

理论述评

如何平衡效率与合法性？

——改革开放 40 年来中国政府调整劳动关系的研究述评

杨 莉*

【摘要】国内外有关中国政府调整劳动关系的研究主要集中在调整目标、调整方式及调整效果三方面：中国政府调整劳动关系的目标是在效率与合法性之间寻求平衡；调整劳动关系的实践方式包括调整不足、立法调整、治理劳动关系以及行政介入，呈现出治理劳动关系的趋势。但由于工人集体性权利的不足，这种治理格局的形成尚需时日；政府采用个体性赋权调整方式尚未建立劳资双方的力量平衡，其结果便是劳动者的持续弱势，但也有学者认为形成了一定程度的劳资制衡。在既有研究看来，由于未采用集体劳动关系的调整方式，中国政府并未完全达到预期的调整目的。这些研究主要从结构方面来分析政府对劳动关系的调整，忽视了行动者视角和具体的调整机制，下一步的推进方向应该纳入行动者的视角并探究新发展理念下，政府采取何种调整方式及机制来实现效率与合法性间的平衡。

【关键词】政府调整 劳动关系 制度平衡 行动者视角 调整机制

【中图分类号】D63

【文献标识】A

【文章编号】1674 - 2486 (2018) 02 - 0160 - 16

一、引言

劳动关系^①作为最基本的社会关系之一，不仅仅指劳动者和劳动雇佣者之间

* 杨莉，中山大学政治与公共事务管理学院，博士研究生；西南政法大学中国社会稳定与危机管理研究中心，副研究员。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家社会科学基金重点项目“我国公民政治价值观的实证研究”（16AZZ003）。

① 学界存在关于劳动关系是产业关系还是雇佣关系的讨论，产业关系涉及到劳动者、资方及政府，而狭义的雇佣关系主体仅指劳动者和资方，从产业关系到雇佣关系，是国际劳动关系发展的趋势。但常凯教授认为，中国需要补课，要在个别劳动关系的基础上形成以集体劳动关系为特征的产业关系。本文赞同常凯教授的观点，在产业关系意义上使用劳动关系概念。具体参见常凯（2017）的研究。

的关系,其主体还包括政府。政府作为第三方,可以通过监督、协调或者主导等多种方式对劳动关系进行调整。党和国家历来高度重视对劳动关系的调整,十九大报告明确指出,要“完善政府、工会、企业共同参与的协商协调机制,构建和谐劳动关系”。而对于政府调整劳动关系的指导思想,2015年3月21日发布的《中共中央国务院关于构建和谐劳动关系的意见》要求,“坚持促进企业发展、维护职工权益,坚持正确处理改革发展稳定关系”,这意味着,政府调整劳动关系秉持“企业发展和职工权益、改革发展与社会稳定不可偏废”的价值理念。在一些学者看来,这两对关系对应着市场经济模式中一对不可协调的矛盾,中国政府如何协调这对矛盾,是构建和谐劳动关系面临的巨大挑战。

劳动关系的调整,即劳动条件的形成及劳资有关事务的处理(洪芳,2014)。常凯(2013)认为,从个别劳动关系规范调整逐步转向集体劳动关系规范调整,是市场经济国家劳动关系调整发展的一般轨迹。故而,工人需要争取集体性权利来修正这种不对等的关系(陈峰,2011)。政府对劳动关系的调整,其方式是通过承认工人的集体性权利,将劳资双方塑造成对等的力量,从而实现劳资自治(柴静、孟泉,2016)。然而,同为市场经济国家的中国,其对劳动关系的调整却不同于西方市场经济国家,这主要体现在调整目标和调整路径上:第一,在调整目标上,欧美国家劳动关系政策主要是为了解决劳工问题(巴德,2007)。西方市场经济是自下而上地自发形成的,在国家有意识地干预劳动关系之前,工人主要依靠集体行动来改善经济状况和工作条件,所以,国家介入劳动关系的目的在于立法保护工人;而中国的市场机制,是在国家力量的主导下建立起来的,政府具有建立市场化劳动关系和保护工人的双重目的,这不同于西方国家的一维目的。第二,在调整路径上,西方国家是先赋予工人一般公民权(主要是自由权和政治权),而后在工人的自由权和政治权的倒逼下赋予工人工业公民权(集体性权利)和社会权,最终形成劳资双方的力量平衡;相反,中国的调整方式却是国家主动赋予工人社会权,同时规限其工业公民权,工人与资方依然处于力量不对等的状态(陈峰,2011)。那么,中国政府能否通过不同于西方的调整路径,达到不同于西方的调整目的?围绕这一问题,本文将以前改革开放40年来劳动关系的研究文献为蓝本,综述其中关于政府调整的研究,从调整目标、调整方式以及调整效果三个方面展开论述,分析这些既有研究的启示、不足以及进一步推进的方向,以期为新发展理念下构建和谐劳动关系提供相应的参考。

二、调整目标：在效率与合法性之间寻求平衡

迈克尔·布洛维 (Michael Burawoy) 认为,国家对劳动关系的干预,目的可能是通过立法来保护社会,也可能是为了更好地利用市场 (Burawoy, 2010)。中国作为一个实行市场经济的社会主义国家,其政权合法性建立在两个基础之上——维持经济增长和保持社会稳定 (Shue, 2010),前者要求政府更好地利用市场,后者则要求政府保护工人。那么,中国政府是如何确定其调整劳动关系的目标的呢?张璐认为,中国政府同样无法避免历史资本主义的效率与合法性危机,所以,中国政府调整劳动关系的目标即是在效率与合法性之间寻求平衡 (Zhang, 2015)。岳经纶 (2007) 也指出,就整体而言,中国的劳动关系政策在资本与劳工、效率与公平、发展与稳定之间左冲右突,艰难地寻求平衡。只是对于达到这种目标的方式,学者有不同的见解。

关于政府如何在效率与合法性之间寻求平衡,一些学者强调随时间而调整,另一些学者则强调随层级而分工,而实际上,则是两种方式的结合。

(一) 阶段论

因为效率与合法性是一对根本性矛盾,如何使二者达到协调,一种方法是不同的发展阶段确立不同的目标。郭庆松指出,政府的收益预期呈现出明显的阶段性特征:在改革之初,政府与企业的收益目标存在更多的一致性;而在经济发展取得较大成果后的现阶段,政府的收益目标也在一定程度上倾向于保护劳动者合法权益 (郭庆松, 2009)。有学者 (Leung, 2015) 认为,中国在改革开放的初始阶段,其调整劳动关系的目的在于促进经济增长,由于改革初期国家过分倚重经济增长,出现了越来越多的工人不满。新世纪初,中央政府开始改变其侧重经济增长的发展策略,转而追求社会和谐,以平衡经济增长和社会发展 (Leung, 2015)。吴清军和刘宇 (2013) 通过对中国劳动政策的分析指出,在改革之初时,劳动关系的重点在于促进市场化劳动关系的建立,而进入 21 世纪之初,当劳动关系市场化基本完成之后,劳动关系政策也从市场经济的配套政策转向了劳工权益保护的政策体系。

针对金融危机对中国经济发展模式的挑战,中国政府从中央到地方都出于扩大内需和产业结构升级的目的,支持工人的经济性诉求。具体表现为,一方面通过户籍制度改革和完善社会保障网络对农民工赋权,另一方面则转变应对工人集体行动的态度。陈映芳 (2005) 指出中央政府赋予地方政府户籍制度改

革的自主性,地方政府便开始以各种形式对乡城迁移人员和地区内农村人口逐步开放市民权、支付市民待遇。但托拜厄斯·布林克 (Tobias ten Brink) 和佛罗里安·布特罗 (Florian Butollo) 认为,国家通过劳动法律确立最低工资制度、将农民工纳入社会保障网络,其动机是要把工人变成消费者 (Brink & Butollo, 2012)。同时,地方政府出于产业结构转型的目的也转变了应对工人集体行动的态度。伊莱·弗里德曼 (Eli Friedman) 指出,到2010年,中央政府和广东省政府都不仅准备在珠三角寻找一种新的发展模式,而且也愿意 (非直接地) 与工人一起努力达到这个目标 (Friedman, 2013)。

阶段论将政府调整看作一个动态的过程,会随着效率与合法性的危机状况而适时调整,但这种观点的不足之处在于将政府当作一个整体,忽略了国家机器并不是一个一致性的集团,而是一个策略性的战场 (普朗查斯, 1982)。不同层级、不同部门的政府有着不同的目标,所以其调整劳动关系的策略就会有所差异。基于这些差异,一些学者提出了分工论。

(二) 分工论

与阶段论将政府当作一个整体不同,分工论则认为,效率与合法性之间的平衡,是通过在中央和地方政府之间的分工来达到的——中央政府更多地对合法性负责,而地方政府则更多地追求效率。一般而言,中央政府可能更关注全局的利益平衡和社会福利状况,而地方政府在竞争的刺激下则更关心辖区内的财政资源和经济发展状况 (周飞舟, 2010)。具体而言,地方政府被一些学者界定为“地方发展主义政府” (Blecher, 1996), 为了促进经济发展,地方政府以提供低价土地、补贴性基础设施乃至放松劳工、环境保护标准吸引制造业,从而形成了“竞次性”的发展模式 (陶然等, 2009)。地方政府出于经济性目的会形成一定的政商联盟,但一旦这种政商关系影响到社会稳定时,中央往往进行干预,采取有利于工人的政策 (Leung, 2015)。李静君更具体地指出了央地在劳动关系调整目标上的分工,她认为当中央政府试图通过劳动立法来平衡经济发展和社会稳定时,去集权化的地方政府普遍地将他们的关注点集中在地方经济的发展上 (Lee, 2007)。

针对分工论强调不同层级政府目标的差异,一些学者看到了中央政府和地方政府的目标也存在一致性。郑广怀 (2010) 则提出“安抚型国家”的概念,重点关注中央与地方之间的行为如何使得既定的法律和政策保持文本与实践的长期分离状态。同时,也有学者看到,地方政府也不仅仅只注重经济发展,完全忽视劳工权益维护。地方政府“维护稳定”的义务与经济发展方向的转变相

◆ 理论述评

结合,则成为工人集体行动取得成功的政治机会(孟泉、路军,2012)。此外,分工论除了过于强调不同层级政府目标的分殊之外,也忽视了政府调整劳动关系目标的动态变化。所以,基于效率与合法性之间的矛盾,政府要在两种目标之间达到平衡,需根据具体情境而不断调整策略,实践中表现为阶段论与分工论的结合。

三、调整方式:从管理到治理

为达到在效率与合法性之间的平衡,中国政府采取了不同于西方政府的调整劳动关系路径,主动赋予工人社会性权利。具体来看,这种调整路径如何影响了劳动条件的形成及与劳资有关事务的处理的呢?布洛维(Burawoy,1985)在研究劳动政治时,将国家干预具体分为两种类型:外部干预和内部干预。外部干预主要是指国家机器以立法或行政的方式介入劳资关系,内部干预则指国家机器的代理人直接进驻企业,监督和干预劳资关系的进行。在布洛维看来,政府可以通过立法、行政或直接介入的方式调整劳动关系,从既有研究中发现,改革以来,中国政府调整劳动关系的方式经历了一个从调整不足,到立法调整,再到治理劳动关系的发展路径,但因治理主体不够成熟,还存在政府行政介入的调整方式。

(一) 调整不足

在改革之初,为实现劳动关系市场化,政府对劳动关系的调整是不足的,主要表现为政府对劳动者保护的不足以及对资本监管的不到位。有学者认为中国由国家推动的经济全球化过程伴随着国家在社会再生产和社会保护领域的撤退,进城农民工被排除在国家提供的社会保护范围之外(Pun et al.,2009)。政府不仅撤销了与国企工人之间的“社会契约”,而且通过市场契约将国企工人和流动农民工置于完全的市场状态中,使得中国的劳动用工呈现出“商品化”和“灵活化”的特征(Friedman & Lee,2010)。杨鹏飞(2006)认为在改革之初,在劳资关系方面总体上仍然表现为一种泛市场化的政策,与社会主义市场经济相适应的合作机制没有及时建立起来,导致企业里各种劳动条件,包括工资、劳动保护等主要资方决定。在南方,得益于国外投资者和地方官员之间的庇护惯习,地方政府很少干预到工厂内部以规制劳动关系,资方可以比较任意地管理工人(Lee,1999)。郭于华等(2011)直接指出作为权力机构的政府对资本监管不足时造成工人弱势及集体行动的重要原因之一。

（二）立法调整

面对改革之初调整不足导致工人利益受损的情况，政府出于维持社会稳定的目的开始回应工人的集体行动，主要表现为通过一系列劳动法律和政策来保护工人的个体性权利。李静君认为政府回应工人集体行动的主要手段是确立“依法治国”的支配性工程（Lee，2007），改革时代的政府权威通过法治政府的形象建立起来并得以制度化。玛丽·加拉格尔（Mary E. Gallagher）评价，自2004年以后中国的劳动立法开始向增加劳动安全和保护的方向发展，甚至在雇佣保护方面的标准超过了许多国家（Gallagher，2014）。

但是，一些学者将法律改革看作是政府管理和控制劳动冲突的一个策略。政府通过劳动法律来保护工人，这种做法只是为工人的集体性不满提供了一个个体性的解决办法，可以将工人的诉求和行动纳入政府提供的制度化轨道，而非街道（Leung，2015）。陈峰（2008）指出，这些法律目标在于保护工人的个体性权利，而集体性权利基本上没有涉及，工人集体权利的缺失是中国工人难以影响劳动关系、保护个人利益的根本原因之一。政府赋予工人个体性权利，而控制其集体性权利，目的在于通过制度化的法律和行政系统将工人的不满去动员化（Friedman & Lee，2010）。张杨（2014）指出，改革以来，国家主要通过权利替代和边界微调两种方式来自应对工人对“劳工三权”的诉求，从实践来看，效果并不理想。

立法保护除了因工人集体性权利的缺失而无法保障工人的权益之外，还存在执行上的问题。加拉格尔观察到，虽然政府加强了对工人的立法保护，但在地方层面，广为人知的是这种保护性法规的贯彻实施落后于立法，以至于法律的“高标准、低执行”成为常态（Gallagher，2014）。李静君也指出，劳动法律法规在地方层面的执行和监管都很乏力，地方劳动局和法院在处理劳动争议时也采取了亲资方的原则（Lee，2007）。在法律制定与其执行之间，在中央政策与地方实践之间存在种种鸿沟（黄岩，2010）。由于地方政府的执行不力，使得劳动关系“法外运行”（王劲松，2008），政策文本和政策实践的分离成为常态，政府赋予工人的合法权益得不到有效保护。

（三）治理劳动关系

面对因集体性权利缺失导致工人个体性权利受损的情况，以及新生代工人提出的集体性权利诉求，政府开始自上而下地增强工人的集体性权利，尝试建立劳动关系的治理格局。法律对劳动关系的调整通过两种方式来实现：一是直

◆ 理论述评

接制定劳动法规定雇主义务，保障劳动者权益，并通过国家监督予以实施；二是工人成立工会与雇主进行集体谈判，确定彼此权利义务，实施国家指导下的劳资自治（王泽鉴，1998）。前者可称为政府管理劳动关系，后者可称为政府治理劳动关系。当政府意识到管理方式无法真正地维护工人权益时，开始尝试将工人建构成与资方对等的治理主体，并纳入协商的方式来处理劳动关系，这种尝试可称为“治理劳动关系”，具体体现为工会改革和推动工资集体协商制度。

在工会改革上，主要表现为通过扩大工会覆盖面（王兆国，2010）、工会主席职业化（许晓军，2011）以及工会主席直选（石晓天，2012）等方式来增强工会对工人的代表性，以增强工人力量。弗里德曼指出，许多学者忽视了最近工会改革的一些新创举，比如工会主席直选、工会主席专职化等（Friedman & Kuruvilla，2015）。有研究表明，近年来工会做出了很大的努力去超越其福利功能，以集体协商的方式来代表工人（Yang，2013）。但不少学者对工会改革的效果持保留态度，认为工人很难通过自身的团结行动进一步影响企业工会的日常实践和组织架构（Howell，2008）。

在集体协商方面，表现为积极推动工资集体协商，以增强工人在工作条件、工作报酬等方面的发言权。一些国内学者通过对地方性集体协商实践的实证研究表明，集体谈判制度能够起到稳定业缘关系，培育集体意识和集体行动能力的作用（闻效仪，2011）；全总力推的区域性和行业性工资集体协商能够一定程度上促进工资增长（谢玉华等，2012），尤其是一些行业性工资指导意见的出台，代表了一种重要的政治发展和中央政府对去中心化不足的认识（Friedman & Kuruvilla，2015）。尽管集体协商得到了中央政府和全国总工会的支持，但中国的集体协商是“国家主导”的模式（吴清军，2012），形式化较为严重（潘泰萍，2015），如果集体协商不以“劳工三权”为基础，那么此项制度仍很难发挥预期作用（王晶，2012）。

（四）行政介入

政府尝试建立劳动关系的治理格局，但是由于工人集体性权利的缺乏和协商的形式化，导致劳资自治无法真正实现，政府不得不以行政权力介入劳动纠纷及冲突的处理。在劳动纠纷的解决上，政府主要通过建立“劳动调解仲裁”制度来化解劳资双方的矛盾，经过了企业内部调解、劳动行政部门仲裁以及大调解和分类调解三个阶段，国家对劳动关系的介入也越来越深（庄文嘉，2013）。除了通过制度性方式介入劳资纠纷的调解之外，政府还直接以行政权力介入劳资冲突的解决。加拉格尔指出，无论是面对个体性争议，还是集体性争

议,政府都倾向于更多地介入 (Gallagher, 2014)。政府直接的行政干预使得街道具有了法庭的功能 (Su & He, 2010),在维护社会稳定的压力下,当工人越过现有的法庭或者政府部门而直接诉诸街道时,党就会动员基层政府在工人和资本之间充当调停者。张永宏和李静君 (2012) 在研究中国基层政府如何吸纳民众的参与时,也指出了基层政府会运用维稳策略,运用调解代替诉讼等方式直接介入冲突的解决。

中国政府调整劳动关系的四种方式之间存在逻辑上的因果关联:由于政府只赋予了工人个体性权利,工人尚不享有集体性权利,导致集体性增权的效果并不理想。而正是由于工人集体性权利不足,工人缺乏与资本讨价还价的能力,从而只能越过制度性的法律或仲裁渠道,直接诉诸行政权力或街道。这些分析基于西方劳动关系理论,强调劳动关系制度建构的重要性:无论是在 20 世纪 80 年代以前对制度和规则的强调 (吴清军, 2015),还是之后否定制度研究的传统转而强调劳动关系主体的行动,都强调制度平衡的重要性 (巴德, 2007)。制度平衡的核心在于通过赋予劳动者“劳工三权”以实现劳资双方的力量均衡,以达致利益均衡。无论是学界,还是政府,都意识到政府必须在调整劳动关系中扮演积极角色,但是治理的主体应该是劳资双方,行政权力过多地介入不仅不经济,反而不利于社会稳定。因此,中国政府调整劳动关系的方式在逐渐向治理过渡,但在工人集体性权利不足的情况下,这种治理格局的形成尚需时日。

四、调整效果: 劳动者的持续弱势或一定程度的劳资制衡

无论是西方国家采用集体性劳动关系调整的方式,还是中国政府治理劳动关系的尝试,都希望通过增强工人的力量,以弥补劳动关系中的天然不平衡,最终实现劳资自治。那么,改革以来,中国对劳动关系的调整,是否或在多大程度上改变了劳资双方的力量呢?根据其他国家的经验,政府对劳动关系的调整效果可能是消解劳资冲突 (Burawoy, 1985),也可能无法改变资本流动与工人抗争相伴生的必然规律 (希尔弗, 2012)。中国对劳动关系调整的效果如何?学者们关于这一问题的讨论可以分为两种观点:劳动者的持续弱势和一定程度的劳资制衡。

(一) 劳动者的持续弱势

由于政府掌握工人组织权的调整方式并未建立起劳资双方的力量均衡,其结果便是劳动者的持续性弱势。由于工人缺乏“劳工三权”而在劳动关系当中

◆ 理论述评

处于弱势 (Chen, 2007), 宏观层面的个体性赋权无法改变劳工场所工人力量的不足, 因此, 往往带来工人利益的受损 (Elfstrom & Kuruvilla, 2014)。这种劳动者持续弱势的结果便是工人的利益受损及集体行动。对集体行动的性质, 学者有不同的分析视角, 主要有阶级视角和非阶级视角两种:

1. 阶级视角下的工人集体行动

持阶级视角的学者认为, 伴随着市场转型的是, 世界上最庞大的产业工人阶级正在中国形成 (沈原, 2006)。一个正在形成中的工人阶级正在越来越多地意识到并参与到以利益为基础的或以阶级为目标的集体行动中 (Pun & Chan, 2009)。这种视角更多地被应用到新生代农民工身上, 因为他们有着更强的对愤怒、痛苦和排斥的主观体验, 从而更倾向于产生阶级意识和权利意识 (卢晖临、潘毅, 2014)。

但实际上, 阶级形成是一个历史过程, 工人利益的受损并不必然导致工人形成阶级意识及阶级团结。2010年南海本田停工事件被国内外学术界看作是中国劳动关系从个体性劳动关系向集体性劳动关系转变的标志性事件 (常凯, 2013), 美国学者贝弗里·希尔弗 (Beverly J. Silver) (2012: 6) 则将这次行动看作是“一个劳动关系新纪元的开始”。但是, 根据学者对南海本田工厂的持续性田野调查发现, 民选工会在实践中也未能够起到预期的作用, 工会依然更多地受到管理者的影响 (汪建华、石文博, 2014)。

2. 非阶级视角下的工人团结

李静君对中国工人的阶级意识和阶级行动持更加审慎的态度。尽管在她看来, 国企工人比新工人更加具有阶级意识, 但她并不认为国企工人发展出了明确的阶级意识和阶级诉求。她指出, 当代中国一切社会群体集体动员的普遍特点都是“分散化、原子化的行动主义以及守法主义”, 中国工人普遍的是原子化的行动, 没有形成一般化的阶级利益 (Lee, 2007: 15), 这几点对于国企工人、在外企工作的农民工以及农民都同样适用 (Lee, 2007)。陈峰 (2009) 也认为, 国家对工人组织行为和集体行动的有效归管和积极的经济性权利立法, 降低了工人的动员能力, 超越经济存在意义上的工人阶级形成在中国还颇为遥远。汪建华 (2013) 也不认为中国的工人形成了阶级意识, 但他不同意李静君的“守法意识”, 提出了“实用主义团结”以分析新工人基于日常生活形成的团结和动员。

无论是阶级视角下的工人集体行动, 还是“守法意识”, 或者“实用主义团结”, 都着眼于工人的团结行动, 认为工人的经济地位和意识、国家的法律、或

日常生活的纽带和体验能够成为工人团结的基础。但实际上,面对利益的受损,工人并不必然会发起集体行动,其行为反应大多表现为忍耐或个体性退出(刘爱玉,2003)。这种反应表明,工人的持续弱势并不必然激起工人的权利意识和团结行动,工人也有可能遵从“生存伦理”(斯科特,2001),关心“剩下多少”,而不是“被拿走多少”。因此,本文认为,对政府调整劳动关系的效果分析,除了关注工人的集体行动之外,也不应该忽视工人的服从及劳动关系的整合面向。

(二) 一定程度的劳资制衡

虽然主流观点是政府调整并未改变劳资力量失衡,但是,依然有学者看到了政府调整增强了工人的力量,一定程度上对资本形成了制衡。这种工人力量的增强主要出自政府的维稳压力,以及劳动力市场变化。政府出台的劳动法律虽然只是最基本的保障,但它至少能够在一定程度上保护工人的权利,形成对资本的制衡(李锦峰,2013)。陈敬慈(2012)通过对广东工人集体行动的经验观察,看到了劳工集体行动和劳工短缺对资本的制约,认为那种过分强调全球资本与地方政府之间的庇护关系存在不足,他认为地方政府的行为可以被劳工行动“修正”。在用工短缺的强化下,工厂的行动甚至能对快速增长情境中的全球资本形成巨大挑战(Chan,2010)。但总体来看,工人力量的增强并非源于工人的组织力量,而更多地来自于劳动力市场的变化及产业内迁对工人结构性力量的强化,但工人在全球流动的资本面前,依然处于弱势。

五、总结与讨论

(一) 研究结论:并未完全达到调整目的

改革开放40年来,中国政府采取了不同于西方国家的劳动关系调整路径,力求协调效率与合法性这一对矛盾性目的,在促进经济增长的同时维持劳动关系的和谐。为达到这一目标,在劳动关系调整方式上,政府根据不同的目标适时改变调整方式,总体呈现出治理劳动关系的发展趋势。但从既有研究文献来看,这一目的并未完全达到:改革以来中国对劳动关系的调整主要是对个体劳动关系的调整,尽管政府尝试通过工会改革和工资集体协商等制度对工人集体性增权,但由于工人集体性权利的不足,导致个体工人相对于资本的弱势及利益受损,以及由此引发的劳动冲突。

◆ 理论述评

中国政府未能完全达到调整目的的原因,学界认为主要是由于调整方式不够理想。有关中国政府应采用何种方式来调整劳动关系,学界一直存在两种不同的看法:一种以常凯教授为代表,倡导中国应该建立集体劳动关系的调整方式。他认为尽管中国劳资双方都不成熟,需要国家权力介入劳动关系的调整,但最终目标是通过赋予工人“劳工三权”而实现劳资自治(常凯,2013);中国可以加速,但不可以弯道超车,最终还是要经历“工会化、集体劳动关系”的阶段(陈步雷,2016)。中国的劳动关系虽然有特殊性,但依然与其他市场经济国家有共性,现阶段中国对劳动关系的调整,依然要采用集体劳动关系调整的方式(常凯,2017)。但另一种观点认为,西方以“劳工三权”为基础的集体劳动关系调整模式建立在劳资双方对立的基础上,随着20世纪70年代以来劳动关系的灵活化,西方工会力量不断衰落,集体谈判呈现出整体衰落和分散化趋势(寇肯,2008),以“劳工三权”为基础的理论自身已陷入困境,西方劳动关系在中国的应用存在不足(冯同庆,2012),并不存在由个别劳动关系转向集体劳动关系调整的趋势(游正林,2014),甚至直接提出集体协商谈判不适合中国(梁慧星,2009)。通过对既有研究的综述发现,学术界对中国应采用何种方式来调整劳动关系仍未能完全达成共识,但相信在未来的劳动关系调整实践中,中国政府会找到更符合国情也更好更有效的劳动关系调整方式。

(二) 既有研究的不足: 忽视行动者视角及调整机制

既有研究更多地从产业关系意义上,强调工作场所的制度和规则对劳资双方力量和行为的影响,虽然触及到了中国劳动关系中的主要问题,但是,却存在两个方面的不足:研究视角上过于强调结构而忽视行动,以及对具体调整机制的忽视。

1. 研究视角上重结构而轻行动,从而忽视调整效果的劳资整合面向

既有研究关注到中国政府会随着调整目标的不同而适时改变调整策略,体现了高度的国家自主性,切合劳动关系研究中的“国家中心论”^①视角。国家中心论的视角不可避免地会淡化国家背景的阶级分析和工人阶级研究,特别是工人阶级行动策略的研究(毛丹、张洪,2017)。而实际上,“国家中心论”的视角也无法忽视劳资双方的意识、力量及行动对国家策略选择的影响,所以,

^① 国家中心论是劳动关系研究中相对于社会中心论的视角,不同于社会中心论将国家视为优势阶级的代言人,国家中心论强调国家有自身的利益,国家具有自主性,能够根据具体情势主动选择调整劳动关系的策略,因此,有可能会偏重资本,也有可能偏重工人,具体讨论见毛丹和张洪(2017)的文章。

在政府对劳动关系的调整研究中,行动者的视角也不可忽视。而既有研究主要关注国家的制度设计并未赋予工人集体性权利,过于强调这种结构性力量的决定性作用,而低估了行动者的意识和策略对政府调整劳动关系效果的影响。

而在对行动者的研究中,既有文献主要着眼于工人的生产者身份,忽略了对其消费者身份和公民身份的分析。强调集体劳动关系的作用,主要是从劳动过程出发,分析作为生产者的工人在劳动关系中的结构性弱势地位,以及由此带来的力量失衡对工人意识和行动的影响;但实际上,即使当今中国的产业关系中依然是制造业占主导地位,生产过程中的工人也不仅仅只有生产者的身份,更多地还具有消费者的身份。这种消费者身份会影响工人在劳动场所的意识和行动,具有消解劳动场所冲突的作用。同时,产业工人还具有公民身份。中国政府通过赋予工人个体性权利的方式来调整劳动关系,实质上是通过赋予工人个体性公民权以控制劳动冲突,既有研究只关注到这种公民权建构中集体性权利的缺失,而忽略了公民权本身具有使冲突制度化的作用。既有研究主要从结构层面关注工作场所的力量失衡,并从劳动过程出发强调生产者的不利地位激发的劳动冲突,而忽视了工人的消费者身份和公民身份具有消解劳动过程中冲突的作用,进而忽视了中国政府调整劳动关系效果中的劳资整合面向。

2. 忽视了对政府调整劳动关系的机制研究

机制研究是相对于结构和行动的中观分析,既有研究对政府调整劳动关系的分析,大多从结构层面进行制度性评论,从制度供给是否完善、以及制度执行是否有效等方面来分析劳动法律及政策对劳资双方行动的影响,有直接从结构到行动的化约论嫌疑,少有论及具体的调整机制。从政府的制度设置,到工人的行动反应之间,还受到文化、意识、经历、机会等诸多因素的影响。因此,需要具体分析政府调整劳动关系的作用机制。

(三) 可能的研究推进方向及实践启示

第一,从行动者角度研究政府对劳动关系的调整。政府制度性赋权形成的劳资平衡结构对劳资互动固然重要,但是工人对劳动过程中的不平等的体验同样会对工人行动产生重要影响。因此,对政府调整劳动关系的研究,需要在对集体劳动关系调整的强调之外,从行动者的角度出发,分析作为生产者、消费者以及公民的工人对劳动过程中不平等的体验,以及对政府调整劳动关系的需求和反应,进而突破对中国劳动关系调整方式非此即彼的判断,探索有关中国调整劳动关系的理论模式。

第二,探究新发展理念下的政府调整方式及机制。既有文献主要集中于中

◆ 理论述评

国社会主义现代化建设的前两步战略阶段，习近平总书记在十九大上宣布，中国特色社会主义进入新时代，并指出要坚持新发展理念，坚持在发展中保障和改善民生，坚持人与自然和谐共生。这些指示，对学术研究提出了新要求。发展和保障民生不可偏废，就意味着过去以阶段性地调整目标来实现效率与合法性的平衡不可持续，而新的发展理念则意味着分工论模式下，地方政府为追求经济发展牺牲环境的发展路径必须改变。那么，在中国特色社会主义进入新时代的背景下，政府采取何种调整方式，通过何种机制才能达到效率与合法性的平衡，则是研究中国政府调整劳动关系所必须面对的新课题。

参考文献

- 贝弗里·J. 希尔弗(2012). 劳工的力量——1870年以来的工人运动与全球化. 张璐译. 北京: 社会科学文献出版社.
- 柴静、孟泉(2016). 站在十字路口: 政府劳动关系治理路径选择之争鸣. 中国人力资源开发, 3: 102-106.
- 常凯(2013). 劳动关系的集体化转型与政府劳工政策的完善. 中国社会科学, 6: 91-108.
- 常凯(2017). 中国特色劳动关系的阶段、特点和趋势——基于国际比较劳动关系研究的视野. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 5: 21-29.
- 陈步雷(2016). 我国劳动法的“制度替代”问题和改革方向. 改革内参, 6月30日.
- 陈峰(2008). 中国工人的权利困境. 二十一世纪, 4: 4-12.
- 陈峰(2009). 国家、制度与工人阶级的形成——西方文献及其对中国劳工问题研究的意义. 社会学研究, 5: 165-188.
- 陈峰(2011). 罢工潮与工人集体权利的建构. 二十一世纪, 4: 15-24.
- 陈映芳(2005). “农民工”: 制度安排与身份认同. 社会学研究, 3: 119-132.
- 陈敬慈(2012). 劳工、资本与国家: 马克思主义视角下的中国劳资冲突. 台湾社会学刊, 50: 165-204.
- 冯同庆(2012). 劳动关系理论的中国应用及其不足与补救. 经济社会体制比较, 5: 14-25.
- 郭庆松(2009). 论劳动关系博弈中的政府角色. 中国行政管理, 7: 52-54.
- 郭于华、沈原、潘毅、卢晖临(2011). 当代农民工的抗争与中国劳资关系转型. 二十一世纪, 4: 4-14.
- 洪芳(2014). 我国劳动关系调整模式转型. 人民论坛, 441(5): 78-80.
- 黄岩(2010). 全球化与中国劳动政治的转型: 来自华南地区的观察. 上海: 上海人民出版社.
- 李锦峰(2013). 国企改制中的国家与工人阶级: 结构变迁及其文献述评. 社会, 3: 204-241.
- 梁慧星(2009). 劳动合同法: 有什么错? 为什么错?. 中国普法网: http://www.legalinfo.gov.cn/index/content/2009-08/28/content_114573.htm. 2018-02-07. 2018年2月7日访问.
- 刘爱玉(2003). 国有企业制度变革过程中工人的行动选择. 社会学研究, 6: 1-12.

- 卢晖临、潘毅(2014). 当代中国第二代农民工的身份、认同、情感和集体行动. 社会, 4: 1 - 24.
- 毛丹、张洪(2017). 工人、资本与国家: 理解工人阶级研究的关系视角. 社会, 1: 94 - 126.
- 孟泉、路军(2012). 劳工三权实现的政治空间: 地方政府与工人抗争的互动. 中国人力资源开发, 3: 89 - 93.
- 尼克斯·普朗查斯(1982). 政治权力与社会阶级. 叶林等译. 北京: 中国社会科学出版社.
- 潘泰萍(2015). 中国劳动关系调整模式的变迁. 中国劳动, 9: 40 - 43.
- 沈原(2006). 社会转型与工人阶级的再形成. 社会学研究, 2: 13 - 36.
- 石晓天(2012). 工人集体行动、工会主席直选与工资集体协商——以广东省为例. 理论与改革, 5: 36 - 39.
- 陶然、陆曦、苏福兵、汪晖(2009). 地区竞争格局演变下的中国转轨: 财政激励和发展模式反思. 经济研究, 7: 21 - 33.
- 托马斯·寇肯(2008). 美国产业关系的转型. 朱飞、王侃译. 北京: 中国劳动社会保障出版社.
- 汪建华、石文博(2014). 争夺的地带: 劳工团结、制度空间与代工厂企业工会转型. 青年研究, 1: 53 - 61.
- 汪建华(2013). 实用主义团结——基于珠三角新工人集体行动案例的分析. 社会学研究, 1: 206 - 227.
- 王晶(2012). 集体协商谈判制度须以劳工三权为基础. 中国人力资源开发, 7: 89 - 104.
- 王劲松(2008). 劳资关系“法外运行”必须终结——访中国人民大学常凯教授. 中国财经报, 4月8日.
- 王泽鉴(1998). 民法学说与判例研究(2). 北京: 中国政法大学出版社.
- 王兆国(2010). 在全总十五届四次执委会议上的讲话. 中国工运, 8: 8 - 13.
- 闻发仪(2011). 集体谈判的内部国家机制: 以温岭羊毛衫行业工价集体谈判为例. 社会, 1: 112 - 130.
- 吴清军、刘宇(2013). 劳动关系市场化与劳工权益保护——中国劳动关系发展路径与策略. 中国人民大学学报, 1: 80 - 88.
- 吴清军(2012). 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. 社会学研究, 3: 66 - 89.
- 吴清军(2015). 整合式还是多元化? ——劳动关系研究范式的争辩与研究发展趋向. 中国人民大学学报, 4: 34 - 42.
- 谢玉华、陈佳、陈培培、肖巧玲(2012). 中国行业工资集体协商效果的实证分析——以武汉餐饮行业为例. 经济社会体制比较, 5: 55 - 67.
- 许晓军(2011). 中国工会在构建和谐劳动关系中的合作博弈. 中国劳动关系学院学报, 25(1): 1 - 6.

◆理论述评

- 杨鹏飞(2006). 新合作主义能否整合中国的劳资关系?——以上海市的实践为例. 社会科学, 8: 32-40.
- 游正林(2014). 对中国劳动关系转型的另一种解读——与常凯教授商榷. 中国社会科学, 3: 165-168.
- 岳经纶(2007). 中国劳动政策: 市场化与全球化的视野. 北京: 中国社会科学文献出版社.
- 约翰·巴德(2007). 人性化的雇佣关系——效率、公平与发言权之间的平衡. 北京: 北京大学出版社.
- 詹姆斯·斯科特(2001). 农民的道义经济学——东南亚的反叛与生存. 程立显、刘建译. 南京: 译林出版社.
- 张杨(2014). 从权利替代与边界微调到回归本质: 我国“劳动三权”的发展目标与路径选择. 理论导刊, 5: 97-101.
- 张永宏、李静君(2012). 制造同意: 基层政府怎样吸纳民众的抗争. 开放时代, 7: 5-25.
- 郑广怀(2010). 劳工权益与安抚型国家——以珠江三角洲农民工为例. 开放时代, 5: 27-38.
- 庄文嘉(2013). “调解优先”能缓解集体性劳动争议吗?——基于1999—2011年省际面板数据的实证检验. 社会学研究, 5: 1-27.
- 周飞舟(2010). 大兴土木: 土地财政与地方政府行为. 经济社会体制比较, 3: 77-89.
- Blecher, M., Shue, V. (1996). *Tethered Deer: Government and Economy in a Chinese County*. Stanford: Stanford University Press.
- Burawoy, M. (2010). From Polanyi to Pollyanna: The False Optimism of Global Labor Studies. *Global Labour Journal* 2: 301-313.
- Burawoy, M. (1985). *The Politics of Production: Factory Regimes Under Capitalism and Socialism*. London: Verso.
- Brink, T. & Butollo, F. (2012). Challenging the Atomization of Discontent: Patterns of Migrant - Worker Protest in China During the Series of Strikes in 2010. *Critical Asian Studies*, 44: 419-440.
- Chan, C. K. (2010). *The Challenge of Labour in China—Strikes and the Changing Labour Regime in Global Factories*. London and New York: Routledge.
- Chen, F. (2007). Individual Rights and Collective Rights: Labor's Predicament in China. *Communist and Post-Communist Studies* 40(1): 59-79.
- Elfstrom, M. & Kurvill, S. (2014). The Changing Nature of Labor Unrest in China. *Industrial and Labor Relations Review* 67(2): 453-480.
- Friedman, E. (2013). Insurgency and Institutionalization: The Polanyian Countermovement and Chinese Labor Politics. *Theory and Society*, 42(3): 295-327.
- Friedman, E. & Lee, C. K. (2010). Remaking the World of Chinese Labour: A 30-Year Retrospective. *British Journal of Industrial Relations*, 48(3): 507-533.
- Friedman, E. & Kuruvilla, S. (2015). Experimentation and Decentralization in China's Labor Relations.

- Human Relations* , 68(2) : 181 – 195.
- Gallagher , M. E. (2014) . China's Workers Movement & the End of the Rapid – Growth Era. *Daedalus , the Journal of the American Academy of Arts & Science* , 143(2) : 81 – 95.
- Howell , J. (2008) . All – China Federation of Trades Unions beyond Reform? The Slow March of Direct Elections. *The China Quarterly* , 196: 845 – 863.
- Lee , C. K. (1999) . From Organized Dependence to Disorganized Despotism: Changing Labor Regime in Chinese Factories. *The China Quarterly* , 157(157) : 44 – 71.
- Lee , C. K. (2007) . *Against the Law: Labor Protests in China's Rustbelt and Sunbelt*. Berkeley: University of California Press.
- Leung , P. P. (2015) . *Labor Activists and the New Working Class in China: Strike Leaders' Struggles*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pun , N. , Chan , C. K. & Chan , J. (2009) . The Role of the State , Labour Policy and Migrant Workers' Struggles in Globalized China. *Global Labor Journal* , 1(1) : 132 – 151.
- Pun , N. & Chan , C. K. (2009) . The Making of a New Working Class? A Study of Collective Actions of Migrant Workers in South China. *The China Quarterly* , 198(198) : 287 – 303.
- Shue , V. (2010) . Legitimacy crisis in China?. In Peter , G. & Stanley , R. Eds. *Chinese Politics: State , Society and the Market*. London and New York: Routledge.
- Su , Y. & He , X. (2010) . Street as Courtroom: State Accommodation of Labor Protest in South China. *Social Science Electronic Publishing* , 44(1) : 157 – 184.
- Yang , J. (2013) . Song Wennuan, “Sending Warmth”: Unemployment , New urban Poverty , and the Affective State in China. *Ethnography* , 14(1) : 104 – 125.
- Zhang , L. (2015) . *Inside China's Automobile Factories: The Politics of Labor and Worker Resistance*. New York: Cambridge University Press.

责任编辑: 庄文嘉

China's Internet Public Opinion and Local Government Responses: A Study of the Annual Report on Public Opinion in China (2009 – 2013)

..... Donglin Han & Yabo Wu

Abstract Using data from the Annual Report on Public Opinion in China (2009 – 2014), this study analyzes the relationship between Internet public opinions and local governmental responsiveness. It was found that both the nature of the public events and the characters of local governments could affect the possibility and timing of a government response. First, the particular heat of a public affair could pressure the government to respond, although different types of events may be treated differently. Second, the level of a local government influences its response rate; both county and municipal governments had comparatively higher response rates. It was also found that both the type and the heat of public opinion were more efficient in terms of response time, especially for municipal and county governments.

Key Words Online Public Sentiments; Public Opinion; Government Response; Quantitative Research Methods

● THEORETICAL REVIEWS

How to Balance Efficiency and Legitimacy? —A Research Review of Forty Years of Government Regulation on Labor Relations since China's Reform and Opening Up

..... Yang Li

Abstract Research studies of Chinese government regulation of labor relations are related in several ways. Some studies focused on the Chinese government's goal of balancing efficiency and legitimacy through establishing periodic goals and dividing practical responsibilities between the central and local governments. Although regulatory practice has four forms—laissez-faire, legislation, governance, administrative intervention—it takes time to establish a governance pattern. It is suggested that this time factor may help explain Chinese labor's lack of collective rights. But government regulation can't build a power balance between labor and capital by the individual regulation method. However, some researchers have stated there does exist a certain degree of balance between labor and capital. From the perspective of those related research studies, the Chinese government did not achieve its regulatory goal because it did not adopt the collective regulation method. However, those related research studies, mainly analyzed regulatory structures and paid little attention to the actors involved or the

regulatory mechanisms used. Based on those concerns , the author believes that further research should consider the relevant actors and focus on the method and mechanisms of labor relation regulations under China's new development concept.

Key Words Government Regulation; Labor Relations; Institutional Equilibrium; Actor Perspective; Regulation Mechanism

●BOOK REVIEWS

How to Carry Out Effective Risk Communication: A Review of *Risk Communication: A Mental Models Approach* and *Effective Risk Communication: A Message – Centered Approach*
..... Ben Ma & Yusi Chen

●SUMMARY OF DOCTORAL DISSERTATION

Embedded Governance: An Analysis of Trade Associations from the Perspective of State and Society Relations
..... Xingjun Tang