

## 中國的監管政策 能帶領國家走出勞動抗爭的陰影嗎？ ——提升勞動標準並加強執行力度

二次大戰後，西方資本主義民主國家發展起來相對和平、具生產力和繁榮的工業經濟體，讓中國羨慕不已和希望效仿。然而，有助帶來和平、高效和繁榮的獨立勞工運動，卻是中國領導人避之唯恐不及。為了防止獨立勞工運動興起，中國政府一邊改革官方勞工代表制度，一邊阻礙獨立工會組成。除此之外，中央也動員全國之力處理導致勞資糾紛的幾個深層次原因，包括提高工資、改善勞動條件以及禁止僱主壓榨勞工。<sup>1</sup>用國家主席習近平在2014年的話來說就是：「維權是維穩的基礎，維穩的實質是維權。」意思就是說，為了維持國家政權穩定，必定要保護人民權利。<sup>2</sup>

但這不是說中國領導人只為了鞏固政權才願意保護人民權利，也不是說他們並非真心改善工人生活。如果沒有半點真心，中國的勞動政策就不會從過去的「不計代價追求經濟發展」轉向「努力提升勞動標準」。當然，改善工人生活背後的部分動機還是為了經濟成長，畢竟促進經濟成長一直以來都是中國的重要目標。不過，中國政府以維持政治穩定和防止社會抗爭浪潮匯聚成政治反對勢力為首要任務，尤其是以獨立勞工運動為形式的抗爭，這個首要任務很大程度上決定了改善工人生活水平的目的，以及為達成這個目的之策略。

由於中國政府致力遏止獨立工會興起，意味著它不可能遵循西方經驗，讓工人能合法透過集體行動和獨立工會來爭取經濟利益；本章下文也將提及，原本要透過全國總工會進行的工會民主化及促進集體談判的改革，也被延期和限制。在應對非國有經濟領域不斷升溫的勞工抗爭方面，中國政府最初偏向透過立法提升勞動標準，以及暢通司法與行政裁決的渠道，讓個別工人可以在合法的情況下爭取權益。正如在第4章所述，僱主若願意改善人力資源管理策略，通常能有效平息工人的不滿；直接下令提高勞動標準，也許是中國領導人能夠達到此目標的最直接手法。立法、司法和行政單位，都被呼籲擔起推進新勞動法規的立法和執行重任。然而，權利糾紛案件數目依然甚多，令各個申訴和裁決機關不堪負荷；由於工人不接受法律解決方案的「利益糾紛」案件，自2010年起以傳統和靜坐罷工的形式，走到街頭最前線。

本章簡要描述中國勞動標準監管策略的演變，以及這些策略的成敗——一方面確實成功把每年幾十萬宗權利糾紛導入法律管道，以合法的方式解決，甚至在某程度上提高了勞動標準，但還是無法解決勞動抗爭的問題。不過很諷刺的是，問題未能解決部分正是因為中國政府為了鞏固政權，所以鐵了心扼殺獨立工會。這個強烈的政治動機，雖然促使中國領導人改變監管策略以提升勞動標準，但也繼續塑造監管策略的某些細節，結果讓原本立意良善的政策無法發揮作用。也就是說，官方對全國總工會架構以外獨立工會的戒心，既推動又限制了中國遏制勞動抗爭的策略，包括官方青睞的監管策略。<sup>3</sup>

## 中國工廠的緩慢監管之路

過去幾十年來，媒體對中國地獄式工廠的報道，以及全球資本為利用中國的廉價勞動力供應而蜂擁而入的報道，在未深入了解中國的

西方觀察家中，形成了中國沒有勞動法的普遍看法——沒有最低工資法例或對工時的限制，也沒有職業健康和安全的法規。以為中國的工資和工作條件都不受監管是嚴重的誤解。但毫無疑問的是，在對外資「開放」後，中國貧窮的農民工在出口導向的非國有經濟領域工作，環境極其危險和受虐，而勞動法規在中國起步緩慢。

讓我們從第2章提過的一個難題來開始討論：中國在毛澤東時代曾實施全面的計劃經濟制度，後來號稱「社會主義市場經濟」，那為什麼還會出現嚴重缺乏規範的勞動環境呢？中國在非國有經濟領域發展的頭幾十年，容許對工廠工人實行臭名昭著的剝削，情況類似美國「超級資本主義」時代的自由放任勞動市場，勞動條件由資方和勞工自由簽訂（也就是所謂的「合同自由」），這的確是非常矛盾，或者至少是反常現象。在一個名義上屬社會主義和強大國家機器掌控著社會的國家，這樣的現象是如何發生的？

中國對新興私有企業的監管政策之所以發展緩慢，部分原因可以追溯至文化大革命。在毛澤東統治的最後十年，文革大量摧毀了既有的法律和行政制度，因此在1976年毛澤東去世時，基本上沒有哪間法學院或法院還能正常運作，律師也非常少（全國人均律師大概只有美國的2%），不利監管法規的發展。<sup>4</sup>不過話說回來，在文化大革命期間被摧毀的機制，並非資本主義和市場經濟進入中國後中國所需要的機制，因為在毛澤東時代的計劃經濟，經濟活動幾乎全由黨國**掌控**，對私有企業的**監管**制度根本還不存在。<sup>5</sup>這就是中國勞動監管法規落後於經濟發展的第二個、同時也是更有力的解釋。

在計劃經濟時期，所有生產企業都歸黨國及地方黨委管理，所有工廠都由政府指派專人負責（包括鄉鎮和村落也有對應層級的黨員幹部管理）。因此可以說，黨國本身就是所有生產企業的大老闆，根本不需要另訂監管法規。然而，當中國政府決定釋放市場力量，允許私有企業發展並推動國有企業的「私有化」和「公司化」，就越來越需要

發展出一套監管制度。於是，實行市場經濟同時發展監管制度的「雙管齊下」做法，成為上個世紀後期的主要趨勢。<sup>6</sup>然而，中國「雙管齊下」的速度卻很扭曲。<sup>7</sup>中國只用短短幾十年制定出現代監管制度，而且幾乎是從零開始，或者說仍有參考革命前的某些監管制度，再加上吸取他國經驗，才制定出目前的制度。<sup>8</sup>中國的監管制度在許多方面都有相當顯著的進展。<sup>9</sup>不過，監管能力仍處於初期階段。有些西方觀察家總是嚴厲批評中國工廠環境惡劣不堪，但也許沒有考量到，要幾乎從零開始建立監管制度有多麼困難。

不過很顯然，監管新興私營領域的勞動條件，並非中國政府早期優先考量的議題。即使中國在九十年代初就制定了勞動標準，但執法力度仍然嚴重不足，這不僅是因為缺乏能力，還因為缺乏政治意願。<sup>10</sup>因此，勞動標準法規發展滯後的第三個原因是：在改革開放的頭20年，其實是中央政府刻意不去嚴格監管私有企業的勞動條件，這樣的決定是為了釋放市場力量，同時讓廉價勞動力成為中國的競爭優勢，以促進經濟發展。地方官員如果能夠成功振興地方經濟和吸引外資就能獲得獎勵，而最能吸引外資的就是充足的廉價勞動力。

中國勞動標準改善速度緩慢的第四個原因，在於過快的經濟發展早期通常具有的特性：在出口導向和勞力密集的經濟體，許多製造業者都沒有充足的生產設備或資金，因此只能靠盡量降低勞動力成本來與別人競爭，導致血汗工廠林立。外國品牌無情地利用這些相互競爭的血汗工廠，那些工廠為了成為供應商彼此惡鬥，只向工人給付很低的工資，不足以維持體面的工資和勞動條件。工廠同時也被迫偷工減料，逼迫工人在擁擠又危險的環境中超時工作。簡而言之，由於早期缺乏勞動監管，因此助長了極難監管的血汗經濟，畢竟當時很多工廠就得靠毫無人性地壓榨勞工才能生存。

在十多年來，因為中國政府把經濟增長當成首要任務，所以沒那麼重視勞動標準（也不太重視環境或產品的安全標準），結果隨著地方

官員與地方企業老闆培養出緊密而又形形色色的關係，促成在地方層面出現特殊的政治經濟體。許多手握大權的黨員幹部成為了企業主，有些是從國有或集體企業獲得經營權，而且還享有優渥到很誇張的條件；另一方面，1992年中國歷經了意識形態大轉變後，許多企業老闆也受邀加入共產黨。在開放後的頭幾十年，地方官員與地方企業之間錯縱複雜的利益關係，更加強化了中央政府「經濟成長優先、勞動標準擺一邊」的政策方向。然而，即使中央開始試圖提升工資和改善勞動標準，但政策是否能有效執行，都得看地方官員願不願意認真落實；因此地方官員與企業老闆形成的利益共同體就成了中央執行政策的一大阻礙。這個現象從地方企業肆無忌憚剝削外來農民工尤其可看出。<sup>11</sup> 所以，中國勞動監管進展緩慢的第五個原因，就是這種「地方保護主義」，也就是原本應該負責執行中央政策的地方官員，出於自身利益扯中央的後腿。

「地方保護主義」凸顯了中國中央和地方政府之間複雜的關係。前文已經提及，由於中國幅員廣大，各地環境差別很大，讓地方政府或多或少擁有一些自治權。中央政府對地方來說，正如中國俗語說的「山高皇帝遠」。然而，中國並不像美國一樣是聯邦制，中國的省和地方政府並沒有獨立自治權或主權，它們必須要在國家的監督下執行國家的政策和法律。不過這種中央集權體制並非共產黨發明出來的；事實上，根據一位學者的說法，至少從公元前221年秦朝建立開始，「中國一直都是由中央政府統一管理，中央的法律有至高無上的權力，而且無論如何都高於地方法律。」<sup>12</sup> 當然，不同的地方情況需要不同的政策，而且有些地方性的試驗，也許能演變成推行至全國的創新政策。然而，地方政府推行的政策改變、試驗和創新，都必須在中央政府能接受的範圍內。中央集權讓中央政府擁有非常大的權力推行各種政策，而執行政策則是由擔任地方官員的黨員幹部負責，但是這些地方官卻時常對地方企業睜一隻眼閉一隻眼，或是為了繳出漂亮的經濟成績單而只在乎如何扶持企業。

中共官員與企業主之間的密切關係和共同利益，可以說明為什麼中國企業主通常都很支持中共政權，在地方層面尤其明顯。<sup>13</sup> 中國的企業以及商界對中共政權似乎沒有任何政治異議，不像在其他國家，企業和商界對政府的不滿還曾經協助推翻專制政權。然而，企業和黨的密切關係卻限制了中共處理民怨的能力，無論是不滿的勞工、為了經濟發展而被迫離鄉的農民，還是受嚴重污染或危險消費品所苦的人民，中國政府都無法有效安撫。地方企業與黨員幹部官商勾結，不理會民間疾苦，結果常常造成民怨沸騰並引發抗議，進而威脅政權的穩定。這就是傅青山所說的中國「暴動陷阱」的一部分。<sup>14</sup>

因此，有一連串理由可以解釋中國在改善並執行勞動標準方面的進展為什麼如此緩慢，也可解釋為何在中國政府終於開始重視勞動監管之後，卻一直被自己人扯後腿。所以，有時候真的很難分辨中國的「社會主義初期階段」<sup>15</sup> 與自由放任的資本主義有何不同。沿海工廠惡劣的勞動條件，讓中國號稱奉行社會主義看起來像個笑話，也讓中國在尤其是西方世界的勞工維權人士眼中，成為全球資本主義的工人剝削中心。

## 中國勞動市場進入監管時代

在後毛澤東時代初年，出口導向經濟下的血汗工廠，與仍未重組的國有企業成強烈對比，當時的國有企業工人還受到「鐵飯碗」和單位制度的保障。有一段時期，中國的「社會主義市場經濟」似乎同時存在著兩種不同的經濟結構：一種是社會主義經濟，另一種是市場經濟。然而自九十年代初開始，國有和私有板塊歷經很大程度的融合，共同演變成我們較為熟悉的經濟模式，也共同邁向我們較為熟悉的勞動標準。

## 兩大經濟板塊向監管型勞動市場交會

兩大經濟板塊融合的一半內容，是國有企業「公司化」、勞動力商品化，以及廢除「鐵飯碗」制度，這些都已經曾被廣泛分析，當中高敏教授提出了最精闢的分析。<sup>16</sup> 國有企業歷經重組並私有化後，接管的企業主不斷要求更多與私有企業一樣的管理權限（及利潤），促使勞資結構改變和勞動力商品化。融合過程的另一半，則是政府結束對非國有企業的自由放任政策，開始要接受政府規管，然而監管制度剛起步就走得磕磕絆絆，這點前面已經談過。1994年之前，中國的勞動法規充斥著「一大堆莫名其妙且常常互相矛盾的法律、規定、通知和指令等」。<sup>17</sup> 但1994年頒布的《勞動法》在確立單一勞動體制上是大突破，也就是無論是國有，還是非國有領域的勞動市場都須接受政府監管。<sup>18</sup> 這代表中國已不會再像計劃經濟時代般直接管理勞工，同時也結束開放初期對私營企業勞動標準的自由放任管理手法。

中國的國有經濟和非國有經濟，同樣邁向受監管的勞動市場和勞動合同，這對兩個板塊的工人帶來截然不同的影響。在國有企業，由於《勞動法》採用「勞動合同制」，等於進一步正式宣告單位制度和「鐵飯碗」時代的結束，工人也從「主人」（或至少是單位成員）的地位，降級成根據合約受僱於企業的員工而已。但對在日漸成長的非國有領域工作的農民工而言，《勞動法》對於勞動合同的規範，的確意味著中國政府在改善勞工法律權利和勞動標準的路上向前跨了一大步。<sup>19</sup>

簡而言之，中國採納受規管的勞動市場，代表中國的勞動政策與世上其他發達經濟體更加接近。在中國向資本主義「開放」後，兩種經濟包括社會主義和市場驅動經濟在一段時期一直共存，但隨著受規管勞動市場的建立，兩者已逐漸融合。當中國開始向受規管勞動市場和勞動合同的重大改變，中國就走上了很多國家已經走過的路：提高

最低勞動標準、建立監管制度、實行勞動檢查，以及建立各種仲裁勞資糾紛的途徑。中國政府頒布並在2008年生效的《勞動合同法》，代表中國在這條路上向前邁進了一大步。

令許多西方人吃驚的是，在實際工資水平以外，中國法例在條文上規定的勞動標準與現代西方（尤其是歐洲）的勞動標準，在很多方面都相當類似。<sup>20</sup> 他們感到驚訝，部分是出於西方人對中國工廠實況的匆匆一瞥——在發生工廠火災慘劇以後，或是近期的童工醜聞，或是富士康工廠發生多宗工人連環自殺事件。高敏教授很準確地形容中國的勞動監管為「眼高手低」（“high standards-low enforcement”），也就是勞動標準訂得高，但執行力低。<sup>21</sup> 「手低」的現象和原因我們前面已經談過，但本章還會繼續作大篇幅討論。然而，除了「手低」以外，中國政府制定的「高勞動標準」也很值得探究，我們先來看一項特別具挑戰性的勞動標準議題：就業保障。

### 改善中的勞動標準：就業保障案例

所有現代法律制度都會保障僱員不會遭到某些形式的解僱；至少，法律會保障非臨時性質的「正職」僱員不受僱主任意解僱，或不受基於違背正義、錯誤或歧視的理理解僱。一個國家的就業保障制度光譜，可能從最左邊的「僱主想怎樣就怎樣」（也就是可以隨時任意終止勞資關係），走到最右邊的「僱主終身聘用員工」（員工永遠不會被解僱）。幾乎所有國家的法律對就業保障的程度，都介於這兩個極端之間：絕大多數的法律允許僱主解僱「正職員工」，但必須基於「正當理由」。<sup>22</sup> 美國法律在這方面算是異數，僱主解僱員工不需要正當理由（這裏是指勞資之間未簽約保障工作的情況），但是美國法律列出了長長的清單，明文規定僱主不得以歧視或報復的理由，解僱擁有特定行為或特徵的員工。



然而，要了解某個國家的僱員實際享有多少就業保障，光是知道該國法律允許和不允許哪些解僱理由並不足夠，因為這其實要看很多制度上的細節，而這些細節很難從單方面看出來（連很多比較分析的專家也會忽略這些細節）。舉例來說：法律究竟保障從事哪些工作的僱員不遭解僱？得到這類工作的難度很高嗎？僱員能以什麼方式反擊解僱，一般僱員都能使用這些方式嗎？整個過程需費時多久？誰負責舉證僱主是基於正當理由，還是不良動機而解僱員工？僱主若是不當解僱的話，該受到什麼懲罰或該如何賠償？這個過程會耗掉雙方多少成本（包含律師費用和其他花費）？誰又該支付這些成本？就算這些問題都有了答案，僱員實際的經濟保障，也不能只看法律給他們多少不被僱主不當解僱的保障，還要看他們可不可以辭職找新工作；某種程度來說，前後兩種狀況可能是相互矛盾的概念。所以，雖然書本中的法律很重要，但法律也可能呈現非常片面甚至誤導大眾的狀況。

在後毛澤東時代初期，也就是中國「已開放」但還「未改革」國有企業的時期，中國的兩大經濟版塊正好盤據著就業保障光譜的兩端。在其中一端，計劃經濟（或社會主義經濟）下的工人享有非常誇張的就業保障，工人不只是員工而已，還是工作單位的永久成員，除了極少數的情況，他們既不能辭職也不能被解僱。單位制度裏的工人在其工作崗位擁有產權，但是工作單位亦「對其僱員擁有一種形式的產權」。<sup>23</sup> 相比之下，中國在開放後外資和民營企業迅速成長，許多農民工都只是「臨時工」，而且可被僱主隨意解僱，雖然有些人拿到書面的勞動合同，但也無法保障他們不被任意解僱。<sup>24</sup>

1994年的《勞動法》開始監管所有的勞動合同，中國政府把所有的勞動關係都納入同一法律制度的監管範圍裏，並且向當時國際勞動標準看齊，開始慢慢增加大多數中國工人的就業保障，也就是讓就業保障的程度介於永久聘僱的單位制，和任意解僱的自由私有企業之

間。《勞動法》禁止僱主在勞動合同期間不正當解僱員工，無論正式或非正式員工都一樣。但書本中的法律和實際現況差距很大，除了長期以來很難確實執行，《勞動法》在就業保障這部分還有一堆漏洞，僱主還是可以鑽漏洞隨意解僱員工，或是靠短期勞動合同來規避法律。<sup>25</sup> 所以，後來的《勞動合同法》目標更為進取，就是要增進工人的就業保障。就書面上來說，中國的勞動立法相當出色。經濟合作及發展組織(OECD)在2013年進行的調查發現，在調查的43個國家裏，中國的僱傭保障立法名列最能保障勞工權益的前茅！<sup>26</sup>

《勞動合同法》大幅限制僱主利用短期勞動合同的機會，規定僱主與工人連續訂立二次固定期限勞動合同後，就必須與對方簽訂書面的長期合同，也就是讓對方成為正式員工，沒有合理原因不得解僱（而且僱主還要自行舉證解僱原因的確合理）。而且為了嚇阻違法行為，也為了鼓勵勞工協助執行法律，《勞動合同法》規定若僱主違法拒絕與員工訂立勞動合同，應當向勞動者每月支付二倍的工資。同時，2008年的改革降低了勞動者申訴的成本，也簡化了程序，讓勞動者能更容易運用行政裁決和司法制度爭取權益。不過可以確定的是，很多一般工人仍然缺乏接觸法律代表的渠道，無法有效維權，我們將在稍後再談那些制度障礙。不過，2008年的改革還是讓工人的投訴如洪水般湧進官方仲裁系統，而且其中有很高的比例都是工人勝訴。<sup>27</sup> 到2009年，僱主已經在抱怨解僱標準過於嚴苛，於是想方設法繞過合同的嚴格標準，好恢復自己僱用員工的「彈性」。

在世界各地，僱主往往有自己的對策來應付嚴格的政策，如果可以的話，他們通常會鑽法律漏洞改變僱用勞工的方式。<sup>28</sup> 中國的僱主也不例外，他們往往透過「勞務派遣」機構僱用勞工，這樣一來，這些勞工真正的僱主是派遣機構，老闆自己無須對勞工負責。<sup>29</sup> 然而，即使僱主合法僱用派遣勞工，仍算是在破壞《勞動合同法》提供的就業保障；若是更無良的僱主來僱用派遣員工，更會出現明顯違反整個

勞動標準制度的情況。2008年後，勞務派遣案件數量增加將近一倍，而且據說到2011年，中國三億城市勞工裏有五分之一都屬於派遣勞工。<sup>30</sup> 勞務派遣成長的同時，世界各地都出現勞動力「臨時化」的趨勢，這並非中國獨有的現象，也不僅出現於新的勞動法規出現之後。<sup>31</sup> 大衛·維爾(David Weil)曾經稱此現象為「龜裂的職場」(the fissured workplace)，對美國和其他國家的勞動標準都造成負面影響。<sup>32</sup> 中國在頒布《勞動合同法》後勞務派遣案件暴增，暴增程度之大不可能只是偶然。<sup>33</sup>

中國的立法官員以驚人的速度處理勞務派遣暴增的問題，他們修訂《勞動合同法》，對勞務派遣增加諸多限制，從此僱主只能僱用派遣勞工來擔任「暫時、輔助或代理性質的職位」，而且派遣勞工的人數不能超過公司所有員工的10%，對很多僱主來說，這代表他們得大幅減少公司的派遣勞工。該修法也希望能削弱僱主僱用派遣勞工的動機，減少勞務派遣對《勞動合同法》的負面影響，主要做法是要求僱主必須給付派遣勞工和正式員工同等的工資。<sup>34</sup>

由於全世界的僱主越來越傾向僱用臨時工或派遣勞工，中國以歐洲國家為模板訂下的「歐洲式就業保障制度」，似乎不太可能在中國站穩腳跟。事實上，連很多歐洲勞工自己都不再享有「歐洲式就業保障」。<sup>35</sup> 據說，中國有些企業主看到勞務派遣限制增加後，就轉向獨立分包商<sup>36</sup>，或是乾脆把某些工作全部外包。<sup>37</sup> 此外還有一些規避的方式，例如僱用「學生實習生」到工廠做工，現在也還是存在。<sup>38</sup> 不過，看到中國僱主僱用勞工方式經歷這些變化，可以看出中國的確想認真監管勞動標準，而且也越來越上手。<sup>39</sup> 很矛盾的是，中國這麼多僱主設法用合法的方式規避《勞動合同法》對聘僱勞工的諸多限制(因此一開始他們才改為僱用派遣勞工)，而不是直接忽視法律規範，這正好證明勞動法規對中國民營企業主的確越來越有約束力。