

情法两平:本地工业发展实际 与地方政府劳动治理*

刘 建

提要:本文探讨了长时段工业发展情境下劳动争议治理的实践过程及其情法意涵,考察了地方政府调处劳动争议的差异化问题。研究发现,本地工业基础及其变迁深刻形塑了地方政府的情法认知,使其针对底线型争议和补偿型争议形成了不同取向的治理风格:底线型争议的治理遵循道义和科层的逻辑,倾向于实质化保障劳动者基础权益,体现情感道德保护和法律实用主义取向;补偿型争议的治理遵循以工业发展实际为核心的地方逻辑,倾向于保护当地企业经营,显示了区域情理对劳动法的调适作用。虽然地方政府以调解的方式实践“情法两平”,但仍需警惕其过度解读情理和让渡劳工权益的行为。

关键词:劳动争议 调解 法律 情理 劳动治理

一、引言

自市场化转型以来,单位制解体、政企分离,劳资双方通过市场博弈来追求各自利益,最终在劳动法层面形成了“劳动者”“用人单位”和“国家”的三方结构(孙立平等,1994;阎天,2022)。原本建立在身份基础之上的社会契约被市场契约/法律契约取代,工人与单位(国家)的永久性劳动关系演变为劳动者与用人单位的有限性雇佣关系(李锦峰,2013)。这一时期,国企改革引发的集体性纠纷开始受到社会和学界的关注(刘爱玉,2003;佟新,2006;陈峰,2020)。进入21世纪,国企领域的劳资关系趋于平和,而民营企业中的个体型劳资纠纷持续增加,波及众多劳动者,争议类型也日益复杂(姚先国,2005;Chen & Xu,2012;庄文

* 感谢匿审专家、佟新教授、盛禾博士在本文撰写与修改过程中提供的宝贵意见和悉心帮助。文责自负。

嘉,2013)。

面对复杂多样的劳动争议问题,国家不仅恢复了劳动争议处理制度,还通过制定劳动法来规范劳资关系。在此过程中,地方政府在劳动争议治理中发挥了主导作用。地方政府采用纠纷调解、强制维稳、法律威慑、情理安抚等方式来化解劳资纠纷(Cai,2008;Su & He, 2010;郑广怀,2010;程秀英,2012,2015;汪建华,2018),体现出摆平事件的策略取向。以往的研究虽然深入探讨了地方政府化解集体劳资纠纷的技术和方法,但相对忽略了其在治理不同类型劳动争议中的差异性角色,也未能深入揭示治理策略背后的“情法”逻辑,尤其是对劳动法律与地方民情之间的调适关系关注不足。近来的研究开始重视劳工政治的区域特质,指出不同区域(如内陆城市、长三角与珠三角)的工业化发展模式造就了差异性的劳动体制(万向东等,2006;刘林平、雍昕等,2011;汪建华,2017;汪建华等,2018),不同区域的地方政府在劳动治理中的角色存在差异,因此剖析一个具体区域的劳动治理过程及其变迁具有重要的学理价值。目前学界对于具体区域的考察仍有较大讨论空间。

本文以长三角地区的丽县^①为研究对象,重点探讨丽县劳动部门(劳动仲裁院和劳动监察大队)的劳动争议治理实践及其情法意涵,探析本地工业发展基础及其变迁与劳动争议治理之间的关联。本文以一个具体区域为基础,从长时段的视角考察地方政府进行劳动争议治理的阶段性变化与差异,从而展现中国劳工政治的复杂性与丰富性。

二、文献回顾与研究进路

(一)劳动争议中的地方政府治理

既有研究通常认为国家是化解劳动争议的核心力量(庄文嘉,2013;Chen, 2016;陈峰,2020)。作为国家的代理人,地方政府实际上扮演着劳资纠纷治理的主导角色(杨正喜、唐鸣,2008),尤其当关涉重大集体劳动争议时,地方政府发挥的力量更为显著(Chen & Xu,2012;Zhuang & Chen,2015)。

关于地方政府对劳动争议(主要为集体争议)的回应和治理,既有研究主要围绕工人集体行动的组织程度、组织规模等来加以考察。一方面,相关文献指出,因

^① 依学术惯例,本文对出现的地区、企业和人名进行了匿名化处理。

集体行动或将威胁社会稳定、损害政府形象,地方政府常常采取维稳的策略消解工人的集体行动,诸如官僚场域的“制度循环”(程秀英,2015)、法律的威慑和诉讼话语的限制(Cai,2008;程秀英,2012)、强制维稳(汪建华,2018),等等。另一方面,不少研究揭示出地方政府“包容模式”(state accommodation)的回应方式。苏阳和贺欣发现,华南某基层法庭和政府积极介入集体劳动纠纷,并经常提出有利于工人的解决方案,展现出较为宽容的应对方式(Su & He,2010)。郑广怀(2010)在考察当代中国国家与劳工关系时提出“安抚型国家”的概念,探析国家采取“精神安抚”与“物质安抚”的双重策略。程秀英(2012)在国企下岗工人维权的事件中观察到,地方政府常常表现出对工人的同情和体谅,进而从心理上化解工人的对立情绪。

这些研究大多强调地方政府运用“情理”和“法律”来治理劳动争议的作用,反映出策略主义的研究取向。在传统社会中,“法”是“情理”的明细化,地方官员对于“情理”的认知决定了纠纷调解的方向(黄宗智,2007;滋贺秀三,2023),有研究认为“情理”有着不同的层次与重要的社会基础(李泽厚,2005;凌鹏,2022)。虽然当今社会的“法”不再是“情理”的衍生品和附属物,而是具备国家治理属性的单独一维或关键一环(强世功,2000;凌斌,2012),但大量法社会学的研究仍认为情理对法律具有调节作用,政府在纠纷调处中追求“合乎情理”又“合乎法律”的效果。在当前劳动争议治理领域中,学界对治理策略本身(如情理和法律的关系)的研究有待深入。

还有一些研究关注到不同社会发展阶段地方政府的回应态度与治理风格之变化,如张永宏(2009)在华南某街道办事处劳资纠纷治理研究中发现,2008年《劳动合同法》生效后,基层政府一改之前的放任姿态,更为积极地介入与干预劳资争议。苏阳和贺欣的研究不仅阐述了地方政府“包容”的回应方式,而且认为这种治理方式的产生源于政府面临的构建和谐社会目标和法治能力不足之间的张力(Su & He,2010)。汪建华(2018)则关注到近年来珠三角地区产业结构转型引发大量集体性劳资纠纷的制度性背景,指出以追讨欠薪和经济利益补偿为特征的“分手型”劳动争议成为劳资冲突的主要类型,地方政府兼用纠纷调解、经济补偿和强制维稳等多种策略引导纠纷的走向。

此外,部分研究关注不同集体劳动争议类型对地方政府治理方式的影响。蔡禾(2010)注意到农民工利益诉求的转变,认为劳动争议正从“底线型”向“增长型”转变,前者受法律保护并有清晰的标准,可以通过仲裁和诉讼来解决;而后者缺乏正式的法律保护和清晰的标准,只能依靠集体协商来化解。陈峰和唐梦笑(Chen & Tang, 2013)归纳了不同时期出现的三种劳动争议类型:因国企改革

制引发的“道义经济型”争议、为争取劳动法律保障的“权利型”争议、以涨薪和改善工作条件为目的的“利益型”争议。地方政府治理方式分别为临时性安抚和驱散、通过法律程序解决(包括劳动仲裁和诉讼)以及临时性调解与集体协商(Chen & Tang, 2013)。这些研究基本是在“权利—利益”二分的框架下来讨论劳动争议的治理。最近的研究发现,相较于社会保险类纠纷,地方政府更可能强力干预集体薪酬类的劳动争议(Yang & Chen, 2020)。这显示出即便同属“权利型”集体争议,地方政府的处置策略也有着较大的差异。

(二)劳动争议治理的区域性因素

中国幅员辽阔,各地区民情差异显著,经济发展水平不一,工业发展模式也各有特点。愈来愈多关于中国的劳工政治研究表明,各地的劳动纠纷处置和劳动治理模式并不相同,而是呈现区域性的特质与差异。

首先,已有研究主要从不同区域的工业化发展模式考察劳工问题及劳动治理的现状。费孝通(2021)曾总结出全国多个区域的工业化模式,如以乡镇企业为主体的“苏南模式”、以个体私营经济为特色的“温州模式”和依托地缘优势发展“三来一补”企业的“珠江模式”,并详细论述了不同区域工业化发展的历史与劳资构成等问题。之后的乡镇企业研究也表明,苏南地区的劳动雇佣关系内嵌于熟人关系和村庄社会之中,并非单纯纯粹的市场化劳资关系(周飞舟, 2013; 渠敬东, 2024)。在劳工状况的区域比较方面,调查显示,长三角地区在多项劳工权益保障指标方面均优于珠三角地区,研究者认为这与长三角本地工人比例较高密切相关,当地的企业(乡镇企业)管理更具人性化(梁波等, 2008; 刘林平、雍昕等, 2011; 魏万青、谢舜, 2013)。有研究认为,珠三角地区企业处理劳资关系的基本模式是“市场型”,长三角地区的处理模式则是“人情型”和“法治型”(万向东等, 2006; 刘林平、郑广怀等, 2011)。

其次,除了劳资构成和工业模式的差异,相关研究还从政商关系和政企关系方面考察劳动治理的区域性特质,从侧面反映地方政府在经济发展和劳资纠纷中发挥的关键作用。地方政府推动地方的经济发展,与企业存在互惠互依的关系,“官场+市场”的结合成为地区增长联盟的主要动力(周黎安, 2021)。相较于东部沿海地区,内陆区域的地方政府在给予企业更多政策优惠的同时也在劳动权益和劳动争议处理上做出让步(耿曙、陈玮, 2015)。例如,汪建华(2017)发现,内陆地区政府更看重外来资本的入驻,“包揽式的政商关系”会使政府主动帮助企业平息劳资纠纷。相关劳工研究发现,珠三角地区的地方政府(或借助

工会力量)常会介入与协调劳资纠纷,摆平集体争议,表现出倾向当地企业发展的一面(张永宏,2009;Elfstrom,2019);而长三角地区早期发展起来的基本是内源型乡镇企业(魏万青、谢舜,2013),后期引入工业园区的多为优质资本,“强政府与强资本的结合、本地资本与本地工的组合”使得长三角工业模式造就的劳动体制明显优于珠三角(汪建华等,2018:109)。此外,长三角早期工业化模式还具有制度延续性,为构建积极的本地农民工待遇制度模式奠定了重要基础(梁波等,2008)。

最后,部分来自劳动法研究领域的文献表明,劳动争议的司法判决蕴含着鲜明的区域特征。地方政府往往会出于自身利益的考虑来制定地方保护主义的劳动政策(张永宏,2009),由此造成了区域间尤其是省级层面劳动政策的差异(臧雷振等,2020)。在这一背景下,各地对同类型劳动争议案件的判决明显不同(程金华、柯振兴,2018;马玲,2021)。例如,有研究指出,不同地方的法律规则和司法实践会差异化地保护劳动者或企业,与北京和广州相比,作为长三角地区核心城市的上海在违反企业纪律而解除劳动合同的纠纷中更倾向于保护当地企业(程金华、柯振兴,2018)。

(三)文献评述与研究进路

上述研究提供了富有启发性的学术视角,但在劳动争议治理的劳工政治维度上,仍有较大的研究空间。首先,在劳动争议类型与地方政府作用方面,已有研究关注工人的集体抗争及群体性事件,相对忽视海量日常性的劳资争议及其解决方式,对具体争议类型考察不足。部分研究显示地方政府对不同类型的劳动争议采取差异化的治理措施(蔡禾,2010;Chen & Tang,2013;Chen,2016),最近的研究表明,即使是同一区域的地方政府,对不同类型的集体劳动争议也呈现差异化的治理风格(Yang & Chen,2020)。这些发现暗示,劳动争议类型与地方政府治理之间可能存在更为复杂的关联。

其次,在区域治理层面,学界对珠三角的注意力远超其他区域,对其他区域的劳动体制与劳动治理关系的研究有待加强。虽然近些年有研究开始对内地和长三角区域开展劳工政治研究的探索(汪建华,2017;汪建华等,2018),但相关讨论仍显不足,长三角和广大中西部区域及其特定区县的劳动治理模式值得进一步挖掘。值得注意的是,特定区域的地方政府在不同历史时期下的劳动治理风格往往存在显著差异(张永宏,2009;汪建华,2018),通过长时段的区域考察,可以获取更为丰富的特定地方社会的劳工政治信息。

最后,在治理策略(尤其是情法观念)及其工业社会基础层面,现有研究主要

关注地方政府化解劳资争议的各种策略,如强制维稳、法律威慑、情理安抚等,体现摆平事件的策略逻辑,而对于策略(如情理和法律)本身考察不足。经验研究表明,恰恰是不同地方对于劳动法的差异化认知才致使地方在司法解释和司法实践中出现了对劳动者或企业的差异性保护(程金华、柯振兴,2018)。大量法社会学研究指出,社会情理对法律具有调节作用,并认为法律的运作离不开社会基础的支撑。因此,如何理解具体地方社会中的“法律”,特别是法律运作背后的情理观念与工业社会基础,或许才是理解特定区域劳动争议治理的核心所在。

有鉴于此,本文聚焦于长三角地区的一个县域社会,以县级劳动部门(劳动仲裁院和劳动保障监察大队)为研究切入点,综合考察两个部门处置的多种类型的劳动争议案件。微观上,本研究重点分析地方政府对不同类型劳动争议案件的治理方式与治理取向,探析地方政府及其工作人员对于情法的认知与来源;宏观上,本研究接续劳工政治的研究传统,将纠纷调处实践放置在具体的、长时段的地方社会情境中加以考察,尤其关注本地工业模式及其历史变迁与劳动争议之间的关联,同时兼顾考量中央与地方政府对于劳工权利的制度和调处实践。

本文的田野材料主要通过深度访谈、参与式观察与档案整理获得。笔者于2019年至2024年(具体为2019年7月至8月、2020年12月至2021年1月、2023年8月、2024年8月)在丽县劳动保障监察大队和劳动人事争议仲裁委员会/劳动人事争议仲裁院^①(以下简称劳动监察大队和劳动仲裁院)开展田野调查,对人社局劳动部门及其他部门、住建局、经济开发区、H乡镇、W乡镇的30余名工作人员开展了多次深度访谈。另外,笔者对多种类型的劳资争议进行了观察,旁听了多次政府调解纠纷(包括集体纠纷)的庭审与内部会议,并记录了政府—资方—劳方的互动过程。此外,笔者还查阅了县志以及大量关于丽县乡镇企业发展、工业产业转型、劳资纠纷处理的档案资料和历史文件。^②

三、本地化工业传统与底线型劳动争议

丽县位于S省,地处长三角平原地带,纺织企业众多,民营经济发达,家庭工

① 劳动人事争议仲裁院为劳动人事争议仲裁委员会下设的实体化办事机构,具体承担争议调解和仲裁等日常工作。这两个机构实际上是“两块牌子,一套人马”。

② 文中凡是涉及劳动争议案件和劳动仲裁部门的数据信息,均来自丽县劳动部门的历史文件和档案资料;凡是涉及工业发展和产业结构调整的数据信息,均来自丽县政府的历史文件和丽县县志。

业(家庭小作坊)占比较高。得益于优越的地理位置、良好的栽桑基础和成熟的纺织技术,自近代以来纺织企业便是丽县重要的经济支柱,其下辖的部分乡镇历史上正是依靠家庭纺织企业的兴起而实现发展致富。在集体化时期,政府严格执行“以粮为纲”政策,推行单一农业经济模式,私营商品生产和流通被全面取消,个体商业和集市贸易也被当作“资本主义尾巴”遭到取缔,丽县的家庭作坊和私营企业因此一度退出历史舞台。

直到20世纪70年代中期,丽县本地社队工业和家庭手工业才重新焕发生机。改革开放后,县境内北部以W镇为中心的家庭丝织业和南部以H镇为中心的毛衫针织业逐步兴起。20世纪80年代,丽县的工业发展呈现双重特征:一方面,在苏南模式的影响下,政府主导的乡镇工业异军突起,带动全县工业经济快速崛起;另一方面,受温州模式的影响,家庭工业(大量家庭作坊)在镇村两级广泛复兴。1985年,丽县的工业产值已超过农业产值。在这一时期,乡镇企业和家庭工业发展迅猛,吸引了大量本地的劳动力,形成了“离土不离乡,进厂不进城”的独特现象(费孝通,2021)。1995年,全县共有个体私营企业25368家,从业人数为66087人。虽然每个家庭作坊的平均从业人数不足3人,但其创造的地区总产值达到43.5亿元,占全县工业总产值的50%。在劳动关系领域,这一时期的劳资构成主要为“本地资本本地工”,地方政府在乡镇企业经营和经济发展中起主导作用。

到了20世纪90年代中后期,在个体私营工业(家庭工业)繁荣发展的同时,工业集体企业和乡镇企业步入改制的轨道。2000年初,全县乡镇企业改制基本完成,民营企业自此取代乡镇企业登上历史舞台。此外,丽县扩大招商引资力度,在县镇两级建设了多个工业园区。自2000年起,外资企业与本地民营企业成为丽县经济的主体。简言之,在20世纪80、90年代,丽县经济发展的核心力量是乡镇企业和家庭工业;2000年至今,外资工业和本地民营企业(多为小微企业)则构成了丽县经济发展的主力军。

回顾20世纪80年代后期及整个90年代,丽县劳动争议的数量较少,比如,1991年的丽县劳动仲裁委员会^①全年仅处理了两起劳动争议。此外,多数的劳资纠纷在企业或社区内就能得到解决,很少会升级到县级劳动部门介入的程度。乡镇企业和家庭作坊作为本土内生型企业,其劳资关系深深嵌入于社区人际关系网络中(万向东等,2006;梁波等,2008)。由于劳动力主要来自

^① 丽县劳动仲裁委员会成立于1990年,在此之前,丽县劳动人事局从1987年开始便已经指派了一名工作人员负责劳动争议案件的调处工作。

本村甚至多为家族亲属,劳资双方的互动往往带有温情色彩。在这种社区共同体和家族企业的特殊情境下,劳资纠纷多能通过内部调解化解,鲜少诉诸法律途径。^①

除了纠纷发生次数较少,劳动争议的案由也非常集中,基本为欠薪和工伤两大类。丽县劳动仲裁院院长 ZKY 说:

整个(20 世纪)90 年代,包括 2008 年之前,仲裁的案子都很少,每年就是几件、十几件,最多的一年也就二十多件,^②都比较容易调解掉。这些案件要么是拖欠工资的,要么是受了工伤的。像现在说的经济补偿、未签订劳动合同、缴纳社保等案件,基本没有。虽然说那时案件少,但案件类型都直接关系到劳动者的生存和基本生活,因此更具有紧迫性,我们都会尽力解决。(访谈资料 ZKY,20230810)

在工作人员看来,欠薪和工伤等劳动争议直接关涉劳动者的生存权益,是最基础、最切身的底线保障问题,具有鲜明的道义属性。本文将这类案件称为“底线型劳动争议”。

“本地资本本地工”的工业传统塑造了劳动部门工作人员的特定认知,即乡镇企业(尤其是家庭作坊)的劳资关系显著区别于市场化的劳资关系——老板与工人之间存在先于劳资关系的社会关系,其互动兼具情感色彩与人情往来,且工业生产与乡村生活高度融合。这与周飞舟(2013)和渠敬东(2024)对苏南乡镇企业中劳动关系的研究发现相似,即乡镇企业的经营管理嵌入村庄的社会关系之中,许多村干部同时也是企业的经营者,在这种情况下,企业对劳动者的管理需要根据熟人关系和村庄共同体的民情和惯例展开,因此企业中的劳动关系管理受农民间既有的社会关系制约。

不仅如此,丽县本地的企业规模结构与劳资力量配比也影响了地方政府的认知逻辑。这一时期丽县兴起的产业以家庭工业和乡镇小微企业为主,因此地方政府认为本地的劳资关系并非绝对的“强资本、弱劳工”,而是“相对的弱资本与绝对的弱劳工”。这一判断与姚先国(2005)关于浙江省民营企业的研究结论

① 档案资料显示,1990 年至 2010 年,县劳动仲裁院共受理劳动争议案件 1023 件,调解 457 件,仲裁决 150 件,以撤诉及其他方式处理 416 件,调解和撤回率达到了 85.34%。

② 历史资料显示,1991 年至 2000 年间,丽县劳动仲裁院每年处理的劳动争议案件均未超过 30 件,处理案件最多的一年为 1999 年,当年共处理案件 26 件。

相呼应。此种特定的工业社会基础不仅深刻形塑了地方政府对劳动关系的认知框架,更对其后续的劳动争议治理策略产生了持续性影响。

四、本地化工业发展变迁与劳动争议类型多样化

随着产业转型升级的推进,叠加国内外市场环境变迁、社会形势演变与法律制度调整等多重因素,丽县当地的企业发展和劳资关系出现结构性变化,劳动争议领域呈现以下两个特征:一是案件数量逐年攀升,二是案件类型日趋多元,出现了愈来愈多的“补偿型劳动争议”。与以往的欠薪和工伤案件不同,这些案件常被劳动部门的工作人员视为补偿性质的劳动争议,因此本文将其归类为“补偿型劳动争议”。对此,地方政府相应采取了差异化的治理策略。

(一)内外环境的变化与补偿型劳动争议的涌现

21世纪以来,丽县的工业发展面临转型与变迁,劳动关系的劳动争议也随之演变。内外环境交织作用的结果是补偿型劳动争议的大量涌现,其中不乏集体性的劳资纠纷。

首先,劳资构成方面发生了重要的变化。其一,在资本构成方面,丽县的工业主体从“乡镇企业+家庭工业”变为“外资企业+本地私营企业(家庭工业占重要组成部分)”。在这一过程中,伴随大量外来资本进驻工业园区,本地乡镇企业通过改制逐步迁至工业园区或经济开发区,从而脱离了原有的村社地域属性。其二,在劳动力构成方面,作为长三角地区重要的纺织基地,丽县吸引了大量跨省务工人员,导致本地工人的比例持续下降,“本地资本本地工”的区域总体格局发生根本性转变。这一劳资结构的变化直接引发劳动关系模式的转型,进而推动劳动争议案件数量显著增长。因为以社区熟人关系为底色的雇佣模式逐渐演变为纯粹市场化的劳动关系,村社共同体的道德声望愈发失去约束效力,劳动者诉诸劳动部门维权成为常见方式。

其次,劳动者群体的法律意识和劳动维权观念日益强化,劳动争议(包括集体性争议)的数量与类型也日益增多。在这一进程中,对丽县当地社会及劳动关系影响最大的便是2008年实施的《劳动合同法》。《劳动合同法》施行以来,一方面,劳动仲裁院受理的案件数量急剧上升,从2007年的121件增长至2023年的910件,案件总量增长了六倍多。表1显示了2014—2023年劳动争议案件

的基本概况。虽然“调撤率”^①变化不大,只在 2020 年至 2022 年间发生了下滑,^②但是“调解率”却呈现逐年下降趋势。这意味着越来越多的案件需要经过庭审环节和多轮调解才能劝服劳资双方,实现案件的撤诉。

表 1 2014—2023 年丽县劳动仲裁院受理劳动争议案件情况

年份 (年)	案件总量 (件)	裁决		撤回		调解		调撤率 (%)
		数量 (件)	裁决率 (%)	数量 (件)	撤回率 (%)	数量 (件)	调解率 (%)	
2014	259	59	22.78	39	15.06	161	62.16	77.22
2015	360	85	23.61	55	15.28	220	61.11	76.39
2016	351	80	22.79	56	15.95	215	61.25	77.20
2017	352	115	32.67	53	15.06	184	52.27	67.33
2018	454	124	27.31	97	21.37	233	51.32	72.69
2019	446	122	27.35	65	14.57	259	58.07	72.64
2020	521	—	—	—	—	—	—	—
2021	577	—	—	—	—	—	—	—
2022	777	341	43.89	137	17.63	299	38.48	56.11
2023	910	261	28.68	171	18.79	470	51.65	70.44

注:(1)表中资料为作者根据劳动仲裁院历年档案整理。(2)本表呈现的主要为民营企业劳资争议状况,包含少量建筑领域中工伤和确认劳动关系的案件。撤回数量中包含少量被撤销和被终止的案件。(3)2023 年,8 起案件的处理结果缺失。

另一方面,由于劳动法律的普及以及劳动者维权意识的提升,出现了越来越多的争议类型,诸如经济补偿金、代通知金、竞业限制金、二倍工资等案件。地方政府在这些案件调处中更倾向于保护本地企业,显示出情理对劳动法的调适作用。下面以一起典型的二倍工资争议^③案件对此予以说明。近几年,劳动仲裁院受理的二倍工资案件都在 80 起以上,2021 年以来,二倍工资案件成为受理的第二大案件类型。

劳动者 A 于 2016 年入职,两年多后合同到期,由于管理疏忽,公司忘记了与其续签合同。与之相似的还有十多名员工,但他们仍按照之前的合同约定继续工作。劳动者 A 在合同到期后、申请仲裁前已又继续工作了 11 个月,劳动者 B

① 调撤率是指调解率和撤回率之和。省人社厅对丽县劳动仲裁院的考核指的便是案件的调撤率,仲裁员日常工作中所说的“调解率”一般指的是“调撤率”。
 ② 一个重要原因是新冠疫情期间,部分案件难以开展线下调解,致使裁决率上升,调撤率下降。
 ③ 二倍工资条款是为了倒逼企业与员工签订书面劳动合同而设置,这方面的争议为《劳动合同法》实施后出现的新型争议之一。

也是类似情况。仲裁员进行了多轮调解,但均告失败。公司方配合调解,而两名劳动者因调解方案与心理预期相差甚远而拒绝。仲裁员于是通过庭审程序降低其诉求预期。庭审中,两名劳动者态度坚决,提交了过期劳动合同、工资表、考勤表和银行流水等证据,但仲裁员对其主张提出了严格地询问。尽管劳动者准备充分,却不熟悉具体的司法解释和地方性实践,^①仲裁员多次要求他们阐述二倍工资的法律依据,并反复提醒败诉风险及可能面临的不利后果。最终,在严肃的庭审氛围下,劳动者选择了接受调解。

两名劳动者诉求受阻虽与劳资双方的具体争议行为有关,但根本原因在于工作人员对丽县工业结构特征与二倍工资法律性质的理解有差异。

二倍工资不同于劳动报酬,是一种具有补偿性质的酬金,且案件多发于管理不规范的小微企业和作坊,容易形成示范效应,造成对同一家企业的多次仲裁。丽县民营经济发达,小微企业众多,二倍工资案件对当地小企业和作坊冲击较大,因此在企业并无主观恶意的情况下进行倾向性保护,并规劝劳动者做出让步和解。(访谈资料 JYX,20190719)

再次,在省市产业政策的引导下,丽县在 2012 年前后启动产业调整和工业转型升级工作,明确在“十二五”期间重点培育新能源产业,同步推进传统行业改造升级。其中作为重点调整对象的针织印染行业,通过淘汰落后产能、推动企业兼并重组等方式实现优化提升。2018 年,丽县全面推进工业经济转型升级和“腾笼换鸟”产业政策调整,制定了具体的差别化资源供给配置机制:将所有企业分为 A、B、C、D 四类,明确支持和优先发展 A、B 两类企业,帮扶转型 C 类企业,倒逼整治 D 类企业。2021 年,“腾笼换鸟”的产业政策调整步入攻坚期,丽县政府开展传统产业“两高一低”的工业企业整治,推进全县高耗低效连片腾退整治工作,重点治理纺织印染行业;当年整治“低散乱污”企业(作坊)四百余家,关停和腾退高能耗和高排放企业四十余家。

在这种凤凰涅槃般工业转型的背景下,丽县不少纺织印染企业面临园区腾退和“关停并转”,引发了数起涉及经济补偿金的集体争议。这些案件大多在乡镇一级被化解,真正到达县级层面的劳动争议案件很少,其中有两个关键性原因。一是

① 劳动者的朴素的法律认识是“没有签订合同就可以拿到双倍的工资”。其实丽县所在的 S 省对二倍工资的执行较严格,规定二倍工资为劳动者基本岗位工资的双倍(未标明基本岗位工资的,赔付标准是月工资 70% 的两倍)。多数劳动者不清楚这一地方性规定,因此导致申诉金额与实际赔付有较大差距。

上级政府对集体劳资纠纷有严格的考核(如引发群体性事件的集体纠纷将会导致考核的一票否决),化解集体劳资纠纷的主体为属地政府,即乡镇一级政府;二是丽县当地政府财政实力雄厚,拨付了较充足的专项资金处理企业腾退等事宜。

集体性的经济补偿金案件从2012年之后便有所发生,但真正集中多发则到了2017年至2021年前后。少数诉至县劳动仲裁院的集体性争议案件一般都是双方存在较大争议,如劳动关系界定困难和企业支付能力不足。劳动者的诉求一般为经济补偿金,部分案件还涉及拖欠工资、加班工资和补缴社保。(访谈资料CJ,20240823)

最后,外部市场环境和社会环境的变化引发集体性经济补偿金和集体欠薪案件。丽县本地企业尤其是出口型企业(多为纺织企业)自2018年起深受中美贸易紧张局势的影响,订单数量锐减,企业效益显著下滑。这一国际背景叠加传统企业经济效益的下降以及新兴产业的兴起,更加坚定了当地政府强力推动产业转型升级的信念。另外,2020年暴发的新冠疫情再次冲击了当地企业的生产经营,这对原本效益就已经下滑的传统纺织行业和小微企业而言更是雪上加霜,直接导致集体性劳动纠纷增多。档案资料显示,丽县劳动仲裁院受理的集体劳动争议从2018年的9起升至2019年的13起、2020年的18起和2021年的18起,案由基本是市场环境恶化导致的企业破产。其中,洪记纱厂的经济补偿金案件即典型案例。

2023年初,因受新冠疫情的持续影响,洪记纱厂宣布停工。然而,纱厂老板并未直接解雇工人,而是通过支付最低工资标准的方式维系与28名工人的劳动关系,其意图在于迫使工人主动离职,从而规避经济补偿金的支付义务。而工人们为争取经济补偿金,选择领取最低标准工资在其他企业兼职。当发现无人主动离职后,老板进一步将每日考勤打卡次数从两次增加到四次。这种严格的考勤制度严重干扰了工人的正常生活和兼职,最终引发工人集体赴市上访事件。该案件随后被正式移交至丽县劳动监察部门和W乡镇政府处理。

地方政府发现此案有三点复杂之处。第一,企业的行为并不真正违法,无论是最低工资标准还是高频考勤等手段均未突破法律许可范围。第二,虽然工人工龄普遍较长(仅有4人低于5年工龄),但因最初缔结劳动关系依靠的是口头约定,纸质合同则在工作几年后才正式签订,因此进行劳动仲裁势必对工人不利。第三,工人内部分化,有3位临近退休(仅有几个月时间)的工人维权意愿

最为强烈,他们一旦达到法定退休年龄,企业就不需要支付经济补偿金。

在分析了劳资双方境遇后,政府认为应当将争议化解在仲裁环节之前,在具体实施中采取分化处置策略,将临退休的3人与其余25人分开处理,重点针对工龄较长的核心群体开展协商谈判。丽县劳动监察部门的工作人员认为:

虽然老板做法比较过分,但毕竟还是要坐下来协商,一来老板没有拖欠工资,双方只是在经济补偿金的赔付上产生了分歧。二来在企业如此困难的情况下拿到全额补偿金也不现实,双方应该互相理解,取一个折中点,打个六七折差不多。毕竟都是工作了十多年的老人,这点信任基础和人情应该还是要有的。(田野笔记,20230811)

经过地方政府的多轮调解,双方最终于2023年10月以经济补偿金标准金额的60%完成赔付。这一结果表明,洪记纱厂的工人在维权过程中被迫作出了很大的权益妥协。

(二)劳动保障法律的强化与底线型劳动争议的治理

2008年以来,《劳动合同法》及相关劳动制度在维护劳动者欠薪、工伤赔付等基础权益方面做出了重要规定,比如中央和地方强力推行签订书面劳动合同,以此来保障劳动者后续的权益维护。

劳动报酬类(主要指欠薪)案件是劳动部门最常处理的案件。相较于个体欠薪,建筑领域的集体欠薪处理难度更大。由于建筑行业的生产特性与层层分包的劳动体制,集体性欠薪事件频发,国家在2003年以来颁布了多条措施,以期在制度上规制建筑行业发展。在地方层面,丽县于2013年重点打造“无欠薪品牌”,通过阶段性验收、工人专用账户和工程实时监管等制度保障工资发放。2017年以来,省政府大力整顿建筑领域的欠薪问题,以严格的考核方式督导各区县劳动监察部门开展欠薪治理活动。2019年颁布实施的《保障农民工工资支付条例》进一步强化了劳动监察部门在欠薪治理中的法定职责。

然而,相较于规范化的企业用工管理,建筑领域的欠薪治理面临更复杂的局面。为此,丽县劳动监察大队突破传统程序约束,转而采取务实灵活的纠纷化解策略。譬如在案件210122^①中,十余名工人跟随同乡包工头老李来丽县务工,但

^① 案件210122是指发生在2021年1月22日的劳动纠纷案件,下同。

老李却因工程亏损携款潜逃,工人只得向总包单位进行讨薪。然而,总包单位压根不知道有老李及这帮工人的存在,更不知道具体人数和工作时长,于是拒绝支付工资。而工人能够用来证明劳动状况的只有与包工头的聊天记录、班组长的考勤记录。劳动部门通过对分包公司和劳务公司的调查,证实包工头老李的确是私自承接了少量工程。监察大队通过行政约谈等方式促使总包单位先行垫付被拖欠工资,同时引导分包纠纷通过司法途径解决。在案件 210125 中,总包单位与分包公司产生了工程量纠纷,分包公司老板(实为包工头)以工人工资名义提前套取了工程款。在察觉到分包老板的做法后,总包公司暂停了工资的发放,遂引发了工人集体索薪。地方政府的解决方法也是通过行政监管手段强化总包单位工资支付的主体责任。劳动部门针对建筑欠薪案件大多采取相似的举措,即以行政权力和法律武器强化总包单位责任,其他主体之间的纠纷则是引导当事人通过司法途径解决。

在底线型争议治理中,工作人员深知建筑工人处于分包制底层,文化水平不高、维权意识不强,要求工人严格按照法理思维要求提供书面证据,几乎是不现实的。正如劳动监察大队队长所说:

工地上都是口头约定,工人都是同乡或者有亲戚关系的包工头带领外出打工的,签合同的很少,签劳务合同都算很好的了。如果还要求“谁主张,谁举证”,那他们就讨不到钱了。(访谈资料 DG,20210128)

在调解实践中,地方政府更注重“事实劳动关系”,实质性地运用与执行法律,核心是确定工人与工程的真实隶属关系以及厘清层级分包关系,至于“工人提供的证据,都可以放宽标准”(访谈资料 WX,20210128)。

五、地方政府劳动争议治理的情法认知与实践逻辑

丽县工业基础的历史演进深刻形塑了地方政府的情法认知,促使其在底线型争议和补偿型争议中形成差异化治理逻辑——底线型争议的治理倾向于严格执行劳动法律,强化劳动者权益保障,体现出“人之常情”的道德保护和法律的实用主义取向,遵循的是道义和科层逻辑;补偿型争议的治理倾向于平衡劳资利益,侧重于维护小微企业的经营发展,体现受本土工业传统影响的民情对劳动法

的调适作用,遵循的是以本地历史传统与发展变迁为核心的地方逻辑。

(一)底线型争议的情法认知与治理逻辑

从历史维度考察,底线型争议一直是丽县劳动部门的核心治理范畴,工作人员普遍认为这类案件关乎劳动者的生存权益,应该给予最大程度的法律保护。其中,劳动部门的“情感体谅”和“道义感知”对保护工人权益发挥了关键作用。面对受伤和前来讨薪的工人,工作人员“人之常情”的关怀油然而生,使其在执法过程中自然倾向于对工人采取更具保护性的裁量立场。仲裁员 XC 说:

不管是监察,还是仲裁,我们都是劳动局,对工人来说是一样的。劳动局本质上来说就是保护弱势工人的。(访谈资料 XC,20230808)

当底线型案件触及仲裁员的道德底线时,他们往往选择拒绝调解并启动刚性执法程序。2023 年 8 月 18 日,仲裁员 SY 主持调解一起工伤案件,工人索赔金额是 20 万元,但老板咄咄逼人,将价格压到了 14 万。在双方协商陷入僵局时,企业方提议由 SY 作为调解人提出折中方案,试图通过第三方说服工人接受补偿金额。SY 当即予以否决,并明确强调补偿标准必须由劳动者自主决定。看到工人犹豫不决,SY 未进行调解劝说,随即启动正式仲裁程序。经审理,仲裁庭最终裁定企业应支付劳动者补偿金共计 19 万余元。事后仲裁员 SY 解释说:

这个老板太不地道,价格太低,听语气也没办法让他再多出钱。而且裁下去的话,跟 20 万差不多,如果让工人接受 14 万,那对工人太不公平了。(田野笔记,20230818)

劳动仲裁院院长 ZKY 介绍了一个相似的工伤案件,当时劳资双方私下达成了和解,想让仲裁院出具调解书时却被其拒绝了。ZKY 说:

可能是老板哄骗了工人,也可能是工人想尽快拿到钱,双方竟以非常低的价格协商好了,并打算撤诉,但我不同意,一定要走裁决。因为价格太低了,对工人不公平,有损道义。(访谈资料 ZKY,20230810)

在处理底线型劳动争议时,劳动部门呈现“父爱主义”倾向,这种调解模式

体现着深厚的道德色彩——防止弱势劳动者被迫作出过度的权益妥协。

劳动部门的工作人员在处置底线型争议时倾向于严格执行劳动保障法律,归根结底是因为这是劳动者付出辛勤劳作的应得收入,是他们最基础的劳动权利。现实问题在于劳方举证能力非常薄弱,走仲裁和诉讼渠道反而对其不利,加之后续仲裁或诉讼需要一定成本,劳动部门认可有限度的权益妥协以促成和解。这种策略性妥协在底线型争议和补偿型争议上存在显著差异。仲裁员具备的专业知识能在调解中预料到裁决的大致结果和赔偿金额,当双方调解金额低于预期底线时,会遭到仲裁员的反对。关于“预期底线”,ZKY介绍说:

调解金额最低不能低于裁决的70%,并且已经成了调解的惯例。但像二倍工资、经济补偿金、代通知金等补偿型争议,就没有严格的界线,有时会低于预期裁决金额的60%或者50%。(访谈资料 ZKY,20230810)

之所以产生这种差异,是因为地方政府及其工作人员在底线型争议调处中遵循道义和科层逻辑。一方面,工作人员严格执行法律,保护劳动者基础权益,就算不得已作出妥协,也有一个较为确定的底线预期价格(即调解金额不能低于裁决的70%),其中工作人员心中的“道义”发挥着显著作用。另一方面,国家和上级政府强化对欠薪等基础劳动权益的保护,指标考核进一步强化地方政府的治理逻辑。这一治理逻辑也体现地方政府较强的现实考量,因为底线型争议涉及基本生存权益,工人为了薪水和工伤赔付进行维权的信念更强,容易激发群体性事件或极端事件,因而地方政府需要将底线型争议的调解价格控制在一个较高的区间范围。

(二)补偿型争议的情法认知与治理逻辑

不同于底线型争议,地方政府认为劳动者在补偿型争议中可以作出更大的妥协,这是源于对“情理”(特别是区域民情)的理解,这一情理具体指如下三个维度。

一是情理的“情义”,指劳资双方在具体案件中的行为与后果。例如,在上述二倍工资案件中,仲裁员认为公司虽然在合同到期后未及时续约(不合法律),但并未出现其他违法之事,照旧正常发放工资,对员工有情有义(合乎情理),反倒是两位劳动者为了个人利益将公司送上仲裁庭(不合情理)。仲裁员还认为,两名申诉人借助法律手段争取个人权益的做法可能会对劳动关系的和谐运行造成影响,极易产生“负面”示范效应(田野笔记,20190719)。

二是情理的“情境性”。中国社会中常言的“情理”,不仅意指“情感”,亦有“情境”之意(李泽厚,2005:82)。“情境”指的是争议案件所在地域的“情形”,即丽县本地的企业形态与实际经营状况赋予企业的合理性。丽县有着大量的小微企业和家庭式作坊,这些企业疏于规范式管理,常有不签或漏签劳动合同的现象,加之纺织行业惯例与季节性特点,劳资双方常以口头约定自行协商工作内容,具有较强的工作流动性,因而相较于工业园区的规模化企业,乡镇层面的小微企业成为二倍工资案件的多发企业类型。而地方政府对于乡镇小微企业和家庭作坊怀有同情之心,认为其管理不规范是历史传统和地方惯习所致。仲裁员 JYX 说:

公司没签合同固然有错,但也得考虑公司的实际情况,丽县这么多民营企业,很多都是乡镇小企业、家庭作坊,管理不规范,但它们也没有恶意欠薪。就像今天这个案件(二倍工资),公司仍按照约定发放工资。这种情况就得重新考虑和调整双方的关系,不能让一方借助“法律”这个工具来“欺负”另一方。(访谈资料 JYX,20190719)

三是情理的“情势性”。“情理”并非固定不变,而是因“势”而转,因“势”而成(王汉生、王迪,2012)。劳资纠纷的产生可能并不是其中某一方的过错,而是外部社会经济环境变化所引发的连锁反应,如地方产业结构调整、国内外市场需求变化及社会重大事件的冲击,等等。2022 年初,因受新冠疫情影响,新源纺织厂的技术人员严重流失,企业经营困难。公司无力支付原来的厂房,计划搬迁到距离原厂 7 公里外的厂房,并将计划提前告知了工人,承诺搬迁后的福利待遇不变,然而还是出现了 32 人申诉经济补偿金的情况。经过前期分化调解,20 人实现了和解、撤诉,剩余 12 人拒绝调解。他们的工龄普遍在 5 年以上,其中 9 人为丽县本地人,有几人距离新厂更近。仲裁员认为:

公司变换地点是合理的事,毕竟经营状况是因为大环境才变差的,这 12 人丝毫不退让,都是老员工了,按理说也该有些情分在的,再说新地点还方便了他们的通勤。(访谈资料 HX,20230816)

在工作人员看来,社会形势变化是造成劳动争议的根本原因,劳动者应当考虑到经济形势的影响和公司当下的处境,在保证拿到工资的情况下,可以在经济补偿金方面作出让步。

地方政府的“情理”认知建立在本地工业传统及其变迁的“情境”及“情势”之上,对“情理”的判断符合当地产业结构调整的现实利益。正如丽县人社局副局长说:

今年有这么多要腾退的工厂,要是工人一点不让步,后续调解工作也就没法干了。许多企业经营困难,工资都难以保障。这个口子(指集体争议中工人拿到全额经济补偿金)要谨慎。(访谈资料 ZJC,20230811)

另外,地方政府对劳动法特别是对劳资权利与义务之关系的认知深刻影响了补偿型争议的调解实践。在工作人员看来,底线型争议涉及的是劳动者应得的劳动报酬和基础性权益,应当给予最大程度的法律保障;而补偿型争议涉及的是额外报酬,劳动者受到的损失有限或未受实质损失,给予劳动者经济补偿可视为企业的帮助义务。比如,仲裁员认为“二倍工资法条应当作为对企业的处罚而非对劳动者的奖赏”(访谈资料 ZYT,20210120)。如果将其设置成对劳动者的奖励,就改变了劳资之间的权利与义务关系,破坏了原本和谐运转的劳动状态,极易引发连锁反应。再如,丽县劳动部门工作人员将经济补偿视为公司的帮助义务,当劳资双方皆受到外部环境的影响时,这一固有认知进一步强化。劳动监察大队副队长 GL 解释说:

经济补偿金是公司的帮助义务,公司真有钱的话,工人拿全部补偿金也没问题;它都要倒闭了,工人想拿全款不现实。仲裁和诉讼就是浪费时间,调解本就是要各退一步。(访谈资料 GL,20230811)

总之,在补偿型争议中,地方政府遵循的是以本地工业历史传统与发展变迁为核心的地方性治理逻辑,展现了不同层次的“情理”(尤其是当地民情)对劳动法的调适作用,倾向于维护当地企业发展尤其是小微企业的生存,因此在具体案件中期待劳方作出更多权益妥协。

(三)调解作为治理手段与劳方的认知变化

地方政府采用调解的治理方式有着现实考量(Zhuang & Chen,2015),有助于减少集体纠纷和同类型争议。其一,在底线型争议中,工人的弱势地位不言而喻,倘若无法通过调解解决纠纷,必然将对进入仲裁或诉讼环节的工人十分不利。而地方政府在调解环节中有着更大的自由裁量权,可以使用多种策略对资

方进行规劝和压制。其二,在补偿型争议中,采用调解这一方式更容易规劝劳动者作出权益妥协来换取双方的和解,还有助于规避同一企业再发生同类争议,比如在上文二倍工资案件中,该公司还有十余名情况相似的劳动者,以调解结案能够平息劳动者的持续申诉,并会减少类似的劳动案件。

在底线型和补偿型争议中,最具调解难度也是最具政治风险性的当属集体争议,柔性调解集体纠纷有助于避免后续极端事件的发生。更关键的是,“调解”能够有效避免劳动部门面临“说理(法理)”的矛盾境地。如果前期无法分化调处集体争议,那么进入仲裁环节的集体争议将造成劳动仲裁的角色冲突。比如在新源纺织案中,仲裁员依照法律和情理认知偏向于公司一方,因而在仲裁前分化调解了20人,但仍有12人选择仲裁(仍属集体争议)。虽然仲裁院迫于维稳压力裁决劳动者胜诉,但公司不服并上诉至法院,最终法院驳回了仲裁结果,判定公司无需支付经济补偿金。当时劳动仲裁院就遇到了“判决说理”的难题,即为了维稳而苦于找到判定劳方胜诉的法律依据。而如果以调解结案,仲裁院出具调解书即可,调解书上无需“说理”,无需呈现具体法律条文,只包含劳资双方的基本信息和调解金额即可。

另外,还需看到当前劳资纠纷调解中劳动者一方的认知变化及其对地方劳动治理提出的挑战。劳动者不仅在底线型争议中表现出更强的权益争取意识,而且在补偿型争议中倾向于坚持维护自身的诉求,视二倍工资、经济补偿金等为合理诉求,不愿向地方政府和资方妥协和让步。如洪记纱厂的工人代表所说:

经济补偿金本就是劳动法给工人的保障,我们争取的每一分都是合理合法的。在厂子里做了那么多年,没有功劳也有苦劳吧,经济补偿金就是对我们的合理补偿。(田野笔记,20230811)

虽然劳资双方有多年的劳动关系,但是当对簿公堂之时劳动者已不再受温情关系的牵制,而是选择争取最大化的经济补偿。实际上,21世纪以来,丽县“本地资本本地工”的构成发生根本性变化,劳资之间逐渐失去往昔的温情互动,企业内的劳动关系呈现短期化和灵活化的特征,加上劳动法律在工人群体内的宣传和普及,在提高了工人维权意识的同时可能会对劳动争议的调解带来非预期后果,劳资双方和解的社会基础逐渐缩小。这些都对地方政府的劳动争议调解提出了新的挑战,地方政府面临的调解成本不断提高。可以看到,丽县本地的工业基础及其变迁形塑了地方政府及其工作人员的情法认知,但这种认知在

劳方那里却悄然发生变化,他们逐渐视经济补偿、二倍工资等申请为合理诉求,坚持走裁决或诉讼程序,反映出当地民情的时代之变。

六、结论与讨论

本文以长三角地区的丽县为例,探讨了长时段工业发展情境下劳动争议治理的实践过程及其情法意涵,考察了地方政府调处劳动争议的差异化逻辑。丽县的劳动争议治理实践表明,地方政府追求“情法两平”的治理效果——既严格实践劳动法律,在底线型争议中保护弱势劳动者,彰显地方政府的情感与道义,又主动调整劳动法使之与本地民情相适应,在小微企业密集的产业背景下通过构建和谐劳资关系,合理降低补偿型争议中企业的赔付负担。

地方政府在劳资纠纷治理中认知与呈现的“情理”不仅有情感维度的含义,即底线型争议中对劳动者的情感体谅与实质保护,而且有着重要的社会现实基础和经济利益权衡,即补偿型争议中对于“情境性”与“情势性”的认可,政府期望在法理与情理、企业发展与劳工保障之间抵达与维持一种平衡状态。根植于本地工业基础及其结构性变迁,地方政府对区域性“情理”作出扩展性的诠释与运用,主动调适劳资双方的权力关系与责任边界,实践其对“情法两平”的治理逻辑。然而,劳资双方(特别是劳方)对情法观念的认知呈现明显的时代嬗变。

从劳、资、政三者的关系来看,丽县地方政府的角色和能力属于“强政府”类型,即地方政府既发挥了主导经济发展的功能(包括主导早年乡镇企业发展及后面的工业园区建设),又成为干预和化解劳资纠纷的主要力量(区县劳动部门和乡镇政府是治理主力,工会部门相对缺位)。而丽县民营经济发达,同时受“苏南模式”和“温州模式”影响,即辖区内既存在大量乡镇小微企业,又有众多的家庭工业(家庭作坊),招商引资入驻的则多为大型规模化企业。2000年以来,当地劳动力由本地工转变为外来务工人员。因此,丽县劳资政之间的特征可概括为“强政府—相对弱资本—绝对弱劳工”。这三方的关系与力量配比对补偿型争议影响最大,诸如二倍工资、经济补偿金等案件多发于管理松散、关停并转的乡镇小微企业与家庭作坊,地方政府在调处时往往偏向于企业,将其责任归因于地方惯习、产业转型或市场环境,并劝导劳方适当让渡权益。这显示出地方政府有意重构劳资双方的权利与义务关系。

本文从以下方面对现有研究做出推进。第一,已有研究相对忽略了地方政府

在不同劳动争议类型中的差异性作用,本文通过梳理长时段地方历史与经验现实,发现本地工业发展的实际情境(工业基础及其各阶段变迁)深刻形塑了地方政府及其工作人员的情法认知,致使其在底线型争议和补偿型争议两种类型的争议中采取差异化措施保护劳工或维持当地企业的治理。这显示出地方政府在治理不同类型争议时的多面性。第二,既有研究大多关注地方政府化解集体劳动争议的具体策略,本文在此基础上进一步追溯了治理中的“法律”与“情理”的观念来源,认为地方政府的情法认知具有重要的现实基础。这也佐证了劳动法相关实证研究的结果,补充了其未能深入涉及的区域社会因素。第三,接续劳工政治的区域研究成果,本文深化了对长三角地区具体县域的劳动治理研究。一是通过历时性分析框架呈现底线型劳动争议和补偿型劳动争议在特定区域的发生逻辑与工业历史情境;二是揭示了区域民情、劳动法律等要素在劳动争议治理中的实际作用。从区域视角审视劳动争议治理的地方化实践,有助于更深刻地理解纠纷调处背后的民情与产业社会基础,进而展示中国劳工政治的多样性与复杂性。

劳工政治的区域性研究与“底线—补偿”型劳动争议的划分有助于理解当代中国的劳动治理体制。一方面,自改革开放以来,虽然单位制解体,国家适度从社会中抽离,但社会主义国家体制下对弱势工人的保护政策仍持续存在,且有一定的历史延续性,如通过科层制度与劳动法律来保障工人在底线型争议中的权益,彰显出“国家父爱主义”的特征。国家对基础性的个体权利具有强制性保护,如书面劳动合同的强制签订和社会保险的强制缴纳。虽然建筑工人无法确立劳动法意义上的劳动关系,但可参照民营企业标准进行工伤赔付。《保障农民工工资支付条例》也是为了补充《劳动合同法》在解决农民工欠薪方面的不足。这些举措及其相应的科层考核强化了地方政府解决底线型劳动争议的职责。

另一方面,补偿型争议的立法与执法凸显中央—地方的关系特征。尽管劳动法保障劳动者个体权利,但在地方实践中仍存在局限。地方司法解释和指导意见在一定程度上调整了法律实施的力度与方向。例如,S省司法部门将“二倍工资”界定为有别于“劳动报酬”的属性,从而降低了赔付标准;同时,基层政府结合区域内小微企业与家庭工业的实际情况进一步降低了赔付标准。

需要警惕的是,在经济增长放缓和产业政策迭代的双重约束下,地方政府的调解动力更为强劲,工作人员诠释的“情理”可能会对劳动者造成损害。丽县所在的长三角地区是经济发展和社会治理水平较高的地区之一,但即便如此,我们仍可观察到地方政府为促成劳资和解对劳工权益进行了适度让步。此外,本文以长三角地区丽县为例考察得出的劳动治理方式和调解实践有待更多区域研究

的补充和修正,劳动争议治理的具体议题也有待继续深化。未来的劳动治理研究既需要承续劳工社会学传统,也需要整合法学、政治学等学科的理论视角,如此才能在分析范畴、研究维度上实现推进,进而更全面地理解和阐释当代中国劳动问题。

参考文献:

- 蔡禾,2010,《从“底线型”利益到“增长型”利益——农民工利益诉求的转变与劳资关系秩序》,《开放时代》第9期。
- 陈峰,2020,《当代中国的国家与劳工:制度、冲突与变迁》,香港:香港中文大学出版社。
- 程金华、柯振兴,2018,《中国法律权力的联邦制实践——以劳动合同法领域为例》,《法学家》第1期。
- 程秀英,2012,《消散式遏制:中国劳工政治的比较个案研究》,《社会》第5期。
- ,2015,《循环式国家:转型中国的符号式劳动治理机制探析》,《社会》第2期。
- 费孝通,2021,《行行重行行:1983—1996》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 耿曙、陈玮,2015,《政企关系、双向寻租与中国的外资奇迹》,《社会学研究》第5期。
- 黄宗智,2007,《清代的法律、社会与文化:民法的表达与实践》,上海:上海书店出版社。
- 强世功,2000,《权力的组织网络与法律的治理化——马锡五审判方式与中国法律的新传统》,北大法律评论编委会编《北大法律评论》第2辑,北京:法律出版社。
- 李锦峰,2013,《国企改革过程中的国家与工人阶级:结构变迁及其文献述评》,《社会》第3期。
- 李泽厚,2005,《实用理性与乐感文化》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 梁波、刘玉照、王海英,2008,《早期工业化模式对外来农民工待遇制度范式的影响——以宁波市为例》,《中国农村观察》第6期。
- 凌斌,2012,《法律与情理:法治进程的情法矛盾与伦理选择》,《中外法学》第1期。
- 凌鹏,2022,《情理的“单一维度”与“综合维度”——从诬告案件看中国传统社会中的多层情理结构》,《社会学研究》第5期。
- 刘爱玉,2003,《国有企业制度变革中工人的行动选择——一项关于无集体行动的经验研究》,《社会学研究》第6期。
- 刘林平、雍昕、舒玢玢,2011,《劳动权益的地区差异——基于对珠三角和长三角地区外来工的问卷调查》,《中国社会科学》第2期。
- 刘林平、郑广怀、孙中伟,2011,《劳动权益与精神健康——基于对长三角和珠三角外来工的问卷调查》,《社会学研究》第4期。
- 马玲,2021,《劳动争议案件中同案不同判成因及解决路径》,《东南大学学报(哲学社会科学版)》第23卷增刊。
- 渠敬东,2024,《占有、经营与治理:乡镇企业的三重分析》,渠敬东编著《改革与变奏:乡镇企业的制度精神》,北京:生活书店出版有限公司。
- 孙立平、王汉生、王思斌、林彬、杨善华,1994,《改革以来中国社会结构的变迁》,《中国社会科学》第2期。
- 佟新,2006,《延续的社会主义文化传统——一起国有企业工人集体行动的个案分析》,《社会学研究》第1期。
- 万向东、刘林平、张永宏,2006,《工资福利、权益保障与外部环境——珠三角与长三角外来工的比较研

- 究》,《管理世界》第6期。
- 汪建华,2017,《包揽式政商关系、本地化用工与内地中小城市的劳工抗争》,《社会学研究》第2期。
- ,2018,《产业转型背景下珠三角的集体劳资纠纷》,《二十一世纪》第3期。
- 汪建华、范璐璐、张书琬,2018,《工业化模式与农民工问题的区域差异——基于珠三角与长三角地区的比较研究》,《社会学研究》第4期。
- 王汉生、王迪,2012,《农村民间纠纷调解中的公平建构与公平逻辑》,《社会》第2期。
- 魏万青、谢舜,2013,《区域经济发展模式下的劳工收入差异与分解——基于珠三角、苏南与浙江三地数据的实证研究》,《社会》第2期。
- 阎天,2022,《如山如河:中国劳动宪法》,北京:北京大学出版社。
- 杨正喜、唐鸣,2008,《转型时期劳资冲突的政府治理》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》第2期。
- 姚先国,2005,《民营经济发展与劳资关系调整》,《浙江社会科学》第2期。
- 臧雷振、许乐、翟晓荣,2020,《京津冀劳动政策的差异与协同》,《北京行政学院学报》第2期。
- 张永宏,2009,《争夺地带:从基层政府化解劳资纠纷看社会转型》,《社会》第1期。
- 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》第5期。
- 周飞舟,2013,《回归乡土与现实:乡镇企业研究路径的反思》,《社会》第3期。
- 周黎安,2021,《地区增长联盟与中国特色的政商关系》,《社会》第6期。
- 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》第5期。
- 滋贺秀三,2023,《清代中国的法与审判》,熊远报译,南京:江苏人民出版社。
- Cai, Yongshun 2008, “Local Governments and the Suppression of Popular Resistance in China.” *The China Quarterly* 193.
- Chen, Feng 2016, “China’s Road to the Construction of Labor Rights.” *Journal of Sociology* 52(1).
- Chen, Feng & Mengxiao Tang 2013, “Labor Conflicts in China: Typologies and Their Implications.” *Asian Survey* 53(3).
- Chen, Feng & Xin Xu 2012, “‘Active Judiciary’: Judicial Dismantling of Workers’ Collective Action in China.” *The China Journal* 67(1).
- Elfstrom, Manfred 2019, “A Tale of Two Deltas: Labour Politics in Jiangsu and Guangdong.” *British Journal of Industrial Relations* 57(2).
- Su, Yang & Xin He 2010, “Street as Courtroom: State Accommodation of Labor Protest in South China.” *Law & Society Review* 44(1).
- Yang, Yujeong & Wei Chen 2020, “Different Demands, Varying Responses: Local Government Responses to Workers’ Collective Actions in South China.” *The China Quarterly* 243.
- Zhuang, Wenjia & Feng Chen 2015, “‘Mediate First’: The Revival of Mediation in Labour Dispute Resolution in China.” *The China Quarterly* 222.

作者单位:北京大学社会学系
责任编辑:赵梦瑶

family” and striving to break away from intimate relationships, but rather a process of being entangled with family and intimate relationships and maintaining a moderate balance.

MONOGRAPHIC STUDIES

Government Governance with Chinese Characteristics

Narrative and Re-narrative: The Interaction Between National Ministries and Local Governments in the Process of Policy Pilots *Wang Luhao* 92

Abstract: Although many policy pilots are actually initiated and led by national ministries, the interaction between national ministries and local governments during the policy pilot process has not received sufficient attention. This paper constructs an exploratory analytical framework based on the relevant theories of narrative work and conducts a narrative analysis study on the case of the S Ministry guiding the construction of National Innovation Demonstration Zones (NIDZs). It finds that through the interaction of narrative and re-narrative, the Ministry S and local governments jointly promoted the implementation of narrative works, thereby facilitating the achievement of policy goals at different stages; and it is precisely under the collaboration and tension of narrative and re-narrative that the power of both the ministry and local governments was ultimately constructed. Therefore, this paper calls for attention to the ministry-local relationship and the issues of agency and strategy within it.

“*Qingfa Liangping*”: Local Industrial Development and Labor Governance of Local Governments *Liu Jian* 114

Abstract: This paper explores the practical process and *qing-fa* process implications of labor dispute governance in the context of long-term industrial development, and examines the differentiated issues in local governments’ mediation of labor disputes. The study finds that the local industrial foundation and its changes have profoundly shaped the *qing-fa* perceptions of local governments, leading them to adopt distinct governance styles in bottom-line disputes and compensation disputes: the former follows the logic of morality and bureaucracy, tending to substantively guarantee the basic rights of workers demonstrating an orientation of emotional-moral protection and legal pragmatism; the latter adheres to the local logic centered on the realities of industrial development, tending to protect the operation of local enterprises, revealing the adaptive role of regional *qingli* reason in labor law. Although local governments practice “*Qingfa Liangping*” through mediation, it is still necessary to be vigilant against overinterpreting *qingli* reason and ceding workers’ rights.