

中國勞工權益保障研究系列報告之十七

勞資矛盾何以成爲社會的憂患：
對勞動關係轉型及調整機制的回顧與探討

中國勞工通訊
(<http://www.clb.org.hk>)

2010年5月

目 錄

引言	2
一、 經濟改革：勞動關係轉型的背景	2
1、 國有企業的改革	2
2、 私營經濟的發展	
二、 勞動關係的市場化過程	5
1、 勞動關係的轉型期	5
2、 勞動關係的定型期	7
三、 勞動關係調整機制的變化與現狀	12
1、 勞動關係調整機制的設計模式	12
2、 政治體制對調整機制的影響	13
3、 就業壓力對調整機制的影響	15
4、 經濟發展要求對調整機制的影響	16
5、 勞動關係調整機制的現狀	17
四、 對勞動法律實施效果的實證分析	19
1、 《勞動法》頒佈前後（1992—1996年）	20
2、 《勞動法》實施之後的十年間（1997年—2007年）	23
3、 《勞動合同法》實施之後（2008年至今）	25
結論： 我們需要什麼樣的勞動關係調整機制？	29

引言

2009年12月14日出版的《瞭望》週刊登載了題為“勞資矛盾憂患”的文章，該文援引多位勞動關係專家的分析，得出了“勞資矛盾已經成為社會的一個主要矛盾”的結論。¹ 事實上，進入本世紀以來，伴隨著勞動爭議的飆升和工人集體行動事件的持續高漲，勞動關係和勞資矛盾早已成為一個熱門話題，以其對社會的巨大影響而受到國內外各界的關注，在中國目前的政治環境中，這個話題也不再因其具有的敏感性而被官方視為“禁區”，於是，媒體中出現了大量的報導，學術界亦有了大量的基礎性研究。

我國的勞動關係是在改革的大潮中轉型的，與市場化勞動關係形成過程同步發育的調整機制又受到中國特定的政治、經濟和社會環境的制約，並在建立過程中存在著高度的路徑依賴。香港學者陳峰教授曾經對中國勞動關係調整機制的政治背景作過概括，稱“在當代中國，當市場經濟出現的時候，國家就存在著控制工人動員的勞動體制，特別是對工人的組織方式有著特定的制度安排。雖然在經濟轉型中這一體制已經經歷了一系列的改革，但其核心的控制機制沒有變化，有著防止工業關係變動影響社會和政治穩定的明確意識和目標。”² 也正是在中國這種特定的政治環境中，市場化的勞動關係並沒有受到市場化機制的調整，現行的調整機制一直含有一個“政府主導”的邏輯，這一邏輯又相悖於現實中的勞動關係，因而使勞動關係在市場化之後，並未得到有效的調整而使勞資矛盾外部化，進而成為當今中國社會的“主要矛盾”，並構成了社會的“憂患”。

本報告將引用現有的研究文獻、媒體報導、勞工政策和勞動法律，回顧與梳理我國勞動關係的轉型過程，探討勞資矛盾成為社會憂患的根源所在，概括分析勞動關係調整機制的影響因素，提出建立市場化勞動關係調整機制的政策建議。報告分為四個部分，第一部分描述勞動關係轉型的背景，即國有企業的改革歷程和私營經濟的發展過程；第二部分將勞動關係市場化的過程分為轉型期和定型期兩個階段，總結兩個時期勞動關係的特徵；第三部分轉向勞動關係調整機制的分析，概括了政治穩定的要求、充分就業的壓力和經濟發展的考量等因素對勞動關係調整機制的選擇與形成的影響；第四部分對1994年頒佈的《勞動法》和2007年頒佈的《勞動合同法》的實施效果作了一個比較，對勞動法律這種主要的調整機制做出實證分析；在結論部分，將就建立和完善我國的勞動關係調整機制提出政策性建議。

一、經濟改革：勞動關係轉型的背景

1、國有企業的改革

¹ 楊琳：“勞資矛盾憂患”，《瞭望》，2009年第50期，第6—8頁。

² 陳峰：“國家、制度與工人階級的形成——西方文獻及其對中國勞工問題研究的意義”，《社會學研究》，2009年第5期，第165—188頁。

勞動關係轉型的背景是國有企業的改革和私營經濟的發展。國有企業歷時三十餘年的改革過程可以分為試點與擴權、承包責任制、建立現代企業制度和企業改制等四個階段，在前三個階段，改革的目標一直指向增強企業的經濟功能和提高企業的經濟效益。在上個世紀 70 年代末到 80 年代中期，中央政府發佈了一系列擴大企業經營自主權的政策，但鑒於企業的經濟效益並無明顯的增長，之後又推行了承包經營責任制和租賃經營責任制，以解決因企業擴大經營自主權而帶來的企業和國家之間的責任、權利和利益關係問題。兩種責任制的推行使國有企業開始成為相對獨立、自主經營、自負盈虧的經濟實體，經營管理者的地位和責任隨之發生了重大變化。1993 年，中共中央在提出建立社會主義市場經濟體制的同時，開始在國有企業推行現代企業制度，要求企業轉換經營機制，進入市場。上個世紀末，鑒於國有企業連續二十年的持續改革並未扭轉全面虧損的局面，中央政府對國有企業的產權制度進行了徹底地改革，中共中央在 1999 年 9 月召開的十五屆四中全會和 2003 年 10 月的十六屆三中全會上，提出要對國有企業進行大規模的結構性調整，即“國有企業改制”，這種改制一是將大批國有中小企業通過出售、轉讓、改造為股份合作制等多種方式的私營企業；二是對大型國有企業進行“主輔分離、輔業改制”的結構調整。經過以上四個階段歷時將近三十年的時間，國有企業的改革已經完成。³

國有企業的改革引發對原有的勞動管理體制的改革要求，當企業的經營管理者獲得了充分的管理自主權後，在上個世紀 50 年代建立的勞動管理制度成為這些權力行使的障礙，尤其是在經營管理者獲得了人事管理權之後，“固定工制度”開始與管理者獲得的權力相衝突，由此推動了企業招工和用工制度的改革。⁴ 1987 年 7 月，國務院發佈《國營企業實行勞動合同制暫行規定》，要求在企業新招用的工人中推行勞動合同制度，使企業可以根據生產的需要確定對勞動力的需求；當勞動合同期滿時，企業可以根據需要，續延或者終止勞動合同。1992 年，中央政府將試行的勞動合同制推廣為全員勞動合同制，要求以勞動合同的形式來確定工人與企業經營管理者之間的關係，從此，在國有企業實行了多年的“固定工制度”被勞動合同制度所取代。

中共中央在 1993 年提出建立社會主義市場經濟體制的同時，也提出了“改革勞動制度，逐步形成勞動力市場”的勞動制度改革思路。為配合建立現代企業制度，中央政府開始允許國有企業裁減富餘人員以提高企業的經濟效益，大批工人以“下崗”的形式進入企業開辦的“再就業服務中心”或類似機構，領取基本生活費並尋找新的就業崗位。此後，在國有企業改制中，更有數以千萬計的工人在根據工齡一次性領取經濟補償金之後，完成了“身份置換”，放棄了“國有企業工人”的身份，被迫與企業解除了勞動關係，成為失業下崗工人或者被要求提前退休。來自官方的資料顯示，在 1998 年至 2003 年間，國有企業累計下崗職工總數達到了 2818 萬人。⁵ 另據來自勞動和社會保障部的資料，從 1995 年到 2002 年的七年間，國有

³ 有關國有企業的改革過程，參見，吳曉波著《激蕩三十年：中國企業 1978—2008》（上、下冊），北京：中信出版社，2008 年版。

⁴ 有論者認為，“固定工用工制度”是集權制計劃經濟的產物，這一制度具有三個特徵：第一，政府對社會勞動力的配置負有完全的責任；第二，勞動力的配置完全是在政府的行政系統之內操作；第三，企業無權僱用勞動力，它們必須服從政府的勞動力配置計畫。見，袁方：“中國就業問題和勞動制度改革”，《社會學研究》，1992 年第 6 期，第 1—5 頁。

⁵ 黃全權、齊中熙：“肖捷：保障國企下崗職工基本生活，6 年‘掏出’1000 億”，“南方網”（<http://www.southcn.com/news/china/zgkx/200404281438.htm>）。

企業累計下崗職工人數達到了 3000 萬人以上。⁶

2、私營經濟的發展

在國有企業改革的同時，私營經濟獲得了迅猛發展。在 1987 年 10 月召開的中國共產黨第十三次全國代表大會上，中共中央肯定了私營經濟存在的合理性與合法性；在 1988 年 4 月七屆全國人民代表大會第一次會議上通過的《憲法修正案》中，寫入了“國家允許私營經濟在法律規定的範圍記憶體在和發展”；在 1997 年 9 月召開的中國共產黨第十五次全國代表大會上，中共中央確立了私營企業自主發展的基本框架，做出了“非公有制經濟已經成爲社會主義市場經濟的組成部分”的結論。從上個世紀 90 年代中期開始，私營企業一直呈快速增長的態勢，這些企業在官方的統計中分爲內資企業；港、澳、台商投資企業和外商投資企業。根據 2008 年第二次全國經濟普查主要資料公報，到 2008 年末，內資私營企業法人單位已經達到 359.6 萬個；港、澳、台商投資企業法人單位 8.4 萬個；外商投資企業 10.2 萬個，三類企業在法人單位中的比重已經超過了各類國有企業，達到了 76.2%。⁷ 在國民經濟的工業、批發和零售業、住宿和餐飲業等部門中，三類私營企業的從業人數也已經超過了國有企業（見下表）。

	從業人數（萬人）	在各部門從業人員中所占比重（%）
工業企業法人單位	7836.3	66.8
批發和零售業企業法人單位	1123.1	59.4
住宿和餐飲業企業法人單位	361.8	61.8

資料來源：根據國家統計局：“第二次全國經濟普查主要資料公報(第一號)”，“國家統計局網站”（http://www.ce.cn/macro/more/200912/25/t20091225_20689923.shtml）整理。

在上述三類私營企業中，內資私營企業在數量上又佔有絕對的比重，這些企業具有如下特點：第一，大部分爲勞動密集型的中小企業。根據 2008 年第二次全國經濟普查主要資料公報推算，在從業人員規模方面，在內資的工業私營企業中，平均每戶從業人員爲 37 人；建築業私營企業爲 94 人；批發和零售業私營企業爲 9 人。第二，絕大多數爲家族式企業，具有管理權高度集中、所有者即管理者的特徵。根據“第七次全國私營企業抽樣調查”的資料，90% 私營企業主兼任企業總裁、（總）經理；在已上市的企業中，高層管理人員中的親屬佔 54.2%，在有上市打算的企業中，高層管理人員中的親屬佔 55%。⁸ 第三，大部分私營企業管理人員綜合素質普遍不高，根據全國工商聯在 2007 年進行的“中國民營企業勞動關係調查”，絕大多數企業經營者從未接受過任何系統的管理培訓，70% 左右的經營者看不懂財務報表，90% 以上的經營者不懂英語和電腦，中高層管理者缺乏現代企業管理的基本

⁶ 資料來源：勞動科學所“轉型時期中國勞動關係問題研究”課題組（郭悅執筆）：“轉型時期中國勞動關係研究”，轉自，“北京大軍經濟觀察研究中心網站”（<http://www.dajun.com.cn>）。

⁷ 資料來源：國家統計局：“第二次全國經濟普查主要資料公報(第一號)”，“國家統計局網站”（http://www.ce.cn/macro/more/200912/25/t20091225_20689923.shtml）。根據該公報，法人單位是指具備以下條件的單位：（1）依法成立，有自己的名稱、組織機構和場所，能夠獨立承擔民事責任；（2）獨立擁有和使用（或授權使用）資產，承擔負債，有權與其他單位簽訂合同；（3）會計上獨立核算，能夠編制資產負債表。

⁸ “中國私營企業研究”課題組：“2006 年中國第七次私營企業抽樣調查資料分析綜合報告”，轉自“中華新能源網”（<http://www.cnecc.org.cn/UploadFile/sq.doc>）。

知識，企業管理制度普遍不健全。⁹內資私營企業在規模、管理模式和經營者素質等方面的特點，對企業內部的勞動關係具有決定性的影響。

二、勞動關係的市場化過程

在中國進行經濟改革之前，佔據國民經濟主體地位的公有制企業（國營企業和集體企業）並無僱傭關係一說，建立在計劃經濟體制基礎上的企業勞動關係被形容為一種“開放”式的自上而下的行政隸屬關係或者稱為“勞動行政關係”。¹⁰ 在這種關係的兩個終極是國家和企業的工人，國家成為惟一的“僱主”，負責配置勞動力，確定社會的工資水平，決定社會的福利標準等；而受僱的一方則包括了企業內的管理者和被管理者。¹¹ 第二，這種關係被一直認為具有利益的一致性、共同性和包容性，具體地講，就是工人個人的利益包含在企業的集體利益中；企業的集體利益包含在國家的整體利益中，不同層次的利益之間並無衝突。第三，政府控制了企業內部勞動關係的各個領域，包括招收工人和裁減工人、工資制度和獎金制度、社會保險制度和福利制度、晉升制度和懲罰制度等等。¹² 中國勞動關係的轉型，正是一個從“勞動行政關係”向勞資利益分化的僱傭關係的轉變過程，是一個朝向勞動關係市場化的轉型。¹³ 這是一個漸進的過程，這個過程可以分為轉型與定型兩個時期。

1、勞動關係的轉型期

勞動關係的轉型期是在國有企業改革的前三個階段，包括了試點與擴權、承包責任制和建立現代企業制度，時間跨度大約在1979年至1997年之間。在轉型時期，受到企業改革政策、勞動制度改革政策、企業的經濟效益以及企業經營管理者權力變化等因素的影響，勞動關係具有過渡性的特點，這一特點是指，在從計劃經濟體制向市場經濟體制轉變的背景下，勞動關係在逐漸褪卻了“勞動行政關係”色彩的同時，帶有了市場經濟僱傭關係的特徵。

在轉型期，勞動關係最突出的特點是“政府主導”，這一特點顯然是中國的政治、經濟、文化和歷史的路徑依賴的結果，是與政府主導的經濟改革模式相適應的。¹⁴ 在轉型期間，儘管國有企業的經營管理者取代了政府在勞動關係中的主體位置，但並未影響政府在勞動關係中實際的主導地位以及繼續以“國有資產所有者代表”的身份對勞動關係施加的影響。一方面，政府通過各種改革政策，不斷為企業經營管理者下放權力，逐漸明確政府與企業之間的許可權和關係；另一方面，政府也意識到國有企業改革措施與工人既得利益之間的衝突，意識到這些

⁹“創新勞動關係協調機制，構建和諧穩定的民營企業勞動關係——全國工商聯關於民營企業勞動關係問題的調查報告”（嶽公正執筆），轉自“中國CEO聯盟網”（<http://www.ceolm.com/html/48/n-1648.html>）。

¹⁰ 常凱：“勞權保障”，常凱主編《勞動關係·勞動者·勞權：當代中國的勞動問題》，北京：中國勞動出版社，1995年版，第41—76頁。

¹¹ 王愛文著《社會勞動關係：演變過程的考察與分析》，北京：紅旗出版社，1993年版，第6頁。

¹² 梁文星、陳利克：“略論社會主義市場經濟中的勞動關係”，《江西社會科學》，1994年第1期，第31—33頁；李琪著《改革與修復——當代中國國有企業的勞動關係研究》，北京：中國勞動社會保障出版社，2003年出版，第2—3頁。

¹³ 塗曉亮、王光華：“勞動關係市場化與法制化的30年變奏——以勞動者勞動人權的實現為視角”，《焦點對話》，2009年第2期，第10—20頁。

¹⁴ 施曉紅：“政府在勞動關係中的定位：從直接干預到間接干預”，《中國經濟時報》，2008年8月8日。

措施在實施中遭遇到的工人抵制和由此誘發的社會矛盾。爲了避免社會的震盪，政府在轉型期採取了一系列的政策，有學者將這些政策稱爲“修復政策”，包括：強化意識形態和黨組織領導方面的政治措施；緩和工人與企業經營者之間矛盾的經濟措施和限制企業經營管理者權力的行政措施，這些措施具有修補和修復國有企業原有的社會和政治功能的效果。¹⁵ 也正是因爲改革措施與“修復政策”的交替作用，才使轉型期的勞動關係在關係主體和利益結構兩個方面具有了“過渡”的特點，而政府交替使用改革措施與“修復政策”的做法，也爲日後市場化勞動關係調整機制的“政府主導”邏輯的形成埋下了伏筆。

從勞動關係雙方來看，僱傭主體的標誌逐漸顯現。前文提到，在上個世紀 80 年代後期，國有企業的經營管理者已經基本上獲得了所有的經營自主權，而後實行的企業經濟責任制則使企業與政府之間的關係發生了實質性的變化，使企業成爲相對獨立、自主經營、自負盈虧的經濟實體，在 90 年代後建立的現代企業制度，更使企業與政府之間的產權關係得到逐漸明確。在這三個階段中進行的勞動制度改革，包括經營管理者在 80 年代企業擴權中獲得的勞動人事管理權力，例如，根據生產的需要招收工人和解僱工人、根據企業的生產特點確定工資分配制度以及 90 年代初推行的全員勞動合同制，都標誌著政府從勞動關係中的退出，標誌著經營管理者和工人這兩個勞動關係主體身份的逐漸生成，在經營管理者作爲“企業家階層”形成的同時，工人成爲一個在勞動過程中，被管理，被支配並直接進行勞動，以此獲得工資性收入的階層。¹⁶

然而，勞動關係主體身份的生成是一個過程，由於政府對國有企業勞動關係的控制，致使企業內部嚴格意義上的僱傭主體與受僱主體的身份仍然不很明確，雙方的地位並無清晰的界定。企業的經營管理者仍然具有行政官員的身份，企業的用工方式和分配方式雖然受到市場的制約，但行政權力仍在發揮作用。按照政府的“修復政策”，在經濟能力允許的情況下，企業需要繼續爲工人保留其“國有企業工人”的身份並提供職業保障和福利保障。¹⁷ 儘管企業經營管理者在勞動力管理方面已經獲得全面的自主權，政府機構仍然可以介入企業的解僱和裁員等方面的事項，致使經營管理者們難以根據企業的需要解僱和裁減工人；¹⁸ 同時，國有企業所特有的職工代表大會和廠務公開等民主管理制度，仍然存在並發揮著一定的作用。¹⁹ 僱傭主體與受僱主體的身份不明確更與意識形態方面的控制有直接關係，執政黨的意識形態部門一直否認在國有企業改革之後產生的僱傭關係，一直

¹⁵ 李琪著《改革與修復——當代中國國有企業的勞動關係研究》，北京：中國勞動社會保障出版社，2003 年版，第 78—79 頁。

¹⁶ 劉建州：“新形勢下國有企業勞動關係研究：一個管理者視角的分析”，《學術探索》，2006 年第 4 期，第 19—26 頁；徐小洪：“工人階級內部的兩大群體：經理與工人”，《北京市總工會職工大學學報》，2003 年第 4 期，第 15—20 頁。

¹⁷ 例如，對國有企業改革分離出來的富餘職工，要求企業使用“停薪留職”、“分流安置”、“放長假”等措施予以安置，這些措施的前提是繼續保留職工的“國有企業職工”的身份。

¹⁸ 例如，在 1990 年國務院發佈的《關於做好勞動就業工作的通知》；1990 年勞動部發佈的《關於繼續做好優化勞動組合試點工作的意見》；1992 年勞動部、國務院生產辦公室、國家經濟體制改革委員會、人事部、全國總工會發佈的《關於深化企業勞動人事、工資分配、社會保險制度改革的意見》等文件中均要求，對在改革過程中出現的富餘人員，要由企業內部消化，不要推向社會。在 1993 年 4 月 30 日國務院發佈的《國有企業富餘職工安置規定》中，規定了“企業自行安置爲主，社會幫助安置爲輔”的原則。

¹⁹ 常凱：“當代中國勞動關係的特點與趨向”，見，常凱、喬健主編《中國勞動關係報告——當代中國勞動關係的特點和趨向》，中國勞動社會保障出版社，2009 年版，第 21 頁。

強調工人們具有的“主人翁”地位。²⁰

從勞動關係雙方主體之間的利益結構來看，轉型期間出現了利益分化的趨勢。隨著國有企業經營機制的轉換和自主權的擴大，經營管理者在管理許可權和企業經營管理方式發生了巨大變化，特別是在80年代後期在國有企業推行承包經營責任制之後，經營管理者的利益已經與工人的利益相分離，主體之間的利益表現和利益衝突趨於明顯和加劇，已經帶有階層矛盾的性質。²¹ 在實踐中，利益的分化更多地表現在管理者階層的年薪制和收入與企業利潤掛鈎的制度之中。²² 1995年6月，勞動部和國家經濟貿易委員會發佈了《現代企業制度試點企業勞動工資社會保險制度改革辦法》，規定企業經營者試行年薪制。根據這個文件，一些大城市和沿海開放地區的政府開始對年薪制做出規定。在這些規定中，年薪一般由兩個部分組成，一部分是經營者的基薪，通常規定為職工工資的2—3倍；另一部分是經營者的風險收入，根據企業完成當年生產經營目標的幅度確定。²³ 根據河北省總工會1996年11月對全省25個現代企業制度試點企業的調查，在1994年，這些企業經營管理者的年總收入與職工的年均總收入相比，前者是後者2倍以下的有12家，占調查企業數的48%；2倍左右的有8家，占32%；3倍—5倍的有2家，占8%；8倍—12倍的有3家，占12%。²⁴ 從這個調查可見，在國有企業經營管理者的收入與一般職工的收入之間，已經出現了較大的差距。

當然，在勞動關係的利益結構方面，“政府主導”進一步發揮作用。從企業經營者來講，他們的確有權做出在生產和經營方面的決策；在勞動人事管理方面，可以根據生產的需要招收工人和解僱工人，可以根據企業的生產特點制定企業的工資分配制度。但是，政府也可以通過政策和指令隨時改變下放給他們的權力，使這些權力的行使不超出政府可以接受的社會穩定的限度。政府可以要求企業繼續為工人提供本應由政府負責提供的社會保障和社會福利，也可以根據其穩定的要求和社會的承受能力，要求企業繼續為工人提供職業的保障，還可以要求經營管理者在企業中建立各種管理參與制度，將他們置身於工人的監督和評價之中。總之，企業的經營管理者在接受了政府下放的權力的同時，也接受了原來由政府為工人承擔的義務。因此，儘管改革政策使國有企業原有的一體化利益結構趨於分化，一系列的修復政策又使企業的經營管理者們不得不將政府設定的社會目標加入到企業管理目標的設計之中，並整合了主體之間正在分化的利益結構。²⁵

2、勞動關係的定型期

自上個世紀90年代後期開始的國有企業改制和本世紀初進行的“主輔分離”，使

²⁰ 例如，1994年7月，時任中共中央政治局常委的中華全國總工會主席尉建行在一次講話中指出：“在以公有制為主體、多種經濟成分共同發展的今天，雖然帶來了一些新的變化，但決不能說以公有制為主體的企業職工就不是企業的主人了。……我們必須明確以公有制為主體的企業，不論實行什麼樣的經營管理制度，職工的國家和企業的主人翁地位都沒有變”。見，尉建行：“在全總十二屆三次主席團會議上的講話”，《人民日報》，1994年7月18日，第1版。

²¹ 中華全國總工會編《走向社會主義市場經濟的中國工人階級：一九九二年全國工人階級隊伍狀況調查文獻資料集》，中國工人出版社，1993年版，第48—49頁。

²² 徐小洪：“工人階級內部的兩大群體：經理與工人”，《北京市總工會職工大學學報》，2003年第4期，第15-20頁。

²³ 關平：“年薪制在中國”，《改革縱橫》，1996年第4期，第19—20頁。

²⁴ 李德山：“河北省現代企業制度試點單位勞動關係狀況的調查”，《工會理論與實踐》，1996年第3期，第49—53頁。

²⁵ 李琪著《改革與修復——當代中國國有企業的勞動關係研究》，北京：中國勞動社會保障出版社，2003年版，第277頁。

國有企業的勞動關係發生了根本性的轉變，這個時期是市場經濟勞動關係的“定型期”。²⁶

從勞動關係的主體來看，僱傭主體和受僱主體的身份地位在這個時期已經明確。以國有企業轉制為基本內容的產權制度改革，對勞動關係的定型具有決定性影響，其中最為重要的是，改制為勞動力市場提供了大量的僱傭勞動者。在計劃經濟時代，國有企業的特點是勞動者與生產資料直接結合，工人們是以“國家和企業主人”的名義和身份參與勞動過程，他們的勞動權利和分配權利在體制的庇護下可以得到保障。國有企業改制的核心是公有制企業的私有化，而實現這種私有化的前提是勞動者與產權相分離。所以，與上個世紀90年代國有企業改革同步，工人們經歷了從“優化勞動組合”到下崗失業再到“身份置換”的轉變過程，改制與“身份置換”使國有企業的工人徹底失去了原來具有的“國家和企業的主人”的身份，他們被強制性地與公有的資產徹底分離，不再佔有任何生產資料，而是以自己的勞動力進入生產過程並由此獲得生活來源，成為被僱傭者。²⁷ 改制前後數千萬下崗和失業工人也為城市的勞動力市場提供了數額巨大的產業後備軍。相對於這些工人，在國有企業的改制中，一大批經營管理者憑藉權力優勢和改制中的“暗箱操作”，以極其低廉的價格購買了企業的資產，成為改制後的私營企業的主人。²⁸ 根據2006年上半年完成的“第七次全國私營企業抽樣調查”的資料，在內資的私營企業中，有兩成以上是由國有企業和集體企業改制而成的。²⁹

在國有企業改制之後，工人們原有的“國家和企業的主人”的身份及其經濟、社會和政治地位走到了歷史的盡頭，“主人翁”的理念已經悄然退出了主流意識形態，在實踐中，那些留在改制後企業中的工人，也對自己的社會地位和政治資格有了全新的認識。一位學者在對安徽省一家國有轉為合資再轉為外資獨資的企業進行了深入調查後發現，從國有企業到合資企業再轉為獨資企業的過程，對於工人來講就是一個身份轉變的過程，他們從“國家和企業的主人”轉變為企業的僱員，原有的身份在明確的僱傭關係下失去了意義，他們已經明確地認識到了並接受了這種轉變。³⁰ 在定型期，當國有企業完成改制之後，企業再也無需為工人提供職業保障和社會保障，在改制的國有企業和新興的私營企業中，工人們的身份已經與國際勞工組織在“僱傭關係”中定義的身份並無二致。³¹

從勞動關係主體之間的利益結構來看，在國有企業轉制的過程中，在企業經營管理者權力、地位和收益急劇上升的同時，工人的權力、地位和收入不斷地下

²⁶ 2002年11月，國家經濟貿易委員會、財政部、勞動和社會保障部等7個中央部委和全國總工會聯合發佈《關於國有大中型企業主輔分離輔業改制分流安置富餘人員的實施辦法》，該《辦法》規定，國有企業要將企業的非主業資產、閒置資產和破產企業的有效資產等“三類資產”與主體企業分離，將這三類原屬於國有的資產改制為非國有法人控股的法人實體。

²⁷ 常凱：“當代中國勞動關係的特點與趨向”，見，常凱、喬健主編《中國勞動關係報告——當代中國勞動關係的特點和趨向》，中國勞動社會保障出版社，2009年版，第18頁。

²⁸ 沈剛、鄭莉、李瑾：“關於新時期勞動關係問題的多角透視（中）”《工人日報》，2002年9月4日，第1版。

²⁹ 保育鈞：“中國民（私）營企業的生存狀況與發展趨勢——在《第七次全國私營企業抽樣調查綜合報告頒佈會》上的報告”，《教育藝術》，2007年第5期，第37—39頁。

³⁰ 趙焯：“新型勞動關係下的工人與工會——對一家外國獨資企業工人和工會狀況的實證調查”，《中國黨政幹部論壇》，2006年第6期，第23—27頁。

³¹ 在2003年國際勞工大會第91屆會議上，作出了關於“僱傭關係”的一般性定義，提出，僱傭關係是在一位被稱為僱員或“工人”的自然人和另一位被稱為“僱主”的人之間建立的一種法律聯繫，前者為後者提供服務，並根據一定條款獲得報酬”。見，國際勞工局：“國際勞工大會第91屆會議（2003年）報告五：僱傭關係的範圍”，“國際勞工組織網站”（<http://www.ilo.org/public/chinese/standards/realm/ilc/ilc91/pdf/rep-v.pdf>）。

降，進而導致企業內部勞動關係主體的利益結構從分化轉為對立。隨著國有經濟進一步退出競爭行業，除了一部分工人下崗失業之外，其他的工人留在了轉制後的私營企業中，他們與企業所有者之間的利益對立是必然的趨勢。即使在那些由國有資本繼續控股的企業，隨著法人治理結構的建立和完善、所有權與經營權的分離、以及所有者與經營者制衡機制的形成，勞動關係的利益結構也發生了重大的變化，工人與企業經營管者之間的利益分歧變得愈加明晰。一方面，工人們由國家職工變爲了企業的僱員，他們所追求的是工資最大化和勞動條件的最優化；另一方面，企業的經營管理者以經濟效率和企業利潤作爲核心目標，這一目標啓動了資本的原始本能，在這種原始本能的驅使下，那種在私營企業中存在的僱主與工人之間的“零和”利益格局也顯現於國有資本控股的企業，經營管理者爲了實現利潤的最大化而使用了法律允許甚至禁止的各種手段。根據兩位元學者對廣東省三家改制成爲國有資本占主體的股份有限責任公司的調查，改制後，三家公司勞動管理的各項制度規定比改制前更加明確，更加嚴格；各項規章制度幾乎無一例外地都與經營掛鉤，與獎金掛鉤，與個人切身利益掛鉤，執行起來力度加大，處罰更重。在一家公司，如果工人給企業造成5000元以上的經濟損失，即被開除。這兩位學者還發現，不少工人認爲勞動合同中的權利義務關係不對等、不公平；對廠方有利的多，不利的少，對職工則是不利的多，有利的少，職工對此曾提出過意見，但沒有用。三家公司也都訂立有集體合同，但是絕大多數職工在調查中都沒有提到集體合同，“個中原因耐人尋味”。³²

在國有企業改制之後，企業經營管理擁有了勞動用工和工資分配等方面的絕對權力，並且可以通過對企業財務的控制、對股權的控制等多種途徑加大自己的收入，而作爲受僱於企業的一般工人，則成爲純粹意義上的僱傭勞動者，只能任由企業的經營管理者來決定自己的工資收入。於是，在“零和”的利益格局已經形成的情況下，工人的工資收入與企業的利潤和經營管理者的收入必呈反比，由此形成了後者壓低前者工資收入的動機，也造成了國有企業內部經營管理者與工人之間巨大的收入差距。³³ 在國有企業，這種收入差距主要表現在兩個方面：一是收入類別的差異，二是工資性收入的數額差異。在前一方面，工人的收入種類單一，而經營管理者的收入種類繁多，至少包括工資性收入等六項。³⁴ 在工資性收入的數額差異方面，有中華全國總工會（以下簡稱“全總”）在2009年所作的專項調查顯示，國有企業高級管理人員與職工收入差距過大，呈現利益群體分化態勢，在208家上市的國有企業中，高級管理人員與一線職工的收入差距已經從2006年的6.72倍擴大至2008年的17.95倍。³⁵ 北京市總工會在2005年對部分國有企業收入分配問題的調查顯示：在2002—2004年，參加調查的企業經營者（指由國有企

³² 劉元文、高紅霞：“產權改革後國有企業勞動關係基本狀況”，《工會理論與實踐》，2002年第6期，第3—7頁。

³³ 石秀印：“社會經濟制度轉型中的工人階層及其與管理階層之間的關係”，轉自“中國社會學網”（<http://www.sociology.cass.cn/shxw/shjgyfc/P020040309532339212449.pdf>）。

³⁴ 這六項收入包括：（1）工資性收入，包括福利、津貼等等；（2）資金要素收入，即股權分紅或期權收入；（3）經營要素收入，包括獎金、承包金、風險金、年薪等；（4）職務消費收入，包括配備汽車、通訊設備、辦公設備、分配住房或優惠購買住房、業務招待費、禮品費簽單、娛樂消費等；（5）權力運作收入（又稱灰色收入、隱形收入、非法收入），包括回扣、提成、勞務費、“好處費”、“辛苦費”、禮品、“紅包”等；（6）資產侵吞性收入，即在“內部人控制”條件下侵吞公有財產。見，石秀印、許葉萍：“市場條件下中國的階層分化與勞資衝突——與馬克思時代的對比”，《學海》，2005年第4期，第15—31頁。

³⁵ 石小磊、戚慶燕：“全總：高管與職工收入差十幾倍”，《揚子晚報》，轉自“新浪網”（<http://news.sina.com.cn/c/2010-03-10/031519828045.shtml>）。

業總經理和黨委書記構成的企業經營者群體)月收入從9525.26元躍升到21275.02元,增幅高達123.35%,而同期普通職工(指企業中層管理人員以下的其他員工,包括技術工人、非技術工人和普通職員)的月收入只從1480.97元增長到1820.94元,增幅僅為22.96%;經營者與普通職工收入的總體平均差距是:三年間的最低倍數分別為1.36、2.07和2.14,三年的最高倍數分別為13.36、27.81和74.52;在工資收入差距之外,企業經營者群體每年的車補費、電話費、業務招待費等合計約3.5萬元—10萬元。³⁶

在國有企業勞動關係逐漸定型的過程中,私營企業的勞動關係也因這類企業數額與從業人數的迅速增長而得到人們的關注,並形成了基本共識,即,這類企業的勞動關係一直具有典型的僱傭關係的特徵,具體表現為,勞動關係雙方主體明確,私營企業僱主是勞動力的支配者和使用者,是資本的收益者,他們佔有工人創造的剩餘價值;工人則是讓渡勞動力的被僱傭者。勞動關係雙方是兩個不同的利益群體,他們之間的經濟利益關係是一種純粹的“零和”關係,僱主追求的是利潤最大化,工人追求的是工資最大化,勞動力的價格完全由市場價格來決定,工資水平則在遵循“工資率不高於邊際生產率”這一經濟學原則的基礎上,根據勞動力市場的價格變化隨時進行調整,並且反映不同素質勞動力的稀缺程度。勞動關係雙方保持著明確的契約關係,僱主與工人按照僱用合同保留著解僱和辭職的權利。³⁷

無論是“原生型”的私營企業還是由國有企業改制之後的私營企業抑或是現在的國有資本控股企業,勞動關係在定型之後所出現的第三個特徵是僱主(經營管理者)主導,所謂的“主導”表現為勞動關係受到僱主(經營管理者)的控制。首先,在勞動力供給絕對過剩的條件下,勞動力市場是買方市場,也是僱主(經營管理者)控制的市場,他們可以根據企業對勞動力的需求對求職者做出篩選;再者,勞動條件,包括勞動環境、勞動時間、勞動強度等基本上是由僱主(經營管理者)來確定;再次,勞動關係過程受到僱主(經營管理者)的控制,在錄用和解僱、工資與福利、獎勵與處罰等各方面,均由僱主(經營管理者)單方決定。³⁸最後,僱主(經營管理者)對勞動關係的主導還表現為對工人組織的控制,目前,無論是在何種企業,工人們都難以行使團結權,在私營企業,由於僱主或是抵制工會或是介入控制工會,工人們更難以形成集體的力。³⁹

在市場化勞動關係的定型期間,為了支援國有企業的改制,政府放棄了前期採用的“修復政策”,這樣就使僱主(經營管理者)徹底佔據了勞動關係的主導地位,而“政府主導”的勞動關係調整機制也就在此時開始失去了它的效用與影

³⁶北京市總工會:“北京市職工隊伍狀況研究——北京市第六次職工隊伍狀況調查總報告”,“工會理論研究文獻資料庫”(http://yxlw.acftu.org/template/6/file.jsp?cid=15&aid=248)。

³⁷常凱:“當代中國勞動關係的特點與趨向”,見,常凱、喬健主編《中國勞動關係報告——當代中國勞動關係的特點與趨向》,中國勞動社會保障出版社,2009年版,第24—25頁;勞動科學研究所課題組:“構建和諧勞動關係若干問題研究”(鄭東亮執筆),《中國勞動》,2007年第3期,第6—12頁;楊雲霞、秦曉靜:“現階段私營企業勞動關係矛盾特徵界定”,《經濟問題探索》,2005年第4期,第91—93頁;勞動科學所“轉型時期中國勞動關係問題研究”課題組(郭悅執筆):“轉型時期中國勞動關係研究”,轉自,“北京大軍經濟觀察研究中心網站”(http://www.dajun.com.cn);程連升:“新時期我國勞動關係演變的趨勢和對策分析”,《教學與研究》,2009年第4期,第5—11頁。

³⁸尹煥三:“資方主導勞動市場背景下民營企業勞動關係透析”,《山東社會科學》,2009年第7期,第92—96頁。

³⁹常凱:“當代中國勞動關係的特點與趨向”,見,常凱、喬健主編《中國勞動關係報告——當代中國勞動關係的特點與趨向》,中國勞動社會保障出版社,2009年版,第25頁。

響，這裏最爲明顯的例子是在分配方面。自進入市場經濟之後，中央政府放棄了對企業內部分配制度的制度性控制，同時也設計和建立了以一套以工資指導線、最低工資標準、勞動力市場工資指導價位和人工成本預測預警制度爲內容的企業工資收入分配宏觀調控體系。但是，這套調控體系在各類企業中的作用效果並不明顯，山東省青島市的一項調查顯示，在瞭解和執行這套調控體系方面，不僅非國有企業缺少積極的回應，就是國有企業也缺少積極性，而且，在“參照政府的勞動力市場工資指導價位”和“按照政府工資指導線調整工資”兩個方面，兩類企業並無明顯差異（見下表）。

	國有企業（%）	非國有企業（%）
完全瞭解政府有關宏觀調控政策	54.2	38.5
不參照政府的工資指導線	45.9	23.1
不參照政府的勞動力市場工資指導價位	37.5	38.5
按照政府工資指導線調整工資	12.5	11.5

根據山東省總工會保障工作部：“山東省企業職工工資收入分配問題的調查”資料整理，見，《工運研究》，2006年第7期，第9—13頁。

定型後的勞動關係還表現了趨同的現象，不同所有制企業的勞動關係儘管在主體、利益結構、運作過程等方面存在著差異，但這些差異正在逐漸縮小，換言之，勞動關係的趨同化越來越明顯，具體表現爲：工人身份的趨同、僱主利益的趨同和勞動關係關係內容的趨同。

我國的勞動者一直被分爲城市工人和農民工兩個部分。⁴⁰ 前者在計劃經濟中，曾經具有基於生產資料共同佔有者的“主人翁”身份，在改革中，通過“勞動合同制”、“優化勞動組合”、“下崗失業”和“身份置換”等過程，逐漸完成了與生產資料的分離，從“國家和企業的主人”變成了“僱傭勞動者”；後者則是由農業勞動力直接轉爲僱傭勞動者的。兩部分工人的身份轉變路徑雖然不同，結果卻是相同的——無論他們中的成員現在仍在國有企業中就業，還是受僱於各類私營企業，或者處於失業狀態，他們都具有了僱傭勞動者的同樣身份，即，在現代產業社會中受僱於他人，以勞動工資收入爲基本生活來源的體力和腦力工作者。⁴¹ 他們所從事的勞動過程也具有了“僱傭勞動過程”的兩大特點，即勞動的從屬性和勞動的有償性。這兩個特點具體表現爲，勞動者受僱於個人、公司或機構，使用僱主提供的勞動工具或設備，在工作中根據上級的指揮或指令完成一定的生產或經營任務，由僱主付給勞動工資。⁴²

無論是國有企業的經營管理者還是私營企業的僱主，他們在利益目標和利益構成方面都與工人形成了“零和”的格局。在私營企業的所有者作爲僱主使用僱

⁴⁰ 2009 年度全國農民工總量爲 22978 萬人，其中外出農民工 14533 萬人；在外出農民工中，從事製造業的農民工所佔比重最大，占 39.1%，其次是建築業占 17.3%，服務業占 11.8%，住宿餐飲業和批發零售業各占 7.8%，交通運輸倉儲郵政業占 5.9%。在外出農民工中，以受僱形式從業的農民工占 93.6%。資料來源：國家統計局農村司：“2009 年農民工監測調查報告”，“國家統計局網站”

（www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20100319_402628281.htm）。

⁴¹ 陳峰：“國家、制度與工人階級的形成——西方文獻及其對中國勞工問題研究的意義”，《社會學研究》，2009 年第 5 期，第 165—188 頁。

⁴² 常凱主編《勞動關係學》，中國勞動社會保障出版社，2005 年版第 153-155 頁。

傭勞動者從事生產並佔有剩餘價值的同時，國有企業的經營者和高級管理人員也在企業的公司化之後，與公司的所有者（國家）形成了代理人與被代理人之間的關係，具有了處理公司內部經營管理性事務的權力，他們作為國有企業的高級管理人員，管理的對象直接指向普通勞動者，由此形成與一般工人之間的管理與被管理、監督與被監督、支配與被支配的關係。⁴³ 公司化後國有企業高級管理人員可以要求參與對公司利益的分享，這樣就使他們與公司所有者的利益和目標具有了一致性和相容性。有關這種一致性和相容性，早在上個世紀 60-70 年代已經在西方形成共識，英國著名教授理查·海曼（Richard Hyman）指出：“產業中制定決策的高級主管與經理，通常擁有客觀的財富，幾乎毫無例外的，他們的社會背景與社會價值和少數的富人階級大致相同。無論如何，利潤的追求不光是源於經營者個人貪得無厭，同時也與資本主義經濟動力有關。倘若股利無法使股東們滿足，因而不願在股票市場上作更大的投資，那麼就會出現接管的危機。公司如果不願快速地擴張與革新企業，就會損傷其競爭地位。‘市場邏輯’促使經營者努力追求利潤，才能安撫股東們，從事新的投資。……甚至‘公共擁有’也不需以任何基本途徑改變這種狀況。在英國，國有化企業明白地採取利潤率的標準，而堅固地整合於資本主義經濟的基本結構之中。”⁴⁴

各類企業勞動關係的趨同還表現在僱傭內容的趨同化方面。自《中華人民共和國勞動法》頒佈之後，各類企業勞動關係的內容均以該法所設立的最低勞動標準為準，由於政府行政權力從國有企業中退出，這類企業與各類私營企業的勞動條件也就不再取決於所有制的形式，而是取決於勞動關係主體的力量對比和工人個人的資源擁有情況以及勞動力市場的供求水平。這種趨同化可以從不同類型企業工人的工資收入、勞動條件等方面得到證實，更為重要的是，各類企業的工人基於他們所共同具有的僱傭勞動者的身份，形成了僱傭勞動者的較為一致的權利訴求。

可以說，當今我國勞動關係的市場化轉型過程已經完成，市場經濟中僱傭關係已經成為勞動關係的主要形態，具有了明確的僱傭主體和受僱主體，主體之間有了“零和”的利益格局，“僱主主導”則是勞動關係在勞資力量失衡時的一個典型特徵，而這一特徵又顯然與以“政府主導”為邏輯的調整機制相悖。

三、勞動關係調整機制的變化與現狀

既然以“政府主導”為邏輯的調整機制與現實中的勞動關係相悖，為什麼“政府主導”的理念一直貫穿於我國勞動關係的調整機制的形成過程，並成為今日中國勞動關係調整機制的本質邏輯？如果說目前這種“政府主導”的理念脫胎於計劃經濟並形成於改革初期的環境，那麼，它成為轉型後勞動關係的調整機制的本質邏輯則是受到中國現有政治經濟環境的影響。

1、勞動關係調整機制的設計模式

在上個世紀90年代中國進入市場經濟之後，中央政府對勞動關係未來的發展變化是有所前瞻的。在1993年勞動部課題組提出的一份研究報告中，將勞動關係

⁴³唐英：“公司高級職員勞動關係略論”，《吉林財稅高等專科學校學報》，2003 年第 2 期，第 61—64 頁。

⁴⁴ [英]理查·海曼著《勞工運動》，馬康莊譯，臺北：久大文化股份有限公司，1989 年 10 月版，第 104—105 頁。

調整的基本思路概括為：從維護勞動關係雙方的合法權益出發，以加快勞動關係調整工作法制化建設為主線，確定調整模式，建立運行機制，綜合運用各種手段，實現勞動關係調整的主要目標。這份報告還設計了勞動關係的調整模式，即，“大體上應當是‘主體自行協商，政府適時調整’，這是自願與強制有機結合的勞動關係調整模式”，並且提出“企業與職工是構成勞動關係的兩個主體，享有平等協商和集體談判有關勞動關係問題的自主權利，政府對這種自主權利要依法予以保障。一般情況下，由企業行政與職工或工會組織、經營者組織與工會組織自行協商解決勞動關係問題，政府部門不必出面干預，這是勞動關係調整工作的基礎環節。”⁴⁵從上述報告的內容可以看出，在中央政府設計的勞動關係調整模式中，是以“主體自行協商”為主，“政府適時調整”為輔的。

這一調整思路與模式在1993年12月21日勞動部發佈的《關於建立社會主義市場經濟體制時期勞動體制改革總體設想》中得到了確認。在這個《總體設想》中，勞動部提出：“協調和相對穩定的勞動關係，是勞動力市場正常運行的前提，也是維護正常的生產秩序和社會安定的重要保證。要通過建立健全適應社會主義市場經濟要求的勞動關係調整制度，形成國家立法、制定勞動基準規範勞動關係，勞動者與用人單位自主建立、自行協調勞動關係，工會與企業代表參與協調勞動關係，政府指導協調勞動關係，行政監察維護勞動關係，司法仲裁保障勞動關係雙方權益的機制。”此後，這個《總體設想》中的有關內容被歸納為“以勞動法律法規和勞動政策基準為依據，以勞動關係雙方平等自主協商為基礎，以實行勞動合同制度與集體協商和集體合同制度為基本形式，以勞動爭議處理工作和勞動監察為維護勞動關係雙方合法權益的保障手段。”⁴⁶

中央政府如此設計勞動關係調整機制的意圖是非常明顯的，它希望建立三個層面的調整機制，即，以勞動法律、政府監察和政府處理勞動爭議等構成的宏觀調控層面；以集體談判、工會參與管理構成的中觀互動協調層面和以勞動合同構成的微觀自主調整層面。通過這三個層面的調整機制，使勞資雙方可以在國家勞動法律的約束之下，通過集體合同和勞動合同，自行調整勞動關係，當勞動關係在自行調整中發生問題時，由政府介入糾紛予以協調，在這套調整機制中，政府充當的角色是立法者和仲裁人。可以說，這套調整機制的思路是具有前瞻性的，也就是說，中央政府在市場經濟轉型初期，就已經考慮到未來勞動關係發展中可能出現“僱主主導”的傾向，為此，才有了在勞資雙方實力不均衡而無法自主協商的時候，政府要“適時介入”的打算。不過，在中國特有的政治與經濟環境中，這種設計思路和模式並沒有得到實現。

2、政治體制對調整機制的影響

上個世紀90年代初設計的勞動關係調整機制並沒有在勞動關係的轉型和定型期付諸實踐，中國現有的政治環境對調整機制具有重要的影響。當國有企業改革深入進行之後，改革引發的社會矛盾威脅到了執政黨的政權穩定，1989年北京的“民主運動”和前蘇聯東歐發生的劇變刺激出最高權力集團強烈的防患意識。⁴⁷《人

⁴⁵ 勞動部“勞動關係調整問題研究”課題組：“關於我國現階段勞動關係調整工作的基本思路”，《中國勞動》，1994年第3期，第20—23頁。

⁴⁶ 蘇海南：“我國勞動關係現狀分析及對策研究”，《中國勞動科學》，1997年第3期，第8—10頁。

⁴⁷ 徐賁：“中國的‘新極權主義’及其末日景象”，見，何清漣、程曉農主編《中國改革的得與失》，香港：香港博太出版社，2007年2月版，第100頁。

民日報》在 1990 年元旦發表的“社論”中提出：“穩定壓倒一切。這就必須堅持不懈地進行堅持四項基本原則，堅持不懈地進行反對資產階級自由化和反對和平演變的鬥爭。如果允許資產階級自由化的思潮氾濫，肯定會動亂不止，國無寧日，國民經濟再翻一番的目標就會化為泡影，只要保持穩定，即使是平平穩穩地發展幾十年，中國也會發生根本性的變化。”⁴⁸ 可以說，從那時起，“維穩”就與經濟改革的進程緊密地聯繫到一起了，也就是從那時起，“政府主導”的意義發生了實質性的轉變，從推進經濟體制改革與兼顧社會公正轉變為單一的維護中共政權的穩定。而這一轉變，也成為後來“政府主導”的勞動關係的調整模式偏離勞動關係的市場化進程的“分岔口”。

進入本世紀以來，面對社會矛盾激化、群體性事件多發、公民維權渠道不暢、維穩成本高企的現實，“穩定壓倒一切”的口號已經演變為對各級黨政官員政績考核的硬性指標。⁴⁹ 以維護社會穩定為目的的協調機構也應運而生，從中央到各省、市、縣直到鄉和街道一級乃至重要的事業、企業單位都設置了“維護穩定工作領導小組辦公室”。⁵⁰ 在此背景下，維穩的執政目標在近年來得以前置，其重要性甚至超出了經濟發展的目標，各級政府為此已經不再計較成本，紛紛加大財政投入。據媒體報導，2009 年底，雲南省政府宣佈，從 2010 年開始，將全省的人均綜合治理經費標準提高一倍；遼寧省政府則在 2009 年財政收入為 1500 億元的基礎上，宣佈 2010 年維護社會穩定的支出為 223.2 億元，比 2008 年增加 15.5%，在這個擁有 4500 萬人口的省份中，這筆費用相當於人均 500 元。⁵¹ 維穩也要求政府投入大量的人力資源，媒體報導的一些維穩“典型”，無不是以人力資源的巨大投入所造就的，例如，河北省唐山市建立的政法工作綜合調控機制，是由黨政 40 個職能部門共同參與的；浙江省諸暨市楓橋鎮則在全省率先成立了一個“十二位一體”的綜合治理工作中心，顧名思義，該中心涉及到 12 個政府部門。⁵²

根據我國政治學教授于建嶸先生的分析，各級政府這種不計成本、不惜人力的維穩策略是尋求一種與威權體制密切相關的“剛性穩定”，這種穩定是以壟斷政治權力為目標，以僵硬穩定為表像，以國家暴力為基礎，以控制社會意識和社會組織為手段的；為了實現和保持剛性穩定，執政者追求並強化政治權力的排他性和封閉性，試圖對社會進行絕對管治；這種剛性穩定的主要特徵之一就是控制社會組織，對任何組織的成立實行嚴格的登記、審批制度，不許可任何一個組織自由表達利益和訴求。⁵³

于教授提出的“剛性穩定”的這一特徵，對我國勞動關係的調整機制的形成與發展具有的舉足輕重的影響。剛性穩定的要求使執政者自上而下形成了一種慣性思維，對工人自己組織工會的要求和自發形成的維權組織具有高度的政治敏感與恐懼，將它們視為社會衝突的根源並予以絕對的壓制與禁止。這樣就使工人在權利意識提高之後，無法形成可以與資方抗衡的團體力量，組織起真正代表和維護自

⁴⁸ 轉引自，凌志軍著《沉浮：中國經濟改革備忘錄(1989-1997)》，上海：東方出版中心，1998 年版，第 68 頁。

⁴⁹ 許小丹：“中國社會進入矛盾凸顯期，需理性直面兩矛盾焦點”，《半月談》，轉自“中國新聞網”

(<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2009/08-31/1841109.shtml>)。

⁵⁰ 廖海青：“維穩辦走上前臺”，《南風窗》，2009 年第 8 期，第 44—46 頁。

⁵¹ 胡貢：“維穩：體制隱然成型”，《南方週末》，轉自“南方週末網站”(<http://www.infzm.com/content/42056>)。

⁵² 岳德亮、宋常青、李舒、胡靖國、梁娟：“維穩創舉彈撥善治之音——權利時代呼喚‘維穩’新思維之四”，《半月談》，轉自“新華網”(http://news.xinhuanet.com/legal/2009-06/29/content_11619178.htm)。

⁵³ 於建嶸：“從剛性穩定到韌性穩定——關於中國社會秩序的一個分析框架”，《學習與探索》，2009 年第 5 期，第 113—118 頁。

己權益的工會組織。由於企業內部缺少勞動關係的制衡機制，導致勞資力量長期失衡，當資本的過度剝削超出了勞工可以忍受的極限之後，由於缺少有效的企業內部勞資對話機制，致使工人們只能以集體行動的形式將企業內的勞資矛盾外部化，以造成社會衝突的方式引起社會與政府的關注。在這個時候，剛性穩定的慣性思維又將工人們表達權益訴求的罷工、示威、遊行和集體上訪等集體行動定義為影響社會穩定的“群體性事件”，儘管近年來中央政府主動將這些“群體性事件”的性質確定為“人民內部矛盾”，但在處理方式上，仍然將這類行動視為影響社會穩定的事件予以壓制或者打擊。⁵⁴也正是因為執政者在維穩問題上存在著泛化和擴大化趨勢，有著頑固的“寧緊勿松”的思維定勢，⁵⁵才使工人的集體力量至今尚未形成規模，原來設計的“主體自行協商”確定勞動條件的勞動關係調整機制也就沒有基礎可言。

3、就業壓力對調整機制的影響

中國是一個人口大國，擁有全世界最多的勞動力，可以說，在中國經濟改革的三十年間，就業壓力始終是政府需要解決的首要社會問題，自然也就成為中央政府制定勞動政策時首先要顧及的因素。早在改革初期，就出現了3700萬從農村返城知識青年的就業問題，在90年代後期，則產生了因國有企業改革改制而造成的3000多萬下崗失業工人以及1億多農業流動勞動力的就業壓力，進入本世紀後，每年更有數百萬大學生的就業問題需要解決。據人力資源和社會保障部的分析，2010年，城鎮勞動力供給總量將超過2400萬人，其中普通高等院校畢業生達到了歷史最高的631萬人；預計當年經濟發展可以提供就業崗位1200萬個左右，供需缺口仍在1200萬左右，與此同時，尚有1億多農業富餘勞動力有待轉移，勞動力供大於求的總量矛盾仍然存在。⁵⁶更有對就業壓力更嚴重的估計，稱在2010—2020年期間，每年的就業缺口為1500萬左右。⁵⁷長期以來，我國一直以經濟擴張帶動就業，據說國內生產總值（GDP）每增長一個百分點將帶動80—100萬人的就業，這也是中國必須保持較高經濟增長速度的主要原因。⁵⁸為解決就業壓力，政府選擇了出口導向型的工業模式，即通過用勞動密集型的工業製成品出口取代粗放的初級產品的出口，以出口帶動國內經濟的發展和緩解就業壓力。這種工業模式將大量城鎮新生勞動力、下崗失業工人和農業剩餘勞動力帶入了勞動密集型的製造業企業，而這類企業也正是我國勞資矛盾的主要發生地。

持續的就業壓力成為影響勞動關係調整機制確立與運行的重要因素。首先，就業壓力迫使各級政府不得不持續地以加速經濟增長為手段來促進就業，為此而使用各種優惠政策推動資本的擴張，以避免由於失業造成的社會動亂。⁵⁹在此情況下，各級政府對資本的偏好與支持就成為必然的趨勢。再者，因為勞動力市場

⁵⁴於建嶸：“從剛性穩定到韌性穩定—關於中國社會秩序的一個分析框架”，《學習與探索》，2009年第5期，第113—118頁。

⁵⁵楊軍：“慣性維穩破局”，《南風窗》，2009年第8期，第47—49頁。

⁵⁶王譽穎：“人保部：就業市場供大於求，2010年就業壓力依然巨大”，《中國廣播網》，轉自“新浪網”（<http://finance.sina.com.cn/roll/20100312/17147555868.shtml>）。

⁵⁷周天勇、胡鋒：“中國未來就業嚴峻形勢會緩解嗎—質疑社科院人口所研究報告”，《當代經濟》，2007年第7期（上），第8—10頁。

⁵⁸“我國GDP每增長一個百分點可帶動80-100萬人就業”，“中國經濟網”（http://www.ce.cn/macro/more/200907/24/t20090724_19619678.shtml）。

⁵⁹溫鐵軍：“農民流動打工問題和新時期的勞動關係”，《世紀中國》，轉自“中國社會學網”（http://www.sociology.cass.cn/shxw/shgz/shgz24/t20060809_9461.htm）。

中供給絕對過剩，致使勞動力的可替代性極強，市場中勞動力的價格缺少提升的動力，工資長期在維持勞動力簡單再生產的水平上徘徊，僱主沒有提高工資、改善勞動條件的壓力。再次，出口導向型的工業模式在很大程度上限制了勞動力價格的提升，同時也限制了在勞動關係領域進行變革的步伐，使勞動力價格的上漲和勞動關係的變革成爲經濟發展過程中的兩難。⁶⁰ 最後，出口導向型的工業模式利用的是勞動力的低成本，而提高勞動力成本勢必造成加工產業向其他低成本國家和地區的轉移，因此社會就有了一種共識，如果加工製造業企業轉移到國外，在這些企業中就業的勞動者將失去工作，面臨失業，因而加工製造業企業不可能大幅度提高工人的工資。⁶¹

總之，就業壓力帶給我國勞動關係調整機制的形成與發展的影響是，第一，工人的工資調整總是以政府最低工資標準的調整作爲依據，而這一工資標準又是以維持勞動力簡單再生產爲基礎的。第二，勞動力的“絕對過剩”帶來了勞資雙方實力的極不平衡，僱主在勞動市場和勞動過程中處於主導地位，懼怕失業成爲工人容忍惡劣勞動條件和低工資的主要原因。第三，就業的壓力也使我國勞工自身處於就業競爭之中，他們存在高度的流動性和“原子化”，缺少與僱主進行集體談判的能力。⁶²

4、經濟發展要求對調整機制的影響

市場化改革爲私營經濟的蓬勃發展創造了條件，私營經濟的發展又爲地方黨政官員提供了機遇。官員們的政治前途依賴於政績，政績體現在經濟發展和社會穩定兩個方面。社會的穩定有賴於經濟的發展，如果經濟績效不佳，社會不可能穩定，也沒有一個政權能夠長期維持穩定，這是一種剛性約束。正因爲社會和政權穩定依賴於經濟增長，而經濟增長又依賴於資本，所以，政府利用權力扶植資本、與資本“結盟”就是一種必然。⁶³ 自上個世紀末發展起來的私營經濟，既爲地方政府提供了穩定的財政收入，也爲地方黨政官員提供了創造政績的源泉。在私營企業的運行中，企業主既實現了利潤最大化目標，得到了超額的經濟利益，又促進了GDP、就業、進出口、稅收等宏觀經濟指標的增長；而地方政府則因爲這些指標的增長通過了政績考核，得到了政治利益。⁶⁴

在政府官員把對政治前途的追求寄託於經濟增長的時候，就必然將權力向資本傾斜，由此衍生出的與資本勾結、受資本賄賂的經濟腐敗和政治腐敗現象自不待言，“官商結盟”也對我國勞動關係的調整機制產生了重要影響。首先，我國的私營企業並非產權清晰的企業，在大量私營企業的資本中，既有官員們實際投入的資金，也有以各種權力換取的“股份”。由於政府追求宏觀經濟指標增長、官員實現個人利益的願望與企業實現利潤最大化的欲望高度契合，導致了官商雙方達成了行動默契：或放縱企業主侵犯勞工的合法權益；或放任企業主按照自己的意願制定勞動關係的規則。這種默契直接造成了勞動法執行過程中的巨大障礙，助長了私營企業主對勞動法律的公開踐踏，使保護投資環境成爲犧牲法律和工人合法權

⁶⁰程啓民：“階段定位：勞動關係研究的前提”，《江淮論壇》，2009年第4期，第119—121頁、140頁。

⁶¹王懷民：“加工貿易、勞動力成本與農民工就業—兼論新勞動法和次貸危機對我國加工貿易出口的影響”，《世界經濟研究》，2009年第1期，第15—18頁、46頁。

⁶²王曉玲：“中國製造之困：新勞動關係難解之結”，《中國新時代》，2005年第1期，第24—25頁。

⁶³鄭得：“當下中國勞動者困境之根源”，《鳳凰週刊》，2009年第28期。

⁶⁴夏小林：“私營部門：勞動關係及協調機制”，《管理世界》，2004年第6期，第33—52頁。

益的最好藉口，勞動者因此而失去本應得到的體制和法律的保護。⁶⁵再者，地方政府對資本的強烈追求形成了招商引資的強烈衝動，必然為留住資本而不遺餘力，這就鞏固和擴大了資本在勞工面前的強勢地位，並壓制了工人們組織起來的願望和爭取權益的集體行動。這樣一來，勞資難以在實力對等的基礎上，形成“主體自行協商”調整勞動關係的局面，“政府主導”的邏輯進一步得以強化。

5、勞動關係調整機制的現狀

由於受到上述三個方面的影響，中央政府在上個世紀初設計的“主體自行協商、政府適時調整”的勞動關係調整模式並沒有實現，以“政府主導”為邏輯的調整模式在中國現有的政治和經濟環境中成為唯一的選擇得以延續至今，不過，這種調整模式中的內涵邏輯與市場經濟轉型之後的勞動關係的內涵相悖，在實踐中表現出“制度殘缺、調整乏力、效果微弱”等種種缺陷。

在中觀和微觀層面，在勞動關係完成了市場化轉型之後，受政治穩定、就業壓力和經濟發展需要等因素的影響，勞工組織的力量一直受到政府壓制，勞資雙方一直實力懸殊。在政府實際上已經退出了企業層面的勞動關係之後，雇主旋即補位，成為企業勞動關係的主導。在這種狀況中，勞資之間達成的勞動合同與集體合同已經流於形式，並無約束力可言。以集體合同制度為例，這種在中觀層面調整勞動關係的機制一直就是一種“殘缺”的機制。在1992年的《中華人民共和國工會法》和1994年頒佈的《中華人民共和國勞動法》中，已經確認將集體合同作為調整勞動關係的一種制度，當時中央政府注意到侵害勞動者合法權益的事情較多發生在非公有制企業，因此有意要在這類企業率先實行集體合同制度，以讓勞動者自己依法保護自己的合法權益。⁶⁶在集體合同制度實行多年之後，從全總公佈的資料看，成就的確令人鼓舞，全總宣稱，截至2008年6月，全國簽訂集體合同109.1萬份，覆蓋企業183.4萬個，覆蓋職工1.4億人；⁶⁷在2009年7月，全總再次宣佈，到2008年9月，全國共簽訂行業性集體合同7.4萬份，覆蓋職工1566.6萬人。⁶⁸但是，來自政府機構的研究、民間機構的觀察以及全總系統的信息均證實，中國遠未建立真正的集體談判制度。⁶⁹首先，這一制度剝奪了勞工作為集體談判主角的權利，在上述集體合同的形成過程中，鮮見工人們的參與。在法律方面，1994年頒佈的《勞動法》尚且規定“集體合同由工會代表職工與企業簽訂；沒有建立工會的企業，由職工推舉的代表與企業簽訂”（第三十三條），到2007年頒佈的《勞動合同法》，則要求“尚未建立工會的用人單位，由上級工會指導勞動者推舉的代表與用人單位訂立”（五十一條）。而在實踐中，全總的基層工會則完全摒棄了工人們的直接參與，在所謂的“談判”中唱起了“獨角戲”。再者，基層工會普遍受

⁶⁵ 劉開明：“全球化背景下的中國外來民工”，見，常凱、鄭宇碩、喬健、傅麟主編《全球化的勞動關係與勞工政策》，北京：中國工人出版社，2003年版，第227—238頁。

⁶⁶ “勞動部副部長朱家甄談《勞動法》實施中的幾個主要問題”，《中國勞動》，1994年第10期，第8—10頁。

⁶⁷ “全國簽訂集體合同109.1萬份，覆蓋職工1.4億人”，“中國網—全國總工會新聞”

（http://www.china.com.cn/gonghui/2008-10/07/content_16610100.htm）。

⁶⁸ 常紅：“張鳴起：全國共簽訂行業性集體合同7.4萬份”，“人民網—中國工會新聞”

（<http://acftu.people.com.cn/GB/67560/9693741.html>）。

⁶⁹ 例如，有省級總工會主席稱，在所有的集體合同和工資專項協議中，能有一半真談的就很不錯了；有全總下屬的“中國勞動關係學院”的教授在對全國60多個城市、幾百家企業集體合同簽訂過程進行調研後質疑：“這其中有多少是經過了‘真談’的呢？‘走形式的不少’”。見，楊琳：“勞動者工資共決難點多：缺乏法律支撐系因素之一”，《瞭望》，轉自“新浪網”（<http://news.sina.com.cn/c/sd/2010-05-02/173320194361.shtml>）。

到私營企業僱主的控制或作為國有企業治理結構中的一個附屬部門，它們得不到工人們的信任，也不具備與資方談判的能力、實力以及基本的談判技術，簽訂出來的集體合同無非是複製上級工會下發的集體合同參考文本，合同的條款難以反映工人們的具體利益訴求。最後，集體合同制度缺少基本的配套程序，例如，信息披露制度、談判中的工會壓力制度、工人對集體合同的審查批准制度等等。現有的集體合同制度不過的全總“維權”戲碼中的一個“道具”，這個“道具”又完全受到政治環境和經濟環境的制約與取捨，例如，在2008年下半年全球性金融危機到來之後，因為中央政府要求工會幫助企業渡過難關，廣東省總工會隨後在11月底宣佈，對於部分經營確實困難的企業，省總工會將暫停其工資集體協商制度。⁷⁰而在一年之前，廣東省總工會曾經會同廣東省勞動和社會保障廳、廣東省企業聯合會發佈了一份全面推進工資集體協商工作的文件，在文件中提出“全面推進企業工資集體協商是構建和諧社會的迫切需要”。⁷¹可以說，目前我國並無真正的“主體自主協商”，只有工人在“僱主主導”的勞動關係中的反抗，這是一種勞工面對過度剝削而自然生成的反抗，既沒有實現勞動關係的穩定，也遠非勞動權益的保障。

“政府主導”的勞動關係調整模式又存在“調整乏力”的問題。由於“主體自行協商”調整機制的殘缺，致使勞動法律所規定的勞工權益在中觀和微觀層面無法實現，當勞工的權益受到侵害之後，兩個層面的勞資矛盾以勞動爭議和集體行動的形式彙集到了最後的法律救濟途徑，包括勞動保障監察、勞動爭議處理、勞動行政復議和訴訟以及非法律途徑的信訪。⁷²在我國這種以“強資本弱勞工”為特徵的勞動力市場中，政府勞動行政部門的勞動監察就首當其衝地被當作市場中勞資力量的制衡要素。但勞動監察機構除了存在政府部門監察職能不清的問題之外，還有監察能力不足的問題，以致難以履行監察的職責。⁷³例如，在廣東省，專職的勞動監察員與在職職工比例為1:20000，遠低於勞動部規定的1:8000的要求；在廣州市，130名專職勞動監察員要應對160000家企業。⁷⁴在北京市，情況更為糟糕，據在某區的一次調查，專職勞動監察員與在職職工比例竟低至1:45000！⁷⁵由於勞動監察人員不足，加之監察部門還要承擔勞動就業、社會保險、社會福利等各方面的監管工作，對企業的勞動監管就顯得力不從心，甚至出現監督檢查缺位的問題。北京致誠農民工法律援助與研究中心在2010年1月發佈的報告中稱，在2008年到2009年期間，到該中心求助的農民工中有20.7%曾向勞動監察部門投訴，但他們的問題都沒有在勞動行政部門解決。⁷⁶

進入本世紀之後，我國勞動爭議和工人集體行動的持續飆升標誌著現行勞動

⁷⁰ 吳哲：“廣東省總工會：困難企業可暫停工資集體協商”，《南方日報》，2008年11月22日。

⁷¹ 文件全稱為“關於貫徹《勞動合同法》全面推進工資集體協商工作的意見”，見，“廣東省人力資源社會保障廳網站”（http://www.gd.lss.gov.cn/gdlss/zcfg/zxczfg/t20071212_44646.htm）。

⁷² 勞動科學研究所課題組：“構建和諧勞動關係若干問題研究”（鄭東亮執筆），《中國勞動》，2007年第3期，第6—12頁。

⁷³ 岳經綸、莊文嘉：“轉型中的當代中國勞動監察體制：基於治理視角的一項整體性研究”，《公共行政評論》，2009年第5期，第92—121頁。

⁷⁴ 廣東省總工會：“問題·原因·對策——關於廣東省勞資糾紛典型案例調查報告”，“工會理論研究文獻資料庫”（<http://yxlw.acftu.org/upload/files/1203397832399.doc>）。

⁷⁵ 北京市工會幹部學院工運理論研究所調研組：“關於北京市貫徹《勞動合同法》情況的調研”，“工會理論研究文獻資料庫”（<http://yxlw.acftu.org/upload/files/1235580057263.doc>）。

⁷⁶ 蘭方：“調查稱僅三分之一農民工簽訂勞動合同”，“財新網”（<http://policy.caing.com/2010-01-20/100109818.html>）。

關係調整機制的微弱效果。由於勞工權益的訴求最終只能湧堵到勞動爭議仲裁和信訪的狹窄途徑，致使法律系統的調整和經濟環境的變動都可能導致勞動爭議案件的大幅度增長。在2008年1月《勞動合同法》生效和2008年下半年全球金融危機出現之後，引起了勞動爭議的“井噴”後果，當年全國各地勞動爭議仲裁機構受理的勞動爭議案件達到了69.3萬件，較2007年的35萬件增長了將近一倍。迅速增加的勞動爭議案件已經使仲裁機構不堪重負，據媒體報導，2008年上海市勞動爭議仲裁機構受理的勞動爭議案件量相當於1995年《勞動法》實施時的25倍；仲裁人員的工作量大增，人年均處理案件400餘件，許多仲裁員只能加班加點處理案件，2008年辦結的勞動爭議仲裁案件相當於2007年的173.3%。⁷⁷另外，由勞工集體權益訴求引發的集體行動也一直呈增長趨勢，根據政府有關部門公佈的資料，2009年全國共發生9萬餘起各類群體性事件，因維權引發的事件占80%以上。⁷⁸在這些事件中，有產業工人參與的典型事件包括，河北省保定棉紡廠千余名工人沿國道“徒步進京旅遊”事件、湖北武漢鍋爐廠千余名工人堵路事件、吉林省通化鋼鐵有限公司萬余工人罷工示威事件、河南省林州鋼鐵有限責任公司千余名工人圍堵政府官員事件和重慶嘉陵機器廠千余工人罷工事件等等。

可以說，我國的勞動關係目前基本上是處於一種二元的運行格局，一是“法外運行”，即在一些私營中小企業中，僱傭關係已經脫離了現有法律的規制，形成了其自身的一套運行規則，在這套規則與法律之間，除了“違法”之外並無任何其它聯繫，勞動法律的存在與否、勞動法律條款的完善與否都與企業內部勞動關係的運行狀態無關。⁷⁹二是“違法運行”，因為勞動關係中觀和微觀兩個層面調整機制的殘缺，致使雙方實力失衡，執行勞動法律基本上要靠企業的自律，當僱主的不法行為超出了工人的容忍限制之後，激化了勞資矛盾，使這些矛盾最終上升到宏觀層面。而在勞動關係矛盾集中化和複雜化於宏觀層面之後，政府又缺少行政干預能力和干預手段，勞動保障監察和勞動爭議仲裁都長期處於力量薄弱，疲於應對的狀況，明顯不能滿足勞動關係調整和維護勞動者權益的需要。⁸⁰雖然政府提出要以“立法規範、行政監察、司法仲裁保障”等職能調整勞動關係，社會各界卻經常以諸如“立法不足、監察不力、保障欠缺”等話語評論政府在勞動關係中的角色，這類評價道出了“政府主導”的調整模式的嚴重缺陷。⁸¹

四、對勞動法律實施效果的實證分析

歷時三十年的經濟改革，使我國的勞動關係完成了市場化的轉型，但是，這種市場化的勞動關係由於缺少勞資雙方的自主博弈內容，因而表現為一種不完全的市場化：一方面，勞動關係發生轉型和市場化更多地體現為僱傭雙方在建立和解除僱傭關係方面的自主；另一方面，囿於政治改革的滯後，真正的工會不能建立，集體協商制度並非真正的集體談判，“主體自行協商”帶有制度性的缺陷。同時，

⁷⁷ 高路：“上海：2008年勞動爭議案件激增一倍多”，“新華網”

(http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2009-02/24/content_10886920.htm)。

⁷⁸ 於建嶸：“群體性事件癥結在於官民矛盾”，《中國報導》，2010年第1期，第50—51頁。

⁷⁹ 中國勞工通訊：“終結‘法外運行’的僱傭關係——論《勞動合同法》對工會角色的定位”，“中國勞工通訊網站”(<http://www.clb.org.hk/schi/node/1200006?tid=900001>)。

⁸⁰ 夏小林：“私營部門：勞動關係及協調機制”，《管理世界》，2004年第6期，第33—52頁。

⁸¹ 李琪：“勞動關係轉型中的政府角色”，見，常凱、喬健主編《中國勞動關係報告——當代中國勞動關係的特點和趨向》，中國勞動社會保障出版社，2009年版，第163頁。

由於政府在宏觀層面缺少行政干預能力和干預手段，所謂的“政府主導”的勞動關係調整模式最終成爲依託於法律規制的單一機制。

自1994年《中華人民共和國勞動法》頒佈之後，十多年來，這種調整機制獲得了不斷地強化與完善，時至今日，勞動法律已經定型爲勞動關係的主要調整機制，所謂“成也蕭何、敗也蕭何”，人們無論是在說到勞動關係尚可保持低水平的穩定，還是提及勞資矛盾已經成爲社會的主要矛盾時，都會自然而然地將導致狀態的根源歸結於勞動法律的完善或者欠缺。那麼，這種單一也是唯一的調整機制的真實狀態如何，在本報告的最後一個部分，我們需要做一個簡單且動態的回顧。

考察勞動法律調整機制的真實狀態時，可將1994年頒佈的《勞動法》和2007年頒佈的《勞動合同法》作爲參照物，這兩部由全國人大常委會通過頒佈的法律在中國勞動法律體系中佔據重要的地位，一是法律的效力層次最高，均爲基本法律；二是兩部法律均以全面的勞動關係作爲立法對象；三是這兩部法律的頒佈時間跨越了我國勞動關係的轉型期和定型期，對它們的立法背景和實施效果的考察，能夠較爲充分的顯現出勞動法律這一勞動關係調整機制的真實狀態。

對《勞動法》和《勞動合同法》的立法背景和實施效果進行考察，可以將上個世紀初中國開始市場經濟體制建設至今的18年分爲三個階段，以1992—1996年這一階段來是描述《勞動法》產生的背景及實施一年後的效果；以1997—2007年這一階段來分析《勞動法》實施的效果與《勞動合同法》產生的背景；以2008年至今這段時間是考察《勞動合同法》的實施效果。

1、《勞動法》頒佈前後（1992—1996年）

在1992年10月中國共產黨召開的第十四次全國代表大會上，中共中央提出“建立社會主義市場經濟體制”的改革目標，在1993年11月中共中央發佈的《關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》中，提出建立社會主義市場經濟體制，“必須堅持以公有制爲主體、多種經濟成份共同發展的方針，進一步轉換國有企業經營機制，建立適應市場經濟要求，產權清晰、權責明確、政企分開、管理科學的現代企業制度。”這個文件說明，中央政府決定改變已經進行了十多年的國有企業改革的方向，並且放開了對私營經濟的發展限制，兩股變革的動力最終使中國的經濟結構發生了重大的變化，國有企業從此走上了公司化和私有化的道路，私營企業也得以迅速發展，到上個世紀末，這類企業已經在《中華人民共和國憲法》中被稱爲“社會主義市場經濟的重要組成部分”。

在經濟體制、經濟構成發生巨大變化的同時，國有企業的勞動關係進入了轉型期，企業經營管理者與工人在勞動關係主體和利益結構方面的重大變化使雙方的矛盾公開化與激烈化，特別是在實行勞動合同制度和經營管理者獲得辭退、裁減工人的權力之後，工人的職業保障發生了危機，對他們來說，這種危機不僅僅意味著失去了謀生的手段，而且意味著從此失去了享有國有企業所提供的各種福利待遇的資格。在私營企業，勞動者的境遇一直很差並有惡化的趨勢，查閱《勞動法》頒佈前後的文獻，對私營企業和外商投資企業勞動條件的抨擊比比皆是，主要集中於，僱主侵犯勞動者的合法權益，例如，工作時間嚴重超時；拖欠、克扣工人工資；生活設施簡陋，缺乏居住安全；勞動環境惡劣，重大安全事故頻發；規章制度苛刻，侵犯人身權利現象屢有發生等等。有論者認爲，這些問題產生的根源在於，在建立社會主義市場經濟體制的初期，勞動立法不健全，勞動部門的

行政監察手段缺乏力度，對企業在勞動關係方面的違法行為不能及時制止。⁸²

解決國有企業的改革與私營經濟的發展所帶來的勞動關係問題是《勞動法》出臺的主要動力。勞動部部長李伯勇在第八屆全國人大常委會第六次會議上就《勞動法》草案所做的說明中指出：“改革開放以來，我國非公有制經濟成分有了很大發展，公有制企業也在加快轉換經營機制，由此帶來了勞動關係的複雜化、多樣化。在這種深刻變化過程中，如何正確調整和維護勞動關係雙方的合法權益，解決用人單位與勞動者之間的矛盾，客觀上需要健全和完善勞動法制建設，通過立法保障勞動者的合法權益不受侵犯，十分迫切。”同時，《勞動法》對正在轉型中的勞動關係的內容做出了最低勞動標準的規定，對此，李伯勇指出：“制定《勞動法》是社會主義市場經濟發展的迫切需要。市場經濟體制要求以市場作為勞動力資源配置的基礎性手段……客觀上要求將各方面勞動關係納入市場運行的軌道。勞動關係主體的行為和權利、義務，勞動力市場秩序，都需要用法律來規範和維護。因此，急需制定《勞動法》。”⁸³

1993年11月19日，在廣東省深圳市龍崗區葵湧鎮致麗玩具廠發生了一場大火，這場災難造成84人死亡，40人傷殘的嚴重後果，傷亡者中絕大部分是來自農村的青年女工。這場大火在國內外引起了重大的反響，從而加速了《勞動法》的出臺。1994年7月5日，第八屆全國人民代表大會常務委員會第八次會議通過了《勞動法》。這部法律的出臺曾在社會上引起不小的轟動，人們對這部法律將給勞動者權益所帶來的保障寄以厚望，有人撰文稱，《勞動法》的頒佈“將有利於建立穩定和諧的勞動關係，維護經濟和社會秩序穩定，可以有效地防止一些企業特別是某些外資和私營企業隨意延長工時，克扣工資，拒絕提供必要的勞動保護，甚至侮辱、體罰職工等侵犯勞動者合法權益的現象發生”。⁸⁴ 當時，人們將《勞動法》譽為“勞動者的‘護身符’”。⁸⁵

遺憾的是，在《勞動法》頒佈之後的不長時間裏，它的實施效果就已經遭到質疑。在國有企業，因為森林工業、軍工、煤炭等行業虧損、半停產停產或者行將破產的企業較多，《勞動法》要求的最低工資標準無法實現，在大量富餘人員存在的情況下，經營管理者也無法與工人簽訂勞動合同，更不能為職工繳納養老保險和醫療保險費用。⁸⁶ 然而，更多的問題仍然存在於私營企業和外商投資企業，以下是引自當時媒體的一些報導：

⁸² 傅剛：“勞動法出臺記”，《瞭望新聞週刊》，1994年第32期，第26—27頁；李伯勇：“關於《中華人民共和國勞動法(草案)》的說明”，《中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會公報》，1994年第5期，第16—20頁；陳延慶、張世誠：“具有中國特色的社會主義勞動法”，《中國法學》，1994年第4期，第3—9頁。

⁸³ 李伯勇：“關於《中華人民共和國勞動法(草案)》的說明”，《中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會公報》，1994年第5期，第16—20頁。

⁸⁴ 袁守啓：“保護廣大勞動者的基本法——談談《勞動法》的意義和特點”，《思想政治工作研究》，1994年第10期，第41—42頁。

⁸⁵ 傅剛：“勞動法出臺記”，《瞭望新聞週刊》，1994年第32期，第26—27頁。

⁸⁶ 黃建華：“國有煤礦貫徹《勞動法》遇到的四個雷區”，《煤炭經濟研究》，1995年第12期，第55—56頁；雷雲、鄒榮斌：“實施中的《勞動法》喜憂參半——關於陝西省貫徹實施《勞動法》的情況調查”，《中國勞動科學》，1995年第10期，第18—20頁；本刊記者：“貫徹實施《勞動法》：情況、問題、目標、對策”，《中國勞動科學》，1995年第9期，第4—6頁；馬瑜：“《勞動法》實施的回顧與展望”，《經濟研究參考》，1996年第18期，第2—6頁；陳剛、信長星：“實施《勞動法》進展情況分析和幾點構想”，《經濟研究參考》，1996年第82期，第2—11頁；劉大權、劉傑鋒、張永祥：“重慶市對《勞動法》實施難點問題的調查分析”，《中國勞動科學》，1995年第10期，第11—14頁；黃海霞：“勞動者：舉起你的‘尚方寶劍’——寫在《勞動法》頒佈一周年之際”，《山東勞動保障》，1995年第9期，第26—27頁。

- 在《勞動法》頒佈之後，有記者訪問了廣東省一家私營企業，當記者告訴參加座談會的四位農民工《勞動法》已誕生的“特大喜訊”後，他們顯得“無動於衷”，有工人告訴記者：“如果我們加班，工廠又給我們工資，我們也樂意幹”。⁸⁷
- 在廣東省汕頭市某外資文具用品有限公司，工人們在生產旺季時每月人均加班加點100小時以上，在一家外資制衣廠，有60名工人在1996年1月份，也就是《勞動法》實施一周年之際，共加班3602個小時，大大超過了《勞動法》的有關規定。⁸⁸
- 在上海市總工會1996年對48家私營企業的調查中發現，勞資雙方正式簽訂勞動合同的有18家；僅有口頭協定的有13家；既沒有合同也無口頭協議的達17家。在正式簽訂合同的18家企業中，合同也混亂不堪，有的合同片面強調企業的利益，不談企業的責任；有的合同只強調職工的義務和對職工懲罰的內容；有的明顯違反法律、行政法規。在這些企業中，只有十分之一企業為工人繳納了養老保險金，在27家有加班現象的企業中，按照規定支付加班費的只有9家。⁸⁹
- 在天津市的私營企業、鄉鎮企業和三資企業中，存在嚴重職業安全衛生問題。一些企業塵毒作業危害嚴重，但由於效益不好、資金短缺，無法對設備進行改造，只能維持簡單的再生產，也有些企業有能力也不進行治理，粉塵、毒物在生產車間超過國家標準若干倍。有些企業不按國家規定發放勞動保護防護用品，連續幾年不發放工作服、工作帽、手套等防護用品。⁹⁰
- 在河南省許昌市，15%的國營企業、30%的集體企業、40%的鄉鎮、私營企業經常超標準加班加點，有的企業還特別嚴重，給職工定額很高，工作強度大。尤其是一些鄉鎮企業和私營企業，每天工作時間超過10個或12個小時，工資很低，還不能按時發放，嚴重地侵害了職工的合法權益。至於女職工的衛生設施，也只有50%的國營企業基本達到要求，集體企業、鄉鎮企業和私營企業基本上無衛生設施。⁹¹

1996年9月，全國人大常委會執法檢查組對各地執行《勞動法》的情況進行了檢查，1996年10月26日，全國人大常委會副委員長倪志福在第八屆全國人大常委會第二十二次會議作了“關於檢查〈中華人民共和國勞動法〉執行情況的報告”，該報告認為各地執行《勞動法》情況並不樂觀：⁹²

- “部分國有企業、集體企業簽訂勞動合同流於形式；外商投資企業、鄉鎮企業和私營企業則進展遲緩。有的企業同職工簽訂的勞動合同，給職工規定的義務條款違反國家有關規定。有些職工特別是一些技術、管理人員違反合同隨意離職。少數外商投資企業、鄉鎮企業和私營企業仍非法收取勞動風險抵押金。”
- “拖欠職工工資問題嚴重。目前各地拖欠職工工資的現象比較普遍，不僅經濟欠發達地區

⁸⁷ 劉淵源：“《勞動法》刮起大風暴 — 廣東各地就《勞動法》出臺反響熱烈”，《創業者》，1994年第9期，第6—8頁。

⁸⁸ 顧寶鳳：“勞動法：不許任何人用腳踩 — 外資企業侵害職工權益現象透視”，《人大建設》，1996年第10期，第10—11頁。

⁸⁹ 上海工會管理幹部學院理論室：“要進一步增強勞資雙方的法律意識 — 對上海部分私營企業執行《勞動法》情況的調查”，《工會理論與實踐》，1996年第6期，第32—34頁。

⁹⁰ 戴述賢、趙恒山、王紅：“關於我市部分企業貫徹落實《勞動法》有關勞動安全衛生方面狀況的調查報告”，《天津工會管理幹部學院學報》，1998年第1期，第13—14頁。

⁹¹ 邱復生：“勞動法不應成爲‘棉花法’ — 許昌市貫徹實施《勞動法》一周年情況調查”，《人大建設》，1997年第3期，第44—45頁。

⁹² 倪志福：“全國人大常委會執法檢查組關於檢查《中華人民共和國勞動法》執行情況的報告”，《中國人大》，1996年第23期，第3—6頁。

有，經濟較為發達的地區也同樣存在。1995年內蒙古拖欠工資的人數達62.5萬人，其中國有企業職工46.4萬人，占職工總數的22.3%，拖欠總額近6億元。1995年廣東省僅因外商拖欠工資後逃匿引發的罷工事件就達360起，各級政府為此墊付工資達1582萬元。”

- “外商投資企業、鄉鎮企業和私營企業超時加班相當普遍。廣東省一些外商投資企業和私營企業職工平均每月加班70—80小時，最長的達130多小時。該省東莞市太陽誘電有限公司的一線工人幾乎天天工作12小時，每月工資僅500元。東莞市毅興塑膠原料有限公司的廠規明文規定，職工每週工作6天，每天工作9小時，超過9小時才算加班。不少地方的紡織和建築行業，也存在違反工時標準的現象。”

上述媒體報導和人大常委會的報告均說明，在《勞動法》頒佈之後的一年間，企業工人，特別是私營企業和外商投資企業工人的勞動條件並無顯著改善。

2、《勞動法》實施之後的十年間（1997年—2007年）

這個階段跨越了勞動關係的轉型期與定型期，儘管勞動關係在十年間發生了巨大的變化，但《勞動法》本身作為一種最低勞動標準以及它的設計制定者對市場經濟勞動關係變化的超前考慮，使得這部法律的大部分內容還是能夠適應勞動關係變化的。不過，這個階段又有了國有企業改制和主輔分離的改革背景，私營經濟又處於高速發展階段，以下的事實證明，《勞動法》並沒有得到有效的實施。

在國有企業改制和主輔分離的過程中，有數千萬工人被迫下崗失業，他們中間大部分人在領取了低微的經濟補償金後，被逐出了企業，或是重新就業於私營企業，或是從事臨時性工作，或者從此與勞動力市場無緣。這些人被迫下崗失業其實是一種嚴重違反《勞動法》的情況，各地政府制定的相關政策嚴重地違反了《勞動法》所規定的解除或終止勞動合同的條件，這些政策不再要求企業解除勞動合同時要與工人“協商一致”；被解除勞動合同的工人也不存在“患病或者非因工負傷，不能從事原工作”或者“不能勝任工作”的情況，他們的下崗失業僅僅是因為國有企業的改制與主輔分離的“需要”。在下崗失業之後，這些人即使獲得再就業的機會，也只能是在工作不穩定、缺少社會保險福利待遇和工資水平低的非正規就業領域就業。根據勞動和社會保障部2002年在66個城市的抽樣調查，85.4%的再就業人員從事臨時性工作，只有9.4%成為正式職工。⁹³ 根據2002年全總對6個城市中6個街道或社區的調查資料，被調查的失業人員在再就業之後，76.8%的人月收入在600元以下，其中更有36.5%的人月收入在400元以下；在這些被調查者中，有80%的人具有20年以上的工齡。⁹⁴

十年間，私營企業和外商投資企業嚴重違反《勞動法》的情況，一直是媒體關注的焦點和學者們抨擊的對象。從部分學者的調查研究報告中提取的資料可以證實，在《勞動法》頒佈之後到《勞動合同法》出臺之前的十年間，《勞動法》並沒有得到切實的執行，這種狀況除了國有企業裁減人員這一重大問題之外，在農民工占絕對比重的中小私營企業中表現地尤為明顯。如果要對相關問題作一個簡要的分析，將勞動合同的簽訂率、勞動時間、工資收入等三個方面作為分析對象，

⁹³ 勞動科學所“轉型時期中國勞動關係問題研究”課題組（郭悅執筆）：“轉型時期中國勞動關係研究”，“北京大軍經濟觀察研究中心網站”（<http://www.dajun.com.cn/laodongguanxi.htm>），2004年1月9日。2002年，全國年平均工資為12422元，折合月平均工資為1036元。

⁹⁴ 勞動科學所“轉型時期中國勞動關係問題研究”課題組（郭悅執筆）：“轉型時期中國勞動關係研究”，“北京大軍經濟觀察研究中心網站”（<http://www.dajun.com.cn/laodongguanxi.htm>），2004年1月9日。

選取歷年調查報告的調查結果進行比較，我們會發現，這三個方面在十年之間並無明顯的改善。

根據2002年一份對浙江省嵊州市83家外商投資企業和私營企業的調查，與工人簽訂勞動合同的企業僅有13家（16%）；與部分職工簽訂勞動合同的企業12家（14%）；未與職工簽訂勞動合同的企業58家（70%）；在一些勞動條件差，設施不全的企業，僱主與工人簽訂的勞動合同中，出現了“發生工傷，企業概不負責”等違法條款。在工資支付方面，83家企業中能夠按月支付勞動者工資的僅有27家（32%）；隔月支付勞動者工資的47家（57%）；隔2個月以上支付勞動者工資的9家（11%）。在工作時間方面，大多數被調查企業不執行國家規定的每週40小時工作制，隨意延長勞動時間，超時不發加班費的現象較普遍。在83家企業中，每週實行40小時工時制度的企業僅有28家（34%）；每週實行48小時工時制度的企業55家（66%）。另外，83家企業均存在不同程度的加班加點，且未按國家規定支付職工加班加點工資。有的企業為完成訂單任務，讓工人連續加班、通宵加班，完不成加班任務的要扣工資。⁹⁵

根據2004年一份對廣東省1760名農民工的調查，有43.3%的人月收入不到800元，有31.2%的人收入在800—1000元之間，也就是說，大部分被調查者的月工資收入低於2004年廣東省在崗職工月平均工資水平（1750元）。在工作時間方面，有76.1%以上的人稱需要加班，大多數企業的工人每週加班時間超過10小時，有6%的人每週加班時間超過30小時。在調查中還發現，52.7%的人沒有聽說過最低工資制度；在問及是否知道所在地的最低工資標準時，有69.1%的人回答“不知道”。⁹⁶

根據福建省農村調查隊2004年對該省5個城市農民工的調查，有35.0%的人月工資收入在700—1000元，僅有16.0%的人收入在1000元以上，也就是說絕大部分被調查者的月工資收入低於2004年福建省在崗職工月平均工資水平（1300元）。在工作時間方面，被調查者平均每週上班6.4天，每天上班9.34小時，其中每天工作6天以上的占96.5%；每天工作9小時以上的占49.5%，最長的達15個小時。在工資支付方面，被調查者在2003年人均被拖欠工資119.4元，其中：製造業人均138.8元，建造業人均250元。在勞動合同方面，被調查的農民工外出打工時間平均達4.9年，但仍未與僱主簽訂勞動合同的占50.5%。⁹⁷

2005年10月，全國人大常委會對《勞動法》的實施情況進行了第二次檢查，調查結果與上述調查報告相符。根據2005年12月28日全國人大常委會副委員長何魯麗向第十屆全國人大常委會第十九次會議所作的“關於檢查〈中華人民共和國勞動法〉實施情況的報告”，《勞動法》在實施十多年之後依然面臨著“有法不依”的局面：⁹⁸

- “勞動合同簽訂率低、期限短、內容不規範。從檢查情況看，中小型非公有制企業勞動合同簽訂率不到20%，個體經濟組織的簽訂率更低。一些用人單位為規避法定義務，不願

⁹⁵王紅春、胡斌、王燦榮：“規範勞動關係迫在眉睫——對浙江省嵊州市83家非公有制企業的調查”，《中國勞動》，2002年第12期，第54—55頁。

⁹⁶韓兆洲、孔麗娜：“善待外來工共建和諧廣東——廣東外來工最低工資調研報告”，《南方農村》，2006年第2期，第46—49頁。

⁹⁷張梓遊：“農民工權益的調查與思考”，《福建農業》，2005年第3期，第4—5頁。

⁹⁸何魯麗：“全國人大常委會執法檢查組關於檢查《中華人民共和國勞動法》實施情況的報告”，《全國人民代表大會常務委員會公報》，2006年第1期，第82—87頁。

與勞動者簽訂長期合同。大部分勞動合同期限在 1 年以內，勞動合同短期化傾向明顯。有的用人單位濫用勞動合同試用期，試用期過後就不續用，以此盤剝勞動者，特別是進城務工人員。許多勞動合同雖然有勞動報酬的條款，但沒有寫明具體數額。有的僅規定勞動者的義務和用人單位的權利，有的甚至規定“生老病死都與企業無關”、“發生事故企業不負任何責任”等違法條款。有些用人單位簽訂勞動合同不與勞動者協商，甚至讓勞動者在空白合同上簽字。”

- “最低工資保障制度沒有得到全面執行，拖欠工資現象仍時有發生，工資正常增長機制尚未形成。一些企業勞動者工資低於當地最低工資標準。據 2005 年 4 月的抽樣調查顯示，12.7%的職工工資低於當地最低工資標準。一些企業隨意調高勞動定額、降低計件單價，工人在 8 小時工作時間內根本無法完成定額任務，變相違反最低工資規定。個別地方最低工資標準偏低，不能保障勞動者的基本生活。有些地方克扣和拖欠勞動者工資的問題仍然嚴重。一些國有困難企業拖欠職工工資問題仍未得到根本解決。建築企業和勞動密集型加工製造、餐飲服務企業拖欠職工工資問題還很突出，有的企業前清後欠，有的企業主甚至把欠薪當作謀利手段，拖欠後惡意逃匿。”
- “超時加班現象比較普遍，勞動條件差。相當一部分企業違反勞動法規定，要求勞動者超時加班，並且不付加班工資，特別是一些生產季節性強、突擊任務多的企業，勞動者每日工作長達十幾個小時。一些企業設備陳舊、作業環境差，勞動者直接受粉塵、噪音、高溫甚至有毒有害氣體的威脅，工傷事故經常發生，職業病危害嚴重。一些企業不執行對女職工和未成年工特殊勞動保護的法律規定，不少女職工在孕、產、哺乳期被企業解僱或者不發工資。”

自人大常委會的報告發佈之後，社會各界對《勞動法》實施效果也表示了強烈的不滿，有地方人大常委會在對《勞動法》的執行效果檢查之後指出，我國頒佈的勞動法是一部很好的法律，但也是落實情況最差的一部法律。⁹⁹ 還有論者指出，說現行《勞動法》已成廢紙一堆也許言過其實，但事實表明，它在某種程度上已被架空並嚴重阻礙勞動力市場的正常發育。¹⁰⁰

3、《勞動合同法》實施之後（2008 年至今）

人大常委會 2005 年底的報告推動了《勞動合同法》的立法進程，而發生在 2007 年夏季的“黑磚窯事件”則被認為是導致該法在全國人大常委會全票通過的一個契機。¹⁰¹ 據媒體報導，在由勞動和社會保障部、公安部、中華全國總工會會同山西省各級政府部門對當地“黑磚窯”勞動用工情況的檢查中發現，一些“黑磚窯”的僱主以限制人身自由的手段，強迫工人提供無償勞動，這些人中還有一部分是智障者和未成年人。¹⁰² 在《勞動合同法》進入全國人大常委會的審議程序之後，人們對該法的效用寄予了厚望，一位人大常委會委員稱：“山西‘黑磚窯’事件出來後，我用草案對了一下，發現對於違法用工情況，勞動合同法是可以管住的。”¹⁰³ 當《勞

⁹⁹陝西省總工會企業和諧勞動關係課題組：“構建企業和諧勞動關係與建立和諧社會——關於陝西省企業勞動關係的研究報告”，《理論導刊》，2006 年第 8 期，第 72—75 頁。

¹⁰⁰ 鐘凱：“《勞動法》為什麼被架空”，《學習月刊》，2006 年第 10 期，第 31—33 頁。

¹⁰¹ “勞動合同法誕生記：黑磚窯案助其全票通過”，“中國網絡電視臺—法治頻道”
(http://law.cctv.com/20071228/100877_1.shtml)。

¹⁰² 王永霞：“聯合作業組通報山西黑磚窯事件查處情況”，“新華網”
(http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/lianzheng/2007-08/13/content_6526731.htm)。

¹⁰³ “勞合法能管住山西黑磚窯事件”，《新京報》，轉自“新浪網”
(<http://news.sina.com.cn/c/2007-06-25/032912084020s.shtml>)。

動法同法》頒佈之後，這部法律再一次被媒體稱為“勞動者的‘護身符’”¹⁰⁴

然而，十多年前《勞動法》頒佈之時舉國歡騰的場面沒有再現，《勞動合同法》頒佈之時的社會背景已經發生了巨大的變化，事實上，該法在尚未實施之前已經遭遇到了來自僱主的抵制。當該法的草案在全社會徵求意見和建議時，就有歐盟商會和上海美國商會提出了反對意見，在《勞動合同法》正式實施前，不少公司已經在醞釀和調整人力資源管理政策。2007年10月，深圳華為技術有限公司要求該公司工作滿8年的7000多名員工，由個人向公司提交辭職申請，然後再競爭上崗，與公司簽訂新的勞動合同。¹⁰⁵ 2007年10月，沃爾瑪全球採購中心下達裁撤令，在上海、深圳、莆田、東莞的四個分部裁減1200名員工，被裁者在接到通知當天必須上交工作章，公司為員工辦的信用卡即日起停用，胸牌的使用日期到當天截止。¹⁰⁶ 2007年11月，廣東勝捷消防企業集團屬下蔚得公司在事先無通知的情況下，要求200多名工人填寫“辭職同意書”，廠方當場發放工資及要求員工摁手指模，承諾不外泄不追究此事。¹⁰⁷ 這些人力資源政策的調整遭到社會的廣泛批評，認為這是僱主有意規避新勞動法，逃避社會責任的行為。¹⁰⁸

在《勞動合同法》實施一年之後，全國人大常委會在2008年底對該法的實施效果進行了檢查，檢查結果聽起來是令人鼓舞的。檢查報告稱“據人力資源和社會保障部統計，截至今年9月底，按照全國規模以上企業統計口徑，勞動合同簽訂率為93%，比去年提高2.3個百分點。”¹⁰⁹ 這個令人鼓舞的“勞動合同簽訂率”隨即遭到了民間研究機構的質疑。北京致誠農民工法律援助與研究中心認為，全國人大常委會執法檢查報告提到的是“規模以上企業”，而農民工大多在中小型企業、個體工商戶甚至非正規經濟領域中就業，後者正是勞動合同缺失的“重災區”。¹¹⁰ 根據該中心在2010年1月發佈的一份報告，在對受理的865件農民工案件及581份調查問卷進行分析之後，僅有27.5%的農民工與僱主簽訂了勞動合同；在這些簽有勞動合同的人中，有13%的人簽訂的是空白的勞動合同，勞動者的工資、工作時間、工作崗位等內容都可以由用人單位隨意填寫。¹¹¹ 國家統計局發佈的“2009年農民工監測調查報告”也證實了在農民工集中的私營企業和個體工商戶存在的勞動合同簽訂率低的問題，該報告稱，在2009年以受僱形式從業的外出農民工中，與僱主或單位簽訂勞動合同的占42.8%。從農民工從事的幾個主要行業看，從事建築業的農民工沒有簽訂勞動合同的比例最高，占74%，製造業沒有簽訂勞動合同的比例為49.3%，服務業沒有簽訂勞動合同的比例為63.9%，住宿餐飲業和批發零售業沒有

¹⁰⁴ 榮處仁：“勞動合同法 — 保護勞動者權益的‘護身符’”，《人民日報》，轉自“新華網”（http://news.xinhuanet.com/employment/2006-03/22/content_4330557.htm）。

¹⁰⁵ 姜鏘、黎媛：“華為補償10億鼓勵員工辭職，以規避勞動合同法”，《南方都市報》，轉自“新華網”（http://news.xinhuanet.com/legal/2007-11/02/content_6995564.htm）。

¹⁰⁶ 陳歡：“新勞動法倒計時，沃爾瑪中國突擊裁員”，《中國外資》，2007年第12期，第40—41頁。

¹⁰⁷ 譚秋明：“200員工被迫辭職再入職：蔚得公司沒有賠償”，《廣州日報》，轉自“搜狐財經網”（<http://business.sohu.com/20071114/n253243055.shtml>）。

¹⁰⁸ 吳秋陽：“新《勞動法》實施前夕大裁員：逃避還是承擔社會責任”，《記者觀察》，2007年第22期，第56—57頁。

¹⁰⁹ 華建敏：“全國人民代表大會常務委員會執法檢查組關於檢查《中華人民共和國勞動合同法》實施情況的報告”，“中國人大網”（http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/jd gz/zfjc/2008-12/25/content_1464552.htm）。

¹¹⁰ 我國自1996年起，將工業定期報表的統計範圍確定為全部國有工業企業和年銷售收入500萬元及以上的非國有工業企業。為了敘述方便，習慣上將其稱之為“規模以上工業”。

¹¹¹ 蘭方：“調查稱僅三分之一農民工簽訂勞動合同”，“財新網”（<http://policy.caing.com/2010-01-20/100109818.html>）。

簽訂勞動合同的比例分別為65.2%和66%。¹¹²

在工資支付、工作時間等方面普遍存在的勞工權益問題也並未因《勞動合同法》的出臺而有所改善。根據國家統計局發佈的“2009年農民工監測調查報告”，2009年，外出農民工月平均收入為1417元，31.5%的人月均收入為800—1200元；33.9%的人月均為1200—1600元。而2009年上半年全國城鎮在崗職工平均工資為14638元，折合月平均工資為2439元，比農民工月平均收入多1022元。在工作時間方面，農民工的工作時間也大大超出《勞動法》規定的工作時間，以受僱形式從業的外出農民工平均每個月工作26天，每週工作58.4小時。其中，每週工作時間多於《勞動法》規定的40小時的占89.8%，尤其是在住宿餐飲業就業的農民工，他們每週的工作時間超過60小時。根據全總2009年就職工收入所作的專項調查，有14.4%的職工被拖欠工資，比2007年高10.3個百分點；有60.2%的職工超時勞動，其中勞動密集型的私營企業人均周工作51.8和53.16小時；37.6%的職工領不到或未能足額領到加班費。¹¹³

一些區域性的調查結果反映出的問題要更為嚴重。例如，根據共青團湖南省委2008年9月到2009年5月對在廣州、深圳、上海、長沙等城市就業的湖南籍農民工的調查，被調查者中有91%的人未曾與僱主簽訂過勞動合同；有54.3%的人平均工作時間達到10小時以上；幾乎沒有人能每月固定休息6天以上；能固定休息3天以內的人只占15.4%；完全沒有休息日的人數超過了40%。調查結果還顯示，這些湖南籍農民工每月的收入遠低於2007年全國城鎮在崗職工月平均工資收入2078元的水平，有91.6%的人工資收入在2000元以下，其中更有50%的人月工資收入在1000元以下。另外，拖欠工資現象也很嚴重，能夠按月領取工資的人只占到16.7%，有將近40%的人被拖欠一至兩個月的工資，經常被拖欠工資達3個月以上的高達37.1%。¹¹⁴ 在加班工資方面，根據北京致誠農民工法律援助與研究中心在2010年1月發佈的報告，有59%的僱主完全不給加班費，按平時工資數額發放加班費的占18.2%，依法發放加班費的只有6.5%。¹¹⁵

從一些非政府組織發佈的個案分析報告看，存在嚴重違法情況的並非僅僅是一些中小私營企業，在一些大型的外商投資企業和私營企業中，這些問題也值得關注。據“中國勞工監察”2008年6月16日發佈的報告，在廣東省東莞市勝百吉鞋業有限公司（僱工8000人），存在典型的對工人的不良待遇：一是工作時間過長，工人被迫超時加班，平均每天工作約12個小時，至少為11.5個小時，有時甚至在星期六也通宵加班；二是工人平時工資為每小時4.425人民幣。每週5天，每天8個小時，一個月工資770元人民幣；¹¹⁶三是過度的罰款，遲到、早退記小過，小過累計三次為一次大過，記大過要罰款300元並被開除；四是勞動合同並非自願簽訂，工人在進廠前需要簽訂勞動合同，合同的內容比較簡單，只需填寫合同期限和試用期，工作部門和工資發放時間及形式等一些相關內容，則要由工廠的文

¹¹² 國家統計局農村司：“2009年農民工監測調查報告”，“國家統計局網站”（www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20100319_402628281.htm）。

¹¹³ 石小磊、戚慶燕：“全總：高管與職工收入差十幾倍”，《揚子晚報》，轉自“新浪網”（<http://news.sina.com.cn/c/2010-03-10/031519828045.shtml>）。

¹¹⁴ 顏海林、周建武：“新生代農民工就業創業權益維護的調查與思考”，《中國青年研究》，2009年第9期，第32—34頁。

¹¹⁵ 蘭方：“調查稱僅三分之一農民工簽訂勞動合同”，“財新網”（<http://policy.caing.com/2010-01-20/100109818.html>）。

¹¹⁶ 2008年東莞市最低工資標準為770元。

員填寫。這份報告認為，“這樣的一份合同其實只是用來應付勞動部門檢查的表像上合法的形式而已，合同基本上得不到真正履行。”¹¹⁷

據香港“大學師生監察無良企業行動”（SACOM）在 2009 年 3—5 月對廣東省東莞市天宇玩具製品有限公司（僱工 6000 余人）的調查，工人們在簽訂勞動合同之後，手中都沒有副本，當工人們向管理方要副本時，得到的答復是，合同副本送勞動局批准，而有工人在該公司已經工作三年，一直都沒有拿到勞動合同的副本。在工作時間方面，工人們一般每天要加班 3 個小時，生產高峰期間要加班 4 個小時，有些工人抱怨他們有時會通宵加班，最長的時間是連續工作 28 個小時。該公司還規定，加班時間超過晚上 9:30 之後，將沒有加班工資，而工人不可以拒絕加班，如果拒絕加班，將受到從工資中扣除 50 元人民幣的懲罰。該公司為防止工人自動離職，還扣押工人一個半月工資，如果工人辭職未經管理方批准，將損失一個月的工資。¹¹⁸

近幾年，出於降低勞動成本等考慮，一部分國有企業大量使用農民工和派遣勞動者。這部分人儘管在企業中承擔著固定的和長期的工作，但由於沒有明確的僱傭關係，他們往往與企業中簽訂了勞動合同的工人同工不同酬，工資福利待遇都很低，這種情況在一些國有壟斷行業，如石油化工、銀行、電信等相關企業中表現得最為突出。¹¹⁹《勞動合同法》為了規範勞務派遣，保護勞動者的合法權益，對勞務派遣作了專門的規定。該法用了 13 個條款，從四個方面對勞務派遣做出了規制，例如，在該法第六十六條中規定，“勞務派遣一般在臨時性、輔助性或者替代性的工作崗位上實施”，這一條款限制了企業僱用勞動派遣工從事固定的和長期的工作，旨在解決同工不同酬、工資福利待遇低的問題，從而被譽為“《勞動合同法》的一大亮點”。¹²⁰但是，在該法實施之後，僱主們為了規避與工人簽訂“無固定期限合同”，為了避免為工人繳納法律規定的社會保險費用，增加了勞務派遣用工的人數，而這類僱主又主要集中於國有企業、事業和政府機關，據統計，這類僱主使用的勞務派遣工人數達到了 2500 萬人，僅全國建築系統使用各種形式的勞務派遣工就超過 1000 萬人。¹²¹一些調查還顯示，勞務派遣工的勞動條件並未因《勞動合同法》的出臺而得到改善，他們在受僱期間，仍然難以與其他僱員享受同樣的工資報酬和社會保險待遇。¹²²有論者認為，在《勞動合同法》這部旨在增加工人權益保障的法律實施之後，使更多的工人變成了勞務派遣工，失去了他

¹¹⁷ 李強：“惡劣的勞動條件，Puma製造在中國”，“中國勞工監察”（<http://www.chinalaborwatch.org/upload/chinese/puma.pdf>）。

¹¹⁸ Students & Scholars Against Corporate Misbehaviour：“Exploitations of Toy Factory Workers at the bottom of the Global Supply Chain”，“SACOM website”（http://sacom.hk/wp-content/uploads/2009/12/toy-report_final-version.pdf）。

¹¹⁹ 常凱：“當代中國勞動關係的特點與趨向”，見，常凱、喬健主編《中國勞動關係報告——當代中國勞動關係的特點和趨向》，中國勞動社會保障出版社，2009 年版，第 22 頁。

¹²⁰ 黎建飛、靳友成：“《勞動合同法》規範勞務派遣行業發展 結束無法可依歷史”，“中國網”（http://www.china.com.cn/law/txt/2008-12/25/content_17008241.htm）；上海市總工會：“關於《勞動合同法》實施情況的調查報告”，“工會理論研究文獻資料庫”（<http://yxlw.acftu.org/template/6/file.jsp?cid=16&aid=310>）。

¹²¹ 劉姝宏：“異地勞務派遣工，社保待遇比北京本地職工低近半”，《法制日報》，轉自“中國新聞網”（<http://www.chinanews.com.cn/sh/news/2009/08-18/1823879.shtml>）。

¹²² 喬健：“新勞動法在艱難中起步——2008 中國勞動關係回溯”，《現代交際》，2009 年第 2 期，第 83—95 頁；人力資源和社會保障部“金融危機形勢下勞動關係的新變化及對策研究”課題組：“金融危機形勢下的企業勞動關係”（劉軍勝執筆），《企業管理》，2009 年第 11 期，第 8—12 頁；郭衛豔、嶽威：“企業熱衷‘勞務派遣’，‘派遣工’利益難保障”，《山西晚報》，轉自“來博網”（<http://www.51ldb.com/Web/NewsDetail.aspx?IssuanceID=166260>）。

們本應享有的權益。¹²³

《勞動合同法》也未能抑制一些惡性的勞動侵權行為和刑事犯罪，那位人大常委會委員提出的“勞動合同法可以管住‘黑磚窯’”的樂觀前景並沒有出現。2009年5月底，媒體報導了又一起“黑磚窯”事件，安徽省界首市磚集鎮兩個磚廠使用32名智障人員從事生產，這些人在窯主的棍棒和皮鞭下每天被迫勞動長達十五六個小時，除了簡單的一日三餐外，他們沒有人身自由，也沒有任何報酬。¹²⁴

在勞動關係的調整方式上，中央政府一直使用著“政府主導”的調整模式，儘管勞動關係中“政府主導”的內涵實際上已經轉變為“僱主主導”，但是囿於政治方面的顧慮、經濟方面的考量以及企業內部勞資之間的力量失衡，政府採用強勢介入的態勢，對企業僱主的用工行為和企業勞動關係進行規制和監管已經成為市場經濟體制建立之後的一貫做法和共識。¹²⁵ 而政府主導實際上就是國家主導，國家主導的唯一方式就是立法，這也是我國的勞動法律體系不斷完善的基本動力。但上述分析證實，這種以不斷制定勞工標準和不斷完善勞動法律體系的調整模式，正在並不穩定的政治局面、並不合理的經濟增長和並不和諧的社會環境中逐漸失去預期的效果和應有的功能，時至今日，可以說，我國的勞動法律的效用僅僅局限於，在勞動爭議的仲裁與訴訟中作為裁決與判決的依據。

在一個勞資雙方力量懸殊的勞動關係框架中，中央政府已經不再具有二十年前的管制能力，地方政府也難以脫離對資本的依賴，在政府有限的資源和對資本的偏好兩者同時存在的情況下，這種以立法的形式調整勞動關係的做法已經被證明難以發揮作用。因為強勢介入必須靠地方政府，而發展經濟、緩解就業壓力則使地方政府不願意更多的介入，因此也就缺少了介入的動機；對投資者的依靠又使地方政府缺少了介入的動力；勞動監察力量不夠更說明地方政府缺少介入的能力。因此，僅僅靠中央政府的執政理念和完善國家勞工政策並不代表地方政府有這樣的理念和執行法律的動機，這樣一來，無論政策和法律如何完善，法律體系如何配套，法律在落實執行中總是要出現問題的。

這裏更需要指出的是，這種以政府或者國家主導的勞動關係調整模式將扼殺工人集體力量的培育與發展，使工人們不得不愈來愈依靠政府的行政支持，也使他們在勞動關係中的弱勢地位趨於惡化。有論者已經指出這種政府主導所導致的後果，那就是，勞動者雖然得到了利益但仍處於軟弱地位，離不開政府，不可能與企業處於平等、對等的地位，不能成為市場主體；最終的結果是勞動者完全喪失自主性，喪失權利，成為等待著政府恩賜的依附群體，勞動者將越來越弱小，成為等待政府給予利益，而不是自己爭取權利，運用權利爭取、追求利益的自主獨立的群體。¹²⁶

¹²³翁仕友：“勞務派遣工一年激增 700 萬，決策層抉擇救企業還是保職工”，《經濟觀察報》（電子版）（http://www.eeo.com.cn/Politics/beijing_news/2008/12/20/124260.shtml）。

¹²⁴“32 個智障人陷安徽‘黑磚窯’，每天勞動十幾小時”，《安徽市場報》，轉自“東北新聞網”（<http://society.nen.com.cn/society/245/3275245.shtml>）。

¹²⁵常凱：“當代中國勞動關係的特點與趨向”，見，常凱、喬健主編《中國勞動關係報告 — 當代中國勞動關係的特點和趨向》，中國勞動社會保障出版社，2009 年版，第 53—55 頁；喬健：“略論我國勞動關係的轉型及當前特徵”，《中國勞動關係學院學報》，2007 年第 2 期，第 28—35 頁。

¹²⁶徐小洪：“政府干預與勞動者利益 — 兼與王一江先生商榷”《北京市工會幹部學院學報》，2005 年第 2 期，第 27—32 頁；徐小洪：“浙江模式勞動關係 — 自行協調、走向兩利”，《浙江社會科學》，2008 年第 11 期，第 9—15 頁。

結論：我們需要什麼樣的勞動關係調整機制？

我國的勞動關係已經完成了轉型，僱傭主體已經明確，勞資之間的利益對立已成定局，從此，將進入一個勞資矛盾的多發期，勞動關係的緊張與衝突是必然的趨勢。從本報告的上述分析中，我們看到，市場經濟建立初期中央政府所設計的“主體自行協商，政府適時調整”的勞動關係調整模式現在實際上已經被“政府主導”的模式所取代，而我們在對《勞動法》和《勞動合同法》的實施效果分析之後可以看到，這種“政府主導”的調整模式與勞動關係中“僱主主導”的內涵是相悖的，因此並不能對勞動關係起到有效的調整作用，也無法達到勞動關係的穩定，更遑論和諧的勞動關係。可以說，不切實際的“政府主導”的勞動關係調整機制正是勞資矛盾成爲社會憂患的主要原因。

基於本報告的分析，還可以看到，中央政府在建立市場經濟初期所設計的“主體自行協商，政府適時調整”的勞動關係調整模式之所以未能實現，主要是基於政治與經濟兩方面的原因。我們在以前的研究報告中曾經提出，勞資矛盾的日益激化和外部化的主要原因是，在企業內部沒有一套有效機制可以改變勞資力量嚴重失衡狀況的時候，工人們就只能設法將僱主的違法行爲和自己的利益訴求昭顯於企業外部，以尋求來自社會的關注和政府的介入。¹²⁷ 而這一做法又與執政者維持中國政治環境的穩定的原則相違背，這一原則所形成的慣性思維就是要將一切社會化的矛盾表達方式壓制在萌芽狀態之中，而且對工人的集體力量具有高度的政治敏感與恐懼，這種敏感與恐懼的延伸與發展就是要壓制工人自己組織工會的要求和鉗制工人自發形成的維權組織。在這種壓制之下，企業內部自然無法改變勞資力量失衡的狀態，“主體自行協商”的機制無法發揮作用。另外，我們也應看到，“主體自行協商，政府適時調整”的勞動關係調整模式未能實現還有經濟方面的原因。首先，勞動力市場一直是買方市場，熟練勞動力的供過於求使得工會在發展和組織工人方面存在一定的難度；再者，地方政府依賴資本投資來發展經濟的策略考慮，也使政府對勞工集體力量的形成與發展持不支持的態度；最後，由於一直採取出口導向型的工業模式，使得製造加工業的邊際利潤不高，也造成“主體自行協商”的空間狹小。

那麼，面對勞動關係緊張、勞資矛盾激化而現有調整模式無效的這樣一種局面，我國的勞動關係調整模式應當是一種什麼模式？我們認爲，以勞資之間的集體談判爲核心的機制建設應當是我國勞動關係的主要調整模式。在過去發佈的研究報告中，我們已經對建立集體談判制度進行了較爲全面的分析，在這裏，我們要指出的是，要實現這種模式，無論是政府還是勞資各方，都要對勞動關係未來的發展趨勢有充分的心理準備，要有基於現實的勞動關係觀，要糾正對勞資矛盾的錯誤理解，並且要對現有的收入分配政策作出調整，以爲“勞資自主談判，政府規範調整”的模式奠定堅實的基礎。¹²⁸

第一，要建立現實的勞動關係觀。所謂現實的勞動關係觀就是承認勞資之間利益的對立與衝突，認識到勞動關係動態平衡的意義。在勞動關係的僱傭主體明

¹²⁷中國勞工通訊：“終結‘法外運行’的僱傭關係——論《勞動合同法》對工會角色的定位”，“中國勞工通訊網站”（<http://www.clb.org.hk/schi/node/1200006?tid=900001>）。

¹²⁸ 有關研究報告，見，中國勞工通訊：“集體合同制度是調整僱傭關係的必然選擇”，“中國勞工通訊網站”（<http://www.clb.org.hk/schi/node/1200006?tid=900001>）。

確之後，主體間的利益結構已經出現對立，這是市場經濟中勞動關係的基本特徵。但是在執政黨控制的主流話語裏，仍然籠統地將企業經營者、勞動者看作是一個利益完全一致的、統一的整體，¹²⁹ 並基於這種勞資利益一致論而設計出一套空洞的理念和行之無效的調整機制。這種勞動關係觀不過是一種“障眼法”，它除了滿足執政黨意識形態統治的需要之外一無是處。正如此前已經分析過的，我國現實的勞動關係的對立局面已經形成，這是市場經濟中勞動關係的普遍現象。正如西方國家的工人所言：“在工廠層次上，工作沒有任何內涵的價值。工人的唯一興趣是他們的薪水袋。對於錢的重視是可以理解的。畢竟，我們比較缺乏錢，而非錢滿為患。”¹³⁰ 如果說勞資之間還有共同利益存在的話，這種共同的利益也是建立在雙方出於各自的利益而形成的依存關係之上的，是一種最低層次的共同利益，或者更直接地講，就是勞資雙方必須維持工廠的生存。

當然，也正是因為有了相互依存的關係和這種最低層次的共同利益的存在，勞資雙方才能夠在利益對立的局面中維持他們之間的僱傭關係，這也使勞動關係的持續穩定成爲一種現實的需要。接下來的問題是，如何實現勞動關係的持續穩定？的確，我們可以認爲現實中的勞動關係在“總體上處於低水平穩定狀態”。¹³¹ 但這種低水平的穩定狀態維持是有一個供過於求的勞動力市場，是對工人集體組織的壓制，是政府各部門爲“維穩”逐年遞增的資源投入。可以說，經濟環境的外力加上政治環境的強制，造就了現在中國社會勞動關係的“低水平穩定”，這不過是一種處於風雨飄搖之中的“穩定”，飆升的勞動爭議和此起彼伏的工人集體行動已經證實了這種“穩定”局面的暫時性、脆弱性和多變性。儘管脫胎於“全能主義”的維穩觀相信，以強勢的國家權威，能夠迅速整合政府資源，形成宏觀的維穩機制。不過這種維穩機制又具有“剛性穩定”的特徵，壓制了民間組織的和民間協調機制的發展。於是，在勞資矛盾日益激化的社會中，由於缺少企業內生的勞資協調機制和談判機制來緩和矛盾，這些矛盾和問題會越積越多，最終形成對宏觀維穩機制的巨大壓力，形成對政府資源的過度需求，當這些需求最終超出了供給之後，“低水平穩定”的局面仍然要崩潰。因此，勞動關係的穩定應當是動態的穩定，在動態的穩定中，權益的訴求可以提出，衝突的壓力可以釋放，矛盾的問題可以解決，從而使勞動關係能夠在主體交涉中達到持續的穩定。

第二，要糾正對勞資矛盾的錯誤理解。在僱傭主體之間出現了利益分化和對立之後，勞資矛盾就是一種正常的社會現象，問題是我們如何認識這些矛盾和處理這些矛盾，或者是說將這些矛盾控制在一定的範圍之內。其實，勞資矛盾是市場經濟的勞動關係根本無法回避的問題，只有形成勞工集體的力量，才能使勞資雙方的力量實現均衡，這種均衡也正是勞動關係穩定的基石。而剛性穩定的政治要求又使執政者對勞工組織和集體訴求表現爲一種過分的敏感，將這些正常的社會矛盾、合理的工人組織和勞資之間的利益衝突無限放大爲影響政權穩定的因素或者受到“外國敵對勢力的操控”，這樣的結果將使勞資矛盾的處理走入死路或者到達無計可施的地步。須知勞動關係的穩定是一種動態的穩定，這種狀態並不是要回避和否認勞資矛盾與勞資衝突，而是承認這些矛盾和衝突，並通過相應的調整

¹²⁹程連升：“新時期我國勞動關係演變的趨勢和對策分析”，《教學與研究》，2009年第4期，第5—11頁。

¹³⁰轉引自，[英]理查·海曼著《勞工運動》，馬康莊譯，臺北：久大文化股份有限公司，1989年10月版，第144頁。

¹³¹李明三：“中國勞動關係低水平穩定”，《21世紀報導》，轉自“金融界網”（<http://finance.jrj.com.cn/2009/01/0723563263582.shtml>）。

機制使利益的衝突得到協調，使勞資的矛盾得到化解。

我國社會學教授孫立平先生認為，當今中國社會需要建立一種市場經濟條件下的利益均衡機制，來解決和處理市場經濟條件下的利益關係問題。他認為，在市場經濟當中，利益要能夠均衡，必須通過公平的利益博弈，所謂利益博弈，又需要社會中的各個利益主體去爭取。¹³²具體到勞動關係的利益博弈機制，顯然就是集體談判制度，這一制度就是通過勞資之間的博弈，獲得在企業乃至社會中的利益均衡。通過這一制度，將工人集體行動等非常態的壓力轉化為可以制衡勞動關係的力量，進而使目前勞動關係由僱主主導轉變為勞資互動，使工人的權利得到制度性保障，使勞工不必再將勞資矛盾“外部化”，從而實現勞動關係的穩定狀態。市場經濟國家的經驗已經證明，集體談判制度具有三種主要功能：一是提供勞資雙方解決經濟利益衝突的部分渠道；二是增進了勞工作為工業公民的權利、尊嚴和價值；三是由於上述兩項功能的達成，它成為維持私營企業體系能夠繼續暢旺的最重要堡壘之一。¹³³

第三，要給勞資自主協商留有一定的談判空間。本報告分析了經濟環境對勞動關係調整機制的影響，在糾正了對勞資矛盾的看法之後，接下來要解決的問題是經濟環境對“勞資自主談判”的制約。由於勞資之間“零和”的利益結構，使得在現有利益份額既定的前提下，一方利益的增加必然是另一方利益的減少。在中國這樣一個以勞動力的低成本作為發展優勢的國家，僱主很有可能採取削減產量、轉移資本、使用非正規就業者甚至違法的手段，這些手段將對經濟發展產生負面影響並使“勞資自主談判”的調整模式最終失去實施的價值。

要減少經濟環境的制約，我們不得不對可以吸納大量勞動力的製造業企業的收入分配有所考慮。根據2006年上半年完成的“第七次全國私營企業抽樣調查”的資料，企業正常稅收以外的“三項支出”相當於企業納稅額的35.6%，相當於企業稅後淨利潤的30.1%。¹³⁴此後，私營企業稅負等負擔有加重趨勢，根據“第八次全國私營企業抽樣調查資料分析綜合報告”，2007年私營企業承擔納稅、交費、攤派、捐贈、公關招待五項負擔的總體情況是，納稅居於首位，其次是交費，公關招待和捐贈的支出不相上下，攤派支出平均也超過7萬元。攤派涉及的企業面達到54.6%；捐贈企業比例達到78.4%；上述五類負擔合計占銷售額的比重平均12%左右。¹³⁵同一時期，製造加工業企業的利潤率在下降，“低端製造業，如鞋類、服裝和普通家電產品的利潤率已經被擠壓到2%—3%左右。”¹³⁶在私營企業稅費負擔加重、利潤率下降的同時，另外一組資料顯示，在1997至2007年間，政府財政收入在GDP中的比重從10.95%升至20.57%，勞動者報酬卻從53.4%降至39.74%；在2002年至2009年間，GDP年遞增幅度為10.13%，職工工資在扣除物價因素後年均增長8.18%；有23.4%的職工在5年間未增加過工資。¹³⁷這些資料之間的比較說明，從經濟環境的

¹³² 孫立平：“重建社會：轉型社會的秩序再造”，《南方都市報》，2010年3月7日，第A18—19版。

¹³³ [英]理查·海曼著《勞工運動》，馬康莊譯，臺北：久大文化股份有限公司，1989年10月版，第91頁。

¹³⁴所謂“三項支出”，是指企業繳稅以外的各種交費、各種攤派、公關招待費用。見，保育鈞：“中國民（私）營企業的生存狀況與發展趨勢——在《第七次全國私營企業抽樣調查綜合報告頒佈會》上的報告”，《教育藝術》，2007年第5期，第37—39頁。

¹³⁵中國民（私）營經濟研究會：“第八次全國私營企業抽樣調查資料分析綜合報告”，《中華工商時報》，轉自“中國網”（http://www.china.com.cn/economic/txt/2009-03/26/content_17504790.htm）。

¹³⁶張衍閣：“成本上升：工資增加是主因”，《經濟觀察報》，轉自：“新浪網”（<http://finance.sina.com.cn/review/observe/20070223/15123353045.shtml>）。

¹³⁷石小磊、戚慶燕：“全總：高管與職工收入差十幾倍”，《揚子晚報》，轉自“新浪網”

角度看，目前私營企業，特別是製造加工業的中小型企業，的確沒有更大的利潤空間可用於集體談判，工人們也並沒有充分分享到經濟發展的成果。因此，要實現“勞資自主談判”的調整模式，各級政府需要在稅收、行政費用等方面讓利，減免一部分稅收和企業所要承擔的各種費用，為勞資之間的集體談判留下一定的空間。

綜上所述，在勞動關係的市場化已經定型之後，勞動關係調整機制的基本設計思路應當是：目標 — 從勞資力量失衡到力量均衡；主題 — 從僱主主導到勞資互動；理念 — 從低水平穩定到動態平衡；途徑 — 從單一的“政府主導”到以集體談判為核心的多元調整。

* * * * *

“中國勞工通訊”其他研究報告與發表日期如下：

中國勞工權益保障研究系列報告之一

利益的衝突與法律的失敗：中國勞工權益分析報告（2004年11月）

中國勞工權益保障研究系列報告之二

官商較量與勞權缺位：中國職業安全衛生報告（2005年4月）

中國勞工權益保障研究系列報告之三

掙扎在去留之間：中國廣東省東莞女工狀況的調查筆錄整理報告（2005年6月）

中國勞工權益保障研究系列報告之四

中國工人運動觀察報告(2000-2004)（2005年9月）

中國勞工權益保障研究系列報告之五

致命的粉塵：中國廣東地區珠寶加工業矽肺病個案分析報告（2005年12月）

中國勞工權益保障研究系列報告之六

有效的工人組織：保障礦工生命的必由之路 — 中國煤礦安全治理研究報告（2006年3月）

中國勞工權益保障研究系列報告之七

關於中國童工現象的實地考察報告（2006年5月）

中國勞工權益保障研究系列報告之八

“以人為本”？：煤礦礦難遺屬談話的啓示（2006年11月）

中國勞工權益保障研究系列報告之九
中國工人運動觀察報告(2005-2006) (2007年5月)

中國勞工權益保障研究系列報告之十
集體合同制度是調整僱傭關係的必然選擇 (2007年9月)

中國勞工權益保障研究系列報告之十一
公力救濟在勞工維權過程中的異化：對三起工傷（職業病）索賠案的分析（2007年12月）

中國勞工權益保障研究系列報告之十二
從“狀告無門”到“欲加之罪” — 對工人集體行動演變過程的分析（2008年3月）

中國勞工權益保障研究系列報告之十三
終結“法外運行”的僱傭關係 — 論《勞動合同法》對工會角色的定位（2008年7月）

中國勞工權益保障研究系列報告之十四
誰來維權 為誰維權 — 論全總維權的政治化及中國工會運動的出路（2008年12月）

中國勞工權益保障研究系列報告之十五
中國工人運動觀察報告（2007 – 2008）（2009年3月）