

# 勞動政策與社會政策的 非典型分離

吳經紀

經過三十多年的改革開放之後，中國的經濟持續快速增長，國內生產總值(GDP)已經超過日本，高居世界第二。然而，經濟繁榮期的中國也遭遇了社會衝突的高發期，因利益衝突而引發的集體性事件不斷增加。在這種情況下，維持社會穩定已經成為中國政治的重中之重。秉持着「穩定壓倒一切」的理念，各級政府和部門不斷加強「維穩」力度。各地的「維穩」都有一個共同點，就是將所謂「不規範」的利益訴求表達行為視為不穩定因素，將一些民眾正當的利益訴求表達與社會穩定對立起來，通過壓制和犧牲弱勢群體的利益表達，來實現短期內的社會穩定<sup>①</sup>。

與政府高分貝強調「維穩」形成鮮明對比的是，中國勞工維權抗爭事件日益增多。2010年初，深圳富士康科技集團(以下簡稱「富士康」)的不同廠區接連發生員工跳樓事件，生存處境艱難的富士康員工通過以死抗爭，使勞工權益問題再次成為全社會的關注焦點，並最終誘發了珠三角地區「加薪潮」的出現。廉價勞動力的時代似乎隨着富士康的「接連跳」而走到了盡頭。

然而，一波未平一波又起。5月，廣東佛山南海本田汽車零部件製造有限公司員工為提高福利待遇而舉行集體罷工，並導致本田在華工廠全部停工。由此而引發的廣東汽車行業工潮，不僅標誌着勞工利益訴求已從工資收入、工作時間、社會保險、勞動保護等由國家法律明文規定的標準而展開的「底線型」利益訴求，變為要求自身利益增長與企業利益增長和社會發展保持同步的「增長型」利益訴求。進而，這也標誌着中國勞資關係領域正在進入「集體行動」多發的時期<sup>②</sup>，中國的勞工抗爭似乎也進入了一個新的階段。與此同時，「民工荒」席捲中國，顯示出農民工以選擇退出勞動力市場的方式來表達對現行勞動關係的不滿和抗議。

面對日益嚴峻的勞資衝突和複雜的勞動關係局面，政府處於兩難境地：如若支持勞工的利益訴求，要求企業提高工人的工資福利待遇，可能會令一些企業因生產成本的增加而難以為繼，進而增加失業並影響經濟發展和社會穩定；如若壓制勞工的利益訴求，則會引起勞工的反彈，加劇「民工荒」和勞資衝突，從而引發社會政治不安定。面對勞工日益強烈的利益訴求，不知所措的地方政

面對勞工日益強烈的利益訴求，不知所措的地方政府思維定勢是將勞工的維權活動與政府的「維穩」目標對立起來，視之為影響社會穩定的因素；同時又因缺乏相應的管理知識和處理技巧，只能運用簡單而粗暴的手段壓制勞工。

府思維定勢是將勞工的維權活動與政府的「維穩」目標對立起來，視之為影響社會穩定的因素；同時又因缺乏相應的管理知識和處理技巧，而只能運用簡單而粗暴的手段壓制勞工。

不斷發生的勞資衝突和日益嚴重的勞工躁動也引起了學術界的廣泛關注與思考。立場不同的學者對當前中國的勞動關係做出了不同的解讀，也開出了不同的藥方。一種解讀認為這是中國發展型政府長期實施的「親資本、抑勞工」政策的結果，要求政府強化對勞資關係的干預和介入，加強勞動立法和執法監督，切實保障勞工權益<sup>③</sup>。另一種解讀認為這是中國政府在勞動立法和勞動（工）政策中的民粹思想帶來的後果，因為民粹思想使得勞資關係處在一種相對窘迫的法律處境下，帶來了勞資關係的惡性循環<sup>④</sup>。

本文嘗試從社會政策的角來解讀中國的勞動關係轉型。筆者認為，中國勞資雙方之間的相互衝突，反映的是經濟政策與社會政策之間的衝突。為此，有必要把市場轉型中的中國勞資關係及其衝突問題視為需要社會政策強力介入的領域。筆者認為，當前的勞資矛盾和勞資衝突凸顯了這樣一個根本問題：中國特色的市場經濟需要甚麼樣的勞動關係模式和社會政策體制？

在中國特色的市場經濟環境中，資本視勞工為一種生產要素，通過壓低工人工資、縮減工人福利等手段降低生產成本而賺取利潤。不過，在國家的制約下，勞工卻無法按照市場經濟的邏輯組織起來，通過集體行動以實現提高工資水平、增加福利待遇的訴求。

## 一 成功的市場經濟需要保護社會權利

勞工和資本是勞動關係的基本構成要件。所謂「勞動關係」，或稱「勞資關係」，描述的是資方與勞方之間的交換關係，包括勞資及其代表之間旨在構建企業、行業、全國層面或跨國層面的勞動狀況與條件而存在的各種合作形式或衝突關係<sup>⑤</sup>。德國社會政策學者考夫曼（Franz-Xaver Kaufmann）根據德國的經驗，概述了關於勞動關係的兩種法律傳統。根據德國法傳統，勞動關係是一種廣泛涉及人的關係，包含僱主的照顧義務和勞工的忠誠義務。據此，僱主和勞工合作於一個人際共同體中，以達至共同目標；而根據羅馬法傳統，勞動合同和其他合同一樣，只是一種純粹的交換關係。據此，勞工只是僱主的諸多生產要素之一，而勞工則只想把勞動力賣出高價<sup>⑥</sup>。

顯然，如果按照德國法的傳統，勞資關係應該是一種利益相關的合作關係，雙方構成一個利益共同體。可是，在中國特色的市場經濟環境中，勞動關係似乎更多地反映了羅馬法的傳統。在市場經濟的邏輯下，資本視勞工為一種生產要素，通過壓低工人工資、縮減工人福利等手段降低生產成本而賺取利潤。不過，在國家的制約下，與資本相對的勞工卻無法按照市場經濟的邏輯組織起來，通過集體行動以實現提高工資水平、增加福利待遇的訴求。

市場經濟發展到今天，愈來愈多的人已經認識到，市場經濟具有兩個相輔相成的基本要素：一方面，要保護私人產權和企業的獨立性與行動自由；另一方面，要承認所有公民（包括勞工）的社會保護權。沒有私人產權的保護和企業的經濟自由，經濟發展難以取得成功；而沒有社會權利保護的制度安排，經濟發展的成果就會得不到公平的分配。簡言之，成功的市場經濟要做到市場控制

的企業責任與國家保障的社會權利相互結合。西方發達市場經濟國家的經驗充分證明了社會權利保護的重要性。

眾所周知，在原始資本主義階段，國家對市場和勞工採取自由放任的政策，「血汗工廠」盛行，資本在國家默許下通過剝削勞工進行原始積累。勞動者因難以長期忍受低廉的勞動報酬和惡劣的勞動條件，遂組織起來與資本案抗爭，導致勞資關係動蕩不安。隨着現代資本主義時代的到來，國家力量開始介入勞動關係，通過建立完備和系統的社會政策體系，最終形成福利國家，發展出福利資本主義。

在不同的國家，社會政策或者說福利國家的發展，由不同的問題來引導。按照考夫曼的分析，引導英國社會政策發展的是貧窮問題，引導瑞典社會政策發展的是平等問題，而引導德國社會政策發展的則是勞工問題。他甚至說勞工政策或勞動政策就是社會政策。在他看來，在俾斯麥 (Otto von Bismarck) 社會改革後流行起來的社會政策，可以理解為「勞動保護和勞工保險的總匯」<sup>⑦</sup>。由此，社會政策可以分為三大類型：第一，生產領域的社會政策，涉及的是結社權及罷工權的制訂、企業中勞動關係的管理，以及法庭對勞動者的保護，還有勞動力市場政策和就業政策；第二，分配領域的社會政策，即通過稅收或強制繳費而建立的「二次分配」體系，旨在保障收入，免於疾病、工傷意外、年邁、失業等風險；第三，再生產領域的社會政策，旨在確保提供免費或至少大部分由國家補貼的實物福利和社會服務，如教育、醫療、住房、長期照顧等<sup>⑧</sup>。

著名社會政策學者艾斯平—安德森 (Gøsta Esping-Andersen) 根據對發達資本主義國家勞工階級的動員性質和階級政治聯盟的結構的分析，把這些國家的福利體制大體分為三個類型：自由主義、保守主義和社會民主主義，分別以美國、德國和瑞典作為代表<sup>⑨</sup>。在自由主義福利體制下的美國，工會力量軟弱，政府傾向於把勞動關係視為僱主與工會或是個體勞工之間的事務，不傾向對勞動關係進行過多的干預，勞動法在美國社會政策中的地位不高。在保守主義福利體制下的德國，勞動關係有着明顯的組合主義 (corporatism，或譯「法團主義」) 特點，僱主和勞工都高度組織化，勞動法對德國社會政策的發展具有特殊的重要性。在社會民主主義福利體制下的瑞典，勞動關係具有明顯的合作性和妥協性，勞資之間的協議使得運用法律和政治壓力管制勞動關係成為多餘，政府是處在勞工和資本之外的第三方，其作用是通過社會政策對勞工提供強有力的保護，減少勞工對勞動力市場的依賴<sup>⑩</sup>。

沒有私人產權的保護和企業的經濟自由，經濟發展難以取得成功；而沒有社會權利保護的制度安排，經濟發展的成果就會得不到公平的分配。簡言之，成功的市場經濟要做到市場控制的企業責任與國家保障的社會權利相互結合。

## 二 中國：國家與資本「密切合作」

在中國，無論是在改革開放前的計劃經濟時代，還是改革開放後的市場經濟時代，都缺乏典型意義上的勞動關係。在計劃經濟時代，由於國家控制所有經濟資源，又不存在勞動力市場和非公有制經濟，因此，當時的勞動關係實質上是政府與工人之間的一種行政關係。在生產資料公有制的基礎上，國家

建立了一套以終身就業為基礎的、由單位直接提供各種福利和服務的社會政策體系。

在這種社會政策體系下，勞動關係與社會政策緊密結合。國家不僅是最大的僱主，也是社會政策的制訂者和社會福利服務的提供者。在充分就業的政策原則下，國家以行政力量將絕大部分城鎮居民安排到全民所有制和集體所有制單位（主要是國家機關和企事業單位）中就業，不僅與職工建立起固定的勞動關係，而且對他們及其家屬提供覆蓋生、老、病、死各個方面的社會保護，具體包括醫療服務、住房、教育、養老，以及各種生活福利和困難救濟<sup>⑩</sup>。

國家建立的勞動保護體系使所有工人都享有就業保障，沒有失業之虞。這套體系被稱為「單位福利制度」、「單位社會主義」、「迷你福利國家」，被認為是社會主義優越性的體現。著名中國問題學者、社會學家魏昂德（Andrew G. Walder）把工人與國家之間的這種關係稱為「共產主義的新傳統主義」，導致了工人對國家的「有組織依賴」<sup>⑪</sup>。

需要指出的是，與其他社會主義國家一樣，計劃經濟時代中國的社會政策體系基本上是為了「服務於經濟目標而設計的」，社會政策被視為完整的生產過程的一部分，是滿足「工人」（而不是公民）需要的一種手段<sup>⑫</sup>。企業履行了大多數社會政策的職責。充分就業政策保障了城市居民可以普遍享受社會福利和服務，儘管在水平和質量上存在着差異。

在改革開放的經濟轉型期，勞動關係與社會政策發生了分離。勞工與資本的關係是一種非典型的勞動關係，或者說「具有中國特色的勞動關係」。勞工不能以集體方式對抗資本以爭取權益，國家應通過社會政策為勞工提供「庇護」。

在改革開放的經濟轉型期，隨着勞動力市場的發展，傳統的勞動關係逐步解體。國家先是通過全面推行「勞動合同制度」而逐步廢止了「固定工制度」，1990年代末期更是大力推行國有企業「改制」和職工身份置換。隨着企業與國家的分離，工人不再是國家職工（國家的僱員），國家與工人之間的「庇護—依賴」關係終結，工人成為作為純粹經濟體的企業的僱員。由於勞工成了一種純粹的生產要素，企業（資本）不再承擔為僱員提供福利與服務的責任。換言之，勞動關係與社會政策發生了分離。以自由勞動力的身份進入了市場的勞工，在政治上卻不被允許以有組織的方式爭取自己的經濟權益，因此，他們與資本的關係也不是西方意義上市場經濟中的勞動關係，而是一種非典型的勞動關係，或者說「具有中國特色的勞動關係」。

在這種勞動關係格局中，由於勞工不能以集體方式對抗資本以爭取權益，其工作條件與福利服務只能依賴政府公正的判斷力。換言之，國家應該通過社會政策來為勞工提供「庇護」。然而，由於對經濟效率和經濟總量的片面追求，政府關注的是經濟政策，而沒有把社會政策（包括勞動立法）的制訂以及社會福利和服務的提供視為自己的主要職能。用王紹光的話來說，就是只有經濟政策，沒有社會政策<sup>⑬</sup>。其結果是，工人不僅失去了就業安全，也失去了穩定的社會福利與服務。

而勞動密集型、資源消耗型以及加工出口導向型的經濟發展模式則進一步加劇了勞動關係與社會政策的分離。出口導向的粗放型經濟增長模式嚴重依賴於低成本的勞動力。為了維持低成本勞動力供給，政府將計劃經濟時代形成的勞工保護措施也予以放棄，轉而與逐利的資本在某種程度上形成「共識」：壓低工人工

資、降低工人福利水平、減少社會支出。各級政府都默認企業壓低勞工工資和福利的行為，不斷給勞工利益設限，並通過各種手段防止勞工追求利益的過激活動的發生。可以說，正是國家與資本「密切合作」，創造了中國的經濟奇跡。

在國家與資本的雙重壓力下，工人全面屈服於資本，成為國家—資本—勞工鏈條中的弱勢群體。它集中表現在以下幾個方面：

第一，勞工政治上的邊緣化。在勞資力量對比失衡的情況下，資方可以倚仗豐富的資源在勞資糾紛中控制話語權，甚至主導公共政策的制訂和執行，而勞工的利益訴求則很難被有效傳達。勞工的團結權、集體談判權、集體行動權等「勞工三權」難以得到有效保障。

第二，勞工社會經濟地位不斷下降。中國勞工的工資長期被壓低，工資增長趕不上企業利潤增長已經成為一種普遍現象。在初次分配領域，目前勞動報酬在國民收入中所佔的比例已經低於百分之五十，且呈逐年下降的趨勢<sup>⑤</sup>。收入水平低下帶來的是工人社會地位的下降；而社會政策的缺失，也使得工人得不到所謂「社會工資」的補貼。

第三，農民工的勞工地位沒有得到確立。改革開放後湧現了大批農民工，雖然其已經成為產業工人的主力軍，但是國家設置的制度性障礙（戶籍制度及其相關的公共服務體系），令到農民工既不能與國家建立起清晰的「國家—公民」關係，也不能與資本建立起均衡的「勞資關係」。他們既不能取得與城市居民同等地位的「市民」身份，也不能像城鎮職工那樣成為真正的「工人」。由於沒有取得「市民」（公民）身份，農民工難以享受城鎮的公共服務和社會福利；由於沒有成為正式的「工人」，農民工在很長時間內沒有成為國家勞動政策的「客戶」，也不能加入官方工會。而一些企業對農民工實行的半軍事化管理更進一步侵害他們的權益。這些企業主把工廠當成獨立王國，把勞工當成生產的機器，在工廠內部建立起一套嚴格的等級制度和嚴苛的懲罰制度，勞工在高壓體制下承受肉體的壓榨和精神大摧殘<sup>⑥</sup>。

面對這樣的不平衡勞資關係格局，國家既沒有賦予勞工進行自我組織的權力，也沒有扮演起在勞資關係中的「中立」角色，更沒有及時地通過社會政策對勞工提供有效的保護和扶持，反而「更表現為國家一向對工人階級（不管其構成如何）這一社會中最有能力聚集力量、最有可能通過集體行動追求利益和表達訴求的階級實行嚴格管控，其程度遠遠超過工業化初期的西方國家」<sup>⑦</sup>。國家出於維持社會穩定的考量，沒有完全賦予工人結社權，工人對抗資本和維權的能力受到了極大的限制。這是造成當前中國勞資關係失衡、勞工問題嚴峻的重要原因。

在國家與資本的雙重壓力下，工人成為國家—資本—勞工鏈條中的弱勢群體。國家既沒有賦予勞工進行自我組織的權力，也沒有扮演起在勞資關係中的「中立」角色，更沒有及時地通過社會政策對勞工提供有效的保護和扶持。

### 三 結語：把社會政策帶回來——建構和諧的勞動關係

新中國建立以來的歷史表明，中國的勞動關係是一種非典型的勞動關係。在計劃經濟年代，由於不存在資本這個對立面，勞動關係實質上是國家與工人之間的行政關係。在改革開放時期，雖然有了資本，也有了勞資衝突，但缺乏

有組織的勞工，因此，勞動關係也不是通常理解的市場經濟條件下的勞動關係。但是，在計劃經濟年代，勞工問題是中國社會政策的「引導問題」，勞動政策是社會政策的核心。這從計劃經濟時期建立的勞動保險制度中反映出來。到了改革開放時代，表面上勞工問題也在引導中國的社會政策，因為這一時期社會政策的改革都是為了配合國有企業改革而進行的。但是，從勞工的角度看，這些社會政策改革實際上都具有「反福利」的色彩，因為改革旨在減輕國家負擔，實際上是在減少勞工福利，使勞動關係與社會政策進一步分離。為此，要建構和諧的勞動關係，最有效的途徑是「把社會政策帶回來」，重建勞動關係與社會政策之間的紐帶，通過社會政策為勞工提供包括工業公民權利和國家公民權利在內的更多社會權利。這樣做，對今日中國來說，既有政治上的必要性，又有財政上的可行性。

要建構和諧的勞動關係，最有效的途徑是「把社會政策帶回來」，重建勞動關係與社會政策之間的紐帶，通過社會政策為勞工提供包括工業公民權利和國家公民權利在內的更多社會權利。這樣做，對今日中國來說，既有政治上的必要性，又有財政上的可行性。

首先，要釐清就業政策與勞動政策的關係，重建勞動政策作為社會政策核心的地位。就業是民生之本。在勞動就業領域，長期以來，不管是中央政府還是地方政府，都高度重視就業問題，並通過各種手段創造就業機會，擴大就業總量。在一段時期，就業政策成為國家的重點政策和優先政策，宏觀經濟政策、產業政策、稅收政策、環保政策等都成為就業政策的工具。人們習慣於將勞動政策等同於就業政策。然而，就業政策僅僅是旨在創造就業機會的政策，其關注點是就業機會，而不是就業者的處境。就業政策在努力創造就業機會的同時，卻沒有對就業者的工作條件、工資水平、社會保障給予足夠關注。實踐經驗表明，勞工問題基本上都是在就業之後發生的。以就業政策置換勞動政策的嚴重後果是忽視了對勞工權益的保護，進而導致勞工維權活動的頻繁發生。

在這種情況下，我們應將就業政策與勞動政策區分開來，在繼續實施積極就業政策的同時，大力發展和完善作為社會政策核心內容的勞動政策。要通過勞動立法，明確勞動者享有的權利；通過職業技能培訓，提高勞動者的素質；通過及時、科學地調整最低工資標準，促進工資正常增長機制的建立，進而促使勞動的收入穩定增加；要加強勞動監察，遏制超時勞動現象，改善勞動安全和衛生狀況，等等。

其次，重視生產領域的社會政策。為此，要確認勞動者作為國家公民和工業公民的雙重身份，並保障相應的權利。任何一個勞動者，都具有工業公民和國家公民的雙重身份：作為國家公民，勞動者享有包括勞動就業、取得報酬等在內的經濟權利，包括言論自由、結社自由等在內的政治權利，包括接受教育等在內的社會權利。作為工業公民，勞動者享有參與企業民主管理的權利、與僱主進行集體談判的權利、罷工的權利，以及推動產業民主的權利等；勞動者的雙重公民身份和與之相伴隨的公民權利是相互交織和不可割裂的。勞工權益頻頻受到損害，一方面與資本沒有尊重他們的工業公民權利有關，另一方面也與政府沒有保障他們的國家公民權利密切相關。

為此，按照前述的考夫曼的觀點，中國需要強化生產領域的社會政策，不僅要重視就業機會的創造，也應重視勞工權益的保護；要加強對勞工結社權、罷工權、企業民主管理權的保障，還要加強法庭對勞動者的保護。中國可借鑒

西方發達國家的經驗，設置勞動法庭或法院專司勞動爭議案件的審理；還應該通過簡化爭議處理程序，縮短處理周期來提高勞動爭議問題的處理效率。

第三，強化分配領域的社會政策，保障勞工收入，提高勞工對抗風險的能力。為此，政府要強化社會政策規劃，完善社會保險體系；要強化社會保險法的執法和監督。企業要遵守勞動法律法規，為勞工提供法定社會保險、住房補貼、住房公積金等福利。

第四，完善再生產領域的社會政策。政府要重視對勞工的國家公民權利的保護，要及時回應勞工問題，滿足勞工的基本需要。為保障勞工分享經濟發展的成果，國家要有效適時提高最低工資標準；要制訂合理的個人所得稅政策；要建立起工資增長的有效機制。政府要提供公共廉租房，改善勞工居住條件；要為包括農民工在內的廣大勞工提供優質的公共服務。

勞動者的雙重公民身份和與之相伴隨的公民權利是相互交織和不可割裂的。勞工權益頻頻受到損害，既與資本沒有尊重他們的工業公民權利有關，也與政府沒有保障他們的國家公民權利密切相關。為此，中國需要強化生產領域的社會政策。

### 註釋

- ① 徐行：〈維穩誤區：異化與挑戰〉，《人民論壇》，2010年第18期，頁14-15。
- ② 蔡禾：〈從「底線型」利益到「增長型」利益——農民工利益訴求的轉變與勞資關係秩序〉，《開放時代》，2010年第9期，頁37-45。
- ③ 參見常凱：《勞權保障與勞資雙贏——〈勞動合同法〉論》（北京：中國勞動社會保障出版社，2009）。
- ④ 參見袁岳：〈民生政策不能取決於民粹思想〉，《新京報》，2008年3月30日。
- ⑤ 特勞普—梅茨（Rudolf Traub-Merz）：〈中國、韓國與德國的勞動關係〉，載特勞普—梅茨、張俊華編：《勞動關係比較研究：中國—韓國—德國／歐洲》（北京：中國社會科學出版社，2010），頁2。
- ⑥⑦⑧ [考夫曼]（Franz-Xaver Kaufmann）著，施世駿譯：《比較福利國家：國際比較中的德國社會國》（台北：巨流圖書有限公司，2006），頁245；252；30。
- ⑨ [艾斯平—安德森]（Gøsta Esping-Andersen）著，國立編譯館主譯：《福利資本主義的三個世界》（台北：巨流圖書公司，1999），頁45-48。
- ⑩ [考夫曼]：《比較福利國家》。
- ⑪ 岳經綸：《中國勞動政策：市場化與全球化的視野》（北京：社會科學文獻出版社，2007）。
- ⑫ Andrew G. Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry* (Berkeley, CA: University of California Press, 1986).
- ⑬ 尼爾森（Klaus Nielsen）：〈東歐福利制度比較分析〉，載格雷夫（Bent Greve）主編，許耀桐等譯：《比較福利制度——變革時期的斯堪的納維亞模式》（重慶：重慶出版社，2006），頁186。
- ⑭ 王紹光：〈從經濟政策到社會政策：中國公共政策格局的歷史性轉變〉，載岳經綸、郭巍青主編：《中國公共政策評論》，第一卷（上海：上海人民出版社，2007），頁30。
- ⑮ 崔鵬：〈勞動報酬佔比逐年下降，提高「勞動所得」勢在必行〉（2009年12月3日），人民網，<http://politics.people.com.cn/GB/1026/10498831.html>。
- ⑯ 潘毅、盧暉臨、郭于華、沈原主編：《富士康輝煌背後的連環跳》（香港：商務印書館，2011）。
- ⑰ 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，頁182。