

国际政策扩散与 国内制度转换*

——劳资集体谈判的中国路径

田野

【内容提要】 当某个国家内的政府关于是否采用某项政策创新的决定受到了其他国家或国际组织先前做出的选择的影响时,国际政策扩散就发生了。国际政策扩散并非一个二元变量,即结果要么是完全扩散,要么根本没有扩散。作为两个极端之间的一种中间类型,制度转换意味着旧的国内制度可以被用来实现与国际规范和政策相一致的新目标。国际政策扩散的这些不同结果将取决于国际政策与国内制度之间的“制度互补性”。作为劳资关系失衡的结果,20世纪90年代以来劳资纠纷在中国大量出现。在这种背景下,中央政府开始推进劳动法制建设以加强对劳动者权益的保护。作为核心的国际劳工标准之一,集体谈判在多部国内劳动法中得到了规定,集体合同的数量和签约率近年来显著上升。在坚持单一工会制的情况下,中央政府积极推动了中国工会的功能转变来完成集体谈判的目标。集体谈判在中国的扩散过程,实际上就是中国工会的制度转换过程。基于制度互补性的逻辑,集体谈判在中国的扩散也不可避免地走上了国家主导型的道路。

【关键词】 政策扩散;制度转换;劳资冲突;集体谈判;历史制度主义

【作者简介】 田野,中国人民大学国际关系学院副教授。(北京 邮编:100872)

【中图分类号】 D80 D41 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550
(2014)07-0118-21

* 本文获得2013年度教育部新世纪优秀人才支持计划资助。芝加哥大学政治学系博士候选人蒋俊彦和雪城大学政治学系博士候选人林菁提出了宝贵的建议,《世界经济与政治》约请的匿名审稿人提出了中肯的修改意见,在此一并表示感谢。

一 集体谈判制度在中国的扩散

劳资关系是社会分层所产生的最富于冲突性的社会关系之一。虽然雇主和雇员之间存在一些共同的利益,但他们的目标之间具有冲突性:工人想获得的是高工资和就业保障,而雇主追求的是利润。^① 在完全竞争的市场条件下,劳动者个人在和雇主谈判时处于天然的弱势地位。但如果劳动者团结起来,以整个团体的名义推举代表与雇主谈判,其弱势地位将得到改变。通过集体谈判,雇主在企业内部的权力被削减,而工人的权力则相对增强。^② 这样,集体谈判是工人在劳资关系中改善自身弱势地位的主要手段。英国学者西德尼·韦布(Sidney Webb)和比阿特丽斯·韦布(Beatrice Webb)早在一个世纪前就已揭示了集体谈判在劳资关系中的重要价值。^③

从20世纪初期开始,面对风起云涌的工人运动,一些国家开始推动集体谈判立法,规定集体合同具有法律效力。新西兰是世界上最早进行集体合同立法的国家,早在1904年就制定了有关集体合同的法律。第一次世界大战结束后,德国、法国、瑞士等相继制定了集体合同法。^④ 在罗斯福新政时期,美国国会通过了《国家劳工关系法案》,由国家赋予了工人组织工会的权利,并明确地鼓励集体谈判。^⑤ 第二次世界大战以后,越来越多的国家在制定和修改劳动法时对集体谈判和集体合同做了专门的规定。

二战后,在国际劳工组织的推动下,集体谈判成为国际劳工标准中的“核心标准”之一。根据国际劳工组织的定义,集体谈判是适用于雇主或雇主组织为一方,工人组织为另一方,双方就以下的目的所进行的所有谈判:(1)确定工作条件和就业条件;(2)调整雇主与工人之间的关系;(3)调整雇主组织与工人组织之间的关系。^⑥ 国际劳工标准体现这一权利的公约主要有两个:一个是1948年的《结社自由和保护组织权公约》(第87号公约),另一个是1949年的《组织权和集体谈判权公约》(第98号公约)。第98号公约第4条规定:“必要时应采取符合国情的措施,鼓励和推动在雇主或雇主组织同工人组织之间最广泛地发展与使用集体合同的自愿谈判程序,以便通过这种方

① 哈里·卡茨等著,李丽林等译:《集体谈判与产业关系概论》,大连:东北财经大学出版社2010年版,第4页。

② 理查德·弗里曼、詹姆斯·梅多夫著,陈耀波译:《工会是做什么的?——美国的经验》,北京:北京大学出版社2011年版,第6页。

③ Sidney Webb and Beatrice Webb, *Industrial Democracy*, New York: Longmans, 1914.

④ 程延园:《集体谈判制度研究》,北京:中国人民大学出版社2004年版,第58页。

⑤ 哈里·卡茨:《集体谈判与产业关系概论》,第34页。

⑥ 程延园:《集体谈判制度研究》,第37页。

式确定就业条款和条件。”截至2014年1月,已有152个国家批准了第87号公约,已有163个国家批准了第98号公约。

当然,目前仍有一些重要国家没有批准这两个基本劳工公约,比如美国、中国、印度、韩国等。但是根据《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措施》,即使尚未批准国际劳工公约,仅从作为国际劳工组织成员这一事实出发,所有成员国都有义务真诚地并根据《国际劳工组织章程》的要求,尊重、促进和实现关于作为这些公约之主题的基本权利的各项原则。^①比如,美国并没有批准这两个公约,但工人的集体谈判权利在国内立法中得到了体现。作为国际制度中的“新手”,中国、印度、韩国等非西方国家对批准这两个公约持有相当审慎的态度,但也会基于自身的需要把公约的主要内容纳入到本国的法律体系中。比如,韩国在亚洲金融危机以后积极发展劳资双方的集体谈判,建立了国家层次的三方委员会和企业层次的工厂劳资委员会制度。^②

作为工人阶级的先锋队,中国共产党自成立以后当然熟悉国际工人运动的经验。在新中国成立前夕,中共中央在《关于处理劳资纠纷问题的数点建议》中就指出解决劳资纠纷的形式应该以订立集体合同为主。^③中华全国总工会于1949年11月发布了《关于私营工商企业劳资双方订立集体合同的暂行办法》,对集体合同的内容、原则、手续、期限等做出了详细的规定。1950年颁布的《中华人民共和国工会法》规定,无论是在公有制企业还是在私营企业,工会都有权代表工人签订集体合同。^④但在1956年以后,随着对资本主义工商业的社会主义改造的完成,集体合同制度逐渐停止实施。

1978年改革开放以后,集体谈判和集体合同制度在中国开始恢复和发展,但此时集体谈判的国内外环境与建国初期相比有两个基本的不同。其一,就国内而言,与建国初期消灭资本主义工商业的运动轨迹不同,改革开放以后逐渐形成了多种经济成分并存的所有制结构。随着劳资关系逐渐成为主导型的劳动关系形式,集体谈判在劳动关系的治理中具有了越来越大的重要性。其二,就国际而言,集体谈判已经不再单纯是国际工人运动的斗争手段,而是政府、雇主和工人三方都认可的国际劳工标准。随着集体谈判在国际制度层次上的法律化,中国集体谈判制度的重建必须考虑和借鉴相

① 林燕玲:《经济全球化背景下的国际劳工标准》,载石美遐主编:《全球化背景下的国际劳工标准与劳动法研究》,北京:中国劳动社会保障出版社2005年版,第67页。

② 陈旸:《发展中国家劳资关系——韩国和印度》,载荣兆梓等:《通向和谐之路:当代中国劳资关系研究》,北京:中国人民大学出版社2010年版,第119页。

③ 张希坡:《革命根据地的工运纲领和劳动立法史》,北京:中国劳动出版社1993年版,第238页。

④ 吴红列:《工资集体协商:理论、制度与实践》,杭州:浙江大学出版社2011年版,第22页。

关的国际劳工标准。

在中国现行的法律体系中,集体谈判被称为“集体协商”。《工会法》、《劳动法》、《集体合同规定》都对集体协商的相关内容做出了规定,其内容同国际劳工标准相似。1992年全国人大常委会通过的《中华人民共和国工会法》规定,工会可以代表职工与企业、事业单位行政方面签订集体合同,集体合同草案应当提交职工代表大会或全体职工大会讨论通过。1994年全国人大常委会通过的《中华人民共和国劳动法》规定了集体合同的主体、内容、订立程序、审查、生效条件、效力、争议处理和无效时的赔偿责任,其中第33条规定:“企业职工一方与企业可以签订集体合同,集体合同由工会代表职工与企业签订;没有建立工会的企业,由职工推举的代表与企业签订。”为配合《劳动法》的实施,劳动部于1994年12月发布了《集体合同规定》。2001年全国人大常委会修改后的《工会法》第20条第2款规定,工会代表职工与企业以及实行企业化管理的事业单位进行平等协商,签订集体合同。2004年1月,劳动和社会保障部发布了新的《集体合同规定》,使集体谈判制度更具可操作性。^①

在集体谈判制度对劳资关系的约束力上,国内法律规定与国际劳工标准相比仍有刚性不足的问题。在《劳动法》和1992年的《工会法》中,集体合同的签订用“可以”而不是用“有权”来规定。按照法理学的解释,“可以”表示的是一种任意性权利,当事人可以为,也可以不为。^②2001年的《工会法》删除了“可以”一词,其规定既可以理解为工会“有权”代表工人进行集体协商,又可以理解为工会“应当”代表工人进行集体协商。虽然2001年《工会法》在这个问题上的表述仍不够明晰,但比《劳动法》和1992年《工会法》都有了显著进步。^③总体而言,国内法中有关集体谈判的规定越来越接近国际劳工公约。有学者认为“中国距批准98号公约的差距在逐渐缩小,将来条件成熟时是可以加以批准的”。^④

随着集体谈判在立法层面上的确立和发展,集体谈判开始成为调整劳资关系的重要现实手段。1995年,江苏省昆山市总工会在全国率先抓住机遇,在日本独资的牧田有限公司成功地进行了工资集体谈判。此后,进行集体谈判的企业越来越多。^⑤近年来在各级政府和工会的大力推动下,劳资双方签署的集体合同无论在数量上还是在覆盖率上都显著提高。如表1所示,从2005年到2010年,全国签订集体合同数从75.4

① 程延园:《集体谈判制度研究》,第64-66页。

② 赵顺章:《中国劳动立法的进步和完善》,载《社会》,2004年第10期,第5页。

③ 周长征:《全球化与中国劳动法制问题研究》,南京:南京大学出版社2003年版,第148页。

④ 刘文军、王祎主编:《国际劳工标准案例评析》,北京:中国劳动社会保障出版社2009年版,第234页。

⑤ 程延园:《集体谈判制度研究》,第95页。

万份增加到140.7万份,覆盖企业从137.8万个增加到243.8万个,覆盖职工数从10384.0万增加到18465.1万。

表1 中国集体合同的增长

年份	集体合同数	覆盖企业数	覆盖工人数
2005	754000	1378000	103840000
2006	862000	1538000	112455000
2007	975000	1704000	128237000
2008	1107000	1908000	149535000
2009	1247000	2112000	161964000
2010	1407000	2438000	184651000

资料来源:《中国工会统计年鉴》,有关各年,北京:中国统计出版社。

作为一项基本的劳动权利,集体谈判权利与“团结权”、“争议权”一起构成了“劳动三权”。尽管中国工人“不愿谈”、“不敢谈”、“不会谈”的现象非常普遍,集体谈判的法律与制度框架仍会成为中国工人维护自身劳动权利的重要工具。正如傅华伶指出的,面对劳工权益缺失的问题,重要和迫切的是“首先通过立法在中国建立集体谈判的法律与制度框架”。^①因此,即使集体谈判在实践中仍存在诸多障碍与问题,集体谈判制度在中国的扩散在劳动关系治理上仍具有重要的现实意义。

作为一种国际规范和政策扩散的结果,集体谈判制度在中国的建立也给我们带来了理论上的困惑。一方面,作为核心的集体劳动权利,“劳动三权”在国际劳工公约中彼此是相互联系的,但集体谈判制度在中国的扩散并没有伴随与“团结权”密切相关的多元工会的发展,中国仍然坚持单一工会制。因此,集体谈判制度在中国的建立并非国际规范和政策的完全扩散。另一方面,中国政府也没有因为对多元工会的顾虑而降低对集体谈判立法的热情,多年来一直自上而下地积极推动集体谈判制度的建立。也就是说,集体谈判在中国的确实现了一定程度上的扩散。那么在单一工会制的国内制度环境中,集体谈判制度是如何实现扩散的?鉴于国际政策扩散的既有文献对此不能提供很好的回答,本文在历史制度主义文献的基础上提供一个新的概念框架来说明这一问题。

^① 香港大学法律学系、北京大学中国国情研究中心等:《集体谈判制度研究》,2011年4月,第1页。

二 国际政策扩散中的制度转换:一个概念框架

政府的政策创新并非总是在各个政府彼此独立决策的情况下进行的。当某个政府关于是否采用某项政策创新的决定受到了其他政府在先前所做出的选择的影响时,就发生了政策扩散(policy diffusion)。政策扩散既可以发生在一国之内各层次的地方政府之间,也可以发生在不同国家之间,后者即为国际政策扩散。简单地说,国际政策扩散是指某一国家内的政府决策受到了其他国家先前政策选择的系统性限定(有时通过国际组织甚至私人行为体或私人组织的居间作用)。^①作为政策扩散研究在政治学各个次领域中“扩散”的结果,国际政策扩散引起了国际关系学者越来越多的兴趣。

与比较政治学中政策扩散研究的单一路径不同,国际政策扩散研究具有两种不同的文献脉络。基于对观念和身份的优先关注,国际关系理论中的建构主义文献很早就探索了规范的国际扩散并强调了社会化的作用。比如玛莎·芬尼莫尔(Martha Finnemore)以联合国教科文组织与负责科学政策的国家科层组织创立之间的关系为例说明了国际组织在国际规范扩散中的“传授”作用。^②此外,由于国内政府间政策扩散与国际政策扩散具有很多共同的特点,在美国政治和比较政治研究中更早发展起来的扩散理论也被大量应用于对国际政策扩散的分析。比如理性主义者贝丝·西蒙斯(Beth A. Simmons)和杰弗里·加勒特(Geoffrey Garrett)等人在探讨经济自由化等政策的国际扩散时强调了强制、竞争、学习和模仿四种机制在政策扩散中的作用。^③近年来,随着建构主义和理性主义研究的相互借鉴,国际规范扩散的研究和将政策扩散理论应用于国际情境的研究出现了相互融合的趋势。^④

毫无疑问,国际关系学者对国际政策扩散的既有研究业已取得了显著的知识进步,但仍存在两个突出的问题。第一,现有的文献大都将国际扩散看作是一个二元变

① Beth A. Simmons, Frank Dobbin and Geoffrey Garrett, "Introduction: The International Diffusion of Liberalism," *International Organization*, Vol. 4, No. 60, 2006, p. 787.

② Martha Finnemore, "International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy," *International Organization*, Vol. 47, No. 4, 1993, pp. 565-597; Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, Ithaca: Cornell University Press, 1996.

③ Beth A. Simmons, Frank Dobbin and Geoffrey Garrett, "Introduction: The International Diffusion of Liberalism," pp. 781-810.

④ Jeffrey T. Checkel, "International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework," *International Organization*, Vol. 59, No. 4, 2005, pp. 801-826; Beth A. Simmons, *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

量,即结果要么是完全扩散,要么根本没有扩散。多数文献主要致力于解释为什么一些国际规范和政策会扩散。^① 为了避免由此造成的选择性偏见,埃特尔·索林根(Etel Solingen)号召国际关系学者应该把下一步的研究重点放在为什么一些国际规范和政策没有扩散。^② 但是,国际扩散的实际结果往往会落于这两个极端之间。借用索林根形象的比喻,国际扩散的大多数结果既非像多米诺骨牌那样应声而倒(完全扩散),也非像防火墙那样坚不可摧(根本没有扩散)。在完全扩散和根本没有扩散之间的中间类型应该值得深入探索。

第二,现有的文献没有充分关注国内制度在国际政策扩散中的作用。“结构-诱致均衡(structure-induced equilibrium)”的概念已经表明了政治制度在决定政策结果上的作用。^③ 如果不考虑国内制度,国际政策扩散将不会产生稳定的均衡结果。当然,新近的文献已开始弥补这方面的不足。爱德华·曼斯菲尔德(Edward D. Mansfield)和海伦·米尔纳(Helen V. Milner)系统探讨了特惠贸易协定的扩散与政权类型的关系。^④ 但民主/威权的政权类型划分仅仅是国内政治制度的一个维度,国内制度对国际政策扩散的影响仍需要置于更大的制度环境中进行考察。

鉴于以上两个方面的不足,本文将结合历史制度主义的制度变迁理论来说明国际政策扩散在完全扩散和没有扩散之间的中间类型以及国内制度在形成这一中间类型上的作用。众所周知,历史制度主义和理性选择制度主义、社会学制度主义一起构成了政治学中的三大制度分析路径。^⑤ 但与后两种路径相比,历史制度主义在国际关系学中处于相当边缘的地位。^⑥ 尽管历史制度主义在分析国际制度变迁时仍需要进一步地提炼其概念工具及其经验对应性,这一研究路径在分析国内制度变迁上的既有概

① Andrew Cortell and James Davis, “How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms,” *International Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 4, 1996, pp. 451-478; Beth A. Simmons and Zachary Elkins, “The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy,” *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 1, 2004, pp. 171-190.

② Etel Solingen, “Of Dominoes and Firewalls: The Domestic, Regional, and Global Politics of International Diffusion,” *International Studies Quarterly*, Vol. 56, No. 4, 2012, pp. 631-644.

③ Kenneth A. Shepsle, “Institutional Arrangements and Equilibria in Multidimensional Voting Models,” *American Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 1, 1979, pp. 27-59; Kenneth A. Shepsle and Barry Weingast, “Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice,” *Public Choice*, Vol. 37, No. 3, 1981, pp. 503-519.

④ Edward D. Mansfield and Helen V. Milner, *Votes, Vetoes, and the Political Economy of International Trade Agreements*, Princeton: Princeton University Press, 2012.

⑤ Peter Hall and Rosemary Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms,” *Political Studies*, Vol. 44, No. 5, 1996, pp. 936-957.

⑥ Fioretos Orfeo, “Historical Institutionalism in International Relations,” *International Organization*, Vol. 65, No. 2, 2011, pp. 367-399.

念工具仍可以很好地描述和解释国际政策扩散的国内结果。

历史制度主义用于描述和解释制度变迁的最主要概念工具是路径依赖。从广义上讲,路径依赖是指“在较早时点上发生的事件会影响在较晚时点上发生的事件的可能结果”。从狭义上讲,“路径依赖是指,一旦一个国家或地区沿着一种轨迹运动,逆转成本是非常高昂的。也许会有其他的选择点,但是一定制度安排的堑壕阻碍了对初始选择的轻易扭转”。^① 保罗·皮尔逊(Paul Pierson)具体说明了使政治生活领域具有路径依赖趋向的相互联系的四个主要方面:(1)集体行动的核心作用;(2)制度的高度密集性;(3)使用政治权威扩大权力不对称的可能性;(4)政治内在的复杂性和不透明性。^② 因此,政治选择的逆转非常困难,国内政治制度也具有了相当的稳定性。在路径依赖机制的作用下,一些国际规范和政策即使符合很大一部分国内行为体的偏好,也难以得到接受和采纳。这也就是在一些国际规范和政策难以扩散的主要原因。

路径依赖可以很好地说明制度的稳定性。但即使政治制度具有强大的路径依赖特征,制度也依然会在一定条件下发生显著的变迁。对此,历史制度主义使用“断裂均衡(punctuated equilibrium)”的概念工具来分析这种制度变迁。制度在经历了长时期的稳定后会在某一时刻被危机所打断,从而发生了制度的变迁,而危机过后制度重新走向巩固。正如这一制度变迁模型的提出者斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen Krasner)所指出的:“制度变迁是突发的和剧烈的,而非持续的和边际的”。^③ 当既有的公共政策在新的国内或国际环境中面临重大的危机时,政策扩散最有可能发生。在这个意义上,历史制度主义可以用来在时间序列上揭示政策得以实现国际扩散的关键节点。

这样,路径依赖和断裂均衡两个概念在制度稳定和制度变迁之间划定了明确的界限。随着历史制度主义的新发展,一些学者对这种二分法提出了批评:“有时候,制度变迁是突发的而且是剧烈的。但是,制度是如何选择这种方式而排除其他可能的变迁方式,甚至于制度如何随着时间流逝而演化的最典型的方式,我们都没有清晰洞悉。”^④ 在这些学者看来,制度能够以微妙的但也依然重要的方式发生各种渐进的转

① Paul Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics,” *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, 2000, p. 251.

② Paul Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics,” pp. 251-267.

③ Stephen D. Krasner, “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics,” *Comparative Politics*, Vol. 16, No. 2, 1984, p. 234.

④ 凯瑟琳·西伦:《制度是如何演化的:德国、英国、美国和日本的技能政治经济学》,上海:上海人民出版社2010年版,第26页。

型。凯瑟琳·西伦(Kathleen Thelen)提出的“制度转换(institutional conversion)”就是一种渐进的制度变迁方式。

根据西伦的界定,制度转换是指制度原本被用来实现一组目标,现在却被用来实现其他的目标。^① 随着环境的变化,面对新问题的行为体会以新的方式运用既有的制度或使既有的制度服务于新的目标。一个重要的例子是阿根廷联邦主义的演变。阿根廷的联邦主义起源于布宜诺斯艾利斯省主导内陆省份的制度设计。但随着时间的演变,内陆这些弱的省份却反过来运用联邦主义将布宜诺斯艾利斯省踩在脚下。这样,本来是霸权式的联邦主义演变为多元联邦主义。另一个例子是在战时条件下发展的制度安排被用来实现和平时期的目标。比如,在二战期间一些军事生产制度在战后就转换为积极的产业政策。^②作为劳工政治专家,西伦详尽考察了德国职业培训体系的演化。为了对抗社会民主党及其工会领导的劳工运动,德意志帝国内保守的政治势力试图扶植传统的手工业部门以平衡现代产业工人的力量。1897年《手工业保护法》为组织化的手工业部门所控制的学徒培训创立了一个制度框架。这一立法当然遭到了社会民主党人的反对。但到了魏玛时期,随着工业部门的联合与合并,工会转而成为企业在厂培训的倡导者并完全参与到这一职业培训体系的管理之中。^③ 这样,职业培训体系在新的环境中被用于实现新的目标,从而发生了制度转换。

描述和解释制度变迁的上述概念工具反映了历史制度主义对制度变迁的认识日益趋向具体化。作为国际政策扩散的国内结果,制度变迁并不一定表现为国际规范和政策对旧有的国内制度的完全替代。实际上,国内政治行为体可以运用旧的国内制度来实现与国际规范和政策相一致的新目标,从而出现了国际政策扩散中的制度转换。由于在这一过程中并没有创立国际规范和政策所要求的新制度,这一结果并非完全扩散。但同时由于旧的制度被改造为履行新功能的制度,这一结果也并非没有扩散。这样,我们可以运用制度转换来说明国际扩散两个极端之间的一种中间类型。

在政治行为体的偏好给定的情况下,国际政策扩散的实际结果将主要取决于国内结构和制度。正如埃特尔·索林根所指出的,国内结构与制度过滤了那些趋向同质性

① Kathleen Thelen, "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis," in James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer, eds., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 228.

② Kathleen Thelen, "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis," p. 229.

③ 凯瑟琳·西伦:《制度是如何演化的:德国、英国、美国和日本的技能政治经济学》,第36-81页。

的扩散效应。^① 比如,由于国内结构和制度的差异,欧盟模式在其正式成员国、候选成员国以及邻国的扩散中产生了显著不同的制度和行为结果。^② 在更为根本的意义上,国际政策扩散的不同结果将取决于国际规范和政策与国内结构安排之间的“制度互补性(institutional complementarities)”。所谓“制度互补性”,是指一种制度的存在(或效率)增加了另一种制度的报酬(或效率)。^③ 正如西伦所指出的:“从历史上来看,对于一个领域中特定的制度安排而言,如果在相邻领域存在着与之兼容或匹配的制度安排,那么将会提高制度的回报。”^④ 当国内的某种既有制度经过转换后可以用于国际规范和政策的扩散时,政治行为体可能不会创设新的制度。因为这一旧制度往往与国内的其他制度安排更为兼容或匹配,如果政治行为体具有与国际规范和政策相一致或相接近的目标,旧的国内制度就会更有效率地实现这一目标。

三 劳资关系的失衡与国家的回应

随着中国经济的市场化转型,劳资关系日益具有了市场经济条件下劳动雇佣关系的特征。国有企业劳动力市场改革分流了大量闲置劳动力,进一步降低了劳动力的谈判能力,而城乡二元结构下对农民工的歧视也降低了农民工的谈判能力。^⑤ 在经济全球化的背景下,中国“资本强、劳动弱”的局面被进一步强化。全球资本市场管制的放松使资本的流动性得到很大的提高,而劳动力的流动性仍受到极大的制约。在这种情况下,无论是在劳资契约关系中,还是在生产和分配领域中,资本要素所有者都居于强势地位,而劳动者都处于弱势地位。正如玛丽·加拉格尔(Mary E. Gallagher)指出的:“中国企业在雇佣活动中所采用的大量实践,从南方臭名昭著的‘血汗工厂’到上海跨国企业中高度发展的人力资源制度,都反映了中国目前劳动关系的关键特征,即管理层享有绝对权力来决定公司内部的劳动实践。”^⑥ 随着雇主在雇佣关系中的权力

① Etel Solingen, “Of Dominoes and Firewalls: The Domestic, Regional, and Global Politics of International Diffusion,” p. 638.

② Tanja A Borzel and Thomas Risse, “Introduction: From Europeanization to Diffusion,” *West European Politics*, Special Issue 35, 2012, pp. 1-19.

③ Peter Hall and David Soskice, eds., *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantages*, Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 17.

④ 凯瑟琳·西伦:《制度是如何演化的:德国、英国、美国和日本的技能政治经济学》,第253页。

⑤ 罗宁:《中国转型期劳资关系冲突与合作研究》,北京:经济科学出版社2010年版,第127-129页。

⑥ 玛丽·E. 加拉格尔著,郁建兴、肖扬东译:《全球化与中国劳工政治》,杭州:浙江人民出版社2013年版,第90页。

强化,中国工人的力量在劳资均衡的演化中呈现了向下运动的路径。

无论是阶层之间还是阶级之间的不平等在国际视野下都是普遍的社会现象,但中国在改革时期所形成的这种社会不平等有着自身的产生机制。王丰的研究揭示,囤积机会和寻租是中国城市最重要的不平等产生机制,而这两种机制的运作所依赖的是群体类型而非个人。^①王丰指出,“当政府的政策给予个别地区和部门更多的特权时,基于群体的、新的不平等就被创造了出来”。^②在劳动和资本的力量本来就失衡的情况下,中国的地方政府为了片面追求经济增长率加剧了这种失衡。自20世纪80年代实行“分灶吃饭”的财政体制以来,地方政府官员积极参与地方经济的发展,戴慕珍(Jean Oi)将其称为“地方政府法团主义(local state corporatism)”的发展模式:“经济增长的大部分责任在于地方政府,它们管理那些处于其管辖范围内的企业,其管理方式和大公司管理其部门类似。地方官员发挥着类似董事会成员的作用,有时候甚至就是首席执行官。”^③即使在1994年分税制改革后,地方政府在经济增长中的这种角色也没有改变。周黎安以“晋升锦标赛模式”来解释这种角色的稳定性。^④在中央政府和地方政府之间信息不对称的情况下,地方政府具有强烈的动机与企业合谋来选择低成本的生产方式。^⑤这种生产方式使中国劳资关系的失衡日益加剧,由此造成的社会问题影响了政治和社会的稳定。

作为劳资关系失衡的结果,20世纪90年代以来劳资纠纷在中国大量出现。图1反映了在1996年至2007年的12年间,劳动仲裁委员会受理的劳动争议案件的数量增加了7倍。如果在体制内找不到维权的途径,一些工人就选择自发的集体抗议行动。这些以工人为主的“群体性事件”采取了上访、静坐、罢工、游行示威、堵塞交通要道、占领工厂等形式,甚至导致了与警察之间的冲突。^⑥在这个意义上,劳资冲突的恶化给社会稳定的维护带来了巨大的压力。

为了维护社会稳定和实现经济的可持续增长,中央政府自20世纪90年代中期以后开始推进劳动法制建设,加强对劳动者权益的保护。1994年7月5日,中国第一部劳动法——《中华人民共和国劳动法》获得通过。2001年,全国人大常委会修改了《工会法》。2002年,全国人大常委会制定了《安全生产法》。2002年中共十六大以后,以

① 王丰:《分割与分层:改革时期中国城市的不平等》,杭州:浙江人民出版社2013年版,第16页。

② 王丰:《分割与分层:改革时期中国城市的不平等》,第17页。

③ Jean Oi, “The Role of the Local State in China’s Transitional Economy,” *The China Quarterly*, No. 144, 1995, p. 132.

④ 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,载《经济研究》,2007年第7期,第36-50页。

⑤ 聂辉华:《政企合谋与经济增长:反思“中国模式”》,北京:中国人民大学出版社2013年版,第15页。

⑥ 于建嵘:《抗争性政治:中国政治社会学基本问题》,北京:人民出版社2010年版,第135页。

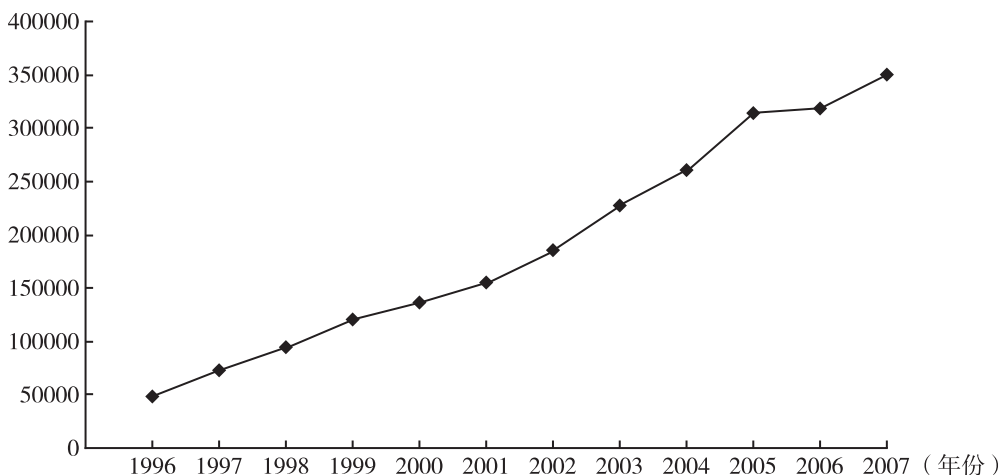


图1 中国劳动仲裁委员会受理的劳动争议案件(1996-2007)

资料来源:《中国劳动统计年鉴》,有关各年,北京:中国统计出版社。

胡锦涛为总书记的中央领导集体所强调的“科学发展观”更加关注不断加剧的社会不平等问题。2004年9月,中共十六届四中全会提出了“构建社会主义和谐社会”的概念。2006年3月,胡锦涛总书记对中央维稳办公室《关于我国沿海地区外资企业中不稳定因素的情况分析和对策建议》做出批示,强调“要从完善法律法规,健全劳资关系协调机制,加强外资企业党建和工会建设等方面做好工作,化解矛盾,确保企业和社会的稳定”。^① 2006年10月通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》则将“发展和谐劳动关系”作为构建和谐社会的一项重要任务。^② 在这种背景下,中国加快了劳动领域的立法步伐,在2007年连续出台了三部劳动法,分别是2007年6月通过的《劳动合同法》、2007年8月通过的《就业促进法》以及2007年12月通过的《劳动争议调解仲裁法》。

这些法律为工作条件和工作安全设定了标准,为工会通过集体合同和集体谈判来捍卫和保护工人的合法权利扩展了职责,并为解决劳动争议和检查劳动实践建立了程序。在一般的意义上,法治的发展有利于中国共产党的治国理政。在具体的意义上,劳动法的完善也有助于中央政府实现其稳定劳资关系的目标。玛丽·加拉格尔就此指出,“实际上,中国法律制度的加强与中国国家掌控权力的目标直接相

① 冯同庆:《沃尔玛中国建立工会:中国的劳动政治、会员社会身份变化及其对和谐社会建设的启示》,载肖唐镖主编:《社会稳定研究:城乡之间》,上海:学林出版社2011年版,第493页。

② 荣兆梓等:《通向和谐之路:当代中国劳资关系研究》,第195页。

连……劳动关系的正式化和立法已经使国家和工人之间‘相互授权’。国家获得了更多的合法性,工人也拥有了一个可控的活动场所,尽管存在着矛盾和冲突”。^①李静君也认为,“为维护社会秩序,增强政治稳定,中国政府尝试‘依法治国’的新霸权工程。它将阶级关系矛盾诉诸法律和行政机器,试图对资本群体和工人阶级进行规则调控。目前,法律宣传已部分地将阶级斗争的解决引入仲裁部门和法律系统的正规领域”。^②

作为改善劳动者地位和状况的国际法律规范,国际劳工标准可以用来提高中国国内立法的质量,实现中国政府在劳动关系治理上的目标。在参与国际劳工组织的进程中,中国政府对国际劳工标准有了更多的了解,逐渐找到了自身偏好与国际劳工标准之间的契合之处,也发现了国际劳工标准对中国建立和完善劳动法律制度的价值。自20世纪90年代中期以后,中国政府加快了批准国际劳工公约的步伐。^③

比批准国际劳工公约更重要的是,中国政府在劳动立法中大量参考了国际劳工标准,从而使国际劳工标准在更大的范围内以更深的程度实现了国内化。从立法程序上看,人力资源和社会保障部等相关部门在立法时会进行国内、国外双重调研,先请国际劳工组织专家介绍并解释有关劳工标准的背景、目的、变化和现状,再派国内专家赴国外调研,相关部门形成法律草案后还会请国内外专家审阅并与国际劳工标准进行比较。^④近年来全国人大常委会通过的一些劳动立法,比如《劳动合同法》、《就业促进法》和《劳动争议调解仲裁法》,都在立法过程中参考和借鉴了相应的国际劳工标准。^⑤在立法内容上,国际劳工标准与国内劳动法的对应性也相当明显。中国的第一部劳动法即《中华人民共和国劳动法》,其内容覆盖了国际劳工标准的一些重要事项。在《劳动合同法》中,劳动合同短期化、集体合同、劳务派遣规制、劳动报酬等相关条款在立法理念和立法技术上,无不来源于国际劳工标准。^⑥无论相关的国际公约是否批准,中国国内法都在不同程度上体现了核心劳工标准。比如,中国在《刑法》、《劳动法》和行政法规方面都有相关的规定来废除强迫劳动,《未成年人保护法》、《劳动法》和《禁止使用童工规定》要求严禁使用童工,《妇女权益保护法》、《劳动法》、《就业促进法》

① 玛丽·加拉格尔:《全球化与中国劳工政治》,第118页。

② 李静君:《中国工人阶级的转型政治》,载李友梅、孙立平、沈原主编:《当代中国社会分层:理论与实证》,北京:社会科学文献出版社2006年版,第86页。

③ 田野、林菁:《国际劳工标准与中国劳动治理——一种政治经济学分析》,载《世界经济与政治》,2009年第5期,第6-16页。

④ 笔者于2011年7月14日对人力资源和社会保障部国际合作司官员的访谈。

⑤ 笔者于2009年1月10日对人力资源和社会保障部政策法规司官员的访谈。

⑥ 聂资鲁:《国际劳动立法与我国劳动法制的完善》,载《财经理论与实践》,2008年第4期,第122页。

则都规定了男女就业平等的权利。

正如本文第一部分所介绍的,作为核心劳工标准之一,集体谈判也在《工会法》、《劳动法》、《劳动合同法》以及《集体合同规定》中得到了相应的规定。在集体谈判立法的过程中,首先要解决的是由谁来进行集体谈判的问题。无论是根据国际劳工公约还是根据市场经济国家的历史经验,工会都是代表工人与雇主进行谈判的主体。可以说,没有工会就没有集体谈判和集体合同。因此,集体谈判一般需要工人的“团结权”作为保障。国际劳工组织第87号公约第3条规定:“工人组织和雇主组织应有权制定其各自组织的章程和规则,充分自由地选举其代表,自行管理与安排活动,并制定其行动计划。公共当局应避免进行任何旨在限制这种权利或妨碍其合法行使的干涉。”中国宪法第35条有公民结社权的规定。具体到工人结社方面,中国在《劳动法》第7条、《工会法》第2条和第3条、《外资企业法》第13条都规定了工人的结社权利。但与西方的多元工会不同,中国实行的是单一工会制。《工会法》第11条明确而严格地规定:“基层工会、地方各级总工会、全国或地方产业工会组织的建立,必须报上一级工会批准。”

中国政府既要推动集体谈判,又要坚持单一工会制,只能走一条国家主导下的集体谈判和工会组建之路。作为劳资集体谈判在中国的扩散结果,集体协商的推进和集体合同的签订也推动了中国工会的制度转换。

四 中国工会的制度转换与集体谈判的扩散

中华全国总工会及其所属工会是中国唯一合法的工会组织。自20世纪20年代成立起,中华全国总工会就积极组织工人群众参加中国共产党领导的新民主主义革命。但在1949年以后,随着对李立三和赖若愚两任全国总工会主席的批判,工会在国家政治生活中的作用受到严重的削弱。^①在当时确立的“以生产为中心的生产、生活、教育”三位一体模式下,工会在企业中的地位也迅速走向边缘化。^②实际上,工会“在企业的责任仅限于福利和组织娱乐活动”。^③这些活动主要包括:(1)办好职工食堂、集体宿舍、托幼儿园所、职工浴室等设施;(2)通过工会掌握的图书馆、文化宫、俱乐部、影院礼堂、体育设施等举办职工文化活动;(3)批准发放生活困难补贴;(4)参加防病

① 王永玺等编:《简明中国工会史》,北京:中国工人出版社2005年版,第134-135页。

② 张暎硕:《当代中国劳动制度变化与工会功能的转变》,保定:河北大学出版社2004年版,第113页。

③ 玛丽·加拉格尔:《全球化与中国劳工政治》,第141页。

治病、伤病员慰问、退休职工的服务与管理等活动,为困难职工帮扶“送温暖”;(5)主管工人疗养院和修养所,组织职工的集体休假等。^①

20世纪80年代,在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的改革问题。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》。但在1989年下半年以后,设想中的上述工会改革基本上偃旗息鼓了。^②直到90年代中期以后,随着集体谈判制度的建立,中国工会在劳动关系治理中的角色才开始发生真正重要的转变。在单一工会制下,中华全国总工会及其领导下的各级工会成为中国工人进行集体谈判、签订集体合同的主体。

1992年年初邓小平的“南方谈话”不仅强调了加快改革的重要性,还将市场经济与资本主义经济区分开来。中共十四大提出了确立社会主义市场经济体制的目标。如何在市场经济条件下维护劳动者的权益,成为中国工会工作面临的新挑战。1994年《劳动法》明确规定:“集体合同由工会代表企业职工一方与用人单位订立;尚未建立工会的用人单位,由上级工会指导劳动者推举的代表与用人单位订立。”全国总工会主席尉健行随后提出,要把推行集体合同制度作为工会工作的重中之重即“牛鼻子”,做实和做好。^③自此以后,集体合同制度的建立和健全成为工会的主要工作之一。1995年8月,中华全国总工会制定了《工会参加平等协商和签订集体合同试行办法》。

进入21世纪后,随着劳资纠纷给社会稳定带来了越来越大的压力,全国总工会为进一步强化对集体协商工作的领导专门成立了集体合同部。其主要职能是:负责推动工会组织建立平等协商、集体合同制度和监督保证机制的工作;研究提出工会开展平等协商、签订集体合同的指导意见;指导地方工会加强对集体合同的管理和履约监督;指导地方工会参与工资集体协商工作;指导和推动地方工会参与建立劳动关系三方协调机制。^④2004年全国总工会主席王兆国在全国总工会十四届三次主席团(扩大)会议上的讲话中指出:“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。”^⑤在这一背景下,集体协商开

① 曹荣等:《博弈制衡和谐——中国工会的博弈制衡与和谐劳动关系建构》,北京:中国社会科学出版社2011年版,第75-76页。

② 游正林:《60年来中国工会的三次大改革》,载《社会学研究》,2010年第4期,第84-90页。

③ 尉健行:《在全总十二届二次执委会上的讲话》,载中华全国总工会编:《中华全国总工会70年》,北京:中国工人出版社1995年版,第590-595页。

④ 中华全国总工会网站, <http://www.acftu.org/>, 登录时间:2014年5月3日。

⑤ 王兆国:《在全总十四届三次主席团(扩大)会议上的讲话》,载《中国工运》,2004年第1期,第6页。

始成为全国总工会维护劳动者权益的重要手段。

2008年全球金融危机爆发后,由于部分企业裁员、减薪或其他侵害劳动报酬权的行为,劳资冲突有所增多。为了稳定劳动关系,全国总工会加大了对工资集体协商的推动力度。2008年全国总工会颁布了《关于建立集体协商指导员队伍的意见》,从专家、学者、律师、教师、社会工作者和企业管理工作者等方面的专业人士中聘用集体协商指导员。各地总工会也积极推动工资集体协商。比如在2008年由深圳沃尔玛集体谈判事件所引起的深圳“集体谈判风暴”中,深圳市总工会向包括世界500强在深企业在内的百余家重点企业发出要约,要求这些企业在10日内承诺开展集体谈判,并在年底签订集体合同。^①全国总工会在2011年1月印发的《中华全国总工会2011-2013年深入推进工资集体协商工作规划》中提出,到2013年年底,已建工会组织的企业80%以上建立工资集体协商制度,基本实现已建工会企业普遍开展工资集体协商,其中实现世界500强在华企业全部建立工资集体协商制度。为了加强组织领导,全国总工会成立了由全总副主席、书记处第一书记任组长,全总相关部门、全国产业工会负责人为成员的深入推进工资集体协商工作领导小组。全国总工会还要求各地工会要把开展工资集体协商作为发展和谐劳动关系的重要着力点,积极推动建立由党委、政府负责同志牵头的领导机构,力争将工资集体协商工作纳入地方经济社会发展总体规划中。这样,集体协商和集体合同已经成为中国工会各项工作中的“重中之重”。

中国工会在推进集体协商制度建设上所取得的成就是和工会在国家治理结构中不断上升的地位密不可分的。陈峰认为:“由于市场化改革加剧了中国的劳资冲突,全国总工会的作用变得突出起来。当然,这并不意味着工会获得了自下而上动员其成员并采取独立行动的权力。工会之所以发挥突出的作用,是因为其承担了国家所赋予的管理劳资冲突的使命。”^②随着中国经济的市场化转型,国家强化了工会的权威,相应地实现了工会领导在党和政府中地位的提升。在中央层次上,1993-2002年担任全国总工会主席的尉健行先后兼任中共第十四届中央政治局委员、书记处书记和中共第十五届中央政治局常委、中央书记处书记。2002-2013年担任全国总工会主席的王兆国先后兼任中共第十六届中央政治局委员、十届全国人大常委会副委员长和中共第十七届中央政治局委员、十一届全国人大常委会副委员长。2013年起担任全

^① 《深圳掀“集体谈判风暴”》, <http://www.nanfangdaily.com.cn/nfrb/200809230032.asp>, 登录时间:2009年3月25日。

^② Feng Chen, “Union Power in China: Source, Operation, and Constraints,” *Modern China*, Vol. 35, No. 6, 2009, pp. 665-666.

国总工会主席的李建国则兼任中共第十八届中央政治局委员、十二届全国人大常委会副委员长。在地方层次,许多总工会主席兼任同级党委常委、人大常委会副主任、政协副主席等党和政府职务。表2反映了近年来各省总工会主席兼任省委常委、省人大常委会副主任、省政协副主席的情况,从中可以看到这种兼职情况呈不断上升的趋势。

表2 各省总工会主席在同级党和政府兼职情况

年份	省委常委	省人大常委会副主任	省政协副主席	无兼职
1999	6	5	0	20
2001	7	9	0	15
2004	10	13	2	6
2006	11	12	3	4

资料来源:Feng Chen, “Union Power in China: Source, Operation, and Constraints,” p.670。

中国工会的力量来自国家所赋予的管理职能,这一点已基本上成为国内外学者的共识。^①这种来自国家政权的强大力量使全国总工会得以有效地推动劳资双方集体合同的签订。但是,在中国企业集体合同的数量和覆盖率显著增长的同时,许多企业的集体合同流于形式。全国总工会《集体合同法》立法可行性研究课题组发现:有些集体合同仅是法律条文的生抄硬搬,不具有可操作性;有些集体合同缺乏有效的约束机制,企业不履行或违约;有的集体合同的续签率较低。^②造成这种数量与质量巨大反差的根本原因在于“中国的集体协商是国家自上而下由行政力量推动的结果,而非自下而上劳资博弈的结果”。^③在全国总工会的大力推动下,集体合同的签订成了政府考核指标体系中的一部分。正如吴清军对某省集体协商工作实践的考察所揭示的,地方政府和地方总工会在完成指标的过程中使用了各种各样的策略,但是出于维持当

① Bill Taylor and Li Qi, “Is the ACFTU a Union and Does It Matter?” *Journal of Industrial Relations*, Vol.49, No.5, 2007, pp.701-715; Feng Chen, “Union Power in China: Source, Operation, and Constraints,” pp.662-689; 许晓军、吴清军:《对中国工会性质特征与核心职能的学术辨析——基于国家体制框架内工会社会行为的视角》,载《人文杂志》,2011年第5期,第165-172页。

② 《集体合同法》立法可行性研究课题组:《集体合同立法的可行性研究》,载《中国劳动关系学院学报》,2012年第1期,第89页。

③ 吴清军:《集体协商与“国家主导”下的劳动关系治理——指标管理的策略与实践》,载《社会学研究》,2012年第2期,第70页。

地稳定和发展的需要并没有促进劳资双方进行真正的博弈。^①

显然,要使集体协商和集体合同在劳资关系的调整中发挥重要的作用,仍需要发动和组织企业职工的力量。相对于在基层工会主席直选上的种种顾虑,全国总工会在推动基层工会组建上迈出了更大的步伐。全国总工会公布的数据显示,进入21世纪以来,中国基层工会数和工会会员数都有了显著增长。截至2010年12月底,全国已建立基层工会197.6万个,全国工会会员人数达到了2.39亿。

表3 中国的工会组建

年份	工会数(单位:万个)	工会会员数(单位:万人)
1996	58.59	10212
1997	51.03	9131
1998	50.35	8913
1999	50.86	8690
2000	85.86	10362
2001	153.80	12152
2002	171.25	13398
2003	90.55	12340
2004	102.00	13695
2005	117.40	15029
2006	132.80	16994
2007	150.80	19329
2008	172.50	21200
2009	184.54	22634
2010	197.64	23996

资料来源:《中国劳动统计年鉴》,有关各年,北京:中国统计出版社。

相对于国有企业,外资企业、私营企业等非公有制企业的工会组建率和职工入会率长期偏低。但一旦国家决定积极推动工会组建,这些企业的工会组建将迅速展开。^② 尽管私营企业主在企业内具有对工人的绝对强势地位并且和政府官员之间可

① 吴清军:《集体协商与“国家主导”下的劳动关系治理——指标管理的策略与实践》,载《社会学研究》,2012年第2期,第87页。

② 笔者于2013年6月6日对全国总工会工作人员的访谈。

能会建立紧密的个人关系,但是他们并不会采取有组织的政治游说来改变公共政策。正如蔡欣怡(Kellee Tsai)的实证研究所揭示的,私营企业主在中国并不构成一个有凝聚力的阶级,并未对政府提出明晰的政治要求,也缺乏影响公共政策制定的能力。^① 大多数私营企业主既没有“对抗”国家的意愿,也缺乏“对抗”国家的能力。^② 因此,面对来自国家的压力,这些私营企业主至少不会在形式上拒绝企业工会的组建。而外资企业,特别是一些大型跨国企业,具有了比国内私营企业更多的政治资源来影响公共政策。套用阿尔伯特·赫希曼(Albert Hirschman)的术语,这些企业在“呼吁”无效时,至少可以以“退出”作为威胁。^③ 特别是当地方政府间为招商引资相互竞争时,这样的“退出”威胁还是相当可信的。因此当工会组建违反了这些企业的商业准则或危及了这些企业的盈利模式时,它们会尽力抵制企业工会的组建。但是,一旦中央政府强力推动工会组建,这些企业也不得不予以配合。沃尔玛(中国)组建工会就是典型的例子。

实际上,早在1985年,全国总工会就已注意到中外合资企业工会干部培养的问题。^④ 1992年,中华全国总工会副主席、书记处书记陈秉权号召加快外商投资企业工会的组建步伐,尽快将外商投资企业的工会组织建立起来。^⑤ 然而,在招商引资的驱动下,地方政府并没有积极配合全国总工会在外资企业的工会组建工作。作为大型跨国企业,沃尔玛、柯达、太古、戴尔等在中国的分支机构也一直拒绝建立工会。^⑥ 但自2006年起,外资企业工会的组建工作取得了突破性进展。2006年3月14日,胡锦涛在《关于我国沿海地区外资企业中不稳定因素的情况分析和对策建议》的批示中强调“加强外资企业党建和工会建设”。根据这一批示,全国总工会于2006年3月29-30日召开了“全国外商投资企业工会组建工作座谈会”,把推动沃尔玛在华企业组建工会作为突破口,全面推进外商投资企业工会组建工作。2006年7月29日,全国总工会发动员工自下而上组建了沃尔玛福建省泉州市晋江店工会。同年8月16日,全国总工会与沃尔玛中国总部会谈达成五点备忘,在依法依规、合作和谐地推进沃尔玛职

① 蔡欣怡著,黄涛、何大明译:《绕过民主:当代中国私营企业主的身份与策略》,杭州:浙江人民出版社2013年版,第65页。

② 蔡欣怡:《绕过民主:当代中国私营企业主的身份与策略》,第102-104页。

③ Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge: Harvard University Press, 1970.

④ 陈秉权:《中国工会的改革与建设(1984-1993)》,北京:中国工人出版社1996年版,第20页。

⑤ 陈秉权:《中国工会的改革与建设(1984-1993)》,第202页。

⑥ 冯同庆:《沃尔玛中国建立工会:中国的劳动政治、会员社会身份变化及其对和谐社会建设的启示》,载肖唐镖主编:《社会稳定研究:城乡之间》,第492页。

工组建工会上取得了共识。^① 沃尔玛(中国)的62家分店随后都组建了工会。2007年,麦当劳(中国)有限公司也不得不和全国总工会合作,同意在其750家分店中建立更多的工会组织。^②

随着基层工会在非公有制企业的组建,这些企业的职工拥有了更多的渠道来维护自身的权利。但与国家层面工会的强势地位相比,基层工会在企业中并没有可以运用的行政资源。如何在国家主导下的集体谈判之路中充分发挥基层工会的作用,仍需要思想上的解放和实践中的摸索。

五 结论

在中国向市场经济转型的过程中,劳资关系逐渐成为基础性的社会关系之一。劳动力市场的发展为中国的劳动者提供了改变生活的机会,但劳动力的商品化也使劳动者被抛入卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)所说的“撒旦的磨坊”。^③ 在这种背景下,中国领导人意识到完全的市场体系来组织经济和社会所造成的问题,开始将经济政策与社会政策重新挂起钩来。^④ 作为核心劳工标准之一,集体谈判是维护劳工权益的基本手段。近年来,中央政府在立法和法律实施上都积极推动集体合同的签订,走出了一条国家主导型的集体谈判之路。随着中国工会的主要功能从提供职工福利转向推动集体合同的签订,工会在国家劳动关系治理中的作用也有了显著的提高。

集体谈判在中国的扩散为我们理解国际政策扩散是如何发生的提供了一个相当有趣的案例。在国际劳工标准中,集体谈判通常是和结社自由联系起来的。但在中国仍坚持单一工会制的条件下,集体协商和集体合同仍然得到了极大的推进。因此这种扩散既非完全扩散,也非没有扩散。本文使用“制度转换”这样一个历史制度主义的概念工具来界定这种国际政策扩散的中间类型。集体谈判在中国的扩散过程,实际上就是中国工会的制度转换过程。在更宽泛的意义上,国际政策扩散的结果往往落到完全扩散和没有扩散两个极端之间。因此本文的一个理论贡献在于提供了国际政策扩

① 冯同庆:《沃尔玛中国建立工会:中国的劳动政治、会员社会身份变化及其对和谐社会建设的启示》,载肖唐镖主编:《社会稳定研究:城乡之间》,第493页。

② David, Barboza, "McDonald's in China Agrees to Unions," *New York Times*, April 10, 2007.

③ 马骏:《改革以来中国的国家重建:“双向运动”的视角》,载苏力、陈春声主编:《中国人文社会科学三十年》,北京:三联书店2009年版,第356-357页。

④ 王绍光:《波兰尼〈大转型〉与中国的大转型》,北京:三联书店2012年版,第102-109页。

散在两个极端结果之间的一种中间类型,避免了既有文献大都将国际政策扩散看作简单的二元变量这一局限之处。当然,正如历史制度主义文献所揭示的,在路径依赖和制度断裂之间制度可以发生各种形式的渐进转型。^①作为一种形式的渐进转型,制度转换也只是国际政策扩散的一种中间类型。我们可以在下一步的研究中结合其他制度变迁的渐进类型来丰富对国际政策扩散结果的讨论。

本文的案例研究还提出了一个重要的问题,即集体谈判在中国的扩散为什么没有带来完全扩散而是制度转换。基于历史制度主义的逻辑,本文强调了制度互补性对政策扩散结果的影响。如果劳资关系中的某种制度安排与其他领域中的制度安排相匹配,这种制度安排得以采用的可能性将会显著提高。比较政治经济学的文献已经表明,与英美的资本主义模式不同,对于中国来说,国家在培育和引导资本积累的过程中发挥了核心的作用。^②基于制度互补性的逻辑,集体谈判在中国的扩散也不可避免地走上了国家主导型的道路。正是因为中国工会的权力主要来自国家的赋予,集体合同在中国才有可能实现“大跃进”式的增长。在这个意义上,集体谈判在中国的扩散过程反映了中国政治经济体系的比较制度优势。当然,制度互补性本质上缘于因互补而产生的更高的效率,而集体谈判制度在中国的扩散路径并不完全出于实现更高效率的逻辑。我们可以在下一步的研究中考察使中国的集体谈判走上这种路径的其他因素。

(截稿:2014年5月 实习编辑:冷鸿基)

^① Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen, eds., *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

^② Christopher A. McNally, "Sino-Capitalism: China's Reemergence and the International Political Economy," *World Politics*, Vol. 64, No. 4, 2012, pp. 741-776.