

非洲工会的政治参与：作用、方式与困境*

孟 瑾

[摘 要] 工会在非洲国家民族解放运动和现代政治发展进程中发挥着重要作用。殖民地时期，工会是非洲民族解放运动中的先锋力量。独立后至 20 世纪 80 年代，非洲工会成为国家统治集团维护政治统治的工具。20 世纪八九十年代，非洲工会呈现多元化发展。21 世纪以来，在新的政治经济形势下，非洲工会加强与民间社会组织、国际劳工联盟的联系，推动社会政治变革。非洲工会以影响政府决策、参与政治权力的竞争和分配、发挥社会治理功能等形式实现政治参与，但其发展仍面临碎片化严重、成员拓展困难、工会代表性下降等诸多挑战。

[关键词] 非洲工会 政治参与 劳工群体 社会治理 社会运动

工会是随着资本主义生产方式的产生和确立而出现的一种以劳工为主体的组织形式^①。作为现代社会的重要组织形式，工会是国家治理和社会治理的重要参与主体。工会连接着国家和自己代表的社会成员，在代表成员利益的同时担负着超越团体的公共责任。因此，工会兼具社会属性和政治属性^②。非洲工会是在西方工会影响下结合非洲政治生态及社会环境产生和发展的，既沿袭了前宗主国的制度模式，又具有非洲本土特点。非洲工会的政治属性较为突出，在民族独立解放运动和现代政治发展进程中都发挥着重要作用。国外学界对非洲工会的研究始于 20 世纪 60 年代，该时期的著述主要涉及对非洲工会发展状况的描述^③。20 世纪七八十年代，非洲工会的发展受到政治集权统治的压制，工会研究也随之陷入低谷。20 世纪 90 年代起，随着第三波民主化浪潮的兴起，工会在非洲民主化进程中的作用引发了学界关注^④。21 世纪以来，由于左翼思想在国

* 本文系中国社会科学院学科建设登峰战略重点学科“世界经济”资助项目（DF2023ZD34）的阶段性成果。

① 参见王东昱、刘彤：《西方工会理论的发展及其对我国的启示探析》，《中共党史研究》2012 年第 11 期。

② 参见张静：《“法团主义”模式下的工会角色》，《工会理论与实践》2001 年第 1 期。

③ Jean Meynaud and Anisse Salah-Bey, *Trade Unionism in Africa: A Study of Its Growth and Orientation*, London: Methuen, 1967; Ioan Davies, *African Trade Unions*, Baltimore: Penguin, 1966; Allen Victor Leonard, “The Study of African Trade Unionism”, *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 7, No. 2, 1969.

④ Gérard Kester and Ousmane Oumarou Sidibé, *Trade Unions and Sustainable Democracy in Africa*, London: Routledge, 1997; Gérard Fonteneau, *Histoire du Syndicalisme en Afrique*, Paris: Karthala, 2004; Jon Kraus (ed.), *Trade Unions and the Coming of Democracy in Africa*, New York: Palgrave Macmillan, 2007; Stefano Bellucci and Andreas Eckert (eds.), *General Labour History of Africa: Workers Employers and Governments, 20th – 21st Centuries*, Geneva: International Labour Organization, 2019.

外非洲研究学界影响力日渐削弱,学者对非洲工会的关注度也有所降低。国内学界对非洲工会的关注较少,相关研究较为零散,主要涉及两类议题:一是从劳动雇佣关系、工会制度等视角探讨非洲工会在处理劳资矛盾中的作用及其对中资企业的启示^①。二是对国外非洲劳工史研究进行述评,捕捉非洲工会发展的轨迹^②。现有研究成果尚未梳理和分析非洲工会发展的历史阶段及特点,对非洲工会在政治参与中的作用仍有待深入探讨。

随着工业化城镇化进程的推进,非洲雇佣劳工群体逐渐壮大。非洲工会不仅在协调劳资关系中的作用愈加突出,而且成为政治参与中不可忽视的主体。当今,随着西方民主模式日渐失范,以工会为代表的社会组织及其领导的社会运动正在以非制度化方式推动着非洲政治发展。因此,分析非洲工会在政治参与中的作用有助于自下而上认识非洲政治发展动态,明晰非洲政治发展的内在逻辑。此外,随着中非合作的深入发展,在处理劳工关系中重视本地工会作用不仅关乎中资企业对非合作能否走深走实,也将影响中非民心相通的实现。值得注意的是,由于非洲国家工会的发展轨迹和政治作用不尽相同,本文力图在认识各国工会特殊性的基础上呈现非洲工会发展的一般轨迹及其政治作用的总体图景。

一、非洲工会政治参与的历史作用

非洲工会产生于19世纪末20世纪初,是现代工人组织形式和本土结社传统相结合的产物。非洲工会在非洲国家的民族解放运动中发展成为一支重要的政治力量,并在独立后的不同历史阶段的政治图景中扮演着不可忽视的角色。

(一) 殖民地时期,非洲工会在宗主国影响下产生,成为民族独立运动和泛非主义实践中的先锋力量

19世纪后期,非洲沦为殖民地后被迫卷入世界资本主义经济体系,形成了脱离自给自足社群生产的劳动群体。殖民主义使非洲经济结构由以自给农业为基础的经济向以低薪雇佣劳动力为基础的资本主义市场模式转型。许多新型社会关系尤其是雇主与工薪者之间的雇佣劳动关系也在这一时期被引入非洲,工会作为劳工群体的组织形式应运而生^③。

非洲国家沦为殖民地后,一批欧洲技术人员来到非洲大陆,成为交通运输、矿产开发等领域

^① 参见张晓颖、沈丹雪:《中非工会差异及中资企业在非应对劳资矛盾的行为逻辑——基于对坦桑尼亚的调研》,《中国劳动关系学院学报》2018年第4期;洪永红、张智豪:《赴非投资要学会与非洲工会打交道》,《中国投资》2020年第19期;李欣、吴清军:《社会运动工会主义的形和成——非洲工会的发展历程及其在劳动雇佣管制中的作用》,《中国劳动关系学院学报》2022年第5期。

^② 参见许亮:《国外非洲劳工史研究述评》,《国际政治研究》2023年第3期;刘伟才:《认识非洲劳工问题的复杂性与影响力——读〈非洲劳工通史〉》,《中国投资》2020年9月第17、18期。

^③ 参见〔英〕迈克尔·克劳德主编:《剑桥非洲史·20世纪卷(1940—1975)》,赵俊译,杭州:浙江人民出版社,2019年,第773页。

的熟练工人。他们带来工业技术的同时将工人阶级的斗争思想传入非洲，其成立的工会是非洲大陆最早的工会组织，有组织的劳工运动由此出现在非洲大陆上^①。欧洲移民带来的工会理念和工人运动组织形式与非洲本土的结社传统相结合催生出了非洲本土工会。第一次世界大战前，在英属西非出现了由非洲人成立的工会组织。1937年，人民阵线领导下的法国政府出台法案，允许接受过基础教育的非洲人组建工会和专业协会^②。此后，工会开始在法属殖民地涌现。第二次世界大战后，随着非洲人民进一步觉醒，工业化进程加快，工会组织在码头、铁路、矿山和种植园的手工工人和半熟练工人群体中发展起来，许多教师、公务员和文职人员也加入了工会。工会遍布非洲主要殖民地国家，成为一股不可忽视的社会力量。

非洲工会的兴起几乎同步于非殖民化运动的勃兴。非洲工会运动是民族解放运动、泛非主义实践的重要组成部分，具有鲜明的政治属性。具体体现在：其一，在殖民压迫背景下，维护工人阶级利益的社会运动具有反剥削、反压迫的性质，符合民族解放的最终目标。工会通过组织和参与罢工等社会运动为扩大公民政治社会权利而斗争，其目标和诉求超越了劳工关系领域，成为反对殖民统治的前沿力量。1947年10月至1948年3月在塞内加尔发生的铁路工人大罢工以“同工同酬”为口号要求所有铁路工人无论肤色享有平等地位，不仅表达了工人群体的阶级诉求，而且激发了广大民众的民族主义意识，冲击了殖民统治的社会基础。其二，工人阶级的产生、工会组织的出现为民族主义政党的建立创造了条件，甚至有些民族主义政党是在工会基础上萌生出来的。例如，艾哈迈德·塞古·杜尔（Ahmed Sékou Touré）在几内亚总工会的基础上建立几内亚民主党，后者成为几内亚争取民族独立的主要政治力量。其三，工会为争取民族独立的政治领导人提供了组织保障。带领非洲人民争取独立的部分开国领导人最初均为工会组织的领导人，工会为其提供了政治斗争的平台。科特迪瓦总统博瓦尼（Félix Houphouët-Boigny）、几内亚总统艾哈迈德·塞古·杜尔、刚果民主共和国总统卢蒙巴（Patrice Emery Lumumba）、塞拉利昂总统西亚卡·史蒂文斯（Siaka Stevens）等都曾活跃于工会的领导层。工会实践经验对领导人的思想意识和工作方法产生了影响，促使其投身于民族独立斗争。

工会运动促进和丰富了泛非主义实践。非洲工会在不分国籍、宗教、语言的基础上维护劳工群体利益的原则符合泛非主义思想的基本理念。在泛非主义思想的指引下，工会致力于联合自强，凝聚社会力量，反对欧洲列强对非洲大陆实行的领土分裂政策和种族主义政治。20世纪50年代，非洲大陆的工会组织开始尝试在区域范围内建立统一的工会组织，以摆脱宗主国的制约和管控。1957年1月，艾哈迈德·塞古·杜尔在联合非洲各工会的基础上成立了黑非洲工人总联

^① 如英国人于1881年在南非成立的木工联合协会（Amalgamated Society of Woodworkers）、葡萄牙人于1898年在莫桑比克成立的工商雇员联合会（Commercial and Industrial Employees' Syndicate）、比利时人于1920年在比属刚果成立的殖民地官员协会（Association des fonctionnaires et agents de la colonie）等。参见 Charles A. Orr, "Trade Unionism in Colonial Africa", *The Journal of Modern African Studies*, No. 1, Vol. 4, 1966。

^② 参见〔英〕迈克尔·克劳德主编：《剑桥非洲史·20世纪卷（1940—1975）》，赵俊译，杭州：浙江人民出版社，2019年，第688页。

合会，其目的是组织非洲工会采取统一行动，捍卫非洲工人的人权，使非洲人民得到彻底解放。这些区域性的联合推动了工人运动的发展，为工会在全非范围的联合提供了有利条件。为了争取整个非洲大陆的独立和统一，非洲范围工会组织全非工会联盟和非洲工会联合会分别于1961年和1962年在加纳、塞内加尔成立，初步形成了联合潮流。非洲范围工会组织的出现是泛非主义实践的组成部分，无疑促进了泛非主义思想的传播和泛非主义运动的兴起。

然而，该阶段非洲工会的政治参与仍不成熟，具有一定局限性，主要体现在两个方面。其一，非洲工会的产生主要受外部条件的激发，内生条件欠缺。非洲殖民地大部分地区工业化进程发展缓慢，工人阶级力量薄弱。非洲本土工会更多是在欧洲左翼力量的推动和支持下成立的。1936年上台执政的法国人民阵线政府推行鼓励殖民地工会发展的政策，并于1937年赋予殖民地工会合法地位，这些政策有效刺激了工会的发展。在工党执政时期，英国政府派遣有经验的工会成员赴非洲就如何组建工会开展组织培训，为殖民地工会发展提供了技术支持。因此，非洲工会难以避免地受到西方工会体系和社会运动思潮的影响，其政治参与的程度和效果很大程度上取决于宗主国的支持意愿和力度，政治参与方式也带有宗主国工会传统的印记^①。其二，非洲工会活动受到殖民政府的限制，缺乏自主性。尽管殖民政府通过出台相关法律规范工会组织机制并使工会组织形式合法化，但此举的目的是将工会活动的强度和影响控制在有限范围内，避免工人运动破坏现有统治秩序、威胁殖民统治。事实上，殖民政府对工会活动实行限制政策，严重束缚了工会的发展。例如，1944年1月举行的布拉柴维尔会议在保护本土非洲人的权益方面取得里程碑式的进步，工会作为改善当地工人劳动条件的工具得到承认。但是，殖民政府仍试图通过施加约束条件限制工会活动的自由，其颁布的诸多限制性法律遏制了工会运动的发展。

(二) 独立后至20世纪80年代，非洲工会在集权制度下成为国家统治集团维护政治统治的工具

大多数非洲国家在独立后为巩固新政权建立一党制，并将推动经济社会建设视为第一要务。因其致力于维护和谋求工人权利，工会被视作推进经济发展的阻碍。工会在民族独立过程中展现出的政治敏感度和动员能力引起了新生政权的警惕和防范，后者担心工会成为反对党制衡统治权力的工具。这一时期，新生政权在对斗争性较强的工会组织进行打压的同时，仅在一定范围内给予工会合法性，要求其“负责任地”组织活动，试图将工会纳入政治统治体系。具体措施包括，一方面，新生政权促使工会成立统一的全国性联盟，以便将其纳入国家统治之下予以管控。在法律条文允许的情况下，一些非洲国家成立了统一的全国性工会联盟。例如，加纳工会大会及其17个分支机构是加纳国内唯一得到法律承认的工会联盟。同样，赞比亚、肯尼亚和坦桑尼亚的工会大会也是本国唯一的全国性工会联盟。这些全国性工会联盟受到政府严格的监视和控制^②。另一方面，政府通过

^① Akua O. Britwum and Leyla Dakhli, "Labour and the State", in Stefano Bellucci and Andreas Eckert (eds.), *General Labour History of Africa: Workers, Employers and Governments, 20th - 21st Centuries*, Geneva: International Labour Organization, 2019, p. 505.

^② Kwasi Adu-Amankwah and Kwabena Nyarko Otoo, "Unity and Revitalization of Trade Unions in Africa", *International Journal of Labour Research*, Vol. 11, No. 1 - 2, 2022.

更换工会领导人、成立新的工会组织等方式实现对工会的管控，限制工会的自主性。例如，几内亚独立后，艾哈迈德·塞古·杜尔总统成立了新的工会联盟——几内亚全国工人联盟，并对工会活动实行严格的法律限制。在索马里、埃塞俄比亚、安哥拉、莫桑比克、贝宁等国，工会与政府也维系着合作关系，严格执行国家政策，成为政府指令的传送带和执政党实现社会控制的工具。

由于工会成为维护政治统治的工具，与统治精英的频繁互动和利益牵连导致工会内部出现割裂。独立后，由于非洲国家工业化程度较低且试图通过国有化来推进经济建设，大部分工会会员受雇于公共行政部门、国有企业，在国家经济建设中发挥关键作用。因此，工会成员尤其是工会的领导层既是国家建设的参与者，也是统治阶级利益的维护者^①。在执政党的利诱下，工会领导层通常在执政党、政府或其他政治组织中拥有待遇丰厚的职位，且被纳入国家领导层，因而具有一定的保守性。工会领导层与统治阶级关系密切甚至被同化，而工会普通成员则更加关注涉及工人利益的劳资关系、劳动条件等现实问题，因此工会内部出现割裂。

（三）20世纪八九十年代，非洲工会政治参与独立性有所提高，呈现多元化发展局面

20世纪80年代，非洲国家在经济危机影响下负债严重，农产品、矿产资源价格下降。经济上，非洲国家政府被迫按照世界银行和国际货币基金组织的要求实施结构调整计划，导致该时期工会会员流失严重，内部动荡加剧。政治上，在第三波民主化浪潮影响下，非洲国家自20世纪90年代起陆续建立起以多党选举为特征的民主制度。作为有组织的社会力量，工会的独立性和活跃度明显提升，它们通过集体行动抵制结构调整计划，推动多党制的建立和政治开放的实现。

在国际金融机构的要求下，大部分非洲国家实行以贸易和金融市场自由化、国有企业和公共服务部门私有化为主要措施的结构调整计划，导致公共部门裁员、社会福利削减和物价上涨。而铁路、采矿、教育等国有企业和公共服务部门恰恰是工会组织及成员较为集中的领域，私有化进程的加快导致正规部门就业人员和工会会员人数大幅减少。以加纳工会大会为例，其会员人数由实施结构调整计划前的75万下降至50万^②。此外，为了满足国际金融机构和相关援助国对外开放市场的相关要求，一些非洲国家废除了劳动合同和相关劳动立法，工会在国家政治议程中呈现边缘化的趋势。作为草根阶层的代表，工会再次成为抵抗和制衡统治权力的先锋。工会利用其组织网络强烈抵制结构调整计划，反对经济紧缩政策。在尼日利亚，为反对裁员、取消补贴和物价上涨，尼日利亚劳工大会于1988年发起全国大罢工，抗议经济政策对工人的负面影响。埃及工会联合会于1996年组织全国性罢工，抗议政府削减公共部门工资和取消粮食补贴。

这一时期，非洲工会不仅在抵制结构调整计划中发挥重要作用，而且在推动以多党选举为特征的政治变革中扮演了关键角色。20世纪80年代末90年代初，非洲大陆兴起第三波民主化浪潮。工会开始脱离政治权力的控制，从国家权力体系中独立出来，获取了更多自主性，并试图代

^① Peter Waterman, "The 'Labour Aristocracy' in Africa: Introduction to a Debate", *Development and Change*, Vol. 6, No. 3, 1975.

^② 参见刘积镛：《经济全球化与非洲工会运动》，《工会博览》2001年第13期。

表民众表达对政府的不满和对民主的诉求，推动以多党选举为特征的政治变革。1991年，肯尼亚工会中央组织发起“争取多党民主运动”，要求结束一党制。工会的动员和抗议活动为反对党的崛起创造了条件。在1992年的选举中，肯尼亚非洲民族联盟一党独大的局面被打破。同样，尼日利亚劳工大会在本国民主化进程中发挥了重要作用。为了抗议军政府的经济政策和独裁统治，尼日利亚劳工大会组织多次罢工和示威活动。在工会和民间社会的压力下，尼日利亚于1999年举行了多党选举，结束了多年的军事统治。此外，非洲国家的政治自由化为工会创造了政治空间，单一垄断的工会结构被否定，工会数量迅速增加并呈现多元化发展趋势。在许多国家，单一的工会中心开始分裂。20世纪90年代，部分工会脱离了加纳最大的工会联合会——加纳工会大会，成立了独立的工会联合会，如加纳劳工联合会。肯尼亚工会中央组织的部分领导人也脱离工会并成立了独立的工会联合会，如肯尼亚工会大会。

（四）21世纪初，非洲工会加强与民间社会组织、国际劳工联盟的联系，维护社会正义，推动政治变革

进入21世纪以来，非洲国家被深度卷入经济全球化浪潮，非洲的劳动力市场加速融入全球价值链之中。以新自由主义为特征的经济全球化浪潮对非洲劳工群体及广大民众利益造成严重冲击，全球价值链的扩展导致非洲工会面临更加复杂的局面。在这一形势下，非洲国家工会充分发挥社会变革先锋力量作用，通过制度内参与和街头政治相结合的方式捍卫劳工利益，维护社会正义。肯尼亚工会中央组织在2005年对政府提出的宪法修订草案提出强烈反对，认为该草案没能充分保护工人阶级的权益，并通过联合法律专家、开展公众动员的方式促成“社会对话机制”写入2010年宪法，明确工人有权通过其工会参与社会和经济政策的制定。工会在无法通过协商手段推动制度性变革的情况下，往往以大规模罢工甚至暴力抗议的方式迫使政府改变既有政策。尼日利亚工会曾以斗争性较为突出的方式促使该国政府调整石油产业政策。2003年，尼日利亚劳工大会组织了大规模罢工，反对政府出售国有石油企业，并于2012年和2016年多次组织大规模罢工，成功阻止政府取消燃油补贴，展现出工会的基层动员能力。

政治上，非洲国家在经历第三波民主化浪潮之后纷纷进入民主转型时期。尽管代议制民主的政治制度被普遍接受，总体上政治生态趋于稳定，但是仍存在选举舞弊、延长任期、腐败等问题。作为组织社会运动的核心力量，非洲工会广泛动员社会各界力量，积极推动社会政治变革。塞内加尔工会组织在塞内加尔政治发展中一直发挥着国家权力制衡作用。尤其是在2000年，塞内加尔全国自治工会联盟支持反对党塞内加尔民主党候选人阿卜杜拉耶·瓦德（Abdoulaye Wade），促使塞内加尔实现历史上第一次党际间政权更迭。在2012年阿卜杜拉耶·瓦德试图谋求第三任期时，塞内加尔全国自治工会联盟再次组织罢工游行，抗议其延长任期的行为。可见，工会在塞内加尔民主化进程中扮演着权力制衡者的角色，在民主转型过程中对有悖于民主原则的政治行为进行纠偏。在威权主义特征日益突出的北非国家，工会同样发挥着不可忽视的权力制衡作用，成为广泛社会抗议运动中的关键参与者，推动了“阿拉伯之春”的爆发。2008年国际金融危机出现后，时任突尼斯总统本·阿里（Ben Ali）的威权主义政治日益僵化，其政权的执政合法

性被持续消耗。2011年1月，街头商贩穆罕默德·布瓦吉吉（Mohamed Bouazizi）的自焚引发了一系列民众抗议活动。突尼斯总工会利用其广泛的基层网络动员了大量工人和社会各界参与抗议活动，为确保抗议活动持续有序进行提供了重要的后勤和组织支持，最终迫使本·阿里政权倒台^①。突尼斯总工会在这场政治剧变中展示了其作为社会政治力量的重要作用。

这一时期，非洲工会组织呈现出一些新的特征。一方面，加强了与民间社会组织的合作，努力搭建跨阶层的桥梁。随着民间社会组织的不断涌现，工会因其较强的组织力和动员力，成为整合社会运动的核心力量。在2012年反对瓦德总统连任运动中，塞内加尔全国自治工会联盟联合“受够了”青年运动及宗教团体形成“抗议铁三角”，通过构建跨阶层的社会运动网络成功阻止瓦德总统连任。与不同社会群体的联合增强了工会的社会动员能力^②。另一方面，与国际劳工联盟的互动和合作日渐频繁。21世纪的经济全球化进程压缩了非洲工人的权利空间。为了加强工会在国内劳工政策中的话语权，在全球范围内形成有效的集体谈判和劳工保护，非洲工会加强了与国际劳工组织、国际工业工会全球联盟等国际劳工联盟的合作，以谋求后者的技术和资金支持。例如，国际劳工组织提出的“体面工作”议程旨在保障劳动者权益、促进社会对话，成为非洲工会推动劳工政策改革的重要工具^③。南非、埃塞俄比亚、博茨瓦纳等多个非洲国家与国际劳工组织合作成功启动并实施了“体面工作”国别计划，以加强工会在国内劳工政策制定中的话语权。

（五）2020年以来，非洲工会调整组织和动员模式，致力于在新的政治经济形势下维护国家和民众利益

近年来，世界格局加速演变，非洲面临的内部挑战和外部环境日益复杂化。非洲国家内部结构性矛盾不断累积，民主转型和经济发展陷入困境。与此同时，非洲因其资源禀赋和人口红利成为大国博弈的焦点。在复杂的国际环境中，非洲试图谋求自身发展。非洲工会再次发挥社会先锋力量作用，在国际合作中力图提升非洲的主体性。在新一轮科技革命和产业变革的影响下，非洲国家试图通过发展新兴产业实现跨越式发展。在这一进程中，非洲工会在捍卫新兴产业领域的劳工阶层利益中发挥着重要作用。

现今，非洲工会发展呈现以下新趋势。其一，塑造民族主义话语，向政府施压以加强对国家资源的控制和本国产业的保护。随着全球产业链对非洲自然资源和劳动力市场需求的加大，非洲国家越来越重视对自身资源的保护。非洲工会致力于推动资源和产业本土化，维护国家民族利益。为防止国家资源收益外流，尼日利亚石油和天然气工人工会及石油和天然气高级职员协会通

^① Zuzana Hudáková, “Civil Society in Tunisia: from Islands of Resistance to Tides of Political Change”, *The Journal of North African Studies*, Vol. 26, No. 3, 2019.

^② Grayson Koyi, “Organizing, Membership and Youth Participation in Trade Unions in Africa”, in Mohammed Mwamadzingo, Hilma Mote, Dung, Pam Sha and Stefano Belluci (eds.), *Africa Trade Unions and the Future of Work-Responses, Challenges and Opportunities*, Geneva: International Labour Organization, 2024.

^③ Nick Bernards, “The Internationalization of Labour Politics in Africa”, *Critical African Studies*, Vol. 7, No. 1, 2015.

过罢工和游说推动政府于2021年8月通过《石油工业法案》。该法案规定，外资石油公司需将至少30%的合同价值授予本土石油公司。此外，制造业本土化是非洲国家谋求自主发展的又一重要渠道。为保护和激励本土制造业的发展，工会推动政府出台保护本地企业的相关政策。南非工会大会于2021年成功推动《公共采购法案》修订，要求政府采购优先考虑本地企业，尤其是黑人拥有的中小企业。

其二，发挥国家权力制衡作用，缓解政治危机。近年来，非洲大陆因选举引发的暴力事件日趋减少，但是照搬西方民主制度导致的结构性危机日益凸显，西非地区部分国家甚至出现军事政变回潮。在这一背景下，工会在非洲当代政治发展中的黏合剂作用日益突出。作为连接民众诉求与政治决策的纽带，工会不断调整和修复国家与社会之间的关系，避免现有政治系统的破裂。2019年塞内加尔时任总统马基·萨勒（Macky Sall）进入第二任期后，操控司法部门压制反对党，导致该国濒临政治危机边缘。2021年，塞内加尔多个工会组织联合其他社会组织发起“抵抗阵线”，试图以轮流罢工的方式迫使政府释放被拘捕的反对派领袖奥斯曼·松科（Ousmane Sonko）。2023年，“抵抗阵线”再次组织罢工与抗议活动，迫使萨勒放弃第三任期。以工会为代表的公民社会力量在政治危机中发挥了调节作用，避免了大规模的政治混乱。

其三，调整组织模式，利用新科技增强工会社会动员能力。随着科技进步和数字经济的发展，许多非洲国家的劳动形态和劳动市场结构发生了变化，尤其是电子商务、共享经济和互联网平台经济的崛起，使得大量劳动者成为零工经济就业人口^①。工会在这一过程中面临着组织结构的转型难题。数字经济行业的劳动者往往缺乏传统工人的集体性和组织性。工会面临新兴领域零工经济劳动者组织难度加大的压力。为适应新兴劳动形态，工会调整组织模式和行动策略，吸纳新兴行业的工人并为其争取权益。同时，通过技术创新赋能工会运动，提高工会的社会动员效率。非洲一些工会开始尝试在数字平台上组织工人，通过社交媒体和线上平台开展集体谈判和社会动员。于2021年成立的肯尼亚优步司机工会通过社交媒体“抖音”组织全球首个非洲网约车司机罢工，迫使平台修改分成比例。这体现了工会在新兴经济领域所发挥的社会动员作用。虽然这种转型仍处于初期阶段，但它表明工会正在尝试适应新时代的挑战，并为未来的劳工权益保护开辟新的路径。

二、非洲工会政治参与的方式

非洲大部分社会组织规模小、结构零散，通常局限于某个地区或族群。相较而言，工会在全国范围内拥有分支机构网络，具有较强的动员能力。非洲工会在民族解放运动中发挥了引领作用，并推动多党民主制在非洲的建立。长期的斗争经验使工会在当今非洲政治参与中继续发挥重要作用。非洲工会的政治参与主要通过影响政府决策、参与政治权力的争夺与分配、发挥社会治

^① Mohammad Amir Anwar and Mark Graham, “Digital Labour at Economic Margins: African Workers and the Global Information Economy”, *Review of African Political Economy*, Vol. 47, No. 163, 2020.

理功能等方式实现。

（一）促进政府权力下放，影响政府政策的制定

制衡政府权力、影响政府政策制定是非洲工会政治参与的主要方式，具体实现路径包括三个方面。

其一，非洲工会通过领导和组织社会运动推进非洲国家政治发展进程。工会组织的社会运动促进了政府权力的下放，促使政治生态更加多元。例如，赞比亚工会通过领导“争取多党民主运动”推进了多党民主制的确立。这场运动的领导人赞比亚工会大会前秘书长弗雷德里克·奇卢巴（Frederick Chiluba）于1991年赢得总统选举，成为肯尼斯·卡翁达（Kenneth Kaunda）的接班人。作为重要的政治参与主体，津巴布韦工会大会转型为政党“争取民主变革运动”，并于2009年与执政党津巴布韦非洲民族联盟——爱国阵线组成联合政府，使津巴布韦的国家领导层更加开放多元。

其二，工会通过向政府施加压力，以自下而上的方式影响政府政策的制定和实施。工会领导的社会运动与投票、选举等传统政治活动都能作用于政治结果，但方式和效果有所不同。以选举为主要形式的传统政治参与活动仅限于较为粗泛的政治意愿表达，即赞成或反对具有一般性政治主张的候选人或政党。而工会参与的社会抗议和传统结社活动可以专注于某个特定的社会问题，赋予活动以特殊性，可以引起常规选举活动和政党参与难以得到的社会关注，进而影响政府决策机构的行为结果，实现政治社会化^①。例如，2012年1月，尼日利亚工会通过组织大规模抗议活动抵制政府降低燃油补贴的政策。尼日利亚工会还通过罢工、游行等方式敦促政府实施最低工资标准、在工人群体中普及社会保险。工会通过组织罢工、游行等活动向政府施压，在公众媒体中表达民众诉求，不仅提高了政府对社会问题的重视程度，而且凝聚和提升了公众的公民意识。工会成为公众获取政治参与经验、增强政治参与能力的平台。

其三，工会通过开展调查研究发挥建言献策作用，为政府官员提供信息和建议，影响国家政策的制定。例如，南非工会大会设立专属研究机构——国家劳动与经济发展研究所，在政府制定国家政策中发挥资政作用^②。工会设立的研究所具有较强的独立性，使政府在决策时能够获取更加广泛多样的信息。尽管南非工会大会是执政党非洲人国民大会的联盟，但是南非工会大会就劳工权利和国民经济政策始终持有独立的批判精神和立场，反对南非政府自1994年以来实行的新自由主义经济政策。

（二）与政党保持长期互动，参与政治权力的平衡与分配

政党是代议制度的主要参与主体，工会则是社会环境和社会结构的组成部分。政党和工会形成了相互交叠、相互依赖的关系，影响着非洲政治发展的走向。在争取民族独立时期，非洲工会

^① 参见〔美〕杰克·A. 戈德斯通主编：《国家、政党与社会运动》，章延杰译，上海：上海人民出版社，2015年，第XXII—XXIII页。

^② William Minter, “African Trade Unions and Africa’s Future: Strategic Choices in a Changing World”, <https://www.solidaritycenter.org/wp-content/uploads/2014/11/Africa.Trade-Union-report-.6.14.pdf>

和政党建立联盟，共同反抗殖民统治。尽管民主化浪潮之后，工会与政党的关系开始松动，但是工会至今仍是一股不可忽视的政治力量。由于各国政治生态不同，工会与政党的互动关系主要分为以下三种类型。

其一，工会和执政党保持联盟关系，共同谋求政治利益。一些非洲国家的工会与执政党延续了民族独立运动时的联盟关系，并保持着密切联系，使工会成为有影响力的政治游说力量。例如，肯尼亚劳工联合会和肯尼亚非洲民族联盟为争取民族独立一同与英国殖民当局进行了不懈斗争，至今双方仍维持着密切合作。坦桑尼亚工会积极参与了坦噶尼喀非洲民族联盟领导的民族独立运动，并长期接受坦桑尼亚革命党的领导^①。在庇护关系下，政党和工会领导人通常为谋求自身利益而强化政治联盟：前者通过与工会及其领导人联合以巩固其群众基础，后者则借助与政党的联盟实现其政治抱负。在这种情况下，工会运动的积极参与者进一步发展成为政治候选人，工会领导人通过规范的政治参与融入了现行政体。工会因而成为社会精英实现政治转型、掌握政治统治权力的跳板。例如，曾是工会领袖的弗雷德里克·奇卢巴通过领导工会运动提升影响力，最终成为赞比亚第二任总统。南非现任总统拉马福萨（Matamela Cyril Ramaphosa）、塞内加尔现任总统巴西鲁·迪奥马耶·法耶（Bassirou Diomaye Faye）都曾是工会运动的领导人^②。工会领导人政治身份的转型体现出工会所扮演的政治角色。

其二，工会通过成立政党的方式形成政治制衡力量。当现有政党无法代表工人阶级利益推进社会改革时，工会倾向于成立工人阶级政党以制衡国家统治权力。1999年，津巴布韦反对党——争取民主变革运动在津巴布韦工会大会基础上成立，成为穆加贝总统执政时期的主要反对党。马拉维工会大会、赞比亚工会大会、尼日利亚劳工大会都曾成立政党影响政府决策，以谋求劳工群体或更广泛民众的利益。

其三，工会不介入政党竞争，保持一定的中立性。在大多数情况下，工会并没有从抗议活动的组织者演变为制度化的政治组织，始终保持着中立性。民主化浪潮以来，非洲工会开始重新思考其政治参与的方式，一些工会不再依赖与执政党的纵向联盟，而是将重点放在与社会组织建立横向联盟上。1992年，加纳工会大会将不结盟政策纳入章程，以免工会大会领导层被现有权力体系吸纳。南非工会联合会和全国工会理事会试图区别于与政府形成联盟关系的南非工会大会，保持着较高的政治中立性。与政党的疏离使工会活动保持较强的自主性，更有效地代表其成员利益，避免工会领导层成为政治吸纳的对象。但与此同时，由于缺乏与政党的互动，工会的政治游说能力受到限制，难以影响公共政策的制定。

（三）通过发挥社会治理功能调解社会经济矛盾，维系政治稳定

工会是动员能力最强、组织形式最为完善的社会力量。工会通常活跃于具有战略性的经济部

^① 参见章国贤：《非洲三国工会运动的发展情况》，《工会博览》2007年第31期。

^② Bill Freund, "Trade Unions", in Stefano Bellucci and Andreas Eckert (eds.), *General Labour History of Africa: Workers Employers and Governments, 20th - 21st Centuries*, Geneva: International Labour Organization, 2019, p. 526.

门，是大部分经济社会活动的参与者，这使得工会在社会治理中的作用不容忽视。作为国家与社会的桥梁，工会构成了民众表达其政治、经济、社会诉求的重要渠道，在社会治理中发挥重要作用，成为调节经济矛盾、疏导和释放社会压力的出口。其社会治理功能具体体现在以下方面。

其一，作为代表劳工群体利益的组织，工会在争取劳工权益方面发挥重要作用。工会就最低工资、工作条件、福利待遇等问题代表会员与政府、企业雇主进行协商，通过参与企业管理、组织集体协议谈判、组织罢工等方式维护会员权益、协调解决劳动争议。这种调节机制不仅实现了对劳工权益的保护，而且将劳资矛盾控制在社会、经济领域，避免其发展成大规模的社会运动，成为解决社会矛盾、释放社会压力的重要方式。

其二，组织技术培训，提高成员管理组织能力，塑造成员政治观念。在国际劳工组织和其他国际机构的协助下，工会定期就工会组织管理、人权维护等议题组织培训。相关培训不仅提高了社会精英的政治动员能力，而且培养了民众的政治参与意识。以工会成员为参与主体的培训、研讨会等活动成为提高国民素质的渠道和传播社会治理理念的平台。加纳工会大会通过定期举办培训课程，发布政府政策公报等形式增强工会成员对政府公共政策的认识和对公共事务的敏感度。有研究表明，工会成员通常比普通公民参与罢工、集会等社会活动的频率更高^①。

其三，建立和巩固社会联系，塑造现代民族国家认同感。族群、宗教是非洲大陆传统社会重要的身份基础。当其他社会关系难以发挥作用时，人们常常不得不依赖族群关系，使族群利益集团成为政治动员的主导力量。在这种情况下，族群因素易成为引发冲突的因素之一。工会是工业化进程中生产关系变化的产物。与族群、部落、教派等传统社会关系单位不同，工会组织具有凝聚度高、社会议题导向的特点。以工会为代表的社会组织的发展和壮大有助于现代社会链接的形成与巩固，进而弱化族群、宗教等传统身份认同因素的纽带和动员作用，最终降低社会暴力发生的风险。

三、当前非洲工会发展面临的困境

工会不仅在非洲民族解放运动和独立后非洲政治发展进程中发挥着重要作用，而且是当今非洲政治参与的重要主体。然而，现阶段非洲工会面临诸多困境，其发展受到多重制约。

（一）从工会发展趋势看，非洲工会碎片化严重，缺乏统一协调

第三波民主化浪潮以来，非洲工会进入多元化发展时期，不仅工会数量猛增，而且呈碎片化趋势。以刚果民主共和国为例，该国现有注册工会数量多达420个^②。大多数非洲国家拥有数个

^① Liv Tørrer, "South Africa Unions: Schools or Agents for Democracy?", *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 13, No. 1, 1995.

^② "Pluralisme Syndical et Prolifération des Syndicats en Afrique Francophone", https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@actrav/documents/publication/wcms_143550.pdf.

全国性工会联盟。总的来看，导致工会分裂化的原因主要有两个。一是，自由成立和参与工会的原则为分裂化提供了法律依据。国际劳工组织在第87号公约中明确保障结社自由。其中第二条规定，工人和雇主有权按照个人意愿成立和参与相关组织。这一原则已被纳入大部分非洲国家的宪法和劳动法。这一公约原本旨在保护工会的独立性和多元发展，但客观上导致了工会的分裂。二是，第三波民主化浪潮带来的民主政治转型为工会的多元发展创造空间，构成了工会分裂的现实背景。在民主化浪潮的推动下，工会试图脱离国家控制，成为多元政治制度的一部分。在该背景下，工会的政治参与程度过高，甚至一些政治精英试图以工会为跳板谋求个人经济利益和政治地位，最终造成工会的碎片化。此外，工会组织内部管理缺乏透明度、工会领导层腐败行为普遍存在。当工会会员利益不能得到充分代表时，部分会员将自发成立独立工会，这同样构成了工会分裂的现实原因。

工会的碎片化阻碍了工会自身发展，限制了其政治参与作用的发挥，具体体现在以下方面。其一，工会碎片化会损害工会内部团结。一些工会领导人为了实现政治野心利用其声望和地位既不愿参与工会选举，也拒绝放弃自己的领导职位，导致工会内部双重领导局面的出现或工会进一步分裂。这不仅削弱了工会行动的效力和代表性，而且损害了工会的团结和信誉。其二，碎片化导致工会在财政上难以独立。工会碎片化造成工会成员过于分散，工会难以获取足够的会费，使其不得不依赖政府补贴或国外机构的财政支持，从而破坏了工会的自主性。其三，工会的分裂弱化了工会组织能力。受工会规模限制，工会难以雇佣专职人员为其成员提供培训、社会保障、司法援助等服务，工会在与政府、雇佣者的谈判中的作用被弱化，不能有效维护成员利益。

(二) 从非洲经济结构特点看，非洲国家“非正式”经济占比较大，制约了工会成员的拓展。“非正式”一词最初是从司法规范层面定义无许可证和不受管制的经济活动。近年来，“非正式”用来描述不受保护的或缺乏社会保障的工作，如小商贩、小型企业的自雇业主、家庭雇佣的家政人员、手工采矿者等。在非洲国家，大约80%的劳动力从事“非正式”经济活动。以西非地区为例，“非正式”经济从业者占比高达76%（塞内加尔）至93%（贝宁）^①。即使是在工业化程度较高的南非，也有超过40%的劳工从事着不稳定的“非正式”经济活动^②。“非正式”经济不仅是拉动经济增长的重要部门，而且是创造就业的主要途径。然而，大部分非洲工会仅吸纳正式员工，数量庞大的非正规工人被排除在外。由于工会会员数量在不断减少，吸引“非正式”经济从业者入会是工会得以生存的关键。扩大工会在“非正式”经济部门的代表性，不仅可以巩固工会的社会基础，而且可以提高工会在劳动关系中的议价能力。因此，如何制定更广泛的工会发展战略，将工会保障体制扩大到不受合同保护的脆弱群体是当前非洲工会面临的主

^① Franco Barchiesi, “Precarious and Informal Labour”, in Stefano Bellucci and Andreas Eckert (eds.), *General Labour History of Africa: Workers Employers and Governments, 20th - 21st Centuries*, Geneva: International Labour Organization, 2019, p. 74.

^② Nick Bernards, “Placing African Labour in Global Capitalism: the Politics of Irregular Work”, *Review of African Political Economy*, Vol. 46, No. 160, 2019.

要问题。贝宁、加纳、莫桑比克、纳米比亚等国试图突破工会传统职能范围，开始了将“非正式”经济纳入工会范畴的尝试^①。贝宁工会自治协调组织和贝宁全国工人联合会通过吸纳出租车司机、街头零售贩等非正式劳工群体来扩充成员。为适应“非正式”经济从业人员的需求，工会还创建了公共基金，提供小额信贷，建立一定的社会保障和养老金制度^②。

但是，将工会扩大到“非正式”经济部门仍面临较多阻碍。其一，人员和财政障碍。一定数量的劳工群体是工会成立的前提。但是，“非正式”经济从业者通常是自雇人员，具有分布较为分散且流动性高的特点，难以在同一地区或者同一时间段达到一定数量，不易组织。此外，招募和服务“非正式”经济部门的会员成本较高。“非正式”经济部门的从业者通常为低收入群体，所缴纳的会费金额十分有限，难以支撑工会的运行成本。其二，雇主与雇员关系的前提条件不适用于非正式部门。协调劳动雇佣关系是工会的主要职能，但非洲“非正式”经济从业者通常是街头商贩、小酒馆和修理店老板、手工业者等。他们直接与当地消费者做生意，不存在依赖性质的雇佣关系。工会通常难以提供“非正式”经济从业者所需要的支持，如咨询服务、技能培训、小额贷款计划等^③。因此，如何根据“非正式”经济从业者的特点及需求调整工会的组织形式和职能范围仍是亟待解决的问题。

（三）从工会自身发展条件看，非洲国家面临工会代表性下降、组织力量薄弱、资金来源有限等困难

非洲工会自身面临着成员数量下降、组织力量薄弱、资金来源有限等问题，造成工会发展内部动力不足，具体体现在以下方面。

其一，工会的代表性下降。在新自由主义影响下，非洲失业率居高不下，“非正式”经济占比上升，工会的代表性不断下降。根据国际劳工组织 2020 年的统计数据，非洲大陆工会会员数量在雇佣工人总数中的占比从 2000 年的 28% 下降为 2016 年的 20%^④。其中，青年群体在非洲工会活动的代表性和活跃度较低。到 2035 年，撒哈拉以南非洲达到工作年龄的人数将超过世界其他地区^⑤。劳工协会在青年群体中扩大招募范围、巩固工会的社会基础十分必要。但是，当前青年劳动力对层级化的传统工会结构缺乏认同，在工会体制和活动中难以找到自己的位置。

其二，工会人员素质有待提高。当今，工会在政治参与中的作用不仅体现在组织动员能力上，而且体现在其对政治、经济、社会形势的分析认识能力上。工会所承担的多元化社会责任要求工会工作人员具有较高的素质。然而，工会有限的资源使其难以吸引到高素质的工作人员。同

① Herbert Jauch, “Serving Workers or Serving the Party? Trade Unions and Politics in Namibia”, in B. Beckman, S. Buhlungu and L. Sachikonye (eds.), *Trade Unions and Party Politics: Labour Movements in Africa*, Cape Town: HSRC Press, 2010, p. 184.

② Stefano Bellucci, “African Trade Unions in Historical Perspective”, *Africana Studia*, No. 28, 2017.

③ Hubert René Schillinger, “Trade Unions in Africa: Weak but Feared”, <https://library.fes.de/pdf-files/iez/02822.pdf>.

④ Rafael Peels, “Trade Unions in Transition, What Future for Trade Unions?”, <https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/book/Trade-unions-in-transition-what-future/995219221602676#file-0>.

⑤ Klaus Schwab (ed.), *The Global Competitiveness Report 2015-2016*, Geneva: World Economic Forum, 2015, p. 22.

时，工会常常被视为谋求政治职位的跳板，造成工会内部管理人才的流失。高素质专业人员的短缺使工会难以利用现有的谈判机制对政府践行劳工法造成压力，限制了工会政治参与的效果。

其三，资金来源有限。非洲工会的脆弱性与资金短缺相关。由于工业化程度较低、经济水平有限，非洲工会一直面临资金短缺问题。自民主化进程以来，工会获取了更多自主性。但与此同时，政府削减了对工会的财政补贴。此外，由于现有部门的正式劳动力数量较少，会费的收取也存在问题。有限的财政来源使工会难以租用固定的办公场所，雇佣全职工作人员，开展官员培训、劳工研究等活动^①。由于财政短缺，工会不得不依赖本国政府补贴或外国机构援助，难以独立制定长期的发展规划、切实维护劳工群体权益。许多工会面临着来自政府和跨国企业的压力，这些利益集团往往倾向于将工会活动纳入现有的政治和经济框架，而无法解决劳动力市场的根本性不平等和结构性问题。因此，如何提高财政管理透明度，合理有效地管理国际资助和会员会费是提升工会信誉、保障工会运转的关键。

虽然非洲国家独立以来不断完善民主政治制度并取得了一定成就，但由于国家政治经济资源仍被少数统治精英掌控，发展成就难以惠及民众，导致多个非洲国家的政权合法性面临危机。工会的政治参与以维护劳工群体利益、实现社会公平正义为目标，本质上是建立以劳动者利益为核心的社会契约。以工会为代表的社会组织参与非洲政治生活有助于打破多党选举制度掩饰之下政治精英对统治权力的垄断，回归民众的实质诉求，即实现经济发展和社会进步。非洲工会活跃于社会运动的最前沿，在民族解放、政治民主转型等关键历史时期发挥重要作用。工会始终是非洲社会实现变革运动的主要组织机构，构成了政治参与的重要主体。当今，非洲面临的诸多发展困境将工会再次推向了历史舞台。在经济全球化背景下，非洲政府通过吸引外国直接投资发展本国经济，促使更多受雇佣群体加入新一轮产业劳工大军。外国投资的引入使劳动力市场主体构成更加复杂。因此，在开放市场的同时加强对劳工利益的保护是维持政治稳定、实现社会和谐的关键举措。随着资本主义经济在全球范围内深度变革、产业链竞争不断加剧，非洲劳工阶层面临无产化和赤贫化的风险。贫富差距的拉大和收入不平等的加剧使工会在代表成员利益方面的重要性更加突出，劳工阶层以罢工和其他形式组织抗议活动的可能性上升。在非洲国家内部经济社会矛盾不断加剧的情况下，工会以反剥削反霸权的话语赢得劳工阶层的支持和信任，利用其政治动员能力影响政府决策，促使外资企业尊重本土劳动力并向其转让技术，实现非洲内生性发展。虽然由于各种条件限制，非洲工会发展呈现曲折缓进的态势，但是非洲工会的政治参与符合非洲劳工群体乃至非洲人民的根本利益，将在非洲国家谋求自主发展、联合自强的时代背景下焕发新的活力。

（孟瑾系中国社会科学院西亚非洲研究所非洲法律研究中心秘书长、助理研究员）

〔责任编辑：雷晓欢〕

^① Gérard Kester and Ousmane Oumarou Sidibé, *Trade Unions and Sustainable Democracy in Africa*, New York: Routledge, 2018, p. 38.