

# 挑戰與機遇

## ——中國勞工權利問題探討

● 郭保剛

勞工權利在西方國家的勞工政策中佔有重要地位。在中國大陸，勞工政策和勞工權利的研究一向比較薄弱。隨着近年來中國改革步伐的加快，勞工問題日益成為政府頭痛的大問題。企業重組、兼併、轉讓和破產，再加上非公有經濟的發展，都對工人在企業中的經濟與政治地位提出了一系列挑戰。如何在經濟轉型的今天確保勞工權益和維護社會安定，如何把對勞工政策的挑戰變成強化勞工權利的機遇，已成為中國勞工政策的首要目標。

從勞工政策改革的角度來考察中國的工權問題，我們有必要探討大陸現有勞工政策的性質和這種政策對勞工權利的影響。本文試圖應用西方有關統合主義 (corporatism, 亦譯成組合主義) 的基本理論來分析中國勞工政策的性質、生存環境和發展趨向。統合主義是指國家通過對利益集團的調節與控制以達到國家與社會利益一致的一種社會政策。政府通過與少數法定的壟斷性的勞資團體的協商對話求得

對經濟政策的一致。政府與利益團體的關係是合作性的而非對抗性的<sup>①</sup>。統合主義具有一定的階段性。當代各國的勞工政策都有一個從國家統合主義 (state corporatism) 向社會統合主義 (societal corporatism) 轉變的過程。國家統合主義的主要特徵是政府通過對利益團體的干預來保證體現國家利益的政策得以貫徹實施。社會團體相對政府機構而言處於劣勢，具有依附性。社會統合主義的基本特徵是利益集團具有充分的獨立性，且與官僚機構處於對等地位。在社會統合主義階段，官方對團體的管制程度以及社會團體對政府的影響力及政府運用強迫手段的能力都有明顯下降<sup>②</sup>。國家統合主義多出現於早期工業化的國家和地區。社會統合主義則多產生於已經工業化的國家和地區，尤其是在社會民主主義傳統強盛的歐洲。歐美學術界已有不少學者將這一理論應用到對東方國家的勞工權利的研究上，但由於中國大陸實行的社會主義經濟制度與歐美的資本主義制度差異很大，所

近年來中國改革步伐加快，勞工問題日益成為政府頭痛的大問題。如何在經濟轉型的今天確保勞工權益和維護社會安定，如何把對勞工政策的挑戰變成強化勞工權利的機遇，已成為中國勞工政策的首要目標。

以，嘗試運用這一理論研究中國勞工問題的論述為數還不多<sup>④</sup>。本文將從以下三個方面探討中國勞工政策：中國式的國家統合主義政策和勞工權利特徵，勞工權利方面目前面臨的問題以及政府應採取的對策。

## 國家統合主義與勞工權利

在馬克斯和列寧的社會主義理論中，工人階級始終被認為是實現從資本主義向社會主義轉變的主導力量。在中國，憲法也將工人階級在國家的領導地位寫入序言。然而仔細觀察中國的勞工政策，其許多作法卻與統合主義政策極為吻合。這種結論可以從對工會的地位和職能，以及工人的政治地位兩個方面的考察中得出。統合主義勞工政策中最重要的要素是政府、僱主和工人的強制合作關係。與西方國家早期實行的威權統合政策不同的是，隨着公有制的建立，中國形成了一套政府與工人的雙邊勞動關係，而不是通常的三邊關係。政府既是國家的管理者又是僱傭者。國家曾在相當一段時期內對工人統包統管，每一個企業或事業單位都被辦成一個小社會。戰爭年代的供給制度的殘餘被延襲下來。國家的社會化政策造就了「國家職工」這一龐大的勞工階層（見表1）。鐵飯碗、大鍋飯、高福利使工人成為國家的「貴族」階級，有着億萬

農民階級無可比擬的優越性。既然國家是工人的國家，國家於是成為工人的依賴對象。經濟上的依賴造成工人在政治上對執政黨和政府的依賴，任何挑戰政府和執政黨的行為對單個工人來講不啻是砸自己的飯碗。勞動爭議往往會被看成是工人與政府的矛盾。

中國有世界上最龐大的工會體系，並實行一元化的工會組織體系。根據1992年通過的《工會法》，全國所有工會均須接受中華全國總工會的領導。全國總工會之下設有省、縣兩級工會，行業之間亦可建立地方和全國性的工會，但仍隸屬於全國總工會<sup>⑤</sup>。下級工會的成立均須呈報上一級工會批准。工會的組織率在公有企業事業中達到90%。近年來，外資公司的工會組織迅速增加，達到五萬三千多家，佔外資企業的70%。有三萬家私營企業也建立了工會。目前全國工會會員總數已超過一億，成為世界上工會會員人數最多的國家。

然而，與西方國家工會不同的是，中國的工會實際上變相成為國家行政部門的一個組成部分。大的企業、事業及國家機關的工會均設有脫產專職人員，具有國家幹部身份（見表2）。據統計，1993年全國各地區各級工會有專職幹部近五十萬人，其中只有七萬人是由工會經費開支的人員，其他人的工資、獎勵、補貼均有所在單位行政支付。勞動保險和其他

統合主義勞工政策中最重要的要素是政府、僱主和工人的強制合作關係。與西方國家早期實行的威權統合政策不同的是，隨着公有制的建立，中國形成了一套政府與工人的雙邊勞動關係，而不是通常的三邊關係。政府既是國家的管理者又是僱傭者。

表1 中國大陸公有制企業事業職工人數表

（單位：百萬人）

	1949	1952	1965	1975	1981	1993	1997	1998
國有	8	15.8	37*	64*	83.7	109.2	98	88
集體	—	0.2	12*	22*	25.7	33.9	23	18.9

資料來源：《中國工會統計年鑒》及其他綜合材料<sup>④</sup>

\*為推算數字

表2 各級工會主席兼職情況(1993)

(單位：人)

	工會專職 正副主席	是同級黨 政副職配	是同級黨 備組織委員	是同級黨 組織常委	是同級人 大常委	是同級政 協常委
總計	234,833	118,828	93,631	10,952	1,497	1,063
基層工會	195,648	105,443	82,320	9,212	—	—

資料來源：《中國工會統計年鑒(1993)》表3-103、3-104綜合。

福利待遇亦與同一單位職工相同<sup>⑥</sup>。縣和縣以上工會幹部屬於國家幹部，可以辦理離退休，其待遇與同級國家幹部相同。許多工會幹部是國家和企業從軍隊轉業的軍官中選派的<sup>⑦</sup>。對這些人來講，工會職位雖是閒職，但仍不失為官場行政級別和鐵飯碗的代名詞，至於是否能為工人講話則無關緊要。更有甚者，一些行政幹部兼任工會主席，在解決勞動爭議的時候往往出現利益衝突的問題。在中國工會的活動經費方面，除了會員會費外，政府強制規定單位必須給工會撥款。在全民與集體企業按每月全部職工工資的2%撥交，合資與外企也要按規定提撥。此外，工會可以開辦經營性企業，其收入可用於工會活動費用和會員福利。政府還經常直接補助工會費用。工會辦公和活動場所均有所在單位或政府提供。由此可見，中國工會已經政權化和官僚化，其官方色彩不言而喻。

中國的工會在政治上沒有多少獨立性。中共領導了30年的工人運動，因此對組織工人並不陌生。只是，中共在執政以後很快就從過往以積極領導工人運動從事階級鬥爭為主轉變為組織動員工人進行生產建設和政治動員為主。工人運動最終失去獨立性，被納入中共龐大的政治組織和動員體系。解放後，大陸有過五次工人爭取工會獨立的嘗試，但均以失敗告

終<sup>⑧</sup>。根據大陸憲法，中國共產黨是法定的唯一執政黨。所有黨派社會團體均要接受共產黨的領導，享有參政和議政的權利，但絕不能成為反對黨或反對團體。工會也不例外。工會幹部的任命或選舉要有同級黨組織考察和推薦。工會章程明文指出工會必須接受中共的領導。無怪乎工人早在1958年的雙百運動中就尖銳地把工會稱為「工人控制部」、「官僚主義的舌頭」和「管理人員的尾巴」<sup>⑨</sup>，工人與工會的不信任由此長期存在。

如同許多實行統合主義政策的國家，工會在中國具有雙重代表性：即自上而下代表國家的利益和自下而上的傳遞工人要求。作為國家利益的代表者，工會負有教育和組織工人幫助貫徹政府政策的職能<sup>⑩</sup>。作為工人利益的傳送者，工會有保護工人權益的義務。但對一般勞工來講，工會只是一個福利和聯誼性的組織。工會舉辦多種體育、文娛、教育活動豐富職工生活。當職工遇有個人問題，工會又變成救濟、聯姻的機構。工會傳統的政治作用，即作為工人的利益團體，事實上被弱化了。即使工人產生勞資糾紛而有求於工會，工會往往不敢主持公道。而政治上的附屬地位，也讓有責任心的工會幹部感到無力和無奈。

綜上所述，大陸實行的勞工政策與其他國家既有相同之處，也有一定的區別。中國的官辦工會已經部分失

根據大陸憲法，中國共產黨是法定的唯一執政黨，工會章程明文指出工會必須接受中共的領導。無怪乎工人早在1958年的雙百運動中就尖銳地把工會稱為「工人控制部」、「官僚主義的舌頭」和「管理人員的尾巴」，工人與工會之間的不信任由此長期存在。

去了作為勞工階級代言人的地位，而變相成為國家社會政治動員和控制體系的一部分。大陸法律規定的勞工政治地位很高，福利也較為優越。勞工雖然不能自主，但一向受惠於社會主義的政治、經濟體系的保護，他們對政府和執政黨持支持態度。然而隨着改革的深入，社會利益的重新分配，勞工的既得利益漸漸喪失，從而使勞工的政治地位和經濟權益問題日益突出。

## 經濟改革與勞工問題

在中國實行以國家統合主義為特徵的勞工政策有其必然性。第一，中國採用的社會主義模式強調國家對經濟和社會的支配作用。多年來社會主義改造的結果是把複雜的勞動關係簡化為國家與勞動者之間的蔭護 (patron-client) 關係。勞動者對這種保護關係的認可程度是建立在國家對勞動者經濟和政治權益的有效保護能力之上的。第二，作為一個革命型的政黨，中共需要強有力的社會動員和組織體系來實現其社會革命的目的。第三，中國仍處在工業化的階段，政府以經濟發展作為其首要目標。根據威爾達 (Howard Wiarda) 的結論，國家統合主義是處於工業化階段的國家普遍實行的社會政策。政府傾向於用簡單粗暴的處理方式壓制民主力量，以維持經濟發展所必需的安定環境。

從整體上看，這三個產生統合主義勞工政策的條件中的第一個條件正在中國消失。目前中國面臨的勞工問題主要是經濟改革的產物。政府的改革措施是造成工人不滿的主要原因。而這些措施又是改變舊的社會主

義模式所必不可少的。勞工曾是中共的鐵板支持者，也是大陸政權的基礎。然而，近20年的改革，工人，尤其是公有企事業的職工，是最大的輸家。改革砸爛了多數工人的「鐵飯碗」。合同制雖使職工成為自由勞動者，但卻減弱了其「主人翁」的地位。競爭機制的建立和個體經濟的發展造成貧富的分化。醫療、住房、教育、退休金等方面的改革削減了過去的福利待遇，增加了職工在這些方面的個人開支。從市場經濟改革的角度來看，所有這些措施都屬於合理的舉措，但對吃慣了社會主義大鍋飯的工人來講，所有這些改革都直接或間接的損害了他們的利益。他們在政治上開始與執政黨離心離德，在心理上產生對政府的改革政策的對立情緒。

對現行勞工政策的挑戰可以歸納為「四化」，即部分勞工經濟上的貧困化、勞工政治權益的附屬化、勞動爭議的規模化和政治訴求的公開化：

(1) 工人經濟利益的貧困化 改革使公有制企事業職工舊有的優厚地位受到前所未有的挑戰。國有經濟的逐步緊縮，私營、合資企業的壯大，對現有勞工政策帶來巨大衝擊。國企職工收入增長普遍低於合資、外企和私營企業職工。企業的關、停、併、轉、破造成下崗、失業工人的大量增加，從而增加了社會不穩定的因素。與1997年相比，1998年國有和集體企事業單位淨減員工近1,500萬<sup>①</sup>。累積的下崗和失業職工已超過1,200多萬，預計這一數字在1999年將會增加到1,500萬。下崗工人的再就業率一般低於50%。雖然城市登記失業率只有3.1%，但實際失業率估計在7.5-9%之間<sup>②</sup>。下崗、失業和待業人員的急速增加，造成城市貧困人口上升。據河

在中國實行以國家統合主義為特徵的勞工政策有其必然性：第一，中國採用的社會主義模式強調國家對經濟和社會的支配作用；第二，作為一個革命型的政黨，中共需要強有力的社會動員和組織體系來實現其社會革命的目的；第三，中國仍處在工業化的階段，政府以經濟發展作為其首要目標。

南省的一項調查，1996年該省有97萬下崗職工，其中40%的人下崗後基本生活難以保障。到1997年7月止，19%的退休人員（14萬人）的離退休金遭停發或減發。其中五萬人成為城市中的絕對貧困人口，佔該省全部離退休人員的6.8%<sup>⑨</sup>。女工在下崗的浪潮中受害最深。據遼寧省統計，下崗職工中，女工人數佔了70%。她們再就業的難度比男工也要高。通過政府的再就業工程重新進入工作崗位的下崗職工，其收入和福利一般要比下崗前有較大的下降。據中國社會科學院1998年11-12月對全國50個城市2,295名城市居民的抽樣調查，城市居民最擔心的個人和家庭的三個問題分別是：失業和下崗、生病住院、家庭經濟入不敷出<sup>⑩</sup>。從這些數據來看，城鎮貧困群體的持續增加已首次成為中國社會不穩定的主要因素之一，而勞工的就業和經濟上的不安全感是影響勞工對政府改革政策信心下降的主要原因。

**(2) 政治權益的附屬化** 隨着所有制體系和經濟管理體系的改變，國家對勞工政策控制力的逐漸削弱。改革前的高度集權體制允許政府較有效貫徹各項勞工政策。改革後，權力下放，政府對日益多樣化的企事業實體的干涉減少，使得這些單位管理人員的權力大增。自主管理權對工人權益造成三方面的負面影響：一是由於管理人員掌握任用、升遷及工資的權力，工人變得小心翼翼、不敢有半點怨言；二是由於工人地位薪金的多樣化（合同工、臨時工、固定工），工人團結起來進行集體協商的機會減少；三是沒有為工人提供有組織的保護，即使工人在勞動爭議中勝訴，他們也不一定得到實際的益處，相反，資方

卻可能尋機報復<sup>⑪</sup>。許多國家現有的保護工人的法律、法令得不到有效落實，更多的是變成一紙空文。這種狀況不僅局限於私營或合營企業，就連國營企業的情況也日益令人擔憂<sup>⑫</sup>。據另一項對國營紡織工業的調查，管理人員漠視工人權益，任意加大工人勞動強度、延長工時、克扣工資<sup>⑬</sup>。

**(3) 勞動爭議規模化** 現行體制受到的另一個挑戰是日益激化的工運浪潮。官方資料顯示，1993年，中國發生233起罷工事件。1996年全國共發生勞動糾紛48,121件，比1995年增加了45%<sup>⑭</sup>。據非官方資料，僅1996年1-9月，全國就有120多個城市發生示威遊行和請願事件，參與者達180多萬人次。此外，有1,700多個企業單位發生集體罷工、怠工事件。國務院發出的有關文件顯示：1997年1-4月，全國25個省、直轄市、自治區的230多個城市，發生了職工、居民、群眾上街示威、遊行集會、請願的事件，參與者達135萬人次。而1998年下半年，四川自貢市、綿陽市，湖北武漢市等地也出現了具規模的工潮。

**(4) 政治訴求的公開化** 現行勞工管理體制受到的最大挑戰是來自工人的政治訴求，具體表現之一是一部分工人活動份子要求成立獨立工會的呼聲日益公開化。從大陸改革以來工潮的頻頻發生可以看出，官方工會未能有效地起到為工人爭取權益的職責，從而使工人正當權益無法通過協調、平和的方式來解決。因此，大陸各地工人要求成立獨立工會和工黨的呼聲時有所聞。

上述勞工問題已引起中國政府的高度重視，並採取了兩手抓的策略。對勞工經濟狀況這一敏感問題，政府主要把注意力放在建立社會保障體系

隨着所有制體系和經濟管理體系的改變，政府對日益多樣化的企事業實體的干涉減少，使得單位管理人員的權力大增。據一項對國營紡織工業的調查，管理人員漠視工人權益，任意加大工人勞動強度、延長工時、克扣工資。

根據官方統計，到1998年底，所有國有企業有下崗職工的單位均按國家要求建立了再就業中心，進入再就業中心的國有企業職工達六百萬。但政府同時也承認，解決再就業問題仍是一個長期和艱巨的任務。

和安撫下崗勞工不滿情緒上，其核心是以金錢換穩定。1998年政府提出了「兩個確保」，即確保國有企業下崗職工基本生活，確保離退休人員養老金按時足額發放。在籌集下崗職工基本生活保障資金方面規定了「三三制」，即國家財政撥付三分之一，企業負擔三分之一，社會共同籌集或失業保險基金調劑三分之一。在實際執行中資金缺口仍很大，一些地區發生了新的拖欠，一些下崗職工沒有領到基本生活費。政府已多次承諾要用政府財政補貼的辦法保證上述人員的基本生活費。根據官方統計，到1998年底，所有國有企業有下崗職工的單位均按國家要求建立了再就業中心，進入再就業中心的國有企業職工達六百萬。但政府同時也承認，解決再就業問題仍是一個長期和艱巨的任務<sup>⑩</sup>。

在政治方面，任何體制外的政治行為目前在大陸還不可能有生存的希望。由於國際上對中國人權的關注，



大陸「流放」了許多民運和工運人士。對當局來說，若在目前經濟轉型的困難時期對工運激進派的要求網開一面無異是雪上加霜。近年來，一些工會幹部對不能真正代表工人利益也表現出不滿，他們有些人提出工會管理非行政化和職能政治化的要求。對此，中共中央80年代以來多次對工會工作做出指示。1988年發出的《關於加強和改善黨對工會、共青團、婦聯工作領導的通知》，強調工會為「黨領導下的群眾組織」。近年舉行的工會全國代表大會，中共中央政治局成員均全數出席，而全總主席也一向是中央委員會成員。1998年底舉行的工會十三大繼續選舉尉建行為全總主席，而尉建行在這之前舉行的中共十五大上剛被選為中共中央政治局常委，此舉凸顯了中共對工會控制權的重視。胡錦濤代表中共中央在該會上的講話也強調工人要「識大體，顧大局」，工會要「把維護全國人民全體利益與維護職工具體利益統一起來」。顯而易見，防止工會成為像波蘭的團結工會那樣類型的對抗性組織是中國勞工政策首要的政治目標。

總的來講，上述問題對現行勞工政策已經構成相當程度的挑戰，但這些挑戰並不足以改變以國家控制為特徵的現行統合主義的勞工政策。這主要是因為形成這種政策的其他兩個條件，即執政黨現階段的理念和經濟的不發達，還不可能在短時期內改變。因此，在近期內，中國的勞工政策還不具備向社會統合模式轉變的條件。

## 勞工政策的未來走向

中國新一輪的勞工運動對經濟改革既是挑戰也是機遇。多年的經濟改

革突破了延襲已久的計劃經濟體系，改變了超現實的社會主義公有模式，開始建立多種形式的所有制體系和公有體系。以國家統合主義為特徵的勞工政策已經遠遠不能適應市場經濟發展的需要，必將隨着國家對社會干預的逐步減少而朝社會統合主義的方向轉變。已有迹象表明某些方面的轉變已經開始，當然更多的轉變還有待於經濟改革的進一步深入和政治改革的全面展開。

50年代以來以高福利為特徵的勞動政策已經在許多方面被近年來提出的所謂社會主義初級階段的理論加以否定，許多人提出要將工人的政治地位復原到在現代中國應有的地位。工人就是工人，而不是凌駕於其他階級的救世主和領導階級<sup>20</sup>。這種新概念正逐漸被工人所接受。長遠來看，隨着經濟的發展，傳統的產業工人將不再是勞工的主流。知識工人、從事服務業的工人和農業工人將從人數上大大超過從事製造業的工人。過去那種把產業工人捧為領導階級的理論與實踐有必要進行全面修正。這項工作事實上從鄧小平時代已經開始，這從兩個方面可以看出：首先，鄧小平把毛澤東時代不斷發動政治運動的做法加以淘汰，工人作為政治運動主導力量的地位完全喪失。其次，鄧小平把無

產階級專政一詞還原為人民民主專政。這一改，實質上是把中共政權的性質從一個階級的專政改變為全民的政權，把共產黨從工人的政黨變成全民黨。這標誌着共產黨正逐步從一個革命型的政黨向一個具有普遍代表性的執政黨的轉變。過去共產黨中的成分以工人農民為主。中共中央書記處和中華全國總工會在80年代初所做的一項調查表明，工人黨員的比例一直呈下降趨勢(見表3)。最新統計顯示，在6,100萬黨員中，工人和農牧漁民加起來才有3,000萬人<sup>21</sup>。上海總工會80年代的一項調查顯示，在許多單位中近八成的工人沒有加入中共或共青團的意願<sup>22</sup>。蘇州市工會在的一項調查中採訪了43位工人，其中只有六人讀過《共產黨宣言》<sup>23</sup>。儘管95%的工人都是1949年後加入到勞動大軍的，卻很少有人認同共產黨的事業和理想，這反映出以意識形態和理想主義為基礎的革命時代已經過去。一元化的單一經濟、社會和政治制度，包括共產黨本身的單一組織構成已不復存在。共產黨自身的多元化是社會多元化的結果。社會的多元化還必將促使包括勞資關係在內的多元化的社會關係的形成。

舉例來講，由於企業逐漸成為經濟上獨立的實體，國家與工人的直接

過去共產黨中的成分以工人農民為主，但最新統計顯示，在6,100萬黨員中，工人和農牧漁民加起來才有3,000萬人。儘管95%的工人都是1949年後加入到勞動大軍的，卻很少有人認同共產黨的事業和理想，這反映出以意識形態和理想主義為基礎的革命時代已經過去。

表3 中共工人黨員人數 (單位：%)

	1953	1978	1979	1980	1981
國營工業，基建 交通，郵電工人	13.5	13.8	13.4	12.5	11.9
國營工業，基建 交通	—	18.6	18.4	17.6	16.9

資料來源：CCPS & ACFL, "The Condition of the Working Class in China", *International Journal of Political Economy* 25, no. 1 (Spring 1995).

共產黨不必也不應當害怕工人組織，而應積極爭取工人的支持，代表他們的利益和要求。加強工會作用的第一步是促使工會的非官僚化和非政府化。取消工會幹部的國家幹部待遇，使工會脫離行政部門和資方控制，成為相對獨立的群眾團體。工會的效能越高，對國家的安定越有利。

關係正轉變為一種間接的複雜關係。工人與政府的爭議，大多轉化成為工人與僱主的爭議。這使政府扮演的角色開始成為爭議中獨立的一方，而不再成為當事一方。這表明過去的雙邊勞動關係開始轉變為多元的三邊關係（政府、僱主和工人）。這就為重造政府職能提供了一個良好機遇。筆者認為，在政治改革還沒有全面展開以前，中國政府可以廣泛採用許多國家行之有效的勞工管理措施，在健全工會、加強立法、提高行政效率和規範勞動關係方面進行一系列調整來面對即將到來的多元社會。

**(1) 加強勞動立法** 中國自90年代以來加快了立法工作，1992年制訂的《工會法》和1994年頒布的《勞動法》是勞動立法的突破口。隨着股份制和中小企業私營化的推行，工人地位下降成為工人不滿的一個重要原因。因此工人參與企業管理的權益必須強化，尤其是工人參與民主管理的權利。國家有必要加強勞工立法。急需立法的項目很多，屬於勞動標準方面的有《勞動檢查法》、《勞動安全保護法》、《屬於勞資關係方面的有團體協議法》、《勞資爭議處理法》，屬於勞動福利方面的有《醫療保健法》、《社會安全法》、《勞動教育法》，屬於就業安全方面的有《就業服務法》、《失業保險法》等等。對已頒布的勞工法律、法令要強調落實，對過時和不適當的規定要及時修改。為了有效制止違反《勞動法》的行為，政府可以考慮採用德國的做法，設立專門的國家勞動法院，運用法律手段解決勞資糾紛和保護勞工權益。

**(2) 建立高效率的現代勞工行政** 要落實已訂立的法律和法規還必須建立高效率的勞工行政部門。西方國家

在過去一個半世紀裏積累了多方面的經驗，中國勞動部門應當積極學習和借鑒。1998年新組建的勞動和社會保障部，在機構的設置上仍傾向對經濟福利的保障，至於對工會的行政管理機構與權限、勞資糾紛的仲裁與調解都未設有專門機構。日本和韓國都設有專門的勞動委員會負責審核工會資格和處理不公平勞動行為及民營企業勞資糾紛。美國的勞工部強調勞動仲裁的作用，設有繁多的行政訴訟部門。在勞工部之外，還有一個權力很大的、獨立的全國勞工關係委員會，其職責包括協助工會的建立、裁決和消除僱主或工會的不公平行為等。中國也應當考慮建立類似的全國和地方性的勞動委員會。

**(3) 強化工會職能** 團結權是勞工最重要的權力。政府為了保護工人利益不受企業損害，有必要強化工會的作用。而工會地位的加強只會加強執政黨與工人的聯繫，而不會使工會成為政府的反對派，也不意味着削弱共產黨對工會的影響。共產黨的性質和階級基礎決定了其與工人的緊密關係。共產黨不必也不應當害怕工人組織，而應積極爭取工人的支持，代表他們的利益和要求。加強工會作用的第一步是促使工會的非官僚化和非政府化。取消工會幹部的國家幹部待遇，使工會脫離行政部門和資方控制，成為相對獨立的群眾團體。按照《工會法》的規定，工會幹部由工人民主任命或選舉，管理人員不得干預工會內部事務。國家應依法對工會實行管理權限，保護職工組織工會的權利。工會的功能必須從教育、發動和福利為主變到切實代表工人的利益上。重新樹立工會的形象，使工會真正成為工人信賴的組織。工會應當在



勞資糾紛、集體協商、民主管理、保護職工權益方面發揮更大的作用。工會在這方面的效能越高，對國家的安定越有利。

(4) 建立完善的集體協商機制  
集體協商是工業民主的有效形式，應當在企業中加以推廣。勞動合同制在中國的推廣為推行集體協商創造了必要條件。團體協議對約束勞資雙方會起到很大的作用。歐美國家的勞資團體協議一般均會對勞資雙方加上一項和平義務<sup>②</sup>，即在契約有效期內，雙方都不能以強迫行為(如關閉工廠或罷工等)來改變集體協議的內容。雙方的糾紛必須通過協商和行政仲裁以和平方式解決。政府一向害怕工人罷工和社會動盪，如果能以有效的法律協議，尤其是簽署和平協議的辦法來約束勞資的行為，這種擔憂就成為不必要的了。在全國範圍內，中國也可以考慮採用日本的三方聯合制度來協調全國性的勞資關係問題。日本於1973年建立了多國籍企業勞工聯席會議，1975年成立了產業界與勞工的圓桌會議，1978年又建立了公用事業與國營企業的圓桌會議。日本一年一度的春鬥(Spring Labor Offensive)活動並沒有造成日本的社會動盪。相反，由於這種活動的制度化，減少了其他季節的勞動糾紛，減少了工人罷工的次數。

總之，實行積極的勞工政策和大膽推進經濟改革是相輔相成的，它有利於處理好大陸目前面臨的兩大難題：一個問題是解決長期享受國家高福利保護的國有企事業的工人目前的不滿情緒。在他們的既得利益全面受損的情況下，如何使這一部分職工平穩的過渡到市場經濟是當前和今後一個時期的當務之急。另一個問題是，

在市場經濟的環境下如何保護工人的政治、經濟權益，尤其是各國普遍承認的勞工三權，即勞工的團結權、協商權和爭議權。要疏導日益上升的勞工不滿情緒和避免大的社會動盪，僅靠強調黨對工會的領導和政治上空洞的宣傳是不夠的。從總體上看，中國目前絕大部分工人抗議活動屬於局部性、被動性、經濟性和反應性的行為，並沒有發展成為全國性、積極性和主動性的工人運動。政府對處理這類抗爭活動有較大的主動權。近期政府完全可以通過增加政府開支解決工資、退休金和社會保險的辦法加以解決。但從長遠着眼，政府必須推行切實有效的勞工政策和配之以必要的政治改革才能從根本上保證國家的長治久安。如果現有的勞工政策不及時加以調整，勞工勢必掀起危及政局穩定的激烈勞工運動。台灣在這方面的改革已先大陸一步。以80年代的政治改革為契機，台灣對勞工政策鬆綁，其成功處在於避免了在台灣出現像南韓那樣的大規模工潮。大陸應該研究台灣的經驗，以便未雨綢繆，防患於未然<sup>②</sup>。

實行積極的勞工政策有利於處理好大陸目前面臨的兩大難題：一個問題是解決長期享受國家高福利保護的國有企事業的工人目前的不滿情緒；另一個問題是，在市場經濟環境下如何保護工人的政治、經濟權益，尤其是各國普遍承認的勞工團結權、協商權和爭議權。

#### 註釋

① Philippe Schmitter, "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics* 85 (January 1974): 85-131; Alfred Stepan, *The State and Society* (Princeton: Princeton University Press, 1978), 7.

② 同註① Schmitter, 102-103; Howard Wiarda, *Corporatism and Comparative Politics: the Other Great "Ism"* (Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1997), 179.

③ 陳佩華：〈革命乎？組合主義乎？——後毛澤東時期的工會和工人運動〉，《當代中國研究》(美國)，1994年第4期。

④ CCP Secretariate and the General Office of the ALL-China Federation of Labor, "The Condition of the Working Class in China", published by the CCP Central Party School Publishing House, 1983 (for internal distribution), translated by *International Journal of Political Economy* 25, no. 1 (Spring 1995): 48.

⑤ 目前全國有鐵路、民航、金融和郵電等四家全國性的行業工會。

⑥ 中華全國總工會：《中國工會統計年鑒(1993)》(北京：中國統計出版社，1994)，頁236。

⑦ Fei-ling Wang, *From Family to Market: Labor Allocation in Contemporary China* (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 1998), 112.

⑧ 根據陳佩華的研究，這五次分別是解放初李立三任中華全國總工會主席時期，1956-57賴若愚任工會主席時期，1966-69文革時期，1976年的「四五」運動時期和1989年「六四」事件時期。見註③陳佩華，頁5

⑨ Allan P. L. Liu, *Mass Politics in the People's Republic: State and Society in Contemporary China* (Boulder, Colo.: Westview, 1996), 94.

⑩ 如在1995-96年度，工會據說幫兩千家企業扭虧為盈。見陳勁松：〈中國工會幫助企業扭虧〉，《人民日報》(海外版)，1996年1月15日。

⑪ 勞動和社會保障部，國家統計局統計公報，《人民日報》(海外版)，1999年6月16日第4版。

⑫ 胡鞍鋼：〈尋求新的軟着陸：降低高失業率是今後宏觀調控的首要任務〉，《瞭望》(北京)，1997年第31期；丁洋：〈下崗：今日中國的熱門話題〉，《當代中國研究》(美國)，1998年第1期。

⑬ 何立勝、林世選：〈體制轉換時期河南省城市貧困層問題研究〉，

《河南社科界》(河南)，1998年12月30日。

⑭ 李培林：〈從社會心態看社會形勢〉，中國社會科學院信息網，online: <http://www.cass.net.cn/yuan/99-2-12-1.htm>，1999年3月。

⑮ Mary Gallagher, "An Unequal Battle: Why Labor Law and Regulations Fails to Protect Workers", *China Rights Forum* (Summer 1997).

⑯ Anita Chan and Robert A. Senser, "China's Troubled Workers", *Foreign Affairs* (March/April 1997); Anita Chan, "Boot Camp at a Shoe Factory: Regimented Workers in China's Free Labor Market", *Washington Post*, 3 November 1996.

⑰ Minghua Zhao and Theo Nichols, "Management Control of Labor in State-Owned Enterprises", in *Adjusting to Capitalism*, ed. Greg O'Leary (Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1998).

⑱ U.S. Department of Labor, *Labor Law and Practice in China*, 1996.

⑲ 《人民日報》(海外版)，1999年6月16日、1999年7月10日。

⑳ 彭明：〈當前中國的政治經濟社會心理形勢分析，未來發展趨勢與反危機政策綱要〉，《中國之春》(美國)，1998年第181期。

㉑ 《人民日報》(海外版)，1999年6月28日。

㉒ 見註④CCP Secretariate，60；90。

㉓ 吳家聲：《勞資關係與產業發展》(台北：華泰書局，1997)，頁420。

㉔ 這方面的經驗筆者已專門著文探討過。請參閱拙著：〈中國大陸與台灣勞工政策之比較〉，《當代中國研究》(美國)，1999年第1期。

**郭保剛** 1960年生，美國布蘭代斯大學(Brandeis University)政治學博士，現任美國喬治亞州托馬斯學院(Thomas College)政治系副教授。