

# NGO参与劳资关系治理：理论演化与研究述评

甘春华

(广东金融学院 劳动经济与人力资源管理系, 广东广州 510521)

**[摘要]** 劳资关系治理理论演变路径揭示, 劳资关系治理主体日益走向多元化, NGO参与劳资关系治理顺应这一趋势。关于 NGO的作用效果与机制, 已有文献研究表明, NGO对劳资关系改善具有许多正面影响, 与工会、政府以及其他社会组织产生相互作用, NGO的参与为劳资关系治理开辟了新的路径。

**[关键词]** 劳资关系治理; NGO; 多元论

**[中图分类号]** F246 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-7753 (2016) 03-0023-04

在我国, 当前劳资关系的治理已进入关键时期。一方面, 转型期带来的阶层分化导致各利益主体的矛盾凸显, 教育事业的发展和网络技术的广泛应用带来劳工维权意识的觉醒, 劳资冲突能量不断积聚; 另一方面, 传统的劳资关系治理机制越来越显得力不从心。由于我国不少企业工会缺位或缺乏独立性, 许多劳资冲突无法得到及时、有效的化解, 劳工集体行动事件持续涌现, 一些劳资冲突甚至演变为官民冲突或政企冲突。尤其在当前的“经济新常态”和“刘易斯拐点”下, 政府往往在平衡劳资利益、保增长与促公平之间进退两难。因此, 如何突破目前的劳资关系治理范式, 探索建立更为灵活、高效的劳资关系治理体系就成为十分重要且迫切的问题。

## 一、劳资关系治理理论的演变路径

国内关于劳资关系的调整路径, 经历了从国家主导论到劳资自治论的转变。国家主导论在计划经济时期和改革开放初期较为盛行, 其基础是统合主义 (Corporatist Model), 主张通过国家法律强制干预和体制内工会、职工代表大会等行政性组织进行常态干

预。由于许多在私营和外资企业中工作的工人, 尤其是农民工, 缺乏组织依附, 被排斥在统合制度之外, 因此, 国家主导论难以持续。学界对劳资关系调整的主流观点在 21 世纪转变为劳资自治论, 其主张是推行劳、资、政府三方协商制度或通过企业利益分享制度促进劳资合作。然而, 由于不少企业工会主体缺位, 劳方利益无法得到有效表达, 构成劳资自治、集体协商的重要障碍。为此, 学者们从工会改革、法制完善等方面提出改进意见<sup>[1]</sup>, 但均囿于这两种路径, 其关注的焦点集中在雇主、工会和政府的三方博弈上, 均忽视社会团体或组织的作用。

20 世纪初, 随着工业革命的深化, 工业革命理论的代表人物之一迪尔凯姆创立了劳动分工理论, 分析了前工业社会与后工业社会过渡中的问题, 认为传统的工人与资本家的阶级分类已经过时, 面对冲突, 相互依赖的利益群体不应进行阶级斗争, 而应该寻找一种建设性的双赢的解决方案。这些“解决方案”在科学管理之父泰罗和组织行为学家韦伯的理论中得到发展。泰罗主张用科学分工和管理的方法提高个体劳动效率, 韦伯则主张通过组织管理变革改进对劳动过程的控制, 并提高组织效率, 两者的共同点都是以渐进

**[收稿日期]** 2016-05-09

**[作者简介]** 甘春华 (1970-), 女, 江西丰城人, 广东金融学院劳动经济与人力资源管理系副教授, 主要研究方向: 劳动经济学。

**[基金项目]** 广东金融学院 2015 年度“创新强校工程”教改类建设项目省级精品资源课“劳动经济学”; 广东金融学院 2016 年度“创新强校工程”自主创新能力提升类项目“全面二孩政策背景下女性就业与生育的关系研究”

改革的策略增进劳资双方的共同利益，以缓和劳资矛盾。这些理论观点成为一元论理论的基础。

从20世纪50年代开始，多元论崛起，打破了旧有的劳资关系调整范式，代表人物是英国牛津学派的学者福克斯(Alan.fox)等。其核心观点是，强调在劳资关系中达到各种个人和团体间的利益平衡，这些利益包括但不仅仅限于经济效率，劳资关系被看作是各方力量关于利益分配的谈判。他们拒绝采用完全竞争的劳动力市场和理性人假设，认为权力是碎片化分布的，管理决策必须通过互动和讨价还价过程做出，因而极力推崇社会团体的作用，把社会团体视为个人与国家之间的中介，这些社会团体不仅包括工会、雇主组织，还包括职业组织、行会、商会、财团和宗教组织等<sup>[2]</sup>。

20世纪80年代由于英美国家推行新自由主义，使多元主义一度衰落。但20世纪末期，又涌现出“新多元主义”，这一概念最早由英国学者阿克思(Ackers)提出。与原来的多元主义相比，新多元主义加入了更多的与雇佣关系有关的社会方面的因素，其核心是：将社会与工作场所的劳动联系起来研究，找寻解决劳动问题的综合途径。该理论赋予劳资关系新的定义，即：对雇佣关系中的规范法规以及对商业社会中的利益相关者的社会制度研究。这种理论扩大了传统劳资关系的研究视野，在20世纪90年代直接推动了英国工党的“社会伙伴关系”的社会政策实施<sup>[3]</sup>。

从西方劳资关系理论演进轨迹可以看出，早期各派虽然对劳资关系治理策略持不同看法，对市场、雇主、政府、工会等不同主体作用的认识各有偏倚，但共同点是主要注重资方的利益和企业生产效率。而后期的多元论和新多元论注重的则是各利益主体之间的利益平衡和协调，治理手段更多样、全面、系统，治理主体也从工会、企业等扩展为多种多样的社会组织。

## 二、劳工NGO参与劳资关系治理的必要性研究

随着国际上新多元主义的发展，产业管理民主越来越受到重视，劳资关系调整主体越来越走向多元化，这些多元行动者以相互交织的关系联结在一起。在多元行动者中，非政府组织(NGO)的作用越来越

越受到学界重视。

非政府组织(Non-Governmental Organization, 缩写为NGO)，指政府和企业之外的一切非盈利社会组织。它有许多功能优势，可弥补政府、市场和工会的失灵，被西方学者形象比喻为政府的减压剂、减肥剂、劳资矛盾的稀释剂、市场的增效剂和社会交融的粘合剂。

关于NGO产生的原因，理论界的解释角度多种多样，包括：从公民社会理论角度来解释非政府组织的产生以及未来发展趋向；从结社自由理论角度分析结社自由是非政府组织的逻辑起点和技术保障；从国家社会和个人关系理论角度解释政府与非政府组织的社会关系；从合法性理论角度阐释非政府组织合法性问题的缘起；从公共治理角度阐述NGO对市场和政府的互补作用；从制度需求与制度供给的视角分析地方NGO的生成机制，从社会管理创新角度分析NGO介入的优势和必要性<sup>[4]</sup>。

NGO的种类形形色色，而参与劳资关系治理的非政府组织主要是劳工NGO。在我国，由于“资强劳弱”和广泛的劳工侵权现状，促使一批草根性劳工NGO近年在珠三角异军突起。关于劳工NGO存在的必要性，涉及的理论基础包括：制度需求与供给论、社会管理创新论、政府—市场失灵论、功能冲突论、公共领域论和社会资本论。

## 三、NGO参与劳资关系治理的作用效果

NGO对劳资关系改善具有正面作用效果，表现为：一方面，NGO对于劳工运动有推动作用，有助于提高工人就业能力，缓解失业和贫穷，保障灵活就业者和外来工的劳动权益<sup>[5]</sup>；另一方面，NGO促进企业承担更多社会责任，推动反血汗工厂运动<sup>[6]</sup>。

Egels-zand é n Niklas以1990年以来印尼劳工NGO的实证资料为基础，揭示劳工NGO对于劳工运动有推动作用，认为应该为这类组织预留更大的发展空间<sup>[7]</sup>。Ranis Peter考察了阿根廷的工人合作社，证明它对缓解工人失业和贫穷有正面影响，这种工人自治组织提供了社会发展和企业民主管理的新路径。Sim Amy考察了香港的东南亚流动劳工NGO的作用，认为这些组织对保障香港外国劳工的权利和改善他们

的福利起了很大作用<sup>[8]</sup>。

Christine Bonner and Dave Spooner 研究了美国南部地区非正式就业者组织的形式与作用<sup>[9]</sup>。非正式就业者有许多种组织形式,包括会员制组织和 NGO 等。作者基于对废品回收者组织的调查,揭示 NGO 在劳工会员组织发展中经常起催化剂作用,会员制组织早期组建时都受到 NGO 的支持。在会员组织缺乏影响力或组织力的领域,NGO 为他们填补真空:如动员工人、提供咨询参考,建立工人小组或协会。虽然外界都认同非正式就业者应该组织化,但组建何种组织,比如是组建工会还是其他组织形式尚未达成共识。没有一种单一的组织模式适合灵活就业者,必须采取多种形式进行组织。各组织之间应该建立联盟,以提高群体在社会上的可见度和表达能力。

NGO 对企业的作用主要体现在反血汗工厂和促进企业承担更多社会责任上。许多学者从利益相关者角度解释这种规制的形成,认为更好地适应了经济全球化发展。NGO 虽然对引领企业社会责任起了重要作用,但其他利益主体与 NGO 之间的误解和不信任会影响其作用的发挥。

Sama Thomas Babila 研究揭示,芬兰和瑞典的 NGO 都对劳动力市场政策的贯彻起到了有效作用,表现在:促进长期失业者得到雇佣、提供社会服务、组织当地资源、开展下岗工人再就业活动、提供义务工作岗位以提高失业者在劳动力市场的就业能力等。政府通过就业办公室与 NGO 结成伙伴关系。Cameron John 分析了尼泊尔 NGO 参与社会治理的影响,它们通过参与咨询项目对社会产生作用。Abdelrahman Maha 分析了埃及 NGO 作为雇主角色对劳动力市场的影响,揭示 NGO 作为雇主为中层技术人员提供了许多有吸引力的工作机会,这些人就业时不受私营部门欢迎同时自身又对国有部门不感兴趣,NGO 作为劳动力市场的雇主对他们的就业有独特效果。

国内关于 NGO 对劳资关系的影响集中于研究农民工 NGO 的作用。农民工 NGO 除了具有 NGO 的一般特征外,还具有民间性、直接性、针对性等特点。农民工 NGO 的主要类型包括:第一种是带有互助性质的农民工自发维权组织,如结构松散的同乡会、打工者俱乐部等;第二种是接受资助的专家咨询组织;

第三种是境外 NGO 分部。

许多学者对珠三角的农民工 NGO 组织实践及作用效果进行了实证研究。农民工 NGO 的作用表现为:为农民工提供法律援助;促进农民工的文化发展与休闲娱乐活动;在法律援助、文化发展、推动企业社会责任方面弥补了政府职能的某些不足。作用方式主要是对劳工群体进行赋权。赋权角色主要是担当资源顾问和培训者,赋权途径是“外力推动途径”和“内力推动途径”相结合,赋权内容包括个人、人际交往、政治三个层面。在赋权过程中,维权 NGO 扩建了农民工利益表达的社会支持网络,重构了其社会资本,使农民工获取更丰富的社会资源,增强其进行利益表达的社会影响力。

但是,中国农民工 NGO 发展仍处于初生阶段,组织数量、活动资金、雇用人员、资源动员能力与服务的人数、规模都比较小,而且分布零散。在现有社会环境、资源和制度条件下,其发展举步维艰。发展的最大约束来自法律合法性、政治合法性和民间合法性的缺失。此外,还存在维权功能单一、资源获取能力不足等问题。

#### 四、NGO 参与劳资关系治理的作用机制

NGO 对劳资关系的作用机制主要是通过与工会、政府和其他 NGO 的相互作用对劳资关系施加影响。

工会与 NGO 之间存在冲突与合作的关系。Egels-zand é n Niklas, Hyllman Peter 研究揭示,工会与 NGO 经常产生冲突,这弱化了工人的维权效果。二者要形成合作关系比较难,这主要因为二者在组织方面存在差别:身份结构不同、治理体系不同、资源不同。Yevgeniya Dodina 分析了乌克兰工会与 NGO 的关系,后者多数是自利的,两者合作存在许多障碍。Egels-Zand é n Niklas 基于 1996-2005 年瑞典服装业的研究揭示,虽然 NGO 和工会填补了政府的治理空隙,NGO 与工会的不同关系会导致不同的后果,两者之间存在六种结构关系,其中高度认同的合作关系导致跨国公司对工人履行更多责任,而冲突关系,不论目标是高认同的还是低认同的,都会导致跨国公司对工人履行更少的责任。Anner Mark 的



研究却揭示 NGO 与工会有时互补,有时却产生冲突。这是因为 NGO 主要从是否符合国际劳工权利方面进行监督,而工会主要从是否赋予工作权利进行组织。总之,工会和 NGO 等组织对于国际反血汗工厂运动起了很大推动作用,然而由于工会和 NGO 之间缺乏协调,削弱了对劳工政策的改革力度。虽然工会与 NGO 有不少成功合作的案例,但恐惧、猜疑和敌意总是存在。一些原因来自政治目标或组织文化差异,另一些源自缺乏对各自功能和作用的相互理解。因此,为促进劳资关系和谐,工会与 NGO 必须加强合作。

NGO 与政府之间的公私伙伴关系是近年劳工领域的突出现象,且公私部门的边界正日益模糊。NGO 通过提供社会服务、参与政府咨询项目等途径与政府合作,甚至创立一些工程让政府来完成。部分 NGO 得不到政府的认同和支持,处境艰难,地方公私部门的协同机制尚有待建立。

Pilny, Andrew, Atouba, Yannick 分析了影响 56 个 NGO 之间联系结构的内生和外生因素,揭示影响因素包括:集中化程度、资源的获取条件、地域影响、组织类型和媒体关注等。主张 NGO 之间要加强联系,建立同盟关系。

## 五、小结

以上研究表明,NGO 参与劳资关系治理将成为一种趋势:第一,将 NGO 引入劳资关系治理体制,有利于开辟多元的、上下交错的劳资沟通路径,突破国内原有的劳资关系调整范式,实现劳资冲突从关口管理到全程管理、从消极抑制到积极防控、从刚性统治到柔性治理的彻底转变,切实提高劳资关系治理的有效性;第二,弥补政府治理空隙,减轻政府行政压力,促进政府职能转变,有利于政企分开、政社分开,为公共部门制度改革提供决策参考;第三,探索 NGO 参与劳资关系治理的多种路径,有助于激发社会和市场活力,规制社会组织,形成多元共治的善治格局,推动社会管理模式创新。

但是,关于 NGO 介入劳资关系治理的研究仍处于起步阶段,尚存在许多局限:首先,从研究层面看,已有研究多是基于某个行业或企业的“点”的微观层面研究,缺乏“面”的宏观研究,呈现“碎片化”

研究特点;其次,从研究对象看,集中于 NGO 对劳工维权和政府关系的探讨,而对于 NGO 与工会的关系以及 NGO 之间的关系研究较少;再次,从研究的地域看,关于 NGO 的研究,发展中国家相对发达国家更多。国内研究侧重考察劳工 NGO 对农民工维权的影响,忽视了 NGO 更为多样的角色和作用,比如 NGO 对企业生产效率和政府执政效率的影响,研究视角也多基于单维的、平面的视角,缺乏立体的、网状视角。

## 参考文献:

- [1] 常凯.劳资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).
- [2][3] 冯同庆主编.劳资关系理论研究[M].北京:中国工人出版社,2012.
- [4] 岳经纶.依附、分立、嵌入:中国发展社会组织的三种逻辑[J].探索与争鸣,2014(10).
- [5] Ranis ,Peter, Argentine worker cooperatives in civil society: a challenge to capital-labor relations: Working USA 13.1,Mar 2010;77-105
- [6] Cameron, John, A participatory approach to evaluating the impact of NGOs on development in Nepal. Development in Practice. Feb2006, Vol. 16 Issue 1, p91-96. 6p.
- [7] Egels-Zandén, Niklas, Hyllman, Peter, Exploring the effects of Union NGO relationships on corporate responsibility: the case of the Swedish Clean Clothes Campaign. Journal of Business Ethics. Mar2006, Vol. 64 Issue 3, p303-316. 14p.
- [8] Sim, Amy, Organising discontent: NGOs for Southeast Asian migrant workers in Hong Kong. Asian Journal of Social Science. 2003, Vol. 31 Issue 3, p478-510. 33p.
- [9] Christine Bonner<sup>1</sup> and Dave Spooner, Organizing labour in the informal economy: institutional forms & relationships, Labour, Capital and Society ,44:1 ,2011

[编辑:牛雪峰]