

外来工为什么愿意使用法律？

——义乌工会的新角色¹

张静

论文提要

在中国不少地方，民事纠纷的法律解决存在困难，是导致劳资矛盾激化的原因之一。本文根据 2008 年义乌工会研究小组未经整理的调查数据，力求解释当地劳资纠纷能够顺利进入法律解决途径的现象。本文认为，义乌工会运用半行政、半团体的特有身份，主动将各类行政以及法律机构调动并联系起来，为劳资纠纷的解决提供了结构性通道，从而改善了法律渠道在便利、成本、效用和价值理念方面的不良状态，使之优于其他方法，成为外来工解决劳资纠纷的首选。作为基层工会新角色的尝试，这一新的结构勾连系统具有社会整合的效果，它消解了工人地下帮会的极端化倾向，降低了个人事件转化为群体事件、法律冲突转化为政治冲突的概率。但是由于依赖某些条件，这一新角色的持续和扩散能力仍面临挑战。

核心词

社会整合 结构洞 劳资纠纷 工会新角色

一、背景和问题

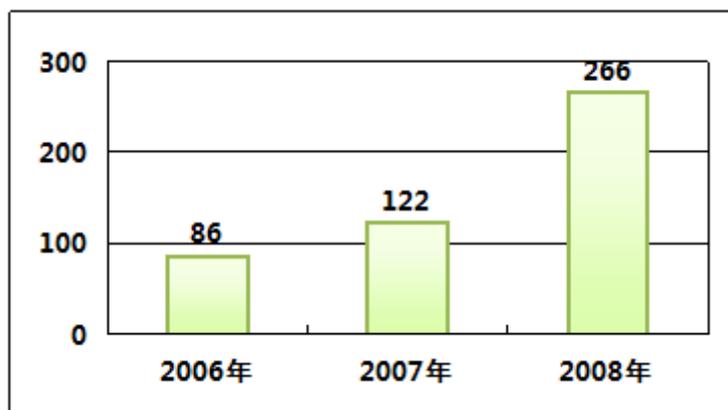
最近几年中，基层劳动争议的频发引人关注。与此有关的信访上访和群体活动大幅度上升，大量劳资纠纷通过越级行政上告、制造瞩目事件、甚至是暴力对抗、而非使用法律的方法，来求得争议解决。仅据湖北省远安县劳动和社会保障局统计，2006 年它们受理的劳动保障监察案件，是 86 件，2007 年升至 122 件，2008 年则到 266 件。与此相应，该县 2008 年的案件总数和集体上访，分别是 2007 和 2006 年的 2 倍和 3 倍以上。²

¹ 本文发表在张静《社会冲突的结构性来源》，社科文献出版社，2012

² 向昌海，劳资纠纷案件大幅度上升的原因及对策，远安县劳动和社会保障局网站：http://lb.yuanan.gov.cn/art/2009/7/13/art_1706_25449.html；2009



图 1-1 湖北省远安县劳动保障局受理劳动保障监察案件数量



资料来源：根据远安县劳动和社会保障局网站资料（2009）制作

值得注意的是，这些行政上访事件的发生，大部分与法律求解的途径不通达有直接关系。据安远的上级单位——湖北省宜昌市统计局 2006 年的统计，该市不服法院判决要求再审核的行政信访总数，占法律案件比例的 90% 以上。³ 一项在北京上访村的调查也发现，在接受问卷访问的 632 位上访人中，有 401 位曾经就上访问题到当地法院起诉过，其中法院不予立案的占 42.9%；认为法院不依法办事导致自己败诉的占 54.9%。这项研究的数据显示，问及当事人的上访目的，选择“让中央知道情况”的是 90.5%，选择“给地方政府施加压力”的是 88.5%。但最终通过上访解决了问题的，实际上只占上访案件数量的 0.2%。⁴

既然上访也不一定能解决问题，为何民事纠纷还是轻易就转化为行政上访？一般看法，法律路径不通或低效是重要原因，也有相当多数的研究认为，西化的法律条文和形式不适合国情，无法解决问题。这里提出的理论性问题有关解释：法律条文虽在，但办案解决纠纷为何难以被需求者使用？这里提出的实践性问题有关操作：怎样才能促进法律路径通畅，让民事纠纷愿意进入法律渠道解决？本文希望基于中国自己的经验——义乌案例来回答这一问题，并对工会角色的变化产生启示。

篇幅和资料所限，本文只是定性研究，目标在寻找因果关系假设。我期待下一步有研究者用定量研究对本文的回答作出检测，从而推动法律的社会科学研究。

二，纠纷解决的需求

浙江义乌是著名的小商品集散中心，外来民工人数众多，小商品生产和交易市场发达。当地的劳资冲突和民事纠纷也曾经积累难解。

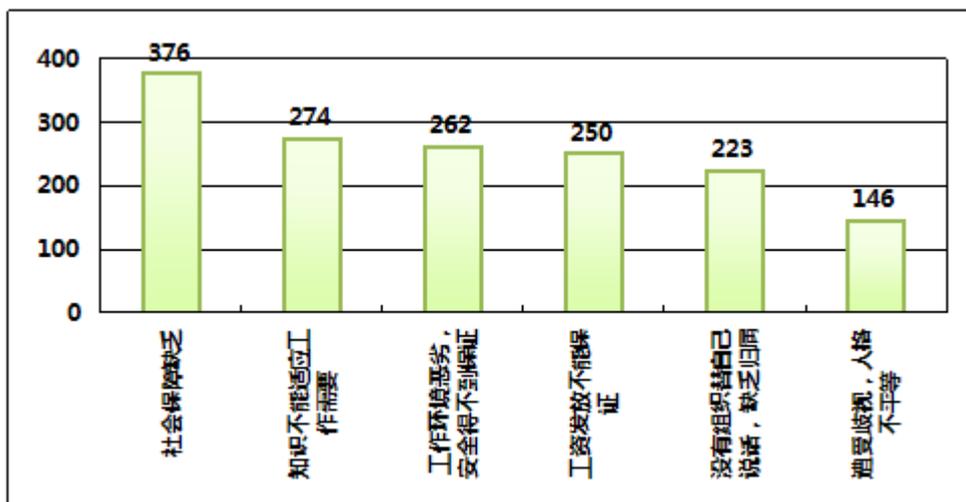
³ 刘旭堂等：浅议申诉上访案件上升的原因——特点及对策，天涯法律网：

http://hngf.gov.cn/theory/artilce_list.asp?id=3236&l_class=4；2006

⁴ 于建嵘的研究，转引自李昌平：上访者为何越来越向北京集中，三农中国网：<http://www.snzg.cn>；2006



图 2-1 在义乌工作你的主要困难和问题是什么？



一方面是大量的劳资纠纷，另一方面却是当事人不愿意使用法律渠道解决。究其原因，在于法律难以使用：它成效不高，较少得到信任。换句话说，法律难用，不解决问题，还拖延时间。工人限于文化及文字能力，大多恐于法律程序繁杂，他们对法律渠道生疏，不知道到哪里找律师，加上办案收费高，请不起或请不到律师，法院难以成功受理，或者即便受理也需较长时间，不得不忍耐久拖未决等等问题，都是受访人给出的“法律难用”理由。

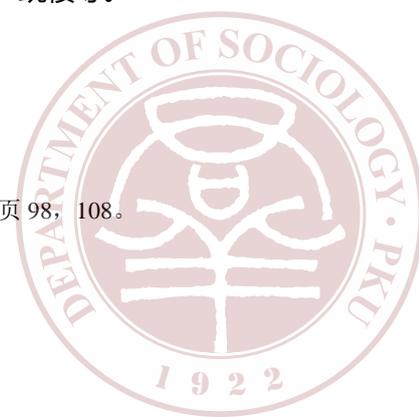
工人反映突出的“法律使用难”难在三点上。一是费用，外来工付不起律师费用，又或者因劳资诉讼获益不高，引不起律师的兴趣，很难找到律师愿意代理劳资纠纷。而缺少律师帮助，当事人就无法进入法律程序。二是诉讼审理时间长、解决慢、没有人推动、执行难、补偿无法兑现，大家等不起。三是工人中存在普遍的怀疑，认为弱者缺少身份、关系和金钱，不相信能获得公正解决。⁵这些怀疑也并非空穴来风，它多半来自周边所见事件的民间传送经验。

这种局面导致工人的个人复仇行动、甚至恶性极端事件频繁发生，他们自发建立的“帮会”——义乌的安徽定远帮和衢州开化帮是典型例子，经常出面用暴力“替老乡讨回公道”：

由于合法权益得不到保护，农民工有寻求保护和归属感的需求，有抱团的自发愿望，为替老乡讨回一个公道，绑架老板、伤害他们的违法事件时有发生。一些工人打不起官司，就采取私了的方法，找人帮忙摆平……结果是帮派林立，集体跳槽严重，企业主常受到威胁和报复，由工资问题引发的恶性事件每年发生，有杀人、抢劫、重伤、卧轨、跳楼等。1997年荷叶塘村一个企业主一家三口因拖欠工资被杀。⁶

⁵ 浙江大学义乌调查小组工人访谈，韩富国等：2008，原始资料附录。

⁶ 吕晓健，林荣日：原生制度形态——义乌农民工原生组织考察，载韩福国等：2008，页98，108。



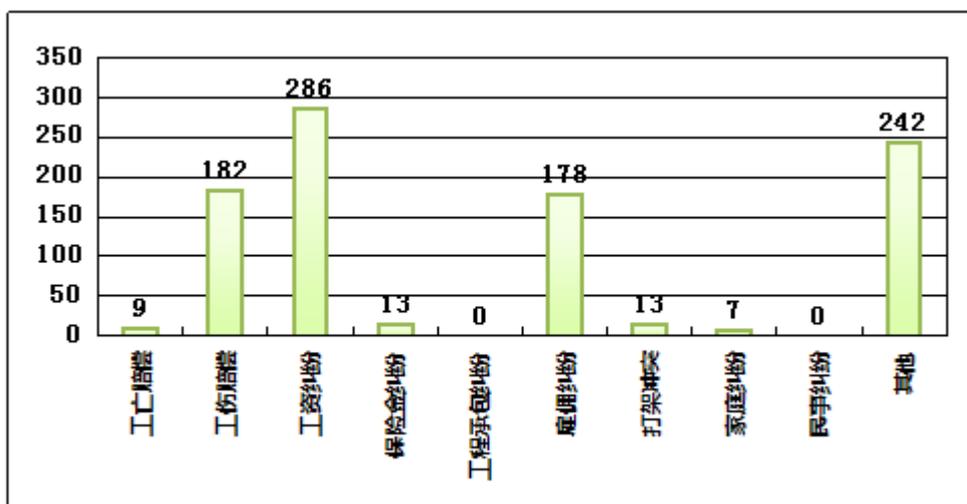
三、义乌工会的新角色

义乌工人多为外来群体，他们从家乡来到义乌打工，举目无亲，无可投靠，无组织可依赖，面临大量的安全问题。于是工会几年前开始考虑自己充当中介，成立“工会法律服务中心”，让当事人通过中心的帮助，来接近法律救援系统。此角色值得注意的地方在于，它的“服务”“协调”而非“领导”姿态：它积极介入，帮助当事人协调处理劳动诉讼案。这些诉讼案在劳资双方之间展开，多数属于工伤赔付、工资拖欠、职工福利性质，基本上是那些已经有了法律规定，但无法得到有效诉讼、难以实施赔付的民事纠纷案例。

法律服务中心的具体工作内容有：主动获取信息，联系劳方和资方，提供法律咨询一条龙服务，介绍诉讼程序，帮助准备诉讼材料，帮忙代理或者代为寻找律师，积极联络不同的法律、工商、社保和政府机构，促进事故的解决和赔付兑现。如果需要，工会法律服务中心人员也担任陪审员（共计 80 件）和仲裁员（共计 252 起）。

在义乌，使用工会法律中心的成本很低：中心的服务不收任何费用，几年来，工会免费为职工出庭仲裁代理 149 起，出庭诉讼代理 170 起。一般在市场上，律师可以选择接案或不接案，但工会法律服务中心不推托拒绝，它接待过集体来访 331 批共 6502 人次。工人接近中心的方式简便，一个电话就行，他们的咨询，备证，代写，代讼，代传递报告等要求都能满足，甚至只听工人诉诉苦，传递一下信息，让事件在媒体公开这些小事也做。为方便这些联络，工会建立了热线电话，几年下来，他们接听并回复职工咨询 3817 人次。⁷

图 3-1 法律中心来电案件受理汇总表（2000-2006）

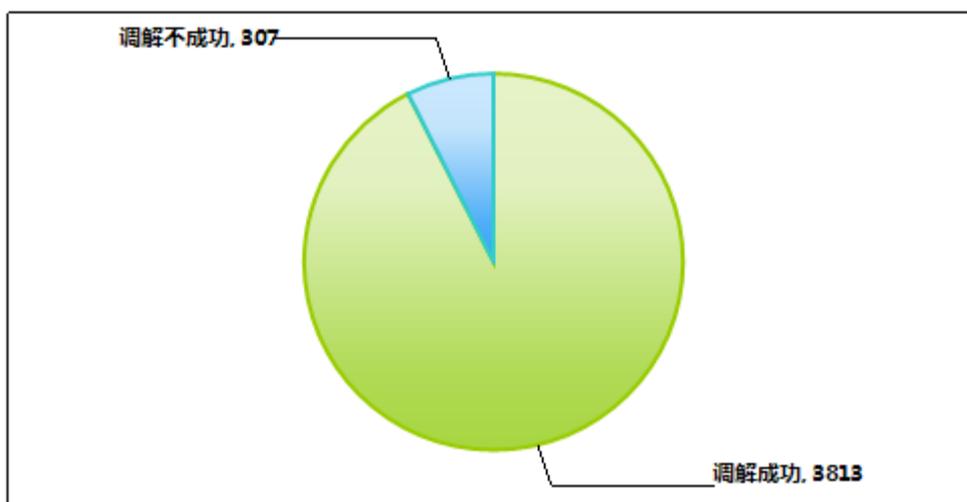


更重要的，是工会能办成事。2000—2007 年，工会通过法律服务为当事人追讨工资或挽回经济损失 1770.334 万元。2000 年 10 月—2007 年 11 月 30 日，义乌工会接手的 4120 件纠纷案件中，调解成功的有 3813 件。成功率为 92.5%。

图 3-2 调解成功的案例比例（2000.10—2007.11.30）

⁷ 数据来自韩福国等，2008，125 页。





这些角色改变了工会的形象：它们从高高在上变得服务工友，从关门回避变得开门迎客，从被动消极变得积极参与，从软的福利发放变得渐硬——介入处理工人面对的棘手问题，从声称代表一个团体变成处于劳、资、政府职能部门三方之间的调解者，其活动领域从条块分割变得伸展——他们开始尝试跨单位、跨部门、跨级别、跨领域的公共责任拓展。而这些方面传统上并不是工会涉及的领域，也不是被正式体制规定的工作职能。

四，工会的“结构洞”位置

由非法律机构推进民事纠纷解决，是一个很中国化的现象。在中国的体制下，公共机构（政府有关部门/法院等）和社会服务对象（企业、个人等），在地位和权力上差别极大，它们在社会结构中有各自的位置及活动领域，处于分离状态，很少发生联系，甚至互有回避。如同社会中形成很多蜂巢状结构，看上去拥挤在一起，但相互之间隔离，如果不是通过有关单位，个人和公务系统很难有效连接。这种情况类似在社会中形成了无数的“墙”，将公共组织（法院/政府）和个人需要隔离开来，分离了国家和社会，因而大量的社会需求难能利用公共物品——比如法治和法律——获得回应或满足。受访人员对此的感受是，法律在那里，但只为有权有势的他人服务，不是我们可用得上、够得着的东西。

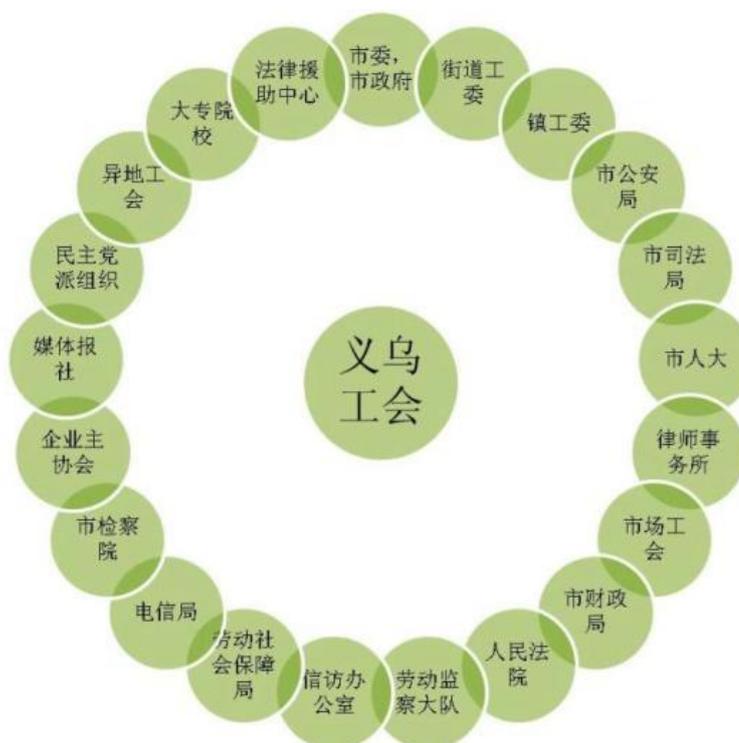
而义乌工会的新角色填充了上述结构洞，它将国家（公务机构方）和社会（服务需求方）制度化地联系起来，结果使双方的接触——得以通过这种中介机制——更容易进行。这得益于工会的特殊位置。基层工会不是权力机构，不能用文件或行政命令处理问题，只能依靠积极奔走、沟通多方、竭力推动各个环节启动，直至判决兑现，比如将案例负责递交给相关部门——市法院，信访局，劳动局，110 办公室，市消费者协会，市个体劳动协会等。工会主席还充分利用他的荣誉，并适时将其转化为政治支持资源，他广泛联络政界、知识界和媒体的行动，推进了义乌工会做法的合法化。

上述做法需要依赖工会的优势，这就是它的特殊位置：准行政机构同时又是准社会团体的双重身份。工会跟很多政府职能部门有常规工作联系，它能够接近公务机构，也能接近市场组织，即连接政府部门，法律机构，企业主和劳工。这些条件使之在获得信息，收集证据，



积极协调方面可能发挥特别作用：调动法院、公安、政府（劳动部门）、媒体的资源，产生较大的联合推力促进事故解决，从而在促进社会成员个人和法律体制、甚至国家体制的连接方面发挥作用。这种中介作用，赋予弱小个体使用国家法律救援的力量，同时在政治上，促进了弱势群体对公务部门产生需求。比如，在工会主动接手劳资纠纷案件后，各种地下帮派组织的活动逐渐销声匿迹。这说明，以往社会中缺乏一个制度化的中介机制，把当事人和法律机构连接起来，让法律便于普通人使用，而义乌工会的新角色起到了这样的作用。

图 4-1 和义乌工会发生工作关系的组织图



人们说这是工会发展出的新角色，没有错，但这些新作用的产生，显然借助了工会在体制内的原有位置——法团主义结构下的“准”社会团体地位。在中国，工会不是阶级政治的代表团体，无法采用组织、对抗、制衡、谈判和制造压力的办法处理问题，它更不是法律机构，不能主事判决。但工会的社会团体性质特别，它在行政体制内具有人事编制、资源划拨和机构地位，有常规发言和反映问题的组织渠道，这意味着它有机会接触各方面，传递社会信息，同时调动行政和社会资源。工会连接行政和社会资源的位置，使其在社会结构中具有特殊能量。义乌的被访人多数都承认，比起其他途径，通过工会解决事情“成效更高”。

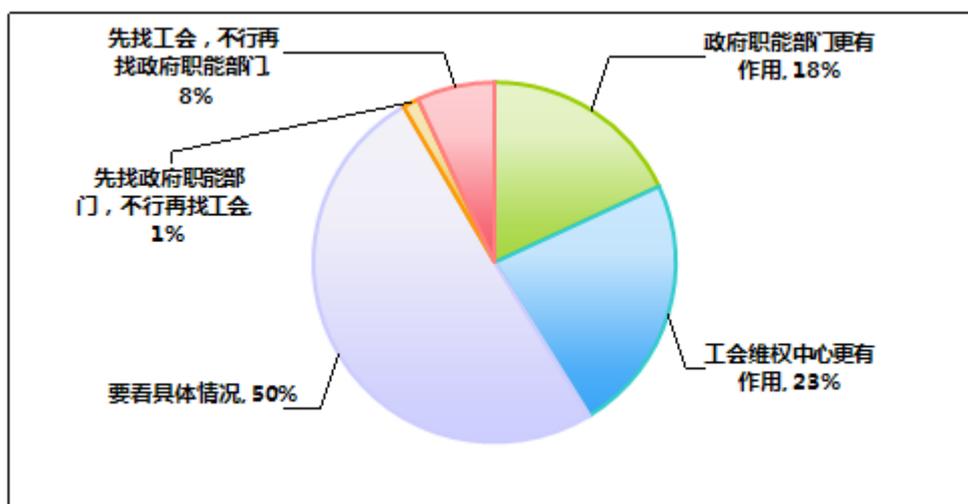
五、效果及反应

从各方的反应看，义乌工会的做法有成效。当地政府、劳方和资方的受访人士，大都对



法律服务表示满意，⁸人们对“工会能够解决问题”给予高度承认，甚至认为，工会“解决问题的作用”并不低于更有权威的政府。

图 5-1 政府职能部门和工会解决问题哪个更有用？



工会是怎样取得当事人各方的信任的？

处理纠纷是在利益相对的两组人之间工作，如果法律服务总是对一方有利，它的公信力将受到损害。义乌工会获得信任的关键，是坚持法律服务的中立性，避免仅仅成为一方利益的代表。统计发现，经义乌工会帮助解决的劳资纠纷，虽然被诉方主要是资方公司，但结案后的责任归属并非一概在资方。这样的记录使其也获得资方的信任：企业主发现，在工会介入后，他们被打或者陷入无尽纠缠的比例大大降低。因而，虽然寻求工会帮忙的主要是工人，但资方也愿意找工会调解事端，因为能提高自己的安全感，切实解决问题。

图 5-2 原告和被告人身份（共 722 份调处纠纷数据）

⁸ 对义乌企业工会、镇工委、农民工、企业主、政府职能部门等有关人员的访谈记录。资料来源自韩福国等：2008，附录二，页 467-508。



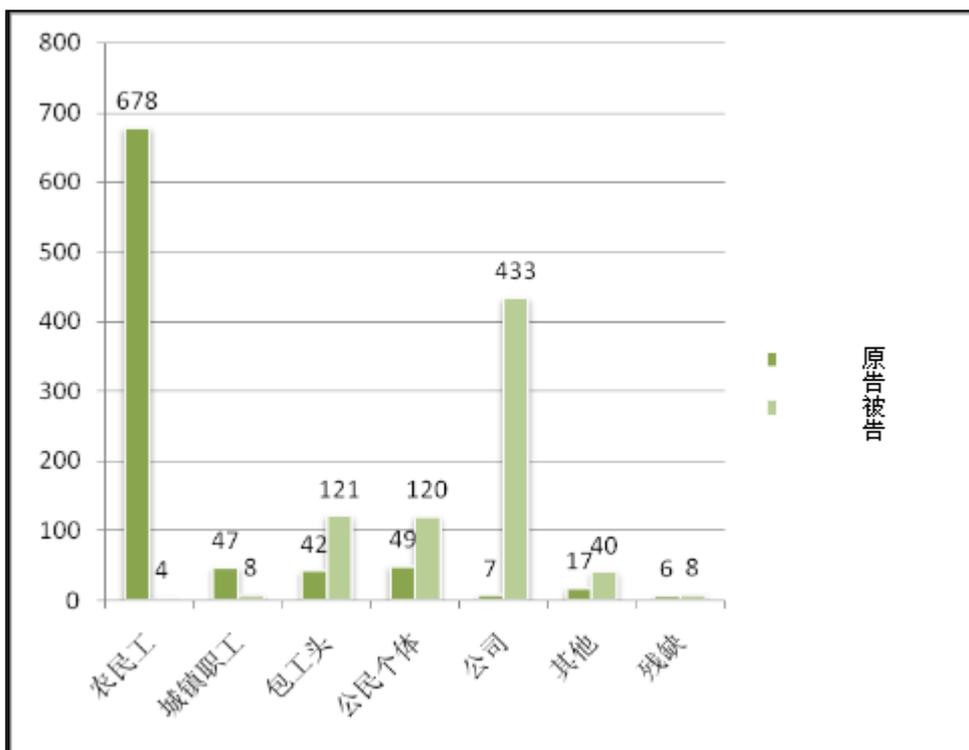
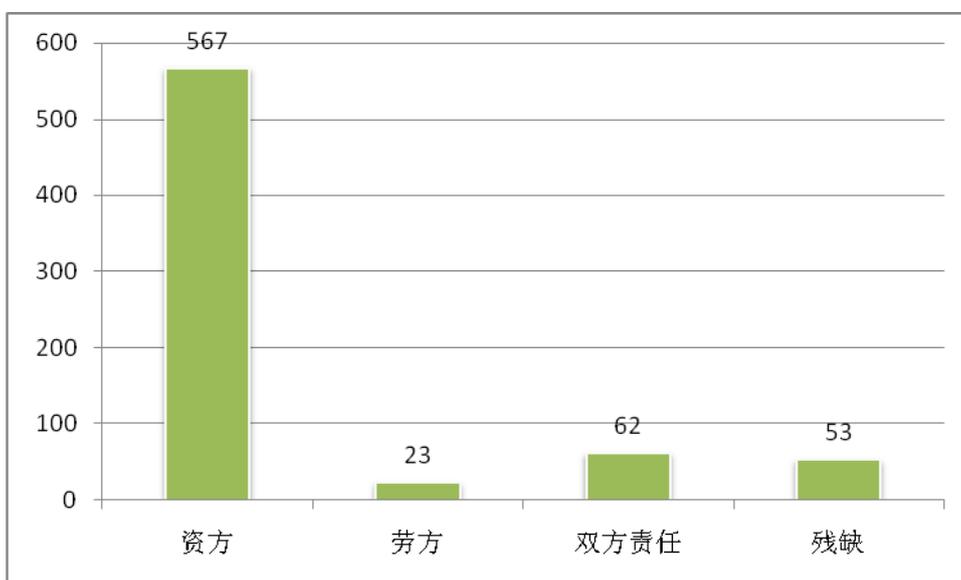


图 5-3 工会调处案件结案责任归属

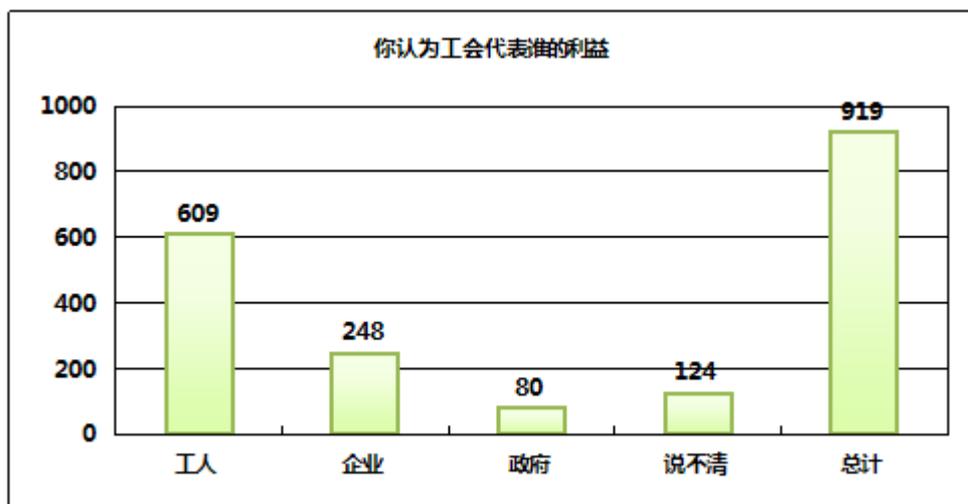


从多数案件来看，工会的介入显然增强了弱者——劳方利用法律救济的能力，同时也使得强者和弱者——资方和劳方能够在第三方的监督下顺利接触，进行谈判，把双方都推向了法律解决。正因为如此，当在工人中询问“工会代表谁的利益”时，出现了并非一致的意见。在群众眼中，它的代表性不那么清晰，这反映了工会调解的“中间”角色。当利益冲突中的人们不断看到，工会的调处结果注重证据，而非总是一边倒地偏向工人时，才能增强使用法律手段的信心。在这一意义上，义乌工会的做法取得的意外效果，是通过增强使用者的信心，在社会中宣传了法律。这也说明，法律处理的公正必须在实践中被人们看到，才能被人们认



识、接受、相信和尊敬。

图 5-4 工会代表谁的利益



六，小结

总结案例的经验，回应“义乌外来工为什么愿意使用法律”的问题，可以初步提出几个定律：⁹

效用定律：如果法律不能行之有效，人们就会寻求他们认为是更有效的解决途径，比如“上访”、制造群体事件、或组建地下帮会解决他们的问题；

成本定律：如果法律使用费用太贵、或不容易使用，或因为没有文化不便于使用，人们就会寻求更便宜、更方便使用的途径来解决他们的问题；

价值定律：如果人们看不到法律公正处理的案例，对其丧失信心，就会寻求其它极端的方法寻求公正；

结构定律：如果没有社会机构充填结构洞，将公共服务和民众需求制度化地联系起来，民众的需求就无法得到公务系统的回应，纠纷就无法及时纳入公共解决程序，就会积累国家与社会的对立，从而损害社会成员对公务机构的认同。

这几项可以相互联系，来整体地加强人们对法律、甚至对国家的基本看法，它们也可以独立发挥作用——在具体的事件中，引导人们疏远法律、国家等公务组织，损害后者的威信。

⁹ 对四个定律含义的简明解释：

效用定律：法律的效能，是否能够及时解决问题。

成本定律：法律的便利，中介服务（律师）是否容易，成本是否可承担。

价值定律：法律处理依循的原则是否获得人们认同，并确信该原则背后的价值可通过法律处理得到实现。

结构定律：法律等广义的公共服务机构和需求方的制度化关系和连接渠道。



特别有价值的是，义乌案例是在现有体制下操作的，它取得了相对成功的经验。此经验并非外来，答案也不复杂：要想避免人们采用极端的方法、吸引他们利用法律解决问题，需要使法律途径在上述几点上优于其他任何方法。显然，满足上述定律，具有“激励”人们更愿意使用法律的效果。因此，符合这些定律的政策建议预计更可能产生实效。

七，潜在政治效果：社会整合

从宏观的内聚和稳定来说，义乌工会的角色促进了国家（公务机构）和社会（服务需求方）的整合。它在国家和社会之间，建立一个制度化的结合点，这是一个有价值的中国经验。

在国际社会经验中，处理稳定的机制一般有两种途径：加强政治整合或社会整合。二者虽然都有赖于力量平衡结构，但作用的机制不同。

义乌案例中可以发现，工会在现存体制内工作，它没有建构新的政治机制——比如，明确代表某群体利益，推进它们的权利扩展，逐步形成稳定、具有自主地位的利益组织化单位，并推进其制度化立法，通过动员、谈判、制衡、展示影响力进入公共领域，用价值口号正当化自己的目标并吸引人们认同等。这些是定义中政治机制的主要功能，它们通过多元利益的组织化方式，作用于社会不同力量和利益的制衡。

而社会整合主要通过法治推进和社会团体的活跃角色达成。如果社会团体提供的中介功能，能够有效促进国家和社会的联系，帮助人们更顺利地接近公务机构，比如法律援助，他们彼此的冲突就会降低，彼此的依赖、归属、认同和内聚就被加强。更重要的是，这种加强是以理性、证据和程序来实现秩序，不必经由暴力冲突解决问题，因而社会的稳定性增加。上述机制可以解释，为何在义乌劳资纠纷普遍，但群体性事件较少发生。

因此，义乌工会的角色是社会整合而非政治整合，但它的作用不仅展示了一种社会整合机制，更具有重要的政治后果：大量中介性社会组织填补结构洞，提供非商业性、高效能、低成本、高信任度的法律服务，将劳资纠纷引向依法解决的渠道。这一机制补充了有关制度供给的不足，后果是降低了个人事件转化为群体事件、社会冲突转化为政治冲突的概率。

但另一方面，义乌的案例是否是孤立个别的，它是否可能制度化并扩展向全社会，仍然是一个未解问题。原因是义乌案例高度依赖本届领导（工会主席）的个人风格和荣誉，这一现象提示了，一旦条件发生变化，比如人事变更，这一工会新角色的持续和扩展能力可能面临挑战。

【说明】

本文图表的资料来源除特别注明的外，全部根据浙江大学义乌调研小组收集的资料制作，其中有未发表的资料和发表的资料（韩富国等：《新型产业工人与中国工会》，上海：上海人民出版社，2008）。但本文的研究问题和浙江大学调研小组不同。在此特别感谢韩富国慷慨提供、并同意再分析这些资料，同时感谢历次会议或文稿阅读中苏珊（W.Susan），张长东，吴肃然，赵蔚、刘莉、冯同庆、徐斯勤的评论。但论文的观点应由作者本人负责。



本文首先在上海交通大学法学院（2009年9月）会议上宣读，而后在北京燕山大讲堂演讲中使用了部分资料。相关论文发表在《江苏行政学院学报》2010年5期上，中国社会科学院《中国社会科学》杂志社主编的刊物——《中国社会科学文摘》2010年9月期转载。提交世新会议的本次稿件经过再次全面修改，并根据社科文献出版社的范例要求修订了编辑格式。本文即将再次收入《张静自选集》（2012，中国社会科学文献出版社）中。

