公司或本地担保公司担保),然后持凭证到市行政审批中心建设局窗口办理。经市总工会的工作人员审核盖章后,再转由建设局审批发放施工许可证。如果施工单位同时开工几个项目,就必须提供相应笔数的保证金,这叫“一证一保证”。那么,K市总工会是怎样推行这种具有行政强制特点且直接接触及企业实质利益的制度的呢?

工资拖欠会引发农民工的追讨行为,而追讨方式往往是非制度化,甚至非理性的。工资拖欠问题逐渐成为 K 市政府高度重视的稳定问题:首先,市委书记提议让市总工会拿办法;接着,市政府于 2003 年初做出批示,明确要求市总工会会同建设局和劳动局拿出办法。在这种情况下,市总工会才“因势利导”,制定了“工资支付保证”办法。地方政府的明确批示构成了整项工作的根本前提和源动力。

一定要到那个份上,也就是政府的主要领导重视,要求拿出一个办法,我们就因势利导把这个办法推到他面前……市长在做批示的时候请总工会、建设局、劳动局议定一个办法。如果他不写得这么明白的话,我看也不会(这么做)。如果他说:请总工会协商。那么我们就去协商吧,谁都拎得清的。(K 市总工会维保部部长第二次访谈)

虽有政府批示,但市总工会缺乏行政权力,所以必须借助批示中被点名的劳动局和建设局的力量。而这两个部门之所以愿意配合,除了有批示的明确要求,更重要的原因是,农民工遇到工资拖欠问题时,“实际上第一要找建设局,接下来是劳动局,再下来才是总工会”。但这两个部门无力单独处理这一令人“焦头烂额”之事。这个问题还需归因于建筑业的“建设单位—施工单位—包工头—农民工”的组织链。一般而言,拖欠工资是施工单位对包工头的拖欠,但背后往往是因为建设单位拖欠施工单位的工程款,而这种拖欠常常牵涉政府。建设局虽有权,但没办法行使。

建设资金要到位,需要建设局审核过了,才发施工许可证。但建设工程中掺杂了相当比重的政府工程,政府要做事的时候,它可能会违规,而且它有条件去违规。资金不足它也要开工,它就要施工企业垫资施工。建设局能不发给政府的工程施工许可证吗?有的施工企业认为政府的工程不怕赖钱,只不过晚一点给罢了。(K 市总工会维保部部长第二次访谈)

由于包工头与农民工常常是老乡或熟人,所以一般不签订劳动合同。这增加了劳动局介入的难度,且这种争议的复杂性也足以让劳动

局望而却步。

劳动争议案件,(劳动局)能够不动的就不动,说:到工会去,工会是工人阶级的代表。大家对这个事情总感到难办……他们觉得正好你总工会想干,反正总工会从上到下喜欢揽活啊!作为劳动局来说呢,当然求之不得!(K市总工会维保部部长第二次访谈)

所以,建设局和劳动局都希望市总工会参与进来。有了市政府的批示及劳动局、建设局的支持,市总工会开始探索:与其事后追讨工资,不如事前要求施工单位提供“工资支付保证”。但这只是初步构想,其中还涉及一些技术性问题。此外,如何去说服施工单位呢?于是,市总工会先找来一些施工单位进行了数次非正式协商,施工单位也确实给出了建议,比如工程项目应缴纳工资支付保证金的合理数额;但也提出了质疑,认为“这一巴掌”不应打在他们施工单位身上,而应打在建设单位身上。但如前所述,建设单位往往与政府有关,所以市总工会只能去劝说,并给施工单位一些改变的希望,以换取他们的同意。

我们说了好多话,意思就是这一巴掌对他们来说是不大合适,但请相信我们,这是国家大局……(为了)暂时让他们感觉到好像不是看不到希望,我们又对他们承诺,到时要搞工程款支付担保。这对施工企业来说是天大的好消息。这一巴掌他们也就愿意挨了。(K市总工会维保部部长第一次和第二次访谈)

老板们还提出是否可以有优惠政策。于是,K市总工会拟定了两个优惠办法:其一是企业的荣誉和资质可作担保,比如建设局评定的“诚信企业”;其二是如果往年没发生工资拖欠,以后可逐步降低保证金额度。为此,市总工会还进行“工资支付诚信单位”的评选。为提升评选的份量,市总工会主动将它融入到建设局的“企业诚信等级评比”当中。这样,建设局在年底评比时,不仅考虑安全生产、工程质量、文明施工等情况,还要考虑工资拖欠情况。

这些施工单位的老板为什么愿意参加这种非正式协商,并最终接受这种强制性要求呢?关键在于,市总工会找来的老板是乡镇企业改

制后的企业老板。这样,利益、情感和权力等因素都参杂在了一起。

在协商过程中,他们(老板)看到我们那个架势,一遛坐下来,以为我们(工会干部)都是领导……你们可能想象不到,在县市里,像我们这种人跑来跑去,人们都叫我们领导,但我们不是领导!那些乡镇的建筑公司老板,在没有改制以前和我们的关系都相当好。我们后来改制了,这些老板也仍然离不开我们。性质、身份一变,但是我们之间的关系还在。事先的非正式协商,找他们磨了不知道多少遍。因为我们不懂,无从着手。就先和他们接触,这里面也有些模范人物,如省劳模、市劳模,我们就紧紧抓住先进模范,相对来说,说话、办事要容易得多。(K市总工会维保部部长第一次和第二次访谈)

经过多次非正式协商后,市总工会将“工资支付保证”制度基本明确下来。不过在提交给市政府并由市政府以红头文件发布之前,必须先解决一个问题:凭什么增加这样一道类似于行政审批的程序,要求施工单位预先提供“工资支付保证”,然后才发放施工许可证,而且还是由不具有行政审批权的工会来审批呢?

这里面涉及一个行政许可问题。这是不允许的,怎么办?我们就想到建一个行业工会,签一个集体合同,实际上是强制的,但表面上是自愿的……我们专门起草了一个叫“两个确保”的集体合同,就是确保建立劳动关系,确保工资发放……行业协会其实是个半官方机构,由建设局来牵头,秘书长是建设局退下来的科长。行业工会就是依托这个行业协会建立的,然后我们要求本地的企业都要加入这个行业工会,还有长期在这里的外地企业。工会主席也是建设局的。(K市总工会维保部部长第一次访谈、K市行政审批中心工作人员访谈)

由于《劳动法》规定,劳资双方可以就劳动报酬问题进行集体协商并签订集体合同。所以,市总工会便通过这种方式来赋予“工资支付保证”制度法律上的合法性,然后再请市政府以红头文件的形式发布,又为该制度增添了政策上的行政约束力。此外,建设局和劳动局的力

量又让集体合同附加了执行上的行政约束力。

由于集体合同只是行业协会与行业工会签订的,为了让它在每个施工企业中都落实,市总工会即以集体合同为基础,要求每个施工企业签一份《承诺书》。承诺书的内容包括企业概况和工程概况,以及一些要求企业承诺的事项,实质就是让企业“承认市建筑业协会与市总工会给他拟定的集体合同”。由于《承诺书》的签订是在行政审批中心建设局窗口进行的,建设局的施工许可证成为了市总工会迫使企业签订《承诺书》的坚强后盾。

最后,如果有企业拖欠工资且保证金不足,市总工会就会对企业进行督促。企业若不予解决,市总工会就联合建设局等部门对企业信用等级和资质进行降级。若是外地企业,就发函至企业注册地,让对方协助处理,同时将企业从K市清理出去。事实上,K市此前就曾一次赶出5家企业,并将它们的情况公布到网上。

回顾整个过程,可以清楚地看到,尽管地方工会在党政结构中具有正式身份,却苦于没有行政执法权,因此很难贯彻实施《工会法》。

哪条法律都可以执行,就是《工会法》不行。执行《工会法》的人是没有执法权的,谁听他的?他(企业)不让你进去有什么办法?安全部门如果发现问题,要你停业整改,你不得不停业。劳动部门觉得不行,按《劳动法》给你罚款,他只好马上巴结上来。而我们工会呢?只有我们找他们,没有他们找我们……我今天义愤填膺地要他(企业)怎么样怎么样,明天我也不要做了。现在好多地方都说这是影响投资环境,这个帽子一戴谁受得了?(K市Z镇总工会主席访谈)

因此,地方工会的真正支持只能来自于地方政府。K市总工会维保部长直接说:“我们工会的好多工作,如果一级地方的党委政府不重视,那么简直寸步难行!”这一说法,也可从别的工会干部那里得到证实。

工会工作要得到党委的支持,他不支持你、重视你,那工作是做不下去的!平时他们在跟企业打交道的时候,如果讲一句话,效果就不一样了。党委书记讲一句:“你这个企业工会建了没有?”

“没建。”“为什么不建？把它建起来，工会是很有好处的，它不是跟你企业对着干的。”他这么一说工会肯定就建立了。我们磨破嘴皮他们也不听。（K市Z镇总工会主席访谈）

（二）Y市总工会的工会经费税务代收制度

我国各级工会领导机关的工作人员的工资福利以及各项业务费用，基本不纳入各级财政预算，而是从工会经费中列支。因此，持续稳定的工会经费来源对地方工会至关重要。根据《工会法》的规定，工会经费最主要的来源是“建立了工会组织的企业、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”。这里的“全部职工”是指在用人单位工作，并由其支付工资的全部人员，包括长期临时工、季节性用工、劳务派遣工，以及离开本单位但保留劳动关系并领取生活费的职工和内部退养职工等；“工资总额”是指以国家统计局《关于工资总额组成的规定》（1990年第1号令）为依据，单位直接支付给本单位全部职工的劳动报酬总额，包括计时或计件工资、奖金、津贴和补贴、加班工资、特殊情况下支付的工资。因此，如果工会经费能够足额收缴，那将是一笔巨额资金。以Y市X县为例，该县的机关从业人员约2600人，按该县所在省的年平均工资总额约6万元计算，该县机关单位应拨缴的工会经费约312万元。基层工会在收到拨缴的工会经费后，通常其中的60%（约187.2万元）本级留用，40%（约124.8万元）上解到县总工会。其中，县总工会留用25%（约78万元），另外上解省总工会和全国总工会各10%和5%。因此，X县总工会仅从机关单位就能得到78万元本级留用的工会经费。如果将企事业单位都算进来且足额收缴，那么X县总工会本级留用部分将多达千万元。

不过，虽然有《工会法》的明文规定，但由于工会缺乏行政执法权，不仅企业工会经费难以收缴，行政事业单位也往往不足额拨付，而且地方政府出于经济发展的考虑，也可能会抑制工会经费的收缴，而地方工会甚至不能通过法院来强行催缴。^①

^① 例如，某大型跨国公司被山西省招商引资过去后，原本每年度应缴工会经费4000多万元，但因地方政府考虑到该公司能带动当地经济发展和扩大就业，所以不许强行代收，最后就象征性地缴纳了100多万元。另外，笔者在中部地区L县调研得知，该县总工会曾在2000年左右因县工商局拒绝拨缴工会经费而提起上诉，但法院判决县总工会败诉。该县甚至还曾出现所收经费不够发放工会工作人员工资的情形。

确实存在地方对大企业的保护问题,像廉政办公室、纪委等部门会为企业发文,要求地方不得随意干扰企业的正常经营。如果频繁去找这些大企业收取工会经费,会被认为是在干扰企业的正常运营。人家会去县里告你,说你们服务企业不行,不为企业着想,增加企业负担……真要是拿着法律文件去找厂长,当着他面跟他念法律条文,人家会觉得你是不是傻。我在工会部门干了30多年工会工作,从没见过向法院申请过支付令的(X县总工会副主席访谈)

以前地方工会将大半精力用于催缴工作,甚至把指标落实到每个员工,但收效甚微。为此,自2003年起,一些省份开始试点“工会经费税务代收”制度,即由地方工会委托税务机关在收税时代收工会经费(吴建平,2016)。当然,这必须得到地方政府的批示和发文。2003年12月,Y市政府以红头文件形式转发了市总工会和市地税局协商制定的《关于Y市区企业事业单位应上缴的工会经费由市地税局代收的实施意见》。那么,地方工会如何来落实这项制度呢?

通常,总工会与地税局会在年初结合上级工会下达的任务以及地税局对代收形势的估算,协商本年度的代收金额。因此,代收金额是总工会与上级工会及地税局在不断的讨价还价中确定的。通过这种协商,Y市X县确定2015年度任务是370万元。截至2015年12月中旬,X县财政拨缴约60万元,税务代收约340万元,加上其他方式收缴的共计约420万元。这些数字传递出了一些重要信息。

首先,X县总工会确定的370万元任务并非全部工会经费(即工资总额的2%),而只是应上缴给上级工会的40%部分。这表明,X县总工会委托地税局进行的是“比例代收”而非“全额代收”。所谓“全额代收”就是地税局按工资总额的2%向用人单位代收全部工会经费,转账给县总工会后,由县总工会将其中的60%返还给基层工会;“比例代收”是指地税局只代收应上缴给上级工会的40%部分,至于基层工会自留的60%则不予代收,而只是督促单位行政方拨付给基层工会。显然,这是一个折衷办法,为了降低代收难度,却也带来了一个重要的非预期后果,即弱化了上下级工会组织的关系。基层工会可能因无法获得那60%的工会经费而名存实亡(吴建平,2016),县总工会也就因缺乏基层工会的配合而更难开展工作。

其次,X县财政拨付给县总工会的60万元经费反映了两个细节。其一,财政预算单位没有纳入税务代收范围,而是直接将工会经费拨付给县总工会。其二,前面的估算表明,仅机关单位应拨付给县总工会的40%部分就达124.8万元,这还不包括同样纳入财政预算的事业单位。可见,财政预算单位实际拨付占应拨付的比例非常低。工会经费对地方财政是一笔不小的负担,在不发达地区尤为如此,而地方工会基本无法要求这些部门拨付工会经费。地方工会的运行是以地方政府的利益为前提的。所以,绝大多数省份都不将财政预算单位纳入税务代收范围(吴建平,2016)。

最后,地税局针对企业实际代收的340万元也同样大大低于应收数额。这表明,尽管明文规定应按照实际工资发放情况做到“应收尽收”,但实际上工会经费都是“定额代收”,即以完成年度任务金额为主。原本是下限的任务金额,实际变成了代收的上限。这与县总工会对地税局的委托要求以及地税局实际代收的方式密切相关。通常上级工会下达给县总工会的收缴任务是逐年递增的,这必然促使县总工会不愿足额收缴,这不只是因为阻力大,更是因为这会给来年带来递增压力。另外,地税局将年度代收任务分解至每个片区的税务员,由他们把握怎样在各个单位中完成,而税务局受委托代收的各种费用多达十余种。从企业角度看,这些税费是很沉重的,必然会以各种方式抗拒、逃避或讨价还价。所有矛盾焦点就集中在了一线税务员身上。正如X县总工会副主席所说:“其实税收人员也是求人家,‘我都来了,多少给点,支持一下我的工作吧’。”因此,税务员会满足于完成自身的任务指标。另外,X县地税局在代收工会经费时,是以最低工资标准而不是以工资总额来确定缴费基数;而且X县规定,不对年盈利在30万以下的中小企业收税,这些企业的工会经费自然也就不在代收范围。以上因素综合起来,就能解释为什么实际代收的金额会与估算值相差如此之大。

既然税务员压力较大,那么如何来督促他们完成工会经费代收任务呢?这可从约束机制和激励机制两方面来考察。表面上看,从省到市再到县,各级政府都会以红头文件批转代收通知,但这并不意味着地方工会就能对地税局的代收工作提出强制要求。

就算有这个文件,税务人员本身工作也繁重,不只要代收工会经费,还有很多其他税费要代征,已经很辛苦;再说这又不是人家

的义务,我们现在是请人家帮忙。如果发现今年收得不太顺利,或者一看到年中了或快年底了,任务完成得有些慢,就跟他们协商协商,请他们多帮帮忙,抓点紧。如果你要觉得人家做得不好,想拿红头文件来说事,那他就会跟你说:“好吧,下回你自己来收。”那我们连现在的一半都收不到。(Y市总工会财务部长访谈)

有时,地方工会甚至对地税局实际代收的过程和数额都不了解。

好比今年让地税局代收400万,但实际上地税局可能代收了500万,可我们并不知道。我们不可能知道具体的账目,所以地税局也许就只拨给我们400万,那100万就纳入到地方财政总额中去了……我们也不方便去查,一是因为县总工会没有行政权力,不能像税务部门可以建立稽查队,一家一家去查到底交没交,交多少。再一个,既然都和税务部门签协议了,人家给你代收够了,你就不好再去核查了,这也会增加他们的负担……税务部门具体怎么收取这个费用,这中间会出现什么问题,我们其实并不知道。如果预计今年完成协议数额有困难的话,我们会和税务部门说说,拜托抓紧一点,也就这样子。(J县总工会财务部长访谈)

可见,地方工会对地税局的代收工作基本没有约束机制。为了让后者完成代收任务,就必须有激励机制,即给地税局代收手续费。全总文件(工财字〔2005〕81号)规定:“按2%工会经费全额代收的,手续费金额不超过代收金额的5%”;“按工会经费上交部分代收的,手续费不超过代收金额的10%”。根据该规定,X县总工会支付给地税局的手续费就超过34万元。手续费通常用于两类情况,其一是代收过程中发生的各种工作费用,其二是对工作成绩突出的税务员进行奖励。此外,地方工会还会通过举办各种会议和活动来加强与地税局的联系。工会干部们都强调,他们需要不断地跟税务局领导和工作人员搞好关系,而且“换一朝领导,打一次交道”,“要靠人情、亲和力”。但自从中央八项规定出台后,正式的、非正式的经济激励机制都受到严格管制,这在很大程度上抑制了税务员的积极性。另外,近两年对依法行政的强调,也使税务代收制度开始受到质疑。我们调研的数个地方工会都表达出了对代收制度可能被取消的担忧。

(三)小结:地方工会怎样借力

本研究选择上述两个案例,主要有以下原因:首先,这两个案例具有普遍性。除个别省份外,全国普遍实施了工会经费税务代收制度和工资支付保证制度。其次,这两个案例一个关系到地方工会的切身经济利益;另一个关系地方工会维护职工实际权益的职责所在。最后,这两个案例一个着重于地方工会如何制定制度,另一个着重于地方工会如何执行制度,而且二者将地方工会如何与行政部门和企业打交道的过程呈现了出来。

两个案例中的地方工会并未因其在行政结构中的正式位置而具有行政权力,甚至无力执行《工会法》的规定。而它们之所以能完成任务,是因为借助了地方政府及相关部门的行政权力。地方工会首先争取到市政府的批示,然后根据工作需要,借助劳动局、建设局或税务局的权力。换言之,地方工会既借来了宏观政策层面的行政力量,又借来了微观行动层面的行政力量,由此来完成工作任务。

不过,仅在此意义上使用的“借力”概念还不能完整概括两个案例中地方工会实际工作的丰富性和复杂性。它主要呈现了其中正式的、制度化的组织结构层面,而没能将非正式的、非制度化的个体行动层面呈现出来,而且这两个层面既不冲突,反而是相辅相成的。孙立平和郭于华(2011)的研究就曾指出,即便是正式权力也常需以非正式的方式来运作,更何况还是借来的权力。所以,借力机制的实现还必须依赖一些技术或策略。

在第一个案例中,劳动局和建设局的支持与配合的确构成了工会工作的有力“后盾”,但K市总工会并没有因此轻易制定“工资支付保证”制度,而是事先找一些施工单位老板进行了多次的非正式协商,其中的关键就在于这些老板都来自改制企业,他们与地方工会干部有着复杂的关系,其中包含了利益、情感和权力等诸多因素。

首先是权力和利益的因素,具体表现在三个方面:第一,无论是改制前、改制后,还是企业改制期间,地方工会对企业困难职工和对职工的安置都提供过积极的帮助,减轻了老板们的负担。第二,地方企业也会因老板们积极配合工作而给予各种回报,特别是帮助他们获得各种荣誉,如推选企业老板或骨干当选各级劳模或先进,积极推荐企业参加政府部门的一些评比活动等,这些都给企业带来了实质性利益。第三,正如科尔奈(2008:37-38)指出的,“群众组织领导人的职业生涯与党

的干部没有什么区别”，特别是在地方工会主席享受同级行政副职待遇这种“高配”的政策要求下，大多数地方工会主席是由地方人大副主任或政协副主席兼任，而他们此前都曾担任过地方党政领导职务，比如地市级工会主席很可能担任过县委书记或县长，县市级工会主席很可能担任过乡镇党委书记或乡镇长，那么他们在过往的任职时期必然与地方企业有一定的联系。到地方工会任职后，虽然地方工会作为一个群众组织不具有行政权力，但地方工会主席过去的行政领导经历，加上又因现职进入地方党委或具有同级行政副职，由于人缘化行政关系的存在(周雪光,2008)，仍具有一定的“话语”影响力或象征性权力，能在必要时帮助企业与地方政府进行沟通或争取资源。

其次是情感和伦理的因素。这些老板与地方工会干部在工作接触中结下了良好的私人关系。这些“人情”和“道义”因素并不会因企业的性质或老板身份的改变而消失，这也是K市总工会会事先找本地企业老板来协商的重要原因。而这种情感和伦理因素是与权力和利益因素融合在一起来发挥作用的。一方面，基于权力和利益的长期交往有助于人情道义的形成；另一方面，讲究人情道义的行动伦理也“制约了权力和利益在非正式社会关系网络中的分配”(周飞舟,2016)。所以，地方工会干部与本地企业老板之间的复杂关系构成借力运作的社会基础。在此之上，地方工会干部讲形势、许承诺、给优惠、谈人情，争取到了老板们的同意，然后再借助劳动局和建设局的力量，建立行业协会和行业工会，并签订集体合同。在这种形势下，外来企业也就不得不接受这种安排，更何况其中还涉及法律因素。在第二个案例中我们也能看到上述因素的结合，其中有权力和利益的因素，如争取到地方政府的批示，给地税局代收手续费等；也有情感和伦理因素，如不时地与地税局开会、活动来“交流感情”，尽管有地方政府红头文件，但工会也会以低姿态的形式“拜托”地税局“多帮帮忙”。同样，地税局也会尽管配合避免不近人情。

所以，地方工会的运作一方面在组织结构层面以正式的、制度化方式向地方政府及相关部门借力，而另一方面在个体行动层面运用了非正式的、非制度化的方式来协调和维系与借力部门及企业的关系。周飞舟(2016)在其新近研究中强调，研究政府行为时既要重视组织结构和运作特征，也要重视官员的个人和关系特征。这对地方工会研究同样适用。我们看到，在地方工会的运作中，组织结构层面的权力、利益

与个人特质、行动层面的情感和伦理等因素相互促进。在这个过程中,行政、经济、法律、情感和伦理的因素共同作用,我们很难将其中的公益与私利、正式与非正式、制度化与非制度化等因素严格区分开来,更不应将它们对立起来。

四、地方工会“借力”运作的前提、意义和局限

地方工会的这种运作方式显然在很大程度上与地方工会干部的个人特质,如能力、品行、口碑以及其在地方上形成的关系网等密切相关。不过,这些更多的是操作性的前提,更根本的是来自组织结构层面的政治前提。地方工会主要干部的人选及地方工会能否借到力和借力效果都直接受制于地方政府对多方利益的权衡,这源于“同级党委领导为主”的根本政治原则。因此,我们主要在组织结构层面探讨地方工会运作的前提、意义和局限。

(一) 地方工会借力运作的前提条件

“同级党委领导为主”的根本原则决定了地方政府的态度和政策是地方工会借力运作的直接前提。在案例中,地方政府的明确批示是先决条件,离开了地方政府的支持,工会的工作“简直寸步难行”。地方政府的目标具有多样性特点,其经济和社会政策会因形势的变化而变化,地方工会的角色和职能也会随之发生相应的变化。

20世纪80年代,国有企业改革主要围绕放权让利展开,劳动关系体制没有发生实质改变,国有企业工会仍受单位制逻辑主导,其职能是“以生产为中心,生产、生活、教育三位一体”(吴建平,2012:91-93)。而此时乡镇企业虽蓬勃发展,但由于其背后是地方政府对地方经济发展的积极参与,即“地方政府公司化”或“地方政府即厂商”(Oi,1992; Walder,1995),加上职工工资福利的增长,致使建立在劳资矛盾前提下的工会组织缺乏组建基础和动力,绝大多数乡镇企业都没组建工会。地方工会在此阶段难以在劳动关系协调领域发挥实质作用。

从20世纪90年代中期起,因企业改制以及非公企业的兴起,劳资矛盾和职工权益维护问题日渐凸显,中国工会开始强调其维护职能(尉健行,2008:109-115)。但正如周黎安(2007)所指出的,围绕GDP

增长而展开的晋升锦标赛给地方政府带来了强激励,使其片面追求地方经济发展。在招商引资的竞争中,土地、资本、劳动力等要素价格都被人为压低或扭曲,工人的工作时间、工资福利、社会保险、劳动安全和职业卫生得不到保障。地方政府间的这种竞争对工会的组建和职能的发挥造成了较大阻力。如同被访者所强调的,谁也不愿意被戴上影响投资环境的“帽子”。不过,地方政府也需要应对大规模下岗失业带来的稳定问题。因此,在地方政府的支持下,地方工会主要集中于实施“再就业工程”和“送温暖工程”。

进入新世纪后,情况发生了一些变化。首先,劳动关系的市场化使劳动关系的治理经历了逐渐的去意识形态化。2001年修订实施的《工会法》第六条明确规定:“维护职工合法权益是工会的基本职责”。其次,中央政府对“科学发展观”和“和谐社会”的倡导在一定程度上推动了地方政府对社会建设的关注,地方工会有了“借力”的氛围(陈有德,2005)。最关键的是,地方政府推动地方经济增长的方式发生了重要变化,即地方政府不再直接经营经济实体,土地成为地方增长的新核心要素,并形成了以土地、财政和金融相结合的“三位一体”的发展方式(周飞舟,2012:236;折晓叶,2014)。这意味着地方政府(尤其是经济发达地区)在面对个别企业时,越来越中立。同时,地方政府对劳动关系的稳定也很关注,逐渐开始支持地方工会的运作。

由此,我们对地方工会的运作有了更全面的认识。其最初的动力来自中央政府对劳动关系治理的重视,这一方面促使全总自上而下对地方工会提出要求,另一方面也促使地方政府不得不重视劳动关系治理并对地方工会提出要求。地方政府的重视和要求最为关键,构成了地方工会借力运作的直接前提和动力。

地方政府在多目标之间的权衡结果直接决定了地方工会能否借到力以及借到多大的力,进而决定了地方工会各项工作能够取得何种成效。由于工资拖欠容易引发稳定问题,地方政府对此重视程度最高,对地方工会的支持力度也最大。所以,K市的“工资支付保证”制度虽然存在行政“风险”,而且运作触及企业的实质利益,但还是得到了严格执行。工会经费的收缴毕竟有《工会法》的明文依据,地方工会也需要必要的运作经费,所以地方政府会做出批示让地税局代收,但支持力度就小了很多,这表现为工会经费每年都是“定额代收”且收缴率很低。非公企业的工会组建工作起初不仅不受地方政府重视,甚至地方政府

还是主要的阻力因素,但随着工会组建工作上升到政治高度,并被纳入党建的考核内容,地方政府逐渐重视起来,其结果就是全国基层工会的数量迅速增加。相比而言,虽然中央政府和全国总工会近几年一直在文件中强调要推行工资集体协商和签订集体合同的政策,但其实施的紧迫性并不高。因此,地方政府的重视程度很低,集体协商和集体合同的推行也容易流于形式(吴清军,2012)。

总之,在地方工会积极运作的背后,地方政府才是主导者和推动者,而地方工会主要是执行者或运作者。所以,地方工会的社会化维权模式也被概括为“党委领导、政府重视、各方支持、工会运作、职工参与”,且中国工会也一直强调要“把工会维权工作纳入党和政府主导的维护群众权益机制之中”(中华全国总工会,2012:84)。

(二)地方工会借力运作的意义

虽然地方政府可以依靠卫生、劳动、安全监察、司法等部门介入对劳动关系的治理,但这些部门的运作存在一定的局限。首先,它们只能保护工人的“底线型”利益诉求(如最低工资标准),而不能保护工人的“增长型”利益诉求(如较高的工资福利)(蔡禾,2012),而后者日益成为劳资冲突的主要诱因。其次,这些部门寥寥无几的执法人员无法回应规模庞大且区域分散的工人群体的诉求。再者,面对劳动关系问题,不同职能部门有不同的立场和利益。比如,当出现工人群体事件时,劳动、公安、工会等部门都会介入,但各自的关注重点往往不同,特别是在对事件的性质界定、处理程序、工作方式等方面存在很大差异。如果缺乏协调则不利于对事件的及时、妥善处理(苗立言,2005)。

在这种情形下,当地方工会通过借力来协调劳动关系时,实质是在地方政府的首肯、督促和支持下,搭建了一个工作平台。在这个平台上,地方工会根据工作目标的需要,将劳动、卫生、安全监察、工商、税务或司法等行政部门的力量借过来,同时也会适当借用媒体、高校、社会服务机构等社会力量,在对借来的力进行协调和整合的基础上形成一股多方参与的“合力”,辅助地方政府对劳动关系进行治理。

地方工会的这种运作机制是社会转型时期解决职工问题的内在要求。当前中国社会的制度与结构仍处于变化之中,由此引发的社会问题往往具有总体性特点,牵涉到体制的多个方面。而建立在专业分工及稳定的制度预期基础之上的官僚体制,不仅难以应对总体性社会问

题,还容易造成对问题的分割,从而出现职能交叉或缺失,造成“多头管”或“无人管”现象,既增加行政成本,也增加百姓的诉求成本。在问题比较严峻的情形下(如职工大规模下岗失业、农民工工资普遍被拖欠),就必须有适当的部门来负责组织、协调和解决问题。就职工问题而言,地方工会最适合扮演这样的角色。因此,地方工会的运作以问题为导向,通过借用和整合各方之“力”来打破职能部门之间的隔阂。这不仅能快速解决职工问题,也帮助地方政府提升了对劳动关系的治理能力。

因此,一方面是地方工会借用地方政府的行政力量来“钢化”自己的力量,从而完成自身的工作目标;另一方面是地方政府通过地方工会介入到对企业、行业或区域的劳动关系治理中,对工人进行有序化管理,降低其不确定性。

(三)地方工会借力运作的局限

地方工会的这种运作方式也仍存在一些内在的局限性。首先,我们在对地方工会运作的前提条件的分析中已指出,地方工会能否借到力以及借力效果直接受制于地方政府对多目标的权衡结果。近年来丰硕的政府研究成果指出,政府各部门之间及各级政府之间往往存在目标不一致和利益矛盾问题(周雪光,2010)。因此,政府对地方工会的支持程度受制于多方利益的交互作用,且结果会因区域和时间点的差异而不同。比如,中央各部门会提出保持经济增长、增加财政收入、扩大就业和维持劳动关系稳定等多种目标;地方政府则会对这些目标进行权衡,做出最有利于自己职业晋升或避免不利于其职业生涯的选择。这样,经济发达地区的地方政府可能对劳动关系稳定问题更为敏感,从而更倾向于支持并督促地方工会履行其维护职能。反之,如果地方政府关心的是招商引资,那么地方工会则只能进行目标替换,如着重对困难职工进行帮扶,或者仅在形式上完成上级工会布置的任务。

所以,地方工会的这种运作模式或难以形成,或较为脆弱。为了维系这种脆弱的模式,地方工会不得不进行一些制度变通,比如工会经费代收时并不要求税务机关应收尽收,而是定额代收,致使工会经费收缴率很低;或者非正式地运用所借之力,比如组建工会和签订集体合同时,主要还是通过说服的方式来得到企业主的认同。此外,为了维系与借力部门的关系,地方工会还必须用非制度化的方式来经营关系网,比如与相关部门一起举办活动来加强人情交流,发展出人缘化的行政关

系。前面的案例已将这些非正式、非制度化的情感和伦理因素展现了出来。不过,这些因素与行动者的个人特质直接相关。流动性较大的干部管理体制使得建立在人情关系基础上的运作机制具有脆弱性,被访者称之为“换一朝领导,打一次交道”。另外,这些非正式因素往往被视为权力和利益的私人表达,有悖于国家的正式制度要求,其正当性受到的质疑(周飞舟,2016)也增加了其脆弱性。

其次,由于这种运作机制需要不断地争取有关部门有限的注意力和资源,因此工会不可能在每项任务的落实中都采用这种机制,而只能将其用在重点任务上。因此,地方工会的这种运作更多的是体现在宏观层面的制度建设或政策制订上,而较少体现在微观层面的权益维护行动上,这也可以避免与地方政府或企业产生直接矛盾。虽然地方工会有时也会受理个别职工权益案件,但只是选择那些侵权明显或经由官方渠道转介而来的案件(Chen,2003)。而且在处理这类案件时,工会的目标也是指向宏观层面,即宣传地方工会的代表角色和职工基本权益,以及教育职工通过制度化渠道来实现个人诉求。所以,地方工会的这种运作方式主要是在宏观层面维护抽象的整体职工权益,而较少在微观层面维护具体的个体职工权益。

最后,由于企业工会主要受到企业(主)的约束,这使得地方工会与企业工会之间缺乏密切的有机联系。地方工会在宏观层面的运作成效,最终因缺乏企业工会的有力配合而大打折扣。地方工会的运作往往也就停留在企业外部,难以真正影响到企业内部日常的劳动关系协调,因而对企业职工的实际帮助可能并不大(游正林,2012)。

五、结 论

20世纪90年代中后期以来,在职工权益的代表和维护上,地方工会发挥了越来越重要的作用。但是,与企业工会相比,对地方工会的研究,特别是对其运作机制的研究相对薄弱。本文主要尝试围绕两个案例来考察地方工会的运作机制,并得出如下结论。

首先,在现有体制下,地方工会既不具有自下而上的社会动员力量,也不具有自上而下的行政权力。因此,地方工会为履行其职能,必须借助和联合其他力量,特别是地方政府及各部门的行政力量。为此,

地方工会从两个层面展开运作：一是在组织结构层面以正式的、制度化的方式向地方政府及相关部门借力，并对之进行整合，以形成合力来履行其职责；二是在个体行动层面以非正式、非制度化的方式来协调和维护与借力部门的关系。存在于这两个层面的看似相互矛盾的公益与私利、正式与非正式、制度化与非制度化因素恰恰相辅相成，而其中的关键就在于地方工会干部将权力、利益与情感、伦理因素很好地结合起来。

其次，地方工会能否借到力以及借力的程度和效果，固然与地方工会干部的个人特质密切相关，但在根本上取决于地方政府的态度和政策，后者构成了地方工会运作的政治前提。而且，地方工会的这种运作实质上也是在地方政府的主导和支持下，由地方工会来负责组织和协调的一种劳动关系治理方式，即通过地方工会借用和整合各方之力来打破不同行政部门的边界，以辅助地方政府对劳动关系的治理。

最后，这种运作方式具有内在的局限性。因受制于地方政府对多方利益的权衡而难以形成或较为脆弱，这也使得地方工会的运作主要用于在宏观层面维护抽象的整体工人权益，而较少在微观层面维护具体的个体工人权益。即便地方工会偶尔会干预个别工人的具体权益问题，但其行动逻辑指向的仍是维护抽象的整体工人权益。因此，地方工会带来的主要是宏观制度效应而非微观行动效应，这就容易使地方工会与工人之间产生距离。加之企业工会通常受制于企业，在一定程度上阻碍了地方工会与企业工会之间的联系，致使地方工会在宏观层面的努力难以对企业内部的劳动关系治理产生积极效果，其结果是个体工人可能不会对地方工会做出积极评价。

参考文献：

- 鲍冬和,2006,《变“独角戏”为“大合唱”》,《工人日报》4月13日第002版。
- 蔡禾,2012,《从利益诉求的视角看社会管理创新》,《社会学研究》第4期。
- 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。
- ,2010,《工会社会化维权模式的义乌实践》,《毛泽东邓小平理论研究》第6期。
- 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、骆小骏、林荣日、葛海有等,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。
- 华尔德,1996,《共产党社会的新传统主义》,龚小夏译,香港：牛津大学出版社。

- 蒋建亚,2006,《努力提升工会社会化维权水平》,《中国工运》第7期。
- 科尔奈,雅诺升,2008,《社会主义体制——共产主义政治经济学》,张安译,北京:中央编译出版社。
- 赖志凯,2006,《海南“借力”打响外企工会组建攻坚战》,《工人日报》7月5日第001版。
- 李刚殷、王娇萍,2005,《在整合资源中提升维权能力》,《工人日报》9月19日第001版。
- 李力东,2012,《国内外学术界关于中国工会功能的研究述评》,《政治学研究》第5期。
- 李明、徐建炜,2014,《谁从中国工会会员身份中获益?》,《经济研究》第5期。
- 刘爱玉、傅春晖、阿拉坦,2014,《工会能在多大程度上维护农民工的权益?》,《江苏行政学院学报》第1期。
- 刘海洋、刘峥、吴龙,2013,《工会提高了员工福利和企业效率吗?》,《产业经济研究》第5期。
- 苗丰仁、王建翎,2008,《社会化维权是工会维权工作的必然选择》,《中国劳动关系学院学报》第3期。
- 苗立言,2005,《“八联手”:工会社会化维权机制的有效模式》,《中国劳动关系学院学报》第5期。
- 乔健,2008,《在国家、企业和劳工之间:工会在市场经济转型中的多重角色》,《当代世界与社会主义》第2期。
- 乔健、钱俊月,2010,《对民营企业工会建设问题的思考》,《中国人力资源开发》第10期。
- 渠敬东、应星、周飞舟,2009,《从总体支配到技术治理》,《中国社会科学》第6期。
- 折晓叶,2014,《县域政府治理模式的新变化》,《中国社会科学》第1期。
- 折晓叶、陈婴婴,2005,《产权怎样界定》,《社会学研究》第4期。
- 孙覆海,2014,《济宁任城区工会“巧借力”破难题》,《工人日报》10月23日第002版。
- 孙立平,2002,《实践社会学与市场转型过程分析》,《中国社会科学》第5期。
- 孙立平、郭于华,2011,《“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析》,应星、周飞舟、渠敬东编《中国社会学文选》下册,北京:中国人民大学出版社。
- 孙中伟、贺霞旭,2012,《工会建设与外来工劳动权益保护》,《管理世界》第12期。
- 王向民,2014,《准官僚组织的自主性:义乌工会研究》,上海:上海人民出版社。
- 王珍宝,2015,《中国工会转型及其困境》,上海:上海大学出版社。
- 尉健行,2008,《工会的基本职责》,北京:中国工人出版社。
- 魏下海、董志强、黄玖立,2013,《工会是否改善劳动收入份额》,《经济研究》第8期。
- 闻效仪,2013,《集体合同工作中的行政模式以及工会困境》,《中国党政干部论坛》第5期。
- ,2014,《工会直选:广东实践的经验与教训》,《开放时代》第5期。
- 吴建平,2011,《从企业治理参与到地方治理参与》,《学海》第1期。
- ,2012,《转型时期中国工会研究》,北京:光明日报出版社。
- ,2016,《略论工会经费税务代收的制度与实践》,《中国劳动关系学院学报》第1期。
- 吴清军,2012,《集体协商与“国家主导”下的劳动关系治理》,《社会学研究》第3期。
- 吴亚平,2010,《企业工会:劳动者权益的代表者和维护者》,《新视野》第6期。
- 徐小洪,2010,《中国工会的双重角色定位》,《人文杂志》第6期。
- 杨正喜,2014,《地方工会“上代下”与工资集体协商》,《社会科学》第11期。
- 姚先国、李敏、韩军,2009,《工会在劳动关系中的作用》,《中国劳动关系学院学报》第1期。

- 姚洋、钟宁桦,2008,《工会是否提高了工人的福利》,《世界经济文汇》第5期。
- 游正林,2010,《60年来中国工会的三次大改革》,《社会学研究》第4期。
- ,2011,《政绩驱动下的工会行动》,《学海》第1期。
- ,2012,《20世纪50年代中国工会的中心任务的形成》,《学海》第4期。
- 中华全国总工会,2012,《中国特色社会主义工会发展道路学习读本》,北京:中国工人出版社。
- 周飞舟,2012,《以利为利:财政关系与地方政府行为》,上海:上海三联书店。
- ,2016,《论社会学研究的历史维度》,《江海学刊》第1期。
- 周黎安,2007,《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。
- 周雪光,2008,《基层政府间的“共谋现象”》,《社会学研究》第6期。
- ,2010,《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,《中国社会科学》第4期。
- Bai, Ruixue 2011, “The Role of the All China Federation of Trade Unions: Implications for Chinese Workers Today.” *The Journal of Labor and Society* 14.
- Chan, Anita 1993, “Revolution or Corporatism? Workers and Trade Unions in Post-Mao China.” *Australian Journal of Chinese Affairs* 29.
- Chen, Feng 2003, “Between the State and Labor: The Conflict of Chinese Trade Unions’ Dual Institutional Identity.” *The China Quarterly* 176.
- 2004, “Legal Mobilization by Trade Unions: The Case of Shanghai.” *The China Journal* 52.
- 2009, “Union Power in China: Source, Operation, and Constraints.” *Modern China* 25(6).
- Clarke, Simon 2005, “Post-socialist Trade Unions: China and Russia.” *Industrial Relations Journal* 36.
- Harper, Paul 1969, “The Party and the Unions in Communist China.” *The China Quarterly* 37.
- Howell, Jude 2003, “Trade Unionism in China: Sinking or Swimming?” *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 19 (1).
- 2008, “All-China Federation of Trades Unions beyond Reform?” *The China Quarterly* 196.
- Lee, Ching Kwan 1999, “From Organized Dependence to Disorganized Despotism: Changing Labor Regimes in Chinese Factories.” *The China Quarterly* 157.
- Oi, Jean 1992, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China.” *World Politics* 45(1).
- Walder, Andrew G. 1995, “Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China’s Transitional Economy.” *American Journal of Sociology* 101(2).
- White, Gordon 1996, “Chinese Trade Unions in the Transition from Socialism: Towards Corporatism or Civil Society?” *British Journal of Industrial Relations* 34(3).
- Zhang, Xiaodan 2009, “Trade Unions under the Modernization of Paternalist Rule in China.” *The Journal of Labor and Society* 12.

作者单位:中国劳动关系学院工会学院
责任编辑:梅 笑