

中层突破：中国工会改革的路径与成效^{*}

——基于深圳市的实践

陈泳欣¹，罗俊池²

(1. 广东工业大学 法学院, 广东 广州 510520;

2. 广东南华工商职业学院 应用法学与公共事业学院, 广东 广州 511520)

【摘要】工会十八大报告系统阐述了新时代建设什么样的工会、怎样建设工会等方向性、根本性、战略性重大问题,明确提出要完善和创新工会工作体系、工作内容和工作方式,创建高质高效的矩阵网络系统,为新时代工会深化改革指明了方向。本研究以深圳市总工会发起建设的源头治理劳资纠纷试验区为观察案例,探究中国工会改革的路径与成效。深圳市总工会的实践表明,存在一条介于“顶层设计”和“基层创新”这两种路径之间,上下联动、具备一定制度设计和政策协调及资源筹措能力的“中层”改革路径。这种“中层”工会改革路径是在中国工会科层体系、双重领导体制下的有益探索,对其研究有助于思考各层级工会的职责分工问题。

【关键词】工会改革; 中层突破; 工会层级; 工会工作; 劳资纠纷试验区

【中图分类号】D412.61 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-2375(2024)01-0057-11

党的二十大报告提出,要深化工会等群团组织改革和建设,使工会有效发挥桥梁纽带作用。工会组织深化改革创新,是推进工会治理现代化的必然要求,只有这样,工会才能在新征程中展现新作为。对于工会组织自身而言,改革也是为了破解内部权责分工不够清晰、与职工群众联系不够紧密等问题,工会需探索性地从机构设置、运行机制等方面破题。那么,从源头上看,什么层级的工会启动改革容易成功?这个层级的工会启动改革具有何种比较优势以及存在何种局限?本研究将对上述问题展开具体分析。

一、“自上而下”与“自下而上”工会改革路径的局限性

列宁主义下的“传送带”工会同时具有国家工具的国家属性以及工人组织的社团属性,因而在其改革过程中容易产生两种互补的力量和途径:一是政府主导的“自上而下”的建构过程,二是劳动者自发的“自下而上”的促进过程^[1]。其中,工会“自上而下”的改革路径的理论基础来自统合主义或者国家中心主义对中国工会性质的解释。国家决定了工会在整个体制环境中的定位、结构配置和活动方式,从而决定了工会与工人、工会与企业的关系^[2]。从历史来看,中国工会从

^{*} [收稿日期] 2023-06-05

[基金项目] 本文系广东省哲学社会科学“十四五”规划项目“共同富裕背景下工会角色与新业态从业者权益保障研究”(项目编号:GD22XSH09)、广州市哲学社会科学“十三五”规划项目“互联网平台低层次从业人员的社会保障问题研究”(项目编号:2020GZGJ108)的阶段性研究成果。

[作者简介] 陈泳欣(1990—),女,广东汕头人,管理学博士,广东工业大学法学院社会工作系讲师;罗俊池(1990—),男,贵州贵阳人,社会学硕士,广东南华工商职业学院应用法学与公共事业学院教师。本文通讯作者:罗俊池。

未脱离过党的领导，工会的作用就是成为职工群众自己的组织^[3]。基于国家对工会的领导力，工会改革只有在国家层面的支持下才有可能启动。在21世纪劳资矛盾集中爆发、社会治理创新成为国家新的治理理念时，更要进一步强化党和国家对工会的领导，尤其是在基层劳动关系治理方面。有研究表明，国家通过确立集体协商制度和鼓励签订集体合同实现对基层劳动关系的规范和治理^[4]。其中，工会作为第三方代表积极推进集体协商，并将此作为工会改革的支撑部分，发挥工会在国家劳动关系治理方面的作用^[5]。

21世纪以来，劳动关系日益复杂化，珠三角地区发生了多起群体性劳资纠纷事件。受此影响，部分基层工会开始探索诸如集体协商、民主建会、主导工人组织化的改革实践。部分学者对这种“自下而上”的工会改革路径寄予厚望，认为这种社会力量影响下的工会改革有助于强化与一线工人和社会紧密相连的基层工会的作用，并且随着这种局部改革的持续发展，甚至可能影响整个工会体制，产生“星星之火，可以燎原”的改革效果^[6-9]。事实也证明，无论是20世纪90年代开始实施、后被命名为“职工社会化维权模式”的浙江义乌工会改革实践，还是搭建区、镇、村三级（“小三级”）工会组织网络，促进工会架构调整的深圳宝安工作模式，都反映了各地基层工会通过各种创新实践对工会体制产生影响的可能性。然而，无论是“自上而下”还是“自下而上”的改革路径，在国家制度规范和劳动关系日益复杂化的双重影响下，难以有效改变中国工会尤其是基层工会面临的困境。

“自上而下”强调工会的政治定位与战略构想，在实践过程中往往会出现两个方面的问题：一是改革需要考虑全国不同地区工会如何执行这一问题，若改革的方式过于宏大抽象，缺乏对工会面临的中微观场景的关注和讨论，则非常容易出现各地工会按照自身情形自行解读并选择性执行的情况，导致顶层的改革意图无法真正落地；二是因为需要考虑改革对整体劳动关系及工人阶级的影响，导致改革目标的设置往往偏保守，改革的频率也不足以匹配目前多变的劳动关系现状，进而使改革相对滞后。“自下而上”虽然在局部范围内能取得一定的改革成效，体现了基层工会的工作方式创新，但是这种改革所产生的影响是非常有限的，很可能只对单一的企业（甚至只是企业内的某一厂区）或局部地区产生一定的正向影响，覆盖范围非常有限，难以对整体的工会体制产生影响。即便这些改革工作具备一定的传播效应，也往往受到宏观政策、当地管理机制、经济发展等多方因素的制约，对工会体制机制乃至国家现代化治理格局的影响微乎其微。因此，必须意识到，在中国政治体制下讨论工会改革，单一的“自上而下”或“自下而上”逻辑还不足以提供中国工会改革所需要的强大且持续的动力，需要以更灵活的方式寻求两种改革逻辑之间的新平衡。为此，本研究从“市一级工会是推动工会改革的中坚力量吗？”这一基本问题着手，试图构建“中层突破”这一概念，探索区别于传统工会改革中“自上而下”的“顶层设计”与“自下而上”的“基层创新”的新路径。

二、“中层突破”的定义及研究方法

本研究将中华全国总工会和省总工会定义为“顶层设计”的主体，乡镇及以下的工会组织界定为“基层创新”的主体，而中间的市、区总工会组织则为“中层突破”的主体。本研究认为，“中层突破”是介于“自上而下”与“自下而上”改革路径之间的，一种能上下联动、具备一定制度设计和政策协调能力的“中层”工会改革路径。这是因为从工会的层级上来讲，省总及以上工会组织更多关注工会的政策制定、规章发布、社会影响等统筹性工作，充当顶层设计者的角色，而分布于广大用人单位中的基层工会组织则主要负责与职工的对接、和企业的互动等，承接了微观层面的具体工作，是“基层创新”的主力。由于省级及以上工会组织与基层工会组织在工作内容、工作模式方面存在巨大差异，因此需要中间层级的工会对“顶层设计”的政策要求进行转译，落实成具体的工作任务和工作要求，同时也把“基层创新”所得到的工作经验在更大范围内推广复制，促进政策学习与政策扩散。由于中间层级的工会有着比基层工会更强大的政策协调与资源筹措能

力, 其发动的工会改革也更具持续性与可推广性。

本研究以深圳市总工会(以下简称“深圳市总”)推动组建的源头治理劳资纠纷试验区的实践为例, 着重阐释市一级工会是“中层突破”改革路径中较合适的推动者, 论述这种改革路径的缘起及其成效, 并进一步讨论这种“中层突破”改革路径下各级工会的角色及责任。具体来说, 本研究认为市总工会成为“中层突破”改革的核心有以下几个因素。

第一, 市总工会拥有执行改革所需要的人员和经费。相较于“自下而上”的改革, 市总工会在调配改革所需要的必要资源方面有着独特的优势。从人员上来看, 市总工会可以抽调自身干部或者下属的二级单位人员, 或者采取社会招聘等方式来打造执行改革的专业团队, 解决改革方案落地时面临的人员匮乏问题。从经费上来看, 市、区两级工会在经费的额度上要高于乡镇及以下工会, 能够为改革提供必要的经费保障。专业人员和持续性经费的投入, 可以保证改革的效果。

第二, 市总工会有推动基层改革执行的动力。相较于“自下而上”的改革, 市总工会更有动力推动改革的实际落地。由于工作考核的存在, 市总工会也面临着较大的压力, 尤其是在与职工相关的工作方面。而市总工会的工作成效更多需要下级工会尤其是基层工会的配合, 因此, 市总工会有足够的动力去推进改革, 提升下级工会的工作能力, 以此反哺自身。

第三, 市总工会能够更加有效地设计改革方案。与“顶层设计”的改革相比, 市总工会在设计具体执行方案时更加贴合实际的工作。全总或省总工会在设计改革方案时, 会侧重考虑不同区域的差异, 以便更好地推动改革实际落地, 这种平衡的结果往往导致改革的创新性有所不足。而市总工会和区总工会则可以将改革限定在当地或一些有代表性意义的区域, 因此, 其在改革的设计、实施上都有着一定的优势。

上述因素在区总工会的层面也同样存在。在深圳市总的改革实践中, 虽然改革的启动是在市总工会层面, 但在改革的后期, 区总工会也成为改革的一部分, 并基于市总的改革进一步完善了相关实践。这也是本研究将“中层”界定为市总工会及区总工会的原因。

在研究方法上, 参与式观察与深度访谈是本研究搜集资料的主要方式。两位笔者都深耕深圳市的工会改革工作, 先后围绕工会改革议题在深圳进行了长期的深度调研, 其中一位更是自2015年起就作为深圳市总工会改革招聘的第一批职业化工会工作者, 先后以试验区工联合会工作者、试验区工联合会主席的身份参与改革工作, 是深圳市源头治理劳资纠纷试验区建设与发展的重要且直接的参与者, 具备较丰富的实务经验, 掌握了较多的内部资料。此外, 为更全面地了解本研究选取的案例, 笔者还在正式及非正式的场合, 对省、市、区、街道以及社区不同层级的工会干部进行多轮访谈, 总访谈时长为47小时, 这些访谈所反映的信息对本研究有重大帮助。

三、“中层突破”改革路径的实践: 基于深圳市工会改革的案例

(一) 深圳市总工会改革的主要内容及其角色定位

在过去相当长的一段时间里, 作为改革开放的前沿以及经济高速发展的区域, 深圳的劳动关系在发展过程中出现了一系列问题, 导致区域内出现了劳资关系紧张的局面。工会在上述方面发挥的作用相比起社会对工会的要求来说略显不足。一方面, 工会对工人的群体性劳资纠纷事件后知后觉, 没有及时了解事件动向; 另一方面, 部分企业出现了工会即便到了事件现场, 也无法获取工人信任、无力回应工人诉求的情况。因此, 在预防和调处劳资纠纷的过程中, 工会被边缘化, 不被共同处理劳资纠纷的相关部门重视。

对此, 深圳市总产生了强烈的危机意识, 不间断地进行各种改革探索以缓解这种尴尬局面。早在大规模地推动试验区工会改革前, 深圳市总已经尝试了部分改革措施, 例如从政府部门及工会内部各科室选调、招募职业化工会工作者, 以解决基层工会无人可用的问题, 并推动企业工会直选及

企业内的集体协商。但这一系列的改革由于政策与配套资金不到位、缺乏持续支持力度、工人成熟度不高而终无疾而终。不过，这些改革实践促使工会对“如何更好地推进基层工会工作”这一现实问题进行反思。因此，当广东省委提出“工会要从源头上下功夫，源头治理劳资纠纷”的要求时，深圳市总主动提出在深圳工业园区（社区）成立“源头治理劳资纠纷试验区”，并结合一些劳动领域专家学者的建议，确定了“扎根基层，在基层设定源头治理劳资纠纷试验区，组建试验区工联会，搭建工会基层组织网络”的工作思路，推进相关工作部署。

深圳市总之所以将改革的重点放在以试验区工联会为抓手搭建的基层组织网络上，是因为其在改革初期就清晰地认识到自身无法完全介入到最基层的工会工作中，需要一个抓手。为此，深圳市总明确了其作为改革的主要设计者与推动者的角色任务，即设定明确目标、提升改革合法性、向下强力推动、整合外部资源、提供制度保障、加大宣传动员力度，把控试验区工会改革的方向和进程。因此，深圳建立的试验区工会组织虽然还是按照传统的社区、园区工联会来进行设计，但是其运作的内核与传统的社区、园区工联会有较大的不同，其定位更倾向于深圳市总为推动改革而设置的派出机构，其日常工作除了和社区党委及街道工会联系外，也受深圳市总的直接领导。而深圳市总为了让改革能够顺利推进，主导开展了一系列工作。

第一，深圳市总为此此次试验区工会的改革制定了较清晰的工作目标与基本思路。在深圳市总的工作会议上，负责试验区工会建设的工会领导明确了工会改革的基本思路：“我们一直在想这个问题，为什么我们以前的改革不成功，问题出现在哪里？像之前的直选、协商，理念是对的，但为什么不受欢迎？为什么没有解决问题？我认为，根源就是‘脱离群众’，下面的工人没有动起来，他们不知道你在搞什么，对他们有什么影响。要动员这些工人，我们就要有基层的组织，靠它们多和工人打交道、做工人的工作。但我们的基层组织又这么薄弱，那怎么办呢？所以我们这次改革，就要建立一个密切联系群众的基层工会。然后要把这个基层工会打造成基层的一个枢纽平台，资源在这里汇聚，辐射出去，打造基层工会的组织网络”，“我们工会就要思考怎么才能在这个过程中发挥我们的价值。经常说要处理好‘维权’和‘维稳’的关系，那么对于工会工作，‘维权’就是‘维稳’”。由此观之，深圳市总从根本上确立了“工会维权就是维稳”的工作基调，并进一步指明了改革内容，即通过基层工会的群众性工作建立基层组织网络，同时促进工会主导下的工人有序组织化，以预防和化解区域内的劳资纠纷。

第二，在以同级党委领导为主的双重领导体制下，深圳市总最大限度地争取同级党委与上级工会的支持，以提升改革的合法性。一方面，深圳市总通过“换位思考”，得出“频发的群体劳资纠纷影响社会稳定，对党政部门的地方治理造成压力”的结论。为此，工会需积极发挥其作为“工人合法组织”的功能，通过各种方式促进群体性劳资纠纷的解决，强化工会参与地方治理的功能性作用，最大程度上减轻地方党政部门在劳动关系治理方面的压力。以上述工作思路为指导，深圳市总积极地将工会改革纳入党政的基层治理格局中，通过扎实的工会工作论证工会作为工人组织在群众工作中的独特价值，以获取党政部门对试验区工会工作的支持。在具体工作场景中，向党政部门汇报诸如“试验区工联会成立后属地劳资纠纷案件的减少数量”等内容，论证在改革中成立的试验区工联会通过履行工会维权职责实现维护社会稳定的重要作用。另一方面，深圳市总也积极争取上级工会的支持，以增大改革筹码、强化改革力度。在具体内容上，深圳市总主动将“成立源头治理劳资纠纷试验区”的工作设想方案与建设进度上报广东省总，促进了广东省总进一步将试验区升级为“省—市”联办的试验区，深圳的试验区工会改革工作也因此成了广东省内基层工会改革的试点。同时，深圳市总的相关负责人也多次通过各种正式或非正式场合，向广东省总乃至全总的相关部门负责人进行工作汇报，陈述试验区工会改革的重要价值，以获得上级工会的关注、理解与支持。在深圳市总的推动下，一些高级别的工会闭门会议也对深圳的试验区工会改

革实践进行了讨论，一定程度上影响了工会改革议程的设定。整体而言，全总、省总的支持属于上级工会对下级工会改革创新工作的支持，是对下级工会积极响应党委有关工会工作指示精神的鼓励，同时体现了上级工会在统筹、平衡全省乃至全国工会工作方面的谨慎。换言之，这些来自上级工会的支持主要通过会议纪要、文件指示等方式传递与落实，体现出明显的行政体制中科层制的特征。而且，受限于工会的双重领导体制、工会系统的执行能力，这种来自上级工会的政策性文件与具体执行之间依然存在极大的张力。

有受访者表示：“我们省里给支持主要是政策引导和对下面工作的鼓励方面吧。你看我们到深圳市、到和平开过多少会？大规模的现场推进会，各地市的工会甚至省外一些地方的工会，都有组织过参观学习，小范围的研讨就更多了。关于经费支持，省里并不是只对某个地市的，这么多个地市，每个地市下面又有这么多的区县，这样算下来就是一笔很大的开支。而且，深圳市（总）本来经费就很充裕，它们要真的想做，自己就能够做好，也不需要省里操心。所以这个省里的支持，不是体现在有没有给钱这个行为上的。”（访谈编号：20180426）

第三，在科层制下，深圳市总较高的行政级别使其改革目标在基层得到较好的贯彻落实，也体现了深圳市总“向下动员谋协同”的努力。具体而言，深圳市总娴熟地利用工会的层级体系，积极发挥其作为“上级工会”指导“下级工会”的角色，设法动员区总工会和街道工会参与试验区建设，并辅之以常态化下基层的方式，为建设试验区开辟“绿色通道”。具体方法是，一方面，深圳市总将区总工会、街道工会纳入试验区建设中，将“省一市”联办的试验区进一步扩展为“省一市一区”联办，将区总工会作为试验区建设过程中的重要执行者，使其在推动改革措施落地、协调街道工会及街道党政部门等方面发挥更大的作用。这体现了深圳市总的自我定位以及对区总工会、街道工会的角色认知和规划。诚如一位熟悉试验区工会改革的市总干部所言：“改革工作不能只是市里做的，要把区里、街道动员进来，市里也没有这么大的精力去做这么多个区、这么多个街道。只有把区里、街道都动员进来了，试验区的工作才可以长久。那么市里要做什么呢？要做模范、要做样板、要做典型，就说要达到这个‘工会密切和工人联系，建立和谐劳动关系’这个效果，我们的工人工作可以怎么做、应该怎么做，做给他们看，让下面看到如果他们也是这样做了，就能起到什么样的效果，工会工作就能达到一个怎样的局面，他们就参照我们的做法自己做好了就可以了。”（访谈编号：20171226）由此也反映了深圳市总对试验区阶段性工作的思考，即起步阶段由市总主导，将其打造为各区学习借鉴的样板，并通过总结经验，适时向区总等下级工会让渡试验区工作的领导权。另一方面，深圳市总常态化下基层的工作方式，提升了试验区工会解决问题的效率。过去一些聚焦基层工会的改革之所以失败，相当部分的原因在于即便组建了新的基层工会或在基层工会增添了工作人员，但由于这些基层工会缺乏持之以恒的、强大的支持力量，往往不得不逐渐被基层行政所吸纳，淡化了机构改革的初衷和成效。为此，深圳市总汲取了过去改革的经验，在其直接支持和带领下，市、区、街道三级工会常态化前往试验区考察工会工作。“在第一年和第二年，我们平均一个星期就过去一次，这些都是可以从公车的出车记录上查到的，这个下基层的频率是很高的。”这位主导试验区工会工作的市总负责人同时还说道：“市里是给钱出人，不过最重要的是常态化地去他们那里一线办公，前期打基础帮他们把关系都理顺了，给他们工作做好铺垫。”（访谈编号：20180112）这种方式得到了来自一线工会工作者的直接认可。一位资深职业化工会工作者评价：“这是非常有效的。市总领导的行政级别比区的、比街道的要高，他们经常下来的话，区里和街道是不敢忽视我们试验区工作的。或者说，他们就不敢什么地方有什么事情就拉着我们一起干，这样保证了试验区工会工作的纯粹性。区的可能就不行，行政级别差距不大，震慑力不足。”（访谈编号：171226M1）

由此观之，在工会行政体制下，深圳市总利用自己的级别优势，常态化下基层，及时地指导

和解决试验区工会所面临的困难和问题,成为试验区工会工作的强大后援力量,在整体试验区工会工作的推进过程中发挥了重要作用。

第四,深圳市总以较强的资源筹措能力链接外部资源,推进改革顺利开展。试验区工会成为“资源枢纽”,离不开工会以外的其他多元主体持续性的资源投入。为此,深圳市总利用组织优势与人社、劳动监察、社区党委、妇联等组织联动,扩大了改革的广度、深度,强化了资源获取能力。同时,还联结学界资源,使改革更具全面性与前瞻性。深圳试验区工会的改革从最初的改革构思,到具体政策章程的制定,都有熟悉工会工作、对劳动关系研究深入的学者的参与。从这个角度上看,深圳试验区工会的改革在某种程度上可以称为体制内工会与学界深层互动、持续探索的结果。

第五,为使改革工作有章可循,深圳市总先后颁布了一系列文件,为试验区工会工作提供了制度保障。2014年,深圳市总颁布的“1+6”文件,即《深圳市总工会关于建立源头治理劳资纠纷试验区的决定》(深工〔2014〕42号)及其配套文件《关于成立深圳市总工会源头治理劳资纠纷试验区领导小组的通知》(深工办〔2014〕33号)、《试验区企业工会民主建会“一个主体、四个参与”工作模式的意见》(深工办〔2014〕34号)、《试验区工会处理劳资纠纷工作规则》(深工办〔2014〕35号)、《关于建立试验区工联会和职工服务体系的方案》(深工办〔2014〕36号)、《试验区劳动关系指标体系》(深工办〔2014〕37号)、《源头治理劳资纠纷试验区企业工会经费补贴暂行办法》(深工办〔2014〕38号),成了指导试验区工会工作的纲领性文件。该套文件对试验区工联会的经费划拨,市总内各部门的分工安排,市、区、街道三级工会的分工与协调,人员招聘与薪酬管理等进行了规范,保证了试验区工会工作的顺利开展。

第六,深圳市总的宣传动员体系化,宣传渠道多元化,为改革营造了良好的舆论氛围。自深圳市总启动改革以来,相关实践多次通过《中国工运》《南方工报》等刊物以及各级工会的门户网站、官方微信公众号等渠道加以宣传,最大限度地展现改革成果,增进社会各界对改革工作的了解。此外,工会内部的会议动员、下发指导文件、组织调研学习等行为,也在较大程度上使改革工作在体制内取得了相当的共识。

由此,深圳市总作为改革的主导者,通过设定明确目标、提升改革合法性、向下强力推动、整合内外部资源、提供制度保障、加大宣传动员力度等形式,策略性地启动了试验区工会改革,并有序推进改革的实践与创新。

(二) 深圳市总的改革目标及改革效果

深圳市总的改革源于广东省委提出的“工会要从源头上下功夫,源头治理劳资纠纷”这一要求,在改革的设计上也将此确立为改革要达到的目标。在执行过程中,取得了以下几方面成果。

第一,以试验区工联合会为抓手,增加人员及物资,激发街镇及以下各级工会组织的活力。虽然早在“小三级”工会改革中已经提出要建设和完善街镇及村一级的工会,但实际上该设想与实际工作需要尚有一定差距,尤其体现在专职工会工作者与职工总量之间高度不匹配的问题上。在深圳部分以工人为主体的工业街镇中,甚至存在仅依靠5—7名工会工作人员管理与服务7万—12万职工的现象,街道以下的社区工联合会往往更是只有1个兼职的工会主席及联络人,这导致街镇及以下工会事实上长期处于无法有效开展工作的状态,且其工作大部分聚焦于台账数据报送等琐碎的行政事务。深圳市总发起的改革,通过将经费、人员下沉到社区层面,极大程度上缓解了这一问题。

第二,通过完善组织架构,建立和畅通了市总工会和基层工会的联系渠道。在过去,市一级工会与基层工会之间的联系是割裂的,市一级工会不会越过区县、街镇工会对更基层的社区工会进行指导,而区县、街镇这些理应发挥指导作用的上级工会实际上也没有足够的人员督促与指导社区一级的工会开展工作,“上代下”机制没有发挥作用。深圳市总的改革在相当程度上改善了这种局面,由具备资源优势与专业业务能力的市总直接指导试验区工联合会的建设,打通了上级工

会直接了解基层的渠道，也使基层工会有了更坚实的后盾，从而更好地开展基层的工会工作。

第三，有序开展职工群众的动员及组织工作。在调整组织架构和充实人员配备后，试验区工联会有了相对充裕的人力和物力开展辖区内的职工组织及动员工作。这些动员和组织主要体现在两个层面：一是试验区工联会通过各种体育运动、文娱活动吸引和凝聚职工，丰富服务职工的形式；二是通过相应服务、培训，强化职工对工会的认识，并挖掘职工中的积极分子，使基层的工会工作更具群众基础。这些动员及组织工作，让工会与职工群众的联系更加紧密，增强了工会组织的群众性。

从上述工作的结果来看，深圳市总的改革目的似乎变成了夯实基层工会的工作、提供更为强大的工会工作力量，以更好地团结职工，更好地管理与服务会员，脱离了“工会要从源头上下功夫，源头治理劳资纠纷”这一要求。但需要说明的是，这样的目标与实现“工会要从源头上下功夫，源头治理劳资纠纷”要求有着很强的一致性。在深圳市总看来，要想实现真正的“源头治理”，需要对工作场所内的劳动关系问题进行快速了解、介入、处置，尤其是处于潜伏期尚未爆发的劳动关系问题。为了达到这一目标，工会组织需要在工作场所内外都建立起和职工会员的强联系，构建职工会员对工会的认同。在改革中，深圳市总也花了大量的时间去构筑这样的联系和认同。

从结果来看，这一系列的工作也产生了应有的效果。某试验区所在街道的工会主席曾如此评价试验区对化解辖区内群体性劳资纠纷事件的作用：“以往发生这种事情（群体性劳资纠纷事件）时，最先到场的肯定不是工会，处理过程中也没有人重视工会的作用。而现在（试验区建设后），往往第一个知晓事情发生的就是工会，处理的过程中工会也通过之前构建的和职工的联系，快速获取职工信任，快速平和职工的情绪，高效地选举出协商代表，让事情能够更好地解决。”（访谈编号：20180118）从最终成效来看，深圳市总的改革确实达到了源头治理劳资纠纷的效果。2017年，广东省总在深圳召开现场会，将深圳的改革经验总结为“三个一批”：通过创新组织形式，建设一批社区（村）、园区、镇街和行业工会联合会，破解基层组织薄弱的问题；通过创新队伍建设，建设一批社会化工会工作者队伍，破解没人办事、不会办事的问题；通过创新服务载体，建设一批会、站、家一体化的职工之家，破解工会阵地建设难题。由此可见，广东省总将深圳市的改革成果定调在了通过夯实基层工会力量进而实现源头治理上。深圳市总的这次改革是近年来中国工会改革的一次有力延续。自2014年群团工作会议以来，关于工会如何改革的问题一直不乏探索和争论。在上海和重庆的工会改革方案获得全总批示的大背景下，深圳的改革获得了广东省总的认可，改革举措被推广至全省范围。2017年，“三个一批”工会改革经验正式向全省推广，同期制定的《广东省工会“三个一批”建设工作实施方案》也明确提出，2017年至2019年，用3年左右时间，在全省建成、完善200个以上有成效的工会源头治理劳资纠纷试验区。由此可知，这场由深圳市总酝酿启动的工会改革，已成功将改革经验变成“顶层设计”的一部分，这也体现了“中层突破”模式对工会改革的促进作用。

随着试验区工会工作的深入推进，深圳市总开始有意淡化其主导角色，转而由区一级工会“接棒”发挥改革主要推动者的角色。然而，区一级的工会并没有如设想一般顺利承接持续推进试验区工会建设的重任。虽然个别区总，例如宝安区总工会、龙岗区总工会，比较积极地推进试验区工会工作，相对成功地借鉴了深圳市总牵头建设的和平试验区工会工作经验，并相继成立了区一级的塘尾、沙四、立新湖试验区工会，吸引和凝聚了相当数量的工人，创新性地举办了工会青年人才孵化营，努力拓展遴选职业化工会工作者的渠道并取得一定效果，但是对于试验区工会的整体改革工作而言，区一级的工会在资源筹措等方面似乎并不能完全成为改革的先行者。针对上述问题，2022年以来，深圳市总开始重新自我赋能、自我定位，进一步优化机制，推出工联会的分类、分级、分层管理模式，以劳动关系风险评估、管理服务的职工数、辖区企业总数为核心指标，将基层的工联会划分为一至五级，一级工联会由市总工会直接参与指导建设，以此优化对工联会的人、

财、物等资源的配置，强化对工联会的精细化管理，有效增强工联会的组织与服务能力。

四、“中层突破”工会改革路径的学理分析

深圳市总推动的试验区工会改革案例，充分体现了作为具有一定行政级别的“中间层级”工会，其具备的政策协调与资源筹措能力能够强化工会传统的“上代下”机制，同时保留基层实践与激发创新的能动性，从而更好地推动工会改革。本研究将进一步讨论此种改革路径中不同层级工会的职责与分工问题。

(一)“中层突破”对工会层级分工的启示

在相当长的时间内，不同层级工会的角色问题研究是比较滞后的，将工会不加区分地统称为“基层工会”或者“地方工会”，整体上缺乏对工会体系内不同层级的工会的比较。不过，随着实践的不断推进，不同层级工会的分工与角色议题逐渐进入了研究者的视野之中。一方面，相关法律法规对工会的“上代下”机制进行了界定^①，相关研究也将“上代下”归结为工会参与处理劳资群体性事件的一种方式^[10]，是国家在劳工领域统合化的进程^[11]^[31]。基于中国工会的“党政主导”模式，有学者指出，工会这种“上代下”机制实质是下级工会倚仗更高级别的党政机构，实现高层次参与的一种方式^[12]^[154]。总之，从这些抽象的“上级工会”与“下级工会”的关系研究中，可以看到不同层级的工会实际上处于不同的制度环境之中，相比较而言，上级工会拥有比下级工会更丰富的组织资源，因而更能在具体的维权事件乃至影响法律法规修订等方面发挥作用。另一方面，除了相对抽象的“上下级工会关系”研究得到拓展之外，不同层级工会的具体角色与分工研究也有了一定的推进。例如，有研究明确区分了区县级以上的工会与基层工会之间的差异，指出县市级以上工会组织相对而言能够利用其政治优势发挥一定的代表和维护作用，而基层工会尤其是非公企业工会则很难发挥这种作用^[12]^[154]。县市级工会在没有行政执法权，行政结构的位置又非常弱的状态下，往往通过“借力”来达成组织的目标^[13]。总之，上述研究揭示了不同层级的工会无论是行动能力还是组织资源都存在巨大差异的事实。

当明确了以“中层突破”作为工会的改革模式之后，中间层级工会的地位得到了强化，由中间层级工会直接指导的试验区工会将得以实现从多头管理(图1)到更为清晰的组织关系(图2)的转变，也有更多精力专注于工会的专业和主业，即更密切地联系职工群众与指导企业工会开展工会工作。

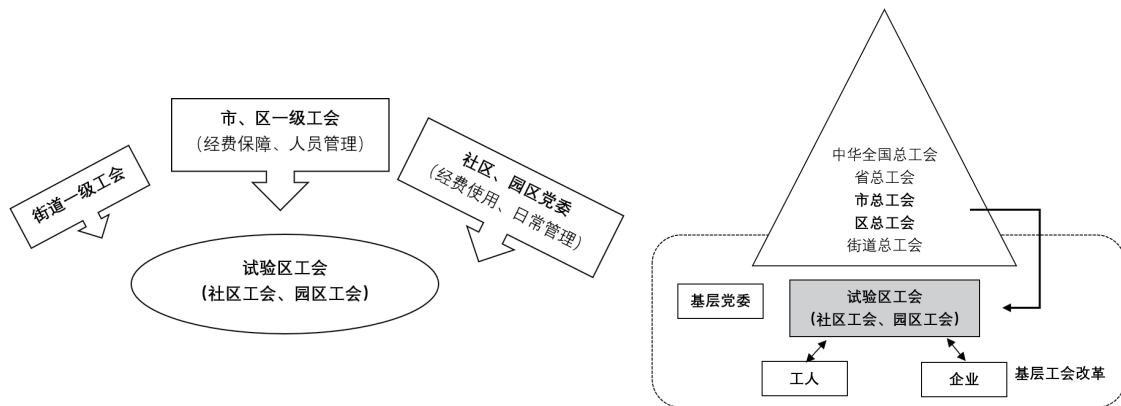


图1 多头管理的工会内部管理体制

图2 “中层突破”模式下的工会内部管理体制

① 在《工会法》和《中国工会章程》中均有关于上级工会和下级工会之间关系的表述。例如，《工会法》明确规定了工会内部的组织原则，即“上级工会组织领导下级工会组织”。其中，在论述“工会建会”和“集体协商”等具体工会工作内容时，也包含了对工会的上下级关系的相关表述。但上级工会和下级工会是相较而言的，中华全国总工会（全总）是中国工会体系中的最高级别工会。

党的十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出了“精干设置各级政府部门及其内设机构，科学配置权力，减少机构数量，简化中间层次，推行扁平化管理，形成自上而下的高效率组织体系”的要求。工会如果推行“中层突破”的改革模式，使中间层级的工会直接对接基层的工会资源，将减少资源损耗，形成更为高效的扁平化组织体系。但这样的改革需要对现有的工会架构进行较大调整，尤其是需要重新梳理县及以下工会的组织设置，明确基层工会具体的归属，对乡镇工会的定位也需要重新划分。目前看来，这些问题仍需进一步讨论和研究。

（二）“中层突破”对基层工会工作的启示

总的来看，深圳的工会改革是在全国工会改革的大背景下发生的，与上海、重庆的工会改革“夯实基层”的做法有一定的相似之处，但其整体的设计思路及最终呈现的结果却又有所不同。这些思路更多体现的是在珠三角经济发展这一大背景下，广东省总及深圳市总关于如何深入开展工会工作的总体思考。有别于上海、重庆的工会改革，深圳市总的改革设计在创新方面集中在以下两个方面：

第一，探索了基层工会工作团队建设的新模式。从以往经验来看，工会干部队伍建设更多依靠各级工会的自行组建，很少从整个体系建设的角度考虑基层专职工会干部队伍建设，由此导致了基层工会工作人员缺乏专业性等问题。当企业工会、机关工会中兼职的基层工会干部需要技术性支持时，往往得不到专业力量的帮助，严重制约了基层的工会工作。而深圳市总的改革实现了对这一问题的部分突破，通过市、区两级工会培养专业的基层工会工作力量，并将其输入基层工会，让基层专职工会工作人员能够开展专业的工会工作，使基层工会工作人员更加职业化，有了入职标准、考核手段和成长空间。同时，深圳市总将用人权和考核权分离，把实际工作的人员纳入街镇或各类工联会的体系中，但其工资、绩效等人员考核工作则由区总工会来具体执行，最大限度保证了上级工会对人员的管理权。

第二，在工会体系内探索性地创新了相对灵活且高效专业的基层组织形式。灵活性主要体现在试验区工会能相对灵活地平衡其与企业、职工、党政三方的关系，并借助与市、区一级工会畅通的沟通渠道实现上级资源高效定点输送，有效解决基层资源匮乏的问题。此外，为适应市场经济的变化配备的职业化工会工作者也在较大程度上确保了工会队伍的专业性。总而言之，这样的改革有利于盘活基层资源，为基层工会赋能，使基层工会在人、财、物以及支持力量上都有了较大幅度的改善。

从这个意义上来看，这种“中层突破”的改革模式是过去“上代下”机制的进一步发展。在继续发挥以市一级工会（或部分具有资源优势的区一级工会）为代表的上级工会的资源优势的基础上，借助上级工会的力量推动下级工会更好地开展工会工作，能弥补工会体制内基层过于薄弱这一“短板”，延续了基层工会改革与工会参与基层治理的生动实践。

（三）“中层突破”改革模式的局限

“中层突破”这一改革模式，在一定程度上回应了以往工会改革所面临的问题与难点，并在以市或区一级工会为代表的上级工会的持续推动下形成了一套改革的范式，从改革的效果层面来看无疑是成功的。但是“中层突破”也并不是万能的，其面临的挑战和问题在深圳的改革中已经浮现。

首先，“中层突破”的启动深度依赖上级工会的力量。上级工会在“中层突破”的改革中发挥着重要作用，“中层突破”模式的改革深度和广度与上级工会的改革设计有着直接的关系。在市、区工会将改革的动力转化成实际的落地方案上，尤其需要上级工会的持续推动，所以当上级工会出于各种原因无法持续推动改革时，即使是有着合法性和典范作用的改革示范点，也会因为没有了改革的主心骨和方向而慢慢失去深化改革的动力。从这个意义上来说，上级工会更类似于改革的动力聚集者与方向设计者。失去了上级工会支持的改革在实践中更多会变成不同模块、区域的“小改革”，但这些“小改革”同样也是工会改革的组成部分。

其次，“中层突破”不易形成大范围的制度性改变。“中层突破”模式不同于“顶层设计”式

的改革,其更多是在现行的制度之外探索一套新系统,类似于底层推动式的改革,但其最终目标是嵌入现行的制度中。深圳市总的改革经验在尝试嵌入现行体制中时,面临诸多的困难。例如,深圳市总计划从2018年开始在每个区都复制一个试验区,广东省总在召开现场会总结出“三个一批”经验后,也要求广东所有地市推进示范点试验区建设,但这些复制推广工作都面临着水土不服的问题,难以真正落地。在复制过程中出现各种问题反映出“中层突破”式改革与原有制度的不兼容,换言之,改革经验在嵌入现有体制机制时,不能按照现有体制的运行逻辑去阐述和嫁接,面临巨大的“排异反应”。但不易并不意味着推广的完全失败,试验区的模式成为典范后,各地市总工会敏锐地察觉到推广工作对于其强化自身工作、提高自身绩效的重要作用,因此,虽然有不兼容的问题,但是试验区模式的核心人员配置、场地模式还是被大部分工会所接受,各地市总工会也参考试验区经验来探索适合自身的模式。可以看到,“中层突破”式改革虽无法像“顶层设计”一样一石激起千层浪,但也会如同向水池中投入一颗石子一样激起波澜,对现有的制度缓慢地产生影响。

最后,“中层突破”改革的深度有限,且这一问题随着改革的不断深入愈发明显。具体而言,虽然深圳市总的改革在前期涉及人财物配套及社会化运作方法时卓有成效,并形成了相对成熟的经验,但是随着改革范围的扩大,也面临着诸如工人积极分子培养、企业工会能力建设、参与调处劳资纠纷等方面的质疑,这些质疑一定程度上削弱了改革的力度和深度。同时,改革涉及的工会组织层级设置、机构改革、职业化工会工作者晋升渠道等内容,已然超出了深圳市总的业务范围,这种在短期内无法突破的瓶颈,势必会削弱改革的长期效果。同时也要看到,这些暴露的问题虽然无法通过“中层突破”来解决,但是可以加快“顶层设计”的脚步,如在深圳市总改革案例中,虽然职业化工会工作者的晋升渠道问题没有得到解决,但是随着试验区改革经验的推广,这将成为各地市都面临的普遍问题,因此,广东省总加强了“顶层设计”,发布了《广东省社会化工会工作者管理办法》(粤工总〔2019〕32号)、《关于加强工会社会工作专业队伍建设的实施意见》(粤工总〔2019〕34号),力图建设一支高素质的工会社会工作专业队伍,以推动工会工作改革创新、提高服务职工群众的能力水平,促进和谐劳动关系的构建。

五、讨论与展望

工会改革的实质是工会如何代表国家更好地走入职工群体、占领职工阵地的群众路线改革,并通过自上而下的代表性扩张和组织增建来实现,以符合国家统合主义在新时期的要求^{[11]30}。除了“自上而下”与“自下而上”这两条传统路径,本研究以深圳市总的改革为案例,认为其探索出了一条介乎“顶层设计”和“基层创新”两种路径之间,上下联动、具备一定制度设计和政策协调能力的“中层”工会改革路径,并以丰富的实践经验证实了该路径有着极强的生命力。这条“中层突破”的工会改革路径,彰显了以市一级工会为代表的中间层级工会的关键作用:既可以及时回应国家对工会提出的政治要求,根据国家的战略部署制定具有可操作性、富有指导意义、结合区域实际情况的改革方案,又不会过于墨守成规而丧失了地方的创新性和灵活性;既能敏感地捕捉到区域内的基层工会的工作创新并予以及时地总结推广,又能在取得更广泛意义的改革实践成果后,利用其政治和行政资源向上级汇报改革内容,进一步巩固改革成效,甚至推动整体工会体制机制的改革。此外,这种“中层突破”工会改革模式还有助于进一步厘清不同层级工会组织定位模糊的问题,对今后由中间层级工会发起的、面向基层的改革工作有重要的指导意义。

需要说明的是,虽然本研究的“中层突破”改革模式彰显了市一级工会的作用,但并不意味着其他层级的工会,例如省一级工会、县一级工会,不适用于“中层突破”改革模式,只要该层级的工会能如本研究案例中的市一级工会一样,具有较清晰的改革目标,能利用科层体制中的组织身份获取同级党委及上级工会的支持以增强改革合法性,向下具有较强的动员能力和资源筹措

能力, 都能成为改革的有力推动者。只是在目前的组织体制内, 市一级工会往往更容易具备上述改革要素。从这个意义上, “中层突破”的“中层”, 既是抽象的, 也是具体的。

总而言之, 这种“中层”工会改革路径不仅是中国工会科层体系、双重领导体制下的有益探索, 也为进一步厘清各层级工会的职责分工问题提供了很好的样本和经验。但是需要看到的是, 目前“中层突破”式改革中所隐含的问题也慢慢暴露出来, 很多问题的解决方案已经超出了“中层突破”式改革的范围, 如何破解这一困境或许还需要进一步的探索和研究。

[参考文献]

- [1] 常凯. 劳动关系的集体化转型与政府劳工政策的完善 [J]. 中国社会科学, 2013(6): 91.
- [2] CHEN F. Union power in China source, operation, and constraints [J]. *Modern China*, 2009, 35(6): 662-689.
- [3] 陈秉权. 中国工会的改革与建设: 1984 ~ 1993 [M]. 北京: 中国工人出版社, 1996: 93.
- [4] WARNER M, SEK-HONG N. Collective contracts in Chinese enterprises: A new brand of collective bargaining under 'market socialism'? [J]. *British Journal of Industrial Relations*, 1999, 37(2): 295-314.
- [5] 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 [J]. 社会学研究, 2012(3): 86.
- [6] 闻效仪. 工会直选: 广东实践的经验与教训 [J]. 开放时代, 2014(5): 54-65.
- [7] 冯同庆, 王侃, 闻效仪. “事后协商”与“事先协商”——一种始于自发而被推广还可创新的模式和经验 [J]. 中国工人, 2012(9): 4-14.
- [8] 范丽娜. 基层工会改革路径研究——珠三角基层工会改革的启示 [J]. 中国人力资源开发, 2014(15): 102-107.
- [9] 岳经纶, 陈泳欣. 超越统合主义? 社会治理创新时期的工会改革——基于深圳市试验区工联会的实践 [J]. 学术研究, 2018(10): 51-58.
- [10] 姚仰生. “上代下”维权的困境及其化解之道——上级工会应对劳资群体性事件的行动逻辑析论 [J]. 理论导刊, 2016(4): 24.
- [11] 闻效仪. “上代下”: 工会改革逻辑与多样化类型 [J]. 社会学评论, 2020(5).
- [12] 乔健. 工会改革创新的理论思考 [J]. 当代世界与社会主义, 2010(2).
- [13] 吴建平. 地方工会“借力”运作的过程、条件及局限 [J]. 社会学研究, 2017(2): 103-127.

The Mid-level Leadership Breakthrough: The Path and Effectiveness of China's Trade Union Reform

——A Study based on the Practice in Shenzhen Federation of Trade Unions

CHEN Yongxin¹, LUO Junchi²

(1. School of Law, Guangdong University of Technology, Guangzhou, Guangdong 510520; 2. School of Applied Law and Public Service, Guangdong Nanhua Vocational College of Industry and Commerce, Guangzhou, Guangdong 511520)

Abstract: The report of the 18th Congress of the trade unions systematically expounds on the fundamental, strategic, and directional issues of what kind of trade unions to build and how to build them in the new era, which clearly proposes to improve and innovate the work system, content, and methods. It also creates a high-quality and efficient matrix network system, providing guidance for the deepening of trade union reforms in the new era. This study, taking the establishment of a pilot zone for the governance of labor disputes initiated by the Shenzhen Federation of Trade Unions as a case study, probes the path and effectiveness of China's trade union reform. The practice of the Shenzhen Federation of Trade Unions shows that there exists a "mid-level" leadership reform path between "top-level design" and "bottom-up innovation", which is linked from top to bottom, has certain institutional design and policy coordination as well as resource mobilization abilities. This "mid-level" leadership trade union reform path is a valuable exploration under the Chinese trade union's hierarchical system and dual leadership system, which is helpful for thinking about the division of labor and the responsibility at all levels of trade unions.

Key words: trade union reform; mid-level leadership breakthrough; trade union hierarchy; trade union work; pilot zone for governance of labor disputes

[责任编辑: 孙 蕊]