

职工代表大会：职工利益的制度化表达渠道？

□ 朱晓阳 陈佩华

This paper will first trace the historical development of the role of Staff Representative Congress in China as well as some other socialist countries. Then, it will study to what extent the Staff Representative Conference is representing the benefit of the staff. The study will be based on statistics provided by the National Trade Union, and diversified variables analysis will be applied to find out how the staff would evaluate the performance of the Staff Representative Conference in terms of welfare and responsibilities. In the end, the paper will suggest that a small proportion of state-owned and collectively-owned enterprises can model on the working relations in Germany and Japan as opposed to the Anglo-Saxon ones.

最近七八年以来，关于中国农村选举的研究和报道像潮水一样的涌动。但是在另一极，对工厂的注意则显得冷冷清清。到目前为止对中国的职工代表大会的分析仍然凤毛麟角。媒体对工人运用职代会传达他们利益的报道促使我们开始转而认真审视职代会的角色问题。在我们收集的个案中，被为企业生存和他们的工作而战的工人搞活了的职代会，在平时的工作也并不怎么样。在这些场合，危机往往是导致工人们将职代会当作合法武器使用的原因。

围绕着职代会的问题是：在日常条件下，它是否能起一些“参与民主管理”的桥梁作用呢？我们根据全国总工会1997年做的企业和工人调查，发现了一些未曾预料到的东西。分析表明工人对职代会的认可超乎我们的意料之外。为了探索这一现象我们在2000年8月至9月花了三个星期，在北京、天津和吉林省梨树县进行田野考察，2001年和2002年又在天津和昆明进行了访谈，其目的是想就如何解释个案和统计数据找出一个更好的坐标。

本文将首先从中国和其他社会主义国家的脉络，回顾职代会角色的历史。跟着将讨论全总调查数据，以便了解职代会是否是职工利益的表达渠道；如果是的话，其程度如何？我们将使用多元变量分析来探索影响工人对职代会的福利和责任两种倾向性评价的因素。本文最后建议：在中国的一小部分国营和集体企业中，存在着与盎格鲁-撒克逊模式相反的德国和日本劳动关系模式的可能性。

#### 一、职代会作为通行的“民主社会主义”工场的体制

在其他前社会主义国家，职工代表委员会经常被简称为工人委员会，它是社会主义制度下的一种通行制度。但是我们还是更倾向于使用“职工代表大会”这个比较笨重一些的词，而不用“工人代表大会”这种缩写词。其原因是如果去掉“职员”这个词，等于对工场存在两个雇员群体——办公室职员和体力劳动者——不同利益的视而不见。当然如果只提工人倒是与工人是国家的主人这种意识形态基础靠得更近一些，而且会有助于减轻管理和劳动之间关系的紧张状态。职代会虽然会与管理方的利益相左，但不应该跟企业和国家的利益相矛盾。在社会主义国家中，只有南斯拉夫的工人委员会承诺搞工人自己管理。这是由铁托作为斯大林模式之外的另一模式建立起来的。这一模式在社会主义阵营内外受到很多关注。

但是在社会主义国家没有一个工人委员会在工场民主方面取得成功，它们也不能够扩散工人对企业层面管理或国家的不满意。南斯拉夫模式虽然给予工人一定程度的自我管理，但是最终也难以避免经济的崩溃。在政治动乱时期工人委员会难逃两种命运。在1956年的匈牙利事件当中，工人利用机会将源于工厂的委员会变成集中性的委员会。这一组织甚至成了“反政府”的威胁。在东欧更常见到的模式是统治精英于社会动荡和政治动乱后，承诺工

人更多参与的权利，其做法是对工人委员会进行改革，使之能够按它们应该的那样起作用。在那样的关键时期，国家和工人都盯住南斯拉夫模式的工人委员会。这样做的包括匈牙利和1968年事件后的捷克斯洛伐克。在80年代这种情况再次发生，当时的背景是整个社会主义阵营想通过改革来避免团结工会式运动在他们的土地上出现。1981年在波兰，工人自我管理的议题成了政策考量的重心。保加利亚也于80年代初期开始一项重新设计劳动关系的部署。在1984年由保加利亚的工会组织了企业大队（相当于车间领导人）的秘密投票式民主选举。在对50000个职位的选举中，有1132个（2.2%）未能重新当选。在对5500个经理的职位选举中，有117个（2.1%）未能重新当选。这些数字看起来微不足道，连保共中央也谴责说，结果完全是“跟自我管理不相吻合的形式主义”。但是对此过程进行研究的两个学者却注意到委员会扮演的民主角色：

……当一个大队内有着竞争群体间的激烈内斗时，选举就会清楚的将这种情况显露出来……因此选举大会就成了将问题从基层提出，从而引起上层注意的一种机制。在大多数情况下，此类问题发动并不会对大队领导或经理的选举或再选构成直接威胁。它们通常起到的作用是提出一种公开的需求警告，并要求未来有实际行动去解决这些问题。从这一角度来看，选举的意义，特别是大队领导的选举的意义不可以简单地以有多少大队长被选掉或有多少票反对成功的候选人等等来评价。

## 二、中国职代会的简短历史

在中国，职代会最先是有一个非制度化的先驱：职工代表会议，这一组织成立于1949年。在社会主义改造之前，职代会只是在国营企业内存在，其权力亦很有限。其规定任务是“提高生产和增强职工的管理能力。”

1953年苏联式的工业管理制度，即“一长制”被介绍到中国后，职代会的角色受到了进一步削弱。这一变化造成工人和工会产生不满。在匈牙利事件爆发的时候，工人利用国内百花齐放运动的机会进行更公开的抱怨。当时的全总主席赖若愚要求给职代会更广泛和更清楚定义的权力，例如要求职工有权决定社会福利和工作场所的大小事务，有权“建议上级组织罢免经理”。但是随着1957年反右斗争运动的降临，所有这些敢站出来说话的知识分子和工人都挨了整。赖若愚本人也遭到撤职，职代会有可能发挥任何真正功能的希望也落了空。

改革开放以后情况发生了一些变化。在1978年颁布的《关于加快工业发展（草案）》中，提出了恢复职代会的要求。1979—1980年由于担心当时势头正旺的波兰团结工会运动可能波及中国，党决定将职代会问题提上改革的日程。当时的改革思路跟其他社会主义国家相似，也是将目光投向南斯拉夫模式。国务院于1980年发布了“关于尝试推广企业自主权的报告”。这份报告强调企业应有更多自主权和所有企业都应该建立职代会体制。党预计如果企业管理者在经济改革中获得更多权力的话，工人也需要获得一些针对管理方的相应权力。

事实上无论在何种经济和管理体制下（资本主义和社会主义都一样），对工人来说，组织起自己来跟管理方争取任何决定权都是存在困难的。在中国又正赶上扩大企业管理者权力的时刻，这件事情便显而易见越发困难了。在80年代这方面虽然有了一些长足进步，但是有学者仍然痛感职代会日益变成徒有形式的摆设。原因是其体制为“党委领导下的厂长经理负责制和党委领导下的职代会制度”。但是在国营和集体企业中，职代会终于成了一项基本配置。

这个时期的职代会被一些人称为“黄金时代”。2000年我们在北京访问了十几个80年代的工人，他们比较起那个时期和今天来都有些怀旧感。在他们看来，那时候的工会和职代会更活跃一些。全总方面也利用1987—1988年的宽松环境，将有利于工人的条款写进当时正在着手做的一些立法草案中去，其中一例是1988年通过的企业法。在激烈

争论过后，全总坚持作了一系列修订，其结果是法律化了职代会的存在并将它的任务加强为“民主管理的权利”。1992年通过的城镇集体所有制企业条例赋予集体企业的职代会比在国营企业中更多的权力，例如第28条中指出：职代会有权力“选举、罢免、聘用和解聘厂长（经理）和副厂长（副经理）。”

我们以后会看到，这一有关国营企业和集体企业职代会法定的不同和事实上集体企业更具自负盈亏的性质，对于职代会的功能作用是有一定影响的。

### 三、职代会的功能：理论和现实

按照企业法第5章第51条规定，职代会在国营企业是“职工行使民主管理权利的组织。”按照企业法第52条，职代会的责任和权利有五项，即工会系统尽人皆知的“五项职能”：

（一）听取和审议厂长关于企业的经营方针、长远规划、年度计划、基本建设方案、重大技术改造方案、职工培训计划、留用资金和使用方案、承包和租赁经营责任制方案的报告，提出意见和建议。

（二）审议同意或者否决企业的工资调整方案、奖金分配方案、劳动保护措施、奖惩办法以及其他重要的规章制度。

（三）审议决定职工福利基金使用方案、职工住宅分配方案和其他有关职工生活福利的重大事项。

（四）评议、监督企业各级行政领导干部，提出奖惩和任免的建议。

（五）根据政府主管部门的决定选举厂长，报政府主管部门批准。

国营企业职代会最大的权力是在福利和分房子方面。其次是与管理方共同决定工资和奖金分配的共决权，在此方面职代会有否决权力。就企业发展的重大问题和事项方面而言，职代会能有的权力仅限于提出意见而已。但是职工有权评价上级。虽然他们没有权力对厂长经理进行撤职，但是有权提出解职的建议。此外按照第44条规定，厂长经理的任命有两条途径：由上级主管部门批准并经过职代会同意；由职代会选举并经上级主管部门同意。

如同人大的选举一样，选民的权利主要是对候选领导的否决权。在实践中被提名做经理的通常是由上级提出，但是职代会有拒绝候选人的选择。因此正如有人所指出的那样，国营企业职代会的根本性质是对总体的管理统治的制衡。

按规定至少50%的职代会代表必须由车间基层产生。但是工人参与基层的生产管理过程并非职代会的主要功能。在再分配方面制约厂长搞特权是比搞生产更重要的议题。根据我们的访谈发现，职代会的上述功能性倾斜似乎与工人的期望相合。事实上支配生产过程从来不是中国的工作场中激烈纠缠的问题。

如果职代会真的能够行使法律赋予的权利的话，中国的国营和集体企业的工人享有的权利可能比任何资本主义制度下的都要多。但是现实中的职代会在实现权利方面却面临着极大的困难。绝大多数职代会仅仅以一个正式的制度存在而已。由于实行企业改制的深入，管理权力的扩大和许多企业因亏损而不得不大举裁员，国营和集体企业的职代会也很难维持其存在。私有化趋向和非国有经济扩张等宏观经济条件也削弱了职代会的功能。国营和集体企业经理通常懒于执行上级要求搞民主管理的指示。可以说管理者俯首帖耳执行上级指示的时代已经过去。

由于工场的工会负责处理职代会的日常工作，因此职代会能否开展工作的关键在于工会主席的作用。工会也负责组织职代会代表的选举和提交基层意见给代表大会讨论。从理论上来说，工场工会委员会对职代会负责。但在现实中工会却是负责组织职代会的机关。因此职代会是否能尽其责，即完成诸如讨论反馈对工厂政策的意见、选举职工代表、收集合理化建议和准备大会前提案等等的职能主要是取决于工会的积极性和能力。工场工会在理论上是处于职代会和上级工会的双重领导之下。从工会圈内的许多关于如何保证职代会职能发挥

的讨论来观察，工会委员会实际上是将职代会视为自己的管辖范围的。就此组织结构而言，职代会可以说是中国工会的权力基础。

一般的观察者和工人自己经常将职代会视为“形式主义”的摆设。根据我们2000年的访谈调查印象，其中一例被认为是纯粹形式摆设的，那里的状况是绝大多数代表都是由高层管理人员组成。有两例是成功的职代会，其中一例的职代会在一定程度上是工人和工厂方之间的咨询机构而已；另一例比较接近于民主选举产生代表的组织，它发生在一家科研机构内，那里的工作人员因为不满意他们的研究经费被领导挪用和导致流失，最后只好“发现”职代会具有干预这类事情的权力，其结果是民主选举产生的职代会得以召开并制止了领导的不良行为，从此以后职代会得以定期召开。此外还有一例是朱晓阳2002年在昆明与一个集体所有制工厂的职代会代表访谈后发现的。这名职工代表虽然也认为职代会“实际上发挥不了作用”，而且情况越来越糟糕。但是当他被问到工厂的一些重大决策，诸如关于卖地迁厂、购置大型设备和高额资金交易发生的事情是如何决定时，他说：厂长和书记将方案拿到职代会上来讨论，如果通过就执行，通不过的话，“他们还是不敢去做的”。他举出了在过去5年有两次职代会成功否决了厂长关于购置大型设备和产品转向的建议的实例。

#### 四、理想的职代会与欧罗巴—日本工场的协商模式

我们在本文开始时将职代会放在社会主义阵营的工人委员会脉络中进行研究。但是在90年代末期情景已经出现了巨变。在东欧和苏联，工人委员会未能存活；在中国，改制的风潮也将中国的职代会推到一种别的社会主义国家未曾经历过的处境。中国的职代会是从计划经济时代继承下来却没能昨日的政治和经济环境下运作，经营自主的非集中化和产权转换已经注入了新的含义，使职代会依存的制度变得更具有资本的性质。而从更广阔的方面来看，发达的工业国家的劳动关系可以分成两种类型体制。一种是更具统合主义特征的欧罗巴工人委员会模式和日本的劳企协商制度（*roshi kuogi-sei*）。另一种是盎格鲁—撒克逊的模式。而在此我们的问题是：中国的职代会处在与这两种模式对照的哪一个地位？对照以上所作的研究，我们认为职代会更接近前一种，即欧罗巴—日本类型。我们的看法与Ng Sek Hong和Malcolm Waneer的观点接近。他们认为职代会是“欧陆工作委员会（*works council*）的可能的中国替代物。”欧陆/日本模式的基础是工人和职员虽然在工场层次没有共决权，但至少拥有商议权。不言而喻的是欧洲国家（德国、荷兰、意大利、瑞典、丹麦、奥地利等）都有它们独特的劳动关系结构、法律框架、历史轨迹、社会和文化背景等等。所有这些国家总体上看，其工场层次的工作委员会都旨在为工人提供一些参与的权利，以此能增加生产和保持劳动关系方面的安然无事。这种更具协商性和共识性的统合主义式关系是欧陆/日本模式与盎格鲁—撒克逊模式的区别所在。洛纳德—铎尔在最近题为《股票市场资本主义：福利资本主义——日本和德国对比盎格鲁—撒克逊》的书中对这两种模式的区别作了很好的概括。此外我们认为，日本模式与中国的就业制度方面有某些共同点。在后社会主义体制下仍然体现出这两种模式的区别。前东德自从统一后建立了工场的工作委员会。它们“通常对‘合理化’和‘现代化’（虽然并非常常如此）过程中的新（有时是西方的）管理采取积极合作的态度。”但是比较这两种相反的体制和结构是超出本文的事情，我们在此仅想指出：中国的职代会与工作委员会有某些相似之处。

我们完全意识到中国的职代会在参与水平方面比欧洲的工作委员会差得很远。而且调查中工人对职代会的肯定评价完全有可能是过头的。此外中国的模式与上述模式还存在结构、文化和历史等方面的很多差别。而且在政治体制方面差别就更大，政治体制的差别事实上很大程度上决定了工会的独立性的差别。即使如此，我们还是认为它值得引起重视，并应该对它给予一定的期望，即期望它能在中国的统合治理演进和多样化过程中成为一种基准。

中国的职代会的理想状态与欧洲工作委员会之间有着一些基本的结构相似性。这两种体系间最基本的一个共同点是在法律上授予工人参与工厂事务的权利。就如本文以前所引的保

加利亚的工人委员会案例一样，在其形式主义之下，职代会作为工场的一种制度也能够作为集中草根利益的渠道发挥作用。我们分析过的调查数据也显示出职代会和企业工会并非像一般设想的那样毫无用处。特别是在集体所有制企业，职代会具有与厂长相对的权力比在其他任何类型企业都大。这种权力包括评价和解聘厂长在内（当然这是需要上级政府管理部门认可的）。正如我们所知，在危机时刻，当阶级意识和公开冲突突然出现时，职工会起来解聘他们的厂长。当然更经常出现的是他们遭遇到管理方和地方政府的反对。

工厂工会和职代会在体制角色和人事方面的紧密联系和重合（职代会的很多代表也是工会代表）并非中国特色。例如德国模式下的劳动关系“双重体制”中，一开始的情况是工会负责集体谈判，工作委员会单独负责作为所谓工场的代表，但是现在基本上两重制度已经合二为一了。

对此持怀疑态度的人可能会对以上全总调查的肯定性反映的比例提出疑问。但是我们想提请读者注意在资本主义民主制下的情况。在那里工场中工人的代表组织的参与管理权是制度化的和合法的。例如在荷兰，如果管理方不遵守这些法规保障的工人参与的权利将会遭到起诉。研究欧洲工作委员会的学者们发现这些工委也是参差不齐，一些实际上为管理方所控制，一些则是真正的代表；一些是家长式的，一些则是代表式的；一些是“管理委员会”，一些则像“阶级争战的场所”。

人在澳洲作过调查，结果发现在538名被访的工会会员中，有46%的人满意他们的工会代表，有35%的人回答“一般”。应该承认这些发达国家的工人用非常不同的标准来衡量他们的工委和工会。但是我们仍然认为中国的调查发现的回应差异确认了有职代会的工厂和没有职代会的工厂的工人态度的差别，也确认了职代会能发挥作用和仅仅为形式主义机构间的差别。这些差异是有意义的，也是不可以对之视而不见或是将这种差别一笔抹煞的。

在对职代会的批评中，有一种非现实主义的高期望。对此可以借用Michael Burawoy和Janos Lukacs关于社会主义国家必然比发达资本主义低效率神话的批评来回应。他们指出新古典经济学“对苏联体制社会的经验现实与理想的资本主义作了比较”，其比较的预设是资本主义的现实必然达到理想状态，而社会主义社会则无可避免的落后于理想状态。同理，在中国我们不能期望大多数职代会的运作能接近理想的模式。

## 五、结论和预测

在本文开始有关历史脉络的部分，我们指出工人委员会经常是在政治和经济的关键时刻崛起。在过去几年，职代会在中国也成了一个问题。这是否可以说它也对应着一个关键的时期呢？我们关于职代会的研究发现它有两种作用。其一，在正常时期，如调查数据所表明的那样，一小部分职代会在一些工场作为体制崛起，它们能够增强共识性的劳动关系。而全总也在以自上而下的方式推广和规范职代会的职能。与此同时，比较开明的管理方也想用职代会来获取职工的更多合作。

与此相关，全总越来越意识到在企业改制和新就业关系建立的时期，利用职代会能够使其合法性地位得到巩固。在这个时期由于管理方对企业工会的不满而使全总系统的科层地位受到侵蚀和使其会员人数缩水很多。例如在2001年5月6日全总提出要搞“五突破”。其中两个突破是“坚持发展职代会以保护工人的民主权利”和“强调在国家独资和国家控股企业内将职代会代表纳入理事会和监事会”。在此前不久《工人日报》还提出要将职代会向“非公有”企业扩展的建议。

在推进职代会制度的同时，全总一直在倡导“厂务公开”和民主选举工场工会的活动。这些措施应该能对职代会发挥其作用有所影响。我们在访问因民主选举工会干部而闻名的梨树县工会时感到这方面的努力所在。但是其到底选举有多少民主成分则不得而知。就以上情况来看，在未来几年职代会会有比较大的长足发展。这种发展趋势是与过去广受国际瞩目的农村选举的过程相类似的。这也是同中国越来越变成一个法制社会相关的。

其二，与上一趋势相反的是，在劳企关系恶化，特别是企业面临生死存亡的地方，职代会可能会变成一个争战之地。职工会将职代会转变为表达他们利益和权利的地盘，结局可能会很不好，但是如果工人能成功，职代会则很可能会保持成为一个真的民主参与的制度。在这样的企业，工人当然会给予职代会更高的评价。

（《开放时代》2003年第2期）

朱晓阳, 陈佩华, 《开放时代》, 2003年 第2期



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>