

# 广东劳工维权组织的现状与发展趋势

## ——基于珠三角的调查报告\*

蔡 禾 朱建刚

**提 要：**不断增长的劳动争议与现有体制在化解劳动争议上的有效性不足为民间劳工维权组织的生长提供了空间。劳工维权组织的活动体现在开展劳工权益宣传和教育，培养处理劳动争议的技能和提供策略支援，参与争议诉讼过程，开展劳工社会服务等方面。劳工维权组织正在从为劳工开展维权代理为主向培养劳工维权能力为主的方向转变，从相对单一的劳工维权向劳工维权与劳工服务结合的方向转变。面对劳工维权领域的问题，要树立社会治理的理念，因势利导地促进劳工维权组织转型并发挥其在劳工维权中的正能量，构建一个以工会为枢纽，吸纳社会力量参与的多元合作的劳工维权机制。

**关键词：**劳动争议 劳工维权组织 治理

随着社会主义市场经济体制的建立，劳动领域法规相继出台，劳动者维权意识加强，劳动争议呈现出不断上升的趋势，“2007 年全年各级劳动人事争议调解组织和仲裁机构共受理劳动人事争议案件 50 万件，而 2012 年则达到了 140.3 万件，增长了 180.6%”（汪鑫，2014）。由于大量的劳动争议主要发生在外来务工人员身上，这也导致了劳工维权涉及的对象主要是外来务工人员。与不断增长的劳动争议案件相伴随的另一个事实是，通过正式利益诉求渠道（工会、仲裁或法律诉讼等）来解决劳动争议的案例并不多，因为相当一部分外来务工人员对体制内的利益诉求机制缺乏信任。以劳动仲裁的情况来看，我国的“劳动争议仲裁服裁率一直处于较低水平，2002 年至 2010 年均低于 60%，且近年来更有下滑趋势；2010 年仅为 49.26%，有一半以上的劳动争议案件在仲裁裁决之后，当事人不服”（汪鑫，2014）。

---

\* 本文为广东省总工会委托课题“广东省劳工维权组织现状研究”的研究成果。课题组负责人：蔡禾；课题组成员：朱健刚、赖伟军、黄源、刘艺非、王婧、王海洋、付晓琪、严国威、梁家恩、宗余。文责自负。

正是在这一背景下，民间劳工维权组织（以下简称劳工维权组织）开始自发地成长起来。劳工维权组织的出现为外来务工人员保护劳工权益开辟了新的渠道，他们在许多劳动争议中为外来务工人员争取到了实实在在的权益。但是因为劳工维权组织的“民间性”，劳工问题本身的“敏感性”以及部分劳工维权组织背景的复杂性，使它们与地方政府相关管理部门之间的关系比较紧张。由此，有必要对劳工维权组织的发展状况进行客观地分析，对劳工维权领域的治理新思路进行有意义地探索，对劳工维权领域的政策选择进行深入地反思，这也是本调查报告的目的。

本项调查于2012年12月至2013年4月在珠三角地区（主要是广州、深圳和东莞）进行，我们咨询了一些对珠三角劳工维权情况比较熟悉的维权工作者，成功地访谈了目前活跃在广东的33家劳工组织。这33家劳工组织可被分为两大类，一类属于劳工服务组织，主要关注外来务工人员在子女教育、文化生活、扶贫帮困和社区服务等生活领域的问题；另一类属于劳工维权组织，主要关注外来务工人员在诸如工伤、欠薪、加班、保险和女工权益等劳动领域的问题。不过这种分类是相对的，多数劳工维权组织都会开展一些社会服务活动，部分劳工服务组织也会涉及劳工权益问题。按此分类，33家接受访问的民间劳工组织中有19家属于劳工维权组织，14家属于劳工服务组织。本报告主要基于19家劳工维权组织的资料展开分析（参见附录）。

## 一、劳工维权组织的基本状况

### （一）组织成立时间与登记

劳工维权组织的名称往往是与“工友”、“打工者”、“劳动”等类似词汇联用，以“某某服务部”、“某某服务中心”等名称最为常见。在所采访的19家劳工维权组织中，2008年前成立的占73%（最早的一家成立于1998年）；其中5家在民间组织管理局登记（以下简称“民非”）；有8家进行了工商登记，另外6家没有进行任何登记。据此分析，劳工维权组织登记比例较低的原因有以下三点。

#### 1. 制度限制

我国长期以来实行社会组织登记需要有主管单位的制度，虽然从2012年7月1日起广东省实行了社会组织登记不再需要主管单位的制度改革，但这一改革不适用

于劳工维权组织，结果导致相当一部分劳工维权组织采取工商登记。“我们向残联和民政局都写过资料，但是残联说不归他们管，民政局也说不归他们管……我们也是迫于无奈的，当时去过政府很多部门，后来就搞了工商注册”（25号机构，参见附录）。

### 2. 规避活动限制

所谓规避管理是指这些组织担心按照“民非”登记后，其活动会受到限制。“我们一开始的时候就以个体工商户注册了……但是我们没有想过要注册成‘民非’。像有些劳工NGO注册之后，活动受到的限制比较多，还要年检。注册工商，就很方便，没人管你，不用年检”（10号机构，参见附录）。

### 3. 认为登记对工作无帮助

“我们现在主要开展一些工人的法律咨询和法律援助方面的工作。现在我们机构没有正式的登记注册身份。就登记注册这事，我想还是要看有没有用，我们不能因为政府现在放开注册，目的是为了达到一定的社会组织登记数量，我们就去帮政府凑这个数”（08号机构，参见附录）。

## （二）组织法人（负责人）

这19家劳工维权组织法人（负责人）以男性为多，有12人（N=14）；平均年龄为36.4岁（N=11）；受教育程度在初中及以下的4人，高中或中专的1人，大专及以上的6人（N=11）；从事劳工维权之前的职业是工人的11人，一直在NGO工作的3人，专业人士2人，个体户1人（N=17）。工人出身的法人（负责人）对劳动关系有深刻的体验，能感同身受地开展工作，但他们的受教育程度一般不高，缺乏专业技能和社会资源。而专业人士和长期从事NGO的法人（负责人）一般受教育程度较高，有一定的专业技能，连接社会资源的能力较强，处理问题的理性化程度相对较高。

## （三）组织规模

劳工维权组织的规模通常不大，每个组织的全职员工（包括被访者自己）平均数仅有3.8人，最小的就有1人，最大的一家也只有10人。全职员工主要由外来务工人员构成，近年来有少数刚毕业的大学生加入。不过，此类组织的专职人员都会受到职业稳定性、薪酬待遇以及各种压力的困扰，真正能长期留下来的不多，尤其

是大学生在机构中的工作时间一般是半年到3年不等。

在全职员工之外，劳工维权组织中还活跃着一批志愿者，他们主要是一些外来务工人员，也有少数大学生。志愿者是此类组织开展活动和传播社会影响的重要人力资源，他们大多数是通过参加维权组织的活动而被吸引过来的，还有些曾直接得到过劳工维权组织的帮助。但由于外来务工人员本身的高流动性，志愿者队伍也非常不稳定。

#### （四）经费来源和办公场地

劳工维权组织的经费来源主要是境外基金。在14个提供了经费来源信息的机构里，10个获得了境外资助，2个获得了国内经费，2个靠自筹。每个组织的经费额年均25.5万元人民币（N=12）。

劳工维权组织的办公场地一般选择在工业区附近的“城中村”出租屋，因为这些地方是外来务工人员的聚居区，有利于他们接触劳工和为劳工提供服务。由于受经费限制，劳工维权组织的办公场地都不大，15个提供了其办公面积信息的劳工维权组织的办公场地的平均面积为100平方米。

#### （五）与辖区政府及工会处于“隔离”状态

尽管许多劳工维权组织已经存在多年，但绝大多数组织与其所在辖区的政府和工会之间完全没有互动，二者处在相互“隔离”中。导致这种状况的原因主要来自两个方面：一是劳工维权组织对基层政府和工会不信任，尤其是那些组织负责人本身曾有过艰辛的维权经历；二是基层政府和工会对此类组织不信任，担心他们“搞事”。虽然一些劳工维权组织试图主动邀请政府或工会出席他们的活动，但基层政府或者工会通常的反应却是回避。11号机构如此描述他们的经历：“我们一直在工商注册，刚成立的时候很轰动，街道还送了牌匾。但当知道我们涉及维权之后，连夜就把牌匾拿走了。我们都觉得很有意思。”只有极个别劳工维权组织与政府相关部门以及工会、共青团有沟通，甚至还有一定程度的合作。不过，即使是这些组织，他们在谈到合作时都会强调，“如果和政府合作，我们的基本原则就是坚持做外来工法律维权这一块，就是（自己）不会做，我们也会请专业人员来指导我们做，重要的原则不能变”（32号机构，参见附录）。另外，能够与政府保持密切沟通的劳工维权组织，其创始人（负责人）大多为知识分子或专业人士，他们有一定的社会资本，处理问题比较理性，也比较了解政府的运作逻辑。

## 二、劳工维权组织的主要活动

虽然每个劳工维权组织的活动各有侧重，但其主要活动归纳起来有以下几个方面。

### （一）开展与劳工权益相关的法律知识教育活动，提高工人的维权意识

劳工维权组织的服务对象基本上都是外来务工人员，这些服务对象对劳动领域的相关法律法规、政策知识知之甚少，因此开展与劳动相关的法律、政策知识方面的教育活动，提高他们的权益意识，几乎是所有劳工维权组织的工作内容。它们开展这类教育活动的方式主要有以下三种。

#### 1. 提供咨询

提供咨询即通过接访、电话热线、QQ群等方式，接受工人在诸如欠薪、加班工资、社保缴费标准、工伤赔偿和企业违反合同的补偿等方面问题的咨询，并针对问题提供相关法律、政策方面的援助以及相关知识的普及。“例如一些拖欠工资或者辞工不批的，他们会打电话向我们咨询，我们主要做的就是，首先告诉前来咨询的工人，国家是如何规定的，他们有哪些权益。然后会涉及怎样去解决，找哪些部门，有哪些程序要走”（30号机构，参见附录）。16号机构告诉我们：“大约每天接到10个到20个工人电话，最少的时候每天也有四五个。咨询的内容包括职业安全，比如工伤、职业病等；工资、休假以及工作之外的事情，比如离婚、车祸或个人感情生活等。”

#### 2. 开展外展活动

开展外展活动通常是在外来务工人员聚居的地方或者公共场所（个别也有在企业内）设立临时站点，开展一些与维权相关的宣传活动。宣传材料中通常包括了三部分信息，一是劳工维权组织自身的介绍；二是知识性宣传活动；三是关于劳资争议的报道。例如30号机构说：“外展就是每个周日开展，没有固定的地点，一般去人多的地方，去到哪个地方就在那里摆放桌椅和展板。展板内容跟我们发放的册子中的内容相似，主要包括四个重点：职业病（工作中要防备哪些危害身体的化学品）、工伤、社保和机构介绍。”

#### 3. 举办与劳动、保障、职业健康等相关的知识性讲座和学习班

一般来讲，多数劳工维权机构会在机构内定期或不定期地邀请一些律师、高

校教师或医生为工友举办一些知识性讲座。例如 20 号机构说，他们“会定期请一些律师来为工友进行法律培训，解答工友在实际中的一些问题”。24 号机构说，他们“会定期给那些女工提供一些生殖健康和防范性骚扰之类的培训课程。我们培训的时候都是请一些医院的医生来讲的，一般是两个月一期，到现在已经有 6 期了”。

## （二）开展提高劳动争议技能的培训，提高工人的维权能力

在劳动争议中，仅仅有相关知识是不够的，还需要具备如何表达自己的诉求，运用法律知识开展劳资对话的能力，所以相当多的劳工维权组织都把“培训”作为工作重点。其方法有以下几个方面。

### 1. 个案分析

“我们不做代理，主要是帮助工友分析案件，告诉他们如何走法律方面的程序，让工人们知道要走什么路，每个方法的利弊在哪里，不直接介入”（25 号机构，参见附录）。“在帮助受伤工友维权方面，我们先是指导工人做一系列的准备，教他们应该怎样维权，比如保存好自己的工人身份证明等材料，因为有些工厂在工人受伤后会收回工作证，然后说‘他不是我们的工人’以此来撇清关系”（15 号机构，参见附录）。

### 2. 分享性集体培训

分享性集体培训即把有维权诉求的工人邀请到机构，然后给他们介绍一些成功的维权案例，共同分享经验。“我们组织集体性的小组培训，比如我们把同是受工伤的一批工友聚在一起，针对受工伤以后应该怎样维权，对他们进行专门的法律培训，并分享一些案例”（08 号机构，参见附录）。“在工伤方面，也会有一些有关谈判技能的培训，比如模拟谈判的情境，因为很多工人在谈判时思路比较乱，也没有胆量，所以现场模拟可以帮他们厘清思路，学习面临真实的谈判场境时该怎么说，该怎么提出依据，这也可以锻炼他们的胆量，提升他们的能力”（30 号机构，参见附录）。一些机构还会把成功维权的工人邀请到现场现身说法，“用现场工人教育同伴，以工人促进工人”（01 号机构，参见附录）。在他们看来，这种做法比邀请专家来做讲座更具有说服力。

## （三）参与劳动争议的诉求过程，协助或代表工人争取权益

劳工维权组织除了开展上述两项有关维权的工作外，还切实地参与劳工的维权过程，帮助劳工维护自身权益，主要的参与方式有以下三种。

### 1. 文书协助

外来务工人员要进行权益方面的诉求就必须提交相关的文书，但是相当多的人不具备这个能力，所以许多维权组织都会协助维权工人完成相关文书。“如果他们要写一些文书方面的东西，我们会协助他们，比如写投诉书、仲裁书之类的。我们机构也有范本，提供范本让工人按照自己的实际情况来写。例如在工伤方面，主要的就是填写理赔清单（用来计算一下厂方还差工人多少钱），我们帮助工人把清单理出来，把法律依据找出来。然后我们会建议他首先去跟工厂协商，如果协商不成功就写投诉书到劳动局那边投诉，如果劳动局调解无效，无法达成协议的话，我们就建议他申请劳动仲裁。如果要仲裁的话，我们会协助工人整理所需的一些证据”（30号机构，参见附录）。

### 2. 公民代理诉讼

公民代理诉讼是指在我国司法实践中，当事人、法定代理人可以委托一人至二人作为诉讼代理人。在2013年之前，许多劳工维权组织的工作内容包括为外来务工人员提供公民代理诉讼，而且这些公民代理服务大多数是免费的。“我们每年代理的工人维权案件大概在50宗以上，有时候是我们这里的工作人员帮助工友们进行公民代理，有时候也会有一些律师来免费代理，都是在做公益”（32号机构，参见附录）。不过2013年1月1日开始实施新的《中华人民共和国民事诉讼法》，其中第五十八条规定被委托为诉讼代理人的只能是“律师、基层法律服务工作者”，“当事人的近亲属或者工作人员”，“当事人所在社区、单位以及有关社会团体推荐的公民”，因此劳工维权组织基本上失去了代理资格。在这种情况下，一些劳工维权组织在诉讼中的角色转变为协助者，他们或用“模拟法庭”来帮助工人熟悉举证和辩护等司法程序，或到庭旁听给工人以心理上的支持。“比如说（维权工人）如果害怕，那我们就让工友陪着去；如果是（维权工人）不敢上法庭，我们有模拟法庭，等到正式开庭我们再跟着去，当然我们不会在法庭上说话”（12号机构，参见附录）。

### 3. 协助开展集体诉求

进入21世纪以来，“珠三角劳动者维权出现一个新的趋势，即劳动者向企业争取自己的合法权益时，更加习惯使用谈判的方式，通过集体行动，锲而不舍地达到维权目的”（杨辉，2012）。集体诉求的内容除了早期的欠薪，支付加班工资等，近年来要求加薪、补缴保险或购买公积金的集体诉求日益增加，甚至还出现了在企业产业升级或转产后，工人集体诉求给予中止合同赔偿等情况。在这些集体诉求中，

劳工维权组织的作用更多的是协助性的，扮演了顾问的角色。“集体谈判是有用的。我们组织工人，教会工人谈判的技巧，而不煽动工人罢工”（23号机构，参见附录）。还有个别劳工维权组织“将自己定位成联系工人与工会的桥梁纽带”。“工会要走到工人里面去，我们会指导工人如何向工会求助”（01号机构，参见附录）。

#### （四）组织开展社会服务活动

把劳工组织分成维权类组织和服务类组织只是相对的，多数劳工维权组织都会开展一些社会服务活动，最为常见的服务是以下两种。

##### 1. 文化活动

在大多数劳工维权组织办公场地内都会有一个小型图书阅览空间，工人可以免费来此读书学习。同时一些劳工维权组织也会不定期地组织一些文化娱乐活动。例如28号机构说：“主要进行的是外来工的城市融入这一块，满足他们的业余文化需求，比如说放电影啊，自己编排戏剧啊。”11号机构“还举办过特长班教外来工学习音乐，比如吉他班、合唱团。工友们加入特长班，演出工人作品”。

##### 2. 帮困

一是在法律诉讼上帮困，为有维权需要的工人引介律师并动员律师提供公益性服务。例如15号机构说：“我那时几乎把深圳所有的律师事务所都跑遍了，我去说服律师出来帮工人打官司，让他们免费或者少收点儿钱。那个时候我真的联系过100多个律师，有好心的律师积极参与进来，他们看到我条件很艰苦，还会接济我。”二是在生活上的帮助。我们到02号机构调查时，正值春运高峰，我们见到该机构邀请了一些大学生志愿者帮助有需要的农民工在网上抢购火车票。三是对遭遇工伤的工人提供心理支援。“现在主要工作一是心理辅导，比如说帮助那些还很年轻手就残疾了的工友，有些工友受伤前还是画画的，还有吹笛子的。最困难的就是有些伤残的工友有自杀的倾向，我们办工伤工友交流会，让受伤的工友一起交流”（12号机构，参见附录）。

### 三、劳工维权组织可能的发展趋势

#### （一）维权帮扶方向的转变

随着市场经济体制的建立，我国在劳动领域的法制建设取得了较大的进步，修



改和新制定了《劳动法》、《合同法》、《工会法》、《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》等法律法规，制定了一系列与最低工资标准、工伤赔偿、养老医疗标准等相关的制度，广东省还制定了《广东省企业集体合同条例》，这些法规的出台为劳动者争取自己的权益提供了法律依据。但绝大多数外来务工人员并不熟悉那些与维权相关的具体法律条文，自己也没有能力独立完成复杂的文书撰写、证据收集和庭上辩护等工作。所以在相当长的一段时间里，劳工维权组织把权益代理作为其开展工作的主要内容，工作者的工作主要是围绕一个个具体的维权个案来展开的。他们会主动地去发现有维权需求的案子，要么定期到医院去寻找工伤病人，开展工伤探访，要么定期到工人聚居和活动的场所去“扫街”，了解周边工厂中是否发生侵权事件。然后他们会在当事人同意的情况下，或者直接充当该事件的诉讼代理人或者在文书撰写、证据收集等环节上扮演间接代理人的角色。

由于2013年1月1日开始实施新《中华人民共和国民事诉讼法》，其中第五十八条规定基本上使劳工维权组织失去了诉讼代理人的资格，而且在集体性劳动争议中他们也不像工会那样具有法律赋权，所以劳工维权组织的活动出现了从为劳工开展维权代理为主向培养劳工自身维权能力为主这一方向转变的迹象。这种迹象主要表现在以下三个方面。

### 1. 维权帮扶方向从为劳工开展维权代理为主向培养劳工维权能力为主的转变

在个体性劳动争议上，从主动发现劳动争议个案，提供文书、证据、辩护等维权帮助，转向相对被动地接受登门求助的劳动争议个案，主要为求助者提供咨询建议或向他们引介律师等专业人士，提供资源链接的服务（当然这也与经费限制有关）。

例如当我们问11号机构：“你们会不会帮忙介绍资源？”回答是：“现在会转介，以前会自己解决。现在想找合作的律师，一些影响力较大的律师。”

### 2. 从围绕具体维权事件开展工作转向更注重对外来务工人员相关能力的培养

所谓能力的培养，除了关注外来务工人员文化素质，更为核心的是通过举办讲座、利用学习和经验分享等方式向工人传授与劳动权益相关的法律知识，培养其劳工维权意识，帮助他们掌握维权的策略和技巧，让他们从原来单一的受助者转变成为有能力的自助者。11号机构就非常明确地表示：“我们主要是为了培养工人，不做代理。”25号机构则说：“以前我们有做代理的（情况），但觉得不能解决问题，我们希望他们能够自己在这个过程中学习到一些东西。”

### 3. 从关注外来务工人员个体维权能力转向关注外来务工人员集体维权能力的建设

这一转变首先来自集体性劳动争议不断上升的客观趋势（常凯，2013），其次是因为劳工维权组织自身失去了传统的诉讼代理人这一功能。我们在向02号机构询问“你们的培训主要是哪些方面”时，回答是明确的：“就是集体谈判和男女同工同酬方面。”01号机构则告诉我们，“培育发展工人文化”是他们的目标。

## （二）组织类型的转变

面对着外来务工人员利益诉求的提升和多样化，以及组织自身在人力资源、活动经费和环境安全等方面的压力，部分劳工维权组织正在向劳工维权与劳工服务综合型组织转型，甚至可能向专业社工机构转型。

在我们的调查中，劳工维权组织不仅活动经费少，而且部分组织正在面临着难以为继的问题，这是因为劳工维权组织的经费有相当一部分依赖于境外经费。但境外资金申请难度较大，而且一些境外基金会的资助原则主要是通过一些项目经费来培育他们开展某类活动的的能力，所以资助有时间限制，有些项目在若干年后就会停止资助。正如25号机构告诉我们，“其实我们现在是希望逐渐离开香港，因为靠香港资助始终是不能长远的。我们做三一规划，第一个三年规划（下面类推）时申请自己承担三分之一，三二规划时三分之二，到了三三时就希望完全独立了。”另外，通过获取境外经费来开展活动受到来自政府的监督压力非常大，一些劳工维权组织也会主动回避过于敏感的境外资助方，只在有限的选择范围内寻找资金。“我们在申请经费的时候也会很慎重，因为有些国外机构比较敏感，你不能因为为了获取资金支持而弄得没法做事了，所以安全性也很重要”（08号机构，参见附录）。除此之外，劳工维权组织的人员构成基本上是工人，受教育程度偏低，甚至有些组织缺少胜任文书撰写的人员，这也影响了他们的资源争取能力。“我自己文化水平不高，那时候一家大基金会要资助我，最后我还是因为不会写项目申请书，得不到经费支持”（15号机构，参见附录）。至于那些没有任何登记注册的劳工维权组织还会因为开不出发票而得不到有可能获得的经费。

随着国家社会治理体制的创新，政府、工青妇等人民团体购买公共服务的经费不断增加，各种基金会和社会捐助也快速增长，然而这些经费的资助范围偏重于社会服务。在这种形势下，为了获取经费以维持和改善组织的生存，将工作拓展至为

外来务工人员提供社会服务成为劳工维权组织的理性选择，这也促使劳工维权组织考虑向维权/服务综合型劳工组织转变。

推动劳工维权组织转型的第二个因素是这些组织希望能够以此获得正式的组织身份。广东省在2011年11月出台了《关于广东省进一步培育发展和规范管理社会组织的方案》，开放了8类社会组织的注册登记，但是维权类组织没有列在名单上，这是因为政府一直对这类组织保持着严格控制的姿态，经常去这些组织检查工作，调查其工作的规范情况，如有不合规的组织行为，就会勒令其整改。为了降低组织的生存风险，争取获得合法的组织身份和稳定的工作环境，一些劳工维权工作者以社会服务为该组织的主要功能，采用“民非”注册或者工商注册的策略，然后在开展社会服务的同时开展一些劳工维权活动，使其呈现出劳工服务与劳工维权相结合的组织特征。例如32号机构说：“有些工作室那边的资金主要是政府的资助，通过的是政府购买服务，所以他们那边的公益服务项目就不包括工友们的维权，因为这比较敏感。他们那边的正式工作人员都是按照政府的要求，招聘的是3个社会工作专业的大学生，工资都是3000元以上。我们这边就是比较草根的NGO，正式工作人员的工资也只有2600元左右。我们这边的资金主要来自境外基金会的支持。”

推动劳工维权组织转型的第三个因素是这些组织希望提升组织对外来务工人员的吸引力。随着新生代外来务工人员在数量上的快速增长，他们也逐渐成为劳工维权组织最主要的服务对象。但是两代外来务工人员在价值观和生活方式上存在明显差别，比如12号机构负责人说：“早一批（外来务工人员）是养活问题，养活自己养活家人。这一批（新一代外来务工人员）没有温饱问题，不是说要寄钱回家养活家人，而是希望改变命运。”在这种情况下，劳工组织如果不去回应他们的需求，要想吸引他们，增强他们的认同是有困难的。15号机构负责人说：“我觉得是工人的需求变了，年轻一代的工友不像老一代，不仅仅关注挣钱，更有一个‘玩’的需求，或者说精神上的需求。所以，他们不关心你能不能帮到他，因为他可能不迫切需要你的帮助，劳工服务机构在开展活动和提供服务的时候更多的考虑可能是如何吸引到工人来参加，因为工人来参加你的活动，他会问‘那我能学到什么’，这是一个很大的变化。”

近年来，政府开放创新多元合作的社会治理格局，在放开部分社会组织登记的同时，也加大了政府向社会组织购买服务的力度，包括购买面向外来务工人员的社区服务、文化活动和子女教育等。于是，众多提供服务的社工机构或公益组织也开

始出现在社区和企业里面。11号机构告诉我们：“政府开始介入工人服务领域，建立工业区社区服务中心，购买社工服务，对机构形成了挑战。”转型在一定意义上是劳工维权组织面对新形势的回应。

认识到上述劳工维权组织的两个转型趋势是非常必要的，第一个趋势意味着劳工维权的活动正在朝更深层次发展，即劳动者维权意识会在更为普遍的层面上形成，而且维权的集体行动意识和能力会得到更大的提高；第二个趋势意味着相当一部分劳工维权组织处在发展的十字路口，如何转型取决于环境给予他们怎样的空间和条件。

#### 四、对劳工维权的反思与政策选择

对劳工维权组织，各级政府始终保持着一种较强的管控。在我们访谈的劳工维权组织中，绝大多数都有过这种被管控的经历。但这些劳工维权组织和维权活动并未因此而消声匿迹，相反，这些维权组织会用更加“低调”和“小规模”的方式开展活动。政府对劳工维权组织采取严格管控的一个主要原因是基于国家安全的考虑，即担心那些主要依靠境外经费开展活动的劳工维权组织被境外势力利用，与我国工会争夺职工（杨琳，2015）。目前在我国劳动关系矛盾凸显和复杂的国际形势相互交织的背景下，这一担忧是非常必要的。但在我们的调查中并没有看到那些不依赖境外经费开展活动的维权组织会因此而受到区别对待，他们同样很难从国内争取到资源。“劳工仍然是敏感领域，这主要是因为我们与政府的关系复杂微妙。那些基金会知道与我们的关系有红线，但又不知道红线在哪里，所以索性不给自己惹麻烦”（16号机构，参见附录）。对劳工维权组织采取高压态势的另一个原因来自地方政府，担心这些组织鼓动工人闹事，这一担心也是可以理解的。但是相对于不断增长的劳动争议和由此引发的群体性事件，我们认为无论从数量上还是能力上，政府可能高估了劳工维权组织所能起到的作用。然而，问题的关键在于，一味的管控可能在现实中的效果并不一定很好，因为问题的实质是劳动争议领域存在制度供给的短缺，即当下中国不断增长的劳动争议客观上需要完善的劳动争议处理体制和机制。遗憾的是，现有的体制和机制在回应和化解劳动争议上明显效率不足。劳工维权组织的活动深植于外来务工人员的社区中，组织成员与外来务工人员往往有着共同的

遭遇，在劳动争议中表现出“为工人说话”的鲜明立场，正是这些特征使这类组织得到了草根性的认同。

习近平总书记在2014年1月的中央政法工作会议上指出，“维权是维稳的基础，维稳的实质是维权”（孟建柱，2014）。这表明维权与维稳同样需要重视。但在地方政府的运行实践中，维稳重于维权的惯性思维依然存在，他们在处理劳动争议事务时经常会陷入“维稳抑或是维权”的两难选择。我们以为，只有客观认识劳动争议领域的变化和问题，创新劳动争议领域的治理方式，才可能对劳工维权问题做出恰当的对策回应。

## （一）客观认识劳动争议领域的问题

### 1. 个体性劳动争议

个体性劳动争议是指在劳动者个体与雇主之间展开的争议。改革开放以来，我们国家在劳动权益保护方面颁布了一系列与劳动者个体权益相关的法律法规，诸如《劳动法》、《合同法》、最低工资标准、社会保险制度等，形成了较为完整的劳动权益保障的制度安排。但我们必须看到，“法律制度只是为利益博弈双方提供博弈的规则，但是如果进入博弈的双方不具备对称的博弈能力，公平的法律制度不一定能导致公平的后果。这并不是说法律本身不公平，而是由法律诉讼过程的市场化特征（打官司要花钱、花时间、举证，甚至赢了官司赔了钱）决定的”（蔡禾，2012）。而相对于资本的力量，外来务工人员较低的文化素质、欠缺的法律意识、缺失的市民身份，这使他们处在极为弱势的地位。所以他们在个体性劳动争议中几乎没有博弈能力，只能高度地依赖外部的维权支持。

首先是劳动争议中的法律知识支持。28号机构负责人是一位在劳工维权组织援助下得到该工厂给付工伤补偿的第一人。他告诉我们：“我在获得赔偿后，厂长说：‘我们厂开了那么多年，从来没有人拿到过厂方的工伤赔偿，只是说拿到过社保的赔偿嘛’……他（指厂方）只是给了你医疗补助金嘛，就业补助金和那个伤残补助金应该是厂里给的，他从来没有给过嘛，也没有人找他要过。”“也没有人找他要过”不是说工人不想要，而是工人不知道权益何在，这段话鲜明地体现了劳动争议中劳工需要法律知识的援助。

其次是劳动争议中的举证支持。例如，在涉及加班工资的劳动争议中，法规要求工人拿出加班的考勤记录，但在工厂里，考勤记录一般由厂方保管，工人个体是

无法获取的，因此很难收集到足够的加班证据。18号机构被访者是这样说的：“劳动维权越来越难。加班本来由用人单位考核，现在劳动者主张加班的事实要自己拿记录。但这个不现实，工厂很多时候加班不记录的，没法证明加班的事实。法院要考勤记录，工人自己拿不出来，法院就跟我说，以后没有加班事实的案子了。”

最后是劳动争议中的过程性支持。在我们国家，劳动争议可以通过协商、仲裁以及诉讼等体制化途径来进行，这是一个逐步递进的过程，通常也是一个漫长的时间过程。但这个过程对于绝大多数低收入、高流动性的外来务工人员来讲是负担不起的。在第十二届全国人民代表大会上，农民工人大代表刘丽说：“农民工走仲裁程序，即便胜诉了，用人单位明知理亏也还要上诉，终审后也不执行，打官司的时间和成本几乎完全由劳动者承担，这是不公平的”（安徽农网资讯，2015）。

企业工会无疑是劳工维权最重要的体制化组织，在我国现行的体制下，工会更多的是工人利益诉求的通道，或扮演劳动争议双方中间人的角色。可是一旦个体性劳动争议在企业内无法调节而进入仲裁、诉讼等程序时，就很难再看到企业工会的身影。我们确实也很难想象企业工会能在这样一个诉求过程中，代表工人的利益，与老板对簿公堂。而在众多没有建立工会的企业中，个体性劳动争议中的维权支持就更为缺失。当然这并非说工会不作为，而是长期以来工会形成的“行政化”组织性格，使它难以灵活快速地对基层工人的情况做出反应，难以像劳工维权组织一样开展细致的“个案工作”。例如工会往往是等工人上门投诉，而劳工维权组织则会主动在社区进行外展工作，发现工人的“诉求”；工会通常通过“工伤探访”来“送温暖”，并帮助工人向企业反映问题；而劳工维权组织则是让工人“知道自己权益后，也知道该找哪些部门，知道如何走这些程序，他们决定要做的话，劳工维权组织就会协助他们写投诉书、仲裁书等文书。例如“在工伤方面，主要的就是理赔清单（用来计算一下厂方还差工人多少钱），我们帮着把清单理出来，把法律依据找出来。然后我们会建议他首先跟工厂协商，如果协商不成功，就写投诉书到劳动局那边投诉，劳动局调解无法达成协议的话，就申请劳动仲裁，如果仲裁的话，我们会协助工人整理所需的一些证据”（30号机构，参见附录）。

## 2. 群体性劳动争议

群体性劳动争议是指在劳动者集体与雇主之间展开的争议。如果说改革开放初期，劳动争议的表现形式基本上是个体性的，那么近年来群体性劳动争议则呈现出不断增多的趋势（常凯，2013）。2010年由南海本田汽车零部件厂工人罢工引发的珠三

角地区要求增加工资的罢工潮，以及2014年由东莞裕元鞋厂工人罢工引发的珠三角地区要求企业补交保险和公积金的罢工潮，均可看作群体性劳动争议时代到来的信号。

群体性劳动争议需要能代表群体的组织存在。在一个有序的劳动争议社会中，这种劳动争议是在劳工组织与雇主之间展开，是一个在相关法规约束下，从协商、谈判到罢工的渐进、公开的过程。但在我国并没有针对群体性劳动争议的立法，虽然工会具有代表工人集体的法律地位，但在群体性劳动争议中，工会却往往不被外来务工人员接受。工会与外来务工人员之间缺乏沟通和信任，致使工会乃至地方政府难以尽早地发现争议问题和争议的发展态势，因而不能有效地介入群体性劳动争议，其结果是群体性劳动争议往往以“野猫式罢工”展开，有时甚至连罢工的谈判代表都找不到。因为《工会法》只为专职工会干部提供法律保护，非专职工会干部的工人代表则不能受到法律保护，所以他们担心成为代表后会遭遇“秋后算账”。而“野猫式罢工”无论对于企业、政府或工人，成本都是最大的。因为“野猫式罢工”具有无预兆性、无组织代表性甚至非理性等特征，因此对于企业生产的破坏是最大的，政府也因此会面临随时诱发群体性骚乱的风险，工人在这一过程中也可能会遭遇经济风险和政治风险。

无论是个体性劳动争议还是群体性劳动争议，其间存在的体制性问题为劳工维权组织提供了体制缝隙和生存空间。面对不断增长的群体性劳动争议，我们亟待探索新的劳工维权机制。

## （二）树立劳工维权领域的治理观念

党的十八届三中全会《决议》中提出了“社会治理”的理念，这是党的治国理念的一次重要变化，意味着要实现与市场经济相适应的社会管理，就必须从单一的威权体制走向党委领导、政府负责、社会协同、公民参与、法制保障多元合作的管理格局。

在计划经济体制下，职工在收入、福利乃至生、老、病、死等所有方面的利益都由国家统一制定标准和提供供给；但在市场经济体制下，劳动权益却需要通过劳资博弈来获得。这就需要相关的劳工组织，包括工会能及时准确地掌握劳工的利益诉求，能快速地发现劳动争议的潜在爆发点，能在劳动争议发生后及时地为劳工提供解决劳动争议所必需的各种支援。这样，劳工组织才能被工人认同和接受，并能理性而有效率地协助或代表劳动者有序地解决劳动争议。

在我们国家，工会是唯一被赋权开展劳动维权的组织，但在如此复杂的劳动争议环境下，要形成有序的劳动维权秩序，仅靠工会自身的力量可能是不够的。这里不仅有工会在劳动争议中，能发挥多少实际作用的空间问题，也有工会专职人员的数量、能力和职业精神问题。事实上如同任何领域一样，单一必然导致垄断，垄断必然导致官僚化和无效率。随着一个利益诉求愈加多元的时代的到来，工会惯常运行的逻辑已经显露出无法保障及时、准确、全面地发现职工权益领域的问题，因为自身服务供给的不足，工会很难阻止越来越多的社会力量以维权或服务的方式进入权益保护领域。因此，需要正视的问题是，工会与多元社会组织（不仅指劳工维权组织，还包括服务组织和其他各类公益慈善组织）之间的合作治理体系是否有建立的可能性，因为这是保障在职工权益领域内建立起有序格局的重要基础。这需要我们树立符合实际情况的劳工维权领域的治理观念，探索一个以工会为枢纽，吸纳社会力量进来的一个多元合作的劳工维权机制。

从合作治理的理念出发，我们看待劳工维权组织就会有一个多元的视角，由此才能看到工会与维权组织在劳工维权领域的合作空间。首先，工会与劳工维权组织在劳工权益领域能够优势互补。例如，职工维权类组织常常采用到医院“扫楼”、到社区“扫街”的方式开展工作，这有利于及时发现权益受损的外来务工人员及其需求，但他们的服务在数量和质量上还存在较大的局限性。工会具有强大的资源动员能力，但缺乏及时发现服务对象的能力。如果二者能建立起合作关系，无疑能为权益受损职工提供及时而有效的服务。

其次，工会与劳工维权组织在劳工权益领域能够相互促进。劳工维权组织的草根性使它从其运行之日起就从不可避免地带有专业资源匮乏、管理不规范以及缺乏内部治理的缺点，而与工会的合作有助于劳工维权组织完善内部治理，提升组织能力。劳工维权组织的草根性、“接地气”的活动方式和强烈的劳工情怀，有助于促进工会改善工作方式，激发自身活力。对于工会而言，劳工维权组织也不失为工会与广大外来务工人员建立更加紧密沟通的渠道之一，有助于加强工会的社会渗透能力。

当然我们并不是说目前的体制完全拒绝社会力量参与其中，例如在许多地方，政府都建立了法律援助机制，但是这种安排往往缺乏自愿性，因此无论在规模上，还是有效性上都是有限的。08号机构向我们讲述了这样一个案例：“我们有个工友最初找到法律援助处，法律援助处就帮工人找代理律师，还要给1000元钱的代理费。我看



了一下这个代理律师为工人准备的诉讼材料，诉状的正文就两三行字，我说你最起码要帮人家把事情讲清楚吧。工人对此很不满意，就来找我们。他说他去法律援助处找代理律师的时候想找个好律师，他就看到一个律师的桌子上放着一个‘优秀共产党员’的牌子，他想这个应该不会差。可是没想到，这个律师开车带他出去还说要收他的汽车油钱，收费一下一两百元，到了法庭上还不帮工人说话，这个真是太差劲了。”

不可否认，在我国现行体制下，可能我们需要充分考虑劳工维权领域中一些活动与行为的敏感性和复杂性。当然，如果我们一方面能够秉持一种治理的理念，另一方面能够注重分析可能存在侵权这一导致维权的原因，我们就不会简单地全盘否定或者更多地从负面去理解一些劳工维权组织所有接受境外资金以及与国外一些组织合作的行为，而会根据具体情况来加以区别对待。从我们的调查来看，劳工维权组织接受的境外资助分两类，一类是劳工维权组织以项目形式向境外基金会申请，一类是外国领事馆主动提供帮助。至于给予资助的基金会也可以分两类，一类是在国内许多领域公开活动的基金会，另一类可能是（被访者没有明确告诉我们基金会名字）在国内没有公开活动的基金会。总体而言，我们应对劳动维权组织接受境外资金资助保持谨慎，同时也要注意区别对待。其实在接受境外资助问题上更为重要的是，我们应该尽快对有关境外社会组织在中国的活动予以立法，使劳动维权组织能在一个清晰的法律指引下开展活动。

### （三）因势利导促进劳工维权组织转型，发挥社会组织正能量

对劳工维权组织保持一定的谨慎态度是必要的，但这并不意味着把劳工维权行为本身过度政治化，相反这样做无法起到好的治理效果。通过某种方式，有区别地推动某些劳工维权组织转型，使其能够更好地将他们的行为与国家的发展目标相互协调是一个必要的治理策略选择。在前文我们曾经指出，部分劳工维权组织因为经费或环境压力正在面临转型，即从单一维权组织转向维权/服务复合型组织，甚至转为专业的社会工作机构。尽管推动这些组织转型的原因是多样的，但我们认为，政府其实可以因势利导，在人才培养、项目支持甚至身份合法化等方面给予一定的支持，促进其实现转型。由此，政府支持会产生以下积极效应。

第一，劳工维权组织的民间性、草根性特征使他们与外来务工人员心理、感情和地位上更接近，所提供的服务更符合服务对象的需求。

第二，通过提供一定的支持，有助于消除政府、工青妇等体制内组织与劳工维

权组织之间的“隔离”，从而建立起彼此间的互动、互信，实现政府对此类组织的有效引导和规范。

第三，通过制度的完善和提供一定的支持，可以帮助他们逐步减少对境外资源的依赖，也能使一些“潜水”的组织和活动浮上水面，有助于社会管理。不过需要指出的是，政府所提供的各类支持应当基于平等合作的理念，只有这样才能促进和培育多元社会力量共同参与社会治理。

第四，针对许多劳工维权组织的身份缺乏合法性的问题，可以探索工会作为他们的业务指导单位，使那些经验丰富的专业劳工维权工作者能获得合法性身份，并在工会指导下开展工作。这既可以弥补工会对职工权益服务的供给不足，也可以发挥他们参与社会治理的正能量。

在劳工维权领域里，有两点需要特别指出。第一，在生活领域里向外来务工人员提供社会服务并不必然化解他们在生产领域的劳动争议，就好比为外来务工人员提供培训机会和子女教育，并不会让他们放弃补交保险金和增加工资的要求。这一点在当下政府大力推动购买公共服务的背景下尤为重要。第二，能否实现劳工维权领域的有效治理，最为关键的还是工会自身能否实现转型。在市场经济体制下，劳动者的利益是通过劳资博弈争取到的，而这种博弈主要是在企业内部展开的，工会如何成为一个敢于代表工人说话的组织，这需要原有的工会体制进行转型。针对外来务工人员的劳动权益问题，我们提议在以下几个方面做出大胆的探索：第一，在非国有企业中率先推进基层工会民主选举；第二，在强化企业工会能力的同时，在外来务工人员聚居的社区中加强工会或工会工作站的建设，使工会的触角直接延伸到外来务工人员的日常生活中；第三，要创新在劳工权益领域的工作方式，学会运用项目化管理和委托的方式，团结、带领和引导一批专业劳工社会组织在自己周围，同时建立一个快捷迅速的劳动信息网络系统和一套群体性劳动争议应急处置机制；第四，要加快工会干部的职业化转变，建设一支具有职业精神、劳工情怀和专业素质的工会队伍。

#### 参考文献：

安徽农网资讯，2015，《“最美洗脚妹”两问句让全场静音》，3月7日（<http://www.ahnw.gov.cn/2006nwkx/html/201503/%7B66E54EA5-E1F5-487F-9526-47AD560027CF%7D.shtml>）。

蔡禾，2012，《从利益诉求的角度看社会管理创新》，《社会学研究》第4期。

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》第6期。

孟建柱, 2014, 《新形势下政法工作的科学指南——深入学习贯彻习近平同志在中央政法工作会议上的重要讲话》, 《人民日报》1月29日。

汪鑫, 2014, 《基于劳动争议仲裁案件的劳动争议仲裁现状研究》, 《中国人力资源开发》第13期。

杨辉, 2012, 《珠三角劳资纠纷新动向: 打工者更加注重自己未来权益》, 《羊城晚报》5月4日。

杨琳, 2015, 《专访全总党组书记: 推进工会工作法制化建设上台阶》, 《瞭望新闻周刊》2月28日。

## 附录

## 受访劳工维权组织基本情况登记表

机构编号	成立年份	登记注册	法人性别	法人年龄	法人学历	法人原职业	全职员工	年经费额(万元)
01	1998	无	男	38	大专及以上	NGO	5	70
02	2011	民非	女	27	/	工人	2	10
05	2002	无	女	50	大专及以上	专业人士	1	5
08	2004	无	男	40	/	个体户	6	35
10	2004	工商	女	/	/	/	10	/
11	2003	无	/	/	/	工人	6	/
12	2007	工商	/	/	/	/	8	20
14	2008	工商	/	/	/	工人	4	/
15	2008	工商	男	35	初中及以下	工人	1	/
16	2008	无	男	/	大专及以上	工人	4	50
18	2004	工商	男	36	大专及以上	NGO	2	/
20	2007	工商	男	40	大专及以上	NGO	3	20
23	2005	工商	男	39	初中及以下	工人	3-4	/
24	2010	无	女	/	/	工人	3	/
25	2002	工商	男	/	/	工人	5	30
27	2011	民非	男	35	大专及以上	专业人士	3	12
28	2009	民非	男	28	高中或中专	工人	3	23
30	2006	民非	男	32	初中及以下	工人	3	35
32	2012	民非	男	/	初中及以下	工人	1	16

作者单位: 中山大学社会学与社会工作系

责任编辑: 张彦